

라틴아메리카의 원주민 정책

칠레를 중심으로¹⁾

박 병 규
(서울대학교)
(lapia@snu.ac.kr)



I. 서론

라틴아메리카에서 원주민은 십수년전부터 주요 정치 행위자로 부상했다. 1990년대 멕시코의 사파티스타(zapatista)와 칠레의 마푸체(mapuche) 원주민의 투쟁, 2000년대 볼리비아 원주민의 ‘물 전쟁’에서 최근 아마존 유전개발에 반대하는 에콰도르 원주민 시위에 이르기 까지 라틴아메리카 전역에서 원주민은 생존권 침해에 대한 단순한 저항을 넘어서 원주민 사회의 자율성과 자치권 보장을 주장하며 투쟁하고 있다.

이러한 원주민의 정치무대 등장으로 라틴아메리카 각국은 기존의 원주민 정책을 전환하

지 않을 수 없었는데,²⁾ 그 방향은 대체적으로 다문화주의를 지향하고 있다. 다문화주의는 여러 의미를 지니고 있으므로 좀 더 구체적으로 말하면, 1989년 국제노동기구(ILO)의 원주민협약을 지침으로 삼아 원주민의 존재를 법률적으로 인정하고, 원주민 전담 기구를 설립하여 토지, 교육, 보건의 정책 결정과 시행에서 원주민의 참여를 유도하고, 원주민의 의사를 적극적으로 반영하는 것이다.

그러나 라틴아메리카에는 33개국만 존재하며, 국가마다 인구 구성에서 원주민이 차지하는 비율, 역사적 특수성, 역사적 특수성에서 상당한 편차가 있으므로 원주민 정책에서도 차이가 있을 수밖에 없다. 이를테면, <표 1>에서 보듯이 원주민 비율이 가장 높은 볼리비아에서는 2006년 대통령 선거에서 원주민운동가 출신의 에보 모랄레스(Evo Morales)가 승리함으로써 라틴아메리카 최초로 명실상부한 원주민 대통령이 탄생했는데, 집권하자마자 기존의 원주민 부처(Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, MAIPO)를 폐지하였을 뿐만 아니라³⁾ 원주민 정책이라고 이름 붙일만한 특별한 정책을 추진하지도 않고 있다. 그 이유는 에보 모랄레스 정부의 일반적인 정책 대상이 바로 국민의 다수를 차지하는 원주민이기 때문이다. 반면에 쿠바를 비롯한 대다수 카리브 해 국가는 인종민주주의(democracia racial)를 표방하기 때문에 원주민이나 기타 소수 종족을 위한 정책이 없으며, 총인구조사에서도 원주민과 같은 종족을 조사대상에서 제외한다.

시야를 라틴아메리카 대륙 전체로 넓히면 시대에 따라 변화하는 원주민 정책의 열개를 파악할 수 있다. 정복, 독립, 혁명과 정치적 격변, 원주민에 적대적이거나 우호적인 국제 정세, 원주민 운동의 국내외적 영향력은 라틴아메리카 대륙 전체의 원주민 정책의 방향을 결정짓는 요소였다. 이런 거시적 관점에서 원주민 정책은 다음 4가지로 분류할 수 있는데, 첫째는 식민시대(16~18세기)의 분리(separación) 정책이요, 둘째는 19세기의 배제(exclusión) 정책이며, 셋째는 20세기의 동화(asimilación) 정책이고, 마지막으로 1990년대부터 시작된 다문화주의 정책이다.

먼저, 식민시대 스페인 식민당국의 정책은 선교와 통치 편의를 위해 스페인인과 원주민을 인종적으로, 계급적으로, 공간적으로 분리하였다. ‘순수한 혈통’을⁴⁾ 유지하기 위하여 식민 당국은 원주민과 혼혈을 엄격히 금지했으며, 반도인(본국 태생의 스페인인), 크리오요(식민지 태생 스페인인), 메스티소와 몰라토, 원주민, 아프리카 노예라는 계급적 위계질서 속에 원주민을 종속시켰다. 또한 산골 여기저기에 마을을 이루고 사는 원주민을 스페인 식민지배자가 거주하는 도시 주변이나 광산 지역으로 이주시켜 선교사의 활동이나 노동력

2) 이 글에 말하는 정책이란 구체적인 프로그램보다는 법률적이고 제도적인 수준의 정책 방향을 일컫는다.
3) 에보 모랄레스 대통령이 원주민 부처를 폐지한 실제 이유는 원주민운동 단체들의 자리다툼을 우려했기 때문이라고 한다(Meentzen 2007, 191).
4) ‘순수한 혈통’ (limpieza de sangre)이란 3대 이상 이교도에서 개종자가 없는 집안을 가리키는 말로, 생물학적인 의미보다는 종교적인 의미가 더 강하다.

1) 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00015).

동원이 용이하도록 배려했다. 영화 《미션》으로 잘 알려진 파라과이 원주민선교공동체도 이러한 분리 정책의 한 유형에 속한다.

