이베로아메리카 제7권 1호(2005)

브라질의 인종관계와 인종차별철폐법안

김 영 철*

<Abstract>

This paper aims to explore the possibility of realization "Racial Democracy" in Brazil, based on the analysis of the race relations and affirmative actions. Race relations is changed with international situations and democratization in Brazil. International convention of Human Rights put pressure upon brazilian government to alter legal and institutional systems. Specially, it was very important that brazilian government signed "International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination". Democratization also had an effect on understanding of race relations in Brazil. Brazilian civil society that included black movement, claimed to "Civil and Political Rights" in the process of democratization. This process gone with enact the affirmative actions to Black and Indio. Affirmative actions or positive discrimination is a policy or a program to provide advantage for minority groups which have been discriminated traditionally, aiming to create a more egalitarian society.

By the change of legal and institutional system the law of race equality is enacted in congress.

These changes are able to reinforce the social integration and realize racial democracy in multiethnic and multicultural society.

Keyword: Black / Race / Racial Democracy / Discrimination / Affirmative actions

주제어: 흑인 / 인종 / 인종적 민주주의 / 차별 / 차별철폐법

* 부산외국어대학교 이베로아메리카연구소, E-mail : ibero@pufs.ac.kr

Ⅰ. 들어가면서

브라질은 다문화적·다인종적 사회를 구성하고 있으며 비교적 조화로운 문화적·인종적 관계를 형성하고 있다고 여겨졌다. 여기서 비교적이란 의미는 백인 정권기간의 남아공의 인종관계와 미국이 백인과 흑인이라는 이분법적인 접근 방법으로 인종관계를 이해하던 시기와 대별했을 때를 말한다. 남아공은 만델라 정부가 들어선 이후 백인과 흑인을 분리하는 인종관계를 벗어나 통합적 모델로 발전하고 있다. 미국의 경우에도 이분법적인 접근에서 벗어나 브라질과 같이 다문화적·다인종적 사회임을 인정하고 있다. 두 국가는 인종차별을 극복하기 위한 법적·제도적 장치들을 마련하여 민주주의 제도 내에서 인종과 인종차별 문제를 해결하고 있다. 따라서 브라질은 더 이상 비교적 조화로운 인종관계라고 정의할 수 있는 비교의 대상이 사라져버렸다. 특히, 남아공과 미국이 민주주의 확산과 심화의 한 측면으로 인종차별을 다루면서 법적·제도적 측면에서 브라질 보다 오히려 더 앞선 구조를 형성하고 있다. 두 국가의 변화는 국제환경에서 인종문제를 접근하는 방법을 변화시켰다.

최근 브라질에서도 인종차별과 관련된 많은 법안들이 제안되고 그 중 일부는 의회를 통과하여 시행중에 있다. 이러한 변화는 브라질 사회가 인종문제에 대해 침묵해 왔던 것과는 많은 차이를 보인다. 그 동안 브라질 사회는 인종차별에 대해 높은 관심을 보이지 않았을 뿐만 아니라 사회 내에 인종차별이 존재하지 않는다는 인식이 만연해 있었다. 이러한 사회적 분위기가 변화되어 브라질에도 인종차별이 존재하며 이를 극복하기 위해서는 법적·제도

적 장치들이 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 국제 사회에서 인권에 대한 논의가 일반화되고 확대되면서 자연스럽게 인종차별에 대한 논의가 확대되었다는 측면과 민주주의 확대와 시민 사회 성장으로 인해 다양한 사회적 요구들이 표출되고 있다는 측면으로 파악될 수 있다.

본 연구에서는 국제인권협약의 확산과 민주주의 제도화의 심화 과정이라는 측면에서 인종에 대한 인식변화와 차별철폐정책을 접근하고자 한다. 국내의 변화가 내부적인 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니라 외부적인 요인에 의해서도 많은 영향을 받는다는 전제에서 논의를 시작한다. 브라질의 흑인운동이 인종에 대한 인식변화와 차별철폐정책 결정에 많은 영향을 미쳤다는 것을 부인하지 않는다. 대신 흑인운동이 활성화될 수 있었던 환경적 측면에서 외부적 변화와 법적 근거 마련을 분석하고 인종평등법이 담고 있는 내용을 통해 인종적 민주주의가 제도화될 수 있는가를 밝히고자 한다.

Ⅱ. 브라질의 인종관계

1. 인종적 민주주의의 모순

브라질의 인종관계 논의는 인종적 민주주의와 반인종적 민주주의로 진행되어 왔다. 인종적 민주주의는 질베르투 프레이리의 이론을 수용하는 것으로 인종적 불평등은 노예근성과 전통 문화적 가치에 의해 발생한다고 분석한다. 브라질의 사회계층구조는 인종차별이 아니라 계급차별에 의해 형성되었다. 반면, 인종적 민주주

