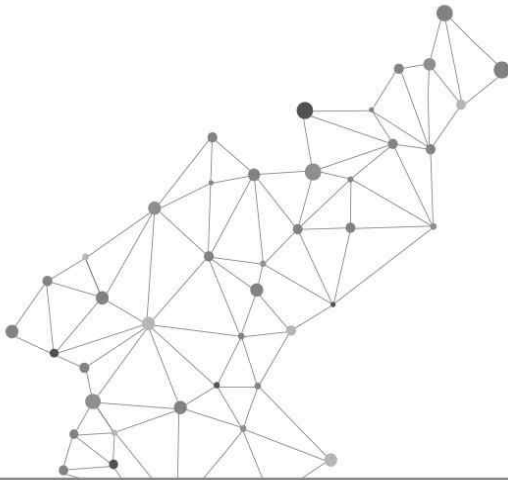


동향과 분석

2024년 6월 정상회담 이후 북·러 경제협력 평가 및
전망 | 최장호



2024년 6월 정상회담 이후 북·러 경제협력 평가 및 전망

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

I. 머리말

지난 6월 19일 푸틴 러시아 대통령이 평양을 방문하며 9개월 만에 북·러 정상회담이 개최되었다. 양국 정상은 작년 9월 러시아 보스토치니 우주기지에서 정상회담을 가진 바 있다. 이번 정상회담은 푸틴 대통령이 24년 만에 평양을 직접 방문했다는 점과 양 양국이 포괄적 전략 동반자 협정을 체결했다는 점에서 양국 모두에 상징적인 사건이다. 북·러 관계는 기존의 선린 우호 관계에서 사실상 동맹 수준으로 격상되었다. 포괄적 전략 동반자 관계는 군사분야를 포함한 다양한 분야(포괄적)에서 장기적이고 큰 틀의 협력(전략적)을 상호 동등한 위치(동반자)에서 우호적인 협력을 추구한다는 의미이다. 따라서 양국의 협력분야가 확대되고, 무엇보다 러시아가 북한을 동반자로 인식하겠다는 선언이라는 점에서 외교적으로 의의가 있다.

II. 북·러 포괄적 전략 동반자 협정: 배경과 내용

1. 협정 체결의 주요 내용

북·러 포괄적 전략 동반자 협정의 주요 내용은 1) 새로운 국제 질서(다극 체제)의 필요성에 대한 북한의 지지, 2) 북·러 군사 안보 협력 강화, 3) 포괄적 분야에서의 경제협력 사업

추진이라는 3개의 축으로 살펴볼 수 있다.

먼저, 양국은 협정문 서문에서부터 ‘국제법 우위에 기초한 다극화된 국제적인 체계를 수립하며 공동의 노력으로 인류의 존재를 위협하는 임의의 도전들에 대처해나가려는 지향을 확인…(중략)…협조를 확대강화함’이라고 명시하며 최근 중국과 러시아를 중심으로 이루어지고 있는 다극 체제(multipolar system)에 대한 북한의 참여 의사를 명확히 하였다. 군사 안보 분야에서는 쌍방 중 어느 일방이 무력 침공을 받을 시 지체 없이 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다는 조항이 포함되었다.

마지막으로 경제분야에서는 식량·에너지·정보통신·교통·세관·재정·무역·투자·과학기술 분야에서의 협력을 공고히 하고 확대 발전 시켜나갈 것을 약속하였다. 이외에도 지역 상호 관계, 안보 현안, 국제무대에서의 협력 현안을 포함한 다양한 분야에서 협력하기로 하였다.

한편, 평양을 방문하기 이전에 푸틴 러시아 대통령의 기고문이 노동신문에서 발표되고, 회담 결과와 협정문의 내용을 기자회견 형식으로 진행한 것은 이번 정상회담의 특이한 점 중 하나이다. 이러한 과시, 강조, 자발적 노출은 최근 북·러 관계의 개선과 강화 과정에서 두드러지는 점 중 하나이다. 예컨대 러시아는 전쟁 중 대외무역 통계를 공식적으로 공개하지 않고 있는데, 작년 한 해 동안 러시아 세관은 북한에 밀가루·옥수수 등을 수출하고 있다며 여러 차례 그 규모를 공개하기도 했다.¹⁾

<표 1> 포괄적 전략 동반자 관계에 대한 협정(총23개항) 주요 내용 발췌

안 건	조 항	내 용
국제 질서	제2, 5, 7조	- 국제무대에서의 공동보조와 협력을 강화하고 새로운 국제 질서 수립을 지향 - 일방의 핵심 이익을 침해하는 협정을 제3국과 체결하지 않음. - UN을 포함한 국제기구들의 테두리 내에서 쌍방의 공동이익과 안전에 직간접적인 도전이 되는 문제에 상호 협의하고 협조
군사 안보	제3, 4, 8조	- 쌍방 중 어느 일방이 무력 침공을 받아 전쟁상태에 처하게 되는 경우 타방은 유엔헌장 제51조와 조선민주주의인민공화국(북한)과 러시아연방의 법에 준하여 지체 없이 자기가 보유하고 있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공
경제 협력	제9, 10, 11조	- 식량·에너지 안전·정보통신 분야에서의 안전·기후변화·보건·공급망 등 전략적 분야에서의 협력(제9조)을 공고히 할 것을 약속함. - 세관·재정 금융 분야에서의 경제 협력 여건을 마련하고, 무역경제·투자·과학기술 분야에서의 협력을 확대 발전(제10조)을 추진할 것을 약속함. - 양국의 특별·자유경제지대에서의 협력사업 추진하고 기업토론회, 전시회, 상품전람회를 비롯한 지역 공동 행사를 개최

자료: 북·러 포괄적 전략 동반자 관계에 대한 협정문 일부를 저자 발췌.

