

# 국제사회의 대이란 경제제재가 대북 경제제재의 2차제재 도입에 주는 시사점

한바란 | KDI국제정책대학원 조교수 | baran.han@kdischool.ac.kr

## I. 머리말

2015년 7월 14일, 이란과 P5+1(미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국 등 유엔 안보리 상임이사국과 독일)은 이란의 핵활동을 제약하는 동시에 국제사회의 대이란 경제제재를 점진 해제하는 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에 최종 합의하였다. 핵협상 전개에 촉매역할을 한 것은 2010년 이후 보다 강화된 국제사회의 대이란 경제제재였다. 특히 2012년 7월, 미국의 국방수권법의 발효로 주요 수입원인 원유 수출이 어려워지고 금융제재로 인해 국제금융시스템으로부터의 고립이 심화되자 이란은 현행 제재 철회 시 20% 고농축우라늄 생산을 중단하겠다고 밝혔고(2012. 9), 국제사회가 자국의 평화적 핵개발 권리를 인정하고 연구용 원자로의 연료를 공급한다면 모든 협력을 할 준비가 되어 있다고 주장하였다(2012. 10). 이후 경제제재와 당시 보수파 대통령의 부패와 무능에 고통 받던 이란의 국민들이 2013년 6월 대선에서 국제사회와의 대화를 공약으로 내건 중도·온건 노선의 로하니 대통령을 선출하면서 핵협상이 탄력을 받게 되었다.

한편, 경제제재가 항상 정책의 변화로 이어지는 것은 아니다.<sup>1)</sup> 이 글에서는 대이란 경제제재가 이란정부의 교섭의지를 높일 수 있었던 주요 원인을 분석해 보고 이러한 방식이 대북제재의 강화에 적용될 수 있는지 고찰해 본다. 제Ⅱ장에서는 먼저 독자·삼자(2차)·다자 제재의 시너지 효과와 이를 이끈 미국의 리더십과 미국·EU의 공조 행태 등, 제재가 실질적인 경제 압박을 가할 수 있었던 요인을 살펴본다. 다음, 제재로 인한 경제난이 핵협상정책의 변화로 이어질 수 있게 한 이란의 정치체제와 당시 대내외 정치 상황을 정리해 본다. 제Ⅲ장에서

1) Hufbauer *et al.*(1990)이 1914년부터 1990년 동안의 경제제재를 분석해 본 결과에 의하면 115건의 경제제재 중 40건이 효과적이었다.

는 이란과 북한의 교역구조의 차이와 정치환경의 차이를 중심으로 2차제재 도입 등, 대북제재에 대이란제재의 강화방식을 일차원적으로 적용하는 것에 대한 위험성을 논한다.

## II. 대이란제재의 성공 요인

### 1. 경제제재의 내용과 구조

#### 가. 경제제재 대상 범위의 확대

2010년 이후 국제사회의 대이란제재가 이란을 경제적으로 압박하는 데 주효했던 이유는 UNSCR1929(2010) 등의 다차제재, 포괄적 이란제재법(2010) 등의 미국의 2차 제재 및 2010/413 EU 각료이사회 결정(2010) 등의 EU제재와 그 외 이란의 주요 교역국의 독자제재가 효율적으로 시너지효과를 낼 수 있었기 때문이다.

2009년 9월, 곶(Qom)지역의 우라늄 농축 시설이 적발되고 이후 이란정부가 외국에서 핵연료를 농축해 도입하는 UN합의를 거절하자<sup>2)</sup> 2010년 6월, 미국과 EU의 주도하에 UNSCR1929가 발효되었다. 비록 중국과 러시아의 반대로 에너지부문은 제재대상에 포함되지 않았지만,<sup>3)</sup> 이란의 핵활동과 대량살상 무기 및 재래식 무기와 관련된 개인 및 단체의 금융자산을 동결하는 등, 유엔 안보리는 이란에 제한적인 금융제재를 부과하는 데 성공하였다.

