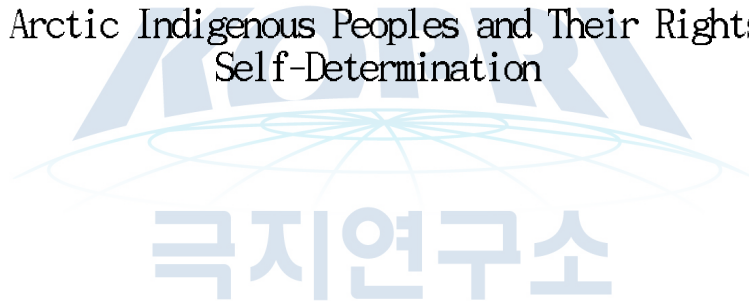


북극권 원주민의 거버넌스 연구와 국제개발협력전략 검토:  
북극권 원주민과 자결권

Review of Research on Arctic Indigenous Peoples' Governance  
and their International Development Cooperation Strategies:  
The Arctic Indigenous Peoples and Their Rights to  
Self-Determination



연세대학교

# 제 출 문

극지연구소장 귀하

본 보고서를 “북극 거버넌스의 입체적 분석을 통한 북극진출 전략수립에 관한 연구 (본과제명)” 과제의 위탁연구 “북극권 원주민의 거버넌스 연구와 국제개발협력전략 검토 (위탁과제명)” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

극지연구소

2016. 2. 25.

(본과제) 총괄연구책임자 : 진 동 민

위탁연구기관명 : 연세대학교 산학협력단

위탁연구책임자 : 이 연 호

위탁참여연구원 : 정 수 현

“ : 임 유 진

## 보고서 초록



위탁연구과제명	북극권 원주민의 거버넌스 연구와 국제개발협력전략 검토				
위탁연구책임자	이연호	해당단계 참여연구원수	3	해당단계 연구비	25,000,000
연구기관명 및 소속부서명	연세대학교 산학협력단		참여기업명		
국제공동연구	상대국명 :		상대국연구기관명 :		
요약(연구결과를 중심으로 개조식 500자 이내)				보고서면수	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제연합헌장과 식민지 및 인민에 대한 독립부여에 관한 선언에 규정된 자결권은 북극권 원주민들의 권한을 뒷받침하는 국제법적 원칙으로 인정됨.</li> <li>○ 자결권에 근거해 1989년 국제노동기구 협약 169호와 2007년 원주민 권리에 대한 국제연합선언은 원주민들이 자신들이 거주하는 영토와 환경에 대한 권한을 가진다고 명시함.</li> <li>○ 원주민들의 자결권은 원주민이 기존의 국가로부터 분리 및 독립할 수 있는 권한이나 외교적 주권을 인정받았다는 것을 의미하는 것은 아니며 원주민들이 자신들이 거주하는 지역의 정책을 결정할 수 있는 ‘자치’ 권한을 부여받은 정도로 해석됨.</li> <li>○ 덴마크, 노르웨이, 캐나다의 이누이트와 사미족들은 다른 북극이사회 국가들의 원주민들보다 자치권을 상대적으로 잘 보장받고 있으며 그린란드, 핀마르크, 누나부트 등에서 지역정책과 천연자원 개발정책 결정과정에 전적으로 혹은 부분적으로 간여하고 있음.</li> <li>○ 특히, 그린란드 자치정부는 1979년 그린란드 자치법과 2009년부터 그린란드 자치정부법을 통해 덴마크 정부로부터 독립적인 입법, 행정, 사법권을 가지게 되었으며 이에 따라 외교와 국방을 제외한 모든 정책결정에 있어서 거의 전적인 자율권을 행사할 수 있음.</li> <li>○ 미국 연방정부는 인디언 관련 법률이나 정책을 통대로 알래스카 원주민들을 관리함에도 불구하고 인디언들과는 달리 알래스카 원주민들의 주권과 자율권을 인정하지 않음.</li> <li>○ 러시아 정부는 소련의 붕괴 이후 북극권 지방정부들의 자치권한을 인정해주었지만, 푸틴 정부 들어서 중앙집권화가 가속화되면서 이들 지방정부들의 자치 권한이 점차 축소되는 추세임.</li> </ul>					
색 인 어 (각 5개 이상)	한 글	북극권 원주민, 자결권, 국제노동기구 협약 169호, 1989년 국제노동기구 협약 169, 2007년 원주민 권리에 대한 국제연합선언, 사미족, 이누이트			
	영 어	Arctic Indigenous Peoples, self-determination, International Labour Organization Convention No. 169, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Sami People, Inuit			

## 요 약 문

## I. 제 목

북극권 원주민의 거버넌스 연구와 국제개발협력전략 검토: 북극권 원주민과 자결권

## II. 연구개발의 목적 및 필요성

본 연구는 자결권이라는 국제법적 원칙이 북극권 국가들의 원주민 정책에 어떻게 반영되고 있는지 조사함으로써 북극권 원주민들의 정치적 권한과 자원개발 결정과정에서의 영향력을 알아보고자 한다. 이를 통해서 북극권 원주민들의 자치정부나 분리 독립에 대한 전망을 제시하고 한국과 북극권 원주민 사회와의 국제협력사업에 기여할 수 있을 것이다.

## III. 연구의 내용 및 범위

본 연구는 북극권 원주민의 자결권이 실제로 행사되고 있는지 검토하기 위해 북극해 연안 5개국인 노르웨이, 덴마크, 미국, 러시아, 캐나다의 북극권 원주민들의 정책을 사미족과 이누이트를 중심으로 조사하였다.

## IV. 연구결과

북극권 원주민들에 대한 주요 국가들의 정책을 비교분석한 결과, 덴마크, 노르웨이, 캐나다의 이누이트와 사미족들은 다른 북극이사회 국가들의 원주민들보다 자치권이 상대적으로 잘 보장받고 있으며 그린란드, 핀마르크, 누나부트 등에서 지역정책과 천연자원 개발정책 결정과정에 전적으로 혹은 부분적으로 간여하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 그린란드 자치정부는 1979년 그린란드 자치법과 2009년부터 그린란드 자치정부법을 통해 덴마크 정부로부터 독립적인 입법, 행정, 사법권을 가지게 되었으며 이에 따라 외교와 국방을 제외한 모든 정책결정에 있어서 거의 전적인 자율권을 행사할 수 있다. 반면에 미국이나 러시아 같은 국가들에서 원주민들의 자치권은 상대적으로 약한 편이다. 미국 연방정부는 인디언 관련 법률이나 정책을 통대로 알래스카 원주민들을 관리함에도 불구하고 인디언들과는 달리 알래스카 원주민들의 주권을 인정하지 않는다. 러시아 같은 경우 소련의 붕괴 이후 북극권 지방정부들의 자치권한을 인정해주었지만, 푸틴 정부 들어서 중앙집권화가 가속화되면서 이들 지방정부들의 자치 권한이 점차 축소되는 추세이다.

## S U M M A R Y

(영 문 요 약 문)

## **I. Title**

Review of Research on Arctic Indigenous Peoples' Governance and their International Development Cooperation Strategies: The Arctic Indigenous Peoples and Their Rights to Self-Determination

## **II. Purpose and Necessity of Research**

This research investigates how the right of self-determination, a principle in international law, is being reflected in Arctic countries' policies concerning the indigenous people. By doing so, the research aims to analyze the political rights possessed by Arctic indigenous people and their influence in the decision-making process of resource development. This research will provide an outlook on the establishment of Arctic indigenous people's self-government or their secession. It will also contribute to the international development cooperation activities that are being conducted between Korea and Arctic indigenous communities.

## **III. Contents and Extent of Research**

This research aims to examine whether the right of self-determination is being exercised practically by analyzing five countries bordering the Arctic ocean - Norway, Denmark, the United States, Russia and Canada - and their policies over the Arctic indigenous people, focusing on the case of the Sami and Inuit communities.

