

북한의 대외관계 평가와 2020년 전망: 북중·북러를 중심으로

최장호 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 연구위원 (choi.j@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1152)

이정균 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원 (jkrhee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1084)

민지영 세계지역연구센터 신북방경제실 러시아유라시아팀 전문연구원 (jymin@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1095)

차 례

1. 2019년 북한의 대외관계 개관
2. 북중 관계 분석
3. 북러 관계 분석
4. 2020년 전망 및 시사점

주요 내용

- ▶ 본고에서는 2019년 북중·북러 대외관계의 현황과 쟁점을 분석하고 함의를 도출하여 2020년을 전망하고, 우리 정부의 남북 관계와 다자, 소다자 협력에 대한 정책을 제언하고자 함.
- ▶ 2019년 북미 간 비핵화 협상이 답보상태에 처한 가운데 북한이 ‘새로운 길’을 모색하고 우방인 중국, 러시아와의 교류협력을 확대하면서, 2020년 중러의 역할에 대한 관심이 커지고 있음.
- ▶ 대북제재로 북중이 정치외교적인 협력에 머물 것이라는 예상을 깨고 정상회담을 필두로 북중 간 대외협력을 심화·발전시킴.
 - 경제협력 분야에서 제재 위반 우려가 있었음에도 불구하고 북중 간에 ‘북한 관광, 접경지역 교통인프라 건설, 항공협력’이 심화되었으며, 교류협력 분야에서 ‘정상외교, 고위급 인사교류, 중국식 체제전환 전수, 일대일로 참여 제안’ 등 활발한 협력이 이루어졌음.
 - 2019년 하반기에 접어들어 북중 협력이 활발해지면서 상대적으로 소원한 남북 관계에 정책적인 부담으로 작용하였음.
- ▶ 북러의 대외협력은 대부분 정치외교적인 수준에 머물고 있으며, 경제협력도 논의되고 있으나 실질적인 이행은 이루어지지 않고 있음.
 - 러시아는 한반도 문제에 적극적으로 개입하지 않으면서 대북 인도적 지원과 경제협력 논의를 지속하고 있음.
- ▶ 우리 정부는 한반도 평화 정착과 북미 비핵화 협상 촉진을 위해 미국, 중국, 러시아와 지속적이고 긴밀한 협력을 이어가는 한편, 제재 범위 안에서 남북 교류협력을 북중, 북러 수준으로 다양화, 다원화시켜 추진할 필요가 있음.
 - 코로나19 확산으로 북한이 국경을 폐쇄하면서 당분간 남북 교류협력은 소강상태에 접어들 것으로 예상되지만, 2020년 하반기에 북한이 대외협력을 재개하면 우리 정부는 대북 개별관광 추진과 함께 남북 정상회담을 개최하여 남북교류협력의 추진 동력을 확보할 필요가 있음.
 - 여건이 조성될 경우, 북중협력을 참고하여 제재에 저촉되지 않는 선에서 ‘북한의 운송수단’을 활용한 남북협력을 추진할 필요가 있음. 예를 들어 북한 국적기가 김포공항에 취항할 경우 남북 직항로를 활용한 대북 개별관광 추진이 가능하고, 동아시아 철도공동체 구상과 연계한 남북중, 남북러 철도 시범운송 추진도 검토해 볼 수 있음.

1. 2019년 북한의 대외관계 개관

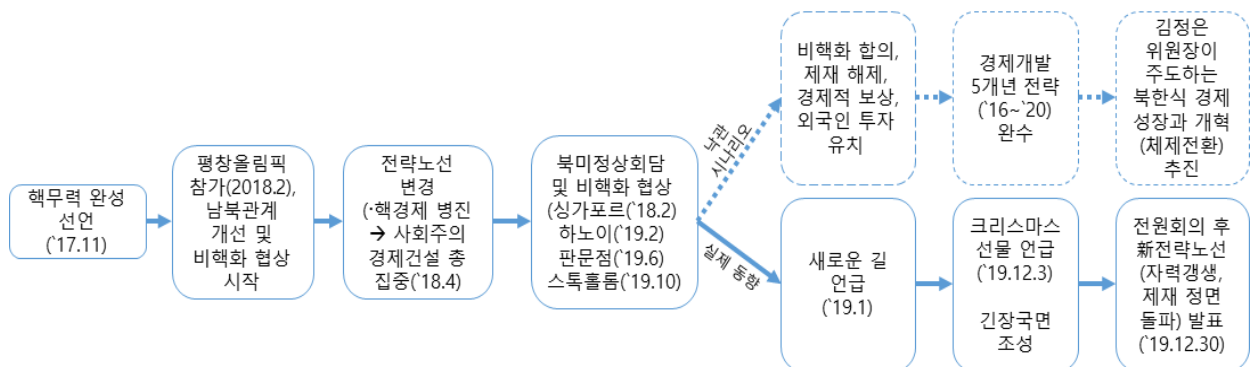
■ 북미 비핵화 협상이 답보상태에 처한 가운데, 북한이 ‘새로운 길’을 모색하고 우방인 중국, 러시아와의 교류협력을 확대하면서 2020년 중러의 역할에 대한 관심이 커지고 있음.

- 대북제재가 수출입, 외화벌이에 직접적인 제약을 가하면서 우방과의 교류협력 없이 북한이 경제를 안정적으로 운용하기 어려운 상황임.
- 최소한의 대외무역(특히 원유·정제유·고무·플라스틱 수입)과 경제적 지원(식량, 비료, 의약품), 인적교류(과학기술 전수, 법·제도 및 관료 교육)가 없다면 경제성장은 물론 현 상황 유지도 불가능함.
- 북·미·남북 관계가 교착상태에 빠지면서 중러와의 전략적 협력이 더욱 중요해지고 있고, 이들 국가도 자국의 이익에 맞춰 교류협력의 수위를 조절하면서 북한에 대한 영향력을 행사하고 있음.
- 중국과 러시아가 대북제재 해제를 촉구하기 위해 유엔 안보리에 ‘대북제재 해제 결의안(2019. 12. 11)’을 제출하였으며, 정치외교적 협상을 통한 비핵화를 촉구하고자 중국 관영매체가 북한에 핵과 ICBM 관련 실험 자체를 요청한 바 있음.¹⁾

■ 북미 비핵화 협상이 난항에 빠지면서 북한은 정세 전망을 ‘비핵화 협상과 경제적 보상 낙관’에서 ‘비핵화 난항과 제재 장기화’로 급선회하였고, 외교적·경제적 지원을 얻기 위해 대(對)중러 협력을 심화하였음.

- 당초 북한은 남한과의 관계 개선을 통해 미국과의 비핵화 협상을 촉진하고, 비핵화에 대한 보상을 활용하여 경제성장을 추진하려 하였으나, 정세가 악화되자 전략을 급선회하였음.

그림 1. 북한이 기대했던 시나리오와 실제 동향



자료: 저자 작성.

- 이례적으로 수차례에 걸쳐 개최된 대규모 회의를 통해 대내적 국면 전환에 대응하는 새로운 노선을 채택·발표하였음.

1) 연합뉴스(2020. 1. 8), 「中언론 "北김정은, 文대통령이 제시한 기회 잡아야"」, <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2020. 1. 29).

- 대외적으로는 중러와의 협력을 통해 국제무대에서 외교적인 지원을 받는 한편, 제재 피해를 최소화하기 위해 인도적 지원과 무역, 인적교류를 활성화하였음.
- 북한은 중러와 정상회담·고위급 회담을 지속적으로 개최하면서 경제·외교·군사 협력을 강화하였는데, 특히 중국과의 협력 확대에 방점을 두었음.

표 1. 2019년 북한의 주요 회의 개최 시기와 횟수

대규모 회의	1월	3월	4월	7월	8월	10월	12월	비고
최고인민회의 제14기 대의원선거		10						-
최고인민회의			11~12		29			이례적 2차례 개최 (2012, 2014, 2019)
내각 전원회의	23			20		20		2016년부터 년 1회 개최
노동당 중앙위원회 전원회의			10				28~31	이례적 2차례 개최

자료: 저자 작성.

■ 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의(2019. 12. 28~31)에서 북한은 '자력강생을 통한 대북제재 정면 돌파전'을 천명하였음에도 불구하고, 산업 생산에 필요한 최소한의 자원과 중간재 수입, 외화벌이를 위해 중러와의 협력이 불가피한 상황임.

- 대북제재로 대부분의 국가에서 북한과의 무역을 제한하고 있는 가운데, 중국은 2018~19년 대북 수출에 각각 22억 2,000만 달러, 25억 7,000만 달러를 기록하면서 북한산업 생산과 민생경제 유지에 기여하고 있음.
- 특히 2018~19년 북한의 대중 수출은 각각 2억 1,000만 달러, 2억 2,000만 달러에 불과하여 외화획득이 어려운 가운데 중국의 북한 관광, 북한 노동자의 중국·러시아 파견이 주요 외화벌이 수단으로 부상하였음.

