

북극권의 지속가능개발을 위한 북극이사회의 역할

라미경 서원대학교

논문요약

북극지역은 기후변화에 대해 가장 민감하게 반응하고 환경파괴에 따른 영향이 가장 심각하게 나타나는 지역이다. 기후변화로 인한 해빙은 천연 자원 개발이 쉬워지고 북극해를 지나는 물류 운송로가 활성화 되면서 북극 국가(Arctic States) 이외 '비북극 국가(Non Arctic States)' 특히 중국, 인도, 일본의 북극 진출 전략이 국익 차원에서 다양화 되고 있다. 북극해의 지리적 공간은 환경적, 사회적, 경제적 차원을 넘어서 군사.안보적 차원까지 확장되고 있는 것이 현실이다. 북극권의 지속가능한개발에 대한 국제적인 관심이 집중되고 있다. 따라서 본 연구의 목적은 느슨한 형태의 거버넌스를 형성하고 있는 북극이사회를 조직화, 제도화, 실행 및 프로젝트 평가의 세 가지 지표로 평가하고 북극의 지속가능발전을 위한 북극이사회의 역할과 과제에 대해 조명해 보고자 한다. 또한 북극권의 SDGs에 관한 국내연구가 부재한 상황에서 다음과 같은 질문에 대한 답을 찾아가고자 한다. 첫째, 지속가능개발은 어떤 것이고 무엇을 의미하는 것인가? 둘째, 현재 북극상황에서 지속가능개발은 무엇이며 어떤 모습이어야 하는가? 북극권의 SDGs는 얼마나 유용하고 실행 가능한가? 마지막으로 북극의 지속가능개발을 위한 북극이사회의 역할과 과제는 무엇인가

주제어 : 북극이사회, 지속가능개발목표(SDGs), 기후변화, 지구온난화, 북극권

I. 서론

북극권의 느슨한 거버넌스 기제로 작동하고 있는 북극이사회(The Arctic Council)가 올해로 창립 25주년을 맞이했다. 지난 25년간 북극 이사회는 북극의 지속가능개발(sustainable development)¹⁾과 환경보호를 논의 하면서 대표적인 북극 거버넌스로 성장했다. 또한 북극이사회는 기후환경변화, 생물종 다양성 보호문제, 해양동식물 먹이사슬체계의 위험 등 공통의 북극 문제들에 대해 북극해 연안국가들(미국, 캐나다, 러시아, 노르웨이, 덴마크), 북극지역 원주민 공동체²⁾, 기타 북극지역주민들 간의 협력, 조정 및 상호 교류의 역할을 담당해 왔다.

하지만 북극지역은 여전히 기후변화에 대해 가장 민감하게 반응하고 환경파괴에 따른 영향이 가장 심각하게 나타나는 지역이다. IPCC 보고서에 의하면, 이런 추세로 지속되면 지구온난화로 인해 바다와 빙하지역에서 일어나는 환경변화는 멈출 수가 없으며 해양, 산악, 그리고 극지방에 거주하는 10억 명의 생존이 위협받게 될 것이라고 한다.

기후변화로 인한 해빙은 천연자원 개발이 쉬워지고 북극해를 지나는 물류 운송로가 활성화 되면서 북극 국가(Arctic States) 이외 '비북극 국가(Non Arctic States)' 특히 중국, 인도, 일본의 북극 진출 전략이 국익 차원에서 다양화 되고 있다. 북극해의 지리적 공간은 환경적, 사

1) 본고에서는 지속가능성(sustainability), 지속가능개발(Sustainable Development: SD), 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)의 개념을 다음과 같이 사용하고자 한다. 지속가능성은 우리의 모든 생활에서 지구를 미래세대까지 온전히 활용할 수 있도록 넘겨주기 위해 지향해야 할 목표, SD는 우리 사회의 "발전"이라는 분야에서 지속가능성을 확보하기 위한 개념, SDGs는 SD를 이루기 위한 현실적이고 단계적인 "계획"으로 본다.

2) 현재(2021.9.30.) 북극이사회에 상시 참여하는 원주민 단체로는 다음 6개의 단체가 있다. 알류트국제협회(Aleut International Association, AIA), 북극 아타바스칸 이사회(Arctic Athabaskan Council, AAC), 그위친 국제이사회(Gwich'in Council International, GCI), 이누이트 환극지이사회(Inuit Circumpolar Council, ICC), 러시아 북극토착민족협회(Russian Association of Indigenous Peoples of the North, RAIPON), 사미 이사회(Saami Council).

회적, 경제적 차원을 넘어서 군사·안보적 차원까지 확장되고 있는 것이 현실이다. 이와 같이 북극은 급격한 변화를 겪고 있는 지역으로 경제적 기회와 증가하는 국제적 관심과 함께 심각한 환경적, 사회적 혼란에 직면해 있다. 더 이상 북극은 북극 원주민과 거주민만의 공간이 아니라 전 세계 인류의 공간으로 전환되어 가고 있다.

지속가능개발은 북극의 환경 보호를 보장하고 북극지역 사회의 회복력을 강화하면서 이러한 기회를 활용할 수 있는 능력을 구축할 것을 요구하고 있다. 최근 북극은 극적인 환경적, 경제적, 사회적 변화를 경험함에 따라 지속가능개발을 위한 로드맵이 필수적이다. 2015년에 UN 2030 의제는 17개의 지속가능개발목표(UN Sustainable Development Goals)를 도입했으며, 각각은 세부적이고 측정 가능한 목표를 간략하게 설명했다. 북극의 현재와 미래는 기후환경 변화와 세계화의 힘, 즉 전통적인 생계를 방해하는 압력에 의해 적극적으로 형성되고 있다. SDGs를 향한 진전은 북극 원주민과 거주민, 지역사회의 건강과 번영에 매우 중요한 것으로 보인다. 북극의 고유한 도전과제를 해결하기 위해 유엔의 지속가능개발목표를 맥락화 할 필요성과 북극이사회가 그것을 촉진하는 역할을 해야 할 것이다.

선행연구 검토 결과, 현재 국내에서 북극권의 SDGs, 북극이사회에 관한 연구는 정량적으로 활발하게 진행되고 있지는 않다. 연구경향에 있어 아직까지는 대부분 북극이사회의 조직에 대한 연구가 다수이다. 서원상(2013)은 UN SDGs가 나오기 전, 우리나라가 북극이사회 옵저버 지위를 얻었던 해에 북극의 지속가능개발에 대해 개발원칙에 대해 연구했고, 국내 몇 편의 연구는 북극이사회, 북극거버넌스, 북극해 진출을 다루는 과정에서 ‘지속가능개발’이라는 단어를 사용했을 뿐 세부적인 이론과 목표를 다루고 있지는 않았다(서원상 2013; 제성훈 2021; 배규성 2021; 배규성, 김주엽 2021; 진동민 외 2010). 반면 국외연구는 국내연구에 비해 활발하게 이루어지고 있다(Purvis 2018; Spencer 2021; Thatcher 2014; Waage et al. 2015).

