

ISSUE BRIEF

2017-036

여시재-협력연구기관 공동 기획: 각국의 싱크탱크 동향

각국의 한반도 인식 - 미국

얼음 속에 숨은 북극의 가치, 미국의 미래를 좌우할 수도

2017. 07. 25

나지원(동아시아 연구원)

알래스카: 미국 북극 정책의 나침반

러시아도 미 대륙에 식민지가 있었다. 이른바 루스카야 아메리카(Русская Америка)로 불린 이 영토는 한때 현재의 캘리포니아 주에까지 이르기도 했다. 그러나 1867년 미국과 체결한 조약을 기점으로 러시아는 이 식민지를 완전히 포기했고 그 후로 다시는 미 대륙에 발을 들이지 못했다. 그 조약으로 미국이 얻은 영토가 바로 지금의 알래스카다. 하지만 당시 조약 체결을 주도했던 국무장관 윌리엄 수어드(William Henry Seward)는 언론과 대중, 지식인을 막론하고 상당한 비판과 조롱을 받았던 것으로 유명하다. 현재 화폐가치로 2조 원에 달하는 금액을 주고 얼음뿐인 불모지를 구입한다는 것은 많은 이들이 보기에 국고의 낭비이자 미친 짓에 다름 아니었던 것이다. 알래스카가 “수어드의 얼음상자”(Seward’s Icebox)라는 조롱어린 별명으로 불렸다는 일화는 이러한 반대여론을 단적으로 보여준다.

그러나 수어드의 선견지명은 30년이 지나서야 비로소 드러나기 시작했다. 알래스카에서 상당한 규모의 금광, 탄광, 유전이 잇달아 발견되면서 알래스카의 경제적 가치가 재평가된 것이다. 하지만 알래스카의 진정한 가치는 매장된 지하자원보다도 훨씬 더 컸다. 미국이 본격적으로 대외팽창에 나서고 제2차 세계대전 후 소련과의 대결 구도가 본격적으로 나타나면서 알래스카는 소련을 견제하는 미국의 전진기지 역할을 하기에 적합했다. 무엇보다 미국이 알래스카를 획득하지 않았더라면, 그러니까 소련이 알래스카를 지배하고 있었다고 가정해보면 미국 정부와 국민들은 머리 위에 최대 적국을 두고 침공을 불안해하는 일상을 보냈을 수도 있는 것이다. 지정정치와 전략의 관점에서 보더라도 미국의 알래스카 구입은 소련에 대한 우위를 가능케 하고 국가안보를 증진한 ‘신의 한 수’였던 것이다.

19세기에 무모한 오판으로 보였던 알래스카 획득이 20세기에 국익을 위한 ‘큰 그림’으로 재평가 받았다면 21세기에는 미국의 미래를 좌우할 수도 있는 분기점으로 여겨질지도 모르겠다. 기후변화가 말 그대로 북극의 지형을 바꾸면서 북극이 접근 불가능한 불모의 영역에서 막대한 잠재력을 지닌 보고(寶庫)로 탈바꿈하고 있기 때문이다. 1979년부터 북극의 최대 결빙 면적은 매 10년마다 2.8퍼센트씩 감소해왔고 여름에만 한정하면 10년간 무려 13.5퍼센트씩 줄어들었다. 영구동토층은 2040년까지 현재보다 20퍼센트 가까이 줄어들 것으로 예상되고 있다. 바야흐로 북극의 신시대가 열린 것이다. 이런 상황에 발맞추어 북극 연안국들은 북극에 대한 관심의 초점을 과학 연구와 환경 문제에서 점차 경제와 개발로 옮겨가고 있다.

이러한 상황에서 미국이 러시아, 캐나다, 노르웨이, 덴마크와 동등하게 ‘북극 연안국’으로 인정받을 수 있는 유일한 근거가 바로 알래스카이다. 무엇보다 미국 정책결정자와 학자들이 미국을 바라보는 방식도 알래스카 지역 관리 및 전략적, 정치적, 경제

적 활용이라는 역사적 선례를 참고하는 과정에서 큰 틀이 잡힐 수밖에 없다는 점에서 알래스카는 미국의 북극 정책을 이해하기 위한 열쇠라고 할 수 있다.

북극문제 협력의 딜레마: 합의가 어려운 사안들만 남아

순환 임기에 따라 미국이 지난 5월까지 2년간 북극 평의회(Arctic Council) 의장국으로 재임했던 기간의 성과 역시 이러한 맥락에서 볼 수 있다. 당초 과학자와 학계 전문가를 중심으로 설립되고 운영되었던 이 기구는 작년에 설립 20주년을 맞은 북극 평의회는 이제 8개 회원국뿐만 아니라 12개 참관국, 11개 참관 비정부기구가 참여하고 2013년에는 상설 사무국까지 갖춘 거대한 국제기구로 성장했다. 그리고 이 기구를 통해 북극과 관련하여 법적 구속력을 갖춘 두 건의 협정-북극지역 항공우주 및 해상 수색구조 협력에 관한 협정(2011년 5월)과 북극 해양 석유 오염, 준비태세 및 대응 협력에 관한 협정(2013년)-이 체결되는 성과를 냈다.

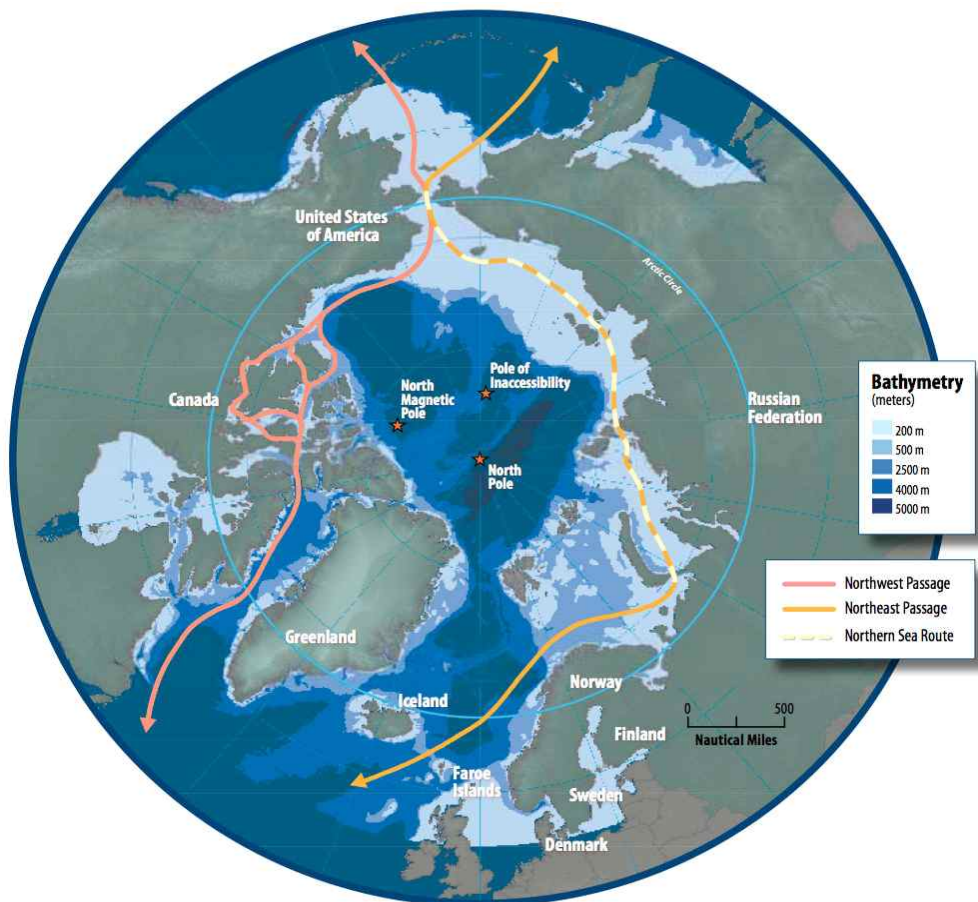
문제는 앞으로 해결해야 할 과제들이 훨씬 더 복잡하고 논쟁적이며 이해 상충의 소지가 크다는 점이다. 무엇보다 북극 영해에 대한 영유권 분쟁은 이제 막 시작 단계에 불과하다. 평의회가 출범한지 20년이나 지났음에도 여태까지 영유권 문제가 상대적으로 잠잠했던 것은 재난관리나 인명구조 등과 같이 협력이 필수적이며 용이한 분야만을 집중적으로 논의해왔고 대체로 여러 나라의 학자들이 주도하고 이를 각국 정부들이 추인하고 지원하는 형태로 협상과 협력이 진행되었기 때문이었다.

