



## 북극 주민 삶의 질 개선 사업을 통한 한·러 북극 협력 대안 모색

최우익

한국외국어대학교 러시아연구소 HK교수

한국은 2013년 북극이사회 정식 옵서버 국가가 되면서 북극 개발과 환경 보호에 본격적으로 관심을 기울이게 되었다. 2017년 출범한 문재인 정부는 신북방정책을 통해 러시아 북극 관련 다양한 협력 사업을 기획·추진했고, 2020년 한·러 수교 30주년을 맞아 한·러 협력을 한층 확대할 분위기를 마련했다. 당시 러시아는 2021~23년 기간에 북극이사회 의장국을 맡을 예정이어서, 북극에서 위상이 더 강화한 러시아와의 관계에 한국은 더 관심을 가질 수밖에 없었다.

그러나 2022년 우크라이나 전쟁이 일어나면서 국제관계가 새롭게 정렬되었고, 한국과 러시아 관계도 새로운 급류에 휩쓸렸다. 미국과 러시아의 관계가 악화하자 한·미 동맹을 중시하는 윤석열 정부 아래에서 그동안 진행되던 북극 관련 한·러 협력은 중단되거나 보류되는 등 새로운 국면을 맞이했다. 이 글은 이러한 상황을 성찰하고 되짚어보면서 북극을 둘러싼 한·러 협력의 새로운 물꼬를 어떻게 틀지 모색하는 취지로 작성되었다.

러시아는 2020년에 ‘2035년까지 러시아연방 북극 정책 기본 원칙(이하 ‘2035 북극 기본 원칙’)을 발표했는데, 이 시점을 전후해 북극 관련 다양한 정책들을 입안했다. 2019년에는 ‘2035년까지 북극항로 인프라 개발 계획’을, 2020년에는 ‘2035년까지 러시아연방 북극 지역 개발 및 국가 안보 보장 전략(이하 ‘2035 북극 개발 및 안보 전략’)을 발표했고, 2021년에는 ‘러시아연방 북극 지역의 사회경제적 발전’ 국가 프로

그램을 수립했다. 또한 러시아는 2021~23년 북극이사회 2년의 의장국 임기 동안 ‘지속 가능 개발’의 큰 목표 속에서 ‘북극 주민’, ‘북극 환경’, ‘지속 가능한 경제 성장’, ‘국제 협력 강화’ 등 4개의 프로그램을 추진할 예정이었다. 하지만 코로나19 팬데믹으로 북극이사회의 움직임이 둔화했다. 게다가 2022년 2월 발발한 우크라이나 전쟁은 국제관계를 경색시켰고, 한·러 북극 협력 전망도 어둡게 했다. 국제사회는 여러 갈래로 분열했으며 이 여파는 북극이사회에도 미쳤다.



ОТВЕТСТВЕННОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ  
ДЛЯ УСТОЙЧИВОЙ  
АРКТИКИ

2021-2023

АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ  
ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО РОССИИ

2021~23년 러시아 정부의 북극이사회 의장국 임기 수행을 홍보하는 이미지 (출처: as.arctic-russia.ru)

당시 문재인 정부는 국제사회의 대러 경제 제재 동참을 선언했고, 대러 수출 통제, SWIFT(국제금융결제망) 배제 동참을 공식화했으며, 이에 따라 러시아 진출 한국 기업들도 비상이 걸렸다. 그러자 러시아는 2022년 3월 7일 미국, 영국, 호주, 일본, 27개 EU 회원국, 캐나다, 뉴질랜드, 노르웨이, 싱가포르, 대만, 우크라이나, 그리고 한국을 비우호국으로 지정했으며, 이들에게 외교적 제한을 포함한 각종 제재를 취했다.



