

2024년 북한의 대외관계 평가와 2025년 전망

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

이정균 세계지역연구1센터 통일국제협력팀 전문연구원 (jkrhee@kiep.go.kr, 044-414-1084)

이희선 세계지역연구1센터 통일국제협력팀 연구원 (leeheesun@kiep.go.kr, 044-414-1544)



차 례

1. 2024년 북한의 대외관계 개괄
2. 북·러 관계 분석
3. 북·중 관계 분석
4. 북·미 관계 분석
5. 시사점 및 2025년 전망

주요 내용

- ▶ 2024년 북한은 다극화되는 국제관계에 편승하며 진영외교를 추진하였는데, 사실상 러시아 일변도의 제한적인 대외협력력을 하였고, 중국과의 관계는 관망하였으며, 한국과 미국의 제안은 응하지 않았음.
- ▶ 특히 러시아와는 정상회담, 무기제공, 파병 등 군사부문 협력이 가장 활발했으며, 경제협력은 보조적인 역할을 함.
 - 북·러 정상회담(6월) 이후 체결된 포괄적·전략적동반자 조약과 북한군 파병은 북·러 관계가 혈맹관계로 발전할 수 있는 계기를 마련했을 뿐 아니라 러·우 전쟁 이후에도 북·러 관계가 지속될 수 있는 기반이 됨.
 - 경제협력이 부진한 것은 북·러 간에 경제협력을 추진할 수 있는 유무형의 인프라가 구축되지 않았기 때문임.
- ▶ 중국과는 관계 악화 조짐을 보였는데, 2024년은 북·중 수교 75주년이 되는 해로 공식적으로는 전통적 북·중 친선협조를 강조하였으나, 실제로는 북·중 수교 기념행사가 소규모로 개최되거나 생략되는 등 협력사업이 거의 추진되지 않았음.
 - 중국은 노동자 파견·대북 관광 재개에 대해 북한 측에 국제사회 합의와 북·중 간 합의를 이행하도록 요구하는 것으로 추정됨.
- ▶ 2025년 북·러 관계는 김정은 위원장의 러시아 전승절(5월) 기념 방러 및 정상회담 개최를 계기로 급진전될 것으로 보이며, 북·미가 친서 외교를 매개로 관계 개선을 모색한다면, 소강상태에 빠진 북·중 관계가 활발해질 수 있을 것으로 전망됨.
 - 러시아가 북한의 무기 지원과 파병에 대한 보상으로 인공위성 발사, 첨단기술 및 무기 지원, 러시아 점령지역 재건을 위한 노동자 파견, 러시아인의 북한 관광 확대 등을 이어가면서 북·러 관계가 진전될 것으로 예상됨.
 - 북·미 관계는 트럼프 대통령 집권과 함께 관계 개선을 도모할 개연성이 크나, 미국의 시급한 외교 현안이 많고, 북한도 미국이 혁신적인 제안을 하지 않는 한 대화 재개에 임하지 않을 것으로 예상됨.
 - 북·중 관계는 소강상태에 머물 개연성이 크나, 만약 북·미 관계가 개선된다면 그에 상응하여 중국이 북·한과의 관계를 빠르게 개선하려 할 것으로 전망됨.
- ▶ 북한 대외정책 변화에 대응해 한반도 지역 안보 주도권을 유지하고 불안정성을 완화하기 위해 미국, 중국, 러시아 국가별로 외교전략을 모색할 필요가 있음.
 - 한·미 동맹을 바탕으로 한 미국과의 전략적 협력을 이어가면서, 러·우 전쟁 종료 이후를 대비한 독자적인 대러 정책을 마련하는 한편, 중국과의 대화 채널을 적절하게 관리하여 한반도 평화 정착을 위한 논의를 이어갈 필요가 있음.

1. 2024년 북한의 대외관계 개괄

■ 북한은 현 국제정세에 대해 ‘패권세력의 입지가 약화되고 자주세력권이 성장하면서 다극체제가 부상하고 있다’고 평가하면서 2024년에 ‘정의로운 다극 세계 건설을 견인하는 자주역량 국가로서 국제적 지위를 확고히 했다’고 주장¹⁾

■ 2024년 북한은 러시아와의 관계는 대폭 개선하였으나, 중국과 EU 국가, 국제 NGO와의 협력은 진척하지 못하였고, 미국 및 남북 관계도 악화하는 등 러시아 일변도의 제한적인 대외협력을 추진한 것으로 평가

- 2024년 북한은 러시아·중국과 밀착하면서 미국·한국의 대화 제안에 응하지 않는 진영 외교를 하였는데, 특히 러시아와의 관계는 정상회담(6월), 파병(10월)을 계기로 대폭 개선되었음.
- 북·중 관계는 수교 75주년을 맞아 교류협력 확대가 예상되었으나, 자오러지 상무위원장의 방북(4월)을 마지막으로 별다른 진전을 보이지 않았으며, 7월 압록강 수해 때에는 미묘한 갈등까지 관찰됨.
- 북·미 관계의 경우, 북한은 미국이 ‘반공을 국시로 삼고 있는 국가’이며 ‘미·일·한 동맹이 침략적인 핵군사 블록을 형성하고 있다’고 평가하면서 미국의 대화 제의에 임하지 않았고, 11월 트럼프 전 대통령의 당선 이후에도 별다른 입장을 표명하지 않으면서 관망하고 있음.
- 남북관계에 대해 남한을 ‘적대적인 두 국가, 전쟁 중에 있는 두 교전국(2023년 12월 전원회의)’, ‘철두철미 제1의 적대국, 불변의 주적, 최대의 적국(2024년 1월 최고인민회의)’으로 규정하고 남북대화를 단절하였으며, 오물풍선, 휴전선 대남방송 등 적대적인 조치를 이어가면서 ‘대한민국이 미국의 반공전초기지 역할을 하고 있다’고 비난
- EU 국가의 북한 주재 대사관도 스웨덴(2024. 9. 13.)과 폴란드(2024. 11. 15.)만 제한적으로 재개관하였으며, 유럽 국가 중 영국, 독일, 스위스, 루마니아, 불가리아, 체코 등은 관련 논의만 진행
- 국제 NGO²⁾도 대북 협력사업을 재개하려는 의사를 북한에 타진하면서 관련 논의를 진행하고 있으나, 북한이 관련 사업 재개나 국제 NGO 관계자의 방문 비자 발급 등에는 소극적인 상황

■ 북한이 대러 협력을 통해 UN 대북제재로 인한 외교적 고립을 푸는 계기가 될 수 있을지 평가 필요

- 북한이 러시아와 혈맹관계 형성을 시도하고 있는 것으로 보이는데,³⁾ 잠재적으로 북한이 러시아와 무기 분야 공급가치사슬(Supply Value Chain)을 형성했을 가능성이 있음.
- 러시아가 UN 안보리 제재위원회 전문가 패널 활동 연장에 반대(2024. 3. 28.)하면서 UN 제재에 부정적인 영향을 미쳤는데, 북·러 관계 개선이 북한에 어느 정도까지 대외관계 공간을 마련해 줄 수 있을지 평가가 필요함.

1) 『북동신문』(2024. 12. 29.), 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 확대회의에 관한 보도」.

2) 유럽 소재 국제 NGO로 세이브더칠드런, 컨선월드와이드, 트라이앵글제너레이션 휴머니테어, 프리미어 어전스, 휴머니티 앤 인클루전 등은 2~3달에 한번씩 해당 국가 북한 대사관과 사업 재개 논의를 이어가고 있으나 실제 진척은 없는 상황이라고 응답하였음.

3) 최우선(2024), 「북·러 동맹과 한국의 정책」, p. 7, 주요국제문제분석 2024-28, 국립외교원 외교안보연구소.

- 본고의 목적은 러시아, 중국, 미국을 중심으로 2024년 북한 대외관계의 성과와 한계를 평가하고 2025년의 변화 방향을 전망하는 것임.