1) 『연합뉴스』, 「러시아, 올해 들어 북한에 밀가루·옥수수 2천톤 이상 수출」, 2024. 5. 8; 『VOA』, 「러시아 세관당국 지난 4월 북한에 밀가루 1,280t 수출」, 2023. 5. 17; 『자유아시아방송』, 「러, 밀가루 1천톤 또 북에… 보리 등 곡물 수출 이어질 듯」, 2023. 7. 6; 『SPN서울평양뉴스』, 「러시아, 올해 북한에 밀가루 수출 약 6천톤…3개월간 약 2천톤 늘어」, 2023. 10. 14.

2. 북·러 관계 개선과 협정 체결의 배경

북한과 러시아는 현재 대북제재와 우크라이나 전쟁이 장기화하고 있음에 따라 협력이 불가피한 상황에 놓여있다. 북한은 이미 8년여간 지속되어 온 강력한 UN 대북제재 상황을 모면하기 위하여 대북제재의 완화 혹은 면제에 가까운 적극적인 대외 경제협력이 필요한 상황이다. 게다가 체제 안정과 주권을 가장 중시하는 북한은 러시아의 전쟁과 외교정책을 지지할 명분이 충분하다고 판단했을 것이다. 최근 들어 패권주의에 맞선 다극 체제의 형성과 이러한 새로운 국제 질서에 대한 적극적인 참여는 북한이 그동안의 정세를 타파할 수 있는 새로운 경제·외교적 판로가 될 수 있을뿐더러 자국의 전략적 가치를 상승시킬 기회로 여겨졌을 것이다. 러시아의 적극적인 태도는 북한에 활발한 대외 경제협력 사업의 재개 혹은 추진의 기회를 제공할 수도 있다는 점에서 북한은 러시아와의 관계 개선, 북·러 관계의 격상에 대한 수요가 크다.

러시아 또한 전쟁 장기화로 군수품 조달이 필요한 상황이고, 북한에 대한 영향력을 확대하는 것은 러시아의 지정학적 가치를 상승시킬 수 있는 요인이 된다. 극동지역에서의 물류망 확장, 다극 체제 구축에 대한 북한의 지지 확보, 북한에 대한 영향력 확대 등도 러시아가 북·러 관계 개선을 이끄는 추동력이다. 러시아는 우크라이나 전쟁이 끝날 때까지 북한과의 관계를 안정적으로 관리해야하기 때문에 북한의 경제협력 추진 요구를 어느 정도 수용할 수밖에 없고, 북한의 입장에서는 우크라이나 전쟁 종료와 함께 북·러 협력의 불씨가 빠르게 사그라들 가능성이 있으므로 북·러 간 군사협력과 함께 경제협력도 병행할 필요가 있는 상황이라고 할 수 있다.

사실 러시아는 북한뿐만 아니라 중국과 다른 국가와의 협력에도 적극적인 태도를 보이고 있다. 현재 러시아는 우크라이나 전쟁 이후 서쪽(유럽 쪽)으로 경제발전전략 모색이 불가능한 상황이다. 2020년 기준 러시아의 대외무역에서 원유 및 가스 수출의 비중은 약 49.7%를 차지하였는데, 이는 러시아 GDP의 9.4%를 차지할 정도로 높은 수치이다. 당시 러시아산 에너지의 주요 수출국은 유럽연합이었다. 하지만 전쟁과 제재로 인해 서방 국가에서의 원유 수입 물량이 축소되었고, 2022년 10월에는 대러제재의 일환으로 러시아산 원유 수입 상한제(price cap)까지 실시되었다. 이에 러시아는 원유의 주요 수출 지역은 중국, 인도, 터키 등지로 전환하였다. 2023년 러시아는 중국과 인도의 원유 수입 1위국이 되었다.²⁾

2) 기준에 이들 국가는 사우디아라비아에서 가장 많은 양의 원유를 수입하였다.

<표 2> 러시아의 주요 원유 수출지역 변화

(단위: 백만 배럴)

	EU	중국	터키
2021	3.3	1.6	0.2
2022	2.9	1.9	0.4
2023	0.6	2.3	0.7

자료: 김정환, 「서구의 대러 에너지 제재, 크렘린의 대응 전략은?」, Russia-CIS Talk, 2024.

[그림 1] 시베리아의 힘(Power of Siberia) I, II 경로



자료: Table China (<https://table.media/en/china/feature/power-of-siberia-2-does-not-progress/>, 접속일: 2024.6.28)

이러한 수출 판로 전환은 러시아가 중국에 우호적인 경제협력을 추진하는 계기가 된 것으로 보인다. 러시아는 수출 활성화를 위해 중국의 원유, 곡물에 대한 수요에 의존해야 하는 상황이 되었을뿐더러, 중국의 물류 루트까지 활용해야 하는 상황이 되었다. 러시아는 2022년 우크라이나 전쟁 이후 중국에 이득이 될 만한 다양한 경제협력정책을 발표하게 된다.

