

## ‘원주민 민중의 10년,’ 그 이후의 전망: 라틴아메리카 정치무대에서 원주민운동의 영향

살바도르 마르티 이 푸익\*

원주민운동의 등장은 가장 중요한 라틴아메리카 관련 뉴스들 중 하나이다. 본고는 다시 찾아온 민주화로 열린 정치적 기회들로부터 초국가적 시민사회네트워크의 지지에 이르기까지 이러한 등장을 가능하게 한 사정들에 대한 연구이다. 또한 많은 국가에서 실현된 헌법개정과 원주민우대정책의 실재를 포괄하는 구체적인 결과 및 영향을 분석대상으로 삼는다. 원주민 현상은 첫 등장 후 20년이 지난 지금 더 이상 가시적이지 않다. 그러나 자연자원의 개발과 관련하여 발생한 갈등들과 최근의 교훈들을 비춰볼 때 이 현상이 사라지기는 어려워 보인다.

핵심어: 사회운동, 원주민, 정치, 민주주의, 라틴아메리카

20세기 말엽에 원주민주의를 ‘기본적인 사회적 정체성’으로 받아들이는 다양한 정치행위자들이 라틴아메리카에서 눈에 띄게 등장하였다. 이를 증명하는 많은 사건들이 있다. 사파티스타 운동의 갑작스러운 등장과 제2차~6차까지의 라칸도나 밀립 선언(Declaración de la Selva Lacandona)에서 나타나는 마르코스 부사령관의 담화들, 1996년에 서명된 ‘군건하고 지속적인 평화를 위한 협정’(Acuerdo de Paz Firme y Duradera)의 독특한 다문화적 액센트, 에콰도르의 범안데스 원주민조직연맹의 명시성과 탁월성, 볼리비아의 아이마라족 조직과 케추아족 조직의 강력한 대중동원, 칠레의 마푸체족의 대중동원, 아마존지역 원주민지도자들의 미디어 영향력 등과 같은 경우 모두가 라틴아메리카에서 이러한 현상이 가져온 중요성의

---

\* Salvador Martí i Puig, 살라망카대학교 정치학 교수이자 동 대학 정치학 석박사과정 주임교수이다. 또한, 바르셀로나국제학연구소(IBEI) 협력교수이자 라틴아메리카민주주의네트워크의 니카라과 담당자이다.

증거이다.

정치무대에서의 이러한 폭발은 나라마다 매우 다양한 방식으로 매우 큰 성공편차를 가지고 나타났다. 정확하게 말해서 결과적으로 이러한 등장의 동기들과 그 영향에 대하여 자문해 보는 것이 적절하다. 마찬가지로 이러한 현상이 미래에도 지속될 수 있는 방식에 대하여 조사할 필요가 있다. 이러한 목적에서 본고는 우선 지역의 소수민족 성격의 정치행위자들의 등장을 이해하는 데 필수적인 요소들을 밝힌다. 두 번째로 국내정치시스템에서 이러한 ‘새로운 행위자들’이 가졌던 영향력을 분석한다. 마지막으로 ‘원주민 민중의 10년’(década de los pueblos indígenas)으로부터 다시 10년 후 어떤 것이 원주민 민중의 정치적 표현의 동력이 될 수 있을지를 분석한다.

## 1. 원주민 민중의 등장

라틴아메리카에서 가장 오래된 집단이 20~30년 전에 침묵에 마침표를 찍고 아메리카 대륙 대부분의 국가들에서 정치무대 중심에 서기로 결정한 것은 왜일까? 그 대답은 간단하지 않으며 호세 벵고아, 라첼 시에데르, 기예르모 트레호 등이 지적하는 바와 같이,<sup>1)</sup> 다양한 요소들이 한 데 모여 얻어진 결과물이다.

하나의 가설의 윤곽을 그리기 위해서는 이러한 소수민족이 정치적으로 재등장하기 이전 몇 년 동안 발생한 변화들에 대하여 조사할 필요가 있다. 이러한 방향에서 집단행동이론자들 중 한 명인 시드니 태로우(Sydney Tarrow)는 대중동원의 ‘시기가 상당 부분 그 ‘이유’와 ‘방법’을 설명한다고 주장한다.<sup>2)</sup> 이 때의 시기는 어떠한 표현이나 운동의 활성화를 용이하게 하는 정세, 즉 학계에서 “정치적 기회의 구조”<sup>3)</sup>라고 부르는 것을 말한다. 이것은 집단행동의 비용을 감소시키고

1) J. Bengoa: *La emergencia indígena en América Latina*, fce, México, DF, 2000; R. Sieder (ed.): *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ILAS, Londres, 2002; G. Trejo: «Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la Cuarta Ola de movilizaciones indígenas en América Latina» en *Política y Gobierno* vol. vii No 1, 2000, pp. 205-250.

2) *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*, Alianza, Madrid, 1977.