2. 북·러 관계 분석

- 2023년부터 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 북·러 관계가 빠르게 개선되었는데, 무기 제공, 정상회담, 파병을 축으로 군사협력이 긴밀하게 이루어졌으며, 경제협력은 보조적인 역할을 한 것으로 평가
 - 군사협력으로 △ 무기 제공(2023년 7월~현재), △ 북한군 러시아 파병(2024년 10월)이 이루어졌으며, 외교협력으로 정상회담(2024년 6월), △ 고위급 인사교류, △ 국제관계 지원 등 활발한 협력이 이루어졌으나, 경제적 협력은 △ 관광, △ 무역, △ 노동자 파견 등으로 큰 진전을 보이지는 못했음.
 - 정상회담 이후 체결된 포괄적·전략적 동반자 조약과 북한군 파병은 북·러 관계가 혈맹관계로 발전할 수 있는 계기를 마련했을 뿐 아니라 러·우 전쟁 이후에도 북·러 관계가 지속될 수 있는 기반이 됨.
 - 경제협력에서는 양측 당국이 정책적으로 장려하고 있는 관광 분야 협력도 큰 성과를 내지는 못하였고, 협력의 방향타 역할을 하는 무역경제·과학기술 협조위원회 제11차 회의가 개최(2024년 11월)되었음에도 주목할 만한 내용이 발표되지 않았음.
- 경제협력이 보조적인 역할을 하는 것은 유무형의 경험 인프라가 구축되어 있지 않고, 비교우위를 갖는 산업이 중복되며, 실질적인 협력 주체인 연해주 정부와 나선시 당국의 재정이 열악하기 때문
 - 당초 2023년에 러시아가 북한과 관계 개선을 시도한 것은 △ 전쟁 장기화로 군수품 조달이 필요하고, △ 북한에 대한 영향력을 확대하여 동북아에 대한 러시아의 지정학적 가치를 제고하기 위한 목적이 주였으며, △ 경제적 필요에 의한 협력 확대는 주요한 목표는 아니었던 것으로 판단
 - 북한도 △ 중국 일변도의 대외관계에서 벗어나는 계기를 마련하고, △ UN 대북제재 국면을 완화하며, △ 러시아로부터 첨단 과학기술을 이전받고, △ 국제사회에서 대외적인 지지를 확보하기 위하여 러시아와 협력을 추진하였기 때문에 경제협력 확대에 큰 관심은 없었던 것으로 평가
 - [인프라] 이 때문에 북러 경제협력은 군사협력에 비해 상대적으로 발전하지 못하였는데, 주요한 이유는 유무형의 경험 인프라가 구축되어 있지 않기 때문임.
 - 10억 달러 이상의 규모로 북·러 무역이 이루어지던 1990년으로부터 20년 이상 경과하면서 경제협력(무역 포함) 인프라가 노후화했고, 경험 경험이 있는 전문인력도 부족한 상황
 - 과거에는 구소련에 대한 북한의 대외채무 약 110억 달러가 북·러 협력의 걸림돌이 되었는데, 관련 채무는 2014년 러시아가 100억 달러를 탕감해 주면서 일부 해소된 상황이나, 북한은 아직까지 러시아에 10억 달러의 채무를 가지고 있음.⁴⁾
 - 2024년 북·러가 경제협력 확대를 언급하고 있으나 실질적인 투자로 이어지지 않으면서 경제협력이 확대되지 않고 있음.

4) 「[이슈&한반도] “러시아, 북한 부채 탕감…북한식 ‘채무 외교’”」(2014. 5. 17.), 『KBS 뉴스』(검색일: 2025. 1. 3.).

- [비교우위] 무역 면에서 사실상 러시아가 북한에 일방적으로 수출을 하는 비대칭적인 구조인데, 주요 원인은 북한이 강점을 가진 광물(무연탄) 수출과 의류 임가공(의류원부자재를 공급하고 북한이 가공만 하는 방식)은 러시아도 강점을 갖거나 북한산에 큰 관심이 없기 때문임.
 - 러시아의 대북 수출품은 유연탄, 에너지(원유), 곡물(밀가루, 옥수수), 목재 등 주로 에너지와 곡물인데, 북한의 주력 수출품인 무연탄, 철광석은 러시아도 풍부하여 수입을 하지 않고 있어, 양측이 제조업에서 가치사슬(Value-Chain)을 형성할 가능성이 작음.
- [제도] 제도적으로 양측은 경협 사업에 동반되는 대금 지불 능력에 대한 신뢰도가 낮고, 새로운 경제협력을 추진할 수 있는 법·제도적인 기반이 미비하며, 은행 간 연계성이 취약한 상황임.
- [행정] 구조적으로 군사협력과 대외관계와 관련된 결정은 중앙정부인 모스크바와 평양에서 이루어지는데 반해, 경제협력은 연해주 정부와 나선시가 주로 하고 있는데, 지방정부의 재정여력이 좋지 못함.
 - 실제로 2024년에 북한과 러시아 간에 경제협력과 관련하여 어떠한 투자도 이루어지지 않았음.

■ [북·러 정상회담] 북·러 동맹 강화를 단적으로 보여주는 가장 대표적인 사례는 6월 19일 평양에서 개최된 북·러 정상회담을 계기로 「포괄적·전략적 동반자 관계 조약」(이하 신조약)을 체결한 것인데, 이를 통해 북·러가 혈맹 관계로 발전할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가

- 신조약 체결을 통해 북·러는 전통적 우호 관계를 현대 국제관계의 동반자 관계 중 최고 수준인 ‘포괄적·전략적 동반자 관계’로 격상)
 - 러시아의 대외관계 수준은 ‘선린 우호 관계 - 상호 신뢰하는 협력관계 - 전략적 동반자 관계 - 전략적 협력 동반자 관계 - 전략적 동맹’ 순으로 등급을 나누고 있는데,⁶⁾ 신조약으로 양측 관계가 3단계 상승
- 신조약의 가장 주목되는 조항은 제4조로, 일방이 무력 침공을 받을 경우 모든 보유 수단을 동원한 즉각 군사 원조를 제공할 것을 명시)
 - 신조약에 의거하여 우크라이나군이 러시아 쿠르스크 지역 점령(8월)을 이유로 북한군 파병을 정당화함.
 - 이는 잠재적으로 한반도 유사시 러시아가 개입할 수 있는 근거가 될 수 있는 것으로 평가
 - 단, 신조약의 상호 군사 지원 조항은 조건부 개입(UN 헌장 51조와 양측의 국내법을 따르는 개입)을 전제로 하고 있어 법적 구속력을 가진 조소 조약(1961년)이나 북·중 조약과는 다른 것으로 판단⁸⁾
- 신조약은 북한이 러시아에 군사장비와 군수물자를 제공하고 러시아는 북한의 군사력 증강과 군사기술 진전을 위한 기술적 지원을 제공하는 군사·기술 협력 제도화의 이정표가 된 것으로 평가⁹⁾

5) 국가안보전략연구원(2024), 「러북 정상회담 결과 평가 및 對 한반도 파급 영향」, INSS 전략보고, No. 275, p. 1.

6) 「푸틴-김정은 서명 ‘포괄적 전략 동반자 관계’ 무슨 뜻?」(2024. 6. 19.), 『한겨레』(검색일: 2024. 11. 14.).

7) “쌍방중 어느 일방이 개별적인 국가 또는 여러 국가들로부터 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 되는 경우 타방은 유엔헌장 제51조와 조선민주주의인민공화국과 로씨야연방의 법에 준하여 지체없이 자기가 보유하고있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다.” 「조선민주주의인민공화국과 로씨야연방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약」(2024. 6. 20.), 『조선중앙통신』(검색일: 2024. 11. 15.).

8) 북·중 「우호·협조 및 상호원조 조약」은 “모든 힘을 다하여 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공”한다는 문구로 자동 군사개입 의무를 적시하고 있는데, 1961년 7월 11일 체결된 이후 20년마다 갱신되며 63년째 유지되고 있음.

9) 국가안보전략연구원(2024), 앞의 글, p. 6.

