

과테말라 원주민 시정부 제도의 역사적 고찰과 전망*

정 이 나

부산외국어대학교

정이나(2015), 과테말라 원주민 시정부 제도의 역사적 고찰과 전망.

초 록 과테말라는 인구의 절반 이상이 마야 원주민들로 이루어진 곳이다. 그들의 열악한 사회 경제적 처지는 지난 500여 년 동안 크게 달라진 것이 없다. 오랜 식민지 통치 기간과 19세기 근대화 전 과정에 걸쳐 끊임없는 수탈과 착취의 대상이자 언제나 '침묵하는' 존재였기 때문이다. 그러나 이와 같은 현실은 20세기 후반 과테말라를 비롯한 라틴아메리카에서 국제적으로 확산된 원주민 권리 회복운동으로 큰 전환점을 맞이하게 되었다. 과테말라는 36년 내전을 종식하고 마야 원주민의 문화적 권리를 보장하는 다문화주의를 국가 전략으로 채택하였으며, 2002년에는 원주민의 자치권을 인정하는 요지의 원주민 시정부 제도를 합법적으로 인정하기도 하였다. 본 논문에서는 원주민 시정부 제도가 과연 그동안 과테말라 사회에서 소외되었던 계층인 마야 원주민의 권리 회복과 그들의 사회적·경제적 여건을 개선시킬 수 있는 유용한 제도적 장치인가에 대해 원주민 시정부 제도의 역사적 고찰을 바탕으로 그 전망과 시사점을 알아보고자 한다. 이는 원주민의 문화적 권리를 보장하는 제도적 장치가 과연 마야인들의 실질적인 삶을 개선할 수 있는 현실적인 방안이 될 수 있는가의 물음에 대한 부분적인 답이 될 것이다.

핵심어 과테말라, 원주민 시정부, 문화적 권리, 마야 원주민, 다문화주의

* 본 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임. NRF-2008-362-A00003.

I. 서론

과테말라는 인구의 절반 이상이 스페인 정복 이전의 토착 원주민으로 이루어진 곳이다. 라틴아메리카에서는 이들을 경멸과 멸시의 사회적 의미를 담아서 “인디오”라고 부르기도 한다. 현재 과테말라 원주민 인구수는 약 8백만 명 정도일 것으로 추정하고 있다. 볼리비아 다음으로 가장 많은 숫자로, 이들 대부분은 마야인의 후손들이다.¹⁾ 과테말라는 1996년 36년 내전을 종식하는 평화협정(Acuordo de Paz) 체결 이후 마야 원주민들의 문화와 전통을 포함한 22개의 마야 언어를 공식적으로 인정하였다. 이와 같은 국가차원의 원주민 정책이 구체적으로 제도화 된 것은 과테말라 내전이 한참 진행 중이던 1985년에 이루어진 개헌과 1996년 평화협정 체결이라는 두 번의 계기를 통해서였다(Macleod 2013, 29). 내전 종식 후 지난 20~30년간 유지된 원주민 ‘통합’ 정책, 즉 다문화주의 정책을 국가전략으로 하고 그 동안 외면했던 22개의 마야 언어와 문화, 전통 등을 공식적으로 인정하는 일련의 과정들은 마치 원주민 사회가 과테말라의 국가 시스템으로 서서히 통합되어 가고 있는 듯한 인상을 주기에 충분하다.

그러나 여기서 주목해야 하는 점은 마야 원주민에 대한 공식적인 ‘인정’의 범위는 여전히 ‘문화적’ 권리에 국한되어 있다는 것이다. 그들의 정체성, 언어, 관습법 등과 같은 문화적 요소만을 인정했을 뿐 정치나 경제적 권리와 같은 문제를 해결하기 위한 실질적인 방안에 대한 구체적인 협의는 이루어지지 않았다. 과테말라 사회의 심각한 양극화와 빈곤화는 대부분의 원주민들에게 해당되는 것이었고, 36년간의 오랜 내전의 직접적인 원인이기도 했던 사회의 모순적인 경제 구조는 여전히 유지되고 있다(CEH 2006, 17-37). 과테말라를 비롯

1) 과테말라 인구조사 통계 방식이나 기준에 따라 원주민의 구성 비율은 상당한 차이가 있다. 혼혈의 정도나 전통과 문화의 유지 및 개인이 부여하는 정체성에 의해 원주민 혹은 라디노(과테말라의 메스티소)라고 인식하는 경우가 있기 때문인데, 예를 들어 2002년 과테말라 통계청의 공식적인 발표에 의하면 전체 인구의 약 40% 정도가 원주민이라고 발표하였으나, 실제로는 공식 통계에 포함되지 않거나 조사 방식에 따른 오차를 감안하더라도, 실제 원주민의 인구 구성 비율은 이보다 훨씬 높은 것으로 나타난다.

한 다른 라틴아메리카 국가의 원주민들은 대체적으로 사회경제적으로 열악한 처지에 놓여 있다. 과테말라, 멕시코, 페루, 파라과이 등을 비롯한 국가들의 원주민 빈곤 지수는 전체 국민 대비 약 3배에서 크게는 7배까지 높게 나타나고 있는 실정이다(UN 2010).

이처럼 원주민 계층에 만연한 빈곤과 열악한 상황을 설명하는 방식은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 국가 근대화의 과정에 편입하지 못한 ‘무지’하고 ‘게으른’ 당사자들에게 잘못을 전가하는 고전적(tradicionalismo) 해석과 둘째, 지배계급에 의한 피지배계급에 대한 착취와 수탈의 관계로 바라보는 계급적 접근 방식이다(Mejías 1999, 420). 전자의 관점이 과테말라 근대국가 형성 시기에 원주민에 대한 차별정책을 정당화하는 엘리트 계층의 지배 이데올로기였다면, 후자의 관점은 원주민 계층의 ‘객관적’ 처지와 상황을 이해하는데 조금 더 설득력 있는 방법일 것이다. 물론 내전 당시 그들을 계급으로 ‘만’ 환원시키려 했던 맹점이 있었음에도 불구하고, 과테말라의 원주민 사회의 문제점을 구조적으로 이해하기 위해서는 여전히 유효한 접근 방식이라고 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 과테말라 마야 원주민들의 열악한 사회경제적 여건의 구조적 원인을 스페인 정복 시기와 1820년대 독립 이후 진행된 근대화 과정에서 꾸준히 재생산된 착취 구조로 파악할 것이다. 스페인 식민지 당시 마야 원주민들의 노예 신분은 19세기 독립 이후에도 정도와 방식의 차이만 있었을 뿐 그 처지가 별반 다르지 않았다. 오히려 20세기 초 커피와 바나나 재배가 농업 수출경제성장으로 산업화되면서 토지를 국가에 강제로 몰수당하거나 ‘강제노동’의 확대로 그들의 삶은 더욱 피폐해질 수밖에 없었다. 원주민들은 스페인으로부터 독립한 이후에도 과테말라 국가 내 차별받고 억압받는 ‘인종’²⁾이었던 것이다. 그뿐만 아니라 약 70년간의 자유주의 정권을 대신한 1944년 10월 혁

2) 이미 인류학에서는 ‘인종’이라는 개념이 내포하는 그 비(非)중립적인 성격으로 인해 이 용어에 대한 사용을 조심스럽게 비판해왔다. 이 같은 맥락에서 필자가 본고에서 사용하는 인종이라는 개념은 인류 진화설이나 유전학적인 접근이 아니라 과테말라 사회에서 마야 원주민들이 차지하고 있는 위치, 즉 사회적인 ‘멸시’와 ‘천대’를 받는 집단으로 설명하기 위해 굳이 사용하였다.

명과 이후 10년간 계속된 개혁의 바람도 마야 원주민들의 처지를 실질적으로 개선하고 그들의 사회적 권리와 지위를 제도적으로 정착시키기에는 역부족이었다. 과테말라의 가치(Valores Nacionales)를 가장 “순수하게” 표현한 유산으로 뽀뽀부(Popul-Vuh)는 받아들여도, 마야 원주민들의 존재는 근대국가의 틀에서는 여전히 불분명하고 애매한 것이었다(Taracena et al. 2004, 35-36).

1954년 과테말라 개혁의 ‘봄’을 끝으로 1960년대 이후 본격적으로 시작된 36년 내전(interno conflicto)은 수많은 희생과 대가를 치르고서야 끝이 났다. 주로 마야 원주민을 대상으로 대규모 학살과 제노사이드가 일어났으며(노용석 2012, 398), 당시의 시대적 상황에 비추어볼 때 내전이라기보다 차라리 노골적인 국가 폭력이 과테말라 사회를 공포와 테러로 지배한 시대(Figueroa Ibarra, 2011)라고 보는 것이 맞을 것이다. 과테말라 역사 규명 위원회(CEH)의 공식 발표에 따르면 전체 사망자와 실종자 20만 명 중 90%는 마야 원주민이었던 것으로 나타났다. 1980년대 중반 이후 조금 느슨해지기 시작한 국가 폭력의 수위는 원주민 운동을 재정비 할 수 있는 약간의 ‘공간’을 제공해주기도 하였으나(Rangel Romero 2013, 185), 이것은 어디까지나 국제사회의 시선이 과테말라로 향하고 있었기 때문에 가능한 것이었다. 마야 원주민에 대한 광범위한 제노사이드가 자행되자 국외로 탈출할 수 있었던 생존자들이 과테말라의 실상을 서구에 알리기 시작하면서 국제사회의 관심을 이끌어 낼 수 있었던 것이다. 물론 이것은 1992년 과테말라 마야-끼체족 출신의 리고베르타 멘추(Rigoberta Menchú)가 원주민 최초 노벨 평화상을 수상하는 등 국제적으로 원주민 권리 운동이 확산되는 것과 무관하지 않다.

내전이 한참 진행 중이던 과테말라에서는 군부와 보수주의자들이 리고베르타 멘추의 노벨 평화상 수상을 강력히 반대하고 나선 것은 당연한 것이었다(Stoll 2008, 383-386). 마야 원주민에 대한 국제사회의 관심은 국내 과테말라 군부와 보수주의자들에게는 부담스러울 수밖에 없었기 때문이다. 결국 4년 뒤인 1996년 36년 내전을 종식하는 평화협정이 체결되었으며 더 이상 마야 원주민들에 대한 노골적인 폭력과 정치적 억압은 불가능해졌다. 이로써 과테말라

군부와 지배 엘리트 계층은 마야 원주민 사회와 문화를 ‘인정’해야 하는 새로운 국가적 패러다임이 필요해졌던 것이다.

본고에서는 마야 원주민 사회와 ‘공존’을 위해 요구되었던 과테말라 국가정책의 새로운 패러다임의 일부로서 원주민 시정부(Municipalidad Indígena)³⁾ 제도에 대해 살펴볼 것이다. 1996년 평화협정이 마야 원주민의 문화적 권리를 과테말라 근대 국가의 틀에서 공식적으로 인정받는 계기를 마련했다면, 원주민 시정부 제도는 문화적 권리를 인정받는 수준을 넘어서 마야 원주민 사회의 자치권을 제도적으로 보장했다는 점에서 주목할 만하다. 본 연구 주제인 원주민 시정부는 2002년 지방자치법 법령(12-2002)에 따라 마야 원주민의 자치 권력기관으로 공식적으로 인정되었으며, 형식적으로는 중앙 정부 산하, 즉 선거에 의해 선출되는 시장이 관할하는 시정부(Municipalidad oficial)와 평행적인 권력구조를 이루고 있다. 이처럼 다문화주의 기치 아래 과테말라 사회의 ‘화해’ 분위기가 조성되고, 2002년 원주민 시정부를 인정한 법안 등은 원주민들의 사회정치적 지위가 향상된 결과라고 볼 수도 있을 것이다.

그러나 이 같은 변화가 과연 기존의 마야 원주민 사회의 물질적 조건이나 생산수단의 개선 없이도 가능한 일인가. 거꾸로 마야 원주민의 열악한 사회경제적 상황이 마야의 문화나 전통을 인정하지 않았던 결과인가. 그렇다면 문화와 전통을 인정받는 것으로 물질적 조건의 개선을 가져올 수 있을까. 아이러니하게도 마야 문화는 이미 과테말라의 국가 이미지를 대표하는 상징이 되었으나 원주민들의 사회적 위치나 경제적 상황은 예전과 비교하여 크게 달라진 것이 없다.

본 연구는 마야 원주민의 전통과 문화적 권리를 제도적으로 인정한 구체적 사례인 원주민 시정부가 과연 그들의 객관적인 삶의 조건을 변화시키고 정치

3) 과테말라 행정구역은 현재 22개의 주(departamento)와 약 338개의 시(municipio), 그리고 그 외 더 작은 단위의 구역으로 칸톤(Cantón), 알데아(Aldea), 까세리오(Caserío) 등의 순으로 나뉘어져 있다. 과테말라에서 ‘Municipalidad’의 개념은 행정 구역상 시를 대표하는 자치 행정기관으로 본고에서는 이 개념을 우리나라의 기초 지방자치단체의 일부로 이해하고 편의상 “시정부”로 번역하고 있음을 알려둔다.

적 권리와 사회적 지위를 개선시킬 수 있는가에 대한 연구이다. 즉, 이 제도가 과테말라 마야 원주민 계층의 삶을 구체적으로 변화시킬 수 있는 실질적인 수단이자 유용한 제도적 장치인지를 알아보기 위함이다. 마야 원주민 운동이 언어, 문화, 관습 등의 보존 및 전파 등에 집중되어 있고, 토지, 자원이나 경제적 문제들에 대한 요구는 유보하고 있는 상황(최진숙 2007, 187)에서, 원주민 시정부가 그동안 소외되었던 마야 원주민 계층의 사회·경제적 여건 개선을 위한 유용한 제도적 장치가 될 수 있는가에 대해 그 역사적 고찰을 통해 살펴볼 것이다.

