

# 2023년 북한의 대외관계 평가와 2024년 전망

**최장호** 세계지역연구1센터 통일국제협력팀장 (choi.j@kiep.go.kr, 044-414-1152)

**이희선** 세계지역연구1센터 통일국제협력팀 연구원 (leeheesun@kiep.go.kr, 044-414-1041)



## 차 례

1. 2023년 북한의 대외관계 개괄
2. 북중 관계 분석
3. 북러 관계 분석
4. 북일 관계 분석
5. 기타
6. 2024년 전망 및 시사점

## 주요 내용

- ▶ 북한이 코로나19 종식을 공식 선언('22. 8. 10.)하면서 2023년에는 △ 국경통제 완화, △ 외국인 관광 재개, △ 여객항공기 운행 재개, △ 해외노동자 재파견, △ 접경지역 인프라 건설 등을 추진하며 대외관계를 정상화할 것으로 예상되었음.
- ▶ 그러나 2023년 상반기 북중간 대외관계 정상화에 대한 원만한 합의가 이루어지지 않았고, 하반기에는 북러 군사협력 논의가 급진전되면서 북중 협력이 더 이상 진척되지 못하면서, 국경통제를 소폭 완화하는 수준에서 대외협력 정상화가 이루어짐.
  - 북중 대외협력은 2023년 상반기 왕야진 주북 중국대사 부임(3월)을 계기로 급진전될 것으로 예상되었으나, 3~5월 중 북중간에 접경지역 북한 노동자 재파견 문제, 외국인 북한 관광 재개 문제가 원만하게 합의 되지 못하면서 하반기에는 북중 관계가 다소 정체되는 모습이 관찰됨.
  - 북러 관계는 전승절 기념식(7월)과 정상회담(9월)을 계기로 군사협력을 중심으로 급진전되었는데, 군사협력이 경제협력으로 확대되지는 못하였음.
  - 미국은 북한 핵문제의 외교적 해결에 방점을 두는 한편 북한 인권 문제를 제기하였으며, UN 안보리 대북제재 준수 문제로 중국과 러시아를 압박함.
  - 북일 관계는 비공식적인 협의만 이루어졌을 뿐 실질적인 합의로 이어지지 않았음.
- ▶ 한편 북한의 미사일 발사, 군사 정찰위성 발사 등 도발행위가 이어지고 있음에도 불구하고 UN 안보리에서 추가 대북제재 결의안이 의결되지 못하고 있는데, 중국과 러시아 측의 이견 표출이 주요 원인임.
- ▶ 2024년은 북중 수교 75주년으로, 태양절(4. 15.)을 계기로 북중 대외협력 재개가 다시 논의될 전망이며, 북러 협력도 군사협력을 한층 더 고도화하고자 시도할 것으로 보임.
  - 다만 러시아와의 협력이 중국과의 협력을 대체하기는 어려운 것으로 평가되므로, 2024년 상반기에는 중국과의 관계 개선을 중점적으로 추진할 개연성이 큼.

## 1. 2023년 북한의 대외관계 개괄

■ 북한이 코로나19 종식을 공식 선언('22. 8. 10.)하면서 2023년에는 △ 국경통제 완화, △ 외국인 관광 재개, △ 여객 항공기 운행 재개, △ 해외노동자 재파견, △ 접경지역 인프라 건설 등을 추진하며 대외관계를 정상화할 것으로 예상되었음.

- 대외관계 정상화는 북한이 코로나19 팬데믹 위기를 극복하였고, UN의 대북제재도 무력화시킬 수 있다는 것을 의미하므로, 이를 통해 체제 안정성을 과시하려 했을 것으로 추정됨.
- 국경통제 완화는 북중 핵심 교역 구간인 단둥-신의주 간 화물트럭 운행과 육로를 통한 대중·대러 수출을 재개하는 것이 핵심 사안임.
- 중국인의 북한 관광 규모는 2018년과 2019년 각각 20만 명 이상<sup>1)</sup>을 기록했는데, 2023년에 외국인 관광을 재개하여 2019년 수준을 회복하고, 외국인 관광객을 수송하는 여객항공기 운행 재개를 시도할 것으로 예상되었음.
- 해외노동자 재파견은 2017~19년 사이 중국과 러시아에 파견되었으나 코로나19 국경봉쇄로 귀환하지 못하면서 해외 체류 기간이 5~7년을 경과한 북한 노동자를 귀환시키고 대체인력을 재파견하는 것이 핵심 사안인데, UN 안보리 대북제재에서 북한 노동자 고용을 금지하고 있어 이를 우회하는 것이 관건임.
- 접경지역 인프라 건설은 이미 완공되었으나 운용되지 않는 중국 측 세관과 도로를 활용하고 추가로 보완하는 것이 핵심 사안임.

■ 그러나 예상과 달리 2023년 북한의 대외관계 정상화는 경제적인 측면에서 성과를 거두지 못하였고, 국경통제를 소폭 완화하는 수준에서 마무리됨.

- 북중 관계는 주북 중국대사의 부임(3월)을 계기로, 북러 관계는 전승절 기념식(7월)과 정상회담(9월)을 계기로 관계 개선이 시도되었으며, 비공식적으로 북일 관계 개선(6월)도 협의된 것으로 추정됨.
- 북중 관계 개선은 핵심 사안인 해외파견 노동자 재파견 문제가 원활하게 합의되지 못하면서 진척을 이루지 못한 것으로 판단됨.
- 북러 관계는 군사 분야에서는 괄목할 만한 협의가 이루어졌으나 경제 분야로 확대되지는 못함.
- 북일 관계도 비공식적인 협의만 이루어졌을 뿐 실질적인 합의로 이어지지 않았음.

■ UN 안보리는 정찰위성 발사 등 북한의 군사적 행위에 대해 추가 대북제재 결의안을 의결하고자 하였으나, 중국과 러시아는 '동북아 안보 환경의 악화 우려'를 이유로 이에 반대하며 국제사회에서 북한을 지원함.

- 다만 중국은 '책임대국'을 강조하면서 북중러 삼각 협력보다는 양자 협력을 지향하는 반면, 러시아는 군사 협력에 방점을 두고 관계 개선을 시도하면서 중러 협력에 북한을 포함하는 방안을 추구함.

1) 최장호, 이정균, 민지영(2020), 「북한의 대외관계 평가와 2020년 전망: 북중·북러를 중심으로」, 오늘의 세계경제, Vol. 20, No. 7, p. 6.

- 이에 본고에서는 동북아 지역 내 안보적 긴장이 고조되는 상황에서 중국, 러시아, 일본과의 관계를 중심으로 북한의 대외관계 동향을 살펴보면서 시사점을 도출하고 2024년을 전망하고자 함.

