KIEP
세계경제 포커스
World Economy Focus

2021년 12월 9일 Vol. 4 No. 54 ISSN 2635-5981

2020~21년 북한의 대외 동향과 시사점

김다울 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 부연구위원 (dwk129@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1070)
이정균 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원 (jkrhee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1084)

KIEP 대외경제정책연구원 Korea Institute for International Economic Policy
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr

차 례

1. 2020~21년 북한의 대내외 환경
2. 2020~21년 북한의 대외 동향
3. 북한의 대외관계 방향과 시사점

주요 내용

▶ 본고는 2020~21년 북한의 대외 동향과 시사점을 분석하여 종전선언, 다자협력 등 우리 정부가 추진하는 다양한 동북아 정책 수립에 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있음.

▶ [대내외 환경] 2020~21년 북한은 코로나19 방역을 위해 국경을 봉쇄하고 대외협력을 중단하면서 경제난이 가중되었으며, 대외적으로는 바이든 행정부가 출범하고 미중갈등이 심화되면서 동아시아 지역의 지정학적 긴장이 고조됨.

▶ [대외 동향] 2020~21년 북·중 관계는 '전략적 밀월관계 강화', 북·러 관계는 '인도적·외교적 지원', 북·미 관계는 '신행정부 출범에 따른 기조변화'로 요약할 수 있음.

- [북·중 관계] 불안정한 동아시아 정세 속에서 북·중 간 전략적 밀월관계가 강화되어 양국 상호간에 외교적 지지 및 지원을 확대하고 있으며, 경제적으로는 코로나19에 따라 실질적으로 인적·물적 교류협력이 중단된 가운데 무역을 재개하고자 시도하였으나 큰 진전을 거두지 못함.
- [북·러 관계] 러시아는 북한에 식량과 방역물품을 지원하고 대북제재 완화를 건의하는 등 인도적·외교적 지원을 지속하고 있음.
- [북·미 관계] 미국은 '조건 없는 대화 재개'를, 북한은 '선(先) 적대시정책 철회, 후(後) 대화'를 고수하며 북·미 간 비핵화 협상이 정체되고 있으나, 바이든 행정부가 출범하며 미국의 대북정책 기조에 변화가 생김.

▶ [대외관계 방향 및 시사점] 북한의 대외관계는 큰 틀에서 현재의 기조가 유지되는 가운데, '코로나19 추세'와 '종전선언 성사 여부'가 변수가 될 것으로 보임.

- 코로나19의 장기화로 북한이 기존의 방역기조를 유지하여 관광 등의 인적 교류는 재개되기 어려울 것으로 보이나, 제한적으로 북·중 무역을 재개할 가능성이 있음.
- 북·중 간 전략적인 친선관계가 지속적으로 강화될 것으로 전망되어 이에 대한 견제와 동시에 협력 방안을 모색하는 것이 필요함.
- 베이징 올림픽의 평화적 활용 가능성이 축소되고 있으며, 북·미 간 비핵화 협상은 정체될 가능성이 높으나 종전선언 여부에 따라 영변핵시설 폐기보다 낮은 수준의 협상('Very Small Deal')이 성사될 가능성도 있음.

1. 2020~21년 북한의 대내외 환경

■ [연구 배경 및 목적] 본고는 2020~21년 북한의 대외 동향과 시사점을 분석하여 우리 정부가 추진하는 다양한 동북아 정책(종전선언, 베이징 올림픽의 평화적 활용, 다자협력) 수립에 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있음.

- 현재 우리 정부는 종전선언을 위하여 주변국과 활발하게 논의를 진행하고 있으며, 여건이 조성될 경우 남·북·중, 남·북·러 등 다자협력을 추진하겠다는 입장이므로, 주요국에 대한 북한의 대외관계 및 교류협력 동향을 정리할 필요가 있음.

■ [종전선언] 최근 논의되고 있는 '종전선언 입구론'은 비핵화 협상이 정체된 가운데 종전선언을 '입구'로 협상의 계기를 마련하고 남북관계를 진전시키자는 것임.

- 문재인 대통령이 2021년 9월 유엔총회 기조연설에서 남·북·미 혹은 남·북·미·중 간의 종전선언을 제안한 이후 관련국간 다양한 협의가 진행되고 있음.
  - ○ 2021년 11월 정의용 외교부장관이 종전선언에 대해 한·미 간 상당부분 조율이 이루어졌다고 밝혔으며,[1] 2021년 12월 초 서훈 국가안보실장이 중국을 방문해 종전선언 관련 사안을 논의함.[2]
- 종전선언은 북한의 대외관계 진전을 위한 하나의 모멘텀이 될 수 있으나, 2020~21년 북한의 대외관계는 보다 구조적인 환경적 제약하에 전개되었으며, 이는 향후에도 지속 혹은 강화될 가능성이 높아 이에 대한 검토가 필요함.

■ [코로나19에 따른 국경봉쇄] 2020년 1월 북한은 코로나19 방역을 위하여 '국가비상방역체계'를 선포하고 국경을 봉쇄하여 육로, 해상, 항공을 통한 대외 교역과 인적·물적 교류를 전면 중단함.[3]

- 국제 열차 및 항로 운영은 물론 북·중 무역의 70% 이상을 담당하는 단둥-신의주 세관의 화물차량 통행이 전면 금지되었으며,[4] 외교 공관 직원을 포함한 외국인 입국과 외국인 대상 서비스 및 관광사업도 중단됨.[5]
- 북한이 경제적 피해를 감수하고 코로나19의 유입 경로를 원천 차단하는 봉쇄정책을 실시하는 것은 코로나19의 대내적 확산을 체제안정성에 대한 상당한 위협으로 인식하기 때문으로 볼 수 있음.
  - ○ 코로나19 검사, 확산 방지, 치료 관련 북한의 보건의료 역량이 부족하여 북한 내 코로나19가 확산될 경우 조기 관리에 실패할 가능성이 높음.

---

1) 「정의용 "종전선언, 한미간 상당히 조율 끝나…쉽진 않을것 같다"」(2021. 11. 11), 『매일경제』, https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/11/1065222/(검색일: 2021. 11. 21).
2) 「[단독] 서훈, 이번주 중국 방문… 베이징 올림픽 때 '종전선언' 추진 논의」(2021. 11. 30), 『조선일보』, https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2021/11/30/EUCXXUI3TREY7OBST5ASAUTGAM/(검색일: 2021. 12. 1).
3) 통일부(2020), 『월간 북한동향』, 1월.
4) 「북, 신종 코로나 차단 위해 국경무역 전면 금지」(2020. 1. 28), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/coronavirus-01282020093626.html(검색일: 2021. 11. 10).
5) 「북한, 외국인 대상 영업 중단…외국공관 직원 입국 제한」(2020. 2. 5), *VOA*, https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_bughan-oegugin-daesang-yeongeob-jungdanoeguggonggwan-jigwon-ibgug-jehan/6028939.html(검색일: 2021. 11. 10).

■ [경제난 심화] 국경봉쇄로 인적·물적 교류가 중단된 상황이 지속되면서 2020~21년 북한경제는 2017~18년 대북제재가 본격화된 때보다 더 크게 악화되어, 일각에서는 북한경제의 내구력에 의문을 제기하고 있음.

- 북한은 국경을 봉쇄하며 대북제재와 코로나19 팬데믹 상황 가운데 '자력갱생과 국산화를 통하여 위기를 정면돌파할 것'을 지속적으로 강조함.
- 그러나 2020년 북한의 경제가 4.5% 역성장하고[6], 국경봉쇄에 따른 물자 부족으로 시장 소비자물가가 17.2% 증가하는[7] 등, 대북제재 피해가 가장 극심하였던 2018년(소비자물가 상승률 9.4%, 경제성장률 -4.1%)보다도 경제상황이 어려운 것으로 추정됨.
- 2021년에는 기상여건이 좋아 수해피해를 입은 전년대비 농업생산이 증가하였을 것으로 예상되나, 무역이 사실상 중단되어 산업생산 부진이 지속되고 시장이 위축되었을 것으로 판단됨.
- 북한이 코로나19 방역을 위해 국내이동을 극도로 제한하면서 정상적인 활동을 수행하기 어려운 북한주재 외국 공관과 WHO, WFP 등 국제기구 직원이 대부분 북한에서 철수하였으며,[8] 이에 따라 북한 상황에 대한 모니터링과 백신 등의 인도적 지원이 차질을 빚고 북한의 국제적 고립이 심화될 우려가 있음.

■ [바이든 행정부 출범] 북·미 간 비핵화 협상이 정체되는 가운데 2021년 1월 바이든 행정부가 출범하면서 대북정책 기조에 다소간의 변화가 발생함.

