

러시아 북극정책의 시대적 특징과 함의*

서현교**

■ 목 차 ■

I. 서론

II. 러시아 북극정책의 전개과정

1. 중앙집권적 봉건시대 시베리아 식민지화
2. 제정 러시아 북극/시베리아 영토확장
3. 소비에트 정권의 시베리아 개발
4. 現 러시아 연방의 북극정책 수립과 전개

III. 「기본 원칙 2020」과 「기본원칙 2035」간 국익비교

IV. 결론

<국문요약>

북극권 국가 중 북극에 가장 넓은 영토를 가진 나라인 러시아는 제정 러시아 이전인 봉건시대부터 시베리아 동진을 시작하면서 북극정책의 기반을 다져나갔다. 이후 제정 러시아 시대, 그리고 소비에트 정권 시대

* 이 논문은 극지연구소 소내사업(PE21140 및 PE21330)의 지원을 받아 작성되었음.

** 극지연구소 정책개발실 소속, 극지정책 전공, 現 한국북극연구원소시업(KoARC) 사무총장

(구소련), 그리고 1991년 구소련 붕괴 후 독립한 러시아 연방정부에 이르기까지 시베리아를 정책적으로 바라보는 시각은 매우 달랐다. 즉, 식민지 후 영토화 그리고 산업화를 거쳐 현 연방정부에서는 자국의 북극지역을 정의하고 체계적이고 포괄적인 북극정책을 추진하고 있다. 더욱이, 러시아는 올해 북극이사회 의장국(2021-2023)이 되면서 북극에서 리더십을 발휘하기 위해 노력하고 있다. 본 논문에서는 러시아와 협력을 강화하기 위한 관점에서 러시아 북극정책 연혁을 시대별로 나눠 중요 정책분야를 검토하였다. 특히, 현재 연방정부의 대표적 북극정책인 ‘2020 북극정책 기본원칙’(2008년 발표)과 2020년 발표된 ‘2035 러시아 북극정책 기본원칙’에서 제시된 북극에서 러시아의 국익을 분석하였다. 그래서 역사적인 면에서 러시아가 북극에서 국익으로 제시하는 최우선 주제와 최신 주제들을 파악하였고, 이에 기반하여 우리나라와 러시아 간 북극권 협력강화 방안을 모색하였다.

<주제어>

시베리아, 북극정책, 북극항로, 북극안보, 북극자원

I. 서론

2009년 미 지질조사국(USGS: US Geological Survey) 발표에 따르면, 북극권에 미발굴 가스의 30%, 미발굴 석유의 13% 자원이 매장되어 있으며 그 중 러시아가 점유하는 비율이 52%로 절반이 넘는다.¹⁾ 이와 함께, 러시아는 북동항로(NSR)를 글로벌 물류항로로 관리하고 있으며, 북극이사회 의장국(2021-2023)으로 현재 북극이슈를 주도하고 있다. 이처럼 북극에서 중심국가로서 지위를 가진 러시아는 제정 러시아 시대 이전부터 시베리아 지역을 정복하면서 식민지화를 통해 러시아 영토확장을 하였고, 자원 및 산업개발의 중심지로서 개발을 하였으며, 현재에 이르러서는 자국의 북극정책에 기반하여 체계적인 개발과 관리를 하고 있다. 이러한 러시아의 북극정책과 활동에 대해 국내외에서 수행된 선행 연구들을 분석해 보면 다음과 같다.

먼저, 북극에서 거대한 지리적 영토만큼 자원이나 항로, 과학기술, 군사안보 등에서 중요한 위치를 차지하는 러시아의 북극정책을 분석한 국내의 연구는 매우 활발한 편이라고 할 수 있다. 선행 연구를 살펴보면, 러시아의 북극을 대상으로 하는 세부분야별 정책연구가 대부분이었고, 그에 따른 분야별 전망 및 방안제시가 주를 이뤘다. 이현아·제성훈(2019)은 러시아의 북극해 해양영토 확장전략으로 북극해 해양경제계획을 연안국과 협상이 아닌 UN해양법협약에 따른 국제법적 해결을 추구하였고, 경제적 이익과 안보적 이익을 불가분으로 하여 정책을 추진하고 있다고 분석하였다. 윤영미(2010)는 러시아의 북극해 해양영토 확장 정책의 일환으로 북극해 영유권 주장 관련 분쟁 양상과 미래전망을 제시하였다. 송주미(2012)는 러시아의 북극항로 상업화 정책과 우리나라의 대응방안을 모색하였다. 노영돈·박원(2011)은 러시아가 실효적 지배를 하고 있는 북극해 항로 관련 러시아 법제최신 동향과 항로 관련 정책방향을 분석하였다. 이재혁(2016)은 러시아 북극권의 항로·물류, 선박·항만 개발 현황 및 전망을 제시하였다. 박종관(2019)은 러시아의 북극권 철도교통망 정책에 기반

1) Donald L. Gautier(USGS) et al., "Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic", *Science*, Vol. 324, Issue 5931, 2009, pp. 1175-1179.

한 프로젝트 현황과 계획을 분석하였고, 박종관(2016)은 러시아 북극자원 수송 및 북극항로와 연계하여 러시아 철도건설 추진계획과 전망을 제시하였다. 윤지원(2018)은 북극의 지정학적 관점에서 러시아 북극항로 정책과 항로활용의 제약점 등을 분석하고 우리나라 입장에서 대응방안을 제시하였다. 이재영·나희승(2015)은 러시아 북극권 자원개발 및 물류와 연계한 철도회랑 건설계획을 분석하고, 한국의 향후 시베리아 북극운송회랑 활용을 위한 세부 전략을 제시하였다. 홍성원(2010)은 러시아의 북동항로 개발과정과 운영현황, 관할권 및 운항요금 제도 분석 등 러시아의 북동항로 정책을 분석하고, 운항여건 개선방안을 제시하였다. 국외 연구로 Daria Gritsenko 외(2020)는 러시아의 북극 자원개발 정책과 개발현황에 대해 자원의 저주 이론(Resource Curse Theory)에 근거하여 통계데이터를 기반한 자원개발의 경제적 취약성을 설명하려고 하였다. 그래서 러시아의 북극지역 사회경제개발 패턴이 향후 변화될 것이라는 전망을 내놨다. Natalia Andreassen(2016)은 지속가능성(Sustainability) 개념에 기반하여 러시아의 북극 자원개발을 지방정부의 지속가능 우선순위와 미디어가 보는 지속가능 우선순위 관점에서 각각 분석하여, 북극 자원-환경 간 균형을 이루는 지속가능성이 미디어 보도보다 러시아 지방정부의 정책과 역할에 의해 더 영향을 받고 있음을 보여주었다.

한편, 러시아 북극정책 전반을 다룬 연구로 Marlene Laruelle 외(2020)는 러시아의 북극권 군사력 증강과 야말에너지 개발 등의 지배력 강화와 개발정책의 성공 사례도 있으나, 자국의 북극권에서 북극항로의 국제항로 이슈, 북극에서 정주 문제와 원주민 이슈, 환경문제 등에 직면하여 정책 유지가 쉽지 않으며, 정부 연방 재정에 부담이 될 것이라는 분석을 내놨다. 최우익(2019)은 인구학적 특성에서 러시아 북극권 지역 인구 변화와 북극권으로 이주한 이주민 추이를 분석하였다. 김상원(2017)은 서방의 경제 제재 속에서 러시아의 천연가스 개발 전략을 분석하였다. 제성훈·민지영(2013)은 러시아의 자원, 항로 등 경제획정 등을 목표로 한 북극개발 전략을 분석하고 한-러 협력을 통한 우리나라 참여방안을 제시했다. 이철(1990)은 제정러시아부터 소비에트 정권 붕괴 직전까지 시베리아 개발 역사를 시대별로 서술하였다. 그러나 이러한 연구들은 제정 러시아 이전부터의 지금까지의 시대별 특

징을 제시하지 않아 개별 북극정책이 도출된 역사적 배경과 연속성을 보여 주지 못한 채 시대별 단편적 분석에 머물러 있다. 이에 본 논문에서는 기존의 연구와 차별화하여 북극정책의 시대적 변화를 검토하여, 역사적 측면에서 러시아 연방의 북극정책에서 주제별 중요성을 살펴보고, 그에 기반하여 우리나라의 러시아 협력방안을 제시하고자 한다.

본 논문은 제정 러시아 이전의 중앙집권적 봉건시대부터 제정 러시아 시대, 그리고 소비에트(구소련) 정권 시대, 그리고 구소련 붕괴 후 출범한 현 러시아 연방 시대까지 북극정책을 시대적으로 조망할 것이다. 본 논문의 구성은 시계열 역사적 접근법을 도입하여 북극에서의 러시아의 존재의 기원과 활동의 전개과정을 “러시아 봉건시대 → 제정러시아 → 소비에트 러시아 → 러시아 연방” 순으로 시베리아를 중심으로 하는 북극정책을 살펴볼 것이다. 먼저, 러시아의 정부 차원의 공식적인 북극정책이 발표되기 이전 시대의 경우 시베리아 지역을 중심으로 정책 분석을 시도할 것이다. 그리고, 현 러시아 연방정부에 대해서는 포괄적으로 제시한 북극정책인 「2020 북극정책 기본원칙」²⁾(2008)과 「2035 북극정책 기본원칙」³⁾(2020)의 특징을 분석하기로 한다.⁴⁾ 특히 이 두 기본

2) 「2020년과 그 이후까지 북극에서의 러시아 연방의 국가정책의 기본(Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу)」, 2008년 9월 18일에 러시아연방 대통령 메드베데프에 의해 승인됨(Утвержденный Президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г.) 문서번호(N Пр-1969).

<https://rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html> (검색일: 2020.11.2.).

3) 「2035년까지 북극에서의 러시아 연방의 국가정책의 기본(Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года)」, 2020년 3월 5일자 러시아연방 대통령령 N 164(Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164에 의해 승인됨. 푸틴은 2020년 3월 5일, 2014년 6월 28일 「러시아 연방의 전략 계획」에 대한 러시아 연방법(N172-ФЗ) 제17조에 따라 이를 승인 <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73606526/> (검색일: 2020.11.2.).

4) 「2020 북극정책 기본원칙」(2008)과 「2035 북극정책 기본원칙」은 똑같은 틀과 맥락과 내용 및 법률적 효력을 가지고 있지만, 법률적 형식은 조금 다름. 둘 다 연방 수준의 규범적 법률 문서(Нормативные правовые акты федерального уровня, Normative legal acts of the federal level)이지만, 「2020 북극정책 기본원칙」(2008)은 러시아연방 대통령 메드베데프가 승인한 법률문서(N Пр-1969)이고, 「2035 북극정책 기본원칙」은 러시아연방 대통령령에 의해 승인된 법률문서(Указ Президента РФ N 164)임.

원칙이 제시하는 북극에서 러시아 국익이나 정책목표의 역사적인 중요도를 파악하고, 러시아와 북극권 협력방안에 대한 아이디어를 제공하고자 한다.

II. 러시아 북극정책의 전개과정

1. 중앙집권적 봉건시대 시베리아 식민지화

러시아 북극정책의 기원은 16세기 제정 러시아 이전 중앙집권적 봉건시대(882~1613)⁵⁾로 거슬러 올라간다. 러시아가 우랄산맥 동쪽의 광활한 지역인 시베리아에 눈을 돌린 건 바로 모스크바공국 시기였다. 당시 1558년 4월 4일자 차르(러시아 황제칭호) 이반 IV세(1547-1584)의 칙서에 의해, 카마강의 지류들이 있는 개간되지 않은 모든 땅, 즉 『카마강의 입구에서 물줄기가 시작되는 곳』까지의 지역이 20년 동안 부상(富商)인 그레고리 스트로가노프 가문의 소유로 넘어갔다.⁶⁾ 당시 스트로가노프는 빼름부터 추소바 강에 이르는 광대한 지역이 초원과 밀림, 공지로 남아 경작되지 않음을 확인한 후, 황제에게 이 지역의 식민사업권을 요청했다. 즉, 정부정책 이전에 민간 차원의 목적에서 변경(邊境)지역⁷⁾인 ‘시베리아’ 정벌이 먼저 추진되게 되었다. 그가 요청한 사항은 이민족 침입으로부터 식민사업을 보호하기 위한 무기 보유, 미개척지의 경작지 조성 및 염호 개척을 통한 제염사업, 주택건설 등이었다. 이반 IV세는 이를 허락했고, 그 후 스트로가노프는 자신이 개발한 식민지를 자발적으로 황실령에 귀속시켰다.

