creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치학박사학위논문

사하라 이남 아프리카 난민정책의 정치

- 탄자니아와 르완다 비교 분석 -

2021년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

유 혜 림

사하라 이남 아프리카
난민정책의 정치

- 탄자니아와 르완다 비교 분석 -

지도교수 임 혜 란

이 논문을 정치학박사 학위논문으로 제출함
2021년 7월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
유 혜 림

유혜림의 정치학박사 학위논문을 인준함
2021년 8월

위 원 장 백 창 재

부위원장 임 혜 란

위 원 김 용 균

위 원 조 원 빈

위 원 송 영 훈

초 록

같은 난민 위기에 대해 난민 수용국이 서로 상이한 정책 방향을 지니는 까닭은 무엇인가? 탄자니아와 르완다는 2015년 접경국인 부룬디에서 발생한 난민 위기를 동일하게 겪었지만, 이에 대한 정책적 대응은 정반대로 나타났다. 탄자나이는 시행 중이던 난민 귀화 사업을 중단하고 난민의 본국 송환을 적극 추진하여 난민에 대한 배타적 태도를 강화하였다. 반면 르완다는 난민을 캠프에 격리하던 중 부룬디 위기를 계기로 모든 난민에게 사회구성원 지위를 부여하는 친화적 태도로 선회하였다.

양국이 같은 난민 이슈에 대해 서로 다른 정책 변화상을 나타낸 것은 해당 이슈에 관한 지배연합의 정책 선호가 달랐기 때문이다. 탄자니아는 장기화된 난민에게 시민권을 부여하는 귀화사업을 펼치던 중 2015년 무렵 여당의 실정으로 인한 지지율 하락을이 심화되면서 이를 만회하기 위해 인기영합주의적 난민배타정책으로 정책 노선을 변경하였다. 르완다는 민주콩고 침공으로 인한 주변국 불안 야기, 장기독재 야욕 등으로 국제 원조 및 투자가 감소해 지배연합의 지대가 축소되자 부룬디 난민을 적극적으로 수용하는 포용정책을 취하였다.

이렇게 볼 때 난민정책은 정치행위자들의 정치적 생존을 위해

마련된 정치적 산물이며, 그 정책 선호는 제도적 맥락에 따라 지배연합의 지대 추구를 극대화하는 방향으로 구성된다. 그러나 기존 난민정책 결정 요인 연구는 난민 보호에 대한 규범, 난민 수용 문화, 난민 수용으로 인한 경제적 부담/효과만을 강조하여 난민정책을 결정하고 이행하는 정치행위자의 역할을 간과하였다. 또한 정치행위자를 제약하는 제도적 맥락의 역할을 간과함으로써 분석 단위의 수준에 따라 국내적 변수와 국제적 변수를 이분법적으로 도출하기도 했다.

이에 본 연구는 양국 난민정책의 성격에 따라 그 유형을 구분한 뒤, 양국의 난민정책 역사, 난민배출국과의 외교적 관계, 지배연합의 지대 추구 방식 등 지배연합의 정책 선호 구성에 영향을 미친 제도적 맥락을 설명하였다. 그 다음 이러한 제도적 맥락과 난민상황이 당대 지배연합의 이해에 어떻게 반영되었는지 밝히고, 결과적으로 어떠한 성격의 난민정책으로 도출되었는지 논의하였다.

본 연구는 위 제도적 맥락이 난민정책의 유형에 미치는 영향을 살펴보기 위해 국가 내 비교와 국가 간 비교를 모두 시도하였다. 제3장은 탄자니아 내 시기별 비교다. 사회주의 시기에는 난민을 수용하지만 농업노동력과 군사력을 착취하는 개방정책을 펼쳤다. 다원주의 시기에 들어서는 선거로 인해 지배연합의 지대 추구 구조에서 농업노동력의 필요성이 낮아졌을 뿐 아니라 지배연합의 크기가 확대되어 인기영합주의적으로 난민을 배척하였음을 밝혔다.

제4장은 르완다 내 시기별 비교다. 르완다 사례는 종족갈등이라는 식민지 유산이 전 시기에 걸쳐 중요한 역할을 하였다. 제노사이드 이전 시기에는 난민에게 제공할 캠프 부지와 식량이 부족한 데다 유입된 난민과 종족 대립을 이루자 이들을 배척한다. 그러나 제노사이드 이후 기득권 종족이 교체되면서 소수 종족의 정치적 우위를 지킬 목적으로 보다 친밀한 관계에 있는 민주콩고 난민을 수용한다. 그러나 이 난민 집단에 반군 세력이 가담하여 정권 불안을 초래할 것을 우려해 캠프에 격리하는 배타적 정책을 펼치고 있음을 밝혔다.

제5장은 국가 간 비교로, 2015년 부룬디 위기에 대한 탄자니아와 르완다의 상이한 정책 방향성과 그 배경을 논의한다. 탄자니아는 2015년 위기 무렵 여당의 지지율 하락과 야당의 득세로 인해 정치적 생존을 위협받자 난민에게 정부 실정의 책임을 전가하는 배타적 태도를 강화한다. 한편 르완다는 민주콩고 침공과 헌법개정을 통한 장기독재 시도로 카가메 체제에 대한 국제적 비난이 증가하고 원조 및 투자가 감소하자, 이를 회복하기 위해 부룬디 난민을 적극 수용할 뿐 아니라 그동안 캠프에 격리되었던 민주콩고 난민까지 사회적 구성원으로 포용하는 친화적 태도로 선회한다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 사하라 이남 난민 이슈를 다룸으로써 그동안 난민정책 연구에서 간과한 저개발 난민교환 현상을 다루었다. 또한 두 국가의 난민정책결정 요인으로 정치적

생존이라는 정책결정자들의 궁극적 이해에 초점을 둠으로써 대체로 예외적인 곳으로 여겨 온 아프리카 사례에 대한 비교정치학적 일반화를 시도하였다.

주요어 : 난민정책, 사하라 이남 아프리카, 난민정치, 지배연합

학 번 : 2011-30890

목 차

제 1 장 서론 1

제 1 절 문제제기 및 연구목적 1

제 2 절 연구 대상 및 범위 4

제 3 절 논문의 구성 2 1

제 2 장 이론적 논의 및 방법론 2 2

제 1 절 선행 연구 검토 2 2

1. 난민연구 경향 검토 2 2

2. 난민정책 유형의 구분 2 5

3. 난민정책 결정요인 3 1

제 2 절 이론적 논의 및 분석틀 4 0

제 3 절 방법론 5 0

제 3 장 탄자니아 난민정책의 정치 5 2

제 1 절 사회주의 시기 난민개방정책 5 3

1. 제도적 여건 5 3

2. 난민 위기 61
3. 난민개방정책 65
제2절 다원주의 시기 난민배척정책 71
1. 제도적 여건 71
2. 난민 위기 78
3. 난민배척정책 81
제3절 탄자니아 난민정책의 정치 83
1. 난민개방정책의 정치 83
2. 난민배척정책의 정치 103
제4장 르완다 난민정책의 정치 110
제1절 제노사이드 이전 난민배척정책 112
1. 제도적 여건 112
2. 난민 위기 115
3. 난민배척정책 117
제2절 전후 복구 시기 난민격리정책 120
1. 제도적 여건 120
2. 난민 위기 127
3. 난민격리정책 133
제3절 르완다 난민정책의 정치 136

1. 난민배척정책의 정치 136
2. 난민격리정책의 정치 138
제5장 탄자니아와 르완다 난민정책 비교 150
제1절 2015 부룬디 난민 위기와 전개 151
제2절 탄자니아와 르완다의 대응 157
1. 탄자니아와 르완다 난민정책 비교분석 배경 157
2. 상반된 정책 성격: 난민배척정책 강화와 난민포용정책 도입 165
제3절 탄자니아 난민정책의 배타성 강화 167
1. 탄자니아 난민정책의 배타성 강화: 시민권 사업 중단 및 난민 송환 사업 실시 167
2. 탄자니아 체제 위협 요인: 정치적 다원화와 CCM 지지율 하락 169
3. 탄자니아 배타적 난민정책의 정치 177
제4절 르완다 난민정책의 친화성 강화 184
1. 르완다 난민정책의 친화적 노선 선회 184
2. 제도적 여건 189
3. 르완다 체제 위협 요인: 지대 재원 축소 및 체제 비판 확산 196
4. 르완다 포용적 난민정책의 정치 205

제 5 절 소결 211

제 6 장 결론 213

참고문헌 217

Aabstract 230

표 목차

표 1. 난민정책 유형 스펙트럼..... 2 9

표 2. 탄자니아와 르완다 지배연합과 난민정책의 정치적 동학..... 4 9

표 3. 탄자니아 역대 선거 결과..... 1 7 2

표 4. 르완다 원조 총액 및 난민 원조 대비표..... 202

그림 목차

그림 1. 탄자니아와 르완다 및 주변국 8

그림 2. 탄자니아와 르완다 난민정책 성격의 변화 30

그림 3. 사하라 이남 난민정책 결정 과정 45

그림 4. 제노사이드 이전 르완다 난민 교환 추이 116

그림 5. 1994년 제노사이드 전후원조 유입 추이 (1990~1999, 백만 달러)..... 125

그림 6. 제1차 콩고 내전 130

그림 7. 제2차 콩고내전..... 130

그림 8. 탄자니아와 르완다 인구 1천명당 난민 수 153

그림 9. 탄자니아 역대 선거 결과 (1980~2015년) 172

그림 10. 케냐와 탄자니아 난민 인식 174

그림 11. 르완다 원조 유입 추이 (1960~2018, 백만 달러)..... 194

그림 12. 르완다 투자그룹 관계도 199

그림 13. 르완다 난민원조 추이..... 201

제 1 장 서론

제 1 절 문제제기 및 연구목적

같은 난민 위기에 대해 난민 수용국이 서로 상이한 정책 방향을 지니는 까닭은 무엇인가? 탄자니아와 르완다는 2015년 접경국인 부룬디에서 발생한 난민 위기를 동일하게 겪었지만, 이에 대한 정책적 대응은 정반대로 나타났다. 탄자나이는 시행 중이던 난민 귀화 사업을 중단하고 난민의 본국 송환을 적극 추진하여 난민에 대한 배타적 태도를 강화하였다. 반면 르완다는 난민을 캠프에 격리하던 중 부룬디 위기를 계기로 모든 난민에게 사회구성원 지위를 부여하는 친화적 태도로 선회하였다.

양국이 같은 난민 이슈에 대해 서로 다른 정책 변화상을 나타낸 것은 해당 이슈에 관한 지배연합의 정책 선호가 달랐기 때문이다. 탄자니아는 장기화된 난민에게 시민권을 부여하는 귀화사업을 펼치던 중 2015년 무렵 여당의 실정으로 인한 지지율 하락을이 심화되면서 이를 만회하기 위해 인기영합주의적 난민배타정책으로 정책 노선을 변경하였다. 르완다는 민주콩고 침공으로 인한 주변국 불안 야기, 장기독재 야욕 등으로 국제 원조 및 투자가 감소해 지배연합의 지대가 축소되자 부룬디 난민을 적극적으로 수용하는 포용정책을 취하였다.

이렇게 볼 때 난민정책은 정치행위자들의 정치적 생존을 위해

마련된 정치적 산물이며, 그 정책 선호는 제도적 맥락에 따라 지배연합의 지대 추구를 극대화하는 방향으로 구성된다. 그러나 기존 난민정책 결정 요인 연구는 난민 보호에 대한 규범, 난민 수용 문화, 난민 수용으로 인한 경제적 부담/효과만을 강조하여 난민정책을 결정하고 이행하는 정치행위자의 역할을 간과하였다. 또한 정치행위자를 제약하는 제도적 맥락의 역할을 간과함으로써 분석 단위의 수준에 따라 국내적 변수와 국제적 변수를 이분법적으로 도출하기도 했다.

사하라 이남 난민 이슈의 특수성은 이 지역 난민정치가 작동하는 제도적 맥락을 제공한다. 난민 배척 기조가 강화되는 서구와 달리 경제적 저발전 상태인 사하라 이남 국가는 난민을 받아들일 경우 긍정적인 경제적 효과를 기대할 수 있다. 원조 유입, 지역 개발, 일자리 확충 등이 이루어지기 때문이다. 또 독재정권이 난민을 받아들일 경우 국제기구 및 원조 공여국과 관계가 개선되어 체제 유지 및 강화 효과를 누릴 수 있다. 혹은 정부의 실정에 대한 책임을 난민에게 전가해 여론을 호도할 수도 있다. 부정부패, 빈부격차 강화, 일자리 부족 등 정부의 실정으로 인한 경제실패를 난민 유입으로 인한 경제적 부담 탓으로 돌리는 것이다.

즉, 사하라 이남의 난민정치는 유럽 등 선진수용국과 다른 제도적 맥락에서 이루어지며 훨씬 더 복잡한 정치적 계산이 수반된다. 이에 본 연구는 난민 문제가 가장 심각한 대호수 지역 사례 비교를 통해 사하라 이남 난민정치의 특성을 살펴볼 것이다.

분석대상인 탄자니아와 르완다는 유사한 난민상황에 놓여 있으며 난민 수용 역사가 25년 이상 지속된다는 공통점이 있다. 그런데 양국이 동시에 겪은 2015년 부룬디 난민 위기에 대한 정책적 대응은 서로 상반되게 나타난다. 본 연구는 이러한 정책적 차이가 나타난 배경으로 지배연합의 역할에 주목한다. 지배연합은 정치적 생존을 최우선 목표로 하며 이를 제도적 맥락 내에서 달성할 수 있도록 정책 선호를 구성한다. 난민정책은 지배연합의 생존과 지대 극대화를 위해 고안된 정치적 산물이다. 이러한 접근은 기존 난민정책 결정요인 연구에서 제시한 국제규범, 경제적 실리, 아프리카 문화적 특성이 지니는 이분법적 설명력의 한계를 보완하고 난민정책을 결정하는 행위자뿐 아니라 대내외 요인을 아우르는 통합적 설명력을 제공한다는 데 의의가 있다.

본 연구는 양국 난민정책의 성격에 따라 그 유형을 구분한 뒤, 양국의 난민정책 역사, 난민배출국과의 외교적 관계, 지배연합의 지대 추구 방식 등 지배연합의 정책 선호 구성에 영향을 미친 제도적 맥락을 설명할 것이다. 그 다음 이러한 제도적 맥락과 난민상황이 당대 지배연합의 이해에 어떻게 반영되었는지 밝히고, 결과적으로 어떠한 성격의 난민정책으로 도출되었는지 논의할 것이다.

제 2 절 연구 대상 및 범위

난민의 지위와 보호 방안에 대한 국제사회의 고민은 세계2차대전을 계기로 본격적으로 이루어졌다. 1943년 유엔은 2차대전 중 발생한 난민 문제에 대응하기 위해 구호재건부(UNRRA: UN Relief and Rehabilitation Administration)을 설립하였고, 유럽과 아시아의 난민 약 800만 명에 대한 인도주의적 지원을 제공했다. 유엔구호재건부는 1947년 국제난민기구(IRO: International Refugee Organization)를 거쳐 1950년 유엔난민기구(UNHCR: UN High Commissioner for Refugees)로 재편되어 오늘에 이른다(UNHCR 2000, 1장). 유엔난민기구는 1951년 유엔난민협약과 1967년 난민의정서를 제정하였으며 이 두 규약은 가입국이 국제법상 난민의 지위와 가입국의 보호・지원 의무를 규정한다.

난민협약이 난민수용국의 국제법상의 인도주의적 책무를 지운다면, 난민정책은 수용국이 국내정치적 맥락에서 난민을 어떻게 규정하고 처리할 것인지 결정한다. 최근 유럽, 미국, 한국의 사례 등에서 보듯 난민정책은 난민 수용국에 정치적으로 민감한 사안이다. 난민을 받아들이고 부양하는 것은 수용국의 인도주의적 책무지만 난민부양에 따르는 경제적 부담 및 치안에 대한 우려 등 국내 세력 간 갈등을 야기하기도 한다. 이렇듯 난민정책은 인도주의적 책무와 정치적 현안을 두고 벌어지는 정치적 산물이다. 통치엘리트가 난민정책을 수립하기까지 난민의 배경, 난민 수용국의

국내제도적 맥락, 난민배출국과의 외교적 관계, 난민 보호를 종용하는 국제기구 및 여타 국가의 압력 등 다양한 요소가 반영된다. 난민정책 내용은 크게 두 가지로 구성되는데, 하나는 난민의 규모를, 다른 하나는 난민 보호 수준을 규정한다. 즉, 난민의 규모가 난민 수용 여부 및 난민 지위를 어떻게 적용할 것인지에 대한 문제라면 난민 보호 수준은 난민에게 어느 수준의 사회보장을 제공하느냐에 대한 것이다. 이는 이주권, 노동권, 교육권, 의료권 등 수용국이 난민에게 제공할 혜택의 수준을 가리키며 나아가 난민에 대한 시민권 부여 여부를 결정한다. 그 결과 난민정책 결정요인을 분석하는 것은 일국의 정책결정과정과 정치제도에 대한 비교정치적 이해를 가능하게 한다.

난민정책에 대한 연구대상 중 가장 활발하게 이루어지는 지역은 유럽이다. 이는 일차적으로 현대적 의미의 난민 개념과 보호 범위가 2차 대전 이후 유럽의 난민 문제를 해결하기 위해 규정된 것에 기인한다. 이후 북아프리카, 중동, 동유럽 등 유럽 인접국으로부터 지속적으로 난민이 유입되면서 유럽 난민정책에 대한 관심도가 더욱 높아졌다. 최근 5년 동안에는 유럽을 향한 난민의 숫자가 대규모로 불어나면서 유럽연합의 난민정책 수립 여부를 두고 개별 회원국 간 격렬한 논쟁이 빚어지는 등 유럽의 난민정책은 유럽연합이라는 지역공동체의 공통 규범과 개별국가의 이해 사이에서 벌어지는 정치적 동학을 보여주는 흥미로운 연구 주제다.

그런데 사하라 이남의 난민 문제는 유럽과 다른 특수성을 지닌다. 첫째, 난민이 지속적으로 발생하며 난민상황이 장기화되고 있다. 이 지역은 종족, 종교, 자원 등 복합적 요소에 기인한 분쟁이 끊이지 않기 때문에 난민이 지속적으로 발생할 뿐 아니라, 난민배출국의 분쟁이 해소되지 않아 난민이 수용국에 체류하는 기간이 길어지고 있다.

둘째, 수용국 대부분은 국제원조에 의존하고 있다. 난민 수용에 수반되는 경제적 비용 역시 많은 부분에서 공여국 및 원조기구가 부담하고 있다. 따라서 원조 수혜국에게 난민 문제는 공여국과의 파트너십 구축에 중요한 협상 도구가 된다. 혹은 더 많은 원조를 얻어낼 구실로 작용한다. 탄자니아는 1980년대까지 대표적인 난민친화국가였으나 1990년대 동아프리카 난민 위기 이후 재정적 여건을 들어 난민촌을 비롯한 지역개발 원조를 지속적으로 요청하였다. 2015년 부룬디 난민 위기 때는 재정 부담을 들어 난민촌 폐쇄를 강행했다가 UNHCR을 비롯한 국제기구 및 공여국이 비용을 전액 책임지는 조건으로 겨우 만류하기도 했다.

셋째, 난민 배출과 수용이 국력 차이가 상대적으로 비슷한 이웃 국가끼리 이루어지기 때문에 유럽보다 난민 배출국과 난민 수용국의 외교적 관계가 난민정책 결정에 중요하게 작용한다. 물론 난민이 본국에서 핍박받아 월경을 한 집단이라는 점에서 배출국과 수용국 간에 긴장관계에 놓이는 것은 당연하지만, 사하라 이남에서는 이 두 국가 간 접경을 이루며 국력 수준 역시 크지

않다는 것이 선진수용국 사례와는 다르다. 이 지역은 40여 개의 국가가 접경을 이루고 있으며 영토 크기에 비해 인구밀도가 낮고 병력이 부족해 국경 수비가 미흡한 편이다. 만약 한 국가에서 내전이 일어나면 주민들은 국경을 넘어 주변국으로 탈출하는데 대규모 난민촌이 이루어지기도 한다.

넷째, 난민촌이 안보 위협으로 작용할 수 있다. 난민촌이 반군세력의 기지화되는 것은 사하라 이남에서 흔히 발견되는 일이다. 내전에서 패배한 집단이 접경국으로 월경해 난민이 되는데, 이들이 모인 난민촌에 반군이 유입되거나 난민촌 내에서 반군을 조직하기도 한다. 난민 배출국은 반군 소탕을 명분으로 수용국가의 난민촌을 습격하는 경우도 있다. 이는 난민 수용국에게는 명백한 영토침략이지만 본국의 승리세력은 수용국이 반군을 숨기는 범죄행위 및 내정간섭을 저지른다고 비난하기도 한다.

다섯째, 사하라 이남 난민문제는 1960년대 아프리카 국가건설 과정과 긴밀한 연관성을 갖는다. 제국주의 시기 강제적으로 분할된 국경은 전통적인 부족 혹은 왕국 공동체의 분열을 가져오는 동시에 새로운 공동체를 구축하는 분수령이 되었다. 같은 부족이라도 국경에 따라 국적이 달라지고 거주국 여건에 따라 난민이 되거나 난민을 수용하는 입장으로 나뉘면서 난민 현상은 아프리카 사회가 부족 중심에서 국적 중심으로 시민권이 부여되는 결과를 낳았다(Daley 2013, 51; Kuch 2016).

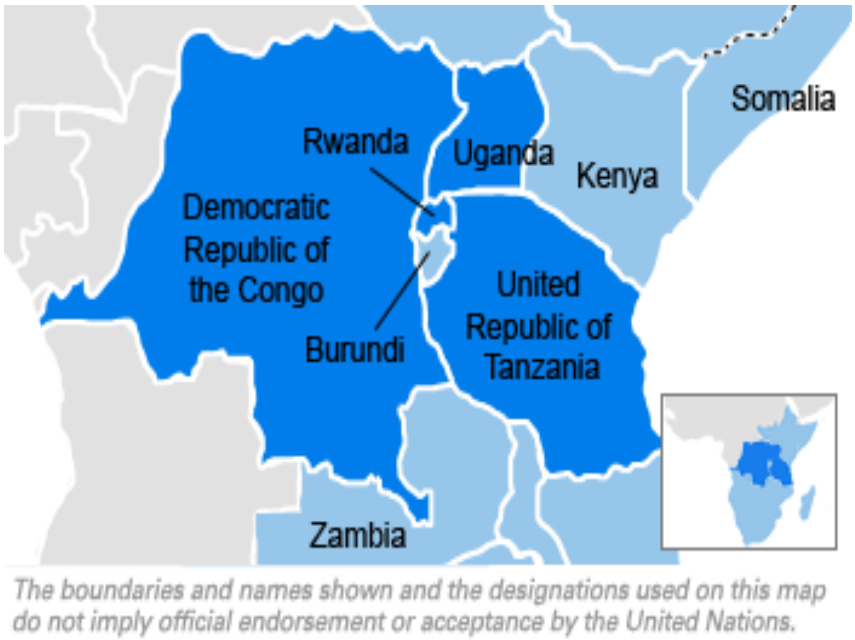

그림 1. 탄자니아와 르완다 및 주변국

출처: UNICEF(2017)

사하라 이남에서도 대호수 지역(the Great Lakes Region), 특히 탄자니아와 르완다를 연구하는 것은 다음의 의의를 지닌다.

본 연구에서 가리키는 대호수 지역은 빅토리아 호수(Lake Victoria), 탕가니카 호수(Lake Tanganyika), 키부 호수(Lake Kivu) 등 거대 호수가 밀집한 지역으로 연안에는 민주콩고, 말라위, 탄자니아, 케냐, 우간다, 르완다, 부룬디가 위치한다(<그림 1>).[1] 이 지역은 제국주의 이전부터 나타난 접경국 간 정치적·경제적·문화적

[1] 빅토리아 호수의 면적은 약 6만제곱미터로, 대한민국 면적의 60%에 해당한다.

상호작용을 통해 서아프리카나 남아프리카와는 비교되는 종족, 언어, 문화를 지닌다. 독립 이후에는 호수 접근성, 자원 배분, 종족갈등 등 다양한 요인으로 분쟁이 끊이지 않으며 사하라 이남 아프리카에서도 가장 많은 난민을 배출·수용하고 있다. 대호수 지역 난민 문제의 특성은 그 역사적 배경이 독립 이전 반제국주의 투쟁과 독립 이후 국가 건설에 있다는 점이다. 보다 구체적으로, 서구열강이 이질적 집단을 한 데 두고 권력 배분을 철저히 하지 않고 분리통치를 실시한 점은 내부 분열과 갈등을 조장하였고 르완다, 부룬디, 에서 심각한 분쟁을 야기하였다. 한편으로는 제조업, 교육, 인프라 구축 등에 투자하지 않아 도시-농촌 분열이나 계층화가 이루어지지 않았고 이는 일단 정국이 안정된 뒤 통합(unity)에 기반한 국가 건설을 추진하는 원인이 된다(Fiddian-Qasmiyeh et al. 2014, 573). 난민의 배출과 수용이 대부분 역내에서 이루어진다는 것도 대호수 지역 난민 문제의 또 다른 특성이다.[2]

이렇게 볼 때 대호수 지역은 사하라 이남에서 난민의 배출과 수용이 가장 많이 일어나는 곳으로 장기화된 난민상황의 90%가 이

[2] 이와는 다르게 서아프리카의 난민 문제는 노예무역의 역사, 제국주의, 자원 갈등, 유럽으로의 이민 행렬을 골자로 한다. 남아프리카는 제국주의 시기 백인 정착민이 들어와 흑인 차별 정책, 흑인 정권 타파를 위한 분쟁 야기의 역사를 공유한다. 이 지역은 내전 및 국가 간 분쟁으로 인한 난민 배출이 많고, 인신매매 빈도가 높다는 특징을 갖는다. 보다 자세한 내용은 피디안 카스미에(Fiddian-Qasmiyeh et al. 2014) 42-44쪽 참조.

곳에서 나타나기 때문에 난민수용국 사례를 통해 난민정치의 동학을 분석하려는 본 연구의 취지에 부합한다. 이는 대륙 내 위치에 따른 지리적 권역 구분이 야기하는 혼란을 최소화하기도 한다. 예컨대, 부룬디와 르완다는 탄자니아, 우간다, 케냐와 동부 아프리카로 간주되기도 하지만(i.e., 동아프리카경제공동체), 민주콩고와 함께 중부 아프리카로 간주되기도 한다(i.e., Daley 2006). 지리적 구분으로는 르완다의 난민정치가 동부 아프리카의 특성을 지니는지 혹은 중부 아프리카의 특징을 지니는지 파악하기 어렵다. 오히려 이러한 모호함은 이들 국가를 대호수 유역이라는 하나의 문화권에 둠으로써 해소할 수 있다. 또한 하나의 문화권에서 일어나는 난민 문제를 포괄적으로 접근할 수 있고, 난민정책에 관여하는 변인을 효율적으로 통제할 수 있다는 이점이 있다.

대호수를 중심으로 담수호인데다 아열대 기후, 사바나 초원, 고원 지대를 두루 갖추었기 때문에 식민지 이전부터 아프리카인들이 거주해왔으며 오늘날에도 풍부한 농수산 및 관광자원을 제공하고 있다(Kenneth and Tricia Redeker 2013). 그런데 이렇게 풍부한 자원은 오히려 대호수 지역의 높은 분쟁 빈도를 야기하였다. 식민지 이전부터 더 유리한 지역을 차지하기 위한 부족간 다툼이 존재하였지만, 서구 열강이 진출하면서 더욱 복잡한 갈등 양상이 나타났다. 19세기에 들어 열강이 아프리카 내 패권을 얻기 위해서는 대호수 지역을 점하는 것이 중요하였으며 포르투갈, 독일, 벨기에, 영국, 프랑스 등 많은 국가가 진출하였다. 이 지역의

국가들은 식민지 시기를 거쳐 흑인 세력 간 갈등이 심화되었다. 특히 민주콩고, 르완다, 부룬디에서 크고 작은 분쟁이 지속되었다(Daley 2006). 19세기에 들어 대호수 지역은 열강이 아프리카 내 패권을 차지하기 위한 전략적 요충지로 떠올랐으며 결과적으로 서구의 이권이 깊게 개입되었다. 식민지 시기 배태된 복잡한 이해관계는 독립 이후 대호수 지역에 닥친 혼란의 주요 원인이 되었다. 이는 결국 지속적인 대규모 난민 문제를 가져왔다.

대호수 지역에서도 탄자니아와 르완다를 선정한 까닭은 유사한 난민정책 환경을 지녔을 뿐 아니라 동일한 난민 위기에 대해 서로 다른 정책 방향성을 나타냈기 때문이다. 먼저, 본 논문은 난민정치의 동학을 비교분석하기 때문에 난민 배출이 거의 이루어지지 않는 난민 수용국을 분석 대상으로 선정하였다. 또한 난민 정책 변화에 개입된 변인을 최대한 통제하기 위해 최고 권력을 향한 국내 정치적 경쟁 수준이 비교적 낮은 국가를 선정하였다. 또 비교분석의 타당성을 제고하기 위해 유사한 난민상황에 노출된 국가를 선정하였다. 이렇게 볼 때 탄자니아와 르완다는 지난 27년간 난민배출이 거의 일어나지 않은 난민 수용국이자, 동 기간 동안 정권 교체가 이루어지지 않을 만큼 안정된 정치상황을 갖추고 있으며, 둘 다 민주콩고 및 부룬디 난민 문제에 노출되어 있다는 점에서 난민정책의 변화 추이를 비교분석하기에 적합한 사례라 할 수 있다. 나아가 탄자니아와 르완다는 사하라 이남에서 드물게 보편적 토착어를 사용하며

부족/종족정체성보다 국민정체성이 앞선다는 특징을 지닌다(김광수 2008). 이는 부족이나 종교에 따라 사회적 분열을 겪는 여타 사하라 이남 국가와는 다른 특징으로, 난민정책 성격 형성에 부족이나 종교 기반의 사회세력의 선호가 상대적으로 작용하기 어려울 수 있음을 시사한다.[3]

그밖에도 위에서 살펴 본 대호수 지역의 주요 난민수용국이 서로 다른 국가 출신의 난민을 수용하는 가운데, 탄자니아와 르완다는 주요 난민 배출국이 2~3개로 적으며 민주콩고 및 부룬디 난민 위기를 겪었다는 공통점이 있다. 무엇보다 2015년 부룬디 난민 위기를 공통적으로 겪었지만 그 정책적 대응이 탄자니아는 난민배타적, 르완다는 난민친화적 성격을 띤다는 점에서 난민정책의 정치적 동학을 도출하기 위한 유용한 비교분석 사례라 할 수 있다.[4]

본 연구에서 비교하는 탄자니아와 르완다는 정치·경제 부문에서 긴밀한 관계를 맺고 있으며, 정치·경제·사회 지표에서

---

[3] 로프시에(Lofchie 2014)는 탄자니아는 강력한 사회통합 정책을 통해 부족이나 특정 종교에 기반한 정치적 동원이 이루어지지 않음을 지적하였다. 톰슨(Thomson 2018)은 르완다는 투치만이 고위 엘리트에 등용되고 실질적인 정치적 •경제적 권리를 점유한다는 점에서 종족정치가 이루어지지만, 강력한 반제노사이드(anti-genocide) 정책을 통해 종족을 동원한 정치가 이루어지지 않음을 지적하였다.

[4] 우간다에 유입된 난민의 출신국은 남수단, 케냐, 르완다, 민주콩고, 에리트리아(Eritrea) 등이며, 케냐는 남수단, 에티오피아, 소말리아, 탄자니아 등이다(UNHCR 2020).

상당한 유사성을 지니는 가운데 몇몇 부분에서 차이를 보이고 있다. <표 1>은 이를 정리한 것이다. 이를 살펴보면, 먼저 정치적으로는 탄자니아는 유사민주주의, 르완다는 권위주의 체제로 분류할 수 있다.

탄자니아는 탕가니카(본토)와 잔지바르(섬)이 연합한 합중국으로, 외교, 국방, 대외무역, 통화정책 등의 분야에서 연방정부가 권한을 갖고 있으나 잔지바르는 별도의 대통령, 행정부, 의회를 가지고 상당한 자치권을 보유하고 있다. 최빈국 중 하나지만 꾸준한 반부패 운동, 안정적 거시경제 운용을 위한 노력, 해외원조자금 및 투자유입의 안정화를 추진하여 최근 10년간 연평균 6-7% 경제성장률을 보인다. 1993년 사회주의를 포기하고 정치적 다원주의를 이루어 유의미한 경쟁선거를 치루고 있지만 정치적으로는 덜 자유롭고(partly free) 사회주의적 유산이 남아 있다는 점에서 민주주의 단계라고 보기 어려우며 부패인식지수 역시 하위권에 속하는 등 대중의 정치신뢰도가 높다고 보기 어렵다. 다만 2015년 대선에서 평화로운 분위기 속에서 첫 정권교체를 이루었다는 점은 앞으로 탄자니아의 정치 발전에 대한 기대를 갖게 하는 부분이다.

르완다는 후투, 투치, 트와 종족으로 구성된다. 최근 5년간 연평균 7-8%의 경제성장을 지속하고 있다. 1994년 제노사이드 이후 사회통합과 발전을 위해 제도적 측면에서 적극적 노력을 기울여 왔으며 국제사회는 정부효과성, 법치, 규제, 투명성 등과 관련한

거버넌스에 대해 여타 아프리카 국가들보다 높은 수준이라고 평가한다. 제노사이드 이후에는 카가메의 강력한 리더십 아래 일당독재를 유지하고 있다. 2015년에 3선을 위해 헌법개성을 하고, 2017년 대선 국면에는 강력한 정적을 세금 포탈, 반정부행위 혐의로 체포하는 등 정치적 자유도가 낮으며(not free) 폐쇄성이 두드러진다. 그럼에도 국민들이 카가메 정부에 갖는 신뢰도는 상당히 높으며, 부패인식지수가 상위권에 속한다는 점은 이를 잘 반영한다.

한편, 경제적으로 탄자니아와 르완다는 동아프리카공동체(EAC: East Africa Community)의 회원국 중 하나로, 서로 많은 교류를 하고 있다. 양국 모두 최빈국이며 경상수지 및 재정수지에서 적자를 보여 국가 재정의 안정성이 다소 떨어지는 편이라 할 수 있다. 게다가 산업구조에서 농업은 30% 정도인데 노동인구 대부분이 농업에 종사한다는 점은 부가가치 창출이 어렵다는 점을 보여준다. 하지만 5년 연속 5~8%대라는 높은 경제성장률을 보이고 있다는 점은 고무적이다. 이를 통해 양국이 모두 경제적으로 성과를 보이며 성장

항목	탄자니아	르완다	한국
면적(km^2)	947,000	26,300	222,440(한반도)
면적(한반도 대비)	4.26배	0.12배	1.00
인구 (2019)	58,005,463	12,626,950	51,709,098

인구밀도(인구/km^2) (2018)	52.80	448.67	529.2
지리적 특성	연안/혼합지형	내륙/산악지형	연안/혼합지형
정체 유형	연방국	공화국	공화국
정치체제 유형	유사민주주의 (다당제)	권위주의 (일당독재)	민주주의 (다당제)
GDP (constant 2010 $) (2019)	554.8억	113.8억	14,827.6억
1인당 GDP (constant 2010 $) (2019)	985.4	901.3	28,675
1인당 GPD순위 (2017)	163/192	174/192	30/192
사하라 이남 내 1인당 GDP 순위 (2017)	23/47	31/47	-
산업구조 (농업, 제조업, 서비스업 %) (2017)	28.7; 25.1; 37.9	(2019) 23.5; 18.9; 49.1	1.6; 32.8; 57.1
항목	탄자니아	르완다	한국
고용인구 농업 종사 비율 (%) (2019)	65.1	62.3	5.1
경제성장률 (%) (2019)	5.8	9.4	2.0
정부채무/GDP (%) (2017)	38.2	40.6	38.3

경상수지/GDP (%) (2019)	-2.1	-12.1	3.6
글로벌경쟁력 (2017)	113/137	58/137	26/137
부패인식지수 (2017)	103/180	48/180	51/180
인간개발지수 (2017)	151/188	159/188	18/188
프리점하우스 지표 (정치권, 시민자유 점수/총점) (2021)	Partly Free (12/40, 22/60)	Not Free (8/40, 13/60))	Free (33/40, 50/60)
절대빈곤 계층 비율 (%) (2017)	28	39	-
중등교육 등록률 (2018)	26.5	35.9	98 (2017)

표 1. 탄자니아와 르완다 주요 지표

출처: 한국수출입은행(2018), 프리덤하우스(Freedom House 2020), 세계은행(World Bank 2021)

잠재력을 지녔다고 볼 수 있다. 그러나 낮은 인간개발지수가 반영하듯 절대빈곤 계층이 각각 28%, 39%로 높은 수준이며 중등진학율[5]이 1/3에 못 미쳐 국민의 삶의 질 향상을 위한 근본적 대책이 요구된다. 이렇게 경제적 성과를 내는 가운데 인간개발지수가 낮다는 점은 사하라 이남 아프리카 국가의 특징으로 난민 유입 시 재정적 부담을 가중시키는 원인이 된다.

하지만 지정학적 여건의 차이는 양국 난민정책의 성격 형성에 지대한 영향을 미쳤다. 무엇보다 가장 두드러지는 차이는 영토의 크기, 인구 밀도, 지형적 속성이라 할 수 있다. 탄자니아는 한국의 4배에 해당하는 영토를 가졌지만 인구밀도는 1/10에 불과하다. 또 킬리만자로를 위시한 북부 산악지역이 있지만 대부분 평지이고, 접경지역 대부분은 황무지로 개간 시 농지로 활용할 여지가 높다. 인도양 연안에 위치하였다고 주변 내륙국이 많아 교통의 요지여서 제조업, 물류, 운송에서도 강점을 보인다. 이는 노동력 수요를 높여 1960-1980년대 난민친화정책을 펼 수 있었던 배경이 되었다. 최근에는 난민을 배척하는 추세지만 갑작스럽게 주변국 위기로

[5] 최빈국의 인간개발지표로 중등교육 진학률을 중요하게 다룬다. 그 배경에는 2014년 종료된 UN 밀레니엄개발목표(UN Millennium Development Goals)에 초등교육 진학률만 포함되어 일부 국가들이 초등교육정책에만 집중한 데 있다. 르완다의 경우, 초등학교에 보내지 않을 경우 가족과 마을공동체에 불이익과 압력이 가해진다. 그 결과 2017년 진학률이 초등교육은 98%를 달성한 데 반해, 중등교육은 37%에 불과하다(National Institute of Statistics of Rwanda 2018; 한국수출입은행 2018).

난민이 유입되더라도 일시적으로나마 이들을 수용할 캠프 용지가 확보된다는 점 역시 탄자니아의 지리적 특성이다. 낮은 인구 밀도, 난민의 노동력 활용성은 탄자니아 외에도 우간다와 케냐 등 여타 사하라 이남 아프리카에서도 발견되는 일반적 특징이다.

반면 르완다는 이와 매우 동떨어진 조건을 갖추었다. 영토 크기는 경상도 정도로 사하라 이남 아프리카에서 가장 작으며, 인구 밀도는 전세계 22위인 한국에 육박하는 28위로 사하라 이남에서 가장 높다. 게다가 내륙이면서 산악이 대부분인 지형적 특성은 농지가 희소하고 교통에 불리하며 제조업 발달이 어려운 구조를 가져왔다. 이는 사하라 이남 아프리카에서 매우 드문 경우이며, 이렇게 불리한 조건에서도 르완다가 왜 난민을 받아들이고 사회적·경제적 지위를 부여하려 하는지 관심을 불러일으킨다.

탄자니아와 르완다 난민 이슈의 중요한 변곡점이 1994년 르완다 제노사이드라는 점 역시 흥미롭다. 이 사건은 당사국인 르완다의 체제, 사회, 문화, 경제에 지대한 영향을 끼쳤을 뿐 아니라 탄자니아의 난민정책과 여타 국내정치 동학에도 큰 영향을 미쳤기 때문에 동일 사건이 역사적 맥락에 따라 다른 국내정치적 동학을 가져오는 과정을 살펴볼 수 있다. 탄자니아 정권이 1980년대 사회주의 경제 실패로 체제 유지에 어려움을 겪으며 1993년에는 마침내 정치적 다원주의를 허용하였는데, 바로 다음 해에 르완다 제노사이드 발발로 수많은 난민이 유입되면서 국내 경제 및 안보에 대한 내부적 우려가 더욱 고조되었다. 이는 결국 난민친화 기조를

유지하던 탄자니아 정부가 배타적 태도로 급선회하는 데 결정적인 역할을 하였다. 한편, 르완다는 소수족인 투치가 정권을 잡게 됨으로써 다수족인 후투의 체제 전복 시도를 불식하고 투치의 정치적·경제적 우위를 유지하기 위하여 정부의 감시와 통제가 강력하게 이루어지고 있으며, 난민정책 역시 이러한 일환으로 활용되었다. 즉, 親투치계 난민만을 선별적으로 받아들이고 파격적인 친화적 지원을 제공한 것이다.

한편, 르완다의 국내정치 특성상 이러한 난민친화정책이 민주주의 발전을 저해할 여지도 있다. 소수족인 투치에게 친화적인 난민만 선별적으로 받아들이고 파격적인 사회적·경제적 포용을 함으로써 현 투치 정권에 더욱 권력이 집중될 수 있기 때문이다. 르완다가 제노사이드 이전에 비하여 종족갈등이 확연히 준 것은 사실이지만 종족에 대한 차별이 과연 사라졌는지에 대해서는 의심스러운 정황이 다수 발견되고 있다. 예컨대 사회적으로 후투에 대한 보복은 만연하고, 2001년 제정된 종족법(Ethnicity Law)은 정부에 대한 비판은 모두 종족분리주의자(diversionists)로 치환하여 처벌할 근거가 되었으며(Thomson 2018), 2008년 작성된 미 국무부 문서에 따르며 내각의 실권자는 모두 투치 계열이다(Garrison 2018). 따라서 난민에게 친화적인 정책이 결과적으로 다수인 후투족을 억압하고 정치적 자유를 제한하여 르완다 민주화에 방해요소로 작용할 수 있다는 역설을 낳는다. 이는 국제사회가 르완다 사례를 모범적인 난민정책으로 간주하는 것과 배치되는 내용이며

정책행위자의 이해를 중심으로 정책결정요인을 분석해야 하는 당위성을 부여한다.

정리하자면, 탄자니아와 르완다는 대호수 지역에 위치한 접경국으로서 주변국의 분쟁에 노출되는 정도가 유사하다는 점에서 서로 상이한 내용의 난민정책을 펼치고 있다는 점에서 그 배경에 대한 정치학적 분석이 요구된다. 이는 난민의 배출과 수용이 동시에 이루어지는 사하라 이남 아프리카의 난민문제의 특성에 대한 이해를 높이고, 난민정책 결정권자들의 선호 구성에 영향을 미친 사하라 이남의 지역적 특성과 역사적 맥락의 중요성을 보일 것이다.

제 3 절 논문의 구성

2장에서는 난민정책 유형과 난민정책 결정요인에 대한 기존 연구를 검토하고 탄자니아와 르완다 난민정책 변화의 정치적동학을 밝히기 위한 이론적 분석틀로 합리적 선택 제도주의가 지닌 유용성을 설명한다. 또한 질적연구로서 비교사례분석 방법론의 유용성을 설명한다. 3장과 4장은 2015년 부룬디 난민 위기를 맞기 전까지 탄자니아와 르완다의 역사제도적 여건과 주요 행위자 및 지배연합의 구성을 설명하고, 주요 난민 위기에 대한 난민정책의 특성을 논의한다. 5장에서는 탄자니아와 르완다가 2015년 부룬디 난민 위기를 동일하게 겪었지만 이에 대한 정책적 대응이 서로 상반된다는 점을 주목하고 지배연합이 상이한 정책 선호를 구성한 배경을 설명한다. 먼저 당시 양국 정치엘리트가 맞닥뜨린 체제 위협이 무엇이었는지 설명하고, 양국 지배연합이 권력을 유지하기 위해 어떻게 난민정책을 활용하였는지 논의한다. 6장은 결론으로 지금까지의 논의를 정리하고 본 연구의 함의를 밝힌다.

제 2 장 이론적 논의 및 방법론

본 장에서는 기존 난민정책연구를 검토하고 난민정책 형성과 그 변화를 설명하기 위해서는 정책을 결정하는 행위자, 즉 정치엘리트의 역할이 중요하다고 설명한다. 나아가 정치적 생존이라는 정치엘리트의 이해가 제도적 맥락에 따라 난민정책선호로 구성되는 과정을 밝히기 위해 합리적 선택 제도주의가 지닌 이론적 유용성을 설명한다.

제 1 절 선행 연구 검토

1. 난민연구 경향 검토

난민연구는 제2차 세계대전에서 출발한다.[6] 종전 후 고아, 여성, 피난민 등 전쟁으로 인해 거주지를 떠나야 했던 취약층이 드러났고 이들을 어떻게 관리할 것인가를 두고 여러 논의가 이루어졌다. 1951년 UN난민협약이 체결되자 난민을 둘러싼 현상과 규범에 대한 연구가 본격적으로 시작되었다. 1950년대에는 주로 유럽과 미국을 대상으로 양차 대전으로 인한 난민 발생과 보호, 난민 관련 국제

[6] 이하 2000년 이전까지 연구 경향 논의는 블랙(Black 2001)의 연구를 참조하였다.

규약에 초점을 두었다. 1970년대 중반 인도차이나 반도 위기는 탈서구적 난민문제에 관심을 갖게 한 계기가 되었다. 이후 탈냉전기에 들어 제3세계에서 분쟁이 급격히 증가하고 지구촌 문제로 대두되면서 난민연구의 연구 지역과 연구 분야도 확장되었다. 동유럽과 아프리카는 난민연구에서 중요한 연구대상이 되었으며, 장기화된 난민상황(protracted refugee situations)[7] 이 계속됨에 따라 난민 문제를 근본적으로 해결하기 위한 다양한 시도 역시 이루어졌다. 1990년대는 각종 인도주의 개입의 실패[8]로 인도주의 지원에 대한 회의론이 부각되면서도 인간안보(human security)[9] 라는 개념이 새롭게 등장하여 이를 타당화하고 규범화하려는 노력이 더해지기도 하였다.

