



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학 석사 학위논문

이란 핵협상에서 러시아의 역할

- 비대칭 협상에서 편향적 중개자(biased mediator)의 역할을 중심으로 -

2023년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학 전공

이 수 빈

이란 핵협상에서 러시아의 역할

- 비대칭 협상에서 편향적 중개자(biased mediator)의 역할을 중심으로 -

지도교수 신 범 식

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함

2023년 1월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학 전공

이 수 빈

이수빈의 석사 학위논문을 인준함

2023년 2월

위원장 전 재 성 (인)

부위원장 조 동 준 (인)

위원 신 범 식 (인)

국문초록

2015년 7월 14일 이란과 미국을 비롯한 P5+1은 ‘포괄적공동행동 계획(JCPOA)’을 타결했다. 이란 핵협상이 타결된 배경을 두고 대다수의 선행 연구는 미국과 이란 요인에 주목한다. 반면 중개자로 참여한 러시아의 역할에 대해서는 주목하지 않거나, 이란에 편향적이어서 협상에 방해가 되었다고 평가한다. 그러나 편향적인 중개자도 협상에 기여할 수 있다는 선행 연구가 있으며, 이란 핵협상은 러시아가 없었다면 타결되지 못했을 것이라는 시각도 있다. 이에 본 논문에서는 이란 핵협상 과정에서 시기별 러시아의 중개자 역할을 추적하는 단일사례연구를 진행한다. 이를 통해 러시아가 오히려 이란에 편향적인 중개자였기 때문에, 미국과 이란의 비대칭 협상에서 중개자로 기여할 수 있었다고 주장한다. 러시아는 협상 초기에는 미국과 이란의 소통을 촉진하고, 협상 중기에는 이란에 경제 협력과 경제 제재라는 보상과 강압 방식을 활용했으며, 협상 말기에는 합의 이행을 보증함으로써 미국과 이란의 윈셋 및 ZOPA에 영향을 미치며 이란 핵협상 타결에 중개자로서 기여했다. 이러한 러시아의 중개자 역할에 영향을 미친 요인으로 미국과 이란의 윈셋, 러시아의 국가전략과 러미관계, 러시아의 대중동정책과 지역 질서, 러시아와 이란의 관계를 제시한다. 본 논문은 여러 한계를 지니지만, 그럼에도 협상이론에서 중개자의 편향성과 관련된 연구에 기여하고, 북핵 협상에 주는 함의에 대해 고민하며, 나아가 한국의 중개자 역할에 대해 생각하는 계기가 되기를 희망한다.

주요어 : 이란 핵협상(JCPOA), 러시아, 비대칭 협상, 편향성, 중개자
학 번 : 2020-22567

목 차

제 1 장. 서론	1
제 1 절. 연구 배경	1
제 2 절. 선행 연구 검토	3
1. 이란 핵협상 선행 연구	3
2. 협상이론 선행 연구	6
제 3 절. 연구 질문	15
제 4 절. 연구 방법	17
1. 단일사례연구	17
2. 참고 자료	18
3. 연구 구성	19
제 2 장. 연구의 이론적 배경	20
제 1 절. 개념과 정의	20
1. 제3자개입 정의 및 유형	20
2. 원셋과 합의가능영역	21
제 2 절. 중개자 이론	23
1. 중개자 역할 종류	23
2. 중개자 역할에 영향을 미치는 요인	24
3. 중개자의 편향성과 비대칭 협상	28
제 3 절. 이론적 분석틀 및 구성	30
1. 비대칭 협상에서 편향적인 중개자의 역할	30
2. 연구의 이론적 구성	34

제 3 장. 이란 핵협상과 이란 및 P5+1의 입장	37
제 1 절. 이란 핵협상 개요	37
1. 이란 핵협상 개요	37
2. 이란 핵 개발 역사	38
3. 주요 이란 핵 시설	41
제 2 절. 이란과 P5+1 국가들의 입장	44
1. 이란의 입장	44
2. P5+1의 입장	47
3. 지역 국가들의 입장	60
제 3 절. 러시아의 입장	64
1. 러시아의 국가전략	64
2. 러시아의 대중동정책	67
3. 러시아와 이란 관계	73
4. 러시아의 입장	79
제 4 장. 이란 핵협상에서 러시아 역할 분석	86
제 1 절. 협상 초기 단계(2002-2005): 위기 발생기	86
1. 개요	86
2. 러시아의 역할	89
3. 러시아 역할 결정 요인	90
제 2 절. 협상 중기 1단계(2006-2008): 협상 정체기	99
1. 개요	99
2. 러시아의 역할	103
3. 러시아 역할 결정 요인	105
제 3 절. 협상 중기 2단계(2009-2012): 협상 진전기	115
1. 개요	115
2. 러시아의 역할	123
3. 러시아 역할 결정 요인	126

제 4 절. 협상 말기 단계(2013-2015): 합의 타결기	138
1. 개요	138
2. 러시아의 역할	145
3. 러시아 역할 결정 요인	148
제 5 절. 러시아의 단계별 중개자 역할 분석	161
1. 시기별 러시아의 중개자 역할	161
2. 편향적인 중개자로서 러시아	170
제 5 장. 결론	174
제 1 절. 논문의 핵심 내용 정리	174
제 2 절. 논문의 의의 및 한계	178
참고문헌	182
Abstract	211

그림 목차

[그림 1-1] 선행연구 도식화	14
[그림 2-1] 협상 당사자의 윈셋과 합의가능영역	22
[그림 3-1] 이란의 주요 핵 시설	41

표 목차

[표 2-1] 중개자 역할 결정 요인	27
[표 2-2] 비대칭 협상에서 편향적인 중개자의 역할 분석틀	33
[표 2-3] 연구의 이론적 구성	36
[표 4-1] 협상 초기 단계(2002-2005): 위기 발생기	98
[표 4-2] 협상 중기 1단계(2006-2008): 협상 정체기	114
[표 4-3] 협상 중기 2단계(2009-2012): 협상 진전기	137
[표 4-4] 협상 말기 단계(2013-2015): 합의 타결기	160
[표 4-5] 이란 핵협상 정리 표	167
[표 4-6] 이란 핵협상에서 편향적인 중개자로서 러시아의 역할	173

제 1 장. 서론

제 1 절. 연구 배경

2015년 7월 14일 미국을 비롯한 P5+1(러시아, 중국, 영국, 프랑스, 독일)과 이란은 ‘포괄적공동행동계획’(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)을 타결했다. 이는 2002년 이란의 반정부단체 ‘국민저항위원회(NCRI: National Council of Resistance of Iran)’가 이란의 핵 시설을 폭로한 이후 13년 만에 타결된 역사적인 협상이라고 할 수 있다. 비록 2018년 도널드 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령이 JCPOA에서 일방적으로 탈퇴해버리며 그 의미를 일부 상실하기는 했지만, 1979년 이란혁명 이래 강력한 적대 국가였던 미국과 이란이 핵과 같이 국제정치적으로 민감한 경성안보 사안에서 타결을 이루어냈다는 점에서 JCPOA는 상당한 의미를 가진다.

핵 협상은 민감한 안보 이슈와 직결되어 있어 성공 사례가 희귀하고,¹⁾ 더욱이 미국과 이란의 불신과 대립의 감정이 매우 깊으며 미국이 군사력 사용도 진지하게 생각했다는 것을 고려할 때, JCPOA가 타결될 수 있었던 배경은 무엇일까? 미국과 이란의 협상 의지가 매우 중요했음엔 틀림없지만, 이란 핵협상이 양자협상이 아닌 다자협상의 형태를 띠었다는 점에서, 본 논문에서는 미국 및 이란 양 협상 당사국에 비해 조명받지 못한 중개자의 역할, 그 중에서도 러시아 요인에 주목하고자 한다.

2015년 7월 14일 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령은 ‘뉴욕타임즈(New York Times)’와 인터뷰에서 러시아 없이는 협상이 이루어지지 않았을 수 있다며, 러시아가 다른 강대국들과 함께 강력한 거래를 고집하지 않았다면 우리는 합의를 달성하지 못했을 것이고, 솔직하게 말해

1) 인도, 파키스탄은 핵 보유를 인정받았고, 이스라엘은 묵인되었으며, 북한은 현재까지 협상이 타결되지 않았다. 핵무기를 협상으로 포기한 국가는 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루스의 구소련 공화국, 리비아, 남아공 등 소수이며, 이 중 구소련 3개국은 자체적으로 개발한 것이 아닌, 소련이 붕괴하면서 보유하게 된 것이었다.

러시아가 이에 도움을 주었다고 발언했다.²⁾ 또한 7월 15일 오바마 미 대통령은 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령에 전화를 걸어 “러시아의 기여가 이란 핵 문제 해결에 도움이 되었다”며 감사 인사를 표했다. 당시 미국과 러시아의 관계는 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후 매우 냉각된 상태였기에 이는 이례적인 일이었으며, 이를 통해 이란 핵협상 과정에서 러시아가 상당 부분 기여한 것으로 추정할 수 있다. 이란의 최고지도자 알리 하메네이(Ali Khamenei) 또한 2015년 11월 푸틴 대통령의 이란 방문 당시 이란 핵협상에서 러시아의 역할에 감사를 표했다.

그럼에도 불구하고 이란 핵협상 타결 과정에서 러시아의 역할에 주목하는 연구는 사실상 부재하다. 이란 핵협상 타결 요인에 관한 대다수의 기존 연구는 협상 당사자였던 미국과 이란 요인에 주목한다. 양국이 핵합의 타결에 있어서 가장 주요했던 요인이었으며, 이란 핵협상 과정에서 러시아의 역할이 제한적이었던 것은 사실이다. 그러나 이란 핵협상은 양자협상이 아니라 UN 안전보장이사회(United Nations Security Council, 이하 UN 안보리) 상임이사국 5개국(P5: Permanent Five)인 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아에 독일이 중개자(mediator)로 참여한 P5+1의 형태의 다자협상이었다.

이에 본 논문에서는 이란 핵협상 과정에서 러시아가 어떤 역할을 수행했는지, 그리고 그 역할은 협상 과정에서 일정했는지, 만약 시기별로 역할 변화가 있었다면 어떠한 차이가 있었으며, 그러한 차이를 낳은 요인은 무엇인지를 살펴보고자 한다. 또한 러시아는 당시 이란에 ‘편향적인(biased)’ 중개자로 여겨졌는데, 그럼에도 불구하고 이란 핵협상 타결 과정에 기여할 수 있었다면, 편향적인 중개자가 협상에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 어떻게 미치는지 살펴보고자 한다.

2) RFERL, “Obama Thanks Putin For ‘Important Role’ In Iran Nuclear Deal,” *RFERL*, July 16, 2015, <https://www.rferl.org/a/russia-obama-thanks-putin-iran-nuclear-deal/27130156.html> (검색일: 2022년 10월 21일).

제 2 절. 선행 연구 검토

1. 이란 핵협상 선행 연구

2015년 7월 14일 ‘포괄적공동행동계획(JCPOA)’이 타결되자, 적대감과 불신이 심한 미국과 이란이 핵과 같은 민감한 안보 사안과 관련해 합의에 도달한 데에 대해 전세계적 주목을 받았다. 양국 사이에 핵 합의가 가능했던 요인에 관해 많은 연구들이 진행되었으며, 대다수의 연구들은 핵심 행위자인 미국과 이란에 주목했다.

Mousavian(2018)은 이란 핵합의가 가능했던 이유로 미국과 이란이 핵심 협상 카드를 사용할 의지, 양국의 지도부 교체, 지정학적 상황의 변화 등이 있지만, 그 중에서도 미국이 이란의 우라늄 농축 전체 반대에서 핵무기 반대로 입장을 선회한 것이 가장 중요했다고 평가한다.³⁾

인남식(2015)은 이란 핵협상 타결 요인을 촉발 요인, 행위자 요인, 구조적 요인으로 구분한다.⁴⁾ 대이란 경제 제재로 인한 이란의 경제난이 중도파인 하산 로하니(Hassan Rouhani) 대통령 당선으로 이어졌고, 이는 미국 전문가인 자바드 자리프(Mohammad Javad Zarif) 이란 외무장관과 알리 아크바르 살레히(Ali Akbar Salehi) 이란 원자력기구 대표로의 협상 담당자 교체 등 행위자 요인의 변화를 가져와, 협상의 모멘텀을 제공한 것이 이란 핵협상의 촉발 요인이라고 본다. 행위자 요인으로는 미국에서 오바마 대통령이 당선되면서 비폭력 다원주의 자세를 견지했으며, 외교적 해법을 우선시한 점이 있다. 구조적 요인도 작용했는데, 조지 W. 부시(George W. Bush)의 이라크 전쟁, 아랍의 봄, ISIL(Islamic State of Iraq and the Levant)의 발흥 등으로 인해 중동 전역에 혼란이 지속되고 있어 군사적 수단보다는 외교적 해법의 필요성이 증대했고, 시리아 및

3) Seyed Hossein Mousavian and Mohammad Mehdi Mousavian, “Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security,” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 1, No. 1 (2018), pp. 169-192.

4) 인남식, “이란 핵협상 타결의 합의와 전망,” 외교안보연구소, 「주요국제문제 분석」 15-19호 (2015),

레바논의 헤즈볼라에 영향력을 행사할 수 있는 이란의 중요성이 부각되었다.

이처럼 이란 핵협상 과정에서 가장 중요했던 요인은 협상 당사자인 이란과 미국의 의지 및 능력이었으며, 대부분의 이란 핵협상 관련 연구도 이들 요인에 주목한다. 그러나 이란 핵협상은 미국과 이란의 양자 협상이 아니라 러시아, 중국, 영국, 프랑스, 독일이 참여하는 P5+1 국가들의 다자협상 형식으로 진행되었으며, 이들 국가는 미국과 이란 사이에서 중개자(mediator)로서 제3자개입(third-party intervention)을 진행했다.

그럼에도 불구하고, 이란 핵협상에서 제3자개입과 관련된 연구는 많이 진행되지 않았으며, 제3자개입에 관해 언급할 때에도 유럽 국가들을 위주로 언급할 뿐, 러시아의 역할에 관한 언급은 거의 부재하다(Mousavian, 2018; Kasten and Gomari-Luksch, 2014; 인남식, 2015). 인남식(2015)은 중개 요인에 주목하면서, 오만과 유럽연합(EU: European Union)의 중개자 역할을 비롯해 국제사회의 공조가 이란 핵협상 타결에 기여했다고 평가한다. 반면 러시아에 대해서는 무기 금수 조치와 관련하여 중개 역할을 했다고만 서술되어 있으며, 구체적인 기여 사항에 대한 언급은 부재하다.⁵⁾ Kasten and Gomari-Luksch(2014)는 이란 핵협상에서 미국과 이란이 핵심 협상 당사자이고, UN과 IAEA가 주요 중개자였으며, EU 3국(영국, 프랑스, 독일)과 중국과 러시아는 부분적 중개자라고 정의한다.⁶⁾

반면 소수의 연구가들은 이란 핵과 관련된 다자협상의 성공에 있어서 러시아의 역할이 핵심 요인 중 하나였다고 분석한다(Kozhanov, 2018; Maloney, 2014; Puri, 2017; Özdamar, 2019). Kozhanov(2018)에 의하면 2015년 7월 JCPOA 합의 후 러시아의 크림반도 합병 후 냉간된 러미 관계에도 불구하고 오바마 대통령이 푸틴 대통령에 전화해서 감사를 포함한 사실을 봐도 이란 핵협상에서 러시아의 역할이 주요했음을 유추할 수 있

5) Ibid., p. 8.

6) Lukas Kasten, Laleh Gomari-Luksch, "An Eye for an Eye: Bargaining Theory, Mistrust, and the Iranian Nuclear Crisis," *Strukturierte Konfliktanalysen*, Vol. 2 (2014).

다.7) 2014년 3월 러시아의 크림반도 합병으로 인해 서방과 충돌이 발생하자 세르게이 라브코프(Sergey Ryabkov) 러시아 외무차관은 P5+1 참여를 재고하겠다고 했는데, 이란 핵협상에서 러시아의 참여가 중요했기에 러시아의 이런 위협은 미국에 우려스러운 요인으로 작용했다.8)

Puri(2017) 또한 러시아가 JCPOA 타결 과정에서 핵심적인 역할을 했다고 언급하고 있지만, 구체적으로 러시아가 어떤 역할을 맡았는지에 대해 설명하지는 않는다.9) 이처럼 대다수의 기존 연구는 러시아의 중개자 역할은 부분적이고 미미한 것으로 파악하거나, 역할을 했다고 하더라도 구체적으로 어떤 상황에서 어떤 역할을 했으며, 그 역할이 어떻게 회담에 기여했는지 설명하는 연구는 거의 부재하다.

그러나 Özdamar(2019)의 기대효용모델에 의하면 2005년부터 2007년 이란 핵협상에서 주요 행위자들의 입장과 예상 결과를 분석한 결과, 러시아가 어떤 입장을 택하느냐에 따라 결과가 유의미하게 달라졌다. 러시아가 보다 친이란적인 입장으로 바뀔 경우 이란에 유리한 협상이 될 가능성이 높아졌다. 미국과 이란은 협상 과정에서 비교적 일관된 입장을 유지했기 때문에, 오히려 그 중간에 있던 러시아, 중국, EU 등 다른 국가들의 입장 변화가 협상 결과에 영향을 끼쳤으며, 그 중에서 러시아의 영향력이 높았다. 러시아는 세계적 강대국일 뿐 아니라 지역 문제에서는 더욱 영향력이 크며, 이란과의 무역 관계 및 핵 능력을 고려하면 러시아의 영향력은 매우 강하다고 할 수 있다. 대표적으로 2007년 러시아와 중국은 기존 태도를 바꿔 대이란 제재를 골자로 하는 UN 안보리 결의안 1737호에 찬성했으며, 이는 이란과 미국 사이의 힘의 균형에 변화를 가져왔다.10)

7) Nikolay Kozhanov, "Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods," Chatham House, Research Paper, (February 2018), <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-02-21-russian-policy-middle-east-kozhanov.pdf> (accessed: November 27, 2022).

8) Ibid., p. 6.

9) Samir Puri, "The Strategic Hedging of Iran, Russia, and China: Juxtaposing Participation in the Global System with Regional Revisionism," *Journal of Global Security Studies*, Vol. 2, No. 4 (2017), pp. 307 - 323.

따라서 본 논문에서는 이러한 연구 결과에 착안해, 러시아가 이란 핵협상 과정에서 거의 역할을 하지 못했거나, 방해자(spoiler)였다는 기존의 인식과 달리, 러시아가 이란 핵협상 과정에서 중개자로서 기여했다고 주장한다. 러시아가 협상 과정에서 어떤 중개자 역할을 맡았는지, 러시아의 역할 변화가 이란 핵협상에 어떻게 영향을 끼쳤는지에 주목한다. 이를 통해 협상에서 중개자(mediator)의 역할에 대해 고찰해보고자 한다.

2. 협상이론 선행 연구

인간 사회에서는 크고 작은 갈등이 발생하며, 갈등 및 문제 상황이 발생할 경우 갈등 관련 당사자들은 기본적으로 폭력 및 강압, 혹은 협상 내지는 제3자개입을 통해 갈등을 관리하고자 한다. 국제사회에서도 다양한 분쟁이 발생하는데, 이를 해결하기 위해 경제적 제재, 군사적 개입, 외교적 협상을 비롯한 다양한 수단이 활용된다. 협상에는 FTA를 비롯한 경제 협상부터, 내전 종식이나 영토분쟁에 관한 협상까지 다양하고 방대한 종류가 있다. 협상은 주로 분쟁 당사자 간 진행되지만, 의견 대립이 치열하거나, 외부의 이해관계가 얽힌 상황에서는 제3자가 개입해서 중개를 진행하기도 한다. 국제 분쟁에서 가장 주목받은 방법은 협상인 반면, 제3자개입을 통한 갈등관리(conflict management)에 관한 연구는 미진한 실정이다.¹¹⁾

제3자개입은 갈등을 평화적으로 해결하는 방법으로, 국제 분쟁에서 제3자개입이 자주 발생하며, 성공적인 결과로 이어지는 경우도 많아 효과적인 국제 분쟁 해결방법으로 인정받고 있다. 대표적인 제3자개입에는 이집트와 이스라엘 사이에서 미국이 중재자로 참여한 ‘캠프 데이비드 협상’, 인도와 파키스탄 국경 분쟁인 ‘카슈미르 분쟁’에 소련이 개입한 사

10) Özgür Özdamar, “An Application of Expected Utility Modeling and Game Theory in IR: Assessment of International Bargaining on Iran’s Nuclear Program,” *All Azimuth*, Vol. 8, No. 2 (2019), pp. 205-230.

11) Jacob Bercovitch, “International mediation: A study of Incidence, Strategies and Conditions of Successful Outcomes,” *Cooperation and conflict*, No. 21 (1986), pp. 155-168.

레, 아르메니아와 아제르바이잔 간 ‘나고르노-카라바흐 분쟁’에서 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe)의 중재 사례 등이 있다. 이처럼 제3자개입은 국제기구, 지역기구, 국가 등 다양한 행위자가 할 수 있으며, 여러 행위자가 동시에 참여할 수 있다. 탈냉전기 들어 국가 간 및 국가 내 분쟁에 대한 제3자개입 빈도가 증대되며 그 중요성도 점차 커지고 있다. 그러나 국제협상에서 제3자개입에 대한 학술적 연구는 그에 비해 부진한 상황이다.

제3자개입을 통한 갈등관리에 대한 연구는 주로 사회학이나 법학에서 이루어졌으며, 국제정치학에서 제3자개입에 대한 연구는 비교적 늦게 시작되었다. 국제정치학 학문 분과에서는 국제 분쟁에서 제3자개입의 대표적인 유형인 ‘국제 중재(International Mediation)’에 관한 연구를 중심으로 발전되었으며, 1967년 Young의 연구를 비롯해 Bercovitch와 Zartman, Touval 등의 논의를 통해 발전해왔다. 그러나 다수의 제3자개입 연구는 내전을 비롯한 ‘국가 내 분쟁(intrastate)’에 집중한다. 이는 탈냉전기 발생한 분쟁 중 국가 간 분쟁보다는 국가 내 분쟁의 빈도가 높아서 그런 것으로 보인다.

핵 협상의 경우, 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄, 리비아, 남아공, 파키스탄, 북한, 이란 등 소수의 사례만 존재한다. 그러나 핵 협상은 조기에 성사되지 못할 경우, 북한처럼 핵무기 개발로 이어질 수 있으며, 현 국제체제의 핵심 중 하나인 핵비확산(NPT: Non Proliferation Treaty) 체제를 위협하고, 핵 도미노 현상이 발생할 수 있기에 핵 협상에 관한 연구도 필요하다. 또한 핵 협상은 일반적으로 핵 개발을 시도하는 국가와, NPT 체제를 수호하고자 하는 미국이 핵심 당사자가 된다. 핵 개발을 시도하는 국가는 안보에 중대한 위협을 느끼며, 미국과 대립하고 불신하는 국가일 가능성이 높다. 따라서 미국과 핵 개발국, 양 당사자만의 노력으로 핵 협상이 성사되기는 어렵고, 제3자의 개입을 필요로 한다. 그러므로 본 논문에서는 핵 협상에서 제3자개입, 그 중에서도 국제 중재에 관한 연구의 필요성을 제기하고, 이에 관한 선행 연구를 검토한다.

1) 중개자의 효과성과 역할

중개(mediation)는 협상을 통해 분쟁을 완화 혹은 해소시키는 것을 목적으로, 법적 구속력이 없는 제3자가 분쟁에 개입하는 정치적 과정이다. 그리고 중개를 하는 제3자를 중개자(mediator)라고 하며, 갈등 당사자들이 의사소통할 수 있도록 돕고, 협상 과정에서 좋은 아이디어를 제공하며 반대자들과 직접 협상하고 포섭하는 등 다양한 역할을 수행한다(Zartman and Touval, 1985).¹²⁾

그러나 중개자가 과연 협상 과정에 있어서 중요한 변수인지에 대해서는 아직 의견이 분분하다. Ott(1972), Harbottle(1979)을 비롯한 일부 학자들은 중개자는 협상 과정에서 핵심적인 결정 요인이 아니라며 중개자가 기여할 수 있는 부분을 낮게 평가한다.¹³⁾ 그러나 Carnevale and Pruitt(1992)과 Young(1967)을 비롯한 몇몇 학자들은 중개자의 존재 자체가 협상 당사자의 행동 및 갈등의 결과를 바꾸는 중요한 행위자라고 본다.¹⁴⁾ 또한 중개자가 적절한 전략을 사용하면 전체 갈등관리의 과정을 건설할 수 있기에, 중개자의 역할 및 전략이 중개의 성패에 핵심적인 요인이라고 보는 학자들도 있다(Touval, 1982).¹⁵⁾

본 논문에서도 중개자가 협상 당사자의 행동을 바꾸는데 기여하거나, 중개안을 제시하는 등의 역할을 수행함으로써 협상에 영향을 미치는 주요 요인이라고 본다. 선행 연구에 의하면, 협상 타결 가능성에 영향을 미치는 3가지 주요 요인이 존재한다. 첫 번째는 의제 가분성(issue

12) William I. Zartman and Saadia Touval, "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics," *Journal of Social Issues*, Vol. 41, No. 2 (1985), p. 32.

13) Marvin C. Ott, "Mediation as a Method of Conflict Resolution: Two Cases," *International Organization*, Vol. 26, No. 4 (1972), pp. 595-618.; Michael Harbottle, "The strategy of third-party intervention in conflict situations," *International Journal*, No. 35 (1979), pp. 118-131.

14) Peter J. Carnevale and Dean G. Pruitt, "Negotiation and Mediation," *Annual review of psychology*, Vol. 43, (1992).; Oran. R. Young, *The intermediaries*, (Princeton University Press, 1967).

15) Saadia Touval, *The peace brokers-Mediators in the Arab-Israeli conflict 1948-1979*, (NJ: Princeton University Press, 1982).

divisibility)으로, 의제를 분리할 수 있는가이다. 예를 들어 땅이 핵심 쟁점 사안이라면 분리하기 힘들다. 중개자는 쟁점 의제를 더 작은 단위로 쪼갤 수 있는지 고민하고, 제3자로서 사안에 매몰되지 않고 창의적인 대안을 제시할 수 있다. 두 번째는 사적 정보(private information)로, 협상 당사자 간 정보 비대칭성과 관련된다. 협상 당사자 각각이 보유한 사적 정보가 달라 정보의 비대칭성이 발생한다. 또한 정보를 공유하고 싶어도 서로에 대한 불신으로 공유를 꺼리는 경우가 발생할 수 있다. 이 때 중개자가 양측과 소통함으로써 정보 및 입장을 파악하고, 상대측에 이를 공유하는 역할을 담당할 수 있다. 세 번째는 약속 이행 문제(commitment problem)로, 합의된 사안이 잘 이행될지에 대한 문제이다. 협상 당사자 간 적개심 및 불신이 강하기 때문에, 합의하더라도 상대측에서 배신 가능성에 대한 우려로 합의로 이루어지기 힘든 경우가 발생한다. 이 때 중개자가 약속 이행을 보증함으로써 합의에 도달하도록 촉진할 수 있다.

이러한 중재자의 역할을 더 구체화하면 중개자는 어젠다 선정 보조, 협상 파트너 선택, 만남 장소 제공, 정보 전달, 파이 키우기, 새로운 옵션 제안 등의 행동을 할 수 있다(Bercovitch 1986; Princen 1992; Kriesberg 2001).¹⁶⁾ 연구자들은 중개자 역할 및 전략의 유형화를 시도했는데, Carnevale and Pruitt(1992)은 integration, pressing, compensation, inaction으로 구분했으며, Kressel(2007)은 reflexive, non-directive, directive 전략으로 구분했다.¹⁷⁾

그러나 가장 대표적인 유형화는 Touval and Zartman(1985)의 분류로, 중개자의 행동을 낮은 것부터 높은 정도의 개입의 연속선상에서 파악하며, communication-facilitation, procedural, directive 전략으로 구분했다.

16) Bercovitch, "International mediation: A study of Incidence, Strategies and Conditions of Successful Outcomes,"; Thomas Princen, *Intermediaries in International Conflict*, (Princeton University, 1992).; Louis Kriesberg, "Mediation and the Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict," *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 3 (Spring 2001).

17) Carnevale and Pruitt, "Negotiation and Mediation,"; Kenneth Kressel, "The strategic style in mediation," *Conflict Resolution Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (Spring 2007), pp. 251-283.

또한 이러한 전략을 사용하는 중개자의 역할을 Communicator, Formulator, Manipulator의 세 유형으로 세분화했다.¹⁸⁾ 이 중 중개자가 Manipulator 역할을 할 수 있고, 힘이 셀 때 더 효과적으로 중개가 가능해진다. 또한 Directive 전략이 협상 당사자들의 체면을 살리고 힘의 비대칭성을 줄이고, 협조적으로 바꾸는 데 효과적이었으며, 특히 적대성이 높거나 정체되었을 때 합의에 이르기 가장 성공적이었다(Carnevale and Pruitt, 1992; Young, 1972).¹⁹⁾

2) 중개자 역할 결정 요인

중개자의 역할과 전략 선정에 영향을 미치는 요인으로는 개입 동기, 이해관계, 자원과 힘 등이 있다(Bercovitch and Houston, 2000).²⁰⁾ 중개 과정에서 상당한 시간과 비용이 들기에, 이타적인 요인으로 중개를 참여하는 경우는 드물며, 특히 국가가 중개자로 나서는 경우 대부분 자국의 이익에 의해 유인된다.

중개자가 제3자개입을 결심하는 이유는 안보, 정치, 경제적 요인 등 다양하다. 안보적 요인으로는 테러 등 불안 요소가 발생할 경우, 인접국으로 확산될 가능성을 방지하기 위해 인근 국가에서 제3자개입을 시도한다. 정치적 요인으로는 비슷한 레짐 유형이거나 동일한 이념을 믿고 있는 국가가 분쟁에 휘말릴 때 제3자개입을 할 확률이 높아진다. 경제적 요인으로는 해당 국제 분쟁에 이해관계가 걸려있을 때, 주요 무역 국가이거나 석유 등 주요 자원을 보유한 국가가 국제 분쟁에 휘말릴 경우, 제3자개입 확률이 높아진다(Bove et al 2016).²¹⁾

18) Zartman and Touval, "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics,"

19) Carnevale and Pruitt, "Negotiation and Mediation,;" Oran R. Young, "Intermediaries: Additional Thoughts on Third Parties," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 16, No.1 (1972).

20) Jacob Bercovitch and Allison Houston, "Why Do They Do It like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behavior in International Conflicts," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 2 (April 2000), pp. 170-202.

이처럼 중개자는 자신의 효용을 계산해 개입하며, 중개를 통한 국제적 위신 및 영향력 향상, 안보 이익 증진 등 자신의 이익을 위해 참여한다(Altfeld and Bueno de Mesquita, 1979).²²⁾ 이 때 갈등이 중개자의 이익을 위협하는 경우는 방어적 이익으로, 중개자가 자신의 영향을 확대하려고 할 경우를 공격적 이익으로 정의한다.²³⁾ 또한 국가는 대외정책의 수단으로 제3자개입을 활용하기도 한다. 그러므로 중개자가 취하는 전략도 갈등 해결 효과에 대한 고려보단 자국의 대외정책 및 개입의 동인에 의해 정해질 수 있다(Touval, 2003).²⁴⁾

중개자 역할 선정에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 힘(power) 혹은 레버리지(leverage), 협상 당사자와의 관계 등이 있다. 여기서 힘(power)이란 중개자가 행사할 수 있는 권력을 의미하며, 주로 국가 자체의 권력, 혹은 국력을 의미한다. 그러나 권력 혹은 국력이 바로 중개자가 협상에서 행사할 수 있는 힘으로 전환되지는 않으며, 이를 보다 구체적으로 표현하면 레버리지(leverage)라고 할 수 있다.²⁵⁾

‘레버리지(leverage)’는 ‘원하는 방향으로 갈등 당사자를 움직일 수 있는 능력’으로, 중개자는 본인이 가지고 있는 레버리지 및 자원을 활용해 협상 당사자의 입장을 바꾸게 할 수 있다. 중개자가 행사할 수 있는 권력, 혹은 레버리지는 중개자가 제공할 수 있는 해결책에 대한 협상 당사자의 필요성과 민감성, 중개자가 제공할 수 있는 채찍이나 당근에 대한 협상 당사자의 이해관계이다. 레버리지는 미래에 선호할만한 대안을 제공하는 데서도 오는데 이는 인식적일 수도, 물질적일 수도 있다. 그러나

21) Vincenzo Bove et al., “Oil above Water”: Economic Interdependence and Third-party Intervention,“ *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 60, No. 7 (Summer 2016).

22) Michael F. Altfeld and Bruce Bueno de Mesquita, “Choosing Sides in Wars,” *International Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1 (March, 1979), pp. 87-112.

23) Zartman and Touval, “International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics,” p. 32.; Bercovitch, “International mediation: A study of Incidence, Strategies and Conditions of Successful Outcomes,”

24) Saadia Touval, “Mediation and Foreign Policy,” *International Studies Review*, Vol. 5, No. 4 (2003), p. 92.

25) Bercovitch and Houston, “Why Do They Do It like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behavior in International Conflicts,”

레버리지 행사에도 한계가 있는데, 중개자는 상대측의 양보를 받아낼 수 있어야 레버리지를 지니므로, 즉 상대측에 행사할 수 있는 레버리지 만큼만 다른 측에 레버리지를 지닌다(Zartman and Touval, 1985).²⁶⁾

이처럼 선행 연구에서는 중개자의 개입 동기, 중개자의 힘 및 레버리지 등이 중개자 역할 선정에 영향을 미치는 주요 요인이라고 보았다. 중개자의 개입 동기에는 중개자의 대외정책, 해당 협상에 지니는 이해관계 등이 있다. 중개자의 힘 및 레버리지에는 중개자가 해당 협상 및 협상 당사자에 지니는 권력으로, 보유한 자원, 제시할 수 있는 대안 등이 있다. 이를 다시 표현하면, 전자는 중개자의 의지, 후자는 중개자의 능력이라고 볼 수도 있다. 그러나 요인 간 중복되거나, 설명하지 못하는 부분도 존재한다. 이에 본 논문에서는 중개자 역할 결정에 영향을 미치는 요인을 중개자의 의지와 능력을 중심으로 파악하며, 기존 연구에서 설명하고 있는 요인들을 재구조화하고자 한다.

3) 중개자의 편향성

중개자가 성공적으로 중개를 하기 위해서는 중개자의 의지와 능력 외에도 중요하게 꼽히는 요소가 있다. 바로 중개자의 공정성 혹은 비편파성이다. 협상 당사자들은 중개자가 한 당사자에 더 편파적 혹은 편향적이라고 인식할 경우, 중개자를 신뢰하지 않을 수 있으며, 해당 중개자의 제안을 거부하거나 협상 참여 유인이 줄어드는 등 부정적 효과가 있을 수 있기에 전통적으로 중개자는 공정하고 비편향적이어야 한다고 인식되어 왔다(Young, 1967; Northedge and Donelan, 1971).²⁷⁾

그러나 이에 대해서는 논란이 분분하다. 위에서 서술했듯 중개자가 제3자개입을 결정하는 이유는 이타심 때문보다는 자신의 이익에 도움이 되기 때문인 경우가 많다. 애초에 중개자는 각 협상 당사자와 맺고 있는

26) Zartman and Touval, "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics,"

27) Young, *The intermediaries*; F. S. Northedge and Michael D. Donelan, *International Disputes: The Political Aspects*, (St. Martins Press, 1971).

관계 때문에 ‘비편향적’이기 매우 힘들다(Smith, 1985).²⁸⁾ 중개를 요청하는 협상 당사자 또한 중개자가 공정해서가 아니라, 중개자가 다른 측과 맺고 있는 관계와, 자신이 중개자에 행사할 수 있는 레버리지 등에 관한 비용-편익 분석을 통해 중개자의 개입이 이익이 될 것이라는 판단 하에 중개를 요청 혹은 수용한다. 중개자가 한 측의 협상 당사자와 관계가 있을 경우, 다른 측도 소통 활성화, 창의적인 대안 제시 등의 이익을 중개자로부터 기대할 수 있다. 그렇기에 중개자의 공정성이 필수적인 요소는 아니며, 효과적인 중개는 중개자가 공평할 때가 아니라 레버리지가 많을 때 가능하다(Smith, 1985; Zartman and Touval, 1985; Regan, 2002).²⁹⁾

이 외에도 약한 중개자는 비편향적이어야 하지만, 강한 중개자는 편향적이어도 효과적이며(Princen, 1992), 나아가 편향적인 중개자만 효과적이라는 연구도 존재한다(Kydd 2006, 451).³⁰⁾ 반면 Rauchhaus(2006)는 편향적인 중개자든 비편향적인 중개자든 효과적이지만, 비편향적인 중개자가 더 효과적이라고 주장한다.³¹⁾ 중개자가 지니는 편향성 및 친분 관계가 갈등 해결에 실질적으로 도움되지 않는다고 느껴지면 협상 당사자가 중개를 거부할 수 있기에, 중개자가 일정 정도의 공정성은 갖춰야 한다고 본다. 이처럼 중개자의 편향성에 대해서는 효과적인 중개를 위해 중개자의 비편향성이 중요하다는 시각과, 레버리지가 크다면 편향성 여부가 중요하지 않다는 시각이 존재하는 등, 중개자의 편향성에 관해서는 협상이론 내에서도 의견이 나뉜다. 이를 도식화하면 [그림1-1]과 같다.

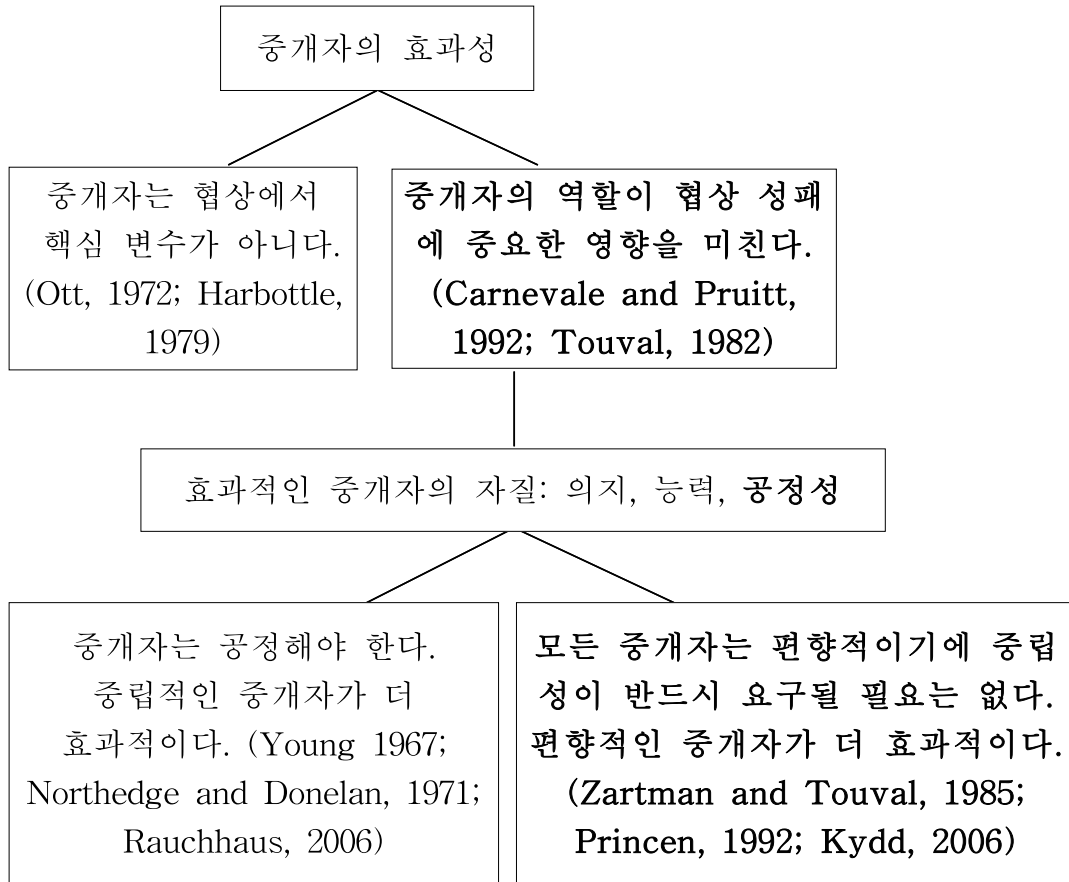
28) William P. Smith, “Effectiveness of the Biased Mediator,” *Negotiation Journal*, Vol. 1, No. 4 (Fall 1985), pp. 363-372.

29) Smith, “Effectiveness of the Biased Mediator,”; Zartman and Touval, “International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics,” p. 42.; Patrick M. Regan, “Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 1 (Winter 2002), pp 55-73.

30) Princen, *Intermediaries in International Conflict*; Andrew Kydd, “When Can Mediators Build Trust?,” *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 3 (2006).

31) Robert W. Rauchhaus, “Asymmetric Information, Mediation, and Conflict Management,” *World Politics*, Vol. 58, No. 2 (Winter 2006), pp. 207-241.

[그림 1-1] 선행연구 도식화



그러나 중개자의 편향성이 협상에 미치는 영향은 협상 구도, 중개자 수 등 조건에 따라 그 효과가 달라질 수 있다. 중개자의 편향성에 관한 다수의 선행 연구는 협상 당사자 간 권력이 비등한 대칭적 협상을 가정하지만, 현대 국제 분쟁에서는 국가 간 권력 차이가 나는 비대칭 협상도 종종 발생한다. 1945년 UN 헌장을 통해 국제법으로 전쟁을 불법화했기 때문에, 강대국일지라도 정당한 명분 없이는 일방주의적으로 타국을 침공하기 어려워졌다. 실제로 미국이 2003년 이라크 침공을 결정했을 때, 프랑스, 러시아를 비롯한 다수의 주요 국가들이 반대를 표명하기도 했다. 그렇기에 현대 국제정세에서는 국제 분쟁이 발생할 경우, 강대 행위자일지라도 무력보다는 외교적 협상을 우선적으로 시도한다.

그리고 이러한 비대칭 협상에서는 편향적인 중개자의 존재 유무가 중요할 수도 있다. Aggestam(2002)에 의하면 비대칭 분쟁에서 약소 행위자는 강한 중개자를 선호하는데, 이는 강한 중개자가 강대 행위자에 강압적인 방식을 사용할 수 있을 것이라는 기대에서 나온다.³²⁾ 이처럼 비대칭 협상에서 상대적으로 약소한 행위자가 상대적으로 강대한 행위자가 일방주의적으로 협상을 진행할 것을 우려해 자신에게 편향적인 중개자를 선호하거나, 자신에 편향적인 중개자가 부재하다고 인식할 경우, 협상을 거부하거나 지연하며 방어적으로 나올 수 있다. 그러므로 비대칭 협상에서 편향적인 중개자의 역할에 관한 추가적인 연구가 필요해 보인다. 따라서 본 논문에서는 이란 핵협상에서 러시아의 중개 사례 연구를 통해 비대칭 협상에서 편향적인 중개자의 역할을 연구해보고자 한다.

제 3 절. 연구 질문

이란 핵협상 및 협상이론과 관련해 선행 연구를 검토한 결과, 이란 핵협상에서 러시아의 역할에 관해 평가한 기존 연구가 거의 부재한 가운데, 중개자의 역할에 관해 주목한 소수의 연구가 존재하는 것을 발견할 수 있었다. 따라서 본 논문에서는 이러한 연구 결과에 기반해, 다음과 같은 연구 질문을 던진다. 본 논문의 연구 질문은 크게 3단계로 구성된다.

첫 번째로, 이란 핵협상 과정에서 러시아는 역할을 했는가? 기존 연구가 러시아의 역할에 주목하지 않은 것처럼, 협상 과정에서 러시아의 역할은 실제로 미미하였는가? 만약 아니라면 러시아는 협상 과정에서 어떤 역할을 했는가? 즉 러시아가 이란 핵협상 과정에서 맡은 역할에 대해 질문한다. 이란 핵협상과 관련된 기존 연구 중 러시아의 역할에 주목하는 논문은 거의 없으며, 러시아는 오히려 이란 핵협상을 방해하는 등 부정적인 역할을 했다고 평가한다. 그러나 협상 타결 직후 오바마 대통령

32) Karin Aggestam, "Mediating Asymmetrical Conflict," *Mediterranean Politics*, Vol. 7, No. 1 (2002), pp. 69-91.

이 악화된 미-러 관계에도 불구하고 푸틴 대통령에 러시아의 역할에 감사하다고 전했듯이, 러시아 또한 P5+1 행위자로서 이란 핵 합의 타결에 기여한 것으로 보인다. 이에 따라 본 논문에서는 러시아가 이란 핵협상 과정에서 중개자(mediator) 역할을 수행했다고 가설을 세운다.

두 번째로, 이란 핵협상 과정에서 러시아가 중개자 역할을 수행하였다면, 그 역할은 협상 과정에서 일관적이었는가? 만약 일관되지 않았다면 어떤 요인이 러시아의 중개자 역할에 영향을 미쳤는가? 두 번째 연구 질문은 이란 핵협상 과정에서 시기별 러시아의 역할 차이가 있었는지, 차이가 있었다면 그러한 차이를 만든 요인에 대해 질문한다. 본 논문에서는 러시아 역할 결정 요인으로 러시아의 국가전략 및 러시아와 미국과의 관계, 러시아의 대중동정책과 지역 국가들과의 관계, 러시아와 이란의 관계 및 러시아가 이란 핵협상에 가지는 이해관계를 가설로 제시한다.

세 번째로, 러시아의 역할이 실제로 이란 핵협상 타결에 기여하였는가? 기여하였다면 어떻게 기여할 수 있었는가? 에 관한 질문을 던진다. 마지막 질문은 이란 핵협상 과정에서 러시아의 역할이 실제로 이란 핵협상에 기여하였는지, 기여하였다면 그럴 수 있었던 원인 및 메커니즘은 무엇인지에 대해 질문을 던진다. 러시아는 이란에 우호적이며, UN 안보리의 대이란 제재를 거부하는 등 ‘편향적인(biased)’ 중개자라고 미국을 비롯한 서방 국가들의 경계를 샀다. 따라서 러시아는 협상 과정에서 역할을 거의 하지 못하거나, 오히려 방해한다는 평가를 받았다.

그러나 본 논문에서는 러시아는 중개자 역할은 2015년 JCPOA 타결에 기여하였으며, 러시아가 편향적인 중개자였기 때문에 협상에 기여할 수 있는 부분도 있었다고 주장한다. 이란 핵협상은 국력 차이가 상당한 미국과 이란 사이의 비대칭 협상이었기 때문에, 상대적으로 약소한 이란에 편향적인 러시아가 협상에 기여할 수 있었다. 이에 따라 본 논문에서는 러시아의 사례를 통해 중개자의 편향성이 협상의 진행 및 성과에 어떤 영향을 미치며, 어떤 메커니즘을 통해 미치는지를 알아보고자 한다.

제 4 절. 연구 방법

1. 단일사례연구

본 논문은 이란 핵협상에서 러시아의 중개자 역할을 분석하는 단일사례연구이다. 이란 핵협상에서 러시아가 시기별로 어떠한 중개자 역할을 맡았으며, 시기별로 러시아의 역할 선정에 영향을 미친 요인이 무엇이었는지를 살펴본다. 이를 통해 편향적이라고 인식된 러시아가 어떻게 이란 핵협상에 기여할 수 있는지를 분석하고자 한다. 이처럼 이란 핵협상에서 러시아의 중개자 역할을 심화 연구함으로써, 이란 핵협상과 관련된 기존 연구와, 중개자와 관련된 기존 협상이론 연구를 보완하고자 한다.

특히 협상이론의 제3자개입 중 중개자에 관한 기존 연구에서, 중개자의 효과성 및 편향성과 관련된 논의를 보완하고자 한다. 일부 연구에서는 중개자는 공정해야 하며, 한쪽 협상 당사자에 편향적인 중개자는 효과가 떨어진다고 주장한다. 반면 다른 연구에서는 편향적인 중개자도 중립적인 중개자만큼 효과적이거나, 오히려 특정 경우에는 더 효과적이라며, 중개자의 편향성이 문제가 아니라고 주장한다.

이처럼 경쟁하는 가설 및 이론들 속에서 본 논문은 이란 핵협상에서 러시아의 중개자 역할에 대한 사례 연구를 통해 편향적인 중개자도 효과적일 수 있으며 중개자의 존재가 협상 성패에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 밝혀, 기존의 협상 연구에서 중개자의 효용성 및 편향성을 비롯한 논의를 보완하고자 한다.

이러한 목적을 위해 본 논문은 질적 연구를 진행하며, 이란 핵 문제와 관련해 이란 핵 위기가 발발한 2002년부터, P5+1 형태의 다자협상이 시작된 2006년을 거쳐, JCPOA가 타결된 2015년까지의 이란 핵협상 전개 과정을 시기별로 나누어 러시아의 편향적인 중개자 역할이 어떻게 변화해 왔으며, 그 변화의 주된 요인이 무엇이었는지 살펴보고자 한다.

2. 참고 자료

이를 위해서 본 논문에서는 다음과 같은 1차 자료 및 2차 자료를 참고한다. 우선 1차 자료로 푸틴을 비롯한 러시아 고위직의 이란 핵협상 관련 발표 및 담화를 살펴봤다. 이는 크렘린 웹사이트, 외무부 웹사이트 등 정부 공식 자료와 타스(TASS) 통신을 비롯해 러시아 관영 및 민영 언론사들의 기사를 참고했다. 그리고 러시아의 싱크탱크인 ‘발다이 클럽(Valdai Club)’의 보고서 등 러시아에서 발간된 자료를 살펴보았다.

마찬가지로 이란, 미국, 중국, 영국, 프랑스, 독일 등 중개자로 참여한 P5+1 국가들의 입장 및 역할과 관련해, 뉴욕타임즈(New York Times), 로이터(Reuters), 차이나데일리(China Daily) 등의 기사를 살펴보았다. 또한 오바마 대통령 회고록 ‘약속의 땅(A Promised Land)’을 비롯해 웬디 셔먼(Wendy R. Sherman) 미 국무차관의 회고록, 이란 핵협상가 모사비안(Seyed Hossein Mousavian)의 회고록을 참고했다.³³⁾

그리고 중동 지역의 지역 질서 및 국가들의 입장을 파악하기 위해 알자지라(Al Jazeera) 등의 중동 언론사를 참고하였다. 이 외에도 UN 안보리의 대이란 제재 결의안 원문, IAEA 보고서, ACA의 이란 핵협상 정리 자료 등 2차 자료를 중심으로 이란 핵협상에서 각 국가의 역할 및 입장, 시기에 따른 변화 과정을 파악했다.

이에 더해 기존의 이란 핵협상 관련 연구를 진행한 논문 및 보고서 등 2차 자료를 검토해 러시아의 역할을 중심으로 입체적으로 이란 핵협상을 재구성했다. 이 때 러시아가 수행한 중개자의 역할 파악을 위해 협상이론과 제3자개입, 중개자 관련 기존 연구를 참고했다. 이러한 다양한 1, 2차 자료들을 통해 이란 핵협상에서 러시아의 중개자 역할에 대해 심도 있는 연구를 진행하고자 하였다.

33) Barack Obama, *A promised Land*, (Crown, 2020).; Wendy R. Sherman, *Not for the faint of Heart*, (Public Affairs, 2018); Seyed Hossein Mousavian, *Iran and the United States: An Insider's View on the Failed Past and the Road to Peace*, (I.B. Tauris, 2015).

3. 연구 구성

본 논문은 이란 핵협상에서 러시아의 역할을 시기별로 나눠 과정을 살펴보는 단일사례연구로, 다음과 같이 구성된다. 1장은 서론으로, 연구 배경과 연구 질문을 제시하고, 그리고 연구 질문과 관련된 선행 연구를 검토한다. 본 논문은 이란 핵협상에서 러시아의 역할이 무엇이었는지에 대한 질문에서부터 시작하며, 이를 3가지 연구 질문으로 구체화한다.

2장에서는 본 논문의 이론적 배경을 검토한다. 논문에서 사용하는 주요 개념인 편향성을 정의하고, 중개자의 편향성과 중개자 역할 결정 요인과 관련된 이론을 검토하고 본 논문에 맞추어 재구성한다. 이를 바탕으로 본 논문의 이론적 분석틀을 제시한다.

3장에서는 이란 핵협상과 관련해 역사, 전개 과정을 비롯해 기본 개요를 살펴본다. 그 다음으로 러시아 외의 이란 핵협상의 주요 행위자들의 입장을 살펴본다. 협상의 핵심 당사자인 이란과 미국, 나머지 P5+1 국가들의 입장과 UN 안보리의 활동, 그리고 P5+1은 아니지만 중개자로 참여했던 IAEA의 역할에 대해 알아본다. 마지막으로 본 논문의 연구 대상인 러시아의 입장을 러시아의 국가전략, 대중동정책, 이란과의 관계를 통해 알아본다.

4장에서는 시기별로 이란 핵협상 과정을 나눈 후, 각 시기별로 이란 핵협상 진행 과정과, 그 속에서 러시아의 역할이 무엇이었으며 그러한 역할에 영향을 끼친 요인은 무엇이었는지에 대해 탐구한다. 이를 통해 편향적인 중개자로 여겨진 러시아가 어떻게 이란 핵협상에 기여할 수 있는지를 분석한다.

마지막으로 5장은 결론 부분으로, 논문의 핵심 내용을 정리하고, 논문의 의의와 한계에 관해 서술하며 글을 끝맺는다. 본 논문은 국제정치학적, 이론적, 정책적 함의를 목표로 했으며, 특히 한반도의 북핵 협상에 대한 함의를 찾고자 했다. 나아가, 미국과 중국 사이 끼인 중간국인 한국이 맡을 수 있는 중개자의 역할이 있을지에 대해서도 고민하는 시간이 되었으면 한다.

제 2 장. 연구의 이론적 배경

제 1 절. 개념과 정의

1. 제3자개입 정의 및 유형

제3자개입은 무력을 사용하거나 법을 적용하지 않고 분쟁을 해결하기 위해 분쟁당사자가 개인, 단체, 국가, 기구 등에 도움을 요청하거나 그들의 도움 요청을 수용하는 갈등관리의 과정이다. 그런 의미에서 제3자는 직접적으로 갈등 당사자가 아님에도 갈등관리를 위해 분쟁에 개입하는 행위자를 의미한다(Bercovitch, 1986).³⁴⁾

제3자개입은 개입 정도에 따라 다양한 유형이 존재하며, 대표적으로 화해(conciliation), 조정(consultation), 중개(mediation), 중재(arbitration), 평화유지(peace keeping) 등이 있다(Fisher, 1978).³⁵⁾ 화해 및 조정은 낮은 단계의 개입으로, 양 당사자 사이에서 화해를 돕고, 의견을 조율하는 조정의 역할을 한다. 중개는 이런 역할에 더해 합의안을 제시하기도 하는 보다 적극적인 형태의 개입이다. 중재는 제안한 합의안이 법적 효력을 가지는 구속력 있는 개입이다 마지막으로 평화유지는 분쟁 지역에 UN의 평화유지군 파병처럼 군사력이 개입되는 가장 강력한 형태의 제3자개입이다.

그러나 아직 국내에서는 국제 분쟁에서 제3자개입에 관한 이론 연구가 활발하지 않아 용어가 통일되지 않았으며, 중개(mediation)와 중재(arbitration)를 혼용하기도 한다. 중개와 중재의 가장 큰 차이는 법적 구속력의 여부로, 제3자가 분쟁 조정안을 냈을 때 이를 최종적인 효력이 있는 것으로 받아들이면 중재(arbitration)라고 하고, 단지 권고적 효력만

34) Bercovitch, "International mediation: A study of Incidence, Strategies and Conditions of Successful Outcomes,"

35) Ury R. Fisher, International mediation: A working guide. (New York: International Peace Academy, 1978).

있고 당사자가 이를 참고만 하는 것을 중개(mediation)라고 한다.³⁶⁾ 국가 간 갈등 상황 발생 시 국가들은 일반적으로 구속력이 있어 국가 주권을 침해할 수 있는 중재(arbitration)보다는 구속력이 없는 중개(mediation)를 선호한다. 그러므로 국제 분쟁 해결을 위한 대부분의 제3자개입은 엄밀한 의미에서는 중재(arbitration)가 아닌 중개(mediation)라고 해야 한다(이동휘, 2018).³⁷⁾

따라서 본 논문에서는 Zartman and Touval(1985)의 분류에 따라 법적 구속력이 없는 적극적인 형태의 제3자개입을 ‘중개(mediation)’로 통칭한다.³⁸⁾ 이 때 중개는 협상을 통해 분쟁을 완화하거나 해소하는 것을 목적으로 분쟁에 개입하는 정치적 과정으로, 기본적으로 평화로운 갈등 해결을 목표로 한다.

중개를 하는 제3자를 ‘중개자(mediator)’로 통칭한다. 중개자는 갈등 당사자들이 서로의 모습과 태도를 바꾸는 것을 강조하며, 의사소통을 할 수 있도록 돕는다. 협상 과정에서 좋은 아이디어를 제공하고 반대자들과 직접 협상하고 포섭하는 역할을 하기도 한다. 중개자는 협상 당사자들의 의도를 제약하지는 못하지만, 당사자들에게 협상을 통하는 것이 다른 행동 대안보다 우월하다는 것을 인식시켜 당사자들이 자율적으로 갈등을 해소하며 당사자들이 모두가 수용할 수 있는 안에 합의하도록 유도하고, 때로는 자신이 중개안을 작성하여 협상 당사자들의 수락을 요구하기도 한다.

2. 원샷과 합의가능영역

36) 신범철, “한국은 중재자가 아니었다, ‘북 달래는 역할’ 계속 될 경우엔...[청년이 묻고 우아한이 답하다],” 동아일보, 2019년 3월 14일, <http://www.donga.com/news/article/all/20190314/94539322/1> (검색일: 2022년 10월 22일).

37) 보다 자세한 설명은 다음을 참고. 이동휘, “협상론의 관점에서 본 한국의 ‘중재외교’,” *JPI Research Series* No. 43 (2018), pp. 371-374.

38) Zartman and Touval, “International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics,” p. 32.

협상 참가자들은 협상에서 타협과 양보가 가능한 자신의 최소와 최대의 협상 범위(mini-max bargaining space)를 지니며, 이 때 이 범위를 ‘윈셋(win-set)’이라고도 칭한다. 윈셋은 퍼트남(Robert D. Putnam)이 ‘양면게임’ 이론에서 명명한 개념으로, 협의의 의미로는 국내에서 비준을 받을 수 있는 국제협상에서 협상 대표자의 협상 범위이다(Putnam, 1988).³⁹⁾ 그러나 광의의 개념으로 협상 참가자의 최소와 최대의 협상 범위를 의미하는 용어로도 확대되어서 사용되기도 한다. 본 논문에서도 각 협상 당사자가 상정하는 최대-최소 협상 범위를 ‘윈셋’으로 표현한다.

이 윈셋이 겹치는 부분으로, 협상에서 성공적 합의가 이루어질 수 있는 범위를 ‘합의가능영역(ZOPA: Zone of Possible Agreement)’라고 칭한다.⁴⁰⁾ 협상은 기본적으로 ZOPA가 있어야 진행될 수 있으며, ZOPA가 없거나 좁다면 협상은 결렬되거나 정체될 수 있다. 협상 과정은 ZOPA 내에서 최대한 자신이 유리한 지점에서 협상이 타결되게 하거나, 상대방의 윈셋을 늘려 ZOPA를 확장하는 과정으로, 양측이 ZOPA 사이에서 합의에 도달하면 협정이 체결된다. 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

[그림 2-1] 협상 당사자의 윈셋과 합의가능영역⁴¹⁾



39) Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, (Summer 1988), pp. 427-460.

40) 신범식·박상연, “러시아와 중국의 나진항 3호부두 사용권 협상전략 비교,” 『중소연구』 제39권 제2호 (2015), pp. 160-161.

41) 이달곤, 협상론, (경기: 법문사, 2005), p. 534. 이우형·정재희·정재웅, “문화재 보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입 방안 연구 풍납토성 갈등사례의 하비브(Habeeb) 이론에 의한 협상력 분석,” 『한국도시설계학회』 제15권 제1호 (2014), p. 39에서 재인용.

양측의 입장이 상이해 ZOPA가 형성되지 않거나, 매우 좁아 협상이 정체된다면, 협상 당사자는 중개자의 개입을 요청 내지 수용할 수 있다. 중개자는 자신이 가진 협상력을 활용하여 협상 당사자들의 윈셋의 범위를 확대함으로써 ZOPA를 형성하거나 확대하는 데 기여할 수 있다. 이에 본 논문에서는 러시아가 중개자로서 협상 양측의 윈셋 및 ZOPA를 형성, 확대하기 위해 한 역할을 시기별로 분석하고자 한다.

제 2 절. 중개자 이론

1. 중개자 역할 종류

중개자가 택할 수 있는 역할과 전략에 대해서는 다양한 기존 연구가 존재한다. 그러나 가장 대표적인 유형화는 Zartman and Touval(1985)의 분류로, 중개자의 행동 및 전략을 낮은 것부터 높은 정도의 개입의 연속선상에서 파악하며, 소통촉진(communication-facilitation), 절차적(procedural), 직접적인(directive) 전략으로 구분했다. 또한 이러한 전략을 사용하는 중개자의 역할을 소통자(Communicator), 형성자(Formulator), 조절자(Manipulator)의 세 유형으로 세분화했다.⁴²⁾

소통자(Communicator)는 가장 낮은 수준의 중개자로, 협상 초기 단계 혹은 정체 단계에서 소통을 가능하게 하거나 갈등 당사자들에게 서로의 제안을 전달하는 역할을 한다. 새로운 제안을 제시하기보다는 소통을 촉진(communication-facilitation)하는 전략을 활용하며, 비교적 수동적인 역할으로 협상 과정에서 약한 통제력을 지닌다.

형성자(Formulator)는 좀 더 강한 통제력이 있으며 절차적인(procedural) 전략을 사용하며 협상 과정 상에서 회의의 의제, 장소, 횟수 등을 결정하거나 영향을 끼친다. 정보 분배 정도, 협상 당사자 간 소통

42) Zartman and Touval, "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics,"

등도 통제할 수 있으며, 때로는 갈등 사안을 재정의해 새로운 시각으로 볼 수 있게 해 협상을 촉진하는 역할을 한다.

