2024년 북한의 대외 관계 분석: 러・북 관계를 중심으로

최장호 | 대외경제정책연구원 연구위원 | choi.j@kiep.go.kr

Ⅰ. 개관

2024년 북한은 러시아와 중국, 일부 글로벌 사우스 국가와 진영 외교를 했다. 이들 국가는 미국 및 서방 중심의 국제 질서에 비판적이며, 다극 체제 강화를 주장하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 북한은 2024년 말 전원회의에서 스스로를 "정의로운 다극 세계 건설을 힘 있게 견인하는 대표적이고 강력한 자주 역량으로서의 국제적 지위를 확고히 차지했다"[1]고 평가하고 있다. 미국과 비핵화 협상이나 남북 관계 개선보다는 러시아, 중국 등 북한에 우호적인 국가들과 대외 관계를 하면서 핵・미사일 문제와 UN 대북제재를 정면으로 돌파하겠다는 것이다. 2019년 12월 말 전원회의에서 제시된 정면 돌파전을 대외 경제 관계 관점에서 해석하자면 북한은 러시아와의 협력을 통해 외부의 도움 없이 자력갱생을 통해(UN, 미국, 한국의) 제재를 견디면서 핵・미사일 능력을 최대한 고도화하여 국제사회로부터 사실상 핵보유국으로 인정받는다는 것을 의미한다고 할 수 있다.[2]

본고의 목적은 2024년 북한의 대외 관계가 갖는 함의와 시사점을 밝히는 것이다. 구체적으로 2024년 개선된 러・북 관계와 미묘하게 악화된 중・북 관계가 북한의 대외정책에 갖는 함의를 밝히는 것이다. 2024년 러・북, 중・북 간에 발생한 다양한 교류협력 동향은 이 글이 기반으로 하고 있는 최장호, 이정균, 이희선(2015)[3]를 참고하기를 바란다.

---

1) 『노동신문』, 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 확대회의에 관한 보도」, 2024. 12. 29.
2) 박원곤, 「[신] ④ 다시 선포된 '정면돌파전': 2023년 북한의 선핵(先核) 노선과 한계」, 동아시아 연구원, 2023.
3) 최장호・이정균・이희선, 「2024년 북한의 대외 관계 평가와 2025년 전망」, 『세계경제포커스』, 대외경제정책연구원, 2025.

Ⅱ. 러·북 관계 개선

러·북 관계 개선은 북한의 구조적인 대외정책 전환과 맞물려 이루어지고 있다. 북한이 2019년 12월 전원회의에서 정면 돌파전을 밝힐 때만 하더라도 대외적으로는 중국과 협력을 통한 국제적 고립 탈피가 유일한 정책 방안이었다. 그러나 2022년 러-우 전쟁 발발 이후, 러시아가 부족한 무기 조달을 위해 북한에 협력을 제안하면서 상황이 급반전되기 시작했다. 북한이 러시아를 정면 돌파전에서 언급한 핵·미사일 능력 고도화를 도울 수 있는 파트너로 인식하면서 러시아의 관계 개선 제안에 적극적으로 임하였고 러·북 관계가 급진전 되었다. 실제로 2024년 러·북 관계도 군사·안보 분야를 중심으로 빠르게 개선되었다. 2024년 대러 밀착이 중·북 관계에 이상기류가 감지되고 있는 가운데에서 추진되고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 중국과 관계가 악화될 경우 북한경제는 부정적인 영향을 받을 수밖에 없다. 북한은 이러한 위험을 감수하고 대러 관계 개선을 시도하고 있다. 러·북 관계 개선이 북한의 정책 전환과 함께 이루어지고 있다는 점, 또 이것이 북한에게 실질적인 이익이 되고 있다는 점, 단기간에 기대 이상으로 관계 개선이 이루어졌다는 점에서 러·북 관계 개선은 구조적으로 장기화될 개연성이 크다.

