

25-09 2025. 11. 12

현안과 과제

- 이재명 정부의 신북방정책 계승·발전 과제

목 차

■ 이재명 정부의 신북방정책 계승·발전 과제

Executive Summary	i
1. 개요	1
2. 북방정책 분석	2
3. 종합 평가	12
4. 시사점	16

비상업 목적으로 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재할 경우 내용의 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있으며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

통일경제센터 : 강 성 현 선임 연구원 (2072-6221, shkang@hri.co.kr)
이 해 정 수석연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 이재명 정부의 신북방정책 계승·발전 과제

■ 개요

2025년 APEC 경주 회의를 계기로, 한국 외교는 복합적 국제환경 속에서 새로운 전략적 균형점을 모색하는 단계에 들어섰다. 글로벌 공급망 재편과 기술 패권 경쟁이 심화되고, 미·중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화되는 가운데 외교의 실용성과 자율성에 대한 요구가 높아지고 있다. 이러한 환경 속에서 한반도는 에너지·물류·안보의 교차점으로서 전략적 가치가 부상하고 있으며, 북방 지역과의 실질적 협력 강화가 한국 외교의 주요 과제로 떠오르고 있다.

■ 북방정책 분석

우리 정부의 북방정책은 사회주의권과의 관계 정상화를 통해 유라시아로 외교 지평을 넓히며, 한반도 평화와 자원·시장 개척을 동시에 꾀한 한국 외교의 대전환으로 이해된다. 북방정책은 1988년 노태우 대통령의 7·7선언을 계기로 공식화되어, 냉전 종식기 한미동맹 중심 외교에서 유라시아 협력으로 외연을 확대한 전환점이 되었다.

이명박 정부는 실용외교를 기조로 에너지·자원 확보와 동북아 다자협력을 중심으로 북방 외교의 경제적 기반을 마련하였다. 러시아·중앙아시아 등 자원 부국과의 협력을 통해 가스관·철도 연계 구상을 추진하고, 중국·몽골과는 산업·광물 개발 협력을 확대하였다.

박근혜 정부는 ‘유라시아 이니셔티브’를 통해 철도·가스관 연결과 복합물류체계 구축 등 대륙협력 비전을 제시하고 환경·재난·보건 등 비군사 협력의 외교 영역을 넓히고자 했다.

문재인 정부는 ‘신북방정책’을 국정과제로 채택하며 북방경제협력의 제도화를 본격화하였다. 대통령 직속 북방경제협력위원회 설치와 ‘9-브릿지 전략’을 중심으로 남북-북방 연계의 정책 기반을 구축했다.

윤석열 정부는 ‘글로벌 중추국가’ 비전 아래 북방정책을 인도·태평양 전략에 통합하고, 가치 중심 외교로 방향을 조정하였다. 러시아와의 관계 단절 이후 중앙아시아를 새로운 협력축으로 설정하고 ‘K-실크로드 구상’을 추진하였다.

이재명 정부는 신북방정책을 국익 중심 실용외교의 주요 축으로 계승·발전시키고, 외교다변화를 통해 북방 지역과의 파트너십 강화를 추진할 계획이다. 한중 관계를 명실상부한 전략적 협력 동반자 관계로 발전시키는 한편, 한러 관계는 현실적 여건 속에서 외교 채널을 유지하고 실용협력의 연속성을 도모하고 있다. 또한 한반도 평화협력의 여건을 조성하고 중·러 등 주변국의 건설적 역할을 견인하려는 구

상도 병행되고 있다. 이와 같은 접근을 바탕으로, 이재명 정부의 신북방정책은 외교다변화·실용협력·평화관리의 세 요소를 결합한 외교 구상으로, 향후 한국 외교의 전략적 자율성과 공간적 외연을 확대하는 방향으로 전개될 것으로 전망된다.

■ 종합 평가

지난 30여 년간의 북방정책은 사회주의권과의 관계 정상화, 에너지·자원 협력, 다자 외교 확대를 통해 한국 외교의 전략적 외연을 확장했다는 점에서 의미가 있다. 한미 동맹 중심의 외교 패러다임을 넘어 복수의 전략적 파트너십을 구축함으로써 외교의 자율성과 실용성을 높였으며, 중국·러시아·중앙아시아 등과의 에너지·물류 협력의 기반을 마련하였다. 이러한 흐름은 이후 유라시아 이니셔티브 구상과 신북방정책으로 이어지며 한국 외교의 다변화를 이끄는 중요한 토대가 되었다. 한편으로는 북방경제협력위원회 설치 등 제도적 추진체계 정비가 이루어지면서, 북방정책의 일관성과 정책 추진의 체계화를 시도한 점은 주요 성과로 평가된다.

반면, 정부 교체와 외교기조 변화에 따라 정책의 연속성과 실효성이 약화되는 구조적 한계도 뚜렷하게 드러났다. 각 정부는 정책의 일관성을 확보하지 못했으며, 부처 간 조정 미흡으로 외교 자원이 분산되었다. 또한 정상외교 중심의 단기 성과 위주 접근이 반복되면서 정책의 내실화가 어려웠으며, 북방경제협력위원회의 해체 등 제도적 불연속은 정책 신뢰도를 떨어뜨렸다.

■ 시사점

향후 북방정책은 제도적 연속성과 다층적 거버넌스를 확립하여 안정적 추진 기반을 마련해야 한다. 대통령 직속 북극항로위원회의 역할을 확대하고, 신남방정책과 통합한 '유라시아경제협력위원회'로 발전시켜 정책의 연계성과 시너지를 강화할 필요가 있다. 관련법 제정을 통해 정책의 법적 근거를 명확히 하고, 정권 교체와 무관하게 지속가능한 실행체계를 확보해야 한다.

또한 중앙정부·지방정부·민간이 함께 참여하는 다층 협력 구조를 강화해 지방정부의 북방 진출과 기업·대학·연구기관의 네트워크 형성을 지원함으로써 사회적 기반을 넓혀야 한다.