이어, 1574년 이반 IV세는 대외적 팽창을 과감히 시도했다. 먼저, 그

5) 올레그 공이 수도를 노브고로드에서 키예프로 옮긴 키예프 공국(882년~) 시기부터 블라디미르 공국에 이은 모스크바공국 시대까지 일컬음.

6) Yuri Semyonov, translated from the German by J.R. Foster, *Siberia, Its Conquest and Development*, (Montreal: International Publishers' Representatives(Canada) Limited, 1963) p. 32.

7) 주요 도시와 멀리 떨어져 다른 나라와 국경을 접하고 있는 외곽지역을 의미.

전인 1552년 카잔 칸국, 1556년 아스트라한 칸국을 순차로 멸망시켰고, 시비리 칸국(서시베리아 몽골계 국가)의 에디게르 칸은 사절을 모스크바에 파견하여 이반 IV세에 시비리 주민의 안전과 영토 보존, 복종의 대가로 공납을 지급하고 안전을 보장받았다. 그러나, 이후 시비리 칸국이 공납을 거부하여 이반 IV세는 정벌을 단행했다. 먼저 새로운 칙령을 내려, 스트로가노프 가문에게 1594년까지 20년 간 우랄산맥 서쪽 지역과 우랄산맥 너머의 망가제야 지역과 토볼강 및 그 지류들과 호수들을 임대했다. 여기서 재미있는 점은 이반 IV세가 아직까지 자기 소유가 아닌 시베리아 지역을 스트로가노프 가문에 임대 및 일임하는 식민지성 경영사업을 허락해 이 지역의 개척과 병합을 앞당겨 승인한 것이다.⁸⁾ 스트로가노프 가문은 1574년 이 황제의 칙령에 따라 자신들이 소유한 토볼강과 이르티쉬강의 땅을 실질적으로 점령하기 위해 코사크족(Cossack)의 우두머리인 예르막 티모페예비치(Yermak Timofeyevich)를 파견했다. 1574년 9월 말 예르막 부대는 우랄산맥을 넘어 동쪽으로 투라강에 흘러드는 강줄기에 도착했다. 그리고, 1582년 5월 예르막은 배와 뗏목을 수리하여 투라강 하류로 내려와 토볼강 입구에 이르렀다. 같은 해 10월 예르막은 오브강과 이르티쉬강에 있는 우랄산맥에서 동쪽으로 가는 길과 망가제야 지역으로 가는 길 중간에 위치한 콧춤 왕국을 정복하며 시베리아 정복의 서막이 올랐으며, 모스크바 정부군의 파견에 힘입어 1598년 시비리 칸국도 멸망시켰다.⁹⁾ 민간에 의해 행해졌던 시베리아 정벌이 그 진행과정에서 정부군의 파견으로 공식 전쟁이 된 것이다. 이렇게 예르막을 시작으로 하는 러시아 대장들은 강과 강을 넘나들며(portages) 불과 60여년 만인 1644년에 우랄산맥에서 베링해까지 도달할 수 있었다. 그러한 가운데 16세기말부터 농민들의 서시베리아 이주

8) Ibid., p. 46.

9) Ibid., p. 60.

시비리는 시비리 칸국의 수도 명칭이며, 수도의 명칭인 시비리로 해서 이 영토가 시베리아로 불리게 되었고, 이후 우랄 산맥 동쪽의 지역들이 제정러시아의 영역으로 흡수됨에 따라 시비리의 명칭이 가리키는 범위도 점차 확대되어 마침내 태평양 연안까지 광대한 영역을 지칭하는 지리적 총칭이 되었음. 이철, 『시베리아 개발사』(서울: 민음사, 1990), 서론 파트.

및 정착이 시작되면서 시베리아 농업이 시작되었고, 코사크족은 이러한 사적인 정벌을 통해 시베리아 모피를 확보하여 스트로가노프 가문과 예르막 등을 통해 황실에 공물로서 납부 역할을 했다.¹⁰⁾ 이처럼 시베리아는 모피 등을 위한 공급지에서 비롯되어 농사 및 물자교역의 터전, 또한 훗날 자원개발(산림, 광물자원 등) 전략기지가 되었다. 그리고 이러한 민간정벌을 계기로 점차 정부 주도의 원정(遠征)을 통한 동진정책이 본격화되었다.

2. 제정 러시아 북극/시베리아 영토확장

러시아 봉건시대 이후에 등장한 제정 러시아 시대(1613~1917)¹¹⁾에는 군사적 방어 목적과 함께 주변국 위협에 대응하는 영향력 확대, 그리고 지역개발을 위해, 제정 러시아 시대 이전인 16세기 중반 이반 IV세(1547-1584)에 시작된 민간 차원의 시베리아 정벌이 제정 러시아시대에도 이어졌다. 그래서 제정러시아 초기였던 1648년~1649년에 ‘북태평양 사냥꾼의 바다’라는 이름의 ‘아호트스크’(오호츠크해) 연안에 이르렀다.¹²⁾

이러한 민간 원정과 함께, 제정 러시아는 시베리아 영토확장을 본격화하였다. 그전에 스트로가노프가와 예르막의 시베리아 원정을 더 체계적

10) 17세기 말까지 시베리아산 모피를 바탕으로 하여 이뤄진 러시아 모피교역은 러시아 국고수입 전체의 10%를 차지할 정도로 당시 주요 수입원이었음.

한정숙, 『시베리아 유형의 역사: 격리 형벌, 계몽, 자유』(서울: 민음사, 2017), p. 31.

11) ‘제정(帝政) 러시아 시대’란 제국의 황제가 통치하는 시기로, 통상 1613년 미하일 로마노프 차르 시대부터 제1차 세계대전(1914-1918) 중인 1917년 2월 혁명으로 제정 러시아가 붕괴된 시기까지 로마노프 왕조가 통치한 기간을 말함. 다만, 표트르 대제(1세)가 서구와 전쟁에서 승리 후인 1721년 러시아 제국이라는 국호를 정식 채택하고, 러시아 군주 칭호도 기존 ‘차르’(러시아 황제)에서 ‘임페라토르’(서구식 황제)로 사용함으로써, 표트르 대제가 즉위한 1689년을 제정 러시아 시대의 시작으로 보는 견해도 있음.

웹사이트 참조. <http://www.siminsori.com/news/articleView.html?idxno=204631> (검색일: 2021.7.12.).

12) 이같은 민간차원 원정대가 시베리아를 지나 계속 동진하도록 이끈 원동력은 ‘부드러운 황금’인 모피를 얻고자 하는 열망이 가장 크게 작용함. 한정숙, op, cit., p. 31.

이고 발전적으로 추진하였다. 제정 러시아로 이어지는 시베리아 동진정책 목적은 크게 4가지로 나눌 수 있다.¹³⁾ 첫째는 경제적 목적이었다. 16세부터 17세기까지는 유럽의 러시아 주민들과 유럽인들을 위한 모피산출 및 수출지로 각광받았고¹⁴⁾, 18세기부터는 금, 은, 구리 등 광물자원 개발과 공급이 목적이었다.¹⁵⁾ 둘째는 러시아 영토(또는 군사) 팽창이었다. 몽골과 국경선 확정 및 청나라의 정치사회적 혼란기를 통해 시베리아 영토 확보를 목표로 하였다. 셋째, 유럽정세 변화의 대응이었다. 크림리아 전쟁(1853-1856)에 패한 러시아는 유럽으로 남진정책이 좌절되면서 1861년 농노해방을 단행했고, 이민법을 공포하여 유럽 대신 농민들을 시베리아·극동으로 이주정책을 단행했다. 자바이칼과 아무르강 지역에 요새를 구축하고 비정규군을 동원한 방어 구축이 강화되었다. 넷째, 태평양 연안의 군사거점 확보 및 육상운송 강화였다. 태평양으로 진출을 위해 태평양 연안의 군사적 거점 확보를 최우선과제로 삼으면서, 철도를 통한 지역지배력 강화를 추진하고자 하였다. 이러한 특히 시베리아 식민지적 동진정책의 원동력은 비정규군인 카자크 민족집단(18세기 특수군사신분 부여 및 시베리아 정벌 및 전쟁에 동원)과 같은 민병대¹⁶⁾의 적절한 활용과 식민지 영토 관리 및 운영을 위한 이주정책 등의 강화였다. 특히, 비정규군인 민병, 즉, 요새나 마을의 수비병이 자의적으로 민병대를 편성하여 새로운 지방에 진출하였고, 이러한 원정대를 주축으로 베링해는 물론 아무

13) 윤영미, “시베리아 횡단철도: 건설배경과 과정 및 개발정책을 중심으로” 『21세기정치학회보』, 제15권 2호, 21세기정치학회, 2005, pp. 266-267.

14) 당시 시베리아산 모피는 주로 담비, 수달, 여우, 다람쥐 등을 사냥하여 생산되었으며, 러시아 사냥꾼들이 남획하여 모피 동물이 고갈되면, 동진하여 다시 사냥하는 방식을 취하여 17세기말 모피를 제공하는 동물이 시베리아에서 거의 멸종되어 시베리아 모피산업이 쇠퇴되고 점차 광물자원 개발 및 야금업으로 전환됨. 한정숙, op, cit., p. 31.
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=22584> (검색일: 2021.7.12.).

15) 1745년 알타이산맥에서 첫 금광이 발견됐고, 또한 대량의 구리산지로도 확인됨. Ibid., p. 33.

16) 민병대는 이주민 또는 노동자 집단으로 카자크 무장집단이 대표적임. 이들은 15세기 후반부터 16세기 전반에 걸쳐 러시아 중앙부에서 시베리아 남방 변경지대로 이주하여 자치 군사공동체를 형성한 농민집단으로 중앙정부에서 무기 및 특권을 부여받아 국경이나 지역방위 임무를 맡음. 특히 제정 러시아 시대에 비정규군으로 전쟁에 동원되기도 함. 윤영미, op, cit., p. 264.

르강(흑룡강) 유역까지 점령하였으며, 정부주도에 의한 죄수와 농민들의 시베리아 이주 및 정착도 본격화되었다. 또한 사냥꾼과 모피 상인 등의 민간들은 시베리아 진출도 적극 추진하였다. 이러한 17세기 이후의 시베리아 진출은 제정 러시아 정부가 전부 주도하지는 않았으나, 점령된 지방에 대해 정치조직을 형성하며 그 지방을 영유하는 방식으로 영토화하여, 19세기 초 제정러시아는 시베리아 전역을 지배하였다.