2010년 7월, 미국은 UNSCR1929의 발효시기와 맞추어 이란과 거래하는 제3국의 단체 및 개인을 제재하는 기존 2차제재의 적용 범위를 확대하고 제재 조치 및 시행을 강화하였다. 주요 대상 분야는 금융과 에너지 부문으로, 이는 원유 수출이 총수출의 84%, 정부 재정수입의 66%를 차지하는 자원의존형 경제구조의 이란을 압박하기 위한 합리적 결정이었다. 제 3국의 단체 및 개인의 이란 내 석유자원 개발방지에 초점을 맞추었던 과거의 이란제재법(1996. 9)에 ▷정유제품 생산과 수출 제한(포괄적이란제재법, 2010. 7), ▷석유화학분야 관련 투자 제한(행정명령 13590호, 2011. 11), ▷외국 민간은행과 이란중앙은행과의 거래 및 외국 중앙은행의 대이란 원유·석유 제품 매매 관련 금융거래 금지(국방수권법, 2011. 12), ▷비석유 부문 관련 거래 시에도 중앙은행을 통한 거래만 허용(이란 위협감소 및 시리아인권법, 2012.

2) 『NY Times』, 『Tehran Rejects Nuclear Accord, Officials Report』, 2009. 10. 29.

3) 『Washington Post』, 『U.S., Partners Agree to Sanctions on Iran』, 2010. 5. 19; Hurst, S., 『Obama and Iran』, *International Politics*, Vol. 49, 2012, pp.545~567.

10) 등이 추가되었다.

EU 역시 미국과 긴밀히 협력<sup>4)</sup>하며 대이란제재를 확대해 나갔다. 먼저, 석유 및 천연가스 부문(각료이사회 결정(2010/413)) 및 석유화학부문(각료이사회 결정(2012/35))의 핵심 장비 및 기술의 판매·공급·이전을 금지하고 관련된 기술지원·훈련·자원조달·금융지원을 금지하였으며, 이란산 원유, 석유제품, 석유화학제품(각료이사회결정(2012/35)), 천연가스(각료이사회결정(2012/635/CFSP))의 수입·구매·운송 및 이에 관한 직간접적 재정지원과(재)보험을 금지하였다. 뿐만 아니라, 대이란 금융제재 대상에 SWIFT 코드 등 금융메시징 서비스의 제공이 금지(각료이사회 결정(2012/413/CFSP))되었다.

터키, 인도, 대한민국, 캐나다, 일본 등 이란의 주요 교역국<sup>5)</sup>은 미국의 2차제재와 EU의 독자제재와 궤를 같이 하는 공식 독자제재를 도입하였다. UNSCR1929이 각 교역국의 독자제재의 법적·정치적 근거로 작용하였다면, 미국의 2차제재는 각국의 제재 범위에 대한 가이드라인을 제시하였고, EU의 독자제재는 에너지 교역 관련 선박보험과 금융거래를 어렵게 해 이란과의 교역 비용을 높였다. 한편, 2차제재를 미국 국내법의 해외적용으로 받아들이며 UN제재 이상의 제재부과를 거부한 중국은 이란과의 교역 및 투자 활동에 대해 제한적으로 협조했다.

## 나. 2차제재의 시행 강화와 미국의 외교

대이란제재가 이란의 경제를 효과적으로 압박하기 위해서는 이란의 주요 교역국이 경제제재에 동참하는 것이 중요하다. 주요교역국의 동참에 가장 큰 역할을 한 것은 미국의 2차제재 이행에 대한 의지였다. 경제제재가 대상국을 실질적으로 압박하기 위한 필요조건은 대상국이 허용 범위를 벗어나는 행위를 할 때 제재국이 기공표한 제재를 이행할 것이라는 신뢰를 구축하는 것이다. 과거 미국의 이란제재법은 발효 당시 이란의 최대 교역권이었던 EU의 비협조와 행정부의 실행 의지 부족으로 제재에 대한 신뢰 구축에 실패한 바 있었다.

2010년 이후 미국의 2차제재의 차별점은 미 행정부의 제재 집행 조사권 발동과 제재 여부 결정의 의무화를 명시하는 등, 제재 시행시스템을 견고히 하여 제3국 정부와 기업의 제재 참여를 유인하였다는 데에 있다. 특히 이란제재법의 첫 위반 사례에 예외국 조항을 적용하여 제재를 부과하지 않은 이후 2010년 포괄적 이란제재법 발효 전까지 단 한번도

4) Patterson, R., "EU Sanctions on Iran: The European political context," *Middle East Policy*, Vol. 20, No. 1, 2013, pp.135-146.

