



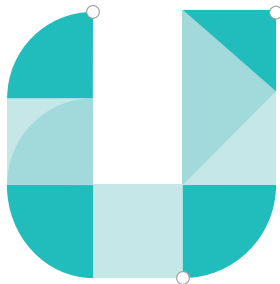
# 신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



나용우 | 이우태 | 김주리  
김유철 | 이진영 | 권재범





# 신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 연구책임자

나용우 (통일연구원 부연구위원)

## 공동연구자

이우태 (통일연구원 연구위원)

김주리 (통일연구원 부연구위원)

김유철 (통일연구원 부연구위원)

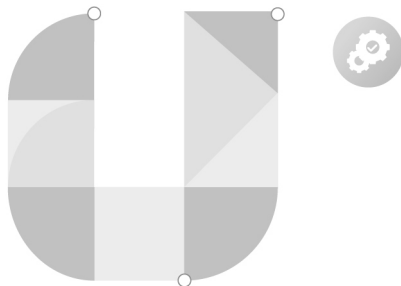
이진영 (경희대학교 국제개발협력연구센터 학술연구교수)

권재범 (한국외국어대학교 강사)



## 연구지원

안정은 (통일연구원 연구원)



## 신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제

한반도 평화와 남북협력 증진연구 사업(3/4년차)

신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제

KINU 연구총서 20-14

---

발행일	2020년 12월 30일
저자	나용우, 이우태, 김주리, 김유철, 이진영, 권재범
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-019-3 94340 979-11-6589-021-6 (세트)
가격	14,500원

---

© 통일연구원, 2020

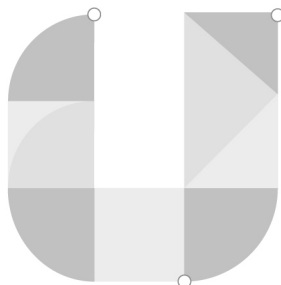
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	11
I. 서론   나용우 .....	17
1. 연구의 필요성 .....	19
2. 연구의 목적 및 내용 .....	21
II. 신남방정책·신북방정책 평가   이진영·권재범 .....	27
1. 문재인 정부의 신남방정책 평가 .....	29
2. 문재인 정부의 신북방정책 평가 .....	88
III. 신남방정책·신북방정책을 위한 추진환경 분석: 2020~2030   김유철·김주리 .....	151
1. 정책추진을 위한 환경: 2020 미래 트렌드 .....	154
2. 정책추진을 위한 우호적 환경 .....	165
3. 정책추진을 위한 도전적 환경 .....	194
IV. 신남방정책·신북방정책의 공동 목표와 전략과제   나용우·이우태 .....	217
1. 신남방정책·신북방정책의 정책목표 .....	219

2. 추진원칙 .....	234
3. 전략과제 .....	241

## V. 성공적인 신남방·신북방정책의 추진을 위한

<b>주요 정책과제   나용우·이우태 .....</b>	<b>249</b>
1. 인적·문화 교류 확대를 위한 정책과제 .....	251
2. 공동 번영을 위한 정책과제 .....	261
3. 공동의 안보 확보를 위한 정책과제 .....	282

## VI. 결론 | 나용우 .....

## 참고문헌 .....

## 부록: 전문가 인식조사 .....

## 최근 발간자료 안내 .....

# 표 차례

〈표 II-1〉 신남방정책의 16개 추진과제 및 세부 사업 .....	31
〈표 II-2〉 신남방정책 추진 과정 .....	38
〈표 II-3〉 인도와 동남아시아 국가의 국가전략문서 및 주요 내용 .....	42
〈표 II-4〉 동남아시아 국가 정상 방문 기간 및 주요 협력 내용 .....	43
〈표 II-5〉 한·신남방국가 간 경제 분야 추진 계획 및 성과 .....	48
〈표 II-6〉 신남방정책 관계 부처 및 부서 .....	51
〈표 II-7〉 '무역, 투자 증진을 위한 제도적 기반 강화' 과제별 이행 계획(안) ..	52
〈표 II-8〉 아세안이 선호하는 방문 국가 비교 .....	78
〈표 II-9〉 미·중 경쟁 구도 하의 전략적 파트너로 선택할 국가 .....	78
〈표 II-10〉 분석대상 종합평가: 신남방정책 .....	84
〈표 II-11〉 신북방정책의 목표 및 추진과제 .....	90
〈표 II-12〉 신북방정책 추진 과정 .....	93
〈표 II-13〉 신북방정책 과제 추진 현황 .....	94
〈표 II-14〉 신북방정책의 새로운 권역 구분 .....	104
〈표 II-15〉 신북방정책 대상국의 경제 발전 및 대외 경험 정책 .....	107
〈표 II-16〉 러시아 관료들의 신북방정책 관련 언급 사례 .....	113
〈표 II-17〉 2019년 이후 한-러 정부 간 회담 .....	119
〈표 II-18〉 중앙아시아 관료들의 신북방정책 관련 언급 사례 .....	134
〈표 II-19〉 2019년 이후 한-중앙아시아 정부 간 회담 .....	139
〈표 II-20〉 분석대상 종합평가: 신북방정책 .....	145

〈표 Ⅲ-1〉 극동·자바이칼 지역 사회경제발전 정책추진 과정 및 현황	182
〈표 Ⅲ-2〉 카자흐스탄 2050전략 주요 내용	186
〈표 Ⅲ-3〉 인도의 비관세 장벽 추이: 1999~2018	197
〈표 Ⅲ-4〉 중앙아시아 국가들의 다자경제협력기구 참여	212
〈표 Ⅲ-5〉 우즈베키스탄 교역 상위 6개국 교역 통계	215
〈표 Ⅲ-6〉 유라시아 지역 2018년 물류성과지수 관련 지표 순위	216
〈표 Ⅳ-1〉 신남방정책과 신북방정책의 수렴	225
〈표 Ⅳ-2〉 인적 교류 구성 요소와 항목	242
〈표 Ⅳ-3〉 아세안 주요국과의 교역 및 투자 추이	244
〈표 V-1〉 재외 한국문화원의 기능 및 역할	252
〈표 V-2〉 UN 지속가능개발목표 내 문화 분야 내용	255
〈표 V-3〉 유학형태별 현황	260
〈표 V-4〉 ICT 발전지수 지표 구성	271
〈표 V-5〉 신남방지역 국가 ICT 발전지수	272
〈표 V-6〉 신북방지역 국가 ICT 발전지수	274
〈표 V-7〉 아세안 국가별 코로나19 누적 확진자수	284
〈표 V-8〉 중앙아시아 및 몽골 코로나19 누적 확진자수	285



# 그림 차례

〈그림 Ⅰ-1〉 과제 개념도 .....	20
〈그림 Ⅰ-2〉 과제 구성도 .....	22
〈그림 Ⅰ-3〉 신남방정책·신북방정책의 평가 기준 .....	23
〈그림 Ⅱ-1〉 신남방정책의 대상국 .....	30
〈그림 Ⅱ-2〉 신남방정책의 전략 로드맵 .....	54
〈그림 Ⅱ-3〉 한국-인도 무역(수출, 수입) 통계 .....	58
〈그림 Ⅱ-4〉 신남방국가 방한객(2017~2019) .....	69
〈그림 Ⅱ-5〉 2017~2019년 3분기별 신남방국가 방한 관광객 .....	70
〈그림 Ⅱ-6〉 신남방지역 7개국의 한국 이미지 평가 .....	77
〈그림 Ⅱ-7〉 신북방정책의 대상국가 .....	89
〈그림 Ⅱ-8〉 문재인 정부의 9개 다리 전략 .....	97
〈그림 Ⅱ-9〉 한-러시아 무역규모 추이 .....	109
〈그림 Ⅱ-10〉 러시아인들의 한국에 대한 이미지 .....	114
〈그림 Ⅱ-11〉 한-중앙아시아 국가 무역규모 추이 .....	131
〈그림 Ⅲ-1〉 10년 후 한·아세안 관계 전망 .....	154
〈그림 Ⅲ-2〉 신남방·신북방정책 추진시 장애가 될 주변국의 지역정책 ..	155
〈그림 Ⅲ-3〉 향후 미중 패권 경쟁과 신남방정책의 추진 전망 .....	156
〈그림 Ⅲ-4〉 향후 미중 패권 경쟁과 신북방정책의 추진 전망 .....	157
〈그림 Ⅲ-5〉 아시아를 둘러싼 강대국들의 향후 10년간 경쟁 추이 전망 ..	158
〈그림 Ⅲ-6〉 향후 10년 중러 간 대미 연합 전선의 항방 전망 .....	159

<그림 III-7> 향후 10년 한중양아시아 관계 전망 .....	163
<그림 III-8> 신북방정책 대상국 중 한국의 핵심파트너 .....	164
<그림 III-9> 아세안의 “non-choice”에 대한 인식 .....	167
<그림 III-10> 미중 경쟁 속에서 아세안의 전략적 파트너 .....	170
<그림 III-11> 인도, 인도네시아, 베트남, 캄보디아의 연령별 인구분포 ..	173
<그림 III-12> 아세안 역내 관세율 추이 .....	174
<그림 III-13> 신남방 7개국의 대한민국 국가 이미지 평가 .....	176
<그림 III-14> 향후 10년간 신북방정책이 한반도 평화에 미치는 영향 ...	192
<그림 III-15> 향후 10년간 북미관계 개선과 북한의 신북방정책 호응 가능성 ...	194
<그림 III-16> 아세안 수입 시장에서 한중일 비중 .....	195
<그림 III-17> 아세안 내 한일 수출경합도 .....	196
<그림 III-18> 아세안 내 한중 수출경합도 .....	196
<그림 III-19> 한국과 아세안 주요국·인도 및 일본 간 Ideal Point의 변동 추이 .....	203
<그림 III-20> 한국의 대 아세안 주요국 ODA 공여 현황(2018년 기준) ..	206
<그림 III-21> 향후 10년 북한 비핵화 전망 .....	208
<그림 III-22> 향후 10년 남북관계 전망 .....	209
<그림 III-23> 향후 미중 패권 경쟁과 신북방정책 추진에 미칠 영향 ...	211
<그림 IV-1> 신남방·신북방정책의 비전, 원칙과 전략과제 .....	241
<그림 V-1> 2017년 ICT 발전지수 세계 국가순위 .....	271

〈그림 V-2〉 아세안지역의 5G 기업 신호도 .....	277
〈그림 V-3〉 아세안의 스마트시티 네트워크 구상 .....	278
〈그림 V-4〉 아세안 국가별 코로나19 누적 추이 (3.1.~9.15.) .....	284
〈그림 V-5〉 중앙아시아 및 몽골의 코로나19 누적 추이 (3.1.~9.15.) ...	285
〈그림 V-6〉 신남방·신북방정책의 비전, 원칙, 전략과제 및 주요 정책과제 ...	296

## 글상자 차례

〈글상자 II-1〉 문재인 정부 국정운영 100대 국정과제: 국정목표 5. 평화와 번영의 한반도 - 전략 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교 .....	34
〈글상자 II-2〉 지역별 방한 관광객 및 거주 인구수 현황 .....	68
〈글상자 II-3〉 문재인 대통령의 동남아시아 방문 시기 .....	71
〈글상자 II-4〉 문재인 정부 국정운영 100대 국정과제: 국정목표 5. 평화와 번영의 한반도 - 전략 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교 .....	91

본 연구는 문재인 정부가 그동안 추진해왔던 신남방정책(New Southern Policy)과 신북방정책(New Northern Policy)을 객관적으로 평가한다. 그리고 변화하는 국제적 환경을 예측하는 가운데 협력대상국들의 수요를 반영해 향후 성공적인 신남방·신북방정책을 추진하기 위한 전략과 과제를 제시한다.

지난 3년간 추진되어왔던 신남방정책과 신북방정책이 특정 지역에 대한 외교정책에 그치는지 혹은 국가발전전략으로서 한반도의 평화변영을 실현하기 위한 정책인지 그 위상이 불분명하였다. 또한, 국가 외교정책의 대전략 하에서 체계적으로 추진되었다기보다는, 변화하는 한반도 환경 속에서 단기적 성과를 위해 분절적으로 추진되었다는 비판에서 자유로울 수 없다. 물론 우리 정부가 지난 3년 동안 추진해온 신북방정책과 신남방정책에서 부분적으로 의미 있는 성과를 거두었으나, 지속적이고 일관되며 안정적인 정책추진을 위한 정책수립이 필요하다는 문제의식에서 본 연구는 출발하고 있다.

이에 본 연구는 향후 2030년까지 성공적인 신남방정책·신북방정책을 추진하기 위한 정책 방향을 제시함으로써 우리 정부가 새로운 한반도 구상 실현을 위한 국제적 환경을 조성하는데 기여하고자 한다. 특히 분절적으로 추진되어왔던 지역 정책을 새로운 한반도 구상의 차원에서 연계할 수 있는 전략을 모색함으로써 신남방·신북방정책을 효과적으로 추진할 수 있을 것으로 기대한다.

제Ⅱ장에서는 지난 3년간 신남방정책·신북방정책에 대해 평가한다. 특히 각 정책의 비전, 목표 그리고 주요 내용을 살펴보고, 구체적인 추진과정을 제시한다. 이러한 내용을 토대로 각 정책에 대한 평가를 진행한다. 신남방정책 중 인적교류 확대, ASEAN국가별 맞춤형 협력을 중심으로, 신북방정책에서는 러시아와의 신북방정책 내실화, 중앙아시아

핵심 국가 정책 협력을 중심으로 평가한다. 이들 정책에 대한 평가 기준은 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성으로 설정하고, 정책성과를 냈던 핵심 요인을 도출한다.

제Ⅲ장에서는 2030년까지의 중장기 미래 트렌드를 살펴봄으로써 향후 신남방·신북방정책을 위한 추진 환경을 분석한다. 본 장에서는 국내 및 해외전문가들의 설문조사 등 정량 자료를 활용해 글로벌, 지역, 한반도, 국내 차원에서 예상되는 정책 환경을 예측해본다. 이를 통해 신남방·신북방정책을 추진하는데 예상되는 기회 요인과 위협 요인을 제시한다. 신남방정책과 신북방정책을 연계해서 병행 추진하기 위해서는 이들 정책의 공통적인 기회 요인을 확대하고, 위협 요인을 감소하는 것이 무엇보다 중요하다.

제Ⅳ장에서는 향후 추진할 신남방·신북방정책의 중장기 목표와 전략 과제를 제시한다. 특히 그동안 분절적으로 진행되어왔던 신남방·신북방정책을 연계 추진함으로써 국가 대전략을 실현하도록 하는 것에 핵심을 두고 있다. 중장기 정책의 목표를 제시하고, 이를 위한 3대 추진원칙과 전략과제를 도출하도록 한다.

제Ⅴ장에서는 중장기 목표와 전략 과제 하에서 신남방·신북방정책을 성공적으로 추진하기 위한 주요 정책과제를 제시하도록 한다. 쌍방향적 인적·문화교류의 확대를 위한 정책과제로는 재외 한국문화원 추가 신설 및 기능의 확대, 문화 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조)의 확대, 기술협력 등 지식공유사업의 확대를 제시한다. 세분화된 맞춤형 경제협력 확대를 위한 과제로는 바이오·제약산업 협력의 확대, 정보통신 인프라 구축 협력 확대, 그리고 초국경 경제협력모델의 구현 및 확대를 제안하며, 적극적 평화를 위한 평화협력 확장을 위한 과제로는 비전통 혹은 신흥안보로 등장한 보건안보 협력, 사이버안보

협력 확대 그리고 평화캠프를 활용한 아시아형 평화담론 주도 및 확산을 제시하도록 할 것이다.

특히 본 연구에서는 그동안 신남방 혹은 신북방정책에 대한 기존 연구들이 정책 수요자의 입장보다는 공급자인 우리의 입장에서 이루어짐으로써 효과적인 정책추진이 이루어지지 않았다는 점에 주목하고, 신남방·신북방 지역의 현지 전문가들과의 공동연구를 진행하였다. 문재인 정부가 그동안 추진해왔던 신남방·신북방정책에 대한 수요국의 입장에서 평가하고 향후전망과 과제를 제시하도록 한다. 특히 그들 지역의 니즈(needs)에 부합하는 정책과제를 도출해 정책에 반영한다면, 보다 효율적이고 성공적인 정책 추진이 가능할 것으로 기대할 수 있을 것이다.

**주제어:** 신남방정책, 신북방정책, 한반도, 공동체, 중견국, 가교국가, 동북아플러스책임공동체

# New Strategies and Initiatives for the New Southern Policy and New Northern Policy

*Na, Yongwoo et al.*

This study provides an objective assessment of the New Southern Policy (NSP) and the New Northern Policy (NNP), which over the past few years have emerged as key policies of the Moon Jae-in administration in South Korea. Based on this analysis, this study proposes forward-looking strategies and initiatives which reflect the needs of partner countries in the regions while providing insights into the future policy environment, with a view to ensuring the successful implementation of both policies.

By presenting policy directions that will enable fruitful outcomes to be derived from the regional policies by 2030, this study intends to make a meaningful contribution toward the establishment of an international environment conducive towards realizing new initiatives on the Korean Peninsula. In particular, to ensure the success of the new Korean Peninsula initiatives, strategies will be explored to link the NSP and NNP that have thus far been pursued in a fragmented or segmental manner.

Chapter Two evaluates the trajectory of the NSP and NNP over the past three years. For the sake of an objective assessment, the four criteria of clarity, appropriateness, effectiveness and substantiality alongside eight sub-criteria will be applied while key conclusive factors in the progress of the regional policies will be identified. Chapter Three then forecasts future trends up until 2030 to analyze the backdrop against which implementation of the NSP and NNP will take place. To this end, quantitative data such as surveys by domestic and foreign experts will be utilized to provide an overview of the policy environment at the global, regional, and domestic level as well as on the Korean Peninsula, while potential opportunities and risk factors in the process of conducting the NSP and NNP will be explored. Chapter Four presents mid- and long-term goals, and under the goals three principles and strategies, which together forge links between the NSP and NNP to accomplish the grand national strategies. Chapter Five then suggests major policy tasks for the successful implementation of the two regional policies in the years to come.

Given the necessity of reflecting the positions of partner countries to ensure the effective implementation of these policies, this study incorporates joint research with experts in the NSP and NNP regions. By accommodating the needs of partner countries, ensuing policy proposals will thereby

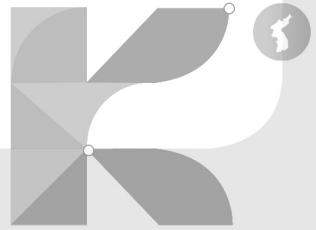


contribute significantly to the efficient and fruitful implementation of the future NSP and NNP.

**Keywords:** New Southern Policy, New Northern Policy, Korean Peninsula, Community, Middle Power, Bridge State, Northeast Asia Plus Community of Responsibility

# 1. 서론

나용우 통일연구원





# 1. 연구의 필요성

문재인 정부는 2017년 5월 출범 이후 ‘평화와 번영의 한반도’라는 국정목표를 제시하고, 이를 위한 3대 전략(① 강한 안보와 책임국방, ② 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화, ③ 국제협력을 주도하는 당당한 외교)과 그에 따른 각각의 국정과제를 천명하였다.<sup>1)</sup> 한반도의 항구적 평화를 위해 한반도 비핵화를 기초로 남북관계를 화해와 협력 구도로 전환해야 하며, 특히 국제질서에 수동적으로 순응하는 것이 아니라 능동적으로 한반도 변화를 이끌어내려는 정책적 의지가 담겨 있는 것이다. 특히 한반도 신경제는 남북을 하나의 시장으로 재편함으로써 한반도 평화와 번영을 구현하려는 구상이며, 한반도의 지정학적·지경학적 가치를 볼 때 대륙과 해양을 연결함으로써 한반도에서 출발해 동아시아 평화번영의 선순환 구조를 형성하는 것이 핵심이다. 이러한 차원에서 문재인 정부는 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’을 천명한 것이라 하겠다.

신남방 그리고 신북방정책은 동북아플러스 책임공동체 형성에서 ‘번영의 축’으로 최초 제시되었고, 또 다른 축인 ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력플랫폼 구축이 제시되었다. 문재인 대통령은 2019년 3·1절 경축사에서 ‘신한반도체제’ 구상을 제시했다. 이를 통해 그동안 평화와 번영의 두 축으로 구상되었던 동북아플러스 책임공동체가 ‘신한반도체제’ 구상의 핵심골격을 구성하는 것으로 재편되었다. 그 중 신남방정책과 신북방정책은 평화번영의 한반도를 뒷받침하며 아시아로의 확산을 위한 핵심정책으로서 자리매김하였다. 이렇듯 새로운 한반도 구상을 실현하기 위한 정책추진방향을 도식화하면 <그림 I-1>과 같다. 이러한 맥락에서 본 연구를 진행하고 있다.

1) 대통령직속 정책기획위원회, “05. 평화번영: 평화와 번영의 한반도,” <[http://www.pcpp.go.kr/national/national\\_05Page.do](http://www.pcpp.go.kr/national/national_05Page.do)> (검색일: 2020.10.30.).

〈그림 1-1〉 과제 개념도



출처: 저자 작성

문재인 정부의 임기 중반에 접어든 현 시점에서 그동안 추진되어 왔던 신남방정책과 신북방정책을 평가해보고, 새로운 한반도 구상을 국제적 차원에서 실현할 수 있는 정책의 전략과 과제를 다시 모색해야 할 시점이다. 그러나 현재까지 신남방정책과 신북방정책이 갖는 정책적 위상은 분명하지 않다. 특정지역에 대한 지역외교 정책인지? 한반도의 평화번영을 뒷받침하기 위한 정책인지? 또한 실제 지난 3년간 추진되어 온 이들 지역에 대한 정책은 상이한 정책범주와 수준에서 이루어졌다. 따라서 외교정책의 큰 틀(혹은 비전)에서 조화롭게 혹은 일관성을 갖고 추진되었다기보다 급변하는 한반도 대내외 환경 속에서 단기적인 성과를 얻을 수 있는 방식으로 분절적으로 추진되었다는 비판에서 자유로울 수 없다. 예를 들면, 정부 출범 초기 문재인 대통령이 2017년 9월 동방경제포럼(Eastern Economic Forum)에 직접 참석해 “9개 다리(9 bridge)” 등 러시아 및 북방경제

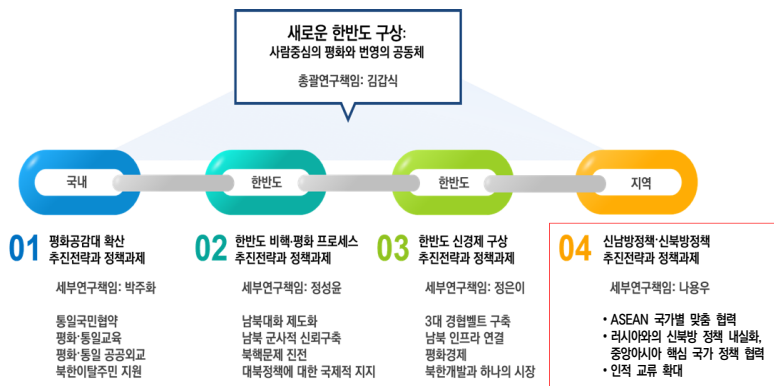
협력을 우선 추진했지만, 비핵평화프로세스가 지연되면서 실질적인 추진이 어렵게 되었다. 그러자, 최근 한-아세안 정상회의 개최 등을 통해 가시적인 성과가 나오는 남방지역에 대한 정책적 우선순위가 높아졌다. 신북방정책과 신남방정책을 추진하면서 부분적인 성과가 나오고는 있지만 정책의 지속성 등 여러 측면에서 안정적으로 정책을 추진하기 위해 근본적인 고민이 필요하다. 다시 말해서, 국가발전을 위한 대전략(grand strategy) 하에서 지역정책이 구상되었다기보다는 변화하는 상황과 환경에 따라 대응전략으로 추진되고 있기 때문에, 이에 대한 체계적인 전략의 마련이 시급한 핵심과제라 하겠다.

## 2. 연구의 목적 및 내용

본 연구를 통해 향후 2030년까지 성공적인 신남방정책·신북방정책을 추진하기 위한 정책 방향을 제시하여 새로운 한반도 구상 실현을 위한 국제적 환경을 조성하는 데 기여하고자 한다. 특히 파편적 혹은 분절적으로 추진해왔던 지역 정책을 새로운 한반도 구상의 차원에서 연계할 수 있는 전략을 모색함으로써 신남방·신북방정책을 효과적으로 추진할 수 있을 것으로 기대한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 내용으로 진행할 것이다.

제Ⅱ장에서는 지난 3년간의 신남방정책·신북방정책에 대한 객관적 평가를 제시하도록 한다. 특히 각 정책의 비전, 목표 그리고 주요 내용이 무엇이었는지 살펴보고, 구체적으로 추진과정을 제시한다. 이러한 내용을 토대로 각 정책에 대한 평가를 진행한다. 특히 문재인 정부가 적극적으로 추진해 온 신남방정책 중 두 가지 핵심정책인 인적교류 확대, 아세안국가별 맞춤형 협력에 주목해 평가하고, 신북방정책에서는 러시아와의 신북방정책 내실화, 중앙아시아 핵심 국가 정책 협력을 중심으로 평가하도록 한다(<그림 1-2> 참조).

<그림 1-2> 과제 구성도

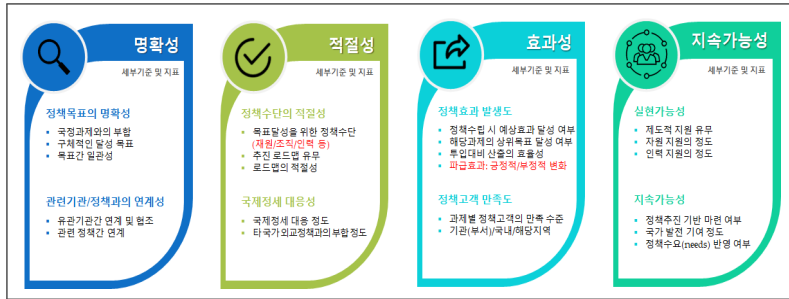


출처: 저자 작성.

선정된 정책들에 대해 객관적으로 평가하기 위해 <그림 1-3>의 평가기준을 설정한다. 본 평가 기준은 『한반도 평화와 남북 협력 종합연구』의 전체 연구진들 및 외부 전문가들의 견해를 종합해 선정된 것이다.<sup>2)</sup> 정책 평가를 위해 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 등 4개의 기준과 8개의 세부기준을 적용하고, 성과를 거둔 혹은 기대에 미치지 못한 성과를 냈던 핵심 요인들을 도출해내도록 한다.

2) 평가 기준에 대한 설명은 김갑식 외, 『한반도 평화와 남북협력 종합연구: 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 32.

### <그림 1-3> 신남방정책·신북방정책의 평가 기준



출처: 저자 작성.

제III장에서는 2030년까지의 미래 트렌드를 살펴봄으로써 향후 신남방·신북방정책을 위한 추진 환경을 분석한다. 여기서는 국내 및 해외전문가들의 설문조사 등 정량적 자료를 활용해 글로벌, 지역, 한반도, 국내 차원에서 예상되는 정책 환경을 예측하도록 한다. 이를 통해 신남방·신북방정책을 추진하는 데 예상되는 기회 요인과 위험 요인이 어떤 것들이 있는지 살펴보도록 한다. 특히 신남방정책과 신북방정책을 연계해서 병행 추진하기 위해서는 이들 정책의 공통적인 기회 요인을 확대하고, 위험 요인을 감소하는 것이 무엇보다 중요하다.

제IV장에서는 기존 정책에 대한 평가와 미래 트렌드 예측을 토대로 향후 추진할 신남방·신북방정책의 중장기 목표와 전략과제를 제시한다. 특히 그동안 분절적으로 진행되어왔던 신남방·신북방정책을 연계 추진함으로써 국가대전략을 실현하도록 하는 것에 핵심을 두고 있다. 중장기 정책의 목표를 제시하고, 이를 위한 3대 추진원칙과 전략과제를 도출하도록 한다. 정책의 구성상 체계적으로 구성된 신남방정책을 확장적으로 적용해 볼 것이다.

제V장에서는 앞에서 제시한 중장기 목표와 전략과제 하에서 성공적으로 신남방·신북방정책을 추진하기 위한 주요 정책과제를 제



시하도록 한다. 쌍방향적 인적·문화교류의 확대를 위한 정책과제로는 재외 한국문화원 추가 신설 및 기능의 확대, 문화 ODA의 확대, 기술협력 등 지식공유사업의 확대를 제시하고, 세분화된 맞춤형 경제협력 확대를 위한 과제로는 바이오·제약 산업 협력의 확대, 정보통신 인프라 구축 협력 확대, 그리고 초국경 경제 협력 모델의 구현 및 확대를 제안하며, 적극적 평화를 위한 평화협력 확장을 위한 과제로는 비전통 혹은 신흥안보로 등장한 보건안보·사이버안보 협력의 확대, 그리고 평화캠프를 활용한 아시아형 평화담론 주도 및 확산을 제시하도록 한다.

또한 본 연구에서는 그동안 신남방 혹은 신북방정책에 대한 기존 연구들이 정책 수요자의 입장보다는 공급자인 우리의 입장에서 이루어짐으로써 효과적인 정책추진이 이루어지지 않았다는 점에 주목하고, 신남방(아세안, 인도), 신북방(러시아, 중앙아시아) 지역의 전문가들과 공동연구를 진행하였다. 문재인 정부가 그동안 추진해왔던 신남방·신북방정책에 대한 수요국의 입장에서 평가하고 향후 전망과 과제를 제시하도록 한다. 특히 해당 지역들의 니즈(needs)에 부합하는 정책과제를 도출해 우리의 향후 정책에 반영한다면, 보다 효율적이고 성공적인 정책추진이 가능할 것으로 기대할 수 있기 때문이다. 이들 연구 성과를 집대성하여 별도의 연구총서로 발간하도록 한다.

본 연구의 전체 연구총괄은 나용우, 기존 신남방정책·신북방정책 평가는 이진영과 권재범, 향후 정책추진환경 분석은 김유철과 김주리, 공동 목표와 전략과제, 그리고 성공적인 정책추진을 위한 주요 정책과제는 이우태와 나용우가 공동으로 수행하였음을 밝히는 바이다. 『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제』 중 신남방정책에 대한 동남아의 시각에 대해서는 말레이시아국립대 첸취

퀵(Cheng-Chwee Kuik), 신남방정책에 대한 인도의 입장은 인도 마노하르 파리카르 국방연구소의 자가나스 판다(Jagannath J. Panda), 신북방정책에 대한 러시아의 시각은 러시아 극동연방대의 아르쎌 루킨(Artyom Lukin), 신북방정책에 대한 중앙아시아지역의 입장에 대해서는 우즈베키스탄 사회과학원의 미르조히드 라히모프(Mirzokid Rakhimov)가 공동으로 진행하였다. 또한 본 연구를 위해 물심양면으로 헌신을 다해준 안정은 연구원께 마음 깊이 감사를 전한다.



# II. 신남방정책 · 신북방정책 평가

**이진영** 경희대학교 국제개발협력연구센터  
**권재범** 한국외국어대학교





본 장에서는 문재인 정부가 지난 3년간 추진해왔던 신남방정책·신북방정책을 객관적 시각에서 평가한다. 신남방정책은 대체로 성공적으로 전개되고 있다고 평가받고 있는 반면, 신북방정책은 상대적으로 추진되지 않고 있다는 평가를 받고 있다. 그렇다면 이러한 일반적인 평가가 적절한 것인지를 검토할 필요가 있다. 구체적으로 각 정책의 비전, 목표 그리고 내용이 무엇이었는지를 심도 있게 살펴보고, 추진과정을 검토하도록 한다. 특히 정책 평가를 위한 4가지 기준-① 명확성, ② 적절성, ③ 효과성, ④ 지속가능성-에 따라 평가하도록 한다. 신남방정책에서는 △인적교류 확대, △아세안 국가별 맞춤형 협력이라는 두 개의 핵심정책을 대상으로, 신북방정책에서는 △러시아와의 신북방정책 내실화, △중양아시아 핵심 국가 정책 협력을 대상으로 평가한다. 이러한 평가를 통해 이들 정책의 성공과 실패를 가져온 요인들을 분석함으로써, 향후 우리 정부가 추진할 중장기 신남방정책·신북방정책의 목표 및 과제를 적절하게 도출할 수 있을 것이다.

## 1. 문재인 정부의 신남방정책 평가

### 가. 정책목표와 주요 내용

#### (1) 정책목표와 추진과제

2017년 11월 채택된 신남방정책은 한국과 인도·동남아시아 국가와의 외교 관계를 4강(미국·중국·일본·러시아) 수준으로 강화하는 외교전략이다. 신남방정책 채택 배경은 두 가지로 요약된다. 첫째, 기존의 한국 외교와 경제 관계가 미국, 중국, 일본에 치중된 상황은

극복하기 위한 대안으로 수립되었다.<sup>3)</sup> 둘째, 한국과 동남아시아 국가와의 인적 및 물적 교역 규모의 꾸준한 증가뿐 아니라, 이들이 한국경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있기 때문이다.

이와 같은 배경 아래, 문재인 정부는 2017년 100대 국정과제에 ‘동북아 책임공동체 형성 및 신남방정책 추진’을 포함했으며, 이후 11월에 ‘한-아세안(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN, 이하 아세안) 미래 공동체 구상(이하 신남방정책)’을 발표하였다.<sup>4)</sup> 이후 동 구상을 추진하기 위해 2018년 8월 ‘신남방정책특별위원회’를 설립하고, 2018년 11월에 ‘신남방정책 추진전략’을 수립하였다.

〈그림 11-1〉 신남방정책의 대상국



출처: 신남방정책특별위원회, 『정책소개집』 (서울: 신남방정책특별위원회, 2019), pp. 10~11을 저자 수정.

3) 김유철, “위험분산을 위한 다층적 그룹핑 전략: 문재인 정부 신남방 정책 구상의 전략적 배경과 이행방안,” 『국제정치연구』, 제21권 1호 (2018), p. 131; 이진영·문경연·김석우, “아세안(ASEAN) 개발격차 완화를 위한 역내외 정책분석: 자원의존이론을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제24권 3호 (2020), pp. 45~46; 이혁구, “한국과 대만의 對아세안 경제정책 비교,” 『비교경제연구』, 제26권 2호 (2019), pp. 115~138.

4) 신남방정책특별위원회 <<http://www.nsp.go.kr>> (검색일: 2020.4.20.).

신남방정책 추진전략의 핵심 내용으로는 △ 3Ps-사람공동체 (people), △ 상생번영공동체(prosperity), △ 평화공동체(peace)-를 구축하는 것이며, 이에 16개 세부과제가 채택되었다. 신남방정책의 3Ps와 성과지표를 포함한 목표, 그리고 추진과제는 <표 II-1>과 같다. 여기서 주목할 점은 신남방정책의 3Ps, 16개 과제 중 매해 집중하는 과제에 대한 중요도가 각기 다르다는 점이다. 예를 들어 2019년은 ① 우수 인재 및 기술교류 확대, ② FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정) 등 제도적 기반 확충, ③ 상생협력의 플랫폼 구축, ④ 대형 경협사업 발굴, ⑤ 국방 및 방산 분야 협력 강화 등을 중점협력 사업으로 발표했다.<sup>5)</sup> 이에 대한 구체적 평가는 다음 절에서 자세히 다룬다.

<표 II-1> 신남방정책의 16개 추진과제 및 세부 사업<sup>6)</sup>

구분	목표(성과지표)	추진과제 및 담당 부처
사람공동체 People	교류 증대를 통한 상호 이해 증진 (2020년까지 상호방문객 연간 1,500만 명 달성)	① 상호방문객 확대 • 한국 관광 콘텐츠 개발 및 홍보 확대(문체부) • 국내 무슬림 여행 환경 개선(문체부) • 비자제도 개선(법무부, 신남방특위 등) ② 쌍방향 문화교류 확대 • 문화홍보 거점 인프라 확충(문체부) • 문화행사 계기 한류 확산(문체부, 산업부 등) • 아세안 대상 콘텐츠 교류 활성화(문체부) • 아세안 문화에 대한 우리 국민의 이해 증진(외교부, 문체부)

5) 신남방정책특별위원회, “문재인 정부 대외정책 2년의 성과와 향후 과제,” 2019.5.9., <[http://www.nsp.go.kr/news/news\\_view.do?post\\_id=120&board\\_id=2&cpage=3](http://www.nsp.go.kr/news/news_view.do?post_id=120&board_id=2&cpage=3)> (검색일: 2020.7.20.).

6) 신남방정책의 주요 과제 및 사업은 2018년 11월(1차 회의) 15개 추진과제 32개 중점사업이 선정되었으며, 2019년 4월(2차 회의) 16개 추진과제, 50개 중점사업으로 확대되었다. 이후 2019년 9월 한·아세안 특별정상회의 준비 회의에서 16개 추진과제 57개 중점사업으로 확대되었다. 신남방정책특별위원회, “신남방정책 2019년 중점 사업계획(안),” 2019.4.30., <[http://www.nsp.go.kr/news/news\\_view.do?post\\_id=115&board\\_id=2&cpage=6](http://www.nsp.go.kr/news/news_view.do?post_id=115&board_id=2&cpage=6)> (검색일: 2020.7.20.).



구분	목표(성과지표)	추진과제 및 담당 부처
		<p>③ 인적 자원 역량 강화 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 장학생 초청 규모 확대(교육부, 외교부)</li> <li>• 공무원, 전문가 교류 확대(외교부, 국토부, 환경부, 복지부 등)</li> <li>• TVET(Technical and Vocational Education and Training, 기술직업교육훈련) 프로그램 강화(고용부, 교육부, 외교부)</li> </ul> <hr/> <p>④ 공공행정 역량 강화 등 거버넌스 증진 기여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전자정부 협력 확대(행안부)</li> <li>• 공공행정 협력 확대(행안부)</li> </ul> <hr/> <p>⑤ 상호 간 체류 국민의 권익 보호 증진</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 노동자 체류 및 고충 처리 사업 지원(고용부)</li> <li>• 다문화가족 정착지원 및 권익 보호 및 증진(여가부)</li> </ul> <hr/> <p>⑥ 삶의 질 개선 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌개발 지원을 통한 지역주민 생활수준 향상(외교부, 행안부, 농진청)</li> <li>• 환경, 보건위생 역량강화(복지부, 외교부, 과기정통부)</li> <li>• 산림활용 지역 소득 증대를 위한 산림협력 강화(산림청)</li> </ul>
상생번영 공동체 Prosperity	호혜적이고 미래지향적인 상생의 경제협력 기반 구축(아세안: 2020년 교역액 2,000억 불 / 인도: 2030년 교역액 500억 불)	<p>⑦ 무역·투자 증진을 위한 제도적 기반 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신남방 주요국과 양자 FTA 체결 추진(산업부, 신남방특위)</li> <li>• 우리 금융권 진출 지원 플랫폼 강화(기재부, 금융위, 신남방특위)</li> <li>• 우리 기업 금융접근성 강화(기재부, 금융위, 산업부, 신남방특위 등)</li> <li>• 한-캄보디아 이종과세방지협정 체결(기재부)</li> <li>• 항공협정 진전(국토부)</li> </ul> <hr/> <p>⑧ 연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외 인프라 발굴, 개발 및 수주 지원(국토부, 산업부)</li> <li>• 스마트시티(smart city) 네트워크 협력(국토부, 과기정통부, 환경부, 신남방특위 등)</li> <li>• 항만개발 협력(해수부)</li> <li>• 인도네시아 인프라 시장 진출(국토부, 환경부)</li> <li>• 신남방국가 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF) 협력(기재부)</li> </ul>

구분	목표(성과지표)	추진과제 및 담당 부처
		<p>⑨ 중소기업 등 시장진출 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 스타트업 교류, 협력 생태계 활성화(중기부)</li> <li>• 우리 중소기업 입주를 위한 산업단지 조성(국토부)</li> <li>• 한-산남방 중소기업 간 기술교류 협력 강화(중기부)</li> <li>• 유망 분야별 시장진출 지원(농식품부, 해수부, 복지부, 중기부 등)</li> </ul> <hr/> <p>⑩ 신산업 및 스마트 협력을 통한 혁신 성장 역량 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4차 산업혁명 대응 공동 R&amp;D 협력 강화(산업부, 과기정통부 등)</li> <li>• 과학기술 협력기반 마련(과기정통부, 해수부)</li> <li>• ICT(Information and Communication Technology, 정보통신기술) 협력거점 구축 및 기술인력 양성(과기정통부)</li> <li>• 신남방의 새로운 비즈니스 기회 창출(산업부, 중기부, 신남방특위 등)</li> <li>• 첨단 보건의료 기술협력 확대(복지부)</li> </ul> <hr/> <p>⑪ 국가별 맞춤형 협력 모델 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도네시아 기간산업 진출 확대(산업부)</li> <li>• 말레이시아 한류-할랄 기반 소비재산업 협력(산업부)</li> <li>• 베트남 TASK(Technology Advice and Solutions from Korea, 생산현장 애로기술지도)센터 구축(산업부)</li> </ul>
평화공동체 Peace	평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축  (2019년까지 아세안 10개국 순방 및 정상 방한 등 전략적 협력)	<p>⑫ 정상 및 고위급 교류 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019 한-아세안 특별정상회의 및 제1차 한-메콩 정상회의 개최(외교부)</li> <li>• 정상외교 적극 활성화(외교부)</li> </ul> <hr/> <p>⑬ 한반도 평화 번영을 위한 협력 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우리의 한반도 평화프로세스에 대한 신남방국가 지지 확보(외교부)</li> </ul> <hr/> <p>⑭ 국방·방산 협력 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-아세안 국방차관회의 연례회(국방부)</li> <li>• 신남방지역 방산 협력 확대(방사청)</li> </ul> <hr/> <p>⑮ 역내 테러·사이버·해양 안보 공동대응</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-아세안 국제범죄 수사역량강화센터 설립(경찰청, 신남방특위)</li> <li>• 해양쓰레기 공동조사 및 수거 사업(해수부, 신남방특위)</li> <li>• 한-메콩 생물다양성센터 구축(환경부)</li> </ul>

구분	목표(성과지표)	추진과제 및 담당 부처
		⑩ 역내 긴급사태 대응 역량 강화 • 아세안+3(the ASEAN Plus Three: APT) 비상 쌀 비축제 지원(농식품부) • 산불재난관리센터 시범사업(산림청) • 훼손된 습지(이탄지) 복원 및 보전(산림청)

출처: 신남방정책특별위원회의 내용을 중심으로 저자 재작성.

## (2) 국정과제와의 관련성

신남방정책은 100대 국정과제 중 “국정목표 5(평화와 번영의 한반도)”의 “전략 3(국제협력을 주도하는 당당한 외교)”에 제시되어 있다.

〈글상자 II-1〉 문재인 정부 국정운영 100대 국정과제: 국정목표 5. 평화와 번영의 한반도 - 전략 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교

### 98. 동북아플러스 책임공동체 형성

- 과제목표: 평화의 기반을 확대하는 ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 남방, 북방 지역을 ‘번영의 축’으로 삼는 신남방정책과 신북방정책 추진
- 주요내용: 아세안, 인도와의 관계 강화 등 해상전략으로서의 신남방정책 추진
  - 아세안의 수요에 기반한 실질 협력 강화(주변 4국 유사 수준)
  - 인도와의 전략적 공조 강화 및 실질 경제 협력 확대(특별전략적 동반자 관계)

출처: 국무총리 정부업무평가위원회 <<http://evaluation.go.kr>> (검색일: 2020.10.6.)를 참고하여 저자 작성.

신남방정책은 한반도의 지정학적 한계를 극복하고, 이를 통해 아세안 및 인도와의 관계를 미국, 중국, 일본, 러시아에 준하는 외교 관계로 격상하고, 궁극적으로 평화와 번영 추구를 목적으로 한다. 무엇보다 신남방정책은 기존 외교정책과 달리 한국의 규범 외교 가능성을 보여주었다. 신남방정책의 3Ps인 사람, 평화, 상생번영을 외교 가치로 제시함으로써 기존 외교정책과의 차별성을 보여준다.<sup>7)</sup>

또한 신남방정책은 인도, 아세안과의 외교 관계를 상품교역뿐 아니라 기술, 문화예술, 인적교류까지 포함하여 그 영역을 확대하고 있다. 이는 신남방정책이 기존의 한국 외교정책의 한계를 보완하기 위한 것으로 특정 국가와 경제·교역 중심의 외교 관계를 벗어나 다변화하는 외교의 확장성을 보여준다.<sup>8)</sup> 특히 신남방정책은 ‘한반도 평화프로세스의 진전에 따른 적극적 외교 다변화’라는 측면에서 긍정적으로 평가된다.<sup>9)</sup> 신남방정책은 인도 및 아세안 국가와의 경제 협력을 강화할 뿐 아니라, 북한과 외교 관계를 맺고 있는 아세안과의 협력을 통해 북핵 대응 협력 및 한반도 평화구축을 도모하는 의미를 내포하고 있다.<sup>10)</sup> 본 연구는 신남방정책의 긍정적 평가와 더불어 추진과정에서 나타나고 있는 문제를 중심으로 신남방정책을 종합적으로 평가한다.

## 나. 정책추진 과정과 평가

### (1) 정책추진 과정

신남방정책은 2017년 7월 국정과제 100대 목표에서 언급되었으며, “2017년 11월 인도네시아에서 개최된 ‘한-인도네시아 비즈니스 포럼’ 기조연설을 통해 공식적으로 채택”된 외교정책이다.<sup>11)</sup> 2018년 7월 신남방정책특별위원회 구성 및 운영지침 제정 이후, 같은 해 8월

7) 김형중, “문재인 정부 신남방정책 평가와 과제,” 『문재인 정부 신남방정책, 이대로 좋은가』 (참여연대 토론회, 2019.5.16.), pp. 21~28.

8) 주아세안대한민국대표부 <<http://overseas.mofa.go.kr>> (검색일: 2020.7.20.).

9) 김형중, “문재인 정부 신남방정책 평가와 과제,” p. 22.

10) 이진영·손희상, “김정은 집권 이후 북한과 아세안(ASEAN) 국가 간 관계 변화 연구,” 『국제정치논총』, 제59권 4호 (2019), pp. 133~172.

11) 주아세안대한민국대표부, “분야별 대아세안정책-신남방정책,” <[http://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/wpge/m\\_21538/contents.do](http://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/wpge/m_21538/contents.do)> (검색일: 2020.7.20.).

대통령 직속기구로 신남방정책특별위원회가 출범하였으며, 11월 신남방정책특별위원회 제1차 전체 회의 개최를 통해 신남방정책 추진 전략이 확정되었다. 신남방정책특별위원회는 정부 주요 부처 파견자가 참여하는 ‘신남방정책추진단’을 구성하고, 위원장은 경제보좌관, 위원은 외교·산업·기재·행안부 차관 및 민간위원으로 구성하였다.<sup>12)</sup> 이와 더불어 주요 정부의 조직 개편 및 신설 등이 추진되었다.

신남방정책 추진과정의 핵심 성과로는 2019년 11월에 개최된 제3차 한·아세안 특별정상회의와 제1차 한·메콩 정상회의를 꼽을 수 있다.<sup>13)</sup> 제3차 한·아세안 특별정상회의 결과 ‘평화·번영과 동반자 관계를 위한 한·아세안 공동비전’을 채택하였다. 한·아세안 공동비전은 6개 주제와 25개 세부과제로 구성되어 있다. 6개 주제는 첫째, 한·아세안 전략적 동반자 관계의 미래 발전, 둘째, 평화를 향한 동행으로 평화로운 지역 구축, 셋째, 번영을 위한 동행으로 경제적 동반자 관계 구축, 넷째, 연계성 증진을 위한 동행, 다섯째, 지속가능성과 환경협력을 위한 동행, 마지막으로 사람을 위한 사회, 문화 파트너십 강화로 구성되어 있다.<sup>14)</sup>

이어 개최된 제1차 한·메콩 정상회의는 메콩강 유역 국가인 캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국, 베트남과의 공동 번영을 모색하기 위한 목적으로 개최되었는데, 이는 2011년 이래 장관급회의로 진행되어 온 한·메콩 협의체를 정상급회의로 격상한 것이다. 이와 같은 배경 하에 개최된 제1차 한·메콩 정상회의는 ‘한·메콩 공동번영을 위한

12) 이기태·배정호, 『국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 75.

13) 제1차 한·아세안 특별정상회의는 2009년 제주에서 개최되었으며, 제2차 한·아세안 특별정상회의는 2014년 부산에서 개최되었다.

14) 청와대, “평화·번영과 동반자 관계를 위한 한·아세안 공동비전 설명,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.11.26., <[http://korea.kr/news/top50View.do;JSESSIONID\\_KOREA=IS-6CBCT-dJnfLNklvS6JpXyBmQdK6-Rtr0CNNJJtAet9cWAAxZa16990609311847908892?newsId=148866885&catId=subject](http://korea.kr/news/top50View.do;JSESSIONID_KOREA=IS-6CBCT-dJnfLNklvS6JpXyBmQdK6-Rtr0CNNJJtAet9cWAAxZa16990609311847908892?newsId=148866885&catId=subject)> (검색일: 2020.7.20.).

미래협력 방향'을 중심으로 '한·메콩 비전(경험을 공유하는 번영, 지속가능한 번영, 동아시아 평화와 상생번영)'을 확인하고, 「한강·메콩강 선언(Mekong-Han River Declaration)」을 채택하였다. 「한강·메콩강 선언」의 주요 내용은 문화관광, 인적 자원 개발, 농업·농촌개발, 인프라, ICTs, 환경, 비전통 안보 협력 등 7개 우선 협력 분야를 포함해 신남방정책의 분야별 협력방안과 정상회의 주요 성과를 담고 있다.<sup>15)</sup> 무엇보다 제3차 한·아세안 특별정상회의와 제1차 한·메콩 정상회의는 한반도 평화 프로세스에 대한 아세안의 지지를 다시 한번 확인하는 계기가 되었다.<sup>16)</sup>

이처럼 지난 2년여간 진행되어 온 신남방정책의 내용을 보완하기 위해 2020년 하반기 '신남방정책 플러스(plus)'가 발표될 예정이다.<sup>17)</sup> 이는 2019년 제3차 한·아세안 특별정상회의 성과가 일회성에 그치지 않도록 신남방정책 1단계 목표 성과를 점검하고 이를 보완·강화한 신남방정책을 이행하기 위함이다. 이를 위해 아세안 국가 정부와 기업, 전문가, 시민 등의 의견을 수렴하고, 2021년부터 신남방정책 플러스를 본격적으로 추진할 계획이다.<sup>18)</sup>

신남방정책 플러스의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 사람 중심의 상생 협력으로의 보건협력과 교육 및 연수사업 등 비대면 원격 시스템을 통한 협력사업 실현이다. 둘째, 새로운 글로벌 가치 사슬

15) 외교부, “제1차 한-메콩 정상회의 & 공동 언론발표,” 2019.11.27., <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4076/view.do?seq=368455](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=368455)> (검색일: 2020.7.20.).

16) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제4차 전체회의 개최,” 2019.12.20., <[http://nsp.go.kr/news/news\\_view.do?board\\_id=2&post\\_id=180](http://nsp.go.kr/news/news_view.do?board_id=2&post_id=180)> (검색일: 2020.10.3.).

17) 최경희, “신지정화시대, 한국의 신남방정책과 신북방정책의 결합의 의미,” 『신남방정책·신북방정책의 중장기 목표 및 신한반도 구상과의 연계전략』 (통일연구원 일반연구과제 워크숍, 2020.7.16.~17.), pp. 23~28.

18) 김규연, “신남방정책 2.0 추진을 위한 제언,” 『KDB 미래전략연구소』, 제770호 (2020), pp. 61~63.

(global value chain) 형성을 위한 디지털 경제협력이다. 마지막으로 인공위성을 통한 위성정보를 아세안과 공유하여 비전통 안보 이슈에 대한 협력을 더욱 증진하고자 한다.<sup>19)</sup> 이상의 내용을 요약하면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 신남방정책 추진 과정

구분	주요 추진 내용
2017.7.19	100대 국정과제 발표: 동북아플러스 책임공동체 형성, '신남방정책' 추진
2017.11.9	신남방정책 채택
2017.11.13	한·아세안미래공동체 비전 발표
2018.7.6	신남방정책특별위원회 구성 및 운영지침 제정
2018.7.10	「한·인도 비전 성명」 채택
2018.8.28	신남방정책특별위원회 설립
2018.9.17	(국토교통부) 제1차 한·아세안 인프라장관회의 개최
2018.11.8	신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최 • 부처별 대표성과 사업 발표 • 신남방정책 추진전략 확정
2019.1.24	신남방 비즈니스 연합회 출범
2019.4.16	외교부 내 아세안국 설립
2019.5.3	주아세안대사 차관급 격상
2019.11.4	「역내 포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)」 타결
2019.11.25	「한·인도네시아 CEPA(Comprehensive Economic Partnership Agreement, 포괄적 경제 동반자 협정) 최종 타결
2019.11.25.~ 11.27	제3차 한·아세안 특별정상회의(10대 성과 발표 및 평화·번영과 동반자 관계를 위한 한·아세안 공동비전 성명 채택) 제1차 한·메콩 정상회의 개최(「한강-메콩강 선언」 채택)
2019.11.28	한·아세안 초국가범죄 장관급회담 신설
2020 하반기	신남방정책 플러스(plus) 발표 예정

출처: 신남방특별정책위원회; 주아세안대한국대표부; 이기태·배정호, 『국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책』; 정영식, “신남방정책 성과와 향후 과제,” 『문재인 정부 3년 대외경제 정책 성과와 과제』, (2020 KIEP 정책세미나, 2020.5.7.); 최경희, “신지정화시대 한국의 신남방정책과 신북방정책의 결합의 의미”를 참고하여 저자 작성.

19) 위의 글, pp. 23~28.

## (가) 정부 기관 및 조직 개편

신남방정책 추진을 위한 정부 기관 신설 및 조직 개편의 대표적인 사례로 신남방특별정책위원회 설립(2018.8.28.)이 있다. 신남방정책특별위원회는 대통령 직속 정책기획위원회 산하에 신설되었으며, 신남방정책 추진 방향 및 추진전략 수립에 관한 사항, 신남방정책 중점 추진과제 선정 및 부처별 추진 범위를 조율하는 업무를 담당하고 있다.<sup>20)</sup>

또한 외교부 내 아세안 10개국을 전담하는 부서를 신설하였다. 이는 기존 남아시아태평양국은 인도, 서남아국가, 호주, 뉴질랜드, 동남아시아 국가를 포괄하고 있었으며, 이에 신남방정책 핵심 지역인 아세안을 중심으로 동남아시아 국가 11개 국가를 분리하여 별도의 국(局)인 ‘아세안국’을 신설하였다.<sup>21)</sup> 이는 ‘아세안 외교’를 강화하기 위한 목적이 반영된 것으로 기존의 남아시아태평양국 내 아세안 협력과를 독립적으로 구성하여 아세안국으로 승격시킨다는 의미를 내포하고 있다.<sup>22)</sup> 이와 더불어 자카르타에 소재하고 있는 주아세안 대표부의 조직 개편 또한 주목할 만하다. 주아세안대표부는 주인도네시아 대사관 내에 있었으나 이를 별도의 대표부로 분리했으며, 아세안과의 협력 강화를 위해 주아세안 대사를 차관급으로 격상시키고, 인력 또한 기존 5명에서 14명으로 증원하였다.<sup>23)</sup>

---

20) 신남방정책특별위원회, “위원회안내.”

21) 「외교부와 그 소속기관 직제」(시행 2020. 7. 30. 대통령령 제30868호, 2020. 7. 28., 일부개정), <<http://law.go.kr/법령/외교부와그소속기관직제>> (검색일: 2020.10.5.).

22) “외교부, 아세안 10개국 전담 국(局) 설치 추진,” 『연합뉴스』, 2019.2.20., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190220159100503?input=1195m>> (검색일: 2020.7.16.).

23) “자카르타에서 아세안 공관장 회의… 신남방정책 전략 논의,” 『KBS 뉴스』, 2019.5.22., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4206390&ref=A>> (검색일: 2020.7.16.).



## (나) 제도 정비: 정상급 외교 채널 구축 및 정례화

신남방정책 이행을 위한 제도 구축의 예로 ‘한·메콩 정상회의’ 개최를 꼽을 수 있다.<sup>24)</sup> 그동안 장관급 회의로 개최된 ‘한·메콩 정상회의’는 정상급 회의로 격상되었다. 또 다른 예로 신남방지역 국가들과의 인프라 협력을 강화·확대하기 위해 ‘한·아세안 인프라 장관회의’를 개최하고, 동 회의의 결과 10개 국가를 대상으로 한 20개 중점협력사업 과제를 채택하였다.

특히 제1차 한·메콩 정상회의를 통하여 상호 공동번영을 위한 미래 협력 방향에 대해 논의하였으며, 그 결과로써 「사람, 번영, 평화의 동반자 관계 구축을 위한 한강·메콩강 선언」을 채택했다. 문화·관광, 인적자원개발, 농촌개발, 인프라, ICT, 환경, 비전통 안보 협력의 7대 분야에 대하여 한·메콩 우선 협력 분야가 설정되었다. 더불어 ‘연례 한·메콩 정상회의’의 개최를 통하여 지속 가능한 최고위급 대화 메커니즘을 수립하고, 상호 협력을 지속해서 강화할 예정이다.<sup>25)</sup>

무엇보다 2019 한·아세안 정상회의 및 한·메콩정상회의 결과를 반영한 가장 큰 변화로 신남방정책의 16개 과제, 57개 중점사업을 19개 과제와 92개 중점사업으로 확대·개편하였다.<sup>26)</sup> 19개 과제는 기존 16개 과제 중 사람공동체 분야에 ‘사람분야 한·메콩 협력’, 상생번영공동체 분야에 ‘한·인도 신산업 협력 추진’, 그리고 평화공동체 분야에 ‘한·메콩 평화협력 증진’이 새롭게 추가되었다.<sup>27)</sup>

또한 2020년 5월 신남방정책특별위원회에서 다루진 내용에 따르면

24) “한강의 기적이 메콩강으로...한-메콩 첫 정상회의,” 『KBS 뉴스』, 2019.11.27., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4331746&ref=A>> (검색일: 2020.7.16.).

25) “[한-아세안 정상회담] 한-메콩5국 정상 ‘한강-메콩강 선언’ 채택... 7대 분야 우선 협력,” 『뉴스1』, 2019.11.27., <<https://www.news1.kr/articles/?3779280>> (검색일: 2020.7.16.).

26) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제4차 전체회의 개최.”

27) 정영식, “신남방정책 성과와 향후 과제,” p. 36.

‘신남방국가들의 새로운 협력 수요 등을 반영한 신남방정책 업그레이드 전략’이 마련 중이다. 이는 포스트 코로나(post COVID-19) 시대에도 여전히 신남방지역이 우리에게 중요할 것이며, 이에 대한 대안을 마련할 필요가 있기 때문이다. 이에 2020년 하반기 신남방정책 플러스 구상이 발표될 예정이다.

이와 같은 신남방정책의 이행 과제 및 중점협력 사업 확대 등은 신남방정책의 지속가능성을 보여주는 주요 예라 할 수 있다.

## (2) 정책평가

신남방정책 3Ps의 16개 세부과제를 (가) 인도·아세안 국가별 맞춤형 협력, (나) 인적교류의 확대를 중심으로 평가하며, 4개 기준(8개 세부 기준)을 적용하여 평가한다.

### (가) 인도·아세안 국가별 맞춤형 협력

신남방정책이 인도·아세안 국가별 맞춤형 협력에 어떻게 조응하는지 분석하기 전에 우선 이들 국가의 국가 전략을 분석할 필요가 있다. 이는 신남방정책의 3Ps, 16개 세부 과제와 대상 국가의 협력을 실현하는 데 도움이 되기 때문이다. 인도와 동남아시아 10개 국가의 국별 전략 문서와 주요 내용을 정리하면 <표 II-3>과 같다.

〈표 II-3〉 인도와 동남아시아 국가의 국가전략문서 및 주요 내용

국가	국가전략문서	주요 내용
인도	3개년 계획안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘모두의 참여와 모두의 발전’을 위한 인도 정부의 로드맵</li> <li>• 재정 건전성, 산업육성, 지역개발, 인프라, 거버넌스 등의 역량 강화(산업분야: 의류, 전기전자, 식품가공, 금융, 부동산)</li> </ul>
싱가포르	미래경제위원회 (4대 전략)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제연계성 심화 및 다각화, 심도 있는 기술 습득 및 활용</li> <li>• 혁신과 성장을 위한 기업 역량강화, 우수한 디지털 역량 구축</li> </ul>
	미래경제위원회 (3대 전략)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활기차고 연계된 기회 도시 개발, 산업 혁신 지도 개발 및 구현, 혁신과 성장을 위한 협력관계 강화</li> </ul>
브루나이	비전(Vision) 2035	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017년 기준으로 원유, 천연가스 수출이 GDP의 54%일 정도로 천연자원 의존도가 높고 경제성장을 정체 등의 문제를 해결하기 위해 ① 산업다변화, ② 중소기업 육성, ③ 인프라 개발, ④ 인재육성 등의 전략을 추진</li> </ul>
태국	태국 4.0 (중장기 발전전략)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제 및 사회 전반에 ICTs 기술을 적용하여 미래 산업(스마트 산업), 스타트업(스마트 기업), 인적자본(스마트 피플)의 육성과 인프라(스마트시티) 구축 등을 추진</li> <li>• 소프트웨어 개발, 디지털 콘텐츠, 빅데이터 및 사물 인터넷 활용을 통한 스마트시티 개발, 디지털 파크(digital park) 구축, 이커머스(E-commerce, 전자상거래) 확대</li> </ul>
말레이시아	비전(Vision) 2020 (장기발전전략) 말레이시아 계획 (중장기발전계획, 5년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년부터 30년간 매년 7%의 실질 경제성장률 달성(2020년에는 1990년의 GDP의 8배 성장 달성)</li> </ul>
인도네시아	경제개발마스터플랜 (Indonesia Acronym for Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia: MP3EI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2025년까지 세계 경제 10위권에 편입</li> <li>• 국토를 6개 경제회랑으로 분류, 8대 산업과 22개의 핵심육성 발전분야를 선정</li> <li>• 교통, 공공행정, 환경보호, 물</li> </ul>

국가	국가전략문서	주요 내용
필리핀	국가경제개발청(National Economic Development Authority: NEDA) 국가비전 2040/ 중장기개발계획(PDP: 2017~2022)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤 없는 중산층 사회, 건강한 삶, 높은 수준의 신뢰사회: 성장률(연평균 7~8%의 성장)</li> <li>• 2022년까지 빈곤율을 14%로 축소, 농촌 빈곤율 20% 감소, 실업률 3~5% 수준으로 하향</li> </ul>
베트남	사회경제개발전략(2011~2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020년까지 1인당 GDP 3,200 달러 달성, 현대화된 산업국가로의 도약을 위해 10개년 경제개발전략 수립</li> <li>• 사회주의 시장경제체제 확립, 고급 인력 육성, 인프라 확충 등</li> </ul>
라오스	국가사회경제개발계획(2016~2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제성장(decent labor)과 연결 가능성, 소수민족(gender), 천연자원(environment)</li> </ul>
캄보디아	국가전략개발계획(2019~2023) 국가환경전략 및 실행계획(2016~2023)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경보호, 지속가능한 발전 &amp; 천연자원의 활용 및 보존</li> </ul>
미얀마	지속가능발전계획(2018~2030)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화와 안정, 번영과 파트너십, 인간과 지구</li> </ul>

출처: 김석우·문경연·이진영, 『신남방정책의 KOICA 이행방안 연구』(경기: 한국국제협력단, 2019), pp. 15~35; 임성식, “인도경제는 어디로? 인도국가개발로드맵 3년 계획안,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2017.6.8., <<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbbs/DataView.do?setIdx=322&dataIdx=159060>> (검색일: 2020.10.6.).

더불어 문재인 대통령은 신남방정책 추진 과정 중에 국별 정상 방문을 통해 협력 내용을 보다 구체화하였다(〈표 II-4〉 참조).

〈표 II-4〉 동남아시아 국가 정상 방문 기간 및 주요 협력 내용

방문기간	방문 국가	주요 협력 내용 및 합의
2017.11.8	인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6대 협력 방향 구축: ① 경제 협력의 틀 복원(양국 정부 간 산업, 보건, 교통 등 협력 MOU(Memorandum of Understanding, 양해각서) 체결), ② 협력 분야 다각화(4차 산업 혁명, 방위 산업, 환경 산업, ICT 등), ③ 기간산업 협력강화(자동차, 철강·화학 분야 등), ④ 사람 중심 협력(서민주택, 경전철 등), ⑤ 중소·중</li> </ul>

방문기간	방문 국가	주요 협력 내용 및 합의
		<ul style="list-style-type: none"> <li>건기업 협력, ⑥ 교역구조 전환(양국 간 교역액을 2022년까지 300억불로 확대)</li> <li>• 2+2 회의 등 신규협업체 설치</li> <li>• ‘특별 전략적 동반자 관계’로 격상</li> </ul>
2017.11.	필리핀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한·아세안 미래공동체 구상</li> </ul>
2018.3.	베트남	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5대 협력 분야: ① 무역·투자, ② 금융·개발 협력, ③ 인프라 건설·에너지, ④ 산업·농업·과학기술·ICT, ⑤ 노동·보건의료 등</li> <li>• 한·베트남 미래지향공동선언: 4차 산업 혁명, 기후 변화를 대비하는 미래지향적 협력 파트너, 미래 고용을 창출하는 협력 파트너</li> <li>• 6개 분야 MOU 체결: ① 교역 1천억 달러 달성 협력, ② 소재부품사업 협력, ③ 교통 및 인프라 협력, ④ 건설 및 도시 개발 협력, ⑤ 4차 산업 혁명 대응 협력, ⑥ 고용허가제</li> <li>• 아세안 국가의 스타트업 지원을 위한 국제기구 설립</li> <li>• 한·아세안 청년일자리 협약</li> </ul>
	싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트시티, 핀테크(FinTech) 등 다양한 분야의 MOU 체결</li> </ul>
2018.7.	인도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-인도 비전 성명: 인도의 ‘신동방정책’ 공감, 사람 중심의 평화와 상생번영 공동체 구축</li> <li>• 특별전략적 동반자 관계 강화</li> <li>• 인프라, 방산, 과학 기술 분야 등에 집중</li> </ul>
2019.3.	브루나이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국의 신남방정책과 브루나이의 장기 국가 발전 전략인 ‘비전 2035(Vision 2035)’ 정책 간 시너지 효과 모색</li> <li>*브루나이 ‘비전 2035’: 높은 천연 자원 의존에 따른 문제를 해결하기 위해 ① 산업다변화, ② 중소기업 육성, ③ 인프라 개발, ④ 인재 육성 등을 주목적으로 하는 국가 발전 전략 수립</li> <li>*브루나이: 한-아세안 대화조정국(2018년 8월~ 2021년 8월)</li> <li>• 브루나이의 액화천연가스(Liquefied Natural Gas:</li> </ul>

방문기간	방문 국가	주요 협력 내용 및 합의
		LNG) 관련 협력과 교량 등 대규모 인프라 사업에 한국의 투자와 사업 참여 확대, 에너지·인프라 사업에서의 투자와 협력을 강화하는 내용이 포함된 24개의 「한-브루나이 정상 공동성명」 채택 *특허협력조약 하 국제조사기관 지정, 과학 기술 협력, 투자 협력 등의 MOU 체결
	말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마하티르(Mahathir) 수상의 ‘동방정책’, 전략적 동반자 관계 강조</li> <li>• 4차 산업 혁명 등 신산업 분야 협력 강화</li> </ul>
	캄보디아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양국 기업 활동 지원을 위해 「이중과세방지협정」 타결</li> <li>• 「형사사법공조조약」 마련</li> <li>• ‘한·캄보디아 비즈니스 포럼’ 참석</li> </ul>
2019.9.	태국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3대 협력 방안: ① 4차 산업 혁명 공동 대응, ② 스타트업 생태계 구축 협력 강화, ③ 공정한 자유무역 질서를 위한 국제 공조 등</li> <li>• 한-태국 에너지 기술 협력, 물 관리 협력, 한국어 교육 협력, 스마트시티 협력, 철도 협력 MOU 체결, 태국 4.0, 동부경제회랑, 경제 정책 및 한국의 신남방정책, 혁신성장, 미래차, 로봇, 바이오, 스마트 전자 등 미래 세대를 대비하기 위한 협력 강화</li> <li>• 군사비밀정보보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA) 체결</li> </ul>
	미얀마	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3대 발전 방향 합의: ① 경제 협력을 위한 인프라 구축, ② 개발 분야 협력을 통한 상생번영 촉진, ③ 역내 평화번영을 위한 긴밀한 협력</li> <li>• *미얀마 정부의 중장기(2018~2030) 경제 발전 이행 계획(평화와 안정, 번영과 파트너십, 인간과 지구)</li> <li>• 한·미얀마 경제 협력 산업 단지(2024년 완공 예정) 기공식 참석 및 한·미얀마 비즈니스 포럼 참석(양국 간 3대 경제 협력 방안 제시)</li> <li>• 미얀마의 교육 및 인재 개발</li> <li>• 대외경제협력기금 차관(유상원조) 20억 달러로 확대</li> </ul>

방문기간	방문 국가	주요 협력 내용 및 함의
	라오스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한·라오스 정상회담, 수력 발전 분야, 한국형 농촌 발전 모델 지원, ICT 분야 협력 등</li> <li>• 한-메콩 비전 발표: 경험을 공유하는 비전, 지속가능한 번영, 동아시아 평화와 상생번영</li> </ul>

출처: 김석우문경연·이진영, 위의 글, pp. 15~35; 김미림, “싱가포르의 성장전략 추진 현황과 시사점,” 『KIEP 기초자료』, 제18권 25호 (2018); “문 대통령, ‘신남방정책’ 천명... ‘아세안 교류협력 4강 수준 강화,’” 『뉴스핌』, 2017.11.9., <<http://www.newspim.com/news/view/20171109000185>> (검색일: 2020.7.16.); “문 대통령, 다음달 1일 동남아 3개국 순방.” 『아시아뉴스통신』, 2019.8.26., <<https://www.anews.com/detail.php?number=1932014&thread=11r03>> (검색일: 2020.7.16.); “[전문] 한·베트남 미래지향 공동선언,” 『연합뉴스』, 2018.3.23., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180323068000001>> (검색일: 2020.7.16.); “‘한-인도 비전 성명’ 채택, 한-인도 특별 전략적 동반자 관계로 격상돼,” 『뉴스위커』, 2018.7.11., <<http://www.newswoker.co.kr/news/articleView.html?idxno=20052>> (검색일: 2020.7.16.); “한·브루나이 정상회담... ‘신남방-비전2035 시너지 창출하자,’” 『연합뉴스』, 2019.3.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190309049500001?input=1195m>> (검색일: 2020.7.16.); “‘文대통령 ‘말레이 ‘동방정책’, 한국 ‘신남방’과 조화롭게 접목,’” 『동아일보』, 2019.11.28., <<http://www.donga.com/news/article/all/20191128/98576323/1>> (검색일: 2020.7.16.); “한국·캄보디아 신남방으로 상생협력,” 『공감』, 2019.3.25., <<http://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=01JcM3xEDGJM000>> (검색일: 2020.7.16.); “‘한-태국 정상회담... ‘신(新)남방정책 적극 협력,’” 『파이낸셜뉴스』, 2019.9.2., <<https://www.fnnews.com/news/201909021351420183>> (검색일: 2020.7.16.); “‘文대통령, 한·미얀마 경험단지 기공식 참석...3대 경험방향 제시,’” 『연합뉴스』, 2019.9.4., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190904017600001>> (검색일: 2020.7.16.); “‘문대통령 ‘한강의 기적, 메콩강의 기적으로,’” 『한국일보』, 2019.9.5., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201909051719063352>> (검색일: 2020.7.16.).

## 1) 명확성

### 가) 정책목표의 명확성

신남방정책은 3Ps의 16개 세부 과제와 이에 해당하는 이행 방안을 토대로 한국과 대상 국가와의 정치(안보)·경제·사회문화 발전에 기여하고 있다. 첫째, 정치(안보) 분야는 ‘한·아세안 국방차관급 협의체’ 연례 개최 및 ‘한·인도네시아 2+2 외교·국방 채널’을 개선하는 등 아세안 개별 국가와 ‘국방 협력 MOU’ 및 ‘상호군수지원협정’을 체결하여 안정적인 국방 협력 체제를 유지하고자 했다.<sup>28)</sup>

둘째, 경제 분야는 한국의 산업화 경험을 신남방국가와 공유하고, 지역별·국가별 다양성을 고려한 맞춤형 상생협력을 추진하여 궁극적으로 한국 산업의 시장 진출을 위한 기반을 마련하고 있다. 특히 경제 분야는 다른 분야에 비해 그 목표와 성과가 분명하고, 목표 간 일관성 역시 명확하다. 무엇보다 인프라 분야의 성과는 건설 수요가 높은 국가를 대상으로 정상순방(정상회담)을 계기로 인프라 분야 의제 채택을 통해 추진되었다.<sup>29)</sup>

특히 2018년 9월 국토교통부를 중심으로 개최된 제1차 한·아세안 인프라 장관회의에서 인프라 분야 3대 협력이 채택되었다. 3대 협력의 구체적 내용은 첫째, 스마트시티 구축 및 협력, 둘째, 교통·수자원 등 스마트 인프라 구축 및 협력, 셋째, 국토·토지·주택·도시 및 국토 정보 마련 등이다. 또한 신남방정책의 상생번영(prosperity)을 추진하며, 아세안 비전인 ‘국가 간 연계성(connectivity) 강화’에 기여할 수 있는 4대 중점협력분야(교통·에너지·수자원·스마트 정보통신)를 제안하였다.

이를 위해 국토교통부는 2018년부터 2022년까지 약 1억 달러 규모의 ‘아세안 글로벌 인프라펀드(ASEAN Global Infrastructure Fund)’를 조성하고 운영할 계획이다.<sup>30)</sup> 제1차 한·아세안 인프라 장관회의 개최 결과 중점협력 사업으로 10개국, 20개를 채택했다. 중점협력 사업의 예로 라오스의 8번 국도 개량협력 사업, 말레이시아의 코타키나발루 신도시 개발사업, 미얀마의 양곤 도시 고속도로 개

---

28) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최,” 2018.11.7., <[http://www.pcpp.go.kr/post/notice/reportView.do?post\\_id=533&board\\_id=2](http://www.pcpp.go.kr/post/notice/reportView.do?post_id=533&board_id=2)> (검색일: 2020.7.20.).

29) 위의 자료.

30) 국토교통부, “신남방협력 후속, 한·아세안 10개국 인프라 협력 선언,” 2018.9.16., <[http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m\\_71/dtl.jsp?lcmepage=102&id=95081339](http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=102&id=95081339)> (검색일: 2020.7.20.).



발협력 사업, 필리핀의 두마게테 신공항 개발협력 사업 등이 있다.<sup>31)</sup> 이는 국별 맞춤형 전략에 적합하게 이뤄진 대표적인 사례라 볼 수 있다. 물론 이와 같은 성과가 대상 국가의 요청과 수요에 의한 것인지는 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

〈표 II-5〉 한·신남방국가 간 경제 분야 추진 계획 및 성과

구분	대상 국가	내용
자동차	인도	기아차-인도 30만 대 규모 완성차 공장 2017년 착공 (2019년 하반기 양산)
철강	인도네시아	포스코-인니 열연공장 추가 건설(2016~2020년)
석유화학	인도네시아	롯데 케미칼-인니 석유화학 플랜트 건설(30억 불, 2020년 착공)
기술지원	베트남	TASK센터
	인도네시아/ 인도/ 태국/ 말레이시아	중소기업기술교류센터
스타트업	인도/ 싱가포르	코리아스타트업센터 설치 추진
민간펀드	인도네시아	한-인니 민간 VC(Venture Capital) 공동 펀드 조성, 인니 핀테크 물류 2개 기업 투자
제약	베트남	국내 제약 업체 9개(대웅, 일동, 광동제약 등)의 베트남 현지법인 설립
R&D	인도	공동 R&D, 인력 교류를 위한 미래전략그룹 설립 합의
	싱가포르	한-싱가포르 혁신 기술협력 MOU 체결(2018.7.)
연구기관	베트남	V-KIST(Vietnam-Korea Institute of Science Technology, 한국-베트남 과학기술원) 착공
	인도	한-인도 연구혁신협력센터 공동 설립

31) 문화체육관광부, “3P 공동체 중심의 ‘신남방정책 1년’ 성과와 방향,” 『대한민국 정책브리핑』, 2018.11.30., <<http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148855912>> (검색일: 2020.7.20.).

구분	대상 국가	내용
인프라	베트남	롱탄(Long Tan) 신공항 기본계획(2018.3. 국민방문 계기)
	인도	뭄바이(Mumbai) 남부해안도로(2018.7. 인도 정상회담 계기)

출처: 신남방정책특별위원회 자료를 참고하여 저자 재구성.

셋째, 사회문화 분야의 맞춤형 협력 전략은 3가지로 구분된다. 우선 국내 무슬림 여행 환경 개선을 위한 노력이 있다. 예로써, 무슬림 친화 식당 홍보, 기도실 운영 지원, 무슬림 관광전문가 육성, 무슬림 관광객 대상 홍보물 배포 및 정보 제공 등이 있으며, 이는 신남방국가로부터 유입되는 무슬림 관광객을 위한 맞춤형 전략이다.<sup>32)</sup>

또한 한국 비자 발급 절차를 완화하여 신남방지역 국민들의 한국 방문 기회를 확대했다. 베트남, 필리핀, 인도네시아의 복수 비자 대상 확대 및 서류를 간소화하거나, 비자 신청 센터(베트남, 인도네시아) 운영 기관 선정 등의 목표가 제시되었다. 이와 더불어 2019년 3월부터 인도인 단체비자 제도를 도입하는 등 단체 관광객을 대상으로 하는 전자비자 발급을 허용하고 있다.

사회문화 분야의 맞춤형 전략은 특히 교육 분야의 인적 교류를 통해서도 확인할 수 있다. 아세안 출신 유학생은 2017년 19,968명에서 2018년 32,574명으로 약 1.6배 증가했다. 이 수치는 2018년 4월 기준에 의하면 전체 외국인 유학생(142,205명) 중 아세안 유학생은 약 23%에 달하는 수준이다.<sup>33)</sup> 더욱이 교육 분야에 대한 아세안 국가의 수요는 공무원 및 전문가의 교류 확대(단기 초청연수 등), TVET 프로그램 강화 등을 통해 확인할 수 있다.

32) “무슬림 관광객 계속 늘는데…할랄 인증 받은 식당 2년간 달랑 1개 늘어,” 『문화일보』, 2018.7.31., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018073101071621086001>> (검색일: 2020.7.16.).

33) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최.”

삶의 질 개선 지원 항목 또한 주목할 만하다. 개발도상국에서 큰 비중을 차지하고 있는 농촌 지역을 중심으로 우리나라 농촌 발전 성공 모델 전수 및 이를 통한 지역 주민 생활 수준 향상 지원으로 지속 가능한 농촌개발 프로젝트 추진, 새마을운동 시범 마을 조성, 해외농업기술개발(Korea Program on International Agriculture) 사업을 활용한 국가별 맞춤형 농업 기술 보급이 그 주요 내용이다. 농촌개발 프로젝트는 신규 추진(베트남, 필리핀, 미얀마), 새마을운동 시범 마을 조성(라오스, 미얀마, 캄보디아), 국가 맞춤형 농업 기술 보급(캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 베트남) 등이 그 예라 할 수 있다.<sup>34)</sup>

## 나) 관련 기관 및 정책과의 연관성

신남방정책을 총괄하는 신남방정책특별위원회는 정부 부처의 차관급이 결합된 회의체로 컨트롤타워 기능을 갖고 있다.<sup>35)</sup> 신남방정책 관계 부처와 부서는 <표 II-6>과 같다. 이와 같은 정부 기관을 포함하여, 국회의 한·아세안 포럼, 시도지사협의회, 대한상의, 무역협회, 아세안·인도 진출 기업인 그룹, 국립외교원, 한국국제교류재단(Korea Foundation: KF) 등의 기관 역시 신남방정책과 관련된 프로그램들을 적극 수행하고 있다.

34) 위의 자료.

35) 최경희, “신남방정책 관련 서면자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.5.1.).

〈표 II-6〉 신남방정책 관계 부처 및 부서

부처	부서
기획재정부	국제경제과
교육부	국제교육협력담당관
과학기술정보통신부	미주아시아협력담당관
외교부	아세안협력과
법무부	체류관리과
국방부	다자안보정책과
행정안전부	국제협력담당관실
문화체육관광부	국제문화과
농림축산식품부	국제협력총괄과
산업통상자원부	신남방통상과
보건복지부	국제협력담당관
고용노동부	개발협력지원팀
국토교육부	해외건설지원과
해양수산부	국제협력총괄과
중소기업벤처부	국제협력담당관
방위사업청	국제방산협력과

출처: 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최.” 자료를 활용하여 저자 재구성.

〈표 II-6〉에 제시한 바와 같이 신남방정책을 수행하는 정부 부처는 외교부, 문체부, 기재부, 국토부, 산업부, 해수부, 중기부, 복지부 등으로 상당히 다양하다. 이는 부처의 전문성을 적극 활용한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 반면, 부처에서 제시한 신남방정책 이행 추진과제 및 대상 국가를 보면 기존 사업의 확장, 한국 정부의 수요에 초점이 맞춰져 있다.

정부 부처 혹은 유관 기관 간 협력으로 신남방정책을 추진한 사례로는 법제처와 해양환경공단의 사업이 있다. 법제처는 인도네시아 법제정비 및 법령정보시스템 구축 사업을 중점적으로 추진하고 법제처를 벤치마킹한 인도네시아 법제기구 설립과 국가법령정보시스템 도입을 지원할 계획이다.<sup>36)</sup> 또 다른 예로, 해양환경공단(Korea Marine Environment Management Cooperation: KOEM)의 신남

방정책 이행 지원으로 해양수산 분야 개발협력 사업이 있다. 이는 ‘인도네시아 해양쓰레기 관리 개선’ 사업으로 인도네시아의 해양쓰레기 대응 역량 강화를 위해 양국 해양수산부가 공동 개발한 사업으로 해양환경공단이 해양수산부로부터 위탁 받아 2019년부터 수행하였다.<sup>37)</sup>

하지만 정부 부처의 신남방정책 이행 로드맵은 구체적이지 않다. 물론 신남방정책특별위원회를 중심으로 신남방정책이 이행된다고 평가할 수 있다. 예를 들어 <표 II-7>과 같이 추진과제별 개략적인 추진 일정과 담당부처에 대한 이행 계획(안)은 수립되어 있지만, 기관별로 구체적인 이행 전략과 체계적인 중장기 로드맵은 부재한 상황이다. 이는 신남방정책 채택과 주요 추진전략, 세부 과제 수립이 굉장히 짧은 기간 내에 이뤄졌기 때문에, 관계 부처에서 신남방정책에 적합한 중장기 로드맵과 재정 충원 등을 논의하기 어려웠을 것으로 판단된다.

<표 II-7> ‘무역, 투자 증진을 위한 제도적 기반 강화’ 과제별 이행 계획(안)

추진과제	일정	담당부처
1. 신남방 주요국과 양자 FTA 체결 추진	연중	산업부, 신남방특위
2. 우리 금융권 진출 지원 플랫폼 강화	지속	기재부, 금융위, 신남방특위
3. 우리기업 금융접근성 강화	2019.4.	기재부, 금융위, 산업부, 신남방특위
4. 한-캄보디아 이중 과세 방지 협정 체결	연중	기재부
5. 항공 협정 진전	연중	국토부

출처: 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제2차 전체회의 개최,” 2019.4.30., <[http://www.nsp.go.kr/news/news\\_view.do?post\\_id=115&board\\_id=2&cpage=3](http://www.nsp.go.kr/news/news_view.do?post_id=115&board_id=2&cpage=3)> (검색일: 2020.7.16.).

36) 법제처, “법제처장, 인도네시아 법체제 정비 지원을 위한 인도네시아 방문 및 국내 유관기관 협의 진행,” 2018.12.12., <[https://moleg.go.kr/board.es;jsessionid=71f6BgBLPZeSIPs-E+haJmc.mo\\_usr10?mid=a10501000000&bid=0048&act=view&list\\_no=88193&nPage=244](https://moleg.go.kr/board.es;jsessionid=71f6BgBLPZeSIPs-E+haJmc.mo_usr10?mid=a10501000000&bid=0048&act=view&list_no=88193&nPage=244)> (검색일: 2020.7.20.).