2000년대에 들어서는 미국의 대테러(War on Terror) 방침과

---

[7] 난민이 된 지 5년 이상이 경과도 본국의 재해나 분쟁이 해결되지 않아 귀국하지 못하는 상황. 최근 난민상황이 30년 이상 장기화되는 경향을 보이면서 난민 지원에 따른 국제사회의 재정적・안보적 부담이 증가하고 있다. 더 자세한 내용은 송영훈(2017), UNHCR(2017) 참조.

[8] 1990년대 발칸 문제, 1993년 에티오피아 블랙호크작전 실패, 1994 르완다 제노사이드 외면, 1999 코소보 사태 등이 대표적이다.

[9] 냉전 시기의 전통적 안보란 군사적・물리적 측면을 강조하는 국가안보 개념으로 이해되어 왔다면, 탈냉전기에는 국가뿐만 아니라 국제사회의 다양한 행위자들이 마주하는 경제・환경・자원・식량 등의 전지구적 생태 문제가 새로운 안보 영역에 포함되었다. 인간안보는 이러한 포괄안보(comprehensive security) 개념 내에서 인간 존엄성에 대한 가치를 강조한다(최동주 2001). 보다 자세한 내용은 인간안보 개념을 정립한 배리 부잔(Buzan et al. 1998)의 연구 참조.

더불어 중동지역의 종교갈등이 첨예해지면서 난민이 대량 발생한 가운데, 북아프리카와 중동에서 꾸준히 이민자와 난민을 받아 온 유럽도 국내 테러, 경제적 부담 등 여러 부작용이 나타나게 되었다. 난민은 인도적 지원과 보호가 필요한 피해자지만 동시에 수용국에 경제적·사회적·생태적 불안정 및 국가 간 갈등을 일으키는 안보위협 행위자가 될 수 있다는 점이 부각되었다. 따라서 난민을 수용하느냐 마느냐에 대한 문제, 즉 난민정책의 방향성에 대한 문제가 급증하였다. 하지만 난민문제가 해결 국면을 보이지 않으면서 장기화된 난민 상황, 국제사회의 부담, 난민 발생의 근본적 원인을 밝히려는 연구 동향도 나타난다(Song 2011; 송영훈 2017; 이신화 2017b).[10] 2010년 유럽 재정 위기 이후에는 유럽 내부에서 난민 처리를 두고 국가별로 첨예한 입장 차를 보이면서 유럽 국내 정치 연구와 난민 연구가 중첩되는 양상을 보인다(Okello 2016; Fasani et al. 2018).

문제는 난민의 85%는 난민배출국과 유사한 분쟁과 기근을 겪는 저개발국에 체류하고 있지만(송영훈 2015; 이신화 2017a) 지금까지의 난민정책 연구는 선진국을 위주로 이루어져왔다는 점이다. 난민배출국 중에서도 사하라 이남 아프리카는 가장 오래된

[10] 세계 곳곳 난민상황이 30년 이상 장기화되는 경향을 보이면서 난민 지원에 따른 국제사회의 재정적·안보적 부담은 오히려 증가하고 있다(송영훈 2017). 최근 5년간 난민은 꾸준히 증가하였으며 전세계적으로 1653만 명에 이른다(UNHCR 2017).[10]

난민 발생지이자 수용지역 중 하나로 2017년 1월 전세계 난민의 35.8%가 이 지역 출신이며 30.9%가 이 지역에 수용되어 있다. 탄자니아와 르완다가 있는 동아프리카는 장기화된 난민상황이 사하라 이남 사례의 90%에 이른다(UNHCR 2017). 이 지역은 제국주의 유산 아래 역사적·정치적·문화적으로 얽힌 인접국 간의 분쟁에 기인하는 경우가 많기 때문에 보다 범지역적 차원의 접근이 요구된다. 따라서 난민문제의 근본적 원인을 파악하고 그 해결책을 모색하기 위해서는 사하라 이남 아프리카 국가의 난민정책 형성에 영향을 미치는 요인을 살펴보아야 한다.

2. 난민정책 유형의 구분

난민정책의 결정요인 및 변화를 설명하기 위해서는 정책 성격 혹은 유형에 대한 구분이 필요하다. 그런데 난민정책을 분석 대상으로 둘 때 난민정책을 어떻게 규정할 것인지에 대해 문제가 발생한다. 명목상의 난민정책과 실천적 난민정책은 서로 다른 것이기 때문이다. 명목상 난민정책은 난민협약의 비준 여부, 즉 자국 법제도에 국제난민협약을 명문화했는지 여부를 중요시 여긴다. 그러나 정부가 심지어 이 법을 비준했다고 해도 항상 난민을 수용할 것이라고 기대하기는 어렵다. 국제규범은 강제력이 없기 때문에 해당 정부가 난민 지원 부담 증가, 안보 위협 등을 이유로 난민을 거부할 수 있기 때문이다(Gammeltoft-Hansen 2014). 따라서

이러한 협약 이행 여부를 판단하기 위해서는 실천적 난민정책의 내용을 살펴볼 필요가 있다. 본 연구의 분석대상은 바로 이 실천적 의미의 난민정책이며, 난민정책 유형은 국제협약 비준 이후 난민에 대한 정부의 태도와 조치를 바탕으로 분류할 것이다.

그러나 기존 연구는 난민 수용 여부 혹은 국제협약 이행 여부를 두고 이분법적으로 정책을 구분하는 데 그치고 있다. 학자들마다 정책명칭은 다르지만 대체로 개방적 정책과 폐쇄적/제한적 정책으로 구분하고 있다. 이러한 접근법은 난민정책을 단순화함으로써 난민 정책 결정 요인을 일반화하기 용이하다는 장점이 있다. 그러나 난민정책 스펙트럼을 모두 포괄하지 못한다는 한계를 지닌다. 예컨대 차울리아(Chaulia 2003)는 난민 수용 여부에 따라 난민개방정책(open door policy) 혹은 난민폐쇄정책(closed door policy)로 구분하였는데,[11] 난민폐쇄정책으로 규정한 2000년대에 들어 '72년부룬디난민귀화사업' 처럼 난민친화적 조치를 취하는 모순을 설명하지 못한다. 또 2015년 르완다처럼 난민을 수용하되 이들을 캠프에만 격리할 경우 이러한 정책이 난민개방적인지 혹은 난민폐쇄적인지 구분하기 어렵다.

밀너(Milner 2009, 8)는 국제협약 적용 여부에 따라

[11] *Open Door Policy*는 1960-1970년대 탄자니아 정부가 자국의 난민정책을 지칭한 것이다.

망명정책(open asylum policy)와 제한적 망명정책(restrictive asylum policy)로 두 가지로 구분하였다. 수용국이 난민보호 관련 협약을 준수하고, 국제기구와 협력하고, 난민에게 국제법상 사회적·경제적·정치적 권리를 부여할 경우 개방적 망명정책에 해당한다.[12] 반면 수용국이 난민 유입(arrivals of refugees)을 꺼리고, 관련 협약을 적용하지 않고, 국제기구와 협력하지 않으며, 1951년 협약이 부여한 난민의 권리를 인정하지 않는다면 제한적 망명정책으로 간주한다. 밀너의 연구는 정책 유형 기준을 난민 수용 여부에서 국제규범의 적용 여부로 확대했다는 의의가 있다. 하지만 이러한 방식은 난민 수용국 대다수를 제한적 망명정책국으로 규정한다는 문제가 있다. 예컨대 트럼프 시기 미국의 강경노선과 사회주의 시기 탄자니아의 Open Door Policy 모두 같은 범주에 속하게 된다는 점이다.

따라서 난민정책 성격을 규정할 때, 난민 수용 여부와 국제협약 이행 여부 둘 다 고려되어야 한다. 여기서 국제협약 이행 내용은 그 수준에 따라 좀 더 세분화해 적용할 필요가 있다. 먼저 난민 수용 여부에 따라 정책을 구분하고(난민 수용 여부), 수용하는 정책 내에서 난민 수용 형태가 국제협약에 따라 난민의 자유로운 이동을 보장하는지 (수용국 사회 유입 여부), 자유로운 이동이

[12] 여기서 사회적·경제적·정치적 권리는 이주권, 노동권 등 사회구성원으로서 누릴 권리를 말한다.

보장된다면 차별없이 사회구성원으로 인간다운 삶을 영위할 수 있는지(사회보장권)에 따라 나누어야 한다.

이렇게 구분하면 총 네 가지 정책 유형이 도출되며 이 논문에서 살펴볼 탄자니아와 르완다 사례에 적용하면 <표 1>과 같은 정책 스펙트럼이 도출된다. **[난민배척정책]**은 난민유입국이 난민을 수용하지 않거나 난민을 수용하더라도 강력한 본국송환 의지를 보일 경우를 이르며 다원주의 시기 탄자니아가 이에 해당한다. **[난민격리정책]**은 유입된 난민을 일단 수용하되 이들을 봉쇄캠프에 격리하여 수용국 사회 진입이 불가능한 경우를 이르며 2015년 헌법 개정 이전 르완다가 이에 해당한다. **[난민개방정책]**은 유입된 난민을 수용국 사회에 진입하는 것을 허용하되 이들에게 차별적 지위를 적용하여 사회보장권 접근을 어렵게 하거나 인력자원을 착취하는 경우를 이르며 사회주의 시기 탄자니아가 이에 해당한다. **[난민포용정책]**은 유입된 난민에게 이주권, 노동권, 교육권 등 사회보장권을 보장하는 사회구성원 지위를 부여하는 경우를 이르며 2015년 헌법 개정 이후 르완다가 이에 해당한다. 한편, 난민배척정책과 난민격리정책은 난민이 수용국 사회에 접근하는 것을 제한한다는 점에서 난민을 사회구성원으로 인정하지 않지만, 난민개방정책과 난민포용정책은 난민을 사회구성원으로 인정한다는 차이를 갖는다.

난민정책 구분		난민배척정책	난민격리정책	난민개방정책	난민포용정책
		탄자니아 Ⅱ (다원주의)	르완다 Ⅰ (2015 개정 전)	탄자니아 Ⅰ (사회주의)	르완다 Ⅱ (2015 개정 후)
국제협약 이행 수준	난민 수용	X	O	O	O
	수용국 사회 유입	X	X	O	O
	사회 보장권	X	X	X	O
정책 특성		난민 비수용 및 본국송환	수용하되 난민캠프에 격리함	사회구성원으로 인정하되 착취함	사회보장권 부여
난민의 사회적 지위		비사회구성원으로서의 난민		사회구성원으로서의 난민	

표 1. 난민정책 유형 스펙트럼

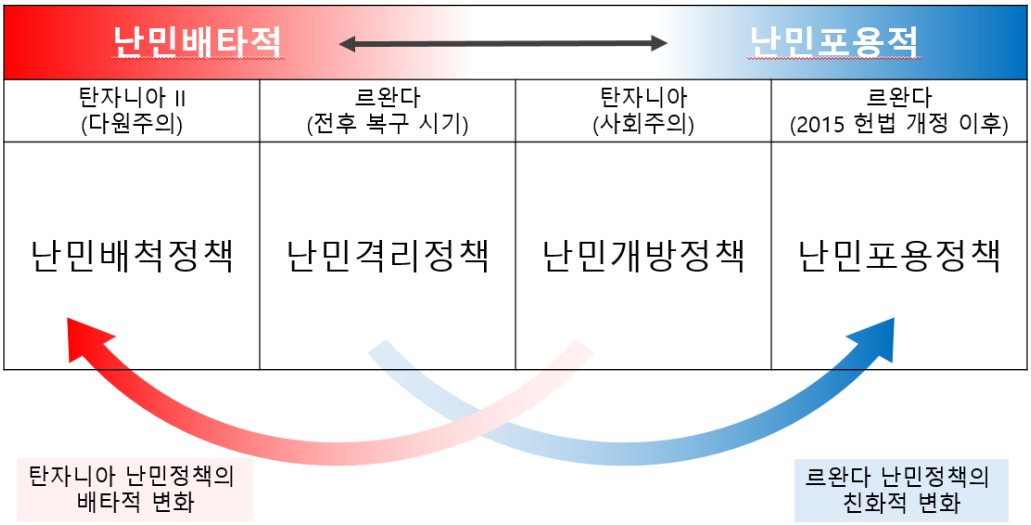

그림 2. 탄자니아와 르완다 난민정책 성격의 변화

주목할 점은 탄자니아와 르완다 내에서 각각 상이한 방향으로 난민정책 성격 변화가 일어났다는 점이다. 탄자니아의 난민정책 성격은 개방에서 배척으로 이동하여 보다 배타적 태도를 견지하게 된다. 반면 르완다의 난민정책 성격은 격리에서 포용으로 이동하여 보다 친화적 태도를 나타낸다. <그림 2>는 이러한 양국 난민정책의 성격 변화를 도식으로 나타낸 것이다.

그렇다면 이렇게 난민정책에 변화가 나타나게 된 배경은 무엇인가? 다음 절에서는 이에 대한 답을 모색하기 위해 난민정책 결정요인에 대한 기존 연구를 검토한다.

3. 난민정책 결정요인

난민정책 결정요인 연구는 분석 단위의 수준에 따라 국제 요인, 국내 요인으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 국제 수준에서 분석한 연구는 난민과 수용국에 대한 국제협력체의 경제적 지원에 주목한다. 아그블로티(Agblorti, 2011)의 연구는 가나의 사례를 들어 국제협력체가 난민 수용에 소요되는 비용을 지원할 경우 난민 유입국의 난민 수용을 유도한다고 설명한다. 반드시 난민 수용 비용이 아니더라도 난민 유입국에 경제적 혜택을 대폭 확대한다면 난민 수용을 유도할 수 있다는 연구도 있다. 가트랄드(Ghatelard, 2014)는 난민수용국에 경제적 지원이 제공될 경우 난민 유입으로 인한 대내외 갈등이 예상되더라도 난민을 수용하는 경향이 있음을 발견하였다. 이은교(2016) 역시 요르단을 사례로 들어 시리아 난민을 수용한 데에는 국제기구의 경제적 지원이 결정적이었음을 제시한다. 하지만 이러한 접근은 경제적 지원만 있다면 난민 수용이 이루어질 것이라는 이상주의적 관점을 견지한다는 한계를 지닌다. 일례로 2015년 이후 탄자니아는 국제협력체의 지원 약속과 이행에도 불구하고 난민 송환을 적극 개진하였다. 난민 유입이 수용국에 미칠 영향과 유불리는 미리 파악하기 어려울 뿐 아니라 난민유입으로 인한 정치, 경제, 사회적 비용을 국제협력체의 경제적 지원으로 상쇄할 수 있을지 불분명하기 때문이다.

국제 수준에서 또 하나 중요하게 여기는 것은 난민 관련

국제조약의 구속력이다. 난민 관련 국제규범은 1951년 제정된 유엔난민협약과 1967년 유엔난민의정서가 대표적이다. 특히 67년 의정서는 인도주의에 따른 회원국의 난민 보호 의무를 명시하여 회원국들에게 구속력을 갖는다. 회원국은 난민 지위에 대한 개념과 보호 의무를 각국의 사법 및 행정 절차에 반영함으로써 난민에 대한 국제규범을 준수하고 있다(Goodwin-Gill 2014, 45). 잭슨(Jackson 1991)은 난민협약 가입국은 국내 제도화를 통해 난민 수용에 대한 사회적 합의에 도달할 수 있다고 주장한다. 그러나 난민은 경제적 부담뿐 아니라 안보 위협 요인이 될 수 있다는 점을 고려할 때 이러한 접근은 설득력을 얻기 어렵다. 국제 규범의 국내 비준은 정치행위자들의 이해에 따라 결정되기 때문에 난민 문제가 국내 불안을 야기할 경우 국제규범 비준 및 준수는 명분을 잃게 된다.

이러한 맥락에서 난민배출국과 난민수용국 간의 관계에 주목한 연구도 있다. 오파예(Opaye 2005)는 난민배출국의 갈등이 난민수용국에 영향을 주지 않는다면 난민 수용이 장기적으로 이어질 수 있다고 주장한다. 예컨대 한 국가가 내전 때문에 난민을 배출하고 있다면, 난민수용국이 해당 내전으로부터 중립적 위치를 지닐 때 난민 수용이 이루어진다. 혹은 난민수용국이 이러한 갈등에 휘말릴 가능성이 있더라도 자체 군사력 혹은 국내 치안제도를 통해 국내 질서를 유지할 수 있다면 난민을 수용한다. 요르단의 시리아 난민 수용은 이를 반영한다.

사하라 이남에서 배출국의 갈등이 수용국에

전이되는지(transmitted) 여부로 난민 수용이 결정된다고 단정짓기는 어렵다. 이 지역은 역사적으로 난민배출국과 난민수용국이 복잡한 이해관계를 지니기 때문이다. 난민수용국은 난민 문제를 통해 난민배출국을 외교적으로 압박할 수 있다. 1970년대 탄자니아 난민 수용 사례는 이를 잘 보여준다. 탄자니아는 로데지아와 남아공에 수립된 백인정권이 흑인들을 탄압하자 이들을 난민으로 적극 수용하고, 동시에 이들을 백인정권과 대치할 반군조직으로 성장시켰다. 이는 탄자니아의 흑인정권 수립을 경계한 로데지아와 남아공의 백인정권을 외교적으로 압박하는 수단이 되었다(Chaulia 2003). 이렇게 볼 때 난민정책의 배경을 살펴보기 위해서는 당사국의 국내 제도적 환경 역시 고려해야 한다.

국내 수준에서 문화는 난민 수용 여부에 영향을 미치는 요소 중 하나다. 란도(Landau 2002)는 아프리카 특유의 환대 문화를 꼽는다. 사하라 이남은 전통적으로 부족사회 구조를 갖는데 한 부족 내 여러 개의 공동체가 있으며 이 공동체는 지리적으로 떨어져 형성되었다. 한 마을에 재난이 발생할 경우 인접한 다른 마을들이 피난처가 되는 것은 자연스러운 일이었다. 이러한 환대 문화 덕분에 난민수용국 주민은 피난민을 난민보다는 도움이 필요한 친족, 지인, 손님 등으로 여긴다는 것이다.

아프리카의 난민 환대 문화를 이해하기 위해서는 난민과 수용국 주민 간 관계를 이해해야 한다. 아프리카에서 왕조를 이룬 국가는 에티오피아, 몰타 정도로 드물지만 부족 공동체 전체를

다스리는 왕국은 빈번히 나타났다. 왕국이 아니더라도 같은 부족이 서로 거리를 두고 공동체를 이룬 경우가 많았다. 왕국-마을, 마을-마을 등 같은 부족이나 주변의 서로 다른 부족이 교류하는 것은 흔했다. 이러한 교류는 물물교환 등 경제적 활동 외에도 결혼 등 공동체 확장으로 이어졌다. 그러나 서구 제국주의의 아프리카 침탈과 함께 제국의 편의에 따른 국경 획정이 이루어지면서 기존의 부족 공동체 구조에 균열이 생겼다. 같은 부족 공동체에 속한 마을들이 열강의 국경에 따라 분할되고 각기 다른 국가에 속하게 된 것이다. 이는 곧 혈연, 공통된 언어, 유사한 문화·종교·식습관 행태 등 국민국가 요소를 갖춘 사회에서 강제적 국경획정으로 인한 분열로 접어들었음을 말한다. 엄연히 국적이 달라졌지만 국경을 사이로 부족 간 교류가 완전히 단절된 것은 아니었다. 여전히 이들은 한 공동체라는 정체성을 공유하고 있었다. 따라서 자신이 새롭게 속한 국가에서 분쟁, 재난, 기근 등을 맞이한 경우 피난처로 문화적 동질성이 높은 곳을 선택하는 것은 자연스러운 현상이었다. 제국 통치자의 입장에서는 난민이 월경한 것이지만, 난민에게도 이들을 수용한 부족에게도 어려움에 처한 친척을 보호하는 행위에 불과했다.

아프리카는 씨족 혹은 부족 단위 공동체들이 서로 정복하고 순종하면서 지배-피지배 관계를 이루었다. 특정 마을이 한 부족의 지배층이 되는 경우도 있었고, 여기에서 더 나아가 왕국으로 일구는 경우도 있었다. 영토 크기에 비해 인구가 적은 아프리카의 지리적

특성상 대부분 공동체는 서로 멀리 떨어져 있었다. 이들 공동체는 물물교환, 결혼 등 교류 외에도 조공문화가 있었다. 피지배집단은 지배집단에게 정기적으로 조공함으로써 침략받을 위험에서 벗어났으며 문제에 직면했을 때 지배집단의 보호를 기대할 수 있었다. 멀리 떨어진 부족을 방문하기 위해서는 장거리 이동이 소요되었다. 여행객이 동선에 있는 친척에게 숙식을 요청하는 것은 흔한 일이었으며 방문객을 받은 공동체 역시 이들을 환대하고 필요한 것들을 제공하였다.

나윈(Nawyn 2006)은 종교가 난민 수용 여부에 중요한 역할을 한다고 주장한다. 난민과 수용국 주민의 종교 혹은 종교관이 동일하다면 종교단체의 적극적 역할로 난민이 수용될 수 있고, 종교적 동질감을 바탕으로 난민 수용 과정이 수월하다고 설명한다. 문화 변수는 실제로 난민이 유입되는 사회의 난민수용성을 살펴볼 수 있는 유용한 틀을 제공한다. 그러나 이러한 접근은 난민 수용이 이루어진 경우에 대한 사후적 해석에 그칠 가능성이 있다. 난민에 대해 임시보호에 그치지 않고 장기적 수용 여부를 결정하는 것은 결국 정치적 사안이기 때문이다. 2000년대에 들어 난민은 증가 추세에 있으며 난민수용국의 부담 역시 증가하고 있어 수용국 내에서 난민을 반대하는 여론이 나타나기도 한다. 따라서 난민수용 여부는 결국 국내정책 영역에서 살펴보아야 한다.

난민수용국의 부담을 강조하는 연구는 난민 유입의 유불리에 주목한다. 난민정책의 결정요인에 경제적 실리가 중요하다는 것은

이미 여러 연구를 통해 확인되었다(Czaika 2009; Cho 2014; 김정하 2016). 난민은 유입된 국가에 여러 경제적 영향을 미치기 때문이다. 일례로 최근 유럽 등 선진국을 중심으로 경제적 부담과 노동자 과잉을 우려해 난민 유입에 소극적 태도를 보이고 있다(이신화 2017b). 이와는 반대로 경제적 실리를 추구하여 적극적으로 난민을 받아들인 경우도 있다. 사회주의 탄자니아는 난민을 노동력으로 간주하여 적극 수용하였다. 이는 영국 제국주의 시기부터 발견된다. 세계1차대전 이전 영국은 난민유입으로 인한 국내 혼란을 우려해 난민들에게 소극적 태도를 보이지만, 1920년대에 들어 정책방향을 완전히 바꾸어 난민 유입을 적극 독려하게 된다. 난민들이 농업에 투입되면서 식량생산량이 향상되고 그 결과 탄자니아는 본국인 영국의 지원없이 자급자족할 수 있게 된 것이다(Mamdani 1996). 당시 식민지 부양이 큰 부담이던 영국으로서는 더욱 적극적으로 난민을 유치하였다. 이후 농업노동력 확보를 위한 난민유입은 식민통치가 동아프리카에 남긴 유산이 되었다(Chaulia 2003).

사회주의 탄자니아가 이렇게 난민노동력을 활용할 수 있었던 것은 영토가 넓고 인구밀도가 낮았기 때문이다. 난민 지원에 투입될 비용에 비해 난민의 농업노동력 활용으로 인한 경제적 이익이 더 컸던 것이다. 문제는 이렇게 접근할 경우 농지가 부족하고 인구밀도가 높은 르완다의 난민 수용을 설명할 수 없다. 르완다는 다른 동아프리카 국가들처럼 농업 중심적 산업구조이지만 영토가 작고 인구밀도가 높아 주변의 다른 동아프리카 국가들처럼 난민을

황무지 개간에 투입하는 방식으로 농업생산량 향상을 기대하기 어렵다(UNHCR 2016). 게다가 내륙인 데다 “1000개의 언덕”이라 불릴 만큼 높은 언덕이 많아 운송이 불리해 제조업 등 노동집약적 산업을 통한 일자리 창출 역시 기대하기 어렵다(World Bank 2021). 이렇게 경제적 여건이 불리한데 르완다가 정부재정을 부담하면서까지 난민을 받아들이고 있다는 것은 의아한 부분이다. 비록 국제사회의 원조가 지원되기는 하지만, 최빈국인 르완다가 난민에게 재정을 지출하고 노동권과 사회복지혜택을 부여하겠다는 현 난민정책은 난민유입으로 인한 경제적 이득보다 손해가 더 크다고 할 수 있다. 따라서 난민정책 결정요인을 파악하기 위해서는 경제적 유불리를 뛰어넘는 다른 정치사회적 맥락을 파악해야 한다.

이은교(2016)는 수용국 주민의 난민에 대한 인식이 난민정책에 미치는 영향을 제시했다. 수용국 주민들이 난민에게 긍정적 인식을 가지고 있다면 난민수용이 성공적으로 이루어진다는 것이다. 난민이 수용국에서 사회적 이슈가 되면 사회전반에 대한 공공문제임을 인식하여 이슈를 확산하게 된다. 이 과정에서 사회적 이슈를 공공문제로 인식하는 지지연합(advocacy coalition) 형성이 중요하다. 이 지지연합은 동일한 신념체계를 가지고 있는 집단으로 이 집단의 크기가 커질수록 사회적 이슈에 대한 정책이 마련되도록 압력을 넣을 수 있다. 지지연합은 사회적 인식이 긍정적인 집단에게는 수혜정책을, 부정적으로 형성된 집단에게는 제재 혹은 처벌적 정책을 제시하게 되는데, 정책결정자들은 이를 통해 정책에 대한

정당화를 시도한다고 ㅁ주장한다. 즉, 사회적 인식은 제도로서 정치적 산물인 정책결정에 영향을 미친다(김명환·안혁근 2006; Goldstein et al. 1993). 이은교의 연구는 난민정책이 수용국의 제도적 맥락이 반영된 결과물이라는 점을 보여준다는 의의가 있다. 그러나 정책결정에 영향을 미치는 주요 행위자를 사회구성원으로 설정하기 때문에 실제 정책결정권한을 가진 정치엘리트를 수동적 역할에 제한한다는 한계를 지닌다.

양은지(2020)의 연구는 난민정책은 정책결정자의 판단을 반영한 것으로 국제적 지원, 문화, 사회적 인식이라는 단일 변수들만으로는 설명이 불가능하다는 점을 지적하고 있다. 난민정책은 정부의 관료제적 특성, 여론 등 국내 제도적 속성과 인구이동 추세, 국제협력체, 국제난민레짐, 원조 등 외부 요인의 영향을 받는 복합적 사안이기 때문이다. 양은지는 난민수용정책 결정 배경을 설명하기 위해 정치체제에 주목하였다. 여론의 영향을 덜 받는 권위주의 체제일수록 민주주의 체제에 비해 난민 수용 여부를 독단적으로 결정하는 것이 용이하기 때문이다. 그 사례로 2011년부터 터키가 시리아 난민을 받아들인 것은 에르도안 대통령이 독재자의 이미지를 벗고 중동에서 인도주의적 국가로서 지위를 확인하려는 정치적 목적이 반영된 결과임을 제시한다. 터키는 분쟁 수준이 심각한 중동에 위치해 난민 문제에 있어 중립을 유지하는 것이 중요했다. 하지만 독재정권인 터키 정부는 인도주의적 성과와 시리아 문제 해결을 통해 지역패권을 얻고

유럽과 협력관계를 맺기 위해 난민을 수용했다는 것이다. 이러한 발견은 난민정책은 정치엘리트의 이해가 반영된 정치적 산물임을 나타낸다. 나아가 정치엘리트의 정책선호는 난민과 난민수용국을 둘러싼 제도적 맥락에 따라 결정된다는 점을 보여준다.

양은지의 연구는 난민정책 결정 요인을 정치엘리트에 주목함으로써 국제 수준과 국내 수준으로 이분법화해 분석해 온 기존 연구의 한계를 극복했다는 의의가 있다. 그러나 정치체제적 속성을 지나치게 강조하여 실제 정책결정권을 지닌 정치엘리트 내 동학은 충분히 설명하지 못한다. 정치체제를 구분하는 기준이 학자마다 다른 데다 1인독재라 해도 소규모의 지지세력이 필요하기 때문이다(Bueno De Mesquita and Smith 2011). 따라서 정치엘리트를 단순히 1인 독재자인 대통령을 벗어나 정치엘리트 집단으로 확대할 필요가 있다. 따라서 다음 절에서는 정치엘리트는 어떤 성격의 집단이며 이들의 정책 선호가 어떻게 구성되는지 설명할 것이다.

제 2 절 이론적 논의 및 분석틀

본 연구의 기본적인 전제는 합리적 선택 제도주의에 둔다. 정치엘리트는 정책결정 권한을 지닌 소수의 행위자로 구성된다. 이들은 정치적 생존을 최고목표로 하며 이에 부합하도록 정책을 마련하게 된다. 정책 선호는 주어진 것이 아니며 정치엘리트가 속한 사회의 제도적 맥락에 따라 정치엘리트의 이해를 반영하도록 구성된다.

그런데 이 정책 선호는 이들을 둘러싼 제도적 맥락을 반영하게 된다. 제도란 행위자의 상호작용을 제약하는 사회 내 '게임의 규칙'(rules of game)이다'(North 1990). 레비(Levi 1997)는 정치엘리트의 이해가 제도의 영향을 받아 어떻게 정책 선호로 이어지는지 그 이론적 근거를 제시한다. 기존 합리적 선택 이론에서는 행위자의 정책 선호가 주어지는 것으로 보았다면(Almond and Verba 1963), 레비는 행위자는 자신의 이해를 분명히 파악하더라도 제도적 맥락에 따라 선호는 다르게 구성될 수 있음을 강조한다. 예컨대 정치엘리트가 최우선하는 이해는 정치적 생존이지만, 이러한 이해를 어떻게 추구할 것인지는 행위자를 둘러싼 제도가 제공하는 제약 혹은 유인에 따라 결정된다. 이러한 합리적 선택 제도주의 시각은 사하라 이남 아프리카 난민정책이 정치엘리트의 이해에 부합하면서도 국가별로 처한 제도적 맥락에 따라 그 성격이 상이하게 나타나는 원인을 설명해준다는 점에서

이론적 유용성을 갖는다.

공공정책이 정치엘리트의 이해에 어떻게 부합해 형성되는지에 대해서는 다양한 연구가 이루어져 왔다. 대표적으로 베이츠(Bates 1988, 331-358)는 아프리카 농업정책을 들어 정치엘리트의 속성을 밝혔다. 아프리카 정부는 절대 다수에 해당하는 농민의 수익은 낮은 대신 일부 대농장주와 도시노동자에게 혜택이 돌아가는 농업정책을 사용한다. 정치엘리트가 이렇게 공익에 반하는 정책을 전개한 까닭은 소수에 해당하는 대농장주와 도시노동자의 정치적 지지를 얻는 것이 더 중요했기 때문이다. 그 결과 해당 사회는 빈곤을 겪게 되었지만 정치엘리트와 그 지지집단은 특혜를 누릴 수 있었다. 즉, 정치엘리트는 자신들의 권력을 수호하고 기득권을 유지하는 것을 최우선 목표로 둔다. 이들은 자신들에게 주어진 정책결정 권한을 바탕으로 자신들의 이해에 부합하는 정책을 마련하게 된다. 그러나 정치엘리트는 사회 압력과 요구로부터 자유로울 수 없으며 정책 실행을 위해 사회세력 혹은 국가 내부 지배권력과 연합하게 된다(임혜란 1999).

권위주의 체제라 하더라도 지도자가 단독적으로 권력을 유지하는 것은 불가능하다. 권력 내외 반대세력의 위협을 불식시킬 충분한 자원을 동원할 수 없기 때문이다. 따라서 지도자는 체제 유지에 협력할 소수의 지지자 세력을 필요로 한다. 정치엘리트는 이 지지자 세력에게 자원 및 지대를 재분배하여 정치적 생존을 추구하게 된다. 이러한 소규모 지지자 세력은 학자마다 정의와

명칭이 조금씩 다르기는 하지만 지도자를 지지하고 그에 대한 보상을 추구하는 집단으로 정리할 수 있다. 부에노 데 메스키타(Bueno De Mesquita and Smith 2011)는 지도자가 권력자로 살아남기 위해서는 승리연합(wining coalition)의 지지가 반드시 필요하며, 정책 결정 시 고민해야 할 것은 정책의 효율성이 아니라 승리연합에 대한 충분한 보상 여부라는 점을 밝혔다.

밀너(Milner 2009)는 난민정책 결정에 영향을 미치는 제도적 여건으로 사하라 이남의 역사적·지정학적 속성에 초점을 맞추어야 함을 강조하였다. 한 국가의 난민 수용 여부는 수용국이 부담해야 하는 난민지원비용(burden-sharing)과 안보위협(security threat)의 크기에 따라 결정되는데, 아프리카적 특성이 반영된다. 먼저 정치적 불안이 높고 경제적 발전 수준이 낮은 취약국가라는 점이다.[13] 아프리카 국가 지도자들은 정치적 생존을 위해 국가 통제권 획득(gaining control of the state)과 그 통제권 유지(preserving the

[13] 취약국가란 정부가 가난한 사람들을 포함한 국민들에게 기본적인 서비스를 제공할 의사가 없거나 제공할 수 없는 국가를 말한다. 즉, 빈곤퇴치 정책을 발전시키거나 이행할 역량 및 정치적 의지가 부족한 국가로, 파트너십이 곤란한 국가(difficult partnerships) 또는 위기에 처한 저소득국가(low income countries under stress) 등의 개념을 대체하는 용어로 사용된다. 매년 미국의 싱크탱크인 펀드포피스(평화기금회. *Fund for Peace*)와 미국 잡지인 포린폴리시(*Foreign Policy*)가 공동조사하여 밝히고 있다. 2017년 사하라 이남 45개국 중 저소득 국가이며 취약국가 판정을 면한 국가는 8개국에 불과하며, 가장 많은 난민이 수용된 대호수 지역은 에티오피아, 탄자니아, 르완다, 우간다, 모잠비크 5개 국가다(IMF 2017, 66-70).

control of the state)라는 목표를 지닌다(Milner 2009, 11). 지도자가 국가 통제권을 유지하기 위해서는 경제발전을 이루어야 하는데 재정을 난민 지원에 분배하는 것은 부담스러울 수 있다. 또한 난민 수용으로 인해 국내 안보 위협이 불거질 경우 주민의 반발을 일으켜 통제권을 상실하거나, 체제 자체를 위기에 빠뜨릴 수도 있다. 난민배출국에서 반군을 처단한다는 명분으로 수용국을 침공할 수도 있고, 유입된 난민이 반군을 조직해 분쟁을 일으킬 수도 있기 때문이다.[14] 이 경우 수용국은 대리 전쟁을 치르게 된다. 밀너의 연구는 난민정책 성격 변화를 분석할 때, 결정 요인을 국제적, 국내적 변수로 이분화할 것이 아니라 제도적 맥락에 따른 정치적 동학에 주목해야 할 필요성을 도출하였다는 의의가 있다. 그러나 구체적으로 정치 행위자의 정책 선호에 영향을 미치는 제도적 맥락은 제시하지 못한다는 한계가 있다.

스볼릭(Svolik 2012)은 권위주의 체제의 특성을 강조한 지배연합(ruling coalition) 개념을 소개하였다. 지배연합은 독재자를 지지하며 체제 존속을 보장할 힘을 가진 개인이 모인 집단으로 최고지도자와 권력 공유를 통해 각종 혜택을 누리고 그 대가로 현 체제를 유지하는 데 필요한 정치·경제·사회적 자원을 제공한다. 권위주의 체제 지도자들은 정치적 생존을 위해 지배연합과

[14] 제1, 2차 콩고내전 및 르완다의 침공이 이에 해당한다. 자세한 논의는 4장에서 다룬다.

결탁하는데 이것은 두 가지 구조적 위협을 내포한다. 첫째, ‘통제의 문제’다. 이는 지배연합에서 배제된 대중과의 갈등에서 비롯된다. 권위주의 집권세력은 대중 통제를 위해 억압을 자주 사용하게 되는데, 이 억압에 과도하게 의존하면 시민봉기나 모반 등 체제 전복을 불러일으킬 수도 있다. 둘째, ‘권력 공유의 문제’다. 집권 초기 최고지도자와 지배연합은 암묵적으로 권력을 공유하게 되는데, 권위주의 체제 특성상 최고지도자가 계속해서 권력을 공유하도록 강제하기 어렵다. 따라서 지배연합 파트너는 최고지도자가 권력을 독점하기 위해 지배연합의 권익을 제약하거나 숙청할 위험에 놓이며, 최고지도자는 지배연합으로부터 축출당할 수 있다는 위협에 놓이게 된다(Svolik 2012, 2). 이 위협의 정도와 해소 방법은 정권 취득 방식, 정당 세력, 리더십 종류 등 행위자들이 놓인 제도적 맥락에 따라 다르게 나타난다.

위 논의를 정리하자면, 정치엘리트는 자신의 생존을 위해 소규모의 지지자로 구성된 지배연합과의 결탁이 중요하며 이들과 연대하여 권력을 유지하기 위해서는 적절한 보상이 이루어져야 한다. 이 보상은 결국 엘리트와 지배연합의 지대를 통해 확보된다. 정책 선호는 결국 지배연합의 지대를 극대화하는 데 유리하도록 구성된다(Bueno De Mesquita and Smith 2011).

그런데 정치엘리트와 지배연합의 협력관계가 유지되기 위해서는 지배연합을 설득해야 하며 이들의 지지를 유지·강화할

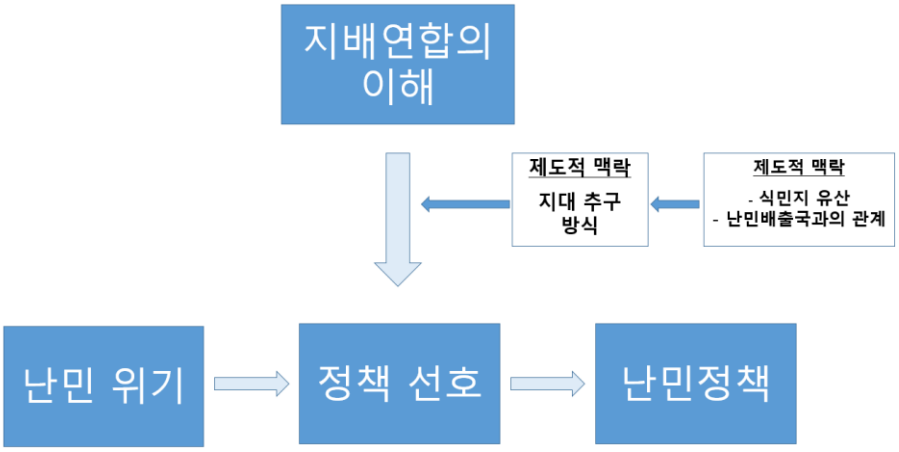

그림 3. 사하라 이남 난민정책 결정 과정

적절한 보상을 제공해야 한다. 이러한 협력관계 기제와 관련해 부에노 데 메스키타(Bueno De Mesquita and Smith 2011)는 지배연합의 크기에 주목하였다. 지배연합 크기가 작을수록 최고지도자가 관리해야 할 인원이 적으며 이들에게 제공할 보상재원의 총량 역시 줄어든다. 공산당 유일체제에서 당 지도부의 소수 권력 공유 체제가 이에 해당한다. 반대로 지배연합 크기가 클수록 최고지도자는 더 많은 지배연합 구성원을 관리하는 것은 물론 이들의 다양한 이익을 반영해야 하며 보상재원의 총량 역시 증가한다. 다원주의 사회처럼 다양한 사회세력이 상존하는 경우가 이에 해당한다.

위 논의를 종합하여 사하라 이남 난민정책 결정과정을 <그림

3>으로 도출할 수 있다. 난민 위기가 발생하면 난민수용국의 지배연합은 정치적 생존에 유리하도록 난민정책 선호를 구성하게 되며 그 변화상은 난민이 정치엘리트 및 지배연합의 이해에 어떻게 부합하는가에 따라 결정된다. 이때 정책 선호는 사하라 이남의 독특한 제도적 맥락을 반영하여 정치엘리트 및 지배연합의 생존을 유지하고 지대를 극대화할 수 있도록 구성된다.

우선 식민지 유산은 사하라 이남의 독특한 속성이다. 식민지 시기 열강의 일방적 국경 획정, 부족/종족 차별 정책, 서구식 세계관(종교 등) 주입으로 인한 가치 충돌은 사하라 이남 국가 및 사회의 분열을 일으켰으며 지금까지도 많은 난민을 배출하는 근본적인 원인으로 작용하고 있다. 또한 식민지 유산으로 인한 사회적 균열에 따라 지배연합 구성원의 특성과 지대 추구 방식에 영향을 미치며, 이들의 지대를 극대화할 수 있도록 난민정책 선호를 도출한다.

탄자니아는 종족 혹은 종교로 인한 분열을 피할 수 있었으며 사회경제적 계층에 따라 형성된 정당 내 계파가 지배연합 파트너로 작동한다(Lofchie 2014).[15] 그 결과 탄자니아의 난민정책은 계파의 정책 선호에 따라 변화하는 양상이 나타났다. 사회주의 시기

[15] 탄자니아는 영국 통치 시기에 노조 설립이 허용되어 부족 외에도 사회경제적 지위에 따른 계층 분화가 일어났다. 이에 대한 자세한 내용은 3장 1절에서 보다 자세히 다룬다.

탄자니아의 지배연합을 구성하는 공무원 집단은 난민노동력을 통해 지대를 축적하였으나 기존의 지대 추구 행위에 계획경제가 걸림돌이 되자 산업화와 시장경제도입을 추진하였다. 이렇게 마련된 새로운 경제구조에서는 농업 위주의 난민노동력이 지닌 정치경제적 가치가 하락하였으며 난민정책 성격이 배타적으로 변화하는 결과를 가져왔다.

반면 르완다는 식민지 시기 벨기에의 종족차별정책으로 인해 독립 이후에도 종족갈등 수준이 높으며, 지배연합은 집권 세력과 같은 종족 출신 행위자로 구성된다. 따라서 이들에게 최우선 목표는 우간다-투치의 정치적 우위를 강화하는 것이다. 이를 위해 르완다 정치엘리트는 종족갈등 방지를 명분으로 정적을 주기적으로 숙청하면서 지배연합을 효율적으로 통제하고 있다. 이들의 주요 지대 원천은 난민유입국인 민주콩고 접경지를 통한 자원밀거래와 해외 원조 및 투자인데, 이를 원활하게 하기 위해 민주콩고 난민을 받아들이지만 반정부세력이 형성되지 않도록 난민을 캠프에 격리하는 정책을 펼쳤다. 그러나 자원밀반입을 위한 민주콩고 침공과 카가메 장기집권을 위한 헌법개정으로 지대 추구 행위에 제약을 받자 새로 유입되기 시작한 부룬디 난민을 적극 포용하는 친화적 성격으로 정책 변화를 추진하였다.

난민배출국과의 관계 역시 난민 관련 지배연합의 선호 구성과 그 지대 추구 방식에 영향을 끼치게 된다. 사하라 이남의 난민 배출과 수용은 역사적으로 이해관계가 얽힌 주변국 사이에서

벌어지기 때문이다. 적대국에서 분쟁이 발생한 경우 그 난민을

난민정책 구분	탄자니아		르완다	
	난민개방정책	난민배척정책	난민격리정책	난민포용정책
정치체제	사회주의 (1962~1992년)	탄자니아 (1993년~현재)	권위주의 Ⅰ (1994~2015년)	권위주의 Ⅱ - 2015 헌법개정 (2015년~현재)
주요 난민 위기	60년대 아프리카 독립과 위기, 72년 부룬디	1993~1995년 대호수 위기	1998~2012	2015 부룬디
식민지 유산	영국 간접통치에 따른 부족 갈등 최소화 및 비종족정치		벨기에의 차별적 종족정책에 따른 종족 정치	
난민배출국 관계	중립(부룬디) 대립	중립	대립	대립
지대 추구 방식	농업 중심 계획경제 및 수입대체산업화	시장경제를 통한 산업다변화	자원 밀매, 해외 원조와 투자	자원 밀매, 해외 원조와 투자
지배연합 파트너	지역당 간부 및 국영기업 간부	자본가 세력	제노사이드 승리 공신	신진 우간다-투치
지배연합 특성	비종족 중심 (당 충성세력)	비종족 중심 (계파, 민간기업가)	종족 중심 구성 (우간다-투치)	종족 중심 구성 (우간다-투치)
난민의 정치적 도구화	농업노동력, 아프리카해방운동 군사력	경제적 가치 하락, 정치 및 경제 실패 책임 전가	후투 반군 차단, 투치 우위 과시, 민주콩고 침공 명분	2015 헌법 개정 논란 상쇄
정책 특성	사회구성원으로 인정하되 착취함	난민 비수용 및 본국송환	수용하되 난민캠프에 격리함	사회보장권 부여
난민정책 성격 변화	난민배타적으로 선회		난민친화적으로 선회	

표 2. 탄자니아와 르완다 지배연합과 난민정책의 정치적 동학

적극적 받아들여 외교적 압박 수단으로 활용할 수 있다. 사회주의 탄자니아는 남아프리카 난민을 백인정권 압박 수단으로 활용하였으며, 르완다는 부룬디 난민을 적극 수용하여 부룬디 정권의 부당함을 비난하였다. 혹은 외교적 거래를 위해 난민을 받아들이기도 한다. 2010년대 후반 탄자니아 가 부룬디 정부와 난민 송환을 합의한 것은 자국이 발족한 동아프리카경제공동체에 부룬디를 가입시키기 위해서였다.

<

표 2>는 위 논의를 바탕으로 탄자니아와 르완다 난민정책의 동학을 정리한 것이다.

제 3 절 방법론

본 연구는 비교사례분석을 활용한 질적연구방법을 택한다.[16] 정치학에서 비교분석방법은 다음의 네 가지 기능을 갖는다. 첫째, 정체(polity)를 체계적으로 분류하기 위한 도식을 제공한다. 특히 교차정체분석을 통해 발견된 상이성과 유사성은 정체를 유형화하는 근거로 사용할 수 있다. 둘째, 정치사회현상의 포괄적 서술을 가능하게 한다. 비교분석을 통해 파악한 특정 속성의 분포범주를 근거로 정성적 일반화(qualitative generalization)를 시도할 수 있다. 셋째, 각 사례에서 특정 속성이 결집된 양상을 탐색할 수 있어 한 정치체계의 고유속성이 조성되는 경로를 찾을 수 있다. 넷째, 연구대상에 대한 설명을 가능하게 한다(Scarrow 1969).