아울러 미·중 전략경쟁의 장기화 속에서 한국은 외교의 전략적 자율성을 높이는 중견국형 연대외교를 강화해야 한다. 기후변화, 보건안보, 디지털 거버넌스 등 비전통 안보 분야에서 북방국과 협력해 지정학적 갈등을 완화하는 방안도 고려할 수 있다.

동시에 남북·북방·신남방 간 삼각 연계 구상을 구체화하여 한반도를 중심으로 한 복합 경제협력축을 구축해야 한다. 남북관계 개선 시에는 대륙횡단 물류망 복원을, 경색 시에는 해상·철도 회랑을 활용하는 다중 경로 전략을 추진함으로써 외교의 지속가능성과 경제적 자율성을 동시에 확보할 수 있을 것이다.

1. 개요

○ 2025년 APEC 경주 회의를 계기로, 한국 외교는 복합적 국제환경 속에서 새로운 전략적 균형점을 모색하는 국면에 진입하였음

- 글로벌 공급망 재편과 기술 패권 경쟁이 심화되고, 미·중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 등 지정학적 긴장이 장기화되는 가운데 외교의 실용성과 자율성에 대한 요구가 커지고 있음
 - 이 같은 환경 속에서 한반도는 에너지·물류·안보의 교차점으로서 전략적 가치가 높아지고 있으며, 북방 지역과의 실질적 협력 강화가 한국 외교의 주요 과제로 부상하고 있음
- 북방정책의 주요 협력국이 국제질서 재편의 중심에 위치함에 따라, 정책의 전략적 재조정이 요구되는 시점에 도달함
 - 미·중 경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁, 북한의 핵·미사일 고도화 등 복합 요인은 기존 외교 질서를 흔들고 있으며, 이에 따라 북방정책은 위기 대응이 아닌 협력 관리와 국익 극대화를 위한 실질적 외교 전략으로 재인식되고 있음
- 이재명 정부는 ‘국익 중심 실용외교’를 기조(국정과제 119)로 외교 다변화를 추진하며, ‘신남방·신북방정책의 계승·발전’(국정과제 120)을 통해 균형 있고 지속가능한 대외협력 구조의 정착을 지향하고 있음
 - 주변 4강(미·일·중·러)과의 관계를 주도적으로 조정·발전시키며, 한중 관계를 ‘명실상부한’ 전략적 협력동반자 관계로 심화하고, 한러 관계는 상호 호혜적 협력 복원을 위한 전략적 소통을 지속할 방침
 - 또한, 남방·북방을 아우르는 협력 네트워크를 강화함으로써 외교 지평을 다변화하고 글로벌 협력의 심화를 모색할 계획

○ 이에 본 보고서는 과거 한국 정부의 북방정책을 점검하고, 이재명 정부의 실용외교 기조에 부합하는 전략적 과제를 도출하는 것을 목표로 함

- 각 정부의 북방정책 추진 경험과 성과를 종합 평가하여 정책의 연속성과 외교적 실효성을 확보
 - 이를 통해 변화된 국제질서 속에서 지속가능한 북방협력 전략 방향을 제시하고자 함

2. 북방정책 분석

① 북방정책 개요

○ 한국의 북방정책은 사회주의권과의 관계 정상화를 통해 유라시아로 외교 지평을 넓히며, 한반도 평화와 자원·시장 개척을 동시에 꾀한 한국 외교의 대전환으로 이해

- 한국의 북방정책은 1988년 노태우 前 대통령의 ‘민족 자존과 통일 번영을 위한 대통령 특별선언(7·7선언)’을 통해 공식화
 - 냉전 종식기 국제 환경의 변화 속에서 한미동맹 중심 외교에서 벗어나 유라시아 협력의 기반을 마련한 것이 특징
 - 정책의 목표는 사회주의권과의 외교 정상화, 남북 교류·협력 기반 조성, 경제 협력을 통한 상호이익 증진에 있었음
 - 이를 통해 한국은 외교의 지리적 외연을 확장하고, 이후 중견국형 외교로 발전하는 토대를 구축함
- 북방정책의 추진으로 중국·소련·동유럽 등 사회주의국가와의 관계가 정상화되었고, 이를 통해 한국 외교의 전략적 자율성이 확대되었음
 - 에너지·자원 확보와 시장 다변화, 한반도 평화체제 구축 등 실질적 이익을 추구 하며 외교·경제의 지평을 유라시아 전역으로 넓힘
 - 이후 30여 년간 정책의 내용과 범위는 달라졌으나, 한반도 평화와 대륙 협력 확 대라는 기본 방향은 지속적으로 유지되어 옴

< 북방정책 관련 수교국 현황 >

구분	수교국(수교년도)
노태우 정부	- 세르비아, 폴란드, 헝가리(1989년) - 러시아, 루마니아, 몽골, 불가리아, 체코(1990년) - 라트비아, 리투아니아, 알바니아, 에스토니아(1991년) - 몰도바, 벨라루스, 슬로베니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 우크라이나, 조지아, 중국, 카자흐스탄, 크로아티아, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄(1992년) - 슬로바키아(1993년)
김영삼 정부	- 보스니아-헤르체고비나(1995년)
노무현 정부	- 몬테네그로(2006년)
문재인 정부	- 북마케도니아(2019년)

자료 : 외교부 외교관계 수립현황을 토대로 현대경제연구원 정리.