## **IV. Results**

By conducting a comparative analysis on major countries' policies towards Arctic indigenous people, it was found that the Inuit and Sami communities in Denmark, Norway and Canada enjoyed relatively more self-determination rights compared to the indigenous communities in other countries in the Arctic Council. In particular, they were fully or partially participating in the decision-making process of regional policies and natural resources development policies. Especially, the self-government in Greenland obtained independent legislative, administrative and judicial power from the Denmark government after the

Greenland Home Rule Act in 1979 and Greenland Self Rule Act in 2009 and it can exercise almost full autonomy in most policy decisions except for diplomacy and national security. On the other hand, the indigenous people's right to self-determination is comparatively weak in countries like the United States, Russia. The Federal Government of the United States manages the indigenous in Alaska based on legislation and policies related to Native Americans. However, it does not recognize sovereignty of the indigenous in Alaska unlike Native Americans. In case of Russia, it acknowledged the self-determination of local governments in the Arctic after the collapse of Soviet Union. But as centralization is being accelerated after the Putin regime, the local governments' self-determination rights are gradually being abridged.



# 목 차

제1장. 서 론 .....	7
제2장. 원주민의 자결권에 관한 이론적 논의 .....	10
제1절. 자결권의 형성과정 .....	10
제2절. 원주민과 자결권 .....	13
제3장. 북극권 원주민들과 자결권 .....	15
제1절. 덴마크와 그린란드 .....	16
제2절. 노르웨이의 사미족(Sami) .....	17
제3절. 캐나다의 이누이트(Inuit) .....	18
제4절. 미국의 알래스카 원주민 정책 .....	19
제5절. 러시아의 북극권 원주민 정책 .....	21
제4장. 연구결과와 향후 연구계획 .....	23
제5장. 참고문헌 .....	24

[부록] 북극연구포럼 개최실적 및 발표문



## 제1장 서론

기후변화는 두 가지 차원에서 북극권에서 국가주권과 관련된 문제를 야기했다. 첫 번째는 북극권 해빙의 감소와 이 지역이 가지는 경제성의 향상은 국가들 간의 영토 갈등을 심화시켰다. 기후변화로 인해 북극해에 매장된 석유자원<sup>1)</sup>의 개발 가능성이 높아지고 북극항로의 상업적 이용이 현실화 되자 북극권 국가들(미국, 캐나다, 러시아, 덴마크, 노르웨이 등)은 이 지역의 영토를 최대한 확장시키려고 하고 있고 이로 인해 서로 간의 영유권 분쟁이 치열해지고 있는 것이다(Gerhardt et al. 2009; Dodds 2010). 2008년 7월 8월에 북극해가 자국의 영해권이라는 것을 보여주기 위해 러시아의 미르 잠수정이 북극점 인근 로모노소프(Lomonosov) 해령에 티타늄 러시아국기를 게양한 사건이나 2010년 노르웨이가 북극해와 스발바드 군도(Svalbard Islands)를 국방의 최우선순위로 간주하여 군 사령부를 북극지역으로 이전한 것은 그 대표적인 예이다. 더군다나 전통적으로 영토의 획정은 단단하고 견고한 토지에 기반을 두는데 북극권 해빙 면적의 감소는 이 지역의 영토 획정 기준을 더 한층 복잡하게 만들었다(Gerhardt et al. 2010).

두 번째로 북극권 석유자원의 개발 가능성이 높아지면서 북극권 원주민들의 자결권(self-determination)에 대한 요구가 커지고 있다. 북극권 원주민이란 기원전부터 그린란드, 시베리아, 알래스카, 캐나다 북부 지역과 스칸디나비아 북부에 살고 있는 이누이트(Inuit)와 사미족(Sami People) 등을 지칭하는 용어로서 <그림 1>에서 나타나는 것처럼 덴마크(그린란드), 캐나다, 러시아에 약 150,000명의 이누이트가, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 러시아에 약 60,000명에서 100,000명의 사미족이 거주하는 것으로 추정된다(Dubreuil 2011). 이들 원주민들은 1970년대 전후로 해서 자신의 고유한 문화와 정체성을 보호하기 위해 중앙정부에 이를 위한 정책을 강력히 요구했으며 그 결과 그린란드, 노르웨이, 캐나다의 이누이트와 사미족들은 지역 입법이나 행정에 있어서 어느 정도의 자치권을 얻어냈다. 북극권의 석유자원은 원주민이 정치적 자율성의 확대를 요구하는 이유 중의 하나인 동시에 이러한 자율성을 누릴 수 있는 경제적 원천이 되기도 한다.

이러한 북극권 원주민들의 정치적 요구는 국제법적으로 자결주의에 기반을 두고 있다. 자결주의란 인민 혹은 민족이 자신들이 거주하는 지역의 통치체제를 결정할 수 권리를 가진다는 것이다. 많은 북극권 국가들은 공식적이든, 비공식적이든 어느 정도의 원주민들의 자결권을 인정하고 있으며 이에 따라 북극권 원주민 6개 단체<sup>2)</sup>가 북극이사회(Arctic

1) 2008년 미국 지질조사소(United States Geological Survey) 보고서에 따르면 북극권에 900억 배럴의 석유, 1,669조 입방 피트의 천연가스, 440억 배럴의 액화천연가스가 매장되어 있으며 그 중에 약 84%가 연안지역에 매장되어 있는 것으로 추정된다(Birt et al. 2008).

2) 북극이사회 상시참여그룹에 속해 있는 북극권 원주민 6개 단체는 Aleut International Association (AIA), Arctic Athabaskan Council (AAC), Gwich'in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON), Saami Council (SC)이다.

Council)에 상시참여그룹(Permanent Participants)으로 속해있다(임유진·이연호 2014). 하지만 북극권 원주민들의 자결권을 어느 정도 허용할 지에 대해서는 국가마다 큰 차이가 있으며 자결권의 요구가 커질수록 기존의 국가주권 간의 충돌은 불가피하다.

<그림 1> 북극권 원주민들과 거주 분포



본 연구는 이처럼 기후변화로 야기된 두 가지 국가주권의 문제 중, 후자의 문제를 다루고자 한다. 보다 구체적으로, 자결권이라는 국제법적 원칙이 북극권 국가들의 원주민 정책에 어떻게 반영되고 있는지 조사함으로써 북극권 원주민들의 정치적 권한과 자원개발 결정과정에서의 영향력을 알아보고자 한다. 이를 통해서 본 연구는 북극권 원주민들의 자치정부나 분리 독립에 대한 전망을 제시할 수 있고 한국과 북극권 원주민 사회와의 국제협력사업에 기여할 수 있을 것이다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저, 2장에서는 자결권 개념의 형성과정과 원주민 자결권의 요구사항을 시대별로 알아보았다. 3장에서는 이러한 원주민의 자결권이 실제로 행사되고 있는지 검토하기 위해 북극해 연안 5개국인 노르웨이, 덴마크, 미국, 러시아, 캐나다의 북극권 원주민들의 정책을 사미족과 이누이트를 중심으로 조사하였다. 마지막 장에서는 지금까지의 연구 결과를 요약하고 앞으로의 연구계획을 보고하고자 한다.



## 제2장 원주민의 자결권에 관한 이론적 논의

북극권 원주민의 권리를 국제사회에서 논의할 때 국제법상 근거로 주로 인용되는 것이 자결권의 원칙이다. 자결권은 인민이 자신들의 운명을 결정한다는 것을 의미하는데, “인민이 누구인지?” 혹은 “자신들의 운명을 어떻게 규정할지?”에 대해서는 학자들마다 서로 다른 의견을 내놓고 있다(이성덕 2003). 귀베르나우(Monserrat Guibernau)는 자결권을 다음과 같은 세 가지 정의로 정리한다. 첫째, 특정한 인종, 언어, 문화 혹은 종교를 가진 공동체가 자신들의 국가를 만들고 관리할 수 있는 집단적 권리이다. 둘째, 국민들이 어떻게 통치를 받고 누가 정부에서 자신들을 대표할지를 선택할 수 있는 권리이다. 즉, 국민주권을 기반으로 하는 민주주의의 근간이 되는 것이다. 셋째, 모든 민족국가가 자신들의 정치적 운명과 경제적, 사회적 체도를 선택할 수 있는 권리이다(Guibernau 2015, 540). 다음에서는 자결권의 개념을 시대적 변화와 함께 좀 더 자세히 살펴본 후 이러한 자결권의 논의가 어떻게 원주민의 권리 보장에 적용되고 있는지 검토하겠다.