변경지역에 대해 제정 러시아시대의 중앙정부는 3가지 원칙이 중심을 이뤘다. 조세수입의 증대, 통치의 용이성, 국경지대 안전이었다. 1637년에 설치된 시베리아청은 정복한 시베리아 지역의 식민지 관리 임무를 띠고 있었으며, 지역발전을 위한 제도는 아니었다. 즉, 조세수입 과 자원확보가 주목적이었고, 러시아의 정규 지방행정체제가 아닌 시베리아청을 통해 별도 관리가 이뤄졌다. 이후 1708년 표트르 대제(1689-1725)는 지방행정 제도를 개편하면서 전국을 8개의 도(또는 현)로 나뉘 시베리아도(구베르니아 도)를 설립하면서, 비로소 시베리아를 러시아 영토로 통합했고, 원칙적으로 중앙관료기구 통제 아래 두었다. 예카테리나 2세(1762-1796) 황제 시절에는 시베리아 왕국이라 명칭을 바꾸었고, 시베리아청(廳)을 1763년 폐지시켰다. 그리고 일반적인 지방행정체제가 우랄산맥 동쪽 시베리아 지역에도 도입되면서 제국의 일부로서 시베리아 지위가 더욱 확실해졌고, 황제 권력에 직접 복종하도록 하였다.¹⁷⁾ 이후 총독부 제도가 생기면서 시베리아는 3개의 총독부로 나뉘 통치하는 등 1822년 개혁 전까지 시베리아는 잡다한 민족구성, 광활한 지역의 소수인구, 유배지역, 변경지역이라는 특수성을 고려하는 법규없이 제도만 변화되었고, 야삭(조공) 전횡 등의 문제도 발생했다.¹⁸⁾ 이에 알렉산드르 1세 시기였던 1816년 시베리아 총독에 임명된 스페란스키가 1822년 시베리아 행정개혁을 단행했다. 그는 “시베리아는 단순 착취대상이 아닌 국가적 고려를 받을 자격이 있다”는 입장에서 ‘시베리아 이족(異族) 행정

17) 박태성, “제정러시아의 시베리아 변경정책”, 『한국 시베리아연구』 제11권 1호, 배재대 한국-시베리아센터, 2007, p. 37.

18) Ibid., p. 40., 및 박태성, “러시아의 시베리아 식민지 과정”, 『국제지역연구』 제7권 2호, 국제지역학회, 2003, pp. 153-155.

법령'을 제정했다. 이는 토착민 관습법과 씨족제도, 러시아제국 법률을 혼합한 것으로, 시베리아 특수성을 고려해 지역 토착민들의 일정수준 자치를 허용한 첫 입법시도였다.¹⁹⁾ 이 법은 첫째, 주민의 자유와 안정을 권력자의 횡포와 권력남용의 위협으로부터 보호, 둘째는 시베리아 각 지방을 특별통치제도 하에서 통합적 관리·감독, 셋째는 광대한 시베리아의 사회지리적 특성을 감안한 특별통치제의 융통성 있는 적용. 넷째는 시베리아 현황 및 경제사정에 적합한 간소 행정 등이었다. 이 법령은 20세기까지 시베리아 통치의 근간이 되었고, 현지의 사정을 고려한 경제적, 문화적 개발도 추진되었다. 다만, 정부시책에 따라 주민 부담이 가중되었으며, 실제 법규 시행은 지역관리 성향에 의해 좌우되는 문제도 발생했다.²⁰⁾ 한편, 1847년에는 이르쿠츠크-에니세이스크(동시베리아) 총독에 임명된 무라비요프 아무르스키는 시베리아 극동 토착민에게 러시아어 교육 실시, 아무르강 북부유역 탐사 및 정착촌 건설 등 시베리아의 러시아화를 본격화하였다.²¹⁾

이러한 동진정책 및 행정관리 제도 구축과 함께, 시베리아 개발을 위한 본격적인 이주정책을 추진하였으나, 초기에 척박하고 혹독한 환경의 시베리아로 이주정책을 따르는 주민은 많지 않았다. 특히, 러시아인에게 시베리아는 한번 가면 나오지 못하는 ‘죽음의 땅’으로 여겨졌다. 러시아 정부는 16세기 후반과 17세기 전반 일반 형사범(절도, 사기 등)을 유배 보내는 시베리아 유형(流刑)을 시작했고, 이 유형이 제도화된 것은 1649년 전국주민회의 법전(소보르노예 올로제니예)이었다. 이를 통해, 정치범이나 정적, 패전국 포로들에게 시베리아 유형을 내려 강제이주시켰다. 표트르 대제(1689-1725)²²⁾ 이래 18세기부터 시베리아 유형제도는 유배

19) 한정숙, op, cit., p. 38.

20) 박태성(2007), op, cit., p. 46. 및 박태성(2003), op, cit., pp. 155-156.

21) 아무르강 확장사업 정책 덕에 아무르강 일대에서 러시아의 입지는 더욱 확고해졌으며, 1858년 러·청 간 사이에 맺은 아이훈 조약으로 아무르강-우수리강에서 양국간 국경이 확정됨. 한정숙, op, cit., p. 39.

22) 1682년부터 1689년까지 이반 V세 차르와 표트르 1세(당시 10세)가 형식상 공동 차르(황제)로 통치를 하다가, 1689년 표트르 1세(대제)가 단독 황제로 러시아 통치를 시작함.

수의 교화와 갱생보다는 징벌과 격리, 시베리아 자원개발과 노동력 제공에 더 큰 목적을 두고 대규모로 실시되었다. 유형자들은 중노동 감옥에 수감되어 광산, 건설, 산업, 노동 등의 강제노동에 동원되었다. 특히 18세기 후반인 예카테리나 2세 여제는 1765년 칙령으로 농노제가 강화되면서 지주들도 자신들의 농노를 징벌이나 경제적 이유로 시베리아 유형을 내릴 수 있는 지주의 권리를 재확인시켰다.²³⁾ 그러면서 농노제와 유배제도는 제정 러시아를 뒷받침하는 양축이 되었다. 이에 따라 농민의 이주도 확대되었다. 그리고, 1861년 알렉산드르 2세의 농노해방령 이후 농민 및 유형수들의 이주정책을 촉진하여 시베리아 이주가 활성화하였다.²⁴⁾ 그리고, 이러한 지주의 농민유형제도는 1811년에서 1812년 사이 공식 폐지되었다. 그럼에도 19세기 중반까지 오히려 성행하였고, 이후 농노제가 폐지되면서 비로소 종식되었다. 한편, 금채굴업 등이 성행하면서 이주민들이 시베리아에 더 몰려들었다.²⁵⁾

그러한 행정적인 제도기반과 형벌 또는 자발적 이주를 통해 인구가 늘면서 시베리아 개발이 활성화되고 도시화가 되는 가운데, 시베리아 철도건설은 러시아 북극권 개발의 기반이 되었다. 시베리아 철도 건설 구체적으로 제기된 것은 19세기 중엽이었다. 당시 극동에서 러시아의 주요 상업용 및 해군용 항구 운영의 중요성이 증대되었고, 철도는 청나라 북만주로의 군사적 팽창에 대응하기 위해 유사시 군수품 보급 및 병력 수송에 유리하다는 판단에서 철도의 필요성이 제기되었다. 즉, 시베리아 철도 건설의 목적은 고립된 시베리아를 유럽과 아시아로 연결하고 철도를 따라 시베리아로 이주·정착 확대 그리고 개발 및 군사팽창

23) 통상적 의미의 범법자가 아니라 불손하거나 적응능력이 떨어지는 일군을 지주나 행정기구가 시베리아로 유배를 보내는 것을 소위 행정유배로 불렀음. 한정숙, op. cit., p. 76.

24) 농민과 유형수들이 훗날 시베리아 횡단철도 건설의 주역이 되었고, 또한, 횡단철도 건설 중이던 1904년 만들어진 새 이주규정에 의거, 시베리아 이주가 완화되면서 마침내 이주의 자유가 허용됨. 따라서 1907년부터 1913년까지 약 300여 만명이 시베리아로 이주하여 정착, 개발을 촉진되었고, 이주농촌과 지방도시가 출현하고 제분소, 진료소, 학교 등도 설립되면서 1910년대에는 시베리아 지역에 걸쳐 이주가 활성화됨. 윤영미, op. cit., p. 268.

25) 이철, op. cit., pp. 85-86., 및 한정숙, op. cit., pp. 64-77.

등 영토확장과 영향력 확대를 목적으로 하고 있다.²⁶⁾ 특히, 러시아 주요도시(모스크바 등)와 변방인 시베리아를 연결하여 변방지로부터의 대체농경지 확보, 면화, 석탄, 목재, 공업 생산품 등 다양한 자원 및 물자 등의 경제적 이익, 군사물자 확보 및 변방지역 통치 확대, 그리고 태평양 진출의 거점확보 및 육상길 마련을 통한 중앙집권 강화를 위해서였다.²⁷⁾ 이러한 목적으로 황제 알렉산더 3세(1881-1894)는 1891년 시베리아 유배자들과 19세기 말부터 본격화된 러시아인 이주노동자(농민)를 동원하여 철도공사를 시작하여, 마침내, 1916년 모스크바에서 블라디보스톡에 이르는 약 9,300km 길이의 철도가 완공되었다.

3. 소비에트 정권의 시베리아 개발

이같은 제정러시아 시대 후의 소비에트사회주의 연방정권 시대(구소련 시대)는 1917년 10월 레닌의 볼셰비키당이 당시 임시정부를 전복시키고, 공산주의 정권을 수립하면서부터 1991년 구소련이 붕괴된 시기까지를 말한다. 이 소비에트 정권의 북극정책의 방향과 목적은 냉전적인 기초 위에 설정됐다. 그 추진력은 공산당 일당독재에 기초한 자원의 집중적 배분이 가능한 소비에트 시스템이었다. 따라서 이전의 제정러시아보다 훨씬 더 중앙정부에 의해 시베리아 개발이 주도되고 실행되었다. 이 소비에트 정권의 북극정책 목표는 전세계적 미-소 냉전 분위기에서, 러시아 입장에서 국경을 맞닿고 있지 않고 상대적으로 진출이 용이했던 북극(북쪽)에서의 군사안보적 개발이었다. 특히 소비에트 정권은 북극해 해안의 항구, 항공, 기지 및 산업개발로 외부세계와 연결을 용이하게 하

26) 동청철도는 1891년 시베리아 횡단철도 착공 후인 1897년 착공하여 1903년에 완공된 1,760km 노선. 러시아의 치타주 치타(Chita)에서 북만주(만주리-하얼빈-쑤이펀허를 연계)를 거쳐 블라디보스톡을 연결하는 우회노선임. 보다 자세한 내용은 아래 한국학중앙연구원 웹사이트 참조.

<http://www.okpedia.kr/Contents/ContentsView?localCode=cis&contentsId=GC95300058> (검색일: 2021.7.1.).

27) 정세진, “제정러시아 철도 역사에 관한 소고: 시베리아 횡단철도와 중앙아시아 철도를 중심으로”, 『슬라브학보』, 제32권 1호, 한국슬라브유라시아학회, 2017, pp. 345-347.

도로 수송문제 해결에 집중했다. 이러한 수송문제는 당연히 전시 물자공급 및 영토적 통합성을 유지하려는 소비에트 국방정책의 핵심기반이었다. 소비에트 정권은 북극에서 4개 분야에 정책적으로 집중했다.²⁸⁾ 첫째, 4개의 주요 쇄빙선 기지와 100기 이상의 북극 항공기의 도움을 받아 이루어지는 북동항로(Northern Sea Route: NSR)를 새 운송로로 활용한 정기운항, 둘째는 북부 시베리아의 니켈 광산과 유정(oil wells) 등 자원개발, 셋째, 조수간만의 차가 있는 큰 강 어귀의 화물적하시설을 갖춘 항구, 예를 들면 노비포트, 이가르카, 텍시와 같은 항구를 갖춘 오브강, 예니세이강, 레나강의 대량수송(heavy transport) 능력 구축, 넷째는 선박이나 항공기의 석탄이나 연료 재공급을 위한 독립적 기지망 건설이었다. 이와 함께, 시베리아 노동형무소가 만들어진 건 제정 러시아 시대부터이지만 체계적으로 가동된 것은 공산주의 혁명이 시작되고 체제가 안정된 1920년대 후반부터이다. 주로 귀족, 장교, 교수 등 제정 시대의 고위층과 그 가족을 시베리아로 강제 이주시켜 노동을 시키게 되었고, 주로 벌목, 철도, 도로 건설 등 인프라 구축 노동에 투입되어 소비에트 정권의 북극 개발의 중심이 되었다. 그리고 제정 러시아 시대에 완공된 시베리아 횡단철도를 기반으로 소비에트시대에서 시베리아의 석유, 석탄, 철광 등의 자원개발 및 수송이 촉진되었고, 이러한 천연자원을 가공하는 산업개발의 활성화 정책은 주변국에 자원을 수출하고 동시에 소비재 및 자본과 기술도입을 위해서 철도 통과지역의 산업화를 가속화시켰다.