문재인 정부가 서방의 러시아 제재에 동참하되 비교적 소극적 자세를 취했던 것과 달리 2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 미국과의 동맹을 중시하며 러시아에 강경한 태도를 보였다. 러시아는 우크라이나 전쟁 발발의 주요 원인 중 하나로 나토(NATO, 북대서양조약기구)의 동진을 꼽는데, 윤 대통령은 취임 초기인 2022년 6월 29일 우리나라 정상으로는 처음으로 러시아가 적대시하는 나토 정상회의에 참석했다. 그다음 해인 2023년 7월 12일에도 나토 정상회의에 참석했으며, 게다가 회의를 마치고 7월 15일 우크라이나를 깜짝 방문해 블로디미르 젤렌스키 우크라이나 대통령과 정상회담까지 했다. 따라서 수교 30년이 넘도록 쌓아왔던 한국과 러시아의 돈독한 관계는 급속도로 약아졌다.

그 후 현재까지 양국 간에 몇 번의 긴장감이 고조되기는 했는데, 이러한 양상에 대해 한국과 러시아가 서로 극히 민감해하는 사안들을 ‘말’로 건들며 긴장 수위를 끌어올리고 있지만, 이는 상대를 향해 ‘우리가 행동으로 옮기지 않게 주의하라’라는 경고의 의미를 담은 것 정도로 해석하는 견해도 있다. 북한 동향을 주시하는 한국 측에서는 러시아와의 관계를 일정 정도 유지할 필요가 있고, 러시아도 동북아에서 군사적 긴장감이 고조되는 것을 원치 않아서 한-러 양국은 상호 관계를 어느 정도 조절하며 유지할 것이라는 입장이다.

이처럼 한국과 러시아는 우크라이나 전쟁으로 조성된 국제 정세의 영향을 받아 현재는 비우호적 관계에 있을지언정 그동안 쌓아온 관계를 심각하게 훼손하지 않고 속으로는 향후 언젠가 협력 관계가 회복하기를 희망하는 것으로 보인다. 특히 러시아는 이러한 속내를 더 드러내는 것으로 판단된다.

이러한 상황에서 2020년 수립해 2035년까지 장기 전망을 제시하고 있는 러시아 북극 정책의 기본적인 방향성을 되짚어보며 한국과 러시아의 북극 협력 대안을 모색해 볼 필요가 있다. 러시아가 2008년에 발표한 ‘2020년까지 및 그 이후 러시아연방 북극 정책 기본 원칙’과 2020년에 발표한 ‘2035 북극 기본 원칙’의 내용에는 공통점이 많지만, 차이점도 있다. 몇몇 차이점 중 중 하나는 전자에도 러시아 북극권 원주민의 복지 개선에 대한 언급이 있으나, 후자에서는 이 정책 목표가 국익의 지위로 격상될 정도로 중대해졌다는 점이다. ‘2035 북

극 기본 원칙’에서 국가정책 목표 다섯 가지를 제시하는데 그 중 가장 첫 번째가 ‘러시아연방 북극 주민(소수민족 포함)의 삶의 질 제고’이다.

물론 북극 정책 목표에서 가장 빈도 높게 언급되는 부분은 경제라 할 수 있다. 즉, 북극을 경제적으로 발전시켜 국가 경제에 이바지하고 국익을 보호하는 것이 러시아 북극 정책의 주요 목표라 할 수 있다. 또한 자연환경과 소수민족 문화를 보호하는 것도 글로벌 차원에서 주요 목표가 된다. 그리고 이 모든 것은 국제법에 기초하여 모든 국가가 협력하여 평화롭게 진행해야 함을 방법론적으로 강조하고 있다. 그런데 여기서 주목할 부분이 북극 지역 주민 삶의 질 향상이 북극 정책 목표 중 가장 서두에 제시되어 있다는 점이다. 서두에 있다는 것은 여러 목표 중 그것이 가장 중요해서 강조하기 위한 일 것이다. 따라서 최우선 목표인 북극 주민 삶의 질이 향상되지 못하면 아무리 다른 목표가 달성되어도 그 가치는 인정받지 못할 것이다. 이처럼 북극 주민 삶의 질 개선 문제는 러시아 북극 정책 목표의 출발점이자 전제이다.