### 제1절 자결권의 형성과정

자결권은 미국의 독립선언과 프랑스 혁명 이념에 정치적 기원을 두고 있다. 당시의 자결권은 인종이나 민족에 기반을 둔 것이 아닌 인민들의 선택에 의한 지배를 의미하는 것이었다(이성덕 2003, 223). 하지만 19세기 중반부터 이탈리아, 헝가리, 세르비아 등 유럽에서 동일한 언어를 사용하는 민족이 독립을 추진하면서 민족국가의 이념적 기반이 되기 시작한다. 1918년 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 14개조 평화원칙의 공표를 통해 자결권이 전후 국제질서를 재편하는 데 주요원칙으로 작용하는 데 기여한다. 1차 세계대전 종전과 함께 자결권은 두 가지 측면으로 구체화됐다. 첫 번째는 국제연맹규약(The Covenant of the League of Nations) 22조에 규정된 위임통치제도이다. 자립의 능력이 없는 민족들을 문명화된 국가의 신탁을 통해서 자결로 인도한다는 것이다. 두 번째는 1차 세계대전의 패전국인 오스트리아-헝가리 제국을 분할함에 있어서 유고슬라비아, 헝가리, 체코슬로바키아, 오스트리아 등으로 유럽의 국경을 재획정하는 원칙으로 사용되었다(이성덕 2003, 223-224).

1940년대 중반 이후 자결권은 국제사회의 기본 원칙 중의 하나로 받아들여진다. 1차 세계대전 이후 자결권이 패전국에게만 적용된 것에 반해, 2차 세계대전 이후 자결권은 승전국에게도 적용됨으로써 1940년대 중반부터 1960년대까지 식민지들이 신생국으로 독립을 한다. 이는 당시의 강대국과 식민지 국가들의 정치적 이해관계 서로 맞아 떨어진 결과

였다. 탈식민지화는 소련에게 서구세력의 약화를 의미했으며 미국에게는 경제적 기회를 부여함과 동시에 자신의 이념에 부응하였다. 영국이나 프랑스 등의 유럽 국가들 역시 식민지를 계속 유지하기에는 정치적 비용이 너무 컸다. 아시아와 아프리카 국가들에서 민족주의 운동이 점차 확산되었으며 제2차 세계대전 기간 동안 일본의 동남아시아에 대한 지배는 프랑스, 네덜란드, 영국이 구축해 놓은 행정지배구조를 해체시켰다(Krasner 1999, 186).

국제연합 역시 1945년 발효된 국제연합헌장(The Charter of the United Nations)에서 자결의 원칙을 명시하였다. 제1조 2항에서 국제연합의 목적 중 하나를 “사람들의 평등권 및 자결의 원칙의 존중에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취한다”고 규정했으며 제55조에서 “사람의 평등권 및 자결 원칙의 존중에 기초”하여 경제적 및 사회적 국제협력을 촉진할 것이라고 밝혔다. 하지만 국제연합헌장은 자결의 원칙이 무엇인지 구체적으로 기술하지 않음으로써 자결권은 원론적인 개념으로 남아있었다.

1960년대부터 자결권은 주요 국제법에 보다 구체적으로 명시된다. 이는 1950년대부터 아프가니스탄, 사우디아라비아, 인도, 인도네시아 등의 신생국들이 자결권을 인권과 연결하여 국제법 조항에 포함시킬 것을 강력히 요구한 결과였다(박정원 2012, 64). 우선, 1960년에 채택된 국제연합 총회 결의안 1514호인 식민지 및 인민에 대한 독립부여에 관한 선언(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)은 “모든 인민들이 자결권을 가지고 있으며 이 권리에 따라 인민들이 자신들의 정치적 지위를 자유로이 결정하고 자신들의 경제적, 사회적, 문화적 발전을 자유로이 추구한다”고 밝혔으며, 결의안 1541호는 원칙 6에서 비자치국이 1) 주권 독립국으로의 성립, 2) 독립국과의 자유로운 연합, 3) 독립국과의 통합을 통해서 완전 자치를 이룰 수 있다고 자결의 결과를 언급하고 있다. 또한 1966년 서명된 두 개의 국제인권협약인 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)은 공통적으로 제1조에 자결권의 원칙과 국제사회의 자결권 실현의 노력을 다음과 같이 규정한다.

1. 모든 인민은 자결권을 가진다. 이 권리에 기초하여 모든 인민은 그들의 정치적 지위를 자유로이 결정하고, 또한 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구한다.
2. 모든 인민은, 호혜의 원칙에 입각한 국제경제협력으로부터 발생하는 의무 및 국제법상의 의무에 위반하지 아니하는 한, 그들 자신의 목적을 위하여 그들의 천연의 부와 자원을 자유로이 처분할 수 있다. 어떠한 경우에도 인민은 그들의 생존수단을 박탈당하지 아니한다.
3. 비자치지역 및 신탁통치지역의 행정책임을 맡고 있는 국가들을 포함하여 이 규약의 당사국은 국제연합헌장의 규정에 따라 자결권의 실현을 촉진하고 동 권리를 존중하여야 한다.

이처럼 자결권은 국제사회의 일반적 원칙으로 받아들여지지만 아직까지도 자결권이 무엇인지에 대해서는 학자들마다 국가들마다 서로 다른 견해를 내놓고 있다. 이는 국제법적으로 자결의 주체와 자결의 방식이 모호하기 때문이다.

먼저 자결권의 주체인 인민이 누구인지 명확하지 않다. 18세기 전후로 미국과 프랑스에서 자결권의 개념이 등장했을 때의 인민은 인종이나 혈연, 종교 등에 기반을 둔 민족적 성격을 지니지 않았다. 당시의 인민이란 군주의 지배에 억압받는 시민들을 가리키는 것으로서 이들에게 자결권이란 자신들의 자유로운 의사에 따라 자신들이 지배받을 정부를 선택해나가겠다는 것이다. 즉, 민주주의를 실현하는 원칙으로서의 자결권을 의미했다. 이러한 측면에서 윌슨 대통령도 14개조 평화주의 원칙에서 민족자결주의를 표방하였다. 한 국가를 구성하는 시민들이 동일한 언어와 문화로 결속되었을 때 민주주의가 제대로 기능할 수 있다고 인식한 것이다(박정원 2012, 63). 하지만, 1945년 이후 탈식민지 시대로 접어들면서 자결권에 있어서 인민은 식민지배 하에 있던 비유럽인을 주로 지칭하는 것으로 그 의미가 변한다. 가령, 1977년 제네바 제1의정서(Protocol Additional to the Geneva Conventions) 제1조 제4항에서 민족자결권의 구체적인 적용범위를 “식민통치, 외국의 점령 및 인종차별정권에 대항하여 투쟁하는 무력충돌을 포함”하는 것으로 규정한다. 이는 다시 말해서 민주주의 체제 하에서 자유로이 정부를 선택할 수 있는 인민은 자결권의 주체로부터 제외될 수 있다는 것이다. 하지만 이 같은 주장에 대해 기존의 정치체제나 다수의 선택에 의해 정치적인 혹은 경제적인 권한이 제한될 수 있는 원주민이나 소수민족에게도 자결권을 인정해야 한다는 반론이 제기된다(이성덕 2003, 236-237). 이 경우에도 자결권을 행사할 수 있는 원주민이나 소수민족이 누구인지 그 의미가 모호하다.