따라서 본 연구의 목적은 느슨한 형태의 거버넌스를 형성하고 있는

북극이사회를 조직화, 제도화, 실행 및 프로젝트 평가의 세 가지 지표로 평가하고 북극의 지속가능발전을 위한 북극이사회의 역할에 대해 조명해 보고자 한다. 또한 북극권의 SDGs에 관한 국내 연구가 부재한 상황에서 다음과 같은 질문에 대한 답을 찾아가고자 한다. 첫째, 지속가능개발은 어떤 것이고 무엇을 의미하는 것인가? 둘째, 현 북극상황에서 지속가능개발은 무엇이며 어떤 모습이어야 하는가? 북극권의 SDGs는 얼마나 유용하고 실행 가능한가? 셋째, 북극의 지속가능개발을 위한 북극이사회의 역할과 과제는 무엇인가

II. 지속가능개발목표(SDGs)의 이론적 논의

1. 지속가능개발(SD)의 개념

지속가능개발은 1987년 유엔 세계환경개발위원회(WCED: World Commission on Environment and Development)의 보고서 『우리 공동의 미래(Our Common Future)』에서 처음 언급되었다. 개념은 개발과 환경보호를 통합함으로써 생태적인 붕괴나 절대 빈곤을 야기할 수 있는 과도한 개발을 막고 지속적인 성장과 번영을 꾀하는 것을 의미한다. 브룬트란트(Brundtland) 보고서는 지속가능개발이 "미래의 요구와 열망을 손상시키지 않으면서 현재의 요구와 열망을 충족시키는" 능력으로 광범위하게 설명하고 있다. 즉, '필요의 개념'과 '한계의 개념'이라는 두 가지 핵심적인 개념을 포함하고 있는데, 전자는 전 세계 가난한 사람들의 기본적인 필요를 의미하며, 후자는 현재와 미래의 필요를 충족시키는 환경의 기술적 사회적 능력의 한계를 의미한다.

따라서 지속가능개발이라는 개념은 환경보호 없이는 지속적인 발전을 이룰 수 없고, 반대로 경제적 발전 없이는 환경을 온전히 유지하고 인류의 생활수준을 향상시킬 수 없다는 사실을 전제로 한다. 따라서 지속가능개발은 환경적, 경제적, 사회적 차원이 모두 포함된 통합적인 것

을 의미하고 경제개발에 있어 환경문제를 고려해야 한다는 취지에서 민주주의, 인권, 평화, 안보 등을 망라한 사회 통합적 발전까지 고려해야 한다는 의미로 확장되었다(오선영 2011, 171).

2. SDGs 형성과정과 모델

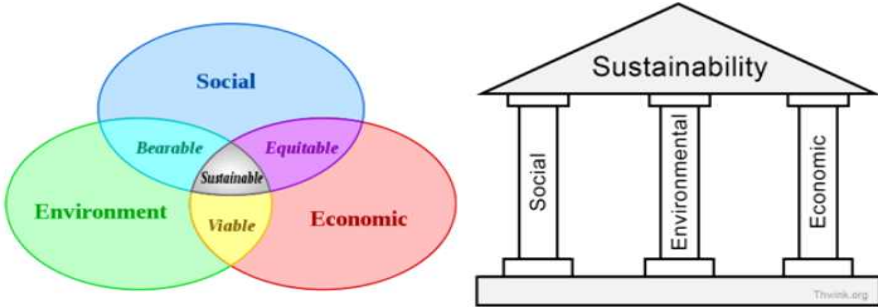
SDGs를 설명하는 대표적 모델로는 <그림 1>처럼 3개의 원 모델(Three Pillars Model)과 3개의 기둥 모델(Three Circles Model), <그림 2>에 나타나는 동심원 모델(Concentric Circles Model)이 있다. 3개의 원 모델과 3개의 기둥 모델 개념의 핵심은 환경보호, 경제발전, 사회라는 세 가지 기둥의 동시 발전을 추구한다(Purvis 2018). 이들 각각은 북극 상황에서 중요한 영역이다.

첫째, **환경부문**은 국제사회에서 가장 주목받는 부분이다. 탄소배출, 폐기물, 물 사용량 줄이기 등의 운동을 포함하고 있으며, 환경적인 요소들의 순환적인 활용이 경제적으로도 이익이 된다는 논의들이 확산되고 있는 것이 대표적이다. 환경부문과 경제부분이 상충하지 않고 조화롭게 나아가기 위한 논의들과 환경의 보호가 가장 주된 요소이다.

둘째, **경제부문**은 성장이 지속되어야 한다. 경제적인 이익이 발생하지 않으면 사회적으로 환경을 유지하려는 움직임이 제한될 수 있기 때문이다. 따라서 경제와 환경이 조화롭게 나아가 궁극적으로 인간의 삶의 질을 더 나은 방향으로 가져가기 위한 논의가 확산되고 있다. 이러한 맥락에서 경제부문에서는 위험관리와 적절한 거버넌스를 통한 경제적 이익 관리가 가장 중요한 부분이다.

셋째, **사회부문**에서는 인간의 현재 삶이 지속적으로 유지될 수 있어야 한다. 경제적인 성장으로 일자리가 창출되어야 하며, 환경적으로도 인간이 살 수 있는 정도의 환경이 조성되어야 한다. 이를 위해 인간사회가 경제와 환경을 조화롭게 이끌어가야 할 뿐만 아니라 사회적으로도 순환자원의 활용 문화를 확산시켜 지속가능한 형태의 사회로 전환되어야 함을 의미한다.

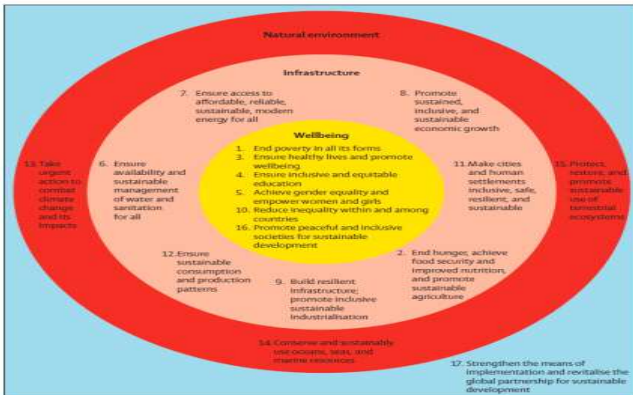
<그림 1> 대표적 모델(원, 기둥)



출처: <https://www.thwink.org>(검색일: 2021/10/02)

<그림 2> 동심원 모델은 국제자연보전연맹동심원 모델은 국제자연보전연맹(IUCN: International Union for Conservation of Nature, 이하 IUCN)에서 1991년에 만든 ‘웰빙달걀모델(egg of wellbeing model)’을 기본으로 한다(Thatcher 2014, 747-752).

<그림 2> 동심원 모델



출처: Waage et al.(2015)

IUCN의 웰빙달걀모델은 노른자위를 사람 흰자위를 생태로 표현하여 생태계 안에 사람이 있고, 생태계와 사람이 서로 상호작용함을 표현한 모델이다. 인간의 삶이 결국 생태계 안에서 이루어지고 있기 때문에 생태계의 보전이 필요하다는 점을 강조했다고 볼 수 있다. 17개의 SDGs는 주요 의도된 결과를 반영하는 3개의 동심원으로 표현한 것이다. 가장 가운데 부분인 웰빙에는 빈곤퇴치(1), 건강한 삶(3), 양성평등(5) 등의 지속가능발전목표가 포함되며, 인프라 부분에는 사회기반시설(9), 깨끗한 에너지(7), 책임 있는 소비와 생산(12) 등이 포함되며, 그보다 큰 개념으로 자연환경 부분에는 생태계보호(15)와 환경보호에 대한 움직임(13)이, 마지막으로 바탕 부분에는 국제협력(17)이 포함된다. 동심원 모델은 사회, 환경, 경제가 상호의존적이며 서로를 포괄하는 형태라고 파악하기 때문에 이를 구분하기 보다는 생태계라는 거대한 흐름 안에 인간을 두고 파악하고 있다. 동심원 모델도 시간적인 선후성을 파악하지 못한다는 단점은 있지만 생태계 속에서 인간의 활동을 파악함으로써 ‘지속가능발전’ 개념을 보다 충실히 수행했다고 판단해볼 수 있다.

1972년 유엔인간환경회의(UNCHE: United Nations Conference on the Human Environment)는 환경에 대한 국가체제 기틀이 마련하였고, 유엔환경계획(UNEP: United Nations Environment Programme)이 창설되면서 환경에 대한 지속가능개발 논의가 정치적으로 확산되었다.