2024년 러·북 관계는 크게 세 단계에 걸쳐 진화했다. 1단계는 2023년 7월 북한 전승절을 기점으로 시작된 북한의 대러 무기 공급 관계이다. 이때만 하더라도 전문가들은 러·북 관계가 일회성 무기 거래 관계에 그칠 것이라고 봤다. 러·북이 가진 교류협력 인프라가 열악하니 전쟁이 종식되면 북한에 대한 수요가 소진되면서 러·북 관계가 과거처럼 소강상태에 빠질 것이라고 보았다.

그러나 2단계로 러·북 관계가 변화하면서 러·북 관계의 안정성이 확대되었다. 2024년 6월 푸틴 대통령의 답방 형식으로 러·북 정상회담이 열리고, 포괄적·전략적 동반자 조약이 체결되면서 러·북 관계를 제도적으로 보장할 수 있는 근거가 생겼다. 이 시점을 계기로 러·북 관계가 일회성 관계에 그치지 않을 것이라는 전망이 나오기 시작했다.

3단계에 접어들면서 러·북 관계가 상당 기간 지속될 것이라는 전망이 나오기 시작했다, 2024년 10월 북한의 대러시아 파병은 러·북 관계가 러-우 전쟁 이후에도 지속될 수 있다는 가능성을 보여줬으며, 나아가 러·북 관계가 혈맹으로 성장할 수 있는 계기로 작용하고 있다.

2024년 러·북 관계를 요약하면 무기 제공, 파병 등 군사안보협력을 중심으로 이루어졌고, 정상회담, 고위급 인사 교류 등 외교협력이 이를 보조하였으며, 무역(2억달러 수준, 경유

등 정제유와 밀, 옥수수 등의 식량 제공) 확대, 러시아인 관광 재개(1,500여 명 수준), 농업협력(밀 종자 북한 제공) 등 경제협력이 소규모로 추진되었고, UN등 국제사회에서 러시아가 북한을 지원하는 협력이 이루어졌다고 할 수 있다. 지속가능한 러・북 관계를 지속하기 위해서는 모든 분야의 교류협력이 이루어져야 하나, 아직까지는 러・북 간에 교류협력을 추진할 수 있는 물적・인적 인프라가 갖추어지지 않아 군사안보협력이 주를 이루고 다른 분야의 협력이 이를 보조하는 치우친 형태로 협력이 이루어지고 있다.

그러나 이제는 러-우 전쟁이 종식된다고 하더라도 러・북 관계가 1990~2000년대처럼 소원해질 것이라고 보기 어려울 정도로 여건이 조성되고 있다. 러-우 전쟁이 기대 이상으로 장기화되고 러시아의 무기와 인력 손실이 커졌다. 이로인해 전쟁이 끝나더라도 러시아에는 우크라이나 점령지역 복구 인력에 대한 수요, 전쟁 중 소진된 군수품에 대한 재고 확충 수요가 2~3년 이상 지속될 것으로 보인다. 당분간은 러・북 관계 밀착이 지속될 것으로 예상된다.

또한 2025년은 러시아가 북한에 보상을 본격화하는 해가 될 것으로 전망된다. 2024년 북한은 러시아에 무기를 공급하고 전투병을 파병하였다. 그러나 북한에 대한 러시아의 보상은 아직까지 관찰되지 않고 있다. 예를 들어 북한은 2023년 12월에 개최된 전원회의에서 2024년에는 3기의 위성을 발사하겠다고 밝혔음에도 실제로 이행되지 않은 것은 러시아가 북한에 충분한 보상을 하지 않고 있다는 것을 엿볼 수 있는 사건이다. 2024년 북한은 5월 인공위성 발사 실패 이후 이를 다시 시도하지 않았다. 만약 러시아의 도움이 있었다면 북한은 인공위성 발사를 더 시도하였을 것이다. 이에 따라 2025년에는 러시아가 북한에 군사 무기를 지원하거나 최첨단 군사기술을 이전할 것으로 보인다. 특히 2025년 5월 전승절에 북한을 초청하였는데, 만약 김정은 위원장이 이 초청에 응한다면 러・북 관계는 한층 더 공고하게 발전할 것으로 전망된다.