다음으로 인민의 자결권을 실현시키는 방법은 “대외적 자결(external self-determination)”과 “대내적 자결(internal-determination)”로 나누어진다. 첫째, 대외적 자결이란 인민이 외교적 주체로서의 자율성을 보장받았기 때문에 기존의 국가로부터 분리 및 독립을 통해 자신의 국제적 지위를 결정할 수 있다는 것이다(Daes 1993; Guibernau 2015; 이성덕 2003). 이러한 대외적 자결에 기반을 두어 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 이후 많은 신생국들의 분리 독립이 이루어졌으며 위에서 언급한 1960년에 체결된 국제연합 총회 결의안 1541호도 나올 수 있었다. 둘째, 대내적 자결이란 인민이 기존의 국가의 통치 형태를 결정하고 자신들의 정치적, 경제적, 문화적 발전을 추구할 수 있는 권리를 부여받았다는 것을 의미한다(이성덕 2003, 233). 이는 또한 인민이 자신들의 거주지에 대한 정책을 결정할 수 있는 자율성을 가지거나 자치정부를 구성할 수 있다는 것으로 해석되기도 한다.

최근의 국제사회는 대체적으로 “대외적 자결권”보다는 “대내적 자결권”만을 인정하는 경향이 강하다. 소수민족이나 원주민들에게 대외적 자결권을 보장할 경우 기존의 국가주권이나 영토권을 침해할 수 있는 문제점이 야기될 수 있기 때문이다. 콩고의 카탕가(Katanga)나 코소보(Kosovo)의 경우 지역주민들의 지지와 함께 분리 독립을 선언했지만 UN과 주변국들의 승인을 얻지 못했다. 하지만, “대외적 자결권”이 항상 부인되는 것은 아니며 구소련 및 동유럽의 분리 독립의 경우 국제사회의 승인을 얻는다(이성덕 2003; 박정원 2011; 2015).

## 극지연구소

### 제2절 원주민과 자결권

1970년대부터 원주민들이 국제사회에서 본격적으로 주목받기 시작했다. 1970년대 초반 북미, 오스트레일리아, 노르딕 국가들을 중심으로 원주민 운동이 활발해졌으며 유엔인권센터(United Nations Center for Human Rights)의 스텝이었던 디아즈(Augusto Wilemsen Diaz)가 중심이 되어 1977년에 알래스카, 스웨덴, 스위스에서 최초의 국제 원주민 회의가 열렸다. 1982년에는 유엔경제이사회가 소수민족차별방지 및 보호에 관한 소위원회(Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)의 산하단체로 원주민 실무그룹(Working Group on Indigenous Populations)을 조직하여 원주민들의 인권과 자유보장을 위해 심사하는 역할을 담당하는 동시에 원주민 인권에 관한 국제적 기준을 개발하고자 하였다. 1982년과 1983년에 15개의 비정부기구 대표단만이 참석했던 원주민 실무그룹은 1993년에는 400개 이상의 단체들이 참석함으로써 대표적인 국제인권조직 중의 하나로 성장한다(Stamatopoulou 1994). 그리고 이런 국제적인 원주민 인권운동을 통해 1989년 국제노동기구 협약 169호(International Labour Organization

Convention No. 169)와 2007년 원주민 권리에 대한 국제연합선언(The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)이 체결됨으로써 원주민들의 정치적, 경제적 권리를 보장하는 국제법적인 장치가 마련된다.

먼저 국제노동기구 협약 169호는 원주민들이 하나의 공동체로써 살아갈 권리와 함께 자신들의 거주하는 지역에 대한 정치적, 경제적, 사회적 권리를 보유하고 있음을 규정하고 있다. 비록 협약은 자결권을 직접적으로 언급하지 않았지만 협약을 내용을 자세히 들여다보면 이를 보장하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 제7조 제1항은 “인민들<sup>3)</sup>은 ... 발전과정에서 자신들의 우선순위를 결정할 수 있는 권리를 가져야 한다. 또한 그들은 자신들에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 국가 혹은 지역 발전 계획이나 프로그램의 형성, 실행, 평가과정에 참여할 수 있어야 한다.”고 기술하며, 제8조 제2항은 “인민들은 자신들의 고유한 문화와 제도를 유지할 권리를 가져야 한다.”고 명시한다. 또한 협약은 원주민을 규정하는 근본적인 기준이 “자기인식(self-identification)”에 있다고 규정한다.

다음으로 2007년에 체결된 원주민 권리에 대한 국제연합선언(The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)은 협약 169의 내용에 한층 더 나아가서 제3조와 제4조에서 원주민들의 자결권을 분명히 명시한다.

**[제3조]** 원주민들은 자결권을 가진다. 그 권리로 인해 그들은 자신들의 정치적 상태를 자유로이 결정하며 자신들의 경제적, 사회적, 문화적 발전을 자유로이 추구한다.

**[제4조]** 원주민들은 자결권을 행사함에 있어서 자신들의 내부적, 지역적 업무뿐만 아니라 자신들의 자율적 기능을 위한 재정수단에 관련된 자율권 혹은 자치정부의 권한을 가진다.

하지만 이러한 원주민들의 자결권은 원주민들이 기존의 국가로부터 분리 및 독립하거나 외교적 주체로서의 자율성을 보장받았다는 것을 의미하는 것은 아니며 자신들이 거주하는 지역에 대한 정책을 결정할 수 있는 자율성을 보장받은 것으로 주로 해석된다. 이런 측면에서 국제법 학자들은 2007년 국제연합선언이 부여한 원주민들의 자결권을 “대내적 자율권”이라고 규정함으로써 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 이후 많은 신생국들의 분리 독립을 이끌어냈던 “대외적 자율권”과 구분시키고 있다(Daes 1993; Guibernau 2015). 세네갈, 시리아, 싱가포르, 방글라데시처럼 기존의 국가들로부터 분리하여 탄생한 신생독립국들마저도 자결권은 분리독립권을 포함하지 않는다고 주장한다(이성덕 2003).

3) 협약 169호의 제1조 제1항은 이 협약에서 언급하는 인민들이 원주민들을 지칭하고 있음을 명시했다.



### 3장 북극권 원주민들과 자결권

북극권 원주민이란 기원전부터 그린란드, 시베리아, 알래스카, 캐나다 북부 지역과 스칸디나비아 북부에 살고 있는 이누이트(Inuit)와 사미족(Sami People) 등을 지칭하는 말로서 <표 1>에 보듯이 덴마크(그린란드), 캐나다, 러시아에 약 150,000명의 이누이트가, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 러시아에 약 60,000명에서 100,000명의 사미족이 거주하는 것으로 추정된다(Dubreuil 2011)

<표 1> 북극권 원주민의 국가별 거주인구

(단위: 명)

	노르웨이	덴마크 (그린란드)	미국	러시아	스웨덴	캐나다	핀란드
이누이트	-	50,000	45,000	2,000	-	50,000	-
사미족	40,000 ~ 60,000	-	-	2,000	15,000 ~ 25,000	-	6,000 ~ 9,000

출처: Antonie Dubreuil. 2011. "The Arctic of the Regions: Between Indigenous Peoples and Subnational Entities—Which Perspectives?" *International Journal* 66(4): 923-938.

앞 장에서 살펴봤듯이 1989년 국제노동기구 협약 169호와 2007년 원주민 권리에 대한 국제연합선언은 북극권 원주민들의 자결권을 인정받는 중요한 국제법적 근거이다. 하지만, 북극이사회 국가들마다 원주민들의 자결권을 인정하는 여부는 다르다. 가령, 2007년 원주민 권리에 대한 국제연합선언에 대한 총회 표결에서 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 찬성표를 던졌지만 미국과 캐나다는 뉴질랜드, 오스트레일리아와 함께 반대표를 행사하였고, 러시아는 기타 10개국과 함께 기권하였다(Kolas 2013, 500). 이번 장에서는 북극권 원주민들이 주로 거주하는 북극해 연안 5개국인 노르웨이, 덴마크, 미국, 러시아, 캐나다의 북극권 원주민들의 정책을 자치정부와 자결권에 관한 논의를 중심으로 검토할 것이다.