잠재적인 협력자를 발견하며 어떠한 면에서 당국이 그 요구와 압력에 민감한지를 보여주는 ‘외적인 자원’을 의미한다.<sup>4)</sup>

일반적으로 이러한 ‘외부자원’은 세 가지 차원으로 구분될 수 있다. 첫 번째 차원은 정치체제에 관계된 것으로, 정권이 얼마나 개방적이나 하는 것이며, 일반적으로 정치적인 대중동원을 어느 정도 용인하는 정치규범의 변화에 달려있다. 두 번째는 ‘시공간적인’(temporal y espacial) 성격의 차원으로, 국내외 저항의 수명주기에서 운동의 위치를 결정하는 요소들을 강조한다. (여기서 ‘세계시간’[world time]과의 관련성이 존재하는지, 즉 국제적으로 우호적인 정세와의 일치가 존재하는지가 관찰된다.) 만약 그렇다면, 연쇄적인 대중동원과정은 유발하는 전염과 확산의 동력이 가능하다. 그리고 세 번째는 ‘관계적인’ 성격의 차원으로, 엘리트들이 집단행동을 얼마나 불안하게 보느냐에 달려있다. 따라서 영향력 있는 엘리트를 협력자로 얻는 것이 중요하다.

우리의 관심사에서 이러한 논리를 유지한다면, 라틴아메리카의 이 세 차원에서 발생한 변화들이 어떻게 원주민운동의 등장에 영향을 미쳤는지를 관찰할 수 있다.<sup>5)</sup> 이 장에서는 전지구화 현상과 정부-동시에 ‘거버넌스’(governance)라는

- 
- 3) 사회운동과 관련하여 정치적 기회의 구조에 대한 분석을 제외하고도, 사회운동이 전개하는 집단행동의 레퍼토리와 사회운동의 담론표현능력에 대한, 그리고 이러한 목표를 달성하는 데 조직방식이 갖는 중요성에 대한 양질의 연구가 진행되었다. 그 중에서 다음과 같은 저서들이 두드러진다. (Jeff Goodwin y James M. Jasper (eds.): *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 2004; Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996; y Michael Schwartz y Paul Shuva: «Resource Mobilization Versus the Mobilization of People: Why Consensus Movements Cannot be Instruments of Change» en Aldo Morris y Carol McClurg Mueller (eds.): *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven, 1992)
  - 4) 이러한 주장에 따르면, 정치적 기회의 구조에서의 이러한 변화들은 항상 기회들의 생성을 상징한다. 사회운동이 제안하는 집단행동을 위한 동기를 제공하는 것은 이러한 기회들이다. 참조: M. Schwartz y P. Shuva: ob. cit., y S. Tarrow: ob. cit.
  - 5) 이에 대해서는 다음을 참조할 것. Rodolfo Stavenhagen: «Indigenous Peoples: Emerging Actors in Latin America» en *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective*, documento de trabajo No 215, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 1995, pp. 1-13; Donna Van Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Inter American Dialogue, Washington, DC,

개념이 등장하는 장소—의 작동방식에 대한 전지구화 현상의 영향과 관련이 있는 ‘관계적인’ 차원과 ‘시공간적인’ 차원이 가져온 충격을 살펴볼 것이다.

‘거버넌스’라는 개념은 90년에 나타난 (민주정부로의 이행 물결에 뿌리를 둔) 라틴아메리카 국가들의 제도에서뿐만 아니라 전지구화 과정이 상정하는 국가 주권의 침식에서 발생하는 변화를 암시한다.<sup>6)</sup> 이러한 맥락에서 ‘거버넌스’<sup>7)</sup> 개념 (과 그에 대한 논쟁)이 정착되었다. 여기서 이러한 논쟁은 국가의 권력과 통제의 다른 심급으로 이전되면서 고전적인 국가사회의 기준 아래에서 발전된 정치의 점진적인 사라짐을 설명하는데,<sup>8)</sup> 다른 심급이란, ‘위로는’ 국제기구, 초국가적 네트워크, 글로벌거대기업, ‘아래로는’ 지방정부, 주정부, 지역정부를, ‘밖으로는’ 비정부기구(NGO)와 준자치비정부기구(quangos)와 같은 제3부문의 비영리 공동체 및 조직들을 말한다.<sup>9)</sup>

이러한 3중의 ‘권력의 이전’ 과정이 라틴아메리카 정부들에 준 충격은 그것을 관리하고 지도하려 할 때 직면하게 되는 어려움 때문에 종종 통제 불능이 되었다. 그로 인해 제도적 능력의 상실로 나타나는 경우가 많았다.<sup>10)</sup> 국가의 취약성은,

1995; D. Van Cott: *From Movements to Parties*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005; y S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 70 No 4, 2008, pp. 675-724.