② 이명박 정부의 북방정책(2008~2013)

○ 이명박 정부는 ‘실용주의 외교’를 기조로 러시아·중앙아시아와의 에너지 협력 추진, 중국·몽골과의 관계 강화, 다자협력 구상 등을 통해 한국 외교의 외연 확대를 모색

- (정책 기조) 별도의 북방정책을 내세우진 않았으나 에너지·광물 자원 확보, 북방국과의 외교 관계 격상, 동북아 다자협력 구상이라는 세 가지 방향에서 전개
 - 해외 의존도가 큰 자원·에너지 확보를 최우선 과제로 삼고, 에너지·광물 자원이 풍부한 북방국가와의 외교를 통해 공급망 안정을 추구
 - 러시아, 중국 등 북방 주요국과 관계를 격상해 협력의 제도적 기반을 확대
 - 또한, 에너지·환경·재난관리 등 비군사적 협력을 중심으로 동북아 다자 협력을 발전시키려 하였음
 - 이를 통해 북한을 포함한 역내 국가들을 협력 구조에 편입시키고, 한국의 외교적 영향력 확대를 도모하는 방향으로 설정
- (정책 추진) 이명박 정부는 정상외교와 특사외교를 적극 활용하여 북방 주요국과의 협력을 구체화하고, 다자외교 무대를 통해 한국의 외교적 위상을 강화
 - 러시아와는 2008년 ‘전략적 협력동반자 관계’를 수립하고, 가스관 연결·철도 연계 구상을 논의하며 대륙 에너지·물류 네트워크 확장을 시도
 - 특히, 2011년 부산발 컨테이너 시범화물이 중국→시베리아 경로를 거쳐 유럽으로 운송되는 물류 시범사업을 실시하여 ‘실크로드 익스프레스’로 명명, 북한을 우회한 한반도-유라시아 철도연결 가능성을 시험
 - 중국과도 2008년 ‘전략적 협력동반자 관계’로 양국 관계를 격상하고 임기 중 11차례 정상회담을 개최하여 경제·안보 현안을 포괄적으로 논의
 - 중앙아시아 국가와는 다수의 자원 협력 MOU를 체결하였으며, 카자흐스탄과는 우라늄 공급 계약, 우즈베키스탄과는 가스전 개발 협력 등 에너지 안보 강화를 위한 협력을 확대
 - 몽골과는 2011년 ‘포괄적 동반자 관계’를 수립해 광물자원·인프라 협력의 틀을 마련한 것으로 평가
 - 다자 차원에서는 G20, APEC, ASEM 등 국제무대에서 한국의 외교적 위상을 제고하는 한편, 6자회담 재개를 지지하며 한반도 비핵화·안정 의제를 병행 추진

- (성과와 한계) 자원 확보와 외교 네트워크 확대에 일정한 성과를 거두었으나, 남북관계 악화와 글로벌 경제환경 변화로 대형 협력사업의 지속성에 제약이 발생
 - 러시아 및 중앙아시아와 다수의 에너지 협력 합의를 체결하며 공급선 다변화와 자원외교의 위상을 높였음
 - 중국·러시아 등과 협력 관계를 격상하여 외교적 파트너십의 제도적 기반을 강화한 것도 주요 성과로 꼽힘
 - 그러나 북한의 핵실험과 천안함 피격 사건, 금강산·개성 관광 중단 등 남북관계 경색으로 북한을 경유하는 유라시아 협력 가능성은 낮아졌으며, 한반도 평화정착 목표도 실질적 진전을 내지 못함
 - 자원외교도 글로벌 경기침체, 자원가격 하락, 사업 투명성 논란으로 정책 신뢰도에 영향을 미침
 - 그럼에도 당시 추진된 대륙 연결 구상과 전략적 협력관계의 구축은 이후 정부의 유라시아 이니셔티브 구상과 신북방정책의 토대가 되는 외교적 자산으로 평가

- (평가) 이명박 정부의 북방정책은 경제·자원 협력의 외연 확대와 외교적 위상 제고라는 성과에도 불구하고, 남북관계 단절과 정책 제도화 미흡으로 지속가능성 확보에 제약
 - 에너지·자원 확보와 대륙 물류망 구상은 러시아 가스관, 철도(TKR-TSR) 연결 등 장기 비전을 제시하며 한국의 전략적 선택지를 넓혔으나, 북한 핵실험과 도발로 인해 사업 추진에 구조적 제약이 발생
 - 또한, 대북정책 기조가 ‘비핵·개방·3000’ 등 조건부 지원 방식으로 전환되면서, 북방정책은 남북관계와 단절된 경제외교 중심으로 추진되었고, 정치·안보 차원의 평화 의제와는 연계되지 못한 것도 한계로 지적
 - 특히, 정상외교를 통한 단기 성과 창출에 집중한 반면, 정책 추진의 제도화와 중장기 전략 수립에서는 상대적으로 미흡하여 정부 교체 시 정책 연속성 확보에 과제를 남김
 - 그럼에도 이 시기 구축된 북방국과의 협력 네트워크와 경제적 기반은 후속 정부의 북방정책 발전에 중요한 토대를 제공했다고 볼 수 있음
 - 결과적으로, 이명박 정부의 북방정책은 실용 외교의 확장성과 남북관계의 경색이라는 이중적 구조 속에서 ‘경제 중심 북방외교’라는 방향성을 확립한 과도기적 성격을 지님

③ 박근혜 정부의 북방정책(2013~2017)

○ ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘동북아 평화협력 구상’(국정과제 127)을 양 축으로 삼아, 철도·가스관 등 대륙 연결망을 통한 경제협력 비전과 환경·재난·보건 등 비군사 의제 중심의 다자협력 구상을 병행

- (정책 기초) 유라시아 공동체 비전을 통해 대륙 인프라 연결과 비군사 협력의 상설화를 목표로 하고, 북핵은 6자회담의 다자 프레임에 복원해 단계적 신뢰 구축으로 관리한다는 장기 접근을 제시

- ‘하나의 대륙, 창조적 대륙, 평화의 대륙’이라는 슬로건 하에 유라시아를 바라보는 한국의 전략적 시각을 제시
- 유라시아의 철도·가스관·물류를 연계한 대륙 협력 구상을 통해 한국의 전략적 공간을 확장하고, 경제와 안보를 결합한 외교 방향을 제시
- 동북아 평화협력 구상은 환경·재난·보건·핵안보 등 비군사 의제로 신뢰를 축적하고 정치·안보 협력으로 확장하는 단계형 다자협력을 지향
- 남북관계는 ‘드레스덴 구상’으로 인도적 협력·민생 인프라·동질성 회복을 제안하되, 국제제재와 규범 준수를 전제로 설계