〈표1〉 라틴아메리카 원주민 현황

국가	총인구	원주민 종족	원주민 인구	원주민 비율(%)
아르헨티나(2001)	36,260,160	30	600,329	1.6
벨리즈(2000)	232,111	4	38,562	16.6
볼리비아(2001)	8,090,732	36	5,358,107	66.2
브라질(2000)	169,872,856	241	734,127	0.4
콜롬비아(2005)	41,468,384	83	1,392,623	3.3
코스타리카(2000)	3,810,179	8	65,548	1.7
칠레(2002)	15,116,435	9	692,192	4.6
에콰도르(2001)	12,156,608	12	830,418	6.8
엘살바도르(2007)	5,744,113	3	13,310	0.2
과테말라(2002)	11,237,196	24	4,487,026	39.9
기아나(2001)	751,223	9	68,819	9.1
프랑스령기아나(1999)	201,996	6	3,900	1.9
온두라스(2001)	6,076,885	7	440,313	7.2
멕시코(2000)	100,638,078	67	9,504,184	9.4
니카라과(2005)	5,142,098	9	292,244	5.7
파나마(2000)	2,839,177	8	285,231	10.0
파라과이(2002)	5,163,198	20	108,308	2.0
페루(2008)	28,220,764	43	3,919,314	13.9
수리남(2006)	436,935	5	6,601	1.5
우루과이(2004)	3,241,003	0	115,118	3.5
베네수엘라(2001)	23,054,210	37	534,816	2.3
라틴아메리카	479,754,341	661	29,491,090	6.1

※ 출처: AECID, FUNPROEIB Andes, UNICEF 2009, 87. 활용 재구성.

※ 우루과이는 2006년 총인구조사에서 선조를 5항목(백인, 흑인, 황인, 원주민, 기타)으로 나누고 둘 이상을 표시하면 메스티소(mestizo)로 분류하기 때문에 원주민이 통계에서 누락되었다.

※ 쿠바, 도미니카공화국, 푸에르토리코 등 카리브 해의 13개국은 종족을 조사하지 않는다.

19세기 식민지배에서 독립한 이후, 라틴아메리카 신생국의 지배세력으로 등장한 크리올은 실증주의의 영향을 받아 피부색에 따른 인종차별을 당연하게 받아들였다. 원주민이나 아프리카 노예를 국민으로 취급하지 않았을 뿐만 아니라 이들을 원주민을 미개하고 열등한 종족으로 분류하고, 근대화(당시의 용어로는 ‘문명화’)의 대상으로 간주했다.⁵⁾ 이에 따라 전근대적인 전통과 관습의 온상으로 간주한 원주민 공동체를 해체하는 한편, 유럽의

5) 일례로, 1845년 『문명과 야만』이라는 저서를 통하여 근대화를 주장함으로써 19세기 라틴아메리카 최고의 사상가로 평가받기도 하는 아르헨티나의 도밍고 파우스티노 사르미엔토(Domingo Faustino Sarmiento)는 1883년에 발간한 『아메리카에서 인종간의 갈등과 조화』라는 저서에서 야만의 상징인 “원주민은 애초부터 사유와 담을 쌓은 사람들”이라고 천명하고(Sarmiento 1915, 172), 이들과 백인의 혼혈인이 지배하는 라틴아메리카는 미래가 없으며, 애초부터 원주민을 미국은 신생국임에도 불구하고 눈부신 발전을 이룩할 수 있었다고 주장했다.

선진 문화와 선진 기술을 받아들여 국민을 개조하려는 목적으로 쿠바에서 아르헨티나에 이르기까지 대부분의 라틴아메리카 국가는 오로지 유럽인 이주민을 허용하는 이민정책을 추진하였다. 이 시기의 원주민 정책을 일러 동화정책이라고 명명하는 경우도 있으나(Yrigoyen Fajardo 2006, 547) 라틴아메리카에서 원주민을 적극적으로 동화시키려는 정책의 예는 찾기 어려우며, 오히려 인종차별적인 격리, 공동체의 해체, 원주민 거주지의 영토 편입이 특징이므로 원주민을 분리하고 배제했다고 보아야 한다.

1910년에 발발한 멕시코혁명을 기점으로 20세기 라틴아메리카 원주민 정책은 동화정책으로 선회했다. 이러한 정책의 본령은 국민 형성에 있었다. 19세기 과두제(oligarquia)의 전횡에 대한 지식인과 농민의 불만 고조로 야기된 멕시코혁명, 19세기 말엽의 경제적 자유주의와 1차 산업 수출부문의 활성화에 따라 성장한 노동자들의 정치참여 요구로 야기된 20세기 초엽의 정치사회변동은 다양한 계급과 종족을 하나로 통합시킬 수 있는 국민정체성 담론을 요구했다. 이로써 ‘메스티소’ 민족주의 담론이 창출되었고, 이른바 원주민주의(indigenismo)라는 동화주의 정책이 등장했다.

원주민주의의 전형은 멕시코에서 찾을 수 있는데, 라틴아메리카의 여러 국가에도 큰 영향을 주었으므로 20세기 라틴아메리카의 대표적인 원주민 정책이라고 일반화할 수 있다. 다만, 멕시코 원주민주의는 해외는 물론이고 국내에서도 충분한 연구와 논의가 진행되었으므로(문남권 2004; 주종택 2005; 김기현 2005; 김윤경 2008), 여기에서는 멕시코의 원주민 정책과 상반된 길을 걸어온 칠레의 원주민 정책을 살펴보고자 한다. 칠레를 선택한 이유는 마푸체 원주민의 역사가 매우 독특하며, 2000년을 전후하여 원주민운동이 활발하게 전개되었음에도 불구하고 멕시코 사파티스타 원주민 운동의 담론 효과에 가려져 국내에서는 거의 논의되지 않았기 때문이다.