2021년 상트페테르부르크에서 열린 제10차 <북극: 현재와 미래> 국제 포럼의 북극 디지털 경제 토론회 장면 (출처: spbspecials.rbc.ru/digital-arctic)

‘2035 북극 기본 원칙’에 제시된 러시아 북극 지역 사회 발전 분야의 주요 과제를 요약하면, 북극 주민에게 양질의 의료, 교육, 문화, 체육, 스포츠 서비스를 제공하고, 적절한 수준의 주택, 물류, 항공, 의료 시스템을 갖추도록 하며, 특히 안보 및 경제 거점 지역에서의 사회 인프라를 신속하게 발전시키는 것이라 할 수 있다. 그런데 이 과제를 제시하는 것은 바



로 해당 사회 분야들이 그만큼 열악한 사정임을 드러내는 반증이기도 하다. 실제로 ‘2035 북극 개발 및 안보 전략’에서는 북극에서의 인구 유출과 감소, 낮은 기대 수명, 주거의 불편함, 불리한 근무 조건, 연료, 식량, 기타 필수 물품의 부족, 교통 및 운송 인프라 미비, 낮은 수준의 교육 및 의료 환경, 정보통신 인프라 부족 등 열악한 삶의 질 상황에 대해 상세하게 열거하고 있다. 결국 ‘2035 북극 기본 원칙’의 목표 첫머리에 나오는 것처럼 러시아 북극 주민의 삶의 질 개선은 최우선 목표이자 시급히 해결해야 할 과제인 셈이다.

하지만 러시아가 2020년 수립한 다양한 북극 개발 계획 발표와 정책 추진에도 현재까지 러시아 북극 주민 삶의 질은 개선되지 못하고 있다. 러시아 북극에는 모두 9개 주가 포함되어 있는데, 이들 지역 주민 삶의 질 상황을 리아레이팅(PII A Рейтинг) 자료를 활용해 필자가 분석한 바에 따르면(슬라브연구 제24권 2호 “러시아의 북극 정책과 한-러 협력”) 다음과 같이 정리할 수 있다.

2019~23년 최근 5년간 러시아 북극 주민 9개 지역 삶의 질 종합 평균 순위는 러시아 85개 주 중 57위에서 60위로 낮아졌다. 야말로네네츠(12→21위), 무르만스크(36→36위), 크라스노야르스크(38→40위)의 삶의 질 지역 순위는 그나마 중상위권이지만, 나머지 6개 지역은 약 70위 정도로 최하위권이다.

삶의 질 분야별 동향을 보면, ‘영토 및 교통 인프라’, ‘환경 및 기후 조건’, ‘거주 안전’, ‘공중 보건’, ‘교육 수준’, ‘주거 조건’의 상황이 양호하지 않다. 이들 상황의 대표적 사례를 꼽으면, 대부분 지역에서 도로와 철도 건설 및 확장이 시급하며, 대기 오염 물질 배출이 심각한 상태이고, 주민의 발병률이 높으며, 교육 수준을 향상할 필요가 있고, 대부분 지역에서 노후 주택을 교체할 필요가 있다.

‘상업 및 서비스 시설’의 수준은 중간 정도이지만, 일부 지역에서 현대적 상점, 극장, 스포츠 시설, 레스토랑 등이 부족하다. ‘의료 환경’과 ‘교육시설’의 수준은 중상 정도인데, 그래도 다음과 같은 문제가 있다. ‘의료 환경’ 수준은 좀 높아도 결과적으로 ‘공중 보건’ 상황은 양호하지 않고, ‘교육시설’ 상태는 좀 양호한 편이어서 결과적으로 ‘교육 수준’은 높은 편이 아니어서 양자 모두 개선해야 할 여지가 있다.



