러시아연구 제27권 제1호
2017년 5월 31일 pp. 1-28
DOI: http://dx.doi.org/10.22414/rusins.2017.27.1.1

러시아 지방정부와의 한국 KSP 사업:
성과와 한계, 그리고 발전을 위한 제언*

강 윤 희**

- 개요 -

본 연구는 2013년 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브 주창 이후 실시된 다양한 한-러 관계 사업 중 기획재정부가 러시아 지방정부를 대상으로 실시한 경제발전경험 공유사업(KSP)에 초점을 맞추어 그 성과와 한계를 조명하는 것을 목적으로 한다. 경제발전경험 공유사업은 국제개발협력사업의 일환으로 한국의 발전경험을 공유하고 협력대상국의 경제발전을 위한 정책제언을 하는 사업이다. 러시아와의 경제발전경험 공유사업은 2013년 연해주 사업부터 시작되었으며 2017년 현재까지 계속적으로 진행되고 있다. 본 연구에서는 러시아 KSP 사업의 개요를 검토한 후 그 주된 특성과 발전과정을 사업에 관여하는 행위자들에 초점을 맞추어 살펴본다. 한국과 러시아 양 측의 다수의 행위자들의 속성 및 사업 참여 목적 등을 분석함으로써 이 사업이 가지는 성과와 한계를 세밀하게 검토한다. 마지막으로 KSP 사업의 성공적인 수행을 위해서는 한국 KSP 관련 기관들의 전문성이 조화롭게 어우러지는 구조가 마련되어야 하며, 러시아 지방정부 관료들의 주도적이고 자발적인 참여가 필요하다는 점을 강조한다.

주 제 어: 한-러 관계, 경제발전경험 공유사업, 러시아 지방정부, 기획재정부, 연해주, 사할린주, 러시아 경제특구공사, 러시아 투자유치정책

* 유익한 논평으로 이 글의 수정・보완에 도움을 준 심사위원들께 감사드린다.
** 국민대학교 유라시아학과 교수.

1. 서론

2013년 박근혜 정부는 유라시아 공동번영을 위해 유라시아 대륙을 “하나의 대륙, 창조의 대륙, 평화의 대륙”으로 만들어 나가고자 하는 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상을 발표하였다. 이후 ‘유라시아 이니셔티브’의 취지에 발맞추어 대러 외교에서도 다양한 외교적 이니셔티브가 발휘되었다.[1] 2013년 푸틴 러시아 대통령의 방한을 계기로 그간 답보 상태에 있었던 한국, 러시아, 북한 간의 경제협력 사업인 나진-하산 물류협력사업이 적극적으로 추진되기 시작하였다.[2] 또한 기획재정부 주관 하에 러시아 지방정부와의 경제발전경험 공유사업(Knowledeg Sharing Program: KSP)이 2013년부터 시작되었다.[3] 한편 2015년 7월에는 외교부와 코레일이 공동주관한 유라시아 친선특급 행사가 열려 한국의 각계각층 인사 350여 명이 시베리아를 가로질러 베를린까지 대장정을 하였고 그 과정에서 러시아 및 폴란드, 독일 등의 주요 도시에서 다양한 학술 및 문화 행사가 열렸다.[4] 2016년에는 유라시아 친선특급의 후속 행사로 유라시아-북극항로 연계성 행사 및 러시아 극동지역(환동해권) 연계성 행사가 각기 상트페테르부르크와 무르만스크, 블라디보스토크와 우수리스크에서 개최되었다. 이 외에도 러시아를 포함한 유라시아 지역 국가들을 대상으로 하는 각종 사업과 행사가 활발히 진행되었다.

본 연구는 2013년 이후 실시된 한-러 관계 사업 중 기획재정부가 러시아 지방정부를 대상으로 실시한 KSP 사업에 초점을 맞추어 그 성과와 한계를

---

1) 유라시아 이니셔티브 실현을 위한 예산이 외교부, 기획재정부 등 관련 부처에 할당된 것이 외교적 이니셔티브를 발휘하는 데 주요 기반이 되었다.

2) 나진-하산구간 철도 개보수와 나진항 현대화를 남·북·러 합작 사업으로 추진하는 프로젝트 안은 이미 2007년부터 있었으나, 2010년 천안함 사건 이후 취해진 5·24 대북제재 조치로 논의 자체가 전면 중단되었었다. 2013년 푸틴 러시아 대통령의 방한 시 양국 정상 간의 합의에 의해 양해각서(MOU)가 체결되었다. 그 내용은 포스코·현대상선·코레일 등 한국기업의 컨소시엄은 총 2,100억 원을 투자하여 러시아 측 지분의 일부를 인수함으로써 나진-하산 물류협력사업의 공동 운영권을 갖는다는 것이다.

3) KSP 사업 자체는 유라시아 이니셔티브와 무관하지만, 이 사업이 러시아를 대상으로 시도된 것은 유라시아 이니셔티브에 발맞추어 기획재정부에서 적극적인 노력을 기울였기 때문이다.

4) 유라시아 친선특급 행사의 의미와 성과에 대해서는 홍완석(2016) 「2015 유라시아 친선특급 행사: 의미, 성과, 과제」, 『슬라브연구』, 제32권 3호, 31-53쪽 참조.

조명해보고자 한다. 유라시아 친선특급 행사나 나진-하산 물류사업 등이 언론 및 학계의 관심을 받았던 반면, KSP 사업은 사업의 성격상 대중적인 관심을 받지는 못했다. KSP 사업은 사업에 직접 참여하거나 관심 있는 소수의 전문가들에게만 알려진 사업이었다. 그러나 한-러 관계의 다면적인 발전이라는 측면에서, 또한 한-러 경제협력의 초석을 다질 수 있는 사업이라는 점에서 KSP 사업은 중요한 사업이라 할 수 있으며, KSP 사업 시행 5년차를 맞아 이 사업을 한-러 관계 발전이라는 측면에서 재조명하는 작업이 필요하다.

본 연구에서는 러시아 KSP 사업의 개요를 검토한 후 그 주된 특성과 발전과정을 행위자에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. KSP 사업은 복수의 러시아 지방정부들을 대상으로 한다는 점에서 기존의 중앙정부 간의 사업과는 그 성격이 다르다. 또한 KSP 사업은 그 구조상 다수의 행위자(기관 및 연구자)가 참여하는 사업이다. 따라서 한국과 러시아 양 측의 다수의 행위자들의 속성 및 사업 참여 목적, 능력 등을 분석함으로써 이 사업이 가지는 성과와 한계를 보다 세밀하게 검토할 수 있다. 이를 통해 본 연구는 궁극적으로 러시아 KSP 사업의 성공적인 수행을 위한 제언을 도출하고자 한다. 따라서 본 논문에서는 KSP 사업의 구체적인 정책제언을 사안별로 재검토하는 것을 목적으로 하지 않는다는 점을 밝힌다.

2. 한국-러시아 KSP 사업 개요

2.1. KSP 개요

한국정부는 국제개발협력사업의 일환으로 2004년부터 기획재정부(당시 재정경제부)의 후원 하에 KSP를 추진해 왔다. KSP는 기존의 ODA 사업과 달리 한국의 발전경험을 토대로 협력대상국의 수요와 여건에 맞춰 정책연구, 자문, 연수 프로그램을 수행하고 제도 구축과 역량 배양을 지원함으로써 협력대상국의 경제, 사회 발전에 기여하는 지식집약적 경제협력사업이다. 이러한 사업모델은 전략적 경협대상국(이하 협력대상국)을 대상으로 중장기적인 관점에서 파트너십을 강화하고, 상호 간 국익을 도모하고 공동번영과 상생을 추구하기 위한 새로운 형태의 경제협력사업에 대한 필요성에서 출발하였다.

KSP 사업은 크게 정책자문사업, 모듈화 사업, 국제기구와의 공동컨설팅 사업, 시스템컨설팅 사업으로 나누어지며, 이 중에서 정책자문사업이 예산규모나 대상국 규모에서 주를 이룬다. 정책자문사업은 2004년 베트남, 우즈베키스탄 등 2개국을 대상으로 10억 규모로 시작되었고 2013년에는 36개국을 대상으로 하며 161억원 규모로 확대되었다.[5] 정책자문사업이 지난 10년 간 대상국이나 예산 규모에서 크게 확대된 것은 상대적으로 정책자문사업이 성공적으로 관리·진행되어온 것을 반증한다. 정책자문 분야도 사업 초기에는 수출 진흥, 투자, 지식경제, 인적자원개발, 거시경제관리 등 경제 중심이었던 것이 최근에는 과학·IT 육성 및 혁신, 교육, 인적자원, 환경, 지속가능 성장 및 국토개발, 재정운영 및 공기업관리 등 다양한 영역으로 발전하였다.[6]

KSP의 사업추진 체계는 다음과 같다. 기획재정부는 KSP 사업의 주무부처로 사업의 운용, 관리 및 감독을 수행하며, 사업 총괄집행기관인 한국개발연구원(KDI)은 기획재정부에서 위탁한 양자 간 정책자문사업을 실행하는 기관으로서 사업 총괄, 기획, 예산 집행, 평가 등의 역할을 수행한다.[7] 사업 총괄집행기관은 사업의 성격에 따라 이후 KDI, 산업연구원(KIET), 대한무역투자진흥공사(KOTRA)로 다변화되었다. 2010년부터는 KDI가 전체 KSP 사업을 전담하는 것이 아니라 지역별 특수성 및 사업과제의 전문성에 따라 해당 국가 및 분야에 전문화된 민간기관에 위탁하는 제도가 도입되었다. 2013년의 경우 전체 35국 대상 사업에서 17개 사업은 KDI가 담당한 반면, 18개 사업은 외주업체인 민간기관이 담당하였다.[8] 외주기관은 공공기관, 국책연구소, 대학교, 민간연구소 및 기업 등으로 이루어진다.