- [북한군 파병] 러·우 전이 장기화·심화하면서 2023년에 이어 북·러 간 군사협력이 더욱 확대되었으며, 특히 무기 제공과 함께 러시아 쿠르스크 지역에 북한군이 파병되면서 군사협력이 긴밀해짐.
 - 11월 미 국무부와 한국 국가정보원의 발표에 의하면 약 1만 명 규모의 북한군이 쿠르스크 지역에 파병되어 전투 배치된 정황이 확인됨.
 - 북·러 간 체결한 신조약은 비준안 제출(10월)부터 상·하원 동의 및 비준서 서명까지 1개월 미만의 매우 빠른 기간에 절차가 진행되었는데, 이는 신속히 북한군 파병의 법률적 근거를 준비하기 위함으로 해석됨.
 - 북·러 모두 북한군의 러시아 파병을 공식적으로 시인하고 있지는 않으나, 이를 계기로 러·우 전이 국제적으로 성격이 변화하고 미국과 서방이 군사적 지원을 강화하는 것을 우려하기 때문으로 추정¹⁰⁾
 - 북한군은 공식 정규군이 아니라 러시아 군복과 무기로 무장한 해외 용병으로 활동하는 것으로 보임.
 - 북한은 러시아에 무기와 군사력을 공급하는 대가로 △ 러·우 전쟁 이후에도 북·러 관계가 지속될 수 있는 계기를 마련하였으며, △ 금전적 수익(외화벌이), △ 현대전의 군사경험 습득, △ 러시아의 군용 항공기, 정찰위성, 전략무기 등 첨단기술 이전과 같은 실리를 얻은 것으로 평가¹¹⁾
 - 2024년 한 해 포탄, 미사일 등 북한이 대러 무기공급을 통해 얻은 외화 수익은 약 5억 4천만 달러인 것으로 추정되는데, 2023년 북한의 대중 무역 적자가 17억 1,161만 달러임을 고려하면 상당한 수준¹²⁾
 - 또한 첨단기술(ICBM, SLBM 다탄두 대기권 재진입 기술, 극초음속 미사일 기술, 핵잠수함과 핵잠수함 음향 시스템 등)과 탱크, 자주포 엔진팩을 비롯한 장갑차 능동방어장치 기술 등을 지원받을 가능성이 높음.¹³⁾
- [고위급 인사교류] 2024년에는 북·러 정상회담을 이행하기 위하여 북·러 간에 활발한 고위급 인사교류가 이어졌으나 실질적인 사업으로 이행되지는 않았음.
- [국제관계 지원] 러시아는 UN 대북제재위 전문가패널 임기 연장에 거부권을 행사하고 북한의 제재 회피를 묵인 혹은 지원하며 국제사회의 대북 억제력을 약화시키고 있음.
 - 러시아가 3월 28일 UN 대북제재위 전문가패널 임기 연장 결의안에 거부권을 행사하면서 4월 30일부로 전문가패널 활동이 15년 만에 종료됨.
 - 러시아가 밝힌 거부권 행사 이유는 일정 시기가 지나면 대북제재의 효력이 자동으로 사라지는 ‘일몰 조항’ 추가 요구가 반영되지 않았다는 것이며, 중국 또한 같은 이유로 기권함.¹⁴⁾
 - 전문가패널 해체 이후 이를 대체할 새로운 대북제재 이행감시 메커니즘으로 다국적제재모니터링팀 (MSMT: Multilateral Sanctions Monitoring Team)이 출범하였는데, 한국, 미국, 일본 등 유사 입장국 11개국이 참여하였으며 주요 대북 협력국인 중국과 러시아는 배제됨.
 - 이러한 거부권 행사는 북·러 무기 거래에 대한 감시를 피하려는 의도라는 비판을 받고 있으며, 이외에도 러시아가 자국 금융기관에 동결되어 있던 북한 자금의 인출을 허용하고 연간 공급 한도를 넘는 정제유를

10) 김성배(2024), 「북한군 러·우전쟁 파병의 지정학적 의미 분석」, p. 2, 이슈브리프 622호, 국가안보전략연구원.

11) 최용환(2024), 「북한군 러시아 파병의 의미와 쟁점」, p. 6, 이슈브리프 620호, 국가안보전략연구원.

12) 임수호(2024), 「대북제재 이후 북한 외화수지 추정 II: 불법적 거래수지 및 종합수지(2017~2023)」, p. 11, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원.

13) 김선래(2024), 「미대선 이후 러·우 전쟁과 북·러 관계」, KIEP 비공개 세미나 자료(2024. 11. 12.).

14) 이희선(2024), 「UN 대북제재 이행감시 전문가패널 종료 동향 및 전망」, p. 19, KIEP 동향 세미나, 제5호, 내부자료, 대외경제정책연구원.

불법 제공하는 등 무기 지원을 대가로 대북제재 회피를 도왔다는 의혹이 제기됨.¹⁵⁾

- 2017년 채택된 UN 안보리 결의 2397호는 북한의 연간 정제유 수입 한도를 50만 배럴로 제한하고 있는데, 미국은 러시아가 3월에만 16만 5천 배럴을 공급하면서 5월에 이미 연간 한도를 초과하였다고 발표¹⁶⁾

표 1. 북·러 고위급 인사 교류 및 실무 협의

부문	시기	행사	내용
외교	2024.1.15.~18.	북한 정부대표단(단장: 최선희 외무상) 방러	·푸틴대통령/외무상 및 외무성 부상 등과 면담 ·알렉산드르 노바크정부부수상 및 운수성 부상 등과 면담
	2024.9.16.	최선희 외무상 방러	·브릭스 여성포럼 참석
농업	2024.2.9.~26.	농업기술대표단(단장: 김광욱 농업과학원장) 방러	-
	2024.4.20.~27.	농업위원회대표단(단장: 리철만 내각부총리 겸 농업위원회 위원장) 방러	-
수산업	2024.2.19.~29.	북·러수산업공동위원회대표단(단장: 손성국 수산성 부상) 방러	·수산업분야 협조에 관한 북·러공동위원회 제31차 회의 참석
체육	2024.2.19.	체육성 대표단(단장: 오광혁 체육성 부상) 방러	·2024년 북·러체육교류의정서 조인식 참석
지방	2024.3.18.~22.	러시아 연해주대표단(단장: 올레그 코제마코 연해주 주지사) 방러	·윤정도 대외경제상과 회담 ·김덕훈 내각총리와 회담
	2024.5.12.~18.	라선시인민위원회 대표단(단장: 신창일 라선시인민위원회 위원장) 방러	·연해주 방문
경제	2024.3.26.~4.2.	정부경제대표단(단장: 윤정호 대외경제상) 방러	-
	2024.7.27.	김용철 전력공업성 부상 방러	·북·러 무역경제 및 과학기술협조위원회 틀 내에서 전력 분야 협력 공동 실무그룹 5차 회의 참석
	2024.8.27.	로만 체쿠쇼브 러시아 공업무역성(산업무역부) 부상 방북	·윤정호 북한 대외경제상과 김화식 화학공업부 부상과 회담
안보	2024.3.25.~27.	러시아 대외정보국대표단(단장: 세르게이예브 게니예비치 나리시킨 대외정보국 국장) 방북	·리창대 국가보위상과 회담 ·국가보위성 간부들과 실무회담 진행
	2024.6.	알렉세이 크리보루치코 러시아 국방부 차관 방북	·김정은 위원장 면담
	2024.7.9.	인민군 군사교육 간부단(단장: 김금철 김일성군사종합대학 총장) 방러	-
	2024.8.12.~14.	북 군사대표단 방러	·러시아 군사기술포럼 참석
	2024.9.13.	쇼이구 러시아 국가안보회의 서기 방북	·김정은 위원장 면담
교육	2024.4.5.~13.	교육성간부대표단(단장: 김승두 교육상) 방러	-
보건	2024.4.13.~23.	보건대표단(단장: 정무리 보건상) 방러	·보건의료, 의학교육, 과학 분야 협력에 관한 러시아와 북한 정부 간 합의에 서명
임업	2024.4.19.~29.	임업성 대표단(단장: 한영호 국장) 방러	·북·러 정부 간 무역경제 및 과학기술협조위원회 임업분과위원회 제27차 회의 참석
과학기술	2024.5.13.~21.	국가과학기술위원회대표단(단장: 리충길 국가과학기술위원회 위원장) 방러	·북·러 정부 간 무역경제 및 과학기술협조위원회 과학기술분과위원회 제8차 회의 참석
치안	2024.6.10.~14.	사회안전성대표단(단장: 리성철 사회안전성 부상) 방러	·러시아 내무성 부상과 회담 ·러시아 비상사태성 부상 면담
	2024.7.22.	이고르 크라스노프 러시아 검찰총장 방북	·북·러 간 2024~26년 협력 프로그램 체결

자료: 최은주(2024), 「2023년 김정은 방러 이후 북·러 관계 평가: 비 군사부문을 중심으로」, pp. 6~7, 수정 인용, 세종연구소.

15) 「러시아, 北 유엔 제재 굴레 벗어나...“동결자금 해제”」(2024. 2. 7.), 『연합뉴스』(검색일: 2024. 11. 19.).

16) 「美 "러, 올해 北에 50만배럴 넘는 정제유 제공"...제재 무력화(종합2보)」(2024. 5. 3.), 『연합뉴스』(검색일: 2024. 11. 15.).