이러한 소비에트 시대의 시베리아 정책을 시기적으로 나뉘보면 볼셰비키 정권이 내란을 종결시킨 직후인 1921년부터 1930년 말까지는 시베리아 산물을 통한 구소련의 기간산업 형성기로 볼 수 있다. 특히 황폐화된 소련 경제가 1차 세계대전 이전 수준으로 회복되면서 당은 러시아를 농업국에서 공업국으로 전환을 목표로 1927년 1월 제15차 전당대회에서 동력원(에너지) 개발 및 이에 기반한 중공업 육성책을 공포하였고, 풍부한 원료를 기반으로 제철 및 중공업 공장건설 및 생산을 추진하였다. 시베리아의 우랄·쿠즈네츠크 콤비나트(산업단지)를 중심으로 석탄과 철광석 생산이 활기를 띠었으며, 1920년대 시베리아 지역과 극동지역

28) H. P. Smolka, "Soviet Strategy in the Arctic", *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 2. 1938, p. 272.

지방행정체제가 구축됨과 동시에 시베리아 지역별로 석탄, 에너지, 기계, 화학, 금속공업 단지들이 자리잡았다. 특히, 1930년대 노릴스크에서 니켈과 동이 발견되어 개발되기 시작했고, 안티몬, 코발트, 망간, 알루미늄 등 다양한 금속들이 시베리아에서 채굴되어 산업에 활용되었다. 석유나 가스개발도 강화되었으며, 농업분야에서도 몰수제를 통해 개인 부농체제를 소멸시키고, 집단농장화를 지속적으로 확대하면서 자본주의적 요소를 일소하고 사회주의 경제제도를 확립하였다. 그러면서 시베리아가 소비에트의 농공업의 주요발달지로 주목을 받았으며, 이러한 정책 추진을 기반으로 1937년 구소련은 세계 2위의 공업생산국이 되었다. 그러다 제2차 세계대전 중인 1941년 독·소 전쟁으로 시베리아는 소련의 방위산업 즉, 항공과 전차산업이 발달하면서 병기창으로 변모하였다. 소비에트 서부에 밀집된 공업시설을 우랄·시베리아 지역으로 이동시키는 한편, 시베리아에서 군수산업 육성에 주력하였다. 그러다 제2차 세계대전이 끝나면서, 소비에트 정부는 시베리아 산업 복구정책을 추진하여 예니세이강, 오비강 등의 수력자원을 기반으로 노보시비리스크 등 수력발전소 등을 건설하여 이를 기반으로 알루미늄 등의 공업단지를 조성했다. 또한, 구소련의 핵산업 추진에 따라 동시베리아 치타 지구에서 원료인 리튬이 개발되었고, 시베리아 간선철도와 파이프라인을 통해 석유·가스산업에 활기를 불어넣었으며, 농업도 대규모 기계농으로 변모시켰다.²⁹⁾ 이어, 1960년 후반부터 소비에트 정권은 본격적인 시베리아 개발을 추진하여 석유, 가스, 석탄, 수력 등 에너지원을 기반으로 시베리아 곳곳에 야금, 목재, 화학 등의 공업단지를 조성하면서 에너지 공급부터 원자재 생산, 가공 및 제품화의 완전공정체제를 구축하여 러시아 본토와 유럽 등에 물자공급 역할을 하였으며, 시베리아 지역에 철도와 송유관과 쇄빙선 등 인프라 건설도 추진하였다.³⁰⁾ 한편 제2차 세계대전부터 1991년 구소련 붕괴 사이의 동서냉전기 중에는 자국의 북극권을 모두 폐쇄하고, 군사적 요충지로서 관리하였다. 그러다 구소련 말에 등장한 고르바초프 당시 공산당 서기장은 1987년 무르만스크 선언(Murmansk

29) 이철, op. cit., pp. 164-175 참조.

30) Ibid., 서론 및 pp. 231-239 참조.

Declaration)을 통해 러시아 북극지역을 핵무기가 없는 평화와 협력의 지역으로 선포하며, 국제사회에 본격 개방했다. 이 선언에서 그는 북동항로의 국제사회 개방, 북극권 자원 공동개발³¹⁾과 환경보호를 위한 북극권 국가 간 협력을 촉구하였다.³²⁾ 이러한 개방과 북극권 국가간 협력 제안이 기폭제가 되어 훗날 북극이사회 출범으로 이어졌다.

4. 現 러시아 연방의 북극정책 수립과 전개

1991년 구소련 붕괴 후 등장한 러시아 연방은 시베리아권을 넘어서 자국의 북극권을 대상으로 하여 기존의 제정러시아와 소비에트 정권 시대의 시베리아 정책을 더욱 발전시켜 나갔다. 러시아 연방의 북극정책의 방향과 목적은 영토적 통합성 유지와 국가안보를 시작으로 자원개발, 북방향로 등이 주요정책으로 제시되어 왔다. 자원개발은 석유와 가스를 포함하는 탄화수소 자원(특히, LNG)과 니켈, 석탄 등을 포함하는 광물자원을 중심으로 이뤄지고 있다. 그 추진력은 로즈네프트(석유), 가즈프롬(가스) 등의 국영기업과 러시아 최대 민영가스회사인 ‘노바텍’ 등이다. 특히, 소비에트 정권 말기 고르바초프에 의해 북극이 개방되었으나, 구소련 붕괴 후 러시아 연방으로 재출범하면서, 새로운 체제 정비에 집중하게 되어 북극에 대한 관심은 정책적으로 소홀해졌다. 그래서 각 개발사업들이 중단되었다가, 다시 2000년대 들어 러시아 정부는 정책적으로 시베리아를 포함한 북극권 정비에 나섰다. 지난 2000년에 정권을 잡은 푸틴 대통령은 ‘강한 러시아’를 국가 아젠다로 제시하면서 2001년 러시아 연방 정부의 북극 기본정책(The Basics of State Policy of the Russian Federation in the Arctic Region)을 발표하였다.³³⁾ 이 정책은 북극에서 러시아의 모든

31) 2009년 미국 USGS에 따르면 특히 북극의 미발굴 천연가스는 매발견 석유의 3배에 해당하는 풍부한 양이고, 그 천연가스 대부분은 러시아 북극권에 매장되어 있음. 자료: Donald L. Gautier 외, “Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic” *Science*, Vol. 324, 2009, pp. 1175-1179.

32) Raphael V. Vartanov et. al., “New Dimension of Soviet Arctic Policy: Views from the Soviet Union”, *The Annals of the American Academy of Political Social Science*, Vol. 512, 1990, pp. 70-71.

활동은 최대한 자국 북극의 방위(Defense)와 안보(Security)의 이해관계에 연계되도록 해야한다는 정책을 선언하고 있다. 예를 들어 러시아에 군대는 러시아에 적대적인 외부 공격의 위협을 억제하는 목적으로 해상기반(Sea-based) 핵무기의 기능성(Functioning)을 우선순위에 놓아야 한다고 명시하면서, 다른 것보다 북극 군사이슈에 초점을 맞추고 있다.³⁴⁾

이어 2007년 러시아는 유인잠수정 미르호를 북극점 아래 심해에 티타늄 깃발을 꽂은 후, 이듬해인 2008년 당시 메드베데프 대통령은 ‘2020 북극정책 기본원칙(Basics of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the period till 2020 and for Further Perspective)’을 발표하였다(이하 2020 기본원칙).³⁵⁾ 이 2020 기본원칙은 러시아 연방정부가 자국 북극권 지역을 대상으로 하여 전(全) 분야에 걸쳐 포괄적인 내용을 담은 첫 북극종합정책이라고 할 수 있다. 이어, 2013년 2월에는 푸틴 대통령이 ‘2020 러시아 북극지역 개발 및 국가안보 전략(The Development strategy of the Arctic zone of the Russian Federation and the national security up to 2020)’³⁶⁾을 선포하고 ‘2020 기본원칙’의 세부 실천과제를 제시하여 북극정책 이행체계를 완성시켰다. 동 전략에서는 아래 <표 1>과 같이 1단계(2013~2015)와 2단계(2016~2020)로 나눠서 수행하고, 이러한 과제들이 원활하게 추진되면 2020년경 지속가능한 사회·경제적 북극개발 시대가 열릴 것으로 전망하였다.

33) 한종만, “‘러시아 2035 북극전략’의 내역과 평가”, 『북극연구』 24호(배재대 한국-시베리아센터/북극학회, 대전, 2021), p. 26.

34) Pavel Devyatkin 외, Russia's Arctic Strategy: Military and Security (Part II), 2018.의 내용은 아래 웹사이트 참조.

<https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-military-and-security-part-two/> (검색일: 2020.12.1.)

35) ‘2020 북극정책 기본원칙’의 세부 내용은 웹사이트 참조.

<http://www.arctic-search.com/Russian+Federation+Policy+for+the+Arctic+to+2020> (검색일: 2021.7.12.)

36) 푸틴대통령 ‘2020 러시아 북극지역 개발 및 국가안보 전략’의 세부내용은 웹사이트 참조.

<http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-perc/sympo/20160728/documents/Keynote/Russian%20Arctic%20strategy%202013.pdf> (검색일: 2021.7.2.)

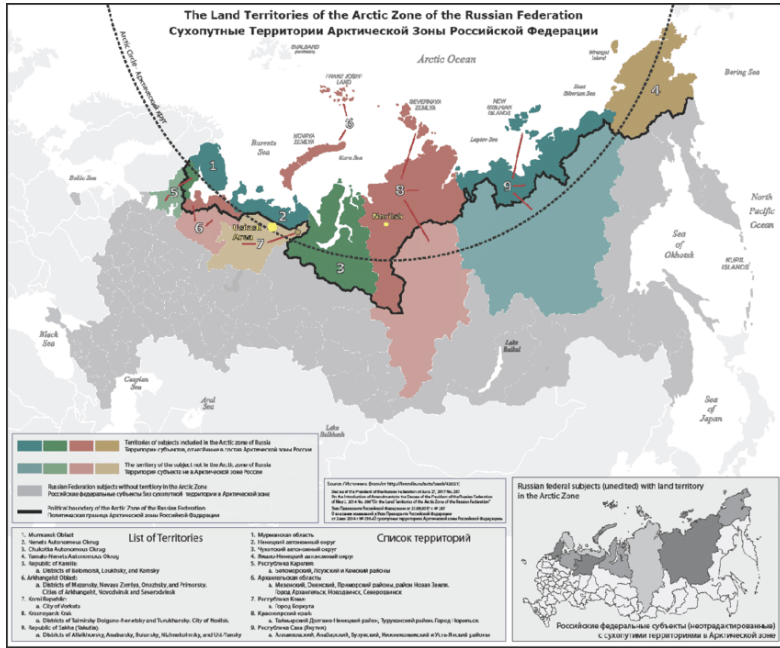
**<표 1> ‘2020 러시아 북극지역 개발 및 국가안보 전략’ 1단계 및 2단계
과제(2013)**

○ 목적 : 북극지역에 대한 국익과 영토주권 강화 ○ 위협요인: 인구감소, 인프라 부진, 경제개발 부족 등	
1단계(2013~2015) 실행과제 (체제 완비 및 시스템 구축)	공공행정 효율성 및 법적 기반 증진 등 지방정부 차원 사회경제개발 프로그램 구성 및 추진 러시아 북극 대륙봉 경계확장에 대한 국제법적 등록 보장 러시아 북극지역 담당 해경 출범 IT인프라 구축, 국가모니터링 시스템 구축 통합구조센터 설립 포함 긴급구조 시스템 구축
2단계(2016~2020) 실행과제 (사업 본격화)	러시아 대륙봉 광물자원 개발 강화 북극권 국경 인프라 개발 및 첨단장비 도입 다목적 우주시스템 ‘북극’(Arctic) 개발과 내비게이션 시스템 (RSDN-20) 개발 및 구축 북극항로 활용 인프라 구축, 환경영향 감소·예방조치 실행 등

그리고, 푸틴 대통령은 이듬해인 2014년에 자국의 북극지역의 지리적 범위를 확장한 대통령령(A decree “On the Land Territories of the Arctic Aone of the Russian Federation: Decress 296)을 발표하여 북극지역 정비 를 강화하였다. 이 대통령령에서 정의한 러시아의 북극지역의 지리적 범위는 다음의 [그림 1]과 같다. 즉, 현재의 무르만스크주, 아르한겔스크 주, 네네츠자치구, 코미공화국, 야말로-네네츠 자치구, 크라스노야르스크 변강주, 사하공화국, 추코트카 자치구 등의 연방주체의 전체 또는 일부 지역이 포함된다. 이 러시아의 북극지역 경계는 2020년 발표된 ‘2035 북극정책 기본원칙’에서 “2014년 5월 푸틴 대통령이 서명한 대통령 강령에서 러시아 연방의 북극 육상국경 지역과 영해 및 배타적 경제수역, 그리고 대륙붕을 포함한다”로 재정립하였다.³⁷⁾

37) 러시아 ‘북극지역’ 정의는 아래 웹사이트 및 ‘2035 기본원칙’에서 북극의 정의 참조 (검색일: 2021.7.12.).