러시아의 존재는 북미 비핵화 협상에서도 북한의 협상력을 높이는 역할을 할 것으로 판단된다. 2018~19년 비핵화 협상 국면에서는 북한이 중국과 긴밀하게 협력하면서 북미 비핵화 협상에 나섰다. 2025년 북한의 핵・미사일 능력은 과거에 비해 더욱 고도화되었고 외교적으로는 러시아와 중국의 지지를 받고 있다. 러시아는 UN 안전보장이사회 제재위원회 전문가 패널 활동 연장에 반대할 정도로 국제사회에서 북한의 입장을 지지하는 역할을 하고 있다. 때문에 북한은 미국에 비핵화 협상 재개의 대가로 과거보다 높은 보상을 요구할 개연성이 크며, 여기에는 러・북 관계 개선이 어느 정도 배경으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

러・북 관계 개선은 북한경제에도 긍정적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 아직 더

분석을 해봐야 하나, 무기 수출과 파병, 원유 및 정제유 공급, 국제분야 협력등 러・북 관계 개선으로 북한이 얻은 이익이 중・북 관계 악화로 인한 피해보다 더욱 큰 것으로 추정된다. 임수호(2024)[4]는 2023년 동안 북한이 무기 수출로 5억 4천만달러의 수익을 얻었다고 주장하였다. 2024년 북한의 대중 무역 적자가 14억 8,567만달러인점을 고려하면 5억달러는 북한에게 상당히 큰 금액이다. 여기에 파병으로 인한 보상과 비공식 경제활동(가상화폐 해킹, 노동자 파견)의 수익이 더해질 경우 북한이 대러 협력을 통해 얻는 수익은 더욱 커진다고 할 수 있다. 반면, 대중 무역 적자는 2023년 17억 1,087만달러에서 2024년 14억 8,567만달러로 오히려 줄어들었다. 중장기적으로는 중・북 경제관계 악화가 북한경제에 치명적인 영향을 미친다고 할 수 있으나, 2024년에는 러・북 관계 개선의 경제적 편익이 중・북 관계 악화의 피해보다 더욱 컸다고 할 수 있다.

Ⅲ. 중・북 관계의 미묘한 악화

2024년은 중・북 수교 75주년이 되는 해로 높은 수준의 중・북 관계 개선이 예상되는 해였다. 그러나 2024년 중・북 관계는 사실상 소강 상태에 빠진 해였다고 할 수 있을 정도로 별다른 대외 관계 이벤트가 없었다. 주요한 원인은 러・북 관계 개선, 특히 러・북 간의 포괄적・전략적 동반자 조약 체결과 북한의 러시아 파병에 중국이 동의하지 않았기 때문으로 보인다.

실제로 2024년 1~4월에 중・북 간에는 수교 75주년 기념 협의와 고위급 인사 교류, 경제교류협력 재개에 대한 논의 등이 활발하게 이루어졌다. 그러나 이러한 중・북 협력이 2024년 4월 자오러지 중국 상무위원장의 방북을 마지막으로 중단되었다. 이후 러・북 정상회담(6월)과 러・북 포괄적・전략적 동반자 협력 체결, 7월 북한 전승절에 중국 인사가 참여하지 않은 점 등을 고려하면 중국이 러・북 정상회담과 조약 체결을 문제 삼으면서 중・북 관계가 악화되었다고 보는 것이 합리적일 것이다. 실제로 7월 말 압록강 하구에서 수해가 발생하고 북한이 상당한 피해를 보았음에도 불구하고 중국 당국은 북한에 대한 수해 복구 지원을 하지 않았다.