러시아의 중국에 대한 수요는 적극적인 중·러 경제협력 사업 추진으로 이어졌다. 2019년 완공된 ‘시베리아의 힘 I’ 가스관을 통해 이미 중국으로 천연가스 수출을 확대해 온 러시아는 2023년 9월 중-몽-러 천연가스 연결 사업인 ‘시베리아의 힘 II’ 건설사업에 합의하였다. 2030년 가동을 목표로 하고 있으며 현재 양국이 치열하게 협상중이다. 또한 양국 간에는 新토지 곡물회랑 사업도 활발하게 추진되고 있다. 총투자액은 약 1억 5,900만달러이며, 중국 청통국제투자유한회사가 이 사업을 지원하기로 하였다. 러시아 극동지역과 중국 간의 곡물 터미널을 건설하여 러시아산 곡물을 중국에 효과적으로 운송한다는 구상이다. 2023년

5월 중국은 러시아로부터 블라디보스토크 항구 사용권을 획득하였다. 이에 따라 중국 동북지역에서 생산되는 지하자원과 곡물이 블라디보스토크 항구를 경유하여 중국 남부지역으로 이동할 수 있게 되었다. 그동안 해륙장성과 지린성은 중국 남방으로 물자를 운송하기 위해 다롄항을 이용해야 했는데, 다롄항까지의 육로 운송 거리 때문에 상당한 물류비용을 감수해야 했다. 블라디보스토크 항구는 상대적으로 이들 지역에서 육로 이동 거리가 짧아 운송 비용을 상당히 절감할 수 있다. 그동안 내륙에서의 효율적인 물자 이동과 태평양으로의 진출을 위해 차항출해(借港出海) 전략을 구사해 온 중국은 이제 블라디보스토크항을 내륙 물류 거점 항구로 활용할 수 있게 되었다.

중·러 협력 확대는 한편에서는 북·중·러 협력을 촉진할 수 있다는 점에서 유리하지만, 다른 한편에서는 중국의 북한에 대한 경제적 수요를 대체하였다는 점에서 불리한 점이 되고 있다. 중·러 협력이 동북 3성의 해상 항구에 대한 접근권 확보 필요를 어느 정도 해소해 주었고, 동북 3성 경제 활성화에 어느 정도 기여하면서 중국이 북한 나진항 개발이나 북한과 협력에 속도 조절을 할 수 있는 상황이다.

실제로 중·러 간 활발한 경제협력 사업 추진과는 별개로 중국은 대외적으로 북·중·러 삼각 협력 구도 구축에 대해서는 경계하고 있다. 일례로 러시아는 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)에 북한을 초청하고자 하였으나 중국의 적극적인 지지를 받지 못하였다. 중국은 2024년 푸틴의 방중(5월)과 방북(6월)을 구분하고 있는데, 이는 중·러 협력에 북한이 포함되는 듯한 구도를 피하기 위함이다. 중국은 2023년 당시에도 북·러 정상회담은 북한과 러시아 양국 간의 일이라고 선을 분명히 한 바 있다. 구체적인 내용에 대해서는 후술하겠으나, 이 불편한 삼각관계가 장기적으로 북·러 관계에 있어 지속가능한 발전에 저해 요인이 될 것인지 여부에 대해서는 신중한 판단이 필요하다.

중국의 적극적인 지지를 받지 못한 상황에서 북한과 러시아는 양국 정상회담을 개최하고 양국 간 선린 우호 관계를 사실상의 동맹 수준으로 격상시키면서 국제사회에서 전략적 가치를 높이고, 실리적 이익을 도모하고자 했을 것이다.

III. 북·러 경제협력: 가능성과 전망

정상회담을 통해 양국은 군사·경제·외교적인 수요의 일치점은 확인하였으나, 협정문에서 약속한 협력 사업들이 실제로 이행할 수 있을지도 구체적인 점검이 필요하다. 필자는 이번

회담은 국방·안보 회담이며, 경제협력은 안보 회담에 보조적으로 이루어지는 것이라고 해석한다. 안보협력은 러시아의 필요와 북한의 공급 역량이 충분하여 당장 이루어질 수 있다. 그러나 경제협력은 시범적으로 1~2회는 추진해 볼 수 있지만, 상업성이 충분하게 뒷받침되지 않는 경우에는 초기 투자 비용의 포기라는 막대한 손해를 감수해야 하기 때문이다. 러시아 정부가 전쟁 수행 비용으로 막대한 재정압박을 받는 상황에서 경제성이 낮은 북한과 경제협력에 추가로 재정을 투입할 여력이 크지 않다. 이번 북·러 정상회담 이후에 경제협력 분야, 특히 러시아가 관심을 보이는 나진-하산 프로젝트(연해주 철도 물류 확충 사업)가 전면에서 거론되지 않은 이유도 북한과 러시아가 국방·안보 분야 협의에 중점을 두었기 때문이라고 판단한다.

