

한국이 북극 민·관 포럼에 참석하는 이유



정지훈 극지연구소 글로벌협력실

북극써클(Arctic Circle), 북극 프론티어(Arctic Frontiers) 등 북극 민·관 포럼은 폭넓은 북극권·비북극권 당사자에 언로(言路)를 제공하고, 북극의 오늘과 내일에 대한 담론을 생산하는 역할을 해왔다. 극지연구소 등 전문기관은 정부를 지원하여 비교적 초창기 부터 이들 포럼에 참여하여 우리의 활동을 알리고 북극 담론 형성에 참여하고자 노력해왔다. 이 글에서는 북극써클과 북극 프론티어를 중심으로 북극 민·관 포럼 성격과 의의를 알아보고, 극지연구소가 이들 민·관 포럼에 참여하여 달성코자 하는 목표, 그리고 지금까지 이들 북극 민·관 포럼에서 이루어낸 성과를 소개한다.

북극써클(Arctic Circle), 북극 프론티어(Arctic Frontiers) 등은 정부 대표뿐만 아니라 연구자, 원주민, 기업인 등 북극권·비북극권 당사자들이 모여 양방향으로 의견을 제시하고 청취할 수 있도록 운영되는 민·관 포럼이다. 정부 간(track 1), 민간(track 2)을 모두 아우르는 소위 ‘1.5 트랙 외교’의 공간이라는 의미에서 이들을 1.5 트랙 포럼이라고도 한다. 아래를 통해 이들 북극 민·관 포럼의 연원과 의미를 북극써클과 북극 프론티어를 중심으로 알아본다. 극지연구소를 비롯한 한국 전문가들이 이들 민·관 포럼에 참여하여 무엇을 이루고자 하는지, 그리고 이들 북극 민·관 포럼 활동이 한국 북극활동에 어떤 유익을 주었는지를 살펴본다.

북극 프론티어와 북극써클

북극 프론티어는 노르웨이 컨설팅 회사인 아크바플라니바(Akvaplan-niva)의 비영리 자회사인 북극 프론티어가 2007년부터 연초 트롬쇠에서 개최하는 연례 포럼으로 1.5 트랙 형태를 갖춘 북극회의의 시조 격이라 할 수 있다. 오늘날 북극써클과 함께 북극권을 대표하는 양대 민·관 포럼이다. 북극권 및 비북극권 국가의 정부, 학계, 기업계, 언론계에서 매년 1,000명 이상이 등록하여 참여하는 것으로 알려져 있다. 2023년도 행사 참가자 중 유럽 국가 각료급 이상 5인이 포함되었다. 실제 청중의 다수를 이루는 그룹은 노르웨이를 중심으로 유럽 측 북극권에 거주하는 시민과 학생, 사미족을 포함한 원주민들이다. 최근 프로그램 구성을 살펴보면 주최 측의 담론은 노르웨이 국내 이해관계자와 유럽권(EU)을 주체로 하는 북극 논의가 주를 이루며, 이를 통해 결과적으로 지방정부 차원, 중앙정부 차원, 유럽 차원에서 노르웨이 및 주변 북극지역을 타깃으로 하는 정책 시너지 강화에 기여하는 것으로 보인다.

북극써클은 아이슬란드의 비영리 단체인 북극써클이 개최하는 연례 포럼으로 매년 10월 레이카비크에서 개최된다. 북극 의제를 다루는 민·관 회의 중 의제와 참석자 측면에서 개방적인 입장을 취하고 있고, 때문에 참석 인원이 가장 많다. 2023년도 회의에는 아이슬란드 총리뿐만 아니라 덴마크, 캐나다, UAE, 벨기에에서 장관급 인원을 포함한 2,000여 명이 참석하였다. 북극써클이 북극권에서 가장 큰 민·관 포럼으로 자리 잡은

과정은 그림손(Olafur Grimsson) 의장을 빼놓고 설명하기 힘들다. 2013년 북극써클 출범 당시 아이슬란드 대통령(1996~2016)으로 현재도 북극써클 의장을 맡고 있는 그는 2010년도 전후로 북극에 집중된 전 세계적 관심과 수요를 미리 포착하고(비북극권을 포함하여) 누구나 참여해 한마디 개진할 수 있는 소위 ‘오픈 텐트(open-tent)’ 담론장을 산업화해냈다. 북극권·비북극권 국가를 아울러 북극을 다루는 고위급이 으레 모이는 연례 포럼의 지위를 획득하면서 아이슬란드는 인구와 경제규모상 북극권 안에서 상대적으로 낮은 지분을 극복하고 북극문제 소통의 장, 그리고 국제적 의제설정자(agenda setter)로서 스스로의 입지를 강화해냈다고 평가받는다.