II. 식민시대의 원주민 정책과 마푸체

2002년 현재 칠레에는 8개 종족의 원주민이 있으며, 원주민 인구는 243,810명으로 전체 인구의 4.6%를 차지한다. 원주민과 비원주민을 가르는 방식은 국가마다 차이가 있는데⁶⁾, 칠레에서는 피조사자의 주관적인 종족 정체성 판단에 따른다. 〈표2〉에서 보듯이, 칠레 원

6) 라틴아메리카 각국의 인구조사에서 원주민과 비원주민을 가르는 기준은 종족, 인종, 문화, 언어이며, 둘 이상의 기준을 적용하는 나라도 있다. 종족은 피조사자가 어떤 종족에 속하느냐고 질문하며, 인종은 원주민, 백인, 황인, 아프리카계 등을 제시하고 하나를 선택하도록 한다. 그런데 종족이나 인종은 객관적인 지표가 없으므로 피조사자의 주관적인 판단에 의존한다. 문화 기준은 원주민 거주 지역으로, 조사자가 해당 지역의 주민을 일괄적으로 분류한다. 마지막으로, 언어 기준은 모어나 가정에서 사용하는 말이다. 참고로, 원주민 통계는 조사방법에 따라서 과대평가되거나 과소평가될 수 있다. 〈표1〉에서 제시한 2001년 볼리비아 총인구조사에서는 메스티소를 제외하고 백인과 원주민 중에서 하나를 선택하도록 하였기 때문에 원주민 인구는 실제보다 과대평가되었다(Meentzen 2007, 169).

주민 가운데 마푸체(Mapuche) 족은 604,349명으로 전체 원주민의 87.3%에 이른다.⁷⁾ 라틴 아메리카 다른 국가의 인구 구성과 비교할 때, 칠레의 원주민 비중은 크지 않음에도 불구하고 식민시대 역사에서 마푸체는 독특한 위치를 점한 원주민이었다.

이리고엔 파하르도에 따르면, 식민시대 스페인의 원주민 정책은 지배형태에 따라 다음 3가지 유형으로 나눌 수 있다(Yrigoyen Fajardo 2006, 539) 첫째 유형은 식민 지배기구를 설치하고 직접 통치한 지역으로 현재의 멕시코와 페루 등 대부분의 아메리카 대륙이 여기에 속한다. 이런 지역의 원주민 정책은, 앞서 언급했듯이, 식민인과 원주민을 계급, 인종, 공간으로 분리하였다. 둘째 유형은 아마존 분지나 오리노코 강 유역과 같은 오지의 경우로, 식민당국은 탐험대와 선교사를 파견하였으나 행정의 공백 상태에 있었다. 셋째 유형은 식민화에 실패하여 독립성을 인정받은 것인데, 마푸체 족이 여기에 속한다.

〈표2〉 칠레 원주민 종족의 인구 구성

인구	인구(명)	%	도시인구(명)	%	농촌인구(명)	%
알라칼루페	2,622	0.4	2,293	87	329	13
아타카마	21,015	3.0	17,409	83	3,606	17
아이마라	48,501	7.0	38,072	78	10,429	22
코야	3,198	0.5	2,743	86	455	14
마푸체	604,349	87.3	377,133	62	227,216	38
케추아	6,175	0.9	4,983	81	1,192	19
라파누이	4,647	0.7	4,287	92	360	8
야마나	1,685	0.2	1,462	87	223	13
원주민	692,192	4.6	448,382	65	243,810	35
비원주민	14,424,243	95.4	12,641,731	88	1,782,512	12
총인구	15,116,435	100	13,090,113	87	2,026,322	13

* 출처: Instituto Nacional de Estadísticas 2005, 22.

마푸체 족은 유일하게 스페인 식민당국이 정복에 실패한 원주민 종족이었다. 양측은 지난한 공방전 끝에 1641년 킬린(Quilín)에서 마푸체 족의 영토와 독립성 인정, 상호 영토 침범, 스페인군 포로 송환, 예수회 등 선교사의 마푸체 지역 선교활동 보장하는 협정을 맺었다(Painemal 2009, 62). 이후에도 주기적으로 협정을 갱신하였으나⁸⁾ 식민시대 내내 마푸체 족은 아라우카니아 지역, 지리적으로는 비오비오(Bío Bío) 강과 톨텐(Toltén) 강 사이의

7) 스페인 정복자들은 착오로 마푸체 족을 '아라우카 족' (araucano)이라고 불렀다. 칠레의 지명 '아라우카니아' 도 아라우카 족이 사는 땅이라는 뜻이다. 마푸체 족이란 마푸둥고(mapudungo) 언어를 사용하는 원주민을 총칭하는 것으로, 역사적으로 다음과 같은 종족이 속한다. 비오비오강 북쪽 지역에 거주하였으나 이제는 멸절된 피쿰체(Picunche), 나그파피쿰체(Nagrapicunche), 우엔테피쿰체(Huentepicunche), 안데스 산맥 동쪽(아르헨티나 쪽)에 거주하는 푸엘체(Puelche), 비오비오 강 북쪽의 산악 지역에 거주하는 페우엔체(Pehuenche), 비오비오 강 남쪽 계곡에 거주하는 우엔테체(Huenteché), 나우엘부타 산맥 동쪽의 나그체(Nagche), 태평양 연안의 라프켄체(Lafkenche), 남쪽 지방의 우일리체(Huilliche), 남쪽 지방의 해안에 거주하는 나그파우일리체(Nagpahulliche), 남쪽 지방 안데스 산맥 쪽에 거주하는 우엔테우일리체(Huentehulliche)이다.

8) 양측은 1651년, 1683년, 1692년, 1693-1694년, 1716년, 1726년, 1738년, 1746년, 1756년, 1760년, 1764년, 1771년, 1774년, 1784년, 1787년, 1793년, 1803년에 협정을 갱신했다.

넓은 땅에서 식민 당국의 정치적 간섭을 받지 않고 비교적 자유로운 생활을 영위했다.