이 제도는 한편으로 마야 원주민의 조직적인 자치 권력으로서 작용할 수도 있지만, 다른 한편으로는 제도의 본질적인 목적이 왜곡되고 모순적인 사회경제구조를 은폐할 수 있는 가능성도 배제할 수 없다는 것을 가정하고 있다. 물론 현재 원주민 시정부의 제도화가 과테말라와 원주민 사회 전체에 미치는 영향이나 발전 과정, 그리고 세세한 변화 등을 밝혀내기 위해서는 앞으로 많은 조사와 연구가 필요하다. 이 제도가 국가에 의해 공식적으로 인정된 것은 불과 10여년에 불과하고, 게다가 과테말라 지역의 마야 공동체들은 언어와 지역에 따라 조금씩 다른 문화와 전통을 가지고 있어 원주민 시정부의 역할, 기능, 그리고 구성 등이 조금씩 차이가 날 수 있기 때문이다.

따라서 본 논문은 과테말라 지역에 넓게 분포하고 있는 원주민 시정부들의 다양한 사례 연구와 현지 조사를 위한 사전 연구이자 이론적 틀을 구축하기 위한 것임을 미리 밝혀두고자 한다. 본고의 연구 방법은 우선 연구 대상인 원주민 시정부에 대한 주요 자료는 필자가 과테말라에 체류하며 약 2년 여간 교류했던 끼체주(州) 치치까스페낭고시(市)의 원주민 시정부 관계자 및 임원들과의 간헐적인 인터뷰와 면담을 중심으로 재구성하였다. 그리고 마야 원주민에 대한 과테말라 지역사회와 지배 엘리트 계층의 태도와 인식구조, 그리고 연관 분야의 논문과 단행본을 참고하여 진행하였다.

원주민 시정부가 공식적으로 인정된 2002년은 1990년대 과테말라의 주요 관심사였던 원주민 권리와 지역 정부에 대한 연구가 활발히 이루어진 직후였

다(Macleod 1997; Ochoa 1993 참조). 그러나 이 제도가 정착 한지 약 10여년이 흐른 지금 제도의 성격은 물론이고 평가에 대한 연구도 아직 미비한 상태이다. 최근 이 주제에 대해 가장 폭넓은 조사가 진행된 것은 오초아 가르시아의 연구지만(Ochoa 2013), 여전히 마야 원주민 시정부에 대한 사실 관계를 밝히거나 서술하는 방식을 크게 벗어나지 않고 있다. 이보다 앞서 진행된 바리오스(Barrios 1998)의 연구는 스페인 정복 시기부터 현재에 이르기까지 원주민 시정부의 변천 과정을 시대별로 상세히 다루고 있지만, 내용의 질적 변화를 겪은 2002년 이후의 조사가 포함되어 있지 않다.⁴⁾ 스페인 출신 학자인 메히아스(Mejías 2004)의 경우는 원주민 시정부의 제도적 정착을 과거 까빌도의 연장선이자 원주민의 자치 권력을 보장하는 유용한 수단으로 평가하고 있지만 까빌도 제도가 과거 스페인 정복 시기 원주민에 대한 ‘차별적’이고 ‘억압적’인 통치 기구였음을 간과하고 있다.

본 논문의 구성은 크게 다음과 같다. 우선 원주민 시정부의 역사적 기원과 변천 과정을 알아보고, 원주민 시정부 제도 정착 부활의 역사적인 계기가 되는 36년 내전의 배경과 역사적 경험을 바탕으로 시정부 제도 부활의 원인과 과정을 살펴보고 앞으로의 전망을 재구성해 볼 것이다. 이는 스페인 식민지 시기와 근대화 전 과정에 걸쳐 겪은 제도적 변천 과정을 통해 나타나는 정치적 사회적

4) 원주민 시정부를 연구한 두 저자(오초아 가르시아와 바리오스) 모두 ‘원주민 시정부’의 의미로 ‘Municipalidad Indígena’ 대신에 ‘Alcaldía Indígena’로 사용하고 있지만, 전자의 표현이 올바른 표현이다. 2002년 이후 지방자치법에 의해 원주민 시정부가 기존의 시정부와 동등한 법적 지위와 위치를 갖고 있고 평행적인 권력 구조를 바탕으로 하고 있는 이상 ‘Municipalidad’으로 통일하여 표현하는 것이 논리적으로 타당하기 때문이다. 그런데, 현재 과테말라에서는 과거 스페인 정복 시기 스페인 정복자들의 행정 기구였던 시청(Ayuntamiento)의 하위 개념에 해당하는 ‘Alcaldía’를 주로 사용하고 있으며, 치치카스페낭고시(市) 등 몇몇 원주민 조직만이 ‘Municipalidad’의 개념 사용을 주장하고 있는 상황이다. 여전히 대부분의 원주민 조직들은 ‘Alcaldía’를 사용하고 있는데, 이 개념의 역사적 기원을 상징적으로 엄격히 구분하자면 중앙 자치행정기구의 하위 개념으로 독립적이고 자치적인 기구가 아닌 시정부(Municipalidad oficial)의 종속 기구의 의미로 해석될 수 있는 여지가 많다. 따라서 본 논문에서는 기존의 시정부와 평행적인 권력 구조로 이루어진 개념으로 원주민 자치 행정 기구를 이해하여 원주민 시정부를 ‘Municipalidad Indígena’로 통일하여 사용할 것이다.

합의를 파악하여 이 제도가 마야 원주민들의 실질적인 사회적 경제적 여건 개선을 위한 유용한 제도적 수단으로 발전할 수 있는가에 대한 가능성에 대해 알아보고자 한다.

II. 과테말라 마야 원주민⁵⁾ 시정부의 역사적 기원과 의미

1. 역사적 기원

1) 원주민 까빌도(Los Cabildos Indígenas)

스페인 정복 이전의 마야 사회는 제전을 중심으로 하는 계급 사회였다(정혜주 2005, 64)고 알려져 있다. 실제로 과테말라 지방의 마야 사회의 통치 구조를 알아내는 중요한 단서가 되고 있는 고문서는 16세기 라틴 문자로 기록된 원주민들의 문서로, 이를 통해 내용을 유추할 수 있을 뿐이다. 그리고 이마저도 키체(k'iche), 깍치켈(kaqchikel), 쥘힐(tzujil)족 등에 대한 기록이 대부분이다(Barrios 1998, 35). 이에 따르면 마야 사회는 부계제와 계급을 바탕으로 귀족, 평민, 노예의 구분이 있는 신분 사회였다. 이 같은 위계질서와 신분이 엄격했던 마야 사회는 1524년 페드로 데 알바라도(Pedro de Alvarado)의 과테말라 정복으로 큰 변화를 겪게 되는데, 스페인 정복자들은 당시 마야 최고 통치자를 비롯하여 귀족의 혈통을 가진 이들을 모두 제거했기 때문이다(Barrios 1998, 45). 이것은 과테말라 정복 초창기 마야 사회의 왕족 혹은 귀족 출신의 수장급 지도자들을 모두 제거하여 원주민 정통 사회질서를 무너뜨리는 것이 피정복민들의 결집을 막고 저항을 차단할 수 있는 효과적인 방법이었기 때문이다. 그러나 얼마 지나지 않아 마야 사회의 통치 질서, 즉 부계계승(patrilinaje)을 중심으로 형성되었던 위계적인 공동체 질서는 원주민 시정부(Alcaldía Indígena)의 모태가

5) 스페인 정복 이전의 마야 문화권은 현재 과테말라 서부 해안에서부터 멕시코 유카탄 반도까지 넓게 분포하며, 오랜 시간 시대와 지역에 따라 조금씩 다르게 발전하였다. 따라서 이 같은 시대와 지역별 차이를 감안하여 본 논문에서 언급하는 마야 사회의 조직 형태나 기능 등에 대한 설명은 현재 과테말라 지역으로 한정하고 있음을 미리 밝혀 둔다.

된 원주민 까빌도의 등장으로 스페인 정복자들에게 유리한 통치 수단으로 작용하였다.

원주민 까빌도는 스페인 식민 통치 이후 시기적으로는 가장 늦게 도입된 원주민 지배 기구라고 할 수 있다. 15세기말부터 16세기초반까지 유지되던 까치께(cachique), 까치께-통치자(gobernador), 원주민 통치자(gobernador indígena) 제도 등이 있었으며, 16세기 초에 이르러서는 원주민 까빌도 제도가 본격적으로 정착되기 시작하였다. 까치께 제도부터 까빌도에 이르는 다양한 이름으로 불리던 원주민 통치제도들은 점차적으로 소멸하였으며, 현재는 까빌도의 조직 형태만이 남아서 지금의 원주민 시정부의 모태가 되었다.⁶⁾ 이 제도가 만들어지기 시작한 것은 1550년대 이후로, 1560년대에는 대부분의 과테말라 마야 부족들은 까빌도를 조직하고 있었다. 구성은 마을의 규모와 인구수에 따라 적게는 1명에서 많게는 30명까지 다양하게 이루어 졌으며, 시장(alcalde), 통치자(regidor), 재산관리자(mayordomo de propias) 서기(escribano), 치안담당(alguacil)등을 담당하는 자들로 이루어졌다(Barrios 2001, 75-76).

원주민 까빌도가 처음으로 만들어지는 곳에서는 당시 스페인 신부들이 구성원을 직접 임명하거나 선택할 수 있었다. 신부들이 지명한 원주민들은 대부분 과거 위계 서열이 가장 높았거나 살아남은 귀족 혈통의 후손들이었기 때문에 자연스럽게 스페인 정복 이전에 유지되었던 마야 사회의 정통적인 질서가 다시 만들어 질 수 있었다. 비록 임기는 1년으로 제한되어 있었으나 최고 수장

6) 까치께(cachique)의 어원은 안피야 제도의 아라와꼬(arawako)언어에서 유래하였으며 부족 혹은 공동체의 장(jefes)들을 일컬었던 말이다. 이후 ‘까치께’ ‘까치께-통치자’라는 용어는 19세기 초에는 이미 사용하지 않았으며, 20세기 초에는 ‘원주민 통치자’라는 표현의 사용도 중단되었다. ‘원주민 까빌도’가 지금까지 살아남은 유일한 통치 구조라 할 수 있는데, 현재에 이르러서는 까빌도가 아닌 ‘알칼디아(Alcaldía)’ 즉 ‘municipalidad’의 개념과 동일한 시정부라는 의미로 함께 사용되고 있다. 하지만, 알칼디아의 개념은 특히 ‘원주민 시정부’를 지칭할 때만 사용되고 있는 것으로 보아 ‘공식 시정부’와의 차별을 염두에 둔 용어 선택이라고 할 수 있다. 과테말라에서 까치께 용어가 처음으로 사용되었던 시기는 약 1540년경으로 추정하고 있으며, 당시 선교를 담당했던 신부들이 복음과 대규모 원주민 촌락(reducción)을 형성하기 위해 까치께의 도움을 요청했던 기록으로 판단하고 있다(Melecio 2007, 38).

격인 시장(alcalde)은 자신의 후임을 지명하여 자리를 물려주었으므로 세습 권력구조가 형성될 수밖에 없었다.

당시 과테말라의 스페인 출신 관료이자 연대기 작가였던 푸엔테스 이 구스만(Fuentes y Guzmán)의 기록에 따르면 식민지 당시 원주민의 지배 기구인 까빌도에 참여하는 것은 명예로운(ad honorem)것으로 인식했던 것으로 보인다.⁷⁾ 구성원들은 그들의 지위를 상징하는 지휘봉(vara)으로 그들의 권위를 드러내기도 하였는데, 이 같은 전통은 현재 과테말라 원주민 시정부의 원로나 구성원들의 태도에서도 나타난다.⁸⁾

(1) ‘두 개의 정부(Dos Repúblicas)’⁹⁾ 정책

원주민 까빌도 제도와 분리지킬 수 없는 것이 바로 스페인의 통치 전략인 ‘두 개의 정부’ 정책이었다. 이것은 스페인 정복자들이 아메리카의 원주민들을 손쉽게 지배하기 위한 수단인 동시에 자신들의 정부와 변별력을 갖기 위해 고안해 낸 이른바 식민지 지배 통치 전략이었다. 16세기에 도입된 이 새로운 전략은 이미 수적으로나 ‘문화적’으로도 열세일 수밖에 없는 소수의 정복자들이 다수의 피정복민을 통치하기 위한 수단으로 선택한 것이었다.

1549년 스페인 왕실은 원주민 까빌도 조직을 공식적으로 명령하면서 그들의 통치 전략인 ‘두 개의 정부’ 정책을 본격적으로 정착시켰다. 스페인 정복자들이 고안해 낸 두 개의 정부 정책은 한편으로는 다수에 속하는 원주민에 대한 지배를 수월하게하기 위한 것이었으며, 다른 한편으로는 스페인 백인 계통의

7) 푸엔테스 이 구스만은 다음과 같이 묘사하고 있다. “과테말라에 첫 번째 까빌도 구성이 확정된 다음 날 원주민들은 이 사실을 축하하기 위해 피리와 악기 소리가 울려 퍼지고 원주민 특유의 휘파람 소리를 내며 많은 인파가 까빌도에 임명된 그들의 지도자를 동반하였으며, 스페인 최고 관료로(presidente)부터 지배의 상징인 지휘봉을 받기 위해 궁으로 향했다”(Fuentes y Guzmán 1932, 369-379. 필자 번역).