조절자(Manipulator)⁴³⁾는 가장 적극적인 개입을 하는 중개자로, 직접적인(directive) 전략을 구사한다. 협상 당사자에 인센티브를 제공하거나 압박을 가함으로써 협상 과정의 내용에 영향을 끼칠 수 있으며, 자신이 원하는 방향으로 갈등 당사자들을 조종할 수 있는 설계적 권력을 가진 중개자이다(Bercovitch and Houston, 2000).⁴⁴⁾

하나의 중개자가 동시에 여러 역할 및 전략을 활용할 수 있으며, 상황에 따라 시기별로 다른 역할을 맡을 수도 있다. 이는 중개자의 능력 및 의지, 협상 당사자들과의 관계, 지역 질서 및 국제적 상황 등에 의해 달라질 수 있다. 본 논문에서는 시기별로 러시아가 어떤 중개자 역할을 수행했는지 살펴본 후, 시기별 러시아가 해당 역할을 할 수 있었던 요인에 대해 알아보도록 한다.

2. 중개자 역할에 영향을 미치는 요인

1) 협상 당사자의 윈셋

중개자의 의지 및 능력이 충분하더라도, 협상 당사자들이 협상할 의지가 없으면 중개자가 할 수 있는 역할은 상당히 제한된다. 그러므로 우선 중개자가 역량을 발휘하기 위해서는 우선 협상 당사자들이 협상을 할 의향이 있고, 서로 양보 및 타협을 통해 합의가 가능한 영역, 즉 ZOPA가 형성되어야 한다. 그러므로 협상 당사자들의 최대-최소 협상 범위인 윈셋이 중요하고, 이는 중개자의 역할에 영향을 미친다. ZOPA가 형성되지 않거나 매우 좁다면 중개자의 역할은 매우 한정적일 것이고, ZOPA가

43) Manipulator에 대한 통일된 번역어가 없기에, 본 논문은 manipulator를 ‘협상조절자’라고 번역한 이달곤·전주상의 논문을 참고해 조절자로 번역하였다. 이달곤·전주상, “지방자치단체장의 갈등조정 : 서울시 『시민과 시장의 토요 데이』 분석,” 『행정논총』 제40권 제3호 (2002), p. 7.

44) Bercovitch and Houston, “Why Do They Do It like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behavior in International Conflicts,”

형성되었다면 그 사이에서 타협 가능한 합의 지점을 찾기 위해 중개자가 할 수 있는 역량을 발휘할 수 있다.

다만, 협상 당사자들 간 협상 의지가 있다면, ZOPA가 형성되지 않을 때 오히려 중개자의 필요성이 클 것이고, 합의 가능한 영역이 넓어질수록 오히려 당사자들 간 합의가 용이해지기에 중개자의 필요성이 적어지는 역설이 있을 수 있다. 따라서 협상에서도 단계별로 중개자의 역할에 차이가 있을 수 있으며, 협상 당사자의 협상 의지 및 원셋에 의해 중개자들이 기여할 수 있는 범위가 강화되기도, 약화되기도 한다.

이란 핵협상 과정에서도 미국이 외교적 협상보다 군사적 해법을 선호했을 때, 미국과 이란 사이에서 유럽 국가들의 중개가 중요해지며 영향력을 행사할 수 있었으나, 미국이 외교적 협상을 우선시하며 유럽의 입장과 비슷해질수록 오히려 중개자로서 유럽의 영향력은 감소한 바 있다. 그럼에도 불구하고 미국과 이란이 심한 적대감으로 서로를 불신하고 대화를 거부할 때, 중간에서 외교적 협상을 추진한 행위자는 유럽이었으며, 추후 P5+1 협의체가 생기고 나서도 미국과 이란 사이에서 의사를 전달하고, 서로의 양보를 요구하며 협상 당사자들의 원셋을 확대하고, 회담 장소를 제공한 행위자는 유럽과 러시아를 비롯한 중개자들이었다.

2) 중개자의 의지 및 능력

협상 과정에서 중개자의 협상력은 중개자가 택할 수 있는 역할 및 전략의 중요한 결정 요인이다. 중개자의 협상력은 중개자의 의지 및 능력과 연관된다. 본 논문에서는 중개자의 협상력을 하비브(William M. Habeeb)의 협상력 이론을 확대해 적용하고자 한다. Habeeb(1988)는 협상 과정에서 권력을 3가지 유형으로 구분했는데, 총체적인 구조적 권력(aggregate structural power), 이슈별 권력(issue-specific structural power), 그리고 행태적인 권력(behavioural power)이다.⁴⁵⁾

45) William M. Habeeb, *Power and tactics in international negotiation*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988).; 신범식·박상연, “러시아와 중국의 나진항 3호부두 사용권 협상전략 비교,” pp. 158-159.

총체적인 구조적 권력은 국제사회에서의 권력과 비슷하며 군사, 경제, 문화 등 모든 자원을 바탕으로 나오는 국가 전체의 국력을 의미한다. 일반적으로 보유한 전체 자원이 많을수록 협상에 많은 자원을 가용할 수 있어 보상 및 강압을 할 수 있는 능력이 커지기에, 강대국이 협상에서 유리한 위치를 차지하기 용이하며, 중개자로서도 적극적으로 영향력을 행사할 수 있다.

반면 이슈별 권력은 해당 의제에 대하여 가지고 있는 권력으로, 특정 영역에서 권력과 위상, 특정 협상에서 쓸 수 있는 자원과 관련되어 있다. 이슈별 권력은 협상 당사자와의 관계, 협상 당사자에 행사할 수 있는 보상과 강압 능력, 해당 사안에 대한 전문성과 신뢰도, 정보력 등이 있으며, 이를 레버리지라고 할 수 있다. 이처럼 전체 권력은 동일하더라도 의제별로 행사할 수 있는 권력은 달라진다. 또한 같은 사안에 대해서도 해당 국가의 의지나 관심도에 따라 달라질 수 있다. 마지막으로 행태적인 권력이 있으며, 이는 협상을 유리하게 이끌기 위해 사용하는 전술을 의미한다(전재성, 2002).⁴⁶⁾

이를 정리하면 다음과 같다. 협상 과정에서 중개자의 역할 및 전략에 영향을 주는 요인은 크게 협상 당사자 요인과, 중개자의 의지 및 능력 요인이다. 협상 당사자 요인은 협상 당사자들의 협상 의지, 협상 범위인 원셋이 있다. 중개자의 의지 요인에는 러시아의 국제질서 인식과 지역질서 인식에 따른 러시아의 국가전략 및 대중동정책, 러시아의 이란 핵협상 관련 이해관계 등이 있다. 중개자의 능력 요인에는 러시아의 총체적 구조적 권력을 보여주는 국력, 사안별 권력으로 볼 수 있는 협상 당사자인 미국, 이란과의 관계와 그로부터 나오는 보상과 강압 능력인 레버리지, 그리고 이러한 힘을 구체적으로 활용하는 전술인 행위의 힘이 있다.

이에 따라 본 논문에서는 중개자의 역할 및 전략에 영향을 주는 요인을 다음과 같이 재구조화한다. 첫 번째로 협상 당사자인 미국과 이란의 원셋이다. 미국의 원셋에 영향을 미치는 요인으로 시기별 미국 행정부의 대외정책 및 대중동정책, 이란에 대한 입장과 핵협상 관련 목표를 살펴

46) 전재성, “협상이론의 관점에서 본 남·북·미 3국간관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소 분석,” 『국제·지역연구』 제11권 제2호 (2002), pp. 1-22.

본다. 마찬가지로 이란의 원샷은 이란 최고지도자 및 행정부의 대미정책 및 핵협상 관련 목표를 중심으로 살펴본다.

두 번째는 중개자의 의지 및 능력 요인으로, 3단계로 세분화한다. 우선 러시아의 국력 및 국제정세 인식과 국가전략, 그리고 협상 당사자이자 강대국인 미국과의 관계를 살펴본다. 그 다음으로, 이에 따른 러시아의 대중동정책과 지역 국가와의 관계를 살펴본다. 그 이후 범위를 좁혀서 러시아와 이란의 관계, 특히 러시아가 이란 핵협상에 지니는 이해관계를 살펴본다.

마지막으로 이를 기반으로 러시아가 시기별 협상에서 어떤 중개자 역할을 수행했는지를 살펴본다. 이를 정리하면 [표 2-1]과 같으며, 이에 따라 4장의 구성은 다음과 같다. 협상 시기별로 전개 과정을 개략적으로 살펴보고, 그 과정에서 러시아의 역할을 알아본다. 그리고 그러한 역할을 맡은 요인을 1) 미국과 이란의 원샷 2) 러시아의 국가전략 및 러미관계 3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서 4) 러시아와 이란의 관계를 중심으로 이란 핵협상에서 러시아의 중개자 역할을 분석한다.

[표 2-1] 중개자 역할 결정 요인

<p style="text-align: center;"><중개자 역할 결정 요인></p> <p>1. 협상 당사자의 원샷</p> <p>2. 중개자의 의지 및 능력</p> <p>1) 의지 - 개입 동기 - 국가전략 및 지역정책</p> <p>2) 능력 - 총체적인 구조적 권력: 국력 - 이슈별 권력: 레버리지 - 행태적인 권력: 전술</p>	<p>⇒ 재구성</p>	<p style="text-align: center;"><러시아 중개자 역할 결정 요인></p> <p>1) 미국과 이란의 원샷 - 미국과 이란의 목표 및 전략</p> <p>2) 러시아의 국가전략 및 러미관계 - 러시아의 국력 - 러시아의 개입 동기 및 국가전략</p> <p>3) 러시아의 대중동정책, 지역 질서 - 러시아와 지역 국가들과의 관계</p> <p>4) 러시아와 이란의 관계 - 러시아의 레버리지</p>
---	------------------	---

3. 중개자의 편향성과 비대칭 협상

1) 편향성 정의

‘편향적(biased)’이란 단어에 관해서도 논란이 존재한다. 어떤 경우에 중개자가 중립적이지 않고 편향적이라고 할 수 있는가? 모든 중개자는 자신의 이해관계를 갖고 협상에 참가하기 때문에 ‘중립적’일 수 없다는 기존 연구도 있다. 중개자가 협상 당사자 사이에서 기계적으로 정확한 평등을 지킬 수는 없으며, 비교적 중립적이라고 인식되는 UN에서조차 미국의 입장이 더 반영된다는 연구도 존재한다(조동준, 2004).⁴⁷⁾

이란 핵협상의 경우, 이란의 평화적 핵 개발 주장과 미국의 핵 프로그램 중단이라는 충돌하는 입장 속에서, EU는 이란의 핵 프로그램 중단에 가까운 입장이라 미국에 편향적인 중개자였다고 볼 수 있으나, 일반적인 인식으로는 나름 ‘공정한’ 중개자였다고 평가받는다. 반면 러시아는 평화로운 핵 개발 권리를 지지하되 군사적 용도로 전용되는 것을 방지하는 중간 정도의 입장을 고수했으나, 서방의 시각에서는 이란의 입장에 동조하는 ‘편향적’인 중개자라는 평가를 받았다. 따라서 ‘편향성’을 어떻게 보느냐에 따라서도 같은 대상에 대한 평가가 달라질 수 있다.

그럼에도 불구하고, 비교적 중립을 지키며 양 협상 당사자의 입장을 모두 반영하려고 하는 중개자와, 한 협상 당사자의 입장을 더 지지하거나 그 과정에서 개인적인 이해관계를 우선으로 추구하는 중개자의 편향성의 정도에는 차이가 있으며, 후자를 보다 편향적인 중개자라고 칭할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 한 협상 당사자의 입장에 더 가까운 입장을 지지하거나, 내지는 해당 협상 당사자와 개인적인 이해관계가 얽혀 있어 입장을 같이하는 중개자를 ‘편향적인(biased)’ 중개자라고 정의한다. 이란 핵협상에서 러시아는 자국의 이익을 중시하며 이란과 협력하는 모습을 보였기에, ‘편향적인 중개자(biased mediator)’라고 칭한다.

47) 조동준, “국제연합총회에서 미국의 영향력 분석,” 『한국정치학회』 제38권 제2호 (2004), pp. 327-353.

2) 비대칭 협상 정의

비대칭 협상은 협상의 핵심 당사자인 양국의 국력의 상당한 차이가 있어 불균형할 때를 일컫는다(Habeeb, 1988). 이 때 본 논문에서는 상대적으로 강한 행위자를 강대 행위자, 상대적으로 약한 행위자를 약소 행위자로 칭한다. 이란 핵협상의 경우, 협상 당사자인 미국은 초강대국이자 패권국이고, 이란은 지역 강국이긴 하지만 미국에 비해 상대적으로 약한 국력을 가지고 있었다. 국력의 주요 구성요소에는 군사력과 경제력이 있으며, 군사력의 주요 지표인 세계군사력지수(GFP, Global Fire Power)에 의하면 미국은 2000년대 내내 1위를 차지했으며, 이란은 최고 순위 7위, 대다수의 기간 16위를 기록했다.⁴⁸⁾ 경제력의 경우 세계은행의 국가별 명목 GDP 데이터를 참고하면, 미국은 2002년 기준 \$10조, 2015년 기준 \$18조인데 비해 이란은 2002년 기준 \$1300억, 2015년 기준 \$4000억으로 10배 가량의 상당한 차이를 보인다.⁴⁹⁾

따라서 미국과 이란의 국력 차이가 상당했기에 이란 핵협상은 비대칭 협상이라고 볼 수 있으며, 이 때 강대 행위자는 미국, 약소 행위자는 이란이다. 약소 행위자였던 이란은 협상 중개자였던 P5+1 국가들 중 가장 자신의 입장에 가까웠던 러시아의 입장에 영향을 받았으며 협상에서 자신의 목소리가 더 반영될 수 있을 것이라 기대해 협상 참여의 유인이 있었다. 이는 러시아가 일반적으로 이란에 ‘편향적인(biased)’ 중개자였다고 인식되었음에도 불구하고, 중개자로서 영향력을 행사할 수 있었음을 보여준다. 이에 본 논문에서는 비대칭 협상에서는 편향적인 중개자의 존재가 협상을 촉진할 수 있다고 주장하고, 그 과정을 연구하고자 한다.

48) Global Fire Power, “GlobalFirepower.com Ranks,” January 3, 2021, <https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php> (accessed: October 22, 2022).

49) 통계청, “국내총생산,” KOSIS, 2022년 9월 29일, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&conn_path=I2&tblId=DT_2KAA903 (검색일: 2022년 11월 22일).

제 3 절. 이론적 분석틀 및 구성

1. 비대칭 협상에서 편향적인 중개자의 역할

앞장의 개념적 정의와 중개자 이론을 바탕으로, 본 논문은 비대칭 협상에서 편향적인 중개자가 영향을 미치는 메커니즘에 대해 다음과 같은 이론적 분석틀을 구성하였다. 우선 편향적인 중개자의 역할 및 영향력을 협상 단계별로 세분화했다. 협상 단계는 기본적으로 협상 초기, 중기, 말기로 나눌 수 있다. 협상 초기는 협상이 막 시작될 무렵, 혹은 분쟁이 발생했으나 아직 협상 체제가 온전히 갖춰지지 않았을 무렵을 지칭한다. 협상 중기 단계는 협상이 진행되는 과정 전반을 아우르며, 협상 초기와 협상 말기 단계 사이의 중간 과정을 의미한다. 협상은 상황에 따라 단기간에 타결될 수도, 수년을 넘어 오래 걸릴 수도 있다. 협상 말기 단계는 협상 타결에 거의 다다른, 협상이 마무리되는 무렵으로, 대부분의 사안이 큰 틀에서는 합의가 되었으며, 세부적인 내용에 대해 조율하는 시점이다.

1) 협상 초기 단계

협상 초기 단계에 편향적인 중개자는 협상 당사자들 간 불신을 약화하는 데 기여함으로써 협상을 촉진한다. 비대칭 협상에서 약소 행위자는 강대 행위자에 두려움, 불신, 배신에 대한 우려 등이 존재한다. 그렇기에 자국에 우호적인 중개자가 존재한다면 협상에서 자국의 이익을 좀 더 반영해줄 것이라고 기대하며, 상대의 배신을 방지하는 역할을 해줄 수 있다고 신뢰한다. 만약 이런 중개자가 없다면 일방적으로 불리하다고 생각해서 협상을 거부하거나 방어적인 태도로 나올 가능성이 존재한다.

강대 행위자도 중개자 없이 협상이 정체되느니 비록 편향적이더라도 상대를 협상 테이블로 데려올 수 있다고 생각하면 편향적인 중개자를 수용한다. 또한, 편향적인 중개자를 협상에 참여시키지 않을 때 방해자가 될 수 있다고 생각하면 협상에 중개자로 참여하는 것을 수용할 수 있다.

중개자는 협상의 중개자로 개입하는 것이 자국의 이익에 부합한다고 생각하면 개입을 결정한다. 이 때 이익은 공격적 이익과 방어적 이익으로 나눌 수 있으며, 공격적 이익은 협상에 중개자로 참여함으로써 얻을 수 있는 이익이고, 방어적 이익은 협상에 참여하지 않았을 때 발생할 수 있는 손실을 방지하기 위한 것을 의미한다. 중개자는 이처럼 자국의 이익을 위해 협상에 개입할 가능성이 높으며, 특히 한 측에 편향적인 중개자는 협상 자체보다는 자국의 이익 극대화에 집중할 가능성이 있기에 위험 부담은 존재하지만, 위에 언급했듯 이를 상회할 수 있는 이익이 있다면 협상 당사자들도 중개자의 개입을 수용할 수 있다.

중개자는 양측과 만남을 통해 각 협상 당사자의 입장을 파악하고, 서로에게 상대에 대한 정보를 전달해 합의가능영역(ZOPA)의 형성 가능성을 모색할 수 있다. 또한 중개자는 양측과 모두 소통함으로써 정보 비대칭성 및 사적 정보(private information)를 개선하는 역할을 할 수 있다(Kydd, 2006). 이처럼 편향적인 중개자는 협상 초기 양측의 불신을 완화하고 소통을 촉진해 협상이 진전될 수 있게 한다.

2) 협상 중기 단계

협상이 진행되면서 양측의 입장 차이가 심할 경우, 협상이 정체되기도 한다. 이 때 중개자는 약소 행위자에 가지고 있는 레버리지를 활용해 약소 행위자에 보상과 강압을 활용해 협상을 촉진할 수 있다. 보상으로는 경제적 유인, 중개자와의 관계 강화 등의 협상 참여 유인이 있고, 강압으로는 협상 정체가 지속될 경우 제재 부과, 중개자와의 관계 악화, 군사적 해결책 위협 등으로 협상 불참 시 비용을 높이는 방법이 있다.

중개자가 강대 행위자와도 관계를 맺고 있을 경우, 강대 행위자에도 일정 부분 영향력을 행사해 강대 행위자가 입장을 완화하거나 협상에 적극적으로 임하도록 촉구할 수 있다. 중개자가 어느 행위자에 보상 및 강압 방식을 활용할 것인지는 양 협상 당사자 중 주요 정체의 원인이 된다고 생각하는지 등에 영향을 받으며, 중개자가 양측과 맺고 있는 관계에

따라 달라질 수 있다. 또한 중개자는 의제를 분리함(issue divisibility)으로써 협상 당사자들의 협상 범위를 넓혀 ZOPA를 확대할 수 있다.

협상 중기 단계는 협상 초기와 말기를 제외한 과정을 모두 아우르기에, 협상에 따라 길어질 수 있으며, 다양한 상황이 발생할 수 있다. 각 상황에 맞춰 중개자는 정보 전달하기, 의제 정하기, 회담 장소 제공하기, 보상과 강압 방식 활용하기 등 다양한 전략을 활용할 수 있다.

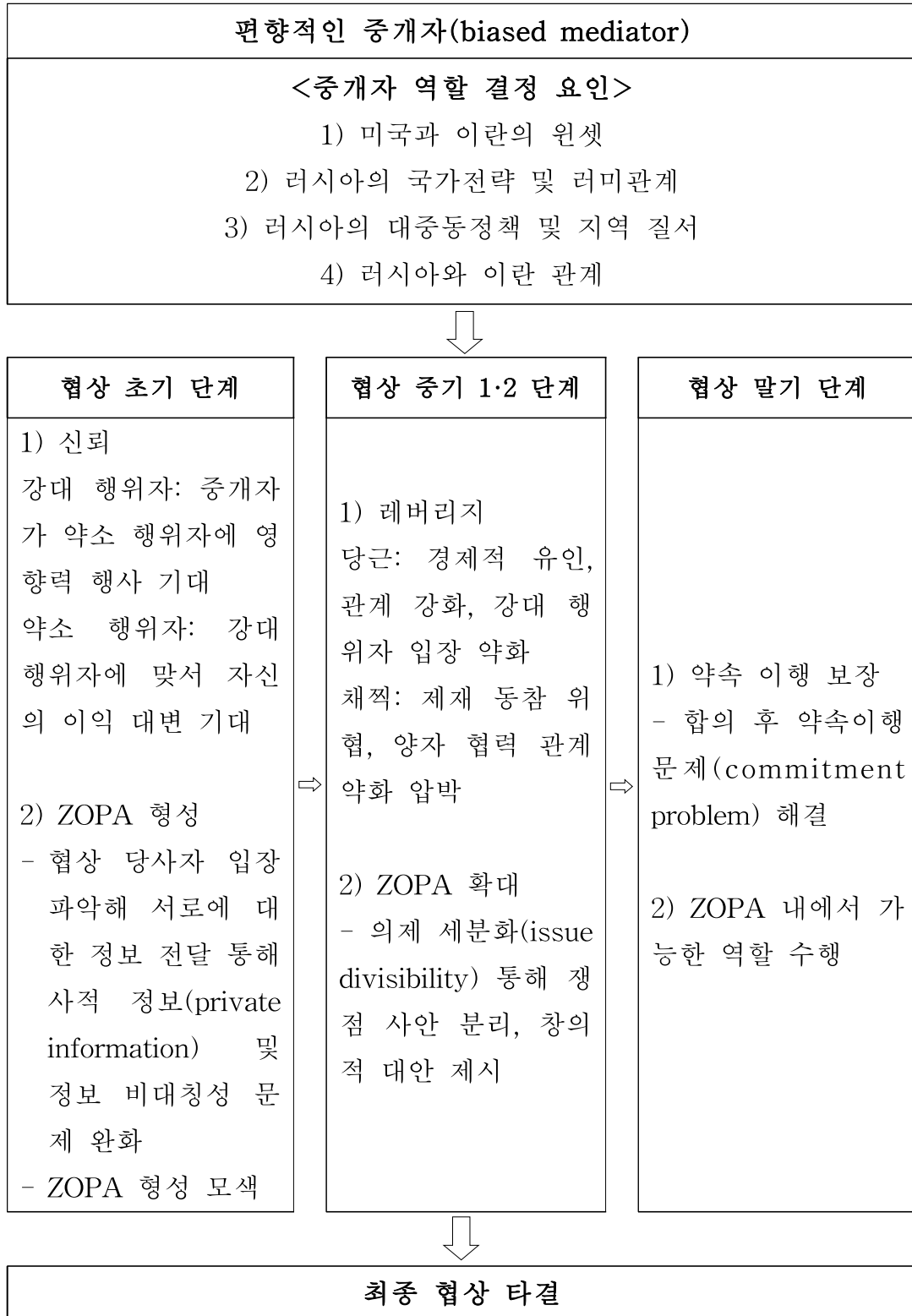
3) 협상 말기 단계

협상 말기 단계에서는 협상한 내용에 대한 약속 이행 문제(commitment problem)를 해결하기 위해서 중개자가 필요하다. 협상 당사자들은 서로에 대해 불신이 심할 경우, 합의가 지켜지지 않을 것을 우려해 합의하지 못할 수도 있다. 이 때 중개자가 서로가 약속을 이행할 것이라는 보증을 해준다면 이행 문제를 완화해 협상을 촉진할 수 있다.

또한 중개자로서 협상에서 합의된 내용에 대해서 일정 부분 역할을 맡을 수 있다. 협상 말기에서는 대부분 큰 틀에 대해서는 합의가 되었으나, 세부 내용에 대한 치열한 조율 과정이 진행되는 때가 많다. 그 과정에서 중개자가 가능한 범위에서 도움을 줄 수 있으며, 협상이 정체되지 않고 최종 타결되게 하는 데 기여할 수 있다.

이러한 이론적 분석틀을 정리하면 [표 2-2]와 같이 도식화할 수 있다. 이처럼 중개자는 협상 전반에 걸쳐서 협상 분위기를 완화하고, 소통을 증진하는 식으로 필요한 때에 자신의 역할을 수행함으로써 협상을 촉진할 수 있다. 다만 중개자가 너무 편향적이어서 한 측의 의견만 주장하고 다른 측의 의견을 무시하거나, 협상 진행에 있어서 기여하는 부분보다 방해하는 부분이 더 크다고 생각하면, 협상 당사자는 중개를 거부할 수 있다. 따라서 비록 약소 행위자에 편향적인 중개자라 하더라도, 강대 행위자와도 일정 정도의 우호적 관계를 유지하며, 협상 타결이라는 목표를 모두와 공유하고 있어야 한다.

[표 2-2] 비대칭 협상에서 편향적인 중개자의 역할 분석틀



2. 연구의 이론적 구성

본 논문의 전반적인 구성은 다음과 같다. 우선 논문의 출발점은 2015년 이란 핵합의 JCPOA의 타결으로, 타결되기 힘든 핵 문제가 어떻게 최종 합의에 이르렀는지를 살펴보고자 한다. 미국과 이란 지도부의 의지는 명백하게 중요한 요인이지만 이란 핵협상이 양자 협상이 아닌 다자협상이었으며, 미국과 이란이 회담을 거부할 때도 다양한 중개자들이 협상을 이어가기 위해 노력했다는 점에서 중개자 요인에 주목한다. 그 중에서도 협상에서 방해자(spoiler) 역할을 했다고 비난받지만, 오바마 대통령이 직접 ‘러시아가 없었다면 협상은 타결되지 않았을 것’이라고 한 러시아의 역할을 중심으로 알아보하고자 한다. 따라서 본 논문의 핵심 연구 질문은 2015년 이란 핵협상이 타결되었는데, 과연 그 속에서 러시아는 어떤 역할 및 기여를 했는가였다. 이를 보다 구체화해 3가지의 연구 질문을 던지며, 각 질문은 다음과 같이 구성된다.

첫 번째로, 이란 핵협상에서 러시아는 어떤 역할을 했는가? 이다. 이에 관한 선행 연구 검토 결과, 대다수는 협상의 핵심 당사자인 미국과 이란의 역할에 주목할 뿐, P5+1로서 협상에 참여한 EU 3국이나 러시아, 중국 등의 역할에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 그 중에서도 러시아의 역할에 대해서는 미미하거나, 오히려 부정적으로 평가하는 연구가 다수였다. 그러나 소수의 연구에서는 미국과 이란 사이 중간의 입장을 지닌 러시아의 역할이 중요하다고 주목했다. 이에 따라 본 논문도 러시아의 역할에 주목해, 러시아가 이란 핵협상에서 중개자의 역할을 했다고 잠정적인 가설을 세웠다.

다음으로, 이란 핵협상에서 러시아는 어떤 역할 및 기여를 하였는가? 이러한 역할에 시기별 차이가 있었다면, 역할 결정 요인은 무엇인가? 에 대해 연구 질문을 던진다. 선행 연구에 따르면 중개자는 소통자, 형성자, 조절자 등의 역할을 담당하며, 이러한 역할의 결정 요인으로는 개입 동기(의지), 레버리지(능력) 등이 있다. 이에 따라 본 논문은 이를 재정리해 시기별로 러시아가 어떠한 중개자 역할을 맡았는지 분석했으며, 이러

한 역할 결정 요인에 미국과 이란의 원셋, 러시아 국제전략 및 러미관계, 러시아 대중동정책 및 지역 질서, 그리고 러시아와 이란의 관계 등의 요인이 주요했을 것이라고 잠정적인 가설을 세웠다.

마지막으로, 러시아는 어떻게 협상에 기여할 수 있었는가? 에 대한 질문을 제기한다. 이에 대해 본 논문은 미국과 이란 사이의 비대칭적 협상 구도 속에서, 러시아가 오히려 이란에 편향적인 중개자였기 때문에 기여할 수 있었다는 잠정적인 가설을 제시한다. 이와 관련된 선행 연구로는, 편향적인 중개자가 협상에 기여할 수 있는지에 대하여, 중개자는 공정해야 한다, 편향적인 중개자도 기여할 수 있다 등의 의견 대립이 존재한다. 본 논문은 후자의 입장을 지지하며, 위의 내용을 도식화한 본 논문의 이론적 구성은 아래 [표 2-3]에 정리된 바와 같다.

이를 입증하기 위해 4장에서는 시기별로 러시아의 역할과, 이러한 역할의 결정 요인을 추적한다. 본 논문에서는 2002년 핵 위기 발발 시부터 2015년 JCPOA가 타결된 시점으로 연구 기간을 한정한다. 그리고 14년간의 기간을 다시 4개의 시기로 다시 세분화한다. 협상 초기 단계이자 위기 발생기인 2002년부터 2005년, 2006년부터 2012년을 다시 협상 정체기와 진전기로 협상 중기 1, 2단계로 세분화하고, 마지막으로 합의 타결기인 2013년부터 2015년을 협상 말기 단계로 분류했다.

그리고 4장에서 러시아 중개자 역할 분석을 위해, 3장에서는 이란의 핵 문제를 둘러싼 국제정세, 특히 중동의 지역 질서가 어떠했는지를 이스라엘, 사우디아라비아 등 지역 강국들의 입장과, 이란의 상황을 중심으로 파악한다. 이후 이란 핵협상의 주요 행위자였던 러시아 외의 P5+1 국가들의 입장과 UN 안보리, IAEA 등의 국제기구를 중심으로 살펴본다. 마지막으로 러시아의 입장을 이해하기 위해 러시아의 대중동정책과, 러시아가 중동 지역 및 이란과 가지는 이해관계를 중심으로 파악한 후, 이를 기반으로 러시아가 이란 핵협상에서 어떤 목적을 가지고 어떤 역할을 했는지를 살펴보고자 한다.

[표 2-3] 연구의 이론적 구성

<연구 질문 및 선행연구>

1. 이란 핵협상에서 러시아는 역할을 했는가? 어떤 역할을 했는가?
 - 대다수는 미국과 이란 역할 주목
 - 러시아 역할 평가는 부정적(ex. 이란에 편향적인 방해자)
2. 이란 핵협상에서 러시아는 어떤 역할 및 기여를 하였는가?
이러한 역할에 시기별 차이가 있다면, 역할 결정 요인은 무엇인가?
 - 중개자 역할은 소통자, 형성자, 조절자 등
 - 역할 결정 요인으로는 개입 동기(의지), 레버리지(능력) 등
3. 러시아는 어떻게 협상에 기여할 수 있었는가?
 - 편향적인 중개자가 협상에 기여할 수 있는가? 에 대하여 공정해야 한다. 기여할 수 있다. 더 효과적이다 등 선행 연구 간 의견 대립



<잠정적 가설>

1. 이란 핵협상에서 러시아는 편향적인 중개자로서 역할을 했다.
2. 러시아는 시기별로 조절자, 형성자 등 다양한 역할을 수행했으며, 이러한 역할 결정 요인으로는 러시아 국가전략 및 러미관계, 대중동정책 및 지역 질서, 러시아와 이란 관계 등이 있다.
3. 러시아는 협상 초기에는 소통을 촉진하고, 중기에는 압박과 유인을 활용하며 협상을 진전시켰으며, 말기에는 약속 이행을 보장하는 등의 역할을 통해 협상에 기여했다.



<잠정적 결론>

이란 핵협상에서 러시아가 이란에 편향적인 방해자였다는 기존 인식이나, 편향적인 중개자는 협상에 기여하기 어렵다는 기존의 연구와 달리, 러시아는 이란 핵협상 과정에서 중요한 중개자 역할을 수행했으며, 이는 러시아가 이란에 편향적인 중개자였기에 가능하였다.

제 3 장. 이란 핵협상과 이란 및 P5+1의 입장

제 1 절. 이란 핵협상 개요

1. 이란 핵협상 개요

2002년 8월 이란 반정부단체인 국민저항위원회(NCRI)가 이란의 핵 프로그램을 고발하며 이란 핵 위기가 발발했다. 미국을 비롯한 서방 국가들은 이란의 우라늄 농축이 군사용으로 추정된다며 중단을 요구했고, 이란은 우라늄 농축은 자국의 정당한 권리이며 평화적 이용을 추구한다고 대응했다. 이에 미국은 군사적 옵션까지 고려하며 역내 긴장감이 높아졌으나, 영국, 프랑스, 독일 등 유럽 국가들이 외교적 협상을 선호하며 여러 차례 회담이 진행되었다. 초반에는 합의를 통해 문제가 해결되는 듯 보였으나 파기되었고, 이란의 우라늄 농축 정도가 높아지면서 러시아 및 중국과 미국이 회담에 참여하면서 2006년 UN 안보리 상임이사국 5개국과 독일로 구성된 P5+1 다자협상 체제가 마련되었다.

그러나 협상이 정체되자 2006년 UN 안보리는 이란 핵 프로그램을 규탄하는 결의안을 채택하였으며, 이후에도 4차례의 이란 제재 결의안을 채택하며 외교와 제재라는 ‘이중 경로(dual track)’ 협상 방식을 진행했다. 2009년 미국에서 오바마 대통령이 당선되며 미국이 회담에 적극적으로 나왔으나, 이란에서는 강경파인 아흐마디네자드가 재당선되며 회담은 정체되었다. 그러나 2013년 이란에서 로하니 대통령이 당선되며 회담이 진행되었으며, 2013년 ‘공동행동계획(JPOA: Joint Plan of Action)’이 타결되었다. 이후 2015년 릴레이 회담 끝에 이란은 우라늄 고농축을 중단하고, 국제사회는 제재를 해제하는 것을 골자로 하는 ‘포괄적공동행동계획(JCPOA)’이 타결되었다.

국제사회 다수는 JCPOA를 긍정적으로 평가했으나, 미국의 공화당과 이스라엘, 사우디아라비아 등 일부는 일몰 조항을 이유로 이란 핵 개발

을 지연시킨 것이지 중단된 것이 아니라며 반대를 표명했다. 결국, 2018년 5월 트럼프 미국 대통령이 일방적으로 JCPOA에서 탈퇴하며 이란 핵 합의는 사실상 파기되었다. 2023년 현재, 이란은 다시 우라늄 농축을 시작해 2015년보다 훨씬 발전된 단계에 진입했다. 미국은 바이든 대통령이 당선되면서 다시 핵협상을 논의하고 있으나, 쉽게 타협점을 보지 못하고 정체되고 있다.

2. 이란 핵 개발 역사

이란의 핵 개발 역사는 1950년대로 거슬러 올라간다. 미국 드와이트 아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 대통령의 ‘평화를 위한 원자력(Atoms for Peace)’ 프로그램을 통해서 1957년 이란은 미국과 협정을 맺고 핵 프로그램을 시작했다. 1967년 11월 미국은 이란에 5MWt 테헤란 연구용 원자로(TRR: Teheran Research Reactor)을 공급했으며, 1970년 2월 이란은 핵확산금지조약(NPT)을 비준했다. 1974년 이란의 모하마드 레자 샤(Mohammad Reza Shah)는 이란 원자력기구(AEOI: Atomic Energy Organization of Iran)를 설립하고, 23개의 원자력 발전소 건설과 완전한 핵연료주기 개발을 포함해 20년 동안 약 23,000MWt의 에너지를 생산할 계획을 발표했다.⁵⁰⁾

그러나 핵 프로그램은 1979년 이란 이슬람 혁명과, 1980년 발발한 이라크와의 8년 전쟁으로 인해 중단되었다. 하지만 이란-이라크 전쟁은 이란이 핵 개발을 시도하게 되는 주요 계기가 되었다. 전쟁 당시 미국을 비롯한 서방 국가들과, 사우디아라비아를 비롯한 다수의 지역 국가들은 이라크의 편을 들었으며, 1984년 미국은 이란을 테러지원국에 추가해 대대적인 제재를 가했다. 이란은 국제사회 및 지역 내에서 고립되었다고 인식했고, 안보 위협을 강하게 느꼈다.

50) Kelsey Davenport, “Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran,” Arms Control Association, October 2022, <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran> (검색일: 2022년 11월 27일).

이에 이란은 파키스탄, 중국, 러시아와의 협력을 통해 독자적으로 핵 프로그램을 추진했다. 1987년 파키스탄의 핵 개발자 압둘 칸(Abdul Qadeer Khan)의 네트워크로부터 P-1 원심분리기를 만들기 위한 기술 도식을 구매했다.⁵¹⁾ 1991년 이란의 라프산자니(Mohsen Hashemi Rafsanjani) 대통령은 중국 장쩌민(Jiang Zemin) 주석과 만나 소형 원자로와 330MW급 친산(Qinshan) 원자로 1기를 도입하기로 하였다. 이란은 핵 프로그램을 페르시아어로 독립을 의미하는 ‘에스테글랄(Esteghlal)’이라고 명명하고, 2005년 가동을 목표로 삼았다.⁵²⁾ 그러나 미국의 압력으로 중국은 핵 협력을 보류하였다. 이에 이란은 러시아와 핵 협력을 추진하였으며, 1995년 부셰르 원자력 발전소를 재건하기로 약속했다.⁵³⁾

2002년 국민저항위원회(NCRI)가 이란의 핵 개발을 폭로했다. 이란은 자국의 핵 프로그램이 민간용이라고 주장했으나, 민감한 핵기술을 획득하려는 이란의 노력은 이란의 핵 프로그램에 대한 국제사회의 의심을 증가시켰다.⁵⁴⁾ 이에 미국을 비롯한 서방 국가들은 외교적 협상을 추진하는 한편, 미국과 이스라엘 등은 사이버 공격, 암살 등의 공작을 통해 이란의 핵 개발을 물리적으로 방해했다.

대표적으로 2002년 이란 핵 개발을 폭로한 국민저항위원회(NCRI)의 정보 출처가 이스라엘 정보기관 모사드(Mossad)라는 의혹이 제기되었다. 또한 미 중앙정보국(CIA: Central Intelligence Agency)은 2000년대 중반 스위스의 티너(Tinner) 가문을 통해 결함이 있는 전기공급장치를 이란에 보냈고, 그 결과 2006년 4월 나탄즈(Natanz)에 있던 원심분리기 시설에서 폭발이 발생해 원심분리기 50대가 파괴됐다. 2008년 5월 아라크(Arak)에 있는 화장품 공장에서 폭발이 일어나 인근에 있던 핵 시설

51) Ibid.

52) 이권형·박재은·박현도, “이란의 정치·권력구조와 주요 정파별 경제정책,” 대외경제정책연구원, 「전략지역심층연구」 12-17호 (2012), p. 74.

53) Waseem Ishaque, Syed Jawad Shah and Aman Ullah, “Iranian Nuclear Deal: Challenges for Regional and Global Strategic Management,” *Global Posture Review*, Vol. 11, No. 1 (2017), pp. 1-12.

54) Sanam Vakil and Neil Quilliam, “Getting to a New Iran Deal,” Chatham House, October 22, 2019, <https://www.chathamhouse.org/2019/10/getting-new-iran-deal/2-road-jcpoa-brief-history> (accessed: October 24, 2022).

이 피해를 입었으며, 비슷한 시기 이스파한(Isfahan)의 우라늄 변환 공장도 파괴됐다. 2010년 6월 이란의 핵 개발 계획을 통제하는 컴퓨터 수천대가 ‘스턱스넷(Stuxnet)’ 컴퓨터 바이러스에 감염되어 나탄즈(Natanz) 핵시설 내 원심분리기 절반 가량의 작동이 중단되었는데, 공격의 배후는 이스라엘과 미국으로 추정되고 있다.⁵⁵⁾

핵 개발 관련 주요 인물에 대한 습격도 계속되었는데, 2010년 1월 핵 개발 계획 고문이던 마수드 알리 모하마디(Massoud Ali-Mohammadi) 교수가 출근길에 자동차 폭발로 사망했으며, 11월에는 이란 핵 개발 책임자 마지드 샤리아리(Majid Shahriari) 박사가 폭탄 공격으로 사망했다. 핵 과학자 페레이둔 압바시 다바니(Fereydoon Abbasi-Davani)도 같은 방식으로 공격을 받아 부상당했다. 2011년 7월 핵탄두를 작동시키는 데 필요한 전자 스위치 개발을 맡고 있던 다리우시 레자이 네자드(Darioush Rezai Nejad) 물리학 교수가 집 앞에서 발생한 총격으로 사망했다.⁵⁶⁾

이처럼 미국과 이스라엘을 비롯한 정보기관의 적극적인 활동들은 이란의 핵 개발을 상당히 지연시켰다. 이집트의 극우 신문 ‘알 아흐람(Al Ahram)’도 “모사드의 국장 메이어 다간(Meir Dagan)은 이란의 핵 개발 계획에 극심한 타격을 입혀 진전을 막은 이스라엘의 슈퍼맨”이라고 평가했을 정도이다.⁵⁷⁾ 그러나 이러한 공작에도 불구하고 이란의 핵 프로그램을 완벽하게 저지할 수는 없었고, 미국과 서방 국가들은 이란 핵 문제 해결을 위해 이란과 외교협상을 진행해야 했다. 핵협상 과정에서 주요 쟁점으로 나탄즈와 포르도의 우라늄 농축 시설 등이 있었으며, 다음에서 이란의 주요 핵시설에 대해 알아본다.

55) 박수찬, “암살·공작 요원 육성.. 이란 핵개발 저지 ‘그림자 전쟁’ 수행 [디펜스포커스],” 세계일보, 2020년 12월 13일, <https://v.daum.net/v/20201213110206923> (검색일: 2022년 10월 24일).

56) Ibid.

57) Jack Khoury, “Egyptian Paper: Mossad Chief Is ‘Israel’s Superman,’” *Haaretz*, January 16, 2010, <https://www.haaretz.com/2010-01-16/ty-article/egyptian-paper-mossad-chief-is-israels-superman/0000017f-e794-df2c-a1ff-ffd5c7ea0000>

3. 주요 이란 핵 시설

이란의 주요 핵 시설에는 나탄즈의 우라늄 농축 시설, 포르도의 우라늄 농축 시설, 아라크의 중수로가 있다. 이 외에도 이스파한의 우라늄 변환 시설, 테헤란의 연구용 원자로, 파르친 군사기지, 부셰르 원자력 발전소 등이 있다.

[그림 3-1] 이란의 주요 핵 시설⁵⁸⁾



출처: Arms Control Association과 BBC를 참고하여 저자 작성

58) Arms Control Association, “Section 1: Background and Status of Iran’s Nuclear Program,” August, 2015, <https://www.armscontrol.org/reports/Solving-the-Iranian-Nuclear-Puzzle-The-Joint-Comprehensive-Plan-of-Action/2015/08> (accessed: October 17, 2022).; BBC, “Iran’s key nuclear sites,” July 14, 2015, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11927720> (accessed: October 17, 2022).

이란 나탄즈(Natanz)에 위치한 비밀 우라늄 농축 시설은 2002년 국민 저항위원회(NCRI)의 폭로로 그 존재가 세상에 드러났다. 나탄즈 핵 시설은 19000기 이상의 원심분리기를 보유한 이란의 주요 우라늄 농축 시설로, 2010년 스텝스넷(Stuxnet)을 활용한 사이버 공격으로 원심분리기가 손상을 입어 핵 프로그램이 지연되기도 했다. 이란 핵 문제의 핵심 쟁점 중 하나였으며, 2015년 JCPOA는 나탄즈 핵 시설이 2026년까지 원심분리기 초기 모델인 IR-1형 5060기만 보유할 수 있도록 제한하고, 우라늄 농축은 3.67%까지만 허용했다.

이란의 시아파 성지인 콤(Qom) 지역에 위치한 포르도(Fordow) 지하 우라늄 농축 시설은 나탄즈 핵 시설 다음으로 큰 규모를 지닌다. 2009년 9월 이란은 해당 핵 시설을 국제원자력기구(IAEA)에 신고했는데, 리언 파네타(Leon Panetta) 당시 CIA 국장은 “3년 전부터 해당 시설을 알고 있었고, 이 시설을 찾아내는 데 이스라엘이 관여했다.”고 밝혔다.⁵⁹⁾ 2011년 서방에서 이란 핵 시설 공습에 관한 논의가 진행되자, 이란은 나탄즈의 원심분리기 3000기를 포르도 시설로 이전했다. 2012년 이스라엘은 포르도 핵 시설을 공격하겠다고 지목했지만, 산속에 요새처럼 지어져 있기에 벙커버스터(Bunker Buster) 미사일로도 침투할 수 없어, 폭격이 사실상 불가능한 것으로 알려져 있다.⁶⁰⁾ 2015년 JCPOA로 포르도 시설을 과학 연구개발 시설로 전환하기로 했으며, 연구개발용으로 1044기의 원심분리기를 보유하되, 우라늄 농축은 금지되었다.

아라크(Arak)는 이란의 중부 산간 지역에 위치하고 있으며, 중수 생산 시설이다. 2002년 8월 이란 반정부단체가 폭로했으며, 미국 과학국제안보연구소(ISIS: Institute for Science and International Security)의 위성사진으로 처음 외부에 알려졌다.⁶¹⁾ 2011년 8월부터 IAEA 조사단의 접

59) 박수찬, “암살·공작 요원 육성.. 이란 핵개발 저지 ‘그림자 전쟁’ 수행 [디펜스포커스],”

60) 이기철, ““이란 수일내 무기급 우라늄 농축 가능,” 서울신문, 2012년 2월 20일, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120220015016> (검색일: 2022년 10월 24일).

61) 김보미, “이란, 핵 프로그램 1월부터 중단...아라크 중수로는 IAEA 사찰 허용,” 경향신문, 2013년 11월 29일, <https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/201311291802261> (검색

근이 제한되었다. 2013년 2월 아라크 중수로가 가동 중이라는 증거가 위성에 의해 포착되었으며, 이란이 핵무기 제조를 위해 플루토늄을 생산하려 한다는 의혹을 받았다.⁶²⁾ 2013년 JPOA 타결에서 핵심 쟁점으로 부상했으나, 이란은 아라크 중수로 건설 중단을 약속했다. 2015년 JCPOA로 아라크 중수로는 플루토늄 생산이 불가능하도록 재설계하기로 했으며, 사용된 핵연료는 전량 해외 반출해야 하며, 15년간 중수로 신규 건설을 금지했다.

이스파한(Isfahan)에는 우라늄 변환 시설이 있다. 이란 핵 위기 초반 유럽은 이란이 이스파한의 우라늄 변화 시설을 가동하면 UN 안보리에 이란을 회부할 것이라고 경고했으나, 2005년 8월 이란은 핵시설 가동을 재개하며 국제사회와 긴장이 고조되었다.⁶³⁾ 이스파한의 우라늄 변환 시설은 사간드(Saghand), 야즈드(Yazd) 등의 광산에서 채굴한 천연 우라늄을 육불화 우라늄(UF₆)으로 변환하는 작업을 담당한다.

테헤란 연구용 원자로(TRR)는 이란의 수도인 테헤란에 위치하고 있다. 이 시설은 미국 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령의 ‘평화를 위한 원자력(Atoms for Peace)’ 프로그램 하에서 1967년 미국에 의해 설립되었다. 1993년 아르헨티나에서 수입한 20% 농축 우라늄을 사용해 가동해왔으나, 연료 재고량이 떨어지자 2009년 이란은 TRR용 연료를 요구했다. 그러나 협상이 실패하자 2011년 12월 이란은 자체 생산한 우라늄을 주입하겠다고 발표했다.

파르친(Parchin)은 테헤란 인근에 위치한 군사기지로, 핵무기 폭발 실험 장소로 추정된다. 2005년 IAEA가 조사를 시도했으나, 이란은 조사 지역을 제한하며 마찰을 빚었다. IAEA 보고서에 의하면 파르친 군사기

일: 2022년 10월 24일).

62) Al Arabiya, “Iran ditching uranium for plutonium? New images suggest ‘Plan B,’” *Alarabiya News*, February 27, 2013, <https://english.alarabiya.net/articles/2013%2F02%2F27%2F268625> (accessed: October 24, 2022).

63) Rosalind Ryan, “Iran resumes uranium enrichment,” *The Guardian*, August 8, 2005, <https://www.theguardian.com/environment/2005/aug/08/energy.iran> (accessed: October 24, 2022).

지에는 핵실험을 위한 핵탄두용 격납용기가 설치되어 있는데, 이는 핵무기 개발의 증거로 추정된다.⁶⁴⁾

이란 남서부 걸프 연안의 부셰르(Bushehr) 지역에 위치한 부셰르 원자력 발전소는 이란 최초의 원자력 발전소이자, 발전용량이 1000MWt인 중동 최초의 대형 원자력 발전소이다. 부셰르 원자력 발전소는 러시아가 완공했지만, 원래는 서독이 건설하기로 한 원자력 발전소이다. 1975년 이란 팔레비(Pahlavi) 왕조는 서독 정부와 원자력 발전소 건설 계약을 체결하였고, 서독의 지멘스(Siemens)가 원자로 2기를 건설 중이었다. 그러나 1979년 이란 이슬람 혁명이 발생하며 건설은 중단되었으며, 1980년 이란-이라크 전쟁을 거치며 원자로 시설의 대부분이 파괴되었다. 이후 1995년 이란은 러시아와 원자력 발전소 건설을 위한 경수로 공급 계약을 체결했다. 그러나 공사비 지급 문제 등으로 건설이 지연되면서, 부셰르 원전 1호기는 2011년 9월에야 준공되었으며, 2013년 9월부터 가동을 시작했다. 2014년 11월 러시아는 부셰르 원전 2호기, 3호기를 건설하기로 합의하며 원자력 협력을 진행하고 있다.

제 2 절. 이란과 P5+1 국가들의 입장

1. 이란의 입장

1953년 이란은 민주적인 투표를 통해 모하마드 모사데크(Mohammad Mossadegh) 정권을 선출했다. 그러나 모사데크가 이란의 석유 기업을 국유화하자 미국과 영국은 에너지 이익을 고려해 모사데크 정권을 전복할 계획을 세웠다. 1953년 미국 CIA는 ‘아작스 작전(Operation Ajax)’으로 모사데크 정권을 전복하고, 팔레비 샤(Pahlavi Shah) 왕정을 복고했다.⁶⁵⁾ 이후 이란과 미국은 다시 긴밀한 관계를 맺었고, 미국 정부는 이란

64) 조상진, “[뉴스 따라잡기] 이란 핵 문제,” VOA, 2017년 9월 22일, <https://www.voakorea.com/a/4040234.html> (검색일: 2022년 10월 24일).

샤 왕조의 원자력 기술 발전에도 기여했다.

1967년 미국은 고농축 우라늄을 연료로 하는 5MWt급 소형 원자로를 테헤란 원자력연구센터(TNRC: Tehran Nuclear Research Center)에 제공하며, 이란과 핵 협력을 진행했다. 그러나 1979년 이란 이슬람 혁명으로 아야톨라 호메이니(Ayatollah Ruhollah Khomeini)가 이끄는 신정 정부가 수립되었고, 11월 이란의 미국 대사관 인질 사태로 미국과 이란의 관계가 악화되며 1980년 4월 미국은 이란과 단교했다. 1980년부터 이란-이라크 전쟁을 겪으며 국제사회로부터 고립되고 안보 위협을 느낀 이란은 핵 개발을 추진했으며, 러시아와 부셰르 원자력 발전소를 비롯해 핵 협력을 진행했다.

2002년 국민저항위원회(NCRI)가 이란의 미신고 핵 시설을 공개하면서 이란 핵 위기가 발생했다. 당시 이란의 모하메드 하타미(Mohammad Khatami) 대통령은 문명 간 대화를 주장하며 서방과 관계를 개선하는 개혁과 성향의 대외정책 기조를 가지고 있었으며, 미국에 그랜드 바겐(Grand Bargain)을 제안했다. 그러나 부시 대통령은 이란을 악의 축(the Axis of Evil)으로 선언하였으며, 2002년 3월 핵태세보고서(NPR: Nuclear Posture Review)에서 이란이 핵 공격 대상국 중 하나라고 밝혔다.⁶⁵⁾ 이에 이란에서 반미 감정이 고조되었고, 개혁파의 입지는 약화되었다.

이후 대통령에 당선된 보수파의 마흐무드 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령은 2005년 우라늄 농축은 주권국가의 권리라고 선언했다. 또한 자국의 우라늄 농축 프로그램이 평화적인 원자력 사용을 목적으로 한다면 IAEA의 사찰이나 서방의 개입을 거부했다. 2009년 12월 미국의 랜드(RAND) 국방연구소가 이란에서 성인 1,002명을 대상으로 한 설문 조사에 따르면, 응답자의 87%가 민간용 핵에너지 개발에 찬

65) Malcolm Byrne, "The Secret CIA History of the Iran Coup, 1953," The National Security Archive, November 29, 2000, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB28/> (accessed: October 17, 2022).

66) 이권형·박재은·박현도, "이란의 정치·권력구조와 주요 정파별 경제정책," p. 89.

성하였으며, 핵에너지 개발이 주권 문제라고 인식하는 비율은 98%에 달하였다. 이는 이란 국민의 대다수가 이란의 핵에너지 개발을 지지하며, 평화적인 용도의 핵 개발을 주권국가의 고유 권한으로 인식하고 있다는 것을 보여준다.⁶⁷⁾

그러나 서방 국가들은 핵 시설을 비밀리에 건설하고 운영한 점을 들어 이란이 평화적인 원자력 사용을 넘어서 군용 핵무기를 개발하려는 의혹을 제기했다. 국제사회는 2006년 UN 안보리에서 결의안을 채택한 이후로 4차례의 제재를 통해 이란을 압박했다. 대(對)이란 제재는 이란 경제 전반에 걸쳐 영향을 미쳤으며, 특히 이란의 석유 수출에 대한 제재는 상당한 타격을 입혔다. 2012년 EU는 이란 석유 금수 조치 및 이란중앙은행(Central Bank of the Islamic Republic of Iran) 자산 동결에 합의했다.⁶⁸⁾ 이에 따라 이란의 석유 수출은 2011년 220만 배럴에서 2013년 110만 배럴로, 일 평균 수출량이 100만 배럴 가량 급락하였다. 수입의 60%가 감소했고, 인플레이션은 20%를 웃돌았으며, 리알화는 40% 하락하였다.⁶⁹⁾

경제 상황 악화는 국내 지지율 하락으로 이어졌다. 2009년 이란 대선에서 아흐마디네자드 대통령이 재선에 성공했지만, 부정선거 의혹이 제기되었다. 이에 ‘녹색 운동(Green Movement)’이 발발하며 이란 국민들이 시위에 나섰으나, 이란 정부는 이를 무력으로 탄압했다. 그러나 국민들의 불만은 계속되었고, 강경 대응만으로는 사태를 해결하기 힘들다고 인식한 알리 하메네이 최고지도자를 비롯한 이란의 최고지도부는 온건파이자 핵협상 전문가인 하산 로하니를 지지했다. 2013년 대선에서 로하니 대통령이 새로이 당선되면서 이란 핵협상 논의가 진전되었다.

67) Ibid.

68) Al Jazeera, “Iran nuclear talks: A positive first step?,” April 16, 2012, <https://www.aljazeera.com/program/inside-story/2012/4/16/iran-nuclear-talks-a-positive-first-step> (accessed: October 24, 2022).

69) Al Jazeera, “Iran: The impact and limits of sanctions,” October 17, 2012, <https://www.aljazeera.com/program/inside-story/2012/10/17/iran-the-impact-and-limits-of-sanctions> (accessed: October 24, 2022).

2. P5+1의 입장

1) 미국

중동 지역은 미국 대외정책의 핵심이며, 미국의 대중동외교는 국제정치 역학관계 형성의 주요 독립변수이다.⁷⁰⁾ 미국 대중동정책의 두 가지 주요 목표는 석유 에너지 자원의 보고인 걸프 지역의 안정, 그리고 이스라엘 안전보장이다. 미국은 이란의 핵 프로그램을 NPT 체제를 흔드는 요인이자, 미국의 우방인 이스라엘의 안보를 비롯하여, 사우디아라비아를 비롯해 중동 지역의 불안정을 높이는 위협이라고 인식했다. 그러므로 이란의 부상과 시아파 연대의 확산은 미국 대중동정책의 양대 목표와 정면으로 상충되는 문제였다.⁷¹⁾

미국과 이란은 샤 팔레비 왕조 시기 밀접한 외교 관계를 유지했으나, 1979년 이란 이슬람 혁명과 대사관 인질 사건 이후 관계가 급속도로 악화되었다. 미국은 1992년 ‘이란-이라크 무기 비확산법(Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992)’을 제정했으며, 1996년 ‘이란 리비아 제재법(ILSA: Iran Libya Sanction Act)’을 시행하였다. 2001년 9.11테러 이후 조지 W. 부시 미 대통령은 이란을 ‘악의 축(The Axis of Evil)’ 국가로 지칭했다. 2001년 이라크를, 2003년 아프가니스탄을 침공한 미국은, 2002년 이란 핵무기 개발 의혹이 제기되자 이란에도 군사적 옵션을 고려하며 이란에 강경 대응하는 입장을 견지했다.

그러나 이란 정부의 조직력 및 이란이슬람혁명수비대(IRGC: Islamic Revolutionary Guard Corps)의 군사력을 고려했을 때, 이란과의 전쟁은

70) 인남식, “중동 지역의 세계관과 동맹,” 동아시아연구원, 「국가안보패널」 35호 (2009), p. 14.
https://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2009122914302030.pdf (검색일: 2022년 11월 27일).

71) 최필수·임민경·박재은, “국제사회의 대이란 경제제재 이후 중·이란 관계 동향 및 시사점,” 대외경제정책연구원, 「전략지역심층연구」 13-17호 (2013), p. 22.
https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101050000&bid=0001&list_no=1885&act=view (검색일: 2022년 11월 27일).

막대한 피해가 예상되며, 이미 이라크와 아프가니스탄에서 전쟁 중이던 미국에도 부담되는 옵션이었다. 또한 영국, 프랑스, 독일을 비롯한 유럽 국가들은 군사력 사용보다는 외교적 해결을 선호했다. 이에 미국은 군사력 사용을 우선적으로 고려하지는 않았지만, 이란의 입장 변화가 우선이라며 협상에 적극적으로 임하지는 않았으며, 대이란제재를 통해 이란을 압박하고자 하였다.

2003년 5월 이란은 주이란 스위스 대사 팀 굴디만(Tim Guldimann)을 통해 그랜드 바겐 가능성을 타진했으나 미국은 거부했다. 이후 미국은 이라크를 침공하며 이라크에서 정권 교체가 이란에도 영향을 미칠 것이라 예상하고 이란의 제안을 무시했다. 조지 W. 부시 대통령의 대중동정책은 지역 내 민주주의 증진 및 테러단체 근절이었으며, 2003년 6월 이란 학생 시위 등을 보고 이란 정부가 붕괴될 것이라고 추정해 시간을 지연시키면서 압박하고자 했다. 2006년 2월 부시 행정부는 7500만 달러의 펀드를 지원하겠다고 발표했으나, 이란은 이를 체제 전환 목적이라고 간주하고 반발했다. 2006년 5월 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관은 이란과 협상하겠다고 입장을 선회하면서도 내부적으로는 여전히 테러지원국으로 간주되는 이란과 어떠한 회담을 하는 것에 대한 거부감을 보였다.⁷²⁾ 2006년 미국은 ILSA에서 리비아를 제외하고 ‘이란제재법 (ISA: Iran Sanction Act)’으로 개정했다.

2009년 민주당 출신의 오바마 행정부가 출범하면서 미국은 외교적인 해결책을 우선시하며 회담에 보다 적극적으로 임했다. 오바마 대통령은 미국의 외교정책이 이란의 체제 혹은 정권 변화가 아님을 명시하며, 대화와 다자주의를 통해 평화적으로 이란 핵 프로그램을 해결하겠다고 발표했다. 오바마 대통령은 제재와 고립보다 국제사회에 ‘참여’할 수 있게 하는 것이 중요하다고 하며 이란, 쿠바, 미얀마 등 기존 미국이 부정적인 관계를 맺고 있는 국가들과 관계를 개선하는 것이 미국의 국익에도 장기적으로 부합한다고 보고 변화를 시도했다.⁷³⁾

72) Suzanne Maloney, “U.S. Policy Toward Iran: Missed Opportunities and Paths Forward,” *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 2, (Summer 2008).

오바마 대통령은 이란에 ‘부정적인 선입견’이 분쟁의 핵심이며 상호 불신을 극복하고 상호 존중으로 나아가자는 메시지를 전했다.⁷⁴⁾ 오바마 대통령은 2009년 3월 이란의 새해 노루즈(Nowruz)를 기념해 연설을 했으며, 알리 하메네이 최고지도자에 두 차례 편지를 보냈다. 그러나 하메네이는 답장하지 않았고, 2009년 아흐마디네자드가 재선되면서 협상은 정체되었다. 이에 미국은 2010년 ISA를 ‘포괄적 이란제재법(CISADA: Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act)’으로 개정해 이란을 강하게 압박했다. 제재로 인해 이란 경제는 더욱 악화되었다. 이후 2013년 8월 이란에서 로하니 행정부가 출범하면서 이란도 핵협상에 적극적으로 임하기 시작했다.⁷⁵⁾ 이후 2013년 11월 제네바에서 공동행동계획(JPOA)이 타결되었으며, 2015년 7월 14일 비엔나에서 포괄적공동행계획(JCPOA)이 타결되었다.

러시아의 라브로프 외무장관이 협상 타결의 가장 큰 공로를 미국과 이란에 돌렸듯, 이란 핵협상 과정에서 가장 중요한 행위자는 미국과 이란이었다. 그럼에도 불구하고 초반에 미국이 군사적 옵션 대신 제재와 외교적 옵션을 우선시하게 만들고, 정체된 협상을 계속 이어가려고 중간에서 서로의 입장을 전달하고 절충안을 모색한 일 등 회담의 전반적인 과정에서 나머지 P5+1 국가들도 상당한 공로가 있다. 러시아 또한 P5+1의 중개자로서 협상에 기여했으나, 이에 관한 연구는 많이 진행되지 않아 본 논문은 그 필요성을 제기한다. 아래에서는 다른 P5+1 국가들을 비롯해 UN 안보리, IAEA 등 주요 행위자들의 입장을 알아본다.

