

북극이사회 25주년과 북극 정세 전망: 평가와 과제

한국외국어대학교 노어과
제성훈 교수

필자의 말

2021년은 북극이사회 창설 25주년이다. 1996년 9월 ‘오타와 선언’으로 창설된 북극이사회는 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 러시아, 스웨덴, 미국을 포함한 8개국을 중심으로 지난 25년간 북극의 지속 가능한 발전과 환경보호 문제 논의를 주도한 대표적인 북극 거버넌스이다. 북극의 가치에 주목한 한국도 지난 2013년 5월 북극이사회 옵서버 지위를 확보하면서 비로소 북극 문제 논의에 공식적으로 참여할 기회를 얻을 수 있었다. 이 글에서는 지난 25년간 북극이사회의 활동을 평가하고, 북극 정세 전망에 따라 북극이사회의 새로운 과제를 제시하고자 한다. 더 나아가 북극이사회의 새로운 25년을 시작하면서 북극이사회와 관련한 한국의 북극 협력 활동을 검토하고 이와 관련한 협력 과제도 제안하고자 한다.

- I. 북극이사회의 활동 평가
- II. 북극 정세 전망과 북극이사회의 과제
- III. 북극이사회 관련 한국의 북극 협력 활동과 과제
- IV. 마치는 말



I. 북극이사회의 활동 평가

1. 북극이사회의 현황과 발전과정

북극이사회는 1996년 9월 19일 캐나다 오타와(Ottawa)에서 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 러시아, 스웨덴, 미국 대표가 ‘오타와 선언(Ottawa Declaration)’에 서명하면서 출범했다. 북극이사회의 창설 목표는 다음과 같다.

첫째, 북극 원주민 공동체와 기타 북극 거주민의 참여하여 공동의 북극 문제, 특히 북극의 지속가능한 발전과 환경보호 문제에 관한 북극 국가 간 협력·조정·상호협조를 위한 수단을 제공한다. 둘째, ‘북극 환경보호 전략(AEPS: Arctic Environmental Protection Strategy)’ 차원에서 마련된 프로그램들을 감독·조정한다. 셋째, 지속가능한 발전 프로그램을 위한 고려사항(Terms of reference)을 채택하고, 그것을 감독·조정한다. 넷째, 북극 관련 문제에 대한 정보를 전파하고, 교육을 장려하며, 관심을 증진한다.

북극이사회의 구성원은 이른바 ‘북극 국가(Arctic States)’로 규정되는 회원국, 상시참여단체(Permanent Participants), 그리고 옵서버(Observers)로 구분된다. 회원국은 ‘오타와 선언’에 서명한 8개국으로 한정된다.

상시참여단체는 이누이트 환북극 이사회(ICC: Inuit Circumpolar Council), 사미 이사회(Saami Council), 러시아 북극 원주민 협회(RAIPON: Russian Association of Indigenous Peoples of the North), 알류트 국제협회(AIA: Aleut International Association), 북극 아사바스카 이사회(AAC: Arctic Athabaskan Council), 그위친 국제이사회(GCI: Gwich'in Council International)를 포함한 6개 북극 원주민 단체이다. 상시참여단체는 북극이사회의 협상 및 결정과 관련하여 전면적 협의권을 가지고 북극이사회 활동의 모든 영역에 참여하는데, 원주민 사무국(IPS: Indigenous Peoples' Secretariat)은 이들의 참여를 지원한다.

옵서버 지위는 비북극 국가(non-Arctic States), 정부 간 및 의회 간 기구, 비정부기구에 개방된다. 현재 독일, 네덜란드, 폴란드, 영국, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 일본, 중국, 인도, 한국, 싱가포르, 스위스를 포함한 13개 비북극 국가, 13개 정부 간 및 의회 간 기구, 12개 비정부기구가 옵서버 지위를 가지고 주로 실무그룹(Working Groups), 전담팀(TF: Task Forces), 전문가 그룹(Expert Groups) 등 부속기구(Subsidiary Bodies) 수준에서 참여하고 있다.

옵서버는 북극이사회 회의 및 기타 활동 참석, 의견 개진, 서

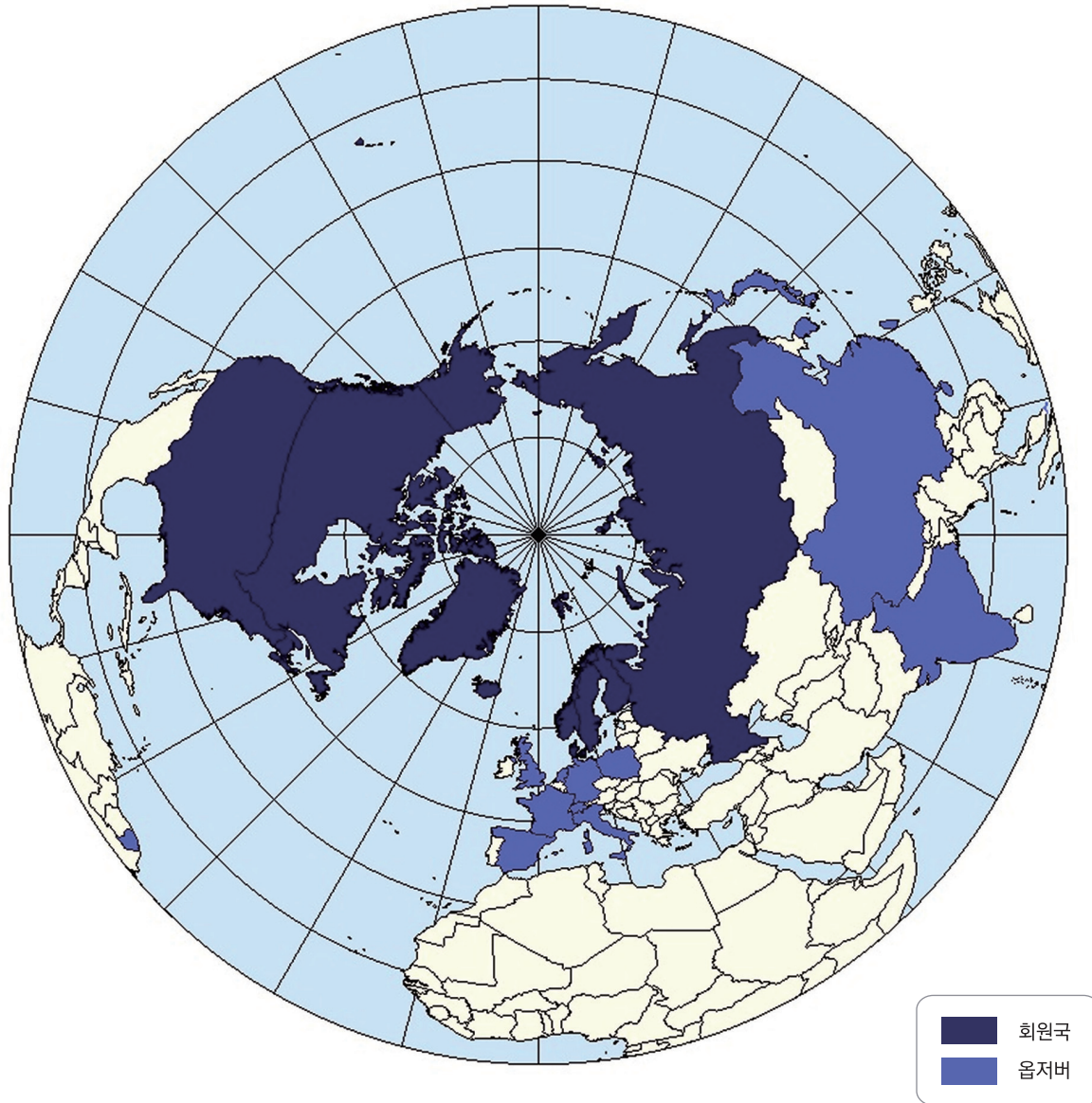
류 열람, 프로젝트 제안 등을 할 수 있으나 4년마다 각료회의에서 옵서버 활동 평가를 받아야 한다.