8) 현재 케체주(州) 치치카스페낭고시(市)의 원주민 시정부의 구성원(principales)들과 시장은 공식적인 일이나 의례를 치를 때에는 어김없이 마야 케체족의 원주민 복장을 하고 권위의 상징인 지휘봉(vara)을 항상 가지고 다닌다.

9) 본고에서는 ‘Dos Repúblicas’를 사전적 의미인 ‘두 개의 공화국’이라는 의미로 해석하기 보다는, 통치 기구로서의 역할이나 기능을 포함하는 것이 더 적절하다고 판단하여 “두 개의 정부”로 표기하고 있음을 밝혀둔다.

지배층과 엄격한 신분적 질서와 계급적 차이를 각인시키기 위한 것이기도 했다. 예를 들어, 원주민 공동체의 수장들을 일컫는 용어인 “까치께” 혹은 “principal(주요한)”¹⁰⁾을 사용하도록 한 것은 스페인 귀족들을 부르는 “세뇨르(señor)”를 사용하지 못하도록 하려는 것이었다(Melecio 2007, 40). 스페인 식민지 기간 동안 원주민들의 정부는 까빌도로, 스페인 사람들의 통치 정부는 시청(ayuntamiento)으로 부르며 각각 분리되어 운영되었다.

이처럼 원주민의 통치 기구였던 까빌도는 스페인의 통치 전략인 두 개의 정부를 구성하기 위해 반드시 필요했던 조직이었으며, 정복민들의 권위와 힘으로 복종시킬 수 있는 피정복민의 지배 그룹을 통해 마야사회 전체를 관리하고 지배하기 위한 것이었다. 이를 위해 무엇보다 ‘시급’했던 것은 스페인 정복 초기 상당수 제거되었던 귀족(nobleza)¹¹⁾ 혈통을 다시 ‘부활’시키는 것으로, 까치께스(cachiques)와 프린시팔레스(principales)라는 지위로 식민 통치에 협조하고 있었던 귀족 혈통들로 하여금 원주민 까빌도를 구성하도록 장려하기도 하였다(Peláez 2013, 535).

그러나 이 같은 두 정부 정책은 과테말라 지역에서 그리 오래 갈 수 없었다. 스페인 정복자와 이주자들, 혹은 뒤이어 양산되는 라디노(메스티소)들이 살아갈 수 있는 도시들이 충분히 형성되지 못했기 때문인데, 스페인 정복 초기 도입된 두 개의 정부 정책은 대륙인과 마야 ‘인디오’들의 ‘주거분리’ 정책을 기반으로 하고 있었기 때문이다. 전자의 전략과 목적이 성공하기 위해서는 후자의 정책이 완벽히 정착되어야만 했다. 그러나 지금의 과테말라 지역에서는 마야 원

10) 식민 통치시기에 스페인 정복자들에 의해 고안된 ‘principal(주요한)’은 ‘수장’을 일컫는 말로 현재에 이르러서도 원주민 시정부 구성원들에게 그대로 적용되어 사용되고 있다. 과테말라 마야사람들에게 ‘principal’은 ‘nobleza gobernante(고귀한 통치자)’의 동의어로 여전히 인식되고 있다(Melecio 2007, 40).

11) 벨라에스(Peláez 2013)의 지적에 따라, 스페인 정복 이전의 마야 원주민 사회의 신분·위계질서의 구성 방식이나 명칭의 모호한 요소들로(대부분 스페인 정복 이후 연대기 작가가 혹은 신부들이 라틴문자로 기록에 남긴 문서들을 바탕으로 추정할 수 있을 뿐이기 때문에) ‘왕족’ 혹은 ‘귀족’과 같은 가장 높은 지배계층을 일컫는 명칭을 본고에서는 ‘귀족’으로 통일해서 사용하고 있음을 밝혀 둔다.

주민이 살지 않는 지역에 스페인 대륙인들이 살 수 있는 도시와 소도시들이 번성하지 못하고 쇠락하였기 때문에,¹²⁾ 정복민과 피정복민의 주거분리법(*las leyes de separación residencial*)은 현실적으로 불가능한 것이 되었다. 두 계층의 주거를 엄격히 분리했던 이 법은 결국 1768년에 폐지되었다. 비록 두 집단의 주거 지역을 ‘완벽하게’ 분리하고 별도의 정부를 각각 만들어 통치하려던 시도는 실패로 돌아갔으나, 까빌도는 당시 스페인 행정기구와 공존하며 유지되었다.

2) 까빌도(cabildo)의 기능과 역할

위에서 이미 언급했듯이 스페인 정복자들의 통치 전략으로서 원주민 까빌도는 한편으로 정복자와 인디오 사이의 엄격한 신분 차이와 계급질서를 각인 시키려는 목적이었다면, 다른 한편으로는 전통적인 마야 원주민들의 위계적인 사회질서를 이용하여 피정복민의 지배와 통치를 수월하게 하려는 의도로 만들어진 것이다. 당시 선교활동을 하던 스페인 신부들은 최초 까빌도를 구성하는 원주민들을 지명할 수 있었는데, 선택된 자들은 스페인 정복자들에게 협조적이거나 혹은 관계가 나쁘지 않은 과거 귀족 혈통이 중심이 되었다. 그럼에도 불구하고 정복 이전 마야 사회의 정통 귀족세력은 이미 해체에 가까운 상태였고, 식민지 통치 수단으로 만들어진 까빌도를 통해 과거 원주민 사회의 ‘고귀한’ 지배세력을 형성하거나 그에 상응하는 역할을 할 수 있을 것이라는 기대를 하기란 어려운 일이다. 원주민 까빌도의 권력 남용과 월권행위를 고발하는 사례가 적지 않게 발견되는 것은 어쩌면 당연한 일이었다. 까빌도는 원주민들에게 정복자들의 또 다른 착취 기구였을 뿐이었다(Peláez 2013, 528-550).

까빌도 제도는 스페인 왕실의 적극적인 지원과 권장정책으로 마련된 것이다. 까빌도에 참여하는 원주민들에게는 세금이나 강제부역을 면제해주기도 했는데, 왕실의 입장에서 이 제도는 아메리카의 원주민을 직접적으로 지배할 수

12) 16세기부터 18세기까지 1개의 도시와 9개의 작은 소도시(*villas*)가 세워졌으나, 이마저도 세 개의 소都市는 번성하지 못하고 쇠락하였고, 대부분의 도시는 18세기 라디노의 인구가 증가하여 형성된 도시들이었다(Barrios 2001, 112-116).

있는 유용한 통치 수단이었기 때문이다. 게다가 아메리카에서 점점 세를 넓혀 가며 성장하던 끄리오요 계급을 견제하기 위해서라도 원주민을 직접 통치 할 수 있는 방법이 필요하기도 하였다.¹³⁾

이는 점차 세력을 확장해가는 끄리오요들을 견제하고 다른 한편으로는 세금 납부의 의무가 있는 원주민을 직접 관리함으로써 그들에 대한 통제권을 확보하려는 것이었다. 까빌도는 흉년이나 전염병 등으로 지정된 세금 납부가 어려운 경우 아메리카의 관료를 통하지 않고 아우디엔시아(Audiencia)나 스페인 왕실에 조세 삭감을 직접 요청 할 수 있는 권한을 부여받기도 하였다(Orellana 1993, 567). 뿐만 아니라 스페인 왕실은 왕의 칙령(cédula real) 등을 이용하여 아메리카 관료들의 행정 권한을 제한하고 까빌도의 자치적인 운영을 보호해 주기 하였다. 상황이 이렇다 보니 아메리카의 관료들에게는 크게 환영받지 못한 제도일 수밖에 없었는데, 과거 ‘인디오’들을 무제한으로 ‘사용’할 수 있었던 특혜들이 제약을 받았기 때문이다. 이에 스페인 왕실에서 직접 파견된 관료나 귀족을 제외한 아메리카 출신의 관료들은 까빌도의 자치적 운영이나 권한에 대해 종종 불만을 표시했을 뿐 아니라, 왕실의 명을 어기는 사례도 적지 않았던 것으로 보인다.¹⁴⁾

이처럼 까빌도의 기능과 역할은 스페인 왕실의 의도와 맞물리며 발전하였는데, 결과적으로는 인디오가 인디오를 착취하는 구조가 되었다. 까빌도를 구

13) 스페인 정복 초기 아메리카 원주민에 대한 잔인한 학대와 착취에 맞서 인디오의 보호자(protector de indios)라는 별칭을 얻은 16세기 초반의 도미니크 신부인 라스 까사스(Bartolomé de las Casas)의 활동은 당시 아메리카의 끄리오요의 세력을 견제하고 원주민을 ‘보호’하여 왕실의 충실한 세납자로 관리하는 것이 더욱 유리했던 왕실의 의도와 부합한 것이었다. 이에 스페인 왕실은 1542년 새로운 법(Leyes Nuevas)을 발표하여 아메리카 원주민을 ‘자유 신분의 납세의무자(vasallos libres)’로 만들었다(Peláez 2013, 66).

14) 특히 스페인 왕실이 까빌도를 구성한 원주민 원로들에게 부여했던 특혜(세금과 부역 면제 등)에 대한 불만이 높았으며(결국 1698년에 폐지되었다), 정해진 세수를 채우지 못했을 경우 까빌도 구성원들에게 부담 지우는 것을 해결하기 위해 부족의 공공기금(caja comunidad)을 사용하라는 왕실의 칙령이 있었음에도 불구하고 제대로 실행되지 않았다(Barrios 2001, 77).

성했던 원주민들이 과거 스페인 정복 이전의 귀족 혈통이나 서열이 가장 높은 원로들로 이루어 졌기 때문에 그들만의 고유한 언어, 전통, 문화 등을 유지하고 보존하는데 일정한 역할을 했다고 보는 견해(Mejías 2006)도 있다. 하지만 스페인 정복자들이 주로 거주하던 수도(capital)근교에 거주했던 까치께들은 이 미 스페인 문화에 상당 부분 동화되었거나 더 이상 그들의 전통 문화를 보존하는데 큰 관심을 보이지 않았다(Barrios 2001, 48; Luján 1980, 56-58)는 사실이 같은 주장이 큰 설득력이 없다는 것을 보여주고 있다.

게다가 까빌도의 주요 임무였던 세금 징수의 경우 납부해야 하는 세수를 채우지 못했을 때는 까빌도의 구성원들이 책임을 져야 했기 때문에 자신들의 부족민들을 더욱 압박해야 하는 상황에 놓일 수밖에 없었다. 즉 부족한 세수가 채워지지 않으면 까빌도 개인 구성원들의 재산이 압류되는 상황(Solórzano 1985, 95-98)이 벌어졌으므로 자신들의 부족을 더욱 수탈해야 하는 처지에 놓였던 것이다.¹⁵⁾ 이처럼 재산을 압류당하는 일이 발생하자 까빌도 참여를 기피하는 현상이 나타나기도 하였다. 그러자 스페인 왕실은 부족한 세수를 부족의 공동기금(caja comunidad)으로 충당하도록 하게 하였으나, 이 조차 아메리카 관료들의 반대로 제대로 지켜지지 않았다.

원주민 까빌도는 스페인 정복자들의 행정 기구인 시청과 크게 다르지 않은 역할을 했다. 예를 들어 세금 징수, 공공시설 건설 및 정비, 범법자에 대한 사법권, 더 나아가 노동력(강제노동)재 분배 역할 등을 담당하였다. 까빌도의 권한과 역할은 대륙인의 시청 영향력 아래 제한되어 있었으며, 두 기구는 본질적으로 다른 체제로 운영되었다. 가장 두드러진 특징 중의 하나는 바로 토지 소유 방식이었는데, 원주민 까빌도의 권한으로 관리되었던 토지는 단순히 원주민 공유지에 대한 사용권이었을 뿐 정복민들에게 해당되었던 사유재산과는 다른

15) 스페인 식민지 당시의 까빌도의 역할이 원주민들에게 ‘이중적’ 착취 기구였다는 것은 정혜주의 설명에도 잘 나타나 있다. 지금의 과테말라 지역과 거리가 있었던 멕시코 유카탄반도에서 만들어진 두 개의 공화국(정부)체제에 대해 다음과 같이 말하고 있다. “스페인이 식민체제에서 원주민 공화국을 둔 이유는 행정의 편리, 세금 및 노동의 착취를 편리하게하기 위해서였다”(정혜주 2011, 146).

것이였다.

스페인 식민지 통치 전략인 ‘두 개의 정부’ 정책으로 만들어진 까빌도는 원주민 사회의 자치적인 운영이나 권한을 부여하기 위한 제도가 아니었다. 식민지 시대 피정복민을 이용한 피정복민을 수탈하는 이중적인 착취 구조에 가깝다고 할 수 있을 것이다. 뵤라에스는 ‘인디오들을 착취하는 인디오(el indio explotador de indios)’의 존재를 식민지 시기 부유한 인디오(indios ricos)들로 빗대어 표현하였는데, 이들 대부분은 당시 세금 징수를 담당했던 까빌도의 구성원들인 수장이나 원로들이었다. 이들은 권력남용뿐만 아니라 스페인 통치 관료였던 꼬레히도르(corregidor)와 결탁하여 자신들의 부족 원주민들을 착취하는데 앞장서기도 하였다(Pelález 2013, 528-562). 또한 몇몇 역사학자들은 이들을 “원주민 갈취자들의 도당(camarilla de extorsionadores del pueblo)”이라고 표현하기도 하였다(Barrios 2001, 48). 스페인으로부터 독립하는 19세기 초부터 까빌도는 이제 알칼디아 인디헤나(Alcaldía Indígena) 혹은 원주민 시정부라는 이름으로 현재에 이르고 있다.