- 6) ‘거버넌스’는, 정책입안과정이 매번 더욱 더 다양한 성격의 폭넓은 행위자 집단의 상호작용에 의해 결정됨에 따라, 공공문제를 처리하는 방식과 사회적 요구를 만족시키는 능력이 더 이상 정부에 의해 통제되지 않는 새로운 무대에 대하여 말한다. 이러한 의미에서 ‘거버넌스’라는 용어는 국가와 비국가 행위자 간의 상호작용에 의해 성격이 부여되는 ‘새로운 스타일’의 정부에 대하여 설명한다. 따라서 이 용어는 세계 대부분의 장소에서 정치시스템과 공공부문이 경험하는 영토의 탈중심화, 새로운 공공행정, 시장경제, 그리고 일부 영역에서의 서비스의 외부위탁 및 서비스의 민영화와 관련된 큰 변화를 이해하는 데 유용한 비유였다. 다음을 참조할 것 Josep M. Vallès: *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 429-430.
- 7) John Pierre y B. Guy Peters: *Governance, Politics and the State*, McMillan, Nueva York, 2000, pp. 163-166.
- 8) Antonio Garretón (ed.): *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Socio-Political Matrix*, North/South Center Press, Miami, 2003.
- 9) J. Pierre y B.G. Peters: ob. cit., p. 77.
- 10) 이러한 내적 구도에서, 많은 이론가들이 이러한 새로운 무대에서 정부의 원활한 역할수행은 각 국가의 정치적 전통, 국가의 형태, 새로운 요구에 대한 제도의 적응력과

그것이 원주민운동이 협력자와 재원을 찾은 (‘위로, 아래로, 밖으로’ 열린) 기회의 창구를 상징한다는 점에서, 원주민운동의 등장과 무관하지 않았다.

‘위로’ 원주민 민중의 권리와 생태적 보존에 활동을 집중하는 행동가들<sup>11)</sup>의 초국가적 네트워크가 등장하였다. ‘아래로’ 한 세대의 현실참여적인 인류학자들이 못 가진 자들과 함께 투쟁하며 이 지역에서의 새로운 종교적 ‘경쟁’을 두려워하는 가톨릭교회의 새로운 원칙에 동의하였다. 마지막으로 ‘밖으로’ 국가에서 추진하는 서비스의 위탁 및 자유화 과정에 맞서 발전(과 소수민족발전)을 위한 NGO의 재원들이 한 데 모아졌다.

원주민 민중이 협력자를 발견한 세 개의 ‘공간’은 하나하나가 중요하고 결정적이었다. 그렇다 하더라도 정치적 수준에서 큰 충격을 야기한 핵심적인 과업을 전개한 것은 초국가적 네트워크였다. 초국가적 네트워크는 원주민의 권리라는 문제에 대한 정책을 결정하는 데 있어서의 모든 원리, 규범, 규칙, 절차를 만들도록 이끌었다. 또한 전문연구자들의 한결 같은 주장은 초국가적 네트워크가 펼쳐온 활동은 매우 열성적이고 생산적이어서 90년대에 원주민의 권리에 대한 ‘국제관리체제’가 만들어졌다는 것이다. 동시에 국제체제에서 자리를 차지하기도 하였다.<sup>12)</sup> (그

---

관련이 있다고 주장하였다. 이에 대해서는 다음을 참조할 것. Linda Weiss: «Is the State Being Transformed by Globalization?» en L. Weiss (ed.): *States in Global Economics. Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. 이에 앞서 피에르와 피터스는 라틴아메리카의 경우에 ‘더욱더 약해진 약한 국가의 공식이 구체화된 것’ 같다고 주장한다. (ob. cit., pp. 163-192).

- 11) 영어권에서 “공개옹호 네트워크(advocacy networks)”라고 불리는 초국가적 네트워크는 앨리슨 브라이스크(Alison Brysk)가 지적하듯이, 다섯 개의 C-돈(cash), 용기(coraje), 접촉(contactos), 양심(conciencia), 캠페인(campaña) -를 원주민 민중에 제공하였다. 이러한 네트워크를 통해 매년 원주민의 권리와 자유를 증진하고 보호하기 위해 원주민조직, 정부, 국제기구, 정부간기구, NGO의 대표자들이 모이는 매우 중요한 포럼인 원주민민중작업집단(GTPI)이 창설되었다. 이 포럼은 1993년에 UN총회에서 ‘세계 원주민의 해,(Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo)가 선포되고 이어서 1995년부터 2004년 사이의 10년이 ‘세계 원주민의 10년’으로 선포되는 데 중요한 역할을 수행하였다. 이에 대해서는 다음을 참고할 것. A. Brysk: «Pensando en lo transnacional», trabajo presentado en el congreso «Pueblos indígenas de América Latina: Realidad y retos», Barcelona, 27 y 28 de abril de 2005. <[http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch\\_Redirect\\_Tx?dest=1-95-10-01041](http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01041)>.
- 12) A. Brysk: *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*, Bellaterra, Barcelona, 2009.

중에서 원주민문제연구포럼[Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas]과 특별보고자[Relator Especial]의 활동이 두드러졌다.)<sup>13)</sup> 이러한 네트워크의 노력 없이는 국제노동기구(OIT)의 원주민협약 제169호(Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales)의 승인은 달성되기 어려웠을 것이고, 2007년 9월 13일의 UN의 원주민권리선언은 더욱 힘들었을 것이다. 이 모든 경우에서 초국가적 네트워크의 노력이 바탕이 되었다.

