

이슈브리프 861호
(2026. 7.10)

신조약 2주년 계기 개발협력 관점에서 본 북러 밀착

제861호

이지선 jisunyi@inss.re.kr
jisunyi1223@gmail.com



국문초록

지난 6월 북러 신조약 체결 2주년을 계기로 북러 밀착의 성격과 함의를 입체적으로 재평가할 필요가 있다. 이에 본 논의가 조명하는 바는 오늘날의 북러협력이 소위 말하는 '개발협력'의 모습을 점차 갖춰나가고 있다는 점이다. 이는 주변국에는 군사협력을 중심축으로 한 북러 밀착의 밀도를 높여 역내 긴장감을 심화시키는 한편, 국제사회에는 기존 개발협력의 틀을 넘어 협력 분야의 확장과 전환을 가능하게 하는 새로운 협력 모델을 시사한다. 개발협력의 관점에서 볼 때, 북러 밀착의 질적 변화는 △상호인정 기반 파트너십 △고위급 교류와 정책조정 △북러식 경제협력의 제도화 △사회적 결속을 위한 상징사업 추진으로 요약할 수 있다. 그렇다고 해서 북러 양국이 의도적으로 개발협력 방식을 선호한다고 보기는 어렵지만, 양국은 과거와 구별되는, 체계적·다분야·중장기적 협력사업을 추진하고 있음은 분명하다. 다만 이러한 협력의 제도화에도 불구하고 경제적 성과는 아직 가시화되지 않아, 북한이 현재의 북러협력에 충분히 만족하고 있을 가능성은 높지 않다. 그럼에도 향후 두만강 자동차교 개통을 비롯한 교통·물류, 전후 재건, 해외노동자, 에너지 등 중장기 협력수요가 확대될 가능성이 큰 만큼, 북한이 북러협력에 대한 기대의 끈을 놓지 않을 것으로 보인다. 결론적으로, 북러는 군사협력에 이어 교통·보건·과학기술·교육을 포괄하는 또 하나의 협력 축을 구축하고 있으며, 이는 상황 변화에 따라 양측 간 협력의 무게중심을 유연하게 전환할 수 있는 구조를 마련한 것으로 평가된다. 비록 북러관계는 높은 상황 의존성과 대외 제재라는 만성적인 제약을 안고 있으나, 그 밀착의 속도와 농도는 북중 관계와는 차별화되며 북한의 전략적 자율성과 북러 양자관계의 위상을 높이고 있다. 이러한 차원에서 북러협력의 '개발협력화'는 한반도 질서의 중요한 변화 지점이자 괄목할 만한 국제협력 사례로 재평가할 수 있다.

주제어 : 북러관계, 개발협력, 전략적 협력, 협력의 제도화, 북러 신조약

개발협력 관점에서의 북러 밀착 재평가

러우전쟁 발발 이후 북한과 러시아 간의 협력은 군사 부문뿐 아니라 다분야로 확대된 것으로 보인다. 2024년 6월 북한과 러시아는 「포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약」(이하 북러 신조약)을 체결함으로써 양국 협력에 의무성, 체계성 그리고 확장성을 부여했다. 이후 양국 간에 무기 이전, 군사기술 및 군사인력 협력을 넘어 비군사 분야에서의 협력이 활성화된 모습을 보였다. 그러나 이러한 전개 및 후속 조치들이 양국 관계의 근본적인 변화를 의미하는 것인지, 중국이 견제할 수준의 전략적 연대로 발전하고 있는지, 나아가 전쟁 종료 이후에도 지속될 수 있는 구조적 협력인지에 대해서 면밀한 검토가 필요하다.

현재 북러관계를 평가하는 다양한 접근이 존재하겠지만, 본 논의가 조명하는 바는 북러협력이 소위 말하는 ‘개발협력’의 모습을 점차 갖춰나가고 있다는 점이다. 이는 주변국의 입장에서는 군사협력을 중심축으로 한 북러 밀착의 밀도를 높아지고 역내 긴장감이 심화되는 한편, 국제사회에게는 기존 개발협력의 틀을 넘어 협력 분야의 확장과 전환을 가능하게 하는 새로운 협력 모델을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다.