지역연구는 비교분석 기법 중에서도 교차사례분석을 빈번하게 활용한다. 공통된 변수를 통해 사례 간 유사성과 상이성을 분석함으로써 각 사례의 속성과 변수의 설명력을 동시에 얻을 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 탄자니아와 르완다의 난민정책에 관여된 정치적 동학을 교차분석할 것이다. 구체적으로는 지배연합이라는 행위자가 어떻게 구성되며 식민지유산, 지대추구방식, 난민배출국과의 관계라는 제도적 맥락이 어떻게 지배연합의 정책선호를 구성하였는지 비교분석할 것이다.

---

[16] 이하 논의는 김웅진・김지희(2000)를 참고하였다.

본 연구는 문헌연구와 현지조사를 통해 이루어졌다. 구체적으로는 법령, 난민정책 보고서, 정부 발언, 언론 기사 등 1차 문헌과 기존 학술연구를 중심으로 하는 2차 문헌을 검토하였다. 현지조사는 두 차례에 걸쳐 이루어졌다. 첫 현지조사는 2016년 12월부터 2017년 12월까지 1년간 르완다에서 진행되었다. 수도인 키갈리에 체류하여 자료를 수집하는 한편 부룬디 난민캠프가 설치된 마하마를 방문해 난민 수용 상황을 관찰하고 관련자들을 인터뷰하였다. 두 번째 현지조사는 2019년 7월 3주간 이루어졌다. 탄자니아의 다르에스살람에서 난민정책 관련 자료를 수집하고 관계자 인터뷰를 진행하였다. 또 아루샤를 방문하여 탄자니아 사회주의 정책 관련 자료를 수집하고, 르완다 제노사이드 사후 국제형사재판 전개과정을 살펴보았다. 그밖에도 국내외 체류하는 현지 전문가, 현지 주민 등과 대면/비대면 방식의 인터뷰를 진행하였다. 한편, 인터뷰이의 신변을 보호하기 위해 이들을 추론할 수 있는 개인정보, 인터뷰 장소 및 시기 등은 자세히 밝히지 않았다. 탄자니아와 르완다 모두 표현의 자유가 제한되기 때문이다. 특히 르완다는 종족분열양상을 언급할 경우 심각한 위협에 놓일 수 있다.

제 3 장 탄자니아 난민정책의 정치

3장에서는 탄자니아 난민정책의 변화와 정치적 동학(?)에 대해 논의할 것이다. 탄자니아는 동아프리카 연안에 위치한 연방공화국으로 1961년 12월 독립한 탕가니카와 1963년 12월 독립한 잔지바르가 1964년 4월 26일 합병해 탄생한 국가다. 대통령제이며 주요 행정수반은 연방 대통령, 연방 부통령, 잔지바르 대통령, 연방 총리다. 대통령에게 의회를 일부 구성할 수 있는 권한이 주어져 엄격한 삼권분립보다는 권력융합형 대통령제 성격을 지닌다. 본토인 탕가니카가 정치적·경제적으로 잔지바르를 압도하지만 잔지바르는 자체적인 대통령과 의회를 두는 등 상당한 수준의 자치권이 부여된다(외교부 2018, 4). 독립 이전부터 전국적인 지지를 받아 온 CCM(Chama Cha Mapinduzi, 혁명당)이 집권여당을 유지하고 있다. 1967년 아루샤 선언(Arusha Declaration)으로 일당제 사회주의 체제를 선택하였으나 1985년 IMF 구조조정으로 시장경제를 받아들였으며 1992년 다당제로 전환한 뒤 오늘에 이른다. 1970년대 후반부터 겪은 경제난을 완전히 극복하지 못했고 여전히 최빈국에 속하지만 정치적 안정과 높은 경제성장률을 바탕으로 동아프리카 맹주로 거듭나고 있다.

탄자니아 난민정책은 사회주의 시기와 다원주의 시기의 변화에 따라 정책성격이 변화하였다. 특히 지배연합의 이해에 따라 각기

다른 성격으로 형성되었다. 사회주의 시기에는 난민을 수용하지만 이들을 농업노동력이나 군사자원으로 착취하는 정책을 펼친다. 여기에는 난민의 농업노동력을 통해 수입대체산업화에 투입할 농업수익을 창출하고, 남아프리카해방운동을 지원해 흑인정권에 가해지는 체제 위협에 대응하려는 지배연합의 선호가 반영되었다. 한편, 다원주의 시기에는 난민을 배척하는 정책이 나타났다. 이는 다원주의 체제에 들어 경제실패, 부정부패 등으로 지지율이 하락한 집권여당이 선거 승리 전략의 일환으로 난민에게 경제난에 대한 책임을 전가한 데다, 산업화 및 시장경제 도입으로 인해 농업노동력을 주로 지닌 난민의 경제적 가치가 하락하면서 난민정책에 대한 지배연합의 선호가 배타적으로 구성된 결과다.

제 1 절 사회주의 시기 난민개방정책

1. 제도적 여건

1) 독립과 사회적 안정

이 시기 탄자니아는 각종 분쟁에 시달리는 주변국과 달리 평화와 안정을 유지하고 있다. 1961년 독립 2년 뒤인 1963년 반군세력이 나타났지만 영국의 도움으로 빠르게 제압하였으며 이후 특기할 분쟁이 없고 그 결과 대량난민을 배출한 바 없다. 탄자니아가 평화롭다는 사실은 난민들이 이 곳을 도피처로 삼는 주요

요인이었다.

탄자니아는 1961년 영국으로부터 독립을 하며 주권국가로 거듭났다. 사하라 이남의 경우 제국주의 시기 빚어진 원주민 간의 갈등은 독립 이후 극심해져 사회적 혼란을 야기하는 경우가 많았다. 대표적으로 모잠비크, 르완다, 부룬디, 우간다, 공화국은 독립 이후 집단 간 반목과 쿠데타로 내전을 겪었다. 그러나 당시 탄자니아는 120여 개의 부족과 100여 가지의 언어가 공존해 아프리카에서 부족 및 언어 다양성으로 1위를 차지하였음에도 하나의 국가로 빠르게 통합되었다. 여기에는 여러 가지 요인이 작용하였다. 첫째, 탄자니아가 독립하는 과정에서 은 10년에 걸쳐 서서히 이루어지면서 영국령에서 독립국가로 연착륙할 수 있었다. 영국은 2차 세계대전이 끝나고 아프리카에서 제국주의를 멈추라는 UN의 권고에 따라 탕가니카 독립을 추진하였으며, 이미 전국적으로 인기를 끌고 있던 TANU(Tanganyika African National Union)에게 정권을 이양하였다. 둘째, 영국으로부터 정권을 이어받은 TANU는 1952년 창당 이후 비폭력주의, 백인에 대한 무보복주의, 아프리카인의 연대감을 강조한 독립운동으로 전국적인 지지를 받았으며 탕가니카인으로부터 정당성을 부여받았다. 영국으로부터 정권을 이양받은 TANU가 탕가니카 주민들로부터 정당성을 확보해 독립 전후 내분이 적었다. 여전히 영국령이던 1959년 정권 이양을 위한 탕가니카인 정부를 선출하는 선거에서 TANU는 72석 중 71석을 획득하였으며 당의 수장인 니에레레는 수상이 되었다. 셋째,

니에레레 정부는 국가통합 수단으로 하나의 탄자니아(One Tanzania)를 강조하였으며 이러한 가치를 사회주의적 통제와 교육으로 달성하였다. 무엇보다 중요하게 꼽히는 것은 100여 개의 언어를 아우를 공용어로 스와힐리어를 보급한 점이다. 스와힐리어는 동아프리카 전반에 널리 쓰이는 언어이긴 했지만 탄자니아 전반에서 쓰이는 통일된 언어 체계로 자리잡으면서 120여 개의 부족이 빠르게 통합되었으며 부족 정체성보다는 탄자니아인 정체성을 확립하게 되었다(김광수 2006).

2) 광활한 미개간지와 부족한 농업노동력

난민이 많이 발생하는 동아프리카 지역의 특성은 영토가 넓고 인구밀도가 낮다는 점이다. 아열대 기후를 갖추어 전통적으로 농업이 발달하였는데 노동력이 풍부하고 토지가 부족한 아시아의 상황과는 반대로 토지에 비해 노동력이 부족하다. 그 결과 이러한 지리적 특성을 갖춘 탄자니아, 우간다, 케냐 등 이 지역 난민 수용국은 난민촌 혹은 난민캠프를 접경의 황무지에 설치하였으며 장기화된 난민상황에서도 난민이 나름대로 자급자족할 수 있는 여건을 제공했다. 난민을 미개척지에 배치하면 인도주의적 지원에 따르는 자국의 재정 부담을 줄일 수 있으며 농경지 확보 및 농업생산량 증대라는 경제적 이익을 취할 수 있다. 이러한 경향은 1990년대 초 대호수 지역 난민 위기로 인해 난민캠프가 과부하되기

전까지 지속되었다(Chaulia 2003).[17]

탄자니아는 역시 전통적으로 농업에 종사하는 인구가 많았다. 앞서 살펴 본 우자마정책의 핵심도 농업생산성 향상을 위한 전략이었을 만큼 농업은 전통적으로 중요한 산업이며 인구 대부분의 생산 수단에 해당한다. 오늘날에도 탄자니아의 농업은 전체 산업의 27%에 불과하지만 노동인구의 80%가 농업에 종사하고 있다. 반면 탄자니아의 인구 밀도는 한국의 1/5 정도로 매우 낮다. 탄자니아는 영토 대부분 아열대 기후여서 농업에 매우 유리한 조건을 지니고 있지만 노동력이 부족하여 1900년대 초 미개간지가 많고 만성적인 식량 부족에 시달렸다. 부족한 노동력을 메꿔준 것은 난민이었다. 20세기 초 말라위, 모잠비크 등에서 월경한 난민들이 접경지인 탄자니아 서남부의 미개간지에 정착하면서 식량생산량이 증대하였으며 영국으로부터 식량 지원을 받지 않고 식민지에서 자급자족하기에 이르렀다(Kaniki 1980).

3) 범아프리카주의, 아프리카 사회주의, 블랙파워운동

범아프리카주의란 20세기 초 아프리카의 독립과 자력발전을 목적으로 한 아프리카식 지역주의 이념이다. 범아프리카주의의 핵심은 아프리카 문제는 아프리카끼리 해결하는 자립, 자족,

17 케냐는 기후 변화로 인해 사막화가 심해지면서 국내 난민이 지속적으로 증가하고 있다.

자력발전이며 사회주의 시기 탄자니아에서 정치, 사회, 경제 전반에 작용하였다. 정치적으로는 친제국주의 세력으로부터 권력 교체를 이루고 경제적으로는 서방의 경제 원조 필요성을 인정하되 아프리카의 내적 역량을 바탕으로 성장하며 사회적으로는 이를 위해 아프리카 주민, 국가, 대륙이 합심하여 아프리카 발전에 기여하는 것을 추구하였다. 또한 난민 수용 문제를 두고 아프리카인으로서 다른 아프리카인의 고통을 지켜보기만 하는 것은 옳지 않으며 난민을 보호하는 것은 아프리카인의 의무라고 강조하였다.

범아프리카주의는 1960~1970년대 남부 아프리카를 중심으로 활발히 전개되었던 블랙파워운동(Black Power Movement)에도 중요한 활동이념으로 작용하였다. 블랙파워운동은 제국주의 시기를 거치며 소수의 (親)백인 세력이 장악한 정치, 사회, 경제적 기득권을 절대다수인 흑인의 손에 넘겨야 한다는 주장을 바탕으로 시작되었다. 남아프리카공화국과 로데지아는 영국으로부터 독립하였으나 현지 백인이 정권을 잡았고 앙골라와 우간다는 백인세력과 결탁한 흑인 대통령이 선출되었다. 권력에서 배제된 대다수 흑인을 이끌던 민족지도자 혹은 반군세력은 새로운 제국에 놓인 것과 다름없다며 무력으로라도 체제 전복을 일으켜 진정한 아프리카인의 독립을 이루어야 한다는 블랙파워운동을 펼쳤다. 그 결과 블랙파워운동을 펼치는 세력은 반군이 되어 정부군과 내전을 벌였으며 주변국까지 참여하며 남아프리카해방운동(Southern Africa

Liberation Movement)이라는 지역적 분쟁으로 확대되었다.

탄자니아는 독립 이전부터 범아프리카주의에 기반한 블랙파워운동을 벌여왔다. 1958년 음완자(Mwaza)에서 TANU가 '동아프리카와 중앙아프리카를 위한 범아프리카 자유운동' 준비회의 개최, 1963년 아디스아바바(Addis Ababa) 회의 결과 지지,[18] AU 해방 위원회가 다르에스살람에 본부를 두었다.

4) 아프리카 사회주의와 우자마 정책

아프리카 사회주의는 니에레레 정권이 범아프리카주의를 실천하는 이념으로 작용하였다. 범아프리카주의에서 주장하는 아프리카의 진정한 자립과 자력발전을 이루기 위해서는 마르크스-레닌주의식 일당독재가 필요하다고 본 것이다. 이는 후진경제가 선진국을 따라잡기 위해서는 강력한 중앙집력을 통해 자원과 물자를 축적하고 경제전략에 맞게 배분해야 한다는 거센크론의 주장과도 일맥상통한다(Gerschenkron 1962). 원래 아프리카 사회주의는 니에레레가 범아프리카주의적 대륙 통합의 시행 원칙으로 제시한 것이었다. 그러나 가나(Ghana)의 은크루마(Kwame Nkrumah)를 비롯한 범아프리카주의 추진 국가에서 동의를 얻지 못하면서 탄자니아 고유의 국가발전전략이 되었다. 아프리카

[18] "한 국가의 독립은 유럽 제국주의의 손아귀에서 아프리카가 완전히 해방되는 것과 연결되어야 한다"

사회주의는 서구의 간섭으로부터 벗어나 아프리카의 진정한 자주독립을 이룰 것을 강조한다(Tsomondo 1975, 9). 구체적으로 부족, 인종, 종교, 계층 간 차별을 철폐하여 모든 아프리카인을 하나의 주민으로 간주하고 협력적 관계를 맺음으로써 민주주의와 경제발전을 이루는 데 목표를 두었다(Mpangala 2004; Falola and Essien 2013).

그러나 니에레레가 처음부터 사회주의를 천명하거나 공산주의와의 연대를 꾀한 것은 아니다. 오히려 남부아프리카해방운동을 위해서는 자유진영, 특히 영국과 미국의 적극적 개입(포르투갈, 남아공, 로데지아 등 해방운동 대상지 제재(sanction)등)이 중요하다고 보았기 때문이다(Pratt 1975). 하지만 미국과 영국이 포르투갈, 남아공, 로데지아 문제에 대해 소극적 태도를 보이자 크게 실망하였으며 니에레레 정권은 이들 국가의 해방전선이 탄자니아에 조직될 수 있도록 난민을 받아들였다. 이어 알제리, 소련, 중국 등 공산주의 국가로부터 난민의 무장화와 게릴라 작전에 필요한 무기와 재원을 지원받았고 1963년에는 공산주의와의 연대를 천명하였다.

그럼에도 탄자니아는 자유주의와 공산주의 사이에서 중립을 지키고자 하였다. 남아프리카해방운동 지원이 공산주의운동으로 낙인찍혀 서구가 더 돕지 않을까 우려하기도 했다. 그러나 1964년에는 미국이 남아공 백인들과 합동하여 니에레레 대통령을 살해하려는 음모가 밝혀지면서 그동안 자유진영에 호의적이던

니에레레가 사회주의로 완전히 돌아서는 계기가 되었다. 1964년은 탄자니아가 여러 모로 서방 자유주의 진영과 갈등을 겪던 시기다. 1964년 탕가니카-잔지바르 통일로 탄생한 탄자니아연방국에 대한 동독 공인(recognition) 여부를 둘러싼 서독과의 갈등, 미국과 벨기에의 콩고 문제 개입에 대한 흑인 현지인들의 불만이 적체된 가운데 미국과 남아공의 니에레레 암살 음모가 불거진 것이다. 이를 계기로 탄자니아의 반미운동이 심각하게 벌어졌으며, 자유주의 진영이 아닌 공산권 국가와의 연대가 강화되었다(Pratt 1975).

1967년 아루샤 선언으로 사회주의 발전전략을 공식 선포함으로써 탄자니아는 사회주의 국가가 되었다. 기존 노동조합 등이 강제해산되었으며, 대대적인 국영화 사업이 펼쳐졌다. 한편, 우자마 정책(Ujamma: Familyhood)은 대중을 상대로 펼쳐진 정책으로 마을 단위의 마르크스-레닌주의식 공동체에 기반한 경제적 자급자족과 사회적 연대 및 계몽 도모를 골자로 하였다. 이를 위해 공동농장을 건설하였을 뿐 아니라 토착 세력의 규합으로 탄자니아의 분열을 야기할만 할 요소를 최소화하기 위해 지역공동체를 새로 구성되었다. 이를 위해 기존의 부족 단위 마을이나 공동체를 와해하고 구성원 간 연고가 없는 곳으로 재배치하기도 하였다. 이는 토착 세력을 타파하고 중앙 정부에 힘을 실어주는 긍정적 효과도 있었지만 새로 이주한 자들은 낯선 환경에 적응해야 하는 문제에 부딪혔다.

난민 역시 우자마정책의 집행 대상이었다. 특히 난민은 황무지

개간 및 부족한 농업노동력 수급을 위한 중요한 인적 자원이었다. 난민들은 우자마 정책의 마을 재배치를 통해 거주지가 결정되었는데 주로 주민들이 꺼리는 황무지였다. 재배치 작업이 어느 정도 끝난 1960년대 말 이후 유입된 난민은 마찬가지로 황무지에 배치되었는데 우자마 공동체가 이들을 배척하거나 따돌리는 현상도 나타났다. 이러한 강압적 방식에 대한 반발은 1970년대에 이르러 사회주의 공동농장의 실패가 가시화되고 경제난에 빠지며 더욱 불거졌다. 우자마 정책은 1970년대 중반 공식적으로 중단되었다. 그러나 이미 적체된 탄자니아의 경제난으로 인해 마침내 1990년 시장경제를 1992년에는 다당제를 도입하였다.

2. 난민 위기

1) 제국주의 시기부터 지속된 난민 유입

탄자니아는 제국주의 시기부터 큰 분재없이 비교적 평화롭고 안정적으로 체제가 유지되었지만 접경국들은 기아 및 분쟁을 겪어왔다. 1960년대 아프리카 독립 시기에는 갑작스러운 권력 공백으로 인한 혼란에서 야기되는 권력 투쟁이 잇달았다. 권력 투쟁의 패자뿐 아니라 내전으로 삶을 위협받은 주민들이 대거 탈출하였다. 주변국처럼 분쟁을 겪지 않은 탄자니아는 난민들에게 안전한 피신처로 여겨진 데다 난민에게 환대 정책을 펼쳤기 때문에 난민들이 더 많이 들어오는 요인이 되었다(Landau 2004). 그밖에도

탄자니아는 난민을 유인할 요소를 두루 갖추었다. 국경이 허술해 난민들이 월경하는 것이 어렵지 않다. 르완다, 부룬디, 와 맞닿은 부분은 총 1,146킬로미터나 되지만 평지나 얕은 강으로 이루어진 데다 철조망이나 장벽 같은 장애물이 설치되지 않아 비교적 월경하기 쉽다. 또한 재정 및 병력 부족으로 국경수비대가 제대로 작동하지 않는다. 게다가 부룬디와 르완다는 탄자니아와 같은 인종적 뿌리를 두고 있고 문화적 동질성도 높다. 이들은 우자마 정책에 따라 사회주의 경제공동체의 구성원으로 재배치되거나 난민촌을 이루어 살았다.

2) 1972년 부룬디 사태

탄자니아 난민정책 1기에 두드러지는 난민 이슈는 1972년 부룬디 난민 사태다. 벨기에로부터 독립한 이후 부룬디는 독립 이후 투치 종족과 후투 종족 사이에 권력 투쟁이 끊이지 않았다. 르완다와는 반대로 부룬디에서는 소수족인 투치가 정권을 잡았는데 곧이어 다수족인 후투가 쿠데타를 일으켰고 이를 진압하는 과정에서 후투족에 대한 학살이 자행되었다. 1972년 부룬디 제노사이드라고도 불리는 이 사건 때문에 다수족인 후투는 주변국으로 탈출하였다. 접경국은 르완다, 탄자니아, 모잠비크, 민주콩고인데 난민들은 상대적으로 안전한 탄자니아를 택하였다. 부룬디 난민은 부룬디와 탄자니아 접경 지대에 주로 자리 잡았다. 약 20만 명이라는 대규모 집단이 갑작스럽게 유입된 데다 난민

상황이 장기화되면서 이들이 자리잡은 곳은 자연스럽게 난민정착촌이 되었다. 이 정착촌은 난민캠프처럼 경계가 둘러지는 폐쇄적 공간이 아니라 난민의 유입에 따라 자연스럽게 형성된 것이다.

1972년 유입된 부룬디 난민은 20만 명이 대거 유입되었기 때문에 거주지가 이전처럼 강제적으로 정해지기보다는 난민이 밀집된 곳을 중심으로 정착촌이 형성되었다. 탄자니아 정부가 이들을 보호하면서 난민들은 2~3세대를 거치며 탄자니아 사회에 동화되었다. 1993년 부룬디 제노사이드를 시작으로 1994년 르완다 제노사이드, 1995년 1차 콩고내전이 잇달아 발발해 동아프리카 난민 위기가 닥치자 그동안 난민에게 호의적이었던 탄자니아 입장이 급선회한다. 이에 대한 논의는 다음 장에서 진행할 것이다. 탄자니아 2기 난민정책난민을 야기한 부룬디의 종족간 분쟁은 오늘날까지 이어지며, 72년 부룬디 난민은 팔레스타인을 제외하면 전세계에서 가장 오래된 장기화된 난민상황에 놓여 있다.

1972년 부룬디 난민 사태는 탄자니아 난민정책을 이해하는 데 특히 중요하다. 그 이유는 첫째, 이때 발생한 난민집단이 2020년 현재까지 탄자니아에 머무르고 있으며 장기화된 난민 상황에 대한 수용국 및 국제기구의 입장과 태도를 볼 수 있는 중요한 사례다. 난민정책 1기 때 이들은 환대받았지만 2기에 들어서는 탄자니아의 정치적·경제적 변화에 따라 부침을 겪었다. 1993년, 2015년 부룬디에서 난민이 대규모로 유입되면서 72년에 들어온 부룬디

난민의 거취 문제도 다시금 불거졌다. 둘째, 난민정착촌의 발전 경과를 살펴볼 수 있다. 72년 부룬디 난민은 탄자니아로 월경한 지 40년 가까이 되어 1세대 난민보다 2세대, 3세대 난민의 수가 더 많다. 2세대 및 3세대 난민은 탄자니아 내 난민촌에서 출생한 데다 난민촌 특성상 지역사회와 교류가 많았기 때문에 탄자니아 문화에 동화되었으며 부룬디어보다 스와힐리어에 능통하고 스스로를 부룬디 사람보다는 탄자니아 사람으로 여기는 경우가 더 많다(Kweka 2017). 셋째, 72년 부룬디 난민은 2008년부터 시민권 부여에 관한 논의가 시작되었는데 탄자니아 정부의 정치적 여건에 따라 시민권 부여 절차의 진행과 중지가 반복되었다. 마침내 2018년 22만 명의 72년 부룬디 난민 중 부룬디 귀환보다 탄자니아로 귀화하길 원하는 11만 명에게 시민권을 부여하기로 결정하였지만, 실질적으로는 정보 미제공, 시민권 신청 절차 미공개 등으로 시민권 취득이 불가능하였으며 난민들은 부룬디로 귀환할 것을 종용받았다. 난민 강제귀환은 난민협약에 어긋날 뿐 아니라 부룬디 정부가 난민들에게 보복을 가하는 정황이 있어 국제사회가 강력히 비판하였지만 탄자니아 정부는 부룬디가 안정을 찾았다고 공표하고 2019년 부룬디 정부와 난민 귀환 협약을 맺었으며 같은 해 10월 난민 귀환 사업을 실시하였다.

3) 블랙파워운동과 난민 유입

탄자니아 남쪽에 위치한 몇몇 국가들은 1960년대까지 백인이

통치하는 곳이 많았다. 남아프리카공화국은 백인 정권 아래 흑인은 탄압받았고(아파라트헤이트), 현 짐바브웨인 로데지아는 영국 통치에서 해방되었지만 백인 거주자들과 흑인들 간 다툼이 이어졌다. 남부아프리카해방운동 과정에서 많은 피난민과 반군이 탄자니아로 유입되었다. 탄자니아 정부는 주변국 백인 정권을 견제하기 위해 이 난민들을 적극받아들이는 한편 군사적 지원을 하였다(Milner 2014, Ch.6).

3. 난민개방정책

탄자니아 1기 난민정책의 특징은 개방성을 바탕으로 난민을 거부하지 않았다는 점이다. Open Door Policy라고 불리는 이 시기 난민정책은 이 시기 탄자니아 정부가 난민들에게 보인 우호적 태도를 잘 보여준다. 난민은 환대의 대상으로 간주되었으며 지역사회의 일원으로 간주되었다. 탄자니아 정부는 이들을 "guest residence"라고 표현하여 합법적인 거주자 집단으로 규정하였다(Chaulia 2003, 153-157).

"Open Door Policy"은 집단(group)[19]을 기반으로 한 난민 지위

19 유입된 집단의 특성에 따라 난민 지위를 부여하는 것으로 난민신청자가 개별적으로 자신의 난민 지위 조건을 증명하지 않아도 된다는 점에서 난민보호 수준이 상승한 것이라고 볼 수 있다.

결정, 넉넉한 토지 배분, 지역사회 편입(local integration), 귀화를 통한 시민권 일괄 제공 등이 포함되었다. 관대함(magnanimity)과 관용(tolerance)이 접근의 기본이었다. “Open Door Policy”의 설계자인 니에레레는 다음의 네 가지를 광범위하게 고려하였다(Kamanga 2005):

— 난민 상황에 대한 정치적 공감과 연대를 통해 이들을 ’피해자(victims)’인 동시에’ 자유를 향한 투쟁자(freedom fighters)’로 간주
— 난민 상황이 얼마나 지속될 것인가에 대한 유연성
— 유입된 난민이 사실상 국경으로 非탄자니아인이 된 경우 외국인으로 규정하는 것을 지양
— 탄자니아는 공유할 수 있는 충분한 자원을 가지고 있다는 믿음[20]

제2부통령(the 2nd Vice President)이었던 카와와(Rashid

20 1999년 UNHCR과 진행한 인터뷰에서 니에레레는 당시 탄자니아의 난민 배척 정책에 대하여 다음과 같이 우려를 표하였다: We had these refugees for years and when I visited them, they looked and sounded like other Tanzanians. The word in Swahili for refugees is wakimbizi “they run away.” I did not like this term and I said “Why can’t you become citizens?” He added, “The people in Rwanda and Burundi are the same people as in Tanzania. Why shouldn’t they stay here? I know some people will say we don’t have enough land in Tanzania, but that idea is absurd. The country is empty.” (Crisp and Wilkinson 2002)

Kawawa)의 1965년 의회 발언은 이 정책의 근간을 이루는 정치적·도덕적 신념을 잘 보여준다. 즉, 난민은 아프리카의 진정한 해방을 위한 과정에서 투쟁하거나 희생당한 집단으로 대우받았다:

> 탄자니아 정부는 아프리카 전체가 자유로워지기 전에는 독립이 불완전하다고 확신하고 있다. 우리는 난민 지원을 포기하거나 소홀히 하지 않을 것이다 […] 호화로운 삶을 위해 도망치는 사람들을 도울 수는 없다. 조국을 해방시키고자 하는 자들을 돕겠다(Minja 1972, 90).[21]

위와 같은 "Open Door Policy" 기조로 볼 때 사회주의 시기 탄자니아는 유입된 난민을 수용할 뿐 아니라 사회적 구성원으로 받아들이는 난민친화적 정책을 펼치는 것으로 보인다. 그러나 이 같은 결론은 실제 난민이 감당해야 했던 탄자니아 정부의 강압적 통제와 농업노동력 착취를 간과한 것이다.

난민은 원칙적으로 거주하고 있는 곳의 주민으로 간주되어 차별의 대상이 아니었다. 하지만 란도(Landau 2005)의 연구가 보여주듯 난민은 지역사회에 수용되긴 했으나 지역 주민보다

21 "The Tanzanian Government is convinced that her independence is incomplete before the whole of Africa becomes free. We shall neither give up nor lag behind in supporting the refugees […] We cannot help those who run away to seek a luxurious life. We will help those who want to free their countries."

임금을 적게 받거나 고된 노동에 투입되는 등 차별적 요소가 발견된다. 우자마정책의 일환으로 이들은 농업노동력이 필요하거나 사람들이 살지 않는 곳에 강제적으로 배치되면서 난민을 환대하지만 이들의 생활권을 보장해주는 것은 아니었다. 탄자니아 정부 역시 이들을 수용하기는 했지만 기본적으로 정착한 곳에서 자급자족하는 것을 원칙으로 하였다. 따라서 난민들은 정착한 곳의 황무지를 개간하여 그 생산물에만 의존하는 경우가 많았다. 사회주의 체제 특성상 이주권이나 직업선택권이 주어지지 않았고, 교육받을 권리가 있었으나 쉽게 배제되었으며 중앙정부의 행정력이 닿지 않는 오지일수록 난민은 열악한 환경에 놓였다. 1970년대에는 우자마 정책이 어느 정도 진행되면서 주민 재배치 사업은 일단락되었다. 난민은 할당된 농산물을 생산해야만 하고 할당량을 달성하지 못하면 식량 및 공산품 배급에서 크게 불이익을 받았다. 이들은 잉여농산물을 판매할 수 없으며, 이동의 자유가 없어서 정글처럼 낙후된 지역에 배치되더라도 이를 농지로 개간해 주어진 농산물 할당량을 반드시 채워야만 했다.

한편, 1966년 난민법은 난민 지위 및 권리보장보다는 탄자니아 당국이 난민을 관리할 법적 근거를 두는 데 목적을 두었다. 대외적으로 탄자니아 정부가 이 법을 도입한 취지는 1967년 UN난민의정서 및 1969년 OAU 난민협약 합의를 앞두고 국제규범에 발 맞춰 인도주의를 이룩하려는 것이었지만 실제로는 가장 중요하게 여겨지는 난민 지위 인정 및 인권보장 관련 내용이

제대로 다루어지지 않았다. 1966년 난민법의 주안점은 유입된 난민을 탄자니아의 이해에 맞게 통제할 수 있도록 범법행위의 범위와 형벌을 규정하는 것이었다. 난민은 감시의 대상이 되며 이동의 자유를 비롯한 생활권이 크게 제한되었다. 난민촌 관리자는 즉결심판권을 지니며 부당하게 구속/기소되더라도 일단 처벌 대상이 된 난민은 항소할 권리도 제대로 주어지지 않았다(Chaulia 2003; Daley 1989).

피터(1997년)와 멘델(1995)은 1966년 난민법의 문제점을 다음과 같이 정의한다. '난민'에 대한 정의(definition)가 없고, 관리당국과 경찰은 광범위하고, 포괄적이며, 재량적인 권한을 지닌다. 예를 들어, 장관, 지역단체장(Regional Commissioner), 난민촌 사령관(Settlement Commandant)은 '난민촌(refugee settlement) 원활한 역할을 담보하기 위해' 무제한적 권한을 누린다(13조). 둘째, '난민 지위'에 대한 조항이 전혀 없다는 것이다. 세 번째로는 '통제와 강압'에 초점을 맞춘다는 점이다. 66년 난민법이 지리적으로 폐쇄된 난민촌을 구상하기 위해 제정되었다는 것을 생각하면 당연한 관리 기제라고 할 수 있다. 문제는 폐쇄적 정착촌(encampment)이 서비스와 재화를 효율적으로 제공하기 위한 것이라고 하기에는 난민의 권리가 지나치게 축소·제한되었다는 점이다. 1966년 난민법은 난민촌 사령관(settlement commander)이 난민을 '의결'할 수 있도록 했고, 수용 명령이 14일을 초과하지 않는 기간 동안인 경우, 난민은 항소를 할 수 없었다(10조). 요약하자면 1966년 난민법은

집단정체성에 따라 난민 지위를 부여하였고 체류허가증은 집단에 대한 장관의 허가(Declaration)에 따라 체류증이 발급되었으며 일단 난민촌에 입성한 뒤에는 허가(permission)없이 캠프 밖을 나갈 수 없었다. (Kamanga 2005, 103-104). 난민의 권리에 대한 법률은 1998년에서야 제정되었다.

결국 사회주의 시기 탄자니아 난민정책은 이들이 자유와 평등을 누릴 수 있도록 탄자니아 사회구성원으로 간주하겠다는 수사(rhetoric)와 달리 난민의 농업노동력을 착취하고 이들을 감시 및 통제하는 착취적 면모가 강하게 드러난다. 이러한 착취적 성격은 사회주의 시기 탄자니아 난민정책의 특징이다. 그러나 이러한 모순성은 1990년대 대호수 지역 난민 위기가 나타날 때까지 잘 드러나지 않았다. 아프리카에서 분쟁이 지속되면서 난민 문제가 점증되는 가운데 탄자니아 정부가 이 문제를 진심으로 걱정하고 해결하려는 것처럼 비춰졌기 때문이다. 탄자니아 정부가 내세운 범아프리카주의, 인도주의, 'I am, because you are' 캐치프레이즈는 Open Door Policy의 난민 수용성을 부각시키며 서방의 각별한 지지를 받았다(Chaulia 2003).

제 2 절 다원주의 시기 난민배척정책

1. 제도적 여건

1) 사회주의 경제 실패와 시장경제 도입

탄자니아는 사회주의 계획 경제의 실패로 인해 1960년대 말부터 경제 위기가 나타났고 1970년대 말에 들어서는 심각한 식량난과 경제난을 겪었다. 1985년 IMF 구조조정을 채택하여 시장경제를 도입하였지만 1990년대 중반까지 경제 사정이 나아지지 않았다. 1961년 독립 시 채택한 경제발전전략은 수입대체산업화였다. 탄자니아는 제국주의 시기부터 비교적 식량이 풍부했기 때문에 농업수익을 극대화해 산업화에 투자한다는 이 발전전략은 나름 타당한 선택이었다. 그러나 영세농이 대부분인 탄자니아 농업 구조에서 산업화에 투자할 잉여수익을 기대하기는 어려워 농업 수익이 제대로 나지 않았다. 게다가 농업 수출을 독려하고 공산품 수입을 억제할 목적으로 수출세 인상, 식품처리산업 국영화, 탄자니아실링 평가절상 등의 조치를 취했지만 산업화 정도가 미진해 식량 부족과 공산품 부족 현상이 동시에 나타났다.

가장 두드러진 문제는 탄자니아가 공산품을 제조할 충분한 기술이나 제반 시설을 갖추지 못해 원재료 및 기술 수입으로 인한 지출이 예상보다 크다는 점이었다. 숙련된 노동자와 특정 공산품을 제작하기 위한 원천기술이 부족하였기 때문에 이 부분을 메꾸기

위한 원자재 수입 비용 외에도 로열티나 특허비 지출이 발생하였다. 탄자니아 내에서 공산품이 생산되더라도 수입품에 비하여 품질이 현저히 떨어졌다. 따라서 정부는 농산물 수출분에 대한 세금 수준을 더 높여 산업화 및 도시화를 위한 자금을 마련하려 했지만 이는 오히려 농산업에 종사할 유인을 떨어뜨렸다. 게다가 해외 투자 유치를 통해 외화 확보는 물론 기술 습득을 하려고 했지만 계획경제를 도입한 탄자니아는 자본주의를 지향하는 케냐 등 주변국에 비해 투자자들을 유인하지 못했다. 결국 외화 부족으로 인해 필요한 원자재, 기계장비 및 부품 등이 원활하게 공급되지 않으면서 산업화 속도는 미진하였다. 농작물 수출을 증진하고 공산품 수입을 억제할 목적으로 탄자니아실링을 평가절하한 결과 생필품이 부족하게 되었다. 나아가 대중교통, 병원, 학교 등 일상생활을 책임지는 공공서비스가 마비되었다.

여기에 농산물 수출 규제와 더불어 농업수익을 통제하기 위해 정미소를 국영화하였지만 실패하면서 심각한 식량난으로 이어졌다. 1970년대 초 식량난이 심각해지면서 결국 수입대체산업화를 포기하고 그 재원으로 식량을 수입하기에 이른다. 1961년 독립 당시만 해도 농업 생산량이 가장 풍족했던 탄자니아는 10년 만에 식량난이 심각한 국가로 전락하고 말았다. 게다가 1975년에는 식량난의 원인을 에티오피아 등 주변국처럼 가뭄에서 비롯되었다고 판단하여 도시 주민들이 자급자족을 위한 곡식 생산에 참여하도록 하였다. “농업은 생사 문제” 캠페인(the Agriculture Is a Matter of

Life or Death Campaign)에 따라 섬유공장, 주조장, 담배공장, 청량음료 공장, TANESCO(탄자니아 전력공급회사) 등 parastatal 기업과 다르에스살람 대학에는 농업용 토지가 부과되었다. 산업체 노동자, 공무원, 대학교수 등은 일정시간을 농장에 할애해야 했다. 그 결과 농촌 경제는 최저생계유지(sub+sistence survival strategy)에 머무르던 이전 수준으로 퇴보했다.

이러한 경제난에 결정적인 타격을 준 것은 1979년부터 1980년까지 벌어진 우간다-탄자니아 전쟁이었다. 이 전쟁은 우간다의 독재자 이디 아민이 탄자니아 영토를 침공하며 발발하였다. 이디 아민은 자신이 축출한 오보테 대통령을 탄자니아 니에레레 대통령이 보호하고자 한 데다, 이디 아민에 반대하는 우간다 반군이 탄자니아에서 세력화하자 탄자니아 영토를 넘어 공격하였다. 그러나 잘 정비된 탄자니아 군대는 우간다 영토로 역공하였고 결과적으로 탄자니아가 승리하면서 우간다 이디 아민의 실각으로 이어진다. 이 전쟁은 우간다가 탄자니아를 침공하여 발발한 것이지만 그 전에 탄자니아 정부가 우간다 반군을 지원하여 우간다 체제 전복을 꾀하였다는 것 때문에 탄자니아는 주변국으로부터 지원받지 못하였으며 오히려 비난받았다. 아프리카통일기구(OAU)는 이것이 내정간섭을 금지하는 OAU 헌장 2조를 위반한 것이라고 강력히 비난하였다(Roberts 2014). 따라서 탄자니아는 전쟁비용뿐 아니라 전쟁 이후 우간다 평화유지 비용을 모두 자체 부담하면서 경제파탄에 이르게 되었다. 이에 따라

탄자니아가 우간다 전쟁 및 평화유지에 부담한 직접비용만 5억 달러(Cheru 1989, 50)에서 10억 달러((Yeager 1982, 100)에 이르는 것으로 추산된다.[22]

그럼에도 탄자니아는 지속되는 IMF 구제안을 물리치다 1985년에야 받아들이며 시장경제를 도입한다. IMF는 우간다-탄자니아 전쟁이 끝난 1981년부터 차관을 통한 구조조정을 제안하지만 거대 자본주의 국가에 대한 경제적 의존도가 높아지는 것을 경계한 니에레레는 이를 거부하였다. 그러나 다르에스살람을 중심으로 경제난, 정치적 폐쇄성, 정경유착 등 정권비판적 시위가 일어나면서 CCM 및 사회주의에 대한 각계의 불만이 쏟아져나오자 니에레레는 1985년 대통령직을 퇴임할 것을 선언하였다. 1985년에 이르러 니에레레의 지지를 받아 대통령직을 승계한 므위니는 첫 IMF 차관을 도입하고 구조조정을 단행하였다. 주요 조치로 탄자니아실링 가치 절하, 국영기업의 사유화, 사적 인센티브 강화, 경직된 관료제 개선 등이 이루어졌다.

수입대체산업화 전략의 실패는 경제난 외에도 심각한 부작용을 초래했다. 암시장 발달, 정경유착과 정치부패, 빈부격차 심화 등이다.

---

[22] 니에레레는 1979년 1월 한 인터뷰에서 전쟁에 하루 1백만 달러의 비용이 소모된다고 밝히며 대내외적 지지를 요청하였다(Ottaway 1979). 그러나 앞서 밝힌 것처럼 전쟁이 일어난 1차적 원인이 1971년부터 우간다 반군을 지원한 탄자니아에 있다는 점 때문에 이러한 경제적 부담은 고스란히 탄자니아의 몫이 되었다. 우간다는 2008년에 이르러서야 전쟁 부채를 갚았다.

먼저, 물가상승이 심각해지자 이를 방지하기 위해 사회주의식 가격 통제를 하였는데 문제가 해결되기보다는 암시장이 발달하는 계기가 되었다. 무엇보다 공무원이 암시장의 주요 행위자가 되어 정부 정책을 교란시키는 주동자가 되었다. 공무원이 암시장에 뛰어 든 가장 큰 이유는 물가상승에 비해 턱없이 낮은 임금 때문이었다. 공무원들은 사적 경제활동을 통해 낮은 임금 수준을 보상하고자 했다. 이들은 공무원이면서도 암시장에서 사적행위자(private actors)로 활동하며 부를 축적하였다. 뿐만 아니라 계획경제 특성상 나타난 수많은 국영기관에서 공무원들은 각종 이권에 개입하면서 부정축재를 하였다. 보다 높은 직위에 있을수록 이권에 개입할 여지가 많았고 더 많은 부를 축적하였다. 이들이 더 많은 부를 축적하기 위해서는 계획경제체제가 아닌 사유재산이 허용되고 시장신호에 따라 보다 손쉽게 지대를 추구할 수 있는 시장경제 도입이 결국 탄자니아 경제는 암시장을 위주로 시장경제원리가 작동하기에 이르렀다.

사회주의 계획경제가 실패함에 따라 일당독재를 펼치던 CCM은 위기를 맞이했으나 역설적이게도 사적행위자로서 지대추구에 성공한 공무원들이 주요 경제집단으로 발전하면서 CCM정당과 지배연합을 이루었다. 이 시기 지배연합이 추구한 지대의 원천은 산업화 과정에서 비롯된 암시장, 정경유착이었으며 사적 이익을 자유롭게 추구할 할 수 있는 시장 자유화는 이들의 이해에 부합하는 결정이었다. 1985년 IMF 구조조정을 시작으로 시장

자유화가 단행되는 과정에서 고위공무원들은 헐값에 국영기업을 매입할 수 있었고 다원주의 탄자니아의 주요 경제세력이자 CCM 지배연합의 파트너가 되었다(Lofchie 2014).

공산주의 국가의 시장자유화는 지배연합의 지대 추구 방식이 달라지면서 경제정책 선호가 달라진 것에 기인. 지배연합은 공산체제에서 이권을 독접하여 경제적 부를 쌓게 되고, 사유재산 축적을 허용하는 시장경제를 선호하게 된다.

2) 범아프리카주의 쇠퇴와 국가중심주의의 등장

탄자니아 2기에는 1기의 주요 통치 이념이었던 범아프리카주의가 철회되었다. 탄자니아는 백인이 장악한 남부아프리카(white-dominated southern Africa)를 해방시키는 문제를 중요하게 여겼다. 이에 재정적, 군사적 지원을 제공하였고 이 전쟁 과정에서 발생한 난민 역시 수용하였다. 그러나 정작 탄자니아가 위기에 처한 우간다-탄자니아 전쟁에서 주변국의 지원을 받지 못하자 독립 이후부터 고수해 온 범아프리카주의 가치에 대한 회의감이 나타나게 되었다. 게다가 IMF의 지원을 받아 경제를 회복하던 중 1993년부터 약 10년간 연속적으로 일어난 동아프리카 난민 위기는 탄자니아가 자국 이익 고수에 충실하지 않았다는 비판에 직면하게 되었다.

1993년 부룬디 위기, 1994년 르완다 제노사이드, 1996년~2002년 콩고내전이 연속적으로 발생하자 이 세 국가의 접경국 중 분쟁을

겪고 있지 않던 탄자니아에 난민이 몰려들었다. 그 중에서도 르완다 제노사이드는 탄자니아 난민정책이 난민친화적 성격에서 난민배타적으로 일변하는 데 결정적 역할을 하였다. 200만 여 명으로 추산되는 난민이 쏟아져 들어온 것뿐 아니라, 탄자니아 내 형성된 르완다 난민촌이 새로운 분쟁의 씨앗이 될 가능성이 높아지면서 탄자니아 국내 안보에 심각한 우려가 나타난 것이다. 실제로 제노사이드 승리자인 투치 정부는 (당시 자이르)로 탈출한 후투 반군을 축출한다는 명목으로 난민촌을 습격하였다. 이 과정에서 르완다 정부는 당시 자이르 반군인 카빌라 세력과 결탁해 난민촌을 공격하였다. 탄자니아는 자이르보다 훨씬 더 많은 난민을 보유한 자국 난민촌이 공격당할 뿐만 아니라 르완다 내전의 전장이 될 수 있다는 두려움에 국경을 폐쇄하고 일방적인 난민 귀환을 추진하여 난민캠프를 폐쇄하기에 이른다.

난민에 대한 부정적 여론이 증가한 것은 일부 국제기구의 방만한 활동에서도 원인을 찾을 수 있다(Whitaker 2002). 1990년대 중반 동아프리카 난민 위기, 특히 1994년 르완다 제노사이드 때 200여 개의 기관이 난민 구호를 목적으로 “쏟아져” 들어왔는데, 일부 기관은 자기 홍보와 기금 마련 기회로 삼으면서 대내외적 비난을 받았다(Wilkinson 1997). 탄자니아 정부는 국제기구 활동가들이 난민 유입 지역의 식량 불안정을 야기한다고 불만을 표시하기도 하였다. 이들은 재원이 풍족한 데다 현지에서 물자를 조달하기 때문에 이 지역 곡물 및 공산품의 가격 상승을

초래한다는 것이다. 탄자니아 정부의 1997년 보고서에 따르면 난민이 대거 유입된 1993년과 1996년 사이에 콩류는 매년 83%, 당근은 매년 133% 가격이 올랐다. 위 보고서는 이러한 곡물가 상승이 농민들의 과도한 곡물 판매를 유도하여 식량 불안정을 초래한다고 주장하기도 하였다(Landau 2003).