## 2. 북중 관계 분석

- 중국은 ‘책임대국론’을 주장하는 한편, 미중 갈등 국면에서 북한 문제가 쟁점으로 부상하는 것을 막기 위하여 북중 관계를 낮은 수위에서 관리하면서 북중러 삼각 협력 구도가 연출되는 것을 지양<sup>2)</sup>하였고, 북중 협력이 북중러 삼각 협력으로 확대되지 않도록 관리함.
  - 중국은 북중러 삼각 공조를 확대할 수 있는 기회가 많았음에도 불구하고 이를 활용하지 않았음.
    - 북한의 전승절 행사(7월)에 중국이 리홍중 공산당 중앙위원회 정치국 위원 겸 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장을 참석시키면서, 러시아와는 다르게 고위급 군사대표를 파견하지 않았음.<sup>3)</sup>
    - 러시아 동방경제포럼(9월)에 시진핑 주석이 아닌 부총리를 참석시키면서 급을 낮추었음.<sup>4)</sup>
    - 북러 정상회담 이후 중국의 왕이 당중앙정치국 위원 겸 외교부장이 러시아를 방문하여 가진 회담에서 북한 관련 현안이나 북중러 3국 협력에 대한 논의는 공개되지 않음.<sup>5)</sup>
    - 중국의 제3회 일대일로 정상포럼(10월)에 러시아 푸틴 대통령이 참석하였으나, 김정은 위원장은 참석하지 않은 것으로 보아 중국이 적극적으로 북중러 삼각협력을 추진하지 않고 있는 것으로 판단됨.
  - 이는 중국이 국제사회에 ‘북중러 삼각 공조 구도’로 비치는 것을 우려했기 때문으로 판단되며, 이에 따라 북중 협력이 북중러 협력으로 확대되지 못하고 북중 양자 협력에 머물렀음.
- 북중 관계 개선은 △ 국경개방, △ 해외파견 노동자, △ 여객항공기 운행, △ 중국인의 북한 관광, △ UN 안보리 추가 대북제재 저지, △ 고위급 교류 등의 분야에서 이루어졌으나 해외파견 노동자 문제가 병목 구간이 되면서 다른 분야도 유의미한 성과를 내지 못하였음.
- [핵심 쟁점] 2023년 상반기에 북중 대외관계 개선의 핵심 쟁점인 ‘해외파견 노동자’ 문제에 대해 북한과 중국이 합의에 이르지 못하면서 북한의 국경개방과 외국인 관광 재개 논의가 2024년으로 연기됨.
  - 북한은 중국과의 대외협력을 정상화하기 위해 ‘중국인 북한 관광’을 우선적으로 재개하려고 하였는데, 이는 관광이 UN 대북제재에 저촉되지 않는 효과적인 외화벌이 수단이기 때문이며, 2023년 1월부터 관광 상품 판매와 해외파견 노동자 귀환을 준비함.

2) 김한권(2023), 「2023 북·러 정상회담에 대한 중국의 대응 및 전망: 북·중·러 협력에 대한 중국의 우려」, 주요국제문제분석 2023-29, p. 18, 국립외교원 외교안보연구소.

3) 「[시사진단 한반도] 북 전승절 참석 중국 대표단 ‘급’ 낮아…미국 의식한 듯」(2023. 8. 4.), RFA.

4) 「中, '김정은-푸틴 회담설' 러시아에 부총리 파견…시진핑 안간다」(2023. 9. 7.), 『연합뉴스』.

5) 김한권(2023), p. 18.

- 중국 베이징의 고려투어는 '23년 1월부터 평양마라톤(4월) 여행상품을 판매하였는데,<sup>6)</sup> 이는 국경개방과 관련된 국제사회의 반응과 수요층의 반응을 확인하기 위한 조치였던 것으로 판단됨.
- 접경지역 노동자들에게 귀환을 준비하라는 지시가 내려지면서 북한 노동자들의 귀환 선물 쇼핑<sup>7)</sup>이 이어짐.
- 이후 북한은 중국 여행사에 1~6월 동안 지속적으로 북한 관광상품을 판매하도록 하면서 국경개방 가능성을 지속적으로 타진하였음.
- 한편 외국인의 북한 관광 재개는 코로나19 국경봉쇄가 완전히 해소되었다는 것을 의미하므로, 이 경우 2020년 1월에 중단되었던 중국 내 북한 노동자의 귀환도 다시 이루어져야 하는 문제점이 있음.
- 북한은 선불리 외국인 북한 관광을 재개하기보다, 그전에 주요 외화 수익원인 해외파견 노동자의 재파견 문제를 중국과 협의해야 했던 것으로 추정됨.<sup>8)</sup>
  - 북한으로서는 해외파견 노동자를 통한 외화 수입이 외국인 관광 유치를 통한 것보다 많은 상황임.
  - 이에 북한은 '파견 노동자가 대규모로 귀환할 경우 다수 중국기업의 파산이 불가피하며, 이는 접경지역 도시는 물론 동북 3성 경제 악화로 이어질 것이므로, 현재와 유사한 규모로 북한 노동자가 재파견될 수 있도록 보장하여야 한다'는 논리로 지린성과 랴오닝성 정부를 설득한 것으로 보임.
  - 반면 중국은 △'책임대국'으로서 UN 안보리 대북제재 결의안을 성실하게 이행할 것이며, △ 현재는 북한이 국제 전염병 문제를 우려하여 접경지역 노동자를 귀환시킬 수 없으므로 그에 협조하고 있고, △ 만약 북한의 코로나19 문제가 어느 정도 해결되어 접경지역 북한 노동자를 귀환할 수 있다면 그에 협조할 것이나, △ 현재 접경지역에 체류하고 있는 북한인과 동일한 규모의 해외파견 노동자 재파견은 보장해줄 수 없으므로, △ 우선적으로 접경지역 노동자를 귀환시킨 뒤 추후 상황에 따라 해외파견 노동자 문제를 재논의하는 것이 적절하다고 제안한 것으로 추정됨.
- 6월부터 북한이 관광상품 판매를 중단하고 노동자 귀환 준비 지시를 중단한 것을 보면, 이 시기를 기점으로 북한과 중국의 해외파견 노동자 문제 협의가 일단락되면서 북한의 코로나19 국경봉쇄가 2024년으로 연장되고 외국인 관광도 재개하지 못한 것으로 판단됨.
  - 해외파견 노동자를 통한 외화 수입이 외국인 관광 재개보다 많은 상황에서 북한은 해외파견 노동자 재파견에 대해 중국으로부터 확답을 받지 못한 것으로 추정되며, 이에 결국 해외파견 노동자를 귀환시키지 않고 현 상황, 즉 코로나19 국경통제 상황을 연장하기로 결정한 것으로 보임.

■ [국경개방] 2023년 상반기 내내 북한이 국경을 개방할 것이라는 소식이 전해졌으나, 북한이 국경통제를 소폭 완화하는 수준에서 국경개방이 마무리됨.

- 북한이 국경통제를 완화할 것이라는 소문은 1월, 4월, 6월 등 사실상 상반기 내내 이어짐.
  - 1월, 접경지역 노동자 귀환 지시, 中 훈춘 - 北 나선, 장백 - 혜산 간 육로 무역 재개, 중국 베이징 북한 전문 여행사의 평양마라톤 여행상품 판매 등이 이어지면서 국경개방에 대한 기대감 고조
  - 4월, 왕야전 주북 중국대사가 임명 뒤 2년 만에 부임(3월)하면서 북중 간 협의를 통해 4월부터 접경지역 노동자들이 귀환할 것이라는 기대감이 접경지역에 팽배<sup>9)</sup>

6) 「평양마라톤 3년 연속 취소...내년에도 국경개방에 달려」(2023. 3. 3.), 『연합뉴스』.

7) 「태양절 북한 근로자 쇼핑 모습 포착...“국경 곧 열린대요”」(2023. 4. 15.), KBS 뉴스.

8) 필자가 접경지역 현지조사(2023. 9.)와 현지 대북 사업가를 면담한 내용에 근거하여 판단한 것임.

9) 「“내정 2년 만에 평양으로” 국경 열리나?」(2023. 4. 1.), MBC 뉴스.