의에 반대하는 플로레스턴 페르난데스는 UNESCO와 공동으로 진행한 연구에서 노예제와 그 영향에서 비롯된 측면이 있지만, 인종주의가 브라질 사회에 일반화되어 있다고 주장했다. 또한 인종적 민주주의를 옹호하는 측면에서 계급간의 사회관계와 사회성(Sociabilide)에 초점을 맞추고 있다면, 반대하는 입장에서는 인종적 불평등에 초점을 두고 있다. 인종적 민주주의가 사회분석을 수평적 관계로 파악하여 미국보다 조화로운 관계를 이루고 있다고 분석했다면, 반인종적 민주주의는 수직적인 관계와 인종적 불평등을 주요 분석대상으로 삼고 있다. 또한 인종적 민주주의는 혼혈이 백인과 흑인의 관계를 조절해주는 기능을 하고 있다고 보는데, 반해 반인종적 민주주의는 혼혈을 백인화가 진행되는 과정으로 파악하고 있으며 인종적 정체성을 희석시키고 있다고 분석한다. 이러한 논쟁은 인종에 대한 인류학적 분석과 사회학적 분석의 대립으로 정의할 수 있다. 인류학자들은 브라질이 미국과 같이 이분법적인 인종 시스템을 지니고 있지 않으며, 브라질 사회에 만연해 있는 혼혈은 사회의 통합을 상징적으로 나타내주고 있어 사회관계를 혼혈 이데올로기로 파악한다(Barbosa 2003, 57-58). 사회학자들은 경험적인 연구를 통해 모든 사회생활에 인종차별이 발생하고 있다고 주장한다.

브라질의 모더니즘 논쟁과 함께 끊임없이 계속되어 왔다. 1930년-40년대에서는 인종적 민주주의가 절대적인 영향을 행사했다면 1950년대는 반인종주의 논의가 강세를 띠었다. 그러나 1964년 군사쿠데타 이후 인종주의 논쟁 자체가 사회 통합을 저해한다는 이유로 인종주의 논쟁은 다소 소강상태에 접어들었다. 그러나 군부정권은 기본적으로 인종적 민주주의 신화를 믿는 보수 세력들이

었다는 측면에서 여전히 인종적 민주주의가 영향력을 지니고 있었다. 1970년대 흑인들의 불평등한 상황이 단순히 경제적·사회적 차별이 아니라 인종주의가 인종적 불평을 유발시킨다는 분석이 제기되었다. 이러한 인식들이 확산되면서 흑인운동[1]의 중요성이 증가되었으며 브라질 사회에 형성되어 있는 개념에 대해 의문을 제기했다. 특히, 흑인운동은 국가정책 수준에서 흑인들에게 유리하게 적용되는 인종차별 철폐정책의 필요성을 주장했다(UN 2004, 58). 이러한 흐름에도 불구하고 1996년 이후에 인종주의에 대한 논의가 확대되었다. 또한 1970년대와 1980년대에서는 차별 철폐에 대한 주장을 비롯한 사회적 요구가 권위주의 정권에 의해 철저히 무시되었으며, 당시의 사회운동들은 정치적 차별에 대한 권리 주장에 관심을 지니고 있었다. 따라서 브라질 사회 내에서 인종 문제는 민주화 논쟁에 묻혀 이차적인 논쟁 대상에 불과했다.

이와 같이 브라질의 인종관계는 "인종적 민주주의"로 설명되어 왔다. 인종적 민주주의는 브라질이 역사발전과정에서 인종적 혼혈이 다른 지역에 비해 많이 발생했으며, 또한 혼혈인들이 브라질 사회에서 긍정적으로 받아드려 졌고, 비폭력적이라는 것을 의미한다. 이러한 인종적 민주주의가 오히려 인종차별 상황을 가리고 있다. 인종적 민주주의는 몇 가지 문제점을 지니고 있다. 첫째, 민주주의가 상대적인 개념으로 사용되었다. 인종적 민주주의는 브라질

1) 1970년대 이후 흑인운동은 다섯 가지로 구분이 가능하다. 첫째, 교육과 문화 영역에서 공동체(community) 형성과 관련된 단체, 둘째, 직접적으로 인권관련 사안을 다루거나 법적인 문제를 다루는 단체이며, 이들은 공공기관에 흑인들의 불만을 호소하는 대표로서 활동, 셋째, 자존심과 같이 흑인들의 정신적인 필수 요소들을 강조하는 단데, 넷째, 고용영역에서활동하고 노동시장에 진입하기 위한 기술을 개발하는 단체, 다섯째, 흑인여성의 필수 요소들을 주장하는 단체(Davis, 2000, 5-6).

이 다른 나라들보다 상대적으로 조화로운 인종관계를 형성하고 있는 것으로 정의하고 있지만, 민주주의는 인종적 민주주의가 어떤 단계를 예정하고 있다거나 법·제도적인 장치 마련의 수준을 정의하지 않음으로써 보편적인 정치적 개념의 민주주의를 상정하고 있지 않다. 둘째, 프레이리가 정의한 민주주의 사회는 불평등과 타협이 가능한 민주주의이다. 즉, 브라질의 역사를 통해 형성된 사회 구조는 이미 불평등한 구조를 이루고 있는데, 이러한 구조를 민주주의라고 인정하고 있다. 따라서 인종적 민주주의는 흑인과 백인간의 사회적 불평등과 소득 불평등을 해소하기 위한 노력을 의미하지 않기 때문에 보편적 가치인 기회 평등과 권리를 보장하지 못한다. 셋째, 브라질의 인종관계는 관용과 비폭력성으로 인해 세계에서 가장 앞선 인종적 민주주의를 이루고 있다고 평가한다. 폭력적이지 않다고 해서 인종차별주의가 존재하지 않는다는 것은 아니다. 브라질의 인종차별은 사회구조 내에서 이루어지기 때문에 어떤 측면에서는 변화의 가능성이 더욱 낮다고 할 수 있다. 넷째, 인종적 민주주의는 어떤 완전한 형태를 이루고 있는 것이 아니라 형성 과정에 있는 것으로 브라질 사회에는 편견과 차별이 존재하는 불평등 사회라는 것을 스스로 인정하고 있다 (Cruz 2002, 9).

