

미 연방정부의 인디언원주민 정책



안 용 훈
(대구가톨릭대학교)
(stata13@gmail.com)



I. 여는 말

이 연구논문에서 우리는 미국의 인디언 원주민에 대한 미국 연방정부의 정책이 정치적으로 어떻게 변화해 왔으며, 이러한 변화 과정 속에서 원주민인 인디언 종족이 백인이주민에 의해 건설된 미국사회에서 소수자그룹의 하나로 쇠락해가는 정치적 과정을 고찰하려 한다. 미연방정부의 인디언정책의 변화의 과정은 한때는 인디언공동체가 정치적으로 독립적인 존재로서 유럽열강의 국가와 군사적으로는 경쟁도 하고 경제적으로는 교역을 하기도 했으나, 미국 독립 이후 이주민그룹에 의해 인디언공동체가 사회·지리적으로 배제되고, 이후 동화 조치에 의해 문화적으로 와해되어 나간다, 최근 들어 정치적으로 자결권을 획득, 발전해가는 정치적 과정이었다고 특징지을 수 있다.

인디언원주민에 대한 연방정부의 정책을 연구한 기존연구들의 대부분은 주로 연방정부의 인디언정책의 내용과 정책이 만들어지던 시기의 상황과 관련된 사료를 바탕으로 일련의 역사적 상황을 재구성하고 이를 평가하는 것에 치중하고 있다¹⁾. 논문은 연방정부의 인디언정책에 대한 이러한 평면적 연구에서 벗어나 주요 시기별 변화된 인디언정책의 내용뿐 아니라 이를 변화시킨 요인으로서 연방정부와 주정부 간의 관계를 어떻게 설정한 것인지라는 문제를 둘러싸고 대립되었던 당시 정치지도자의 정치이데올로기²⁾, 그리고 단순히 인디언문제 차원 하나가 아니라 정치, 경제적 차원의 여건 변화라는 요소에 초점을 맞추어 인디언정책의 변화 과정을 분석하려 한다.

논문은 주요 시기별 달라지는 인디언정책의 특성을 중심으로 다루어질 것이다. 따라서 이어지는 2장에서는 미국 독립 초기의 연방정부의 인디언정책을 살펴보려 한다. 3장의 1절에서는 19세기 초의 인디언이주를 핵심으로 하는 연방정부의 인디언정책을, 이어지는 2절에서는 인디언공동체를 와해시켜 인디언을 백인주류문화에 동화시키려는 내용의 19세기 후반 그리고 20세기 초반시기까지의 인디언정책을, 그리고 3절에서는 인디언공동체와 연방정부 간의 관계를 종결시키려는 20세기 초반 이후에서 중반시기까지의 인디언정책을 분석하려 한다. 마지막으로 4장에서는 1960년대 인권운동의 확산과 더불어 변화하게 된 인디언정책과 그 변화과정을 살펴보려 한다.

II. 미국독립 초기의 인디언정책: 독립된 국가로서의 인디언 종족

콜럼버스가 신대륙을 발견할 당시 북미 대륙에는 역사적으로 오래 된 여러 복잡한 문명

1) 기존연구로는 Fayette Avery McKenzie, "The Assimilation of the American Indian", *American Journal of Sociology*, 19, 6, pp. 761-772; Jay P. Kinney, *A Continent Lost: A Civilization Won* (Baltimore: John Hopkins Press, 1937); Francis Paul Prucha, *American Indian Policy in the Formative Years* (Cambridge: Harvard University Press, 1962); George P. Castile, "Federal Indian Policy and the Sustained Enclave: An Anthropological Perspective", *Human Organization*, 33, 3, pp. 219-228; Frederick Hoxie, *A Final Promise: The Campaign to Assimilate the Indians, 1880-1920* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1984); Francis Paul Prucha, "American Indian Policy in the Twentieth Century", *Western Historical Quarterly*, 15, 1, pp. 4-18; R. David Edmunds, "Native Americans, New Voices: *American Indian History, 1895-1995*", *American Historical Review*, 100, 3, pp. 717-740; Roberta Ulrich, *American Indian Nations from Termination to Restoration, 1953-2006* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2010); 양홍석, "앤드류 잭슨의 인디언 정책: 대 인디언관과 주권론을 중심으로", 『미국사 연구』 제7집, pp. 25-45; 송광성, "1960-70년대 미국 인디언의 집단투쟁", 『사회과학연구』 12권, pp. 59-78; 최칠, 위드. 황건 역, 『그들이 온 이후: 토착민이 쓴 인디언 전멸사』 (서울: 당대, 2010); 손영호, 『가려진 역사의 진실을 향해 다시 읽는 미국사』 (서울: 교보문고, 2011) 등이 있다.
2) 연방정부와 주정부의 관계에서 주정부의 권한을 강조하느냐 아니면 그러하지 않느냐에 의해 주권주의와 국가주의로 나뉜다. Theodore Lowi and B. Ginsberg, *American Government* (W.W. Norton&Company, 1994); Adam Tate, "A Historiography of States' Rights: John Taylor of Caroline's New Views of the Constitution," *Southern Studies: An Interdisciplinary Journal of the South*, 18, 1, pp. 10-28.