- 5월, 中 단둥 - 北 신의주 간 화물 열차가 하루 2회로 증편되면서 국경개방에 대한 소문이 확산<sup>10)</sup>
- 6월, 북한 노동자들이 귀국할 것이라는 소문은 WHO에서 코로나19 비상사태 해제를 선언(5월)하면서 국경개방에 대한 기대감에 따라 확산된 것으로 추정<sup>11)</sup>
- 북한의 대중 수입도 3월과 4월 각각 전월대비 20% 이상 증가하면서 북한의 국경 전면 개방에 대한 소문이 확산됨.
  - 1/4분기에 中 단둥-北 신의주를 제외한 모든 통상 교역 구간에서 화물트럭 운행이 재개되었음.<sup>12)</sup>
  - 6월 말 북한의 세관이 방역복을 착용하지 않고 근무하면서 국경개방에 대한 기대감이 확대<sup>13)</sup>
- 그러나 6월에 북한의 기조가 변하면서 국경개방에 대한 소문이 사그라들었는데, 이 시점을 계기로 북한과 중국의 협의가 일단락된 것으로 추정됨.
- 결과적으로 북한은 국경통제를 소폭 완화하는 수준에서 국경개방을 마무리함.
  - 2023년 상반기 동안 中 단둥 - 北 신의주 구간을 제외한 모든 구간에서 화물트럭 운행을 재개하였으나<sup>14)</sup> 중국에서 북한으로의 화물 이동만 가능하였고, 소수의 제한적인 인원을 제외하고는 인력의 국경 이동도 불가
  - 中 단둥 - 北 신의주 구간은 화물트럭 운행 재개 없이 화물열차 운행을 하루 2회 이상으로 증편
  - △ 中 단둥 - 北 신의주 구간에 화물트럭 운행, △ 북한에서 중국으로의 육로 화물 이동 허용, △ 여객용 열차와 버스 운행 재개, △ 인력 이동 통제가 완화되어야 국경이 완전하게 개방되었다고 평가할 수 있음.

■ [파견 노동자, 여객항공기 운행] 상반기에는 해외에 파견된 대다수의 북한 노동자 귀환을 목표로 한 것으로 보이나, 하반기에는 정책을 바꾸어 6,000명 수준의 소수 인력만 귀환하였는데, 언론보도에 따르면 아직 9만 명 이상의 북한 노동자가 중국에 체류하는 것으로 추정됨.

- 언론보도에 따르면 중국 접경지역에만 북한의 파견 노동자가 최소 10만 명 있는 것으로 추정됨.<sup>15)</sup>
- 2023년 1~4월 중에는 접경지역 북한 노동자들에게 귀환 지시가 내려지면서 단체로 귀국 쇼핑을 하는 광경이 관찰되었으나<sup>16)</sup> 실질적인 귀환은 이루어지지 않았는데, 이는 북한이 코로나19 종식을 선언(2022. 8.)하였음에도 불구하고 해외 유입을 우려하여 국경을 봉쇄하고 있었다는 것을 의미함.
- 8월 중순, 북한 전문 여행사에서 북한이 자국민을 대상으로 국경을 개방할 것이라는 소식이 전해졌으며,<sup>17)</sup> 곧이어 북한 당국은 귀환자 방역을 일주일 격리로 완화한다고 발표함.<sup>18)</sup>
- 8월 하순부터 中 단둥 - 北 신의주 구간은 북한 노동자들이 버스로 귀환하고,<sup>19)</sup> 中 베이징 - 北 평양

10) 「[르포] 북중 도로 통행재개, 소문만 무성...최대 교역거점 단둥 '잠잠」(2023. 5. 9.), 『연합뉴스』.

11) 「코로나로 끊긴 북중 국경 인력 왕래 내달 중순 재개說 속출」(2023. 5. 29.), 『연합뉴스』.

12) 앞의 연합뉴스(2023. 5. 29.).

13) 「북한 국경 세관 초소명 방역복 벗어...“국경개방 관련 중대신호”(종합)」(2023. 6. 26.), 『연합뉴스』.

14) 「중국 화물트럭, 훈춘 통상구 통해 이틀 연속 북한에 물자 운송」(2023. 2. 2.), MBC 뉴스

15) 「북한, 中 국경 봉쇄 고집하는 진짜 이유는 ... 외화벌이 타격 우려」(2023. 5. 10.), 『연합뉴스』; 「값싼 북한 노동자 대거 고용한 中 단둥, 의류 생산거점 부상」(2023. 6. 13.), 『연합뉴스』.

16) 「태양절 북한 근로자 쇼핑 모습 포착...“국경 곧 열린대요」(2023. 4. 15.), KBS 뉴스

17) 「北전문 중국 여행사 “북 조만간 자국민 대상 국경 개방할 듯”」(2023. 8. 11.), 『연합뉴스』.

18) 「국가비상방역사령부 통보」(2023. 8. 27.), 『로동신문』.

19) 「中 단둥서 北 인력 300여명 귀국...도로 귀국 3년7개월만에 처음(종합)」(2023. 8. 28.), 『연합뉴스』; 「中 단둥서 北 인력 버스로 이틀째 귀국...환자

구간은 항공편으로 귀환하였으며,<sup>20)</sup> 12월 하순부터는 中 선양 - 北 평양 구간에도 항공편을 운용함.<sup>21)</sup>

- 버스와 항공편은 비정기 노선으로 버스로는 매 회차 300여 명, 항공편으로는 편당 120여 명이 귀환한 것으로 추정되며, 모두 북한 노동자 귀환을 위해 임시 편성한 것으로 다른 외국인은 이용하지 못한 것으로 보임.
- 귀환노동자의 화물을 운송하기 위하여 화물트럭이 운행되었으나, 역시 일반무역을 위한 것은 아님.<sup>22)</sup>
- 언론보도에 따르면 중국 접경지역에 있던 최소 10만여 명의 북한 파견 노동자 중 버스와 항공편을 이용해 귀환한 인원은 대략 6,000여 명(환자, 노약자, 그 외 기타 귀환이 필요한 인력 등) 수준인 것으로 파악되며, 아직 대다수의 북한 노동자가 국경봉쇄를 이유로 귀환하지 못하고 있음.

■ [외국인 관광] 2023년 상반기 중 점진적인 국경개방 조치의 진전으로 북한 관광 재개에 대한 기대가 고조되었으나, 7월을 기점으로 관련 논의가 중단됨.

- 1월, 베이징의 북한 전문 여행사 고려투어가 평양마라톤 관광상품을 판매하기 시작함.
- 5월, 왕야쥘 주북한 중국대사 부임(3월) 이후, '북한당국이 라오닝 여행사 두 곳에 7월 10일부터 중국인 관광객 입국을 허용할 것이라고 통지(5월)했다'는 소문이 퍼졌으며, 라오닝 여행사가 북한 관광상품 판매를 지속하자<sup>23)</sup> 북한 관광 재개에 대한 기대감이 고조됨.
- 6월, 중국 인터넷 업체(바이두)가 북한 관광상품에 '사기 주의' 문구를 삽입<sup>24)</sup>하기 시작하였는데, 이때부터 북한이 외국인 관광을 근시일 내로 재개할 것이라는 기대가 반전됨.
- 7월, 북한당국이 '2024년 4월 국제예술축전을 대면이 아닌, 온라인으로 개최하겠다'고 밝힘.<sup>25)</sup>
- 7월 하순, 중국 내 북한 여행사에서 북한 관광상품 판매를 중단하였으며, 이후 연말까지 판매가 이루어지지 않음.<sup>26)</sup>
- 9월, 왕야쥘 주북한 중국대사와의 면담에서 정성일 북한 국가관광총국장이 "(내년) 북중 수교 75주년을 맞아 양국 관광교류 협력이 새롭고 큰 발전을 이루고 양국 관계 발전에 새로운 동력을 불어 넣을 것으로 믿는다"라고 언급하면서 북중 관광교류가 2024년으로 연기되었음을 간접적으로 밝힘.<sup>27)</sup>

■ [UN 안보리 추가 대북제재 저지] 중국은 북한의 미사일 도발이 동북아 안보 불안에 의한 것이며, 북미 평화협정 체결 등 근본적인 조치 없이 추가 제재를 가하는 것은 북한의 추가 도발로 이어지는 악순환을

등 200여명 운송"(2023. 8. 29.), 『연합뉴스』; 「中 단둥서 北인력 300여명 귀국...40여일만에 '2차 송환' 재개(2023. 10. 25.), 『연합뉴스』.