73) Thomas L. Friedman, “Iran and the Obama Doctrine,” *New York Times*, April 5, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html> (accessed: October 24, 2022).

74) John Limbert, “The Obama Administration,” *The Iran Primer*, October 5, 2010, <https://iranprimer.usip.org/resource/obama-administration> (accessed: October 24, 2022).

75) Amin Tarzi, “Iran’s Nuclear Deal And The ‘Obama Doctrine’ - Analysis,” *Eurasia Review*, March 16, 2016, <https://www.eurasiareview.com/16032016-irans-nuclear-deal-and-the-obama-doctrine-analysis/> (accessed: October 24, 2022).

2) 유럽 3국: 영국·프랑스·독일

유럽 국가들, 그 중에서도 영국·프랑스·독일(Europe 3, 이하 E3)은 이란 핵 위기 발발 초반 가장 적극적으로 외교적 해법을 모색했으며, 이란과의 회담을 통해 2003년 E+3 합의를 이끌어냈다. 그러므로 유럽 국가들의 가장 중요한 역할은 이란 핵 위기가 무력 분쟁으로 가는 것을 방지한 것이다. 이후에도 10년 넘게 외교적 해결을 일관되게 주장하며 미국의 군사적 해결 시도에 반대하고, 미국이 외교와 제재의 이중 방식으로 접근법을 선회하게 하는 데 기여했다. 그러나 미국의 입장이 유럽의 입장과 가까워질수록 오히려 유럽의 영향력은 적어졌으며, 일부 국가들은 리더가 되는 것보다 중개자의 역할에 만족하기도 했다. E3는 협상 과정에서 이란의 이익과 우려를 고려한 포괄적인 제안보다는 이란과 협상에서 전술적 우위를 극대화하는 전략을 사용했다(Meier, 2013).⁷⁶⁾

E3는 2003년 작성된 유럽안보전략(ESS: European Security Strategy)에 언급된 ‘효과적 다자주의(effective multilateralism)’와 ‘대량살상무기 확산 방지를 위한 전략(EU Strategy against Proliferation of WMD)’에 기반해 이란 비핵화 노력을 기울였다.⁷⁷⁾ ESS는 대량살상무기의 확산이 유럽 안보에 가장 큰 위협이라고 규정했으며, 현재 중동에서 대량살상무기 군비경쟁이 발생할 가능성 있다고 진단했다. 이를 방지하기 위해 EU 국가 간 더 일관된 외교안보정책 필요하며, 무엇보다 미국과 효과적이며 균형 잡힌 파트너십이 중요하다고 보았다. 또한 효과적인 다자주의에 기반해, 법에 기반한 국제질서와 작동하는 국제기구가 필요하다고 보았다. 이에 UN 헌장 7조에 따라 국제질서에 벗어나는 국가에 강압적인 조치,

76) Oliver Meier, “European Efforts To Solve the Conflict Over Iran’s Nuclear Programme: How Has the European Union Performed?,” EU Non-Proliferation Consortium, No. 27, February 2013, <https://www.nonproliferation.eu/wp-content/uploads/2018/10/olivermeier51191b5bdb350.pdf> (accessed: October 17, 2022).

77) Council of the European Union, “EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction,” December 10, 2003, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf> (accessed: October 24, 2022).

즉 제재를 가할 준비가 되어있으며, UN 안보리에서 핵심 역할을 맡아야 한다고 보았다.

이런 인식과 전략에 기반해 E3 국가들은 이란과 핵협상을 시작해나갔다. 2003년 3월 미국이 이라크를 침공하고, 이란을 또 다른 악의 축으로 지목하면서 무력 사용 가능성이 커지자, 2003년 8월 E3 외무장관은 이란에 편지를 보내 이란이 우라늄 농축을 중단하고 합의를 지키면 기술 협력을 지원하겠다고 약속했다. 이 과정에서 특히 영국은 E3와 미국 사이에 교섭자(interlocutor) 역할을 자임했다.⁷⁸⁾ 2003년 10월 3국 외무장관은 직접 회담을 위해 이란을 방문했으며, 협상 끝에 E3와 이란은 ‘테헤란 선언’에 서명했다. 이란은 우라늄 농축 및 플라토늄 관련 활동을 중단하고, 그 대가로 E3는 최신 기술 지원을 약속했다. 이후 이란이 나탄즈에서 우라늄 농축 활동을 중단하기는 했으나 합의 내용에 모호한 부분이 상당 부분 존재했으며, 미국은 이런 양보 및 인센티브에 매우 부정적인 입장을 표명했다.⁷⁹⁾

2004년 11월 15일 하비에르 솔라나(Havier Solana) EU 외교문제·안보정책 고위대표(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 이하 EU 대표)가 협상 대표로 등장했으며, 파리 합의를 통해 추가적으로 모호성을 감소했다. 2005년 8월 E3는 저농축 우라늄과 경수로를 교환하는 내용을 골자로 하는 ‘Framework for a Long-Term Agreement’을 제안했지만, 이란은 해당 제안이 자국의 우라늄 농축 권리를 인정하지 않는다면 거절했다. 이후 2005년 6월 이란에서 아흐마디네자드가 당선되면서 이란은 EU와 회담 자체를 거절했으며, 우라늄 변환을 재개했다. 그러자 E3는 2006년 이란 핵 문제를 UN 안보리에 회부해 제재를 가하겠다고 경고했다.⁸⁰⁾

이에 따라 2006년부터 E3 국가들 외에 UN 안보리 상임이사국인 미국, 러시아, 중국이 협상에 참여하면서 E3+3, 혹은 P5+1 체제가 갖추어

78) Meier, “European Efforts To Solve the Conflict Over Iran’s Nuclear Programme: How Has the European Union Performed?,”

79) Ibid.

80) Ibid., p. 4.

졌다. 영국은 제재를 가해야 한다는 입장이었지만 프랑스는 초반에는 유보적인 입장이었다. 그러나 2007년 6월 니콜라스 사르코지(Nicolas Sarkozy)가 대통령에 당선되면서 프랑스도 강력한 제재를 선호하는 방향으로 태도를 바꾸었다.⁸¹⁾ 반면 독일은 유럽 국가 중 이란과 가장 깊은 경제적 관계를 맺고 있었기에, UN 안보리를 벗어나는 독자 제재는 아직은 이르다며 거절했다.

2009년 7월 영국과 이란 사이 대선 개입 문제로 EU 국가들과 이란의 관계가 악화되었으며, 9월 이란 포르도 비밀 농축 시설이 공개되면서 불신이 높아졌다. 2009년 11월부터 캐서린 애쉬튼(Catherine Ashton)이 솔라나의 EU 외교문제·안보정책 고위대표직을 이어받아 협상을 진행했으나, 협상이 정체되자 2010년 7월 EU는 UN과 별도로 제재를 단행했다. 유럽은 이란 석유와 가스 투자에 제재를 가하고, 기술 이전을 제한함으로써 이란의 비용-편익 계산을 바꿔 이란이 협상에 다시 참여하게 하기 위함이라고 명분을 내세웠다.⁸²⁾

2011년 8월 IAEA가 이란 핵 활동이 군사적 성격이라는 것을 입증하면서, EU는 제재 확대에 합의했다.⁸³⁾ 2012년 1월 EU 외무위원회(Foreign Affairs Council)는 이란의 석유 수입을 금지했으며, EU 내 이란중앙은행의 자산을 동결했는데, 이는 1990년대 이라크에 대한 조치 이후로 매우 강력한 조치였다. 2010년 기준 EU는 이란 전체 무역의 20% 정도를 차지하고 있었기에 이란에 상당한 압박을 가할 수 있었으며, 2월 이란은 회담에 나오겠다고 답변했다.⁸⁴⁾ 이후 2013년 이란에서 로하니 대

81) BBC, "France warning of war with Iran," *BBC News*, September 17, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/6997935.stm> (accessed: October 17, 2022).

82) Slobodan Lekic, "EU approves new sanctions against Iran," June 18, 2010, *NBC News*, <https://www.nbcnews.com/id/wbna37759627> (accessed: October 17, 2022).

83) European Union, "Council conclusions on Iran 3130th FOREIGN AFFAIRS Council meeting," December 1, 2011, <https://www.avrupa.info.tr/en/eeas-news/council-conclusions-iran-3130th-foreign-affairs-council-meeting-3602> (accessed: October 17, 2022).

84) Peter Crail, "Iran responds to call for talks," Arms Control Association, March, 2012, <https://www.armscontrol.org/act/2012-03/iran-responds-call-talks> (accessed: October 17, 2022).

통령이 당선되면서 핵협상에 속도가 붙었고, 2014년 JPOA, 2015년 JCPOA 타결로 이어졌다.

EU는 이란 핵협상 과정에서 ‘정직한 브로커(Honest Broker)’로서 역할을 했다.⁸⁵⁾ EU는 비록 미국과 가까워도 이란과도 역사가 깊으며, 국민들의 반이란 감정도 미국에 비해 약해서 외교적 자율성이 컸다. 이런 정직한 브로커의 존재가 이란 핵협상의 성공을 결정한 것은 아니었어도 상당히 촉진 작용을 했다(Sherman, 2018).⁸⁶⁾ EU가 이란 핵 프로그램을 외교적으로 해결하려고 한 노력은 비확산 분야에서 가장 야심차고 이목을 끄는 노력으로 평가된다(Meier, 2013).⁸⁷⁾

유럽 국가들은 이란이 보유한 막대한 석유 및 가스 에너지 자원과, 8천만 명이 넘는 인구 규모, 과거부터 이어진 교류 및 무역 등을 고려할 때, 이란과의 관계를 침체에 빠진 유럽 경제를 살릴 수 있는 새로운 돌파구로 인식하고 적극적으로 협상을 도왔다.⁸⁸⁾ 또한 이란의 핵 시설을 군사적으로 타격하려는 시도는 지역 긴장을 고조할 수 있으며 더 광범위한 군사 분쟁으로 이어질 확률이 있기에 E3를 비롯한 유럽 국가들은 외교적 해결방법을 모색해왔다. 따라서 2015년 이란 핵 합의인 JCPOA가 타결된 데에는 미국이 군사적 옵션을 고려하는 가운데, 외교적 협상을 통한 평화적인 해결방법을 모색한 중개자 국가들 덕이 크다고 평가할 수 있다.

3) 중국

중국은 UN 안보리 상임이사국으로서, 이란이 전력이나 의료적 목적으로 평화적인 우라늄 농축을 할 권리가 있지만, 핵 프로그램의 투명성

85) Inwook Kim and Jung-Chul Lee, “Sanctions for nuclear inhibition: Comparing sanctions conditions between Iran and North Korea,” *Asian Perspective*, Vol. 43, No. 1 (2019), pp. 95-122.

86) Wendy Sherman, “How We Got the Iran Deal - And Why We’ll Miss It,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 186 (2018).

87) Meier, “European Efforts To Solve the Conflict Over Iran’s Nuclear Programme: How Has the European Union Performed?,”

88) 인남식 “이란 핵, ‘포괄적 공동행동계획’의 핵심요소 합의,”

을 증대하여 군사적으로 전용될 우려를 불식시켜야 한다는 입장을 표명했다.⁸⁹⁾ 중국은 책임감 있는 대국으로서의 국제사회에서 이미지를 고려해 이란에 대한 제재에 동참했지만, 이란과의 석유를 비롯한 에너지, 경제 관계나, 반서방에 대한 경향이 이란과 비슷한 측면이 있어, 양면적인 이해관계를 지녔다. 이에 중국은 이란 핵협상 과정에서 적극적이고 주요한 행위자라기보다는 러시아의 입장에 동조하는 모습을 자주 보였다.

중국과 이란은 1971년 수교를 시작했으며, 1979년 이란 이슬람 혁명으로 이란과 서방 국가 간 관계가 악화되자 그 공백을 중국이 메꾸면서 양국 간 경제 관계가 강화되었다. 특히 이란은 중국의 세 번째 석유 공급국으로 부상했으며 이란에도 중국은 최대 석유 수출시장이자 무역 상대국이 되었다. 중국은 이란 석유에 대한 경제적 이해관계로 인해 국제사회의 제재의 린치핀(linchpin)으로 부상했으며,⁹⁰⁾ 이란에 영향력을 행사할 수 있는 레버리지를 가지게 되었다.⁹¹⁾

2010년 6월 UN 안보리가 결의안 1929호를 타결할 때, 중국은 상업적 거래, 특히 에너지 분야는 영향받지 않도록 적극적으로 노력했다. 중국은 결국 찬성하기는 했으나, 2009년 12월부터 오바마가 추진하던 본 결의안에 대해 2010년 3월까지 논의를 거부했으며, 그 이후에도 지연 전술을 활용해 9주 동안 결의안 채택을 지연시키며 이란에 도움을 주었다.⁹²⁾ 이에 미국은 중국이 자국의 에너지 안보를 우선시하면서 책임 있는 이해당사자 역할을 수행하지 않고 있다며 비난했다.

2012년 1월 중국은 ‘중국과 이란 사이의 정상적인 무역 관계와 에너

89) 최필수·임민경·박재은, “국제사회의 대이란 경제제재 이후 중·이란 관계 동향 및 시사점,” 대외경제정책연구원, 「전략지역심층연구」 13-17호 (2013) https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101050000&bid=0001&list_no=1885&act=view (검색일: 2022년 10월 24일).

90) Erica Downs and Suzanne Maloney, “Getting China to sanction Iran,” *Foreign Affairs*, (March/April 2011) <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2011-02-20/getting-china-sanction-iran> (accessed: October 24, 2022).

91) Dingli Shen, “Iran’s nuclear ambitions test China’s wisdom,” *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2 (Spring 2006), pp. 55-66.

92) 최필수·임민경·박재은, “국제사회의 대이란 경제제재 이후 중·이란 관계 동향 및 시사점,”

지 협력은 핵 문제와 관련이 없으며 서로 다른 성격의 문제를 섞어서는 안 된다'고 밝혔다. 홍레이(Hong Lei) 외교부 대변인은 제재로 너무 압박하면 오히려 이란이 핵무기를 개발해 안보를 강화할 수 있다며, 이란에 일방적인 제재를 가하는 것에 반대한다고 발언했다.⁹³⁾ 중국은 미국이 이란 핵 문제를 비확산을 넘어서 정권 교체를 하려는 의도가 있다고 보았고, 중국을 이란 문제에 얽어 더 큰 국제적 책임을 지도록 함으로써 재등장을 억제하려 한다고 의심했다.⁹⁴⁾

하지만 여전히 미국은 국제사회의 막강한 행위자이자, 중국의 주요 교역국이었기에 중국은 동시에 미국과도 관계를 유지해야 했다. 또한 2012년 1월 이란 석유 금수 조치를 두고 미국과 이란 사이에 긴장이 고조되었는데, 미국이 이란에 군사적 행동을 취할 경우 이란이 호르무즈 해협을 봉쇄할 가능성이 있었으며, 이는 중국의 에너지 수급을 위협할 수 있었다.⁹⁵⁾ 따라서 중국은 외교적 노력과 제재를 동시에 진행하는 이중 경로 전략을 채택했다. 더하여 중국도 이란의 핵무기 획득이 지역 안정을 해친다는 점에 동의했다.

이에 원자바오(Wen Jiabao) 중국 총리는 2012년 1월 6일간의 중동 순방 중 도하에서 연설하면서 '중국은 이란이 핵무기를 개발하고 보유하는 것을 단호히 반대하며 이란에 호르무즈 해협을 폐쇄하지 말라'고 명시적으로 경고했다.⁹⁶⁾ 또한 2013년 11월 시진핑(Xi Jinping) 주석은 하산 로하니 이란 대통령에게 전화를 걸어 이란 핵 문제에 대한 의견을 교환

93) Wang Yan, "China opposes unilateral sanctions on Iran," *China Daily*, January 5, 2012, https://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-01/05/content_14384508.htm (accessed: October 24, 2022).

94) Downs and Maloney, "Getting China to sanction Iran,"

95) Brandon Fite, "U.S. and Iranian Strategic Competition: The Impact of China and Russia," *Center For Strategic International Studies*, February 2, 2012, http://csis.org/files/publication/REPORT_Iran_Chapter_X_China_and_Russia_Final_Revision2212.pdf (accessed: October 24, 2022).

96) Michael Wines, "China leader warns Iran not to make nuclear arms," *New York Times*, January 20, 2012, <https://www.nytimes.com/2012/01/21/world/asia/chinese-leader-wen-criticizes-iran-on-nuclear-program.html> (accessed: October 24, 2022).

하고, P5+1과의 합의에 동의하도록 독려했다. 2014년 2월 중국은 지속적인 논의가 진행될 수 있도록 5개 항목 제안을 제기하기도 했다.⁹⁷⁾

그러나 이란 핵과 관련된 중국의 이해관계는 비단 에너지 자원에 국한되지 않는다. 중국의 시진핑 주석이 추진하고 있는 국가발전구상인 ‘일대일로(一帶一路)’는 유라시아 대륙을 가로지르는 유망한 경제 회랑을 만드는 것을 목표로 한다. 일대일로 서쪽의 교차점에 위치한 중동은 이 계획을 구현하는 중요한 지역이다.⁹⁸⁾ 중국은 중앙아시아 국가들과 철도 인프라를 건설하고 있는데, 중앙아시아는 이미 이란과 철도로 연결되었기에 이는 중국과 이란을 육로로 이어주는 통로가 되며, 해상수송로를 통제하고 있는 미국과의 유사시 충돌에 대비할 수 있는 중요한 수단이다.

따라서 중국에 있어 이란은 중요한 요충지였으며, 안정적인 에너지 수급과 일대일로의 성공을 위해 중동 지역의 안정이 중요했기에, 이란 핵 문제를 외교적으로 해결하고자 했다. 또한 중국은 이란 핵 위기 해결에 기여함으로써 중동 지역에서 자국의 위상을 높이고 소프트파워를 높이고자 하였다. 그렇지만 중국은 중동 지역에 대한 장기적이고 포괄적인 전략을 보유하지는 않았으며, 협상 과정 전반에 있어서 적극적으로 주도하기보다는 러시아와 입장을 공조하며 지지하는 역할을 수행했다.

4) UN 안전보장이사회

UN 안전보장이사회는 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아, 5개의 상임이사국과 10개 비상임이사국으로 구성된다. 국제사회의 주요 안보 이슈에 대해 논의하며, 필요할 경우 투표를 통해 결의안을 채택한다. 이 때 상임이사국은 거부권(veto power)을 행사할 수 있기에 강력한 권한을 가진다. 앞 절에서 이란 핵 문제의 주요 행위자였던 상임이사국들의 입장을 서술하였기에, UN 안보리의 입장보다는 UN 안보리에서 채택한 대이

97) Tong Zhao, “China and the Iranian Nuclear Negotiations,” Carnegie Endowment for International Peace, February 2, 2015, <https://carnegieendowment.org/2015/02/02/china-and-iranian-nuclear-negotiations-pub-58879> (accessed: October 24, 2022).

98) Ibid.

란 결의안에 관해 시간순으로 내용을 간략히 정리한다. 이는 4장에서도 다시 시기별로 나누어 다룬다.

2006년 이란 핵 프로그램 이슈가 UN 안보리에 회부되었으며, P5+1 국가들의 2주간 협상 끝에, 7월 31일 UN 안보리는 결의안 1696호를 채택했다. 이는 이란 핵 프로그램에 대한 첫 번째 안보리 결의였으며, 결의안은 이란 핵 프로그램에 대한 우려를 표명하며 이란에 8월 31일까지 우라늄 농축 프로그램을 중단할 것을 요구했다. 이를 준수하지 않을 경우 ‘적절한 조치’를 취하겠다고 했으나, 러시아와 중국의 반대로 제재에 대한 구체적인 언급은 없었다.⁹⁹⁾

이후 이란이 우라늄 농축 프로그램을 중단하지 않자 2006년 12월 27일 UN 안보리는 만장일치로 결의안 1737호를 채택해 이란에 제재를 가했다. 결의안은 이란의 핵 및 미사일 프로그램에 기여할 수 있는 재료와 기술의 공급을 중단하고, 프로그램과 관련된 10개 핵심 기업과 12명의 개인의 이란 자산을 동결했다.¹⁰⁰⁾

2007년 3월 24일 UN 안보리는 다시 한번 만장일치로 이란에 부과된 제재를 강화하는 결의안 1747호를 채택했다. 결의안 1747호는 UN 안보리의 두 번째 대이란 제재로, 이란에 무기 판매를 금지하고 이미 시행 중인 이란 자산에 대한 동결을 강화했다.

2008년 3월 3일 UN 안보리는 인도네시아의 기권을 제외한 14개국의 찬성으로 결의안 1803호를 채택했다. 결의안 1803호는 이란의 모든 우라늄 농축 활동을 중단할 것을 촉구하고, 아라크 중수 연구로 건설과 아라크 중수 생산 공장의 활동을 중단할 것을 요구했다.¹⁰¹⁾ 또한 이란 항공기나 선박의 화물을 검사할 수 있으며, 이 때 검사의 이유와 시간,

99) BBC, “UN issues Iran nuclear deadline,” *BBC News*, July 31, 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/5232288.stm> (accessed: October 24, 2022).

100) CNN, “Security Council imposes sanctions on Iran,” *CNN News*, December 23, 2006, <https://web.archive.org/web/20061224014236/http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/12/23/un.iran.ap/index.html> (accessed: October 24, 2022).

101) U.S. Department of State, “UN Security Council Resolution 1803 on Iran’s Nuclear Program,” April 4, 2008, <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/fs/102891.htm> (accessed: October 24, 2022).

장소 상황, 결과 및 기타 관련 세부 사항에 대한 정보를 자세히 기재해 UN 안보리에 5일 내에 보고할 것을 명시했다.

2009년과 2010년 사이에는 이란 비확산과 관련하여 UN 안보리 회의는 진행되었으나, 2009년 4월 미국에서 오바마 행정부로 정권 교체, 2009년 6월 12일 이란의 대통령 선거, 그리고 러시아 반대 등의 요인으로 인해 추가 제재 결의안을 채택하지 않았다.¹⁰²⁾

2010년 6월 9일 UN 안보리는 이란에 이전 결의안의 요구를 재확인하는 결의안 1929호를 채택했다. 12개국이 찬성했으며, 레바논은 기권했고, 브라질과 터키는 반대했다. 결의안 1929호는 이란이 우라늄 채굴에 대한 투자를 포함한 해외 핵 및 미사일 기술에 대한 투자를 금지했다. 또한 이란에 대한 완전한 무기 금수 조치를 수립하고 이란에 전투 탱크, 장갑차, 대구경 포병 시스템, 전투 항공기, 공격 헬리콥터, 군함, 미사일 또는 미사일 시스템 판매를 금지했으며, 이란이 탄도미사일과 관련된 모든 활동을 하는 것을 금지했다. 결의안은 국가들이 탄도미사일과 관련된 기술이 이란에 도달하는 것을 방지하기 위해 필요한 조치를 취하도록 요구했는데, 이를 위해 새로운 검사 체제를 적용했다. 이란 금지화물을 운송한 것으로 의심되는 자국 영토에 있는 선박을 검사하도록 요청받았으며, 몰수된 이란 금지화물 처분을 포함하여 공해상에서 이러한 규칙을 준수해야 했다. 또한 이란 정부와 이란이슬람혁명수비대(IRGC) 관련 회사 수십 개에 대해 자산 동결 조치를 취했다.

이후 UN 안보리는 2011년 6월 9일 결의안 1984호, 2012년 6월 7일 결의안 2049호를 채택해 이란 제재 위원회의 전문가 패널의 권한을 두 차례 연장했다. 마지막으로 2015년 7월 P5+1 국가들과 이란 사이에 포괄적공동행동계획(JCPOA)이 타결되면서, UN 안보리는 2015년 7월 20일 결의안 2231호를 채택해 이란이 이행하지 않을 경우 제재를 다시 부과하는 단서조항과 함께 그간 UN 안보리에서 결의하고 부과한 제재를 중단

102) Alexander Pikayev, "Why Russia Supported Sanctions Against Iran," James Martin Center for Nonproliferation Studies, June 23, 2010, <https://nonproliferation.org/why-russia-supported-sanctions-against-iran/> (accessed: October 24, 2022).

하고 궁극적으로 해제하기 위한 일정을 설정하기로 결의했다.

이처럼 UN 안전보장이사회는 2006년부터 2010년까지 4차례 걸쳐 이란에 광범위한 제재를 채택했으며, P5+1 국가들은 제재와 외교를 병행하는 이중 전략을 사용하면서 압박을 통해 이란이 회담에 나오도록 유인했다. 러시아와 중국은 초반에는 제재에 반대하다 이란이 핵협상에 적극적으로 임하지 않고 우라늄 농축을 지속하자 제재에 찬성했으나, 부세르 원전이나 석유 등 자국의 이익과 관련된 사안은 제외하는 등의 면모를 보여주기도 했다. 그럼에도 불구하고, 러시아와 중국의 찬성이 없었다면 UN 안보리 차원의 이란 제재는 가능하지 않았을 것이라는 점에서 이들 국가의 역할 또한 중요했으며, 특히 러시아의 역할에 대해서는 다음 장에서 더 자세히 알아볼 것이다.

5) IAEA

국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)는 1957년 아이젠하워 미국 대통령의 ‘평화를 위한 원자력(Atoms for Peace)’ 프로그램의 일환으로 설립되었다. IAEA는 국가들이 핵무기 추구를 포기하는 대가로 민간 원자력에 접근할 수 있게 하기 위한 기구로 설립되었다. 이후 1970년 핵비확산조약(NPT)이 체결되자 이를 검증하는 역할을 맡았다. IAEA는 UN 산하 감시 기구로, 핵물질이 군사적 용도로 전용되는 것을 방지하기 위해 전세계의 핵 프로그램을 조사하는 역할을 수행한다.

따라서 2002년 이란 핵 위기가 발발한 이후 IAEA 또한 주요한 행위자로서 이란 핵협상 및 검증에 참여하였으며, 이란 핵 프로그램에 관한 보고서를 수차례 발간했다. 모하메드 엘바라데이(Mohammed ElBaradei) IAEA 사무총장은 2003년 2월 나탄즈 농축 시설 사찰을 진행했으며 2003년 6월 첫 번째 특별보고서를 발표했다. 이후 꾸준히 감시 및 검증 활동을 진행했으나, 이란이 비협조적으로 나오면서, 이란 핵 프로그램의 범위와 성격이 불확실하다고 판단한 IAEA 이사회는 2006년 2월 이란을

UN 안전보장이사회에 회부하기로 가결했다.

이에 이란은 핵 관련 시설에 대한 사찰을 허용하지 않고, 2009년 9월 발각되기 전까지 포르도 농축 시설에 대한 비밀을 유지하는 등 IAEA와 협력을 거부했다.¹⁰³⁾ 그럼에도 불구하고 이란은 IAEA와 협력을 완전 중단할 경우의 국제사회의 제재를 우려하여, 최소한의 협력을 진행했으며, IAEA는 2015년 7월 JCPOA가 타결될 때까지 매달 이란의 핵 활동에 관한 보고서를 발간했다.¹⁰⁴⁾

이처럼 IAEA는 이란의 핵 시설에 대한 정기적인 감사를 통해 이란 핵 프로그램 동향에 대해 관찰하고 보고서를 통해 정보를 제공했으며, 엘바라데이 IAEA 사무총장은 이란과 P5+1 모두로부터 신뢰할 수 있는 중개자로 여겨졌다. IAEA는 이러한 신뢰와 보고서를 기반으로 P5+1 국가들이 핵협상을 진행할 수 있게 함으로써 핵협상 과정에서 기여할 수 있었다.

3. 지역 국가들의 입장

1) 중동 지역 질서

현대 중동의 지역 질서는 간략히 요약하면 사우디아라비아를 필두로 하는 수니 이슬람(Sunni Islam)의 아랍 국가들과, 이란을 필두로 하는 시아 이슬람(Shia Islam) 국가, 그리고 유대교를 믿는 이스라엘의 대립과 경쟁이라고 할 수 있다. 이 외 역외에 위치하지만, 중동 지역 질서에 핵심적인 영향력을 행사하는 미국이 있다. 이러한 중동의 지역 질서는 2차 세계대전을 거치며 형성되었다.

103) Michael Adler, "Iran and IAEA," Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/article/Iran%20and%20the%20IAEA.pdf> (accessed: Novemebr 22, 2022).

104) IAEA, "IAEA and Iran," IAEA Board Reports, <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-board-reports> (accessed: Novemebr 22, 2022).

영국은 1915년 오스만 제국을 멸망시키기 위해 아랍인들의 힘을 빌리고자 아랍인들에게 ‘후세인-맥마흔 각서(Hussein-McMahon Correspondence)’를 통해 아랍 지역에 아랍 국가 건국을 약속했다. 동시에 1916년 영국은 프랑스, 러시아 제국과 오스만 제국의 영토를 분할 지배하기로 한 ‘사이크스-피코 협정(Sykes - Picot Agreement)’을 비밀리에 맺었다. 이에 더하여 1917년 영국의 벨푸어(Balfour) 외무대신은 1차 세계대전에서 유대인의 힘을 빌리기 위해 팔레스타인 지역에 유대인의 국가를 세우는 데 동의한 ‘벨푸어 선언(Balfour Declaration)’을 했다. 이를 기반으로 유대인은 팔레스타인이 있던 지역에 이스라엘을 건국하며 그 과정에서 4차례의 아랍-이스라엘 전쟁이 발발했고, 이는 현재까지 이어지는 이스라엘-팔레스타인, 나아가 아랍-이스라엘의 분열을 초래했다.

한편 석유가 주요 자원이 되면서 미국을 비롯한 서방 국가들에 석유 매장량이 풍부한 중동 지역의 전략적 중요도가 높아졌다. 이에 1945년 미국 프랭클린 루즈벨트(Franklin Delano Roosevelt) 대통령은 사우디아라비아의 알 사우드(Abdulaziz bin Abdul Rahman Al Saud) 국왕과 정상회담을 통해 미국이 사우디 왕정의 체제 유지와 안보를 보장하는 대신 석유를 공급받기로 협약을 맺었다.¹⁰⁵⁾

사우디아라비아는 주요 자원인 석유의 생산량을 통제하기 위해 자원 보유국끼리 협의할 수 있는 지역협의체 석유수출국기구(OPEC: Organization of the Petroleum Exporting Countries)을 1960년 창립했다. OPEC은 1970년대 석유를 무기화해 2차례의 석유파동을 초래하며 국제적 영향력을 과시했다. 이후 1974년 미국은 사우디아라비아와 ‘페트로-달러(Petrodollar)’ 협정을 맺어 모든 석유 거래를 달러로만 거래하기로 합의하며 더욱 돈독해졌다. 이 외에도 사우디아라비아는 수니파 국가들의 맹주로서 1981년 걸프협력회의(GCC: Gulf Cooperation Council)를 결성해 등으로 수니파 아랍 국가들에 영향력을 행사하고 있다.

105) 정의길, “석유로 다진 ‘미-사우디’ 동맹, 석유로 미끄러지다,” 한겨레, 2022년 10월 13일, https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1062371.html (검색일: 2022년 11월 27일).

마지막으로 이란은 팔레비 왕조 시절에는 미국의 우방국이라고 할 정도로 미국과 관계가 좋았으나, 1979년 이란 이슬람 혁명과, 이후 이어진 미국 대사관 인질 사건으로 관계가 급속도로 악화되었다. 1980년 미국과 이란은 단교했으며, 이란은 대표적인 반미 국가로 변화했다.

2001년 9.11 테러 이후 미국의 조지 W. 부시 대통령은 이라크, 이란, 북한을 악의 축으로 규정했고, 2001년에 아프가니스탄을, 2003년에는 이라크를 침공하며 중동 지역에서 전쟁을 시작했다. 그러나 이로 인해 이란 동편의 수니파 아프가니스탄 원리주의 정권이 무너지고, 이란과 갈등 관계를 빚던 이라크 사담 후세인 정권이 붕괴되자, 이란의 정치적 영향력은 오히려 강화되었다.¹⁰⁶⁾ 이란은 시리아와 전통적으로 우호 관계를 맺고 있고, 레바논의 무장정파 헤즈볼라(Hezbollah)와도 밀접한 관계를 지니고 있어, 이란-이라크-시리아-레바논으로 이어지는 외교 관계를 두고 ‘시아 초승달(Shia Crescent)’이라고 칭하기도 한다.

이란은 1979년 이슬람 혁명 이후 이슬람 혁명의 수출을 주창하고 있으므로, 사우디아라비아를 비롯한 국가들은 이러한 이란의 부상과 시아 초승달 국가들의 연대를 위협으로 간주하고 있다. 또한 이란은 대통령이 공공연하게 이스라엘을 국가에서 제거해야 한다고 발언하는 등 이스라엘 과도 대립하고 있어 아랍-이란-이스라엘의 관계는 중동 지역 불안정의 주요 원인이 되고 있다.

2) 역내 주요 국가들의 입장

이러한 상황에서 이란의 핵 개발 의혹은 중동 지역 질서에 미치는 파급력이 크다. 중동은 과편화된 지역이고, 분쟁 해결을 위한 지역 메커니즘이 부재하기 때문에, 새로운 지역 강국이 부상하거나, 힘의 균형이 변화할 수 있는 잠재적 변화를 우려한다(Bonab, 2009: 167).¹⁰⁷⁾ 그런데 이

106) 인남식, “중동 지역의 세계관과 동맹,”

107) Rahman G. Bonab, “Turkey’s Emerging Role as a Mediator on Iran’s Nuclear Activities,” *Insight Turkey*, Vol. 11, No. 3 (Summer 2009), pp. 167.

란이 핵무기를 보유하게 될 경우 지역 패권국으로 부상해 중동 지역 내 힘의 균형이 깨질 가능성이 높고, 이란의 정치적·종교적 영향력이 강화 될 것이기에 수니파 아랍 국가들은 이란의 핵 보유를 심각한 위협으로 받아들이며, 이란의 핵 개발 프로그램을 저지해야 한다고 강력하게 주장했다.

2015년 JCPOA가 타결되었을 때 가장 반대했던 국가들은 중동 지역 국가들로, 이스라엘과 사우디아라비아가 대표적이었다. 앞서 서술한 지역 질서로 인해, 유대계 이스라엘은 이란을 적국으로 인식하고 있으며, 수니파의 거장인 사우디아라비아 또한 시아파를 이끄는 이란을 위협으로 인식하고 있다. 이에 따라 이란의 핵 개발 가능성을 원천 차단하지 못한 채 이란의 제재를 해제하는 합의에 대해 이스라엘과 사우디는 반대를 표명했다.

이스라엘은 이란의 핵 위협을 이스라엘 안보에 대해 존재론적인 위협으로 인식하고 이란의 핵 개발을 적극적으로 저지했다. 이스라엘은 이란이 군사용 목적으로 핵 프로그램을 추진하고 있다고 간주했으며, 이란이 지지하는 레바논의 헤즈볼라 등이 국가안보를 위협한다고 보았다. 이에 이스라엘은 이란의 핵 시설을 타격해서라도 이란의 핵 개발을 저지하고자 했으며, 이는 중동 지역의 긴장을 고조시켰다.¹⁰⁸⁾

사우디아라비아 또한 이란의 핵무기가 지역 안정을 해치는 요인으로 간주했으며, 이스라엘이 사실상 핵무기를 보유하고 있는 상황에서 이란마저 핵무장을 할 경우, 사우디아라비아도 핵무기를 개발하겠다고 선언했다. 사우디아라비아 외에 UAE, 터키 등도 핵무기 개발을 선언할 정도로 이란의 핵 개발은 지역 내 불안정 및 핵확산의 도화선이 될 가능성이 높았다. 또한 사우디아라비아는 이란의 석유 수출에 대한 제재가 해제되어 이란 석유가 시장에 풀릴 경우, 가격 하락으로 인한 자국의 손실 등을 우려했다. 무엇보다 이슬람의 종파인 수니파의 수장으로서, 시아파 국

108) Al Jazeera, "Russia and China to back Iran resolution," *Al Jazeera*, September 12, 2012, <https://www.aljazeera.com/news/2012/9/12/russia-and-china-to-back-iran-resolution> (accessed: October 24, 2022).

가들을 이끄는 이란을 잠재적 지역 패권 경쟁국으로 간주해 이란의 정상화를 경계했다.

이란과 국경을 인접하고 있는 터키 또한 이란의 핵 보유에 반대하고 있다. 이란이 핵을 개발하게 되면 터키는 러시아와 이란이라는 두 핵보유국 사이에서 국가안보를 위협받게 될 수 있다. 따라서 터키는 이란이 핵무기를 개발한다면 자국의 이란 국경 지역을 NATO군의 기지로 제공할 것이라고 선언하였다. 한편 터키는 미국의 이란에 대한 군사적 공격이 지역 안정에 더 치명적이라고 생각하고 있어, 국제사회가 이란 핵 문제를 협상을 통해 해결하기를 바라고 있으며, 2010년 협상이 정체되자 중개자로 개입하기도 하였다.¹⁰⁹⁾

이처럼 중동 지역 국가들의 이란 핵 문제에 대한 태도는 미묘한 차이가 있을지언정 모두 이란의 핵 보유에는 반대 입장을 피력하고 있다. 뿐만 아니라 이란 핵 문제 발발 이후 요르단, 사우디아라비아, 이집트, 터키를 비롯한 중동 국가들은 원자력 기술 개발 경쟁을 시작했다. 따라서 이란의 핵 개발이 중동 전역에 핵확산 도미노 현상을 촉발할 수 있다는 전망도 나오고 있어, 이란 핵 문제가 중동 지역 질서에 미치는 영향은 상당하다고 할 수 있다.¹¹⁰⁾

제 3 절. 러시아의 입장

1. 러시아의 국가전략

이란 핵협상에서 러시아의 역할은 러시아-이란 관계뿐 아니라, 러시아의 대중동정책 및 중동 지역 국가들과의 관계, 나아가 러시아와 미국과의 관계 및 국제질서 인식, 그리고 이를 바탕으로 한 국가전략 속에서

109) 이권형·박재은·박현도, “이란의 정치·권력구조와 주요 정파별 경제정책,”

110) Ibid., p. 77.

파악할 필요가 있다. 이를 위해 우선 러시아의 국가전략과 국제질서 인식, 러시아와 미국과의 관계를 살펴본다.

1991년 소련 붕괴 후 13개 구소련 공화국이 독립했으며, 러시아 공화국은 소련을 계승해 러시아연방으로 변모했다. 러시아 공화국의 대통령이었던 보리스 옐친이 러시아연방 대통령에 당선되어 민주주의, 시장경제 제도를 도입했다. 1990년대 초반 옐친 1기 시기 러시아는 높은 서방 지향성을 보이며 친서구적인 정책을 폈다. 그러나 동유럽 국가들이 NATO에 가입하는 동진 정책 등에 따라 인식이 변화했으며, 1995년 옐친 2기 당선 이후 프리마코프 총리는 구소련 지역을 다시 중시하며 통합을 강화하고자 노력했다. 그러나 1997년 모라토리엄, 1999년 체첸 전쟁 등 사회적 혼란이 가중되면서 대외문제보다는 국내문제에 치중했다.

새천년과 함께 러시아연방 대통령에 취임한 블라디미르 푸틴은 취임 직전 ‘독립신문(Независимая газета)’에 ‘밀레니엄 전환기의 러시아’라는 제목의 기고문을 통해 ‘러시아 이념’과 ‘강대국(Держава)’을 지향하겠다고 밝혔다(Putin, 1999).¹¹¹⁾ 취임 후 푸틴은 2000년 1월 ‘국가안보개념’, 4월 ‘군사독트린’, 6월 ‘외교정책개념’을 발표하며 국가외교안보전략의 기본틀을 제시했다.

‘국가안보개념-2000’은 냉전 후 국제질서는 상호배타적인 두 가지 경향, 즉 다극주의와 단극주의가 혼재해 있다고 보면서 특히 일방적인 군사적 해결방식을 지적했다. 여기서 러시아의 국가이익은 독립, 주권, 영토적 완전성의 수호, 러시아와 동맹국들에 대한 군사적 침략의 예방, 국가의 평화적이고 민주적인 발전을 위한 조건 보장에 있다고 규정했다.¹¹²⁾

그럼에도 불구하고 러시아는 국익을 위해 실용주의적인 외교정책을 폈

111) Владимир Путин, “Россия на рубеже тысячелетий,” *Независимая газета*, December 30, 1999, http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html (검색일: 2022년 10월 22일).

112) “Концепция национальной безопасности Российской Федерации, 10.01. 2000,” *Независимая газета*, January 14, 2000, http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html (accessed: October 22, 2022).

으며, 2001년 미국에서 9.11 테러가 발생하자, 푸틴 대통령은 서방과 테러리즘에 대한 위협 인식을 공유하며 미국의 반(反)테러 전쟁을 지지했다. 체첸 전쟁을 겪은 바 있는 러시아는 대규모 테러가 자국의 안보 또한 위협할 수 있다는 인식 하에 미국의 2001년 아프가니스탄 전쟁을 지지했으며, 이를 위해 자국이 전통적인 세력권으로 인식하던 중앙아시아에 미군의 진출을 용인하고 자국의 영공 통과를 허용하였다.

그러나 2003년 미국은 UN의 승인 없이 이라크 전쟁을 시작했으며, 2004년 구소련 국가들인 발트 3국으로 NATO가 2차 확장을 단행했다. 무엇보다 2003년 조지아의 ‘장미혁명’, 2004년 우크라이나의 ‘오렌지혁명’, 2005년 키르기스스탄의 ‘튤립혁명’ 등 구소련 국가들에서 민주주의를 외치는 색깔혁명이 연달아 발생하자, 러시아는 이를 서방의 정권 전복 시도이자 정보전의 일환으로 판단했고, 러시아의 안보 인식과 전략적 사고에 다시 중대한 변화가 생겼다.

이에 푸틴 2기 시기부터 러시아와 서방 국가들 관계는 점차 냉각되었다. 세계 경제 호황으로 인한 에너지 가격 상승과 맞물려 러시아의 경제 상황이 개선되면서 국력도 강화되었다(신범식, 2009).¹¹³⁾ 이에 푸틴 대통령은 2007년 뮌헨 안보회의에서 미국의 일방주의를 강하게 비판하는 연설을 했으며, 벨라루스와 에너지 갈등을 빚는 등 보다 공세적인 태도를 보였다.

이후 러시아 헌법의 3선 금지 조항에 의해 2008년 메드베데프 총리가 대통령이 되고, 푸틴은 총리로서 양두체제를 유지하였다. 메드베데프 대통령은 푸틴 대통령보다는 유화적인 태도를 지니고 있었으나, 조지아가 NATO 가입을 위하여 자국 내 친러시아 지방이자 독립을 추구하는 남오세티아를 공격하자 조지아를 침공하며, NATO 확대에 대한 반대 입장을 표명했다. 이후 2009년 국가안보전략, 2010년 군사독트린을 발표하며 NATO 확대, 미국의 MD 체제 구축 등을 위협으로 명시했다.

한편 2009년 미국에서는 버락 오바마 대통령이 당선되면서 러시아와 관계 개선을 추구하는 ‘리셋 외교(Reset Diplomacy)’ 정책을 발표했다.

113) 신범식, “21세기 러시아의 동맹·우방 정책의 변화와 전망,” 동아시아연구원, 「국가안보패널 보고서」 41호 (2009), pp. 1-38.

이에 메드베데프 러시아 대통령도 호응하며 2010년 양국은 ‘신전략무기 감축조약(New START)’ 조약을 체결하면서, 핵탄두 수를 안정적으로 관리하려는 강대국으로서 책임감을 보여주었다.

그러나 2011년 중동에서 시민혁명 ‘아랍의 봄’이 발생하자, 러시아는 이를 색깔혁명의 연장선이자 서방의 하이브리드전으로 인식했으며, 2011년 UN 결의안을 통해 리비아의 카다피 정권을 공습하자, 서방에 대한 위협 인식을 강화했다. 2013년 다시 러시아연방 대통령에 취임한 푸틴은 베이징을 방문하며 중국과 협력을 강화했고, 2014년 ‘시베리아의 힘(Power of Siberia)’을 비롯한 가스관을 건설해 중국과 에너지 협력을 강화하면서 아시아태평양 지역 국가들에 집중하는 모습을 보였다.

이후 2014년 우크라이나에서 유로마이단(Euromaidan) 사태가 발생해 야누코비치(Viktor Fedorovych Yanukovich) 대통령이 축출당하고, 우크라이나가 유럽으로 향하려는 움직임을 보이자, 우크라이나의 크림반도를 주민투표를 통해 러시아 영토로 병합했다. 이로 인해 국제사회에서는 러시아를 강력하게 규탄하며 제재를 가했고 러시아와 서방 국가들 사이 관계는 악화되었다. 이에 러시아는 2014년 군사독트린, 2015년 국가안보전략을 발표하며 미국 및 서방의 제재 등을 통한 러시아 압박, NATO의 유럽 MD 발전, 러시아 주변 국가의 불안정 및 정권 전복 시도, 테러리즘, 핵 및 대량살상무기의 확산 등을 위협으로 명시했다.

2. 러시아의 대중동정책

1) 러시아의 대중동 인식

러시아에 있어 중동 지역의 중요도는 구소련 지역, 아시아 지역, 북미 지역 등에 비해서는 낮은 편이다. 2013년 푸틴 대통령이 취임하면서 발표한 ‘외교정책개념’에는 지역별 외교정책을 정리한 부분이 있는데, 중동 지역은 CIS, 유럽, 아시아, 북미 지역 다음으로, 후순위에 위치한다. 그러나 러시아에 있어 중동이 관심 외의 지역은 아니며, 비서방 정체성이라

는 전략적 목표와 지정학적 중요성, 에너지 자원, 무기 수출과 관련된 경제적 지역으로서 그 의미를 지닌다.

2013년 외교정책개념에서 중동 지역에 관한 설명은 다음과 같다. 해당 지역에 대한 정책의 기본 방향은 ‘중동 지역의 정세 안정화에 대한 비중 있는 기여’, ‘국가의 주권 및 영토적 통일성 존중과 내정불간섭 원칙에 기초한 시민적 평화와 합의의 촉진’이다. 이란과 관련된 문제는 그 중요도로 인해 아래에서 별도로 다루고 있으며, ‘대화를 통한 핵 프로그램을 둘러싼 상황의 포괄적인 정치외교적 해결을 위해 균형적인 노선을 지속적으로 견지할 것’이라고 언급했다. 그 다음 항목에서는 이슬람협력기구(OIC: Organization of Islamic Cooperation) 옵저버 참여와 아랍연맹(AL: Arab League), 걸프협력회의(GCC) 등 중동 지역 다자기구와의 교류를 통해 지역 국가들과 협력을 강화하겠다는 정책 의지를 표명했다(제성훈·강부균, 2013: 54-55).¹¹⁴⁾

러시아에 있어 중동의 중요성은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 전략적 중요성이다. 러시아에 있어서 중동 지역은 ‘보상’의 전략 공간으로, 러시아는 유럽을 지향하다가도 유럽에 거부될 경우 자신의 입지를 강화하기 위해 아시아와 중동으로 눈을 돌려 전략적 자산을 마련하는 전략을 취해왔다(신범식, 2009: 12).¹¹⁵⁾ 또한 중동은 지정학적 요충지이며, 세계적으로 중요한 석유를 비롯한 에너지 자원이 묻혀있는 곳이다. 미국이 중동에서부터 아프가니스탄으로 연결되는 에너지 벨트 전선을 완성하는 것을 저지하는 것이 러시아의 대중동정책의 주요한 기조이다(안세현, 2014: 90).¹¹⁶⁾

이는 경제적 중요성과도 연관되는데, 같은 에너지 수출국으로서, 중동과의 에너지 수출 협력은 중요하다. 러시아의 에너지 자원은 러시아 국가 경제를 견인하는 가장 중요한 수단이며, 러시아의 가장 중요한 정책

114) 제성훈·강부균, “3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점,” 대외경제정책연구원, 『전략지역심층연구』 13-09호 (2013), pp. 1-116.

115) 신범식, “21세기 러시아의 동맹·우방 정책의 변화와 전망,”

116) 안세현, “중동지역에서 미국, 중국, 러시아의 새로운 에너지 그레이트 게임(The Great Game)에 대한 분석: 미국의 에너지 벨트 구축 전략과 그 기원,” 『국제지역연구』 제23권 제4호 (2014), pp. 65-101.

이 에너지 정책이다. 2013년 기준 러시아 경제에서 에너지 산업이 차지하는 비중은 30%이며, 수출의 70%를 차지할 정도로 비중이 높다. 중동 지역 또한 전세계 석유 자원의 50%, 천연가스의 43%가 매장되어 있는 지역이다. 따라서 러시아는 과거 중동 지역을 러시아 에너지와 수출 경쟁하는 지역이라고 보았고, 중요성은 떨어졌다. 또한 미국이 중동 지역을 전략적으로 중시하며 관리하고 있었기에 러시아가 침투할 수 있는 방법은 미미했다.¹¹⁷⁾

그러나 2011년 아랍의 봄으로 러시아가 개입할 수 있는 틈이 생겼다. 또한 러시아는 미국이 셰일 혁명에 성공하고 유럽 국가들이 러시아 에너지 의존도를 낮추는 것이 더 큰 위협이라고 인식했다. 양국은 석유 및 가스에서는 경쟁 관계이지만, 핵발전소 태양광, 풍력 등 다른 재생에너지 부분에서는 협력을 모색하고 있다. 특히 가스와 관련해서, 2009년 러시아 당국은 ‘러시아의 에너지정책 2030’을 발간했으며, 이 정책 보고서의 목표는 러시아가 통제하는 유라시아 가스 무역 네트워크 형성이었다. 러시아는 OPEC과 같은 지역 기구를 설립하고자 했으며, 이전에도 러시아는 이란, 카타르와 가스수출국포럼(GECF: Gas Exporting Countries Forum) 설립을 제안한 바 있다.¹¹⁸⁾

또한 중동은 치안이 불안정하고 이스라엘과 이란, 아랍 국가들이 대립하는 곳으로 중요한 무기 수출 시장이다. 중동은 러시아의 제2의 무기 수출 지역으로, 2011년부터 2014년 사이 중동 지역 국가들의 러시아 무기 수입액은 이라크의 22억 달러, 시리아 21억 달러, 이란, 쿠웨이트, 요르단 각 1억 달러 정도이다. 전통적으로 러시아와 우호 관계를 맺고 있는 시리아의 경우, 중동 지역 최대의 러시아산 무기 수입국으로, 시리아의 2000년부터 2013년까지 누적 무기 구입액은 15억 달러에 달한다. 이란은 1992년부터 러시아의 무기를 대량으로 구매해왔으며, 2013년까지 누적 35억 달러 가량의 무기를 구매했다.¹¹⁹⁾

117) 임산호·최영림, “러시아와 중동 주요 국가와의 정치·에너지 협력관계,” 에너지경제연구원, 「세계 에너지시장 인사이트」 14-32호 (2014), pp. 23-35.

118) Kozhanov, “Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods,”

119) 임산호·최영림, “러시아와 중동 주요 국가와의 정치·에너지 협력관계,”

마지막으로 중동 지역은 안보적으로 러시아에 중요도를 지닌다. 러시아 내부에는 체첸을 비롯해 이슬람 신자들이 거주하고 있으며, 러시아가 영향권으로 인식하는 근외 지역인 중앙아시아 국가들 다수는 이슬람교를 믿고 있다. 중동의 정세는 이들에게도 영향을 미쳐 러시아 안보의 고려대상이며, 러시아는 테러 위협을 국가안보의 중대한 위협으로 인식하고 있다. 따라서 러시아 대중동정책의 핵심 요소 중 하나는 러시아 내 극단 이슬람 세력 통제이며, 외부 이슬람 근본주의자들과 내부의 반정부 이슬람 세력의 접촉을 막는 것을 목표로 한다.¹²⁰⁾ 또한 핵을 비롯한 대량살상무기의 확산도 주요 위협으로 보고 있으며, 이란의 핵 개발이 중동 지역의 핵확산 도미노로 이어질 가능성을 우려하고 있다.

2) 러시아의 대중동정책

이러한 인식과 중요도에 따라 러시아의 대중동정책이 결정되어왔다. 러시아와 중동의 관계는 강화되었다가도 약화되는 변화의 연속이었는데, 특히 러시아와 중동 지역의 상호작용은 2012년을 기점으로 변화했다. 2012년 이전 러시아의 대중동정책은 이란과 그 외 지역, 이렇게 두 가지로 구성되었다. 그러나 2012년 이후 러시아의 대중동정책은 보다 복잡해진 양상을 띠었다.¹²¹⁾

Kozhanov(2018)에 의하면 러시아의 대중동 전략의 특징은 다음과 같다. 첫 번째로, 러시아는 실용주의를 표방하며 모든 지역 내 행위자와 대화하려는 개방성과 포용성을 보인다. 러시아는 복잡한 지역 갈등에 연루되기보다는 협력할 수 있는 부분에서 중동 국가들과 협력하는 데 집중하고 있다. 중동 지역 국가들 또한 서방에 대한 실망감이 누적되어 있어 대안으로 러시아에 주목하고 있으며, 러시아가 주요 서방 국가들을 상대할 수 있는 역량이 있는 점을 긍정적으로 보고 있다.

두 번째로, 러시아는 중동 지역 국가들의 내부 문제에 간섭하지 않으

120) Ibid.

121) Kozhanov, "Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods,"

며, 서방 국가들의 군사적 개입이나 정권 교체 시도에 반대한다. 러시아는 이란의 정치적 자유가 없는 신정 체제, 이스라엘의 팔레스타인 정책 등 국가 내부 정치적 문제에 깊게 관여하지 않고 강요하지 않는다. 이는 러시아가 중동 지역 국가들과 관계를 강화할 수 있는 배경이 되었다.

세 번째로, 러시아는 중동 지역에서 미국의 영향력에 균형을 이루고자 하며, 구조적 공백을 활용한다. 2013년 미국과 유럽이 이집트에 무기 수출을 제한하자 러시아와 이집트 관계가 개선되는 등, 러시아는 미국의 공백을 파고드는 전략을 활용한다. 이를 위해 러시아는 석유와 천연가스, 핵에너지, 우주, 무기와 밀 등 자국이 우위를 가진 분야에 집중한다. 석유 및 천연가스와 관련하여, 수출 경쟁 관계에 있기도 하지만, 푸틴 대통령은 지역 내 경쟁자들과 우호적인 관계를 유지하면서 러시아에 유리한 방향으로 에너지가 흐르거나 러시아가 프로젝트에 참여하는 전략을 택하고 있다.

그러나 러시아의 이러한 모두와 우호적인 관계를 유지하며 균형을 이루는 실용주의적 전략은 안정적이지는 않다. 러시아와 이란의 관계 강화는 사우디아라비아를 비롯한 GCC 국가들, 이스라엘의 경계를 강화하고, 그 반대도 마찬가지다. 그럼에도 불구하고 러시아는 이란, 터키, 시리아, 사우디아라비아, 이집트, 이스라엘 등 대다수 지역 국가들과 긍정적인 관계를 유지하고 있는 몇 안 되는 국가이며, 이는 러시아가 중동 지역에서 중개자 역할을 수 있는 중요한 배경이 된다.¹²²⁾

3) 러시아와 중동 지역 국가들과의 관계

푸틴 대통령은 2005년 중동 순방을 나섰으며, 이집트, 이스라엘, 팔레스타인을 방문했다. 2007년 푸틴 대통령은 다시 한번 중동 순방에 나서, 미국의 전통적 우방 국가라 할 수 있는 사우디아라비아, 요르단, 카타르 3개국을 방문했다. 요르단의 경우 이집트를 제외하고 유일하게 이스라엘과 평화협정을 체결한 국가로 중동 지역 안정에 핵심적인 역할을 맡고

122) Kozhanov, "Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods," pp. 24-28.

있어 중요한 전략적 의미를 가졌다.

역내 강국인 사우디아라비아와의 관계의 경우, 러시아는 1927년 사우디아라비아 왕국을 최초로 인정한 국가였으나, 1938년 외교사절 처형 문제 이후 관계가 단절되었다. 이후 소련과 사우디아라비아 사이의 갈등은 지속되었으며, 소련은 시리아, 이라크, 이집트 등 아랍 사회주의 공화국들과 더 밀접한 관계를 유지했다. 소련 붕괴 후 1992년 러시아 사우디 관계는 복원되었으나 악화되었다.

그러나 9.11 테러, 미국의 이라크 침공으로 미국과 사우디아라비아 사이 관계도 틈이 발생했으며, 2009년 미국의 셰일가스 생산량이 증가하면서 오바마 행정부에서 대중동정책 변화가 발생하며 미국과 사우디아라비아의 협력관계가 약화되었다. 이에 사우디아라비아에서 미국의 대체자로서 러시아의 위상이 강화되었고 관계 개선의 필요성이 커졌다. 특히 미국의 셰일가스에 맞서 유가를 유지하기 위해 석유 생산국인 양국의 협력 필요성이 커졌다. 러시아 또한 크림반도 사태로 국제제재로 고립된 속에서 새로운 협력 파트너를 모색하고자 했으며, 무기 수출을 통해 정치, 경제적 이익을 증대하고자 했다.

한편, 러시아는 리비아, 이라크, 시리아와는 전통적으로 우호 관계를 맺고 있었다. 그러나 2001년 이라크 전쟁으로 사담 후세인 정부가 실각하고, 2011년 NATO의 리비아 공습으로 카다피 정권이 실각하면서 이들 국가와 관계가 약화되었다. 이에 시리아에서 2011년 내전이 발생하자 초반에는 관망하던 러시아는 시리아를 잃으면 중동에서 고립된다고 인식하자 2015년 9월 군사 개입을 단행하며 아사드(Bashar Hafez al-Assad) 정권을 지켜냈다. 시리아는 러시아의 대중동정책의 중요한 초석으로, 지역 내 마지막 ‘준동맹국(quasi-ally)’이며, 미국의 지역 우세에 균형추 역할을 할 수 있는 국가이다.¹²³⁾ 마지막으로 중동 지역 내 주요 행위자이자, 핵 개발로 지역 내 갈등을 빚고 있는 이란과의 관계를 알아본다.

123) 정상률, “아랍의 봄과 시리아 내전을 둘러싼 중동국제관계 구조,” 『한국이슬람학회논총』 제24권 제2호 (2014), pp. 237-275.

3. 러시아와 이란 관계

1) 전반적 관계

러시아에 있어 이란은 원자력 발전소와 무기를 비롯해 경제적 이해관계가 얽힌 국가이자, 터키나 중앙아시아의 이슬람 원리주의 확산을 견제할 수 있고, 무엇보다 미국의 패권에 반대하며 연대할 수 있는 지전략적 요충지이다.¹²⁴⁾ 더하여 이란은 전통적인 역내 강국으로, 이란-이라크-시리아-레바논(헤즈볼라)로 이어지는 시아파 진영을 이끄는 중요한 국가이다.

러시아와 이란의 관계는 러시아와 미국의 관계에 종속되는 경향을 보였다. 러시아는 서방과 관계가 악화될 때 그 대안으로서 이란을 찾는 경향이 있었다. 엘친 1기 서방 지향성이 강할 때는 이란과의 관계에 소홀했으나, 이후 엘친 2기 프리마코프(Yevgeny Maksimovich Primakov) 총리 시기에는 이란과의 협력을 중시했다. 당시 이란의 대통령이었던 모하마드 하타미는 개혁 지향적으로, 미국과 관계 개선을 도모하면서 러시아와의 관계 개선도 모색했다. 이와 같은 관계 증진으로, 2000년 말 러시아 정부는 대이란 무기 수출 재개를 선언하였다. 그러나 2001년 9.11 테러 이후 미국의 부시 행정부가 이란을 ‘악의 축’으로 규정하면서 대미 관계 개선이 한계에 부딪히자 이란은 러시아와의 관계 증진에 더욱 집중했지만, 러시아는 미국의 반테러 전쟁을 지지하고 미국과 관계를 개선하면서 이란과의 관계의 중요성을 낮게 보았다.¹²⁵⁾

그러나 2003년 3월 미국이 이라크를 침공하면서 이에 반대하던 러시아와 이란의 관계는 다시 개선되었다. 2003년 8월 푸틴 대통령은 러시아가 이슬람 세계와 더 긴밀히 협조하겠다고 발언했으며, 아랍 국가들이 러시아 외교의 주요 벡터 중 하나라고 선언했다.¹²⁶⁾ 또한

124) Alexei Arbatov, “Russia and the Iranian Nuclear Crisis,” Web Commentary, May 23, 2006.

125) 강봉구, “러시아와 이란의 전략적 제휴?: 시리아 내전 개입의 의도를 중심으로,” 『러시아연구』 제26권 제2호 (2016), pp. 1-33.

126) Kozhanov, “Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods,” pp. 4-5.

2003년부터 유라시아 국가들에서 색깔혁명이 연달아 발발하면서 서방과 관계가 악화되자 러시아와 이란 관계는 더욱 강화되었다. 특히 2005년 6월 이란은 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)의 옵저버 자격을 획득했다. 이란은 서방의 경제 제재와 외교적 고립을 극복하기 위해 지전략적 이해관계가 부합하는 러시아와 중국과 관계를 강화하기 위해 노력했으며, 유라시아 지역의 비서방 정체성을 대변하는 다자안보협력기구인 SCO의 정회원국 지위를 획득하고자 했다.¹²⁷⁾ 러시아는 이란의 SCO 가입에 대해 서방의 제재가 해제되어야 한다며 조건부 찬성의 입장을 견지했다.

그러나 2008년 새로 당선된 메드베데프 러 대통령은 서방과의 관계를 보다 중시했고, 특히 2009년 이란의 포르도 시설이 공개되고, 미국에서 새로 당선된 오바마 대통령이 러미관계 리셋(reset)을 시도하자 러시아와 이란의 관계는 다시 악화되었으며¹²⁸⁾, 2010년 러시아가 UN 안보리의 대이란 제재안에 동의하면서 이란과의 관계는 악화되었다. 2011년 3월 러시아는 미국과 유럽의 리비아 문제 개입에 대한 UN 안보리 결의안 1973호에 거부권을 행사하지 않고, 리비아 정권에 대한 무기 수출을 중단함으로써 서방과 관계를 강화하고자 했다.