북러 밀착의 질적 변화: 네 가지 특징

상호인정 기반 파트너십

개발협력의 관점에서 볼 때 북러 밀착의 질적 변화는 다음과 같은 지점에서 나타났다. 먼저, ‘상호인정’이 두드러지는 오늘날의 북러협력은

협력 당사국 간 국가 발전 수준의 격차에도 불구하고 평등한 협력 관계를 지향하는 국제개발협력의 근본적인 취지에 부합한다. 이러한 기조는 북러 신조약의 원칙으로 “평등”, “주권존중”, “선린과 호혜”가 다시금 강조되었다는 점 그리고 조약 체결 당시 김정은 위원장과 블라디미르 푸틴 대통령의 말에서도 찾을 수 있다. 조약의 명칭 그대로 양국이 서로를 ‘전략적 동반자’로 인식하고 있다는 것이다.

신조약 체결 이후 공동발표에서 김정은 위원장은 양국 관계를 “불패의 동맹관계”로 명명했다. 더불어, 신조약이 양국 인민의 근본이익을 증진하고 수호하는 평화애호적·방위적 성격을 가지며, 다극세계 창설을 추동하는 기반이 될 것이라고 언급했다. 해석해보건대, 김정은 위원장은 북러 간 ‘전략적 협력관계’를 하나의 전략적 자산으로 인식하고, 북러 신조약을 북한의 달라진 전략적 위상을 재확인하는 계기로 활용하고자 했을 가능성이 있다. 나아가 이러한 인식은 장기적으로 체제안전 보장과 전략협력의 제도화, 나아가 다극질서 구축과 연계하려는 전략적 구상으로 이어졌을 것으로 추정된다.

푸틴 대통령 역시 신조약 체결 직전 발표한 기고문에서 북러 관계를 “다방면적인 동반자관계”, “새로운 질적 수준”으로 규정했다. 북러 공동발표에서 그는 미국·서방의 패권주의와 제재에 대한 공동 대응, 한반도의 장기적인 평화와 안정, 북한의 자주적인 대외정책과 국방 정책에 대한 존중을 조약 체결의 배경으로 제시했다. 이는 과거 우호·선린·협조를 중심으로 한 소극적 관계를 넘어 전략적 필요성이 확대된 적극적 협력관계로 발전시키겠다는 구상을 담고 있다.

다만 김정은 위원장의 관심이 북한의 국가 위상 제고와 재확인에 있었다면, 푸틴 대통령은 협력의 ‘다방면성’에 더 큰 전략적 가치를 둔 것으로 보인다. 앞서 언급한 기고문에서 푸틴 대통령은 “인도주의적인

협조의 발전”과 함께 양국 고등교육기관 간 과학기술 활동의 활성화, 관광·문화·교육·청년·체육교류의 확대를 명시하면서, 인민들 사이의 교제를 보다 《인간적인것》으로 만들고 신뢰와 상호이해를 강화할 것을 강조하였다. 푸틴 대통령이 이처럼 다방면·다층적 협력을 강조한 근간에는 아마도 러우전쟁 수행에 필요한 상호방위 및 군사협력을 지속하는 동시에, 비군사 분야로의 협력 확대를 통해 북한에 대한 ‘보상’ 다양성과 가시성을 높이고, 전쟁 이후에도 양국 관계의 지속성과 안정성을 담보하기 위한 전략적 사고가 자리하고 있는 것으로 보인다.

고위급 교류와 정책조정

북러협력이 일방적 지원이 아니라 양국 간의 실질적인 교환과 인적 교류를 기반으로 하고 있으며, 특히 고위급 교류를 통해 기술협력과 정책조정 기능이 강화되고 있다는 점이 눈길을 끈다. 이는 ‘양국 정부 간 친밀한 커뮤니케이션과 이해관계 조정’의 중요성이 강조되는 개발협력의 실제와 유사하다. 2023년 9월 북러 정상회담 이후 양국 간 고위급·대표단 교류 분야는 군사를 넘어 경제·문화·체육·농업·교육·보건·임업·과학기술·지방교류로 확대되었다. 김정은-푸틴 첫 정상회담 이후 2026년 6월까지 북한 대표단의 러시아 방문은 총 43차례, 러시아 대표단의 북한 방문은 총 39차례로 집계된다. 양측 대표단의 교류는 빈도 면에서도 큰 차이를 보이지 않았음이 확인된다.

신조약 체결 이후 첫해 동안 북측 대표단의 교류 분야는 군사교육, 전력·공업, 체육, 도시, 기상·수문, 민용항공, 보건, 경제, 교육, 언론·통신이었다. 반면 방북한 러시아 대표단의 활동 분야는 군사교육, 연해주 지역협력, 문화, 대외정보, 동물원, 청년친선에 집중되었다. 이듬해에는 북측 대표단의 주요 파견 분야가 재해방지, 농업협조

실무, 지방친선 등 보다 실무적이고 지방 및 현장 단위의 교류로 확대되는 모습도 나타났다. 이는 양국이 각자의 수요와 이해관계에 부합하는 분야를 중심으로 협력을 활성화해 나가고 있음을 보여준다.