## 제1절 덴마크와 그린란드

제2차 세계대전과 냉전은 그린란드의 지정학적 중요성을 부각시켰다. 1940년 덴마크가 독일군에게 점령당하자 1941년 미국은 그린란드에 주둔하여 공군기지를 세움으로써 나치로부터 침략을 방어하였다. 종전 이후 미국은 그린란드가 가지는 군사적 가치 때문에 덴마크로부터 그린란드를 구입하려고 했지만 덴마크는 이를 거부하였고 1953년 식민지였던 그린란드를 독립시키는 대신 자국의 영토로 복속시켰다(Auchet 2011, 960). 그러나 1970년대 들어 그린란드에서 민족주의 운동이 활발하게 전개되면서 그린란드의 독립과 자치를 요구하는 정치적 요구가 이누이트 정당들을 중심으로 거세게 일어났다. 특히 그린란드에서 그린란드의 자치를 강하게 주장하는 “앞으로”라는 의미를 지닌 Siumut와 “인민의 공동체”라는 의미를 지닌 Inuit Ataqatigiit 등의 정당들이 등장하기도 했다(Auchet 2011, 960).

그 결과 덴마크는 1979년 그린란드 자치법(Greenland Home Rule Act)을 통해 그린란드를 특수지역으로 인정하고 입법과 행정에 관한 많은 국내적 권한을 그린란드 자치정부에 이양하였다. 또한 1985년에는 그린란드 자치정부가 자신들의 어업권을 지키기 위해서 유럽경제공동체를 탈퇴하였고 자신들의 독자적 국기(flag)를 채택하였다(Auchet 2011; Kolas 2013).

2008년 주민투표의 압도적인 찬성과 함께 2009년부터 시행된 그린란드 자치정부법(Act on Greenland Self-Government)은 그린란드 자치정부의 국내외적 권한을 한층 더 확대시켰다. 법률의 서문에서 밝히듯이 그린란드 주민들의 국제법에 따른 자결권을 인정하였고 사법과 치안업무에 대한 덴마크 정부로부터 자치정부로의 점진적 이양을 규정하고 있다. 이와 더불어 그린란드 자치정부가 그린란드 영토와 영해의 천연자원과 석유의 관할권을 보유하고 있음을 명시하였다.

하지만 이런 조항들이 그린란드가 주권국가의 위치에 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 덴마크 정부는 여전히 그린란드에 대한 외교권과 군사권을 가지고 있으며 그린란드의 독립을 위해서는 그린란드 주민과 의회의 찬성뿐만 아니라 덴마크 의회의 동의가 필요하다(Auchet 2011; Kolas 2013; Ackrén and Jakobsen 2015). 또한 주한 덴마크대사관 관계자에게 그린란드의 독립 가능성을 질문한 적이 있었는데 그 관계자는 두 가지 이유로 그린란드의 독립은 적어도 가까운 시일 내에는 어려울 것 같다는 의견을 내놓았다. 하나는 그린란드의 경제가 아직까지 덴마크의 재정적 지원이 없이는 유지되기 힘들며, 다른 하나는 설사 그린란드가 에너지 자원 개발로 인해 경제력을 보유한다고 해도 국가를 운영할 수 있는 제도적 장치가 부족하다는 것이다.

## 제2절 노르웨이의 사미족

사미족은 기원전부터 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 북부지역과 러시아의 콜라반도(Kola Peninsula)에서 유목생활을 하던 원주민들을 지칭한다. 앞의 <표 1>에서 나타나는 것처럼 사미족은 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 러시아 등 여러 국가에 각각 40,000 - 60,000명, 15,000-25,000명, 6,000-9,000명, 2000명의 사미족이 거주하는 것으로 조사되고 있으며 이들의 권리와 이익을 보호하기 위한 노력들이 이루어지고 있다.<sup>4)</sup>

이들 국가에는 1980년대 말부터 사미 의회(Sami parliament)가 구성되어 사미족 문화의 보존을 목적으로 하는 자문기관의 역할을 맡고 있다. 그러나 사미 의회는 사미족에게 정치적 자치권을 부여한 권력기관은 아니다(Dubreuil 2011, 930). 1989년 노르웨이에서 최초로 사미 의회가 개최된 이후 1993년에 스웨덴의 사미 의회가, 1996년에 핀란드의 사미 의회가, 2010년에 러시아의 사미 의회가 설립되었다. 특히 1989년 처음으로 개최한 노르웨이의 사미 의회는 노르웨이 사미족을 대표하는 정치체로서 사미족의 언어, 문화, 생활 방식을 보존하고 발전시키는 것을 목적으로 하였다. 사미 의회의 권한은 매우 제한적이었으며 사미족의 경제권과 직결된 순록사육(reindeer husbandry)이나 초원의 손실을 관리할 법적권한을 가지지 못했다(Kolas 2013, 501). 또한 이 가운데 러시아의 사미 의회는 노르웨이, 스웨덴, 핀란드의 사미 의회에 의해서 인정받고 있지만 러시아 정부로부터는 공식적인 기관으로 인정받지 못하고 있다(Dubreuil 2011, 931).

이런 문제점을 해결하고 사미족과 사미 의회의 권한을 확대하기 위해 2005년 핀마르크법(Finnmark Act)이 제정되었다. 핀마르크법의 목적은 제1조 1항에서 밝혔듯이 핀마르크 지역민의 이익, 특히 사미족의 문화와 순록사육 등을 고려하여 핀마르크의 토지와 천연자원을 균형 있고 생태적으로 관리하는 것이다(Fizmaurice 2009, 100). 이를 위해서, 이 지역에 있던 노르웨이의 국유지는 새롭게 조직된 핀마르크 이스테이트(Finnmark Estate)에 의해서 관리, 감독하게 되었으며 핀마르크 카운티 의회와 사미 의회에서 선출된 각각 3명의 대표인으로 구성된 핀마르크 이스테이트의 6인 이사회는 토지의 소유권이나 천연개발 관련 사항을 조사하거나 제한할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 또한, 핀마르크법은 관련 법안을 개정하여 사미 의회는 핀마르크 지역의 자원 개발에 대해서 반대 의견을 내거나 거부권을 행사할 수 있도록 하였다. 즉, 핀마르크 관할에 대한 사미족의 영향력이 그만큼 커지게 된 것이다(Kolas 2013, pp 501-502). 마지막으로 핀마르크법 제3조는 1989년 국제노동기구 협약 169호의 원주민에 관한 조항을 준수한다고 명시함으로써 비록 제한적이지만 사미족의 자결권을 인정하고 있다(Fizmaurice 2009, 107; Broderstad 2011,

4) 사미족 인구수의 편차가 높은 이유는 기존의 인구조사로는 사미족 인구를 정확히 파악하기 어려운 데다가 사미족을 분류하는 기준에 따라 인구수가 변화할 수 있기 때문이다. 가령, 사미족 언어를 사용하는 사람들만 사미족으로 분류한다면 실제 사미족 언어를 사용하는 사람들은 적기 때문에 인구 추정치가 낮아질 수밖에 없다.

### 제3절 캐나다의 이누이트

캐나다는 중앙정부가 주정부의 지역 통치에 대한 주권을 인정하는 연방주의 국가이다. 중앙정부가 외교와 국방정책에 대한 권한을 가지고 있지만 건강, 문화, 교육 혹은 공공안전 등에 관한 정책권한은 주정부에게 속해 있는 것이다(Dubreuil 2011, 934-935). 비록 캐나다는 2007년 원주민 권리에 대한 국제연합선언에 대한 반대를 표명함으로써 북극권 원주민의 자결권을 공식적으로 인정하지 않지만, 캐나다 이누이트들은 1980년대부터 중앙정부와 주정부의 협상을 통해 자신들의 거주지에 대한 자치권을 상당 부분 확보하였다.

현재 캐나다 이누이트의 거주 지역은 누나부트(Nunavut), 누나빅(Nunavik), 누나트시아부트(Nunatsiavut), 이누비알루이트(Innuvialuit)의 크게 네 지역으로 나누어진다. 첫째, 누나부트에는 약 25,000명의 이누이트가 살고 있으며 1993년 누나부트 토지 권리 협정(Nunavut Land Claims Agreement)이 이누이트와 중앙정부, 주정부 간의 합의 하에 체결되었다. 이 협정으로 인해 이누이트는 누나부트 지역의 정책결정에 참여할 권한이 주어졌으며 누나부트의 자원관리와 환경보존에 영향력을 행사할 수 있게 되었다.