37) “해양환경공단, 인도네시아 해양쓰레기 관리·개선 용역 사업 착수,” 『한국해양저널』, 2020.4.23., <<http://m.hoj.kr/3413>> (검색일: 2020.07.20.).

## 2) 적절성

### 가) 정책 수단의 적절성

국별 맞춤형 목표 달성을 위한 정책 수단으로 제도적 기반 구축, 재원 확보, 그리고 로드맵을 중심으로 살펴본다. 첫째, 정책추진 수단으로 제도적 기반 구축을 보면, 신남방정책 추진을 위해 모든 정부 부처가 참여하고 있다. 즉 소수의 특정 부처에 해당되는 주요 정책 사안이 아니라, 관련 부처 모두가 참여하는 범정부 차원의 정책 추진 접근(whole of government approach)이 적용되고 있다. 무엇보다 아세안 대표부의 조직적 위상, 역할 및 기능이 미국, 중국, 러시아, 일본의 공관 수준으로 격상되었으며, 이를 통해 신남방정책을 적극적으로 수행하고 있다.<sup>38)</sup>

둘째, 재원 확보 측면에서 신남방지역 ODA 규모 확대, 한·아세안 협력기금(ASEAN-ROK Cooperation Fund: AKCF) 2배 확대, 한국해외인프라도시개발지원공사(Korea Overseas Infrastructure & Urban Development Cooperation: KIND) 설립 등이 있다.<sup>39)</sup> 예로 제시한 신남방 ODA, 한·아세안협력기금, 한국해외인프라도시개발지원공사의 웹사이트에는 신남방정책 이행을 위한 구체적 목표와 분야, 이행방안이 제시되어 있다.<sup>40)</sup>

구체적으로 국제개발협력 전담기관인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)은 신남방·신북방정책에 기여하고자 아시아태평양 지역 국가 원조 사업의 예산으로

---

38) 최원기, “신남방정책 성과와 향후 외교적 과제,” 『신남방·신북방정책과 문재인 정부의 외교전략』 (국립외교원 정책포럼 발표논문집, 2019.5.8.), pp. 11~18.

39) 이진영·문경연·김석우, “아세안(ASEAN) 개발격차 완화를 위한 역내외 정책분석: 자원의존이론을 중심으로,” pp. 41~44.

40) 신남방지역 ODA 참고 사이트는 다음과 같다. 한국국제협력단(KOICA) <<http://www.koica.go.kr>>; 한·아세안협력기금(AKCF) <<http://www.aseanrofund.com>>; 한국해외인프라도시개발지원공사(KIND) <<http://kindkorea.or.kr>> 참고.

1,952억 원을 책정하였다.<sup>41)</sup> 또한 KOICA는 ‘신남방전략’을 마련하였다. 이는 사람 중심의 상생번영의 평화로운 ‘한·아세안 미래 공동체’ 구축이라는 비전 아래 ODA 규모의 획기적 증액, 주제별 지원, 연계 및 협업의 통합적 ODA 추진을 통해 신남방 대상 국가의 원조 효과성을 제고하기 위한 목적을 갖고 있다.<sup>42)</sup> 대상 국가는 동남아시아 지역 내 중점협력국인 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 필리핀으로 이에 대한 구체적 로드맵은 <그림 II-2>와 같다.

<그림 II-2> 신남방정책의 전략 로드맵



출처: 한국국제협력단(KOICA), “신남방전략; 한-ASEAN 미래공동체 ODA 전략 이행계획,” <[http://www.oda.go.kr/opo/knin/knwdlgInfoDetail.do?P\\_GBN=A&P\\_SN=13679](http://www.oda.go.kr/opo/knin/knwdlgInfoDetail.do?P_GBN=A&P_SN=13679)> (검색일: 2020. 10.6.).

41) “코이카, 내년 신남방·북방 원조에 2천억 투입...32.5%↑,” 『연합뉴스』, 2019.12.29., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191227123300371>> (검색일: 2020.7.20.).

42) 한국국제협력단(KOICA), “한-ASEAN 미래공동체 ODA 전략 이행계획,” <[http://www.oda.go.kr/opo/knin/knwdlgInfoDetail.do?P\\_GBN=A&P\\_SN=13679](http://www.oda.go.kr/opo/knin/knwdlgInfoDetail.do?P_GBN=A&P_SN=13679)> (검색일: 2020. 7.20.).

특히 제3차 한·아세안 특별정상회의를 계기로 ‘2019 개발협력의 날 기념식’ 행사를 통해 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 베트남 등 아세안 5개국과 신남방 ODA 전략의 구체적 이행방안을 담은 MOU를 체결하였다. 구체적 내용으로 신남방 ODA 전략 5대 프로그램을 설정하였으며, ① 포용적 개발을 위한 디지털 파트너십 구축, ② 더 나은 미래를 위한 고등 교육 프로그램 개발, ③ 한·메콩 미래 평화공동체 조성, ④ 자연과 사람이 함께하는 스마트 도시 개발, ⑤ 균형 성장을 견인하는 포용적 교통을 추진하기로 합의했다.<sup>43)</sup> 이 외에도 한·아세안협력기금 재원 확대를 통한 신남방지역 국가와의 협력 강화 노력이 돋보인다. 하지만 <표 II-6>에서 제시한 신남방정책 이행 부처 내의 구체적인 로드맵은 부재한 상황으로, 이는 향후 신남방정책의 지속가능성에 부정적 영향을 줄 수 있다.

## 나) 국제 정세 대응성

신남방정책은 한국의 중국 의존적 경제 시장 탈피, 동남아시아를 둘러싼 강대국 간의 외교경쟁 대응의 일환으로 볼 수 있다. 최근 미국, 중국, 일본, 러시아, 대만 등 주요 국가의 동남아시아 정책과 전략은 다양한 모습으로 나타나고 있다. 미국의 인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy), 중국의 일대일로(一帶一路, one belt, one road), 일본의 적극적 평화주의(Positive Pacifism), 러시아의 신동방정책(New Eastward Policy), 대만의 신남향정책(新南向政策) 등이 있다.<sup>44)</sup> 이들 간의 외교정책은 아시아를 비롯한 동남아시아 지역에서

43) 외교부, “한국, 동남아 중점협력국과 신남방 ODA 추진 합의,” 2019.11.25., <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=369792&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=1](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=369792&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1)> (검색일: 2020.07.20.).

44) 우양호, “동아시아 해역공동체를 향한 ‘신남방정책’의 의미와 평가,” 『인문사회과학연구』,



경쟁적으로 나타나고 있다. 예를 들어 일본과 중국은 동남아시아 지역에서 인프라 구축 경쟁, ODA를 비롯한 대외 원조 증액, 문화와 교육 등에서의 소프트파워(soft power) 경쟁이 나타나고 있다.<sup>45)</sup> 특히 미중 경쟁 구도 하에 중국에 대한 견제와 헤징(hedging) 전략의 일환으로 신남방정책의 중요성에 주목할 수 있다.<sup>46)</sup>

신남방정책은 인도와 동남아시아 국가의 외교정책에 조용하는 측면도 있다. 예를 들어, 인도의 모디(Modi) 정부는 기존의 동방정책(Look East Policy)를 확장한 신동방정책(Act East Policy)을 추진 중에 있으며, 한국을 비롯한 아시아·태평양 국가와의 협력을 강화하고 있다. 또한 말레이시아의 동방정책(Look East Policy)은 6개 중점분야로 최첨단 기술, 기술 인력 양성, 고부가가치 서비스 산업, 안전하고 재생 가능한 에너지, 중소기업의 근대화, 노인복지 시스템을 제시하고 있다.<sup>47)</sup> 따라서 이들 국가는 외교정책 이행에 있어 신남방정책과의 정합성을 모색할 수 있다.

또한 신남방정책은 호주의 ‘아세안 맞춤형 전략’을 통해 중견국(middle power) 외교 전략의 주요 특징을 도출하는 데 유용하며, 메콩강 유역 프로젝트는 한국, 중국, 일본의 협력이 가능할 것이라 예상된다.<sup>48)</sup> 이와 같이 메콩강 유역 프로젝트를 비롯하여 동남아시아

제20권 2호 (2019), pp. 135~175; 대만의 신남향정책 해당 국가는 동남아시아 10개국과 남아시아 6개국(인도, 파키스탄, 방글라데시, 네팔, 스리랑카, 부탄), 오세아니아 2개국(호주, 뉴질랜드)으로 한국의 신남방정책 대상국들과 중복된다.

45) 나승권·이성희·김은미, “일본·중국의 소프트파워 정책과 신남방정책에 대한 시사점,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제18권 30호 (2018), pp. 3~23; 이진영·김태균, “동남아시아 체제전환국가의 대외원조 활용 전략 비교연구: 베트남과 미얀마 사례를 중심으로,” 『국제·지역연구』, 제28권 4호 (2019), pp. 101~130.

46) 이기태·배정호, 『국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책』, pp. 34~36.

47) “마하티르 말레이시아 前총리, 동방정책과 한국을 말한다,” 『동아일보』, 2012.8.25., <<http://www.donga.com/news/List/InterAsia/article/all/20120825/48864564/1>> (검색일: 2020.7.20.).

48) 우양호, “동아시아 해역공동체를 향한 ‘신남방정책’의 의미와 평가,” pp. 135~175.

아 내의 소다자주의에 대응하는 다양한 협력 모듈을 모색할 수 있다. 요약하면, 신남방정책은 주요 국가의 아시아 정책에 대응하는 한국의 외교 전략임과 동시에 아시아 국가의 국별 전략에 호응하는 양면성을 갖고 있다.

### 3) 효과성

#### 가) 정책효과 발생도

신남방정책의 궁극적 목표는 ‘평화 기반을 확대하는 평화의 축으로 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 남방, 북방 지역을 번영의 축으로 삼는 정책’을 추진하는 것이다. 특히 아세안의 수요에 기반을 둔 실질적인 협력을 강화하고 인도와의 전략적 공조 및 경제협력 확대를 주요 내용으로 하고 있다. 이와 같은 추진 배경을 토대로 신남방정책의 효과 발생도를 평가하면 다음과 같다.

첫째, 아세안의 수요에 기반을 둔 실질적인 협력 강화는 인프라 구축, 교육 분야에서 평가해 볼 수 있다. 우선 인프라 구축은 베트남, 인도네시아의 개발 수요에 부응하고 있으며, 현재 동남아시아 국가의 주요 관심 아젠다인 스마트시티 구축에 대한 다양한 정책과 전략에 호응하고 있다. 스마트시티 구축은 아세안 내 개발격차 완화와 더불어 역내 이동, 삶의 질(quality of life) 향상과 밀접하게 연결된다. 이와 같은 국별 맞춤형 전략은 아세안 연계성 강화에 직·간접적인 효과가 나타나고 있다.

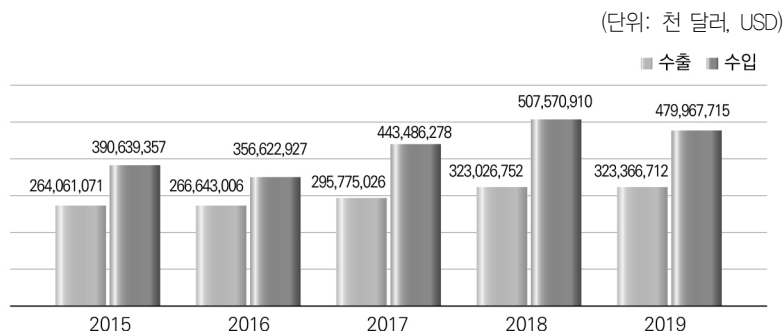
구체적인 예로 아세안 10개국의 26개 스마트시티 시범도시에 한국형 지능형도시 모델 진출 추진 등이 고려되고 있으며, 인도네시아의 수도 이전 프로젝트의 MOU 체결, 말레이시아 코타키나발루 협력 사업 추진 등이 있다. 물론 말레이시아, 베트남, 인도네시아 등 특정 국가를 중심으로 사업이 추진되고 있지만, 이는 오히려 개별

국가의 발전 정도에 따라 다른 분야와의 확장 및 지속가능한 협업 기회를 제공한다.

교육 분야의 성과는 다른 분야에 비해 상대적으로 높으며, 대상국가의 수요에 부응하는 정책도 추진하고 있다. 예를 들어 TVET에 대한 지속적인 요청(인도네시아), 고등교육분야 지원을 확대하기 위한 ‘더 나은 미래를 위한 고등교육’ 프로그램 운영(KOICA) 등이 있다. 특히 교육 분야의 협력은 현지 인력 양성과 인적 교류 활성화에 직접적 영향을 미친다.

둘째, 신남방정책 추진 이후 인도와의 경제 협력을 비교하면 <그림 II-3>과 같다. <그림 II-3>에서 알 수 있듯이, 2018년과 2019년의 수출입 통계를 보면 수출보다 수입 규모가 큼을 알 수 있다. 하지만 신남방정책 추진 기간이 2년여 남짓 된다는 점을 고려해 볼 때, 한국-인도 수출입 성과에 신남방정책의 영향이 작용했는지 그 상관관계를 설명하기 어렵다.

<그림 II-3> 한국-인도 무역(수출, 수입) 통계



출처: K-stat (<a href="http://stat.kita.net">http://stat.kita.net</a>) (검색일: 2020.10.6.)을 참고하여 저자 재작성.

오히려 인도와의 전략적 공조 및 경제 협력 확대와 관련한 정책 효과는 2019년 2월 22일 한국-인도 정상회담을 통해 확인할 수 있

다. 이 정상회담에서 한국의 신남방정책과 인도의 신동방정책을 조화롭게 접목한 ‘특별전략적 동반자 관계’를 내실화하기로 했으며, 4차 산업 혁명, 국방 및 방산 분야의 협력을 강화하기로 했다. 구체적인 내용은 인공지능과 로봇틱스(robotics) 등 연구와 상용화 협력, 보건, 전기차 분야의 연구 개발, 인도 원자력 발전소 건설 사업에 한국 기업이 참여하는 방안 등이 논의되었다.<sup>49)</sup>

이와 같은 성과는 한국과 대상국 간의 이해관계가 높은 분야에서 나타나고 있지만, 그것이 특정 국가를 중심으로 진행되고 있다는 점에서 한계가 있다.

## 나) 정책 고객 만족도

다양한 측면에서 국별 맞춤형 전략을 통한 해당 국가의 만족도를 평가해 볼 수 있다. 우선 국별 맞춤형 전략이 누구의 수요에 의해 형성되었는지, 이행 방안과 성과 평가에 대한 구체적 체크리스트 또한 필요하다. 주지하다시피 신남방정책은 그 수립과 세부 과제 설정이 굉장히 짧은 기간 내에 이뤄졌다. 따라서 인도, 아세안 회원국의 협력 수요 분석이 신남방정책에 포함되었는지 살펴보면, 정책 고객 즉 협력대상국의 만족 수준을 확인할 수 있다. 하지만 신남방정책 3Ps와 16개 세부 과제가 이미 설정되었고, 대상국의 맞춤형 전략을 위한 국별 수요 분석, 수행 여부 분석에 대한 현실적 한계가 존재한다. 따라서 ‘정책고객 만족도’ 평가는 상생번영 공동체의 세부 과제 11번 “국가별 맞춤형 협력 모델 개발”에서 언급한 인도네시아, 말레이시아, 베트남으로 한정하여 분석한다.

49) 한국-인도 정상회담의 주요 성과로는 ‘코리아 플러스 MOU’, ‘코리아 스타트업센터 설치 MOU’, ‘경찰협력 MOU’ 등이 있다. 자세한 내용은 경제외교 활용포털, “한-인도 정상회담,” 2019.2.22., <[http://president.globalwindow.org/kz.info.ConfrDetail.do?confr\\_seq=389](http://president.globalwindow.org/kz.info.ConfrDetail.do?confr_seq=389)> (검색일: 2020.10.6.)을 참고.

첫째, 인도네시아 기간산업 진출 확대는 인도네시아의 조코 위도도(Joko Widodo) 정부 2기의 주요 발전 전략과 일맥상통한다. 조코 위(Jokowi) 2기는 국가 경쟁력을 높이고자 수도 이전 정책, 제조업 4.0(Making Indonesia 4.0), 인프라 건설 등 다양한 정책을 추진함에 있어 역외 국가의 협력이 필요하기 때문이다. 이에 대한 구체적인 예로 인도네시아의 ‘수도 이전 및 개발에 대한 기술협력 업무협약’ 체결(2019.11.25., 국토부-인도네시아 공공사업주택부)이 있다. 이와 더불어 행정중심복합도시건설청에 의한 ‘인도네시아 수도 이전 사업 지원’ 전담 조직이 구축되었다. 한국과 인도네시아 간 수도 이전 협력 사업은 신남방정책을 구현하기 위한 정부 간 협력 모델의 좋은 사례로 조코 위도도 대통령은 한국의 세종시를 벤치마킹하겠다는 의사를 표명했다.<sup>50)</sup> 이 외에도 신남방정책의 추진 과정 일환으로 인도네시아의 물 관리 전략에 적극적으로 협력하고 있다. 예를 들어, 수자원공사는 인도네시아와 물 관리 전략적 협력 관계 구축하여 인도네시아 물 관리 정책 수립 및 대규모 기반시설 사업에 참여하고 정보 기술을 활용한 지능형 물 관리 기술을 지원할 예정이다.<sup>51)</sup> 또한 수자원공사는 인도네시아에서 물 관리 국제교육 성과관리 연수를 시행, 국제교육 성과관리와 신규 교육 과정 및 수요 조사, 국내 물 산업 중소기업 구매 상담회, 한국수자원공사 물 관리 기술과 협력사업 소개 등을 진행하였다.<sup>52)</sup>

둘째, 말레이시아 한류-할랄(halal) 기반 소비재 산업 협력을 kotra와 대한상의 공동으로 ‘한·말레이시아 비즈니스 파트너십’을

50) “한·인니 정상회담에서 인니 수도 이전 협력 MOU 체결,” 『파이낸셜뉴스』, 2019.11.25., <<https://www.fnnews.com/news/201911251435383946>> (검색일: 2020.7.20.).

51) “수공자원공사, 인도네시아와 물관리 전략적 협력관계 구축,” 『연합뉴스』, 2019.6.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190627074000063>> (검색일: 2020.7.20.).

52) “대한민국 물관리, 인도네시아와 협력 넓힌다,” 『에너지경제』, 2019.12.9., <<http://www.ekn.kr/news/article.html?no=468807>> (검색일: 2020.7.20.).

개최하였다. 구체적인 내용으로 한류 콘텐츠 활용 현지 진출 확대, 글로벌 할랄 시장 공동 진출 협력, 1대 1 비즈니스 상담회, 스타트업 협력 포럼, 취업박람회 등 한국과 말레이시아의 경제 협력을 위한 논의가 진행되었다.<sup>53)</sup> 이와 같은 논의를 토대로 2019년 11월 개최된 한·아세안 특별정상회의에서 주요 분야에 대한 MOU를 체결하였다. 한-말 ICT MOU, 디지털정부 MOU, 보건의료 MOU, 상·하수 관리 MOU 등이 그 예이다.<sup>54)</sup>

셋째, 개도국에서 진행되는 산업 현장 TASK 센터 구축 사업은 산업기술 ODA의 일환으로, 개도국 기업을 대상으로 기술 지도 수행, 애로기술 해소와 생산성 향상 지원 등을 주요 목표로 하고 있다. 이에 신남방정책의 일환으로 추진 중인 ‘한·베트남 TASK 센터 조성’ 사업은 한국산업기술진흥원(Korea Institute for Advancement of Technology: KIAT)과 베트남 산업무역부와의 MOU를 통해 구성되었다. 이와 같이 신남방정책은 인도네시아, 말레이시아, 베트남의 발전전략에 호응하고 있음을 알 수 있다.

#### 4) 지속가능성

##### 가) 실현가능성

신남방정책 추진을 위한 정부 기관 신설 및 조직 개편, 그리고 제도 신설, 재원 확보 등은 신남방정책의 지속가능성에 긍정적 영향을

53) 대한무역투자진흥공사(kotra), “韓-말레이시아 경제협력, 한류로 새 물꼬 튼다,” 2019. 3.14., <[http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?ARTICLE\\_ID=3018874&RowCountPerPage=10&Page=1&SEARCH\\_TYPE=SJCN&SEARCH\\_VALUE=&MENU\\_CD=F0138&TOP\\_MENU\\_CD=F0104&LEFT\\_MENU\\_CD=F0138&PARENT\\_MENU\\_CD=F0117](http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?ARTICLE_ID=3018874&RowCountPerPage=10&Page=1&SEARCH_TYPE=SJCN&SEARCH_VALUE=&MENU_CD=F0138&TOP_MENU_CD=F0104&LEFT_MENU_CD=F0138&PARENT_MENU_CD=F0117)> (검색일: 2020.7.20.).

54) “한-말레이시아 정상, FTA 체결 위한 노력 약속: 내년 수교 60주년 기념행사도 다양하게 마련…MOU 4건 서명,” 『아이뉴스24』, 2019.11.28., <<http://www.inews24.com/view/1225656>> (검색일: 2020.7.20.).

준다. 신남방정책이 채택된 2017년 11월 이후부터 지금까지의 추진 과정을 보면, 대상 국가의 현안, 국제 정세 흐름을 반영한 포괄적이며 유연한 정책으로 나아가고 있다. 예를 들어, 2019년 제1차 한·메콩 정상회의를 통해 메콩강 유역 국가와 관련한 세부 과제들이 추가되었다. 사람공동체의 한·메콩협력, 상생번영공동체의 한·인도 신산업 협력 추진, 평화공동체의 한·메콩 평화협력 증진 등이다. 이와 같이 문재인 정부는 신남방정책 초기에 미흡했던 부분들을 구체적인 전략들로 보완하고, 신남방정책을 지속하기 위해 노력하고 있다.

이와 더불어 정책의 지속가능성에 영향을 주는 것은 안정적 재원 확보라 할 수 있다. 신남방정책은 신남방 ODA, 한·아세안협력기금 증액 등 재원의 가시적 증가를 보여주고 있다. 하지만 ODA와 협력기금 재원은 세금으로부터 마련되기 때문에 재원 마련에 한계가 있다. 따라서 이에 대한 대안으로 민관협력(public private partnership), 재단을 통한 기금 마련 등을 병행해야 한다.

무엇보다 국별 맞춤형 전략을 통해 제안된 다양한 제도 구축, 기관 설립은 장기적 측면에서 정책의 지속가능성에 중요한 영향을 미친다. 한·신남방지역 간 협력 플랫폼 신설 및 강화의 대표적 예로 한·아세안 과학기술협력센터, 한·아세안 금융협력센터, 한·인도 연구혁신협력센터 등이 있다. 이와 같은 제도 및 센터·기관의 설립은 기술 이전 및 경험 공유가 가능하며, 향후 연수프로그램, 전문가 및 장학생 교류 등 인적 교류 활성화를 위한 토대가 된다.

신남방정책은 정부 간 꾸준한 교류 및 정기적 회담을 통해 정책 수요에 대한 논의가 가능하다는 장점이 있다. 이는 지난 2년여 간의 정상방문, 고위급회담, 정례회의 등의 결과를 통해 알 수 있다. 국별 정상회담(혹은 국민 방문 등)에서 언급된 주요 협력 분야, MOU

체결 등은 국가의 주요 현안 및 발전 사안을 다시 한 번 언급하고, 이에 대한 국가 간 협력을 모색하는 중요한 논의의 장을 제공하기 때문이다.<sup>55)</sup>

## 나) 지속가능성

신남방정책의 지속가능성은 두 가지 측면을 통해 분석 가능하다. 신남방정책 이행 분야의 다변화, 국내외 경제·외교 환경 변화에 따른 협력 분야의 유연성 등이다.

“신남방정책의 추진 배경에서 알 수 있듯이 신남방정책은 인프라, 관광, 상품교역, 금융 등의 기존 산업 뿐 아니라 인공지능, 5G, 데이터 경제, 바이오·헬스 케어 등 4차 산업혁명 분야를 포괄하며 제조 및 서비스, 디지털 통상 등의 혁신산업 분야까지 광범위하게 확장되어야 함을 강조하고 있다.”<sup>56)</sup>

이는 신남방지역의 다양성을 적극 반영할 수 있다. 신남방지역은 싱가포르, 브루나이와 같이 경제발전 수준이 높은 국가와 라오스, 미얀마, 캄보디아와 같이 최빈개도국도 포함되어 있기 때문이다. 또한 메콩강 유역 국가인 동남아시아 내륙부 국가와 해양 중심 국가(인도네시아, 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이) 간의 특징이 반영된 특화된 정책이 가능하다는 장점이 있다. 이는 신남방정책이 이들 국가의 수요를 적극적으로 반영하고, 협력 기회를 강화하여 정책의 지속성을 유지할 수 있는 주요 토대로 작용한다.

둘째, 신남방정책은 인적 교류 강화를 비롯한 민간 부문의 참여가 적극적으로 필요하며, 민간 참여를 활성화함으로써 그 지속성을 유

---

55) 본 연구 내용의 <표 II-4> 참고.

56) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제2차 전체회의 개최.”



지할 수 있다. 신남방정책의 장점은 정부가 민간분야의 지원을 통해 활발한 교류를 만들어내고, 정책 수요자인 국민과 기업들은 신남방 비즈니스 연합회 등 신남방정책 관련 민관 협력 플랫폼을 적극 활용하는 것이다. 신남방 비즈니스 연합회는 2019년 1월 결성된 민관합동 기업지원 협의체로 무역협회, 대한상의, 중기중앙회, 은행연 등 경제단체와 kotra, 업종별 협·단체 등 총 25개 기관이 참여해 활동 중이다.<sup>57)</sup>

이와 같이 신남방정책의 지속가능성에 긍정적 영향을 주는 요인은 정책의 유연성과 참여자의 확대이다. 반면 신남방정책의 지속가능성에 부정적 영향을 주는 요인은 정부 부처별, 이행 기관 내에서의 의사소통 부재, 분절화, 정책 로드맵의 부재, 그리고 일부 국가에 편향된 협력과 정책 이행, 한국 중심의 사업 발굴 등이다. 현재 신남방정책 추진을 위해 신남방정책특별위원회를 중심으로 추진 체계와 조직이 정비되어 있으나, 정부 부처별 신남방정책 로드맵 수립과 재정 확보 등의 계획이 부재하며, 특히 이행 기관들 간 의사소통의 부재 등 분절화된 모습도 보인다. 또한 베트남, 인도네시아를 중심으로 진행되고 있는 협력의 집중현상은 오히려 동남아시아 지역의 다른 국가에게 부정적 모습으로 보일 수 있으며, 신남방정책의 3Ps의 균형적 이행에도 장애가 될 것이다.

## 5) 소결

이상의 내용을 중심으로 신남방정책 이행에 있어 인도·아세안 국가별 맞춤형 전략 정책 평가를 요약하면 다음과 같다.

---

57) 위의 자료.

### 〈명확성〉

정상방문(교류)을 통한 국별 맞춤형 전략과 공동 이행 방안을 확  
인하고 이를 개별 국가의 발전 전략과 연계하여 사업을 추진하고 있  
다는 점에서 긍정적 효과가 기대된다. 하지만 대상 국가의 국가전략  
을 충분히 반영하고 있는지, 오히려 한국의 국익과 전략에 초점을  
맞춘 분야가 우선 선정되었는지 등에 대한 평가가 필요하다.<sup>58)</sup> 예를  
들어 신남방정책 3Ps는 대내외 경제 상황에 맞춰 협력 분야가 다변  
화되는 모습을 보이고 있다. 이와 같은 특징은 정책의 유연성으로  
볼 수 있지만, 대상 국가와의 중장기 관계 유지를 위해서는 장기적  
로드맵 구성이 우선되어야 한다.

### 〈적절성〉

최근 동남아시아 지역에 대한 국제 사회의 관심이 높아지고 있을  
뿐 아니라, 미국, 호주, 일본, 중국, 대만 등 주요 국가의 외교 전략에  
서 중요하게 다뤄지고 있다. 따라서 우리의 국가이익을 확대하기 위한  
문재인 정부의 신남방정책은 상당히 적절하며, 대상 국가들의 외교전  
략에 부응할 수 있는 시너지를 창출할 수 있는 환경을 조성하고 있다.  
그러나 현재 신남방정책특별위원회의 로드맵 이외에 신남방정책 이행  
기관 및 부처별 로드맵이 부재한 상황이다. 무엇보다 신남방정책이 베  
트남, 인도네시아 등 특정 국가를 중심으로 이행되고 있다. 따라서 신  
남방정책이 국별 맞춤형 전략에 고루 적용되고 있는지 재평가가 필요  
하다. 이와 더불어 신남방정책에서 강조하고 있는 ‘국별 맞춤형 전략’  
을 제대로 수행하기 위해서는 신남방정책특별위원회 내에 ‘개별 국가  
데스크’ 체제를 구축할 필요가 있다.<sup>59)</sup>

---

58) Hoang Thi Ha and Glenn Ong, “Assessing the ROK’s New Southern Policy towards ASEAN,” *ISEAS Perspective*, no. 7 (2020), pp. 6~7.

59) 최경희, “신남방정책 관련 서면자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.5.1.).

## 〈효과성〉

2017년 신남방정책이 채택되고, 2018년 11월 구체적인 추진전략이 마련되었다. 이후 2020년 상반기까지의 진행 경과를 보면 대상 국가의 맞춤형 전략에 부합한 정책 수립 및 회의 개최, 교육·연수 사업 등이 진행되었다. 무엇보다 대상 국가의 경제 발전 전략과 당면 과제에 부합하는 분야별 MOU를 체결하는 등 가시적 성과도 있다. 특히 아세안 수요에 기반을 둔 연계성과 직접적으로 관련이 높은 스마트시티 구축 논의, 한국의 발전 경험과 접목된 교육 분야의 연수 및 KSP(Knowledge Sharing Program, 지식공유사업)를 통한 협력 기회 증대, ICTs 협력을 통한 상생변영 전략 모색 등이 구체적인 예이다.

무엇보다 신남방정책의 효과를 보여주는 예는 2019년 11월 개최된 ‘한·아세안 특별정상회의’에서 발표된 공동의장 성명 채택이다. 각국의 정상들은 정치·안보, 경제, 사회·문화 협력의 핵심 아젠다를 재확인하고, 비핵화된 한반도의 항구적 평화와 안정 구축에 적극적인 지지를 표명하였다. 이는 신남방정책의 추진전략과 아세안 통합의 핵심 아젠다의 높은 연관성을 보여줄 뿐 아니라, 궁극적으로 해당 국가의 만족도를 제고하는 데 기여하고 있음을 보여주는 것이다.

물론 신남방정책 추진전략 채택 이후 1년여간의 성과 평가는 그 기간이 짧을 뿐 아니라, 국별 맞춤형 추진전략이 본격적으로 시행된 것이 아니기 때문에 현 시점에서 정책효과를 명확히 파악하기는 어렵다. 하지만 국별 맞춤형 전략의 사례를 본다면 신남방정책 이행은 대상 국가의 경제 및 사회 발전 전략에 적합한 프로그램을 시행하고 있다고 평가된다.

## 〈지속가능성〉

신남방정책은 채택 이후 추진전략 수립, 2019년 한·아세안 특별정

상회의 개최 성과에 따른 세부 과제 확장 등은 정책의 지속가능성을 설명하는 주요 요인이다. 이는 향후 신남방정책 추진 시 국제 정세 및 지역 현안 등을 반영한다는 측면에서 정책의 유연성과 지속가능성을 담보할 수 있는 조건이다. 특히 2019년 한·아세안 특별정상회의 개최를 계기로 신남방정책 플러스가 논의되고 있으며, 2020년 하반기에 구체적인 내용이 발표될 예정이다. 이와 같이 신남방정책 세부 과제의 보완 및 발전 과정은 신남방정책의 지속가능성을 보여준다.

무엇보다 국별 맞춤형 전략은 신남방정책의 지속가능성을 설명하는 핵심 요인이다. 특히 신남방정책의 세부 과제 이행을 통한 아세안 연계성 강화(아세안 연계성 종합 계획(Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC 2025)에 부합하는 사례 발굴), 스마트시티 구축을 위한 한국 경험 공유 및 기술 전수, ICTs를 활용한 4차 산업 혁명 이행 등은 인도와 동남아시아 국가 발전 전략의 핵심 주제에 적합하다. 뿐만 아니라, 동남아시아의 개발 수요, 개발 격차 완화에 조응되는 분야를 접목함으로써 역내 외 발전에 긍정적 역할을 하고 있다.

정책 이행을 위한 재정 확보는 정책의 지속가능성에 직접적인 영향을 준다. 신남방정책 이행을 위한 자원 확보는 신남방 ODA, 한·아세안협력기금 예산 증액 등 자원 다양화를 위한 노력이 수반되고 있다. 이 외에도 정책의 지속가능성은 정책 시행의 컨트롤타워 유무에도 영향을 받는다. 신남방정책은 현재 신남방정책 추진을 위해 신남방정책특별위원회를 중심으로 추진전략이 수립되고 세부 과제가 이행되고 있다. 하지만 정부 부처별 로드맵과 자원 마련 계획의 부재, 이행 기관 내에서의 의사소통 부재, 이행 과정에서의 분절화 문제도 제기되기 때문에 이를 보완한 정책과 로드맵 구상이 마련될 필요성이 있다.

## (나) 인적 교류의 확대

신남방정책의 핵심 추진과제 중 하나인 인적 교류는 정책 수립 전에 비해 그 규모가 크게 확대되었다. 예를 들어, 2019년(3분기) 기준으로 상호방문객이 전년 동기 대비 약 15.6% 증가했다.<sup>60)</sup>

### 1) 명확성

#### 가) 정책목표의 명확성

인적 교류 확대는 신남방정책의 3Ps(16개 세부과제) 중 가장 명확한 정책목표를 갖고 있다. 구체적으로 경제 규모와 방한 관광객 규모 등을 감안하여 아세안 6개국(태국, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르)을 중점대상국으로 설정했다.

#### <글상자 II-2> 지역별 방한 관광객 및 거주 인구수 현황

- 지역별 방한 관광객 현황(2017년 기준):
  - 중국 420만 명, 일본 230만 명, 아세안 210만 명, 인도 12만 명
  - ⇒ 한국과 아세안 상호방문객 약 1천만 명 (2018년 기준)
  - ⇒ 한국 거주 아세안인 약 52만 명, 아세안 거주 한국인 약 32만 명

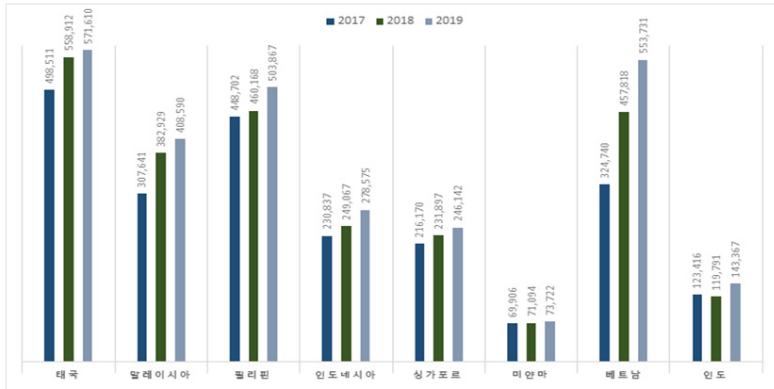
출처: 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최,” p. 2; 주아세안 대한민국 대표부, “한아세안관계,” <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=342922](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=342922)> (검색일: 2020.7.20.) 자료를 참고하여 저자 재구성.

2017년 11월 채택된 신남방정책의 추진 결과 인적 교류 확대는 방한객 비교로 확인 가능하다. 국가통계포털 자료를 분석한 결과 태국, 말레이시아, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 미얀마, 베트남, 인도 등의 한국 방문자 수는 모두 증가하고 있으며, 특히 베트남의 한국 방문은 다른 국가에 비해 큰 폭으로 상승했음을 알 수 있다(<그림 II-4> 참조).

60) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제4차 전체회의 개최.”

〈그림 II-4〉 신남방국가 방한객(2017~2019)

(단위: 명)



주: 관광, 상용, 공용, 유학연수, 기타를 모두 포함한 수치이다.

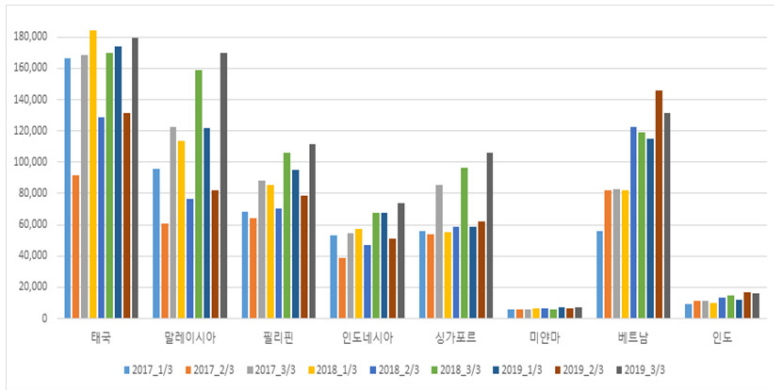
출처: 국가통계포털 <<http://www.kosis.kr/>> (검색일: 2020.6.5.)을 참고하여 저자 재작성.

이와 같이 인적 교류 확대는 방한 관광객의 증가(〈세부과제 1〉), 그리고 신남방지역 학생, 교원, 공무원 대상 인적 자원 역량 강화(〈세부과제 3〉)를 포함하고 있다. 예를 들어 장학생 확대를 위한 교육 프로그램 운영, 공무원 및 전문가 교류 확대와 강화를 위한 연수 프로그램 운영, TVET 프로그램 강화 등이 있다. 특히 신남방정책 이행 초기 교육 및 연수, 유학과 관련한 ‘한국관 풀브라이트(Fullbright) 사업’ 구상이 언급되었다.<sup>61)</sup> 이러한 교육·연수 프로그램은 광범위한 범위에서 대상국 국민들을 대상으로 하고 있기 때문에 가장 효과가 큰 분야이다.

61) 김현철 신남방특위 위원장, “아세안에서 한국관 풀브라이트 사업 진행,” 『뉴스핌』, 2018.11.13., <<https://www.newspim.com/news/view/20181113000967>> (검색일: 2020.7.16.).

〈그림 II-5〉 2017~2019년 3분기별 신남방국가 방문 관광객

(단위: 명)



출처: 위의 자료를 참고하여 저자 재작성.

인적 교류 확대와 관련하여 주목할 만한 성과는 〈과제 12〉 신남방 국가 정상 및 고위급 교류 활성화이다. 2019년까지 아세안 10개국 정상 방문, 2년마다 인도와 상호 정상 방문, 2019년 한-아세안 특별 정상회의 및 제1회 한-메콩정상회의 개최 등의 성과를 달성했다. 구체적으로 문재인 대통령은 총 4회에 걸쳐 동남아시아 국가를 모두 방문하고, 방문 기간 동안 해당 국가에 적합한 목적을 타겟팅하여 협력 아젠다를 도출하였다.

무엇보다 신남방국가 정상 및 고위급 교류 활성화는 국가 간 경제 및 교류 협력 방안을 모색할 뿐 아니라, 한국 정부의 한반도 평화프로세스에 대한 공감대 형성에도 중요한 영향을 미친다.<sup>62)</sup>

62) “文대통령·이웅산 수석 정상회담...‘평화프로세스 최우선’ 공감대,” 『연합뉴스』, 2019. 9. 3., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190903020651001>> (검색일: 2020. 7. 20.).

## 〈글상자 II-3〉 문재인 대통령의 동남아시아 방문 시기

- 2017.11. (인도네시아, 필리핀): 외교다변화, 신남방정책  
\*APEC 정상회의 및 아세안 정상회의 참석
- 2018 (베트남, 싱가포르, 인도)
- 2019.3. (브루나이, 말레이시아, 캄보디아): 인프라 및 스마트시티 구축, IT 및 할랄 산업 협력
- 2019.9. (태국, 미얀마, 라오스): 동반, 개척, 공유

출처: 외교부, '2017년 APEC 정상회의 선언문,' 2017.11.12., <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_20053/view.do?seq=367379](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20053/view.do?seq=367379)> (검색일: 2020.6.30.); '동남아 3개국 순방, 의미와 신남방 정책 과제,' 『대한민국 정책브리핑』, 2019.9.11., <<https://www.korea.kr/special/policy/FocusView.do?newsId=148864618&pkgId=49500735>> (검색일: 2020.12.30.); '아세안 10개국 순방 관련 주형철 경제보좌관 종합 브리핑,' 『대한민국 정책브리핑』, 2019.9.5., <<https://www.korea.kr/news/blueHouseView.do?newsId=148864475>> (검색일: 2020.6.30.); '文대통령, 1일 동남아 3개국 순방길..', 『신남방외교 가속』, 『동아일보』, 2019.9.1., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190901/97209005/1>> (검색일: 2020.6.30.) 등 정부보도자료 및 신문기사 내용 종합 저자 재정리.

### 나) 관련 기관 및 정책과의 연계성

인적 교류 확대 추진의 대표 기관과 프로그램으로는 한국관광공사, 한국국제교류재단, KOICA의 교육, 연수 프로그램 등이 있으며, 이들 기관의 협업은 체계적으로 진행되고 있다. 기관 간 협업의 구체적 예로 한국관광공사와 문화체육관광부의 공동 주관으로 진행한 태국과 베트남 환대주간 프로그램이 있다.<sup>63)</sup> 이 외에도 교육 및 연수 프로그램의 대표 사례로 한국국제교류재단의 '신남방 공무원 펠로십'이 있다. 이는 신남방지역 공무원을 대상으로 한국에 대한 이해를 제고하고자 마련된 것으로, 신남방지역 공무원을 향한 초청하여 향후 한국 관련 업무 수행 시 필요한 한국어 능력 향상과 한국에 대한 이해 제고를 증진시키는 한국어, 문화 집중 연수 프로그램이다. 이 프로그램은 신남방정책 사람공동체의 <세부과제 3> 인적 자원 역량 강화 지원과 연계된 것으로 공무원 및 전문가 교류 확대의

63) 태국 환대주간(2019.4.12.~4.19.), 베트남 환대주간(2019.9.2.~9.8.).



성과 중 하나이다.

무엇보다 인적 교류 확대가 갖는 의미는 미래 발전의 기반이 되는 청년 인재 양성을 통한 중장기 발전 전략 모색이라 할 수 있다. 인적 교류는 사람공동체, 상생번영, 평화를 아우르는 장기적 목표이다. 신남방정책 채택 이후 인적 교류 및 인력 양성에 적극적으로 참여하고 있는 기관으로 KOICA를 꼽을 수 있다. KOICA는 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀의 미래 인재 양성을 위해 2020년부터 2027년까지 대규모 신남방 교육 ODA원조 지원 사업을 계획하고 있다.<sup>64)</sup> 이를 반영한 주요 프로그램으로 KOICA의 “더 나은 미래를 위한 고등 교육” 프로그램이 있다. 고등 교육 분야 지원을 통해 인적 자원 역량 강화와 지식 창출을 형성하는 것을 주목적으로 한다.<sup>65)</sup> 교육 연수 및 장학생 프로그램을 통한 인적 교류는 전문 인력 양성이라는 목표와 더불어 실질적으로 한국에 우호적인 환경을 구축할 수 있으며, 그 대상 또한 광범위하다는 장점을 갖고 있다. 이러한 점에서 세종학당을 신규 확대함으로써 문화 확산 및 교류 확대를 추진하고 있다.<sup>66)</sup>

반면, 기관들에서 수행한 프로그램 중 상당 부분은 그동안 진행되어 온 사업들을 반복하고 있다. 물론 사업의 지속가능성이란 측면에서 긍정적 효과가 나타날 수 있지만, 참여 대상의 다양성을 반영하

---

64) “아세안 6개국 국공립 대학 대상 공적개발원조 계획,” 『재외동포신문』, 2019.3.7., <<http://www.dongponews.net/news/articleView.html?idxno=39155>> (검색일: 2020.7.20.).

65) “아세안과 함께하는 상생 개발협력,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.11.22., <<http://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148866820>> (검색일: 2020.7.20.).

66) 2011년 60개였던 세종학당은 2020년 6월 현재 세계 76개국 213개 학당(대륙별로 아시아 24개국 114개, 유럽 26개국 53개, 아프리카 10개국 10개, 오세아니아 2개국 4개, 아메리카 14개국 32개)이 설치되어 운영되고 있다. 세종학당재단, “세계 곳곳 세종학당,” 2020.6., <<https://www.ksif.or.kr/ste/ksf/hkd/lochkd.do?menuNo=20101800>> (검색일: 2020.10.3.).

지 못하거나, 예산 소모의 부정적 효과가 나타날 수 있다. 무엇보다 부처 간의 협업을 바탕으로 한 사업 연계의 지속성은 그다지 많이 확인되지 않는다.

## 2) 적절성

### 가) 정책 수단의 적절성

인적 교류 확대를 위한 정책 수단은 홍보 및 제도 개선, 재원 확보, 로드맵 구축 등으로 구분된다. 이와 같은 정책 수단을 통해 구체적으로 인적 교류 확대를 위해 무엇을 어떻게 추진하고 있는지 살펴본다. 예를 들어, 상호방문객 및 방한 관광객 확대를 위한 추진 사업과 그 전략으로 한국 관광 콘텐츠 개발 및 홍보 확대, 국내 무슬림 여행 환경 개선, 비자 제도 개선 등이 있다. 추진 방식은 국제회의 개최, 엑스포 및 박람회 개최 등으로 중앙정부와 지방자치단체에서 적극적으로 참여하고 있다. 지방자치단체 참여의 예로 광주광역시 의 ‘2019 한·아세안 특별 문화관광장관회의 및 한·아세안 문화관광 포럼’ 개최,<sup>67)</sup> 지방자치인재개발원의 ‘2019 개발도상국 지방행정과정’ 운영 등이 있다.<sup>68)</sup>

인적 교류 확대와 관련한 정부 부처와 유관 기관은 문화체육관광부, 한국관광공사, 한국국제교류재단, KOICA 등이다. 이들 기관 중 신남방정책 추진을 위한 재원 마련과 중장기 로드맵이 명확히 구축

67) 한국관광공사, “한-아세안 문화관광 교류 확대 및 문화자원을 활용한 관광산업 육성 방안 논의,” 2019.10.17., <[https://kto.visitkorea.or.kr/viewer/view\\_kto?id=64802&type=bd](https://kto.visitkorea.or.kr/viewer/view_kto?id=64802&type=bd)> (검색일: 2020.7.20.).

68) 행정안전부, “신남방·신북방국가 공무원, 한국의 행정혁신 배우러 온다,” 2019.6.17., <[https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=XCTehyU9q15auw5Q6aNJilPL,node50?bbsId=BBSMSTR\\_000000000008&nttId=71317&bbsTyCode=BBST03&bbsAttrbCode=BBSA03&authFlag=Y&pageIndex=1&searchCnd=&searchWrD=&searchCode1=&searchCode2=&searchCode3=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchSttusCode=>](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=XCTehyU9q15auw5Q6aNJilPL,node50?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=71317&bbsTyCode=BBST03&bbsAttrbCode=BBSA03&authFlag=Y&pageIndex=1&searchCnd=&searchWrD=&searchCode1=&searchCode2=&searchCode3=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchSttusCode=>)> (검색일: 2020.7.20.).

되어 있는 기관은 거의 없었으며, KOICA에서만 ‘신남방 전략’을 수립·운영하고 있다. 물론 신남방정책의 인적 교류에서 제시하고 있는 구체적 목표가 있지만, 이에 대한 공통의 플랫폼, 중장기 로드맵은 구축되어 있지 않다. 이와 같은 현상은 정부 부처 간의 의사소통 부재, 인적 교류와 관련한 다양한 프로그램이 종합적으로 고려되지 않았을 뿐 아니라, 기존 사업과 프로그램 중 성공적으로 평가된 행사만을 반복하고 있기 때문이다. 무엇보다 정책을 지속적으로 추진하기 위한 자원 확보의 구체적인 계획 역시 확인하기 어렵다.

이와 같이 인적 교류 확대를 위한 정책 수단이 구체적으로 마련되어 있지 않은 상황에도 불구하고, 인적 교류 확대를 위한 회담 및 제도 구축은 이루어지고 있다. 예를 들어 2019년 4월 확대 관광전략 회의를 개최하여 2022년까지 외래관광객 2,300만 명을 목표로 ‘지역·콘텐츠·관광산업’ 세 부문의 혁신 등 5대 추진과제를 중심으로 ‘대한민국 관광혁신 전략’을 구축하였다.<sup>69)</sup> 구체적으로 국제관광 도시·관광거점도시 육성, 국가별 마케팅, 비자 발급 개선, K-Pop 등 한류, 스포츠, DMZ(Demilitarized Zone, 비무장지대) 평화관광 집중 투자, 관광기업 창업 및 성장 단계별 지원, 금융 및 기술 지원 확대 등의 내용을 담고 있다.<sup>70)</sup>

신남방정책의 인적 교류 확대의 제도 개선으로 베트남, 필리핀, 인도네시아를 대상으로 한 단체 전자비자 제도 도입 및 인도 단체 비자 제도 도입 등이 있다. 특히 2019년 11월 한·아세안 특별정상회의를 계기로 아세안 회원국에 단기 비자 수수료를 면제, 신남방국가

69) ““2022년 외래관광객 2300만 달성” 정부 ‘관광혁신전략’ 발표,” 『스포츠동아』, 2019. 4. 2., <<https://sports.donga.com/3/all/20190402/94854670/1>> (검색일: 2020. 7. 20.).

70) 국무조정실, “확대관광전략회의,” 『대한민국정책브리핑』, 2019. 4. 2., <[https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156324553&call\\_from=naver\\_news](https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156324553&call_from=naver_news)> (검색일: 2020. 7. 20.).

대상 환대주간 운영, 현지 ‘한국문화관광대전’ 개최 등 한국의 매력을 알리기 위한 홍보 활동이 대표적이라 하겠다.

## 나) 국제 정세 대응성

인적 교류 확대는 국가의 소프트파워 구축을 위한 핵심 요소 중 하나이다. 국가, 국민 간 활발한 교류는 장기적 측면에서 볼 때 상호 유대감 형성에 긍정적 영향을 준다. 최근 국가 간 공공외교(public diplomacy)를 적극 활용한 다양한 외교 경쟁 모습이 나타나고 있다.<sup>71)</sup> 공공외교는 국가의 주요 외교 전략 중 하나이며, 공공외교의 대상이 일반 국민이라는 점에서 인적 교류 확대와 밀접히 연결되어 있다.

이에 대한 구체적인 예로 ‘2019 KF 공공외교 캠프’ 개최를 들 수 있다. 한국국제교류재단은 한국과 신남방지역 국가 청년을 대상으로 ‘KF 공공외교 캠프’(2019.8.18.~23.)를 개최하여 외교·국제 교류 분야 진출을 희망하는 한국 청년 18명과 해외에서 한국 대사관 서포터즈 등으로 활동하며 한국 문화 전파에 기여하고 있는 인도, 미얀마, 태국, 라오스 등 신남방지역 10개국 청년 19명을 대상으로 캠프를 진행하였다. 참가자들은 캠프 기간 동안 공공외교 개념과 선진국 공공외교 사례를 배우고, 한·아세안 교류 협력 강화를 위한 공공외교 사업을 구성하는 등 사람과 사람 간 연결(people to people)의 중요성 등을 배웠다.<sup>72)</sup> 이와 같은 측면에서 인적 교류 확대는 공공외교의 핵심 요소로 국가의 소프트파워 강화, 공공외교 활성화를 위한 국제 흐름에 부응하고 있다.

71) 이진영, “한국 정부의 공공외교와 공적개발원조(ODA)의 정합성: 신남방정책(New Southern Policy)을 중심으로,” 『대한정치학회보』, 28집 2호 (2020), pp. 171~195.

72) “KF, 신남방지역 청년 초청 ‘공공외교 캠프,’” 『한국경제』, 2019.08.14., <<https://www.hankyung.com/politics/article/201908145052Y>> (검색일: 2020.7.20.).

### 3) 효과성

#### 가) 정책 효과 발생도

인적 교류 확대는 관광객의 증감 여부로 확인 가능하다. 방한 인도 관광객은 2016년 20만 명에서 2017년 12만 명으로 감소 추세를 보였다. 방한 인도 관광객 증가 전략의 일환으로 ‘한국문화관광대전 (Korea Culture & Tourism Festival 2019)’이 인도 뭄바이에서 개최되었다. 2018년 한국과 인도의 관광협력 MOU 체결, 그리고 신남방정책 추진 결과 2019년 2월 말 기준으로 방한 인도 관광객 수는 전년 대비 약 17% 증가했다. 이와 같은 예를 통해 인적 교류 확대는 가시적 정책 효과와 파급 효과를 모두 보여주고 있음을 알 수 있다.

비자 제도 개선, 무슬림 관광객 편의 시설 구축 등 인적 교류 확대를 위한 제도 및 제반 시설을 보완하여 한국의 우호적 이미지 제고에 기여한다. 하지만 사업을 추진하는 부처와 기관 간에 사업이 분산되어 있고, 각 사업별로 정책 수단, 로드맵 유무 등을 파악하기 어려운 문제가 있다. 이는 정책 수요자 입장에서 볼 때, 사업의 효과성과 실효성이 저하될 수 있다. 예를 들어, 정보 접근성의 어려움, 불특정 다수를 대상으로 하는 교류 사업, 유관 사업에 대한 체계적 관리 및 충분하지 않은 정보 제공 등의 문제점 등이 제기된다.<sup>73)</sup>

#### 나) 정책 고객 만족도

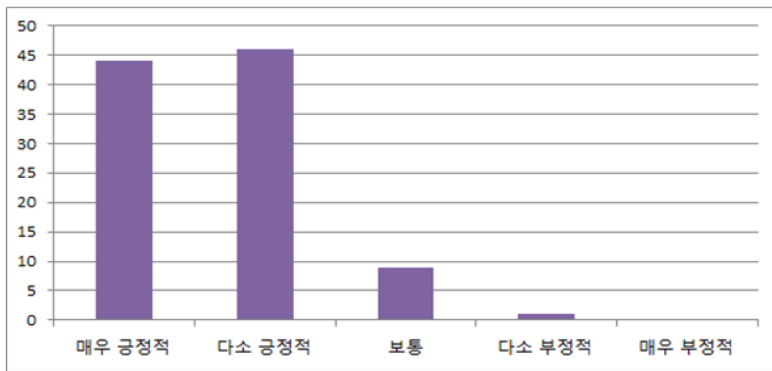
해외문화홍보원의 『2019 국가이미지 조사 보고서』에 따르면 신남방지역 7개 국가는 한국의 이미지를 매우 높게 평가(약 90%)하고 있다(〈그림 II-6〉 참조). 동 보고서는 2019년 한·아세안 특별정상회의 개최 등 신남방정책 대상국과의 교류 확대를 반영하여 신남방정책특별위원회와 협력해 인도, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 베트남

73) 이재현, “신남방정책 관련 서면자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.5.1.).

남, 싱가포르, 필리핀을 대상으로 한국 이미지 조사를 시행하였다. 조사 결과, 신남방지역 7개 국가의 한국에 대한 이미지는 ‘매우 긍정적’과 ‘다소 긍정적’ 응답이 약 90%로 나타났다. 물론 이와 같은 응답 결과가 신남방정책 추진에 의한 것인지 그 상관관계를 보여주는 것은 어렵겠지만, 한국에 대한 이미지가 긍정적으로 변화하고 있음을 보여준다.

〈그림 II-6〉 신남방지역 7개국의 한국 이미지 평가

(단위: %)



출처: 해외문화홍보원 『2019년도 국가이미지 조사 보고서』 (세종: 해외문화홍보원, 2019)를 바탕으로 하여 저자 재작성.

반면, 위의 조사 결과와 달리 싱가포르 ISEAS(Institute of Southeast Asia Studies)에서 발행한 보고서에 의하면 한국에 대한 동남아시아 국가의 인지도는 굉장히 낮으며, 신남방정책에 대한 영향도 미비한 것으로 보인다. ISEAS에서 시행한 조사 결과를 보면, 아세안, 즉 동남아시아 국가가 우선적으로 방문하고 싶은 국가로는 유럽연합(European Union: EU)과 일본임을 알 수 있다(〈표 II-8〉 참조).

〈표 II-8〉 아세안이 선호하는 방문 국가 비교

(단위: %)

방문 국가 기준 국가	2019		2020		2019		2020		2019		2020		2019		2020	
	호주	중국	인도	EU*	일본	미국	한국									
브루나이	11.1	6.2	0	1.0	2.2	0	31.1	11.3	24.5	14.4	13.3	8.3	-	6.2		
캄보디아	25	19.2	0	0	0	0	37.5	38.5	12.5	15.4	8.3	7.7	-	0		
인도네시아	10.4	3.4	6.1	0.7	0.9	0.7	37.4	33.8	20.9	27.0	11.3	8.8	-	4.7		
라오스	17.2	0	3.5	13	3.5	0	51.7	34.8	10.3	21.7	3.5	0	-	4.4		
말레이시아	11.2	11.7	2.1	1.8	4.9	0.6	31.5	14.1	27.2	23.3	9.1	9.2	-	3.1		
미얀마	16.5	8.6	4.7	1.2	0	0.4	33.5	20.1	25.3	22.5	11.2	14.8	-	4.5		
필리핀	4.6	9.5	1.8	0.7	0	0.7	42.2	19.7	24.8	24.8	11.9	8.8	-	6.6		
싱가포르	7.1	7.7	4.7	2.3	1.6	0.9	26	11.7	34.6	38.7	11	6.7	-	2.7		
태국	4.4	3.2	6.2	3.2	4.4	1.0	32.7	20.8	36.3	39.6	7.1	10.4	-	1.0		
베트남	12.9	4.6	5.6	4.6	1.6	2.6	32.3	21.7	21.8	19.1	20.2	23	-	4.0		

주\*: 2020년 EU에서 영국은 제외한 수치임.

출처: Tang Siew Mun et al., *The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2019); Tang Siew Mun et al., *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020).

〈표 II-9〉 미·중 경쟁 구도 하의 전략적 파트너로 선택할 국가

(단위: %)

구분	호주	EU	인도	일본	뉴질랜드	한국	러시아
아세안	8.8	31.7	7.5	38.2	4.7	<b>3.0</b>	6.1
브루나이	12.4	21.6	2.1	34.0	12.4	10.3	7.2
캄보디아	15.4	38.5	7.7	34.6	0	0	3.8
인도네시아	6.7	32.4	8.8	37.2	8.8	2.7	3.4
라오스	4.4	26.1	4.4	21.6	13	4.4	26.1
말레이시아	11.7	36.2	8.6	26.4	8	1.8	7.3
미얀마	1.6	19	11.5	53.3	1.6	2.1	10.2
필리핀	16.8	29.2	0.7	44.5	1.5	2.9	4.4
싱가포르	9.5	41.9	7.2	32.9	4	2.7	1.8
태국	9.4	40.6	7.3	31.2	3.1	4.2	4.2
베트남	7.9	33.6	9.2	40.1	1.3	1.3	6.6

출처: Tang Siew Mun et al., *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*, p. 30.

또한 한국은 미중 전략 경쟁 속에서 아세안 국가들의 파트너로서의 위상 역시 상당히 낮다(〈표Ⅱ-9〉 참조). 따라서 한국이 그들의 매력적인 파트너가 되기 위한 노력을 강화해야 할 것이다.

#### 4) 지속가능성

##### 가) 실현가능성

인적 교류 확대는 다른 정책목표에 비해 가시적 성과가 높고, 이행 기관에서 인적 교류와 관련한 사업 및 프로그램의 경험이 풍부하다. 또한 기존 사업 중 사업 성과가 긍정적이거나 효과성이 높은 사업을 반복함으로써, 대상 국가와의 신뢰를 구축할 수 있다는 장점이 있다. 신남방정책 추진 과정에서 인적 교류 확대를 위한 제도 개편 및 신설은 관광객 확대에 집중되어 있다. 방한 관광객 유치를 위한 다양한 국내외 행사 및 포럼, 정례회의 개최 등은 제도의 지속가능성을 담보한다. 또한 방문 비자 제도 개편은 한국 방문의 용이함을 높여주고, 무슬림 관광객을 배려한 다양한 노력 등을 통해 인적 교류 확대가 강화될 것으로 보인다.

이와 같이 인적 교류 확대를 위해서 제도와 정책이 개선되고 있지만, 자원 확보와 중·장기적 로드맵 등은 구축되어 있지 않다. 또한 지속적으로 인적 교류를 확대하기 위해서는 복합적인 요소를 고려해야 한다. 현재 정책 내에 제시되어 있는 세부 과제 목표는 국제 정치 환경의 변화를 반영하고 있지 않기 때문에 이에 대한 대안을 강구해야 한다.

##### 나) 지속가능성

신남방정책특별위원회는 사람과 문화의 교류 확대, 즉 인적 교류 확대가 상호 호혜적이고 지속가능한 협력 관계 구축의 핵심이라 본다. 2019년 중점 추진과제 가운데 ① 신남방지역 장학 사업 확대 방안,



② 신남방지역 한류 확산 방안을 집중적으로 추진하기로 했으며, 이에 대한 구체적 사업 이행으로 신남방지역 정부 장학 사업 수혜 인원을 2022년까지 현재 수준에서 약 2배 이상 확대하기로 했다. 이에 따라 2018년 기준 300명 규모였던 신남방지역 장학 프로그램 수혜자는 2022년까지 700명 이상으로 늘어나게 된다.<sup>74)</sup>

특히 아세안 내 영향력 있고, 우리나라에 우호적인 인적 네트워크를 구축하기 위해 ‘한·아세안 협력기금’의 재원을 활용해 아세안 대학의 석사 학위 소지 교수에 대한 장학 사업 신설을 추진하기로 했다. 이는 아세안 대학교수의 박사 학위 소지자 비율이 현저히 낮아 박사 학위에 대한 아세안의 수요가 높고, 일반인에 비해 장기적인 교육 확산 파급력이 높은 교수들을 대상으로 장학 사업을 진행하는 것이 보다 효과적이기 때문이다.<sup>75)</sup> 이와 같은 교육 및 연수 프로그램은 대상 국가의 수요에 부응하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

인적 교류의 지속가능성을 담보하기 위해서는 기존 프로그램 중 우수 사례를 발굴하여 장기적으로 운영할 필요가 있다. 이는 단기적이며, 일회성 사업으로 인한 피로감, 비효율성 등의 문제를 보완할 수 있기 때문이다. 또한 좋은 프로그램을 지속·유지하는 것은 정책 수요자에게 신뢰를 줄 수 있으며, 반복적 프로그램 운영은 내용의 내실화를 가져올 수 있다.<sup>76)</sup>

---

74) “신남방특위 2차 회의...“한류·신남방지역 장학지원 확대 추진”, 『연합뉴스』, 2019.4.30., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190430100600001>> (검색일: 2020.7.16.).

75) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최.”

76) 이재현, “신남방정책 관련 서면자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.5.1.).

## 5) 소결

### 〈명확성〉

신남방정책에서 인적 교류 강화는 다른 전략들에 비해 비교적 목표와 성과가 명확하다. 특히 인적 교류의 기회 증가와 관련하여 무슬림 관광객의 편의 시설 확충, 할랄 사업의 적극적 지지 등 기존의 인적 교류의 문제점을 보완하는 방향으로 제도 개편을 수행하고 있다. 특히 신남방국가와의 교류 확대를 위해 비자 제도 개선, 비자신청센터 설립, 단체 전자(온라인) 비자 제도 도입 및 10년 유효 복수 비자 발급 신설과 같은 제도적 보완이 병행되었다.<sup>77)</sup> 뿐만 아니라, 문재인 대통령의 동남아시아 국가 순방 완료 등 정책목표에 대한 성과 평가 또한 명확하다.

이와 더불어 사람공동체, 즉 인적 교류의 주요 세부 과제인 신남방지역 학생, 교원, 공무원 대상의 인적 자원 역량 강화를 위한 프로그램이 성공적으로 추진되었다. 물론 단기 연수 및 교류와 같은 기존 프로그램을 활용한 경우도 있지만 대상 국가의 요청에 의한 고등 교육 프로그램 도입, TVET 활용, 유학생 증가 등의 확대와 같은 긍정적 측면도 있다. 이와 같이 인적 교류 활성화는 신남방지역 관광객 확대 뿐 아니라 인적 자원 역량 강화에도 중요한 영향을 주는 주요 전략으로 명확성을 갖고 있다.

### 〈적절성〉

인적 교류는 한국국제교류재단, 문화체육관광부, KOICA 등 정부 기관에서 적극적으로 이행하고 있으며, 그 수단으로 홍보 및 제도 개선, 제도 신설, 재원 확보 등을 활용하고 있다. 인적 교류 확대는 단순히 관광객을 확대하는 것 뿐 아니라, 교육 및 연수 프로그램을

---

77) 이와 같은 비자 제도 개선은 동남아시아 모든 국가에서 시행된 것은 아니다.

통해 장기적으로 인적 역량 강화에도 영향을 준다.

신남방정책은 한국과 대상 국가의 인적 교류 확대에 긍정적 영향을 주었으며, 이는 관광 제도 개선 및 무슬림·할랄 사업 확대, 방문 프로그램의 다양화, 환대주간, 박람회 및 국제 행사 주최 등을 통해 확인할 수 있다. 더욱이 인적 교류 확대는 국가의 소프트파워 강화에 직접적인 영향을 줄 뿐 아니라, 공공외교 전략의 주요 아젠다로 활용되고 있다. 따라서 신남방정책에서 표명하는 사람공동체, 인적 교류 확대는 국가의 주요 외교 정책에 직접적으로 연결되는 주요 전략으로 가치를 지닌다.

인적 교류 강화는 기존 프로그램 중 긍정적 평가를 받은 프로그램을 활용한 경우가 많다. 이는 프로그램의 지속성 측면에서 본다면 인적 교류 활성화에 긍정적으로 작용하지만, 오히려 그 대상과 범위를 확대하지 못한다는 단점으로 볼 수 있다. 특히 일시적이며, 단기적인 행사가 많기 때문에 이를 보완할 수 있는 장기적인 계획 수립이 필요하다.

### 〈효과성〉

신남방정책 이행에 따른 인적 교류 강화는 다른 목표에 비해 가시적 효과가 두드러진 분야로 특히 한국을 방문한 관광객의 증감 여부로 확인 가능하다. 이에 대한 구체적인 예로 인도의 한국 방문 관광객 증가, 동남아시아 국가 유학생 증가 등이 있다. 또한 신남방정책 추진 이후 동남아시아 국가를 대상으로 한 비자 제도 개선(사무소 신설 및 개편), 무슬림 관광객을 위한 환경 개선 노력 등을 통해 관광객이 증가하고 있으며, 이는 한국에 대한 우호적 이미지 형성에 기여한다. 이와 관련한 구체적인 자료는 해외문화홍보원에서 발행한 보고서 등을 통해 확인 가능하다. 또한 한국 문화, 일명 K-Pop,

K-Beauty 등 K-Culture에 대한 관심이 계속해서 증가하고 있는 현상은 정책 효과성 측면에서 긍정적으로 평가된다. 이들은 한국 문화를 홍보하는 기능이 있을 뿐 아니라, 무역 및 교류에 직·간접적으로 연계되기 때문이다. 하지만 인적 교류 또한 특정 국가를 중심으로 그 효과가 나타나고 있다. 따라서 다양한 국가와의 교류 증진을 위한 방안을 모색해야 한다.

### 〈지속가능성〉

인적 교류는 관광, 교육 및 연수 분야와 직접적으로 연계되어 있기 때문에 장기적 측면에서 긍정적 효과가 나타나며, 지속가능한 이행 과제라 평가된다. 또한 기존 사업 중 사업 성과가 긍정적이거나 효과성이 높은 사업을 반복함으로써, 대상 국가와의 신뢰를 구축할 수 있다는 장점이 있다.

신남방정책 추진 과정에서 인적 교류 확대를 위한 제도 개편 및 신설은 관광객 확대에 집중되어 있다. 방한 관광객 유치를 위한 다양한 국내외 행사 및 포럼, 정례회의 개최 등은 제도의 지속가능성을 담보한다. 또한 방문 비자 제도 개편은 한국 방문을 용이하게 하고, 무슬림 관광객을 배려한 다양한 노력 등을 통해 인적 교류 확대가 강화될 것으로 보인다. 특히 대상 국가의 요구에 부합한 프로그램(예: TVET) 운영으로 교류의 확산과 심화가 가능할 것으로 보인다. 이와 같이 제도와 정책 측면에서 인적 교류 확대를 위해 개선하고 있지만, 자원 확보와 중·장기적 로드맵 등은 구축되어 있지 않다. 또한 계속해서 제기하고 있는 바와 같이 정책의 지속가능성을 위해 대상 국가를 확대하는 노력이 필요하다.

〈표 II-10〉 분석대상 종합평가: 신남방정책

구분	평가기준	긍정(효과적)	부정(비효과적)
국별 맞춤형 전략	명확성	(대체적으로) 효과적임; 정상방문(교류)을 통한 국별 맞춤형 전략과 공동 이행 방안을 확인	국별 맞춤형 전략의 상호 이해관계가 선행되었는지 확인이 필요
	적절성	신남방정책특별위원회의 로드맵 이외에 기관 및 부처별 로드맵은 거의 부재	특정 국가에 초점
	효과성	과제 이행이 특정 국가에 집중되고 있으나 이들 국가와 협력을 구축한다면 역내 경제 및 교류에 있어 파급 효과가 클 것으로 기대	특정 국가에 초점을 맞추고 있음(베트남, 인도네시아 집중)
	지속가능성	추진 체계, 전략 및 조직 수립으로 지속가능성 담보	예측 불가능한 환경 변화
인적 교류 강화	명확성	목표와 성과가 명확	인적교류의 단기적 목표 달성은 가능하나, 구체적인 장기계획 부재
	적절성	인적 교류 프로그램, 담당 기관(한국국제교류재단)의 전문성	일시적이며, 단기적인 행사로 장기 계획 마련이 필요
	효과성	다른 목표에 비해 가시적 효과	
	지속가능성	교육 및 연수 프로그램과 관련한 인적 자원 역량 강화에 긍정적 영향	대상의 다변화가 필요

출처: 저자 작성.

## 다. 정책성과의 결정 요인 분석

신남방정책은 아세안·인도와 경제 협력을 강화하여 새로운 번영의 축을 구축하고, 북핵과 한반도 및 4강 중심의 외교를 넘어서 아세안과 인도를 중심으로 한국의 외교 및 외교 협력 의제를 확대하기 위한 비전을 담고 있다. 또한 한반도 중심의 동북아시아를 넘어 아세안 및 인도를 포함한 지역 국가들과의 경제, 외교, 사회문화 협력을 강화하여 궁극적으로 지역 공동체를 구축하는 것으로 요약된다.<sup>78)</sup>

78) 최원기, “신남방정책 성과와 향후 외교적 과제,” pp. 11~18.

이와 같은 맥락에서 볼 때 신남방정책은 인도와 동남아시아 10개국과 협력을 강화하기 위한 목적으로 이행되고 있다. 신남방정책 3Ps 중 상생번영 분야는 한국과 대상국 간 이해관계가 일치하는 분야이며, 다른 분야에 비해 상대적으로 성공적이라 평가되고 있다.<sup>79)</sup> 반면 한국과 아세안 관계가 상당히 우호적이지만, 시그니처 사업 혹은 프로그램이 부재하다는 비판도 제기된다. 이런 측면에서 아세안 역내 메콩강 중심의 협력 체계가 강화되는 만큼 해양 중심의 협력 체계에도 적극적으로 참여해야 한다.<sup>80)</sup>

지난 2년여간의 성과를 간략히 보면, 특정 국가를 대상으로 정책 이행이 집중되어 있음을 알 수 있다. 신남방정책이 인도와 아세안을 포괄한다고 하지만, 인도와 관련된 성과는 상대적으로 미비하다. 또한 정부 부처의 사업 이행을 보면 기존에 교류가 빈번한 국가와 지속적으로 교류를 강화하고 있다(베트남, 인도네시아, 미얀마, 캄보디아, 싱가포르, 태국). 물론 말레이시아, 브루나이를 대상으로 한 친무슬림 정책도 있지만, 실질적으로 효과가 있는지 검토가 필요하다. 아세안은 역외국가와의 협력을 강화하기 위해 대화조정국을 배정하고, 역외국가는 대화조정국을 통해 아세안 내 협의 아젠다를 논의할 수 있다. 따라서 특정 국가에 치중된 신남방정책은 오히려 한국 이미지 제고에 부정적 효과를 가져올 수 있다.

또한 현재 신남방정책의 이행 성과는 일회성이 두드러진다. 특히 인적 교류 확대가 이에 해당되는데, 문화 교류라는 특징에서 일회성의 이벤트가 유용한 이행 수단일 수 있으나, 이와 같이 행사집중형

---

79) Hoang Thi Ha and Glenn Ong, "Assessing the ROK's New Southern Policy towards ASEAN," pp. 6~7.

80) Cheng-Chwee Kuik and Chiew-Ping Hoo, "National Commentaries: A View from Southeast Asia," *The Asan Forum*, 2020.1.7., <<http://www.theasanforum.org/a-view-from-malaysia-2/>> (검색일: 2020.7.12.).

이벤트는 다른 정책과의 연계 가능성을 저하한다. 오히려 인권문제를 개선하기 위한 제도 구축, 지속가능발전을 위한 환경 및 생태계 보호에 초점을 맞춘 전략들이 유기적으로 연계되어야 한다.

본 연구에서 살펴본 국별 맞춤형 전략과 인적 교류 확대를 비교해 보면, 국별 맞춤형 전략에 비해 인적 교류 확대가 상대적으로 포괄적이며, 다양하게 전개되고 있음을 알 수 있다. 하지만 인적 교류 확대 프로그램은 기존에 수행되었던 사업의 연장선상에서 이뤄지고 있기 때문에 이에 대한 정확한 평가가 필요하다. 다시 말해, 앞서 언급한 바와 같이 일회성이 강한 프로그램이 단순히 운영의 편리함에서 지속되는 것인지, 정책 효과가 있는지 재검토가 필요하다. 이상의 내용을 종합해 볼 때, 신남방정책 성과의 결정 요인으로 다음의 3가지 사항을 중요하게 고려해야 한다.

첫째, 정부 부처 및 이행 기관의 전문성 강화와 로드맵 수립이 필요하다. 정부 부처와 이행 기관은 신남방정책을 단순히 인도와 동남아시아와의 관계 강화, 교류 확대, 경제 교역으로 여기고 있으며, 실질적으로 업무 수행 로드맵 구축과 전문 인력이 부재한 상황이다. 물론 신남방정책특별위원회 설립과 아세안 관련 기관의 인력 충원 등의 조직 신설 및 개편 등의 성과가 있지만, 정부 부처 내에 신남방정책을 추진할 수 있는 전문 부서(혹은 인력), 로드맵(혹은 중장기 사업계획)이 현저히 부족한 상황이다. 이와 같은 상황은 부처에서 신남방정책 이행을 위한 좋은 사업을 발굴하기보다 기존 프로그램을 신남방정책에 맞춰 재편, 운영할 가능성이 높기 때문에 이를 보완하기 위한 대안이 필요하다.

둘째, 정책 이행 기간을 고려한 국별 맞춤형 전략을 검토하고 이를 반영한 구체적 계획을 수립해야 한다. 2017년 11월 채택된 신남방정책은 2018년 11월 제1차 신남방정책위원회 전체 회의를 통해 추진전

략이 확정되었다. 따라서 신남방정책 해당 국가의 맞춤형 전략보다는 기존의 정책 중 경제 성장과 관련된 내용으로 구성되었다. 신남방정책 이행 성과 중국별 맞춤형 전략에 해당되는 몇 개의 사례를 통해 볼 때, 국별 수요 분석이 필요함을 확인했다. 따라서 신남방정책의 지속가능성을 위해 국별 맞춤형 전략이 반드시 고려되어야 한다.

셋째, 단기적·일회성 프로그램을 지양하고 장기 프로그램을 개발할 필요가 있다. 신남방정책의 가장 큰 성과는 인적 교류 강화 및 확산이다. 특히 인도를 포함한 동남아시아 10개국 정상 방문, 2019 한·아세안 특별정상회의 개최, 제1회 한·메콩정상회의 개최는 그 의미가 크다. 이를 계기로 관광 비자 절차 간소화, 한국 방문 기회 확대를 통해 관광, 유학 등 인적 교류 부문 확산에 긍정적 영향을 미쳤다. 하지만 단기적이며 일회성 프로그램의 운영이 장기적 측면에서 정책 효과에 어떤 영향을 주는지 재고할 필요가 있다.



## 2. 문재인 정부의 신북방정책 평가

### 가. 정책목표와 주요 내용

#### (1) 정책목표와 추진과제<sup>81)</sup>

2017년 문재인 대통령은 제3회 동방경제포럼에서 러시아와 중앙아시아 국가들을 포함하는 북방국가들과의 경제 협력 확대와 극동 지역 개발에 대한 적극적 참여 등의 내용을 담은 신북방정책을 발표했다. 신북방정책을 발표하게 된 배경에는 경제적, 전략적 요인이 자리 잡고 있다. 첫째, 신북방지역은 풍부한 자원과 인구를 가지고 있으며, 발전 잠재력이 크고 한국과 상호 보완적인 구조를 가지고 있다. 특히 러시아는 현재 신동방정책을 추진하며 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EAEU)을 출범시켜 아시아-태평양 지역 국가들과의 협력을 강화하고 있으며, 다른 중앙아시아 국가들도 저마다의 대외 정책과 장기 성장 프로그램을 토대로 다른 국가들과의 협력을 모색하는 중이다. 이러한 상황에서 한국은 보유하고 있는 첨단 기술을 바탕으로 새로운 역동성을 창출해야 하는 바, 이들 국가들과의 협력은 경제성장에 좋은 기회가 될 것으로 기대된다.

둘째, 한국으로서는 자동차와 조선, 섬유 등과 같은 주력 산업들이 국내뿐만 아니라 기존 해외 시장에서 성숙기에 도달하고 있으며, 동시에 차이나 리스크가 증대되는 상황에 직면해 있기에 새로운 시장 개척이 필요한 시점이다. 전술한 바와 같이 러시아와 중앙아시아 국가들은 풍부한 자원을 지니고 있고 성장 잠재력이 크기에 이들 국

---

81) 북방경제협력위원회, “신북방정책,” <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/vision\\_policy/history/](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/vision_policy/history/)> (검색일: 2020.4.30.); 이강국, 『일대일로와 신북방 신남방 정책』 (파주: Book Star, 2018), pp. 148~152.

가와의 경제적 협력 관계를 강화하고 새로운 시장을 개척해 미래 성장 동력을 확보할 필요가 있다.

〈그림 II-7〉 신북방정책의 대상국가



출처: “신북방정책,” 『대한민국 정책브리핑』, 2020.3.20., <<http://www.korea.kr/special/policy/CurationView.do?newsId=148865644>> (검색일: 2020.8.28.).

셋째, 지정학적으로 신북방지역은 지금까지 남북문제라는 정치적 문제로 인해 유라시아와의 끊어졌던 교류와 협력의 연결고리를 잇는 데 중요한 지역이다. 특히 신북방 국가들과의 경제 활성화와 네트워크 조성을 통해 정치적 문제를 해결하고 동북아 번영 등과 같은 평화를 앞당길 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다.

이러한 배경 아래 문재인 정부는 신북방정책 구상을 제시하였으며, 2017년 6월 대통령 지시로 북방 경제를 주관하기 위한 북방경제협력위원회가 구성되었다. 동년 7월에는 ‘동북아 플러스 책임공동체 형성(신북방정책 추진)’과 ‘주변 4국과 당당한 협력외교 추진(한-러시아 경제협력 강화)’, ‘한반도 신경제지도 구상(동해-서해-DMZ를 잇는 3대 벨트와 북방경제 연계)’을 포함하는 국정과제가 발표되어 신북방정책 추진 기반이 마련되기 시작하였다. 2017년 12월 제1차 북방경제협력위원회 회의를 통해 ‘해양과 대륙을 잇는 가교국가 정

체성 회복’, ‘새로운 경제 공간과 기회를 확장’, ‘동북아·한반도 평화 정착’, ‘동북아책임공동체·한반도 신경제구상 실현’ 등 네 가지 비전이 선포되었다.

신북방정책은 무엇보다도 다음의 목표 설정 하에 16가지 구체적인 세부 과제들이 추진되고 있다(〈표 II-11〉 참조).

〈표 II-11〉 신북방정책의 목표 및 추진과제

구분	목표	추진과제
소다자협력 활성화로 동북아 평화기반 구축	소다자 협력 사업 활성화로 남북 경제 협력의 안정적 여건과 동북아 평화기반 구축	① 초국경 경제 협력 추진
		② 환동해 관광 협력 활성화
통합 네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유	북방경제권과 물류·에너지 측면에서 연결망 구축, 성장잠재력 확대 및 이익 창출	③ 유리시아 복합 물류망 구축
		④ 동북아 슈퍼그리드(Northeast Asia Supergrid) 구축
		⑤ 한·러 천연 가스 협력 강화
		⑥ 북극항로 진출로 해운·조선 신시장 개척
산업 협력 고도화를 통한 신성장동력 창출	4차 산업 혁명 대응과 산업 구조 다각화 지원 위한 협력 플랫폼 구축	⑦ 한·러 혁신플랫폼 구축
		⑧ 인프라·환경 협력 확대
		⑨ 4차 산업 혁명 대응, 산업 협력 강화
		⑩ 북방 진출기업의 금융접근성 강화
		⑪ 보건의료 및 헬스케어산업 협력 확대
		⑫ 농수산 분야 진출 활성화
인적·문화 교류 확대로 상호 이해 증진	문화·체육·관광 교류 확대, 지역전문가 양성	⑬ 문화·체육·관광 협력 확대
		⑭ 대학·청년·학술 단체 교류 및 인력 양성
추진체계 구축	신북방정책 효율성 제고	⑮ 위원회 중심의 협력 체계 구축
		⑯ 다각적인 외교 협력 기반 조성

출처: 북방경제협력위원회, “신북방정책.”

## (2) 국정 과제와의 관련성

신북방정책은 100대 국정과제 중 국정목표 5(평화와 번영의 한반도)의 전략 3(국제 협력을 주도하는 당당한 외교)에 제시되어 있다.

〈글상자 II-4〉 문재인 정부 국정운영 100대 국정과제: 국정목표 5. 평화와 번영의 한반도 - 전략 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교

### 98. 동북아플러스 책임공동체 형성

- 과제목표: 평화의 기반을 확대하는 ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 **남방, 북방 지역을 ‘번영의 축’으로 삼는** 신남방 정책과 신북방정책 추진
- 주요 내용: **유라시아 협력 강화** 등 대륙 전략으로서의 신북방정책 추진
  - 남·북·러 3각 협력(나진-하산 물류사업, 철도, 전력망 등) 추진 기반 마련
  - 한-EAEU FTA 추진 및 중국 일대일로 구상 참여

출처: 국무총리 정부업무평가위원회 <[https://evaluation.go.kr/psec/np/np\\_2\\_1\\_2.jsp](https://evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp)> (검색일: 2020.12.3.)를 참고하여 저자 작성.

## 나. 정책추진 과정과 평가

### (1) 정책추진 과정

중국과 러시아, 그리고 중앙아시아 지역을 포함하는 북방 지역은 경제적으로나 정치적으로, 혹은 역사적으로 한국과 밀접한 관련이 있는 지역이다. 또한 북한과 우호적 관계를 맺고 있는 이들 지역의 국가들과 관계를 개선하는 것은 한반도의 평화정착에 기여할 수 있다. 이러한 지정학·지경학적 가치를 갖고 있기 때문에 역대 정부에서는 북방 국가들과의 외교·경제 관계 강화를 위한 다양한 전략을 추진해 온 바 있다.

한국 정부에서 추진한 ‘북방정책’의 시초는 1970년대 소련과 중국 등 사회주의 국가들과의 외교 관계 강화를 목적으로 한 ‘북방정책

(Nordpolitik)’이다. 이후 1990년 노태우 정부가 소련 및 몽골 등 사회주의 주요 국가들과 공식적으로 수교를 함으로써 북방정책이 가시화되었고, 이후 김대중 정부의 ‘철의 실크로드’, 노무현 정부의 ‘동북아 물류 중심지화’ 전략이 추진되었다.