2. 난민 위기

1) 장기화된 난민상황과 동아프리카 난민 위기[23]

1972년 탄자니아에 유입된 부룬디 난민은 2017년 44만 명에 이르렀다. UNHCR은 5년 이상 난민이 본국으로 돌아가지 못한 경우를 장기화된 난민상황(protracted refugee situations)으로 규정하는데 탄자니아는 팔레스타인을 제외하고 전세계에서 가장 큰 규모다. 이러한 가운데 탄자니아가 법적으로 다당제를 도입한 1993년 부룬디 제노사이드를 시작으로 동아프리카 난민 위기가 닥쳤다. 곧이어 1994년 르완다 제노사이드, 1996-2003년 제1, 2차 콩고내전이 연속적으로 발생하면서 내적 평화를 이루던 탄자니아에 대규모 난민이 유입되었다. 동아프리카에서 유일하게 영토 내

[23] 동아프리카 난민 위기(East Africa Refugee Crisis)는 빅토리아 호수 등 이 일대 호수 접경 혹은 근교 국가들에서 비롯되었다는 점 때문에 대호수 지역 난민 위기(Great Lakes Refugee Crisis)라고도 불린다.

분쟁을 겪지 않고 있던 탄자니아는 많은 난민의 피난처가 되었고 탄자니아는 경제난 속에서 난민을 맡게 되었다.

2) 1994년 르완다 난민 위기

1994년 르완다 난민 위기는 탄자니아 난민 수용 역사에 전환점을 가져 온 사건이다. 탄자니아는 1993년 부룬디 제노사이드 때까지도 난민에 대한 Open Door Policy을 유지하였으나, 르완다 제노사이드로 수개월 내에 200만 명 이상의 난민이 유입되자 난민촌 폐쇄를 공식 선언하였다. 이는 탄자니아가 난민을 배척한 최초의 사례다.

르완다 제노사이드는 르완다 종족갈등으로 빚어진 내전으로 약 100만 명의 사망자와 400만 명의 난민을 야기한 비극적 사건이다. 르완다 제노사이드는 집권세력이자 다수족인 후투족이 독립 이전까지 집권세력이자 소수족인 투치족을 집단 학살하기 시작한 데서 비롯되었으나 후투의 투치에 대한 박해는 1970년대부터 지속적으로 이루어졌고 양 종족 간의 물리적 충돌 역시 소규모이기는 하나 끊이지 않았다. 1970년대 이후 후투의 박해를 피해 투치족은 북부 접경국인 우간다로 대거 탈출하였는데 난민캠프 내에서 반군을 형성하였다. 1990년 10월 반군인 RPF의 침공으로 르완다 내전이 본격화되면서 양측의 피해, 특히 르완다 본토의 피해가 점증되자 평화협상이 진행된다. 이 평화 협상이 이루어진 곳이 바로 탄자니아 동쪽의 아루샤(Arusha)였다.

탄자니아는 르완다 정부군 및 반군 모두와 이해관계가 적었고, 아루샤는 르완다와 우간다에서 모두 가까운 곳이라는 점에서 평화협정 회의 장소로 합의되었다. 1993년 르완다 정부는 후투 강경파(Hutu Power) 의 반대를 무릅쓰고 상호 무력 사용 중지, RPF를 정당으로 인정하는 다당제 선거 실시 등 주요 평화협정안에 동의하였다. 이는 곧 아루샤협정(Arusha Accords)이라는 이름으로 공표되었다. 1994년 4월 초 아루샤에서 르완다, 부룬디, 우간다, 케냐, 탄자니아 정상 간 회의가 열려 르완다 정부의 아루샤협정의 조속한 이행을 촉구하였다. 이를 마치고 르완다 대통령과 부룬디 대통령은 4월 6일 르완다로 출국하였는데 활주로에 착륙하던 중 출처를 알 수 없는 지대공미사일(surface-to-air missile)에 요격당해 양국 대통령을 포함한 탑승객 전원이 사망하는 사고가 일어났다.[24] 후투 강경파는 이를 투치족 소행이라 발표하고 대대적인 학살에 돌입한다. 이 과정에서도 많은 난민이 발생하였지만 더 심각한 것은 반군인 RPF가 100일 만에 제노사이드에서 승리한 7월 이후 상황이었다. 르완다 인구의 70%이상을 차지하는 후투족은 제노사이드에서 패배하면서 주변국으로 탈출 러시가 이루어졌다.

르완다 제노사이드로 1994년 말까지 탄자니아에 유입된 난민은

[24] 미사일 출처는 아직도 제대로 밝혀지지 않았다. 정설은 하뱌리마나 대통령의 온건정책에 불만을 품은 후투 강경파가 대통령을 살해하였다는 것이다. 이에 대해서는 아직도 의견이 분분하며 일각에서는 RPF 사령관인 카가메가 지시한 것이라 주장하나 음모론으로 간주되고 있다.

70~100만 명으로 추산된다. 르완다 난민은 대부분 탄자니아로 탈출하였는데 여기에는 여러 이유가 있다. 먼저 지리적으로 호수로 분수령을 이룬 동부 자이르(Zaire)보다 탄자니아 국경이 월경하기에 유리했다. 둘째, 탄자니아 접경지역인 르완다 동부는 사막 지대로 농토가 비교적 풍부한 서부에 비해 인구가 적었기 때문에 제노사이드 중 발생한 피난민이 몰렸다. RPF의 제노사이드 승리 선언 이후에는 이들이 탄자니아 국경을 넘었다. 셋째, 다른 주변국 중 우간다는 전통적으로 투치 반군이 머물던 곳이어서 후투 난민들은 자신들에게 안전한 피난처로 여기지 않았다. 넷째, 부룬디는 1993년 제노사이드 등 정국이 불안정하여 적절한 피난처로 고려하기 어려웠다.

3. 난민배척정책

그동안 난민친화노선을 펼치던 탄자니아는 1990년대 중반 대호수지역 난민 위기를 겪으며 난민을 배척하는 정책으로 급선회한다. 약 4백만 명의 난민이 쏟아져 들어오던 당시 상황을 돌이켜보면 난민을 거부하는 것은 필연적 선택이었다. 1972년 부룬디 사태 이후 난민은 꾸준히 증가하였지만 1993년 부룬디 제노사이드, 1994년 르완다 제노사이드에 이어 콩고내전이 발발하면서 탄자니아는 유례없는 난민 상황을 맞이하기까지 이러한 대규모 난민을 받아들일만한 제도 역시 미비하였다. 72년 부룬디

난민은 정착촌을 형성한 뒤 20여 년간 탄자니아 사회에 동화되었으며 우자마 정책에 따라 지역개발 및 농업생산 상승을 위한 중요 노동력으로 활용되었다. 그러나 약 2년만에 탄자니아에 유입된 난민은 1961년~1992년까지 유입된 난민 80만 명을 크게 상회하는 200만 명 이상이었다. 경제난을 겪는 가운데 이 같은 난민 위기가 닥치자 탄자니아는 르완다 제노사이드가 종료된 지 6개월도 채 지나지 않은 1994년 말부터 난민캠프 폐쇄 및 난민 귀환을 종용하였다. 그 결과 1996년까지 대부분의 르완다 난민은 본국으로 귀환하였다. 이 과정에서 후투 난민에 대한 르완다 정부의 보복이 우려되었지만 카가메 정권의 강력한 무보복주의에 따라 평화롭게 귀결되었다.

제 3 절 탄자니아 난민정책의 정치

1. 난민개방정책의 정치

이번 절에서는 탄자니의 사회주의 시기에 시행되었던 난민개방정책의 배경 및 정치적 동학에 대해 논의하고자 한다. 우선 기존연구에서 강조된 국제규범, 아프리카 환대 문화, 니에레레 대통령의 정치 이념 등 이념적 접근의 한계를 짚고 난민 노동력의 경제적 효용성을 강조한 실리적 접근을 살펴본다. 그 결과 기존 연구에서는 당시 탄자니아 정권에게 난민이 갖는 정치적 의미가 간과되었음을 지적한다. 이어서 난민은 탄자니아 지배연합의 이해에 부합하는 발전전략에 필요한 노동력 자원일 뿐 아니라 흑인정권 전복을 노리는 백인세력에 대항할 군사 자원(military forces)으로 활용되었음을 설명한다. 결론적으로 사회주의 탄자니아의 난민개방정책은 난민을 정치적 자산으로 활용하려는 지배연합의 이해가 작용한 정치적 산물임을 밝힌다.

1) 기존 논의 검토

사회주의 시기 탄자니아의 난민정책이 지닌 개방성은 많은 연구에서 다루어 왔다. 탄자니아 난민정책을 인도주의적 난민 수용으로 바라보는 입장에서는 그 결정 요인으로 국제규범의 구속력, 아프리카 고유의 환대 문화, 니에레레의 인도주의적 이념을

주목해왔다.

먼저, 국제규범의 구속력을 강조하는 입장에 따르면 사회주의 시기 탄자니아의 난민개방정책은 난민보호에 대한 국제협약을 수용한 결과로 볼 수 있다. 그 근거로 니에레레 정부는 난민보호에 관한 국제규범을 비준하였을 뿐 아니라 난민법을 마련하였다는 점을 꼽는다. 또 그 결과 국제사회로부터 신망 받을만한 적절한 파트너라는 이미지를 구축하여는 등 외교적인 성과를 낳았다고 본다. 실제로 탄자니아는 1964년부터 일련의 국제난민협약을 받아들이는 한편 1966년에는 최초의 난민법을 제정하였다. 구체적으로는 1964년 UN난민협약(51년 제정)을, 1968년 UN난민의정서(67년 제정), 1975년 OAU난민협약(69년 제정)을 비준하였다. 1966년 제정된 난민법은 UN난민협약이 명시하는 바를 국내 제도로 이행한 첫 번째 사례다.

그러나 이러한 국제난민협약의 국내 제도화가 난민보호를 위한 국제규범을 이행한 것이라 보기 어렵다. 66년 난민법은 탄자니아에서 최초로 마련된 난민 관련 법률이지만 모호하고 느슨한 난민 정의, 난민 지위 부여 체계 누락, 인권침해 요소를 포함해 난민 보호보다는 엄격한 통제와 관리에 핵심을 두기 때문이다(Kamanga 2005). 오히려 해당 규정은 1960년대 중반 이후 아프리카에서 난민이 급격히 발생한 것을 반증한 결과로 보는 것이

타당하다.[25] 이 시기 대량 난민 사태는 박해, 사회 소요, 내전, 해방 전쟁, 분리주의 전쟁, 자연 재해 등 다양했지만 가장 핵심이 된 것은 독립투쟁과 탈식민기 국가건설 과정에서 발생한 분쟁이었다(한준성 2019; Adepoju 1982). 탄자니아 역시 1961년 12,000여 명이었던 난민 숫자가 난민법을 도입한 1966년 33,950여 명으로 2.8배 가량 증가하자 서둘러 난민을 관리 및 통제하기 위한 수단으로 66년 난민법을 마련한 것이다. 그 결과 66년 난민법은 난민의 지위나 권리를 보장하기보다는 이들을 난민촌(refugee settlements)에 가두고 관리·통제하기 위한 탄자니아 당국의 권한을 명시한 수준에 그쳤다(Kamanga 2005). 실질적인 난민 보호에 관한 규범인 67년 UN 난민 의정서와 69년 OAU 난민협약의 가입이 각각 68년, 75년에야 이르러 비준되었다는 점 역시 이러한 사실을 반영한다.

66년 난민법에 이어 두 번째로 제정된 난민 관련 법규인 1972년 이민법(1972 Immigration Act) 역시 국제규범에 따라 난민을 보호할 목적보다는 1972년 부룬디 위기로 급증한 난민을 어떻게 관리할 것이냐에 대한 문제라 할 수 있다. 탄자니아에 유입된 난민은 1971년 71,000여 명에서 1972년 165,000여 명으로 2배 이상 증가하였기 때문이다(UNHCR). 즉, 탄자니아는 난민 보호에 관한

[25] 1964년 40만 여 명에서 1960년대 후반에 들어 100만 명으로 급증하였다(한준성 2019; Betts 1967; UNHCR 2000).

국제 조약을 수용하고 법률 규정을 통한 제도화를 추진하였지만 그 근본적 목표는 국제규범의 이행과 준수보다는 자국이 처한 난민 문제를 해결하는 데 있었다.

그밖에도 탄자니아에 유입된 난민은 적어도 사회주의 시기 내에는 강제송환(refoulement) 에 대한 공포를 겪지 않았다는 점, 1980년 12월 르완다 난민 3만 6천 여 명에게 귀화를 허용했다는 점은 국제난민협약이 요구하는 난민에 대한 인도주의적 태도가 나타난 것이다. 그러나 이 시기 난민정책의 착취적 성격에 드러나듯 난민보호에 대한 국제규범은 비준되었더라도 실제로 이행되지 않았다. 후술하겠지만 이러한 인도주의적 처사는 일부에 불과하였으며 난민은 경제발전을 위한 노동력 및 흑인해방운동의 군사력으로 착취되었기 때문이다.

둘째, 문화적 요소를 통해 사회주의 탄자니아의 Open Door Policy을 설명하기도 한다(Kamanga 2005; Landau 2003). 지역 주민들은 전통적으로 같은 부족이라도 마을 단위는 멀리 떨어져 있어 서로를 방문할 때 환대해 온 문화가 있다는 것이다. 또한 제국주의 시기 점령지 분할을 위해 국경이 일방적으로 획정된 것에 대한 저항의 상징으로 보는 시각도 있다. 그 결과 제국주의 시기 초기 영국이 난민 유입을 꺼리는 중에도 토착민들만큼은 난민을 도움이 필요한 가족 및 지인으로 간주해 보호하고자 했다는 것이다. 이런 점에서 원거리를 이동해 도착한 부족원이나 길손이 쉬어갈 수 있도록 기꺼이 숙식을 제공해 온 문화가 다른 대륙에 비해

두드러지는 아프리카 난민 이슈의 특성이라고 꼽기도 한다(Landau 2003).

바룬디(Barundi)의 농부들은 수백년 간 탕가니카로 이주해왔고, 벨기에콩고 키부 지역의 바냐르완다(Banyarwanda)는 탕가니카의 응가라(Ngara)와 역사적으로 친족 관계를 지닌다. 모잠비크 북부와 탕가니카 남부는 마콘데(Makonde)족이 루부마강(Ruvuma River) 유역에 걸쳐 분포한다. 이들은 친족 관계로 반투어, 모계사회, 루부마강 유역 어업에 종사한다는 문화적 특징을 공유하고 있다(Saetersdal 1999, 124; Chaulia 2003, 153). 이와 같이 탄자니아, 르완다, 부룬디, 공화국, 모잠비크, 우간다 등 대호수지역 아프리카인은 서로 친족 관계를 이루며 교류해왔을 뿐만 아니라 어려운 일이 있을 때 협력해왔다. 1995년 베를린회의에서 국경이 획정된 이후 주변국의 아프리카인은 안정된 탄자니아의 친척에게 도움을 청하기 위해 빈번히 월경하였고 탄자니아는 이들을 환영하고 보호해야 할 동포로 인식하였다. 따라서 1960년 독립 이후 탄자니아의 난민정책이 이들을 수용하는 것으로 발전된 것은 자연스러운 일이다.

그러나 차울리아(2003, 153)가 지적한 대로 이 같은 환대 이면에는 부족 규모를 확대해 경쟁에서 유리한 지점을 차지하려는 부족장들(tribal chiefs)의 이해가 숨어있었다. 카게라(Kagera)의 와슈비(Washubi) 족장은 난민을 받아들이면 부족 규모가 커지면서 족장위원회 내 세력을 확장할 수 있을 뿐 아니라 체체파리(tse tse

flies)를 퇴치할 노동력을 얻게 된다고 생각하였다(Daley 1989, 174). 영국에게 상납할 것들을 마련할 때 노동력을 동원하는 한편 임금을 가로채기도 했다. 족장들에게 난민은 최소한의 음식 제공만으로 고용할 수 있는 노동자원일 뿐이었다.

또한 환대 문화를 강조한 시각은 남부 아프리카 출신 난민들이 탄자니아 정부에 갖는 정치적 의미를 간과한다. 1960년대부터 유입된 난민은 환대 문화에 힘입어 탄자니아로 월경하기도 했지만 일부는 남아프리카해방운동에 참여한 반정부군이었다. 이들은 독립 이후에도 기득권을 지닌 자국의 백인세력과 대치하였는데, 흑인정권으로서 외세에 의한 체제전복 위협을 받던 니에레레 정부는 이들을 보호 및 지원하여 군사력을 재정비하고 무력활동을 할 수 있도록 독려하였다. 내전을 피해 유입된 피난민을 무장시켜 군사화하는 경우도 있었다. 이는 탄자니아의 난민 수용이 정치적 목적을 띠고 있음을 보여준다.

셋째, 난민을 받아들인 이유로 니에레레의 정치이념을 꼽기도 한다. 개별국가에서 정책은 결국 정치엘리트의 결정에 따라 이루어지는 정치적 산물이며 정치엘리트의 이념은 정책 방향성에 중요한 역할을 한다. 니에레레는 탄자니아의 독립영웅이자 국부(國父)로 25년의 집권기간동안 아프리카인의 협력을 강조하는 범아프리카주의를 국정 이념으로 내세웠다. 이 시기 아프리카 전반에 규범으로 작용한 범아프리카주의를 통해 난민 보호 필요성을 역설한다. 범아프리카주의는 아프리카의 진정한 독립을

위해서 아프리카 전체가 협력하여 제국주의 잔재로부터 자립, 자족할 것을 주장하였으며 니에레레 대통령은 아프리카 사회주의를 이행 수단으로 제시하였다. 니에레레는 중의 하나인 만큼 범아프리카주의는 그의 국정 운영 전반에 영향을 끼쳤다. 난민 보호의 당위성 역시 범아프리카주의에 기반을 두었다. 난민은 제국주의로 인한 비극적 산물이며 아프리카의 진정한 해방을 위해 이들을 보호하고 아프리카 발전을 위한 인력 양성에 힘써야 한다는 것이다(발언 자료 있음. 추가할 것). 난민을 guest residence로 간주하고 농토 등을 제공해 탄자니아에 거주할 수 있도록 한 것, 난민을 우자마 정책을 실현할 구성원으로 포함시킨 것 등은 난민에 대한 호의적 태도를 잘 보여준다. 이렇게 볼 때 당시 탄자니아의 난민정책은 아프리카 동포로서 난민을 보호하겠다는 니에레레의 의지가 담긴 것이라 할 수 있다.

하지만 난민에 대한 처우는 국제규범이 명시한 것과는 거리가 멀었으며 범아프리카주의의 핵심 이념인 인본주의와 모순되었다. 난민들은 의식주를 영위하기에도 열악한 환경에 놓였다. 이들이 자급자족할 수 있는 농토를 제공받은 것은 사실이지만 탄자니아의 여유 자원을 활용한 것이었으며 농토 외에는 실질적인 생활 지원이 주어지지 않았다. 심지어 새로운 공동체에 배치된 뒤에는 농기구 등 자원 분배에서 불이익을 받았고 탄자니아 국적 주민에 비해 덜 좋은 경작지를 배정받았으며 더 혹독한 강도의 노동을 하도록 강요받았다. 또한 주민들로부터 찾은 멸시와 차별 대우를 받은

사례라 자주 보고되는데도 당국은 적극적 조치를 취하지 않았다(Landau 2003). 이는 난민을 착취 수단으로 여겨서는 안 되며 차별해서는 안 되며 난민수용국은 난민 보호 의무 지닌다는 난민의정서 협약 내용을 위반한 것이며 아프리카인 간 상부상조를 강조한 범아프리카주의 이념과도 배치된다.

또한 니에레레의 경제이념인 아프리카 사회주의는 가난한 농가를 부유하게 만들어 경제발전을 일으킨다는 사회주의적 휴머니즘에 기반하는데, 실제로 니에레레 정부가 채택한 경제정책은 농업 부문에 과대 세금을 부과해 산업화에 투자할 국내 자본을 확보하는 수입대체산업화였다. 정부는 산업화를 위해 효율적으로 자원을 착취하고 분배하는 기능을 맡았다(Lofchie 2014). 농업에서 조달된 수익이 많을수록 산업화에 투입할 자원이 확보되는 만큼 난민 노동력을 착취하였으며, 경제실패 속에서 단행된 우자마 정책에서도 마을공동체 강제재배치의 희생양이 되었다.

탄자니아의 난민정책을 설명하고자 하는 기존 변수들인 국제규범, 환대문화, 정치엘리트의 정치이념은 탄자니아의 사회주의 시기 실행된 난민정책을 설명하는 데 한계가 있다. 기존 연구는 탄자니아 정부의 정치엘리트의 이해(interest) 및 선호가 결국 정치적 생존에 의해 형성된다는 점을 간과했다. 정부의 형태와 정치이념과 상관없이 모든 정부는 정치적 생존(political survival)이 가장 중요한 행동동기이다. 따라서 본 연구에서는 다음 절에서 정치적 동학에 해당되는 부분을 설명할 것이다.

2) 지배연합의 이해와 난민개방정책

본 항목에서는 사회주의 탄자니아의 지배연합이 어떻게 구성되었으며 이들의 이해에 따라 난민이 어떻게 정치적·경제적 자산으로 활용되었는지 보다 구체적으로 살펴본다. 먼저 TANU가 집권세력으로 부상한 뒤 지배연합이 마주한 위협과 정책목표를 설명하고 지방 관료 및 공무원과 지배연합을 형성하는 과정을 살펴본다. 그 다음으로 지배연합의 이해에 따라 마련된 외교안보 및 경제성장 전략을 설명하고 이러한 전략을 성공적으로 실행하기 위해 난민이 정치적 자산으로 활용되었음을 보인다. 그 결과 난민을 적극 수용하되 이들에게 인도주의적 지원을 제공하기보다 농업노동력과 군사력을 착취하는 난민개방정책을 펼쳤음을 밝힌다.

사회주의 탄자니아의 정치엘리트는 니에레레 대통령을 비롯해 집권여당이자 유일당인TANU 고위층으로 구성되었다. 이들은 1954년 7월 TANU가 창립한 이래 지도층으로 활동한 자들이다. 인종적으로는 아프리카계 탄자니아인, 교육 수준은 초중등교육 이수, 직업적으로는 교사, 관청 및 금융기관 하급관리라는 공통적인 속성을 갖는다(Therkildsen and Bourgouin 2012, 20). TANU의 모태가 된 탕가니카 아프리카인 연합 (TAA: Tanganyika African Association)이다. TAA는 잔지바르아프리카인연합(Zanzibar African Association), 바하야조합 등과 연계해 세력을 넓히다가 유럽/아시아인에게 기회를 박탈당하는 아프리카인의 권리를 찾고

이들의 이해관계를 반영할 수 있는 사회개혁운동을 전개하였다. 2차 세계대전 이후 UN을 중심으로 탈제국주의를 향한 국제적 움직임이 커지고 아프리카에서도 독립운동이 확산되자, TAA는 그동안의 반식민지 정향을 더욱 강화하여 민족주의적 색채를 지니게 되었다. 조합 가입 대상이 농촌 아프리카인으로 확장되었으며 제국주의적 구조 타파를 주장하였고, 마침내 탕가니카 본토의 독립을 추진하는 탕가니카아프리카인전국연합, 즉 TANU로 거듭났다. TANU의 모태인 TAA가 애초에 하급 공무원과 도시 노동자의 복지를 위해 창설되었고 도시를 중심으로 확장해 온 만큼, 그 지도층은 니에레레를 비롯해 교육 수준이 비교적 높은 공무원, 사무원, 교사 출신 아프리카인들이었다. 이들은 1961년 독립 국면에서 신생국 탕가니카 정부의 요직을 맡으며 자연스럽게 정치엘리트로 등극하였다(Yeager 1982). TAA의 지부는 TANU의 지부로 거듭났으며 독립 이후 이 지부를 중심으로 지역정부가 구성되어 중앙정부의 노선 및 정책을 선전·이행하였다. 그 결과 중앙의 정치엘리트와 공무원 간 지배연합이 형성되었다.

TANU는 비종족주의를 표방했기 때문에 제국주의 시기부터 지속된 배타적 결사체로부터 정당성을 인정받아야 하는 과제가 있었다. 영국 간접통치(indirect rule)로 기득권을 누린 토착세력과 종족주의를 지향하는 무슬림세력의 정부 비판이 나타났기 때문이다. 따라서 TANU 지구당과 국영기관에서 근무하는 공무원은 비종족주의로 대표되는 중앙정부의 통치 이데올로기를 홍보하고

주민을 동원하는 선전기관의 역할을 하는 한편, 각종 정책을 이행하는 지방 행정기구로 작동하였다. 그중 교육보급율, 식량생산량 증대가 대표적인데 중앙 정부가 할당한 사회 전반에 걸친 정책 수행력이 높을수록 고위 직급으로 승진하거나 중앙정치에 진출할 가능성이 높아지기 때문에 중하위급 공무원은 성과 및 충성 경쟁을 이어나갔다. 고위직일수록 각종 사회경제적 이권을 더 많이 회득할 기회가 주어졌다. 즉, 중앙정부의 정치엘리트는 중하위급 공무원을 통해 통치력을 강화하였으며 공무원은 그 대가로 지대 추구 역량을 강화할 수 있었다.

이렇게 형성된 지배연합은 다음에 살펴 볼 두 가지 위협에 대응하고자 난민을 적극 활용하였다. 하나는 대외적 위협 요인은 주변국의 (친)백인 정권 및 서방 자유주의 진영이 니에레레의 흑인 사회주의 정권을 전복할 가능성이었다. 니에레레는 권역 내 흑인세력 성장을 위해 남아프리카해방운동을 발생한 난민을 수용하고 이들의 군사력을 재정비해 해방운동에 재투입하였다. 다른 하나는 대내적 위협 요인으로 국내 제국주의 기득권 세력과 종족주의자들의 체제전복 가능성이었다. 니에레레 정권은 경제성장을 통해 체제정당성을 확보하고자 하였으며 이 과정에서 지배연합의 이해를 반영하는 수입대체산업화 전략이 채택되었다. 그 결과 심각한 경제난이 초래되었으나 수입대체산업화 전략은 지속되었고 난민은 산업화에 투입될 재원을 마련하는 귀중한 농업노동력으로 활용되었다. 즉, 사회주의 탄자니아의

난민개방정책은 탄자니아 지배연합이 대내외 위협에 대응하여 정치적 생존 및 경제적 지대를 추구한 결과물이라 할 수 있다. 그렇다면 지배연합의 이해가 어떻게 난민정책에 반영되었는지 상술한 두 가지 위협 요인을 토대로 보다 자세히 살펴보겠다.

먼저 사회주의 탄자니아 지배연합이 대외적 위협에 대응하기 위해 남부 아프리카 난민을 받아들이는 한편 이들의 군사력을 착취하였음을 설명한다.

탄자니아에 유입된 남부 아프리카 난민들은 모잠비크, 로데지아, 남아프리카공화국, 앙골라, 나미비아 등 탄자니아 접경국 출신으로, 이 국가들은 독립 국면을 맞아 소수 (친)백인 기득권 세력과 절대 다수인 흑인 민족주의 세력 간의 내전 혹은 흑인 탄압을 겪고 있었다. 남아프리카해방운동은 소수의 (친)백인 세력이 독점한 정치적·경제적 권력에 대항해 흑인 민족주의 세력이 주도한 독립운동 혹은 독립내전이라 할 수 있다. 제국주의적 질서에서 원주민이자 인구 대다수를 차지하는 흑인 주민들이 배제되고 억압받은 모순을 지적하고 아프리카인의 권리를 찾기 위한 반정부활동을 펼쳤다. 해방운동 반군은 (친)백인 정권과 무력투쟁을 벌이는 과정에서 수세에 몰리거나 탄압을 피해 탄자니아로 피신하였다. 분쟁 지역 주민들 역시 전쟁과 정부군의 탄압을 피해 탄자니아로 향했다. 탄자니아는 이들을 ‘자유투쟁자’(freedom fighters)라 부르며 환영하였다.(Chaulia 2003)

흑인으로 구성된 탄자니아 지배연합은 주변국의 제국주의적

구조가 타파되지 않는 한 자신들 역시 제국주의의 영향에서 자유롭지 않다고 판단했다. 남부 아프리카 난민을 받아들인 것은 결국 탄자니아 지배연합이 주변국의 체제 위협을 불식시키고 정치적 생존을 꾀한 결과물이다. 남부 아프리카 반군을 지지하는 것은 내정간섭으로도 비춰질 수 있는 문제였지만, 이들에게 난민 지위를 부여함으로써 탄자니아 영토에 보호할 명분을 얻었을 뿐 아니라 암암리에 난민촌을 중심으로 반군조직을 재정비하고 게릴라 훈련 등을 제공할 수 있게 된 것이다. 문제는 당시 탄자니아에 유입된 남부 아프리카 출신 난민이 모두 반군은 아니라는 점이다. 분쟁을 피해 월경한 자들까지 해방운동에 가담하도록 강요받았다. 거부할 경우 본국으로 송환시키겠다는 위협까지 받았다. 뿐만 아니라 지역개발 및 식량생산 증대를 위해 이들의 농업노동력을 착취하기도 하였다.[26]

이러한 탄자니아 정부의 모순적 태도는 당시 난민 수용 정책이 표면적으로는 난민친화적 성격을 띠었지만 난민을 군사자원으로 착취하였다는 것을 보여준다. 당시 탄자니아가 맞닥뜨린 주변국 제국주의적 세력의 흑인 정권에 대한 경계심과 1964년 불거진 남아공과 미국의 니에레레 암살 계획은 탄자니아가 난민을 통한 남아프리카해방운동에 보다 공격적으로 참여하도록 이끌었다.

그 결과 니에레레 정권은 자신들의 정권을 수호하기 위해

[26] 이에 대해서는 다음 항목에서 보다 자세히 다룬다.

남아프리카해방운동을 더욱 적극적으로 지원하였다. 이렇게 볼 때 탄자니아가 해방운동에서 발생한 난민을 받아들인 데에는 인도주의적 목적이 없었던 것은 아니지만, 여전히 제국주의 잔재 세력이 득세하는 가운데 흑인 민족주의 세력을 규합하여 니에레레 정권에 대한 위협을 극복하고 현 체제를 유지하려는 정치엘리트의 이해가 작용한 결과다. 탄자니아 정치엘리트는 주변국의 민족주의적 세력 혹은 무고한 주민이 탄자니아로 월경할 경우 이들을 난민으로 받아들이고 적극적 보호 의사를 밝힘으로써 블랙 파워를 다질 수 있었기 때문이다. 또한 이렇게 유입된 난민은 남아프리카해방운동의 전사로 재무장되는 한편, 수입대체산업화라는 정책목표를 달성하기 위한 무임금 농업노동력으로 활용되었다.

한편 탄자니아 지배연합은 대내적 위협에 대응해 체제 정당성을 확보하기 위해 경제발전전략으로 수입대체산업화 전략을 채택하였으며 산업화에 투입할 농업수익 극대화를 위해 난민의 농업노동력을 착취하였다. 탄자니아가 마주한 두 번째 위협은 국내 기득권 세력 및 종족주의자들의 반란 가능성이었다. 물론 TANU는 독립 이전부터 전국적 지지를 받았고 니에레레는 국민영웅이었기 때문에 다른 권위주의 신생국가에 비해 체제 전복의 위험성이 낮은 편이었지만, 120여 개의 부족으로 이루어진 데다 현지 지도자를 통해 간접통치를 경험한 탄자니아 속성상 지방 주민들에게 국민국가 개념을 부여하고 중앙정부에 대한 순응을 요구하는 것은 쉽지 않은 문제였다. 1964년 불거진 군사 반란(army munity)은 당시

탄자니아 정부의 취약성을 단적으로 드러낸다. 탈제국주의적 질서가 도래하면서 기존의 기득권을 상실할 것으로 생각한 구 군대가 반란을 일으켰는데 이 소요가 수도인 다르에스살람 중심부로 확산되었다. 이를 진압한 것은 인도양 인근에서 아시아 출격을 위해 대기하던 영국 해군으로, 탄자니아군대의 내부 분열과 니에레레 정권의 한계를 드러내는 결과를 낳았다. 이러한 가운데 경제성장은 신생 정권의 한계를 극복하고 권위주의 체제 정당성을 확보하기 위한 중요한 과제가 된 것이다.

사회주의 시기 탄자니아 난민정책에서 나타난 난민친화적 태도가 난민 노동력을 착취하여 지배세력의 지대를 극대화하려는 경제적 목적을 띠고 있다는 것이 많은 연구를 통해 확인되었다. 데일리(Daley 1989)는 제국주의 시기 난민을 무급노동자로 간주해 농업노동력 착취 대상으로 삼아 왔으며 이것이 독립 이후에도 이어진 것이라 주장하였다. 탄자니아에서 난민이 지니는 농업노동력의 가치는 영국 제국주의 시기 이미 발견된 것이다. 영국은 세계1차대전을 계기로 패전국 독일이 지배하던 탕가니카 대륙을 이양받아 신탁통치를 하였다. 이 시기 말라위와 모잠비크에 기근이 심해지자 탕가니카로 월경한 난민이 늘어나기 시작했다. 이들은 탄자니아에 거주하는 같은 부족의 부락뿐 아니라 자국과 접경지역인 탄자니아 서남부에 거처를 마련하였다. 영국은 이들이 백인 지배층에 대항하는 독립군 세력으로 결집할 것을 우려해 난민이 들어오는 것을 달가워하지 않았다(Kaniki 1980). 그러나

1920년대에 들어 접경지역 황무지에 모여 든 난민이 농지를 개간하며 농업생산량이 향상되자 난민 유입을 적극 독려하게 된다. 난민들의 농업노동력 덕분에 영국 본국의 지원없이 탕가니카의 자급자족이 가능하게 된 것이다(Mamdani 1996). 당시 식민지 부양이 큰 부담이던 영국으로서는 더욱 적극적으로 난민을 유치하였다. 이후 농업노동력 확보를 위한 난민유입은 식민통치가 동아프리카에 남긴 유산이 되었다(Chaulia 2003). 난민이 들어오더라도 황무지 개간을 통해 정부재정부담을 최소화할 수 있었던 것이다. 대규모 농장을 운영하던 외국인 농장주들은 난민이 부당한 처우를 받더라도 항의하기 어려운 처지에 있다는 점을 악용해 난민노동력을 착취하였다.

루팅와(Rutinwa 2002b, 77)는 1960년대 초 르완다 난민촌 두 곳의 사례를 통해 탄자니아 난민정책에 담긴 경제적 의도를 잘 보여준다. 1950년대 말 벨기에는 르완다의 독립을 앞두고 투치족에 대한 차별적 우대 정책을 포기하고 다수인 후투에게 정권을 이양하였다. 그동안 차별을 받아온 후투는 1959년 투치족을 탄압하였고 탄자니아에는 1962년까지 13만 명의 난민이 발생하였다. 난민촌은 탄자니아 북서쪽 카게라(Kagera)주 응가라(Ngara) 두 부락 키물리(Kimuli)와 부슈비(Bushubi)에 마련되었다. 키물리 난민촌은 10에이커 부지에 난민들이 직접 참여해 건설하였고 건설한

난민촌이 마련되었다.[27] 부슈비의 사정은 정반대로, 탄자니아 당국은 일부러 체체파리, 사자, 야생돼지, 영양 등 때문에 인구공동화가 발생해 경제적 활동이 이루어지지 않는 땅을 배정하였다.[28] 난민촌 재배치를 거부할 경우 난민은 배식권 박탈, 난민 우두머리(refugee leaders)는 체포된 뒤 범법자 강제추방(deported)되었다(Gasarasi 1990, 91).

차울리아(Chaulia 2003)는 최빈국이던 탄자니아가 경제성장을 위해 불가피하게 난민노동력을 착취하였다는 입장을 취한다. 난민 지원에 필요한 재정을 절약하는 동시에 황무지 개간, 농업생산량 증대를 통해 낙후지역 개발 및 지역주민 생활여건 개선을 꾀하는 국가적 발전목표에 부합하는 행위라는 것이다. 그 근거로 절대적 정책 결정권을 지닌 니에레레 대통령이 주장한 아프리카 사회주의가 농촌 부흥을 통한 경제발전을 지향한다는 것을 제시한다. 탄자니아 주민의 절대 다수인 영세 자작농의 성장을 위해서는 농촌 개발이 전제되어야 하며 난민은 이를 실행할 노동력을 제공하였다는 것이다. 이러한 시각에서 바라 본 난민 노동력 착취는 농촌 개발 및 농업생산량 향상을 통해 국부를 창출하기 위한 정책결정자들의 피치 못한 선택이다. 황무지가

---

[27] 약 4헥타르. 서울 상암축구장 0.75헥타르.

[28] 체체파리(tsetse flies)는 흡혈성을 지닌 파리로 사하라 이남 아프리카에 널리 분포한다. 수면병을 매개하는데 사람뿐 아니라 농촌에서 중요한 소득원인 가축에게도 피해를 입히는 대표적 해충이다.

개간되면 주변 지역이 개발되고 농업생산량이 증대되면 국부가 증가해 결과적으로 국익에 부합한다는 것이다.

그러나 이러한 접근은 난민노동력의 경제적 효용성만을 강조함으로써 탄자니아에서 난민이 지닌 정치적 의미를 간과한다. 난민은 황무지 개발, 식량생산 증대에 기여할 뿐 아니라 수입대체산업화에 필요한 농업수익을 저비용으로 창출해 체제 정당성을 강화하는 역할을 맡았기 때문이다. 게다가 애초에 독립 직후 난민을 받아들인 목적은 흑인세력인 니에레레 정권을 위협하는 주변국 백인세력에 대항할 흑인 병력을 양성하는 것이었다. 따라서 난민 수용이 경제발전전략 및 체제위협대응에 대한 지배연합의 이해에 어떻게 경제적·정치적으로 활용되었는지 살펴보아야 한다.

수입대체산업화 전략은 막 독립을 이룬 니에레레 정권이 최고 목표인 경제성장을 이루기 위해 도입되었다. 탄자니아는 최빈국을 벗어나기 위한 원칙으로 농업 기반 경제에서 산업 기반 경제로 탈바꿈해야 한다는 발전경제학의 논리를 따랐다. 그에 따르면 서방 선진국이 산업혁명을 통해 산업화, 도시화를 이루었고 그 결과 점진적으로 현재의 경제발전에 이른 반면, 후발주자들은 현재의 저개발 상태를 벗어나 선진국을 따라잡기 위해 단기간의 산업발전을 도모해야 한다. 농경사회인 후발국이 산업 발전을 시작하기 위해서는 유치 산업을 만들고 해외 시장으로부터 보호해야 한다고 주장하였다. 그런데 기존 산업 구조를 재편하고

필요한 자원을 효율적으로 모으고 분배하기 위해서는 국가의 개입이 필수적이다. 유치 산업을 육성하고 보호하기 위한 자금 및 지원은 다음의 세 가지 경로로 조달할 수 있다. 첫째, 인프라와 공공서비스 개선을 위한 공적 원조를 유치하는 것이다. 둘째, 보호주의적 환경에서 사업하려는 기업에 투입되는 해외민간투자자본이다. 셋째, 해당 정부가 농업 부문 과세를 통해 얻은 수익을 신생산업에 투입하는 것이다. 이렇게 농업부문 과세로 유치산업 성장을 보조하고 시장경쟁으로부터 보호함으로써 공산품 등에 대한 해외의존도를 낮추고 산업화에 기반한 경제발전을 이룬다는 이른바 수입대체산업화(import-substituting industrialization) 전략은 당시 대부분의 개발도상국이 채택한 발전 정책이었다(Lofchie 2014).

탄자니아의 수입대체산업화 전략은 농업수익 극대화하여 이를 산업화에 투입하는 것이었다. 주로 신생산업 및 유치산업에 필요한 설비를 마련하거나 도시화를 위한 도로 정비, 주택 및 생활편의시설 건설이 주요 투자 대상이었다. 그러나 유가 상승, 곡물가 하락, 제조업 분야 기술 부족, 기타 산업화 제반 시설 부족으로 인해 수입대체산업화가 미진하게 이루어지자, 탄자니아 정부는 산업화에 투입할 농업이익을 극대화하기 위해 농산업 분야 전반에 대해 광범위한 국가 개입을 실시하였다. 그 결과 농산물 수출분에 대한 세금 인상, 농산물 국제가격경쟁력 증대 및 공산품 수입 저하를 위한 탄자니아실링 평가절하, 곡물처리공장 등 농산업 주요 산업을

국영화 등의 조치가 이루어졌다.

그러나 이러한 조치는 결국 경제실패를 가져왔다. 이는 크게 두 가지 문제에서 비롯되었다. 첫째, 탄자니아 농민의 대부분은 영세농으로 농업생산 규모가 작아 자급하는 데 그치는 수준이어서 농촌 착취를 통한 산업화는 결국 대다수 국민을 절대 빈곤으로 내몰았다. 둘째, 기술 및 재정 부족으로 산업화가 더디게 진행되면서 공산품 수입의존도가 증가하는 가운데 탄자니아실링 평가절하에 대한 결과로 수입재 및 수입공산품 가격이 상승하였고 공산품 품귀현상까지 초래되었다.

환금작물을 재배하더라도 세금 인상 등 농촌수익 극대화 전략으로 인해 농부의 수익이 감소한 데다 공산품 가격은 오르면서 영세농이 대부분인 탄자니아 국민 대부분은 심각한 경제난에 처하게 되었다. 세금을 제외하면 농민들이 자가소비할 곡물조차 확보하기 어려웠다. 그 결과 농촌 소득 하락과 농업 부문 쇠퇴로 인한 식량난까지 초래되었다. 탄자니아는 독립 시기만 해도 풍부한 식량을 가졌을 뿐 아니라 인근 지역에서 최대 곡물 수출 국가였으나 25년만에 식량부족을 겪게 되었다.[29]

이 과정에서 난민은 철저히 착취당하는 존재였다. 농업에서 조달된 수익이 많을수록 산업화에 투입할 자원이 확보되는 만큼

---

[29] 탄자니아 경제위기 전개 과정과 그 정치경제적 결과는 다음 항목에서 보다 자세히 다룸

난민 노동력을 착취하였으며, 경제실패 속에서 단행된 우자마 정책에서도 마을공동체 강제재배치의 희생양이 되었다. 난민은 잉여작물을 소유하는 것도 금지되었다. 탄자니아 경제가 심각해질수록 난민에 대한 지원은 최소한으로 이루어졌고, 특히 우자마 정책에 따라 새로운 지역에 재배치된 난민은 차별과 멸시를 받으며 열악한 환경 속에서 살아남기 위해 분투했다.

일당독재라는 체제적 속성은 난민 유입으로 인한 지역주민의 반발을 쉽게 잠재울 수 있게 하였다. 난민은 접경 지역 황무지에 머물다가 우자마정책에 따라 탄자니아 주민과 같은 공동체를 이루도록 재배치되면서 주민과의 마찰이 증가하였다. 이러한 마찰에도 난민을 계속 받아들일 수 있던 것은 주민 의사와 상관없이 유일당인 TANU가 Open Door Policy을 고수하였기 때문이다. 독재정권이라는 체제 속성상 난민 의사와 반하는 Open Door Policy이 지속할 수 있었지만, 반대로 난민이 겪는 어려움 또한 묵살되었다.

2. 난민배척정책의 정치

1) 기존 연구 검토

난민을 배척하는 태도는 난민수용국에서 흔하게 발견되는 현상이다. 유럽, 한국, 미국 등 선진국을 중심으로 수용국 정부가 난민 유입을 기피하는 원인에 대한 다양한 연구가 진행되었으며 대체적으로

난민 유입에 따른 경제 부담 및 안보 위협을 꼽는다. 다원주의 탄자니아의 배타적 태도 역시 이러한 시각에서 많은 연구가 이루어졌다.

첫째, 93년부터 대호수 위기로 인해 대규모 난민이 유입되자 인도주의적 지원에 대한 경제적 부담이 가중되어 난민을 배척했다는 시각이다. 저발전된 아프리카에서 난민을 위한 재정을 배정하는 것은 쉽지 않다. 탄자니아는 70년대 말부터 심각한 경제난을 겪었기 때문에 난민 지원에 재정을 투입하기 어려웠다. 그러나 난민 지원에 대한 경제적 부담은 언론 및 정부 발언 등을 통해 과장된 측면이 있다. 94년 르완다 제노사이드의 경우 acute situation이었지만 국제 원조가 집중되었기 때문에 난민 유입 2~3년 만에 난민캠프를 반드시 폐쇄해야 할 정도로 경제적으로 심각한 타격을 주지 않았다. 이후 일련의 난민 위기에서는 탄자니아 정부가 난민을 배척하는 태도를 보일 때마다 국제기구는 다양한 유인책을 제공하였기 때문에 탄자니아 정부는 원하는 성격의 원조 및 지원을 요구할 수 있는 leverage를 쥐었다. 더불어 인구 증가에 따른 농토 부족으로 난민 수용이 불가하다는 여론이 형성되었다. 여러 연구가 밝히듯 이것은 사실이 아니지만 정부가 난민수용이 불가한 배경으로 강력히 내세우고 있으며 탄자니아 내에 부정적 난민 인식이 확산되는 계기가 되었다.

둘째, 난민으로 인해 불거질 안보 위협 때문이다. 유럽에서는 난민이 자국 내 테러를 일으킬 수 있다는 점 때문에 위협으로

인식한다면, 난민 배출과 수용이 접경국끼리 이루어지는 아프리카에서는 영토침공에 대한 두려움이 존재한다. 난민촌에 수용된 난민이 반군을 조직하여 혼란을 야기하거나, 이러한 난민 반군화를 막기 위해 난민 배출국 정부군이 보복을 하러 난민캠프를 침공할 수 있기 때문이다. 1994년 르완다 제노사이드 이후 르완다 정부군이 자이르 난민캠프에 유입된 반군을 색출한다는 명목으로 콩고전쟁을 일으키면서 이러한 불안은 가시화되었다. 탄자니아 정부는 르완다 정부군의 침공 가능성을 들어 자국에 유입된 르완다 난민을 적극적으로 귀환시켰다. 그러나 이러한 탄자니아에게 이러한 위협은 심각한 수준이 아니었다. 르완다의 자이르를 침공은 반군 색출은 물론 접경지의 풍부한 지하자원 매장 지역을 차지하려는 의도가 숨겨져 있었다. 따라서 르완다 병력 대부분은 서부에 집중배치되어 탄자니아 침공 여력이 없었을 뿐 아니라, 국외에서 조직돼 내전을 치른 르완다 정부군의 병력이 약화된 것에 비해 탄자니아는 사회주의 시기에 창설된 정예군이 잘 정비되었있다.