러시아 북극 지역에서는 대기 오염 물질 배출이 심각한 상태이다. (출처: eet-msk.ru)

따라서 러시아 북극 주민 삶의 질을 개선하기 위해 거의 전 영역, 그리고 거의 전 지역에 걸쳐 시급히 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 이에 대해 한국은 북극 주민 삶의 질 개선을 위해 러시아와 어떤 협력 접점을 찾을 수 있을지 고민할 필요가 있다.

한국은 환경 보호에 큰 관심과 기술을 가지고 있다. 러시아 북극 지역의 환경 파괴 문제에 대한 공동 대응, 그리고 친환경적인 지역 발전 프로젝트를 수행할 수 있다. 예를 들어 한국의 태양광과 풍력 발전 기술을 통해 러시아 북극 지역에서 자연 친화적 에너지 생산에 이바지할 수 있다. 한국은 이미 검증된 높은 수준의 의료 기술을 보유하고 있다. 러시아 북극 지역의 의료 인프라 개선, 의료진 파견, 원격 의료 지원 등을 통해 협력할 수 있다. 이를 통해 북극 주민들의 건강 상태가 개선되고 공중 보건 상태가 향상될 것이다. 한국은 교육 분야에서도 풍부한 경험과 높은 수준의 교육 프로그램을 지니고 있다. 러시아 북극 현지에 교육 시설을 건설하거나 학생 교류 프로그램을 운영할 수 있다. 이를 통해 주민들의 교육 수준과 전문성이 향상되고 취업과 지역 경제 발전에 도움이 될 수 있다. 또한, 한국은 도로, 철도, 항공, 공항, 통신 등 각종 사회 인프라 건설에도 높은 수준의 기술과 경험을 보유하고 있다. 한국은 러시아 북극 지역에서 다양한 인프라 개발 및 건설 협력이 가능하다. 이를 통해 북극 지역의 경제 발전과 사회 인프라 발전에 이바지할 수 있다. 한류는 러시아에서도 매력적인 콘텐츠이다. 다양한 문화 교류와 인적 교류를 통



해 북극 주민 삶의 질을 고양할 수 있을 뿐 아니라 양국 간에 우호적이고 친밀한 관계를 형성하는 데에 도움이 될 수 있다. 러시아는 북극 지역의 관광업 발전을 국가 차원에서도 역점을 두고 있다. 관광은 해당 지역에 대한 이해는 물론 지역 간, 국민 간 친밀감을 크게 심화하는 데에 효과가 있다. 한국과 러시아 간의 관광 교류는 짧은 시간에 양국 국민 관계를 개선하는 데에 이바지하니 반드시 한-러 협력의 한 축으로 포함해야 할 부분이다.

이처럼 한국은 의료, 교육, 사회 인프라 개발, 환경 보호 등 다양한 분야에서 경험, 기술, 전문성을 바탕으로 러시아 북극 주민 삶의 질 개선을 위해 협력할 수 있는 잠재력을 지녔다. 이것은 러시아가 추진하는 북극 정책의 주요 목표를 달성하는 데에 이바지할 뿐 아니라 향후 한국이 러시아와 북극에서 장기적인 대규모 경제 협력을 추진하기 위한 발판이 될 수 있다.

지금처럼 대립적인 국제 정세 속에서는 국제 혹은 국가 차원이 아니라 지방 차원에서, 그리고 대규모가 아닌 중·소 규모 사업 차원에서 양국 협력을 도모할 필요가 있다. 이를 위해 러시아 북극 지방과 한국 지방 간의 통로가 필요하다.

2021년 11월 3~5일 서울에서 ‘한-러 30년, 극동과 북극을 세계의 중심으로’라는 주제로 ‘제3차 한-러 지방협력포럼’이 개최되었다. 과거보다 이때의 포럼 참가 지역은 국내 17개 시도, 러시아 극동연방관구 11개 지방자치단체 등 기존 28개 지방정부에다 러시아 북극 지역 7개 지자체가 추가돼, 총 35개로 늘었으며, 러시아 중앙정부와 주 정부 관계자, 기업인 등 100여 명이 울산에 방문했다. 이 포럼에서는 북극항로와 물류 활성화 방안, 남-북-러 삼각 협력, 한-러 문화·예술 교류 현황과 전망, 첨단융합기술, 수소산업과 재생 에너지, 여행산업, 조선해양기자재 사업 등 다양한 분야에서의 경제 협력 확대 방안이 논의되었다.