1990년대 마푸체 원주민 운동이 활성화되면서 식민시대 아라우카니아 지역의 정치적 위상에 대한 논쟁이 시작되었다. 마푸체 운동단체 '모든 땅 협회' (Consejo de Todas las Tierras)는 아라우카니아 지역에 대한 영토권을 요구하면서, 킬린 협정을 근거로 들었다. 킬린 협정은 마푸체 족과 거주하는 땅의 독립성을 인정한 국제조약이라는 주장이다. 이에 반해, 롤프 포에스테르(Rolf Foerster)는 『예수회와 마푸체(1593~1767)』(1996)에서 양측이 자의적으로 해석할 수 있는 협정이라는 의견을 피력한다. 마푸체 족은 양측 대표단이 동등한 지위에서 맺은 협정이라고 해석했고, 식민당국은 원주민 지역을 장악하기 위한 정책으로 해석했다는 것이다(재인용. INI-UFRO 2003, 160). 여기서는 국제조약이 아니면 원주민정책이냐는 문제보다는 마푸체 원주민의 영토권 주장이 나름의 역사적 근거를 지니고 있다는 점을 강조해두고자 한다.

III. 19세기의 원주민 정책

칠레가 페루 부왕령에서 독립하고, 19세기 중반에 이르러서 원주민 문제가 주요한 현안으로 부상했는데, 그 이유는 다음 세 가지이다. 첫째는 영토 확장으로, 독립 직후 라틴아메리카 신생국은 인접국과 국경이 명확하지 않았기 때문에 지금까지 방치해둔 외곽지역, 다시 말해서 원주민이 거주하던 지역을 영토로 편입할 필요가 있었다. 둘째는 문명화, 다시 말해서 근대화, 원주민을 야만의 대명사, 국가 발전의 장애물로 간주하여 제거하려고 하였다. 셋째는 자본주의 정신의 고취로, 원주민 공동체를 전자본주의적인 소유 형태로 간주하고, 이를 해체하여 사유 재산이라는 개념을 심어주려고 하였다. 이러한 정책은 전통적으로 원주민의 영역을 신생 국가의 정치경제 체제 내에 편입하려는 목적에서 기획된 것으로, 19세기에는 칠레뿐만 아니라 멕시코에서 아르헨티나에 이르기까지 라틴아메리카 국가에서 공통적으로 나타난다. 그러나 19세기 칠레의 원주민 정책은 무력을 동원하여 원주민을 말살하고 영토에서 축출하려고 시도했다는 점에서 아르헨티나의 원주민 정책과 더불어 라틴아메리카에서 극단적인 사례에 속한다.⁹⁾ 앞서 언급했듯이, 칠레는 식민 시대부터 마푸체 족과 협정을 맺고 상호 독자적인 영역에서 살아왔기 때문에 일상생활에서 원주민과 접촉할 기회가 많지 않았으며, 자신들은 유럽계에 속하는 데 종족적으로나 문화적으로 상이한 원주민과 경계를 접하고 있다는 것이 사회적 통념이었다. 또한 당시에 라틴아메리카에서

9) 칠레가 아라우카니아 평정작전으로 변경을 점령하여 영토를 확장하자, 이에 자극을 받은 아르헨티나는 마푸체 족 등 원주민이 살던 캄파지역과 파타고니아 지역을 사람이 살지 않는 무인지(無人地)로 간주하고 1872년부터 무인지 정복(Conquista del Desierto) 전쟁을 벌였다. 칠레와 아르헨티나에서 협공을 당한 마푸체 족은 안데스 산맥 협지에 피난처를 구하여 오늘에 이르고 있다.

유행하던 인종차별주의 담론에 의거하여, 이민자도 인종적으로 우월하다고 여긴 백인만 수용하였다. 이런 맥락과 궤를 같이 하는 원주민 정책도 원주민의 존재를 인정하고 국가로 통합하기보다는 존재 자체를 부정하거나 말살하는 강경책으로 기울었다.

칠레는 1866년부터 아라우카니아 평정작전(pacificación de la Araucanía)을 전개하여 1881년경에는 마푸체 족 거주 지역을 대부분 점령했다. 이렇게 획득한 땅의 식민을 위해 1882년에는 이민자에게 미경작지를 제공하는 법을 제정하고 파리에 이민사무소를 설치하는 등, 적극적으로 이민 정책을 추진한 결과 1883년에서 1895년까지 31,000명의 북유럽인이 칠레 남부 지역에 정착하게 되었다(임상래 2006, 61~62). 1866년에는 원주민법을 제정하여 원주민정착 위원회(Comisión Radicatora de Indígenas)를 설립하고, 1884년부터 1929년까지 아라우카니아 지역(비오비오, 아라우코, 마예코, 카우틴, 발디비아, 오소르노 지방)의 마푸체 족 가장(longko)에게 은사전(Título de Merced)이라는 명칭의 토지를 무상으로 공동체에게 분배하였다. 마푸체 족은 일처다부제로 가장 중심의 대가족 단위로 생활하는데,¹⁰⁾ 여러 가족을 한 곳에 모아놓고 대표 한 사람 명의로 은사전을 분배했기 때문에 공동체 내부에서 소유권을 둘러싼 갈등이 고조되었다. 이러한 칠레의 19세기 원주민 정책은 전통적으로 원주민이 거주하던 변방 지역의 편입이 주목적이었으며, 원주민을 동화하기보다는 배제하고 고립시키려고 하였다. 사실, 은사전은 문화적 계토나 다름없는 원주민보호구역이었다.