지속가능개발 개념을 바라보는 시각은 크게 2가지로 나누어볼 수 있다. 첫 번째는 환경을 강조하는 관점이고, 두 번째는 개발도상국에 대한 지원을 강조하는 관점이다. 전체적인 청사진이 완성된 것은 2014년 12월 4일 유엔 사무총장이 “2030년까지의 존엄성을 위한 여정: 빈곤퇴치, 모든 삶의 변혁, 지구 보호(The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet)” 종합보고서를 발간하고(WWF 2016). 이를 바탕으로 2015년 유엔총회에서 MDGs를 대체할 목표로 SDGs가 채택되었다.

SDGs는 2016년부터 기아, 난민, 성평등과 같은 인류 보편의 문제와

환경문제, 경제사회문제를 2030년까지 해결하고자 만들어졌으며, <그림 3>에 나타나듯이 17개의 목표와 169개의 세부목표로 이루어져 있다.

SDGs가 환경적으로 지속가능한 경제성장을 포괄적으로 가져가고 있는 것은 분명하지만, 그럼에도 개발도상국을 돕기 위한 배경에서 만들어졌다는 점은 이해하고 넘어가야 할 부분이다. 또한 국제사회의 SDGs는 전반적으로 협력을 통한 목표의 달성을 강조한다. 이는 SDGs 목표 중 하나를 통째로 “파트너십”으로 배정하고 있다는 점에서도 분명히 드러나고 있다. SDGs 17은 국가, 지방정부, NGO, 개인, 기업 등 모든 종류의 협력을 포함하고 있는 개념으로 이해할 수 있으며, 결국 모두 함께 지속가능발전으로 나아가는 것만이 지속가능발전을 달성할 수 있는 방법임을 강조하고 있다.

<그림 3> UN 지속가능개발목표



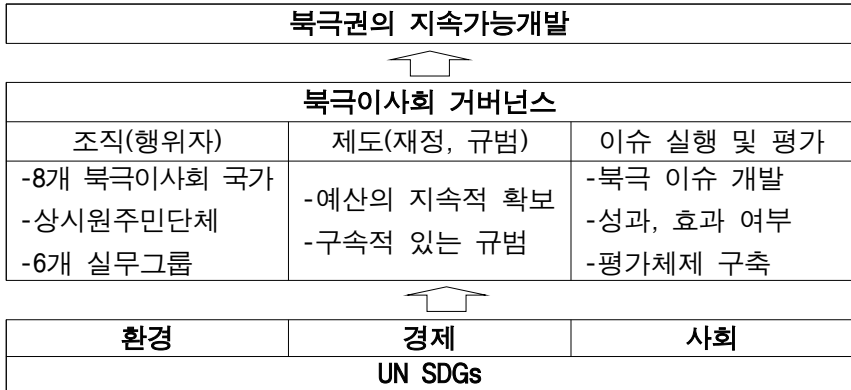
출처: <https://www.globalgoals.org/>(검색일: 2021/09/20)

3. 북극권의 지속가능개발 모델

북극권의 지속가능개발 모델은 앞서 살펴 본 유엔지속가능개발목표를 바탕으로 환경, 경제, 사회의 기둥을 <그림 4>에 제시한 북극권 거

버너스 모형으로 발전시켜야 할 것이다. 북극의 환경은 지구 평균의 두 배 이상으로 온난화가 진행되고 있고 북극만큼 빠르게 또는 극적으로 기후 변화의 영향을 경험하고 있는 곳은 이 지구상에는 없다. 영구 동토층이 녹으면 지역 사회와 기반 시설이 위협받는 반면 야생 동물 서식지의 이동은 전통적인 삶의 방식을 방해하고 있다(Spencer 2021). 더욱이 이러한 변화의 대부분은 북극 외부에서 발생한 활동으로 인해 발생하므로 적응하는 것 외에는 선택의 여지가 거의 없다. 북극의 지속가능개발은 주민들의 적극적인 참여와 의견을 구해야 한다.

<그림 4> 북극권의 지속가능개발 모델



북극은 약 1백만 명의 원주민을 포함하여 약 4백만 명의 주민이 살고 있다. 원주민 문화, 언어 및 생활 방식의 보호가 최우선 순위인 반면, 청소년 이주는 북극의 사회적, 경제적 지속 가능성에 대한 시급한 관심사다. 진행중인 COVID-19 전염병은 디지털 연결, 식량 안보 및 인프라의 오랜 과제를 증폭시키고 있다

따라서 <그림 4>에 나타나듯이 현재 운영되고 있는 북극권 거버넌스를 세 가지 지표, 즉 조직(행위자), 제도(재정, 규범), 이슈 실행 및 평가 등으로 나누어 역량을 분석하고 유엔지속가능개발목표와 북극권만이 갖는 독특한 이슈를 발굴하여 북극권의 지속가능개발을 도모해야 할 것이다.

III. 북극이사회의 SDGs 실행 및 현황

1. 북극이사회 구조와 조직

북극이사회는 1996년 오타와 선언(Ottawa Declaration)을 통해 북극의 환경보호 문제와 지속가능한개발에 대해 북극해 연안국가들, 북극 지역 원주민 공동체 기타 북극지역 주민들 간의 협력, 조정 및 상호 교류의 증진을 위한 고위급 정부 간 포럼으로 설립되었다(Arctic Council Secretariat 20202, 4). 북극이사회의 설립과정을 살펴보면, 1987년 고르바초프의 무르만스크 선언(Murmansk Declaration)에 이어 1991년 로바니에미 선언(Rovaniemi Declaration)은 북극권 환경보호선언(Arctic Environmental Protection Strategy: AEPS)을 채택하였다. 로바니에미 선언은 북극환경보호 전략개념을 최초로 정립하였다(진동민 외 2010, 86). 이후 8개국은 1993년에 북극권 환경보호 11개 행동강령을 구체화한 누크선언(Nuuk Declaration) 발표했고 여기에는 UN기후변화기본협약 규정에 대한 인정, 북극의 지속가능한개발, AEPS 실행지시 등이 있다.

2006년 북극이사회는 국지적, 지역적 오염 물질의 배출을 감소시키고, 이를 위한 국제협력을 도모하고자 북극오염조치프로그램(AC Contaminants Action Program) 워킹그룹을 출범시켰고, 2009년 북극연안 기름 및 가스지침을 발표하여 북극연안국이 연안의 석유와 가스를 개발하는 과정에서 고려해야 할 권고 관행과 전략적인 조치 등을 트롬쇠 선언(Tromsø Declaration)에서 제시하고 있다(라미경 2020, 49).

이후 2017년 페어뱅크스 선언(Fairbanks Declaration)은 북극이 지구평균 2배 이상으로 온난화되고 있다는 사실에 주목했다. 2019년은 핀란드 로바니에미에서 공동 선언문을 채택하는 데 실패했다. 2017년 기후변화가 포함된 페어뱅크스 선언 채택을 반대했던 미국을 어렵게 설득한 바 있으나 설득시키기 못하고 북극이사회 창설된 이후 처음으

로 공동선언문을 채택하지 못하고 종료되었다(김민수의 2019, 5-6). 2021년은 아이슬란드 레이카비크에서 공동선언문을 채택했고 북극 국가들은 북극이사회 장관급 회의에서 평화롭고 번영하며 지속 가능한 북극 지역을 유지하기 위한 이사회의 약속을 재확인하였다.

북극이사회 의장국은 2년마다 북극 국가인 캐나다, 미국, 핀란드, 아이슬란드, 러시아, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴이 순환하여 담당하는데 현재 의장국은 러시아(2021년-2023년)이다. 북극이사회 의장은 의장국의 외무장관(또는 북극 문제 관련 장관)이 담당한다. 의장국 임기 종료 시 회원국의 장관급 대표들로 구성되는 북극이사회 각료회의가 진행된다. 지난 2년간의 활동을 평가하는 각료회의는 차기 의장국의 권한을 승인하며 실무그룹의 분석 결과에 따라 평가, 권고를 결정한다. 또한 구속력은 없지만 지난 2년간의 성과와 향후 활동을 규정하는 ‘선언’을 채택하는데 ‘선언’에는 해당 각료회의 개최지 명칭이 들어간다.

