

## 축전외교를 통해서 본 북한의 '글로벌 사우스' 정책

이상우(李翔宇)\*·정영철\*\*

이 논문의 목적은 '축전외교'를 중심으로 김정은 시대 북한의 '글로벌 사우스' 정책을 평가하는 것이다. 북한은 그동안 다양한 대외전략 요인에 따라 외교관계를 중점국가와 비중점국가로 분류해서 운영해 왔다. 김정은 시대 북한의 '글로벌 사우스' 국가에 대한 축전외교의 유형화를 위해 연구자는 '핵심국가'(중국, 베트남, 쿠바 등 6개국)와 핵심국가 이외의 '중점국가'로 세분화했다. 핵심국가 및 중점국가와의 관계를 유지, 발전시켜 나가는 데 북한의 축전외교가 나름의 기능과 역할을 하고 있는 것은 분명하다. 대외 정치적 차원에서 볼 때, 김정은 시대 북한의 대'글로벌 사우스' 축전외교의 전략은 '선택과 집중'의 특징을 보이고 있다. 즉 핵심국가와의 '친선 강도 높이기'를 하면서, 이를 기반으로 중점국가라는 신우군 확보에 노력을 기울이고 있다. 또한 북한은 중점국가에 대한 정상 간의 축전외교를 2019년 4월 김정은 국무위원장 재'추대' 이후 활용했고, 대내적 효용을 이끌어내는 데 적지 않은 성과를 낸 것으로 평가된다.

주제어: 북한, 김정은, '글로벌 사우스', 축전외교, 핵심국가와 중점국가

\* 중국해양대학교(中國海洋大學) 부교수.

\*\* 서강대학교 공공정책대학원 부교수.

## 1. 문제 제기

이 논문은 ‘축전외교’를 중심으로 김정은 시대 북한의 ‘글로벌 사우스(Global South)’ 정책을 이해하고, 평가하는 데 목적이 있다.<sup>1)</sup> ‘축전’이나 ‘답전’은 아직까지 큰 주목을 받지 못했지만, 북한의 외교활동에서 매우 중요한 의미를 가진다. 특히, 우리의 입장에서 북한의 ‘축전’은 축전을 주고받는 국가들과의 ‘관계의 성격’을 보여 주는 지표의 하나라 할 수 있다. 따라서 북한의 축전과 답전을 분석하면, 이 국가들과 북한의 관계의 성격 및 그 변화 과정을 분석할 수 있다. 이 논문은 이러한 점에서 축전을 통해 북한의 ‘글로벌 사우스’ 정책에 접근해 보고자 한다. 북한의 ‘글로벌 사우스 정책’에 대해 ‘축전외교’를 통한 접근이 중요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 최근 들어 ‘글로벌 사우스’ 개념이 국제적 여론과 학술적 논의의 초점으로 부상하고 있고, 한국 학계에서도 관련 논의가 시작된 것으로 보인다.<sup>2)</sup> 그럼에도 북한과 ‘글로벌 사우스’의 관계 또는 정책에 대한 논의는 최근 통일연구원의 온라인 시리즈 한 편이 전부인 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 또한, 2000년대 이후 북한의 개발도상국 또는 제3세계 국가 정

- 
- 1) ‘축전외교’는 “일국(북한)의 국가원수(국가정상)가 자국의 국가이익을 실현하기 위해 축전 및 답전을 통해 상대국 국가원수와 대화 및 교류를 진행하는 외교형태”이다. 이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구,” 『현대북한연구』, 제25권 3호(2022), 98쪽.
  - 2) 학술 저서와 논문으로는 김태균, 『반동 이후: 글로벌 사우스의 국제정치사회학』(서울: 진인진, 2023); 원동욱, “글로벌 사우스의 부상과 중국의 대응: 담론과 실천을 중심으로,” 『중소연구』, 제47권 4호(2024). 현안분석 또는 전략보고서로 양갑용·하경석, “미중 경쟁구도 하 중국의 ‘글로벌 사우스’ 전략과 시사점,” 『INSS 전략보고총』, 제246호(2023); 최윤정, “글로벌 사우스와 한국 외교,” 『세종정책브리프』, 2023-18호(세종연구소, 2023).
  - 3) 최규빈, “북한의 제19차 비동맹운동 정상회의와 제3차 개발도상국 정상회의의 참가 배경과 함의: 글로벌 사우스의 정치적 활용,” Online Series, CO24-13(2024).

책에 대한 연구 성과 역시 극히 적다.<sup>4)</sup> 이런 점에서, 북한이 1960년대 이후 제3세계 외교와 비동맹 외교를 중시해 왔고, 최근까지도 비동맹운동 및 ‘글로벌 사우스’를 대상으로 대외적 노력을 하고 있다는 점에 비추어 볼 때,<sup>5)</sup> 선행연구를 기초로 북한 특히 김정은 시대 북한의 ‘글로벌 사우스’ 정책에 대한 연구는 유의미할 것으로 판단된다.

한편, ‘글로벌 사우스’와 함께 최근 국제적 여론과 학술적 논의에서 가장 빈번하게 등장하는 개념 중 하나가 ‘신냉전’이다.<sup>6)</sup> 최근 국제정세를 과연 ‘신냉전’으로 규정할 수 있을지에 대해서 논란의 여지가 있지만,<sup>7)</sup> 그럼에도 냉전시대와 유사하게 가치외교와 가치의 진영화가 진행 중에 있는 것이 최근 국제정세의 중요한 특징 중 하나로 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 냉전시대 남북한이 비동맹 국가를 대상으로 ‘인정을 위한 외교적 투쟁’ 또는 수교 경쟁을 벌였고, 최근 들어 ‘글로벌 사우스’의 중요성이 강조되면서 ‘글로벌 사우스’ 국가에 대한 남북한 각각의 정책을 분석 내지 비교분석하는 작업은 유의미하다고 본다. 특히 ‘2030 부산 세계박람회(World EXPO 2030 BUSAN, KOREA)’ 유치 실패의 중요한 원인 중 하나로 ‘글로벌 사우스’에 대한 외교의 미흡함을 지적할 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.<sup>9)</sup>

4) 북한의 동남아 정책을 다룬 박성관, “북한의 대동남아 외교변화,” 『국제정치논총』, 제43 제3호(2003); 이진영·손희상, “김정은 집권 이후 북한과 아세안(ASEAN) 국가간 관계 변화 연구,” 『국제정치논총』, 제59집 4호(2019) 등이 있다.

5) 최규빈, 위의 글, 1쪽.

6) ‘글로벌 사우스’의 부상과 ‘신냉전’의 연관성 관련 논의는 제2장에서 할 것이다.

7) 이에 대해서는 이관세 외, 『신냉전시대는 도래하는가』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2024).

8) 김태환, “가치외교의 부상과 가치의 ‘진영화,’” 『문화와 정치』, 제6권 1호(2019).

9) 채인택의 “국력 떨어져도 똑같은 1표 ‘글로벌 사우스’에 공 들여야”라는 제목의 기사로 ‘글로벌 사우스’ 국가의 중요성을 강조하고 있는데, 연구자 역시 이에 공감한다. 채인택, “국력 떨어져도 똑같은 1표 ‘글로벌 사우스’에 공 들여야,” 『월간중앙』,

둘째, 김정은 시대 북한의 ‘글로벌 사우스’ 정책을 살펴보는 데서는 방법론 그리고 이에 대한 판단기준의 문제가 중요하게 제기된다. ‘글로벌 사우스’의 경우, 아시아, 아프리카와 라틴아메리카의 120여 개국이 이에 해당되기 때문에, 하나의 동일한 기준을 적용하는 문제가 중요할 수밖에 없다. 이에 본 연구는 그 판단 기준 및 방법으로 ‘축전을 통한 외교’인 ‘축전외교’를 제시한다. 사실, ‘축전외교’의 개념은 현재까지 국제정치학에서 부재한 상황이다. 연구자가 김정은 시대 북한 외교를 평가하기 위해 언론 보도에서 사용되었던 용어를 개념화한 것이다(각주 1 참조). 이 개념이 북한외교 연구에서 우리가 주목해서 보아야 할 하나의 지표라는 점은 다음과 같은 이유에서이다. 우선, 주요 기념일이나 새로운 지도자가 선출되었을 때 우호관계에 있는 국가 간 주고받는 ‘축전’과 답전은 국가 간 관계에서 아주 유용한 외교 수단이라는 일반적인 이유 외에도, 북한과 같이 인치(人治)적 특성이 강한 나라의 경우 최고지도자가 주도하는 정상외교(Summit Diplomacy)의 역할과 의미가 매우 중요하다는 점, 그리고 2020년부터 코로나 팬데믹으로 인해 사실상 정상급 회담과 교류는 물론이고 고위급 간 상호 교류와 회담이 중단된 상황에서 북한의 정상과 외국 정상 간 축전 교환은 그 자체로도 중요한 의미를 가질 수밖에 없기 때문이다.<sup>10)</sup> 다음으로, 축전외교가 김정은의 정상외교에서 차지하는 비중이나 위상, 효용 등을 통해서 그 중요성을 알 수 있다. 외국 방문이나 ‘친서외교’와 비교해 볼 때, 축전외교는 김정은

---

JUNE(2023).

- 10) 이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구,” 93~96쪽. 이른바 ‘위드 코로나’ 시기에도 북한에게 축전외교는 중요할 수밖에 없다. 김일성 생전에 비동맹 국가 직접 방문은 인도네시아(1965), 알제리와 모리타니(1975) 방문이 전부이고, 김정은 역시 여러 가지 제약요인으로 인해 외국 방문이 핵심국가인 중국·러시아·베트남, 그리고 싱가포르가 전부이기에, ‘축전외교’와 같은 공식적·간접적·비대면적 대화와 교류가 중요할 수밖에 없다.

의 정상외교의 주요유형 중 가장 주기적이고, 지속적으로 활발하게 이루어진 유형이다. 또한, 대내·외적 효용의 측면에서 볼 때도 축전외교의 중요성은 더욱 두드러지는데, 국내정치적 활용을 통해 권력승계가 내재한 불안정성에 완충제 역할을 했던 점, 지속적으로 최대 우군 중국의 주의를 환기시킴으로써 최종적으로 중국의 협력과 지지를 이끌어냈던 점이 대표적이다.<sup>11)</sup> 이렇듯 중요성을 갖고 있는 축전외교가 현재 진행형이라는 점에서 김정은 시대 북한의 축전외교에 앞으로도 많은 주목을 돌려야 할 필요가 있다.

셋째, 김정은 시대 북한의 축전외교를 다룬 선행연구는 축전외교의 개념화, 축전외교의 대내·외적 효용, 그리고 북한이 대러 축전외교에서 역사적 기억을 어떻게 활용했는지를 주로 다루었다.<sup>12)</sup> 또한 선행연구에서는 축전외교의 대상 국가를 ‘핵심국가’에 한정했다.<sup>13)</sup> 김정은 시대 중국, 러시아 등 핵심국가에 대한 외교(축전외교 포함)의 중요성은 더 이상의 강조가 필요 없는데, 그렇다고 이들 핵심국가에 대한 외교(축전외교 포함)가 북한외교의 전부는 아니다. 더욱이 중요한 것은 김정은 시대 북한 축전외교의 다른 한 축을 구성하는 핵심국가 이외의 중점국가를 상대로 한 축전외교에서도 이를 대내외적으로 활용한 정황들이 발견되며, 이러한 정황에 대한 분석은 선행연구를 보완하고, 축전외교의 분석 지평을 높이는 데 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

본 연구의 시기는 김정은 체제가 공식 출범한 2012년부터 현재까지이고, 분석에 사용될 축전 및 답전은 『로동신문』 및 조선중앙통신에서

---

11) 위의 글, 98쪽.