- 바이든 행정부는 오바마 행정부의 '전략적 인내', 트럼프 행정부의 '빅딜 전략'과 다른 "정교하고 실용적인 접근법(calibrated, practical approach)"을 취하겠다고 밝힘.[9]
- 한편 코로나19 대응, 다양성 및 이민정책 등의 국내문제와 아프가니스탄 내 미군 철수, 중국과의 경제안보 경쟁 등 대외 이슈에 집중하면서 트럼프 행정부에 비해 북핵 문제에 대한 우선순위가 낮아지는 양상을 보임.

■ [미·중 갈등 심화] 미·중 갈등이 경제안보를 넘어 홍콩, 대만 문제 등 지정학적 안보 이슈로 확대되고 있으며, 이에 동아시아 지역에서 기존의 동맹관계가 강화되는 등 지정학적 긴장이 고조됨.

- 바이든 대통령이 2021년 8월 「홍콩 국가보안법」을 비판하면서 미국에 체류하고 있는 홍콩 주민에 대한 추방을 유예하자, 중국은 이에 '중국 내정에 대한 간섭'이라며 강력히 반발함.
- 2021년 10월에는 미 국무부가 대만의 유엔 가입을 지지해줄 것을 촉구하는 언론성명을 발표하였는데, 중국 왕이 외교부장은 "대만 문제가 미중관계에 '전면적 파괴'를 가져올 수 있다"며 민감하게 반응함.
- 2021년 11월 미·중 간 화상 정상회담에서 바이든 대통령이 '미·중 간 경쟁이 충돌(conflict)로 번지지 않도록 관리할 필요성'을 지적하면서도 대만, 인권 문제 등 양국간 갈등사안을 언급함.[10]

---

6) 한국은행 경제통계시스템, https://ecos.bok.or.kr/(검색일: 2021. 11. 21).
7) 최지영(2021), 「2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점」, KINU Insight, 통일연구원.
8) 「유엔 "북한주재 외국인 직원 모두 철수…국경 열리면 복귀"」(2021. 3. 20), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210320028900504(검색일: 2021. 12. 1).
9) "Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA"(2021. 4. 30), The White House, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/(검색일: 2021. 11. 10).
10) "Readout of President Biden's Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China"(2021.11.16.), *The White House*, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-

- 12월 초에는 신장 위구르 인권 문제를 이유로 베이징 올림픽에 대한 '외교적 보이콧'을 선언하여 미·중 갈등이 고조되고 있음.
- 이러한 배경 속에서 바이든 대통령은 한·미·일 3국간 동맹을 지속적으로 강조하고 있으며, 중국 또한 러시아·북한과의 연대를 강화시킴.

2. 2020~21년 북한의 대외 동향

가. 북·중 관계 분석

■ 2020~21년 북·중 관계의 키워드는 '국경봉쇄와 정상화 시도', '전략적 밀월관계 심화'임.

- 코로나19에 대한 북한은 강력한 국경봉쇄로 대응하면서도 북·중 간 무역을 정상화하기 위한 논의 및 준비를 진행하고 있으나, 코로나19의 장기화로 정상화가 지연되고 있음.
- 한편 대북제재와 미·중 갈등의 배경 속에서 북·중 양국은 전략적 연대를 강화하며 미국에 공동으로 대응하는 모습을 보임.
  - ○ '일방이 피침 시 자동 군사개입' 조항이 포함된 북중우호조약이 올해로 60주년을 맞아 갱신됨.
  - ○ 대만, 홍콩 등 미·중 간 갈등 사안에 대하여 북한은 미국을 비난하고 중국을 지지하는 성명을 발표하였으며, 중국 역시 북·중 친선, 우의 공고를 표명하고, 러시아와 함께 UN 안보리에 대북제재 완화를 촉구함.

■ 이하에서는 다음 사안에 대하여 북·중 간 교류협력 동향을 분석함.

- [경제협력] ① 북·중 무역 정상화 시도 ② 중국 측 접경지역 세관시설 확충 및 신설 ③ 중국 측 접경지역 교통 및 관광 인프라 건설 ④ 해외파견 북한 노동자 ⑤ 송유관 교체 ⑥ 인도적 지원 ⑦ 북·중·러 전자상거래
- [교류협력] ⑧ 전략적 밀월관계 심화 ⑨ 정상간 친서외교를 통한 관계 강화 ⑩ 중국의 북한에 대한 외교적 지원 ⑪ 문화교류 실시

1) 북·중 경제협력 동향

■ [북·중 무역 정상화 시도] 2020년 1월 북한이 국경을 봉쇄한 이후 북·중은 무역을 재개하고자 시도하고 있으나, 코로나19가 장기화되고 2021년 11월 '오미크론' 변이 바이러스가 등장하면서 무역 정상화가 지연되고 있음.- 2020년 6월 북·중·러 간 국제화물열차가 중국 지린성 훈춘역-러시아 카메소와야-러시아 하산-북한 두만강역 노선으로 시범 운행됨.[11)]

- 2020년 10월 북·중 간 국제열차 운행 재개에 대한 논의가 이루어졌으나 합의가 결렬됨.[12)]

bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/(검색일: 2021. 12. 8).

11) 「通过珲春—马哈林诺铁路口岸经俄远东 哈桑支线至朝鲜豆满江(罗津) 多国铁路联运服务实现试运行」, 吉林省东北亚海丝路海运公司 홈페이지, http://www.msrshipping.com/News_Detail.asp?News_BigClass_ID=5&News_ID=129(검색일: 2021. 11. 16).

- 2021년 3월 중국 랴오닝성 정부가 단둥-신의주를 잇는 '신압록강대교' 교량안전검사 입찰 공고를 내고 개통을 위한 마무리 공정을 진행하고 있으며,[13] 동년 10월에는 '조중국경화물운송 재개 특별방안'을 발표함.[14]
  - ○ '조중국경화물운송 재개 특별방안'에 따르면, 북·중 간 화물운송은 중국 국철그룹과 북한 간의 사전 합의사항만 이행하며, 통관능력 초과 시 정부서한에 명시된 물품을 우선 처리하도록 하여, 무역이 재개되더라도 양측 당국의 엄격한 통제 아래 이루어질 것으로 보임.
- 북한도 2021년 3월 최고인민회의 전원회의에서 「수입물자소독법」을 채택해 관련 제도를 정비하고, 동월 신의주 세관 인근의 의주공항에 대규모 소독시설을 설치함.[15]
- 이에 2021년 중 북·중 육로 무역이 재개될 것으로 전망되기도 하였으나, 2021년 11월 말 '오미크론' 변이 바이러스가 등장함에 따라 북·중 간 무역 재개가 지연되고 북한의 국경통제가 다시 강화될 것으로 보임.

표 1. 북·중 무역 재개를 위한 주요 조치

날짜	주요 내용
2020년 6월	북·중·러, 국제화물열차 시범운행
2020년 10월	북·중 간 국제열차 운행 재개 논의
2021년 3월	중국 랴오닝성, 단둥-신의주 간 '신압록강대교' 개통을 위한 교량안전검사 입찰 공고
	북한, 「수입물자소독법」 채택
	북한, 신의주 세관 인근 의주공항에 대규모 소독시설 설치
2021년 10월	중국 랴오닝성, '조중국경화물운송 재개 특별방안' 발표
2021년 11월	중국 랴오닝성, '신압록강대교' 단둥 세관시설 보수·확장을 위한 건설 입찰 공고

자료: 언론보도를 종합하여 저자 작성.

■ **[중국 측 접경지역 세관시설 확충 및 신설] 중국은 랴오닝성과 지린성의 세관을 신축 및 확장하고 대외개방을 승인하였는데, 이는 장기적으로 북·중 교역과 교류협력 확대에 기여할 것으로 보임.**

- 중국 지린성 정부는 2020년 1월 솽무펑(雙目峰) 세관의 대외개방을 승인하고, 동년 8월에는 솽무펑 통상구를 관할하는 '창바이산 세관'을 개관, 12월에는 바이산시 린장에 '바이산(白山) 세관'을 신설함.[16]
- 또한 취안허(圈河) 세관을 대규모로 신축 및 확장하였는데, 동 세관은 지린성 내 북·중 접경지역 세관 중 규모가 가장 크며, 인적·물적 교류량은 랴오닝성 단둥세관에 이어 두 번째임.
  - ○ 이는 나선특별시와 연결되는 최단거리 세관으로, 동해상 수산물 교역과 중국인 카지노 관광의 주요 통로임.