위 시각은 난민정책이 정치엘리트의 정치적 생존을 추구하는 수단으로 활용될 수 있다는 것을 잘 보여준다. 난민 배척을 통해 경제 및 안보 위협을 경감함으로써 체제안정성을 확보할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 접근은 정치엘리트가 경제성과, 안보 같은 외생적변수에 따라 정책 선호를 형성한다고 전제하는 한계를 지닌다. 앞서 살펴보았듯이 탄자니아 난민정책은 정치적 산물이며 정책결정권자의 선호와 가치가 반영된 결과이기 때문이다. 따라서

다음 항목에서는 다원주의 시기 탄자니아 지배연합이 어떻게 구성되었으며 이들의 이해에 따라 난민정책이 배타적으로 선회하였음을 살펴본다. 먼저 사회주의 시기 지배연합 파트너였던 공무원 집단이 경제실패를 거쳐 기업가로 변모하는 과정을 설명한다. 그 다음으로 지배연합이 산업화 지대를 추구함으로써 농업 위주인 난민노동력의 경제적 가치가 하락하자 난민친화정책을 폐기하였음을 밝힌다. 더불어 집권여당의 장기적 실정(失政)과 지배연합의 부정부패를 무마하고 다당제 선거에서 승리하기 위해 난민을 정치적 희생양으로 활용하였음을 설명한다.

2) 지배연합의 이해와 난민배척정책

다원주의 시기 탄자니아의 난민정책이 배타적 성격으로 급변한 것은 지배연합 지대 추구 방식의 변화 때문이다. 시장경제 체제에 들어 농업 지대는 하락하고 산업 지대가 상승하면서 주로 농업노동력을 제공하는 난민의 경제적 효용성이 감소하였다. 이러한 가운데 첫 다당제 선거를 앞두고 대호수 위기로 인한 대규모 난민 유입으로 난민에 대한 부정적 여론이 형성되자 탄자니아 정부는 포퓰리즘의 일환으로 난민배척정책을 펼친다. 정부는 유래없이 난민에 대한 혜택을 축소하거나 강제귀환시켜 지난 30여 년간의 실정을 무마하고 선거에서 승리를 거두고자 하였다.

탄자니아의 난민배척정책은 지배연합에게 난민노동력이 지니는 경제적 효용성이 하락한 데 기인한다. 사회주의 시기 추진한

수입대체산업화 전략의 성공을 위해서는 농업수익 극대화가 필수였는데, 이 전략을 포기하고 시장경제로 선회하는 과정에서 난민의 농업노동력은 덜 중요한 생산자원이 되었다. 시장경제 선회는 수입대체산업화 전략 실패로 인해 암시장이 발달하면서 공무원의 지대추구 구조가 달라진 데 기인한다. (수입대체산업화 전략 실패 원인 및 암시장 발달 과정 더 상세히 설명? 각주에 설명?) 경제정책 실패로 물가가 급증하는 데 비해 공무원 임금은 동결 수준에 그치면서 공무원의 구매력이 심각하게 저하되었다. 또한 정부의 보급으로는 일상생활 영위가 불가능해지자 전국적으로 암시장이 발달하였는데 공무원들은 수익 행위가 금지되었는데도 낮은 구매력을 보상하기 위해 이에 가담하였다. 1970년대 말 탄자니아의 암시장은 공식경제를 넘어서는 수준이 되었고 공무원들은 암시장의 주요 시장행위자가 되었다. 사회주의 체제의 폐쇄적 속성에 따라 정치적·경제적 자원에 대한 접근성이 한정적으로 주어진 반면 공무원들은 이러한 자원을 바탕으로 신사업(new industry) 추진, 해외원조 및 투자 유치 과정에서 막대한 부와 권력을 축적하였다(Lofchie 2014).

결국 공무원은 CCM 정권을 뒷받침하는 중요한 지배연합 파트너였지만 낮은 임금, 수익행위 금지 등으로 정권에 대한 불만이 쌓이면서 CCM으로부터 이탈하기 시작했다. 공무원들은 암시장에서 민간행위자로 기능하며 자유롭게 사적 이익을 추구할 수 있는 시장경제를 요구했고 CCM은 이를 받아들여 1985년 IMF 구조조정을

기점으로 시장경제가 도입되었다. 그 결과 대규모의 민영화가 이루어지고 원조 및 해외투자를 통한 산업화가 단행되었다. 1980년대에 들어 곡물가격 하락, 수입대체산업 수요 증대 등으로 농업의 부가가치가 하락한 반면 산업 부문 지대가 상승하며 탄자니아 경제구조가 2차 산업 위주로 재편되었다. 1960년대 농업종사자가 총 인구 대비 85%였던 것에서 2003년 50% 가량으로 감소한 것은 당시 산업구조 변화를 잘 보여준다. 이 과정에서 공무원들은 민영화된 국영기업을 헐값에 취득하여 암시장 행위자에서 합법적 기업가로 변모하였다. 이들은 산업화 과정에서 발생하는 지대를 추구하여 부를 축적하고 CCM의 정권 유지에 필요한 자원을 제공하였다.

원래 공무원이었던 기업가 집단은 CCM 선거자원 제공하면서 경제적 이권을 보장받았다. 지대 추구는 사회주의 시기 농업 부문 및 암시장에서 이루어졌다면 다원주의 시기에는 광물자원, 수자원, 인프라 사업 등 산업 부문의 독과점을 통해 이루어졌다. 농업은 낮은 부가가치를 생산하여 경제발전을 저해하는 골칫거리로 간주되었다. 그 결과 농업노동력만 지닌 난민의 경제적 활용도는 감소하였고 탄자니아 지배연합이 이들을 수용할 유인이 감소하였다.

다당제가 도입되었다는 것도 이 시기 난민정책 성격이 배타적으로 변화한 중요한 요인으로 꼽힌다. 다당제 도입은 경제실패에 대한 불만을 잠재우고 해외 원조를 유치하기 위한 정치엘리트의 선택으로 난민배척은 30년간의 실정을 무마하기 위한

탄자니아 정부의 전략적 선택이었다. 탄자니아 정부는 CCM의 지지율이 하락하자 난민을 경제난 및 안보불안을 야기한 원흉으로 지목하고 강압적 태도를 보임으로써 정부의 책임을 회피하는 동시에 통치력을 과시할 수 있었다. CCM에 대한 지지율 하락은 단순히 경제실패에 대한 책임론을 넘어 각종 부정부패로 정부 신뢰가 급격히 떨어진 데 기인한다. 1970년대부터 정부 요직 인사들의 심각한 정경유착이 지속적으로 발생하면서 CCM 체제는 정당성 위기를 맞았다. 이에 탄자니아 정부는 친정부 언론을 통해 난민 유입으로 인한 문제점을 과장하는 기사를 지속적으로 게재하여 난민에 대한 부정적 여론을 형성한 뒤 난민배척정책을 실행하였다. 그 결과 지배연합에게 경제적 효용성이 하락한 난민을 배척하는 동시에 국정 지지율을 상승시킬 수 있었다.

제 4 장 르완다 난민정책의 정치

본 장에서는 르완다 난민정책의 변화와 정치적 동학에 대해 논의할 것이다. 르완다는 동아프리카에 위치한 내륙소국으로 탄자니아, 케냐, 우간다 등 동아프리카 맹주국과 콩고민주공화국(DRC: Democratic Republic of Congo, 이하 민주콩고), 부룬디를 접경에 두었다. 1962년 벨기에로부터 독립하였으나 제국주의 시기 촉발된 종족갈등이 심화되어 1994년 100일 간 80만 명의 사망자와 400만 명의 피난민을 발생시킨 르완다 제노사이드를 겪었다. 이후 제노사이드를 종식시킨 RPF의 카가메 대통령이 장기집권하고 있다. 카가메 정권은 제노사이드 주동자이자 다수족인 후투족에게 원칙적으로 무보복주의를 선언하고 강력한 사회통합 정책을 펼치는 등 종족 간 분쟁을 방지하고자 노력하고 있다. 경제적으로는 최빈국에 속하지만 안정적인 정치 상황을 바탕으로 빠르게 성장하고 있다.

르완다의 난민정책은 크게 세 주기를 나누어 살펴볼 수 있다. 첫 시기는 1980년대부터 제노사이드 이전까지로 부룬디 후투족 및 우간다 거주 르완다계 난민을 캠프에 수용하되 우간다發 난민은 돌려보내는 배척정책을 펼쳤다. 우간다 난민은 1960~70년대 후투족 정권의 탄압을 피해 망명한 르완다인이다. 이들은 후투 정부의 투치족 탄압을 피해 우간다로 망명했으나 1982년 들어선

오보테(Obote) 2기 정부의 反바냐르완다 정책에 따라 르완다로 다시 축출되었다(Verwimp 2006). 바냐르완다(Banyarwanda)라 불리는 이 난민 집단은 마침내 고향으로 돌아온 셈이지만 귀환자가 아닌 난민으로 수용되었으며 다시금 고향을 등지게 된 것이다. 이는 투치족을 탄압하고 후투족의 우월적 지위를 유지하려는 당시 지배연합의 이해가 반영된 것이다.

르완다 난민정책의 두 번째 시기는 제노사이드 직후부터 2015년 이전까지로, 카가메 정부와 적대적인 에서 탄압받는 투치계 주민을 수용하지만 이들의 거주 및 생활을 난민캠프에 제한하는 격리정책을 펼친다. 여기에는 투치계 난민을 선별적으로 수용해 우간다-투치의 통치력을 강화하는 한편, 접경 지역의 자원 분쟁에서 우위를 차지하려는 지배연합의 이해가 반영되었다.

세 번째 시기는 2015년 7월 부룬디 난민 위기 이후로 후투 정권의 탄압을 피해 유입된 부룬디 난민을 수용하는 데에서 나아가 난민에게 이주권, 노동권, 교육권, 경제권 등 사회보장 혜택을 제공하는 포용정책을 펼친다. 여기에는 후투 정권의 탄압을 받은 난민을 선별적으로 수용해 우간다-투치의 통치력을 강화하는 한편 카가메의 장기집권을 허용하는 헌법 개정에 대한 국제사회의 비판을 불식시켜 원조 및 투자 유치를 지속하기 위한 우간다-투치의 이해가 반영되었다.

본 장에서는 르완다 난민정책이 제노사이드 전후 어떻게 변화하였는지 분석한다. 제노사이드라는 외생적 충격과 정권의

변화가 있었지만, 난민정책이 시기별로 특정 성격을 지니게 된 것은 당시 제도적 맥락에 따라 정권 유지를 유리하게 하려는 지배연합의 이해가 반영된 정치적 결과물임을 설명할 것이다.

제 1 절 제노사이드 이전 난민배척정책

1. 제도적 여건

1) 인구과밀 내륙소국

르완다는 여타 동아프리카 난민 수용국과 달리 영토가 좁고 인구밀도가 높은 내륙소국이다. 아열대 기후부터 고산 기후까지 지녀 농경 및 축산업에 유리한 조건을 가졌지만 구릉지대라는 지형적 제약이 있다. 이 때문에 가용할 토지가 부족한 것에 반해 인구 밀도가 높아 농업노동력 과잉 현상이 나타난다. 제조업 발달도 더딘 편이다. 내륙국인데다 구릉지대를 지녀 물자 유통에 불리하고, 기술이 농경지가 부족하지만 농업노동력은 풍부하다는 특징을 지닌다. 따라서 만성적인 농경지 부족 현상을 겪고 있으며 이는 미개간지 경작을 통해 난민의 자급자족을 독려하는 여타 사하라 이남 난민 수용국과 대비된다. 또한 내륙국인 데다 구릉지대여서 교통 및 유통이 발달하기 어려워 경공업 등 노동집약적 산업 발전 양식에도 불리하다 할 수 있다. 그 결과 유입된 난민이 투입될 산업구조가 발달하지 않았으며, 난민 지원은 르완다 재정 및 국제

원조의 의존하게 된다.

이렇게 볼 때 르완다 정부가 1997년부터 난민을 적극 수용하였다는 점은 흥미롭다. 1994년까지 이어진 종족갈등으로 르완다 전역이 폐허가 되어 재건이 시급한 가운데 난민을 위한 캠프를 설치하고 이들을 2020년 현재까지도 보호하고 있기 때문이다. 따라서 그 이면에 어떠한 정치적 목적이 있는지 살펴볼 필요가 있다.

2) 독립과 종족갈등

르완다의 전통사회에서는 세 종족이 평화롭게 공존하였으나, 1916년부터 1962년까지 벨기에가 식민통치를 위해 종족차별정책을 펼치면서 종족갈등이 촉발되었다. 전통적으로 르완다는 후투, 투치, 트와 세 종족으로 구성되며, 각 종족은 전체 인구의 82%, 15%, 3%를 차지한다(1932년)[30]. 그중 소수족인 투치가 주로 목축업에 종사하며 왕족 일가를 이루는 지배세력으로 발전하였으며, 다수족인 후투는 주로 농경업에 종사하는 피지배세력이 되었다. 이들은 종족이 다르지만 같은 언어와 문화를 공유하는 르완다 왕국의 구성원이라는 정체성을 공유하였다. 그러나 벨기에가 식민통치 과정에서 투치를 우대하고 후투를 착취하는 종족차별정책을

[30] 종족 비율의 수치화는 르완다 주민의 새 신분증 발행 과정에서 이루어졌다. 당시 벨기에는 르완다인의 신분증을 새로 발급하면서 출신 종족을 표기하였다.

펼치면서 르완다 내 분열이 야기되었다.

벨기에는 직접통치 수단으로 투치족을 관리집단으로 선택하고 각종 특혜를 제공한 반면 후투족의 노동력을 착취하였다. 벨기에는 르완다 농산물 수탈을 위해 후투족을 감금에 가까운 환경에서 무임반면, 투치족은 이런 수탈 행위를 지원하고 그 대가로 교육이나 안정된 주거환경 등을 제공받았다. 벨기에가 투치족을 관리집단으로 둔 배경은 당시 서구 제국주의에 만연한 우생학적 관점에 있다. 후투족에 비해 투치족의 외모가 백인과 비교적 가깝기 때문에 보다 우수한 종족이라는 것이다. 투치족이 후투족보다 키가 큰 마른 체형이며 상대적으로 밝은 색의 피부를 지닌 것을 그 근거로 들었다.

벨기에의 종족차별정책은 르완다의 종족 간 대립을 야기하였으며 독립 국면에서는 피착취 집단인 후투에게 정권을 이양함으로써 르완다의 종족갈등과 혼란을 부추겼다. 벨기에가 투치가 아닌 후투 세력에게 정권을 이양한 것은 이들이 독립운동 핵심 세력으로 성장하였기 때문이다. 그런데 후투가 정권을 잡은 뒤 투치 왕족 및 귀족에 대한 대대적인 숙청이 이루어졌다. 후투족 입장에서 볼 때 투치족은 식민주의자로 타도 대상이 되었다. 이 때문에 1962년 독립과 함께 투치족은 후투 정권의 탄압을 피해 우간다, 민주콩고, 탄자니아 등으로 탈출하였다. 이렇게 탈출한 투치 망명 세력은 군사조직을 이루어 후투 정부와 잦은 군사적 대치를 감행하였다. 이러한 후투와 투치 간 무력충돌은 1994년 7월

제노사이드가 투치의 승리로 끝날 때까지 계속되었다.

2. 난민 위기

제노사이드 이전 르완다의 난민 위기는 배출과 수용 양측을 모두 살펴보아야 한다. 본 장에서는 실질적으로 하바리마냐 정부에게 부담을 주었던 두 사건, 즉 투치계 르완다인의 우간다 망명(난민 배출)과 우간다 정부의 투치계 르완다인 축출 사건(난민 수용)을 다룬다.

1) 투치 난민 배출

르완다는 독립 국면에서 지배종족이던 투치가 몰락하고 피지배종족이던 후투가 득세하면서 종족갈등이 일어났다. 1962년 독립을 앞두고 왕족과 귀족을 비롯한 투치족 엘리트는 민주콩고와 우간다 등 주변국으로 망명하였다. 1961년 독립 직전 르완다에서 탈출한 난민은 1961년 147,000여 명 수준이었다가 1973년 하바리마냐 쿠데타부터 1979년까지 17만 여 명 수준을 유지해왔다. 그러나 1980년부터 난민의 규모가 두 배 이상 급증하였다<그림 4>. 이는 1980년대에 들어 후투 정부와 르완다애국전선의 무력 충돌이 본격화되면서 르완다 내 투치족에 대한 탄압이 심화되었기 때문이다. 이들은 1960년대부터 우간다 등지에 거주해 온 기존 르완다 난민, 즉 바냐르완다(Banyarwandans)와 합류해 거대한

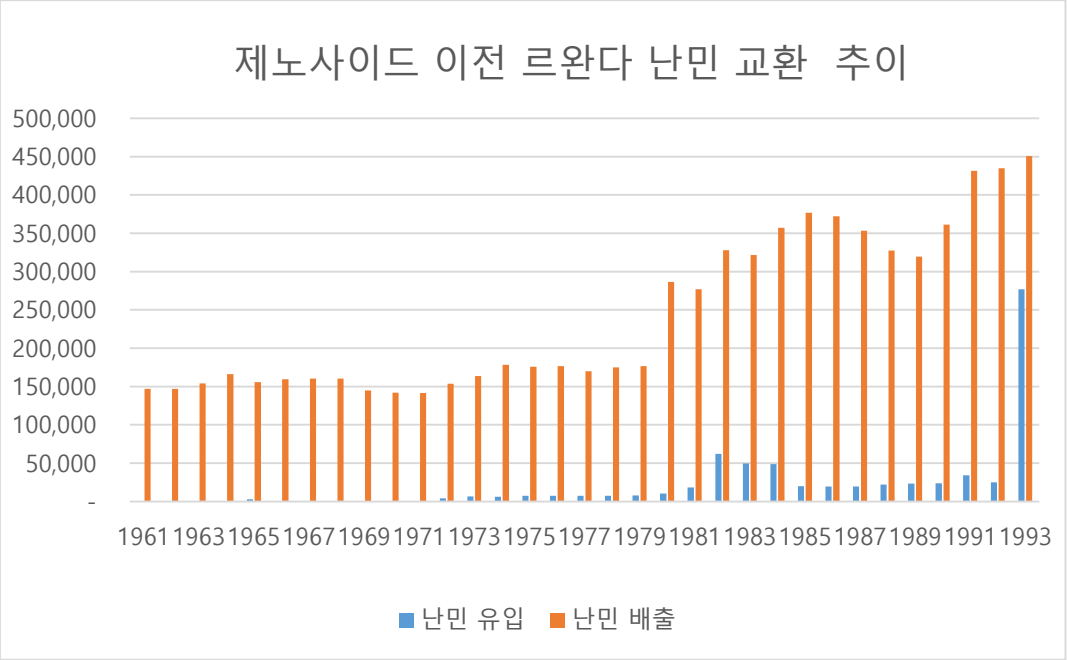

그림 4. 제노사이드 이전 르완다 난민 교환 추이

출처: 세계은행(World Bank 2021)

난민집단을 형성하였다.

2) 1980년대 우간다 위기

우간다는 1966년부터 1986년까지 심각한 내분을 겪었다. 1962년 영국으로부터 독립하였으나 부족 간 치열한 권력투쟁이 지속되었기 때문이다. 1966년 취임한 두 번째 수상인 오보테(Apollo Milton Obote)는 1971년 이디 아민(Idi Amin)의 쿠데타로 축출되었다.

그러나 아민의 부족 탄압에 맞서는 우간다민족해방전선(United National Liberation Front)가 1980년 아민을 축출하고 정권을 잡았다. 과도정부를 거쳐 1980년 12월 치룬 대선에서 두 번째 수상이자 대통령이었던 오보테가 승리하게 된다. 그러나 오보테에 맞서는 무세베니의 국민저항군(National Resistance Army)과 치열한 내전을 치르게 된다. 그런데 무세베니는 르완다에서 망명해 우간다에서 성장한 투치족과 연대해 반정부 게릴라전을 펼치고 있었다.[31] 이에 오보테 정권은 우간다 전역에서 거주하는 바냐르완다를 난민촌에 두는 강제이주 정책을 내놓았다.

1982년 9월 정부는 바냐르완다의 재배치를 승인하였고, 10월부터 바냐르완다가 거주하던 주택들은 강제철거 되었다. 이로 인해 1980년대 초까지 우간다에 머물던 20만 명의 바냐르완다는 기존 거주지를 박탈당하였고 난민촌에 수용되거나 르완다로 탈출하였다(Van der Meeren 1996; Rutinwa 2002a). 이때 강제이주당한 바냐르완다 7만 여 명 중 우간다 시민권자는 4만 명, 르완다 시민권자이자 난민신청자는 3만 1천 명이었다(Pirouet 1988).

3. 난민배척정책

[31] 1986년 우간다 수도인 캄팔라에 붙잡힌 국민저항군 14,000여 명 중 3,000여 명이 르완다 출신이었다(Van der Meeren 1996).

르완다 정부는1982년 우간다 난민 위기로 유입된 바냐르완다를 일단 수용하였지만 이들이 르완다 사회로 편입되는 것을 거부하고 우간다로 송환되도록 배척정책을 추진한다. 일단 난민이 대규모로 쏟아져 들어오면서 국제기구의 도움을 받아 난민캠프를 설치하였지만, 최소한의 지원 외에는 적절한 구호 조치가 이루어지지 않았다. 인근 지역인 카니냐(Kanyinya)와 메헤가(Mehega)에 설치되었던 난민캠프는 지역주민의 농축산업을 보호하기 위해 보다 고립된 지역인 키본도(Kibondo)로 재배치 되었다(Winter 1983).

르완다 정부는 바냐르완다 난민의 유입을 막기 위해 국경 폐쇄, 난민 협상 등 일련의 난민 배척 조치를 단행하였다. 이 난민들은 1982년 9월부터 르완다로 망명하기 시작했는데 두 달이 겨우 지난 11월이 되자 르완다 정부는 난민 행렬을 막기 위해 국경을 폐쇄하였다. 또 이듬해 3월에는 우간다 정부 및 유앤난민기구와 난민 처리 문제를 논의하기 시작하였다. 그러나 협상은 좀처럼 진척되지 않았다. 양국 정부 모두 난민을 수용할 부지가 부족하다는 점을 들어 난민 수용 혹은 송환에 대해 난색을 표했기 때문이다. 국제사회 역시 해결책을 내놓지 못하였다. 르완다는 아프리카 내에서 가장 인구 밀도가 높아 난민 수용의 어려움이 있었으며, 우간다는 국익을 내세워 바냐르완다 재송환을 거부했기 때문이다.(Winter 1983)

바냐르완다 난민 문제는 1988년에 이르러서야 르완다와 우간다

양국 정부 간 장관급 협의에 올랐다. 이들은 바냐르완다 난민의 우간다 송환 혹은 르완다 내 재배치를 두고 긴밀한 협의에 들어갔다. 그러나 양측 모두 농토 부족 현상으로 어려움을 겪으면서 협상이 지지부진해졌다. 이에 1989년 유엔난민기구는 우간다 내 거주하는 바냐르완다에 대한 귀화 선호 조사를 하자는 제안을 하고 이에 착수하였다. 하지만, 이 조사가 이루어지기 전인 1990년 10월 르완다애국전선이 르완다를 침공하면서 난민들은 다시금 정치적 희생양이 되었다. 르완다애국전선은 1980년대 초 우간다 오보테 정부의 바냐르완다 탄압과 르완다 하바리마냐 대통령의 난민에 대한 배타적 태도를 두고 르완다 탈환을 계획하던 차였다(Rutinwa 2002a). 1990년 말부터 르완다애국전선과 후투 정부 사이의 무력충돌이 격화되면서 르완다는 내전에 돌입하였고, 이는 1994년 제노사이드로 귀결되었다.

제 2 절 전후 복구 시기 난민격리정책

1. 제도적 여건

1) 1994년 제노사이드

1990년 이후로는 분쟁 수준이 심각해지면서 UN다국적평화유지군과 프랑스 군대가 파견되었으며, 1993년 탄자니아와 OAU의 중재를 통해 평화협정을 맺었다. 1994년 4월 6일 아루샤에서 RPF와 평화협정을 마치고 키갈리로 귀국하던 하뱌리마나 대통령이 비행기 격추로 사망하였다. FDR은 이 사건을 투치의 소행으로 간주하고 다음날인 4월 7일부터 투치 학살에 돌입하였다. 이로써 100일간의 제노사이드가 시작되었다. 종족분쟁을 저지하기 위해 주둔하던 UN평화유지군 및 프랑스군은 제노사이드 수준이 심각해지자 신변 위협을 느껴 철수해 르완다 주민들은 학살에 그대로 노출되어 있었다. 제노사이드를 종식시킨 것은 우간다 난민캠프를 중심으로 반군 세력을 키워온 RPF로 투치 난민 출신인 폴 카가메가 이끄는 반군 세력이었다. 1994년 4월 7일부터 7월 4일까지 100일간 자행된 제노사이드로 약 100만 명의 투치족 및 온건 후투족이 살해되었고 약 2백만 명의 후투족 난민이 탄자니아, 자이르, 우간다, 부룬디로 탈출하였다.

2) RPF의 집권과 反제노사이드 정책

RPF의 정치적 생존을 위해서는 여전한 종족갈등의 불씨를 잠재우고 제노사이드로 분열된 국가를 통합하는 것이 필요했다. RPF가 빠르게 제노사이드를 종결하고 르완다를 장악하였으나, 언제든 후투족이 세력을 결집하여 다시 학살을 자행할지 모르는 불안한 상황에 놓여 있었기 때문이다. 르완다 내부에 후투족 극단주의자들이 남아있었으며, 르완다 내 난민캠프에서 위세를 떨치기도 하였다. 따라서 RPF는 후투 반군을 진압하거나 분리주의자를 축출하고 정치적 입지를 다지고자 하였다. 그 과정에서 과도한 폭력을 쓰거나 심각한 수준의 인권 침해를 저지르기도 하였다. 국제사회에서도 여러 비판을 가했지만, RPF는 그러한 사실이 없었다고 주장하거나 반군이 일으킨 소요를 진압시킨 것뿐이라는 태도를 취했으며, 과정상 다소 강압적인 부분은 궁극적으로 종족갈등을 종식하고 국가통합과 화해를 이루기 위한 불가피한 선택이라고 강조하였다.

RPF는 이렇게 분리주의자들을 관리하는 한편, 학살과 관련없는 대다수의 후투 난민들이 이러한 극단주의자들과 합류하지 않도록 관리해야 했다. 약 200만 명의 후투 난민 중 제노사이드 관련자는 단 5%에 불과하였으나, 모든 이가 제노사이드에 책임이 있고 집합적 종족성(corporate ethnicity)을 구성하는 데 일조했다는 부정적 시선을 받았다(김광수 2010; Newbury 2005). 이들은 대부분 자이르(이후 민주콩고)와 탄자니아로 탈출하였는데, 최악의 여건에서 지내야 했으며, 수용국은 이들에게 호의적이지 않았고 강제귀환을

종용하였다. 이들은 학살과 관련없을 경우 RPF 정부의 포용정책에 따라 르완다로 돌아오게 되었다. 그러나 이들은 제노사이드의 공포와 돌아온 뒤 자신들의 공동체와 삶의 기반이 파괴된 상황을 겪으며 이웃과 동료들에게 깊은 분노와 상처를 가지고 있었다. 정부 역시 이들이 반군과 정치적·군사적 연계되어 있는 것은 아닐지 의심을 거두지 않았다. 따라서 이러한 갈등과 분열을 해소하기 위한 공동의 목표, 공유된 가치, 공유된 책임이 필요했다(Newbury 2005). 특히나 RPF는 다수의 후투 반군을 상대로 어렵게 승리한 것이었으며 여전히 주변국에서 위협을 가하고 있었기 때문에 정권을 지키기 위해서는 이러한 갈등의 소지를 신속히 불식시키는 것이 중요했다.

RPF는 정권의 생존과 유지를 위하여 후투족 학살 주동 세력을 처단하는 한편, 국가통합(national unity)을 통한 르완다 재건을 시도하였다. 그 결과 국가 통합과 화해(National Unity and Reconciliation Council)는 RPF 정부가 각종 정책 마련 시 우선하는 가치가 되었다. 이에 RPF 정부는 1980년대 주변국에서 내세운 종족을 뛰어넘은 국가주의를 강조하며 국가통합을 위한 가해자 종족을 포용하는 난민정책을 펼쳤다. RPF는 국제사회가 외면한 제노사이드를 종결하였다는 대내적 정당성을 바탕으로 빠르게 정국을 수습하는 한편, 본격적인 통합 및 화해를 위한 구체적 노력을 펼쳤다((Thomson 2018).

종족갈등을 종식하고 국가를 통합하려는 다양한 시도와 법적

정비가 이루어졌다. 1997년부터는 매주 일요일 종족통합을 위한 정부 차원의 정기회의가 열렸다. 이 회의에는 르완다의 고위 관리를 포함한 각계 인사가 모여 독립 이후 지속된 종족갈등의 원인을 찾고 이에 대한 해결책을 모색하였다. 이 회의를 통하여 각종 개혁안들이 도출되었다. 대표적으로 학살 가담자 처벌을 마을공동체에 맡기는 가차차(Gacaca)제도의 부활, 탈중앙화조치, 국가통합 및 화해위원회(NURC: National Unity and Reconciliation Commission)을 취했다. 1999년 3월 설립된 NURC는 종족갈등을 막는다는 명분 아래 언론 검열을 하고 분리주의자(divisionists)를 척결하는 중심 기구가 되었다.[32] 2000년과 2002년 NURC는 종족 화해 및 통합을 추구하는 강력한 메시지를 보내기도 했다(Kimonyo et al. 2004). 일례로 2000년 5월 발표된 연례보고서에서 르완다는 백인들의 억압적인 정권으로 분열되고 고통받았으며 대규모의 인권 폭력사태가 폭발한 결과 1994년 제노사이드가 발생했다고 평가하였다(Burnet 2005). 무엇보다 후투, 투치, 트와는 사회경제적 계층인데, 백인들이 이를 인종으로 나누어 르완다를 분열시킨 것이고, 따라서 르완다에는 어떠한 종족갈등이 존재하지 않는다고 천명하였다. 이러한 맥락에서 지금까지도 르완다에서 종족명을 입에 담는 것은 큰 문제가 되며 분리주의자로 간주되어 심각한 처벌을

[32] NURC의 역할은 헌법 187조에 따른 법령에 명시됨(Rwanda Law No. 35/2008 of 08/08/2008).

받을 수 있다(Thomson 2018; Hintjens 2009).

한편, 르완다 정부는 그동안 RPF의 군대로 역할한 RPA를 해체하고 국군과 경찰을 조직하여 과도기적 군사조직 대신 일반 시민의 안전을 보장하는 전문 기관을 갖추었다. 이후 르완다의 국군과 경찰은 RPF의 리더십 아래 국경 수비, 투치 주민들의 보복 살인과 약탈을 제어하는 기구로서 충실히 기능하였다. 그 결과 치안확보와 더불어 국내 혼란이 비교적 빠르게 수습되었다(Aukut 2005).

군대는 종족통합 측면에서도 중요한 역할을 하였다. 1999년 NURC 발족 이후, RPF 정부는 주변국에 피난갔던 후투족들에게 보복하지 않을 것이며, 제노사이드의 단순 가담자에게 관용을 베풀 것임을 밝혔다. 특히 후투족을 국가군에 전격 영입하였는데 그렇지 않아도 열악한 여건 속에서 지쳐가던 후투 반군 세력이 와해되는 것을 촉진하였다. 이로써 2000년대 이르러 르완다 정국은 어느 정도 안정되었다. 또한 제노사이드 수습을 위한 국제사회의 전폭적인 지원과 제1·2차 콩고전쟁을 통해 르완다 제1통치세력이라는 정당성과 국내 장악력을 더욱 확보할 수 있었다(Thomson 2018).

그림 5. 1994년 제노사이드 전후원조 유입 추이 (1990~1999, 백만 달러)

출처: 세계은행(World Bank 2021)

3) 서구사회의 RPF 체제 지원

서구사회는 RPF 체제를 적극 지원하여 르완다가 위와 같은 유화정책을 펼치는 데 일조하였다. 서구는 제노사이드를 방조한 탓에 엄청난 비난에 놓이자 전후 복구를 위한 원조를 제공하였다.[33] 국제사회는 자신들의 힘으로 제노사이드를 종결시킨 RPF 정부에 대하여 호의적으로 대하였다(Thomson 2018). 전후 복구 과정에서 RPF와 국제사회의 세부적인 시각과 이해는 다소 차이가 있었으나,

[33] 르완다 치안을 담당하던 프랑스 군대는 제노사이드 이전 후투정권과 친밀한 관계였다. 제노사이드 직후 프랑스 측은 르완다에서 철수하였으며, 원조 역시 중단하였다(Thomson 2018, 80; Uvin 2001, 178).

종족갈등 방지라는 큰 틀에서 일치하였으며 이는 RPF의 국가통합 노선이 무리없이 이루어지는 토대가 되었다.

서구 공여국들은 르완다에 막대한 복구 지원액을 제공하였다<(그림 5>).[34] RPF는 원조 자금을 바탕으로 사회 서비스 재건에 힘을 기울이며 국내에서 영향력을 발휘하였다. 그러나 이 과정에서 서구 공여국들은 RPF를 전폭 지원하기보다는 제노사이드 재발 방지에 대한 논의로 시간을 지체하자 RPF는 불만을 자아냈다. RPF는 승리를 거두었지만 후투 반군 세력은 여전히 위력이 있었고 그나마도 어렵게 얻은 승리였다. 국제사회는 RPF 정부가 지닌 이러한 불안감을 이해하지 못했다(Uvin 2001, 178). RPF는 국경수비와 사회복구를 최우선으로 삼은 반면, 국제사회는 RPF가 과연 평화로운 새 통치세력이 될 것인가에 대한 의문을 품고 지원에 앞서 RPF의 의중을 파악하고 종족갈등의 방향성을 가늠하는 데 시간을 지체하여 원조가 뒤늦게 제공되었으며, 약속된 10억 달러의 일부만 지원되고, 그마저도 절반이 후투족이 수용된 주변국(부룬디, 탄자니아, 자이르)의 난민캠프 지원에 사용된 것이다. 그 결과 RPF정부는 국제사회에 대한 신뢰를 갖지 못했으며, 1996년부터 지금까지 르완다 정부가 르완다의 자립, 생존자 회복,

[34] 한편, 르완다에 대한 국제사회의 원조 역시 르완다의 상황이 안정되면서 평년 수준을 찾았다. 1994년 제노사이드가 발발하면서 두 배 이상 증가했다가, 1997년에는 제노사이드 이전보다 적었고, 이듬해인 1998년부터 평년 수준에서 차츰 증가하였다(그림 5).

외부의존적 식민 사고 거부에 힘쓸 것을 강조하는 배경이 되었다(Thomson 2018, 80-82).

RPF는 1999년 말에 이르러 정치적·군사적으로 르완다를 완전히 장악하였는데, 그 과정에서 후투 반군에 대한 잔혹학 인권침해가 이루어졌다. 이에 대한 국제사회의 비난 여론이 형성되었지 만, 르완다 정부는 제노사이드의 근본적인 원인을 탐욕스러운 백인들의 분열정책에 있었으며 그로 인한 폐해는 르완다 스스로 수습한다는 방향으로 입장을 표명하여 자신들의 행보를 대외적으로도 정당화하는 모습을 보였다. 국제사회는 제노사이드 방관이라는 부채의식을 가지고 있었던 데다 RPF가 구 정권과 같은 인종말살보다는 평화와 통합이라는 가치를 내세웠기 때문에 이들의 인권침해상황에 대한 적극적인 대응을 하지 못하며 RPF 정부가 일방적으로 권력을 강화하는 데 기여하였다(Thomson 2018).

2. 난민 위기

2015년 헌법 개정 이전 르완다에 유입된 난민 대부분은 민주콩고출신이다. 주목할 것은 콩고 난민 위기를 유발한 분쟁들 모두 르완다가 개입되어 있다는 사실이다. 민주콩고는 르완다 서부 접경국으로 풍부한 자원과 영토를 지녀 높은 성장잠재력을 지니고 있지만 제국주의 시기부터 자원 지대 및 권력 투쟁으로 심각한 수준의 갈등을 겪어왔다.

민주콩고는 벨기에로부터 독립한 이후에도 1996~1997년, 1998~2003년 두 차례의 내전을 치렀으며, 이후에도 20년 가까이 분쟁을 치르고 있다. 르완다, 부룬디 접경지대에 위치한 국토 동북부의 이투리(Ituri)와 키부(Kivu)는 세 개 국가가 모두 개입된 분쟁 지역이다. 표면적으로는 식민지 유산, 민족주의 등에 따른 민족공동체 간 갈등의 모습을 띄지만, 실질적으로는 호수 유역을 점하고 풍부한 광물자원(금, 코발트, 다이아몬드 등)을 확보하려는 쟁탈전이라 할 수 있다.

1) 제1, 2차 콩고전쟁[35]

제1차 콩고내전은 자이르(현 민주콩고)의 후투족 출신 조셉 모부투 정권과 카빌라 반군 세력 간에 벌어진 분쟁이다. 그 시발점은 1990년대 르완다 내전 및 1994년 제노사이드다. 르완다와 접경을 이루는 동부 지역은 르완다 종족갈등의 대리전이 되었을 뿐 아니라, 제노사이드 이후에는 패배한 후투족 난민이 대거 유입되면서 새로운 혼란을 야기했다. 제노사이드에서 승리한 투치족 정부가 후투 반군을 처단한다는 명목으로 자이르 동부 내 난민캠프를 공격하였기 때문이다.

1994년 말부터 르완다애국전선을 이루는 투치족 정권이 후투족 게릴라를 소탕을 이유로 자이르를 침공하자 자이르 정부군 역시

[35] 제1, 2차 콩고 내전 전개 양상은 한국국방연구원(2020) 자료에서 가져왔음.

소탕 작전을 개시하였다. 그러나모부투 정부군은 승리를 거두지 못하고 퇴각하였다. 이 과정에서 자이르 카빌라가 이끄는 반군, 즉 콩고-자이르해방민주세력연합(AFDL)이 1997년 5월 수도인 킨샤샤(Kinshasa)를 점령하고 내전을 종식하였다.카빌라는 앙골라, 부룬디, 우간다의 지원을 받아 모부투 정권 정복을 완수할 수 있었으며, 국명을 자이르에서 콩고민주공화국(Democratic Republic of Congo)으로 개명하였다.

제2차 콩고내전은 제1차 콩고내전이 일단락 된 직후 발발하여 5년간 250만 명의 사망자를 낸 사건이다. 1998년 7월 카빌라가 자신의 집권을 도운 르완다 투치족을 비롯한 외국군의 철수를 요구하자, 카빌라 축출과 이이 대한 저항으로 아프리카 10개국이 나뉘어 전쟁을 치렀다. 카빌라는 투치계 콩고인, 즉 바냐물란게가 쿠데타를 모의하고 있다고 확신하여 이들을 축출하고자 하였으며, 바냐물랑게는 반군을 조직해 이에 대항하였다. 이 과정에서 우간다를 비롯한 여타 아프리카 국가들이 지역 불안정을 우려한 나머지 무력 개입하면서 국제전으로 비화되었다.

1998년 시르테(Sirte) 휴전협정, 1999년 루사카 정전협정(Lusaka Ceasefire Agreement) 등 아프리카 내에서 스스로 분쟁을 종식하려 노력하였지만, 최종 평화 협정은 이루어지지 않았다. 국제사회의 노력에도 상황의 개선이 요원하던 중 2001년 1월 카빌라가 경호원에게 암살당하는 사건이 벌어졌다. 바로 하루 뒤에 그 아들인

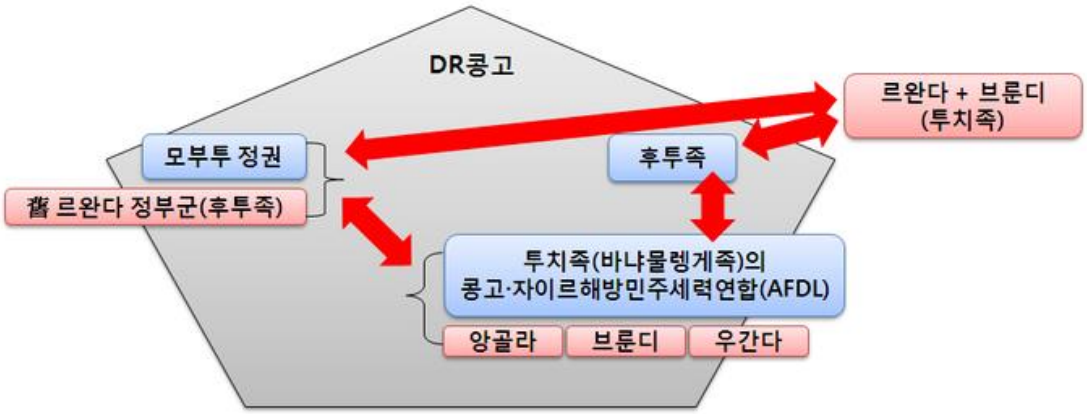

그림 6. 제1차 콩고 내전

출처: 한국국방연구원, “KIDA 세계분쟁 데이터 베이스”.

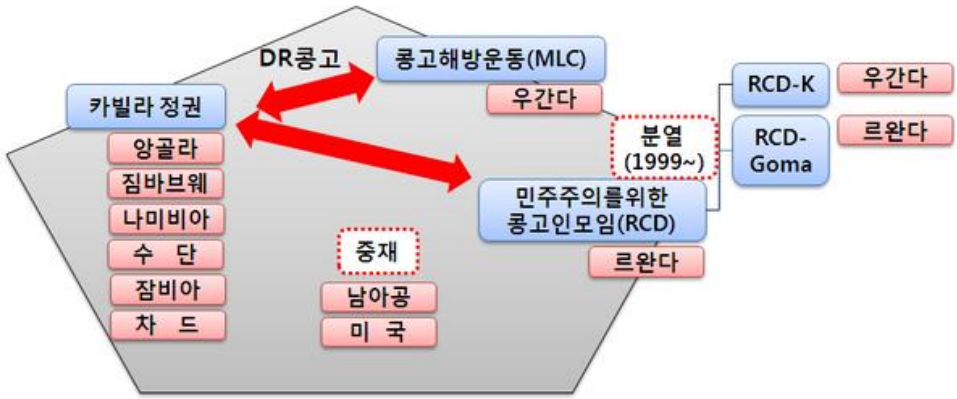

그림 7. 제2차 콩고내전

출처: 한국국방연구원, “KIDA 세계분쟁 데이터 베이스”.

조셉 카빌라가 대통령으로 선출되었다. 2002년 12월 17일 유엔의 중재로 평화협정을 조인하는 데 성공하면서 내전이 마감되었다.

2) 2012년 위기 (키부 분쟁)[36]

2010년대에 들어 르완다는 다시 한 번 후투 반군을 보호하고 지원한다는 의혹과 측 국경 지대에서 활동하는 후투 반군을 처단한다는 명목으로 민주콩고를 침공하였다. 키부 분쟁은 민주콩고 정부군, 투치계 민주콩고 반군, 후투계 르완다 반군이라는 세 집단 간 발생한 것이다. 투치계 민주콩고는 로랑 은쿤다(Laurent Nkunda)가 이끄는 국민방위협의회(Congres National pour la Defense du Peuple, CNDP)가, 후투계 르완다 반군은 르완다해방민주세력(Forces Democratiques de Liberation du Rwanda, FDLR)가 주축을 이룬다.

2004년부터 2009년 3월까지 키부 분쟁의 양상은 민주콩고 군대와 은쿤다의 국민방위협의회 간 갈등에서 비롯되었다. 은쿤다는 2차 콩고내전에서 장군 칭호까지 얻었지만 2004년 정부군에서 이탈하여 북부 키부 지역에서 반군을 조직하였다. 은쿤다는 르완다계 콩고인인 바냐물란게다. 그는 남부 키부에 있는 바냐물란게를 보호하겠다는 명목으로 2004년 5월 정부군을 공격하였으며 부카부(Bukavu)를 장악하기에 이른다. 이러한

[36] 제1, 2차 콩고 내전 전개 양상은 한국국방연구원(2020) 자료에서 가져왔음.

민주콩고 내 정부군과 반군의 대치는 2009년 1월 르완다가 은쿤다를 체포하면서 종식된다. 이는 민주콩고 카빌라 정권과 르완다 카가메 정권의 모종의 합의를 통해 가능하였다. 은쿤다에게 패한 카빌라 정권은 르완다 정부의 손을 비러 은쿤다를 제거하는 대신 르완다 정부군이 르완다해방민주세력, 즉 후투 반군을 처단할 수 있도록 민주콩고 영토에 진출하는 것을 허용하였다. 르완다해방민주세력은 민주콩고-르완다 정부의 협공에 몰려 2014년 4월 무장해제를 선언하였다.[37]

2012년에는 은쿤다의 국민방위협의회 잔당세력이 자신들의 강제해산일인 3월 23일을 가리켜 M23(March 23)이라는 무장단체를 조직하였다. 이들은 2012년 4월부터 도웁 키부 지역을 장악하고 무차별 살인 및 강간을 저지르며 이 일대를 불안에 빠뜨렸다. 또한 정부가 2009년 평화 협정을 이행하지 않는다는 명분으로 정부와 교전을 벌이기도 했다. 이에 따라 국제사회는 2013년 민주콩고 정부와 M23의 휴전협상을 이끌었으며, 유엔평화유지군이 사상 최초로 “공격” 임무를 부여받기도 하였다. 마침 M23이 내분을 겪은 데다 국제사회의 강온 양면전략이 맞물려 M23은 급속히 약화되었다.

[37] 여전히 그 잔당이 활동하고 있는 것으로 추정된다.

3. 난민격리정책

2015년 이전 르완다 난민정책의 특징은 투치계 주민인 바냐물랑게를 선별수용하고 이들의 활동 반경을 난민캠프 내로 국한하는 보호적 성격을 지닌다는 점이다. 이러한 난민격리정책으로 인해 2015년 중반까지 르완다의 난민캠프에는 바냐물랑게만 수용되었으며 이들은 사회적·경제적 지위를 갖추지 못한 채 국제원조에 의존해 삶을 영위하였다. 난민캠프는 높은 장벽과 철조망으로 주변과 차단되었으며 정부 허가 없이는 외부인의 캠프 출입이 엄격히 제한되었고, 난민이 캠프 밖으로 외출하는 것은 원칙적으로 금지되었다(UNHCR 2017).