북극이사회의 구성원은 이른바 북극국가로 규정되어 있는 회원국, 상시참여단체, 그리고 옵서버로 구분된다. 회원국은 연안국 5개국(미국, 러시아, 캐나다, 덴마크, 노르웨이), 비연안 3개국(스웨덴, 핀란드, 아이슬란드)이고 상시참여단체는 이누이트 환북극 이사회, 노르웨이 사미족, 러시아 북극 원주민 협회 등 북극권 소수민족 기구를 합쳐 총 6개의 북극 원주민 단체로 구성되어 있다. 상시참여단체는 북극이사회의 협상, 결정과 관련하여 전면적 협의권을 가지고 북극이사회 활동의 모든 영역에서 참여할 수 있고 원주민 사무국(IPS: Indigenous Peoples' Secretariat)이 이들의 참여를 지원한다.

옵서버 현황(2021년 9월 기준)은 총 38개인데 옵서버국(13개)으로 한국, 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 폴란드, 스페인, 중국, 이탈리아, 일본, 인도, 싱가포르, 스위스, 국제기구 옵서버(13개)로 국제적십자연맹, 북대서양해양포유류위원회, 유엔환경계획 등, 비정부기구 옵서버(12개)로 해양보호자문위원회, 환극지보전연합, 국제북극과학위원회 등이고 잠정 옵서버(1개)로 EU가 있다. 옵서버는 북극이사회 회의, 기타 활동 참석, 의견개진, 서류열람, 프로젝트 제안 등을 할 수 있으며 4년마다

각료회의에서 활동평가를 받아야 한다(Arctic Council 2020, 3).

북극이사회의 업무의 대부분은 <표 1>에 나타나듯이 일반적으로 연구원과 정부 대표로 구성된 6개의 워킹그룹을 통해 조직한다. 이들 실무그룹은 북극이사회 각료회의가 위임한 프로그램과 프로젝트 수행을 책임지며 의사결정을 위한 광범위하고 과학적인 지식기반을 제공하고 북극에서 안전하고 지속가능한 활동을 위한 모범사례와 권고사항을 준비한다(Arctic Council 2020, 9). 여기에는 북극모니터링평가프로그램(AMAP), 북극동식물보전(CAFF), 비상사태예방준비대응(EPPR), 북극해양환경보호(PAME), 지속 가능한 개발 작업 그룹(SDWG), 북극환경오염물질조치프로그램(ACAP) 이 포함된다.

<표 1> 북극이사회 실무그룹

워킹그룹명	목적 및 활동	설립
북극모니터링평가프로그램 (AMAP)	- 북극 오염문제를 모니터링, 평가, 예방	1991
북극동식물보전 (CAFF)	- 북극 생물자원의 지속성 유지, 기후변화 등 관련 이슈 주관	1991
비상사태예방준비대응 (EPPR)	- 북극의 환경 비상사태에 대한 대응·관리·평가, 북극 환경보호와 지속가능개발을 도모	1991
북극해양환경보호 (PAME)	- 북극해양환경 정책, 오염예방·통제조치 및 북극 해양오염예방 사안 등에 관한 협력 - 북극해양환경보호와 관련한 중점과제 제시	1991
지속가능개발워킹그룹 (SDWG)	- 북극의 지속가능개발 도모 - 북극 공동체의 경제적·사회적 환경 개선	1998
북극환경오염물질조치프로그램 (ACAP)	- 북극이사회환경오염 관리 대응 활동 수행 - 환경오염물질 배출 제한과 감축을 위한 노력 - 국제기구 및 각국과의 협력 모색	2006

2. 북극이사회 지속가능개발 실무그룹(SDWG)의 현황

본 연구에서는 UN 지속가능개발의 목표와 북극이사회의 지속가능개발목표를 비교해 보기 위해 6개의 실무그룹 중 지속가능개발 실무그룹

을 중심으로 분석해 보고자 한다.

<표 2 > 지속가능개발 실무그룹(SDWG)

목 표	내 용
경제평가	지속 가능하고 다양한 경제 개발, 투자 및 정책 강화를 포함하여 북극의 경제 동향 및 활동에 대한 분석 및 공동 모니터링을 강화
교육기회	극지방 네트워크를 개발하고 혁신적인 기술을 활용하여 지식을 구축하고 변화하는 지역에서 활기찬 커뮤니티를 유지하는데 필요한 기술을 개발
북극공동체의 유산과 문화	지역의 사람들, 문화, 전통적인 생활 방식, 언어 및 가치에 대한 글로벌 이해를 심화하고 전통 및 지역 지식을 증진하고 원주민 언어, 전통적인 생활 방식 및 관습을 유지하고 기념. 북극의 문화 유산과 지역의 식별 및 홍보 지원
인간건강	환경 위험 요소, 자살 및 고부담 감염성 및 만성 질환으로 인한 사망 및 장애를 줄이는 프로젝트에 중점을 두고 공중 보건 시스템 및 의료 서비스 제공을 지원할 수 있는 정보, 평가 및 혁신을 교환
기반시설	독립적인 노력과 다른 보조기관 및 태스크 포스와의 협력을 통해 지역 사회의 현재 요구와 변화하는 환경을 고려하면서 모든 형태의 북극 기반 시설에 대한 책임있고 지속 가능한 장기 투자를 알리기 위한 정보를 제공
불평등 감소/철폐	모든 수준에서 연령, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신, 종교 또는 경제적 또는 기타 지위에 기반한 불평등을 철폐하기 위한 건전한 정책의 채택을 강화하고 촉진
지속가능개발을 위한 과학 및 연구	학술 교류 및 북극 공동 연구를 포함하여 지속 가능한 개발에 도움이 되도록 북극 지역의 연구 기관과 광범위한 지적 자원을 잘 활용
지속가능한 비즈니스 참여 및 개발	신규 및 신흥 부문을 포함한 경제 개발을 탐색하고 일자리 창출 및 지역 문화 및 제품 홍보를 포함한 잠재적 이점을 평가
지속가능한 에너지	책임 있고 지속 가능한 관리, 에너지 및 자원의 사용 및 개발, 가장 멀리 떨어진 북극 지역 사회에서도 재생 가능 에너지를 장려하는 혁신적인 접근 방식을 장려
교통링크	북극 지역 사회에 영향을 미치는 사람과 상품의 효율적인 이동 능력을 향상시키는 지속 가능한 교통 인프라 및 전통적인 회랑의 개발을 촉진
물과 위생 서비스	지역이 직면한 고유한 공학적 문제와 환경적 위험을 염두에 두고 지속 가능한 물, 위생 및 폐기물 처리 관리를 개선하는데 지역 사회의 참여를 강화

북극위원회의 지속가능개발 프로그램의 목표는 북극의 지속가능개발을 진전시키기 위해 북극 국가가 취해야 할 조치를 제안하고 채택하는 것이다. 여기에는 환경과 원주민과 북극 지역 사회의 경제, 문화 및 건강을 보호하고 향상시킬 수 있는 기회를 추구하는 것이 포함된다 (Arctic Council Working Group). SDWG의 작업 전반에 걸쳐 실행되는 지침 신조는 실용적인 지식을 제공하고 북극 지역의 기회에서 도전과 혜택에 대응할 수 있는 원주민과 북극 공동체의 역량 구축에 기여하는 이니셔티브를 추구하는 것이다.