〈표2〉 아라우카니아 지역의 은사전 분배 현황 (1884~1929)

지방	은사전(필지)	면적(ha)	주민(명)	일인당 평균면적(ha)	전체 면적 대비 은사전비율(%)
아라우코	77	9,700.59	2,477	3.92	1.79
비오비오	6	16,667	804	20.73	1.11
마예코	280	80,900.75	9,455	8.56	6.03
카우틴	2,038	326,795.31	61,789	5.29	17.72
발디비아	477	70,852.32	7,091	9.99	3.85
오소르노	40	5,470.70	1,004	5.45	0.59
총계	2,918	510,386.67	82,629	6.18	6.39

※ 출처: Archivo de Asuntos Indígenas-CONADI

IV. 20세기의 원주민 정책

1. 은사전 분필

20세기 원주민 정책은 마푸체 족의 은사전 분필(分筆)에 집중되었다. 은사전 분필이란 정

10) 베그노아에 따르면, 마푸체 족을 야만인으로 간주한 근거는 일처다부제이다. 남자는 여러 명의 여자와 결혼을 하고, 각각의 부인은 자식과 함께 독립 가옥에서 생활하며, 가장은 부족의 관습법에 따라 각 가정을 돌보인다(Begnoa 2002, 32).

부 기관의 승인이나 원주민 공동체의 동의 아래 은사전을 소규모 필지로 나누어 공동체 구성원에게 개인 명의로 분배하고 소유권을 인정해주는 것으로, 1931년에서 1971년까지, 1973년에서 1990년까지 실시한 토지 정책이다. 아옌데 정부(1971~1973)에서는 토지개혁을 실시하여 분필된 은사전을 일부 복원하였으나 1973년 피노체트가 집권한 이후 분필은 재개되었다. 이 과정에서 공동체 내부 성원이 편취하는 경우도 있었고, 자격 없는 외부인이 각종 편법을 동원하여 토지를 찬탈하는 일이 빈번했다. 이러한 분필정책이 남긴 유산 가운데 하나가 현재까지 지속되고 있는 토지 소유권 분쟁이다.

1931년에서 1971년까지 마푸체 족이 거주하는 아라우카니아 지역에서 832필지의 은사전이 12,737필지로 분필되었는데, 이는 아라우카니아 지역 전체 은사전의 28.5%에 해당한다(〈표3〉 참고). 피노체트가 집권하던 1979년에 제정된 법률에 따라 분필 정책은 재개되어 1986년까지 2,918필지의 은사전이 73,444필지의 소규모 토지로 나누어졌다(〈표4〉 참고). 이로써 은사전은 사실상 분필이 완료되었다.

〈표3〉 아라우카니아 지역의 은사전 분필 현황 (1931~1971)

지방	분필 은사전			분필 후 필지	일인당 평균 면적(ha)
	필지	비율(%)	면적(ha)		
아라우코	28	36.4	6,933.63	620	11.18
비오비오	1	16.7	415.43	23	18.06
마예코	156	55.7	47,943.15	3,889	12.33
카우틴	551	27	81,352.58	7,738	10.51
발디비아	87	18.2	6,270.01	427	14.68
오소르노	9	22.5	280.42	40	7.01
총계	832	28.5	143,195.22	12,737	11.24

※ 출처: Archivo de Asuntos Indígenas-CONADI 활용 재구성

〈표4〉 아라우카니아 지역의 은사전 분필 현황 (1979~1986)

지방	분필 은사전			분필 후 필지	일인당 평균 면적(ha)
	필지	비율(%)	면적(ha)		
아라우코	45	58.4	5,388.45	1,093	4.93
비오비오	1	16.7	85.07	21	4.05
마예코	87	31.1	13,986.28	3,089	4.53
카우틴	1,273	62.5	180,940.04	38,865	4.66
발디비아	305	63.9	53,964.83	4,848	11.13
오소르노	28	70	4,863.54	430	11.31
총계	1,739	59.6	59,228.21	48,346	5.36

※ 출처: Archivo de Asuntos Indígenas-CONADI 활용 재구성

20세기 은사전 분필 정책의 목적은 마푸체 족의 원주민 공동체 해체에 있었다. 공동체에서 토지를 상실한 원주민은 수도 산티아고를 비롯하여 도시로 이주했다. 물론 이러한 이주

에는 원주민 공동체 인구의 자연 증가로 인한 1인당 경지면적의 감소, 일자리 부족, 저임금이라는 배출 요인과 더불어 교육기회와 산업화에 따른 고용 기회 증대라는 흡입요인도 작용하고 있었다. 그러나 원주민 정책이라는 관점에서 볼 때, 칠레의 은사전 분필은 농촌에 거주하는 원주민의 생활 안정을 목적으로 진행된 멕시코의 에히도(ejido)와 정반대되는 정책으로 원주민의 도시 이주를 촉진시킨 주요한 요인 가운데 하나이다. 은사전 분필이 완료된 시점인 1992년 총인구조사에 따르면, 전체 마푸체 족 928,060명 가운데 도시에 거주하는 사람은 79.23%(735,297명)이며, 나머지 20.77%(192,763명)만이 농촌에 거주하고 있었다.(Barié 2003, 210)¹¹⁾

원주민의 칠레인화(chilenización)는 이러한 도시 이주로부터 시작된다. 로마에 가면 로마법을 따르듯이, 원주민은 도시인의 행동양식을 따른다. 도시에 나타난 원주민을 보면 겉으로 내색을 하지 않고 무심히 스쳐지나가는 듯이 보이지만 속으로 '저 인디오' 하면서 인종 차별적인 눈총을 주기 때문에(Begnoa 2002, 20) 도시 거주 원주민은 외모를 바꾸고, 스페인어를 배우며, 종내에는 성씨도 바꾼다.¹²⁾ 문화 정체성이 흔들리는 정도가 아니라 종족 정체성까지 탈색시켜 주류 사회에 편입하려는 징후인 것이다.