이들 교류는 당대당 회담, 장관급 회담 및 전략대화, 분야별 협정 및 의정서 체결 등으로 이어졌다. 이러한 고위급 교류는 주로 최고위급 합의사항의 이행 점검과 다방면 협력계획의 구체화, 국제현안에 대한 외교적 조율 기능을 수행한다. 2026년 4월 북한 사회안전상과 러시아 내무상 회담을 계기로 「2026~2027년 대표단 교류계획서」가 체결된 것은 향후 양국 간 대표단 교류가 더 체계적으로 추진될 것임을 예고하는 측면이 있다.

‘북러식’ 경제협력과 제도화

경제 분야에서 나타난 최근의 북러협력은 단순한 사업 추진을 넘어 협력의 지속가능성을 뒷받침하는 제도적 기반을 함께 구축하고 있다는 점이 특징적이다. 양국은 책임기구를 운영하며 빈번한 실무협의를 통해 협력의 책무성과 체계성을 확보하는 한편, 국경 연결 인프라 구축에 우선순위를 두고 있다. 이러한 접근은 개발협력에서 흔히 나타나는 제도화 방식과 크게 다르지 않다.

1996년 창설된 「북러정부간 무역경제 및 과학기술협조위원회(북러 경제공동위원회)」가 재활성화되면서, 이를 중심으로 다양한 경제 협력 사업이 보다 체계적으로 기획·추진되고 있는 것으로 보인다. 북러 경제공동위원회는 2023년 11월 15일 평양에서 제10차 회의를 개최한 데 이어, 2024년 11월 20일 제11차 회의를 열어 의정서를

조인하였다. 양국은 이를 계기로 보건의료·과학, 체신·정보기술, 수자원 등 다양한 분야에서 협정과 합의를 체결하였으며, 이후에도 위원장급 회담과 분과회의, 실무협의를 지속하고 있다.

주목할 점은 북러 경제협력은 일반적인 경제협력과 개발협력의 성격이 중첩되는 하이브리드 형태를 보인다는 점이다. 무역·투자 중심의 직접적인 경제협력보다 보건, 과학기술, 교육, 문화, 교통 인프라 등 경제·사회 분야의 협력 기반을 구축에 방점이 찍혀있다. 즉, 단기적인 경제성과를 창출하는 사업보다 다양한 분야의 협정과 합의를 통해 협력의 제도적 기반을 먼저 마련하는 양상이 두드러진다. 이러한 특징은 북한 관영매체가 북러 신조약의 대표 성과로 두만강 자동차 도로교 착공과 평양-모스크바 직항노선 재개를 집중 부각하는 데서도 확인된다. 이는 ‘북러식 경제협력’이 양국의 연결성 강화와 국가역량 제고를 위한 기능적 협력의 성격을 띠고 있음을 시사한다.

사회적 결속을 위한 상징사업

마지막 특징으로, 안보와 기타협력 간의 ‘접착제’ 역할을 하는 상징적 차원의 협력행위가 나타나고 있다는 점이다. 종종 안보협력에 따른 민감성과 기타 문제점을 보완하기 위해 개발협력에서 활용되는 이른바 ‘Hearts and Minds’ 전략과 유사한 접근이 활용되는데, 이는 양자 협력의 상징성과 정당성을 보완하는 차원에서 일반인을 대상으로 하는 ‘소프트 터치’ 유형의 협력사업을 의미한다. 여기서 북러친선 병원 건설과 해외군사작전 전투위훈기념관 준공이 그 대표적 사례로 볼 수 있다. 전자는 북러 간 군사협력을 보건협력으로 확장함으로써 양국 협력의 사회적 정당성과 수용성을 높이는 역할을 하고, 후자는

공동의 희생과 연대를 기념하는 상징을 통해 군사협력의 지속성과 결속을 강화하는 효과를 기대해 볼 수 있다. 다만 이러한 사업들은 군사와 비군사 분야를 직접 연계하는 접근과는 구별되나, 북러 저변의 연대의식과 사회적·상징적 기반을 강화함으로써 결과적으로 안보와 비안보 협력 간의 점성을 높이는 역할을 기대할 수 있다.