둘째, 퀘벡(Quibec)의 누나빅에는 약 10,000명의 이누이트가 거주한다. 누나빅은 1975년 제임스 베이와 노던 퀘벡 협정(James Bay and Northern Quebec Agreement)에 의해 생겨났으며 크리(Cree)와 카티빅(Kativik) 지방정부가 지역 업무를 담당하고 있다. 또한, 마키빅 조합(Makivik Corporation)이 협정에 의해 설립되어 퀘벡 이누이트를 법적으로 대표하는 기관으로써 이누이트의 권리와 재정문제를 관리한다. 누나빅 지역에서 이누이트의 자치권이라는 것은 주로 문화적인 것에 국한되는데, 2011년 4월 이누이트는 주민투표를 통해 새로운 누나빅 지방정부의 설립을 거부하였다.

셋째, 누나트시아부트에는 2,000명 이상의 이누이트들이 거주하고 있으며 이들은 2005년 래브라도 이누이트 토지 권한 협정(Labrador Inuit Lands Claims Agreement) 체결을 통해 자치정부의 권한을 부여받았다. 의회와 행정위원회로 구성된 누나트시아부트 정부가 수립되어 뉴파운드랜드(Newfoundland)와 래브라도 정부의 협의 하에서 이 지역의 정책을 결정하고 실행하게 된 것이다.

넷째, 1984년 이누비알루이트 최종 협정(Innuvialuit Final Agreement)에 생겨난 이누비알루이트에는 약 3,000명의 이누이트가 거주하고 있으며 이누발루이트 지역조합(Innuvialuit regional corporation)이 6개의 이누이트 공동체를 관리하고 있다(Dubreuil 2011, 935-936; Ford et al. 2010).

## 제4절 미국의 알래스카 원주민 정책

2000년 미국 인구조사국에 따르면 총 126,373명의 알래스카 거주민이 자신이 미국 인디언과 알래스카 토착 부족에 단독 혹은 다른 부족과 함께 속해있다고 대답했다. 그 중에서 에스키모 혹은 이누이트<sup>5)</sup>로 응답한 거주자는 총 41,211명이다.<sup>6)</sup> 이들에 관한 미국 연방정부의 정책은 두 가지 특징을 가진다. 하나는 인디언 관련 법률을 토대로 알래스카 원주민을 관리한다는 것이고, 다른 하나는 인디언들과는 달리 알래스카 원주민들의 주권을 인정하지 않는 것이다.

1867년 미국 연방정부는 알래스카를 러시아로부터 구입한 후 알래스카 원주민에 관한 정책을 인디언의 동화정책 연장선상에서 추진하였다. 연방정부는 선교, 교육개혁, 토지정책을 통해서 알래스카 원주민을 문명화하려고 했으며 그 외의 별도의 원주민 정책을 도입하지 않았다. 연방정부 차원에서 알래스카 원주민 권리와 보호가 처음으로 명시된 것은 1936년 수정된 인디언재조직법(Indian Reorganization Act, IRA)이었다. 인디언재조직법은 알래스카 부족의 실체와 구역, 토지관할을 위한 지리적 경계선을 규정하고 알래스카 원주민들의 경제권을 보호하고자 하였다. 이 법의 제정은 세 가지 측면에서 중요한 의미를 가진다. 첫째, 알래스카 원주민들의 보호구역이 없는 가운데서 원주민들이 서로의 유대관계를 통해 마을들을 재조직하도록 장려함으로써 이들의 지위를 미국 본토 인디언에 맞추어 명확히 하려고 하였다. 둘째, 원주민 보호구역을 신설함으로써 알래스카 지역의 원주민 소유권 문제를 한층 더 복잡하게 만들었고 부족 권한에 관한 현대적 경쟁의 장을 열었다. 셋째, 부족 지위에 주목함으로써 현대 부족 주권 운동의 근원을 포함했다(Brown 2008, 251-254).

1959년 알래스카 주승격법(Alaska Statehood Act)에 의해 미국의 49번째 주가 된 알래스카는 영토적으로 연방정부의 관리를 받는 공유지(public land)로 분류되었으며 주정부는 공유지 혹은 “비어있거나 전용되지 않는” 토지 중에서 자신들의 토지를 선택할 권한이 주어졌다. 이를 다른 측면에서 해석하면 오랜 기간 동안 알래스카 원주민이 사용했던 토지를 소유권이 없는 공유지로 간주했다는 것이다. 하지만 이와 같은 조치는 원주민들의 정치적 저항에 부딪히게 되고 1971년 연방의회는 알래스카 원주민 정착권리법(Alaska Native Claims Settlement Act)을 제정함으로써 원주민들의 주거지역에 대한 정치적, 경제적 권한을 어느 정도 인정한다(Brown 2008, 254-255).

알래스카 원주민 정착권리법에 의해서 알래스카 원주민 거주 지역은 13개의 지역조합(regional corporations)과 각 지역조합에 속한 200여개의 마을조합(village corporations)

5) Eskimo Tribes, Greenland Eskimo, Inuit, Inupiat Eskimo, Siberian Eskimo, Cupiks Eskimo, Yup'ik,

6) United States Census 2000, “American Indian and Alaska Native Tribes for the United States, Regions, Divisions, and the States (PHC-T-18).” <https://www.census.gov/population/www/cen2000/briefs/phc-t18/index.html> (검색일: 2016년 1월 22일).

으로 나누어진다. 마을조합은 원주민 인구에 따라 초기 정착금과 마을이 위치한 토지의 소유권을 부여<sup>7)</sup>받았으며 지역조합은 추가적으로 1,600만 에이커에 대한 소유권과 더불어 지역조합과 마을조합 토지의 지하에 대한 권리를 가지게 되었다. 또한 마을조합은 자율적 독립체로 설립되었지만 이들의 자금 운영은 지역조합의 관리, 감독을 받아야 했다(Brown 2008; Hirschfield 1992).

이러한 정책에 따라 알래스카 원주민의 자치는 일정 부분 허용됐지만, 미국 본토 인디언들과는 달리 종족의 주권을 인정받지 못했다. 연방정부의 인디언 정책은 두 가지 특징을 지닌다. 첫 번째, 신탁원칙으로서 인디언은 보호구역의 부동산과 천연자원에 대한 권리를 가지고 있으며 연방정부는 인디언의 소유지와 물적 혜택을 보호해주는 신탁관리자의 역할을 수행한다. 두 번째, 연방정부는 인디언 부족의 주권과 자치정부를 수립할 권리를 인정한다. 이는 인디언들이 유럽이주민의 이주 이전부터 미대륙에 거주하고 부족 정부를 가지고 있었기 때문에 “내재적 주권(inherent sovereign)”을 인정받은 것이다. 미국 대법원 판례에 따르면 원주민 부족이 주권을 가지기 위해서는 부족을 인식할 수 있는 특성을 지닐 뿐만 아니라 인디언 거주 지구(Indian country)와 같이 지리적 관할권을 가져야 한다(Thompson 1999, 423-432). 하지만, 알래스카 원주민들의 거주 지역은 연방정부의 공유지로 분류되었기 때문에 원주민 부족들의 영토권과 주권은 인정받지 못한다(Thompson 1999; Blurton 2003).

이러한 알래스카 원주민의 제한된 권리는 알래스카 원주민 정착권리법 세부조항에도 잘 나타나있다. 첫째, 원주민들은 지역과 마을 조합의 주주(shareholders)로 규정된다. 둘째, 전통적으로 부족이 소유했던 토지는 사유재산으로서 양도가 가능하였다. 참고로 미국 본토의 인디언 보호구역은 종족 공동체의 자산으로서 일반적으로 양도가 불가능하였다. 셋째, 가계와 거주 관계는 토지의 사유화를 통해 주권(share certificates)으로 변경되었다. 결과적으로 원주민 토지에 대한 소유권과 관리는 원주민의 지배로부터 분리되었고 사적이고 정부허가를 받은 조합들이 토지자산을 관리하게 된 것이다(Brown 2008, 255-256). 또한 미공법 280(Public Law 280) 역시도 알래스카 원주민 거주 지역에 대한 형사와 민사 재판관할권을 연방정부에서 주정부로 이양함으로써 알래스카의 원주민의 주권을 부정하고 있다(Thompson 1999).