이명박 정부는 철도와 가스, 농업을 중심으로 하는 유라시아 진출 전략인 ‘3대 신실크로드’를 수립, 추진한 바 있다. 이를 통해 이명박 정부는 철도와 가스관 연결 등을 중심으로 한 거대 인프라 프로젝트를 추진하고 북핵 문제를 해결한다는 복안을 가지고 있었지만 2010년 천안함 사건 등으로 인해 이후 전략 추진에 대한 의지를 보여주지 못했다.<sup>82)</sup> 뒤이은 박근혜 정부는 ‘유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative)’를 통해 유라시아 지역에 대한 물류 인프라 구축 프로젝트를 추진하려 했다.<sup>83)</sup> 특히 ‘유라시아 이니셔티브’ 전략을 바탕으로 박근혜 정부는 한국과 유라시아 국가들 간의 경제협력 및 인프라 구축 사업을 강화하는 한편, 북한의 참여를 유도해 남북관계를 안정시키고자 했다. 그러나 효율적인 컨트롤타워의 부재, 전략이 추구하는 대상 지역에 대한 목표 설정의 모호성, 그리고 남북관계의 경색 등 여러 가지 대내외적 문제로 인해 전략이 실질적으로 추진되지 못했다.<sup>84)</sup>

문재인 정부 역시 북방 지역 국가를 대상으로 한 경제협력 정책의 추진 의지를 보여주었고, 그 시작으로 신북방정책의 비전과 추진 의지를 발표하였다. 2017년 발표된 신북방정책의 추진 과정을 간단히 요약하면 <표 II-12>와 같다.

---

82) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” 『IDI 도시연구』, 제16권 (2019), p. 46.

83) 송민근, “한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색,” 『디지털융복합연구』, 제17권 7호 (2019), p 2.

84) 이재영, “유라시아 이니셔티브와 협력전략 연구,” 『슬라브학보』, 제30권 2호 (2015) pp. 287~316.

〈표 II-12〉 신북방정책 추진 과정

구분	주요 추진 내용
2017.6.26	북방경제 주관 위원회 설립 - 극동 개발을 위한 남북러 3각 협력 및 러시아와의 협력 중요성
2017.8.25	북방경제협력위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제정
2017.8.28	북방경제협력위원회 송영길 위원장 임명
2017.9.6	한·러 정상회담 및 제3차 동방경제포럼 기조연설 - 신북방정책 비전 선언 및 한-러 간 9개 협력 분야(9-Bridge 전략) 구상 제시
2018.4.	문재인 대통령 중앙아시아 3개국 국민 방문
2019.3.	한-몽골 전략적동반자관계 격상

출처: 북방경제협력위원회, “신북방정책”

신북방정책 추진을 위한 정부 기관 및 조직 개편의 대표 사례로 북방경제협력위원회 설치(2017.8.25.)가 있다. 대통령 소속으로 설치된 북방경제협력위원회는 신북방정책의 비전 실현을 위한 정책 발굴, 조정, 평가 및 추진성과를 점검하는 컨트롤타워로서 기능을 하고 있으며, 동시에 유관 부처와 연구 기관, 기업 등과의 연계를 통해 정책과제를 추진하는 데 주요 역할을 담당하고 있다.<sup>85)</sup>

북방경제협력위원회는 외교부와 기재부, 통일부, 산업부 장관 및 청와대 경제보좌관 등 5명의 정무위원과 최대 25명의 각 분야 민간위원 전문가들로 구성된다. 위원회의 위원장은 대통령이 위촉한 전문가 1인이 임명되고 청와대 경제보좌관이 위원회 간사를 맡아 운영된다. 정책을 효율적이고 전문적으로 추진하기 위해 분야별 전문위원회가 별도로 설치되며, 특정 현안에 대한 논의를 위해 특별위원회 및 전문가 자문단 역시 별도로 구성될 수 있도록 제도화가 이뤄져 있다.<sup>86)</sup>

85) 북방경제협력위원회, “북방경제협력위원회 소개,” <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/issue\\_news/0009/](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/issue_news/0009/)> (검색일: 2020.8.1.).

86) 우준모, “신북방정책 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점,” 『국제지역연구』, 제21권 5호 (2018), p. 115.

〈표 II-13〉 신북방정책 과제 추진 현황

대상국가	과제구분	내용
러시아	북함물류망 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제철도협력기구(Organization for Cooperation of Railway: OSJD) 가입</li> <li>• 러시아/중국에서 블록트레인 운행 개시(물류망 다각화)</li> </ul>
	동북아 수퍼 그리드 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국전력공사-러시아 Rosseti 간 한-러 전력연계 타당성 공동연구 지속</li> </ul>
	한·러 천연 가스 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국가스공사-가스프롬(Gazprom) 간 협력협정 연장 합의</li> </ul>
	한·러 혁신플랫폼 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9개 다리 행동 계획 서명 및 한-러 혁신 센터 출범</li> </ul>
	인프라/환경협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-러 공동 투자 펀드 설립 구체화 중</li> <li>• 러시아 쇠빙LNG 운반선 건조 기술파트너로 선정</li> </ul>
	4차 산업 혁명 대응, 산업 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-러시아 조선해양 기자재 센터 개소</li> <li>• 한-러시아 산업기술협력데스크 설치 및 운영 MOU 체결</li> </ul>
	초국경 경제 협력 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙아 3개국과 33개, 128억 달러 규모 프로젝트 수주 지원 위한 60여 개의 MOU 체결</li> </ul>
	보건의료 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국형 프리미엄 전문클리닉 개설 및 러시아 국제의료특구 사업 참여 지원</li> <li>• 모스크바 스콜코보(Shchyolkovo) 국제의료특구 협력에 관한 MOU 체결 (2022년 까지 모스크바에 암, 심장, 관절, 재활, 건강검진 특성화 병원 설립 계획)</li> </ul>
문화·체육·관광 협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-러 수교 30주년 기념사업 준비위 출범</li> <li>• 2020년 '한-러 상호교류의 해' 선포</li> </ul>	
중국	초국경 경제 협력 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한·중 국제협력시범구 건설 의제 구체화</li> </ul>
카자흐스탄	4차 산업 혁명 대응, 산업 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-카자흐스탄 신규협력프로그램(Fresh Wind) 체결 (산업, 인프라, 통신, 기술 등 다양한 분야에서 협력 강화)</li> <li>• 쉴켄트(Shymkent) 유희기유 생산설비, 알마티(Almaty) 열병합 발전소 프로젝트 사업 추진 중</li> </ul>
	보건의료 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국형 프리미엄 전문클리닉 개설 및 카자흐스탄 국립의대병원 건립 사업 참여 지원</li> </ul>

대상국가	과제구분	내용
	농수산 분야 진출 활성화	• 한-카자흐스탄 스마트 팜(Smart farm) 시범시설 구축사업 진행
	문화·체육·관광 협력 확대	• 2022년 '상호 문화교류의 해' 지정 (수교 30주년)
	대학·청년·학술 단체 교류 및 인력 양성	• 한-카자흐스탄 교육 분야에 관한 MOU 체결 • 알마티 한국교육원 시설 개선, 원격 교육 분야에 서의 협력 강화
우즈베키스탄	인프라 협력 확대	• 슈르탄(Shurtan) 가스화학 플랜트, 부하라(Bukhara) 정유공장 현대화, 송변전 현대화 사업 등 계약 추진
	4차 산업 혁명 대응, 산업 협력 강화	• 한-우즈베키스탄 섬유테크노파크 운영 활성화 • 전자무역 플랫폼 구축 • 우즈베키스탄 화학기술센터 조성 • 우주협력 등 산업 협력 다변화 추진
	보건의료 협력	• 타슈켄트(Tashkent) 한국제약특구 조성 추진 • 한-우즈베키스탄 보건의료협력센터 활성화 • 디지털 헬스 케어 사업 추진
	농수산 분야 진출 활성화	• 한-우즈베키스탄 농기계 R&D 센터 개소
	문화·체육·관광 협력 확대	• 한국 문화재청-우즈베키스탄 문화부 간 아프라시압 박물관(Afrasiab Museum) 전시실 환경 개선 작업 지원 MOU 체결
	대학·청년·학술 단체 교류 및 인력 양성	• 타슈켄트 '한국문화예술의 집' 개관
아제르바이잔	인프라·환경 협력 확대	• GPC(Gas Processing and Petrochemical Complex, 가스·석유) 프로젝트 및 복합화학발전소 건설 추진
	ICT 협력	• 아제르 전자정부 발전 위한 '전자정부협력센터' 설립 제안
	보건의료 협력	• 한국 제약 기업의 아제르 진출 지원
투르크메니스탄	인프라·환경 협력 확대	• 키안리(Kiyanly) 가스화학플랜트 건설사업 참여 (완공)



대상국가	과제구분	내용
	대학·청년·학술 단체 교류 및 인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화·인문 협력에 관한 협정 체결</li> <li>• 투르크메니스탄 세종학당 설립</li> <li>• 중등학교 한국어반 개설</li> <li>• 투르크메니스탄 학생들의 한국 초청 연수사업 확대</li> </ul>

출처: 외교부; 산업통상자원부 <<http://www.motie.go.kr/>>; 북방경제협력위원회; 대한민국 정책브리핑 등의 보도자료 정리; 고재남, 『문재인 대통령의 중앙아 3국 순방 성과 및 향후 과제』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019), pp. 26~27.

2017년 시작된 이후 3년이 지난 지금까지 북방경제협력위원회와 각 부처 및 기관들의 협조를 통해 러시아와 중국, 중앙아시아 국가들 간에 상기 제시된 목표 아래 다양한 세부 과제들이 추진되고 있는 상황이며, 일부 분야에서는 가시적인 성과를 내고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## (2) 정책 평가

신북방정책의 16대 추진과제들을 ① 러시아와의 신북방정책 내실화, ② 중앙아시아 핵심 국가 정책 협력을 중심으로 평가하며, 4개 기준(8개 세부 기준)으로 평가한다.

### (가) 러시아와의 신북방정책 내실화

#### 1) 명확성

##### 가) 정책목표의 명확성

문재인 정부가 추진 중인 신북방정책은 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획서’에서 발표한 100대 국정과제 중 98번째인 ‘동북아 플러스 책임 공동체’ 구현을 위한 세부 정책 3가지, 즉 동북아 평화협

력, 신남방정책, 신북방정책의 일환으로써 정책의 목표는 이러한 국정과제와 상당히 잘 부합한다고 할 수 있다. 특히 러시아의 경우, 동북아시아 지역에서 평화협력을 증진하기 위해서는 협력 확대와 내실화가 필수이기 때문에 러시아와의 신북방정책 내실화는 현 정부가 추구하는 국정과제 수행을 위해서는 적절하다.

여기에 더해 또 다른 국정과제인 97번째, ‘주변 4국과의 당당한 협력외교 추진’ 구현과도 부합하는 측면이 많다. 현 정부는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4대 강국들과의 관계를 설정하는 데 있어 한쪽에 치우친 관계가 아닌 상호 균형 관계를 정립시키고자 하는 국정과제를 추진하고 있는데, 그 대상 국가 중 하나인 러시아와의 신북방정책을 내실화하기 위한 노력은 바로 한-러 관계의 균형을 바로잡기 위한 노력의 일환이라 하겠다.

〈그림 11-8〉 문재인 정부의 9개 다리 전략



출처: “신북방정책” 『대한민국 정책브리핑』.

또한 제4차 신산업분야 등을 아우르는 러시아와의 경제협력 다변화와 심화는 국정과제 99번째 ‘국익을 증진하는 경제 외교 및 개발협력 강화’와 100번째 ‘보호무역주의 대응 및 전략적 경제 협력 강

화’와도 부합한다. 특히 문재인 대통령은 2018년 6월 방러 이후 ‘9개 다리’ 전략을 통해 러시아와의 새로운 협력모델을 추진하는 한편, 한-러 협력의 제도적 인프라를 구축하고 다양한 차원에서의 정부 간 회의를 개최함으로써 한국 역시 러시아와의 경제 관계를 형성해 나가는데 있어 보다 적극적인 모습을 보여주고 있다.

마지막으로 신북방협력의 핵심 국가인 러시아와의 정책 내실화 과정에서 지속적으로 추진 중인 문화·인력 등 다양한 분야로 협력 및 교류 노력은 국정과제 96번 ‘국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진’과 일맥상통한 부분이 있다. 다만 이 부분에서 한 가지 지적해야 할 점은, 현재까지 추진되어 온 정책은 대체로 경제적 측면에 치우쳐져 있기 때문에, 국정과제 96번과 정책의 목표 자체는 상당히 부합한다고 하더라도 실제 추진 상황은 ‘공공외교 강화’라는 목적에 크게 기여하지는 못하고 있다고 하겠다.

종합적으로 보았을 때, 러시아와의 신북방정책 내실화 추구는 현 정부의 국정과제들과 상당부분 부합되는 측면이 많이 보인다. 96번 국정과제를 제외한 다른 정책목표는 지금까지의 추진 상황에 미루어 봤을 때 어느 정도는 명확히 설정되었다고 평가할 수 있다.

한국은 러시아와의 정책 내실화 과정에서 추구하는 구체적 목적을 설정해두고 있어 명확한 정책목표 아래 사업들을 추진하고 있다고 하겠다. 예를 들어 유라시아 복합물류망 구축 과제를 위해 부산-상트페테르부르크(모스크바) 사이를 잇는 유라시아 대륙철도 연결을 목표로 설정하고 있으며, 한-러 혁신 플랫폼 구축 과제를 위해서는 한-러 혁신센터 신설 추진 및 스타트업 공동 생태계 조성과 러시아 수입대체 산업(20개)에 중소기업 시장 진출을 목표로 설정하고 있다. 또한 금융접근성 강화 과제 아래 러시아 극동 지역에서의 20억 달러 규모의 금융 플랫폼을 활성화할 것을 목표로 설정한 바 있다.

다만 신남방정책에서는 3P 전략 추진 과정에서 구체적으로 수치화된 목표를 설정한 것과는 달리, 러시아와의 정책 내실화 부분에서는 현재까지 구체적으로 설정된 정량화된 목표는 부재한 상황이다.

그리고 목표 간 일관성 측면에서 볼 때, 산업협력 고도화를 통한 신성장 동력 창출 등과 같이 경제적 번영을 추구하는 목표와 동북아 평화기반 구축처럼 지역 안보와 평화적 질서 확립을 추구하는 목표 간에는 큰 일관성이 없어 보인다. 즉, 현재의 구조로서는 긴밀한 연결 관계가 부재하며 단순히 별개의 목표로 보인다. 예를 들어 현 정부는 러시아와의 신북방정책을 내실화함으로써 경제 협력을 활성화하고, 이는 자연스럽게 동북아에서 러시아의 안보적 역할을 기대함으로써 역내 평화적 질서 확립을 추구하고자 한다. 그러나 현재 러시아와 미국, 중국 등의 관계를 고려하면 러시아와의 경제적 협력이 필연적으로 러시아의 평화적 역할을 이끌어낼 것이라 기대하기 힘들다. 여기에 더해 러시아와 미국의 관계 및 최근 대러시아 제재 등을 고려하면 러시아와의 경제적 번영 추구가 특정 상황에서는 이 지역 질서 확립이라는 목적과 상충될 수도 있을 것이다. 이러한 점에서 신북방정책은 정책목표들 간의 일관성이 다소 부족하다고 하겠다. 특히 러시아와의 정책 내실화를 추구하는 목적 중에 정치적 목적(평화적 질서 확립)과 경제적 목적(번영) 사이의 우선순위를 명확히 할 필요가 있다. 핵심 정책과 보조 정책의 목표 불일치 혹은 목표의 상하 관계 부재는 신북방정책의 궁극적인 목표를 달성하는 데 걸림돌이 될 수 있다.

## 나) 관련 기관 및 정책과의 연계성

신북방정책 추진에 있어 구체적 정책 방향 확정과 실행은 현재 북방경제협력위원회가 주도하고 있으며, 위원회는 위원장 아래 4개

부처(기재부, 외교부, 통일부, 산자부) 장관 및 청와대 경제보좌관 등 5명의 정부 위원과 각 분야 전문가들로 구성되어 여러 정책을 위한 관련 기관 간의 연계성이 과거 정부들에 비해 높아졌다고 평가할 수 있다.

실제로 신북방정책 추진을 위해 북방경제협력위원회와 다른 기관 및 부처들이 협력하고 있기도 하다. 일례로 2019년 6월 러시아와 우즈베키스탄에 대한 농수산 분야 진출 활성화를 위한 사업 당시 ‘한-러 농업협력포럼’과 ‘한-우즈베키스탄 농업비즈니스 상담회’가 개최되었는데, 북방경제협력위원회와 농림축산식품부, 한국농어촌공사, 대한무역투자진흥공사가 공동으로 해당 행사들을 진행하였다.<sup>87)</sup> 또한 한·중·러를 중심으로 한 동아시아철도공동체 구상 실현을 위해 현재 북방경제협력위원회를 비롯해 국토교통부와 외교부, 통일부 등이 참여하는 범부처 TF(Task Force, 테스크포스) 세부 추진 로드맵이 제시되어 세부 사업 추진을 위한 관련 기관과의 연계성을 강화하고 있다.<sup>88)</sup>

이와 함께 러시아와의 신북방정책 내실화를 위한 조치로써 2018년 한-러 정상회담 이후 그 후속 조치를 위한 여러 분야에서의 협력 내용을 담은 총 12건의 기관 간 MOU가 체결되었는데, 여기에는 북방경제협력위원회 뿐만 아니라 한국의 주요 유관 기관들이 함께 참여하였다.<sup>89)</sup> 산업통상자원부는 러시아 경제개발부와 함께 한·러 서비스 및 투자 분야 FTA 협상 개시를 위한 공동선언문에 서명하였

---

87) 농림축산식품부, “러시아·우즈베크에 온실 등 농기자재 진출기회 찾는다.” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.6.11., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156335570>> (검색일: 2020.4.6.).

88) “북방위, 신북방정책 구체적 로드맵 발표...러시아·중국 등과 ICT·AI·천연자원 등 협력.” 『전자신문』, 2020.4.22., <<https://www.etnews.com/20200422000171>> (검색일: 2020.5.5.).

89) 이강국, 『일대일로와 신북방 신남방 정책』, pp. 214~215.

고, ‘한·러 철도공사 간 협력 MOU’ 서명에는 코레일과 러시아 철도공사가 공동 서명한 바 있다. 러시아 노바텍(Novatek)과의 ‘북극 LNG 협력 MOU’에는 가스공사가 서명을 해 향후 북극 LNG-2 사업 등 참여를 위한 합의도 이뤄졌다. 문화체육관광부는 ‘2020 한·러 상호 교류의 해’ 지정 관련 MOU를 체결했고, 과학기술정보통신부는 ‘한·러 혁신 플랫폼 구축 MOU’를 체결해 러시아와의 과학기술협력 센터 기능 확대 등을 포함한 4차 혁명 관련 협력 강화에 합의했다. 또한 보건복지부가 ‘사회복지협력 MOU’를 체결해 러시아와의 사회복지 분야 협력을 약속했고, 외교부는 러시아 극동개발부와 함께 ‘지방협력포럼 설립 MOU’ 체결을 통해 경제와 문화 제반 분야에서 지자체 간 교류와 협력 확대를 약속했다.

요약하자면, 현 정부 들어 4개 정부 부처가 참여하는 북방경제협력위원회가 중심이 되어 신북방정책의 정책목표와 추진 방향을 확립해 실행하고 있으며, 세부 사업을 추진하는 데 있어서도 상기 4개 부처를 포함해 KOICA, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국농어촌공사, 대한무역투자진흥공사 등의 다양한 기관들이 협조하여 러시아와의 협력 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 즉, 정책 내실화를 위해 유관 기관들과의 연계가 점차 강화되고 있음을 확인할 수 있다.

정책과의 연계성 측면에서 보면 현재 러시아와의 신북방정책 내실화 정책은 동북아시아 지역에서의 평화협력, 한반도 신경제 구상, 동아시아 철도공동체 구상 등 문재인 정부가 추진하는 여타 정부 정책과 연계성을 제고하기 위해 노력하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 현재까지 화학적 결합보다는 물리적 결합에 그치고 있어, 향후 정책추진 시 부처·기관 간, 그리고 정책 간 실질적 연계성을 높이도록 해야 할 것이다.

## 2) 적절성

### 가) 정책 수단의 적절성

현 정부는 신북방정책의 성공적 추진을 위해 북방경제협력위원회  
를 출범시킨 이래 러시아와의 협력 내실화를 다지기 위해 노력해왔  
다. 무엇보다도 러시아와의 정상 및 고위급 회담, 경제과학기술공동  
위 등과 같이 다양한 경제협력 네트워크를 구축하고 민간 차원의 비  
즈니스 네트워크 등을 활용해오면서 정책추진을 위한 적절한 수단  
을 모색해 왔다. 이러한 노력, 특히 북방경제협력위원회 자체에 대  
해서는 긍정적인 면과 한계점이 모두 존재한다.

먼저 긍정적인 면을 살펴보자면, 최근 새롭게 구성된 북방경제협  
력위원회 2기 위원들은 1기의 경험을 반영해 정책목표를 효과적으  
로 달성하기 위해 필요 인력을 적절히 충원했다고 하겠다. 2020년  
2월 민간위원 20명을 포함해 총 25명으로 구성된 북방경제협력위원  
회 2기 위원회가 구성되었는데, 여기에는 과제의 실질적 성과 도출  
에 기여할 수 있는 금융과 국제 관계 등 분야별 전문가 및 국책 연구  
기관장들이 다수 포함되었다. 특히 러시아와의 본격적 경제 협력 및  
인적·문화적 교류 증진, 그리고 다양한 분야에서의 실질적 성과 창  
출을 위해 러시아 지역 전문가들 역시 포함되었다.<sup>90)</sup> 즉, 금융 분야  
전문가와 신북방정책 협력 지역 전문가들을 다수 포함시킨 점은 러  
시아와의 금융플랫폼 확충 등을 비롯한 여러 경제 협력 사업들의 목  
표 실현을 위한 어느 정도 적절한 인력 배치이며, 러시아와의 정책  
내실화를 위한 적절한 조직 구성이라 하겠다.

반면, 지금까지 보여준 북방경제위원회의 문제점으로는 기구의 정  
체성이 약하다는 평가가 존재한다. 특히 현재의 북방경제협력위원회

90) “북방위 2기 위원 구성...‘신북방정책’ 추진 금융 전문가 배치,” 『뉴시스』, 2020.2.13.,  
([https://newsis.com/view/?id=NISX20200213\\_0000918352&cID=10301&pID=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20200213_0000918352&cID=10301&pID=10300)) (검색일: 2020.5.1.).

는 대통령에게 정책 제언을 하는 기구로써는 조직 규모가 비대한 편이지만 반대로 위원의 전문성이 약하다는 평가가 줄곧 존재해왔다.<sup>91)</sup> 또한 신북방협력의 중요성을 감안하면, 과거 참여정부 시절 청와대 내에 ‘동북아 비서관직’을 설치했던 것과 같이 현재의 북방경제협력위원회보다 위상이 강화된 ‘북방비서관직’을 신설, 운영할 필요성이 있다는 주장도 존재한다.<sup>92)</sup> 즉, 신북방정책 추진을 위해 북방경제협력위원회가 컨트롤타워로서 지금까지 역할을 해온 것은 사실이지만, 정책의 중요성과 범위 등을 고려할 때 과연 적절한 역할과 위상을 갖춘 위원회가 조직되었는지에 대해서는 의문이 따른다.

이외에 신북방정책의 효율적 추진을 위해 현 정부는 정책추진 초기부터 2020년 전반기까지 유라시아 경제권을 3대 권역(동부, 중부, 서부 권역)으로 구분하여 지역별로 차별화된 전략을 추진하였고, 2020년 6월 북방위 제8차 회의에서는 기존의 권역들을 동북아-중앙아시아-유럽 권역으로 재구분하여 보다 효율적인 정책추진을 위해 노력 중이다(<표 II-14> 참조).<sup>93)</sup>

특히 신북방정책을 추진하는 데 있어 각 지역별로 특성과 환경이 다르고, 각 지역의 국가들마다 장단점이 다르기 때문에 <표 II-14>와 같이 최근 제8차 회의에서 권역별로 국가들을 재구분한 후 특성과 대내외적 상황에 맞춰 정책을 차별적으로 추진하는 것은 앞으로 러시아와의 신북방정책 내실화를 추구하는 데 있어서도 적절한 시도라고 할 수 있다.

91) 엄구호, “신북방정책의 제약과 발전 방안,” 『유라시아와 동북아, 그리고 한반도: 새로운 한-러협력의 전망』 (2019 한러 정경포럼 발표, 2019.12.5.).

92) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” p. 57.

93) 김덕주, 『소다자주의 협력을 통한 신북방정책 추진에 관한 연구』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2018), p. 23.



〈표 II-14〉 신북방정책의 새로운 권역 구분

권역	포함지역	내용
동북아	중국 동북3성, 몽골	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한·중 국제 협력 시범구 비준</li> <li>• 중국 대기업 투자 증가 등의 긍정적 협력 신호를 최대한 활용</li> <li>• 몽골의 역내 경제협력체 활동, 넓은 배후 시장과 역동적인 인구 구조 등을 활용한 경제 협력 추진</li> </ul>
중앙 아시아	중앙아시아 5개국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정학적 위치, 문화적 유사성, 한국 산업 발전 모델 및 한류 문화에 관한 관심 등을 통한 미래 경제 협력</li> <li>• 보건의료·인프라 개발·농업 협력 등 교역 확대 및 기업 진출 지원</li> </ul>
유럽	러시아, 벨라루스, 우크라이나, 몰도바, 아제르바이잔, 조지아, 아르메니아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 러시아를 기반으로 한 풍부한 내수 시장, 유럽 접근성 혁신 잠재력 등을 활용하여 기술 협력, 스타트업·벤처 지원 등 산업·기술 협력 강화</li> <li>• ODA 사업을 통한 ICT와 보건의료 및 스마트 팜 구축 지원 등 농업 분야에 대한 지원 강화, 협력 추진</li> </ul>

출처: 북방경제협력위원회, “북방위 8차 회의서 포스트 코로나 시대, ‘국가별 경제협력 방안 구체화,’” 2020.6.23., <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/about\\_pr/0010/?boardId=bbs\\_000000000000005&mode=view&cntId=44&category=&pageldx=1](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/about_pr/0010/?boardId=bbs_000000000000005&mode=view&cntId=44&category=&pageldx=1)> (검색일: 2020.8.18.).

현 정부에서는 러시아와의 신북방정책 내실화를 위한 조치로써 ‘9개 다리’ 전략을 수립하고 러시아와의 새로운 협력 모델을 추진하고 있다(〈그림 II-8〉 참조). 이는 신북방정책 아래 러시아와의 9개 분야(가스, 철도, 항만, 전력, 북극항로, 조선, 농업, 수산, 일자리 등)에서의 동시다발적인 협력 사업을 추진하기 위한 가이드라인으로써 러시아와의 협력을 활성화하기 위해서 필수적인 정책적 가이드라인을 제시하고 있다고 평가할 수 있다.

마지막으로 2020년 4월에는 북방위에서 한 차례 더 구체적인 신북방정책 추진을 위한 로드맵을 발표하였다.<sup>94)</sup> 이는 2020년 1월 수

94) “북방위, 신북방정책 구체적 로드맵 발표... 러시아·중국 등과 ICT·AI·천연자원 등 협력,” 『전자신문』.

립한 신북방경협 추진전략에 따른 구체적 로드맵으로써 기존 러시아와의 '9개 다리' 행동계획 2.0 서명계획, 러시아 등 신북방 국가들과 ICT, 인공지능(Artificial Intelligence: AI), 천연 자원 분야에서 경제 협력 추진 등 신규 과제를 포함하고 있다.

다만, 여기서 고려해야 할 점은 동부권역을 중심으로 러시아가 유라시아경제연합을 통해 유라시아경제공동체를 추진하고 있으며, 동시에 중국 역시 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)를 토대로 일대일로 구상을 추진하고 있다는 점이다. 미국의 소위 '봉쇄전략'을 언급하지 않더라도, 러시아와 중국의 정책은 양국 간 협력과 함께 일정 수준에서 상호 경쟁 혹은 충돌하는 양상을 보이고 있다. 이러한 상황에서 우리 정부는 신북방정책이 러시아와 중국 사이에서 갈등을 일으키지 않고 조화롭게 해당 지역에서 협력을 어떻게 추진할 것인지에 대한 전략과 세부적 행동 계획을 마련하지 못하고 있다. 무엇보다도 러시아 역시 다른 국가들과 마찬가지로 자국의 이익을 최우선으로 고려하여 정책을 추진하고 있기에 한국은 이에 대한 현실적인 접근 방법을 모색할 필요가 있다.

## 나) 국제정세 대응성

현재까지 추진되고 있는 러시아와 중앙아시아 국가들과의 여러 협력 사업들은 협력 국가들의 대내외 정책과 지역 정세에 비교적 잘 조응해오고 있지만, 그 한계 역시 뚜렷한 것으로 보인다. 먼저, 국제사회의 대러시아 경제 제재와 러시아 내부 문제 등의 위협 요소들이 존재함에도 불구하고 기추진된 협력 사업들 중에는 가시적인 성과를 내고 있는 동시에 조용히 내실화를 다지고 있다고 보이는 분야들이 일부 있으며, 이러한 점들을 고려하면 현 정부의 러시아와의 경제협력 내실화 노력은 일정 수준 적절하게 러시아 국내외 정세에 대

응해오고 있다고 평가할 수 있다.

하지만 전체적으로 봤을 때, 러시아와 실질적으로 경제 협력을 추진하는 것은 북한 문제와 국제 사회의 대러시아 경제 제재 등으로 인해 상당한 한계 역시 존재한다고 할 수 있다. 국제 사회의 일원으로서 한국 정부는 러시아와의 경제 협력을 실행하는 데 있어 대러 제재에서 자유로울 수 없다. 또한 러시아와의 극동지역에서의 경제 협력은 북한과도 밀접한 관련이 있는 바, 최근 북한과의 관계 개선 노력이 지지부진한 상황은 극동 지역을 중심으로 한 러시아와의 경제 협력 추진을 어렵게 만들고 있다. 일례로 북한의 제4차 핵실험 이후 본격화된 대북제재는 극동 지역에서 한국과 러시아 간의 여러 사업들을 모두 중단시키는 결과를 낳았다. 국제 사회의 대북제재로 인해 러시아철도공사와의 MOU를 이미 체결했음에도 불구하고 나진-하산 프로젝트와 연결되어 있는 극동 지역에서의 철도 연결 사업은 현재 중지된 상태이고, 연해주를 중심으로 한 한-러 극동산림 자원 개발 및 목재 가공 사업, 한-러 양식업 협력 사업들도 중단되었다.<sup>95)</sup> 즉, 상기한 바와 같이 한국은 여러 대내외적 조건 속에서 러시아와의 협력을 내실화하기 위해 노력을 기울이고는 있지만, 한국이 주도적으로 이러한 상황을 개선하기에는 한계가 있다.

타 국가 외교정책과의 부합 정도를 기준으로 볼 때 신북방전략은 어느 정도 적절하다고 보인다. 러시아는 <표 II-15>와 현재 자국이 처한 정치, 경제, 대외적 상황을 고려해 주변 국가들과의 경제 협력 확대 정책과 중장기 국가 발전 전략을 추진해오고 있다.<sup>96)</sup> 한국의 신북방정책은 특히 러시아의 대내외 경협 정책과 상당히 부합하는 측면이 있는데, 국제 정세 대응성 측면에서 이들을 활용한 양국 간

95) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” pp. 69~77.

96) 고재남, 『러중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책의 추진 전략』 (서울: 국립외교원 외교안보연구원, 2019), p. 48.

협력을 모색할 필요가 있다. 즉, <표 II-15>에서 보이는 것과 같이 현재 러시아는 신동방정책을 적극 추진하며 극동·시베리아 개발 및 아시아-태평양 국가들과의 경제 협력 확대를 도모하고 있다. 특히 한국과 일본, 중국을 우선 협력 대상으로 인식하고 있기 때문에, 이러한 상황을 고려한 대러시아 신북방정책 내실화는 바람직하며 적절하다고 평가할 수 있다.

<표 II-15> 신북방정책 대상국의 경제 발전 및 대외 경험 정책

국가	국가발전 및 대외 경험정책
러시아	‘대유라시아 파트너십(예: EAEU, SCO 등), 신동방정책, 북극개발 정책, “2024 러시아연방 발전 국가 목표 및 전략 과제(2018)”, EAEU·SCO·BRICS 참여, 서방 세계의 대러 제재에 대응해 수입대체 산업 육성 중
카자흐스탄	‘누를리 졸(Nurly Zhol) 경제개발계획(2014)’, ‘2050 발전전략(2012)’, EAEU·SCO 참여
우즈베키스탄	‘우즈베키스탄 발전전략 2017-21’, SCO 참여
투르크메니스탄	‘2024 사회경제 발전전략(2017)’, TAPI(Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India, 투르크메니스탄-아프가니스탄-파키스탄-인도) 가스관 연결 사업
키르기스스탄	‘2040년까지 지속적인 국가발전전략’, EAEU·SCO 참여
타지키스탄	‘2030년까지 국가발전전략’, SCO 참여, EAEU 참여 준비

출처: 고재남, 『러·중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책의 추진 전략』, p. 49.

이와 함께 최근 러시아가 과거와는 달리 북극 개발 정책에 적극적인 모습을 보이고 있다는 점 역시 러시아의 정책이 한국의 신북방정책 목표와 어느 정도 잘 부합한다는 것을 보여준다. 러시아는 2008년 『2020년까지와 그 이후 북극에서 러시아 연방 국가정책의 기초』 문건을 채택하고 이를 바탕으로 북극 개발 정책을 추진하고 있는데, 여기에는 양자 및 다자 국제 협력 체제를 구축하는 것이 주요 목표 중

하나로 포함되어 있다.<sup>97)</sup> 여기에 더해 2013년 푸틴 대통령은 「2013 북극 독트린」을 채택, 본격적인 북극 정책을 추진하고 있는 바, 현재 한국의 신북방정책 추진 사업 중 하나가 바로 북극항로 진출을 통한 통합 네트워크 구축인 만큼, 북극항로를 개척하고자 하는 신북방정책과 러시아의 북극개발정책은 양국 간 협력의 가능성을 높이고 있다.

그럼에도 불구하고, 여전히 대러시아 제재라는 협력의 장애 요인을 간과하기 힘들다. 2014년 크림반도 합병 후 러시아는 서방 세계의 외교, 경제적 제재를 받게 되면서 대외적 여건이 악화된 상태인데, 이러한 상황 속에서 한국이 러시아가 추진 중인 여러 정책에 적극적으로 참가하거나 협력하기란 현실적으로 곤란하다. 현 정부의 북방정책이 추구하는 바는 분명 러시아의 신동방정책 및 유라시아 경제연합 등과 부합되는 면이 상당 부분 존재하지만, 그것은 이론적 혹은 당위적 차원에 그칠 뿐, 실제 두 국가들의 전략이 실질적인 시너지 효과를 내기 위해서는 한국이 보다 현실적이고 전략적인 정책을 마련해야 할 것이다. 아쉽게도 현재까지 한국에게는 그에 대한 효과적인 전략이 마련되어 있지 못한 것으로 보인다.

### 3) 효과성

#### 가) 정책 효과 발생도

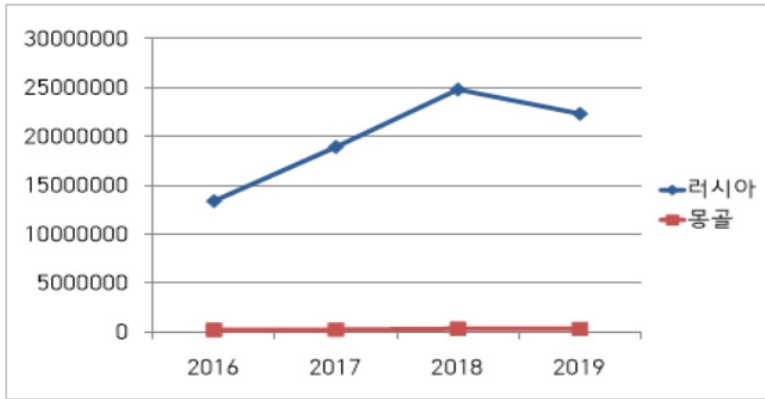
러시아와의 신북방정책 내실화를 추진한 결과, 한국과 러시아 간의 무역 규모가 확대되는 등 양국 간 경제 협력의 성과가 가시적으로 나타나고 있다. 특히 <그림 II-9>에서 보듯 2018년에서 2019년에 감소한 것을 제외하고는 2016년 이후 러시아와의 무역 규모는 전체적으로 증가 추세에 있다.

---

97) 위의 책, p. 50.

〈그림 11-9〉 한-러시아 무역규모 추이

(단위: 천 달러, USD)



출처: K-stat, “수출입 총괄.” (<http://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExpList.screen>) (검색일: 2020.4.3.).

또한 러시아와의 문화·체육·관광 협력 확대를 위한 정책추진 결과, 상당히 긍정적인 효과가 도출되고 있다고 하겠다. 현 정부는 특히 러시아와의 인적·문화 교류 확대를 통한 상호 이해 증진을 도모하고 있는 바, 이러한 목적을 위해 양자 간의 다양한 교류 프로그램을 시행하고 있다. 그 결과 한국과 러시아 사이의 인적 교류는 2016년 43만 명에서 2017년 51만 명, 2018년 69만 명으로 꾸준히 증가한 것으로 나타났다.<sup>98)</sup>

여기에 더해 신북방경제협력의 핵심 지역 중 하나인 러시아 연해주 지역과의 경제적 협력 확대 및 인적 교류 활성화 노력도 양자 간 무역 규모 및 인적 교류 확대라는 결과로 이어지고 있다. 한국과 러시아 극동지역 간의 교역 규모는 2017년 71억 달러에서 2018년 97억 달러로 증가했으며,<sup>99)</sup> 한국과 연해주 간 인적 교류 역시 2016년 17만

98) 외교부, “제7차 한-러 차관 전략대화 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.4.15., (<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156326682>) (검색일: 2020.4.6.).

명에서 2018년 37만 명으로 2배 이상 증가한 것으로 나타나 연해주 지역과의 인적 교류가 어느 정도 활발해졌음을 알 수 있다.<sup>100)</sup>

그러나 신북방정책 하에 러시아와 추진해왔던 많은 정책과제들은 기존에 기대했던 만큼의 성과를 아직까지 달성하지 못하고 있다. 2018년 신북방경제위원회 제3차 회의에서 보고된 이행 점검 결과를 보면 러시아를 포함한 소다자협력 활성화 부분에서 만족할만한 결과가 나오지 않고 있다. 특히 대북제재 등과 같은 대외적 요인들로 인해 나진-하산, 접경 지역 관광 개발 등 초국경 협력 사업은 사실상 진전이 없는 상황이다.<sup>101)</sup> 또한 2019년 신북방경제위원회 제6차 회의에서 보고한 9개 다리 행동 계획 이행 점검 결과에 따르면, 대러시아 제재 등과 같은 다양한 원인 등으로 인해 가스와 철도 등의 분야 과제는 중단되었거나 지연되고 있음이 확인되었다.<sup>102)</sup> 이러한 대외적 요인들은 러시아와의 협력 내실화를 위해 극복해야 할 문제이며, 향후 러시아와의 협력 증진을 위해서도 우선적으로 고려할 필요가 있다.

특히 러시아 극동 지역을 연결하는 철도 사업의 경우 해당 지역의 열악한 인프라와 부족한 인구 및 물동량 등으로 인해 기대만큼의 효과가 발생하지 않고 있을 뿐만 아니라 사업 자체도 지지부진한 상태에 있다.<sup>103)</sup> 한국의 화물열차의 경우 최대 시속이 약 120km/h인데

---

99) 외교부, “제13차 한-러 극동시베리아 분과위원회 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.12.12., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156366015>> (검색일: 2020.4.8.).

100) 외교부, “제24차 한-러시아 지역국장협의회 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.11.23., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156362451>> (검색일: 2020.4.8.).

101) 북방경제협력위원회, “3차 회의 보도자료,” 2018.12.12., <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/about\\_pr/0010/?boardId=bbs\\_0000000000000005&mode=view&cntId=20&category=&pageIdx=3](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/about_pr/0010/?boardId=bbs_0000000000000005&mode=view&cntId=20&category=&pageIdx=3)> (검색일: 2020.3.20.).

102) 북방경제협력위원회, “6차 회의 보도자료,” 2019.11.13., <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/about\\_pr/0010/?boardId=bbs\\_0000000000000005&mode=view&cntId=33&category=&pageIdx=>](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/about_pr/0010/?boardId=bbs_0000000000000005&mode=view&cntId=33&category=&pageIdx=>)> (검색일: 2020.3.20.).

비해 러시아의 시베리아 횡단철도 및 중국횡단철도 구간의 화물열차는 대부분 40~50km/h를 넘지 않는 것으로 알려져 있다. 특히 아직까지도 극동 지역의 도시는 규모가 크지 않을 뿐만 아니라 항만 물동량이 부족하여 경제회랑 조성도 미흡한 상황이다. 이러한 상황에서 극동 지역에서의 지지부진한 철도 연결 사업은 대북 및 대러 제재 문제뿐만 아니라 인프라 구축에 대한 사업 타당성 논리가 공유되지 않았다고 해석할 수 있다.<sup>104)</sup>

신북방정책 추진으로 인해 발생한 경제적 파급 효과의 경우 한국과 협력 대상국들 사이에서의 무역 규모가 증가했다는 점 이외에는 가시적 효과를 판단할 만한 자료는 현재 많지 않은 상황이다. 다만, 한 연구는 신북방 경제 협력이 지속될 경우 예상되는 경제적 파급 효과에 대해서 분석을 시도한 바 있다.<sup>105)</sup> 그 연구에서는 문재인 정부 출범 이후 지속적으로 추진되고 있는 신북방 대상 국가들 중 특히 중국과 러시아와의 사이에서 진행되고 있는 추진과제들의 현황들 - 노동 및 자본 투입, 교역 규모, 지출 규모 등 - 을 활용하여 ‘일반균형 모델(Computable General Equilibrium: CGE)’을 바탕으로 향후 이들 국가들과의 지속적인 신북방경제협력이 한국 경제에 긍정적인 파급 효과를 낼 것으로 예측하였다.<sup>106)</sup> 보다 구체적으로는 현재 중국과 러시아를 대상으로 신북방협력의 16개 추진과제들 중 10개 대상 사업들(철도망 구축, 전력망 연계, 천연가스 협력, 연해주 산업단지 조성, ICT 인프라 구축, 친환경 협력, 보건 및 헬스케어 협력,

103) 송민근, “한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색,” p. 7.

104) 위의 글, p. 7.

105) 정은찬, “신(新)북방경제협력의 경제적 파급효과,” 『동아연구』, 제 39권 1호 (2020), pp. 245~292.

106) 일반균형모델이란 모든 경제주체의 행위를 함수화한 후 이를 바탕으로 모든 경제행위의 균형상태를 활용해 분석을 실시하는 방법이다. 이 모델에 대한 보다 자세한 설명은 다음을 참조. 위의 글, pp. 260~261.



농수산 분야 진출, 정부 간 문화 행사 및 콘텐츠 수출 확대, 관광특구 조성)이 지속될 경우, 사업 시행 전 대비 0.57~0.77%의 GDP 증가와 0.74~1.88%의 총소비 증가 등과 같은 긍정적인 경제적 파급 효과가 나타날 것으로 분석되었다.<sup>107)</sup> 즉, 현재 정부에서 추진하고 있는 신북방 경제협력 정책의 경우 거시적이고 장기적인 측면에서 보았을 때 상당한 경제적 타당성과 효과성이 기대된다고 하겠다.

요약하자면, 우리 정부가 추진하는 러시아와의 협력은 일부 성과를 내고 있지만, 국제 사회의 대러 경제 제재 및 북한 비핵화 프로세스의 지연 등으로 인해 러시아와의 신북방정책을 내실화하는 것은 아직까지 우리 정부가 기대하는 만큼의 효과를 보지 못하고 있다. 따라서 실질적인 협력의 효과성을 제고하기 위한 정책 방향을 다시 설정해야 할 것이다.

## 나) 정책 고객 만족도

문재인 정부 출범 이후 지금까지 러시아와의 협력을 내실화하기 위한 신북방정책을 추진해왔다. ‘9개 다리’ 구상을 비롯해 한·러 양자 협력의 확대 및 심화를 위한 토대를 구축하는 데 일부 진전이 있었지만, 여러 장애 요인들로 인해 실질적이고 가시적인 성과를 거두지는 못했다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 현 정부의 신북방정책 아래 추진되고 있는 러시아와의 다양한 경제 협력 및 인적·문화적 교류 정책은 러시아로부터 일정 수준의 만족을 보이고 있다. 물론 과제 혹은 사업별 러시아의 만족 수준을 정확하게 파악할 수 있는 체계적인 정량적 자료는 거의 없다.

그럼에도 불구하고, 우리가 추진 중인 여러 세부 사업들에 대한 러시아 관료들의 언급들을 분석해보면 러시아의 신북방정책에 대한 만

---

107) 위의 글, p. 287.

족 여부를 간접적으로나마 파악할 수 있다. <표 II-16>에서는 러시아의 관료들이 한국의 카운터파트(counterpart)들과의 회담에서 표명한 한국의 신북방정책에 대한 언급들을 보여주고 있다. 이를 통해 러시아가 신북방정책에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지를 유추할 수 있다. 무엇보다도 러시아의 고위 관료들은 모두 한국 정부의 다양한 분야에서의 협력 과제 추진과 한국 기업들의 해당 국가 발전 프로그램 참여에 대해 만족을 표명하고 있으며 우호적인 인식을 보여주고 있다. 이를 통해 러시아의 입장에서 우리 정부의 신북방정책 추진 및 내실화의 진척 상황에 어느 정도 만족하고 있음을 확인할 수 있다.

최근 2019년 11월 제24차 한-러 지역국장협의회에서는 게오르기 지노비예프(Georgiy Zinoviev) 러시아 외교부 아주1국 국장이 참석하여 현재 한국 정부가 신북방정책 아래 추진 중인 연해주 지역에서의 경제 협력 및 인적 교류 확대 노력에 대한 사의(謝意)를 표하였으며, 동년 12월 제13차 한-러 극동시베리아 분과위원회 회의에 참석한 알렉산더 크루티코프(Alexander Krutikov) 러시아 극동북극개발부 차관 역시 극동 지역에서 추진되고 있는 한-러 간의 교역 및 인적 교류 성과에 만족을 표명하기도 했다.

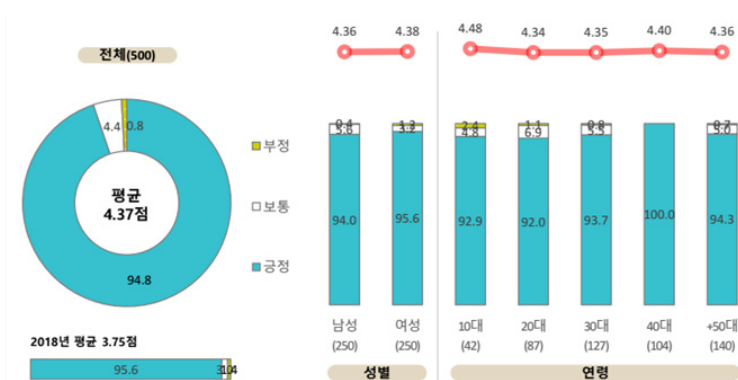
<표 II-16> 러시아 관료들의 신북방정책 관련 언급 사례

국가/관료	장소 및 일시	언급 내용
게오르기 지노비예프 러시아외교부 아주1국 국장	제24차 한-러 지역 국장협의회 (2019.11.23.)	한국의 연해주에 대한 인적 교류 확대 노력에 대한 감사함과 만족감 표시
알렉산더 크루티코프 러시아 극동북극개발부 차관	제 13차 한-러 극동 시베리아 분과위원회 (2019.12.12.)	현재 극동 지역에서의 양국 간 교역 및 인적 교류 성과에 만족 표현. 보다 확대된 한국기업의 극동 지역 프로젝트 참여 희망

출처: 외교부; 산업통상자원부; 북방경제협력위원회; 대한민국 정책브리핑의 보도자료를 종합하여 저자 정리.

그러나 북핵 고도화에 따라 한반도의 지정학적 위험이 고조되면서 한국과 러시아 간 경제협력이 그 자체의 독자성을 잃게 되었고, 제4차와 5차 동방경제포럼에서도 한국 정부가 러시아와의 협력에 적극적으로 나설 수 없었던 것에 대해 러시아가 상당한 불만을 갖게 되었다. 상기에서 보는 바와 같이 현재까지는 러시아 정부에서 신북방정책에 대해서는 대체적으로 만족스러운 입장을 보여주고 있지만, 이와 같은 문제가 지속될 경우 앞으로의 러시아와의 신북방정책 내실화 노력에 부정적인 영향을 끼칠 수밖에 없을 것이다. 그렇기 때문에 앞으로 러시아와의 신북방정책 내실화를 위해서는 현 정부가 보다 적극적이고 주도적인 움직임을 보임으로써 러시아의 신북방정책에 대한 불만과 의구심 등을 해소할 필요가 있다.

〈그림 II-10〉 러시아인들의 한국에 대한 이미지



출처: 해외문화홍보원 『2019년 국가이미지 조사 결과보고서』, p. 304.

그래도 다행스러운 점은 러시아의 국민들이 한국의 신북방정책, 특히 양국 간 경제 협력과 문화적 교류 등에 대해 긍정적으로 인식하고 있다는 것이다(〈그림 II-10〉 참조). 2019년 한국문화홍보원의 자료에 따르면, 러시아인들은 한국에 대해 전반적으로 긍정적인 이

미지(4.37점/5점 만점)를 가지고 있는데, 이는 전년도(3.75점) 대비 높아진 수치이다. 특히 러시아인들은 한국의 경제 분야(4.22점), 스포츠 분야(4.02점), 대중문화 분야(4.00점)에 높은 호감을 가지고 있는 것으로 나타났다.<sup>108)</sup> 이는 현재 한국이 러시아와의 9개 다리 전략 아래 추진 중인 여러 분야에서의 경제 협력과 다양한 스포츠 및 문화 교류 사업 등 공공외교 차원에서의 사업들을 러시아와의 신북방정책 내실화의 핵심 수단으로 활용해야 한다는 것을 의미한다.

#### 4) 지속가능성

##### 가) 실현가능성

신북방정책이 본격적으로 추진된 지 3년이 되어가는 시점에서 향후 정부의 정책추진이 지속적으로 이루어질 것인가에 대한 평가 역시 필요하다. 특히 신북방정책의 핵심 파트너 국가인 러시아와의 협력 내실화는 과거 이명박 정부의 ‘3대 신(新)실크로드’ 정책과 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’와는 구체적 정책 방향과 협력 부문에서 차이가 있는 것으로 평가된다. 예를 들어, 과거 이들 정부에서 추진했던 정책들의 경우 협력 대상 국가들과 사업들을 단순히 병렬적으로 추진했다면, 현 정부의 신북방정책은 패키지 협력을 보다 강조하고 있다. 즉, 패키지 협력을 통해 협력을 단계적으로 확대하고 다른 사업들 및 국정과제와의 연계를 강화하는 방향으로 추진하고 있다.<sup>109)</sup> 여기에 더해 신북방정책은 보다 다양하고 광범위한 부문의 인프라 구축은 물론 관광과 문화 측면으로 그 협력 범위를 넓혔다.

이러한 차별성을 바탕으로 2018년 6월 문재인 대통령의 러시아 방문 이후 양국은 한·러 자유무역협정 협상 개시를 위한 절차 추진 및

---

108) 위의 책, p. 301.

109) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” pp. 59~60.

철도와 가스사업 협력 등을 포함한 다양한 분야에서의 총 12건의 기관 간 MOU를 체결하였다. 한국이 러시아와의 신북방정책 협력분야 다변화와 협력 내실화를 실현하기 위한 제도적 장치가 마련된 것이다.

또한 2019년 2월 한국과 러시아는 9개 다리 행동 계획에 서명하고 9개 중점 분야에서의 양국 간 체계적 협력과 이행 및 관리를 위한 제도적 기초를 다졌다. 그리고 동년 9월 모스크바에서의 제 9차 한-러시아 산업 협력 위원회에서는 조선과 제약·의료기기 분야에서 각각 ‘한-러시아 산업기술협력 데스크 설치 및 운영’에 관한 MOU를 체결한 바 있다.<sup>110)</sup>

이렇듯 러시아와의 협력을 추진하는 데 있어 현 정부의 다양한 분야에서의 제도적 지원을 위한 노력들은 현 정부가 러시아와의 경험 내실화를 강력히 추구하려는 의지를 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 2020년 한-러 수교 30주년을 기념한 대러시아 신북방협력 추진 방침과 함께 양국 간 협력에 대한 정책적 목표들이 향후 실현될 수 있을 것이라는 긍정적 전망을 가능케 한다. 그러나 일각에서도 역대 정부의 정책들을 이름만 바꾼 것이라는 비판도 적잖이 존재한다.

신북방정책의 실현가능성 제고를 위한 자원 지원 상황에는 엇갈린 평가를 내릴 수 있다. 우선 2020년 4월 제 213차 대외경제장관회의에서 홍남기 부총리겸 기획재정부 장관은 향후 3년간 신남방·신북방 지역에 대한 ODA 승인 규모를 약 70억 달러 수준으로 직전 3년 대비 2배 이상 대폭 인상할 것으로 발표했다.<sup>111)</sup> 이러한 자금

---

110) “제7차 한-러 차관 전략대화 개최,” 『대한민국 정책브리핑』; 산업통상자원부, “신북방정책 핵심협력국 러시아와 산업협력 강화,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.6.5., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156335018>> (검색일: 2020.4.20.)

111) “정부, 3년간 신남방·신북방 공적개발원조 70억달러로 2배 이상 늘려,” 『뉴스웍스』, 2020.4.27., <<http://www.newsworks.co.kr/news/articleView.html?idxno=450987>> (검색일: 2020.5.2.).

지원은 2020년 ‘신북방의 해’와 맞물려 ODA를 통한 경제 협력 확대의 기반을 마련하고 보건 의료 및 기후 변화 분야 등 수원국의 수요 중심으로 지원을 강화함으로써 해당 사업들의 현실성을 도모해 왔으므로 정책의 지속성에 대한 의지를 보여주고 있다.

2019년에 발표된 2020년 예산안에 따르면 ‘신북방정책 추진 예산’을 2019년 4억 원에서 5억 원으로 늘리기로 한 것으로 보도된 바 있다.<sup>112)</sup> 일견 2020년 예산 확대는 지속적으로 러시아와의 신북방정책의 내실을 다지고자 하는 현 정부의 의지를 엿볼 수 있는 것으로 보이지만, 이 예산은 실제로 러시아뿐만이 아닌 다른 신북방정책 협력 국가들에 대한 예산이 포함된 것으로서 러시아와의 협력 내실 강화 노력만을 위해서는 그리 유의미한 증가라고 하기 어렵다. 따라서 신북방정책의 목표 달성을 위한 충분한 규모의 재정적 재원 확보가 선결해야 할 과제라 하겠다.

관련분야의 인적 자원 역량 강화를 위한 정부의 노력도 러시아와의 신북방정책 내실화 의지를 잘 보여준다. 무엇보다도 앞으로 정책의 실현 가능성을 제고하기 위해서는 정책과 대상 국가들에 대한 이해도가 높은 인력을 충분히 확보해야 한다. 2019년 행정안전부 지방자치인재개발원에서 실시한 ‘신북방정책 이해하기’ 프로그램은 그러한 노력의 일환이라 할 수 있다.<sup>113)</sup> 이 프로그램은 중앙·지방 공무원, 공사 및공단 직원 등 24개 기관 직원들을 대상으로 신북방정책 추진 동력을 강화하고 이들의 신북방 추진전략 습득 및 전략에 대한 이해 제고를 위한 목적으로 시행되었다. 본 프로그램은 러시아와 중

---

112) “對日외교 예산 대폭 확충…네트워크 구축에 51억 원 투자,” 『연합뉴스』, 2019.8.29., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190828178700504?input=1195m>> (검색일: 2020.4.22.).

113) 행정안전부, “지방자치인재개발원, ‘신북방정책 이해하기’ 과정 운영,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.5.22., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=1563332570>> (검색일: 2020.3.22.).

양아시아 국가 등 중점 협력 국가별 신북방정책 추진전략과 정책 현황, 한국과의 경제적·인적 교류 동향 등에 대한 전문가의 강의로 구성되었으며, 이를 통해 직원들이 신북방정책 추진을 위한 역량 강화를 도모하고 궁극적으로 세부 과업들의 실현가능성을 높이는 효과를 가져다주게 될 것으로 기대할 수 있다.

## 나) 지속가능성

우선 러시아는 한국에게 있어 지속적인 경제 성장과 국제적 영향력 확대, 북한 문제 해결 등을 위해 신북방정책에서 가장 중요하고 필요한 협력 대상국으로 손꼽혀왔다. 그 결과 역대 정부는 러시아와의 관계 강화 및 다양한 분야에서의 협력 확대를 추진하는 등 한-러 간 정책 내실화를 위해 많은 노력을 기울여 왔는데, 현 정부 들어서도 러시아에 대한 정책은 지속되고 있다. 2018년 6월 문재인 대통령은 러시아 국민 방문 당시 러시아 하원 두마(Duma) 연설을 통해 양국 간의 지속적인 관계 강화와 협력 증진의 필요성을 강조했다며, 푸틴 대통령과의 정상회담에서는 9개 다리 분야를 중심으로 양 국가 간의 구체적 협력 성과를 지속적으로 도출해 나가기로 합의한 바 있다.<sup>114)</sup> 그리고 <표 II-17>에 소개된 것과 같이 러시아와 각 부처 간 회의들을 개최하여 한-러시아 협력의 내실화를 다지고 다양한 지역과 분야에서의 지속적 협력을 위한 노력을 진행하였다. 그리고 이러한 회의들을 거치며 정부는 지속적인 신북방정책 추진을 위한 제도적 기반을 지속적으로 마련해오고 있다. 상기한 바와 같이 2018년 한-러 정상회담 이후 12건의 유관 기관 간의 MOU가 체결된 바 있다. 또한 양국 간의 회담들을 통해 ‘한·러 철도공사 간 협력 MOU’, ‘2020 한·러 상호 교류의 해’ 지정 관련 MOU, ‘한·러 혁신 플랫폼

---

114) 이강국, 『일대일로와 신북방 신남방 정책』, pp. 212~213.

구축 MOU’, ‘지방협력포럼 설립 MOU’ 등이 체결되어 향후 지속적인 정책추진을 위한 제도적 기반이 마련되었기 때문에 양국 간에 다양한 분야에서의 협력이 지속될 것으로 기대할 수 있다.

〈표 II-17〉 2019년 이후 한-러 정부 간 회담

대상국가	회의명	일시
러시아	한-러 정상회담	2018.6.
	제7차 한-러 차관 전략대화	2019.4.15
	제9차 한-러시아 산업협력위원회	2019.6.4.
	제16차 한-러시아 자원협력위원회	2019.9.23.
	제24차 한-러시아 지역국장협의회	2019.11.23.
	제13차 한-러시아 극동시베리아 분과위원회	2019.12.12.
	한-러시아 수교 30주년 기념사업 1차 준비위원회	2020.2.21.
	한-러시아 서비스·투자 FTA 회기간 회의	2020.3.23.
	한-러시아 서비스·투자 FTA 회기간 화상회의	2020.4.24.

출처: 외교부; 산업통상자원부; 북방경제협력위원회; 대한민국 정책브리핑 보도자료를 종합하여 저자 정리.

또한 정부는 ‘2020년 신북방의 해’를 지정하여 러시아를 포함한 협력 국가들에 대한 향후 3년간 ODA 규모를 70억 달러 규모로 상향할 것이라 결정하였다.<sup>115)</sup> 즉, 제도적 뿐만 아니라 재정적 측면에서도 정책추진 기반을 마련함으로써 긍정적인 지속가능성을 예측할 수 있다.

## 5) 소결

현재까지 추진되어 온 러시아와의 신북방정책 내실화에 대해 종합적으로 평가하자면 다음과 같다.

115) 북방경제협력위원회, “ODA사업 승인 확대,” 2020.4.27., <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/info\\_data/pds/0001/?boardId=bbs\\_000000000000013&mode=view&cntId=312&category=%EA%B8%B0%ED%83%80&pageIdx=](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/info_data/pds/0001/?boardId=bbs_000000000000013&mode=view&cntId=312&category=%EA%B8%B0%ED%83%80&pageIdx=)> (검색일: 2020.8.3.).



## 〈명확성〉

러시아와의 정책 내실화 목표는 문재인 정부 국정운영 5개년 계획서에 포함된 100개 국정과제 중 96번 ‘국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진’, 97번 ‘주변 4국과의 당당한 협력외교 추진’, 99번 ‘국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화’, 그리고 100번 ‘보호무역주의 대응 및 전략적 경제협력 강화’와 상당히 부합한다고 볼 수 있다. 현재 한국은 러시아와의 신북방정책 내실화를 추진하면서 러시아와의 다양한 분야에서의 경제적 협력을 강화하고 있다. 일례로 문재인 대통령은 러시아와의 협력 관계를 중시하였고, 2018년 러시아 방문 당시 ‘9개의 다리 전략’을 발표한 바, 이 전략에는 조선과 항만, 북극 항로, 가스, 철도 등 다양한 분야에서의 대러시아 경제 협력 전략이 포함되어 있다. 이를 통해 한국은 러시아와 신산업 분야를 포함해 여러 분야에서의 협력 관계를 내실화함으로써 한국의 경제적 번영을 추구할 수 있으며, 전 세계적인 보호무역주의 움직임에 러시아와 함께 전략적으로 대응할 수 있는 여건을 마련하고자 노력 중이다.

다만 정책목표들 간의 일관성 측면에서는 다시 한 번 점검이 필요하다. 상기했듯 러시아와의 정책 내실화 추구의 목적들에는 ‘평화’라는 안보적 요소와 ‘번영’이라는 경제적 요소가 포함되어 있는 바, 이들 두 목표들 간에 필연적으로 일관성이 존재한다고 할 수 없다. 때문에 보다 명확한 정책 추구를 위해서는 이들 목표들 간의 우선순위를 설정하는 등 분명한 체계를 마련할 필요가 있다.

과거와 비교해볼 때, 신북방정책 내실화 추진과정에서 확인되는 긍정적 모습 중 하나가 바로 관련 기관 또는 부처 간의 연계가 점차 강화되고 있다는 점이다. 현 정부에서는 러시아와의 정책 내실화를 위해 다양한 차원에서의 정부 간 MOU 등을 체결하고 이를 바탕으로 세부 사업들을 추진 중에 있는데, 이 과정에서 북방경제협력위원

회를 포함해 산업통상자원부, 외교부, 농림축산식품부, 한국농어촌공사, 한국가스공사 등 다양한 유관 부처와 기관들이 적극적으로 참여하고 상호 협력하는 모습을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고, 여전히 부처들 간의 경쟁적 정책추진이나 정보 공유를 꺼리는 등 조율과 조정은 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 효율적인 정책을 추진하기 위해서는 보다 분명한 정책 조정 플랫폼 혹은 컨트롤 타워가 체계화되어야 할 것이다.

### 〈적절성〉

신북방정책이 추진된 이래 러시아와의 정책 내실화를 위한 로드맵이 발표되었고, 행동 계획에 대한 서명이 이루어진 바 있다. 이를 통해 현 정부가 러시아와의 경제 협력을 심화시키고 내실화하기 위한 가이드라인을 적절하게 마련했다고 할 수 있다. 또한 러시아와의 경제, 금융 협력 강화와 신산업 분야에서의 협력 다변화를 위해 최근 구성된 제2기 북방경제협력위원회에 여러 금융 전문가 및 러시아 전문가들이 새로 포함되었는데, 이는 정책목표 달성을 위한 조직과 인력을 적절하게 구성하려고 한 것이다. 그러나 북방경제협력위원회의 불분명한 정체성과 위상 문제는 지속적인 논의를 통해 해결해야 할 문제이다.

국제 정세에 대한 대응성의 경우는 긍정적 부분과 부정적 부분이 공존한다. 긍정적 부분의 경우 러시아가 현재 추진하고 있는 동방 전략이나 북극해 진출 노력 등은 우리 신북방정책과 상당 부분 이익이 수렴할 수 있다는 것이다. 현재 러시아가 극동 지방으로의 개발과 아시아-태평양 지역 국가들과의 경제 협력에 적극적인 모습을 보이고 있고, 북극 지역 등의 개발에 관심을 보이고 있는 만큼 한국은 러시아의 수요에 부응해 상호 간의 협력 가능성이 높다고 할 수 있다.

그러나 최근 지속되고 있는 서방의 대러 및 대북 경제 제재 등에 대해 한국은 그다지 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 더욱이 현 정부는 북핵으로 인한 한반도의 구조적 한계로 인해 러시아와의 협력 부진에 대한 전략적 대안을 마련하지 못함으로써, 일부 분야에서 거둔 성과를 파급시키지 못하고 있다. 따라서 정부 차원에서 대러 제재 하에서 러시아와의 협력 확대를 위한 적절한 대응 방안을 강구해야 할 것이다.

### 〈효과성〉

러시아와의 정책 내실화는 어느 정도 긍정적인 효과를 발생시키고 있는 것으로 보인다. 특히 양국 간의 무역은 2016년 이후 대체로 증가 추이를 보이고 있으며, 두 국가 사이의 인적 교류 역시 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 러시아와의 경제 협력과 인적·문화적 교류 확대의 결과로 보인다. 여기에 더해 현재 한국과 러시아가 공동으로 관심을 가지고 있는 극동 지역에서의 경제적, 인적 교류의 성과도 나타나고 있다. 특히 연해주 등 극동 지역을 중심으로 한국과 러시아 간의 무역 규모와 인적 교류 역시 꾸준히 늘고 있음이 나타났다.

특히 정부 차원 뿐 아니라 민간 차원에서도 대체적으로 한국의 신북방정책에 대해 대체로 만족하고 있다. 그러나 최근 서방의 대러시아 경제 제재와 관련하여 러시아는 한국이 한-러 경협 문제에 있어 다소 소극적인 태도를 취하고 있는 것으로 인식하고 있으며, 이에 대해 불만을 가지고 있는 것으로 나타났다. 때문에 러시아와의 정책 내실화 추구를 위해서는 보다 적절하고 효과적으로 이러한 외부 상황에 대응을 하고, 러시아에게 한국이 가지고 있는 진정성을 보여줘야 할 것이다.

이러한 긍정적 효과에도 불구하고, 러시아와의 협력 과제들은 대체로 기대했던 만큼의 성과로 이어지지 않고 있다. 특히 신북방협력

과 직결되는 극동 지역에서의 초국경 협력은 서로 목표를 공유하고 있음에도 불구하고 큰 진전이 없었던 이유에 대해 심도 있는 고민을 통해 해결책을 제시해야 할 것이다.

### 〈지속가능성〉

위에서 살펴본 것과 같이 현 정부는 러시아와의 정책 내실화를 위해 다양한 제도적, 인력 자원을 점차 마련하고 있어 정책목표의 실현 가능성을 높이고 있다. 특히 우리 정부는 최근 여러 정부 부처와 기관들의 참여 속에서 러시아와의 세부 사업 추진을 위한 다양한 협약을 맺는 등 제도적 장치들을 마련하고 있다. 여기에 더해 현재 정부에서는 공무원과 공기업 직원들을 대상으로 신북방정책에 대한 이해를 제고시키기 위한 교육 프로그램을 실시하는 등 정책 목적을 달성할 수 있도록 다양한 수준에서 인력 강화에도 힘쓰고 있다.

그러나 정책의 지속가능성을 높이기 위해서는 보다 확실하고 안정적인 재원 확보가 필요하다. 신북방정책 추진을 위한 2020년 예산이 증가했지만 이는 기존 4억 원에서 5억 원으로, 1억 원이 증가한 수치로 충분한 증가라고 보기는 어렵다. 향후 러시아와의 경제 협력 내실화를 실현시키기 위해서는 보다 다양한 사업들이 추진될 것으로 예상되는 바, 정부는 보다 많은 자원을 안정적으로 보장해야 한다.

지속가능성이라는 관점에 있어 현 정부는 러시아와의 지속적인 정부 간 회담 등을 개최함으로써 정책을 지속적으로 추진할 것에 대한 의지를 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 러시아가 중요하게 생각하고 있는 동방경제포럼에 대통령이 아닌 총리, 장관이 참석하는 것은 신북방정책에 대한 우리 정부의 추진 의지를 러시아로 하여금 의심하도록 만든다. 따라서 정부 차원의 강력한 의지를 피력할 수 있는 노력이 지속되어야 할 것이다.

## (나) 중앙아시아 핵심 국가 정책 협력

### 1) 명확성

#### 가) 정책목표의 명확성

중앙아시아 핵심 국가들과의 정책 협력이라는 목표 역시 현 정부의 국정과제들 중 국정과제 99번 ‘국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화’와 100번 ‘보호무역주의 대응 및 전략적 경제협력 강화’와 부합되는 부분을 발견할 수 있다. 실제로 중앙아시아는 다양한 경제적 가치가 있는 지역이기 때문에 역대 한국 정부의 주요 협력 대상 지역 중 하나였다. 그 결과 정례화되지는 않았지만, 정상급 외교가 지속적으로 추진된 지역이기도 하다. 특히 이 지역은 에너지와 광물 자원 공급지의 다변화뿐만 아니라 신수출 시장 및 투자 지역과 신성장 동력의 확보를 위해 중요한 지역인 바, 현 정부가 중앙아시아 5개국을 신북방정책의 중부 권역으로 선정하고, 이들 국가와 자원 개발 및 인프라를 중심으로 다양한 분야에서의 정책적 협력을 추진하는 것은 상기 99번과 100번 국정과제의 일환이라 하겠다.

또한 이 지역은 고려인 동포가 거주하는 곳인 만큼 한국과 역사적·문화적 유대가 있으며, 최근 한류 확산 등 문화 협력의 지평을 확장시킬 수 있는 지역이기에 문화·인력 등 다양한 분야로의 협력 및 교류 확대를 추진하고 있다.<sup>116)</sup> 이러한 노력은 국정과제 96번 ‘국민외교 및 공공외교를 통한 국익증진’과도 상당히 부합하는 측면이 많다고 볼 수 있다. 따라서 중앙아시아 핵심 국가와의 정책 협력이라는 목표는 국정과제들과도 부합성이 높은 만큼 그 목표 설정이 명확히 이뤄졌다고 보인다.

여기에 더해 현 정부는 중앙아시아 국가들과의 정책 협력의 구체적인 목표를 제시하고 있다. 일례로 2019년 6월 개최된 ‘제1회 중앙아

---

116) 고재남, 『문재인 대통령의 중앙아 3국 순방 성과 및 향후 과제』, p. 1.

경제협력 전략회의'에서는 중앙아시아 국가들과의 교역 규모를 2023년까지 현재(48억 달러)의 두 배가 넘는 100억 달러 규모로 확대할 것을 구체적 목표로 제시하였다.<sup>117)</sup>

다만 한 가지 지적할 점은, 과연 중앙아시아의 '핵심 국가'에 어떤 국가들이 포함되는지에 대해 명확하지 않다는 것이다. 역내 정치적, 경제적, 그리고 외교적 영향력을 고려하면 우즈베키스탄과 카자흐스탄이 중앙아시아의 핵심 국가에 포함된다는 의견에는 이견이 없지만, 나머지 국가들 중 어느 나라들이 '핵심 국가'에 포함되는지, 혹은 위 두 국가들만이 '핵심 국가'에 포함되는지 등에 대해서는 명확한 논의와 합의가 없기 때문에, 효과적인 전략을 수립·추진하기 위해 보다 명확한 대상을 설정할 필요가 있다.

## 나) 관련 기관/정책과의 연계성

중앙아시아 국가들과의 정책 협력 확대를 위해서도 북방경제협력 위원회를 비롯한 여러 부처 및 기관 간의 연계성은 과거에 비해 높아지고 있다고 평가할 수 있다. 일례로 최근 2019년 6월 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄 등 중앙아시아 3개 국가들과의 경제 협력 다각화 방안을 마련하기 위해 개최된 '제1차 중앙아 경제협력 전략회의'에는 산업통상자원부 장관을 비롯해 한국무역협회 회장 등 유관 기관 및 정부 부처, 기업 관계자 30여명이 참석하여 중앙아시아 3개 국가들과의 경제적 협력 기반 확대 및 진출 기업 지원 등을 위한 정부 부처와 기관들 간의 연계성을 높이고 있다.<sup>118)</sup>

---

117) 산업통상자원부, "2023년 중앙아시아 3국과 교역 규모 100억 달러로 확대," 『대한민국 정책브리핑』, 2019.6.21., <<http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148861907>> (검색일: 2020.4.5.).

118) 위의 자료.

또한 에너지 협력 분야에서 중앙아시아 국가들과의 정책 협력을 추진하는 데 있어 산업통상자원부 등과의 연계가 지속되고 있다. 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 국가들과의 에너지·산업 협력 추진을 논의하는 회의에는 산업통상자원부와 과학기술정보통신부, kotra, 무역보험공사 소속 인사들이 참여하여 여러 정부 부처와 공기업이 참여하고 있다. 또한 문화 협력 사업에서는 2019년 4월 한국의 문화재청이 각각 우즈베키스탄 문화부와 과학아카데미와의 ‘문화유산 공적개발사업을 위한 MOU’를 체결해 ‘아프로시압 박물관’과 ‘역사건축예술품관’에 대한 지원 사업을 추진하기로 합의하였다.<sup>119)</sup>

최근 2020년 2월에는 중앙아시아 국가들을 포함한 협력 국가들과의 정책 협력 성과를 높이기 위해 북방경제협력위원회가 전국 17개 광역지자체와의 ‘신북방정책 실무협의회’를 처음으로 개최한 바 있다.<sup>120)</sup> 이는 신북방정책 추진을 위해 북방경제협력위원회를 신북방정책의 컨트롤타워로 놓고 지자체와의 지속적인 협력 채널을 구축하는 한편 지자체의 신북방 협력국가에 대한 경제협력을 지원하기 위한 목적을 가지고 있는 바, ‘신북방정책 실무협의회’를 통해 앞으로 중앙아시아 국가들과의 정책 협력을 추진하는 데 있어 지속적으로 북방경제협력위원회와 지자체 간의 정보 및 협력 현황 공유, 다양한 차원에서의 지원, 애로사항 파악 등과 같은 협력과 연계 증진을 위한 노력을 보여준다.

따라서 상기 사례들은 현 정부가 신북방정책에 있어 중앙아시아

119) 문화재청, “한-우즈베키스탄 간 문화유산 공적개발사업 양해각서 체결,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.4.18., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156327173>> (검색일: 2020.4.9.).

120) 북방경제협력위원회, “『2020년 신북방 협력의 해』 북방위, 지자체와 손잡고 신북방정책 성과 높이기로,” 2020.2.18., <[https://www.bukbang.go.kr/bukbang/about\\_pr/0010/?boardId=bbs\\_0000000000000005&mode=view&cntId=39&category=&pageIdx=>](https://www.bukbang.go.kr/bukbang/about_pr/0010/?boardId=bbs_0000000000000005&mode=view&cntId=39&category=&pageIdx=>)> (검색일: 2020.5.5.).

핵심 국가들과의 정책 협력을 추진하는 데 있어 북방경제협력위원회 회를 중심으로 유관 부처와 기관들의 참여를 활성화하고 각 전문 분야의 사업을 수립하고 진행하는 데 있어 이들 간의 연계성을 강화하기 위해 노력하고 있음을 보여준다.

그럼에도 불구하고, 관련 기관 간의 연계 측면에 대한 문제점 역시 나타나고 있다. 대표적으로 여전히 신북방정책을 추진하는 데 있어 북방경제협력위원회와 지자체 간의 협력이 미진한 수준에 머물러 있다는 것을 예로 들 수 있다. 중앙아시아 국가들과 러시아와의 협력을 위해 여러 지자체에서 다양한 정책추진을 시도하고 있는데, 이러한 정책들은 대부분 개별적으로 추진되고 있어 여전히 위원회와의 연계성 부족과 불충분한 정보 공유 등이 문제점으로 지적되고 있다.<sup>121)</sup>

## 2) 적절성

### 가) 정책 수단의 적절성

북방경제협력위원회에서는 신북방정책의 추진을 위해 두 차례에 걸쳐 로드맵을 제시한 바 있다. 2018년 북방경제협력위원회가 발표한 첫 번째 로드맵은 ‘평화와 번영의 북방경제공동체 형성’을 비전으로 ① 소다자 협력 활성화로 동북아 평화 기반 구축, ② 통합 네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유, ③ 산업협력 고도화를 통한 신성장 동력 창출, ④ 인적·문화 교류 확대로 상호 이해 증진 등 4대 목표별로 분야별 전략 및 14개 중점 과제를 발표한 바 있다.<sup>122)</sup> 이 로드맵을 통해 정부는 러시아는 물론이고 중앙아시아 국가들과의 다양한 분야별 협력 사업을 특정하고 각 지역에서의 연결성 강화를 위

121) “정부-지자체 ‘신북방정책’ 연계…새 성장 동력 창출할까?,” 『K-TV』, 2019.3.28., <[http://www.ktv.go.kr/content/view?content\\_id=572596](http://www.ktv.go.kr/content/view?content_id=572596)> (검색일: 2020.8.3.).

122) 이강국, 『일대일로와 신북방 신남방 정책』, pp. 206~211.



한 세부 전략 등을 제시함으로써 향후 정책추진을 위한 적절한 가이드라인을 제공했다고 볼 수 있다.

그리고 2020년 4월에는 북방위에서 한 차례 더 보다 구체적인 신북방정책 추진을 위한 로드맵을 발표하였다.<sup>123)</sup> 이는 2020년 1월 수립한 신북방경협 추진전략에 따라 중앙아시아 핵심 국가들과의 정책 협력을 위한 보다 구체적인 로드맵을 제시하였다. 여기에는 우즈베키스탄 등과의 세부 협력 방안 협의, 러시아와 중앙아시아 국가들과의 ICT, 인공 지능, 천연 자원 분야에서의 경제 협력 추진 등 신규 과제가 포함되어 있다. 동시에 카자흐스탄과 우즈베키스탄 등 중앙아시아 국가들과의 중앙은행 간 협력을 통해 경제 발전 경험 공유 및 양자 간 금융 협력 강화 방안을 추진하고 동아시아철도공동체 구상 실현을 위한 범부처 TF를 설치하는 등 세부 추진 로드맵을 구체화하였는바, 중앙아시아 핵심 국가들과의 정책 협력을 위한 로드맵이 적절히 제시되어 있다고 평가할 수 있다.

또한 상기 소개된 2020년 북방경제협력위원회 2기 위원 구성을 살펴봐도 새롭게 배치된 인력 구성 역시 러시아와의 정책 내실화뿐만 아니라 중앙아시아 국가들과의 정책 협력이라는 목적 달성을 위해 적절한 인력 및 조직 수단을 마련하고 있다고 평가할 수 있다. 무엇보다도 2기 위원회에서는 다수의 금융 및 경제 분야 전문가가 포함되어 중앙아시아 국가들과의 4차 산업 혁명 대응 및 산업 협력 강화를 추진하는 데 효과적인 인적 구성이라 할 수 있으며, 러시아 전문가와 함께 중앙아시아 지역 전문가가 포함되어 있어 이들 국가와의 여러 분야에서의 경제 및 문화 협력 확대를 도모하기에는 적절하다고 판단된다. 그러나 앞서 러시아와의 협력 내실화 부분에서 언

---

123) “북방위, 신북방정책 구체적 로드맵 발표...러시아·중국 등과 ICT·AI·천연자원 등 협력,” 『전자신문』.

급한 것과 같이 북방경제협력위원회의 정체성 확립과 위상 문제는 여전히 해결해야 할 부분으로 남아 있다.

## 나) 국제 정세 대응성

〈표 II-15〉에서 확인할 수 있듯이 카자흐스탄과 우즈베키스탄 등 중앙아시아 국가들은 모두 각자 처한 국내외적 상황 속에서 다양한 중장기적 발전 계획과 대외 전략을 수립하고 있다. 이들 국가들의 장기적 발전 계획과 대외 전략을 살펴보면 신북방정책이 이들과 상당히 잘 부합하고 있음을 알 수 있다. 〈표 II-15〉에서처럼 카자흐스탄의 ‘누를리 줄’ 경제개발계획과 ‘2050 발전전략’, 우즈베키스탄의 ‘2017~2021 우즈베키스탄의 발전전략’, 투르크메니스탄의 ‘2024 사회경제 발전전략’, 키르기스스탄의 ‘2040년까지 지속적인 국가발전전략’, 타지키스탄의 ‘2030년까지 국가발전전략’ 등과 같이 중앙아시아 국가들은 자체적인 장기 발전계획을 통해 자국의 산업 현대화 및 다변화, 생산 기반 확충, 제약 및 의료 산업 등 신산업 육성, 산업의 다각화 등을 모색하고 있다. 이들 국가의 발전 전략 목표는 상당 부분 한국의 신북방정책이 추구하는 목표와도 이해가 일치하기 때문에, 이러한 부합성을 바탕으로 한국이 강점을 가지고 있는 제조업과 농업 및 정보 통신 산업, 의료 및 헬스케어 산업 분야로 협력을 증진시킬 수 있는 좋은 기회가 될 것이다. 결과적으로도 이들 국가들을 대상으로 한 신북방정책 추진이 적절하다는 것을 보여준다.<sup>124)</sup>

현재 중앙아시아 지역을 중심으로 미국(신실크로드 정책), 유럽연합(전략적 동반자 정책), 일본(일본 플러스 중앙아 대화), 중국(일대일로), 그리고 러시아(유라시아경제연합, 상하이협력기구 등 다자

---

124) 김덕주, 『소다자주의 협력을 통한 신북방정책 추진에 관한 연구』, p. 24.

차원의 정책) 등이 저마다의 대중아시아 전략을 경쟁적으로 추진하고 있는 바, 이러한 틈새에서 한국의 신북방정책은 중앙아시아 국가들의 발전 전략과 상생할 수 있는 상당한 부합성을 지니고 있다.

국제 정세 대응이라는 측면에서는 긍정적인 평가와 부정적 평가가 존재한다. 우선 긍정적 평가를 들자면, 한국은 최근 중앙아시아 지역 국가들 간의 화해 분위기에 적절히 대응을 하고 있어 보인다. 최근 우즈베키스탄과 카자흐스탄 등 중앙아시아 국가들은 과거의 지역 경쟁, 자원을 둘러싼 갈등과 대립 상태에서 벗어나 역내 국가들 간의 우호 및 협력 관계 증진을 모색하고 있다. 특히 2018년에는 9년 만에 중앙아시아 5개국 정상회의가 개최되어 역내국가 간 우호와 협력 분위기가 조성되고 있는데, 이러한 상황 속에서 한국이 신북방정책을 통해 중앙아시아 핵심 국가들과의 협력 심화와 내실 강화하려는 노력은 현재 정세의 흐름에 조응한 적절한 정책이라고 할 수 있다.

한편 현재 러시아가 유라시아경제연합을 추진하고 있지만, 우즈베키스탄 등 일부 중앙아시아 국가들은 유라시아경제연합에 참여하지 않고 있다. 이와 함께 중국은 상하이협력기구를 통해 중앙아시아 지역에 자국의 정치력과 경제력을 확대하고 있으며, 일대일로 구상으로 보다 적극적으로 협력을 모색하고 있다. 아직까지 러시아와 중국이 우호적인 관계를 유지하고 있기는 하지만 그 이면에는 중앙아시아 지역을 포함한 유라시아 지역을 두고 보이지 않는 경쟁을 펼치고 있기도 하다. 즉, 중국의 일대일로를 지지하는 국가들과 러시아의 유라시아경제연합을 지지하는 국가들이 신북방정책의 대상 국가들에 포함되어 있는데, 현 정부는 중앙아시아 국가들과 이들 두 국가들 간의 복잡한 정치·경제적 관계에 대한 이해가 충분치 않다. 이러한 관계를 이해하지 못하면 향후 북방 정책을 추진하는 데 있어 상당한 걸림돌이 될 것이다.