5) 2009년의 이란의 주요 수출 대상국은 EU(16.1%), 중국(16.1%), 일본 (11.4%), 인도 (10.6%), 터키(6.2%), 한국(6%)등의 순이었으며, 주요 수입 대상국은 UAE(25.4%), EU(27.7%), 중국(8.6%), 터키(3.6), 한국(6.3%), 인도(2.4%), 일본(2.8%) 등의 순이었다.

위반 사례를 처벌하지 않았던 것을 교훈 삼아, 2010년 이후 2차제재부터는 행정부의 제재 시행 여부에 대한 정기 감시 및 보고 체계를 마련하였으며, 예외 적용국가의 선정 조건을 명시하고 주기적으로 예외국 인정을 위한 심사를 실시하도록 했다. 2011년 5월, 미국은 포괄적 이란제재법의 첫 위반 사례를 발표하고 제재를 가해 제재 이행에 대한 의지를 다시금 외부에 알렸다.

또한 오바마 행정부는 공식-비공식 외교 채널을 통해 이란의 주요 교역국의 이란제재 참여를 독려하고 압박하였다. 미국의 리더십은 이란과 원유나 원유제품을 교역하는 데 있어 이란 중앙은행과 거래를 할 시 금융제재를 가하는 국방수권법(H.R. 1540-351)의 실행과정에서 두드러졌다. 이란 원유 수출의 20%를 차지하는 EU는 국방수권법의 발효와 맞추어 원유 수입을 전면 금했다. 여타 주요 교역국 역시 미국과의 긴밀한 조율하에 원유 수입을 줄여나갔다. 미 대통령은 원유 수입을 상당히 줄인 국가에 한해 120일 동안 금융제재를 면해줄 수 있었는데 이 면제권(waiver)은 매 120일마다 갱신되어야 했다. 이란 원유의 약 65%를 수입하는 중국, 대한민국, 일본 3국은 면제권을 받기 위해 2012년 상반기에 각각 수입량을 40%, 16%, 34% 줄였다.<sup>6)</sup> 2012년 상반기 원유 수입량의 20%를 줄인 터키<sup>7)</sup>는 6개월 후 다시 면제권을 받기 위해 10%를 더 줄일 것을 미국으로부터 요구 받았다.<sup>8)</sup>

뿐만 아니라 미국은 제재 참여를 유인하기 위해 중국과 대한민국 등이 UAE, 쿠웨이트, 사우디아라비아 등의 걸프연합 국가로 원유 도입선을 다변화할 수 있도록 중계자 역할을 하여 이란의 주요 교역국의 제재 참여 비용을 낮춰주었다(Kleine-Ahlbrandt[2010]). 이 결과, 2011년 7월 일일 280만배럴이었던 이란의 원유 생산량은 2012년 7월 일일 생산량이 94만배럴로 줄어 2011년 9억 8천만달러에 달했던 원유 수출액이 2012년 2억 9천만달러로 급감하였다(Cordesman *et al.*[2014]).

## 1. 이란의 대내외 정치 상황

2010년 12월, 국제사회의 경제제재에 맞서 시작된 보조금 개혁의 자금조달을 위해 이란 정부는 화폐 발행을 단행하였다. 2011년 이후 원자재 수입이 어려워져 이란 내 산업이 위축되고 2012년 원유 수출이 급감하자 2011년 4% 수준이었던 GDP성장률이 2012년 -6.8%를 기록하였다. 2012년 리알화가 2011년 대비 100% 폭락<sup>9)</sup>하고 물가상승률이 30%를 넘어섰다.

6) 『Financial Times』, 『Asian Nations Slash Iran Oil Imports』, 2012. 3. 22.

7) 『Reuters』, 『Turkey to Cut Iran Oil Imports, Bows to U.S. Pressure』, 2012. 3. 30.

8) 『Reuters』, 『Turkey Eyes Further 10 Pct Cut in Iran Oil Buys』, 2012. 7. 4.