- [무역] 2024년 북·러 무역은 대폭 확대되었으나, 동기 북·중 무역인 21.8억 달러 대비 10% 수준
 - 2024년 북·러 무역 규모는 알려진 바 없으나 약 2억 달러 수준에서 이루어졌을 것으로 추정되는데, 이는 3,440만 달러 규모의 교역이 이루어진 2023년 대비 6배 확대된 것임.¹⁷⁾
 - 북·러 관계가 진전됨에 따라 북한산 사과·인삼 수출 및 러시아산 가축·유제품 수입 등 경제 분야 협력도 논의되고 있으나 대규모로 추진될 가능성은 낮음.¹⁸⁾
 - 북한과 러시아는 공식 무역보다는 무기 거래, 불법 환적, 밀수, 자금세탁, 이행 현황 미신고 등 제재 저촉 소지가 있는 분야에서 공조함으로써 경제적 이익을 도모하고 있는 것으로 판단
 - 대북제재 명단에 오른 북한 유조선 천마산호(IMO 8660313)의 러시아 보스토니치항 입항, 러시아 석탄 수송선의 라진항 입항 등 북·러가 제재 위반 및 회피를 공조하고 있는 정황이 발견됨.¹⁹⁾

- [노동자 파견] 북한 노동자의 러시아 파견이 대규모로 이루어지지는 않은 것으로 보이며, 기존에 남아있던 2,000~3,000명 수준의 북한 노동자가 4,000여 명으로 소폭 증가한 것으로 추정²⁰⁾
 - 대북제재 강화로 해외 노동자 파견이 금지되면서 송환되었던 북한 노동자들이 최근 유학이나 관광용 입국 비자를 발급받아 러시아에 재파견된 정황이 있음.²¹⁾
 - UN 안보리 결의 제2375호(2017년 9월)는 북한 해외 노동자에 대한 신규 노동 허가 발급을 금지하였고, 제2397호(2017년 12월)는 채택일로부터 24개월 이내 모든 UN 회원국 내 소득이 있는 북한 노동자 전원의 북한 송환을 의무화하고 있음.²²⁾
 - 국정원은 러시아에 파견된 북한 노동자가 4,000여 명이며, 월급여는 800달러 수준인 것으로 보고
 - 기존 러시아에 파견되었던 북한 노동자들은 주로 인구가 부족한 극동지역의 시베리아 별목공이나 도시 일용직·건설직 노동자였는데, 러시아가 전쟁으로 약 60만 명의 인명피해를 입으면서 전쟁지역 복구를 위한 신규 노동자 수요가 크게 확대된 것으로 파악
 - 러시아는 전쟁 중임에도 불구하고 경기가 과열되면서 3.5%의 연간 GDP 성장률과 2% 수준의 낮은 실업률을 보이고 있으며, 특히 전쟁으로 파괴된 지역의 복구 및 재건을 위한 노동력이 필요한 상황임.
 - 3월 모스크바 공연장 테러 사건 용의자 4명이 타지키스탄 출신으로 드러나면서 중앙아시아 출신 이민자들과 이주노동자들에 대한 통제와 단속이 강화되었고 당국의 엄격한 관리하에 있는 북한 노동자들에 대한 선호가 높아진 것으로 분석됨.

17) "Trade Turnover between Russia, North Korea"(2024. 6. 18.), TASS 통신(검색일: 2025. 1. 3.).

18) 「러 "북한과 교역 확대 논의...사과·인삼 등 수입 검토"」(2024. 6. 28.), 『연합뉴스』(검색일: 2024. 11. 14.); 「러, 북에 매년 염소 1천마리씩 3년간 수출 계약」(2024. 8. 29.), RFA(검색일: 2024. 11. 19.).

19) 「라진항 석탄 부두에 대형 선박 정박...러시아 석탄 수출 재개 여부 주목」(2024. 11. 13.), VOA(검색일: 2024. 11. 20.); 「제재 대상 북 유조선 러시아 항구 입항」(2024. 10. 21.), RFA(검색일: 2024. 11. 20.).

20) 「국정원 "러 파견 북 노동자 4000명, 월 급여 800달러"」(2024. 10. 29.), 『한겨레』(검색일: 2025. 1. 3.).

21) 「"북한 노동자 300여명 러시아 도착 목격"...국정원 "동향 주시 중"」(2024. 2. 14.), 『KBS 뉴스』(검색일: 2024. 11. 18.).

22) 「유엔 안보리 대북제재 결의 2375호 채택」(2017. 9. 12.), 외교부 홈페이지, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=36621&page=1(검색일: 2024. 11. 19.); 「유엔 안보리 대북제재 결의 제2397호 채택」(2017. 12. 23.), 외교부 홈페이지, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=367931(검색일: 2024. 11. 19.).

- [관평] 북한과 러시아는 정책적으로 러시아인의 북한 관광을 장려하였으나 1,500명 정도 수준에 그쳤는데, 북한 관광이 비용과 자원 면에서 경쟁력이 크지 않은 것이 주요한 이유임.
- 북한은 극심한 외화 부족 및 무역수지 적자를 극복하기 위해 대북제재 면제 항목인 관광산업을 육성해 왔으나, 수요가 적어 관광으로 얻는 외화 수익은 크지 않음.
 - 2019년 30만 명의 중국인이 북한을 관광하였고 당시 수익은 1억 5천만 달러 정도로 추산²³⁾되는데, 이번 러시아인의 관광은 1,500명 수준에 불과하여 경제적인 영향력은 크지 않은 것으로 추정
- 2023년 12월 러시아 연해주 대표단이 북한과 관광 관련 협정을 체결하면서 2024년 2월부터 항공기를 이용한 러시아 단체 관광객의 북한방문이 이어졌으며 7월에는 열차 관광도 재개되었음.
 - 2020년 1월 코로나 팬데믹으로 인한 국경 봉쇄 이후 첫 외국인 관광객으로 러시아인 97명이 방문한 이후, 러시아 연해주 타탈리아 나보이첸코 연해주 관광장관은 타스 통신과의 인터뷰에서 2024년 2~8월 동안 연해주 여행사를 통해 약 600명의 관광객이 북한을 방문했다고 밝힘.²⁴⁾
 - 러시아 연해주 정부는 2024년 1,500명의 러시아 관광객이 북한을 방문했는데, 1,200명(80%)은 항공편을, 300명(30%)은 철도를 이용했고, 전체 이용객 중 1,050명(70%)은 연해주 외 지역의 주민이었는데 블라디보스토크 관광을 연계하여 북한 관광이 이루어졌다고 밝힘.²⁵⁾
 - 북한은 러시아 관광객 대상 호텔 건설, 블라디보스토크-두만강 구간 정규 여객 철도 개통, 모스크바-평양 직항 노선 개설 및 블라디보스토크-평양 직항 노선 증편 등 러시아 관광객 유치를 위해 적극적으로 관광 인프라 확충을 시도하였으며, 3월 모스크바 관광박람회에 처음 참가하여 홍보에도 만전을 기함.
- 그러나 빈약한 관광 인프라 때문에 러시아의 북한 관광에 대한 수요 자체가 적어 활성화를 기대하기 어려움.
 - 러시아인의 북한 관광 비용은 1인당 대략 400~600달러 수준인데, 러시아 내에서의 이동 비용까지 고려하면 북한 관광 비용과 중국 동북3성, 동남아 관광 비용이 큰 차이를 보이지 않아 러시아인의 북한 관광 수요가 크지 않은 상황²⁶⁾
 - 또한 관광객에 대한 통제와 감시, 주민과의 접촉 제한 등 북한 체제의 폐쇄적인 특성 또한 관광산업 육성의 장애로 작용함.²⁷⁾

3. 북·중 관계 분석

- 2024년은 북·중 수교 75주년으로 정치·외교적으로 '전통적 북·중 친선협조 관계'를 강조하였으나, 북·중 간 기념 행사가 소규모로 개최되는 등 교류협력 사업이 구체화되지 않으면서 양측 관계가 미묘하게 악화
- 양측은 2023년 하순부터 2024년 북·중 수교 75주년을 계기로 대폭적인 관계 개선이 이루어질 것이라고

23) 이현주, 김미숙(2023), 「북한 관광인프라 실태 및 개선방향에 관한 연구: 북한 동북부 지역을 중심으로」, 『국토계획』, 제58권 제3호(통권 제270호), p. 195; "As Chinese tourism to North Korea soars, local operators feel the strain"(2019. 10. 31.), NK News(검색일: 2024. 11. 15.).

24) 「러 "6개월간 600명 블라디보스토크 거쳐 北 관광"」(2024. 9. 3.), 『연합뉴스』(검색일: 2025. 1. 3.).

25) 「러 관광객 방북 지난해 1,500명 불과」(2025. 1. 13.), RFA(검색일: 2025. 1. 14.).

26) 이상근(2024), 「북한 관광산업 육성 정책 추진의 의미와 한계」, pp. 2~3, 이슈브리프 578호, 국가안보전략연구원.

27) 이상근(2024), 앞의 글, p. 5.

강조하였고, 코로나19로 중단된 중국인의 북한 관광 재개, 접경지역 비공식 무역 확대, 중국 내 북한 노동자 비자 문제 협의, 중국 주도 다자기구 참여 등이 추진될 것으로 예상되었음.