## II. 국내정치무대에 미친 영향

원주민운동의 등장이 각국의 국내정치무대와 원주민 공동체에 끼친 영향을 분석하는 것은 어려운 작업이다. 여기서 우리는 중추적이라 생각하는 세 국면, 즉 많은 라틴아메리카 국가의 헌법에 원주민에 대한 새로운 법률의 포함, 자치를 통한 원주민 영토의 규제, 새로운 방식의 원주민 정치의 등장과 국가기구와 지역기구에서의 그 실재에 집중하겠다.

### 헌법들

8·90년대의 개방과 자유화 과정을 바탕으로 라틴아메리카에 밀어 닦친 새로운 헌법개혁의 물결은 원주민 대표자들에 의해 상당히 성공적으로 이용되었다. 헌법 개정에서 이 새로운 집단의 참가가 증가하는 상황을 두고 도나 반 코트(Donna Van Cott)는 ‘다문화적인’(multicultural) 라틴아메리카의 새로운 형태의 입헌주의가 등장하였다는 가설을 내놓았다.<sup>14)</sup> 이 저자에 따르면, 헌법이 다음 여섯 가지

13) 원주민 권리에 관련된 국제적인 조직들과 규범들에 대한 문제에 대해서는 다음을 참조할 것. James Anaya: *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 1996 e Isabelle Kempf: «Resistiendo al viento: Avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Bellaterra / Cidob, Barcelona, 2007. 특별보고자의 영향과 국제인권체제와의 시너지 효과에 대해서는 다음을 참조할 것. Luis Rodríguez-Piñero: «La internacionalización de los pueblos indígenas en América Latina: ¿El fin de un ciclo?» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit., pp. 184-186.

14) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh

요소 중 최소 세 가지를 포함한다면 ‘다문화적 입헌주의’에 대하여 말할 수 있다.

a) 사회의 다문화적 특성과 뚜렷한 국가하부집단으로서 원주민 민중의 존재에 대한 정식 인정, b) 공식적이며 공적인 권리로서 원주민 관습법에 대한 인정, c) 공동체 토지의 소유와 양도 및 분할 제한에 대한 권리 인정, d) 원주민이 거주하는 영토와 공간 내에서 원주민 언어의 공식적인 지위 인정, e) 이중언어 교육의 보장, 그리고 f) 자치적인 영토공간을 창설할 수 있는 권리의 인정. 이러한 기준에 따라 최근 십 년간 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 니카라과, 페루, 베네수엘라, 멕시코와 같은 여러 나라에서 다문화적이라 정의될 수 있는 헌법이 만들어졌다.

그러나 사법적 명령들에서 볼 수 있는 정식 인정에도 불구하고, 각 국가행정기관에서 시행된 정책의 법적 전개와 범위는 서로 매우 다르다. 어찌 되었든, 헌법소문에 소수민족에게 우호적인 내용이 포함됨으로써 오랫동안 무시되었던 그들의 존재를 인정하기 시작했고 더불어 이들 국가에서 원주민의 요구가 존중받기 시작한 것과 같이 원주민 집단정체성의 조성을 촉진하는 제도적 동기들이 등장하였다. 이 모든 사항으로부터, 외부의 공격에 맞서 자신들의 권리를 보호하기 위해 일부 원주민 공동체에서 사법절차를 이용하는 경우가 늘어나고 있는 점에서 볼 수 있듯이, 공동체를 토대로 하는 행위자들과 그들의 대중동원이 점진적으로 강화되고 있다는 추론이 가능하다.<sup>15)</sup>

이러한 맥락에서 2009년 볼리비아 헌법의 경우를 강조할 필요가 있다. 411개 조항으로 구성된 상당한 분량의 이 헌법은 앞서 제기된 다문화주의보다 진일보한 것으로 여겨진다.<sup>16)</sup> 특별 선거구를 통한 원주민의원 쿼터의 설정, 관습법과 정규법

University Press, Pittsburgh, 2000.

15) 이러한 의미에서 라틴아메리카에서 원주민을 사법적으로 인정해가는 변화과정에서 중요한 진전으로서 니카라과 정부에 아바스팅니(Awas Tingni) 공동체의 토지에 대한 효과적인 구획설정을 명령한 미주기구(OEA)의 미주인권재판소(Corte Interamericana de Derechos Humanos)의 판결을 강조할 필요가 있다.(Felipe Gómez Isa (ed.): *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003.)

16) 이 헌법의 제1조는 다음과 같다. “볼리비아는 자유롭고, 독립적이며, 주권적이고, 민주적이며, 상호문화적이고, 탈중심적이며, 자치적인, 공동체의 다민족적 권리를 보장하는 사회적 단일국가이다. 볼리비아는 국가의 통합과정 내에서 정치적, 경제적, 사법적, 문화적, 언어적 다원성과 다원주의에 바탕을 두고 있다.”