12) 이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구,” 『현대북한연구』, 25권 3호(2022)와 이상우, “역사적 기억의 외교적 활용: 김정은 시대 북한의 대러 ‘축전외교,’” 『한국과 국제정치』, 제39권 4호(2023).

13) 핵심국가, 중점국가의 분류와 관련한 논의는 제2장에서 할 것이다.

보도된 확인 가능한 것에 한정한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 ‘글로벌 사우스’ 개념 설명을 중심으로 북한외교에서 ‘글로벌 사우스’ 및 축전외교가 갖는 의미에 대해 살펴볼 것이다. 이를 기초로 제3장에서는 김정은 시대 북한이 ‘글로벌 사우스’ 국가를 상대로 한 축전외교의 대내외적 효용 및 특징에 대해 살펴볼 것이다. 마지막 제4장에서는 분석 결과를 간략하게 정리하고 함의를 제시하는 것으로 마무리하고자 한다.

## 2. 북한외교에서 ‘글로벌 사우스’ 및 축전외교의 의미

‘글로벌 사우스’라는 용어의 최초 사용자는 미국의 작가이자 좌익 활동가인 칼 오글스비(Karl Oglsby)로서, 베트남전이 한창이던 1969년 베트남전에 관해 기고한 글에서 노스(North)의 “‘글로벌 사우스’에 대한 통치는 용납하기 어려운 사회질서를 초래”했음을 강조했다.<sup>14)</sup> 그럼에도 당시 이 개념은 학계나 언론의 주목을 받지 못했고, 학계나 언론에서는 주로 “제3세계”나 “발전도상국(개도국)” 개념을 사용했다.<sup>15)</sup>

주로 경제발전과 관련된 개념인 ‘개도국’이나 ‘신흥시장국’ 등과 달리, ‘제3세계’는 국제정치적 개념으로서 그 형성과 발전은 제2차 세계대전 이후 1950, 60년대 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등지의 민족해방운동의 본격적 전개와 함께 반제국주의, 반식민주의, 반패권주의 발전이라는 국제정치구조의 중대한 변화와 밀접한 관련이 있으며,

---

14) Carl Oglesby, “Vietnamism has failed. The revolution can only be mauled, not defeated,” *Commonweal*, 90(1969), p.90; 門洪華·俞燕芳, “全球南方’框架下的新時代中國—發展中國家關係,” 『國際觀察』, 第1期(2024), p.69에서 재인용.

15) 趙可金, “全球南方與中國外交的新議程,” 『國際政治研究』, 第6期(2023), p.93.

1955년 반동회의 개최 이후, 1960년대 비동맹운동의 탄생과 G77의 설립 등의 과정에서 국제정치의 중요 개념으로 자리 잡았다.<sup>16)</sup>

한편, 많은 학자들이 지적하는 것처럼, ‘글로벌 사우스’는 아직까지 통일된 정의나 범위는 없다. 다만 대체적으로 경제적으로 뒤떨어지거나 개발 역력이 제한된 국가군을 지칭하며, 냉전 후 (주로 남반구에 위치한) ‘제3세계’에 대한 대안적 용어로 확산되었다.<sup>17)</sup> 즉, ‘글로벌 사우스’는 북반구 저위도 또는 남반구에 있는 아시아, 아프리카와 라틴아메리카의 개발도상국을 가리키는 말로 선진국을 뜻하는 ‘글로벌 노스(Global North)’와 대비되는 개념이다. ‘글로벌 사우스’는 미중 전략경쟁의 심화와 진영 간 대결과 같은 오늘날 국제질서의 급격한 변동에 따라 특히 최근 들어 더욱 많은 국제정치적·지정학적 함의를 갖는 중요 개념으로 자리 잡고 있는 것으로 보인다.<sup>18)</sup> 특히 우크라이나 전쟁 이후, ‘글로벌 사우스’ 국가들은 서방 국가들의 대러 고립 및 제재 요구에 맹목적으로 추종하지 않고 이른바 ‘신(新)비동맹’의 태도를 보이고 있다는 점이다.<sup>19)</sup>

한편, ‘글로벌 사우스’에 속하는 국가가 갖는 특성에서 주목해야 할 것은 해당 국가들이 다양한 가치관념, 문화전통, 발전수준과 함께 다원적 이익과 요구를 갖는 개도국들로 이루어졌지만, 반제국주의, 반식민주의 역사와 같은 선명한 ‘공동의 DNA’를 가진 독립자주의 발전 방식을 견지하면서 다극화를 추구한다는 공통된 특성을 갖는다는 점이다.<sup>20)</sup> 이러한 반제·반식민주의 역사와 독립자주 추구의 이념은 북한의

---

16) 원동욱, “글로벌 사우스의 부상과 중국의 대응: 담론과 실천을 중심으로,” 87-88쪽.

17) 최윤정, “글로벌 사우스와 한국 외교,” 5-6쪽.

18) 원동욱, “글로벌 사우스의 부상과 중국의 대응,” 86-87쪽.

19) 黃忠, “全球南方國家的‘新不結盟’運動,” 『現代國際關係』, 第5期(2023), p.111. 이러한 이른바 ‘신(新)비동맹’의 태도를 균형(balancing)이나 헤징(hedging) 전략으로 볼 수 있다. 원동욱, “글로벌 사우스의 부상과 중국의 대응,” 89쪽.

20) 위의 글, 85쪽.

반제·반미 연대의 강조에 조건을 제공하고 있다.

‘글로벌 사우스’에 중국 포함 여부는 논란의 여지가 있으나,<sup>21)</sup> 유엔을 포함한 상당수 국제기구에서 중국이 개발도상국으로 분류된다는 점(필자 강조, 이하 동일), 더불어 중국이 상술한 ‘글로벌 사우스’가 갖는 공통된 특성인 반제·반식민주의 역사, 독립자주의 발전 방식 견지(특히 이른바 ‘중국적 규범’으로 불간섭주의에 기초한 ‘평화공존 5원칙’ 강조), 다극화 추구 등을 갖고 있다는 점을 근거로 이 논문에서는 중국을 ‘글로벌 사우스’에 포함시켰다.<sup>22)</sup>

상술하다시피 북한은 1960년대 이후 제3세계 외교와 비동맹 외교를 중시했고, 최근까지도 비동맹운동 및 ‘글로벌 사우스’를 대상으로 대외적 노력을 하고 있다. 북한은 1975년 8월 25일 페루의 수도 리마에서 열린 비동맹국가 외무장관회의에서 비동맹운동 정식회원국으로 가입했고, 1976년 5월에는 77그룹(G77)에 가입했다.<sup>23)</sup> 김정일 시대에도 북한은 제3세계 외교와 비동맹 외교를 중시했는데, 비동맹운동 정상회의에 국가수반 격인 김영남 최고인민회의 상임위원장이 매년 참석했다.<sup>24)</sup>

---

21) 특히 중국 내부에서조차 한동안 ‘글로벌 사우스’라는 용어의 사용에 회의적이었던 점에서 더욱 그렇다. 다만 2023년 6월 8일 미 상원 외교위원회의 ‘중국의 개도국 지위 변경에 관한 법안’이 통과되면서, 이에 대한 중국의 대응과정에서 중국이 당연히 ‘글로벌 사우스’의 일원임을 강조하였고, 2023년 8월 22일 중국 시진핑 주석의 BRICS 비즈니스 포럼 폐막식 연설을 통해 중국이 ‘글로벌 사우스’의 일원임을 공식적으로 수용했다. 이와 관련해 원동욱, “글로벌 사우스의 부상과 중국의 대응,” 100~101쪽을 참조.

22) 이와 관련해서는 여러 논란이 존재한다. 중국은 냉전시대부터 전통적으로 자신을 제3세계 혹은 개발도상국으로 위치지어 왔다. 반면, 최근 G2 용어에서 알 수 있듯이, 이미 세계를 선도하는 글로벌 선두국가라는 점에서 ‘글로벌 사우스’로 규정하는 것은 큰 논란이라 할 것이다. 다만, 현재 중국이 ‘글로벌 사우스’에 상당한 노력을 기울이고 있다는 점에서 ‘글로벌 사우스’ 국가로의 포함 여부를 떠나 이와 관련된 논의에서는 결코 제외할 수 없는 주체임에는 틀림없다.

23) 1991년 9월 평양에서 77그룹 회의를 개최한 적이 있다.



〈표 1〉 김정은 시대 북한의 대‘글로벌 사우스’ 외교

	비동맹운동 (Non-Aligned Movement)	남수뇌자회의/개발도상국 정상회의 (South Summit)
창설	1961.9.	77그룹(G77, 1964)의 최고 의사결정 기구, 제1차 회의(쿠바 아바나, 2000)
북한 가입	1975.8.25.	1976.5.14(77그룹 가입)
김정은 시대 참석 현황	비동맹운동 정상회의 제16차(이란 테헤란, 2012.8) 제17차(베네수엘라 마르가리타섬, 2016.9) 제18차(아제르바이잔 바쿠, 2019.10) 제19차(우간다 캄팔라, 2024.1) <sup>25)</sup>	제3차 회의(우간다 캄팔라, 2024.1)

주: 제2차(카타르 도하, 2005), 당시 최수현 외무성 부상이 북한 대표단장으로 참석했다.  
자료: 해당 시기 『로동신문』, 조선중앙통신 및 연합뉴스 기사 등을 통해 필자 정리.

제3세계 외교와 비동맹 외교를 강화하려는 북한의 대외정책 기조는 김정은 시대에서도 변함이 없다.

〈표 1〉은 김정은 시대에도 북한이 여전히 ‘글로벌 사우스’ 외교를 중요시하고 있음을 보여 주고 있다. 김정은 시대 들어 제16차 및 제17차 비동맹운동 정상회의에는 김영남 최고인민회의 상임위원장이, 그리고 제18차에는 최룡해 최고인민회의 상임위원장이 대표단장으로 참석했다. 제19차 비동맹운동 정상회의에는 김선경 북한 외무성 국제기구 담당 부상이 ‘공화국 정부특사’ 및 대표단장으로 참석했다. 과거에 비해 대표단장이 최고인민회의 상임위원장에서 외무성 부상으로 격하됨으로써 대‘글로벌 사우스’ 외교를 홀시하는 것으로 해석할 수 있지만, 그 맥

24) 즉, 2003년 말레이시아에서 열린 제13차, 2006년 쿠바에서 열린 제14차, 2009년 이집트에서 열린 제15차 비동맹 정상회의에 참석했다.

25) 제16차 및 제17차는 김영남(최고인민회의 상임위원장), 제18차는 최룡해(최고인민회의 상임위원장), 제19차는 김선경(외무성 부상)이 각각 대표단장으로 참석했다.

락을 살펴보면 실상은 다음에서 볼 수 있듯이 북한의 변화된 권력 기구 및 김정은의 위상 변화와 관련되어 있음을 확인할 수 있다.

북한은 2019년 두 차례 헌법을 수정 보충했다. 우선, 2019년 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 수정 보충된 북한 헌법 제100조에 “국가를 대표하는”이라는 문구를 삽입함으로써,<sup>26)</sup> 국무위원장이 최고인민회의 상임위원장과 마찬가지로 “국가를 대표”하게 되었다. 다만 헌법 제117조에 “최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표하여 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수한다”로 되어 있고, 실제 2019년 10월 16일 이후 최룡해 최고인민회의 상임위원회 위원장은 외국 대사의 신임장과 소환장을 접수하고 있다. 다음으로, 2019년 8월 29일 최고인민회의 제14기 제2차 회의에서 수정·보충된 북한 헌법에서는 국무위원장의 임무와 권한을 확대하여 국무위원장이 국가원수임을 확실하게 명시했다.<sup>27)</sup> 이러한 맥락에서 김정은 시대 북한의 축전외교를 보면 2019년 10월 16일 튀니지 대통령 당선자에게 보내는 축전을 마지막으로, 최고인민회의 상임위원장 명의로 외국 정상에게 축전이나 답전을 보내던 관례가 사라진다. 즉 2019년 10월 16일 이전에는 김정은이 ‘중점국가’ 중의 ‘핵심국가’ 정상에게, 그리고 김영남과 후임자 최룡해가 최고인민회의 상임위원장 명의로 ‘핵심국가’ 이외의 ‘중점국가’ 및 비중점국가의 정상에게 축전을 보내는 ‘분담’이 이루어졌다면, 이제 북한 정상의 명의로 외국 정상에게 보내는 축전의 발송 주체는 김정은

---

26) “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 국가를 대표하는 조선민주주의인민공화국의 최고령도자이다.” ‘2019년 헌법’.