이번 회담에서 양국은 식량·에너지·정보통신·교통·세관·재정·무역·투자·과학 기술 등 경제 전반 분야에서 협력을 약속하였다. 약속한 협력 사업이 구체적으로 추진 되면 1) 북·러 무역 확대와 2) 무역 결제 시스템의 탈달러화 가속화, 루블화 결제 비율 상승, 3) 러시아산 원유와 곡물의 유입이 이루어질 것으로 예상되며 이는 북한경제 안정화에 긍정적인 요인이 될 수 있다.

그러나 그동안 북·러 협력의 경험과 분야별 사업이 가지고 있는 제한적인 여건으로 미루어 보았을 때 사업 추진 동력은 여전히 부족하다고 판단된다. 러시아산 원유와 곡물의 북한 수입 이외의 다른 사업들이 유의미한 수준으로 추진되기 위해서는 북한과 러시아 간 경제협력의 높은 비용을 낮출 수 있는 다양한 조건들이 충족되어야 한다. 아직 북한과 러시아 사이에는 높은 경험 비용을 낮출 방안이 마련되지 않은 것으로 보인다.

북·러 간 무역규모를 먼저 살펴보면, 1990년 이후 대러 무역은 북한 대외무역 총액의 평균 2% 내외를 차지해 왔다. 현재 전쟁 이후 러시아가 무역통계를 발표하고 있지는 않지만, 2020년에도 북·러 무역규모는 4.3천만달러 수준(북한 대외무역 총액의 5%)이었던 것으로 KOTRA는 발표하였다.³⁾ 물류 여건상으로도 북·러 무역은 양자 무역보다는 북·중·러 삼각 무역을 통해 이루어지는 것이 훨씬 경제적인 것으로 판단된다. 북·러 교역 여건에 비해 중·러 교역 여건이 더 발달되어 있으며, 북·러 교역은 규모도 작아 독자적인 수송을 통한 이윤 창출이 제한적이다. 또한 북한 지역 내에서도 두만역과 평양역 간 수송이 원활하지 않기 때문에⁴⁾ 북·러 무역이 북·중 무역을 대체하는 규모로 성장하기는 어렵다.

이런 상황에서 북·러 간 루블화 결제가 활발해진다고 하더라도 루블화가 북한경제에서

3) KOTRA, 『2020년 북한의 대외무역 동향』, 2021. 7. 30.

4) 북한과 러시아 하산역에는 철도 세관만 존재하며 도로 세관은 존재하지 않는다. 그 때문에 북한 두만강역과 러시아 하산시와 거래는 열차를 이용한 무역만 가능하다. 열차는 화물트럭에 비해 물류 비용이 높아 교역이 용이하지 않다.

차지하는 비중은 소규모에 국한될 것이므로 북한경제에 미치는 영향도 제한적일 것이다. 게다가 전쟁 이전에는 루블화를 통한 국제 결제 시스템 활용 혹은 해외 자산 축적 등이 가능했으나, 현재로서는 루블화의 수요처가 러시아에 국한되어 있고 화폐가치도 안정적이지 않기 때문에 북한의 입장에서는 루블화 결제 시스템 도입의 경제적 실효성은 적을 수밖에 없다. 다만 루블화 결제가 갖는 상징성 즉, 미국이 참여하고 있는 SWIFT 금융결제 체제에서 벗어날 수 있다는 점과 기축통화인 미국 달러화에서 벗어나 미국의 감시를 피해 북·러 무역을 할 수 있다는 점에서 상징성은 크다고 할 수 있다. 북한과 러시아는 실제 영향력보다 큰 상징성을 활용하고자 북·러 무역에 있어 루블화 결제를 도입하였다고 강조하고 있는 것으로 판단된다.

좀 더 과거로 거슬러 가면, 북·러 경제협력의 시작은 2014년 북한이 소련 시절부터 가지고 있었던 대규모 대러 채무를 러시아가 탕감해 주면서 시작되었다. 이전까지 러시아는 북·러 경제협력 사업 추진을 위해서는 북한의 대러 채무문제가 먼저 해결되어야 한다는 입장이었다. 하지만 2014년 러시아 의회가 북한이 가지고 있던 약 110억달러 수준 채무의 90%인 108억달러를 탕감하고 나머지 부채는 20년 동안 분할 상환하는 것에 대한 협정을 비준함에 따라 경제협력 사업 재개의 명분이 생겼다. 협정에는 북한의 채무 상환금은 러시아와 북한의 공동 투자 사업에 쓴다는 내용이 담겼다. 1989년 소련 해체 이후 2014년까지 북한과 러시아 사이에는 경제협력이 거의 이루어지지 않았는데, 그 기저에는 높은 경험 비용과 서로에 대한 경제적으로 낮은 신뢰가 있었기 때문이다.

2014년 러시아의 북한 부채 탕감으로 나진 - 하산 프로젝트가 탄력을 받고 시작되었다. 러시아가 나진 - 하산 프로젝트에 관심을 보이는 것은 이를 통해 블라디보스토크항의 물류 여건을 개선 시킬 수 있기 때문이다. 극동 러시아 항구는 현재 포화상태이고, 석탄 화물 운송이 전체 운송의 약 50%를 차지하는 상황이다. 만약 극동 항구의 석탄 화물을 북한으로 옮길 수 있다면 극동 러시아는 더욱 부가가치가 높은 컨테이너 화물을 처리할 수 있을 것이다. 러시아에 나진 - 하산 프로젝트는 연해주 지방의 물류 적체를 해소할 방안일 뿐만 아니라, 우크라이나 전쟁으로 물류 운송로가 막힌 유럽 노선을 대체하여 중국, 인도, 동남아 시장에 접근할 수 있는 매력적인 극동 물류 확장 사업이다.