이 존재하고 있었다. 한 연구에 따르면, 당시 토착 원주민들의 인구는 약 1500만에 이르렀고,³⁾ 인구 4만이 사는 카호키아의 도심지 같은 대도시가 존재했으며, 또한 높은 수준의 전인의학(holistic medicine)의 지식체계, 평등하게 조직된 사회구조, 토지에 대한 집단소유의 경제체제구조를 갖추고 있었다고 한다.⁴⁾ 북미 대륙의 토착 원주민인 인디언들의 분포를 보면,⁵⁾ 북미대륙 북부지역에는 이로쿼이(Iroquois), 모히칸(Mohican), 모호크(Mohawk)족 등의 인디언종족이 거주하고 있었으며, 이들의 거주지에는 일찍이 청교도들을 비롯한 유럽인들이 많이 들어와 정착하고 살았기 때문에 빠르게 백인의 종교와 문화를 접촉, 흡수할 수 있었다.⁶⁾ 다른 한편, 대륙 중앙대평원 지역에는 수우(Sioux), 크로(Crow), 폰카(Ponca) 족 등이 생활터전을 잡고 있었으며, 남동부 지역에는 체로키(Cherokee), 세미놀(Seminole), 크리크(Creek), 척토우(Choctaw) 부족 등이 농경사회를 이루고 있었다. 특히 체로키 인디언은 북미 인디언 중 최초로 백인이주민 문명을 받아들였으며, 문자를 만들어 읽고 쓸 수 있게 되었을 뿐 아니라 신문과 잡지를 만들어 사용하는 등 상당히 조직화되고 문명화된 공동체를 형성하고 있었다.⁷⁾ 또한 남서부 지역에는 주로 아파치(Apache), 호피(Hopi), 나바호(Navajo), 푸에블로(Pueblo) 족 등이 농경생활을 하면서 거주하고 있었다.

미국 독립 초기 연방정부의 인디언정책은 과거 식민지시대 유럽열강의 인디언 종족에 대한 관점을 답습하는 것이었다. 일단, 여러 인디언 부족을 별개의 나라로 간주했으며, 따라서 이들 인디언 부족과의 외교적 관계는 조약(treaty)을 통해 이루어졌다.⁸⁾ 그리고 인디언 부족을 하나의 나라로 인정하기 때문에, 이들과 조약을 맺는 주체는 새로이 독립한 미국을 대표하는 연방정부이어야 한다는 것이었다. 이 점은 1790년 제정된 인디언왕래법령(Indian Intercourse Act)에서 잘 나타난다. 인디언왕래법령은 인디언 부족과의 토지거래 및 무역거래 그리고 외교관계를 맺을 수 있는 권한을 연방정부에 부여하고 있기 때문이다.⁹⁾

독립 초기 미국 연방정부가 인디언 종족을 하나의 나라로 인정했던 데에는 당시 신생 미국과 인디언 종족간의 정치적 역학관계에 기인한다고 할 수 있다. 18세기 후반과 19세기 초

반 미국 이주민의 인구는 인디언 종족의 인구에 비해 절대적으로 열세에 놓여 있었으며,¹⁰⁾ 더더욱 건국 초기 겪게 되는 내부통합의 어려움¹¹⁾과 비록 독립은 했지만 여전히 상존하는 영국과 북미대륙 남서부를 장악하고 있던 스페인으로부터의 실질적 위협에 놓여 있었기 때문에 인디언과의 평화로운 관계 유지가 무엇보다도 시급했던 점을 지적하지 않을 수 없다.

인디언 종족과의 최초의 조약은 1778년 맺은 조약으로 델라웨어(Delaware) 백인이주민의 인디언지역 잠식을 제한하는 것이었다. 그러나 이 조약에도 불구하고, 백인이주민의 인디언지역 잠식은 크게 나아지지 않았으며, 이에 대해 연방정부는 무력함을 드러냈다.¹²⁾ 인디언 부족을 독립된 국가로 인정하지 않을 뿐 아니라 주 법률에 복종해야 할 소작인 정도로 취급하는 주(州) 정부 법률¹³⁾의 보호 하에 이루어지는 인디언지역의 토지에 대한 주 주민의 탈법적 행위, 이에 대한 연방정부의 제재조치, 그리고 이 제재조치에 대한 주 주민의 저항은 이후 끊임없이 발생했다.

연방정부의 이러한 한계의 기저에는 연방정부와 주정부의 권한을 둘러싸고 전개된 국가 통치이념 논쟁이 자리 잡고 있었다. 논쟁의 한 편에는 연방정부가 기본적으로 주정부 상호간의 계약인 헌법에 의거하여 창설된 것이며, 따라서 연방정부는 이 헌법에 의해 “제한된 권한”만을 부여받았다는 내용의 주권주의(主權主義)가 있었다.¹⁴⁾ 또 다른 한편에는 헌법은 주들 사이의 계약이 아니며 인민에 의해 제정되고 확립된 것이며, 연방정부는 주정부를 대리하는 정부가 아니라 모든 인민을 대리하는 인민의 정부임을 주장하는 국가주의(國家主義)가 있었다.¹⁵⁾

당시 국가주의를 추종하는 대표적 정치적 지도자로는 연방주의자논집(Federalist Papers)을 작성하고 연방파정당(Federalist Party)을 창설한 해밀턴(A. Hamilton)과 연방파 출신의 3대 대통령 애담스(J. Adams) 그리고 연방대법원장이었던 마셜(J. Marshall)이 있었다. 다른 한편 대표적인 주권주의자로는 공화파인 4대와 5대 대통령을 역임한 제퍼슨(T. Jefferson)과 초기에는 연방파이었다가 후에 공화파로 전환한 6대와 7대 대통령이었던 매디슨(J.

3) Henry F. Dobyns, *Their Numbers Become Thinned: Native American Population Dynamics in Eastern North America* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1983) 브링클리, 앞의 책, p. 41에서 재인용.

4) 인디언 사회의 공통적인 특성은 기본적으로 민주적이며 자주적인 부족공동체를 이루며 사는 사회이었다는 것이다. 이들은 토지를 부족 단위로 공동으로 개간하고, 개인 소유보다는 공동체 전체의 이익을 도모하며 살았다. 같은 책, p. 27.