〈그림 1〉 북극이사회 엠블럼



북극이사회의 활동은 실무그룹 차원에서 주로 수행된다. 현재 북극 오염물질 행동 프로그램(ACAP: Arctic Contaminants Action Program), 북극 모니터링 및 평가 프로그램(AMAP: Arctic Monitoring and Assessment Programme), 북극 동·식물 보존(CAFF: Conservation of Arctic Flora and Fauna), 긴급사태 예방·대비·대응(EPPR: Emergency Prevention, Preparedness and Response), 북극 해양환경 보호(PAME: Protection of the Arctic Marine Environment), 지속 가능한 발전 실무그룹(SDWG: Sustainable Development Working Group)이 운영되고 있다. 이들 실무그룹은 북극이사회 각료회의(Ministerial Meeting)가 위임한 프로그램 및 프로젝트 수행을 책임지는데, 이 과정에서 의사결정을 위한 광범위하고 과학적인 지식 기반을 제공하고, 북극에서 안전하고 지속 가능한 활동을 위한 모범사례와 권고를 마련한다.

〈그림 2〉 북극이사회 회원국과 옵저버



북극이사회 의장국은 2년마다 8개 회원국이 순환하여 담당하는데, 현재 의장국은 러시아(2021~2023)이다. 북극이사회 회의장은 의장국의 외무장관(또는 북극 문제 관련 장관)이 담당한다. 의장국 임기 종료 시 회원국의 장관급 대표로 구성되는 북극이사회 각료회의가 개최된다. 각료회의는 지난 2년간의 활동을 평가하고, 실무그룹의 분석 결과에 따라 평가 및 권고를 결정한다. 또한, 비록 구속력은 없지만 지난 2년간의 성과와 향후 활동을 규정하는 '선언'을 채택한다. 북

극이사회의 모든 결정은 상시참여단체들과의 전면적 협의 및 그들의 참여하에 회원국 간 합의로 채택된다. 2013년 6월 공식적으로 운영을 시작한 북극이사회 사무국(ACS: Arctic Council Secretariat)은 북극이사회의 활동 전반을 지원한다. 북극이사회의 일상적 운영은 고위 관리 의장(Chair of Senior Arctic Officials)과 각 회원국이 임명한 고위 관리(SAO: Senior Arctic Officials)가 담당한다.

〈표 1〉 북극이사회의 발전과정

1991년	'북극 환경보호 전략(AEPS)' 채택
	북극 모니터링 및 평가 프로그램(AMAP) 실무그룹 설치
	북극 동·식물 보존(CAFF) 실무그룹 설치
	긴급사태 예방·대비·대응(EPPR) 실무그룹 설치
	북극 해양환경 보호(PAME) 실무그룹 설치
1994년	AEPS 내 원주민 사무국(IPS) 설치
1996년	'오타와 선언'과 북극이사회 창설
1998년	지속 가능한 발전 실무그룹(SDWG) 설치
2004년	북극기후 영향평가(ACIA) 수행
	북극 인간개발보고서 발간
	북극 해양 전략계획(AMSP) 채택
2005년	극지 생물다양성 모니터링 프로그램(CBMP) 수행
2006년	북극 오염물질 행동 프로그램(ACAP) 실무그룹 설치
	SDWG 주도로 '북극 경제(ECONOR)' 보고서 최초 발간
	러시아의 살레하르트(Salekhard)에서 북극이사회 사상 처음으로 북극의 지속 가능한 발전 증진을 위한 워크숍 개최
2009년	북극 해상운송 평가(AMSA) 수행
2011년	AMAP가 '북극 눈, 물, 얼음, 그리고 영구동토층(SWIPA)' 보고서 발간
	'북극 항공 및 해상 수색·구조 협력에 대한 협정' 체결
	TF on Short-Lived Climate Forcers가 '북극이사회를 위한 블랙 카본 배출 및 완화 옵션 평가' 보고서 발간
	'북극해역에 유출된 유류 및 기타 위험·유해 물질(HNS)의 작용' 보고서 제출
2013년	스웨덴의 키루나(Kiruna)에서 북극 국가들과 6개 상시참여단체가 합의한 '북극을 위한 비전' 발표
	'북극 해양 유류 오염 대비·대응 협력에 대한 협정' 체결
	'북극 생물다양성 평가' 발표
2014년	북극경제이사회(AEC: Arctic Economic Council) 출범
2015년	'북극 해양 전략계획 2015~2025' 발표
2016년	덴마크의 코펜하겐에서 노르웨이의 트롬쇠로 원주민 사무국(IPS) 이전
2017년	AMAP가 '북극 눈, 물, 얼음, 그리고 영구동토층(SWIPA) 2017' 보고서 발간
	'국제 북극 과학협력 증진에 대한 협정' 체결
2019년	AMAP의 평가 결과를 기초로 '북극의 상태(State of the Arctic)' 업데이트
	북극이사회가 국제 영향력 평가협회(IAIA)의 2019 글로벌 어워드 수상
	CAFF가 '북극 담수 생물다양성 상태' 보고서 발간
	PAME가 '북극에서 선박의 중유(HFO) 이용' 보고서 발간
2020년	AMAP의 Expert Group on Litter and Microplastics가 최초로 북극에서 플라스틱의 모니터링을 위한 계획 수립 착수
	북극에서 코로나19에 대한 브리핑 문서 발표
2021년	북극이사회 25주년