그 때문에 러시아는 나진 - 하산 프로젝트의 일환으로 북한 나진과 러시아 하산 간 54km의 철로를 2013년 9월 개보수를 완료하였고, 러시아는 나진항 3호 부두의 50년 장기 운영권을 확보하였다. 특히 나진 - 하산 프로젝트는 2016년 체결된 UN 대북제재 결의안 2270호 UN 대북제재 유예 승인도 받았다. 나진 - 하산 철도 구간이 대부분 현대화된 건 하였으나,

추가 현대화 작업과 지속적인 유지보수 작업이 필요함에도 불구하고 이 사업은 최근까지 큰 진척을 보이지 못하고 있다. 러시아의 필요만 본다면 이번 북·러 정상회담에서도 나진-하산 프로젝트가 최우선으로 다루어졌어야 했으나, 러시아 중앙정부의 좋지 못한 재정 여건, 나진-하산 프로젝트를 추진하는 러시아 기업인 나선콘트라스의 파산에 가까운 기업 상황 등을 고려하여 관련 논의가 이루어지지 못한 것으로 판단된다. 나진-하산 프로젝트가 재개되기 위해서는 러시아정부의 재정 상황이 개선되거나, 대규모 해외 투자 자본이 유입되어야 할 것으로 판단된다.

다른 사업도 재개가 어려운 상황은 마찬가지이다. 북·러는 2015년부터 북·러 우정의 다리(나진-하산 철도 교량)의 확장 건설을 논의해 왔으나 아직 큰 성과를 거두지 못했다. 2024년 2월 신규 교량 건설 논의⁵⁾가 이어졌으나, 재원문제는 여전히 미지수이다. 2015년에도 러시아는 북한에 건설비문제로 신규 교량이 아닌 부표교 건설을 북한에 제안했었다. 이번 회담에서 현재 교량 건설에 합의하고 설계에 나섰다고 하나, 실제 설계를 마치는 데까지 얼마의 시간이 걸릴지 가늠하기 어렵다. 교량 설계 종료 이전에 우크라이나 전쟁이 끝난다면 이번엔 합의한 다리 건설도 장담하기 어려운 상황이 될 것으로 판단된다.

북·러 간 관광 협정도 2023년 12월 체결되어 러시아의 북한 관광이 재개되었으나 방문객의 숫자는 1차 98명에서 2차 48명으로, 점진적으로 감소하였다. 북·러 관광협력과 상품 판매는 지속될 수 있으나, 그 규모가 크지 않을 전망이다. 2023년 하반기~2024년 동안 북·러가 정책적인 역할을 기울여 추진한 북한 관광 사업의 이용객이 총 600여 명이 되지 않는다. 이것을 보면 사업의 상징성은 크지만, 상업적인 경제협력 사업으로 전환되기 어려운 것으로 판단된다. 2024년 중에도 러시아의 북한 관광은 특정 기념일과 휴가철을 즈음하여 재개될 것으로 보이지만, 이벤트성으로 1~2차례 이루어질 것이나 상업적인 관광으로는 넘어가기 어려울 것이다. 가장 발목을 잡는 것은 관광 비용이다. 극동 러시아의 인구는 약 800만 명으로 알려져 있다. 이들 인구만으로는 충분하지 않다. 문제는 모스크바 인근 지역 관광객이 연해주까지 이동하는 비용이 북한 관광 비용에 육박한다는 점이다. 러시아 내 이동비용과 연해주에서 출발하는 북한 관광 비용을 모두 합하면 그냥 동남아 관광지를 관광하는 것이 더 저렴할 수 있다. 러시아에 북한 관광은 크게 매력적인 관광지는 아니기 때문에 상업적으로 지속가능하게 추진되기는 어려워 보인다.

노동자 파견에 대해서는 최근 양국이 공식적인 언급을 하고 있지는 않아 구체적인 규모를 파악하기는 어려우나, 대북제재를 위반하는 사업이기 때문에 다른 사업을 대체할 수 있을

5) 「자유아시아방송」, 「북러, 두만강 교량 건설 재개...밀착 가속화」, 2024. 2. 21.

만큼 대규모로 확대되긴 어려울 것으로 판단된다.⁶⁾ 이는 2024년 하반기도 이후도 마찬가지이다. 노동자 파견은 러시아의 필요와 북한의 수요가 맞닿아 있는 부분이어서 상업적인 성격으로 빠르게 전환될 수 있는 분야이다. 러시아에 북한 노동자는 저렴한 임금을 받으면서도 성실하게 일하는 매우 훌륭한 노동자이다. 그 때문에 러시아에는 북한 노동자를 활용하고자 하는 유인이 매우 큰 상황이다. 다만 러시아가 UN 상임이사국인 상황에서 북한 노동자 활용은 UN 대북제재에 저촉되기 때문에 이를 본격적으로 추진하기는 어려울 것으로 판단된다. 당분간 특정한 계기가 마련되기 이전에는 북한과 러시아는 매우 낮은 수위에서 북한 노동자를 활용하려고 할 것으로 판단된다.