20) 「3년7개월 만에 평양~베이징 오간 북한 항공편...누가 탔나(2023. 8. 22.), 『연합뉴스』; 「중국, 北고려항공 평양-베이징 노선 매주 화물도 운항 허가(2023. 8. 23.), 『연합뉴스』; 「북한 고려항공 여객기 이틀만에 또 베이징행...주민 2차 귀환(2023. 8. 24.), 『연합뉴스』; 「北고려항공 여객기, 이틀 간격 세번째 베이징행...주민 속속 귀환(2023. 8. 26.), 『연합뉴스』; 「日언론 "北고려항공 여객기, 두 달 만에 중국 베이징 도착"(2023. 10. 24.), 『연합뉴스』; 「연말에도 계속되는 평양-베이징 항공편...이달 네 번째 운항(2023. 12. 30.), 『연합뉴스』.

21) 「北고려항공, 3년11개월 만에 평양~中선양 노선 운항 재개(2023. 12. 13.), 『연합뉴스』; 「北고려항공, 中선양서 잇달아 두시간여 지연 운항...화물 많아(2023. 12. 20.), 『연합뉴스』.

22) 「中단둥~北신의주 화물트럭 3년10개월 만에 운행 재개(2023. 11. 17.), 『연합뉴스』.

23) 「홍콩언론 "북한, 6월 10일 국경 재개방할 듯...관광객도 허용"(종합)(2023. 5. 11.), 『연합뉴스』.

24) 「中 인터넷업체 "내달초 출발 북한관광단 모집"...사기 가능성(2023. 6. 5.), 『연합뉴스』.

25) 「북한 국경 개방은 언제쯤...내년 4월 국제예술축전도 온라인 개최(2023. 7. 2.), 『연합뉴스』.

26) 「외국인 北관광 재개 여행사 광고...“국경 폐쇄, 실현 어렵다”(2023. 7. 21.), 『연합뉴스』.

27) 「북중관광 재개 초읽기?...中대사, 北관광국장에 "정상화 기대"(2023. 9. 22.), 『연합뉴스』.

반복할 뿐이라고 주장하면서 UN 안보리 추가 대북제재 결의안에 반대함.

- 북한의 군사도발은 한미 군사훈련 확대, 한미일 군사 공조와 억지력 확대에 의한 한반도 안보 환경 악화에서 기인한 것으로, UN의 추가 대북제재는 현 상황을 악화시킬 뿐 한반도 긴장 완화에 도움이 되지 않는다고 주장함.<sup>28)</sup>
- 중국은 쌍궤병진, 즉 북한 비핵화와 북미 평화협정 동시 추진을 주장하면서 UN 안보리의 추가 대북제재 결의안 채택에 반대함.

- [고위급 교류] 2023년에는 북중간 고위급 인사 교류가 이루어지는 등 북중 외교관계는 평년 수준을 유지하였으나, 대외협력력이 진척되지 않고 속도를 조절하는 모양새가 연출되었으며, 이를 통해 볼 때 중국이 북한과의 협력을 확대하거나 적극적으로 대북조치에 가담하기보다는 기존 수준을 유지하고자 하는 것으로 추정됨.
- 2020년 국경봉쇄 이후 중국 인사가 방북한 것은 3월 왕야진 주북 중국대사의 부임이 처음인데, 그후 북중 대외협력과 관련된 후속조치가 이어지지 않았음.
- 7월, 전승절 기념행사에 중국 대표단이 참여하면서 3년 6개월여 만에 대규모 외부 인사가 방북하였으나, 북러 협력 행사가 주를 이루었음.
- 9월, 북한 정권 수립 75주년 행사에 중국 대표단이 참여하였으나, 후속조치가 이어지지 않았음.<sup>29)</sup>
- 항저우 아시안게임(9월) 개막식에 북한이 김덕훈 내각총리 겸 국가체육지도위원장이거나 최룡해 최고인민회의 상임위원장 등 주요 고위급 인사를 파견할 것이라는 예상과 달리 김일국 체육상을 대표단 단장으로 파견하면서 최근 북중 관계의 어색한 기류가 반영되었다는 평가가 있음.<sup>30)</sup>
- 12월, 외무성 부상 박명호와 중국 외교부 부부장 쑤웨이등의 회담이 베이징에서 진행되었으며, 국경 폐쇄 이후 처음으로 북한 고위급 인사가 공개적으로 중국을 방문해 정치 사안을 논의함.<sup>31)</sup>

### 3. 북러 관계 분석

- 북한은 중국 일변도의 경제관계 개선 및 대외관계 확장을 위해 러시아와의 협력을 강화하는 것으로 판단되는데, 2023년에는 군사협력이 주로 논의됨.

28) 「안보리, 어제 北미사일 비공개회의…중러 반대로 '기타 안건」(2023. 1. 31.), 『연합뉴스』; 「中 “안보리논의, 정세완화에 도움돼야” 대북추가제재에 선그어」(2023. 2. 20.), 『연합뉴스』; 「유엔 안보리, 北 ICBM 회의 성과없이 종료…서방-중러 '팽팽」(2023. 2. 21.), 『연합뉴스』; 「중·러, 북한 편들기…“안보우려 미해결, 한반도 긴장 근원”(종합2보)」(2023. 6. 27.), 『연합뉴스』; 「중국, 나토의 北 CVID 요구에 “한반도 문제 해결에 도움 안돼」(2023. 7. 12.), 『연합뉴스』; 「中, 유엔 안보리 ‘북한인권회의(2023. 8. 17.)’ 개최 반대…“대립·적대 심화」(2023. 8. 15.), 『연합뉴스』; 「안보리, 北위성발사 공식 논의…성명·결의 등 성과없이 종료(종합2보)」(2023. 11. 28.), 『연합뉴스』; 「유엔 안보리서 또 북한 감산 中·러…“서방이 과도한 반응”」(2023. 11. 28.), 『연합뉴스』; 「안보리 北ICBM 논의 성과없이 종료…韓美 등 10개국 “강력 규탄」(2023. 12. 20.), 『연합뉴스』.

29) 「북, 중대표단 초청으로 대외교류 시동…전면 개방할지 주목(종합)」(2023. 7. 25.), 『연합뉴스』; 「김정은, 중대표단 접견…北 “북중 협력해 국제정세 주동적 대처”(종합2보)」(2023. 7. 29.), 『연합뉴스』; 「중국, 북한 9·9절 행사에 대표단 파견…국무원 부총리가 단장(종합)」(2023. 9. 7.), 『연합뉴스』.

30) 「북, 개막식에 고위급 안보낸 듯… 중국과 거리두나」(2023. 9. 23.), 『연합뉴스』.

31) 「중국서 북중 고위급 외교회담…“수교 75주년 전략적협조 토의”」(2023. 12. 16.), 『연합뉴스』.