그러나 2013년 8월 이란에서 로하니 대통령이 당선되면서 대미 관계 개선에 나서자, 러시아의 중요도가 낮아질 것을 우려한 러시아는 적극적으로 이란과 전략적 파트너십 강화에 나섰다. 과거 한 러시아 외교관은 “친미적인 이란은 핵무기를 가진 이란보다 우리에게 위협하다.”고 말했을 정도로, 러시아는 미국과 이란의 관계 개선을 경계했다.¹²⁹⁾ 이에 2015년 4월 푸틴 대통령은 2010년 메드베데프 전 대통령의 S-300 미사일 수출 금지 조치를 해제했다.

이처럼 러시아와 이란의 관계는 미국과의 관계, 각 국의 전략적 입장 변화에 따라 강화되었다 약화되었다 하는 변화를 지속해오긴 했으나,

127) 강봉구, “러시아와 이란의 전략적 제휴?: 시리아 내전 개입의 의도를 중심으로,” p. 8.

128) Ibid., p. 10.

129) Mark N. Katz, “Iran and Russia,” The Iran Primer, August 1, 2015, <http://iranprimer.usip.org/resource/iran-and-russia> (accessed: October 17, 2022).

기본적으로 양국은 ‘반서방 정체성’을 공유하며 긴밀한 관계를 유지했으며, 원자력, 석유 등 에너지 협력, 무기 수출 등으로 독자적인 이해관계를 가지고 있었다.

2) 핵 에너지 협력

러시아와 이란 간 핵 에너지 협력의 대표적 사례는 부셰르 원전이다. 부셰르 원전은 러시아가 준공한 중동 최초의 대형 원전이자 이란 최초의 상업용 원전으로, 1000MW급 경수로이다. 부셰르 원전 사업은 1975년 1월 독일의 지멘스사가 착공하였다가 1979년 중단된 후, 러시아가 인수해 추진한 사업이다. 러시아는 1992년 8월 부셰르 원자력 발전소 건설 및 원자력의 평화적 이용에 관한 협정 체결을 맺으며 탈냉전 이후 양국 관계를 새롭게 시작했다. 양국이 체결한 핵 협력의 세부사항은 원자력 발전소 건설, 실험용 원자로 공급, 사용 후 핵연료의 재처리, 이란 과학자 및 기술진의 러시아 연수 등 상당히 포괄적이었다.¹³⁰⁾

러시아가 이란과 핵 협력을 한 주요한 배경에는 경제적 요인이 크게 작용했다. 당시 러시아가 국제적으로 경쟁력을 보유하고 있던 몇 안되는 분야가 핵에너지 및 군사기술이었으며, 러시아는 부셰르 원전을 성공적으로 건설한다면 비군사용 핵 분야에서도 기술력을 인정받아 다른 국가들로부터도 건설 수주를 받을 수 있을 것이라 기대했다.¹³¹⁾

이란은 부셰르 원전 건설이 늘어난 전력 수요를 충당하기 위한 것이라고 주장했지만, 미국을 비롯한 서방은 이란이 이를 명분으로 핵무기를 개발할 수 있다는 의심을 가졌다. 러시아는 부셰르 원전 건설 사업이 IAEA 및 NPT에 부합한다는 입장이었는데, 이란이 향후 10년 내에 핵무기를 보유하지 못할 것이라는 러시아의 판단이 바탕이 되었다. 그러나 2003년 이란이 18년 동안 비밀리에 핵 활동을 하고 있었다고 밝혀지자, 러시아에서도 당황스럽다는 입장을 표명했다. 러시아는 G8 공동선언을 통해 이란이 IAEA 추가 조서에 서명하고 이행할 것을

130) 임경훈, “러시아 대외정책의 변화 : 집권 2기 푸틴 정부의 대 이란 및 대 북한 외교정책 비교,” 『슬라브학보』 제24권 제3호 (2009), pp. 181-205.

131) Ibid., p. 196.

권고하였으며, EU 3국과의 합의에도 측면 지원을 함으로써 2003년 10월 합의를 이끌어냈다.¹³²⁾

2005년 러시아 원자력부 장관 알렉산드르 루미얀체프(Alexander Rumyantsev)는 이란의 골람레자 아가자네(Gholamreza Aghazadeh) 부통령과 부셰르 원자력 발전소 관련 협정을 체결했다. 이에 따라 2006년부터 100톤의 농축 우라늄 연료가 이란에 공급될 예정이다. 다만 이란 핵무기 개발과 관련된 국제사회의 의혹을 방지하기 위해 사용된 핵연료를 반환받기로 했다. 루미얀체프 러 원자력부 장관은 ‘이번 협정은 양국 관계에 있어 대단히 중요한 사건’이라고 평가했다.¹³³⁾

그러나 사용된 핵연료의 반환 문제와 관련해 이견이 지속되었다. 이란은 러시아가 비협조적으로 나올 경우, EU를 새로운 협력대상국으로 채택할 수 있다며 러시아에 협력을 요구했다. 결국 러시아는 이란과 6-7000MW급 원전 7기 건설 협상을 시작했으며, 부셰르 원전도 2006년까지 이란의 에너지 체계에 통합시키기로 합의했다.¹³⁴⁾ 러시아는 UN 결의안에 따라 원전 공사를 지연하기도 했지만, 2009년 공사가 마무리되었다. 2010년 8월 라브로프 러 외무장관은 부셰르 원전의 중요성을 강조하면서, 부셰르 원전은 이란의 평화적인 원자력 이용을 보장하는 중요한 닻이라고 연설했다. 그는 부셰르 원전이 핵무기 개발에 이용될 수 있다는 우려를 일축했다.¹³⁵⁾ 2012년 2월부터 부셰르 원전은 700MW 전력을 생산했으며, 2013년 8월부터 100% 가동을 시작했다.¹³⁶⁾ 2014년 3월 양국은 원자력 발전소 2기를 추가로 건설하기로 합의했다.

132) 유달승, “이란의 핵 문제,” 『정세와 정책』 7월호 (2007), p. 13.

133) 김태경, “기력 회복한 러시아, 미국 심사 거스르다,” 오마이뉴스, 2005년 2월 28일, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000239851 (검색일: 2022년 10월 18일).

134) 강봉구, “편승과 균형: 21세기 세계 정치와 러-미관계,” 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』 (경기: 한울, 2005), pp. 480-484.

135) 하송연, “러시아 “부셰르 원전, 이란의 핵 비확산 위한 닻,” KBS News, 2010년 8월 19일, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2146383> (검색일: 2022년 10월 18일).

136) 김정우, “[시사상식 ABC] ‘이란 부셰르 원전,’” VOA, 2021년 6월 28일, https://www.voakorea.com/a/world_news-abc_iran-bushehr-power-plant/6059807.html (검색일: 2022년 6월 18일).

3) 석유 및 에너지 협력

이란과 러시아 간 교역 규모는 2013년 기준 약 16억 달러로, 러시아의 전체 교역 규모에서 차지하는 비중은 0.2%에 불과하다. 이란과 러시아의 교역은 2008-2011년 사이에 약 30-40억 달러 규모였지만, 미국과 EU의 대이란 제재로 2012년부터 급격하게 감소했다.¹³⁷⁾ 그러나 2013년 러시아와 이란은 경제 협력을 대폭 활성화하는 내용의 양해각서를 체결했다. 양해각서는 이란의 전력 시설 재건, 석유가스 산업 및 기계, 장비, 소비재 공급 분야의 경제무역 협력 확대를 골자로 했다. 이는 러시아와 이란 간에 수십억 달러 규모의 무역 및 석유수출협정 체결을 위한 초석이 될 것으로 전망되었다.

러시아와 이란은 일일 50만 배럴의 이란산 석유를 물물거래 방식으로 러시아에 수출하기 위한 석유수출협정을 논의했다. 이 협정에 따르면 러시아는 이란으로부터 매입한 석유를 제3국에 팔 수 있게 되는데, 이는 국제사회의 이란산 석유 수출 금지 제재로 이란의 석유 수출이 타격을 받자 이란이 러시아에 먼저 제안했으며, 크림반도 사태로 국제사회의 제재를 받고 있는 러시아에도 도움이 될 것으로 분석되었다.¹³⁸⁾

러시아 에너지부 노박(Aleksandr Novak) 장관은 2014년 5월 페테르부르크 세계경제포럼에서 이란과 100억 달러 규모의 전력부문 사업에 대해서 협의했다고 밝혔다. 양측이 협의한 사업은 화력발전소 건설 및 설비공급과 전력망 개보수 사업에 있어서 러시아 기업의 참여이다. 러시아 측은 이란과 전력부문 투자사업이 진행된다면 이란에 원자력 발전소 건설, 철도망 보수, 재화 서비스 공급 등에 지원을 할 것이라고 밝혔다. 이와 함께 러시아는 이란에 발전용량 5,000-6,000MW 규모의 발전소 건설을 계획하고 있다고 밝혔다.¹³⁹⁾

137) 임산호·최영림, “러시아와 중동 주요 국가와의 정치·에너지 협력관계,”

138) Ibid.

139) Ibid.

4) 무기 협력

러시아와 이란의 소련 시기부터 군사 협력관계를 지속해왔으며, SIPRI의 자료에 의하면 1992년부터 2013년까지 이란은 총 34.6억 달러의 무기를 구매했다. 2002년 이란의 핵 개발 의혹이 일며 국제적으로 이란에 대한 제재 분위기가 형성되자 이란에 무기를 판매하는 것은 러시아에 큰 부담이 되었기 때문에 2006년 일시적으로 증가한 것을 제외하고는 대체로 감소하는 모습을 보였다.¹⁴⁰⁾

2006년 러시아는 미국의 반대에도 불구하고 Tor-M1 단거리 지대공 미사일을 이란에 수출했다. 미국은 이란이 미사일방어체계를 악용해 인근 국가를 공격하면 중동 지역 안보를 저해할 수 있다고 만류했으나, 러시아는 미사일은 순수한 방어용이므로 문제 될 사안이 아니라며 2007년 인도를 완료하며 무기 협력을 이어나갔다. 그러나 2007년 계약한 S-300과 관련해서는 2010년 UN 안보리 결의안으로 무기 금수 조치가 시작되자, 메드베데프 대통령은 이란에 S-300 인도를 취소했다. 그러나 2015년 이란 핵협상이 진전되자, 푸틴 대통령은 S-300 인도를 재개하였다.

이처럼 러시아는 이란과 원자력, 석유, 무기 등의 분야에서 양자 협력을 지속하며 독자적인 이해관계를 가지고 있었다. 그러나 이란 핵 문제로 인해 대이란 제재가 가중됨에 따라 이런 이해관계가 침해받는 일이 발생하기도 했다. 따라서 러시아는 자국의 국익을 위해서 이란 핵 문제를 해결해야 할 유인이 있었고, 2006년 P5+1 체제에 동의하며 공식적으로 중개자로 등장했다. 다음에서는 이란 핵협상과 관련된 러시아의 이해관계를 방어적 이익과 공격적 이익으로 나누어 세부적으로 살펴본다.

140) Ibid.

4. 러시아의 입장

1) 이란 핵협상에 대한 러시아의 이해관계

러시아가 이란 핵 문제에 제3자로 개입한 동기에는 평화로운 갈등 해결을 위해서도 있지만, 자국 이익을 위한 대외정책의 일환으로 보인다. 두 동기가 배타적이지는 않으며, 방어적 이익에 평화로운 갈등 해결이, 공격적 이익에 대외정책이 포함된다고 볼 수 있다. 러시아는 자국의 이익을 최대화하기 위해 이란 핵협상에 개입했으며 협상 과정에서 자신이 원하는 방향으로 협상이 진행되도록 노력했다.

러시아는 이란 핵 문제가 발생 당시 러시아의 국가이익을 위해 ‘첫째로 중동에서 새로운 갈등이 없어야 하고, 불안정이 심화되지 말아야 한다. 둘째로 이란 상황을 정상화하고 제재를 해제해서 지속적인 경제, 군사 관계를 이어가야 한다. 셋째로 핵비확산체제(NPT)를 강화해야 한다. 넷째로 국제 레짐이 특정 국가의 이익만 반영하는 일을 막아야 하며, 이를 위해 러시아가 공동, 다자간의 국제 협력을 강화해야 한다’고 정의하고 이란 핵협상에 적극적으로 기여했다.¹⁴¹⁾

이란 핵협상과 관련된 러시아의 국가이익은 또한 방어적 이익과 공격적 이익으로 세분화할 수 있다. 방어적 이익은 자국의 이익이 갈등으로 위협에 처했을 때 이를 방어하기 위한 이해관계를 의미한다. 공격적 이익은 자국의 영향력 확대, 추가적 이익 등, 보다 적극적이고 공세적인 이해관계를 의미한다.¹⁴²⁾

141) Sergey Ryabkov, “The Iran Nuclear Deal: Russia’s Interests and Prospects for Implementation,” Interview by Anton Khlopkov, *RIAC*, September 3, 2015, Transcript, https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/comments/my-ne-khot-eli-by-ostanavlivatsya-v-sotrudnichestve-s-iranom-/?sphrase_id=31628293 (accessed: June 26, 2022).

142) Bercovitch, “International mediation: A study of Incidence, Strategies and Conditions of Successful Outcomes,”

(1) 방어적 이익

러시아는 자국의 국가이익을 중동 지역의 불안정이 위협한다고 생각했으며 이란 핵 문제로 미국이 군사적 옵션을 고려하는 상황은 러시아의 안보 이익을 침해할 수도 있다고 인식했다. 또한 대이란 제재로 인해 러시아와 이란의 경제 관계가 침해받았기에 방어적 이익을 지니고 있었다.

이란 핵 문제에 있어서 러시아는 어떠한 군사 작전에도 반대하고, 평화적인 외교 협상을 통해 이란의 핵 개발 중지 및 대이란 제재의 해제를 궁극적 목표로 삼았다. 이는 러시아의 국가이익과도 연관되는데, 러시아는 중동 지역에서 발생한 이라크 전쟁, 리비아의 카다피에 대한 군사적 조치, 시리아 사태 등이 러시아에도 혼란과 불안정을 초래하고 미국의 중동 지역에 대한 개입이 심해지기에 어떠한 군사적 조치에도 반대하는 입장을 처음부터 확고히 하고 이를 유럽과 미국에도 확실히 인식시켜서 군사적 해법의 사용 가능성을 낮췄다. 실제로 미국은 초반에는 군사적 옵션도 고려했으나 점차 외교적 협상의 필요성에 동의하게 되었다.

러시아가 이란 핵협상에 적극적으로 기여한 데는 안보적 요인도 작용했다. 미국과 유럽은 이란의 핵 위협을 빌미로 미사일방어체계(MD: Missile Defense)를 동유럽에 확장하고자 했다. 이는 러시아의 핵 역지력을 약화시켜 미국과 러시아 간 핵 균형을 변화시키고는 조치라고 인식해 러시아는 강하게 반발했다. 따라서 러시아는 이란 핵 위기를 해소함으로써 동유럽에서 MD 확장을 막고자 하는 유인을 가지고 있었다. 실제로 2015년 7월 JCPOA가 타결되자 라브로프 러 외무장관은 이란 핵 우려가 해소되었기에, 미국이 유럽 MD 계획을 철회해야 한다고 주장했다.¹⁴³⁾

또한 러시아와 이란은 석유 및 가스 에너지 자원이 풍부한 카스피해와 관련해서 이해관계가 충돌한다. 러시아는 카스피해에 대한 주도권을 확보하고 싶어하며 카스피해의 지위를 바다로 주장하지만, 이란은 이에 반대하며 자국의 이익을 대변하고 있다. 이에 러시아는 카스피해 전단의

143) TASS, "Lavrov: Russia expects US to abandon missile defense shield plans due to Iran deal," TASS, July 14, 2015, <https://tass.com/world/808492> (accessed: July 8, 2022).

전력을 증강해왔다. 러시아는 체첸을 비롯한 대테러 방지용이라고 발표했으나, 대공 및 대함 미사일의 배치는 이러한 명분에는 적합하지 않아, 다른 위협을 염두에 둔 것으로 분석되며, 핵을 가진 이란은 이 지역에서 러시아에 잠재적으로 가장 큰 위협으로 다가올 수 있다.¹⁴⁴⁾ 따라서 러시아는 자국의 안보적 이해관계로 인해 이란의 핵무기를 용납할 수 없다.

러시아와 이란은 에너지 분야, 무기 분야에서도 경제적 협력을 하고 있다. 대이란 제재는 러시아와 이란의 경제 협력을 저해해, 러시아는 이란 핵협상 타결을 통해 이란의 제재를 해제하고자 하는 유인이 강했다. 예로 러시아는 2005년 2월에 8억 달러 규모의 중수로 건설과 핵연료 공급 계약을 체결하는 등 이란의 원자력 발전소 지원에 개입되어 있다.¹⁴⁵⁾ 이 외에도 2014년 5월에 이란과 100억 달러 규모의 전력부문 사업에 대해서 협의하는 등 경제적 협력관계를 맺었다.¹⁴⁶⁾

SIPRI에 따르면 1992년부터 2013년까지 이란은 총 34.6억 달러의 러시아 무기를 구매했다.¹⁴⁷⁾ 이란은 러시아 무기 시장의 주요한 고객이며, 대이란 제재로 인한 이란에 무기 수출 금지는 러시아의 무기 시장에 경제적 손실을 끼친다. 실제로 러시아는 2010년 이란과 방공 미사일 S-300 인도 계약을 체결했으나, 서방의 압박으로 5년간 연기되기도 했다.

(2) 공격적 이익

러시아는 이란 핵협상을 통해 중동에서의 자국 영향력뿐 아니라 국제 사회에서 중재자로서 자국의 글로벌 영향력을 높이려고 했기에 이란 핵 문제에 공격적 이익을 지니고 있었다.

144) Pavel Felgenhauer, "Bushehr Reactor Further Strains Relations Between Russia and Iran," *Jamestown*, <https://jamestown.org/program/bushehr-reactor-further-strains-relations-between-russia-and-iran/> (accessed: October 18, 2022).

145) 노승재, "이란 핵문제의 최근 동향과 전망," 한국수출입은행, 「해외경제」 (2005), p. 47.

146) 임산호·최영림, "러시아와 중동 주요 국가와의 정치·에너지 협력관계," p. 30.

147) Ibid., p. 29.

러시아는 1991년 소련의 붕괴와 1998년 모라토리움 이후 러시아는 강대국 지위를 잃었으나, 2000년대 고유가를 바탕으로 강대국 위상을 회복했다. 강대국의 조건에 관해서는 논란이 있을 수 있으나, 대전략(grand strategy)을 지니고 전세계에 영향력을 투사할 수 있는 국가라고 한다면, 러시아는 스스로를 강대국으로 인식하고 있다. 러시아는 국제사회에서 강대국으로 인정받으려 하며, 자신의 국가전략을 바탕으로 대외정책을 펴고 있다.

채텀 하우스의 러시아 중동전략 분석에 따르면 러시아는 전방위적 실용주의 전략으로 중동 지역에 접근하고 있다.¹⁴⁸⁾ 러시아는 중동 국가들의 전통적인 친선, 적대 관계에 얽매이지 않고 모든 국가 행위자들과 관계를 강화해 러시아의 레버리지를 높이고, 중동 지역에서 발생하는 분쟁에서 러시아를 제외하고 해결이 어렵게 만들어 자국의 국제적 영향력을 강화하고자 한다. 러시아의 중동에 관한 영향력은 러시아의 국제적 영향력을 높여주며 러시아의 강대국 위상을 공고히 하는데 기여한다.

미국의 영향력 하에 있는 중남미, 미국과 중국의 영향력이 막강한 아시아, 미국과 동맹 관계인 유럽 사이에서, 중동은 러시아와 지리적으로 근접했으며 반미 감정으로 러시아가 파고들 틈이 있어 보상의 전략 공간으로 인식되었다. 특히 이란은 중동 지역에서 러시아의 지구적 행위자로서 위상을 강화해줄 수 있는 중요한 국가이다.¹⁴⁹⁾ 이란은 이라크의 시아파 정부, 시리아의 아사드 정권, 레바논의 헤즈볼라로 이어지는 시아 초승달 벨트 구축에 성공한 시아파의 맹주 국가이며 러시아 또한 이들 국가들과 협력하며 중동에서 존재감을 높이고 있다.

이란 핵협상 과정에서도 러시아는 이란과의 관계를 레버리지로 이란과 미국 사이에서 중개자 역할을 하며, 중개자로서 자국의 가치를 제고하고 자국의 이익을 확보했다. 예로 러시아는 2010년 UN 안보리의 이란에 대한 제재 결의안 1929호에 동의하는 대신 러시아 군산복합체에 대한 미국의 제재 해제라는 전례 없는 양보를 이끌어냈다.¹⁵⁰⁾ 이처럼 러시아

148) Kozhanov, "Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods," p. 23.

149) 신범식, "21세기 러시아의 동맹·우방 정책의 변화와 전망," p. 27.

가 이란 핵협상에 적극적으로 참여한 배경에는 다분히 국제정치적 관점에서 실리적 요인이 작용한 것으로 보인다.

2) 러시아의 입장

러시아는 UN 안보리 상임이사국이자 핵무기 보유국으로서, 이란의 핵무기 개발에는 반대를 표명했다. NPT 체제의 유지는 핵 강국인 러시아의 국가이익에 부합하며, 또한 카스피해 접경국인 이란이 핵무장할 경우 체첸을 비롯한 일부 분리주의 운동을 자극할 우려도 있다. 그렇기에 러시아는 거시적으로는 이란의 비확산이 러시아 외교의 최우선순위임을 명확하게 했다.¹⁵⁰⁾

그러나 러시아는 이란의 핵 개발을 반대하고 이란 핵협상에 참여하면서도, 한편으로는 이란과 핵 협력을 지속하는 등 이중적인 면모를 보였고, 이에 서방 국가들은 러시아가 이란에 편향적이며, 이란 핵협상의 방해자(spoiler)라며 비난하기도 했다. 러시아의 이러한 이중적인 태도는 러시아가 자국의 이익에 반하면서까지 미국의 입장에 동조할 필요성을 느끼지 못한 데서 왔다.

러시아는 이란 비확산과 관련해 미국의 의도에 대해 불신을 가지고 있었다. 과거 미국은 인도와 이스라엘의 핵을 용인한 바 있고, 미국의 우방인 일본, 독일 등은 이미 핵무기가 개발 가능할 정도로 우라늄 농축 능력이 높은 상황이다. 더하여 미국은 이란이 팔레비 왕조일 때는 우라늄 농축을 지원한 적이 있다. 따라서 러시아는 미국이 이란의 핵 개발을 반대하는 이유가 NPT 체제의 보호보다는 적대 정권의 교체 등 자국의 지전략적 이익을 더 중시하는 데서 기인한다고 보았다.

이에 따라 러시아 또한 마찬가지로 이중적인 접근법을 택할 필요성을

150) Anna Borshchevskaya, "How Russia Views the Iran Nuclear Talks," *Breaking Energy*, March 18, 2015, <https://breakingenergy.com/2015/03/18/how-russia-views-the-iran-nuclear-talks/> (accessed: October 24, 2022).

151) 임경훈, "러시아 대외정책의 변화 : 집권 2기 푸틴 정부의 대 이란 및 대 북한 외교정책 비교," p. 199.

느꼈고, 독자적인 방식을 추구했다. 대표적으로 2003년 11월 부시 대통령이 러시아가 이란에 2기의 원자로를 건설해주기로 한 8억 달러 계약에 관해 번복을 요청했으나 푸틴은 이를 수용하지 않았다.¹⁵²⁾ 또한 2005년 2월 러-미 정상회담에서도 푸틴 대통령은 이란이 핵무기를 개발하려 한다는 증거가 부족하다며 미국의 우려를 일축했다.¹⁵³⁾

다만 미국이 군사행동을 하는 상황은 러시아의 전략적 이해관계에 반하기에 마냥 방관할 수는 없었다. 또한 러시아의 원자력 사업이 국제시장에 자리하기 위해서는 기존의 시장 리더인 미국의 게임의 규칙을 따라야 할 필요성이 있기에 러시아에도 이란의 핵무기 개발을 중단시킬 유인이 있으며, 세계전략 차원에서도 미국과 공조해야 할 문제가 많기에 마냥 적대시할 수 없는 상황이었다.¹⁵⁴⁾

이에 러시아는 이란 핵협상 과정에서 다른 P5+1 국가들과 협력하면서도, 부셰르 원전, S-300 수출 등 자국의 이익을 추구하기도 하는 모습을 보여주었다. 이에 서방 국가들이 러시아의 행동을 비난하기도 했으나, 결과적으로 이란과의 관계가 깊어질수록 러시아가 이란에 행사할 수 있는 레버리지가 강해졌으며, 러시아는 이를 이란과 핵협상 과정에서 당근과 채찍으로 활용할 수 있었고, 이란이 핵협상에 참여하고 2015년 JCPOA에 동의하게 되는 동인으로 작용하였다. 다음 장에서는 이란 핵협상 과정에서 러시아의 중개자로서 역할에 대해 시기별로 분석하도록 한다.

협상은 시기별로 기본적으로 협상 초기, 중기, 말기로 나눌 수 있다. 협상 초기 단계는 협상이 막 시작될 무렵, 혹은 분쟁이 발생했으나 아직 협상 체제가 온전히 갖춰지지 않았을 무렵을 지칭한다. 본 논문에서는 이란 핵 위기가 발발한 2002년부터, 다자협상 체제가 갖추어지기 전인 2006년 초반까지를 대상으로 한다.

협상 중기 단계는 협상이 진행되는 과정 전반을 아우르며, 협상 초기

152) Andrei P. Tsygankov, *Russia's Foreign Policy: Changes and Continuity in National Identity* (Rowan & Littlefield Publishers, Inc, 2006), p. 144.

153) 임경훈, “러시아 대외정책의 변화 : 집권 2기 푸틴 정부의 대 이란 및 대 북한 외교정책 비교,” p. 199.

154) Dmitri Trenin, “Russia's Strategic Choices,” *Policy Brief*, No. 50 (May, 2007), p. 6.

와 협상 말기 단계 사이의 중간 과정을 의미한다. 협상은 상황에 따라 단기간에 타결될 수도, 수 년을 넘어 오래 걸릴 수도 있다. 이란 핵협상의 경우, 2002년 핵 위기 발생 후 2015년 JCPOA가 타결될 때까지 14년간 협상이 진행되었으며, 러시아가 본격적으로 참여하는 P5+1의 협상 형태는 2006년부터 시작되었다. 그 이후에도 협상은 오랜 기간 정체되는 등 10년의 세월이 걸렸으며, 주요 터닝 포인트를 중심으로 중기 단계를 다시 세분화할 수 있다. 본 논문에서는 중기 단계를 다시 두 차례로 나누어 세부적으로 살펴본다. 중기 1단계는 P5+1이 형성된 2006-2008년, 중기 2단계는 오바마가 당선된 시점을 기준으로 2009년-2012년이다.

협상 말기 단계는 협상 타결에 거의 다다른, 협상이 마무리되는 무렵으로, 대부분의 사안에 대해 큰 틀에서는 합의가 되었으며, 세부적인 내용에 대해 조율하는 시점이다. 본 논문에서는 로하니 대통령인 당선된 2013년부터 JCPOA가 타결된 2015년까지를 지칭한다.

제 4 장. 이란 핵협상에서 러시아 역할 분석

제 1 절. 협상 초기 단계(2002-2005): 위기 발생기

1. 개요

2002년 8월 15일 이란의 반정부 단체인 ‘국민저항위원회(NCRI)’가 이란 나탄즈(Natanz) 지역의 비밀 우라늄 농축 시설의 존재를 폭로하면서 이란 핵 위기가 시작했다. 2003년 5월 모하마드 하타미(Mohammed Khatami) 이란 대통령은 미국에 그랜드 바겐(Grand Bargain)을 제안하며 국면전환을 꾀했다.

이란이 미국에 협상을 제안한 주제는 크게 군축, 지역 안보 그리고 경제 협력이었으며, 이를 위해 세 개의 실무그룹을 만들 것을 제안했다. 주요 내용은 다음과 같다. △미국의 이란에 대한 모든 제재 해제 △이라크의 안정화를 위한 협력 △무자헤딘(Mujahideen)이나 알카에다(Al Qaeda) 등 테러단체에 대항해 협력 △2002년 아랍연맹에서 이스라엘-팔레스타인 문제 해결을 위해 제안한 ‘땅과 평화의 교환’ 해법에 대한 이란의 지지 △추가 의정서를 포함한 이란 핵 프로그램에 대한 완전한 투명성 △이란의 평화로운 핵기술 및 화학, 생명공학 기술에 대한 완전한 접근 보장 등이다.¹⁵⁵⁾ 그러나 부시 행정부는 이란의 이러한 제안을 거절하고 이란에 대한 추가 압박을 지속했다.

그러나 영국, 프랑스, 독일의 EU 3국은 이란이 우라늄 농축을 중단하고 IAEA 조사에 협력한다면 핵, 지역 안보, 경제 문제와 관련해 논의할 의사가 있다고 표명했다. 2003년 10월 이란은 EU 3국과 ‘테헤란 합의’를

155) Kelsey Davenport, “Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003-2013,” Arms Control Association, January 2022, https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals (accessed: October 20, 2022).

체결하며 IAEA 조사에 협조하겠다고 합의했다. 그러나 이란이 우라늄 농축 전 단계인 변환(conversion)을 지속해왔다는 사실이 밝혀졌으며, 2004년 11월 CIA는 이란이 핵탄두를 실을 수 있도록 기존 미사일을 개조하고 있다고 발표했다.¹⁵⁶⁾ 이에 EU 3국과 이란은 2004년 11월 더 엄격한 중단을 도입하기로 파리에서 합의했다.

2005년 1월 이란은 4개의 제안을 제시했고, 주요 내용은 다음과 같다. △이란은 대량살상무기를 추구하지 않음 △미국 및 EU는 이란의 핵 시설에 대한 공격이나 공격 위협을 하지 않음 △정보 교환 등 테러리즘에 맞서 협력 △이라크와 아프가니스탄을 포함해 지역 안보 협력 △재래식 무기나 이중용도 제품에 대한 EU의 제한 해제 및 전략물자 수출통제 분야에서 협력이다.

2005년 3월 23일, 이란은 이를 더 구체화해 제안했다. 주요 내용으로는 △이란의 IAEA 추가 의정서 채택 및 주요 시설에 관한 지속적 조사 △이란의 농축 프로그램에 대한 제한 및 재처리 금지 선언 △농축된 우라늄을 즉시 핵연료봉으로 전환 △EU는 이란을 유럽의 주요한 에너지 공급자로 인정 △고급 핵기술에 대한 이란의 접근 보장과 EU의 원전 건설 계약 △G8의 수출통제와 관련 이란의 지위 정상화 등이 있다.

2005년 4월 29일, 이란은 3월에 했던 제안 중 단기적 신뢰 구축에 초점을 맞춰 다시 한번 제안했으며, 주요 내용은 다음과 같다. △이란의 IAEA 추가 의정서 채택(주요 시설에 대한 조사 제외) △6개월간 이란의 우라늄 농축 제한 및 재처리 금지 선언 △반(反)테러리즘 및 수출통제 논의를 위한 합동 대책 위원회 발족 △EU는 이란을 유럽의 주요한 에너지 공급자로 인정¹⁵⁷⁾

2005년 7월 18일 하산 로하니 최고국가안보위원회(Supreme National Security Council) 사무총장은 EU 3국에 메시지를 발표했다. 메시지에서

156) Douglas Jehl, "Iran Reportedly Hides Work on a Longer-Range Missile," *New York Times*, December 2, 2004, <https://www.nytimes.com/2004/12/02/world/middleeast/iran-reportedly-hide-s-work-on-a-longerrange-missile.html> (accessed: October 20, 2022).

157) Kelsey Davenport, "Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003-2013,"

로하니는 △나탄즈의 우라늄 농축에 대한 초기 제한에 동의 △나탄즈의 완전 가동에 관한 협상 △우라늄 변환 관련 재료 수입 및 우라늄 수출에 관한 협의 △나탄즈에 대한 최적의 IAEA 감시 메커니즘에 대한 협상을 제안했다.

이에 대해 2005년 8월 EU 3국은 자신들의 포괄적인 제안을 발표했다. 제안에는 △이란에 건설된 경수로에 저농축 우라늄의 공급 보장과 관련된 협의 △제3국에 핵연료 완충 저장고(buffer store) 건설 △이란의 핵연료주기 기술 추구 포기(10년 후 재검토 가능) △NPT에서 탈퇴하지 않겠다는 법적 구속력 있는 약속 및 이란의 추가 의정서 채택 △이란이 사용한 핵연료를 공급국에 반환하기 위한 협의 △EU는 이란을 화석연료 에너지 장기 공급자로 인정 △이라크, 아프가니스탄, 테러, 마약 밀매 등 다양한 정치 안보 분야에서 EU-이란 협력 등이 포함되었다. 그러나 이란은 하루 뒤에 해당 제안이 이란의 우라늄 농축 권한을 인정하지 않는 다며 제안을 거절했다.

2005년 8월 이란에서 반서방 강경보수파의 마흐무드 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령이 당선되었다. 이란은 평화적 목적으로 핵 프로그램을 재개하겠다고 발표했으며, 2004년 EU 3국과 맺은 합의를 깨고 우라늄 변환을 재개하며 협상은 끝이 났다. 2005년 외교적 노력이 실패하자 미국의 조지 W. 부시 대통령은 이란에 대한 선제공격을 고려하기도 했다.¹⁵⁸⁾ IAEA는 2006년 2월 UN 안보리는 우라늄 농축 활동을 중단하지 않을 경우, 금융자산 동결 등 경제 제재 조치를 단행하겠다고 경고했다. 그러나 2006년 4월 이란은 시험용 저농축 우라늄 추출에 성공했다고 발표했다.¹⁵⁹⁾

158) George W. Bush, *Decision Points*, (New York: Random House, 2010), p. 417.

159) Kelsey Davenport, "Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran," Arms Control Association, October, 2022, <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran> (accessed: October 20, 2022).

2. 러시아의 역할

2002년 이란에서 핵 위기가 발발한 후, 러시아는 미국의 군사적 해결 시도에 반대하고, 평화적인 방법으로 해결해야 한다며 EU와 입장을 함께했다. 2005년 1월 라브로프 러시아 외무장관은 EU 3국 외무장관과의 회담에서, 러시아는 EU 3국의 평화적인 이란 핵 문제 해결 노력을 지지하고 보조하고 있으며, 이란 정부와 정기적으로 소통하고 있다고 전했으며, 무엇보다 미국이 더 적극적으로 참여해야 한다고 강조했다.¹⁶⁰⁾ 그러나 이란과 EU의 핵협상이 정체되고 미국의 군사적 개입 가능성이 높아지자, 협상을 이어가기 위해 러시아는 더 적극적으로 개입했다.

2005년 10월 15일 라브로프 러 외무장관은 콘돌리자 라이스 미 국무장관과의 기자회견에서 이란 핵 문제를 안보리에 회부하기 전에 문제를 해결하기 위해 “가능한 모든 것을 해야한다”고 하면서도, 이란과 IAEA 협력 필요성을 강조하며 중개자적 입장을 표명했다. 또한 라브로프 러 외무장관은 외부 핵연료 공급업체에 의존할 수 없다는 이란의 주장을 해결하기 위해 러시아에서 우라늄을 농축하자고 제안한 바 있으며, 나아가 러시아에 위치한 우라늄 농축 시설의 소유권을 공유하자고 이란에 제안하기도 했다.¹⁶¹⁾ 이란과 러시아는 이에 대해 몇 달간 논의를 지속했으나, 2006년 3월 이란은 러시아의 제안을 거절했다.

협상 초기 미국의 국력은 이란의 국력을 압도했으며, 이를 바탕으로 미국은 무력으로 이란의 핵 프로그램을 종결하려는 의도를 가지고 있었다. 이를 방지하고 협상으로 유인한 데에는 중개자의 역할이 중요했으며, 특히 협상 초기는 EU의 중개자 역할이 두드러진다. EU는 미국의 군사적 개입에 반대하고, 이란과의 관계를 활용해 테헤란 합의를 이끌어내는

160) Katrin Bennhold, “Russia backs initiative from Europe on Iran,” *New York Times*, January 22, 2005, <https://www.nytimes.com/2005/01/22/news/russia-backs-initiative-from-europe-on-iran-2005012293009222611.html> (accessed: October 20, 2022).

161) Paul Kerr, “IAEA Unlikely to Refer Iran to Security Council,” *Arms Control Association*, <https://www.armscontrol.org/act/2005-11/iran-nuclear-briefs/iaea-unlikely-refer-iran-security-council> (accessed: October 20, 2022).

등 중개자 역할을 자임했다. 그러나 EU 또한 이란과의 신뢰 관계가 약했으며, 강경파인 아흐마디네자드로 이란 정권이 변화하면서, 최종 합의에 이르지 못하였다.

마찬가지로 러시아는 공식적으로 이란 핵협상의 중개자는 아니었으나, 미국의 군사적 개입이나 국제사회의 제재에 반대하고, 미국과 이란 사이의 입장을 조율하며 제안을 하는 등 중개자 역할을 시도했다. 러시아는 이란과 고위급 채널을 가지고 있어, 서방보다 이란 최고지도부의 의중을 파악하기 상대적으로 용이했으며, 협상의 주요 문제 중 하나인 사적 정보(private information) 및 정보 비대칭성 문제를 완화할 수 있었다.¹⁶²⁾ 그러나 이 시기 러시아는 적극적으로 개입하지 않은 채, UN 안보리에 이란 문제를 회부해 제재를 가하는 데에는 반대하고 이란과 핵, 에너지, 무기 협력을 지속하는 등의 행동을 보였기에, 서방 국가들은 러시아가 이란에 편향적인 중개자라고 비난받기도 했다. 러시아가 이러한 이중적인 행동을 보인 배경은 다음과 같다.

3. 러시아의 역할 결정 요인

1) 미국과 이란의 원색

이란 핵 위기 초반에는 유럽 국가들이 적극적으로 나섰다, E3 합의를 만들어냈으나, 이는 잘 지켜지지 않았다. 특히 2005년 보수 강경파 아흐마디네자드가 당선되면서 협상은 정체되었다. 마찬가지로 2005년 2월 부시 대통령은 미 하원 국정연설에서 “이란이 테러집단을 지원하고 있으며, 이란의 농축 우라늄 프로그램을 폐기해야 한다.”고 강하게 비판하며 이란과 협상에 부정적인 태도를 견지했다.¹⁶³⁾

162) William J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal* (New York: Random House, 2019),

163) VOA, “Bush Policy Toward Iran: Balance of Nuclear Threat, Democracy,” *VOA*, February 14, 2005, <https://www.voakorea.com/a/a-35-a-2005-02-14-17-1-91188794/1293946.html> (accessed: October 20, 2022).

미국의 강경한 태도는 당시 미국의 세계전략과 국제정세와도 관련된 다. 2001년 재임한 조지 W. 부시 미국 대통령은 9.11 테러가 발생하자 테러와의 전쟁을 시작하고, 이란, 이라크, 북한을 3대 ‘악의 축’으로 지정하며 2001년 아프가니스탄 전쟁, 2003년 이라크 침공을 단행했다. 이란 또한 테러지원국으로 지정했으며, 핵 개발 의혹이 불거지자 외교적 협상보다는 군사적 해법을 고려하며 강경한 태도를 보였기에 미국과 이란 간의 직접적인 협상은 정체되었다. 이는 협상의 진행에 있어서 당사국의 의지가 중요한 변수임을 잘 보여준다.

그러나 미국은 아프가니스탄 및 이라크와 전쟁을 진행 중이었던데다, 역내 강국인 이란의 군사력을 고려할 경우, 이란과 전쟁을 시작하는 것은 현실적으로 쉽지 않았다. 따라서 미국은 점차 협상 선택지를 고려하게 되었으나, 양국 간 적대심과 불신이 높았기에 양자 협상보다는 다자 협상을 선호했다. 이에 미국과 긴밀한 관계를 맺으며 이란과도 관계를 유지하고 있으며, 무력충돌 대신 외교적 협상을 주장해 온 유럽이 중간에서 중개자 역할을 수행했다.

미국과 유럽은 이란 핵 문제 관련 다자외교를 강화하기 위해서, 이란 핵 문제의 UN 안보리 회부를 반대하고 있는 러시아를 설득하는 데 집중했다. 러시아와 중국은 2005년 9월 UN 안보리 결의안 표결에 기권했는데, 미국은 중국의 경우 러시아의 입장에 동조하고 있기에 러시아의 입장이 중요하다고 판단했다.¹⁶⁴⁾ 러시아는 UN 안보리 상임이사국으로서 이란에 대한 모든 안보리 차원의 조치에 거부권을 지니며, 이란에 상당한 영향력을 행사할 수 있는 국가이기 때문이었다.

반면 이란의 경우, 핵 위기 초반 집권 중이던 하타미 대통령은 서방과의 관계 개선 및 문명 간 대화를 주장하는 온건 개혁파 성향이었다. 이란의 경제 발전을 위해서는 자기 고립이 아니라 외부 세계와 통합을 증진해야 한다고 주장했는데, 이는 현상 유지 정책을 선호했던 하메네이 최고지도자와 대립되었다. 미국 또한 이란을 ‘악의 축’이라고 지정하는 등 강경하게 나오자 이란 내 보수파의 반미 감정은 고조되었고, 개혁파

164) Paul Kerr, “IAEA Unlikely to Refer Iran to Security Council,”

의 입지는 더욱 축소되었다.¹⁶⁵⁾ 따라서 2005년 이란 대통령 선거에서 보수파의 아흐마디네자드 대통령이 당선되었다.

2005년 10월 23일 아흐마디네자드 이란 대통령은 이란은 협상 테이블로 돌아갈 용의가 있지만 핵 시설 운영을 중단하지는 않을 것이라며, 연료 주기가 가동될 때까지 핵 노력을 계속할 것이라고 발표했다. 10월 26일 아흐마디네자드는 이스라엘을 지도에서 지워버릴 것이라는 발언을 하며, 국제사회와 더욱 갈등을 빚었다. 이에 10월 28일 라브로프 러 외무장관도 이란 핵 문제를 UN 안보리에 회부하자는 주장을 더는 거부하지 않을 수도 있음을 시사했다.¹⁶⁶⁾ 그럼에도 불구하고 10월 30일 아흐마디네자드 대통령은 서방이 이란의 핵연료 주기 능력을 박탈하려 한다며 핵연료 활동을 완전히 동결하지 않겠다고 다시 한번 강조했다.¹⁶⁷⁾

이에 따라 협상 초기 미국과 이란의 윈셋은 다음과 같이 정리할 수 있다. 미국은 이란의 우라늄 농축 프로그램 폐기를 주장했으나, 협상이 여의치 않을 경우 군사적 침공 혹은 정권 교체를 염두에 두었다. 반면 이란은 하타미 대통령 시기 이란의 제안을 살펴보면 이란은 제재를 해제하는 대가로 일시적인 중단에 동의할 용의가 있었다. 그러나 미국이 이란을 악의 축으로 지정하는 등 강경하게 나오자, 개혁파의 입지는 좁아졌으며, 이후 당선된 반서방 강경파인 아흐마디네자드 대통령은 우라늄 농축은 주권국가의 권리라며 농축 권리를 주장하며 협상을 거부했다.

2) 러시아의 국가전략 및 러미 관계

2000년대 초반 국제정세는 탈냉전기 미국의 단극체제 속 자유주의적 국제질서가 공고한 가운데, 2001년 9.11 테러 이후 테러와의 전쟁을 목표

165) 이권형·박재은·박현도, “이란의 정치·권력구조와 주요 정파별 경제정책,” p. 89.

166) Mark Beunderman, “Blair leads EU in ‘revulsion’ at Iran’s Israel comments,” EUobserver, <https://euobserver.com/foreign/20214> (accessed: October 20, 2022).

167) RFERL, “Ahmadinejad: Iran Will Not Return To Nuclear Freeze,” RFERL, October 30, 2005, <https://www.rferl.org/a/1062496.html> (accessed: October 20, 2022).

로 미국이 2001년 아프가니스탄 침공, 2003년 이라크 침공 등 중동 지역을 비롯한 유라시아 지역에서 군사적 개입을 강화하는 추세였다.

2000년 5월 취임한 푸틴 러시아 대통령은 초반에는 러시아의 경제 침체 상황과 정치 불안정을 타개하기 위해 국제적으로는 미국과 협력관계를 형성하는 데 우선순위를 두고 실용주의적이며 전방위적인 대외정책을 추진했다. 2001년 9.11 테러가 발생하자 러시아는 미국의 테러와의 전쟁을 지지하며 자국의 세력권이라고 생각하는 유라시아 내 미군 군사기지 사용을 용인했으며, 러시아 영공 통과도 허용했다. 이는 체첸을 비롯한 러시아 인근 이슬람 테러 세력에 대한 견제와 카프카스 지역의 안정화를 고려한 결정이기도 했다.

또한 러시아는 2001년 부시 행정부가 탄도탄 요격미사일 조약(ABM: Anti-Ballistic Missile Treaty)을 파기했을 때도, 글로벌 차원의 군비 감축 노력을 무산시키는 실수라고 비판 수위를 조절하고, 러시아 안보에 심각한 위협은 아니라고 평가하였다(고상두, 2005: 352).¹⁶⁸⁾ 미국 역시 러시아의 체첸 무력 진압에 대해서 비난을 자제하고 러시아의 시장경제로의 이행을 긍정적으로 바라보며, 양국은 러미 관계 개선을 모색했다.

또한 이란의 핵 프로그램 의혹과 관련하여, 러시아는 UN 안보리 상임이사국이자 NPT 체제를 수립한 당사자 중 한 국가로서, 핵확산에 반대하는 입장을 가지고 있었다. 이에 2005년 2월 24일 푸틴 대통령과 부시 대통령은 슬로바키아 정상회담에서 이란도, 북한도 핵무기를 보유해서 안된다는 데 동의했다.¹⁶⁹⁾ 또한 2005년 12월 니콜라스 번스(Robert Nicholas Burns) 미 국무부 정무차관은 러시아에 방문해 이란 핵협상에 서 러시아의 중개 역할을 요청했다. 번스 차관은 “미국은 이란이 협상에 돌아오기를 원하고 있으며, 러시아가 이란에 영향력을 행사할 수 있다고 생각한다”고 발언했다.¹⁷⁰⁾

168) 고상두, “푸틴의 전방위외교정책: 제국중후군의 극복,” 『한국정치학회보』 제39권 제1호 (2005), pp. 347-364.

169) RFERL, “Bush, Putin: Pyongyang, Tehran Should Not Have Nuclear Weapons,” *RFERL*, February 24, 2005, <https://www.rferl.org/a/1057670.html> (accessed: October 20, 2022).

170) Andrew E. Kramer, “Russia to Sell Antiaircraft Missiles to Iran in

그러나 2004년 5월 에스토니아, 라트비아, 리투아니아의 발트 3국이 러시아에 반대에도 불구하고 NATO에 가입하자 러시아는 NATO가 동진하며 러시아의 안보를 위협하고 있다고 인식하였다. 또한 2003년 조지아의 장미혁명을 비롯해, 2004년 우크라이나의 오렌지혁명, 2005년 키르기스스탄의 튜립혁명 등 러시아 인근 구소련 공화국에서 연달아 색깔혁명이 발발하자, 러시아는 배후에 서방이 있다고 의심했으며, 중앙아시아 지역에서 미국의 영향력이 점차 확대되는 데에 위협을 느꼈다.

뿐만 아니라 2003년 미국은 러시아를 비롯한 국제사회의 반대에도 불구하고 이라크를 침공하고, 전통적으로 러시아와 관계를 맺어온 사담 후세인(Saddam Hussein) 정권을 축출했다. 그렇기에 러시아는 중동에서 미국의 영향력이 확대되고, 군사적 개입으로 지역 불안정이 확산되는 것을 안보 위협으로 인식했으며, 이에 대해 반대를 표명했다. 특히 러시아와 인접하고 있는 이란에 미국이 핵 프로그램을 명분으로 군사적으로 침공할 경우 이는 러시아 안보에도 직접적인 위협으로 작용할 수 있어서 러시아는 이에 대한 강한 거부를 표현했고, 미국이 무력 사용을 하지 못하도록 적극적으로 개입할 유인이 증가했다.

3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서

2000년대 초반 러시아는 이란과의 양자 관계뿐만 아니라, 중동 지역 전반에 대한 영향력이 미미한 편이었다. 소련이 붕괴하면서 구소련 공화국들이 독립해 축소된 러시아는 체제 전환 및 1998년 모라토리엄 위기를 겪으며 정치·경제적 혼란에 휩싸인 러시아는 중동과의 관계를 방치했다. 또한 우크라이나가 독립하면서 지중해로 통하는 항구를 상실한 러시아는 중동과 경제 관계도 약화되어, 1990년대 중반에 아랍 국가들과 러시아의 연간 무역량은 러시아의 전체 무역량 중 1%만 차지했다.¹⁷¹⁾ 엘친 2기

Billion-Dollar Deal,” *New York Times*, December 3, 2005, <https://www.nytimes.com/2005/12/03/world/europe/russia-to-sell-anti-aircraft-missiles-to-iran-in-billion-dollar.html> (accessed: October 20, 2022).

171) Kozhanov, “Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods,” p. 3.

후반 프리마코프 총리가 근외 지역 균형 정책을 폈으나, 중동 지역은 여전히 지역별 중요도에서 후순위를 차지했다.

그러나 2003년에 푸틴은 이슬람협력기구(OIC) 회담에서 러시아가 이슬람 세계와 더 긴밀하게 협력할 계획이라고 발언했으며, 아랍 국가가 러시아 외교의 주요 매개체 중 하나라고 선언했다.¹⁷²⁾ 러시아는 2005년부터 중동에 대한 개입을 점차 증대했는데, 2005년 4월 푸틴 대통령은 중동 순방을 떠났으며, 이집트, 이스라엘, 팔레스타인을 연쇄 방문했다. 소련 해체 후 러시아 대통령으로서 처음으로 이 지역에 방문한 것이었으며, 특히 이스라엘 방문은 소련 지도자를 포함해서 처음으로, 러시아 대중동정책의 새로운 전환을 의미했다(김석환, 2018: 10)¹⁷³⁾. 러시아는 중동을 새로운 무기 수출시장으로 인식했으며, 이는 2005년 중동 순방 때 방산회사인 미그사(MiG Corporation)와 로소보로넥스포트트(Rosoboronexport) CEO를 동반한 데서 알 수 있다.

2005년 4월 28일 푸틴 대통령은 이스라엘 아리엘 샤론(Ariel Sharon) 총리와 예루살렘에서 만남을 가졌다. 양국은 관계 발전에 대한 희망을 드러냈으며, 푸틴 대통령은 이스라엘 안보를 위협하는 행위를 하지 않겠다고 말했다. 러시아와 이스라엘 사이 가장 중요한 이슈는 이란 핵 프로그램 문제로, 러시아는 이란에 원자로를 건설하는 프로젝트를 경제 문제로 인식한 반면, 이스라엘은 안보 문제로 보았다. 시각 차이는 존재하지만, 이란 문제와 관련해 샤론 총리는 이란의 핵 능력은 이스라엘뿐 아니라 중동, 유럽, 전세계에 존재론적 위협을 가한다고 말했고, 푸틴 대통령은 핵을 가진 이란은 이스라엘뿐 아니라 러시아에도 위협이 된다고 이란이 핵무기를 보유하게 돕지 않을 것이며, 러시아와 이스라엘이 같이 협력하자고 대답했다.¹⁷⁴⁾

172) Sophie Lambroschini, "Russia: Putin Tells OIC That Muslims Are 'Inseparable' Part Of A Multiethnic Nation," *RFERL*, <https://www.rferl.org/a/1104687.html> (accessed: October 20, 2022).

173) 김석환, "러시아의 중동정책," 대외경제정책연구원, 발표자료(ppt), 2018년 3월 22일, https://www.kiep.go.kr/boardDownload.es?bid=0034&list_no=6516&seq=1 (검색일: 2022년 10월 24일).

174) Greg Myre, "Putin Visits Israel and Tries to Allay Its Security

이란 핵 문제는 지역 안보 이슈와도 밀접하게 연관된 만큼, 중동 지역 국가들도 이란 핵 문제에 민감하게 반응했기에 러시아와 지역 국가들과의 관계도 중요했다. 이란의 핵 문제에 가장 민감하게 반응하는 국가는 이란과 명시적으로 적대하던 이스라엘이었고, 또한 이란을 경쟁자로 여기던 수니파 국가의 맹주 사우디아라비아였다. 이스라엘은 이란 핵 문제를 해결하기 위한 협상 과정에서 회담을 지연시키거나 이란에 유리한 합의가 이루어지지 않도록 계속 개입하고자 했으며, 미국에 지속적인 로비를 통해 미국 정부도 강경한 입장을 지니게 하는 등 공세적인 입장을 견지했다.¹⁷⁵⁾

4) 러시아와 이란 관계

2000년대 초반 러시아와 이란의 관계는 러시아와 미국과의 관계에 영향을 받는 이차적인 관계였다. 2001년 9.11 테러 공격과 그에 따른 러미 관계 개선은 러시아와 이란 간의 관계 약화로 이어졌다. 반대로, 2003년 미국이 이라크를 침공하자 이에 반대한 러시아와 이란의 관계는 다시 강화되었다. 그러나 미국과의 관계에 따라 러시아-이란 관계에 파동이 있긴 했으나, 미국과 상관없이 러시아와 이란의 관계는 점차 강화되었으며, 러시아와 이란은 점차 독자적인 이해관계를 쌓아 나갔다.

2002년 7월 러시아와 이란은 100억 달러 규모의 원자로 계약을 체결해, 10년 동안 이란에 6기의 원자로를 건설하기로 합의했다. 러시아의 핵 기술 시장이 점차 축소되는 상황이었기에, 해당 거래는 러시아 원자력 산업계에 상당한 중요성을 지녔다. 이란에 원자로를 짓기 위해 러시아는 실직 위기에 놓인 러시아 과학자들을 고용할 수 있으며, 대가를 외화로 받기로 했다. 이 외에도 이란의 타바스(Tabas) 화력발전소 건설 및 마지노(Mazino) 석탄전 개발 계약에 대해 논의했다. 또한 이란과 러시아는

Worries,” *New York Times*, April 29, 2005, <https://www.nytimes.com/2005/04/29/world/middleeast/putin-visits-israel-and-tries-to-allay-its-security.html>

175) TASS, “Israel PM calls Iran deal historic mistake,” *TASS*, July 14, 2015, <https://tass.com/world/808559> (accessed: October 20, 2022).

Tu-204 제트기와 통신위성 발사에 대한 러시아의 지원 계약에 대해 논의했으며, 그 대가로 이란은 러시아 기업에 이란의 석유 및 가스 프로젝트에 참여할 수 있는 권리를 제안했다.¹⁷⁶⁾

2005년 12월 러시아는 이란과 지대공 미사일 시스템 ‘Tor-M1’ 29대 인도와 관련해 7억 달러 가량의 판매 계약을 체결했다.¹⁷⁷⁾ 러시아 신문 ‘Ведомости’에 의하면 해당 시스템은 러시아가 건설하고 있는 부셰르 원전에 대한 미국이나 이스라엘의 공습을 어렵게 만들 것이다.¹⁷⁸⁾ Tor-M1은 2006년 12월 이전에 인도되었으며, 러시아는 2006년 12월 채택된 UN 안보리의 제재와는 관련 없다고 발표했다. 또한 러시아와 이란은 우주 분야에서도 협력을 지속했다. 2005년 1월 러시아 연방우주국인 로사비아코스모스(Rosaviakosmos)는 아비아엑스포트와 위성개발사업 협정을 체결했다. 그 결과로 2005년 10월 이란은 첫 자국 위성 시나 1호(Sina-1)를 러시아의 플레세츠크(Plesetsk) 우주센터에서 쏘아올렸다.¹⁷⁹⁾

이처럼 러시아는 이란과 에너지, 무기 수출, 부셰르 원자력 발전소 등과 관련해 이해관계를 맺고 있었다. 따라서 국제사회에서 이란의 핵 프로그램을 문제 삼고, 이란과의 교류에 제재를 가하는 조치가 러시아의 이해관계에 손실을 주는 것으로 보았다. 그렇지만 이란의 핵 비확산 또한 중요한 문제였기에, 러시아는 중개자로 이란 핵협상에 개입해, 이란 비핵화를 추진하면서도 그 과정에서 러시아의 이익을 챙기고자 하였다.

176) Victor Mizin, “The Russia-Iran Nuclear Connection and U.S. Policy Options,” *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 8, No. 1 (March 2004).
https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/meria/meria_mar04/meria04_miv01.pdf

177) China Daily, “Iran receives Russian defense missiles,” China Daily, January 25, 2007,
https://www.chinadaily.com.cn/world/2007-01/25/content_792008.htm
(accessed: October 20, 2022).

178) Andrew E. Kramer, “Russia to Sell Antiaircraft Missiles to Iran in Billion-Dollar Deal,”

179) 한호석, “마침내 세상에 모습을 드러낸 광명성 3호,” 통일뉴스, 2012년 4월 9일, <https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=98085> (검색일: 2022년 10월 20일).

[표 4-1] 협상 초기 단계(2002-2005): 위기 발생기

• **이란 핵협상 개요**

- 2002.08. 이란 핵 개발 폭로
- 2003.05. 하타미 대통령 그랜드 바겐 제안, 미국 거절
- 2003.10. E3 테헤란 합의
- 2004.11. E3 파리 합의
- 2005.01~07. 이란의 제안
- 2005.08. EU의 제안
- 2005.08. 아흐마디네자드 당선, 농축 재개

• **러시아의 역할**

- 2005.10. 러시아 중개자로 등장, UN 안보리 회부 반대, 우라늄 농축 시설 소유권 공유 제안(2006.03. 이란의 거절)

• **러시아의 중개자 역할 결정 요인**

1) **미국과 이란의 원색**

- 미국: 부시 대통령 강경 태도, 이란 악의 축 지정, 군사 옵션 및 정권 교체 고려
- 이란: 하타미 대통령 그랜드 바겐 제안 및 대화 시도, 유럽과 핵 협상, 아흐마디네자드 당선 이후 대미 강경 노선, 우라늄 농축 재개

2) **러시아의 국가전략 및 러미관계**

- 국제질서: 미국 단극체제, 테러와의 전쟁
- 국가전략: 전방위적 실용주의, 서방과의 관계 개선 모색
- 러미관계:
 - 2001. 9.11 테러 이후 반테러 협력
 - 2003~2005. 색깔혁명 및 2004. NATO 확대에 불신 증대

3) **러시아의 대중동정책 및 지역 질서**

- 중동 지역 중요도 상대적으로 낮음
- 2003. 이슬람과 협력 선언
- 2005. 푸틴 중동 순방(이집트, 이스라엘, 팔레스타인)

4) **러시아와 이란 관계**

- 러미관계에 종속되는 경향
- 2002.07. 원자로 계약
- 2005.12. Tor-M1 미사일 수출 계약

제 2 절. 협상 중기 1단계(2006-2008): 협상 정체기

1. 개요

2006년 6월 협상의 첫 번째 터닝 포인트가 발생했다. EU 3국 회담에 미국, 러시아, 중국이 참여하면서 P5+1 협상 체제가 부상했다(Bonab, 2009: 165).¹⁸⁰⁾ 이는 미국이 이전까지 주장하던 우라늄 농축의 중단을 협상 시작의 선제조건으로 내걸던 입장을 철회했다는 것을 의미하며, 다른 강대국과 다자주의를 받아들인 미국 정책의 변화였다.

이에 P5+1은 처음으로 2006년 6월 1일 비엔나에서 다자협상을 진행했으며, 이란에 다음과 같은 경제적 인센티브 패키지를 제안했다.¹⁸¹⁾ △ 이란의 농축 및 재처리 관련 활동 일시 중단과 이를 검토할 수 있는 메커니즘 수립 △이란의 추가 의정서 재개 △공동 프로젝트로 이란에 핵연료 보증과 5년 완충 연료 및 첨단 경수로 제공 △UN 안보리에서 이란 핵 프로그램 논의 중단 △미국, EU, 이란 간 민간 항공, 통신, 첨단 기술, 농업 및 기타 분야에서 협력 등이 있다. 그러나 이란은 제안에 대해 양국 간에 포괄적이고 장기적인 협력을 위한 유용한 토대가 포함되어 있다는 것을 인정하면서도, 우라늄 농축을 중단해야 한다는 조건을 받아들일 수 없다며 거절했다. 이란이 P5+1의 제안을 거절한 채 협상에 진전이 없자, 2006년 이란 핵 프로그램 문제가 UN 안보리에 회부되었다.

P5+1 국가들의 2주간 협상 끝에, 7월 UN 안보리는 결의안 1696호를 채택했다. 이는 이란 핵 프로그램에 대한 첫 번째 안보리 결의였으며, 결의안은 이란 핵 프로그램에 대한 우려를 표명하며 이란에 8월 31일까지 우라늄 농축 프로그램을 중단할 것을 요구했다. 이를 준수하지 않을 경우 ‘적절한 조치’를 취하겠다고 했으나, 러시아와 중국의 반대로 제재에

180) Bonab, “Turkey’s Emerging Role as a Mediator on Iran’s Nuclear Activities,” p. 165.

181) “Elements of a proposal to Iran,” Consilium Europa, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/report_s/90569.pdf (accessed: October 20, 2022).

대한 구체적인 언급은 없었다. 결의안 1696호는 찬성 14표와 카타르의 반대 1표로 채택되었다. 카타르는 요구안에는 동의하지만, 지역 불안정성이 높은 상황에서 적절하지 않다고 설명했다.¹⁸²⁾

그러나 이란은 UN 안보리에서 제시한 핵 활동 중단 요구 시한인 2006년 8월 31일을 넘긴 채 우라늄 농축을 지속했다.¹⁸³⁾ 이란이 P5+1이 핵 프로그램 포기 대가로 제안한 경제적 인센티브 패키지를 받아들이지 않은 채 우라늄 농축 프로그램을 지속하자, 2006년 12월 UN 안보리는 만장일치로 결의안 1737호를 채택해 이란에 제재를 가했다. 결의안은 이란의 핵 및 미사일 프로그램에 기여할 수 있는 재료와 기술의 공급을 중단하고, 프로그램과 관련된 10개 핵심 기업과 12명의 개인의 이란 자산을 동결했다. 프랑스, 독일, 영국이 발의했으나, 이란과 경제 관계를 맺고 있는 러시아와 중국의 반대에 부딪혀 해외 자산 동결 대상 개인과 기업을 축소하는 등 몇 차례 수정되었다.¹⁸⁴⁾ 2007년 3월 24일 UN 안보리는 다시 한번 만장일치로 이란에 부과된 제재를 강화하는 결의안 1747호를 채택했다. 결의안은 핵 및 미사일 관련 수출입 중단 품목을 확대하며 무기 판매를 금지하고, 관련 기관 및 개인 자산 동결 대상을 지정하고 이미 시행 중인 자산에 대한 동결을 강화했다.