5) 인디언 부족의 분포도를 보려면, <http://www.native-languages.org/states.htm> (검색일자: 2012년 1월25일)을 참조 바람.

6) 이로쿼이 인디언은 주변의 인디언 부족과 함께 ‘이로쿼이 연맹’이라는 강력한 군사동맹체제를 형성하여 백인들에 대항하는 등 단순히 백인문화에 동화되지 않는 자주성을 보여주었다고 한다. John Witthoft and Wendell S. Hadlock, “Cherokee-Iroquois Little People”, *Journal of American Folklore*, 59, pp. 413-422.

7) 체로키 인디언의 문자문명에 대해서는 John White, “On the Revival of Printing in the Cherokee Language”, *Current Anthropology*, 3, 5, pp. 511-514를 참조 바람.

8) David E. Wilkins and Heidi K. Stark, *American Indian Politics and the American Political System* (Rowman and Littlefield Publishers, 2011), pp. 4-5.

9) 이에 자세한 내용을 보려면, Prucha, 앞의 책 참조바람.

10) Tyler S. Lyman, *A History of Indian Policy* (Washington: Bureau of Indian Affairs, 1973) p. 33.

11) 건국초기 연방정부는 위스키(Whiskey Rebellion)반란과 셰이즈반란(Shays' Rebellion) 등의 반란으로 대내적 혼란을 겪고 있었다. 최명, 백창재, 『현대미국정치의 이해』 (서울대학교 출판부, 2000), p. 363.

12) Prucha, 앞의 책, pp. 38-40.

13) 특히 주 정부들은 주 지역 내로 새로 들어온 백인이주민들에게 안정적인 토지를 제공하려 했으며, 이를 위해 인디언의 독립적이고 자주적인 법집행에 대해 강력한 제재를 가했다. 그러한 대표적인 주로는 조지아 주와 앨라바마 주가 있었다.

14) 주권주의를 추종하는 이들은 주정부가 연방정부보다는 인민에게 보다 밀착되어 있는 만큼 인민의 의사를 정확하게 반영한다는 점을 강조한다. 최명, 백창재, 앞의 책, pp. 66-67.

15) 국가주의를 추종하는 이들은 주정부는 일부 지역의 인민들만의 조직에 불과한 것인 반면, 연방정부는 전 인민들의 조직이라는 점을 강조한다. 같은 책, pp. 68-69.

16) 식민지시대 초기 유럽열강의 문화를 일찍이 수용했던 체로키, 칙카소(Chickasaw), 척토우, 크릭, 그리고 세미놀을 일컫는 용어로, 이들 부족은 1830년에서 1840년 시기 강제 추방되는 종족적 서러움을 겪게 된다.

Madison)이 있었다. 국가주의자인 애담스 대통령은 백인이주민에 의한 인디언지역 침탈행위를 연방정부 차원에서 강력하게 저지하려 했던 반면, 주권주의자인 제퍼슨과 매디슨은 그와 같은 백인이주민의 불법적 행위에 대해 주정부에 맡기는 정책적 입장을 취했다.

그런데 여기에서 주목할 점은 독립 초기 잠시 국가주의자인 애담스 대통령이 집권한 이후 연속적으로 제퍼슨을 비롯하여 주권주의를 표방하는 정치지도자들이 행정부의 권력을 장악했다는 것이다. 백인이주민의 인디언 종족의 토지 강탈행위는 연방정부의 방조로 인해 더욱 심각해져 갔으며, 주권주의자인 제퍼슨의 경우, 비록 통과되지는 못했지만, 백인이주민과 인디언 간의 충돌이 끊이지 않던, 대대로 인디언 부족이 거주하고 있던 동부지역을 이주민에게 주기 위해 그 지역의 인디언 부족을 미시시피 서쪽지역으로 추방(removal)하려는 헌법수정안을 제안하기에 이른다.

III. 19세기 초반에서 20세기 중반 시기의 인디언정책: 추방(Removal)과 동화(Assimilation), 그리고 종결(Termination) 정책

1. 인디언종족 추방정책

내부통합과 외부위협이 문제가 다소 완화되어 가던 시점에, 백인이주민의 토지에 대한 끝없는 탐욕은 주권주의자가 집권한 연방정부의 방조로 인디언 종족과의 무력충돌을 야기했다. 그 절정은 1810-14년 시기 다섯 문명화된 부족(five civilized tribes)16) 중 하나인 크릭족을 중심으로 결성된 크릭연맹(Creek Confederacy)에 대한 대대적인 군사적 탄압으로 나타났다. 이로써 미시시피강 동쪽 지역의 인디언 원주민의 군사력은 완전히 제거되기에 이른다.¹⁷⁾ 다시 말해, 미국 독립 초기 인디언 원주민의 이주민에 대한 수적, 군사적 우세는 더 이상 존재하지 않게 되어버리게 된다.

이러한 상황에서 주권주의에 충실한 잭슨(A. Jackson)이 11대 대통령으로 당선된다. 대통령이 되기 전인 준주의 주지사 임무를 수행하던 시기에 잭슨은 연방정부의 인디언 정책에 대해 비판적인 입장을 견지하고 있었다. 그는 인디언 영토 내 백인이주민을 제거하려는 연방정부의 조치는 불합리하며 시대착오적인 것이라고 비판했다. 정치이념으로 주권주의를 추종했던 잭슨은 연방정부가 엄격하게 제한된 권력을 최소한의 한도에서 주정부에 행사해야 되며, 이러한 때 원활하게 국가 운영이 가능해진다고 믿고 있었다.¹⁸⁾ 잭슨은 연두교서에서 “연방정부가 인디언의 요구사항을 들어줄 권한을 가지고 있는가에 의문이다. 연방헌법

은 선언하기를 ‘한 주의 경계 내에서 또 다른 주의 설립이나 형성은 기존 주의 동의 없이는 불가능하다’ 라고 선언하고 있다”고 하면서,¹⁹⁾ 특정 주내에서 인디언 부족이 독립적인 국가를 건설한다는 것은 연방정부에 앞서 해당 주의 동의 없이는 원천적으로 불가능하다는 확고한 입장을 드러냈다.