2. 인종차별과 흑인

인종주의는 편견, 차별, 불평등과 고정관념에 의해 유지되고 재생산된다. 편견은 일반적으로 인식적인 구성요소(비합리적인 대상 집단에 대한 믿음), 감정적인 구성요소(싫어함), 능동적인 구성요

소(대상 집단을 회피하기 위한 행동)로 구성된다(John 1986). 편견이 태도라면 차별은 대상 집단에 대해 선택적으로 취해지는 잘못된 부정적인 행동이다. 차별은 특정 개인과 집단을 평등하게 대하는 것을 거부하는 것이며, 편견에서 비롯된 상태나 상황을 의미한다(Deis Siqueira 1999, 5). 편견은 태도, 의도와 같이 심리적인 상태에 머물러 있는 반면 차별은 동태적이며 심리적인 상태의 표현이기 때문에 좀 더 역동적이며 광범위하게 적용된다. 이런 측면에서 편견이 항상 차별적인 상황을 만드는 것은 아니지만 차별적 상황을 유발할 수 있는 개연성이 매우 높다. 차별은 현상적으로 특정한 집단에 지속적으로 가해짐으로써 차별을 재생산할 뿐만 아니라 편견의 원인이 되기도 한다.

국제협약에서는 차별을 "구별, 배척, 제한 또는 우선권을 말하며, 정치, 경제, 사회 문화 또는 기타 어떠한 공공생활의 분야에 있어서든 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지고 있는 경우"라고 규정하고 있다. 그러므로 인종차별은 "인종, 피부색, 가문 또는 민족이나 종족의 기원에 근거를 둔 어떠한 구별, 배척, 제한 또는 우선권을 말하며, 정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 어떠한 공공생활의 분야에 있어서든 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지고 있는 경우"로 정의된다(박홍규 1996, 92). 브라질에서도 인종차별은 차별철폐 국제협약에서 정의하고 있는 내용으로 인식하고 있다. 또한 인종차별은 국가가 금지시키거나 철폐해야하는 것으로 받아들이고 있다(UN, 2003, 74).

이러한 과정에서 인종은 잘못된 과학적 논쟁과 인종주의적, 권

위적, 반평등적, 반민주적 정치 논의를 통해 생성되었기 때문에 인종의 개념을 사용하는 것은 잘못된 것이며, 정치적 논쟁을 유발시킬 수 있다. 정치적 논쟁에서 인종은 동질화와 결속력을 강화시켜주는 측면을 지니고 있어 인종주의에 기초한 정책을 추구하는 집단이나 이에 저항하는 세력들이 상호간에 대립적 구도를 만드는 자기정체성을 형성하려는 측면을 지니고 있다. 이와 같이 인종은 형질적인 특성에 기초하여 형성된 사회적 구성체이며 역사적 구성체로 정의한다면 브라질의 인종은 다른 국가나 지역에서 형성되어 있는 인종 개념과는 다른 개념으로 정의하는 것이 가능하다. 브라질에서 흑인은 피부색, 대중문화, 아프리카 조상, 노예제의 경험, 가난뿐만 아니라 자신과 타인에 의해 흑인으로 정의되는 사회적 지위이다. 즉, 흑인은 사회·문화적 구조에 따라 결정된다. 흑인이라는 지위는 타인에 의해 흑인으로 인식되는 측면, 자신이 스스로 흑인임을 인식하는 측면, 아프리카 조상을 지니고 있다는 역사적 측면, 배제되거나 빈민화되었다는 경제적 측면, 춤, 카니발과 축구로 정형화된 문화적 측면을 모두 지니고 있다(Sell 2002, 61-62). 따라서 흑인의 지위는 사회구조에서 백인들이 인식하는 모습과 흑인들이 자기 정체성으로 인정한 모습이 일치하는 수준에 위치하게 된다. 이러한 사회적 인식과정에서 자신들의 자각이 절대적인 영향을 미친다면 구조적 차별이 존재하다고 정의내리기에는 다소 어려움이 있다. 그러나 차별이 존재하는 대부분의 경우 자신의 의사 보다는 사회 구조적인 환경에 의해 자신들의 정체성이 결정되며, 그 위치가 편견과 고정관점에서 비롯된 차별적 인식과 행위에 의해 이루어진다.

흑인은 브라질의 사회구성체이기 때문에 사회적 지위도 사회

구조가 지니고 있는 범위 내에서 이루어진다. 일반적으로 브라질에서 흑인(Preto. Negro)로 불리워졌다. 흑인은 노예 근성과 저급한 문화를 지니고 있다는 인식을 포함하고 있다. 'Negro'가 인종적 특성을 강조한 표현이라면 'Preto'는 인종적 특성보다는 피부색을 강조한 표현이며 경제적으로 하층민을 뜻한다. 따라서 흑인이라는 의미는 브라질 사회와 문화를 낙후시키거나 저급하게 만드는 요소로 인식되었다. 최근 흑인은 아프리카계 브라질인(Afro-brasileiro) 혹은 아프리카계 후손(Afro-descendente)으로 대체되고 있다. 아프리카계 브라질인은 사회 운동가, 흑인운동단체와 지식인들이 사용하는 용어이며, 아프리카 흑인 문화에 대한 자긍심을 고취시키고 흑인들의 문화적 동질성을 강화하기 위해 흑인운동 단체들이 사용하는 것으로 역시 흑인임을 스스로 인정하는 흑인과 혼혈인들이 여기에 속한다(Telles 2003, 39; Davis 2000, 19). 혼혈인들은[2] 인종적으로 흑인에 속하기도 하고 혼혈인으로 분류하기도 한다. 그러나 스스로를 아프리카계 브라질인으로 규정하는 혼혈인들은 흑인에 속한다. 인종평등법안을 제안하면서 혼혈인의 인종적 구분을 놓고 많은 논란이 진행되고 있는데 자신의 인종적 정체성을 흑인으로 규정하는 혼혈인은 아프리카계 브라질인으로 공식적으로 인정하고 있다.