북극 민·관 포럼의 의의와 접근 전략

이들 민·관 포럼은 북극 거버넌스에서 우리를 포함한 비북극권 파트너들이 북극 문제 대응에 참여할 공간을 만들었다는 점에서 흥미로운 특징을 갖고 있다. 북극권 국가들은 북극권 8개국과 원주민 상시참여단체로 구성되어 상대적으로 폐쇄적인 북극이사회를 통해 정부 차원의 북극권 주요 현안을 논의하는 구조를 유지해왔다. 북극이사회 옵서버의 발언권은 엄격히 제한되는 가운데 대안이 될 수 있는 북극권 국가와의 양자 협의 기회도 충분치 않아 북극 활동을 활발히 수행하는 비북극권 국가들의 의견 개진 수요를 충족시켜 주지 못하던 터였다. 이 가운데 이들 민·관 포럼은 북극권 현안 논의와 의사결정 간접 참여의 길을 비북극권 파트너들에게도 열어주었다. 참석자가 1,000명 이상이라는 의미는 해당 포럼에 참여함으로써 전 세계 정·관·학·연·원주민 북극 관계자 중 대부분과 대면할 수 있다. 또한 이렇게 낮은 의사소통 비용(communication cost)을 활용하여 우리 북극 활동을 소개하고 현안에 대한 의견을 제시하며, 우리 활동에 영향을 미치는 북극 전체 동향을 파악할 수 있다는 점에서 효과성과 효율성이 크다고 할 수 있다.

북극권의 상당 영역은 북극권 8개 국가의 영토와 영해, 배타적 경제수역(EEZ) 등을 포함한다. 이는 북극 거버넌스에서 북극권 국가의 주권의식과 더불어 비북극권 참여자에 대해 궁극적으로 의구심 또는 경계의식이 상존한다는 것을 의미한다.

따라서 비북극권 주체가 북극권 현안 논의에 참여하는 것을 보장하는 제도적 틀이 별도로 존재하지 않는 상태에서 어떻게 우리나라가 북극 내 활동 영역을 넓혀나가고 이 과정에서 북극권 국가의 인정과 양해를 얻어나가느냐가 관건이다. 한국은 모범적인 북극이사회 옵서버 활동은 물론 북극권 국가들과의 양자 협의회와 위·민·관 포럼에 적극적으로 참여해 왔다. 또한 한국은 ‘중앙 북극해 공해상 비규제 어업 방지 협정(CAOFA)’과 같이 북극에서 새로 만들어지는 규칙에 적극 참여하는 등 과학 활동을 중심으로 건설적 북극 파트너로서 인정받으며 그 역할을 확대해나가고 있다.

극지연구소 등 기관 전문가들은 북극 민·관 포럼에 참여함으로써 기관 차원의 활동에도 기여하고 있다. 첫째, 우리 과학 연구 활동 기반 담론장 내 위상을 강화하고, 과학이 매개가 되는 북극 담론 형성에 주도적으로 참여한다. 둘째, 민·관 포럼 계기로 진행되는 과제/부서, 기관, 정부 차원 협의를 촉진한다. 셋째, 핵심 동향에 대한 국내 환류를 통해 전문가/기관 업무가 북극 내에서 더욱 활용될 수 있도록 한다. 북극 민·관 포럼 참석 결과는 다양한 형태로 한국 북극연구 전문가 그룹 내 공유 되도록 하고 있다.

특히 극지연구소는 북극 프론티어와 북극써클의 특징을 고려하여 결을 달리한 접근 전략을 적용하고 있다. 노르웨이권을 핵심 청중으로 삼고 프로그램 구성이 주·최 측 중심으로 이루어

지는 북극 프론티어에서는 기 구성된 세션에 한국 연사/토론자를 진출시키는 것을 일차 목표로, 과학과 후속세대 양성 활동을 중심으로 우리나라의 북극활동을 핵심 청중에 적극적으로 알리는 데 역점을 두고 있다. 이에 반해 비북극권을 아우르는 핵심 청중과 오픈 콜(open call) 식의 세션 참여가 가능한 북극 써클에서는 CAOFA 등 우리가 주도할 수 있는 담론을 세션 형태로 만들어가는 작업을 지속하여, 과학을 기반으로 북극 현안에 대해 적극적이고 선도적인 목소리를 낸다는 전략을 갖고 있다. 아래 표는 이들 전략을 정리한 것이다.

