

A Study on Policy Process of JCPOA

- Focusing on the Policy Stream Model of Kingdon

Eunhee Yi^a*, Sung-One Kim^b, Sunyoung Chang^a

^aKorea Nuclear Non-proliferation and Control, 1534 Yuseong-daero, Yuseong-gu, Daejeon, ROK

^bKorea Research Institute of Chemical Technology, 141 Gajeong-ro, Yuseong-gu, Daejeon, ROK

*Corresponding author: ehyi@kinac.re.kr

1. Introduction

이란은 자국 내 Natanz 등 주요 의심 지역에서 핵 프로그램을 추진하는 등 국제사회의 우려와 경고에도 핵무기 개발 의지를 지속적으로 표출하였다. 이란의 핵동결을 위해 미국과 EU는 경제 제재 등 이란에 대한 압박 수위를 강화하는 등 부정적 상황이 계속되었다.

그러나 2015년 7월 극적으로 이란 핵 합의(포괄적공동계획: JCPOA, Joint Comprehensive Plan Of Action. 이하, JCPOA)가 체결되어, 국제 핵 비확산 노력의 대표 사례로 손꼽히고 있다.

본 연구는 UN 안보리의 4차 제재 결의, 금융자산 동결 등 서방국가와 이란의 갈등이 극대화되었던 상황에서 지금의 JCPOA 합의에 이르기까지 어떤 기제가 작용을 하였는지 역동적으로 분석하고자 하였다.

JCPOA, Joint Comprehensive Plan Of Action:

UN 안보리 5개 상임이사국(미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아)과 독일(이하, P5+1)이 이란과 함께 2015년 7월에 발표한 협상안으로, 이란은 핵 개발을 중단하고 핵무기 제조를 억제하는 것에 동의하며, 오직 평화적 목적을 위해서만 핵 프로그램의 권한을 갖는 대신에 상대 국가들은 이란에 대한 경제, 금융 제재를 단계적으로 해제하는 것을 주요 골자로 함

본 사례는 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 분석하고자 한다. 본 연구에서 Kingdon에 의해 제기된 정책흐름 모형을 적용하려는 이유는 다음과 같다.

첫째, 정권 교체 등 정치 흐름을 중심으로 적용하기 적합하다는 장점이 있다.

둘째, 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름이 비교적 명확하여 이들 중 하나를 본격적 논쟁의 촉발 기제로 선정할 수 있다.

셋째, 정책의 창이 열렸을 때 정책선도자의 역할에 집중하여 현상을 분석할 수 있다는 장점이 있기 때문이다.

이를 위해 다음의 연구 문제에 초점을 맞춘다.

첫째, 정책으로 발전하지 못하고 정책의제로만 머물렀던 JCPOA가 어떻게 결실을 맺을 수 있었는가?

둘째, 정부 정책의제를 사례로 분석하고자 만들어진 Kingdon의 정책흐름 모형이 JCPOA와 같은 국제적 합의에 적용이 가능한가?

이를 통해서 실제 정책 합의가 어떻게 이루어지는지를 알아보고 향후 북핵문제 해결을 비롯한 국제사회의 핵 비확산 정책에 갖는 함의를 도출하고자 한다.

2. Methods and Results

2-1. Methods

본 연구는 JCPOA의 합의 형성과정을 Kingdon의 정책흐름 모형으로 분석하고자 한다. (그림 1 참조)

Kingdon의 정책흐름 모형의 핵심은 서로 무관하게 자신의 규칙에 따라 흘러 다니는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름 등 세 가지의 흐름이 결합하여 정책 의제 설정이 이루어져 정책 참여자들이 자신들의 이해관계가 걸린 문제에 정부의 관심을 집중시키거나 그들이 옹호하는 정책대안을 관철시키는 기회를 얻게 된다는 것이다. [1]