■ 본고에서는 2019년 북한의 대외관계를 중국과 러시아를 중심으로 평가한 후, 2020년 북한 대외정책의 방향성과 주요국의 대응을 전망하여 우리 정부의 대북정책 대안을 모색하고자 함.

- 북한은 남한과 미국, 베트남, 일본, 국제기구 등과의 대외협력도 추진하였으나, 본고에서는 북중, 북러 대외관계 동향을 집중 분석함.²⁾
- 본고의 차별점은 북중·북러 협력이 심화 발전하고 있음에도 불구하고 대부분 비공개로 이루어지고 있어 관련 사업의 내용 파악이 어려운 상황에서, 이를 체계적으로 분석하여 사업의 성격과 내용, 파급효과를 규명하고, 남북협력과 다자, 소다자 협력을 추진하기 위한 정책적 함의를 도출하였다는데 있음.

2) 북중, 북러 대외무역 동향은 본고에는 포함되지 않았으며, 2월 말에 발간 예정인 '2019 북중무역 평가와 전망'을 통해 분석할 예정임.

2. 북중 관계 분석

■ 중국은 북중 관계와 미중 통상분쟁이 부정적으로 연계되는 것을 방지하기 위해 제재 외 영역에서 민간 분야를 중심으로 북중 관계를 심화하였음.

- 미국은 중국에게 대북제재 성실 이행을 수차례 강조하면서 북중 관계를 미중 통상문제와 연계하려 하였고, 중국은 원론적으로 대응하면서 미국과의 통상분쟁이 북한과 연계되는 것을 지양해옴.
- 중국 국영기업의 대북투자는 전무하며, 중국 은행에서 대북 송금, 환전이 불가능함을 내세움.
- 그러나 민간분야 협력(무역, 관광, 노동자 파견)과 대북 인도적 지원은 지속되고 있음.
- 다만, 대북제재 강화 이후 '무역과 관광'은 제재에 저촉되지 않는 수준에서 이루어지고 있으며, 체류기간이 만료된 중국 내 북한 노동자도 2019년 12월 말까지 상당수 귀환했을 것으로 추정됨.

■ 2019년 북중 관계는 정치외교적 교류에서 지방정부 및 민간 차원의 인적 교류와 경제협력으로 확대·심화되었는데, 아래와 같이 중요도에 따라 경제협력과 교류협력으로 키워드를 나누어 정리해볼 수 있음.

- [경제협력] ① 북한 관광 ② 북한 노동자 해외 파견 ③ 접경지역 교통인프라 건설 ④ 항공협력 ⑤ 중국기업 투자 유치
- [교류협력] ⑥ 정상외교를 통한 관계 개선 ⑦ 인도적 지원 ⑧ 비핵화 지지 및 정치·외교적 노력을 통한 북한의 비핵화 촉구 ⑨ 중국식 체제전환 전수 ⑩ 일대일로 참여 제안 ⑪ 문화교류 확대 ⑫ 고위급 인사 교류와 군사협력

가. 북중 경험 동향

■ [북한 관광] 제재로 수출이 거의 중단된 상황에서 관광이 북한 외화벌이의 주요 수단이 되자, 북한은 이를 정책적으로 육성하였으며 중국도 이를 지원함.

- 제2차 북중 정상회담(2018. 5) 이후 중국의 북한 관광이 재개되었으며, 2019년에도 지속적으로 확대되면서 다양한 관광 상품이 판매되고 있음.
- 북한은 중화권(중국, 대만, 홍콩)에서 관광설명회를 개최
- 단둥의 평양발 열차는 2~3개월 전부터 대부분 매진될 정도로 북한 관광이 활성화되었음.³⁾

3) 연합뉴스(2019. 7. 16), 「북중 관계 개선에 중국인 북한 관광 최대 50% 급증」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190716058200083?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 12).

- ‘자립적 사회주의 경제 건설’을 위해 상대적으로 수익성이 높은 관광산업을 육성하면서,⁴⁾ 관광시설 및 관련 교통 인프라를 대대적으로 건설·개보수하고 있음.
 - 마식령 스키장 개장, 양덕온천 개보수 후 개장⁵⁾
 - 원산-갈마 관광지구는 김일성 생일인 4.15 태양절에,⁶⁾ 삼지연시 재건사업은 당 창건 75주년인 10월까지⁷⁾ 각각 완공할 예정
 - 관광시설과 인프라 개선,⁸⁾ 전문 관광인력 확충을 위한 관광학과 개설 등 인적·물적 투자를 지속⁹⁾
- 관광 활성화로 북한 내 호텔, 교통 등 관광시설과 관리인력이 한계에 달하면서 북한 국가관광총국은 외국인 관광객을 하루 1,000명으로 제한하였음.(2019. 3. 18)¹⁰⁾

■ 정확한 통계는 발표되지 않고 있으나, 북한 내 중국인 관광객은 24만~27만 명으로 2018년 대비 30~50% 증가한 것으로 추정됨.¹¹⁾

- 중국인 관광객이 1인당 400달러의 관광수익을 북한에 준다고 가정할 경우, 관광수익은 9,600만~1억 800만 달러(2019년 상품수지 적자 23억 6,000만 달러의 4.1~4.6%) 수준임.
- 중국인 대북관광 증가 원인으로 다음과 같음.
 - 중국정부의 북한 관광 허용과 중국 언론의 홍보 증가
 - 동북아 긴장 완화와 북중 관계 개선으로 북한 관광의 안전성에 대한 신뢰 제고
 - 폐쇄적인 북한 사회문화 체험에 대한 호기심
 - 개혁개방 이전 중국의 사회주의 문화에 대한 향수(홍색(紅色)관광)
 - 북한 내 외국인 관광객의 약 90%가 중국인이며, 그중 노년층(60세 이상)이 60%를 차지¹²⁾

■ 주목할 점은 랴오닝, 지린 성(省)이 ‘북한관광 상품’을 해당 지역 관광과 연계하여 홍보하고 있다는 것임.¹³⁾

- 당초 의도와 달리 북한관광이 랴오닝과 지린 관광 활성화로 이어지면서 이들 성이 북한관광을 적극적으로 홍보하고 있음.

4) 연합뉴스(2019. 7. 16), 「북중 관계 개선에 중국인 북한 관광 최대 50% 급증」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190716058200083?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 12).

5) 연합뉴스(2020. 1. 10), 「북한, 김정은 생일에 마식령 스키장 개장」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200110016500504?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 16).

6) SBS NEWS(2020. 1. 18), 「김정은표 원산 관광지구 단독입수...“태양절 개장” 귀뜸」, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005610219&plink=ORI&cooper=NAVER(검색일: 2020. 1. 20).

7) News1(2020. 1. 8), 「북한 삼지연시 3단계 공사 시작..“당 창건 75주년까지 끝낼 것”」, <http://news1.kr/articles/?3811313>(검색일: 2020. 1. 20).

8) 연합뉴스(2019. 11. 26), 「中 매체 “올해 북한 찾는 외국 관광객 급증 기대”」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190129078000097?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 10).

9) KOTRA 빈 무역관(2018. 8. 29), 「오스트리아, 북한 전문가가 전하는 북한 여행 팁」, 해외시장뉴스, <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=169174&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchIradCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdx=&searchIndustryCatIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=1&row=0>KOTRA(검색일: 2020. 1. 12).

10) 环球时报(2019. 3. 11), 「朝鲜下周起对外国旅客限流」, <http://www.jdqu.com/html/ckxx/2019/3/12/1280822-3.html>(검색일: 2020. 1. 12).

11) 环球时报(2019. 7. 16), 「“朝鲜游”在中国悄然升温」, <http://www.jdqu.com/html/ckxx/2019/7/16/1298699-3.html>(검색일: 2020. 1. 12).

12) KOTRA 항저우 무역관(2018. 8. 31), 「국제 사회 진입 달라진 북한의 관광 산업 현황」, KOTRA 해외시장뉴스, <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=169237>(검색일: 2020. 1. 9).

13) KOTRA 난징무역관(2019. 6. 17), 「북중 접경지역 중심으로 관광 교류 활발」, <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=175667>(검색일: 2020. 1. 12).

- 지린성 훈춘시는 선박(유람선, 보트 등)으로 두만강을 건넌 후 버스로 북한 두만강동(洞)을 관광하는 1일 관광 상품을 판매하고 있음.

■ 제재 강화로 교통수단과 대금 지불 방식이 제한되어 관광산업도 타격을 받을 것이라는 예상과 달리 대북관광은 북중 협력의 상징적인 사업으로 부상하였음.

- 대북제재는 군사 전용 가능성이 있는 교통수단 활용과 bulk cash 지급을 금하고 있으나, 북한관광에 북한 국적 항공기와 열차를 사용하고 대금을 개인별로 지급하면서 제재와 무관하게 이루어지고 있음.
- 김정은 위원장이 정책적으로 장려하던 관광산업 육성에 중국이 호응하면서 상호 신뢰관계가 구축되고 협력이 심화됨.
- 우리 정책당국이 추진하는 북한 개별관광 사업 또한 향후 중국의 대북관광과 연계하여 이루어질 가능성이 높음.