2. 북극이사회의 성과와 한계

지난 25년간 북극이사회의 성과는 다음과 같다. 첫째, 북극의 지속 가능한 발전과 환경보호 문제 논의를 위한 대표적인 북극 거버넌스로서 체계적 조직을 구축했다. 구성원의 지위를 북극 국가, 상시참여단체, 옵서버로 구분하고, 회원국 확대를 제한하여 창설 회원국의 특권을 보장하면서 북극 원주민 단체, 비북극 국가, 정부 간 및 의회 간 기구, 비정부기구 등에 다른 수준의 참여 기회를 제공했다. 1994년 AEPS 내 설치한 원주민 사무국을 1996년 북극이사회 창설 이후 상시참여단체의 적극적 참여 수단으로 전환하고, 2013년에는 북극이사회 활동 전반을 지원하는 상설사무국을 설치했다. 또한 북극의 다양한 문제를 분석하고 그 결과를 제출하여 북극이사회의 의사결정을 지원하는 6개 실무그룹도 조직했다.

둘째, 법적 구속력이 있는 협정 체결을 위해 회원국 간 협상의 장을 제공했다. 북극이사회의 후원으로 북극 국가 간 협상을 통해 2011년 5월 '북극 항공 및 해양 수색·구조 협력에 대한 협정', 2013년 5월 '북극 해양 유류 오염 대비·대응 협력에 대한 협정', 2017년 5월 '국제 북극 과학협력 증진에 대한 협정'이 체결되었다.

셋째, 북극의 환경적, 생태적, 사회적 평가를 수행하여 북극의 주요 문제를 공론화했다. 북극의 다양한 문제에 대한 모니터링 및 평가 결과는 북극이사회의 의사결정 근거가 되었을 뿐만 아니라 글로벌 차원에서 해당 문제에 대한 학계와 사회의 관심을 유도했다.

넷째, 결정 채택과정에서 회원국 간 합의제를 유지하여 정치적 중립성을 강화하고, 원주민 단체의 참여를 제도적으로 보장했다. 북극이사회는 회원국 간 합의로 모든 결정을 채택하고 있는데, 이는 북극이사회가 특정 국가의 정책을 강요하는 메커니즘으로 전락하는 것을 방지하는 데 이바지했다. 또한 상시참여단체 지위와 원주민 사무국을 통해 북극 원주민 단체의 이익이 모든 의사결정 과정에서 고려될 수 있도록 했다.

반면에 지난 25년간 북극이사회의 운영상 한계는 다음과 같

다. 첫째, 독자적 예산을 확보하지 못했다. 북극이사회의 모든 프로그램 및 프로젝트는 독자적 예산이 아니라 회원국 중 하나 또는 그 이상의 후원으로 수행되었다. 옵서버는 북극 국가 또는 상시참여단체를 통해 프로젝트를 제안할 수 있지만, 고위 관리의 결정이 없는 한 특정 프로젝트에 대한 옵서버의 재정 지원 규모가 북극 국가의 재정 지원 규모를 초과할 수 없다. 이 때문에 북극이사회는 모든 활동에서 회원국의 배타적 이익을 우선 고려해야 하는 국가 간 포럼의 수준에 머무를 수밖에 없었다.

둘째, 국제법적 지위 부재로 인해 법적 구속력이 있는 결정을 채택할 수 없었다. 북극이사회는 국제조약이 아니라 '선언'에 근거를 두고 있는 국가 간 포럼에 불과하다. 따라서 지침 또는 권고를 이행하거나 강제할 수 없다. 이는 북극이사회와 같은 국가 간 포럼이 부재한 남극에서 이미 1959년 '남극조약(Antarctic Treaty)'이 체결되고, 이를 정점으로 하여 이른바 '남극조약 체제'가 작동하고 있는 것과 대비된다.

셋째, 군사 안보와 경제협력 관련 문제를 논의하지 못했다. 북극이사회에서 논의되는 문제는 1996년 '오타와 선언'에 따라 북극의 지속 가능한 발전과 환경보호 문제로 한정되었다. 일부 북극 국가의 군사력 강화와 국가 간 군비경쟁 가능성 증대에도 불구하고 북극이사회는 해당 문제에 대한 우려조차 공식적으로 논의·발표할 수 없었다. 또한 천연자원 개발과 북극 항로(NSR: Northern Sea Route) 활성화를 위한 국가 간 경제협력 확대 논의도 북극이사회 차원에서 전혀 이루어지지 않았다.

넷째, 북극 문제 논의에서 가지고 있던 사실상의 '독점적 영향력'이 도전을 받고 있다. 회원국 간 합의제의 한계, 비북극 국가의 경제 및 환경 분야 관심 증가 등으로 인해 '북극 5개국(Arctic Five)', 바렌츠 유럽-북극이사회(BEAC: Barents Euro-Arctic Council)와 바렌츠 지역이사회(BRC: Barents Regional Council), 북극경제이사회(AEC: Arctic Economic Council) 등 다른 북극 거버넌스의 영향력이 점차 커지고 있다.