- 김정은 위원장은 중국 시진핑 주석에게 보낸 신년 축전에서 “《조중 친선의 해》의 시작을 선포하게 된 것을 기쁘게 생각,” “《조중 친선의 해》를 통하여 두 당, 두 나라는 정치, 경제, 문화를 비롯한 모든 분야에서 교류와 래왕을 긴밀하고 (중략) 공동의 투쟁에서 협동을 보다 강화해 나감으로써 조중관계사에 새로운 한페이지를 아로 새길 것”²⁸⁾이라고 언급
- 실제로 1/4분기 동안에는 북·중 고위급 인사가 교류하면서 북·중 관계가 상당히 개선될 것으로 기대²⁹⁾되었으나, 자오러지 전국인민대표대회 상무위원장(서열 3위)의 방북(2024년 4월) 후 합의안 도출 실패와 북·러 정상회담(24년 6월) 후 신조약 체결을 계기로 양측 관계가 미묘하게 악화

■ 2024년 북·중 관계의 이상 기류는 양국이 현재 직면한 대내외적 상황과 입장이 서로 상이한 상황에서 자국의 핵심 이익을 최대화하기 위한 외교정책에서 비롯된 것으로 판단

- 중국은 책임대국론을 강조하면서 대내적으로 내수 경기부양, 양안관계 관리, 대외적으로 미·중 전략 경쟁, 중동 문제 중재, 러·우 전쟁에 중립적 입장 견지, 일대일로 및 글로벌 사우스 전략의 안정적인 추진에 집중
 - 중국은 북·중·러 삼각 동맹 이미지 고착화, 러시아와 북한의 혈맹 관계 발전, 러시아의 최첨단 군사기술 북한 이전 등이 중국의 국익에 저해가 된다고 판단하고 부정적인 입장을 견지하고 있는 것으로 보임.
 - 또한 미국의 북한 핵·미사일 문제를 연계한 중국 압박이 중국이 직면한 글로벌 복합 위기 상황에 대한 대응을 악화하고 국제사회에서 자국의 부정적 이미지를 고착시킨다고 우려했기 때문에 평가³⁰⁾
- 중국은 ‘3불(不) 1무(無)’³¹⁾ 원칙을 강조하면서 북핵(해결의 대상) 문제와 북한(안정적 관리를 통한 현상유지) 문제로 구분하는 투트랙 전략으로 대북정책을 펴고 있음.
- 북한은 다극체제 추동, 경제발전, 국제사회 고립 등을 위해 중국과의 협력이 필요하다는 것을 알고 있으나, 중국이 UN 대북제재 약화에 적극적으로 나서주지 않는 점, 러시아와의 관계 개선이 중국에 대한 의존도를 낮출 수 있다는 점 등을 이유로 2024년 중국과는 관계 유지를 하고 러시아와의 관계에 집중하는 모양새
- 결과적으로 2024년 북·중 관계는 양측의 신뢰에 기반한 전통적인 우호관계 강조가 이루어졌으나, 실질적인 관계개선 조치를 이어지지 않음.

■ 중국 외교부 대변인은 ‘북·중 관계 이상설’에 대해 ‘소문에 근거한 추측과 억측’이라고 부인하며 객관적 보도를 요청³²⁾하는 한편, 북·중·러 삼각 공조 강화 우려를 불식시키기 위해 ‘북·러 조약 체결’에 대해

28) 「조선로동당 총비서, 조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은 동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지에게 축전을 보내시었다(2024. 1. 1.)」, 『로동신문』.

29) “(2024년) 북·중 수교 75주년을 맞아 양국 관광교류 협력이 새롭고 큰 발전을 이루고 양국 관계 발전에 새로운 동력을 불어 넣을 것으로 믿는다”- 왕야진 주북한 중국대사가 정성일 북한 국가관광총국장에게 한 발언. 최장호, 이희선(2024), 「2023년 북한 대외관계 평가와 2024년 전망」, p. 7, 대외경제정책연구원.

30) 최장호, 이희선(2024), 「2023년 북한의 대외관계 평가와 2024년 전망」, KIEP 세계경제 포커스, Vol. 7, No. 2, p. 4.

31) 3不 1無: 不戰(한반도 내에서 전쟁반대), 不亂(북한체제의 급격한 붕괴 반대), 不統(한국에 의한 흡수통일 반대), 無核(한반도 비핵화).

32) 중국 외교부 대변인 정례 브리핑(2024. 7. 9.), https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202407/t20240709_11451027.shtml(검색일: 2025. 1. 3.).

‘두 주권 국가 간의 문제’, ‘양국의 우호 관계 발전 환영’ 등으로 답하며 일정한 거리두기를 하였음.

- 린지엔 중국 외교부 대변인은 정례 브리핑을 통해 “중조(중북) 양국은 항상 전통적인 우호 협력 관계를 유지하고 있으며 최근 한국의 일부 언론은 때때로 중조 관계에 대한 소식을 전하면서 소문에 근거한 추측과 억측을 내놓고 있다”, “관련 언론은 소셜 같은 뉴스를 쓰지 말고 전문적 기준을 지키고 사실에 근거해 객관적으로 보도해 주길 바란다”고 관련 질의에 응답
- 또한 북·러 간 신조약 체결과 관련하여 ‘두 주권 국가 간의 문제’라며 ‘중국은 원칙적으로 러시아와 관련 국가들 간의 전통적 우호 관계를 공고히 하고 발전시키는 것을 환영’ 한다는 입장을 밝힘.³³⁾

■ 2024년 북·중 관계는 관계 개선 조치와 관계 악화를 엿볼 수 있는 조치로 구분할 수 있는데, 관계 악화와 관련된 조치가 많이 이루어졌음.

- 전통적인 북·중 친선 관계 유지를 위해 수교 75주년을 계기로 양국 정상 간 친서 외교, 고위급 인사 및 예술단 교류, 외교 및 공무 비자 상호 면제, 중국의 UN 안보리 대북제재위원회 전문가패널 임기 연장안 기권, 경제협력(북한 노동자의 중국 비자 문제 협의, 중국인 북한 관광 재개) 협의 등이 이루어진 것으로 평가
- 그러나 북·중 관계 이상을 엿볼 수 있는 것으로, 낮은 수준의 수교 75주년 행사(2024. 10. 11.) 개최, 북·중 우호조약 63주년 기념 행사(2024. 7. 11.) 참석귀빈 격하 및 중국 관영 언론 미보도, 평양주재 중국 대사의 북한 전승절 행사 불참, 조선중앙TV 송출 위성 변경(중국→러시아), 중국인 대북 단체관광 재개 지연, 7월 압록강 하구 홍수 문제에 대해 북한이 중국에 항의, 한반도 비핵화를 언급한 ‘한중일 3국 정상회의 공동선언’에 대한 북한의 비난 등도 이루어져 북·중 관계가 미묘하게 악화된 것으로 평가
 - 최근에는 중국이 원칙과 국제 합의 준수(밀무역 단속 강화, 비자 발급조건 강화, 접경지역 관리)를 강조 하면서 중국이 북한을 압박하는 것으로 파악³⁴⁾

■ [친서 외교] 구체적으로, 양국 정상 간 친서는 네 차례 교환되었는데, 예년에 비해 형식적이고 관례적인 표현이 많아 실질적인 관계 개선이 이루어지지 않은 것으로 평가

- 친서외교는 신년 축하, 북한 건국절, 중국 국경일, 수교 75주년 기념일 등 네 차례 이루어졌는데, 과거에 비해 의례적 표현이 많았고 양국 관계 개선에 대한 적극적인 표현이 부족하였으며 분량도 축소되었음.
- 2023년까지 정상 친서에는 ‘훌륭한 동지’, ‘이웃’, ‘벗’, ‘국제 및 지역 정세가 어떻게 변하든 전통적인 중조 친선협조 관계를 훌륭히 발전시키는 것은 시종일관 확고부동한 입장’ 등의 용어가 사용됨.
- 그러나 2024년 친서에는 ‘조중 친선협조관계’, ‘새시대에 요구에 맞게 공고발전’, ‘사회주의 건설 추동’, ‘세계의 평화와 지역의 안전 수호’, ‘조중 두 당, 두 나라 공동의 위업 수행’ 등의 용어가 사용되어 동지, 이웃, 벗 등과 같은 친근한 표현보다는 친선협조 관계와 같은 사무적인 표현이 사용되었음.

33) 중국 외교부 대변인 정례 브리핑(2024. 6. 13.), https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202406/t20240613_11435644.shtml(검색일: 2025. 1. 3.).

34) 박병광(2024), 「북한군 러시아 파병을 보는 중국의 선택과 예상 행보」, 이슈브리프 625호, 국가안보전략연구원.

■ [고위급 인사 교류] 1~4월에 고위급 인사 교류가 이루어졌으나, 6월 북·러 신조약 체결을 기점으로 중단되었음.