요약하면, 미국의 연방법과 대법원 판결에 따르면 알래스카 원주민의 자결권이나 주권은 인정받지 못한다는 것이 대다수 전문가들의 의견이다(Thompson 1999; Blurton 2003; Hirschfield 1992). 하지만, 1990년대 이후 제한적이거나 연방정부와 주정부 차원에서 알래스카 원주민 부족이 자치권한은 다소 강화되었다. 1990년 수정 알래스카 원주민 정착권리법은 원주민들의 토지를 개인의 소유가 아닌 지역과 마을조합의 주주에 속한 재산으로 인정하고 조합의 과반수 승인 없이는 개인의 토지양도를 불가능하게 했으며 1999년 알레

7) 200여개의 마을조합이 보유하게 된 총 2,200만 에이커였다(Hirschfield 1992).

스카주 대법원은 존 대 베이커(*John v. Baker*) 사건에서 알래스카 원주민들의 “영토의 범위 없는” 주권을 인정하였다(Brown 2008; Blurton 2003).<sup>8)</sup>

## 제5절 러시아의 북극권 원주민 정책

러시아의 북서지역, 우랄지역, 시베리아 지역, 극동지역은 북극권에 위치하고 있으며 이들 지역에는 약 450만 명의 주민이 거주한다(김정훈 2010). 러시아의 북극권 원주민들은 앞서 살펴봤던 이누이트나 사미족뿐만 아니라 네네츠족(Nenets), चुкичи(Chukchi), 돌간족(Dolgan), 에벡크족(Evenk) 등 다양한 소수민족들로 구성되어 있으며 러시아 정부는 연방법으로 이들을 “북부, 시베리아와 극동지역의 원주민 소수민족(The Indigenous numerically small peoples of the North, Siberia, and the Far East)”으로 분류하고 관리한다(Petrov 2008; 김정훈 2010). 하지만 이들 소수민족이 북극권 원주민 모두를 지칭하는 것은 아닌데 사하공화국(Republic Sakha)의 야쿠트족(Yakut)의 경우 소수 민족의 기준인 인구수 50,000명보다 많으며 그 지역의 다수민족이기 때문이다(Petrov 2008).

러시아의 북극권 원주민 정책은 소련의 설립과 해체 등의 시기를 통해 몇 차례 변화가 발생한다. 1800년대 러시아 제국은 북극권 원주민들을 “외부인(*inorodtsy*)”로 분류했으며 이들의 문화를 보호하는 동시에 점차적으로 문명화시키기 위한 법률을 제정하였다. 하지만, 러시아 제국의 북극권에 대한 안보적, 경제적 관심이 낮았기 때문에 북극권 원주민들에 대한 식민화 작업은 소련시기에 비해 상대적으로 더디었다. 소련시기에 연방정부는 북극권 원주민들을 더 이상 외부인으로 취급하지 않고 북극지역의 소수민족으로 개념화하였다. 1920년대와 1930년대에는 이들의 영토적 자율성을 인정함으로써 북극권 원주민들의 정치참여와 자치권이 확대되었다. 하지만, 스탈린(Joseph Stalin)이 권력을 잡은 이후에 북부발전정책이 시행되면서 북극권 원주민들은 자치권을 잃게 되고 대규모 러시아 민족의 유입과 함께 원주민들을 소련 문화에 편입시키려는 동화정책이 추진된다(Berg-Nordlie 2015, 43-50).

1990년대 초 소련이 붕괴 되고 옐친(Boris Yeltzin)이 러시아 대통령으로 당선된 이후 북극권 원주민 정책은 원주민들의 자치권을 제한적이나마 보장하는 방향으로 추진된다. “러시아 북부 원주민 협회(Russian Association of the Indigenous Peoples of the North, RAIPON)”가 결성되어 북극권 원주민들의 정치적 권리의 확대를 요구하였고 1993년 헌법은 국제법과 협약에 준거하여 원주민들의 권리를 보장한다고 명시한다. 또한, 2000년을 전후로 러시아 원주민 정책의 법적 근거를 마련하는 세 개의 연방법이 제정된다. 첫째,

8) 만일 이 사건을 연방대법원에서 심사하게 된다면 영토 없는 부족의 주권을 인정하지 않는 그 전의 판례들을 고려해볼 때, 알래스카주 대법원의 결정은 파기될 가능성이 높다(Blurton 2003).

1999년에 제정된 “원주민 권리 보장”에 관한 법은 주 정부(province)가 의회의 특별대표권을 원주민에게 부여할 수 있는 권한을 주었다. 둘째, “공동체조직(the organization of *obshchiny*)을 위한 일반 원칙”에 관한 법은 전통적인 경제적 행위를 수행할 수 있는 친족과 공동체에 기반을 둔 단체의 설립을 규제한다. 셋째, “전통적 자연 사용을 위한 영토”에 관한 법은 원주민들이 전통적인 생활을 할 수 있는 TTP의 설립을 규제한다. 하지만 이런 법률들은 기존에 있던 원주민 관련 제도들을 반영한 것이며 원주민들의 자치정부를 보장하는 것은 아니었다(Berg-Nordlie 2015, 51-52).

2000년대 푸틴(Vladimir Putin)이 소련의 권력을 장악하면서 원주민의 자율성은 더욱 약해졌다. 원주민 자치정부는 그 수가 대폭 줄어들었고 북부지역의 에너지 자원의 중요성은 원주민들의 전통적인 경제 행위를 위협할 수 있다. 또한 푸틴정부는 오랜 기간 외국의 비정부기구들과 협력관계를 가진 북극권 원주민 단체들에게 정치적 제재를 가하였다. 가령, 2012년 RAIPON은 조직의 규정이 연방법에 부합하지 않는다는 이유로 법무부에 의해 운영이 정지됐었다. 비록 RAIPON이 조직 규정을 바꿈으로써 폐쇄는 면할 수 있었지만 조직의 정치적 독립성은 심각하게 훼손된다(Berg-Nordlie 2015, 52-54). 요약컨대, 소련의 붕괴 이후 북극권 원주민들의 자결권이 일시적으로 강화됐었지만 푸틴 정부 들어서는 원주민들의 “외적자결권” 뿐만 아니라 “내적자결권”도 점차 인정받지 못하고 있는 실정이다.



KOPRI  
극지연구소



## 제4장 연구결과 및 향후 연구계획

국제연합헌장과 식민지 및 인민에 대한 독립부여에 관한 선언에 규정된 자결권은 북극권 원주민들의 권한을 뒷받침하는 국제법적 원칙으로 인정되고 있다. 이러한 자결권에 근거해 1989년 국제노동기구 협약 169호와 2007년 원주민 권리에 대한 국제연합선언은 원주민들이 자신들이 거주하는 영토와 환경에 대한 권한을 가진다고 명시한다. 하지만 이러한 원주민들의 자결권은 원주민이 기존의 국가로부터 분리 및 독립할 수 있는 권한이나 외교적 주권을 인정받았다는 것을 의미하는 것은 아니며 원주민들이 자신들이 거주하는 지역의 정책을 결정할 수 있는 ‘자치’ 권한을 부여받은 정도로 해석된다. 또한 미국, 캐나다, 러시아 등은 원주민들의 자결권을 공식적으로 인정하지 않는다.