KSP는 상대국의 현지사정과 수요에 맞추어 한국의 경제발전 경험을 전수하는 것을 표방하는바, 정책자문사업은 상대국 정부 실무자 및 현지 전문가들과 긴밀한 협력 하에 진행된다. 또한 각 단계별로 점검회의를 통해 사업의 진행과정이 관리 감독된다. 전체 진행과정을 표로 나타내면 다음과 같다.

---

5) 기획재정부·한국개발연구원·한국수출입은행(2015)『KSP 10년사』, 기획재정부, 61쪽.
6) 기획재정부 외(2015),『KSP 10년사』, 62쪽.
7) 기획재정부 외(2015),『KSP 10년사』, 40쪽.
8) 기획재정부 외(2015),『KSP 10년사』, 52쪽.

<그림 1> KSP 정책자문사업 연구관리체계도

사업의 첫 단계는 상대국 정부의 수요를 정확히 파악하는 것이다. 초기 수요조사서에는 개략적인 요청 내용만이 기재되어 있기 때문에 상대방 정부의 구체적인 현황과 수요 내용을 파악하는 것이 필요하다. 1~2차 수요조사 및 세부 실태조사를 마치고 연구방향이 확정되면, 추후 해당 방면의 전문연구가를 중심으로 연구를 진행한다. 연구 진행과정 및 결과는 국내에서 진행되는 중간보고회, 현지에서 진행되는 최종보고회 및 고위정책대화를 통해 상대방 정부에게 전달되며, 이 과정에서 상호 토론 및 의견 교환의 기회를 가진다. 최종보고서는 사업 종료 후 2차에 걸친 전문가 리뷰를 거쳐 수정 보완되며 국문 및 영문으로 출판된다.

2.2. 한-러 KSP 개요

러시아와의 KSP 사업은 2013년 러시아 연해주 사업부터 시작되었다. 타국의 KSP 사업이 해당국가의 중앙정부 부처를 대상으로 실시되는 것에 반하여 러시아 사업은 지방정부를 대상으로 하는 사업으로 시작되었다. 모스크바의 연방정부가 KSP 사업에 적극적인 관심을 보이지 않는 반면, 연해주 지방정부가 블라디보스토크 한국총영사관의 적극적인 사업 설명과 권유로 KSP 사업을 최초로 신청하였다.[9)]

9) 2013년 러시아 연해주 KSP 사업이 시작된 데에는 이양구 주블라디보스토크 총영사의 노력이 크게 작용하였다. 연해주 주지사를 위시하여 연해주 주요 인사와의 정례적인 모임을 통해 KSP 사업을 소개하고 사업 참여를 적극적으로 권유하였기 때문이다. 2014년 KSP 사업이 연해주를 넘어서서 사할린주, 하바롭스크주, 캄차

이후 러시아 극동 시베리아 지역에 위치한 지방정부들이 연해주 지방정부의 KSP 사업 진행 과정을 관심 있게 지켜보거나 한국 기획재정부 및 블라디보스토크 한국총영사관의 권유로 KSP 사업에 참여하게 되었다. 2014년에는 기존의 연해주 외에 사할린주, 하바롭스크주, 캄차카주 정부가 신청을 하였고, 2015년에는 연해주, 사할린주 정부만이 계속 참여하였다. 2016년에는 극동 시베리아 지역에서는 연해주 정부만이 KSP 사업을 지속한 반면, 모스크바에 본부가 있는 러시아경제특구공사(АО «Особые экономические зоны»)가 상트페테르부르크 KOTRA 지부를 통해 사업을 신청하였다.[10)]

특정 주정부가 KSP 사업을 신청하거나 신청하지 않는 이유를 정확하게 분석하기는 어려우나 기존 사업 결과에 대한 만족도나 러시아 지방정부 내부 사정 등이 영향을 끼치는 것으로 보인다. 사할린주의 경우가 보여주듯이, 지방정부의 주지사 및 KSP 파트너에 해당하는 행정 관료의 갑작스러운 교체 등은 KSP 사업의 지속성에 부정적 영향을 미친다.

러시아 KSP 사업의 진행과정은 기획재정부의 KSP 사업 진행 매뉴얼에 따라 다음과 같이 진행된다. KSP 사업은 사업 대상국 국가정부(러시아의 경우 지방정부)의 수요 요청으로부터 시작된다. 수요 요청서는 해당 지역 대사관(혹은 영사관)을 통해 한국 기획재정부로 전달되며, 기획재정부에서 사업시행을 결정하면 각 사업은 계약을 통해 KDI, 산업연구원 등과 같은 국책연구소가 총괄집행한다. KSP 담당 집행기관은 개별 사업의 성격과 해당 연구소의 인력 구조 등을 고려하여 일부 사업은 자체적으로, 나머지 사업은 용역 공고를 통해 제3의 연구소에게 용역을 맡긴다. 사업에 선정된 개별 연구소들은 중간 관리 업무를 맡은 총괄집행기관과의 협의 하에 협력대상 국가 정부를 상대로 실질적인 KSP 사업을 진행한다. 이 때 현지에서 외교부 혹은 KOTRA 등이 협력대상국 정부와의 공식적 연락을 취하는 역할을 맡는다.

러시아 KSP 사업에 참여한 기관은 아래 <표 1>과 같다. 러시아 사업이 2017년 봄 현재 4년차 사업이 진행 중인 것에 반하여 사업 총괄집행기관, 현지 협력기관, 연구 수행기관이 자주 변경된 사실을 확인할 수 있다.[11)] 이것

카주로 확대되는 데에도 이양구 총영사의 노력이 주요했다.

10) 러시아경제특구공사(SEZ JSC: Joint-Stock Company Special Economic Zones)는 2006년에 설립되었으며 러시아경제특구 개발 및 운영을 관리하는 회사로서 100% 국영회사이다. 러시아경제특구(RUSSEZ: Russian Special Economic Zones/Особые экономические зоны) 및 경제특구공사에 관한 보다 자세한 정보는 http://www.russez.ru/ 참조.

은 2014년부터 러시아가 중점협력국으로 지정되어 협력대상국의 산업, 투자, 경제정책 등 분야별 자문을 하는 KSP-II 사업으로 사업의 성격이 변한 것과 관련이 있다. 이에 2014년 사업의 총괄집행기관이 한국개발연구원이 아니라 산업연구원으로 바뀌고 현지 소통의 통로가 외교부가 아니라 KOTRA로 변경되었다. 그러나 2년 후인 2016년 사업부터는 KOTRA가 협력대상 정부나 기관과의 현지 연락을 도와주는 역할뿐 아니라 총괄집행기관의 역할을 맡게 되었다. 이것은 2016년부터 기획재정부가 KSP 사업을 그 성격에 따라 수출입은행, KOTRA, KDI로 나누어 주었기 때문이다.[12] 사업수행기관은 산업연구원이 직접 수행한 2014년도 2개 사업을 제외하고는 대부분이 민간기관에 위탁되었다. 7개 사업 중 6개 사업이 러시아 지역에 특화된 대학 부설 연구소에 위탁되었고, 1개 사업이 기업 부설 연구소였다.

연도	KSP 협력대상	총괄집행기관	현지 협력기관	사업수행기관
2013-2014	연해주 정부	한국개발연구원	주블라디보스토크 한국총영사관	국민대학교 유라시아연구소
2014-2015	연해주 정부	산업연구원	KOTRA (블라디보스토크 지부)	국민대학교 유라시아연구소
	사할린주 정부	산업연구원	KOTRA (블라디보스토크 지부)	국민대학교 유라시아연구소
	캄차카주 정부	산업연구원	KOTRA (블라디보스토크 지부)	산업연구원
	하바롭스크주 정부	산업연구원	KOTRA (블라디보스토크 지부)	산업연구원
2015-2016	연해주 정부	산업연구원	KOTRA (블라디보스토크 지부)	포스코경영연구원
	사할린주 정부	산업연구원	KOTRA (블라디보스토크 지부)	한국외국어대학교 러시아연구소
2016-2017	연해주 정부	KOTRA	KOTRA (블라디보스토크 지부)	국민대학교 유라시아연구소
	러시아 경제특구공사	KOTRA	KOTRA (상트페테르부르크 지부)	한양대학교 아태지역연구센터

<표 1> 러시아 KSP 사업 수행 및 총괄 기관

11) KSP 사업에서 중간 역할을 하는 총괄집행기관이 자주 바뀌는 것은 지속 사업의 연결성에 문제를 낳을 수 있고 사업의 성격에 혼선을 빚을 수 있다.

12) 금융 및 인프라 개발과 관련된 KSP사업은 수출입은행이, 산업 및 무역에 관련된 사업은 KOTRA가, 그리고 거시경제정책과 관련된 사업은 한국개발연구원이 맡게 되었다.

러시아 지방정부 및 경제특구공사가 KSP 수요조사서에 요청한 주제들에 대한 1~2차 수요 조사 및 세부 실태조사 후 확정된 연구 주제는 <표 2>와 같다. 러시아 지방정부 차원의 수요 조사인 관계로 지방 수준의 투자 유치 전략과 깊이 관계됨을 알 수 있다. 크게 보아 연구주제는 2가지 범주로 나누어 볼 수 있는데, 첫째, 투자유치 관련 행정시스템 혹은 투자유치청 및 관련 인적 역량 강화 관련 주제이고, 둘째는 지역 내 경제특구 조성에 관한 주제이다. 1년 이상 계속적으로 KSP 사업에 참여한 연해주 정부나 사할린주 정부 등은 해를 거듭할수록 보다 구체적인 경제특구 개발이나 지방 내 경제발전을 위한 구체적인 주제를 요청한 것을 알 수 있다. 경제특구 관련 주제도 궁극적으로는 경제특구로의 외국 자본의 직접 투자 유치를 염두에 두고 있다는 점에서 전체 주제는 해외 직접투자 유치와 깊이 연관되어 있음을 알 수 있다.