- (정책 추진) 박근혜 정부는 다자협력 플랫폼 구축과 정책금융 활용을 통해 유라시아 협력을 구체화시키려 노력

- 2014년 유라시아 이니셔티브 실행계획을 수립하여 ‘실크로드 익스프레스’(SRX), 유라시아 공동전력망 등 구체적 구상을 발표
- 중앙아시아 3국 순방(2014년)을 통해 한-우즈벡 54억불 가스처리시설, 한-카자흐 10억불 철도차량 공급 등 대형 계약 성사
- 나진-하산 프로젝트를 3자 협력 시험대로 삼아 2014~15년 러시아 석탄 수입 시범운송을 2차례 수행
- 2016년에는 러시아 동방경제포럼에 참석하여 러시아 극동지역에서의 식량·주택·보건·의료·물류·교통·항만·북극항로 등의 협력 필요성을 역설하기도 함
- 한-유라시아경제연합(EAEU) FTA 공동연구 개시 등 통상제도 기반 마련을 위한 노력을 전개하는 한편, 유라시아 국제컨퍼런스 창설(2014년)을 통해 러시아, 중앙아시아, 몽골과의 정례 협의 체계 구축을 시도

- (성과와 한계) 정책 비전 제시와 중앙아시아와의 협력 강화에 성과를 거두었으나, 북한 핵실험과 국내 정치 불안정으로 핵심 사업 추진에 제약
 - 러시아 극동지역 경제협력 청사진을 제시하고, 후속 정부에서 계승하는 토대를 제공
 - 중앙아시아 인프라 수주, 북극LNG선 수주 등 질적으로 새로운 영역 진출과 한국의 유라시아 협력 리더십 발휘
 - 그러나 2016년 북한의 4차·5차 핵실험으로 인한 개성공단 전면 중단, 나진-하산 사업 중단 등 핵심 협력 사업들이 좌초됨
 - 유라시아 이니셔티브 또한 실천력 부족으로 대통령 연설 이후 부처별 산발적 노력에 그쳐 구체적인 성과도 제한적이었다고 평가
 - 특히, 2016년 이후 사드 배치로 인한 한중 관계 악화, 국내 탄핵 정국으로 북방정책 추진 동력을 상실

- (평가) 박근혜 정부의 북방정책은 포괄적인 비전 제시에 비해 실행 제약이 컸으나, 후속 정부의 정책 설계에 일정한 기반을 제공
 - 유라시아 대륙 연결과 동북아 협력이라는 큰 틀을 제시하고, 가스·철도·물류 등 협력 구상을 구체화하여 정책 발전 가능성을 넓혔음
 - 북한 참여가 제한적이었음에도 불구하고 북방국과의 다자 및 양자 협력을 통해 외교적 입지를 선명히 하고 협력 범위를 확대할 수 있는 기반 제시
 - 그러나 북한 요인과 국제정세 변화(러시아의 크림반도 침공, 미중 갈등 심화 등)로 핵심 사업들이 좌초되며 정책 실현도 면에서 한계가 노출
 - 또한, 정책 추진의 제도화 미흡과 대내외 환경 악화로 임기 후반 정책 동력 약화되어 차기 정부로 미완과제가 승계되었음

< 박근혜 정부의 '유라시아 이니셔티브' 방안 >



자료 : 뉴스1(2014년 11월 24일자).

④ 문재인 정부의 북방정책(2017~2022)

○ ‘신북방정책’(국정과제 98)로 채택하여 한반도 평화와 북방경제공동체 실현을 목표로 가장 체계적이고 제도화된 북방정책을 추진

- (정책 기초) 평화구축, 경제협력 제도화, 남북-북방 연계라는 세 가지 방향에서 전개
 - ‘사람, 평화, 상생번영의 북방 공동체’ 구현을 비전으로 설정하고 신남방정책과 함께 외교 다변화의 양대 축으로 추진
 - 9-브릿지(Bridge) 협력사업을 중심으로 북방 경제협력 플랫폼을 구축하고 법적·제도적 기반 확립을 통해 정책 지속성 확보
 - 한반도 신경제지도 구상과 연계하여 남북경협과 북방경협의 시너지 창출을 도모
 - 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책과의 전략적 연계를 통해 주변국 구상들과 상호보완 추구
- (정책 추진) 문재인 정부는 대통령 직속 북방경제협력위원회 설치와 법제 정비를 통해 체계적 추진 기반을 마련하고, 9-브릿지 협력을 가속화
 - 2017년 북방경제협력위원회(북방위) 설치로 범정부 컨트롤타워를 구축
 - 9개 분야(가스, 철도, 항만, 전력, 북극항로, 조선, 일자리, 농업, 수산) 협력에 대해 한-러 양국 전담부처 지정 및 실행계획 수립
 - 대통령의 러시아 2회 방문(2017, 2018), 중앙아 3국 순방(2019)을 통한 정상외교 견인 및 에너지, 교통, 과학기술, 특허, 기업 협력 강화 등 MOU 체결
 - 한-EAEU FTA 공동연구 개시, 한-러 서비스·투자 FTA 협상 합의 등 무역자유화 기반 구축
 - 특히, 2018년 남북평화 분위기를 활용해 세 차례 남북 정상회담을 성사시켜 다양한 합의를 도출하고, 이전 정부의 합의를 재확인하는 등 남북협력 재개를 위한 토대를 마련
- (성과와 한계) 북방정책 추진의 제도화와 구체적 경제협력 성과를 거두었으나, 남북관계 교착과 국제정세 변화로 연계 효과 제한
 - 「북방경제협력위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」 등 대통령령 제정, 북방경제협력위원회와 같은 전담기구 설치로 정책 연속성을 담보하고 30여 년 북방외교 정책의 틀을 정비·보완하는데 기여

- ‘9-브릿지’는 농수산·보건·중소기업 등에서 사업군을 발굴하며 포트폴리오를 다양화하여 한러 협력을 한층 심화
- 특히 2018년 남북관계 개선으로 군사합의 및 남북 연락채널의 복원은 한반도 긴장 완화와 위기관리의 안전판을 마련
- 그러나 2019년 이후 남북대화가 중단됨에 따라 철도·가스관 등 대형 프로젝트의 추진이 어려워졌으며 이로 인해 신북방정책의 정책 동력이 약화
- 특히 미·중 경쟁 심화와 2022년 우크라이나 전쟁의 발발과 대러제재 동참으로 인해 북방 협력사업 차질이 불가피해졌음