이러한 주권주의적 입장에서 잭슨은 인디언 종족의 독립적인 국가체제가 기존의 주 내에서 탄생하는 모순은 반드시 저지되어야 한다면서 인디언 부족의 독립국가 건설 움직임에 강력히 반대했다. 대신 해결책으로 백인이주민과 인디언 부족 간의 군사적 충돌을 피해 이들 인디언 부족을 미시시피 동쪽 지역에서 추방하여 이들을 미시시피 서쪽 지역의 안정적 인 소위 인디언보호구역(Indian Reservation Area)이라²⁰⁾ 부르는 정착지로 이주시켜 백인이주민과 격리시켜야 한다고 주장했다.²¹⁾ 인디언 문제에 대한 잭슨의 이 입장은 1830년의 인디언추방법안(Indian Removal Act)이라는 정치적 결과물로 나타난다.²²⁾

주의 권한은 제어되어야 한다는 입장의 국가주의자인 마셜 연방대법원장은 잭슨의 입장에 대해 반대의 견해를 피력한다. 문제의 발단은 1829년 체로키 부족과 조지아 주 간의 갈등이었다. 주권주의자인 잭슨 대통령을 믿고서 조지아 주는 체로키 부족에 대해 주 법률실행을 강제하며 이들이 채택했던 모든 법률을 무효화시키고 이들의 지위를 자유흑인신분으로 격하시키겠다고 선언한다. 체로키 부족은 조지아 주의 이 조치에 대해 군대를 투입해 줄 것을 연방정부에 요구한다. 그러나 잭슨 대통령은 주의 권리를 보호한다는 차원에서 특정 주 경계 내 문제에 대한 연방정부의 개입 조치를 거부한다. 체로키 부족은 이 문제를 마셜이 연방대법원장으로 있는 연방대법원에 제소한다. 연방대법원은 조지아 주가 체로키 부족에 대해 주법률을 강제하는 조치를 막기 위한 강제명령을 실행하지만, 대법원 내 다수파는 그렇다고 체로키 부족의 독립국가 건설 노력에는 손을 들어주지 않는다. 마셜은 다수파의 이러한 견해에 대해 비판적인 자세를 표출하면서, 소수파를 옹호하여 체로키 부족에 우호적인 분위기를 조성하려 노력한다.²³⁾

19) 같은 글, p. 30.

20) Indian Reservation Area이라는 용어는, 한 연구자의 지적처럼, 실제 “백인이 인디언의 땅을 거의 다 빼앗고, 사람 살기에 제일 나쁘고 좁은 땅으로 각 지역에 사는 인디언을 강제로 이주시켜서, 다른 사람들과 접촉하기가 어렵게 되고, 미국에서 제일 가난한 집단이 되었으니” ‘보호구역’ 보다는 ‘수용구역’이라는 의미가 강하다 하겠다. 송광성, 앞의 글, p. 59.

21) Tyler, 앞의 책, pp. 55-57.

22) 이 법안에는 토지의 교환에 관한 규정, 소멸된 재산에 대한 보상, 타 지역으로의 이주비용, 새 정착지에 도착한 이후 최초 1년간의 생계지원비용 등에 대한 핵심적 규정이 포함되어 있었다. 이 법안이 통과된 후 미시시피 주와 앨라바마 주 서부지역에 있는 척토우와 칩카소 부족은 이주에 동의한다. 척토우 부족의 추방 역사에 대해서는 Arthur DeRosier, *The Removal of the Choctaw Indians* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1970) 참조 바람.

23) 버크(J. Burk)는 논문에서 마셜은 인디언 부족이 조지아 주의 관할권에서 벗어난 독립적인 주권을 지닌 국가라는 입장에서 재판에 영향을 미쳤다고 주장한다. 잭슨은 마셜의 국가주의적 결정에 불만을 터트렸으며, 심지어 연방대법원의 판결에 대해 “존 마셜이 결정했으니 그가 실행하도록 하자”라고 말하면서 노골적인 적대감을 드러냈다고 한다. Joseph C. Burk, “The Cherokee Cases: A Study in Law, Politics, and Morality”, *Stanford Law Review*, 21, pp. 516-519.

17) 처칠, 앞의 책, p. 39.

18) 양홍석, 앞의 글, pp. 14-15.

이러한 노력에도 불구하고, 결국 1938년 체로키 부족은 추방조치를 수용하여 1500마일의 “눈물의 행로(Trail of Tears)”를 따라 미시시피 강 서쪽 지역을 이주하게 된다. 한 연구에 따르면, 이 참혹한 강제이주 과정 중에 체로키 부족의 인구 절반 이상이 죽었다고 한다.²⁴⁾

2. 동화정책으로의 전환

인디언추방정책이 정착될 즈음인 1850년대 또 다른 문제가 발생한다. 조상대대로 살았던 터전에서 추방되어 미시시피 강 서쪽지역으로 이주한 인디언 부족의 새 정착지로, 서부개척지를 찾아 이동하는 백인이주민들이 유입해 들어오기 시작한 것이다. 새로 개척된 캘리포니아, 뉴멕시코, 그리고 애리조나 같은 경우 백인이주민의 유입으로 인디언 종족과 백인이주민들이 서로 혼재해서 살게 되었으며, 인디언 보호구역은 백인이주민에 의해 포위되어 버리는 상황이 벌어지게 되었다.²⁵⁾

이러한 상황은 1830년 이후 폭발적으로 증가하기 시작한 이민자 문제와 함께 이들의 문화와 백인이주민 문화 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의를 유발시켰다.²⁶⁾ 이는 타 문화의 백인주류문화로의 통합을 요구하는 동화주의적 조치²⁷⁾로 이어졌다. 인디언 종족이 미국사회로 편입하는 것을 저해하는 요소는 다름 아닌 인디언공동체이며, 이 공동체의 와해가 전제되지 않고서는 사회통합이 힘들다는 것이 당시 백인이주민 주류들의 결론이었다.