■ [북한 노동자 해외 파견] 제재에 의해 중국에 파견된 북한 노동자의 귀환이 의무화되면서 북한 외화벌이에 어려움이 커지는 한편, 중국 접경도시 노동력 부족문제도 야기되었음.

- 대북제재 결의안 2397호(2017. 12. 22)는 북한 노동자를 2019년 12월 22일까지 북한으로 송환하도록 의무화함.¹⁴⁾
- 그러나 체류자격 조사 결과 중국 내 북한 노동자 1만 6,000~2만 7,000명이 송환되지 않은 것으로 추정(2019. 12 기준)¹⁵⁾
- 중국정부는 성실한 제재 이행과 북한 노동자의 완전한 귀환 의지를 밝히고 있으나,¹⁶⁾ 일각에서는 이에 대해 의문을 제기하고 있음.
- 북한 노동자가 우회적 방법(산업연수생, 유학생 등 체류자격)을 통해 중국으로 재입국하는 정황이 있음.¹⁷⁾

■ [접경지역 교통인프라 건설] 제재에 의해 북중 접경지역 인프라 건설이 중단될 것이라는 예상을 깨고 관련 사업이 진행되고 있는데, 이는 중국이 대북제재 예외규정을 적극적으로 활용한 결과임.

- [지안-만포 대교 개통] 2016년 완공된 중국 지안-북한 만포 간 도로 통상구가 2019년 4월 정식 개통됨.¹⁸⁾
- [신압록강대교 연결도로] 신압록강대교(2014년 완공)의 북한 측 도로가 2019년 12월 완공됨.¹⁹⁾

14) 연합뉴스(2017. 12. 23), 「안보리 새 대북제재 결의 2397호 주요 내용」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171223024300014>(검색일: 2020. 1. 15).

15) 연합뉴스(2020. 1. 15), 「美 제재 칼날에 난감한 중국... '北노동자 다시 몰린다」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200115068700083?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 15).

16) 중국외교부(2019. 12. 5), 「2019년12월5日外交部发言人华春莹主持例行记者会」, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1721861.shtml(검색일: 2020. 1. 15).

17) 연합뉴스(2019. 12. 22), 「중국에 北노동자 10만 명... 실습생 도강증으로 송환 화피」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191222026100073?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 15).

18) 연합뉴스(2019. 4. 8), 「中지안-北만포 국경 연결다리 개통... 정식 통관 시작」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190408113800097?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 14).

- [신투먼대교] 중국 투먼시와 북한 남양시를 연결하는 신투먼대교는 2019년 9월 교량 상판을 연결하면서 2020년 상반기에 개통될 것으로 예상²⁰⁾
- 비영리 인프라 건설은 제재 예외항목이며, 상술한 것은 모두 2017년 대북제재 강화 이전에 계약되어 예산이 집행되었고, 자원 제공 주체가 불분명하여 제재 저촉 여부를 판단하기 어려움.

■ [항공 협력] 북중 항공노선 증편은 2018년 일시 중단되었다가 2019년에 빠르게 재개되고 있는데, 모두 북한 국적기를 사용하면서 제재와 무관한 형태를 띠고 있음.

- ‘북중 항공운수협정 체결 60주년’ 기념행사(2019. 2)에서 항공분야 협력을 확대할 것을 논의하였으며, 이후 고려항공의 평양-베이징 노선을 주 3회(화, 목, 토) → 주 5회(월, 화, 목, 금, 토)로 증편²¹⁾
- 다롄-평양,²²⁾ 마카오-평양(주 2회)²³⁾ 및 평양-지난,²⁴⁾ 평양-우한²⁵⁾ 전세기 운항 재개
- 현재 평양 취항 노선은 6개(베이징, 상하이, 선양, 다롄, 마카오, 지난, 우한)이며, 3개 노선(칭다오, 취안저우, 정저우)이 증편(2020. 10)될 예정²⁶⁾
- 이는 남북 항공협력 추진시, 북한 국적기를 사용한다면 제재와 무관할 수 있다는 시사점을 제공

■ [중국 기업 투자유치] 북한은 경제개발구 활성화를 위해 중국에서 북한 투자설명회를 수차례 개최

- 중국 더홍(德衡)로펌은 북한 대외경제성 산하의 대외경제법자문국(KEELCO)을 초청하여 중국 베이징, 상하이, 선전, 칭다오 등에서 북한 투자설명회를 개최²⁷⁾
- 대북 투자를 준비하는 기업의 문의가 증가하자 북한의 법제도와 특구를 소개하는 설명회를 개최

19) VOA(2020. 1. 10), 「신압록강대교 북측 도로 완공 정황.. “북-중 교류 확대 주목”」, <https://www.voakorea.com/a/5239210.html>(검색일: 2020. 1. 14).

20) 북중 접경지역 현지조사(2019. 9. 20~24).

21) 연합뉴스(2019. 4. 1), 「北고려항공 베이징~평양 노선 주3회→5회로 증편 단행」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190401036100083?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 14).

22) VOA(2019. 7. 24), 「고려항공, 평양-다롄 운항 재개..활발해지는 북-중 교류」, <https://www.voakorea.com/a/5012361.html>(검색일: 2020. 1. 14).

23) VOA(2019. 7. 24), 「고려항공, 평양-마카오 직항 재개.. 북-중 노선 확대」, <https://www.voakorea.com/a/5013846.html>(검색일: 2020. 1. 14).

24) 연합뉴스(2019. 8. 14), 「北고려항공, 평양-中 지난 노선 3년 만에 운항 재개」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190814023100504?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 14).

25) 연합뉴스(2019. 8. 14), 「北고려항공, 中 우한에 첫 항공편」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190814023100504?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 14).

26) MBN(2020. 1. 14), 「북한-중국 밀월관계 강화..올해 신규 항공노선 3개 증편」, <http://www.mbn.co.kr/news/world/4033529>(검색일: 2020. 1. 14).

27) 조선일보(2019. 4. 3), 「北변호사들, 中서 투자법률제도 설명회 “외국인 재산권 보호된다”」, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/04/03/2019040302232.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news(검색일: 2020. 1. 20).

나. 교류협력 동향

■ [정상외교를 통한 관계 개선] 2019년은 '북중 수교 70주년'으로, 정상간 상호 방문이 이루어지면서 양국 간 전략적 신뢰관계가 심화되었음. (표 2 참고)

- 김정은 위원장은 집권 이후 첫 대외행보로 중국을 방문하였고, 시진핑 주석은 지도자로서는 14년 만에 북한을 방문하였음.
- 북중은 '혈맹(血盟)'이라는 표현 대신 '선대부터 이어온 전통적 우호(友好), 우의(友誼), 순망치한(唇亡齒寒)'으로 양국 관계를 표현하였는데, 이는 국공내전과 6.25 전쟁을 직접 경험하지 않은 세대가 북중 관계를 주도하면서 변화된 관계를 재정립하기 위한 것임.
- 두 정상은 한반도 비핵화의 평화적 해결을 위한 공동 노력, 비핵화에 따른 대북제재 해제, 제재 외 영역(교육, 문화, 체육, 청년, 지방, 민생경제)에서의 협력을 논의하였음.

■ 제4차 북중 정상회담(2019. 1. 8~10) 이후 중국이 공세적인 태도를 유보적인 태도로 바꾸면서 한반도 문제에 대한 미중 갈등이 완화되고 우리 정책당국이 한중협력을 꾀할 수 있는 공간이 조성되었음.

- 제4차 북중 정상회담 이전까지 중국은 남북미 종전 선언 반대와 남북미중 종전 선언 추진을 주장하였고, 주한미군 철수를 평화협정 체결과 연계하면서 북미 주도의 비핵화 협상에 불만을 제기하는 등 공세적인 태도를 취하였음.
- 그러나 제4차 북중 정상회담 이후 중국이 유보적인 태도를 취하면서 '先 북미 비핵화 협상, 後 다자(4~6자) 합의를 통한 비핵화 이행' 구도가 형성되었음.
- 이후 한반도 문제에 대한 미국의 중국 압박이 수면 아래로 가라앉았으며, 한중 협력을 통한 북미 비핵화 협상 축진이 가능해졌음.
- 중국의 입장 변화는 북한이 북중 정상회담을 통해 북미 협상 내용을 중국과 공유하면서 양국 간 상호 신뢰 관계가 형성되었기 때문인 것으로 추정됨.