<https://forumarctica.ru/en/news/putin-signs-decree-expanding-land-territories-of-russias-arctic-zone/>
2014년 대통령 강령으로 정의된 러시아 북극지역은 (1)무르만스크주, (2)네네츠 자 치구, (3) 야말로-네네츠 자치구, (4) 추코트카(축치) 자치구, (5), 아르한겔스크주 일부 구역, (6)코미 공화국, (7)크라스노야르스크 변강주 지역 (8) 사하공화국, (9)그리고 북극해의 반도와 육지가 포함한다고 정의함.(Russian President Vladimir Putin signed a decree “On the Land Territories of the Arctic Aone of the Russian Federation”), https://www.researchgate.net/figure/Borders-of-the-Arctic-Zone-of-Russia-in-accordance-with-the-Decree-of-the-President-of_fig1_331434937 (검색일: 2021.7.12.).

[그림 1] 러시아의 대통령령으로 지정된 러시아 북극지역(2014)³⁸⁾

러시아는 이처럼 2014년 대통령령으로 자국의 북극권 지역을 확정하였고, 같은 해인 2014년 4월 푸틴은 국가안전보장회의에서 “북극은 전통적으로 우리의 특별한 관심 영역이며, 군사, 정치, 경제, 기술, 환경, 자원 등 국가안보의 실질적인 모든 측면이 집중된 곳”이며 “강대국으로 북극권을 가능케 하는 곳”이라고 선언했고, 그 후속책으로 2014년 12월 러시아 북부함대를 주축으로 한 ‘북부합동전략사령부’가 설립됐다. 러시아 정부는 2016년에 ‘러시아 연방 북극지역 사회경제개발 2020 프로그램

특히 카렐리아 공화국 3개 지구는 2017년 북극권 육상 경계 개정 대통령령을 통해 신규로 포함됨. 그리고 ‘2035 북극정책 기본원칙’에서는 북극지역을 이 북극권 육상경계 정의와 함께 러시아 북극권 영해 (Territorial sea) 및 배타적 경제수역(EEZ)도 포함한다고 명시함.

38) 러시아 북극지역(검은색 볼드체 경계지역) 웹사이트 참조

https://www.researchgate.net/figure/Land-Territory-of-the-Arctic-Zone-of-the-Russian-Federation_fig1_328702235 (검색일: 2021.6.30.).

램’을 2025년까지 연장하였고, 2016년 10월 드미트리 로고진(Dmitry Rogozin) 부총리는 150여 개 북극권 인프라 및 경제개발 프로젝트를 선정하였으며, 2030년까지 총 5조 루블이 투입될 것이라고 밝혔다.³⁹⁾ 2018년에는 ‘2019-2024 북극발전 기본계획’과 로사톰(Rosatom)사 원자력 쇄빙선 함대를 포함한 북동항로(NSR) 관리권 이양, ‘2030 철도전략’ 및 ‘2030 교통전략’, ‘2025 하천전략’, ‘2025 극동바이칼 사회경제발전전략’ 등을 확정했다.

이어, 2019년 2월에는 기존의 자국 극동지역 개발을 주도하는 정부부처인 극동개발부(Ministry for the Development of the Russian Far East)를 북극권 지역 개발 임무까지 확대하는 극동북극개발부(Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic)로 개편하여 동 부처가 러시아 북극지역의 사회경제개발 정책과 법제도 개발부터 정책 수행까지 주관하도록 권한을 부여하였다.⁴⁰⁾ 또한, 같은 해 12월에 ‘2035 NSR 인프라 개발계획’ 등을 수립하였다.

그리고, 푸틴 대통령은 기존의 ‘2020 기본원칙’이 종료되는 시점인 2020년 3월에 2035년을 지향하는 ‘2035 북극정책 기본원칙’(Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035: 이하 ‘2035 기본원칙’)을 승인하며 러시아의 북극에 대한 폭넓은 정책을 제시하였다. 또한 2020년 7월에는 헌법 개정을 통해 푸틴 대통령이 현재 임기가 종료되는 2024년부터 6년 임기의 대통령을 두 차례 더 할 수 있는

39) 150개 프로젝트 선정 관련 언론보도 참조.

<https://arctic.ru/economics/20161013/465648.html> (검색일: 2021.7.12.).

러시아는 북극의 개발 및 경제활동에 대해서도 푸틴을 중심으로 하는 투자유치와 개발을 활성화하고 있음. 러시아는 푸틴 대통령 주도로 하는 국제회의가 3개가 있는데, 첫째, 매년 상트페테르부르크에서 개최되는 국제경제포럼, 블라디보스토크에서 매년 개최되는 동방경제포럼, 그리고 격년으로 개최되는 국제북극포럼 임. 이 3대 국제포럼에 각국 대통령, 산업계, 정계, 학계 등 다양한 분야 전문가들이 참가함. 결국 러시아 서쪽 투자 유치는 국제경제포럼, 러시아 극동지역 투자유치는 동방경제포럼, 러시아 북극권 투자유치는 국제북극포럼이 각각 맡고 있음. 일례로 2019년 국제북극포럼에서는 45건의 투자계약 체결(700억 루블 규모)을 하는 등 이 포럼이 러시아 북극개발을 미래가 아닌 현재 사업으로 이끌었음.

40) 관련 내용은 웹사이트 참조. <https://arctic.ru/news/20190227/827178.html> (검색일: 2021.6.30.).

길이 열렸다. 즉, 제도상 선거에서 승리하면 2036년까지 대통령을 하게 되어, 2035년을 지향하는 이 기본원칙을 러시아 수장으로서 책임과 권한을 갖고 장기적으로 추진할 수 있는 기반을 마련한 셈이다.

또한, 2020년 3월에 발표한 ‘2035 기본원칙’을 이행하기 위한 전략(Devised to implement)으로 푸틴은 같은 해 10월에 ‘2035 북극개발·안보전략’(the Strategy for Developing Russia’s Arctic Zone and Ensuring National Security until 2035)을 대통령령 N 645⁴¹⁾으로 승인·발표하였다.⁴²⁾ 이 전략은 크게 1단계(2020–2024: 현 대통령 임기종료 연도), 2단계(2025–2030: 차기 대통령 임기와 동일), 3단계(2031–2035: 차차기 대통령 임기와 연동)의 실행전략으로 구성되어 있다. 또한, 북극의 국가안보, 물류, 자원, 북동항로 개발과 교육, 직업, 의료, 주택 등 주민 삶의 질과 관련한 사회경제개발을 포함하고 있다. 그리고, 러시아 북극권 에너지, 광물자원 개발과 해운·항공 인프라 구축과 개량 및 4차 산업혁명 기술의 적용 등 광범위한 정책을 제시했다.⁴³⁾ 또한 이를 위해 관련 조직개편 및 세제 혜택, 보조금 지원, 클러스터, 특별경제구역, 자유항 등 지정과 투자유치 등 지원정책까지 포함했다.⁴⁴⁾ 이 전략에서 9개 북극권 지방정부의 개별 개발 전략도 포함됐다.⁴⁵⁾ 한편, ‘2035 기본원칙’과 관련하여 2020년 6월 ‘2035

41) 「2035년까지 러시아연방 북극지역 개발 및 국가안보 전략」(О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года) 2020년 10월 26일자 러시아연방 대통령령(Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г.) N 645에 의해 승인됨. 구체적인 내용은 아래 웹사이트 참조.

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366065/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (검색일: 2021.7.2.).

42) ‘2035 북극개발·안보전략’ 관련 뉴스 참조. <https://arctic.ru/news/20201027/985740.html> (검색일: 2021.7.2.).

43) 2035 북극개발·안보전략에서, 일례로 러시아 북극 LNG 생산량 계획의 경우 1단계인 2024년까지 4,300만톤(MT), 2단계인 2030년까지 6,400만톤, 3단계인 2035년에는 9,100만톤 생산 목표를 제시하고 있음. 또한 북극 원유(Crude and Condensate) 생산량의 전체 러시아 생산에서 차지하는 비중을 같은 3단계 기준, 2024년 20%, 2030년 23%, 2035년 26%로 북극권 원유증산을 계획하고 있음. 구체적인 내용은 웹사이트 참조. <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/coal/102720-russia-approves-arctic-strategy-up-to-2035> (검색일: 2021.7.2.).

44) 한종만, op, cit., p. 27.

러시아연방 에너지 전략’(개정안), 2019년 12월 ‘2035 북극항로 인프라 개발계획’ 등이 수립되면서 북극권 자원개발과 북동항로 활성화를 위한 정책기반도 마련됐다.⁴⁵⁾ 이상으로 러시아 봉건시대부터 현재의 러시아 연방 정부에 이르기까지 러시아의 시베리아를 포함하는 북극정책 역사를 살펴보면 아래 [그림 2]와 같이 요약할 수 있다.

[그림 2] 러시아의 시대별 북극(시베리아) 정책 변화

러시아 봉건시대 (862 - 1613)	제정러시아 시대 (1613 - 1917)	소비에트 러시아 시대 (구소련) (1917 - 1991)	러시아 연방 시대 (1991 - 현재)
시베리아 정벌 (식민) (민간 주도)	시베리아 정벌(식민) + 영토화 (민간+정부)	시베리아 개인 부농경제 소멸 및 집단 농경화 (기계농 도입)	*포괄적 북극정책 수립 - 2020 북극정책 기본원칙 - 2035 북극정책 기본원칙
시베리아 자원 확보 (모피, 농경)	시베리아 자원 확보 (모피→금·은·구리 등 광물)	자원기반 산업형성 기간산업 형성 + 산업단지 (중공업 + 에너지)	- 2035 북극개발·안보전략 ·2035 북극항로 인프라개발 계획 등 분야/지역 세부계획
	러시아식 행정체계 도입	시베리아의 군수품 / 병기창 변모 (2차 세계대전 中)	국익에 원주민, 환경보호, 북극권 생활 등 포함
	시베리아 횡단열차 건설 추진 (1916년 완공)	북동항로 물류루트화 추진	러시아 북극지역 정의 (대통령령)
	시베리아 이주 정책 본격화 (유배형 + 이주)	시베리아 이주 (유배형 중심)	북극담당 부처 및 북극항로정 신설
		무르만스크 선언 및 북극권 개방 (1987)	

이 [그림 2]에서, 구소련 붕괴 후 출범한 러시아 연방 시대에 비로소 러시아 북극지역이 정의되고, 이 북극에 대한 포괄적인 정책인 ‘2020 기본원칙’과 ‘2035 기본원칙’이 수립되었음을 알 수 있다. 러시아의 가

45) 러시아 연방 정부는 3개월 내에 2020년 3월 5일자 러시아 연방 대통령령 N 164에 의해 승인된 「2035 기본원칙」과 2020년 10월 26일자 러시아연방 대통령령 N 645에 의해 승인된 「북극안보·발전 전략 2035」의 이행을 위한 통합행동계획을 승인하고, 전략의 이행을 보장하며, 전략의 이행을 모니터링하고, 전략 이행에 관한 연례보고서를 러시아 대통령에게 제출하도록 되어 있음. 또한 러시아연방 북극권(Arctic zone of Russian Federation)의 영토에 속하는 러시아의 북극권 지방정부(변강주, 주, 공화국, 자치구 등)는 이 전략에 따라 세부정책을 실행하고, 구성체의 발전을 위한 국가 프로그램과 사회경제적 발전 전략을 적절히 조정하도록 명시되어 있음.