이와 같이 흑인을 지칭하는 용어들의 쓰임이 사회적 환경의 변화에 따라 다르게 나타나고 있는데 이는 흑인이 사회적 구성체이며 동시에 사회적 지위이기 때문이다. 본 연구에서는 흑인들의 인종적·문화적 정체성을 나타내 주는 아프리카계 브라질인들을 사용하고자 한다.

---

2) 혼혈인은 물라토, 모레누, 카푸소를 포함한다.

Ⅲ. 인종 차별 철폐정책의 법적 근거

1. 국제인권협약에 의한 차별철폐

국제기구나 국제협약에서 인종차별과 관련된 규정이나 조항들은 국제인권협약을 통해 국제법적 근거가 마련되었다. 특히, 인종차별철폐협약에서는 서명한 국가에 인종차별에 대한 보고서를 제출해야 하는 의무를 부과하여 차별에 대한 제재 조치로 활용하고 있다. 브라질은 국제인권협약에 적극적으로 참여하고 있는데 1968년 3월 27일 모든 인종차별철폐 국제협약에 서명했고 1969년 1월부터 법적 효력을 발생했다. 법적 절차에 따라 1969년 12월 8일 제65,810호 법으로 공표했으며, 국제협약 규정에 따라 1969년 12월 10일 이후 공식적인 잡지를 발행하고 있을 정도로 적극적인 자세를 보인다(UN 1996, 4). 그러나 국제협약이 법적 효력을 지니고 있었음에도 불구하고 기본적 인권이 보호받지 못했고 국가의 활동으로도 인정받지 못했다. 사실 국제협약은 이러한 권리를 보장하는 것 외에 기본적인 권리의 침해에 대해 법적 제재를 가하는 것을 포함하고 있다. 1960년대 말은 브라질 역사에게 가장 악명 높았던 제도법령이 발표되어 강압적인 권위주의 정권이 최고조에 달했던 시기였던 점을 고려한다면 국제협약들이 지켜지지 않았다는 것은 어쩌면 정권의 특성상 자연스러운 일일 수도 있었을 것이다.

1970년대 말 이후 인권에 대한 논의와 인권 침해에 대한 조사가 시작되었다. 권위주의 정권 시기임에도 불구하고 인권에 대한 논의가 확대될 수 있었던 것은 역시 국제환경의 변화에 많은 영

향을 받았기 때문이었다. 당시 남아공의 아파트헤이드에 대한 흑인 인권 침해가 국제적인 논쟁 대상으로 등장했고, 미국의 카터 행정부가 인권외교를 표방하면서 라틴아메리카 독재체제의 인권 침해 사례에 대한 실사를 강력히 주장했던 것이 브라질 내에서 인권 논의를 촉발시켰다(Pinheiro 1999, 4). 이러한 배경을 지니고 있었기 때문에 당시의 인권은 시민, 정치적 권리인 자유권을 의미하는 것이었는데, 권위주의 체제를 고려한다면 오히려 생존권을 요구하는 단계였다고 할 수 있다.

브라질 정부는 인권을 보장하고 있지 않았음에도 유엔의 조치와 인센티브를 지지했다. 이에 따라 브라질은 "대량학살에 범죄에 대한 처벌과 방지 협약", "인종 차별과 여성차별에 방지에 대한 국제협약"에도 가입했다. 특히, 여성 차별에 대한 접근도 비교적 빠른 1984년에 가입함으로써 외형적으로는 사회권들이 보장받고 있는 것으로 여겨졌다. 브라질은 인권과 관련된 세계적인 국제협약에 가입한 것 외에 미주기구의 "인간의 의무와 권리에 대한 미주 선언" 협약, 1992년 코스타리카의 "산호세 선언"인 미주인권에 서명했다. 1996년 8월에는 "사형제도 폐지 의정서"도 서명했다. 또한 브라질은 1989년 7월 20일 "고문 방지에 대한 미주협약"에 참여했고 1995년 11월 27일에는 "여성 폭력 철폐, 처벌과 방지에 대한 협약"에도 가입했다[3]. 그러나 아직 미주 인권 재판소 설립에는 동의하지 않고 있다.

3) 인권은 1993년 7월 세계 인권 회의를 준비하는 과정에서 외교정책의 기조가 되었다(Pinheiro, 1999, 15).

<표1> 브라질이 승인한 국제인권협약

순번	승인날짜	국제인권협약
1	1951년 9월 4일	대량학살 처벌과 방지 협약
2	1963년 8월 13일	난민지위 협약
3	1968년 3월 27일	모든 형태의 인종차별 철폐협약
4	1984년 2월 1일	여성에 대한 모든 형태의 차별철폐협약
5	1989년 7월 20일	고문방지 미주협약
6	1989년 9월 28일	고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약
7	1990년 9월 24일	아동의 권리에 관한 협약 추가협약(2004/01/27)
8	1992년 1월 24일	시민, 정치적 권리에 관한 협약
9	1992년 1월 26일	경제, 사회, 문화적 권리에 관한 협약
10	1996년 9월 25일	인권에 관한 미주 협약
12	1995년 11월 27일	여성에 대한 폭력근절, 처벌과 예방에 관한 미주협약
13	1996년 8월 13일	사형제도 폐지를 위한 인권 협약
14	1996년 8월 21일	경제, 사회, 문화적 권리의 인권 수정협약
15	2002년 6월 21일	국제형사재판소 설립을 위한 로마협약
16	2002년 7월 28일	여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 대한 협약 선택의정서

자료: United Nations(2004), “Committee on Elimination of Racial Discrimination Considers Reports of Bazil”, p.10.