다음 장에서는 19세기 초반부터 시작된 과테말라 근대화 과정에서 나타난 원주민 시정부의 변천 과정을 1960년 내전이 시작되기 직전까지 시기별로 간략하게 살펴볼 것이다. 이는 과테말라 근대 지배엘리트 계급들이 마야 원주민들을 시대의 변화에 따라 어떻게 인식하였는지를 단면적으로 살펴보기 위한 것이다.

II. 근대시기(1821-1954)의 시정부

1. 원주민 시정부의 변천사

앞에서 살펴보았듯이 까빌도를 구성한 원주민들은 스페인 정복 이전 마야 사회의 지배계급이었던 귀족 혈통의 후손을 중심으로 조직되었고, 비록 스페인 왕실이 아메리카 대륙에 대한 지배권을 강화하기 위한 목적이기도 하였으나, 스페인 관료들은 까빌도를 매개로 하여 원주민 사회의 지배와 통치를 좀 더

수월하게 할 수 있었다. 그러나 18세기 후반 까빌도 구성 방식에 변화가 생기는데, 바로 라디노(ladino),¹⁶⁾ 즉 메스티소가 참여할 수 있는 혼합 방식이 만들어진 것이다.¹⁷⁾ 스페인은 라디노가 참여하는 원주민 시정부를 1812년 제정된 신(新)헌법인 까디스(Cádiz)헌법으로 공식화 했으며, 이 조치는 독립 이후 보수파가 정권을 잡는 1840년대까지 유효했다. 까디스 헌법에 따라 라디노와 원주민이 공동으로 거주하는 지역에서는 두 집단이 모두 참여할 수 있는 혼합정부(gobierno mixto)를 세우도록 한 것이다. 이제 까빌도의 계승방식은 과거에 이루어지던 세습이 아닌 자유선거(voto popular)를 통해서 구성원을 선출하도록 하였다.¹⁸⁾

과테말라 사회는 최초 헌법이 지정되는 1825년 이후 질적 변화를 겪을 수밖에 없었다. ‘근대화’ 이데올로기에 따라 과테말라 지배계층은 이제 인구의 다수를 차지하는 원주민을 모두 ‘국민(ciudadanía)’화 해야 하는 역사적 ‘사명’과 300년 동안 식민지 경제의 근간이 되어준 원주민의 노동력을 착취할 수 있는 ‘권리’를 동시에 만족할 수 있는 방안을 내놓아야 했기 때문이다. 즉 한편으로

-
- 16) 최진숙은 ‘라디노’라는 인종 범주의 정확한 기원에 대해서 잘 알려진 바가 없으나, 굳이 혼혈을 의미하는 것은 아니었다는 것, 그리고 라디노란 노동이나 강제 노역 등으로 자신의 공동체를 떠나있어야 했기에 자신의 공동체와의 연대를 잃고 말았던 인디언을 의미하는 말이었다고 밝히고 있다(최진숙 2007). 반면, 정혜주는 라디노를 스페인어를 완벽하게 구사하는 인디오로 메스티소중의 하나라고 설명하고 있다(정혜주 2005). 이처럼 ‘라디노’를 명확하게 규정할 수 있는 기준은 불분명하다. 참고로, 몬투파르 이 코로나도는 까스타(casta)는 경멸적으로 ‘라디노’라는 이름으로 불리는 계층이라고 설명하고 있다(Montúfar y Coronado 1963). 과테말라에서 사용하는 용어인 ‘라디노’는 흔히 메스티소를 일컫는 것을 감안하여, 본고에서는 라디노를 ‘메스티소’의 의미로 사용할 것이다.
- 17) 17세기 중반 이후 라디노의 수가 증가하였으나 도시와 소도시가 크게 발전하지 못했던 과테말라 지역에서는 원주민들과 라디노의 혼합형 주거지가 크게 늘어났으며, 급기야는 그 수가 원주민보다 많은 경우도 있었다. 이에 라디노들은 그들만의 로컬 정부(gobierno local)를 요구하기도 하였는데 스페인 정부는 경우에 따라 라디노 정부를 별도로 만들 수 있도록 허가하였다. 이에 원주민과 라디노의 알칼디아(alcaldía)가 동시에 존재하기도 하였다(Barrio 1998, 4).
- 18) 과거 까빌도와 다르게 선임자가 후임자를 지명하는 계승 방식(세습)이 아니라 원주민과 라디노의 혼합정부 형태에서는 자유선거를 통해 임원을 구성하게 되자, 이후 알칼디아(alcaldía)에 대한 지배권을 두고 라디노와 원주민의 사이의 ‘권력’ 분쟁과 반목이 적지 않았다(Falla 2007; Barrios 1998; Ochoa 2013).

는 근대 국민국가의 ‘평등’ 이데올로기를 내세우고, 다른 한편으로는 ‘무지’하고 ‘게으른’ 원주민의 후견인(tutela)인을 자처하며 식민지 경제의 기존 질서(status quo)를 유지(Taracena et al. 2004, 33-35)해야 했다. 과테말라 정부가 독립 이후 200년간 실시한 원주민의 라디노화(ladinización)¹⁹⁾ 정책은 마치 ‘동화’ 정책을 표방하는 듯 보였으나, 실제로는 분리정책(segregador)에 가까운 것이었다(Taracena et al. 2004, 35). 이 같은 의도는 1825년 원주민 시정부 제도에 대한 그들의 정책과 입장을 발표한 헌법에 나타난 내용으로도 짐작할 수 있다.

이 헌법에 따르면 원주민 시정부의 구성은 라디노와 함께 참여하는 혼합 정부를 유지해야 하지만 라디노가 시정부의 중요한 요직을 차지할 수 있도록 하였으며, 마야 원주민의 언어와 전통의상을 금지하고 원주민의 까빌도는 시정부(Municipalidad)로 제도화된다는 내용이였다(Barrios 1998, 5). 까빌도를 없애고 원주민 언어와 의상을 사용하지 못하도록 하여 원주민을 ‘근대화’ 하려는(최진숙 2007, 176) 전략은 한편으로는 라디노화되지 않은 원주민에 대한 노골적인 차별과 무시를 정당화하는 것이었으며, 다른 한편으로는 라디노와 ‘비(非)’ 라디노라는 두 집단의 양극적인 대치 구도를 형성하는 역사적 과정(Taracena et al. 2004, 35)이 되었다. 19세기 초반 근대 국가 형성 과정에서부터 끊임없이 제기된 마야 원주민의 ‘처리’ 문제는 과테말라의 급진적인 사회·경제 개혁이 시작되는 1945년에 이르러서야 처음으로 원주민의 ‘문제’로 언급(Taracena et al. 2004, 36)되었을 뿐이다. 과테말라 정권이 바뀔 때마다 원주민에 대한 정책은 집권한 정치 세력의 이데올로기에 따라 유리한 방식으로 적용되었으며, 원주민 시정부에 대한 태도도 이와 별반 다르지 않았다. 따라서 정권의 시기별로, 1) 1840년부터 약 30년 동안 지배한 보수파(conservador)정권, 2) 1871년~1944년까지 약 70년 동안 정권을 잡은 자유파, 3) 1944년 과테말라 혁명 정권

19) “과테말라의 라디노화는 멕시코의 혼혈(mestizaje)정책(원주민 ‘피’와 유럽인의 ‘피’가 섞이는)과는 질적으로 다른 형성 과정을 보이는데, 여기서 라디노는 원주민이 아닌(no indígena)것을 의미 하고 더 나아가 라디노화 된다는 것은 원주민 자신들의 뿌리와 전통문화를 부정하는 것을 함축하기 때문이다”(Macleod 2013, 29. 필자 번역).

으로 나누어 원주민 시정부 제도를 중심으로 하는 각 정권의 원주민 정책의 주요 특징 등을 간략하게 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

1) 보수파 정권 시기(1840-1871)

1812년 까디스 헌법에 의해 지정된 라디노-원주민 혼합 시정부 형태는 1840년 보수파가 정권을 잡으면서 해체되고 스페인 식민지 당시의 구질서로 되돌아갔다. 라디노와 원주민들이 함께 살고 있는 지역에서 각각의 시정부를 만들도록 했는데, 이때 원주민의 시정부가 비록 라디노들의 정부 기구에 일정 부분 종속되는 구조였으나 형식적으로는 과거 까빌도 제도가 다시 도입되는 것과 마찬가지로였다. 또한 원주민 시정부의 경우 과거 까빌도를 선출하던 방식을 인정하여 부족의 부계 계열의 수장 혹은 귀족 혈통들이 시정부를 구성하고 계승할 수 있게 하였으며, 원주민들의 공동 소유제도(*tenencia comunal*)를 비롯하여 공동 토지에 대한 권리를 인정해주기도 하였다(Barrios 1998, 6). 비록 얼마 가지 않아 라디노와 원주민의 혼합 정부를 다시 도입하도록 하였으나, 라파엘 까레라(Rafael Carrera)는²⁰⁾ 원주민들의 요구가 있을 시에는 언제든지 라디노와 별도로 시정부를 구성할 수 있게 해주었다(Barrio 2001, 162).

보수파 정권의 이 같은 태도는 표면적으로 친원주민 정책을 주도하는 듯 보일 수 있다. 그러나 이 정권의 궁극적 목적은 독립 이전의 구질서를 회복하여 식민지 경제의 근간이 되어준 원주민의 노동력을 최대한 이용하여 농업 경제를 활성화하고 근대국가 형성의 물질적 조건을 마련하는데 있었다(Taracena et al. 2009, 70-73). 즉 보수정권은 과거 까빌도의 운영 방식을 원주민들을 효과적으로 지배할 수 있는 유리한 수단으로 여겼던 것이다. 이 같은 의도는 1851년 공포된 법령 528에 나타나는 인디오들에 대한 처분에 관한 내용에도 잘 드러나 있다.

20) 까레라는 19세기 중반 과테말라 보수파 정권을 대표하는 인물로 1865년까지 과테말라 대통령을 지냈으며, 자유파들은 원주민들의 ‘권리’를 옹호해주는 듯한 까레라의 태도를 두고 “인디오들의 왕”이라고 부르기도 했다(Barrios 1998).

고립, 분열, 지역주의가 우리가 물려받은 좋지 않은 유산들이라면, 우리 사회의 이질적인 요소들을 과거 스페인 왕실이 추구했던 유사한 방식으로 함께 유지하도록 하는 것은 매우 중요한 것이었다(Taracena et al. 2009, 75. 필자 번역 및 강조).²¹⁾

2) 자유파 정권 시기(1871-1944)

자유파 정권이 들어서고 1879년 발표된 새 헌법에는 ‘과테말라인(guatemalteco)’과 ‘시민(ciudadano)’이라는 단지 두 부류에 대한 구분을 두었을 뿐이다. 비록 이 헌법에는 ‘인종’이라는 표현이 텍스트로 나타나지는 않았지만, 문맹인은 시민의 권리를 행사할 수 없다는 조항에 따라 당시 대부분의 원주민들은 자연스럽게 ‘시민’이라는 부류에서 제외되었다. 또한 라디노가 원주민에 비해 상대적으로 많은 ‘특혜’를 받을 수 있는 집단으로 인식되기 시작한 것도 이 시기였다(Taracena et al. 2009, 87). 자유정권은 로컬 정부 운영에 대해 공식적으로는 라디노와 원주민이 함께 참여하는 혼합 정부 형태로 구성하도록 하였으나, 1944년까지 약 70년 동안 지속된 자유 정권 시기에는 원주민 공동체의 시정부를 서서히 라디노들로 교체할 수 있었다(Barríos 2001, 6). 이 정권 시기의 정책은 우선, 라디노가 원주민보다 중요한 요직을 차지하도록 하였으며, 원주민의 인구가 라디노보다 많은 지역일지라도 시정부에 참여하는 원주민의 수는 소수가 되도록 하였다. 그 뿐만 아니라 선출의 방법도 과거의 승계 방식과는 다른 보통 선거 방식으로 전환이 되는 등, 시정부에 대한 원주민들의 지배 권한은 상당히 축소되었다. 게다가 1935년 호르헤 우비꼬(Jorge Ubico) 정권이 발표한 시정부법(Ley de las municipalidades)에 따라 그 동안 지역에서 자치적으로 선출한 시정부의 수장(alcalde)을 중앙 정부가 직접 임명한 시장(intendente municipal)으로 대신하였으며,²²⁾ 이조차도 라디노를 임명하는 것이 대부분이었다(Falla 2007, 120), 따라서 원주민들이 지역의 로컬 정부에 대해 갖는 권한은 더욱 축소될 수밖에 없었고, 핸디의 지적대로, 자유파 정권 시기에

21) 여기에서 이질적인 요소(elementos heterojéneos)란 다양한 ‘인종’집단을 일컫는 것이다.

22) 호르헤 우비꼬 자유파 정권의 중앙집권적인 성격을 잘 보여주는 대목이다.

원주민 공동체에 일어난 가장 큰 변화 중의 하나는 시정부(gobiernos municipales)에 대한 지배권을 상당 부분 잃게 되었다는 사실에 있었다(Handy 2013).