물론 재난관리 분야에서의 협력은 앞으로 더욱 그 수요와 중요성이 커질 것이다. 결빙해역이 줄어들면서 이른바 북극항로로 통칭되는 북서항로(Northwest Passage), 북동항로(Northeast passage), 북방항로(Northern Sea Route)가 열리기 시작하고 이에 따라 더 많은 배들이 이 항로를 따라 운항할 것으로 예상되기 때문이다. 여태까지는 극소수의 상선이 사실상 시험 운항의 형식으로 이 항로를 활용했지만, 이 항로의 상업성이 확보되었다고 판단되면 정기여객선이 취항할 가능성도 없지 않다. 하지만 이를 위해서는 안전성을 사전에 확보하고 검증받는 것이 필수적이다.

지난 9월 크루즈 크리스털 세레니티(Crystal Serenity) 호가 캐나다 북부 해안을 따라 앵커리지에서 뉴욕까지 무사히 항해를 마치고 사상 최초로 북극항로-정확히는 북서항로(Northwest Passage)를 따라 운항한 여객선이 될 수 있었던 것도 미국과 캐나다 간 수색구조(Search and Rescue, SAR) 공조 체계가 잘 갖춰져 있기에 가능한 일이었다. 그러나 다양한 협력 논의와 법적 성과에 비해 아직 실제로 북극 지역 수색구조에 투입되는 자원은 턱없이 부족하다는 것이 랜드 연구소(RAND Corporation)의 지적이다.

북극 문제 전문가인 애비 텅스타드(Abbie Tingstad) 교수와 전직 미 공군 응급구조(combat rescue) 장교 티머시 스미스(Timothy Smith) 연구원은 매우 광활하며 기후가 혹독한 북극의 지리적 특성을 고려하면 향후 예상되는 대규모 인명 재난에 적시에 대응하기 위해서 더 많은 장비와 인력, 기반시설을 반드시 갖춰야 한다고 강조한다. 보다 구체적으로 필수 생존 장비를 북극 각 지역에 비치하거나 수송기로 사고 지역에 신속하게 살포하는 방법을 강구하고 현재 군, 해안경비대, 민간단체 등으로 분산되어 있는 북극 구조 관리 체계를 일원화한다면 비교적 적은 비용으로도 사고 발생 시 인명 피해를 최소화하고 신속한 구조를 가능케 할 것이라고 이들은 조언한다.

[그림 1]¹⁾



1)Wikipedia

:https://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Sea_Route#/media/File:Map_of_the_Arctic_region_showing_the_Northeast_Passage,_the_Northern_Sea_Route_and_Northwest_Passage,_and_bathymetry.png

그러나 이러한 협력과는 별개로 1990년대 후반부터 러시아, 덴마크, 캐나다 간에 UN 해양법 협약(UNCLOS)에 따라 북극 영해 문제를 두고 논쟁이 지속되어왔다. 북극해를 가로지르는 로모노소프 해령(Lomonosov Ridge)이 러시아 영토와 연결되어 있어 대륙붕으로 볼 수 있으며 이에 따라 당초 공해(公海)로 남아있던 북극 중심부의 1/2 정도가 자국 영해라고 러시아가 주장하고 나선 것이다. 러시아의 이러한 당초 주장은 대륙붕 획정 위원회(CLCS)에 의해 이미 2001년 과학적 근거 부족으로 기각되었으나 이번에는 덴마크에서 2014년에 다시 영유권 정정을 신청했고 뒤이어 러시아도 2015년에 재심의를 신청한 상태다.

이에 가장 강력하게 반발하고 항의해온 국가가 러시아에 버금가는 북극 해안선을 자랑하는 캐나다다. 캐나다 역시 2013년에 영유권 분쟁 지역 일부에 대한 주장을 한 상태이며 2018년에는 더욱 광범한 영유권 주장을 내세울 것으로 예상되고 있다. 이에 관한 대륙붕 획정 위원회의 최종 평가에는 10여년 이상이 소요될 것으로 보이지만 평가 결과 자체에는 법적 구속력이 없으며 다만 협상의 근거로 활용될 뿐이라는 점에서 최종적인 경계선 획정은 3국간의 협상을 통해 결론이 날 것으로 보인다.

[그림 2]²⁾



2) 출처 : <https://www.britannica.com/place/Lomonosov-Ridge>

이 부분에서 흥미로운 점은 러시아가 크림 반도나 우크라이나 동부 및 크림반도 분쟁에서와는 판이하게 국제법 규범과 절차를 준수하면서 협상을 진행하고 있다는 사실이라고 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 유럽프로그램 객원연구원 온 라벡 클레멘센(Jon Rahbek-Clemmensen)은 지적하고 있다. 러시아가 상대와 상황을 면밀히 구분하면서 공세적인 외교를 펼치고 있다는 증거다. 북극 문제에서 당사국들은 (우크라이나와 달리) 군사, 외교적 역량을 보유한 중견 국가들이며 무엇보다 나토 회원국들이라는 점이 결정적 차이를 만들어낸 것이다.

이러한 상황은 경제나 문화, 민간교류와 같은 이른바 하위정치(low politics)에서의 협력이 군사, 안보, 영토 문제 등의 상위정치(high politics)에서의 협력을 촉진한다는 파급효과(spillover effect)도 아니고 반대로 상위정치에서의 갈등이 하위정치에서의 협력을 압도하는 상황도 아닌 사안별 병행(parallel) 또는 분리(division) 구도로 볼 수 있다. 그리고 이러한 사안별 대치는 현실주의적 요소-패권국의 존재, 강력한 동맹의 견제-가 규범적 요소-국제법-를 뒷받침하고 있기 때문에 가능하다는 것이 미국 싱크탱크들의 북극 문제 분석에 깔린 공통된 전제라고 볼 수 있다. 즉, 미국이 북극 지역에서 군사적, 경제적, 정치적 우위를 확보하고 강화하기 위해서는 우선 지금보다 더 많은 물리적, 군사적, 인적 자원을 투입하는 동시에 기존 규범을 준수함으로써 정당성을 획득하고 이를 바탕으로 (경제적) 이익 창출에 유리한 새로운 규범을 주도적으로 만들어나가는 선순환을 일으켜야 한다는 것이다.

미국 주도의 북극 협력: 원대한 계획과 부족한 역량 사이

미국의 외교 및 국제문제 전문 연구기관인 외교평의회(Council on Foreign Relations, CFR)가 독립 태스크포스를 설치하여 수 개월 간의 연구 끝에 지난 3월 발표한 보고서인 “북극 최우선 과제: 미국의 제4해안 전략 보강(Arctic Imperative: Reinforcing U.S. Strategy on America’s Fourth Coast)” 역시 이러한 내용을 함축하고 있다. 보고서가 제시하고 있는 북극 정책 주요 목표 여섯 가지 중 1순위에 UN 해양법 협약 비준이 거론된 것은 의미심장하다.

60만 킬로미터가 넘는 미국의 북극 해안선과 대륙붕, 그리고 수면 아래에 있는 막대한 자원을 지키기 위한 가장 효과적이고 효율적인 방법은 무력이 아니라 법과 규칙의 힘이라는 점을 강조하고 있는 것이다. 무엇보다 러시아를 포함한 나머지 북극 연안국들이 조인(調印)한 협약에서 미국만 발을 빼고 있는 상황은 북극 지역에서 미국의 국익 수호뿐만 아니라 장기적인 관점에서 미국이 주도하는 국제질서의 유지와 관

리에도 악영향을 미칠 것이라고 전문가들은 경고하고 있다.