27) 국무위원장의 임무와 권한으로, 최고인민회의에서 결정한 법령과 국무위원회가 결정한 중요 정령과 결정을 공포할 수 있는 법률 공포권을 규정했으며(제104조 3항), 기존에 최고인민회의 상임위원회의 권한(구 제115조 15항)이었던 외국에 주재하는 대사의 임명 및 소환권을 부여했다(제104조 5항).

으로만 한정된 것이다.<sup>28)</sup> 요컨대, 2019년 8월 29일 이후 국무위원장 김정은이 북한의 외교 대표권을 갖는 ‘명실상부’한 국가원수가 되었고, 김정은이 비동맹운동 정상회의에 참석할 수 없는 상황에서 “공화국 정부특사”가 국무위원장 김정은을 대표해 참석한 것으로,<sup>29)</sup> 따라서 북한이 ‘글로벌 사우스’ 국가 외교를 소홀히 대했다고 보기는 어렵다.<sup>30)</sup>

그렇다면 북한외교에서 ‘글로벌 사우스’ 및 축전외교가 갖는 의미는 무엇일까? 북한은 그동안 다양한 대외전략 요인에 따라 외교관계를 중점국가와 비중점국가로 분류해서 운영해 왔고, 이 중 중점국가에는 중국, 러시아, 유럽·남미·동남아·중동의 일부 국가가 포함되었다.<sup>31)</sup> 축전 외교의 유형화를 위해 연구자는 중점국가를 다시 ‘핵심국가’(중국, 러시아, 쿠바, 베트남, 라오스, 시리아 6개국), 그리고 핵심국가 이외의 ‘중점국가’로 세분화했다. ‘핵심국가’와 ‘중점국가’로 세분화한 중요한 근거로는 『로동신문』 및 조선중앙통신에 내보낸 김정은 명의의 ‘단독’ 축전 및 답전 횟수이다. 즉, <표 2>에서 드러나듯이 북한은 김정은 명의로 상술한 6개국, 즉 ‘핵심국가’의 정상과 주기적으로 다수의 축전 및 답전을 주고받았다. 또한 김정은 시대 『로동신문』 및 조선중앙통신에 내보낸

28) 적어도 『로동신문』, 조선중앙통신 및 외무성 홈페이지에서 확인 가능한 축전 및 답전은 그렇다.

29) 중국 대표단장도 부총리이지만, 그에 대한 소개를 보면 “習近平主席特別代表”中共中央政治局委員國務院副總理”, 즉 “시진핑 주석 특별대표·중공중앙정치국위원·국무원 부총리”라는 타이틀이 붙은 것에 주목할 필요가 있다(강조는 필자). “劉國中出席第三屆南方首腦會議並致辭,” [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202401/content\\_6927482.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202401/content_6927482.htm)(검색일: 2024년 3월 5일).

30) 개발도상국 정상회의의 기간 김선경의 활동도 주목할 필요가 있는데, 우간다 대통령, 적도기니 대통령, 쿠바 국가부주석, 중국 국가주석 특별대표인 부총리, 튀르크에 부통령 등과 회담한 것으로 보도되었다. 이는 외무상 부상이기에 앞서 북한의 “정부특사”이기에 가능한 것이다. 『로동신문』, 2024년 1월 24일, 3면.

31) 김중원, “최근 북한의 재외공관 축소 합의,” 『INSS 이슈브리프』, 제484호(2023), 4쪽.

〈표 2〉 『로동신문』 및 조선중앙통신에 나타난  
김정은 명의의 ‘단독’ 축전 및 답전(2012~2023년): 핵심국가<sup>1)</sup>

	축전	답전	계(건)
시리아	혁명일(2012~2023), 독립일(2012~2023), “시정운동”기념일(2012~2023), 대통령 생일(2012~2020), 대통령 당선(2014.6.; 2021.5.), 수교 50주년(2016.7.), 바트당 창당 기념(2017.4), 바트당 지역비서 당선(2017.4)	김일성 탄생(2016; 2019~2023), 김정일 탄생(2018/2020~2023), 북한 건국일(2020~2022), 조선로동당 창당일(2020~2022), 김정은 추대(2016.5./2021.1.)	69
쿠바	쿠바혁명 승리일(2012~2023), 라울 카스트로 생일(2012~2021), 미겔 디아스카벨 생일(2020~2023), 국가평의회 의장 당선(2013.2; 2018.4.), 혁명승리 기념일(2013.7; 2023.7.), 수교 기념(2015.8.; 2020.8.), 당제1비서 당선(2016.4.; 2021.4.(2) <sup>2)</sup> ), 국가주석 당선(2019.10.; 2023.4.), 당대회 개최(2021.4.)	북한 건국일 (2019~2020 <sup>2)</sup> ; 2021~2023), 조선로동당 창당일(2010.10.) 홍수/태풍 피해 위문 답전 (2012.8./2020.9.), 김정은 추대(2019.4.; 2021.1.),	50
라오스	건국일(2012~2023), 당총비서 생일(2012~2016), 신(新)당총비서 생일(2016~2020), 인민혁명당 창당 기념 (2015; 2017~2023), 당총비서 당선(2016.1.; 2021.1.) 국가주석 당선(2021.3.)	북한 건국일(2020~2023), 조선로동당 창당일(2020~2023)	41
중국	국경절(2012~2015; 2018~2023), 당총서기 당선 (2012.11; 2017.10; 2022.10), 후진타오 생일(2012.12.), 시진핑 생일(2013.6.; 2018.6.; 2023.6.), 국가주석 당선 (2013.3.; 2018.3.; 2023.3.), 중국공산당 창당 기념(2016.7.; 2021.7.), 북중 조약(2016.7.; 2021.7.), 수교 70주년(2019.10.), 베이징올림픽 축하(2022.2.)	북한 건국일(2018~2023), 조선로동당 창당일(2020.10.), 김정은 추대 (2012.4; 2019.4; 2021.1.)	36

러시아	건국일(2012~2023), “해방의 날”(2012~2023), 대통령 당선(2012.5.; 2018.3.), 푸틴 생일(2012.10.; 2022.10.), 전승절(2015.5.; 2020.5.; 2022~2023), 수교(2018.10.; 2023.10.), 메드베데프 당위원장 당선(2012.5.)	<u>김정은 추대(2019.4.)</u>	36
베트남	수교 기념(2015.1.; 2020.1.), 베트남공산당 창당일(2015.2.; 2020.2.), 당총비서 당선(2016.1.; 2021.2.), 건국일(2019~2023), 국가주석 당선(2021.4.; 2021.7.; 2023.3.)	북한 건국일(2020~2023), 조선로동당 창당일(2020.10.), <u>김정은 추대(2019.4.; 2021.1.)</u>	21

주: 밑줄(점선)은 비주기적인 축전 및 답전이고, 점선이 없는 것은 주기적인 축전 및 답전이다.

- 1) ‘주기적’으로 분류된 것에는 매년 보내는 것과 동시에, 잠깐 중단되었다가 다시 매년 보내는 것도 포함된다.
- 2) 북한 건국일 축전에 대한 답전에서 2019년과 2020년의 경우 쿠바의 라울 카스트로(당제1비서)와 미겔 디아스카벨(국가평의회 의장/국가주석)에게 각각 보냈다.

김정은 명의의 ‘년하장과 축전’ 관련 기사에서 드러나듯이, 2021년을 기점으로 ‘여러 나라’ 대신 위의 6개국 정상에게 ‘년하장과 축전’을 보냈다는 기사를 내보낸 점에 미루어 볼 때, 김정은 시대 북한외교에서 상술한 6개국의 중요성이 두드러진다.<sup>32)</sup> 물론 이 중 베트남의 경우가 다른 국가들과 다른데, 북한-베트남 관계의 변화에 따라 북한이 보내는 축전도 2019년 9월 베트남 건국일 축전부터 발송 주체가 김영남에서 김정은으로 바뀌었다.

그렇다면 김정은 시대 북한의 ‘축전외교’에서 대 ‘글로벌 사우스’ 축전 외교는 어떻게 나타나고 있을까? <표 2>와 <표 3>은 2012~2023년 『로동신문』 및 조선중앙통신에 나타난 김정은 명의의 ‘단독’ 축전 및 답전을 표로 정리한 것이다. 이 중 <표 2>는 핵심국가에 보낸 축전 및 답전이고, <표 3>은 핵심국가 이외의 중점국가에 보낸 축전 및 답전이다.

32) 김정은의 연하장과 축전 관련 기사의 중요성에 대한 논의는 이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구”(2022)를 참조할 필요가 있다.

〈표 3〉 『로동신문』 및 조선중앙통신에 나타난 김정은 명의의 ‘단독’ 축전 및 답전  
(2012~2023년): 핵심국가 이외의 중점국가

『로동신문』 일자	축전	답전
2016년 4월 29일		팔레스타인 (김일성 탄생 기념일 및 수교 기념 축전)
2016년 8월 11일		우간다 (김일성 사망 기념 위문)
2016년 8월 22일		네팔 (김정은 국무위원장 추대 축전)
2016년 9월 4일		팔레스타인 (“조선 해방” 기념일 축전)
2016년 12월 3일	태국(신국왕 즉위)	
2017년 1월 17일	투르크메니스탄(수교 25주년)	
2017년 2월 5일		팔레스타인 (설명절 축하 축전)
2019년 11월	알제리·감비아·앙골라·팔레스타인· 레바논·모리타니(국경일 및 독립일)	
2019년 12월	태국·바레인·카타르(국경일 및 독립일)	
2020년 1월	미얀마·오만·인도(국경일 및 독립일)	
2020년 2월	이란·쿠웨이트·도미니카 (국경일 및 독립일)	
2020년 3월	파키스탄(국경일), 방글라데시(민족 명절)	
2020년 4월	세네갈·짐바브웨·남아프리카 (국경일 및 독립일)	
2020년 5월	카메룬·아제르바이잔·에티오피아 (국경일 및 독립일)	
2020년 6월	필리핀·민주콩고 (국경일 및 독립일)	
2020년 7월	카보베르데(국경일) 도미니카(대통령 당선) 몽골(혁명일)	
2020년 12월 12일	케냐(건국일)	
2021년 3월 11일	말리(수교)	

〈표 2〉와 〈표 3〉에서 드러나듯이, 『로동신문』과 조선중앙통신에 나타난 김정은 명의의 ‘단독’ 축전 및 답전은 몇 가지 특징을 보여 주고 있다.<sup>33)</sup> 첫째, 위에서 언급했듯이 ‘단독’ 축전 및 답전의 주요 대상 국가는 ‘핵심국가’, 즉 중국, 러시아, 쿠바, 베트남, 라오스, 시리아 6개국으로 한정되고 있다. 지역적으로 볼 때, 아시아(중국·베트남·라오스), 유럽(러시아), 라틴아메리카(쿠바), 아랍(시리아)으로,<sup>34)</sup> 아프리카와 라틴아메리카에 속하는 남아메리카 국가는 핵심국가에서 빠져있다. 또한 이 중 러시아를 제외한 5개국은 ‘글로벌 사우스’에 해당되는 국가이다. 둘째, 중국·쿠바·베트남·라오스 4개국은 북한과 같은 사회주의 국가 및 북한의 전통 우방국이라는 공통점이 있다. 셋째, 〈표 2〉에서 드러나듯이 김정은이 다수의 축전 및 답전을 통해 ‘핵심국가’의 정상과 주기적·공식적·간접적·비대면적 대화와 소통을 한 것으로 보이는데, 축전 및 답전 내용에 대한 분석을 통해 북한과 핵심국가 간 관계 변화의 추이를 파악할 수 있을 것으로 보인다. 넷째, 『로동신문』과 조선중앙통신에 나타난 핵심국가 이외의 ‘중점국가’에 보낸 축전 및 답전은 2019년 11월~2020년 7월간 비교적 집중적으로 나타났다(〈표 3〉의 음영 부분). 그러나 『로동신

33) ‘단독’이 아닌 경우는 ‘여러 나라’라는 타이틀이 달렸다. 즉 김정은 명의로 ‘여러 나라’에 보낸 최초의 축전과 답전은 “경애하는 김정은동지께서 여러 나라 당 및 국가수반들에게 년하장과 축전을 보내시었다”(『로동신문』, 2012년 2월 8일, 2면), “우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지께서 여러 나라 당 및 국가수반들에게 답전을 보내시었다”(『로동신문』, 2012년 1월 29일, 1면)이다. 이와 달리 ‘단독’ 축전과 답전은 “우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지께서 새로 선거된 로씨야연방 대통령에게 축전을 보내시었다”(『로동신문』, 2012년 3월 7일, 1면), “경애하는 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기인 중화인민공화국 주석에게 답전을 보내시었다”(『로동신문』, 2012년 4월 24일, 1면)의 형식이다.