한편, 북러협력이 국제개발협력에서 보편적으로 요구하는 운영의 문법이 지켜지지 않는 부분도 많다. 협력의 성격과 방향을 규정하는 규범성(예를 들면, 성평등, 평화, 법치주의, 현지화, 기후변화 대응), 국내외 정보 공개를 포함하는 투명성, 그리고 민간 포용성 등이 상대적으로 약하다는 점은 현재의 북러협력이 전형적인 개발협력으로 보이지 않게 만드는 측면이 있다. 그러나 이러한 형식적 요소의 부재는 오히려 ‘실익’ 중심의 협력 운영이라는 측면에서 정부 간 긴밀한 조율과 협조를 통한 신속한 의사결정과 추진력으로 대체되고 있다.

북한의 대리협력 인식과 북러협력의 시사점

종합해보건대, 북·러는 군사협력에 더해 비군사협력이라는 새로운 협력 축을 구축하고 있으며, 전쟁 종료 이후에는 재건 지원형 경제 협력과 연대·실익형 사회·문화협력을 포괄하는 기능적 협력 분야로 무게중심을 전환 시킬 수 있는 기반을 마련하고 있는 것으로 평가된다.

첫째, 북·러가 처음부터 개발협력을 의도했다고 보기는 어렵다. 그러나 개발협력을 인도적 지원이나 전통적 경제협력과 구별되는, 즉 제도 구축과 역량 강화에 중점을 둔 중장기 협력으로 이해한다면, 결과적으로

양국은 과거보다 훨씬 체계적인 발전지향적 협력 모델을 구축하고 있는 것은 분명하다. 이러한 ‘개발협력화’는 군사협력의 한계를 보완하는 동시에 전후 재건과 인프라 구축 등 향후 발생하게 될 협력수요에 대응하고, 제재환경 속에서도 양국 관계의 지속가능성을 확보하기 위한 전략적 선택으로 볼 수 있다.

둘째, 북한이 현재 수준의 북리협력에 충분히 만족하고 있을 가능성은 다소 낮아 보인다. 군사기술과 정보협력 등 일부 성과에도 불구하고, 현재 진행중인 관광·연해주 개발·전력·공업 협력 등은 북한 경제 전반의 가시적 성과로 이어질 가능성이 제한적인 분야다. 다만 향후 북리관계는 전시 협력을 넘어 교통·물류망 구축, 전후 재건, 해외노동자 파견, 에너지·환경 협력 등 중장기 협력수요를 반영하는 보다 다변화된 협력구조로 발전할 가능성이 크다는 점에서 북한이 기대의 끈을 놓지 않을 것으로 보인다.

셋째, 한반도의 관점에서 북리협력은 경제적 규모 측면에서 여전히 북중협력에 비견할 수준은 아니다. 그러나 군사·사회문화 분야에서의 협력 속도와 밀착도는 상대적으로 신중하게 움직이는 북중관계와 차별화되며, 북리관계는 북중협력을 완전히 대체하지는 않더라도 상호 필수적인 관계로 발전하는 양상을 보이고 있다. 이는 북중리 삼각연대의 강화라는 단면적 해석보다, 북한의 전략적 자율성 확대와 북·중·리 양자관계의 연쇄적 강화로 이어질 가능성을 시사한다. 다만 국제정세에 크게 좌우되는 상황 의존성과 양국 모두 제재 대상국이라는 점은 주요한 제약으로 남는다.

국제적 차원에서 북리협력은 안보와 경제·사회 협력 간 보완 관계를 제도화한 사례라는 점에서 다시금 주목할 만하다. 서방에서는 안보·외교·개발의 연계를 꾸준히 모색해 왔지만, 상당 부분 이상적 차원의

담론에 머물렀다. 반면 북러협력은 군사와 비군사 협력을 상황 변화에 따라 유연하게 전환할 수 있는 구조를 구축하고 있다는 점에서 양국 관계의 지속가능성과 리스크 분산을 도모하는 하나의 접근으로 평가할 수 있다.

남북 접점이 사실상 사라진 현시점에서 직접적인 대남 시사점을 도출하기는 쉽지 않다. 그럼에도 북러협력의 질적 변화가 보여주는 핵심은 국가 간 ‘상호인정’을 전제로 한 전략적 접근의 중요성이다. 향후 대북개발협력이 재개된다면, 과거의 인도적 지원이나 남북경협을 넘어 북한이 중시하는 국가 위상의 인정과 상호 존중을 출발점으로 하는 새로운 패러다임을 모색할 필요가 있다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.