<표 2>에 나타나듯이 SDWG는 건강 및 웰빙, 경제 활동, 문화 유산, 천연 자원 관리, 불평등의 감소나 철폐, 물과 위생서비스, 교통링크, 기후 변화 적응 및 기반 시설 개발의 범주 전반에 걸쳐 지속가능개발을 촉진하고 더욱 발전시키기 위한 활동을 수행한다. SDWG의 11가지 작업은 일반적으로 전략적 프레임워크에서 식별된 주제영역에 속한다. 대표적으로 불평등 감소/철폐는 모든 수준에서 연령, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신, 종교 또는 경제적 또는 기타 지위에 기반한 불평등을 철폐하기 위한 건전한 정책의 채택을 강화하고 촉진한다. 물과 위생서비스는 지역이 직면한 고유한 공학적 문제와 환경적 위험을 염두에 두고 지속 가능한 물, 위생 및 폐기물 처리 관리를 개선하는 데 지역 사회의 참여를 강화한다.

<표 3> UN SDGs와 AC SDWG 목표 비교

분류	UN SDGs	AC Working Group		북극 이슈
#1	빈곤 종식	SDWG	경제평가	SDG 8
#2	기아 종식		교육기회	SDG 4
#3	건강한 삶, 복지증진		북극공동체의 유산과 문화	북극 원주민
#4	양질 교육		인간 건강	SDG 3
#5	성평등		기반시설	SDG 9
#6	물과 위생		불평등 감소/철폐	SDG 10
#7	에너지		지속가능개발을 위한 과학 및 연구	북극 과학 및 연구

#8	고용과 경제성장		지속가능한 비즈니스 참여 및 개발	SDG 8
#9	산업, 혁신, 인프라		지속가능한 에너지	SDG 7
#10	불평등 감소		교통 링크	SDG 9
#11	지속가능한 도시와 주거지		물과 위생서비스	SDG 6
#12	지속가능한 소비와 생산			
#13	기후변화 대응	AMAP	북극오염 모니터링	
#14	해양자원	CAFF	생물자원 지속성	
#15	육상생태계	EPPR	비상사태예방준비대응	
#16	평화, 정의, 포용적인 제도	PAME	북극해양환경보호	
#17	목표를 위한 파트너십	ACAP	환경오염관리	

여기에서 UN SDGs와 북극이사회 SDWG의 목표를 비교해 보면 <표 3>과 같다. 유엔의 지속가능개발목표(SDGs)와 북극이사회 지속가능한 실무그룹의 목표는 대체로 유사하나 북극공동체의 유산과 문화, 지속가능개발을 위한 과학 및 연구는 북극 특유의 특성을 갖는 것으로 지표를 달리해야 한다. 즉 북극지역의 사람들, 문화, 전통적인 생활 방식, 언어 및 가치에 대한 글로벌 이해를 심화하고 전통 및 지역 지식을 증진하고 원주민 언어, 전통적인 생활 방식 및 관습을 유지하고 기념해야 한다. 따라서 북극의 문화유산과 지역의 식별 및 홍보를 지원하는 측면에서 지속가능개발을 해나가야 할 것이다.

<표 4>는 북극이사회의 지속가능개발 실무그룹의 주요 프로젝트를 도식화 한 것이다. 대부분 SDWG이 주도하고 있으며 북극국가, 상시원주민단체, 참여관찰자가 참여한다. 몇 가지 프로젝트를 소개하면 다음과 같다.

<표 4> 지속가능개발 실무그룹 주요 프로젝트

프로젝트	기간	북극국가 및 상시참여자 + 참여관찰자	내용
북극지역의 블루 바이오 경제	2019-2021	캐나다, 알류트국제협회, 덴마크 왕국, 아이슬란드, 노르웨이, 미국 + 유엔환경계획, 국제북극 과학위원회	활용도를 높이고 고부가가치 제품을 만드는 데 중점을 두고 재생 가능한 수생 천연 자원을 지속 가능하고 지능적으로 사용
작은 북극지역사회의 고�형 폐기물 관리	2020-2023	캐나다, 알류트국제협회, 핀란드, 미국, 사미위원회	고체 폐기물 관리 실행에 이르기까지 북극 지역 사회의 고유한 요구 사항을 해결하기 위해 대면 및 온라인 리소스를 제공
COVID-19 및 공중보건에 대한 북극지역 사회의 관점	2021-2023	캐나다, 핀란드, 노르웨이, 미국	북극 지역 사회에서 COVID-19 전염병과 관련된 긍정적 및 부정적 사회적 결과 평가
북극의 생물보안 (AMAP+SDWG)	2021-2023	핀란드, 러시아	북극 전역에 걸쳐 고도로 독성이 강한 병원체, 기생충, 생물독소 및 기타 생물학적 위험 요소의 통제되지 않은 확산과 관련된 현재 및 미래의 생물학적 위험에 대한 신속한 대응을 구현하기 위해 공중 보건 시스템 및 공공 서비스를 지원
북극 수소에너지이용 및 시연(AHEAD)	2020-2023	노르웨이, 러시아	연중 내내 운영되는 Snowflake International Arctic Station(IAS)의 설계, 건설 및 개발
북극원주민의 언어 및 문화유산 디지털화	2020-2023	노르웨이, 러시아, 러시아 북부 원주민 협회	지역 경제의 다양화와 북극 변화에 적응하기 위한 새로운 접근을 위한 토대로서 음식 유산을 포함한 북극 원주민의 원주민 언어, 전통 지식 및 문화의 보존 및 개발
북극의 지속가능 개발 목표	2020-2023	캐나다, 핀란드, 아이슬란드	북극에서 SDGs를 적용하기 위한 도구 개발
북극 인구통계 지수	2020-2023	캐나다, 노르웨이, 러시아	북극의 인구통계학적 변화와 이주에 관한 사례연구
북극 원격 에너지 네트워크 아카데미(ARENA)	2019-2023	캐나다, 아이슬란드, 러시아, 미국, 그위천국제위원회	오지 북극 지역사회를 위한 에너지 자원 관련 지식 공유 및 전문 네트워크 구축
원주민 청소년, 음식 지식 및 북극변화(EALLU)	2019-2023	북극아타바스칸위원회, 캐나다, 알류트국제협회, 노르웨이, 러시아, 사미위원회 + 세계순록목 동맹회	기후 변화와 세계화에 직면하여 북극에서 지속 가능하고 회복력 있는 순록 사육을 개발하고 극지방의 순록 목자들을 위한 더 나은 삶을 창조한다는 비전을 향해 노력
북극어린이: 유치원 및 학교교육	2017-2021	캐나다, 핀란드, 러시아, 러시아 북부원주민 협회	유목 원주민의 아이들에게 지식과 기술 제공
북극의 성평등	2019-2021	캐나다, 알류트국제협회, 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴, 미국, 사미위원회 +북유럽각료회의, 유엔환경계획, 국제북극사회과학협회	북극 성평등에 초점을 맞춘 국제 협력 프로젝트
제로 북극	2018-2020	캐나다, 핀란드 +일본	전통에 기반한 탄소 중립 북극 건설을 위한 개념
프로젝트 생성	2018-2019	캐나다, 덴마크, 핀란드, 이누이트 환극지이사회	청소년들이 자신의 이야기를 함으로써 자살 예방에 대한 대화에 참여하도록 초대하고, 이러한 이야기를 디지털 스토리 또는 단편 영화로 만들도록 지원
북극재생 에너지 지도(AREA)	2017-2019	핀란드, 스웨덴, 미국 +국제북극사회과학협회	회복력을 구축하고 급격한 변화에 적응하기 위해 조정된 지역적 접근 방식을 발전

IV. 북극이사회 SDGs 평가 및 역할

1. 북극이사회 SDGs 평가

앞에서 살펴보았듯이 북극이사회의 거버넌스는 지난 25년간 다양한 활동을 하면서 북극의 지속가능개발과 환경보호 문제를 논의하는 대표적인 조직으로 역할을 해왔다. 또한 북극의 환경, 경제, 사회적 평가를 수행하여 북극의 주요 문제를 세계적 차원에서 공론화 했다(제성훈 2021, 50-51). 하지만 현실에서는 초국가적 협력보다는 경쟁과 분쟁의 양상이 보이고 북극이사회가 갖고 있는 폐쇄성과 한계에 대해 논의되고 있다. 이런 가운데 북극권의 지속가능개발을 위해 <표 5>와 같이 조직화, 제도화, 실행 및 평가 등 세 가지 지표로 북극이사회를 분석해 보고자 한다.