스페인 왕실의 식민지 통치 전략으로서 일정한 '비호' 아래 권장되고 발전한 원주민 시정부는 '사회계약', '인간의 권리'와 같은 유럽의 계몽적 사상을 표방하는 자유파 정권에 의해 서서히 해체되었다. 뿐만 아니라 라디노들은 자유주의자들의 국가 이데올로기에 따라 과테말라에서 새롭게 부상하는 사회 계층이 되어(Taracena et al. 2009, 87-92; Handy 2013, 29-30) 원주민 계층과 대립하였으며 이 두 집단의 갈등은 과테말라의 과두 엘리트들에 의해 교묘히 이용되기도 하였다.

한편, 과테말라에서 원주민들의 존재는 발전을 위한 장애물이자 근대국가 형성을 방해하는 존재로서 인식한 방식은 보수파 정권과 크게 다르지 않았다. 단지, 보수파 정권이 식민지 당시의 구질서를 따르는 '공존' 방식이었다면, 자유파 정권은 과거 원주민 시정부의 권한을 대폭 축소하여 이들의 관리 하에 있었던 원주민 공동 토지를 몰수할 수 있었고, 더 이상 농사를 지을 수 없는 원주민들을 '자유' 임노동자로 탈바꿈 시킬 수 있었다. 따라서나 아리올라는 이 시기 자유의자들에게 원주민은 "비록 '발전'을 가로막는다 하더라도 그들을 '제거(exterminio)'하거나 '동화' 시켜야 하는 대상이 아니라, 과테말라 사회로부터 분리된 사회계층으로서 독점 농업 수출경제에 이바지하는 존재"(Taracena et al. 2009, 91)였다고 설명하고 있다. 이처럼 원주민 시정부의 쇠락은 당시 싹트고 있던 커피 생산의 농업수출경제의 발달로 원주민의 노동력과 대규모의 토지를 필요로 했던 자유정권의 이해관계와 일치하는 것이었다.

3) 혁명 정권 시기(1944-1954)

약 100여 년 동안 지속된 보수파와 자유정권의 원주민 정책은 근대 국민국가의 틀을 다지기 위한 정치적 경제적 이해관계의 틈바구니에서 형성되었다면, 1944년 혁명 정부는 '원주민들의 문제(problemas indígenas)'에 집중하고 있었다. 1944년 혁명정부의 헌법에는 라디노와 원주민을 구별하지 않고 과테말라의 '국민'으로 통일하여 표기하였다.²³⁾ 이 같은 변화는 시정부 제도에도 영향을

미치게 되는데 비록 원주민과 라디노가 함께 참여해야 한다는 규정은 있었으나, 그 동안 명맥을 유지할 수 있었던 원주민 시정부 제도는 완전히 폐지될 수밖에 없었다. 이제는 라디노와 원주민의 차별은 없어지고 동일한 법률적 적용을 받아야 했기 때문이다. 즉 시정부에 참여하기 위해서는 정당 혹은 시민단체의 소속으로 출마하여 선거를 통해 선출되어야만 했던 것이다(Barrios 1998, 9).

혁명정부 시기 원주민의 문제를 어떻게 인식하고 해결하고자 했는지는 1945년에 세워진 국립인디언협회(Instituto Indigenista Nacional)에서 다루어진 의제들을 보면 쉽게 짐작 할 수 있다. 국립인디언협회(IIN)가 공식적으로 파악하여 발표한 원주민의 주요 문제는 다음과 같다. 1) 원주민들의 ‘낮은’ 문화적 사회경제적 수준, 2) 그들의 ‘고립(aislamiento)’적인 경향, 3) 현재 과테말라의 지배적인 문화(de corte occidental)와는 너무나 다른 그들의 전통 문화를 고수하려는 태도 등 이었다. 따라서 원주민의 문제를 해결하기 위해서는 ‘진보’적인 근대 서양 문명으로 동화되어야 한다는 것이었으며, 결국 ‘라디노’가 되어야 한다는 것을 의미하는 것이었다(Taracena et al. 2004, 42-43). 이 태도는 결국 원주민이 과테말라의 근대적인 국가 체제로 얼마만큼 편입하느냐에 따라 그들의 물질적 생활조건 뿐만 아니라 사회 경제적 위치도 변할 것이라는 전제가 수반되는 것이었다. 혁명정부가 원주민의 문제를 바라보는 시각은 여전히 지난 100여 년 동안 끄리오요 독재정권과 과두 세력이 원주민 ‘문제’를 다루었던 태도와 크게 다를 것이 없었다. ‘사회주의’식 ‘진보’적인 국가 개혁을 주장하며 정권을 잡은 혁명 정부도 지난 오랜 시간 보수파와 자유파 정권에 의해 만들어진 인종주의적 이데올로기의 무게(Taracena et al. 2004, 30)를 극복하기에는 아직 많은 한계를 가지고 있었다.

지금까지 간략하게나마 살펴본 바와 같이, 과테말라 근대국가 형성 과정에서 원주민의 존재는 항상 ‘문제’로 인식되었으며, 해결책은 언제나 이들의 ‘문

23) 1945년 헌법에는 ‘라디노’와 ‘끄리오요’라는 단어가 더 이상 나타나지 않는다. 그뿐 아니라 원주민을 경멸하는 의미로 사용되었던 ‘인디오(indio)’라는 표현 대신에 처음으로 ‘인디헤나(indígena)’라는 용어를 사용하였다.

명화'에 있었다. '법' 앞에 만인이 평등하다는 인류의 보편적 가치는 과테말라 원주민에게 적용될 수 있는 것은 아니었고, 이들은 다른 인종 집단으로 분리되어 다루어져 왔다. 전혀 다른 국가 이데올로기와 정책을 내세우며 과테말라를 지배했던 정권들은 원주민의 정책에서만큼은 일관성 있는 모습을 보여주었던 것이다.

다음 장에서는 과테말라 원주민 정책의 질적 변화를 가져온 직접적 원인이자 원주민 시정부가 근대국가의 합법적 테두리에서 인정받는 계기가 된 36년 내전의 배경과 이후 결과에 대해 살펴볼 것이다.

III. 과테말라 내전의 배경과 평화협정

1. 과테말라 36년 내전

본고에서는 내전의 역사적 배경이나 원인에 대해서는 지면 관계상 자세히 기술하지 않고, 마야 원주민의 내전 참여의 배경과 결과 위주로 살펴 볼 것이다. 과테말라 내전의 원인은 모순적인 사회적 경제적 구조가 만들어낸 결과였다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 스페인 식민지시기에 형성된 신분질서와 계급 관계는 19세기 초반 독립 이후에도 크게 변하지 않은 채 20세기를 맞이했다. 오히려 19세기 후반 과테말라의 커피 수출경제 호황으로 저임금의 노동력과 대규모의 토지가 더욱 절실하게 요구되며 토지소유의 집중현상은 가속화 되었다. 이는 마야 원주민을 비롯한 인구의 대다수가 농업에 종사하고 있었다는 것을 감안할 때 과테말라 사회에 미치는 영향은 파괴적이었고 끔찍한 결과(Handy 2013, 34)를 가져올 수밖에 없었다. 로벨은 당시의 상황을 “제 2의 정복(*la segunda conquista*)”이라고 표현하기도 하였다(Lovell 1988, 39).

한편 과테말라의 근대화 과정에서 지배엘리트 계급들이 보여준 원주민에 대한 모순적 태도는²⁴⁾ 1960년대 본격적으로 시작된 내전(*interno conflicto*)으

24) 지배계급들의 모순적인 태도의 원인은 “과테말라 ‘근대화’라는 이데올로기에 따라, 한편으로는 인디오들의 동화정책으로 ‘국민’화 해야 하는 ‘역사적 사명’과, 다른 한편

로 큰 전환점을 맞이하게 되었다. 원주민이 참여한 내전은 지금까지 그들을 ‘국민’화 해야 하는 대상으로 여겼던 지배층의 태도를 ‘안티인디헤나(antiindígena)’로 바꾸어 놓는 계기가 되었기 때문이다(Taracena et al. 2004, 70; Urrutia 226-243). 36년 내전은 1996년 유엔의 중재로 체결된 평화협정으로 종식 될 때까지 약 20만 명이 넘는 희생자를 냈으며, 90% 이상이 마야 원주민이었다. 오랜 내전의 상처와 전쟁 트라우마의 기억 역시 이들이 감당해야 할 몫이 되었다.²⁵⁾ CEH의 발표에 따르면 과테말라 내전 기간 동안 진행된 대규모 학살(masacre)과 제노사이드(genocide) 성격의 민간인 학살은 총 626건에 달하고 있으며, 개인이 아닌 공동체를 대상으로 했을 뿐 아니라 내전에 참여하는 정황이 없는 원주민에 대한 학살도²⁶⁾ 함께 자행되었다(노용석 2012, 398).

과테말라 근대사에서 마야 원주민 운동이 정치적 행위자로서 등장하기 시작한 것은 70년 이상 지속된 자유주의 독재 정권이 교체되는 1940년대 이후부터라고 할 수 있다. 당시의 사회적 분위기는 이전과 다르게 원주민에게 상대적으로 개방적이었고, 동시에 다양한 개혁 정책들이 도입되는 시기였다. 이에 마야인들은 스스로의 정체성을 마야 “종족(pueblo)”²⁷⁾으로 규정하기 시작했으며 과테말라의 ‘국민(ciudadanía)’으로서 당당하게 권리를 요구하는 움직임이 태

으로는 (커피수출경제를 위한 없어서 안 되는 중요한 노동력을 제공하는 집단으로서) 원주민을 항상 ‘타자’로서 규정하기 위한(최진숙 2007) **지속적인 분리정책(política segregadora)의 필요성**의 대립”에 의한 것으로 볼 수 있을 것이다.

25) 실제로 마야 원주민에 대한 제노사이드가 한창이던 80년대 이후 과테말라 도시에서는 내전이 한참 진행 중이라는 것을 실감하지 못할 만큼 도심 지역은 내전의 영향을 거의 받지 않았다는 사실을 증언하는 도시 주민들의 이야기는 흥미롭다. 이바라는 이 같은 사실을 과테말라 내전의 전개 양상으로 나누어 설명하고 있다. 즉 도시 게릴라전이 한창이던 60,70년대와는 다르게 80년대 이후에는 선별적인 테러와 도시외각이나 산간 지역에서 살고 있는 마야 원주민에 대한 대량 학살을 중심으로 전개 되었으며, 이 같은 전략은 원주민에 대한 대량 학살이 일어나고 있는 실상을 도심에서는 알지 못하게 하여 제노사이드로 인한 정치적 부담을 덜기 위한 의도였다고 분석하고 있다(Ibarra 2011).

26) 베라파스(Verapaz)주 쾨란데산체스(Plan de Sánchez)지역의 아치(Achí)족에 대한 집단 학살로 약 4,400여명이 희생되었다(노용석 2012).

27) 본 논문에서는 “pueblo”의 의미가 ‘민족’, ‘민중’, ‘인민’ 등으로 다양하게 해석되는 것을 고려하여, 본고의 맥락에 가장 근접한 ‘종족’이라는 의미로 해석할 것이다.

동하는 시기였다.²⁸⁾ 그러나 이 같은 분위기는 군부와 결탁한 과두세력의 쿠데타로 아르벤스(Arbenz)정권이 무너지면서 새로운 국면을 맞이할 수밖에 없었다. 바로 마야 원주민 운동의 ‘급진화’이자 ‘정치화’가 되는 계기가 되었던 것이다.

내전이 한참 진행 중이던 1970년대 이후 농민연합회(Comité de Unidad Nacional)와 빈민게릴라부대(Ejército Guerrillero de los Pobres)등과 관계를 맺고 있던 과테말라 중서부 지역의 “원주민농민봉기(rebelión indígena campesina)”세력은 내전의 판세를 뒤집어 놓을 수 있을 만큼의 힘을 형성하며 확장하고 있었다(Basto 2013, 65). 이에 위협을 느낀 정부군은 이른바 “물고기에 물을 빼앗는” 전략, 즉 게릴라들의 활동 공간을 최소화하고 결집시켜 점멸하려는 이른바 초토화 작전을 수행하게 되는데, 이로써 산간 지역의 마야 원주민 공동체들은 제거의 대상이자 게릴라에 동조할 수 있는 잠재적인 ‘적군’으로 분류되었다.

원주민 공동체에 대한 제노사이드와 민간 학살에 대한 군부의 무자비한 폭력이 절정에 이른 것은 1978년 루카스 가르시아(Lucas García)정권 부터 1983년 리오스 몬뜨(Ríos Montt)정권 시기로, 1년이 조금 넘는 1979년부터 1981년 사이 10만 명 이상이 죽거나 실종이 되었다(Ball 1999; Basto 2013, 65에서 재인용). 36년이라는 내전 기간 동안 발생한 희생자가 약 20만 명이라는 것을 감안할 때 루카스 가르시아 정권에 의해 자행된 국가 폭력의 수준과 범위는 그야말로 광범위한 것이었다. 이에 대해 이바라는 “과테말라 군부 독재 정권에 의한 제노사이드 프로젝트는 국가 이데올로기와 부르주아 계급들의 헤게모니가 약화 되고, 사회의 구조적인 모순들을 해결 할 능력을 상실한 국가가 기댈 수 있는 유일한 방법인 국가테러를 이용한 탄압”(Ibarra 2011, 79)으로 규정하고 있다. 마야 원주민 운동가는 이 시기를 “가장 암흑(oscuro)의 시기”라고 표현하며

28) 1940년대 이후 구체적인 요구와 활동을 바탕으로 성장한 과테말라의 원주민 운동의 발전 양상은 이후 1944년 혁명전후, 그리고 60년대부터 80년대까지 시기별로 상이하게 나타나고 있다. 본고의 전개상 위 내용을 자세히 다루는 것은 글의 흐름상 적합하지 않아 포함시키지 않았다. 위 관련 자세한 내용은 다음 문헌들을 참조할 것 (Taracena et al. 2009; Taracena et. al 2004; Basto 2013; Urruita 2013; CEH 2006).