### 3) 효과성

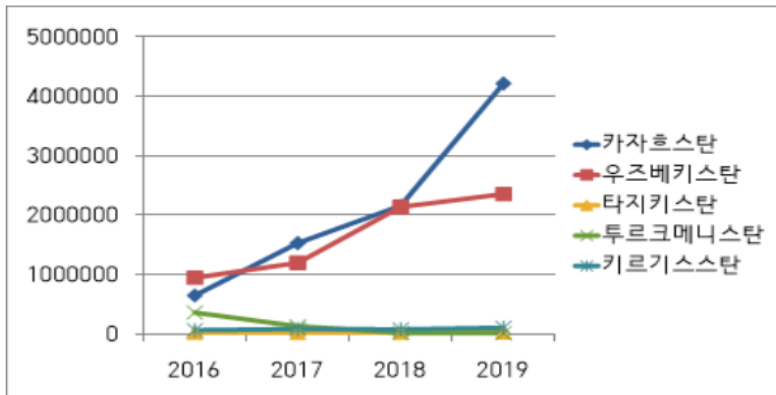
#### 가) 정책 효과 발생도

신북방정책의 지속적인 추진 결과 한국-중앙아시아 국가들 간의 무역 규모 확대 등 어느 정도 가시적인 경제 협력의 성과가 나타나고 있다. 특히 <그림 II-11>에서 보듯 2016년 이후 신북방국가들 중 투르크메니스탄을 제외한 중앙아시아 4개국 등 신북방정책의 주요 대상 국가들과의 무역 규모는 증가 추세를 보이고 있다.

특히 중앙아시아 핵심 국가들 중 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 한국과의 무역 규모에 있어 가파른 상승 추세를 보이고 있는데, 세계적인 경제적 불황에도 불구하고 2019년까지 한국과 중앙아시아 5개국 간의 교역 규모는 회복세를 보이고 있을 뿐만 아니라 4년 전인 2016년과 비교해 225%의 증가율을 보이며 약 67억 달러를 기록한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 중앙아시아 국가들과의 산업 협력 강화 및 인프라 협력 확대 노력의 결과이며, 따라서 경제적 측면에서 해당 추진전략의 세부과제들이 가시적인 효과를 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

<그림 II-11> 한-중앙아시아 국가 무역규모 추이

(단위: 천 달러, USD)



출처: K-stat, “수출입 총괄.”

한편, 타지키스탄과 투르크메니스탄의 경우 한국과의 무역 규모는 여전히 작은 규모에 머물러 있을 뿐만 아니라 무역 규모 증가율도 크게 인상적이지는 못하다. 즉, 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 경우 신북방정책을 통해 가시적인 성과가 나타나고 있지만, 그 외 다른 중앙아시아 국가들의 경우 신북방정책을 통한 경제협력 효과가 아직 가시화되지 못하고 있다.

한국-카자흐스탄 간의 인적 교류는 2016년 46,000명에서 2019년 74,000명으로 증가한 것으로 나타났다.<sup>125)</sup> 우즈베키스탄의 경우 2018년 한 해 동안 양국 간에 약 95,000명의 인적 교류가 있었고, 특히 7,800여 명의 우즈베키스탄 유학생이 한국을 찾은 것으로 나타나 양국 간의 인적 교류가 활발히 진행되고 있음을 보여주기도 했다(우즈베키스탄 유학생의 규모는 국별 4위이다).<sup>126)</sup> 무엇보다도 이러한 인적 교류 확대를 통해 해당 과제의 상위 목표인 양자 간 상호 이해 증진이라는 목표 달성에 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

그러나 정책 효과 발생도의 측면에서 지금까지 추진된 한국의 대 중앙아시아 국가 협력 강화 노력에는 문제점도 존재한다. 바로 러시아에 대한 편중 현상으로 인해 여전히 중앙아시아 국가들과의 경제적 협력 및 인적 교류가 상대적으로 굉장히 미진하다는 점이다. 일례로 상기 <그림 II-6>에서 살펴본 것과 같이 2019년 기준으로 한국과 러시아 간의 무역 규모는 약 230억 달러 규모를 기록하고 있는데, 이는 <그림 II-9>에서 나타난 한국과 중앙아시아 5개국들 사이의 무역 규모의 총합보다도 더 많은 수치이다. 인적 교류 면에서도

125) 외교부, “제10차 한-카자흐스탄 정책협의회(2.11.) 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2020. 2.11., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156375039>> (검색일: 2020. 5. 2.).

126) 외교부, “제13차 한-우즈베키스탄 정책협의회 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019. 3.12., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156321032>> (검색일: 2020. 5. 2.).

한국과 러시아 사이의 인적 교류는 중앙아시아 상위 2개국인 카자흐스탄 및 우즈베키스탄과의 인적 교류를 압도하고 있다. 결국, 한국은 지속적으로 중앙아시아 핵심 국가들과의 협력 강화를 위한 다양한 노력을 경주하는 중이지만, 신북방정책 전체로 봤을 때 한국의 전략은 러시아에 편중되어 있으며, 그로 인한 정책 효과 역시 러시아와 비교하면 여전히 미진한 상황에 놓여 있다고 하겠다.

## 나) 정책 고객 만족도

현 정부의 신북방정책 아래 추진되고 있는 중앙아시아 핵심 국가들과의 다양한 경제 협력 및 인적·문화적 교류 정책은 현재 해당 국가들로부터 어느 정도 긍정적인 호응을 얻고 있다. <표 II-18>에서는 중앙아시아 국가들의 관료들이 한국과의 정책협의회 및 정부 간 회의에 참석해 한국이 추진하고 있는 신북방정책 하 중앙아시아 국가들과의 정책 협력 노력에 대한 언급들을 보여주고 있는데, 이를 통해 중앙아시아지역 협력 국가들이 신북방정책에 대해 상당히 만족하고 있으며, 긍정적인 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

특히 한국과의 정부 간 회의나 여러 분야에서의 정책협의회에 참석한 중앙아시아 국가 고위 관료들은 공통적으로 한국이 지속적으로 추진하고 있는 중앙아시아 국가들과의 정책 협력 상황에 대해 만족스러움을 표명함과 동시에 몇몇 분야에서는 자국의 정치적, 경제적 발전에 중요한 기여를 하고 있음에 사의를 표하기도 했다.

무엇보다도 앞서 언급한 러시아 관료들의 인식과 마찬가지로 이들 중앙아시아 국가들의 고위 관료들 역시 모두 한국 정부의 다양한 분야에서의 협력 과제 추진과 한국 기업들의 해당 국가 발전 프로그램 참여에 대해 만족을 표명하고 있으며 우호적인 인식을 보여주고 있어, 중앙아시아 지역 협력대상국의 정부 차원에서는 현 정부의 신북방정책에 대체로 만족하고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-18〉 중앙아시아 관료들의 신북방정책 관련 언급 사례

국가/관료	장소 및 일시	언급 내용
누르쉐프 사흐랏 (Nuryshv Shakhral) 카자흐스탄 외교부 1차관	제 10차 한-카자흐스탄 정책협의회 (2020.2.11.)	양자 간의 꾸준한 경제적, 인적 관계 발전 및 내실화에 만족. 양국 간 협력 분야 다변화 상황을 환영
딜쇼트 아하토프 (Dilshod Akhatov) 우즈베키스탄 외교부 차관	제 13차 한-우즈베키스탄 정책 협의회 (2019.3.11.)	한국의 신북방정책 노력에 대한 사의 표명. 한국의 지역 국가들과의 협력 강화 노력 환영
무랏겔디 메레도프 (Myratgeldi Meredov) 투르크메니스탄 석유가스부 총리	이낙연 총리 회담 (2019.7.19.)	한국의 KOICA 및 한국 기업의 투르크 메니스탄 내 개발 협력 사업 및 인적 자원 역량 강화 사업 참여에 사의 표명
베르디니아즈 미야티예 프(Berdiyiyaz Myatiev) 투르크메니스탄 외교부 제2차관	제 3차 한-투르크메니스탄 정책협의회 (2019.3.14.)	양국 간 호혜적 관계 증진과 한국 기업 들의 투르크메니스탄 정부 추진 사업 참여 등에 고마움 및 만족 평가. 한국이 신북방정책을 통해 유라시아 국가들과의 협력 관계 추진 노력에 환영
라시드 메레도프 (Rashid Meredov) 투르크메니스탄 외교부 총리	제 3차 한-투르크메니스탄 정책협의회 (2019.3.14.)	한국 기업들이 투르크메니스탄 국가 발전에 중요한 기여를 하고 있음을 인정하고 사의 표명
소론바이 제엔베코프 (Sooronbay Jeenbekov) 키르기스스탄 대통령	이낙연 총리 회담 (2019.7.19.)	선거 역량 강화 사업, 전자정부 분야에 서의 협력 등 한국의 다양한 개발협력 사업이 키르기스스탄의 정치 및 경제 발전에 큰 기여라고 평가

출처: 외교부; 산업통상자원부; 북방경제협력위원회; 대한민국 정책브리핑 보도자료를 종합하여  
저자 재정리.

한편, 중앙아시아 국가들과의 협력을 추진하는 데 있어 민간 비즈  
니스 그룹, 특히 이들 국가들에 진출한 사업체는 여러 애로 사항을  
겪고 있는 것으로 나타났다. 특히 이낙연 총리의 중앙아시아 4개국  
순방이나 각 부처 장관들의 중앙아시아 국가 방문 시 현지 진출 한국  
기업인들과의 비즈니스 포럼을 개최하는데, 주로 한국과는 다른 서  
비스 기준, 세무 문제 등으로 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났

다.<sup>127)</sup> 결국 신북방정책의 협력 대상 정부는 현 정부의 정책에 일반적으로 만족을 표하고 있지만, 실제로 사업을 추진하는 현지 진출 국내 기업들은 한국과는 다른 기업 환경 등으로 인해 어느 정도의 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.

종합하자면, 중앙아시아에 진출해 있는 한국 기업들은 사업 추진에 있어 애로 사항을 겪고 있는 것으로 나타났다. 그러나 현재 신북방정책의 핵심 상대국이라 할 수 있는 러시아와 중앙아시아 국가들 모두 정부 차원, 그리고 일반 국민들 차원에서(러시아의 경우) 한국의 신북방정책에 비교적 만족하고 있는 것으로 보인다. 이들 협력국가들은 현재 상황에 대한 만족도를 바탕으로 내실을 갖춘 한국과의 협력을 보다 확대, 심화시키기를 원하는 것으로 보인다. 한국으로서 현재의 우호적인 환경을 활용해 향후 신북방정책의 목적 달성을 위한 좋은 기회를 살려야 할 것이다.

#### 4) 지속가능성

##### 가) 실현가능성

현 정부에서는 중앙아시아 국가들, 특히 핵심 3개국들에 대한 신북방정책을 지속적으로 추진하기 위해 제도적인 토대를 마련하였다. 가장 대표적으로 문재인 대통령의 중앙아시아 3개국 순방 당시 카자흐스탄과의 신규 경제 협력 프로그램을 채택한 것은 향후 한국과 카자흐스탄 간의 다양한 분야에서의 협력을 추진하고 실질적으로 실현 가능하게 만들겠다는 의지를 보여주었다.<sup>128)</sup> 여기에 양국

---

127) 국무조정실, “이낙연 국무총리, 방글라데시, 타지키스탄, 키르기스스탄, 카타르 4개국 공식방문(7.13~21.),” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.7.10., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156340583>> (검색일: 2020.8.3.); 국세청, “한·폴란드, 한·헝가리, 한·우즈베크, 한·키르기즈 국세청장회의 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.5.15., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156331591>> (검색일: 2020.8.3.).



정부는 프로그램의 지속적 관리를 위한 한-카자흐스탄 워킹그룹을 구성하고 회의를 개최하기로 합의했으며, 특히 양국 간 무역 규모 확대를 위한 제도적 지원의 일환으로 양국 간 「수출입안전관리우수 업체 상호인정약정(Authorized Economic Operation Mutual Recognition Arrangement)」을 체결하여 양국 관세 당국이 인정한 우수 업체를 상대국에서도 인정해 세관 절차상의 혜택을 제공함으로써 신북방정책 아래 양자 간 경제 협력이 실제로 이루어질 수 있는 제도적 여건도 조성하였다.<sup>129)</sup>

또한 한국-우즈베키스탄 양국 정상회담과 경제부총리 간 회담(2018.4.)을 통해 「한-우즈베키스탄 투자보장협정」을 개정해 한국 기업의 우즈베키스탄 진출이 안정적 기업 진출 환경 아래 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 마련하기도 했다.<sup>130)</sup> 타지키스탄의 경우 2019년 6월 개최된 제3차 한-타지키스탄 경제기술과학협력 공동위원회에서 양국 간 경제 협력의 지속적 확대를 위한 기반을 조성했다. 대표적인 것으로 타지키스탄 무상원조 사업의 원활하고 안정적 추진을 위한 무상원조 기본협정과 봉사단 파견 약정을 체결했으며, 산림 분야에서의 실질적인 공동 사업을 위해 산림 협력 MOU도 체결하였다.<sup>131)</sup>

128) Fresh Wind라고 명명된 한국과 카자흐스탄 간의 신규 경제 협력 프로그램은 양국 간 교역과 투자 활성화를 위한 중장기 협력 프로그램으로써 양국 간의 총 10개 분야 58개 협력사항을 포함하고 있다. 외교부, “제12차 한-중앙아 포럼 계기 중앙아 국가들과 외교장관회담 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.10.17., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156356244>> (검색일: 2020.4.30.).

129) 산업통상자원부, “중앙아 최대 교역국 카자흐스탄과 경제협력 강화,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.3.20., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156322415>> (검색일: 2020.4.20.).

130) “제13차 한-우즈베키스탄 정책협의회 개최,” 『대한민국 정책브리핑』.

131) 외교부, “제3차 한-타지키스탄 경제기술과학협력 공동위원회 개최,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.6.25., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156338051>> (검색일: 2020.5.3.).

한편 2019년 7월 이낙연 총리의 키르기스스탄 방문 당시 양국은 「무상원조 기본협정 보충약정」에 가서명함으로써 두 국가 간의 개발 협력 확대를 위한 법적·제도적 기반을 마련하기도 했다. 그리고 외교 장관 간 회담에서는 항공협정개정요청서와 수산·어업 분야 협력 MOU, 외교연수원간 협력 MOU 등의 체결과 무상원조기본협정 보충약정 가서명본 교환을 통해 두 국가 간 다양한 분야에서의 협력을 위한 기반이 마련되었다.

요약하자면 현 정부의 정상 방문 및 총리 방문 등을 통해 한국과 중앙아시아 국가들은 경험 합의 사항 이행을 위한 다양한 약정을 체결하고 협력 플랫폼을 활용하는 것에 대해 합의함으로써 중앙아시아 국가를 대상으로 한 신북방정책의 실현 가능성이 높아지고 있다고 하겠다.

하지만, 상기 러시아와의 정책 내실화 부분에서 지적한 바와 같이 과연 중앙아시아 국가들과의 협력 강화 실현을 위한 자원(재정) 지원이 적절한 수준에서 이뤄지고 있는지에 대해서는 의문이다. 현 정부는 2020년 신북방정책 추진을 위한 예산으로 작년 대비 1억 원을 증액해 5억 원으로 책정했는데, 이는 모든 신북방정책 협력 국가들을 대상으로 한 예산이다. 신남방정책 추진 예산이 기존 16억 원에서 2020년 18억 원으로 증가한 것과 비교해 봐도,<sup>132)</sup> 신북방정책 예산 규모는 상당히 낮다고 하겠다. 신북방정책 협력 대상국들의 전체 숫자도 신남방정책 협력 대상국들의 숫자와 큰 차이가 없다는 점을 고려하면 5억 원이라는 예산 규모는 신북방정책 추진, 그 중에서도 중앙아시아 국가들과의 협력 강화라는 목표 실현을 위해 과연 적절한 수준의 재정적 지원인지에 대해서는 의문이 제기될 수밖에 없다.

---

132) “정부, 3년간 신남방·신북방 공적개발원조 70억 달러로 2배 이상 늘려,” 『뉴스웍스』, 2020.4.27., <<http://www.newsworks.co.kr/news/articleView.html?idxno=450987>> (검색일: 2020.5.2.).

## 나) 지속가능성

문재인 정부가 지난 3년간 추진해 온 중앙아시아 국가들과의 신북방정책이 앞으로도 지속적으로 추진될 것인지를 판단하는 것 역시 정책 평가에 있어서 중요한 부분이다. 무엇보다 정부가 향후 신북방정책 아래 중앙아시아 국가들과의 다양한 분야에서의 협력을 지속하고 확대할 것인지를 판단함으로써 현 정부의 신북방정책에 대한 인식을 파악할 수 있으며, 어느 정도 관심을 받고 있는지를 가늠할 수 있다.

현 정부가 앞으로도 중앙아시아 핵심 국가들과의 신북방정책을 중시하고 지속적으로 추진할 것인지는 이 지역 협력 국가들과의 정상회담과 정부 간 회의 등을 통해 추측할 수 있다. 단순히 일회성이 아닌, 정기적인 중앙아시아 국가들과의 고위급 및 실무 회담을 개최하여 경험 등을 논의하는 것은 정부가 이들 국가에 관심을 가지고 있다는 것을 보여줄 뿐만 아니라 협력 국가들과의 협력을 지속적으로 내실화하며 추진하겠다는 것을 암시하며, 그 국가들과의 관계를 강화시켜 나가겠다는 의지를 보여주기 때문이다.

문재인 대통령은 2019년 4월 중앙아시아 3개국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄)을 국빈 방문하여 정상 간 신뢰를 구축하고 정부 간 우호 협력 관계를 공고히 함으로써 향후 양국 간의 제반 분야에서 협력을 지속할 수 있는 정치·외교적 기반을 구축했다.<sup>133)</sup> 특히 당시 방문을 통해 양국 간에 다양한 분야에서의 MOU가 체결되고 협력 프로그램이 제안되는 등 중앙아시아의 신북방 핵심 협력 국가들에 대한 현 정부의 정책추진을 활성화하고 지속화할 수 있는 토대를 마련했다고 평가받고 있다.<sup>134)</sup>

133) 고재남, 『문재인 대통령의 중앙아 3국 순방 성과 및 향후 과제』, pp. 17~18.

134) 위의 책, p. 19.

신북방정책이 본격적으로 추진된 이래 한국은 협력 국가들과의 정상회담은 물론 다양한 차원에서의 정부 간 논의를 지속적으로 개최하고 있다(〈표 II-19〉 참조). 즉, 현 정부는 신북방정책 추진 이후 정상 간, 그리고 각급 정부 간 회담 및 회의를 통해 협력 국가들과의 지속적인 협력을 통해 논의를 지속적으로 시행하고 있다. 이러한 회담과 회의를 통해 양국 간의 다양한 분야에서의 협력 활성화와 내실화를 위한 여러 제도적 기반이 조성되었고, 협력 사업들의 실현 가능성을 높여주고 있다.

〈표 II-19〉 2019년 이후 한-중앙아시아 정부 간 회담

대상국가	회의명	일시
카자흐스탄	한-카자흐스탄 정상회담	2019.4.
	제9차 한-카자흐스탄 정책협의회	2019.3.6.
	제8차 한-카자흐스탄 경제협력공동위원회	2019.3.20.
	한-카자흐스탄 정상순방 후속 워킹그룹 회의	2019.9.27.
	제10차 한-카자흐스탄 정책협의회	2020.2.11.
우즈베키스탄	제9차 한-우즈베키스탄 무역경제공동위원회	2019.3.4.
	제13차 한-우즈베키스탄 정책협의회	2019.3.11.
	제1차 한-우즈베키스탄 워킹그룹 회의	2019.6.19.
	제2차 한-우즈베키스탄 워킹그룹 회의	2019.9.25.
	제3차 한-우즈베키스탄 워킹그룹 화상회의	2020.3.27.
	제3차 한-우즈베키스탄 경제부총리회의	2020.5.6.
타지키스탄	제3차 한-타지키스탄 경제기술과학협력공동위원회	2019.6.25
투르크메니스탄	제3차 한-투르크메니스탄 정책협의회	2019.3.14.
키르기스스탄	제3차 한-키르기스스탄 경제공동위원회	2019.10.4.
중앙아시아 전체	제11차 한-중앙아 협력포럼	2018.11.7.
	제12차 한-중앙아 협력포럼	2019.10.16.
	제2차 한-중앙아 경제협력 전략회의	2019.12.5.

출처: 외교부; 산업통상자원부; 북방경제협력위원회; 대한민국 정책브리핑 보도자료를 종합하여 저자 재정리.

무엇보다도 중앙아시아 국가들은 모두 한국의 경제 발전을 위해서는 없어서는 안 될 파트너 국가로서 향후 이들 국가들을 대상으로 한 신북방정책은 차후 정부에서도 지속될 수밖에 없을 것으로 보인다. 이들 중앙아시아 국가들은 후발 개발도상국이지만 에너지와 자원이 풍부하다는 특징이 있고, 무엇보다도 이들의 국내 경제 및 산업 현실을 고려하면 한국과 중앙아시아 주요 3국 간 협력 확대는 지속될 여지가 크다.

한편, 중앙아시아 국가들과의 정책 협력이 한국의 국가 발전 기여로 바로 이어진다고만 볼 수는 없다. 중앙아시아 국가들이 지니고 있는 가장 큰 문제점은 바로 무역 및 투자 여건이 아직까지도 우호적이지 않은 점이다. 지리적으로 보았을 때 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 광활한 영토를 보유하고 있다. 이러한 거대한 면적과 긴 국경선은 통관 행정이나 불법 월경 단속 등 무역과 관련한 행정 집행의 비효율을 초래할 뿐만 아니라 부패의 원인이 되기도 한다.<sup>135)</sup> 또한 이들 국가들은 내륙국으로서 해상교통로를 통한 무역은 불가능하고 철도를 중심으로 한 내륙 교통수단과 항공 교통수단에 의존해야 하는 상황이다. 그러나 항공 교통수단은 비용이 많이 들고, 내륙 교통수단은 철로 및 전동차 부족, 국제 품질 규격에 미달하는 인프라와 기술, 통신 네트워크 부족 등과 같은 장애 요인을 가지고 있다.<sup>136)</sup> 중앙아시아 국가들이 가지고 있는 이러한 문제점들은 결국 이들 대상국들과의 협력을 강화하더라도 한국의 국가 발전에 언제나 긍정적인 기여로 이어질 수는 없다는 것을 보여준다. 오히려 이러한 문제점들 때문에 현 정부가 추진하는 여러 사업들이나 현지 진출 기업들이 많은 애로 사항에 직면할 수도 있을 것이다.

---

135) 강길성·원용길, “유라시아 경제통합과 역내 연결성,” 『국제경제연구』, 제25권 2호 (2019), p. 29.

136) 위의 글, p. 32.

## 5) 소결

현재까지 추진되어 온 중앙아시아 핵심 국가들과의 정책 협력 상황 등을 종합적으로 평가하자면 다음과 같다.

### 〈명확성〉

명확성 측면에서 보았을 때 중앙아시아 핵심 국가들과의 정책 협력 목표는 현 정부가 발표한 국정과제 중 96번 ‘국민외교 및 공공외교를 통한 국민증진’, 99번 ‘국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화’와 100번 ‘보호무역주의 대응 및 전략적 경제협력 강화’ 등과 상당히 부합한다고 볼 수 있다. 또한 정책을 추진하는 데 있어 중앙아시아 국가들과의 경제 협력, 신산업 분야 등 협력 분야 다변화, 그리고 인적·물적 교류 확대를 위한 정책 시행을 위한 구체적 목표들이 설정되었으며, 2023년까지 중앙아시아 국가들과의 교역 규모를 현재의 2배인 100억 달러로 확대할 것이라는 구체적 수치상의 목표도 설정된 바 있다. 이는 현 정부가 이 지역 국가들과의 정책 협력을 위해 명확한 정책목표를 설정했다고 판단할 수 있다.

또한 이들 국가들과의 정책 협력을 추진하는 과정에서 북방 경제 협력위원회와 다른 유관 부서 및 기관들과의 협력과 연계도 점차 강화되는 것으로 보인다. 앞에서 언급했듯이, 중앙아시아 국가들과의 다양한 분야에서의 협력 사업을 계획하고 시행하는 과정에서 경제산업통상부와 외교부 등 정부 부서들과 한국가스공사 등 기관들이 적극적으로 참여하는 모습을 볼 수 있다.

그러나 앞서 언급한 것과 같이 개별적으로 신북방정책 비전을 발표하고 정책을 진행하고 있는 지자체들과의 연계성은 여전히 부족한 수준에 머물러 있으며, 이러한 문제점 해결 역시 선결되어야 할 것이다.

### 〈적절성〉

적절성 측면에서는 북방경제협력위원회가 신북방정책 추진을 위해 두 차례의 로드맵을 발표한 바 있다. 또한 2020년 제2기 위원회에는 중앙아시아 국가들과의 협력을 더욱 효과적으로 수행하기 위해 중앙아시아 지역 전문가와 금융 전문가들을 다수 임명시키는 등 인력과 조직 차원에서도 적절한 조치가 취해진 것으로 평가할 수 있다.

여기에 더해 한국의 신북방정책은 현재 중앙아시아 국가들이 추진 중인 장기 경제발전 계획 및 대외 정책과도 상당 부분 부합되고 있는 것으로 보인다. 특히 최근 중앙아시아 핵심 국가들 사이에서 높아지고 있는 우호적인 분위기에 한국의 신북방정책이 편승하고 있는 점을 고려하면 현 정부에서의 정책이 현재 중앙아시아 지역 정세의 흐름에 적절히 조응하고 있는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

다만, 이들 중앙아시아 국가들과 러시아-중국 간의 복잡한 정치적 관계에 대해 현 정부는 적절한 이해가 없는 것은 아쉬운 부분이다. 무엇보다도 현재 러시아가 추진 중인 유라시아경제연합과 중국의 일대일로에 대해 중앙아시아 국가들 내에서도 상반된 입장이 존재하는 바, 한국으로서는 이러한 상황에 대한 보다 확실한 이해가 필요하며, 그러한 이해를 바탕으로 정책추진이 필요한 것으로 보인다.

### 〈효과성〉

정책 효과의 발생 측면에서 봤을 때 중앙아시아 국가들과의 정책 협력은 현재까지 어느 정도 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 특히 카자흐스탄과 우즈베키스탄과의 적극적인 경제 협력 확대와 신산업 분야에서의 협력은 양자 사이의 무역 증가로 나타났다. 여기에 더해 이들 두 국가들과 인적 교류 역시 지속적인 증가 추세를 보이고 있다.

그러나 이 두 국가 이외의 다른 국가들(투르크메니스탄, 키르기스

스탄, 타지키스탄)과의 경제 협력과 무역 확대가 주목할 만한 수준이 아니거나, 오히려 감소하고 있다. 무엇보다도 이는 현재 신북방정책 아래 추진 중인 중앙아시아 국가들과의 경제 협력 노력에 있어 우즈베키스탄과 카자흐스탄에 편중되어 있다는 인식을 줄 수 있다.

이보다 더 중요한 문제점은 정책 효과 발생도 측면에서 대러시아 협력과 비교하면 대중앙아시아 협력의 효과가 상대적으로 굉장히 작다는 점이다. 전체적으로 보았을 때 지금까지 신북방정책에서 러시아가 가장 중요한 파트너로 인식되어 온 것이 사실이고, 그 중요성을 바탕으로 러시아와의 경제 협력이 증시되어왔다. 이처럼 러시아에 대한 편중으로 인해 중앙아시아 국가들과의 경제 협력 노력은 지속되어 왔음에도 불구하고, 그 규모는 러시아에 비해 상당히 미약할 뿐 아니라, 무역 규모나 인적 교류 등과 같은 부분에서도 여전히 한-러 간 규모보다 훨씬 적은 규모에 머물러 있다.

정책 만족도 측면에서는, 이들 국가들의 신북방정책에 대한 만족 수준은 어느 정도 긍정적이다. 최근 몇 년 간 한국 정부와 민간 기업들의 적극적인 세부 사업 참여 및 해당 지역 진출 결과 카자흐스탄과 우즈베키스탄 등 중앙아시아 주요 국가들에서는 정부 차원에서 상당한 만족을 표하고 있다. 이는 결국 이들 국가들과의 우호 관계 강화에 중요한 기여를 하는 만큼 정책의 효과는 상당히 긍정적이라고 볼 수 있다.

반면 앞서 언급한 것과 같이 현지에 진출해 신북방정책 사업들을 실질적으로 추진하는 한국 기업들은 해당 국가에서의 세금 문제 등과 같은 애로 사항을 겪으며 사업 추진 환경에 만족하지 않는 것으로 나타났다. 보다 효과적인 정책추진을 위해서는 이러한 문제점을 해결하는 것이 필요하다.



### 〈지속가능성〉

지속가능성이라는 기준에서도 어느 정도 긍정적인 평가를 내릴 수 있지만, 부정적인 평가 역시 존재한다. 먼저 긍정적으로 평가할 수 있는 부분은 현 정부가 중앙아시아 국가들과의 정책 협력을 현실 가능하게 만들기 위해 다양한 자원에서의 제도적 토대를 마련했다는 것이다. 특히 이들 협력 국가들과 여러 분야에서의 협약과 MOU를 체결하여 한국 기업들이 이 지역에 진출하기 위한 교두보를 마련해 주고 있을 뿐만 아니라 세부 사업들의 추진을 용이하게 만들어 주고 있다. 이러한 지원을 바탕으로 향후 중앙아시아 국가들과의 정책 협력은 실현 가능성이 상당히 높을 것이라고 기대할 수 있다.

그러나 앞에서 지적했듯 신북방정책 전체에 할당된 예산의 규모가, 지난 해에 비해 1억 원 증가했음에도 불구하고, 여전히 불충분하다고 평가할 수 있다. 현재 할당된 5억 원은 신남방정책 추진을 위해 할당된 18억 원에 비해서도 턱없이 적은 규모이며, 때문에 이 예산 규모가 과연 중앙아시아 국가들과의 경제 협력 강화를 실현시키기 위해 충분한 것인가에 대한 물음에 대해서는 부정적일 수밖에 없다.

현 정부는 중앙아시아 국가들과의 정상회담 및 정부 간 고위급 회담, 실무회담 등을 정기적으로 개최함으로써 지속적으로 중앙아시아 국가들과의 정책을 추진하고자 하는 의지를 보여주고 있다. 중앙아시아 지역이 경제적으로 풍부한 자원을 가지고 있어 앞으로도 한국의 국익에 큰 도움이 된다는 점과 현재 정부의 의지 등을 고려해보면 중앙아시아 국가들과의 신북방정책 협력은 지속적으로 추진될 것으로 보인다.

〈표 II-20〉 분석대상 종합평가: 신북방정책

구분	평가기준	긍정(효과적)	부정(비효과적)
러시아와의 신북방정책 내실화	명확성	국정과제들과 상당부분 부합하며, 정책추진을 위해 기관들 간의 연계 및 협조가 적절히 이뤄지고 있음.	목표 중 ‘평화’와 ‘번영’ 간의 일관성 부재. 이들 목표 간 우선순위 설정 필요함.
	적절성	북방경제협력위원회에서 발표한 로드맵이 존재하며, 금융 전문가 및 러시아 전문가가 위원회에 배치됨.	북방경제협력위원회의 정체성 및 위상 문제 존재함. 또한 대 러시아 제재 및 대북한 제재로 인한 러시아 외의 정책추진 한계성 뚜렷하며, 이에 대한 적절한 대응이 이뤄지지 않고 있음.
	효과성	한-러시아 간 무역 및 인적 교류 증가. 전체적으로 러시아 측에서의 신북방정책에 대한 만족도 높음.	소다자협력 부분 등 일부 협력 분야에서 기대했던 성과가 도출되고 있지 않으며, 최근 대러시아 제재로 인해 한국의 독자적 정책추진이 어려워진 데에 대한 불만이 높아지고 있음.
	지속 가능성	적절한 제도적 지원과 인적 지원을 통한 실현 가능성을 제고하고 있으며, 러시아와의 지속적 정부 간 협의 및 회의를 통해 추진 의지 보임.	재정적 측면에서 경제 협력 지속을 위한 적절한 수준의 예산 투입이 없음.
중앙아시아 핵심 국가 정책 협력	명확성	국정과제들과 부합하며, 명확한 목표와 성과가 존재함. 경제, 문화 부분 등 다양한 분야에서의 협력 강화를 위한 부서 간의 연계가 잘 이뤄지고 있음.	중앙아시아 ‘핵심 국가’에 포함되는 국가들에 대한 합의 필요함.
	적절성	개별 국가들의 정책과 상당 부분 부합하고 있으며 최근 지역 내 우호적 분위기에 적절히 조응하고 있음.	중앙아시아 국가들의 대러시아 및 대중국 관계에 대한 이해 부재함.
	효과성	카자흐스탄과 우즈베키스탄과의 경제적, 인적 교류 증가함.	타지키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄 등과의 경제 협력에 있어 뚜렷하고 가시적인 증가는 나타나지 않음. 또한 전체적으로 보았을 때 러시아에 대한 편중 현상으로 인해 대중앙아시아 정책 협력의 효과가 상대적으로 미진함.
	지속 가능성	다양한 제도적 지원과 지속적인 국가 간 회의 개최가 개최함.	불충분한 예산 규모임.

출처: 저자 작성.

## 다. 정책 성과의 결정 요인 분석

앞의 평가를 토대로 신북방정책 성과의 결정 요인을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 정책추진을 위한 정부의 적극적인 의지가 중요하며, 노력이 지속되어야 한다. 러시아와 중앙아시아 국가들이 정부 차원에서 한국의 신북방정책에 만족감을 나타내고 사의를 표할 수 있었던 데에는 신북방정책을 추진하는 데 있어 적극적인 협력 의지를 보여주었기 때문이다. 특히 중앙아시아 국가들의 경우 지난 3년간 한국 기업들과 관계 부처들이 정부 간 전략 회의 등에 적극적으로 참가하여 안건을 논의하고 사업을 추진함으로써 협력 대상 정부들에게 진정성을 보여주었다는 평가를 받고 있다. 한국의 여러 정부 부처들과 유관 기관들, 그리고 기업들이 정책추진에 대한 확고한 의지와 적극적 참여 노력을 보여줌으로써 이들 우호적인 환경을 조성할 수 있으며, 협력 정부들로부터 보다 적극적인 지원과 도움을 끌어낼 수 있었기에 지금까지 일정 수준의 성과를 올렸던 것이라고 볼 수 있다.

또한 정책추진에 있어 정부의 의지가 중요하다는 사실은 대중양아시아 핵심 국가와의 정책추진에 있어 상대적으로 미진한 정책 효과 도출에서도 드러난다. 상기했듯 현재 추진 중인 신북방정책은 러시아에 편중되어 있다. 무역 규모라든지 인적 교류의 규모 측면만 놓고 보더라도 한국과 러시아 간의 규모는 한국-중앙아시아 5개 국가의 전체 규모보다도 월등히 앞선다. 즉, 정부는 여전히 러시아와의 협력 관계를 다른 신북방정책 파트너 국가들보다도 중요시하고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 사실이 한국 정부가 러시아 이외의 다른 국가들을 등한시한다는 의미는 아니지만, 그동안 러시아와의 경제 협력만 상대적으로 강조했던 것에서 기인한다. 물론 경제적 측면에서 뿐만 아니라 정치적 측면에서도 러시아는 한국에게 있어 굉장히 중요한 국가라고 볼 수 있지만, 신북방정책의 목적과 현 정부

가 발표한 국정과제의 내용을 고려하면 중앙아시아 국가들과의 경제 협력을 지금보다도 더 강화하려는 의지를 가질 필요가 있다.

둘째, 또 다른 성과 결정 요인으로는 각 부처와 관계 기관 간의 연계 및 협력 여부라고 할 수 있다. 현재 신북방정책은 북방경제협력위원회를 컨트롤타워로 하고 기획재정부, 외교부, 통일부, 산자부 등을 포함한 여러 부처의 인원들이 참여하는 방식으로 추진 중이다. 이러한 컨트롤타워의 마련은 분명 국토부나 과기부 등 해당 부처와 관련 북방 사업을 주도했던 과거 정부들의 전략과는 큰 차이라 할 수 있다.<sup>137)</sup> 또한 신북방정책이 추진하는 협력의 범위가 '9개 다리 전략'에서도 알 수 있듯이 광범위하기에 여러 관련 기관들과의 체계적이고 유기적인 연계 및 협력이 필수적이라 할 수 있는 바, 최근 현 정부가 신북방정책을 추진하는 데 있어 이러한 부처 및 기관 간의 연계는 점차 강화되고 있다고 평가할 수 있다. 각급 기관들과 부처가 적극적으로 정책추진 과정에 참여함으로써 전 세계적인 경제 불황과 대러시아 제재 등과 같은 외부적 요인에도 무역 규모 증가 및 인적 교류 확대, 다양한 분야에서의 협력 성과 등 일정 수준의 성과를 도출해낼 수 있었다고 볼 수 있다.

셋째, 대상국과의 정책 부합 정도 역시 중요하다. 정책이란 수요가 있어야 하는 바, 신북방정책의 성과를 위해서는 러시아와 중앙아시아 국가들이 한국의 신북방정책을 필요로 해야 한다. 이러한 측면에서 신북방정책은 러시아와 중앙아시아 핵심 국가들의 수요를 일정 수준 반영하고 있다고 볼 수 있다. 상기했듯 현재 러시아는 극동 지역 개발에 대한 적극적인 추진 의지를 보이고 있을 뿐만 아니라 북극해 진출에 대한 전략을 추진하고 있다. 러시아는 2012년부터 극동·시베리아 개발과 아시아-태평양 국가들과의 적극적인 경제 협

---

137) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” p. 57.

력 확대를 도모하고 있으며, 이 지역 경제권으로의 편입을 위해 신동방정책을 적극적으로 추진 중이다. 특히 러시아는 푸틴(Vladimir Putin) 대통령 집권 3기 이후 낙후된 시베리아와 극동 지역의 발전을 국가 발전의 원동력으로 삼고자 하는 의지를 보여주고 있으며, 이는 한국 정부의 신북방정책과 많은 부분에서 협력의 여지를 높여주고 있는 상황으로 이어진다.<sup>138)</sup> 한국의 경우 ‘9개 다리 전략’을 통해 러시아와의 극동 지역 개발과 북극 항로 개척 등을 중요 아젠다로 설정한 바 있어 러시아가 원하는 분야에서 함께 협력이 가능할 것으로 기대된다. 여기에 더해 카자흐스탄과 우즈베키스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 키르기스스탄 등 중앙아시아 주요 국가들 역시 각각의 정치적, 대외적 상황을 고려해 장기적인 경제 발전 계획과 지역 전략을 추진 중인데 여기에는 의료 분야와 천연 자원 분야 등 신산업 분야에서의 발전 계획들이 다수 포함되어 있다. 한국이 현재 추진하고 있는 사업 중 신산업 분야가 포함되어 있는 바, 현재까지 중앙아시아 국가들과의 협력이 진척될 수 있었던 데에는 한국의 신북방정책이 이들 대상 국가들의 수요에 어느 정도 부응했기 때문이라고 볼 수 있다.

넷째, 국제 정세에 대한 효과적 대응 여부 역시 신북방정책의 성과 결정 요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 주지하듯 현재 러시아는 2014년 크림반도 합병 후 서방 세계의 외교·경제적 제재를 받으면서 대내외 여건이 크게 악화된 상황이다. 한국의 경우 이 부분에 있어서는 정치적인 여건상, 즉 미국과 기타 서방 국가들과의 관계 때문에 적극적인 대응을 하지 못하고 있는 상태라고 볼 수 있다. 결국 상술했듯 최근 들어 러시아와의 신북방정책 내실화 노력은 다소 지

---

138) 우준모, “‘신북방정책’ 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점,” p. 119.

지부진한 상태에 처해 있는데, 이는 몇몇 분야에서의 가시적인 결과 창출 실패와 러시아의 불만이라는 결과로 이어지기도 했다. 결국 한국으로서 대러시아 제재가 지속되고 있는 상황에 대한 효과적인 대응 방안을 강구하고 이를 바탕으로 러시아와의 경제협력 수준을 한 단계 끌어올려야 할 것이다.

한편, 대북제재 역시 러시아와의 경제 협력 내실화를 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있으며, 한국은 대러 제재뿐만 아니라 대북제재에 대한 대응 방안도 심각하게 고민해야 할 필요가 있다. 특히 러시아와 추진 중인 극동 지역에서의 여러 사업들은 북한 변수를 고려하지 않을 수 없으며, 국제사회의 대북제재는 이 지역에서의 사업 추진에 악영향을 끼치고 있다. 현재 대북제재는 유라시아 북동부 지역과 극동 지역에서 한국의 사업 추진 및 한-러 간 협력 강화에 상당한 제한으로 작용하고 있을 뿐만 아니라 육상 경로에서 이 지역에서의 한국의 참여는 앞으로도 어려울 것이라는 전망도 존재한다.<sup>139)</sup> 특히 한국은 이 지역에서 러시아의 시베리아횡단철도, 중국횡단철도, 그리고 몽골횡단철도와의 철도 연결 사업을 중심으로 신북방정책 대상 국가들과의 화물 철도망 연결 사업과 물류 네트워크 강화 사업을 추진하고자 했지만 국제 사회의 대북제재가 이러한 사업 추진 자체를 불가능하게 만들었다.<sup>140)</sup> 한국에게 있어 신북방정책의 정상적인 추진, 그 중에서도 극동 지역에서의 주요 사업 추진을 위해서는 국제 사회의 대러 및 대북제재에 적극적으로 대응할 필요가 있다.

현재까지 한국 정부가 보여준 대러 및 대북제재에 대한 수동적이고 독립적이지 못한 대응은 자연스럽게 러시아의 불만을 야기하는

---

139) 송민근, “한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색,” p 6.

140) 위의 글, p 7.

결과로 이어지기도 했다. 상기했듯 러시아는 국제 사회의 대러 제재가 진행 중인 상황에서 한국이 적극적이고 독립적으로 한-러 간 경제 협력을 추진하지 못하는 데 대한 정부 차원에서의 불만을 제기한 바 있다. 또한 러시아는 나진-하산 복합 물류 사업은 UN의 대북제재 대상에서 예외라는 점을 주장하며 한-러 경제 논의 때마다 한국의 적극적인 대응을 주문하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 국제 사회의 제재가 여전히 존재하고 있으며, 특히 한국의 독자적인 대북 제재인 5·24 조치를 이유로 러시아의 요구에 난색을 표하고 있는 상황이다.<sup>141)</sup> 그리고 이러한 상황도 결국 러시아의 불만으로 이어지고 있다.

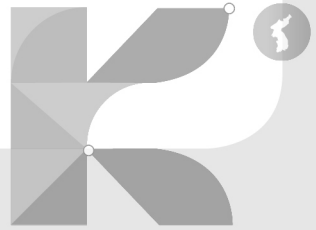
한편 중앙아시아 지역의 상황에는 비교적 한국이 적절히 대응하고 있으며, 이는 한국-중앙아시아 간의 경제 협력 증진 등 어느 정도 긍정적 성과 창출로 이어지고 있다고 할 수 있다. 과거 중앙아시아 지역에서는 역내 국가들 간, 특히 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 지역 패권 경쟁, 수자원을 둘러싼 분쟁, 영토 및 민족 분쟁 등이 빈번했고, 이는 필연적으로 지역에서의 질서 불안으로 이어졌었다. 하지만 2010년대 이후 우즈베키스탄의 이슬람 카리모프(Islom Karimov) 대통령 사후 집권한 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev) 대통령이 역내 국가들과의 화해와 협력을 추구하는 정책을 추진하며 이 지역에서 우호적인 환경이 조성되고 있다. 현 정부의 중앙아시아 핵심 국가들과의 협력 확대 및 심화 정책은 이러한 역내 정세의 흐름에 적절히 조응하고 있다고 볼 수 있으며, 그 결과 중앙아시아 국가들과의 다양한 경제 협력 성과를 어느 정도 달성할 수 있었다.

---

141) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” p. 77.

# Ⅲ. 신남방정책 · 신북방정책을 위한 추진환경 분석: 2020~2030

김유철 통일연구원  
김주리 통일연구원







II장에서 문재인 정부 출범 이후 추진해 온 신남방·신북방정책에 대해 4가지의 평가 기준을 적용해 평가했다. 이러한 평가를 기초로 향후 보다 성공적인 정책추진을 위한 전략과 과제를 모색하고자 한다. 이를 위해 본 장에서는 우리의 정책을 성공적으로 추진하기 위한 정책 환경을 예측하고자 한다. 또한 미래 트렌드에서 도출된 정책추진의 우호적 환경 및 도전적 환경을 살펴봄으로써 중장기 정책을 성공적으로 수행하는데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

본 장에서는 관련분야 전문가의 인식조사 및 해외 자료들을 활용해 향후 정책추진 환경 및 기회 요인, 위협 요인을 제시하도록 한다. 특히 2020년 4월 17일부터 5월 26일까지 신남방, 신북방 및 국제관계 분야의 전문가 50인을 대상으로 향후 10년간 한국의 신남방·신북방정책을 위한 추진 환경에 대해 설문을 진행하였고,<sup>142)</sup> 이를 중심으로 2030년까지의 정책추진을 위한 미래 트렌드 및 기회 요인과 위협 요인들을 전망하고 분석한다.

신남방 및 신북방정책의 대상 지역에서 주목할 트렌드로는 한·아세안 및 한·중아시아 관계의 강화, 주요 강대국의 지역 구상과의 경합 심화 및 전략적 협력 병행 등이며, 이러한 경향 속에서 정책추진에 있어 기회 요인 및 위협 요인들을 제시한다.

---

142) 정성운 외, 『한반도 평화와 남북 협력 종합연구 사업: 한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020)의 위탁과제로 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” (통일연구원 위탁과제 자료, 2020)를 2020년 4월 17일부터 5월 26일까지 전문가 200명을 대상으로 실시하였고, <신남방정책 및 신북방정책>의 주제로 전문가 50명이 설문에 참여하였다.

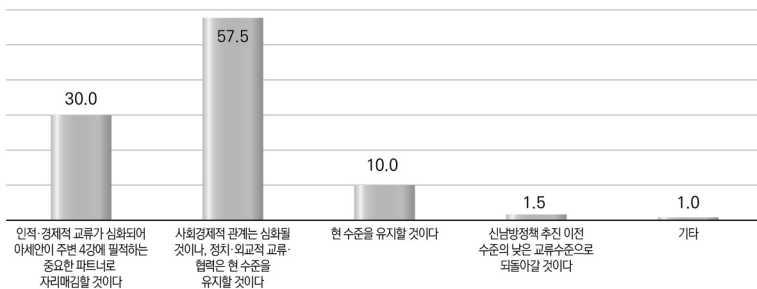
# 1. 정책추진을 위한 환경: 2020 미래 트렌드

## 가. 신남방정책의 향후 트렌드

### (1) 한·아세안 관계의 강화 지속

신남방정책은 문재인 정부가 출범한 이후 지금까지 수행한 외교 정책 중 가장 긍정적으로 평가를 받고 있다. 이러한 평가는 전문가 인식에서 잘 드러나고 있다. 실제 많은 전문가들은 대체로 신남방정책과 한·아세안 관계의 미래에 대해 비교적 낙관적인 전망을 공유하고 있다. 그러나 협력 이슈 및 영역별로 편차는 관측되며, 30%의 전문가가 “인적·경제적 교류가 심화되어 아세안이 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것이다.”라고 응답한 반면, 절반 이상의 전문가(57.5%)는 “사회·경제적 관계는 심화될 것이나, 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지할 것이다.”라고 응답했다. “현 수준을 유지할 것이다.”라는 응답과 “신남방정책추진 이전 수준의 낮은 교류수준으로 되돌아갈 것이다.”라는 응답은 각기 10%와 1.5% 수준에 머물러 이러한 낙관적 견해를 뒷받침한다.

<그림 III-1> 10년 후 한·아세안 관계 전망



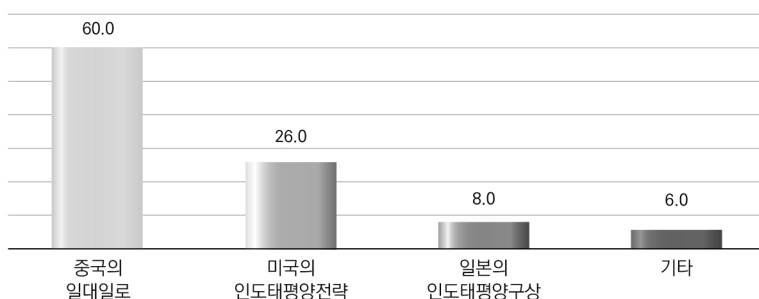
출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 23.

이러한 인식에서 확인되듯이, 국제 사회의 중요한 행위자로 등장한 아세안 국가들이 정치경제적 위상이 높아짐에 따라 한·아세안 관계는 향후에도 전반적으로 강화될 것으로 예측할 수 있다.

## (2) 주요국의 지역구상과의 경합 심화와 신남방정책의 지속

미국·일본의 인도-태평양 전략, 중국의 일대일로 전략 등 세계 주요 강대국은 인도 및 아세안 지역에 대한 정책적 우선순위를 높이고 있는데, 이러한 지역 구상은 향후 한국의 신남방정책 추진에 장애 요인으로 작용할 수 있다. 상당수의 전문가들(60%)은 우리의 신남방·신북방 등 지역 정책을 추진함에 있어 중국의 일대일로와의 경쟁이 치열해질 것으로 보는 반면, 미국·일본 주도의 인도-태평양 전략에 대해서는 경쟁적으로 보지는 않고 있다. 이는 최근 사태(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계) 사태 및 중국의 공세적인 확장 전략에 대해 우려하고 있기 때문이다.

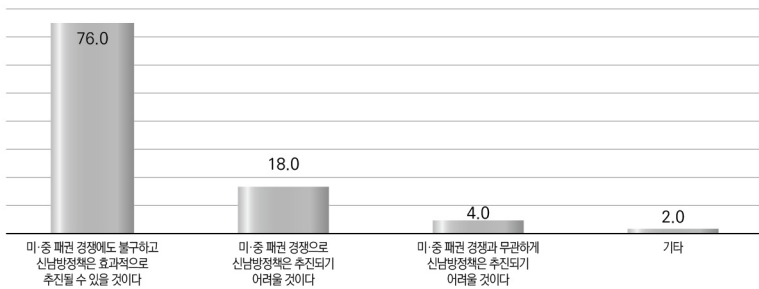
〈그림 Ⅲ-2〉 신남방·신북방정책 추진시 장애가 될 주변국의 지역정책



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사”, p. 121.

이러한 역내 지역을 둘러싼 강대국의 경쟁 구도에도 불구하고, 우리 신남방정책의 지속 가능성에 대해 국내의 많은 전문가들이 긍정적으로 전망하고 있다. 76%의 전문가가 “미·중 패권 경쟁에도 불구하고 신남방정책은 효과적으로 추진될 수 있을 것이다.”라고 응답한 설문조사 결과는 이러한 기대를 반영한다.

〈그림 III-3〉 향후 미중 패권 경쟁과 신남방정책의 추진 전망



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 119.

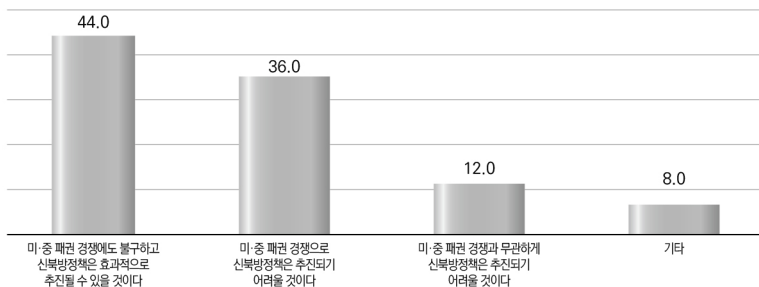
## 나. 신북방정책의 향후 트렌드

### (1) 역내 강대국 경쟁의 심화와 중·러 전략적 협력의 지속

중국의 부상으로 미국 외교 전략의 중심축이 아시아로의 전환되면서 역내 미국과 중국의 경쟁이 본격화되었다. 특히, 중국을 경계하면서도 G2로 인정하고 다자주의적 협력을 모색했던 오바마(Obama) 행정부와는 달리, 트럼프(Trump) 행정부는 집권 초기부터 대중국 견제 정책을 노골적으로 추구하며 경제, 안보를 비롯한 전 영역에서 중국과 대립하고 있다. 미중 무역 분쟁으로 갈등이 가시화되었는데, 양국 간 대립이 금년 코로나19 팬데믹으로 더욱 격화되는 양상이 나타나고 있다. 코로나19로 인한 물자 이동의 제약으로 글로

별 가치 사슬 내에서 제조와 공급 역할을 해오던 중국의 위상이 크게 떨어졌고, 특히 미국 내에서 중국에 대한 경제적 상호의존성에 대한 우려가 확산되면서 중국과의 디커플링(decoupling, 탈동조화)을 위한 여러 조치가 시행되고 있다.<sup>143)</sup> 또한, 미국이 중국 기업인 화웨이(Huawei)의 제품과 기술 사용을 법적으로 금지시키고 동맹국과 우방국들에게도 화웨이 5G 장비를 도입하지 말 것을 요구하면서 미중 간 기술 패권을 둘러싼 경쟁도 격화되고 있다.<sup>144)</sup> 경제 통상 부문에서 두드러졌던 미중 경쟁은 군사안보 영역에서도 구체화되고 있으며, 미국은 군사 개념 개발과 군비의 경쟁뿐만 아니라 경제 제재를 통한 대중 압박을 본격화하고 있다.<sup>145)</sup>

#### 〈그림 III-4〉 향후 미중 패권 경쟁과 신북방정책의 추진 전망



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 120.

143) 이동규, “코로나19 팬데믹 이후의 미중 갈등과 향후 전망,” (아산정책연구원 이슈브리프 2020-18, 2020.6.12.), p. 1, <<https://www.asaninst.org/contents/코로나19-팬데믹-이후의-미중-갈등과-향후-전망/>> (검색일: 2020.10.9.).

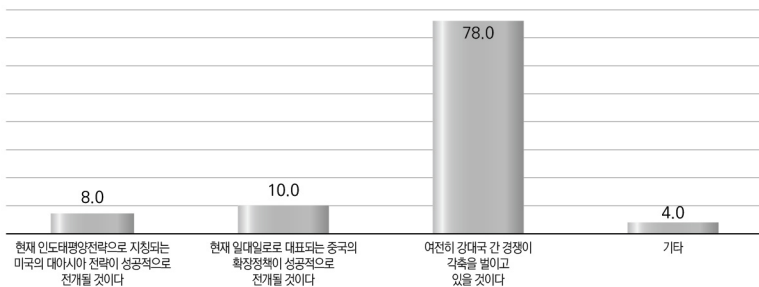
144) 위의 글, p. 7.

145) 미국은 2020년 8월 26일, 남중국해 분쟁 지역을 군사기지화하기 위한 전초기지 건설에 참여한 24개 중국 기업과 개인들을 제재한다고 밝혔다. “미국, 남중국해 군사기지화 건설참여 중국 회사 24곳 제재,” 『세계일보』, 2020.8.27., <<http://segye.com/newsView/20200827508627>> (검색일: 2020.8.31).

신남방정책에 대한 전문가들의 전망(〈표 III-3〉)과 달리 향후 신북방정책의 추진은 미중 패권 경쟁의 영향을 크게 받을 것으로 인식하고 있다. 이는 경제 등 소프트한 이슈들보다 북한 문제를 포함해 정치안보적 차원의 의미로 신북방정책을 인식하고 있다는 것을 보여주고 있다.

그럼에도 미중 경쟁이 어느 한쪽의 압도적 우세로 종결되지는 않을 것으로 예상된다. 전문가 조사에서 향후 10년 아시아를 둘러싼 강대국들의 영향력 확보 경쟁에 대해 응답자의 78%가 “여전히 강대국 간 경쟁이 각축을 벌이고 있을 것”이라고 응답한 점은 아시아에서 특정 국가가 역내 질서를 주도하지 못한 채 강대국 간 경쟁이 지속될 것이라는 전망을 가능하게 한다. 특히, ‘미국의 대아시아 전략이 성공적으로 전개될 것’이라고 응답한 전문가와 ‘중국의 확장 정책이 성공적으로 전개될 것’이라고 응답한 전문가가 각각 8%와 10%에 그친 점은, 현재 여러 영역에서 경쟁하고 있는 미국과 중국 중 어느 한 국가도 확실하게 주도권을 갖지 못하는 상황이 당분간 지속될 것이라는 점을 반영한다.

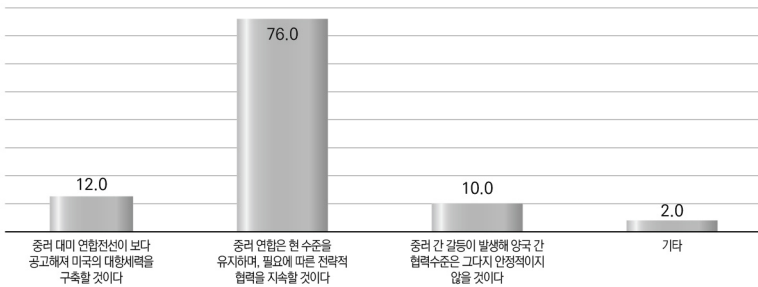
〈그림 III-5〉 아시아를 둘러싼 강대국들의 향후 10년간 경쟁 추이 전망



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 123.

이러한 추세를 볼 때, 이해관계가 부합하는 강대국 간의 전략적 협력이 확대, 지속할 것으로 예상할 수 있다. 특히 미국에 대항하여 협력을 강화하고 있는 중국과 러시아 간 협력이 더욱 심화할 것으로 보인다. 신북방정책 추진에 있어 핵심 국가들인 중국과 러시아 간 전략적 협력과 관련하여, 향후 10년 중·러 간 대미 연합 전선의 향방에 대해 76%의 전문가가 “현 수준을 유지하며 필요에 따른 전략적 협력을 지속할 것이다.”라고 응답했다는 점은 이러한 견해를 반영한다(〈그림 III-6〉 참조).

〈그림 III-6〉 향후 10년 중·러 간 대미 연합 전선의 향방 전망



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 122.

2009년 제안된 오바마 행정부의 대러 관계 ‘재조정(press the reset button)’ 정책 이후 미국과 러시아는 정치경제 영역을 비롯한 다양한 분야에서 협력하며 잠시 관계 개선을 이루는 듯 했으나 러시아의 우크라이나 합병 이후 증폭된 갈등으로 양국 관계는 그 어느 때보다 악화일로를 걷고 있다.<sup>146)</sup> 전술했듯이, 미·중 관계 역시 트럼

146) 오바마(Barack Obama) 대통령 취임 직후 제안된 ‘재조정’ 정책은 2009년 2월, 바이든(Joe Biden) 부통령에 의해 공식적으로 언급된 이후 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관이 러시아의 라브로프(Sergey Viktorovich Lavrov) 외무장관을 만나 논의하면서 본격화되었다. 오바마 행정부 초기 미·러 간 협력 내용에 대해서는 다음을 참고. The White House, “U.S.-Russia Relations: Reset “Fact Sheet,” 2010.6.24., <http://



프 행정부의 공세적 대중 견제 정책으로 인해 갈등과 경쟁의 수위가 계속해서 높아지고 있다. 이러한 상황 속에서 중국과 러시아는 미국을 견제하기 위한 전략적 협력을 강화하고 있다. 따라서 러시아에 대한 서방 국가들의 경제 제재가 심화된 이후 본격화되기 시작한 러시아의 유라시아 협력 구상과 중국의 일대일로 전략을 중심으로 경제적 영역에서의 협력이 보다 유기적으로 전개될 가능성이 높다.

푸틴 대통령이 2016년 6월 공식화한 대유라시아 파트너십(Great Eurasian Partnership: GEP) 구상은 유라시아 국가들과 주변국 간의 경제적 통합과 외교·안보적 협력을 목표로 러시아가 제안한 다자협력체이다. 대유라시아 파트너십은 미국의 대러 제재에 대한 일종의 출구 전략으로, 옛 소비에트 연방 지역인 유라시아 지역의 외교, 정치적 통합 및 유라시아경제연합을 핵심으로 하는 경제적 통합 정책과, 중국 및 아시아 국가들과의 협력 확대를 목표로 하는 동방 정책을 통합시킨 정책이라고 볼 수 있다.<sup>147)</sup> 러시아는 중국의 부상을 기회 요인으로 간주하고 대유라시아 파트너십을 통해 중국과의 전략적 협력을 추구하고 있다.<sup>148)</sup> 일각에서는 푸틴 러시아 대통령이 러시아의 대유라시아 파트너십과 중국의 일대일로가 중국과 러시아가 동반자 관계를 형성할 수 있는 토대가 될 것이라고 밝힌 것에서, 러시아의 대유라시아 파트너십 구상이 중국의 일대일로 정책을 고려하여 제안되었다고 해석하기도 한다.<sup>149)</sup>

중국의 일대일로는 2013년 시진핑(習近平) 주석이 공식적으로 제안한 중국의 정치·경제 통합 전략으로, 중국은 육상과 해상 실크로

---

Obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet) (검색일: 2020.8.9.).

147) 고재남, 『러·중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책 추진 전략』, p. 4.

148) 위의 책, p. 24.

149) 위의 책, p. 22.

드를 개척하여 중국을 중심으로 아태지역과 유럽, 더 나아가 아프리카 대륙까지 연결하는 전략적 경제 협력 벨트를 구축하고자 한다. 미국을 중심으로 한 서구에서는 일대일로 구상이 수원국들의 부채 문제를 심화시키는 ‘부채함정외교’라고 비난하고 있지만 중국은 이를 적극 반박하고 있다.<sup>150)</sup> 2019년 4월 중국 베이징에서 개최된 제2차 일대일로 국제협력 정상포럼에서 시진핑 주석은 지난 6년간 추진된 일대일로 정책의 성과를 높이 평가하면서, 이번 포럼을 통해 일대일로 참여국들과 약 640억 달러 규모의 프로젝트 협력 및 합의를 체결했으며 이번 포럼을 통해 283개 분야에서 실무 성과를 거두었다고 자평했다.<sup>151)</sup>

중·러는 향후 대유라시아 파트너십과 일대일로가 추진하는 지역 통합 전략 중에서 양국이 전략적으로 협력할 수 있는 접점을 찾아 적극적으로 추진해 나갈 것으로 보인다. 푸틴 러시아 대통령은 2017년 5월 14일 중국 베이징에서 열린 일대일로 국제포럼(Belt and Road International Forum) 연설에서 “중국의 일대일로 이니셔티브를 환영”했다. 그는 “유라시아경제연합, 일대일로, 상하이협력기구, 아세안과 같은 통합적 형식이 유라시아 파트너십의 토대를 형성할 수 있을 것”이며 중국이 함께할 것을 제안했다.<sup>152)</sup> 또한, 북동항로(Northeast Passage)와 연계된 유라시아경제연합과 일대일로에 포함되어 있는 기반시설 프로젝트가 유라시아 대륙의 수송(transportation)을 완전하게 변화시킬 것이라고 강조했다.<sup>153)</sup> 2017년 7월 4일에는 러시아 경제개발부(Ministry of Economic Development

150) 김준영·이현태, “‘일대일로 구상(一帶一路倡議)’에 대한 국제 논쟁과 시사점,” 『정치정보연구』, 제22권 3호 (2019), p. 93.

151) 위의 글, p. 93.

152) President of Russia, “Belt and Road International Forum,” 2017.5.14., <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/54491>> (검색일: 2020.8.31.).

153) 위의 자료.

of the Russian Federation)와 중국 상무부(Ministry of Commerce of the People's Republic of China) 간 「유라시안 경제 파트너십 협정에 대한 실행가능성 연구(Feasibility study of the Eurasian Economic Partnership Agreement)」가 서명되었다.<sup>154)</sup> 또한 양국은 「포괄적 파트너십과 전략적 협력 관계 심화에 대한 공동 선언(A Joint Declaration of the Russian Federation and the People's Republic of China on the Further Deepening of the Comprehensive Partnership and Strategic Cooperation Relationship)」을 발표했다.<sup>155)</sup> 2019년에는 중·러 외교관계 수립 70주년을 맞이하여 양국 관계를 '신시대를 위한 전면적 전략적 협력 동반자'로 격상시켰다.<sup>156)</sup> 이러한 일련의 조치들을 통해 러시아와 중국이 앞으로도 미국의 대중, 대러 압박에 공동으로 대응하며 협력을 지속해나가 나갈 것이라 예상할 수 있다.

## (2) 중앙아시아와의 제한적 협력 증대

현재 상대적으로 미미한 수준에 머물러 있는 중앙아시아 국가들과의 교류 협력은 적어도 경제적 영역에서만만큼은 확대될 것으로 보인다. 한-중앙아시아 관계에 대한 전망을 묻는 말에 59.5%의 전문가들은 “정치·외교적 협력은 현 수준을 유지하지만, 사회·경제적 관계는 심화할 것”이라고 답했다. 주변 4강에 필적할 중요한 파트가 될 것이라는 전망은 8.5%에 불과함으로써, 전반적으로 중앙아시아의 중요성은 크지 않다고 인식하고 있다. 따라서 향후 신북방정책의

154) Yongquan Li, “The Greater Eurasian Partnership and the Belt and Road Initiative: Can the Two Be Linked?,” *Journal of Eurasian Studies*, vol. 9 (2018), p. 97.

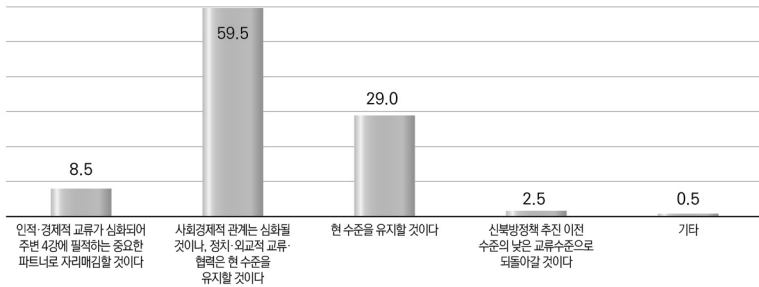
155) 위의 글, p. 97.

156) 고재남, 『러·중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책의 추진 전략』 pp. 15~18.

전략적 목표를 수립하고 달성하는 데 그 지향점과 목표를 명확하게 해야 할 것이다.

문재인 정부는 신북방정책을 통해 지역 국가들과의 경제 협력 확대를 통해 번영의 축을 구축하고, 더 나아가 동북아 평화를 달성하고자 한다. 따라서 신북방정책의 궁극적 목표인 동북아 평화공동체는 사회·경제적 영역을 넘어서 정치적, 외교적 영역에서도 협력할 때 달성이 가능할 것이다. 위의 설문 결과는 향후 신북방정책이 현재보다 중앙아시아 국가들과의 경제적 협력을 확대해 소기의 목표를 달성할 수 있지만, 정치·외교적 협력을 통해 평화공동체까지 이르기까지는 쉽지 않음을 보여주고 있다.

<그림 Ⅲ-7> 향후 10년 한·중앙아시아 관계 전망

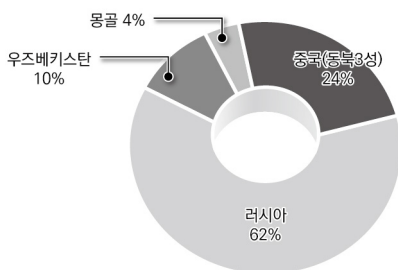


출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 24.

반면, 신북방정책 대상국 중 한국의 핵심 파트너국이 어느 국가인지 묻는 질문에 대다수 전문가들은 1순위로 러시아를 62%로 가장 많이 선택하였으며, 이어 중국(동북 3성) 24%, 우즈베키스탄 10%, 몽골 4% 순으로 선택했다. 이 결과는 몇 가지 해석을 가능하게 한다. 우선 전문가들은 비록 중앙아시아와 한국 간 경제적 협력이 증가할 것으로 전망하기는 했지만, 동시에 그동안 한·러 협력에 치중해있는 신북방정책이 중앙아시아 국가들과의 협력으로 확대될 수

있을지에 대해 다소 회의적인 전망을 하고 있음을 보여준다. 실제 신북방정책을 정치적 목적을 가진 경제 프로젝트라고 평가한 일부 전문가들은 신북방정책의 핵심이 한·러 간 경제 협력이 되어야 한다고 주장한다. 구체적으로 이들은 한·러 간 경제 협력을 통해 양국 간 전략적 협력관계를 내실화하여 러시아는 극동 지역의 평화와 안정을 통해 경제적 실익을 가져가고, 한국은 북한 비핵화를 위한 러시아의 균형적 역할을 보장받을 수 있도록 해야 한다고 주장한다.<sup>157)</sup>

〈그림 III-8〉 신북방정책 대상국 중 한국의 핵심파트너



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 116.

또한 위의 설문 결과는 중앙아시아 국가들과의 교류·협력은 확대될 가능성이 있지만 국가별 편차가 지속하거나 확대될 수 있다고 해석할 수 있다. 현재 중앙아시아 국가 중 한국과 교역량이 가장 큰 국가는 우즈베키스탄으로, 한국은 우즈베키스탄과의 무역에서 2010년 이후 10억 달러 이상의 무역 수지 흑자를 내는 반면, 다른 국가들과의 상호 교역은 미미한 상태이다.<sup>158)</sup> 현재 한국과 우즈베키스탄의

157) 이연호 외, 『신북방경제협력 추진전략 및 기본 계획 수립 연구보고서』 (서울: 북방경제협력위원회, 2019), pp. 284~286.

158) 위의 책, pp. 182~183.

절대적인 교역량은 크지 않다. 2017년을 기준으로 전체 교역량의 약 0.1%에 불과하며, 한국의 우즈베키스탄 직접 투자 역시 2007년 이후 지속적으로 하락하고 있다.<sup>159)</sup> 그러나 2017년 기준으로 우즈베키스탄의 주요 교역대상국 중 한국은 중국(18.5%), 러시아(17.9%), 카자흐스탄(7.7%), 터키(5.7%)에 이어 5위(5.1%)를 기록했으며, 2017년 미르지옌예프 대통령의 방한과 2019년 문재인 대통령의 우즈베키스탄 방문을 계기로 양국 간 경제 협력의 확대를 모색 중이다. 또한, 우즈베키스탄 정부가 2017년 2월 ‘우즈베키스탄 발전전략 2017-2021’을 채택하여 농업과 광업에 의존적인 경제구조를 탈피하고 산업 구조의 현대화와 다각화에 힘쓰고 있는 만큼, 향후 한국과의 협력 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.<sup>160)</sup>

## 2. 정책추진을 위한 우호적 환경

### 가. 신남방정책의 기회 요인

#### (1) 인도·아세안 국가들의 헤징전략

인도·아세안국가들은 전반적으로 중국의 급격한 부상과 공세적 외교정책에 대해 우려하면서도 미국의 지나친 군사적 대응 혹은 균형(balancing) 정책에서의 편승은 꺼리는 경향을 보이고 있다. 이러한 점에서 미국과 중국 모두와 선린·우호관계를 유지하면서 자국의 안보와 경제 번영을 추구하는 것이 인도·아세안 국가군의 전반적 노선이라고 볼 수 있다. 따라서 한국이 중국과의 양자 관계 개선을 이

159) 민지영·김초롱, “우즈베키스탄 미르지옌예프 정부 경제정책의 주요 내용과 시사점,” 『KIEP 기초자료』, 제18권 33호 (2018), p. 14.

160) 이연호 외, 『신북방경제협력 추진전략 및 기본 계획 수립 연구보고서』, p. 182.

루고 역내 공헌을 더욱 강화할 경우 미국이 추구하는 확대 동맹 정책에 완전히 편승하고 있고 ‘인도-태평양 전략’이라는 지역주의 구상까지 공유하고 있는 일본에 비해 보다 유리한 전략적 공간을 확보할 수 있다.

미중 간 전략적 경쟁의 틈바구니에서 이러한 인도·아세안 국가군의 전략적 노선을 가장 잘 표현하는 용어가 바로 ‘헤징’ 전략이라고 할 수 있다.

헤징 전략은 본래 선물·외환 시장 등에서 상반되는 두 옵션에 투자하는 전략을 일컫는 금융용어로서, 국제관계 맥락에 적용될 경우 “국가가 균형, 편승 또는 중립과 같이 매우 명쾌한(straightforward) 대안을 결정할 수 없을 때, 대립적 상황을 회피하는 전략으로서 다른 국가에게 비용을 지불해야 하는 상황을 피하거나 미연에 방지하는 중간자적 입장을 유지하는 것”으로 정의할 수 있다.<sup>161)</sup>

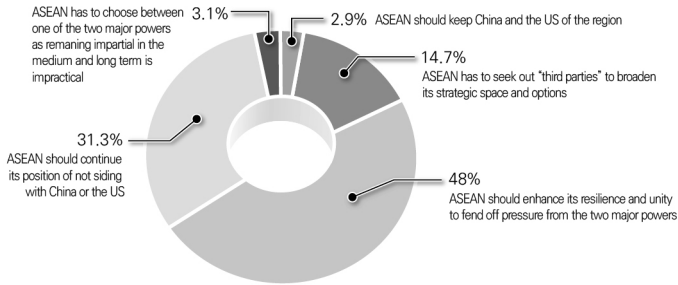
미중 간 전략적 경쟁이 심화되는 가운데, 인도·아세안 국가군은 그 세부적 유형에는 다소 차이가 있다 하더라도 일반적으로 헤징 전략을 전개하는 것으로 관측된다.<sup>162)</sup>

<그림 III-9>에서 확인되듯이, 아세안의 헤징전략은 2020년 ISEAS에서 진행한 설문조사에서도 잘 드러난다. 미중 양국 어느 한 국가를 따르지 않아야 한다고 31.3% 전문가들이 응답했을 뿐 아니라 양 강대국의 압력을 막기 위해서 아세안의 단결과 협력을 강화해야 한다는 응답은 거의 절반인 48%에 이르고 있다.

161) 장준영, “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형,” 『동남아시아연구』, 제24권 3호 (2014), p. 92, 재인용: 김유철, “위험분산을 위한 다층적 그룹핑 전략: 문재인 정부 신남방 정책 구상의 전략적 배경과 이행방안,” p. 140.

162) Cheng-Chwee Kuik and Gilbert Rozman, *Light or Heavy Hedging: Positioning between China and the United States* (Seoul: Korea Economic Institute, 2014), pp. 3~5.

### 〈그림 III-9〉 아세안의 “non-choice”에 대한 인식



출처: Tang Siew Mun et al., *The State of Southeast Asia: 2020*, p. 28의 내용을 저자가 재구성.

이러한 정책 정향은 최근 발표된 성명에서도 확인된다. 아세안 국가들은 2019년 6월 말 개최된 아세안 정상회의에서 「인도태평양에 대한 아세안의 입장(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: AOIP)」을 채택하고, 아세안 지역이 미중 간 전략적 경쟁의 도구로 사용될 수 있는 위험성에 대한 인식을 공유하고 이에 대한 공동 대응을 추구하고 있다. 동 합의는 ① 포용성(inclusiveness) ② 경제 협력 우선 ③ 아세안 중심성 유지 등의 원칙을 강조로 핵심 내용을 정리할 수 있다.<sup>163)</sup> 동 합의의 의미에 대해 살펴보면, 우선 ‘포용성’ 원칙의 강조는 인도 태평양 전략을 통해 ‘반중연합’을 구축하려는 미국의 대중 압박에 아세안 국가가 완전히 동조하는 것은 아니라는 의지의 표명과 함께 중국과의 협력 원칙을 재확인한 것이라 할 수 있다.<sup>164)</sup>

두 번째로 동 합의는 해양협력(maritime cooperation) 및 해양을 통한 연계성, 지속가능한 발전 등 경성안보 이슈보다는 경제 협력 강화를 위한 여건 조성에 방점을 찍고 있다. 주요 양·다자 회담에서 다수 아세안 국가들은 미국이 높은 관심을 가지고 있는 군사 안보

163) ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” 2019.6.23., <<http://www.asean.org/asean-outlook-indo-pacific>> (검색일: 2020.8.15.).

164) 최원기, “신남방정책 관련 자문회의”(통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.8.18.).



분야 협력보다는 경제 개발, 인프라 투자, 해양 개발 등 분야에서의 협력을 강조하고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 동 합의를 주도하였을 뿐 아니라 아세안 내에서 가장 큰 영향력을 가진 인도네시아의 경우, 대중 안보 위협을 적절히 관리하면서도 중국과 같은 역외강대국과 안보적 긴장관계를 형성하지 않으려는 정책 노선을 견지하는 것으로 보인다.<sup>165)</sup>

마지막으로 동 합의는 아세안 주도의 다자협력을 ‘아세안 중심성’ 원칙을 강조하고 있다. 이는 미중 간 전략적 경쟁의 심화에 따라 아세안 일부 국가가 어느 한 국가에 편승하여, 아세안 역내 협력이 약화되는 상황에 대한 우려를 반영한 것으로 보인다. 사실, 미얀마·캄보디아·라오스 등 대륙부 아세안 국가군은 다소 친중적 경향을 보여주는 반면, 태국·베트남 등 국가는 보다 적극적으로 미국 주도의 인도-태평양 전략 참여를 선호하는 것으로 관측된다.

인도 역시 아직 미국이 추구하는 반중연대에 참여했다고 보기는 어려우며, 이러한 헤징전략과 유사한 외교 노선을 걷는 것으로 분류할 수 있다. 물론 인도가 최근 수년 도크람(Doklam), 라다크(Ladakh) 등 접경 지역에서 연이은 중국과의 군사적 충돌을 겪고, 중국의 공세적 해양 정책에 대한 우려를 가지고 있어, 보다 적극적으로 미국 주도의 인태전략에 참여할 유인동기를 가지고 있는 것은 사실이다. 무엇보다 미국·인도·일본·호주로 구성된 쿼드(Quad) 그룹에 인도가 적극적으로 참여하고 있는 사실은 인도의 반중 연대 참여 역시 선택지의 하나일 수 있음을 시사한다.<sup>166)</sup>

그러나 종합적으로 볼 때 인도의 외교 노선은 아직 헤징전략에 가까운 것으로 보인다. 인도가 과거 엄격한 비동맹노선에서 벗어나 탈

---

165) 위의 자료.

166) “인도태평양 전략 실종 사건,” 『동아일보』, 2019.3.19., A35.

냉전기에는 미국을 비롯한 여러 서방 국가와 관계 강화를 도모한 것은 사실이지만, 여전히 ‘전략적 자율성’을 추구하며 이슈별로 협력 파트너를 달리하며 실리주의적 외교를 하고 있다는 해석이 보다 타당해 보인다. 비록 인도가 미국과 쿼드 등 소다자안보체를 통해 해양협력을 추구하는 것은 사실이지만, 이는 ‘진주 목걸이(String of Pearls)’ 전략으로 상징되는 중국의 확장적 해양 정책, 즉 특정 이슈에 대한 대응일 뿐이라는 것이다. 무역 및 해외 투자 등 경제 협력의 경우 중국과도 상호 의존의 수준을 높여가고 있으며, 무기 수출입의 경우 러시아와의 협력을 지속해나가고 있다는 점은 이러한 해석의 논거로 들 수 있다.<sup>167)</sup>

이러한 인도·아세안 국가들의 헤징전략은 미·중 양국 중 선택 어느 한쪽에 편승하기 힘든 한국과 상당한 접점을 가진다. 향후 상당 기간 한미동맹을 통해 대북 위협 및 동북아 안보 불확실성에 대응해 나가야 하며, 한반도 평화프로세스 진척을 위해 중국의 대북 레버리지를 일정 정도 활용해야 하는 한국에게 미중 간 전략적 경쟁은 상당한 딜레마를 안겨준다. 더욱이 경제 성장을 교역에 크게 의존하고 있으며 중국을 최대 교역국으로 삼고 있는 한국의 입장에서 일련의 보호무역 조치를 통해 강압적 대중 정책을 전개하고 있는 트럼프 행정부의 모든 정책에 전적으로 동참하기는 여러 제약 요인이 따른다. 즉, 미국 주도의 반중 연대에 전적으로 동참했을 경우 따르는 정치·경제적 비용이 그 어느 국가보다 큰 것이 한국의 상황이라고 할 수 있다.

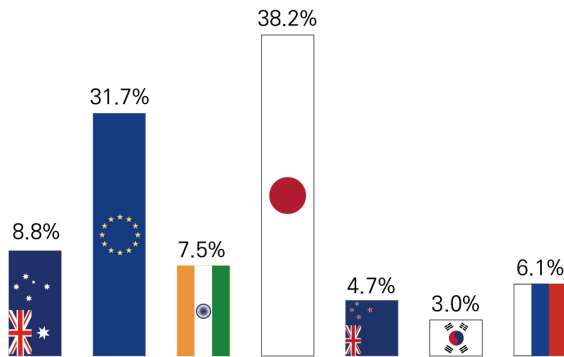
우리 정부는 이러한 인식하에 우리의 신남방정책과 미국의 인·태 전략 간의 접점을 경제 개발 및 일부 연성안보 이슈에 제한하는 입장을 취하고 있다. 우리 외교부는 미 국무부와 함께 신남방정책과 인

---

167) 김유철, “부동국가(Swing State)로서의 인도: 외교노선의 진화 경로와 미국과의 이해관계 수렴에 대한 논쟁을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제60집 1호 (2020), pp. 172~185.

도-태평양전략의 병행 추진을 위한 협력 동향을 정리한 「공동설명서(Joint Fact Sheet)」를 공개한 바 있다. 동 설명서는 에너지, 인프라, 개발금융, 디지털경제 등의 협력을 망라하는 ‘번영’의 축, 굿 거버넌스(good governance)와 시민사회 등 원칙을 강조하는 ‘사람’, 메콩지역 물 관리 및 태평양 도서 국가의 기후 변화 대응 역량 강화 등을 골자로 하는 ‘평화’의 축을 근간으로 하고 있다.<sup>168)</sup> 이러한 입장은 중국을 직접적으로 자극하는 경성안보 협력에 대한 참여를 회피함과 동시에 미국의 정책적 요구에 부응하는 절묘한 균형을 잡은 대응이라는 점에서 높이 평가할 만하다.

〈그림 III-10〉 미중 경쟁 속에서 아세안의 전략적 파트너



출처: Tang Siew Mun et al., *The State of Southeast Asia: 2020*, p. 30.

2020년 ISEAS의 조사에 의하면, 미중 전략 경쟁 속에서 아세안이 선호하는 전략적 파트너는 일본(38.2%), 유럽연합(31.7%), 호주(8.8%)로 응답했으며, 한국은 불과 3.0%에 불과했다(〈그림 III-10〉 참조). 따라서 현 상황에서 한국이 아세안의 헤징전략에서 중요한

168) 노지원, “한-미 ‘신남방·인도태평양 전략 협력’ 공동 설명서 공개,” 『한겨레신문』, 2019.11.4., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/915629.html>> (검색일: 2020.10.30.).

파트너가 되기 위해서는 보다 치밀한 전략을 수립해 추진해야 할 필요가 있다. 특히 현재의 전략적 환경에서 한국과 인도·아세안 국가와의 전략적 연대 강화는 자유주의 국제 질서 회복 및 중국의 선린우호정책 유지를 위한 지렛대로 작용할 수 있기 때문이다. 한국은 글로벌 수준에서 프랑스·독일이 주도하는 유사입장국 간 비공식협의체인 ‘다자주의 연대(Alliance for Multilateralism)’에 적극적으로 참여하여 코로나19 대응을 위한 보건 의료 협력 아젠다를 제시하는 등 다자주의 복원을 위한 노력을 전개한 바 있다. 인도·아세안 국가 역시 자유주의 국제 질서의 수혜자이자 지지자로 분류되는 만큼 이러한 외교적 노력에 적극 동참하고 있으며, 아세안 차원의 여러 성명서 및 결의에서도 이를 반복적으로 강조하고 있다.

인도·아세안 국가들과의 전략적 연대는 또한 중국의 공세적 해양 전략을 어느 정도 억제하는 효과를 가질 수 있다. 한국 수출입의 상당량이 인도양-말라카 해협을 통과하는 해운에 의존하고 있다는 점은 남중국해-인도양에서 평화적 항행의 권리가 우리의 국익과도 긴밀히 연계되어 있다는 것을 보여준다. 이러한 공동의 이익은 한국과 인도·아세안 국가 간 지속적 연대의 강력한 동기로 작용하며, 이는 우리 신남방정책에 기회 요인으로 작용할 가능성이 크다.

## (2) 인도·아세안 국가들의 높은 성장 잠재성 및 한국과 상보적 경제 구조

신남방정책 수립·추진의 주요 동기로 작용한 인도·아세안 국가들의 높은 경제 성장 잠재력과 해외 투자 수요는 향후 수십 년간 트렌드로 자리매김할 가능성이 높다. 이를 통해 중국 이외 대안적 시장의 모색을 통해 대중 수출 의존을 줄이고자 했던 신남방정책 본래의 목적 달성에 기여할 수 있다.