그러나 이를 중・북 관계의 지속적인 악화로 해석하는 것은 적절치 않아 보인다. 대외적으로

4) 임수호, 『대북제재 이후 북한 외화수지 추정 Ⅱ: 불법적 거래수지 및 종합수지(2017~2023)』, 국가안보전략연구원, 2024.

2024년에 중・북은 서로를 신뢰에 기반한 우호 관계라고 강조하였다. 이는 당장은 북한과 중국이 이해관계의 차이로 양측이 협력을 중단하고 있으나, 여건이 바뀔 경우 언제든지 협력할 수 있다는 것을 서로 신뢰하는 것으로 해석하는 것이 적절해 보인다. 2024년 북한은 다극 체제 부상, 경제성장, 국제적인 고립 탈피를 위해 중국의 지원이 필요하다는 것을 알고 있으나, 중국이 UN 대북제재 준수를 강조하고 있어 중・북 경협 재개의 폭이 크지 않다는 점, 중국 일변도의 편중된 대외 관계를 개선하기 위해 러시아와의 관계 개선이 필요하다는 점 등을 이유로 중국과 관계 악화를 감수하고 러시아와 관계 개선에 집중한 것으로 보인다. 반대편에서는 중국도 국제사회가 중・러・북 삼각 공조로 인식할 경우 미・중 갈등의 위기 상황에서 중국의 입장을 더욱 복잡해질 수 있다고 판단했기에 북한과 거리두기를 하고 있는 것으로 보인다. 북한과 중국이 서로 거리 두기를 하고 있으나 그 근간에는 상호 신뢰가 있다. 때문에 2024년 중・북 관계는 악화는 영구적인 악화가 아닌 필요에 따른 일시적인 악화로 보는 것이 적절해 보인다.

중・북 관계의 악화는 북한경제에 간접적인 영향을 미친 것으로 추정된다. 2024년 중・북 무역은 2023년에 비해 줄어들기는 했지만 북한의 대중 수입은 18억달러 수준으로 상당한 규모로 이루어지고 있다. 북한 노동자들도 여전히 중국에서 외화벌이를 지속하고 있다. 때문에 당장 중・북 관계의 미묘한 악화가 북한경제에 직접적으로부정적인 영향을 미쳤다고 보기는 어렵다. 다만, 중・북 관계의 악화는 중장기적으로 북한의 잠재 성장력을 약화시키는 쪽으로 작용할 가능성이 크다. 당장 2024년에는 중・북 간에 현안인 중국인의 북한 관광 재개, 중국 내 북한 노동자의 비자 갱신 문제 해결 등이 해결되지 못했다. 중국인의 북한 관광이 재개되지 않으면서 북한이 벌어들일 수 있는 외화 수입이 줄어들었다. 중국인 사업가의 비공식 소규모 대북 투자가 재개되지 않고, 비공식 무역도 활성화되지 않으면서 북한 당국의 생산 확대를 위한 물자 조달도 어려워질 것이다. 또한 중국이 UN 대북제재를 준수하면서 아직까지는 UN 대북제재 체제가 유지되고 있다. 북한도 미래 어느 시점에는 중국과 관계 개선을 시도할 것으로 예상된다. 2024년 북한은 중국과의 관계 개선을 하지 못하면서 직접적인 피해를 보지는 않았으나, 관계가 개선되었다면 얻을 수 있었던 이익을 얻지 못하는 간접적인 피해를 보았다.

Ⅳ. 시사점

2019년 말 북한은 정면 돌파전을 새롭게 채택하였다. UN과 미국, 한국의 대북제재가 장기화될 것으로 예상되니 경제구조를 자력갱생이 가능한 형태로 바꾸어 제재를 버티고 핵무기 개발을 완수하겠다는 것이다. 2020~22년 코로나19 국경 봉쇄 동안 북한은 셀프 제재라는 말이 나올 정도로 무역을 대폭 축소해 가면서 산업 생산 감소와 물자 부족 문제를 감수하였다. 남한의 대화 재개와 미국의 비핵화 협상 재개 제안을 거부하였다. 그럼에도 불구하고 북한에는 대규모 인도적 위기가 발생하지 않았고 체제가 붕괴하지 않았다.