북극 민·관 포럼 참여 성과

한국은 북극 프론티어와 북극써클이 처음 개최되었을 때부터 참여하고 이들 민·관 포럼을 북극활동의 매개로 적극 활용해 왔다. 우리나라는 매년 외교부 극지협력대표를 수석대표로 정부대표단을 꾸려 회의에 참석하여 북극에 대한 한국의 정책적 입장을 소개하고 북극권 이해관계자와 양방향으로 소통하는 계기로 활용했다.

이를 통해 한국 과학연구 활동이 소개되고 패널과 청중에 의해 높이 평가받는 세션을 개최하여 우리 북극 과학의 위상을 강화하였다. 특히 지정학적 어려움으로 그 성과가 조망받지 못했던 CAOFA의 의의와 한국의 역할을 북극써클 병렬 세션(’22), 북극써클 전체 세션(’23), 북극 프론티어 학술세션 기조발표(’24) 등을 통해 효과적으로 소개하였다([그림 1], [그림 2] 참조).

또한 민·관 포럼을 계기로 우리의 우수 전문가/과제가 더 큰 무대에서 주목받을 수 있는 기회를 마련하였다. 북극써클 한국북극연구컨소시엄(KoARC) 병렬세션을 통해 친환경 쇠빙컨테이너선 등 미래 융·복합 기획과제를 소개하였으며, 올해 북극 프론티어에서는 극지연구소-주한노르웨이대사관 공동으로 젊은 과학자를 민·관 포럼에 참관하게 하여 미래세대에 과학-정책 간 연계에 관한 영감을 줄 수 있었다. 2023년 극지연구소와 북극 프론티어 간 MOU가 체결됨에 따라 향후 우리 과학의 파급력을 높이는 새 협업 또한 기대된다.

북극써클(Arctic Circle), 북극 프론티어(Arctic Frontiers) 등 북극 민·관 포럼은 폭넓은 북극권·비북극권 당사자들에게



[그림 1] 2023년 북극써클 총회 전체 세션 공동주최

구분	북극 프론티어(노르웨이)	북극써클(아이슬란드)
주최 측 운영 목표	• 노르웨이 국내 및 유럽 민·정·관·학·원주민 논의 → 노르웨이(중앙, 지방정부, 유럽 차원) 북극지역 정책시너지강화·확산	• 북극권·비북극권 고위급 북극담론 여건 제공 → 북극 문제 소통의 장으로서 아이슬란드/ 북극써클입지 강화
핵심 청중(target audience)/참석 인원	• 노르웨이 중심 북유럽 거주 시민, 학생, 원주민 등 • 유럽 각료급 이상 5인 포함 1,000명 규모(23년)	• 북극권·비북극권 고위급 등 각계 전문가 • 국가수반급 4인 포함 2,000명 규모(22년)
극지연구소 대응/ 활용 중점	• 과학/ 후속세대 양성 활동 중심으로 노르웨이/유럽 청중을 대상으로 ‘과학협력가능한 모범 옵서버국’ 위상 구축 • 세션 연사/토론자 형태로 1차 진출 필요	• 과학연구 기반 제 북극 현안 의제 제시와 논의 선도 • CAOFA 등 주목받는 정책 세션 공동 개최 계속
* (공통) 정부 및 기관 차원 양자 협의 계기/통로로 활용 북극협력주간 준비 등과 연계		

[표 1] 북극 프론티어 및 북극써클의 특징을 고려한 접근 전략

논의의 장을 제공하고, 북극의 오늘과 내일에 대한 담론을 생산하는 역할을 해왔다. 극지연구소 등 전문기관들은 정부를 지원하여 비교적 초창기부터 이들 포럼에 참여하여 우리의 활동을 알리고 북극 관련 건설적인 의견을 개진하는 데 기여해왔다. 또한 그간의 축적된 활동을 기반으로 괄목할 성과도 보고되고 있다. 앞으로도 한국이 지닌 미래지향적인 파트너십과 북극을 향한 비전이 실현되는 데 있어 이들 민·관 포럼의 참여가 유용한 매개가 될 것이다.



[그림 2] 2024년 북극 프론티어 활동 관련 언론 보도