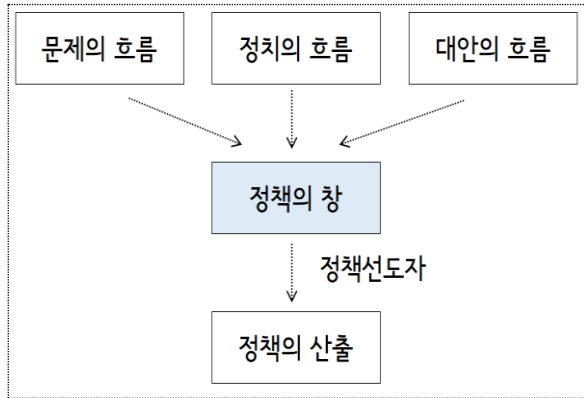


그림 1. Kingdon의 정책흐름 모형

- ① **문제의 흐름:** 문제의 흐름이란 정책결정자가 문제를 인식하는 과정을 의미한다. 구체적으로는 중대한 사건이나 위기, 환류, 지표 (indicator) 등이다.
- ② **정치의 흐름:** 정치의 흐름은 문제의 흐름이나 대안의 흐름과는 무관하게 자신의 역동성과 규칙에 따라 흘러 들어온다. 정치의 흐름은 여론의 변화, 선거 결과, 정부의 교체 같은 요인들로 구성된다.
- ③ **대안의 흐름:** 정책 대안의 발생은 정책 공동체의 존재 및 분화 정도, 이익집단의 개입, 정책선도자의 활동 등이 주요한 요소가 된다. 정책선도자들이 자신이 지지하는 대안의 기술적인 실현가능성이나 수용가치성에 비추어 논리적인 검증을 충족하고 있다고 주장한다. 이를 바탕으로 자신들이 선호하는 대안이 받아들여지도록 적극적으로 설득하고 장기간에 걸쳐 체제를 순회하는 과정을 거치게 된다.
- ④ **세 가지 흐름의 결합과 정책의 창:** 앞에서 설명한 정책과정의 세 가지 흐름들은 각자 아무런 연관성 없이 자신의 고유한 규칙에 따라 독자적으로 움직인다. 사회문제가 정의되고 인지되는 것과는 별도로, 같은 문제 해결을 위해 정책이 개발되고 또 정치는 정책 개발이나 문제의 인지와 관계없이 나름의 정치적 흐름을 계속 한다. Kingdon 은 이

세가지 흐름이 결합하는 현상을 정책의 창(policy window)이 열린 것으로 표현하였다. 정책의 창이란 참여자들이 문제에 관심을 집중시키거나 그들이 선호하는 해결책을 강요하거나 자신들의 특별한 문제에 관심을 기울이도록 압력을 가해 정책 변동의 기회를 맞이하였다는 것을 의미한다.

- ⑤ **정책선도자:** Kingdon 은 정책선도자를 자신이 선호하는 미래 정책에 대한 보답으로 기꺼이 자신의 자원을 투입하려는 사람이라고 하며, [2] 정책선도자는 리더만을 의미하는 것은 아니다. 정책선도자는 자신이 선호하는 정책대안을 채택 시키려 하며 정책 형성과정의 세 가지 흐름을 결합시킨다. 특히 정책의 창이 열렸을 때 정책 선도자의 출현 여부는 매우 중요하다. 이들은 가능한 모든 자원을 동원하여 정책을 관철시키려 한다. 어떤 정책의 결정에 있어 정책선도자가 적시에 나타나는지 여부는 절대적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

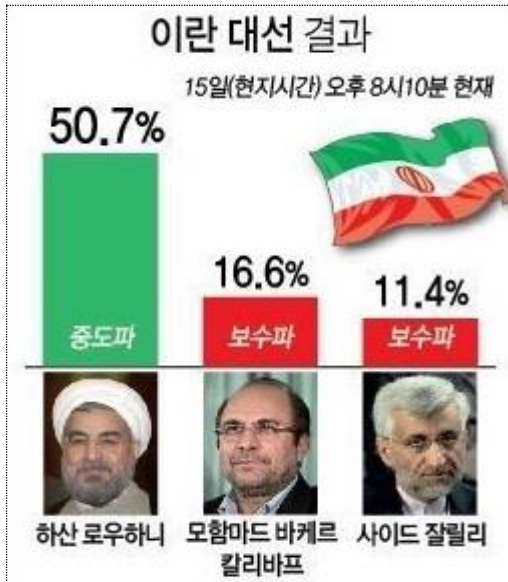
2-2. Results

본 연구에 있어 각각 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름으로 파악되는 기제는 다음과 같다.