- 7월, 전승절 기념행사에 참석차 방북한 러시아 세르게이 쇼이구 국방장관은 이튿날 북한이 개최한 ‘무기 전시회’를 김정은 위원장과 함께 참관하였으며, 회담에서는 주로 군사분야 문제를 논의함.<sup>32)</sup>
- 9월, 4년 만에 북러 정상회담이 러시아 아무르주 보스토치니 우주센터에서 개최되었는데, 주로 군사 문제를 논의한 것으로 보이며,<sup>33)</sup> 세르게이 라브로프 러시아 외교장관이 북한을 방문(9월 18일)하여 푸틴 대통령의 방북 등 후속조치를 논의함.
- 국제기구의 엄중한 감시와 규제를 받는 대북제재하에서는 북한이 대외관계 확장을 도모하는 데 한계가 명확하기 때문에, 기존의 우방국인 러시아와의 협력을 추진하는 것으로 판단됨.

#### ■ [북→러] 북한이 우크라이나와 전쟁 중인 러시아에 무기를 공급한 것으로 추정됨.

- 북한은 러시아와 육상 및 해상 등 지리적 접근성이 좋으며, 북한의 무기체계가 과거 소련군의 지원을 바탕으로 발전되었기 때문에 상호운용성이 유효함.<sup>34)</sup>
- 북한이 나진항을 통해 러시아에 컨테이너 2천여 개를 공급한 정황이 포착되었는데, 적재된 물품을 152mm 포탄으로 가정할 경우 포탄만 최소 100만 발 이상일 것으로 추정됨.<sup>35)</sup>

#### ■ [러→북] 북한은 러시아로부터 군사 정찰위성 관련 기술 자문 혹은 지원을 제공받은 것으로 추정됨.<sup>36)</sup>

- 정찰위성의 2차 발사(8월 24일) 실패 직후 10월에 3차 발사를 시행하겠다고 발표했으나, 실제 발사는 기존 예고보다 한 달가량 늦어진 11월 21일에 진행되었는데, 이때 러시아의 도움을 받은 것으로 추정됨.<sup>37)</sup>
- 지난 9월 13일 개최된 북러 정상회담이 보스토치니 우주기지에서 성사되었는데, ‘러시아가 북한의 인공위성 제작을 도울 것인지’에 대한 기자의 질문에 푸틴 대통령이 긍정적으로 답변함.<sup>38)</sup>

#### ■ 러시아는 군사협력의 경우 중앙정부에서, 경제협력은 연해주 지방정부 차원에서 주도하고 있음.

- 북한에서 개최된 제10차 북러 경제공동위원회(11월 14~16일)<sup>39)</sup>에서 다양한 분야의 협력을 논의하였으나, 현재(2024년 1월)까지 눈에 띄는 진척은 없었음.
  - 공동위원장인 알렉산드르 코즐로프 러시아 천연자원부 장관이 자신의 텔레그램을 통해 공개한 합의사항은 ① 대북 식량(밀가루, 옥수수, 콩기름) 수출 확대 및 육류 제품의 시험 수출, ② 금, 철, 희토류 등에 대한 공동 지질조사, ③ 북러 상호 학위인정 협정 체결, ④ 러시아-북한을 오가는 359종의 철새

32) 「평양 집결 북중러…김정은, 무기전시장 찾고 공연 보며 '결속'」(2023. 7. 27.), 『연합뉴스』; 「러시아도 '김정은-쇼이구' 회담 발표…'안보 문제 논의'」(2023. 7. 27.), 『연합뉴스』.

33) 「'위험한 만남' 김정은-푸틴…서방 보란듯 러 군사시설 종횡무진(종합)」(2023. 9. 17.), 『연합뉴스』.

34) 두진호, 손효종(2023.9. 27), 「러북 정상회담 분석 및 평가, 동북아안보정세분석(NASA).

35) 「'북러 해상 무기거래 정황 지속 포착'·8월 후 최소 6차례」(2023. 10. 18.), 『연합뉴스』; 「軍 "북한, 러시아에 단거리 탄도미사일도 지원 가능성"」(2023. 11. 2.), 『연합뉴스』; 「북러 무기거래 나진항에 새로운 컨테이너 쌓여」(2023. 10. 19.), 『연합뉴스』.

36) 푸틴 대통령은 정상회담 전 “북한의 인공위성 제작을 도울 것인가”라는 질문에 “우리는 이 문제 때문에 이곳(우주기지)에 왔다”라고 답하며 북한에 군사 정찰위성 관련 기술을 지원할 것임을 간접적으로 표명함. 「김정은 방러 마무리…외신 “북러 무기거래 위협” 조명」(2023. 9. 17.), 『연합뉴스』.

37) 「국정원 “北 정찰위성 발사 성공…러 도움 있었을 것으로 판단」(2023. 11. 23.), 『연합뉴스』.

38) 「북러 우주개발 협력 어떻게 이뤄질까?」(2023. 9. 15.), BBC 뉴스.

39) 북러 경제공동위원회는 매년 북한과 러시아가 번갈아가면서 개최하는 북러 경제협력협의체로, 2023년에는 북한에서 개최됨.

연구, ⑤ 스포츠 12개 종목의 상호교류 및 대회 참가, ⑥ 마린스키극장 프리모르스키 발레단의 2024년 3월 평양공연 등임.

- ① 러시아의 대북 식량 수출 확대의 경우 무상 지원이 아닌 상업 교역을 기반으로 하였기 때문에 대규모로 확대하기는 어렵지만, 공급처 다변화로 어느 정도 물가안정 효과를 기대할 수 있다는 점에서는 긍정적이며, 냉동 이동이 불가피한 육류 제품의 경우 북한이 냉동유통 체계를 갖출 수 있느냐가 관건이므로 시범 수출에 초점을 두고 있음.
  - ② 희토류의 상업적 이용을 검토하고 있는 북한의 관심과 러시아의 광산개발 투자 수요가 일치하여, 공동 지질조사를 통해 북한 광산개발을 추진하고자 하는 것으로 추정되는데, 2014년 북러간 포베다 협상 시에도 희토류 협력이 논의된 바 있음.<sup>40)</sup>
  - ③ 상호 학위인정 협정은 교육인력 교류를 확대하는 한편, 산업연수생(4년제 대학 졸업자) 자격으로 러시아에 입국하는 북한 노동자들의 학위인정 절차를 간소화하여 해외파견 노동자 심사절차를 단축하는 계기가 될 것임.
  - ④ 스포츠 분야 교류는 비용 대비 홍보 효과가 큰 분야로, 가장 우선적으로 추진될 수 있는 분야임.
- 러시아 연해주 대표단이 평양을 방문(12월 11일)하여 김덕훈 내각 총리, 윤정호 대외경제상 등 고위 인사들과 관광, 통상, 농업 분야 협력방안을 논의하였는데, 앞으로 이어질 북러 경제협력은 연해주 정부가 주도하여 추진될 전망이다.<sup>41)</sup>

■ 북러 항공편이 운행되기는 하였으나 모두 러시아에 체류 중이던 북한 주민을 귀환시키기 위한 특별 노선으로, 북한의 국경개방이나 북러 경제협력 확대와는 큰 관련성이 없음.<sup>42)</sup>

■ 당분간 북한과 러시아는 군사 협력을 더욱 고도화할 것으로 전망됨.