9) 자유시장환율이 2011년 1달러 = 1만 3,568리알에서 2012년 1달러 = 2만 6,059리알로 증가했다.

경제난이 핵협상정책의 변화로 이어질 수 있었던 것은 직선선거제를 포함한 이란의 정치제도와 당시 대내외 정치 상황의 영향이 크다. 이란은 이슬람체제와 공화국체제가 공존하는 이슬람민주주의라는 독특한 정치제도를 가지고 있다. 국민 직선으로 선출된 86명의 이슬람법학자들로 구성된 전문가의회가 선출하는 이슬람체제의 수장인 최고지도자는 군통수권을 비롯해 정부의 모든 정책을 감독할 수 있는 최고권력자다. 공화국체제는 이슬람체제의 아래에 자리<sup>10)</sup>하는데, 국민 직선으로 선출되는 대통령은 행정부의 수장으로 최고지도자 다음으로 높다. 최고지도자는 법적으로 행정부를 감독하고 통제할 수 있으나, 아흐마니네자드 대통령(2005~13년)이 국민 직선으로 뽑힌 것을 내세워 행정부의 권한을 강력하게 주장하여 최고지도자인 하메네이와 갈등을 빚었던 것처럼, 최고지도자와 대통령의 관계를 단순히 상하관계로 규정짓기는 어렵다.

확대된 경제제재로 가장 큰 타격을 입은 것은 이란의 중산층이었다. 중산층은 경제난의 원인을 서방의 경제제재와 보수파인 아흐마니네자드 대통령의 실정으로 돌렸다. 2009년 최고지도자인 하메네이의 비호로 재선에 성공한 아흐마니네자드 대통령은 부패와 무능으로 점철된 두 번째 임기를 보내면서 하메네이와 멀어지고 보수파를 균열시켰다. 제재로 인해 경제난이 심화되고 2013년 대선에서 보수파가 단일 후보를 내는 데 실패한 상황에서 국제사회와의 대화를 공약으로 내건 중도·온건 노선의 로하니 대통령의 당선은 어쩌면 당연한 수순이었다. 2013년 11월 24일, 이란과 P5+1은 공동행동계획(Joint Plan of Action)에 공식 합의, 2015년 7월의 포괄적 공동행동계획으로 가는 첫 단추를 꿰었다.

이란의 핵주권을 주장해 온 하메네이가 이후 로하니 행정부의 핵협상 행보를 허용한 이유에 대한 추측은 난무하다. 먼저 하메네이가 로하니의 당선을 전혀 예상하지 못했을 것이며, 2009년 아흐마니네자드 대통령 재선 이후 불법선거를 의심하며 일어났던 중산층 중심의 녹색운동(green movement)의 기억과, 2011년 아랍의 봄 이후 주변의 독재국가들이 민주화운동으로 몸살을 앓고 있는 외부의 정치적 상황 때문에 로하니 대통령의 당선에 반영된 핵협상에 대한 민의를 무시할 수 없었을 것이라는 의견이 존재한다. 반면, 하메네이가 핵협상을 진전시켜 제재로 피해를 입은 이란의 경제 상황을 개선할 의향이 있었고 현 정치체제에 대한 정당성을 부여하기 위해 그래도 온건한 편인 로하니의 당선을 “허용”했다는 견해도 있다.<sup>11)</sup>

<sup>10)</sup> 행정부와 입법부는 이슬람법을 해석하고 적용하는 이슬람법학자들의 통제를 받는다(이권형 외 [2010]).