1887년 미국 연방상원의원 도스(H. Dawes)에 의해 제안된, 소위 도스법(Dawes Act)라 불리기도 하는 일반할당법(General Allotment Act)이 이러한 사회적 분위기 속에서 통과된다.²⁸⁾²⁹⁾

일반할당법의 핵심적 사항은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 우선, 일반할당법은 인디언 보호구역 내 토지는 세분하여 인디언 개개인에게 개인 소유지로 할당되게 된다는 내용을 담고 있었다.³⁰⁾ 둘째로는 할당된 토지는 25년간 미국정부의 신탁을 받으며, 인디언에게 할당되고 남은 토지는 백인 이주자에게 매각·임대될 수 있다는 것을 들 수 있다. 셋째는 할당받은 토지의 소유자 모두는 미국시민권을 갖게 되며, 이들은 주(州)법에 복종해야 하는

의무를 갖게 된다는 내용이었다.³¹⁾

이 법의 정책적 의도는 인디언 개개인에게 토지를 할당함으로써, 토지는 부족 전체공동체에 속하는 것이라는 인디언의 전통적 토지 소유개념을 무너뜨려 놓음으로써 부족의 전통적 공동체조직을 해체하려는 데에 있었다.³²⁾ 결국, 이렇게 인디언 부족공동체를 해체시킴으로써 공동체조직에 귀속되었던 개개 인디언을 개개 농민·시민으로서 백인 시민사회에 동화시키려고 했던 것이다.

그러나 이 법안은 인디언 종족을 백인이주민사회에 동화시켜 그들의 생활수준을 보다 향상시키려 했던 의도와는 달리, 인디언들을 더욱 궁지에 몰아넣는 결과를 초래했다. 이 법안에 의해 백인이주민들은 인디언들에게 배정하고 남은 보류지 내의 토지 약 3,724만 7,000헥타르를 차지하게 되었을 뿐만 아니라, 그 후의 수정입법으로 인디언에게 할당된 토지의 임대가 보다 쉬워지면서 인디언의 소유로 남아 있던 보류지 내의 다른 토지마저도 급속하게 백인이주민들의 소유로 넘어가게 되었던 것이다. 게다가 인디언 보류지로 지정된 지역이 처음부터 모든 조건이 열악한 토지여서 인디언의 생활환경은 더욱 악화되었던 것이다.³³⁾ 1933년에 이르러 인디언들은 그들 토지의 2/3를 상실하게 된다.³⁴⁾

3. 공동체뉴딜(Community New Deal)과 종결정책(Termination Policy)

경제대공황(Great Depression)의 위기 속에서 주정부에 대해 연방정부의 우위를 강조하는 국가주의자 루스벨트(F. Roosevelt)가 행정부를 장악하게 된다. 루스벨트 행정부는 개인주의에 바탕을 두고 있는 자유주의 이념을 비판하면서, 개인적 수준의 경제적 이해의 범주를 초월하여 이루어지는 집단화와 공동체 구성의 중요성을 강조한다. 미국 행정부의 통치 이념 변화는 연방정부의 인디언정책에 변화를 초래한다. 루스벨트는 1933년 인디언 업무국(Bureau of Indian Affairs: BIA) 국장으로 콜리어(J. Collier)를 임명하며, 콜리어는 “공동체 뉴딜(community New Deal)”이라 부르는 프로그램을 시행하게 된다.

공동체뉴딜프로그램의 결실은 1934년의 인디언재조직법(Indian Reorganization Act)으로 나타난다. 이 법안의 핵심사항은 인디언의 생활환경을 악화시킨 일반할당법에 의한 토지 할당을 폐지하고, 세분화된 토지를 인디언들에게 되돌려주며, 그리고 인디언공동체에 자치 정부를 수립할 수 있도록 도움을 준다는 것이었다.³⁵⁾ 이 법안은 인디언부족회의가 만든 법

24) 처칠, 앞의 책, p. 37.

25) Tyler, 앞의 책, p. 73.

26) 논의의 쟁점은 미국적 국가정체성을 어떻게 규정할 것이며, 이를 위해 어떠한 조치를 취할 것이냐에 관한 것이었다. 김호연, 앞의 글, p. 252.

27) 동화주의는 비주류문화에 대해 주류문화로의 사회통합을 요구하며, 이는 미국적 원형질의 보존이나 유지를 통하여 강력한 미국을 건설하려는 내용의 정치적 이데올로기라 할 수 있다. 같은 글, pp. 252-255.

28) 기본적으로, 이 법안은 인디언 보호구역의 토지는 개개 인디언들에게 할당해주어야 한다는 내용을 담고 있는 1850년에 게리(E. Geary)가 제안한 프로그램에 기초를 두었다.

29) 이 법안이 제정되기 앞서, 1883년 인디언 범죄법(Code of Indian Offenses)이 만들어진다. 이 법에 따라, 백인이주민 문화에 맞지 않는 인디언 종족 고유의 문화적 요소들이 불법화되거나 금지된다. 예를 들어, 인디언 종족의 전통적 춤과 축제, 그리고 일부다처제(polygamy)는 불법화되고, 주술에 의한 치료행위는 금지된다.