브라질이 서명한 국제협약과 조약은 연방헌법에 따라 모든 협정과 협약은 국내 시스템에 즉시 효력을 발생한다. 의회의 투표절

차 과정을 거쳐야 하는 조약을 제외한 대부분의 국제협약은 대통령령을 통해 국내법과 동일한 효력을 발생한다. 그 외 의회 상정이 필요한 협약의 경우 의회에서 수용되면 대통령은 법안의 시행할 수 있는 법령을 공표한다. 인권 부분에서 국제 협약이 효력을 발생한다는 것은 협약 내용을 즉시 시행해야 한다는 것을 의미하며 법적으로나 행정적으로 기타 어떤 형태의 조치가 필요 없다는 것을 의미한다. 이러한 절차에 대해서는 연방헌법 5조에서 정하고 있다.

> "헌법에서 인정되는 권리와 법적 보장은 브라질이 참여하고 있는 국제협약이나 헌법이 채용하고 있는 정체와 원칙으로부터 배제되지 않는다. 기본적인 권리와 보장으로 규정하고 있는 조항들은 즉시 효력을 발생한다."

이와 같이 브라질은 국제인권협약에 적극적으로 참여를 확대해 왔다. 특히, 1996년 제1차 인권 프로그램을 추진하면서 시민, 정치적 권리에 대한 장치들을 마련한 이후 경제, 사회 문화적 권리 보호에 적극적인 자세를 보였다. 2001년 8월 31일에서 9월 8일까지 남아공의 더반에서 개최된 인종주의, 인종차별, 외국인 협오증에 대한 세계대회에 참가하기 위해 2000년에 정부관료, 흑인운동단체, 인디오 운동단체, 종교단체 등의 비정부 기구들이 포함된 준비 위원회를 결성했다. 준비 위원회는 더반 회의에 제출할 브라질 보고서를 준비하는 과정에서 "히우 자네이루 헌장(Rio Janeiro Chart)"를 선언했다. 세계대회에서 적극적으로 활동하면서 브라질 정부가 인종주의와 차별의 희생자 집단들을 인정함으로써 인종주의 극복을 위한 정책을 추구하는데 중요한 의미를 지닌다.

위에서 보는 바와 같이 국제인권협약은 브라질이 인권정책을 국내정책으로 수용하는데 많은 영향을 미쳤다. 국제인권협약중에 자유권과 관련해서는 민주주의의 제도화 정도를 강화시키는 측면에서 수용되었다면 사회권의 확대는 민주주의의 질적 수준을 향상시키는 측면에서 추진되고 있다. 특히, 차별 극복을 위한 국제협약들은 브라질 사회에 소수자들에 대한 권리 신장의 필요성을 인식시켰으며, 국제인권협약은 인종차별을 비롯한 차별 극복을 위한 법적 근거를 마련해 주었을 뿐만 아니라 국제사회의 변화를 수용하여 사회내의 정책적·제도적 변화를 유발시켰다.

2. 차별철폐의 법률적 조항

아래 <표2>에서 보는 바와 같이 브라질은 인종차별과 관련된 많은 법령들을 제정하고 시행해 왔다. 이러한 인종차별 철폐법 중에 중요한 의미는 지니는 법안은 민주화 이후 제정된 1988년 신헌법, 1951년에 최초로 흑인에 대한 인종차별을 금지시켰던 아폰소 아리노(Afonso Arino)법을 확대한 1989년 1월 5일 제정한 제7716호 법령 그리고 1995년에 발표된 법령이다.

1988년 헌법은 민주화 이후 브라질 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 민주주의 이념을 담고 있어 매우 중요한 의미를 지닌다. 첫째, 정치적인 측면에서 신헌법은 1964년 군사혁명이후 브라질에서 새롭게 제정한 헌법으로서 민주화 과정에서 시민사회가 요구했던 시민, 정치적 권리 모두를 인정해주고 있다. 둘째, 경제적인 측면에서는 경제발전 모델의 변화를 가능하게 하는 조항들이 포함되어 그 동안 유지되어 왔던 국가주도의 경제성장 모델에서 탈피하

여 시장 지향적 경제 모델로의 전환을 가능하게 했다. 셋째, 사회적인 측면에서 그 동안 브라질 사회에서 소외받았던 인종, 집단과 민족에 대한 재평가가 가능하게 되어 자신들의 정체성을 형성할 수 있어 인디오와 흑인들에 대한 평가와 제도들이 마련되었다. 넷째, 문화적인 측면에서 신헌법은 브라질이 지니고 있는 문화적 다양성을 인정하여 다문화주의적인 문화정책을 추진할 수 있는 토대를 마련했다. 이처럼 1988년 헌법은 브라질 사회 전반에 많은 변화를 유발시켰으며 또한 민주주의가 확대되는데 결정적인 역할을 했다.

브라질 사회 전반에 대한 변화와 함께 인종과 관련된 법 규정을 통해 흑인과 인디오의 권리를 보장해주는 장치들이 마련되었다. 헌법이 규정하고 있는 조항들을 살펴보면 215조에서는 브라질 문화재에 대한 접근과 문화적 권리를 보장해주고 있고 문화적 표현의 유포와 공연을 보장해주고 있을 뿐만 아니라 대중문화, 인디오 문화와 아프리카계 브라질인들의 문화적 표현과 브라질 문화 형성에 기여한 집단들의 문화적 표현들도 보장해주고 있다. 또한 216조에서는 브라질 사회의 다양한 집단의 정체성, 활동과 기억과 관련된 유·무형의 자산을 브라질 문화유산에 포함시켰다.