2023년 말 전원회의에서 북한은 남북한이 별개의 국가라는 두 개 국가론을 새롭게 제기하였다. 그리고 2024년에는 북한의 대러시아 밀착, 중국과의 우호 관계 유지, 남한과의 대화 중단, 핵・미사일 기술 고도화 등을 지속적으로 추구하였다. 2023~24년에도 최악의 경제난을 면하였고 당국 주도로 경제 운용이 어느 정도 이루어지면서 북한은 자신의 새로운 대외정책 노선에 자신감을 갖는 것처럼 보인다. 2020년 이후 4년 동안 체제가 안정적으로 운용되었으니 이제는 정면 돌파론이 어느 정도 성과를 내고 있고 보고 이를 지속하겠다는 것이 2024년 말에 진행되었던 북한 전원회의의 대외분야 결론이었던 것으로 해석된다.

때문에 2025년에도 북한은 러시아, 중국에 치우친 진영외교와 남북 대화 거부, 비핵화 협상 재개 거부 및 핵・미사일 기술 고도화를 지속할 것으로 예상된다. 북한이 이러한 대외정책 노선을 취하는데 러시아와 밀착이 긍정적인 역할을 하고 있다. 2024년에 러시아가 북한과 체결한 조약과 북한군의 러시아 파병으로 러시아는 북한 체제의 안전판이 되어가고 있다. 또한 러시아의 UN 안전보장이사회 대북제재 전문가 패널 활동 연장 반대는 UN 대북제재를 약화시키고 북한의 핵・미사일 고도화를 지지하는 역할을 하고 있다. 트럼프 대통령의 취임으로 북미 대화 재개 가능성이 점쳐지고 있으나, 이를 위해서는 상당한 수준의 북한에 대한 보상이 검토되어야 할 것이다. 일각에서는 미국이 북한 비핵화가 아닌 ICBM 미사일 폐기와 핵 모라토리엄 선언을 의제로 설정하고 북미 대화를 재개할 것이라고 주장하기도 한다. 2025년 한반도는 초불확실성의 한가운데에 있을 것으로 전망된다.

참고문헌

김다울·최장호·김수정·이희선,『위성자료를 활용한 북한경제 분석 방법론 연구』, 대외경제정책연구원, 2023.

김석진,『최근 북한경제 연구 현황과 과제』, 통일과 평화, 11집 1호, 2019.

김지희·김규철·박상윤·창선, The economic costs of trade sanctions: Evidence from North Korea, *Journal of International Economics,* Vol. 145, 2023.

남진욱,「이산화질소(NO2) 농도 수치를 통해 바라본 북한경제: 환경위성 데이터의 가능성과 한계」, KDI 북한경제리뷰, KDI, 2024.

박원곤,「[신] ④ 다시 선포된 '정면돌파전': 2023년 북한의 선핵(先核) 노선과 한계」, 동아시아연구원, 2023.

임수호,『대북제재 이후 북한 외화수지 추정 Ⅱ: 불법적 거래수지 및 종합수지(2017~2023)』, 국가안보전략연구원, 2024.

최장호·최유정·김범환·임수호,『2016년 대북제재 이후 북한경제 변화와 신남북협력 방향』, 대외경제정책연구원, 2019.

최장호·이정균·이희선,「2024년 북한의 대외 관계 평가와 2025년 전망」,『세계경제포커스』, 대외경제정책연구원, 2025.

『노동신문』,「조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 확대회의에 관한 보도」, 2024. 12. 29.

북한 산업·기업 DB(http://nkindustry.kiet.re.kr/index.do