12) 「北, 코로나19 방역강화…국경봉쇄 장기화될 듯」(2020. 11. 30), 『SPN서울평양뉴스』, https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=34840(검색일: 2021. 11. 30).
13) 「"북·중 연결 신압록강대교 연내 개통 가능성"〈도쿄신문〉」(2021. 3. 16), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210316036700073 (검색일: 2021. 11. 30).
14) 「〔단독〕 북중국경 육로·열차·뱃길 모두 풀릴 듯…中 '특별방침' 마련 해당 기관에 통보(종합)」(2021. 10. 30), 『SPN서울평양뉴스』, https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=45204(검색일: 2021. 11. 30).
15) 「〔단독〕 北, 8월 초 의주비행장 방역 시설 가동…반입 물품 신청서 받기 시작」(2021. 7. 30), 『SPN서울평양뉴스』 https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=41662(검색일: 2021. 11. 30).
16) 「중국, 북중접경 바이산 해관 문 열어…'내륙교역 강화'」(2020. 12. 29), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20201229162800097 (검색일: 2021. 11. 30).

- 혜산과 접한 창바이현 정부는 2019년 12월 창바이 변경경제합작구 내에 북·중 호시무역구 건설계약을 체결하고, 2022년 말 완공을 목표로 공정을 진행 중임.[17]
- 랴오닝성 정부 또한 2021년 11월 신압록강대교 단둥 통관시설의 보수·확장을 위한 건설입찰을 공고함.[18]
- 이러한 접경지역 인프라 건설은 북한에만 한정된 것은 아니며, 중국 전역의 접경지역 세관설비 개선사업의 연장선상에서 이루어지는 것으로 판단되나, 장기적으로 북·중 교역 확대에 기여할 것으로 보임.

■ **[중국 측 접경지역 교통 및 관광 인프라 건설] 중국이 기존에 추진하던 중국 측의 백두산 관광 및 교통 인프라 확충사업이 잠재적으로 북·중 관광 협력으로 연계될 가능성이 있으며, 백두산과 삼지연을 중심으로 북·중 관광 협력방안이 모색됨.**

- 중국은 자체적으로 중국 측 백두산 관광을 개발하기 위하여 관광 및 교통 인프라 확충사업을 추진함.
  - ○ [공항] 지린성 허룽(化龍)시에 다목적 공항을 건설 중이며[19], 바이산(白山)에 위치한 창바이산 공항 2기 확장공사의 마무리 공정이 진행 중임.[20]
  - ○ [고속철도] 둔화(敦化)-얼다오바이허(二道白河) 구간 공정이 마무리되어 시운전을 마쳤으며, 곧 개통될 예정임.[21]
  - ○ [고속도로] 옌지(延吉)에서 백두산을 연결하는 롱푸(龍蒲) 고속도로가 2020년 11월 말 개통됨.[22]
- 중국의 인프라가 완공되고 북한의 외국인 관광이 재개될 경우 안투현의 솽무펑 세관을 통해 북한을 경유한 백두산 관광도 확대될 가능성이 있으며, 안투현 정부 차원에서도 북·중 관광 협력방안을 모색하고 있음.
  - ○ 안투현 언론은 교통 및 관광 인프라 완공 시 중국 측 루트(서파, 북파, 남파)를 통해 백두산을 찾는 관광객이 매년 1천만 명, 북한 측 루트(동파)를 통해 백두산을 찾는 관광객은 매년 1백만 명을 초과할 것으로 예상함.[23]
  - ○ 안투현 정부는 2020년 4월 북한 삼지연과의 연계 개발과 관련하여 '솽무펑 국제관광 경제무역합작구 전략산업 공간계획 및 실행 가능성' 연구 용역을 입찰하였고,[24] 2021년 2월 '솽무펑 국제관광 경제무역합작구 제1구역 설계'와 관련하여 입찰 공고[25]를 발표함.
- 그 외 2021년 3월 지안(集安) 세관 내 면세점 조성사업이 진행되고[26] 동년 7월 지린성의 창바이(長白) 세관

---

17) 「中朝互市贸易区建设项目成功签约」, 长白朝鲜族自治县人民政府, http://www.changbai.gov.cn/zwgk/zwdt/zwdt/201912/t20191227_529712.html(검색일: 2021. 11. 16).
18) 「中, 신압록강대교에 '통관시설' 공사...북중 국경 재개방 준비?」(2021. 11. 7), 『연합뉴스』, https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202111070327525665(검색일: 2021. 11. 30).
19) 「중국, 백두산 근처 허룽에 공항 착공..관광업 발전 구상」(2020. 6. 11), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200611177400097?input=1195m(검색일: 2021. 11. 15.)
20) 「长白山机场二期扩建工程进展顺利一一机场二期"项目投资百日会战"侧记」(2020. 10. 7), 『北青网』, https://t.ynet.cn/baijia/29685956.html(검색일: 2021. 11. 15.)
21) 「长白山首条高铁试运行」(2020. 10. 7.), 『腾讯新闻』, https://new.qq.com/omn/20211030/20211030A0413300.html(검색일: 2021. 11. 15.)
22) 「龙蒲高速公路正式建成通车」(2020. 11. 30), 『搜狐网』, https://www.sohu.com/a/435516495_120214180(검색일: 2021. 11. 15.)
23) 「[특파원 시선] 윤곽 드러내는 북-중 '백두산관광 협력' 밑그림」(2020. 5. 9), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200508100700097?input=1195m(검색일: 2021. 11. 15).
24) 「双目峰跨境旅游经贸合作区战略产业空间规划及可行研究报告项目公开招标中标公告」, 千里马招标网, http://www.qianlima.com/zb/detail/20210918_240153277.html(검색일: 2021. 11. 15).
25) 「双目峰跨境旅游经贸合作区一期启动区设计」, 千里马招标网, http://www.qianlima.com/zb/detail/20210224_213353305.html(검색일: 2021. 11. 15).
26) 「중국 지안, 북·중 접경 통상구에 면세점 조성사업 진행」(2021. 3. 21), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR2021031210480

인근에 혜산시가 보이는 익스트림 레포츠 시설이 개장하는[27] 등 북·중 접경의 관광자원 개발이 이루어짐.

■ [해외파견 북한 노동자] UN 안보리 2397호 결의 8항 규정[28]에 따라 중국 내 북한 노동자를 모두 송환해야 함에도 불구하고, 코로나19에 따른 국경봉쇄로 중국 내에는 여전히 복귀하지 못한 북한 노동자들이 남아 있음.

- UN 제재로 2019년 12월 22일까지 북한 노동자가 본국으로 송환되어야 함에도 불구하고 북한이 코로나19 방역을 이유로 입국을 거부하면서 중국에 파견되었던 해외파견 노동자 중 일부가 중국에서 체류 중임.
  - ○ 이러한 상황이 지속되자 중국은 2020년 3월 북한 노동자들에 대한 중국 체류기간 연장조치(60일)를 취함.[29]
  - ○ 코로나19로 인해 중국기업의 생산활동이 위축되면서 이들 기업에 고용된 북한 노동자들 또한 일자리를 잃거나 무기한 무급휴직 상태에서 생계를 유지하는 경우가 증가함.[30]
- 한편 편법적인 방식으로 중국 내에서 노동을 지속하는 경우도 존재하는 것으로 보임.
  - ○ 중국 당국은 2020년 11월 단둥, 선양, 훈춘 등지의 공장을 대상으로 북한 노동자 고용실태를 조사하였으며, 중국주재 북한영사관에서는 북한 노동자의 근무여건을 관리감독한 것으로 알려짐.[31]
  - ○ 북한은 2021년 6월 비자가 만료된 노동자의 송환을 위하여 최대 규모(1만여 명)의 노동자 교체 준비를 한 것으로 알려졌으나,[32] 코로나19 상황이 악화되면서 무기한 연기된 것으로 추정됨.

■ [송유관 교체] 중국 단둥시의 송유기지에서 북·중 송유관 교체를 위한 공사가 실시됨.[33]

- 중국이 북한에 원유를 공급하는 송유관은 1975년 완공되어 노후도가 상당하며, 2021년 6월 이후 단둥 송유기지의 북·중 송유관 교체공사가 진행되고 있음.
- 중국의 대북 원유 공급량은 위성을 통한 모니터링이 용이해, 송유관이 교체되어도 대북제재를 초과하여 원유 공급량을 확대하지는 않을 것으로 보임.

■ [인도적 지원] 2020년 1월 국경봉쇄 이후 현재까지 방역물품, 식량 등 중국의 대북 물자 지원이 이루어짐.

- 국경봉쇄 조치에도 불구하고 수차례에 걸쳐 중국과 국제사회의 긴급 코로나19 방역 및 의료 물품 지원이

0097 (검색일: 2021. 11. 30).