미중 무역 분쟁의 격화와 중국 내 인건비 상승 등의 이유로 중국 진출 제조 기업들의 ‘탈중국’ 현상이 나타나면서 우리 기업들이 베트남, 인도네시아 등 신남방국가들을 중심으로 새롭게 형성되는 제조업 글로벌 가치 사슬에 참여할 공간이 확대되고 있다. 베트남의 경우, 인건비가 2016년 기준 중국의 30%에 불과할 뿐 아니라 외자 기업에 세제 혜택을 제공하는 등 유리한 경영 환경과 생산 네트워크를 제공하면서 포스트 차이나로 부각되고 있다. 베트남뿐만 아니라 미얀마, 라오스, 캄보디아 등 아세안 국가들 중 상대적으로 덜 개발된 국가들에 우리의 역량을 집중한다면 우리 경제에 새로운 활력을 불어넣는 기폭제를 만들 수 있을 것이다.<sup>169)</sup>

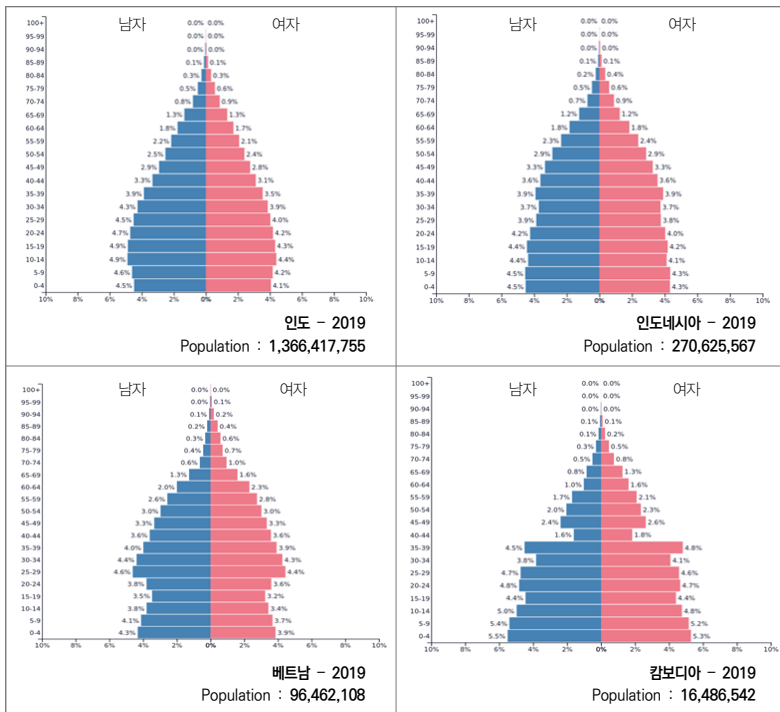
또한 인도·아세안 국가들의 산업 구조와 성장 방향을 감안하면, 글로벌 시장에서 한국 기업과 경쟁 관계를 형성하기보다는 상보적 가치 사슬 체계를 형성할 가능성이 높다. 즉, 중국의 개혁·개방 초기 한국의 중간재를 수입·가공하여 세계 시장에 중국 제품을 재수출함에 따라 대중 교역의 ‘구조적 흑자’가 형성되었던 것과 유사한 패턴이 형성될 개연성이 있다. 인도·아세안의 높은 시장성과 성장 잠재성은 무엇보다 인구 구조에서 잘 드러난다.

〈그림 III-11〉은 특히 우리와 협력 가능성이 높은 인도, 인도네시아, 베트남, 캄보디아 4개국의 연령별 인구분포를 나타낸 것이다. 그림은 피라미드형 혹은 초기 종형으로 막 전환하는 양상으로 확인되는데, 이는 두터운 노동 가능인구 및 소비층이 존재함을 보여준다. 신남방정책 추진의 주요 동기 중 하나가 사드 보복 이후 지나친 대중 경제의존이 안보문제에서 레버리지로 작용할 수 있다는 자각이었음을 고려할 때, 이러한 조건은 인도·아세안 지역이 상당 부분

169) 김동수, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020. 9.14.).

중국을 대체하는 생산기지 및 시장으로서 기능할 수 있는 잠재성을 보여주는 것이다. 한중 국교정상화 직후 우리의 경제적 관심이 중국에 쏠린 주요 동기가 이러한 잠재성이었음을 고려하면, 이러한 인구구조에서 오는 생산기지·소비 시장으로서의 잠재성은 향후에도 우리에게 기회 요인으로 작용할 가능성이 높다.<sup>170)</sup>

〈그림 III-11〉 인도, 인도네시아, 베트남, 캄보디아의 연령별 인구분포

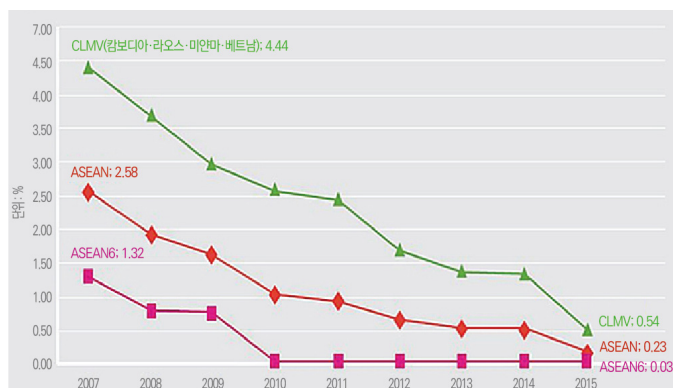


출처: PopulationPyramid.net (https://www.populationpyramid.net) (검색일: 2020.8.15.)을 활용하여 저자 작성.

170) 특히 미중 무역분쟁이 가속화되고 양국 간 상호의존의 감소 추세 속에서 글로벌 및 지역 공급망 재편이 이루어지는 상황은 우리에게 유리한 경제적 요인이 발생할 수 있다. 전제성, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.9.14.).

이러한 잠재성으로 인하여 이미 상당 규모의 해외 투자가 이루어지고 글로벌 가치 사슬의 통합이 이루어지고, 이러한 경향이 향후에도 가속화되리라는 점 역시 매우 고무적인 현상이다. 인도·아세안 지역은 다른 지역과 비교했을 때 해외 부가 가치 기여도가 높은 편이며, 중복 부가 가치 비중 역시 높을 뿐 아니라 글로벌 분업화에 적극적으로 참여한다는 경제적 특징을 보인다.<sup>171)</sup> 이러한 점을 고려하면, 한국의 자본력과 기술력이 비교우위를 보이는 전자, 자동차, 석유정제, 화학 등 산업을 중심으로 생산·공급망이 해당 지역으로 확대되고, 생산 제품이 현지 시장에서 소비되거나 세계 시장으로 공급되는 글로벌 가치 사슬에 의한 경제적 상호의존을 모색할 수 있다.

〈그림 III-12〉 아세안 역내 관세율 추이



출처: 중소기업청, 『중소기업의 아세안 진출 전략: 중점 국가 및 산업 선정을 중심으로』 (서울: 중소기업청, 2016), p. 26.

낮은 역내 관세율 역시 한국기업들의 對아세안 투자를 지속 가능하게 하는 요인이다. 아세안의 경제 통합이 가장 중요한 성과는 아세안 역내 관세율의 인하로 나타났다. 〈그림 III-12〉는 아세안 국가

171) 정영식 외, 『신남방지역의 가치사슬 분석과 교역 확대 및 고도화 방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2019), pp. 81~82.

간 상호 관세율 추이를 보여주는데, 아세안 10개국 전체 평균치의 경우, 2007년의 2.58%에서 2015년에는 0.23%로 크게 하락하였으며, 캄보디아·라오스·말레이시아·베트남(CLMV) 4개국은 0.54%로, 나머지 아세안 6개국의 관세율은 0.03%로 관세 장벽은 사실상 존재하지 않는다고 평가할 수 있다.

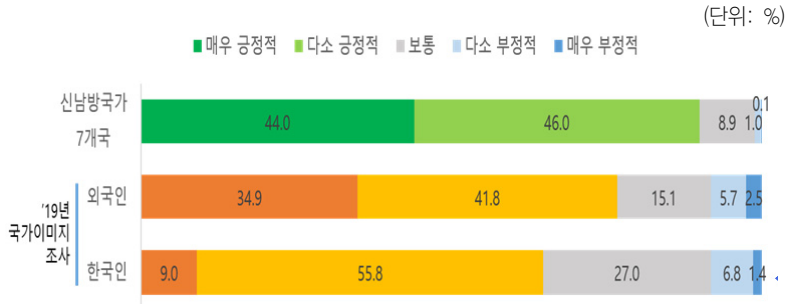
또한 대부분의 역내 국가들이 아다투어 도로, 철도, 항만, 공항, 전력, 통신망 등의 인프라 투자에 나서고 있고, 주요 선진국의 대외 원조 또한 이들 국가에 집중되고 있다는 것 역시 우리에게 기회 요인으로 작용할 수 있다. 이는 물류의 개선을 통해 글로벌 공급망으로서의 효율성 증대에 이바지하여, 궁극적으로 투자 및 기업 환경의 개선에 긍정적 영향을 미친다고 볼 수 있다. 또한, 꾸준한 개선 추이에도 불구하고 선진국보다 여전히 인프라 질 자체는 떨어진다는 점과 국가간 편차가 존재하므로 대외 원조와 연계하여 우리 기업의 인프라 시장 진출을 도모할 수 있다는 점 역시 기회 요인으로 작용할 수 있다.

### (3) 높은 한류 인지도와 국가 이미지의 개선

인도·아세안 국가의 젊은 세대들이 한류(K-waves)로 상징되는 한국 문화에 깊은 관심을 가지고 있고, 이것이 국가이미지 개선에 연결되고 있는 점은 기회 요인으로 작용할 수 있다. 문화체육관광부 산하 해외문화홍보원이 2019년 실시한 『2019년 대한민국 국가 이미지 조사 결과 보고서』에 따르면, 조사 대상 외국인의 76.7%가 한국의 전반적 이미지를 긍정적이라고 평가하였으며, K-pop, 영화, 문학 등 대중문화(38.2%)를 긍정적 이미지에 미치는 영향으로 꼽았다. 특히 인도·태국·인도네시아·말레이시아·베트남·싱가포르·필리핀 등 신남방지역 7개국 응답자의 90%가 한국의 국가 이미지를 긍정적이라고 답하여 한국의 이미지가 크게 향상되고 있음을 확인할 수 있다.



〈그림 III-13〉 신남방 7개국의 대한민국 국가 이미지 평가



출처: 해외문화홍보원 『2019년 대한민국 국가이미지 조사 보고서』.

#### (4) 비전통 안보 등 협력의제의 다양화

코로나19 대응에 있어 한국이 보여준 우수한 방역 체계가 ‘K-방역 모델’로 개념화되고, 인도·아세안 국가군에 대한 우리의 정책 기여가 구체적으로 논의되고 있는 점은 매우 고무적인 현상이다. 이를 역내국가 간 보건 협력을 주요 협력 의제로 상정하여 우리의 규범적·제도적 영향력 확대에 기회로 삼을 수도 있다. 또한, 우리가 기후 변화 협상에서 선진국과 개도국 간 ‘교량국가(bridging state)’를 자처하고 있다는 점, 환경 관련 개발 협력 사업을 꾸준히 진행한 점, 뛰어난 IT 기술력을 바탕으로 역시 역내 국가들의 ICT 역량 배양에 기여한 점은 환경 안보·사이버안보 등 규범·제도 형성을 위한 선도적 역할에 기회 요인으로 작용한다.

실례로 2020년 4월 7일 보건복지부 김강립 차관이 화상으로 개최된 ASEAN+3 보건 분야 장관급 회의에 수석대표로 참석하여, 코로나19 공동 대응의 유지와 발전·공중 보건 긴급 상황 및 위기에 대한 지속적 협력 등을 주요 내용으로 하는 공동선언문 도출에 주도적 역할을 한 바 있다.<sup>172)</sup> 동 회의는 보건장관회의 의장국인 인도네시아

172) 보건복지부, “아세안 10개국과 한국의 방역 대응 경험 공유,” 2020.4.7., <<http://www.>

가 아세안이 코로나19에 대한 통합적 건의를 한 결과 소집되었으며, 아세안 국가의 정책 수요를 반영한 것으로 평가받는다. 인도 및 남아시아 국가들의 보건·의료 협력에 대한 관심 역시 높은 편인데, 2020년 8월 3일 개최된 한-남아시아지역협력연합(South Asia Association for Regional Cooperation: SAARC) 파트너십 세미나에서 코로나19 퇴치를 위해 한국과의 적극적 협력을 희망하였다.<sup>173)</sup>

인도와도 코로나19 대응 관련 상호의존적 협력이 이미 이루어지고 있다는 점에서 고무적이다. 복수의 한국 의료 기기 업체가 인도에 자회사를 설립하고 원료를 인도 현지에서 공급 받아 신속 진단키트를 생산하기 시작한 것이다.<sup>174)</sup> 백신 개발의 경우 인도가 한국보다 다소 앞서나가는 상황이다. 인도의 경우 세계 최대 백신 제조국 중 하나이며, 바랏 바이오텍(Bharat Biotech)·인도혈청연구소(Serum Institute of India)·자이두스 카딜라(Zydus Cadilla)등이 코로나19 백신 임상 1, 2단계를 진행 중에 있는 것으로 알려졌다.<sup>175)</sup> 향후 일부 국가에서 백신이 개발되더라도 안정성 확보 및 공급·유통 문제가 있을 뿐 아니라, 우리 기업이 백신을 개발하더라도 3차 임상에서는 대규모 유행지역에서 이를 시험해야 하는 점을 고려하면, 인도와의 협력은 여러 시너지 효과를 가져올 수 있다.<sup>176)</sup> 이러한 점을 고려하면, 보건·의료

---

mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\_MENU\_ID=04&MENU\_ID=0403&page=1&CONT\_SEQ=353970) (검색일: 2020.10.9.).

173) 외교부, “코로나19 시대의 남아시아 보건·빈곤퇴치 협력 방안 모색: 제1차 한-SAARC 파트너십 세미나 개최,” 2020.8.4., <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=370385](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370385)> (검색일: 2020.10.9.).

174) “한국 코로나 진단키트 업체, 인도서 생산 시작...주 50만개 규모,” 『연합뉴스』, 2020.4.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200422089500077>> (검색일: 2020.8.15).

175) “Indian Billionaires Bet Big on Head Start in Coronavirus Vaccine Race,” *New York Times*, 2020.8.1., <<https://www.nytimes.com/2020/08/01/world/asia/coronavirus-vaccine-india.html>> (검색일: 2020.8.3.).

176) “지구촌 코로나19 백신 개발 어디까지 왔나?,” 『캔서앤서』, 2020.8.4., <<http://www.canceranswer.co.kr/news/articleView.html?idxno=1045>> (검색일: 2020.9.1.).

협력은 코로나19 극복 이후에도 발생할 수 있는 또 다른 팬데믹 예방 및 대응을 위해 지속적으로 추진해 나가야 하는 협력 의제라고 할 수 있다.

환경 협력의 경우 이미 상당히 축적된 관행을 가지고 있는 협력의 제로 평가할 수 있다. 한국과 아세안은 2002년 제1차 아세안+3 환경 장관회의에서 10개 환경 협력 분야를 선정한 이래 여러 환경 협력 사업을 다차원에서 전개하고 있다. 이러한 협력 사업의 예로는 한·아세안 통합폐기물 연수, 생물다양성조사 능력 배양 사업, 훼손된 열대림 복원 사업, 한·아세안 산림 협정의 체결 및 아시아 산림 협력 기구의 설립 등을 들 수 있다.<sup>177)</sup> 이러한 협력 경험을 고려할 때, 아세안·인도는 향후 환경 협력에 유망한 파트너국이라고 할 수 있다. 특히, 한국이 파리협정상 BAU(Business as Usual, 온실가스 배출량 전망치) 대비 37%의 온실가스 감축 목표를 ‘국가별 기여방안(Nationally Determined Contribution: NDC)’으로 제시하였고, 이중 1.9%는 탄소배출권거래·지속가능한 발전 메커니즘(Sustainable Development Mechanism: SDM) 등과 같은 국외 감축에 의해 충당할 계획인 바, 아세안 국가들과 환경 협력의 잠재성은 매우 높다고 할 수 있다.<sup>178)</sup>

사이버안보 협력 역시 유력한 협력 의제이다. 상당한 ICT 역량을 갖춘 한국은 이미 사이버안보 관련 국제 협의체에 적극 참여하며 관련 규범 형성에 기여하고 있으며, 아세안 국가의 경우 북한의 암호화폐 시장의 공격에 취약한 상황이다.<sup>179)</sup> 제재를 우회한 불법적 자

---

177) 강택구 외, 『한·아세안 환경협력 전략 마련을 위한 사전연구』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), pp. 7~24.

178) 우리 정부는 본래 BAU 대비 11.3%를 국외감축으로 충당한다는 계획을 가지고 있었으나, 그 실현 수단이 불명확하고 국내 감축을 통한 실질적 기여 의지가 약하다는 비판에 직면하여 2018년 6월 28일에 ‘2030 국가 온실가스 감축 기본 로드맵’의 수정안을 발표하기에 이르렀다.

179) David Carlisle and Kayla Izenman, “Closing the Crypto Gap: Guidance for Countering North Korean Cryptocurrency Activity in Southeast Asia,” *Royal*

금융 확보는 김정은 위원장의 비핵화 협상 의지를 약화시킬 수 있으므로 아세안·인도의 사이버 공격 대응 역량 강화는 한반도 평화 프로세스의 진척을 위해서도 필수적인 협력 의제라고 할 수 있다. 따라서 한국의 적극적 공여에 의한 아세안·인도의 사이버안보 역량 강화는 상당한 시너지 효과를 기대할 수 있는 공동의 협력 의제라고 할 수 있다. 구체적 초기 협력의 아젠다로는 정보 통신 기반 보호 협의체 구성, 사이버안보 지수 개발 및 활용, 사이버안보백서 발행, 사이버안보 연구 기관 공동체 운영 등을 고려할 수 있다.<sup>180)</sup>

최근 인도·아세안 일부 현지 전문가들이 한국 정부가 코로나19 확산에 따른 경기 침체에 대응하기 위해 제시한 ‘그린뉴딜(Green New Deal)’ 및 ‘디지털 뉴딜(Digital New Deal)’ 정책에 상당한 관심을 보이고 있는 점 역시 주목할 만하다. 우리 정부의 그린뉴딜·디지털뉴딜 구상은 상기 협력 의제와 친화적일 뿐 아니라, 인도·아세안의 정책적 수요와도 부합한다는 것이다. 최근 모디 총리는 경기 침체에 대한 대응책으로 ‘자립인도(Aatmanirbhar Bharat)’ 정책을 내세우고 있는데, 중국의 글로벌 공급망에서의 탈피를 강조하고 있어 한국과의 협력 증진에 더욱 우호적 환경을 제공할 수 있다는 분석이다.<sup>181)</sup> 이는 새로운 아젠다를 중심으로 한 협력 가능성을 더욱 높여주는 대목이다.

---

*United Service Institute*, 2019.4.14., <<https://rusi.org/publication/occasional-papers/closing-crypto-gap-guidance-countering-north-korean-crypto-currency>> (검색일: 2020.10.9.).

180) 오일석, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.6.23.).

181) Jagannath P. Panda, “New Southern Policy and the Post-COVID Arc of India-South Korea Ties,” 『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제』(서울: 통일연구원, 2020), pp. 100~107.

## (5) 주요 강대국의 대 아세안·인도 정책과 융합 추구 가능성

한국의 신남방정책과 미국, 일본의 인도·태평양 전략, 중국의 일대일로 전략은 대상 지역과 프로젝트 단위에서 상당한 접점이 있으며, 이는 융합 추구의 가능성을 높인다는 점에서 기회 요인으로 볼 수 있다. 우리 외교부와 미 국무부는 이미 신남방정책과 미국의 인도·태평양 전략 간에 상당한 공통점이 있다고 보고, 에너지·인프라·디지털 경제·인적 역량 강화 등을 구체적 협력 의제로 설정한 설명서(fact sheet)를 발표한 바 있다.<sup>182)</sup> 미국이 아세안 국가들과는 물론, 인도·호주·일본 등 핵심 국가와 쿼드 등 다양한 소다자협의체의 구축을 모색한다는 점에서 인프라 및 ICT, 개발 협력, 사이버 안보, 연성 해양 안보 등 이슈에서 미국과의 협력 증진은 신남방정책의 추진에 상당한 촉매제 역할을 할 수 있다.<sup>183)</sup>

다소 논쟁적일 수 있으나 적정 용자와 투명성 등의 조건하에 중국 일대일로 관련 프로젝트와 연계를 추진하는 것도 신남방정책에 기회 요인으로 작용할 수 있다. 문재인 대통령은 2020년 1월 14일 신년 기자회견에서 “중국이 중점적으로 추진하고 있는 ‘일대일로(一帶一路)’와 한국 정부가 역점을 두는 신남방정책과 신북방정책의 접점을 찾아 함께해 나가는 데 좀 더 속도를 낼 것”이라고 밝힌 바 있다.<sup>184)</sup> 일대일로 구상의 발표 이후 2019년까지 약 7,300억 달러 규모의 개발투자가 이루어졌다는 점을 고려하면, 단순 투자규모에서 중국과 경쟁에 뛰어드는 상황은 신남방정책의 성공을 위해 바람직하지 않

182) 외교부, “제4차 한·미 고위급 경제협의회 개최: 신남방정책과 인태전략 간 연계 협력 방안 모색을 위한 공동성명 채택,” 2019.11.06., <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=369715](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=369715)> (검색일: 2020.10.9.).

183) 최원기, “신남방정책 관련 자문회의”(통일연구원 자문회의의 발표자료, 2020.8.18.).

184) 원낙연, “‘일대일로’와 연계 한반도 신경제구상 실현,” 『공감』, 2020.3.2., <<http://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=GAJNoiyMgDGJM000>> (검색일: 2020.10.3.).

으며 융합 추구는 합리적 선택이라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 원칙적으로 인도-태평양 전략을 개념적으로 기획한 일본이 중국의 일대일로에 적극적으로 참여한다는 것은 한국에 시사하는 바가 크다.<sup>185)</sup>

물론 지금까지 중국의 해외 개발 투자가 배타성과 현지의 중국화를 특징으로 한다는 비판이 존재하는 것도 사실이다. 또한 수원국의 권위주의적 정권과 결탁하여 시장성보다는 정치적 논리에 의해 진행되어 해당 지역의 부채 위기와 함께 지역 경제와 주민이 개발 투자의 경제적 효과에서 소외되는 경향이 있다고 일부 전문가 그룹은 우려한다.<sup>186)</sup> 그러나 중국 지도부가 협력 대상국의 우려와 비판에 대응하여 향후에는 투명성과 개방성을 제고하기 위한 정책적 노력을 기울일 가능성은 열려 있다. 이 경우 한국의 신남방정책과 중국의 일대일로 간 접점의 폭은 더욱 확대될 수 있다.

## 나. 신북방정책의 기회 요인

### (1) 핵심 국가들의 국가 발전 전략과 제휴 모색

신북방정책의 핵심 국가들이라고 할 수 있는 러시아와 중앙아시아 국가들은 중장기적 국가 발전 전략 및 경제 개발 정책을 추진해오고 있다. 신북방정책 대상국 중 핵심파트너로 여겨지는 러시아의 경우, 2000년대 후반부터 ‘신동방정책(New Eastern Policy)’으로 불리는 극동 중시 전략을 추진하고 있으며, 그 일환으로 푸틴 3기 정부 시기부터 극동 바이칼(Baikal) 지역에 대한 경제 발전 정책을 수립

---

185) “일본, 중국에 적정투자·투명성 등 ‘일대일로’ 참여 조건 제시,” 『파이낸셜 데일리』, 2019.3.26., <<http://www.fdaily.co.kr/news/article.html?no=58434>> (검색일: 2020.10.3.).

186) 이지용, “신북방·신남방 정책 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.6.23.).

하여 추진하고 있다. 중국 동북 3성과 국경을 접하고 있고 일본과 해상으로 인접해있는 러시아 극동 지역은 정치·경제적 측면에서 러시아에게 매우 중요하다. 극동 지역의 정치적 중요성은 러시아가 극동 지역을 매개로 동북아시아 국가들과 지정학적 협력과 경쟁을 이룬 역사에서도 잘 반영되어 있다.<sup>187)</sup> 러시아가 극동 지역과 맞닿아 있는 한반도 문제에 과거부터 현재까지 주요 관여국으로 간주되고 있는 것 역시 이와 무관하지 않다. 경제적으로 러시아는 이 지역에 경제 발전 수준이 높은 동북아시아 국가들과의 협력 기반을 조성하여 아시아와 유럽을 잇는 유라시아 중심국으로서의 지위를 강화시키고 동시에 러시아의 경제 성장을 견인하는 동력을 확보하고자 한다.<sup>188)</sup> 러시아의 ‘극동·자바이칼(Zabaikal) 지역 사회경제발전’ 정책은 이러한 측면에서 추진되었다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 극동·자바이칼 지역 사회경제발전 정책추진 과정 및 현황

시 기	내 용
2007.11	2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회 발전 연방 특별 프로그램 승인
2009.12	‘극동·자바이칼 지역 사회경제발전전략 2025’ 수립
2011.11	극동 바이칼 지역 개발 펀드 설립
2012.5	극동개발부 설립(Ministry for Development of Russian Far East)
2013.3	극동 바이칼 지역 개발에 관한 국가 프로그램 승인(2025 극동 바이칼지역 사회·경제 발전 국가 프로그램)

출처: 성원용, “러시아 극동지역 개발과 남북러 삼각협력의 과제,” 『국토』, 386호 (2013), p. 14; 김덕주, 『소다자주의 협력을 통한 신북방정책 추진에 관한 연구』, p. 36을 참고하여 저자 정리.

특히 2019년 12월 승인된 ‘극동·자바이칼지역 사회경제발전전략 2025’는 기존의 극동 지역 발전 전략과는 차별성을 갖는다. 성원용

187) 김덕주, 『소다자주의 협력을 통한 신북방정책 추진에 관한 연구』, p. 35

188) 위의 책, pp. 35~36.

은 러시아 정부가 ‘프로그램’ 혹은 ‘개념’의 용어 대신 ‘전략’을 선택한 것은 과거 유럽에 편향되어있던 러시아의 대외 정책이 ‘동쪽’으로 전환되는 중대한 전략적 방향성의 변화를 반영하는 것이라고 설명한다.<sup>189)</sup> 또한 2008년 승인된 ‘러시아연방 장기사회경제발전개념’을 통해 설정한 중장기적 사회 경제 발전의 원칙을 극동 지역에서도 실현하겠다는 의지를 반영한 것이라고 해석한다.<sup>190)</sup>

러시아가 ‘2025 바이칼 사회경제발전 국가프로그램’을 추진하는데 필요한 투자액의 상당 부분을 민간 및 외국 자본으로 충당할 계획인 점을 고려할 때 한국 정부와 기업들이 이 지역에 진출할 수 있는 여지는 상당히 높다.<sup>191)</sup> 러시아는 4기 푸틴 정부 들어선 이후 추진하고 있는 2024 국가 발전 목표 및 전략 과제 달성을 위해 연방 재원의 상당 부분을 중·서부 지역에 투입하는 반면, 극동 지역 경제 개발은 외국인 투자와 민간으로부터의 투자를 통해 유지하여 재원을 충당하고자 한다. 물론, 이 점 때문에 극동바이칼 지역 프로그램은 초반부터 민간 재원에 대한 의존도가 지나치게 높다는 비판을 받았다. ‘극동·자바이칼 개발 프로그램 2013’ 승인 당시에도 약 65%에 해당하는 예산을 민간에서 충당하도록 하였고, 교통 인프라 개발, 생태안보 및 환경 보존, 인적 자원 확보 및 양성을 제외한 광물, 어업, 농업, 목재 사업 단지 개발과 같은 나머지 핵심 개발 사업들은 민간 재원 의존도가 절대적이었다.<sup>192)</sup> 따라서 한국은 러시아 정부의 이러한 니즈를 활용하여 한·러 간 경제적 협력을 확대하는 기회로 삼되, 한국이 러시아 극동 지역에 투자함에 있어 산업 인프라와

---

189) 성원용, “러시아 극동·자바이칼지역 개발 프로그램과 동북아 지역협력,” 『동북아경제연구』, 제24권 1호 (2012), pp. 8~9.

190) 위의 글, p. 9.

191) 이강국, 『일대일로와 신북방 신남방 정책』, p. 177.

192) 성원용, “러시아 극동지역 개발과 남북러 삼각협력의 과제,” pp. 14~15.



러시아 정부의 법적·제도적 지원과 기반 구축 및 프로그램의 실행 가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다.<sup>193)</sup>

중앙아시아는 유라시아를 관통하는 역내 경제 및 물류 인프라를 구축하는 데 있어 핵심 지역이다.<sup>194)</sup> 이는 한국 정부의 신북방정책을 추진하는 데 있어 이들 국가와의 협력이 필수적이라는 점을 의미한다. 대부분의 중앙아시아 국가들이 중장기적 경제 개발 전략을 발표하여 경제 구조의 변화를 적극적으로 모색하고 있다는 점은 신북방정책을 추진하여 이들 국가들과 협력을 확대하고 다변화하고자 하는 한국 정부의 정책 의도와도 잘 부합한다고 할 수 있다. 이들 국가들은 공통적으로 산업 구조를 다각화해야 할 필요성을 강조하고 있고, 시장 개방과 해외 자본 유치에 적극적인 만큼, 이들 국가들과의 경제 협력이 확대될 수 있는 가능성과 잠재성은 매우 높다고 볼 수 있다. 따라서 과거 원자재 협력 또는 에너지 분야에 국한되어 있던 제한적 협력에서 탈피하고 산업 분야 다각화와 미래 산업, 인프라 협력으로 전환하고 협력의 범위와 대상을 확대할 적절한 시점이라고 볼 수 있다.<sup>195)</sup>

많은 중앙아시아 핵심 국가들이 경제 개발과 대외적 경제 협력 확대를 기반으로 하는 국가 발전 전략을 구축하여 추진 중에 있다. 우즈베키스탄은 신북방정책에서 구분한 중부 권역 국가 중에서 가장 적극적으로 경제 발전 전략을 추진하고 있는 국가이다. 2016년 대선으로 집권한 미르지요예프 대통령은 ‘우즈베키스탄 발전전략 2017-2021’을 발표하여 정치, 경제, 사회 분야의 개혁과 발전을 도모하고 있다. 경제 분야에서는 거시 경제 안정, 시장 경쟁력 확보, 중소기업

---

193) 이연호 외, 『신북방경제협력 추진전략 및 기본 계획 수립 연구보고서』, p. 135.

194) 박지원, 『중앙아시아 주요국 경제현황과 협력환경 분석』, (서울: kotra, 2019), p. 1.

195) 위의 책, p. 5.

활성화, 농업 현대화 개혁, 지역 균형 발전의 5개 세부 목표를 세워 우즈베키스탄의 사업과 투자 환경을 개선하고 해외 투자를 유치하기 위해 적극적으로 나서고 있다.<sup>196)</sup> 거시경제 안정을 위한 조치로써 외환 자유화, 시장 경제에 부합하는 외환 규제의 도입, 외국인 투자 확대 및 투자와 사업 환경 개선 등을 추진 중이다.<sup>197)</sup> 시장 경쟁력 확보를 위해서는 기업 환경의 개선, 경제 활동 자율성 보장을 통한 민간 기업의 발전과 민영화 기업의 효율적 운영, 수출 자율화와 수출입 지원을 통한 대외 무역 활성화를 추진하고 있다.<sup>198)</sup> 이러한 경제발전 목표를 위해 우즈베키스탄 정부는 에너지, 농업, 제조업 기반 분야를 핵심 사업 분야로 선정하고, 관련 법안 제정과 재정 지원, 민간 및 해외 투자 유치를 통해 산업을 육성하고 있다.<sup>199)</sup> 현재 한국의 對우즈베키스탄 주요 수출품 중 자동차 부품과 승용차가 전체의 약 55%를 차지할 만큼 한·우즈베키스탄 간 경제 협력은 자동차 산업을 중심으로 한 제조업 분야에 한정되어 있다.<sup>200)</sup> 그러나 우즈베키스탄 정부가 신규 제조업 분야를 육성하고 적극적인 외국인 투자 유치를 통한 국가 발전 전략을 세우고 있는 만큼 한국 정부와 기업이 진출하여 협력할 수 있는 가능성은 매우 높다고 할 수 있다.

카자흐스탄 역시 적극적으로 경제 발전 전략을 추진하고 있는 국가이다. 카자흐스탄 정부는 2012년 기존의 ‘2030 전략’을 수정한 ‘카자흐스탄 2050 전략’을 제시하면서 새로운 경제 발전 모델과 전략을 제시하여 국가 인프라 개발 계획인 누르리 줄과 5대 제도 개혁

196) 민지영·김초롱, “우즈베키스탄 미르지오예프 정부 경제정책의 주요 내용과 시사점,” pp. 5~6.

197) 위의 글, p. 10.

198) 위의 글, p. 10.

199) 오기찬·안승훈, 『2020 국별 진출전략: 우즈베키스탄』 (서울: kotra, 2020), p. 29.

200) 위의 책, p. 21.

및 100대 구제 조치를 추진 중에 있다.<sup>201)</sup> 카자흐스탄 2050은 크게 7개의 전략 및 목표와 이를 달성하기 위한 세부 정책 및 과제들로 구성되어 있다.

〈표 III-2〉 카자흐스탄 2050전략 주요 내용

구분	내용
1. 새로운 경제 정책 노선: 포괄적 경제적 실용주의	• 거시 경제 정책 현대화
	• 국가 자산 관리 시스템 현대화
	• Post-산업화 계획 수립
	• 새로운 수자원 정책수립
	• 인프라 개발에 대한 새로운 접근
	• 천연 자원 관리 시스템 신규 도입
	• 농업 현대화
2. 전방위적 기업 지원	• 자유로운 창업 환경 구축
	• 대규모 민영화 추진
	• 지속적인 사업 통합 추진
3. 새로운 사회 정책 원칙	• 빈곤률 억제
	• 사회적 불균형 문제 해결
	• 취약 계층 국민들에 대한 사회 지원
	• 고용 및 노동 지불 보장 정책 현대화
4. 지식 및 전문 기술 습득	• 취학 전 아동 교육
	• 기업, NGO, 자선 단체의 교육 분야 사회적 책임 강화
	• 첨단 기술 특화 및 기술 교육 시스템 개발
	• 교육 현대화
5. 국력 강화 및 민주주의 발전	• 국가 설계 및 전망 시스템 개선
	• 전문성 갖춘 국가 기관 형성
	• 위법 행위에 대비한 무관용 원칙 도입
	• 치안 및 특수 권력 기관 개혁
	• 지방 분권 정책추진
	• 국가 공공 기관과 비즈니스계 협력 시스템 구축
6. 지속적이고 예측 가능한 대외 정책: 국익 추구하고 지역·국제 안보 강화	• 부정부패 척결
	• 실용주의 원칙하에 국익 추구
	• 국제 안보에 기여
	• 중앙아 안정화에 기여
	• 국방력 강화와 군사 방어 메커니즘 참여

201) 이선호, 『2020 국별 진출전략: 카자흐스탄』 (서울: kotra, 2020), p. 10.

구분	내용
7. 카자흐스탄 애국심 고취	• 새로운 카자흐스탄 애국주의
	• 언어의 삼위일체
	• 국가 지식층의 역할 강조
	• 모든 민족의 평등한 시민권 보장
	• 문화, 전통, 정체성 보존
	• 21세기의 카자흐스탄 종교

출처: 주카자흐스탄 대한민국 대사관, “카자흐 장기전략 2050,” 2012.12.24., <[http://overseas.mofa.go.kr/kz-ko/brd/m\\_8994/view.do?seq=965299](http://overseas.mofa.go.kr/kz-ko/brd/m_8994/view.do?seq=965299)> (검색일: 2020.08.19.).

2014년 11월 카자흐스탄 정부가 공식적으로 발표한 ‘2050 누를리 졸 경제개발계획’은 핵심 기반 시설과 우선 부문에 대한 국가와 외국 투자를 이끌어내어 경제 성장을 도모하고자 하는 국가 인프라 개선 및 중소기업 지원을 위한 프로그램이다. 카자흐스탄 정부는 ① 교통과 물류 관리 기반 시설 개발 ② 산업 기반 시설 개발 ③ 에너지 기반 시설 개발 ④ 공공 사업, 물, 난방 공급 네트워크의 현대화 ⑤ 주거 기반 시설 강화 ⑥ 사회적 기반 시설 개발 ⑦ 중소기업 지원으로 구성된 7개의 투자 분야를 선정하여 추진 중에 있다.<sup>202)</sup> 누를리 졸 계획에 따라 산업 전반에 대한 자본 투자가 5.8% 증가한 것으로 집계되었으며, 건설 분야 투자 금액이 41.1% 증가하고, 통신, 농업, 무역 분야에 대한 투자도 약 25%~30% 늘어나는 등 균등한 증가를 보였다.<sup>203)</sup> 카자흐스탄 정부가 누를리 졸 개발 계획을 통해 교통과 물류 관리를 위한 기반 시설 개발에 우선적으로 투자한 점은 중앙아시아 중심에 위치한 지리적 이점을 이용하여 아시아와 유럽을 잇는 물류 허브로 거듭나기 위한 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다.<sup>204)</sup>

202) Embassy of the Republic of Kazakhstan, Washington, D.C., “Nurly Zhol,” <<http://kazakhstanembus.com/domestic-policy/modernization-programs/nurly-zhol>> (검색일: 2020.6.9.).

203) 이선호, 『2020 국별 진출전략: 카자흐스탄』, p. 3.

204) 위의 책, p. 10.

중앙아시아 지역의 물류 허브 활용은 신북방정책의 목표와 과제 추진에도 핵심적인 문제이다. 특히 신북방정책의 ‘통합 네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유’ 부분에서 ‘북방 경제권과 물류, 에너지 측면에서 연결망 구축 및 성장 잠재력 확대와 이익 창출’의 목표는 ‘유라시아 복합 물류망 구축’이라는 추진과제를 통해 달성된다.<sup>205)</sup> 따라서 한국이 카자흐스탄과 같은 물류 허브가 될 수 있는 핵심 국가들과 물류와 유통을 위한 기반 시설 개발에 초반부터 협력한다면 향후의 경제 협력을 확대하는데 우호적으로 작용할 것이다. 문재인 대통령도 2019년 4월 23일 카자흐스탄의 토카예프 대통령과의 정상회담에서 한국의 신북방정책과 ‘카자흐스탄 2050 국가전략’을 연계시킬 수 있는 방안에 대한 모색과 두 정책 간의 연계를 통해 양국 관계를 발전시켜 나갈 것을 약속했다.<sup>206)</sup>

키르기스공화국은 2018년 10월 ‘2018-2040 키르기스공화국 국가발전전략’을 채택하고 중장기적 사회·경제 발전 정책을 추진 중에 있다.<sup>207)</sup> 경제 분야를 수출 지원, 투자 유치, 인프라 구축, 지역 균형 발전의 4가지 분야로 구분하고 각각의 세부 과제들을 설정했다. 수출 지원 분야에서는 국내외 시장에서 경쟁력 있는 부문을 선정하여 특별 지원하고 자국 기업의 유라시아 지역 시장 진출을 비롯한 수출 시장의 다각화를 도모한다.<sup>208)</sup> 투자 유치 분야는 투자 및 사업 환경 개선을 통해 투자를 유치하고 민관 협력 사업의 확대를 추진한다.<sup>209)</sup> 인프라 구축 분야는 외국인 직접 투자와 국제기구의 개발 기

205) 북방경제협력위원회, “신북방정책.”

206) 외교부, “한-카자흐스탄 정상회담,” 2019.4.23., <[http://mofa.go.kr/www/brd/m\\_20053/view.do?seq=368038](http://mofa.go.kr/www/brd/m_20053/view.do?seq=368038)> (검색일: 2020.9.2).

207) 김초롱, “키르기스공화국과 타지키스탄 ‘국가발전전략’의 주요 내용과 시사점,” 『KIEP 세계경제 포커스』, 제2권 21호 (2019), p. 3.

208) 위의 글, p. 4.

209) 위의 글, pp. 4~5.

금을 활용하여 에너지, 교통, 물류, 수도 등 국가 산업과 주민 생활에 직접적으로 영향을 미치는 영역의 현대화를 추진한다.<sup>210)</sup> 지역 발전 분야는 행정 구역을 개편하고 지역 거점도시를 개발, 재정비하여 지역 균형 발전을 도모한다.<sup>211)</sup>

타지키스탄은 2016년 장기 경제 개발 계획인 ‘국가발전전략 2016-2030’을 채택하여 시행 중이다.<sup>212)</sup> 타지키스탄 국가 발전 전략은 3단계로 나누어 추진 중으로, 1단계(2016~2020)에서는 국가 발전을 위한 제도적 기반을 확충하고 기업 환경 개선과 노동 생산성 향상을, 2단계(2021~2025)에서는 해외 투자 유치와 고용 창출을, 3단계(2026~2030)에서는 생산 품목의 다양화와 지식 기반의 혁신을 모색한다.<sup>213)</sup> 또한 중점 분야를 에너지, 농업, 제조업, 교통으로 나누고 각각 영역에서의 세부 과제를 추진하고 있다. 에너지 부문에서는 에너지 효율 강화를 위해 에너지 발전소의 건립과 발전 시설 현대화, 인접국과의 전력망 구축을 통해 에너지 수급 문제를 해결하고 관리하고자 한다.<sup>214)</sup> 농업 부문에서는 식량 안보 강화를 목적으로 혁신 기술 도입, 우량종자 개발 등을 통해 농업 생산량을 확대하고 유통 체계를 정비하고 구축하여 시장의 발전을 도모한다.<sup>215)</sup> 제조업 부문에서는 산업 단지 추축과 인재 육성, 제조업 분야의 일자리 창출을 통해 제품의 대내외적 경쟁력을 높이고 제조업이 국내 산업에서 차지하는 비중을 확대하고 있다.<sup>216)</sup> 교통 부문에서는 사회

---

210) 위의 글, p. 5.

211) 위의 글, p. 6.

212) 외교부, 『타지키스탄 개황』 (서울: 외교부, 2019), p. 36.

213) 위의 책, p. 37.

214) 김초롱, “키르기즈공화국과 타지키스탄 ‘국가발전전략’의 주요 내용과 시사점,” p. 7.

215) 위의 글, p. 8.

216) 위의 글, p. 8.

간접 자본 확충을 목적으로 낙후된 교통과 통신 인프라를 보수, 건설하고 최신의 물류 및 운송 체계를 마련하여 교통 및 물류 허브로 도약하고자 한다.<sup>217)</sup>

중앙아시아 국가들의 경제 발전 전략은 이 지역의 투자 환경 개선에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 중앙아시아 국가들이 경제 발전을 위한 외국의 투자를 필요로 하고 있고, 한국의 입장에서 중앙아시아의 지리적 이점은 한국이 아시아와 유럽의 새로운 시장에 진입하는 데 있어 중요하기 때문에 향후 양측이 협력할 여지가 매우 크다.<sup>218)</sup> 이렇듯 러시아와 중앙아시아 국가들의 발전 전략과 우리의 신북방정책 간 공유이익이 적지 않다.<sup>219)</sup>

이와 더불어 아래에서 설명하겠지만, ‘북한 리스크’를 피하고 지속성 있는 신북방정책을 추진하기 위해서는 ‘우회로’를 만드는데 필요한 우회 거점국가들의 협력이 필수적이다. 즉, ‘북한 경우’를 전제로 하던 과거의 북방 정책이 예측하지 못했던 대내외적 요인으로 남북 관계가 경색될 때마다 중단된 경험은 앞으로 북한을 우회하는 통로를 구축하여 북한의 사후적 참여를 유도해야 할 필요성을 각인시켰다.<sup>220)</sup> 이들 국가들이 경제 개발과 협력에 적극적으로 나서고 있는 만큼, 한국 정부의 신북방정책이 이들 국가들의 발전 전략과 연계성을 갖고 추진된다면 ‘북한 리스크’를 최소화하면서 지속성 있는 정책을 추진할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 전망할 수 있다.

---

217) 위의 글, p. 8.

218) Mirzokhid Rakhimov, “Central Asia–South Korea Relations and Central Asian Perspective on Korea’s New Northern Policy,” 『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책 평가와 과제』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 367~370.

219) 러시아의 신동방정책, 중국의 일대일로, 몽골의 초원의 길 등 정책적 관심과 우리의 신북방정책을 연계할 수 있다면 큰 시너지를 창출할 수 있다. 김동수, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.9.14.).

220) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” p. 48.

## (2) 유라시아 경제권의 통합에 따른 잠재력 상승

신북방정책을 통한 유라시아 진출은 미래의 성장 동력을 찾고 있는 한국에게는 이른바 블루오션이라고 할 수 있다. 유라시아는 세계 인구의 70%, 에너지 자원의 75%, GDP의 70%가 집중되어 있는 지역으로, 교통·물류의 발전으로 세계 경제의 중요한 한 축으로 급성장하고 있다.<sup>221)</sup> 특히, 러시아가 구소련 국가들의 경제 통합을 모토로 하는 유라시아경제연합의 리더라는 점에서 극동 지역에 대규모 투자를 실시 중인 러시아와의 교류 확대는 한국 경제에 새로운 기회가 될 수 있다. 실제로 신북방지역 14개 국가들과의 무역액은 2017년 1,713억 달러에서 2018년 2,095억 달러로 22.3% 가량 증가하였다. 특히, 러시아뿐만 아니라 우즈베키스탄, 조지아, 몰도바 등의 중앙아시아 국가들과의 교역이 큰 액수로 증가한 것을 볼 때 향후 이 지역과의 교역은 한국 경제의 중요한 성장 동력으로 작용할 수 있을 것으로 기대된다.<sup>222)</sup>

유라시아 발전에 있어 가장 큰 장애 요인이 되고 있는 것은 인프라 부족이라 할 수 있는데,<sup>223)</sup> 이들 역내 국가들 모두 인프라에 대한 공공 투자를 지속적으로 확대할 것이다. 일국 차원을 넘어 초국경 인프라 협력도 활발해질 것인데, 이 과정에서 해당 국가의 재정적 제약으로 인해 외국의 투자 유치를 적극적으로 추진할 것이라는 점에서 우리에게 기회가 될 수 있다.

또한 코로나19 이후 기존의 경제 협력 분야 이외 보건, 의료, 교육 등 다양한 분야에서의 협력을 모색할 것이며, 특히 K-방역에 대한

---

221) 이기태 외, 『동북아 플러스 책임공동체 형성 방안』(서울: 통일연구원, 2018), p. 115.

222) 김동수, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020. 9.14.).

223) 엄구호, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020. 9.14.).

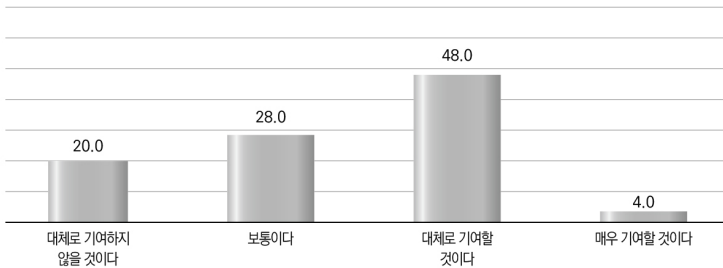


지역 국가들의 이미지가 상당히 개선되었다는 점<sup>224)</sup>에서 신북방정책의 협력 범위를 포괄적으로 재정리할 필요가 있다.

### (3) 신북방정책의 추진동력 확보

앞서 언급했다시피, 문재인 정부가 구상한 동북아플러스 책임공동체는 “평화와 번영의 축”으로 동북아 평화협력플랫폼, 신남방·신북방정책을 추진하고 있다. 이 두 축은 상호 보완적이며, 정부는 한반도를 중심으로 한 동북아 평화의 축을 구축하기 위해 남방과 북방 지역의 번영을 추구하고자 한다.<sup>225)</sup> 전문가 설문 조사에서 향후 10년 신북방정책이 한반도 평화에 미치는 영향에 대한 전망을 묻는 질문에 대해 48%의 전문가가 “대체로 기여할 것”이라고 전망한 점은 한반도 평화에 신북방정책이 긍정적으로 작용할 것이라는 점을 짐작하게 한다.<sup>226)</sup>

〈그림 III-14〉 향후 10년간 신북방정책이 한반도 평화에 미치는 영향



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 109.

224) 이기현, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.9.14.).

225) 성동기, “신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.5.1.).

226) 한편 신남방정책이 한반도 평화에 미치는 영향에 대해서는 대체로 기여하지 않을 것이다(14%), 보통(28%), 대체로 기여할 것이다(56%), 크게 기여할 것이다(2%)로 응답하였다. 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 108.

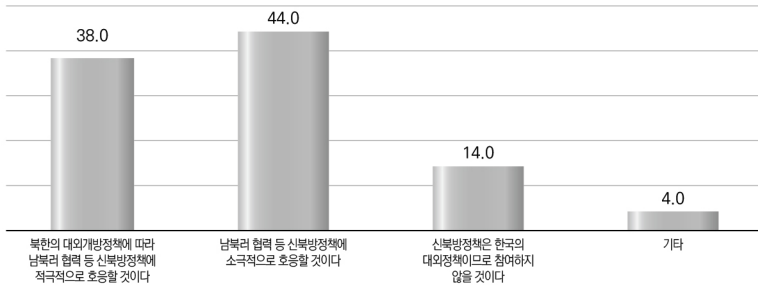
한반도 평화에 대한 신북방정책의 영향은 대내외적 요인으로 나누어 생각해볼 수 있다. 외부적 요인으로써, 신북방정책의 추진에 있어 핵심 국가들인 중국과 러시아가 한반도 평화 프로세스에 있어서도 주요 관련 국가들이라는 점은 신북방정책을 통한 경제적 협력의 확대가 평화 프로세스를 위한 협력으로까지 이어질 가능성을 높여준다. 물론 경제적 협력이 반드시 정치·안보적 협력으로 이어지거나, 그 효과가 단기간 내에 나타날 것이라고 기대하기는 어렵다. 그러나 적어도 평화를 위한 우호적인 분위기를 조성하는 데 긍정적 영향을 미칠 것이다. 한반도 내부적 요인으로는, 북·중 접경 지역과 러시아 극동·바이칼 지역의 경제적 발전이 북한이 신북방정책에 참여할 수 있는 계기로 작용할 수 있고 결과적으로 한반도 평화를 위한 남북 협력을 촉진시킬 수 있다는 점이다.

북한의 참여와 관련해서, 신북방정책이 북한의 개방 및 변화를 유도하는데 효과적일 것이라고 생각하는지를 묻는 질문에 많은 전문가들이 북한의 변화에 긍정적인 효과가 있을 것으로 전망했다.<sup>227)</sup> 이와 비슷하게, 향후 10년 대미 관계 개선, 제재 완화 등이 이루어진다면 북한이 신북방정책에 호응할 것인가를 묻는 질문에 38%의 전문가가 “북한의 대외 개방 정책에 따라 남·북·러 협력 등 신북방정책에 적극적으로 호응할 것이다.”라고 응답했고, 44%의 전문가가 “소극적으로 호응할 것이다.”라고 응답한 것은 신북방정책이 북한의 변화를 이끌어낼 수 있음을 보여주는 것이다(〈그림 III-15〉 참조). 동북아 지역의 번영과 협력을 극대화하기 위해 신북방정책을 지속적으로 추진함으로써 북한의 호응을 이끌어내어야 할 것이다.<sup>228)</sup>

227) 응답자들은 ‘0(효과없음)부터 10(효과있음)’까지의 범위 내에서 선택했으며, 응답자의 12%, 24%, 14%, 4%, 2%가 각각 6, 7, 8, 9를 선택했으며, 평균 5.28점이었다. 고려대학교 일민국제관계연구원, 『한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사』, p. 112.

228) 성원용, “러시아 극동·자바이칼지역 개발 프로그램과 동북아 지역협력,” p. 32.

〈그림 III-15〉 향후 10년간 북미관계 개선과 북한의 신북방정책 호응 가능성



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 110.

물론 북한의 참여는 대미 관계와 국제 사회의 대북 경제 제재 완화와 같은 외부적 요인으로부터의 영향을 받을 것이며, 이는 신북방정책의 지속성에도 부정적으로 작용할 수 있다. 그러나 북한의 사후적 참여, 즉 북한을 우회하는 신북방정책을 추진하여 관련국들과의 경제 협력을 공고히 하고 경제 발전을 도모한 후 북한의 참여를 유도하는 방식으로 신북방정책이 추진된다면 남북관계의 경색 속에서도 신북방정책을 추진할 수 있는 당위성을 가질 수 있을 것이다.

### 3. 정책추진을 위한 도전적 환경

#### 가. 신남방정책의 위험 요인

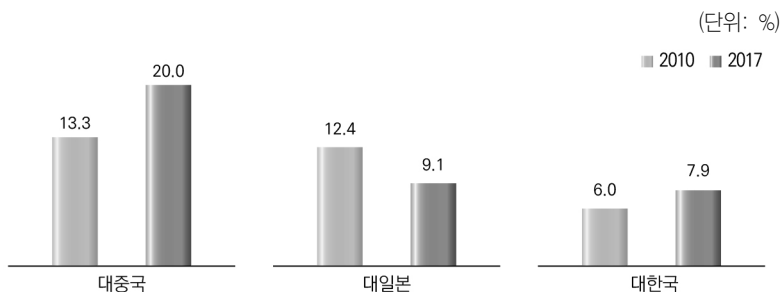
##### (1) 미·중·일 등 주요국의 경쟁적 지역주의 구상과 수출 경쟁의 심화

미·중·일 등 주요 강대국이 경쟁적으로 인도·아세안 지역에 대한 정책 구상을 전개하고 있고, 특히 미국이 인태전략과 한국의 정책 동조화(synchronization)를 요구하는 상황은 한국에 위험 요인으로

작용할 수도 있다. 이는 미국과 전략적 경쟁 구도 속에서 중국이 한국의 입장을 대미 편승적인 것으로 인식하여, 사드 보복과 유사한 견제책을 전개할 위험성을 가진다. 또한 이런 위험성을 떠안는 것은 ‘해징전략’으로 신남방정책의 기본 방향에도 부합하지 않는 것이지만, 그렇다고 미국의 요구를 마냥 무시할 수 없는 우리 정부의 입장에서는 미국이 동조화를 구체적으로 압박해 올 경우 딜레마이자 위험 요인으로 작용할 개연성이 높다.

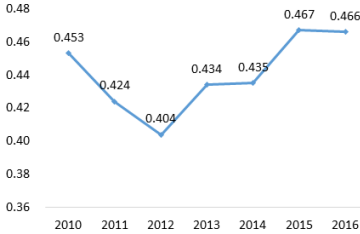
또한 교역 관계에 있어 중국과 일본은 지속적으로 한국의 경쟁국으로 자리매김할 가능성이 높다. <그림 III-16>에서처럼, 아세안 국가들의 대중 수입 비중은 2017년을 기준으로 2010년 대비 6.7% 증가한 반면, 한국은 같은 기간 1.9% 상승하는 데에 그쳤다. 또한, 선별된 주요 품목에 대한 수출 구조의 유사성을 측정하는 ‘수출경합도 지수(Export Similarity Index: ESI)’로 보면, 한-중, 한-일 모두가 이 지역에서 높은 경쟁 관계를 보일뿐 아니라 그 경향이 심화되고 있음을 알 수 있다.

<그림 III-16> 아세안 수입 시장에서 한중일 비중

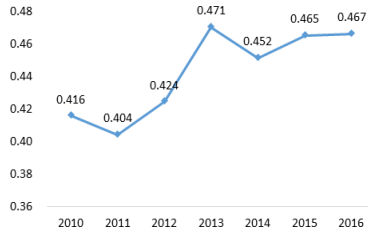


출처: 심혜정·조익윤, “아세안 무역환경 진단과 우리 수출전략,” 『Trade Focus』, 23호 (2019), p. 13.

〈그림 Ⅲ-17〉 아세안 내 한·일 수출경합도



〈그림 Ⅲ-18〉 아세안 내 한·중 수출경합도



출처: 위의 자료, p. 19.

## (2) 성장 정체·무역 보호 조치의 지속에 따른 우리 기업의 기대감 하락 가능성

사실 인도·아세안 국가들의 높은 경제 성장에 대한 기대감은 우리 정부의 신남방정책 추진 훨씬 이전 여러 해외 투자자들이 공유하는 것이었으나, 이들 국가들의 경기 사이클에 따른 성장 지체, 경직적 경제 제도, 비효율적 관료 시스템 등 장애 요인으로 인해 그 기대감이 꺼졌다 되살아났다가 반복하였다. 우리 기업의 대(對)인도 투자의 경우, CEPA 협정 체결 등을 계기로 포스코 등 주요 기업이 대거 진출하였다가 토지 수용 등 과정에서 엄청난 갈등을 경험하며 이후 상당 기간 투자의 정체기를 경험한 바 있다. 아직 인도·아세안 국가들의 기업 활동 환경이 좋은 상황은 아니므로 생산 기지로서 노동력 제공 등 역할의 제약이 향후에도 지속될 가능성을 배제할 수 없다.

특히 인도의 경제 정책은 개방 정책이라기보다는 자국의 재벌 기업 중심의 육성 중심의 성장 정책이라는 점에서 향후 주의가 요구된다. 모디 정권 하에서 인도의 평균 관세율은 제조업 제품 약 10%, 농산품 약 30%의 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 2000년대 들어

빠르게 감소하던 관세율 추세가 오히려 모디 총리 집권 이후 정체 추이를 보이고 있는 것이다.<sup>229)</sup> 아래 <표 III-3>은 인도의 비관세 장벽의 추이는 이러한 경향을 한층 더 명확히 보여주는데, WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 규정 위반의 소지가 매우 큰 수량 제한을 제외한 다른 모든 비관세 조치가 모디 정부 들어 오히려 증가 추세에 있음을 보여준다. 특히, 자동차 부문 관세가 60%에서 2017년 125%로, 철강 부문 관세가 동 기간 7.52%에서 9.34%로 높아지는 등의 추세는 모디 정부가 타타 자동차(Tata Motors Limited), 미탈 그룹(Mittal Steel) 등 자국 재벌 기업을 전략적으로 육성하기 위해 보호 조치를 취하고 있음을 보여준다.<sup>230)</sup>

<표 III-3> 인도의 비관세 장벽 추이: 1999~2018

(단위: 건수)

기간	위생 검역	무역상 기술 장벽	반덤핑	상계관세	세이프 가드	수량 제한
1999~2003	4	13	21	0	0	0
2004~2008	43	35	58	0	0	0
2009~2013	22	12	66	0	0	59
2014~2018	145	40	174	12	2	0

출처: 박래정·강선구·조성완, 『불확실성 견하기 시작한 인도 경제』 (서울: LG경제연구원, 2018).

### (3) 인적 교류와 국가 이미지의 취약성

상기한 바와 같이, 전반적으로 한국의 국가 이미지가 매우 개선되었으나 여러 사건·사고에 의해 그러한 트렌드가 뒤집힐 위험성 역시

229) 한형민 외, “인도 모디 2기 정부 출범의 의의와 경제정책 방향,” 『KIEP 오늘의 세계 경제』, 제19권 15호 (2019), p. 13.

230) 김유철, “부동국가(Swing State)로서의 인도: 외교노선의 진화 경로와 미국과의 이해 관계 수립에 대한 논쟁을 중심으로,” p. 184.

배제할 수 없다. LG 화학의 인도 공장 유독 가스 배출 사건, SK건설이 시공한 라오스 댐 붕괴 사건, 우리 언론사에서 수차례 탐사 보도한 바 있는 현지 공장의 반인권적 근무 환경, 한국 거주 현지인에 대한 살인·폭력 사건 등 여느 국가들과의 관계와 마찬가지로 우발적 사건에 의해 국가 이미지가 급격히 악화될 가능성은 상존한다.<sup>231)</sup>

가장 최근 발생했던 사건·사고로는 2020년 5월 7일 발생한 엘지화학 인도 공장의 가스 누출 사고를 들 수 있다. 이 사고로 인해 12명이 숨지고 최소 300여명의 주민들이 치료를 받는 등 피해가 발생하였다.<sup>232)</sup> 이후 사건이 발생한 인도 안드라프라데쉬(Andhra Pradesh)주는 진상조사위원회를 구성하여 실사를 진행했는데, 결과 보고서는 사업장 내 안전 규칙이 지켜지지 않고 사이렌 등도 작동하지 않는 등 21개 원인 가운데 20개가 LG 폴리머스 경영진의 책임이라 지적하고, 공장을 주거 지역에서 멀리 떨어진 곳으로 이전할 것을 권고하였다. 이후 인도 당국은 한국인 직원 포함 12명을 체포, 본격적인 수사에 돌입하였다.<sup>233)</sup> 일부 언론에서는 본 사건으로 인해 현지의 반한 감정이 확산되는 것이 아닌가 하는 우려를 제기되기도 하였으나, 우리 외교부 및 인도 대사관은 이에 별다른 대응을 하지 않았다.

사실 한국 기업의 인도·아세안 진출 증가와 함께 한국 기업이 인권침해에 직·간접적으로 연루되는 사례는 새로운 것은 아니다. 가장 대표적인 사례가 인도 오디사(Odisha)주에서 2005년부터 추진

231) “글로벌 삼성, 지속 불가능 보고서,” 『한겨레신문』, <<http://www.hani.co.kr/arti/ISSUE/260/home01.html>> (검색일: 2020.8.15.).

232) “LG화학 인도 가스누출 피해 주민 “잠든 새벽 맨몸으로 대피…경보도 안 울렸다,” 『한겨레신문』, 2020.5.15., <<http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/945154.html>> (검색일: 2020.7.4.).

233) “LG화학공장 법인장 등 12명, 인도 당국에 체포됐다,” 『ECONOMIC REVIEW』, 2020.7.8., <<http://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=403932>> (검색일: 2020.7.18.).

했던 포스코의 인도 제철소 건설 사업이다. 2012년 10월 인도, 한국, 네덜란드와 노르웨이의 시민 단체들은 포스코의 프로젝트가 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구) 다국적기업 가이드라인을 위반하고 있다는 진정을 한국과 네덜란드, 노르웨이 OECD 다국적기업 가이드라인 연락 사무소에 제기하면서 문제되었다.

시민 단체들은 포스코 제철소 사업으로 인해 2,200명의 주민들이 강제로 이주해야 하는 상황이 발생함으로써 주민들의 생존권이 위협 받았고, 이에 대한 보상도 충분히 이뤄지지 않았다고 주장하였다. 또한 인도 당국은 공권력을 투입하여 저항하던 주민들에게 폭력을 휘두르고 사망하는 사건도 발생하면서 국제사회의 비난이 더 확산되기도 하였다. 인권 문제와 더불어 환경 파괴 문제도 제기되었다. 제철소 건설로 태풍 피해가 급증하게 되고, 식수, 농업 용수 등 수자원 고갈과 바다의 생태계도 파괴된다는 우려의 목소리도 있었다. 주민들의 반대 시위가 계속 이어지는 데도 불구하고 인도 당국은 폭력적으로 대응하면서 포스코 건설의 사회적 책임 문제는 더욱 대두되었다.

결국 2013년 유엔(United Nation: UN)은 주민들의 강제 이동을 예방하기 위하여 제철소 건설 사업을 즉시 중지하라는 권고 사항을 발표하였고, '유엔 기업과 인권 이행 원칙'에 따른 인도 정부의 인권 보호 의무를 강조하고 포스코도 모든 활동 과정에서 인권을 존중할 것을 촉구하였다. 그러나 포스코는 이에 대해 강하게 반발하면서 특정 이익집단에 의한 선전행위(propaganda)라고 주장하였다. 더 나아가 여러 시민단체는 한국 연락 사무소에 진정을 제기하였지만, 한국 연락사무소는 2013년 6월 인도 지역정부가 결정해야 할 사항이라는 근거로 진정을 거절하면서 시민단체들은 더욱 크게 반발하였다.



인도 포스코 사건 외에도 미얀마에서 대우 인터네셔널도 유사한 인권 침해 사례에 연루된 것으로 보도된 바 있다. 한국, 중국과 인도 기업 중심으로 미얀마에 2000년부터 슈에(Shwe) 가스 개발 사업이 진행되었고, 이 과정에서 대우 인터네셔널은 강제 노동과 강제 이주에 연루된 것으로 보도되었고, 미국과 한국 시민단체 중심으로 한국 연락사무소에 진정을 제기하였다. 그러나 이 사건도 역시 연락사무소에 의해 거절되었다. 대우 인터네셔널도 2011년 관련 보고서를 발표하면서 미얀마 군대가 가스 개발 사업 주변에 주둔하고 있다는 점을 인정하였지만, 미얀마 군대로부터 어떠한 지원도 받고 있지 않다고 주장하였다.

이처럼 한국 기업들이 지속적으로 인도와 기타 아세안 지역에 진출하는 과정에서 여러 인권 침해 사례에 연루될 수 있다는 점에서 해외 활동 중에 인권 실사(human rights due diligence)를 철저히 이행해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 즉, 한국의 인권 경영 가이드라인이 국내에만 국한되어서는 안 되고 해외에서도 적용되어야 한다는 것이다. 그러나 인권 실사의 필요성과 이를 이행하기 위한 자원이 부족하다는 점이 지적되고 있다. 이에 따라 한국 정부에서 더 적극적으로 해외에서의 인권 경영의 필요성을 알리고 이러한 인권 실사를 이행하기 위한 제도적 장비를 마련해야 할 것이다.<sup>234)</sup>

또한 아세안·인도에서 한국의 이미지 제고에 큰 역할을 한 것으로 언급되는 한류 열풍의 지속가능성 여부와 역으로 반한 감정을 부추기는 기제로 작용할 수 있는 양면성 역시 위험 요인으로 볼 수 있다.<sup>235)</sup> 보다 근본적으로는 젊은 층과 같이 시민 사회의 일부 계층에

---

234) 남승현, “신북방·신남방 정책 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.6.15.).

235) 최근 필리핀에서 발생한 ‘Cancel Korea’는 이러한 위험성을 단적으로 보여주는 것이다. 박재적, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.9.14.).

국화된 한국 문화에 대한 관심도가 국가 대 국가 간 관계의 지속적 추동 요인이 될 수 있다고 믿는 것은 과도한 기대가 아닌지 생각해 볼 필요가 있다. 사실, 90년대 말~2000년대 초반 중국과 일본에서 한류 열풍이 거세던 시기에, 한-중, 한-일 양국의 시민 사회 및 문화적 교류를 넘어 국가 간 우호 관계 증진에 기여하리라는 담론이 유행하였다. 그러나 현재 중일 모두에서 한류는 상당한 부침을 겪고 있으며, 한-중, 한-일의 국가 간 관계는 그 어느 때보다 긴장 상태에 있다고 평가할 수 있다.

아세안·인도에서 한류에 대한 인식 역시 상당히 취약성을 가지는 것이 현실이다. 이들 국가에서 젊은 층 다수가 한류에 대해 우호적 시각을 가지고 있는 것은 사실이지만, 광(狂)팬층에 대한 사회적 우려 및 한류 콘텐츠의 선정성에 대한 반감 역시 존재한다. 전통적 이슬람 가치와의 저촉 가능성에 대해 우려하는 여러 인도네시아 여론 주도층의 경우, 한류 드라마에서 빈번하게 묘사되는 음주, 폭력, 돼지고기 섭취 장면과 지나치게 선정적인 K-POP 가수들의 안무에 대해 반감을 표출한 바 있다. 이러한 일부 견해는 아직 권위주의적 사회 분위기가 강한 베트남에서도 관측되고 있다.<sup>236)</sup>

최근 코로나19 방역 조치를 둘러싼 한-베트남 간의 갈등은 이러한 국가 이미지의 취약성을 보여준다. 갈등의 시발점은 대표적 관광지인 다낭(Da Nang)에서 격리 조치 뒤 받은 처우에 대해 불만을 토로한 한국인 관광객의 인터뷰였다. 해당 관광객은 뉴스 인터뷰 말미에 “아침에 빵 조각 몇 개를 주네요.”라고 짤막히 언급했는데, 의도와 달리 베트남의 대표적 대중 음식인 반미에 대한 폄하 논란으로 이어지며 베트남 내 반한 감정을 자극한 것이다.<sup>237)</sup> 이에 일부 베

236) 김수정·김은준, 『해외 언론인의 한류에 대한 인식 및 협한 보도 연구』 (서울: 한국 언론진흥재단, 2015), pp. 79~80.

237) “코로나19 확산 외중에 베트남에서 고조되는 혐한 기류,” 『한국일보』, 2020.2.29.,

남 웹사이트에서 태극기를 코로나19 문양과 합성한 사진이 올라와 베트남의 강력한 출입국 제한 조치에 불만을 갖고 있던 우리 교민들을 더욱 자극하는 등 감정싸움으로 번지게 된 것이다.<sup>238)</sup> 이러한 사진은 그간 쌓아 올린 국가 이미지와 우호적 감정이 상호 문화에 대한 박약한 이해와 미디어의 부정확한 보도로 인해 얼마나 빨리 악화될 수 있는지를 잘 보여주는 사례이다.

#### (4) 외교·안보 이슈에 있어 근본적 시각차와 정책 지속의 불확실성

선진 통상 국가를 지향하는 한국과 아직 개도국으로서의 지위를 가지고 있는 아세안 국가와는 통상·인권·환경 등 많은 국제 이슈에서 다소 상이한 입장을 견지하고 있다. 특히 한국은 신남방정책을 추진함에 있어서도 한반도 비핵화와 평화 정착이라는 최우선 안보 과제를 강조하는 반면, 인도·아세안 국가들은 남중국해·인도양 지역에서 대중 위협의 해징에 우선적 순위를 두고 있다.<sup>239)</sup> 이러한 외교 안보 이슈의 상이한 우선순위에 의해 외교 안보 이슈에서는 서로에게 크게 매력적인 협력 대상이 되지 않을 수 있다.

한국과 아세안·인도 간 외교 노선의 차이는 Ideal Point의 변화 추이에서도 확인된다. 동 지표는 스트레즈네브와 보이텐(Strezhnev·Voeten) 등의 연구자가 유엔총회의 투표 경향의 수렴도를 측정하는 지표로 개발하였으며, 국가 간 친소관계 및 외교 정책의 수렴 정도

---

(<https://www.hankookilbo.com/News/Read/202002281791767524>) (검색일: 2020. 8. 19.).

238) 홍창기, “[월드리포트] 코로나에 멀어지는 한-베트남 관계,” 『파이낸셜뉴스』, 2020. 4. 3., (<https://www.fnnews.com/news/202004031709474857>) (검색일: 2020. 8. 20.).

239) Cheng-Chwee Kuik, “A Southeast Asian Perspective of South Korea’s New Southern Policy: Progress and Prospects of a Three-Layered Partnership,” 『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 20.

를 측정하는 지표로도 널리 적용되고 있다.<sup>240)</sup> Y축에 나타난 아이 디얼 포인트의 차이가 클수록 미국과 상이한 투표 경향을, 그 차이가 작을수록 유사한 투표 경향을 보였음을 의미한다. 아세안·인도는 대부분 1점대 중반에서 2점대 중반의 분포를 보이며 0점대를 보이는 한-일과는 상이한 투표 경향을 보이고 있다.

〈그림 III-19〉 한국과 아세안 주요국·인도 및 일본 간 Ideal Point의 변동 추이



출처: Erik Voeten, Anton Strezhnev and Michael Bailey, “United Nations General Assembly Voting Data.”

240) Erik Voeten, Anton Strezhnev and Michael Bailey, “United Nations General Assembly Voting Data,” *Harvard Dataverse*, (2009) <<https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ>> (검색일: 2020.08.20.).

여러 아세안 국가 및 전통적으로 중립에 가까운 외교 노선을 추구하였으며, 일부 국가들은 냉전 시기 북한과 매우 긴밀한 관계를 유지하였다. 공산당이 집권하고 있는 베트남·라오스의 경우 북한과 아직 ‘당 대 당’의 관계를 긴밀하게 지속하고 있으며 여전한 유대 관계를 갖고 있다. 국내외 전문가 그룹 일각에서는 베트남이 선박 대선박 간 불법 환적 등을 통해 대북제재를 회피하는 데에는 이러한 전통적 관계가 영향을 미치는 것이 아닌가라는 견해를 제기하기도 한다. 만약 현재의 남북 간 교착국면이 보다 높은 수준의 갈등 국면으로 전환되고 제재 강화의 압박이 높아질 경우, 일부 아세안 국가의 대북 네트워크는 부담으로 작용할 수도 있다.

아세안 정상회의의 등 주요 외교 플랫폼에서 한국이 반복적으로 한반도 평화정책 관련 아젠다를 내놓는 것에 대해 일부 아세안 국가는 피로감을 표현하고 있는 것으로 알려져 있다. 또한, 해양 안보·사이버안보·의료 보건협력 등 다자 회의에 참가 경험이 있는 일부 우리 실무진 역시 컨센서스 방식의 아세안의 의사 결정 체계가 실질적 합의를 어렵게 하는 등 명확성·구속성이 높은 실질적 합의의 어려움을 토로하고 있는 실정이다.<sup>241)</sup>

근본적으로는 한국과 인도·아세안 간 외교 노선의 차이는 평화 관련 협력 의제가 3P 정책의 경제 협력 등 상생의 축 관련 협력 의제에 비해 그 성과가 빈약한 것을 원인으로 볼 수 있다. 현재, 우리 정부는 신남방정책 3Ps 목표 달성을 위한 16개 추진과제 중 ⑫ 정상 및 고위급 교류 활성화 ⑬ 한반도 평화 번영을 위한 협력 강화 ⑭ 국방·방산 협력 확대 ⑮ 역내 테러·사이버·해양 안보 공동대응 ⑯ 역내 긴급사태 대응 역량 강화를 ‘평화’ 관련 정책 의제로 설정하고 있으나, 평화구축을 위한 정책 연관성 면에서 의문이 드는 것이 사

241) 외교부 실무자 A씨 비공개 인터뷰(2020.7.14., 통일연구원).

실이다. 예를 들어, 국방·방산 협력의 경우 의제 그 자체로는 유의미한 협력일 수 있지만, 이를 ‘평화’와 연계 짓기에는 무리가 있다. 이는 그만큼 관련 평화 관련 협력 의제를 발굴하기 어려운 구조적 제약 요인의 결과로 보인다.

현 정부의 신남방정책이 차기 정부에도 계승되어 지속될 수 있을지에 대해 여러 아세안 국가들이 의문을 가지고 있는 점 역시 위험요인으로 작용할 수 있다. 일부 전문가 그룹을 제외하면 현지에서 우리 정부 신남방정책에 대한 이해도가 아직 높지 않고, 정부 대 정부 수준에서 상징성 있는 협력 프로젝트가 많은 상황은 아니므로 이러한 정책 지속가능성에 대한 우려는 자연스러운 것이라 할 수 있다.<sup>242)</sup> 한국의 지역·다자주의 구상이 시기에 따라 중심 대상 지역이 다소 변경되어 온 것이 사실인 만큼, 인도·아세안에 정책적 지속성에 확신을 심어줄 수 있도록 향후 일관성 있는 정책추진이 요구된다.

### (5) 대한민국 관계의 비대칭성과 역내 국가 간 이해관계의 다양성

역내 국가 간 이해관계의 다양성 및 협력 정도의 차이 역시 장기적으로 위험요인으로 작용할 개연성이 있다. 사실, 최근 한-아세안 간 무역 증진은 한국의 우수 대기업이 생산 기지를 베트남으로 옮겨 이에 따른 법인 간 거래량이 늘어난 데 힘입은 ‘베트남 착시’ 현상에 불과하다고 지적하는 전문가도 있다. 2019년 상반기 한국의 아세안 진출 기업 649개 중 70% 수준인 433개가 베트남 진출 기업이었으며, 교역량에 있어서도 2018년 아세안 전체 교역량 중 42.7%를 차지했다. 또한 아세안 10개국 한국인 방문객 절반 수준이 베트남으로 향

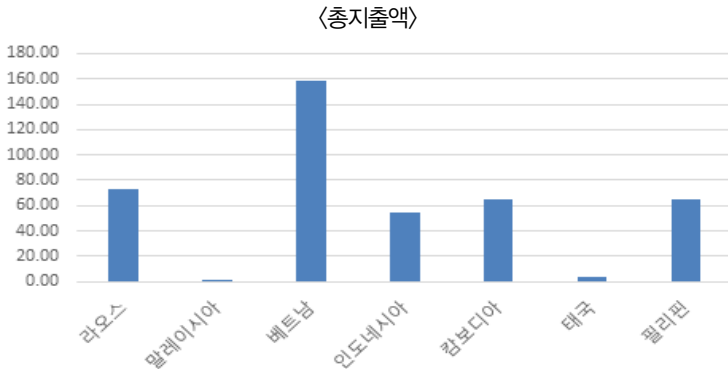
---

242) Cheng-Chwee Kuik, “A Southeast Asian Perspective of South Korea’s New Southern Policy: Progress and Prospects of a Three-Layered Partnership,” pp. 21~23.

했다.<sup>243)</sup> 다른 국가들과의 교역 역시 증가 추세에 있지만, 대베트남 교역 수준에 비교할 만큼 비약적으로 늘었다고 보기는 어려우며, ODA의 분배 등에 있어서도 베트남에 집중된다는 우려를 일부 국가가 대사급 채널에서 제기한 것으로 알려져 있다.

〈그림 III-20〉 한국의 대 아세안 주요국 ODA 공여 현황(2018년 기준)

(단위: 백만 달러)



출처: 한국수출입은행 “ODA 통계” (<https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>) (검색일: 2020.8.20.)

이러한 우려는 지표상으로도 확인되는데, 〈그림 III-20〉은 2018년 한 해 한국의 대아세안 주요국 ODA 공여 현황을 나타낸 것으로서, 베트남에 공여액이 확연히 집중되어 있음을 알 수 있다. 무상지원을 담당하는 KOICA와 유상지원을 담당하는 한국수출입은행 모두 공여액 결정에 있어 인도적 고려는 물론 교역액, 정치·외교적 중요도를 고려하므로 이러한 경향은 상당히 지속될 가능성이 크다. ODA 공여는 외교적 레버리지를 만들어 낼 수 있는 가장 단기적·가시적 수단임을 고려할 때, 한국과 베트남 이외 동남아 국가와의 관계는 현재보다 비약적으로 나아지지 않을 가능성도 있다. 이러한 관계의 비대

243) “신남방정책, 중상주의 접근은 한계… 특정국 편애도 경계해야.” 『한국일보』, 2019.11.20., (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911191501789649>) (검색일: 2020.8.20.)

칭성은 분명 신남방정책 추진의 위험 요인이라 할 수 있다.

아세안 국가들이 정치 체제, 종교, 언어, 문화 등 여러 이질적 측면이 있고, 협력의 역사뿐 아니라 갈등의 역사 역시 길다는 점 또한 장기적 위험 요인이 될 수 있다. 특히, 태국-캄보디아, 베트남-캄보디아, 싱가포르-말레이시아 등은 영토 분쟁 등 가시적 분쟁 요인이 있을 뿐 아니라 역사적 경쟁·갈등 관계에 있다는 점은 우리의 대아세안 정책의 방향성 설정을 어렵게 할 수도 있다. 특정 국가와의 친밀한 관계 형성이 라이벌 국가의 경계로 이어질 수도 있기 때문이다. 또한, 특정 갈등 이슈에서 자국 지지 요구 등 결정이 난감한 상황에 처할 수도 있다. 이러한 점을 고려하여, 인도·아세안 지역 여러 국가와 고르고 균형적인 관계 설정을 도모해 나갈 필요가 있다.

## 나. 신북방정책의 위험 요인

### (1) 북한 리스크

노태우 정부 이후 본격화되기 시작한 역대 정부의 북방정책은 북핵 문제가 불거지나 남북관계가 경색될 때마다 남북 협력의 구조적 한계를 극복하지 못하고 가시적인 성과를 달성하지 못한 채 종료되었다. 문재인 정부는 이러한 한계를 극복하기 위해 우선적으로는 양자적 실질 협력에 집중하고, 한반도 상황을 고려하면서 남-북-러, 남-중-북 협력 등의 소다자적 협력을 통해 점차적으로 북한의 참여를 유도해나가는 전략을 세웠다.<sup>244)</sup> 그러나 향후 정책의 중·장기적 추진과 정책적 목표의 달성을 위해서는 북한의 참여가 필수적일 수밖에 없다. 특히 철도와 에너지 분야에 대한 북한의 참여가 필수적이다. 북한의 참여는 여러 가지 요인에 의해 영향을 받을 수 있는데,

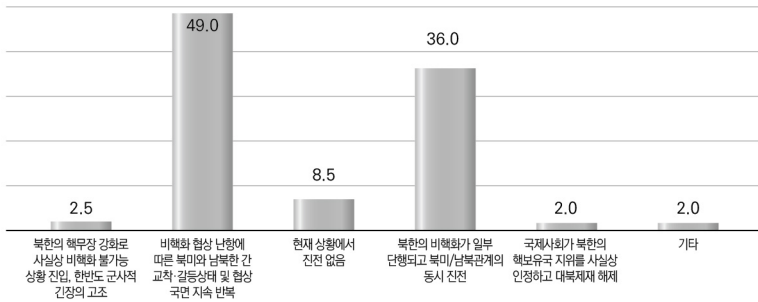
---

244) 이강국, 『일대일로와 신북방 신남방 정책』, p. 153.



신북방정책에 대한 북한의 선호, 미국과 국제 사회의 대북 경제 제재, 북한 비핵화 문제 등 한반도 국·내외적 요인이 복합적으로 작용하게 된다.

〈그림 III-21〉 향후 10년 북한 비핵화 전망

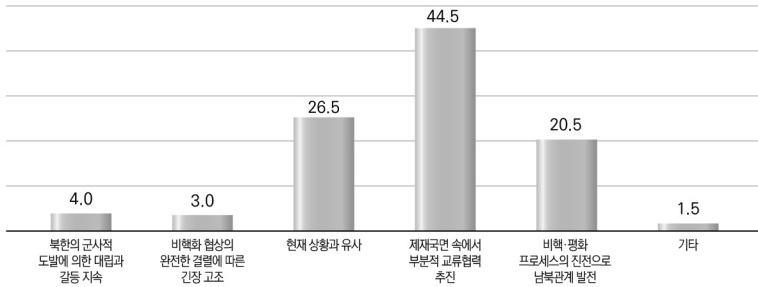


출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 13.

이러한 요인들에 대해 전문가들은 다양한 예측을 내놓았다. 예를 들어, ‘향후 10년 북한 비핵화 문제가 어떻게 될 것인가에 대한 질문에 절반 가까운 전문가들(49%)은 “비핵화 협상 난항에 따른 북미와 남북 간 교착·갈등상태 및 협상 국면의 지속 반복”을 예상한 반면, 36%의 전문가는 “북한의 비핵화가 일부 단행되고 북미·남북관계가 동시에 진전될 것”이라고 전망했다.

반면, 향후 10년 남북관계 전망을 묻는 질문에 대해 “제재 국면 속에서 부분적 교류 협력을 추진할 것”이라고 답한 전문가가 44.5%였으나, 26.5%의 전문가가 “현재 상황과 유사할 것”이라고 응답했다. 이러한 응답 결과는 북한 비핵화 협상 및 남북관계에 대한 불확실한 미래를 반증하며, 북한 문제에 대한 불확실성은 신북방정책의 안정적 추진에 있어 위협 요인으로 작용할 수 있다.

〈그림 III-22〉 향후 10년 남북관계 전망



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 17.

구체적으로 북한 리스크는 크게 두 가지 면에서 신북방정책의 추진을 어렵게 할 수 있다. 우선, 미국을 비롯한 국제 사회의 대북 경제제재로 북한을 포함하는 신북방정책의 주요 대상 국가들 간의 다자적 경험 추진을 어렵게 할 수 있다. 예를 들어, 한국의 신북방정책과 중국의 일대일로 정책을 연결시키는 데 있어 북한의 참여가 필수적이나, 대북제재로 인해 한국과 중국의 대북 투자가 어려운 상황이다. 신북방정책과 러시아의 신동방정책 역시 마찬가지이다. 특히, 한반도 횡단철도와 시베리아 횡단철도 등의 철도와 전력망 연결 사업은 북한의 참여가 없이는 불가능하다.<sup>245)</sup> 그러나 촘촘하게 짜여 있는 대북제재의 특성상 북한에 대한 자본과 물자의 투입이 사실상 매우 어렵다. 이러한 점에서 신북방정책은 북한의 비핵화 프로세스에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없으며, 북핵 문제가 교착 국면을 장기간 탈피하지 못할 경우 북한을 포함하는 일부 사업은 차질을 빚을 수밖에 없다.