의 동일시, 두 가지 시스템이 존재하는 다민족헌법재판소(Tribunal Costitucional Plurinacional)의 창설, 36개 토착소수민족을 위한 토지 관련 제도 및 기관을 통한 원주민 자치 확립, 원주민 공동체의 자율적인 산림자원 관리, 이 모든 것이 이러한 여정에서의 진일보를 보여주는 증거들이다. 이 경우 문제는 이러한 사법적 명령이 어떻게 실행되는냐이다. 볼리비아의 원주민 복지가 상당히 향상된다면, 다른 국가들에게도 모델(이자 요구)로 기능할 것이다.

### 땅과 자율

우리가 라틴아메리카에서 원주민의 등장이 갖는 정치적 충격을 평가하는 두 번째 국면은 자율과 자치이다. 자유롭게 결정할 권리의 표현으로서 영토성, 자치, 사법권 간의 밀접한 관계는 최근에 원주민 지도자들의 담론에서 관찰되었다. 이러한 시도로부터 여러 국가의 입법부에 의한 자율관리체제의 추구가 나타났다.

이 지역의 국가들에서 원주민 자치에 대한 입법활동이 이뤄진 것은 90년대였다.<sup>17)</sup> 이 과정에서 라틴아메리카에 있었던 가장 중요한 선례 두 가지가 고려되었다. 지방자치단체로 볼 수 있는 제도로서 (실제적으로 전국토의 20%를 포괄하는) 파나마의 자치주들(comarcas)과, 의회와 어느 정도의 행정력과 재정능력을 보유하며 다수의 소수민족으로 구성된 국내의 지방단체로서 기능할 것으로 보이는 니카라과의 북대서양자치지역과 남대서양자치지역이 그것들이다.

그렇다고 해도, 무엇이 자율적인 공간들을 결합시키는 가장 좋은 방법인지에 대해서는 여전히 의견의 일치가 존재하지 않는다. 원주민운동 내부에는 (파나마의 경험에 가장 근접한) ‘공동체주의적인’ 입장에서부터 ‘지역주의적이고 다문화주의적인’ 입장들까지 다양한 입장들이 존재한다. 공동체주의적인 입장에서는 지역공동체가 자율성을 창출해내는 핵심적인 공간이자 장소라고 주장한다. 반면에 지역주의적이고 다문화주의적인 입장에서는, 더 광범위한 공간을 다룰 때 비로소 토지의 요구와 소수민족의 특수성 간의 관계가 누그러지기 때문에, 다양한 소수민족으로 구성된 지역공동체들이 공존하기 위해서는 지역적 자율성의 수준이 공동체를 넘어서야 한다고 주장한다. 또한 원주민 자치에 있어 국가 당국의 역할 역시 논쟁의 주제이다. 그러한 의미에서 차이파스의 ‘자율적 지방자치단체’(municipios

17) 파나마, 페루, 니카라과의 경우는 이 규칙을 따르지 않는데, 이들 국가에서는 해당 입법이 이미 앞서 이뤄졌다.



autónomos)의 사례는, 정부 당국의 규제와 투자를 요구하는 니카라과나 볼리비아의 공동체들의 경우와 대조적이다.<sup>18)</sup>

새로운 볼리비아 헌법의 진전을 기다리고 있는 현재까지 이러한 방향에서 얻어진 성과는 많지 않다. (주 수준에서의 진전에도 불구하고) 멕시코 의회에서 원주민자치법의 표류, 어떠한 형태로든 마푸체족에게 자치권을 부여하는 것에 대한 칠레 정부의 거부, 콜롬비아 원주민지역에서 무장분쟁의 심화, 원주민단체로부터 재원을 고갈시키는 신자유주의 정책의 적용 등이 니카라과 자치지역에서의 역량과 재원의 쇠퇴와 더불어 90년대 초 일반적인 기대들을 실망시켰다.

이와 관련하여 또 다른 중요한 문제는 토지에 관한 것이다. 전통적인 사법질서는 등록된 소유주가 있는 토지에 대하여 사적 소유권의 제한 없는 권리를 부여하고, ‘미개간지’의 소유권을 국가에 주는 데 한정되었다.<sup>19)</sup> 그리고 이러한 토지개념이 원주민 민중의 조상의 땅에 대한 요구와 어떻게 화해를 이룰 수 있을지, 특히 국제노동기구의 협약 제169호, 2007년 UN원주민권리선언과 같은 협정이나 협약에 서명을 한 국가들에서 그러한 화해가 어떻게 가능할지 질문할 수 있겠다. 즉, 소유권의 사유화, 등록, 자격부여에 대한 개혁이 원주민 거주지로서 보호받는다 고 상정되는 지역에서 산림, 광물, 가스와 같은 자원의 개발권양도정책과 어떻게 화해할 수 있는지 질문할 수 있다.