당시 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 ‘제3차 한-러 지방협력포럼’에 대해 다음과 같이 언급했다. “가스 채굴, 에너지, 해상 운송, 자동차 및 선박 건조, 수산업, 농업, 의료 및 혁신 기술 분야에서 대규모 양자 프로젝트가 진행되고 있다. 지역 간 파트너십은 의심할 여지 없이 양국의 경제, 인프라

및 사회 발전, 비즈니스 및 대중 간의 접촉 확대, 그리고 국가 간의 연결을 촉진한다.” 또한 러시아 극동개발부는 ‘한-러 지방협력포럼’의 사무국 역할을 맡고 있는데, 이들이 담당하는 국제 플랫폼의 주요 과제는 한-러 지역 간 무역, 경제 및 투자 협력을 활성화하고, 러시아와 한국 지역 간의 문화 및 인도주의적 접촉을 발전시키는 것임을 강조했다.



‘제3차 한-러 지방협력포럼’ (출처: 주한 러시아 대사관)

이처럼 ‘지방협력포럼’과 같은 지방 간 협의체는 양국의 지방과 지방을 연결하고, 경제 협력 외에도 지역 간 사회·문화 및 인적 교류의 통로가 될 수 있다. 또한, 관료, 기업인, 시민단체까지 다양한 주체가 참여할 수 있다. 비록 그 이후 이와 같은 ‘지방협력포럼’이 개최되지 못했지만, 조속히 개최할 필요가 있다. 국가와 국가가 만나기에는 부담스러운 국제 정세에서 지방 간 교류가 우회 통로가 될 수 있으며, 이를 통해 지방과 지방 사이에서 작은 규모라도 내실 있는 다양한 경제 협력이나 사회·문화 교류가 가능하다. 국가 기관은 뒤에서 자리만 마련하고 시민단체와 기업이 앞에 나서는 지방 간 협의체를 만들 수도 있을 것이다. 이를 위해 여러 주체가 아이디어를 강구할 필요가 있다.

척박한 환경에서 살아가는 북극 주민의 삶의 질을 개선하고 소수민족의 문화를 보존하는 것은 글로벌 차원에서 인류가 함께 노력해야 할 문제이다. 따라서 대립각을 세우고 피아를 식별하려는 작금의 긴장된 국제 정세 속에서도 북극 주민의 삶을 개선하려는 노력은 인도주의적 차원에서 여러 나라가 협력할 수 있는 명분이 된다. 그래서 북극 주민 삶의 질



개선 사업이 지금 꼭 막힌 한-러 협력의 물꼬를 틀 수 있는  
대안 중 하나가 될 수 있다.

한-러 수교 30년이 지났는데, 기대만큼은 아니어도 양국  
협력의 초석은 마련되었고, 북극을 둘러싼 한-러 협력 분위기  
가 2020년대 초에 조성되기도 했다. 우크라이나 전쟁으로 한  
국과 러시아가 비우호적 관계가 되었지만, 파국으로 치닫지는  
않고 있다. 러시아는 북극을 전략적 중요 지역으로 여기고 있  
고, 우리나라 입장에서 북극은 우리와 세계를 연결하는 주요  
통로 중 하나이다. 러시아는 북극의 많은 영토와 영해를 차지  
하고 있어서 우리가 북극으로 진출하는 데에 러시아와의 협  
력은 필수이다. 이것은 한 국가와의 협력 이상의 국제적 실익  
과 비전을 우리에게 줄 것이다. 따라서 북극을 둘러싼 한-러  
협력은 여전히 가치가 있다. 