한편, 북한이 적극적으로 수요하는 사업 중 하나는 농업협력이다. 하지만 양국의 수요와 역량이 불일치한다. 북한은 스마트 팜 사업 투자를 요구하고 있으나, 러시아는 북한이 극동 러시아 지역의 유향 농지를 활용하거나 러시아의 잉여 농산물을 수입할 것을 원한다. 연해주 유향 농지 활용에서도 러시아와 북한의 입장이 갈린다. 북한은 유향지와 함께 일정 정도 농기계와 농기자재를 공급해 줄 것을 기대하고 있다. 반면 러시아는 북한에 유향 농지만 임차해 주려고 할 것으로 판단된다. 북한은 2014년 아무르주에서 10~20ha에 이르는 농장을 북·러 합작 법인을 통해 경작하였다가 실패한 경험을 가지고 있다.⁷⁾ 당시에는 북한 노동자가 지속적으로 농장을 이탈하는 문제, 농장의 낮은 생산성과 높은 생산비용 등으로 많은 어려움을 겪었다. 이번에 이루어지는 북·러 농업협력도 2014년 협력 사례에서 크게 벗어나지 않을 것으로 판단된다.

만약 북한의 극동 러시아 농업협력에 중국이 도움을 줄 수 있다면 이 사업은 새로운 전기를 맞을 것으로 보이지만, 아직까지 관련 논의는 전혀 이루어지지 않고 있다. 2023년 기준 중국의 헤이룽장성은 러시아 연해주의 약 10여 개의 농장을 운영하는 것으로 파악되었다. 만약 중국이 극동 러시아에서 운영하고 있는 농장 인근 지역에 북한이 농장을 빌려 경작할 수 있다면 높은 농기자재 조달비용과 생산한 농산물의 북한 운송문제를 해결할 수 있다. 농기자재 조달과 생산한 농산물 운송을 모두 헤이룽장성이 극동 러시아 농장에 할 때 함께 하면 독자적으로 할 때보다 많은 비용을 절감할 수 있기 때문이다. 그러나 현재 관련 논의는 이어지지 않고 있고, 중국이 북한과의 협력에도 신중한 입장인바 당분간은 관련 논의가 진척되지는 않을 것으로 판단된다.

북한의 광물 자원 지질 탐사도 러시아가 관심을 보이는 사업 중 하나이나, 이는 중장기적인 관점에서 접근하는 것이지 1~2년 이내에 결과를 내기 위해 논의하는 것은 아닌 것으로

⁶⁾ 관광 협력 부진, 노동자 파견 사업 부진은 인적 교류가 뒷받침되어야 하는 항공협력 사업을 어렵게하는 요소이기도 하다.
⁷⁾ KBS, 「北, 올해 봄부터 러시아 아무르주서 농장 운영」, 2013. 3. 1.

판단된다. 광물자원은 실제 탐사에서 생산까지 10년 이상의 기간이 필요할 뿐만 아니라 설사 최단기간 내에 생산한다 하더라도 북한이 UN 대북제재하에 있어 생산된 광물자원을 수출하기도 어렵다. 다만, 러시아는 북한이 가진 희토류와 원유 등의 광물 개발 시장을 선점하기 위하여 북한과 이들 분야에 대한 사업 협의를 이어가는 것으로 판단된다.

이상에서 논의한 북·러 경협 의 상황은 북한과 러시아가 UN 대북제재의 완화와 변화를 요구하는 이유를 극명하게 보여준다. UN 대북제재가 대부분의 경제협력 사업을 저해하는 상황에서 러시아의 입장에서는 UN 대북제재를 지지하면서 동시에 북한과 적극적인 경제협력 사업 추진을 약속할 수는 없기 때문이다. 2019년 이후 중국과 러시아는 줄곧 대북제재 완화 혹은 신규 결의안 채택 반대 입장을 표명해 왔다. 중국과 러시아는 2019년 처음으로 대북제재 완화를 요구하는 입장을 내놓은 후 최근까지도 신규 결의안 채택에 거부권을 행사하며 대북제재에 대한 반대 입장을 표명해 왔다. 여기에 더해 러시아가 금년 3월 대북제재 전문가 패널의 임기를 연장하는 표결에서 거부권을 행사함에 따라 대북제재 전문가 패널의 임기가 종료되었다. 푸틴 대통령은 이번 방북 전후에도 지속적으로 대북제재의 변화를 촉구하였다. 하지만 이를 계기로 러시아를 중심으로 일부 국가들의 UN 대북제재 이행이 해이해질 수 있으나 중국의 적극적인 협조 없이 기존의 UN 대북제재 체제 자체가 무력화될 가능성은 작다고 판단된다. 물론 중국과 러시아를 중심으로 대북제재 이행이 해이해질 수 있고, 이들 국가가 사실상 북한과 경제협력을 하는 유일한 국가라는 측면에서 이는 북한경제 안정화에 기여할 공산은 있으나, 중국과 러시아 모두 일정 수준 이상의 정치·외교적 부담을 지는 것은 어려운 상황이기 때문이다.