한편, 협상이 정체되자 터키가 이란과 서방 사이의 중개를 제안했다 (Bonab, 2009: 169-172).¹⁸⁵⁾ 2006년 6월 압둘라 귤(Abdullah Gül) 외무장관은 이란에 방문해 알리 라리자니(Ali Larijani) 핵협상 수석대표와 회담을 가졌다. 그는 이란과 EU 외교정책 대표 간 회담을 앙카라에서 개최할 것을 제안했고 라리자니는 수용하겠다고 대답했다. 이에 2007년 4월 라리자니와 하비에르 솔라나(Javier Solana) EU 대표 간의 회담이 앙

182) BBC, "UN issues Iran nuclear deadline," BBC News, July 31, 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/5232288.stm> (accessed: October 20, 2022).

183) 송병승, "솔라나 "EU-이란 핵협상 실패"," 통일뉴스, 2006년 9월 29일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=68202> (검색일: 2022년 10월 20일).

184) BBC, "UN passes Iran nuclear sanctions," BBC News, December 23, 2006, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6205295.stm (accessed: October 20, 2022).

185) Bonab, "Turkey's Emerging Role as a Mediator on Iran's Nuclear Activities," pp. 169-172.

카라에서 진행되었다. 이는 이란이 2007년 8월 IAEA의 기술적 합의를 준수하는데 기반이 되었다. 라리자니는 터키의 중개 시도를 긍정하며 EU와 이란이 점점 일치된 견해에 접근하고 있다고 평가했으며, 미국이 대화 채널을 열도록 촉구했다.¹⁸⁶⁾

2007년 5월 P5+1 국가들의 고위 관리들이 베를린에서 이란에 관해 논의했다.¹⁸⁷⁾ 그러나 회담이 의견 불일치로 소득 없이 종료되자, 미국은 추가 제재를 고려했다. 이에 대해 중국은 제재가 아닌 외교적 해법을 강조하며 미국의 의지가 중요함을 피력했다.¹⁸⁸⁾ 한편 이란은 사이드 잘릴리(Saeed Jalili)를 신임 핵협상 수석대표로 임명했으며, 2007년 10월 EU와의 로마 회담에 전임 대표 라리자니와 신임 대표 잘릴리가 함께 참석했다.¹⁸⁹⁾ 2007년 12월에도 회담을 가졌으나 협상은 정체되었으며, 이란은 아라크 중수 생산 시설을 가동하고, 포르도 농축 공장에서의 활동을 확장하며 핵 활동을 가속화했다.¹⁹⁰⁾

결국 2008년 3월 UN 안보리는 인도네시아의 기권을 제외한 14개국의 찬성으로 결의안 1803호를 채택했다. 결의안 1803호는 이란의 모든 우라늄 농축 활동을 중단할 것을 촉구하고, 아라크 중수 연구로 건설과 아라크 중수 생산 공장의 활동을 중단할 것을 요구했다.¹⁹¹⁾ 또한 의심될

186) VOA, “솔라나 ‘이란 핵 논의 위해 미국이 대화채널 열어야,’” VOA, 2007년 4월 28일, <https://www.voakorea.com/a/a-35-2007-04-28-voa8-91262969/1306145.html> (accessed: October 20, 2022).

187) Louis Charbonneau, “Six world powers meet over Iran’s nuclear defiance,” *Reuters*, May 10, 2007, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-idUSL1061239920070510> (accessed: October 20, 2022).

188) Evelyn Leopold, “China urges more talks on Iran, not sanctions,” *Reuters*, July 4, 2007, <https://www.reuters.com/article/us-iran-china-idUSN0322715820070703> (accessed: October 20, 2022).

189) Phil Stewart, “Multiple Iran negotiators may complicate talks: EU,” *Reuters*, October 25, 2007, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-solana-idUSL2414142920071024> (accessed: October 20, 2022).

190) Wakil and Quilliam, “Getting to a New Iran Deal,”

191) U.S. Department of State, “UN Security Council Resolution 1803 on Iran’s Nuclear Program,” <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/fs/102891.htm>

경우 이란 항공기나 선박의 화물을 검사할 수 있으며, 이 때 검사의 이유와 시간, 장소 상황, 결과 및 기타 관련 세부 사항에 대한 정보를 자세히 기재해 UN 안보리에 5일 내에 보고할 것을 명시했다.

이에 이란은 2008년 5월 자체 제안을 발표했으며, 주요 내용은 △이란을 포함한 세계 여러 지역에 농축 및 핵연료 생산 컨소시엄 구축 △원자력 안전 및 보호에 관한 협력 △수출통제 협력 △지역 안보 및 세계 경제 문제에 대한 협력 등이다.

한편 미국을 제외한 P5+1 국가들도 2008년 6월 테헤란 회담에서 수정된 협상안을 발표했으며, 이란이 농축 프로그램 확대를 중단하는 대신 추가 제재를 하지 않는 6주간의 ‘동결 대 동결(freeze for freeze)’ 기간 동안 예비 회담이 진행될 수 있다고 전달했다. 협상안은 2006년 제시된 안을 기본으로, △핵에너지 R&D 고려 및 신뢰 회복 시 이란의 핵 프로그램을 여타 NPT 비핵보유국과 동일하게 취급 △이란의 핵에너지 프로그램에 대한 기술 및 재정 지원 △무력 사용 관련해 UN 헌장 준수 재확인 △아프가니스탄 협력 △이란의 WTO 가입 지원을 비롯한 경제 및 무역 관계 정상화 △농업, 민간 항공, 사회 개발 등 협력 등을 제안했다.

이어서 2008년 이란과 7월 P5+1 국가들은 제네바에서 회담을 가졌다. 이번 제네바 회담은 1979년 미국과 이란의 관계가 악화된 이래 30년 만에 열린 고위급 만남이었다. 부시 행정부는 이전의 이란의 선농축 중단 정책을 뒤집고 처음으로 미국의 고위 관료인 윌리엄 번스(William Joseph Burns) 국무부 정무차관을 파견했다. 2008년 부시 행정부가 이전 정책을 바꿔 고위 관료인 번스 국무차관을 파견한 데에는 고유가로 인한 국제유가 문제를 고려한 것으로 보인다. 제네바 회담 시기 유가는 배럴당 147달러를 기록했다.¹⁹²⁾ 또한 러시아를 포함한 다른 P5+1 국가들의 단결 덕분이라는 평가도 있다.¹⁹³⁾ 그러나 미국은 번스 국무차관의 회담

(accessed: October 20, 2022).

192) France24, “US, Iran in unprecedented nuclear talks,” July 19, 2008, <https://www.france24.com/en/20080719-us-iran-unprecedented-nuclear-talks-iran-usa> (accessed: October 20, 2022).

193) Elaine Sciolino, “Nuclear Talks With Iran End in a Deadlock,” *New York Times*, July 20, 2008,

참석은 일회성이며, 이란이 2주 내로 P5+1이 제안한 동결 대 동결 제안을 받아들이지 않는다면 9월 새로운 제재를 추진할 것이라고 발표했다. 이에 러시아, 중국, 독일은 이란이 고민할 시간이 더 있어야 한다고 주장하기도 했으나, 회담 당일에는 P5+1 모두 통일된 입장으로 이란에 명확한 답변을 요구했다.

이란은 자국이 제시한 협상안과 P5+1 국가들이 제시한 협상안의 공통점에 기반해 협상 과정을 진행해 나가자고 제안했다. 그러나 이란의 제안에는 이란이 핵 프로그램과 관련해 구체적으로 어떤 단계를 밟아나갈 것인지 명시하지 않고 있었으며, 제네바 회담은 성과 없이 끝이 났다. 그러나 부시 행정부 국가안보 부보좌관이었던 짐 제프리(Jim Jeffrey)는 2008년 제네바 회담에서 번스의 노력은 이란과 신뢰를 다지는데 기여해, 후일 2013년 공동행동계획(JPOA)를 타결하는 기반이 되었다고 논평했다.¹⁹⁴⁾

2. 러시아의 역할

2006년 6월 러시아는 P5+1 협의체에 참여하면서 공식적으로 이란 핵 협상에서 중재자 역할을 맡았다. 러시아는 이란이 자국의 우라늄 농축 시설 권한 공유 제안을 거절하고, P5+1이 제안한 경제적 인센티브 제안도 거절하자 그동안 반대해오던 UN 안보리로의 안건 회부에 동의했으며, 2006년 7월 이란의 핵 개발을 규탄하고 우라늄 농축 중단을 요구하는 UN 안보리 결의안 1696호에 동의함으로써 이란에 압박을 가했다.

그러나 2006년 8월 세르게이 이바노프(Sergei Ivanov) 러시아 국방장관은 러시아가 7월 UN 안보리 결의안 1696호에는 동의했지만, 그 다음 단계인 이란에 대한 제재는 시기상조라며 동의하지 않는다고 발언했다.

<https://www.nytimes.com/2008/07/20/world/middleeast/20nuke.html> (accessed: October 20, 2022).

194) Arshad Mohammed, "The invisible man: Bill Burns and the secret Iran talks," *Reuters*, January 2, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-burns-idUSBREA000AD20140101> (accessed: October 20, 2022).

러시아는 제재가 그 목표를 달성한 사례가 거의 없다고 보았으며, 제재가 미국이 주도하는 새로운 군사 분쟁으로 이어질 것을 우려했다.¹⁹⁵⁾

그러나 이란이 UN 안보리 결의안을 무시하고 우라늄 농축 활동을 지속하자, 제재에 반대하던 러시아와 중국이 입장을 선회해 2006년 12월 이란에 대한 제재를 포함하는 결의안 1737호를 채택했다. 러시아는 이란 제재 결의안에 동의하기는 했으나, 결의안 초안은 러시아의 반대로 여러 차례 수정되었다. 대표적으로 핵과 미사일 개발에 관련된 이란 관리들의 해외여행 금지를 철회하고, 금지 품목과 기술을 구체적으로 명시했으며, 러시아의 동의를 위해 제재 대상에서 러시아가 이란과 협력하고 있는 부셰르 원자력 발전소에 대한 언급을 삭제했다. 러시아 푸틴 대통령은 투표 직전에 부시 미국 대통령에 전화를 걸어 결의안의 필요성에 동의한다고 전했으며, 회담 재개를 목표로 이란에 통일된 메시지를 보내기 위해 적극적으로 협력하겠다고 전했다. 비탈리 추르킨(Vitaly Churkin) UN 주재 러시아 대사 또한 러시아가 이란 제재 결의안에 동의한 이유는 이란이 IAEA를 준수할 필요성이 있기 때문이며, 그럼에도 이 제재의 목적은 회담을 재개하기 위함이라고 강조했다.¹⁹⁶⁾

그러나 러시아는 제재 결의안에 동참하면서도, 이란에 방문해 최고지도자와 대통령을 만나는 등 보상과 강압의 양면적인 전략을 사용했다. 2007년 10월 푸틴 대통령은 러시아 대통령으로서 처음으로 이란을 방문해, 알리 하메네이 이란 최고지도자 및 아흐마디네자드 이란 대통령과 만남을 가졌다. 푸틴 대통령은 부셰르 원전을 비롯해 러시아와 이란의 양자 관계를 강화하는 방안에 대해 논의하며, 이란과 관계를 관리하고 핵 문제를 외교적 방법으로 해결하고자 중개를 시도했다.

한편 러시아는 이란과의 관계에서 부셰르 원자력 발전소를 레버리지로 활용했는데, 러시아는 이란의 대금 지불이 늦는다는 이유로 시작 날

195) Steven Lee Myers, "Russia Says It Opposes U.N. Sanctions on Iran," *New York Times*, August 26, 2006, <https://www.nytimes.com/2006/08/26/world/middleeast/26russia.html> (accessed: October 20, 2022).

196) CNN, "Security Council imposes sanctions on Iran," December 23, 2006, <https://web.archive.org/web/20061224014236/http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/12/23/un.iran.ap/index.html> (accessed: October 20, 2022).

짜를 반복해서 연기했다.¹⁹⁷⁾ 러시아는 2005년 2월 10년간 원자로 연료를 공급하기로 했으며, 2006년 말부터 가동을 시작할 것이라고 발표했다. 그러나 이후 기술적인 문제를 이유로 가동이 지연되었는데, 미국은 러시아가 의도적으로 지연시킴으로써 이란에 압력을 가했다고 분석했다.¹⁹⁸⁾ 이 외에도 러시아는 미국의 반대에도 불구하고 2006년 11월 이란에 29대의 Tor-M1 단거리 지대공 미사일 시스템을 이란에 인도하기 시작해 2007년 인도를 완료했다. 러시아는 Tor-M1 미사일이 이란과 협력하고 있는 부셰르 원자력 발전소 시설 보호하기 위함이라고 발표했다.

3. 러시아의 역할 결정 요인

1) 미국과 이란의 원샷

미국은 조지 W. 부시 대통령이 재선에 성공하며 2기 행정부를 시작했다. 1기와 비슷하게 네오콘이 행정부에 많이 포진되어 강경한 태도를 고수하며 이란의 선 행동을 협상의 조건으로 내세웠지만, 2006년 6월 부시 대통령은 다소간의 입장 변화를 통해 이란과의 회담을 긍정적으로 검토하며 다자주의적인 접근법을 모색했다. 이에 2006년 6월 UN 안보리 상임이사국과 독일을 포함한 P5+1 국가들이 참여하는 다자주의적 협상 틀이 마련되면서 이란 핵협상의 기틀이 마련되었다.

그러나 직후에 열린 비엔나 회담에서 이란이 협상안을 거절하자 러시아와 중국이 그간 반대하던 입장을 바꾸고 동참하면서 2006년 UN 안보리는 결의안을 채택했으며, 이란에 대한 압박을 통해 이란의 행동 변화

197) Guy Faulconbridge, "Russia and Iran set nuclear power station timetable," *Reuters*, December 13, 2007, <https://www.reuters.com/article/uk-iran-russia-bushehr-idUKL1359116420071213> (accessed: October 20, 2022).

198) Paul Kerr, "Russia, Iran Sign Deal to Fuel Bushehr Reactor," *Arms Control Association*, <https://www.armscontrol.org/act/2006-11/iran-nuclear-briefs/russia-iran-sign-deal-fuel-bushehr-reactor> (accessed: October 20, 2022).

를 이끌어내고자 했다. 미국은 협상을 통한 이란 핵 문제 봉합을 이전보다 긍정적으로 검토하기는 했으나 여전히 이란을 테러지원국으로 규정하고 이란과 협상하는 데에 감정적인 혐오감 및 거부감을 지니고 있었다. 2006년 3월 워싱턴포스트(Washington Post) 보도에 의하면, 미국은 이란의 정권 교체를 하나의 옵션으로 고려했다.¹⁹⁹⁾ 이에 따라 미국은 회담에 적극적으로 나서지 않았으며, 이란의 정권 교체를 염두에 둔 채, 최소한 이란이 핵 개발을 영영 불가능할 정도로 검증하는 것을 목표로 하고 있었다. 2008년 부시 대통령이 처음으로 고위 관료인 번스 국무차관을 P5+1 회담에 파견하기는 했으나, 입장에 큰 차이는 없었다. 이에 따라 미국의 원샷은 최대는 정권 교체 혹은 군사적 행동으로 이란의 핵 프로그램 불능화, 최소는 이란 우라늄 농축 및 이란 제재 동시 동결, 신뢰 구축 시 이란의 평화적 핵 프로그램 지원이었다.

한편 이란 또한 강경파인 아흐마디네자드가 2005년 당선되어 집권하면서 미국의 선 양보를 내세웠다. 따라서 비엔나 회담에서 서방의 제안을 거절하고 강경한 태도를 고수했으나, 2006년 UN 안보리 제재 결의안에 이어 2007년과 2008년에도 연달아 이란 제재 결의안을 채택하면서 제재에 의한 부담이 가중되었다.

그러나 아흐마디네자드 이란 대통령은 “가장 가혹한 정치·경제적 제재나 기타 위협조차도 이란이 합법적이고 합법적인 제재에서 물러나도록 하기에는 너무 약하다는 것을 세계는 알아야 하며, 중단은 선택도 아니고 해결책도 아니라며 이란의 원자력 발전은 평화적 목적이며 정당한 권리로, 우라늄 농축 프로그램을 중단하지 않겠다”고 선언했다. 또한 이란은 핵 계획을 한 발자국도 후퇴하지 않을 것이라고 말하며, 제재에 대해서는 “그저 서류더미”라고 비하했다.²⁰⁰⁾ 2007년 마누셰르 모타키(Manouchehr Mottaki) 이란 외무장관 또한 스웨덴에서 “이란은 핵 활동을 중단할 의도가 전혀 없다”고 발언했다. 미국의 이란이 핵무기 개발을

199) Al Jazeera, “US ‘pushing for Iran regime change,’” March 13, 2006, <https://www.aljazeera.com/news/2006/3/13/us-pushing-for-iran-regime-change> (accessed: October 20, 2022).

200) Stewart, “Multiple Iran negotiators may complicate talks: EU,”

추진한다는 의혹에 대해서도 이란 정부는 자국의 핵 계획이 평화적인 목적만을 가지고 있다는 입장을 지속적으로 표명했다.²⁰¹⁾

그러나 제재 이후 리알화 환율이 오르고 GDP가 감소하는 등 이란 경제 상황 악화는 국민들의 불만을 가중시켰다. 이란 정부는 국민의 불만을 억누른 채 강경한 태도를 고수했지만, 점차 부담이 가중되었고, 제재 해제 또한 이란의 원샷에 추가되었다. 그럼에도 이 시기 이란의 원샷은 최대는 제재 해제 및 우라늄 농축 권리 인정, 최소는 제재 해제 및 우라늄 농축을 동결하는 것으로 보인다. 따라서 미국과 이란의 원샷은 상이했고, 합의 가능한 영역이 매우 좁았기에 회담이 몇 차례 지속되었으나 합의로 이어지지는 못했다.

2) 러시아의 세계전략 및 러미 관계

2000년대 후반 국제질서는 미국의 단극체제가 점차 약화되는 가운데, 2008년 미국발 금융위기가 발생했다. 이로 인해 전세계가 경제 침체에 빠진 가운데, 상대적으로 피해가 덜한 중국이 빠르게 부상했으며, 중국은 2008년을 기점으로 공세적인 대외정책으로 선회했다고 분석된다. 러시아 또한 2006년에서 2008년 사이 고유가가 지속되면서 경제적으로 부강해지고, 강대국 자신감을 회복하면서 러시아가 점점 자국의 독자적 전략적 비전을 기반으로 행동하기 시작했다.

러시아의 전략적 사고 변화는 2005년 푸틴 2기 시기부터 드러났다(신범식, 2009: 8). 2003년부터 2005년 사이 러시아가 자신의 세력권으로 인식하던 중앙아시아 지역에서 연달아 색깔혁명이 발생하자 미국 및 서방 국가들과 관계 개선을 모색하던 러시아는 서방의 의도에 점점 경계심을 강화했다. 2005년 러시아와 중국은 SCO 정상회담 기간 ‘21세기 세계질서에 관한 러-중 공동선언’을 발표했다. 선언에서 러시아는 미국의 일방주의를 반대하면서 다극질서의 세계를 주창하고 다극적인 지역안보질서

201) VOA, “EU 외교대표 ‘이란과 핵협상 매우 어렵다,’” 2007년 5월 7일, <https://www.voakorea.com/a/a-35-2007-05-07-voa29-91272469/1307608.html> (검색일: 2022년 11월 13일).

구축에 대한 강한 의지를 표명했다. 이를 위해 SCO 참가국을 확대하기 위한 합의를 마련했다. 2007년 3월 외무부에서 발표한 ‘러시아연방 대외 정책 개관’에서도 다극질서에 대한 언급이 드러난다.

푸틴 대통령의 미국 및 서방에 대한 외교·안보적 인식 변화가 명확하게 드러나는 지점은 2007년 2월 뮌헨 안보회의에서 연설이었다. 푸틴 대통령은 연설을 통해 미국이 주도하는 탈냉전 국제질서를 비난하고, NATO가 우크라이나와 조지아를 회원국으로 가입시키려는 행위에 대해서 비판했다.²⁰²⁾ 2007년 3월 미국은 체코에 레이더 기지와 폴란드에 대탄도 미사일 방어 시설을 건설하겠다고 유럽 MD 계획을 발표하였는데, 러시아의 미국의 MD 구축을 위협으로 간주하고 있어, 러미 관계는 더욱 냉각되었다.

이 시기 러시아 또한 국내정치적 변화가 있었다. 러시아 헌법의 3선 금지 조항에 의해 2008년 5월 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 총리가 대통령직을 맡게 되었다. 그러나 푸틴은 총리직을 맡아 실권을 행사하며 양두체제를 형성하였다. 메드베데프 대통령은 푸틴보다는 유화적인 태도를 지니고 있었으나, 2008년 8월 조지아가 NATO 가입을 위하여 자국 내 친러시아 지방이자 독립을 추구하는 압하지야와 남오세티야를 공격하자, 조지아를 침공해 압하지야와 남오세티야를 독립국으로 승인하고, NATO 확대에 대한 반대 입장을 표명했다. 2008년 그루지야 전쟁에서 단적으로 드러나듯 소련 붕괴 후 동유럽 국가들과 발트 3국의 NATO 가입, 그 외 구소련 공화국들의 친서방 정책 및 NATO 가입 시도를 더는 좌시하지 않겠으며, 이를 위해 전쟁도 불사하겠다는 단호한 태도를 보였다.

이러한 배경에는 유가 상승에 따른 러시아의 경제 성장 및 자신감 회복이 있다. 2007년부터 유가가 급속도로 상승하면서 주요 석유 수출국인 러시아 경제 상황이 개선되었으며, 2008년 미국발 금융위기로 배럴당

202) President of Russia, “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”, Kremlin, February 10, 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (accessed: October 20, 2022).

100달러를 상회할 정도로 고유가가 지속되면서, 러시아는 경제 성장과 함께 자신감을 회복했다. 러시아는 증대한 자신감을 바탕으로 강대국으로서의 지위를 회복하고자 했으며, 지역 내 영향력을 강화하고자 했다. 이에 신범식(2009)은 러시아 대외정책이 ‘수세적 수비’에서 ‘공세적 수비’로 바뀌었다고 분석했다.²⁰³⁾

3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서

러시아는 이스라엘과 우호적인 관계를 발전시키는 동시에 아랍 국가들과 관계를 모색하는 전방위 대중동정책을 추진했다. 이를 통해 러시아는 소련 붕괴 후 상실한 중동에 대한 영향력을 일부 회복할 수 있었다. 라브로프 외무장관은 러시아 신문 ‘프라브다(Правда)’와의 인터뷰에서 “러시아의 정책은 친아랍도 친이스라엘도 아닌, 러시아의 국익을 위한 것이며, 이스라엘 및 아랍 국가들과 긴밀하고 우호적인 관계를 유지하겠다”고 발언했다.²⁰⁴⁾ 러시아는 이념보다는 실용주의적 견지에서 중동 지역에 접근했으며, 아랍 국가들의 반미 감정을 활용해 영향력을 확대할 수 있는 공간으로 인식했다.

2007년 2월 푸틴 대통령은 다시 한번 중동 순방에 나서, 미국의 전통적 우방 국가라 할 수 있는 사우디아라비아를 비롯해 요르단, 카타르, UAE 등을 방문했다. 특히 러시아 대통령이 사우디아라비아를 방문하는 것은 처음으로, 푸틴 대통령은 압둘라(Abdullah bin Abdulaziz Al Saud) 사우디 국왕과 이란 핵 문제를 비롯해 이라크 전쟁, 아랍-이스라엘 갈등 등 중동 역내 분쟁과 관련해 논의했다.²⁰⁵⁾ 이 외에 양 정상은 무역 및 통신, 운송 기술 협력에 대해서도 논의했다. 푸틴 대통령은 “러시아는 아랍 국가들과 관계를 강화할 것이며, 전세계 에너지 공급과 관련해 협력

203) 신범식, “21세기 러시아의 동맹·우방 정책의 변화,”

204) Sergey Borisov, “Russia and Israel to join forces in anti-terrorist cooperation,” Pravda, September 7, 2004.

205) 이상수, “푸틴 중동 3개국 잇따라 방문,” 한겨레, 2007년 2월 12일, <https://www.hani.co.kr/arti/international/arabafrika/190268.html> (검색일: 2022년 11월 13일).

하고 있는 친구”라고 발언했다.²⁰⁶⁾ 또한 러시아는 사우디아라비아에 원자력 부문에서의 협력을 약속했다. 2006년 12월 걸프협력회의(GCC)는 핵기술 개발 의사를 표명했는데, 이는 이란의 핵개발에 대응하는 조치인 것으로 보여, 이란이 핵 개발을 지속할 경우 중동 내 핵개발이 도미노 현상이 발발할 위험이 있음을 보여주었다.

푸틴 대통령은 이후 카타르에 방문해, 하마드 빈 칼리파 알 사니(Hamad bin Khalifa Al Thani) 카타르 국왕과 무역, 안보, 천연가스 카르텔에 관해 논의하였다. 푸틴 대통령은 OPEC을 모델로 하는 천연가스 수출기구 창설을 협의했으며 이를 통해 자국 내 가스 이익을 보호하고자 했다. 이는 2008년 12월 가스수출국포럼(GECF) 설립으로 구체화 되었다. GECF의 주요 회원국은 러시아, 이란, 카타르로, 2008년 기준 가스 매장량은 러시아가 47조로 1위, 이란이 26조로 2위, 카타르가 25조로 3위로, 이들은 전세계 매장량의 60%를 차지한다.²⁰⁷⁾ GECF 추진 배경은 2008년 후반 세계 경제 침체로 배럴당 30 달러까지 급락한 유가로 인한 것으로 보이며, 러시아에 천연가스 수입을 의존하고 있는 EU는 GECF가 가스 카르텔로 발전할 것을 우려하였다.²⁰⁸⁾

이 시기 중동 지역은 러시아의 주요 관심사는 아니었으며, 러시아는 여전히 중동 지역을 외교정책개념에서 후순위의 지역으로 파악했다. 그럼에도 불구하고 러시아에 있어 중동 지역의 중요성은 점차 증대했다. 러시아는 중동 지역에서 무기를 수출하고, 에너지 시장을 확대하며, 역내 안정을 도모하는데 이해관계를 지녔다. 특히 에너지 부문에서 러시아 기업의 역할을 확대하는 데 관심이 있다. 러시아 기업은 이라크에서 석유를 구매한 후 유럽과 미국에 재판매해왔으며, 사우디아라비아, 이란, 시

206) Hassan M. Fattah, “Putin Visits Qatar for Talks on Natural Gas and Trade,” *New York Times*, February 13, 2007, <https://www.nytimes.com/2007/02/13/world/middleeast/13putin.html> (accessed: October 20, 2022).

207) 임영주, “천연가스 OPEC’ 뗏다…수출 16개국 공식기구 출범,” *경향신문*, 2008년 12월 24일, <https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/200812241816015> (검색일: 2022년 11월 13일).

208) 허인·강은정, “글로벌 금융위기와 최근의 국제유가 변동 요인 비교 및 시사점,” *대외경제정책연구원*, 「오늘의 세계경제」 제11권 제29호 (2011).

리아, 요르단, 나아가 이스라엘과도 에너지 거래를 시작했다.²⁰⁹⁾ 이를 위해 러시아는 적극적인 대화를 통해 지역 국가들과 유대를 넓히는 데 집중했으며, 특히 사우디아라비아, 카타르, 요르단 등 러시아와 유대 관계가 비교적 적었던 국가들과 관계 강화를 모색했다.

4) 러시아와 이란 관계

협상 초기 러시아는 이란에 대한 제재에 지속적으로 반대를 표명하며, 이란 핵 문제를 UN 안보리에 회부하는 데 반대했었다. 그러나 이란이 우라늄 농축을 가속화하고, 평화적인 핵 개발을 하고 있다는 주장과 달리 군사적 목적으로 보인다는 증거들이 제기되면서, 러시아 또한 이란에 대한 강압적인 방식을 사용하는 데 동의했다. 이에 2006년 7월 이란을 규탄하고 핵 활동 중단을 요구하는 UN 안보리 결의안 1696호를 채택했으며, 2006년 12월 이란이 1696호를 준수하지 않자 제재를 가하는 UN 안보리 결의안 1737호를 채택했다. 이란은 러시아의 입장 변화에 반발하고 배신감을 느꼈다.²¹⁰⁾

그러나 한편으로 러시아는 결의안 1737호를 채택하는 과정에서 여러 차례 수정을 요구했다. 대표적으로 러시아는 이란 부셰르 지역에 짓고 있는 원자력 발전소에 대한 내용의 삭제를 요구했다. 이는 국제사회의 제재에 동참하면서도 러시아와 이란의 독자적인 관계는 유지하겠다는 러시아의 의지였다. 2007년 3월 UN 안보리가 결의안 1747호를 채택한 지 한 달 후, 2007년 4월 러시아는 이란과 부셰르 원자력 발전소 건설에 관한 4차 회담을 가졌다.²¹¹⁾

209) Ilya Bourtman, "Putin and Russia's Middle Eastern Policy," FDD, May 31, 2006, <https://www.fdd.org/analysis/2006/05/31/putin-and-russias-middle-eastern-policy/> (accessed: October 20, 2022).

210) Ahmad Majidyar, "Russo-Iranian Relations from Iran's Perspective," Critical Threats, May 20, 2009, <https://www.criticalthreats.org/analysis/russo-iranian-relations-from-irans-perspective> (accessed: October 20, 2022).

211) IRNA, "Iran, Russia wrap up talks on Bushehr Nuclear Power Plant," April 23, 2007, <http://www.payvand.com/news/07/apr/1256.html> (accessed:

2007년 10월 16일 푸틴 대통령은 1943년 스탈린의 이란 방문 이후 러시아 대통령으로서는 처음으로 이란을 방문해 알리 하메네이 최고지도자 및 아흐마디네자드 대통령과 회담을 진행했다. 2006년 엘바라데이 IAEA 사무총장이 이란을 방문했을 때 알리 하메네이가 만남을 거부한 사례를 고려했을 때, 러시아 대통령과 이란 최고지도자와의 회담은 이란에서 러시아가 지니는 영향력을 보여준다.

방문 당시 러시아는 이미 두 차례의 대이란 제재 결의안에 찬성했지만, 세 번째 제재안에는 반대하고 제재 완화를 지지하는 상황이었으며, 푸틴 대통령은 회담에서 이란에 평화롭게 핵에너지를 사용할 권리가 있다는 데 동의하고 서방의 이란에 대한 군사공격에 대해 경고했다. 또한 푸틴 대통령은 부셰르 원전이 예정대로 지어질 것이며, 투폴레프(Tupolev) 214와 334 항공기 계약을 비롯해 에너지 및 항공우주 분야에서 양국 간 협력을 강화할 것을 약속했다.

무엇보다 양국은 이란 핵 문제에 관해 논의했다. 알리 라리자니 핵협상 수석대표에 의하면 푸틴은 회담에서 이란의 핵 활동을 포함해 특별한 메시지 및 제안을 전달했으며, 알리 하메네이는 이에 대해 고려해보겠다고 대답했다.²¹²⁾ 러시아는 이란과 ‘제한 없이 관계를 확장할’ 준비가 되어있다고 했으며, 회담 결과 양국은 향후 10년 내 무역 및 경제 교류를 2000억 달러로 증대하기로 합의했다.²¹³⁾ 양국은 공동성명을 통해 ‘보다 정의로운 세계질서를 위해 양국이 주요한 세계 문제에서 협력을 증대해 나갈 것’이라고 선언했다.²¹⁴⁾

October 20, 2022).

212) Fredrik Dahl, “Putin gave Iran “special” atomic message: report,” *Reuters*, October 17, 2007, <https://www.reuters.com/article/us-iran-russia-nuclear-idUSDAH74470120071017> (accessed: October 20, 2022).

213) Tehran Times, “Iran, Russia to increase trade exchanges to \$200b,” October 18, 2007, <https://www.tehrantimes.com/news/155237/Iran-Russia-to-increase-trade-exchanges-to-200b> (accessed: October 20, 2022).

214) Nazila Fathi. “Putin Is Said to Offer Idea on Standoff Over Iran,” *New York Times*, October 18, 2007, <https://www.nytimes.com/2007/10/18/world/middleeast/18iran.html> (accessed: October 20, 2022).

2007년 12월 러시아는 이란에 민간 전력 사용을 위해 농축 우라늄을 이란에 보내겠다고 발표했다. 부시 대통령은 러시아가 핵 원료를 보낸다면 이란이 스스로 농축 활동을 지속할 필요가 없으며, 러시아의 행동을 지지한다고 발언했다. 러시아는 이미 부셰르 원자력 발전소에 첫 번째 핵연료 선적을 인도한 바 있다.²¹⁵⁾

이 외에도 러시아와 이란은 다양한 분야에서 양·다자 협력을 강화했다. 2008년 3월 이란은 상하이협력기구(SCO)에 정회원국 가입을 신청했다. 이란은 SCO가 미국 및 이스라엘과의 잠재적인 군사적 대립에서 안전보장을 해줄 수 있다고 인식했다. 러시아는 미국과 충돌을 우려하여 유보적인 태도를 보이기는 했으나, 이란은 SCO의 옹저버 지위로 SCO 회담에 참석하는 등 연계를 강화했다. 이외에도 이란은 2008년 12월 출범한 GECEF의 회원국으로 가입하는 등, 러시아와 지역협력기구에서 다자 협력을 증대하는 모습을 보였다. 또한 2008년 9월 러시아 정보기관인 연방보안국(FSB: Federal Security Bureau)²¹⁶⁾의 수장 알렉산더 보르트니코프(Alexander Bortnikov)와 이란 정보부 장관 골람-호세인 모세니-에제이(Gholam-Hoseyn Mohseni-Ejei)는 만나 양국 간 정보 협력 증진할 방안에 대해 논의했다.²¹⁷⁾

그러나 이란은 러시아가 UN 안보리 제재 결의안에 찬성하고, 부셰르 원전을 의도적으로 지연하는데 실망했으며²¹⁸⁾, 서방과 관계를 개선하는 지렛대로 이란을 활용한다고 의심했다. 그럼에도 불구하고, 이란은 서방으로부터 이란의 고립을 타개하고, 핵 문제에서 목소리를 키우기 위해 러시아와의 협력이 중요했으며, 양국은 미국이라는 공동의 적, 무기를 비롯한 경제적 협력, 원자력 협력이라는 이해관계로 인해 관계를 강화해나갈 수 있다고 믿었다.²¹⁹⁾

215) Tabassum Zakaria, “Bush supports Russia sending enriched uranium to Iran,” *Reuters*, December 18, 2007, <https://www.reuters.com/article/us-iran-russia-bush-idUSWBT00807720071> 217 (accessed: October 20, 2022).

216) Федеральная служба безопасности Российской Федерации

217) Majidiyar, “Russo-Iranian Relations from Iran’s Perspective,”

218) Ibid.

219) Ibid.

[표 4-2] 협상 중기 1단계(2006-2008): 협상 정체기

• 이란 핵협상 개요

- 2006.06. P5+1 체제 형성, 비엔나 회담
- 2006.07. UNSC 결의안 1696호
- 2006.12. UNSC 결의안 1737호
- 2007.03. UNSC 결의안 1747호
- 2007.04~10. 회담 진행, 실패
- 2008.03. UNSC 결의안 1803호
- 2008.06. 테헤란 회담 ‘동결 대 동결’ 제안
- 2008.07. 제네바 회담, 미국 고위 관료 번스 국무차관 파견

• 러시아의 역할

- 2006.06. P5+1 공식 중개자로 등장
- 2006.07. UN 안보리 회부 동의
- 2006.12. UN 제재 동의

• 러시아의 중개자 역할 결정 요인

1) 미국과 이란의 원색

- 미국: 부시 대통령 연임 2006. 다자협상 동의 2008. 번스 파견
- 이란: 아흐마디네자드 강경파, 농축 중단 요구 거부

2) 러시아의 국가전략 및 러미관계

- 국제질서: 미국 단극체제 약화, 미국발 금융위기, 중국의 부상
- 국가전략: 고유가로 경제 성장, 강대국 정체성 회복
- 러미관계:
2007. 뮌헨 안보회의 연설 미국 비난
2008.03. 메드베데프 대통령 당선
2008.08. 그루지야 침공, 러미관계 냉각

3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서

- 2007.02. 푸틴 중동 2차 순방(사우디, 요르단, 카타르, UAE)

4) 러시아와 이란 관계

- 2006.11-2007.01 Tor-M1 무기 인도
- 2006.12. 러시아의 이란 제재 찬성으로 이란과 관계 약화
- 2007.10. 푸틴 이란 방문
- 2007.12. 농축 우라늄 전달 제안

제 3 절. 협상 중기 2단계(2009-2012): 협상 진전기

1. 개요

2009년 1월 버락 오바마(Barack Obama)가 미국 대통령에 당선되면서 협상의 정체 국면은 다시 변화했다. 오바마 대통령은 이전의 부시 독트린을 버리고 조금 더 유연한 자세로 선회했으며, 2009년 4월 이란 핵 문제를 해결하기 위해 P5+1 체제 협상을 진행하겠다고 발표했다. P5+1 5개국은 이란에 대한 미국의 새로운 방향을 환영하며 이란을 회담에 다시 공식 초청했다.

이란은 2009년 6월 아흐마디네자드가 재선되었으며, IAEA에 테헤란 연구용 원자로(TRR)를 위한 연료를 요청했다. IAEA는 이 요청을 우선 미국과 러시아에만 공유했고, 양국은 이란의 제안에 대해 고농축 우라늄 생산을 정당화할 명분이라고 보면서도, 창의적이고 건설적인 방식으로 해결하기 위해 같이 노력했다.²²⁰⁾ 그 결과 2009년 9월 미국은 상호이익을 통한 신뢰구축 조치의 일환으로, 20%로 농축된 우라늄 연료 120kg을 제공하는 대가로, 이란이 4%까지 농축한 우라늄 1200kg을 반출하는 ‘TRR 연료 교환 제안(TRR fuel swap proposal)’을 제시했다.²²¹⁾

2009년 10월 1일 이란과 P5+1은 제네바에서 핵협상을 재개했다. 미국은 윌리엄 번스 국무차관을 대표로 파견했으며, 번스 국무차관은 오바마 대통령으로부터 이란과의 양자 회담을 포함해 협상에 완전히 개입할 권한을 부여받았다. 번스 국무차관은 잘릴리 이란 최고국가안보위원회 사무총장과 양자 회담을 가졌는데, 이는 1979년 이래 첫 최고위급 회담이었다.²²²⁾ 기존에 주로 읍저버 자격으로 참석해 온 미국의 중대한 정책

220) William J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, p. 350.

221) Daniel Poneman and Sahar Nowrouzadeh, “The Deal That Got Away: The 2009 Nuclear Fuel Swap with Iran,” Belfer Center, January 2021, <https://www.belfercenter.org/publication/deal-got-away-2009-nuclear-fuel-swap-iran> (accessed: October 20, 2022).

222) Ibid.

변화였으며, 솔라나 EU 대표는 협상이 “미국의 첫 전면적인 참여로 인해 강화되었다”고 발언했다.²²³⁾ 제네바 회담에서 이란은 이러한 교환에 원칙적으로 동의했으며, 10월 19일 후속 조치로 기술자 회담이 열렸다.

한편 이란은 2009년 9월 IAEA에 포르도 제2의 비밀 농축 우라늄 시설의 존재를 신고하고, 2008년 자국의 제안에 기반한 수정된 협상안을 제시했다. 제안에는 △규칙에 기반하고 공정한 IAEA 감시 기능 촉진 △NPT 보편성 및 대량살상무기 비확산 촉진 △UN 및 UN 안보리 개혁 등이 포함되었으나, 핵 문제와 관련된 내용은 포함되지 않았다.

이에 대해 P5+1은 추가적으로 △TRR 연료가 이란에 확실하게 인도될 수 있도록 정치적 지지 성명 △저농축 우라늄 연료의 이동을 위한 자금 조달 △TRR 연료가 이란에 인도될 때까지 이란이 반출한 저농축 우라늄을 IAEA가 제3국에 에스크로(escrow) 등을 제안했다. 그럼에도 불구하고 이란은 이러한 제안에 대해 부정적인 입장을 표명했으며, 결국 2009년 11월 29일 이란은 우라늄 농축 시설 10곳을 추가 증설하겠다고 발표했다. 또한 2010년 2월부터 일부 저농축 우라늄의 농축 수준을 20%로 높이기 시작했다.

협상이 정체되자, 2010년 5월 브라질과 터키가 TRR 연료 교환과 관련해 중개자로 등장했다. 룰라 데 실바(Lula Da Silva) 브라질 대통령과 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 터키 대통령, 아흐마디네자드 이란 대통령은 2010년 5월 17일 ‘테헤란 선언’을 발표했다. 3국은 △이란을 포함한 모든 국가의 핵에너지 연구, 생산 및 사용 권리 인정 △이란이 터키에 1200kg의 저농축 우라늄 이전 △IAEA, 미국, 러시아, 프랑스는 1년 이내에 이란에 20% 농축 우라늄 120kg 제공 △제공하지 않을 경우 터키는 이란으로 다시 저농축 우라늄 이전하는 조항에 합의했다. 그러나 러시아, 프랑스, 미국은 테헤란 선언이 이란의 20% 농축 우라늄 생산과

223) Council of the European Union, “Introductory Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, at the Press Conference in Geneva Following His Meeting with Saeed Jalili, Secretary of the Iranian Supreme National Security Council,” October 1, 2009, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/110393.pdf. (accessed: October 20, 2022).

에 관해서 제한하지 못했기 때문에 테헤란 선언을 거부했다.

2010년 6월 9일 UN 안보리는 이란에 이전 결의안의 요구를 재확인하는 결의안 1929호를 채택했다. 12개국이 찬성했으며, 레바논은 기권했고, 브라질과 터키는 반대했다. 2010년 결의안은 강력한 제재 조치를 취했으며, 미국과 EU 등 주요 경제권에서 이란과 특정 상품을 거래하는 제3국을 제재함에 따라 다수의 국가가 제재에 동참하게 되었다. UN 안보리 결의안 1929호는 이란의 우라늄 채굴에 대한 투자를 포함한 해외 핵 및 미사일 기술에 대한 투자를 금지했다. 또한 이란에 대한 완전한 무기 금수 조치를 수립하고 이란에 전투 탱크, 장갑차, 대구경 포병 시스템, 전투 항공기, 공격 헬리콥터, 군함, 미사일 또는 미사일 시스템 판매를 금지했으며, 이란이 탄도미사일과 관련된 모든 활동을 하는 것을 금지했다. 결의안은 국가들이 탄도미사일과 관련된 기술이 이란에 도달하는 것을 방지하기 위해 필요한 조치를 취하도록 요구했는데, 이를 위해 새로운 검사 체제를 적용했다. 이란 금지화물을 운송한 것으로 의심되는 자국 영토에 있는 선박을 검사하도록 요청받았으며, 몰수된 이란 금지화물 처분을 포함하여 공해상에서 이러한 규칙을 준수해야 했다. 또한 이란 정부와 이란이슬람혁명수비대(IRGC) 관련 회사 수십 개에 대해 자산 동결 조치를 취했다.

이에 더하여 2010년 6월 미국 의회는 ‘포괄적 이란제재법(CISADA 2010)’을 채택해, △이란의 원유자원 개발 관련 투자 제한 △이란 정유 제품 생산 관련 상품 및 서비스 제공 제한 △이란에 대한 정유 수출 제한 등의 제재를 부과했다.²²⁴⁾ 2010년 7월 EU 또한 추가 제재에 동의하며 ‘EU 이란 제재 방안(Council Regulation (EU) No 961/2010)’²²⁵⁾을 발표해, 석유, 가스, 투자, 금융 및 운송 분야에 포괄적인 제재를 부과했다.

224) U.S. Congress, “COMPREHENSIVE IRAN SANCTIONS, ACCOUNTABILITY, AND DIVESTMENT ACT OF 2010,” July 1, 2010, <https://www.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf> (accessed: October 20, 2022).

225) UK legislation government, “Council Regulation (EU) No 961/2010 (repealed),” October 25, 2010, <https://www.legislation.gov.uk/eur/2010/961/resources> (accessed: October 20, 2022).

2011년 1월 터키의 중개로 이스탄불에서 이란과 P5+1 국가들이 회담을 가졌으나, 이란의 우라늄 농축 권리 인정과 제재 해제 요구로 인해 양측은 합의하지 못한 채 끝이 났다. 이에 UN 안보리는 2011년 6월 9일 결의안 1984호를 채택해 이란 제재 위원회의 전문가 패널의 권한 및 제재를 1년 연장하기로 결정했다.²²⁶⁾ 이에 6월 12일 이란은 20% 농축 우라늄을 50kg 이상 생산했다고 발표하며 맞대응했다.

2011년 7월 12일 세르게이 라브로프(Sergei Lavrov) 러시아 외무장관은 워싱턴 연설에서 P5+1이 제안한 경제적 인센티브 패키지를 구현하기 위한 로드맵을 처음으로 공개적으로 제안했다.²²⁷⁾ 미국은 러시아의 제안과 관련해 모스크바에서 회담을 진행했고, 이란은 이를 환영했지만, 결국 합의에 이르지 못했다. 이란 핵협상 대표 호세인 무사비안(Seyed Hossein Mousavian)에 의하면 그 내용은 다음과 같다.

1단계, 이란의 농축 활동을 나탄즈로 제한하고, 원심분리기를 추가로 설치하지 않으며 발전된 원심분리기 생산을 중단한다. P5+1은 금융 제재 및 선박 검사를 포함한 일부 UN 제재를 중단한다.

2단계, 이란은 IAEA 규정 3.1에 따라 초기 설계 정보를 IAEA에 제공하고 농축 수준을 5%로 제한하며 원심분리기에 대한 IAEA 모니터링을 강화하는 데 동의한다. P5+1은 대부분의 유엔 제재를 유예하고 제재를 점진적으로 해제한다.

3단계, 이란은 IAEA 추가 의정서를 이행한다. P5+1은 모든 유엔 제재를 단계적으로 중단한다.

4단계, 이란은 3개월간 모든 농축 관련 활동을 중단한다. P5+1은 모든 제재를 해제하고 그룹이 제안한 인센티브를 실행하기 시작한다.

226) UN 안보리는 2012년 6월 7일 결의안 2049호를 채택해 다시 한차례 이란 제재 감시 전문가 패널의 기한을 1년간 연장했다.

227) Kelsey Davenport, "Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003-2013,"

2011년 11월 IAEA의 이란 핵개발 보고서는 이란이 핵기폭장치 개발 작업을 해왔던 것으로 추정되며, 이는 이란의 핵무장 시도가 의심된다는 ‘심각한 우려’를 표명했다.²²⁸⁾ 이에 미국과 EU는 추가 경제 제재를 강조했으나, 러시아와 중국은 이에 반대하였다.

2011년 12월 31일 오바마 대통령은 ‘2012 국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act)’에 서명해, 외국 은행이 이란중앙은행과의 거래를 계속 처리할 경우 미국이 제재할 수 있는 법안을 통과시켰다. 이를 통해 이란산 석유에 대한 금수 조치를 가했다. 2012년 1월 EU 또한 2012년 7월 1일부터 모든 회원국의 이란산 석유 수입을 금지하는 결정을 통과시켰다. 이에 이란은 호르무즈 해협을 봉쇄하겠다고 경고하며 긴장이 고조되기도 하였다.

그러나 이란은 제재로 원유 수출량이 감소하자, 이스탄불 회담 이후 중단된 대화 재개를 몇 차례 요구했다. 2012년 3월 캐서린 애쉬튼(Catherine Ashton) EU 외교안보정책 정책대표 또한 협상을 재개할 준비가 되었다고 선언했다.²²⁹⁾ 이에 따라 2012년 4월 P5+1과 이란은 외교 협상을 재개했으며, 2013년 4월까지 1년간 P5+1과 이란은 이스탄불, 바그다드, 모스크바, 알마티 등에서 연쇄적으로 협상을 진행했다. 터키, 이라크, 카자흐스탄 등은 회담 장소를 제공하며 중개자 역할을 도모했다.

2012년 4월 14-15일 이스탄불에서 협상이 시작되었다. 잘릴리 최고국가안보회의 사무총장은 이란이 핵 문제를 해결하기 위해 여러 새로운 계획을 제시할 것이라고 말했다. 한편 이란은 포르도 시설을 폐쇄하라는 국제 중재자의 요구를 수용할 계획이 없으며, IAEA 통제 하에 핵 프로그램을 계속 추진할 것이라고 발표했다.²³⁰⁾ 회담에서 양측은 상호호혜의 원칙에 따라 대화를 발전시켜나갈 용의가 있음을 확인했고, 바그다드에서 후속 협상을 진행하기로 합의했다.

228) 인남식, “최근 이란 경제제재 강화 관련 호르무즈 해협 긴장의 함의와 쟁점,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」 (2012).

229) TASS, “Talks on Iran’s nuclear program to resume in Istanbul Sat,” April 14, 2012, <https://tass.com/archive/673562> (accessed: October 20, 2022).

230) Ibid.

이후 5월 23-24일 바그다드에서 후속 회담이 개최되었다. 라브로프 외무장관은 이번 협상을 위해 여러 차례 전문가 회의가 열렸으며 세부 단계를 논의했고, 이란 또한 상호호혜적인 단계적 원칙 속에서 구체적인 조치에 동의할 준비가 되었다고 발표했다. 아마노 유키야 IAEA 사무총장 또한 회담 이틀 전 이란에 방문해 협의를 거쳤다.²³¹⁾

6월 18-19일 모스크바에서 회담이 이어졌으며, 바그다드에서 제안된 이니셔티브와 관련해 후속 협상을 진행했다. 라브로프 외무장관은 다양한 아이디어와 이니셔티브가 발전되었다며, 6개국 이란에 제안한 내용에 대해 심도 있는 논의를 진행했다고 발표했다.²³²⁾ 그러나 이란은 평화적인 우라늄 농축은 이란의 양도할 수 없는 권리이며, 자국의 연료를 위해 20% 농축 우라늄이 필요하다는 입장을 견지하고 있어 협상은 평행 상태를 달렸다.²³³⁾ IAEA 보고서에 의하면 이란은 지난 3개월간 저농축 우라늄 비축량을 110kg에서 145kg로 증대했으며, 27%까지 농축된 우라늄도 존재한다.

양측은 협상의 장기적인 추진력을 위해 단계별로 상호 조치를 취하는 방식을 채택하기로 합의했다. 이란과 P5+1은 각자의 협상안을 제시했는데, 양측의 제안은 회담에서 모두 논의되었으며, 핵심 내용은 다음과 같다. 이란의 제안은 총 5단계로 구성되며, 단계별 상호조치를 담고 있다. 이는 2011년 7월 러시아가 제시한 로드맵의 형태와 비슷하다.

1단계는 가이드라인으로, 이란은 최고지도자의 파트와(fatwa)²³⁴⁾에 따라 NPT를 준수하고 핵무기를 반대한다. P5+1은 NPT 제4조에 근거하여 이란의 핵 권리, 농축 활동을 인정하고 공개적으로 발표한다.

231) TASS, "RF expects concrete steps from Baghdad talks over Iran nuke issue," May 23, 2012, <https://tass.com/archive/675966> (accessed: October 20, 2022).

232) TASS, "Sextet-Iran meeting to be held in Moscow," June 18, 2012, <https://tass.com/archive/677398> (accessed: October 20, 2022).

233) TASS, "Peaceful enrichment of uranium is Iran's unalienable right - Jalili," June 20, 2012, <https://tass.com/archive/677534> (accessed: October 20, 2022).

234) 이슬람법에 따른 결정이나 명령

2단계는 투명성을 위한 조치로, 이란은 IAEA와 광범위한 협력을 지속하며 군사적 차원과 관련해 투명하게 IAEA와 협력한다. P5+1은 UN 안보리 결의안 이외의 이란에 대한 일방적이고 다자적인 제재를 종료한다.

3단계는 신뢰 구축 단계로, 테헤란 연구용 원자로(TRR) 연료에 대한 농축 활동에 대한 IAEA의 지속적인 모니터링 외에도 이란은 TRR에 필요한 농축 연료를 제공하기 위해 P5+1과 협력한다. P5+1은 UN 제재를 종료하고 UN 안보리 의제에서 이란의 핵 문제를 삭제한다.

4단계는 상호이익과 관련된 협력 강화로, 당사국들은 이란의 우선순위인 원전 및 연구 원자로 설계 및 건설, P5+1의 우선순위인 경수로, 원자력 안전 및 보안, 핵융합 관련된 협력을 시작하고 강화한다.

5단계는 공동협력 강화로, 당사국들은 지역 문제, 특히 이란의 우선순위인 시리아와 바레인 문제, 그리고 P5+1의 우선순위인 불법 복제 및 마약 활동 근절에 대해 협력하기 시작한다.

P5+1의 제안은 이란의 행동과, P5+1의 행동으로 나누어 구성된다. 제안에 따르면 이란은 20% 농축 활동을 전부 중단하고, 기농축된 고농축 우라늄 일체를 IAEA가 관리하는 제3국에 이전하며, 포르도 시설을 폐쇄한다. 그 대가로 P5+1은 TRR을 위한 연료 집합체를 제공하며, TRR 시설 현대화를 위해 IAEA가 기술 협력을 지원하며, 의료용 동위원소를 제공하고 생산을 위한 경수 연구용 원자로 인수에 협력한다.

양측은 제안에 대해 논의하기 위해 전문가 수준의 후속 회담을 갖기로 동의했으며, 이에 따라 2012년 7월 3일과 24일 이스탄불에서 전문가 회담이 열렸다. 이에 대해 9월 19일 잘릴리 수석대표와 애쉬튼 EU 고위대표는 이스탄불에서 회담을 가졌으며, 애쉬튼 대표는 회담이 건설적이었다고 평가했다.²³⁵⁾

235) Iranian Diplomacy, "Ashton had 'constructive' meeting with Jalili in Istanbul: spokesman," September 2012, <http://irdiplomacy.ir/en/news/1907032/ashton-had-constructive-meeting-wit>

2013년 2월 26-27일 카자흐스탄 알마티에서 협상이 재개되었다. 이란은 제재를 약화하려는 목적을 가지고 알마티 협상에 참여했다. 당시 이란의 석유 수출은 380억 달러로 감소했고, 리알화 가치가 50% 가량 폭락했으며, 이 외에도 수출 감소, GDP 감소 등 경제 제재로 인한 피해를 입고 있었다. P5+1은 이란의 핵 활동을 제안하는 대신 경제 제재를 완화하겠다고 제안했다.²³⁶⁾ 이에 대한 답변을 듣기 위해 4월 알마티에서 다시 한번 회담을 갖기로 합의했다.

이에 2013년 4월 5-6일 알마티에서 P5+1과 이란은 후속 회담을 가졌다. 그러나 이란의 입장은 여전히 우라늄 농축 권리를 인정해달라며 평행선을 달렸고, 러시아 외무부는 서로의 입장이 변하지 않았다고 평가했다.²³⁷⁾ 이란은 대신 새로운 협력을 위한 계획과 제안을 발표했다. 제안은 2012년 6월 모스크바 회담에서 제안한 5단계 제안과 거의 동일했으며, 과정의 시작, 진행, 결과의 세 차원을 강조했다.²³⁸⁾ 그러나 P5+1은 이를 이전 제안보다 후퇴했다고 평가했기에 거절했으며, 이란은 회담 둘째 날에 수정된 협상안을 제시했다. 협상안 내용은 다음과 같다.

이란은 포르도 원심분리기를 동결하고, IAEA와 대화를 지속하며, 20% 우라늄 농축을 중단하고, 기존에 20%로 농축된 우라늄을 산화우라늄으로 전환한다. 그 대가로 P5+1은 이란에 대한 모든 제재를 해제하고, 이란의 핵 권리를 인정한다.

P5+1 또한 협상안을 제시했는데 이는 2012년 협상안에 기반하며, 주요한 차이점은 다음과 같다. 포르도 시설 폐쇄 입장에서 중단 입장으로 선회해 추후 포르도 시설 활동 재개 가능성을 열어놨으며, 20%로 농축된 우라늄에 대해 전체 해외 이전에서 부분 이전으로 선회해 농축 우라늄의 일부 보관을 허용했다. 그리고 귀금속 및 석유화학 제품과 관련된

h-jalili-in-istanbul-spokesman- (accessed: October 20, 2022).

236) TASS, "Another round of talks of group of six with Iran begins in Alma-Ata," April 5, 2013, <https://tass.com/archive/691845> (accessed: October 20, 2022).

237) Ibid.

238) TASS, "Iran presents action plan for cooperation to sextet," April 5, 2013, <https://tass.com/archive/691850> (accessed: October 20, 2022).

일부 제재를 완화하고, 새로운 제재 부과를 금지하겠다고 약속했다.

그러나 지역 국가들의 중재를 통한 회담에도 불구하고 명확한 결론이 나지 않았고, 2차례에 걸친 알마티 회담은 합의를 이끌어내는 데 실패했다. 이란은 제안을 거부하며 핵 권리와 제재 해제를 동시에 요구했다. 논의는 제자리를 맴돌았고 이에 향후 회담은 잡히지 않은 채 정체 상태에 빠졌다. 다만 미국과 이란은 오만에서 몇 번 비밀리에 따로 만나 정체 상황을 해결할 방법을 모색했으며, 이는 제네바에서 공식 협상이 열리는 토대가 되었다.

2. 러시아의 역할

러시아는 이 시기부터 보다 적극적인 중개자로 등장했다. 2009년 이란은 IAEA에 테헤란 연구용 원자로(TRR)에 사용할 우라늄 원료를 요청했고, IAEA는 이 요청을 우선 미국과 러시아에만 공유했다. 양국은 이란의 제안에 대해 고농축 우라늄 생산을 정당화할 명분이라고 보면서도, 창의적이고 건설적인 방식으로 해결하기 위해 같이 노력했다.²³⁹⁾ 이에 미국은 이란이 농축한 저농축 우라늄을 반출하면 TRR용 원료를 제공하겠다고 제안했다. 2009년 10월 1일 미국, 프랑스, 러시아, IAEA와 이란 간의 회의에서 이란은 이러한 교환 원칙에 동의했다. 그 과정에서 러시아는 자국의 연료 교환을 제안하며 적극적으로 중개자 역할을 수행했다.

P5+1의 TRR용 원료 교환 제안에서 초기에는 프랑스의 Eurodif가 TRR용 연료를 공급하기로 했다. 그러나 이란은 과거 Eurodif가 원자력 협력에서 배신한 경험이 있어 프랑스를 신뢰할 수 없다며 제안을 거부했다. 그러자 러시아가 본격적으로 나섰다. 러시아 수석 핵협상가 니콜라이 스파스키(Nikolai Spassky)는 이란이 프랑스와 직접 거래할 필요가 없도록, 이란은 러시아와 계약하고, 후에 러시아가 프랑스에 연료봉 제조를

239) William J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, p. 350.

하청하자고 제안했다.

이란이 2009년 안에 자국 내 저농축 우라늄의 75%에 달하는 1200kg의 저농축 우라늄을 반출하는 대가로, 러시아가 이란에 TRR 연료용으로 20% 농축 우라늄 120kg을 제공하기로 했다. 러시아는 이란과 지리적으로 인접하고, 우라늄 농축 기술이 발전했으며, 이란이 신뢰할 수 있는 행위자였기에 가능했던 것으로 보인다. 프랑스는 TRR 연료 공급을 위한 연료봉을 제조하기로 했으며, 미국은 IAEA와 협력해 TRR의 안전 및 통제 구현을 개선하기로 하였다. 그러나 2009년 11월 이란은 국내정치적 반대에 휩싸여 이러한 제안을 거부했으며, 2010년 2월 20% 농축 우라늄 생산 공정에 들어갔다고 발표했다.

그러자 러시아는 기존의 입장에서 선회해 이란에 추가 제재를 지지하겠다고 경고했다. 이전까지 러시아는 이란에 추가 제재를 가하는 것에 부정적인 입장을 표명해왔으며, 이란이 핵무기를 만들려고 한다는 서방 세계의 의심에 동조하지 않았다. 그러나 2009년 9월 미신고된 포르도 비밀 핵시설의 존재가 알려지고, 이란에서 고농축 우라늄을 제조하기 시작했다고 발표하자. 러시아 정부의 입장도 변화했다.

2010년 2월 러시아연방 안전보장이사회(Security Council of Russia)²⁴⁰⁾의 의장 니콜라이 파트루셰프(Nikolai Patrushev)는 이란은 평화로운 핵 능력만을 원한다고 하지만, 20% 고농축 우라늄을 생산하는 등의 행위는 의구심을 불러일으키며, 이란의 핵 개발 의도에 대한 서방의 우려는 타당하다고 발언했다.²⁴¹⁾ 파트루셰프는 2008년까지 연방보안국(FSB)의 수장이었으며, 대이란정책과 관련해 영향력을 행사하는 주요 의사결정자였다. 러시아 외무부 또한 성명서를 통해 이란이 외교적 방법을 무시한 데에 대한 실망을 표명했으며, 이란의 핵 프로그램의 의도에 의구심을 보냈다.

러시아 하원 외교위원회 위원장 콘스탄틴 코사초프(Konstantin

240) Совет безопасности Российской Федерации, СБРФ

241) Guy Faulconbridge, "Russia raises doubts on Iran's nuclear programme," *Reuters*, February 10, 2010, <https://www.reuters.com/article/uk-nuclear-iran-russia-idUKTRE6183ZA20100209> (accessed: October 20, 2022).

Kosachyov)는 이란이 러시아를 비롯한 P5+1과 협력하지 않는다면 더 강경한 방법으로 추가 제재에 동의할 수 있다며, 러시아의 인내심도 한계에 달했다고 발언했다.²⁴²⁾ 그럼에도 이란은 우라늄 농축 활동을 지속했고, 2010년 6월 러시아는 이란에 대한 강력한 제재를 포함하는 UN 안보리 결의안 1929호에 동의하며 이란을 압박했다.