46) 김민수 외(KMI), 『러시아 북극개발 전략과 연계한 북극진출 방안 연구』, 경제인문사회연구회 2021, pp. 170-171.

장 포괄적인 북극정책에 해당하는 이 두 기본원칙에서 제시된 러시아의 국익들을 세부적으로 이해한다면, 한-러 양국 간 상호 윈(Win)-윈(Win)의 북극협력 주제와 방안을 도출할 수 있을 것이다. 이에 다음 장에서 두 기본원칙이 국가 철학으로 제시하고 있는 ‘북극에서 러시아 국익’을 중심으로 비교분석을 하였다. 그리고, 제시된 국익들을 앞의 [그림 2]의 제정러시아 시대 이전부터 현재 러시아 연방정부까지 각 정책 역사와 연계함으로서, 역사적 측면에서 국익들의 중요성을 평가하였다.

Ⅲ. 「기본 원칙 2020」과 「기본원칙 2035」간 국익비교

메드베데프 대통령이 발표한 ‘2020 기본원칙’을 분석하면 당시 러시아가 북극을 통해 추구하고자 하는 국익(National Interests)으로 △러시아 북극지역을 국가의 사회·경제개발을 위한 전략적 **자원개발** 기지로 활용, △북극을 **평화·협력**의 지역으로 유지, △북극권의 독특한 **생태계 시스템 보존**, △북동항로(NSR)를 러시아의 **국가 해상교통로로 활용** 등을 제시하고 있다. 그리고, 이 국익을 실현하고 목표를 달성하기 위한 6대 우선분야, 즉 △**사회·경제 개발**-에너지·광물·생물자원 개발, △**군사안보**-북극권 국경 방어를 위한 군사기능 유지·강화, △**환경안보**-환경보호 및 회복을 위한 레짐 도입 및 관리, △**IT인프라 구축**-첨단기술 활용 및 통합 네트워크 구축, △**과학기술 개발**-기후변화 예측, 환경변화의 인간건강 영향 및 사회 과학 연구(법규정, 지역경제 등), △**국제협력**-상호 호혜적인 양자 및 다자 협정 체결 및 준수 등을 아래 <표 2>와 같이 제시하였다.

<표 2> ‘2020 기본원칙’의 6대 정책분야별 세부과제(2008)⁴⁷⁾

6대 우선분야 (Priorities Areas)	세부 정책과제
사회·경제 개발	에너지·광물·생물자원 개발, 교육건강주택 등 사회인프라 현대화 등
군사·국경안보	북극권 국경 방어를 위한 군사력 유지·강화, 해경활동 강화, 국경인프라 강화 등
환경보호	야생동식물, 환경보호 레짐도입 및 관리. 오염관리, 자연경관 복원 등
IT인프라 구축	IT 및 통신분야 첨단기술 도입 및 통합 네트워크 구축 등
과학기술 개발	기후변화 예측 및 러 북극권 영향 연구, 환경변화 및 오염원의 건강 영향 및 예방 연구, 법/경제/역사연구(사회과학) 등
국제협력	상호 호혜적인 양자 및 다자협정 체결 및 준수 등

이러한 ‘2020 기본원칙’이 당초 목표연도인 2020년에 이르면서, 앞서 설명한대로 푸틴 정부는 2020년 3월에 향후 ‘2035 기본원칙’을 승인했다. 이 기본원칙에서는 북극지역에서의 러시아의 국익(National Interests)으로 △러시아의 주권(Sovereignty)과 영토적 통합성(Territorial Integrity) 보장, △북극을 평화·안정적이고 상호호혜의 협력지역으로 보존, △북극권 거주민의 삶의 질, 복지 보장, △러시아의 경제발전을 가속화하기 위한 북극지역의 전략적 자원기지화로 국가 경제발전 가속화, △북동항로(NSR)를 경쟁력을 갖춘 국제해상물류루트로 개발, △환경보호 및 러시아 연방 북극 원주민⁴⁸⁾의 전통과 생활방식 보호 등 6가지를 제시하였다. 그리고 이 국익을 실현하기 위한 ‘하위 목표’(Goals)로 △원주민을 포함한 러시아 북극지역 주민들의 삶의 질 증진, △러시아 북극권 지역의 경제개발 가속화, △북극의 환경보호와 원주민의 터전 및 전통 보호, △국제법에 기초하여 북극에서 모든 분쟁의 평화적 해결 및 상호호혜적인 협력 수행, △경제적인 측면에서 러시아의 국익 보호로 설정하였다. 그리고 이러한 국익 실현을 위한 전략과제로 △러시아 북극권 사회·경제 개발 △북극인프라 구축 개선 △북극에서 과학기술 개발, △환경보호와

47) Medvedev, Dmitry. (2020 북극정책 기본원칙) “Basics of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the period till 2020 and for Further Perspective”, 2008.

48) 북극에는 현재 400여 만명의 인구가 살고 있으며, 이중 10%가 원주민(Indigenous People)으로 추산됨. Mary Duffee et.al., *Arctic Governance in a Changing World* (Maryland, Rowman & Littlefield, The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc., 2019), pp. 1-9.

환경안보, △국제협력 개발, △자연재해·인재 예방 및 대응, △러시아 북극 공공안보, △러시아 군사안보, △러시아 북극 국경안보·보호 등 9개 분야와 각 세부과제를 제시하였으며, 그 내용은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> ‘2035 기본원칙’의 9대 정책분야별 세부과제(2020)⁴⁹⁾

9개 분야(Goal)	세부과제
북극권 사회·경제 개발	△생활개선·건강·교육·교통과 생활인프라 확충, △LNG생산 강화, △화석연료·광물 지질탐사 및 대륙붕 개발, △심부오일 탐사, △농·수산물자원 개발·확보, △관광자원 개발·활용 △원주민 전통산업 보존·개발 △관련 전문인력 양성·배치 등
북극인프라 구축·개선	△북동항로 지원 해빙안전구조지원선단 구성·운영, △안전항해 컨트롤 시스템 구축, △북동항로 인재사고 예방시스템 구축, △주요항구 건설 및 현대화, △하천물류 지원 항구건설 및 하천 준설, △북동항로 연계 수출용 철도 건설 △북극권 지상물류 교통망 및 항공망(항공기지) 확대, △정보 및 통신인프라 개선, △에너지공급시스템 개발 등
북극권 과학기술 개발	△북극 기초·응용연구 수행, △극한환경 활용 장비·물질 개발, △기후변화예측기술 개발, △기후변화의 인프라 영향 대응 기술솔루션 개발·적용, △북극권 거주민 건강연구, △북극과학연구선단 개발 등
자연재해·인재 예방 및 대응	△독성물질, 감염병, 방사능 물질의 북극유입 방지, △합리적 자원활용 및 원주민 전통생활 보존, △환경오염원 배출 최소화기술 도입, △환경모니터링시스템 개선, △누적환경영향 제거, △북극동식물보존, △생태시스템 보호를 위한 특별보호지역 발굴 등
국제협력 개발	△북극이사회 등 정부간 기구, 북극권 국가와의 양자관계 등에서 파트너십 강화, △연구협력, △국제법 및 국제조약 준수 및 이행, △스발바르 지역에서 노르웨이와 평등하고 상호호혜적 지위 보장 등
환경보호/재난 안보	△특별보호구역 네트워크 구축, △동식물보호, △환경오염 모니터링 및 제거, △독성물질과 전염병균, 방사성 물질의 러시아 북극 유입 방지, △긴급사태 대응 긴급구조센터 구축 및 최신 장비·슈트·기계구비, △침단 재난대응 인프라 구축 및 기술개발·적용 등
북극 공공안보	△연방군 및 내무기관 조직 도입, △범 사각지대의 관리 강화, △교통사고 예방조치 등
북극 군사안보	△통치권 및 영토보존을 위한 러 연방 군사능력 증진, △육해공·해저 통합 관제시스템 증진, △군 인프라 시설의 개발·증진 등
북극권 국경 안보·보호	△IT기술 기반 해양 및 바다 경계 모니터링 강화, △각 주 해경 간 협력강화, △국경 인프라 개선과 국경관리장비 개량, △항공기 선단 개량과 현대적 해빙선 구축, △북극 영공 컨트롤·인텔리전스 시스템 역량 강화, △러시아 북극해 영해 및 EEZ구역 관리강화 등

49) Putin, Vladimir (2035 북극정책 기본원칙), “Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period until 2035”, 2020.

이상으로 ‘2020 기본원칙’과 ‘2035 기본원칙’을 살펴보면 공통점이 많다. 다음의 <표 4>와 같이 두 정책문서의 국익을 살펴보면, 먼저 북극을 러시아 경제성장의 주요 전략적 자원기지로 활용하는 것을 두 정책문서 모두 국익으로 제시하였다. 현재 러시아 국내총생산(GDP)의 10%와 러시아 수출의 20%가 북극에서 생산되고 있다는 점을 감안하면 이는 놀라운 일이 아니다. 특히, 역사적 관점에서, 제정 러시아 이전의 봉건시대부터 시베리아를 자원기지로 활용하는 것이 지금까지도 이어지고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 북극권을 평화와 협력지역으로 유지한다는 철학도 두 정책이 동일하다. 특히 「2035 기본원칙」에서 상호호혜적 협력을 제시하였듯이 러시아가 북극 대륙붕의 경계, 수색·구조 등 여러 이슈에 대한 협력을 지속할 것임을 시사한다. 러시아는 양자 차원의 관계 및 다양한 형태의 다자협력 강화를 목표로 하지만, 특히 ‘Arctic 5’, 바렌츠유로이사회와 북극협력 및 북극이사회를 중요시한다. 더욱이 문서에서 러시아의 목표들 중 하나는 ‘북극의 국제협력을 조정하는 핵심지역 기관으로서 북극이사회를 보장하는 것’이다. 이것은 러시아가 북극이사회에서 이러한 기능들을 제거하고 북극권 네트워크(the Arctic Circle network)와 같은 협력을 위한 대체포럼을 사용하는 것을 여전히 지원하지 않는다는 것을 의미할 수 있다. 러시아가 2021년 북극이사회 의장국을 맡은 점을 감안할 때, 이러한 제도 강화가 우선순위인 것은 당연하다고 하겠다. 러시아는 또한 ‘북극 및 비북극 국가들과의 상호이익이 되는 경제 파트너십’ 추진을 북극협력의 목표로 보고 있다. 따라서 러시아가 북극권 경제에 대한 외부 투자를 계속 모색하고, 주로 중국이지만, 중국뿐만 아니라 이 지역 외부의 국가들과 협력을 발전시킬 것임을 암시한다.