II. 북극 정세 전망과 북극이사회의 과제

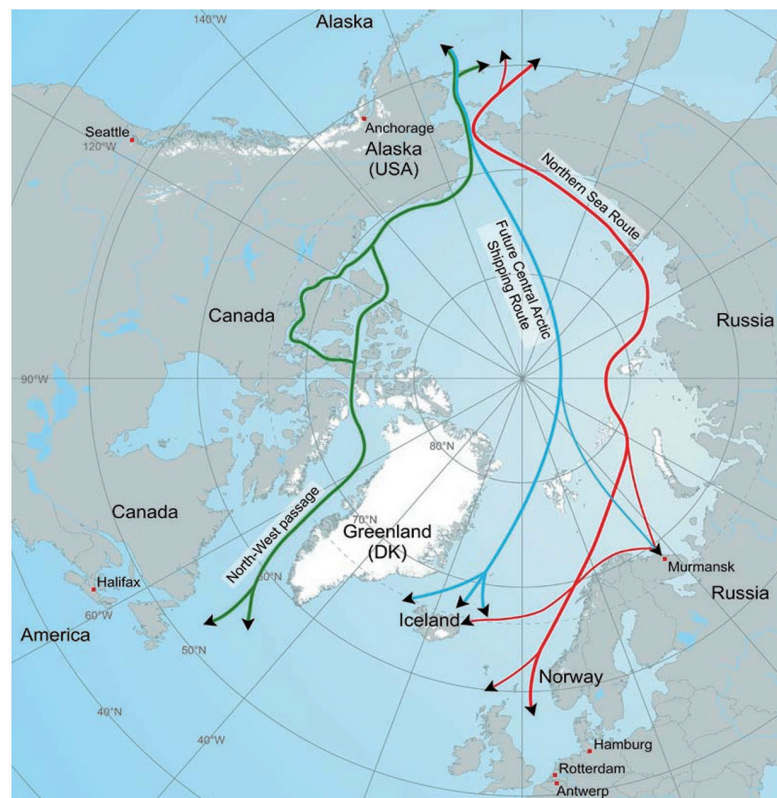
1. 북극 정세 전망

첫째, 천연자원 개발 참여, 북극 항로 이용 보장뿐만 아니라, 북극 거버넌스 개선에 대한 비북극 국가의 요구가 증가할 것이다. 중국은 2018년 1월 26일 발표한 ‘중국의 북극 정책(中国的北极政策)’을 통해 자신을 ‘근북극 국가(近北极国家)’로 규정하면서, 일대일로 전략의 연장선에서 ‘빙상 실크로드(冰上丝绸之路)’ 건설을 천명했다. 중국은 일찌감치 북극 천연자원 개발에 적극적으로 뛰어들어 있는데, 러시아 야말반도(Yamal Peninsula)에서 수행되는 ‘Yamal LNG’ 프로젝트, 그린란드에서 수행되는 ‘Kvanefjeld’ 프로젝트, ‘Citronen Fjord’ 프로젝트 등에 중국 에너지·광물 기업들이 활발히 참여하고 있다. 중국은 새로운 국제 물류 운송로인 북극 항로의 잠재력에도 크게 주목하고 있는데, 이 때문에 중국은 북극 항로를 ‘빙상 실크로드’로 부르면서 그 거점 중 하나가 될 수 있는 아이슬란드와 협력을 강화하고 있다. 또한, 중국은 2013년 5월 북극이사회 옵서버 지위를 확보한 이후 북극이 역외국가를 포함하여 모든 국가의 이익이 존재하는 ‘공동 해양 지역’이라고 주장하면서, 북극 거버넌스 개선과 북극에서 새로운 국제규범의 개발·도입을 과제로 설정하고 있다. 따라서 향후 중국이 기존 북극 국가 간

이루어지는 협력을 역외국가의 광범위한 참여를 전제로 하는 협력으로 대체하려 할 가능성이 크다.

인도는 북극 천연자원 개발 참여를 통해 자신의 에너지 부족 문제를 해결하고자 한다. 2013년 10월 러시아-인도 정상회담에서 인도 측이 북극의 탄화수소 매장지 공동탐사에 대한 국영 기업 ONGC(Oil and Natural Gas Corporation)의 관심을 전달한 이후, 2017년 3월 Gazprom의 자회사인 Gazprom Neft와 ONGC가 ‘북극 대륙붕 탐사 분야 협력에 대한 협정’에 서명했다. 또한, 인도는 북극의 급속한 변화에 대응하기 위한 ‘합법적이고 신뢰할 수 있는 메커니즘’은 ‘글로벌 공유지(global commons)’ 거버넌스에 이해관계가 있는 모든 행위자의 적극적인 참여를 요구한다고 주장하면서, 북극이사회의 옵서버 지위에 만족하지 않고 북극 거버넌스에 더 적극적으로 참여하기를 희망하고 있다.

1990년대 중반부터 본격적으로 북극에 관심을 가지게 된 EU는 1999년 러시아, 노르웨이, 아이슬란드와 공동정책 ‘Northern Dimension’을 채택했고, 2006년 이를 개정했다.



〈그림 3〉 북극 항로

특히, EU는 세계적인 해운기업이 유럽에 다수 존재하기 때문에 북극 항로를 이용하여 아시아 시장에 대한 접근성을 높이는 데 큰 관심이 있다. 따라서 EU는 북극 항로 수역이 영해 또는 내수에 해당하기 때문에 자신이 통제권을 가지고 있다는 러시아와 캐나다의 주장을 인정하지 않는다. 또한, EU는 2008년 10월 9일 '북극 거버넌스에 대한 유럽의회 결의' 채택을 통해 북극이사회에 '옴서버 지위' 확보를 통한 역할 수행을 천명하면서, 북극에서 '남극조약'과 유사한 국제조약 체결 협상 개시를 주장한 바 있다.