표 2. 북중 정상 상호 방문 현황(2018~19년)

기간	제1차 북중 정상회담 (2018. 3. 25~28)	제2차 북중 정상회담 (2018. 5. 7~8)	제3차 북중 정상회담 (2018. 6. 19~20)	제4차 북중 정상회담 (2019. 1. 8~10)	제5차 북중 정상회담 (2019. 6. 20~21)
장소	베이징	다롄	베이징	베이징	평양
참관 시설	중관촌, 중국과학원 기초시설투자유한공사	-	농업과학원, 궈도교통지휘센터	베이징 경제기술개발구, 동안당	5·1 경기장 관람, 북중 우의탑 참배
이동	전용열차	전용기	전용기	전용열차	전용기
동행 수행	리설주, 최룡해, 박광호, 리수용, 김영철, 리용호, 조용원, 김성남, 김병호	리수용, 김영철, 리용호, 김영정, 최선희	리설주, 김영철, 리수용, 리용호, 최룡해, 박봉주, 박태성, 노광철	리설주, 김영철, 리수용, 박태성, 리용호, 노광철	당쉐상, 양제츠, 왕이, 허리핑
목적	정치	남북, 북미 정상회담 전 전략적 대응방안	남북 정상회담 결과, 북미 정상회담 대응방안	북미 정상회담 결과, 한반도 비핵화 문제	한반도 비핵화 문제, 제2차 북미 정상회담 전 전략적 대응방안
	경제	경제시설 참관	-	북중 경제협력과 투자유치 경제시설 참관	경제시설 참관
	기타	-	-	-	북중 70주년 기념 사진평 주석 방북 초청

자료: 연합뉴스(2019. 1. 8)²⁸⁾를 활용하여 저자 정리.

■ [인도적 지원] 제5차 북중 정상회담을 계기로 북한관광 확대와 함께 쌀·의약품·비료 등 인도적 지원이 이루어졌으며, 이는 제재가 북한경제에 미치는 악영향을 완화시킴.

- 공식적인 발표는 없으나, 시진핑 주석의 방북(2019. 6) 이후 식량 100만 톤(쌀 80만 톤, 옥수수 20만 톤)²⁹⁾과 의약품, 비료를 북한에 지원한 것으로 파악됨.
- 이 외에도 50만 톤의 원유와 2만 2,739톤의 정제유를 지원하는 것으로 알려짐.³⁰⁾

■ [비핵화 지지 및 정치외교적 노력을 통한 북한의 비핵화 촉구] 중국은 평화적인 방식의 한반도 비핵화 문제 해결을 촉구하는 한편, 북한이 협상에서 이탈하여 핵과 ICBM 실험을 재개하지 못하도록 압박함.

- 제4차 북중 정상회담(2019. 1. 7) 이후 인민일보는 제1면(2020. 1. 8)에서 ‘북중 관계 강화, 북한에게 핵과 ICBM 관련 도발 자제, 문재인 대통령이 제안한 남북교류협력을 긍정적으로 검토, 한반도 문제의 정치적 해결’할 것을 강조하였음.³¹⁾
 - 중국 언론은 김 위원장이 ‘한반도 정세 완화와 북미 정상회담 추진’을 협의하기 위해 방중 하였음을 강조³²⁾
 - 여기에는 접경국이 핵무기를 보유하면 만일의 경우 중국을 상대로 이를 활용할 수 있다는 우려가 작용한 것으로 판단됨

28) 연합뉴스(2019. 1. 8), 「김정은 북한 국무위원장 1~4차 방중 비교」, <https://www.yna.co.kr/view/GYH20190108000600044?input=1363m> (검색일: 2020. 1. 2).

29) 연합뉴스(2019. 8. 20), 「中, 대북 물밑지원 본격화..북한 관광도 적극 장려」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190820051000073?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 21).

30) 연합뉴스(2020. 2. 5), 「“중국, 지난해 북한에 정제유 2만 2천 739t 공급”」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200205020800504?input=1195m>(검색일: 2020. 2. 6).

31) 인민일보(2019. 1. 11), 「习近平同朝鲜劳动党委员长金正恩举行会谈」, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-01/11/nbs.D110000renmrb_01.htm(검색일: 2020. 1. 6).

32) 环球时报(2019. 1. 9), 「金正恩生日当天抵达北京」, <http://www.jdqu.com/html/ckxx/2019/1/9/1267316.html>(검색일: 2020. 1. 6).

■ [중국식 체제전환 전수] 중국은 북한에 중국식 체제전환 경험을 전수하고 있으며, 북한은 이를 소극적으로 수용하고 있는 상황임.

- 중국은 북한에 중국식 체제전환 경험을 전수하며, 범중화경제권(범사회주의 경제권) 건설을 지향하고 있음.
 - 2019년 북한 평양 인민문화궁전에서 ‘중국 특색 사회주의 건설성과 사진 전시회를 (2019. 8. 6~8)’ 개최³³⁾
 - 추이즈잉 중국 상하이 통지대 한반도연구센터 주임은 글로벌타임스와의 인터뷰에서 “이번 전시회가 북한 ... 미래의 개방모델을 제공해줄 수 있을 것 ... 북한이 중국의 일대일로에 참여하여 중국과 더 포괄적이고 강력한 관계 구축을 확신할 수 있을 것”이라고 평가
- 북한은 우리식 체제전환(경제발전)을 지향하고 있으나 대외무역과 외국인투자, 북한 관료의 해외 연수·교육이 중국에 의해 주도되면서 소극적으로 중국식 체제전환 경험을 수용하고 있음.
 - 김 위원장은 제4차 북중 정상회담을 위한 방중 당시 중국 중의약 업체인 동인당의 공장을 방문하여 전통 중의약 생산·가공 라인을 시찰³⁴⁾

■ [일대일로 참여 제언] 중국은 지방성정부(랴오닝) 차원에서 한반도와 연계된 일대일로 사업 계획을 수립하는 등 북한의 참여를 촉구하고 있으며, 북한도 관심을 보이고 있음.

- 랴오닝 지방성정부는 ‘랴오닝성 일대일로 종합실험구 총체방안(2018. 9)’을 통해 단둥-평양-서울-부산을 연결하는 철도와 도로, 통신망을 연결하는 사업을 제시
- 중국은 일대일로 국제협력 정상포럼(2019. 4. 26)에 김정은 위원장을 초청하였으며,³⁵⁾ 실제로 김영재 대외경제상이 이끄는 북한 대표단이 참여하고 후속조치로 일대일로 연구기관을 창설하였음.³⁶⁾
 - 팡슈위 푸단대 북한·한국연구센터 교수는 중국 관찰자망과의 인터뷰(2019. 6. 21)에서 “중국이 개최한 일대일로 국제협력 정상포럼에 북한이 일부 전문가를 참가시켰으며, 이후 일대일로를 연구하는 단체를 만들었다. 북한이 중국의 일대일로 사업에 관심을 갖고 있다”고 평가³⁷⁾
- 천추파 랴오닝성 당서기는 북한 평안북도를 방문(2019. 11. 6~9)하여 양측간 교류협력 강화방안에 대한 의견을 교환
 - 천 서기는 방북 기간 리수용 노동당 부위원장, 김영재 대외경제상 등 ‘인적·물적 왕래의 지속적 강화, 농업, 민생부문(보건위생 등), 관광 등 4개 분야의 교류협력 심화’를 협의

■ [문화교류 확대] 북중은 문화공연, 전람회 등의 행사 개최를 통해 전략적 밀월관계를 전 방위적으로 강화함.

33) 연합뉴스(2019. 9. 8), 「평양서 ‘중 발전상’ 사진전..전문가 “北, 일대일로 참여 기대”」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190808052400097?input=1195m>(검색일: 2019. 12. 27).

34) 연합뉴스(2019. 1. 11), 「김정은 동인당 방문에 中 매체 “계약산업 발전하면 수출 늘 것”」, <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2019. 12. 27).

35) 연합뉴스(2019. 4. 10), 「中, 일대일로 정상포럼 26일 개최...北 김정은 참석 여부 주목」, <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2019. 12. 27).

36) 연합뉴스(2019. 4. 23), 「김영재 北 대외경제상 방중...일대일로 포럼 참석(종합2보)」, <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2019. 12. 27).

37) 연합뉴스(2019. 6. 21), 「전문가 “北, 일대일로 큰 관심..北열리면 많은 국가에 혜택”」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190621140900097?input=1195m>(검색일: 2019. 12. 27).

- 북한 예술단의 방중 공연은 제2차 북미 정상회담(하노이)을 앞두고 북중의 전략적 밀월관계를 과시한 것으로 평가할 수 있음.
 - 김정은 위원장의 4차 방문 직후 북한 예술단이 베이징을 방문하여 북중 수교 70주년 기념공연을 이틀간 진행하였는데, 춘절로 바쁜 시기임에도 불구하고 시진핑 주석 부부가 친선예술단 공연을 관람 후 격려하였으며, 공연은 북중 수교 70주년을 기념하여 우호관계를 강조하는 내용으로 구성
 - ※ 이 공연은 북한 모란봉악단이 중국과의 불화로 방중 공연을 중단(2015. 12)한 이후 3년 만에 재개된 것임.
- 대북제재 상황에도 불구하고 춘계 평양 국제상품전시회(2019. 5. 20~24)가 중국기업들의 대거 참여로 사상최대 규모로 개최됨.³⁸⁾
 - 중국, 한국, 러시아, 파키스탄 등 450여 개 기업이 참여
- 김명중 북한 문화성 대외사업국장과 룡위상 중국 국제문화전파중심 집행수석은 북중 우의미술관 공동 건설, 북중 국제영화제 등 공동 개최에 합의하는 양해 각서를 체결(2019. 4. 24)³⁹⁾

■ [고위급 인사교류와 군사협력] 고위급 인사교류 과정에서 군사협력이 이례적으로 빈번하게 논의되었는데, 이는 미국에 대한 견제와 만일의 사태에 대비한 안전장치 마련이라는 북중러의 전략적 이해가 일치한 결과임.