20세기 칠레에서는 적극적인 의미의 원주민 정책은 존재하지 않았다. 칠레는 원주민을 동화시키려거나 편입시키려는 제스처도 취하지 않았으며, 오직 백인국가라는 담론을 지속적으로 재생산했을 뿐이다.¹³⁾ 메스티소 민족주의를 주창한 20세기 멕시코에서는 원주민주의를 통해서 과거의 원주민('죽은 원주민')을 현대 멕시코인의 뿌리로 인정하고, 그들이 남긴 문화를 조상이 남긴 찬란한 유산으로 수용했으며, 우호적인 정책으로 현재의 원주민('산 원주민')을 국민으로 통합하려고 노력하였다. 그러나 칠레는 19세기에 이어 20세기에든 원주민 자체를 부정했다. 존재를 부정당한 원주민은 주류 사회로 편입하려고 노력하였는데, 이는 자발적인 '동화' 이기는 하나 '동화 정책' 이라고 말하기는 어렵다.

2. 민주화 이후의 원주민 정책과 원주민 운동

1990년 3월 아우구스토 피노체트의 퇴임으로 민주화를 이룬 칠레는 원주민 정책에서도 전향적인 태도를 취했다. 그동안의 억압적인 정책에서 선회하여 원주민의 권익을 보장하

고, 이에 필요한 법률과 제도를 정비했다. 1993년에 원주민과 원주민 공동체의 권리를 보장한 '원주민 보호, 진흥, 발전에 관한 19,253호법' (이하 '원주민법' 으로 약칭함)을 제정했으며, 이 법률에 근거하여 원주민 정책을 전담할 원주민발전공사(Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI)를 설립했다. 이 시기 원주민 관련 법 제정은 보수적인 의회의 저항을 받았는데, 1991년에 제출한 국제노동기구의 원주민협약 비준안은 2008년에야 통과되었고, 후속 조치에 해당하는 헌법 개정은 아직 이뤄지지 않았다.

원주민 관련 법률과 제도 정비는 1990년에 집권한 파트리시오 아윌린(Patricio Aylwin)의 선거공약과 같은 성격을 띠고 있다. 아윌린은 1989년 12월 대통령후보 신분으로 칠레의 남부 도시 누에바 임페리알에서 원주민 대표 400명을 면담하고 지지를 호소했으며, 양측은 협의 끝에 '누에바 임페리알 협약 (Acta de Nueva Imperial)'에 서명했다. 이 협약에 원주민 측 대표로 참가한 베그노아에 따르면, 핵심 사항은 헌법을 개정하여 칠레의 원주민을 공식적으로 인정하고, 새로운 원주민 법을 제정하되, 원주민이 참여하는 법안 기초 위원회를 설치하는 것이다(Begnoa 2002, 184). 베그노아는 비록 다문화주의라는 용어를 사용하고 있지는 않으나, 아윌린 대통령은 1990년 5월 17일 '원주민 특별위원회 설치에 즈음하여' 라는 담화문에서 "현대 국가는 국내에 존재하는 다양한 문화를 인정해야 합니다. 다양한 문화는 사회와 국가와 국민문화를 풍요롭게 만듭니다" 라고 밝힘으로써 다문화주의 원주민 정책을 천명했다(Aylwin 1994, 167).

원주민특별위원회에서 초안을 마련하여 1993년에 제정된 원주민법은 종족과 문화의 다양성 인정, 원주민의 정책 참여, 원주민 우대(discriminación positiva), 원주민 지역의 수자원 보호와 토지 확대, 원주민의 발전을 위한 국가의 집중 지원, 다문화주의에 입각한 원주민 문화 보호, 상호문화적인 이중언어교육 진흥을 담고 있으며, 이 법에 근거하여 1993년에 설립된 원주민발전공사는 도시와 농촌의 원주민을 대상으로 교육, 장학, 문화, 주택, 의료서비스 분야에 걸쳐 각종 지원 사업을 펼치고 있다. 그 중에서도 중점적으로 추진하는 사업은 '원주민 토지 수자원 기금' (Fondo para Tierras y Aguas Indígenas)으로 집행하는 토지 분배로, 원주민개발공사가 1994년부터 2006년까지 아라우카니아 지역에서 매입하여 공동체와 개인에게 분배한 토지는 약 128,000헥타르이다(FAO-CONADI 2008, 145). 이처럼 1990년 이래 현재까지 칠레의 원주민 정책은 토지 문제 해결에 집중되고 있는데, 이는 원주민의 요구 사항이자 과거사 청산의 일환이기도 하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 20세기 은사전 분필 정책은 시행 과정이 불투명했으며, 이로 인해 소유권 분쟁이 끊이지 않고 있으므로 잘못된 과거의 과오를 바로 잡고, 토지를 상실한 원주민의 빈곤을 퇴치한다는 전략에서 토지 문제에 접근하고 있는 것이다. 그러나 재원 부족과 토입 매입 및 분배 대상자 선정 과정의 불투명성은 여전히 미해결의 문제점으로 남아 있다(Aylwin 2000, 284).

칠레 정부가 표방하는 다문화주의는 20세기 원주민 정책과 비교할 때, 진일보한 정책이

11) 이러한 현상은 마푸체 족에게만 한정된 것은 아니다. 1992년 현재 아이마라 족과 라파누이 족의 도시 거주 비율은 각각 81.75%(39,631명), 91.56%(20,024명)에 이른다. 2002년의 총인구조사에 따르면, 도시 거주 마푸체 족은 62%(377,133명), 아이마라는 78%(38,072명), 라파누이는 92%(4,287명)이다.

12) 2002년 2월 4일자 나시오(Nación)지 보도에 따르면, 개성(改姓) 절차를 밟고 있는 원주민이 32,000명에 이른다(채인용 Samaniego Mesías 2004, 84).