- 2023년 북한의 대중국 코크스 수입량이 2만 4,855톤으로 최근 6년 내 가장 많았던 2018년 1만 2,244톤의 2배를 초과하였는데, 코크스는 제철 과정에서 필요한 것으로 북한이 대러시아 무기 수출을 확대하면서 군수물자 생산을 위해 코크스 수입을 늘린 것으로 판단됨.
  - 북러 군사협력이 방한 군복 공급<sup>43)</sup> → 포탄 공급(122mm, 152mm 포탄 공급), 방사포, 소총, 박격포 공급<sup>44)</sup> → 단거리 탄도미사일 공급 등으로 분야가 다양해지면서 고도화되고 있음.
- 군사 정찰위성 발사<sup>45)</sup>를 계획하고 있고, 군사도발<sup>46)</sup>을 이어가고 있는 북한으로서는 러시아와의 군사협력이 불가피할 것으로 판단됨.

40) 최장호, 김준영(2014), 「북·러 경제협력 강화 배경과 향후 전망」, 지역경제 포커스, 제14-56호, p. 8, 대외경제정책연구원.

41) 「러시아 연해주 주지사 방북…노동자 불법파견 논의 여부 주목(종합)」(2023. 12. 12.), 『연합뉴스』; 「北총리, 러시아 연해주 주지사 만나…“동지적 분위기”」(2023. 12. 15.), 『연합뉴스』.

42) 「북한 국경개방 본격화하나…블라디보스토크행 운항 재개 예고」(2023. 8. 19.), 『연합뉴스』; 「北고려항공 여객기, 3년6개월 만에 러시아 블라디보스토크 도착」(2023. 8. 25.), 『연합뉴스』; 「北 군사작전 하듯 러 거주 주민 귀환…여객기 3일 만에 또 보내」(2023. 8. 28.), 『연합뉴스』.

43) 「북, 우크라 참전 러시아 군복 입가공 대량 주문받아」(2022. 11. 7.), RFA자유아시아방송.

44) 「軍 “북한, 러시아에 단거리 탄도미사일도 지원 가능성”(종합)」(2023. 11. 2.), 『연합뉴스』.

45) 「북한 연말 전원회의 종료…“내년 정찰위성 3개 추가 발사”」(2023. 12. 1.), 『연합뉴스』.

46) 「북 “김정은 어제 잠수함발사순항미사일-핵잠수함 건조 지도”(종합)」(2024. 1. 29.), 『연합뉴스』.

- 다만 북러 협력은 군사 분야가 주를 이루고 경제협력은 제한적인 범위 내에서 이루어질 것으로 보이는데, 이는 북한과 러시아의 비교우위가 보완적인 형태가 아니라 경합적인 형태이기 때문임.
- 북한과 러시아 모두 FDI가 필요한 상황이나, 러시아는 전쟁 중이어서 해외에 경제적인 투자를 할 수 있는 여력이 크지 않아 대외협력을 대규모로 추진하기 어려운 상황임.
- 양측 모두 경제협력을 할 수 있는 인프라가 갖추어지지 않아 경제협력의 비용이 상대적으로 높은 상황인데, 북한 전체 무역량 중 러시아가 차지하는 비중은 2019년(코로나19 발생 이전) 기준 1.48%(교역총액 4,790만 달러)이며, 평년 기준으로도 2% 이하에 머물고 있어 북러 무역이 단기간에 대폭 확대될 가능성은 낮음.<sup>47)</sup>
  - 예를 들어 북한과 러시아가 농업협력을 주로 하는 연해주는 대부분을 수입에 의존하는 소비형 도시로, 농업시장 규모가 작아 농업용 원부자재(씨앗, 비료, 농약, 비닐, 농업용 장비 부품)를 중국이나 해외에서 수입해야 하는데, 물류가 발달하지 않은 고비용 구조여서 원부자재 단가가 높고, 생산된 농산물을 북한에 수송하는 물류비용도 높은 상황임. 연해주에 파견된 북한 노동자 입장에서도 농장에서 일하는 것보다 블라디보스토크 시내에서 일용직으로 일하는 것이 소득이 더 높은 상황이어서, 북러 농업협력의 구조가 안정적이지 않음.
- 러시아에 파견된 북한 인력의 경우 전후(戰後) 점령지 복구 및 극동 러시아의 부족한 노동력 보완에 활용할 수 있지만, 해외의 북한 노동자들을 모두 귀환하게 하는 대북제재로 인해 대폭 확대하기는 어려움.

## 4. 북일 관계 분석

- 2023년 5~6월 북한과 일본이 비공식적으로 고위급 회담을 진행하면서 관계 개선 가능성을 타진한 것으로 추정됨.<sup>48)</sup>
- 관계 개선을 먼저 제안한 것은 일본으로, 기시다 후미오 총리는 일본인 납북자 귀국을 촉구하는 국민 대회('23. 5. 28.)와 재정금융위원회 연설('23. 6. 8.)에서 '김정은 국무위원장과 북한의 북일 정상회담 조기 개최를 위해 북한과 고위급 협의를 갖기 원한다'고 밝힘.<sup>49)</sup>
- 북한의 박상길 부상은 일본의 제안에 대해 "두 나라가 서로 만나지 못할 이유가 없다"고 긍정적으로 답('23. 5. 29.)<sup>50)</sup>하였고, 더불어 일본의 우려가 큰 북한의 인공위성 발사('23. 5. 31., '23. 8. 22., '23. 11. 21.)도 국제해사기구(IMO)와 일본 해상보안청에 사전 통보<sup>51)</sup>하는 방식으로 북일 관계 개선을 협의할 수 있다는 우호적 함의를 담은 조치를 행함.
- 일본정부는 북한과의 실무접촉을 공식적으로 부인<sup>52)</sup>하고 있으나, 여러 가지 정황을 고려했을 때 관계

47) KOTRA(2019), 『2019 북한 대외무역 동향』, p. 19.

48) 최장호, 이희선(2023), 「북일 관계 개선 동향과 쟁점」, 기초자료 23-11, p. 4, 대외경제정책연구원.

49) 「日 기시다 "북한과 조기 정상회담 추진 중"」(2023. 6. 9), SPN서울평양뉴스.

50) 「北 "일본 변하면 못만날 이유 없어"…기시다 "구체적 진전 원해"」(2023. 5. 29), 『연합뉴스』.

51) 「日 "北, 31일~내달 11일 인공위성 발사 통보"…정찰위성 발사 임박했다」(2023. 5. 29), 『연합뉴스』.

52) 「일본 정부, '북한과 실무접촉' 보도 부인…"그런 사실 없어"」(2023. 7. 2), 『연합뉴스』.

개선을 검토하고 있는 것으로 파악되어, 향후 고위급 회담 등의 방식으로 북일 대화가 추진될 가능성이 있음.<sup>53)</sup>

- 한편 일본정부는 북한의 정찰위성 발사 성공 발표에 대응하여 대북제재를 실시하였고, 중의원(하원)에서는 북한의 군사 정찰위성 발사를 비난하고 도발행위 중단을 요구하는 결의안을 채택함.<sup>54)</sup>
  - 일본 외무성에서 발표한 제재 대상 단체는 북한 해킹조직인 '김수키'와 중국 단둥시에 있는 '에어고려 트레이딩', 슬로바키아의 '베르솔(Versor)', 러시아의 '인텔렉트(Intellekt)' 등 4개임.
  - 제재 대상 개인은 에어고려 트레이딩의 단둥시 현지 대표인 북한 국적자 '리석(Ri Sok)'과 벨라루스에서 활동한 북한 국적자 '정영남(Jong Yong Nam)', 러시아 거주 북한인 '정진영(Jon Jin Yong)'과 슬로바키아 국적자인 베르솔 사장(Ashot Mkrtychev), 러시아 국적자(Michaylovich Kozlov) 등 5명임.
- 이후 북한은 2024년 1월에 발생한 이시카와현 지진 피해에 대해 위로 전문('24. 1. 6.)을 보내면서, 북일 대화를 희망한다는 의사를 간접적으로 표명함.<sup>55)</sup>