북한 리스크의 두 번째 측면은 미중 경쟁이 심화되면서 북한 문제가 미중 간 협력 사안이 되지 못하고 양국이 과거의 ‘현상유지’ 전략

245) 김동수, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).

으로 선회하게 될 경우 북핵 문제의 해결이 더욱 어려워지고 신북방정책의 추진 환경이 악화될 수 있다는 점이다.<sup>246)</sup> 북한에 대한 미국의 관심도가 떨어질 때 북한의 군사적 도발이 빈번해지고 경제 제재가 갈수록 심화되는 악순환이 계속되었던 과거의 경험에 비추어봤을 때 이는 신북방정책에 부정적으로 작용할 것이다.

## (2) 지정학적 요인과 주요 대상국 간 정치적 관계로부터의 잠재적 위협

향후 아시아 역내에서 강대국 간 경쟁의 심화는 신북방정책의 추진 환경에 부정적으로 작용할 수 있다. 미·중 경쟁과 관련하여, 향후 10년 미국의 국력과 리더십 추이에 대한 전망을 묻는 질문에 46%의 전문가가 “패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이다.”라고 답했다.<sup>247)</sup> 또한 향후 10년 국제 사회에서 중국의 지위 전망을 묻는 질문에는 응답자의 52%가 “패권국의 지위는 갖추지 못할 것이나, 글로벌 이슈 리더십은 강화될 것이다.”라고 답했다.<sup>248)</sup> 이와 같은 설문 결과는 향후 아시아에서 미국과 중국 모두 단일 패권 국가로 자리 잡지 못하고 양국 간 각축과 경쟁이 지속될 것이라고 예측할 수 있게 한다.

그러나 미·중 패권 경쟁이 신북방정책 추진에 미치게 될 영향에 대한 전문가들의 의견은 나뉘어졌다. 향후 10년 미중 패권 경쟁이 신북방정책 추진에 미칠 영향에 대해 전문가의 44%는 “미중 패권 경쟁에도 불구하고 신북방정책은 효과적으로 추진될 수 있을 것이다.”라고 낙관한 반면, 36%와 12%의 전문가들은 각각 “미중 패권 경

---

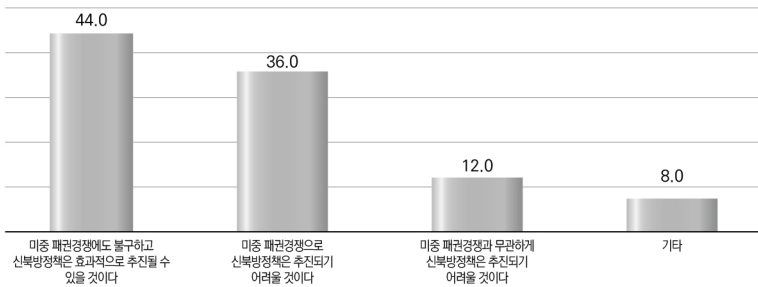
246) 전재성, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020. 9.14.).

247) 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 29.

248) 위의 책, p. 30.

쟁으로 신북방정책은 추진되기 어려울 것이다.”, “미중 패권 경쟁과 무관하게 신북방정책은 추진되기 어려울 것이다.”라고 답하며 부정적인 견해를 표출했다. 이러한 설문 결과는 미·중 관계로부터의 영향은 신북방정책의 사안과 미국과 중국의 이해관계에 따라 편차가 있을 수 있다는 해석이 가능하다.

<그림 III-23> 향후 미중 패권 경쟁과 신북방정책 추진에 미칠 영향



출처: 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,” p. 120.

아시아 역내 강대국 경쟁은 비단 미국과 중국에 국한되지 않는다. 러시아가 패권국으로 재도약하기 위한 전략을 본격적으로 추구하기 시작하면서 미국과 러시아 간 갈등의 수위가 점차 높아지고 있으며, 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다. 특히, 2014년 러시아의 우크라이나 병합 이후 시작된 미국을 위시한 서방 세계의 대러시아 경제 제재는 러시아 경제 전반에 영향을 주고 있으며 외국 기업의 러시아 투자에도 부정적인 영향을 끼치고 있다. 이는 신북방정책의 추진과 실행에도 영향을 줄 수 있으며, 향후 러시아에 대한 한국 기업들의 투자를 더욱 위축시킬 수 있다. 루킨이 미국의 대러 제재가 미국의 동맹국인 한국이 러시아에 대규모 투자를 망설이게 하는 주요 요인이라고 분석한 것은 이와 같은 맥락이다.<sup>249)</sup>

중국과 러시아 간 전략적 협력과 경쟁 관계 역시 주목해야 한다. 현 시점에서 중국과 러시아가 미국의 대중·대러 압박에 대한 대응의 일환으로 전략적 협력을 하고 있지만, 유라시아 패권을 위한 중국과 러시아 간 경쟁이 촉발될 가능성도 무시 할 수 없다. 중국은 상하이협력기구와 일대일로를 중심으로, 러시아는 유라시아경제연합을 중심으로 유라시아 패권을 차지하기 위해 경쟁하고 있으며, 아시아의 지정학적 중요성이 다시 부각되고 있는 만큼 역내 전략적 경쟁은 향후 지속·심화될 것으로 예상할 수 있다. 신북방정책의 대상 국가들이 중국과 러시아가 각각 주도하고 있는 경제협력체에 포함되어 있고, 중국과 러시아 간 갈등이 잠재되어 있다는 점은 향후 한국이 신북방정책을 추진하는데 위협 요인으로 작용할 수 있다.

〈표 III-4〉 중앙아시아 국가들의 다자경제협력기구 참여

다자협력기구	참여 국가
상하이협력기구(SCO)	중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 인도, 파키스탄
유라시아경제연합(EAEU)	러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아, 키르기스스탄

출처: 고재남, 『문재인 대통령의 중앙아 3국 순방 성과 및 향후 과제』, p. 12; Eurasian Economic Commission (<http://www.eurasiancommission.org/en/Pages/default.aspx>) (검색일: 2020.9.21).

러시아는 과거부터 현재까지 중앙아시아 국가들과 정치경제적으로 긴밀한 관계를 맺어오고 있다. 그러나 2000년대 초반 에너지와 물류 분야를 중심으로 중국과 중앙아시아 국가들 간 경제 협력이 시작되었고, 중국의 일대일로 정책이 본격화되면서 중앙아시아 지역

249) Artyom Lukin, "Russia's Perspective on Korea's New Northern Policy and Tasks for Russia-Korea Cooperative Relations," 『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 236~238.

에 대한 중국의 영향력이 점차 확대되고 있는 양상이다.<sup>250)</sup> 러시아의 대유라시아 파트너십과 중국의 일대일로에 대한 핵심 지역인 중앙아시아 국가들의 참여는 성공적인 정책추진을 위해 필수적이다. 중앙아시아 국가들 역시 러시아의 배타적인 영향력을 적절한 수준에서 조절하면서도 중국으로부터 투자를 유치할 수 있다는 점에서 중국과의 경제 협력을 반기는 모습이다.<sup>251)</sup> 미중 갈등이 심화되고 미국의 대러 견제와 경제 제재가 지속되고 있는 시점에서 중국과 러시아가 중앙아시아에서 대립할 가능성은 현재로서는 높지 않지만 향후 중국이 경제적 협력을 외교·안보적 차원으로 확대시킨다면 러시아의 반발을 불러올 가능성도 있다.<sup>252)</sup> 따라서 아시아 패권을 위한 양국의 전략적 이해관계가 충돌할 경우 중·러 간 관계가 경색될 가능성을 배제할 수 없다.

루킨에 따르면, 러시아가 중국의 일대일로에 대해 모호한 입장을 취하고 있다고 평가한다. 비록 2015년 푸틴 대통령이 시진핑 중국 국가주석과 유라시아 경제연합과 일대일로를 연결하는 것에 동의했지만, 러시아는 여전히 공식적으로 일대일로에 참여하지 않고 있으며 러시아와 중국 간에 어떠한 일대일로 프로젝트도 실현되지 않았다는 점을 지적한다.<sup>253)</sup> 또한 러시아가 중국과의 FTA 체결에 대해 신중한 입장을 취하고 있는 것은 러시아와 유라시아경제연합 회원국들이 여전히 그들의 시장을 개방하는 것에 대해 주저하고 있다는 점을 보여주는 것이라고 설명한다. 이러한 분석은 현재 미국의 대러·대중 견제로 인해 러시아와 중국 간의 전략적 협력이 증가했지만,

250) 박지원, 『중앙아시아 주요국 경제현황과 협력환경 분석』, p. 40.

251) 위의 책, p. 40.

252) 위의 책, p. 41.

253) Artyom Lukin, "Russia's Perspective on Korea's New Northern Policy and Tasks for Russia-Korea Cooperative Relations," pp. 238~239.

양 국가의 이해관계 변화에 따라 협력에서 경쟁 관계로 돌아설 수 있다는 점을 의미한다. 신북방정책의 핵심 국가인 러시아와 중국의 관계 변화는 신북방정책에 영향을 미칠 수밖에 없으며, 중·러 관계의 악화는 두 국가의 경제 정책과 유기적으로 연관되어 추진되어야 할 신북방정책에 대한 위협 요인이 될 수 있다.

### (3) 유라시아 국가들의 경제적 낙후성

유라시아 지역의 명목 GDP는 글로벌 GDP의 55%를 차지하고 있고 구매력 기준으로는 60%에 달하는 등 유라시아 지역은 높은 발전 잠재력을 지니고 있다.<sup>254)</sup> 그러나 동시에, 기본적으로 많은 국가들이 경제적으로 낙후되어 있기 때문에 이러한 성장 잠재력이 실현되려면 많은 시간이 필요한 것도 사실이다.<sup>255)</sup> 특히, 중앙아시아 국가들은 전형적인 자원 의존적 국가들로서, 수출의 대부분이 원자재 중심으로 편향되어 있어 대외 충격에 훨씬 취약한 구조를 갖고 있다.<sup>256)</sup> 카자흐스탄은 2019년 기준으로 전체 수출에서 광물 자원이 차지하는 비중이 86.7%에 달했으며, 투르크메니스탄 역시 2018년도를 기준으로 천연가스와 원유 수출이 전체 수출의 81%에 달했다.<sup>257)</sup> 우즈베키스탄의 세계 교역액 중 광물과 에너지 자원이 차지하는 비중은 2019년 기준으로 45%를 차지했다.<sup>258)</sup>

중앙아시아 국가들의 중국과 러시아에 대한 높은 경제 의존도 역시 신북방 정책에 대한 잠재적 위협 요인이 될 수 있다. 예를 들어, 우즈베키스탄의 경우 2019년 9월을 기준으로 총 교역량이 316억 달

---

254) 문인철, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).

255) 위의 자료.

256) 박지원, 『중앙아시아 주요국 경제현황과 협력환경 분석』, p. 4.

257) 변현섭, “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).

258) 위의 자료.

러로, 수출액은 136억 7천만 달러, 수입액은 179억 6천만 달러를 기록하였고 무역수지 적자는 42억 9천만 달러에 달했다.<sup>259)</sup> 그 중에서 중국과 러시아가 대부분의 교역량을 차지했다. 특히, 중국의 대 유라시아 지역에 대한 투자 역시 급속도로 증가하고 있기 때문에 이들 국가들의 대중 의존도는 갈수록 확대될 것으로 예상된다. 특정 국가에 대한 높은 경제적 의존도는 한국이 이들 국가들에 진출할 수 있는 기회와 여지를 감소시키고 향후 한국의 영향력이 커질수록 한국에 대한 견제를 강화할 수 있다는 점은 신북방정책의 위협 요인이 될 수 있다.

〈표 III-5〉 우즈베키스탄 교역 상위 6개국 교역 통계

(단위: 백만 달러)

국가명	2017 (교역량, 무역수지)	2018 (교역량, 무역수지)	2019 (교역량, 무역수지)
중국	3,426.5 (-584.3)	4,446.7 (-529.3)	5,911.1 (-1,420.1)
러시아	3,497.4 (-410.1)	4,180.4 (-1,107.8)	4,704.5 (-1,114.7)
카자흐스탄	1,477.0 (39.5)	2,141.7 (-52.9)	2,637.6 (-324.7)
한국	961.8 (-799.4)	1,289.0 (-1,152.0)	2,005.7 (-1,930.7)
터키	1,085.8 (155.3)	1,520.4 (-281.0)	1,840.5 (-84.3)
독일	466.2 (-427.9)	524.5 (-460.9)	744.0 (-670.3)

출처: 안승훈, “우즈베키스탄 2020년 경제 전망.”

유라시아 주요 국가들의 물류 수송에 관한 낮은 역량과 낙후된 인프라 역시 신북방정책 추진에 어려움으로 작용할 수 있다. 세계은행에서 2년마다 발표하는 물류성과지수(Logistic Performance Index: LPI) 순위를 보면 유라시아 주요 국가들 모두 전 세계 160개국 중

259) 안승훈, “우즈베키스탄 2020년 경제 전망,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2020.1.6., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotraneews/list/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=179857>> (검색일: 2020.9.21.).



중하위에 머물러 있다는 점을 확인할 수 있다(〈표 Ⅲ-6〉 참조). 카자흐스탄과 러시아가 각각 71위와 75위에 자리하고 있고, 우즈베키스탄 99위, 키르기스스탄 108위, 투르크메니스탄 126위, 타지키스탄 134위를 각각 기록했다. 유라시아 국가들의 낮은 물류성과 지수는 인프라 건설 산업의 발전 가능성이 높다고도 해석할 수 있지만, 그만큼 많은 시간과 노력, 자본이 투입되어야 이들 국가들을 북방과 남방을 잇는 신북방정책을 위한 물류 허브로써 활용할 수 있다는 점을 의미한다.

〈표 Ⅲ-6〉 유라시아 지역 2018년 물류성과지수 관련 지표 순위

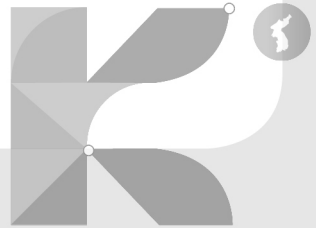
국가	LPI 순위	통관	인프라	국제 수송	물류 역량	물류 추적	적시성
카자흐스탄	71	65	81	84	90	83	50
러시아	75	97	61	96	71	97	66
우즈베키스탄	99	140	77	120	88	90	91
키르기스스탄	108	55	103	138	114	99	106
투르크메니스탄	126	111	117	136	120	107	130
타지키스탄	134	150	127	133	116	131	104

출처: World Bank, "LPI Global Rankings 2018," (<https://lpi.worldbank.org/international/global/2018?sort=desc&order=LPI%20Score#datatable>) (검색일: 2020.9.21.).

# IV. 신남방정책 · 신북방정책의 공동 목표와 전략과제

나용우 통일연구원

이우태 통일연구원





## 1. 신남방정책·신북방정책의 정책목표

신남방·신북방정책은 문재인 정부 외교 정책의 주요 목표인 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’에서 시작되었다. 동북아플러스 책임공동체는 동북아시아는 물론 주변 지역 국가들과 지역의 평화와 번영을 위한 공동체를 형성한다는 개념으로, 중장기적 성격을 띤 외교정책이다. 동북아플러스 책임공동체는 구체적으로 ‘평화의 축’과 ‘번영의 축’으로 구성되어 있고, 이 중 신남방·신북방정책은 “번영의 축”에 해당하는 것으로 공포되었다.<sup>260)</sup> 그러다 2019년 문재인 대통령의 3·1절 경축사를 통해 국가발전전략인 “신한반도체제” 구상이 발표되면서, 신남방·신북방정책은 기존 번영의 축을 넘어서 보다 확대된 의미가 덧씌워졌다. 즉, 한반도의 평화번영 실현 과정에서 아시아까지 평화번영을 확산하는 데 기여하는 핵심 정책으로 제시되었다.

문재인 정부는 외교정책의 기조로 ① 한반도 평화프로세스 진전, ② 주변 4국과 협력외교 강화, ③ 외교 다변화, ④ 국민과 함께하는 외교 실현 등을 제시하였다. 신남방·신북방정책은 “외교 다변화” 기조와 관련되는데, ‘외교 다변화(diplomatic diversification)’ 기조는 다음과 같다.

“한국의 국제적 역할과 위상을 강화하고 외교 공간의 확대를 목표로 추진되고 있으며, 구체적으로 외교적 협력의 지리적 범위, 협력의제 및 협력 파트너의 다변화를 포함하고 있다.”<sup>261)</sup>

---

260) 외교부, “우리 외교정책 목표와 주요 과제,” <[www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_4174/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_4174/contents.do)> (검색일: 2020.7.31.),

261) 최원기, “신남방정책 성과와 향후 외교적 과제,” p. 12.

결국 신남방·신북방정책은 기존 양자(bilateral) 중심 및 전통적 미·중·일·러 중심으로 이루어진 우리의 외교 공간을 확장하려는 노력의 일환이다. 즉 다자주의적 외교와 새로운 주체들과의 협력을 강화하여 외교 활동의 지역적 범주를 확대해 국제 사회에서 우리의 외교 역량을 강화하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>262)</sup>

신남방·신북방정책은 우리의 외교 지평을 확대하는 ‘외교 다변화’를 위한 정책이자 넓게는 새로운 한반도 질서를 염두에 둔 ‘신한반도체제’의 핵심 정책이라 하겠다. 그러나 이들 정책은 대한민국의 국가발전을 위한 총체적인 외교 정책 하에서 수립되지 않고 각기 지역에만 초점을 두고 구상되어 정책의 비전, 정책목표 그리고 정책과제 등이 별개로 제시되었다. 결국 정부 출범 이후 2년이 지난 시점에서 제시된 ‘신한반도체제(혹은 새로운 한반도 구상)’라는 ‘대전략(grand strategy)’ 차원에서 구상되지 못하여 단절적인 지역 외교 정책 차원에 머무르고 있다는 한계를 갖고 있다. 따라서 향후 신남방·신북방정책의 효율적인 추진을 위해서는 통합적인 정책 비전과 목표, 원칙 등을 공유하여 정책의 통일성 및 일관성을 확보하는 것이 중요하다. 그러한 종합적인 정책 하에서 지역적 특성에 맞춰 효율적인 세부전략을 갖고 추진되도록 해야 할 것이다.

정책의 효율적인 집행이 물론 중요하지만, 정책 및 전략 수립에 있어 정책의 추진 환경을 우선적으로 고려해야 한다. 제Ⅲ장에서 제시되었듯 현 시점에서 신남방·신북방정책의 정책 환경을 살펴보면, 아세안과 인도 지역의 경우 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로 전략 간 상호 경쟁이 점차 치열해지고 있는 지역이다. 또한 러시아 및 중앙아시아 지역의 경우도 러시아의 대유라시아 동반자관계 구상과 중국의 일대일로 전략이 중첩되는 지역으로 한국의 외교 전

---

262) 외교부, 『2019 외교백서』(서울: 외교부, 2019), p. 21.

략이 성과를 낼 수 있는 정치·경제적 공간 창출이 그다지 용이하지 않은 것이 현실이다. 이처럼 신남방·신북방정책의 추진 환경이 우리에게 그렇게 우호적인 상황이 아니라는 것을 냉철히 고려할 필요가 있으며, 우리가 현재 갖고 있는 각 지역에서의 외교적 위상과 역할을 명확히 구분하여 국가 이익을 최대한 확보할 수 있는 공간을 창출해야 하고, 단기적 성과 산출에 얽매이지 않는 중장기적 차원에서 정책을 추진해야 할 것이다.

그렇다면 한국이 신남방·신북방정책을 추진함에 있어 고려해야 할 사항은 무엇인가? 우선 우리의 외교적 위상과 역할에 대한 명확한 인식이 선행되어야 한다. 신남방·신북방정책은 기존 강대국이 추진하고 있는 지역 정책(전략)과 경쟁적 구도를 형성하기 위한 정책이 아닌, 한반도 평화와 번영이라는 궁극적인 국가 이익을 달성하기 위해 강대국 간 경쟁 사이에서 발생 가능한 정치적·경제적 공간을 활용하는 이른바 ‘틈새외교(niche diplomacy) 전략’이라 할 수 있다. 이러한 ‘틈새외교’는 국제 사회에서 한국이 차지하는 외교적 위상과 맞물려 추진되는데, 여기서 고려해야 할 점은 우리의 국제적 위치가 바로 ‘중견국’이라는 것이다.<sup>263)</sup>

지리, 인구, 군사력, 경제력, 기술력 등 물리적 속성을 토대로 계량화함으로써 국가들의 위치를 자리매김해 본다면, 중견국은 중간 위치에 있는 국가들이라 할 수 있다. 대표적으로 화이트(Martin Wight)에 따르면, 중견국은 다음과 같다.

“일정한 군사력, 자원 및 전략적 위치를 갖고 있어 평화 시기에는

---

263) 중견국의 대한 개념 정의는 아직까지 명확한 합의가 이루어지지 않고 있으나, 일반적으로 국가 속성, 국가 형태, 국가 정체성에 따라 중견국에 대한 개념 정의가 이루어지고 있다. 자세한 내용은 강선주, “중견국 이론화의 이슈와 쟁점,” 『국제정치논총』, 제55집 1호 (2015), pp. 140~149 참조.

강대국이 그들의 지지를 확보하려 하고, 전쟁 시에는 강대국에 맞서 싸워 이길 가능성은 없지만 강대국이 공격하는 경우 얻을 것보다 잃은 것이 더 많을 수 있다.”<sup>264)</sup>

그러나 이처럼 국민 소득, 군사력, 인구 등 물리적 속성으로 중견국을 정의하는 것은 강대국에서 하향 이동한 국가들과 후진국에서 상향 이동한 국가들이 발생하는 등 국제 사회의 변화를 정확하게 포착하기가 어렵다. 따라서 국가의 규모로 ‘중견국’을 정의하기보다는 국가의 행태적 속성(behavioral characteristics)으로 ‘중견국’을 규정하는 것이 더 타당하다고 할 수 있다.<sup>265)</sup> 특히 국제 사회에서 중견국은 강대국 혹은 약소국과는 구별되는 외교 행태를 보이고 있기 때문이다.<sup>266)</sup> 콕스(Robert W. Cox)에 따르면, 중견국에서 나타나는 외교 행태의 차별적인 모습은 ① 규범기획자(norm entrepreneurship)로 역할하는 경향이 있으며, ② 중재, 연합 형성, 다자주의 및 타협 등의 외교 행위, 소위 중견국 정신(middlepowermanship)을 선호하며, ③ 선한 국제 시민(good international citizen)으로 행동하려는 의지가 강하다는 것이다.<sup>267)</sup> 이처럼 자국의 하드파워 자원을 주로 활용하는 강대국의 외교 행태와 구분되는 중견국 외교의 가장 큰 특징은 전문 지식, 외교술, 기업가적 기술, 문화적 매력 등 소프트파워 자원을 주로 활용해 강대국 주도의 국제 질서를 평화적인 방식으로

---

264) Martin Wight, *Power Politics* (London: Royal Institute of International Affairs, 1978), p. 65. 재인용: 남석상, “거점네트워크플랫폼 모델을 통한 공공외교의 효율성 제고: 한국의 대중국 공공외교를 중심으로,” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2016, p. 59.

265) 손열, “박근혜 정부의 중견국 외교 평가 및 과제,” 『박근혜 정부 1년, 통일·외교·안보 정책의 평가와 과제』(한국국제정치학회 학술대회 발표논문집, 2014.2.), pp. 65~66.

266) 남석상, “거점네트워크플랫폼 모델을 통한 공공외교의 효율성 제고: 한국의 대중국 공공외교를 중심으로,” p. 60.

267) Robert W. Cox, “Middlepowermanship, Japan and Future World Order,” *International Journal*, vol. 44, no. 4 (1989), pp. 823~862.

변경하려고 시도한다는 것이다. 이러한 소프트파워 자원을 매개로 중견국은 촉매자(catalyst), 촉진자(facilitator), 관리자(manager)의 역할을 통해 ‘중재외교’ 혹은 ‘틈새외교’를 펼치고 있다.<sup>268)</sup>

중견국 외교의 다른 특징 중 하나는 강대국에 비해 중견국은 이타적으로 행동한다는 점이다.

“중견국은 국제문제에 대해 다자적 해결책을 찾고, 국제분쟁에서 타협을 포용하고, 그들의 외교에 ‘선한 국제 시민(good international citizens)’ 관념을 포용하는 경향을 보인다.”<sup>269)</sup>

이러한 이타성은 기존 강대국의 외교 형태와 가장 큰 차이점으로 구별되어 중견국이 효율적인 외교를 펼칠 수 있는 근간으로 작용한다. 따라서 중견국 외교는 타국과의 협력 지향적인 정책을 추진하여 반(反)패권주의와 다자주의 지향, 국가 간 연합 형성(coalition building) 추구, 그리고 규범외교(normative diplomacy) 추진과 같은 행태적 특징을 가지고 있다.<sup>270)</sup> 또한 중견국의 이타적 성격은 위계적인 국가 간 관계보다는 수평적인 관계를 선호하게끔 한다.

이러한 중견국의 정의와 속성을 살펴보면, 현재 우리 정부가 추진하고 있는 외교 정책의 기초와 목표는 ‘중견국 외교’의 양상을 강하

---

268) 손열, “박근혜 정부의 중견국 외교 평가 및 과제,” p. 66; 중견국은 강대국에 비해 자원 동원 측면에서 불리하기 때문에 규범기획가적인 재능, 소통, 도덕적 설득력 등의 소프트파워를 강조한다. 그러나 소프트파워 영역에서도 강대국에 비해 중견국의 역할이 상당히 제한되어 있기 때문에 중견국은 대체로 강대국의 질서에 따르면서 일부 영역에서 기능적 틈새(niche)에 집중하고자 한다. 남석상, “거점네트워크플랫폼 모델을 통한 공공외교의 효율성 제고: 한국의 대중국 공공외교를 중심으로,” p. 63.

269) 강선주, “중견국 이론화의 이슈와 쟁점,” p. 154.

270) Bruce Gilley and Andrew O’Neil, *Middle Powers and the Rise of China* (Washington, D.C.: Georgetown University, 2014), pp. 12~13, 재인용: 유재광, “기로에 선 중견국: ‘능력-의지 연계모델’을 통해 본 터키 중견국 외교 부침(浮沈) 연구,” 『국제정치논총』, 제60집 1호 (2020), p. 105.



게 띠고 있다. 특히 신남방·신북방정책은 ‘중견국 외교’ 정책으로 평가할 수 있다. 먼저 글로벌 혹은 지역 차원에서의 마중 또는 마려간 전략 경쟁에서 선택의 딜레마에 강요받는 역내 국가들의 정치·군사적 불안을 감소시킬 수 있다. 즉 역내 평화와 번영을 위한 환경 조성에 기여할 수 있다. 271)

특히 신남방정책의 비전인 3P개념(사람, 번영, 평화)은 최근 주요국들에서 강조하는 자국 중심적 외교 목표를 넘어 ‘상생번영’이라는 새로운 국제 규범을 제시하고 있다. 이러한 규범기획자로서의 한국의 외교 목표는 신남방정책에만 적용되기보다는 신북방정책에도 적용할 수 있다. 신남방·신북방정책이 모두 공유하는 정책목표를 설정해야 한다면, 바로 이 개념을 확대하는 것으로 출발하는 것이 적절하다. 3P 개념이 신남방정책을 수립하면서 구상된 비전이지만, 신북방정책의 정책목표들에도 충분히 적용할 수 있다.

구체적으로 ‘인적·문화 교류 확대로 상호 이해 증진’은 ‘사람’의 영역에, ‘통합 네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유’와 ‘산업협력 고도화를 통한 신성장동력 창출’은 ‘번영’의 영역에, 그리고 ‘소다자 협력 활성화로 동북아 평화기반 구축’은 ‘평화’의 영역에 포함할 수 있다. 따라서 신남방정책의 3P 개념을 신남방·신북방정책 공동의 목표로 확대·연계시켜도 큰 무리가 없다. 이를 정리해보면, <표 IV-1>과 같다.

---

271) 아세안 국가들이 한국을 중견국으로 인식하고 있으며, 역내에서 한국의 역할을 기대하고 있다. Cheng-Chwee Kuik, “A Southeast Asian Perspective of South Korea’s New Southern Policy: Progress and Prospects of a Three-Layered Partnership,” p. 52.

〈표 IV-1〉 신남방정책과 신북방정책의 수렴

신북방정책	3P	신남방정책
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인적·문화 교류 확대로 상호 이해 증진</li> </ul>	사람공동체 People	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류 증대를 통한 상호 이해 증진</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합 네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유</li> <li>• 산업 협력 고도화를 통한 신성장 동력 창출</li> </ul>	번영공동체 Prosperity	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 호혜적이고 미래지향적인 상생의 경제 협력 기반 구축</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소다지협력 활성화로 동북아 평화 기반 구축</li> </ul>	평화공동체 Peace	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축</li> </ul>

출처: 저자 작성.

기존 3P 개념에서 공동체라는 용어가 함께 사용되기는 했으나, 실제 그러한 비전이 정책적 차원에서 적극적으로 반영되었다고 보기는 어렵다. 물론 신남방, 신북방지역의 협력대상국과의 협력 및 관계 개선을 위한 다양한 영역에서 정책들이 제시되기는 했지만, 엄밀하게 보면 상호성, 즉 상대국의 수요(needs)보다는 우리가 원하는 것들로 채워졌다. 따라서 향후 신남방·신북방정책을 추진하는 과정에서는 협력대상국의 수요를 보다 적극적으로 반영함으로써 실질적인 ‘공동체’ 개념을 부각해야 할 것이다. 현재까지의 신남방·신북방정책을 평가했던 제II장에서 지적했던 사항과 맥을 같이하고 있다. 이를 통해 새롭게 설정된 정책목표를 보다 명확하고, 적절하게 하고, 지속 가능하며, 실현 가능성을 높이는 데 기여할 것이다. 뿐만 아니라 문재인 정부 출범 이후 정부는 ‘동북아플러스 책임공동체’, ‘한반도 평화 경제공동체’, ‘동아시아 철도공동체’, ‘한반도 생명공동체’ 등 공동체 개념을 남북관계는 물론 외교 정책에서도 적극적으로 활용하고 있다는 점에서 정책적 수렴성을 제고시키는 효과도 있다.

그렇다면 여기서 공동체는 어떠한 의미를 지녀야 하는가? 일반적으로 공동체(community) 개념은 지리적 영역, 구성원 간 상호 작용,

공동의 유대감 등으로 구분되어 설명되어지나, 교통 및 통신 기술이 발달한 현대 사회에서는 지리적 구분에 근거한 설명보다는 상호 유대감과 정서적 친밀감으로 공동의 정체성 및 소위 ‘우리(we-ness)’라는 인식을 공유하는 집단으로 공동체를 정의하기도 한다. 따라서 공동체 개념을 “공동 목적을 추구하는 일체감, 참여 의식과 상호 교류 및 이에 따른 공동 행위”로 정의할 수 있다.<sup>272)</sup> 따라서 신남방·신북방정책이 대상국들과 사람, 번영, 평화라는 개념을 바탕으로 정책 목적을 실현하기 위한 노력한다는 점에서 ‘공동체’를 정책목표로 삼는 데 무리가 없다. 따라서 국제 사회에서 중견국으로서 한국이 향후 추진해야 할 신남방·신북방정책의 정책목표는 3P와 공동체 개념을 발전적으로 적용해 1) 상호 이해 증진을 위한 사람공동체 형성, 2) 맞춤형 번영공동체 형성, 3) 포괄적인 평화공동체 형성으로 제시할 수 있다.

### 가. 상호 이해 증진을 통한 사람 공동체 형성

기존의 전통적인 외교 정책이 정치·군사·경제 등 국력 신장을 목표로 하는 등 국가 중심적 성격에서 이루어져왔고, 일부 지역에서의 국가들 간 공동체 형성 과정에서도 국가에 의해 주도되고 있다. 그러나 이러한 경향은 국가 간 또는 지역 간 정치적, 군사적, 경제적 격차를 오히려 더욱 심화시켰고, 이는 국가 구성의 근간인 시민들의 삶의 질 또한 거주하는 국가 또는 지역에 따라 차이가 벌어지는 결과를 낳았다. 즉 경쟁의 심화를 가져온 전통적 외교 정책은 단기적으로는 성과를 이룰 수 있으나 중장기적으로는 상호 적대감 또는 경쟁심을 심화시켜 궁극적으로 국가 이익 달성에 부정적 효과를 낳게 된

272) 전지훈·정문기, “공동체 인식과 행복의 영향관계 분석: 충청남도 마을기업 구성원을 대상으로,” 『한국지방자치학회보』, 제29권 제1호 (2017), p. 144.

다. 실제로 지금까지 성공적인 지역 통합의 모델로 평가받았던 유럽 연합에서 영국의 탈퇴(Brexit)를 시작으로 회원국들의 분열이 심화되는 것은 여전히 강력한 국가우선주의 경향을 보여주는 것이다.

현대 외교의 환경이 이른바 ‘전통 외교’에서 ‘신외교’ 환경으로 변화함에 따라 외교 정책의 근본적 변화를 꾀해야 하는 시점이 도래했다.<sup>273)</sup> 국가 중심의 전통 외교와 구별되는 신외교의 특징은 행위 주체의 다변화와 비국가 행위자의 역할 확대, 전통 외교에서 강조되는 정치·군사적 측면뿐만 아니라 환경·에너지·보건 등 인간의 삶의 질과 직접적으로 연결되어 있는 다양한 분야로의 이슈 확대, 전통 외교가 보이는 상대적 이익 추구 지향성보다는 중·장기적 관계 형성의 중요성 증대 등이다.<sup>274)</sup>

결국 향후 추진될 외교는 기존의 ‘국가’ 이외에 대상 국가의 ‘사람’이 중시되어야 하고 ‘나’보다는 ‘우리’의 개념이 강조되어야 한다. 결국 국 과거의 경험과 변화한 외교환경을 고려하여 국가보다는 사람이 중심이 되는 외교 정책이 추진되어야 하고, 이를 위해서는 사람 간 ‘상호 이해’가 우선적으로 이루어져야 한다. 상호 이해의 증진은 결국 사람 간 신뢰를 쌓게 되고, 이는 곧 외교 상대국에 대한 인식을 긍정적으로 변화시켜 국가 간 신뢰도를 높이는 동시에 상호 공동체 의식을 증진시키는 데 기여할 것이다. ‘상호 이해 증진’을 위해서는 우선적으로 인적 교류가 활발히 이루어져야 하며, 일방향 교류가 아닌 교류 주체가 서로의 인식을 공유하는 쌍방향 교류가 추진되어야

---

273) ‘신외교’ 개념은 18세기 말부터 제시되기 시작했으나 세계화의 진전과 함께 그 중요성이 커지고 있다. 세계화의 진전에 따라 정치적으로는 국내 문제와 국제 문제의 경계가 무너지는 ‘인터메스틱(inter-mestic)’ 문제가 등장하고, 경제적으로는 시장의 통합과 다국적 기업의 역할이 강화되며, 문화적으로는 국가 간, 사람 간 국가적 차이 감소, 문화 융합과 동질성 형성 등이 발생하면서 ‘신외교’의 필요성이 높아지고 있다. 이민규, 『도시외교 매커니즘과 발전방향』 (서울: 서울연구원, 2020), p. 11.

274) 위의 책, pp. 28~31.

한다. 이해의 수준을 높이기 위해서는 인적 교류의 확대가 핵심 사항이지만, 이는 단순히 관광객 수가 증가하는 수준을 넘어 교류의 지속성과 안정성을 보장할 수 있는 ‘제도’와 ‘내용’이 뒷받침되어야 한다. 물론 현재 인적 교류의 대부분을 차지하고 있는 ‘관광’ 아이템의 경우 상대국에 대한 단순 인지도 상승에 기여하는 부분이 크기 때문에, 보다 심도 있는 상호 이해와 신뢰를 위해서는 지식 공유 사업, 문화 공유 사업(Culture Sharing Program: CSP) 등 다양한 분야의 공유 사업을 공공 외교와 접목하여 국가 간 경험, 문화, 기술 등을 협력대상국들과 공유할 필요가 있다.

## 나. 맞춤형 번영 공동체 형성

냉전 종식 이후 전 세계에 걸쳐 자유 무역이 활발히 진행되면서 양자 관계를 중심으로 한 개별 국가 경제 정책은 성장의 한계를 보이게 되었고, 이를 극복하기 위해 일부 국가들은 국가 간 경제적 장벽을 낮추기 위한 ‘경제공동체’를 추진하기도 하였다. 기존 ‘경제공동체’는 국가 간 경제적인 통합(integration)을 목적으로 하는데, 국가들이 타국과 경제 통합을 추진하는 이유는 시장의 확대를 통해 비교우위를 중심으로 대규모 생산을 하고 이를 통한 국가이익의 확대를 추구하고자하기 때문이다. 즉, 규모의 경제를 도모하기 위해 경제공동체를 추진한다고 할 수 있다. ‘경제 통합’을 중심으로 하는 경제공동체는 경제 규모가 대등한 국가 간 통합, 경제 구조가 상호 유사한 국가 간 통합, 자국 경제를 보호하기 위한 통합, 경제 발전 단계가 상이한 국가 간 통합 등으로 구분되지만, 일반적으로 국가 간의 산업기술 및 소득 수준, 그리고 경제 발전 단계가 유사한 국가 간에 경제공동체 형성 가능성이 높고 경제 통합의 효율성이 높은 것으로 알려져 있다.<sup>275)</sup>

그러나 단순히 시장 확대에 이은 경제적 이익 추구 차원에서 경제 교류를 증가하고 ‘공동체’ 차원으로까지 협력을 확대하는 것은 기존 무역 장벽의 철폐를 반복하는 것뿐만 아니라 경제 통합 과정에서 경제 발전 격차가 커질 수 있는 위험성도 내포하고 있다. 이러한 차원에서 우리와 신남방·신북방정책 대상 국가들 간 경제적 협력 수준을 확대 및 강화하려는 목표는 해당 지역의 경제공동체 혹은 경제협력체의 존재 뿐 아니라, 경제 체제 및 발전 수준의 차이로 인해 달성하기 어려운 상황이다.

우선 신남방정책 지역인 아세안의 경우 회원국 10개국이 2015년 12월 31일 ‘아세안경제공동체(ASEAN Economic Community)’를 공식적으로 출범시켰기 때문에 우리와 새로운 경제공동체 형성이 용이치 않은 상황이다. 만약 아세안과의 경제공동체를 추진하고자 할 경우 동북아시아 지역의 경제공동체가 우선적으로 조직되고 이후 아세안 경제공동체와 통합하는 형태를 이루어야 하는데 동북아시아 경제공동체 형성은 현실적으로 어렵다. 또한 경제공동체를 효과적으로 추진하기 위해서는 경제 체제와 경제 발전 수준이 비슷해야 하는데, 아세안 회원국 간에도 경제 체제와 경제 발전 수준의 차이가 존재하기 때문에 경제 통합을 이루기 쉽지 않다.

신북방정책의 대상인 중앙아시아 국가들은 1990년대 초 구소련 독립 이후 현재까지 경제 개방과 개혁정책을 통해 경제성장을 도모하고 있으며, 인도, 러시아, 중국 등과 인접한 지리적 이점으로 인해 신흥시장의 잠재력을 갖고 있는 것으로 평가된다.<sup>275)</sup> 그러나 중앙아시아 국가들은 여전히 효율적인 시장 및 생산 기능에 대한 고려

---

275) 통일교육원, 『남북경제공동체 형성 방안과 과제』 (서울: 통일교육원, 2012), pp. 6~12.

276) 최정희, “중앙아시아 CIS 지역의 정치 경제 현황과 개발협력에의 시사점: 우즈베키스탄과 아제르바이잔을 중심으로,” 『국제개발협력』, 12권 2호 (2012), pp. 95~96.

부족, 시장 경제 체제 구축에 필요한 법 제도 및 행정 제도 미비, 경제 활동에 대한 정부의 과도한 개입, 구소련 시절 방식의 경제 정책 등으로 민간 부문의 성장과 시장 발전 수준이 그다지 빠르게 진행되지 못하고 있다.<sup>277)</sup> 또한 신북방정책의 핵심 대상인 러시아의 경우 러시아 전역을 대상으로 하기보다는 극동 지역을, 그리고 중국은 경우도 동북 3성 지역만을 정책 타겟으로 삼기 때문에 국가적 차원의 통합을 논의하기 어렵다.

따라서 현실적으로 신남방·신북방정책 지역과의 경제 통합을 목표로 하는 ‘경제공동체’ 형성은 아직 시기상조이며 따라서 신남방·신북방정책이 추구해야 하는 ‘번영공동체’는 ‘경제 교류 확대’와 경제 통합을 목표로 하는 ‘경제공동체’ 중간 수준에 해당하는 적극적인 경제교류 확대와 지역별 또는 국가별 상황을 고려한 느슨한 소다자주의적 경제공동체 개념이라 할 수 있다. 즉 ‘번영공동체’는 우리의 무역수지 흑자를 위해 신규 협력 분야 확대와 무역량 증가 등을 목표로 하는 동시에 협력 대상 국가의 경제적 번영을 함께 고려하는 서로 상생하는 경제적 공동체를 형성하는 것을 의미한다.

‘번영공동체’ 형성을 위해서는 앞에서 언급한 것처럼 신남방·신북방정책 대상의 경제 상황과 환경이 각기 그 특성과 수준이 다양하기 때문에 지역별 또는 국가별 상황에 맞는 맞춤형 교류 사업이 필요하다. 경제 발전 수준이 상이한 지역 및 국가에게 동일한 수준의 혹은 유사 아이템의 교류 사업 추진은 상대의 요구를 충족하지 못해 협력의 긍정적 효과를 도출하는데 어려움이 예상된다. 러시아와의 협력에 정책 방점이 있었던 신북방정책의 경우, 최근 해당 지역을 3대 권역(동부 권역, 중부 권역, 서부 권역)으로 구분해 맞춤형 전략을 모색하고 있다. 신남방정책의 경우 10개국으로 구성된 아세안을 하나의

---

277) 위의 글, p. 107.

행위자로 접근하다가 전략적 중요성이 높아진 인도까지 포함해 이중적 성격의 정책을 추진해왔다가, 역시 메콩강 유역의 대륙 국가들을 소지역으로 그룹핑(grouping)하는 등 차별화 전략을 모색하고 있다는 점은 긍정적이라고 하겠다. 제II장에서도 지적했듯이, 그럼에도 신남방·신북방정책 모두 특정국 중심으로 정책을 추진하고 있다거나, 정책의 주관 부처도 상이하거나 중첩되면서 정책의 효율성 및 연계성에서 문제가 발생하고 있다. 따라서 향후 ‘번영공동체’ 추진을 위해서는 교류 아이템을 각 지역 또는 국가의 경제 체제와 경제 발전 수준에 맞추어 구분하고 이를 소지역별 혹은 국가 발전수준별 그룹핑하여 정책추진의 효율성과 연계성을 높일 필요가 있다.

#### 다. 포괄적인 평화공동체 형성

평화의 사전적 정의는 ‘인간 집단 간에 무력 충돌이 일어나지 않은 상태’이고, 이를 다시 말하면 국가 사이에 전쟁이 일어나지 않는 평온한 상태를 의미하는 것이다. 지난 국제 정치사를 돌아보면, 국가들 간 세력 균형(balance of power)에 의해 전쟁이 발생하지 않게 되고 이에 평화가 유지된다는 논리가 힘을 얻기도 했다. 그러나 1960년대 후반에 들어서서 평화 연구가 본격화되면서 평화 개념에 대한 변화가 발생하게 되는데, 평화를 국가의 힘(power) 수준에서 논의하는 것은 ‘평화’ 자체에 대한 논의를 제한시킨다는 자성과 더불어 평화는 사회의 다양한 수준에서 논의되어야 한다는 주장이 등장한다. 여기에서 나온 개념이 ‘소극적 평화(negative peace)’와 ‘적극적 평화(positive peace)’이다.<sup>278)</sup>

278) Johan Galtung, “Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses,” *Journal of Peace Research*, vol. 22, no. 2 (1985), pp. 145~146.



‘소극적 평화’란 전쟁과 같은 물리적·직접적 폭력이 없는 상태를 의미하며 평화를 달성하기 위해서는 세력 균형을 통한 전쟁 방지와 평화 조성 활동에 의한 물리적 폭력의 추방 등이 중요하다는 것이다. 그러나 소극적 평화는 국가와 같은 집단적 차원에서 평화를 논하기 때문에 빈곤이나 개인의 인권 침해 등 사회 구조상의 문제로 인해 겪게 되는 개인의 고통과 절망을 설명하지 못한다는 비판을 받았다.

이러한 협의적 평화개념에 대한 반성으로 등장한 것이 ‘적극적 평화’이다. 적극적 평화는 소극적 평화에서 논하는 물리적 폭력의 부재 이외에 사회의 구조와 문화에서 발생하는 폭력까지 제거함으로써 인간이 인간다운 삶을 영위하는 상태를 의미한다. 즉, 적극적 평화는 전쟁의 부재뿐만 아니라 정치적 억압, 경제적 착취, 사회적 차별 등과 같은 구조적이고 문화적인 폭력도 제거되어 모든 사회 구성원들이 인간다운 삶을 살 수 있는 조건이 조성된 상태를 말하는 것이다.

지금까지 국가는 방위 조약, 중립 조약, 협상, 동맹 등 여러 기제를 활용해 자국의 안보를 도모하는 동시에 전쟁을 방지하고 평화를 유지하기 위해 노력해 왔다. 그러나 이러한 노력들은 자국의 안보를 위협하는 가시적인 혹은 가상의 적 또는 위협을 전제로 형성되기 때문에 단순히 전쟁 또는 물리적 충돌을 방지하고 전쟁이 없는 상태 즉 ‘소극적 평화’를 유지하는 수준에 머무르는 한계를 지녔으며, 국가들 간 협력을 통한 안보 공동체들의 경쟁은 궁극적으로 안보 위협을 야기하는 계기가 되었다.

그러나 최근 들어 ‘국가 안보’를 논함에 있어 기존의 전쟁 또는 물리적 충돌 이외에 인간의 삶을 위협하는 여러 가지 요인들, 즉 마약, 인종 차별, 환경, 보건 등 ‘비전통 안보’ 요인의 중요성이 부각되고, 이러한 비전통 안보 요인들이 개별 국가 안보에도 중요한 영향을 끼

친다는 인식이 확산되고 있다. 따라서 인간의 삶의 질을 보장하는 ‘적극적 평화’ 개념이 중요시 되고 물리적 폭력을 다루는 기존의 ‘안보 공동체’와는 별개로 인간의 가치와 권리도 함께 중요시하는 ‘평화 공동체’ 담론이 대두되고 있다. 즉 평화를 위해 안보를 확보하는 것이 아니라 평화를 위해 “평화를 확보”해야 한다는 것이다.

실제로 문재인 대통령은 2017년과 2019년 아세안 10개국 순방을 하였고, 아세안과 ‘양자·다자차원에서 북한의 핵·미사일 위협, 테러·폭력적 극단주의, 사이버 폭력 등 비전통적 안보 위협’에 공동 대처해 나가는 ‘평화공동체’ 구현에 지지와 동의를 이끌어냈다.<sup>279)</sup> 물론 2019년 문 대통령의 중앙아시아 순방에서도 ‘평화협력’을 부분적으로 논의되었지만, 논의의 핵심은 북핵 이슈에 대한 지지 및 협력을 도출하려는데 그 초점이 맞춰졌었다.

그러나 신남방·신북방정책에서 추진해야 하는 평화협력은 단지 한반도 이슈에만 국한되는 것이 아니라, 아시아 전역에 걸친 평화를 추구한다는 점에서 그 이슈와 범위를 확대시킬 필요가 있다.<sup>280)</sup> 따라서 향후 신남방·신북방정책에서 추진될 ‘평화 공동체’ 형성을 위해서는 아세안과 합치한 비전통적 안보 분야에서의 역량 강화 협력 사업을 북방 지역에까지 확대 적용시켜 명실상부한 아시아 평화공동체를 형성할 필요가 있다.

‘평화’를 주요 협력 테마로 설정했던 신남방정책과 달리 지금까지의 신북방정책은 주로 경제 협력에 정책적 우선순위를 두고 있었다. 물론 신북방정책의 ‘소다자 협력 활성화로 동북아 평화기반 구축’이

---

279) “[동남아순방 결산] 첫 선 보인 신남방정책...亞와 ‘전면협력’ 시대로,” 『연합뉴스』, 2017.11.15., <[www.yna.co.kr/view/AKR20171114188500001?input=1195m](http://www.yna.co.kr/view/AKR20171114188500001?input=1195m)> (검색일: 2020.8.20.).

280) III장에서 언급했듯이, 외교안보 이슈의 우선순위의 차이는 평화협력 확대의 장에 요인이 될 수 있다.

라는 목표가 평화 협력과 연결되고 있다. 그러나 북한의 비핵화가 이루어져야만 ‘초국경 경제협력’과 ‘환동해 관광협력’ 등 경제 협력도 가시적으로 달성가능하다.

신남방·신북방정책에서 추구해야 하는 평화의 개념은 단순히 한반도라는 제한된 공간에 머무는 것이 아닌 동아시아 넓게는 아시아 권역의 평화를 다루어야하기 때문에, ‘전통안보’와 함께 ‘비전통안보’까지 다루는 확장된 평화를 논의할 필요가 있다.

“외부의 군사적·정치적 위협으로부터 안전한 상태를 나타냄과 동시에 각 국민에게 인간다운 삶을 보장하는 개개인의 안전 및 복지까지 포괄적으로 수용하는” 포괄적 안보(comprehensive security) 개념이 ‘평화공동체’의 근간이 되어야 할 것이다.<sup>281)</sup>

## 2. 추진원칙

향후 추진할 신남방·신북방정책의 목표를 ‘상호 이해 증진을 통한 사람공동체 형성’, ‘맞춤형 번영공동체 형성’, ‘포괄적 평화공동체 형성’으로 세우고 이를 추진하기 위한 원칙으로는 ① 사람 중심의 원칙, ② 공동 번영의 원칙, ③ 적극적 평화의 원칙을 제시한다.

### 가. 추진 원칙 (1): 사람 중심의 원칙

1990년대 중반 이후 인터넷을 기반으로 하는 글로벌 커뮤니케이션(global communication)의 급속한 성장으로 인해 일반 대중들은

---

281) 이삼기, “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략,” 용인대학교 경호학과 박사학위논문, 2013, p. 10.

기존에 접하지 못했던 엄청난 양의 정보와 지식을 습득할 수 있게 되었고, 타 국가 또는 지역에 거주하는 대중들과 실시간으로 직접 소통할 수 있는 창구가 마련되었다. 이와 같은 현상은 과거 국가의 장벽 내에서 생명과 안전의 보호에만 의존해왔던 개인들이 조직화, 정치세력화 되게 하였고, 국내외 정책에 대해 자신들의 목소리를 낼 수 있게 되었다. 또한 현대 사회에 들어서서 다음과 같은 변화가 나타났다.

“개별국가 차원에서 해결할 수 없는 국제적 문제가 많아지고, 경제적, 정치적 상호교류의 증가로 인해 공동의 이해관계가 많아졌으며, 뉴미디어의 등장으로 ‘인류공동체’ 의식이 생겨났다.”<sup>282)</sup>

이처럼 국내외 정책 결정 과정에서 개인의 역할과 영향력이 증가하게 되고, 외교 정책의 결과가 일반 대중(시민)들의 일상에 직접적이며 실질적인 영향을 미친다는 점을 고려할 때 기존 ‘국가 중심 외교’는 ‘사람 중심 외교’로 전환되어야 한다. 앞에서 언급한 것처럼 지금까지의 외교는 국가 중심으로 추진되어 정책 결정부터 집행까지 하향식(Top-down)식으로 전개되어 왔으나, 사회가 다원화되고 민주주의가 국제적으로 확산되면서 대중의 요구와 태도가 반영되는 상향식(Bottom-up) 외교 정책추진이 필요하게 되었다. 즉, 국가 간 외교도 결국 사람이 하는 것인 만큼 사람과 사람 간의 신뢰를 쌓고 마음을 통하는 것이 최우선 원칙이 되어야 하며, 이 원칙은 국내는 물론 외교 상대국의 국민들에게도 적용되어야 한다.

결국 향후 외교는 국민이 외교의 중심이 되는 ‘국민 외교’ 또는 ‘공공 외교’의 중요성이 높아지고 있으며, 상대국 국민의 마음을 얼마

282) 이원준, “중국의 외교정책과 공공외교: 중국 공공외교의 한계와 도전,” 『사회과학연구논총』, 제24권 (2010), pp. 159~160.

나 얻을 수 있는가에 외교의 성패가 좌우되는 시대가 도래했다. 따라서 자신의 입장을 일방적으로 전달하기보다는 파트너와의 상호간 대화와 조율을 통해 공유할 수 있는 부분을 최대한 확보하는 전략이 필요하다. 또한 ‘단기적이고 직접적인’ 국가 이익의 추구도 중요하지만 중장기적인 관점에서 상대국에게 ‘신뢰할 수 있는 동반자’로 인정받도록 하고 평화, 경제 발전과 같은 ‘보편적 가치’를 함께 추구하는 전략도 고려해야 한다.<sup>283)</sup>

## 나. 추진 원칙 (2): 공동 번영의 원칙

냉전 이후 미국과 서구를 중심으로 세계를 글로벌 가치 사슬로 서로를 연결하는 동시에 자유주의적 시장 원리를 지배하는 하나의 시장으로 만들려고 했던 세계화의 경향은 2010년대 중반 이후 이를 주도했던 세력으로부터 변화가 나타나고 있다. 시장화 그리고 자유주의의 확산에 의해 전 세계는 그것의 혜택을 골고루 받을 것이라는 믿음이 흔들리고 있는 것이다. 1970년대의 종속이론 계열 학자들이 세계 자본주의 하에서 중심부 국가와의 연결고리를 끊어야만 저개발 국가들이 발전할 수 있다는 믿음이 이제 선진 자본주의 국가들이 자신들의 국익을 보호하기 위해 글로벌 가치 사슬을 끊어야 한다는 믿음으로 대체되고 있다. 그러나 오늘날 전 세계에 퍼지고 있는 이러한 일종의 ‘쇼비니즘(chauvinism)’과 결합한 ‘반(反)세계화’ 현상은 마치 2차 세계대전 직전의 인근궁핍화정책(Beggar Thy Neighbour Policy)을 연상시키고 있으며, 국가 간 공생(共生)보다는 공망(共望)으로 가는 길이라는 점을 인식해야 한다.

2016년 6월 영국의 유럽연합 탈퇴(브렉시트)<sup>284)</sup>가 확정된 이후

283) 위의 글, p. 162.

284) “브렉시트(Brexit)는 영국이 유럽 연합을 탈퇴한다는 의미로, 영국(Britain)과 탈퇴

전 세계에 확산되기 시작한 자국 우선주의 경향은 2017년 2월 ‘미국 우선주의(America First)’를 모토로 내세운 트럼프 행정부 출범 이후 더욱 강화되었다. 이렇듯 국가 우선주의적 경향의 확산은 국제 협력을 바탕으로 한 공동 번영보다는 ‘각자도생(各自圖生)’을 우선시 하계끔 만들었고 이는 국제 경제에서 보호무역주의와 자국 우선주의로 대변되는 ‘반세계화’가 선진국을 중심으로 확대되게 하고 있다. 지난 수십 년간 국제경제의 큰 흐름이었던 ‘세계화’가 국가 간 국경 개념을 무너뜨려 새로운 일자리 창출과 경제 성장을 이끌었으며 ‘평화롭게 협력하는 글로벌 사회’가 추구되어 ‘국가 간 불평등’을 일정 수준 개선되도록 기여했지만,<sup>285)</sup> 선진국 내 중하위 계층의 소득 감소가 불가피하게 발생하게 되어 ‘국가 내 불평등’이 늘어나게 되는 폐해도 발생하게 하였다.<sup>286)</sup> 이와 같은 현상을 바탕으로 ‘자국 우선주의’와 ‘보호무역주의’가 최근 국제 경제의 주요 흐름으로 자리 잡게 되면서 ‘공생’의 개념이 점차 약화되고 있다.

특히 최근 코로나19 팬데믹은 이러한 소비니즘적 현상을 더욱 강화시키는 요인이 되고 있는데, 코로나19 확산 이후 주요 강대국들이 먼저 국경 차단(봉쇄), 이동 통제, 정확한 정보의 공유 거부 등 ‘국제적 거리두기(international distancing)’를 강화하면서 ‘자국 우선주의’가 ‘세계화’되고 있다.<sup>287)</sup> 이러한 현상은 세계화로 인해 형성된

---

(exit)를 합쳐서 만든 합성어이다.” 위키백과, “브렉시트,” <<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B8%8C%EB%A0%89%EC%8B%9C%ED%8A%B8>> (검색일: 2020. 8. 23.).

285) 개도국 또는 약소국 입장에서는 ‘세계화’에 따른 경제적 이익은 미국과 유럽 등 이른바 선진국이 대부분 가져가서, 약소국이 상대적 소외감을 갖게 되었다는 평가도 있다. “[포스트 코로나] (9) 반세계화 움직임이 확산된다,” 『한국경제』, 2020.4.4., <<https://www.hankyung.com/international/article/202004034852i>> (검색일: 2020. 8. 23.).

286) “LG研 “반세계화 이끄는 선진국, 보호무역주의 강화... 불확실성 커져”, 『조선비즈』, 2016.7.20., <[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/07/20/2016072001142.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/20/2016072001142.html)> (검색일: 2020.8.23.); “우리만 잘살면 끝... 잊었던 명령 ‘소비니즘’ 전세계 휩쓴다,” 『매일경제』, 2016.11.10., <<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2016/11/784889/>> (검색일: 2020.8.23.).

“글로벌 가치 사슬이 국내 위주의 가치 사슬로 바뀌고, 글로벌 분업 시스템의 취약성이 드러나 탈세계화를 더욱 가속화시키고 있다.”<sup>288)</sup>

결국 현재의 국제 경제 상황은 국제 사회가 서로우(Lester C. Thurow) 교수가 말한 ‘제로섬사회(The Zero-Sum society)’로 후퇴하는 상황을 예상할 수 있는데,<sup>289)</sup> 이는 국가들 간의 경쟁이 과열되게 되고 결국 자본과 기술을 선점하고 있는 선진국이 세계 경제를 독점하게 되어 중견국 또는 약소국들은 선진국의 일방적인 경제적 지배하에 놓이게 됨을 의미한다.

따라서 국제 사회가 공도동망(共倒同亡)이 아닌, 공존공영(共存共榮)의 길로 나아가기 위해서는 포지티브섬 게임(positive-sum game)을 바탕으로 상호 협력을 늘리고 ‘공동 번영’을 정책추진 원칙으로 삼아야 한다.

---

287) 키신저(Henry Kissinger) 전 국무장관은 지난 4월 3일 “코로나19 팬데믹이 세계질서를 변화시킬 것이라고 예측하며, 자유무역질서가 붕괴되고 과거의 성벽시대(Walled City)가 도래할 것”이라 전망한 바 있다. Henry A. Kissinger, “The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order,” *The Wall Street Journal*, 2020. 4. 3., <<https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>> (검색일: 2020.10.4.); 아이켄베리(John G. Ikenberry)도 코로나19 팬데믹 이후 자유주의 국제주의의 위기와 국가주의 및 반세계화의 강화, 그리고 경제·사회의 붕괴 등을 경고하였다. John Allen et al., “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic: The Pandemic Will Change The World Forever. We Asked 12 Leading Global Thinkers For Their Predictions,” *Foreign Policy*, 2020.3.20., <<https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>> (검색일: 2020.10.3.).

288) “[정현석 칼럼](3) 포스트코로나시대, 지속적 성장이 가능할까,” 『파이낸스투데이』, 2020.8.20., <<http://www.fntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228931>> (검색일: 2020.8.23.).

289) 제로섬사회는 서로우 교수가 1981년 발표한 저서에 나온 용어로서 한정된 자원을 전제로 “경쟁”과 “성과보상”이라는 철학을 기본으로 하는 자본주의 사회에서 나타나는 사회인데, 파이(pie) 하나를 두고 ‘더 갖는 자와 그만큼 갖지 못하는 자’ 간의 경쟁 상태가 되는 사회를 말한다. 제로섬사회에서 파생된 용어가 ‘제로섬게임(zero sum game)’이다. “제로섬사회를 해결하려면,” 『전북도민일보』, 2019.2.27., <<https://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1232260>> (검색일: 2020.8.23.).

“하향식 출혈 경쟁으로 모두가 죽는 제로섬 게임(zero-sum game)이 아닌 합리적인 플레이어들이 상호 간의 유기적인 협력을 통해 지속적으로 파이(pie)를 늘리고 함께 나누어 모두가 승자가 되는 게임을 일컫는다. 당장 우리 경제에 필요한 패러다임은 바로 이 포지티브섬 게임의 룰을 만드는 것이다.”<sup>290)</sup>

#### 다. 추진 원칙 (3): 적극적 평화의 원칙

현대에 들어서서 인류의 평화를 위협하는 요인은 단순히 전쟁과 분쟁과 같은 물리적 폭력뿐만 아니라, 환경, 마약, 질병 등 인간 삶의 질과 직접적으로 관련된 이슈들로 그 범위가 점차 확대되어 가고 있다. 따라서 우리가 추구해야 할 ‘평화’의 지향점은 단순히 전쟁과 같은 물리적·직접적 폭력이 없는 ‘소극적 평화’ 상태를 넘어 인류의 ‘삶의 질’을 위협하는 모든 구조적 폭력으로부터 자유로워지는 ‘적극적 평화’까지 함께 추구해야 하며, 이럴 때만이 지속적인 평화를 달성할 수 있을 것이다.

특히 최근 코로나19의 팬데믹 현상으로 세계인의 보건이 위협을 받고 있는 상황으로 인해 ‘보건안보’의 중요성이 강조되고 있으며,<sup>291)</sup> 적극적인 국제 보건 협력의 필요성 또한 높아지고 있다. 그러나 코로나19 백신 또는 치료제가 개발되고 있는 시점에서 각국은 백신의 선점을 위해 치열하게 경쟁하는 것도 사실이다. 일부 선진국들의 경쟁적으로 코로나19 백신 선점에 나서면서 백신의 ‘부익부 빈

290) “한국경제, ‘제로섬vs포지티브섬’게임 기로에 서있다.” 『스카이데일리』, 2018.8.26., <[http://www.skyedaily.com/news/news\\_view.html?ID=76860](http://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=76860)> (검색일: 2020. 8.23.)

291) 보건안보란 “신·변종 감염병 확산이나 바이오테라와 같은 상황에서 질병은 단순히 개인의 건강을 해치는 것뿐만 아니라 사회적 불안정성을 초래하는 안보위협 요인”으로 판단하며, “각종 질병의 예방, 처치, 대응을 집단적 인간 공동체의 유지와 안전의 차원에서 접근하는 것”을 의미한다. 조한승, “동아시아 보건안보의 쟁점과 협력,” 『한국동북아논총』, 제23권 제4호 (2018), p. 7.



익빈' 현상 심화에 대한 우려의 목소리가 커지고 있으며, 거브러이여수스(Tedros Adhanom Ghebreyesus) 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 사무총장은 물론, 프란치스코 교황(Pope Francis)도 '백신 민족주의'를 경고하고 백신의 공평하고 보편적인 혜택을 강조하고 있다.<sup>292)</sup>

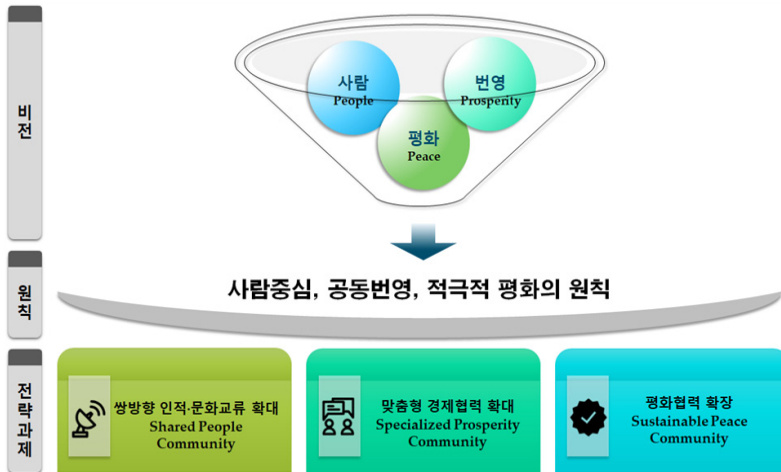
백신 사례에서 볼 수 있듯이 국가들은 원칙적으로는 국제 협력을 강조하지만 실제로 자국의 안보가 위협받았을 때는 자국 이기주의가 우선시되는 상황이 펼쳐지고 있는 것이다. 따라서 향후 질병, 환경 등 국가 안보나 국제 평화를 위협하는 새로운 이슈가 등장할 경우 '우리'보다는 '나'의 안전을 우선적으로 고려할 가능성이 크므로, 향후 추진될 평화 관련 국제 협력은 지속성의 원칙을 우선적으로 고려해야 한다.

아울러 지속가능한 평화 협력을 위해서는 전통안보 및 비전통안보 이슈별 대응뿐만 아니라 종합적이고 체계적인 평화 협력에 관한 제도화를 추진할 필요가 있다. 결국 인류의 '삶의 질'이 향상되는 진정한 평화의 시대를 맞이하기 위해서는 '지속가능한 평화'를 지향해야 하며, 이는 '소극적 평화'와 '적극적 평화' 모두를 함께 논의할 수 있는 제도화를 추진해야 할 것이다.

---

292) "교황도 코로나19 '백신 민족주의' 경고... "부국 독점 안돼", 『연합뉴스』, 2020.8.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200819171300109?input=1195m>> (검색일: 2020.8.23.).

〈그림 IV-1〉 신남방·신북방정책의 비전, 원칙과 전략과제



출처: 저자 작성.

### 3. 전략과제

#### 가. 쌍방향적 인적·문화교류 확대

사람공동체 형성의 목표는 양 국민 간 접촉과 소통을 확대해 상호 이해 및 신뢰를 증가시키고, 최종적으로 국가 간 우호적 관계를 형성하는데 있다. 따라서 인적 접촉(human contact)의 확대와 적극적인 사회문화교류의 추진은 사람공동체 형성에 있어 근간이 될 것이다. 인적 접촉과 사회 문화 교류 확대의 중요성은 유럽 국가들의 협력을 증진시켜 지역의 평화를 달성하는데 기여한 「유럽안보협력회의 최종 의정서(Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act: Helsinki Final Act, 이하 헬싱키 협정(Helsinki Final Act))」의 내용에서 확인할 수 있다.<sup>293)</sup> 헬싱키 협정 내 ‘인도적 차원

및 기타 분야 협력' 부분은 크게 인적 접촉, 정보 분야 협력, 문화 영역 협력과 교류, 교육 분야의 교류와 협력 등의 내용을 다루고 있는데, 이는 국가 간 협력을 증진하기 위해서 인적 접촉과 사회 문화 교류의 확대가 필수적임을 밝히고 있는 것이다.

인적 접촉 또는 인적 교류의 확대를 위해서는 우선 시기별로 단기, 중장기 교류 내용을 구분지어 전략을 마련할 필요가 있다. 인적 교류의 단기적 효과를 낼 수 있는 부분은 관광과 연수, 중장기적 성격의 인적 교류는 유학과 취업 등으로 구분할 수 있다(〈표 IV-2〉 참조). 기존 신남방·신북방정책에서 인적 교류의 핵심 내용인 '관광'은 단기적 효과 중심의 사업이었기 때문에 교류의 분야를 확대하고 지속성을 유지하기 위해서는 보다 다양한 범위와 수준의 인적 교류를 추진할 필요가 있다.

〈표 IV-2〉 인적 교류 구성 요소와 항목

	구성요소	항목
단기	관광	여행, 가족 방문, 산업 시찰, 문화 교류 사업 참여 등
	연수	기술자 교류, 기능 실습, 문화 활동 및 연구 목적 단기 체류 등
중장기	유학	어학 학습 및 정규 과정 취학을 목적으로 하는 유학
	취업	기업 신규 채용, 인턴, 경력직 채용, 워킹 홀리데이 등
	혼인	상대국 국적 소유자의 배우자, 영주권자의 배우자 등

출처: 후카호리 스즈카·오테현, “한·일 인적교류에 관한 연구: 고교생교류 사업 사례를 중심으로,” 『일본공간』, 23호 (2018), p. 136.

293) 헬싱키 협정은 냉전 시기 북대서양조약기구와 바르샤바 동맹에 소속되어 있는 35개국이 유럽의 평화와 협력을 이행하기 위해 추진된 '헬싱키 프로세스'의 결과물으로써 1975년 8월 1일 체결되었고 이후 유럽통합의 기초가 되었다. 헬싱키 협정은 '유럽의 안보에 관련한 문제들(바스켓I)', '경제, 과학기술, 환경분야의 협력(바스켓II)', '인도적 차원 및 기타분야 협력(바스켓III)' 과 관련된 내용으로 구성되어 있다. 국가인권위원회, 『유럽안보협력회의의 최종의정서(헬싱키협정)』 (서울: 국가인권위원회, 2006), pp. 1~5; 이정우, “다자간 안보협력과 군비통제의 모색: 이론과 유럽의 경험을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, vol. 36, no. 3 (2018), pp. 111~112.

증장기적 차원에서 협력대상지역(국가)와의 상호 이해를 증진하기 위해서는 현재 진행 중인 인적 교류의 확대에서 나아가 문화 및 지식 분야까지 적극적으로 확대해야 한다. 문화 교류는 국제 사회 갈등의 해결 장치이자 광범위한 협력과 상호 이해를 늘리기 위한 가장 효율적인 수단이다. 국가 간 문화 교류는 “모든 문화가 저마다 가지고 있는 고유한 정체성에 대한 이해에서 출발하며, 외교뿐만 아니라 경제, 통상을 포함한 국가 간 모든 교류의 기초”를 이룬다.<sup>294)</sup> 문화 교류의 주목적은 새로운 공동체 형성이며 공동체 형성을 위해서는 무엇보다 교류 대상 간 소통을 확대할 수 있는 ‘참여’가 보장되어야 한다. 또한 과거부터 이어진 엘리트 중심의 교류는 지배와 헤게모니(hegemony)를 저변에 깔고 일방향적 전달로 진행되었다면, 앞으로 추진할 문화 교류는 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 새로운 국제 문제에 대해 모두가 함께 논의하고 대응책을 마련하기 위한 저변 마련을 목적으로 하기 때문에 쌍방향 소통이 무엇보다 중요하다.<sup>295)</sup> ‘참여’와 ‘소통’이 적극적으로 이루어지기 위해서는 국가와 민족을 앞세우기 보다는 시민이 소통의 주체가 되어야 하고, 그들이 경험하고 배운 것들을 서로 나누어 상호 이해와 신뢰를 증진시키는 시민 중심적 문화 교류를 추진해야 한다.<sup>296)</sup>

## 나. 세분화된 맞춤형 경제 협력 확대

‘변영공동체’의 핵심은 우리의 경제적 이익만 추구하는 것이 아니라 대상국(지역)과 상생 번영하는 것이다. 따라서 신남방·신북방정

294) 한국문화관광연구원, 『2008 국제문화교류 심포지움 자료집』 (서울: 한국문화관광연구원, 2008), p. iii.

295) 전경수, “문화교류와 지혜인류학,” 『2008 국제문화교류 심포지움 자료집』 (서울: 한국문화관광연구원, 2008), p. 26.

296) 위의 글, pp. 26~27.

책에서 추진할 경제 협력은 단기적인 차원의 성과를 넘어서 중장기적 시각에서 양측 간 협력을 보다 심화시킬 수 있는 협력을 모색해야 한다. 미국, 중국, 일본, 러시아, 유럽연합 등 세계 주요국들이 인도-아세안 지역은 물론 중앙아시아 지역을 새로운 시장으로 인식하고, 해당 지역과의 협력을 치밀하게 진행 중에 있다. 상당한 규모의 자본, 기술력 등으로 접근하고 있는 미국, 중국 등과 우리의 신남방·신북방정책이 동등한 수준에서 경쟁할 수 없다는 것은 분명하기 때문에, 우리가 이들 지역과의 협력을 확대하기 위해서는 무엇보다 대상국의 수요에 대한 분석과 함께 미·중 혹은 중·일 경쟁의 틈새를 공략하는 것이 중요하다.

〈표 IV-3〉 아세안 주요국과의 교역 및 투자 추이

(단위: 억 달러)

	베트남		인도네시아		싱가포르		말레이시아		태국	
	교역	투자	교역	투자	교역	투자	교역	투자	교역	투자
2011	185 (15%)	10.6 (22%)	308 (25%)	13.0 (26%)	298 (24%)	10.5 (21%)	167 (13%)	0.2 (3%)	193 (11%)	0.6 (12%)
2015	376 (38%)	16.1 (37%)	167 (14%)	7.0 (16%)	230 (19%)	14.6 (33%)	163 (14%)	0.1 (1%)	112 (9%)	0.1 (2%)
2018	683 (43%)	31.6 (52%)	200 (13%)	5.0 (8%)	198 (12%)	15.7 (26%)	192 (12%)	0.1 (2%)	141 (9%)	0.1 (2%)

주\* ( )안은 아세안 전체에서의 비중이며, 모든 데이터는 2019년 3월 기준임.

출처: 투자는 한국수출입은행; 교역은 한국무역협회 (<http://kita.net>), 재인용: 조대현, “한-아세안 경제협력 성과와 과제: 신남방정책 추진 경과와 방향.” 『POSRI 이슈리포트』, (2019), p. 8.

그러나 현재 아세안 주요국과의 교역 및 투자 추이를 살펴보면, 2018년 기준 아세안 10개국 중 베트남, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 태국 등 5개국에 교역의 89%, 투자의 90%가 몰려 있고, 그 중 베트남과의 교역(43%)과 투자(52%)에 집중되어는 등 특정 국가와의 교류로 편향되어 있다(〈표 IV-3〉 참조).

또한 신북방정책의 경우, 정책 대상 지역이 거대 시장, 풍부한 자원 등으로 높은 경제 성장 잠재력을 보유하고 있을 뿐 아니라 경제 구조가 한국과 상호보완적이기 때문에 한국과 북방 지역 간 경제 협력의 효과가 크다고 평가하고 있다. 그러나 실제 북방경제권에 대한 우리의 교역 및 투자 규모는 전 세계 대비 각각 2.2%, 0.3% 수준에 그치고 있고 2007년~2010년 전체 규모의 70%를 투자가 차지하는 등 실질적 경제 교류의 수준이 높다고 하기는 어렵다.<sup>297)</sup> 그간 신북방정책은 러시아 극동지역 개발협력을 위한 ‘9개 다리’ 전략에 초점이 맞춰졌으며, 상대적으로 몽골 및 중앙아시아 지역에 대한 전략적 접근이 적극적으로 이뤄지지 않았다. 이로 인해, 중앙아시아 국가들에 소외감을 초래하며 우리와의 협력을 적극적으로 끌어가는 데 어려움이 있을 수 있다.

따라서 향후 추진될 신남방·신북방 경제 협력 정책의 경우 상생과 공동 번영을 위한 ‘번영공동체’ 형성을 위해 현재 특정 국가들에 편중되어 있는 경제 교류 규모와 협력 아이템을 다변화시키고 세분화할 필요가 있다. 이 과정에서 중요한 것은 대상국(혹은 대상 지역)의 수요를 반영해야 하며, 이에 따른 소지역별 혹은 국가 발전 수준별 협력 방안을 체계적으로 마련하고, 경제 협력 확대를 위한 미래 아젠다를 지속적으로 발굴해야 할 것이다.<sup>298)</sup>

#### 다. 신흥 안보 등 평화 협력의 확장

시대의 변화에 따라 ‘안보’의 개념도 변화하고 있다. 과거 냉전 시대에는 국방과 외교를 중심으로 하는 안보가 중심이었다면, 냉전 이후 다극화·세계화 된 시대에는 군사적 안보 문제뿐만 아니라 환경,

297) 대한민국 정책브리핑, “신북방정책.”

298) 조대현, “한-아세안 경제협력 성과와 과제: 신남방정책 추진 경과와 방향,” p. 8.

경제, 질병, 인권 등이 망라되는 ‘포괄안보’ 개념으로 그 개념이 확대되고 다원화되고 있다. 즉, 전통적으로 국가들이 정치·외교·국방·안보 등의 위협에 관심을 집중했던 ‘상위정치(high politics)’에서 환경, 에너지, 보건, 사이버 등 ‘하위정치(low politics)’에서 발생하는 위협들이 증가하면서 이러한 안보 위협들을 국제 협력을 통해 해결하려는 노력이 증대되고 있다.<sup>299)</sup>

안보의 개념이 시대와 함께 변화되면서 향후 안보 협력에 있어서도 ‘인간안보’의 개념이 중요시되고 있다. 1994년 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 『인간개발보고서(Human Development Report)』에서는 크게 4가지 인간안보의 핵심 사항들을 제시하고 있다.<sup>300)</sup> 첫째, 인간안보는 빈부 격차를 떠나 실업, 마약, 범죄, 환경오염, 인권 침해 등 인류 공동의 보편적인 위협을 대상으로 한다. 둘째, 기근, 질병, 환경오염, 마약, 테러, 종교분쟁, 사회 분열 등은 더 이상 한 국가의 문제가 아닌 초국경적 이슈이며 상호연관성을 가진다. 셋째, 위협에 대해 사후 개입보다는 조기에방을 통해 해결하는 것이 효율적이다. 넷째, 인간안보는 ‘인간중심적’이다. 인간이 어떻게 살아가며, 그들이 얼마나 자유롭게 선택을 행사하며, 사회 속에서 시장과 사회적 기회에 얼마나 많이 접근하는지에 대한 것이 인간안보의 내용이라는 것이다.

따라서 향후 신남방·신북방정책이 추진할 안보 협력은 정치·군사 영역을 중심으로 한 전통 안보 협력뿐만 아니라 사이버, 해양, 보건, 환경 등의 영역을 포함한 비전통 혹은 신형 안보 이슈에 적극적으로 협력을 모색해야 한다. III장에서 언급되었듯, 신남방·신북

299) 변창구, “ARF와 협력안보의 진전: 동북아 다자안보협력에 대한 함의,” 『대한정치학회보』, 제13집 2호 (2005), p. 129.

300) United Nations Development Programme(UNDP), *Human Development Report 1994* (New York: UNDP, 1994), pp. 22~23.

방정책 협력대상국들은 우리와는 다른 안보 위협 인식을 갖고 있기 때문에, 지나치게 한반도로 제한된 평화 담론을 강조해서는 그들의 협력을 이끌어내기 어렵다는 것을 인식하고, 평화 담론의 범위를 확장할 필요가 있다. 물론 우리에게 가장 큰 목표인 한반도 평화를 위한 북핵 문제 해결에 대한 국제 사회 및 이들 지역들의 적극적인 지지와 협력도 중요하지만, ‘평화공동체’라는 목표를 달성하기 위해서는 아시아 전역을 아우른 국가들이 평화협력 공동체에 적극적으로 참여할 수 있는 협력 아이템을 발굴해서 주도하는 것이 중요하다. 코로나19 팬데믹 이후 우리의 K-방역 등 보건 위협에 대한 각 지역들의 선호가 높아지고 있으며, 세계적인 5G 기술 선도국인 한국과의 사이버 협력 역시 평화 협력을 상대적으로 쉽게 이끌어낼 수 있다. 이러한 신흥 안보 분야에서의 협력으로부터 시작하여 상호 신뢰를 확보해냄으로써 우리의 이해, 즉 한반도 이슈에 대한 협력과 지지를 얻을 수 있을 것이다. 따라서 인간안보 개념을 중심으로 한 평화 협력을 신남방·신북방정책 모두에서 적극적으로 그리고 체계적으로 추진하여야 할 것이다.

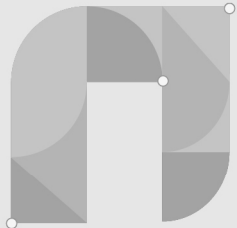
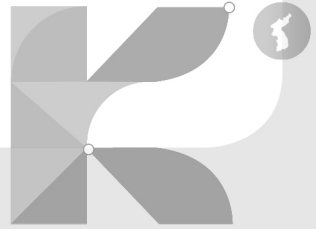




# V. 성공적인 신남방· 신북방정책의 추진을 위한 주요 정책과제

나용우 통일연구원

이우태 통일연구원





IV장에서는 2030년까지의 중장기 신남방·신북방정책의 비전, 목표 및 추진원칙을 새롭게 설정하고, 이를 추진하기 위한 전략 과제를 제시하였다. 이를 바탕으로 본 장에서는 성공적인 신남방·신북방정책을 추진하기 위한 과제들을 다루어보도록 한다. 특히 쌍방향적 인적·문화 교류 확대, 세분화된 맞춤형 경제 협력 확대, 평화 협력의 확장이라는 3가지 전략 과제를 수행하기 위한 정책과제를 제시하도록 할 것이다.

## 1. 인적·문화 교류 확대를 위한 정책과제

### 가. 재외 한국문화원 신설 및 기능 확대

문화체육관광부 해외문화홍보원 산하의 재외 한국문화원은 한국의 역사, 언어, 예술 등 문화 전반을 주재국 국민들에게 소개하고 홍보하기 위해 설치된 기관이다. 재외 한국문화원은 한국 문화를 효율적으로 홍보함으로써 국가 브랜드 가치를 높이는 동시에 현지인과의 문화 교류를 증진시키는 가교 역할을 하고 있다. 재외 한국문화원의 세부 기능 및 사업은 “전시 및 공연 등 문화 예술 분야의 교류 사업을 주로 추진하고 있으며, 한국어 및 한국 문화에 대한 강좌 및 한국 문화 홍보” 등이다(〈표 V-1〉 참조).<sup>301)</sup>

현재 해외 주재 한국문화원은 27개국 32개 지역에 설치, 운영되고 있으며, 2010년부터 2019년까지 10년 동안 16개소에서 32개소로 2배의 양적 성장을 기록하고 있다. 하지만 신남방정책의 대상 지역인 아시아의 경우 베트남, 인도네시아, 태국, 필리핀, 카자흐스탄 등

---

301) 해외문화홍보원, 『2014 재외문화원 백서』(서울: 해외문화홍보원, 2015), p. 16.

5개국에만 문화원이 설치되어 있으며,<sup>302)</sup> 신북방정책의 대상 지역에는 오직 카자흐스탄에만 한국문화원이 설치되어 문화 교류를 위한 전초 기지의 숫자가 크게 부족한 상황이다. 또한 국가별 문화원 개원 시기를 살펴보면, 베트남 2006년, 카자흐스탄 2009년, 필리핀과 인도네시아 2011년, 태국 2013년으로 최근 7년 동안 신남방·신북방 정책 대상 지역에는 어느 곳에서도 추가적으로 문화원 설치가 이루어지지 않고 있어 문화 교류를 위한 환경 구축이 미흡한 실정이다.

#### 〈표 V-1〉 재외 한국문화원의 기능 및 역할

- 문화예술 전시, 공연 등 문화교류사업 추진
- 국제행사 등 주요 계기 활용한 문화교류 및 한국문화 소개
- 한국어, 한국어사 및 문화 강좌 등 프로그램 운영
- 한국영화, 대중가요, 드라마 등 대중문화 소개 및 체험 확대
- 문화예술, 문화산업 등 해외진출 및 마케팅 지원
- 도서실, 디지털자료실을 통한 한국 관련 정보제공
- 문화 관광 관련 정보의 수집, 보급, 교류
- 문화예술, 문화산업, 관광, 체육 분야 네트워크 구축 및 교류 활성화

출처: 해외문화홍보원, 『2014 재외문화원 백서』, p. 16.

따라서 문화 교류의 전초 기지를 확대한다는 목적에서 신남방·신북방정책 대상 국가에 문화원 설립 및 기능 확대가 필요한 시점이다. 신남방지역의 경우 현재 재외 한국문화원이 운영되고 있는 베트남, 인도네시아, 태국, 필리핀 외에 말레이시아와 최근 관광객의 증가로 인적 교류가 증가하고 있는 캄보디아, 라오스, 미얀마 중 1개국 등 최소한 총 2개국에 문화원 신설이 필요하다.<sup>303)</sup> 신북방지역의 경우 우선적으로 우즈베키스탄과 몽골, 그리고 러시아 극동 지역인

302) 러시아의 경우 신북방정책의 주요 대상인 극동 지역이 아닌 모스크바에 한국문화원이 설치되어 있다.

303) 싱가포르에는 재외공관 내에 문화홍보관이 설치되어 있다.