### ‘원주민’ 정당의 정책

정치적 충격을 분석하는 데 유용한 세 번째 차원은 원주민 보호를 근본적인 주장으로 포함하는 정당의 출현이다. 이러한 정당들을 두고 정치학자들은 ‘소수민족정당’(partidos étnicos)이라고 정의하며,<sup>20)</sup> ‘대다수의 지도자가 지배적이지 않은

18) 원주민 자치와 국가 및 공공기관들과의 관계에 대해서는 다음을 참조할 것. Héctor Díaz Polanco: «Autodeterminación, autonomía y liberalismo» en *Autonomías indígenas, diversidad de culturas, igualdad de derechos*, Serie Aportes para el Debate No 6, México, DF, 1998.

19) Willem Assies: «Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

20) ‘소수민족정당’이라는 개념에 대한 연구에서 공통된 의견은 존재하지 않는다. 여기서는 반 코트(Van Cott)에 의해 만들어진 개념을 이용한다. 그러나 이러한 세력은 확실히 본질적으로 소수민족적인 정당이기에 앞서 다양한 집단의 연합체인 경우가

소수민족집단의 구성원이고 그 공약이 문화와 소수민족의 문제와 관련이 있는 요구들을 포함하는, 선거에 참여할 수 있도록 허가된 조직'으로 이해한다.<sup>21)</sup>

이러한 정당은 연립정부에 참여함으로써 정책을 조율할 수 있는 힘을 갖게 되거나, 혹은 야당의 입장에서 정부를 통제할 수 있었다. 이러한 현상은 종종 국가적인 수준에서 일어나기도 하지만 대부분은 지역적인 수준에서 발생한다. 현재 국가적인 수준에서 가장 중요한 사례는 에콰도르와 볼리비아의 경우이다. 에콰도르에서 파차쿠틡신국가(PNP: Pachakutik Nuevo País)의 형성은 1990년부터 2005년까지 중요한 역할을 하였는데, 1996년, 1998년, 2002년 선거에서 각각 8개, 9개, 11개의 의석을 얻었다. 볼리비아의 경우에는 2000년대에 들어와서 에보 모랄레스가 집권하기 전까지 사회주의로의운동(MAS: Movimiento al Socialismo)의 역할을 언급할 수 있다. 2002년 선거에서 27명의 전국구의원과 8명의 상원의원을 얻은 데 이어, 2005년에는 72명의 전국구의원과 12명의 상원의원을, 2009년에는 현 하원의석의 3분의 2와 상원의석의 과반수를 얻었다. 지역 수준에서는 북대서양자치지역(RAAN)과 더 작지만 남대서양자치지역(RAAS)에서 야타마(Yatama)<sup>22)</sup>의 형성과 같이 니카라과의 경우를 지적할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

그렇지만 가장 핵심적인 질문들 중 하나는 왜 오직 언급된 국가들에서만 원주민 운동이 전국이나 지역 수준에서 의석을 얻고 집권할 가능성이 있는 정당을 만들어 낼 수 있는 힘과 능력을 가졌느냐는 것이다. 이 문제는 특히 페루, 파라과이, 과테말라와 같이 원주민 공동체가 강력하게 존재하는 국가들이나 칠레, 멕시코, 온두라스와 같이 원주민 민중이 몰려 살고 있지만 정치권력에 접근하지 못하는

---

많다. 이러한 의미에서 특히 다양한 소수민족적인 성격을 갖는 것이다. (D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit.)

21) *Ibid.*, p. 3.

22) 니카라과에서 야타마는 2000년부터 산디니스타들과 연정을 이뤄 북대서양자치지역을 통치해 왔고, 이 지역의 자치단체장을 차지하였다. 남대서양자치지역에서는 앞의 지역보다는 약하기는 하지만 정책을 조절할 수 있을 만큼 충분한 힘을 보유했다. (2002년까지 48석의 규모였다가 2006년부터 45석의 규모인) 북대서양자치지역 자치회의의 양원에서 소수민족조직인 야타마는 1990년에 23석, 1994년에 8석, 1998년에 8석, 2002년에 11석, 2006년에 13석을 획득하였고, 남대서양자치지역에서는 각각 4석, 5석, 4석, 2석, 6석을 얻었다.

23) 이러한 조직들의 역할에 대해서는 다음을 참조할 것. D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit., pp. 177-211.

국가들에게 특히 중요하다.