그 다음 목표로 제시된 것이 쇄빙선 함대와 북극 기반시설의 확충이다. 규범을 준수함으로써 정당성을 확보한 다음에 필요한 것은 다른 이해당사자들도 같은 규칙에 따라 움직이도록 압박하고 동시에 이익을 보호, 획득할 수 있는 실질적인 수단을 마련하는 것이기 때문이다. 이러한 제언에는 무엇보다 미국이 ‘북극 경쟁’에서 러시아는 물론이고 중국에까지 뒤지고 있다는 문제의식이 바탕에 있다.

단적인 예로 러시아는 40척의 쇄빙선을 보유하고 있고 중국 또한 두 척을 보유중이며 한 척을 건조하고 있는 반면, 미국은 남북극을 포함해 고작 두 척의 쇄빙선을 운용하고 있을 뿐이다. 쇄빙선은 북극해를 유일하게 자유롭게 항행할 수 있는 운송수단이라는 점에서 군사, 경제, 인명구조 등 북극 지역의 모든 사안에 필수불가결한 역할을 담당한다. 쇄빙선 추가 건조 예산 확보를 독립적인 정책목표로 제시할 정도로 중요하게 취급한 데에는 이러한 배경이 있는 것이다.

북극 경쟁에서 여타 국가들에 도태되고 있다는 미국 전문가들의 조바심은 경제 분야에서도 예외가 아니다. 러시아의 주도 하에 북극판 일대일로(一帶一路)가 구체화되고 있다는 CSIS의 유럽, 유라시아, 북극 프로그램 부원장 헤더 콘리(Heather A. Conley)의 지적이 나온 것도 이런 맥락이다. 러시아는 자국의 북극 연안을 따라 형성된 북방항로(Northern Sea Route)에 17개 항구를 러시아의 석유와 액화천연가스(LNG)를 포함한 모든 종류의 상품을 운송하는 물류 허브로 육성할 계획을 세우고 있다. 뿐만 아니라 2018년부터 시베리아 횡단 철도와 이 항구들을 잇는 철도를 구축하고 장기적으로 핀란드와 노르웨이까지 연결한다는 복안이 일대(Arctic Belt)의 골자다.

이 일대의 중심에 있는 야말 반도(Yamal Peninsula)와 사베타(Sabetta) 항은 이미 LNG공장 건설과 항만 및 도로 확충이 진행되고 있으며 2016년에는 전년도에 기항 선박 숫자가 두 배로 늘었다. 무엇보다 이 프로젝트에 중국의 국영기업 합작 투자를 하고 있다는 점에서 북극 개척에 적극적으로 관여하고 이익을 취하겠다는 중국의 의지를 엿볼 수 있다고 콘리 부원장은 평가하고 있다. 북극 평의회에 중국이 다른 국가들과 더불어 정규참관국(permanent observer) 자격으로 작년 중앙북극해(Central Arctic Ocean) 어업 중단 협약 협상 및 협약 체결에 참여한 것이나 유럽국가 중 처음으로 아이슬란드와 자유무역협정을 체결하고 주변국들과 함께 북극 석유 탐사 및 북극 광물자원 채굴 사업에 참여하고 있는 것 또한 같은 맥락에서 해석할 수 있다.

미국 북극 외교정책의 제1 관심사: 중-러 협력의 향방

하지만 무엇보다 미국의 북극 문제 전문가들이 예의주시하고 있는 것은 역시 러시아와 중국 간의 협력이다. 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization)의 공동 회원국이자 교역 규모 확대 협정 체결, 분쟁 지역에 관한 결의안 투표 성향 일치에 이르기까지 양국은 다양한 방식으로 긴밀한 관계를 표출했다. 무엇보다 크림 반도와 우크라이나 분쟁, 그리고 그 여파로 실시된 서방 국가들의 대러시아 경제 제재 이후, 러시아는 생존과 권력 게임의 측면에서 중국에 더 크게 의존할 수밖에 없는 상황이 되었다. 이러한 상황에서 러시아에게 필요한 투자 자금과 기술 협력, 에너지 자원의 가장 큰 구매자가 되어줄 수 있는 나라가 중국뿐이기 때문이다. 양국의 북극 개발 협력이 확대되는 과정도 이런 맥락 속에 있다. 미국 입장에서는 별로 달갑지 않은 전개다.

하지만 러시아와 중국의 협력이 여태까지는 외양에 비해 실속이 부족하고 무엇보다 북극 문제에서 양국의 목표와 우선순위가 단기적으로나 장기적으로 어긋난다는 점은 미국에게 다행스러운 소식이다. 랜드 연구소의 스테파니 페자드(Stephanie Pezard) 박사는 이러한 양국 관계를 정략결혼(marriage of convenience)으로 규정하면서 두 나라가 북극 문제에서 협력을 지속하고 발전시켜나가기에는 힘들 것이라고 예측한다.

무엇보다 러시아는 북극 문제를 경제적 이익뿐만 아니라 안보와 국가 위신의 관점에서 바라보는 데에 비해 중국은 주로 경제와 에너지 수급 측면에서 접근하고 있다는 전략적 안목의 간극이 근본적인 문제로 지적된다. 러시아가 당초 중국 등 비연안국들의 북극 평의회 참여를 강력히 거부하다가 마지못해 참관국으로 받아들인 것이 그 방증이라는 것이다. 또한 중국은 북극해 대부분이 가급적 공해(公海)로 남아 (자국을 포함한) 모든 국가들의 접근성을 보장하려고 하는 반면, 러시아는 (앞서 영유권 분쟁에서도 보았듯이) 가능하면 넓은 영해를 확보하려는 의도를 숨기지 않고 있다.

다른 한편으로 중국은 굳이 러시아가 아니더라도 북극 개발 파트너가 될 다른 국가들을 쉽게 구할 수 있다는 사실도 이 협력 관계의 불안정 요소다. 6월 중순 발간된 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)의 보고서에서도 중국이 실제로 다른 북극 연안국들과도 다양한 사업을 추진하고 있으며 이처럼 협상의 우위를 점하고 있다는 점 때문에 상대적으로 불리한 입장인 러시아에게 계약 조건 등에서 ‘갑질’을 하고 있다는 불만이 러시아 측에서 나오고 있다고 진단하고 있다. 야말 반도 개발 사업의 진행이 예정보다 부진한 것 또한 이러한 불협화음에서 상당 부분 기인한다고 이 보고서는 분석한다.

그러나 이와 같은 상황적, 지역적 특성과 이해관계를 배제한다고 하더라도 양국의 협력 관계는 구조적인 취약점이 있다. 우선 인접국가로서 양국은 여전히 군사충돌 시나리오를 전략에서 배제하지 않고 있다. 특히 러시아는 동방군구(Eastern Military District)의 육군 전력을 꾸준히 보강하고 있다. 중국만을 염두에 둔 행보는 아니겠지만 이 군구가 상대할 단기적으로 가장 유력한 가상 적국을 꼽으라고 한다면 예외 없이 한 국가가 지목될 것이다.

그리고 이처럼 조용한 군비 경쟁은 양국 간 뿌리 깊은 불신의 역사에서 연원하는 바가 적지 않다. 소련이 중국을 위협으로 인식하는 만큼 중국 또한 러시아를 믿기 힘든 상대로 여기고 있기 때문이다. 이는 소련 시절 중-소 갈등과도 연관이 있지만 보다 근본적으로는 러시아가 제정 시대부터 중국을 포함한 아시아-태평양 지역에 보인 기회주의적인 태도에 대한 환멸의 결과이기도 하다. 즉, 기본적으로 러시아는 유럽 국가이며 아-태 지역 전략은 유럽에서 교착상태에 빠졌을 때 일회적 미봉책으로서만 관심을 가진다는 것이 중국 지도자들이 바라보는 러시아의 모습이라는 것이다. 이러한 관점에서 보면 현재 구도 역시 미국과 유럽 국가들의 경제 제재로 활로가 막힌 상황에서 중국과 부득이하게 협력하고 있는 것뿐이며 서방과의 관계가 개선된다면 러-중 관계 역시 급변하리라는 판단이 가능하다.