그러면서도 2011년 7월 러시아는 이란 핵 문제 해결을 위한 로드맵을 제시하면서 주체적인 중개자로 부상했다. 러시아가 제안한 로드맵은 당시에 검토 끝에 수용되지는 않았지만, 기존에 미국과 이란이 서로 선양보를 요구하던 상황에서 러시아 로드맵이 제시한 핵심 원칙인 단계별 상호주의는 이후 이란 핵협상 과정에서 핵심 기반이 되었다.

2011년 9월 라브코프 러시아 외무차관은 러시아에 방문한 잘릴리 사무총장 및 알리 바케리 카니(Ali Baqeri Kani) 이란 외무차관과 협의를 진행했다. 이 외에도 웬디 셔먼(Wendy Sherman) 미 국무차관 및 마자 오쉬(Ma Zhaoxu) 중국 외교부 차관보와 개별 양자 회담을 가지며 러시아는 이란 핵 문제를 해결하기 위해 적극적으로 노력했다.²⁴³⁾

2011년 11월 IAEA의 이란 핵무장 의심 보고서가 발간됨에 따라 추가 제재를 가해야 한다는 미국과 EU의 입장에도 불구하고, 러시아는 반대 입장을 표명했다. 라브로프 러 외무장관은 “경제 제재의 효력은 이미 소진되었으므로 새로운 외교전략이 필요하다”며 이란 핵 문제 해결을 위해 포용적인 외교정책이 필요하다고 선언했다(인남식, 2012: 2).²⁴⁴⁾

2012년 3월 세르게이 나리슈킨(Sergey Naryshkin) 러시아 하원의장은 알리 라리자니 이란 국회의장과 지역 현안을 해결하기 위해 협력해야 한다고 통화 회담을 가졌다.²⁴⁵⁾ 이는 2012년 6월 예정된 모스크바 회담

242) Guy Faulconbridge, “Russia raises doubts on Iran’s nuclear programme,”

243) TASS, “Iran and Six to lend dialogue on Iranian nuke programme stable development,” April 15, 2012, <https://tass.com/archive/673598> (accessed: October 20, 2022).

244) 인남식, “최근 이란 경제제재 강화 관련 호르무즈 해협 긴장의 함의와 쟁점,” p. 2.

245) Iranian Diplomacy, “Iran, Russia to continue cooperation on regional issues,” March 23, 2012, <http://irdiplomacy.ir/en/news/1899223/iran-russia-to-continue-cooperation-o>

을 앞두고 사전 논의를 진행한 것으로 보인다. 2012년 6월 러시아는 회담 장소를 제공하며 장소 제공자(good office)를 비롯한 촉진자의 역할도 수행했다.

장소 제공의 경우, 러시아 외에 터키, 카자흐스탄 등도 자국에서 회담을 유치하며 중개를 시도했다. 특히 터키의 경우, 장소 제공뿐 아니라 TRR용 연료 교환 회담이 실패하자 2010년 5월 중개자를 자처하며 연료 교환 합의를 성사시키기 위해 노력했으나, 미국과 러시아를 비롯한 P5+1이 수용하지 않으며 무위로 돌아갔다. 터키의 이런 적극적인 중개 시도와 그 실패를 보면, 결국 중개자 또한 힘이나 영향력 등 능력이 약하면 의지와 상관없이 발휘할 수 있는 역량이 제한된다는 것을 보여준다. 이는 러시아의 중개자 역할과 대비되어, 러시아 또한 역량이 제한되기는 했지만, 국제적 강대국이자 공식적인 P5+1 중개자로서의 능력이 협상 과정에서 더 큰 영향력을 행사할 수 있었던 배경이 되었음을 보여준다.

3. 러시아의 역할 결정 요인

1) 미국과 이란의 원셋

이 시기 국제정세는 미국이 2008년 금융위기를 겪으며 단극으로서 위상이 흔들리고, 중국이 공세적으로 부상하는 상황이었다. 미국에서는 2009년 1월 민주당 출신의 오바마가 대통령에 당선되면서 대외정책에서 상당한 변화가 있었다. 1기 오바마 행정부는 자국의 대외전략을 지배형 패권전략(dominance)에서 균형형 패권전략(balancing)으로 수정하겠다고 발표했다(신범식, 2009: 10).

오바마 대통령은 미국이 이란에 지니는 혐오감이나 편견을 거두고 중동 정책을 펼 것이며, 정권 교체를 목표로 하지 않는다고 명시적으로 발표했다. 이에 따라 다시 한번 협상의 터닝포인트가 발생했다. 미국은 그

n-regional-issues (accessed: October 20, 2022).

간 이란의 선포기 후 제재 해제 입장을 고수하며 이란과의 회담을 부정적으로 보았다. 그러나 오바마 미 대통령은 이전의 부시 독트린을 버리고 선행 조건 없이 이란과 대화하겠다는 입장을 표명했다. 이에 2009년 9월 이란의 TRR용 연료 요청에 대해 논의하기 위해 2009년 10월 1일 이란과 P5+1은 제네바에서 핵협상을 재개했다.

미국은 윌리엄 번스 국무차관을 대표로 파견했으며, 번스 국무차관은 오바마 대통령으로부터 이란과의 양자 회담을 포함해 협상에 완전히 개입할 권한을 부여받았다. 번스 국무차관은 잘릴리 이란 최고국가안보위원회 사무총장과 양자 회담을 가졌는데, 이는 1979년 이래 첫 최고위급 회담이었다.²⁴⁶⁾ 기존에 주로 옵저버 자격으로 참석해 온 미국의 중대한 정책 변화였으며, 솔라나 EU 대표는 협상이 “미국의 첫 전면적인 참여로 인해 강화되었다”고 발언했다.²⁴⁷⁾ 제네바 회담에서 이란은 저농축 우라늄을 반출하는 대신 TRR용 연료를 제공받는 교환에 원칙적으로 동의했으며, 10월 19일 후속 조치로 기술자 회담이 열렸다.

한편, 이란은 2009년 6월 대통령 선거에서 아흐마디네자드가 연임에 성공했다. 그러나 이란 국민들은 선거의 투명성에 의문을 제기하며 거리에 나섰고, ‘녹색운동’이 전개되었다. 아흐마디네자드 행정부는 이를 폭력적으로 탄압했지만, 시민들과 야당이 공개적으로 그를 비난하며 국내정치적 혼란에 휩싸였다. 곳곳에서 아흐마디네자드의 TRR용 연료 교환 합의에 대해 이란의 핵 주권을 포기한 처사라며 비난했으며 하메네이 최고지도자도 거래에 반대를 표명했다.²⁴⁸⁾ 이에 2010년 5월 브라질과 터키가 TRR 연료 교환 제안의 중개자로 나서며 ‘테헤란 선언’을 발표했으나, P5+1 국가들은 회의적으로 반응했으며 합의는 이루어지지 않았다.

비록 TRR 연료 거래는 성사되지 못했지만, 미국과 이란은 고위급 회

246) Poneman and Nowrouzzadeh, “The Deal That Got Away: The 2009 Nuclear Fuel Swap with Iran,”

247) Council of the European Union, “Introductory Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, at the Press Conference in Geneva Following His Meeting with Saeed Jalili, Secretary of the Iranian Supreme National Security Council,”

248) Seyed Hossein Mousavian, *The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

담을 진행하며 신뢰를 구축했으며, P5+1도 의견을 교류하며 통합을 강화하는 배경이 되었다.²⁴⁹⁾ TRR 회담은 이란과 P5+1 모두에 유용한 교훈을 남겼는데, 이란은 TRR 회담이 수포로 돌아가면서 잃어버린 기회를 숙고하는 계기가 되었다. P5+1 또한 P5+1 국가들이 통일된 전선을 형성하는 것이 이란과의 회담에서 매우 중요하다는 것을 배웠다. 이는 오바마 대통령의 변화한 대이란 기조와, 오바마 대통령의 리셋 외교를 통한 러시아의 미국과 협력적인 기조 속에서 가능했다. 또한 이란 핵 문제에 있어서 이란 국내정치가 중요하다는 것을 미국이 다시 한번 깨닫는 계기가 되었다.

그러나 이란이 TRR 거래를 거부하고 더욱 고립적으로 나오면서 2010년 6월 P5+1은 UN 안보리 결의안 1923호를 채택함으로써 이란에 대한 압박을 강화했다. 미국은 동월 포괄적 이란제재법(CISADA)로 추가적인 제재를 가했으며, 2011년 12월 31일 미국은 2012년 ‘국방수권법(NDAA 2012)’을 통해 이란산 원유 수입을 제한할 수 있는 법안을 통과시켰다. 이에 2012년 1월 이란은 자국 원유에 대한 금수 조치를 시행할 경우 호르무즈 해협을 봉쇄하겠다고 위협했다.

알리 아쉬라프 누리(Ali Ashraf Nouri) 이란이슬람혁명수비대(IRGC) 부사령관은 이란 보수 신문 ‘호라산(Khorasan)’에 “이란은 만약 적들이 원유 수출을 막는다면 한 방울의 석유도 호르무즈 해협을 통과하지 못하게 될 것이라고 주장해 왔다”고 말했다. 이에 리언 패네타(Leon Panetta) 미 국방장관은 1월 8일 CBS 방송과의 인터뷰에서 “미국은 호르무즈 봉쇄를 용인하지 않을 것이라는 점을 명확히 해왔다. 이는 우리의 레드라인이며 우리는 이에 대응할 것”이라고 말했다. 그가 말한 ‘대응’은 군사행동을 의미하는 것으로 풀이된다. 마틴 뎀프시(Martin Dempsey) 미 합참의장은 또한 이란이 핵무기 개발 야심을 버리지 않는다면 미국은 모든 수단을 동원해 이를 막을 것이라면서, 미국의 공습이 이란의 핵 프로그램을 쓸어버릴 수도 있다는 것을 알아야 한다며, 이란에 대한 선제공격 방안도 배제하지 않고 있다고 밝혔다.²⁵⁰⁾

249) Poneman and Nowrouzadeh, “The Deal That Got Away: The 2009 Nuclear Fuel Swap with Iran,”

이에 미국과 이란 사이에 긴장이 고조되었으며, 호르무즈 해협에서 전운이 감돌았다. 미국은 1월 22일 에이브러햄 링컨(Abraham Lincoln) 항모 전단을 걸프 해역에 배치했다. 영국 또한 1월 7일 스텔스 기능을 갖춘 최신형 구축함 데이링(Daring)호를 페르시아만에 배치하기로 했다고 밝혔다. 필립 해먼드(Philip Hammond) 영국 국방장관은 “호르무즈 해협 봉쇄 시도는 불법이며 성공하지 못할 것”이라며 “필요하면 군사적으로 대응할 수 있다”고 경고한 바 있다.²⁵¹⁾

오바마 대통령은 재임 초반에는 ‘비폭력적 다원주의(non-violent pluralism)’ 대중동정책을 내세우며 최대한 외교적인 방법으로 이란 핵 문제를 해결하고자 했으나, 이란의 핵무장 의심이 증폭되고, 보수파에서 강경론을 내세우자, 2012년 대통령 선거에서 국내정치적 표심을 의식해 보다 강경한 정책으로 선회했다(인남식, 2012: 3).²⁵²⁾ 한편 미국은 2012년을 기점으로 아시아 중시 기조로 선회했다. 2011년 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 전 국무장관은 미국의 ‘아시아 중시(pivot to Asia) 정책’ 기고문을 발표하며, 미국의 대외정책 중심을 중동에서 아시아-태평양으로 이전할 것임을 알렸다.²⁵³⁾

2012년 1월 5일 오바마 대통령 또한 새로운 국방전략지침 “미국의 글로벌 리더십 유지(Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)”를 발표했다.²⁵⁴⁾ 핵심 요지는 미국이 지난 10년간 중동 지역에서의 수행해온 반테러 전쟁을 종식하고, 미국 군사전략의 중심

250) 광재훈, “이란 ‘호르무즈 봉쇄’ 공식 결정 vs 美 “핵시설 쓸어버리겠다.”, 프레시안, 2012년 1월 9일, <https://www.pressian.com/pages/articles/63175> (검색일: 2022년 11월 10일).

251) 권경복·김승범, “이란 “지하 핵시설서 우라늄 농축 시작했다.”, 조선일보, 2012년 1월 9일, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2012/01/09/2012010900112.html (검색일: 2022년 11월 10일).

252) 인남식, “최근 이란 경제체제 강화 관련 호르무즈 해협 긴장의 함의와 쟁점,” p. 3.

253) Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

254) U.S. Department of Defense. “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January, 2012, https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense_guidance-201201.pdf (accessed: October 20, 2022).

축을 아시아, 정확하게는 중국으로 옮기겠다는 것으로, 미국 세계전략의 변화를 보여준다.²⁵⁵⁾ 이는 중국이 급속도로 성장하며 미국의 체제경쟁자로 부상함에 따라, 아시아에서 중국을 견제하려는 의도에서 나왔다. 오바마 대통령은 아시아로 관심을 집중하기 전에 중동에서의 지역 문제를 봉합하고 지역 안정성을 구축하고자 했으며, 이를 위해 이란 핵 문제 해결은 필수적이었다. 이에 미국 원샷의 최대는 정권 교체에서 핵 활동 전면 중단 및 IAEA 검증, 최소는 핵 활동 동결이었다고 볼 수 있다.

2012년 4월부터 P5+1과 이란은 협상을 재개했으며, 2012년 4월 이스탄불, 5월 바그다드, 6월 모스크바, 7월 이스탄불 등에서 연쇄 협상을 진행했다. 이란이 제안한 협상안은 5단계로 구성되며 단계별 상호조치를 담고 있어 러시아가 제안한 로드맵과 비슷한 형태를 띠고 있다. 이후 2013년 2월 알마티에서 협상을 재개했으며, 4월 2차 알마티 회담을 진행했다.

이란의 잘릴리 사무총장은 2013년 알마티 회담을 ‘터닝 포인트’라고 발언했다.²⁵⁶⁾ 알마티 회담에서 P5+1은 신뢰 구축을 위해 기존의 입장을 양보했다. 과거 포르도 발전소를 전체를 폐쇄하라는 입장에서 양보해 포르도에서 농축을 중단하라고 선회했다. 그리고 이를 준수한다는 것을 입증하기 위해 IAEA에 정기적으로 감시 자료를 제출하라고 했다.²⁵⁷⁾ 이에 대한 대가로 P5+1은 제재(석유나 금융거래 제외)를 완화하겠다고 제안했다. 또한 2013년 4월 6일 이란은 러시아, EU, 프랑스와 양자 회담을 가졌으며 잘릴리 사무총장과 알리 바케리 카니 이란 외무차관 등 이란 핵 관련 대표들이 이 문제를 매우 집중적으로 다루고 있다고 이란 외교 소

255) 이춘근, “미국의 ‘두개의 전쟁전략’ 포기에 대한 오해” 미래한국, 2012년 1월 20일, <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=20855> (검색일: 2022년 11월 10일).

256) Times of Israel, “Iran Calls Eased Sanctions Offer a ‘Turning Point’ in Talks,” February 27, 2013, <https://www.timesofisrael.com/iran-calls-eased-sanctions-offer-a-turning-point-in-talks/> (accessed: October 20, 2022).

257) Steven Erlanger, “As Negotiators Ease Demands on Iran, More Nuclear Talks Are Set,” New York Times, February 27, 2013, <https://www.nytimes.com/2013/02/28/world/middleeast/irannuclear-talks.html> (accessed: October 20, 2022).

식통은 보도했다.²⁵⁸⁾ 잘릴리 사무총장은 농축은 이란의 양도할 수 없는 권리이며, P5+1 국가들의 의지가 필요하다고 발언했다.

서방은 기존의 입장에서 보다 완화된 입장을 제시했으나, 아직은 양측의 입장이 수평선을 달리며 합의에 도달하지는 못했다. 이 시기 이란의 원샷은 이란이 여전히 핵무기 개발 혹은 우라늄 최대 농축을 목표로 했으나, 제재의 고통 누적으로 제재 해제를 위해 최대는 우라늄 농축 동결, 최소 우라늄 교환으로 볼 수 있다.

2) 러시아의 국가전략 및 러미 관계

2009년 러시아는 ‘2020년까지 러시아연방의 국가안보전략(Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года)’ 문서를 발표해 미국의 MD 체제 구축이 전지구적 및 지역적 안정성을 감소시킨다며 위협 인식을 드러냈다. 그러나 러시아는 여전히 미국과의 ‘동등하고 본격적인 전략적 동반자 관계’를 구축하고자 하는 의지를 표명하였다.²⁵⁹⁾ 메드베데프 대통령은 전반적으로 푸틴의 정책 기조를 계승하면서도, ‘현대화’ 정책 기조를 내세우며 이를 달성하기 위해 서방과의 관계 개선을 모색했다(Trenin, 2010).²⁶⁰⁾

2008년 11월 메드베데프 러시아 대통령은 G20 정상회담을 계기로 미국을 방문하였다. 이러한 기조는 2009년 1월 출범한 미국의 오바마 대통령의 대외정책 기조와도 맞아떨어져, 양국은 2009년부터 ‘리셋 외교(Reset Diplomacy)’를 펼치며 냉각된 러미 관계를 재설정하고자 했다.

258) TASS, “Iran has bilateral meetings with Russia, EU, France,” April 6, 2013, <https://tass.com/archive/691877> (accessed: October 20, 2022).

259) президент России, “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года,” May 13, 2009, <http://www.kremlin.ru/supplement/424#sel=54:18:t,54:18:t> (검색일: 2022년 11월 10일).

260) Dmitri Trenin, “The Modernization of Russia’s Foreign Policy,” Carnegie Center, August 2, 2010, <https://carnegie.ru/2010/08/02/modernization-of-russia-s-foreign-policy-pub-41322> (검색일: 2022년 11월 10일).

2009년 오바마 대통령은 프라하 연설에서 ‘핵 없는 세상’에 대한 비전을 제시하였으며, 핵 안보 강화를 위해 핵안보정상회의(NSS: Nuclear Security Summit)의 필요성을 제기하였다. 이에 2009년 7월 모스크바에서 메드베데프-오바마 정상회담이 개최되었으며, 양 정상은 핵무기 감축을 위한 양해각서에 서명하였다. 이러한 노력은 2010년 4월 신전략무기 감축조약(New START: New Strategic Arms Reduction Treaties)의 체결로 이어졌다. New START는 1991년 미국과 소련이 체결한 전략무기 감축조약(START I)을 대체하는 핵 군축 조약으로, 양국의 핵탄두를 약 30% 감소시켜 1,550대로 줄이는 것을 골자로 한다.

그러나 중동에서 아랍의 봄 발생 후 2011년 3월 NATO가 리비아를 공습하고 무아마르 카다피(Muammar Gaddafi) 정권을 전복하고, 시리아 내전에 대해 이견이 발생하면서 다시 러미 관계는 점차 악화되었다. 2011년 11월 러시아 국가두마 선거 이후 발발한 반(反)푸틴 시위와, 인권 문제도 양국 관계 악화 요인으로 작용하였으며, 2012년 5월 푸틴 대통령이 재집권하면서 상호 불신이 높아지고 대립 상태로 들어갔다.

특히 2012년 미국과 EU의 이란산 석유 금수 조치라는 초유의 경제 제재와 관련해, 러시아는 금수 조치에 강력 반대하며 국제사회의 외교적 노력으로 관계 정상화를 추구해야 한다는 입장을 반복적으로 표명했다. 라브코프 러 외무차관은 “이란에 대한 몇몇 국가들의 일방적인 제재 검토는 오히려 P5+1의 통합을 훼손하고 있으며, 이란 핵 프로그램은 협상을 통해 집단적으로 해결되어야 한다”고 타스(TASS) 통신과의 인터뷰에서 밝혔다. 또한 군사적 충돌은 중동 지역과 세계 안보 및 경제에 큰 파장을 미칠 것이라며 이란과 서방 사회에 절제할 것을 촉구했다.²⁶¹⁾ 중국 또한 티모시 가이트너(Timothy Geithner) 미 재무장관 방중 시 원자 바오(Wen Jiabao) 총리가 금수 조치 불참을 천명했다. 인도 또한 이란중앙은행과 달러 결제가 불가능하다면 금 등 실물로 결제하겠다고 경제 제재에 반대했다. 이처럼 2012년 경제 제재 조치는 서방 국가들과 BRICS

261) 정성택, “러시아 외무차관, “대 이란 석유 금수조치 반대,” 한국경제, 2012년 1월 13일, <https://www.hankyung.com/international/article/201201138089i> (검색일: 2022년 11월 10일).

국가들 간 진영 논리를 심화하는 모습을 보였다(인남식, 2012: 13).²⁶²⁾

3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서

2008년 7월 메드베데프 대통령은 ‘러시아연방 대외정책 개념’을 발표하며 문명적 다양성에 기초한 전방위 균형화 외교를 강조했다(신범식, 2009: 9).²⁶³⁾ 당시 러시아는 고유가를 겪으며 경제 성장을 이루고 국제사회에서 강대국으로서의 영향력을 회복하고 있었다. 러시아의 대외정책은 수세적 수비에서 공세적 수비로 변화했으며, 강화된 경제력을 바탕으로 자신감을 가지고 외교에 임하던 상황이었다. 이는 2008년 8월 러시아의 그루지야 침공에서 단적으로 드러난다.

그러나 2009년 1월 오바마 대통령 당선 후 러시아와 관계 재설정을 모색하자, 메드베데프 대통령 또한 이에 응답하며 서방과의 관계 개선을 모색했다. 러시아가 미국 및 유럽과의 관계를 우선시함에 따라 중동 지역과의 관계에는 비교적 소홀했지만, 국력 전체가 성장하며 중동 지역에도 이전에 비해 훨씬 많은 관심을 둘 수 있는 역량이 강화되었다.

2008년을 기점으로 중국이 빠르게 부상하면서 오바마 대통령은 ‘Pivot to Asia’ 정책을 펴며 아시아에 집중하고 중동에 대한 관심을 줄이려는 모습을 보였다. 이에 러시아는 중동 지역을 기회의 공간으로 인식했으며, 러시아의 전지구적 행위자로서의 위상을 강화시켜 줄 수 있는 공간으로 평가했다. 그리고 이를 위해서는 이란 및 터키와의 관계가 중요하다고 보았다. 러시아는 이란 핵 문제와 관련해 이란의 평화적 핵에너지의 사용을 인정하되, NPT의 엄격한 기준에 따라 외교적 수단을 통한 문제 해결을 주장했으며, 중개자로서 역할을 강화하여 자신의 지역적 및 지구적 행위자로서의 위상과 영향력을 확보하고자 했다(신범식, 2009).²⁶⁴⁾

그러나 미국과의 관계를 우선시한 러시아는 중동 지역을 필요에 따라

262) 인남식, “최근 이란 경제체제 강화 관련 호르무즈 해협 긴장의 함의와 쟁점,” p. 13.

263) 신범식, “21세기 러시아의 동맹·우방정책의 변화와 전망,”

264) Ibid.

관계를 강화하거나 냉각함으로써 대미 정책에 사용할 수 있는 도구로 간주했다. 이에 러시아는 2011년 리비아 사태가 발생하자 미국과의 관계를 개선하기 위한 협상 수단으로 사용했다. 러시아는 리비아에 대한 자체 제재를 가했을 뿐만 아니라 카다피 정권에 대한 무기 수출을 중단한 최초의 국가였으며, 2011년 3월 러시아는 리비아에 비행금지구역을 설정하는 UN 안보리 결의안 1973호에 거부권을 행사하지 않았는데, 이는 NATO가 리비아를 공습하고 카다피 정권을 전복하는 사태로 이어졌다. 당시 중동 지역에서는 2011년 튀니지에서 ‘재스민 혁명(Jasmine Revolution)’을 시작으로 권위주의 정권에 대한 시위 및 혁명이 지역 내에서 전파되며 ‘아랍의 봄(Arab Spring)’ 움직임이 전개되었다. 러시아는 아랍의 봄 초기에 이런 움직임이 오래 지속되지 않을 것이라고 판단했고, 별다른 조치를 취하지 않았다.

그러나 미국 및 서방이 리비아의 독재자 카다피에 대한 군사 작전을 개시해 살해하고, 이집트에서 호스니 무바라크(Hosni Mubarak) 정권이 몰락하고, 시리아에서는 내전이 발발해 서방 세계가 반군을 지원하며 러시아와 우호적 관계를 맺은 아사드 정권이 위기에 처하는 등 중동 지역에서 상당한 지각 변동이 발생하였다. 이에 과거 러시아의 우방이었던 국가와의 관계가 악화되는 등 러시아의 중동 입지가 좁아질 기미가 보이자 러시아는 시리아와의 관계를 지키기 위해 시리아 내전에 개입했다. 이처럼 중동 지역 문제에 대한 입장 차이를 비롯해 유럽 MD 문제, 인권 문제 등이 겹치며 러시아와 미국의 관계는 점차 악화되었다.

2012년 5월 푸틴 대통령이 재집권하며 러시아와 미국의 대립적 구도가 강화되었으며, 그 대안으로서 중동 지역과 협력하고자 했다. 중동 지역은 미국의 영향력이 강한 만큼이나 적대 감정도 높았다. 러시아의 목표는 미국의 중동 내 영향력 축소로 인해 발생 가능한 지정학적 공백을 자국으로 메꾸는 것과 동시에 전통적 역내 강국들과 유대를 강화하는 것이라고 할 수 있다(인남식, 2016: 165).²⁶⁵⁾ 특히 러시아는 이란, 시리아

265) 인남식, “미국과 러시아의 대(對)중동정책 변화 고찰: 오바마와 푸틴 정부의 지정학적 중동전략,” 『한국과 국제정치』 제32권 제1호 (2016), pp. 163-186.

등의 반서방 입장을 견지하는 국가들뿐 아니라 사우디아라비아, 이스라엘, 터키 등과 같은 친서방 국가들과도 관계를 강화하고자 했다.

4) 러시아와 이란 관계

2009년의 러시아-미국의 관계 재설정 은 러시아-이란 관계에도 영향을 미쳤다. 러시아가 미국과 관계 개선을 하고 미국과 의견 공유를 더 활발히 함에 따라, 이란의 핵 프로그램에 대해서는 더 부정적인 입장을 취하였다. 대표적으로 2010년 메드베데프는 이란에 S-300 인도를 취소하는 등, 이란과의 관계를 상대적으로 소홀히 했다. 그러나 2011년 3월 NATO의 리비아 공습과 카다피 정권 전복 이후 러시아는 미국의 중동에서의 군사적 공세에 대해 우려하게 되었다. 이에 다시 중동의 개입을 강화했으며, 이란과의 관계도 개선하고자 했다.

2011년 5월 이란에서 몇 차례 미뤄진 부셰르 원자력 발전소가 가동을 시작했다. 2011년 7월 러시아는 이란 핵협상 로드맵을 전격적으로 제안했고, 이란은 이에 대해 긍정적인 반응을 보였다. 또한 2011년 9월 20일 잘릴리 사무총장이 러시아에 방문해, 에너지 분야에서 러시아와 이란이 상호이익을 공유할 수 있으며, 전략적 파트너십을 구축해야 한다고 연설했다.²⁶⁶⁾

또한 2012년 1월 호르무즈 해협에서 미국과 이란 사이에 전운이 감돌며 미국과 영국이 호르무즈 해협 근처로 전함을 파견하자, 러시아는 러시아 해군기지가 있는 시리아 타르투스(Tartus)항에 군함 2척을 파견했다. 명목상으로는 아사드 시리아 대통령에 대한 지지 표시라고 발표했지만, 군사 전문가들은 서방의 제재에 직면한 이란을 측면 지원하며 서방의 군사적 행동을 견제하기 위함이라고 분석했다.²⁶⁷⁾

2012년 3월 21일 세르게이 나리슈킨 러시아 하원의장과 알리 라리자

266) TASS, "Tehran, Moscow should have strategic energy partnership - view," September 20, 2011, <https://tass.com/archive/660716> (accessed: October 24, 2022).

267) 권경복·김승범, "이란 "지하 핵시설서 우라늄 농축 시작했다",

니 이란 국회의장은 중동 국가들의 긴장을 비롯한 지역 이슈와 관련해 양자 및 다자 협력에 대해 논의했고, 협력을 이어가기로 합의했다.²⁶⁸⁾ 2012년 6월 13일 라브로프 외무장관은 이란을 방문해 이란 핵 프로그램과 관련된 논의를 진행했으며, 6월 18일 러시아에서 예정되어 있는 모스크바 회담에 관해 협의했다.²⁶⁹⁾ 6월 18-19일 모스크바에서 회담에서는 바그다드에서 제안된 이니셔티브와 관련해 후속 협상을 진행했으며, 라브로프 외무장관은 다양한 아이디어와 이니셔티브가 발전되었다며, 6개국 이란에 제안한 내용에 대해 심도있는 논의를 진행했다고 발표했다.²⁷⁰⁾ 2013년 7월 아흐마디네자드 이란 대통령은 임기 마지막 시기 러시아에 방문해 푸틴 대통령과 만남을 가졌다. 아흐마디네자드 대통령은 부셰르 원전이 잘 작동하고 있으며, 추가적으로 원전을 건설하는 것과 관련해 협상을 진행했다.²⁷¹⁾

이처럼 2009년 러시아는 미국과 리셋 외교를 통해 관계를 개선하자, 이란과의 관계는 상대적으로 소홀해졌다. TRR용 연료에서 이란과의 신뢰 관계를 바탕으로 연료 공급자 역할을 제안했으나, 이란이 거절하고 우라늄 농축을 이어가자 2010년 UN 안보리 결의안에 동의했다. 그러나 2011년 3월 리비아 공습을 필두로 미국의 중동에 대한 군사적 개입과, 아랍의 봄으로 중동 국가들과 관계가 악화될 위기에 놓인 러시아는 다시 중동 및 이란과의 관계를 강화하고자 했다. 2011년 5월 그동안 지연되던 부셰르 원전의 가동을 시작했으며, 7월 이란 핵협상 로드맵을 제안했다. 이후에도 고위급 회담을 진행하며 이란과의 관계 증진을 모색했다.

268) TASS, “Naryshkin, Larijani discuss tensions in Middle East countries,” March 21, 2012, <https://tass.com/archive/672077> (accessed: October 24, 2022).

269) TASS, “Lavrov to visit Iran June 13 to discuss Syria situation, sextet meeting,” June 11, 2012, <https://tass.com/archive/677050> (accessed: October 24, 2022).

270) TASS, “Sextet-Iran meeting to be held in Moscow,” June 18, 2012, <https://tass.com/archive/677398> (accessed: October 24, 2022).

271) TASS, “Iran ready to build new nuclear power plants with aid from Russia,” July 2, 2013, <https://tass.com/middle-east-and-north-africa/696360> (accessed: October 24, 2022).

[표 4-3] 협상 중기 2단계(2009 - 2012): 협상 진전기

• 이란 핵협상 개요

- 2009.01. 오바마 당선
- 2009.06. 아흐마디네자드 재선, TRR용 연료 요청
- 2009.09. 포르도 시설 신고
- 2009.10. 제네바 회담, 연료 교환 원칙 동의 후 파기
- 2010.05. 브라질, 터키 중재 '테헤란 선언'
- 2010.06. UNSC 결의안 1929호
- 2010.06. 미국포괄적 이란제재법(CISADA) 통과
- 2011.07. 러시아 로드맵 제안
- 2011.12. 국방수권법으로 석유 금수 조치
- 2012.01. EU 석유 금수 조치
- 2012.01. 호르무즈 해협 위기 고조
- 2012. 오만에서 미국 이란 비밀 양자회담
- 2012.04-06. 이스탄불, 바그다드, 모스크바 회담

• 러시아의 역할

- 2009.10. 고농축 우라늄 회수 및 천연 우라늄 제공 역할 제안
- 2011.07. 이란 핵협상 로드맵 제안(단계별 상호주의 원칙)
- 2012.01. 이란 석유금수조치 반대
- 2012.06. 회담 장소 제공

• 러시아의 중개자 역할 결정 요인

1) 미국과 이란의 원색

- 미국: 2009. 오바마 당선 후 대화 시도, 정권 교체 포기, 행동 교체 그러나 회담 정체 후 2012. 석유 금수 조치로 압박
- 이란: 2009. 아흐마디네자드 연임, 제재로 상황 악화, 핵 주권 주장

2) 러시아의 국가전략 및 러미관계

- 국제질서: 미중 양극체제, 중국 G2로 부상, 미국의 아시아 중시
- 국가전략: 서방과 관계 개선, 리셋, 공세적 준비
- 러미관계:
2009. 리셋 외교, 2010.4. New START 체결, 러미관계 개선
2011.3. NATO 리비아 공습, 2012.5. 푸틴 재집권으로 관계 악화

3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서

- 2011년 아랍의 봄 초기 관심 낮음, 2011년 NATO 리비아 공습을 비롯해 정치, 경제적 손해 후 2012년 기점으로 대중동정책 변화

4) 러시아와 이란 관계

- 2010.06. S-300 취소
- 2011.07. 이란 핵협상 로드맵 제안
- 2011.09. 잘릴리 이란 외무장관 러시아 방문
- 2012.03. 나리슈킨-라리자니 회담
- 2012.06. 라브로프 러 외무장관 이란 방문, 모스크바 회담

제 4 절. 협상 말기 단계(2013-2015): 합의 타결기

1. 개요

2013년 6월 15일 수석 핵협상가 출신의 중도 온건파 하산 로하니(Hassan Rouhani)가 이란 대통령에 당선되고, 8월 4일 로하니 행정부가 출범하면서 협상에 새로운 모멘텀이 생겼다. 이란은 자바드 자리프 외무 장관이 이끄는 새로운 협상팀을 꾸리며 핵협상을 준비했다. 2013년 9월 5일 로하니 대통령은 외무부에 P5+1과 회담을 계속하라고 지시했다.²⁷²⁾ 이어 12일 P5+1 및 IAEA와 대화를 할 준비가 되어있으며, 핵 프로그램과 관련해 특정 조치를 취할 의사가 있음을 표명했다.

협상에서 이란이 우라늄을 20% 이상 농축하지 않는 것이 핵심 의제였는데, 양측의 불신으로 인해 다음 단계로 넘어가지 못하는 상황이었다. 이에 P5+1은 지난 2013년 2월 알마티 회담에서 신뢰 구축 조치를 제안했으나, 이란은 부족하다는 견해를 밝혔다. 잘릴리 대표는 이란의 우라늄 농축 권한을 인정하는 것이 중요하다고 강조했으며, 알리 아쉬가르(Ali Asghar) 이란의 IAEA 주재 이란 대사는 이란의 핵 프로그램은 이란의 내부 문제라는 입장을 표명했다.

그러나 이란은 2012년 미국과 EU의 석유 금수 조치 경제 제재로 인해 석유 수출량이 1년간 50% 감소하고, 환율이 하락하고 실업이 증가했으며, 전문가들의 추정에 의하면 연간 손실액은 350억 달러에 달했다.²⁷³⁾ 로하니 대통령은 제재 완화를 희망하며 서방에 대화 신호를 보냈으며, 핵협상이 재개되었다.

2013년 10월 5일부터 16일까지 제네바에서 이란과 P5+1의 협상이 진

272) TASS, "Rowhani elected new president of Iran," June 16, 2013, <https://tass.com/middle-east-and-north-africa/700224> (accessed: October 24, 2022).

273) Alexandrova Lyudinila, "Experts: Iran shows readiness to "take steps" regarding its nuclear program," TASS, September 12, 2013, <https://tass.com/opinions/763051> (accessed: October 24, 2022).

행되었다. 이란은 회담에서 포괄적인 최종 국가 합의를 위한 광범위한 프레임워크와 1단계 합의에서 양측이 취해야 할 구체적인 조치를 설명하는 새로운 제안을 제시했다. 이는 러시아가 1년 전에 제시한 ‘라브로프 계획’과 유사한 로드맵으로, 단계별 상호 양보적 특성을 띠었다.²⁷⁴⁾ 2013년 11월 7-9일 2차 협상이, 20-24일 3차 협상이 진행되었고, 그 결과로 2013년 11월 24일 이란의 자리프 외무장관과 P5+1 협상팀장 캐서린 애쉬튼은 ‘공동행동계획(JPOA)’에 서명했다.

JPOA는 2014년 1월 20일부터 이행이 시작되어 7월 20일까지 효력을 가지고, 그 기한 내로 최종 협정 초안을 작성하기로 합의했으며, 주요 내용은 다음과 같다.²⁷⁵⁾ 이란은 다음과 같은 행동을 해야 한다.

- △ 1월 20일까지 20% 농축 우라늄 생산 중단 후 최대 5%까지만 농축
- △ 1월 20일까지 20% 농축 우라늄 생산에 사용한 원심분리기 불능화
- △ 1월 20일까지 20% 농축 우라늄 절반을 산화우라늄 분말로 전환
- △ 4월 20일까지 20% 농축 우라늄 절반을 5% 농축 우라늄으로 희석
- △ 4월 20일까지 IAEA에 핵시설에 대한 정보 제공 및 정기 검사 허용
- △ IAEA 감시관에 원심분리기 조립 작업장, 원심분리기 회전자 생산, 작업장 및 보관시설, 우라늄 광산 및 공장에 대한 정보 및 접근성 제공
- △ 5% 농축 우라늄의 비축량 제한
- △ 20% 농축 우라늄 25kg을 TRR용 연료로 전환
- △ 아라크 중수로 시운전, 나탄즈 및 포르도에서 농축 및 추가 활동 중단
- △ 추후에도 핵은 안전한 연구 및 개발만 가능

274) TASS, “Another round of talks over Iranian nuclear problem to begin in Geneva,” October 15, 2013, <https://tass.com/russianpress/702269> (accessed: October 24, 2022).

275) Kelsey Davenport, “Implementation of the Joint Plan of Action at a Glance,” Arms Control Association, <https://www.armscontrol.org/Implementation-of-the-Joint-Plan-of-Action-At-A-Glance> (accessed: October 24, 2022).; “Joint Plan Of Action,” November 24, 2013, https://www.armscontrol.org/files/Iran_P5_1_Nuclear_Deal_131123.pdf (accessed: October 24, 2022).

이에 대해 P5+1은 다음과 같은 행동을 한다.

- △ 이란의 원유 및 석유화학제품, 금, 자동차, 민간 항공 관련 제재 중단
- △ 해외에 동결된 이란의 42억 달러 순차적으로 본국 송금
- △ UN 안보리, 미국, EU의 이란 추가 제재 금지

2014년 2월 18-20일 3일간 이란과 P5+1은 비엔나에서 회담을 진행했다. 핵심 쟁점은 △원심분리기 수 결정 △농축 한계 설정 △아라크 중수로 문제 해결 등이었으며, 크게 9개 의제가 있었다. 반면 이란은 핵 시설 해체나, 이란의 탄도미사일 관련 의제는 논의하지 않겠다고 선언했다.²⁷⁶⁾

2014년 3월 17-20일 비엔나에서 2차 회담, 4월 7-9일 비엔나에서 3차 회담을 가졌으며, 아라크 중수로 의제에서 이란이 양보해 중수로 재설계에 동의하며 총 4개 의제에 대한 해결책을 찾았다고 발표했다.²⁷⁷⁾ 이후에도 5월 13일-17일 4차 회담, 6월 16-20일 5차 회담, 7월 2-20일 6차 회담을 가졌으나, 원심분리기 수 등에 대해 양측이 합의에 이르지 못하고 11월 24일로 합의 기한을 연장했다.

2014년 7월 미국은 이란의 동결자금 28억 달러를 해제하겠다고 발표했다. 8월 27일 이란은 중수로 설계변경에 착수하고 연간 플루토늄 생산량을 8kg을 1kg으로 축소했다. 2014년 9월 18일 월스트리트저널에 따르면 미국은 최대 20년이 유효한 협정을 추진했으나, 이란은 10년 이상은 수용할 수 없다고 거부했다.²⁷⁸⁾

2014년 9월 19일 뉴욕에서 7차 회담을 시작했으나, 라브코프 러 외무차관에 의하면 양측은 핵심 쟁점인 △아라크 중수로 △우라늄 농축 △검증 △이란 핵 프로그램의 군사적 용도 차단 등에서 합의를 보지 못했다

276) TASS, "P5+1, Iran political directors to carry on talks in Vienna," February 19, 2014, <https://tass.com/world/719782> (accessed: October 24, 2022).

277) TASS, "Iran determined to eliminate international concerns over Arak reactor - source," April 9, 2014, <https://tass.com/world/727069> (accessed: October 24, 2022).

278) TASS, "Iranian leader says Middle East needs to become weapons-free zone," September 16, 2013, <https://tass.com/world/749722> (accessed: October 24, 2022).

다.²⁷⁹⁾ 10월 15일 이란의 자리프 외무장관, 캐서린 애쉬튼 EU 외교대표, 존 케리(John Forbes Kerry) 미 국무장관이 비엔나에서 3차 회담을 진행한 후, 이어서 10월 16일 P5+1은 비엔나에서 8차 회담을 진행했다. 2014년 11월 9-10일 오만 무스카트에서 이란, 미국, EU 외교대표는 3차 협상을 진행한 후, 이어서 11월 11일 오만에서 9차 회담을 가졌다.

2014년 11월 24일로 미뤄진 JPOA 종료일이 오기 전에, 2014년 11월 18일부터 24일까지 일주일간 이란과 P5+1 그리고 EU는 비엔나에서 10차 회담을 가졌다.²⁸⁰⁾ 존 케리 미 국무장관은 회담에서 조심스러운 진전이 있었다고 했으나,²⁸¹⁾ 결국 양측은 합의에 도달하지 못한 채 협상 타결 시한을 2015년 7월 1일로 연기했다.

2014년 12월 17일 미국과 이란은 제네바에서 핵협상을 재개했으며, 8시간 비공개 회담을 이어갔다. 2015년 1월 18일에 예정된 회담을 앞두고 여러 차례 양·다자 회담이 진행되었다. 1월 14일 존 케리 미 국무장관과 자리프 이란 외무장관은 7시간 동안 회담을 진행했으며, 1월 15일 자리프 외무장관은 베를린에서 독일 프랑크-발터 슈타인마이어(Frank-Walter Steinmeier) 외무장관을 만났다. 이후 브뤼셀에서 페데리카 모게리니(Federica Mogherini) EU 외교안보정책 고위대표를, 16일에는 파리에서 다시 존 케리 미 국무장관과 로랑 파비우스(Laurent Fabius) 프랑스 외무장관을 만났다.

2015년 2월 19일, 3월 3일 미국과 이란은 양자 협상을 진행했다. 양자 협상에서 오바마 대통령이 최소 10년 동안 이란 핵 활동 동결을 요구하자, 자리프 외무장관은 이란의 핵 프로그램의 미래에 관해서는 미국에 그 어떤 양보도 하지 않을 것이며, 완전한 핵 권리를 확보할 때까지 계

279) TASS, "Iran, P5+1 still disagree on key aspects of nuclear programme," September 25, 2014, <https://tass.com/russia/751146> (accessed: October 24, 2022).

280) TASS, "Iran, P5+1 not to have time for consolidating final document by November 24 - source," November 23, 2014, <https://tass.com/world/761170> (accessed: October 24, 2022).

281) TASS, "Kerry speaks about "careful progress" at Iran nuclear talks," November 23, 2014, <https://tass.com/world/761163> (accessed: October 24, 2022).

속 협상할 것이라고 발언했다.²⁸²⁾ 미국 상원은 2015년 6월 30일까지 이란 핵 프로그램과 관련된 합의가 이루어지지 않을 경우, 이란에 새로운 제재를 가하겠다고 경고했다. 오바마 미국 대통령 또한 외교적 방법으로 목표에 도달하지 못할 경우, 다른 방법을 고려할 수 있다고 선언했다.²⁸³⁾

2015년 3월에는 스위스 로잔에서 이란과 P5+1 국가들 사이 핵협상이 수일간 이어졌다. △원심분리기 수 △아라크 중수로 △제재 해제 시기가 주요 의제였다. 라브코프 러 외무차관에 의하면 제재 해제 시점은 가장 어려운 문제 중 하나로, 제재 해제의 순서와 범위가 핵심 쟁점이었다.²⁸⁴⁾ 3월 15-20일 자리프 이란 외무장관과 존 케리 미 국무장관은 6일 연속으로 양자 회담을 진행했으며, 21일 미국은 이란에 일부 양보할 준비가 되어있다고 전했다.²⁸⁵⁾ 3월 28일 로잔 회담이 재개되었으나, 이란의 농축 우라늄을 어떻게 처리할 지에 대해서는 여전히 타협을 이루지 못하였다. 다만 협정이 서명되면 UN은 대부분의 제재를 해제하기로 했으며, 대신 미국은 위반 시 자동으로 제재가 재개되는 스냅백 조항을 요구했다.²⁸⁶⁾

2015년 4월 2일 이란과 P5+1 국가들은 밤샘 협상 끝에 합의안을 도출했다고 발표했다. 합의에 의하면 향후 15년간 이란은 나탄즈 농축 시설에서 우라늄 농축을 3.67% 이하로 제한하고, 새로운 농축 시설을 짓지 않으며 사용한 핵연료를 재처리하지 않는다. 또한 우라늄 비축량은 10톤에서 300kg로 제한하며, 나탄즈에서 5000기 이하의 원심분리기, 포르도 핵 시설에서 1000개 이하의 원심분리기만 유지하기로 합의했다.²⁸⁷⁾ 모계

282) TASS, “Tehran plans no concessions to US at talks on nuclear program – foreign minister,” March 3, 2015, <https://tass.com/world/780748> (accessed: October 24, 2022).

283) TASS, “P5+1, Iran continue nuclear talks in Geneva,” January 18, 2015, <https://tass.com/world/771783> (accessed: October 24, 2022).

284) TASS, “Sanctions relief remains most sensitive issue at Iran nuclear talks – Russian diplomat,” March 20, 2013, <https://tass.com/world/783999> (accessed: October 24, 2022).

285) TASS, “US is ready to make concessions to Iran on some aspects of Iranian nuclear issue – source,” March 21, 2015, <https://tass.com/world/784121> (accessed: October 24, 2022).

286) TASS, “Compromise on anti-Iran sanctions outlines at Lausanne talks – sources,” March 31, 2015, <https://tass.com/world/785955> (accessed: October 24, 2022).

리니 EU 외교정책대표는 양측이 제재를 점진적으로 해제하는 대가로 이란 핵 프로그램을 제한하는 결정적인 합의에 도달했다고 평가했다²⁸⁸⁾.

자리프 이란 외무장관은 협상에서 핵심적인 해결책을 찾았다며 계약 초안을 곧바로 작성할 수 있다고 발언했다.²⁸⁹⁾ 모게리니 EU 수석대표는 JCPOA를 위한 핵심 변수에 대한 해결책에 도달했으며, 필립 해먼드 영국 외무장관은 이번 합의가 이란과의 최종 합의에 중요한 기반이 될 것이라고 말했다. 라브코프 러 외무차관 또한 매우 중요한 이정표를 통과했으며, 우라늄 농축, 아라크 중수로, 포르도 시설에 관한 합의가 유지될 것이라는 희망을 표명했다.

그러나 로하니 대통령이 모든 제재가 해제될 때까지 협정에 서명하지 않겠다고 주장하며 다시 위기가 발생했다. 그러나 미국은 이란이 합의사항을 이행했다고 확인된 후에만 제재를 해제하겠다고 주장했으며, 핵개발 관련 제재는 완화되더라도, 인권침해나 탄도미사일 등 다른 이슈로 인한 제재는 유지된다는 입장을 표명했다.²⁹⁰⁾

2015년 6월 12일-30일 비엔나에서 회담을 진행했다. 핵심 의제는 IAEA 전문가의 이란 핵 시설 접근 권한에 대한 것이었으나, 이란은 파르친 군사기지에 대한 사찰을 거부했다. 이에 합의를 보지 못하고 협상 시한을 다시 7월 7일로 연장했다. 2015년 7월 2일 비엔나 회담을 재개했으며, 막판 교착 상태를 거쳐, 마침내 2015년 7월 14일 이란과 P5+1은 최종 합의에 도달하며 ‘포괄적공동행동계획(JCPOA)’이 타결되었다. JCPOA의 주요 내용은 다음과 같다.²⁹¹⁾

287) TASS, “Solutions found at Lausanne talks on Iran nuclear issue – Zarif,” April 3, 2015, <https://tass.com/world/786887> (accessed: October 24, 2022).

288) TASS, “Russian lawmaker warns Israel, Saudi Arabia may try to disrupt Iran’s nuclear deal,” April 3, 2015, <https://tass.com/world/787037> (accessed: October 24, 2022).

289) TASS, “Solutions found at Lausanne talks on Iran nuclear issue – Zarif,” April 3, 2015, <https://tass.com/world/786887> (accessed: October 24, 2022).

290) 민병권, “‘디테일의 악마’ 고개 든 이란 핵협상, 총론 빼고 다 달랐다,” 서울경제, 2015년 4월 10일, <https://www.sedaily.com/NewsView/1HLP233OLP> (검색일: 2022년 11월 10일).

291) TASS, “Iran agrees not to enrich uranium more than 3.67% within 15

- △ 이란은 15년 동안 우라늄 3.67% 이상 농축, 300kg 초과 금지, 잉여 농축 우라늄은 카자흐스탄의 IAEA 연료 은행으로 보냄
- △ 모든 연구 활동은 나탄즈에서만 진행, 포르도는 농축 활동 중단
- △ 나탄즈 원심분리기는 19,000개에서 6,000개로 감소, 이 중 5,060개만 향후 10년 동안 우라늄 농축 허용
- △ 포르도 연구 센터 개발은 러시아와 이란의 합작 회사에 의해 감독
- △ 아라크 중수로 재설계 및 20MWt로 전력 제한
- △ 이란 무기 금수 조치 5년, UN의 미사일 제재 8년 유지

2015년 7월 P5+1 국가들과 이란 사이에 JCPOA가 타결되면서, UN 안보리는 2015년 7월 20일 결의안 2231호를 채택했다. 이는 90일이 지난 후 발효되며, 10년 동안 효력을 지닌다. 이란이 핵합의를 이행하지 않거나 위반할 경우 65일 이내에 제재를 복원하는 스냅백 조항이 있으며,²⁹²⁾ 마찬가지로 이란은 제재의 일부 또는 전부가 재개될 경우 협정에 따른 의무 이행을 부분 또는 전면적으로 중단할 수 있다.²⁹³⁾

2016년 1월 16일 IAEA는 이란이 JCPOA에 따른 모든 의무를 이행했으며, 이에 따라 JCPOA 이행이 시작되었다고 확인하는 보고서를 발간했다.²⁹⁴⁾ 이에 2016년 UN 안보리는 결의안 2224호를 채택해 2006년부터 2010년까지 채택한 결의안과 이로 인한 이란 제재를 모두 해제했으며, 이란을 둘러싼 상황이 정상화되기 위한 준비가 마무리되었다.

years - draft," July 14, 2015, <https://tass.com/world/808403>
<https://tass.com/world/829721> (accessed: October 24, 2022).

292) TASS, "Iran agrees to sanctions "snapback" in case of nuclear deal violations - media," July 14, 2015, <https://tass.com/world/808375> (accessed: October 24, 2022).

293) TASS, "Iran agrees not to enrich uranium more than 3.67% within 15 years - draft," July 14, 2015, <https://tass.com/world/808403> (accessed: October 24, 2022).

294) TASS, "Iran takes all steps required by nuclear deal - IAEA head," January 17, 2016, <https://tass.com/world/850143> (accessed: October 24, 2022).

2. 러시아의 역할

협상 말기 단계에서는 미국 및 P5+1과 이란이 지속적으로 협상을 진행했으나, 핵심 쟁점에서 의견이 첨예하게 갈리며 합의로 이어지지 못했다. 라브로프 러 외무장관과 웬디 셔먼 미 외무차관 모두 최종 합의로 가기 전에 매우 어려운 회담이 지속될 것이라고 보았다.

러시아 외무부는 점진적이고 상호적인 접근에 입각한 정치적 대화를 통해서만 상황을 해결할 수 있으며, 추가 압박이나 군사적 위협은 교착 내지는 악화 상태를 초래할 것이라면서 무력 사용은 배제되어야 한다고 강조했다. 외무부는 이런 입장을 나머지 P5+1 국가들에게도 계속 설득하는 한편, 이란 핵 활동에서 군사적 차원을 제거하겠다는 UN 안보리와 IAEA의 결정을 이란이 완전히 준수하겠다는 결심을 재확인했다.²⁹⁵⁾

2015년 7월 14일 레바논의 이마드 리즈크(Imad Rizk) 베이루트 전략 연구자문센터(Advisory Center for Strategic Studies in Beirut) 소장은 "핵 문제에서 외교가 유일한 해법은 아니었으며, 결렬 시 군사행동으로 이어질 수 있다는 것을 모두가 알고 있었다. 러시아는 그 과정에서 정치적 해결책 모색을 일관되게 옹호해왔으며, 미국과 서방으로부터 심한 압력을 받아왔다. 그럼에도 러시아가 지속적으로 확고한 입장을 취했기 때문에, 전쟁 위험 없이 이란 핵 합의에 도달할 수 있었다고 평가했다."²⁹⁶⁾

또한 러시아는 미국과 이란이 서로 상대측부터 행동할 것을 요구하는 상황에서, 단계적이고 상호적인 접근 방식을 지속적으로 주장해왔다. 예를 들어 이란이 20% 이상 농축을 하지 않는 것이 핵심 의제였는데, 2013년 2월 알마티 회담에서 P5+1이 이를 위한 신뢰 구축 고치를 제안했어도 이란은 부족하다는 입장을 표명한 바 있었다. 이에 러시아는 상호 단계적인 조치가 필요함을 일찍부터 주장해 왔으며, 2011년 7월 제안

295) TASS, "Iranian president instructs FM to continue talks with P5 +1," September 6, 2013, <https://tass.com/middle-east-and-north-africa/700224> (accessed: October 24, 2022).

296) TASS, "Lebanese expert hails Russia's role in reaching Iran nuclear deal," July 15, 2015, <https://tass.com/world/808626> (accessed: October 24, 2022).

한 로드맵은 단계적인 상호조치를 기본 원칙으로 한다. 이란과 나머지 국가들은 러시아의 이러한 제안을 받아들였으며, 이란이 2013년 10월 제네바 회담에서 제시한 제안과, 최종 타결된 JPOA는 2011년 7월 라브로프 러 외무장관이 제안한 로드맵과 유사한 형태를 띠었다.

레자 사자디(Reza Sajjadi) 러시아 주재 이란 대사는 이란은 세르게이 라브로프 러 외무장관의 단계별 정책을 지지하며, 이란이 핵 프로그램에 대한 국제사회의 우려를 해결하기 위해 노력한다면 국제사회도 상호 조치를 취해야 할 것이라고 발언했다.²⁹⁷⁾

2014년 11월 19일 비엔나에서 10차 회담, 라브로프 외무장관은 “현재 협상은 절반 단계에 이르렀다고 평가했다. 또한 단계적 접근과 상호주의 원칙을 강조하는 러시아의 이니셔티브가 광범위한 국제적 인정을 받았으며, 현재 P5+1과 이란의 회담에서 논의하고 있는 접근법의 기초가 되었다고 발언했다.²⁹⁸⁾ 푸틴 대통령 또한 러시아가 협정 이행을 위해 할수 있는 모든 것을 할 것이며, 합의의 기본 원칙이 러시아가 일관되게 주장해온 단계적 상호주의라는 점에 만족한다고 평가했으며, 러시아 협상팀이 합의 과정에서 서로 다른 입장을 통일하는 데 상당한 기여를 했다고 발언했다.²⁹⁹⁾

또한 러시아는 협상 과정에서 핵심 쟁점에서 이란과의 신뢰 관계를 활용해 주요 임무를 맡았다. 라브로프 러 외무장관은 러시아가 이란 협정 이행 과정에 적극적으로 참여할 것이며, 특히 포르도 시설을 의료 및 산업 목적의 동위원소를 생산하는 시설로 전환하는 것과, 천연 우라늄을 제공하고 이란의 저농축 우라늄을 반출하는 과정에서 핵심 역할을 하기로 했다고 발표했다.³⁰⁰⁾

297) TASS, “Iranian president instructs FM to continue talks with P5 +1,”

298) TASS, “Solution to Iranian nuclear issue will stabilize Middle East – Lavrov,” November 19, 2014, <https://tass.com/world/760511> (accessed: October 24, 2022).

299) TASS, “Putin: Russia welcomes agreements on Iran,” July 14, 2015, <https://tass.com/russia/808526> (accessed: October 24, 2022).

300) TASS, “Lavrov: Russia expects US to abandon missile defense shield plans due to Iran deal,” July 14, 2015, <https://tass.com/world/808492> (accessed: October 24, 2022).

포르도 핵 시설은 나탄즈 다음으로 규모가 큰 이란의 중요 핵 시설로, 산속에 요새처럼 자리하고 있기에 군사적 타격도 거의 불가능한 시설로 알려져 있다. 미국 및 서방 측은 초반에는 포르도 시설의 불능화를 원했으나]며, 라브코프 러 외무차관은 이란이 우라늄 농축을 20% 이내로 제안하고 포르도 시설 가동 중단에 동의한다면 P5+1은 UN 안보리의 제재를 완화하고 추가 제재를 자제하겠다고 제안한 바 있다.³⁰¹⁾ 계속된 협상을 통해 P5+1과 이란은 포르도 농축 시설을 의료용 동위원소 생산 시설로 재설계하기로 합의했다. 이에 러시아와 이란이 합작 회사를 만들어, 그 회사가 포르도 시설을 감시하기로 했다.

또한 이란에 천연 우라늄을 공급하고, 농축 우라늄을 회수하는 문제는 핵심 의제 중 하나였는데, 러시아 정부와 국영원자력공사 로사톰(Rosatom)이 이란에 핵연료로 천연 우라늄을 공급하고 이란의 저농축 우라늄 및 사용된 핵연료를 회수하는 역할을 맡으며 문제 해결에 기여했다. 러시아 전문가 아코포프(Petr Akopov)는 러시아가 이를 통해 이란 핵협상에 결정적인 기여를 했다고 평가했다.³⁰²⁾

2015년 12월 28일 러시아는 이란의 저농축 우라늄 제거를 완료했다고 발표했다. 회수된 우라늄은 9톤 가량이며, 대가로 러시아는 140톤의 우라늄 광석을 제공하기로 했다.³⁰³⁾ 러시아 외무부는 이란의 저농축 우라늄 해외 반출이 JCPOA 합의에서 가장 핵심적이면서도 어려운 조건이었으며, 러시아 로사톰(Rosatom)과 이란 원자력기구(AEOI) 간 긴밀한 협력을 통한 러시아로의 이란 우라늄 반출이 JCPOA 출범을 위한 여건을 조성하는 데 핵심적인 역할을 했다고 발표했다.³⁰⁴⁾

301) TASS, “Iranian president instructs FM to continue talks with P5 +1,”

302) Петр Акопов, “Зачем России помогать Ирану,” RIA Novosti, <https://ria.ru/20220120/iran-1768636618.html> (accessed: October 24, 2022).

303) TASS, “Russia completes withdrawing enriched uranium from Iran – source,” December 28, 2015, <https://tass.com/world/847336> (accessed: October 24, 2022).

304) TASS, “Russia’s Foreign Ministry: Iran’s stockpile of low-enriched uranium shipped from country,” January 17, 2016, <https://tass.com/world/850156> (accessed: October 24, 2022).

3. 러시아의 역할 결정 요인

1) 미국과 이란의 윈셋

2013년 6월 15일 이란에서 하산 로하니 전 최고국가안보위원회 사무총장이 새 대통령으로 선출되었으며, 2013년 8월부터 대통령직을 수행했다.³⁰⁵⁾ 중도 온건파인 하산 로하니가 대통령에 당선되면서 이란 핵협상에 다시 한번 터닝포인트가 발생했다.

로하니 대통령은 이란의 경제 상황을 타개하기 위해 핵 문제를 해결하고 제재를 해제하고자 했다. 2011년 11월 이란에 대한 금융 제재, 12년 7월 EU의 수입 금지 조치, 13년 2월 미국의 석유 수출 대금 송금 금지 등 제재가 강화되자, 이란의 석유 수출 급감, 이란 리알화 폭락, 생필품 사재기 등 이란의 경제난이 악화되고 있었다. 온건 중도파 성향인 로하니 대통령이 당선된 배경에도 이란 국민의 불만과 미국과의 관계 개선에 대한 이란 국민의 지지가 있었다.³⁰⁶⁾ 로하니 대통령은 이전 강경파 아흐마디네자드와 달리 대화 및 협상을 선호했으며, 이에 따라 2013년 새롭게 협상팀을 꾸렸다. 2013년 9월 로하니 대통령은 오바마 대통령과 직접 통화로 핵협상 추진에 합의하였고, 2013년 10월 제네바에서 P5+1과 회담을 진행했다.

이란은 지속적으로 이란의 핵 프로그램은 평화적이며 민간용이라고 주장했으며, 이란이 협상에 나온 이유가 제재 때문이 아니라 제재의 무용성을 강조했다. 2013년 하메네이 최고지도자는 이슬람에서 핵무기 생산, 비축 및 사용을 금지한다는 파트와(fatwa)를 발표했다. 자리프 이란 외무장관은 이란은 원하면 핵무기를 만들 수 있지만, 그렇게 하지 않는 것은 제재 때문이 아니라 이런 아야톨라의 파트와 때문이라고 주장했다.³⁰⁷⁾ 2014년 9월 16일 로하니 대통령 또한 대량살상무기는 위험하며

305) TASS, "Rowhani elected new president of Iran," January 16, 2013, <https://tass.com/archive/695026> (accessed: October 24, 2022).

306) 전봉근, "북한 핵 교리의 특징 평가와 시사점," 외교안보연구소, 「주요국제문제분석」 2016-26호 (2016).

전세계에서 제거되어야 한다고 발언했다.³⁰⁸⁾

미국도 이란의 정책 변화에 호응했다. 미국은 오바마 대통령이 연임에 성공하며 대화를 우선시하는 대외정책 기조를 유지하고 있었다. 오바마 대통령은 국제적 다자주의의 기조 하에서, 이란 핵 문제의 외교적 해법을 추구하고, 이라크에서 철군하는 대신 아프가니스탄에 집중하며, 팔레스타인 국가 건설을 통한 이스라엘-팔레스타인 문제 해결 등의 대중동정책을 내세웠다.