27) 「中, 압록강변에 북한땅 볼 수 있는 관광시설 개장」(2021. 7. 21), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210721089900097 (검색일: 2021. 11. 30).

28) 북한노동자에 대한 취업입국 금지 및 자국 내 북한노동자 및 안전관리인 송환에 관한 규정.

29) 「중, 북 노동자 등 외국인 체류기간 연장조치」(2020. 3. 27), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkworkerschina-03272020093414.html(검색일: 2021. 11. 16).

30) 「중 파견 북한노동자들 일감 없어 고전」(2021. 2. 19), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-je-02192021082418.html (검색일: 2021. 12. 1).

31) 「[단독] 中, 바이든 취임 앞두고 북한 노동자 실태 조사」(2021. 6. 22), 『SPN 서울평양뉴스』, http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=35699 (검색일: 2021. 12. 1).

32) 「북, 중국파견 노동자 최대규모 교체 준비」(2021. 6. 22), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-je-06222021085014.html (검색일: 2021. 11. 16).

33) 「"中, 대북 송유관 공사 진행 중"…원유 공급 확충 준비?」(2021. 8. 21), *Daily NK*, https://www.dailynk.com/20210811-3/(검색일: 2021. 11. 30).

단둥 세관을 통해 공개적으로 이루어짐.

- 중국에서 인도적 지원물자를 실은 것으로 추정되는 선박 두 척이 북한 남포항과 해주항 등에서 하역작업을 하는 위성사진이 포착되기도 하였음.[34]
- 세계보건기구(WTO)는 '중국 다롄항을 통해 대북 지원용 코로나19 관련 의료품 운송을 시작하였다'고 밝힘.[35]

■ [북·중·러 전자상거래] 중국 지린성의 북·중·러 접경지역인 훈춘에서는 전자상거래 사업이 추진되고 있으나, 현재의 봉쇄 국면에서는 실효성을 거두기 어려울 것으로 판단됨.

- 중국 접경도시의 '국경간 전자상거래 종합시험구' 건설이 2019년 12월 국무원 비준을 얻었으며, 북·중·러 접경지역인 지린성 훈춘에서도 3국간 전자상거래 사업이 모색됨.[36]
  - ○ 지린성 정부는 2020년 7월 북·중·러 전자상거래를 위해 9억 9천만 위안(미화 약 1억 4천만 달러)을 투자할 계획이며, 참여 기업을 모집 및 육성 중이라고 밝힘.
  - ○ 이를 위해 '아태국제네트워크과기훈춘유한공사'가 설립되었으며, 전자상거래를 위한 웹사이트가 개설됨.
- 그러나 국경봉쇄로 북한의 대외교역이 중단된 현시점에서는 실효성을 거두기 어려울 것으로 판단됨.

2) 북·중 교류협력 동향

■ [전략적 밀월관계 심화] 동아시아 지역의 국제정치적 상황이 불안정한 가운데 북한이 미·중 갈등 사안에 대해 중국 지지의사를 밝히고 상호간 강력한 유대감을 표하는 등, 북·중 밀월관계가 심화됨.

- 2020~21년 북·중은 북중우호조약을 자동 갱신하고, 양국과 연계된 기념일을 경축하는 국가적 행사를 개최하며 국가 단위는 물론, 북한 노동당과 중국 공산당 간에도 강한 유대감을 표명하였음.
  - ○ '일방이 피침 시 자동 군사개입' 조항이 포함된 북중우호조약이 올해로 60주년을 맞아 갱신되었으며, 2021년 6월 시진핑 주석 방북 2주년을 기념하여 리용남 주중 북한대사가 중국의 인민일보에, 리진쥔 주북 중국대사가 북한 노동신문에 사설을 교차 기고하며 양국간 전략적 협력관계 강화를 다짐함.[37]
  - ○ 김정은 위원장은 항미원조전쟁 70주년을 맞이하여 이례적으로 중공군 열사릉을 찾아 헌화하고 참배함.
  - ○ 2020년 중국의 항미원조전쟁 참전 70주년, 노동당 창건 75주년, 2021년 북중우호조약 체결 60주년, 중국 공산당 창건 100주년, 북한 정권 수립 73주년 기념뿐만 아니라 김정은 총비서 추대 축하와 코로나19 격려를 주고받는 등 북·중 간 정치외교적 관계가 강화됨.

---

34) 「북한, 식량위기에 중국 인도적 지원 받기 시작?」(2021. 7. 8), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/foodaid-07082021151206.html(검색일: 2021. 11. 16).

35) 「북 방역빗장 풀리나..WHO '다롄항 통해 코로나 의료품 운송시작'」(2021. 10. 7), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20211007031200504?input=1195m(검색일: 2021. 11. 16).

36) 「훈춘을 거점으로 북한-중국-러시아 국경간 전자상거래 사업 모색」(2020. 7. 15), 『KOTRA 해외시장뉴스』, https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=183465&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=1&row=10(검색일: 2021. 11. 30).

37) 「북중, 노동신문·인민일보 교차기고…"긴밀히 협력"」(2021. 6. 21), 『서울신문』, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210621500218(검색일: 2021. 12. 1).

- 또한 북한은 대만, 홍콩 문제 등 미·중 갈등 사안에 대해 미국을 비난하고 중국을 지지하는 등 노골적인 '중국 편들기' 행보를 이어감.
- 이러한 북·중 밀월관계 심화는 항미원조전쟁(6.25전쟁)으로 시작된 전통적 혈맹 관계에 더하여 미국의 동아시아 패권 장악에 대응하기 위한 상호간의 전략적 선택과 대응으로 볼 수 있음.

■ [정상간 친서외교를 통한 관계 강화] 코로나19로 직접적 인적 교류가 어려운 상황에서 북·중 정상은 '친서외교'를 통해 전략적 연대를 강화함.

- 2020~21년 북·중 관계는 코로나19로 양국간 고위급 인사 교류가 원활하지 않았음에도 불구하고 중요 국가행사 계기 친서외교를 통해 북·중 밀월관계를 강화함.
  - ○ 북·중 양국은 상대국의 국가행사 계기 정상간 친서를 교환하여 왔는데, 2020~21년에는 그 횟수가 이전에 비해 증가함(표 2 참고).
  - ○ 북중우호조약 60주년을 기념해 교환한 축전에서 김정은 위원장과 시진핑 주석은 '피로써 맺어진 친선'을 강조하며 양국 관계를 강화·발전시킬 의지를 표명했으며, 김정은 위원장은 '중국에 대한 적대세력'의 비방과 압박은 무력할 것이라며 현 정세 속에서 중국을 지지함.
- 고위급 인사간에도 직접적인 상호 방문은 이루어지지 않았으나 중국통, 북한통 대사 임명, 주재국 재외공관을 활용한 고위급 교류를 이어옴.

표 2. 최근 5년간 북·중 친서 교환 횟수 비교

구분	2017	2018	2019	2020	2021
북한 ⇨ 중국	2	3	3	6	7
중국 ⇨ 북한	1	0	4	5	5

자료: 북한정보포털 북한동향을 활용하여 저자 작성.

■ [중국의 북한에 대한 외교적 지원] 중국은 UN 안보리에 대북제재 해제를 요구하고, 2021년 10월 북한의 미사일 시험에 대한 UN 안보리 비공개 긴급회의에서 성명 채택에 반대하는 등 국제사회에서 북한을 외교적으로 지원함.

- 중국은 러시아와 함께 UN 안보리에 대북제재 해제를 수차례 건의하였으며, 2021년 10월에는 대북제재 완화를 위한 결의안 초안을 안보리에 제출한 것으로 알려짐.[38)]
  - ○ 중국과 러시아는 기존에 스냅백 조항을 포함해 대북제재를 완화할 것을 요청하였으나, 완화 후 스냅백 조치를 발동하기 어려울 것이라는 의견하에 수용되지 않았음.
- 또한 2021년 10월 UN 안보리가 북한의 신형 극초음속 미사일 시험 발사 등 지속되는 미사일 시험과 관련하여 비공개 긴급회의를 진행하였으나 중국, 러시아의 반대로 성명 채택에 실패함.[39)]

38) 「중·러 "대북제재 완화하자"…유엔 안보리에 결의안 제출」(2021. 11. 1), 『매일경제』, https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/11/1035020/(검색일: 2021. 11. 30).
39) 「중·러 반대로 '안보리 북 미사일 성명' 불발」(2021. 10. 1), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/missilela

■ [문화교류 실시] 북·중 양국은 정상회담, 항미원조전쟁 등을 소재로 사진전, 영화 제작 및 개봉, 미술전, VR 그림 전시회 등 문화행사를 개최함으로써 북·중 관계의 공고함을 대내외에 표명하는 한편, 대미 공동 대응의 내부적 사상 결속을 강화함.