트럼프 행정부의 북극 정책 노선: 전략적 이점을 무색케 하는 전술적 패착

때문에 러시아에 친화적인 행보를 보이며 한때 제재 철회 가능성까지 내비쳤던 트럼프 대통령의 존재는 역설적으로 3국의 북극 역학 구도에서 미국에게 유리하게 작용할 수도 있다. 즉, 중국에 대한 러시아의 불가피한 의존 상황을 해제함으로써 양국을 견제하고 그 틈에서 미국의 북극 지역 입지를 다질 기회와 창을 마련할 수 있다는 계산이다. 더욱이 소련 붕괴 이후 미-러 양국 관계가 최저점에 이르렀다는 평가를 받았던 오바마 행정부에서도 우크라이나 문제 등 다른 현안과 달리 북극 문제에 관해서만 큼은 양국이 투명하고 호혜적인 협상과 협력을 진행했던 점을 고려하면 보다 더 낙관적인 전망을 할 수도 있을 것이다.

하지만 전략적 차원에서 러시아와 중국을 성공적으로 떼어놓는다고 해도 전술적 차원에서 트럼프 행정부가 펼치고 있는 북극 정책은 오히려 미국의 기반을 침식할 위험성이 크다고 전문가들은 평가한다. 특히 트럼프 행정부가 최근 내놓은 예산안을 보면 북극 정책 수행에 중추적인 역할을 담당할 해안경비대 예산을 무려 13억 달러나 감축하려는 계획을 세우고 있다. 외교평의회(CFR) 보고서가 그토록 강조했던 쇄빙선 함대 확충과는 완전히 배치되는 행보인 것이다. 또한 이 예산안은 북극 문제와 관련

해 여전히 긴요한 수많은 탐사와 연구를 담당하고 있는 환경보호국(EPA)과 에너지 부(Department of Energy) 및 국립해양대기청(National Oceanic Atmospheric Administration)의 연구부서 예산을 무자비하게 삭감하고 있다.

물론 파리협약에서 탈퇴하고 연안 석유 및 가스 시추를 용이하게 하는 행정명령을 내리는 등 트럼프의 ‘친화석연료’ 노선이 미국의 북극 정책에도 동일하게 적용된다면 알래스카를 포함한 미국의 북극은 석유와 가스 생산의 중심으로 부상할 수도 있다. 그러나 이 또한 가능성에 불과하다. 개발을 뒷받침할 공공 서비스와 기반시설이 부족하고 무엇보다 혹독한 기후와 환경에서 더 크게 요구되는 안전조치들을 정부가 앞장 서서 마련하지 않는다면 정치적, 전략적 우위는 고사하고 북극에서 기대할 수 있는 경제적 이익마저 놓쳐버릴 위험도 결코 배제할 수 없다. ‘미국 우선’을 모토로 주권을 중시하겠다는 해양법협약 비준에 반대하는 움직임 역시 역설적으로 미국이 북극에서 국익을 적법하게 추구하는 데에 장애물이 되고 있다.

무엇보다 기후변화의 여파를 피부로 느끼면서 생계와 생존에 위협을 느끼고 있는 북극 연안 주민들과 생태계에 대한 고려와 대책이 없다면 북극에서 미국의 영향력은 서서히 그러나 확실히 줄어들 것이다. 그리고 그렇게 잃어버린 것의 가치는 아마도 한참이 지나서야 인식할 수 있을 것이다. 150년 전 알래스카를 헐값에 얻고도 그 엄청난 가치를 나중에서야 깨달았던 것처럼 말이다.

[부록]

1. Being Safer in the Arctic (RAND Corporation, Abbie Tingstad and Timothy Smith, October 3, 2016)

<https://www.rand.org/blog/2016/10/being-safer-in-the-arctic.html>

-계속되는 해빙으로 북극해의 접근성은 1970년대부터 증가하는 추세였으나 과거의 기록을 갱신하는 해빙과 미국과 캐나다의 탐색 및 구호 시스템 (search and rescue system)에 의지할 수 있는 세밀한 안전 대비로 인해 지난 9월 유람선 Crystal Serenity의 출항이 가능해졌다.

- 미국의 search and rescue system (SAR)은 북극에서 계절에 따라 주둔 하는 해경과 북극권에 배치된 기계설비(cutter, helicopters) 그리고 알래스카 원주민이 설립한 North Slope Borough SAR 및 자산, 인력 또는 지역적 전문지식을 제공할 수 있는 상업적 기관들로 구성된다. 나아가 남쪽에는 알래스카에 있는 국방부는 실전 수색과 구조 활동의 전문가를 보유하고 있고 캐나다, 러시아, 덴마크와 같은 국가들로부터 받는 국제적인 SAR 지원은 대응 능력을 강화하는 데 도움을 준다.

-이와 같이 북극에서의 항해에 대한 안전망이 갖추어져 있지만 이 체계가 완벽한 것은 아니다. SAR system은 광활하고 위험한 북극 지역에서 이루어지는 여러 민간 구조시도가 잘 조율될 수 있도록 디자인 되어있지 않기 때문이다. 통신의 제약과 제한된 인프라, 열악하고 예측 불가능한 기후조건은 드넓은 북극에서 발생한 사고에 대한 신속한 대응이 이루어지는 데 장애물이 된다. 특히나 유람선 또는 항공기의 추락과 같은 긴급상황에 대응함에 있어서 SAR system은 구조적인 한계를 갖는다.

-더 안전한 북극을 조성하는 작은 시도로써 투자하고 계획을 마련하는 것은 US Arctic SAR에 커다란 변화를 줄 수 있다. 먼저 미국은 북극에서 어려움을 겪고 있는 이들을 위한 원조물자들을 빠르게 공급할 수 있는 능력을 향상시켜야 한다. 구호활동을 위해 선박, 항공기, 혹은 헬리콥터 등이 도착할 때까지 상당한 시간이 소요될 수 있으므로 그 사이에 조난자들의 생명연장을 가능하게 하는 의료약품, 식량, 피난처, 따뜻한 옷 등으로 구성된 패키지를 북극 지역 곳곳에 미리 배치해두거나 화물 수송기를 통해 신속하게 전달할 수 있도록 해야 한다.

-또한 다수의 조직이 조난자들의 구조에 협력하게 함으로써 SAR system이 보다 효과적으로 작동할 수 있게 해야 할 것이다. Arctic Chinook과 같은 여타 북극권 국가들 간의 협동 작전 이외에도 North Slope의 기업들, the North slope Borough SAR과 미국 군대 사이의 화합이 요구된다.

2. Economically Connecting the Arctic: A Belt, a Road, and a Circle (CSIS, Heather A. Conley, June 1, 2017)

<https://www.csis.org/analysis/economically-connecting-arctic-belt-road-and-circle>

-1979년부터 북극해의 얼음은 10년간 평균 2.8 퍼센트 감소했고 북반구 표면 영구 동토층이 오늘날과 비교해서 2040년에는 약 20퍼센트가 감소할 것이라고 전망되고 있으며 이는 높은 온실가스 배출이 발생하는 경우 2080년에 이르면 약 전체 동토층의 2/3이 사라질 것으로 관측된다.

-하지만 이를 ‘새로운 북극 시대의 도래’라고 보기에는 과장된 측면이 없지 않다. 북극은 미래의 첨단 에너지의 보고로 평가되지만 부진한 국제 수요와 물가는 대부분의 북극 경제 개발 계획의 의욕을 꺾었다. 예컨대 중국의 탄광회사인 General Nice는 그린란드에 20억의 철광석 광산을 건설할 계획을 발표했는데 낮은 물가로 인해 투자를 중지한 상황이며 러시아의 푸틴 대통령이 2011년 북극해 항로(NSR)가 수에즈 운하에 필적하는 운하로써 자리매김할 것이라고 선언한 것은 북극 개발의 현실을 왜곡하는 과대선전에 불과하다. 2016년에는 약 만 8천대의 선박들이 수에즈 운하를 건너는 반면 북극해 항로를 통과하는 선박은 오직 19개뿐이다.