2011년부터 중동 전역에 아랍의 봄으로 민주화 운동이 발생하자, 2011년 5월 19일 ‘신중동정책’을 발표해 중동 국가들의 민주화를 지원하며, 이스라엘-팔레스타인 문제 해법으로 땅과 안보의 교환을 제시했다. 한편 시리아 문제에 관해서는 미국의 안보 이익을 직접적으로 침해하지 않는다고 인식했으며, 따라서 소극적으로 개입했다(정상률, 2014).³⁰⁹⁾ 그러나 시리아 내전이 지속되고, 혼란 속에서 ISIL로 인해 종파 문제가 발생하자, 시아파 맹주인 이란과의 공조가 필요해졌다.³¹⁰⁾

당시 미국은 아시아 회귀정책을 내세우며 잠재적 경쟁국으로 떠오른 중국을 비롯해 아시아태평양 지역에 외교적 관심을 쏟고 있었다. 미국이 세일 혁명에 성공하며 중동 지역에서 석유의 중요성이 점차 약화되고 있었다. 따라서 미국은 기존의 중동 지역에 투입한 인력과 자본을 아시아로 재배치하고자 했으며, 선행 조건으로 중동 지역의 안정을 위한 초석이 필요했다. 오바마 대통령은 이란 핵 문제를 해결함으로써 이란의 핵이라는 불안정 요소를 제거하고, 이란을 정상국가화해 중동 지역 내에서 최소한의 안정을 도모하고자 했다.

또한 오바마 대통령은 이란 핵 프로그램의 완전한 중단을 요구하는

307) TASS, “Iran’s parliament approves agreement on Tehran’s nuclear program,” April 7, 2015, <https://tass.com/world/787660> (accessed: October 24, 2022).

308) TASS, “Iranian leader says Middle East needs to become weapons-free zone,” September 16, 2014, <https://tass.com/world/749722> (accessed: October 24, 2022).

309) 정상률, “아랍의 봄과 시리아 내전을 둘러싼 중동국제관계 구조,” pp. 256-257.

310) 인남식, “이란 핵, ‘포괄적 공동행동계획’의 핵심요소 합의,”

것은 협상 타결을 불가능하게 할 것이며, 이란이 핵무기 획득시간(BoT: Breakout Time)도 많이 남지 않았다는 판단 하에, 협상 타결을 위해 이란 핵 개발을 중단이 아닌 10년간 동결하는 일몰 조항에 동의했다. 이는 당시 협상 타결을 가능하게 한 주요 요인이기도 했으나, 공화당이 반발해 후에 트럼프 대통령이 합의를 탈퇴하고, 이스라엘 및 사우디아라비아 등 지역 국가들이 반발하게 하는 요소가 되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 협상 타결을 위해서는 미국도 일정 부분 양보할 필요가 있었으며, 10년간 이란이 정상국가로의 생활을 겪고 안보 위협이 상당부분 해소된다면 기한이 지난 후에도 이란이 다시 핵 개발을 시작할 유인이 적다는 판단이 작용했다.

이에 따라 이란의 태도가 변화하자 미국이 이에 호응하며 회담이 계속되었으며, 그 결과로 2013년 11월 24일 공동행동계획(JPOA)이 타결되었다. JPOA는 2014년 1월 20일부터 이행이 시작되어 6개월간 효력을 가지는 일시적인 합의로, 이 기간 내에 양측은 최종 협정 초안을 작성하기로 합의했다. 그러나 기간 내에 양측은 최종 합의에 도달하지 못했고 여러 차례 합의 기한을 연장했다.

2014년 7월부터 미국은 제재를 점진적으로 해제했고, 이란 또한 합의 조항에 따랐으며, 2014년 10월 비엔나에서 협상이 진행되었다. 2014년 12월 미국과 이란은 제네바에서 양자 협상을 진행했다. 2015년 1월 18일 실무회담이 진행되었으며, 전후로 고위급 간 양·다자 회담이 계속되었다. 또한 2015년 3월 로잔에서 수차례 핵협상이 진행되었다. 4월 밤샘 협상 끝에 합의안을 도출했으며, 이 초안을 기반으로 기간 연장을 통해 마침내 7월 14일 JCPOA가 타결되었다.

2) 러시아의 국가전략 및 러미 관계

2012년 5월 푸틴 대통령이 다시 대통령에 당선되며 푸틴 3기 행정부가 출범했다. 2013년 2월 12일 러시아는 ‘대외정책개념’을 발표했다. 이전의 대외정책개념의 기본적인 틀을 계승하고 있으면서도, 글로벌 경제위

기 및 ‘아랍의 봄’ 이후 변화된 세계 정치경제 상황을 반영하고 있다.³¹¹⁾ 이 시기 러시아는 ‘강대국 러시아 재건’이라는 대외정책 목표 하에 미국을 견제할 대상으로 여겼으며, 미국과 대립하는 양상을 보였다. NATO의 동진, 유럽 MD 추진, 시리아 사태 및 이란 핵문제에 대한 입장 차이는 양국 관계 악화 요인으로 작용하였다. 특히 미국은 이란의 핵 위협을 명분으로 2012년 미국·NATO 정상회의에서 ‘유럽 MD 4단계 조치’ 계획을 발표했다. 미국은 MD 체제가 공격용이 아닌 방어용 무기라고 주장했으나, 러시아는 MD 체제가 냉전시기 핵 억지력의 핵심 기반이던 상호확증파괴의 개념을 약화시켜 전략적 불안정을 초래한다고 보고 중대한 안보적 위협으로 받아들였다.

러시아는 미국의 위협에 대응해 중국과의 전략적 동반자 관계를 심화 발전시켰다. 중국은 2010년 일본 GDP 규모를 넘어서며 경제적으로 G2로 부상했고, 일대일로 등을 통해 중국의 세계적 영향력을 증진하고 미국과 경쟁하고 있었다. 러시아와 중국은 다극질서의 세계를 주창하며 러시아-중국-인도 3각 협력 증진, BRICS 정상회의 개최, UN의 역할과 활동 강화 지원, SCO, CSTO, EurAsEC을 비롯한 지역 국제기구에서의 주도적 역할 등을 통해 미국의 단극질서를 약화하고 다극적인 국제질서를 구축하기 위해 노력했다(서동주, 2014: 5).³¹²⁾

그리고 이어진 2014년 3월 러시아의 우크라이나 크림반도 병합은 서방과 러시아 관계 악화에 기폭제 역할을 하였다. 미국과 유럽을 비롯한 국가들은 러시아의 크림반도 병합을 규탄하는 UN 결의안을 채택하고 대러시아 제재를 부과하였다. EU는 러시아와 정상회담을 중지했으며, 러시아의 주요 인사에 대한 EU 입국 금지 및 금융자산 동결 등의 조치를 감행하였다. 미국과 EU의 대러 제재는 이후 러시아 은행, 석유, 방산 산업에 대한 경제적 압박과, 기술 이전에 대한 제재로 확장되었다.

러시아 역시 특정한 입국 금지, 식품 금수 조치 등 이에 맞대응하는 제재로 응수하였다. 푸틴 대통령은 2014년 10월 ‘발다이(Валдай) 클럽’

311) 제성훈·강부균, “3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점,” p. 3.

312) 서동주, “러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의,” 『JPI 정책포럼』 제14권 제1호 (2014), pp. 1-14.

연설에서 국제질서가 냉전의 승자인 미국에 의해 일방적으로 형성되었으며, 미국이 타국에 대한 내정 간섭과 주권침해를 일삼았다고 비판했다.³¹³⁾ 러시아는 미국의 일방주의에 반대하고 다극적인 국제질서와 내정 불간섭의 원칙을 주장하며 ‘신푸틴 독트린’을 내세웠다(장덕준, 2015).³¹⁴⁾

그러나 동시에 러시아는 미국을 세계 안정과 국제안보를 다루는 대상으로 인식했으며, 핵무기 감축, 국제테러리즘 등 글로벌 현안과 관련해서는 협력을 진행하였다(서동주, 2014).³¹⁵⁾ 양국 정상은 국제 안정을 위한 핵 협력의 필요성에는 동의하고 있었고, 이란 핵 문제를 해결하기 위해 서 협력을 지속했다. 특히 2013년 8월 온건 개혁파 성향의 로하니 행정부가 출범하면서 이란 핵협상은 가속도가 붙었고, 러시아와 미국은 관계가 냉각된 속에서도 이란 핵 문제에 관해서는 협력을 지속했다.

3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서

2011년 아랍의 봄의 여파로 시리아에서도 바샤르 알 아사드 정권에 반대하는 반정부 시위가 전개되었다. 2011년 3월 아사드 정권이 시위대를 강경 진압하면서 시리아 내전이 발발했다. 8월 반정부연합세력으로 ‘시리아국민연합(SNC: Syrian National Council)’이 조직되었고, 미국을 비롯한 서방 국가들과 GCC 국가들은 반군을 지원했다. 2012년 12월 시리아 정부의 화학무기 사용으로 국제적 갈등 양상으로 변화하였으며, UN 안보리에서 4차례의 시리아 결의안이 채택되었다.

시리아 내전은 중동 지역 정세 전반에 영향을 미쳤으며, 인근 국가인 이라크에서도 내전이 발발했다. 2011년 미국이 이라크에서 철수하면서 2011년 12월 이라크 내란이 발발하자, ISIL이 이를 기회 삼아 북부 이라크 지역을 점령하면서 이라크 내전으로 비화되었다. ISIL은 이슬람 근본

313) “Стенограмма выступления Владимира Путина на заседании клуба “Валдай”,” *Российская газета*, October 24, 2014, <https://rg.ru/2014/10/24/putin.html> (accessed: October 22, 2022).

314) 장덕준, “‘신 푸틴 독트린’과 러시아 대외정책의 향방,” 『Russia Eurasia Focus』 제304호 (2015).

315) 서동주, “러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의,” pp. 5-6.

주의를 표방하는 테러 단체로, 2004년 알카에다 산하 조직으로 설립되어 시리아 내전, 이라크 내전 등을 거치며 세력을 키웠다. 2014년 ISIL은 칼리파 국가를 수립하겠다고 선언했으나, 국제적 인정을 받지는 못했다. 2014년 6월 이란이 ISIL의 북부 이라크 공세에 대응하면서 이라크 내전에 개입했다. 2014년 8월 오바마 대통령은 ISIL에 대한 미군의 공습을 승인하며 이라크 내전에 개입했다. 9월 미국은 공습 범위를 확대해 시리아 내 ISIL에도 공습을 시작했다. 사우디아라비아, 바레인 등 아랍 국가들도 공습에 참여하며 다국적군이 ISIL 테러단체를 근절하기 위해 전쟁에 개입하며 중동 전역이 혼란스러운 상태가 지속되었다.

2011년 중동 지역에서 발생한 아랍의 봄과 그 이후 이어진 일련의 사건들은 러시아의 대중동 인식 및 정책 변화를 가져왔다. 이집트에서 호스니 무바라크가 축출되었을 때만 해도 러시아는 아랍의 봄이 중동 지역에 구조적 변화를 가져올 것이라고 보지 않았으나, 2011년 10월 서방에 의한 리비아 카다피의 죽음은 그 인식을 변화시켰다. 푸틴 대통령은 이를 중동 지역에서 ‘색깔혁명’이라고 인식해, 미국 및 서방이 이러한 변화의 배후라고 의심했다. 또한 이집트와 리비아의 정권이 무너지며 중동 지역에서 정치·경제적 영향력을 상실할 위기에 처했다.

정치적으로 리비아의 카다피 정권과 시리아의 아사드 정권이 무너지면서 각 국에서 정치적 영향력 상실이 예상되었으며, 이는 2003년 이라크의 사담 후세인 정권이 붕괴하면서 러시아는 이미 경험한 바가 있었다. 특히 2011년 리비아 공습의 기반이 된 UN 결의안 1973호에 대해 거부권을 행사하지 않은 러시아는 리비아를 방기한 것으로 인식되어 중동 국가들 사이에서 신뢰도가 약해졌다.

경제적으로는 방산기업 로소보로넥스포트(Rosoboronexport)은 카다피 정권 축출로 40억 달러의 손해를 봤다. 철도기업 RZD도 22억 달러 가량의 손해를 입었으며 리비아와 장기 협력을 계획하고 있었는데 무산되었다. 러시아 에너지 기업인 가스프롬(Gazprom)과 루코일(Lukoil Overseas), 타트네프트(Tatneft)도 리비아의 에너지 분야에 투자하거나 투자를 계획하고 있어 손실을 입었는데, 러시아 정부는 러시아 에너지

기업의 리비아 진출을 위해 소련 시절 리비아가 진 45억 달러의 빛도 탕감해 준 상황이었다.³¹⁶⁾

시리아에서도 비슷한 상황이었는데, 2005년 러시아 정부는 소련 시절 시리아 정부가 진 빛의 절반 가량인 140억 달러를 탕감해주기로 하면서 대가로 새로운 경제 계약을 체결했다. 이로 인해 2008년 러시아의 대시리아 투자액은 200억 달러에 달했다. 2011년 소유즈네프트가스(Soyuzneftgaz)는 시리아와 유전 및 가스전 탐사 계약 또한 무기 수출도 주요했는데 2006년 양국 정부는 40억 달러 군사 계약을 체결했으며 2010년 양국 간 무기 거래액은 200억 달러에 달했다. 시리아 외에도 중동 지역 전체 러시아의 무기 수출은 전체 수출의 10~30%가량 차지하는데, 이는 액수로 환산하면 12억~55억 달러이며, 점차 증가 중이다.³¹⁷⁾

이처럼 중동 지역에 적극적으로 개입하지 않아 정치, 경제적으로 손실을 입게 된 상황은 러시아로 하여금 중동을 단순히 서방과의 관계에서 레버리지로 사용하려는 인식에서 그 자체로의 중요성을 재평가하는 계기가 되었다. 따라서 러시아의 대중동정책은 2012년을 기점으로 변화했으며, 2012년 이후 러시아는 중동을 미국과의 관계에 종속적인 부차적인 지역으로 인식하던 시각에서 자체적인 역내 이익을 지니는 지역으로 인식을 변화했다.³¹⁸⁾

이에 러시아는 지역 국가들과 외교적 접촉을 증대하면서도 지역 분쟁에 직접 개입하는 것을 삼가고, 진행 중인 갈등에 대해 중립적인 세력으로서 이미지를 인식시키고자 했다.³¹⁹⁾ 이를 위해 러시아는 이란, 시리아, 이집트 등 기존에 관계를 맺고 있던 국가들 외에도 모든 지역 국가들과 대화를 시도했다. 예를 들어 2013년 11월 러시아는 2011년의 도하 공항에서의 외교가방 분쟁에 대해 제대로 해명을 듣지 못했음에도 불구하고 카타르에 새로운 대사를 임명했다. 이는 러시아-카타르 관계 발전의 계기가 되었으며, 이후 카타르는 러시아 경제의 가장 큰 해외투자자 중 하

316) Kozhanov, "Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods," p. 11.

317) Ibid., p. 15.

318) Ibid., p. 12.

319) Ibid., p. 4.

나가 되었다.

또한 러시아는 러시아-GCC 전략 대화(strategic dialogue)의 틀을 발전시켰으며, 여러 차례의 관료 회의를 진행했다. 2013년 2월에는 러시아와 아랍의 고위 관료들이 지역 현안에 대해 논의하는 러시아-아랍 협력 포럼을 시작했으며, 중동의 다자 지역 기구인 이슬람협력기구(OIC)와 아랍연맹(AL)과 연계를 강화하기 위해서 노력했다.³²⁰⁾

2013년 11월 러시아와 이집트의 회담이 개최되었다. 러시아 대표단이 이집트를 방문한 것은 수년 만에 최고 수준으로, 이집트의 고위 관리들은 카이로에서 러시아 장관들과의 회담을 ‘역사적’이라고 환영했다. 이집트군 총사령관인 압델 파타 엘 시시(Abdel Fattah al-Sisi) 장군은 회담이 강화된 군사협력의 새로운 시대가 시작되었음을 의미한다고 말했습니다. 합의에 도달하지는 않았지만 20억 달러에 달하는 무기 거래에 대한 논의를 진행했다. 러시아와 이집트의 고위 회담은 엘 시시 정권이 무함마드 무르시 대통령을 축출하자 미국이 이집트에 대한 국방 지원을 중단하기로 결정하면서 성사되었다. 이처럼 러시아는 미국과 관계가 냉각된 중동 국가들과 관계 개선을 모색했다.³²¹⁾

또한 2013년 11월 푸틴 대통령은 사우디아라비아의 알 사우드 국왕에 전화를 걸어 이란 핵 개발 관련 대화를 나누는 등 관계 회복을 시도했다.³²²⁾ 2014년 6월 러시아 라브로프 외무장관은 사우디아라비아를 방문해, 이란 핵 개발 문제를 비롯한 중동 지역 현안과, 양국 간 경제 및 에너지 협력 문제에 관해 의견을 주고받았다.³²³⁾

2014년 3월 크림반도 강제합병으로 인해 서방으로부터 제재와 비난에 직면하며 미국 및 유럽과의 관계가 악화되자, 러시아는 중동 지역과 외교 경제적 관계를 강화함으로써 서방과의 관계에서 오는 손실을 메꾸고자 했다. 2014년 12월 4일 러시아연방의회에서 푸틴 대통령은 중동 지역 국가들과의 협력을 러시아 외교의 우선순위 중 하나라고 선언했다.³²⁴⁾

320) Ibid., p. 5.

321) BBC, “Russia and Egypt in ‘historic’ talks,” *BBC News*, November 14, 2013, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-24936509>

322) 임산호·최영림, “러시아와 중동 주요 국가와의 정치·에너지 협력관계,”

323) Ibid.

무엇보다, 러시아는 중동 정책을 통해 국제 문제를 해결하기 위해 러시아의 역할이 필수적이라는 것을 미국과 서방에 인식시키고자 했다. 2012년부터 러시아는 이란과 서방 사이에서 핵 문제와 관련되어 효과적인 대화를 지속시키고자 노력했다. 이는 서방에게 중동 지역에서 러시아의 중요성에 대해 인지하게 했다. 러시아의 2012-2015년 사이 이란 핵 문제 협조, 2011년 리비아 문제에 서방의 개입 지지, 2011-2012년 사이 예멘 갈등 해결 이니셔티브 노력, 2013년 시리아에 S-300 수출 거부 등은 서방으로 하여금 러시아가 중동 지역에서 긍정적인 역할을 할 수 있다고 기대하는 동인이 되었다.³²⁵⁾

4) 러시아와 이란 관계

2013년 6월 이란에서 로하니 대통령이 당선되자, 러시아는 새로이 선출된 이란 대통령이 유연성을 보여줄 것이며, 협상 추진력이 강해질 것이라고 기대했다. 2013년 8월 나리슈킨 러 하원의장은 이란을 방문해 로하니 대통령 취임식에 참석했으며, 알리 라리자니 이란 국회의장과 러시아와 이란의 원자력 협력에 대해 논의했다. 나리슈킨 하원의장은 이란이 IAEA의 감독하에 투명하고 평화적인 핵 프로그램을 개발할 권리가 있다는 입장을 계속 지지한다고 발표했다.³²⁶⁾

푸틴 대통령은 2010년 메드베데프 대통령이 S-300 인도 계약을 취소하면서 악화된 이란과의 관계를 회복하기 위해 로하니 이란 대통령과의 회담을 추진했다.³²⁷⁾ 2013년 9월 13일 비슈케크에서 열린 상하이협력기구(SCO) 정상회의에서 푸틴 대통령과 신임 로하니 대통령이 첫 회담을

324) President of Russia, "Presidential Address to the Federal Assembly," December 4, 2014, <http://eng.kremlin.ru/transcripts/23341> (accessed: October 14, 2022).

325) Kozhanov, "Russian Policy Across the Middle East Motivations and Methods," pp. 2-5.

326) TASS, "Putin to meet Iran's new president," August 9, 2013, <https://tass.com/russia/698536> (accessed: November 2, 2022).

327) TASS, "Vladimir Putin plans to visit Iran." July 24, 2013, <https://tass.com/russianpress/697645> (accessed: October 14, 2022).

가졌다. 양국은 부세르에 두 번째 원자로 건설, S-300 문제 등을 논의했다. 이란은 러시아의 S-300 공급 계약 파기에 대해 40억 달러의 소송을 제네바 중재 법원에 제기했으며, 러시아가 기존 약속을 지킨다면 소송을 철회하겠다고 밝혔다³²⁸⁾

2014년 1월 자리프 이란 외무장관은 러시아를 방문해 라브로프 러 외무장관과 회담을 가졌다. 회담 후 라브로프 러 외무장관은 JPOA의 이행을 위해 최선을 다할 것이라고 발표했으며,³²⁹⁾ 자리프 이란 외무장관은 이란은 러시아가 이란 핵 문제를 해결하는데 있어서 중요한 역할을 계속 해주기를 희망한다고 발언했다.³³⁰⁾ 라브로프 외무장관은 이란 핵협상이 최종 합의에 달성할 경우 중동 정세에 고무적인 영향력을 행사하고, 무력 사용에 대한 위협을 극복하는데 도움이 될 것이라고 보았다.

또한 러시아와 이란은 2014년 1월부터 일일 50만 배럴의 이란산 석유를 물물거래 방식으로 러시아에 수출하기 위한 협정을 추진해왔다. 이 협정에 따르면 러시아는 이란으로부터 매입한 석유를 제3국에 팔 수 있게 되며, 러시아는 경제 제재로 인한 피해를 최소화하기 위해 추진한 것으로 알려졌다.³³¹⁾

2014년 3월 17일 세르게이 라프코프(Sergei Ryabkov) 러 외무차관은 18일 예정되어 있는 이란과 P5+1간 2차 회담에서 이란의 핵 프로그램 문제가 포괄적이고 최종적인 합의로 나아가길 희망한다고 발언했다. 그는 3월 초에도 전문가들끼리 실무회담을 가졌으며, 압바스 아라그치(Abbas Araghchi) 이란 외무차관이 러시아에 방문해 논의를 가졌고, P5+1 국가들 사이에 전화 통화를 통한 의견 교환이 있었다며 협상이 계속 진행 중이라고 밝혔다.³³²⁾ 2014년 8월 러시아와 이란 외무장관은 다

328) TASS, "Putin to meet Iran's new president."

329) TASS, "Russia to take all efforts for Iran nuclear negotiators to promote fulfillment of accords." January 16, 2014, <https://tass.com/russia/714823> (accessed: October 14, 2022).

330) TASS, "Iran hopes Russia to continue playing important role in Iranian nuclear program settlement." January 16, 2014, <https://tass.com/world/714798> (accessed: October 14, 2022).

331) 임산호·최영립, "러시아와 중동 주요 국가와의 정치·에너지 협력관계,"

332) TASS, "Russia hopes new round of Iran nuclear talks will lead to

시 한번 회담을 가졌으며, 자리프 외무장관은 러시아와 이란 사이 회담의 가장 우선 의제가 이란 핵 프로그램이었다고 전했다.³³³⁾ 2014년 9월 카스피해 지역 정상회담에서 푸틴 대통령은 로하니 대통령과 만남을 가졌다. 양국은 경제 협력을 강화했으며, 양국 무역에서 자국 통화를 사용하기로 합의했다.³³⁴⁾

2014년 11월 러시아 대표단은 이란에 방문했다. 나리슈킨 러 하원의장은 알리 라리자니 이란 국회의장 및 전 이란 대통령 라프산자니(Ali Akbar Hashemi Rafsanjani)를 만나 양국 간 경제 협력 문제와, 이라크 및 시리아를 비롯한 주요 지역 안보 문제에 대해 논의했으며, 이란과 러시아는 원자로 8기 건설 협정에 서명했다.³³⁵⁾ 나리슈킨 하원의장은 양국 공동 기자회견에서 러시아와 이란의 관계가 역사적이라고 표현하며, 매우 긴밀하며 지속적이라고 발언했다.³³⁶⁾ 또한 양국은 이란이 집단안보조약기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization)에 가입하는 문제에 대해 의논했다.³³⁷⁾ 러시아가 이란과 유라시아 내 지역안보기구인 CSTO 가입에 관한 논의를 나눴다는 것은 러시아와 이란의 관계가 더욱 긴밀해졌다는 것을 보여준다.

2015년 1월 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관이 15년 만에 처음으로 이란에 방문했다. 쇼이구 국방장관은 호세인 데간(Hossein Dehghan) 이란 국방장관과 군사협력과 관련된 양해각서를 체

comprehensive agreement.” March 18, 2014, <https://tass.com/russia/724034> (accessed: October 14, 2022).

333) TASS, “Iran nuclear program to top Moscow talks agenda – Iranian foreign minister.” August 29, 2014, <https://tass.com/world/747170> (accessed: October 14, 2022).

334) Tasnim News, “Speaker Calls Iran–Russia Ties “Historical,”” *Tasnim News Agency*, November 17, 2014, <https://www.tasnimnews.com/en/news/2014/11/17/560752/speaker-calls-iran-russia-ties-historical> (accessed: October 14, 2022).

335) TASS, “Returning spent nuclear fuel to Russia from Iran envisaged in agreements – Rosatom.” April 4, 2015, <https://tass.com/world/787141> (accessed: October 14, 2022).

336) Tasnim News, “Speaker Calls Iran–Russia Ties “Historical,””

337) TASS, “Iran official says trade, economic cooperation with Russia ‘insufficient.’” November 17, 2014, <https://tass.com/economy/760080> (accessed: October 14, 2022).

결했다. 구체적인 정보는 공개되지 않았지만, 합동군사훈련에 관한 합의도 진행된 것으로 분석된다.³³⁸⁾

2015년 4월 13일 이란 핵 논의가 최종 협상에 거의 다가서자, 푸틴 대통령은 이란에 S-300 공급 금지를 해제하는 법령에 서명했다. ³³⁹⁾ 2007년 러시아와 이란은 S-300 공급과 8억 달러 계약을 체결하고 1억 6680만 달러를 선입금 받았으나, 2010년 9월 제재 도입으로 인도를 중단했다. 라브로프 장관에 의하면 2010년 결의안은 방어적인 무기 공급에 대해서 제한을 두지 않아 S-300은 해당 사항이 없었으나, 이란 핵 프로그램을 둘러싸고 최대한 P5+1의 통합된 노력을 진행하기 위해 자발적으로 도입되었다. 이로 인해 러시아는 원래 받기로 예정되어있던 수억 달러의 이익을 포기했다.³⁴⁰⁾

이에 대해 4월 13일 알라에딘 보루제르디(Alaedin Boroujerdi) 이란 국회 국가안보외교정책위원회 의장은 “블라디미르 푸틴 대통령이 양국 관계에 대해 솔직하게 언급한 것은 러시아 측이 우리나라와 관계를 발전시키려는 강한 의지를 가지고 있음을 분명히 보여준다.”며 러시아와의 관계 개선을 긍정적으로 평가했다.³⁴¹⁾ 4월 22일 마르지에 아프캄(Marzieh Afkham) 이란 외무부 대변인 또한 “러시아는 항상 논리적이고 합리적인 해결책을 제안했으며, 합의문뿐만 아니라 협상 과정 전반에서 매우 생산적이었다.”고 브리핑하며 협상에서 러시아의 역할을 긍정적으로 평가했다.³⁴²⁾

338) Anna Borshchevskaya, “How Russia Views the Iran Nuclear Talks,”

339) TASS, “Russian, US top diplomats discuss Iranian issue – Russian Foreign Ministry.” April 13, 2015, <https://tass.com/world/788935> (accessed: October 14, 2022).

340) TASS, “Russia’s voluntary embargo on S-300 deliveries to Iran no longer needed – Lavrov,” April 14, 2015, <https://tass.com/world/788954> (accessed: October 14, 2022).

341) TASS, “Iran ready to broaden cooperation with Russia – Iranian official.” April 13, 2015, <https://tass.com/russia/788791> (accessed: October 14, 2022).

342) TASS, “Iran hails Russia’s role at talks with P5+1.” April 22, 2015, <https://tass.com/world/790918> (accessed: October 14, 2022).

[표 4-4] 협상 말기 단계(2013 - 2015): 합의 타결기

• 이란 핵협상 개요

2013.04 알마티 회담

2013.06. 로하니 대통령 당선

2013.10. 제네바 회담

2013.11. JPOA 타결

2014. 비엔나 회담

2015.03 로잔 회담

2015.07. JCPOA 타결

• 러시아의 역할

-2013~2015. 회담 내에서 역할 수행

-JCPOA: 포르도 시설 재설계, 이란 고농축 우라늄 회수 및 천연 우라늄 제공

• 러시아의 중개자 역할 결정 요인

1) 미국과 이란의 원색

- 미국: 아시아 중시, 중동 지역 안정, 핵무기 불능화

- 이란: 2013년 로하니 당선, 제재 해제 요구, 우라늄 농축 권리 요구

2) 러시아의 국가전략 및 러미관계

- 국제질서: 미중 양극체제

- 국가전략: 푸틴 재집권, 강대국 지위 회복, 다극질서

- 러미관계:

2013.09. 러미 정상회담 취소 등 관계 악화

2014.03. 러시아 크림반도 병합으로 서방 제재, 관계 악화

3) 러시아의 대중동정책 및 지역 질서

2013.02. 러시아-GCC 전략 대화, 아랍 포럼

2013.11. 카타르, 이집트와 관계 개선

2014.06. 사우디 방문

4) 러시아와 이란 관계

2013.09. SCO 정상회담

2013.12. 외무장관 회담

2014.01. 석유 수출 협정 논의

2014.11. 러시아 대표단 이란 방문

2015.04. S-300 재인도 서명

제 5 절. 러시아의 중개자 역할 분석

1. 시기별 러시아의 중개자 역할

4장의 앞 절에서 이란 핵협상을 시기별로 나누어 러시아의 역할과, 그러한 역할을 결정했던 요인이 무엇이였을지에 대해 살펴보았다. 이를 통해 기존 연구에서 이란 핵협상 속 러시아의 중개자 역할이 그다지 주목받지 못했던 것과 달리, 러시아 또한 중개자로서 이란 핵협상 타결에 상당히 기여했으며, 러시아의 중개자 역할에 영향을 끼친 주요 요인이 국제정세 및 러-미관계, 지역 정세, 이란과의 관계 등이었음을 알 수 있었다. 이번 절에서는 이를 총체적으로 정리해본다.

1) 협상 초기

이 시기 러시아는 공식적인 중개자는 아니었으며, 유럽이 주요 중개자 역할을 하는 가운데, 러시아가 동참하는 정도의 역할을 수행했다. 러시아는 이란과 무기, 원자력 에너지 등 이해관계로 인해 이란에 영향력을 지니고 있었다. 또한 UN 안보리 상임이사국으로서 이란 문제를 안보리에 회부하는 데 거부권을 행사하고 있었기에 서방 입장에서도, 이란 입장에서도 러시아의 입장이 중요했다. 러시아는 초반에는 이란 핵협상에 적극적으로 나서지 않은 채, UN 안보리에 이란 문제를 회부하는 데에는 부정적인 입장이었다.

그러나 이란에 대한 미국의 무력 사용 가능성이 언급되고 제재 가능성이 높아지자, 이란과 여러 이해관계를 가지고 있던 러시아는 보다 적극적으로 개입하게 되었다. 러시아는 이란과 에너지, 무기 수출, 부셰르 원자력 발전소 등과 관련해 이해관계를 맺고 있었다. 따라서 국제사회에서 이란의 핵 프로그램을 문제 삼고, 이란과의 교류에 제재를 가하는 조치가 러시아의 이해관계에 손실을 주는 것으로 보았다. 그렇지만 이란의

핵 비확산 또한 중요한 문제였기에, 러시아는 중개자로 이란 핵협상에 개입해, 이란 비핵화를 추진하면서도 그 과정에서 러시아의 이익을 챙기 고자 하였다.

이에 2005년 10월 러시아는 무력 사용에 반대하면서도 이란과 IAEA 협력 필요성을 강조하고, 러시아에 있는 우라늄 농축 시설의 소유권을 공유하자고 이란에 제안하며 이란 핵 문제의 중개자로 등장했다. 그러나 이 제안은 크게 효력을 발휘하지 못했는데, 이는 러시아가 이란과 이해 관계가 없는 것은 아니었으나 이란이 제의를 모두 수용하거나 신뢰할 정도로 러시아와 이란이 밀접한 관계를 맺고 있는 것은 아니었으며, 이란 이 자국의 농축 권리를 중시하던 요인이 작용한 것으로 보인다.

이 시기에는 이란 핵 문제의 주요 당사자인 이란과 미국이 강경한 입장을 표명하며 회담을 거절하고 있었기에, 중개자로서 러시아가 할 수 있는 역할은 제한되어 있었다. 특히 2005년 보수 강경파 아흐마디네자드 대통령이 당선되면서 미국과 이란의 대립은 더욱 심화되었다. 또한 중동 지역 국가들과의 약한 외교 관계는 서방과의 약한 관계에 더해 러시아가 중개자로서 할 수 있는 역할에 구조적 제약을 가져왔다. 따라서 구조적으로 중개자였던 러시아의 입지가 작았고 외교적 해법이 발휘할 수 있는 역량이 적었다.

그렇기에 러시아의 최대는 미국과 이란이 외교적으로 협상을 할 수 있게 촉진하는 것이었고, 러시아의 최소는 미국의 이란에 대한 군사적 침공 내지 무력 사용을 막는 것이었다. 그 사이에서 러시아는 미국의 이란에 대한 무력 사용에 반대 의사를 지속적으로 피력하고, UN 안보리에 이란을 회부하는 것을 거부했다. 그러면서도 외교적으로 해결할 수 있도록 이란의 우라늄 농축 권리를 인정하면서도 핵무기 확산을 우려하여 자국의 발전된 핵 능력을 활용해 자국의 시설을 이란과 공유하는 방안을 생각해내 제안하는 등 노력을 기울였다. 그러므로 이 시기의 러시아의 역할을 공식적인 중개자는 아니지만, 촉진자의 역할을 미미하게 했다고 볼 수 있다.

2) 협상 중기 1단계

이 시기 러시아는 P5+1 체제가 형성되면서 공식적으로 중개자의 임무를 맡게 되었으며, 조절자(manipulator) 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 러시아는 초반에는 외교적 협상을 시도했으나, 이란이 거절하고 강경한 태도로 나오자 이란의 핵무기는 러시아에도 위협이 되고 지역 불안정을 높인다는 점에서 제재를 통해 이란을 압박하기 시작했다. 그러나 제재에 동의하면서도 부셰르 원자력 발전소, Tor-M1 무기 인도 등 자국의 이해관계가 걸린 문제에 관해서는 독자적인 입장을 고수했으며, 푸틴 대통령이 직접 이란을 방문하고, 이란과 부셰르 원전과 관련된 협력을 진행하며 양자 관계를 강화하는 모습도 보여주었다. 그러면서도 부셰르 원전 가동을 지연하며 레버리지를 강화하는 모습을 보여주는 등, 러시아는 이란에 보상과 강압의 방식을 활용하였다.

이 시기 부시 대통령과 아흐마디네자드 이란 대통령이 여전히 강경한 입장을 고수하고 있어 협상의 여지가 많지 않았기에 협상 내에서 러시아의 역할은 제한적이었다. 그러나 2006년 러시아의 입장 변화는 이란 핵협상 과정에서 결정적인 순간 중 하나였는데, 이전까지 UN 안보리 차원의 이란 제재를 반대하던 러시아가 제재에 동의하면서 국제사회 차원의 제재가 가능해졌다. 러시아의 제재 동의로 국제사회는 이란을 압박할 수 있었으며, 이는 이란의 비용편익 분석에 영향을 끼쳐 이란이 제재 해제를 목표로 하도록 원색을 바꿔 협상 참여 유인을 증대시킴으로써 협상이 성사되도록 기여했다. 미국과 서방 국가들이 러시아의 제재 동참을 설득한 측면도 있지만, 결국 제재 동의 여부의 최종 선택권은 러시아에 있었기에 러시아의 의지가 중요했다.

그렇기에 이 시기의 협상에서 중개자로서 러시아의 협상에서 최소는 미국의 무력 사용 방지였고 최대는 협상을 통해 이란은 핵 개발을 중단하고 평화적 농축만을 수행하며 IAEA의 사찰을 받는 대신 제재 해제를 통해 이란과 제약 없이 경제 관계를 맺는 거였다. 이를 위해 러시아가 적극적으로 나서기는 구조적 제약으로 힘들었지만, 이 시기 러시아는 이

란과 양자 관계를 강화하고, 고유가를 바탕으로 자신감을 회복해 중동 지역에서 보다 강한 영향력을 행사하고자 했으며, 중동 지역 국가들과 관계를 맺으며 협상력을 점차 강화했다.

즉 러시아는 서방과 이란의 핵무기 개발 방지라는 거시적인 목표를 공유했지만, 제재나 무력 사용에는 반대하는 입장을 취했다. 협상이 정체되자 제재에 동의하며 강압적인 방식을 사용하기도 했으나, 이란을 직접 방문해 최고지도자와 논의하고, 부셰르 원전 관련 협력을 지속하는 등 보상도 활용하는 양면적인 전술을 활용했다. 러시아는 이란과 소통이 가능하고, 부셰르 원전을 비롯해 이란에 행사할 레버리지도 있으므로, 서방과 이란 사이에서 독립적인 중개자 역할을 할 수 있다고 기대되었다.

3) 협상 중기 2단계

2009년 미국에서 오바마 행정부가 출범하면서 미국의 대외정책 기조에 변화가 있었다. 오바마 대통령은 이란과 조건 없이 대화하겠다고 선언하며 P5+1 회담에 번스 국무차관에 전권을 부여하며 적극적으로 나섰다. 또한 러시아와도 리셋 외교를 통해 관계 개선을 모색했다. 당시 러시아는 2008년 메드베데프 대통령이 집권하고 있었으나, 푸틴이 총리로서 실권을 행사하고 있었다. 2008년 8월 러시아가 그루지야를 침공하면서 러미관계는 악화된 상황이었으나, 오바마의 리셋 외교에 러시아도 호응하면서 양국 관계는 개선되었다.

그러나 러시아는 미국과 관계를 개선하자, 이란과의 관계에는 상대적으로 소홀해졌다. 2009년 이란이 IAEA에 TRR용 연료를 요청하자 러시아와 미국 관리들은 협력해서 연료를 제공하는 대신 이란의 우라늄을 반출하는 교환을 제안했다. 이란이 연료 제공을 담당하기로 한 프랑스에 대한 불신으로 거절하자, 러시아가 중간 역할을 맡아 신뢰를 보증하겠다고 제안했다. 그럼에도 불구하고 이란이 거절하고 우라늄 농축을 이어가자, 러시아는 이전보다 강력한 대이란 경제 제재를 포함하는 2010년 UN 안보리 결의안에 동의했으며, 이란에 S-300 미사일 시스템 인도를 취소

했다. 이어서 2011년 리비아에 비행금지구역을 설정하는 UN 안보리 결의안에도 거부권을 행사하지 않으며 서방과 공조하고자 했다.

그러나 2011년 3월 NATO의 리비아 공습을 필두로 미국의 중동에 대한 군사적 개입과, 아랍의 봄으로 중동 국가들과 관계가 악화될 위기에 놓인 러시아는 다시 중동 및 이란에 대한 관계를 강화하고자 했다. 이에 2011년 5월 그동안 러시아가 의도적으로 지연시킨다는 의혹을 받던 부셰르 원자력 발전소의 가동을 시작했다. 또한 7월에 러시아는 단계별 상호 조치를 골자로 하는 이란 핵협상 로드맵을 제안했다. 비록 로드맵이 바로 적용되지는 못했으나, 이란과 미국이 서로의 선(先)양보만 주장하던 상황에서 이는 후에 중요한 기본 원칙으로써 작용했다. 2012년 6월 모스크바에서 회담을 진행하며 러시아는 회담 장소를 제공했고, 단계별 상호 조치에 관해서 논의를 진행했다. 회담 전후로 러시아는 이란과 여러 차례 고위급 회담을 진행하며 이란과 핵 문제에 관해 지속적으로 논의했다. 이 외에도 러시아는 미국과 EU의 이란 석유 금수 조치에 반대했으며, 이로 인해 2012년 1월 호르무즈 해협에서 위기가 고조되자 러시아는 시리아 타르투스항에 군함을 파견했다. 러시아는 시리아를 이유로 들었으나, 그 이면에는 이란을 지지하기 위한 행동이라고 분석되었다.

러시아는 이란뿐 아니라 중동 지역 국가들과도 관계를 강화하고자 했다. 미국이 아시아 회귀 정책을 펴며 중동에서 후퇴하려고 하자 러시아는 기회라고 인식하고, 이집트, 터키 등과 관계를 증대하고, 시리아 아사드 정권을 비호했다. 이처럼 2012년을 기점으로 러시아의 대중동정책이 변화하며 역내 국가들과 보다 적극적인 관계를 모색했으나, 아직 미국의 영향력이 강하고, 아랍의 봄으로 혼란스러운 상황이라 제한적이었다.

이 시기 러시아의 역할이 크게 두드러지지 않는다는³⁴³⁾ 가장 큰 요인은 미국은 오바마 대통령이 당선되며 입장 변화가 있었으나, 이란은 강경파인 아흐마디네자드 대통령이 연임에 성공하며 강경한 태도를 지속하고 있어 양보 의지가 크지 않았기 때문이다. 또한 러시아는 메드베데프 대통령이 리셋 외교를 통해 관계 개선을 모색하면서 서방의 입장에 동조

하고, 이란과의 관계를 소홀히 했다. 푸틴 3기 시기 관계 회복을 모색했으나 아직 충분히 회복되지 않았던 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 러시아는 이란 핵협상의 로드맵을 제안했으며, 이 때 단계별 상호조치는 이후 이란이 제안한 협상안의 기반이 되는 등 러시아의 역할이 전무한 것은 아니었다. 그러므로 이 때 러시아는 주로 형성자(formulator), 때로는 조절자(manipulator)의 역할까지도 수행했다고 볼 수 있다.

4) 협상 말기

이 시기 협상 가능한 범위는 상당히 컸으며, 그 과정에서 러시아는 ‘조절자(manipulator)’의 역할을 맡았다고 볼 수 있다. 러시아가 적극적인 역할을 맡을 수 있던 배경에는 미국과 이란 양국이 모두 협상할 의지가 강했기에 구조적으로 자유로웠던 배경이 있다. 미국에서 오바마 대통령이 연임에 성공하고, 이란에서 온건 개혁파인 로하니 대통령이 당선되면서 양국 정상 모두 협상 의지가 높아 협상 가능한 최대 범위가 이전보다 넓어졌다. 미국의 오바마 행정부는 아시아로의 귀환을 목표로, 중동에서 동아시아로 초점을 옮기고자 했고, 이를 위해 중동 지역 안정을 위해 이란 문제를 해결할 필요가 큰 상황이었다. 이란은 서방의 대이란 제재로 경제 상황이 상당히 악화되는 등 제재를 해제해야 할 유인이 커진 상황이었다. 이러한 양국의 이해가 맞아떨어지자, 이란 핵협상은 2013년 JPOA 타결을 비롯해 여러 차례 협상이 진행되며 내용이 구체화 되었다.

그러나 양국이 강한 협상 의지를 보이며 구조적 요인이 갖추어졌더라도, 다양한 의제와 관련해 입장이 여전히 갈렸고, 양측은 쉽게 양보하길 꺼렸다. 특히 이란 핵협상에서 핵심 쟁점은 이란의 농축 중단 기한, 우라늄 농축 허용 정도, 원심분리기 수, 이란의 고농축 우라늄 반출량과 방법, 민간용 연료 공급, 포르도 농축 시설 및 아라크 중수로 재설계, 제재 해제 순서와 범위, IAEA의 이란 핵 시설 감시 등이 있었다. 이에 러시아는 이란과의 신뢰 관계를 활용해, 핵심 쟁점 중 포르도 시설을 의료 및 산업용 동위원소 생산 시설로 재설계하는 작업과, 이란에 핵연료로

천연 가스를 공급하고 이란의 저농축 우라늄 및 사용된 핵연료를 회수하는 역할을 맡으며 문제 해결에 기여했다.

러시아는 당시 푸틴 3기 행정부가 출범하면서 강대국 러시아를 재건하려는 목표 하에 미국과 대립하는 양상을 보였다. 러시아는 미국을 견제하기 위해 중동에서 영향력을 확장하고자 했으며, 사우디아라비아, 이집트, 카타르 등 모든 지역 국가들과 대화를 시도하며 관계를 강화했다. 특히 2014년 3월 러시아가 크림반도를 병합하면서 러시아와 서방 국가들의 대립은 극에 달하자, 중동을 비롯한 아시아 국가들과의 협력을 통해 고립을 타개하고자 했다. 한편 러시아와 미국은 관계가 악화된 상황 속에서도, 중동의 ISIL의 테러 활동과 이란의 핵 비확산 등의 전지구적 이슈를 위해서 미국과 협력할 필요성을 느끼고 있었다. 이로 인해 핵협상에서의 협력은 지속되었으며, 2015년 JCPOA가 타결되자 오바마 대통령은 직접적으로 이란 핵협상에서 러시아의 역할에 고마움을 표시했다.

5) 러시아의 중개자 역할 정리 표

이처럼 러시아의 시기별 중개자 역할과, 역할에 영향을 끼친 요인인 미국과 이란의 원샷, 러시아의 국가전략 및 러미관계, 러시아의 대중동정책, 그리고 러시아와 이란의 관계를 다음과 같이 표로 정리할 수 있다.

[표 4-5] 이란 핵협상 정리 표

	협상 초기	협상 중기 1단계	협상 중기 2단계	협상 말기
개요	2002.8. NCRI의 이란 핵 개발 폭로로 이란 핵 위기 시작 2003.10. E3과 테헤란 합의 2004.11. E3과 파	2006.6. P5+1 체제 형성, 비엔나 회담 2006.7. UNSC 결의안 1696호 2006.12. UNSC 결의안 1737호	2009.1. 오바마 당선 2009.6. 이란 TRR용 연료 요청 2009.10. 미국 이란 교환 원칙 합	2012.04~2013.04 이스탄불, 바그다드, 모스크바, 알마티 회담 2013.6. 로하니 대통령 당선 2013.10. 제네바

	<p>리 합의 2005.1~7. 이란의 제안 2005.8. 아흐마디네자드 당선, 농축 재개</p>	<p>2007.3. UNSC 결의안 1747호 2007.4~10. 회담 진행, 실패 2008.3. UNSC 결의안 1803호 2008.6 테헤란 회담, '동결 대 동결' 제안</p>	<p>의, 그러나 파기 2010.5. 브라질, 터키의 중재, '테헤란 선언', P5+1 거부 2010.6. UNSC 결의안 1929호 2011.7. 러시아 로드맵 제안 2012. 미국과 EU 이란 석유 금수</p>	<p>회담 2013.11. JPOA 타결 2014. 비엔나 회담 2015.3. 로잔 회담 2015.7. JCPOA 타결 2016. UNSC 이란 제재 해제</p>
러시아의 역할	<p>2005.10. UNSC 회부 반대, 우라늄 농축 시설 소유권 공유 제안, 중개자로 등장 2006.3. 논의 후 이란의 거절</p>	<p>2006.6. P5+1 공식 중개자로 등장 2006.7. UNSC 규탄 결의안 동의 2006.12~2008.3 UNSC 이란 제재 동의</p>	<p>2009.10. TRR 연료 교환에서 우라늄 회수 및 연료 제공 제안 2011.7. 로드맵 제안(단계별 상호주의) 2012.1. 이란 석유금수조치 반대 2012.6. 회담 장소 제공</p>	<p>2013~2015. 회담 내에서 역할 수행, P5+1로서 약속 이행 보증 - JCPOA에서 포르도 시설 재설계, 이란의 고농축 우라늄 회수 및 천연 우라늄 제공 역할 담당</p>
미국과의 이란의 원형	<p>미국: 부시 대통령, 약의 축 지정, 무력 사용 및 정권 교체 고려 이란: 2003, 하타미 대통령 그랜드 바겐 제안, 유럽과 핵협상 2005. 대미강경파</p>	<p>미국: 부시 대통령 연임, 강경한 태도 2006. P5+1 참여 2008. 고위급 번즈 파견 이란: 아흐마디네자드 강경 노선, 농축 권리 요</p>	<p>미국: 2009. 오바마 당선, 유연한 태도, 대화 시도 2011-2-12. 국방수권법, 이란 석유 금수 조치 이란: 2009. 아흐마디네자드 연임, 제재로 상황 악</p>	<p>미국: 2012년 아시아 회귀 정책, 중동 지역 안정, 이란의 핵 개발 중단 이란: 2013. 중도개혁파 로하니 당선, 대화에 적극적으로 참여,</p>

	아흐마디네자드 당선, 우라늄 농축 재개	구 및 제재 해제 요구	화, 석유금수조치 반대, 호르무즈 해협 봉쇄 위협	제재 해제 및 우라늄 농축 권리 요구
러시아의 국가전략 및 러미관계	<p>국제질서: 미국 단극체제, 테러와의 전쟁</p> <p>국가전략: 전방위적 실용주의, 러미관계 개선</p> <p>러미 관계: 2001. 9.11 테러 이후 반테러 협력</p> <p>2003~2005. 유라시아 색깔혁명 및 2004. NATO 확대에 불신</p>	<p>국제질서: 미국 단극체제 약화, 고유가로 러시아 성장, 미국발 금융위기</p> <p>국가전략: 다극질서, 강대국 정체성 추구, 공세적 수비로 전환</p> <p>러미 관계: 2007. 뮌헨 안보 연설, 미국 비난</p> <p>2008.03. 메드베데프 당선</p> <p>2008.08. 조지아 침공, 관계 냉각</p>	<p>국제질서: 중국 G2로 부상, 미국의 아시아 중시</p> <p>국가전략: 서방과 관계 개선, 리셋 외교</p> <p>러미 관계: 2009. 리셋 외교</p> <p>2010.04. New START 체결</p> <p>2011.03. NATO 리비아 공습</p> <p>2012.05. 푸틴 재집권</p>	<p>국제질서: 미중 양극체제</p> <p>국가전략: 푸틴 재집권, 강대국 지위 회복, 다극질서</p> <p>러미 관계: 2013.09. 러-미 정상회담 취소 등 관계 악화</p> <p>2014.03. 러시아 크림반도 병합으로 서방 제재, 관계 악화</p>
러시아 대중동 정책	<p>중동 중요도 낮음</p> <p>2003. 중동과 협력 선언</p> <p>2005. 푸틴 중동 순방: 이집트, 이스라엘, 팔레스타인</p>	<p>2007.02. 푸틴 중동 2차 순방: 사우디, 요르단, 카타르, UAE</p>	<p>2011. 아랍의 봄, 초기에 러시아 관심도 낮음</p> <p>2011.3. 리비아 UNSC 결의안 찬성, 리비아 방기로 지역 내 신뢰 약화</p> <p>2012. 적극적 개입정책으로 변화</p>	<p>2013.02. 러시아-GCC 전략대화, 아랍 포럼</p> <p>2013.11. 카타르, 이집트와 관계 개선</p> <p>2014.06. 사우디 방문</p>

러시아 이란 관계	러미 관계에 종속 2002.07. 원자로 계약 2005.12. Tor-M1 계약	2006.06. Tor-M1 무기 인도	2010.06. S-300 인도 취소	2013.09. SCO 정상회담
		2006.09. Tu-204 항공기 논의	2011.09. 잘릴리 러시아 방문	2013.12. 외무장관 회담
		2006.12. 러시아의 제재 동의로 이란 배신감	2012.1. 이란 석유금수조치 반대, 호르무즈 해협 인근 군함 파견	2014.01. 석유협정 논의
		2007.04. 부셰르 원전 회담	2012.3. 나리슈킨-라리자니 회담	2014.11. 러시아 대표단 이란 방문
		2007.10. 푸틴 이란 방문	2012.06. 라브로프 이란 방문, 모스크바 회담	2015.04. S-300 재인도 서명
		2007.12. 농축 우라늄 전달 제안		

2. 편향적인 중개자로서 러시아

본 논문에서는 이란 핵협상에서 러시아의 역할을 시기별로 살펴봄으로써, 러시아가 이란 핵협상 과정에서 중개자로서 주목받지 못하거나 오히려 방해자였다는 기존 인식 및 연구와 달리, 러시아가 적극적인 중개자로서 협상 전 과정에서 개입했으며, 그 과정에서 시기별 역할 차이는 있었을지언정 중개자로서 중요한 역할을 수행했다고 주장한다. 그리고 그 배경으로 러시아의 국가전략 및 러미 관계, 대중동정책 및 지역 국가들과의 관계, 이란과의 관계 요인을 위주로 살펴보았다.

물론 러시아가 항상 핵 협상에 기여하고 협조한 것은 아니었다. 러시아는 UN 안보리의 제재에 반대하거나, 제재 과정에서도 부셰르 원자력 발전소나 S-300을 비롯한 무기 거래를 지속하는 등 이란에 편향적인 행동을 보였고, 이는 서방 국가들 입장에서는 이란 핵 문제 해결을 지연시키는 행위로 인식되었다. P5+1의 공동된 강경한 입장과 제재의 효과를 저해했다는 점에서 이는 일견 타당한 지적이다.

그럼에도 불구하고, 본 논문에서는 러시아가 그러한 편향적인 중개자였기 때문에 오히려 협상에 기여할 수 있는 부분도 있었다고 주장한다. 협상 과정에서 이란은 협상 상대인 미국에 비해 상대적으로 약소한 행위자였다. 미국은 당시 세계 최강대국으로 단극체제를 지휘하고 있었으며, 압도적인 경제력과 군사력을 바탕으로 아프가니스탄과 이라크를 군사적으로 침공하며 무력을 과시했다. 반면 이란은 이슬람 혁명 이후 지속된 미국으로부터의 제재로 인해 경제적으로 침체되어 있었고, 국제 사회로부터 고립되어 있었다. 미국은 이란을 악의 축으로 지정했으며, 또 다른 악의 축인 이라크를 침공함으로써 이란에 위협으로 다가왔다.

이처럼 비대칭적인 힘의 균형을 가지고 있는 상황에서, 이란 핵 위기가 발발하며 협상을 할 필요성이 생겼다. 그러나 이란 입장에서 강대 행위자인 미국과 양자 협상을 하기에는 양국 간 불신도 높은데다, 불리하다고 인식했다. 이란과 비교적 덜 대립적인 관계이던 유럽 국가들이 초반에 나섰지만, 이들은 미국과 NATO로 군사동맹 관계를 맺고 있었을 뿐 아니라 경제, 역사, 문화적으로도 미국과 훨씬 긴밀한 관계를 맺고 있었으며, UN 안보리의 제재에도 찬성하고 있었기에 신뢰하기 어려웠다.

그렇기에 이란 입장에서 러시아의 존재가 매우 중요했다. 러시아는 UN 안보리 상임이사국으로서 대이란 제재에 거부권을 행사할 수 있었으며, 비록 소련이 붕괴된 후 약화되긴 했으나 미국을 견제할 수 있는 국가였다. 독일, 프랑스를 비롯한 유럽 국가들이 이란과 핵 협력을 거부할 때, 러시아는 부셰르 원자력 발전소 계약을 체결하며 이란과 핵 협력을 진행하기도 했다. 러시아 또한 이란이 완전히 신뢰할 수 있는 국가는 아니었어도 주요 강대국 중 가장 우호적인 국가였기에, 이란에 있어서 러시아는 전략적으로 필요하며 일정 정도 신뢰할 수 있는 존재였다.

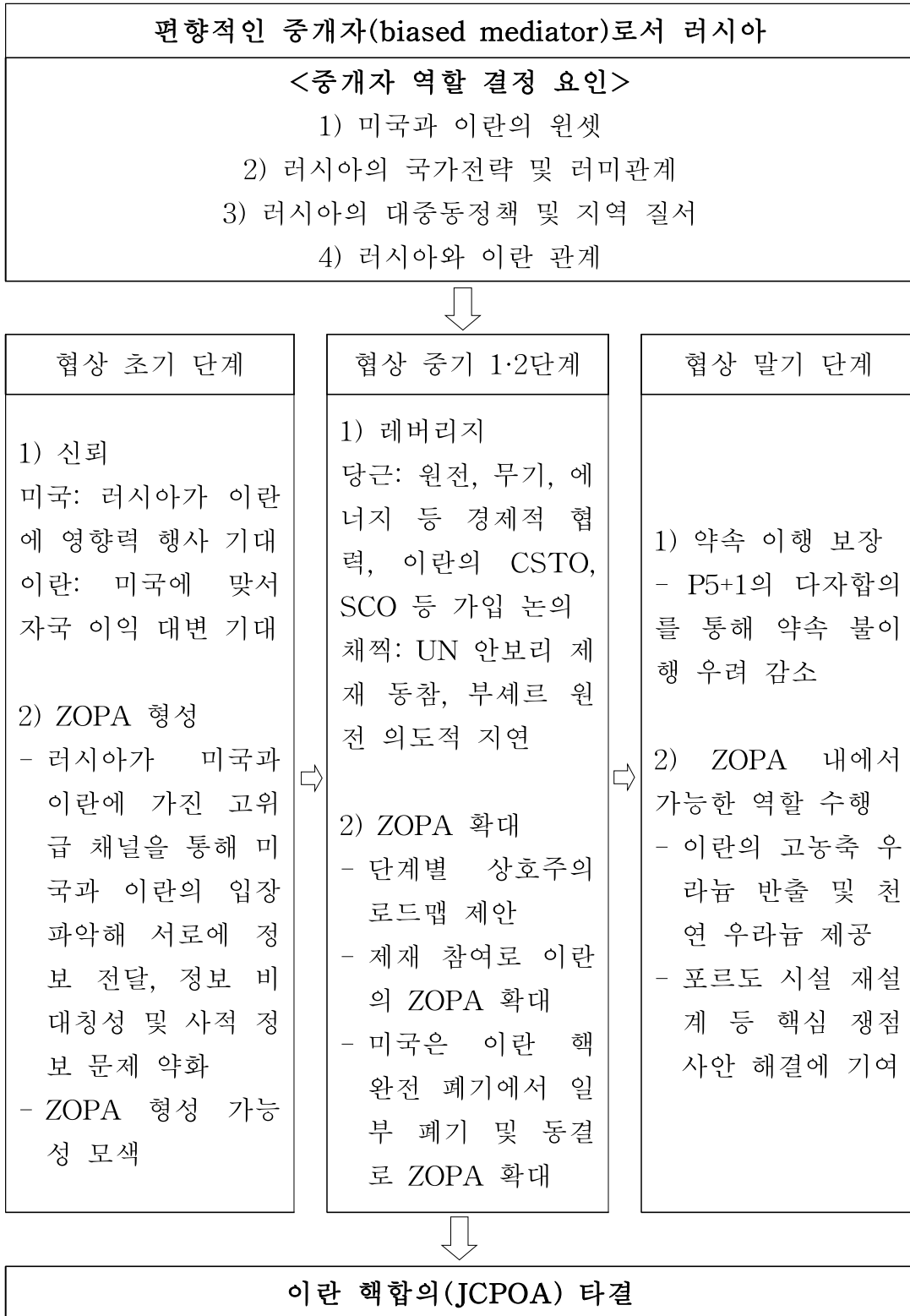
또한 그렇기에 러시아는 이란에 레버리지를 행사할 수 있었다. 이슬람 혁명 이후 거의 모든 관계를 단절한 미국 및 서방 국가들과 달리, 러시아는 이란과 원자력을 비롯해 여러 분야에서 협력을 진행하고 있었고, 러시아와의 협력마저 단절되면 이란의 고립은 훨씬 심화되기에, 이란은 러시아에 더 의지하게 되었다. 서방 국가들 입장에서는 러시아가 이란과

원자력, 무기 협력 등을 지속하는 것이 이란 핵 문제를 지연시킨다고 보고 강력한 제재를 주장했지만, 오히려 러시아는 이러한 협력을 통해 이란에 행사할 수 있는 레버리지를 얻었고, 협상 과정에서 이를 긍정적으로 활용할 수 있던 측면이 있었다.

이에 더하여, 러시아가 항상 제재를 반대하고 준수하지 않았던 것은 아니다. 이란이 협상을 계속 거부하고 우라늄 농축을 지속하거나, 미신고된 핵시설이 나오는 등 의혹이 증폭될 때는 러시아 또한 UN 안보리 제재에 찬성함으로써 이란을 압박했다. 그러나 압박하면서도 언제나 대화가 가능하다는 협상의 여지를 열어놓아 협상이 재개되는데 기여했다. 또한 양국 간 정상회담을 비롯하여, 외무장·차관 등 고위급 회담을 수차례 주최하며 이란과 핵 문제에 관해 의견을 교환하고 논의를 진행했다.

따라서 러시아는 비록 이란에 편향적이었으며, 그로 인해 다른 P5+1 국가 입장에서는 회담에 부정적인 것처럼 보이는 행동을 하기도 했으나, 오히려 편향적인 중개자였기에 더 기여할 수 있는 측면이 존재했으며, 회담 전반에 걸쳐 소통을 촉진하고, 핵심 쟁점 사안을 해결하고, 합의안의 기본 원칙을 제시하는 등 중개자로서 중요한 역할을 맡았다고 볼 수 있다. 이러한 이란 핵협상에서 편향적인 중개자로서 러시아의 역할을 [표 4-6]과 같이 정리할 수 있다.

[표 4-6] 이란 핵협상에서 편향적인 중개자로서 러시아의 역할



제 5 장. 결론

제 1 절. 논문의 핵심 내용 정리

이상으로 이란 핵협상에서 시기별 러시아의 중개자 역할에 대해 살펴 보았다. 이를 통해 본 논문은 기존 연구에서 미처 주목하고 있지 않은 러시아의 역할을 재조명한다. 본 논문의 전체 구조를 정리하면 다음과 같다.

1장에서는 연구 배경과 연구 질문을 제시하고, 그리고 연구 질문과 관련된 선행 연구를 검토한다. 2015년 JCPOA 타결 직후, 냉각된 러시아와 미국의 관계에도 불구하고 오바마 대통령이 푸틴 대통령이 전화를 걸어 이란 핵협상에서 러시아의 역할에 대해 감사를 표했다. 러시아는 일반적으로 협상을 지연시키는 방해자이자 편향적인 행위자로 인식되고 있었기에, 과연 러시아의 역할이 무엇이였을까에 대한 궁금증에서 본 논문이 시작되었다. 이에 대해 선행 연구를 검토한 결과, 다수의 연구는 이란 핵협상 과정에서 미국과 이란 요인을 중시하며 러시아의 역할에 주목하는 연구는 거의 없었으나, Özdamar(2019)를 비롯한 소수의 연구에서는 러시아의 입장이 중요했다고 주장한다. 또한 중개자는 공평해야 한다는 다수의 기존 인식과 달리, 편향적인 중개자일지라도 효과적으로 기여할 수 있다는 선행 연구가 존재한다.