러시아의 대북 협력은 구조적으로 중앙에서는 정치·군사 협력에 대한 수요가 크고, 경제협력에 대한 수요는 주로 극동 러시아 지역에 존재한다. 북러 경제협력을 위한 주요한 협상은 중앙정부가 하지만 경제협력 사업은 실질적으로 지방정부(연해주 정부)가 추진하는 구조를 하고 있는 것이다. 지방정부의 열악한 재정상황은 북러 경제협력을 추진할 수 있는 재원 부족이라는 구조적인 문제로 이어지고 있다. 2014년 러시아의 부채 탕감 이후 북러 경제협력사업이 추진되지 못했던 것도 재원 부족 문제에 원인이 있다. 문제는 현재 러시아 정부는 우크라이나 전쟁 비용 문제로 어려움을 겪고 있다는 점이다. 결과적으로 러시아는 북한과 경제협력을 추진할 수 있는 대규모의 재원을 마련할 수 없는 상황에 처해있는 것이다.

이런 상황을 타개하기 위해 기존에 중국과 러시아 간에 이루어지는 경제협력에 북한을 포함시키켜 북러 경제협력의 비용을 절감하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 실제로 러시아는 중러 간에 이루어지는 다양한 문화·인적 교류협력 사업에 북한을 포함시키는 방식으로

북러 문화·인적 교류협력의 비용을 절감시키고 있다. 그러나 그 외의 북러 경제협력 사업에 대해 러시아 정부는 중·러 협력 사업에 북한을 연계시키려고 하고 있으나 중국은 이에 대해 유보적인 태도를 보이고 있다. 이런 러시아의 대북 협력 구조는 북러 경제협력이 지속가능하게 이루어지지 못하는 장애요인으로 작용하고 있다.

중국의 입장에서는 1) 북·러 협력을 중·러 협력과 연계함으로써 북·중·러 접경지역 경제발전을 도모할 수 있고, 2) 북·러 관계의 개선에 따른 북한지역관리(체제 불안 해소)의 부담을 경감시킬 수도 있으나, 한편으로는 북·중·러 삼각 공조 구도가 국제 질서에서 중국의 입지를 축소 시킬 수 있다는 우려가 있다. 하지만 중국은 소위 말해 ‘책임 있는 대국’으로서 UN 안보리 체제를 지속하면서 다극 체제의 영향력 있는 국가로 자리매김 하고자 한다. 이런 상황에서 북한과 경제협력 -북한이 원하는 분야에서- UN 대북제재를 위반할 개연성이 크다. 따라서 북·중 협력은 UN 체제에서의 중국의 입지를 약화할 수 있고 중국에는 부담으로 작용할 수밖에 없다. 2022년 7월 UN 제재위원회 패널보고서에서는 중국 내 북한 노동자가 체류하며 수익 창출활동을 하고 있다고 보고 하였는데, 최근 중국이 북한의 노동자 체류 보장 요구(2023년 상반기)에 대해 미적지근한 반응인 것도 이러한 중국의 입장을 반영한다. 북한은 중국에 현재 체류하고 있는 노동자의 귀환과 함께 동일한 규모의 노동자 재파견을 보장해달라고 요청한 것으로 파악되나, 중국은 북한이 원하는 경우 기존 파견 노동자의 체류 혹은 귀환을 보장할 것이나 재파견은 곤란하다는 입장을 전했다는 후문이다. 북한은 어쩔 수 없이 전염병 위기를 이유로 파견 노동자 귀환을 유예하고 있으며, 북·중의 이러한 입장 차이는 ① 북·중 관광협력, ② 북·중 육로 무역 확대, ③ 국제기구의 복귀 등 다양한 육로 교류와 인적 교류의 재개의 발목을 잡는 요인으로 작용하고 있다. 게다가 미국 등 서방 국가들은 중국이 북한의 미사일 도발 중단에 일정한 역할을 하도록 지속적으로 요구하고 있다. 토니 블링컨 미 국무장관은 지난 4월 시진핑 국가주석을 만나 북한이 도발 행위를 중단하고 대화에 나설 수 있도록 중국이 독려해야 한다고 요구하였다.⁸⁾ 중국은 미·중 갈등에 북한문제가 골치 아픈 문제로 부상하는 것을 지양할 필요가 있는 상황이다. 게다가 블라디보스토크항을 이용할 수 있게 되면서 중·러 협력이 북·중 협력 수요를 어느 정도 대체하고 있기 때문에 중국은 당분간 중·러 협력에 집중하면서 새로운 기회를 모색할 것으로 보인다.

북한의 입장에서는 북·러 경제협력이 북·중 경제협력을 대체할 수 있을 만큼 발전하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 북·중 협력 여건 역시 함께 개선되어야 하지만, 북·러 관계가 빠르게 개선될수록 중국은 북·중 협력 재개와 확대에 대한 경계심을 높일 수밖에

8) 『VOA』, 「블링컨 “중국에 대북 영향력 행사 촉구” ... 한반도 비핵화 공약도 강조」, 2024. 4. 27.

없기 때문에 북한으로서는 북·러 협력을 획기적으로 확대하거나 북·중, 북·러 협력의 균형을 가져갈 수 있는 장기적인 전략 모색이 필요한 상황이다.