블라디보스톡에 문화원 신설을 고려해야 한다. 우즈베키스탄은 중앙아시아 지역 중 우리와의 정치·경제 교류가 가장 활발한 국가이며, 몽골은 1990년 수교 이후 중앙 정부와 지방 정부 간 문화 교류가 지속적으로 이루어지고 있기 때문이다. 또한 러시아의 경우 모스크바에 한국문화원이 설치·운영되고 있지만, 신북방정책이 러시아 극동 지역을 중심으로 추진된다는 점에서 블라디보스톡에 재외 한국문화원 설치가 필요하다.

개별 국가의 문화원 설치 확대에 이어, 기존 재외 한국문화원의 기능 또한 확대·개편할 필요성이 있다. 이를 위해 기존 문화원 내에 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 등 공공 기관의 해외 지사 또는 사무소가 함께 입주하는 ‘코리아센터’<sup>304)</sup>의 설립을 적극적으로 추진할 필요가 있다.<sup>305)</sup>

“재외 한국문화원의 코리아센터로의 기능 확대는 한국 문화전반의 연계서비스를 제공하고 기존 한국문화원 운영보다 한 단계 높은 고객 중심 서비스를 지향할 뿐만 아니라 관련 기관과의 유기적 협력을 통한 네트워크를 구축하여 한국문화의 효율적인 해외 진출 지원 체계를 마련하는데 의의가 있다.”<sup>306)</sup>

현재까지 코리아센터로의 확장은 미국, 일본, 중국, 유럽 등 주요 외교 대상국 중심으로 이루어지는 경향이 있으나, 외교 공간의 다양화와 문화 외교의 효율적·적극적인 추진을 위해서는 신북방·신남방

---

304) 현재까지 미국 LA, 중국 북경·상해, 일본 동경, 프랑스 파리 소재 문화원이 ‘코리아센터’로 확장 개원하였으며, 미국 뉴욕의 경우 현재 2020년 완공을 목표로 건립 공사 중에 있다.

305) 이상열, 『한국문화의 세계화 전략 연구: 재외한국문화원을 중심으로』 (서울: 한국문화관광연구원, 2016), p. 49.

306) 위의 책, p. 49.

지역에도 코리아센터의 설립이 필요하다. 이에 동남아 지역의 경우, 베트남과 태국 주재 한국문화원을 ‘코리아센터’로 확대 개편하여 동남아 권역을 담당하는 문화 거점 플랫폼으로 삼고, 현재 중앙아시아 지역의 유일한 문화원인 카자흐스탄 주재 문화원을 코리아센터로 확대·개편하여 중앙아시아 문화 플랫폼의 역할을 담당하게 해야 한다.

상호 이해를 제고하기 위해서는 문화 교류 역시 우리의 문화를 상대방에 전달하는 일방적 소통이 아닌 쌍방향 교류가 이루어져야 할 것이다. 이러한 측면에서 우리의 해외 주재 문화원을 확대·설치해 운영하는 것도 중요하지만, 신남방·신북방 국가들의 문화원을 국내에 설치해 운영하는 것도 필수적이다. 아세안의 경우 2014년 12월 개최된 ‘한-아세안 특별정상회의’ 후속 사업으로 외교부가 추진하고 한국국제교류재단이 ‘아세안문화원(ASEAN Culture House)’을 부산에 설립해 운영하고 있다. 아세안문화원은 아세안 10개국의 협력을 바탕으로 외교부, 부산시, 한-아세안센터 등 중앙과 지방의 협업 체계를 구축해 쌍방향 문화 교류를 적극적으로 추진한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 신북방 지역의 경우 러시아, 중국, 몽골은 주한 문화원을 운영하고 있으나, 중앙아시아 지역 국가의 문화원은 전무한 상태다. 따라서 북방 지역과의 적극적인 문화 교류를 위해서는 ‘아세안문화원’의 사례를 벤치마킹하여 ‘중앙아시아문화원(Central Asia Culture House)’의 설립을 외교부와 문체부 등 유관 부처들과 중앙아시아 국가들과 협력해 추진해야 할 것이다.

## 나. 문화 ODA 사업의 확대 추진

쌍방향적 인적·문화 교류를 확대하기 위한 효과적인 수단은 바로 ODA 사업이다. 문화 분야의 ODA는 “개발도상국 주민의 자긍심과 정서를 존중하여 그들의 문화권 향유를 통한 복지 증진과 문화·사

회·경제적 발전을 도모하는 문화 분야의 인적·물적 지원활동으로 국가 예산이 투입되는 사업”을 말한다.<sup>307)</sup> 2015년 UN에서 합의된 ‘지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’에는 2016년부터 2030년까지 인류가 달성해야 할 17개의 목표와 169개의 세부 과제가 명시되어 있는데,<sup>308)</sup> 이 중 4개(4.7, 8.9, 11.4, 12.B)가 문화 및 관광 관련 목표를 제시함으로써 문화가 국제 개발 협력의 주요 이행 목표로 제시되고 있다(〈표 V-2〉 참조).<sup>309)</sup>

〈표 V-2〉 UN 지속가능개발목표 내 문화 분야 내용

번호	내용
4.7	2030년까지 모든 학습자들이 지속가능발전 및 지속가능 생활 방식, 인권, 성 평등, 평화와 비폭력 문화 증진, 세계시민의식, 문화다양성 및 지속가능 발전을 위한 문화의 기여에 대한 교육을 통해, 지속가능발전을 증진하기 위해 필요한 지식 및 기술 습득을 보장한다.
8.9	2030년까지 지역의 고유문화와 특산품을 알리고 일자리 창출에 기여하는 지속가능한 관광 진흥 정책을 개발하고 이행한다.
11.4	세계 문화유산과 자연유산 보호를 위한 노력을 강화한다.
12.B	일자리를 창출하고 지역 문화와 특산품을 알리는 지속가능 관광으로 인한 지속가능발전 영향을 모니터링하기 위한 수단을 개발하고 이행한다.

출처: 지속가능발전포털, “유엔 지속가능 발전목표,” 〈<http://ncsd.go.kr/api/unsdgs%EA%B5%AD%EB%AC%B8%EB%B3%B8.pdf>〉 (검색일: 2020.9.4.).

한국은 1997년을 목적으로 문화 분야 ODA 사업을 처음 시작하였으나 당시 ODA에 대한 개념이 정립되어 있지 않아 단순히 문화 외교의 일환으로 사업을 진행하였다. 2010년 이후 국제 개발 협력 차

307) 문화체육관광부, 『문화분야 공적개발원조(ODA) 사업개발 연구』 (서울: 한국문화관광연구원, 2010), p. 3.

308) 유재은, “아시아 문화유산의 지속가능성을 위한 ODA 현황과 과제,” 『文化財』, 제49권 3호 (2016), p. 271.

309) 정보람, 『문화분야 공적개발원조(ODA) 현황진단 및 추진체계 연구』 (서울: 한국문화관광연구원, 2016), p. iii.



원의 문화 분야 ODA 담론이 정립되면서 단순한 문화 교류 수준이 아닌 본격적인 ODA 사업을 추진하게 되었다.<sup>310)</sup> 문화 분야 ODA 사업은 대상국 주민 사회의 문화 정체성을 보호하여 주민 개인의 자부심 또는 자존감을 높여 사회적인 유대가 증진되는 데 기여하는 긍정적 기능을 갖고 있다. 또한 이러한 사회적 유대감의 확대는 지역 사회의 안정화와 경제적 어려움으로 인한 심리적 스트레스를 완화시켜 사회 발전의 원동력으로 작용할 수 있다.<sup>311)</sup> 따라서 이러한 순기능을 가지고 있는 문화 ODA의 적극적인 추진은 상대와 우리와의 상호 연대감을 증진시켜 ‘사람공동체’ 형성에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

문화 분야 ODA 사업으로 추진될 수 있는 분야는 문화재, 문화 연수, 문화 예술 교육, 문화 시설, 문화 산업, 관광, 스포츠 분야로 구분 지을 수 있는데, 향후 신남방·신북방정책에서 추진할 분야로는 문화 연수 또는 문화 예술 교육 사업이 대표적이다. 특히 문화 연수 분야의 ‘문화동반자사업(Cultural Partnership Initiative)’을 적극적으로 확대 추진할 필요가 있다. 문화동반자사업은 “개발도상국의 문화·예술·미디어 및 문화 산업 분야의 전문가들을 국내로 초청해 공동 창작과 인적 교류 활성화를 촉진하고 전문 연수 기회를 제공하는 사업”이다. 이 사업은 문화를 활용한 쌍방향 인적 교류를 강화할 목적으로 추진되었고, 2005년 처음 시작된 이후 2018년까지 총 105개국 1,142명의 연수생이 참여하였다.<sup>312)</sup> 현재는 ODA 중점협력 24개국

310) 위의 책, p. 20.

311) 정정숙, 『문화 영역 공적개발원조(ODA) 활성화 방안 연구』(서울: 한국문화관광연구원, 2013), p. 136.

312) “문화 ODA’ 문화동반자사업, 28개 개도국 초청해 실시,” 『연합뉴스』, 2018.7.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180719041700005>> (검색일: 2020.9.5.); 문화체육관광부, “문화동반자 사업, 공적개발원조 대표 사업으로 자리매김,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.7.18., <[http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156341831&call\\_from=naver\\_news](http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156341831&call_from=naver_news)> (검색일: 2020.9.5.).

중심으로 사업이 추진되고 있으며, 아세안 회원국인 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 미얀마와 신북방정책 대상 지역에서는 몽골과 우즈베키스탄이 포함되어 있다.<sup>313)</sup> 향후 사업 추진 과정에서는 신남방·신북방정책 대상 지역 국가들을 보다 많이 포함하는 동시에 ODA 수원국 전문가들을 초청하는 수준을 넘어 국내 전문가들을 해당국에 파견시켜 현지 문화 산업 역량 강화 교육 훈련 및 워크숍 등을 진행할 필요가 있으며, 국내에서 연수 받은 해외 문화동반자들이 귀국 후 한국과 지속적인 우호 관계 및 인적 네트워크를 유지하기 위한 ‘문화동반자 현지 동창회’ 사업을 확대하여 지속가능한 장기 교류 사업을 발굴해 실시할 필요가 있다.<sup>314)</sup>

#### 다. 기술 협력 등 다양한 지식공유 확대

한국은 세계 최초로 원조 수원국에서 타국에 원조를 주는 공여국으로 전환된 국가로서, 사회 경제 발전을 추진하는 저개발국가의 성공적인 발전 모델로 인식되고 있다. 우리 정부는 우리의 경제 발전 노하우 및 지식을 공유하는 개발협력 차원에서 지식공유형 ODA 사업을 전략적으로 추진하고 있다. 특히 정부는 “2004년부터 발전 경험과 지식의 공유를 통해, 협력대상국의 경제 사회적 발전을 지원하고 우호적 경제 협력 기반을 구축함을 목적으로 하는 지식공유사업을 운영”해 오고 있다.<sup>315)</sup> G20 Development Working Group에 따

313) ODA 중점협력국(24개국) 명단은 다음과 같다. 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 네팔, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마, 가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이. 대한민국 ODA 통합홈페이지, “국가협력전략,” <[http://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts\\_key=11](http://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=11)> (검색일: 2020.9.4.).

314) 김혜인 외, 『국제문화교류진흥 종합계획 수립연구』 (세종: 문화체육관광부, 2018), p. 123; 문화체육관광부, “문화동반자 사업, 신규 문화기관 참여론 새로워진다,” 2018. 7.19., <[https://www.mcst.go.kr/kor/s\\_notice/press/pressView.jsp?pSeq=16789](https://www.mcst.go.kr/kor/s_notice/press/pressView.jsp?pSeq=16789)> (검색일: 2020.9.5.).

르면, ‘지식공유’를 “하나 혹은 여러 국가들에서 성공한 개발 모델이나 솔루션을 협력 관계를 통해 다른 국가들에게 이전하는 것”이라고 정의하고 있다.<sup>316)</sup>

우리 정부는 지식공유사업의 일환으로 협력 대상국의 경제·사회 제도 구축 및 역량 강화를 위해 기획재정부 주관으로 한국 고유의 경제·사회 발전 경험을 전수하기 위한 정책 자문을 수행해 왔으며, 실제로 베트남과 우즈베키스탄에서는 자국 국가 발전 전략에 우리의 정책 자문을 적극적으로 활용하기도 했다. 지금까지의 지식공유사업이 정책 자문 중심으로 또한 중앙 부처 중심으로 진행되어 왔다면, 향후 추진될 지식공유사업은 실제 수원국 국민들이 몸으로 체험하고 기술과 경험의 노하우를 전수받을 수 있는 기회 제공으로 개념과 내용을 확대·강화시킬 필요가 있다.

따라서 향후 진행될 지식공유사업에서는 ‘기술 협력(technical cooperation)’ 차원의 교육 교류를 적극적으로 추진할 필요가 있다. ‘기술 협력’은 지식공유와 유사한 개념으로써, “인력, 훈련, 연구, 그리고 그와 관련된 비용의 제공을 통해 개도국의 지식수준이나, 기량, 기술적 노하우 혹은 인적 자원의 생산성을 향상시키는 내용의 서비스를 제공하는 사업”을 의미한다.<sup>317)</sup>

지식공유와 관련해서 중앙 정부의 적극적인 노력이 중요하지만, 더불어 지방 자치 단체의 역할도 신남방·신북방정책 대상국과의 협력에 기여할 수 있음을 인식하고, 이들의 역할을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 해당 지역은 우리에게 비해 사회 경제적 발전 수준이 아직 저조하며, 국민(주민)들의 삶을 개선하는 데 다양한 영역에서의

---

315) 이석원·신재은, “지식공유형 ODA 사업의 평가: 정책형성이론과 KSP 사업 실증 분석결과를 활용한 대안적 평가 프레임워크,” 『행정논총』, 제55권 제2호 (2017), p. 2.

316) 위의 글, p. 3.

317) 위의 글, p. 3.

협력이 필요하다. 도시 재생, 교통, 쓰레기 등 자원 재활용 등 주민들의 삶과 밀착된 분야에서 우리 지자체들이 성공적으로 진행해 온 정책들에 대해 이들 국가(혹은 도시)에 상당한 매력을 갖는다. 실제로 2018년 자카르타 주지사 당선인의 서울 초청을 계기로 인도네시아 자카르타 정부는 서울시 교육청의 교사 자율 교육 등의 연수 방식을 벤치마킹하고, 자카르타 내 노후화된 고가도로를 ‘제2의 서울로’로 추진하고, 서울시의 대중교통 체계에 대한 컨설팅을 요청했던 것이 대표적인 사례라 하겠다.<sup>318)</sup> 이렇듯 지자체의 성공적인 정책을 자국의 실정에 맞게 적용하려는 해당 국가(혹은 도시)들과 공유하도록 중앙 정부 차원에서 적극 지원함으로써, 궁극적으로 국가 차원의 협력을 심화시키는 데 기여할 수 있다.

신남방·신북방정책의 대상 지역은 대부분 개발도상국 및 저개발국들로 구성되어 있기 때문에 국가 경제의 발전을 위해서는 제조업 등 2차 산업 부문의 발전이 토대가 되어야 하고 따라서 관련 기술 인력의 충분한 확보가 절실하다. 이러한 측면에서 지식공유사업의 핵심에는 협력대상국에서 필요한 인재를 양성하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 따라서 대상 국가들과의 협력 사업에서 해외 유학생 유치 사업 중심에서 기능(기술)인력의 양성 프로그램을 보다 확대해 진행해야 할 것이다.

2019년 4월 기준 국내 해외 유학생 규모는 총 160,165명이며, 2009년 75,850명에 비하면 약 2배 이상 크게 성장한 수치이다.<sup>319)</sup> 출신국별 유학생 비율을 보면 중국과 베트남 출신 유학생의 비율이 각각 44.4%, 23.4%로 전체 국내 유학생의 67.8%를 차지하고 있어,

318) 이창·송미경, 『서울시 도시외교 가능성과 과제』 (서울: 서울연구원, 2018), p. 33.

319) 교육부, “2019년도 국내 고등교육기관 외국인 유학생 통계,” 2019.11.18., <<https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=350&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=0309&opType=N&boardSeq=79011>> (검색일: 2020.9.6.).

특정 국가에 지나치게 편중되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 중국을 제외한 신남방·신북방 지역 출신 유학생은 총 59,609명으로 전체 유학생의 37.2%를 차지하고 있다.<sup>320)</sup> 또한 전체 유학 과정 중 어학연수 비율은 총 50.01%이고 정규학위과정 및 기타연수는 49.99%로 나타나 어학 연수와 정규 학위 과정 비율이 거의 비슷한 것으로 조사되었다. 또한 유학 형태로는 자비 유학 91.4%, 국내 대학 초청 유학생 5.1%, 상대국 정부 파견 0.3%를 차지하고 있는데, 우리 정부의 초청 비율이 1.8%에 불과하다는 점에 주목해야 한다. 신남방·신북방정책 협력대상국들로부터 지식 및 기술 공유를 위한 정부 초청 유학생의 비율을 적극적으로 확대하는 것을 고려해야 할 것이다(〈표 V-3〉 참조).<sup>321)</sup> 미국, 일본 등 선진국들이 정부 차원에서 또는 공공 기관을 통해 적극적으로 해외 유학생 초청을 추진해왔던 것을 참고할 필요가 있을 것이다.<sup>322)</sup>

〈표 V-3〉 유학형태별 현황

(2019.4. 기준)

구분	자비 유학	우리 정부 초청	대학 초청	외국정부 파견	기타	합계
학생수 (명)	146,247	2,943	8,147	548	2,280	160,165
비율(%)	91.4%	1.8%	5.1%	0.3%	1.4%	100

출처: 교육부, “2019년도 국내 고등교육기관 외국인 유학생 통계,” p. 259.

320) 중국 유학생 수를 제외한 신남방·신북방정책 대상국의 유학생의 수이다.

321) 위의 자료.

322) 최근 중국의 경우도 전 세계를 대상으로 공자학원 프로그램을 적극적으로 추진하는 것도 이러한 일환으로 볼 수 있다. 물론 우리도 세계의 여러 국가들에서 세종학당을 지속적으로 확대하고 있다.

또한, 실제 산업 현장에서 활용할 수 있는 기술 노하우를 공유하기 위해 기술 대학에서 해당 지역 출신 유학생의 유치가 적극적으로 이루어지도록 지원해야 한다. 특히 산업통상자원부의 출연으로 설립된 한국산업기술대학교, 고용노동부의 출연으로 설립된 한국기술교육대학교, 그리고 고용노동부의 출연 기금으로 전국 캠퍼스를 가지고 있는 한국폴리텍대학 등에 정부 초청 및 대학 초청 유학생의 규모를 크게 확대할 수 있도록 지원 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.<sup>323)</sup>

## 2. 공동 번영을 위한 정책과제

### 가. 바이오·제약 산업 협력 확대

바이오·제약 산업은 인간의 생명과 보건과 관련된 제품을 생산하는 산업으로 국민의 건강 증진 및 건강권 확보와 직접적으로 관련된 산업이다.

“제약 산업은 과학기반 산업(Science-Based Industry)으로서 국가의 기초과학 수준이 상업적 성과와 긴밀하게 연결되어 있으며, 신약개발을 위한 연구가 바로 산업경쟁력이기도 한 초 고부가가치 국가기간산업이다.”<sup>324)</sup>

---

323) 2019년 4월 기준 한국산업기술대학교 150명, 한국기술교육대학교 133명, 한국폴리텍대학 9명의 해외 유학생이 재학 중이다. 교육부, “2019년도 국내 고등교육기관 외국인 유학생 통계.”

324) 여재천, “국내 제약산업의 발전방안 리뷰,” 『서울경제』, 2009. 10., p. 11. (<[https://www.si.re.kr/sites/default/files/2009%2010%20efocus01\\_1.pdf](https://www.si.re.kr/sites/default/files/2009%2010%20efocus01_1.pdf)> (검색일: 2020. 9.16.).)

현재 우리의 주력 산업은 반도체, 자동차, 화학 산업이지만 4차 산업 혁명 시대의 도래와 함께 바이오·제약 산업은 우리의 미래를 책임질 주력 산업으로 성장하고 있고, 코로나19 팬데믹으로 인해 바이오·제약 산업의 중요성은 더욱 커지고 있다.<sup>325)</sup> 이와 같이 바이오·제약 산업은 국가 보건 관리를 위해 필수적인 산업인 동시에 미래 고부가 가치 산업으로서 산업적인 가치 또한 높기 때문에 전 세계 각 국은 바이오·제약 산업에 대한 투자와 협력을 적극적으로 추진하고 있다.

최근 한국 제약회사들은 동남아로의 시장 진출을 적극적으로 추진하고 있는데, 그 이유는 동남아 국가들의 경제 성장에 따른 이 지역이 파머징(pharmerging) 즉 신흥 제약시장으로 떠오르고 있기 때문이다.<sup>326)</sup> 실제로 한국의 대아세안 의약품 수출액은 2014년 3억 1,480만 달러에서, 2018년 4억 6,580만 달러로 48% 이상 증가하였다.<sup>327)</sup> 대표적으로 JW중외제약의 경우 2019년 9월 베트남 제약회사인 유비팜(Euvipharm) 지분의 100%를 인수해 베트남 현지에서 ‘유비팜JSC’를 출범·운영하고 있으며, CJ헬스케어(현 HK이노엔)는 인도네시아 제약회사 칼베사(KALBE)와 위식도 역류 질환 신약 ‘케이캡(K-CAB)’을 인도네시아에 독점 공급하는 라이선스 계약을 체결하기도 했다.<sup>328)</sup>

325) 목현상, “[KDDF 기고 목현상 단장] 미래의 먹거리 바이오산업, 어떻게 키울 것인가?,” 『재단법인 범부처신약개발사업단』, 2017.12.12., <<http://www.kddf.org/bbs/bbs.asp?no=112&mode=view&IDX=1641&p=1&cateId=39>> (검색일: 2020.9.16.).

326) 파머징(Pharmerging)은 제약(Pharmacy)과 신흥(Emerging)을 합친 신조어다. “글로벌 진출 동남아로 향한다... 국내제약사 적극적 영역 확장,” 『뉴데일리경제』, 2019.11.14., <<http://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2019/11/14/2019111400182.html>> (검색일: 2020.9.16.).

327) “한국 의약품 ASEAN 수출 4년새 48% 성장···G2G 협력 강화,” 『REAL FOODS』, 2019.8.28., <<http://realfoods.co.kr/view.php?ud=20190828000240>> (검색일: 2020.9.16.).

우리 제약회사들이 최근 동남아 시장 진출에 성과를 낼 수 있었던 이유는 동남아시아 주요 국가들이 국민 보건 수준을 향상시키기 위해 의료 예산의 확충 및 의료 인프라 구축에 많은 관심을 보이고 있기 때문이다. 베트남의 경우 2020년까지 베트남 제약 산업 발전을 위한 ‘국가전략계획(Decision No. 2614/QĐ-BYT)’과 「베트남 의약품법(Law No. 105/2016/QH13)」을 각각 2014년과 2017년에 발표시켜 바이오·제약 산업에 대한 법·제도적 근거를 마련하였으며, 공공 의료 시설 의약품 공급 입찰 정책을 시행해 공공 의료 분야에서 복제약(generic), 특허약(patented), 동양전통의약(oriental) 등 3개 제품군에 대한 공개 입찰 제도를 운영하고 있다.<sup>329)</sup> 베트남의 빠른 경제 성장에 따라 베트남인들의 건강에 대한 관심이 높아지면서 2016년 기준 약 47억 달러(베트남 전체 GDP의 약 2.5%) 수준이던 베트남 제약시장 규모는 지속적 성장을 거듭하여 2020년에는 약 70억 달러의 시장규모를 이룰 것으로 전망되고 있다.<sup>330)</sup> 이처럼 제약시장의 규모는 확대되고 있지만 현지 의약품 생산 능력이 아직 충분치 못해 원재료 등 대부분을 해외에서 수입하고 있으며, 특히 병원 내 의약품은 80% 이상을 수입에 의존하고 있는 상황이다.<sup>331)</sup>

태국은 베트남에 비해 국가 의료 산업이 상당히 발전한 국가로, 국제의료평가기관인 JCI(Joint Commission International)로부터 64개 민간 병원이 품질 우수기관으로 인정받는 등 의료서비스 분야

328) “글로벌 진출 동남아로 향한다... 국내제약사 적극적 영역 확장.” 『뉴데일리경제』.

329) 이주현, “베트남 제약산업,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2019.6.14., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=175485>> (검색일: 2020.9.16.).

330) 최용안, “베트남 의료/바이오산업 제약 산업,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2018.12.20., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173125>> (검색일: 2020.09.16.).

331) 위의 글.



에서 강세를 보이고 있으며, 태국 정부는 2016년~2025년을 ‘Thailand, a Hub of Wellness and Medical Services’라는 모토 아래 태국을 의료 허브 국가로 만들기 위한 10개년 전략 계획을 수립하고 의료 산업 부분 투자 유치를 적극적으로 추진하고 있다.<sup>332)</sup> 따라서 이러한 정책적 우선순위는 우리 기업들의 진출과 협력이 용이할 수 있는 공간을 넓히고 있다.

인도네시아의 제약시장 규모는 약 65억 400만 달러에 달하고, 의료기기 시장은 2014~2019년 동안 연평균 14.6%의 성장을 기록하고 있으며, “고급 의료기기 수요 확대, 개인 의료 보험 사업자의 증가, 정부의 보건 분야 지출 확대, 인프라 개발 프로젝트 진행” 등으로 인해 의료 관련 산업의 성장이 기대되고 있다.<sup>333)</sup> 특히 인도네시아 정부는 제약 산업을 발전시키기 위한 정책을 적극적으로 펼치고 있는데, 2017년 2월에는 제약 및 의료 기기 산업 육성 로드맵을 발표했으며 헬스 케어 분야 예산을 대폭 확대하기도 했다.<sup>334)</sup>

한편, 신북방지역 국가들도 바이오·제약 산업 발전과 국제 의료 협력 사업에 많은 관심을 가지고 있다. 우선 우즈베키스탄의 제약

332) 최용안, “태국 의료/바이오 산업 의료 산업,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2018.12.26., <<http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=173564&column=title&search=&searchAreaCd=10006&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=5&row=100>> (검색일: 2020.9.16.).

333) 최용안, “인도네시아 의료/바이오 산업,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2018.12.24., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173618>> (검색일: 2020.9.16.).

334) 허유진, “인도네시아, 의료 인프라 개선정책에 따른 제약 수요 증가,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2018.1.26., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=164521&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&page=3&row=10>> (검색일: 2020.9.16.).

시장은 최근 10년 간 7%대의 높은 GDP 성장, 국민 보건 환경 개선과 제약 산업 발전에 대한 정부의 강한 의지 등으로 인해 꾸준한 성장을 보이고 있다.<sup>335)</sup>

“우즈베키스탄 제약 시장 규모는 2015년 기준 약 7억 달러 규모로 평가되고 있으며 2020년까지 매년 평균 약 15%의 성장률을 기록하여 2015년 대비 2배 규모인 15억 달러를 기록할 것으로 전망되고 있다.”<sup>336)</sup>

우즈베키스탄은 최근 3~4년 동안 제약 산업 관련 법령들을 꾸준히 제정 및 개정하고 2019년부터 2021년까지 항생제, 항바이러스제, 호흡기 질환 치료 의약품 등 10개 주요 의약품의 현지 생산을 추진하고 있으며, 제약 산업 관련 연구소 설립 추진과 정부 규제 완화와 지원조치를 담은 2019~2021년 제약 산업의 신속한 개발을 위한 로드맵을 발표했다.<sup>337)</sup>

카자흐스탄은 1991년 독립 이후 2000년대 초중반 고도의 경제 성장을 이루었으나, 2014년 국제 원자재 가격의 급락 이후 경기 침체를 겪으며 2017년 경제 성장률 4.1%를 기록한 이후 지속적인 경제 회복세를 보이고 있다.<sup>338)</sup> 비록 일정 기간 경기 침체를 겪긴 했어도 높은 경제 성장을 바탕으로 카자흐스탄은 최근 국민의 삶의 질과 밀접한 연관이 있는 보건 분야에 많은 관심을 보여 왔다. 카자흐스탄

---

335) 채병수, “우즈베키스탄 제약시장 및 정책동향,” 『한국제약바이오협회 KPBMA Brief』, vol. 15 (2018), p. 17.

336) 위의 글, p. 17.

337) 안승훈, “우즈베키스탄 제약산업,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2019.10.1., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=177766>> (검색일: 2020.9.16.).

338) 박지원, 『중앙아시아 주요국 경제현황과 협력환경 분석』, p. 7.

정부는 제약 산업을 육성하기 위해 다양한 노력을 기하고 있다.

“각종 프로젝트를 통해 제약을 비롯한 보건의로 투자를 늘리고 있으며, 카자흐스탄 의약품의 글로벌 경쟁력을 높이기 위해 의약품 실사상호협력기구(PIC/S) 가입을 추진하고 있으며, 현지 기업의 우수 의약품 제조·관리 기준(GMP: Good Manufacturing Practice) 도입을 지원하고 있다. 또한 의약품의 국제표준을 평가할 수 있는 ‘국가 의약품 감찰관’ 등의 관련 인력 양성에도 힘을 쓰고 있다.”<sup>339)</sup>

이렇듯 바이오·제약 산업 분야는 신남방·신북방 지역을 막론하고 국가 보건 환경을 위해서 그리고 미래 신성장 동력 창출이라는 국가발전 전략적 차원에서 관심을 기울이고 있는 산업 분야이며, 이에 따라 바이오·의약 분야에서 많은 경험과 기술을 가지고 있는 한국과의 협력은 매우 긍정적인 성과를 낼 것으로 전망된다. 특히 현재 코로나19 위기관리 대응 등 소위 K-방역 모델이 국제 사회로부터 많은 인정을 받게 되면서 협력대상국으로서 한국의 매력이 상당히 높아진 상황을 적극 활용할 시점이다. 이렇듯 향후 바이오·제약 산업의 국제 협력을 확대하기 위해서는 다음과 같은 부분에 관심을 기울여야 한다. 첫째, 우리 기업과 제품에 관한 적극적이고 공격적인 홍보가 필요하다. 현재까지 한국 의약품은 해외 유명 제약회사 의약품에 비해 상대적으로 국제적 인지도가 낮은 것이 현실이다. 하지만 최근 ‘한류’로 인해 동남아 및 중앙아시아 지역에서 한국 문화를 비롯한 한국 전반에 이미지가 긍정적으로 변하고 있으며, 의료 관광의 성과로 인해 한국 의료 기술 및 의료 인력에 대한 관심이 높아지고 있는 상황이다. 따라서 정부와 기업의 긴밀한 협력 플랫폼을

---

339) 김경현, “카자흐스탄 의약품시장 현황 및 진출전략,” 『한국제약바이오협회 KPBM Brief』, vol. 15 (2018), p. 24.

구축하여 우리 바이오·제약 기업에 대한 적극적인 홍보 및 대상국의 정부와 관련 기업들과의 협력을 통한 새로운 성장 동력 분야를 함께 개척할 필요가 있다.

둘째, 현지 문화를 고려한 접근이 필요하다. 동남아시아는 다양한 민족과 종교, 문화권으로 구성되어 있기 때문에 이러한 특성을 고려해야 한다. 우리는 실제 상당한 세력권을 형성하고 있는 이슬람에 대한 이해가 다소 부족한 것이 사실이다. 아세안 인구 총 6억 6,000만 명 중 약 40%인 2억 5,000만 명 이상이 무슬림이며, 인도네시아, 말레이시아, 브루나이가 대표적인 이슬람 국가이고 필리핀과 태국에도 무슬림 규모가 상당하다.<sup>340)</sup> 또한 중앙아시아 지역도 세속화가 많이 진행되기는 하였지만, 그 지역에 역시 여전히 이슬람 문화가 강하게 남아있는 지역이기도 하다. 예를 들어 식품, 화장품, 제약, 바이오 식품 시장에서 이슬람 문화의 특징인 적법한 것을 의미하는 ‘할랄’과 금지된 것을 의미하는 ‘하람(Haram)’ 또는 의심스러운 것을 의미하는 ‘슈브하(Syubhah)’ 등 이들의 특성을 반영해 협력 사업을 추진할 필요가 있다.<sup>341)</sup> 인도네시아의 경우 2019년 10월 의약품, 식품, 화장품 등을 대상으로 할랄 인증 유무 표기를 의무화하는 「신(新)할랄법(할랄제품보장법)」을 시행하고 있고, 말레이시아는 의약, 식품, 화장품 등 6개 분야에 대한 할랄 표준(Malaysia Standards)을 적용시키고 있다.<sup>342)</sup> 따라서 사업의 성과와 효율성을 위해서는 현지 문화 특성을 반영한 사업을 모색해야 할 것이다.

---

340) “[김영선의 ‘ASEAN 톺아보기’(33)] 이슬람을 알아야 동남아가 보인다.” 『한국경제』, 2019.12.30., <<https://www.hankyung.com/opinion/article/2019123019961>> (검색일: 2020.9.17.).

341) “매력적인 한류 소비 시장으로 부상하는 동남아시아, 제약·바이오 진출 전략은?,” 『대웅제약 뉴스룸』, 2020.3.19., <<http://newsroom.daewoong.co.kr/archives/6084>> (검색일: 2020.9.17.).

342) 위의 자료.

셋째, 현지화 전략을 적극적으로 추진해야 한다. 최근 많은 국가들은 바이오·제약 관련 법·제도적 준비를 하는 것은 물론 그동안 높은 수입 의존도를 보이던 제약 산업의 취약성을 극복하기 위해 의약품 현지 생산을 추진하고 있다. 또한 국내 산업 개발을 위해 외국인 투자 유치에 적극적인 점을 활용하여 시설 투자 또는 현지 제약회사 인수 및 기술 이전 등을 고려해야 한다.<sup>343)</sup> 우즈베키스탄의 경우 단순 조립 가공 형태의 현지 생산이 아닌 원재료부터 완제품에 이르기까지 전체 생산 공정에 대한 현지화를 추진하고 있어, 제약 관련 기계 및 장비의 수출을 적극적으로 추진해야 할 것이다.<sup>344)</sup> 또한 카자흐스탄의 경우 의약품 이외에 바이오 유제품 시장이 큰 점을 고려하여 정식 의약품 이외에 바이오 유제품 또는 건강식품에 대한 투자와 판매루트 구축을 추진하는 방안도 검토해 볼 만하다.

## 나. 정보 통신 인프라 구축 협력 확대 추진

현대 사회가 산업 사회에서 지식 정보화 사회로 변화되면서 컴퓨터와 통신 그리고 정보가 융합되는 ICT에 기반을 둔 ‘디지털 경제’의 중요성이 커지고 있다.<sup>345)</sup> 경제적으로 중요한 정보가 인터넷과 통신을 통해 빠르고 효율적으로 배분되기 시작하면서 엄청난 경제적 부가가치 또한 사이버 공간 안에서 창출되고 있기도 하다. 따라서 과거 국가 경제 성장의 핵심이 제조업을 근간으로 하는 산업 생산이었다면, 4차 산업 혁명의 시대 지식 정보화 사회의 핵심 경제자원은 ICT에 기반을 둔 정보와 지식이라 할 수 있을 만큼 ICT 기술력이

343) 김경현, “카자흐스탄 의약품시장 현황 및 진출전략,” p. 27.

344) 안승훈, “우즈베키스탄 제약산업.”

345) IT(Information Technology, 정보기술)와 ICT는 용어의 기술적 차이가 존재하나, 본 장에서는 IT와 ICT를 통합하여 ‘ICT’로 통칭하도록 한다.

국가 경제 전반에 미치는 영향이 커지고 있다.

ICT 기술의 발달은 인간의 일상생활에서도 많은 변화를 가져오고 있는데, 우선 ICT는 “단일 송신자가 다수에게(from one to many) 정보를 전달하는 방식이 다수의 송신자가 개인에게(from many to one) 정보를 전달”할 수 있게 하였고 개인은 자신의 단말기를 통해 “정보의 선택과 처리, 수정, 종합을 자유자재로 수행”할 수 있게 되어 개인의 커뮤니케이션 역량이 강화되도록 하였다.<sup>346)</sup> 또한 ICT는 전통적으로 분리되어져 왔던 공간의 개념을 변화시키고 있다. 휴대전화와 같은 모바일 미디어의 발달은 직장, 가정, 놀이 등 역할 및 기능에 따라 구분되는 공간의 개념을 점차 사라지게 한다.

“언제든(any time), 어디서든(any place), 누구든지(any person)와 상호작용을 가능하게 하여 과거 단일 공간에서만 할 수 있던 특정 행위가 이제는 모든 공간에서 가능하게 하는 ‘유비쿼터스 사회’<sup>347)</sup>로의 변화를 주도하고 있다.”<sup>348)</sup>

이처럼 ICT기술의 발달은 인간의 삶뿐만 아니라 국가 경제에도 미치는 영향이 크기 때문에 각 국은 ICT 신기술을 모든 산업 분야와 연계시키려는 정책을 펼치는 동시에 국가 전반에 걸친 통신망 구축 사업에 많은 재정을 투자하고 있다.

국제전기통신연합(ITU: International Telecommunication Union)<sup>349)</sup>

346) 최양수, 『IT로 인한 미디어와 일상공간의 변화』(경기: 정보통신정책연구원, 2005), p. 6.

347) 유비쿼터스 사회는 “컴퓨터·정보 통신 기술의 발달로 인하여 사람과 사물, 환경이 서로 네트워크로 연결되고 소통이 가능해져 사회 전반에 본질적인 변화가 일어나고 개인의 삶의 질이 혁신적으로 향상되는 사회”를 의미한다. 네이버 국어사전, “유비쿼터스 사회,” <<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/72ad60fb2bb74cd7a44e9b77d5bb8264>> (검색일: 2020.9.18.).

348) 최양수, 『IT로 인한 미디어와 일상공간의 변화』, p. 6.

은 전 세계 176개국(2017년 기준)을 대상으로 ICT 발전지수(IDI: ICT Development Index)를 매년 발표하고 있다.

IDI는 “국가별 정보화 발전수준과 정보격차를 측정하기 위해 개발된 지수로서, 각국의 정책결정자들은 유사한 소득 수준 또는 유사한 지리적, 사회적 특성을 가진 타 국가와의 비교를 통해 자국의 ICT 정책을 수립”할 수 있게끔 정책적 보조 역할을 하고 있다.<sup>349)</sup>

IDI의 세부지표는 ICT 준비 정도를 반영하는 접근성(access), ICT 이용도를 반영하는 ICT 이용도(use), ICT를 활용하는 인적 능력을 반영하는 ICT 활용 능력(skills) 등 정보 사회 발전 단계의 세 가지 구성 요소를 바탕으로 평가하고 있다(〈표 V-4〉 참조).

한국의 경우 ICT 발전지수가 처음 발표된 2009년 이래 줄곧 1~2위를 기록해 왔으며, 2016년에는 1위, 2017년에는 아이슬란드에 이어 2위를 기록하였다. 구체적으로 ICT 활용능력에서는 2위, ICT 이용도에서는 4위, ICT 접근성에서는 7위를 기록하는 등 전 분야에서 상위권을 기록하였다.<sup>351)</sup> 이는 한국의 ICT 역량을 입증하는 수치인 동시에 한국이 전 세계 ICT 부문을 이끄는 글로벌 리더임을 보여주는 수치이다.

---

349) 국제전기통신연합(ITU)은 “전기통신의 개선과 효율적인 사용을 위한 국제 협력 증진, 전기통신 인프라, 기술, 서비스 등의 보급 및 이용 촉진과 회원국 간 조화로운 전기통신 수단 사용 보장을 목적으로 하는 정부 간 국제기구이다.” 위키백과, “국제전기통신연합.” <<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EC%A0%84%EA%B8%B0%ED%86%B5%EC%8B%A0%EC%97%B0%ED%95%A9>> (검색일: 2020.9.18.).

350) 남상열·이유리·박현신, 『ITU의 ICT 발전지수(IDI)를 활용한 정보경제의 성과분석』 (경기: 정보통신정책연구원, 2011), p. 31.

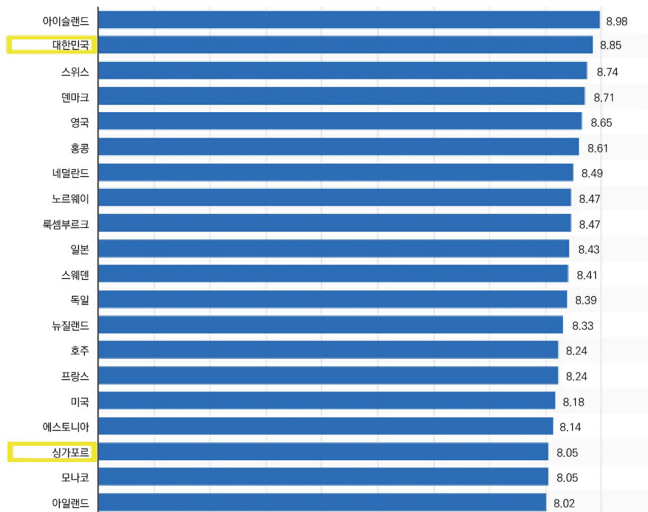
351) “한국, 2017년 ICT 발전지수 2위···국제전기통신연합(ITU) 발표,” 『노컷뉴스』, 2017.11.16., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/4878495>> (검색일: 2020.9.18.).

〈표 V-4〉 ICT 발전지수 지표 구성

부문	세부지표	기준 값	가중치
ICT 접근성 (Access)	(1) 인구 100명당 유선 전화 회선 수	60	40
	(2) 인구 100명당 이동 전화 가입 건수	180	
	(3) 인터넷 이용자 대비 국제 인터넷 대역폭(bit/s)	280,337	
	(4) 컴퓨터 보유 가구 비율	100	
	(5) 인터넷 접속 가구 비율	100	
ICT 이용도 (Use)	(6) 인구 100명당 인터넷 이용자 수	100	40
	(7) 인구 100명당 유선 초고속 인터넷 가입자 수	60	
	(8) 인구 100명당 무선 초고속 인터넷 가입자 수	100	
ICT 활용능력 (Skills)	(9) 성인 문해율	15	20
	(10) 중등 교육 기관 총취학률	100	
	(11) 고등 교육 기관 총취학률	100	

출처: ITU, *Measuring the Information Society Report Volume 1* (Geneva: International Telecommunication Union, 2017), p. 27; 남상열·이유리미·박현신, 『ITU의 ICT 발전지수(DI)를 활용한 정보경제의 성과분석』, p. 35.

〈그림 V-1〉 2017년 ICT 발전지수 세계 국가순위



출처: S. O'Dea, "ICT Development Index Rankings 2017, by country," *statista*, 2020.2.27., <<https://www.statista.com/statistics/267083/top-20-countries-in-ict-development-index/#statisticContainer>> (검색일: 2020.10.5.).



신남방 지역의 ICT 발전지수를 살펴보면, 싱가포르 정도를 제외하고는 대부분 중위권 또는 중하위권에 머무르고 있다(〈표 V-5〉 참조).

〈표 V-5〉 신남방지역 국가 ICT 발전지수

국가명	Global Rank 2017	IDI 2017	Global Rank 2016	IDI 2016
싱가포르	18	8.05	16	8.08
브루나이	53	6.75	54	6.56
말레이시아	63	6.75	62	6.22
태국	78	5.67	79	5.31
필리핀	101	4.68	100	4.52
베트남	108	4.43	108	4.18
인도네시아	111	4.33	114	3.85
캄보디아	128	3.28	128	3.04
인도	134	3.03	138	2.65
미얀마	135	3.00	140	2.59
라오스	139	2.91	144	2.43
한국	2	8.85	1	8.80

출처: ITU, *Measuring the Information Society Report Volume 1*, p. 77; ITU, "ICT Development Index 2017," (<https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>) (검색일: 2020.10.5.).

ICT 발전지수 108위를 기록하고 있는 베트남의 경우, 인터넷 이용자 비율은 48.3%, 인구 100명당 유선 초고속 인터넷 가입자 수는 6.5명, 무선 초고속 인터넷 가입자 수는 31.0명 정도를 기록하고 있다.<sup>352)</sup> 최근 국민 소득 증가에 따라 도심 지역과 젊은 층에서 ICT 관련 수요가 폭발적으로 증가하여 관련 사업의 성장 가능성이 매우 높다. 그러나 ICT 인프라가 대도시 중심으로 구축되어 있어 교외지역의 인프라 구축 및 투자 확대가 필요한 상황이다.<sup>353)</sup> ICT 발전지수가 111위로써 중하위권을 기록하고 있는 인도네시아의 경우 개인

352) 최용안, "베트남 IT 산업 정보통신 산업," 『kotra 해외시장뉴스』, 2018.12.20., (<<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173068>> (검색일: 2020.9.18.).

353) 위의 글.

및 기업의 인터넷 사용 비율과 컴퓨터 보급률, 광대역 인터넷 사용 비율은 점점 높아지고 있기는 하나, 여전히 국가 차원의 ICT 인프라 구축은 부족한 실정이다.<sup>354)</sup> 하지만 인도네시아는 “최근 3~5년 간 전자 상거래 시장, 라이드헤일링(Ride-hailing) 시장, 전자 지갑(E-Wallet) 시장 등 ICT 기술에 기반한 온디맨드(On-demand)형 사업이 폭발적으로 성장”하고 있으며 개발 초기이기는 하나 정부 차원에서 ICT 개발을 통한 스마트 산업을 육성하고 있다.<sup>355)</sup> 아세안 국가 중 상대적으로 높은 ICT 발전지수(78위)를 기록하고 있는 태국은 “2010년부터 국내 모바일 가입자 수가 전체 인구수를 상회하기 시작했으며, 2016년부터는 모바일 4G 상용화 서비스가 본격적으로 시작되었다”.<sup>356)</sup> 태국 정부는 2016년부터 선진국 도약을 위해 ‘태국 4.0(Thailand 4.0)’정책을 추진하고 10대 미래 산업을 육성하고 있다. 10대 미래 산업은 현재 태국이 산업 우위에 있는 First S-Curve, 현재 태국이 산업 우위는 없으나 성장 잠재력 있는 New S-Curve로 구분지어 추진 중인데, New S-Curve 산업 중 첫 번째 산업이 스마트 디지털 산업으로서 구체적으로 데이터 센터, 사물인터넷 활성화, 스마트시티 조성 등을 추진하고 있다.<sup>357)</sup>

신북방지역의 경우, 러시아의 ICT 발전지수가 45위, 중국이 80위

354) 최용안, “인도네시아 IT 산업 ICT 산업,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2018.12.24., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173617>> (검색일: 2020.9.21.).

355) 허유진, “인도네시아 산업 개관,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2019.11.28., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=178278>> (검색일: 2020.9.21.).

356) 최용안, “태국 IT 산업 이동통신 산업,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2018.12.26., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=178278>> (검색일: 2020.9.21.).

357) 윤장욱, “태국 산업 개관,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2019.5.28., <<http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=175180&searchNationCd=101083>> (검색일: 2020.9.21.).

를 기록하고 있으나 신북방정책 추진 대상이 러시아의 극동과 중국의 동북3성이라는 점에서 국가전체의 ICT 발전지수를 그대로 적용 시키기는 어렵다. 또한 양 지역은 국가의 핵심 지역이라기보다는 주변부라는 점에서 ICT 관련 인프라가 상대적으로 부족하다는 점도 고려되어야 한다. 한편 러시아와 중국 이외의 지역 국가들의 ICT 발전지수를 살펴보면, 카자흐스탄이 52위로 가장 앞서고 있으며 몽골, 우즈베키스탄, 키르기스스탄은 각각 91위, 95위, 109위로 전체 176개국 중 평균 이하의 순위를 기록하고 있다(〈표 V-6〉 참조).

〈표 V-6〉 신북방지역 국가 ICT 발전지수

국가명	Global Rank 2017	IDI 2017	Global Rank 2016	IDI 2016
러시아	45	7.07	43	6.91
카자흐스탄	52	6.79	51	6.72
중국	80	5.60	83	5.17
몽골	91	4.96	87	4.91
우즈베키스탄	95	4.90	103	4.48
키르기스스탄	109	4.37	110	4.06
한국	2	8.85	1	8.80

출처: ITU, *Measuring the Information Society Report Volume 1*, p. 77; ITU, "ICT Development Index 2017."

먼저 카자흐스탄은 자국 경제에 새로운 성장 동력을 가져올 산업으로 ICT 산업을 적극적으로 육성하고 있으며 2022년까지 ICT 발전지수 상위 30위 안에 진입한다는 목표를 설정해 정책을 추진하고 있다. 구체적으로 카자흐스탄은 ‘디지털 카자흐스탄 2018-2022’ 프로그램을 통해 경제 영역의 디지털화, 디지털 국가로의 전환, 디지털 실�크로드 구현, 인적 자원 개발, 혁신 생태계의 조성 등 ICT 산업 발전 및 국가 디지털화 사업을 추진 중이다.<sup>358)</sup> 특히 카자흐스탄은

한국과의 IT 협력을 적극적으로 추진 중인데, 2019년 11월 21일 카자흐스탄 디지털발전·방위항공우주산업부 산하기관인 제르데(ZERDE)는 한국정보화진흥원(NIA)와 「한-카자흐스탄 국제IT협력 프로젝트 운영협정」을 체결하고 5G 네트워크, 인공 지능 등 신기술 분야에 대한 협력을 강화하기로 합의하였다.<sup>359)</sup>

샤브카트 미르지요예프 우즈베키스탄 대통령은 2018년 7월 3일 「우즈베키스탄의 디지털 경제 발전을 위한 방안」에 서명하고 향후 암호화 화폐 기술 도입, 디지털 기술의 공공 부문 활용, 전자 상거래 시장 활성화 등 디지털 경제 발전을 국정운영의 주요 과제로 삼을 것을 천명하는 등 ICT 산업을 국가 주요 산업으로 성장시키기 위해 노력하고 있다.<sup>360)</sup> 우즈베키스탄 정부의 ICT 산업의 육성 정책에도 불구하고, 현재까지 ICT 인프라는 여전히 부족하고 낙후되어 있다. 특히 우즈베키스탄 전역에 깔려 있는 유선 통신망은 구소련 시기에 설치된 것으로 매우 낙후되어 있으며, 수도 타슈켄트 이외의 지역은 무선 인터넷보다는 유선 인터넷 사용 비율이 높는데 통신망의 낙후로 인해 인터넷 품질이 상당히 떨어져 있는 상태이다. 또한 무선 이동 통신의 경우에도 러시아 이동 통신 업체들이 투자한 Beeline, UMS 등의 통신 회사는 기술력의 부족으로 인해 3G 및 4G 연결 속도도 다소 불안정한 실정이다.<sup>361)</sup>

---

358) 이평화, “카자흐스탄의 실리콘밸리, 아스타나 허브,” 『kotra 해외시장뉴스』, 2020. 7. 10., <<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=183228>> (검색일: 2020. 9. 21.).

359) “한국·카자흐스탄, 국제 IT협력 프로젝트 운영협정 체결,” 『IT BizNews』, 2019. 11. 21., <<https://www.itbiznews.com/news/articleView.html?idxno=12141>> (검색일: 2020. 9. 21.).

360) 박지원, “우즈베키스탄 ICT 산업 발전전략 및 연관시장 동향,” 『한국외국어대학교 중앙아시아연구소 투르크-알타이 경제권 이슈』, no. 5, issue, 4 (2018), pp. 23~25.

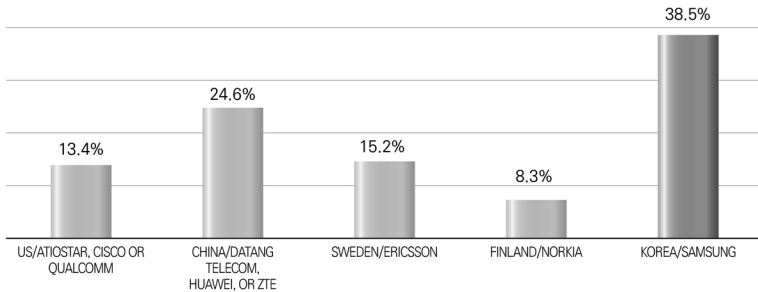
361) 성동기, “우즈베키스탄 IT 산업 현황과 투자 전망,” 『한국외국어대학교 중앙아시아 연구소 투르크 경제권 이슈페이퍼』, no. 17 (2016), pp. 23~24.

한국의 ICT 산업은 미래 성장 동력이자 글로벌 리더로 인정받고 있는 산업 분야이고, 신남방 및 신북방 지역 국가들의 현 ICT 발전 수준은 전반적으로 낙후되어 있는 상황이지만 각 국은 ICT 산업을 국가 차원에서 발전시키고자 노력하고 있다. 이러한 측면에서 한국과 이들 지역 간 협력 가능성은 다른 부문보다 높다고 하겠다. 따라서 ICT 분야의 국제 협력은 상호 번영을 위한 기틀을 마련하기 위한 차원에서 이루어져야 할 것이다. 향후 ICT 분야의 협력 추진 시 적극적으로 고려해야 할 분야는 다음과 같다. 첫째, 인터넷·모바일 인프라 구축 분야이다. 현재 우리의 5세대(5G) 이동 통신은 품질, 규모 생태계 등 모든 측면에서 5G를 상용화한 국가들 가운데 1위를 차지할 만큼 앞선 기술력을 보유하고 있다. 물론 5G 진화는 국가 간 경쟁의 대상은 아니지만 향후 국가 경제 생산성과 전 세계 IT기술을 이끌어가는 상징성을 고려하면 경제 협력에 있어서 매우 큰 유인책으로 작용할 것이다.<sup>362)</sup> 또한 5G 기술을 선도한다는 의미는 4G 이동 통신 인프라 구축 노하우는 이미 충분하다는 반증이기 때문에 신남방·신북방 지역 국가들의 4G 공급망 확대는 물론 안정적 네트워크 확보를 위한 장비 분야 진출을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 실제 ISEAS에서 실시한 설문 조사에서 “자국의 5G 인터넷 인프라 네트워크를 구축하기 위해 가장 신뢰할 수 있는 기업은 어디인가?”이라는 물음에 아세안 지역은 퀄컴(Qualcomm)이나 화웨이보다 한국 기업인 삼성을 제일 선호한다고 하였다. 이러한 인식은 ICT 산업 및 기술 분야에서 한국의 장점을 적극적으로 활용할 필요가 있음을 보여주는 것이다(〈그림 V-2〉참조).<sup>363)</sup>

362) “[단독]“한국 5G, 독보적 세계 1위.” 『전자신문』, 2020.6.11., <<https://m.etnews.com/20200611000209>> (검색일: 2020.9.21.).

363) Tang Siew Mun, et al., *The State of Southeast Asia: 2020*, p. 27.

## 〈그림 V-2〉 아세안지역의 5G 기업 선호도



출처: Tang Siew Mun et al., *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*, p. 27을 참고해 저자 작성.

둘째, 신남방·신북방정책 대상국이 최근 많은 관심을 보이고 있는 스마트시티 구축에 대한 협력을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 스마트시티란 “도시에 ICT·빅데이터 등 신기술을 접목해 각종 도시 문제를 해결하고 지속가능한 도시를 만들 수 있는 도시 모델”을 의미한다.<sup>364)</sup> 세계적으로 도시 기반 시설은 점점 노화되고 있지만 오히려 인구는 도시에 집중되어 여러 주거 및 생활 편의에서 문제가 발생하고 있는 현실을 타개하기 위해 ICT 기술을 도시 인프라 개선에 접목시켜 적은 비용으로 도시 문제를 해결하려는 접근 방식이 주목받고 있다. 따라서 향후 10년간 스마트시티 구축 사업은 가장 빠른 성장이 예상되는 산업으로 주목 받고 있는 상황이다.<sup>365)</sup> 실제 2018년 32차 아세안정상회담에서 당시 싱가포르 총리이자 아세안 의장이었던 리센룽(Lee Hsein Loong)은 아세안 국가 간 스마트시티 구축 및 연계를 위한 구상을 제시한 바 있다.<sup>366)</sup>

364) 국토환경정보센터, “스마트시티란?,” <<http://www.neins.go.kr/ltr/balanceddevelopment/smart01.asp>> (검색일: 2020.9.21.).

365) 위의 글.

366) Angaindrankumar Gnanasagaran, “Welcome to the Future: ASEAN Smart Cities Network,” *THE ASEAN POST*, 2018.5.1., <<https://theaseanpost.com/article/welcome-future-asean-smart-cities-network>> (검색일: 2020.10.6.).

### 〈그림 V-3〉 아세안의 스마트시티 네트워크 구성



출처: Angaindrankumar Gnanasagarar, “Welcome to the future: ASEAN Smart Cities Network.”

이러한 분위기 속에 2019년 11월 25일 부산에서 ‘한-아세안 스마트시티 장관회의’가 개최되어 한국과 아세안 10개국 간 스마트시티 분야 교류·협력을 확대하기로 합의했다.<sup>367)</sup> 이 회의의 결과에서 주목해야 할 점은 한국의 공공 기관과 아세안 지방 정부 및 공공 기관 간 스마트시티 협력 사업 추진을 위한 업무 협약 체결이다. 환경정책평가연구원은 캄보디아 바탐방(battambang)주와 배수 시스템 분야 협력을, 한국토지주택공사는 말레이시아 사바(sabah)주와 스마트시티 개발협력을, 국토연구원과 교통연구원은 태국 디지털경제진흥원(Digital Economy Promotion Agency: DEPA)과 스마트 교통 및 도시 개발협력에 대한 업무협약을 체결하였다.<sup>368)</sup> 이러한 사례들은 향후 스마트시티 구축 협력 사업을 추진하는 과정에서 해당 국

367) 국토교통부, “한·아세안 10개국, 스마트시티 협력 본궤도 올린다,” 『대한민국 정책브리핑』, 2019.11.25., <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156362596>> (검색일: 2020.9.21.).

368) “한·아세안 10개국, 스마트시티 협력 본궤도,” 『도시미래신문』, 2019.11.25., <[http://www.ufnews.co.kr/detail\\_20181113.php?wr\\_id=9585](http://www.ufnews.co.kr/detail_20181113.php?wr_id=9585)> (검색일: 2020.9.21.).

가들의 ICT 기술 및 인프라 구축 환경이 서로 상이하기 때문에, 중앙 정부 차원에서의 대규모 교류 이외에도 지방 정부(지자체) 또는 공공 기관이 현지에 필요한 사업 분야에 대한 마이크로 혹은 핀셋 협력을 추진함으로써 사업의 효과성과 신속성을 높여야 할 것이다.

#### 다. 초국경 경제 협력 모델의 구현 및 확대: 창춘국제합작시범구<sup>369)</sup>

신북방·신남방지역과의 경제 협력에 있어 새로운 협력 모델을 모색하는 것도 중요하다. 특히 중국, 베트남 특구정책의 성공은 경제 발전을 원하는 신남방·신북방지역의 저발전국과 개발도상국에게 많은 시사점을 주고 있다. 특히 2013년부터 국가발전노선으로 제시된 북한의 경제개발구 정책이 우호적인 환경, 즉 대북제재가 완화되어 대외 개방에 적극적으로 참여하게 될 경우 중요한 정책적 방향을 제공해줄 수 있다.

이러한 점에서 중국과 한국 간 최근 합의된 창춘(長春)국제합작시범구는 신남방·신북방지역의 국가들과의 초국경 협력뿐 아니라 한반도 신경제를 실현하는 남북 간 협력의 모델로서 시사하는 바가 크다.

중국 지린(吉林)성 정부의 제안으로 한중 간 국제합작시범구가 진행되고 있는데, 이러한 사례는 우리 정부가 신북방·신남방지역(그리고 북한)의 지방 혹은 중앙 차원과의 경제 협력 모델을 제안하고 추진함에 있어 좋은 테스트 베드(test bed)가 될 수 있다.

2020년 4월 27일 중국 국무원은 「한중(창춘)국제합작시범구 총체 방안에 관한 회답」을 통해 한중국제합작시범구(이하 시범구)가 일대일로를 비롯해 동북아지역의 전면적인 진흥을 위한 새로운 동력

369) 본 절은 김상규 교수의 자문내용을 바탕으로 정리한 것임을 밝힌다. 김상규, “초국경 경제협력모델의 구현 및 확대: 창춘국제합작시범구”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.10.28.).



이 될 것이라고 밝히고 계획에 원칙적으로 동의한다고 밝혔다. 국무원에서 발표한 내용을 보면, 해당 방안이 시진핑 시대의 중국 특색 사회주의 사상 중 ‘5위 일체(경제, 정치, 문화, 사회, 생태 문명 건설)’, ‘4개 전면(소강사회, 심화개혁, 의법치국, 중엄치당)’의 노선 등과 부합한다는 점을 강조하고 있다.<sup>370)</sup>

지린성 창춘은 중국 동북 3성의 중요 거점 도시 중 하나로 중앙 정부에서 집행하는 국가 대전략 연장선에서 동북 3성 진흥 전략의 협력뿐만 아니라 지방 정부 차원에서 달성해야 할 장기적 전략 방향 성과 단기적 목표를 제시하였다. 사실 시범구는 동북 지역의 낙후한 공업 기지를 전면적으로 진흥하기 위해 2016년 4월 추진한 정책에 기초한 것으로, 해당 지역을 한중 FTA를 추진하는 기제로 활용할 것임을 천명했었다.<sup>371)</sup>

시범구의 조성은 국제 협력에 초점을 맞추고 체제 혁신을 부각하는 등 양국 간 협력의 새로운 모델로서 유동적인 외부 환경에 대응해 경제 협력 확대를 더욱 심화시켜 반세계화 경향으로 인한 경제적 리스크를 낮추는데 주안점을 두고 있다. 창춘시 정부는 시범구가 두만강 지역 협력을 추진하는 새로운 플랫폼으로서 큰 의미가 있으며, 한중 간 협력을 기초로 두만강 지역에서 시작해 러시아-일본-몽골

370) 中华人民共和国中央人民政府, “国务院关于中韩(长春)国际合作示范区总体方案的批复,” 2020.4.21., <[http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-04/27/content\\_5506525.htm?\\_zbs\\_baidu\\_bk](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-04/27/content_5506525.htm?_zbs_baidu_bk)> (검색일: 2020.10.27.); 2018년 9월 시진핑은 중국 동북 3성을 시찰하고 좌담회를 열어 시진핑 시대의 전략 목표는 물론 해당 지역이 갖는 국방, 에너지, 식량, 산업, 생태 방면에서의 국가안보와 맞닿아 있다는 점을 역설하고, 중국의 국가 대전략인 ‘일대일로’를 성공적으로 수행하기 위해서는 반드시 해당 지역의 협력을 진행하여야 한다는 점을 강조한 바 있다. 中华人民共和国中央人民政府, “习近平在东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会,” 2018.9.28., <[http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/28/content\\_5326563.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/28/content_5326563.htm)> (검색일: 2020.10.27.).

371) 中华人民共和国中央人民政府, “国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见,” 2016.4.26., <[http://www.gov.cn/zhengce/2016-04/26/content\\_5068242.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-04/26/content_5068242.htm)> (검색일: 2020.10.27.).

을 연계 발전시키는 역내 다자협력을 끌어내고 동북아 경제 발전의 중심축을 형성할 것으로 기대하고 있다.<sup>372)</sup> 특히 시범구에서 한국과의 협력을 통해 디지털 산업, 첨단 산업을 발전시키는 한편, 인재, 과학 기술, 기업 자원을 유치하여, 지역의 경제력과 국제 경쟁력, 지역의 경제 발전을 꾀하는 등 지역의 경제 구조를 전면적으로 개선하고 혁신적인 발전을 추진하는 것을 목표로 하고 있다.

결국 시범구가 갖는 의미는 중국의 중앙 정부와 지방 정부가 경제적 이익을 실현하기 위해 국가 전략과 연동하여 장기적이고 안정적인 차원에서 정책을 추진하려고 한다는 것을 명확하게 보여주고 있다. 이는 시범구에서 추진하는 협력 분야의 내용이 산업 분야 22개, 금융 분야 4개, 교육과 과학 연구소 등의 협약 5건 이외에도 인공지능과 물류 인터넷, 소프트웨어 개발, 화합물 반도체 등 정보통신, 첨단 과학 기술은 물론, 의약, 의료기기, 방호 용품 등 헬스케어 및 서비스 분야, 농업과 축산, 문화 산업과 여행 분야를 망라한다는 점에서도 잠재적 발전 가능성이 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

중국 중앙 정부의 적극적인 정책 의지와 지방 정부가 이루어야 할 지방의 경제적 역량 강화의 방향성과 목표는 한국이 추진하고 있는 신북방정책과 상당한 수렴성이 있다. 다시 말해서, 중국의 5통(정책소통, 시설 연통, 무역창통, 자금용통, 민간상통)이라는 일대일로 추진 원칙과 지방 정부의 경제 개발 목표는 경제 협력 소통 채널을 구축해 우리 기업의 북방 진출을 위한 금융과 비즈니스 지원하고, 인문 교류와 교육, 문화, 보건의료, 관광 분야 등의 협력을 확대하려는 신북방정책의 목표와 일맥상통하기 때문에 시범구에 대한 중국 중앙과 지방정부의 정책 변화에 관심을 두고 적극적인 협력의 기회를 모색해야 한다.

---

372) 益达, “中韩两国合作发展迎来历史机遇,” *中国对外贸易杂志*, 第7期 (2020), p. 25.

창춘국제합작시범구가 이제 시작 단계에 있어 그 성패를 아직 판단하기는 어렵다. 또한 중국 중앙 정부가 한국 정부와의 협력을 제안한 것이 아니라, 지역 발전을 꾀하고 있는 지방 정부가 한국과의 협력을 추진한다는 점에서 협력의 성공 가능성이 그다지 크지 않다고 할 수도 있다. 그러나 시범구의 실험은 신남방·신북방지역과의 맞춤형 경제 협력을 추진함에 있어 한국이 어떠한 어프로치를 통해-중앙 정부 또는 지방 정부와의 협력- 효율적으로 가능할 수 있는지에 대한 방법론적 틀을 제공할 수 있다. 또한 북한의 대외 개방 진전에 따라 북한의 지방과의 협력 모델을 구상하는데도 기여할 수 있을 것이다.

### 3. 공동의 안보 확보를 위한 정책과제

#### 가. 보건안보 협력 확대

최근 세계는 신종 감염병, 기후변화, 테러리즘, 사이버 공격 등 비전통 혹은 신형 안보 위협들이 전통적 안보 위협 못지않게 인류의 삶을 위협하는 요인으로 등장하고 있다. 이에 따라 기아, 질병과 같은 위협으로부터 보호와 일상생활 패턴에서 갑작스러운 혹은 유해한 상황으로부터의 보호를 목적으로 하는 ‘인간안보’의 중요성이 더욱 증대되고 있다. 2020년 코로나19를 비롯한 신종 플루, 메르스, 사스 등 신종 감염병은 최근 연속적으로 발생해 세계 어느 곳에서도 유행할 수 있어 이러한 보건 위협이 일상화되고 있다. 코로나19의 확산에서 보았듯, 교통수단의 발전과 인적·물적 교류가 활발해진 세계화 시대는 한 국가(혹은 지역)에서 감염병이 발생하는 경우, 순식간에 해당 지역은 물론 전 세계적으로 퍼지는 ‘감염병의 세계화’가

이루어지고 있는 현실이다. 따라서 “국경을 넘어 전파되는 전염성 질환의 위협으로부터 사회의 취약성을 감소시키는 것”으로 정의되는 ‘보건안보’의 개념이 새롭게 조명을 받고 있으며, 보건안보를 위한 국제 협력의 중요성도 커지고 있다.<sup>373)</sup>

신종 감염병의 확산을 막기 위해서는 감염병이 발생하지 않도록 예방하는 것이 최선의 방법이지만, 전 세계를 대상으로 이를 실현하기는 쉽지 않으며 결국 차선책은 신종 감염병이 발생하였을 때 얼마나 신속하게 이에 대응할 수 있는지 여부가 감염병의 확산을 막는 핵심이다. 이를 위해서는 개별 국가의 방역 조치도 중요하지만, 국가 간 질병에 대한 정보와 치료법을 공유하며 방역 조치에 대한 노하우도 정보의 상호 교환 등 국가 간 적극적인 협력 체계의 구축이 절대적으로 필요하다.

2020년 3월 코로나19의 확산 이후 9월 15일 기준, 전 세계 29,476,986명이 코로나19에 감염되었고 이 중 938,940명이 사망하였다.<sup>374)</sup> 아세안의 경우 아세안 10개국에서 코로나19에 감염된 총 확진자 수는 562,987명으로 이 중 필리핀이 265,000여명, 인도네시아가 221,000여명, 싱가포르 57,000여명, 말레이시아 9,900여명의 누적 확진자 수를 기록하고 있다(〈표 V-7〉 참조).<sup>375)</sup> 또한 아세안 국가별 누적 추이를 살펴보면 필리핀과 인도네시아의 경우 7월 말경부터 급격한 상승세를 보이고 있어 코로나19의 피해가 점점 확산되고 있는 것으로 확인되고 있다(〈그림 V-2〉 참조).

---

373) David L Heymann, et al., “Global health security: The Wider Lessons from the West African Ebola Virus Disease Epidemic,” *Public Policy*, vol. 385, issue, 9980 (2015), p. 1884, 재인용: 이일환, “비전통적 안보분야 위협과 정보실패,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2017, p. 31.

374) CoronaBoard, “코로나19(COVID-19) 실시간 상황판,” (<https://coronaboard.kr/>) (접속일: 2020.9.15.).

375) 위의 자료.

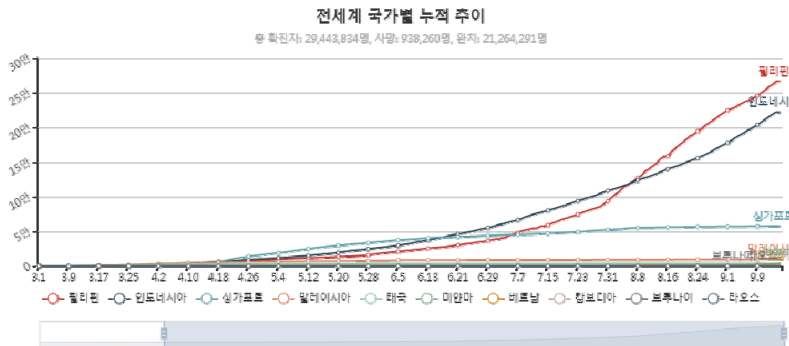
〈표 V-7〉 아세안 국가별 코로나19 누적 확진자수

(2020.9.15. 기준)

국가명	누적 확진자수	국가명	누적 확진자수
필리핀	265,888	미얀마	3,195
인도네시아	221,523	베트남	1,063
싱가포르	57,454	캄보디아	275
말레이시아	9,946	브루나이	145
태국	3,475	라오스	23

출처: 위의 자료.

〈그림 V-4〉 아세안 국가별 코로나19 누적 추이 (3.1.~9.15.)



출처: 위의 자료.

한편 중앙아시아 국가들과 몽골의 코로나19 누적 확진자 수를 살펴보면, 9월 15일 기준으로 총 확진자 수는 209,083명이며 카자흐스탄 106,000여명, 우즈베키스탄 47,000여명, 키르기스스탄 44,000여명, 타지키스탄 9,000여명을 기록하고 있다(〈표 V-8〉 참조).<sup>376)</sup> 또한 중앙아시아 3국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄)의 경우 7월 초부터 누적 확진자 수가 가파르게 상승하고 있고, 특히 카자흐스탄의 상황이 심각한 것으로 나타나고 있다(〈그림 V-5〉 참조).

376) 위의 자료.

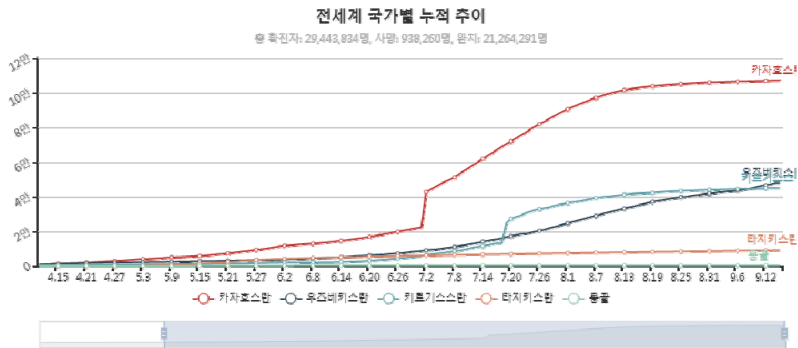
〈표 V-8〉 중앙아시아 및 몽골 코로나19 누적 확진자수

(2020.9.15. 기준)

국가명	누적 확진자수
카자흐스탄	106,920
우즈베키스탄	47,836
키르기스스탄	44,928
타지키스탄	9,088
몽골	311

출처: 위의 자료.

〈그림 V-5〉 중앙아시아 및 몽골의 코로나19 누적 추이 (3.1.~9.15.)



출처: 위의 자료.

이와 같이 현재 코로나19의 확산 추세는 개별 국가에 한정된 문제가 아닌 전 세계 보건을 위협하는 문제로서 국제 보건 협력의 필요성을 높이고 있다. 하지만 현실은 일방적인 국경 폐쇄나 선별적 입국 조치가 취해지고 의료 지원이 필요한 국가에 대한 방역 및 의료 지원은 원활히 이루어지지 않는 등 각국이 각자도생의 길을 걸으며 국가이기주의의 행태가 도처에서 발생하고 있다. 따라서 의료 자원이 열악한 저개발 및 개발도상국에 대한 보건 협력 차원과 보건안보를 위한 중견국으로서의 역할 확대 차원에서, 신남방·신북방 지역을 대

상으로 의료 기술이나 방역 조치 노하우, 그리고 현지 보건 환경 개선을 위한 다각적인 협력 사업을 검토·추진할 필요가 있다.

향후 보건 안보를 위한 협력 과제로는 보건 분야에 대한 아시아 역내 다자협력의 틀을 제안할 필요가 있다. 코로나19의 사례에서도 알 수 있듯이 보건 문제는 인간의 생존 및 삶의 질과 가장 밀접한 연관이 있는 이슈로서 국가 간 협력이 최우선적으로 이루어져야 하며, 감염병 방역에서 모범 사례로 인정받는 한국이 아시아 역내 보건 관련 보건 안보 협력 거버넌스를 제안할 경우 호응과 성과가 클 것이다. 따라서 현재 미국 주도로 운영되고 있는 글로벌보건안보구상(Global Health Security Agenda: GHSA)을 벤치마킹해서 ‘아시아 보건 안보 이니셔티브(Asian Health Security Initiative)’를 신남방 및 신북방지역 국가들에게 제안할 필요가 있다.<sup>377)</sup> 아시아보건안보이니셔티브의 목표는 ‘첫째, 아시아인들이 감염병에 대해 보호 및 적절한 치료를 받을 수 있고, 둘째, 감염병 창궐 및 확산 방지를 위해 각국의 보건 환경 개선을 추진하며, 셋째, 감염병을 비롯한 긴급한 보건 위협 이슈에 대해 역내 국가 간 투명한 정보 교환을 한다.’로 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 세계보건기구와 국제연합 등 국제기구와 보건 관련 NGO들의 협력이 필수적이며, 우선적으로 아시아 보건장관 회의를 통해 협력 거버넌스 구성에 대한 합의가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

보건 관련해 다자협력 거버넌스의 구성과 더불어 추진할 수 있는 사업은 감염병 대응에 취약한 저개발국 또는 개발도상국을 대상으로 개발협력 차원의 보건 외교를 추진한다면 이를 통해 상대국에 한국의 소프트파워를 제고할 수 있는 기회로 작용할 것이다. 우선 단

---

377) 나용우, "비전통 안보위협: 안보 개념의 변화와 보건안보," 이규창 외, 『감염병 공동 대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2020), pp. 42~43.

기적으로는 PCR(Polymerase Chain Reaction) 진단키트 또는 면역 혈청 검사키트 등 감염병 검사 관련 용품이나 방역에 있어 필수적으로 필요한 의료 인력을 위한 보호 장구, PPE(Personal Protective Equipment, 중합효소 연쇄 반응)의 지원을 제공하는 방법이 있을 수 있다. 또한 중장기적으로는 이번 코로나19의 대응 과정에서 우리 정부가 보여준 공중 보건 및 방역 대응 노하우를 전달하기 위한 역학 조사 인력 교육 사업도 추진할 필요가 있다. 이미 ODA사업을 주도하는 KOICA에서 ‘글로벌보건안보구상’ 지원 사업의 일환으로 캄보디아와 아프리카 가나 등에 역학 조사 인력 교육 프로그램을 운영한 바 있는데, 이를 동남아시아와 중앙아시아 지역으로 확대해 수요가 있는 국가에 적극적으로 교육 프로그램을 운영하는 방안을 마련해야 할 것이다.<sup>378)</sup>

감염병 대응을 위한 국제 보건 거버넌스 구축과 개발협력 차원의 보건 외교를 적극적으로 추진한다면, 감염병의 지역적·세계적 확산을 막아 전염병의 위협으로부터 벗어나게 되는 안보적 차원의 이익을 확보할 수 있으며, 2차적으로는 한국의 긍정적 이미지를 상대국에 전파시켜 중견국으로서의 위상을 높이는 동시에 타 분야로의 긍정적 파급 효과까지 유도할 수 있는 기회를 획득할 수 있다.<sup>379)</sup>

## 나. 사이버안보 및 사이버협력의 적극 추진

21세기에 들어서서 ICT의 발달은 사이버공간에서 인간의 활동이 점점 늘어나도록 만들었고, ICT는 단순히 산업이나 기술적인 측면

378) “세계적 팬데믹, 한국의 국제협력이 중요하다,” 『프레시안』, 2020.5.11., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2020051110051194636#0DKU>> (접속일: 2020.9.15.).

379) 이상환·박광기, “G-20국가의 보건협력 방안 연구: 21세기 전염병 사례에 대한 국제 사회의 갈등과 협력을 중심으로,” 『정치정보연구』, 19권 2호 (2016), p. 61.



에 머무는 것이 아니라 정치·경제·사회·문화 등 사회 각 영역에 직접적인 영향을 미치게 되는 소위 초연결사회(hyper-connected society)로 변화시키고 있다.<sup>380)</sup> 특히 4차 산업 혁명 시대가 도래하고 최근 코로나19의 영향으로 인간의 삶이 실제 공간에서의 삶보다 사이버 공간에서의 삶의 비중이 더욱 커지면서 ICT의 영향력과 중요성은 더욱 커지고 있다.<sup>381)</sup> 초연결사회로의 진입은 현실 공간과 분리되어 존재했던 가상공간을 결합시키는 초연결융합시대(hyper-connected hybrid era)를 등장시키고 있다.<sup>382)</sup>

이와 같은 시대적 변화는 “사이버 공간이 현실 세계와 격리된 가상공간이 아니라 국민 생활 공간의 일부이며, 사이버 공간 속 안보가 국가안보의 중요한 영역으로 자리매김하고 있다는 것”을 의미한다.<sup>383)</sup> 이처럼 사이버 공간의 중요성이 커지자 한국을 비롯한 전 세계를 대상으로 한 사이버 공격이 점차 늘어나고 있는 실정이다. 사이버 공간에서의 위협은 몇 가지 특징이 있는데, 첫째, 사이버 공간에서의 공격 수단(악성 코드 등)을 누구든 쉽게 획득할 수 있다. 둘째, 전통적인 공격들에 비해 사이버 상에서의 행위는 그 주체를 특정하기 어려운 책임 귀속(attribution)문제가 발생한다. 셋째, 사이버 공간에서의 완벽한 방어 능력을 갖추기 어렵다는 것이다.<sup>384)</sup>

380) 나용우, “초연결융합시대와 사이버안보: 사이버공간의 안보화와 한국의 사이버안보 강화 방안,” *Journal of North Korea Studies*, 제3권 2호 (2017), p. 30.

381) 코로나19가 가져온 변화 중 하나는 사이버공간을 중심으로 새로운 언택트(untact) 공동체가 출현하고 있다. 이러한 언택트 공동체들이 유사한 생각과 성향을 공유하는 사람들로만 구성되면서 이들 공동체가 고립적이고 배타적인 성격을 보이고 있다는 점은 우려되는 부분이다. 윤민우, “코로나 19와 안보,” 『서울대학교 국제문제연구소 이슈브리핑』, no. 100 (2020), pp. 3~4.

382) 나용우, “초연결융합시대와 사이버안보: 사이버공간의 안보화와 한국의 사이버안보 강화 방안,” p. 30.

383) 조원선, “국가 사이버안보 담론과 안보화 이론: 한국의 사이버안보 상황 분석을 중심으로,” 『국방정책연구』, 제33권 제2호 (2017), p. 146.

384) Stephen Korn, “Cyber Operations: The New Balance,” *Joint Force Quarterly*,

실제 한국의 경우 2014년부터 2018년까지 정부 부처 및 광역자치 단체에 대한 해킹 시도는 총 282,017건에 달했고, 정부 부처에 대한 해킹 시도는 2014년 18,610건에서 2018년 94,980건으로 5배 이상 증가했다. 특히 한국은행, 한국투자공사 등 금융 기관에 대한 해킹 시도가 집중적으로 늘어난 것으로 알려졌다.<sup>385)</sup> 또한 국제적인 사이버 공격의 강도도 점점 증가하고 있는데, 2017년 5월 12일 발생한 랜섬웨어(Ransomware) 공격의 경우 전 세계 150개국 정부, 병원, 통신 업체 등을 대상으로 20만 여 건의 공격이 단 하루 만에 동시다발적으로 이루어져 ‘공포의 월요일’이라고 불리어질 정도였다.<sup>386)</sup> 이처럼 국제 사회에서 사이버 공격으로 인해 피해가 광범위해지고 급격히 증가하면서 국제적으로 사이버안보에 대한 관심이 매우 높아지고 있는 상황이다. 이렇듯 사이버 공간이 안보화(securitization)됨에 따라 세계 대부분의 국가들은 사이버 공간에 대한 법체계를 마련하고, 사이버안보를 보장하기 위한 전문 인력의 충원 및 기술 개발에 경쟁적으로 나서고 있다.

아세안의 경우 역내국들 간 협력과 국제 협력 등 다차원적인 사이버안보 협력을 진행하고 있다. 구체적으로 2018년 제32차 아세안 정상회담(ASEAN Summit)에서는 「아세안 사이버안보협력 공동선언문(ASEAN Leaders’ Statement on Cybersecurity Cooperation)」<sup>387)</sup>

---

vol. 54, no. 3 (2009), pp. 99~100; 나용우, “초연결융합시대와 사이버안보: 사이버공간의 안보화와 한국의 사이버안보 강화 방안,” pp. 35~36.

385) “최근 5년간 정부 부처 해킹 28만건...5배 이상 늘어,” 『뉴스핌』, 2019.10.8., <<https://www.newspim.com/news/view/20191008000169>> (검색일: 2020.9.8.).

386) “최악의 사이버 테러, 150여개국 피해... 15일 ‘공포의 월요일,’” 『한겨레신문』, 2017.5.14., <[http://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/794674.html](http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/794674.html)> (검색일: 2020.9.8.).

387) ASEAN, “ASEAN Leaders’ Statement on Cybersecurity Cooperation,” <<https://asean.org/asean-leaders-statement-on-cybersecurity-cooperation/>> (검색일: 2020.10.6.).

을 채택하였다. 아세안은 이미 2001년부터 아세안 정보통신장관회의(ASEAN Telecommunications Ministers Meeting)를 매년 개최해왔고, 2016년부터는 싱가포르가 주도해 사이버안보에 포커싱(focusing)하는 아세안 사이버안보 장관회의(The ASEAN Ministerial Conference on Cybersecurity)를 개최해 역내 회원국 간 사이버 문제에 대해 협력하고 있다. 또한 아세안은 일본, 중국, 유럽연합, 미국 및 러시아와 사이버 분야 협력을 강화하고 있는데,<sup>388)</sup> 특히 아세안은 현재 일본과의 긴밀한 협조를 통해 사이버 역량 및 협력 채널 구축에 힘쓰고 있다.<sup>389)</sup>

중앙아시아 지역 국가들은 아직까지 아세안 수준의 사이버안보 협력 체계를 구축하고 있지는 않지만, 개별 국가 차원에서 사이버안보 관련 법·체계 마련을 통해 사이버안보 역량 강화를 추진하고 있다. 우즈베키스탄은 2020년을 ‘과학, 교육, 디지털 경제 발전의 해’로 삼고 사이버 공간에서의 범죄 예방과 사이버 공격으로부터 국가 인프라를 보호하기 위해 ‘2020-2030 사이버안보 국가 전략’을 채택하고, 「사이버안보법」을 제정하였다.<sup>390)</sup> 투르크메니스탄은 2019년 9월 6일 ‘사이버 주권’을 보호하고 전략적으로 중요한 분야에 대한 정보 인프라 보안을 위해서 「사이버안보에 관한 법」을 제정하였다.<sup>391)</sup> 이렇듯 이들 국가들 역시 점차 새로운 위협으로 등장하고 있

388) 대표적인 사례는 2018년 11월 15일 미-아세안 간 사이버안보협력 공동선언문을 채택한 것이다. ASEAN, “ASEAN-UNITED States Leaders’ Statement on Cybersecurity Cooperation,” <<https://asean.org/storage/2018/11/ASEAN-US-Leaders-Statement-on-Cybersecurity-Cooperation-Final.pdf>> (검색일: 2020.10.6.).