북극권 원주민들에 대한 주요 국가들의 정책을 비교분석한 결과, 덴마크, 노르웨이, 캐나다의 이누이트와 사미족들은 다른 북극이사회 국가들의 원주민들보다 자치권이 상대적으로 잘 보장받고 있으며 그린란드, 핀마르크, 누나부트 등에서 지역정책과 천연자원 개발정책 결정과정에 전적으로 혹은 부분적으로 간여하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 그린란드 자치정부는 1979년 그린란드 자치법과 2009년부터 그린란드 자치정부법을 통해 덴마크 정부로부터 독립적인 입법, 행정, 사법권을 가지게 되었으며 이에 따라 외교와 국방을 제외한 모든 정책결정에 있어서 거의 전적인 자율권을 행사할 수 있다. 반면에 미국이나 러시아 같은 국가들에서 원주민들의 자치권은 상대적으로 약한 편이다. 미국 연방정부는 인디언 관련 법률이나 정책을 통대로 알래스카 원주민들을 관리함에도 불구하고 인디언들과는 달리 알래스카 원주민들의 주권을 인정하지 않는다. 러시아 같은 경우 소련의 붕괴 이후 북극권 지방정부들의 자치권한을 인정해주었지만, 푸틴 정부 들어서 중앙집권화가 가속화되면서 이들 지방정부들의 자치 권한이 점차 축소되는 추세이다(Dubreuil 2011, 924-928).

마지막으로 북극권 원주민들의 자결권이 실제 국제사회에서 구속력을 가지기 위해서는 다음과 같은 문제점들이 해결되어야 한다. 첫째, 원주민을 규정하는 객관적인 기준이 없다. 국제노동기구 협약 169호는 “자기인식”을 그 기준으로 삼고 있는데 이에 따르면 인도의 회교도와 같이 특정 지역의 종교적 소수자들도 자신들이 가지는 문화적 특수성을 내세워 원주민이라고 주장할 수 있다(Corntassel and Primeau 1995). 둘째, 국제법적으로 자결권이 무엇인지에 대한 명확한 정의가 아직까지 없다. 이에 따라 해석의 당사자에 따라 자결권을 “대내적 자결권”이나 “대외적 자결권”으로 폭넓게 해석할 수 있다. 셋째, 북극권 자결권의 실현은 근본적으로 기존의 국가들이 가지는 주권의 문제와 충돌할 수밖에 없다. 향후 연구에서는 이들 문제를 더욱 심층적으로 다룸으로서 북극권 원주민들의 자결권이 국제정치에 가지는 함의와 쟁점들을 보다 세밀하게 검토하고자 한다.

## 제5장 참고문헌

- 김정훈. 2010. “러시아 북극지방에 거주하고 있는 소수민족.” 『시베리아의 창』 제2호: 36-44.
- 박정원. 2011. “코소보 독립과 현대국제법: 자결권 행사의 어려움에 특히 주목하며.” 『국제법학회논총』 제56권 제2호: 89-112.
- \_\_\_\_\_. 2012. “구성주의 국제관계이론과 국제법: 자결권을 중심으로.” 『국제법학회논총』 제57권 제3호: 47-73.
- \_\_\_\_\_. 2015. “내적 자결권의 정치적 성격: 국제법의 관점에서.” 『법학논총』 제39권 제4호: 485-507.
- 이성덕. 2003. “국제법상 자결권의 개념과 그 형성과정.” 『국제법사회논총』 제48권 제1호: 221-246.
- 임유진·이연호. 2014. “북극의 정치학과 북극정책의 새로운 길.” 『동서연구』 제26권 4호: 171-193.
- Ackrén, Maria and Uffe Jakobsen. 2015. “Greenland as a Self-Governing Sub-National Territory in International Relations: Past, Current and Future Perspectives.” *Polar Records* 51(259): 404-412.
- Auchet, Marc. 2011. “Greenland at the Crossroads: What Strategy for the Arctic?” *International Journal* 66(4): 957-970.
- Berg-Nordlie, Mikkel. 2015. “Two Centuries of Russian Sami Policy: Arrangements for Autonomy and Participation Seen in Light of Imperial, Soviet, and Federal Indigenous Minority Policy 1822-2014.” *Acta Borealia* 32(1): 40-67.
- Bird, Kenneth J. Ronald R. Charpentier, Donald L. Gautier, David W. Houseknecht, Timothy R. Klett, Janet K. Pitman, Thomas E. Moore, Christopher J. Schenk, Marilyn E. Tennyson, and Craig R. Wandrey. 2008. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. United States Geological Survey Report 2008-3049.
- Blurton, David M. 2003. “John v. Baker and the Jurisdiction of Tribal Sovereigns without Territorial Reach.” *Alaska Law Review* 20(1): 1-27.
- Brodestad, Else Grete. 2011. “The Promise and Challenges of Indigenous Self-Determination: The Sami Case.” *International Journal* 66(4): 893-907.
- Brown, Caroline L. 2008. “Political and Legal Status of Alask Natives.” In the A

- Companion to the Anthropology of American Indians*, edited by Thomas Biolsi, 248–267. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Daes, Erica-Irene A. 1993. “Some Consideration on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination.” *Transnational Law & Contemporary Problems* 3(1): 1–11.
- Dodds, Klaus. 2010. “A Polar Mediterranean? Accessibility, Resource and Sovereignty in the Arctic Ocean.” *Global Policy* 1(3): 303–311.
- Dubreuil, Antonie. 2011. “The Arctic of the Regions: Between Indigenous Peoples and Subnational Entities—Which Perspectives?” *International Journal* 66(4): 923–938.
- Fitzmaurice, Malgosia. 2009. “The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North.” *International Journal on Minority and Group Rights* 16: 67–156.
- Ford, James D., Tristan Pearce, Frank Durden, Chris Furgal, Barry Smit. 2010. “Climate Change Policy Response for Canada’s Inuit Population: The Importance of and Opportunities for Adaptation.” *Global Environmental Change* 20: 177–191.
- Gerhardt, Hannes, Philip E. Steinberg, Jeremy Tasch, Sandra J. Fabiano, and Rob Shields. 2010. “Contested Sovereignty in a Changing Arctic.” *Annals of the Association of American Geographers* 100(4): 992–1002.
- Guibernau, Montserrat. 2015. “Self-Determination in the Twenty-First Century.” *Ethnopolitics* 14(5): 540–546.
- Hirschfield, Martha. 1992. “The Alaska Native Claims Settlement Act: Tribal Sovereignty and the Corporate Form.” *The Yale Law Journal* 101(6): 1331–1355.
- Kolas, Ashild. 2013. “Indigenous Rights, Sovereignty and Resource Governance in the Arctic.” *Strategic Analysis* 37(4): 499–504.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Petrov, Andrey N. 2008. “Lost Generations? Indigenous Population of the Russian North in the Post-Soviet Era.” *Canadian Studies in Population* 35(2): 269–290.
- Stamatopoulou, Elsa. 1994. “Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic.” *Human Rights Quarterly* 16(1): 58–81.
- Thompson, Benjamin W. 1999. “The De Facto Termination of Alaska Native Sovereignty: An Anomaly in an Era of Self-Determination.” *American Indian Law Review* 24(2): 421–454.
- Wiessner, Siegfried. 2008. “Indigenous Sovereignty: A Reassessment in the Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 41: 1141–1176.

## [부록] 북극연구포럼 개최실적 및 발표문

### ■ 제1회 북극연구포럼

- 주제: 북극원주민의 현황과 거버넌스
- 일시: 2015년 5월 15일(금) 10:00
- 장소: 연세대학교 새천년관 국제회의실(701호)
- 발표자: 극지연구소 한승우 실장(극지연구소)

### ■ 제2회 북극연구포럼

- 주제: 북극이사회 의장국의 북극정책
- 일시: 2015.10.12.(월) 16:00
- 장소: 연세대학교 새천년관 국제회의실(701호)
- 발표자: 서현교 박사(극지연구소)

### ■ 제3회 북극연구포럼

- 주제: Canada's Northern Aboriginal Peoples, Basic Governance and Policies in Transition
- 일시: 2015.11.23.(월) 11:30
- 장소: 연세대 상남경영원
- 발표자: Ian Higginbotham (Second Secretary, Embassy of Canada)



## 주 의

1. 이 보고서는 극지연구소 위탁과제 연구결과보고서입니다.
2. 이 보고서 내용을 발표할 때에는 반드시 극지연구소에서 위탁연구과제로 수행한 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 안됩니다.