<표 5> 북극이사회 SDGs 거버넌스 평가 지표

구 분		지 표
조직화 (행위자)	추진의지	-북극이사회 각국 리더십의 차이 -상시원주민단체, 참여관찰자, 비국가행위자 능력(용량) 부족
	조직기구	-북극이사회 6개 실무그룹(SDWG) 낮은 위상 -사무국의 운영여건
제도화 (규범, 재정)	법, 규범	-국제법에 따른 국제기구의 법인격을 가지고 있지 않음 -제정 또는 개정을 통해 북극 지속가능개발목표가 해당 국가 내 주요 정책 및 계획과 최대한 연계될 수 있도록 노력해야 함
	재정	-예산의 지속적 안정성 확보
실행 및 평가 (프로젝트)	성과	-실천단계로 진전되고 있지 못하고 -실질적이고 가시적인 효과 여부
	평가체계	-평가지표가 제대로 갖추어지지 않고 객관적이고 주기적인 평가가 이루어지는지 여부, 평가결과의 환류와 의제수정이 원활하게 이루어지는지 여부

1) 조직화

북극이사회 SDGs 거버넌스 평가 지표로 조직화는 크게 두 가지 추진의지와 조직기구로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북극이사회 8개 회원국이 북극의 SDGs에 대한 추진의지에서 차이를 보이고 있다. <표 6>은 ‘Sustainable Development Report 2021’에서 SDGs 랭킹 순위이다. 올해 시점에서 166개 나라의 SDGs 노력을 점수화해서 밝히고 있는데 성취도 상위 3개국은 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등이고, 6위 노르웨이, 10위 에스토니아, 24위, 아이슬란드 26위 등 북유럽 국가가 상위를 차지하고 있다. 북극이사회 회원국으로 캐나다 21위(79), 미국 32위(76), 러시아 46위(73.8)로 나타나고 있다. 참고로 한국은 2020년 랭킹 순위 20위에서 2021년에는 포르투갈과 공동 27위로 내려갔고 일본은 18위, 중국은 57위에 머물고 있다.

<표 6> 2021년도 SDGs 랭킹 순위(The 2021 SDG Index scores)

순위/국가/랭킹점수	순위/국가/랭킹점수
1위: 핀란드(85.9)	11위: 네덜란드(81.6)
2위: 스웨덴(85.6)	12위: 체코공화국(81.4)
3위: 덴마크(84.9)	13위: 아일랜드(81.0)
4위: 독일(82.5)	14위: 크로아티아(80.4)
5위: 벨기에(82.2)	15위: 폴란드(80.2)
6위: 오스트리아(82.1)	16위: 스위스(80.1)
7위: 노르웨이(82.0)	17위: 영국(80.0)
8위: 프랑스(81.7)	18위: 일본(79.8)
9위: 슬로베니아(81.6)	19위: 슬로바키아공화국(79.6)
10위: 에스토니아(81.6)	20위: 스페인(79.5)

출처: SDSN(2021: 26; SDG media 재구성)

SDGs는 국가별로 구상되고 평가된다. 북미 북극의 수요가 러시아 북극과 극적으로 다르며 북유럽 국가와도 다르다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 더욱이, 북부 지역 사회를 위해 결정을 내리는 남부 기반 정부에 대해 북극 국가 내에서 반대가 있다. 따라서 지속가능개발 전략에는 이러한 다양성을 반영하기 위한 지역 전략과 함께 지역적으로 조

정된 솔루션이 포함되어야 한다(Nilsson & Larsen 2020).

상시참여단체인 원주민 조직들은 북극이사회와 마찬가지로, 좋은 기반을 가지고 있지만 상당한 제약도 있다. 오랫동안 여러 어려움을 겪고 있었던 북극권 원주민들은 특정한 권리와 이익을 가진 자기 결정적인 민족으로 자신을 표현하기 위한 방편이 필요했다. 북극권 원주민들에게 북극이사회는 그들의 권리와 이익을 표현할 수 있는 플랫폼 중 하나였다. 북극이사회는 북극권 원주민 조직들에게 상시참여기구로서의 특정 지위와 역할을 제공했다는 측면에서 의의가 크다. 이들 원주민 조직들은 모든 북극 이사회의 활동에 대해 완전한 참여 권한과 완전한 협의 권한을 가진다. 하지만 실제 북극이사회의 구조는 이러한 권한을 제한하고 회원국들과 원주민 단체들 사이의 격차를 만들고 있다. 이는 상시참여단체가 북극이사회 회원국들이 보유한 인적·물적 자원을 가지고 있지 못하기에 업무량을 따라 잡고 북극이사회에서 리더십 역할을 수행하기에는 역부족이다(배규성 외 2021, 164).

둘째, 조직기구로 6개 실무그룹과 사무국 운영 여건 특히 재정상황에 따라 달라진다.

2) 제도화

북극이사회 SDGs 거버넌스 평가 지표로 제도화는 법·규범과 재정으로 살펴보고자 한다. 첫째, 북극이사회는 법적 구속력이 있는 문서를 기반으로 하는 국제기구가 아니다. 따라서 국가 간의 조약과 같이 국제법에 따른 국제기구의 법인격을 가지고 있지 않기 때문에 입법을 개발하거나 국제법의 다른 주체와 조약을 체결할 수 없다. 그러나 북극 이사회는 입법 기관은 아니지만, 북극과 관련된 국제법의 발전, 특히 북극 8개 국가가 체결한 3개의 법적 구속력이 있는 협정을 개발하고 협상하는 데 참여하기도 했다. 하지만 여전히 문제는 국제법적 지위 부재로 인해 법적 구속력이 있는 결정을 채택할 수 없다는 것이다. 둘째, SDGs를 위한 예산을 지속적으로 확보할 수 있는가이다. 북극이사회의 모든 프로그램과 프로젝트는 회원국의 분담금으로 구성되는 독자예산

이 아니다. 실무그룹은 사무국에 자금을 지원하는 한 두 국가에 의존하고 진행 중인 프로젝트 자금은 제한적이다. 지금 진행하고 있는 활동은 이를 지지하는 국가들이 임시적으로 마련된 재정으로 지원되고, 개별 전문가들이 국가 채널을 통해 자체 자금을 확보하고 있다. 이로 인해 주객이 전도되어 프로젝트를 추진하는 자금 조달이 아니라 자금 조달을 추진하는 프로젝트가 되어 버리는 경우가 많다. 결국 예산확보가 지속적이고 안정적이지 못하여 새로운 프로젝트를 계획하거나 기획하는 일이 어렵게 되었다.

3) 실행 및 평가

북극이사회 SDGs 거버넌스 평가 지표로 실행 및 평가는 성과와 평가체계에 나누어 볼 수 있다. 첫째, 성과부분은 실천단계로 진전되고 있는지 여부와 실질적이고 가시적인 효과 여부이다. 둘째, 평가체계는 평가지표가 제대로 갖추어지지 않고 객관적이고 주기적인 평가가 이루어지는지 여부, 평가결과의 환류와 의제수정이 원활하게 이루어지는지 여부이다. 실행 및 평가에서 북극이사회는 성과는 지속가능개발에 대한 북극이사회 작업이 자동으로 SDGs와 동일시되어서는 안 된다. 예를 들어, 원주민의 목소리와 전통 지식의 사용을 포함하여 SDGs의 169개 목표에 명확하게 반영되지 않은 이 지역의 지속가능개발에 중요한 작업이 있다. 이러한 이유로 일부 학자들은 공통의 글로벌 프레임워크의 유용성을 인정하면서 많은 SDGs가 북극 상황에 적절하게 적용되기 위해 수정이 필요하다고 주장한다.