- (평가) 문재인 정부의 신북방정책은 범정부적 추진체계와 명확한 전략목표를 기반으로 역대 정부 중 가장 체계적인 형태로 추진되었으나, 외부 환경의 제약 속에서 ‘구상과 실행 간의 간극’이 불가피하게 드러났음

- 법령 제정과 전담기구 설치를 통해 정책의 제도화와 지속가능성을 확보하였으며, 한반도 평화구상과 연계된 경제협력 추진을 통해 일정 부분 성과를 거두었음
- 특히 남북관계 개선 국면에서 북방협력이 평화경제 구상과 맞물려 시너지 효과를 창출하는 등 정책적 통합성을 높였음
- 다만 신북방정책은 범정부적 추진체계를 갖추며 제도화의 기반을 마련했음에도, 정권 교체와 대외 환경 변화로 정책의 연속성이 약화되면서 중장기 국가전략으로의 정착에는 한계를 보였음
- 그럼에도 불구하고 북방협력의 제도화 시도와 정책적 틀을 마련한 점에서 이후 정부의 북방외교 방향 설정에 일정한 참고 틀을 제공했다는 점에 의의가 있음

< 문재인 정부의 ‘9-브릿지(Bridge)’ 사업 >



자료 : 북방경제협력위원회 제1차 회의자료.

⑤ 윤석열 정부의 북방정책(2022~2025)

- ‘글로벌 중추국가’ 비전 하(국정목표 5)에 자유민주주의 가치 중심 외교를 추진하며, 북방정책을 인도-태평양 전략에 통합하여 중아시아 집중형으로 전환
 - (정책 기조) 경제안보 협력, 중아시아 집중, 가치외교를 연계하는 방향에서 전개
 - 우크라이나 전쟁 이후 대러 협력이 축소되면서 정책의 중심축을 중아시아 등 비러시아 지역으로 이동시킴
 - 북한과 러시아 변수에 흔들리지 않는 안정적 협력관계 구축을 목표로, 실질적 경제안보 협력을 강화하는 방향으로 접근함
 - 이를 위해 ‘한-중아시아 K-실�크로드 구상’을 제시하고 ‘동행, 융합, 창조’라는 3대 협력원칙 아래 자원·인프라 개발 및 공급망 협력, 산업화 전환 지원 등을 추진
 - 아울러 ‘자유·평화·번영의 인도-태평양 전략’ 추진 과정에서 북방지역 협력이 일정 부분 연계되어, 가치외교와 실리외교의 균형을 지향하는 방향으로 전개된 것으로 평가됨
 - (정책 추진) 윤석열 정부는 정상외교 다변화와 ‘K-실�크로드 협력 구상’의 구체화를 통해 중아시아와의 협력을 집중 강화해 나갔으나, 북방정책의 제도적 기반은 약화되는 양상을 보임
 - 2024년 6월 중아시아 3국 순방을 통해 ‘한-중아시아(카자흐스탄·우즈베키스탄·투르크메니스탄·타지키스탄·키르기스스탄) 정상회의’ 창설에 합의
 - K-실�크로드 5개 분야(디지털·제조, 에너지·인프라, 자원 공급망, 농업·보건, 인적교류) 중점과제 설정 및 개별 이행계획 협의
 - 북방경제협력위원회 해산(2022.10) 후 러시아·중아시아 등과의 개별 프로젝트는 산업통상자원부, 외교부, 기획재정부 등 관련 부처에서 분산 관리하는 형태로 조정
 - 폴란드 등 신북방권역 국가와 정상외교 강화로 협력 지평 확대
 - (성과와 한계) 중아시아 협력 강화와 공급망 다변화에 성과를 거두었으나, 대러 협력 단절과 남북관계 경색으로 북방정책 범위가 제한되었음
 - 기존 ‘한-중아시아 경제공동위’ 기능과 역할을 보강하는 한편, 카자흐스탄과 핵심광물 공급망 파트너십 구축, 투르크메니스탄과 무역투자촉진프레임워크(TIPF) 체결하는 등 성과를 도출

- 특히, 한-중앙아시아 정상회의 창설 합의를 통해 북방외교의 공백을 보완하려는 새로운 다자협력 구상에 착수하였으며, 이를 통해 한국의 중앙아 내 외교적 위상을 일정 부분 강화하는 성과를 거둠(첫 정상회의는 2026년 예정)
 - 그러나 우크라이나 전쟁 장기화로 대러 협력 단절 및 북방정책의 지정학적 위험이 증대한 것은 한계로 지적
 - 또한, 남북관계 단절로 북방정책의 한반도 연계성이 약화되었으며, 대륙연결 구상이 인도-태평양 전략에 통합되면서 독자적 추진 동력을 잃었음
- (평가) 윤석열 정부의 북방정책은 국제 안보환경 변화에 대한 현실적 대응으로 중앙아시아 집중 전략을 통해 일정한 성과를 거두었으나, 북방정책 본래의 지향은 제약된 측면이 있음
- 가치외교 기조 속에서도 중앙아시아 협력 강화를 통해 경제안보 협력과 공급망 다변화에 기여함
 - ‘K-실�크로드 구상’을 통해 중앙아 지역협력을 선도하고, 북한·러시아 변수에 비교적 영향을 받지 않는 협력 기반을 마련한 점은 긍정적으로 평가됨
 - 그러나 대러 협력 단절과 남북관계 경색으로 북방정책의 지정학적 범위가 축소되었으며, 한반도-대륙 연결 구상은 구조적 한계를 지속적으로 노출함
 - 향후에는 K-실�크로드 구상의 실질적 협력으로의 전환과 북한 변수 관리에 따른 한반도-북방 연계 여건의 재조성이 차기 정부 북방정책의 성과를 좌우할 핵심 과제로 평가됨

< 윤석열 정부의 ‘K-실�크로드 협력 구상’ 중점과제 및 추진 체계 >

구분	내용
R(Resources) 자원협력	- 에너지 자원 인프라 개발 협력 - 핵심광물 공급망 협력 강화 - 기후 위기 대응 공조
O(ODA) 개발협력	- 공공부문 역량 강화 - 산업화 전환 지원 - 사회, 경제 인프라 개선
A(Accompany) 동반자 협력	- 차세대 교류 증진 - 쌍방향 인적, 문화 교류 활성화 - 고려인 동포 네트워크 확대
D(Drive) 체계적 추진	- 고위급 협의 체계화 - 기업 간 네트워크 지원 - 사회문화 교류 확대

자료 : 대한민국정부, 『한-중앙아시아 K실�크로드 협력구상』 리플렛 참고해 현대경제연구원 재정리.