30) 집안의 가장은 160에이커(acre), 독신은 80에이커, 18세 이하의 사람은 40에이커를 교부지(grant)로 할당받게 된다.

31) 또 다른 하나는 체로키족(族) 등 특정한 여러 부족에게는 이 법의 규정이 적용되지 않는다는 것이었는데, 이 조항은 1898년 개정된 커티스 법안(Curtis Act)에 의해 수정되어 할당법은 다섯 문명화된 부족 모두에게로 확대되기에 이른다. 커티스 법안의 내용에 대해서는 Tyler, 앞의 책, pp. 97-98을 참조 바람.

32) McKenzie, 앞의 책, p. 765; Tyler, 앞의 책, pp. 96-97.

33) 이 법안이 실패했던 이유 중 하나로, 인디언들에게 토지는 소유의 대상이 아니라 고향과 같은 존재이었던 점이 지적되고 있다.

34) Clayton R. Koppes, “From New Deal to Termination: Liberalism and Indian Policy, 1933-1953”, *Pacific Historical Review*, 46, 4, p. 546.

35) Tyler, 앞의 책, pp. 129-132.

안에 대해서 내무부장관이 거부할 수 있는 권한을 인정하고 있다는 점에서 한계가 있었지만, 일단 부족회의가 제정한 법안은 부족의 동의 없이는 개정될 수 없다는 점을 명시했다는 점에서 의미가 있는 것이었다.

공동체뉴딜프로그램에 의해 만들어진 일련의 정책은 인디언사회에 많은 변화를 일으킨다. 인디언미술공예위원회(Indian Arts and Crafts Board)가 신설되고, 전통적인 인디언종교에 대한 자유가 보장되게 된다. 또한 토지할당조치가 거의 완전히 폐지되기에 이르며, 토착 인디언판사로 구성된 부족법정이 운영되기 시작한다. 그렇지만, 그 변화는 항상 긍정적이지만은 않았다. 부족위원회는 종종 인디언종족의 전통적인 정책결정방식인 만장일치방식보다는 앵글로색슨 백인이주민문화의 다수결제방식을 채택했다. 또한 백인이주민문화에 동화된 이가 자치정부조직의 수장이 되는 일이 벌어지기도 했다.³⁶⁾

공동체를 복원하려는 공동체뉴딜프로그램은 미국이 세계 2차 대전에 참여하면서 난관에 봉착하게 된다. 특히 일본의 진주만 침공은 소수 일본이민자공동체로 비난의 화살을 돌리게 했으며, 전쟁재배치당국(War Relocation Authority)의 국장인 메이어(D. Myer)는 일본이주민공동체와 같은 미국사회 내 다양한 인종의 공동체 허용이 미국화(Americanization)를 방해한다고 하면서 이를 억제하려 했다.³⁷⁾ 이러한 분위기는 루스벨트 행정부를 이어받은 트루먼(H. Truman) 행정부에 더 확연히 나타난다. 트루먼 행정부는 개인보다는 집단을 강조하고 정부주도의 재분배정책을 추진하는 뉴딜을 비판하면서, 집단정체성으로부터 개인의 해방을 추구하는 자유주의적 전통에 강조점을 두고 모든 소수자집단의 통합을 주장하는 소위 페어딜(Fair Deal) 정책으로 선회한다. 인디언미술공예위원회는 폐지되며, 인디언들을 위한 신용기금 지급은 중단된다.

트루먼 행정부의 페어딜 인디언프로그램은 아이젠하워(D. Eisenhower) 공화당 행정부의 종결정책으로 이어진다. 1953년의 의회동시결의 108호(House Concurrent Resolution 108)는 인디언부족공동체와 미국 연방정부 사이의 기존 관계의 종결, 다시 말해 인디언부족의 주권을 인정해주던 연방정부의 입장에서 철회를 주장한다. 인디언들이 공동체의 굴레에서 벗어나 일반 미국시민으로서 도시지역으로 이주하여 주류사회에 동화될 때만이 경제적으로나 사회적으로 나아질 수 있다고 하는 믿음이 이 정책을 뒷받침하고 있었다.³⁸⁾

종결정책의 시행으로 이루어진 연방정부의 인디언자치정부의 불인정은 나아가 인디언보호구역체제의 폐지, 연방정부의 인디언부족공동체의 사법권에 대한 불인정, 그리고 인디언부족에 대한 의료보험과 교육프로그램을 비롯한 여러 재정적 지원의 철회조치로 이어졌다. 그 결과, 부족공동체의 자율성은 완전히 무너져버렸으며, 인디언원주민의 경제 및 교육

여건은 더욱 악화되었다.³⁹⁾ 그리고 수많은 인디언들이 그들의 부족공동체와의 관계를 끊고 보호구역을 떠나 도시로 그들의 생활터전을 옮기게 되었다.

IV. 20세기 중반 이후의 인디언정책: 종결(Termination)정책에서 자결(Self-Determination)정책으로의 전환

1955년 12월, 버스 안의 흑인 칸이 만석이 되어 백인 전용 칸에 앉은 흑인 여성 로자 파크스(R. Parks)가 “흑백인종분리법” 위반으로 체포되는 사건으로 촉발된 몽고메리버스보이콧(Montgomery Bus Boycott) 운동은 1960년대 흑인인권운동으로 확산된다. 이 흑인인권운동이라는 사회 분위기적 요소는, 2차 세계대전이 공동체뉴딜 움직임을 꺾어버린 것과는 반대로, 60년대 인디언자치를 요구하는 인디언대중운동 확산에 커다란 기여를 하게 된다.