-또한 오늘날 북극 시대는 더 이상 러시아, 노르웨이, 캐나다, 덴마크 (그린란드), 그리고 미국으로 대표되는 5개의 연안 국가들에 의해서만 움직이는 것이 아니라는 점에서 특징적이다. 1996년 북극권 위쪽에 영토를 보유하던 위의 5개 국가와 아이슬란드, 스웨덴, 핀란드는 북극 이사회라는 최초의 정부간 조직을 구성하여 북극의 환경보호 및 지속적인 개발을 감독하도록 했다. 2013년 북극 이사회는 2008년 Ilulissat 선언을 번복하며 새로운 영구적 감시 국가 및 기구를 대거 받아들였는데 이로써 북극 문제의 해결이라는 과제는 더 이상 배타적인 지역적 클럽에게만 국한되지 않는다는 사실을 입증했다.

-Arctic Belt란 러시아 북극권을 가로질러 펼쳐지는 항구의 연결망과 철도 건설 사업 지대를 지칭한다. Arctic Belt의 중심지라고 할 수 있는 야말 반도에 위치한 Sabetta 항구의 수송량은 근처 야말 LNG 공장이 건설되면서 계속 증가했고 2016년에는 도합 50만 5천 톤의 화물을 실은 120대의 선박이 정박했는데 이는 2015년에 비해 두 배 이상 증가한 것이었고 그 가치는 총 52억에 달했다. 항구와 주요 수송로의 연결성을 개선하기 위한 디자인이 기획 중인데 2016년에 Yamal-Nenets 지역의 주지사는 러시아의 우랄지구와 서시베리아 지역을 연결하는 길이 707 킬로미터의 북향 위도 통로를 건설하기 위해 러시아 철도공사와의 계약을 체결했다 (2018년 시공예

정). 이 밖에도 핀란드와 노르웨이를 연결하는 철도를 건설하려는 새로운 노력들이 이루어지고 있다.

-얼음 없는 바다는 북극 지역을 횡단하는 화물, 주로 에너지나 광물자원의 종착점이나 환적지점으로써 이용될 가능성이 커진다. 반면 위험하거나 상업적으로 이용하기가 어렵다고 판단되는 항로를 Arctic Maritime Road라고 보는데 (Northern Sea Route, Northwest Passage, and Transpolar Route) 이는 제한적이지만 미래에 세계에서 가장 유명한 해상통로를 대체할 수 있는 잠재력을 갖는다.

-북극권(The Arctic Circle)은 North pole 주변에 있는 5개의 연안 국가들의 배타적 경제수역을 넘어선 공해로 구성된 지역을 위도적으로 지칭함과(road component) 동시에 거버넌스의 측면에서 뚜렷한 지역적 특색을 내포한다 (governance component). 특히 북극 지방 중에서도 중심지역의 거버넌스는 수온이 상승함에 따라 해양 생물이 북쪽으로 확산될 가능성이 커지자 어업활동 구역의 확대를 주장하는 국가들이 늘어날 것을 염려했다. 따라서 2016년 5개의 연안 국가들은 수산자원의 고갈을 막기 위해 보다 많은 과학적 지식이 확보될 때까지 북극 지방 중심에서의 어업 활동을 일시 중단했다.

-러시아가 역사적으로 북극 지역의 중요성을 강조해왔던 국가라면 최근 몇 년 간 중국은 북극에서 매우 적극적인 경제적, 외교적, 과학적 행위자로 떠오르고 있다. 야만 반도에서 러시아와 중국의 합작투자는 Arctic Belt, Road, Circle을 이용해 아시아와 유럽을 연결하는 발전을 이끌어낼 가능성이 있다. 북극 탐사 권리를 주장하는 중국의 목소리가 점차 커지고 있지만 북극 연안 국가인 러시아와 덴마크가 North pole을 향해 영토를 넓히기 위한 노력을 이어오고 있기 때문에 북극권의 특정 지역에 대하여 국제적인 접근이 앞으로 점차 제한될 가능성이 있다.

3. Friends If We Must: Russia and China in the Arctic (RAND Corporation, Stephanie Pezard and Timothy Smith, May 6, 2016)

<https://www.rand.org/blog/2016/05/friends-if-we-must-russia-and-china-in-the-arctic.html>

-중국의 북극 탐험은 빠르게 확대되고 있는 추세다. 중국은 2013년 유럽 국가와 맺는 첫 번째 자유무역 협정 국가로 아이슬란드를 채택했고 노르웨이와 아이슬란드와 함께 Dreki 지역에서 유전 탐사 사업에 참여하고 있다.

-중국 정부가 대부분의 지분을 갖고 있는 PetroChina는 러시아 Yamal LNG 사업의 지분을 20프로 확보하고 있으며 2013년 Rosneft and China National Petroleum Corporation은 Barents해와 Pechora해에서 합동탐사와 생산 계약을 체결했다. 두 국가는 또한 시베리아부터 중국의 국경까지 이르는 4천 킬로미터의 가스관을(이른바 “Power of Siberia”) 건설하는 20억 이상의 비용이 드는 사업을 추진하는 데 동의했다. 2013년 중국의 첫 번째 상선이 수에즈 운하보다 더 빠른 시일 내에, 보다 안전하게 아시아와 유럽을 연결할 것으로 전망되는 북극해 항로를 이용했던 것을 보면 중국이 러시아의 에너지 자원뿐 아니라 해안 지대에도 관심이 많은 것을 알 수 있다.

-이러한 중국과 러시아의 협력은 모스크바와 베이징 사이에 감도는 온화한 분위기의 맥락에서 봐야 한다. 러시아는 중국이 이끄는 정치, 경제, 군사적 포럼인 Shanghai Cooperation Organization의 주요 멤버이며 중러간 무역은 2002년부터 2008년까지 약 37 퍼센트 증가한 것으로 측정된다. 또한 2011년 두 국가의 수상들은 2015년까지 천억 달러 달성이라는 양자간 무역 목표를 설정했다. 정치적으로 중국과 러시아는 내정문제에 대해 외국이 개입하는 것을 싫어했으며 유엔 안보이사회에서 다른 여러 이슈에 대해 합치된 견해를 보였다. 크림반도 사태와 동부 우크라이나에서의 무력충돌은 러시아와 중국의 관계를 긴밀하게 하는 결과를 낳았다. 경제 제재로 인해 주요 금융시장에서의 접근이 제한되고, 합동 프로젝트가 중단되며, 서방의 투자가 줄어들자 러시아는 중국과 우호적인 관계를 유지함으로써 이러한 손실을 줄이려고 노력했다.

-러시아는 북극에 대해 엄청난 야심을 갖고 있지만 동시에 엄청난 취약점을 갖기 때문에 중국과의 관계가 매우 중요하다. 북극해 항로와 북극 에너지 자원이 분명한 전략적 이점인 것은 맞지만 아직까지 러시아가 기대했던 경제적 이득을 제공하지 못하고 있다. 북극해 항로는 여전히 안전과 적시 운송을 보장하지 못하며 낮은 물가는 에너지 기업들의 새로운 탐사 및 채굴활동의 실현을 어렵게 하는 실정이다. 설상가상으로 서방의 경제 제재로 인해 북극 개발에 제동이 걸린 상황에서 러시아는 투자자, 기술적 협력자, 그리고 에너지 소비자로서 중국을 필요로 한다.