연도	KSP 대상	연구 주제
2013-2014	연해주 정부	- 러시아 연해주 투자유치환경 개선을 위한 행정시스템 개편 - 러시아 연해주 투자유치청(Инвестиционное Агентство Приморского края)의 역량 강화 - 러시아 연해주 사회경제발전프로그램 2013-2017 검토 및 세부추진계획 수립
2014-2015	연해주 정부	- 연해지방의 투자 지원 시스템 개선 방안 및 발전전략 수립 역량 강화 - 연해지방의 2018년 투자전략 분석 및 연해지방 내 경제특구 조성 및 운영 관련 제안
2014-2015	사할린주 정부	- 사할린 주 투자유치를 위한 행정 환경 개편 및 투자 분야 인적자원 역량 강화 - 사할린 주 경제특구 조성 및 운영 관련 제안
2014-2015	캄차카주 정부	- 캄차카지방 투자유치 행정 개선 (캄차카지방 투자유치 역량 강화 및 지원 시스템 개선에 관한 제언) - 캄차카지방 경제발전 촉진구역 조성 방안 (페트로파블로프스크 캄차트카항 개발 사업 검토)
2014-2015	하바롭스크주 정부	- 하바롭스크지방의 투자유치 활성화 방안 (투자유치 및 관리 기관의 전문화, 투자유치 시스템 개선) - 하바롭스크지방 투자 매력도 증진방안 (바니노-소베츠카야기반 항만 경제특구 개발 정책 제언)
2015-2016	연해주 정부	- 루스키섬 관광, 교육, 첨단 기술개발 구역 개발 - 미하일롭스키 농업단지 개발 - 나제즈딘스키 산업단지 개발

2015-2016	사할린주 정부	- 사할린주 바다양식 현황 및 발전전망 평가 - 사할린주의 양식산업 발전을 위한 정책 과제
2016-2017	연해주 정부	- 제주발전 경험과 루스키 섬 개발 수요 - 루스키 섬 개발 정책 개선안 및 투자유치 모델
2016-2017	러시아 경제특구 공사	- 러시아 경제특구의 지속가능한 발전·운영 및 경쟁력 강화방안 - 일자리 창출과 기업육성을 위한 지역개발 - 러시아 경제특구 외국인 직접투자 유치 방안

<표 2> 러시아 지방정부 및 경제특구공사 대상 KSP 연구 주제[13)]

3. 한국-러시아 KSP 사업 참여 행위자 분석

앞서 KSP 사업 개요에서 설명하였듯이, KSP 사업이 복잡한 과정을 거칠 뿐 아니라 여러 기관이 동시적으로 관여하는 사업이라는 점에 대한 이해가 필요하다. 다시 정리하자면, KSP 사업에 관련된 국내 기관은 정부 부처(기획재정부, 외교부), 국책연구소, 민간연구소, 전문가(개별 연구자, 심사자) 등이고, 해외 기관은 협력대상국 정부, 현지 외교공관 및 KOTRA 등이다. 러시아측 기관은 협력대상 지방정부, 현지 연구자 등이다. 따라서 KSP 사업은 소위 복잡한 "거버넌스" 구조를 띠고 있다고 할 수 있다. 이러한 거버넌스 구조는 각 기관이 가진 전문성이 조화롭게 어우러질 때는 효율적일 수 있다. 그러나 각기 상이한 이해관계를 가진 부처와 기관이 부딪치게 될 때는 불필요한 갈등과 사업지연이 야기될 수 있다. 본 장에서는 러시아 KSP 사업에 참여하는 행위자들을 중심으로, 그 속성(이해관계), KSP 참여 목적, 능력 등을 분석하고자 한다.[14)]

---

13) <표 2>에 제시된 KSP 연구주제는 기획재정부와 러시아 해당 정부/기관 간의 협의에 의해 정해진 것으로서 연구 종료 후 출판된 최종보고서에 기재된 내용을 그대로 따랐다. 일부 러시아 행정단위 명칭이 일관성을 띄지 않거나 일반적인 용례와 다르게 사용된 것은 필자의 주관적 판단을 따른 것이 아니라 기획재정부 및 총괄집행기관의 결정에 따른 최종보고서의 내용을 따른 것이다. 러시아 행정단위 표기의 일관성 부재 문제를 지적해주신 심사자에게는 감사를 표하며, 심사자가 지적한 바와 같이 연해지방, 캄차카지방, 하바롭스크지방이라는 표현이 일반적 용례와 다르다는 점에 대해 동감한다.

14) 행위자 분석은 주로 2013년~2015년까지 본 대학교 부설 연구소에서 수행한 KSP 사업 경험에 의존하나, 타 연구소에서 수행한 다른 지역 사업에 관한 내용도 포함한다.

3.1. 러시아 측 행위자

3.1.1 행위자의 속성(이해관계)

무엇보다 먼저, KSP 사업 대상 러시아 측의 행위자는 지방정부의 공무원, 혹은 경제특구공사의 관료인 점을 이해할 필요가 있다. 러시아 사업이 중앙정부 대상이 아니라 지방정부 및 중앙정부 산하 공사인 관계로 러시아 측의 행위자는 중간 수준의 행정 관료인 것이다. 따라서 이들은 모스크바의 연방정부, 혹은 극동시베리아개발부와 같은 정부부처의 지시, 감독, 평가를 받는다. 이들의 최대 관심사는 자신의 업무를 성공적으로 수행하여 상부 기관으로부터 긍정적인 평가를 받는 일이다. 따라서 이들은 KSP 사업을 자신들의 업무와 연관하여 그 중요성을 가늠한다.

KSP의 직접적인 대상자가 지방정부 행정 관료이기 때문에 이들은 KSP 사업을 자신들의 업적 및 성과와 연계하는 경향을 보인다. 러시아의, 특히 자신들의 지역의 문제점을 드러내기 보다는, 현재까지 어떠한 노력을 기울여 왔는지를 보여주려 하는 그들의 태도는 이러한 배경에서 나온다고 판단된다. 이것은 비단 외국 전문가들(여기서는 한국) 앞에서 자존심을 세우려는 단순한 동기에서 나온 것만은 아니다. 지방정부의 업적과 성과는 상위 기관인 연방정부에 의해 평가되고, 또한 같은 지역 내 타 기관에 의해 평가되는 행정 시스템 하에서 이들은 자신의 임무에 충실해 왔다는 것을 밝히고자 하였다.

문제는 한국 KSP 사업이 협력대상국의 문제점을 진단한 후 관련된 한국의 경험을 제시하고 상대국에 적합한 해결책을 제시하는 방식으로 진행되기 때문에 상대국의 문제를 직시하도록 되어 있다는 점이다. 러시아 지방 행정 관료의 입장에서는 이러한 접근법이 불편할 수 있다. 따라서 최소한 정부 간 사업에서는 러시아의 문제점을 노골적으로 들추어내는 것이 바람직하지 않을 수 있다. 즉 러시아의 경우 매우 조심스럽게, 충분히 외교적으로 접근할 필요가 있다고 보인다.

물론 외부(한국 측)의 평가와 제안에 대한 개방성은 지방정부마다 다소 차이가 있었다. 하바롭스크주의 경우 극동의 경제중심지로서의 자존심을 강하게 내세운 반면, 해외투자 유치 경험이 풍부한 사할린주는 보다 개방적인 태도를 보였다. 이미 해외투자를 대규모로 유치하였고 외국 파트너들과의 협의

등을 많이 진행해온 바 있는 사할린주의 정부 관계자들은 초기부터 매우 적극적이었다. 특히 KSP 사업담당 창구였던 사할린주 정부 투자·대외협력부(Министерство инвестиций и внешних связей Сахалинской области)는 KSP 사업에 적극적으로 협력하여 2014년 사업이 순조롭게 진행되는 데 큰 기여를 했다. 한국에서의 중간보고회 및 실무자연수 시 연구주제에 대해서 뿐 아니라 제반 관련 사항에 대해 허심탄회하게 질문하고 토론을 전개하는 등 주도적이고 능동적인 태도를 보여주었다. 반면에 2014년 산업연구원에서 직접 수행한 하바롭스크주 KSP의 경우 하바롭스크 주정부 인사들이 사업에 비협조적이어서 사업 진행이 어려웠던 점까지 감안한다면, 러시아 주정부 간에도 큰 격차가 있다는 것을 알 수 있다.

한편 KSP 사업의 직접적인 협력대상자가 지방 공무원이다 보니 러시아 관료의 인사이동으로 인한 불가피한 사업 차질이 발생할 수 있다. 러시아 행정 특성 상 KSP 담당자들의 갑작스러운 인사이동이 발생할 수 있기 때문이다. 일례로 2014년 KSP 과정 중에 사할린주 투자·대외협력부 장관 및 주지사가 갑자기 경질되었다. 그나마 KSP 담당 창구역할을 했던 투자·대외협력부 부차관은 인사이동 대상자가 아니어서 KSP 사업에 큰 지장이 없었으나 그녀마저도 2015년에 타 인사로 교체되었다.[15] 연해주에서도 2015년 최종보고회 전날 갑작스럽게 부주지사가 경질되어 최종보고회 자체가 무산될 뻔하였다. 모스크바 중앙에서 지방행정을 관리 감독하는 러시아식 행정체계 하에서는 이러한 일이 발생하는 것을 막을 길은 없으나 이러한 상황의 부정적 영향을 최소화하기 위한 방안을 고심할 필요가 있는 것으로 보인다.