34) 북한 외무성의 지역분류 및 담당기구로 볼 때, 각각 아시아 1국(중국)과 2국(베트남·라오스), 유럽 1국(러시아), 아프리카·아랍·라틴아메리카국(시리아·쿠바)에 속하는 국가들이다.

문』 및 조선중앙통신 나타나지 않았다고 해서 김정은 명의의 축전 및 답전이 중단된 것은 아니다. 북한 외무성 홈페이지를 보면, <표 3>에 나와 있는 2020년 12월 케냐와 2021년 3월 말리 정상에게 보낸 축전 외에, 2020년 7월 이후 김정은 명의의 축전 및 답전 발송상황이 지속적으로 업그레이드되고 있고, 다수의 ‘글로벌 사우스’ 해당 국가가 포함된다.

요컨대, 김정은 시대 북한은 우리가 예상하는 것보다는 많은 국가들과 축전 및 답전을 주고받고 있음을 확인할 수 있고, 이들의 대부분은 ‘글로벌 사우스’에 속하고 있다. 이는 곧 선행연구에서도 지적했듯이, 북한의 외교에서 축전외교가 중요한 자리를 차지하고 있음을 보여 주고 있음을 말해 준다. 더불어 축전 및 답전 내용에 대한 분석을 통해 대‘글로벌 사우스’ 축전외교의 효용이 어떻게 나타났는지를 파악함으로써 김정은 시대 북한외교에서 ‘글로벌 사우스’ 및 축전외교의 중요한 의미를 파악할 수 있을 것으로 보인다.

### 3. 김정은 시대 북한의 대‘글로벌 사우스’ 축전외교

#### 1) 국내정치적 활용

북한은 김정은의 조선인민군 최고사령관 ‘추대’(2011년 12월) 및 조선로동당 제1비서·국방위원회 제1위원장 ‘추대’(2012년 4월) 이후 중국·시리아·라오스·베트남 등 외국 정상의 축전을 활용했다.<sup>35)</sup> 이 국가들과의 축전외교를 통해 전통 우방의 정상들이 국가원수로서의 김정은을 ‘인

---

35) 이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구,” 105~108쪽.



정'하는 모습을 북한 권력엘리트들과 인민대중에게 확인시켜 주었고, 김정은 집권 초반 정치·군사적 성과나 경제적 성과가 단기적·가시적으로 나타나기 어려운 상황에서 축전외교를 통해 외교 분야의 '성과'를 보여 주었으며, 이는 결국 김정은의 권력승계가 내재한 불안정성에 완충제 역할을 한 것으로 볼 수 있다.<sup>36)</sup>

축전외교의 국내정치적 활용은 2016년 6월 김정은 국무위원장 '추대', 그리고 2019년 4월 김정은 국무위원장 재'추대' 이후 다시 나타났다.<sup>37)</sup> 특히 2012년 축전외교의 국내정치적 활용과 다르게 핵심국가 이외의 중점국가를 대상으로 한 축전외교의 국내정치적 활용이 나타났다는 점에서 더욱 주목할 필요가 있다.

첫째, 2016년 6월 김정은 국무위원장 '추대' 관련 축전외교의 국내정치적 활용은 <표 4>를 통해 알아볼 수 있다.

<표 4>에서 몇 가지 흥미로운 점이 발견된다. 우선 중국 정상이 보낸 축전과 시리아 정상이 보낸 축전을 대조해 보면, 발송 일자가 중국 축전이 하루 늦음에도 불구하고 시리아 축전의 앞에 위치시켰고, 또한 내용에 있어서 시리아 축전이 중국 축전에서 빠졌던 내용을 보충 설명해 주고 있는 느낌을 준다. 다음으로 중국 정상이 보낸 축전과 베트남 정상이 보낸 축전을 대조해 보면, 중국의 경우 권력서열 1위인 당총서기

---

36) 위의 글(2022), 122~123쪽.

37) 여기서 살펴봐야 할 중요한 문제가 있다. 즉, '축전을 통한 조선로동당 수반 김정은에 대한 공식 '인정'은 이른바 '당-국가체제'인 사회주의국가(중국·베트남·쿠바·라오스)나 권위주의국가(시리아) 정상으로부터 이루어졌으나, '당-국가체제'가 아닌 국가 특히 러시아의 공식 '인정'은 이루어지지 못했다. 김정은의 조선로동당 제1비서, 조선로동당 위원장 '추대' 축전을 보낸 핵심국가 중 러시아만 빠져 있다. 이러한 '인정' 문제는 '당-국가체제'가 아닌 다수의 '글로벌 사우스' 국가와의 외교에서도 동일하게 나타나는 문제이다.

〈표 4〉 『로동신문』에 나타난 국무위원장 ‘추대’ 축전 및 답전

『로동신문』	발송 일자	발송 국가 및 주체	당선 축하 키워드	답전
2016년 7월 2일 (1면, 첫 번째 기사)	2016년 7월 1일	중국 (국가주석)	나는 당신께서 최고인민회의 제13기 제4차회의에서 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장으로 추대되신데 대하여 열렬한 축하를 보냅니다. 나는 조선인민이 당신을 수반으로 하는 조선로동당의 령도밑에	없음
2016년 7월 2일 (1면, 두 번째 기사)	2016년 6월 30일	시리아 (대통령)	나는 2016년 6월 29일 평양에서 진행된 친선적인 귀국의 최고인민회의 제13기 제4차회의에서 조선민주주의인민공화국 국방위원회가 국무위원회로 고쳐지고 당신께서 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장으로 추대되신것과 관련하여 당신께 충심으로 되는 가장 열렬한 축하를 드리면서	
2016년 7월 6일 (3면)	2016년 7월 4일	베트남 (국가주석)	나는 당신께서 최고인민회의 제13기 제4차회의에서 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장으로 추대되신데 대하여 열렬한 축하를 보냅니다. 나는 조선정부와 인민이 당신의 령도밑에	“경애하는 김정은동지께서 여러 나라 당 및 국가 수반들에게 답전을 보내시었다”(2016년 8월 5일, 1면, 첫 번째 기사). (국가 호명 순서는 러시아, 쿠바, 라오스, 시리아, 베트남, 세네갈, 적도기니 등)
2016년 7월 7일 (1면, 첫 번째 기사)	2016년 7월 5일	러시아 (대통령)	나는 당신께서 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장으로 추대되신것과 관련하여 당신께 충심으로 되는 축하를 보냅니다. 나는 국가최고직책에서의 당신의 활동이	
2016년 7월 13일 (1면, 첫 번째 기사)	2016년 7월 10일	쿠바 (국가평의회 의장, 내각수상)	나는 당신께서 최고인민회의 제13기 제4차회의에서 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장으로 추대되신것과 관련하여 당신께 열렬한 축하를 드립니다. 당신께 가장 숭고한 경의를 포함합니다.	
2016년 7월 14일 (2면)	2016년 7월 8일	라오스 (국가주석)	나는 당신께서 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장으로 추대되신데 대하여 라오스인민혁명당 중앙위원회와 라오스인민민주주의공화국 정부와 인민 그리고 나자신의 이름으로 당신께 진심으로 되는 열렬한 축하를 드립니다. 나는 당신의 령도밑에	

가 국가원수인 국가주석을 겸하고 있기에 국가주석 명의로 보냈음에도 당총서기가 보낸 효과를 나타내는 반면, 베트남의 경우 공산당 서기장과 국가주석이 동일인이 아니기에 축전의 중요성이 떨어질 수밖에 없다. 이는 왜 중국·러시아·쿠바·시리아 정상이 보낸 축전을 1면에 내보낸 것과 달리, 베트남 국가주석이 보낸 축전을 3면으로 내보낸 것인지를 설명할 수 있는 하나의 근거이다. 물론 7월 6일 자 『로동신문』 1~2면은 김정은의 현지지도 기사를 내보냈기에 베트남 축전이 3면으로 밀려난 것일 수도 있지만, 권력서열 2위가 보냈다는 점, 그리고 2016년 북한의 ‘제4차 핵실험’ 이후 베트남이 유엔 안보리 대북제재 결의 2270호(2016년 3월 2일 통과)를 최초로 이행하면서 북한-베트남 관계가 악화된 점도 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 또 하나 주목해야 할 점은 쿠바의 축전이다. 기타 핵심국가의 축전과 달리 <표 4> 속 축전 내용이 쿠바 축전의 전부 내용인데, 2014년을 시작으로 축전의 내용이 빈약해진 것 그리고 북한-쿠바 관계가 지속적으로 ‘악화’되고 있음을 알 수 있다.<sup>38)</sup> 마지막으로 라오스 축전의 경우, 권력서열 1위인 공산당 서기장이 겸 국가주석이 국가주석 명의로 보냈고 더불어 발송 일자가 쿠바보

---

38) 2014년 9월 쿠바 정상이 보낸 북한 건국일 축전의 경우, 내용이 “친애하는 동지 나는 조선민주주의인민공화국 창건 66돐에 즈음하여 쿠바당과 정부와 인민의 이름으로 당신께 충심으로 되는 축하를 드립니다. 당신께 련대성의 인사를 형제적인사를 드립니다”가 전부이다(『로동신문』, 2014년 9월 10일). 2013년 및 그 이전축전과 대조해 보면, 2014년을 시작으로 축전의 내용이 빈약해졌음을 알 수 있다. 또한 그런 점에 미루어 볼 때, 2014년을 전후로 북한과 쿠바의 관계의 변화가 시작되었음을 추정해 볼 수 있다. 이런 점에서 볼 때, 2024년 ‘글로벌 사우스’에 해당하는 쿠바와 한국의 수교에 대해 학계와 언론의 평가는 북한에 큰 충격을 줄 것이라는 것이 일반적이다. 그런데 실제로 김정은과 쿠바 정상 간 주고받은 축전과 답전의 내용을 보면, 북한-쿠바 관계에 대한 일반적인 상식과는 거리가 너무 멀 뿐만 아니라, 중국과 러시아는 물론 김정은이 베트남이나 라오스 정상과 주고받은 축전 및 답전의 내용과 비교해 볼 때에도 큰 대조를 이룬다는 점이 흥미롭다.