- ① **문제의 흐름:** UN 안보리 결의안 1929 호 채택 등 對이란 제재 강화로 2011 년부터 경제성장률이 저하되고 물가가 급등하기 시작하였다. 더욱이 2012 년 미국과 EU 의 이란산 원유 수입 금지 조치로 급격한 침체 국면으로 접어든 이란의 경쟁성장률은 2012 년 -6.6%로, 마이너스 경제 성장을 기록하였다. 또한 이란은 석유 부문이 재정 수입의 40%, 총 수출의 80%를 차지하는 등 석유에 대한 의존도가 높아 유가 변동에 민감한 구조였다.[3]

이란의 계속된 경제악화에 이란 국민들 또한 경제를 살리기 위한 실용적 대안을 원하는 상황이었다.

- ② **정치적 흐름:** Hassan Rouhani 는 이 문제를 인식하고 해결하고자 △ 국제사회의 관계를 개선해 서방 제재해제 △ 언론자유 △ 여권신장을 공약으로 내세워 50.7%라는 지지율로 당선되어 정권교체를 이루게 된다.



출처: 연합뉴스 [3]

그림 2. 2013 이란 대선 결과

- ③ **대안의 흐름:** 이란의 핵 동결과 경제 제재 해제에 대한 미국과 이란 대·내외적으로 반발이 있었고, 자국에 유리한 방식으로 각각의 대안을 마련한 상황이었다. '미 의회승인법'과 '이란 핵주권 성과 보호에 관한 법률'과는 제재 해제 시점에 있어 대치¹가 되었으나, 협상 끝에 일부는 해제, 일부 제재 유예 등의 방식으로 타결될 수 있었다.

(미국) 2015 년 5 월 '미 의회 승인법'이 가결되었다. 이는 어떤 핵협상 합의안이라도 의회 승인을 받도록 하고, 합의안에 대한 의회 검토 기간을 30 일로 정하면서 이 기간에 오바마 행정부가 대이란 경제제재를 해제할 수 없도록 하는 내용이다.

(이란) JCPOA 체결 직전인 2015 년 6 월 이란 의회는 '이란 핵주권 성과 보호에 관한

법률'을 가결하였다. 이는 △ IAEA 의 일반 사찰 외 군사·안보 시설 사찰 금지 △ 평화적 핵 기술의 무제한적 연구·개발 △ 이란의 합의 이행과 동시에 유엔·미국·EU 제재 해제를 주 내용으로 한다.

- ④ **세 가지 흐름의 결합과 정책의 창:** 이란 대통령 당선(정치적 흐름)을 계기로 각자 흘러 다니던 세 가지의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리게 되었다.

- ⑤ **정책선도자:** JCPOA 타결에 있어 Barack Obama 와 Hassan Rouhani 라는 정책선도자의 역할이 중요한 것으로 나타났다.

(Barack Obama) 美 대통령 최초로 안보리 의장을 맡았던 Barack Obama 는 러시아와 신전략무기감축조약(New START: Strategic Arms Reduction Treaty)을 체결하고, 'A World Without Nuclear Weapons'를 주창하며, 국제 핵비확산에 대한 정책 기조가 확실히 자리 잡은 인물이었다. 그런 그에게 이란 핵 동결이라는 목표는 확고했으며, 이란과의 협상에서 핵심 역할을 발휘할 수 있었다. 미국의 경우, JCPOA 를 통해 이란이 핵무기를 감시하는 여러 실질적 수단을 갖추게 되면서도, 對이란 제재를 영구적으로 해제하지는 않는 외교적 결과를 낳았다. [4] [5]