-그러나 많은 방면에서 중국과 러시아의 관계는 서로의 편의에서 기인한 것이기 때문에 중장기적인 전망은 알기 어렵다. 게다가 러시아는 중국을 전략적 파트너로서 바라보는 동시에 중국의 영향력이 확대되는 것을 경계하는데 이는 북극 지방에 대한 중국의 관점(국제적 공공재로서의 북극)이 러시아의 관점(지정학적 영향력의 상징으로서의 북극)과 충돌하기 때문이다. 북극 지방은 러시아에게는 민족주의적 헌신의 대상, 중국에는 경제와 안보 이익의 요충지라는 이중적인 의미를 가지므로 앞으로 북극을 둘러싼 양국의 관계의 전망은 불투명하다.

4. Will the Breakdown in US-Russia Cooperation Reach the Arctic? (RAND Corporation, Abbie Tingstad, Stephanie Pezard, Scott Stephenson, October 12, 2016)

<https://www.rand.org/blog/2016/10/will-the-breakdown-in-us-russia-cooperation-reach-the.html>

-수십 년간 북극과 관련한 이슈는 (그 중에서도 탐색과 구조에 관하여) 미국과 러시아로부터 의견 합치를 이끌어내면서 양국간에 존재하는 긴장과 갈등을 완화하는 역할을 해왔다. 하지만 최근 몇 년간 우크라이나를 비롯한 발트해 주변 지역에서 러시아의 공세가 계속되고 북극 지역에 배치되는 러시아의 병력이 확대됨에 따라 북극 안보에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다.

-하지만 지구 온도가 상승함에 따라 북극이 외교적 평화를 유지하는 기능을 못하게 될 가능성은 낮은 것으로 보인다: 험준한 북극의 환경은 앞으로도 국가들 간의 상호협력을 요구할 것, 북극 자원의 소유권에 대한 논쟁의 여지가 적음, 북극해 항로의 취약한 인프라는 러시아의 해상교통 통제력을 약화시킴.

-오히려 러시아에서는 북극 문제에 관여하는 나토 국가들의 수가 늘어나고 해빙으로 인해 해안선이 노출되면서 나토 국가들의 포위에 대한 위협 및 고립에 대한 불안감이 커지고 있다.

-그러나 아직까지 Arctic stability를 위협하는 요소가 뚜렷하게 드러나지 않았기 때문에 북극은 국제적인 긴장 및 갈등으로부터 비교적 자유로운 것으로 보인다. 북극을 둘러싼 문제에 대해서 갈등을 일으킬 경우 발생하는 비용을 막기 위해서라도 러시아는 미국 및 다른 북극 지역에 위치한 국가들과 협력할 유인을 갖는다. 미국으로서도 역시 북극을 둘러싼 담론은 러시아와 공통의 대화소재를 갖는 것이 러시아와의 신뢰를 쌓을 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 중요하다.

5. Canary in the Coal Mine: The Arctic as a National Imperative (Council on Foreign Relations, Theresa Lou, March 24, 2017)

<https://www.cfr.org/blog-post/canary-coal-mine-arctic-national-imperative>

-새롭게 발간된 CFR Independent Task Force Report (Arctic Imperatives: Reinforcing US Strategy on America's Fourth Coast)는 미국이 국가 안보의 증강, 경제적 이익의 확대, 그리고 환경 보호의 측면에서 북극에 대한 전략적 의지를 강화해야 한다고 주장한다. 다음은 이 보고서가 제시하는 네 가지 교훈이다:

1) 미국은 중국과 러시아를 비롯한 다른 북극권 국가들에게 경제적 기회를 양보하고 있다: 빠르게 녹고 있는 북극의 얼음은 해운업과 관광의 기회를 제공하고 특히 영구동토층이 녹으면서 북극 자원 개발의 문을 두드리고 있다. 예컨대 러시아는 해상작업을 위해 40대의 icebreaker를 보유하고 중국은 세 번째 icebreaker를 제작하고 있는데 미국은 북극과 남극의 탐사작업에 이용할 수 있는 icebreaker가 두 대에 불과하다. 중국과 러시아에서 북극 인프라에 대한 투자가 이루어지는 것처럼 미국도 그들의 선례를 따라야 한다.

2) 미국은 유엔 해양법협약을 비준해야 한다: 미국의 정치 양극화에도 불구하고 양 당의 Task Force는 미국이 유엔 해양법협약을 비준하는 약 170개의 국가와 EU 국가들의 움직임에 동참해야 한다고 주장한다. 미국의 주권을 보호한다는 명목으로 비준을 거부하는 것은 대단한 비용을 초래하는데, 이는 비준을 거부하는 행위가 미국이 북극에서 대량의 기름과 가스 자원을 이용하는 것, 북극 해저의 미네랄을 채굴하는 것, 잠수함의 원격통신 네트워크 케이블 설치 및 이용하는 것을 막기 때문이다.

3) 북극에서 미국의 군사력은 중국과 러시아의 군사력에 뒤진다: 러시아는 약 30년 전 세계 최초의 nuclear icebreaker Lenin을 사용 중지한 이후로 (3개의 nuclear icebreaker를 추가로 건설하고 군사 및 레이더 기지를 설치하는 등) 군대 병력을 점차 증가시키고 있는 추세이다. 또한 중국도 (알래스카 연안의 12해리 내에서 해군함을 항해하게 하는 등) 북극 지역에서 군사 작전을 확장시키고 있다. 북극에 대한 러시아의 의도를 정확히 파악하기 위해서 이 보고서는 미국이 군인 대 군인으로서의 대화나 Arctic Coast Guard Forum과 같은 채널을 통해 신뢰를 쌓는 것이 중요하다고 역설한다.

4) 북극에서 가속화되고 있는 기후 변화는 이미 미국인들의 삶에 악영향을 주기 때문에 이에 대한 즉각적인 대응이 필요하다: 극 지방이 더워지면서 상승한 해수면은 전 세계 인구의 삶을 위협하고 미국이 마주하고 있는 경제적·안보적 위험을 악화

시킨다. 대표적으로 알래스카에서는 영구동토층 위에 건설된 구조물들의 침강과 해안선은 침식이 나타나고 식수와 배관시설이 부족한 토착공동체는 그들의 전통적인 삶의 방식이 무너지고 있다고 한다. 그러나 지구 온난화의 효과는 멀리까지 영향을 미친다. 잦은 홍수는 이미 버지니아 Norfolk를 병들게 하고 있고 플로리다 해안가에 위치한 재산은 특히나 해수면 상승에 취약하다. 방글라데시와 같은 개발도상국에게 점차 높아지는 해수면은 새로운 부류의 피난민을 조성할 것이다. 이런 위기들을 예상하기에 Task Force는 미국과 여타 북극권 국가들 국제적인 과학자와 정책입안자 패널을 소집하여 북극 온난화의 한계점(threshold)에 대한 보다 정확한 이해를 가능하게 할 것을 주장한다.

-문제는 이 고서의 중대한 발견과 긴급한 제안들이 워싱턴(의 정책입안자와 결정자)에서 이를 수용할만한 독자를 찾을 수 있느냐는 것이다. 지금까지 트럼프 대통령은 북극에 대해 관심을 거의 보이지 않았고 최근 그가 낸 예산안(해경에 대한 지출을 10억 3천 만원이나 감축하는 것은 현재 icebreaker와 cutter의 부족을 개선하기는커녕 오히려 미국의 해상국경을 보호할 능력을 약화시킨다)을 봐도 북극 문제에 대한 전망이 좋아 보이지 않는다. 또한 트럼프의 예산안은 환경 보호 기구, 에너지부(Department of Energy)소속의 과학적 연구기관, 그리고 미국해양대기국 예산의 엄청난 감축은 기후변화와와의 싸움에서 미국의 리더십을 약화시키고 북극에서 미국의 주권을 확대할 수 있는 능력을 감소시킨다. 요컨대 미국이 외교정책을 세우는 데 북극의 중요성과 그 지역에 대한 헌신의 정도를 끌어올리지 않는 이상 경제적 기회를 놓칠 것이며 북극에서 미국의 전략적 위치를 약화시킬 것이다.