⑥ 이재명 정부의 북방정책(2025~현재)

○ 신북방정책을 국익 중심 실용외교의 주요 축으로 계승·발전시키고, 외교 다변화를 통해 북방 지역과의 파트너십을 강화하겠다는 방향을 제시

- (외교다변화 구상) 신북방정책의 계승·발전을 위한 파트너십 강화를 통해 외교의 지리적·전략적 범위를 확장하려는 목표를 설정

- 정부는 신북방정책의 계승·발전을 위해 기존 협력국과의 파트너십을 강화하고, 외교·경제 전반의 교류를 지속·심화하는 방향을 제시하고 있음
- 이는 급변하는 국제 환경 속에서 외교의 선택지를 넓히고, 한국 외교의 자율성과 대응력을 높이려는 취지로 이해됨

※ 국정과제 120 : 국제사회 공헌과 참여로 G7+ 외교 강국 실현.

- (한중·한러 관계 관리) 정부는 한중 관계를 명실상부한 전략적 협력 동반자 관계로 발전시키고, 한러 관계의 안정적 관리와 실질협력의 연속성을 유지하는 데 중점을 두고 있음

- 대중 외교는 경제 및 기술협력을 중심으로 상호 신뢰를 복원하며, 미래지향적 관계의 제도적 기반을 강화하려는 방향임
- 대러 외교는 지정학적 상황 속에서도 외교 채널을 유지하며, 실용협력의 여지를 단계적으로 확대하려는 접근임

※ 국정과제 119 : 국익 중심 실용외교로 주변 4국 관계 증진.

- (평화외교와 협력 틀) 북핵 문제 해결을 위한 대화 여건을 조성하고, 중·러 등 주변국의 건설적 역할을 견인해 한반도 및 동북아의 평화 협력 틀을 재가동하려는 구상을 포함함

- 4자·6자 협력체제 등 다자 대화 구조를 활용해 안보·경제 협력을 병행하고, 지역 안정과 공동 번영을 추구하는 방향임

※ 국정과제 122 : 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제를 향한 실질적 진전 추구.

- 종합하면, 이재명 정부의 신북방정책은 외교다변화, 실용협력, 평화관리의 세 요소를 결합한 외교 구상으로, 향후 한국 외교의 전략적 자율성과 공간적 외연을 확대하는 방향으로 전개될 것으로 전망

3. 종합 평가

① 북방정책의 성과

○ 사회주의권과의 외교 정상화, 에너지·자원 및 공급망 협력, 대륙 연결 인프라 구축, 제도화와 다자·지역 외교 강화 등을 통해 한국 외교·경제의 전략적 다양성을 확장하였음

- (외교지평 확대와 전략적 자율성 강화) 사회주의권 국가와의 관계 정상화와 유라시아 지역 진출을 통해 대외 관계의 영역을 확대하는 데 성공하였음
 - 한미동맹 중심 외교에서 벗어나 복수의 전략적 파트너십을 구축하고, 정상외교와 다자외교 무대에서 국제적 자율성과 위상을 제고
 - 주요 파트너국(중국, 러시아, 중앙아시아)에 대한 정상외교와 전략적 동반자 관계 격상을 통해, 전통적인 한미동맹 일변도에서 벗어나 복수의 외교축을 구축
 - 전략적 외연 강화와 다변화 정책은 역대 정부의 북방정책 핵심 성과로 평가되며, 후속 정부가 유라시아 구상과 신북방정책 추진함에 있어 중요한 외교적 자산이 되었음

- (에너지·자원 협력 및 대륙 연결 인프라 구축) 에너지·물류 사업 포트폴리오를 다양화함으로써 국내외 산업 생태계의 국제화와 정책 선택지를 넓히는데 기여
 - 북방국과의 에너지·자원 분야 협력 및 공급망 다변화는 산업 경쟁력과 에너지 안보 강화를 위한 토대를 마련
 - 유라시아 철도, 가스관, 북극항로 등 기반사업에서는 러시아와 중앙아시아, 몽골 등과 실질 협력 가능성을 확장
 - 특히, 나진-하산 프로젝트와 부산-유럽 컨테이너 시범사업 등은 한반도를 중심으로 한 국제물류 허브 조성의 실현 가능성을 점검한 대표적 사례로 평가
 - 그러나 구체적 사업성과는 국제정세 변화, 북한 변수 등 구조적 제약으로 인해 목표 대비 제한적이었다는 평가도 병존

- (북방경제협력·다자협력 제도화) 북방경제협력은 범정부 협력 제도와 대통령 직속 위원회, 다자사업 플랫폼 등을 통해 정책 실행의 제도적 기반을 확장
 - 문재인 정부는 대통령 직속 북방경제협력위원회 신설과 대통령령 제정 등 범정부적 협력 제도화를 통해 북방정책의 일관성·지속성 기반을 마련했음
 - ‘9-브릿지’ 등 다자 프로젝트, 정상외교 및 국제회의, 지방정부·민간의 정책 참여 확대는 다양한 다자적 협력 채널의 구축과 정책 기반 확장에 기여하고 북방정책의 장기 지속성을 도모하는 전략적 토대를 제공
 - 특히, 동북아 평화·번영·연계 비전 하에서 북방경제공동체·남북러-유라시아 협력 등 미래 성장동력과 지속가능성을 위한 설계 노력이 꾸준히 이어졌음
 - 실행역량 축적, 정책 지속성, 다양한 협력성과는 향후 한국 북방정책의 외교적·경제적 자산으로 자리매김
 - 다만 일부 협력사업과 정책은 논의·공동 연구·시범사업 단계에 머물렀고, 구체적 대형 사업 및 FTA 등은 합의·협력 기반 조성에 집중하며 실질 성과 창출은 제한적이었음