- 김일성, 김정일, 김정은 3대를 아우르는 북·중 정상회담 사진전시회, 축하연회와 예술공연, 온라인 북한 그림 전시회, 항미원조전쟁을 소재로 한 '장진호(長津湖)', '압록강을 건너다(跨過鴨綠江)' 등 영화, 뮤지컬을 제작·개봉함.

나. 북·러 관계 분석

■ 2020~21년 북·러 관계의 키워드는 '북한에 대한 인도적·외교적 지원'과 '인적교류 축소'임.

- 러시아는 코로나19, 대북제재 등의 국면에서 북한에 필요한 인도적·외교적 지원을 제공하며 상호간 친선 관계와 전략적 협력을 지속하고 있음.
- 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·교육을 위한 중요한 협력 대상국임.[40]
- 한편 북한에 주재하던 대부분의 공관 직원 및 주민이 러시아로 귀국하면서 위축된 북한주재 외국 공관 및 국제기구 현황이 알려짐.

■ 이하에서는 다음 내용을 중심으로 북·러 관계를 분석함.

- [경제협력] ① 러시아 측 접경지역 교통 인프라 건설 ② 러시아 측 접경지역 관광 인프라 건설 ③ 해외파견 북한 노동자 ④ 인도적 지원
- [교류협력] ⑤ 정상간 친서외교 ⑥ 러시아의 북한에 대한 외교적 지원 ⑦ 공관직원·주민 귀국

1) 북·러 경협 동향

■ [러시아 측 접경지역 교통 인프라 건설] 북한의 숙원사업 중 하나인 '두만강철교의 자동차 전용 교량 건설' 관련 논의가 코로나19 상황 안정 이후 재개될 것으로 예상됨.

- 북한 두만강-러시아 하산을 연결하는 자동차 전용 교량 건설은 2019년 4월 북·러 정상회담 의제로 다루어졌으며, 이후 극동·북극개발부에 일임된 상황임.
- 북·러 양국은 2015년부터 관련 사업을 추진해 왔으며, 2016년 9월 타당성 조사가 완료되었음.
  - ○ 양측은 러시아 자체기술 기준으로 교량을 건설하는 데는 합의했으나, 재원 확보문제에 대해서는 논의가 진행 중임.

unch-10012021172625.html(검색일: 2021. 11. 18).

40) 최장호, 이정균, 민지영(2020), 「북한의 대외관계 평가와 2020년 전망: 북중·북러를 중심으로」, 『오늘의 세계경제』, p. 13, 외경제정책연구원.

- 다만 2020~21년 중에는 관련 논의가 진행되지 않았음.

■ [러시아 측 접경지역 관광 인프라 건설] 러시아 연해주정부는 북·중·러 국경지역인 하산에 관광 인프라 건설을 위한 개발계획을 수립하고 있음.[41)]

- 2020년 8월 콘스탄틴 세스타코프 연해주 부지사는 하산 지역에 관광정보센터 설립방안을 검토하고 있으며, 동 지역 관광을 활성화하기 위해 연방보안국(FSB) 산하 국경수비대와 협력해나갈 것이라고 밝힘.
- 러시아 정부는 경제개발부 산하에 있던 관광청을 드리트리 체르니셴코 부총리 산하의 직속기관으로 승격시키는 등 국가 차원에서 관광산업을 발전시키려는 계획을 추진하고 있음.

■ [해외파견 북한 노동자] 코로나19에 따른 국경봉쇄로 귀국하지 못한 해외파견 노동자가 학생비자, 관광비자 등 대북제재를 우회하는 방식으로 외화벌이를 지속하고 있음.

- UN 주재 러시아 대사관이 UN에 제출한 자료에 따르면 2020년 3월 기준 러시아 노동 허가증을 소지한 북한 국적자는 511명임.[42)]
  - ○ UN 안보리 대북결의안 2397호에 따라 이들은 2019년 12월 22일까지 노동을 중단하고 북한으로 복귀해야 하나, 코로나19에 따른 국경봉쇄로 귀국하지 못한 사람이 남아 있다고 밝힘.
- 그러나 북한 노동자 송환 마감 시한 이후에도 지속적으로 북한인에게 관광비자, 학생비자, 취업비자 등을 발급하였으며, 이들은 대부분 북한의 외화벌이 노동자일 것으로 추정됨.
  - ○ 러시아 의회에서 2019년 통과된 법안에 따라 전업 학생비자를 소지한 자가 별도의 허가 없이 일할 수 있게 되면서 러시아에 있는 북한 주민이 학생비자로 일하는 것이 가능해짐.[43)]
- 이에 더하여 북한은 2021년 초 러시아 파견 노동자를 신규 모집하고 비자 발급 등의 행정처리를 완료하였으며, 소규모 단위로 출국시킬 계획인 것으로 알려짐.[44)]

■ [인도적 지원] 2020년 1월 국경봉쇄 이후 현재까지 코로나19 방역, 식량문제 해결, 수해복구 등을 위한 인도적 대북 물자 지원이 진행되었음.

- [코로나19 방역] 2020년 2월 러시아 외무부는 성명을 통해 '북한 측 요청으로 평양에 1,500여 개의 코로나19 신속진단 용품을 전달했다'고 발표함.[45)]

---

41) 「러 연해주, 북·중 접경 '하산' 주요 관광지로 키운다」(2020. 8. 26), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200826090500096(검색일: 2021. 11. 18).
42) 「유엔 제재에도 북한 노동자 러시아서 외화벌이 여전」(2020. 7. 19), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210719033300009 (검색일: 2021. 12. 1).
43) 「안보리 제재로 북한 해외노동자 러시아에 2500명가량 남아, 유학생 숫자는 오히려 늘어」(2020. 1. 17), 『BBC NEWS 코리아』, https://www.bbc.com/korean/news-51144987(검색일: 2021. 12. 1).
44) 「북, 러시아 해외 파견 노동자 선발 완료...여권, 전자식으로 전환」, *Daily NK*, https://www.dailynk.com/北-러시아-해외-파견-노동자-선발-완료-여권-전자식/(검색일: 2021. 11. 19).
45) 「러시아, 북에 '코로나19' 진단 용품 전달」(2020. 2. 26), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/russiacoronaaid-02262020112542.html(검색일: 2021. 11. 19).

- [식량지원] 2020년 5월 러시아는 노보로시이스크에서 남포항까지 밀 2만 5천 톤을 운송하고,[46] 동년 7월에는 노르웨이, 캐나다, 스웨덴 정부와 함께 미화 약 530만 달러를 WFP의 대북사업에 지원함.[47]
- [수해복구] 2020년 8월 러시아의 NGO '국제북한연대'는 북한의 홍수 피해 복구를 위해 인도주의적 지원을 하기로 결정함.[48]

2) 북·러 교류 동향

■ [정상간 친서외교를 통한 관계 강화] 북한은 러시아와 친서외교를 통해 친선협조의 전통을 바탕으로 한 전략적 친선관계를 지속하고 있음.

- 북·러는 2020년 북러 우호선린협력조약 체결 20주년, 2021년 북·러 수교 73주년, 경제·문화협정 72주년과 양국의 주요 기념일 등을 계기로 친서를 교환하고, 양국간 친선협조를 강화하기로 함.
- 푸틴 대통령은 2021년 6월 4일 러시아 상트페테르부르크에서 개최된 국제경제포럼(SPIEF) 뉴스 통신사 대표회의에서 대북제재 완화의 필요성, 남·북·러 경제사업의 재개 및 실현, 러·중 협력관계 강화[49] 등을 언급함.

표 3. 최근 5년간 북·러 친서 교환 횟수 비교

구분	2017	2018	2019	2020	2021
북한 ⇨ 러시아	3	5	2	3	2
러시아 ⇨ 북한	0	2	4	3	1

자료: 북한정보포털 북한동향을 활용하여 저자 작성.

■ [러시아의 북한에 대한 외교적 지원] 러시아는 중국과 함께 UN 안보리에 대북제재 해제를 건의하고, 2021년 10월 북한의 미사일 시험에 대한 UN 안보리 비공개 긴급회의에서 성명 채택에 반대하는 등 북한을 외교적으로 지원함.