<표2> 브라질의 인종철폐법안

법령	내 용
제2889/56호	어떤 인종, 국민에 대한 계획적이고 조직적인 대량학살 범죄 처벌에 대한 법령
제4117/62호	계급, 피부색, 인종과 종교에 기초한 차별캠페인에 대중매체를 사용하지 못하게 하는 브라질 통신법

제5250/67호	사상과 정보의 자유를 규정하고 인종편견 유포 금지
제6620/78호	인종차별이나 협오증 선동을 국가안보를 위협하는 범죄로 규정
제7210/84호	행사집행법 적용시 인종적, 사회적, 종교적, 정치적 성향에 따른 차별을 금지하는 행사집행법을 제도화한 법령
제7716/89호	숙박시설에 발생하는 인종차별에 대한 규정
제8072/90호	어떤 인종, 국민에 대한 계획적이고 조직적인 대량학살을 포함한 극악한 범죄를 규정한 법령
제8078/90호	오해할만한 행위, 인종차별이나 선동적인 폭력을 모든 광고에서 금지하는 소비자 보호를 위한 규정한 소비자 보호법
제8081/90호	모든 광고에서 인종, 피부색, 종교, 민족에 기초한 편견이나 차별 행위에 대한 적용 가능한 초안을 잡고 범죄로 규정
제8069/90호	어린이나 청소년에 대한 모든 차별을 금지하는 어린이와 청소년 보호법
제9029/95호	법적 고용유지나 고용을 목적으로 행해지는 차별 금지
제1904/96호 포고령	브라질 인권 프로그램을 승인: 시민, 정치적 권리를 보호·신장
제9299/97호	민사법원이 군사법원으로부터 개인의 생명을 부당하게 위협하는 공소권을 폐지
제9455/97호	고문범죄의 처벌을 규정하고 인종적, 종교적 차별에 의한 육체적, 정신적 피해를 받은 사람이 소송할 수 있는 법령
제4228/02호	연방정부기관내 차별철폐 계획 수립
2002년 포고령	경제, 사회 문화적 권리를 보호하기 위한 제2차 인권 프로그램 추진

자료: United Nations(2004), "Committee on Elimination of Racial Discrimination Considers Reports of Brazil", pp.17-18.

이와 더불어 5항에서는 도망노예들의 공동체 마을(Quilombos)에 대한 모든 서류와 유적들을 문화유산에 포함시켰다[4]. 이러한 문화권의 보호는 흑인운동과 비정부기구들이 꾸준히 요구해왔던 것으로 자신들의 문화적 정체성을 유지할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이었다. 또한 3장 1조에서는 기본적 원칙으로서 인간의 존엄성을 증진시키는 것을 유지하고 있다. 4장 2조에서는 출신, 인종, 성, 피부색, 연령이나 기타 어떠한 차별 없이 모든 사람들의 복지를 증진시킨다고 규정하고 있다. 8장 4조에서는 기본적으로 국제관계에서 인종주의를 거부한다고 규정하고 있고, 42장 5항에서는 인종차별은 보석이 불가능하고 시효가 소멸하지 않는 범죄로 규정하고 있으며, 공공장소와 서비스에 대한 접근을 차별 없이 보장하고 있다. 특히, 신헌법이 기존의 인종차별 금지 법령들과의 가장 큰 차이는 경범죄였던 인종차별을 중범죄로 다루고 있다는 것이다.

이러한 헌법 규정의 변화와 더불어 연방정부 법에서도 인종차별에 대해 범죄로 규정하고 있다. 1989년 발표된 제7716호 법은 인종차별 행위를 형사 범죄로 규정한다. 이 법은 아퐁소 아리노법을 개정한 것으로, 공공건물이나 민간 건물에 접근할 때 인종, 피부색으로 차별할 경우 벌금형에 처할 수 있다는 내용을 형사범죄로 개정한 것이다. 또한 민간 기업이나 공기업의 채용과정에 인종차별을 했을 경우에도 형사 범죄로 규정하고 있다. 5조, 7조와 12조에 규정하고 있는 내용을 위반했을 경우에는 징역 3년에 처할 수 있고, 호텔, 기숙사, 여관과 같은 숙박 시설에서 인종차별

4) 이 조항에 따라 1995년부터 낄롬부에 대한 실사가 이루어졌는데 팔마리스 문화재단의 보고에 의하면 724개의 공동체가 유지되고 있었다.

이 발생했을 경우에는 징역 3년에서 5년까지 처할 수 있다.

특히, 1990년대 중반이후 인권이 국제적인 이슈가 되면서 브라질 정부도 인권 프로그램을 추진하게 되는데 인권프로그램을 통해 인종차별철폐법안에 대한 논의가 구체적으로 진행되었을 뿐만 아니라 2003년에는 인종차별을 해소하기 위해 대학입학정원 할당제, 공기업과 민간기업의 신규채용 할당제를 시행하고 있다. 이러한 일련의 조치들은 브라질이 인종적 민주주의를 형성하고 있지 못하다는 것을 단적으로 나타내주는 것이며, 좀 더 세밀한 법적 규정과 제도적 장치가 마련되어야 한다는 것을 의미한다.