- 2024년 1월 쑨웨이둥 중국 외교부 부부장을 대표로 하는 중국 외교부 대표단이 평양을 방문하는 한편 쑨웨이둥 부부장과 최선희 북한 외무상의 회담이 이루어졌음.
 - 회담에서는 조중 친선의 해 운영과 관련된 문제들을 토의하고 공동의 핵심이익을 수호하기 위한 전술적 협동과 공동보조를 계속 강화해나간다는 입장을 표명하는 한편 국제문제에서 두 나라 외교부문 사이의 협력이 가지는 중요성을 재확인³⁵⁾
- 또한 같은 달에 류혜안 중국 공산당 랴오닝성위원회 상무위원인 선전부장을 단장으로 하는 중국 랴오닝성 문화대표단이 '조중 친선 봄맞이 예술공연'을 위해 평양을 방문³⁶⁾하는 한편, 김일국 북한 체육상을 단장으로 하는 체육성 대표단이 중국 베이징을 방문하여 '조중 체육교류 의정서'를 체결³⁷⁾
- 3월에는 김성남 북한 노동당 중앙위원회 국제부장을 단장으로 한 북한 노동당 대표단이 중국 베이징을 방문하여 중국 서열 4위 왕후닝 전국인민정치협상회의 주석, 류젠차오 중국 공산당 대외연락부장, 차이치 중국 공산당 중앙위원회 서기처 서기, 왕이 중국 공산당 중앙외사업무위원회 판공실 주임 등을 차례로 면담³⁸⁾
 - 중국 고위인사들은 공통적으로 '증조친선, 전략적 의사소통과 전술적 협동 강화, 실무적 협조 심화, 쌍무관계 전방위적 강화 발전'을 강조하였으나 실질적인 조치로 이어지지는 않았음.
- 4월에는 중국 서열 3위인 자오러지 중국공산당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원을 단장으로 한 대표단이 북·중 친선의 해 개막식에 참석하기 위해 평양을 방문하고 김정은 위원장과 접견하는 한편, 최룡해 조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원(최고인민회의 상임위원회 위원장)과 회담
 - 회담에서는 북·중 친선의 해 정치, 경제, 문화를 비롯한 모든 분야에서 교류와 협조를 적극 추진함으로써 전통적 조중 친선관계를 가일층 승화, 발전시키기 위한 문제들을 토의하는 한편, 지역 및 국제 문제들에 대한 의견을 교환하였음.³⁹⁾
- 그러나 6월 푸틴 대통령의 방북 및 정상회담 개최, 신조약 체결 이후 중국은 북한의 7월 전승절 행사에 참석하지 않았으며, 9월 북한 정권 수립일에는 중국 대사대리가 참석하면서, 일각에서는 이를 북·러 관계 밀착에 대한 중국의 불만 표출로 해석

■ [북한 노동자 재파견] 중국 당국이 재중 북한 노동자 비자 문제에 합의하지 않으면서 2018~19년에 파견된 노동자의 비자 연장이 지속되고 있는 것으로 파악되나, 일부 언론에서는 소규모로 신규 인력이 파견되고 있다고 보도하기도 함.

- 중국은 UN 대북제재 결의안 준수 강조하면서 중국 내 북한 노동자의 신규 비자 발급이나 대체인력 파견에 부정적인 입장인 것으로 알려짐.
 - 중국 당국은 원칙적으로 중국 내 북한 노동자 귀환을 촉구하고 있으며, 그에 따라 북한 당국이 소규모

35) 「조중 두 나라 외교부문 사이의 회담 진행」(2024. 1. 27.), 『로동신문』.

36) 「중국 료녕성문화대표단 도착」(2024. 1. 30.), 「중국예술인들이 조중친선봄맞이예술공연 진행」(2024. 2. 1), 『로동신문』.

37) 「2024년 조중체육교류의정서 조인」(2024. 1. 31), 『로동신문』.

38) 「북한 노동당 부장, 중국 고위인사 연쇄 면담... "굳건한 동지적 관계"」(2024. 3. 23.), 『KBS 뉴스』(검색일: 2024. 11. 15.).

39) 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 위원장과 중화인민공화국 전국인민대표대회 상무위원회 위원장 사이의 회담진행(2024. 4. 12.).

인원을 귀국시키고 있는 것으로 파악됨.⁴⁰⁾

- 다만 코로나19 유입이나 확산 등 보건 문제로 노동자 귀환이 어려운 경우 기존 비자 연장 또는 만료된 비자를 단속하지 않는 방식으로 묵인해주고 있는 것으로 판단됨.
- 일부 언론에서는 중국 기업의 경영 악화나 시범사업 추진 차원에서 소수 북한 노동자가 중국에 신규 파견되고 있다고 보도하였음.
 - 북한 노동자 500여 명이 지린성 훈춘 세관을 통해 중국으로 입국하였으며 그중 150명은 훈춘시 소재 의류공업단지에 고용되었다고 보도됨.⁴¹⁾

■ [중국인 대북 관광] 2024년 4월까지만 하더라도 북·중이 관광 재개를 협의하였던 것으로 보이나, 북·중 관계가 소원해지면서 관광이 재개되지 않았음.

- 4월 3일 주북한 중국대사는 북한 개성시를 돌아보면서 '2024년은 중조 친선의 해로 더 많은 중국 관광객이 북한을 방문하기 희망한다'고 언급하였음.⁴²⁾
- 7월 김정은 총비서가 삼지연 및 원산갈마 해안 관광지구 등 잇따른 현지 지도를 통해 복합형 사계절 산악 관광지구 개발, 국보급 해양공원 및 세계적인 해양관광도시 등 관광지 개발사업을 독려할 정도로 관광업 발전과 해외 관광객 유치에 대한 관심과 정책적 노력을 집중하고 있음.
- 그러나 2024년 중국인 관광객의 대북 단체관광은 재개되지 못하였는데, 북·러 양국이 밀착하는 상황에서 중국정부가 중국인 단체 관광객의 대북 관광 재개를 승인하지 않았을 가능성, 북·중 간 북한 노동자의 중국 파견 문제 미해결에 따른 갈등 등을 원인으로 생각해 볼 수 있음.

■ [압록강 하구 수해] 7월 말 압록강 하구인 북한 의주군과 신의주시 일대에 수해가 발생하였으나, 중국이 별다른 구호 활동을 하지 않았고, 북한이 수해 원인으로 중국의 댐 수위 관리 부실을 언급하면서 꺾끄러운 북·중 관계가 외부에 노출됨.

- 압록강 하구 수해로 북한에 상당한 수준의 인적·물적 피해가 발생하였고,⁴³⁾ 왕야진 주북한 중국대사는 호우 피해에 대해 중국이 지원에 나설 의향이 있다고 발언하였으나 북한은 이를 수용하지 않았고, 중국은 앞으로 북·중이 수위 정보 공유를 강화하겠다고 언급⁴⁴⁾

■ [상호 비자 면제] '중화인민공화국정부와 조선민주주의인민공화국정부의 외교, 공무, 공무보통 여권 소지 인원에 대한 상호 비자 면제에 관한 협정'⁴⁵⁾ 체결을 통해 양측 공무원의 비자 발급을 면제하기로 합의하였으나, 이 조치는 이전에도 행해지던 것으로 특별한 합의는 아닌 것으로 평가

40) 「[오늘의 중북 북·중 관계 이상기류, 진짜 소설?」(2024. 7. 11.), RFA(검색일: 2024. 11. 15.).

41) 「코로나 이후 첫 '북 노동자' 중국 파견」(2024. 9. 11.), RFA(검색일: 2024. 11. 15.).

42) 「주북 중국대사 "북·중 관광협력 심화"...중국인 북한 관광 재개?」(2024. 4. 48), RFA(검색일: 2024. 11. 15.).

43) 「통일부 "북, 압록강 유역 수해 상당한 듯"」(2024. 7. 30.), 『연합뉴스』(검색일: 2024. 11. 15.).

44) 「대사 "北수해 구호·재건 지원 의향...수위 정보 공유 강화"」(2024. 8. 9.) 『연합뉴스』(검색일: 2024. 11. 15.).

45) 重庆市人民政府外事办公室 홈페이지, 「中华人民共和国政府和朝鲜民主主义人民共和国政府关于互免持外交护照、公务护照、公务普通护照【护照公务旅行】人员签证的协定」.