3.1.2 행위자의 목적

러시아 지방정부 및 경제특구공사가 한국 측의 KSP 사업에 참여하는 주된 목적은 궁극적으로 해외투자를 유치해야 하는 자신들의 업무와 관련이 있다.

---

15) 사할린주의 KSP 사업 담당자의 갑작스러운 교체로 인하여 2015년 사업은 다소 어려움을 겪었으나 큰 문제없이 잘 마무리되었다. 사할린주 KSP 사업은 2016년에 중단되었는데, 이것은 사할린주 정부 내의 인사개편으로 인해 KSP 사업에 대한 이해도 및 관련 경험이 부재한 인사들이 담당자가 되었기 때문인 것으로 보인다. 이 경우 관련 담당자들에게 새로이 KSP 사업의 취지 및 내용을 설명하여 KSP 사업 신청을 유도해야 한다.

푸틴 정부가 해외직접투자유치를 통해 러시아 경제에 활력을 불어넣으려 하고 있다는 사실은 이미 알려진 바와 같다. 이러한 노력은 2014년 우크라이나 사태 이후 부과된 서방 측의 대러 경제 제재 상황에서 더욱 강화되고 있었다. 따라서 러시아 지방정부는 모스크바의 연방정부로부터 각 지역별로 경제특구를 활성화하고 해외직접투자를 적극적으로 유치하도록 강한 압박을 받고 있다.[16)]

여러 지방정부가 제출한 수요조사서에 입각해서 판단해 볼 때, 러시아 지방정부는 투자 유치와 관련하여 러시아 연방정부로부터 강력한 압박을 받고 있는 것으로 보였다. 흥미로운 것은, KSP 초기에는 자연환경 및 지형 조건, 보유 자원 및 경제 구조 등이 상이한 여러 지방 정부들이 매우 비슷한 수요조사서를 제출하였다는 것이다. 즉 2014년의 경우 연해주에서부터 캄차카주에 이르기까지 ①투자 환경 개선, ②테크노파크, 관광단지 조성 등 비슷한 주제를 제시하였다. 이것은 각 지방정부가 주도적으로 자신들의 주에 알맞은 발전 전략을 마련하고 이에 기초한 수요조사서를 제시했다기보다는 위로부터 요구받는 바를 실행하기 위한 방편으로 수요조사서를 제출한 것으로 판단된다.

그러나 초기 단계를 지나 KSP 사업이 지속되면서 각 지방정부는 자신의 지역에 특화된 발전방향을 찾아가면서 보다 구체적인 수요 조사서를 제시하였다. 연해주의 경우 2013년에는 매우 포괄적인 사회경제발전프로그램 검토를 요청하였고 그 중에서도 카지노 사업, 수산가공업을 포함하는 7~8개의 프로젝트에 대한 검토를 요청한 반면, 2015년에는 이 지역의 3개 선도개발구역 개발 방안에, 그리고 2016년에는 그 중에서도 루스키 섬 개발 방안에 집중하여 수요 조사서를 제출하였다.[17)] 한편 사할린주는 2014년에는 투자 유치 역량 일반에 대한 사업 요청을 한 반면, 2015년에는 한국 수산업, 특히 양식업

---

16) 지역별 경제특구 활성화 방안과 관련해서는, 변현섭(2014)「러시아 극동지역개발 전략으로서 선도경제구역 설립의 의미와 전망」,『슬라브연구』, 제30권 4호, 59-79쪽; 변현섭·한홍열(2017)「러시아 특별경제구역(SEZ)의 문제점과 개선 방향: 선도개발구역(ADT)에 주는 시사점을 중심으로」,『슬라브연구』, 제33권 1호, 43-70쪽 참조.

17) 2012년 블라디보스토크 APEC 회의 개최를 기하여 러시아 정부는 회의 장소였던 루스키 섬을 대대적으로 개발하였다. 루스키 섬을 본토와 연결하는 다리를 건설하였을 뿐 아니라 APEC 회의장 및 숙소를 극동연방대학교로 만들었다. 이후 루스키 섬을 과학·기술 연구 단지로 개발하고자 하는 프로젝트가 제안이 되었으나, 기대하는 것만큼 성과가 나오지 않고 있는 실정이다. 루스키 섬 개발은 푸틴 러시아 대통령의 특별한 관심사이기 때문에 연해주 지방정부는 루스키 섬 개발에 대한 강한 압박을 위로부터 받고 있다.

의 발전에 주목하여 바다 양식 산업 발전에 대한 정책제안을 요청하였다. 이것은 수산자원이 풍부한 섬으로서의 사할린주의 특성에 맞는 주제를 스스로 잘 찾은 사례라 할 수 있다.

한편 러시아 경제특구공사는 2016년부터 KSP 사업에 참여하고 있는데, 이 또한 해외투자 유치에 대한 성과를 내야만 하는 상황과 관련이 있다. 러시아는 2005년 특별경제구역법을 제정하여 2016년 여름까지 총 34개의 경제특구를 운영하였으나 투자유치 실적이 미흡하여 그 성과가 기대하는 바에 미치지 못하였다.[18] 이에 총 8개의 경제특구를 폐지하고 현재 26개의 경제특구가 운영되고 있는데, 각 경제특구 별로 외국인투자유치 허브로서의 기능을 갖추고 가시적인 성과를 내야하는 상황에 있다. 따라서 러시아 경제특구공사는 이러한 압박 하에 한국의 경제특구 경험을 활용하고자 KSP를 신청한 것으로 보인다.

러시아 KSP 사업은 모두 정책자문사업으로서 궁극적으로 협력대상 정부에게 정책 제언을 하는 것이 주된 내용이다. 따라서 러시아 측 정부 관계자들이 한국 측 KSP 연구진의 제안 내용을 어떻게 받아들이고 활용하는지는 매우 중요한 문제이다. 정책제안의 최종 내용은 최종보고회 시 협력대상 정부에 전달되는 동시에 정책제안의 실질적 채택 및 활용 가능성을 높이기 위해 상대방 고위급 인사를 대상으로 고위정책대화를 실시하고 있다. 그러나 이 외에도 한국에서 진행되는 실무자연수 및 중간보고회를 통해 러시아 지방정부 인사들은 한국의 사례를 직접 경험할 수 있는 기회를 가진다.

KSP 사업 초기만 해도 러시아 지방정부 관계자들은 KSP 사업의 성격을 충분히 이해하지 못하였고, 이 사업에 대한 기대감을 가지고 있지 않았다. 2013년 첫 해 사업에서 연해주 지방정부 관계자들의 KSP에 대한 관심은 그리 높지 않았다. “사실 아무 것도 기대하지 않았다”는 것이 그들의 기본 입장이었다. 그러나 KSP 사업이 진행되면서, 특히 1년차 국내 실무자연수 및 중간보고회에 참여한 이후 이들의 태도가 적극적으로 바뀌게 되었다.[19] 초기

18) 러시아 특별경제구역의 문제점에 대해서는 변현섭·한홍열(2017: 43-70) 참조.

19) 러시아 측의 태도 변화를 이끌어낸 것에는 여러 요인이 있겠지만, 무엇보다 성실하고 진정성 있는 보고회 준비 및 실무자 연수 진행이 가장 중요한 요인이었다고 생각된다. 이 외에 러시아 측과의 관계 구축에서 영향을 많이 미쳤다고 생각되는 요인은 다음과 같다. 첫째, ‘충분히 원활한’ 의사소통이다. 이점에서 보고서 내용을 충분히 파악하여 정확하게 전달할 수 있는 한-러 동시통역사의 역량은 매우 중요하다. 타 지역 최종보고회에서는 보고서 내용을 도저히 이해할 수 없을 수준으로 통역이 이루어져서 러시아 측의 불만이 야기된 적도 있다. 둘째, 러시아 상황에 대한

형식적으로 회의에 임했던 연해주 정부 인사들은 1년차 최종보고회, 그리고 2년차 사업에서 매우 큰 관심을 보였고 적극적으로 협력하였다. 예컨대 2년차 수요조사 시에는 연해주 정부 인사들뿐 아니라 연해주의 주요 기업 및 단체의 대표들을 모아 함께 논의할 수 있는 장을 주도적으로 마련해 주었다. 또한 2년차 실무자연수 및 중간보고회에는 연해주 부주지사가 직접 참여하여 발표 및 연수 내용을 경청하였다.

뿐만 아니라 연해주 파트너들은 자신들의 업무와 관련하여 KSP 사업을 적극 활용하기 시작하였다. 연해주 투자유치청에서는 투자유치 안내 책자를 한국 측 인사들에게 배포하는 등 홍보에 나섰고, 연해주정부 국제협력국장은 한국 관광사 대표와 면담, 제주도 방문 등을 통해 본인의 업무와 관련된 제반 정보들을 적극 수집하였다. 이처럼 사업이 진행될수록 연해주 파트너들은 자신들의 업무와 관련하여 이 사업을 어떻게 활용해야할지 파악하기 시작하였다. 즉 한국 측 연구진의 정책 제안을 수동적으로 받기만 하는 것이 아니라 자신들이 직접 나서서 필요한 정보를 얻고 필요한 기관을 방문하고 관련 인사들을 만남으로써 자신들의 업무 능력을 향상하고자 하였다.