(Basto 2013, 65), 내전 당시 참혹했던 마야 원주민의 실상을 고발하고 있다.

1970년대는 비로서 마야 원주민들이 과테말라 사회에서 자신들의 요구와 권리를 주장하며 강력한 국가 권력에 직접적으로 맞서는 집단적 정치적 행위자로 처음 등장한 시대였다. 과테말라 과두 지배계급들은 언제나 착취와 수탈의 대상이었던 이들이 20세기 중반 이후 ‘적극적인’ 정치적 행위자(actor político)로 등장하는 현실을 받아들이기가 쉽지 않았을 것이다. 당시 원주민 세력이 조직화되는 양상은 과거 식민지 시기와 19세기 있었던 크고 작은 인디오 ‘반란’과는 질적인 차이가 있었으며, 이것이 바로 정부군에 의한 무자비한 진압과 학살이 자행될 수밖에 없었던 이유였을 것이다.

다음은 과테말라 평화협정 체결에 영향을 미친 당시 국제적 배경을 간략히 기술하고, 내전의 종식이 군부와 게릴라 사이의 적극적인 ‘평화’의지와는 다소 거리가 있었음을 살펴볼 것이다.

2. 평화협정의 국제적 배경

리오스 몬뜨 장군의 집권까지 계속된 마야 원주민 공동체에 대한 탄압과 학살은 다양한 경로를²⁹⁾ 통해 국제적으로 알려지기 시작했고, 과테말라 국내 상황은 국제적인 이해관계와 맞물리며 새로운 국면을 맞이했다. 평화협상은 1987년 정부군과 게릴라군 연합인 URNG(Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca)가 스페인에서 처음으로 갖은 면담을 시작으로 대화의 통로가 열리면서 시작되었다. 이후 몇 차례 진행된 협상은 양측 간의 상반된 입장 차이와 요구 사항 등으로 마찰을 빚었으며, 협상 자체를 반대하는 국내의 군부와 보

29) 과테말라 정부군의 ‘초토화’작전으로 많은 원주민들은 국외로 살길을 찾아 망명을 하였다. 이때 탈출에 성공한 생존자들의 증언, 특히 MAYAS(Movimiento de Acción y Ayuda Solidaria) 조직은 유럽에서 과테말라의 실상을 널리 알리는데 공헌했으며, 1980년 마야 원주민 출신의 농민들이 주과테말라 스페인 대사관을 점령한 사건을 비롯하여, 스페인과 네덜란드 등지의 법정에서 과테말라의 실상과 군부의 만행을 알리기도 했다. 또한 마야 끼체족 리고베르타 멘추의 증언을 시작으로 교회, 인권단체 및 미주기구의 다양한 보고서를 통해 국제적으로 알려지기 시작했다(Romero 2013; CEH 2006).

수주의자들의 저항도 만만치 않았다(Romero 2013, 189; CEH 2006, 271). 그러는 사이 1992년 마야 끼체족인 리고베르타 멘추의 노벨 평화상 수상은 과테말라 원주민에 대한 학살과 인권유린의 문제가 국내를 넘어서 국제적으로 이슈화 되는 결정적인 계기가 되었다.³⁰⁾ 이제 과테말라 군부와 보수 엘리트층은 내전을 핑계로 서슴지 않았던 마야 원주민에 대한 탄압과 학살이 더 이상 지속될 수 없다는 것을 깨닫지 않으면 안 되었다. 게다가 오랜 내전 악화된 국가 이미지를 재고해야 할 필요성이 기업인들과 정치인들 사이에서 서서히 대두되고 있었다.

루카스 가르시아 정권(1978-1982)당시 마야 원주민 공동체를 대상으로 자행된 무차별적인 민간 학살과 폭력적인 제노사이드를 국제적으로 알리고자 약 30여명의 마야 원주민 농민들이 과테말라 주재 스페인 대사관을 점령한 사건이 있었다. 이때 군부의 무자비한 대응으로 37명의 희생자를 내며 일단락되었으나 과테말라의 국가 이미지는 국제적으로 크게 실추되었으며, 스페인과는 5년 동안 국교 단절이라는 극단적인 외교문제까지 확대되었다. 이 사건을 계기로 국제적으로 과테말라의 인권유린 문제가 도마 위에 오르며 과테말라 군부를 압박하기 시작했다(Peralta 2012; CEH 2006). 더욱이 1980년대 말 소비에트 연방이 무너지고 엘살바도르 내전이 끝이 나는 등 과테말라 내전의 주요 명분이었던 공산주의 ‘망령’은 더 이상 유효한 이데올로기가 될 수 없었다. 내전 종식은 과테말라를 비롯한 중미지역의 민주화와 정치적 안정을 요구하며, 더 이상 군사적 갈등을 원하지 않는 국제사회의 분위기가 과테말라 군부와 보수 지배층을 압박하기 시작했다(Peralta 2012, 381-383; CEH 2006, 265-266).

과테말라의 공식적인 평화 협상은 1991년 멕시코에서 열린 것을 시작으로 1993년까지 지속되었다. 하지만 이 기간 동안 기본적인 ‘민주주의’ 원칙에 관한

30) 멘추의 노벨평화상 수상 이후 원주민의 정치적 활동을 확대하기 위해 ‘원주민 평화 발의단체조직(IIPP: Iniciativa Indígena por la Paz)’이 만들어 지는데, 이후 현재 볼리비아 대통령인 에보 모랄레스(Evo Morales)와 니카라과 출신 원주민 운동가인 미르나 쿠닝엄(Mirna Cunningham)등 국제적으로 이름이 알려진 인물들이 참여하면서 국제 원주민 회합의 성격을 갖게 되었다. “인디헤나 외교단(diplomacia indígena)”이라고 불리기 시작한 시기도 이 즈음이었다(Santamaría 2008; Romero 2013에서 재인용).

합의만을 보았을 뿐, 여전히 인권문제와 같은 예민한 의제에 대해서는 협의 방안을 찾지 못한 채 협상은 번번이 결렬되었다. 결국 내전의 평화협상은 1996년에 이르러서야 유엔의 중재로 겨우 마무리가 될 수 있었다(Peralta 2012, 384-385). 비록 36년의 오랜 내전은 끝이 났지만, 과테말라의 고질적이고 모순적인 사회구조의 급진적인 ‘개혁’만이 해결책이라는 믿음으로 무장투쟁에 가담했던 수많은 희생에 비하면 평화협상으로 얻어낸 결과는 다소 초라한 것이었다. 마야 원주민들은 이 협상을 통해 오직 ‘문화적’ 권리만을 얻는데 그쳤을 뿐이다.

엄격히 말하자면 과테말라 내전 종식의 주요한 원인은 군부가 내전 상태를 지속하기 위한 이데올로기적인 ‘정당성’은 냉전의 종식과 함께 퇴색하면서 평화를 ‘종용’하는 국제사회의 압력으로부터 자유로울 수 없는 상황이 만들어진 결과였다. 오랜 전쟁 동안 소모된 국력으로 경제적 부담을 갖게 된 엘리트 지배 계층이 더 이상 군부와 공조하기 어려웠던 국내적 상황을 감안하더라도 과테말라 내전 종식의 일등 공신은 국제사회의 ‘압력’이었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이후 과테말라의 마야 원주민들은 NGO단체나 국제협력기관 등의 지원을 받으며 원주민 운동과 문화 회복이라는 슬로건 아래 국제사회의 관심과 적극적인 지지로 성장할 수 있었다. 이처럼 당시에 형성된 국제사회의 환경이 원주민 시정부 제도의 부활이라는 부분적 ‘성과’를 만들어 낼 수 있었던 과테말라 국내 조건의 기반이 되었다고 할 수 있다.

IV. 원주민 시정부 제도 ‘부활’의 의미와 전망

과테말라 내전은 36년 만에 공식적으로 끝이 났고, 이제 과거에 비해 개선된 민주주의적인 정치적 환경은 마야 원주민들의 폭넓은 정치적 참여가 가능하게 되었다(최진숙 2007, 186)는 것을 의미하기도 했다.³¹⁾ 그러나 평화협상 과정에

31) 국제적으로는 1980년대 말 발표된 “원주민과 부족의 권리”에 대한 국제 협약 169(convenio 169)이 과테말라를 비롯하여 라틴아메리카 원주민 운동이 성장하는데 주요 ‘합법적’ 근거가 되었다. 과테말라 평화 협상의 주요 의제에는 정체성과 원주

서도 드러났듯이 내전 기간 동안 있었던 민간 학살과 제노사이드의 최대 희생자였던 원주민에 대한 정체성과 권리문제에 대한 협의(EI Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas)는 가장 어려움을 겪었으며, 정부 측으로부터 최소한의 ‘양보’를 받아내는데 그쳤을 뿐이다(Bastos 2013, 75-76; Peralta 2012, 386). 내전의 주요 원인이었던 과테말라 사회 경제구조의 개혁이나 농촌문제는 양측의 팽팽한 대립으로 실질적인 성과 없이 마무리 되었다. 게다가 평화협정 당시 논의된 민간인 피학살 희생자 추모와 배·보상 문제, 실종자 문제 해결이나 가해자 처벌, 다문화 존중과 인권증진 등과 같은 사안들조차 제대로 이행되지 않았다. 뿐만 아니라 과테말라 정부는 특별사면법(Ley de Reconciliación Nacional)을 제정하여 민간인 학살 및 실종자 문제와 관련 있는 주요 인물들을 보호하기도 하였다(노용석 2012, 403-404).

1996년 평화협정은 마야 사회의 전통이나 언어 등과 같은 문화적 권리를 인정하는 수준에 그쳤을 뿐 원주민들의 삶을 실질적으로 개선시킬 수 있는 개혁이나 과거 내전의 희생자들에 대한 진실 규명 등에 대한 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 이같은 상황에서 2002년 원주민 시정부 제도가 부활되었다. 형식적으로는 원주민의 전통, 관습, 언어를 포함하여 자치권을 보장하기 위한 목적이었다. 이 제도가 현재 과테말라에서 부활하게 된 배경과 의미를 살펴보고 그 시사점을 통해 원주민 시정부 제도 부활의 사회적 정치적 함의 관계를 알아볼 것이다.

1. 시정부 제도 부활의 배경과 의미

위에서 이미 다루었듯이 원주민 시정부 제도의 기원은 스페인 식민지 당시 원주민 통치를 수월하게 하도록 만든 까빌도에서 유래하였으며, 독립 이후에는 ‘근대화’라는 지배 이데올로기에 따라 재조직이 되거나 폐지가 되기도 하는

민의 권리 및 참여권리 등이 포함되는 과거와는 다른 직접적이고 자주적인 정치참여를 요구하는 내용이 담겨있었다(Bastos 2013).

등 지배 정권의 이해관계에 따라 변화를 겪어왔다. 1960년대부터 본격적으로 시작된 내전으로 원주민 시정부의 기능과 역할은 정체되었으나 평화협정 이후 과테말라 원주민 운동의 내용과 범위가 확대(최진숙 2005, 149)되면서 원주민 공동체 지역의 로컬권력(*autoridad local*) 회복과 같은 기존의 제도를 다시 도입하려는 시도가 과테말라의 다양한 지역에서 이루어졌다.³²⁾ 특히 원주민 시정부 제도의 부활이 여기에 포함되는데, 시더는 당시의 변화된 상황에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

내전이 종식이 되고 평화협정이 체결 된지 10년이 지났지만 법적 테두리 안에서 관료적인 절차를 통해 제도적으로 원주민 권리를 보장받기 위해 노력하여 얻은 성과는 너무 미비했고, 이로 인해 마야 원주민 운동은 많이 쇠퇴되어 있었다. 따라서 원주민 운동은 이제 과테말라의 법적인 제도 장치를 바꾸기 위한 노력 대신에 원주민들의 자치 권력 기구(*autoridades indígenas*)들을 구성하고, 국가로부터 자유로운 방식으로 원주민 권리를 사실상 보장할 수 있는 제도들을 발전시키는데 우선순위를 두기 시작하였다. 이 같은 흐름의 대표적인 것이 원주민 시정부 제도를 다시 회복하는 것이었다.(Sieder 2006, 12-13. 필자 요약)

내전이 한참이던 20세기 중반 마야 원주민에 대한 탄압이 심해지면서 원주민 시정부의 기능과 역할은 크게 축소될 수밖에 없었다. 그러나 1980년대부터 시작된 마야 문화와 원주민 권리 회복에 대한 국제적 관심은 과테말라 원주민 운동의 지형에도 영향을 주기 시작했는데, 마야 문화 회복운동은 과테말라 지배계층들로 하여금 ‘원주민 권리’를 인정해야 하는 외부 압력 요소로서 작용하고 있었기 때문이다.

평화협상의 과정에서도 드러났듯이, 과테말라 군부를 비롯한 지배 엘리트 계층은 원주민의 권리를 인정하는 문제에 대해서는 여전히 보수적인 입장이었고 소극적인 자세로 일관하였다. 내전은 종식되었으나 여전히 원주민의 권리

32) 이 같은 움직임은 NGO 단체와 기타 마야 원주민 부흥 운동 단체가 중심이 되었고, 특히 과테말라의 주(州) 중, 치말테낭고(Chimaltenango), 솔롤라(Sololá), 엘끼체(EI Quiché), 바하베라빠스(Baja Verapaz), 할라빠(Jalapa) 등지에서 활발히 일어났다(Sieder 2006, 12). 이 지역은 과테말라에서 원주민 비율이 높은 지역들이다.