- 앞서 언급한 바와 같이 러시아는 중국과 함께 UN 안보리에 대북제재 해제를 건의하고, 2021년 10월에는 대북제재 완화를 위한 결의안 초안을 안보리에 제출한 것으로 알려짐.[50]
  - ○ 2021년 10월 제출한 UN 안보리 결의안 초안에는 난방장비, 가전제품 등의 민수용품과 건설·철도 관련 장비 등에 대한 제재 완화방안이 포함된 것으로 알려짐.

46) 「러시아, 북한에 밀 2만5천톤 지원」(2020. 5. 14), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/namporussia-05142020151235.html(검색일: 2021. 11. 19).
47) 「러시아 등 4개국, 올해 WFP 대북사업에 530만 달러 지원」(2020. 7. 6), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/coronankaid-07062020152142.htmll(검색일: 2021. 11. 19).
48) 「러시아 NGO, 북 수해 복구 인도지원 결정」(2020. 8. 24), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/floodnk-08242020152850.html(검색일: 2021. 11. 19).
49) 「푸틴 '북한 압박하고 제재 강화해선 북핵 문제 해결 안돼」, 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210605007600009(검색일: 2021. 11. 19).
50) 「중·러 "대북제재 완화하자"…유엔 안보리에 결의안 제출」(2021. 11. 1), 『매일경제』, https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/11/1035020/(검색일: 2021. 11. 30).

- 또한 2021년 10월 UN 안보리가 북한의 미사일 시험과 관련하여 긴급 소집한 비공개 긴급회의에서 규탄 성명 채택에 반대하였는데, 이는 북한에 유의미한 외교적 지원이 되었음.[51]
  - ○ 미국, 영국, 프랑스의 요청으로 UN 안보리 비공개 긴급회의가 소집되고 프랑스가 성명을 채택하고자 하였으나, 러시아와 중국이 이에 반대한 것으로 알려짐.

■ [주북 공관·주민 철수] 북한 내 경제난과 고강도 방역조치로 인해 2021년 주북 러시아 공관 직원 및 주민이 대거 러시아로 귀국함.

- 러시아 대사관에 따르면 2021년 중 100명가량의 주북 러시아 공관 직원 및 주민이 러시아로 귀국함에 따라 2021년 11월 기준 알렉산드르 마체고라 대사를 포함한 2명만 주북 러시아 대사관에 남아 있음.[52]
  - ○ 마체고라 대사는 2021년 2월 러시아 언론 인터뷰에서 '평양 내 식료품과 생필품 조달의 어려움'을 토로하였는데, 북한의 열악한 생활수준과 코로나19에 따른 방역조치로 정상적 활동이 어려워 대부분의 공관 직원 및 러시아 주민이 철수한 것으로 보임.
- 이는 러시아에만 국한된 것이 아니며, 러시아 대사관에 따르면 2021년 4월 기준 영국, 베네수엘라, 브라질, 독일, 이탈리아 등의 공관이 폐쇄되었고 국제기구 또한 북한에서 철수하였으며, 평양 내 외국인은 290명 이하라고 밝힘.[53]
- 이는 북한경제에 대한 모니터링과 적절한 인도적 지원을 어렵게 하며, 북한의 국제적인 고립을 가속화할 수 있음.

다. 북·미 관계 분석

■ 2020~21년 북미관계의 키워드는 '비핵화 협상 고착화'와 '바이든 행정부의 대북정책'임.

- 북·미 간 비핵화 협상이 고착화되며 북·미 양자간의 관계 또한 정체되었으나, 미국 신행정부 출범, 한·미 간 대북정책 공조 등 북·미 관계를 둘러싼 제반 상황의 변화가 발생함.
- 특히 2021년 1월 바이든 행정부가 출범하며 미국의 대북정책이 수정되고 한국정부로부터 시작된 종전선언 논의에 대한 한·미 간 조율이 진행되는 등 일부에서 저변의 변화가 발생함.

■ 이하에서는 다음의 내용을 중심으로 북·미 관계를 분석함.

- ① 비핵화 협상 동향 ② 대북제재 동향 ③ 바이든 행정부의 대북정책: △ 점진적 접근 △ 압박과 외교의 병행 △ 동맹과의 공조

---

51) 「중·러 반대로 '안보리 북 미사일 성명' 불발」(2021. 10. 1), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/missilelaunch-10012021172625.html(검색일: 2021. 11. 18).
52) 「주북 러시아대사관 직원 대거 철수…"대사 포함 2명만 남아"」(2021. 11. 25), 『매일경제』, https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/11/1095511/(검색일: 2021. 11. 30).
53) 「러시아, 북한에서 자국민 대거 철수」(2021. 7. 5), *VOA*, https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_russia-empties-embassy-north-korea/6059995.html(검색일: 2021. 11. 30).

■ [비핵화 협상 동향] 2020년 트럼프 행정부하 미국은 중간선거를 앞두고 수차례 북한에 대화 재개를 촉구하였으며, 2021년 바이든 행정부 수립 후에도 '조건 없는 대화 재개'를 제안함.

- 2020년 2월 미 대북특별부대표,[54] 6월 미 부차관보,[55] 7월 미 안보보좌관[56]과 스티븐 비건 대북특별대표,[57] 10월 마이클 폼페이오 국무부장관[58]의 발언 등을 통해 북한이 비핵화 협상 테이블로 복귀할 것을 촉구함.
- 2021년 6월 바이든 행정부 수립 이후 임명된 성 김 대북특별대표 역시 북한에 "언제 어디서든 조건 없이 만나자"고 제안하였으며,[59] 비핵화 조치에 상응 혹은 병행하여 대북제재 완화와 경제적 인센티브를 논의할 의사를 비침.

■ 그러나 북한은 2019년 10월 마지막 북·미 대화 이후 일관되게 '선(先) 대북 적대시정책 철회, 후(後) 비핵화 협상'을 요구하며 대화 제안에 불응함.

- 북한은 마지막 북·미 협상이었던 2019년 10월 스톡홀름 실무협상 결렬 후 '완전하고 비가역적인 적대시정책 철회(Complete and Irreversible Withdrawal of the Hostile Policy)'를 요구하였으며, 현재까지 이를 고수하고 있음.
  - ○ 북한은 △ 풍계리 핵실험장 폭파 △ 미국인 유해 송환 △ 억류 중이던 미국인 3인 송환 △ 동창리 미사일 발사대 해체의 4대 선행조치를 취했으나, 상응하는 조치를 받지 못했다고 주장함.
  - ○ 북한이 주장하는 대북 적대시정책에는 한미연합 군사훈련, 미국의 전략자산 전개, 대북제재, 북한 인권문제 개입 등이 포함됨.
- 김정은 위원장이 2021년 1월 제8차 당대회에서 밝힌 '강대강, 선대선' 대미기조 또한 미국의 행동에 따라 상응하는 대응을 하겠다는 것으로, 미국의 선제적인 대북 적대시정책 철회를 요구함.
  - ○ 제재가 유지되는 강대강 상황에서의 대응은 '자력갱생을 통해 경제난에 대응하는 가운데 핵능력 개발을 지속하는 것'으로, 동 행사에서 김정은 위원장은 핵무력 개발을 지속할 것이라고 밝혔으며, 2021년 10월 UN 안보리 전문가 패널 중간보고서에서도 북한이 핵과 탄도미사일 개발을 지속하고 있다고 평가함.[60]
- 다만 북한은 과도한 무력 도발을 자제하고 여러 담화에서 대화의 여지를 남겨두며 비핵화 협상을 위한 외교적 채널을 열어둠.

---

54) 「미 대북특별부대표 "북, 대화 준비시 우리도 준비. 기회 잡아라"」(2020. 2. 27), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200227007600071(검색일: 2021. 11. 19).
55) 「미 부차관보 "북에 외교 문 열려. 한미, 북핵관련 생산적 대화"」(2020. 6. 24), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200624095951071(검색일: 2021. 11. 19).
56) 「미 안보보좌관. "대화문 열려있어, 북, 도발 피하고 협상 나서야"」(2020. 7. 1), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200701006751071(검색일: 2021. 11. 19).
57) 「미, 비건 방한중 북에 손짓, 트럼프 3차북·미정상회담 깜짝쇼할까」(2020. 7. 8), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200708141951009(검색일: 2021. 11. 19).
58) 「폼페이오, 종전선언 질문에 "북한 비핵화 과정에 포함될 것"」(2020. 10. 22), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20201022003251071(검색일: 2021. 11. 19).
59) 「성 김. "북, 언제 어디서든 조건없는 만남 제안에 긍정반응 기대"」(2021. 6. 21), 『매일경제』, https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/06/597735/(검색일: 2021. 11. 19).
60) 「북한: 유엔 '북한, 제재 회피하며 핵·미사일 개발 지속'」(2021. 10. 6), *BBC NEWS*, https://www.bbc.com/korean/news-58800905(검색일: 2021. 11. 18).