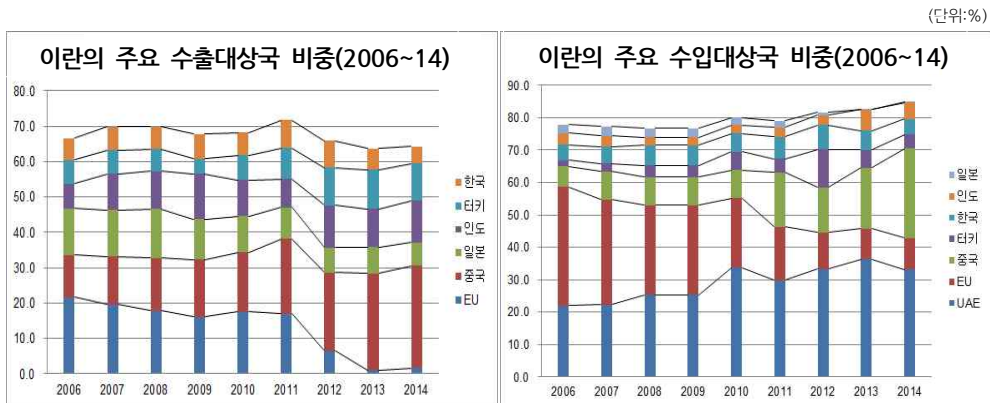
<sup>11)</sup> Maloney, S., "Why Rouhani Won - and Why Khamenei Let Him," Foreign Affairs, June 16 2013 (Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2013-06-16/why-rouhani-won-and-why-khamenei-let-him>. Accessed: October 1st, 2015); Sherrill, C. W., "Why Hassan Rouhani Won Iran's 2013 Presidential Election," *Middle East Policy*, Vol 21, No. 2, 2012, pp.64~75.

### III. 대북 경제제재 2차제재의 도입에 주는 시사점

대이란제재가 이란의 핵협상의 전개에 기여할 수 있었던 요인은 첫 번째, 국제사회가 보다 강력해진 미국의 2차제재와 EU의 독자제재를 기반으로 대외 의존도가 큰 에너지부문을 겨냥하여 이란에 동시에 경제제재를 가했기 때문이다. 특히 미국은 2차제재 시행시스템을 갖추어 제재 이행에 대한 강력한 의지를 보였을 뿐만 아니라 적극적인 정치·경제 외교로 각국의 제재 참여를 유인하였다. 두 번째 이유는 대통령과 국회의원의 국민직선을 허용하는 이슬람민주주의라는 특수한 정치제재와 아랍의 봄과 보수파의 분열과 실정 등, 대내외의 정치 상황으로 인해 핵협상에 우호적인 행정부가 들어설 수 있었기 때문이다.

한편, 대북제재에 2차제재의 도입 등, 대이란제재의 강화방식을 적용하여 유사한 효과를 얻는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 먼저 북한과 이란의 대외교역구조의 차이를 살펴보면, 북한은 2015년 기준 교역의 76%<sup>12)</sup> 정도를 중국에 의존하는 반면, [그림 1]에서 볼 수 있듯이 이란은 상대적으로 다변화된 교역선을 가지고 있다. 경제제재가 북한에 유의미한 경제적 타격을 주기 위해서는 중국의 협조 없이는 불가능한데, 이는 중국 등 2차제재의 사용에 근본적으로 반대해 온 국가의 적극적인 참여 없이도 여타 교역국의 협조를 통해 상당한 경제적 타격을 주는 것이 가능했던 이란과는 다른 상황이다. 2012년 이란산 원유 수입을 줄였던 예에서 보았듯이, 주요 교역국에서 조금씩만 수입을 줄여도 이란경제에 상당한

[그림 1] 이란의 주요 교역국의 교역 비중



자료: IMF Direction of Trade Statistics, <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>, 접속일: 2016. 10. 16.

12) IMF Direction of Trade Statistics, <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>, 접속일: 2016. 10. 16.

타격을 가할 수 있었다. 반면, 북한이 비슷한 강도의 경제적 압박을 받기 위해서는 2차제재의 주 대상국인 중국이 단독으로 큰 피해를 감수해야 하는데, 중국으로부터 그 정도 규모의 협조를 이끌어 내기 위해서는 미국 역시 피해를 입을 각오를 해야 한다. 중국 기업이 2차제재를 위반하여 미국 내 활동에 영향을 받을 시 이는 중국뿐 아니라 미국에도 상당한 정치적 경제적 손해를 유발할 수 있기 때문이다. 중국과 미국의 특수한 관계를 비춰 보았을 때, 실제 북한경제에 유의미한 영향을 줄 수 있는 수준의 2차제재 도입과 시행은 쉽지 않을 것이다.