마지막으로 중장기적으로 북한의 핵미사일 실험 확대와 첨단기술 획득은 중국과 러시아에게도 안보 위협으로 다가올 수 있다는 점에서 북·러 혹은 북·중·러 첨단기술 협력도 제한적일 수밖에 없을 것으로 판단된다.

IV. 평가 및 전망

당분간은 북·러가 경제협력을 추진한다고 하더라도 일회성 한시적 이벤트에 그칠 가능성이 높다. 북·러 경제협력을 평가하는 데 있어 핵심이 되는 것은 상업성 즉, 경제협력의 지속가능성이다. 경험 사업이 상업성이 높다면 지속가능하게 추진될 수 있을 것이다. 당장 북한과 러시아는 양국 사이에 추진할 수 있는 다양한 경험 사업들을 협상 테이블 위에 올려놓았다. 이들만 봐도 무역 확대, 루블화 결제, 나진 - 하산 프로젝트 재개, 두만강 하구 북·러 우정의 다리 신규 건설, 러시아의 북한 관광, 연해주 농업협력, 본문에 언급하지 않았지만 연해주 알춤시 북한 비즈니스센터 건립, 북한의 광물자원 지질 탐사, 북·러 항공협력, 북한 노동자 러시아 파견, 북한 전문 인력의 러시아 교육훈련 등 북한과 러시아 사이에 추진할 수 있는 경제협력의 매우 많다. 다만, 이들 사업 중 상업성이 있는 사업은 소수에 불과하다. 대표적인 것이 관광 사업이었다. 북·러가 의욕적으로 추진하였지만 현실에서는 관광 지원자가 적어 관련 상품이 중단되고 말았다. 그렇기 때문에 당장은 북·러 간에 경험 사업이 추진된다고 하더라도 일회성 행사 즉, 1년에 2~3차례 이루어지는 한시적 경제협력에 그칠 가능성이 높다.

또한 북한과 러시아는 지속적인 협상을 통해 즉, 양측은 물론 주변국과의 협의 및 직접적인 투자를 통해 낮은 상업성을 높이려 할 것으로 판단된다. 그 과정에서 우리가 예상하지 못하게 경험 사업을 추진하려고 시도할 것이나 현실적으로 그 가능성은 낮다. 당장 중국이 북·러 협력에 거리를 두고 있는 상황이 아닌가?

예외가 되는 부분은 인사 교류와 문화, 스포츠 교류이다. 이들 분야는 사업 추진의 비용이 높지 않기 때문에 양측이 적극적으로 협력할 것으로 보인다. 북한과 러시아는 당분간 고위급 인사 교류는 물론 북한 전문 인력의 러시아 교육에도 만전을 기울일 것으로 판단된다.

앞으로 북한과 러시아가 어떤 협력을 이어갈지는 면밀하게 지켜볼 필요가 있다. 당장 북한이 전승절(7월 24일, 수)에 다시 한번 러시아와 대대적으로 군사협력을 강화할지를

지켜볼 필요가 있다. 중국과 러시아도 북한 전송절을 기념하기 위해서 사절단을 파견할 것이고, 이 사절단은 협상을 통해 북한과 의미있는 협력을 이어가려고 할 것이기 때문이다. 특히 관심있게 봐야하는 것은 북한과 러시아, 중국 간 보이는 미묘한 입장 차이이다. 당장은 러시아와 북한이 의욕적으로 협력을 추진할 것으로 보이지만, 엄연히 북한과 러시아 간에는 입장 차이가 존재한다. 대표적인 것이 이번 북·러 정상회담의 발표 자리에 나왔다. 북·러 정상회담 기자회견에서 김정은 위원장은 동맹이라는 단어를 3차례나 사용한 데 반해 푸틴 대통령은 새로운 단계(new level)라는 용어를 사용하였다. 이러한 온도 차이는 양국 관계에 대한 기대치나 의지를 간접적으로 보여주고 있다. 북한과 러시아의 관계가 새로운 국면을 맞이하고 있으며 대폭 발전할 것이라고 속단해서는 안 되지만, 그렇다고 북·러, 북·중·러 간에는 협력을 추진할 수 없다고 무시만 해서는 안 된다. 북·중·러 간에 보이는 협력의 동력을 파악함과 동시에, 미묘한 입장 차이 역시 면밀하게 관찰할 필요가 있다.

북·러 간 경제협력 이슈는 우크라이나 전쟁이 종료될 때까지 지속될 장기 사안이다. 북한은 러시아와의 관계를 지속적인 관계로 만들기 위하여 북·러 군사협력과 더불어 경제협력을 추진하려고 하고 있고, 러시아도 우크라이나 전쟁 전까지 북한과의 관계를 안정적으로 관리하기 위하여 북한과 경제협력을 어느 정도 추진할 의사가 있는 것으로 판단된다. 북한과 러시아의 경제협력은 북한과 러시아 경제 전문가들에게 낯선 사안이다. 그만큼 북·러 경제협력이 러시아 페레스트로이카 이후에 거의 추진되지 않았기 때문이다. 그렇기 때문에 북·러 경제협력을 평가하고 전망하기 위해서는 전문가들 사이에 추가적인 연구와 논의가 필요한 상황이다.