■ [대북제재] 대북제재는 여전히 주요한 비핵화 정책수단으로 활용되어 2020년 미국정부는 제재 이행성 강화를 위한 자체적 제도 개선을 실시함.

- 2020년 10월 미 재무부는 「대량살상무기 확산자 제재규정(Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions Regulations)」 개정에서 490개 특별제재대상(Specially Designated Nationals)에 대한 제재 내용을 강화함.[61]
  - ○ 미 금융기관의 소유 혹은 통제하에 있는 사람에 대해 위 대상과의 거래를 금지하였으며("Transanctions Prohibited for persons owned or controlled by U.S. financial institutions"), 위 대상과 거래 시 세컨더리 제재대상이 될 수 있다는 경고 문구("Secondary sanctions risk")를 삽입함.
- 동년 12월에 미 국무부는 '2019년 미국이 중국에 총 788건의 제재 위반 첩보를 제공했음에도 중국이 이를 방조하며 UN 대북제재를 위반했다'고 비판하며, 제재 이행성 강화를 위해 대북제재 위반 신고 홈페이지를 개설함.[62]
- 바이든 대통령도 2021년 6월 기존의 대북제재 행정명령 효력을 1년 연장하며 대북제재를 이어감.[63]
- 다만 대북제재 위반 관련 특별제재대상을 추가로 지정하는 데는 소극적이었는데, 이는 2020~21년에 코로나19로 북한이 자체적으로 대북제재보다 강력한 국경봉쇄 조치를 감행하였기 때문으로 보임.

■ 바이든 행정부의 대북정책은 △점진적 접근 △압박과 외교의 병행 △동맹과의 공조로 요약할 수 있음.

■ [점진적 접근] 바이든 행정부는 2021년 4월 대북정책 재검토 결과 '한반도의 완전한 비핵화'가 목표임을 재확인하면서 '정교하고 실용적인 접근법(calibrated, practical approach)을 취할 것'이라고 밝힘.[64]

- 이는 오바마 행정부의 '전략적 인내(Strategic Patience)', 트럼프 행정부의 '빅딜(Grand bargain) 전략'과 달리, 비핵화 협상에 있어 단계적으로 실질적인 진전을 이루려는 것으로 평가됨.
- 2021년 7월 미 의회조사국이 발간한 대북외교 현황 보고서에서도 바이든 행정부는 부분적 비핵화와 부분적 제재 완화를 교환하는 점진적 접근을 취할 것으로 전망하였음.[65]
  - ○ 비핵화 협상이 재개될 경우 점진적 접근의 첫 단계로 '2019년 스톡홀름 실무협상 때 북한이 제시한 연변 핵시설 폐기와 이에 상응하는 제재 완화'가 교환될 가능성이 높음.
  - ○ 다만 전면적인 제재 완화에는 미국의회의 동의가 필요한데, 북한이 비핵화, 인도적 지원 등 제재 부과 원인에 있어 유의미한 진전을 이루었는지 의회를 설득하고 동의를 얻는 과정이 어려울 수 있음.

---

61) 「미 재무부, 'WMD 확산자 제재규정'에 북 관련 정보 추가」(2020. 10. 1), *RFA*, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/ne-jj-10012020164008.html(검색일: 2021. 11. 18).
62) 「"北 제재위반 신고하라, 포상금 55억" 美국무부 사이트 개설」(2020. 12. 2), 『조선일보』, https://www.chosun.com/international/us/2020/12/02/D5YBDFE7KZEAVN4DWP4VB67YBA/(검색일: 2021. 11. 18).
63) 「"제재는 그대로"…바이든, 대북제재 행정명령 취임 후 첫 연장」(2021. 6. 22), 『연합뉴스』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210622009800071(검색일: 2021. 11. 21).
64) "Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA"(2021. 4. 30), *The White House*, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/(검색일: 2021. 11. 10).
65) Congressional Research Service(2021), "Diplomacy with North Korea: A Status Report."

■ [압박과 외교의 병행] 바이든 행정부는 외교적 접근법과 동시에 단호한 억지력과 대북제재를 통한 경제적 압박을 비핵화 협상의 기반으로 삼음.

- 바이든 대통령은 첫 의정 연설에서 '단호한 억지력과 외교(diplomacy, as well as stern deterrence)'를 북핵 위협에 대한 대응으로 언급한 바 있으며, 2021년 3월 한·미 국무장관과 국방장관 간의 2+2 회의에서 블링컨 국무장관은 압박 옵션과 외교 옵션을 모두 검토하고 있다고 밝힘.[66]
- 이러한 기조는 2021년 5월 한미정상회담에 이은 공동성명에서도 드러났는데, 안보동맹을 강화하고 제재 이행을 촉구하는 동시에 기존의 외교적 성과를 계승하는 내용이 모두 포함됨.[67]
  - ○ 후보자 시절 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 대북정책을 강도 높게 비판해 왔으므로 전임 행정부의 북·미 합의를 계승할지 귀추가 주목되었는데, 한미공동성명을 통해 과거 남·북 간, 북·미 간 약속에 기초한 외교의 필요성을 공식 인정함.
- 이에 김정은 총비서는 2021년 6월 노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 바이든 행정부의 대북정책을 상세히 분석했다고 밝히며, "대화에도 대결에도 다 준비돼 있어야 한다"고 언급함.[68]

■ [동맹과의 공조] 바이든 행정부가 동맹과의 협력를 중시함에 따라 많은 영역에서 대북정책에 대한 한·미 간 공조가 이루어짐.

- 한미정상회담에서 바이든 대통령은 또한 '남북 대화와 관여, 협력에 대한 지지를 표명'하였으며, 한·미 간 대북 접근법이 완전히 일치하도록 조율하기로 합의함.[69]
- 또한 '북한의 인권 상황을 개선하기 위해 협력한다는 데 동의하고, … 북한 주민들에 대한 인도적 지원 제공'을 촉진하기로 약속함.
- 한국 외교부와 미국 국무부 간의 비핵화 관련 협의체였던 한미워킹그룹을 종료하였는데, 이는 남북관계에 대한 한국의 자유도를 확대하는 측면이 있음.
- 기존에 한·미 간 견해 차이가 있었던 종전선언에 대해서도 입장 조율을 이룸.
  - ○ 2021년 11월 정의용 외교부장관은 '북한과의 대화 재개의 계기로 종전선언이 필요하다는 데 한·미 간 의견이 일치하였으며, 그 형식과 내용 등에 대해 한·미 간 상당 부분 조율이 이루어졌다'고 밝힘.[70]

66) 「한미 외교 국방 장관회의 공동 기자회견 녹취록」(2021. 3. 18), 『외교부』, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4078/view.do?seq=368307(최종 검색일: 2021. 11. 19).
67) 「한·미 정상 공동성명」(2021. 5. 22), 『청와대』, https://www1.president.go.kr/articles/10346(검색일: 2021. 11. 10).
68) 이승현, 이승열, 김도희(2021), 「바이든 정부의 대북정책과 한반도 평화프로세스 전망」, 국회입법조사처.
69) 「한·미 정상 공동성명」(2021. 5. 22), 『청와대』, https://www1.president.go.kr/articles/10346(검색일: 2021. 11. 10).
70) 「종전선언, 한미간 상당히 조율 끝나…쉽진 않을것 같다」(2021. 11. 11), 『매일경제』, https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/11/1065222/(검색일: 2021. 11. 21).

3. 북한의 대외관계 방향과 시사점

■ 향후 북한의 대외관계는 큰 틀에서 현재의 기조가 지속되는 가운데 '코로나19 추세'와 '종전선언 성사 여부'가 주요한 변수가 될 것으로 판단됨.

표 4. 향후 북한 대외관계의 주요 이슈 및 변수

상대국	주요 이슈	변수
중국	무역 재개 여부	• 변이 바이러스 확산 및 코로나19 방역 추세 • 북한의 식량, 전력 등 경제상황
	인적 교류협력 재개 여부	• 변이 바이러스 확산 및 코로나19 방역 추세 • 북한의 백신 접종
	전략적 밀월관계	• 미·중 갈등 양상 • 북한의 국제적 고립 및 경제난 심화 여부
미국·중국	종전선언	• 북한의 종전선언 협의안 수용 여부 • 베이징 올림픽에 대한 외교적 보이콧
미국	비핵화 협상	• 북한의 '선 적대시정책 철회' 요구에 대한 미국의 수용 여부 • 중·러의 대북제재 완화 요구 및 제재회피 가능성 • 종전선언 성사 여부
러시아	인적 교류협력 재개 여부	• 변이 바이러스 확산 및 코로나19 방역 추세 • 북한의 백신 접종

■ [북·중 무역] '오미크론' 변이 바이러스로 북·중 양국의 국경통제가 다시 심화될 가능성이 높으나, 북한의 대중동원 행사 일정과 경제상황에 따라 필수재를 중심으로 무역이 제한적으로 재개될 가능성도 존재함.