특히 SDGs의 언어는 일반적으로 북극 국가와 관련이 없는 레이블인 개발도상국 또는 최빈국을 명시적으로 언급하는 경우가 많다. 그러나 북극, 특히 원주민 공동체의 현실은 생활 조건이 종종 자국보다 개발도상국의 생활 조건과 훨씬 더 유사하다는 것이다. 이것은 북극 국가들이 SDGs의 언어를 사용하는 것을 꺼리는 정치적으로 민감한 환경을 만든다(Andreassen 2018).

2. 북극이사회 역할

1) 갈등 조정자

1996년 출범이후 북극이사회는 지난 25년간 8개 회원국, 6개 실무그룹, 6개 상시참여자, 38개 옵서버 국가와 기관들을 중심으로 북극의 지속가능개발과 환경보호를 위해 노력해왔다. 하지만 북극이사회 SDGs의 평가에서 살펴보았듯이 조직화, 제도화, 실행 및 평가에서 각각의 한계와 문제점을 확인했다. 북극이사회가 구속력 있는 법적 권한을 갖고 있지 않다고 해도 지금 북극권에서 일어나고 있는 영유권 문제, 자원개발, 북극항로, 기후변화 문제, 안보 등에 대해 조정자 역할을 하고 있다. 북극이사회가 다소 폐쇄적인 운영을 하긴 해도 특별한 대안이 없는 한 지속될 것이다.

하지만 북극이사회 8개 회원국은 그들 국민과 국익을 대변하는 것으로 북극권 거버넌스의 원활한 작동을 유도해낼 수는 없다. 북극권 전체를 대변하는 권위는 북극 거버넌스의 큰 틀 내에서 상호 복합적으로 작용하는 다양한 행위자들 간의 다면적 다수준적 협력 메커니즘에 달려있다. 이것이 전제되어야 북극이사회는 북극관련 갈등구조에서 진정한 조정자 역할을 할 수 있게 될 것이다.

2) 협력 촉진자

북극이사회는 지속가능개발목표(SDGs)차원에서 개별 국가의 의무를 수행하도록 촉진해야 하고 [그림 2]의 동심원 모델에서 가장 가운데 핵심부분인 #SDG 3(건강한 삶), #SDG 4(교육), #SDG 5(성평등), #SDG 6(물과 위생), #SDG 10(불평등 감소)과 인프라 부분의 #SDG 7(에너지), #SDG 8(고용과 경제성장), #SDG 9(산업, 인프라) 부분에서 북극권의 협력을 촉진하는 역할을 해야 할 것이다.

지속가능개발 실무그룹 프로젝트 중 하나인 ‘북극 성평등’은 다양한 행위자, 즉 캐나다, 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴, 미국, 알류트국제협회, 사

미워위원회, 북유럽각료회의, 유엔환경계획, 국제북극사회과학협회가 참여하여 북극의 성평등에 초점을 맞추어 활동하고 있다. ‘북극 원격 에너지 네트워크 아카데미(ARENA)’ 프로젝트는 오지 북극 지역사회를 위한 에너지 자원 관련 지식 공유 및 전문 네트워크 구축을 하는 것인데 UN SDGs와 목적과 방향이 부합한다. 북극에서 이러한 다양한 활동이 실행될 수 있도록 이해관계자(국가, 상시참여자, 실무자그룹, 옵서버, NGO, 기업, 개인), 지속가능개발 이슈가 조화롭게 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

3) 이슈 창출자

북극이사회의 역할은 북극에서 필요한 이슈를 창출하는 것이다. 각료이사회를 통해 지난 2년간의 활동을 바탕으로 평가하고 실무그룹의 분석 결과에 따라 평가·권고하고 새로운 이슈를 발굴하는 것이다. UN SDGs와 북극이사회의 SDWG 목표를 비교했을 때 차이점은 북극 이슈로 ‘북극공동체의 유산과 문화’와 ‘북극과학 및 연구’가 있다는 것이다. 북극의 특성에 맞는 지속개발가능 목표라는 점에서 주목해야 한다.

북극의 지속가능개발 목표에는 없는 #SDG 17(목표를 위한 파트너십)은 맥락에서 특히 중요하다. 세계화와 기후 변화라는 두 가지 압력에 직면해 있는 WWF 핀란드의 리사 로웨더(Liisa Rohweder)는 “아무도 혼자서는 지속 가능한 개발 목표를 달성할 수 없다”라는 말은 특히 북극에서 더 적합하다(Arctic Finland 2020). 북극에서의 협력적 접근의 가치는 올해의 북극 프런티어 회의의 주제인 "다리 건설"에서 재확인되었다. 부적절한 기반 시설과 가속화되는 기후 변화에 직면해 있는 인구 밀도가 낮은 지역에서 이러한 문제를 해결하기 위해 파트너십은 자원과 모범 사례를 공유하는 데 필요한 전략이다. 따라서 #SDG17을 향한 진전은 필요한 전체론적 접근 방식을 포착하는 데 도움이 되기 때문에 특히 중요하다. #SDG 17의 두 가지 구성 요소는 특히 중요하다. 첫째, 17.14: 지속 가능한 개발을 위한 정책 일관성 강화, 둘째, 17.15: 빈곤 퇴치 및 지속 가능한 개발을 위한 정책을 수립하고 실행하기 위한 각 국가의 정책과 리더십을 존중해야 한다. 북극은 상대적으

로 구속력이 있는 조약이 거의 없는 소프트 거버넌스 형태다. 대신 광범위한 조직 네트워크를 통해 운영된다. 이러한 환경에서 북극이사회는 공통의 의제를 설정할 수 있는 구심점 역할을 하고 있다.

V. 결론

이상과 같이 지속가능개발은 어떤 것이고 무엇을 의미하는 것인가, 북극권의 SDGs는 얼마나 유용하고 실행 가능한가, UN이 표방하고 있는 지속가능개발은 북극이사회의 지속가능개발 실무그룹과 목표와 방향성이 같은가에 대한 질문에 해답을 모색해 가며 북극권의 지속가능개발을 위한 북극이사회의 역할과 과제에 대해 분석해 보았다. 이러한 분석을 통해 본 연구가 갖는 의의는 UN의 지속가능개발목표와 맞추어 북극권의 지속가능개발을 위한 북극이사회 워킹그룹의 목표와 방향성이 같음을 확인할 수 있었고 북극권이 갖는 특성에 맞춘 새로운 시도가 이루어진다는 사실도 밝혔다. 것이다.

지속가능개발(SD)은 환경보호 없이는 지속적인 발전을 이룰 수 없고 (필요개념), 반대로 경제적 발전 없이는 환경을 온전히 유지하고 인류의 생활수준을 향상시킬 수 없다(한계개념)는 사실을 전제로 한다. 따라서 지속가능개발은 환경적, 경제적, 사회적 차원이 모두 포함된 통합적인 것을 의미하고 경제개발에 있어 환경문제를 고려해야 한다. 북극의 지속가능개발은 UN SDGs와 부합하는 가운데 진행되고 있으나, 북극이사회 개별 회원국의 SDGs 이행에 대한 실천의지와 북극권에 필요한 지속가능개발 목표를 발굴하는 것이 무엇보다도 필요하다.