다 빠름에도 불구하고 핵심국가 중 맨 마지막에 내보냈다는 것은 라오스의 중요성이 기타 핵심국가보다 낮음을 반증한다고 하겠다.

한편, 해당 축전에 대한 김정은의 답전에 있어서 주목해야 할 점은 ‘여러 나라’에 보낸 답전 기사 내용에서 중국이 빠져 있다는 점이다. 이는 2016~2017년 북중관계가 매년 주고받던 서로의 건국일 축전조차 주고받지 않을 정도로 악화되었다는 점에 기인한다.<sup>39)</sup> 그럼에도 위에서 보다시피 중국 정상이 보낸 축전을 맨 먼저 내보낸 것은 북한에게 있어서 중국의 중요성, 김정은 국무위원장 ‘추대’에 있어서 중국 ‘인정’의 중요성을 보여 주며, 더불어 북한이 대중국 축전외교를 대내외적으로 잘 활용했음을 보여 주는 중요한 증거라고 할 수 있다.

둘째, 축전외교의 국내정치적 활용은 2019년 4월 김정은 국무위원장 재 ‘추대’ 이후 다시 나타났다. 북한이 2016년 국무위원장 ‘추대’ 축전에 대한 답전을 ‘여러 나라’ 형식으로 내보냈던 것과 달리, 2019년 국무위원장 재 ‘추대’ 축전에 대한 답전을 ‘단독’ 답전으로 내보냈다. 4월 20일 자 『로동신문』에는 ‘단독’ 답전을 중국, 베트남, 러시아의 순으로, 그리고 5월 6일 자에는 쿠바 및 ‘여러 나라’(라오스 포함)의 순으로 내보냈다. 그리고 주목할 점은 중국 정상에게 보낸 답전에서 “존경하는 총서기동지는 내가 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장으로 계속 사업하게 되는데 대하여 제일먼저 진정어린 따뜻한 축하의 인사를 보내시었습니다”라는 내용이다.

그렇다면, <표 3>에서 드러나듯이 김정은 국무위원장 재 ‘추대’ 이후인 2019년 11월부터 2020년 7월까지 기간 ‘글로벌 사우스’에 속하는 핵심국가 이외의 중점국가에 국무위원장 명의로 보낸 ‘단독’ 축전을 『로동신문』에 지속적으로 내보낸 것에 대해서는 어떻게 이해해야 할까. 이와 관

---

39) 이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구,” 115~117쪽.

련해 주목해야 할 맥락은 역시 북한이 2019년 8월 29일 헌법에 대한 수정 보충을 통해 국무위원장이 국가원수임을 확실하게 명시했다는 점이다. 2019년 2월 북한이 큰 기대를 건 2차 북미 정상회담이 별다른 성과 없이 끝났고, 더불어 2016년 당중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 제시한 ‘국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)’ 목표 달성이 불투명해지면서 정치·군사적 성과나 경제적 성과가 단기적·가시적으로 나타나기 어려운 상황에서 축전외교를 통해 외교 분야의 ‘성과’를 인민들에게 보여 줄 필요성이 있었다. 중국·러시아 등 전통 우방, 그리고 대미 외교에서의 ‘성과’는 대체로 마무리된 상황에서, ‘성과’가 나타날 가능성이 있는 대상 국가는 핵심국가 이외의 중점국가, 즉 ‘글로벌 사우스’에 속하는 비동맹 국가들인 것으로 보인다. 이러한 국가들에 대한 축전외교는 또한 더 많은 국가들에게 국무위원장이 북한의 국가원수임을 ‘각인’시켜 줄 수 있다는 점에서 일석이조의 효과를 거둘 수 있다.

이러한 국가들에 보낸 ‘단독’ 축전의 내용을 보면, 거의 전부가 건국과 관련된 ‘국경일·독립일’ 기념 축전인데, 주목할 점은 2019년과 2020년이 꺾이는 해가 아닌 경우가 다수라는 점이다. 즉, 꺾이는 해가 아님에도 김정은 명의로 보낸 ‘단독’ 축전을 『로동신문』에 내보낸 것은 숨겨진 의도가 있음을 암시하는데, 연구자가 보건데 핵심은 김정은이 어떤 명의(자적)로 보냈느냐에 있다. ‘단독’ 축전 모두 국무위원장 명의로 보냈다는 공통점을 보이는데, 이러한 국가들에 대해 예전에는 최고인민회의 상임위원회 위원장 명의로 보냈다면, 이제 국무위원장 명의로 보내졌다는 점에서, 헌법에 새롭게 명시된 국무위원장이 북한의 국가원수임을 대내외에 ‘각인’시켜 주는 효과를 볼 수 있다. 그렇다면 2016년 6월 ‘추대’ 당시에는 왜 이러한 ‘단독’ 축전 및 답전을 내보내지 않았을까. 당시 헌법에서 국무위원장 관련 규정에서는 외교에 관련된 규정이 아직 명시되지 않았다는 점을 하나의 이유로 들 수 있고,<sup>40)</sup> 다른

하나는 2016년 5월 조선로동당 위원장 직책의 신설 및 김정은이 당위원장으로서 '추대'된 상황에서 국무위원장 '추대'보다는 당위원장 '추대'에 중점을 둔 것으로 보인다.

## 2) 대외적 활용: '선택과 집중' 전략

상술하다시피 북한은 그동안 다양한 대외전략 요인에 따라 외교관계를 중점국가와 비중점국가로 분류해서 운영해 왔는데, 북한의 대·글로벌 사우스' 축전외교 역시 이러한 특징을 반영하고 있다. 특히 2019년 2월 북한이 큰 기대를 건 2차 북미 정상회담이 별다른 성과 없이 끝나면서, 북한의 축전외교는 다시 한번 새로운 변화를 시도하고 있는 것으로 보이는데, 비교적 두드러진 특징이 신(新)우군 '확보' 및 기존 우군과의 '친선 강도 높이기'로,<sup>41)</sup> 일종의 '선택과 집중' 전략으로 보인다.

### (1) 핵심국가

#### ① 대중국 축전외교

북한체제의 생존과 발전에 있어서 대중국 외교는 핵심고리이고, 중국과의 관계는 북한 체제의 생존을 위한 최저 조건으로 작용했다.<sup>42)</sup> 2010년대 미중관계의 변화 등 대외환경의 변화와 권력승계의 불안정성 내재 등 대내적 요인으로 인해 김정은 시대 북한은 대외전략에서의 새로운 모색을 시도했고,<sup>43)</sup> 그 중심에는 대중국 외교와 북중관계가 있었

---

40) 2016년 개정된 헌법에서는 국무위원회에 대해 '조선민주주의인민공화국 국무위원회는 중요정책을 심의하는 최고 정책 심의기관, 국가 관리 기관으로 규정되었고, '국가의 대표 직책은 국무위원장'이라고 하고 있다. '2016년 북한 헌법'.

41) 이상우, "김정은의 '축전외교' 연구," 117~121쪽.

42) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), 368쪽.

다. 그럼에도 2012년 12월 ‘은하-3호’ 발사와 2014년 2월 ‘제3차 핵실험’ 등으로 북중관계가 나빠진 데다가, 2014년 7월 중국 시진핑 주석이 그간의 관례를 깨고 남한을 우선 방문함으로써 북중관계는 더욱 냉각되었다. 2016~2017년에 이르러 북중관계는 매년 주고받던 서로의 건국일 축전조차 주고받지 않을 정도까지 이른다.

북한에 대한 유엔 안보리의 제재가 연이어 만장일치로 통과되는 상황에서, 북한으로서는 자국에 대한 최대 우군인 중국의 협력과 지지를 이끌어 내야 할 과제에 직면했다. 따라서 북한의 대중국 외교는 변화를 보일 수밖에 없었고, 그러한 배경 속에서 북한은 축전외교를 중요한 외교적 수단으로 활용했다. 북한은 축전외교를 활용해 지속적으로 중국의 주의를 환기하는데, 문구 침삭, 『로동신문』 속 축전 위치 조절, 축전 단절 등 방법을 통해 중국에 대한 주위의 강도를 점차 높였으며, 이를 통해 최대 우군 중국이 더 이상 멀어지지 않도록 관리해 왔다. 결국 이러한 북한의 대중국 외교는 ‘축전외교에 더해 여타의 요인들과 결합되어 협력과 지지의 관계로 변화되었다.’<sup>44)</sup>

## ② 대쿠바 축전외교

1960년 북한-쿠바 수교 뒤, 양국은 반미 가치를 공유하는 ‘형제국가’로 우호관계를 이어 왔다. 그럼에도 1994년 7월 북한 김일성 주석의 사망, 2015년 7월 쿠바와 미국 간 국교정상화, 그리고 2021년 쿠바 ‘카스트로 시대’가 막을 내리면서 북한-쿠바 관계는 새로운 전환점을 맞이하였고, 특히 2024년 2월 한국과 쿠바가 수교하면서 북한-쿠바 관계의

---

43) 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호(2013), 193~224쪽.

44) 대중국 ‘축전외교’에 대한 자세한 논의는 이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구,” 108~117쪽 참조.

재정립은 불가피하게 되었다. 한국과 쿠바의 수교에서 직접적인 영향을 받았다고 확인하기 어려우나, 축전에서 보여 주고 있는 하나의 중요한 변화는 2019년 이후 매년 4월 쿠바 최고지도자에게 보내던 생일 축전을 아직 내보내지 않고 있는 점이나, 2024년 4월 19일 조선중앙통신이 카스트로 전 쿠바공산당 총서기가 김정은에게 보낸 축전(김일성 생일 기념)을 보도하며 쿠바 국명을 생략했다는 점이다.<sup>45)</sup>

이에 기초해서 보면, 한국과 쿠바의 수교를 두고 북한이 큰 충격을 받았을 것이라는 언론의 일반적인 평가는 과대된 것으로 보인다. 그것은 이미 이전부터 김정은과 쿠바 정상 간 주고받은 축전 및 답전의 내용에서 양국이 ‘형제국가’라는 일반적인 상식과는 거리가 먼 내용들이 발견되며, 북한이 베트남이나 라오스 정상과 주고받은 축전 및 답전의 내용과 비교해 볼 때에도 쿠바와의 축전이 대조를 이루기 때문이다. 즉, 쿠바와 북한의 관계는 ‘축전’과 ‘답전’을 통해서 보자면, 우리가 생각해 왔던 과거의 관계와는 점차 달라지고 있었던 것이다.

〈표 2〉에서 드러나듯이, 2012~2023년 『로동신문』과 조선중앙통신에 나타난 김정은 명의의 대쿠바 ‘단독’ 축전 및 답전은 총 50건이다. 그 중에서 축전은 38건, 답전은 12건이다. 또한 김정은이 쿠바 정상과 주기적으로 주고받은 축전 및 답전은 상대국의 건국일 기념 관련 축전 및 답전, 그리고 김정은 명의로 발송한 쿠바 최고지도자 생일 기념 축전 등이다. 특히 쿠바 정상이 보낸 북한 건국일 축전의 경우, 김정일 시대인 2000~2011년 한 번도 빠짐없이 “형제적 관계”, “형제적 유대”, “형제적 협조” 등으로 양국이 “형제 국가”임을 강조했다. 이러한 문구는

---

45) “경애하는 김정은동지께 라울 카스트로 루쓰동지가 축전을 보내어왔다”라는 제목의 축전 기사에서는 쿠바 국명이 나타나지 않는다. 그 대신 “두 나라”, “두 당, 두 국가”라는 표현만 등장한다. 더불어 축전의 발송인도 “대장 라울 카스트로 루쓰”라고 되어 있을 뿐이다(『로동신문』, 2024년 4월 20일 자, 1면).