- 북중러는 ‘미국 견제’라는 전략적 이익을 공유하고 있으며, 한반도 비핵화의 평화적 해결 과정에도 이러한 전략을 견지⁴⁰⁾
- 전략적 이해관계를 바탕으로 고위급 인사교류에서 군사협력 논의가 빈번하게 이루어짐.
 - 김정은 위원장의 3차(2018. 6), 4차(2019. 1) 방중 시 인민무력상 동행
 - 김수길 북한 총정치국장 방중 및 마오화 주임과 장유사 중국 공산당 중앙군사위 부주석 회담⁴¹⁾
 - 마오화 중국 공산당 중앙군사위원회 정치공작부 주임의 방북 및 김수길 총정치국장과 회담⁴²⁾

3. 북러 관계 분석

■ 북한과 러시아는 전략적 이해관계를 바탕으로 외교·경제적 협력을 확대하기 위한 논의를 지속하고 있으나 대부분 협의 수준에 머물고 있음.

38) NEWSIS(2019. 5. 22), 「평양국제상품전시회에 대기업 대거 참여..북중 관계개선 뚜렷」, http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190522_0000658062&cID=10101&pID=10100(검색일: 2020. 1. 8).

39) 연합뉴스(2019. 4. 24), 「한 발짝 더 밀착하는 북중... ‘수교 70주년’ 우의 미술관 짓는다」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190424095900083?input=1195m>(검색일: 2020. 1. 8).

40) 머니투데이(2019. 7. 24.), 「대미 패권경쟁 ‘중러의 밀착’..군사협력도 강화」, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019072414437625535>(검색일: 2020. 1. 7).

41) 한국일보(2019. 8. 18), 「북중 군 수뇌부 베이징서 회담..높은 단계로 군사협력」, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201908181458380045?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=>(검색일: 2020. 1. 6).

42) 한국일보(2019. 10. 15), 「체제보장 안전판 만드나..중러와 군사협력 강화하는 북한」, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910151601091448?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=>(검색일: 2020. 1. 6).

- 북한에 있어 러시아는 북핵문제의 정치·외교적 해결을 지원하고, UN 상임위에서 대북제재 해제를 지원하며, 해외노동자 파견을 통한 외화벌이, FDI 유치를 통한 나선시 개발, 기술 이전, 고위 간부의 해외 유학·교육의 중요한 협력 대상국임.
- 러시아에 있어 북한은 전략적으로 외교와 군사적으로는 동북아 지역에 개입할 수 있는 주요한 매개가 되며, 경제적으로는 극동지역 개발과 긴밀한 연관이 있음.
 - 북한 노동자는 극동러시아의 부족한 3D 분야 노동인력을 보완해주며, 나진-하산 프로젝트는 포화상태인 블라디보스토크항의 배후항만으로서 역할분담을 할 수 있고, 장기적으로 남북러 철도·가스관(송유관)·송전선 연결은 극동러시아 경제에 긍정적인 영향을 미칠 것임.
- 러시아는 북한과 정치·외교적인 논의를 진행하되, 경제협력에 더 큰 관심을 보이면서 한반도 문제에 대해서 소외되는 것을 원치 않으나 적극적인 개입도 하지 않는 소극적인 입장을 견지하고 있음.
 - 다만 북한이 필요로 하는 인도적 지원, 제재하에서의 상호 경제협력 등을 지속하고 있음.⁴³⁾

■ 한편 2019년 말, 러시아와 중국이 대북제재 해제 결의안을 UN 안보리에 제출한 것은 북한에 유의미한 외교적 지원이 되었음.

■ 2019년 북러 대외관계는 ‘당과 당’ 차원의 교류와 북한과 극동러시아 지역에서의 협력을 중심으로 확대되었으나 대부분 논의 수준에 머물고 있으며, 아래와 같이 중요도에 따라 경제협력과 교류협력으로 키워드를 나누어 정리해볼 수 있음.

- [경제협력] ① 북한 노동자 해외 파견 ② 나진-하산 복합물류사업 추진 ③ 두만강 교량 건설 ④ 북한 상품 전문점 건설 ⑤ 러시아 루블화 결제시스템 구축
- [교류협력] ⑥ 정상외교를 통한 관계 개선 ⑦ 경제협력 위원회 ⑧ 전략대화 ⑨ 인도적 지원 ⑩ 동방경제포럼 ⑪ 고위급 인사교류와 군사협력

가. 경제협력 동향

■ [북한 노동자 해외 파견] 제재 이행에 따라 러시아에 파견된 북한 노동자 대부분은 귀환하였으나, 북러는 현재 제재의 틀 내에서 북한 노동력을 이용하는 문제를 검토하고 있음.

- 러시아 내 북한 노동자는 2017년 말 3만 23명에서 2018년 말 1만 1,490명으로 줄었으며,⁴⁴⁾ 2020년 1월 대부분 송환된 것으로 사료됨.
- 2019년 말 현재 러시아에서 운영되는 북한 식당, 기업 등이 대부분 (임시) 폐업하였음.⁴⁵⁾

43) Валдай(2019. 3. 27), “О чём могут договориться Путин и Ким Чен Ён?”, Валдай(2019. 3. 29), “Саммит Россия-КНДР: возвращение к свободе мнений”(검색일: 2020. 1. 21).

44) 연합뉴스(2019. 7. 15), 「러시아 연해주 정부 “北 근로자 송환 절차대로 진행”」(검색일: 2020. 1. 21) 재인용.

- 모스크바에 위치한 고려, 능라도, 민송 등이 폐업했으며, 모란건설, 간송건설 등에서 근무하는 직원들도 북한으로 송환될 예정이라고 밝힘.
- 2019년 말 북한 노동자 귀환을 위해 고려항공이 주 2회 운항을 매일 2회로 증편하였고, 러시아발 북한행 열차도 대부분 매진되었음.
- 그러나 러시아 노동당이 제출한 외국인 관련법 수정안이 1차 독회(讀會)를 통과한 상태여서, 북한 노동력을 다시 고용할 수 있는 가능성이 존재함.
- 법안 내용은 러시아에서 공부하는 외국인 학생이 일을 할 수 있도록 하는 것임.
- 러시아에 재학 중인 북한 국적 학생은 146명(2019. 10. 1)으로 전년 84명 대비 73.8% 증가
- 그러나 법안이 통과된다 하더라도 북한 노동자 수를 2017년 수준까지 회복시키기는 어려울 것으로 추정됨.

■ [나진-하산 복합물류사업 추진] 2019년 북러 경제협력위원회의 주요 의제로 논의되었으나, 2016년 이후 관련 사업이 추진되지 않고 기존 사업도 축소되고 있는 실정임.

- 이 사업은 석탄 등 러시아 광물을 시베리아 횡단철도로 운송한 뒤 북한 나진항을 통해 운송하는 사업으로, 2001년 김정일 국방위원장과 푸틴 대통령의 합의하에 추진하였으나, 북한의 제4차 핵실험(2016. 1) 이후 대북 제재로 중단됨.
- 이는 제재에 저촉되지는 않으나, 미국의 제재 대상이 될 수 있어 투자자들이 참여를 꺼리고 있음.
- 러시아는 사업 재개에 관심을 보이면서 남북러 경험 의제로 지속 제안하고 있음.
- 러시아는 두만강과 나진항 사이 도로와 나진-하산 간 철로를 개보수하였고, 환적터미널(북러 합작기업 나선콘트란스가 운영)을 건설하는 등 물류인프라 사업에 투자하였으며, 남북 협력하에 이 사업이 재개되기를 희망하고 있음.⁴⁶⁾
- 러시아 내 일부 한반도 전문가들은 남북러가 함께 추진할 수 있는 다양한 인프라 사업이 있으나, 미국과의 관계상 한국이 미국의 승인 없이 사업을 추진할 수 없어 사업이 진행되지 못한다고 평가함.⁴⁷⁾

■ [두만강 교량 건설] 두만강 교량 건설은 북러 간 중점 경제협력 사업으로 협의되는 사안으로, 양국 정상회담에서도 의제로⁴⁸⁾ 검토되었으나, 재원확보에 난항을 겪으면서 사실상 진척이 없음.

- 양측은 두만강을 가로지르는 자동차 통행용 교량 건설이 인적교류와 교역 활성화에 필수적이라는데 공감하고 2015년부터 관련 사업을 추진하고 있으며, 현재 타당성 조사가 진행되고 있음.
- ※ 북러 국경 이동은 항공, 철도가 대부분이며, 자동차 도로를 통한 이동은 어려운 상황임.
- 2019년 북러 정상회담 이후 러시아는 이 사업을 극동·북극개발부에 일임하였음.
- 러시아와 북한은 사업 견적과 건설 조건을 협의하고 있음.