한편 KSP 사업을 통해 자신들의 업무활동을 홍보하는 기회를 마련하는데도 관심을 보였다. 한국 신문에 기사를 내거나 러시아 미디어에 홍보를 하였다. 예컨대 사할린주 정부는 현지에서 이루어진 최종보고회 시 한국 측의 정책 제언 내용을 언론을 통해 보도하여 한국 측으로부터 경제특구개발 제의를 받은 것처럼 포장하기도 하였다. 이것은 실제 정책 제언 내용과 다르지만, 언론을 통해 사할린주 정부가 투자유치를 위해 열성적으로 활동하고 있다는 것을 보여주고자 하는 의도에서 나온 것으로 보인다.

다른 한편, 투자유치와 관련하여 한국의 잠재적 투자자들을 만날 수 있는 기회를 가지는 것은 러시아 (지방)공무원들에게 매우 중요한 의미를 가진다.

'충분한' 이해도 러시아 측 파트너와 신뢰를 구축하는 데 큰 도움이 된다. 2013년 국내 실무자연수를 앞두고 러시아 측의 잦은 날짜 및 참석 인원 변경으로 인하여 행정상의 큰 혼선이 빚어졌지만, 러시아 측에게 항의하기 보다는 그들의 요구를 잘 수용해 줌으로써 좋은 관계를 구축할 수 있었다. 이 외에도 러시아 측의 다소 급작스러운 요구나 무리한 부탁에도 최선을 다해 상대방의 요구를 들어주었다. 이러한 노력은 초기 관계 설정에 긍정적으로 작동한다. 러시아 측과 한번 좋은 관계가 맺어지면 그 이후로는 러시아 측과의 사업 진행이 매우 원활히 진행된다는 것을 연해주 KSP 사업을 통해 알 수 있었다. 향후 러시아 KSP 사업을 수행할 사업수행기관들을 위해 연해주 KSP 사업의 경험을 공유하는 차원에서 부연설명 드린다.

2014년부터 KSP 실무자연수 과정의 일환으로 KOTRA 주관 하에 투자유치 설명회가 개최되고 있는데, 러시아 지방정부 측 인사들은 자신의 정부의 프로젝트를 설명하고 투자를 유치하기 위해 여기에 적극적으로 참여하고 있다.[20] 2016년 사업에서는 RUSSEZ 본부 측의 요청으로 중간보고회 및 실무자연수 기간 동안 한국 기업들을 대상으로 한 러시아 경제특구 투자유치설명회를 서울에서 개최하였는데, 이 세미나에 막심 아르부조프 러시아연방 경제특구공사 프로젝트 관리 국장과 예브게니 마르켈로프 로토스 경제특구 부대표가 참가하였다. 이들은 러시아 진출을 위한 SEZ 현황 및 투자 환경, 인센티브 제도, 외국인투자기업 입주현황 및 특별법을 설명했다.[21]

최종적으로 정책 제안을 받아들이는 것과 관련하여 주목할 점은 다음과 같다. 연해주 정부의 경우, KSP 사업을 통해 제공되는 한국 측 연구자들의 현황 판단, 정책 제언 등이 자신들이 염두에 둔 정책 방향과 일치한 경우, 이 점을 적극 부각하고 활용하는 것으로 보였다. 즉 연해주 정부가 고려하고 있는 정책 방향을 외부의 시선을 통해 다시 검토하고 자신들의 정책 방향을 합리화하거나 정당화하는 데 외부 자문내용을 근거로 제공하는 것이다. 이렇게 볼 때, 국가주도의 경제개발 경험 및 방대한 행정관료 체제를 갖춘 러시아의 경우 외부의 자문에 전적으로 의존하기보다는, 각기 필요한 방식대로 자문내용을 요리해서 활용하는 것으로 보인다. 따라서 한국 연구진에 의한 자문 내용이 A-Z 방식으로 그대로 러시아 측에 의해 수용되어 실행될 것으로 기대하기는 어렵다고 보인다. 그러나 러시아 측이 수용가능하고 실행가능한 일부 제안만이라도 받아들인다면 KSP는 의미가 있다고 할 수 있다.[22]

---

20) 일례로 2014년에는 KOTRA 주최로 러시아 극동 4개주 투자포럼이 서울에서 개최되었다. 러시아 측의 투자 설명회 이후 러시아 측 인사들은 각 주별로 한국 측 투자 희망자들과 면담을 진행하였다. 관련 자료는 기획재정부·KOTRA·산업연구원(2014)『러시아 극동 4개주 투자포럼』, KOTRA 참조.

21) 기획재정부와 KOTRA는 KSP 사업의 일환으로 2017년 3월 롯데호텔에서 러시아 투자진출 세미나를 개최하였다. “러시아 시장, 경제특구 활용 진출방안 모색해야”(2017), *EBN*, http://www.ebn.co.kr/news/view/884273(검색일: 2017.03.20).

22) 예컨대 러시아의 복잡한 관세 통관 절차가 러시아로의 외국기업의 진출 및 투자유치에 방해가 된다는 점이 KSP 사업을 통해 지적되었다. 흥미롭게도 블라디보스토크항은 2015년 자유항으로 지정되었고 관련 법령 등이 정비되었다. 이것을 KSP 사업의 직접적인 성과라고 말하기는 어렵지만, KSP 사업에서의 제안 내용 등이 러시아 정부의 정책 결정 시 보고되거나 부분적으로 참조, 활용되었을 가능

마지막으로 러시아 지방관료의 입장에서는 한국 측 연구진의 정책 제언을 받는 것이 도움이 되겠지만 궁극적으로는 투자유치 성과를 거두는 것이 최종적인 KSP 사업의 목적으로 간주된다고 볼 수 있다. 투자유치에 유리한 환경을 만드는 것이 단기적인 정책만으로 이루어지는 것이 아님에도 불구하고 가시적인 성과를 거두도록 중앙정부로부터 강한 압박을 받고 있고 이에 실패할 경우 경질될 수 있는 상황 하에서 지방관료들은 투자유치의 구체적인 성과에 갈급하게 된다. 러시아 지방관료들은 KSP 사업을 통해 한국 측으로부터 투자를 받고자 하는데 이것이 이루어지지 않을 경우 기대감은 실망감으로 바뀔 가능성이 충분히 있다.

3.1.3 행위자의 능력

러시아 KSP 사업이 지방정부를 대상으로 하기 때문에 가지는 한계점이 분명히 있다. 러시아로의 투자가 잘 일어나지 않는 것은 지방정부 차원의 문제가 아닐 수 있다. 예컨대 러시아 경제의 구조적 문제나 러시아 시장 규모의 한계 등은 지방정부가 해결할 수 있는 문제가 아니다. 실제 KSP 정책제언에서도 지방정부 차원에서 해결할 수 없는 보다 본질적인 문제들이 지적될 때가 많다. 문제는 지방정부 차원에서 이러한 문제들을 해결할 능력이나 권한이 없는 경우가 대부분이라는 점이다. 예컨대 투자 유치의 위험성에 대비하여 러시아 정부의 보장이 필요하다거나, 다국적 금융 플랫폼이 있어야 한다는 것과 같은 제안은 러시아 지방정부의 관료들이 결정할 수 있는 일이 아니다.[23] 따라서 러시아 경제의 구조적 문제나 각 산업별 국제경쟁력의 차이 등을 간과한 채 지방정부 차원에서 행정시스템을 개편하는 것만으로는 투자 유치가 쉽지 않을 수 있다.

3.2. 한국 측 행위자

성을 배제할 수는 없다. 블라디보스토크 자유항에 관해서는 변현섭(2016)「러시아 자유항 제도 도입의 전략적 의미와 협력 방안: 블라디보스토크 자유항 법을 중심으로」,『슬라브연구』, 제32권 1호, 1-30쪽 참조.

23) 물론 러시아 지방관료들은 기대한 것만큼 자신의 지역에 투자가 일어나지 않는 보다 근원적인 원인을 KSP 사업의 정책 제언 내용을 들어서 연방정부에 보고할 수 있다.

3.2.1 행위자의 속성(이해관계)

앞서 설명하였듯이 KSP 사업은 기획재정부의 사업이다. 기획재정부가 실제 연구를 진행하거나 개별 사업을 집행하지 않더라도 전체 사업을 관리, 감독하는 책임을 진다. 사업 총괄집행기관은 기획재정부와의 정례적인 회의를 통해 사업 진행 방향을 보고하고 점검받는다. 기획재정부 KSP 담당 실무자는 현지에서 진행되는 수요조사 혹은 최종보고회에 참여하기도 한다.

KSP 사업이 국가 예산을 사용하는 정부 부처의 사업이라는 점에서 KSP 사업은 국정감사의 대상이 된다. KSP 사업 예산이 적지 않고 그간 계속적으로 확대되어 왔다는 점에서, 또한 KSP 사업의 효율성에 대한 다소 부정적인 시각이 없지 않기 때문에, 기획재정부는 KSP 사업을 잘 관리할 뿐 아니라 이것이 국가 예산이 소요될 필요가 있는, 즉 국가이익에 부합하는 사업이라는 것을 증명해야 한다. 따라서 기획재정부는 KSP 사업을 철저히 관리할 뿐 아니라 이 사업을 통해 협력대상국에게 정책 제언을 하는 것을 넘어서서 보다 가시적인 경제협력의 성과를 거두고 싶어 한다.

한편 총괄집행기관은 자체적으로, 혹은 외주위탁을 통해 개별 KSP 사업을 실제 진행한다. 러시아 KSP 총괄집행기관이 지난 4년간 2차례나 변경되었다는 것은 앞서 언급한 바와 같다. 결과적으로 KDI, 산업연구원, KOTRA가 각기 1년, 2년, 1년을 담당하였다. 세 기관 모두 정부 출연 기관이지만, 기관의 업무 및 속성에 상당한 차이가 있다. KDI와 산업연구원은 기본적으로 국책연구기관이지만, KOTRA는 비영리 무역진흥기관이다. 뿐 아니라 각 기관의 주 업무는 크게 차이가 난다. KDI의 주 업무는 국가 또는 지역의 발전전략을 연구하는 것인 반면,[24] 산업연구원은 우리나라 산업과 무역정책 수립의 싱크탱크 역할을 수행한다.[25] KOTRA는 무역투자 진흥기관으로서 국가 전체의 관점에서 수출 증대 및 투자 유치 정책 방향을 제시하고, 수출기업들을 위한 글로벌 비즈니스 플랫폼으로서의 역할을 수행하고 있다.