- [국제사회에서 북한 지지] 중국이 2024년 3월 대북제재위원회 산하 전문가패널 임기 연장 결의안 표결에서 기권하며 국제사회에서 2022년에 이어 대북제재 완화 주장을 이어간 것으로 평가할 수 있음.
- 2024년 3월 중국은 러시아와 함께 2022년부터 UN 안보리 대북 추가제재 결의안 채택을 위한 회의에서 대북제재 완화를 주장하며 대북제재위원회 전문가패널 임기 연장에 기권하며 북한을 간접적으로 지지함.
- 이는 중국이 북한을 경제침체 위기 및 국제적 고립으로부터 탈피시키고 대내외적 안정을 도모할 수 있는 환경을 조성하며 이를 통해 동북아 정세를 안정적으로 유지하고자 하는 의도로 해석할 수 있음.

4. 북·미 관계 분석

- 2024년 미국은 북한에 도발을 중단하고 비핵화 협상장으로 복귀할 것을 종용하였으나, 북한은 이에 응하지 않음.⁴⁶⁾
- 트럼프 대통령이 북·미 대화를 재개하겠다는 의사를 밝히면서 북핵 문제가 다시 한번 요동칠 가능성이 크다는 데에는 전문가들이 동의하나, 향후 북·미 관계에 대한 전망이 크게 엇갈리고 있는 상황
 - 크게 두 가지 평가가 엇갈리고 있는데, 먼저 북·미 대화가 별다른 진전을 보이지 못할 것이라는 전망을 보면, 미국이 산재한 대외 문제, 즉 미·중 전략경쟁에서의 우위 선점, 러·우 전 종전, 중동 문제 개입(이스라엘과 군사협력) 등을 우선하면서 북·미 협상의 외교 공간이 넓지 않기 때문에 트럼프 대통령이 집권 초기부터 북한에 획기적인 제안을 하기 어려우므로 북한이 선(先) 북·러 협력, 후(後) 북·미 대화를 염두에 두고 핵 능력 증강에 매진할 것이라고 보고 있음.⁴⁷⁾
 - 그 근거로, 첫째, 북한과 미국의 전략적 이해관계가 상이하여 북한은 미국에 핵보유국 지위를 인정받고자 하는 데 반해 미국은 자국에 대한 북핵 위협 차단에 방점을 두어 핵이 아닌 ICBM에 집중할 개연성이 큼.
 - 둘째, 러시아라는 외교적인 지지 세력이 생기면서 북한이 미국과의 관계 개선보다는 중·러 협력에 몰입할 개연성이 큼.
 - 셋째, 북한의 핵·미사일 능력이 2018년에 비해 비약적으로 발전해 있는 상황이어서 과거보다 높은 수준의 협상 조건을 요구할 것으로 예상되는데, 미국은 이를 수용하기 어려워 보임.
 - 넷째, 미·중 갈등 격화로 중국과 러시아가 핵 능력을 증강하고 있어 미국이 북한에 핵 군축을 제안하기 어려운 상황임.
 - 다른 하나로 북·미 대화가 급진전될 수 있다는 전망을 보면, 북·미 정상회담을 트럼프 대통령의 집권 제1기 최대 성과로 인식하고 있고, 집권 이후 반(反)바이든 정책을 펼칠 것이 유력하므로 정세와 상관없이 북·미 대화를 우선적으로 추진할 개연성이 크다고 보고 있음.

46) 「미 국무부 “북, 도발 중단하고 협상장 복귀해야”」(2024. 8. 5.) RFA(검색일: 2024. 11. 15.).

47) 정성운, 김민성, 백승준(2024), 「트럼프의 귀환과 한반도: 시사점과 대응 방향」, pp. 5~6, 통일연구원 Online Series; 성기영(2024), 「트럼프 행정부 2기 미북 대화 가능성과 조건 분석」, 이슈브리프 640호, 국가안보전략연구원; 황일도(2024), 「트럼프-김정은의 브로맨스 2.0? 2018년과 2025년의 차이. 특별기획시리즈: 트럼프 2기 행정부의 대외정책전망」, IFANS FOCUS, 국립외교원.

- 그 근거로 첫째, 트럼프 대통령은 대선 캠페인 동안 수차례에 걸쳐 북·미 대화 재개 가능성을 언급하였고, 대통령 취임 첫날 북한을 언급하며 ‘뉴클리어 파워(nuclear power)’라는 단어를 사용함.
- 둘째, 집권 이후 반바이든 정책을 강하게 추진하면서 지지도 개선을 위해 여론 주목도가 높은 북·미 대화를 꺼낼 수 있음.
- 셋째, 따라서 대외여건과 관계없이 트럼프 대통령은 제2기 집권과 함께 우선적으로 친서 외교를 재개하거나 대북 특사를 파견⁴⁸⁾할 가능성이 크다는 것임.

5. 시사점 및 2025년 전망

■ 2024년 북한의 행보는 북방지역에 대한 우리 정부의 외교적 공간 축소로 이어지고 있음.

- 북한은 두 개 국가론을 주장하면서 우리 정부의 대화 제의를 일체 거절하였고, 해외 파병으로 한반도 문제가 러·우 전쟁과 연계되기 시작하였으며, 핵·미사일 기술을 고도화하면서 비핵화 협상의 재개 가능성을 낮추고 있음.
- 러·우 전쟁과 함께 북·러 관계 개선은 한국의 러시아에 대한 정책적 수단 약화로 이어졌음.
- 남북 대화와 함께 한·러 회담도 중단되면서 한반도 북방 지역의 불안정성이 커지고 있음.

■ 문제는 현 상황이 장기화 국면으로 접어들고 있고 북한, 러시아, 중국, 미국, 한국의 이해관계가 상이하여 국면 전환을 위한 정책방안 마련이 쉽지 않다는 점임.

- 북한의 대외정책 전환이 근본적인 수준에서 이루어지고 있는데, 2019년 12월 말에 열린 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 정면돌파전을 선언한 이후 대러 관계 개선, 두 개 국가론 주장이 이어지고 있고, 최근에는 중국과의 마찰을 감수하면서까지 이러한 정책 추진이 이루어지고 있음.
 - 대러 파병이 한국, 미국, 일본과의 관계 개선 가능성을 낮춤에도 불구하고 북한은 이를 강행하였음.
- 2024년 북한의 경제성과가 2023년과 유사한 수준이거나 소폭 개선된 것으로 전망되며, 북·러 관계 개선이 북한경제에 긍정적으로 작용하고 있고, 소강상태에 빠진 북·중 관계가 북한경제에 큰 악영향을 미치지 않고 있어 북한의 대외정책 전환이 당분간은 계속될 것으로 전망됨.
- 동시에 북한은 비핵화 포기, 국제사회로부터 핵보유국 지위 인정을 요구하고 있는데, 이는 2018~19년 간 진행되었던 비핵화 협상 실패에 근거한 것이라고 주장하고 있어, 비핵화 협상 재개를 위해서는 2018~19년에 비핵화 대가로 검토되었던 것과는 차별화된 방안 마련이 필요함.
- 그러나 현재 북한 비핵화 논의가 선(先)북·미 대화 재개 후(後)한국 참여 형식으로 이루어지고 있어 우리 정부가 비핵화 논의 초기부터 관련 대화에 참여하기 어려운 구조임.

48) 국립외교원(2024), 『국제정세 2025 전망』, p. 30.