45) BBC(2019. 12. 23), “‘Там семья’. Как северокорейские работники массово уезжают из России”(검색일: 2020. 1. 22).

46) Российская газета(2019. 10. 2), “Кроссинг-смпия особая”, EastRussia(2019. 3. 27), “КНДР одногомостасРоссиеймало”, 뉴스핌(2019. 9. 4), “나진-하산 프로젝트’ 재개 기대..북-러 컨테이너 운송 논의”(모든 자료 검색일: 2020. 1. 30).

47) РСМД(2019. 5. 7), “Анализ визита Ким Чен Ына в Российскую Федерацию”(검색일: 2020. 1. 22).

48) 연합뉴스(2019. 4. 29), “북러 자동차용 교량 건설 탄력받나...“김정은-푸틴 회담서 논의”(검색일: 2020. 1. 29); ТАСС(2019. 4. 11), “Мост через реку на границе РФ и КНДР построят по российским стандартам”(검색일: 2020. 1. 29).

- 2018년 4월 21일 리광근 대외경제성 부상은 블라디보스토크 방문 후 프리모리에 도지사 대행에게 두만강-하산 교량 건설 MOU를 체결하자고 제안⁴⁹⁾
- 2019년 말까지 이 사업에 대한 계획안이 나올 것으로 예상되었으나, 아직 협의가 진행되고 있는 것으로 보임.⁵⁰⁾
- 북한은 교량 건설비용을 러시아가 부담하기를 기대했으나, 러시아 측에서는 난색을 표한 것으로 전해짐.
- 양측은 러시아 자체기술 기준으로 교량을 건설하는 데는 합의했으나, 재원확보 문제에 대해서는 논의 중인 것으로 보임.
- 여건이 조성된다면 우리 정책당국도 '부족한 재원 제공, 남북러 철도도로 시범운행과의 연계' 등을 수단으로 활용하여 수년째 논의 단계에 머물고 있는 북러 자동차 전용 교량 건설에 참여하고 극동지역에 대한 영향력을 확대하는 방안을 검토해볼 필요가 있음.

■ [북한상품 전문점 건설] 북한상품 전문점은 양국의 무역 확대를 위해 블라디보스토크 자유항 지역에 러시아 현지법인 형태로 설립될 예정이었으나 실현되지는 못하였음.⁵¹⁾

- 2018년부터 관련 사업 논의가 시작되었으며, 당초 동방경제포럼(2019. 9, 블라디보스토크)을 계기로 개장할 예정이었으나 연기되었음.
- 이 상품 전문점에는 식료품, 건축자재, 의약품, 의료장비, 향수, 전자제품, 기계, 의류 등이 판매될 것으로 보이며, 매년 1회 북한 상품 및 서비스 전시회가 개최될 예정임.
- 제재로 북러 무역이 2017년 7,790만 달러(북한 전체 무역의 2% 이내)에서 2018년 3,407만 달러로 56% 감소⁵²⁾하면서, 관련 사업이 단기간에 활성화되지는 않을 것으로 보임.

■ [러시아 루블화 결제시스템 구축] 제재로 인해 국제 금융망 사용에 어려움을 겪고 있는 북한은 경제협력을 활성화하고자 루블화 결제방안에 대해 협의함.

- 제재 강화 이후 북러 은행 간 송금이 금지되면서 가중된 양국 교역의 어려움을 극복하고자 제9차 북러 경제협력위원회에서 은행 송금이 필요 없는 러시아 루블화 결제방안에 대해 협의⁵³⁾
- 교역에 필요한 대금을 결제하거나 인프라 투자를 확대하는 데 루블화를 사용할 수 있는 방안을 검토하고 있음.⁵⁴⁾

49) PrimaMedia.ru(2018. 4. 22), "Замминистра экономики КНДР во Владивостоке "наводит мосты" с Приморским краем."

50) EastRussia(2019. 3. 7), "Россия и КНДР обсудят проектно-сметную документацию для моста на границе в Приморье"(검색일: 2020. 1. 30).

51) ТАСС(2018. 4. 25), "Торговый дом товаров из КНДР планируют открыть на ВЭФ во Владивостоке"(검색일: 2020. 1. 22).

52) ИА Невост(2019. 4. 25), "Межгосударственные отношения России и КНДР"(검색일: 2020. 1. 22); ТАСС(2019. 4. 26), "Обаполучили от саммита то что хотели: Мировые СМИ о встрече Путина и Ким Чен Ына"(검색일: 2020. 1. 22).

53) Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики(2019. 3. 7), "Вместе состоялось 9 заседание Межправительственной комиссии России и КНДР"(검색일: 2020. 1. 22).

54) ИА Невост(2019. 3. 2), "Министр внешнеэкономических дел КНДР вылетел на переговоры в Москву"; ИА Невост(2019. 3. 6), "Свердловский следственный комитет расследует дело о хищении средств из КНДР"(검색일: 2020. 1. 30).

- 2014년 북러 간 무역 활성화를 위한 목적으로 루블화 결제가 처음 이루어졌으며, 당시 양국은 2020년까지 무역액 10억 달성을 목표로 하였음.⁵⁵⁾

나. 교류협력 동향

■ [정상외교를 통한 관계 개선] 러시아의 지속적인 요청으로 북러 정상회담이 개최되었는데, 북한은 회담의 정치외교적 상징성에 중점을 둔 반면, 러시아는 정치외교적 상징성을 경제협력으로 연계하려는 태도를 보임.

- 제1차 북러 정상회담(2019. 4. 25, 블라디보스토크)은 북한 측 참석자가 적어 북중 정상회담에 비해 상대적으로 소규모로 개최됨.
- 북한은 총 3명(김정은 위원장, 리용호 외무상, 최선희 외무성 제1부상)이 참석한 반면, 러시아는 총 11명(푸틴 대통령, 극동연방관구 대통령 전권대표, 교통부 장관, 극동·북극개발부 장관, 철도공사 사장, 에너지부 차관 등)이 참석함.
※ 북러 정상회담은 2011년 8월 이후 8년 만에 개최되었음.
- 참석자를 보면 러시아는 경제협력(철도·가스관(송유관)·송전선 연결)에 많은 관심을 보인 반면,⁵⁶⁾ 북한은 러시아와의 관계 개선과 비핵화 등 외교 현안에 집중하는 양상을 보임.⁵⁷⁾
- 정상회담 의제는 ① 북한의 안보와 주권 유지 보장 필요성 확인(푸틴 대통령 비핵화를 위해 6자회담을 통한 북한 체제안전 보장의 필요성을 강조) ② 북한의 단계적·동시적 비핵화 방식 지지 ③ 비핵화 조치에 상응하는 대북제재 완화 ④ 북한 해외 노동자의 체류 ⑤ 남북러 3각 협력(철도·가스관(송유관)·송전선 연결) 등임.

■ [경제협력위원회] 매년 초에 경제협력위원회가 개최되고 있는데, 성과가 크지는 않음에도 불구하고 발전 잠재력이 크기 때문에 지속적인 관찰이 필요함.

- 제9차 북러 통상경제·과학기술 협력 정부간 위원회(이하 북러 경제협력위원회)가 2019년 3월 6일 모스크바에서 개최됨.
- 주요 의제로 ① 북한상품 전문점 개설 ② 북러 두만강 교량 건설 ③ 러시아 루블화 결제시스템 구축 ④ 교역상품 목록 확대를 위한 여건 조성 ⑤ 러시아 내 북한 노동자 체류 문제 ⑥ 나진-하산 복합물류사업 추진 등이 논의됨.
※ 러시아의 주요 관심사는 북러 두만강 교량 건설, 나진-하산 사업 등 교통인프라 이슈였던 것으로 파악됨.⁵⁸⁾
- 2020년 3월 경제협력위원회가 평양에서 개최될 예정이었으나, 코로나19로 북한이 사실상 국경을 폐쇄하면서 개최 가능성은 낮은 상황임.

55) РБК(2014. 10. 20), "Россия и КНДР начали расчеты в рублях"(검색일: 2020. 1. 30).

56) 연합뉴스(2019. 4. 25), 「북러 정상회담 유일 배석 리용호·최선희... 외교 투톱으로 '우뚝'」(검색일: 2020. 1. 21).

57) 연합뉴스(2019. 4. 25), 「WSJ "김정은, 푸틴에 북러 유대 복원·경제지원 요청할 듯"」(검색일: 2020. 1. 21).

58) ИАНовости(2019. 9. 6), "Следующее заседание межправкомиссии Россия-КНДР пройдет в Северной Корее"(검색일: 2020. 1. 22).

■ [전략대화] 2019년 처음으로 제1차 북러 전략대화(2019. 11. 20, 모스크바)가 개최되었는데, 2020년 하반기에도 북러 협력의 핵심적인 역할을 할 것으로 기대됨.