- 북한이 현재와 같은 봉쇄정책을 언제까지 유지할 수 있을지는 경제상황, 특히 식량과 전력 수급 상황에 따라 달라질 것으로 보임.
  - ○ 2021년 7월 북한이 UN에 제출한 '자발적 국가별 검토(VNR)' 보고서에 따르면, 북한의 2020년 곡물 생산량은 552만 톤으로 전년의 657만 톤 대비 큰 폭으로 감소하였으나,[71] 2021년에는 한국의 쌀 생산량이 전년대비 10.7% 증가하는[72] 등 한국의 농업생산량이 전년대비 개선된 것을 감안할 때 북한의 식량생산량 또한 개선되었을 것으로 추정됨.
  - ○ 전력 수급 상황은 발전소 설비가 고장나도 교체설비를 수입하지 못하는 상황이 이어지며 빠르게 악화되는 것으로 판단됨.[73]

71) Government of the Democratic People's Republic of Korea(2021), "Voluntary National Review: On the Implementation of the 2030 Agenda."
72) 「2021년 쌀 생산량조사 결과 보도자료」(2021. 11. 15), 통계청, https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/8/8/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415070&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=(검색일: 2021. 12. 07).
73) 「코로나19가 북한 전력 수급에 미치는 영향」(2020. 9. 1), KOTRA, https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=184410(검색일: 2021. 11. 21).

- 최근 수년간 대북제재와 코로나19로 인한 경제적 악영향이 누적되고 있으며, 북·중 양국에서 무역 재개를 위한 시설 및 제도적 정비를 갖춤에 따라 식량과 필수재 수입은 제한적으로나마 재개될 것으로 판단됨.
  - ○ 다만 육로 무역은 대규모 군중동원 행사가 많이 개최되는 연초에는 재개되지 않을 가능성이 높음.

■ [북·중, 북·러 간 인적 교류] 북한의 보건의료 체계가 미흡하고 북한에서 아직 백신 접종이 이루어지지 않고 있음을 고려할 때, 2022년에도 북한은 중국 및 러시아와의 인적 교류협력을 상당부분 제한할 것으로 보임.

- 단기간에 북한의 보건의료 체계가 개선되기 어려운 상황에서 국제사회의 대북 백신 지원이 이루어진다 하더라도 북한에서 코로나19 진행상황을 관리하고 감염 확산을 방지하는 것은 역부족임.
  - ○ 코백스(COVAX)가 아스트라제네카 백신 170만 회분, 시노백 백신 297만 회분을 북한에 지원할 예정이었으나 북한에서 이를 거절하였는데, 위 백신에 대한 불신과 불충분한 물량으로 백신 지원의 실효성이 낮다고 판단한 것으로 보임.
- 특히 코로나19 이전 북한이 주력 산업으로 개발하던 관광산업은 북·중, 북·러 접경지역의 감염상황이 완전히 안정되기 전까지 재개되기 어려울 것으로 보임.
- 러시아를 비롯한 해외 공관과 국제기구의 복귀 또한 코로나19 상황이 안정되어 북한의 방역수준이 개선된 후에야 가능할 것으로 보임.

■ [북·중 간 전략적 밀월관계] 북·중 간 밀월관계가 강화된 배경이 2022년에도 유지될 것으로 전망되므로, 북·중 간 전략적 밀월관계는 지속적으로 강화될 가능성이 높음.

- 미·중 갈등이 심화될수록 중국은 북한 및 러시아와의 연대를 강화할 가능성이 높으며, 북한 또한 경제난과 국제적 고립이 심화될수록 대중의존도가 높아질 가능성이 큼.
- 이에 따라 중국과 러시아의 대북제재 완화 요구가 지속될 것으로 보이며, 장기적으로 북한의 제재회피 노력 강화와 중국으로부터의 경제적 지원에 따라 북한의 비핵화 협상력 또한 강화될 수 있음.
- 우리 정부는 북한의 대중의존도 심화를 견제하는 동시에 한반도 문제에 대한 중국의 협력을 이끌어내는 것이 필요하며, 동시에 미·중 갈등이 한반도 문제로 비화되지 않도록 관리할 필요가 있음.

■ [종전선언] 종전선언을 위한 관련국간 협의가 진행되고 있으나 북한이 제시한 종전선언의 선결조건을 수용하기 어려우며, 베이징 올림픽에 대한 미국의 '외교적 보이콧'으로 미·중 갈등이 고조되고 있어 관련국간 협의 가능성이 불투명해짐.

- 한편 김정은 위원장은 2021년 10월 최고인민회의 시정연설에서 '종전선언에 앞서 상호존중이 보장되고 이중적 태도와 적대시정책이 철회되어야 한다'며 종전선언의 선결조건을 제시함.[74]
  - ○ 그러나 이는 대북제재 해제, 한미연합훈련 중단 등을 포함하는 것으로, 북한이 제시한 선결조건을 완전

74) 「북한 김정은, 최고인민회의 시정연설...분야별 주요 내용(종합)」(2021. 10. 2), 『SPN 서울평양뉴스』, https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=44083(검색일: 2021. 11. 21).

히 충족시키기는 어려움. 종전선언을 위하여 한·미 측이 수정된 조건을 제안할 경우 북한이 이를 수락할지는 미지수임.

- 베이징 올림픽을 종전선언의 계기로 삼을 가능성이 제기되기도 하였으나 2021년 11월 이인영 통일부 장관이 이를 부인하였으며[75], 12월 초 바이든 대통령이 신장 위구르 인권탄압을 이유로 베이징 올림픽에 대한 '외교적 보이콧'을 선언하여[76] 베이징 올림픽의 평화적 활용은 어려울 전망임.
  - ○ 중국은 외교적 보이콧이 올림픽 정신에 위배된다며 미국을 강하게 비판하였으나, 뉴질랜드와 호주가 외교적 보이콧에 동참하고 있으며, 추후 서방국의 동참이 확대될 가능성이 있음.
  - ○ 북·중 간 연대가 강화되는 가운데 중국이 지속적으로 종전선언 참여 의사를 밝힘에 따라 종전선언 관련 '남·북·미·중' 간 협의가 필요할 것으로 보이나, 베이징 올림픽 관련 미·중 간 갈등이 고조되고 있어 관련국간 협의 가능성이 불투명해짐.

■ [비핵화 협상] 비핵화 협상 재개 여부는 종전선언의 성사 여부에 따라 달라질 것으로 보이며, 종전선언이 불발될 경우 비핵화 협상을 재개하기 위한 모멘텀이 단기에 형성되기 어려울 가능성이 높음.

- 종전선언이 성사될 경우 이를 계기로 북·미 대화가 재개될 수 있으며, 이 경우 스톡홀름 실무협상 때 제시된 '영변 핵시설 폐기와 이에 상응하는 제재 교환'으로부터 비핵화 협상이 재개될 가능성이 있음.
  - ○ 다만 아직도 북·미 간에는 영변 핵시설 폐기에 상응하는 보상에 대한 견해 차이가 큰데, 북한은 광물 수출금지 해제를 요구할 것으로 보이는 반면, 바이든 행정부에서 현 UN 대북제재의 핵심인 해당 내용을 교환해주기는 어려울 것으로 보임.
  - ○ 점진주의 접근법을 취하는 바이든 행정부의 대북정책을 고려할 때 트럼프 행정부와 달리 정상간이 아닌 실무진 급에서 영변 핵시설 폐기보다 작은 수준의 협상('Very Small Deal')이 성사될 가능성도 존재함.
- 한편 2022년 3월 한국의 대선이 치러지므로, 종전선언이 불발될 경우 한국정부가 적극적인 중재자 역할을 수행하기 어려울 수도 있음.
  - ○ 이 경우 북한은 북·중, 북·러 간의 밀착과 자력갱생을 통해 현재의 입장을 고수하며 버티기 전략을 취할 가능성이 높음. KIEP

75) 「이인영 "종전선언 추진…베이징올림픽 겨냥 아냐"」(2021. 11. 24), 『매일경제』, https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/11/1094482/(검색일: 2021. 12. 8).

76) "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, December 6, 2021"(2021. 12. 6), The White House, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/12/06/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-december-6-2021/(검색일: 2021.12.08.)