---

24) 제2차 경제개발 5개년 계획 수립과정에서 경제·사회개발 정책을 연구하는 전문연구 기관의 필요성에 따라 1971년에 설립된 한국개발연구원은 국민경제의 발전 및 이와 관련된 여러 부문의 과제를 연구·분석하고 국제화를 위한 전문 인력을 양성함으로써 국가의 경제정책 수립과 경제발전에 이바지할 것을 목적으로 한다.

25) 한국경제의 산업발전과 무역증대를 지원하기 위해 1976년에 설립된 산업연구원은 지난 40여 년 동안 우리나라 산업과 무역정책 수립의 싱크탱크 역할을 수행해 왔다.

각 기관의 특성을 반영하듯, 이들 세 기관은 KSP 사업을 다소 다르게 해석하는 경향이 있었다. KDI는 KSP 사업 초기부터 이 사업의 총괄집행기관 역할을 계속적으로 수행해 왔으며 해외 협력대상 지역의 경제발전 방안을 거시적인 관점에서 연구, 정책 제언한다. 반면 산업연구원은 KSP 사업 주제를 특정 산업 분야 발전방안과 연관시키는 경향을 보였다. 예컨대 KDI는 협력대상국에 꼭 필요한 "맞춤형 해결책(tailored solution)"을 강조한 반면, 산업연구원은 러시아 지방정부의 수요 요청내용(투자 유치를 위한 행정시스템 개편)을 무시하고 특정 "산업"에 초점을 맞추라고 요구했다.

한편 러시아 KSP 사업수행기관 대부분은 대학교 부설 민간연구소였다. 산업연구원(2과제), 포스코경영연구원(1과제)만이 예외였다. 국민대학교, 한국외국어대학교, 한양대학교 모두 러시아 및 CIS 지역에 특화된 지역학연구소를 가지고 있는데, 바로 이 연구소들이 KSP 사업을 수행하였다. 이 연구소들은 사업의 실질적인 수행을 맡을 뿐, 실제 연구진은 이 연구소 연구원에 한정되지 않는다. 각 정책연구 주제에 따라 여러 다양한 기관(국책연구소 포함)으로부터 최고의 적임자를 찾아 연구진을 구성한다. 일반적으로 각 분야별 경제 전문가들은 러시아의 경제, 사회, 정치 시스템을 잘 이해하지 못하는 경향이 있고 러시아어 자료를 활용할 수 있는 능력이 없는 경우가 대부분이다. 따라서 실제 연구진은 러시아 지역에 전문성을 가진 대학교 지역학연구소의 소속 교원이나 연구원, 그리고 기타 다양한 기관과 국책연구소의 경제 전문 연구원으로 복합적으로 구성되는 경우가 많다.[26]

3.2.2 행위자의 목적

한국 측 행위자는 각기 어떠한 목적을 가지고 KSP 사업을 하는가? KSP 사업은 큰 틀에서 보면 국제개발협력, 즉 공공원조와 관련되어 있다. 그러나 무상원조로 진행되는 ODA 사업과 달리, KSP 사업은 협력대상국에게 재정지원이 아니라 정책 제언을 해줌으로써 대상국 스스로가 개발의 길을 모색하도록 상정하고 있다.[27] 따라서 KSP는 협력대상국의 경제, 사회 발전에 기여하고자 하는

26) 따라서 한국 측 KSP 관련 기관 및 연구자들의 러시아의 정치, 경제에 대한 이해도에는 큰 차이가 있다. 러시아의 경제발전 과정이나 현재의 문제점, 문화 등에 대한 이해가 별로 없는 기관 담당자나 연구자들은 러시아의 현 상황이나 변화 가능성에 보다 부정적인 평가를 하는 경향을 보였다.

의도에서 시작된 사업으로 간주된다. 그러나 실제 내용은 그리 단순하지 않다.

KSP 사업 초기부터 이 사업이 한국과 협력대상국 간 공동의 이익을 도모하고 공동번영을 추구한다는 점이 강조되어 왔다. 문제는 KSP 사업에서 얻을 수 있는 한국의 국익이 무엇을 의미하는 지에 대해 해석이 다양할 수 있다는 점이다. 실제 사업을 수행하는 과정에서 기획재정부, 외교부, KDI/산업연구원, KOTRA 등이 각기 다른 요구를 해 와서 난감할 때가 적지 않았다. 가장 단순하게는 해당국에 진출한 한국기업들의 애로사항을 해결해 주어야 한다는 요구부터, KSP의 예산과 인력으로는 감당할 수 없는 러시아 측 사업의 예비타당성 조사를 부탁하는 것에 이르기까지 KSP의 구체적인 내용과 기대되는 성과에 대한 해석은 다양하였다. 이러한 현상이 러시아 사업에서만 나타나는 것인지, 아니면 KSP 사업 전반에 걸쳐 나타나는지는 확실치 않지만, 사업 수행자로서 적지 않는 혼란을 느꼈다. 이러한 문제는 러시아 KSP 사업이 해를 거듭하면서 상당히 해소된 것으로 보이나, KSP 사업을 통해 우리는 무엇을 얻고자 하는가에 대한 본원적인 정리가 필요할 것으로 보인다.

한 가지 확실한 것은 기획재정부는 단기적으로 무언가 가시적 "성과"를 내야한다는 압박감을 가지고 있는 듯이 보였다는 점이다. 적지 않은 국가예산이 소요되는 KSP 사업인 만큼 이에 대한 공격도 만만치 않아서 KSP 사업을 통해 가시적인 실질 성과를 거두고자 하는 의욕이 앞서 보였다. 미얀마 KSP 등과 견주어 볼 때,[28] KSP 사업을 통해 구체적인 협력 프로젝트가 만들어지고,

---

27) 국제개발협력 분야에서 무상원조 대 유상원조에 관한 논란은 계속되고 있다. 외교부에서는 무상원조를 기조로 하는 반면, 기획재정부는 유상원조를 고집한다. 유상원조는 개발협력 대상국에게 수출입은행을 통해 유상원조를 하고 추후 원금을 돌려받는 것을 말한다. 그러나 이러한 유상원조가 개발협력 대상국에게 도움이 되지 않을 뿐 아니라 관여 기관의 부패를 조장하며, 원금 상환 능력이 없는 국가에게 유상원조를 하는 것은 한국 국익에도 도움이 되지 않는다는 비판이 존재한다.

28) 2012년 미얀마를 대상으로 하는 KSP 사업에서는 미얀마 금융통합 및 발전 방안에 대한 정책제언이 이루어졌다. 이후 2013년 한국 금융위원장은 미얀마를 방문하여 미얀마 금융 시장 개방 및 한국 은행의 미얀마 진출 등을 구체적으로 논의하였다. 구체적인 내용은 기획재정부 외(2013)『2012 경제협력국가와의 경제발전 경험 공유사업: 미얀마』, 기획재정부; "신제윤, 미얀마에서 금융세일즈 외교" (2014), *News1*, http://news1.kr/articles/1702920(검색일: 2017.03.20) 참조.

한편 2013 KSP 미얀마Ⅱ 사업에서는 미얀마 양곤 남서부권 지역발전 전략 수립을 다루었는데, 2015년 수출입은행은 미얀마 정부가 추진하는 한-미얀마 '우정의 다리' 건설사업과 철도현대화 사업에 1억8300만 달러 규모의 유상원조자금을 지원

추후 이것이 국가 간 실질협력 사업이 되어 수출입은행을 통해 유상원조가 된 후 한국 기업이 이를 수주하는 형태로 발전하기를 기대한 것으로 보인다.

이처럼 유상원조에 기반을 둔 새로운 경제협력 프로젝트를 창출하지는 못하더라도, KSP 사업은 최소한 협력 대상국으로의 한국 기업의 수출을 돕거나 기업의 투자 및 진출을 원활히 만들기 위한 초석을 다지는 것으로서 기대될 수 있다. 이러한 기대감은 여러 단계에서 여러 부처 및 기관을 통해 표시되었다. 이러한 생각에 반론을 제기할 필요는 없겠으나, 최소한 사업을 수행하는 과정에서 KSP 사업의 근본 취지에 혼란을 야기해서는 안 될 것이다.

KSP 사업 목적에 대한 혼란은 소위 점검회의 및 심사 과정에서도 반복적으로 나타났다.[29] 일례로 2014년 연해주, 사할린주 사업의 경우 총 6차의 점검회의를 가졌고 총 5회의 심사 과정을 거쳤는데, 검토자/심사자들이 KSP 사업의 성격 및 전체 진행과정에 대한 충분한 이해 없이 각기 상이한 지적과 요구를 하는 경향이 있었다. 러시아에 한국 경험을 적용하는 것이 가능한가에 대한 원론적인 문제 제기부터,[30] KSP 사업 내용에 한국 기업의 애로사항을 반영해야 한다는 요구에 이르기까지 다양한 지적이 있었다.