그런데 주목할 점은, 아이러니컬하게도, 종결정책에 대한 저항운동에 참여하게 되는 인디언들이 바로 종결정책에 의해 키워진 젊은이들이었다는 것이다. 1950년대의 종결정책 때문에 보호구역내 인디언부족공동체를 떠나 대도시로 이주해 백인학교에 다니거나 백인사회에 살게 된 이들은 백인사회의 가치를 배우면서 자신들의 전통적 가치의 소중함을 깨닫게 되었으며, 또한 흑인인권운동으로 표출된 대중운동과 그 힘을 목격하게 되었던 것이다.⁴⁰⁾ 1960년대 이들 젊은 인디언들은 다시 자신들의 인디언거주지로 돌아와 각 지역에서 인디언조직을 만들어 대중운동을 이끌어내게 된다.

베트남전 반대운동과 흑인인권운동 지도자인 킹(M. King)목사 암살사건이 발생했던 1968년, 인디언대중운동은 아메리카인디언운동(American Indian Movement: AIM)이라는 조직이 결성되면서 더욱 힘을 받는다. 이 조직은 1969년 빼앗긴 인디언원주민의 땅과 권리를 되찾기 위한 상징적 표현으로 인디언보호구역의 열악한 조건과 매우 흡사한 알카트라즈(Alcatraz) 섬을 점령하는 행동을 감행한다. 이 사건은 인디언문제가 여론의 주목과 동정을 받게 되는 계기를 마련한다.⁴¹⁾ 또한 1973년에는 인디언데모군중에 대한 경찰의 과잉진압에 항의하기 위해, 1890년 운디드 니 학살(Wounded Knee Massacre)이 이루어졌던 파인리지(Pine Ridge)에 모여 학살이 자행됐던 지역을 점령하고, 정부군과 71일 동안 무장대치하는 사건이 발생하게 된다. 이는 1890년 운디드 니 대학살 이래 인디언들이 정부에 무기를

36) Koppes, 앞의 글, pp. 553-554.

37) 같은 글, p. 544.

38) Tyler, 앞의 책, pp. 151-153.

39) Michael C. Walsh, “Terminating the Indian Termination Policy”, *Stanford Law Review*, 35, 6, pp. 1188-1190.

40) 송광성, 앞의 글, pp. 63.

41) Ward Churchill, “The Bloody Wake of Alcatraz: Political Repression of the American Indian Movement during the 1970s”, *American Indian Culture and Research Journal*, 18, 4, pp. 254-255.

들고 저항하는 최초의 사건이었다는 점에서 충격적인 것이었다.⁴²⁾

부족공동체와 자치정부의 복원, 그리고 인디언문화의 부활 등을 요구하던 인디언대중운동은 마침내 1975년 미국 의회에 의해 통과된 인디언자결과 교육원조법안(Indian Self-Determination and Education Assistance Act)을 탄생시킨다. 이 법안은 연방정부로 하여금, 주 정부와 하듯이, 인디언 부족들과 여타 교육원조 프로그램의 집행과 자금배분을 위한 계약을 할 수 있게 했으며, 자치정부를 위한 인디언부족의 다양한 노력을 지원하도록 했다. 인디언 자결권을 지원해준다는 점에서, 이 법안의 통과는 미국 정부가 이전에 추진되어온 종결정책이 실패했고, 동화정책의 목적이 잘못되었다는 점을 인정한다는 것을 의미했다.

이후 미 연방정부는 인디언업무에 관한 대통령각서(Presidential Memorandum)의 발행과 관련 법안 제정을 통해 인디언종족의 주권과 경제적 지원을 확대시켜 나간다. 1994년에는 클린턴(B. Clinton) 대통령의 대통령각서를 통해 인디언에 대한 주택프로그램 지원방식을 개정하고, 1996년에는 미국원주민 주택지원과 자결권 법안(Native American Housing Assistance and Self-Determination Act)을 제정하여 인디언원주민을 위한 주택지원금을 통합하여 지원해주게 된다. 2004년에는 브라운백(S. Brownback) 상원의원의 주도 하에 과거 미국정부가 인디언원주민에 저질렀던 잘못에 대해 미국정부를 대신해서 사죄한다는 상원합동결의서 37호가 발표된다. 마침내 2009년에는 오바마(B. Obama) 대통령이 미국정부의 인디언원주민에 대한 역사적 사죄의 내용을 담은 법안 제정에 사인을 하기에 이른다.

V. 닫는 말

논문에서 우리는 미국독립 이후부터 최근까지 이루어진 인디언 원주민에 대한 미국 연방정부의 정책변화와 그 내용에 대해 살펴보았다. 인디언정책의 내용과 이에 대한 평가에만 머물렀던 기존연구와는 달리, 논문은 그 변화된 정책의 내용 뿐 아니라 당시 정치지도자의 정치이데올로기와 국내외 정치, 경제적 상황의 변화에 초점을 맞추어 인디언정책의 변화과정을 분석하려 했다.

요약하자면, 독립 초기 미 연방정부는 인디언 부족을 하나의 독립된 국가로 인정하여 이들과의 관계는 조약체결을 통해 맺었다. 그 이유는 독립 초기 연방정부가 처한 대내외적인 상황, 즉 영국과 스페인의 국제적 위협과 인디언 종족에 비해 수적으로 열세였던 국내 세력관계와 주정부보다 연방정부의 우위를 주장하는 당시 정치지도자인 애덤스의 국가주의적 국가통치 이데올로기 때문이었다.