(Hassan Rouhani) 또 다른 정책선도자 역할을 했던 Hassan Rouhani 이란 대통령은 중도온건파로, 2013 년 8 월 강경보수파를 제치고 대통령 선거에 당선된 이후, JCPOA 체결을 위한 적극적 행보를 보였다. 2013 년 10 월 스위스 제네바에서 P5+1 국가의 첫 협상을 갖고, 2013 년 11 월 핵개발 잠정 동결 및 자동차분야 등 제재의 부분적, 한시적 완화를 내용으로 하는 공동행동계획

¹ 서방의 대 이란 경제 금융 제재가 협상 타결 발표와 동시에 해제되어야 한다는 이란 의회의 가이드라인과 대치

(JPOA: Joint Plan of Action)²에 합의하였다. JPOA 에 따른 부분적 제재 완화 조치로 이란의 경제 성장이 회복됨에 따라, IAEA 의 사찰에 임했으며, 적극적으로 JCPOA 합의를 위해 노력해왔다.

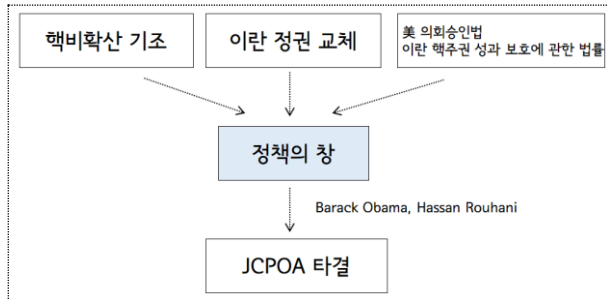


그림 3. 정책흐름 모형으로 분석한 JCPOA

3. Conclusions

본 연구를 통해 JCPOA 가 결실을 맺을 수 있었던 것은, 정치 흐름(Rouhani 의 대통령 당선)이 정책선도자의 출현(Obama, Rouhani)과 결합하여 정책의 창이 열린 이후, JCPOA 정책 형성에 상당한 영향을 끼쳤음을 알 수 있었다.

또한, 정부 정책의제로만 한정되었던 Kingdon 의 정책흐름 모형이 국제적 합의와 조약과 같은 상황에도 적용 가능함을 확인할 수 있었다.

현재 김정은 북한 정권과 트럼프 대통령을 중심축으로 한 국제사회에서는 실시간으로 북핵 문제가 위협적으로 변하고 있다. 이는 북핵 문제를 국제 핵비확산 레짐으로 이끌 정책선도자가 부재하기 때문으로 보인다.

메르켈 독일 총리 등은 JCPOA 모델을 활용하여 북핵문제를 해결하자는 주장을 펼치고 있다. 북핵 문제를 다루는 유일한 방법은 외교적 해법이라고 주장하며 이를 위해 유럽 특히 독일은 적극적으로 동참할 준비가 되어있다고 말했다.[6] 메르켈 총리의 언급처럼 이란 JCPOA 모델을 효과적으로

활용하려면 이를 위해 적극적으로 나설 수 있는 정책선도자를 내세워야 할 것으로 보인다.

정책선도자를 내세운다는 것은 국가 지도자의 교체를 의미하는 것은 아니다. 하나의 예로 국제사회가 현재 북핵문제 당사국에 정책선도자 역할을 촉구하는 것이다. 두 번째로, IAEA, UN 과 같은 중립기구의 역할 또는 제 3 의 정책선도자 역할을 할 인물이 등장하는 방법 등이 있다.

REFERENCES

- [1] 정정길 외, 정책학 원론, 2003.
- [2] Kingdon, Jhon w., Agendas, Alternatives, and Public Policies, New York, Harper College Publishers, 1995.
- [3] 연합뉴스, 이란 새 대통령에 중도파 성직자 로우하니, 2013.6.16.
- [4] 한국 수출입은행, 이란 핵협상 타결과 한-이란 경제관계 전망, 2015.
- [5] Korea Times, 이란핵협상 타결, 미국과 이란이 쟁긴 명분과 실리는?, 2015.4.3.
- [6] 중앙일보, 북핵, 이란 방식으로 풀자, 2017.9.10.

² JPOA: JCPOA 의 최종 합의를 위한 사전 단계 절차로 P5+1 국가와 이란이 2013 년 11 월 체결