Ⅳ. 인종평등법: 긍정적 차별법

인종차별 철폐법은 시민이 아닌 사람(Non-citizen)의 문제를 해결할 수 있는 하나의 도구이다. 시민은 평등하고, 공화정은 편견이 없는 것을 의미하며, 민주주의는 차별 받지 않음을 포함한다. 그러나 민주주의와 공화정을 지향하는 브라질은 여전히 엘리트 중심적인 사회구조를 지니고 있으며 인종에 대해 다층적인 편견을 지니고 있다(UN 2003, 74).

브라질 정부는 인종주의와 차별이 민주주의 체제의 공고화와 경제발전에 장애가 된다는 인식에서 많은 정책을 추진했다. 그 중 브라질 사회와 흑인의 생활에 많은 영향을 미친 정책들은 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 문화부분에서는 도망노예들이 만든 팔마리스 깔롬부의 왕이었던 줌비를 브라질의 국가적 영웅으로 인정했다. 이것은 아프리카계 브라질인들에게 많은 자긍심을 심어 주었을 뿐만 아니라 자기정체성을 유지하는데 많은 영향을 미쳤다.

1995년 국가인권프로그램에 흑인의 재평가를 위한 부처 간 협의회를 설치했고, 아프리카계 브라질인들을 위한 특수한 조항을 규정했다. 둘째, 교육부분에서는 고정관념을 유포하는 것을 방지하고 학교 교과 과정에 다양한 문제들을 소개하기 위해 교과서를 재검토 했으며, 대통령의 서언으로 시작하는 "학교내 인종주의 극복(Superando o Racismo nas Escolas)"이라는 책을 출판했다. 또한 교육부는 문화적 다원주의를 인정하는 교육내용을 승인했다. 셋째, 노동부분에서는 직업과 고용에서 차별을 철폐하기 위한 협의회를 노동부 산하에 설치했으며, 국제노동기구와 노동부가 기술협력 프로그램을 창설하였고, 아프리카계 브라질인들을 위한 노동자 교육 계획을 실시했다. 또한 노동부가 전국 24개 주에 노동위원회를 새롭게 구성했다. 넷째, 보건위생부분에서는 겸상적혈구빈혈증 퇴치 프로그램을 운영했으며, 흑인 공동체를 위한 동맹경화부분에 대한 의료지원을 제공하고 있다. 다섯째, 대중매체에서는 TV를 통해 브라질의 역사적 인물을 재조명하는 다큐멘터리를 제작했고 남아공과 협력하여 다인종적 민족학과 미학 세미나를 대중매체를 통해 소개했다(UN 2003, 66-68).

이와 브라질 정부의 노력들은 법적 절차를 통해 진행되고 있는데, 이를 통칭해서 인종차별철폐법이라 한다. 이러한 활동들이 비교적 방어적인 측면에서의 차별철폐 활동이라면, 역차별 혹은 긍정적인 차별을 통해 그동안 배제되었던 흑인들의 사회참여와 기회를 확대하고 있다. 적극적인 차별 철폐법은 특정한 인종집단에 일정한 비율을 할당하는 인종 할당제나 여성 할당제와 같은 정책들을 포함하고 있는데 브라질 정부는 긍정적 차별로 이해하고 있고, 일부 국가에서는 적극적 우대조치로 이해된다.

이와 같은 인종차별에 대한 인식의 전환으로 브라질 정부는 2002년 5월 13일 차별철폐 프로그램을 추진하기로 결정하고, 다음 날인 5월 14일 제4228호 법령을 발표 했다. 차별 철폐 프로그램은 정부가 5월 12일 발표한 제2차 인권 프로그램 내용에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있다. 인종차별철폐와 함께 정부는 호모, 여성, 노인, 어린이, 청소년, 인디오, 장애인과 외국인들과 같이 사회적 소수자들의 사회 통합을 높이기 위해 차별에 반대하는 다양한 정책들을 추진했다. 또한 법무부, 외무부, 농업개발부, 과학 기술부, 기획부, 예산처, 행정부, 고용과 노동부, 문화부가 함께 차별철폐 정책에 동참하여 적극적인 자세를 취하고 있다. 법안 발표와 함께 곧 차별 철폐 프로그램 감시 평가위원회가 조직되었고, 흑인 단체를 비롯한 시민단체들과의 대화를 통해 조정해 나가는 것도 인정했다.

차별철폐 조처는 교육, 보건, 주택, 위생, 상수도, 흑인들이 거주하는 지역의 환경 조절에 대한 우선적 투자, 흑인 학생들을 위한 장학제도에서 민간부분의 참여를 포함한 공공 재원 마련, 흑인 학생들을 지원하기 위한 재단 형성, 도망 노예 공동체의 지속 가능한 개발 프로젝트 추진, 흑인 지도자 양성 계획, 아프리카 국가들과의 교환 프로그램 추진과 자신들의 경험을 공유하기 위한 다른 지역에서의 연구 프로젝트 등이다. 각 부처 마다 자신들의 차별철폐 조처의 목적을 지니고 있었는데 농업개발부에서는 사회관계를 민주화하기 위해 이 정책을 추진한다고 밝혔다. 이러한 목적을 충족시키기 위해서 2001년에 농업개발부의 주요 행정 공무원에 최소한 20%, 2003년에는 30%를 흑인으로 충원한다는 계획을 발표했다. 인종차별 철폐 조처에 참여하고 있는 정부기관과 민간 기업

들은 대부분 전체 구성원이나 고용인원 중 흑인을 20%, 여성을 20%, 장애인을 5% 정도 우선적으로 채용한다는 기준을 발표했다. 현재 일부 부처에서는 이러한 규정이 잘 지켜지고 있으나 민간부분을 비롯한 일부 부처에서 잘 지켜지지 않고 있다(Paim 2003, 5-8; UN 2004, 96-98).