설령 중국이 대북제재에 협조를 해서 북한의 경제난을 가중시키더라도 그것이 정책의 변화를 가져오리라 장담하기는 어렵다. 이란에서는 제재로 인한 경제난과 당시 반서방·보수파 대통령의 부패와 무능에 질린 이란의 중산층과 청년층이 핵협상을 공약으로 내건 온건한 대통령을 선출하면서 핵협상이 급물살을 타게 되었다. 즉, 선거정치제도가 존재해 경제적인 충격이 정책적인 변화로 이어질 수 있었던 것인데, 북한의 1당 독재체제에서는 민의가 공식적으로 반영될 수 있는 기제가 없기 때문에 정책의 변화가 쉽지 않을 것이다. 오히려 체제 붕괴를 염두로 한 임계점을 넘은 강한 제재는 오히려 랠리효과(rally round the flag effect)를 가져와 현 북한 정권을 더욱 견고히 하고 핵개발 노선을 가속화 시킬 수 있다. 이란과 P5+1이 포괄적 공동행동계획에 합의하던 순간에도 이스라엘, 걸프 국가 및 미국 내 일부 강경파는 제재를 더욱 강화하여 이란의 체제를 붕괴시키길 희망했다. 하지만 이는 오히려 이란인들의 이슬람법학자 통치체제에 대한 자부심을 건드려 핵개발을 촉진시켰을 가능성이 있다(인남식 [2015]).

## 참고문헌

- 이권형 외, 「이란의 정치 권력구조와 주요 정파별 경제정책」, 대외경제정책연구원 연구정책세미나, 대외경제정책연구원, 2012.
- 인남식, 「이란 핵협상 타결의 함의와 전망」, 『주요국제문제분석』, 제2015-19호, 국립외교원 외교안보연구소, 2015. 7. 24.
- Cordesman, A. H., B. Gold, and C. Coughlin-Schulte, “Iran—Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change,” *Report of the CSIS Burke Chair in Strategy*, Center for Strategic and International Studies, 2014 (Available from: [http://csis.org/files/publication/140122\\_Cordesman\\_IranSanctions\\_Web.pdf](http://csis.org/files/publication/140122_Cordesman_IranSanctions_Web.pdf). Accessed: January 6<sup>th</sup>, 2015).
- 『Financial Times』, 「Asian Nations Slash Iran Oil Imports」, 2012. 3. 22.
- Hufbauer, G. C., J. J. Schott, and K. A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered, 2nd ed*, Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.
- Hurst S., “Obama and Iran,” *International Politics*, Vol. 49, 2012, pp.545~567.
- Kleine-Ahlbrandt, S., “Why China Drags its Feet on UN Sanctions Against Iran,” in *Un-sanctioning Iran: What the Nuclear Deal Means for the Future of Sanctions*, International Crisis Group, 2010 (Available from: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/kleine-ahlbrandtwhy-china-drags-its-feet-on-un-sanctions-against-iran.aspx>. Accessed: September 20<sup>th</sup>, 2015).
- Maloney, S., “Why Rouhani Won – and Why Khamenei Let Him,” *Foreign Affairs*, June 16 2013 (Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2013-06-16/why-rouhani-won-and-why-khamenei-let-him>. Accessed: October 1<sup>st</sup>, 2015).
- 『NY Times』, 「Tehran Rejects Nuclear Accord, Officials Report」, 2009. 10. 29.
- Patterson, R., “EU Sanctions on Iran: The European Political Context,” *Middle East Policy*, Vol. 20, No. 1, 2013, pp.135~146.
- 『Reuters』, 「Turkey to Cut Iran Oil Imports, Bows to U.S. Pressure」, 2012. 3. 30.
- 『Reuters』, 「Turkey Eyes Further 10 Pct Cut in Iran Oil Buys」, 2012. 7. 4.



Sherrill, C. W., “Why Hassan Rouhani Won Iran’s 2013 Presidential Election,” *Middle East Policy*, Vol 21, No. 2, 2012, pp.64~75.

『Washington Post』, 「U.S., Partners Agree to Sanctions on Iran」, 2010. 5. 19.

<웹사이트>

IMF Direction of Trade Statistics, <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>, 검색일: 2016. 10. 16.