김정은 시대인 2012~2013년 지속되었으나, 2014년에는 “형제” 관련 문구가 사라졌다가, 2015년부터 “당신께 형제적 인사를 드립니다”라는 표현으로 “형제적”이라는 문구가 다시 등장하였다.<sup>46)</sup> 눈길을 끄는 것은 2014년부터 이러한 문구와 더불어 “공화국창건일…… 축하를 드립니다”로 단 두 구절로 된 축전이 교환되고 있다는 점이다. 기사 제목이 “여러 나라”로 된 기타 국가들이 보낸 축전 내용과 대조해도 빈약하다는 점에서 김정은 시대 북한과 쿠바 간 “형제국가”라는 표현이 지극히 수사적임을 알 수 있다.<sup>47)</sup>

또한 김정은 명의로 발송한 쿠바 건국일(즉, 혁명 승리 기념일) 축전이나 쿠바 최고지도자 생일 축전의 경우, 집권 초반 축전에서 “반제사회주의 위업을 위한 공동투쟁/반제자주, 사회주의위업의 승리를 위한 한 길”(2012~2013년, 2015~2016년), “미제의 적대세력의 제재봉쇄와 침략위협에 맞서”(2014년) 등이 강조되었으나, 2015년 7월 쿠바-미국 관계 정상화가 이루어지면서 이러한 강조는 사라진 채, 짧고, 지극히 의례적인 내용으로 된 축전과 답전만을 주고받았다.<sup>48)</sup> 2020년에 “적대세력”, 2021년 “사회주의위업실현을 위한 공동투쟁”, 그리고 2022~2023년

---

46) 이 문구는 김정일 시대 축전에서는 맨 마지막 한 줄 인사로 등장하는데, 그 앞의 내용에서 “형제적”이라는 용어가 적어도 한두 번은 나타난다는 점에서 김정일 시대와 김정은 시대 축전의 차이가 드러난다.

47) 2015년 9월 북한 ‘건국절’에 보낸 쿠바 당시 최고권력자는 라울 카스트로였다. 『로동신문』에는 쿠바 라울 카스트로의 축전이 단독으로 보도되었지만, 그 축전의 내용은 <존경하는 동지, 나는 조선민주주의인민공화국 국경절에 즈음하여 당신께 가장 열렬한 축하를 드립니다. 당신께 형제적 인사를 드립니다>가 전부이다. 아주 간략한 인사의 축전이 전부임을 알 수 있다(『로동신문』, 2015년 9월 9일).

48) 『로동신문』, 2013년 1월 1일, 4면; 2014년 1월 1일, 3면; 2015년 1월 1일, 5면; 2016년 1월 1일, 4면; 2017년 1월 1일, 3면. 위에서 언급했지만 북한에 보낸 쿠바의 축전이 핵심국가에 보낸 축전 중에서 가장 짧고, 지극히 의례적인 내용만 담고 있으나, ‘반미’라는 상징성과 중요성 때문에 중국과 러시아에 이은 3순위로 위치된 것으로 보인다.

“적대세력”과 “사회주의위업실현을 위한 (공동)투쟁”이 다시 강조되고 있으나,<sup>49)</sup> 쿠바-미국 관계, 그리고 한국-쿠바 관계에 따라 사라질 가능성도 있어 보인다.

### ③ 대베트남 축전외교

베트남전쟁 당시 북한 공군 참전으로 한때 ‘혈맹’이던 북한-베트남 관계는 1978년 베트남의 캄보디아 침공, 1992년 남한과 베트남의 수교 등으로 관계가 경색되었다. 그럼에도 1994년 베트남 국방장관과 북한 총참모장의 상호 방문으로 시작된 군사 분야 고위급 인사교류는 2015년까지 이어졌다.<sup>50)</sup> 그러다가 2016년 북한의 ‘제4차 핵실험’ 및 베트남이 유엔 안보리 대북제재 결의 2270호(2016년)를 최초로 이행한 국가로 주목받으면서 2017년 한때 상대국의 건국일 기념 축전마저 주고받지 않을 정도로 양국 관계는 악화되었다.

〈표 2〉에서 드러나듯이, 2012~2023년 『로동신문』과 조선중앙통신에 나타난 김정은 명의의 대베트남 ‘단독’ 축전 및 답전은 총 21건이다. 그 중에서 축전은 14건, 답전은 7건이다. 즉 베트남은 핵심국가 중 축전 및 답전 건수가 가장 적은 대상국이다. 또한 〈표 2〉에서 드러나듯이 베트남 건국일 기념 축전은 2019년부터 ‘단독’ 축전으로 내보내고 있으며,<sup>51)</sup> 중요한 것은 기념 축전의 발송 주체가 김영남에서 김정은으로 바

---

49) 『로동신문』, 2020년 1월 1일, 6면; 2021년 1월 1일, 2면; 2022년 1월 1일, 5면; 2023년 1월 1일, 9면. 이러한 흐름과 조금 다르게, 쿠바공산당 신임 제1비서 미겔 디아스카넬에게 보낸 축전의 경우, 2019년 10월 국가주석 선출 축하 축전, 2021년 쿠바공산당 제1비서 선출 축하 축전, 그리고 2020~2023년 생일 축하 축전 모두에서 “적대세력”과 “사회주의위업실현을 위한 (공동)투쟁”을 강조했다.

50) 조정훈, “부침 거듭하던 북-베트남 관계 69년,” 통일뉴스, 2019년 2월 22일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=127904>(검색일: 2022년 9월 10일).

꺼었다는 점이다.<sup>52)</sup> 또한 2020년부터 북한은 자국 건국일 기념 베트남 축전을 『로동신문』 9월 9일 자, 중국·러시아·쿠바에 이은 4번째로 내보내고 있다. 요컨대, 2019년 이후 김정은의 축전외교에서 가장 두드러지게 나타난 변화는 대베트남 축전외교 및 ‘친선’ 강화이다. 2019년 2월 베트남 하노이에서 열린 제2차 북미 정상회담이 별다른 성과 없이 끝났으나, 김정은의 베트남 공식 방문을 계기로 그간 냉각되었던 북한-베트남 관계가 회복되었다는 점에서 ‘축전외교’를 펼쳐 나갈 기초를 마련했다고 볼 수 있다. 다만, 베트남이나 다음에 설명할 라오스의 경우, 김정은에게 보내는 축전 및 답전에서 모두 북한과의 “친선협조관계”가 “지역의 평화와 안정, 발전”에 유익한 방향으로 작용되기를 강조하고 있고, 더불어 모두 미국과의 관계를 고려해 “사회주의” 특히 “한길”이나 “공동투쟁”을 담은 축전 및 답전을 북한에 보내지 않는다는 점에서, “사회주의 한길/공동투쟁” 등의 내용을 담은 김정은의 축전외교의 효용은 한계를 가질 수밖에 없는 것으로 보인다.

#### ④ 대라오스 축전외교

1974년 6월 북한-라오스 수교 뒤, 1975년 라오스의 공산화 이후 양국은 우호협력 관계를 유지해 왔다. 1995년 한국과 라오스의 수교로 북한-라오스 관계에 일부 부정적인 영향을 미쳤으나, 2000년 이후 북한-라오스는 우호협력 관계를 유지하고 있다. 1974년 9월 북한은 주라오스 대사관을 개설했고, 1998년 9월 라오스가 주 북한 대사관을 개설함에 따라, 라오스는 북한에 상주 공관이 있는 아시아 11개 국가 중

51) 김정은이 보낸 축전에 대한 베트남 정상의 답전은 2020년부터 ‘단독’으로 내보내고 있다. 『로동신문』, 2020년 9월 19일, 1면.

52) 『로동신문』, 2019년 9월 2일, 1면.

하나이며, 북한은 라오스에 상주공관이 있는 17개 국가 중 하나이다.<sup>53)</sup> 한 때 ‘혈맹’이던 베트남과의 관계가 부침을 겪으면서, 특히 북한에게 있어서 중요한 지역인 아세안 국가와의 관계 발전 및 아세안 국가 활동의 차원에서, 동시에 사회주의 이념 가치를 공유하는 국가라는 점에서 라오스는 북한에 중요한 국가일 수밖에 없다.

〈표 2〉에서 드러나듯이, 2012~2023년 『로동신문』과 조선중앙통신에 나타난 김정은 명의의 대라오스 ‘단독’ 축전 및 답전은 총 41건이다. 그 중에서 축전은 33건, 답전은 8건이다. 이 중에서 주목할 만한 것은 2021년부터 라오스 최고지도자 생일 축전이 사라진 것이다. 북한의 대 사회주의 국가 축전외교의 중요한 내용 중 하나가 최고지도자 생일 기념 축전을 발송한다는 점에서 보면 특이한 현상이라 할 수 있다.<sup>54)</sup> 반면, 중국이나 베트남, 쿠바 등 사회주의국가의 집권당이 5년을 주기로 북한과 각자의 창당 기념일 축전을 주고받는 것과 달리, 북한과 라오스 양국은 2015년부터 매년 상대국 집권당의 창당 기념 축전을 주고받고 있다.<sup>55)</sup> 또한 양국의 건국일 기념 축전의 경우, 2012년부터 북한은 『로동신문』(각각 9월과 12월)에 내보내고 있다. 다만 라오스가 보낸 북한 건

---

53) 북한에 상주공관이 있는 아시아 국가는 라오스 외에 중국, 몽골, 베트남, 캄보디아, 인도네시아, 인도, 파키스탄, 시리아, 팔레스타인, 이란이 있고, 라오스에 상주공관이 있는 아시아 국가는 같은 아세안 회원국 및 가입 후보국인 베트남, 말레이시아, 필리핀, 미얀마, 캄보디아, 싱가포르, 태국, 인도네시아, 브루나이, 동티모르 외에 중국, 일본, 남한, 인도, 북한, 몽골, 쿠웨이트 등 국가뿐이다.

54) 물론 중국 그리고 중국에 이은 최대 우군인 러시아 대통령의 생일 기념 축전은 5년 주기로 발송하고 있다. 이와 달리 쿠바, 라오스, 시리아 등 국가의 최고지도자 생일 기념 축전이 매년 발송되었다는 점에서 주목할 만한 변화이다.

55) 〈표 6〉에서 2020년부터 나타난 것은 ‘단독’ 축전이기 때문이다. 2015~2019년 라오스 정상이 조선로동당 창당 기념 축전을 보냈음은 김정은이 ‘여러 나라’에 감사 답전을 보낸 기사를 통해 확인 가능하다. 그리고 2016년 북한이 라오스인민혁명당 창당 기념 축전은 김정은 명의가 아닌 조선로동당 중앙위원회 명의로 보냈다.

국일 축전의 경우, 2018~2022년의 경우만 9월 9일 『로동신문』에 내보냈다는 점에서 검토의 여지가 있다. 특히 2020~2022년 축전의 경우 베트남 정상이 보낸 축전에 이어 5번째로 내보냈다는 점과 2023년 축전의 경우 중국·러시아·쿠바·베트남 정상의 축전은 9월 9일 자로, 라오스 정상의 축전은 9월 3일 자로 내보냈다는 점이 주목할 만한데, 북한-베트남 관계 변화의 영향을 받았을 가능성이 크다.

한편, 북한-라오스 정상 간 주고받은 축전 내용의 경우, 베트남과 유사한 경향을 보이며, 라오스가 갖는 여러 가지 장점이 북한-베트남 관계의 정상화로 사라지면서 김정은의 대라오스 ‘축전외교’의 효용은 과거에 비해 그 가치가 작아질 것으로 보인다.

### ⑤ 대시리아 축전외교

1966년 북한-시리아 수교 뒤, 양국은 우호 친선 노선을 지향해 왔다. 라오스와 마찬가지로 시리아는 북한과 상대국에 모두 상주 공관을 운영 중에 있는 몇 안 되는 중동국가이다. 또한 시리아는 중동의 대표적인 반미 국가, 팔레스타인과 더불어 북한과 단독 수교국 중 하나이며 또한 현재 유엔 회원국 중 유일한 북한 단독 수교국이다.