룰라 대통령은 인권과 인종주의, 인종차별에 많은 관심을 나타냈는데, 취임한 이후 대통령 궁에 인종 평등과 여성 권리 특별 위원회를 설치했다. 특별 위원회는 브라질의 공공정책결정 과정에서 인종과 여성의 권리에 대한 문제들을 우선적으로 고려하여 브라질의 공공행정에서 불평등이 발생하지 않도록 하고 있다.

Ⅴ. 맺음말

브라질은 민주화이후 민주주의가 정착해가는 과정에서 인권에 대한 논의가 확대되었다. 또한 민주주의의 제도화는 그 동안 브라질 사회에서 소외받았던 계층, 집단, 사회적 약자, 시민 사회의 요구를 증대시키는 촉매제가 되었다. 이러한 국내 환경의 변화는 브라질에서 금기시 되었던 인종주의와 인종차별 문제에 대한 논의를 공개적으로 혹은 공식부분에서 논의하는 계기를 마련했다. 다인종·다문화 사회를 구성하고 있는 브라질에서 인종문제는 사회통합과 관련되어 있을 뿐만 아니라 사회정의를 실현하는데 있어 가장 중요한 부분을 차지하고 있다.

브라질의 인종관계는 인종적 민주주의로 정의되어 왔지만 인종관계를 정확하게 표현하고 있지 못할 뿐만 아니라 민주주의라고 할 수 있는 제도적 틀을 결여하고 있다. 대신에 인종적 민주주의

는 불평등의 상태를 유지시키는 측면을 지니고 있을 뿐만 아니라 사회 내에 구조화시키는 측면을 지니고 있다. 이와 같은 구조에서 위치 지워진 흑인은 사회적 구성체이며 이를 극복하는 것은 구조적 변화가 있어야 가능하다. 이러한 구조에서 흑인은 노예근성을 지니고 있으며 경제적으로 빈민에 속하며, 이러한 상태가 대물림되는 계층이다. 결국 흑인의 사회적 인식과 지위는 법적·제도적 장치를 통해 변화시킬 수밖에 없다.

국제환경의 변화는 내부적인 변화를 촉발시킬 뿐만 아니라 변화를 정당화·합리화시킬 수 있는 장치가 된다. 브라질은 인종에 대한 국제적 인식변화를 수용하여 인종차별철폐협약에 서명하였고 이를 통해 국내에 많은 법적인 장치들을 마련할 수 있었다. 또한 민주화 이후 제정된 신헌법에 흑인운동이 주장해왔던 기본권들이 보장되면서 국내에서의 변화를 좀 더 원활히 진행할 수 있었다. 이러한 법적 근거에서 시작된 인종차별철폐법은 브라질 사회가 묵시적으로 인정해왔던 편견과 차별을 극복하는데 더 없이 좋은 것이었다. 외부적인 변화와 내부적인 변화가 인종평등법을 제정하게 하는 근거를 제공했다. 인종평등법이 브라질에서 발생하는 인종문제를 완전히 해결하고 있지는 못하지만, 최근까지 브라질 사회가 인종적 불평등, 편견, 차별과 고정관점에 대해 함구했던 점을 고려한다면 많은 발전을 한 것이라 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 브라질 사회는 여전히 표면적으로 드러나지 않는 인종편견을 지니고 있으며, 이를 바탕으로 경찰을 비롯한 공무원 집단에서 인종차별이 유지되고 재생산되는 구조를 지니고 있다. 결국 다인종적·다문화적 특성을 지닌 브라질은 공식적인 교육과정에 다문화주의적 특성을 수용하고 이를 통해 인종에 대한 인식

의 변화를 유발시키지 못한다면, 진정한 의미의 다문화주의 사회로 통합되기 어려울 것이다. 그렇다고 하더라도 민주주의가 제도적으로 온전히 보장된다면 인종 갈등을 증폭시키지는 않을 것이다.

참고문헌

박홍규(1996), 「인종차별철폐협약」, 국제인권법, 제1호, pp.85-106.

Barbosa, De Assunção , Lucia Maria, Gonçalves e Silva, Petronilha Beatriz & Silvério Valter Roberto(2003), *De Preto a Afro-Descendente*, São Carlos: Edufscar.

Davis, Darien J.(2000), *Afro-brasileiros Hoje*, São Paulo, Selo Negro.

Paim, Paulo(2003), *Estatuto da Igualdade Racial*, Brasilía: Senado Federal.

Pinheiro, Paulo Sergio(1999), "Brazil and International Human Rights System", University of Oxford Centre For Brazilian Studies, pp.1-48.

Sell, Sandro Cesar(2002), "Ação Afrimativa e Democracia Racial:Uma Introdução ao Debate no Brasil", Florianópolis: Boiteux.

Telles, Edward(2003), *Racismo à Brasileira: Um Nova Perspectiva Sociológica,* Rio de Janeiro: Relume Dumará.

UN(1996), "REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION" in *COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION*, http://www.bayefsky.com/reports/brazil_cerd_c_263_add.1

0_1995.php.

UN(2001), "IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS" http://www.adobe.com/products/acrobat/readstep2.html

UN(2004), "COMMITTEE ON ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION CONSIDERS REPORTS OF BRAZIL", http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/09BCBF3661EAACBDC1256E52002F04EC?opendocument.

논문투고일자 : 2005년 5월 2일