이에 착안해 본 논문은 3단계의 연구 질문을 던진다. 첫 번째로, 이란 핵협상에서 러시아가 역할을 했는지, 했다면 어떠한 역할을 했는가이다. 두 번째로, 러시아의 역할이 이란 핵협상 과정에서 일관적이었는지, 어떤 요인이 러시아의 역할에 영향을 미쳤는지이다. 세 번째로, 그러한 러시아의 역할이 성공적이었는지, 협상에 기여하였다면 어떻게 기여하였는지에 대해 질문을 던진다. 그리고 이러한 질문에 답하기 위해 각 국의 기사, 회고록, 보고서, 논문을 비롯한 1차 및 2차 자료를 통해 시기별로 러시아의 역할을 살펴보는 단일사례연구를 진행한다.

2장에서는 논문에서 사용하는 주요 개념을 정의하고, 연구와 관련된 이론적 배경을 검토하고 이를 본 논문에 맞추어 재구성한다. 협상이론에 대한 이론적 검토를 통해 제3자개입과 그 중 하나의 유형인 중개의 의미를 살펴보고, 중개자의 역할 종류와 중개자 역할에 영향을 미치는 요인으로 협상 당사자의 원색, 중개자의 의지 및 능력에 대해 살펴본다. 그 후 이를 미국과 이란의 원색, 러시아의 국가전략 및 러미관계, 대중동정책 및 지역 국가들과의 관계, 러시아 이란의 관계로 나누어 재구성한다.

3장에서는 러시아의 역할을 연구하기에 앞서, 이란 핵협상의 개요와 이란 핵개발의 역사, 그리고 이란의 주요 핵시설에 대해 정리한다. 이란은 1957년부터 미국과 핵 협력을 시작했다. 1967년 미국은 이란에 테헤란 원자료를 제공했으며, 이란은 독일과 부세르 발전소와 관해 협력을 진행하고 있었다. 그러나 1979년 이란 이슬람 혁명으로 미국 및 서방 세계와 단교하고 8년간의 이란-이라크 전쟁을 거치며, 이란은 독자적인 핵개발을 추진했다. 2002년 이란 반정부단체가 이를 폭로하며 이란 핵 위기가 발발했고, 13년간의 협상을 거쳐 2015년 포괄적공동행동계획(JCPOA)가 타결되었다. 그러나 2018년 트럼프 미국 대통령이 일방적으로 탈퇴해버리자 이란은 우라늄 농축을 재개했고, 2023년 현재 협상이 진행 중이다. 이란의 주요 핵 시설로는 나탄즈와 포르도 우라늄 농축 시설, 아라크 중수로, 파르친 군사기지, 테헤란 연구용 원자로, 부세르 원자력 발전소 등이 있다.

그 다음으로 러시아 외의 협상 당사자 및 중개자들의 입장에 대해 알아본다. 이란은 자국의 핵 프로그램에 대해 평화적인 목적일 뿐, 군사적 목적은 없으며, 주권국가로서 우라늄 농축 권리를 갖는다고 지속적으로 주장해왔다. 그럼에도 불구하고 이란은 IAEA의 사찰을 거부하고, 비밀리에 농축을 진행했다. 이에 국제사회는 이란의 핵 프로그램이 핵무기 개발을 목표로 하는 군사적 용도일 것이라고 의심했으며, 이란에 핵 프로그램 중단을 요구했다. 미국, 영국, 프랑스, 독일, 중국, 러시아는 다자 협의체인 P5+1을 형성해, 이란과 협상을 시도했으나 합의하지 못하고 4차례에 걸쳐 UN 안보리에서 제재를 가했다. 석유 금수 조치를 비롯한

국제사회의 제재는 이란 경제 상황을 악화시켰고, 결국 2013년 로하니 대통령이 당선된 후 이란은 2015년 JCPOA를 타결하며 우라늄 농축을 제한하는 데 합의했다. 이에 대해 이스라엘, 사우디아라비아를 비롯한 중동 국가들은 이란 핵협상이 일몰조항 등으로 인해 이란에 핵 개발의 길을 열어두었다며 비난하기도 했다.

러시아는 협상 과정에서 이란 핵 프로그램의 군사적 차원 방지를 위해 제재에 동참하면서도 이란과 핵 협력을 지속하는 등 모호한 혹은 편향적인 태도를 보였다. 이러한 러시아의 입장을 이해하기 위해서 전반적인 러시아의 국가전략과 러미관계, 러시아의 대중동정책과 지역 국가들과의 관계, 그리고 러시아와 이란과의 관계를 알아본다. 2000년대 초반 러시아는 테러와의 전쟁을 지지하며 미국과 관계 개선을 시도했으나, 연이은 색깔혁명, NATO의 동진 등으로 인해 불신이 깊어졌다. 2009년 오바마와 메드베데프 대통령 시기 리셋 외교를 통해 관계 개선을 모색했으나, 2012년 푸틴 대통령이 재집권하고 강대국주의를 표방하면서 다시 관계가 악화되었고, 2014년 크림반도 합병으로 인해 러시아와 서방의 관계는 냉각되었다. 이에 러시아는 그 대안으로 중동 지역과 관계를 강화했으며, 무엇보다 이란과의 관계를 강화하며 이를 레버리지 삼아 이란 핵협상에 활용했다.

4장에서는 시기별로 이란 핵협상 진행 과정과, 그 속에서 러시아의 역할이 무엇이었으며 그러한 역할에 영향을 끼친 요인은 무엇이었는지에 대해 탐구한다. 본 논문에서는 협상 시기를 크게 협상 초기, 중기, 말기로 구분하며 이 중 중기를 2단계로 나뉘, 총 4단계로 구성된다. 시기 구분 기준은 이란 핵 위기가 발발한 2002년에서부터, P5+1이 형성된 2006년, 오바마 대통령이 당선된 2009년, 로하니 대통령이 당선된 2013년을 기점으로 구분하며 JCPOA가 타결된 2015년까지를 연구 기간으로 한다.

협상 초기 러시아는 UN 안보리의 이란 제재 결의안에 반대하며, 대화를 통해 문제를 해결할 것을 주장했다. 무엇보다 이란에 대한 무력 사용 가능성을 차단하는 데 주력했다. 당시 미국은 아프가니스탄, 이라크를 연달아 침공했으며, 이란 또한 악의 축으로 지정하며 무력 개입 옵션도

배제하지 않았었다. 그러나 러시아는 이에 반대하며 유럽과 같이 외교적 해법을 중시했고, 우라늄 농축 시설 권한 공유를 제안하는 등의 역할을 했다.

그러나 이란이 제안을 거부하고 우라늄 농축을 계속하며, 이란의 핵 프로그램이 군사적 용도일 수 있다는 증거들이 나오자, 협상 중기에 러시아는 UN 안보리의 이란 제재 결의안에 동의하며 강압적인 방식도 활용했다. 그러면서도 러시아 대통령이 이란에 직접 방문해 회담을 나누고, 부셰르 원자력 발전소 등의 분야에서는 양자 협력을 지속, 강화하면서 보상 및 유인 방식도 활용했다. 이처럼 러시아는 협상이 정체되는 시기에 보상과 강압, 지지와 설득이라는 다양한 방식을 통해 이란 핵협상이 지속되도록 기여했다.

협상 말기에는 이란 핵협상의 핵심 쟁점이었던 사안에서 러시아가 중개자 역할을 담당했다. 대표적으로 러시아는 이란의 농축 우라늄 회수와, 포르도 시설의 재설계에서 핵심 역할을 맡았다. 이는 마지막까지 JCPOA 타결에 난항을 주었던 의제들로, 러시아의 중개 역할을 통해 풀 수 있었다.

그리고 이러한 이란 핵협상에서 러시아의 중개자 역할에 대한 사례 연구를 통해, 비대칭 협상에서 편향적인 중개자의 영향을 정리할 수 있다. 협상 초기 단계에 편향적인 중개자는 협상 당사자들 간 불신을 약화하는 데 기여함으로써 협상의 진행을 돕는다. 협상 중기 단계에 양측의 입장 차이가 심해 협상이 정체될 경우, 편향적인 중개자는 약소 행위자에 가지고 있는 레버리지를 활용해 약소 행위자에 보상과 강압을 활용해 협상을 촉진한다. 협상 말기 단계에서는 합의에 대한 약속이행을 보증하고, 핵심 쟁점 등에서 일정 부분 역할을 맡으며 협상 타결로 이끈다.

마지막으로 5장에서는 논문의 전체 구조 및 핵심 내용을 정리한다. 그 다음으로 논문의 의의와 한계에 관해 서술하며 글을 끝맺는다. 본 논문의 의의와 한계는 다음과 같다.

제 2 절. 논문의 의의 및 한계

본 논문은 이론, 국제정치, 정책의 세 가지 측면에서 기여하고자 했으며, 다음과 같은 함의를 지닌다. 우선 이론적으로, 국제협상에서의 제3자 개입 중 중개와 관련된 이론을 더 풍부하게 하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 전통적으로, 효과적인 중개를 위해 중개자는 공정하고 비편향적이어야 한다는 인식이 강했다. 그러나 점차 중개자가 반드시 비편향적일 필요가 없다는 연구가 나오고, 나아가 편향적인 중개자가 더 효과적으로 중개할 수도 있다는 연구들이 나오며 중개자의 편향성에 관한 논쟁이 지속되었다. 본 논문에서는 비대칭적인 협상 구도 속에서, 약소 행위자에 편향적인 중개자 또한 협상에 기여할 수 있음을 보여, 편향적인 중개자의 효과성에 관한 기존 논의를 보충한다. 또한, 이란 핵협상에서 러시아의 시기별 중개자 역할 분석을 통해 중개자의 역할에 영향을 미치는 요인에 대한 연구의 다양화에 기여한다.

국제정치적으로, 본 논문은 국제정치 속에서 러시아가 할 수 있는 건설적인 역할에 주목하고자 했다. 1991년 소련을 계승한 러시아는, ‘루소포비아(Russophobia)’라는 단어가 있을 정도로 국제정치에서 위협적인 세력이자, 비자유주의적 권위주의 국가로 국제사회에서 부정적 이미지로 자리매김해왔다. 이란 핵협상 과정에서도 러시아는 ‘악의 축’인 이란에 편향적이며, 국제사회의 이익이 아닌 자국만의 이익을 추구하는 국가로, 핵협상을 지연시키는 방해자(spoiler)라는 이미지가 있었다.

이러한 이미지 내지 평가는 러시아가 초래한 측면도 있으며, 러시아가 이런 비난에서 완전히 자유롭지는 않다. 그럼에도 불구하고, 여전히 러시아는 강대국이자 UN 안보리 상임이사국으로서 행사할 수 있는 국제적 영향력이 있다. 모든 국가가 그렇듯 러시아 또한 자국의 이익을 추구할 뿐이며, 오히려 러시아의 국익이 국제사회의 이익과 합치할 수 있도록 조율한다면 러시아가 기여할 수 있는 부분도 있는 것이다. 이란 핵협상에서도 러시아는 UN 안보리 상임이사국의 거부권을 사용하다가도, 이란의 핵 개발 속도가 러시아의 예상보다 빠르다거나, 러시아의 중개안

을 이란이 거부하는 경우, UN 안보리의 대이란 제재에 찬성하여 이란을 압박하는 등, 이란 핵협상에 건설적인 기여를 하였다. 따라서 본 논문은 국제사회가 러시아를 악마화하고 비난하기보다는, 국제정치적으로 러시아를 활용해 긍정적으로 기여할 수 있는 방안을 찾는 것도 중요하다고 보고, 이를 이란 핵협상 사례를 통해 보여주고자 하였다.

그리고 이는 한반도에 살고 있는 우리에게도 정책적인 함의를 준다. 1993년 북한의 NPT 탈퇴와 핵무기 개발로 인해 시작된 북핵 위기는, 여러 차례 국제협상을 진행하였으나, 2023년까지도 현재 진행 중이다. 러시아는 이란 핵협상뿐만 아니라 북핵 협상인 6자회담에도 중개자로 참여한 적이 있는 한반도 문제의 이해당사자이다. 물론, 이란 핵협상은 핵무기 개발 전이었고, 북한은 핵무기를 이미 개발한 상황에서의 협상이라는 점에서 두 핵협상을 일괄적으로 비교하기는 힘들다. 그럼에도 핵협상 사례가 희귀하며, 양국 모두 미국이 ‘악의 축’으로 지목한 적대 국가였다는 점, 이란 핵 위기 발발 시기 및 P5+1 회담이 진행된 시기와 북한의 6자회담이 진행된 시기가 2000년대 초반으로 비슷하다는 점으로 인해 이란 핵협상에 대한 연구는 북핵 협상에도 함의를 지닐 것으로 보인다.

예로 과거 6자회담 수석대표를 맡았던 위성락 전 한반도평화교섭본부장에 의하면, 러시아는 6자회담 초반에 건설적인 역할을 했다.³⁴⁴⁾ 초반에 러시아는 어려운 안건과 관련하여 사전에 북측 대표를 만나 설득을 하는 등 중개자로서 기여를 하였다. 그러나 러-미관계 및 국제정세가 경직됨에 따라 점점 그런 건설적인 역할을 수행하는 빈도가 줄어들었으며, 비협조적인 태도로 전환했다. 이후 6자회담 형식의 북핵 협상은 더 이상 진행되지 않았으며, 남북, 북미 양자 회담 등 다양한 시도를 했으나, 성과는 미미했다. 핵심 당사자만 회담을 진행하는 양자회담은 참석자가 적어 더 효율적이고 빠르게 협상할 수 있다는 장점이 있지만, 문제가 발생했을 때 완충 역할을 할 장치가 부족하고, 개인 혹은 당사국 변수에 크게 의존한다는 문제점 또한 지닌다.

344) 위성락, “우크라이나 전쟁과 한반도,” 공개강연회, 서울대학교 사회과학대학 111호, 2022년 11월 11일, 본 내용은 세미나 도중 질의에 대한 답변이었다.

9.19 공동성명 등의 성과가 6자회담에서 도출되었다는 데서, 중개자가 포함된 다자회담의 중요성을 알 수 있다. 또한, 2023년 현재 러시아는 기존의 태도를 바꾸어 UN에서 북한 제재 결의안에 반대하고 있으며, 이로 인해 국제사회의 대북 추가 제재가 어려워졌다. 이처럼 러시아를 무시하고는 국제 분쟁 해결이 힘들다는 것을 알 수 있다. 향후 북핵 협상에서 러시아를 비롯한 중개자를 건설적으로 활용할 방안에 대해 연구하는 계기가 되었으면 한다.

반면 본 논문의 한계는 다음과 같다. 이론적으로, 본 논문은 이란 핵 협상에서 러시아의 중개자 역할을 대상으로 하는 단일사례연구이기에 일반화에는 적합하지 않다. 하나의 사례로서 비대칭 국제 분쟁에서 편향적인 중개자의 역할 연구의 풍부화에 기여할 수는 있지만, 그를 통한 일반화나 이론 확립에는 어려움이 있다. 이는 더 많은 후속 연구를 통해 보완되어야 할 부분이다.

현실적인 한계로는, 2023년 기준 러시아의 국제적 평판에 상당한 타격이 있다는 점이다. 푸틴 대통령 시기 러시아는 국제적 이미지를 제고하기 위해 노력했으며, 러시아의 국가전략 기조는 자국을 제외하고 주요 국제 분쟁이 해결되지 못하도록 하는 것이다. 특히 러시아는 중동 지역에서 모든 행위자와 대화하고 주요 지역 분쟁에 관여함으로써 러시아를 제외하고는 분쟁이 해결되지 않도록 하고, 국제적 중개자의 역할을 수행함으로써 자국의 국익을 증진하고, 평화적인 이미지를 구축하고자 하는 전략을 지녔다.

그러나 2022년 2월 24일 러시아는 우크라이나에 ‘특수 군사작전(специальной военной операции)’을 감행하면서, 국제적 중개자로서 이미지에 손상을 입혔으며, 공세적인 국가 정책을 보여주었다. 그러나 러시아는 여전히 국제정치 및 지역 분쟁에 상당한 영향력을 행사할 수 있는 국가이며, 실제로 국제사회의 대러시아 제재에 상당수 국가가 참여하지 않거나 제한적으로만 참여하고 있다. 따라서 러시아가 향후 어떻게 행동하고, 국제사회에 어떻게 인식될지에 관해서는 지속적인 연구가 필요해 보인다.

이러한 다양한 한계에도 불구하고, 본 논문이 국제협상에서 중개자 역할에 대한 후속연구의 마중물이 될 수 있기를 기대해 본다. 특히, 이란 핵협상과 북한 핵협상뿐 아니라, 리비아 핵협상, 인도 및 파키스탄의 핵협상 등의 핵협상과, 핵협상에 국한되지 않고 영토 협상, 평화 협상 등 다양한 협상 구도 속에서 중개자의 역할을 분석하는 비교협상론적 관점까지 후속연구가 나아갈 수 있기를 기대해본다.

현 국제정세가 소위 ‘신냉전’이라 불릴 정도로 경직되고 진영화되고 있다. 그러나 이런 때일수록 외교와 협상이 필수적이며, 그 속에서 중개자의 역할이 중요하다. 국제사회가 세계대전이라는 비극에 다시는 빠지지 않도록, 중개의 지혜가 요구된다. 한국 또한 미국과 중국 사이의 ‘중간국(中間國)’³⁴⁵⁾으로서, 실현 가능한 중개자의 역할에 대해 고민해볼 때이다.

345) 중간국(中間國)이란, 경쟁하는 강대국 내지 지정학적 세력이 맞부딪히는 지대, 즉 “지정학적 단층대” 상에 존재하는 국가들을 지칭한다. 충돌하는 강대국들 사이에 끼인 지정학적 중간국은 모순된 압력으로 인해 다양한 외교안보적 딜레마에 직면한다. 이는 신범식 서울대학교 정치외교학부 교수에 의해 창안·발전된 개념으로, 신범식, “지정학적 중간국 우크라이나의 대외전략적 딜레마,” 『국제·지역연구』 제29권 제1호 (2020), pp. 37-69.에서 처음 등장한다. 이후 중간국 개념은 유라시아와 아시아의 여러 지정학적 중간국들의 외교전략을 연구한 두 권의 저서인 신범식 엮, 『아시아의 지정학적 중간국 외교』 (경기: 진인진, 2022)와 신범식 엮, 『유라시아의 지정학적 중간국 외교』 (서울: 사회평론, 2022)를 통해 더욱 구체적으로 발전된다. 2023년 현재, 미국과 중국 사이의 경쟁이 고조되는 가운데, 한국은 지정학적 중간국으로 여러 딜레마적 상황에 직면하고 있어, 신중하면서도 기민한 외교안보전략이 요구되고 있다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강봉구. 2005. “편승과 균형: 21세기 세계 정치와 러-미관계.” 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』 경기: 한울.
- 강봉구. 2016. “러시아와 이란의 전략적 제휴?: 시리아 내전 개입의 의도를 중심으로.” 『러시아연구』 제26권 제2호.
- 고상두. 2005. “푸틴의 전방위외교정책: 제국증후군의 극복.” 『한국정치학회보』 제39권 제1호.
- 곽재훈. “이란 ‘호르무즈 봉쇄’ 공식 결정 vs 美 “핵시설 쓸어버리겠다.” 프레시안. 2012년 1월 9일.
<https://www.pressian.com/pages/articles/63175> (검색일: 2022년 11월 10일).
- 권경복·김승범. “이란 “지하 핵시설서 우라늄 농축 시작했다.” 조선일보. 2012년 1월 9일.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2012/01/09/2012010900112.html (검색일: 2022년 11월 10일).
- 김보미. “이란, 핵 프로그램 1월부터 중단…아라크 중수로는 IAEA 사찰 허용.” 경향신문. 2013년 11월 29일.
<https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/201311291802261> (검색일: 2022년 10월 24일).
- 김석환. “러시아의 중동정책.” 대외경제정책연구원. 발표자료(ppt). 2018년 3월 22일.
https://www.kiep.go.kr/boardDownload.es?bid=0034&list_no=6516&seq=1 (검색일: 2022년 10월 24일).
- 김정우. “[시사상식 ABC] ‘이란 부셰르 원전.’ VOA. 2021년 6월 28일.
https://www.voakorea.com/a/world_news-abc_iran-bushehr-power-plant/6059807.html (검색일: 2022년 6월 18일).

- 김태경. “기력 회복한 러시아, 미국 심사 거스르다.” 오마이뉴스. 2005년 2월 28일.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000239851 (검색일: 2022년 10월 18일).
- 노승재. 2005. “이란 핵문제의 최근 동향과 전망.” 한국수출입은행, 「해외경제」.
- 민병권. “‘디테일의 악마’ 고개 든 이란 핵협상, 총론 빼고 다 달랐다.” 서울경제, 2015년 4월 10일.
<https://www.sedaily.com/NewsView/1HLP233OLP> (검색일: 2022년 11월 10일).
- 박수찬. “암살·공작 요원 육성.. 이란 핵개발 저지 ‘그림자 전쟁’ 수행 [디펜스포커스].” 세계일보. 2020년 12월 13일.
<https://v.daum.net/v/20201213110206923> (검색일: 2022년 10월 24일).
- 서동주. 2014. “러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의.” 제주평화연구원. 「JPI 정책포럼」 131권 0호.
- 송병승. “슬라나 “EU-이란 핵협상 실패”.” 통일뉴스. 2006년 9월 29일.
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=68202>
 (검색일: 2022년 10월 20일).
- 신범식 엮. 2022. 『아시아의 지정학적 중간국 외교』. 경기: 진인진.
- 신범식 엮. 2022. 『유라시아의 지정학적 중간국 외교』. 서울: 사회평론.
- 신범식. 2008. “신거대게임으로 본 유라시아 지역질서의 변동과 전망.” 『슬라브학보』 제23권 제2호.
- 신범식. 2009. “21세기 러시아의 동맹·우방 정책의 변화와 전망.” 동아시아연구원. 「국가안보패널 보고서」 41호.
- 신범식. 2020. “지정학적 중간국 우크라이나의 대외전략적 딜레마.” 『국제·지역연구』 제29권 제1호.
- 신범식·박상연. 2015. “러시아와 중국의 나진항 3호부두 사용권 협상전략 비교.” 『중소연구』 제39권 제2호.

- 신범철. “한국은 중재자가 아니었다, ‘북 달래는 역할’ 계속 될 경우엔... [청년이 묻고 우아한이 답하다].” 동아일보, 2019년 3월 14일. <http://www.donga.com/news/article/all/20190314/94539322/1> (검색일: 2022년 10월 22일).
- 위성락. “우크라이나 전쟁과 한반도.” 공개강연회. 서울대학교 사회과학대학 111호. 2022년 11월 11일.
- 유달승. 2007. “이란의 핵 문제.” 『정세와 정책』 7월호.
- 이권형·박재은·박현도. 2012. “이란의 정치·권력구조와 주요 정파별 경제 정책.” 대외경제정책연구원. 「전략지역심층연구」 12-17호.
- 이기철. “이란 수일내 무기급 우라늄 농축 가능.” 서울신문. 2012년 2월 20일. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120220015016> (검색일: 2022년 10월 24일).
- 이달곤. 2005. 『협상론』. 경기: 법문사.
- 이달곤·전주상. 2002. “지방자치단체장의 갈등조정 : 서울시 『시민과 시장의 토요 데이트』 분석.” 『행정논총』 제40권 제3호.
- 이동휘. 2018. “협상론의 관점에서 본 한국의 ‘중재외교’.” JPI Research Series. 2018-37호.
- 이상수. “푸틴 중동 3개국 잇따라 방문.” 한겨레. 2007년 2월 12일. <https://www.hani.co.kr/arti/international/arabafrika/190268.html> (검색일: 2022년 11월 13일).
- 이우형·정재희·정재웅. 2014. “문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구 풍납토성 갈등사례의 하비브(Habeeb) 이론에 의한 협상력 분석.” 『한국도시설계학회』 제15권 제1호.
- 이춘근. “미국의 ‘두개의 전쟁전략’ 포기에 대한 오해.” 미래한국, 2012년 1월 20일. <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=20855> (검색일: 2022년 11월 10일).

- 인남식. 2009. “중동 지역의 세계관과 동맹.” 동아시아연구원. 「국가안보 패널」 35호.
- 인남식. 2012. “최근 이란 경제제재 강화 관련 호르무즈 해협 긴장의 함의와 쟁점.” 외교안보연구원. 「주요국제문제분석」 (2012).
- 인남식. 2015. “이란 핵협상 타결의 함의와 전망.” 외교안보연구소. 「주요국제문제분석」 15-19호.
- 임경훈. 2009. “러시아 대외정책의 변화 : 집권 2기 푸틴 정부의 대 이란 및 대 북한 외교정책 비교.” 『슬라브학보』 제24권 제3호.
- 임산호·최영림. 2014. “러시아와 중동 주요 국가와의 정치·에너지 협력관계.” 에너지경제연구원. 「세계 에너지시장 인사이트」 14-32호.
- 임영주. “천연가스 OPEC’ 떴다…수출 16개국 공식기구 출범.” 경향신문. 2008년 12월 24일.
<https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/200812241816015> (검색일: 2022년 11월 13일).
- 전봉근. 2016. “북한 핵 교리의 특징 평가와 시사점.” 외교안보연구소. 「주요국제문제분석」 2016-26호.
- 전재성. 2002. “협상이론의 관점에서 본 남·북·미 3국간관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소 분석.” 『국제·지역연구』 제11권 제2호.
- 정상률. 2014. “아랍의 봄과 시리아 내전을 둘러싼 중동국제관계 구조.” 『한국이슬람학회논총』 제24권 제2호.
- 정성택. “러시아 외무차관, “대 이란 석유 금수조치 반대.” 한국경제. 2012년 1월 13일.
<https://www.hankyung.com/international/article/201201138089i>
 (검색일: 2022년 11월 10일).
- 정의길. “미국의 전략적 ‘호르무즈 위기’에 숨막히는 아시아.” 한겨레. 2012년 1월 10일.
<https://www.hani.co.kr/arti/international/arabafrika/514199.html>
 (검색일: 2022년 11월 10일).
- 정의길. “석유로 다진 ‘미-사우디’ 동맹, 석유로 미끄러지다.” 한겨레.

- 2022년 10월 13일,
https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1062371.html (검색일: 2022년 11월 27일).
- 제성훈·강부균. 2013. “3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점.”
 대외경제정책연구원. 「전략지역심층연구」 13-09호.
- 조동준. 2004. “국제연합총회에서 미국의 영향력 분석.” 『한국정치학회』
 제38권 제2호.
- 조상진. “[뉴스 따라잡기] 이란 핵 문제.” VOA. 2017년 9월 22일.
<https://www.voakorea.com/a/4040234.html> (검색일: 2022년 10월 24일).
- 최필수·임민경·박재은. 2013. “국제사회의 대이란 경제제재 이후 중·이란
 관계 동향 및 시사점.” 대외경제정책연구원. 「전략지역심층연구」 13-17호.
- 통계청. “국내총생산.” KOSIS, 2022년 9월 29일,
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&conn_path=I2&tblId=DT_2KAA903 (검색일: 2022년 11월 22일).
- 하송연. “러시아 “부셰르 원전, 이란의 핵 비확산 위한 닷.” KBS News.
 2010년 8월 19일.
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2146383> (검색일: 2022년 10월 18일).
- 한호석. “마침내 세상에 모습을 드러낸 광명성 3호.” 통일뉴스. 2012년 4월 9일.
<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=98085>
 (검색일: 2022년 10월 20일).
- 허인·강은정. 2011. “글로벌 금융위기와 최근의 국제유가 변동 요인 비교
 및 시사점.” 대외경제정책연구원. 「오늘의 세계경제」 제11권 제29호.
- VOA. “EU 외교대표 ‘이란과 핵협상 매우 어렵다.’” VOA, 2007년 5월 7일 ,

<https://www.voakorea.com/a/a-35-2007-05-07-voa29-91272469/1307608.html> (검색일: 2022년 11월 13일).

VOA. “솔라나 '이란 핵 논의 위해 미국이 대화채널 열어야'.” VOA, 2007년 4월 28일.
<https://www.voakorea.com/a/a-35-2007-04-28-voa8-91262969/1306145.html> (검색일: 2022년 10월 20일).

영문 문헌

Adler, Michael. “Iran and IAEA.” Wilson Center.
<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/article/Iran%20and%20the%20IAEA.pdf> (accessed: November 22, 2022).

Aggestam, Karin. 2002. “Mediating Asymmetrical Conflict.” *Mediterranean Politics*. Vol. 7, No. 1.

Al Arabiya. “Iran ditching uranium for plutonium? New images suggest ‘Plan B’.” *Alarabiya News*, February 27, 2013.
<https://english.alarabiya.net/articles/2013%2F02%2F27%2F268625> (accessed: October 24, 2022).

Al Jazeera. “Iran nuclear talks: A positive first step?.”
<https://www.aljazeera.com/program/inside-story/2012/4/16/iran-nuclear-talks-a-positive-first-step> (accessed: October 24, 2022).

Al Jazeera. “Iran: The impact and limits of sanctions.” *Al Jazeera*,
<https://www.aljazeera.com/program/inside-story/2012/10/17/iran-the-impact-and-limits-of-sanctions> (accessed: October 24, 2022).

Al Jazeera. “Russia and China to back Iran resolution.” *Al Jazeera*,

- September 12, 2012.
<https://www.aljazeera.com/news/2012/9/12/russia-and-china-to-back-iran-resolution> (accessed: October 24, 2022).
- Al Jazeera. "US 'pushing for Iran regime change'." *Al Jazeera*, March 13, 2006.
<https://www.aljazeera.com/news/2006/3/13/us-pushing-for-iran-regime-change> (accessed: October 20, 2022).
- Altfeld, Michael F. and Bruce Bueno de Mesquita. 1979. "Choosing Sides in Wars." *International Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1.
- Arbatov, Alexei. "Russia and the Iranian Nuclear Crisis." Carnegie Endowment for International Peace. May 23, 2006.
<https://carnegieendowment.org/2006/05/23/russia-and-iranian-nuclear-crisis-pub-18364> (accessed: October 24, 2022).
- Arms Control Association. "Joint Plan Of Action." November 24, 2013,
https://www.armscontrol.org/files/Iran_P5_1_Nuclear_Deal_131123.pdf (accessed: October 24, 2022).
- Arms Control Association. "Section 1: Background and Status of Iran's Nuclear Program." August, 2015.
<https://www.armscontrol.org/reports/Solving-the-Iranian-Nuclear-Puzzle-The-Joint-Comprehensive-Plan-of-Action/2015/08> (accessed: October 17, 2022).
- BBC. "France warning of war with Iran." *BBC News*, September 17, 2007. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/6997935.stm> (accessed: October 17, 2022).
- BBC. "Iran's key nuclear sites." July 14, 2015.
<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11927720> (accessed: October 17, 2022).
- BBC. "Russia and Egypt in 'historic' talks." *BBC News*, November

- 14, 2013.
<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-24936509>
 (accessed: October 24, 2022).
- BBC. "UN issues Iran nuclear deadline." *BBC News*, July 31, 2006.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/5232288.stm> (accessed: October 20, 2022).
- BBC. "UN passes Iran nuclear sanctions." *BBC News*, December 23, 2006.
http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6205295.stm
 (accessed: October 20, 2022).
- Bennhold, Katrin. "Russia backs initiative from Europe on Iran." *New York Times*, January 22, 2005.
<https://www.nytimes.com/2005/01/22/news/russia-backs-initiative-from-europe-on-iran-2005012293009222611.html> (accessed: October 20, 2022).
- Bercovitch, Jacob and Allison Houston. 2000. "Why Do They Do It like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behavior in International Conflicts." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 2.
- Bercovitch, Jacob. 1986. "International Mediation: A study of Incidence, Strategies and Conditions of Successful - Outcomes." *Cooperation and conflict*, Vol. 11.
- Beunderman, Mark. "Blair leads EU in 'revulsion' at Iran's Israel comments." *EU Observer*. <https://euobserver.com/foreign/20214>
 (accessed: October 20, 2022).
- Bonab, Rahman G. 2009. "Turkey's Emerging Role as a Mediator on Iran's Nuclear Activities." *Insight Turkey*, Vol. 11, No. 3.
- Borger, Julian. "Iran nuclear talks: settling for confusion in Baghdad, hoping for clarity in Moscow." *The Guardian*, May 29, 2012.
<http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security->

- blog/2012/may/29/iran-nuclear-talks-baghdad-moscow (accessed: November 22, 2022).
- Borisov, Sergey. "Russia and Israel to join forces in anti-terrorist cooperation." *Pravda*, September 7, 2004. <https://english.pravda.ru/world/6866-israel/> (accessed: October 20, 2022).
- Borshchevskaya, Anna. "How Russia Views the Iran Nuclear Talks." *Breaking Energy*. March 18, 2015. <https://breakingenergy.com/2015/03/18/how-russia-views-the-iran-nuclear-talks/> (accessed: October 24, 2022).
- Bourtman, Ilya. "Putin and Russia's Middle Eastern Policy." FDD. May 31, 2006. <https://www.fdd.org/analysis/2006/05/31/putin-and-russias-middle-eastern-policy/> (accessed: October 20, 2022).
- Bove, Vincenzo et al. 2016. "Oil above Water": Economic Interdependence and Third-party Intervention." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 60, No. 7.
- Burns, William J. 2019. *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*. New York: Random House,
- Bush, George W. 2010. *Decision Points*. New York: Random House,
- Byrne, Malcolm. "The Secret CIA History of the Iran Coup, 1953." The National Security Archive, November 29, 2000. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB28/> (accessed: October 17, 2022).
- Carnevale, Peter J. and Dean G. Pruitt. 1992. "Negotiation and Mediation." *Annual review of psychology*, Vol. 43.
- Charbonneau, Louis. "Six world powers meet over Iran's nuclear defiance." *Reuters*, May 10, 2007.

- <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-idUSL1061239920070510> (accessed: October 20, 2022).
- China Daily. “Iran receives Russian defense missiles.” *China Daily*, January 25, 2007. https://www.chinadaily.com.cn/world/2007-01/25/content_792008.htm (accessed: October 20, 2022).
- CNN. “Security Council imposes sanctions on Iran.” *CNN News*, December 23, 2006. <https://web.archive.org/web/20061224014236/http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/12/23/un.iran.ap/index.html> (accessed: October 24, 2022).
- Consilium Europa. “Elements of a proposal to Iran.” Consilium Europa. https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/90569.pdf (accessed: October 20, 2022).
- Council of the European Union. “EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction.” December 10, 2003. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf> (accessed: October 24, 2022).
- Council of the European Union. “Introductory Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, at the Press Conference in Geneva Following His Meeting with Saeed Jalili, Secretary of the Iranian Supreme National Security Council.” October 1, 2009. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/110393.pdf (accessed: October 20, 2022).
- Crail, Peter. “Iran responds to call for talks.” Arms Control Association, March, 2012. <https://www.armscontrol.org/act/2012-03/iran-responds-call-tal>

- ks (accessed: October 17, 2022).
- Dahl, Fredrik. "Putin gave Iran "special" atomic message: report." *Reuters*, October 17, 2007. <https://www.reuters.com/article/us-iran-russia-nuclear-idUSDAH74470120071017> (accessed: October 20, 2022).
- Davenport, Kelsey. "Implementation of the Joint Plan of Action at a Glance." Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/Implementation-of-the-Joint-Plan-of-Action-At-A-Glance> (accessed: October 24, 2022).
- Davenport, Kelsey. "Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003-2013." Arms Control Association. January 2022. https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals (accessed: October 20, 2022).
- Davenport, Kelsey. "Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran." Arms Control Association. October 2022. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran> (검색일: 2022년 11월 27일).
- Dingli, Shen. 2006. "Iran's nuclear ambitions test China's wisdom." *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2.
- Downs, Erica and Suzanne Maloney. "Getting China to sanction Iran." *Foreign Affairs*. April 2011. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2011-02-20/getting-china-sanction-iran> (accessed: October 24, 2022).
- Erlanger, Steven. "As Negotiators Ease Demands on Iran, More Nuclear Talks Are Set." *New York Times*, February 27, 2013. <https://www.nytimes.com/2013/02/28/world/middleeast/irannuclear-talks.html> (accessed: October 20, 2022).
- European Union. "Council conclusions on Iran 3130th FOREIGN AFFAIRS Council meeting." December 1, 2011.

<https://www.avrupa.info.tr/en/eeas-news/council-conclusions-iran-3130th-foreign-affairs-council-meeting-3602> (accessed: October 17, 2022).

Fathi, Nazila. "Putin Is Said to Offer Idea on Standoff Over Iran." *New York Times*, October 18, 2007. <https://www.nytimes.com/2007/10/18/world/middleeast/18iran.html> (accessed: October 20, 2022).

Fattah, Hassan M. "Putin Visits Qatar for Talks on Natural Gas and Trade." *New York Times*, February 13, 2007. <https://www.nytimes.com/2007/02/13/world/middleeast/13putin.html> (accessed: October 20, 2022).

Faulconbridge, Guy. "Russia and Iran set nuclear power station timetable." *Reuters*, December 13, 2007. <https://www.reuters.com/article/uk-iran-russia-bushehr-idUKL1359116420071213> (accessed: October 20, 2022).

Faulconbridge, Guy. "Russia raises doubts on Iran's nuclear programme." *Reuters*, February 10, 2010. <https://www.reuters.com/article/uk-nuclear-iran-russia-idUKTRE6183ZA20100209> (accessed: October 20, 2022).

Felgenhauer, Pavel. "Bushehr Reactor Further Strains Relations Between Russia and Iran." Jamestown, <https://jamestown.org/program/bushehr-reactor-further-strains-relations-between-russia-and-iran/> (accessed: October 18, 2022).

Fisher, Ury R. 1978. *International mediation: A working guide*. New York: International Peace Academy.

Fite, Brandon. "U.S. and Iranian Strategic Competition: The Impact of China and Russia." Center For Strategic International Studies. February 2, 2012.

- http://csis.org/files/publication/REPORT_Iran_Chapter_X_China_and_Russia_Final_Revision2212.pdf (accessed: October 24, 2022).
- France24. “US, Iran in unprecedented nuclear talks.” July 19, 2008. <https://www.france24.com/en/20080719-us-iran-unprecedented-nuclear-talks-iran-usa> (accessed: October 20, 2022).
- Friedman, Thomas L. “Iran and the Obama Doctrine.” *New York Times*, April 5, 2015. <https://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html> (accessed: October 24, 2022).
- Global Fire Power. “GlobalFirepower.com Ranks.” January 3, 2021. <https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php> (accessed: October 22, 2022).
- Habeeb, William M. 1988. *Power and tactics in international negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations in Power and Politics in International Negotiation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press,
- Harbottle, Michael. 1979. “The strategy of third-party intervention in conflict situations.” *International Journal*, No. 35.
- IAEA. “IAEA and Iran.” IAEA Board Reports. <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-board-reports> (accessed: November 22, 2022).
- Iranian Diplomacy. “Ashton had ‘constructive’ meeting with Jalili in Istanbul: spokesman.” September 2012. <http://irdiplomacy.ir/en/news/1907032/ashton-had-constructive-meeting-with-jalili-in-istanbul-spokesman-> (accessed: October 20, 2022).
- Iranian Diplomacy. “Iran, Russia to continue cooperation on regional

- issues.” March 23, 2012. <http://irdiplomacy.ir/en/news/1899223/iran-russia-to-continue-cooperation-on-regional-issues> (accessed: October 20, 2022).
- IRNA. “Iran, Russia wrap up talks on Bushehr Nuclear Power Plant.” April 23, 2007. <http://www.payvand.com/news/07/apr/1256.html> (accessed: October 20, 2022).
- Ishaque, Waseem, Syed Jawad Shah and Aman Ullah. 2017. “Iranian Nuclear Deal: Challenges for Regional and Global Strategic Management.” *Global Posture Review*, Vol. 11, No. 1.
- Jehl, Douglas. “Iran Reportedly Hides Work on a Longer-Range Missile.” *New York Times*, December 2, 2004. <https://www.nytimes.com/2004/12/02/world/middleeast/iran-reportedly-hides-work-on-a-longerrange-missile.html> (accessed: October 20, 2022).
- Kasten, Lukas and Laleh Gomari-Luksch. 2014. “An Eye for an Eye: Bargaining Theory, Mistrust, and the Iranian Nuclear Crisis.” *Strukturierte Konfliktanalysen*, Vol. 2.
- Katz, Mark N. “Iran and Russia.” *The Iran Primer*. August 1, 2015. <http://iranprimer.usip.org/resource/iran-and-russia> (accessed: October 17, 2022).
- Kerr, Paul. “IAEA Unlikely to Refer Iran to Security Council.” Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/act/2005-11/iran-nuclear-briefs/iaea-unlikely-refer-iran-security-council> (accessed: October 20, 2022).
- Kerr, Paul. “Russia, Iran Sign Deal to Fuel Bushehr Reactor.” Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/act/2006-11/iran-nuclear-briefs/russia-iran-sign-deal-fuel-bushehr-reactor> (accessed: October

20, 2022).

- Khoury, Jack. "Egyptian Paper: Mossad Chief Is 'Israel's Superman'." *Haaretz*, January 16, 2010. <https://www.haaretz.com/2010-01-16/ty-article/egyptian-paper-mossad-chief-is-israels-superman/0000017f-e794-df2c-a1ff-ffd5c7ea0000> (accessed: October 21, 2022).
- Kim, Inwook and Jung-Chul Lee. 2019. "Sanctions for nuclear inhibition: Comparing sanctions conditions between Iran and North Korea." *Asian Perspective*, Vol. 43, No. 1.
- Kleiboer, Marieke. 1996. "Understanding Success and Failure of International Mediation." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, No.2.
- Kozhanov, Nikolay. "Russian Policy Across the Middle East— Motivations and Methods." Chatham House, Research Paper, (February 2018). <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-02-21-russian-policy-middle-east-kozhanov.pdf> (accessed: November 27, 2022).
- Kramer, Andrew E. "Russia to Sell Antiaircraft Missiles to Iran in Billion-Dollar Deal." *New York Times*, December 3, 2005. <https://www.nytimes.com/2005/12/03/world/europe/russia-to-sell-antiaircraft-missiles-to-iran-in-billiondollar.html> (accessed: October 20, 2022).
- Kriesberg, Louis. 2001. "Mediation and the Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict." *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 3.
- Kydd, Andrew. 2006. "When Can Mediators Build Trust?." *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 3.
- Lambroschini, Sophie. "Russia: Putin Tells OIC That Muslims Are

- 'Inseparable' Part Of A Multiethnic Nation." *RFERL*, <https://www.rferl.org/a/1104687.html> (accessed: October 20, 2022).
- Lekic, Slobodan. "EU approves new sanctions against Iran." June 18, 2010. *NBC News*, <https://www.nbcnews.com/id/wbna37759627> (accessed: October 17, 2022).
- Leopold, Evelyn. "China urges more talks on Iran, not sanctions." *Reuters*, July 4, 2007. <https://www.reuters.com/article/us-iran-china-idUSN0322715820070703> (accessed: October 20, 2022).
- Limbirt, John. "The Obama Administration." *The Iran Primer*, October 5, 2010. <https://iranprimer.usip.org/resource/obama-administration> (accessed: October 24, 2022).
- Lyudinila, Alexandrova. "Experts: Iran shows readiness to "take steps" regarding its nuclear program." *TASS*, September 12, 2013, <https://tass.com/opinions/763051> (accessed: October 24, 2022).
- Majidyar, Ahmad. "Russo-Iranian Relations from Iran's Perspective." *Critical Threats*. May 20, 2009. <https://www.criticalthreats.org/analysis/russo-iranian-relations-from-irans-perspective> (accessed: October 20, 2022).
- Maloney, Suzanne. 2008. "U.S. Policy Toward Iran: Missed Opportunities and Paths Forward." *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 2.
- Meier, Oliver. "European Efforts To Solve the Conflict Over Iran's Nuclear Programme: How Has the European Union Performed?." EU Non-Proliferation Consortium, No. 27. February, 2013.

- <https://www.nonproliferation.eu/wp-content/uploads/2018/10/olivermeier51191b5bdb350.pdf> (accessed: October 17, 2022).
- Mizin, Victor. 2004. "The Russia-Iran Nuclear Connection and U.S. Policy Options." *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 8, No. 1.
- Mohammed, Arshad. "The invisible man: Bill Burns and the secret Iran talks." *Reuters*, January 2, 2014. <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-burns-idUSBR EA000AD20140101> (accessed: October 20, 2022).
- Mousavian, Seyed Hossein and Mohammad Mehdi Mousavian. 2018. "Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 1, No. 1.
- Mousavian, Seyed Hossein. 2012. *The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace,
- Mousavian, Seyed Hossein. 2015. *Iran and the United States: An Insider's View on the Failed Past and the Road to Peace*. I.B. Tauris,
- Myers, Steven Lee. "Russia Says It Opposes U.N. Sanctions on Iran." *New York Times*, August 26, 2006. <https://www.nytimes.com/2006/08/26/world/middleeast/26russia.html> (accessed: October 20, 2022).
- Myre, Greg. "Putin Visits Israel and Tries to Allay Its Security Worries." *New York Times*, April 29, 2005. <https://www.nytimes.com/2005/04/29/world/middleeast/putin-vis-its-israel-and-tries-to-allay-its-security.html> (accessed: October 20, 2022).
- Northedge, F. S. and Michael D. Donelan. 1971. *International*

- Disputes: The Political Aspects.* St. Martins Press.
- Obama, Barack. 2020. *A promised Land.* Crown.
- Omelicheva, Mariya Y. 2012. "Russia's Foreign Policy toward Iran: A Critical Geopolitics Perspective." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 14.
- Ott, Marvin C. 1972. "Mediation as a Method of Conflict Resolution: Two Cases," *International Organization*, Vol. 26, No. 4.
- Özdamar, Özgür. 2019. "An Application of Expected Utility Modeling and Game Theory in IR: Assessment of International Bargaining on Iran's Nuclear Program," *All Azimuth*, Vol. 8, No. 2.
- Pikayev, Alexander. "Why Russia Supported Sanctions Against Iran." James Martin Center for Nonproliferation Studies. June 23, 2020. <https://nonproliferation.org/why-russia-supported-sanctions-against-iran/> (accessed: October 24, 2022).
- Poneman, Daniel and Sahar Nowrouzadeh. "The Deal That Got Away: The 2009 Nuclear Fuel Swap with Iran." Belfer Center. January, 2021. <https://www.belfercenter.org/publication/deal-got-away-2009-nuclear-fuel-swap-iran> (accessed: October 20, 2022).
- President of Russia. "Presidential Address to the Federal Assembly." December 4, 2014. <http://eng.kremlin.ru/transcripts/23341> (accessed: October 14, 2022).
- President of Russia. "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy." Kremlin. February 10, 2007. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (accessed: October 20, 2022).
- Princen, Thomas. 1992. *Intermediaries in International Conflict.*

Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Puri, Samir. 2017. "The Strategic Hedging of Iran, Russia, and China: Juxtaposing Participation in the Global System with Regional Revisionism." *Journal of Global Security Studies*, Vol. 2, No. 4.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*. Vol. 42, No. 3.
- Rauchhaus, Robert W. 2006. "Asymmetric Information, Mediation, and Conflict Management." *World Politics*, Vol. 58, No. 2.
- Regan, Patrick M. 2002. "Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 1.
- RFERL. "Ahmadinejad: Iran Will Not Return To Nuclear Freeze." *RFERL*, October 30, 2005. <https://www.rferl.org/a/1062496.html> (accessed: October 20, 2022).
- RFERL. "Bush, Putin: Pyongyang, Tehran Should Not Have Nuclear Weapons." *RFERL*, February 24, 2005. <https://www.rferl.org/a/1057670.html> (accessed: October 20, 2022).
- RFERL. "Obama Thanks Putin For 'Important Role' In Iran Nuclear Deal." *RFERL*. July 16, 2015. <https://www.rferl.org/a/russia-obama-thanks-putin-iran-nuclear-deal/27130156.html> (accessed: October 21, 2022).
- Ryabkov, Sergey. "The Iran Nuclear Deal: Russia's Interests and Prospects for Implementation." RIAC, September 3, 2015. https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/comments/my-ne-khoteli-by-ostanavlivatsya-v-sotrudnichestve-s-iranom-/?sphrase_id=31628293 (accessed: June 26, 2022).

- Ryan, Rosalind. "Iran resumes uranium enrichment." *The Guardian*, August 8, 2005. <https://www.theguardian.com/environment/2005/aug/08/energy.iran> (accessed: October 24, 2022).
- Sciolino, Elaine. "Nuclear Talks With Iran End in a Deadlock." *New York Times*, July 20, 2008. <https://www.nytimes.com/2008/07/20/world/middleeast/20nuke.html> (accessed: October 20, 2022).
- Sherman, Wendy R. 2018. *Not for the faint of Heart*. Public Affairs.
- Sherman, Wendy. 2018. "How We Got the Iran Deal - And Why We'll Miss It." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 186.
- Smith, William P. 1985. "Effectiveness of the Biased Mediator." *Negotiation Journal*, Vol. 1, No. 4.
- Stewart, Phil. "Multiple Iran negotiators may complicate talks: EU." *Reuters*, October 25, 2007. <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-solana-idUSL2414142920071024> (accessed: October 20, 2022).
- Tarzi, Amin. "Iran's Nuclear Deal And The 'Obama Doctrine' - Analysis." *Eurasia Review*, March 16, 2016. <https://www.eurasiareview.com/16032016-irans-nuclear-deal-and-the-obama-doctrine-analysis/> (accessed: October 24, 2022).
- Tasnim News. "Speaker Calls Iran-Russia Ties "Historical"." *Tasnim News Agency*, November 17, 2014. <https://www.tasnimnews.com/en/news/2014/11/17/560752/speaker-calls-iran-russia-ties-historical> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. "Another round of talks of group of six with Iran begins in Alma-Ata." April 5, 2013. <https://tass.com/archive/691845> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. "Another round of talks over Iranian nuclear problem to begin

- in Geneva.” October 15, 2013. <https://tass.com/russianpress/702269> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Compromise on anti-Iran sanctions outlines at Lausanne talks – sources.” March 31, 2015. <https://tass.com/world/785955> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iran agrees not to enrich uranium more than 3.67% within 15 years – draft.” July 14, 2015. <https://tass.com/world/808403> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iran agrees to sanctions “snapback” in case of nuclear deal violations – media.” July 14, 2015. <https://tass.com/world/808375> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iran and Six to lend dialogue on Iranian nuke programme stable development.” April 15, 2012. <https://tass.com/archive/673598> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. “Iran determined to eliminate international concerns over Arak reactor – source.” April 9, 2014. <https://tass.com/world/727069> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iran hails Russia’s role at talks with P5+1.” April 22, 2015. <https://tass.com/world/790918> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. “Iran has bilateral meetings with Russia, EU, France.” April 6, 2013. <https://tass.com/archive/691877> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. “Iran hopes Russia to continue playing important role in Iranian nuclear program settlement.” January 16, 2014. <https://tass.com/world/714798> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. “Iran nuclear program to top Moscow talks agenda – Iranian foreign minister.” August 29, 2014. <https://tass.com/world/747170> (accessed: October 14, 2022).

- TASS. “Iran official says trade, economic cooperation with Russia ‘insufficient’.” November 17, 2014. <https://tass.com/economy/760080> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. “Iran presents action plan for cooperation to sextet.” April 5, 2013. <https://tass.com/archive/691850> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. “Iran ready to broaden cooperation with Russia – Iranian official.” April 13, 2015. <https://tass.com/russia/788791> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. “Iran ready to build new nuclear power plants with aid from Russia.” July 2, 2013. <https://tass.com/middle-east-and-north-africa/696360> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iran takes all steps required by nuclear deal – IAEA head.” January 17, 2016. <https://tass.com/world/850143> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iran, P5+1 not to have time for consolidating final document by November 24 – source.” November 23, 2014. <https://tass.com/world/761170> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iran, P5+1 still disagree on key aspects of nuclear programme.” September 25, 2014. <https://tass.com/russia/751146> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iranian leader says Middle East needs to become weapons-free zone.” September 16, 2013. <https://tass.com/world/749722> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. “Iranian president instructs FM to continue talks with P5 +1.” September 6, 2013. <https://tass.com/middle-east-and-north-africa/700224> (accessed: October 24, 2022).

- TASS. "Iran's parliament approves agreement on Tehran's nuclear program." April 7, 2015. <https://tass.com/world/787660> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Israel PM calls Iran deal historic mistake." Tass, July 14, 2015. <https://tass.com/world/808559> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. "Kerry speaks about "careful progress" at Iran nuclear talks." November 23, 2014. <https://tass.com/world/761163> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Lavrov to visit Iran June 13 to discuss Syria situation, sextet meeting." June 11, 2012. <https://tass.com/archive/677050> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Lavrov: Russia expects US to abandon missile defense shield plans due to Iran deal." July 14, 2015. <https://tass.com/world/808492> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Lebanese expert hails Russia's role in reaching Iran nuclear deal." July 15, 2015. <https://tass.com/world/808626> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Naryshkin, Larijani discuss tensions in Middle East countries." March 21, 2012. <https://tass.com/archive/672077> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "P5+1, Iran continue nuclear talks in Geneva." January 18, 2015. <https://tass.com/world/771783> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "P5+1, Iran political directors to carry on talks in Vienna." February 19, 2014. <https://tass.com/world/719782> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Peaceful enrichment of uranium is Iran's unalienable right - Jalili." June 20, 2012. <https://tass.com/archive/677534> (accessed:

October 20, 2022).

- TASS. "Putin to meet Iran's new president." August 9, 2013. <https://tass.com/russia/698536> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. "Putin: Russia welcomes agreements on Iran." July 14, 2015. <https://tass.com/russia/808526> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Returning spent nuclear fuel to Russia from Iran envisaged in agreements – Rosatom." April 4, 2015. <https://tass.com/world/787141> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. "RF expects concrete steps from Baghdad talks over Iran nuke issue." May 23, 2012. <https://tass.com/archive/675966> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. "Rowhani elected new president of Iran." January 16, 2013. <https://tass.com/archive/695026> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Russia completes withdrawing enriched uranium from Iran – source." December 28, 2015. <https://tass.com/world/847336> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Russia hopes new round of Iran nuclear talks will lead to comprehensive agreement." March 18, 2014. <https://tass.com/russia/724034> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. "Russia to take all efforts for Iran nuclear negotiators to promote fulfillment of accords." January 16, 2014. <https://tass.com/russia/714823> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. "Russia's Foreign Ministry: Iran's stockpile of low-enriched uranium shipped from country." January 17, 2016. <https://tass.com/world/850156> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Russia's voluntary embargo on S-300 deliveries to Iran no longer needed – Lavrov." April 14, 2015. <https://tass.com/world/788954> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. "Russian lawmaker warns Israel, Saudi Arabia may try to

- disrupt Iran's nuclear deal." April 3, 2015. <https://tass.com/world/787037> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Russian, US top diplomats discuss Iranian issue – Russian Foreign Ministry." April 13, 2015. <https://tass.com/world/788935> (accessed: October 14, 2022).
- TASS. "Sanctions relief remains most sensitive issue at Iran nuclear talks – Russian diplomat." March 20, 2013. <https://tass.com/world/783999> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Sextet-Iran meeting to be held in Moscow." June 18, 2012. <https://tass.com/archive/677398> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. "Solution to Iranian nuclear issue will stabilize Middle East – Lavrov." November 19, 2014. <https://tass.com/world/760511> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Solutions found at Lausanne talks on Iran nuclear issue – Zarif." April 3, 2015. <https://tass.com/world/786887> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Talks on Iran's nuclear program to resume in Istanbul Sat." April 14, 2012. <https://tass.com/archive/673562> (accessed: October 20, 2022).
- TASS. "Tehran plans no concessions to US at talks on nuclear program – foreign minister." March 3, 2015. <https://tass.com/world/780748> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Tehran, Moscow should have strategic energy partnership – view." September 20, 2011. <https://tass.com/archive/660716> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "US is ready to make concessions to Iran on some aspects of Iranian nuclear issue – source." March 21, 2015. <https://tass.com/world/784121> (accessed: October 24, 2022).
- TASS. "Vladimir Putin plans to visit Iran." July 24, 2013,

- <https://tass.com/russianpress/697645> (accessed: October 14, 2022).
- Tehran Times. "Iran, Russia to increase trade exchanges to \$200b." October 18, 2007. <https://www.tehrantimes.com/news/155237/Iran-Russia-to-increase-trade-exchanges-to-200b> (accessed: October 20, 2022).
- Times of Israel. "Iran Calls Eased Sanctions Offer a 'Turning Point' in Talks." February 27, 2013. <https://www.timesofisrael.com/iran-calls-eased-sanctions-offer-a-turning-point-in-talks/> (accessed: October 20, 2022).
- Touval, Saadia. 1975. "Biased intermediaries: Theoretical and historical considerations." *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1.
- Touval, Saadia. 1982. *The peace brokers-Mediators in the Arab-Israeli conflict 1948-1979*. NJ: Princeton University Press.
- Touval, Saadia. 2003. "Mediation and Foreign Policy." *International Studies Review*, Vol. 5, No. 4.
- Trenin, Dmitri. "Russia's Strategic Choices." Policy Brief, No. 50 (May, 2007).
- Trenin, Dmitri. "The Modernization of Russia's Foreign Policy." Carnegie Center. August 2, 2010. <https://carnegie.ru/2010/08/02/modernization-of-russia-s-foreign-policy-pub-41322> (accessed: November 10, 2022).
- Tsygankov, Andrei P. 2006. *Russia's Foreign Policy: Changes and Continuity in National Identity*. Rowan & Littlefield Publishers.
- U.S. Congress. "Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010." July 1, 2010.

- <https://www.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf> (accessed: October 20, 2022).
- U.S. Department of Defense. “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense.” January, 2012. https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense_guidance-201201.pdf (accessed: October 20, 2022).
- U.S. Department of State. “UN Security Council Resolution 1803 on Iran’s Nuclear Program.” April 4, 2008. <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/fs/102891.htm> (accessed: October 24, 2022).
- UK legislation government. “Council Regulation (EU) No 961/2010 (repealed).” October 25, 2010. <https://www.legislation.gov.uk/eur/2010/961/resources> (accessed: October 20, 2022).
- Vakil, Sanam and Neil Quilliam. “Getting to a New Iran Deal.” Chatham House, October 22, 2019. <https://www.chathamhouse.org/2019/10/getting-new-iran-deal/2-road-jcpoa-brief-history> (accessed: October 24, 2022).
- VOA. “Bush Policy Toward Iran: Balance of Nuclear Threat, Democracy.” *VOA*, February 14, 2005. <https://www.voakorea.com/a/a-35-a-2005-02-14-17-1-91188794/1293946.html> (accessed: October 20, 2022).
- Wang, Yan. “China opposes unilateral sanctions on Iran.” *China Daily*, January 5, 2012. https://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-01/05/content_14384508.htm (accessed: October 24, 2022).
- Wines, Michael. “China leader warns Iran not to make nuclear arms.” *New York Times*, January 20, 2012. <https://www.nytimes.com/2012/01/21/world/asia/chinese-leader->

wen-criticizes-iran-on-nuclear-program.html (accessed: October 24, 2022).

Young, Oran R. 1972. "Intermediaries: Additional Thoughts on Third Parties." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 16, No.1.

Young, Oran. R. 1967. *The intermediaries*. Princeton University Press.

Zakaria, Tabassum. "Bush supports Russia sending enriched uranium to Iran." *Reuters*, December 18, 2007. <https://www.reuters.com/article/us-iran-russia-bush-idUSWBT00807720071217> (accessed: October 20, 2022).

Zartman, I. William and Saadia Touval. 1985. "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics." *Journal of Social Issues*, Vol. 41. No. 2.

Zartman, I. William. 2008. *Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice*. New York: Routledge.

Zhao, Tong. "China and the Iranian Nuclear Negotiations." Carnegie Endowment for International Peace. February 2, 2015. <https://carnegieendowment.org/2015/02/02/china-and-iranian-nuclear-negotiations-pub-58879> (accessed: October 24, 2022).

러시아어 문헌

Акопов, Петр. "Зачем России помогать Ирану." RIA Novosti. <https://ria.ru/20220120/iran-1768636618.html> (accessed: October 24, 2022).

президент Российской Федерации . "Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года." May 13, 2009. <http://www.kremlin.ru/supplement/424#sel=54:18:t,54:18:t> (accessed: November 10, 2022).

- Путин, Владимир. “Россия на рубеже тысячелетий.” *Независимая газета*, December 30, 1999. http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html (accessed: October 22, 2022).
- “Стенограмма выступления Владимира Путина на заседании клуба “Валдай”.” *Российская газета*, October 24, 2014, <https://rg.ru/2014/10/24/putin.html> (accessed: October 22, 2022)..
- “Концепция национальной безопасности Российской Федерации, 10.01. 2000.” *Независимая газета*, January 14, 2000. http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html (accessed: October 22, 2022).

Abstract

Russia's Role in Iran Nuclear Negotiation

- focused on role of biased mediator
in asymmetric negotiation -

Subin Lee

Dept. of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

On July 14, 2015, Iran and P5+1 signed in Iran nuclear deal, 'Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)'. Most of the existing studies focus on the US and Iran factors in Iran nuclear negotiation. On the other hand, little attention is paid to Russia's role as an mediator, or evaluated to have been a spoiler, since Russia was biased toward Iran. However, Russia also seems to have played a major role in the Iranian nuclear negotiation, to the extent that there is a view that the Iran nuclear deal would not have been concluded without Russia. Accordingly, this thesis conducts a single case study on Russia's

mediator role in the process of Iranian nuclear negotiation. Through research, this thesis argues that Russia was able to contribute to the negotiations because Russia was a biased mediator toward Iran in the asymmetric negotiation between US and Iran. Russia played the role of mediator in the process of Iran nuclear negotiation, promoting communication between the US and Iran, using compensatory and coercive methods such as economic cooperation and sanctions against Iran, and solving commitment problem. Factors influencing Russia's mediator role include US and Iran's win-set, Russia's national strategy and Russia-US relation, Russia's Middle Eastern policy and regional order, and Russia-Iran relations. Although there are several limitations in this thesis, it is hoped that it will contribute to the research on the biased mediator in negotiation theory, and give implication to North Korea nuclear negotiation, and furthermore, provide opportunity to contemplate Korea's role as mediator in International politics.

keywords : Iran nuclear negotiation, JCPOA, Russia, Asymmetric negotiation, Biased mediator

Student Number : 2020-22567