- 2025년에도 북한은 러시아와의 밀접한 관계는 발전시키고 소강상태에 빠진 중국과의 협력 관계는 유지하면서 중·러 중심의 진영외교를 이어갈 것으로 판단되나, 트럼프 대통령 집권 제2기 북·미 대화의 진전 여부에 따라 북·중 관계가 반전될 수 있는 것으로 전망
- [북·러] 2025년에는 러시아가 2023~24년 동안 이루어진 군사안보 협력에 대한 보상으로 북한의 인공위성 발사 및 첨단 무기 지원, 북한 노동자의 러시아 파견, 러시아인의 북한 관광, 러시아의 북한 생산설비 재건 및 생산 원부자재 공급 등을 추진할 것으로 전망
 - 2024년에 북한은 3기의 군사용 정찰위성 발사⁴⁹⁾를 목표로 하였으나 한 차례 발사 실패(2024년 5월) 이후 발사 시도가 이루어지지 않았고, 러시아가 최첨단 군사무기와 장비를 지원하지 않은 것을 보면 북한에 대한 러시아의 보상이 충분하게 이루어지지 않은 것으로 판단됨.
 - [군사협력] 이 때문에 2025년에는 북한에 대한 러시아의 보상 및 지원이 본격화될 것으로 전망됨.
 - 러시아의 보상은 군사·첨단기술(군사용 정찰위성, 최첨단 항공기 및 드론)이 중심이 될 것으로 판단되며, 경제협력과 무역(에너지, 식량) 확대는 보조적인 역할을 할 것으로 판단됨.
 - 아직 추정에 불과하나 만약 북·러 관계가 악화된다면 2014년 러시아가 채무 탕감 후 남은 10억 달러를 언급하면서 북한에 대한 보상을 지연시킬 가능성도 존재함.
 - [무기 수출] 러·우 전이 종전되더라도 러시아가 소진된 무기의 재고 확충, 서부 지역 재무장을 추진하면서 북한의 무기수출과 군사협력은 일정 기간 지속될 것으로 전망
 - [정상회담] 러시아가 전승절 80주년 행사(2025. 5. 9.)에 북한을 초청한 만큼, 무기 지원과 파병에 대한 보상을 협의하기 위하여 김정은 위원장이 방러할 가능성이 크고, 이때 정상회담이 개최될 가능성이 큼.
 - [북한군 추가 파병] 북한이 러시아에 1만여 명을 파병하였고, 이 중 약 3천여 명이 부상을 입은 것으로 파악되어 대체 병력 파견이 추가 논의될 수 있으나, 트럼프 대통령 집권 이후 러시아-우크라이나 전쟁의 종식이 빨라지면 추가 파병이 이루어지지 않을 것으로 판단됨.
 - [고위급 인사 교류] 2025년에도 고위급 인사 교류는 활발하게 이루어질 것으로 전망됨.
 - [국제관계 지원] 러시아가 주도하는 각종 회의와 기구에 북한이 참여를 검토할 개연성이 높음.
 - [무역 확대] 북·러 무역은 인프라가 부족하여 2025년에도 3억 달러 내외에서 이루어질 것으로 예상
 - [노동자 파견] 우크라이나 동부 러시아 점령 지역의 전후 복구를 위해 북한 노동자가 중·대규모로 파견될 수 있는데, 현재 파견된 북한 병력의 일부가 전후 복구에 그대로 투입될 개연성이 큼.
 - [관광] 러시아 정부 관계자는 1만 명 이상의 러시아인이 북한을 관광할 것이라고 강조하고 있으나, 실질적으로는 2천 명 내외를 기록할 것으로 예상되는데, 가장 큰 이유는 비용에 비해 관광 수요가 적기 때문임.
- [북·중] 중국이 북·러 협력과 거리두기를 하면서 북한에 보통국가로서 국제합의 이행 및 북·중 합의 준수를 요구하고 있어 2025년에도 소강상태에 빠진 대외협력 관계가 유지될 것으로 보이나, 북·미 대화가 진전될 경우 북·중 관계가 급반전될 수 있음.

49) 「북한 연말 전원회의 종료...「내년 정찰위성 3개 추가 발사」(2023. 12. 31.), 『연합뉴스』(검색일: 2025. 1. 2.).

- 북·중 관계는 2024년 6월 북·러 정상회담과 포괄적·전략적 동반자조약 체결 이후 소강상태에 빠졌는데, 2025년에도 양측이 합의하지 못한다면 답보상태가 지속될 개연성이 큼.
 - 2025년 미국의 중국 견제가 강화될 것으로 예상되고 있어 중국이 북한과의 관계 개선에 나서지는 않을 것으로 전망되나, 만약 트럼프 대통령 집권 이후 북·미 대화가 급진전된다면 2018년과 유사한 구도가 연출되면서 중국이 북한과의 관계를 빠르게 개선할 것으로 전망됨.
- [친서 외교] 양측이 정치외교 관계 유지를 위해 정상 친서 외교는 지속할 것으로 전망됨.
- [고위급 인사 교류] 북·중 관계가 답보상태에 빠지면서 고위급 인사교류도 중단될 것으로 예상됨.
- [북한 노동자 재파견] 중국이 국제합의 준수를 강조하면서 중국 내 북한 노동자에 대한 신규 비자 발급을 중단하고 북한 귀환을 종용하면서 북한 노동자 신규 파견이 어려운 상황임.
- [중국인 북한 관광] 별다른 대외 요인의 변화 없이 대북 관광이 재개되기 어려운 상황임.

■ [북·미] 트럼프 대통령의 집권 제2기 시작과 함께 북·미 정상 간의 친서 외교를 필두로 북·미 대화가 급진전될 수 있는 환경이 조성될 가능성은 높으나 실질 협상 재개 혹은 정상회담 개최 등의 가능성은 크지 않음.

- 트럼프 대통령은 대선 경합 중 수차례에 걸쳐 김정은 위원장과의 대화 재개를 언급하였으므로, 재집권 후 1년 내에 친서 외교를 시작으로 북·미 대화를 재개할 개연성이 큼.
- 다만, 북·미 대화 재개가 북·미 정상회담이나 비핵화 협상 재개 같은 실질적인 조치로 이어지지 않을 개연성이 큰데, 이는 북한의 핵·미사일 개발 수준이 2018년에 비해 발전된 상황이고, 미국 역시 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘의 중동 분쟁, 미·중 갈등 등 시급한 외교현안이 많아 양측이 단기간에 협상에 나서기는 어렵기 때문임.
- 결과적으로 2025년에는 불확실성을 키우는 북핵 관련 외교적인 발표나 언급이 잦아질 수는 있으나 실질적인 조치로는 이어지기 어려운 것으로 평가

■ 2024년 북한의 행보는 북방지역에 대한 우리 정부의 외교적 공간 축소로 이어지고 있으며, 국면 전환을 위한 마땅한 방안을 찾기 어려운 상황임.

- 북한의 대외정책 전환은 근본적인 수준에서 이루어지고 있는데, 2019년 12월 말에 열린 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 '정면돌파전'을 선언한 이후 대러 관계 개선, '두 개 국가론' 주장이 이어지고 있으며, 최근에는 중국과의 마찰을 감수하면서까지 이러한 정책이 추진되고 있음.
 - 대러 파병이 한국, 미국, 일본과의 관계 개선 가능성을 낮춤에도 불구하고 북한은 이를 강행하였음.
- '두 개 국가론'을 주장하면서 우리 정부의 대화 제의를 일체 거절하였고, 해외 파병으로 한반도 문제가 러·우 전쟁과 연계되기 시작하였으며, 핵·미사일 기술을 고도화하면서 비핵화 협상의 재개 가능성을 낮추고 있음.
- 러·우 전쟁과 함께 북·러 관계 개선은 한국의 대러시아 정책수단 약화로 이어졌는데, 남북 대화와 함께 한·러 회담도 중단되면서 한반도 북방지역의 불안정성이 높아지고 있음.
- 2024년 북한의 경제성과가 2023년과 유사한 수준이거나 소폭 개선된 것으로 전망되며, 북·러 관계 개선

이 북한경제에 긍정적으로 작용하고 있고, 소강상태에 빠진 북·중 관계가 북한경제에 큰 악영향을 미치지 않는다고 있어 북한의 대외정책 전환이 당분간은 계속될 것으로 전망됨.

- 동시에 북한은 비핵화 포기, 국제사회로부터 핵보유국 지위 인정을 요구하고 있는데, 이는 2018~19년 진행되었던 비핵화 협상 실패에 근거한 것이라고 주장하고 있는바, 비핵화 협상을 재개하기 위해서는 2018~19년에 비핵화의 대가로 검토되었던 것과는 차별화된 방안 마련이 필요함.
- 그러나 현재 북한의 비핵화 논의가 선(先)북·미 대화 재개, 후(後)한국 참여 형식으로 이루어지고 있어 우리 정부가 비핵화 논의 초기 단계부터 관련 대화에 참여하기 어려운 구조임.

■ 미·중·러를 연계한 한반도 상황 관리를 위해서는 다음과 같은 대응 방향을 고려할 필요가 있음.

- 한·미 동맹을 바탕으로 미국과의 전략적 협력을 이어갈 필요가 있으며, 특히 북·미 대화 시 한국이 고려되도록 지속적으로 요구하여야 하고, 한국이 북한과의 관계에서 역할을 할 수 있도록 다양한 정책방안을 모색하여야 함.
- 러·우 전쟁이 종료될 경우, 러시아는 전쟁 이전의 우호국과 관계 개선에 나설 개연성이 큰데, 우리 정부도 △독자적인 대러 메시지를 발신하여 관계 개선을 도모하고, △독자적인 대러 정책을 마련하면서 대러 제재 정책을 재검토하는 한편, △러시아가 수용할 수 있는 한반도 평화정착 방안을 구상하고 관련 논의를 시작할 필요가 있음.
- 중국이 북한과의 관계에서 전향적인 모습을 보이는 상황에서 미국이 중국에 대한 전략적인 행동을 수행할 것으로 예상되므로, 이러한 과정에서 한·중 관계가 지나치게 악화되거나 북·중 관계 개선으로 이어지지 않도록 당분간은 중국과의 대화 채널을 적절하게 관리하면서 북·미 대화 재개 및 한반도 평화 정착에 관한 논의를 이어갈 필요가 있음. **KIEP**