- (중아시아·동북아 지역 연계 강화) 신북방권 중심의 외교 네트워크와 중앙아 국가와의 경제협력이 한러 단절 상황에도 새로운 외교공간과 성장동력을 창출
 - 윤석열 정부는 ‘K-실크로드 구상’과 한-중앙아시아 정상회의 창설 등으로 중앙아시아와의 공급망·경제 협력을 집중적이고 체계적으로 강화
 - 카자흐스탄 핵심광물 MOU, 우즈베키스탄 천연가스 사업, 투르크메니스탄 플랜트 협력 등 실질 경제성고가 나타나며, 다자협력 플랫폼 구축도 병행·심화
 - 이 과정에서 신북방권 중심의 외교 네트워크와 중앙아 국가와의 경제협력이 한러 단절 상황에도 새로운 외교공간과 성장동력을 창출
 - 하지만 신북방권 중심의 외교 지평 확대가 이뤄지긴 했으나, 러시아·북한 등과의 기존 대형 사업 구상은 지정학적 한계로 일부 축소·지연되며, 실질 협력의 범위와 추진 속도에서 한계를 드러냈음

② 북방정책의 한계

○ 지난 30여 년간 시대적 환경에 맞게 계승·하며 추진되어 왔으나 정책의 지속성·일관성 측면에서 구조적 제약을 드러냄

- (정책의 연속성과 단절성의 공존) 대외 협력 필요성에 대한 전략적 합의와 ‘경제적 북방 외교’라는 정책 담론 면에서는 연속성이 존재했으나 집행력과 장기 전략 체계의 부재, 정부별 정책 단절이라는 이중적 한계가 공존
 - 한국의 북방정책은 ‘경제협력 확대’와 ‘외교지평의 유라시아 확장’이라는 전략적 목표는 1980년대 말 이후 일관되게 유지되어 옴
 - 각 정부는 새로운 정책 브랜드와 협력 구상, 핵심 파트너 선정 등 외형상 차별성을 부각했지만, 기본적으로 민간외교·경제협력·대륙연결이라는 정책 담론은 계승됨
 - 그러나 정책의 추진체계, 실행의 일관성, 부처 간 통합적 조정 시스템, 정책의 실질적 제도화 측면에서는 정부 교체 주기마다 큰 단절을 보여 옴
 - 정책의 제도적 기반이 정부 의지 변화에 따라 해체 또는 약화되었고, 사업의 우선순위와 이행 방식도 정부별로 달라지면서 정책 일관성과 성과의 누적에 실패
 - 특히 남북관계 경색, 국제정세 급변, 공급망 리스크와 같은 외생 변수가 개입하면 정책 이행이 곧바로 위축되는 패턴이 반복
 - 이로 인해 북방정책은 ‘비전의 연속성’과 ‘집행체계의 단절성’이 공존하는 구조적 한계를 내포하고 있음

- (전략적 일관성 부재와 외교자원 분산) 정부별 외교노선 변화에 따라 추진 기관과 정책목표가 수정되었으며, 중장기 전략의 일관성을 확보하지 못함
 - 부처 간 정책 조정체계가 미흡해 외교부·산업부·국토부 등 각 기관이 개별사업 중심으로 접근하면서 외교자원과 재정이 분산되는 결과를 초래함
 - 북방경제협력위원회 등 제도적 장치는 일시적으로 가동되었지만, 정부 변화와 함께 해체되거나 기능이 약화
 - 특히, 정상외교 중심의 단기 성과 위주 접근으로 인해 장기 프로그램의 내실화가 어렵고, 대북·대유라시아 전략의 통합적 접근이 이루어지지 못함
 - 이에 따라 정부 교체 시마다 정책 방향 재설정에 자원이 소모되었고, 외교적 신뢰와 사업 연속성이 확보되지 못하는 구조적 비효율이 누적됨

- (북·중·러에 대한 대응력 부족) 한국은 러시아-우크라이나 전쟁 이후 지속된 서방의 대러 제재와, 미·중 전략경쟁 구도 심화 속에서 북방지역에 대한 실질적 외교·경제 협력 주도권 확보에 제약을 받고 있음
- 러시아-우크라이나 전쟁 이후 북·러 간 군사·경제 협력이 강화되고, 중국이 유라시아 경제네트워크 확장을 본격화하면서 북방지역 내 세력 구도가 재편됨
- 한국은 대러 제재와 진영구도 속 제약으로 실질적 협력 채널을 확보하기 어려웠으며, 대륙협력의 주도권을 상실하는 결과를 초래함
- 북한은 러시아·중국과의 협력을 통해 전략적 자율성을 확대하고, 한반도 비핵화 협상에서 한국을 배제하는 모습을 보이면서 북방외교의 외연 축소가 가속화됨
- 이에, 한국의 북방정책은 외교적 구상 단계에서는 비전을 제시했으나, 남북관계 교착과 국제제재 환경 속에서 실질적 성과를 도출하는데 어려움을 겪음

< 북방정책의 성과와 한계 >

구분	내용	
성과	- 외교지평 확대와 전략적 자율성 강화	- 사회주의권과 외교 정상화, 유라시아 진출, 복수의 전략적 파트너십 구축으로 외교 다변화·자율성 강화
	- 에너지·자원 협력 및 대륙 연결 인프라 구축	- 가스관·철도·북극항로 등 유라시아 연계 기반 추진, 공급망 다변화 기여 (나진-하산 등 시범사업)
	- 북방경제협력·다자협력 제도화	- 대통령 직속 북방경제협력위원회 설치, ‘9-브릿지’ 구상 등 범정부 협력체계 구축으로 제도적 기반 마련
	- 중아시아·동북아 지역 연계 강화	- 중앙아 정상회의, K-실크로드 구상 등으로 새로운 외교·경제 공간 창출, 광물·가스·플랜트 등 실질성과 가시화
한계	- 정책의 연속성과 단절성의 공존	- 경제협력 확대와 유라시아 지향이라는 정책 비전은 일관되게 유지됐으나, 정부 교체 시 추진체계와 우선순위가 달라지고 제도적 기반이 약화
	- 전략적 일관성 부재와 외교자원 분산	- 부처 간 조정 미흡, 정상외교 중심의 단기성과 위주, 장기 프로그램 내실화 한계
	- 북·중·러에 대한 대응력 부족	- 미·중 경쟁·대러 제재로 실질 협력 제약, 북·러·중 협력 강화로 대륙협력 주도권 약화, 외교 영향력 축소

자료 : 현대경제연구원 정리.