- 제1차 북러 전략대화(2019. 11. 20, 모스크바)에서 북한이 제재 해제를 위한 러시아의 지원을 요청한 반면,⁵⁹⁾ 러시아는 북핵문제의 평화적 해결과 북미 비핵화 협상 재개 등을 중심으로 논의⁶⁰⁾한 것으로 알려짐.
- 당초 최선희 북한 외무성 제1부상이 전격적으로 방러하면서 비핵화 실무협상에 대한 러시아의 전략적 역할이 확대될 것으로 기대하였으나, 예상과 달리 별다른 성과가 나타나지 않음.
- 그럼에도 불구하고 북러 협력의 축이 '경제협력위원회' 단일 축에서 '경제협력위원회'와 '전략대화' 양대 축으로 확대된 것은 의미가 있음.

■ [인도적 지원] 러시아는 UN을 통해 북한에 인도적 지원을 하고 있으며, 관련 통계도 공개되어 있음.

- 북한은 2018년의 가뭄과 홍작으로 식량난이 심해지자 2019년 초 인도적 지원을 요청⁶¹⁾
- 러시아는 UN의 아동 사망률 감소 프로그램을 통해 2~6월 동안 480만 달러 규모(약 5만 톤)의 지원물자를 제공⁶²⁾(63)(64)
- 2019년 UN이 북한에 전달하는 인도적 지원금 중 러시아의 비중이 50% 이상임.

■ [동방경제포럼] 2018년부터 러시아는 동방경제포럼에 북한 정상의 참여를 촉구하여 포럼의 정치외교적 위상을 높이고 지역 경제협력을 확대하는 계기로 활용하려 하였으나, 아직 현실화되지 못하고 있음.

- 제5차 동방경제포럼(2019. 9. 2)에 북한 대표단(부총리, 대외경제부 차관, 외교부 유럽 부국장 등 7명)이 참석하여 북러 양자·다자 경제협력을 논의함.⁶⁵⁾
- 북한 부총리는 극동지역과 건설, 농업, 어업, 관광 등 모든 분야에 걸친 협력을 제안함.⁶⁶⁾
- 대북제재로 실질적인 경제협력 추진이 어려워, 원론적으로 협력 의지를 재확인하는 수준에서 합의가 이루어진 것으로 평가⁶⁷⁾

■ [고위급 인사교류와 군사협력] 북러 정상회담 이후 고위급 인사교류를 진행하면서 군사협력 확대를 논의하고 있음.

59) 연합뉴스(2019. 11. 19), 「핵협상 실세 북한 최선희, 모스크바 도착...북러 공조 논의할듯」(검색일: 2020. 1. 22).

60) ТАСС(2019. 11. 21), "В Москве состоялся первый раунд стратегического диалога Россия - КНДР"(검색일: 2020. 1. 22).

61) Коммерсантъ(2019. 5. 24), "Россия готова оказать гуманитарную помощь КНДР в связи с засухой"(검색일: 2020. 2. 6).

62) Regnum(2019. 2. 11), "Россия может передать КНДР 50 тыс. тонн пшеницы в качестве гуманитарной помощи"; Regnum(2019. 12. 25), "Россия выделила КНДР \$48 млн на гуманитарную программу ООН"(모든 자료의 검색일: 2020. 2. 6).

63) Regnum(2019. 4. 6), "Россия отправила в Северную Корею гуманитарную помощь"; EHV(2019. 6. 6), "Россия предоставила гуманитарную помощь КНДР"(모든 자료의 검색일: 2020. 2. 6).

64) АиФ(2019. 3. 4), "РФ отправила гуманитарную помощь в Северную Корею"(검색일: 2020. 2. 6).

65) РИА Новости(2019. 9. 2), "Северокорейская делегация во главе с вице-премьером вылетела на ВЭФ"(검색일: 2020. 1. 22).

66) 연합뉴스(2019. 9. 4), 「北 리룡남 부총리 "北, 경제개방에 집중...러 극동과 협력에 관심"」(검색일: 2020. 1. 22), 재인용.

67) 연합뉴스(2019. 9. 2), 「北 리룡남 부총리, 러 동방경제포럼 참석차 평양 출발」(검색일: 2020. 1. 21), 재인용.

- 노광철 북한 인민무력상은 러시아에서 개최되는 안보회의(2019. 4. 22)에 참석했으며, 쇼이구 러시아 국방장관과 양자관계 강화 가능성에 대해서 논의함.⁶⁸⁾
- 알렉산드르 포민 러시아 국방차관은 방북(2019. 7. 3) 시 노광철 북한 인민무력상과 만나 동북아와 한반도 정세, 북러 간 국방부문 관계 현황과 전망, 세계 및 지역 안보문제 등을 논의함.⁶⁹⁾

3. 2020년 전망 및 시사점

가. 2019년 평가와 전망

- [2019년 평가] 대북제재에도 불구하고 중국, 러시아의 대북 교류협력이 확대되는 가운데, 북한은 이에 호응하는 한편 남한의 소극적인 태도를 비난하고 있어, 비핵화 협상에 있어 중재자·촉진자 역할을 자처하는 우리 정책당국의 입지가 축소되었음.
- [상반기 전망] 코로나19의 확산으로 북한이 국경을 폐쇄함에 따라 2020년 상반기에는 북미 비핵화 실무협상 및 남북 교류협력이 별다른 진척을 보이지 못할 것으로 전망됨.
- 미국: 대선을 위한 경선(2020. 2. 3, 아이오와주 코커스)이 시작됨에 따라 대외현안에 대해 소극적으로 대응할 전망이며, 제3차 북미 정상회담이 개최된다면 대선 이후에야 가능할 것으로 전망됨.
- 북한: 2019년 연말에 군사안보적 긴장국면을 조성하면서 국면 반전을 시도했으나 별다른 실익이 없었고, 미국·중국·러시아·남한이 강한 우려와 함께 외교적·군사적 압박을 가함에 따라 당분간은 비핵화 협상에 대한 적극적인 대응을 자제하면서 국면 변화를 관망할 것으로 보임.
- 남한: 대북 개별관광 허용방침을 밝힘에 따라 남북관계 개선을 기대했으나, 코로나19 확산으로 북한이 국경을 폐쇄하고 국제교류를 중단하면서 2020년 상반기에는 별다른 진척이 없을 것으로 전망됨.
- 중국: 대북관광 확대, 중국식 체제전환 전수를 위한 교류협력 확대, 일대일로 참여 권유 등 제재에 저촉되지 않는 부문에서 북중 경협을 확대하려 할 것이나, 북한 국경 폐쇄에 따라 2020년 상반기에는 별다른 진척을 이루지 못할 것임.
- 러시아: 예정된 북러 경제협력위원회(2020. 3, 평양)가 코로나19로 인해 소규모로 개최되거나 하반기로 연기될 가능성이 있어 당분간 소강상태에 접어들 것으로 전망됨.
- [하반기 전망] 코로나19가 진정세에 접어들 경우 북중 교류협력을 중심으로 북한의 대외관계가 재개될 것으로 보이며, 남한도 대북 개별관광을 홍보하면서 국면 전환을 시도할 것으로 보임.

68) 인터팩트(2019. 7. 2), “Замминистра обороны РФ Фомин прибыл в КНДР”(검색일: 2020. 1. 29).

69) 인터팩트(2019. 7. 2), “Замминистра обороны РФ Фомин прибыл в КНДР”(검색일: 2020. 1. 29); 연합뉴스(2019. 7. 3), 「방북 러시아 국방차관 “양국 군사협력 증진 의지 확고(종합)”」(검색일: 2020. 1. 22).

- 중국과 북한 간에는 ‘인도적 지원, 북중 관광, 북한 노동자 해외 파견, 접경지역 교통인프라 건설, 항공협력, 중국기업 투자유치’ 등이 실질적으로 추진되고 있으며, 2020년 하반기에도 이들 분야를 중심으로 일정 수준의 진척을 이루면서 관계 발전이 이루어질 것으로 전망됨.
- 미국이 중국의 대북제재 이행과 미중 통상분쟁을 강하게 연계할 경우 북중 교류협력이 다소 위축될 개연성도 있으나, 통상분쟁 악화가 미국 대선에 부정적으로 작용할 가능성이 커 2020년 하반기에는 미국의 중국에 대한 제재 이행 압박이 2018년 하반기만큼 크지는 않을 것으로 전망됨.
- 결과적으로 2020년 하반기에는 제재에 저촉되지 않는 수준에서 북중 협력이 확대될 것으로 보임.
- 우리 정부는 답보상태에 놓인 남북관계 출구전략으로 대북 개별관광을 단계적으로 확대하면서 미국과 북한의 반응을 지켜볼 것으로 전망되나, 미국의 한반도 문제 개입 여부와 남북 간의 신뢰 회복이 관건이 될 것임.
- 개별 대북관광 허용에 대해 미국이 견제할 가능성을 완전히 배제하기 어려운 상황에서 대북관광을 점진적으로 확대하면서 미국의 반응을 지켜볼 것으로 보이나, 미국은 대선으로 대외현안에 대해 적극적인 대응이 어려운 만큼 원론적인 반응을 보이다가 특정 시기에 한반도 상황을 주도하기 위하여 강하게 개입할 것으로 전망됨.
- 러시아는 동방경제포럼을 활용하여 관계 개선을 시도할 개연성이 크므로, 우리 정책당국도 이를 적극적으로 활용하여 남북러 협력사업을 함께 논의하고 북중 경협 현안에도 참여할 필요가 있음.
- 북러 간에는 러시아 전승 75주년 기념행사(2020. 5. 9)와 제5차 동방경제포럼(2020. 9)이 예정되어 있는데, 북한 대표단의 위상과 역할을 분석해 보면 북러 관계의 향방을 전망해볼 수 있을 것임.
- 북한은 중국과의 경제협력을 중심으로 교류협력을 재개할 것으로 보이며, 남북 교류협력과 북미 비핵화 실무협상은 관망할 것으로 전망됨.