가 보장될 수 있는 국가 차원의 제도적 마련은 여전히 미흡하였다. 과테말라 국가 제도권 내에서는 여전히 불완전한 ‘합법적’ 보장만을 받고 있을 뿐 충분한 재원이나 예산 지원을 받을 수 있는 조건이 마련되지 않았기 때문이었다. 따라서 과테말라 원주민 운동은 국제 NGO 단체나 국제 협력기관의 관심과 지원이 불가피할 수밖에 없었으며, 마야문화 회복운동이라는 국제적 관심과 지원 없이는 운동의 동력을 찾기란 쉽지 않은 일이었다.

그런데 2002년 원주민 시정부를 합법적으로 인정하는 지방자치법(Código Municipal) 법령 12-2002(Decreto 12-2002)이 발표가 되었다. 물론 1996년 평화협정 체결이라는 국제적 ‘구속력’이 없었다면 원주민의 정치적 ‘참여’에 대한 권리를 제도적으로 마련하는 것은 쉽지 않은 일이었을 것이다. 이 조치의 제 55조 조항에 따라, 과테말라의 시(市)정부는 “원주민 시정부의 고유한 방식의 행정 기능을 인정하고, 존중하며, 권장해야 한다”고 밝히고 있다.³³⁾ 하지만 원주민 시정부가 ‘합법적’ 인정을 받았다고는 하나 법적 해석의 문제와 현실적으로 적용 가능성에 대한 논란 등 여전히 적지 않은 논쟁들을 불러일으키고 있다. 과테말라 전문 법률 연구가 로페스는 “과테말라 정부는 평화 협정문을 제대로 준수하고 있다는 보고서를 제출하기에 급급한 나머지 원주민 시정부의 합법화에 대한 제도적 절차나 그 의미에 대해 제대로 이해를 하지 않은 채 법을 통과시켰다”고 강하게 비판하고 있다. 동시에 이로 인해 법이 보장하는 “참여”와 “지방분권”의 법률적 해석들이 오류와 모순으로 가득 차 있어 이 법률에 대한 시정이 시급하다고 지적하기도 하였다(Linares López 2008, 31-32).

한 예로 치치카스떼낭고시(市)에서는 원주민 시정부를 의미하는 개념으로 ‘Alcaldía Indígena’ 대신 ‘Municipalidad Indígena’로 자신들의 법적 지위를 주장하고 있으며, 이는 라디노들에 의해 구성된 시정부와 대등한 위치를 갖기

33) 따라서, 과테말라의 시(市)에는(원주민의 인구가 많은 경우에 해당될 것이다) 선거에 의해 선출되는 시장으로 구성되는 시의회와 원주민들의 ‘전통적인’ 방식인 지명이나 계승으로 마을의 원로나 어른들로 구성되는 권력기관으로서의 “원주민 시의회”가 함께 존재할 수 있는 법적 장치가 마련된 것이다. 위에서 이미 언급했듯이, 이 조직은 스페인 식민 통치 시기의 “원주민 까빌도”와 같은 구성 방식과 유사한 기능을 갖게 된다.

위한 것으로서 자신들의 조직만이 과테말라에서 유일하게 ‘Municipalidad’이라는 이름으로 기관을 대표하고 있다고 강조하고 있다. 그 외 다른 시(市)에서는 원주민 시정부를 여전히 ‘Alcaldía Indígena’라는 이름으로 부르고 있으며, 그 이유는 “라디노 시정부와 동등한 관계가 아닌 하위 개념에 속하는 기구로 원주민 시정부를 분류하려는 의도가 담긴 것”이라고 설명하였다.³⁴⁾ 이와 같이 2002년 원주민 시정부가 합법적으로 제도화 되었다고 하지만 여전히 법령 해석의 문제들로 인해 많은 혼란을 일으키는 것 또한 사실이다. 오초아 가르시아는 지방자치법 법령 56조와 58조에 대해, “원주민 시정부는 (원주민)커뮤니티를 대표하는 기관으로서(여전히 ‘정부(gobierno)’의 성격을 갖는 것으로는 볼 수 없지만) 지역의 전통, 관습이나 관례에 따라 운영하는 것을 인정하는 조항은 ‘정부’의 기능을 가능하게 하고 있다”(Ochoa 2013, 9)라는 ‘모호한’ 해석을 하기도 하였다. 이 처럼 원주민 시정부의 법적 지위와 실효성에 대한 문제는 여전히 산재해 있으며, 과테말라 현실에 실질적으로 가능한 법적 기능인가에 대한 논란도 많은 것이 사실이다.

2. 원주민 시정부 제도 부활의 사회적 정치적 함의

계급 간 이념적 갈등이든 오래 동안 축적된 모순적인 사회구조가 만들어낸 비극이었던 과테말라 근대사에서 36년 내전은 여전히 끝나지 않은 전쟁이다. 내전의 근본적 원인이었던 불평등한 사회경제 구조는 크게 변한 것이 없으며, 내전이 야기한 전쟁의 상처들만이 과테말라 사회를 지배하고 있는 듯하다.³⁵⁾ 과테말라 통계청 의하면 인구의 약 41%가 원주민들이라고 밝히고 있지만, 범

34) 치치카스페낭고시 원주민 시정부 법적 대리인 호세 다비드(José David)와의 인터뷰 (2014. 3월).

35) 필자가 과테말라에 약 2년 여간 거주했던 기간 동안 필자의 시선을 끌었던 원주민들의 사고방식, 수동적 태도, 보수적인 행동 등에 대해 현지의 과테말라 사람들의 생각을 통해 이해하기 나누었던 대화에서, 그들은 마치 약속이라도 한 듯 “그들은(원주민들은) 오랜 전쟁 기간 동안 살아남기 위해서는 말하지 않고, 속을 보여주지 않는 것(음흉하다고 표현하기도 함)에 익숙해져 있기 때문이다”라는 비슷한 설명을 들을 수 있었다. 하지만, 필자의 생각으로는 원주민들에 대한 ‘라디노’들의 이 같은 해석은 과테말라 사회 지배계층이 내전을 이해하는 역사관이 반영된 결과론적 해석에 불과하다.

미보건기구는 인구의 66%이상이 원주민이라고 말하고 있다(Alcántara Sáez 1999, 175). 과테말라 사회에서 원주민 인구가 차지하는 비율이 40%이든 60%이든 중요한 것은 원주민들의 인구 비중이 아니라 그들이 과테말라 사회에서 차지하고 있는 사회적 정치적 위치의 현주소일 것이다. 과테말라 통계청의 발표를 인용했을 때 원주민 인구의 약 74%가 빈곤층이었으며, 이중 20%이상이 극빈층을 차지하고 있다. 더욱이 2013년과 2014년 사이 과테말라 주요 일간지 사회 일면과 칼럼에 빠짐없이 등장했던 것이 영양실조로 인한 사망사고 관련 기사들이었다.³⁶⁾

이처럼 과테말라 사회에서 원주민 계층이 대면하고 있는 사회적 현실은 여전히 차별적이고 소외된 집단으로, 더럽고, 폭력적이며 편협하고 저열한 문화를 가진 '인종'이자, 동시에 신비로운 마야 문명과 문화, 전통을 담지 하는 '종족'으로서(최진숙 2005, 156) 존재하고 있는 것이다. 과테말라 사회의 마야 원주민에 대한 이 같은 이중적 잣대는 한편으로는 사회적 차별과 배제를 정당화하는 기제로 작용하고 있으며, 다른 한편으로는 '찬란한' 마야 문명과 문화를 국가 이미지화 하는 전략으로 나타나기도 한다.³⁷⁾ 과테말라 지배 엘리트 계층은 마야 문화를 국가 이미지를 위한 전략적 요소로 이용하고 있지만, 정작 마야 원주민들은 여전히 과테말라 지배계층이 인정할 수 없는 인종으로 인식하고 있는 것 같다.³⁸⁾ 이 같은 사실이 2002년 원주민 자치 기구로서 제도화된 시정부

36) 과테말라 주요 일간지 <Siglo 21>, <Prensa Libre>, <El Periódico>, <La Hora> 등을 참고 바람.

37) 과테말라 정부가 마야문화를 적극적으로 관광 상품화하고 국가 이미지를 연관 시키려는 의도는, 한편으로 알론소의 주장과 같이 국가가 만들어낸 마야문화의 상품화 혹은 민속화라는 지배 이데올로기와 일맥상통하다고 볼 수 있다(Alonso 1994: 최진숙 2005, 156에서 재인용).

38) 예를 들어, 1996년 평화협정 체결을 주도한 당시 과테말라 대통령이자 현재 과테말라 시티 시장인 알바로 아르수(Álvaro Arzú)는 외국의 외교관들과의 대화에서 공공연하게 "원주민들은 모두 쓸어 버려야 한다"는 발언을 하기도 했다.(당시 농촌 지역에서 원주민 농민들이 항의 집회를 갖기 위해 과테말라 시티로 모이는 경우가 잦아 지자 이 같은 발언을 하였다. 또한 그는 산간 지역에 있어야 하는 원주민들이 도시로 몰려와 도시를 더럽히고 질서를 어지럽히고 있다고 강한 불만을 내비쳤다.) 그러나 역설적이게도 과테말라 지배 엘리트 계층은 현재 마야문명과 문화에 대한 관심이 맥

의 존재만으로는 과테말라 원주민의 객관적인 사회적 조건을 변화시킬 수 있는 근본적인 해결책이 될 수 없는 이유이기도 하다.

일각에서는 스페인 통치 시기부터 현재까지 시대에 따라 변화를 겪으며 명맥을 유지해온 원주민 시정부의 생존 전략이 원주민 공동체의 문화와 전통을 지금까지 유지하는데 기여를 했다(Sieder 2006, 12; Mejías 2004, 125-152; Barrios 2001, 388-389)고 주장하기도 한다. 하지만 원주민들‘만’의 원주민들을 위한 시정부가 과테말라 사회에 존재하는 계층 간 갈등을 넘어설 수 있게 하는 동력이 될 수 있을지는 미지수다. 오히려 마야 원주민의 ‘어설픈’ 로컬 정부의 제도화는 그들의 정체성을 고려하지 않은 국가 제도권 내 정치적인 편입(Bastos 2013, 85)에 불과할 수 있다는 점을 간과할 수 없다.

과테말라 근대사에서 마야 원주민들은 자신들의 인종적 정체성이나 문화가 온전하게 인정되었던 적은 없었던 것 같다. 과테말라를 대표하는 문인이자 노벨문학상 수상자이며, 마야 문화의 대변자로 알려진 미겔 앙헬 아스투리아스(Miguel Ángel Asturias)조차도 마야 원주민의 객관적 처지를 개선시킬 수 있는 방법을 혼혈(mestizaje)에서 찾고자 하였다(Handy 2013, 84-85). 뿐만 아니라 현재 과테말라 정부의 광산 및 댐 건설과 같은 메가 프로젝트를 추진하는 신자유주의식 발전 모델은 원주민 공동체들의 삶의 방식과 터전을 위협하고 있으며(Sieder 2006, 12; Bastos 2013, 89-90), 이에 저항하는 많은 원주민 단체의 활동가나 주민들이 테러와 폭력의 대상이 되고 있다.³⁹⁾

비록 평화협정 체결은 과테말라 원주민 문제를 해결하는데 있어 국제적 구속력을 높였고 당시 성장하던 원주민 운동의 동력이 시정부의 합법화를 가능하게 한 것은 사실이다. 그러나 이것이 과테말라 지배 엘리트 계층의 의도를 반

시코로 쏘리는 것을 상당히 불쾌해 하고 있으며, 마치 자신들의 문화를 빼앗긴 듯한 ‘억울한’ 입장을 취하기도 한다. 그리고 마야의 본거지는 과테말라 자신들의 국가라는 것을 강조하는 것을 잊지 않는다. (본 내용은 필자가 2013년 과테말라에서 근무하는 외국 외교관들과 나눈 대화에서 발췌한 것임.)

39) 사마요아에 따르면, 2007년 1월과 2008년 3월 사이 약 888명이 테러로 인해 목숨을 잃었으며, 이 중 508명은 고문의 흔적까지 발견되었다(Samayoá 2009; Bastos 2013, 90에서 재인용).

민 시정부의 미래는 객관적인 물질적 기반 조건이 확보되지 않은 하나의 집단 혹은 공동체의 문화적 요소들만으로 실질적인 통치가 가능할 수 있는가의 여부에 따라 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

V. 결론

현재 과테말라 인구의 절반 이상은 마야 원주민으로 이루어져 있으며, 수많은 마야 공동체는 자신들의 언어, 문화, 전통을 유지하며 ‘근대화’된 사회와 거리를 유지한 채 살아가고 있다. 자의든 타의든 그들은 여전히 과테말라 근대 국가의 변두리에 존재하고 있는 사람들이다. 헌법으로는 국민이지만 관습적으로는 과테말라 사회에 통합되지 않은 채 다른 ‘인종’으로 살아가고 있는 것이다. 상황이 이렇다 보니 그들의 열악한 경제적 사회적 여건은 더 이상 생소하지 않은 어쩔 수 없는 현실로 받아들여지고 있다. 스페인 통치하의 300여 년 간의 노예 신분과 19세기 ‘근대화’ 과정에서 끊임없는 수탈과 착취의 대상으로 타자화된 그들이었기에 이미 익숙한 현실이 되어버린 것인지도 모른다.