<표 4> 「2020 기본원칙」과 「2035 기본원칙」의 북극에서 러시아의 국익 비교

「2020 기본원칙(2008)」에서 국익	「2035 기본원칙(2020)」에서 국익
• 러시아 북극지역(RAZ)을 국가의 사회·경제적 개발을 위한 전략적 자원기지 활용 • 북극을 평화와 협력지역으로 유지 • 북극권의 독특한 생태적 시스템 보존 • 북극항로를 북극권에서의 러시아의 국가 해상물류루트로 활용	• 러시아의 주권과 영토적 통합성 보장 • 북극을 평화·안정적이고, 상호호혜의 협력 지역으로 보존 • 러 북극권 주민들의 삶의 질과 복지 보장 • 러 북극지역(RAZ)을 전략적 자원기지로 활용하여 국가 경제발전 가속화 • 북극항로를 국제적인 해상물류루트 개발 • 북극권 환경보호 및 러시아 연방 북극 원주민의 전통과 생활방식 보호

한편, 두 기본원칙 간에 차이점도 존재한다. 2020 기본원칙에서는 북극항로를 러시아 국가 차원의 운송루트도 활용한다는 목표에서 2035년 기본원칙에서는 국제항로로서 그 활용성을 국가 단위를 넘어 글로벌 물류 루트로서의 비전을 제시했다는 점이다. 이는 2021년 이집트 수에즈 운하에서 일어난 컨테이너선 사고로 물류가 한동안 마비되면서 러시아 정부가 북동항로를 대안적인 루트로 국제사회에 홍보하고 있는 점과도 무관하지 않다. 또한, 「2035 기본원칙」에 ‘세계적으로 경쟁력이 있는 해상운송로’로서 북동항로(NSR)의 개발을 채택한 것은 「2020 기본원칙」이 시작한 것의 정교화로 볼 수 있다. NSR의 개발이 러시아에 지속적으로 중요하다는 암시는 2008년에 이미 볼 수 있었고, 2018년 푸틴 대통령은 NSR의 운송량을 2024년까지 8천만톤으로 늘리겠다는 목표를 제시했다. 그러나 2020년 전체 운송량은 3300만톤 수준이며, 실제 운송량의 증가는 북극의 탄화수소 및 자원 프로젝트가 잠재력을 발휘하고 COVID-19의 영향이 감소할 때에 기대할 수 있다. 특히 주목할 점은 이 야심 찬 새 정책은 석유 및 액화천연가스(LNG)의 가격이 낮은 시기에 발표되었다는 점이다. 게다가 러시아 북극(에너지)자원의 주요시장으로 간주되는 아시아 경제가 코로나로 둔화되어 언제 회복될 지 미지수이다. 이에, 러시아 정부는 민간 및 국영기업 모두에게 북극 자원 프로젝트 개발을 지속적으로 권고하고 있지만, 당초 운송량 목표 달성은 불확실하다. 또한, 국제통과 운송과 관련하여, NSR은 아직 계절적 운행 제한 및 통행 안전 이슈로 다른 국제 해로(수에즈 운하)의 경쟁 루트로는 한계가 있다고 할 수 있다.

이와 함께, 2035년 기본원칙은 러시아 북극권(RAZ)을 영토로서의 통합성과 완전성, 그리고 북극권 주민들의 삶의 질과 원주민 생활·전통 보전까지 북극에서 국익으로 새로 추가하여 제시하고 있다. 즉, 북극권 자체 발전을 통해 그 혜택이 북극권 원주민과 거주민도 같이 누리는 개념으로 국익의 개념을 강화하였다고 할 수 있다. 다만, 이전 러시아 북극정책 문서들에서도 ‘러시아 북극권 원주민의 복지 개선’에 대해 언급했으나 이 정책목표들이 새 정책문서에서 국익의 지위로 격상된 것은 주목할 만하다. 문제는 실제로 이러한 러시아의 국익우선 분야가 얼마나 충족될 것인가이다. 탄화수소 자원이 집중 개발되고 있는 야말로-네네츠 자치구를 제외하고, 러시아 북극권의 모든 지역은 인구가 감소하고, 웰빙, 의료 및 주택과 관련하여 어려움을 겪고 있다. 또한 러시아 정부는 원주민 조직을 억제해 온 역사와 원주민에 반하는 NGO법이 존재하고 있어, 이를 개선하기 위한 제도변화가 필요한 상황이다.

또한 「2035 기본원칙」은 북극에서 국익으로 ‘주권 및 영토 보전’이라는 개념을 추가했다. 이것은 러시아 정부에 의한 이 지역의 지속적인 안보화(Securitization)를 의미할 수 있지만, 실제로 러시아가 북극 영토와 해역에 대한 주권을 지속적으로 강화해 나갈 것이기 때문에 기존정책 기조에서 큰 변화를 의미하지 않는다. 특히 러시아 연방은 북극에서 지속적으로 영토 방위와 안보 차원의 군비확장과 훈련을 지속해온 점과 ‘2020 기본원칙’의 이행전략인 ‘2020 러시아 북극지역 개발 및 국가안보 전략’(2013)에서 그 정책 목적을 ‘북극지역 국익확보와 영토주권 강화’로 명시하며 영토주권을 국익과 동등하게 제시하였다. 따라서 북극에서 영토수호와 안보는 러시아 연방의 최우선 국익으로 분류될 수 있다. 실제로, 2019년 러시아는 NSR을 통과하는 외국군함에 대한 규제를 강화하겠다는 의사를 밝혔다. 더욱이 북극의 군사력 증강과 해상 및 공군순찰, 그리고 군사훈련을 등의 군사활동은 러시아가 이 지역에서 주권을 행사 및 보장하고 평화를 유지시키는 행위라고 할 수 있다. ‘2020 기본원칙’과 ‘2035 기본원칙’에 제시된 군사·안보 차원의 정책목표들도 정책의 연속성을 보여주며, 특히 북극에서 러시아의 국익 침해를 억제하기 위해 군대의 작전 능력과 준비상태를 유지하고, 북극권 국경 수비대와

해안경비대를 더욱 강화하겠다는 목표를 보여준다. 따라서 러시아는 북극에서 군사력 및 민방위의 현대화라는 야심찬 프로그램을 더욱 발전시킬 것이라 예상된다. 그리고, 「2035 기본원칙」은 북극에서 러시아의 국가안보를 보장하는 데 있어 주요 과제에 대한 개요를 제공한다. 이러한 개요는 이전 정책문서에 표현되지 않았지만, 과거 러시아 관리에 의해 유사한 우려가 표명되었다. 예를 들어, 「2035 기본원칙」은 ‘일부 국가들이 북극의 경제 및 기타 활동을 규제하는 국제조약의 조항들을 수정하고, 지역 및 국제협력의 형식을 고려하지 않고 국가 규제 시스템을 구축하려는 시도’를 언급했으며, 이를 러시아 북극안보에 대한 위협으로 지목하였다. 또한 일부 국가들이 북극에서 러시아 연방의 경제 또는 기타 활동을 방해한다고 설명하고 있다. 북극에서 러시아 주변국가들은 러시아의 군사력 증강에 대해 우려하고 있지만, 「2035 기본원칙」은 외국의 군사적 존재 증가와 그에 따른 북극의 갈등 가능성 증가를 러시아 국가안보에 대한 도전으로 묘사한다. 러시아는 북극에서 북대서양조약기구(NATO)의 활동 증가가 심각한 위협이라고 거듭 주장해왔다. 북극과 북대서양에서의 미국의 활동도 러시아의 군사 및 해양 독트린에 대한 도전으로 지목하면서, 이를 대응하기 위해 러시아는 북극 국방력 증강과 훈련강화를 추진하고 있는 셈이다.

IV. 결론

이상으로 9세기의 러시아 봉건시대부터 제정 러시아 시대, 그리고 소비에트 러시아(구소련) 시대와 구소련 붕괴 후 현재 러시아 연방시대까지의 시대별 시베리아 및 북극 정책의 특징을 분석하였다. 그 결과 러시아 봉건시대와 제정 러시아 시대에는 아직 정복하지 못한 시베리아 지역을 대상으로 영토확장 정책을 펼치면서, 식민지화를 통한 자원 확보 등이 정책의 핵심이었다. 특히 제정 러시아 시대에는 러시아 본토의 행정체제를 시베리아에 적용하면서 러시아화를 시도하였고, 시베리아 횡단철도를 완공하여 본토와 연결을 통한 사람과 물자의 이동과 산업화를

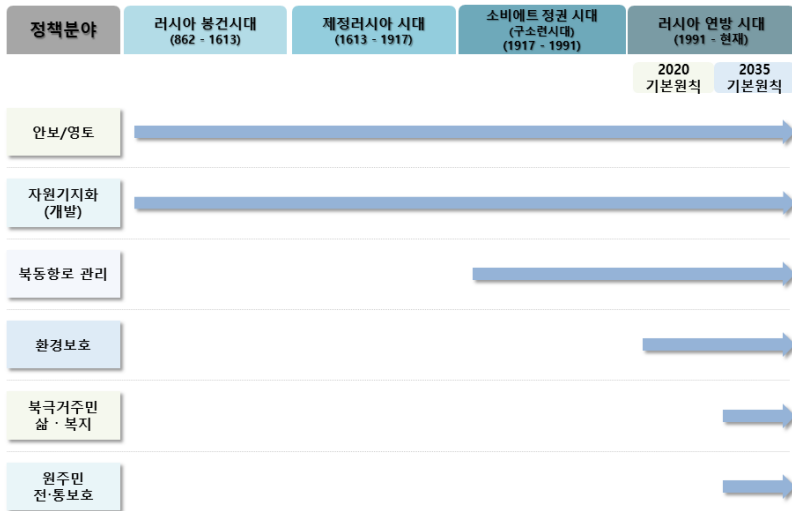
촉진시켰다. 그리고 소비에트 러시아 시대에는 확장된 시베리아 영토에서 광물자원 및 에너지 자원을 기반으로 기간산업을 일으켜 러시아의 병기창 역할과 중공업의 산업 근간을 이루었다. 또한 북동항로를 국가의 해상물류 루트로 공식화를 하였다. 이어 구소련 붕괴 후 출범한 현 러시아 연방은 자국의 북극지역을 지정하고, 기존의 시베리아를 대상으로 하는 정책보다 더욱 구체화하고 포괄적인 북극정책을 추진하였다. 이 포괄적인 러시아 북극정책인 ‘2020 기본원칙’과 ‘2035 기본원칙’이 제시하는 러시아의 국익을 분석한 결과, 북극의 자원기지화와 북극안보에 기반한 평화지역 추구가 공동으로 제시되었고, 영토안보 이슈도 2035 기본원칙의 국익에 명목상 새로 추가되었으나, 기존의 정책기조가 바뀐 게 아니라, 북극 영토안보의 강화를 기존 정책 목표에서 국익의 범주로 포함시켜 공식화한 것이다.

결론적으로 역사적인 관점과 현재 연방정부의 정책 철학을 연계해 볼 때, 과거 1,000년이 넘는 러시아 역사 속에서 시베리아와 북극을 기반으로 하여 전통적으로 추구해 온 가장 핵심적인 정책은 바로 시베리아/북극의 자원기지화와 영토안보(영토확장 포함)로 요약될 수 있다. 두 가지 정책 분야가 북극 러시아의 가장 우선순위에 두고 꾸준히 추진해 온 북극정책의 가장 중요한 양대 축이라 할 수 있다.

두 번째로 소비에트 러시아 시대부터 정책적으로 관심을 둔 북동항로는 점차 그 관리 기능을 강화하여 러시아의 국가 해상로에서 국제 해상물류루트로 그 중요성과 활용성을 확대시키면서 러시아 국익의 중요 항목으로 제시하고 있다. 그래서 역사적 측면에서 기존의 자원기지화나 안보적 평화보다는 정책적인 역사는 비록 짧지만, 소비에트 시대부터 정책으로 관리되어 왔던 점을 감안하면 러시아의 최신 정책이슈들에 비해 역사적으로 그 중요성은 더 크다고 할 수 있다. 마지막으로 현재의 러시아 연방 시대에 새롭게 북극의 국익으로 포함된 환경보호, 북극 원주민/소수민족 전통, 그리고 삶의 질 개선, 평화와 협력 등은 상대적으로 신생 정책주제로 분류될 수 있다. 그러나 이러한 주제들이 상대적으로 역사가 짧다고 하여 간과할 분야는 아니다. 현 러시아 정부가 중요성을 감안하여 국익의 범주에 포함시켰기 때문이다. 이상으로 러시

아가 북극에서 중시하는 국익의 요소들을 역사적으로 분석해보면 다음의 [그림 3]과 같이 요약될 수 있다.