북극 거버넌스의 대표적인 기구이자 회원국 정부 간 고위급 포럼인 북극이사회는 8개 회원국, 6개 실무그룹, 6개 상시참여기구, 38개 옵서버 국가와 기관들로 이루어져 있다. 지난 25년간 북극이사회는 북극의 지속가능개발과 환경보존을 위해 갈등을 조정하는 조정자, 협력을 촉진하는 협력자 역할을 해왔다는 긍정적 평가를 받고 있다. 하지만 북극이사회가 안고 있는 태생적 한계, 즉 법적 구속력이 있는 결정을 할 수

없고, ‘오타와 선언’에 따라 북극의 지속가능개발과 환경보호 문제로 한정되어 있어 현안으로 떠오르고 있는 북극 안보나 경제 부분에 대해서는 논의가 이루어지지 못하고 있다.

북극이사회가 북극권의 지속가능개발을 위해 실행한 과정을 평가하기 위해 크게 세 가지 지표를 활용했다. 첫째는 제도화로 추진의지와 조직기구를 평가했고, 둘째는 제도화로 법·규범과 재정을 지표로 활용했고, 셋째는 실행 및 평가에서 성과와 평가체계로 분석했다. 분석결과 북극이사회는 8개국 각자 리더십의 차이를 보였고 상시원주민단체, 참여관찰자, 비국행위자들은 능력 부족으로 개별 국가와는 역량 차이가 현저하게 나타났다. 제도적인 측면에서는 북극이사회가 법적 구속력이 있는 문서를 기반으로 하는 국제기구가 아니므로 국가 간의 조약과 같이 국제법에 따른 국제기구의 법인격을 가지고 있지 않기 때문에 입법을 개발하거나 국제법의 다른 주체와 조약을 체결할 수 없는 한계를 갖고 있다. 실행 및 평가에서는 북극 원주민 공동체를 위한 평가체계와 평가지표가 제대로 갖추어지지 않고 객관적이고 주기적인 평가가 이루어지는지 여부, 평가결과의 환류와 의제수정이 원활하게 이루어지는지의 여부이다. 실행 및 평가에서 북극이사회는 성과는 지속가능개발에 대한 북극이사회는 작업이 자동으로 SDGs와 동일시되어서는 안 된다. 북극권의 독특한 생태, 문화, 원주민 터전 등을 고려해야한다.

지속가능한 북극권 발전을 위한 북극이사회는 다양한 역할에도 불구하고 본 연구결과가 갖는 한계점은 다음과 같다. 국제적 관심이 고조되는 가운데 북극이 변혁을 겪으면서 북극이사회는 지속가능한 개발에 대한 극지방 접근 방식을 조정하기에 이상적인 위치에 있다. 다양한 SDG 목표가 모든 국가 또는 커뮤니티에 보편적인 관련성이 있는 것은 아니지만 #SDG 17에 초점을 맞추면 앞으로 나아가기 위한 로드맵이 제공되어야 한다는 것이다. 향후 북극권의 SDGs를 달성하는 것은 궁극적으로 개별 국가에 달려 있지만 북극이사회는 지속가능개발을 추구하기 위해 네트워크 전반의 협력을 촉진하고 "다리를 구축"하는 조정자, 이슈창출자로서 계속 운영할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 김민수 외 다수. 2019. “새로운 도전에 직면한 북극이사회와 우리나라 북극협력 방향.” 『KMI 동향분석』 Vol. 120. (5).
- 라미경. 2020. “기후변화 거버넌스와 북극권의 국제협력.” 『한국 시베리아연구』 제24권 1호. 대전: 배재대학교 한국-시베리아센터.
- 배규성. 2021. “북극이사회 내 국가 행위자와 비국가행위자 간의 정치적 역학 관계.” 『한국 시베리아연구』 제25권 1호. 대전: 배재대학교 한국-시베리아센터.
- 배규성, 김주엽. 2021. “북극거버넌스와 비국가 행위자.” 『국제지역연구』 제25권 1호. 서울: 국제지역학회.
- 서원상. 2013. “지속가능한 개발원칙: 북극의 지속가능한 개발원칙을 중심으로.” 『국제법평론』 통권 38.
- 오선영. 2011. “지속가능한 개발의 국제법적 발전과정 및 국내 법체계에 대한 시사점에 관한 소고.” 『법학연구』 통권 52호. 연세대학교 법학연구원.
- 제성훈. 2021. “북극이사회 창설 25주년의 의미와 향후 과제.” 『한국 시베리아연구』 제25권 3호. 대전: 배재대학교 한국-시베리아센터.
- 진동민, 서현교, 최선웅. 2010. “북극의 관리체제와 국제기구.” 『Ocean and Polar Research』 Vol. 32(1).
- Annika E Nilsson & Joan Nymnad Larsen. 2020. "Making Regional Sense of Global Sustainable Development Indicators for the Arctic." <https://ideas.repec.org/>(검색일: 2021/09/09).
- Arctic Council Working Group, <https://sdwg.org/about/>(검색일: 2021/10/13).
- Arctic Council Secretariat. 2020. *The Arctic Council: A Quick Guide*. Tromsø: Arctic Council Secretariat.
- Arctic Council, *Complication of Observer Review Reports*(Tromsø: Arctic Council, 2020).
- Arctic Finland. 2020. “Sustainable Development Goals in the

- Arctic region.” online: Arctic Finland.
- Nils Andreassen., 2018 “Op-Ed: The Arctic and Sustainable Development Goals.” (24 October). online: High North News.
- Purvis B. et al.. 2018. Three Pillars of Sustainability: In Search of Conceptual Origins, *Sustainability Science*, September.
- Spencer Williams. 2021. “Sustainable Development in the Arctic: SDGs and the Role of the Arctic Council.” *McGill Journal of Sustainable Development Law*, 6 May.
- Thatcher A.. 2014. “Theoretical Definitions and Models of Sustainable Development that Apply to Human Factors and Ergonomics.” *Human Factors in Organizational Design and Management & Nordic Ergonomics Society Annual Conference*.
- Thwink.or. “Finding and Resolving the Root Causes of the Sustainability Problem.”(검색일: 2021/10/02).
- Waage et al. 2015. “Governing the UN Sustainable Development Goals: Interactions, Infrastructures and Institution.”(검색일: 2021/10/02).
- WWF. 2016. “The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet.” *Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda*.

투고일 : 2021년 11월 14일 . 심사일 : 2021년 11월 22일 . 게재확정일 : 2021년 12월 2일

* 라미경은 충남대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 현재 서원대학교 휴머니티 교양대학 교수로 재직하고 있다. 최근 주요연구는 “경남지역 독립운동의 기억과 계승”, “세력전이론 시각에서 본 중국 북극정책의 함의”, “스발바르조약 100주년의 함의와 북극권 안보협력의 과제”, “기후변화 거버넌스와 북극권의 국제협력” 등 다수가 있다.

<Abstract>

The Role of Arctic Society for Sustainable Development in the Arctic Circle

Ra, Mi-kyoung
(Seowon University)

The Arctic region is the region that reacts most sensitively to climate change and has the most serious impact from environmental destruction. As natural resource development becomes easier and logistics routes passing through the Arctic Ocean are activated, non-Arctic states, especially China, India, and Japan's strategies for entering the Arctic are diversifying at the national level. The reality is that the geographical space of the Arctic Ocean is expanding beyond the environmental, social, and economic dimensions to the military and security dimensions. International attention is focused on sustainable development of the Arctic Circle. Therefore, the purpose of this study is to evaluate Arctic society, which forms loose forms of governance, as three indicators of organization, institutionalization, implementation, and project evaluation, and to shed light on the roles and challenges of Arctic society for sustainable development. In addition, in the absence of domestic research on SDGs in the Arctic Circle, I would like to find answers to the following questions. First, what is sustainable development and what does it mean? Second, what is sustainable development and what should it look like in the current Arctic situation? How useful and viable are SDGs in the Arctic Circle? Lastly, what are the roles and tasks of the Arctic Council for the sustainable development of the Arctic?

Keywords : Arctic Council, Sustainable Development Goals (SDGs), Climate Change, Global Warming, Arctic Circle