둘째, 주요 강대국 간 자연적 완충지대로서 북극의 역할이 한계에 도달할 것이다. 오랜 기간 북극은 연중 내내 혹독한 추위

가 이어지고 만년설과 빙하로 뒤덮인 지역으로서 극히 제한된 경제활동만 가능한 지리적 장애물로 인식되었다. 심지어 냉전 시기에도 북극은 미국과 소련의 적극적 군사 활동을 제한하는 완충지대로서 존재했다. 하지만 북극의 해빙(解氷)은 이러한 상황을 극적으로 변화시켰다. 북극해에서 해안선에 대한 접근과 원거리 항해가 가능해지면서 천연자원 개발이 쉬워지고 북극 항로 활성화가 가능해졌지만, 이는 경제적 이익 확보를 위한 북극해 경계획정과 북극 항로 이용 권리에 대한 논쟁으로 이어졌고, 여기에 미·중 및 미·러 갈등 장기화가 겹치면서 북극이 주요 강대국 간 군사적 경쟁의 장으로 변화하고 있다.

〈그림 4〉 북극해 경계획정 논쟁



2019년 5월 6일 로바니에미(Rovaniemi) 각료회의에서 폼페이오(Michael R. Pompeo) 당시 미국 국무장관은 “이 지역은 권력과 경쟁을 위한 무대가 되었다. 그리고 8개 북극 국가는 이러한 새로운 미래에 적응해야만 한다.”라고 언급했다. 또한, 다른 지역에서 나타나는 중국의 ‘공격적 행동 패턴’이 북극에서 반복될 것을 경고하고, 동시에 러시아 역시 군사력 증강을 위해 오래된 기지와 인프라를 보수했다고 지적하며, 러시아의 영토적 야망이 우크라이나에서 나타난 것과 같이 폭력적으로 변화할 수 있다고 주장했다.

중국과 러시아의 군사 활동을 비판하고 있지만, 미국 역시 군사적 경쟁에 뛰어들었다. 2018년 10~11월 NATO는 병력 5만 명 이상이 참여한 가운데 냉전 이후 최대 규모의 북극 군사훈련을 노르웨이 중·동부, 아이슬란드와 핀란드 및 스웨덴 영공을 포함한 북대서양과 발트해 주변 지역에서 실시한 바 있다. 미국은 알래스카는 물론, 그린란드 북서부에 있는 툴레(Thule) 등에서 군사기지를 운영하고 있는데, 2021년 4월 노르웨이와 방위 협력에 대한 추가협정을 체결하여 노르웨이 내 공군 기지·비행장과 해군 기지에 자신의 군사시설을 건설하기로 했다.

러시아는 2014년 12월 해군의 기존 북방함대를 기반으로 하여 북극에서 국가이익 보호를 목적으로 하는 연합전략사령부 '북방함대'(Northern Fleet Joint Strategic Command)를 창설했다. 또한, 2015년에는 노바야제믈랴(Novaya Zemlya) 군도와 야쿠티야 북부의 틱시(Tiksi)에 중·장거리 대공 미사일 시스템인 S-400 '트리움프(Triumf)' 연대를 배치했고, 2019년 9월에는 알래스카와 베링해협을 사이에 두고 있는 추코트카에서 최초로 대함 미사일을 장착한 연안 미사일 시스템 '바스티온(Bastion)' 발사훈련을 했다.

미국, 러시아를 비롯한 북극 국가들이 아직은 자신의 주권 확인과 다른 국가의 군사 활동 감시에 더 역점을 두고 있지만, 북극의 '군사화(militarization)'가 시작되면서 북극을 더는 주요 강대국 간 자연적 완충지대로 간주하기 어려워졌다.

2. 북극이사회의 새로운 과제

북극이사회의 향후 10년을 바라보는 중기적 과제는 2021년 5월 20일 레이크비크 각료회의에서 채택된 '북극이사회 전략 계획 2021~2030'을 통해 확인할 수 있다. 해당 문서는 첫째, 환경보호 영역에서 '북극기후', '건강하고 회복력 있는 북극 생태계', '건강한 북극 해양환경', 둘째, 지속 가능한 사회·경제 발전 영역에서 '지속 가능한 사회 발전', '지속 가능한 경제 발전', 셋째, 북극이사회 강화 영역에서 '지식 및 커뮤니케이션', '더 강한 북극이사회'를 주제로 하는 전략적 목표를 규정하고 있다. 하지만 기존 논의에서 크게 벗어나지 않은 의제 설정 수준에 머무르고 있어 북극이사회의 근본적 한계를 극복하기 위한 과제를 제시했다고 보기는 어렵다.

따라서 비록 단·중기적으로 실현 가능성이 작다고 하더라도 북극 정세 전망에 기초하여 북극이사회의 장기적 과제를 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 비북극 국가의 의사결정 참여 수준을 높여야 한다. 기존 옵서버 국가를 비롯한 비북극 국가는 향후 북극이사회에서 더 영향력 있는 지위를 요구하게 될 것이고, 이는 기존 북극 국가가 독점하고 있는 회원국 확대 압박으로 이어질 수 있다. 기존 8개 회원국의 강력한 반대가 예상되지만, 지난 25년간 유지한 회원국, 상시참여단체, 옵서버로 구성된 기존 체계를 다소 개편하여 비북극 국가의 의사결정 참여 요구를 어느 정도 수용할 필요가 있다.

둘째, 군사 안보와 경제협력 관련 문제까지 활동 범위를 확대해야 한다. 북극의 '군사화'가 북극의 주요 문제 중 하나로 부상하고 북극의 사회·경제 발전에 대한 논의 역시 이미 시작되고 있다. 따라서 지난 25년간 북극의 지속 가능한 발전과 환경보호 문제로 한정된 북극이사회의 활동 범위를 확대할 시기가 도

래했다. 하지만 북극이사회의 의사결정 원칙인 회원국 간 합의제를 유지할 경우, 군사 안보와 경제협력에 대한 지침 또는 권고 채택이 절대 쉽지는 않을 것이다. 이를 고려하여, 먼저 해당 문제와 관련한 실무그룹 또는 전문가 그룹을 조직하고 낮은 수준의 합의 도출부터 시작하는 것이 바람직하다.