## 5. 기타

- [국제기구 협력] 외국인의 북한 입국이 허용되면서 국제기구의 대북 협력사업도 재개될 것으로 예상되었으나, 국제기구 인사의 재파견 없이 코로나19 봉쇄기간 동안 정체되었던 지원물량이 공급되는 수준에서 협력이 이루어짐.
  - 중국 관영매체에 의하면 북한이 2023년 9월 25일부터 '이틀간의 격리'를 조건으로 외국인 입국을 허용하며 인적교류의 전면 개방을 결정한 것으로 파악되나, 국경봉쇄로 귀국한 유니세프와 유엔 산하 국제기구의 직원들도 아직 북한 내 복귀 초청을 받지 못하였으며, 외국인 입국이 실현되지는 않은 것으로 보임.<sup>56)</sup>
  - 한편 국제적십자위원회는 12월 27일 남포항을 통해 2년 10개월 만에 대북 의료장비 지원을 재개함.<sup>57)</sup>
- [외교관계] 북한은 2023년 하반기부터 기니, 네팔, 방글라데시, 세네갈, 스페인, 앙골라, 우간다, 홍콩, 콩고민주공화국 등 9개국의 대사관과 총영사관을 철수하였는데, 대표적인 반미(反美) 국가인 니카라과에는

53) 「北-日, 지난달 中-싱가포르서 2차례 이상 접촉」(2023. 7. 3), 『동아일보』.

54) 「일본, 北정찰위성발사 대응해 단체 4곳·개인 5명 독자 제재」(2023. 12. 1.), 『연합뉴스』; 「일본 중의원, 北정찰위성 발사 비난 결의안 채택」(2023. 11. 24.), 『연합뉴스』.

55) 「김정은, 日기시다 총리 '각하'라 칭하며 이례적 지진 위로전문(종합)」(2023. 1. 6.), 『연합뉴스』; 「김정은 '日지진 위로'는 '통일봉납' 전술..한일 공동대응 필요」(2023. 1. 8.), 『연합뉴스』.

56) 최은주(2023), 「코로나19 이후 북한 경제 현황과 전망」, 세종정책브리프 2023-16, p. 3; 「북, 외국인 입국허용이라는데..유니세프 "직원복귀 초청은 아직"」(2023. 9. 27.), 『연합뉴스』.

57) 「국제적십자위 "의료장비 북한에 반입...지원 재개"」(2023. 12. 23.), 『연합뉴스』.

신임 대사를 부임시킬 것으로 알려져 '반미연대'를 강화할 것으로 추정됨.<sup>58)</sup>

- 북한은 외교역량의 효율적 재배치 차원에서 해외 주재 대표부들을 철수 및 신설하고 있다고 밝힘.
- 북한 재외공관은 현지에서 운영경비를 자체 조달하고 본국에 상납하기 위해 합법적 상거래뿐 아니라 외교관 면책특권을 활용하여 마약·면세품 밀수, 돈세탁 등 불법 거래를 포함한 외화벌이를 수행함.
- 잇따른 재외공관 폐쇄는 중국·러시아로부터의 지원이 해외공관 수익을 대체하기 충분하기 때문이라는 해석과 대북제재 강화에 따른 재정난으로 외교공관을 유지할 자금이 부족해진 것이라는 평가가 공존함.
- 제재를 피해 노동자 파견, 무기 공급, 사이버 공격 및 암호화폐 현금화 등으로 외화를 조달할 수 있는 국가에 재외공관을 신설할 가능성이 있음.
- 주북 대사관의 경우 중국과 러시아 대사관에서는 신임 대사 부임 및 인력 보강이 이루어진 데 반해 영국, 스웨덴, 스위스 등 서방 외교관들은 여전히 북한에 복귀하지 못함.
- 김정은 북한 국무위원장은 12월 노동당 전원회의에서 “미국과 서방의 패권 전략에 반기를 드는 반제·자주적인 나라들과의 관계를 가일층 발전시켜 우리 국가의 지지 연대 기반을 더욱 튼튼히 다지고 국제적 규모에서 반제 공동행동, 공동투쟁을 과감히 전개해 나간 데 대한 과업”들을 제시하면서 '반미연대' 의지를 재확인함.

## 6. 2024년 전망 및 시사점

■ 북한은 2023년 상반기에 중국, 일본과 하반기에는 러시아와의 협력을 확대하였는데, 대러시아 협력이 중국과의 협력을 대체하기는 어려운 것으로 평가되므로, 2024년 상반기에 다시 중국과의 협력을 논의하려고 할 것으로 전망됨.

- 북한의 경제상황 개선을 위해서는 중국과의 대외협력이 러시아와의 협력보다 유리한 상황이며, 협력이 이루어지는 분야도 특성이 달라 러시아가 중국을 대체하기는 어려운 상황임.
  - 예를 들어 해외파견 노동자의 경우, 중국은 주로 식당이나 경공업에 종사하는 여성이 파견되는 데 비해, 러시아는 주로 벌목과 건축 등에 종사하는 남성이 파견되어 해외파견 노동자의 성격과 특징이 상이함.

■ [중국] 2024년은 북중 수교 75주년으로 태양절(24. 4. 15.)을 계기로 북중 대외협력 정상화의 분기점을 마련할 것으로 보이는데, 전면적 국경개방과 중국과의 관광협력 재개, 해외파견 노동자 귀환이 핵심 안건이 될 것으로 예상됨.

- 베이징에서 북중 고위급 회담(23. 12.)<sup>59)</sup>을 진행하였으며, 북중 정상이 주고받은 신년 축전에서도 2024

58) 「재정난 북한, 재외공관 ¼ 폐쇄할수도...10여곳 더 철수가능」(2023. 11. 3), 『연합뉴스』; 「북한, 기나·세네갈서도 대사관 폐쇄...총 7개국서 철수 완료」(2023. 12. 5), 『연합뉴스』; 「북, 반미 국가에 먼저 국경 여나...니카라과 대사 곧 부임」(2023. 1. 3), 『연합뉴스』.

59) 「중국서 북중 고위급 외교회담...“수교 75주년 전략적 협조 토의”」(2023. 12. 16), 『연합뉴스』.

년을 ‘우호의 해’로 칭하며 교류협력을 증진하겠다고 강조함.