여기서 주목할 것은 콩고, 수단, 중앙아프리카공화국, 케냐, 소말리아 등 르완다의 주변국에서 지속적인 분쟁이 일어나고 난민이 발생하였으나 르완다는 바냐물랑게를 탄압한 민주콩고의 경우에만 난민캠프를 차리는 등 기민하게 활동하였다는 점이다. 물론 민주콩고가 접경국이고 같은 불어권이라는 데서 난민들이 진입장벽이 낮을 수 있으나, 우간다, 탄자니아, 케냐 등 난민캠프에 다양한 국적의 난민이 수용되어 있다는 것과는 대비된다. 즉, 르완다 정부는 난민의 종족적 배경과 탄압 주체에 따라 선별적으로 난민을 수용하고 있음을 알 수 있다. 또한 주지하듯이 난민법이나 난민위원회 등 2000년대 중반까지 만들어진 제도들은 난민을 지원하기 보다 국제사회의 요구사항을 이행한 데 그친다. 이렇듯

르완다는 2015년 부룬디 사태가 발생하기 전까지는 민주콩고 난민캠프만 설치하였으며 여기에 수용된 난민들은 反투치계 정권의 탄압을 받았다는 공통점을 지닌다. 또한 이들은 최소한의 법적 장치 아래 캠프에만 고립된 생활을 하였다. 즉 민주콩고 난민캠프 수용자들은 난민으로서 법적 보호는 받지만 르완다 사회와는 단절된 집단이었으며 최소한의 지원을 제외한 생계유지수단을 확보하기 어려웠다.

2001년에는 난민법이 제정되었다.[38] 국제협약의 내용을 담는 형식적 수준에 그쳤지만 최초로 난민에 대한 법적 제도가 마련되었다는 의의가 있다.[39] 이후 2006년 국가난민위원회(National Refugee Council)가 설립되었으며, 이에 따라 난민법의 세칙에 국가난민위원회의 역할을 적시하는 일부 개정이 있었다.[40] 2012~13년에서 또다시 분쟁이 생기면서 2003년 이래로 또다시 난민이 대거 유입되자 여러 변화가 감지되었다. 당시 단기간에 다수의 난민이 대거 유입되면서 원래 3개이던 난민캠프에 2개가 신설되어 총

---

[38] Republic of Rwanda Law No 34/2001 of 05/07/2001 on Refugees

[39] 여기서 국제협약이란, 1951 제네바 난민협약(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees), 1967 난민의정서(The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees), 1969 아프리카통일기구(OAU) 협약(The 1969 Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)을 이른다.

[40] Republic of Rwanda Law No 29/2006 of 20/07/2006 modifying and complementing Law No 34/2001 of 05/07/2001 on Refugees

5개가 되었으나, 르완다에게 난민 유입은 특이할 것 없는 상황이었다. 난민을 캠프에 격리하는 정책이 지속되었다.

그러나 이 시기 르완다 정치엘리트는 난민 수용을 통해 해외 원조 규모를 증대할 수 있다는 교훈을 얻었다. 2010년 르완다가 를 침공하자 국제사회는 제재 조치 중 하나로 원조 규모를 감소시켰다. 이에 르완다 경제발전은 잠시 지체되었다. 하지만 2012년 콩고난민 위기가 발생하자 2년 정도 원조 규모가 일시적으로 증가하게 된다. 물론 이 원조는 난민 지원에 목적을 두지만, 난민수용국으로서 국제원조 협상에서 주도권을 쥘 수 있게 되었으며 난민캠프 신설을 통한 지역개발, 일자리창출 등 여러 경제적 파급 효과를 누릴 수 있었다. 국제사회의 제재를 받은 상황에서 난민지원을 통해 원조를 유치한 경험은 2015년 헌법 개정 당시 난민정책이 사회적·경제적 포용정책으로 발전하는 계기를 마련하였다.

제 3 절 르완다 난민정책의 정치

1. 난민배척정책의 정치

제노사이드 이전 르완다 정부의 난민배척정책은 지배연합인 후투 정권이 적대 종족인 투치와의 권력 투쟁에서 우위를 점하기 위한 정치적 이해의 결과였다. 또한 1970년대부터 유지해 온 농업 중심 국가발전계획의 실패를 무마하기 위한 정치적 선택이었다. 1973년 쿠데타로 정권을 잡은 하바리마냐는 농업을 통한 국가발전계획을 세웠으나 식량 자급자족과 환금작물 수출 확대라는 모순된 목표를 설정한 탓에 경제발전은 미진하게 이루어졌다(Verwimp 2006, 5-6). 하뱌리마나는 르완다의 인구 과잉을 우려해 충분한 식량을 확보하기 위해서는 곡물 생산을 확대해야 한다고 강조하였다.[41] 동시에 빈곤농민층을 부양할 국가 재정을 확보하기 위해 차와 커피 같은 수출용 작물 생산 증대의 중요성을 강조하였다.[42] 그러나 차와 커피의 세계시장 단가가 낮아지면서

[4141] "[…] one must absolutely be able to identify clearly the key factors our economy needs in order to attain the objective of a well understood food self-reliance."(Habyarimana 1986).

[42] In his policy of promotion and management of the ecxport industries, the government always takes care of the peasant families, being the essential productive forces of our country, by delivering a guaranteed and certain income in order to

이러한 정책은 자가당착에 빠졌다. 주지하듯 농토가 부족한 르완다에서 식량이 아닌 환금작물 경작지를 확대한 것은 결국 식량 부족 현상을 야기하였으며, 커피와 차의 국제가격이 하락하자 국가 재정 역시 위축되었다. 그 결과 1989년에는 남부 지역의 기근이 들기도 하였다.

1970~1990년대 르완다의 농업 중심 발전계획은 후투를 우대하고 투치를 배제하는 종족차별정책의 일환이기도 했다. 이 발전계획의 핵심은 농업을 통한 소득 증대와 경제 부흥인데, 후투족 대다수가 빈곤농민계층이었다. 반면 투치는 목축업에 주로 종사하기 때문에 식량 증대 및 외화벌이를 해내지 못하는 국가 발전 저해 요소로 간주되었다. 하바리마냐는 1973년 취임 직후 한 연설에서 노동력을 제공하지 않고 기득권을 누리는 "봉건주의적 잔재(feudal morality)"는 사회악이라며 자신의 쿠데타는 이를 타파하기 위한 것이라고 역설하였다.[43] 이렇게 투치를 사회악으로 규정하는 후투 정부의 시각은 1994년 제노사이드까지 이어지는 인종청소의 이념적 발단이 되었다(Verwimp 2006).

---

improve their standard of life regularly."(Habyarimana 1984)

[43] "What we want is to give back labor and individual yield its real value. Because, we say it again, the one who refuses to work is harmful to society."(Habyarimana 1973)

2. 난민격리정책의 정치

1) 기존 논의 검토

르완다는 광활한 황무지에 비해 농업노동력이 부족한 여타 사하라 이남 난민 수용국과 달리 농지가 부족하고 노동력이 과잉으로 공급된다. 그럼에도 난민 10만 여 명을 15년에 걸쳐 받아들인다. 이 시기 르완다 정부가 콩고 난민을 수용한 배경에 주목한 연구들은 국제 규범의 구속력, 제노사이드 감성(génocide sentiment) 등 문화적 측면, 카가메의 인도주의적 이념을 꼽는다.

먼저 국제규범의 구속력을 강조하는 입장은 집권 종족이 된 투치 정부가 국제사회로부터 정당성을 승인받기 위하여 난민을 받아들였다고 주장한다. 원조 공여국은 분리주의자를 척결한다는 명목으로 자행되는 후투에 대한 보복과 반군 처단을 명목으로 와 잦은 분쟁을 일으키는 것에 대해 깊은 우려를 표했다. 2차례에 걸쳐 벌어진 콩고 전쟁이 르완다 문제가 발단이 되었다는 점 역시 원조 공여국이 카가메 정권을 신뢰하지 못하는 원인이 되었다. 원조 공여국은 실제로 콩고 전쟁에 대한 르완다 정부의 책임을 물어 원조 규모를 축소하는 등 제재를 가했다. 이는 소수 세력인 투치 정부의 정당성에 위협을 가하게 된다. 후투 반군 문제가 완전히 해결되지 않은 가운데 대중을 만족시킬만한 국가 재건을 추진하기 위해서는 막대한 원조가 필요했기 때문이다. 따라서 카가메 정부는 대외 이미지를 개선하고 원조를 유치하기 위해 콩고 난민을

적극수용하는 정책을 펼친다. 하지만 이 같은 주장이 간과한 것은 르완다가 국가 규모에 비하여 대규모 원조를 받았다는 점이다. 톰슨(2018)은 원조공여국 및 공여기관이 제노사이드를 외면한 부채의식에 시달렸으며 대규모 원조 지원으로 보상하고자 하였다. 물론 르완다가 요구한 액수에 크게 못 미쳤지만 지속적으로 원조가 이루어졌으며, 콩고침공에 대한 제재 당시에도 상대적으로 소폭 감소되었다. 나아가 난민의 생활권이나 인권이 고려되지 않은 채 캠프에 고립되어 최소한의 지원으로 삶을 영위했다는 점은 난민 보호에 대한 국제 규범의 지침과 어긋나는 것이다.

둘째, 문화적 측면을 강조하는 입장에서는 제노사이드 감성이라 부르는 르완다 특유의 정서가 난민을 수용하는 데 영향을 끼쳤다고 본다. 제노사이드 감성이란 외세에 의한 동족상잔의 비극을 겪은 르완다인들이 공유하는 슬픔, 한, 동병상련에서 오는 연민 등을 말한다. 르완다인은 종족과 상관없이 대부분 난민 생활을 경험한 바 있으며 제노사이드 당시 200만 명의 난민이 발생할 정도로 난민 이슈와 밀접한 생활을 하고 있다. 이들은 난민 생활에서 오는 고통을 경험해 본 바 있기 때문에 르완다로 월경한 난민의 상황을 이해하고 보호하고자 노력한다는 것이다. 르완다 정부는 난민수용정책에 대한 당위성으로 제노사이드 감성에 기반한 난민에 대한 연대감을 강조해왔다.[44] 르완다 주민들 역시 난민

[44] “르완다인은 모두 한 때 난민이었고, 주변국과 국제사회의 지원을 받았다. 르완

경험에 비추어 난민에게 수용적 태도를 보인다고 평가한다.[45] 그러나 이는 제노사이드 감성에 대한 르완다 사회의 이중성을 간과한 접근이다. 제노사이드 감성은 피해집단인 투치의 비극과 가해집단인 후투에 대한 투치의 포용력을 강조함으로써 투치 중심의 사회통합을 이루기 위한 정부의 전략적 결과물이기 때문이다. 게다가 르완다 정부가 난민에 대한 연민과 연대감을 가질 것을 address하는 것과 달리 난민은 2017년까지 외부 출입이 금지된 채 열악한 환경의 캠프에 격리되는 최저 수준의 지원에 만족해야 했다.

셋째, 정치엘리트의 이념을 강조하는 입장에서는 카가메의 인도주의 정향이 콩고난민 수용에 긍정적 영향을 미쳤다고 평가한다. 카가메는 국정 운영의 원칙으로 연대감, 보호, 용서, 화해, 통합 등 인도주의적 가치들을 강조해왔으며 난민 보호에 대해 적극적인 태도를 보였다. 그러나 실제 국정 운영 방식은 매우 경직된 권위주의를 고수하며 정적 제거, 정치 탄압, 인권 유린 등 반인도적 행보 역시 두드러진다. 난민 문제에 대해서도 열악한 환경에 방치하고 외부 접촉을 엄격히 통제해 르완다 사회와 격리하는 등 소극적 태도를 보이고 있다. 무엇보다 주변국에서 분쟁으로 인해 난민이 다수 발생하였음에도 의 투치족인

다 역시 난민을 수용함으로써 그동안 받은 이웃의 지원에 보답해야 한다. 난민 역시 우리와 같은 아프리카인이기 때문이다." (카가메 발언).

[45] 2019년 7월 2*일 키갈리 인터뷰

바냐물랑게만을 수용한 점은 이 시기 르완다 난민정책의 보수적 성향을 잘 드러낸다. 또한 정부군이 반군 처단을 이유로 르완다 내 난민캠프를 침공할 가능성이 감지되는 가운데 인도주의적 목적을 위해 안보 위협을 무릅쓰고 난민을 받아들였다는 주장은 설득력이 낮다. 따라서 르완다 정부가 외교적 갈등을 야기하면서까지 난민을 받아들인 정치적 목적이 무엇인지 밝혀낼 필요가 있다.

이렇게 볼 때 전후 복구가 시급한 르완다에서 안보 위협 위험성에도 불구하고 난민을 전폭적으로 수용한 배경을 이해하기 위해서는 정책결정 권한을 지닌 정치엘리트의 정책 선호가 어떻게 구성되었는지 살펴보아야 한다.

2) 지배연합의 이해와 난민격리정책의 정치

본 항목에서는 난민 문제를 둘러싼 르완다의 지배연합이 어떻게 구성되었으며 이들의 이해에 따라 난민이 어떻게 정치적 자산으로 활용되었는지 설명한다. 제노사이드를 승리로 이끌고 전후 르완다의 정권을 획득한 RPF는 1959년 후투의 승리로 인해 주변국으로 탈출한 투치 세력이다. 1960~70년대 주로 르완다 북부로 탈출하면서 우간다 내 르완다 난민캠프에 수용된 뒤 무장화하였다. 일부는, 부룬디, 탄자니아 등지에서 게릴라를 구성하여 르완다 국경은 물론 국내 테러를 일으켰다. 우간다-투치(Ugandan-Tutsi)라 불리는 이 집단은 우간다 난민캠프에서 폴 카가메(Paul Kagame)를 사령관으로 한 RPF를 조직하여 본격적인 르완다 반군 운동을

펼쳤다.

카가메와 지배연합을 이룬 우간다-투치는 다음의 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 프랑코폰인 르완다와 달리 영미권 문화에 익숙하다는 점이다. 투치족은 식민지 이전 르완다에서 왕족과 귀족이 배출되던 종족으로 벨기에 통치 시 우대받던 집단이었다. 그러나 1950년대 중반에 들어 벨기에가 후투를 우대하는 것으로 정책을 바꾸고 독립 시 후투가 정권을 차지하면서 정치적 탄압의 대상으로 전락하였다. 우간다-투치는 1960~1970년대 벌어진 후투 정권의 탄압을 피해 우간다로 탈출한 투치족이며 우간다 내 난민캠프에 수용되었다. 유년기에 영어권 문화에서 성장하면서 영어를 구사하고 영국식 행정체계에 눈을 떴다. 일부는 키냐르완다어 구사력이 다소 떨어지기도 한다. 우간다-투치와 르완다 주민 간에 나타나는 이러한 언어적·문화적 차이는 94년 제노사이드 종식 이후 더욱 두드러졌으며 우간다-투치라는 독특한 이해집단을 탄생시켰다.

둘째, 우간다 망명 당시 폴 카가메를 중심으로 군사적 위계에 기반한 엘리트 집단이 형성되었으며 이들은 전후 르완다 지배엘리트가 되었다. 우간다-투치는 르완다 해방을 명분으로 무장조직을 이루어 후투정권에 대한 반정부 투쟁을 벌였다. 반정부 투쟁에 필요한 무기 등 군사 자원은 우간다 반정부 투쟁[46] 등을

[46] 현 우간다 대통령인 무세베니의 반정부 활동에 동참한 것으로, 카가메가 이끄는

도우며 얻어낸 것이다. 이를 통해 자체적인 군사 조직을 형성하고 르완다 본토에 대한 게릴라 작전을 펼치며 군사력을 강화할 수 있었다. 이렇게 조직된 우간다-투치 무장세력은 폴 카가메를 사령관으로 하는 군사적 위계질서를 갖추었으며 군 엘리트들은 제노사이드 이후 르완다 정재계 주요 요직을 맡으며 카가메의 지배연합 파트너로 성장하였다.

셋째, 후투 정부에 비해 지지기반이 부족하였다. 투치족 인구가 후투보다 3~4배 적은 데 투치 왕족 및 귀족이 망명한 가운데 후투 세력이 30년 이상 르완다를 장악하였기 때문이다. 이를 위해 카가메 정권은 여러 가지 후투에 대한 유화 조치를 펼쳤다. 사회적으로는 제노사이드 단순가담자에 대해 무보복주의를 표방하여 최소한의 처벌을 약속하여 탄자니아로 탈출한 후투 난민이 귀환하도록 했다. 물론 RFP 민병대의 잔인한 보복이 빈번했으며 제대로 통제되지 않았다. 정치적으로는 후투를 요직에 천거하여 무보복주의를 다시금 확인시켰다. 후투 엘리트 중 온건파는 제노사이드 이후 첫 대통령은 물론 내각에 기용되었다. 그러나 실질적으로 권력을 장악한 것은 카가메 부통령으로 첫 대통령을 수감하고 2005년 대선에서 승리한다. 장관직에 후투족 인사도 다수 있으나 주요 부처에는

RPF는 우간다 쿠데타의 공로자이기도 하다. 이 때문에 무세베니와 RPF는 돈독한 관계를 맺었으나, 2002년 우간다 정부가 후투 반군을 보호한다는 명목으로 양국은 외교적 단절에 이른다.

등용되지 않으며 등용되더라도 우간다-투치 출신의 차관 등이 실세였다.

즉, 우간다-투치는 전통적으로 왕족 혹은 귀족 집안 출신이지만 후투의 탄압을 피해 우간다로 망명해 난민으로서 반군을 조직한 뒤 1994년 제노사이드를 종식시킨 투치 엘리트 집단이다. 이들은 군사적 위계에 따른 견고한 엘리트 조직을 갖추었으며 유화조치를 통해 약한 지지기반을 극복하고 제노사이드 이후 르완다의 실권을 장악하였다. 전후 르완다는 일당독재에 의한 국가주도 경제발전을 표방하였는데, 우간다-투치는 정계는 물론 국가의 집중투자가 이루어진 기업의 요직에 배치되어 카가메 정권의 지배연합으로 거듭났다. 당시 르완다는 제노사이드로 인해 토착 제도가 붕괴된 만큼 재건 과정에서 높은 지대가 나타날 것으로 기대되었으며 이를 RPF와 우간다-투치가 독점함으로써 다수족인 후투에 대한 경제적 우위를 지닐 수 있었다.

르완다 지배연합이 제노사이드 직후 맞이한 위협은 크게 세 가지였다(Thomson 2018). 첫째, 르완다 내 후투족 극단주의자[47]가 계속해서 종족적 살인을 저지르고 있었다. 둘째, (당시 자이레)에서 조직된 반군세력이 르완다 동북부 지역을 침략하였다. 셋째, RPA가 르완다 전 지역에서 보복살인을 저지르고 있었다(Kimonyo et al. 2004). 따라서 RPF 체제를 유지하기 위해서는 후투 반군을 정복하고

[47] 르완다 학계에서는 종족말살주의자((genocideires)로도 불린다.

RPF의 지지기반을 마련함으로서 소수족인 투치의 정치적 우위를 확보하는 것이 무엇보다 중요했다. 넷째, 국제사회가 RPF의 침공에 대한 책임을 물어 원조 규모를 축소시키는 것이었다. 국제원조는 RPF 주도로 제노사이드 이후 국가 재건을 이루려는 르완다 발전전략의 핵심 재원일 뿐 아니라, RPF 체제에 대한 국제적 승인을 의미하였기 때문에 정권 유지를 위해서 반드시 필요한 정치적 자원이었다.

이렇게 볼 때 1995년부터 이루어진 르완다 정부의 난민 수용 과정은 투치족의 정치적 우위를 확보하려는 RPF 지배연합의 이해가 잘 반영된 정치적 결과물이다. 이때 수용된 난민은 표면적으로는 제1~2차 콩고내전 혹은 2012년 위기에 대한 피난민이지만 투치족이었다. 이들은 바냐물랑게라고 불리는 투치계 인으로 서구의 국경 획정 이전에는 르완다 주민과 역사적·문화적 동질성을 지닌 이웃사촌과 같은 존재였다. 그렇다고 이들을 수용한 것을 인도주의적 처사로 간주하기는 어렵다. 난민을 열악한 환경의 캠프에 수용한 뒤 르완다 사회로부터 철저히 격리했기 때문이다. 르완다의 콩고난민캠프는 2016년까지 르완다에서 경계와 감시 수준이 가장 높은 곳으로, 난민의 캠프 밖 외출은 엄격히 통제되었을 뿐 아니라 국제난민지원기구를 비롯한 외부인의 출입 역시 까다로운 자격 검증을 거쳐야만 했다. 이는 반정부 세력이 바냐물랑게에 섞여 들어와 캠프 내 반군 조직을 결성할지 모른다는 위기의식에서 비롯된 것이다.

바냐물랑게 난민 수용은 RPF 지배연합의 이해에 다음과 같이 부합하였다.

첫째, 투치계 난민을 수용함으로써 투치족의 정치적 우위를 과시할 수 있었다. 이는 투치족을 우대해 수적 불리를 극복하고 정치적 우위를 강화하려는 RPF 지배연합의 수적으로 불리한 투치족의 정치적 우위를 강화하려는 의도를 잘 나타낸다. 또한, 후투 반군을 보호한다는 의심을 사는 의 난민을 수용함으로써 르완다 국내 혹은 주변국에서 체제전복을 꾀하는 후투 분리주의자들에게 경고성 메시지를 보내는 효과 역시 얻을 수 있었다. 나아가 난민캠프에 대한 높은 수준의 감시를 통해 후투 반군의 재조직화를 차단할 수 있었다.

둘째, 바냐물랑게의 사회적 격리를 통해 투치 중에서도 우간다-투치가 주도하는 발전 노선을 고수할 수 있었다. 바냐물랑게는 제노사이드를 직접적으로 겪지 않은 데다 줄곧 프랑코폰 문화권인 에서 성장하여 우간다-투치와는 이질감이 있었다. 대다수 국민이 키냐르완다어, 프랑스어를 사용하였기 때문에 지지기반이 취약하고 영어권에서 성장한 우간다-투치에 대응할 경쟁세력을 만들지 않는 것이 중요했다. 또 바냐물랑게를 르완다 경제성장 과정에서 배제함으로써 난민 지원에 필요한 재정 규모를 아껴 국가발전에 투입할 수 있었다. 이 때문에 2016년 포용정책이 마련되기까지 바냐물랑게 난민은 20년 가까이 열악한 민캠프 환경에 격리수감되었다.

셋째, 국경 지역 자원분쟁에서 보다 유리한 국제적 지위를 갖게 되어 RPF 지배연합의 경제적 지대를 증대하는 데 일조하였다. 르완다는 가 후투 분리주의자 잔존 세력을 보호한다는 명목으로 국경지역을 자주 침공하였는데, 사실은 자원 및 무기 밀반입을 통한 지배연합의 지대 축적이 목적이었다. 바냐물랑게가 유입되는 과정에서 이들을 보호하는 한편 후투 반군 유입을 저지한다는 명분을 앞세워 자원분쟁지역에 드나들며 자원 및 무기 밀반출 루트를 확보할 수 있었다.

넷째, 주변국에서 난민에 대한 배타적 태도가 증대하는 가운데 난민을 전폭 수용함으로써 국제 원조 협상에서 보다 유리한 위치를 얻게 되었다. 1~2차 콩고내전 및 2010년 국경침입으로 르완다에 대한 국제사회의 비난이 거세지는 가운데 정부의 탄압을 받아 탈출한 난민을 수용함으로써 상대 정부의 정당성을 훼손할 뿐 아니라 국제사회의 원조 유치를 지속할 수 있었다. 톰슨(Thompson 2017)의 연구는 원조 유치를 위한 르완다 정부의 노력을 잘 보여준다. 35년만에 종족 탄압을 받던 투치가 정권을 잡자 국제사회는 이들이 과연 공약대로 제노사이드에 대한 무보복주의를 지키고 사회통합을 이루어낼 지 관심이 모아졌다. 당시 르완다는 오랜 내전과 제노사이드로 황폐해졌으며 긴급 구호가 필수적이었는데, 국제사회는 RPF 정부의 평화 체제 이행에 대한 의심을 품고 약속한 원조 지원금을 부분적으로 제공하였다. 이에 르완다 정부는 부룬디 위기로 발생한 난민을 적극 수용함으로써

국제사회의 좋은 파트너의 면모를 구축하고 해외 투자 및 원조를 유치하고자 하였다. 물론 르완다가 해외 자본 및 원조를 유치하기 위해 난민을 수용하는 것이 필수적인 조건은 아니었다. 톰슨(2017)이 지적하듯 서구 사회는 르완다 제노사이드를 외면했다는 부채의식에서 비롯된 전후 복구 지원을 아끼지 않았기 때문이다. 오히려 르완다 정부는 UN을 비롯한 서구 공여기관의 방관을 비판하는 동시에 자신들이 세운 전후 복구 계획이 이행될 수 있도록 적극 지원할 것을 요구하는 태도를 보였다. 그러나 1~2차 콩고내전, 2010 침공으로 RPF 정부에 대한 불신이 깊어지면서 원조 규모가 축소되자 바냐물랑게 수용에 적극적으로 동참하면서 국제사회의 신뢰를 회복하고 원조를 유치하고자 하였다.

다섯째, 난민 수용에 대한 명목상 근거로 제노사이드 생티망을 강조하는 과정에서 국민들에게 제노사이드의 파괴성을 다시금 인식시키는 한편 RPF의 인도주의적 측면을 과시해 대내 정당성을 확보할 수 있었다. 최빈국임에도 불구하고 절대적으로 부족한 농토를 할애하며 난민을 수용하는 것은 여론의 반발을 가져올 수 있으나, 카가메는 난민에 대한 동정심, 제노사이드의 비극성, RPF의 인도적 측면을 강조해 바냐물랑게 수용의 당위성을 피력하였다.[48] 나아가 카가메 대통령의 박애주의를 보여주는 근거로 삼아 대중들에게 선한 아버지상을 구축하고자 하였다(Gardner 2017).

---

[48] 카가메 및 장관 연설문 추가

정리하자면 르완다의 난민격리정책은 투치계 인인 바냐물랑게를 수용함으로써, 정권 강화, 경제적 지대 축적, 원조 유치, 대내외 체제정당성 확보하려는 르완다 지배연합의 이해가 반영된 정치적 산물이다. 이러한 정책 기조는 2015년 카가메 장기집권을 위한 헌법 개정으로 대내외 정당성 위기에 직면하면서 보다 난민친화적인 방향으로 변화하게 된다. 난민을 격리하던 것에서 사회구성원으로 인정하고 사회적·경제적 지위를 부여하는 포용정책으로 급선회한 것인데, 이에 대한 내용은 다음 장에서 논의할 것이다.

제 5 장 탄자니아와 르완다 난민정책 비교

앞서 탄자니아와 르완다의 난민 이슈의 역사와 난민정책을 형성한 정치적 동학을 살펴보았다. 본 장에서는 양국이 동일하게 겪은 2015년 부룬디 난민 위기에 대한 양국의 정책적 대응과 그 동학을 비교분석한다. 탄자니아와 르완다는 동아프리카의 난민수용국으로서 여러 공통점을 갖지만 난민 수용 역사와 제도적 여건이 서로 상이해 일대일 비교가 어렵다. 따라서 분석 대상을 2015년 부룬디 사태 이후 양국의 난민정책으로 제한할 것이다.

여기서 2015년 부룬디 난민 위기에 주목하는 이유는 동일한 외생적 충격에 대한 수용국의 정책적 대응이 상반된 성격을 지니기 때문이다. 탄자니아 정부는 난민촌 폐쇄와 난민 송환을 추진하며 기존 배척정책의 배타적 태도를 강화한 반면, 르완다는 난민에게 사회경제적 지위를 부여하는 포용정책을 실시하여 기존 격리정책과는 전혀 다른 정책 노선을 취하였다. 이렇게 수용국 간 상이한 정책 성격이 나타난 것은 난민에 대한 양국 지배연합의 이해가 달랐기 때문이다.

이를 설명하기 위해 1절에서는 부룬디 난민 위기의 발생 배경과 그 경과를 설명한다. 2절에서는 양국 사례를 비교분석해야할 필요성을 제시한다. 3절에서는 탄자니아 사례를, 4절에서는 르완다

사례를 다룬다. 5절은 소절로 5장의 내용을 요약한다.

제 1 절 2015 부룬디 난민 위기와 전개

2015년 부룬디 위기는 은크루지마 대통령의 불법적인 3선을 저지하려는 세력과 정부군 사이의 충돌로 일어났다. 정치엘리트 간 권력다툼이 끊이지 않던 부룬디에서 은크루지마의 3선 야욕은 부룬디 일대 혼란을 가져왔다. 정부군의 공격으로 사상자가 발생하는 등 갈등이 격화되었고 분쟁지역 주민들의 대규모 피난행렬이 발생하였다.

2015년 4월 25일 재임 중이던 은크루지자(Pierre Nkurunziza) 대통령은 당해 7월 21일에 있을 대선 출마 의사를 밝혔다. 이에 대해 부룬디 대법원은 2005년 헌법에 따라 부룬디 대통령은 5년씩 2회 재임할 수 있기 때문에 출마가 불법이라 밝혔으나, 여당인 CNDD-FDD(Conseil National Pour la Défense de la Démocratie–Forces pour la Défense de la Démocratie)[49]와 은쿠루지자는 2005년 취임은 국회의 지명에 따른 것이었으므로 세 번째 임기가 합법적이라고 주장하였다. 또 앞으로 7년씩 2회 더 연임하고,

[49] National Council for the Defense of Democracy–Forces for the Defense of Democracy

여당에 유리하도록 입법안을 개정하는 헌법개정 국민투표가 2018년에 이루어지도록 추진하였다. CNDD-FDD가 대선 후보로 은쿠루지자를 지명한 다음날인 4월 26일부터 수도인 부줌부라(Bujumbura)에 대규모 시위가 열렸다(Human Rights Watch 2015). 헌법개정으로 의회가 2016년 대선 후보로 현직 대통령인 은쿠루지자를 지명하면서 부룬디 정부는 국가보안군, 정보국, CNDD-FDD 청년조직인 임보네라쿠레(Imbonerakure)를 동원해 시위대를 무력 진압하였다. 이 과정에서 심각한 수준의 폭력이 자행되었으며 시위자, 인권활동가, 언론인을 비롯해 1,700여 명이 사망하였다. 또한 39만 명의 난민이 국외로 탈출하였고 인구 1/4에 해당하는 부룬디 주민 300만 명은 인도주의적 지원 필요 상황에 놓였다(Human Rights Watch 2018). 이렇듯 2015년 위기는 단기간에 폭발적인 난민을 배출하면서 탄자니아, 르완다, 우간다, 민주콩고 등 주변국가는 비상 상황에 놓였다.

2015년 부룬디 난민 위기로 배출된 난민은 2015년 10월 31일 기준 210,000명,[50] 2016년 10월 31일 기준 322,273명,[51] 2017년 4월

---

[50] https://reporting.unhcr.org/node/9912

[51] https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BURUNDI%20-%20Regional%20Refugee%20Plan%20-%202017%20%28final%29.pdf

기준 483,257명[52] 으로 3년간 폭발적으로 증가한 다음 2021년 5월 31일 기준 283,734명으로 감소하였다.[53] 현재 2015 부룬디 난민은 약 50%에 해당하는 14만 명이 탄자니아에, 18%인 51,000명이 우간다에, 17%에 해당하는 48,000명이 르완다에, 16%인 44,000명이 민주콩고에 머무르고 있다. 탄자니아는 부룬디 난민 인구 수가 가장 많은 곳이

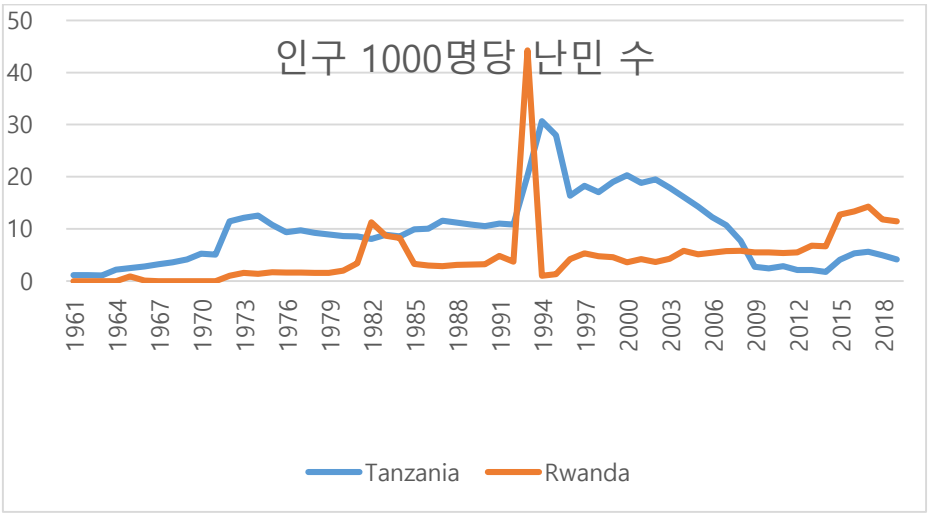

그림 8. 탄자니아와 르완다 인구 1천명당 난민 수

출처: World Bank(2020)

[52] https://www.unhcr.org/59244aa77.pdf

[53] https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi#_ga=2.107489346.1580971076.1623814735-1901373263.1616507708

곳이며, 르완다는 영토 및 인구당 난민 비율이 가장 높은 곳이다.[54] <그림10>에서도 알 수 있듯이 2015년을 기점으로 탄자니아와 르완다의 인구당 부양 난민 수가 역전되었다.

한편, 우간다와 민주콩고 역시 부룬디 난민을 받아들이고 있지만 양국은 아래와 같은 이유로 난민정책 비교분석 대상에서 제외되었다. 먼저 우간다는 정책변화가 미미하여 제외되었다. 본 장은 부룬디 난민 위기에 대한 정책 변화상을 국가별로 비교하는 것을 목적으로 하는데, 우간다는 부룬디 위기로 인한 난민 수용 부담이 낮고, 기존 난민정책의 변화가 나타나지 않았다. 우간다에는 부룬디 위기가 벌어진 뒤 약 6개월 뒤인 2015년 11월부터 하루에 약 50명의 난민이 도착했다. 이 난민들은 당시 유일하게 난민친화적 태도를 보인 우간다를 망명국으로 선택한 것으로 보인다. 11월 한 달 동안 15000명이 난민촌에 유입되어 UNHCR에 등록되었다. 이들이 수용된 나키말리 난민촌(Nakivali Reufgee Camp, Uganda)는 중부 아프리카 각국에서 유입된 난민을 수용하고 있다. 우간다 정부는 2017년 초 부룬디 정부의 요청에 따라 난민 46,000여 명을 송환시키고자 하였으나 난민의 비자발적 송환에 대한 국제적 우려를 직면하자 이러한 방침을 철회하였다.[55] 그런데 우간다 정부의

---

[54] 세계은행(World Bank 2020) 및 UNHCR(2021) 자료를 토대로 인구 1천명당 부룬디 난민 수를 도출하였다. 탄자니아는 2.41명, 르완다는 3.80명이다.

[55] https://www.dw.com/en/burundian-refugees-in-uganda-too-scared-to-go-home/a-37633358

이러한 난민 수용은 특별히 2015년 부룬디 위기에 대한 대응이라기보다 기존 난민정책을 이어나간 것이라 할 수 있다. 우간다는 남수단과 에티오피아를 비롯한 중앙 아프리카 전역의 난민을 20만 명 이상 수용해왔으며 난민촌은 낙후지역을 개발하고 지역경제를 활성화하는 순기능을 수행해왔다(Betts et al. 2015). 부룬디 난민은 이미 거대한 지역공동체로 발전한 난민촌에 유입되었기 때문에 우간다 정부가 부담할 난민 지원 비용은 타국에 비해 상대적으로 낮았다고 할 수 있다.

나아가 민주콩고는 난민에 대한 보호 활동이 이행되지 않았으며 국내 정세 불안으로 난민정책이 작동하지 않아 분석대상에서 제외되었다. 민주콩고의 남부 키부(South Kivu)는 부룬디, 민주콩고, 르완다의 접경지로 부룬디 서부의 난민이 대거 유입되었다. 그런데 이 지역은 민주콩고의 대표적 분쟁 지역으로 치안이 불안하며 나민 보호 활동이 이루어지지 않고 있다.[56] 더구나 2016년 말까지 임기였던 카빌라 대통령이 대선을 지연시키면서 정국이 더욱 불안정해졌고, 마침내 정권 교체가 이루어진 뒤에도 내분이 지속되면서 난민 문제에까지 행정력이 미치고 있지 않다. 2017년 9월에는 36명의 부룬디 난민이 민주콩고 군인들에게

[56] https://www.aljazeera.com/news/2017/9/19/why-were-39-burundian-refugees-shot-dead-in-the-drc

사망하는 사건도 발생하였다.[57] 2018년에 이르러 열악한 환경, 불안한 정세, 부룬디 송환에 대한 두려움 때문에 약 2500명의 부룬디 난민은 르완다 망명을 요구하였으며, 르완다 정부는 이를 받아들이기도 하였다.[58]

이에 다음 절에서는 탄자니아와 르완다의 난민정책이 각각 2015년 부룬디 난민 위기를 계기로 어떻게 변화하였으며 왜 이러한 변화가 나타났는지 그 정치적 동학을 비교분석할 것이다.

---

57 https://news.un.org/en/story/2017/09/565232-dr-congo-un-agency-urges-government-protect-refugees-after-tragic-killings

58 https://www.voanews.com/africa/over-2500-burundi-refugees-congo-seek-shelter-rwanda

제 2 절 탄자니아와 르완다의 대응

1. 탄자니아와 르완다 난민정책 비교분석 배경

주지하듯이 탄자니아와 르완다는 2015년 부룬디 난민 위기에 대한 정책적 대응이 달랐다. 서로 다른 국가가 같은 외생적 충격에 대하여 상이한 정책 지향성을 지니는 것은 놀랄만한 사건은 아니다. 그러나 본 연구에서 탄자니아와 르완다를 주목하는 것은 양국이 상당히 유사한 역사제도적 속성을 지니고 있다는 점 때문이다. 이에 본 절에서는 우리가 사하라 이남 난민정책의 정치, 그 중에서도 탄자니아와 르완다 사례에 주목해야 하는 배경에 대해 논의할 것이다. 이를 위해 선진국의 난민 이슈와 구분되는 저발전국 난민 이슈에 대해 설명하고 사하라 이남 사례가 지니는 이론적 유용성을 다룬다. 다음으로 사하라 이남 국가 중에서도 탄자니아와 르완다 사례가 공유하는 특성을 설명한 뒤 이러한 유사성에도 불구하고 양국의 난민정책의 방향성이 상이하게 발전해왔음을 보인다. 그런데 기존 연구에서 제시한 국제규범, 경제, 문화 변수는 실제 정책 결정에 관여하는 행위자의 역할을 간과하기 때문에 이러한 차이가 발생한 배경을 설명하기 어렵다는 점을 지적한다. 또한 이러한 한계를 보완하기 위해 지배연합의 정책 선호가 어떻게 구성되는지 주목해야 함을 역설한다.

아프리카는 지난 50년간 전세계 난민의 1/3을 차지할 만큼

심각한 수준의 난민 문제에 지속적으로 시달리고 있다. 그중에서도 대륙 중동부의 대호수 지역(the Great Lake Region)은 난민 문제가 가장 심각한 곳이다. 지속적인 분쟁 및 기후변화로 사하라 이남 난민의 90%가 이 지역에서 발생하고 있기 때문이다. 십여 개의 국가가 맞닿아 있어 분쟁 및 기후변화등 난민 유발 요소가 나타나면 주변국끼리 난민을 주고받게 된다. 그런데 이들 국가는 대부분 저개발국인 데다 난민 배출국과 수용국이 서로 역사적으로 긴밀한 이해관계에 놓여 있기 때문에 유의미한 난민 문제 해결은 더디게 이루어진다는 특징을 지닌다. 즉 사하라 이남에서 난민 문제는 인도주의적 이슈를 넘어 역내 정치, 경제, 외교, 사회적 특성이 반영된 지역적 이슈라 할 수 있다. 따라서 아프리카 지역을 이해하기 위해서는 난민 문제를 이해하는 것이 반드시 수반되어야 한다. 하지만 그동안 아프리카 난민 연구는 분쟁, 인도주의적 개입 및 지원 등 난민 문제 자체에 집중해왔다. 즉, 난민문제를 촉발한 원인을 난민배출국을 중심으로 밝히거나, 이러한 분쟁을 종식시키기 위한 국제사회의 인도주의적 개입방식이나, 발생한 난민의 인권 보호 및 인도주의적 지원을 수행하기 위한 국제규범 정비 및 프로그램을 마련하는 데 그쳤다. 이런 맥락에서 난민 수용국의 입장이 담긴 난민정책은 아프리카를 이해하는 데 적절한 분석대상이다. 그중에서도 탄자니아와 르완다는 대호수 지역을 넘어 사하라 이남 난민 정책의 정치를 살펴 볼 수 있는 사례다. 양국은 유사한 난민상황에 노출되었지만 서로 다른 난민정책 변화 패턴을

보이고 있기 때문이다.

탄자니아와 르완다 난민 이슈의 특징은 양국 모두 역내 난민을 주로 수용하며 장기화된 난민상황을 겪고 있다는 점이다.

양국은 난민 관련 제도적 여건에서 상당 부분 유사성을 지닌다. 첫째, 사하라 이남에서도 난민 상황이 가장 심각한 대호수 지역에 위치하였을 뿐 아니라 장기화된 난민상황을 빚고 있는 민주콩고와 부룬디를 접경국으로 하고 있다. 탄자니아는 1961년 독립부터 지금까지 60년 이상, 르완다는 1994년 제노사이드 이후부터 지금까지 25년 이상 내전, 쿠데타 등 심각한 국내 갈등을 겪지 않으면서 난민이 거의 발생하지 않았다. 반면 인근 국가에서는 분쟁이 지속되면서 대규모 난민이 유입되었다. 이들은 본국의 갈등이 해소되면 귀환하였지만 그렇지 못한 경우 난민 신분으로 수용국에 5년 이상 장기체류하는 '장기화된 난민상황'에 놓이게 되었다. 탄자니아에는 1972년 유입된 부룬디 난민, 르완다에는 1995년 유입된 난민이 장기화된 난민상황을 겪고 있다. 특히 탄자니아는 팔레스타인을 제외하면 가장 오랫동안 난민 위기를 겪고 있는 국가다. 이렇게 볼 때 탄자니아와 르완다 난민 이슈는 서구 선진국과 사하라 이남의 특성을 동시에 지닌다. 그 결과 양국의 난민정책에는 서구 난민수용국의 입장과 장기화된 난민상황이라는 사하라 이남 아프리카의 독특한 현실이 반영된다. 탄자니아와 르완다는 모두 부룬디 난민을 수용한 경험이 있다는 것도 공통점이다.

둘째, 탄자니아와 르완다는 사하라 이남에서 드물게 발견되는 난민 수용국이다. 물론 르완다가 1994년 제노사이드까지 난민을 배출하였지만 최근 27년간 대규모 난민을 배출한 바 없다. 이는 사하라 이남과 서구 선진국의 난민정책을 비교분석해 볼 수 있는 기회를 제공한다. 이를 통해 아프리카 난민문제의 속성과 난민정책에 관련된 정치적 동학이 지니는 특성을 발견할 수 있다.

셋째, 탄자니아는 독립 이래, 르완다는 제노사이드 이래 한 정권이 지속되고 있다. 사하라 이남 국가의 전반적 정치환경에 비추어 볼 때 탄자니아와 르완다는 안정된 정치환경을 지속해왔다는 독특한 특징을 지닌다. 탄자니아는 60년 이상, 르완다는 25년 이상 한 정당이 안정적으로 권력을 유지해왔다. 이들 국가는 난민을 배출하지 않을 만큼 수십 년간 내전, 쿠데타 등 분쟁을 겪지 않았을 뿐 아니라 정권 교체가 이루어지지 않았기 때문에 국가별 난민정책과 그 변화 패턴을 비교하기에 적절하다고 할 수 있다. 부룬디, 수단, 중앙아프리카처럼 국내 정세가 불안한 국가는 난민이 귀착하기를 꺼리고 일단 유입된 난민도 수용국의 분쟁으로 인해 다시 주변국으로 탈출하기도 한다. 따라서 유입된 난민의 출신 배경이나 규모가 유동적이어서 일관된 난민정책을 추적하기 어렵다. 그러나 탄자니아와 르완다는 특정 부처에서 전문성을 가지고 이 문제에 대응해왔다. 국가 발전계획 및 국책 기조에 맞게 난민정책을 형성해왔기 때문에 사하라 이남 난민정책의 정치를 추적할 수 있다.

넷째, 양국은 저발전국이고 해외 원조 의존도가 높아 난민 보호 및 지원에 활용할 재정이 충분하지 않은데도 난민을 수용한 데 이어 난민친화적 행보를 보인 경험이 있다. 저발전국으로서 난민을 수용한다는 점은 서구 난민수용국과는 다른 양상으로, 사하라 이남 난민 상황의 특성을 보여준다. 유엔난민기구(UNHCR 2016)는 난민 수용을 통한 지역 개발, 난민 관련 일자리 창출 등 난민 유치를 통한 긍정적 효과를 제시하였다. 베츠(Betts 2017)는 우간다 난민촌 사례를 통해 난민 인적 자원 활용을 통한 장기화된 난민상황 해결 및 지역 경제 활성화 효과를 제시한 바 있다. 그러나 이러한 경제 효과는 난민 부양에 소요되는 자원에 비하여 미미한 것이 사실이다. 탄자니아의 대표적 난민 수용 지역인 키고마(Kigoma)는 탄자니아에서 가장 낙후된 지역이다(Kweka 2017; 외교부 2018). 르완다의 난민캠프는 지역사회와 격리되어 경제적 파급효과를 내기에 충분하지 않았다(유혜림 2019). 나아가 난민 유입으로 촉발될 수 있는 안보 위협을 고려할 때 이들 국가가 경제적 효과를 기대하고 난민에 대한 재정적 부담을 감수했다고 보기 어렵다.

그러나 이러한 유사성에도 불구하고 탄자니아와 르완다 난민정책은 서로 상이한 변화패턴을 지닌다. 탄자니아의 난민정책은 보다 난민배타적으로 선회한 반면, 르완다는 보다 난민친화적으로 강화된 것이다. 탄자니아는 1960~1980년대에 난민을 guest residence로 받아들이는 개방정책을 통해 당시 가장 난민친화적

기조를 펼치다가 1990년대 대호수 위기를 기점으로 난민촌 폐쇄, 난민 본국 송환 추진 등 난민을 배척하는 정반대의 정책 노선을 취하였다. 2015년 부룬디 위기가 발생하자 난민촌 폐쇄를 추진하기도 했으며, 귀환한 부룬디 주민에 대한 보복이 지속되던 2018년 부룬디 정부와 협약을 맺고 자국내 부룬디 난민의 귀환을 종용하기도 하였다. 대규모 난민이 연속적으로 발생하면서 난민을 배척하는 양상은 지난 10년간 북아프리카와 중동 난민 위기를 겪은 유럽에서도 발견된다. 난민 수용이 국내 경제 및 치안에 미칠 영향을 두고 선거 국면에서 중요한 이슈가 되기도 하였다. 하지만 르완다는 1990년대 말부터 콩고 관련 분쟁으로 인한 대규모 난민 위기를 맞은 뒤에도 난민친화적 정책을 포기하지 않았다. 오히려 2015년 부룬디 난민 위기를 기점으로 난민을 캠프에 격리하던 것에서 나아가 난민의 경제적·사회적 지위를 보장하는 포용정책으로 난민친화적 성격을 강화하였다.