지배계층의 억압과 폭력 앞에 대부분 패배적이거나 수동적인 태도를 보여 주었던 원주민들은 과테말라를 비롯한 라틴아메리카 원주민 운동이 국제적으로 확산되는 1980년대 후반 이후 새로운 국면을 맞이하였다. 이제는 원주민의 권리와 문화를 인정받기 위한 투쟁을 통해 기존의 근대화 이데올로기에 맞섰던 것이다. 당시 과테말라는 이미 이념 전쟁의 틈바구니에서 마야 원주민에 대한 ‘인종’청소가 진행 중이었다.

냉전이 끝나고 중미의 민주화와 비군사화를 요구하는 국제사회의 압력은 마야 원주민 사회에 대한 노골적인 폭력과 억압적인 정치를 더 이상 불가능하

도 하다. 그로 인해 국내외 인류학자 및 과테말라 마야 원주민을 지원하는 국제단체들과도 우호적인 관계를 맺고 있는 곳이기도 하다. 치치까스페낭고시의 원주민 시정부의 대외적인 활동과 과테말라의 다른 도시의 마야 원주민 시정부와 구별되는 상대적으로 높은 국내외적인 인지도를 가지고 있을 뿐 아니라 과테말라 마야 문화를 대외적으로 알리는 역할을 주도하고 있다.

게 했다. 이에 따라 과테말라 정부는 마야 원주민 사회와 공존할 수 있는 새로운 국가적 패러다임이 필요하게 되었으며, 원주민 시정부 제도를 합법적으로 인정하는 수순을 밟게 되었다.

이 제도는 스페인 식민지 당시 피정복민에 대한 수탈과 지배를 편리하게 하려는 목적으로 만들어진 까빌도를 모태로 하고 있다. 까빌도는 정복자를 대신하여 세금을 거두고 강제부역을 징발하는 등 스페인의 행정 기구와 함께 이중적인 착취 기구였다. 물론 지금은 식민지 당시의 세금이나 강제부역의 의무가 있는 것은 아니다. 그러나 스페인과 원주민의 두 개의 분리 통치 전략이 21세기 과테말라 사회에서 재현되어야 할 필연성이 무엇인지 고려하지 않을 수 없다.

지난 200여 년간의 근대화 과정에서 과테말라 지배계층은 마야 원주민을 ‘문명화’ 혹은 ‘라디노화’해야 하는 대상으로 일관되게 바라보았다. 이후 근대화의 실패와 사회 계층간의 첨예한 대립은 결국 36년 내전을 통해 노골적으로 구체화 되었으며 상당수의 원주민들은 ‘이유 없는 죽음’을 맞이해야 했다. 그러나 오랜 시간 수많은 희생과 대가를 치른 내전으로 얻은 성과는 너무 미비했다. 마야 원주민은 법적으로 ‘문화적’ 권리를 보장받았을 뿐 내전의 주요 원인이었던 빈곤과 사회경제적 불평등과 같은 근본적인 문제 해결을 위한 개혁을 이루지는 못했기 때문이다. 1996년 체결된 평화협정은 유엔의 중재가 아니었다면 불가능했으며, 그 협상 과정에서도 드러났듯이 내전의 종식은 과테말라 지배계층의 개혁 의지나 원주민을 사회적으로 적극 ‘통합’하려는 정치적 의도를 반영한 결과라고 보기 어렵다.

그런데 2002년 원주민 시정부 제도가 합법적으로 인정되었다. 이 제도는 한편으로 마야사회의 고유한 언어, 문화, 전통 등을 인정했다는 점에서 일정 부분 원주민 권리 보호의 목적에 비추어 본다면 주목할 만하지만, 다른 한편으로는 여전히 ‘문화적’ 권리에만 국한되어 있는 현실이 시사하는 바를 간과할 수 없다.

즉, 과연 마야 원주민들의 문화적인 권리를 제도적으로 확보하는 것으로 현재 그들의 열악한 경제적 사회적 여건을 개선할 수 있는 실질적인 수단이 될 수 있는가에 대한 문제이다. 왜냐하면 원주민들의 삶이 나아지지 않은 이유가 그

들의 문화를 인정하고 보장하지 않았기 때문이라고 볼 수는 없기 때문이다. 원주민 시정부 제도는 형식적으로 다문화주의를 내세운 문화적 평등과 그 동안 내전으로 인해 분열되었던 사회를 통합하고 화해를 모색하는 것처럼 보일 수 있지만, 실제로 마야 원주민을 여전히 정치와 경제 영역으로부터 좀더 '세련'되게 배제할 수 있는 수단이 될 가능성도 높다. 이것이 시정부 제도의 합법화가 원주민의 자치권 보장이나 권리를 보호하기 위한 유효한 제도적 장치로, 혹은 그들을 과테말라 국가 체제로 적극 통합하려는 국가 의지로 해석되지 않는 이유이다.

게다가 비록 2002년 합법적인 제도적 장치로 원주민 시정부가 인정되었으나 여전히 기존의 시정부의 하위 기관으로서 과거 스페인 정복 시기의 까빌도 제도와 크게 다르지 않은 분리통치 방식으로 변질될 수 있는 가능성도 없지 않다. 왜냐하면 우선 원주민 시정부는 국가의 중앙 정부로부터 예산이나 물적 지원을 받을 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않다. 이것은 곧 그 지역의 필요한 인프라 건설이나 기타 지역 발전에 필요한 교육, 보건 등의 문제를 국가 차원의 지원을 받아 자치적으로 해결할 수 있는 가능성이 없다는 것을 의미하는 것이다. 뿐만 아니라 이 같은 권한을 가지고 있는 라디노 시정부에 실질적으로 원주민 시정부가 귀속되는 구조가 될 수밖에 없기 때문에, 실제로 치치카스떼낭고시(市)를 비롯한 솔롤라(Sololá)지역의 원주민 시정부는 기존 라디노의 시정부와 심각한 긴장 관계가 형성되기도 하였다.

결과적으로 원주민 시정부 제도의 합법화는 1996년 평화협정 체결로 인정 받은 문화적 권리를 원주민 시정부 제도의 틀 속에서 다시 한 번 공식화한 상징적인 계기를 마련했을 뿐이다. 문화재 관리 및 원주민 공동 소유의 토지 등에 대한 권한을 가지고 있는 치치카스떼낭고시(市)의 원주민 시정부는 지난 2013년 16세기 중반에 지어진 그 지역의 식민지 '유산'인 산토 토마스 성당(Iglesia de Santo Tomás)의 보수 공사를 위해 스페인을 비롯한 기타 여러 국제협력기관 및 NGO 단체 등에 재정적 지원을 요청해야 했다. 결국 그들이 확보한 문화적 권리라는 것도 국제사회의 '물질적' 도움 없이는 불가능 했던 것이다. 이처럼 원주민 시정부의 합법화를 통해 실질적으로 그들이 이룰 수 있었던 변화는

과테말라 정부와의 공식적인 대화통로를 열거나 마야 원주민 계층의 삶을 개선하기 위한 실질적인 정책의 도입과 같은 구체적인 정치적 협의를 마련하는 것과는 거리가 있어 보인다.

이처럼 원주민 시정부 제도는 문화적 권리를 제도적으로 합법적으로 인정받았다는 상징적인 ‘성과’를 제외 하면 실제로 원주민 계층의 사회적 경제적 여건 개선이나 실질적인 정책을 도입할 수 있는 정치적 강제력을 과테말라 정부에 요구할 수 있는 아젠다를 가능하게 하는 제도적 구속력은 여전히 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 원주민 시정부 제도의 미래가 과연 객관적인 물질적 기반 조건의 변화를 가져 올 수 있는 구체적인 정책의 대안 없이도 문화적 권리를 보장받은 것으로 원주민 자치기구로서 역할이 가능한가에 대한 의문이 들 수밖에 없다.

마지막으로 본 논문은 원주민 시정부의 역사적 고찰을 통해 앞으로의 전망과 시사점을 파악하여 현재 이 제도가 원주민들의 열악한 처지 개선에 유용한 장치일 수 있는가에 대한 가능성에 대해 살펴보고자 하였다. 위에서 이미 언급하였듯이 원주민 시정부의 역할 및 기능은 지역별 마야 원주민 공동체의 특징에 따라 다르게 나타나고 있는 만큼 앞으로 이 제도의 다양한 개별적 사례 연구가 무엇보다 절실하다.

본 논문에서 인용하고 있는 주요 사례 연구는 필자가 주로 관계를 지속적으로 유지했던 치치까스페낭고시(市)를 중심으로 재구성하였기 때문에 지역 사례 연구의 한정성은 본 논문의 가장 큰 약점일 수 있다. 하지만 동시에 이 지역은 과테말라에서 원주민 시정부의 대외적인 활동이 가장 많고 국내외적으로 인지도가 높을 뿐 아니라 과테말라 마야 문화를 대외적으로 알리는데 주도적인 역할을 하고 있다는 점에서 다른 지역의 현지 조사를 위한 경험적인 비교 연구를 위한 주요한 자료가 될 수 있다. 이후의 후속 연구는 이처럼 원주민 시정부에 대한 다양한 사례 연구를 통해 이 제도가 과테말라에서 현실적으로 어떻게 적용되고 있는지를 구체적으로 파악할 수 있도록 여러 지역의 민족지적 자료를 수집하는 것이 앞으로 남은 주요한 과제라 하겠다.

참고문헌

- 노용석(2012), 「과테말라 시민사회의 과거청산 활동과 민주주의 발전」, 스페인 어문학, Vol. 63, pp. 391-418.
- 정혜주(2005), 「마야지역 원주민의 문화적 인권에 대한 고찰」, 라틴아메리카 연구, Vol. 18, No. 3, pp. 55-82.
- _____(2011), 「유카탄 카스타 전쟁의 사회적 의의」, 라틴아메리카 연구, Vol. 24, No. 1, pp. 129-153.
- 최진숙(2005), 「인종화(Racialization)와 종족화(Ethnicization)사이의 이중구조」, 비교문화연구, Vol. 11, No. 2, pp. 143-172.
- _____(2007), 「과테말라에서 ‘인종’(race) 개념에 대한 역사적 고찰」, 라틴아메리카연구, Vol. 20, No. 3, pp. 173-190.
- Aguilera Peralta, Gabriel(2012), “El pensamiento militar guatemalteco”, *Guatemala: Historia Reciente(1954-1996). Tomo I: Proceso político y antagonismo social*, Guatemala: FLACSO.
- Alcántara Sáez, Manuel(1999), *Sistemas políticos de América Latina*, México: TECNOS.
- Barrios, Lina(1998), *La alcaldía indígena en Guatemala: De 1944 al Presente*, Guatemala: IDIES; Universidad Rafael Landívar.
- _____(2001), *Tras las huellas del poder local: La Alcaldía Indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX*, Guatemala: IDIES; Universidad Rafael Landívar.
- Bastos, Santiago(2013), *Guatemala: Historia Reciente (1954-1996), Tomo II: la emergencia de los pueblos indígenas como actores políticos*, Guatemala: FLACSO.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico(2006), *Guatemala: Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno*, Guatemala: F&G editores.
- De Fuentes y Guzmán, Antonio Francisco(1932), *Recordación Florida. Discurso historial y demostración material, militar y política del Reyno de Guatemala. Tomo II*, Guatemala: Tipografía Nacional.
- Escobar Urrutia, Gabriela(2013), “Izquierda revolucionaria y población indígena en Guatemala (1946-1972)”, *Guatemala: Historia Reciente(1954-1996), Tomo III: Pueblos indígenas, actores políticos*, Guatemala: FLACSO.
- Falla, Reicardo(2007), *Quiché Rebelde*, Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Figueroa Ibarra, Carlos(2011), *El recurso del miedo: Estado y terror en Guatemala*, Guatemala:

- guatemalteca”, *ALTERIDADES*, Vol. 16, No. 31, pp. 23-37.
- Solórzano Fonseca, J. C.(1985), “Las comunidades indígenas de Guatemala, El Salvador y Chiapas durante el siglo XVIII: los mecanismos de la explotación económica”, *Annuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 11, No. 2, pp. 93-130.
- Stoll, David(2008), *Rigoberta Menchú y la historia de todos los guatemaltecos pobres*, Madrid: Unión Editorial.
- Taracena Arriola, Arturo et. al(2004), *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1944-1985, Vol II*, Guatemala: CIRMA.
- _____(2009), *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944, Vol. I*, Guatemala: CIRMA.
- United Nations(UN)(2010), “Presentación del Primer Informe Mundial sobre la situación de los Pueblos Indígenas del Mundo”, Departamento de Información de Públicas de las Naciones Unidas.

정 이 나

609-815 부산광역시 금정구 금샘로 485번길 65(A515호)
inamundo@gmail.com

논문투고일: 2015년 3월 18일
심사완료일: 2015년 4월 17일
게재확정일: 2015년 4월 21일

A historical consideration and perspective of Indigenous Municipality in Guatemala

Ina, Jung

Busan University of Foreign Studies

Jung, Ina (2015), A historical consideration and perspective of Indigenous Municipality in Guatemala.

Abstract The purpose of this study is to analyze the Indigenous Municipality in Guatemala, which was recognized in 2002 as a legal institution for indigenous people. It is well known that although more than half of the population is Mayan, most of them suffer from extreme poverty, social discrimination, and systematic exclusion from the state. In this context, the Indigenous Municipality will be analyzed in terms of its functions and limits as a means of social integration, taking into account the historical context surrounding colonialism and the modernization process towards the nation-state building.

Key words Guatemala, indigenous municipality, cultural rights, Mayan indigenous, multiculturalism