베트남과 반대로 시리아는 핵심국가 중에서 북한과 가장 많은 건수의 ‘단독’ 축전 및 답전을 주고받은 것으로 집계되는데, <표 2>에서 드러나듯이, 2012~2023년 『로동신문』과 조선중앙통신에 나타난 김정은 명의의 대시리아 ‘단독’ 축전 및 답전은 총 69건이다. 그럼에도 양국의 축전의 표현 방식은 약간 결을 달리하고 있었다. 즉, 김정은이 시리아 정상에게 매년 주기적으로 보내는 이른바 ‘3대 축전’, 즉 혁명일 축전(3월), 건국일 축전(4월) 및 시정운동 기념 축전(11월)의 등에서 보인 “내외적 적대세력들(3월 축전: 2013~2017, 2022)/ 제국주의자들(4월 축전: 2015~2016, 2021~2023, 11월 축전: 미국과 그 추종세력)/ 온갖 적대세력들의 침략

(2015, 2018, 2021, 2023)” 등의 표현과는 달리 시리아의 축전에서는 거친 표현들을 찾아보기 어려웠다. 그러나 2019년 이후 시리아 역시 “공동의 이해관계를 가진 적대국가들의 책동을 짓부시고”(2019년), “귀국을 횡포한 미제국주의와 그 추종 세력들에 굳건히 맞서 싸우는”(2021~2023년) 등 북한과 유사한 직설적이고 거친 표현을 사용하기 시작했다.<sup>56)</sup> 러시아-우크라이나 전쟁 및 시리아 내에서의 변화, 더욱이 이스라엘과 시리아의 충돌 및 최근의 이스라엘-하마스 전쟁 등의 과정에서 미국을 비롯한 서방국가들이 이스라엘 감싸기를 하면서 시리아 역시 반제, 반미의 구호를 강조하고 있는 것으로 보인다. 이렇게 보면, 앞으로 북한-시리아 간 ‘반제·반미’ 가치 공유는 당분간 지속될 것으로 보이며, 서로의 축전과 답전에서 공동의 가치를 공유하는 직설적인 표현이 지속될 가능성이 높다.<sup>57)</sup>

## (2) 중점국가

북한의 대외전략에서 볼 때, <표 3>에서 나타난 축전 및 답전 대상 국가들은 핵심국가의 위치에는 못 미치나 중점국가임은 분명해 보인다. 적어도 축전 및 답전을 보냈을 2016~2017년, 그리고 2019~2021년 당시에는 그렇다. 김정은 시대 북한의 축전외교 특히 대‘글로벌 사우스’ 축전외교에서 나타나는 ‘선택과 집중’ 전략에 대한 이해를 높이기 위해 이들 국가를 지역에 따라 재정리할 필요가 있는데, 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 드러나듯이, 2016~2017년과 달리 2019~2021년 북한은 ‘글로벌 사우스’에 속하는 핵심국가 이외의 중점국가에 국무위원장 명의

---

56) 『로동신문』, 2019년 9월 10일, 1면; 2021년 9월 8일, 1면; 2023년 9월 2일, 1면.  
 57) 최근 김정은이 시리아 정상에게 보낸 4월 축전에서도 “온갖 적대세력들의 끊임없는 침략과 간섭책동에 견결히 맞서”라는 표현이 나타난다(『로동신문』, 2024년 4월 18일, 2면).

〈표 5〉 『로동신문』 및 조선중앙통신에 나타난  
김정은 명의의 ‘단독’ 축전 및 답전 대상국가의 지역적 분포

북한 외무성 주요 기구	담당 지역과 국가	2016~2017년	2019~2021년
아시아 2국	동북아		몽골
	동남아	태국	캄보디아·태국·미얀마·필리핀
	서남아(남아)	네팔	인도·파키스탄·방글라데시
유럽 1국	(준)독립국가연합	투르크메니스탄	아제르바이잔
아프리카·아랍· 라틴아메리카국	아프리카	(동부)우간다	(남부)앙골라·세네갈· 짐바브웨·남아프리카, (서부)카보베르데·말리, (중부)카메룬·민주콩고, (동부)케냐
	아랍	팔레스타인(2)	알제리·모리타니·에티오피아, 팔레스타인·카타르·오만· 쿠웨이트, 레바논·바레인·이란
	라틴아메리카		도미니카(2)

주: 국가 명칭 뒤 괄호 안의 숫자는 축전 및 답전의 횟수를 가리킨다.

로 보낸 ‘단독’ 축전을 『로동신문』에 지속적으로 내보냈다. 상술하다시피 이렇게 지속적으로 ‘단독’ 축전을 내보냄으로써, 북한 권력엘리트들과 인민대중에게 외교 ‘성과’를 지속적으로 보여 주었고, 대외적으로 더 많은 국가들에게 국무위원장이 북한의 국가원수임을 ‘각인’시켜 줄 수 있었다. 여기에 더해 2019년 2월 2차 북미 정상회담이 별다른 성과 없이 끝나면서, 북한의 축전외교가 ‘새판짜기’를 위한 다시 한번의 변화를 시도한다는 점에 비추어 볼 때, 핵심국가 이외의 중점국가에 대한 축전외교 역시 새로운 변화를 시도하고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 최근 핵심국가 이외의 중점국가에 대한 북한의 축전외교는 어떤 방향으로 나아가고 있는지를 예측해 볼 필요가 있다. 이를 위해

〈표 6〉 2020년 7월 이후 김정은 명의로 중점국가에 보낸 축전 및 답전

	아시아	아프리카	라틴아메리카
1월	미얀마(2021), 투르크메니스탄(2022), 인도(2022~2024)		
2월	쿠웨이트(2021~2024), 이란(2022~2024), 브루나이(2022~2024), 타지키스탄(2022)		<u>베네수엘라(2023)</u>
3월	파키스탄(2021~2024), 방글라데시(2021~2024)	말리(2021), 나미비아(2021~2024), 탄자니아(2021), 우간다(2021), 튀니지(2023~2024)	
4월	<u>몽골(2022)</u> , 인도(2024)	세네갈(2021~2023), 콩고(2021), 짐바브웨(2021~2024), 남아프리카(2021~2023), 민주콩고(2022), 탄자니아(2022, 2024)	
5월	아제르바이잔(2021~2023)	에티오피아(2021~2023), 카메룬(2022~2023)	<u>베네수엘라(2022)</u>
6월	필리핀(2021~2023), 몽골(2021), 이란(2021)	민주콩고(2021~2023), 모잠비크(2022~2023), 세이셸(2022~2023)	
7월	몽골(2021~2022), 몰디브(2021~2023), 인도(2022)	이집트(2020~2023), 카보베르데(2021~2023)	니카라과(2022~2023), 베네수엘라(2023)
8월	인도네시아(2020, 2022~2023), 팔레스타인(2020), 말레이시아(2020)	베닌(2020~2021), 콩고(2020, 2022), 코트디부아르(2022)	
9월	타지키스탄(2020~2023), 네팔(2020~2023), 캄보디아(2020), 태국(2020), 투르크메니스탄(2020, 2022~2023), 미얀마(2020), 몽골(2020, 2022), 레바논(2020), 팔레스타인(2020, 2022), 아르메니아(2022~2023)	민주콩고(2020), 세네갈(2020), 이집트(2020), 말리(2022~2023), 짐바브웨(2023)	니카라과(2020), <u>베네수엘라(2022)</u>



10월	쿠웨이트(2020), 팔레스타인(2020~2021),	콩고(2020), 기니(2020, 2022~2023), 나이지리아(2020), 우간다(2020, 2022~2023), 적도기니(2020~2023)	니카라과 싼디노민족해방전선 총비서(2020~2021), 베네수엘라(2020)
11월	캄보디아(2020~2023), 팔레스타인(2020, 2022), 오만(2020, 2022~2023), 레바논(2020)	모리타니(2020, 2023), 알제리(2021~2023)	베네수엘라(2022), 브라질(2022)
12월	태국(2020~2023), 바레인(2020~2023), 카타르(2020~2023), 파키스탄(2022)	케냐(2020~2021), 적도기니(2022), 이집트(2023)	베네수엘라(2022)

주: 밑줄(점선)은 김정은 명의로 발송한 답전이다.

2020년 7월 이후 북한 외무성 홈페이지에서 업그레이드 중에 있는 김정은 명의로 보낸 축전과 답전을 정리하면 <표 6>과 같다.<sup>58)</sup>

<표 6>에서 북한과 동일한 기념일 축전을 3번 이상 주고받은 국가를 추려내고, <표 5>의 형식을 빌려 다시 정리하면 <표 7>과 같다.

<표 7>에 고딕체로 표기된 국가들이 해당한다. 여기에 최근 일부 국가들에서 재외공관 철수(및 철수 예정)를 고려하면,<sup>59)</sup> 향후 주목해야 할 국가들은, 동남아 지역의 캄보디아·태국·필리핀, 서남아(남아) 지역의 파키스탄, (준)독립국가연합에 속하는 아제르바이잔, 아프리카의 짐바브웨·남아프리카(이상 남부), 카보베르데(서부), 민주콩고(중부), 그리고 아랍 지역의 알제리·에티오피아·팔레스타인·카타르·오만·쿠웨이트·바레인

58) <표 2>와 <표 5>에서 2021년까지로 정리하고, 다시 <표 6>에서 2020년 7월부터 정리한 것은, <표 2>와 <표 5>에서 드러나듯이 2020년 7월 이후의 축전 및 답전은 2020년 12월과 2021년 3월 2건에 불과하기에, 최근의 추이를 살펴보기 위해서 『로동신문』에 다수의 ‘단독’ 축전 및 답전을 내보내던 것이 종료된 시점인 2020년 7월 이후로 정했다.

59) 해당 국가들은 방글라데시, 네팔, 세네갈, 우간다 등이다.

〈표 7〉 2020년 7월 이후 김정은 명의로 보낸 축전 및  
답전 대상국가(중점국가)의 지역적 분포

북한 외무성 주요기구	담당 지역과 국가	2020년 7월 이후
아시아 2국	동북아	
	동남아	인도네시아·캄보디아·태국·필리핀
	서남아(남아)	파키스탄·몰디브·네팔
유럽 1국	(준)독립국가연합	투르크메니스탄·아제르바이잔·타지키스탄
아프리카·아랍· 라틴아메리카국	아프리카	(남부)세네갈·짐바브웨·남아프리카·나미비아, (서부)카보베르데·기니, (중부)민주콩고·적도기니, (동부) 우간다
	아랍	알제리·에티오피아·이집트, 팔레스타인·카타르·오만·쿠웨이트, 바레인
	라틴아메리카	베네수엘라·니카라과

등의 국가이다. 이 중 중동지역의 대표적인 반미국가인 이란이 핵심국가 이외의 중점국가에서 빠진 것이 특이하다. 『로동신문』과 조선중앙통신 및 북한 외무성 홈페이지를 통해 북한의 대 이란 축전외교를 보면, 2021년 6월 및 이전 김정은 명의로 ‘단독’ 축전은 찾아볼 수 없다. 김정은 명의로 이란 정상에게 보낸 최초의 축전은 2021년 6월 라이시의 대통령 당선에 보낸 축전이다. 이후 김정은 명의로 축전(2월 11일 이슬람 혁명 기념 축전)은 2022~2024년 매년 발송한 것으로 확인된다. 또한 축전에서는 “반제공동투쟁의 한길”을 강조하고 있다. 2015년 이후 이란 핵협상이 진행되면서 이란-미국 관계가 이른바 ‘해빙기’에 들어선 점, 그리고 트럼프 행정부 들어 핵협상이 위기에 들어선 점에 미루어 볼 때, 2021년 6월 이란 대통령 당선 축전은 반제·반미 ‘우군’의 ‘확보’ 차원에서 보낸 것으로 보인다.