3.2.3 행위자의 능력

한국 측 KSP 관련자들은, 연구를 통해 정책을 제언하거나 투자포럼 등을 개최하여 러시아 측 인사들에게 투자 유치의 기회를 제공하는 것까지는 큰

하기로 결정했다. 우정의 다리 건설 사업은 미얀마 경제수도인 양곤시 도심과 남부 달라(Dala) 지역을 잇는 교량 건설로 지역 간 이동 시간·물류 비용절감, 지역경제 활성화를 추진하는 사업으로 2013년 제 1차 한-미얀마 경제협력 공동위를 통해 EDCF 지원이 합의된 상태였다. 기획재정부 외(2014)『2013 경제발전경험 공유사업: 미얀마 Ⅱ』, 기획재정부; "수출입은행, 미얀마 다리건설·철도현대화사업에 1억 8000만 달러 유상원조"(2015), 『매일경제』, http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=1094434&year=2015(검색일: 2017.03.20) 참조.

29) 국내 연구진에 의한 정책 제언 내용은 수시로 국내 타 연구자들에 의해 점검 및 검토를 받는다.

30) 과연 러시아에 한국의 경험을 적용할 수 있는가 하는 질문은 매우 의미 있는 질문이다. 그러나 소위 러시아의 특수성으로 인하여 한국의 경험을 전수하는 것이 불가능하거나 무의미하다고 간주한다면 러시아 KSP 사업 자체의 근거가 없어진다. 이 문제는 학계에서 보다 치밀하게 논의할 필요가 있다는 점을 인정한다.

어려움 없이 할 수 있는 것으로 보인다. 다만 KSP 사업이 정부 부처(기획재정부), 국책기관, 민간연구소 등을 통해 실행되고 있기 때문에, 러시아 측이 원하는 한국 측의 투자를 보장해 주지는 못한다. 즉, 한국 정부 차원의 대대적인 대러 투자 결정이 이루어지거나, 한국 기업 측의 개별적인 투자 결정이 이루어져야 하는데, 현재의 KSP 사업의 틀로는 이러한 투자 결정을 이끌어 내기가 쉽지 않다.

4. 결론

본 연구에서는 러시아 KSP 사업의 특성과 이에 참여하는 행위자의 속성, 목적, 능력 등에 초점을 맞추어 분석하였다. 논문에서 KSP 사업이 협력대상국 정부를 상대로 한국의 경험을 바탕으로 정책제언을 하는 사업이며, 여기에 한국 측, 러시아 측 여러 행위자가 관여된다는 것을 보여주었다. 특히나 러시아 KSP 사업은 중앙정부가 아니라 지방정부나 지방공사를 대상으로 하는 사업으로서 타 국가들을 대상으로 하는 KSP 사업과는 다소 다른 성격을 띤다는 것을 보여주었다. 앞서의 분석에서 알 수 있듯이, 한국 측 주요 행위자(기획재정부)와 러시아 측 주요 행위자(지방정부 관료)가 KSP 사업에 대해 거는 기대가 다소 상이함도 밝혔고, 이들의 기대감과 실제 능력 간에 차이가 있음도 드러났다. 즉 각기 정책제언을 넘어서서 투자 프로젝트의 실현을 궁극적인 목적으로 삼고 있지만, 현실은 그리 녹녹하지 않은 상황이다.

러시아 KSP 사업이 구체적인 경협 프로젝트로 발전할 가능성이 그리 높지는 않지만, 2013년부터 시작된 러시아 KSP 사업은 다음과 같은 측면에서 한-러 관계 발전에 기여하는 긍정적 효과를 가지고 있다.

첫째, 러시아 지방정부와 지속적으로 KSP 사업을 진행하는 것은 상호이해 증진, 상호 신뢰구축이라는 측면에서 지대한 중요성을 가진다. 러시아와 수교 이래 크고 작은 다양한 사업들이 제안되었지만 많은 사업들이 북한 변수, 경제성 문제 등으로 인해 보류되고 있는 현 상황에서,[31] 작지만 구체적인 사업

31) 대표적으로 남-북-러 가스관 연결 사업, TSR-TKR 연결 사업 등이 오랜 기간동안 논의되었지만 아직까지 현실화되지 못하였다. 2013년 이후 적극적으로 추진되어 오던 나진-하신 물류협력사업도 북핵 위기 이후 중단되었다. 한국 정부는 2016년 대북제재 방침에 따라 나진-하산 물류협력사업 중단을 러시아 정부 측에 통보하였다.

을 꾸준히 실행하며 정례적으로 상호 교류를 하는 것은 신뢰 구축에 큰 기여를 한다. 특히나 러시아의 크림 합병 이후 대러 경제제재가 이루어지고 있기 때문에 가시적인 대규모 경협 프로젝트를 시작하거나 지속하기 어려운 상황하에서 KSP 사업을 꾸준히 지속하는 것은 한-러 관계 발전에 긍정적 역할을 할 수 있다.

둘째, 러시아 지방정부와의 KSP 사업은 특히나 한국과 러시아 간의 보다 촘촘한 외교 네트워크 구축에 도움이 된다. 러시아의 영토가 방대하고 행정체계가 복잡하다는 점에서 한국 정부가 모스크바의 중앙정부 뿐 아니라 러시아 여러 지역의 지방정부와도 연계를 가지는 것은 궁극적으로 한-러 발전에 긍정적 요소로 작용할 수 있다. 더욱이 러시아의 극동시베리아 지역이 방대한 영토 및 다양한 천연자원을 포함하는 지역이기 때문에 KSP 사업을 통해 이들 지역에 대해 다양한 정보를 축적하고 각 지역의 주요 지방정부와의 돈독한 관계를 구축하는 것은 향후 한국 외교의 중요한 자산이 될 수 있다.

셋째, 연해주 정부 및 기타 극동시베리아 지역의 러시아 지방정부와의 KSP 사업을 진행함으로써 한국 정부는 해당 지역의 투자환경을 적시하고 관련 정보를 수집하는 것뿐만 아니라 한국 정부기관 및 민간기업 진출에 유리한 환경을 창출할 수 있다. 러시아 측이 KSP 사업을 통해 자국, 자 지방의 문제점을 객관적으로 판단하고 그 문제점을 해결하기 위해 한국 측의 경험을 참조하고 한국 연구진의 제언을 받아들인다면, 해당 지역으로의 진출은 보다 용이해질 것이다.

반면 KSP 사업의 한계점도 명료하다. 무엇보다 KSP 협력대상 기관이 러시아 지방정부이기 때문에 정책 제안 내용의 실현 가능성에 결정적 한계가 있다. 러시아 지방정부가 직면하고 있는 사회, 경제적 문제는 각 개별 지방의 고유한 문제라기보다는 러시아 국가 차원의 문제로부터 연유한 경우가 많다. 따라서 러시아 지방정부가 현재 처한 사회, 경제적 문제가 지방정부의 노력과 자체 자원만으로 해결되지 않을 가능성이 높다. 즉 연방정부 차원의 결정과 재정지원 없이 지방정부 스스로 모든 문제를 해결하기 어렵다는 한계가 있다.

둘째, KSP 사업이 지식공유사업이지만, 러시아 측이 궁극적으로 원하는 것은 한국 측의 자본 투자이다. 그런데 현재로서는 한국 정부 차원에서의 대러시아 투자가 어려운 상황이기 때문에 한국 민간기업의 투자 및 진출이 필요한 상황이다. 그러나 한국 민간기업의 입장에서는 러시아 시장은 여러 위험요소를 감안하고도 투자를 할 만큼 매력적인 시장이 아니다. 따라서 아직까

지는 민간 차원에서 러시아 시장으로의 투자는 잘 일어나지 않고 있으며 향후에도 쉽지 않을 것으로 전망된다. 그런데 정부 차원에서 KSP 사업을 진행하며 투자 환경 개선 및 개별 프로젝트 실현을 위한 정책제언들을 해줌으로써 러시아 측의 한국 측 투자에 대한 기대감을 상승시킬 수 있다. 한국 측으로부터 기대했던 투자가 이루어지지 않을 때, 러시아 측은 분명 크게 실망할 것으로 보인다. 이 간극을 어떻게 처리할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

마지막으로 향후 러시아 KSP 사업의 발전을 위해 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 러시아 KSP 사업의 성공적인 수행을 위해서는 KSP 사업에 참여하는 여러 기관의 전문성을 조화롭게 아우르는 운영의 묘가 필요하다는 점을 지적하고 싶다. 무엇보다 러시아는 저개발국가인 다른 KSP 협력대상국과는 본질적으로 다르다는 점을 인식할 필요가 있고 이런 점에서 러시아지역 전문기관의 의견과 판단이 충분히 수용될 필요가 있다. 독자적인 경제발전의 경험이 거의 없는 다른 KSP 협력대상국과는 달리 러시아는 1930년대부터 국가주도의 경제개발을 경험한 바 있고 고도로 발달된 관료체계를 가지고 있다. 따라서 러시아를 여타의 저개발국가와 같은 선상에 놓고 정책제안을 하는 것은 현명하지 못하다. 러시아의 상황을 충분히 이해하지 못하는 개별 연구자나 사업 담당자의 섣부른 평가는 KSP 사업의 성공적인 수행을 방해할 수 있다. KSP 사업의 성격 상 기획재정부, 총괄집행기관, 사업수행기관 간의 관계가 수평적 관계가 될 수는 없겠지만, 이들 각 기관 간에 상호 의사소통이 원활히 이루어질 수 있는 관계가 형성되어야만 각 기관의 전문성이 상호 보완적으로 작동하여 최상의 결과를 도출해 낼 수 있을 것이다.