6. Arctic Watch: Negotiations Over the North Pole (CSIS, Jon Rahbek-Clemmensen, September 13, 2016)

<https://www.csis.org/analysis/arctic-watch-negotiations-over-north-pole>

-지난 7일 푸틴 대통령과 가졌던 정부 회의에서 러시아 자원 및 환경부 장관인 Sergei Donskoi는 해안경계선 논쟁(북극해 내 North Pole을 포함하는 210,000 스퀘어 마일)을 해결하기 위한 협상을 개시하는 것에 대한 관심을 표했다.

-러시아, 덴마크(그린란드), 그리고 캐나다는 1990년대 후반부터 유엔해양법 협약의 76-85조에 기초한 해저 Lomonosov Ridge를 주장하기 위해 협력해왔다. 2001년 러시아의 제안이 과학적 증거 부족으로 the Commission on Limitation of the Continental Shelf (CLCS) 의해서 거부되었다. 2014년과 2015년에 걸쳐 덴마크와 러시아가 각각 의견을 개진했고 캐나다는 2013년 부분적인 의견을 냈지만 더 포괄적인 의견을 2018년 개진할 것으로 보인다. 장기간의 협의 기간을 거쳐 CLCS는 각 국가가 내세우는 의견의 과학적 정당성에 대한 평가를 할 것이다. 하지만 최종적인 경계선은 위의 3국의 정치적 협상에 따라 달라질 수 있다.

-CLCS의 이러한 발표와 조치는 과거에 비슷한 협상들이 북극에서의 논쟁들을 잠재우기 위해 진행되었음에도 불구하고 놀랄만한 것이었다. 러시아 정부는 2015년 CLCS에 제출했던 의견과 이번 여름 첫 번째 공청회를 공론화 시키는 데 앞장 선 것으로 봐서 CLCS의 평가가 완료되기 전에 정치적 협상을 시작하는 쪽을 더 선호하는 것으로 보인다. 북극에 대해 러시아가 갖는 중요한 경제적 이익이 서구와의 협력에 의존하지만 (북극에 매장된 대부분의 기름과 가스는 분쟁 지역에서 멀리 떨어져 있기 때문에) 현재 해양경계선 협상이 진행되고 있는 지역에 대한 지정학적인 가치는 상징적인 것에 지나지 않는다. 가장 어려운 일은 아마 러시아 국민으로 하여금 협상과 최종적인 타협을 받아들이도록 하는 것. 지난 10년간 러시아는 (러시아 국기를 North Pole 주변 해저에 꽂았던 2007년의 경우나 러시아 정교회 사제가 North Pole 주변에 성수를 뿌리고 “러시아의 메카”라고 명명했던 경우 등) North Pole과 북극을 둘러싼 국가주의적/역사적 감정을 강화했다.

- 지난 12일 덴마크 외무부 장관인 Kristian Jensen이 러시아로부터의 양자대화 요청을 당분간 보류했는데 이는 캐나다가 의견을 개진한 후 3자간 대화를 가지려는 의도에서 비롯된 것으로 보인다. (양국이 합의한 바에 대해 캐나다가 거부권을 행사할 수 있으므로) 본격적인 3국 간의 대화는 캐나다 정부가 확실한 의견을 낸 이후에 진행될 것으로 보이지만 러시아의 이러한 제안은 캐나다가 준비가 됐을 때 3자간 협상을 보다 빨리 시작할 수 있는 기회를 제공한다. CLCS가 평가를 내리기 전에

논쟁을 잠재우는 것이 덴마크로서도 이익. CLCS의 평가가 러시아에게 북극 영토에 대한 법적 권리를 주는 것은 아니지만 중요한 상징적, 정치적 영향력을 갖는다. 따라서 덴마크의 외교관들은 CLCS가 일단 러시아가 내놓은 의견을 받아들인다면 그 이후에 협상과 타협의 이점으로는 러시아의 국민들을 설득하기가 어려워질 것이라고 생각한다. 하지만 만약 러시아의 의견에 대해 CLCS가 평가를 내리기 전 국가들 간의 합의가 이루어진다면 그런 상황을 모면할 수 있다. 한편 대중의 감정을 염두에 두는 것은 러시아의 입장에서조차 마찬가지. 지금으로서는 러시아가 가야 할 방향이 예상보다 빨리 협상을 시작함으로써 러시아 대중에게 이 개념을 사회화 시키는 것으로 보인다.

7. What does 'America First' look like in the Arctic? (RAND Corporation, Abbie Tingstad and Stephanie Pezard, March 25, 2017)

<https://www.rand.org/blog/2017/05/what-does-america-first-look-like-in-the-arctic.html>

-이달 초 미국은 Arctic Council의 의장 자리를 핀란드에게 넘기면서 세계에서 가장 주요한 북극 외교단체의 키를 잡았던 지난 2년을 마무리했다. 그간 미국은 해경 간 협동의 확대와 (추가적인 연구가 진행되고 국제적 어업활동을 관리할 수 있는 수단이 마련되기 전까지) 북극 공해에서의 어업 방지를 위해 여타 북극권 국가들과 협력했다. 이는 당시 오바마 대통령의 정책과 2013년 북극에 대한 국가 전략에서 구체화된 우선순위와 일맥상통하는 것이었으나 이 전략적 요충지에 대한 트럼프 대통령의 의도는 아직까지 잘 드러나지 않고 있다.

-대선 캠페인 당시 트럼프는 온실가스 배출량 감축 정책을 번복할 것을 약속했고 지난 3월 말에는 미국이 2015년 파리협약을 준수하는 것에 대해 의문을 제기했다. 이러한 온실가스 감축과 관련된 미국의 기후정책 변화는 북극의 문제에 있어 특히나 중요하다. 트럼프가 행정부가 북극 문제에 관련하여 주고 있는 인상은 이미 온실가스 감축 수준을 넘어서고 있다. 지난 4월에 통과된 또 다른 행정 명령은 미국 사법체계의 소송에 의해 저지되지 않는다면 북극 지방에서의 해양 굴착을 가능하게 할 것이다. 만약 미국이 유엔 해양법협약을 비준한다면 이는 미국의 대륙붕 확대를 위한 발판을 마련해줌으로써 알래스카의 북극 연안에서 석유와 천연가스 굴착에 대한 미국의 권리를 확대시킬 것이다.

-하지만 미국에 속한 북극 지역은 석유와 가스 탐사 작업의 확대는 시기상조이다. 현재로서 알래스카의 인프라는 보다 확대된 경제활동을 뒷받침하기에는 양과 질의 측면에서 모두 부족하다. 북극 지방에서 미국의 해경의 주둔도 규모와 시기의 측면에서 제한적이다. 알래스카 남부에 연중 내내 주둔하는 부대가 있지만 작전 수행을 위해 알래스카 북쪽 지방의 Arctic Circle까지 이동하는 것은 교통 인프라의 부족으로 인해 어려운 실정이다. 요컨대 석유와 가스 탐사 작업을 확대를 수용할 수 있는 능력은 거의 0에 가깝다.

-그 결과 국내 굴착 작업의 확대를 통해 미국의 독립적인 에너지 공급을 이루겠다는 트럼프 행정부의 의지는 북극 인프라 건설에 대한 투자의 증가를 의미하고 (원유값이 상승한다면) 활발해진 시황이 민간 부문으로 하여금 이를 가능하게 할 것이다. 심해항구 개발과 빙판 임시도로를 대체할 이착륙장과 영구 도로 건설, 그리고 위성 기반 통신의 개선과 사이버 통신망 구축은 경제 개발의 기초가 될 인프라 확충 노력의 일환

이다.

-그러나 북극 인프라 및 경제 활동의 확대는 기술 개발에 기초하기 때문에 북극의 과학적 지식의 지속적인 추구하고 개선이 요구된다. Arctic Council은 적어도 북극 문제에 관해서는 8개의 북극권 국가들 간 과학적 부문의 협력을 이끌어냈다는 점에서 의의를 갖는다. Arctic Council의 노력은 북극의 발전과 복지에 이로울 뿐 아니라 단일 국가의 능력으로는 해결하기 어려운 자연 혹은 인간이 야기한 재해의 피해를 막고 안전을 확증하는 데 있어서도 필수적이다. 북극에서 정보 공유, 협력과 외교는 지난 수십 년간 미국을 포함한 모든 북극권 국가들에게 편익을 제공했다.