결론적으로, 북한은 핵심국가, 그리고 핵심국가 이외의 중점국가를

상대로 한 축전외교를 통해 대내외적으로 많은 효과를 얻은 것으로 보인다. 앞으로 북한의 대‘글로벌 사우스’ 축전외교 및 외교 전반을 전망하기 위해서 북한의 대핵심국가 축전외교에 주목해야 함은 물론, 핵심국가 이외의 중점국가 특히 위에서 언급한 재외 공관 철수 등 요인을 고려해 추려 낸 국가들과 북한이 어떠한 관계를 맺게 될 것인지 유심히 살펴볼 필요가 있다. 이 중에서 축전 및 답전은 그들의 관계를 드러내는 중요한 지표의 하나라 할 것이다. 앞으로 이러한 국가들과 북한의 축전 및 답전에 주목해야 할 이유이다.

#### 4. 결론

전 세계에서 북한과 외교관계를 맺고 있는 국가는 2024년 현재 159개국에 이른다(2024년 2월 현재). 남한의 193개국에 비하면 적다고 할 수 있지만, 우리가 상식적으로 알고 있는 북한의 이미지에 비하면 예상 외로 많은 수의 국가들과 외교관계를 맺고 있다고 할 수 있다. 현재 외교관계를 맺고 있는 나라들 가운데는 북한이 비교적 이른 시기부터 공을 들였던 소위 ‘비동맹 국가’들이 상당수 포함되어 있으며, 오늘날에는 ‘글로벌 사우스’라는 이름으로 이들과의 접근을 강화하고 있다. 특히, 이들과의 접근에서 김정은의 ‘축전외교는 큰 비용을 들이지 않으면서도, 관계의 지속 및 유지 발전, 그리고 상징성을 띠고 있다는 점에서 북한에게는 매우 유용한 도구일 것으로 판단된다.

분석에서 드러났듯이, 현재 김정은 ‘축전외교의 핵심국가는 중국, 러시아, 쿠바, 베트남, 라오스, 시리아이다. 축전과 답전을 주고받으며, 수적으로도 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 동시에 이들 외의 다수 국가들과도 활발한 축전외교를 벌이고 있다. 특히, 아프

리카, 아랍, 라틴아메리카 지역의 중점국가들과의 축전외교 및 교류가 증대하고 있는 것으로 보인다. 2011~2012년 북한은 핵심국가에 대한 축전외교의 국내정치적 활용을 통해 김정은의 권력승계가 내재한 불안 정성에 완충제 역할을 했다면, 이러한 경험을 2016년 6월 김정은 국무위원장 ‘추대’와 2019년 4월 김정은 국무위원장 재‘추대’에 다시 활용했다. 특히 국무위원장 ‘추대’와 달리 재‘추대’에서는 핵심국가 이외의 중점국가를 대상으로 한 축전외교를 활용했다는 점에서 더욱 주목할 만하다. 또한 대외 정치적 차원에서 볼 때, 김정은 시대 북한의 대‘글로벌 사우스’ 축전외교의 전략은 ‘선택과 집중’의 특징을 보이고 있다. 즉 핵심국가이자 전통 우방국인 6개국과의 ‘친선 강도 높이기’를 하면서, 이를 기반으로 중점국가라는 신우군 확보에 노력을 기울이고 있다.

물론 핵심국가를 상대로 한 축전외교에 대한 분석에서 지적했듯이, 북한의 핵심국가 및 중점국가에 대한 축전외교가 그 효용에 있어서 일정한 한계를 지니고 있는 것도 부인하기 어렵다. ‘글로벌 사우스’가 갖는 공통된 특성인 반제·반식민주의 역사, 독립자주의 추구, 다극화 추구 등에서 볼 때, 다극화의 추구하고 달리 반제·반식민주의 역사나 독립자주의 추구에 대한 강조는 시기에 따라 일정하게 변화하고 있다. 특히 핵심국가의 대미관계의 변화에 따라 이른바 ‘공동의 DNA’에 대한 강조가 다르게 나타날 수 있기 때문이다.<sup>60)</sup> 쿠바와의 사례가 대표적인데, 그럼에도 각주 42)에서 언급했듯이 쿠바-한국 수교를 쿠바-북한 관계의 소원으로 판단하는 우를 범해서는 안 된다. 그 이유는 바로 북한의 핵심국가에 대한 축전외교의 비교를 통해 알 수 있으며, 이 역시 김정은 시대 북한의 축전외교에 대한 분석이 의미 있는 결과를 얻을 수 있음을 반증한다.

한편, 북한이 지난해 말 전원회의 그리고 올해 초의 최고인민회의를

---

60) 물론 북한 역시 대미관계의 변화에 따라 미국에 대한 태도에서 변화를 보여 주고 있다.

통해서 남북한의 분리 병립, 적대적인 교전 국가로 선언한 이후, 자신들을 현재의 '신냉전' 한복판에서 명확하게 반미·반제의 진영으로 위치시켰다. 이는 곧 북한이 '글로벌 사우스' 국가들과의 반제·반미를 축으로 한 연대를 더욱 강화할 것임을 의미한다. 코로나 팬데믹 봉쇄 이후, 올해 들어와 북한의 러시아 및 중국을 중심으로 한 대외 활동이 대단히 활발하게 나타나고 있는데, 이 역시 북한의 '글로벌 사우스'로의 접근을 강화하게 될 것이다.

우리에게는 이러한 북한의 움직임이 결국은 대외적인 분야에서의 남북 경쟁의 강화로 이어질 수 있으며, 해외 동포들을 대상으로 한 남북의 경쟁도 가능성으로 남아 있다. 최근 남한의 쿠바 수교가 있었다면, 이와 반대로 니카라과의 한국 대사관 폐쇄 및 주 북한 대사관 개설 등이 벌어지고 있다. 사실, 이러한 현실을 남북의 경쟁 구도로 과도하게 해석하는 것을 경계해야 하지만, 동시에 대외적인 분야에서 남북의 경쟁이 강화된다면, 전체적으로 남북한의 관계를 개선, 발전시키는 데 있어서도 부정적인 요인이 될 것임은 분명하다.

오늘날 '글로벌 사우스'는 신냉전의 국제질서의 도래와 함께 대단히 중요한 외교 쟁점이 되고 있다. 또한, 미국-중국의 갈등 관계 속에서 '글로벌 사우스'의 위상과 중요성도 더욱 커지고 있다. 이렇게 본다면, 우리로서는 북한의 대'글로벌 사우스' 접근이 어떻게 이루어지고 있으며, 어떠한 특징을 가지고 있는지에 대해 제대로 대처할 수 있어야 할 것이다. 또한, 이를 통해 우리 역시 '글로벌 사우스' 접근을 강화해야 할 것이다. 물론 그것이 남북의 경쟁이 아니라, 남북이 모두 국제사회에서 유의미한 행위자로서 기여하고, 나아가서는 남북의 협력이 이루어질 수 있도록 지향해 가는 것이어야 할 것이다.

■ 투고: 2024.06.28. / 수정: 2024.08.03. / 채택: 2024.08.06.

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

#### 1) 신문

『로동신문』, 2012년 1월 29일, 2월 8일, 3월 7일, 4월 24일; 2013년 1월 1일; 2014년 2014년 1월 1일, 9월 10일; 2015년 1월 1일, 9월 9일, 11월 10일; 2016년 1월 1일; 2017년 1월 1일; 2019년 9월 2일, 9월 10일; 2020년 1월 1일, 9월 19일; 2021년 1월 1일, 9월 8일; 2022년 1월 1일; 2023년 1월 1일, 9월 2일; 2024년 1월 24일, 4월 18일, 4월 20일.

### 2. 국내 자료

#### 1) 단행본

김태균, 『반동 이후: 글로벌 사우스의 국제정치사회학』(서울: 진인진, 2023).  
이관세·반길주·최영준·조성렬·이승주·최용환·전재성, 『신냉전시대는 도래하는가』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2024).  
이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000).

#### 2) 논문

김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호(2013), 151~166쪽.  
김종원, “최근 북한의 재외공관 축소 함의,” 『INSS 이슈브리프』, 제484호(2023), 1~5쪽.  
김태환, “가치외교의 부상과 가치의 ‘진영화,’” 『문화와 정치』, 제6권 1호(2019), 5~32쪽.  
박성관, “북한의 대동남아 외교변화,” 『국제정치논총』, 제43권 3호(2003), 235~253쪽.  
양갑용·하경석, “미중 경쟁구도 하 중국의 ‘글로벌 사우스’ 전략과 시사점,” 『INSS 전략 보고총』, 제246호(2023), 1~16쪽.  
원동욱, “글로벌 사우스의 부상과 중국의 대응: 담론과 실천을 중심으로,” 『중소연구』, 제47권 4호(2024), 79~117쪽.  
이상우, “김정은의 ‘축전외교’ 연구,” 『현대북연구』, 제25권 3호(2022), 92~135쪽.

\_\_\_\_\_, “역사적 기억의 외교적 활용: 김정은 시대 북한의 대러 ‘축전외교,’” 『한국과 국제정치』, 제39권 4호(2023), 69~98쪽.

이진영·손혁상, “김정은 집권 이후 북한과 아세안(ASEAN) 국가 간 관계 변화 연구,” 『국제정치논총』, 제59집 4호(2019), 133~172쪽.

최규빈, “북한의 제19차 비동맹운동 정상회의와 제3차 개발도상국 정상회의 참가 배경과 함의: 글로벌 사우스의 정치적 활용,” Online Series, CO 24-13(2024), 1~6쪽.

최윤정, “‘글로벌 사우스’와 한국 외교,” 『세종정책브리프』, 2023-18(세종연구소, 2024), 1~23쪽.

### 3) 기타 자료

조정훈, “부침 거듭하던 북-베트남 관계 69년,” 통일뉴스, 2019년 2월 22일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=127904>(검색일: 2024년 2월 15일).

채인택, “국력 떨어져도 똑같은 1표 ‘글로벌 사우스’에 공 들여야,” 『월간중앙』 (2023.6.), 98~105쪽.

## 3. 국외 자료

### 1) 논문

門洪華·俞燕芳, “全球南方’框架下的新時代中國－發展中國家關係,” 『國際觀察』, 第1期(2024), pp.67~94.

趙可金, “全球南方與中國外交的新議程,” 『國際政治研究』, 第6期(2023), pp.93~111.

黃忠, “全球南方國家的‘新不結盟’運動,” 『現代國際關係』, 第5期(2023), pp.111~130.

Oglesby, Carl, “Vietnamism has failed. The revolution can only be mauled, not defeated,” *Commonweal*, 90(1969).

### 2) 기타 자료

“劉國中出席第三屆南方首腦會議並致辭,” [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202401/content\\_6927482.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202401/content_6927482.htm)(검색일: 2024년 3월 5일).

## North Korea's 'Global South' Policy as Seen through 'Greeting Diplomacy'

Li, Xiang Yu(Ocean University of China) ·

Chung, Young Chul(Sogang University)

The purpose of this paper is to evaluate North Korea's 'Global South' policy under Kim Jong Un, focusing on the concept of 'Greeting Diplomacy'. North Korea has categorized its diplomatic relations into priority and non-priority countries based on various foreign strategy factors. We categorize North Korea's 'greeting diplomacy' toward countries in the 'Global South' during the Kim Jong Un era into 'core countries' (six countries, including China, Vietnam, and Cuba) and 'priority countries' outside of the core. It is clear that North Korea's greeting diplomacy has its own function and role in maintaining and developing relations with core and priority countries. At the external political level, North Korea's strategy of engagement with the Global South in the Kim Jong Un era is characterized as 'selection and concentration.' Also, North Korea has utilized greeting diplomacy with core countries since the reappointment of Kim Jong Un as President of State Affairs in April 2019, and it is believed to have achieved significant



internal benefits.

Keywords: North Korea, Kim Jong Un, Global South, greeting diplomacy,  
core countries, priority countries