유사한 난민 상황에 놓인 양국의 난민정책이 서로 상이한 방향으로 발전한 것은 기존 연구에서 제시한 국제규범의 구속력, 경제적 실리, 난민환대문화 등으로는 설명이 어렵다. 먼저 국제규범의 구속력은 르완다가 유엔난민협약에 따라 난민친화적 성격을 강화하였다는 점에서 어느 정도 설명력을 갖지만 탄자니아 정부가 난민에게 배타적인 방향으로 선회한 이유는 설명하지 못하는 한계를 지닌다. 둘째, 경제적 실리를 강조하는 입장은 난민이 경제적 자산 혹은 부담 중 어디에 해당하는지에 따라

난민정책 성격이 달라질 수 있다고 주장한다. 데일리(Daley 1992)는 탄자니아의 난민정책 변화는 경제난을 겪는 중 대호수 난민 위기로 인해 난민 부양 역량이 가중되어 기인된 것이라고 본다. 당시 탄자니아는 심각한 식량난을 겪고 있었기 때문에 난민 지원에 할애할 재정적 여건이 부족했다는 점에서 이는 일견 타당해보인다. 하지만 탄자니아의 높은 해외 원조 의존도를 고려할 때 이러한 설명은 한계를 지닌다. 난민 대상 원조가 이루어졌기 때문에 탄자니아 정부의 재정적 부담은 최소화할 수 있었을 뿐 아니라, 난민 지원 및 보호를 전제로 자국 식량난을 극복하기 위한 해외 원조를 유치할 수도 있었기 때문이다. 르완다 사례 역시 난민 수용의 경제성으로는 설명이 어렵다. 르완다는 농업 중심 산업 구조를 갖추었는데 인구밀도가 높고 가용용지가 부족해 난민에게 지급할 주거용지는 물론 일자리와 복지혜택 재정이 충분하지 않다. 르완다 주민이 토지 및 일자리 부족 문제를 겪고 있는데 난민포용정책을 통해 이러한 자원을 난민과 나누려는 행보는 설명하기 어렵다. 셋째, 아프리카 특유의 난민환대문화 역시 탄자니아와 르완다 사례 모두를 설명하는 데 한계를 지닌다. 탄자니아 정부는 1990년대 초 이후 난민에게 보다 적대적인 방향으로 정책을 선회하였다는 점에서 환대 문화가 더 이상 유효하지 않다. 특히 2010년대에 들어 난민에 대한 부정적 인식은 증대하는 경향을 보인다(Kweka 2017). 르완다는 1962년 독립부터 1990년대 중반까지 난민을 배출했던 국가이고, 카가메 대통령을

비롯한 요직 인사들이 대부분 우간다 난민 캠프 출신으로 난민이 겪는 어려움을 인지하고 있다. 하지만 2015년까지 유입된 난민은 사실상 캠프에 고립되어 르완다 사회로부터 격리되는 등 난민으로서 연민의 대상이 되었다고 보기에는 한계가 있다. 또한 2015년에 들어 갑자기 난민친화적 성격이 강화되어 포용정책을 펼친 것인지 설명하기 어렵다.

무엇보다 이러한 접근 방식의 문제는 난민정책을 결정하는 행위자의 중요성을 간과한다는 데 있다. 앞서 살펴본 것처럼 난민 문제는 인도주의적 차원을 넘어 역내 및 국내 정치의 장에서 다루어진다. 합리적 선택 이론은 정책 결정 권한이 있는 정치엘리트의 정책 선호 구성에 주목한다는 점에서 유용한 이론적 분석틀을 제공한다. 정치엘리트는 합리적 행위자로서 자신들의 정치적 생존을 최우선시하며 이에 유리하도록 정책을 마련하게 된다. 그런데 정책 결정 권한이 있는 소수의 엘리트들은 자신들의 힘만으로 체제를 유지하기 어려우며 이들을 지원할 사회세력을 필요로 하게 된다. 이 사회세력은 정치엘리트의 지지기반을 제공하는 대신 체제가 제공하는 사회경제적 이권을 통해 지대를 추구할 수 있다. 이렇게 형성된 지배연합은 특정 사안에 대해 자신들의 이해가 충분히 반영되도록 정책 선호를 구성한다. 이러한 접근은 탄자니아와 르완다가 유사한 난민상황에 놓였지만 난민정책 변화 패턴이 상이하게 나타난 까닭을 설명해준다. 다음 절에서는 탄자니아와 르완다 난민정책과 그 변화상을 비교하고 당시

지배연합의 특성과 이들의 정책 선호에 영향을 미친 제도적 여건이 무엇이었는지 살핀다. 이를 통해 양국 난민정책의 정치적 동학을 설명할 것이다.

2. 상반된 정책 성격: 난민배척정책 강화와 난민포용정책 도입

주지하듯이 2015년 부룬디 난민 위기 이후 탄자니아와 르완다의 난민정책은 서로 상이하게 나타났다. 탄자니아는 1990년대 이후 펼쳐온 난민배척정책의 배타적 경향이 강화되었다. 2005년부터는 '72년부룬디난민귀화사업'을 시행하였지만 현재는 중단된 상태다. 나아가 2015년에 새로 유입된 난민과 더불어 자국에 남은 난민 모두 부룬디 본국으로 송환하고자 노력한다. 반면 르완다는 난민에 대한 친화적 태도가 나타난다. 2015년까지는 난민을 캠프에만 두는 격리정책을 펼쳤지만 부룬디 위기 이후 이들에게 이주권을 부여하는 것은 물론 노동권, 교육권, 사회보장권 등 사회경제적 지위를 부여하는 포용정책이 나타났다.

이러한 정책 변화는 정치엘리트의 생존에 유리하도록 정책 선호가 구성되었기 때문이다. 정책이 선호될 때 영향을 미친 구체적 요인으로 각 정부의 당시 체제 위협 상황을 제시하며, 제도적 맥락으로 지배연합의 특성과 지대추구 방식, 난민배출국과의 관계가

작용하였음을 설명할 것이다.

탄자니아와 르완다는 식민지 유산으로 지배연합이 계파로 분열되거나 종족을 중심으로 결집되는 양상을 보인다. 그 결과 각각 계파정치 및 종족정치라는 정치행태를 갖게 되었다. 탄자니아에서는 정당 내 계파정치가 이루어지기 때문에 당권을 잡은 계파의 선호에 따라 난민정책이 구성되는 반면 르완다는 대통령을 중심으로 우간다-투치 엘리트가 결집되기 때문에 이들의 종족적 우위를 유지하는 데 유리하도록 난민정책이 구성된다.

사하라 이남 국가는 서로 첨예한 이해관계를 이루고 있는 데다 난민 수용과 배출은 그 주변국 간 발생한다. 따라서 난민수용국의 난민정책에는 배출국과의 외교적 관계에 따른 지대 추구 행위가 투영된다. 탄자니아와 부룬디는 상호 협조적 관계를 가지며 난민에 대한 양측의 이해가 모두 반영된 결과 2015년 부룬디 위기 이후 난민배척정책이 강화되었다. 르완다와 부룬디는 적대관계로 르완다는 부룬디 난민을 적극 수용할 뿐 아니라 르완다 사회구성원 지위를 부여함으로써 부룬디 정부에 대한 간접적 비판을 개진하였다.

다음 절에서는 탄자니아와 르완다 난민정책의 정치적 동학을 설명한다. 먼저 당시 각 정부가 마주한 체제 위협이 무엇이었는지 설명하고, 난민정책의 정치가 어떻게 진행되었는지 논의한다.

제 3 절 탄자니아 난민정책의 배타성 강화

1. 탄자니아 난민정책의 배타성 강화: 시민권 사업 중단 및 난민 송환 사업 실시

이후 일련의 난민 위기를 거쳐 2005년부터 72년 부룬디 난민 처리 문제가 불거졌다. 2008년 72년 부룬디 난민에게 시민권을 부여하기로 하였으나 2018년 귀화 혹은 본국 귀환을 묻는 전수조사가 실시되기 전까지 10년동안 답보 상태에 있었다. 72년 난민은 탄자니아에 정착한 지 오래되었기 때문에 탄자니아 사회에 동화되었으며 난민 2세대와 3세대는 스스로 부룬디인보다는 탄자니아인이라는 정체성을 부여할 만큼 지역사회 구성원의 삶을 영위하게 되었다(Kuch 2016). 이들은 약 20만 명에 달하는데 이들에게 시민권을 부여할 경우 세수를 확보하고 난민촌 부지를 지역경제개발에 활용할 수 있었다. 유엔난민기구를 비롯한 국제공여기관은 탄자니아의 이러한 방침을 환영하고 시민권 부여 행정처리 소요 비용이나 시민권을 부여받은 난민의 초기 정착금 등을 지원할 의사를 밝혔다.

2010년 초까지만 해도 탄자니아의 이러한 변화를 극찬하는 연구가 다수 이루어졌다(L'ecluse 2010). 그러나 2010년 선거를 앞두고 여당의 입지가 흔들리고 재임 중이던 키웨테 대통령이 비교적 어렵게 재선에 성공하면서 예산 부족 등을 이유로 시민권

부여 논의를 중단하였다. 2014년 다시금 시민권 부여 논의가 재개되었지만 2015년 부룬디 위기로 10만여 명의 난민이 한꺼번에 유입되면서 탄자니아의 부담이 커지자 15년 난민 캠프 폐쇄 방침과 더불어 72년 난민 귀화 논의를 중단하였다.

2018년 초에는 UNHCR과 협력하여 72년 난민 중 귀화 혹은 본국 귀환 희망 여부를 전수조사하고 실질적인 시민권 신청 창구를 마련하려는 모습을 보여 드디어 시민권 부여가 이루어지는 듯 했다. 하지만 같은 해 8월 부룬디 정부와 2015년 난민의 자발적 본국 송환에 합의하면서 시민권 부여 대상인 72년 난민마저 본국 귀환을 강요받는 상황을 낳았다.

2018년 3월 UNHCR-탄자니아-부룬디가 3자 회담을 통해 72년 난민에 대한 귀화사업이 재개된다. 이로써 72년 부룬디 난민에게 탄자니아 시민권을 부여하는 듯 보였으나, 사실상은 72년 난민을 포함해 2015년에 새로 유입된 부룬디 난민을 보두 본국으로 송환할 수 있는 제도적 근거가 되었다. 귀화 사업이 마침내 재개되었지만, 5개월 후인 2018년 8월 부룬디 난민 전체에 대한 본국 송환 사업이 추진되자 귀화 희망자의 실질적 시민권 행사가 제한되었기 때문이다.

72년 난민은 자기 의사에 따라 시민권 부여와 자발적 귀환 중 선택할 수 있었다. 22만 명 중 168,000명 귀화를 선호하는 것으로 나타났는데 시민권 신청서를 받을 창구가 마련되지 않았으며, 난민촌에서 탄자니아 측 관계자들이 이들에게 본국 귀환을

압박하기에 이르렀다(Human Rights Watch 2019).[59] 그러던 중 8월에 탄자니아와 부룬디 양국이 난민 송환에 합의하면서 시민권 사업은 사실상 중단되었다. 이 결정은 부룬디 난민 위기를 초래한 부룬디 대통령과 난민을 탄자니아 국익을 저해하는 요인으로 지목해 온 탄자니아 대통령 간의 합의였다.

탄자니아 측은 부룬디에서 더 이상 정부군 주도의 탄압이 이루어지지 않는다는 점을 들어 부룬디 상황이 안정되었으며 평화롭다고 주장하였다. 부룬디 역시 귀환자들에게 보복을 가하지 않을 것이라 공언하였다. 그러나 해외 언론과 국제기구 보고서 등을 통하여 부룬디에서 귀환자에 대한 보복이 일어나고 있으며 이러한 위협에 노출될 가능성이 심각하다는 사실이 지속적으로 보고되었으며 국제 사회는 큰 우려를 표하였다. 그러나 실질적으로 국제 사회의 우려에도 불구하고 도출된 것이었다. 국제사회의 우려가 지속되는 가운데 2018년 연말부터 현재까지 부룬디 난민 귀환이 지속되고 있다(IOM 2021).

2. 탄자니아 체제 위협 요인: 정치적 다원화와 CCM 지지율 하락

[59] Human Rights Watch; Relief Web 2018, 2019, 2021

1995년 도입된 2차 IMF 구조조정과 더불어 정치적 다원화가 도입되었다. 이는 CCM 일당독재를 종식하고 다당제를 도입하는 것이었다. 1995년 역사적인 첫 다당제 선거가 실시되었다.[60] CCM은 압도적으로 당선되었다. 역대 탄자니아 대통령은 여당인 CCM에서 배출되어 지금까지 정권교체가 한 번도 이루어진 적이 없다. 대통령은 1번까지 연임이 가능한데, 1995년 첫 다당제 선거 이후 모든 대통령이 연임에 성공하였다. 이렇게 볼 때 대통령의 교체는 실질적으로 10년 주기로 이루어진다고 볼 수 있다. 1961년 독립 이후 CCM이 대통령직을 독식하고 있다는 점에서 여느 아프리카 독재국가와 다름없어 보이지만 대통령의 득표율, CCM의 의석 수는 갈수록 줄어들고 있어 사실상 경쟁선거가 이루어지고 있다. <표 3>은 1980년부터 가장 최근인 2015년까지 탄자니아의 선거 결과를 나타낸 것이다. <그림 9>에서 보듯 사회주의 체제 당시 90%득표율을 상회하던 CCM은 1995년 다당제 도입 이후 대통령 선거와 의회 선거 모두 득표율이 낮아졌다. 2015년에는 득표율이 역대 최하에 머물렀다. <표 3>은 다당제 도입 이후 탄자니아 선거 결과를 나타낸 것이다. 최근 2개 선거 동안 득표율이 낮아졌을 뿐 아니라 지난 2015년 선거에서는 대통령과 의회 모두 60% 미만의 지지율을 얻었다. 2015년 선거는 탄자니아 정세에 매우 중요한 모멘텀을 제공하였다. 탄자니아는 군소정당이 많지만 공식적으로 등록된

[60] 탄자니아 선거는 5년에 한 번씩 열리며 대통령과 의회를 동시에 선출한다.

정당에서만 후보를 내세울 수 있어 군소정당의 정계 진출이 어렵고 야당간 연립이 거의 이루어지지 않았다. 그러나 2015년에는 제1야당인 CHADEMA(Chama Cha Demokrasia Na Maendeleo. Party of Democracy and Development)를 중심으로 야권 세력이 결집해 단독 대선 후보를 선정하면서 CCM의 아성에 도전하였다. 야권 연합인 UKAWA (Umoja wa Katibu ya Wananchi. Coalition of Defenders of the People's Constitution)는 결과적으로 정권교체는 실패하였지만 근소한 차이로 패배하여 강력한 정부 견제 세력으로 떠올랐다.

CCM의 세력 약화는 2012년 이후 일련의 헌법 개정 논의 과정에서도 드러난다. 2000년 총선 이후 탄자니아 헌법은 대통령 권력의 막강함, 집권여당의 행정부 장악, 국민 정치참여 제한이라는 비판을 받아왔다. 야당은 헌법개정을 지속적으로 요구해왔으며 2012년 키퀘테 대통령이 이를 마침내 수용하였다. 당시 키퀘테 대통령은 2010년 대선을 통해 재선에 성공한 상태였지만 득표율이 1기 80%에 비해 63%에 불과해 통치력이 약해진 상태였다. 야당이 제시한 헌법 개정안은 정부 구조 개편, 장애인 및 여성 의석 쿼터제 개선, 정부 각료 임명에 대한 의회 동의 규정 신설 등 대통령의 권한 견제 및 축소와 표현의 자유 강화, 정보접근권 규정, 보편적 교육권 규정 등 개인 권리 강화를 골자로 하였다. 가장 쟁점이 된 것은 정부 구조 개편안이었다. 탄자니아는 중앙정부-잔지바르 자치

선거연도	역대 대통령	CCM 득표율		체제 유형
		대통령	의회	
1980	Nyerere	95.50%	100%	사회주의 일당독재
1985	Hassan	95.68%	100%	
1990	Mwinyi	97.78%	97.78%	
1995	Mkapa 1	61.82%	59.22%	다당제
2000	Mkapa 2	71.74%	65.19%	
2005	Kikwete 1	80.28%	70%	
2010	Kikwete 2	62.83%	60.20%	
2015	Magufuli 1	58.46%	55.04%	
2020	Magufuli 2	84.40%	92.84%	

표 3. 탄자니아 역대 선거 결과

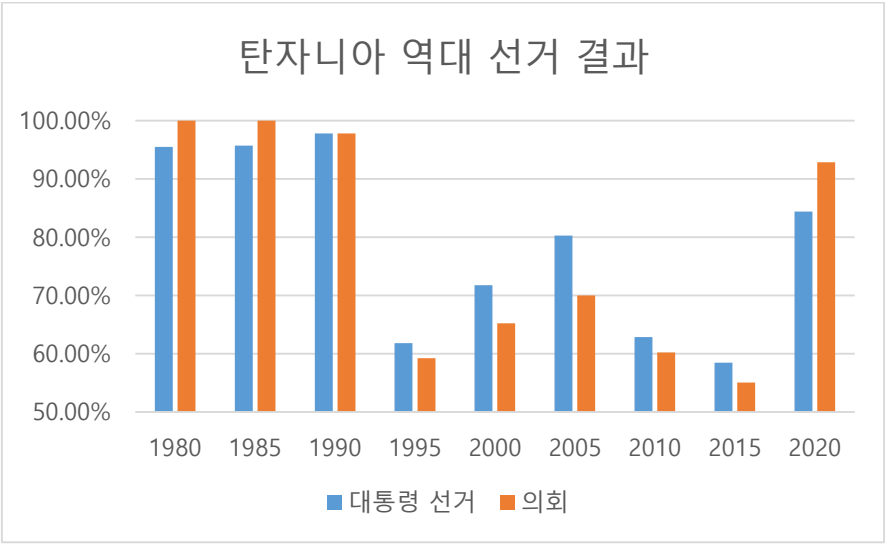

그림 9. 탄자니아 역대 선거 결과 (1980~2015년)

정부라는 2원 구조를 이루고 있는데, 헌법개정안은 연방정부-탕가니카 정부-잔지바르 정부로 3원화하는 내용을 담았다. 만약 이 개정안이 통과한다면 조세 및 재정 부문에서 잔지바르의 자치권이 크게 강화되는 결과를 가져올 것으로 예상되었다. 헌법재검토위원회(Constitutional Review Committee) 조사 결과 이 쟁점에 대해 탕가니카와 잔지바르 국민의 60% 찬성하지만, 정부는 탄자니아 연방 약화 우려를 이유로 이를 반대하였다(주탄자니아대사관 2014). 헌법개정안을 둘러싼 여야 대치가 장기화되면서 2014년 4월 탕가니카-잔지바르 합병 50주년을 맞이해 실시하기로 한 국민투표가 무기한 연기되었다. 비록 야당이 요구한 헌법개정안이 실현되지 못하였으나 2015년 대선에서 큰 쟁점이 되었으며 역대 최저 득표율로 당선된 여당 출신 마그풀리 대통령은 당선 직후 조속한 국민투표 실시를 약속하기도 하였다. 하지만 2020년 현재까지도 별다른 진전을 보이지 못하고 있다. 사실상 헌법개정안을 둘러싼 논쟁은 정치권 내부 갈등으로 간주된다(Babeiya 2016). 탄자니아는 아직까지 풀뿌리 민주주의가 제대로 작동하지 않으며 중앙정부가 지닌 권력집중도가 높기 때문이다. 언론 역시 정부의 강력한 통제에 놓여 정부에 반대하는 입장을 내놓기 어렵다. 그럼에도 경제 위기, 만연한 부패, 정치인의 무능력에 대한 국민들의 실망감은 해소되었다고 보기 어렵다.

한편, 난민에 대한 탄자니아 주민의 부정적 인식 역시 난민정책의 배타성이 강화되는 데 일조했다고 할 수 있다.

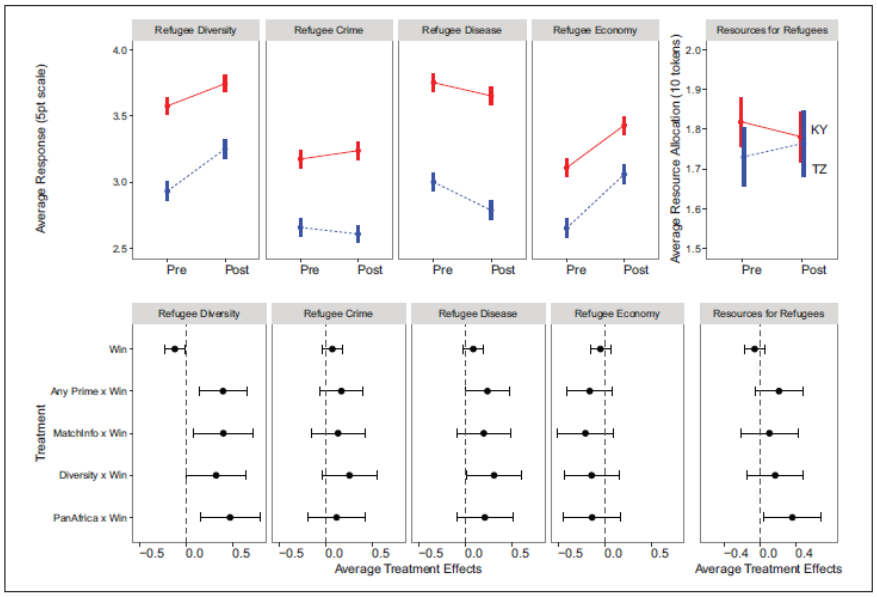

그림 10. 케냐와 탄자니아 난민 인식

출처: 로젠위그와 자우(Rosenzweig and Zhou 2021)

<그림 10>에서 보듯 탄자니아는 같은 대호수 지역 난민수용국인 케냐에 비하여 난민에 대하여 부정적 인식을 지니고 있다(Rosenzweig and Zhou 2021). 케냐가 난민으로 인한 국내 안보 위협을 직접 겪고 있다는 점을 생각할 때 케냐보다 탄자니아의 난민 인식이 더 부정적이라는 점은 주목할만 만하다.[61] 탄자니아

[61] 소말리아 난민캠프는 소말리아 출신 이슬람계 무장세력의 본거지가 되어 케냐 국내는 물론 국외 테러를 자행하고 있다(Mogire 2009). 대표적으로 알사바브(Al Shabaab)는 2013년 케냐 쇼핑몰 테러, 2015년 가이사 대학 테러를 일으킨 무장세력으로, 케냐는 이에 대응해 소말리아 난민 캠프 폐쇄를 주장하기도 했다(Freeman

현지 난민 연구자들 역시 탄자니아 주민의 이러한 난민 인식에 관심을 갖고 있다. 모 교수는 부룬디 접경 지역에서는 부룬디인에 대한 시각이 전반적으로 좋지 않은데, 부룬디 이주 노동자보다 부룬디 난민을 훨씬 더 부정적으로 여긴다는 점을 지적하였다. 부룬디 노동자가 탄자니아의 높은 인건비를 따라 불법으로 이주하여 치안 불안을 야기할 수 있고, 낮은 인건비를 앞세워 지역의 일감을 선점하여 지역경제에 부정적 효괄르 가져올 수 있지만, 해외 원조 지원을 받는 같은 국가 출신의 난민은 유난히 배척한다는 것이다. 이 교수는 단정지을 수는 없다고 조건을 달면서도 이러한 주민들의 차별적 시각에 대한 근거로 언론 보도의 영향을 꼽았다. 2019년 인터뷰 시점에서 볼 때 최근 난민이 치안불안을 야기하고 탄자니아 경제에 악영향을 끼친다는 논조가 강하게 나타났다는 것이다.[62] 밀너(Milner 2014)는 이러한 인터뷰 내용을 뒷받침한다. 탄자니아가 범아프리카주의 가치 아래 아프리카를 위해 각종 인도적 지원을 제공한 반면 자신들은 주변국으로부터 적절한 도움을 받지 못한다는 인식이 형성되면서 당시 여론은 탄자니아 국익을 우선하는 실용주의 노선을 요구하였다.

즉, 2015년 부룬디 난민 위기가 발생할 무렵 난민 문제 역시

2006).

[62] 탄자니아 인터뷰이-02. 2019년 7월. 탄자니아 다르에스살람 인터뷰.

탄자니아의 국익과 배치된다는 인식이 고조되었다. 2015년 당선된 마그풀리 대통령은 탄자니아는 아프리카를 위한 선의를 베풀었지만 제대로 보상받지 못하였을 뿐 아니라 탄자니아아의 발전을 저해한다는 주장을 내세웠다.[63] 마구풀리는 난민 식량 지원을 위한 WFP와의 탄자니아산 곡물 구매 협약식에서 난민이 그들의 본국에서 싸울 때, 탄자니아는 난민 유입으로 인한 이득을 챙기면 된다고 발언하기도 했다.[64]

---

[63] 탄자니아 출신의 한 연구자는 최근 남아프리카공화국에서 벌어진 난민 차별 현상에 대해 깊은 실망감을 표하며 탄자니아 역시 아프리카의 공익보다는 자국 이익을 중요시해야 한다고 주장하였다(탄자니아 인터뷰이-03. 2019년 7월. 탄자니아 다르에스살람 인터뷰).

[64] "These funds are allocated to help our refugee friends from other countries in conflict, it is our duty to take advantage of them," said Magufuli in Swahili, to laughter in the room.

"We must take advantage of their problems. They fight at home and we get the money." [...] After his comments in front of ministers and WFP representatives led to some snickers and giggles, the president tried to qualify his words: "I do not say that I wish they fight, but if they fight, that their conflict is a source of profit for us." [...] "Because even if we do not give them food, they will fight. We do not want them to fight, but if they fight, let's take advantage of it." he clarified. Magufuli called on the agriculture ministry and other services to seize possible business opportunities. "The market is there: if the WFP even asks for 200,000 tonnes, hurry up and buy from producers and give to the WFP," he said. Tanzania sold 31,000 tons of maize to the WFP in 2018, according to the agriculture ministry.

3. 탄자니아 배타적 난민정책의 정치

1) 거대 지배연합과 지대추구 방식의 분권화

탄자니아의 지대 추구 방식은 중앙에 집중되기 보다 계파에 따라 분권화되어 있기 때문에 부정부패를 추동해 지배연합의 정치적 생존을 위협하였으며, 그 결과 인기영합주의적 난민정책 선호가 구성되어 2015년 부룬디 위기 이후 배타적 성격이 강화되었다. 3장에서 살펴본 것처럼 탄자니아는 사회주의 시기에 비롯된 경제적 비효율성 때문에 공공부문 부패가 만연한데, 이 부패를 통해 축적한 지대는 탄자니아 지배연합을 결속하고 유지하는 데 활용되어 왔다. 문제는 부정부패의 주축세력이 정부 고위층을 비롯해 공무원 등 CCM 인사라는 점이다. 심각한 부정부패로 인해 정부 신뢰도가 낮아지고 정권 교체 위협이 상승한 것이다(권영승 2019, 154-158). 2008년 불거진 CCM 고위층 인사가 개입된 정경유착으로 인해 여론이 악화되었으며 2010년, 2015년 선거에서 선거 경쟁이 심화되었다. 이에 탄자니아 지배연합은 여론의 불만을 잠재우기 위해 인기영합적으로 난민정책을 활용하였다. CCM의 실정에서 비롯된 경제난, 치안불안의 책임을

(AFP 보도. 2019.01.05 https://www.africanews.com/2019/01/05/take-advantage-of-refugee-crises-magufuli-tells-tanzanians//).

난민에게 전가한 것이다. 그 일환으로 ‘72년부룬디난민귀화사업’을 중단시키고 2015년 난민촌 폐쇄 및 난민 송환을 추진하였다.

이 시기 난민정책을 둘러싼 탄자니아의 계파는 니에레레 유산을 계승하는 전통주의자(traditionalists)와 난민 배척을 주장하는 실리주의자로 나눌 수 있다. 2005년 부룬디 난민 귀화 사업은 니에레레 정신을 계승하려는 키퀘테 대통령과 마샤 국무부 장관 등 전통주의자들이 주도하였다. 그러나 2008년 CCM 원로 등 전통주의자의 대규모 부패 스캔들이 폭로되면서 현직 대통령인 키퀘테가 2010년 대선 후보를 선출하는 당내 경선에서 신승을 거둘 만큼 CCM 내 전통주의자의 입지가 약화되었다. 이는 CCM에 대한 여론이 악화되는 가운데에서도 2015년 3월 부룬디난민에게 시민권이 부여될 수 있는 환경을 제공하였다(Milner 2014).

그러나 키퀘테 2기에도 CCM의 실정이 나아지지 않자 원칙주의자로 알려진 마구풀리가 2015년 대선 후보 경선에서 승리하면서 난민을 배척하는 실리주의 노선이 다시 득세하였다. 마구풀리는 군부 출신의 비교적 젊은 정치가로 실리주의를 주장하는 소수파 출신이어서 경선 전까지 큰 주목을 받지 못했다. 그러나 CCM이 각종 부패 스캔들과 경제 문제로 지지율이 하락하면서 불도저라는 별명을 얻을 만큼 추진력이 강하고 강직한 이미지를 가진 마구풀리가 경선에서 승리할 수 있었다(Paget 2017). 마구풀리는 스스로 니에레레의 후계자라고 칭하는데 큰 정부를

중심으로 탄자니아 사회의 일치를 도모한다는 점에서는 이에 부합한다고 볼 수 있지만, 범아프리카주의 등 아프리카 지역공동체의 번영을 향한 이상주의적 접근에 대한 비판적 시각을 지닌다는 차이가 있다. 이는 결국 중앙정부의 확장에 동의하는 한편 외교적 실리주의를 추구하는 것이며 부룬디 난민 문제의 인도주의적 해결 대상으로 두기보다는 당사국의 내치로 간주하는 배타적 난민정책의 배경이 되었다.

2) 對부룬디 외교 관계: 협조국

탄자니아는 1960년대부터 부룬디 난민이 유입되었지만 압도적인 국력 차이, 부룬디의 지속적인 혼란으로 인해 탄자니아의 난민 수용이 對부룬디 내정간섭으로 비화되지 않았다. 1994년, 2005년 부룬디 내전을 해소하기 위한 평화협정이 모두 탄자니아의 아루샤에서 개최되기도 하였다. 2005년부터는 탄자니아의 실리주의와 부룬디의 체제 정당성 확보를 위해 부룬디 난민의 본국 송환 논의가 지속되었다. 2015년 부룬디 난민 위기는 부룬디 난민에 대한 이러한 양국의 이해가 더욱 잘 드러난다. 양국은 2018년 정부 간 합의를 통해 2015년 부룬디 난민의 송환을 적극 추진하였다. 특히 부룬디 정부는 난민 위기가 은쿠룬지자 3선 도전에 따른 반대 시위에서 비롯된 만큼, 이러한 시위 세력을 무력 진압한 데 따른 정치적 부담을 경감하고자 15년 난민의 귀환을 강조하였다. 이를 통해 은쿠룬지자 정부의 체제정당성을 선전하여 지대 추구 행위를

지속하는 한편 주변국에서 반정부 세력이 규합하는 것을 저지하고자 했다. 한편 탄자니아 정부는 자국이 추진하는 동아프리카경제공동체(EAC)에 부룬디가 가입하도록 독려할 필요가 있었다. 2015년 이후 72년난민귀화사업이 중단되고 시민권을 받은 난민이건 새로 유입된 난민이건 귀국을 종용하는 배타적 정책은 이러한 탄자니아 정치엘리트의 이해에 부합한다.

3) 탄자니아 배타적 난민정책의 정치

탄자니아는 2010년, 2015년 대선에서 승리하였지만 야당의 득세에 따라 역대 최저 득표율을 얻었다. 2005년 키퀘테 정권은 80.28% 라는 역대 최고 지지를 받아 압승을 거두며 출범한 반면 2010년 2기 출범 당시에는 62.83%, 2015년에는 58.46%로 큰 폭으로 하락한다. CCM 지지율 하락은 2008년 CCM원로인 국무총리와 장관 3명이 거대 부패 스캔들에 연루된 것이 폭로된 사건이 결정적이었다. 야당인 CHADEMA는 반부패 아젠다를 통해 정부를 압박하면서 전국적 지지를 얻기 시작하였고 2005년 총 의석의 30%, 2010년 40%, 2015년 45%를 얻는 쾌거를 일궜다.

탄자니아는 2010년대에 들어 CCM 지지율이 지속적으로 하락하는 가운데 야당의 득세가 이어졌다. 2010년과 2015년 대선에서 승리를 거두기는 하였지만 역대 최소 득표율을 기록하였다. 2005년 대선 당시 키퀘테 대통령은 80%라는 높은 득표율로 당선되었지만 2008년 국무총리와 주요 부처 장관이

연루된 부패 스캔들로 인해 2010년 어렵게 재선할 수 있었다(Milner 2014). 야당인 CHADEMA는 여당의 부패를 비판하며 지지기반을 확대하였다. 2014년에는 현 연방정부 및 대통령의 권한을 축소하는 헌법개정안을 두고 여야가 첨예한 갈등을 보이기도 하였다(주탄자니아대사관 2014). 야당 득세에 대한 CCM의 위기의식은 2015년 대선 이전부터 마련된 일련의 사회통제 정책에서도 잘 드러난다. 파겟(Paget 2017)은 마구풀리 취임 직후 나타난 강력한 사회통제가 마구풀리 개인보다는 대선 전부터 형성된 CCM의 판단에 기인한다는 것을 보여준다. 정부 비판을 금지하는 각종 조치들은 마구풀리가 대선 후보로 선출된 당내 경선 이전부터 마련된 것이다. 언론 통제는 물론 거짓정보 유포 행위를 형사처벌 대상으로 두어 정부에 대한 비판적 여론이 형성되는 것을 차단하였다. 2010년 초 언론의 자유를 누리던 다양한 독립 언론들이 폐간되거나 정부에 귀속되기도 하였다.

이러한 지지율 하락이 난민정책에 미친 영향은 크게 두 가지다. 첫째, 난민 귀화 정책을 펼친 키퀘테 정권의 지지율이 급감하면서 72년 난민이 가져올 장기적 사회적·경제적 이득에도 불구하고 정책 추진력을 잃었다. 72년 난민촌 네 곳 중 세 곳은 담배 같은 환금작물 재배로 수익이 발생하면서 지방세를 납부할 정도로 지역경제에 기여하였다. 이들은 부룬디 정체성보다 탄자니아 정체성이 강하게 드러나 사회적 편입도 용이할 것으로 생각되었다. 그러나 난민의 지역사회 유입으로 인해 탄자니아 주민의 소득과

일자리를 침해한다는 실리주의적 여론이 형성되자 CCM 내 귀화정책 책임자들은 부담을 느꼈다. 난민 귀화 정책에 대한 정부의 역할론에 대해서도 미묘한 변화가 감지되었다(Milner 2009, 566). 2011년 핀다(Peter M. Pinda) 국무총리는 72년난민 귀화정책이 유엔이 유엔난민기구를 통해 진두지휘한 것이라 밝혔는데(Pinda 2011), 이는 2010년 마샤(Lawrence Masha) 내무부장관이 72년난민 귀화정책은 외교·국방·안보위원회에서 발의된 것이라 언급한 것과 배치되는 내용이다(Masha 2010).

둘째, 난민정책과 긴밀한 연관이 있는 지역에서 지지율 하락이 두드러졌다. 기존 난민 수용 지역과 귀환 난민 재배치 후보지역에서 야당의 득세가 나타난 것이다. 2010년 총선에서 야당은 전통적 난민 수용지인 키고마(Kigoma)와 부룬디 캠프가 일부 남은 타빌라(Mtabila)에서 처음으로 다수당이 되었다. 므완자(Mwanza), 이링가(Iringa), 다르에스살람(Dar es Salaam) 같은 난민 재배치 후보지역에서는 유의미하게 의석 수가 증가했다. 2011년 중반에는 의회에서 귀화 정책을 반대하는 성명서가 13건 발표되었는데 그 중 10건이 위 지역에 해당하였다(Milner 2014, 565).

이러한 맥락에서 2015년 대통령선거 운동에서 CCM은 부정부패 척결은 물론 난민 문제의 실리주의적 해결을 약속하였다. 물론 2015년 3월 귀화정책에 대한 부정적 여론을 최소화하고자 자급자족은 물론 세수가 걷히는 일부 난민촌을 중심으로 149,630명의 난민에게 시민권이 부여되었지만(Kuch 2016), 난민들은

현재까지도 난민촌을 벗어나지 못하여 실질적인 시민권 행사를 하지 못하고 있다. 시민권 증서만 교부되었을 뿐 이들을 탄자니아 사회에 편입시키기 위한 세부 정책은 마련되지 않았기 때문이다. 2018년에는 난민촌에 귀화 신청 창구가 개설되기도 하였다. 하지만 신청서가 비치되지 않는 등 귀화 절차가 실질적으로 이루어지지 않고 있다. 시민권을 받았다고 하더라도 난민촌에 머무르고 있다(Kuch 2018).

또한 마구풀리 정부 1기. 빈부격차 증가, 일자리 부족, 치안 불안 등 사회 문제에 대한 책임을 난민에게 전가하는 한편, 정부만이 이를 해결할 강력한 힘을 가졌다는 점을 강조하였다(Ensor 2018). 마구풀리 정권에 들어 언론 및 정치적 자유가 제한되면서 정부의 여론 통제가 용이했다는 점 역시 난민에 대한 부정적 인식이 확산되는 데 기여하였다.[65]

[65] Human Rights Watch 2020 Report on Tanzania, https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/tanzania-and-zanzibar

제 4 절 르완다 난민정책의 친화성 강화

1. 르완다 난민정책의 친화적 노선 선회

2015년 부룬디 난민 위기를 계기로 르완다 정부는 난민에게 경제적, 사회적 지위를 부여하는 정책을 발표한다. 2016년 중반부터 르완다 주요 언론은 부룬디 난민 캠프 내 난민친화적 프로그램을 적극 홍보하는 한편, 이들의 보호와 르완다 내 거주 보장이 무엇보다 중요하다고 강조하였다. 르완다 유입 난민을 이전처럼 캠프 내에 격리하는 것이 아니라 르완다의 사회구성원으로 받아들이는 포용적 정책을 펼치겠다는 것이다.[66] 카가메 대통령은 2017년 5월 부룬디 난민은 형제나 다름없으며, 의도하지 않게 난민 생활을 한 르완다인으로서 이들에게 최대한의 보호와 지원을

---

[66] 2016년 6월 9일, Kigali Times, "Inside Rwanda's Wars To Contain Its Enemies And Friends," https://www.ktpress.rw/2016/06/inside-rwandas-wars-contain-enemies-friends/; 2016년 6월 10일, New Times, "Project to boost sports activities in refugee camps in Rwanda," https://www.newtimes.co.rw/section/read/200658; 2016년 12월 2일, New Times, "Burundi refugees at Mahama get new water treatment plant," https://www.newtimes.co.rw/section/read/205899. 이러한 가치는 난민 수용은 르완다의 오래된 (인도주의적) 가치임을 강조하는 무칸하바나(Mukantabana) 재난난민부 장관의 발언에서도 잘 드러난다. "Our efforts to provide for our brothers and sisters from the region who sought refuge in Rwanda are based on our long-standing values rather than any external reports,"(Kigali Times Press 2016)

제공하는 것은 당연하다고 강조하였다.[67][68] 또한 2017년 말 카가메 대통령은 한 TV 프로그램과의 대담에서 난민이 지닌 지식과 기술은 르완다가 지식 기반 사회에 진입할 수 있도록 도울 것이라 기대한다고 밝히기도 하였다.[69] 이들에게 주어지는 경제적 사회적 지위는 교육권, 노동권, 이주권, 금융권, 사회보장권 등 영주권자 수준에 해당한다.

이러한 정책이 실제로 이루어질 것인지에 대해 의구심을 표한 원조공여국 및 기관도 있었지만, 르완다 정부는 유엔난민기구와 긴밀한 협조 아래 각종 제도적 장치를 마련하고 시범사업을 시행하여 이러한 약속을 실현하고 있다. 2018년 7월 재난난민부(MIDIMAR: Ministry of Disaster Management and Refugee Affiars) 드보뇌르(Jeanne d'Arc Debonheur) 장관과 유엔난민기구는 콩고난민을 대상으로 이들이 르완다 사회에 진입할 수 있는 각종 제도적 장치를 마련하겠다고 발표하였다. 그 중 하나는 현금 지불 정책(Cash Transfer)으로 이들에게 현금을 지급하여 자영업을

---

[67] 2017년 5월 카가메 연설문.

[68] 같은 해 6월 세계난민의 날을 맞아 무칸하바나 장관 역시 같은 취지의 발언을 통해 르완다의 난민 포용은 당연한 것이며 앞으로 이들의 사회보장권을 더 키울 수 있도록 르완다 정부와 국제기구가 논의해나갈 것임을 밝혔다. The New Times, 2017sus 6월 18일, "Rwanda has "special" reasons to play good host to refugees – Minister Mukantabana," https://www.newtimes.co.rw/section/read/214463.

[69] 대담 인터뷰 자료 (The New Times)

마련하거나 필요한 자본으로 활용하여 경제적 자립을 갖도록 하는 것이다(UNHCR 2018a). 이러한 시범사업이 일정 정도 성공을 거둠에 따라 부룬디 난민들도 시범대상으로 확대되었으며 르완다 사회로 진출할 준비를 갖추고 있다.

이들은 사막 지대에 고립된 난민캠프를 벗어나 도시에 거주할 수 있으며, 초기 정착 비용은 르완다 정부와 난민원조기금으로 마련된다. 특히 부룬디 난민은 콩고난민과 달리 르완다와 거의 유사한 언어와 전통문화를 가지고 있기 때문에 난민캠프 내 각종 난민 지원사업이 수월하게 진행되고 있다. 난민캠프 현지직원과 난민 간 의사소통이 원활하다는 것은 마하마 난민캠프가 지니는 독특한 특성이라 할 수 있다. 이는 통역이나 문구 번역에 소요되는 비용을 절감하는 경제적 효과뿐 아니라 난민이 수용국에 융화되도록 돕는다((Fajth et al. 2018). 한편, 부룬디 난민의 전통문화가 유지되도록 난민 중 전통문화 기술 보유자를 선발하고 학교 및 청소년센터에서 이러한 문화가 전승되도록 지원하고 있다.[70]

2016년 난민법을 새로 재정하여 난민에 대한 보다 체계적 관리방안을 마련하고 이들의 권리를 보장하는 제도적 장치를

[70] Save the Children Rwanda, 2017년 4월 18일, Music Brings Hope to Burundi Children/Youth Refugees, as They Drum Away Despair," https://rwanda.savethechildren.net/news/music-brings-hope-burundi-childrenyouth-refugees-they-drum-away-despair.

마련하였다. VISION2020 만료를 앞두고 작성된 VISION 2050에서는 난민을 통한 지식기반사회 구축 계획을 삽입하여 난민의 르완다 영구 거주에 대한 청사진을 제시하였다. 2018년에는 2000명 이상의 난민에게 주민카드 (identity cards)를 주어 실질적으로 사회보장제도와 취업제도에 참여할 수 있도록 하였다.[71]

르완다의 포용적 난민정책은 국제적으로 많은 칭송을 받았다. 유엔난민협약과 난민의정서가 강조하는 난민의 완전 보호를 천명했을 뿐 아니라 이를 이행하고 있기 때문이다. 카가메 정권이 이러한 정책을 펼친 배경에 대해 다음과 같이 설명해볼 수 있다. 먼저 유엔난민기구는 2018년 보고서(UNHCR 2018b)에서 르완다 정부의 난민협약 이행 노력을 높이 산다. 후발국이자 원조수혜국인 르완다가 국제규범에 따라 난민을 이민자 수준으로 보호하고 지원하는 것은 아프리카는 물론 전세계 난민 문제 해결을 위한 모범안을 제시한다는 평가를 내렸다. 실제로 동아프리카는 사하라 이남 난민 문제의 90%를 차지하며 난민 문제가 해소될 여지가 적어 난민 수용 및 보호라는 과제를 안고 있으며, 새로운 난민이 지속적으로 발생하고 있다. 에티오피아 티그리아 지역, 케냐, 소말리아, 중앙아프리카, 수단, , 부룬디는 분쟁과 기후 변화로 불안한 정세가 계속되고 있기 때문이다. 이러한 가운데 르완다가

[71] ReliefWeb, 2018년 8월 3일, “Rwanda issues IDs to more than 2,000 refugees,” https://reliefweb.int/report/rwanda/rwanda-issues-ids-more-2000-refugees.

난민에게 사회적 구성원으로서 지위를 보장하는 것은 동아프리카 난민들의 생존권과 인권을 수호할 제도적 장치를 마련한다. 그러나 이러한 접근은 르완다가 부룬디 위기를 기점으로 갑작스럽게 난민 격리에서 포용정책으로 선회하였는지 충분한 설명을 하지 못한다.

톰슨(Thomson 2018)은 부룬디 난민으로 제노사이드 셍티망이 자극받았다는 점에 주목한다. 르완다인 대다수는 독립 이후 후투 정권을 피해, 제노사이드 국면에서는 학살을 피해, 전후 복구 시기에는 투치의 보복을 피해 난민 생활을 해 본 경험이 있다. 모든 종족이 분쟁의 피해자가 된 바 있다. 여기에 제국주의 이전부터 르완다와 형제국으로서 역사와 문화를 공유해 온 부룬디에 난민 위기가 닥치자 이들을 기꺼이 보호하려는 제노사이드 셍티망이 발현되었다는 것이다. 실제로 르완다와 부룬디는 종족 구성이 같고 양국에 친척과 지인을 둔 주민이 많아서 부룬디 난민을 형제처럼 대하여 사회적 지위를 부여하려 했다고 생각해 볼 수 있다. 그러나 이러한 접근 여기 부룬디 난민 포용에 대한 배경 설명에 그칠 뿐 투치족이 대부분인 난민을 10년 이상 르완다 사회로부터 격리하다 정책 성격을 더 난민친화적으로 바꾼 이유를 설명하기에는 한계가 있다.