13) 1915년 칠레 정부의 홍보물에서는 "칠레는 인종 면에서 놀랄만한 동질성을 유지하고 있다. 백인, 즉 코카서스 족이 거의 절대다수를 차지하며, 전문적인 인류학자만이, 최하층민에게서 원주민 혈통의 흔적을 찾아낼 수 있다"고 설명했다(Gilda 2004, 101). 그로부터 63년이 지난 1978년 농림부장관은 분필 관련 법안을 제출하면서 "신법(1979년 법) 칠레에 원주민은 없으며 모두가 칠레인이라는 참신한 시각에서 입안되었다"고 천명했다.

분명하나, 내적으로는 해결할 수 없는 모순을 안고 있다. 1997년 스페인 다국적 전력회사(ENDESA)가 마푸체 족이 거주하는 랄코(Ralco)에 대규모 다목적댐을 건설하려는 계획이 보도되자, 수몰 지구 원주민은 댐건설 철폐를 요구하며 시위를 벌였다. 원주민 지역에서 랄코 댐과 같은 대규모 건설공사는 규정상 원주민발전공사의 승인을 얻어야 하는데, 당시 에두아르도 프레이(Eduardo Frei) 정부는 댐 건설에 반대하는 원주민발전공사 사장을 해임하고 공사를 추진했다. 1998년부터 2002년까지 개발에 반대하는 마푸체 원주민과 공사를 강행하려는 정부는 점거, 체포, 방화, 구금을 주고받으며 대립했다. 1993년 이후 칠레정부는 이중언어 교육, 문화, 주택, 의료서비스 등에서 다문화주의를 표방해왔는데, 랄코댐 사건과 포레스탈 아라우코(Forestal Arauco)와 포레스탈 미민코(Forestal Mininco) 회사가 벌목을 하던 아라우카니아 산림 방화 사건에서 법률적으로 인정된 원주민의 수자원 권리와 국가의 개발정책이 정면으로 충돌함으로써 칠레 다문화주의 정책의 한계가 드러난 것이다.

여기서 우선 고려할 사항은 다문화주의에 대한 상이한 정의와 이해보다는 국가의 이익과 다문화주의가 충돌할 경우, 국가는 다문화주의를 포기할 뿐만 아니라 모든 권력을 동원하여 국가의 이익을 관철시킨다는 점이다. 칠레의 원주민법은 지하자원에 대한 원주민의 권리 조항은 명시되어 있지 않으나 수자원에 대한 권리는 인정하고 있다. 랄코 댐은 수력발전을 위해 수자원을 독점적으로 이용하는 것이며, 벌목 작업 후에 식재하는 소나무와 유칼립투스 수자원을 고갈시킬 수 있으므로 결과적으로 원주민의 수자원 권리를 침해하는 행위이다. 그럼에도 불구하고 개발정책을 관철시키는 국가의 행위를 마푸체 원주민은 라틴아메리카의 고질적인 정치적 기만으로 간주하였고 이로써 원주민 운동가와 민주화 정부 사이에 균열이 발생했다.

정부의 개발 강행에 항의하는 마푸체 원주민 운동 단체는 자율, 자치, 영토권을 주장하면서 제각기 상이한 프로그램을 내놓았다. 아드마푸(Admapu, Asociación Gremial de Pequeños Agricultores y Artesanos)는 칠레 국가를 인정하고, 의회 의석의 10%를 마푸체 족에게 할당하라고 요구했다. '모든 땅 협회'는 마푸체 족만의 행정 기구를 인정해주고, 이 기구는 현행 칠레의 주와 유사한 정도의 자율성을 누릴 수 있어야 한다고 주장했다. 리웬센터(El Centro de estudios mapuche Liwen)는 '다종족 자율 지방' 창설하고, 지방 의회와 지방 정부도 구성하자고 제안했다. 이러한 원주민 운동 단체의 핵심 주장은 마푸체 족이 전통적으로 거주하던 지역의 영토권인데, 원주민 운동 전개 과정에서 정치적 비전 또한 진화하였기 때문에 국가와 관계 설정은 불명료하다. 무엇보다도 운동단체마다 자신들이 거주하는 지역의 인구 특성을 고려한 자율과 자치 프로그램을 제안할 뿐, 원주민운동단체 간의 연대는 물론 의사소통조차 이루어지지 않아 연합단체 구성에 실패했으며, 이내 운동의 추동력을 상실했다.

사마니에고 마사야스의 지적처럼, 마푸체 원주민 운동의 쇠퇴의 근본 원인은 원주민 인

구 구성에서 찾을 수 있다. 마푸체 족을 비롯한 칠레의 원주민은 농촌거주 인구보다 도시 거주 인구가 훨씬 더 많은데, 마푸체 족의 경우 도시 거주자는 62%, 농촌 거주자는 38%이다. 정부의 개발정책에 반대하며 운동을 시작한 마푸체 족은 농촌 거주자로 이들의 정치 프로그램에서 도시 거주 마푸체 족은 누락되었다(Samaniego Mesías 2004, 91). 또한 농촌이라고 할지라도 마푸체 족보다는 비마푸체 족이 더 많으므로 자율, 자치, 영토권 주장에서 비마푸체 족이 역차별 당하지 않도록 배려하여야 했다. 따라서 멕시코 사파티스타와 유사한 수준의 원주민 연합단체 구성이나 정치 프로그램의 통일성은 도모하기 어려웠다.

이러한 한계에도 불구하고 마푸체 원주민 운동은 칠레의 원주민 정책을 재고하는 기회를 제공했다. 리카르도 라고스 정부(Ricardo Lagos, 2000~2006)는 역사적 진실과 신원주민 정책 위원회(Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas, CVHNT)을 대통령 직속으로 설치하고, 마푸체 족을 비롯한 칠레 원주민의 역사와 현재를 면밀히 검토하여 정책 대안을 제시하도록 하였고, 2006년에 집권한 미첼레 바첼레트 정부(Michelle Bachelet, 2006~2010)는 '재인식, 문화다양성에 근거한 사회계약 (Re-conocer: Pacto social por la multiculturalidad)'을 통해서 토지의 문제나 농촌의 원주민 지향적인 정책에서 도시 거주 원주민을 정책 대상으로 설정함으로써 정책의 변화를 꾀하였는데, 실효성을 평가하기에는 아직 이르다.