이 현상에 대한 대답은 다양하다. 멕시코의 경우, 지역에서 원주민의 참여는 주에 따라 차이를 보이며 ‘사용과 관습’(usos y costumbres)의 메커니즘에 한정되었다. 이러한 논리에 대한 예외는 90년대에 1명 내지 2명의 국회의원을 배출하는 소소한 결과를 보였던 오아하카의 원주민정당인 트리키통일투쟁운동(MULT, Movimiento de Unificación y Lucha Triqui)의 창설이었다. 현재는 원주민의 지방자치제 참여에 대한 격렬한 논쟁이 존재함에도 불구하고, 치아파스의 자율적 지자체의 경험은 공식적인 정치제도의 밖에서 이뤄졌다.<sup>24)</sup> 페루와 과테말라에서 원주민의 정치참여는 전통정당에 그들의 지도자들이 포섭되면서 구체화되었다. 그렇지만, 90년대부터 양국의 원주민 공동체들은, 항상 지역 수준에서 무소속 후보를 통해서이기는 하지만, 정치적으로 조직되기 시작하였다. 페루에서는 푸노(Puno), 쿠스코(Cuzco), 아푸리막(Aprimac), 아야쿠초(Ayacucho), 완카벨리카(Huancavelica)의 원주민 출신 시장들이 두드러진다. 그러나 이들은 같은 조직 소속이 아니다. 과테말라의 경우에는, 아무리 지역정치가 향토단체들(cofradías)의 영향 없이는 이해될 수 없다 하더라도, 리고베르타 멘추(Rigoberta Menchú)가 이끄는 조직인 위낙(Winac)이 창설되기 전까지 단 하나의 프로젝트도 만들어지지 않았다. 이마저도 2007년 대통령 선거에서 단지 3%의 지지표를 얻는 데 그쳤다. 주목할 만한 또 다른 사례는 칠레의 경우이다. 이곳에서 마푸체 자치조직들은 제도적인 대표자를 얻는 데 실패하였고 새로운 조직인 발마푸벤(Wallmapuwen)은 이 조직의 정관과 기본이념이 (자율, ‘마푸체 민족’[nación mapuche]과 같은 개념들과 깃발과 같은 몇몇 상징들이) 헌법에 부합하지 않는 주장들을 담고 있다는 선거관리국의 판단에 따라 합법화될 수 없었다.

이에 덧붙여 모든 연구분석이 원주민 인구의 수치, 다수의 언어 혹은 거대한 저항, 소수민족 정치조직의 존재 사이에는 직선적인 관계가 존재하지 않음을 일관되게 보여주고 있다. 한 상세한 연구는 원주민 정당의 존재와 중요성을 크게 좌지우지하는 원주민 외적인 요소들이 존재함을 보여준다. 이러한 요소들은 제도

24) Rosalba Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.): *El Estado y los indígenas en tiempos del pan. Neoindigenismo, legalidad e identidad*, Ciesas / Porrúa, México, DF, 2004; Araceli Burguete: «Municipios indígenas: Por un régimen municipal en México» en *Alteridades* vol. 18 N° 35, 2008, pp. 67-83.

적인 형태(법적인 인정, 선거시스템의 허용, 영토적 탈중심화)이든 관계적인 형태(정치적 협력자, 취약한 전통정당, 번덕스러운 선거, 잠재적인 위협)이든, 국가나 지역에는 원주민 정당이 존재하고 다른 곳은 그렇지 않은지를 이해하는 데 핵심적인 질문들이다.

어쩌면 두드러진 원주민 정당이 존재하기 위해서는 ‘원주민 엘리트들이 전략적인 결정들을 내려야 한다고 말할 수 있을지 모르겠다. 물론 이때 원주민 엘리트들은 이러한 결정들이 오직 제도적 자원에 대한 용이한 접근을 상정하는 탈중심화된 영토적 권력조직과 널리 보급될 수 있는 선거규칙 그리고 고전적인 정치행위자들이 분열되거나 위기에 빠진 상황을 수반하는, 차이의 인정(다문화적 헌법?)에 대하여 개방적인 제도적 환경에서만 의미가 있음을 완벽하게 이해하고 있어야 할 것이다.<sup>25)</sup> 그리고 이 모든 것은, 과테말라와 페루의 사례가 보여주듯이 극단적인 폭력성을 보인 최근의 사건들에 대한 기억이 이러한 정치행위자의 구성과정에서 억제요소로서 작동함을 분명하게 보여준다.<sup>26)</sup>

그러나 위에서 제시된 조건들이 실현된다면, 주목할 만한 소수민족정당의 등장은 가능하다. 그러나 이러한 가능성은 이러한 조직들이 광범위하고 통합적이며 어느 정도 지배적인 인식범주와 관련이 있는 정체성 담론을 만들어낼 수 있는나에 달려 있다. 즉, 이러한 조직들이 1단계, 2단계, 3단계의 결합들을 그룹화하는 사회적 네트워크를 가지고 있는지, 그리고 (제도적 영역에서든 통상적이지 않은 영역에서든) 반대세력에게 도전할 수 있는 물질, 인적 자원을 이용하는지에 달려 있다. 근래에 이러한 모습을 보여준 국가는 (비록 최근에 파차쿠티이 쇠퇴를 경험하였지만) 에콰도르와 볼리비아, 이보다는 못하지만 니카라과, 콜롬비아, 베네수엘라 정도였다. 칠레의 새로운 마푸체 조직인 발마푸벤과 과테말라의 범마야 조직인 위낙은 아직 그 능력을 증명하는 단계에 있다.

25) 이 주장은 허버트 키철틸트(Herbert Kitschelt)가 벨기에와 서독의 생태주의 정당조직의 개발논리를 분석하며 내놓은 주장과 상당 부분 일치한다(H. Kitschelt: *The Logic of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*, Cornell University Press, Ithaca, 1989).