나. 북중·북러 대외협력의 함의

■ [중국식 체제전환 전수] 중국식 법·제도와 경제관행의 북한 전수는 북한경제에 대한 중국의 영향력 확대로 이어져 향후 남북 경협, 경제통합 과정에서 마찰을 일으킬 가능성이 있으므로, 지속적인 관찰과 대책 마련이 필요함.

- 중국식 법·경제관행이 북한에 유입될 경우, 북한경제가 중국 기업과 자본에 의해 주도될 수 있으며, 그 경우 남북 경협과의 경합이 심화될 수 있음.
- 중국은 부진한 국영기업 개혁, 국영기업을 통한 보조금 지급, 불완전한 지적재산권 보호 등을 이유로 일부 국가로부터 시장경제 지위를 인정받지 못하고 있으며, 무역마찰도 발생하고 있는 실정임.
- 남북 관계 개선을 통해 북한이 국제기준에 부합하는 시장친화적인 법·제도와 경제 관행을 갖출 수 있도록 유도하고, 남북의 경제 격차를 줄여갈 필요가 있음.

■ [일대일로 참여 제인] 미국이 중국의 일대일로 확산에 대해 경계심을 보이는 상황에서 북한이 일대일로 구상에 참여할 경우, 비핵화와 더불어 새로운 북미, 미중 갈등 요인으로 부상할 개연성이 있음.

- 북한의 일대일로 구상 참여는 남북문제를 미중 패권경쟁 문제로 확대시킬 개연성이 있으나, 아직까지 북한의 일대일로 구상 참여가 유보적이기 때문에 이에 대한 지속적인 관찰이 필요함.
- 향후 남북중 다자협력은 일대일로 구상과 연계하여 추진하되, 우리 정책당국이 직접적으로 참여하는 것은 신중할 필요가 있음.
- 아울러 북중, 북러 경험과 비교하여 남북 경험의 경쟁력이 약화되는 것을 방지하기 위해 남북관계 개선에 악영향을 줄 수 있는 요인을 사전에 방지할 필요가 있음.
- 일대일로 구상은 사업 대상국가에 인프라 개발에 필요한 자원의 80% 이상을 차관으로 제공하는 등 강한 경제적 유인이 있는 만큼 대북 개발자원 마련방안 등의 대안을 사전에 검토할 필요가 있음.

■ [북한 노동자 송환 중국의 북한 노동자 송환이 저조한 것은 향후 미국이 중국을 압박하는 명분이 될 수 있음.]

- 제재로 인한 중국 접경지역 내 북한 노동자 활용 중단은 노동력 부족으로 인한 접경지역 경제 둔화로 이어질 수 있어 중국 내 북한 노동자의 송환을 더욱 어렵게 하고 있음.
- 시간이 지날수록 우회적인 비자 발급(체류자격 변경 등)으로 중국 내 북한 노동자 수는 다시 증가할 것으로 보임.
- 미중 갈등이 심화될 경우 미송환 북한 노동자는 미국이 중국을 압박하는 수단으로 활용될 개연성이 큼.

■ [북중 경험과 남북 경험의 연계 필요] 2020년 한중 협력을 통해 한반도 비핵화 문제의 평화적 해결과 북한의 회담 복귀를 강조할 필요가 있음.

- 우리 정책당국은 인도적 지원이 제재와 무관하고 남북 관계를 개선할 수 있는 계기가 될 수 있음을 감안하여 2020년에도 지속시킬 필요가 있으며, 다른 한편으로는 한중 협력을 통해 중국의 대북 인도적 지원의 품목과 범위, 규모를 파악할 필요가 있음.

다. 정책 제언

■ [남북 대화의 모멘텀 유지와 남북정상회담 개최] 2018년과 같은 남북 교류협력 수준을 회복하기 위해서는 코로나19 확산이 진정되는 2020년 하반기에 남북 정상회담을 개최하여 정상간의 신뢰를 회복하고 Top-Down 방식의 교류협력 재개를 시도할 필요가 있음.

- 북미 비핵화 협상과 남북관계가 2020년 상반기에 소강상태에 머물더라도 하반기에 재개되기 위해서는 강한 추진동력을 마련할 필요가 있는데, 그 대안으로 남북 정상회담 개최를 검토할 수 있음.

- 2019년 하반기에 북한이 남한의 역할을 비난하였으므로 남북 정상회담을 개최하고 북한과의 신뢰를 회복하여 교류협력을 재개할 필요가 있음.
- 남북 정상회담이 개최될 경우, 제1~3차 정상회담에서 논의되었던 ‘개별관광 허용, 남북 교역 재개’ 등 남북경협 재개에 대해 다시 한 번 논의해볼 수 있을 것임.

■ [코로나19에 대한 대북지원 여건이 조성될 경우 코로나19 관련 물품을 북한에 지원하여 인도적인 차원에서 남북관계 개선을 시도, 이를 통해 남북대화 재개 모멘텀을 조성할 필요가 있음.

- 남한과 북한에서 각각 발생한 전염병이 상대측으로 전파되면서 한반도 문제로 확대된 사례가 있음.
 - 1998~2000년 남한에서 근절되었다고 알려진 말라리아 환자가 휴전선 인근 국군장병과 주민을 중심으로 약 4,000여 명 발병⁷⁰⁾하였으며, 이를 예방하기 위하여 남북 공동으로 휴전선 인근 공동 방역사업을 실시
 - 2018년 남측 강원도 지역에서 발생한 소나무 재선충이 북한으로 확산되는 것을 막기 위하여 북한에 예방 물품 전달
 - 2019년 북한에서 발생한 아프리카돼지열병이 야생 멧돼지를 통해 남한으로 확산
- 남한에서 코로나19를 안정적으로 관리할 수 있는 여건이 조성되면, 바이러스 진단 키트, 확진자 관리 매뉴얼 등을 북한에 지원할 필요가 있음.

■ [제재와 무관한 남북 경험 재개] ‘북한의 운송수단을 활용’한 남북 항공협력과 북한 개별관광, 남북 교역 등 검토 필요할 것임.

- 여건이 조성될 경우, 제재의 틀 내에서 북한 국적기가 김포공항에 취항하고 이를 통해 북한 개별관광을 추진하는 방안을 검토해볼 수 있음.
- 역시 여건이 조성될 경우, 제재의 틀 내에서 북한의 운송수단을 활용하여 남북 교역을 재개하는 방안을 검토해볼 수 있음.

■ [남북중, 남북러 협력 추진] 우리 정부는 동아시아 철도공동체 구상과 연계하여 제재와 무관하게 ‘북한의 운송수단’을 활용하여 남북중, 남북러 철도 시범운송 추진을 검토할 필요가 있음.

- 남북중 철도 시범운송으로 남한 기관차와 북한 화물차를 연결하여 ‘부산-개성’ 구간을 시범운행하고, 북한 기관차와 화물차를 연결하여 ‘개성-신의주’ 구간을 시범운행하며, 중국 기관차와 화물차를 연결하여 ‘신의주-대련’ 구간을 시범운행하는 방안을 검토해볼 수 있음.
- 동일한 방법으로 남북러 철도 시범운송 방안도 검토해 볼 수 있음.

■ [남북중 협력] 중국이 동아시아 철도공동체 구상 참여에 긍정적인 태도를 보인만큼, 일차적으로 남북중을 중심으로 동아시아 철도공동체에 대한 논의를 시작할 필요가 있음.

70) 우리민족서로돕기운동(2017). 「우리민족서로돕기운동 20년 백서」, p249.

- 리커창 중국 총리가 문재인 대통령과 가진 회담(2019. 12. 23)에서 한국이 제안한 동아시아 철도공동체 구상에 참여할 의사가 있음을 밝혔다.
- 북한도 철도 현대화에 관심을 보이고 있으므로, 이를 연계하여 남북중을 중심으로 동아시아 철도공동체논의를 시작할 필요가 있음.

■ [남북러 협력] 여건이 조성될 경우, 나진-하산 프로젝트와 연계하여 북러 현안인 두만강 자동차 교량 건설사업에 남한이 참여하는 방안을 검토해볼 수 있음.

- 2015년부터 관련 논의를 시작하였으나 재원부족으로 진행이 지지부진한 상황인데, 이 사업을 나진-하산 프로젝트와 연계하여 남한이 재원의 일부를 제공하는 방식으로 참여하는 방안을 검토해볼 수 있음. KIEP