[그림 3] 러시아 북극정책의 시대별 주요 정책분야(국익 관점)



이러한 역사적인 관점에서 러시아가 제시한 국익의 각 요소를 검토하였을 때, 러시아는 앞으로도 북극지역의 안보적 도전에 대한 격렬한 응변적 캠페인을 하는 동시에 이러한 안보 우려를 해결하기 위한 방안으로 군사역량을 강화하는 방향으로 정책을 전개할 것으로 예상된다. 또한 북극권에서 지역 리더십과 함께 국익에서 경제 의제(항로, 자원개발 등)를 발전시키기 위해, 푸틴 대통령이 주도하는 기존의 3대 포럼을 통한 해외투자유치 기조를 유지하여, 양자협력 대상국과도 경제협력 및 투자유치 논의를 이어갈 것으로 전망된다.

이에, 우리나라는 이 논문의 분석 결과에서 제시된 바와 같이 러시아가 역사적 관점에서 국익의 요소로서 가장 중점을 두고 있는 에너지개발이나 광물개발 등 자원기지화 전략이나 북동항로 전략 등 전통적으로 우선순위에 두고 있는 정책분야를 고려하여, 상호 호혜적인 양자협력과 투자에 정책 우선순위를 놓는다면 정책달성 가능성이 커질 것이다. 또한 우리나라 과학기술에 기반한 러시아 북극권 ‘환경보호’ 참여나 원주민

이슈 등 러시아가 전통적인 국익 범주가 아닌 비교적 최신의 국익 범주에서 대해서 우리나라의 참여 및 협력방안을 모색하다면, 우리나라의 북극진출 기회가 확대되는 것은 물론 북극이사회 옵서버 국가로서 북극권의 글로벌 이슈 해결에도 기여하는 모범국으로 도약하는 길이 것이다.

한편, 기존연구나 자료 등의 한계로 인해 현재 시베리아 지역 외의 러시아 북극지역 개발이 현재의 러시아 북극정책으로 이어졌는지 배경 분석이나 정책연계를 하지 못하였다. 향후 이러한 지역별 세부 정책분석이 이뤄진다면 우리나라와 러시아와 협력방안을 구체적으로 제시하는데 더 유용한 결과를 제시할 것이다.

〈참고문헌〉

【국내논문】

- 김상원, “서방의 경제제재와 러시아 북극개발: 천연가스를 중심으로”, 『슬라브학보』, 한국슬라브·유라시아학회, 제32권 4호, 2017.
- 노영돈·박원, “북극해항로 관련 러시아 법제의 최근 동향”, 『서울국제법 연구』, 서울국제법연구원, 제18권 제2호, 2011.
- 박종관, “러시아 교통물류 발전전략: 북극지역을 중심으로”, 『슬라브학보』, 한국슬라브·유라시아학회, 제31권 제1호, 2016.
- 박종관, “러시아 북극철도 회랑 연구: 벨코무르와 북위도 철도 회랑을 중심으로”, 『한국 시베리아연구』, 배재대학교 한국-시베리아센터, 제23권 제1호, 2019.
- 박태성, “러시아의 시베리아 식민지 과정”, 『국제지역연구』, 국제지역학회, 제7권 제2호, 2003.
- 박태성, “제정러시아의 시베리아 변경정책”, 『한국 시베리아연구』, 배재대학교 한국-시베리아센터, 제11권 제1호, 2007.
- 송주미, “북극항로 이용현황과 러시아의 상업화 정책”, 『계간 해양수산』, 한국해양수산개발원(KMI), 제2권 제3호, 2012.
- 윤영미, “시베리아 횡단철도: 건설배경과 과정 및 개발정책을 중심으로”, 『21세기정치학회보』, 21세기정치학회, 제15권 제2호, 2005.
- 윤영미, “북극해 해양분쟁과 지정학적 역학관계 변화-러시아의 북극해 국가전략과 대응방안”, 『한국 시베리아연구』, 배재대학교 한국-시베리아센터, 제14권 제2호, 2010.
- 윤지원, “북극의 지정학적 특성과 국제협력”, 『군사연구』, 육군군사연구소, 145호, 2018.
- 이재영·나희승, “북극권 개발을 위한 시베리아 북극회랑 연구”, 『아시아 문화연구』, 가천대 아시아문화연구소, 제39호, 2015.
- 이재혁, “러시아 북극지역의 현황과 개발동향”, 『한국노어노문학회 학술대회 발표집』, 한국노어노문학회, 2016.

- 이현아·제성훈, “해양경계획정 분쟁에서 러시아의 입장과 전략: 카스피 해와 북극해 사례를 중심으로”, 『슬라브연구』, 한국외대 러시아연구소, 제35권 제1호, 2019.
- 정세진, “제정러시아의 철도 역사에 관한 소고: 시베리아 횡단철도와 중앙아시아 철도를 중심으로”, 『슬라브학보』, 한국슬라브·유라시아학회, 제32권 1호, 2017.
- 최우익, “러시아 북극 지역의 인구학적 특성: 인구와 이주민 추이 분석”, 『국제지역연구』, 서울대 국제학연구소, 제28권 제1호, 2019.
- 한종만, “러시아 2035 북극전략’의 내역과 평가”, 『북극연구』, 배재대 한국-시베리아센터/북극학회, 제24호, 2021.
- 홍성원, “북극항로의 상업적 이용 가능성에 관한 연구”, 『국제지역연구』, 한국외대 국제지역연구센터, 제13권 제4호, 2010.

【국외논문】

- Andreassen, Nataila, “Arctic energy development in Russia-How “sustainability” can fit?“, *Energy Research & Social Science*, Vol. 16, 2016.
- Gritsenko, Daria, Elena Efimova, “Is there Arctic resource curse? Evidence from Russian Arctic Regions”, *Russian and Eurasian Studies(Aleksanteri Institute)* Vol. 65, 2020.
- Gautier, Donald L.(USGS) et. al, “Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic”, *Science*, Vol. 324, Issue 5931, 2009.
- Laruelle, Marlene, “Russia’s Arctic Policy: A Power Strategy and Its Limits”, *Russia.Nei.Visions*, No. 117, Ifri, 2020.
- Smolka, H. P., “Soviet Strategy in the Arctic”, *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 2, 1938.
- Vartanov, R. V. & Roginko, A. Y., “New Dimensions of Soviet Arctic Policy : Views from the Soviet Union”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 512, 1990.

【단행본, 정부문서】

- 김민수 외(KMI), 『러시아 북극개발 전략과 연계한 북극진출 방안 연구』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 21-36-01, 2021.
- 이철, 『시베리아 개발사』, 대우학술총서 인문사회과학 43, 민음사, 1990.
- 제성훈, 민지영, 『러시아의 북극개발전략과 한러 협력의 새로운 가능성』, 전략지역심층연구 13-08(단행본 시리즈), 대외경제정책연구원(KIEP), 2013.
- 한정숙, 『시베리아 유형의 역사-격리 형벌, 계몽, 자유』, 서울: 민음사, 2017.
- Durfee, Mary & Johnstone, Rachael Loran, *Arctic Governance in a Changing World*, Rowman & Littlefield, 2019.
- Medvedev, Dmitry, *Basics of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the period till 2020 and for Further Perspective*, 2008.
- Putin, Vladimir, *Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period until 2035*, 2020.
- Putin. Vladimir, *The development strategy of the Arctic zone of the Russian Federation and national security for the period up to 2020*, 2013.
- Putin, Vladimir, *The Strategy for Developing Russia's Arctic Zone and Ensuring National Security until 2035*, 2020.
- Semyonov, Yuri, translated from the German by J.R. Foster, *Siberia, Its Conquest and Development*, (Montreal: International Publishers' Representatives(Canada) Limited., Helicon Press, 1963.

【온라인 자료】

- 2020 북극정책 기본원칙(2008),
- 「Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу」, (Утвержденный Президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г.) (N Пр-1969), <https://rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html> (검색일: 2020.11.2.).
- <http://www.arctis-search.com/Russian+Federation+Policy+for+the+Arctic+to+2020> (영문) (검색일: 2021.7.12.)

푸틴대통령 ‘2020 러시아 북극지역 개발 및 국가안보 전략(2013)’

<http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-pecr/sympo/20160728/documents/Keynote/Russian%20Arctic%20strategy%202013.pdf> (검색일: 2021.7.2.).

2035 북극정책 기본원칙(2020),

「Об Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года」 N 164(Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164.

<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73606526/> (검색일: 2020.11.2.).

「О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года」 (Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г.),

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366065/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (검색일: 2021.7.2.).

‘2035 북극개발·안보 전략’(2020) 관련 뉴스,

<https://arctic.ru/news/20201027/985740.html> (검색일: 2021.7.2.).

<https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/coal/102720-russia-approves-arctic-strategy-up-to-2035> (검색일: 2021.7.2.).

동청철도,

<http://www.okpedia.kr/Contents/ContentsView?localCode=cis&contentsId=GC95300058>(검색일: 2021.7.1.).

시베리아 모피 관련 칼럼,

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=22584> (검색일: 2021.7.12.).

Pavel Devyatkin 외, Russia’s Arctic Strategy: Military and Security (Part II), 2018.

<https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-military-and-security-part-two/> (검색일: 2020.12.1.).

러시아 극동북극개발부 확대 발족,

<https://arctic.ru/news/20190227/827178.html> (검색일: 2021.6.30.).

러시아 내 북극지역 정의(9개 권역), 2014,

<https://forumarctica.ru/en/news/putin-signs-decree-expanding-land-territories-of-r>

- ussias-arctic-zone/ (검색일: 2021.7.12.).
- https://www.researchgate.net/figure/Borders-of-the-Arctic-Zone-of-Russia-in-accordance-with-the-Decree-of-the-President-of_fig1_331434937 (검색일: 2021.7.12.).
- 러시아 북극지역 지도,
- https://www.researchgate.net/figure/Land-Territory-of-the-Arctic-Zone-of-the-Russian-Federation_fig1_328702235 (검색일: 2021.6.30.).
- 러시아 북극권 150개 프로젝트 선정,
- <https://arctic.ru/economics/20161013/465648.html> (2021.7.12.).
- https://www.researchgate.net/figure/Borders-of-the-Arctic-Zone-of-Russia-in-accordance-with-the-Decree-of-the-President-of_fig1_331434937
- 표트르 대제의 황제(임페라토르) 칭호 및 러시아 제국 출범,
- <http://www.siminsori.com/news/articleView.html?idxno=204631> (검색일: 2021.7.12.).

〈Abstract〉

A Research on the Historical Perspectives of Russia's Arctic Policy

Seo, Hyun Kyo

Russia, the country with the largest territories in the Arctic among Arctic countries, has laid the foundation for its Arctic policy by starting its advance into Siberia from the feudal era before the imperial Russia. From then on, during the Imperial Russia era, the era of the Soviet regime (the former Soviet Union), and the current Russian federal government that became independent after the collapse of the former Soviet Union in 1991, policy views on Siberia were very different. In other words, after step by step colonization, territorialization, and industrialization, the current federal government defined its own Arctic region and promoted a systematic and comprehensive Arctic policy. Moreover, Russia is carrying out the various programmes to fortify its leadership in the Arctic, becoming the chair of the Arctic Council this year (2021-2023).

In this paper, from the perspective of strengthening cooperation with Russia, the history of Russia's Arctic policy is divided by period and important policy areas are reviewed. In particular, Russia's national interest in the Arctic presented in the '2020 Basic Principle for Arctic Policy' in 2008, and '2035 Basic Principles for the Russian Arctic Policy' in 2020 which is the current federal government's representative Arctic policy was analyzed.

So, from the historical point of view, the top priority and the latest themes that Russia presents as national interests in the Arctic were identified, and based on this, a plan to strengthen cooperation in the Arctic between Korea and Russia was sought.

〈Key words〉

Siberia, Arctic policy, NSR, Arctic security, Arctic resource

저자정보

서현교(극지연구소 정책개발실 소속, 극지정책 전공, 現 한국북극연구권
소시엄(KoARC) 사무총장)

shkshk@kopri.re.kr

논문 접수일: 2021. 8. 5.

논문 심사일: 2021. 9. 7.

게재 확정일: 2021. 9. 14.