또한 총괄집행기관이나 사업수행기관의 지나치게 잦은 변동은 연차별 사업의 지속성에 부정적 영향을 끼칠 수 있다는 점을 지적하고자 한다. KSP 사업 자체가 1년 단위로 매년 9개월 전후의 상대적으로 짧은 기간 동안 진행되는 점을 감안할 때, 해마다 총괄집행기관이나 사업수행기관이 바뀐다면 러시아 협력대상기관은 한국 측 파트너에게 같은 내용을 반복적으로 설명하거나 한국 측으로부터 비슷한 정책 제언을 받게 될 가능성이 있다. 지난 몇 년의 경험을 사업 초기의 불가피한 혼선, 혹은 더 나은 방향으로의 개선을 위한 선택이었다고 간주한다면, 향후에는 보다 일관성 있는 KSP 사업 수행이 이루어지도록 노력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 러시아 측 KSP 사업 파트너들의 적극성을 고양시키기 위해서는 무엇보다 이들이 자신의 업무와 관련하여 KSP 사업을 적극 활용할 수 있는 가능성

을 열어주는 것이 중요하다. 본 연구에서 살펴보았듯이, 러시아 측 KSP 사업 파트너들은 지방 행정 관료로서, 혹은 경제특구공사의 중간 관료로서 자신들의 업무를 성공적으로 수행해야 한다는 압박 하에 있고 그 실적을 수시로 평가받고 있다. 따라서 자신들의 업무와 관련하여 KSP 사업이 여러 모로 유용하다는 것을 인식하게 될 때, KSP 사업에 보다 적극적으로, 주도적으로 임하게 된다. 여러 단계의 상호 방문과 보고회 과정을 통해 해당 지역/분야의 문제점을 인식하고 해결책의 실마리를 스스로 찾아갈 수 있는 가능성이 제공된다면, 또 이것이 이들의 업무 수행에 긍정적으로 기여할 때, KSP 사업에 대한 관심은 고조될 것이다. 따라서 한국 측의 KSP 관련 기관들은 러시아 측 파트너들을 한국 측 정책 제언을 단순 수용하는 수동적 존재로 파악하는 것이 아니라, 스스로 KSP 사업을 통해 문제를 해결해가는 능동적 존재로 간주할 필요가 있다.

셋째, 러시아 KSP 사업의 성격에 대한 한국 측의 명확한 이해, 혹은 정리가 필요하다. 순수하게 발전 경험을 공유하려는 것인지, 이를 통해 뭔가 가시적 성과를 내려는 것인지 방향을 분명히 잡아야 한다. 그렇지 않으면 말만 무성한 잔치를 수년에 걸쳐 내놓고 있다고 상대국은 느낄 수밖에 없다. 러시아를 대상으로 성과를 내려하는 한국 정부 측과 경제성을 이유로 러시아 진출을 기피하는 민간 비즈니스 사이에 합의점을 찾아야만 러시아로의 직접 투자가 일어날 것으로 보인다. 만약 거대 자본이 투자되는 대규모 사업이 어렵다면, 소규모 비즈니스, 혹은 무역 등을 활성화하여 가능한 부분부터 점차적으로 확대해 가는 전략이 필요하다. 또한 국제정세의 변화 추세를 면밀히 관측하여 적당한 시기에 러시아와의 경협 사업을 시작할 수 있도록 보다 장기적 관점에서의 준비가 필요하다고 보인다.

참고문헌

국민대학교 유라시아연구소(2017a) 「2016/17 러시아 경제발전공유사업(KSP) 중간보고회」, 2016/17 러시아 경제발전경험 공유사업 중간보고회.

국민대학교 유라시아연구소(2017b) 「루스키 섬 개발 전략 및 투자 유치 방안」, 2016 경제발전경험 공유사업 최종보고서.

기획재정부·산업연구원·KOTRA(2015a) 『2014 경제발전경험 공유사업II: 러시아 하바롭스크지방』, 기획재정부.

기획재정부·산업연구원·KOTRA(2015b) 『2014 경제발전경험 공유사업II: 러시아 캄차카지방』, 기획재정부.

기획재정부·산업연구원·KOTRA·국민대학교 유라시아연구소(2015a) 『2014 경제발전경험 공유사업II: 러시아 사할린주』, 기획재정부.

기획재정부·산업연구원·KOTRA·국민대학교 유라시아연구소(2015b) 『2014 경제발전경험 공유사업II: 러시아 연해지방』, 기획재정부.

기획재정부·산업연구원·KOTRA·포스코경영연구원(2016) 『2015 경제발전경험 공유사업(KSP) 산업·무역 정책자문사업: 러시아 연해지방』, 기획재정부.

기획재정부·산업연구원·KOTRA·한국외국어대학교 러시아연구소(2016) 『2015 경제발전경험 공유사업(KSP) 산업·무역 정책자문사업: 러시아 사할린주』, 기획재정부.

기획재정부·KOTRA·산업연구원(2014) 『러시아 극동 4개주 투자포럼』, KOTRA.

기획재정부·한국개발연구원·국민대학교 유라시아연구소(2014) 『2013 경제발전경험 공유사업: 러시아 연해주』, 기획재정부.

기획재정부·한국개발연구원·국토연구원(2014) 『2013 경제발전경험 공유사업: 미얀마 Ⅱ』, 기획재정부.

기획재정부·한국개발연구원·삼정KPMG경제연구원(2013) 『2012 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 미얀마』, 기획재정부.

기획재정부·한국개발연구원·한국수출입은행(2015) 『KSP 10년사』, 기획재정부.

김학기(2013) 『APEC 이후 러시아 극동지역 개발 전략과 대응 방안: 혁신적 지역 클러스터 정책을 활용한 산업협력』, 산업연구원.

대외경제정책연구원 외(2013) 『러시아 극동지역 투자가이드』, 대외경제정책연구원.

"러시아 시장, 경제특구 활용 진출방안 모색해야"(2017), *EBN,* http://www.ebn.co.kr/news/view/884273(검색일: 2017.3.20).

박지원(2014)「러시아 신경제특구와 산업클러스터 전략」,『슬라브학보』, 제29권 1호, 한국슬라브·유라시아학회, 131-160쪽.

변현섭(2014)「러시아 극동지역개발 전략으로서 선도경제구역 설립의 의미와 전망」,『슬라브연구』, 제30권 4호, 한국외국어대학교 러시아연구소, 59-79쪽.

변현섭(2016)「러시아 자유항 제도 도입의 전략적 의미와 협력 방안: 블라디보스토크 자유항 법을 중심으로」,『슬라브연구』, 제32권 1호, 한국외국어대학교 러시아연구소, 1-30쪽.

변현섭·한홍열(2017)「러시아 특별경제구역(SEZ)의 문제점과 개선 방향: 선도개발구역(ADT)에 주는 시사점을 중심으로」,『슬라브연구』, 제33권 1호, 한국외국어대학교 러시아연구소, 43-70쪽.

"수출입은행, 미얀마 다리건설·철도현대화사업에 1억8000만달러 유상원조"(2015), 『매일경제』, http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=1094434&year=2015(검색일: 2017.3.20).

"신제윤, 미얀마에서 금융세일즈 외교"(2014), *News1,* http://news1.kr/articles/1702920(검색일: 2017.3.20).

오영일(2016)「러시아의 신극동개발정책, '선도개발구역' 활용 방안」,『POSRI 이슈리포트』, 포스코경영연구원.

한양대학교 아태지역연구센터(2017)「2016/17 RUSSEZ 발전 전략 수립을 위한 정책 제언」, 2016 경제발전경험 공유사업 중간보고서.

홍완석(2016)「2015 유라시아 친선특급 행사: 의미, 성과, 과제」,『슬라브연구』, 제32권 3호, 한국외국어대학교 러시아연구소, 31-53쪽.

Abstract

KSP with Russian Regional Governments: Achievements, Limitations, and Suggestions for Its Successful Implementation

Kang, Yoon Hee*

The Ministry of Strategy and Finance of the Republic of Korea has been implementing the Knowledge Sharing Program (KSP) with selected partner countries since 2004 with the overarching goals to assist in enhancing national competitiveness and institutional restructuring efforts of partner countries by sharing Korea's development experience. The KSP with Russia was initiated in 2013 in cooperation with Primorsky Territory's government and has been carried out with a number of Russian regional governments and RUSSEZ. This paper examines the process of KSP with Russian regional governments and tries to highlight its characteristics by focusing on various actors that participate in the project. This reveals the achievements and limitations of the KSP with Russia, eventually leading us to conclude whether KSP would contribute to the development of Korean-Russian Relations.

Key words: Korean-Russian Relations, Knowledge Sharing Program, Russian Regional Governments, Korean Ministry of Strategy and Finance, Primorsky Territory, Sakhalin Region, RUSSEZ, Investment Attraction Policy

* Professor at the Department of Eurasian Studies, Kookmin University.

강 윤 희

국민대학교 유라시아학과 교수. 영국 글라스고우대학교에서 박사학위를 받았다. 저서 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 외에 다수 논문을 출간하였다. 최근 논문으로는 「푸틴 집권기 러시아 정부와 인권운동의 갈등 관계」, 「러시아 체제전환: 민주화 이행과정에서의 시민사회의 역할과 한계」 등이 있다. 주 연구 관심 분야는 러시아와 유라시아 국가들의 시민운동, 외교 정책, 국제관계사 등이다.

Kang, Yoon Hee

Professor at the Department of Eurasian Studies, Kookmin University. She received her Ph.D. at University of Glasgow in UK. She is the author of numerous journal articles and book chapters, including *Korean Peninsular and Four Great Powers, 1972 and 2014*, "Russian Human Rights Movement under Putin: Framing Processes and Political Opportunities," and "Roles of Civil Society in Transition of Democracy in Russia." Her research interests have focused on the issues of civil society, foreign policy and international relation history of Russia and Eurasian states.

논문심사일정

논문투고일: 2017. 3. 30
논문심사일: 2017. 4. 17 ~ 2017. 5. 2
심사완료일: 2017. 5. 8