389) 박성림, “아세안의 사이버보안 국제협력 현황,” 『한국인터넷진흥원 KISA REPORT』, vol. 9 (2019), pp. 16~19.

390) 중앙아연구소, “우즈베키스탄 사이버안보 위해 노력할 것,” 『한-중앙아협력포럼사무국』, 2020.2.12., <<https://www.centralasia-korea.org/web/pages/gc37398b.do?bbsFlag=View&siteFlag=www&bbsId=0001&nttId=6454>> (검색일: 2020.9.8.).

391) “Президент Туркменистана подписал Закон о кибербезопасности,” *TURKMENPORTAL*, 2019.7.9., <<https://turkmenportal.com/blog/21542/v-turkmenistane->

는 사이버안보에 대한 대응 능력을 강화하려고 노력하고 있다.

ICT의 발전에 따라 세계 대부분의 국가들은 국가의 기반 시스템을 ICT를 적용한 시스템으로 전환하였는데, 이러한 상황은 사이버 위협이 가져올 국가안보의 악영향을 크게 높이고 있으며 각 국가들이 보유한 기술의 수준에 따라 피해의 수준이 크게 좌우된다. 따라서 기술 수준이 높지 못한 국가들은 IT 혹은 ICT 기술을 선도하는 국가와의 협력을 통해 자국의 역량을 강화하려고 할 수밖에 없다. 따라서 사이버 협력 사업 경험이 있는 분야부터 우선적으로 협력을 추진해야 하는데, 신남방·신북방 지역에 우선적으로 적용시킬 수 있는 사업은 '전자정부 협력 사업'을 들 수 있다. 이미 2000년대 초부터 한국은 신남방·신북방 지역 여러 국가들과 전자정부 기반(인프라), 전자 문서 유통, 사이버 보안 분야 등 협력 사업을 추진해오고 있다. 특히 아세안의 베트남, 인도네시아, 태국, 캄보디아, 라오스 등에서 전자정부 협력 사업을 진행하고 있다.

2015년 우리 행정안전부와 베트남 정보통신부는 전자정부 협력 MOU를 체결하였고, 2018년에는 베트남 총리실 마이 띠엔 중(Mai Tien Dung) 장관과 공무원, 기업 CEO 등 총 20여명의 대표단이 방한해 전자정부 협력 회의를 진행한 바 있다.<sup>392)</sup> 또한 인도네시아와는 2014년 양국 정상회담에서 전자정부 협력 강화에 대한 합의를 이루었고, 유디 크리스난디(Yuddy Chrisnandi) 인도네시아 행정개혁

---

podgotovlen-proekt-zakona-o-kiberbezopasnosti), 재인용: “투르크메니스탄 대통령, 사이버보안에 관한 법안 채택,” 『세계법제정보센터』, 2019.9.10., <[http://world.moleg.go.kr/web/dta/lgsITrendReadPage.do?jsessionid=0tE8nlkwDs1rMde7aE0j03jtRpqk1Q0pDk3aD1VngQKYhifZyflX9ls3lxSTV4vR.eduweb\\_servlet\\_engine6?CTS\\_SEQ=48423&AST\\_SEQ=1305&nationReadYn=Y&ETC=1&searchNtnl=TM](http://world.moleg.go.kr/web/dta/lgsITrendReadPage.do?jsessionid=0tE8nlkwDs1rMde7aE0j03jtRpqk1Q0pDk3aD1VngQKYhifZyflX9ls3lxSTV4vR.eduweb_servlet_engine6?CTS_SEQ=48423&AST_SEQ=1305&nationReadYn=Y&ETC=1&searchNtnl=TM)> (검색일: 2020.9.8.).

392) 행정안전부, “한국 전자정부 베트남 시작으로 신남방지역 본격 진출: 행안부-베트남 총리실 전자정부 협력양해각서 체결 및 협력회의 개최,” 2018.5.24., <[https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000008&nttId=63703](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=63703)> (검색일: 2020.9.10.).

부 장관이 한-인도네시아 전자정부 협력 센터 개설을 제안하여 2016년 3월 2일 인도네시아 자카르타 행정개혁부 청사에 3년 동안 ‘한-인도네시아 전자정부 협력센터’를 운영한 바 있다.<sup>393)</sup> 2019년 9월에는 한국정보화진흥원(National Information Society Agency: NIA)이 인도네시아 행정개혁부, 통신정보부, 농업부, 통계청, 및 지방정부 공무원 20여명을 한국으로 초청해 전자정부 정책 및 공공 데이터 관련 교육을 진행하였으며,<sup>394)</sup> 2019년 11월에는 한국정보화진흥원 관계자가 태국을 방문하여 태국 행정 법원 ICT 담당 공무원 30명을 대상으로 전자정부 표준프레임워크 교육을 진행한 바 있다.<sup>395)</sup> 또한 2019년 12월 행정안전부 중심으로 국세청, 산림청, 인사혁신처, 한국정보화진흥원, 농림수산식품교육문화정보원의 관계자가 참여하는 전자정부 협력사절단이 라오스를 방문하여 전자정부 협력 방안을 논의했으며,<sup>396)</sup> 2019년 11월에는 캄보디아와 「한-캄보디아 전자정부협력 업무협약」을 체결하고 2020년 말까지 캄보디아 전자정부 마스터 플랜(master plan, 종합계획)을 수립해주시기로 하였다.<sup>397)</sup>

중앙아시아 지역의 경우 우리 정부는 우즈베키스탄을 중심으로 전자정부 협력 사업을 지속적으로 진행해왔다. 우즈베키스탄에서는

393) 행정자치부, “인도네시아에 한국형 전자정부 수출거점 마련,” 『KDI 경제정보센터』, 2016.3.3., <<http://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=151676>> (검색일: 2020.9.10.).

394) “NIA, 인니·페루·케냐에 한국 전자정부 전수,” 『파이낸셜뉴스』, 2019.9.24., <<https://www.fnnews.com/news/201909240844322280>> (검색일: 2020.9.10.).

395) “NIA, 韓 전자정부 표준프레임워크 태국에 전수,” 『데일리한국』, 2019.11.5., <<http://daily.hankooki.com/lpage/ittech/201911/dh20191105161944138240.htm>> (검색일: 2020.9.10.).

396) “라오스에 전자정부 협력사절단 파견... ‘정부24’ 등 소개,” 『한국경제』, 2019.12.2., <<https://www.hankyung.com/society/article/201912026654Y>> (검색일: 2020.9.10.).

397) “[한-아세안] 캄보디아에 ‘한국형 전자정부’ 전수,” 『연합뉴스』, 2019.11.25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191125103100004>> (검색일: 2020.9.10.).

2013년부터 2015년까지 전자정부 협력 센터를 운영했으며 2020년 1월에는 두 번째 ‘한국-우즈베키스탄 전자정부 및 디지털 경제 협력 센터’를 개소했다.<sup>398)</sup> 몽골의 경우 정부의 장기 개발 목표로 ‘E-Mongolia’를 정하고 전자정부 서비스 전환 실무단을 조직해 운영하고 있다.<sup>399)</sup> 한국과 몽골의 전자정부 협력은 이미 2005년 서울시와 몽골 수도 울란바토르시 간 전자정부 구축 협력에 대한 MOU를 체결하였으며,<sup>400)</sup> 이후 전자정부 구축과 관련한 꾸준한 협력을 진행하고 있다. 2019년에는 행정안전부, 국세청, 조달청, 국민연금공단 등 범정부 전자정부 협력 사절단이 몽골을 방문해 몽골 정보통신청과 전자정부 협력 회의를 개최하기도 했다.<sup>401)</sup>

이와 같이 전자정부 협력 사업은 신남방·신북방정책의 대상 국가들을 중심으로 추진되고 있으나, 향후 사업의 확대성과 안정성을 확보하기 위해서는 사업 인프라의 확대와 인력 확보 문제가 우선적으로 진행되어야 할 것이다. 이를 위해 인도네시아와 우즈베키스탄에 설치된 ‘전자정부 협력 센터’를 국가 혹은 소지역별로 확대하는 것을 고려해야 할 것이다.

전자정부 협력 센터는 “전자정부 컨설팅, 시스템 구축 등 공동 협력 사업을 수행하고 인적 역량 강화를 위한 초청 연수, 현지 연수, 전자정부 관련 기업 해외 진출 지원” 등의 역할을 수행하기 때문에

398) 행정안전부, “정부, 한국형 전자정부 수출 거점 전자정부 협력센터 우즈베크에 설치,” 2020.1.29., <[https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000008&nttId=75517](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=75517)> (검색일: 2020.9.10.).

399) “전자 정부” 끝없는 자원을 몽골이 채굴 시작, 『아시아 월드뉴스』, 2019.10.11., <[http://www.okja.org/index.php?mid=asia\\_world&document\\_srl=139645&listStyle=viewer](http://www.okja.org/index.php?mid=asia_world&document_srl=139645&listStyle=viewer)> (검색일: 2020.9.10.).

400) “서울시·몽골 울란바토르 ‘전자정부 협력’ 양해각서,” 『세계일보』, 2005.9.7., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=022&aid=0000117836>> (검색일: 2020.9.10.).

401) “우즈베크·몽골에 전자정부 협력사절단 파견... ‘신북방 개척,’” 『매일경제』, 2019.3.17., <<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2019/03/159488/>> (검색일: 2020.9.10.).

상대국과의 협력 관계를 공고히 하는데 매우 유용하기 때문이다.<sup>402)</sup> 그러나 현재 전자정부 협력 센터의 설치 대상 조건은 “전자정부협력 MOU 체결국 중 ① 지역별 거점이 될 수 있고, ② 협력관계 및 전자정부 구축을 위한 여건(PCP, 예산, 인력 등)이 마련되어, ③ 성과창출의 잠재력이 높은 국가를 대상으로 선정”하도록 되어 있다.<sup>403)</sup>

물론 이러한 조건은 협력을 위한 최소한의 조건일 수 있으나, 현재 전자정부 협력 사업이 상대국 관계자를 초청해 교육을 하거나 우리 사절단이 상대국을 방문해 세미나 또는 회의를 개최하는 일회성 사업 위주로 진행된다는 점은 향후 사업의 지속성과 효과를 담보하기가 쉽지 않다. 따라서 아세안에는 인도네시아와 베트남 또는 캄보디아에, 중앙아시아 지역에는 몽골에 전자정부 협력 센터를 신설하고, 이외 국가들에는 전자정부 인프라 구축 및 인력 확보를 위한 교육을 중점적으로 하는 ‘전자정부 교육센터’를 운영할 필요가 있다.

전자정부 협력 사업의 확대를 위해서는 이를 추진할 수 있는 실무 인력 확보가 필수적인데, 특히 퇴직한 고급 IT 전문가들을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 현재 행정안전부는 IT 전문가의 전자정부 해외 진출 확대를 위해 교육 과정을 운영하고 있는데, 사업의 확대와 필요성을 감안할 때 정부가 단순 교육만을 담당할 것이 아니라 전자정부 사업 추진 기업과 협력하여 해외 파견 인력에 대한 인건비와 체류비 등 현지 생활에 필요한 비용을 적극적으로 보장 및 보조하는 방안을 검토해야 할 것이다.

---

402) 행정안전부, “정부, 한국형 전자정부 수출 거점 전자정부 협력센터 우즈베크에 설치.”

403) 위의 자료.

## 다. 평화캠프(Peace Camp)를 활용한 “아시아형 평화담론”의 주도·확산

최근 ‘평화캠프’를 주제로 한 다양한 행사들이 개최되었다. ‘동북 아시아 평화캠프’를 비롯하여 국가보훈처에서 시행한 ‘2019 유엔참전용사 후손 평화캠프’, 강원도에서 개최된 ‘2019 DMZ 청소년 통일 캠프 평화토론회’, 6·25전쟁 70주년 사업추진위원회의 ‘2020 유엔참전국 장병 평화캠프’, 강원도 2018 평화기념재단의 ‘2020 평화 캠프’ 등이 대표적인 예이다. 이와 더불어 통일부에서 매년 개최하고 있는 ‘DMZ 평화협력 국제포럼’도 “평화경제” 등 경제 발전과 평화 협력 간의 중요성을 논의하는 주요 행사로 자리매김하고 있다.

이러한 행사들을 개최하는 목적은 과거 전쟁의 아픈 경험을 돌이켜보며 전쟁의 교훈을 되새기고, 평화의 중요성을 일깨우기 위한 것이다. 전쟁을 직접 경험한 사람들과 참전 군인에 대한 보훈 차원의 의미에서 그치지 않고, 전쟁을 직접 겪지 않은 일반인, 특히 청소년을 대상으로 평화의 가치를 체험하도록 해 지속적인 평화를 유지하기 위한 차원에서 다양한 프로그램 및 행사가 개최되고 있다. 참여 대상이 다양하다는 것은 지속적인 ‘평화’를 유지하기 위해 많은 사람들의 참여가 필요하며, 평화의 중요성에 대해 공감해야 한다는 것을 의미한다.

한반도에서 평화캠프 활동이 갖는 가장 중요한 의미는 ‘통일’이라는 주제와 직·간접적으로 연결되어 있다. 한반도의 분단 상황에 대한 올바른 인식 제고, 통일의 필요성, 통일을 통한 한반도 평화 정착 등과 같이 현재 상황을 분석하고 미래를 대비하는 주제를 포괄하고 있기 때문이다. 앞에서 언급된 평화캠프들은 주로 평화의 주체 및 공간적 범위가 남북 및 한반도로 국한되고 있음은 다소 아쉬운 부분이다.

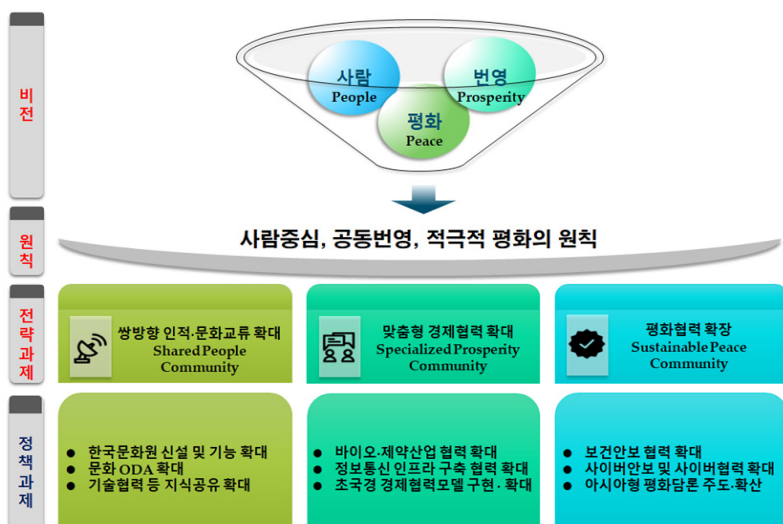
과거 제1차, 제2차 세계 대전과 같은 전쟁은 아니더라도 여전히



분쟁과 갈등은 세계 곳곳에서 지속적으로 발생하고 있다. 동북아와 동남아 즉 아시아에서 발생하고 있는 영토 분쟁, 소수 민족 간 분쟁 등 다양한 분쟁과 갈등이 여전히 현재 진행형이다. 한반도의 분단(경험) 및 평화의 중요성에 대한 인식 제고 활동을 기반으로 하여 한반도 평화 정착 및 확산을 위한 평화활동(캠프), 동북아, 동남아를 넘어서는 평화 정착 활동으로의 연계성을 높일 수 있다. 따라서 우리나라의 경험을 적극적으로 활용한 다양한 평화캠프 활동은 장기적 측면에서 볼 때 신남방·신북방정책의 효과성을 가져올 수 있을 것이라 기대된다.

이상으로 향후 우리 정부가 추진해야 할 중장기 신남방·신북방정책의 성공적인 추진을 위한 정책과제를 살펴보았다. 이를 도식화한다면, <그림 V-6>과 같다.

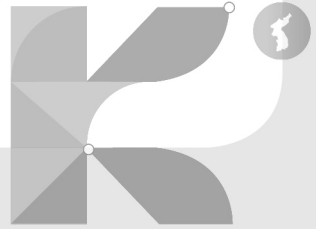
<그림 V-6> 신남방·신북방정책의 비전, 원칙, 전략과제 및 주요 정책과제



출처: 저자 작성.

# VI. 결론

나용우 통일연구원





본 연구에서는 문재인 정부의 임기 중반에 접어든 현 시점에서 그동안 추진되어왔던 신남방정책과 신북방정책을 평가해보고, 협력대상국들의 수요를 반영해 향후 성공적인 신남방·신북방정책을 추진하기 위한 정책을 제안하기 위해 수행되었다.

지난 3년간 추진되어왔던 신남방정책과 신북방정책이 특정 지역에 대한 외교 정책에 그치는지 혹은 국가 발전 전략으로서 한반도의 평화변영을 실현하기 위한 정책인지 그 위상이 불분명하였다. 또한 국가 외교 정책의 비전 하에서 주도면밀하게 추진되었다기보다는 변화하는 한반도 환경 속에서 단기적인 성과를 얻기 위해 분절적으로 추진되었다는 비판에서 자유로울 수 없다. 물론 우리 정부가 지난 3년 동안 추진해온 신북방정책과 신남방정책에서 부분적인 성과가 나오고 있는 것은 있지만, 정책의 지속성·일관성 등 안정적인 정책추진을 위한 근본적인 고민이 필요하다는 문제의식에서 본 연구는 출발하였다.

이에 본 연구에서는 향후 2030년까지 성공적인 신남방정책·신북방정책을 추진하기 위한 정책 방향을 제시함으로써 새로운 한반도 구상 실현을 위한 국제적 환경을 조성하는데 기여하고자 하였다. 특히 분절적으로 추진되어왔던 지역 정책을 새로운 한반도 구상의 차원에서 연계할 수 있는 전략을 모색함으로써 신남방·신북방정책을 효과적으로 추진할 수 있을 것으로 기대한다.

우선 문재인 정부 출범 이후 추진되어 온 신남방정책·신북방정책을 평가하였다. 한국과 인도·동남아시아 국가와의 외교 관계를 미국·중국·일본·러시아 수준으로 강화하는 외교 전략인 신남방정책을 2017년 11월에 채택하였다. 신남방정책은 한·아세안 미래공동체 구현을 비전으로 제시하고 있으며, 사람, 상생변영, 평화 공동체를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 신남방정책 이행의 가장 주목할 만한 성과는 2019년 11월 개최된 제3차 한·아세안 특별정상회의와

제1차 한·메콩 정상회의 개최였다. 이를 통해 한국과 신남방지역 국가 간 긴밀한 양자 관계 구축, 「평화, 번영과 동반자 관계를 위한 한·아세안 공동비전 성명」 및 「2019 한·아세안 특별정상회의 공동의장 성명」이 발표되었다. 제1차 한·메콩정상회의에서는 ‘경험을 공유하는 번영, 지속가능한 번영, 동아시아 평화와 상생번영’이 포함된 「한강·메콩강 선언」이 채택되었다.

‘국가별 맞춤형 전략’에서 거둔 성과는 ‘한·아세안 국방차관급 협의체’의 연례 개최 및 ‘한·인도네시아 2+2 외교·국방 채널’ 개선 등 아세안 국가들과 안정적 국방협력 체제를 구축한 것이며, 경제적 측면에서는 현재 아세안 국가들이 주목하고 있는 스마트시티 구축에 적극적으로 참여함으로써 아세안과의 연계성을 강화하고 있다. ‘인적 교류 확대’의 주요 성과는 현재까지 신남방지역 순방 및 정상 간 교류를 통한 전략적 협력 관계를 구축했다는 것이다. 또한 상호방문객 확대 및 신남방지역의 인적 역량 강화를 위한 협력 등 구체적인 목표들도 추진하고 있다. 그러나 신남방정책은 정책의 채택부터 추진전략 수립, 그리고 그 이행 과정이 단기간에 이뤄졌다는 점에서 몇몇 한계가 존재한다. 우선 신남방정책특별위원회를 중심으로 한 각 부처의 신남방정책 이행 추진전략의 구체적인 로드맵, 자원마련 계획 수립 등이 구체적으로 마련되지 못했다. 또한 각 부처에서 기존 사업들과의 차별성이 두드러지지 않아, 신남방정책의 이름에 걸맞는 ‘시그니처(signature)’ 사업의 개발이 필요하다. 지금까지의 신남방정책 성과를 점검하고 개선 방안 등에 대한 논의를 통해 조만간 ‘신남방정책 플러스’가 발표될 예정이며, 신남방국가들의 새로운 협력 수요를 반영한 신남방정책이 구상될 것으로 보인다.

신북방정책은 ‘러시아와의 정책 내실화’와 ‘중아시아 국가들과의 정책 협력’을 중심으로 평가해볼 수 있다. 이들 정책은 문재인 정

부의 국정과제에 상당히 부합할 뿐 아니라 과거보다 관련 부처 및 기관들 간의 연계를 통해 추진되고 있다. 한국과 러시아, 한국과 중앙아시아 간 무역 및 인적 교류 규모가 증가하는 등 일정 수준의 구체적인 성과가 나오고 있지만, 그런데도 전체적인 비중에서는 여전히 크지 않다. 특히 서방의 대러 제재로 인해 우리의 협력은 제한적으로 이루어질 수밖에 없었으며, 그 뿐만 아니라 북한 문제 역시 신북방정책의 적극적 추진을 어렵게 하고 있다. 그런데도 불구하고 과거와 비교해 제도 및 인적 역량의 측면에서 정책의 지속가능성이 갖춰지고 있다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

지금까지 추진되어 온 신북방정책을 통해 확인된 사실은 정책을 지속적으로 추진하겠다는 정부의 의지와 노력이 중요하다는 것이며, 관련 부처와 기관 간의 긴밀한 연계가 필요하다는 것이다. 신북방정책의 컨트롤타워로서 북방경제협력위원회와 여러 부처 및 기관들 간의 연계와 협력 체계가 만들어지고 있는데 더욱 명확한 권한과 역할이 부여되어야 할 것이다. 또한 협력 대상국들의 수요에 기반을 둔 정책을 구상하는 것이 중요하다. 동시에 국제 정세에 효과적으로 대응할 수 있는 방식으로 정책을 추진해야 한다는 것이다.

특히 한반도의 지속가능한 평화와 번영을 위해서는 한반도 신경제를 구현하는 과정에서 주변 지역들과의 관계 및 협력을 강화하는 것이 전제되어야 할 것이다. 따라서 신남방정책·신북방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 향후 정책추진을 위한 환경을 정확하게 파악하는 것이 중요하다. 국내외 전문가들은 신남방·신북방정책의 지속성에 대해서는 비교적 긍정적 견해를 갖고 있으나, 이슈에 따라 협력의 양태는 다소 상이할 것으로 예측하고 있다.

우선 신남방정책의 기회 요인으로는 ① 미·중 간 전략적 경쟁에서 헤징을 추구하는 인도·아세안 국가들의 외교 전략, ② 인도·아

세안 국가들의 높은 성장 잠재성과 한국과 상보적 경제 구조, ③ 높은 한류 인지도와 국가 이미지의 제고, ④ 비전통 안보 이슈에 대한 관심 증대와 다양한 협력 의제, ⑤ 주요 강대국의 대아세안·인도 정책과의 접점 및 융합 추구 가능성 등을 들 수 있다. 한편, 이렇듯 신남방정책의 미래에는 기회 요인 뿐 아니라 다양한 위험 요인도 존재하고 있다. 위험 요인은 크게 ① 미·중·일 등 주요국의 경쟁적 지역주의 구상과 수출 경쟁의 심화 ② 성장 정체·무역 보호 조치의 지속에 따른 우리 기업의 기대감 하락 가능성 ③ 인적 교류와 국가 이미지의 취약성 ④ 외교·안보 이슈에 있어 근본적 시각차와 피로감 ⑤ 대한(對韓)관계의 비대칭성과 역내 국가 간 이해관계의 다양성 등을 들 수 있다. 종합적으로 신남방정책은 우리 지역·다자주의 노선 중 예외적으로 여러 국가들의 호응과 지지를 얻으며 여러 성과를 보이고 있는 정책이라 평가할 수 있다. 상기한 여러 기회 요인을 포착·극대화하고, 위험 요인을 회피하는 치밀한 전략을 전개하여, 아세안·인도와의 관계를 주변 4강에 필적하는 긴밀한 파트너십으로 성장시켜야 할 것이다. 한편 신북방정책의 기회 요인으로는 ① 러시아 및 중앙아시아 핵심국들의 국가 발전 전략과의 제휴 및 연계 가능성, ② 유라시아 경제권의 통합에 따른 지역의 잠재성 확대, ③ 신북방정책의 추진 동력 확보 등이 있다. 한편 ① 북한 리스크, ② 역내 강대국간 경쟁과 정치적 관계로부터의 잠재적 위협들, ③ 신북방지역의 국가들의 경제적 낙후성 등이 향후 신북방정책을 추진하는데 도전적 환경으로 작용할 수 있을 것이다.

기존 정책에 대한 평가 및 미래 트렌드 예측을 토대로 향후 추진할 신남방·신북방정책의 중장기적 목표와 전략 과제를 제시해보면, 신남방정책의 핵심 개념인 사람, 번영, 평화라는 3P 개념을 신북방정책으로 발전적으로 확대함으로써 정책 간 연계성을 모색하였다.

공유된 정책목표를 공유하면서 각 지역의 대상국과의 협력을 확대하기 위해 ‘공동체’ 개념을 강조하며 더 명확하고 지속가능하며 실현 가능한 정책을 구상하였다. 또한 국제 질서에서 우리의 위상에서 강점을 활용한 ‘중견국’ 외교 개념도 포함하였다. 이를 통해 향후 추진할 신남방·신북방정책의 목표로 ① 상호 이해 증진을 통한 사람공동체 형성, ② 맞춤형 번영공동체 형성, ③ 포괄적인 평화공동체 형성을 제시하였다. 이러한 3대 공동목표를 달성하기 위한 추진원칙으로 ① 사람 중심의 원칙, ② 공동 번영의 원칙, ③ 적극적 평화의 원칙을 제시하였다. 2030년까지의 중장기 신남방·신북방정책을 성공적으로 전개하기 위한 전략 과제로는 쌍방향적 인적·문화 교류의 확대, 대상국과의 상생번영을 위한 세분화된 맞춤형 경제 협력의 확대, 그리고 새롭게 등장한 신흥(혹은 비전통) 안보 협력을 중심으로 상호 공유이익을 확대함으로써 적극적 평화협력으로의 확장을 제안하였다.

이러한 3대 전략 과제를 성공적으로 수행하기 위한 정책과제들 역시 도출하였다. 우선 인적·문화 교류 확대를 위한 정책과제로는 ‘재외 한국문화원 신설 및 기능 확대’, ‘문화 ODA 사업 추진’, 그리고 ‘기술협력 차원의 교육 교류 확대’를 꼽을 수 있다. 한국의 문화를 효율적으로 홍보하여 국가 브랜드 가치를 높이는 동시에 현지인과의 문화 교류를 증진시키는 가교 역할을 하기 때문에, 문화 교류의 전초 기지를 확대하는 의미에서 신남방·신북방정책 대상 국가에 재외 한국문화원을 신설하거나 기능을 확대해야 할 것이다. 문화 분야의 ODA를 통해 우리와 대상국 간 유대를 강화해 서로에 대한 깊은 이해를 통해 ‘사람공동체’ 형성에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 우리의 다양한 발전 경험을 협력 대상국과의 공유를 통해 한국과의 실질적인 협력에 이바지할 수 있다.



공동 번영을 위한 정책과제로는 ‘바이오· 제약 산업 협력’, ‘정보통신 인프라 구축 협력’ 그리고 ‘초국경 경제협력모델 구현 및 확대’를 제안한다. 바이오· 제약 산업은 국민의 건강 증진 및 건강권 확보와 직접적으로 관련된 산업인 동시에 국가의 기초과학 수준을 가늠할 수 있는 고부가 가치 산업 분야이다. 특히 코로나19 팬데믹이라는 유례없는 재앙의 상황에서 보여준 한국의 ‘K-방역’ 모델은 신남방 및 신북방지역으로부터 많은 관심을 끌고 있어 이러한 우호적 환경을 적극적으로 활용해야 할 것이다. 또한 지식 정보화 사회로 변모하고 있는 오늘날 ICT 기술 제고를 위한 노력은 모든 국가에서 나타나고 있는데, ICT 분야에서 세계를 선도하고 있는 한국은 이들 지역의 협력대상으로 충분한 매력을 갖고 있으며 스마트시티 구축 협력을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 특히 최근 창춘국제합작시범구에서의 한·중, 특히 한-동북3성지역간 협력은 신남방· 신북방지역 국가들은 물론 향후 북한과의 협력 모델로서 활용할 수 있을 것이다.

적극적 평화를 위한 협력 확장을 위한 과제로는 ‘보건안보 협력’ 확대와 ‘사이버안보 협력’ 확대, ‘평화캠프를 활용한 아시아형 평화담론 주도 및 확산’ 등을 고려할 수 있다. 코로나19 사례에서처럼, 신·변종 감염병에 대한 문제는 개별 국가 차원에서 대응하기 어려우며 국제 보건 협력이 필요함을 절감하게 하고 있다. 상대적으로 열악한 보건의료 인프라 및 기술을 가진 신남방· 신북방지역의 국가들에 있어 의료 및 방역 선진국인 한국과의 협력은 매력적이다. 또한 사이버 공간이 이제는 가상공간이 아닌 현실 세계와 결합하게 되면서 사이버 공격의 위협이 높아지고 있어 이에 대한 대응 역량이 중요해졌다. 이러한 측면에서도 한국은 매력적인 협력 대상이 될 수 있으며, 우리 역시 이들 국가의 사이버 역량을 강화하기 위한 인적 양성 및 기술 교류를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 한국이 강조

해왔던 ‘평화’의 이미지가 그동안 한반도라는 지리적 공간에 머물러 왔다고 한다면, 이제는 신남방·신북방지역에서 현존하고 있는 갈등과 대립의 요인들을 극복할 수 있는 ‘아시아형 평화담론’으로 확산함으로써 신남방·신북방지역과의 적극적 평화협력을 구축하는데 기여할 수 있다.

지난 3년 문재인 정부의 신남방정책·신북방정책은 변화하는 국제환경 속에서 일부 성과를 내놓고 있지만, 더욱 성공적인 그리고 지속가능한 정책추진을 위해서는 국가대전략(Grand Strategy) 하에서 체계적이고 명확하게 정책목표가 설정되어야 할 것이다. ‘새로운 한반도 구상’, 즉 사람 중심의 평화와 번영의 공동체 실현이라는 국가대전략 속에서 신남방정책과 신북방정책은 한반도의 평화번영을 지역적 차원에서 뒷받침하는 정책이자, 역내 협력 대상국(혹은 지역)과의 실질적 협력 관계를 강화하기 위한 정책이다. 본 연구를 통해 제시된 중장기 정책목표와 비전, 원칙, 추진전략과 정책과제 등은 신남방정책과 신북방정책의 성공적인 추진을 위한 것인 동시에 한반도의 갈등적 상황을 평화로 전환하는 데 있어서도 적용 가능하다. 따라서 한반도 신경제구상과 신남방·신북방정책 역시 파편적으로 추진하기보다는 상호 연계할 수 있도록 체계적으로 구상되어야 할 것이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강택구·오일찬·서여진·박혜윤·임혜숙, 『한·아세안 환경협력 전략 마련을 위한 사전연구』, 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013.
- 고재남, 『러·중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책의 추진 전략』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019.
- \_\_\_\_\_, 『문재인 대통령의 중앙아 3국 순방 성과 및 향후 과제』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019.
- 국가인권위원회, 『유럽안보협력회의 최종의정서(헬싱키협정)』, 서울: 국가인권위원회, 2006.
- 김갑식·박주화·이무철·탁용달, 『한반도 평화와 남북협력 종합연구: 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, 서울: 통일연구원, 2020.
- 김덕주, 『소다자주의 협력을 통한 신북방정책 추진에 관한 연구』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 김석우·문경연·이진영, 『신남방정책의 KOICA 이행방안 연구』, 경기: 한국국제협력단, 2019.
- 김수정·김은준, 『해외 언론인의 한류에 대한 인식 및 혐한 보도 연구』, 서울: 한국언론진흥재단, 2015.
- 김혜인 외, 『국제문화교류진흥 종합계획 수립연구』, 세종: 문화체육관광부, 2018.
- 남상열·이유리미·박현신, 『ITU의 ICT 발전지수(IDI)를 활용한 정보경제의 성과분석』, 경기: 정보통신정책연구원, 2011.
- 문화체육관광부, 『문화분야 공적개발원조(ODA) 사업개발 연구』, 서울: 한국문화관광연구원, 2010.

- 박래정·강선구·조성완. 『불확실성 견히기 시작한 인도 경제』. 서울: LG경제연구원, 2018.
- 박지원. 『중양아시아 주요국 경제현황과 협력환경 분석』. 서울: kotra, 2019.
- 신남방정책특별위원회. 『정책소개집』. 서울: 신남방정책특별위원회, 2019.
- 오기찬·안승훈. 『2020 국별 진출전략: 우즈베키스탄』. 서울: kotra, 2020.
- 외교부. 『2019 외교백서』. 서울: 외교부, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『타지키스탄 개황』. 서울: 외교부, 2019.
- 이강국. 『일대일로와 신북방 신남방 정책』. 파주: Book Star, 2018.
- 이기태·배정호. 『국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이기태·이수형·김숙현·엄구호·이재현·이종하. 『동북아 플러스 책임 공동체 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이민규. 『도시외교 매커니즘과 발전방향』. 서울: 서울연구원, 2020.
- 이상열. 『한국문화의 세계화 전략 연구: 재외한국문화원을 중심으로』. 서울: 한국문화관광연구원, 2016.
- 이선호. 『2020 국별 진출전략: 카자흐스탄』. 서울: kotra, 2020.
- 이연호 외. 『신북방경제협력 추진전략 및 기본 계획 수립 연구보고서』. 서울: 북방경제협력위원회, 2019.
- 이창·송미경. 『서울시 도시외교 가능성과 과제』. 서울: 서울연구원, 2018.
- 정보람. 『문화분야 공적개발원조(ODA) 현황진단 및 추진체계 연구』. 서울: 한국문화관광연구원, 2016.
- 정성윤 외. 『한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업: 한반도 비핵평화 프로세스 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 정영식·김정근·한형민·정재완·이정미·김제국·윤지현. 『신남방지역의 가치사슬 분석과 교역 확대 및 고도화 방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2019.
- 정정숙. 『문화 영역 공적개발원조(ODA) 활성화 방안 연구』. 서울: 한국

- 문화관광연구원, 2013.
- 중소기업청. 『중소기업의 아세안 진출 전략: 중점 국가 및 산업 선정에  
중심으로』. 서울: 중소기업청, 2016.
- 최양수. 『IT로 인한 미디어와 일상공간의 변화』. 경기: 정보통신정책  
연구원, 2005.
- 통일교육원. 『남북경제공동체 형성 방안과 과제』. 서울: 통일교육원, 2012.
- 한국문화관광연구원. 『2008 국제문화교류 심포지움 자료집』. 서울:  
한국문화관광연구원, 2008.
- 해외문화홍보원. 『2014 재외문화원 백서』. 서울: 해외문화홍보원, 2015.
- \_\_\_\_\_. 『2019년도 국가이미지 조사 보고서』. 세종: 해외문화  
홍보원, 2019.
- Gilley, Bruce and Andrew O'Neil. *Middle Powers and the Rise of  
China*. Washington, D.C.: Georgetown University, 2014.
- 재인용: 유재광. “기로에 선 중견국: ‘능력-의지 연계모델’을  
통해 본 터키 중견국 외교 부침(浮沈) 연구.” 『국제정치논총』.  
제60집 1호, 2020.
- ITU. *Measuring the Information Society Report Volume 1*.  
Geneva: International Telecommunication Union, 2017.
- Kuik, Cheng-Chwee and Gilbert Rozman. *Light or Heavy  
Hedging: Positioning between China and the United  
States*. Seoul: Korea Economic Institute, 2014.
- Kuik, Cheng-Chwee. “A Southeast Asian Perspective of South  
Korea’s New Southern Policy: Progress and Prospects of  
a Three-Layered Partnership.” 『해외의 시각으로 본 신남  
방·신북방정책의 평가와 과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- Lukin, Artyom. “Russia’s Perspective on Korea’s New Northern  
Policy and Tasks for Russia-Korea Cooperative Relations.”

『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제』. 서울: 통일연구원, 2020.

Panda, Jagannath P. “New Southern Policy and the Post-COVID Arc of India-South Korea Ties.” 『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제』. 서울: 통일연구원, 2020.

Rakhimov, Mirzokhid. “Central Asia-South Korea Relations and Central Asian Perspective on Korea’s New Northern Policy.” 『해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제』. 서울: 통일연구원, 2020.

Siew Mun, Tang et al. *The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2019.

Siew Mun, Tang et al. *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020.

United Nations Development Programme(UNDP). *Human Development Report 1994*. New York: UNDP, 1994.

Wight, Martin. *Power Politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 1978. 재인용: 남석상. “거점네트워크플랫폼 모델을 통한 공공외교의 효율성 제고: 한국의 대중국 공공외교를 중심으로.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2016.

## 2. 논문

강길성·원용걸. “유라시아 경제통합과 역내 연결성.” 『국제경제연구』. 제25권 2호, 2019.

강선주. “중견국 이론화의 이슈와 쟁점.” 『국제정치논총』. 제55집 1호, 2015.

김경현. “카자흐스탄 의약품시장 현황 및 진출전략.” 『한국제약바이오 협회 KPBMA Brief』. vol. 15, 2018.

- 김규연. “신남방정책 2.0 추진을 위한 제언.” 『KDB 미래전략연구소』, 제770호, 2020.
- 김미림. “싱가포르의 성장전략 추진 현황과 시사점.” 『KIEP 기초자료』, 제18권 25호, 2018.
- 김유철. “부동국가(Swing State)로서의 인도: 외교노선의 진화 경로와 미국과의 이해관계 수립에 대한 논쟁을 중심으로.” 『국제정치논총』, 제60집 1호, 2020.
- \_\_\_\_\_. “위험분산을 위한 다층적 그룹핑 전략: 문재인 정부 신남방 정책 구상의 전략적 배경과 이행방안.” 『국제정치연구』, 제21권 1호, 2018.
- 김준영·이현태. “‘일대일로 구상(一帶一路倡議)’에 대한 국제 논쟁과 시사점.” 『정치정보연구』, 제22권 3호, 2019.
- 김초롱. “키르기스공화국과 타지키스탄 ‘국가발전전략’의 주요 내용과 시사점.” 『KIEP 세계경제 포커스』, 제2권 21호, 2019.
- 김형중. “문재인 정부 신남방정책 평가와 과제.” 『문재인 정부 신남방 정책, 이대로 좋은가』. (참여연대 토론회 발표논문집, 2019.5.16.).
- 나승권·이성희·김은미. “일본·중국의 소프트파워 정책과 신남방정책에 대한 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제18권 30호, 2018.
- 나용우. “비전통 안보위협: 안보 개념의 변화와 보건의안보.” 이규창·나용우·이상신·이우태·조성은. 『감염병 공동대응을 위한 남북 인도협력: 코로나19를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2020.
- \_\_\_\_\_. “초연결융합시대와 사이버안보: 사이버공간의 안보화와 한국의 사이버안보 강화 방안.” *Journal of North Korea Studies*, 제3권 2호, 2017.
- 남석상. “거점네트워크플랫폼 모델을 통한 공공외교의 효율성 제고: 한국의 대중국 공공외교를 중심으로.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2016.
- 민지영·김초롱. “우즈베키스탄 미르지요예프 정부 경제정책의 주요 내용과 시사점.” 『KIEP 기초자료』, 제18권 33호, 2018.

- 박성림. “아세안의 사이버보안 국제협력 현황.” 『한국인터넷진흥원 KISA REPORT』. vol. 9, 2019.
- 박지원. “우즈베키스탄 ICT 산업 발전전략 및 연관시장 동향.” 『한국의 국어대학교 중앙아시아연구소 투르크-알타이 경제권 이슈』. no. 5, issue. 4. 2018.
- 변창구. “ARF와 협력안보의 진전: 동북아 다자안보협력에 대한 함의.” 『대한정치학회보』. 제13집 2호, 2005.
- 성동기. “우즈베키스탄 IT 산업 현황과 투자 전망.” 『한국외국어대학교 중앙아시아연구소 투르크 경제권 이슈페이퍼』. no. 17. 2016.
- 성원용. “러시아 극동·자바이칼지역 개발 프로그램과 동북아 지역협력.” 『동북아경제연구』. 제24권 1호, 2012.
- \_\_\_\_\_. “러시아 극동지역 개발과 남북러 삼각협력의 과제.” 『국토』. 386호, 2013.
- \_\_\_\_\_. “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망.” 『IDI 도시 연구』. 제16권, 2019.
- 손 열. “박근혜 정부의 중견국 외교 평가 및 과제.” 『박근혜 정부 1년, 통일·외교·안보 정책의 평가와 과제』. (한국국제정치학회 학술대회 발표논문집, 2014.2.).
- 송민근. “한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색.” 『디지털융복합연구』. 제17권 7호, 2019.
- 심혜정·조의윤. “아세안 무역환경 진단과 우리 수출전략.” 『Trade Focus』. 23호, 2019.
- 염구호. “新북방정책의 제약과 발전 방안.” 『유라시아와 동북아, 그리고 한반도: 새로운 한-러협력의 전망』. (2019 한러 정경포럼 발표, 2019.12.5.).
- 우양호. “동아시아 해역공동체를 향한 ‘신남방정책’의 의미와 평가.” 『인문사회과학연구』. 제20권 2호, 2019.
- 우준모. “신북방정책’ 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정



- 책과의 접점.” 『국제지역연구』. 제21권 5호, 2018.
- 유재광. “기로에 선 중견국: ‘능력-의지 연계모델’을 통해 본 터키 중견국 외교 부침(浮沈) 연구.” 『국제정치논총』. 제60집 1호, 2020.
- 유재은. “아시아 문화유산의 지속가능성을 위한 ODA 현황과 과제.” 『文化財』. 제49권 3호, 2016.
- 윤민우. “코로나 19와 안보.” 『서울대학교 국제문제연구소 이슈브리핑』. no. 100, 2020.
- 이삼기. “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략.” 용인대학교 경호학과 박사학위논문, 2013.
- 이상환·박광기. “G-20국가의 보건협력 방안 연구: 21세기 전염병 사례에 대한 국제사회의 갈등과 협력을 중심으로.” 『정치정보연구』. 19권 2호, 2016.
- 이석원·신재은. “지식공유형 ODA 사업의 평가: 정책형성이론과 KSP 사업 실증 분석결과를 활용한 대안적 평가 프레임워크.” 『행정논총』. 제55권 제2호, 2017.
- 이원준. “중국의 외교정책과 공공외교: 중국 공공외교의 한계와 도전.” 『사회과학연구논총』. 제24권, 2010.
- 이일환. “비전통적 안보분야 위협과 정보실패.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2017.
- 이재영. “유라시아 이니셔티브와 협력전략 연구.” 『슬라브학보』. 제30권 2호, 2015.
- 이정우. “다자간 안보협력과 군비통제의 모색: 이론과 유럽의 경험을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. vol. 36, no. 3, 2018.
- 이진영. “한국 정부의 공공외교와 공적개발원조(ODA)의 정합성: 신남방 정책(New Southern Policy)을 중심으로.” 『대한정치학회보』. 28집 2호, 2020.
- 이진영·김태균. “동남아시아 체제전환국가의 대외원조 활용 전략 비교 연구: 베트남과 미얀마 사례를 중심으로.” 『국제·지역연구』.

- 제28권 4호, 2019.
- 이진영·문경연·김석우. “아세안(ASEAN) 개발격차 완화를 위한 역내의 정책분석: 자원의존 이론을 중심으로.” 『국제지역연구』, 제24권 3호, 2020.
- 이진영·손혁상. “김정은 집권 이후 북한과 아세안(ASEAN) 국가 간 관계 변화 연구.” 『국제정치논총』, 제59권 4호, 2019.
- 이혁구. “한국과 대만의 對아세안 경제정책 비교.” 『비교경제연구』, 제26권 2호, 2019.
- 장준영. “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형.” 『동남아시아연구』, 제24권 3호 (2014). 재인용: 김유철. “위험분산을 위한 다층적 그룹핑 전략: 문재인 정부 신남방 정책 구상의 전략적 배경과 이행방안.” 『국제정치연구』, 제21권 1호, 2018.
- 전경수. “문화교류와 지혜인류학.” 한국문화관광연구원. 『2008 국제문화교류 심포지움 자료집』. 서울: 한국문화관광연구원, 2008.
- 전지훈·정문기. “공동체 인식과 행복의 영향관계 분석: 충청남도 마을 기업 구성원을 대상으로.” 『한국지방자치학회보』, 제29권 1호, 2017.
- 정영식. “신남방정책 성과와 향후 과제.” 『문재인 정부 3년 대외경제정책 성과와 과제』. (2020년 KIEP 정책세미나, 2020.5.7.).
- 정은찬. “신(新)북방경제협력의 경제적 파급효과.” 『동아연구』, 제 39권 1호, 2020.
- 조대현. “한-아세안 경제협력 성과와 과제: 신남방정책 추진 경과와 방향.” 『POSRI 이슈리포트』, 2019.
- 조원선. “국가 사이버안보 담론과 안보화 이론: 한국의 사이버안보 상황 분석을 중심으로.” 『국방정책연구』, 제33권 제2호, 2017.
- 조한승. “동아시아 보건의안보의 쟁점과 협력.” 『한국동북아논총』, 제23권 제4호, 2018.
- 채병수. “우즈베키스탄 제약시장 및 정책동향.” 『한국제약바이오협회 KPBMA Brief』, vol. 15, 2018.

- 최정희. “신지정확시대, 한국의 신남방정책과 신북방정책의 결합의 의미.” 『신남방정책·신북방정책의 중장기 목표 및 신한반도 구상과의 연계전략』. (통일연구원 일반연구과제 워크숍, 2020.7.16.~17.).
- 최원기. “신남방정책 성과와 향후 외교적 과제.” 『신남방·신북방정책과 문재인 정부의 외교전략』. (국립외교원 정책포럼 발표논문집, 2019.5.8.).
- 최정희. “중앙아시아CIS 지역의 정치 경제 현황과 개발협력에의 시사점: 우즈베키스탄과 아제르바이잔을 중심으로.” 『국제개발협력』. 제12권 2호, 2012.
- 한형민·김정곤·송영철·김도연. “인도 모디 2기 정부 출범의 의의와 경제 정책 방향.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제19권 15호, 2019.
- 후카호리 스즈카·오테현. “한·일 인적교류에 관한 연구: 고교생교류 사업 사례를 중심으로.” 『일본공간』. 23호, 2018.
- Cox, Robert W. “Middlepowermanship, Japan and Future World Order.” *International Journal*. vol. 44, no. 4, 1989.
- Galtung, Johan. “Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses.” *Journal of Peace Research*. vol. 22, no. 2, 1985.
- Heymann, David. L. et al. “Global health security: The Wider Lessons from the West African Ebola Virus Disease Epidemic.” *Public Policy*. vol. 385, issue. 9980, 2015. 재 인용: 이일환. “비전통적 안보분야 위협과 정보실패.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2017.
- Hoang Thi Ha and Glenn Ong. “Assessing the ROK’s New Southern Policy towards ASEAN.” *ISEAS Perspective*. no. 7. 2020.
- Korns, Stephen. “Cyber Operations: The New Balance.” *Joint Force Quarterly*. vol. 54, no. 3, 2009.

Li, Yongquan. “The Greater Eurasian Partnership and the Belt and Road Initiative: Can the Two Be Linked?.” *Journal of Eurasian Studies*, vol. 9, 2018.

益达. “中韩两国合作发展迎来历史机遇.” 中国对外贸易杂志. 第7期, 2020.

### 3. 기타자료

#### <신문>

『공감』, 『노컷뉴스』, 『뉴데일리경제』, 『뉴스1』, 『뉴스워커』, 『뉴스웍스』, 『뉴스핌』, 『뉴시스』, 『대웅제약 뉴스룸』, 『데일리한국』, 『도시미래신문』, 『동아일보』, 『매일경제』, 『문화일보』, 『서울경제』, 『세계일보』, 『스카이 데일리』, 『스포츠동아』, 『아시아뉴스통신』, 『아시아 월드뉴스』, 『아이뉴스24』, 『에너지경제』, 『연합뉴스』, 『재외동포신문』, 『전북도민일보』, 『전자신문』, 『조선비즈』, 『캐서앤서』, 『파이낸셜 데일리』, 『파이낸셜 뉴스』, 『파이낸셜투데이』, 『프레시안』, 『한겨레신문』, 『한국경제』, 『한국일보』, 『한국해양저널』, 『ECONOMIC REVIEW』, 『IT BizNews』, 『KBS 뉴스』, 『K-TV』, 『REAL FOODS』.

*New York Times*, *TURKMENPOTAL*.

#### <웹사이트>

교육부 <<https://www.moe.go.kr/>>.

국가통계포털 <<http://www.kosis.kr/>>.

국무총리 정부업무평가위원회 <<http://evaluation.go.kr/>>.

국토교통부 <<http://www.molit.go.kr/>>.

국토환경정보센터 <<http://www.neins.go.kr/>>.

글로벌 비즈니스를 위한 경제외교 활용포털  
 <<https://president.globalwindow.org/>>.

네이버 국어사전 <<https://ko.dict.naver.com>>.

대통령직속 정책기획위원회  
 <[http://www.pcpp.go.kr/national/national\\_05Page.do](http://www.pcpp.go.kr/national/national_05Page.do)>.

대한무역투자진흥공사(kotra) <<http://www.kotra.or.kr/>>.

대한민국 ODA 통합홈페이지 <<http://www.odakorea.go.kr/>>.

대한민국 정책브리핑 <<http://korea.kr/>>.

문화체육관광부 <<https://www.mcst.go.kr/>>

법제처 <<https://moleg.go.kr/>>.

보건복지부 <<http://www.mohw.go.kr/>>.

북방경제협력위원회 <<http://www.bukbang.go.kr/>>.

산업통상자원부 <<http://www.motie.go.kr/>>.

세계법제정보센터 <<http://world.moleg.go.kr/>>.

세계한인언론인협회 <<http://www.okja.org/>>.

세종학당재단 <<https://www.ksif.or.kr/>>.

신남방정책특별위원회 <<http://www.nsp.go.kr>>.

외교부 <<http://www.mofa.go.kr/>>.

위키백과 <<https://ko.wikipedia.org/>>.

주아세안대한민국대표부 <<http://overseas.mofa.go.kr>>.

주카자흐스탄 대한민국 대사관 <<http://overseas.mofa.go.kr/kz-ko/>>.

지속가능발전포털 <<http://ncsd.go.kr/>>.

청와대 <<http://www.president.go.kr/>>.

한·아세안협력기금(AKCF) <[www.aseanrofund.com](http://www.aseanrofund.com)>.

한국관광공사 <<https://kto.visitkorea.or.kr/>>.

한국국제협력단(KOICA) <<http://ww.koica.go.kr>>.

한국무역협회 <<http://kita.net>>

한국수출입은행 <<https://stats.koreaexim.go.kr/>>.  
한국해외인프라도시개발지원공사(KIND) <<http://kindkorea.or.kr>>.  
한-중앙아협력포럼사무국 <<https://www.centralasia-korea.org/>>.  
행정안전부 <<https://www.mois.go.kr/>>.  
ASEAN <<http://www.asean.org/>>.  
CoronaBoard <<https://coronaboard.kr/>>.  
Embassy of the Republic of Kazakhstan, Washington, D.C.  
<<http://kazakhembus.com/domestic-policy/>>.  
Eurasian Economic Commission  
<<http://www.eurasiancommission.org/>>.  
KDI 경제정보센터 <<http://eiec.kdi.re.kr/>>.  
K-stat <<http://stat.kita.net>>.  
PopulationPyramid.net <<https://www.populationpyramid.net>>.  
President of Russia <<http://en.kremlin.ru/>>.  
World Bank <<https://lpi.worldbank.org/>>.

### 〈웹자료〉

목현상. “[KDDF 기고\_목현상 단장] 미래의 먹거리 바이오산업, 어떻게 키울 것인가?” 『재단법인 범부처신약개발사업단』. 2017.12.12., <<http://www.kddf.org/bbs/bbs.asp?no=112&mode=view&IDX=1641&p=1&cateId=39>>.

안승훈. “우즈베키스탄 2020년 경제 전망.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2020. 1.6., <[https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotra news/list/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=179857](https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotra%20news/list/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=179857)>.

\_\_\_\_\_. “우즈베키스탄 제약산업.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2019.10.1., <[https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/78 4/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=177766](https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=177766)>.

윤장욱. “태국 산업 개관.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2019.5.28., <<http://>

//news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/  
2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=175180&searchNationCd  
=101083).

이동규. “코로나19 팬데믹 이후의 미중 갈등과 향후 전망.” (아산정책  
연구원 이슈브리프 2020-18, 2020.6.12.) <[https://www.  
asaninst.org/contents/코로나19-팬데믹-이후의-미중-갈  
등과-향후-전망/](https://www.asaninst.org/contents/코로나19-팬데믹-이후의-미중-갈등과-향후-전망/)>.

이주현. “베트남 제약산업.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2019.6.14., <[https://  
/news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/global  
BbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=175485](https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=175485)>.

이평화. “카자흐스탄의 실리콘밸리, 아스타나 허브.” 『kotra 해외시장  
뉴스』. 2020.7.10., <[http://news.kotra.or.kr/user/global  
Bbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&  
dataIdx=183228](http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=183228)>.

임성식. “인도경제는 어디로? 인도국가개발로드맵 3년 계획안.” 『kotra  
해외시장뉴스』. 2017.6.8., <[http://news.kotra.or.kr/user  
/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=  
322&dataIdx=159060](http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=322&dataIdx=159060)>.

최용안. “베트남 IT 산업\_정보통신 산업.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2018.  
12.20., <[https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotra  
news/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=1  
73068](https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173068)>.

\_\_\_\_\_. “베트남 의료/바이오산업 제약 산업.” 『kotra 해외시장뉴스』.  
2018.12.20., <[https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/  
kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataI  
dx=173125](https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173125)>.

\_\_\_\_\_. “인도네시아 IT 산업 ICT 산업.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2018.  
12.24., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotra>

news/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173617>.

\_\_\_\_\_. “인도네시아 의료/바이오 산업.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2018. 12. 24., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173618>>.

\_\_\_\_\_. “태국 IT 산업 이동통신 산업.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2018. 12. 26., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=173563>>.

\_\_\_\_\_. “태국 의료/바이오 산업 의료 산업.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2018. 12. 26., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=173564&column=title&search=&searchAreaCd=10006&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=5&row=100>>.

허유진. “인도네시아 산업 개관.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2019. 11. 28., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=178278>>.

\_\_\_\_\_. “인도네시아, 의료 인프라 개선정책에 따른 제약 수요 증가.” 『kotra 해외시장뉴스』. 2018. 1. 26., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=164521&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&page=3&row=10>>.

Allen, John et al. “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic: The Pandemic Will Change The World Forever.



- We Asked 12 Leading Global Thinkers For Their Predictions,” *Foreign Policy*, 2020.3.20., <<https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>>.
- Carlisle, David and Kayla Izenman. “Closing the Crypto Gap: Guidance for Countering North Korean Cryptocurrency Activity in Southeast Asia.” *Royal United Service Institute*, 2019.4.14., <<https://rusi.org/publication/occasional-papers/closing-crypto-gap-guidance-countering-north-korean-cryptocurrency>>.
- Gnanasagaran, Angaindrankumar. “Welcome to the Future: ASEAN Smart Cities Network.” *THE ASEAN POST*. 2018.5.1., <<https://theaseanpost.com/article/welcome-future-asean-smart-cities-network>>.
- ITU. “ICT Development Index 2017.” <<https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>>.
- Kissinger, Henry A. “The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order,” *The Wall Street Journal*, 2020.4.3., <<https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>>.
- Kuik, Cheng-Chwee and Chiew-Ping Hoo. “National Commentaries: A View from Southeast Asia,” *The Asan Forum*, 2020.1.7., <<http://www.theasanforum.org/a-view-from-malaysia-2/>>.
- O’Dea, S. “ICT Development Index Rankings 2017, by country.” *statista*. 2020.2.27., <<https://www.statista.com/statistics/267083/top-20-countries-in-ict-development-index/#statisticContainer>>.
- The White House. “U.S–Russia Relations: Reset “Fact Sheet.”” 2010.6.24., <<http://Obamawhitehouse.archives.gov/the>

-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet》.

Voeten, Erik, Anton Strezhnev and Michael Bailey. “United Nations General Assembly Voting Data.” *Harvard Dataverse*, (2009) <<https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ>>.

中华人民共和国中央人民政府. “国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见.” 2016.4.26., <[http://www.gov.cn/zhengce/2016-04/26/content\\_5068242.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-04/26/content_5068242.htm)>.

中华人民共和国中央人民政府. “国务院关于中韩（长春）国际合作示范区总体方案的批复.” 2020.4.21., <[http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-04/27/content\\_5506525.htm?\\_zbs\\_baidu\\_bk](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-04/27/content_5506525.htm?_zbs_baidu_bk)>.

中华人民共和国中央人民政府. “习近平在东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会.” 2018.9.28., <[http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/28/content\\_5326563.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/28/content_5326563.htm)>.

## 〈법령〉

「외교부와 그 소속기관 직제」.

## 〈인터뷰 및 자문회의 자료〉

외교부 실무자 A씨 비공개 인터뷰(2020.7.14., 통일연구원).

김동수. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.9.14.).

김상규. “초국경 경제협력모델의 구현 및 확대: 창춘국제합작시범구”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.10.28.).

남승현. “신북방·신남방 정책 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.6.15.).

문인철. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의 발표자료, 2020.9.14.).

- 박재적. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).
- 변현섭. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).
- 성동기. “신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.5.1.).
- 염구호. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).
- 오일석. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 자문회의의 발표자료, 2020.6.23.).
- 이기현. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).
- 이재현. “신남방정책 관련 서면자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.5.1.).
- 이지용. “신북방·신남방 정책 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.6.23.).
- 전재성. “신남방·신북방정책 관련 자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.9.14.).
- 최경희. “신남방정책 관련 서면자문”(통일연구원 서면자문회의의 발표자료, 2020.5.1.).
- 최원기. “신남방정책 관련 자문회의”(통일연구원 자문회의의 발표자료, 2020.8.18.).

### 〈기타〉

고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사.” 통일연구원 위탁과제 자료, 2020.

# 부록: 전문가 인식조사

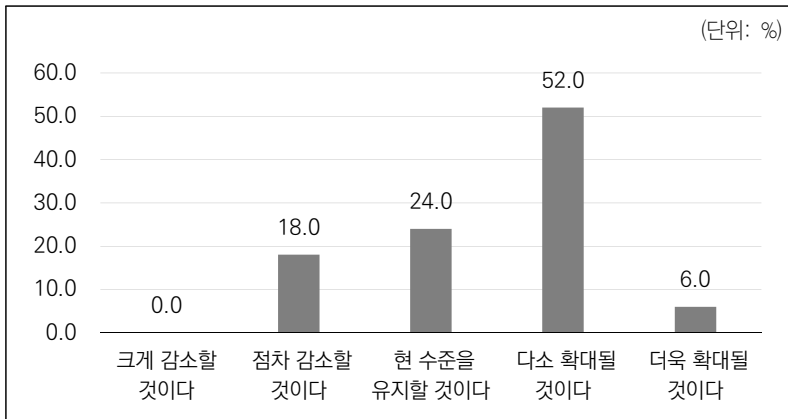




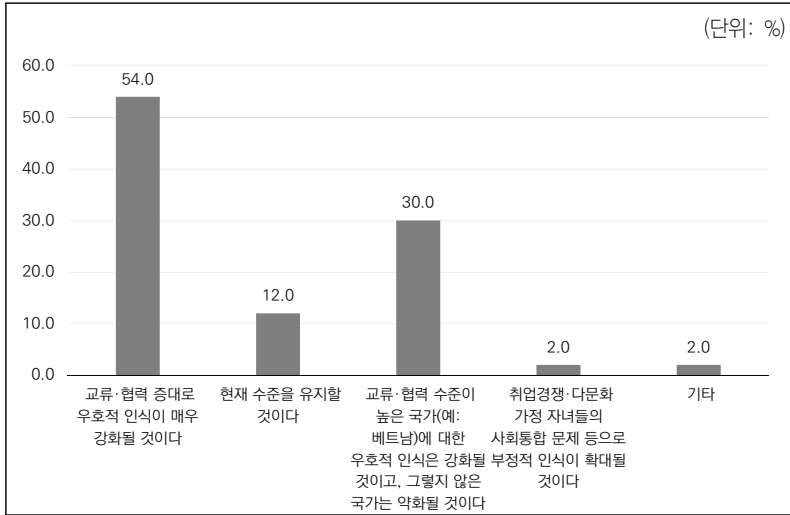
## 신남방정책·신북방정책 관련 전문가 인식조사

- 조사기간: 2020.4.17. ~ 2020.5.26
- 조사방법: 온라인 설문(20문항) 응답
- 조사대상: 신남방·신북방 및 외교정책 분야 국내 전문가 50명

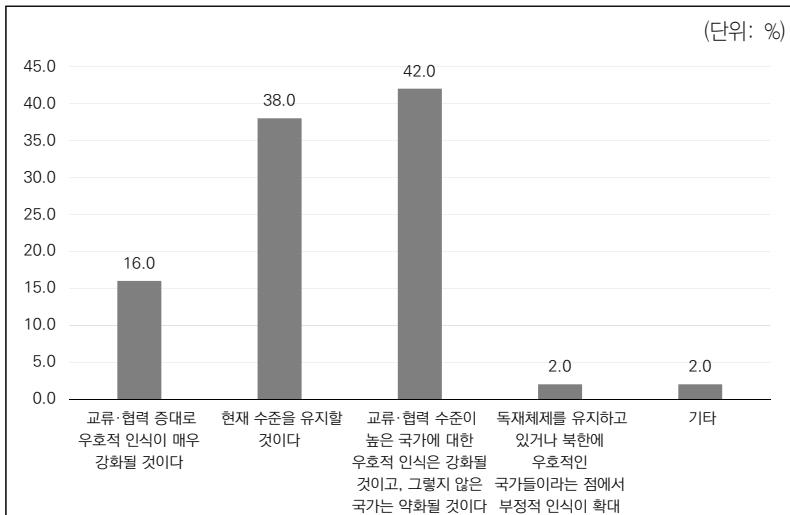
### 1. 귀하께서는 향후 10년 K-Pop 등 한류의 영향력은 어떠한 것으로 전망하십니까?



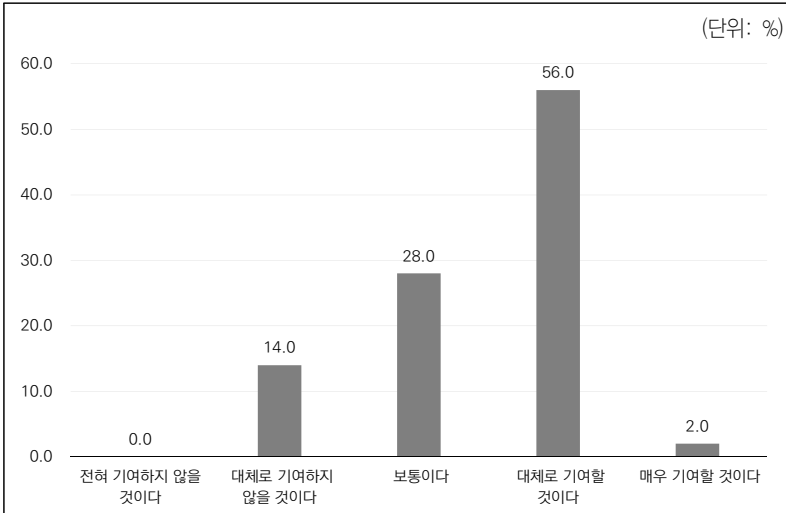
## 2. 귀하께서는 향후 10년 한국인들의 인도·아세안 국가에 대한 인식은 어떻게 될 것으로 전망하십니까?



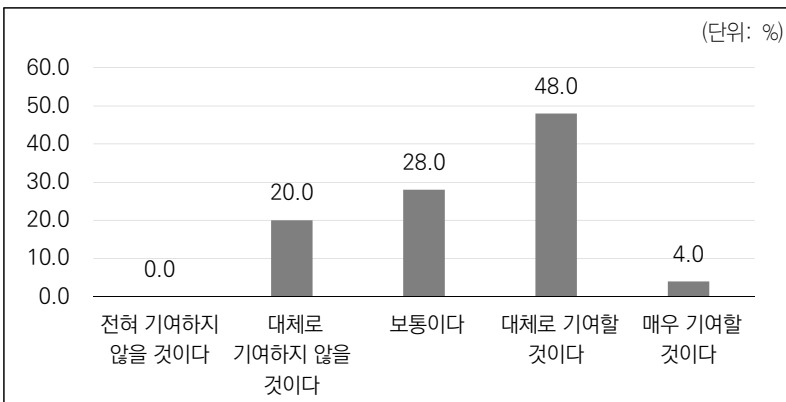
## 3. 귀하께서는 향후 10년 한국인들의 북방정책 대상 국가(예: 러시아, 몽골, 중앙아 국가들)에 대한 인식은 어떻게 될 것으로 전망하십니까?



4. 귀하께서는 향후 10년 신남방정책이 한반도 평화에 미치는 영향은 어떠한 것으로 생각하십니까?

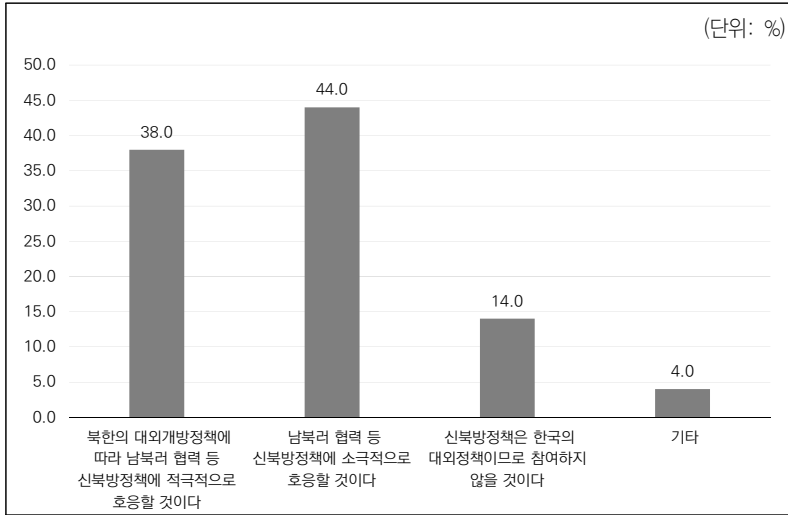


5. 귀하께서는 향후 10년 신북방정책이 한반도 평화에 미치는 영향은 어떠한 것으로 생각하십니까?

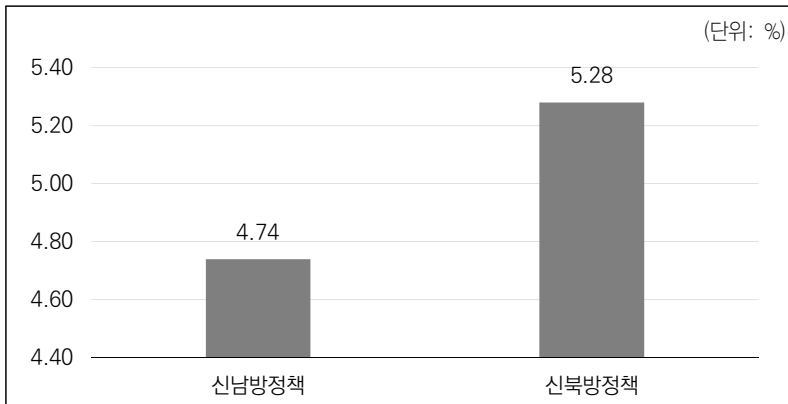




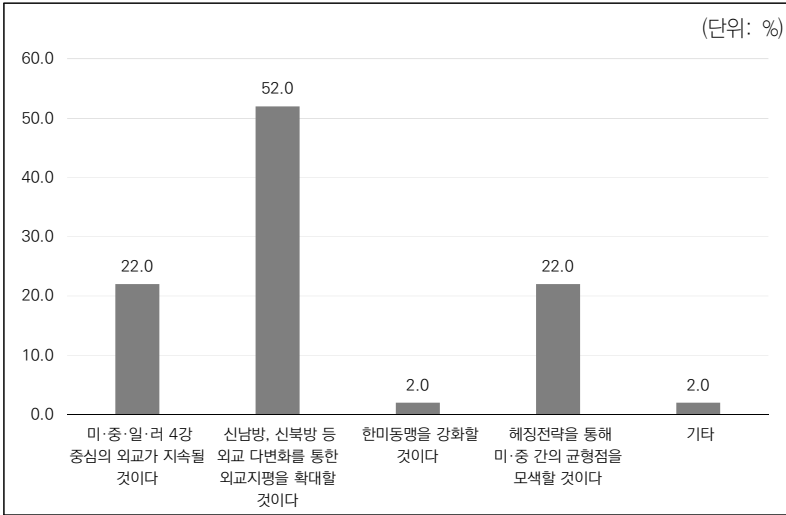
6. 귀하께서는 향후 10년 대미관계 개선, 제재완화 등이 이루어진다면, 북한이 신북방정책에 호응할 것이라 생각하십니까?



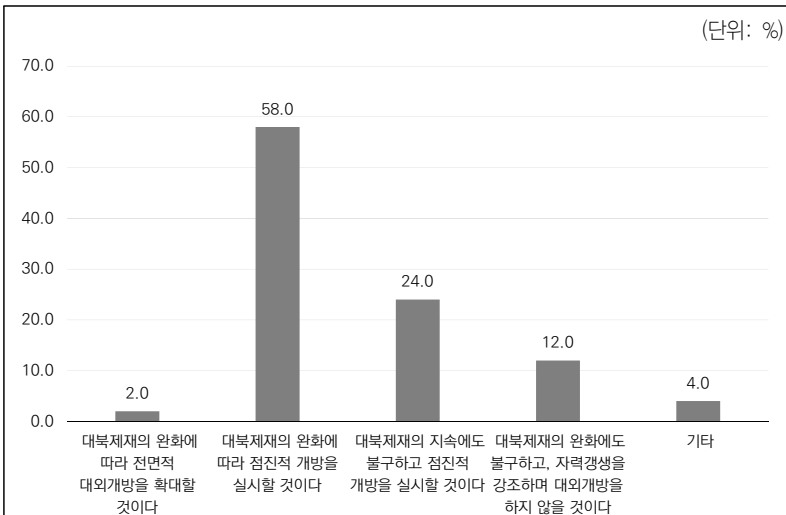
7. 귀하께서는 다음의 정책이 북한의 개방 및 변화를 유도하는데 효과적일 것이라 생각하십니까?



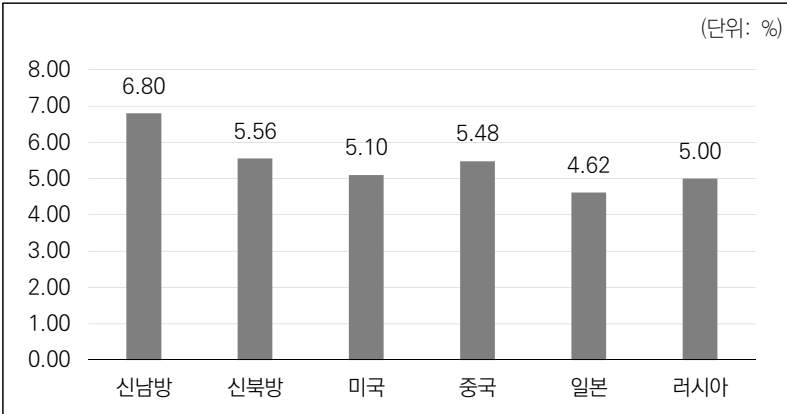
8. 귀하께서는 향후 10년 한국 외교의 여러 방향 중 가장 가능성이 높은 시나리오는 무엇이라고 보십니까?



9. 귀하께서는 향후 10년 북한의 대외개방 가능성과 정도에 대해서 어떻게 전망하십니까?



10. 귀하께서는 현재까지 문재인 정부의 지역 및 양자 외교정책에 대해 어떻게 평가하십니까? [평균값]



11. 귀하께서는 인도·아세안국가 중 한국의 핵심 파트너국이 어느 국가라고 생각하십니까?

(응답률 %)

순위	베트남	인도네시아	인도	싱가포르	태국	말레이시아
1순위	62	20	18	0	0	0
2순위	22	34	30	6	4	4
1+2순위	84	54	48	6	4	4

12. 귀하께서는 신북방정책 대상 국가 중 한국의 핵심 파트너국이 어느 국가라고 생각하십니까?

(응답률 %)

순위	러시아	중국(동북3성)	우즈베키스탄	몽골	카자흐스탄
1순위	62	24	10	4	0
2순위	22	22	24	22	10
1+2순위	84	46	34	26	10

13. 귀하께서는 향후 10년 신남방정책 추진 시 가장 중요한 국가는 어느 국가라고 생각하십니까?

(응답률 %)

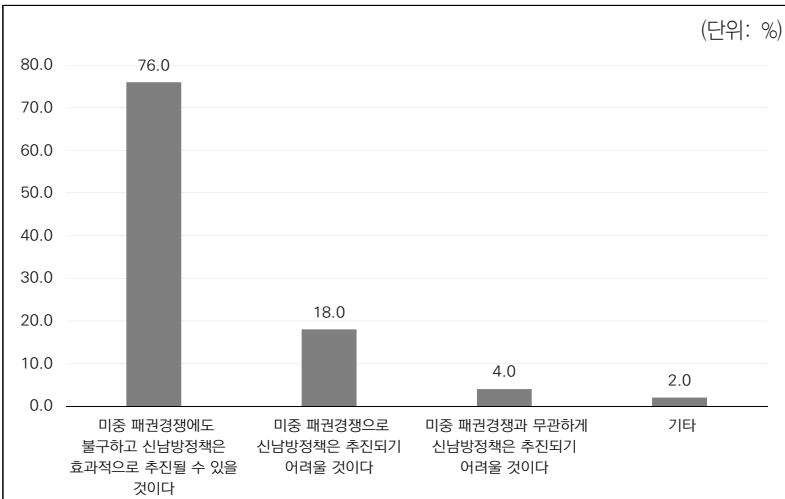
순위	아세안	미국	인도	중국	일본	기타
1순위	66	14	10	10	0	0
2순위	10	14	48	22	4	2
1+2순위	76	28	58	32	4	2

14. 귀하께서는 향후 10년 신북방정책 추진 시 가장 중요한 국가는 어느 국가라 생각하십니까?

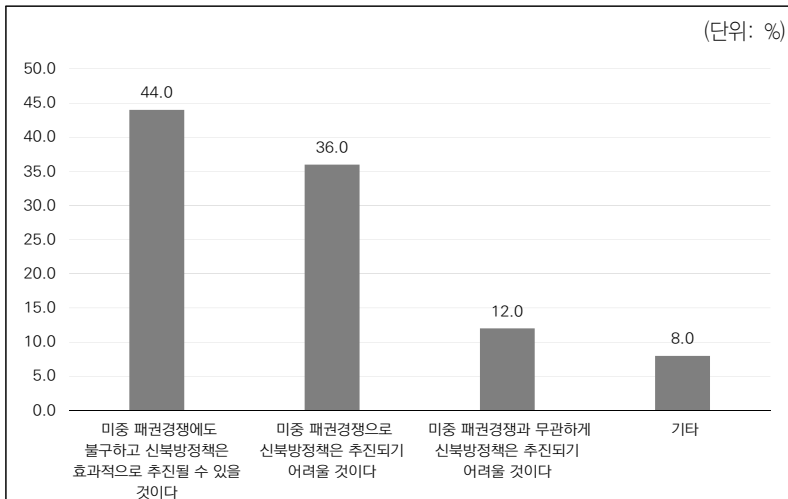
(응답률 %)

순위	러시아	중국	미국	기타	몽골	일본
1순위	62	26	10	2	0	0
2순위	26	30	8	8	26	2
1+2순위	88	56	18	10	26	2

15. 귀하께서는 향후 10년 미중 패권경쟁이 신남방정책 추진에 어떠한 영향을 미칠 것으로 전망하십니까?



16. 귀하께서는 향후 10년 미중 패권경쟁이 신북방정책 추진에 어떠한 영향을 미칠 것으로 전망하십니까?

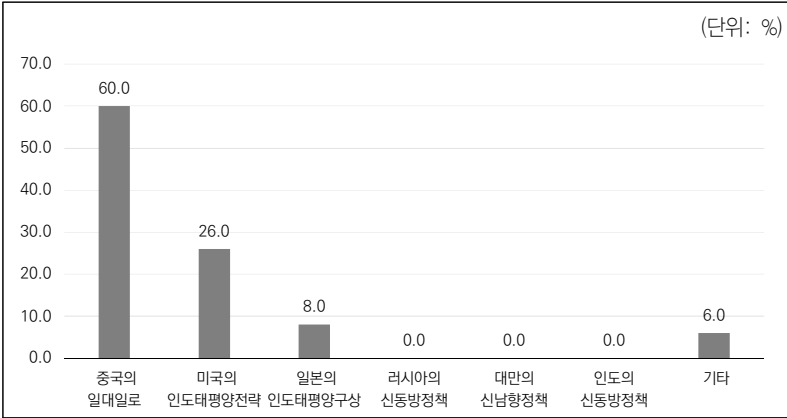


15-16. 미·중 패권경쟁이 지역 정책에 미치는 영향: 신남방 및 신북방정책 비교

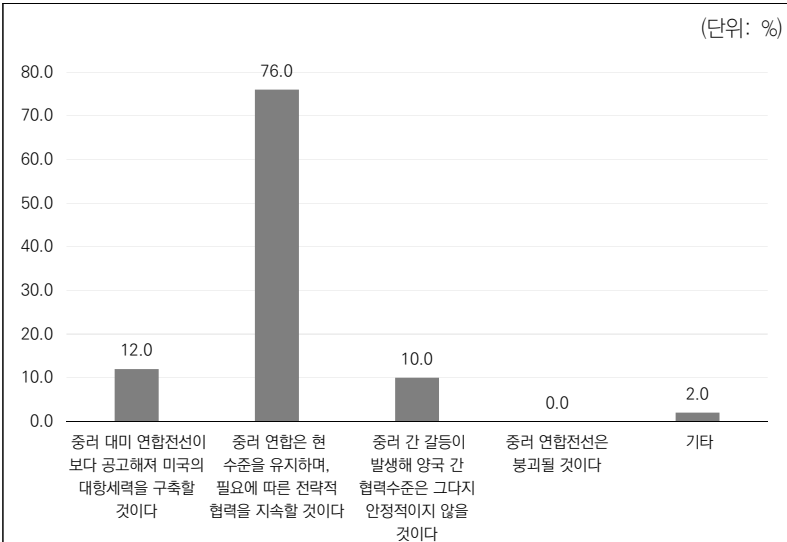
(응답률 %)

	미중 패권경쟁에도 불구하고 신북방정책은 효과적으로 추진될 수 있을 것이다	미중 패권경쟁으로 신북방정책은 추진되기 어려울 것이다	미중 패권경쟁과 무관하게 신북방정책은 추진되기 어려울 것이다	기타
신남방정책	76	18	4	2
신북방정책	44	36	12	8

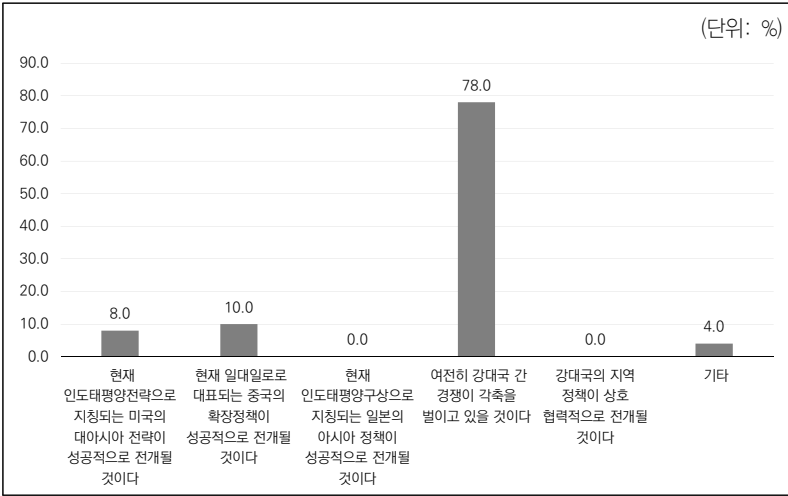
17. 귀하께서는 신남방·신북방정책을 추진함에 있어서 가장 큰 장애요소로 작용할 주변국의 지역 정책은 무엇이라 보십니까?



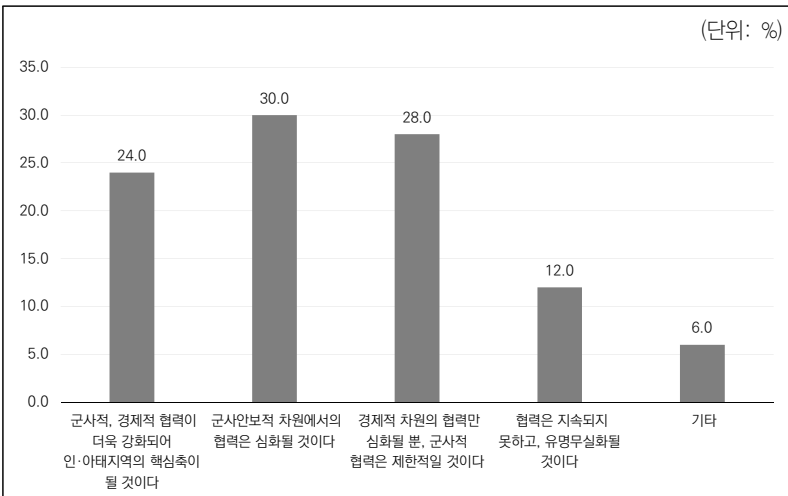
18. 귀하께서는 향후 10년 중러 간 대미 연합전선의 향방을 어떻게 전망하십니까?



19. 귀하께서는 향후 10년 아시아를 둘러싼 강대국들의 영향력 확보 경쟁의 추이가 어떻게 전개될 것으로 전망하십니까?



20. 귀하께서는 향후 10년간 QUAD(미국, 일본, 인도, 호주) 간 협력은 어떻게 될 것으로 전망하십니까?



# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2018년도 연구보고서

#### <연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵: 평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

#### <정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------



2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

### 2019년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

#### <정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

#### <Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

## 2020년도 연구보고서

### <연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경계구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이해정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

### <정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

## 〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges  
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:  
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'  
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics  
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation  
Park, Juhwa et al.

## KINU Insight

---

- |         |   |       |
|---------|---|-------|
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                     | 홍 민 외 |
| 2019-01 | 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                     | 홍 민 외 |
| 2019-02 | 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로            | 정은미   |
| 2019-03 | 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의   | 김주리   |
| 2019-04 | '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점                  | 이지순   |
| 2019-05 | 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의                      | 이재영   |
| 2019-06 | 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향                    | 서보혁   |
| 2019-07 | 신한반도 체제 구상의 이해                              | 조한범   |
| 2019-08 | 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제                         | 김갑식 외 |
| 2020-01 | 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망           | 홍 민 외 |
| 2020-02 | 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로         | 장철운   |
| 2020-03 | 미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책                   | 김유철   |
| 2020-04 | 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 | 최지영   |

## 북한인권백서

---

- |   |               |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2018                                     | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 한동호 외 24,000원 |
| 북한인권백서 2019                                     | 김수경 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2019 | 김수경 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2020                                     | 이규창 외 21,500원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2020 | 이규창 외 27,000원 |

## 연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

## 기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령	53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외	
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.	
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외	
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외	
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외	

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









## 신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제