셋째, 포괄적 국제조약을 체결하여 법적 지위를 확보하고 다른 북극 거버넌스와의 협력을 체계화해야 한다. 5개 연안국은 2008년 5월 '일루리사트 선언(Ilulissat Declaration)'을 통해 1982년 서명된 UN 해양법협약이 존재하기 때문에 북극해를 관리하기 위한 새로운 포괄적 국제법 체제 개발이 필요하지 않다고 합의한 바 있다.

이처럼 당시 8개 회원국이 북극해 관리에 대한 5개 연안국의 국제법적 권리가 선언되기는 했지만, 북극권 전체에서 북극 국가는 물론, 비북극 국가 공동의 안보와 번영을 보장하는 포괄적 국제조약의 필요성 자체가 부정될 수는 없다. 물론 협력의 관행이 정착되지 않았고 환경이 빠르게 변화하는 북극에서 각국의 입장과 이해관계를 조정하여 다자조약을 체결하는 과정에는 상당한 시간과 비용이 요구될 것이다. 따라서 비록 낮은 수준이라도 북극이 평화적 목적을 위해 이용되고 국가 간 불화의 무대나 대상이 되지 않아야 한다는 합의를 명시한 포괄적 국제조약을 체결하여 북극이사회의 법적 지위를 확보하고, 이를 기반으로 하여 다른 북극 거버넌스와의 협력을 체계적으로 제도화할 필요가 있다.



III. 북극이사회 관련 한국의 북극 협력 활동과 과제

한국은 2013년 5월 옵서버 지위 확보를 계기로 북극이사회 차원의 활동은 물론, 북극이사회 구성원과 다양한 북극 협력 활동을 수행하고 있다. 첫째, 북극이사회 차원의 회의와 프로젝트에 적극적으로 참여하고 있다. 한국은 옵서버 자격으로 각료회의, 고위관리회의, 그리고 ACAP를 제외한 5개 실무그룹 회의에 참석하고 있다. 또한, 실무그룹이 주도하는 'PAME의 해운 활동에서 옵서버 참여의 체계적 강화(Systematically Strengthening Observer Engagement in PAME's Shipping Work)', '기후 문제: 빙하권, 기상학, 생태계 영향(Climatic Issues: Cryosphere, Meteorology, Ecosystem Impacts)', '지속 가능한 북극 옵서버 네트워크(Sustaining Arctic Observing Networks)', '북극 생물다양성을 위한 행동(Actions For Arctic Biodiversity)', '오염 문제: 잔류성유기오염물질과 수은(Contaminant Issues: POPs And Mercury)', '북극 철새 이니셔티브(Arctic Migratory Birds Initiative)' 등 다수의 프로젝트 수행에도 참여하고 있다.

둘째, 북극 문제 관련 국제행사에 참석하면서, 회원국 및 다른 옵서버와의 양자·다자 대화도 활성화하고 있다. 한국의 정부 대표단과 관련 전문가는 노르웨이에서 개최되는 북극 프론티어 회의(Arctic Frontiers Conference), 아이슬란드에서 개최되는 북극 썬클 총회(Arctic Circle Assembly) 등에 매년 참석하고 있다. 특히, 동북아에서 최초로 2018년 12월 서울에서 북극 국가의 정부 관리, 국내외 북극 관련 기업 및 연구기관 대표 등 약 250명이 참석한 가운데 북극 썬클의 지역 포럼인 '북극 썬클 한국 포럼(Arctic Circle Korea Forum)'을 개최하기도 했다. 한국은 주요 북극 국가와의 북극 협력을 위한 양자 대화도 진행하고 있는데, 노르웨이와는 이미 2012년부터 한·노르웨이 북극 관련 양자협의회를 개최하고 있다. 한·핀란드 북극협의회는 2015년 10월 헬싱키에서 1차 회의, 2017년 12월 서울에서 2차 회의를 개최했는데, 지난 2019년 6월 헬싱키에서 개최된 정상회담에서 양국 정상은 한·핀란드 북극협의회, 북극이사회 등 양자·다자 채널을 활용해 지속 가능한 북극 이용을 위한 협력을 계속하기로 합의했다. 2017년부터는 캐나다, 러시아와의 북극 문제 관련 양자 대화도 시작되었다. 2017년 11월 서울에서 한·캐나다 북극협의회를 처음으로 개최한 바 있고, 한·러 북극협의회도 같은 해 11월 서울에서 개최된 1차 회의를 시작으로 매년 양국에서 교차로 진행하고 있다.

2013년 5월 북극이사회 옵서버 지위를 동시에 확보한 중국, 일본과도 북극 협력을 위한 대화를 계속하고 있다. 2016년 4월 서울에서 개최된 1차 회의를 시작으로 매년 한·일·중 고위급 북극 협력 대화를 진행하여 각국의 북극 정책 및 활동을 공유하고 협력 사업을 발굴하는 동시에, 북극이사회 활동에 대한 기여 의지를 확인하고 있다.