- 그러나 북중 협력의 장애요인인 △ 북한의 해외노동자 귀환 문제, △ 북러 군사협력 등의 쟁점에 대해 중국의 입장 정리가 필요한데, 이들 문제의 협의 방식에 따라 북중 협력의 폭이 결정될 것으로 판단됨.
  - 중국 외교부는 중국이 북러 협력을 파악하지 않고 있다면서 공식 부인<sup>60)</sup>
- 북중간에 해외파견 노동자 문제가 원만하게 합의될 경우 북한의 국경통제가 전면 허용될 것으로 보이며, 그에 따라 중국인 북한 관광 재개, 신의주-단둥 간 화물트럭 운행 재개, 육로를 활용한 북한의 대중국 수출 재개 등 북중 대외협력이 2019년 수준으로 완전하게 돌아갈 것으로 예상됨.
  - 북한의 해외노동자 귀환은 △ 북한과 중국이 현행 규모의 해외파견 노동자 재파견에 합의한 뒤, 노동자 귀환과 재파견이 동시에 이루어지는 시나리오, △ 북한과 중국이 암묵적으로 노동자 재파견에 합의한 뒤, 우선 북한 노동자를 귀환시킨 후 점진적으로 대체 비자(관광, 학생)로 재파견하는 시나리오, △ 중국이 북한의 노동자 재파견에 합의하지 않아 북한이 노동자 파견 장기화에 부담을 느끼고 노동자를 귀환시키는 시나리오 등이 가능할 것으로 판단
  - 또한 북러 군사협력에 대해서도 △ 현재처럼 중국이 북러 군사협력에 관여하지 않으면서 북중러 삼각 공조도 추진하지 않는 시나리오, △ 중국이 북러 군사협력과는 무관하게 북중러 경제협력을 추진하는 시나리오 등이 가능할 것으로 예상
  - 이 중에서 2024년 상반기에는 국경을 부분 개방하면서 소규모로 외국인 관광을 재개하고, 하반기에는 △ 북한과 중국이 암묵적으로 노동자 재파견에 합의한 뒤, 우선 북한 노동자를 귀환시킨 이후 점진적으로 대체 비자(관광, 학생)로 재파견하며, △ 현재처럼 중국이 북러 군사협력에 관여하지 않으면서 북중러 삼각 공조도 추진하지 않는 시나리오가 가장 실현 가능성이 높은 것으로 전망

■ [러시아] 군사협력을 고도화할 것으로 보이나, 대외 경제협력은 인프라가 구축되어 있지 않아 교류협력의 비용이 높으므로 북한과 직접 대외 경제협력을 추진하기보다는 중러 협력에 북한을 포함시키는 방식을 추진할 것으로 전망됨.

- 북러 협력은 군사협력을 핵심으로 하며, 아직까지 군사협력이 경제협력으로 확대될 수 있는 기반은 마련되지 않고 있음.
  - 북러간에는 대외협력의 기반이 갖추어져 있지 않아 거래비용이 상대적으로 높는데, 북러간에 육로 통상구 역시 한 곳(두만강역-하산역)에 불과하여 상대적으로 대외협력 비용이 낮은 육로의 이용도 제한적임.
  - 북한의 총무역에서 러시아가 차지하는 비중은 2% 이내로, 무역 확대가 쉽지 않은 상황임.
- 북한과 러시아 모두 외부에 투자할 수 있는 재정 여건이 녹록하지 않은 상황으로, 러시아의 북한 투자 역시 어려운 상황이어서 어느 분야에서 협력이 이루어지더라도 일회성에 그칠 가능성이 크며, 다회성으로 이어지지 않을 전망이다.
- 따라서 북러 대외협력은 비용이 비교적 저렴한 분야를 중심으로 이루어질 개연성이 큰데, 예를 들어 러시

60) 왕원빈 중국 외교부 대변인은 10일 정례 브리핑에서 관련 질문에 “조선(북한)과 러시아는 두 주권 국가로, 모두 중국의 좋은 이웃 국가이기도 하다. 조러(북러) 협력 관련 상황을 파악하고 있지 않다”라고 응답함. 「中, '건설적 대북 역할' 한미 요구 일축…“美, 자기 할일 하라”」, (2023. 11. 10.), 『연합뉴스』.

아로 해외노동자를 파견하거나 체육협력을 추진하고, 대안으로 중러 협력에 북한을 포함시켜 비용을 절감하는 방식으로 협력이 이루어질 것으로 예상된다.

- 체육협력으로 2023년 10월 러시아 체육포럼에 대표단이 파견된 사례를 들 수 있으며, 2024년 2월 연해주 블라디보스토크에서 열리는 제1회 국제 동계스포츠대회에 북한이 참가하기로 합의된 것으로 알려졌다.<sup>61)</sup>
- 중러 협력에 북한을 포함시키는 방식으로는 러시아 연해주에 중국, 러시아 상품 전시관을 건설하면서 북한 상품도 함께 전시하는 것을 들 수 있는데, 북러가 경제적 여력이 크지 않아 중러 협력에 북한을 포함시켜 경비를 절감하는 방식으로 협력이 이루어질 개연성이 큼.

■ [미국] 2024년 11월로 예정된 대선을 앞두고 바이든 정권이 외교적 접근을 추구하고 있는 현행 대북정책에 큰 변화를 주지는 않을 것으로 예상되나, 대선 결과에 따라 12월 북미 관계가 급변할 가능성도 있음.<sup>62)</sup>

- 2023년 미국정부는 '북한에 대한 적대적 의도가 없으며 전쟁보다 전제조건 없는 대화를 추구한다'는 입장을 고수하는 한편, 인권 문제를 제기하면서 북한을 압박하는 동시에 UN 안보리 대북제재 준수 문제를 제기하면서 중국과 러시아를 외교적으로 압박함.<sup>63)</sup>
- 북한의 '전쟁 준비 완성 선언'에 대해 미 국무부 대변인은 한국 및 일본을 포함한 동맹국들과 북한에 최선으로 관여하는 방법을 포함하여 공격행위 억제, 북한의 UN 안보리 결의 다수 위반에 대한 공동 대응을 논의하고 있다고 답변함.<sup>64)</sup>
- 주요 동맹국과 협력을 강화함으로써 중국을 압박하는 통합억제(integrated deterrence) 전략을 북핵 대응에도 적용하고 있음.
- 다만 11월 대선에서 트럼프 전 대통령이 재선될 경우 북미 관계가 급변할 수 있는데, 빅터 차 CSIS 한국석좌는 북핵 용인, 즉 북한이 새로운 핵무기 개발을 중단하고 그 대가로 대북 경제제재를 완화하는 거래를 할 수 있다고 언급함.<sup>65)</sup>

■ [일본] 당장 북일 관계 개선은 없을 것으로 전망되나, 언젠든지 양측이 관계 개선과 관련하여 논의할 수 있는 환경은 조성된 것으로 평가됨.

- 김정은 위원장이 2024년 1월에 일본 지진에 대한 위로 전문을 보내면서 일본과 논의를 지속할 수 있는 우호적인 환경은 조성된 것으로 판단됨. KIEP

61) 「북, 러시아 체육포럼에 대표단 파견...김일국 체육상 단장(종합)」(2023. 10. 17.), 『연합뉴스』; 「“北유소년 스케이트선수단, 내년 2월 연해주 동계체육대회 참가”」(2023. 12. 13.), 『연합뉴스』.

62) 「美 “한국에 대한 美의 방위 책임 진지...대북외교 계속”(종합)」(2023. 12. 20.), 『연합뉴스』; 「北향해 ‘외교 기조’ 고수하는 美...‘통합억제’와 연관성」(2023. 12. 29.), 『연합뉴스』.

63) 「美 바이든, 북한인권특사 지명...북한인권 문제제기 본격화 예고」(2023. 1. 24.), 『연합뉴스』; 「美 국무부 “中·러, ‘도발에는 대가 있다’는 신호 北에 보내야」」(2023. 2. 3.), 『연합뉴스』; 「美 국무부 “北핵·미사일 원천은 중국...조달망 폐쇄 촉구중”」(2023. 2. 6.), 『연합뉴스』; 「블링컨 “중국, 북핵 견제 확약 없었지만 그렇게 하게 될 것”」(2023. 6. 21.), 『연합뉴스』.

64) 「北김정은 ‘전쟁준비 완성’ 지시에 美 “北에 적대적 의도 없어”」(2023. 12. 29.), 『연합뉴스』.

65) 「美전문가들, 트럼프 재집권시 ‘북핵 용인’ 가능성 잇따라 제기」(2024. 1. 17.), 『연합뉴스』.