-아직 트럼프 행정부의 북극 정책의 내용을 구체적으로 확인하기에는 이르지만 이전의 행정부의 의사결정들은 석유와 가스 매장지로서 북극을 지향하고 있다. 이것이 부족한 인프라의 개발(특히나 탐색과 구조 작업과 관련된)을 촉진시킬 기회를 제공할 수도 있지만 미국의 이해관계와 연결되는 다른 측면들을 외면할 수 있다. 북극은 기후 변화의 신호등이면서 미국의 여러 지역적 파트너(러시아를 포함한)들의 참여의 장이자 경제적·과학적 발전이 이루어질 수 있는 공간이다. 만약 북극 지역에 대한 정책이 이러한 큰 그림을 고려한다면 미국이 북극에 관련된 이해관계를 추구할 기회를 놓치는 일은 없을 것이다.

8. U.S. needs to plan for changes in the Arctic (Council on Foreign Relations, Anya Schmemmann, March 22, 2017)

<https://www.cfr.org/blog-post/us-needs-plan-changes-arctic>

-CFR의 후원으로 제작된 Independent Task Force report에 따르면 북극 지방은 여타 지역과 비교했을 때 2배 이상의 속도로 더 빠른 속도의 온난화를 경험하고 있고 이에 따라 경제 및 상업적 가능성이 커지고 있는 요충지이다. 하지만 이러한 기회와 함께 지역을 둘러싼 위험 역시 커지고 있는데 미국은 이에 대해 전략적 의지를 강화하고 인프라·통신에 투자하며 북극의 환경, 인구, 야생 동식물을 보호해야 할 필요가 있다. 특히나 오는 5월 미국이 Arctic Council의 의장직에서 내려오면서 Task Force는 미국이 변화하는 북극의 조건에 따라 국가 전략이나 상업적 계산을 새롭게 하는 여타 북극권 국가들에 비해서 뒤떨어지고 있다는 것을 발견했다.

-이 보고서(Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast)는 러시아가 수많은 ice-breaking vessel을 보유하고 중국이 3번째 icebreaker를 제작하는 것에 비해 미국이 양극지방의 작업에 동원할 수 있는 icebreaker가 오직 2대에 불과하다는 점을 지적한다. Task Force는 icebreaker가 미국의 안보, 경제, 그리고 상업적 요구를 충족시킬 다양한 해상 작전에 필요하다는 점을 고려할 때, 미국에게 추가적인 icebreaker를 제작할 것을 제안한다. 또한 이 보고서는 미국이 경제 발전과 안보 증강을 위해서는 알래스카 인프라에 대해 더 큰 규모의 투자를 해야 한다고 주장한다.

-다음은 북극에서 미국의 경제적, 전략적 이익을 보호하기 위하여 Task Force가 미국 정책 입안자들에게 제시하는 6개의 주요 목표이다:

- 1) 유엔해양법의 비준
- 2) ice-breaking ship에 대한 경제적 지원과 유지
- 3) 북극 인프라의 개선
- 4) 여타 북극권 국가들과의 협력 강화-
- 5) 지속 가능한 개발과 알래스카 토속 커뮤니티 지원
- 6) 과학적 연구에의 투자

9. The Arctic is integral to U.S. national security (Council on Foreign Affairs, Interviewer: Jonathan Masters, Interviewee: Thad W. Allen, March 22, 2017)

<https://www.cfr.org/interview/arctic-integral-us-national-security>

CFR의 Independent Task Force on the Arctic의 공동의장을 맡고 있는 Thad Allen에 의하면 알래스카의 북극 지방은 미국의 네 번째 해안이며 따라서 미국의 안보담론에서 중요한 부분을 차지한다. 유엔해양법협약은 북극을 아우르는 유일한 국제적 통치 기구이고 미국이 이러한 프로세스를 추진했지만 역설적으로 그 조약을 따르는 데 실패하고 있다.

Q: 왜 우리가 북극에서 무슨 일이 일어나고 있는지 알아야 하는가?

A: 북극 지역은 그 외 지역에 비해서 (특히 미국의 입장에서) 점점 더 그 중요성이 커지고 있다. 우리가 (알래스카와 하와이를 제외한) 미국 본토 48개 주에서 보는 것들이 바로 북극에서 복합적으로 나타나는 경향이 있으며 이는 앞으로 다가올 위험에 대한 통찰력을 제공한다. 우리는 기후 변화에 적응해야 하는 최초의 경우를 목격하고 있는데 이는 앞으로 일어날 일들(예컨대 마이애미 우수 배수관의 범람)의 전조라는 점에서 우리는 북극의 변화에 주목해야 한다.

Q: 보고서에서 미국의 해안선의 절반이 알래스카에 속한다고 했는데, 북극에 대해 정책입안자들이 전략적으로 고려해야 할 사항은 무엇인가?

A: 알래스카는 미국의 국가 안보에 있어서 몇 가지의 이유로 중요하다. 먼저 알래스카에는 아시아에서 날아오는 미사일을 요격할 수 있는 미사일 기지가 위치해있다. 또한 항공기가 연료를 충전할 수 있는 작전 기지가 존재한다. 나아가 알래스카는 미국과 아시아 사이의 대권항로를 제공하며 하며 환태평양지역에 파병할 수 있는 미군부대의 전진작전기지가 중간기착지의 역할을 한다.

Q: 보고서에 따르면 러시아가 가장 긴 북극 해안선을 보유할 뿐 아니라 러시아 천연가스의 95%, 석유의 75%를 북극에서 채굴한다고 하는데 러시아는 북극에서 무엇을 하고 있는가?

A: 러시아는 자원채굴에 있어서 공격적인 계획을 갖고 있다. 러시아는 이미 대륙붕의 확장(North Pole에 이르기까지)을 주장한 바 있으며 이러한 주장은 해양법의 판결을 받을 것이다. 그간 러시아는 유럽의 상부를 가로지르는 해안로를 제공했다. 이로 인해 어디까지가 공해이고 어디까지가 러시아의 영해인지에 대한 논쟁이 있다. 러시아가 북극에 대해서 강한 의지를 갖고 정치적(러시아의 존재감을 확대) 경제적인 측면(자원에의 접근성 향상, 러시아의 해안에 가까운 교통로 보유)의 노력을 이어온 것은 분명하다.

Q: 북극에서의 작업을 수행할 때 따르는 특별한 위험은 무엇인가? 또, 이런 위험이 빙하가 녹음에 따라 증가하고 있는가?

A: 이 질문은 잘못되었다. 화학연료채굴과 관련된 위험과 그것으로부터 얻는 가치 사이에 trade-off가 존재하고 있는가?라고 물어보는 것이 맞다. 이에 대한 답변은 해당 시점의 기름값 대비 채굴로부터 발생하는 위험, 채굴이 토착 공동체와 지역 환경에 미치는 영향 등 여러 요소에 따라 달라질 수 있다. 따라서 경우에 따라 각각 다른 위험 요소를 비교해봐야 한다.

Q: 보고서는 미국으로 하여금 유엔해양법협약(UNCLOS)을 비준하도록 요구하고 있는데 이것이 왜 중요한가?

A: 유엔해양법협약은 북극을 아우르는 유일한 국제적 통치 기구이다. 땅으로 이루어진 남극과 달리 바다로 이루어진 북극에 대해서는 다양한 국가들의 존재(presence)를 조정하는 협약이 존재하지 않는다. 유엔해양법협약은 국가들이 어떻게 서로 상호작용하는지, 대륙붕을 넘어서는 주장들이 어떻게 구성이 되는지, 법적 주장과 영토 분쟁에 대한 기초를 어떻게 갖게 되는지를 규정하는 강력한 국제적 체제이다. 이와 같은 역할을 하는 그 밖의 자료, 조약, 혹은 틀이 부재하기에 유엔해양법협약이 갖는 중요성은 크다.