2. 북극이사회 관련 한국의 협력 과제

북극이사회의 새로운 25년을 시작하면서 북극이사회와 관련한 향후 한국의 협력 과제를 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 북극이사회 활동에 대한 기여도를 높이기 위해 북극 협력역량을 강화해야 한다. 비록 북극이사회가 해결해야 할 장기적과제를 가지고 있는 것이 사실이지만, 한국은 옵서버라는 자신의 위치를 고려하여 북극 국가와 갈등이 예상되는 민감한 문제에 연루되지 않는 것이 바람직하다. 또한, 천연자원 개발과 북극 항로 이용 보장 등을 위해 북극 국가와 경제협력 확대를 추진 하더라도 북극이사회 차원에서는 북극의 지속 가능한 발전과 환경보호라는 목표 실현에 대한 기여에 집중해야 한다. 이미 한국은 2013년 7월 '북극 종합정책 추진계획'을 확정하고, 12월에는 '북극 정책 기본계획'을 수립했다. 또한, 2018년 7월 '북극활동 진흥 기본계획'을 수립하여 2022년까지 '북극의 미래와 기회를 여는 극지 선도국가'라는 비전하에 4대 전략과 13개 세부 추진과제를 제시한 바 있다. 또한, 2018년 7월 '북극활동 진흥 기본계획'을 수립하여 2022년까지 '북극의 미래와 기회를 여는 극지 선도국가'라는 비전하에 4대 전략과 13개 세부 추진과제를 제시한 바 있다. 이어서 2021년 4월 '극지활동 진흥법'을 제정하고, 같은 해 6월 차세대 쇄빙연구선 건조사업을 확정하면서 북극이사회 활동에 대한 기여도를 높일 수 있는 제도적, 물적 기반을 확보했다. 하지만 여전히 한국의 북극 연구는 상대적으로 뒤늦게 시작되었고, 연구개발 자원과 전문인력 양성도 아직 미진하다. 따라서 향후 북극의 지속 가능한 발전과 환경보호를 위한 북극 협력 역량을 더욱 강화할 필요가 있다. 둘째, 북극이사회 회원국 및 다른 옵서버와의 양자·다자 협력을 계속해서 확대해야 한다. 회원국 간 합의제에 의한 의사결정과 정기적인 옵서버 활동 평가로 인해 북극이사회 옵서버 지위는 특정 회원국의 반대로 언제든지 흔들릴 수 있다. 따라서 북극이사회 차원은 물론, 양자·다자 차원에서 8개 회원국 모두와 대화 채널을 활성화하여 공동이익을 모색하고 그것을 실현하는데 집중할 필요가 있다. 이를 위해 노르웨이가 주도하는 북극 프론티어 회의, 아이슬란드가 주도하는 북극 썬클 총회 등 북극

문제 관련 국제행사에 적극적으로 참여하면서, 다른 회원국 주도의 국제행사에도 참여를 확대하여 회원국과의 소통·교류를 활성화해야 한다. 또한 현재 운영되고 있는 노르웨이, 핀란드, 캐나다, 러시아 등 회원국과의 북극 관련 양자 협업체 회의를 정례화하고 운영을 내실화하여 이들 국가와의 협력을 확대해야 한다. 이외에도 북극에 경제적 이해관계가 있는 기업 및 원주민 단체로 구성된 북극경제이사회와의 공동사업 확대, 동북아 국가 간 북극 협력을 위한 한·일·중 고위급 북극 협력 대화와 북태평양 북극연구기관협의회(NPARC: North Pacific Arctic Research Community) 활성화 등을 통해 다양한 북극 이해관계자와 연대를 강화해야 할 것이다.



IV. 마치는 말

지난 25년간 북극이사회는 북극의 지속 가능한 발전과 환경 보호를 위한 대표적인 정부 간 포럼으로서 체계적 조직을 구축하고, 법적 구속력이 있는 협정 체결을 위한 협상의 장을 제공했으며 북극의 환경적, 생태적, 사회적 평가를 수행하여 북극의 주요 문제를 글로벌 차원에서 공론화했다. 또한 결정 채택 과정에서 회원국 간 합의제를 유지하여 정치적 중립성을 강화하고, 원주민 단체의 참여를 제도적으로 보장했다. 하지만 북극이사회는 독자적 예산을 확보하지 못했을 뿐만 아니라, 국제법적지위 부재로 인해 법적 구속력이 있는 결정을 채택할 수 없었으며, 군사 안보와 경제협력 관련 문제도 논의하지 못했다. 게다가 다른 북극 거버넌스의 영향력이 커지면서 북극 문제 논의에서 북극이사회가 가지고 있던 사실상의 '독점적 영향력'마저 도전 받고 있다.

향후 북극에서는 천연자원 개발 참여, 북극 항로 이용 보장은 물론이고 북극 거버넌스 개선에 대한 비북극 국가의 요구가 증가하고, 북극의 '군사화'로 인해 주요 강대국 간 자연적 완충지대로서 북극의 역할이 한계에 도달할 것이다. 따라서 북극이사회는 장기적으로 기존 체계를 다소 개편하여 비북극 국가의 의사결정 참여 수준을 높이고, 활동 범위를 군사 안보와 경제협력 관련 문제까지 확대해야 한다. 더 나아가 포괄적 국제조약을 체결하여 북극이사회의 법적 지위를 확보하고, 이를 기반으로 하여 다른 북극 거버넌스와의 협력을 체계화해야 할 것이다.

한국은 2013년 5월 옵서버 지위 확보를 계기로 북극이사회 차원의 회의와 프로젝트 참여, 북극 문제 관련 국제행사 참석, 회원국 및 다른 옵서버와의 양자·다자 대화 등 북극이사회와 관련한 다양한 북극 협력 활동을 수행하고 있다. 북극이사회의 새로운 25년을 바라보며 향후 한국은 북극이사회 활동에 대한 기여도를 높이기 위해 북극 협력 역량을 강화하고, 회원국 및 다른 옵서버와의 양자·다자 협력을 계속해서 확대해야 한다.

참고문헌

<국내문헌>

유준구. 북극해 거버넌스의 변화와 국제규범 창설 가능성, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2016.
이정원. “북극이사회 옵서버의 법적 지위에 대한 고찰.” 저스티스, 한국 법학원, 157호, 2016.
제성훈·민지영. 러시아의 북극개발전략과 한-러 협력의 새로운 가능성, 서울: 대외경제정책연구원, 2013.

<외국문헌>

Arctic Council. Compilation of Observer Review Reports. Arctic Council, 2020.
Arctic Council. Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Ottawa, September 19, 1996.
Arctic Council. Ilulissat Declaration. Ilulissat, May 28, 2008.
Arctic Council. Observer Manual for Subsidiary Bodies. Arctic Council, 2013.
Arctic Council Secretariat. The Arctic Council: A Quick Guide. Arctic Council Secretariat, 2020.
Караганов, С. А. et al. Арктическая политика России: международные аспекты. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2021.

<기타 자료>

“극지활동 진흥법,” <https://www.law.go.kr/LSW//lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B7%B9%EC%A7%80%ED%99%9C%EB%8F%99%EC%A7%84%ED%9D%A5%EB%B2%95#undefined> (검색일: 2021.7.20).
“남극조약체제 개요 및 운영(Antarctic Treaty System),” <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=28386> (검색일: 2021.7.20).
“文대통령 ‘부산-헬싱키 직항 신설’ 환영…핀란드와 확대정상회담,” <https://www.news1.kr/articles/?3641174> (검색일: 2021.7.20).
“[보도자료] 제1차 한-러 북극협의회 개최 합의,” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4048/view.do?seq=366632&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 (검색일: 2021.7.20).
“[보도자료] 한-캐나다 북극협의회 개최 결과,” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4048/view.do?seq=367369&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 (검색일: 2021.7.20).

nm=&page=2 (검색일: 2021.7.20).