4. 시사점

○ 신북방정책과 신남방정책의 계승·발전을 표방하는 이재명 정부는 기존 정책의 성과를 토대로 새로운 국제환경에 부합하는 북방정책 모델을 구축해야 함

- 첫째, 과거 30여 년의 제도적 유산을 계승, 발전시켜야 한다.
 - 역대 정부 북방정책의 가장 큰 문제점 중 하나는 정부 교체 시 발생하는 정책 단절이었음
 - 노무현 정부에서 이명박 정부로, 박근혜 정부에서 문재인 정부로 넘어가는 과정에서 정책의 연속성이 훼손되어 중장기 성과 창출에 제약이 되었음
 - 반면 문재인 정부는 북방경제협력위원회 설치 관련 대통령령 제정을 통해 제도적 기반을 구축하여 정책 지속성을 확보하였음
 - 내년 상반기 출범 예정인 대통령 직속 북극항로위원회의 역할 확대를 고민할 필요, 향후 신남방정책과 통합한 ‘유라시아경제협력위원회’로 확대·개편하여 북방·남방 정책의 시너지를 강화할 필요가 있음
 - 또한, 관련법을 제정하여 정책 추진의 법적 근거를 명확히 하고, 정책의 지속성과 책임성을 강화할 필요가 있음
- 둘째, 중앙정부-지방정부-민간부문을 아우르는 다층적 거버넌스를 통해 정책의 사회적 기반을 확대해 나가야 한다.
 - 한-러 지방협력포럼, 유라시아 국회의장 회의 등은 정부 차원을 넘어선 포괄적 협력 네트워크 구축의 사례임
 - 또한, 최근 지방정부의 해외협력 역량이 강화되면서 북방정책의 추진 주체가 중앙정부에서 지방 및 민간으로 다변화되고 있음. 지방정부 간 도시외교(부산-러시아 블라디보스토크, 경기도-몽골 울란바토르)는 경제협력뿐 아니라 문화·청년 교류까지 포괄하는 플랫폼으로 진화하는 양상을 보이고 있음
 - 이와 같은 사례를 바탕으로 북방진출 기업 협의체 상설화, 북방 스타트업 인큐베이팅 프로그램, 대학 간 북방연구 네트워크 구축 등 민간 주도성 강화도 모색해야 함
 - 한편으로는 시민사회 교류를 활성화하여 청년, 여성, 문화예술인 교류 프로그램을 통한 소프트파워 외교도 강화할 필요성도 존재함

- 셋째, 미-중 전략경쟁 시대에 한국은 단순히 강대국의 정책에 수동적으로 대응하기보다, 외교적 자율성과 전략적 공간을 적극적으로 확보해야 한다.
 - 한국의 북방정책은 국제정세 변화에 큰 영향을 받아 박근혜 정부의 사드 배치, 윤석열 정부의 우크라이나 전쟁 대응 등에서 정책적 제약을 경험하였음
 - 이에 한국은 유사한 지정학적 여건을 지닌 신흥국 및 개발도상국들과의 협력 외교를 강화하여, 강대국 간 경쟁 구도 속에서도 외교적 자율성과 실용적 협력 기반을 확대할 필요가 있음
 - 또한, 북방국가와의 기후변화, 보건, 디지털 거버넌스 등 비전통 안보 영역에서의 협력을 통해 지정학적 갈등 완화도 모색해야 함
 - 한편으로 우크라이나 전쟁으로 인한 대러 관계 단절은 북방정책의 중요한 제약요인으로 작용하고 있음. 그러나 러시아는 지정학적으로 한반도와 인접하고 에너지·자원 측면에서 중요한 파트너이므로, 장기적 관점에서 관계 재설정 방안을 준비해야 함
 - 이에 학술교류, 북극 연구, 환경협력 등 비민감 분야에서의 최소한의 대화·협력 채널을 유지해 나갈 필요가 있음
- 넷째, 남북-북방-신남방 삼각 연계 전략을 모색해야 한다.
 - 과거 북방정책의 교훈은 남북관계에 과도하게 의존할 경우 정책의 취약성이 증가한다는 점이었음
 - 이에 ‘유라시아 신경제’ 구상을 통해 물류·에너지·디지털 네트워크를 한반도 중심의 복수 경로로 설계하고, 특정 국가·노선 의존도를 낮춰 리스크를 분산할 필요가 있음
 - 남북관계 개선 시에는 한반도 종단축(경의·동해선 등)의 단계적 복원·연결을 활용해 북방 연계를 가속화하고, 경색 시에도 동해·남해 해상-철도 연계(부산·광양-극동-중앙아 환적), ‘중앙아-카프카스-튀르키예-EU’ 중간회랑(Trans-Caspian) 등 대체 축을 통해 북방·남방과의 독자 협력을 지속해야 함
 - 또한, ASEAN+3와 유라시아를 연결하는 메가 지역협력 구상을 추진하되, 초기에는 분야별 소그룹을 중심으로 현실적 성과를 축적하는 접근이 바람직할 것으로 판단됨
 - 문재인 정부가 신북방정책·신남방정책을 외교 다변화의 양대 축으로 설정했으나 실질적 연계는 제한적이었음. 이재명 정부는 통합 컨트롤타워 아래 공동 목표와 예산을 운영해 정책 연계를 제도화해야 함 **HRI**