26) S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina », cit.

### III. 미래를 향한 도전과 질문: 무대는 바뀌었는가?

지난 20년 동안의 원주민운동의 등장과 영향에 대하여 살펴본 지금 해야 할 일은, 앞으로 ‘원주민 민중의 10년’으로부터 약 10년 뒤에 원주민운동이 정치적으로 어떠한 중요성을 가지게 될 것인지에 대해 질문하는 것이다.

최근 몇 년 동안 반복적인 대규모 대중동원은 그 힘을 다한 것처럼 보인다. 특히 원주민의 요구는 더 이상 국내정치의제로서 우선시되지 않는다. 이러한 의미에서 (본고의 첫머리에 언급된) 80년대와 90년대에 열린 기회의 창구가 닫히고 있는 듯하다. 여기에 원주민 공동체의 가장 중요한 두 협력자인 가톨릭교회와 NGO네트워크가 각각 입장과 이해관계를 변화시키고 있음을 덧붙여야겠다. 이러한 상황에서 미래는 복잡하게 나타난다. 게다가 원주민 문제 역시 9·11테러 이후 테러리즘의 충격이 가져온 부정적인 결과들을 겪었다. 사실상 라틴아메리카와는 무관한 현상임에도 불구하고, 문화 간 분쟁에 대하여 활동하는 많은 NGO가 중동과 이슬람세계로 관심을 돌렸다. 이에 더해 테러와의 전쟁이라는 담론 하에서 몇몇 정부는 모든 형태의 이견에 대한 억압을 강화하였다. 칠레에서는 땅을 뺏기지 않으려는 시위를 이끌었던 수많은 마푸체 지도자들이 테러방지법(Ley Anti-Terrorista)에 의해 수감되었다.<sup>27)</sup>

이러한 새로운 맥락에서, 현재 국면을 이끌었던 국가들의 원주민운동은 쇠퇴하였다. 에콰도르의 경우, 루시오 구티에레스(Lucio Gutiérrez) 정부 말부터 그리고 라파엘 코레아(Rafael Correa)의 집권 이후 원주민운동의 중요성은 상당한 퇴보를 경험하였다. 2009년 볼리비아에서는 10년만에 처음으로 선출된 MAS 소속 의원들 중에서 원주민 출신이 과반수를 차지하지 못하였다. 멕시코에서는 1994년에 사파티스타봉기와 함께 원주민 담론이 정점에 이른 이후 원주민 문제는 국가적 의제에서 자리를 잃어가고 있다.

그렇다고 해서 원주민운동과 원주민의 요구가 더 이상 이 지역에 존재하지 않는다고 말하려는 것은 아니다. 오히려 원주민 조직과 다른 행위자(국가당국이든 민간기업이든) 사이에서 갈등이 증가할 수도 있다. 21세기 전략자원(물, 생물학적 다양성, 가스, 원유, 광물, 산림)의 대부분이 원주민 민중이 거주하는 지역에

---

27) A. Brysk: «Globalización y pueblos indígenas: El rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

위치한다는 사실은 페루의 바구아(Bagua), 니카라과의 아바스 텅그니(Awas Tingi), 칠레의 랄코(Ralco)에서와 같은 사건들이 미래에도 반복될 수 있음을 예견하게 만든다. 이렇듯, 이 새로운 주기에 나타나고 있는 ‘기화’의 닫힘에도 불구하고 자신들의 권리를 위한 원주민의 투쟁은 계속될 것이다. 최근의 조직에 대한 학습과 헌법 및 법률의 개혁을 통해 얻은 특수한 권리들의 제정은 결정적인 요소이다. 이러한 투쟁은 (좌파는 물론이고) 정부의 많은 배려 없이도, 미디어의 영향 없이도, 더 적은 (국내외의) 협력자를 가지고도 실행이 가능하다. 그러나 이러한 투쟁은 더욱 지속적이고 끈질기고 조용한 방식으로, 지역에서 강력하게 실행될 수 있다. 달리 말해, 원주민 민중의 가시성이 줄어드는 것은 그들의 투쟁의 강도가 작아진 결과가 아니라, 과거에 주의 깊은 관찰자였던 이들의 줄어든 관심과 한때 원주민에게 무관심하고 쉽게 무시하였던 이들의 늘어난 적대감의 결과라는 것이다.

(김동환 번역)

## 참고문헌

- Alcántara, Manuel y Patricia Marenghi: «Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral» en S. Martí i Puig (ed.): Pueblos indígenas y política en América Latina, Cidob / Bellaterra, Barcelona, 2007.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur): Los derechos de los pueblos indígenas, folleto informativo No 9, Naciones Unidas, Ginebra, 1998.
- Madrid, Raúl L.: «Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America» en Electoral Studies No 24, 2005, pp. 689-707.
- Stavenhagen, Rodolfo: «Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate» en Rachel Sieder (ed.): Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy, Palgrave / ilas, Londres, 2002.