“정부 ‘북극정책 기본계획’ 수립,” <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148771000> (검색일: 2021.7.20).
“제1차 한·노르웨이 북극 관련 양자협의회 개최,” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=342182&srchFr=&srchTo=&srchWord=%25EB%2585%25B8%25EB%25A5%25B4%25EC%259B%25A8%25EC%259D%25B4&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=3 (검색일: 2021.7.20).
“제4차 한일중 고위급 북극협력대화,” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4048/view.do?seq=367794&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (검색일: 2021.7.20).
“중국·아이슬란드, 6년 만에 FTA 체결,” <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2643669> (검색일: 2021.7.20).
“차세대 쇄빙연구선으로 북극 연구 도약 시작한다,” <https://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=971&boardKey=10&articleKey=39245> (검색일: 2021.7.20).
“中國的北極政策,” http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/26/content_5260891.htm (검색일: 2021.7.20).
“AGREEMENT ON COOPERATION ON AERONAUTICAL AND MARITIME SEARCH AND RESCUE IN THE ARCTIC,” <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/531> (검색일: 2021.7.20).
“AGREEMENT on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic,” <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529> (검색일: 2021.7.20).
“Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation,” <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> (검색일: 2021.7.20).
“Arctic Circle,” <http://www.arcticcircle.org/> (검색일: 2021.7.20).
“ARCTIC COUNCIL SECRETARIAT,” <https://arctic-council.org/en/about/secretariat/> (검색일: 2021.7.20).
“Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030,” https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2601/MMS12_2021_REYKJAVIK_Strategic_Plan_2021-2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y (검색일: 2021.7.20).

- “Arctic Economic Council,” <https://arcticeconomiccouncil.com/> (검색일: 2021.7.20).
- “Arctic Frontiers,” <https://www.arcticfrontiers.com> (검색일: 2021.7.20).
- “ARCTIC STATES,” <https://arctic-council.org/www/en/about/states/> (검색일: 2021.7.20).
- “BARENTS EURO-ARCTIC COOPERATION,” <https://www.barentscooperation.org/en> (검색일: 2021.7.20).
- “China Focus: Arctic sea route strengthens Sino-Europe trade bonds,” http://www.xinhuanet.com/english/2017-08/31/c_136571955.htm (검색일: 2021.7.20).
- “China Steps up Its Mining Interests in Greenland,” <https://thediplomat.com/2019/02/china-steps-up-its-mining-interests-in-greenland/> (검색일: 2021.7.20).
- “European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance,” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-0474_EN.html (검색일: 2021.7.20).
- “India and the Arctic,” <https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?21812/India+and+the+Arctic> (검색일: 2021.7.20).
- “INDIGENOUS PEOPLES’ SECRETARIAT,” <https://arctic-council.org/www/en/about/indigenous-peoples-secretariat/> (검색일: 2021.7.20).
- “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus,” <https://2017-2021.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/index.html> (검색일: 2021.7.20).
- “OBSERVERS,” <https://arctic-council.org/en/about/observers/> (검색일: 2021.7.20).
- “OBSERVERS,” <https://arctic-council.org/en/about/observers/?it=observers> (검색일: 2021.7.20).
- “Outcome of Arctic Circle Korea Forum (Dec. 7-8, Seoul),” https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=320274&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm (검색일: 2021.7.20).
- “PERMANENT PARTICIPANTS,” <https://arctic-council.org/en/about/permanent-participants/> (검색일: 2021.7.20).
- “THE HISTORY OF THE ARCTIC COUNCIL,” <https://arctic-council.org/en/about/timeline/> (검색일: 2021.7.20).
- “THE NORTHERN DIMENSION (ND),” <http://www.northerndimension.info/northern-dimension> (검색일: 2021.7.20).
- “Trident Juncture 18,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_158620.htm (검색일: 2021.7.20).
- “WORKING GROUPS,” <https://arctic-council.org/en/about/working-groups/> (검색일: 2021.7.20).
- “АРКТИКА В ПЕРИОД ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ПЕРЕМЕН: ОЦЕНКА И РЕКОМЕНДАЦИИ,” <https://globalaffairs.ru/articles/arktika-v-period-geopoliticheskikh-peremen-ocenka-i-rekomendaczii/#> (검색일: 2021.7.20).
- “АРКТИЧЕСКИЕ АМБИЦИИ ПОДНЕБЕСНОЙ,” <https://globalaffairs.ru/articles/arkticheskie-ambiczii-podnebesnoj/> (검색일: 2021.7.20).
- “Газпром нефть” и ONGC договорились о сотрудничестве в разведке на арктическом шельфе,” <https://tass.ru/ekonomika/4135387> (검색일: 2021.7.20).
- “Источник в Генштабе: Россия в 2015 году развернула в Арктике два полка С-400,” <https://tass.ru/armiya-i-oprk/2507179> (검색일: 2021.7.20).
- “Минобороны подтвердило информацию о первой стрельбе комплексом “Бастион” на Чукотке,” <https://tass.ru/armiya-i-oprk/6935816> (검색일: 2021.7.20).
- “«Северный фланг НАТО»: как меняется военное присутствие США в Норвегии,” <https://russian.rt.com/world/article/853508-norvegiya-ssha-bazy-voiska-rossiya> (검색일: 2021.7.20).
- “Северный флот с 1 января 2021 года получит статус военного округа,” <https://www.interfax.ru/russia/742316> (검색일: 2021.7.20).
- “Совместное заявление по итогам XIV российско-индийского саммита «Дальнейшее углубление стратегического партнёрства в интересах мира и стабильности на планете»,” <http://www.kremlin.ru/supplement/1543> (검색일: 2021.7.20).(2017). <https://doi.org/10.1038/nature24458>