인디언에 대한 연방정부의 기본 입장은 국내외 위협적 요소가 약화되고, 주정부의 권한 우위를 주장하는 주권주의적 정치이데올로기를 추종한 정치지도자들이 행정부를 장악하면서 변하기 시작한다. 이들의 기본적 생각은 한 주 내에 독립적인 국가로서의 인디언 부족공동체가 존재하는 것을 인정치 않는 것이었다. 이들은 백인이주민과 인디언 원주민과의 공존보다는 분리를 주장했으며, 이를 위해 인디언 종족을 조상대대로 살던 주거지에서 추방하여 미시시피 서쪽지역으로 이주시키는 정책을 취하게 된다.

미시시피 서쪽 지역의 인디언 종족의 새 정착지에 또 다시 백인이주민들이 유입되면서, 추방정책은 한 발 더 나아가 동화정책으로 강화된다. 인디언 종족이 자신들의 전통을 버리고 백인주류문화를 수용하도록 하기 위해, 일반화방법을 통해 인디언 부족공동체를 해체하려 했다. 이와 같은 동화정책적 기조는 이후 더 강화되어 연방정부와 인디언 부족공동체 간의 모든 관계를 종결시키고, 인디언들로 하여금 도시로 이주하여 백인주류문화에 섞여 살도록 강요하는 정책으로 나타났다.

이런 동화정책의 큰 흐름은 경제대공황의 위기 속에서 등장한 국제주의적 통치이데올로기를 지니고 있는 루스벨트 대통령이 행정부를 장악하면서 다소 주춤했다가, 1960년대 흑인인권운동과 베트남전 반대운동의 움직임 속에서 형성된 아메리칸인디언운동 조직의 인디언대중운동이 확대되면서 꺾이게 된다. 미국 연방정부는 인디언 부족공동체에 의한 자결을 보장해주는 방향으로 인디언정책을 전환하게 된 것이다.

참고문헌

- 김호연. 2011. "미국의 동화주의적 이민자 정책과 다문화주의." 『인문과학연구』 28권: 247-268.
- 브링클리, 앨런. 황혜성 외 역. 2005a. 『있는 그대로의 미국사: 다양한 시작-식민지 시기부터 남북전쟁 전까지』. 서울: 휴머니스트 퍼블리싱 컴퍼니.
- 손영호. 2011. 『가려진 역사의 진실을 향해 다시 읽는 미국사』. 서울: 교보문고.
- 송광성. 2005. "1960-70년대 미국 인디언의 집단투쟁." 『사회과학연구』 12권 (1호): 59-78.
- 양홍석. 1998. "앤드류 잭슨의 인디언 정책: 대 인디언관과 주권론을 중심으로." 『미국사 연구』 제7집: 25-45.
- _____ . 2003. "앤드류 잭슨의 국민중심주의와 주권론." 『미국사 연구』 제17집: 1-26.

42) 같은 글, pp. 260-261.

- 처칠, 워드. 황건 역. 2010. 『그들이 온 이후: 토착민이 쓴 인디언 전말사』. 서울: 당대.
- 최명, 백창재. 2000. 『현대미국정치의 이해』. 서울대학교 출판부.
- Burk, Joseph C. 1969. "The Cherokee Cases: A Study in Law, Politics, and Morality." *Stanford Law Review* 21: 500-31.
- Castile, George P. 1974. "Federal Indian Policy and the Sustained Enclave: An Anthropological Perspective." *Human Organization* 33 (No. 3): 219-228.
- Churchill, Ward. 1994. "The Bloody Wake of Alcatraz: Political Repression of the American Indian Movement during the 1970s." *American Indian Culture and Research Journal* 18 (No. 4): 253-300.
- DeRosier, Arthur. 1970. *The Removal of the Choctaw Indians*. Knoxville: University of Tennessee Press
- Dobyns, Henry F. 1983. *Their Numbers Become Thinned: Native American Population Dynamics in Eastern North America*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Edmunds, R. David. 1995. "Native Americans, New Voices: American Indian History, 1895-1995." *American Historical Review* 100 (No. 3): 717-740.
- Hoxie, Frederick. 1984. *A Final Promise: The Campaign to Assimilate the Indians, 1880-1920*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Kinney, Jay P. 1937. *A Continent Lost: A Civilization Won*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Koppes, Clayton R. 1977. "From New Deal to Termination: Liberalism and Indian Policy, 1933-1953." *Pacific Historical Review* 46 (No. 4): 543-566.
- Lowi, T., and B. Ginsberg. 1994. *American Government*. W.W. Norton&Company.
- McKenzie, Fayette Avery. 1914. "The Assimilation of the American Indian." *American Journal of Sociology* 19 (No. 6): 761-772.
- Prucha, Francis Paul. 1962. *American Indian Policy in the Formative Years*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. 1969. "Andrew Jackson's Indian Policy: Reassessment." *Journal of American History* 56 (No. 3): 527-539.
- _____. 1984. "American Indian Policy in the Twentieth Century." *Western Historical Quarterly* 15 (No. 1): 4-18.
- Tate, Adam. 2011. "A Historiography of States' Rights: John Taylor of Caroline's New Views of the Constitution." *Southern Studies: An Interdisciplinary Journal of the South* 18 (No. 1): 10-28.
- Tyler, S. Lyman. 1973. *A History of Indian Policy*. Washington: Bureau of Indian Affairs.
- Ulrich, Roberta. 2010. *American Indian Nations from Termination to Restoration, 1953-2006*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Walch, Michael C. 1983. "Terminating the Indian Termination Policy." *Stanford Law Review* 35 (No. 6): 1181-1215.
- White, John. 1962. "On the Revival of Printing in the Cherokee Language." *Current Anthropology* 3 (No. 5): 511-514.
- Wilkins, David E., and Heidi K. Stark. 2011. *American Indian Politics and the American Political System*. Rowman and Littlefield Publishers.
- Witthoft, John, and Wendell S. Hadlock. 1946. "Cherokee-Iroquois Little People." *Journal of American Folklore* 59: 413-422.