V. 결론

칠레의 원주민 정책은 라틴아메리카 국가에서도 독특한 위치를 차지한다. 식민시대 마푸체 족이 구축한 독립적인 영역을 독립 후에 국가로 편입하는 과정에서 칠레는 무력을 사용하였고, 20세기에는 토지 분필 정책을 지속적으로 추진하여 원주민 공동체를 해체하였다. 이러한 칠레의 토지 정책은, 에히도라는 이름의 공동체 토지를 원주민 공동체에게 분배한 멕시코와 정반대인데, 여기에는 양국의 역사적 경험이 반영되어 있다. 멕시코는 1910년 멕시코혁명 이후, 고대 원주민 문명을 적극적으로 수용하여 국민정체성을 형성하였기 때문에 현실에 존재하는 원주민에 대해 우호적이고 적극적인 동화정책을 추구한 반면에, 20세기 칠레의 정치변동에는 원주민이 참여할 기회가 없었으므로 원주민 정책도 19세기의 연장선상에 놓여 있었으며, 이로써 원주민은 반강제적으로 주류 사회에 편입되었다.

1990년 이후 칠레는 다문화주의를 수용한 원주민 정책으로 전환하고, 이를 뒷받침할 수 있는 법률과 제도를 일부 정비하였다. 그러나 국제노동기구의 원주민협약 비준의 지체, 헌법 개정의 유예는 칠레 사회가 명목상의 신자유주의적 다문화주의도 수용하지 못하고 있다는 증거이다. 현재 칠레정부는 '상호문화'라는 이름으로 도시 거주 원주민을 위한 정책을 추진

하고 있으나 실제로는 동화주의적인 사회복지 정책의 테두리 안에 머무르고 있다.

마지막으로, 1990년대 원주민운동이 대두한 이후 학계에서는 원주민의 '칠레인화'와 같은 유형의 문화정체성 유동 현상을 부정적으로 인식하는 경향이 두드러지고 있다. 500년간의 억압과 차별과 저항하는 원주민운동의 대의와 원주민 고유의 문화 정체성 주장에 대한 공감에 가치판단이 개입한 것이다. 그러나 원주민 정체성의 유지는 긍정적이고, 정체성의 상실은 부정적이라는 판단은 경계해야 할 이분법이다. 앞에서 언급했듯이, 라틴아메리카 원주민의 정체성은 집단이나 개인의 상황에 따라 스펙트럼이 매우 넓기 때문에 이른바 원주민 문제나 원주민 운동에만 초점을 맞출 경우에는 산티아고의 달동네로 쫓겨온 원주민을 시야에서 놓치는 우를 범할 수 있다.

참고문헌

- 김기현. 2005. "라틴아메리카 원주민 인권: 문화적 다양성의 지향", 『라틴아메리카연구』, 18(3), 85~119.
- 김윤경. 2008. "멕시코의 국민적 정체성과 원주민에 대한 인식의 변화: 다문화주의(multiculturalism)에서 탈식민주의(decolonialism)로", 『서양사론』, 3, 467~484.
- 문남권. 2004. "토지 제도를 통해 본 멕시코 대 원주민 정책의 변화-에히도를 중심으로", 『국제지역연구』, 8(2), 39-68.
- 임상래. 2006. "이민과 인권: 칠레의 페루 이민자를 중심으로". 『라틴아메리카연구』, 19(4), 59-86.
- 주종택. 2005. "멕시코의 원주민 정책과 종족성: 메스티소와 원주민의 관계". 『라틴아메리카연구』, 18(4), 237~270.
- AECID, FUNPROEIB Andes, UNICEF. 2009. Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina, tomo. I., Cochabamba: FUNPROEIB Andes.
- Aylwin, José. 2000, "Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas", Revista Perspectivas, 3(2), 277-300.
- Aylwin, Patricio. 1994. La transición chilena: discursos escogidos: marzo, 1990-1992. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Barié, Cletus Gregor. 2003. Pueblos Indígenas y derechos constitucionales: un panorama. La Paz: Ediciones Abya-Yala et al.
- Boccara, Guillaume y Seguel-Boccara, Ingrid. 1999. "Políticas indígenas en Chile (siglos xix y xx) de la asimilación al pluralismo-El Caso Mapuche", Revista de Indias, 1999, LIX(217), 741-774.
- FAO-CONADI. 2008. El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado. Santiago: MAVAL.
- INI-UFRO(Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera). 2003. Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Santiago: LOM Ediciones.
- Instituto Nacional de Estadísticas(INE). 2005. Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile Censo 2002, Santiago: INE.
- Meentzen, Angela. 2007. Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- Painemal, Carlos Contreras. 2009. "Los Tratados Mapuche." Estudios Latinoamericanos, 1(2), 50-79.
- Samaniego Mesías, Augusto. 2004. "Territorio y existencia de la nación mapuche: ¿derechos políticos autonómicos?", Historia Actual Online, 3, 83-92.
- Sarmiento, Domingo Faustino. 1915. Conflicto y armonías de las razas en América, Buenos Aires: La Cultura Argentina.
- Waldman Mitnick, Gilda. 2004. "Chile: indígenas y mestizos negados," Política y cultura, 21, 97-110.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel. 2006. "Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino", Berraondo, Mikel(coordinador), Pueblos Indígenas y derechos humanos. Bilbao: Universidad de Deusto.