일국의 정책 성격은 결국 정책결정자들의 선호에 따라 구성된다는 점을 상기할 때 카가메 대통령의 인도주의 지향성을 고려해 볼 수 있다. 접경국인 탄자니아에서 부룬디 난민 거부 움직임이 가시화되었을 때에도 르완다 정부는 난민을 정국이

불안한 본국으로 절대 돌려보내지 않을 것이라고 천명하였다. 그 이유로 제노사이드 센티망과 인도주의에 대한 카가메 대통령의 신념도 덧붙였다. 실제로 난민을 포용하는 각종 정책이 만들어졌으며 서서히 이행되고 있다. 하지만 콩고 사례에서 발견하였듯이 난민들이 인도주의적 환경에 처한 것은 아니었으며 콩고난민 수용은 철저히 우간다-투치의 종족적 우위를 지키기 위한 것이었다. 부룬디 사례 역시 후투족인 부룬디 대통령을 견제하려 했다는 인상을 지우기 어렵다. 나아가 카가메의 인도주의적 이념은 정책에 어느 정도 반영되었지만 난민정책이 격리정책에서 포용정책으로 변화한 경위는 설명하지 못한다.

격리정책에서 포용정책으로 변화하는 과정에서 르완다의 주요 행위자는 변화하지 않았다. 카가메와 RPF는 견고한 리더십을 발휘하였기 때문이다. 르완다는 여전히 정치 및 경제 발전이 기대되는 원조수혜국이며 카가메는 굿파트너로 인식되었다. 따라서 이러한 정책의 성격 변화가 어떻게 일어날 수 있었는지 밝히기 위해서는 난민정책을 둘러싼 지배엘리트의 이해가 어떻게 달라졌는지 살펴보아야 한다.

2. 제도적 여건

1) 정치적 안정과 제노사이드 레토릭

2012년 재선에 성공한 카가메는 무보복주의에 따른 제노사이드

전후복구, 상대적으로 높은 청렴도, 상대적으로 성실한 국제 규범 이행 노력 등으로 국내 지도력을 인정받는 것은 물론 국제사회의 신임을 얻었다. RPF의 독재와 강압적인 국내 인권 정책에도 불구하고 카가메 정권은 높은 대내외 지지를 받았다. 폐허나 다름없었던 제노사이드 직후 르완다를 성공적으로 재건하고 경제발전을 이룬 것은 큰 치적으로 꼽힌다. 이러한 경제적 발전은 정치적 안정과 상보성을 이루며 르완다 재건을 이끌어냈다. 이러한 정치적 안정을 가져온 데에는 세 가지 요소가 중요하게 작용하였다. 첫째, RPF가 제노사이드는 물론 콩고전쟁에서 연이어 승리함으로써 국내외 위협세력인 극단적인 후투를 효과적으로 제압하였다는 것이다. 우간다-투치는 정권을 완벽하게 장악하였으며 실질적인 유일당으로 군림하였다. 르완다의 제1야당인 르완다시민당은 사실상 르완다애국전선의 위성정당으로, 정당 대표나 대선 후보 모두 카가메의 최측근이다. 물론 2012년 대선을 앞둔 2011년과 2013년, 2014년 키갈리 터미널을 비롯한 시내 중심부에서 폭탄 테러가 발생하여 10여 명의 사상자가 발생하는 사건이 일어나기도 했다. 그러나 2020년 현재까지 르완다 본토에서 발생한 소요 사태는 더 이상 나타나지 않을 정도로 안정된 상황을 유지하고 있다. 르완다 군대와 경찰 역시 수뇌부에는 우간다-투치를 배치하였으며 RPF와 긴밀한 관계를 유지하여 르완다 전역의 치안은 물론 민간사찰 등을 통해 성공적인 사회통제를 이루고 있다.

둘째, 국민들의 RPF에 대한 지지가 높다. 국민들이 부패

정도를 어떻게 인식하는지 보여주는 부패인식지수를 예로 들어 볼 때 르완다는 전세계 128개국 중 50위권에 꾸준히 오르고 있다. 사하라 이남 아프리카에서 최상위권에 속하며 2016년에는 52위로 58위였던 한국보다 높았다. 실제로 르완다 국민들은 르완다 정부가 청렴하다는 것에 큰 자부심을 가지고 있다. 카가메 정부의 언론통제, 민간사찰, 독재의 부당성에 대해 인식하면서도 정부가 국가 재정을 독점하지 않고 국민들의 삶의 질 향상에 환원하고 있다는 것에 만족감을 나타낸다. 또한 여전히 국민 대다수를 차지하는 후투족에게 물리적 보복을 가하지 않아 마침내 전쟁을 종결했다는 것에 큰 의의를 둔다(Clark and Kaufman 2009).

셋째, 제노사이드 레토릭(genocide rhetoric)의 성공이다. 제노사이드 레토릭은 제노사이드는 서구의 이기심에서 기인한 르완다의 비극적 사건으로 종족으로 분열된 르완다가 하나로 뭉쳐야 한다는 것을 강조한다. 이에 따르면 제노사이드는 후투-투치의 갈등이 아닌 제국주의의 유산으로 백인들의 잘못에 기인한다는 것, 모든 르완다인이 희생자라는 것, 후투와 투치는 종족적 구분이 아닌 사회경제적 구분일 뿐이다. 제노사이드는 백인 때문에 분열된 르완다 국민이 희생당한 사건으로 증오에서 벗어나 평화로운 르완다로 돌아가야 한다고 강조한다. 제노사이드 레토릭이 가장 잘 드러나는 시기는 제노사이드가 일어난 100일에 대한 국가 추모기간이다. 이 기간동안 주민들은 1주일에 1회 이상 마을회관에 모여 피해자의 경험과 치유과정을 나누기도 하고 각종 기업과

단체는 피해자 지원에 적극 나선다.

제노사이드 레토릭은 제노사이드로 심각한 심리적 트라우마에 놓인 르완다 주민을 치유하고 통합하는 데 중요한 역할을 했다. 문제는 이것이 르완다 주민에 대한 통제수단으로 빈번히 작동한다는 것이다. RPF 체제를 비판하는 것은 분리주의자로 간주되기도 한다. 더 큰 문제는 이 과정에서 후투 주민의 피해는 주목받지 못했으며 투치의 종족적 우위를 강조하는 방향으로 제노사이드 레토릭이 발전해왔다는 점이다. 르완다 제노사이드의 UN 공식명칭이 "투치에 대한 종족학살"(Rwanda Genocide against Tutsi)라는 것은 이를 잘 드러낸다. 이 공식 명칭은 2014년 UN의 승인을 받은 것으로, 카가메 정부의 외교적 성과로 평가받는다(The East African 2014).[72] RPF의 제노사이드 레토릭은 투치 측 피해를 부각시키고 가해자의 참회와 피해자의 자비심을 통한 화해를 강조하는 방식으로 구성되며, 후투에 대한 보이지 않는 차별을 정당화한다. 위키리스크가 폭로한 2009년에 작성된 미국-르완다 간 비밀문서에 따르면 정부 주요 요직은 투치가 차지하며, 후투가 배치되었다고 해도 투치족인 상관의 지배를 받는 등 실권이 없는 것으로 나타났다(Garrison 2018).

---

[72] 투치에 대한 종족학살이라는 명칭이 확정되기까지 많은 논란이 있었다. 제노사이드와 보복과정에서 발생한 후투족과 트와족의 피해를 축소한다는 비판이 제기되자 르완다 정부는 이들의 희생은 투치족 학살 과정에서 나타난 것이기 때문에 위 공식 명칭이 당시 상황을 충분히 반영한다고 주장하였다(Ibid).

2) 헌법개정을 통한 장기독재

2015년 르완다는 대통령 임기를 수정하는 헌법 개정을 단행한다. 2013년 의회의 발의로 헌법 개정이 논의된 지 2년만인 2015년 7월 국민투표에 의해 대통령 연임제에서 3선제가 되었으며 5년 임기에서 20년 임기로 연장되었다. 이것은 2017년 임기가 만료되는 카가메 대통령의 장기집권을 위한 포석이었다. 카가메의 장기집권은 르완다의 정치적 안정을 가져올 수단 중 하나였다. 카가메가 서방 사회와 돈독한 관계를 유지하면서 해외자본 유치가 보다 수월하게 이루어졌으며, 카가메에 대한 국내 지지도가 굳건한 데다 이를 대체할 유력 인사가 준비된 것도 아니었기 때문이다. 그러나 이러한 행보는 원조공여국과 공여기관의 깊은 우려를 샀다. 카가메 정부가 좋은 대내외 이미지와는 달리 지역평화와 민주주의 고취에 위배되는 행동을 보인다는 비판적인 시각이 증대함에 따라 원조 제제가 이루어지기도 했다(<그림 11>). 2010년, 2012년 침공을 일으킨 것에 이어 2015년 헌법 개정은 카가메 정부에 대한 국제적 찬사가 우려로 바뀌는 결정적 계기가 되었다(Thomson 2018).

3) 산업다각화 실패와 높은 대외의존도

르완다는 매년 5% 이상의 경제성장률을 보이고 있지만 높은 인구밀도, 높은 농업의존도, 유통에 불리한 내륙국이라는 지리적 조건의 제약으로 산업다각화가 낮은 수준으로 이루어졌다. 르완다의

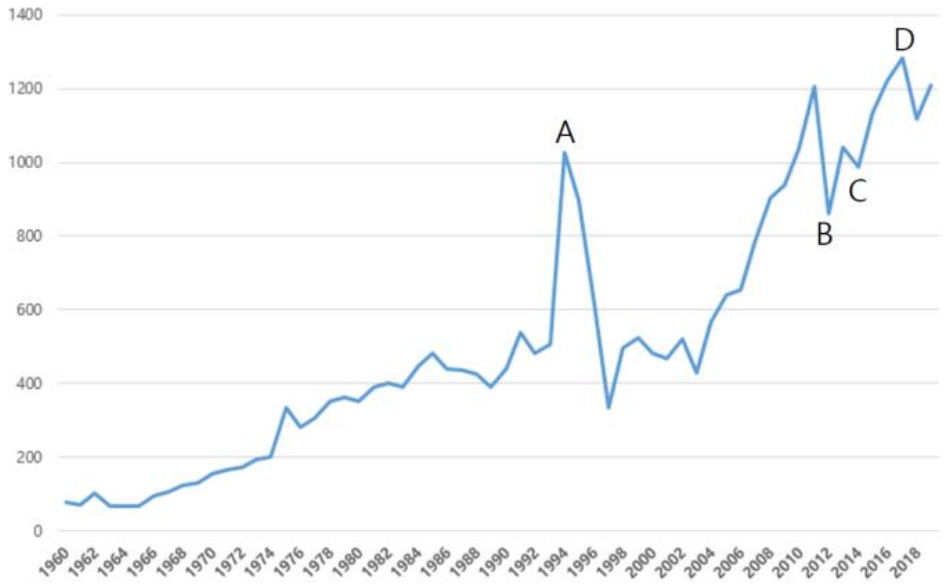

그림 11. 르완다 원조 유입 추이 (1960~2018, 백만 달러)

출처: 세계은행(World Bank 2021)

주: A) 1994년 제노사이드, B) 2012년 콩고 난민 위기, C) 2014년 헌법개정안 발의, D) 2015년 부룬디 난민 위기

10개년 경제개발개획인 비전2020(VISION2020)은 IT, 관광, 국제회의 유치 등을 통해 농업 중심 산업구조를 탈피하고자 하였지만 에티오피아, 케냐, 탄자니아, 우간다 등 주변 강대국과 관광대국에 밀려 큰 성과를 보지 못하는 실정이다. 안정된 정치 환경과 거버넌스의 상대적 효율성이 부각되면서 해외 투자 역시 활발하게

진행되지만 작은 규모의 르완다가 발전동력으로 삼기에 충분하다고 보기 어렵다(Huggins 2017). 르완다 경제는 해외 원조와 해외 투자에 대한 의존도가 높지만 산업다각화를 통한 일자리 창출이나 부가가치 창출로 이어지고 있지 않다. 따라서 국제정세에 따른 변동폭이 크기 때문에 르완다 경제가 성장하기 위해서는 국제사회와의 파트너십을 유지하는 것이 중요하다.

4) 접경국 외교 마찰

르완다는 서부 접경국인 뿐만 아니라 북부 접경국인 우간다, 남부 접경국인 부룬디와도 좋은 관계를 맺고 있지 않다. 동부 접경국인 탄자니아는 우호적인 관계를 지니지만 제노사이드 당시 후투 반군 보호 및 후투 난민 귀환을 두고 갈등을 빚은 바 있다. 특히 와 우간다는 바냐물랑게 문제, 후투 반군 문제로 인해 르완다 정부와 지속적인 분쟁을 겪고 있다. 그러나 실질적인 갈등의 원인은 민주콩고-우간다-르완다 접경 지역의 자원 밀수 및 약탈이라 할 수 있다.

그밖에 부룬디와는 적대적인 관계를 유지하고 있다. 투치 출신인 카가메 대통령과 후투 출신인 부룬디 대통령은 서로 공개적으로 비난하며 적개심을 감추지 않는다(BBC 2015; Curtis 2015). 제노사이드 당시 르완다 대통령인 후투족 하뱌리마나와 난민캠프 사령관인 투치족 카가메가 평화협정을 맺을 당시 부룬디 대통령이 하뱌리나마 편에서 동석했다는 점을 생각할 때 현재

르완다와 부룬디의 적대감은 제노사이드 과정에서 나타난 정치적 산물이라 할 수 있다.

그러나 르완다와 부룬디는 형제국이라 불릴 만큼 역사문화적으로 많은 동질성을 지닌다. 양국은 비슷한 영토 크기에 후투, 투치, 트와로 구성된 종족 분포, 투치가 지배하는 왕국 존재, 유사한 언어(키냐르완다어-키룬디), 유사한 전통문화를 가졌다. 부룬디는 1993년, 르완다는 1994년 제노사이드를 겪었다는 것 역시 유사하다. 그러나 르완다가 제노사이드를 빠르게 극복한 반면 부룬디는 잇단 쿠데타로 불안정한 정세가 계속되었으며 경제적 발전을 거의 이루지 못하였다.

3. 르완다 체제 위협 요인: 지대 재원 축소 및 체제 비판 확산

르완다 정부는 연이은 콩고 국경 침공과 2015년 헌법 개정으로 인한 국제사회의 비판과 부정적 여론을 마주하게 되었다. 경제적으로 대외의존도가 높기 때문에 국제사회와 좋은 관계를 유지하여 해외원조 및 투자를 지속적으로 유치할 필요가 있었다. 또한 RPF와 우간다-투치 지배연합은 20년 이상 권위주의 통치를 통해 주민을 통제해 온 데다 제노사이드 직후에 비해 경제적 발전을 이루었지만 여전히 최빈국을 벗어나지 못한 데다 일자리 및

농지 부족 문제가 심각하게 대두되어 체제 정당성 위기에 직면하게 되었다. 뿐만 아니라 헌법 개정을 앞두고 반체제적 테러가 종종 벌어지고, 해외로 도피한 반체제인사들의 연이은 실태 폭로가 이어지면서 르완다 지배연합은 체제 위협에 놓이게 된다.

이러한 가운데 부룬디 난민 위기가 발발하자 이들을 적극 수용할 뿐 아니라 사회구성원의 지위를 부여함으로써 대외신임도를 확보하고, 국민들에게 제노사이드 레토릭을 불러일으키는 한편 착한 정부의 이미지를 고취할 수 있었다. 또한 부룬디의 후투족 대통령에게 탄압받은 부룬디 난민을 포용하는 태도는 소수파인 투치의 종족적 우위를 재확인시키는 계기가 되었다.

여기서 주목할 것은 난민이 유입될 경우 일자리 부족, 농지 부족 문제에 직면하게 되는데 르완다 주민들의 눈에 띄는 反난민행보가 나타나지 않았다는 것이다. 한 전문가는 이를 두고 카가메 체제에 익숙하고 반체제적 주장을 밝히는 것은 생명의 위협을 자초하기 때문이라는 견해를 내놓은 바 있다.[73]

2010년대에 들어 RPF와 우간다-투치 지배연합은 카가메를 중심으로 한 사실상 일당독재 체제를 성공적으로 유지해왔다. RPF의 지배연합 파트너는 여전히 우간다-투치로, 이들은 제노사이드 전후 복구 과정에서 각종 정치적, 경제적 특권을 보장받았다. RPF는 유일정당으로서 카가메 정권을 실현하는 중요한

[73] 2019년 7월 키갈리 인터뷰

역할을 맡았다. 그러나 높은 대외경제의존, 높은 원조의존 등 경제적 문제와 후투 반군의 득세와 침공으로 인한 국제 제재는 카가메 정권의 체제 안정성에 위협을 가했다. 우간다-투치는 카가메 체제를 작동하게 하는 각종 사회 요직에 포진함으로써 경제적 지원을 맡았다. 이를 통해 소수족인 투치족 중에서도 극소수에 해당하는 자신들의 정치적 경제적 특권을 수호할 수 있었다.

제노사이드에서 승리한 RPF는 전후 복구 과정에서 우간다-투치 세력과 결탁해 지배연합을 형성하였고 성공적인 전후 복구를 이루었다. 이들은 소수족인 투치 중에서도 난민캠프 출신이라는 점 때문에 필연적으로 국내 기반이 취약하였다 2010년 카가메 재선 무렵 기존의 RPF와 우간다-투치 지배연합에 균열이 발생하였다. 카가메는 제노사이드 승리의 주역이면서도 후투족인 비즈뭉구(Pasteur Bizimungu) 대통령으로 추대하고 자신은 부통령이자 총리로 활동하였다. 2003년에 들어서야 대선에 출마해 막후에서 공식적인 최고 지도자로 처음 등장하였다. 2000년 무렵 첫 대선에 앞서 카가메 일인체제를 위한 RPF 원로 및 온건파 숙청이 이루어졌다.

2010년에는 재선을 앞두고 기존 엘리트의 반체제인사 낙인이 더욱 강화되었다. 이로 인한 공석은 제노사이드 승리에 직접적 기여가 없는 신진 세력이 대거 등장하였다. 입지가 커진 정치엘리트를 숙청함으로써 체제위협 요소를 제거하고 신진세력의 충성을 이끌어 카가메 1인체제를 안정적으로 강화해갈 수 있었다.

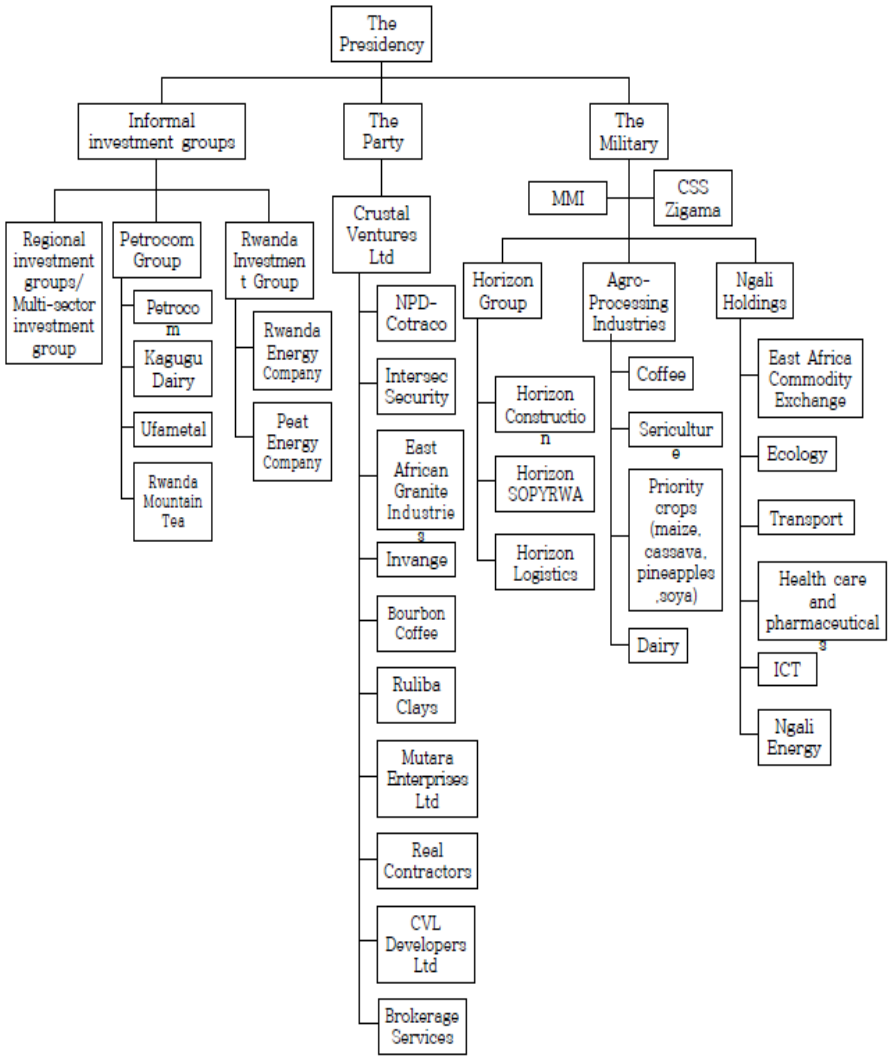

그림 12. 르완다 투자그룹 관계도

출처: Behuria(2016)

르완다의 발전형 신가산제를 통해 경제적 권한을 분배하여 결속력을 다졌다(권영승 2019).

발전형 신가산제는 정부가 관리하는 국영기업을 통해 지대 추구를 하게 되므로 현 체제가 유지되는 것이 가장 중요하다. 크리스털 벤처스는 영부인이 맡고, 호라이즌 그룹은 군이 맡았는데 그 최상위에는 카가메가 영도한다(<그림 12>). 이 과정에서 불충하거나 지나치게 성장한 엘리트는 숙청된다. 그러나 대다수 엘리트의 이익은 신가산제를 유지하는 데서 비롯된다.

그런데 2010년대에 들어 다양한 대내외 위협을 마주하게 된다. 첫째는 제3차 콩고분쟁 야기, 국내 정치탄압으로 인한 국제 사회 여론 악화, 둘째로 반체제인사의 활동, 셋째, 2015년 헌법 개정 논란이었다. 카가메를 중심으로 한 일당체제가 확립된 르완다 국내 정치 상황을 생각할 때 위 요인들은 국내 지지도에 큰 영향을 미치지 않았지만 원조 공여국과 해외 투자 기관과의 관계를 악화시켰다. 대외의존도가 특히 높은 르완다 경제구조상 원조 규모 축소와 해외 투자 재제는 카가메 정권과 우간다-투치 지배연합이 권력을 유지하는 데 가장 큰 위협이라 할 수 있다. 지배연합의 이권을 보장하는 산업기관 대부분이 국영기업이므로 그 지대가 중앙으로 집중되지만, 이러한 산업기관을 작동시키는 재원의 대부분을 해외 원조 및 투자에 의존하고 있기 때문이다. 2000년대부터 부룬디 위기가 발생하기 전인 2015년 초까지 난민 위기 발생 국면 외에는 원조가 꾸준히 감소하였으며, 2015년 헌법

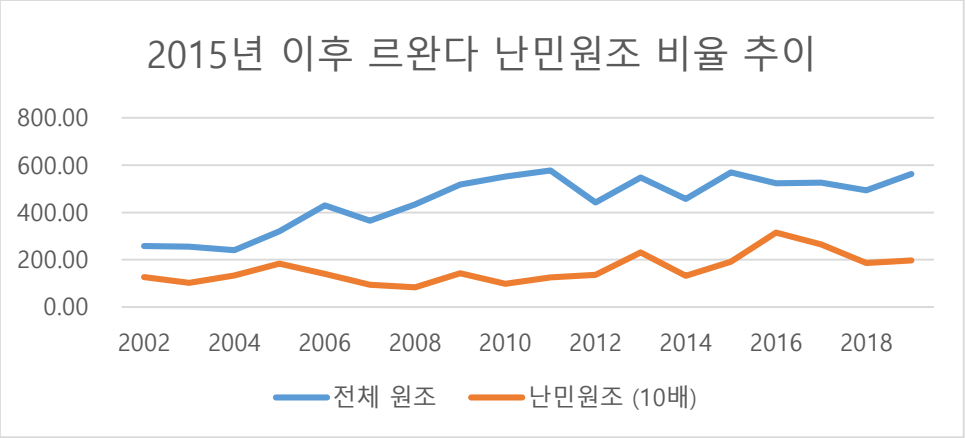

그림 13. 르완다 난민원조 추이

출처: OECD Stats (2020)

주: 명확한 증감 구분을 위해 난민원조액은 10배로 계상하였음

개정을 위한 움직임이 본격적으로 시작된 2013년에는 해외에 망명 중인 르완다 원로 정치인들의 정부 비판이 잇따랐다.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
원조 총액	258.3	255.3	239.8	320.5	429.6	365.5	433.4	517.8	551.8	577.8	442.7	548.2	456.9	569.3	522.8	525.6	494.0	563.0
난민 원조	12.71	10.27	13.30	18.39	14.02	9.38	8.34	14.28	9.75	12.57	13.64	23.11	13.14	19.09	31.54	26.48	18.64	19.63
난민원조 (10배 계상)	127.1	102.7	133.0	183.9	140.2	93.6	83.4	142.6	97.4	125.7	136.4	231.1	131.36	190.9	315.4	264.8	186.4	196.3
원조총액 대비 난민원조(%)	4.92	4.02	5.55	5.74	3.26	2.57	1.92	2.76	1.77	2.18	3.08	4.22	2.87	3.35	6.03	5.04	3.77	3.49
전체 원조 증감(백만 불)	3	16	-81	-109	64	-68	-84	-34	-26	135	-106	91	-112	46	-3	32	-69	.
난민 원조 증감 (백만 불)	2	-3	-5	4	5	1	-6	5	-3	-1	-9	10	-6	-12	5	8	-1	.

표 4. 르완다 원조 총액 및 난민 원조 대비표

출처: OECD 2020

주: 명확한 증감 구분을 위해 난민원조액은 10배로 계상하였음.

2017년 대선을 앞두고 카가메의 3선 및 장기독재를 위한 법적 정비가 개진되면서 체제 정당성이 심각하게 훼손되었다. 2015년 미국 의회 청문회에서 반체제인사의 르완다 정부에 대한 비판 증언이 이루어지고 원조 공여국 및 공여기관의 원조 감축이 단행되기도 하였다. 이러한 가운데 2015년 7월 부룬디 사태로 인해 난민이 대거 발생하자 카가메 정부와 공여자와의 관계가 급반전된다.

2010년대 르완다 지배연합의 결속력은 결국 두 가지 요인에 기반한다고 볼 수 있다. 첫째, 종족적 열위와 높은 대외의존도에서 오는 체제 위협을 불식하기 위함이다. 카가메의 재선인 있었던 2010년 무렵 정치탄압을 피해 국외로 망명한 전 PRF 인사들의 공개적인 체제 비판이 이어졌다. RPF는 카가메가 처음 대통령으로 당선된 2000년 무렵부터 본격적인 정치 숙청을 단행했다. 부통령이자 총리로서 막후에서 실권을 행사하던 것에서 명실상부한 르완다 최고지도자로 등장하게 되면서 카가메를 견제할만한 엘리트를 는데, 이때 카가메와 동고동락한 RPF 원로들이 분리주의, 정부전복모의, 횡령 등으로 요직에서 물러나거나 반체제인사로 낙인찍혀 구속·감금되는 일이 빈번해졌다(권영승 2019).

카가메는 2003년 처음 대통령으로 당선되었고, 2010년 재선에 성공하였다. 그동안 부통령 및 총리로서 실권을 행사하던 것에서 명실상부한 르완다의 최고지도자가 된 것이다. 동시에 제노사이드 전후복구를 함께 한 RPF의 원로와 후투 출신 관료들을 숙청하기 시작하였다. 2010년대에 들어 키갈리 도심지에 반정부 폭탄 테러가 발생하였다 카가메가 연임에 성공하면서 RPF 체제가 확립되었지만 권위주의 노선을 유지하기 위해 반정부인사에 대한 감시와 탄압이 강화되었다. 국외에 포진한 후투 반군 역시 르완다의 동북부 접경지역에서 활동하고 있었다. 제노사이드 주범에 대한 추적과 법적 처벌은 어느 정도 마무리되어 가지만 카가메의 독재가 장기화될 조짐이 보이면서 해외에 머무르는 반정부 인사의 체제 비판이 연이어 보도되었다. 이로써 마련된 르완다 정부의 기업독점지배구조, 즉 신가산제 이들이 정치적 경제적 특권을 유지하는 제도적 기반이 되었다. 이로서 우간다-투치로 구성된 르완다 지배연합이 후투에 비해 투치가 갖는 종족적

열위에서 오는 체제위협과 투치족에서도 극소수에 해당하는 자신들의 정치적·경제적 우위를 유지할 수 있었다.

즉, 2015년 부룬디 난민에 대한 포용적 태도는 체제 위협에 직면한 지배연합이 이권을 수호하기 위해 선택한 정치적 결과물이라 할 수 있다. 이들은 제노사이드 전후 복구 과정에서 발전형 신가산제 체계 아래 해외 원조 및 자본에 의존하는 국영기업을 통해 지대를 확보하였다. 그러나 산지형 내륙소국, 자원빈국, 저소득국이라는 구조적 한계에 직면하였다. 이로 인해 지대 추구에 제한을 받자 제3차콩고내전 야기, 카가메정권 장기독재 유도, 정치탄압 등을 통해 지배연합의 지대를 확보하고자 하였다. 이 과정에서 인권탄압과 민주주의 저해 등을 이유로 국제사회의 비난 여론이 확산되면서 원조 및 해외투자 규모가 감소하여 체제 위협에 직면하였다. 그러던 중 2015년 중반 부룬디 난민 위기가 발생하자 이들에게 사회적 지위를 부여하는 포용적 난민 정책을 펼치게 된다. 부룬디 난민의 최대 규모가 유입된 탄자니아가 난민을 거부하면서 원조공여국과 국제기구는 심각한 난민 위기를 우려하던 중 르완다의 전향적인 정책은 큰 지지를 받았으며 카가메 독재에 대한 비판적 여론은 급속히 잦아들었다.

카가메와 우간다-투치로 구성된 르완다 지배연합은 무보복주의에 입각한 제노사이드 전후 복구를 성공적으로 이루어내면서 평화로운 사회통합을 일구었다는 긍정적 평가를 받았다. 그러나 농지가 부족한 내륙소국이 부여하는 지리적 한계에 따라 농업일변의 경제 구조를 벗어나지 못하고 원조에 의존해 경제발전을 해왔다. 이 과정에서 르완다 지배연합은 대통령을 정점으로 하는 기업지배구조를 특징으로 하는 신가산제를 정립하여 정치적·경제적 자산을 독점하며 지배력을 강화하였다. 이러한 지배연합의 자원 독점은 국제사회의 우려를 자아내는 가운데 2017년 대통령 임기가 종료되는 카가메의 장기집권을 위한 헌법 개정 움직임이 나타나자 카가메 정권은 해외 반정부 인사 및 국제사회의 비난을 맞닥뜨리게 되었다. 르완다 국회가 헌법개정을 발의한 2013년부터 국제 사회는 원조 규모를 축소하며 카가메 정권을 압박하였다.

카가메 정권의 탄압 아래 국외로 망명한 반정부인사는 연이은 서적 출간과 인터뷰 등으로 카가메 정권의 인권침해를 폭로하는 한편 국제사회의 헌법 개정 저지 노력이 동시에 개진되었다. 이에 르완다 지배연합은 정치적 권위에 타격을 받았으며 독재 정권의 정당성을 확보할 원조 축소라는 두 가지 위협에 놓이게 되었다.

이러한 가운데 카가메 정권과 대치를 이루던 부룬디에서 2015년 부정선거로 인해 대규모 정치탄압이 발생하면서 부룬디 난민 사태가 발생하였다. 부정선거의 주동자인 은크루지마 대통령은 후투족 출신으로 카가메와 심각한 갈등 관계에 있었다. 부룬디 난민을 받아들인다는 것은 다수인 후투를 배척하고 소수인 투치를 우대하여 RPF와 우간다-투치의 종족적 우위를 확보한다는 의미가 있다.

르완다 지배연합은 부룬디 난민을 대거 받아들여 2015년 헌법개정 등으로 카가메 정권에 비판적이던 국제사회의 여론을 자신들에게 유리하게 바꾸는 데 성공하였다. 뿐만 아니라 탄자니아 등에서 부룬디 난민캠프 강제 폐쇄 조치하는 등 주변국에서 부룬디 난민을 거부하는 가운데 르완다 정권은 오히려 이들에게 사회적·경제적 지위를 부여하는 포용적 정책을 발표함으로써 국제사회의 찬사를 받았다.

노동력 과잉 상태로 일자리 부족 문제에 시달리는 르완다에서 인구의 0.2%에 해당하는 난민에게 노동권, 3교육권, 금융권, 사회보장권을 부여하는 것은 국익에 배치되는 문제라는 점에서 부룬디 난민 포용정책은 르완다 지배연합의 정치적 이해가 반영된 정치적 산물이라 할 수 있다.

4. 르완다 포용적 난민정책의 정치

1) 소수 지배연합과 지대추구 방식의 중앙집중화

르완다는 탄자니아와 달리 최고지도자와 우간다-투치 엘리트의 결집이 두드러진다. 우간다-투치는 소수족인 투치 중에서도 일부에 해당하기 때문에

소규모 지배연합을 형성하였다. 카가메는 잦은 숙청과 상호 감시를 통해 대통령을 위협할만한 계파가 형성되는 것을 차단해왔다. 이를 위해 포스트-제노사이드 시기 자리잡은 분리주의자 방지 조치가 동원된다. 우간다-투치는 소수의 기반을 통해 권력을 유지해야 하는 만큼 여러 특혜와 이권을 이용해 종족배타적 결집을 이룬다. 이렇게 결집된 우간다-투치 엘리트는 자신들의 이해에 부합하는 난민정책을 구성하게 된다. 르완다 난민정책에 우간다-투치가 소수족으로서 정치적·경제적 우위를 지속하려는 이해가 반영된다는 점은 유입된 난민의 출신 배경에서 추론할 수 있다. 난민은 투치족인 바냐물랑게며, 부룬디 난민은 후투족 정부의 탄압을 받아 망명한 주민들이다. 즉 와 부룬디 난민 모두 反투치 정권을 떠나 르완다로 유입되었다는 점에서 우간다-투치의 지지기반이 될 여지가 있으며, RPF는 주변국의 反투치 세력, 특히 민주콩고 및 우간다의 후투 반군과 후투 정부가 집권하는 부룬디 정부를 견제하는 효과를 얻을 수 있었다. 실제로 2015년 부룬디 난민 위기 이후 르완다와 부룬디 정부 간 상호비방 수준이 높아졌으며 카가메 대통령(Kagame 2017)은 반인륜 범죄가 자행되는 부룬디에 난민을 절대 돌려보내지 않을 것임을 강조하였다.

르완다의 지대 추구 환경은 중앙집중적이어서 최고 지도자와 지배연합에게 흡수되고 이는 체제 생존을 위한 재원이 된다. 르완다의 지대 추구 방식은 원조 공여국과 긍정적 관계를 전제로 하는데, 르완다 산업구조는 농업 위주로 단순하게 구성되어 지배연합의 국내 지대 규모가 크기 어렵다. 따라서 해외 원조 및 투자로 유입되는 외화에 대한 의존도가 높으며, 비공식적 정치자금은 자원 밀반출을 통해 마련하고 있다. 그런데 이 자원분쟁 때문에 2010, 2012년 민주콩고를 침공하자 원조 및 투자 제재 조치가 내려져 지배연합의 지대 규모가 축소되었다. 여기에 2015년 카가메 장기집권을 위한 헌법개정에 대한 국제 사회의 비난이 높아졌다. 이런 국면에서 2015년 부룬디 난민 위기가 발생하자 르완다는 이들을 사회적 구성원으로 포용하는 정책을 내놓았다. 국제협력체는 탄자니아가 난민을 배척하여 난민 지원 부담이 증가하는 상황에서 내려진 르완다의 난민포용정책을 환영하였으며 이를

계기로 카가메 정권에 대한 부정적 여론이 크게 감소하였고, 원조 및 해외투자 유입 규모 역시 급증하였다.

2) 對부룬디 외교 관계: 적대국

르완다는 역사적으로 부룬디와 적대관계를 지니며 투치 정부와 종족적 대립을 이룬다. 르완다 정부가 체제정당성을 확보하여 지대 추구 행위를 지속하기 위해서는 투치 종족의 우위를 확보하는 것이 중요했는데, 이러한 정치엘리트의 이해는 2015년 이후 난민포용정책에 반영되었다. 르완다와 부룬디는 인접국으로 제국주의 이전부터 영토 크기, 인구 밀도 등 지리적 여건이 유사할 뿐 아니라 유사한 종족, 언어, 문화를 공유한다. 그러나 벨기에 식민지 시기 종족차별을 거치면서 후투와 투치 중 어느 종족이 집권하느냐에 따라 양국은 큰 갈등을 겪어왔다. 게다가 1994년 르완다 제노사이드 이후 르완다는 우간다-투치로 구성된 RPF가 통치한 반면 부룬디는 1993~2005년까지 종족갈등을 거친 뒤 2005년부터 후투강경파가 정권을 장악했다. 그 결과 르완다와 부룬디의 적대적 관계가 심화되었다. 2015년 부룬디 난민 위기 당시 르완다 정부는 부룬디 난민을 적극 수용하는 한편 부룬디 정부, 특히 은쿠룬지자 대통령을 전면 비판하였고 이는 외교 단절 수준에 이르게 하였다. 르완다 정부는 부룬디 난민 관련 정책을 발표 시 “인권 탄압을 피해 탈출한 동포”를 도와야한다는 점을 강조하고 있다. 이를 통해 부룬디 정부를 우회적으로 비판하는 동시에 자신들의 우수성을 선전하고 있다(BBC 2015).

3) 르완다 포용적 난민정책의 정치

르완다는 내륙소국, 농업 편향 산업구조, 높은 인구밀도와 부족한 농지라는 지리적 여건 때문에 대외경제의존도가 높다. 여기에 지대 추구 행위가 대통령을 위시한 중앙정부에 집중된 르완다 경제구조상 원조와 해외 투자는 르완다 경제를 지탱하는 원천이 되었다. 이러한 가운데 대부분 원조 및 투자를 제공하는 서구

선진국의 제재는 르완다 경제 위축은 물론 르완다 정치엘리트의 생존을 직접적으로 위협하였다. 서구의 對르완다 제재는 2010년 침공이 결정적 계기가 되었다. 2010년, 2012년 르완다는 서북부 접경지역에서 활동하는 후투 반군을 처단하고 이들의 게릴라 행위를 지원하는 정부에 보복한다는 명분으로 고마(Goma) 지역을 침공하였다. 서구 공여국을 비롯한 국제사회는 명백한 증거나 선전포고 없이 이루어진 공격에 대해 비판하고 원조 및 투자 제재 조치를 감행하였다. 무엇보다 국제사회가 우려한 것은 이 지역이 양국에 지니는 정치경제적 의미를 고려할 때 르완다의 침공이 역내 분쟁으로 확장될 수 있다는 점이었다. 이 지역은 르완다 정부가 자원을 밀반출한다는 의혹이 오랫동안 제기되었기 때문이다. 르완다는 경제구조상 산업 분화가 낮고 경제규모가 적기 때문에 엘리트가 지대 추구를 통해 충분한 정치자금을 확보할 기회가 적다. 따라서 자원 밀매는 RPF 불법 정치 자금의 원천으로 조성되었다. 이렇게 볼 때 민주콩고와 르완다 접경지 분쟁은 후투 반군 처리를 둘러싼 내정간섭 문제라기보다 양국 간 자원분쟁의 성격을 띤다. 더구나 이러한 침공으로 민주콩고 내부는 심각한 갈등과 혼란을 겪고 있다(Lezhnev and Prendergast 2013). 따라서 국제사회는 르완다 정부의 불법정치자금 조달을 저지하고 민주콩고의 혼란을 중단시키기 위해 원조 및 투자 제재를 단행하였다. 이로 인해 르완다는 2012년부터 심각한 경기 침체를 겪었다.

국제 제재로 인한 경기 침체와 더불어 RPF의 체제 정당성에 위협을 가한 것은 반정부인사들의 체제에 대한 도전이었다. 먼저 舊RPF 원로의 체제 비판이 이어졌다. 이들은 2010년 카가메 재선 국면에서 이루어진 정치숙청으로 해외로 망명한 자들로 카가메 최측근 PRF 원로나 제노사이드 승리에 조력한 온건 후투 인사 등 RPF 정치엘리트 출신이었다. 서구 선진국의 정치인, 언론 등은 이들에게 힘을 실어주었다. 2014년에는 미국 청문회에서는 반정부인사들이 출석해 카가메 정권이 제노사이드 당시 저지른 반인륜 범죄, 정치 및 인권 탄압 등에 대한 증언을 하기도 했다. BBC는 2015년 이러한 내용을 담은 “카가메의 진실”이라는 다큐멘터리를 제작하기도 하였다.원조 제재, 반정부 인사의 체제 비판으로 가중된 체제 위협은

2015년 초 헌법개정을 단행하려는 RPF의 행보에 큰 제약으로 작용했다. 2015년 헌법개정안은 2017년 대선을 앞두고 카가메의 장기집권이 가능하도록 대통령 임기를 조정하는 것을 골자로 하였다. 5년 임기, 최대 두 번 재임으로 한정한 현행법을 7년 임기, 헌법수정 후 3번의 연임(총 21년)으로 수정하는 것이다. 국회가 헌법개정안을 발의하자 국제사회의 강도높은 비판이 이어졌다. 이는 그동안 제재 국면에서도 이어지던 원조와 해외 투자가 더 줄어들 위기를 초래했다. 르완다 정부는 2012년 원조 제재 이후에도 굿 거버넌스, 비교적 낮은 부정부패 수준 등을 보이면서 서구 공여국의 기대를 받았지만 2015년 헌법 개정으로 인해 서구 시민사회의 원조 중단 압박이 가중되었기 때문이다.

이러한 가운데 2015년 부룬디 난민 위기는 역설적으로 르완다 정부에게 기회를 제공하였다. 르완다와 더불어 난민이 가장 많이 유입된 탄자니아가 난민 수용에 난색을 표하면서 유엔을 비롯한 공여국은 인도주의적 지원에 공백이 생길 것을 우려하였다. 르완다는 부룬디 난민을 환영하는 한편 그동안 격리되었던 난민과 더불어 이들을 르완다 사회에 편입시키겠다는 입장을 밝혀 국제사회의 환영을 받았다. 주지할 것은 르완다는 탄자니아에 비해 난민을 수용할 토지를 비롯해 가용 재원이 적고 난민 수용 역량이 낮은데도 오히려 더 적극적으로 난민친화정책을 펼쳤다는 점이다. 이는 탄자니아에서 72년부룬디난민이 지닌 사회경제적 잠재력에도 불구하고 대내 체제 위협에 대응해 난민배척정책을 펼친 것과 대비된다.

제 5 절 소결

지금까지 2015년 부룬디 난민 위기라는 동일한 사건에 대한 탄자니아와 르완다의 난민정책이 왜 다르게 나타났는지 제도적 맥락을 비교하여 분석하였다. 두 국가 모두 2015년 위기 무렵 체제 위협을 겪고 있었으며 부룬디 위기는 이러한 위협을 극복할 수 있는 정치적 기회를 제공하였다.

탄자니아의 배타적 난민정책은 계파정치, 지대 추구 방식에서 비롯된 부정부패, 동아프리카경제공동체 확대라는 제도적 맥락이 반영된 것이다. 여당 주요 인사의 부정부패로 지지율이 크게 하락하자 당내 전통주의자 계파가 실각하였고 2015년 대선 후보로 실리주의를 내세운 소수파 마구풀리가 부상하는 계기를 낳았다. 전통주의자들이 니에레레 정신을 계승해 난민에게 상대적으로 우호적이었던 반면 마구풀리는 난민은 탄자니아의 발전을 저해하는 요소로 인식하였다. 또한 여당의 실정에 대한 여론의 불만을 잠재우기 위해 경제난, 빈부격차, 치안 불안을 난민 탓으로 책임전가하였다. 나아가 탄자니아가 주창한 동아프리카경제공동체에 부룬디를 가입시키려는 외교적 목표를 달성하기 위해 국제협력체의 반대에도 불구하고 난민 송환을 결정하였다.

르완다의 포용적 난민정책은 종족정치, 높은 대외경제의존도, 부룬디와의 적대적 관계라는 제도적 맥락이 반영된 것이다. 르완다 지배연합은 국제 원조 및 투자와 자원 밀반출로 지대를 축적해왔으며 이는 극소수에 해당하는 우간다-투치가 정치적·경제적 우위를 점하는 수단이 되었다. 그런데 침공으로 원조 및 투자 제재 조치가 발효되고 2015년 헌법개정 추진으로 국제사회로부터 강도 높은 체제 비판을 받게 되면서 지대 추구 행위는 물론 체제 위협에 놓였다. 이러한 가운데 적대국인 부룬디에서 난민 위기가 발생하자 기존의 난민격리정책을 철회하고 난민에게 사회경제적 지위를 부여하는 난민포용정책을 내놓았다. 이 같은 결정은 르완다의 난민수용역량을 초과하여 국익에 부합하지 않는 결정이었지만, 지배연합의 정치적 생존에는 도움이 되었다. 르완다는 이로써 국제협력체와의 관계를 회복하여 원조

및 투자 수준을 회복하는 한편 헌법개정안을 통과시켜 카가메 장기집권을 위한 제도적 정비를 마쳤다.

제 6 장 결론

본 연구는 사하라 이남 아프리카 국가의 난민정책의 정치적 동학을 분석하여 이 지역 난민 이슈의 특성과 정책결정과정의 특성을 모두 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 사하라 이남에서도 난민 문제가 가장 심각한 동아프리카에 위치한 탄자니아와 르완다 사례를 비교분석하였다. 그 결과 난민정책은 정치적 생존을 목표로 하는 정치엘리트의 이해(interests)가 작동한 정치적 산물이며, 정책 선호는 각국의 제도적 맥락, 즉 식민지 유산, 난민배출국과의 관계, 지배연합의 지대 추구 방식에 따라 구성됨을 밝혀냈다.

본 연구에서 탄자니아와 르완다에 주목한 이유는 양국이 유사한 난민상황에 놓여 있지만 서로 상이한 정책 변화 패턴을 겪었기 때문이다. 먼저 이 두 국가는 사하라 이남에서 드물게 서구 선진국처럼 난민을 배출하지 않고 수용만 한다는 특징이 있다. 탄자니아는 60년 이상, 르완다는 25년 이상 장기적 평화를 유지하고 있기 때문에 난민이 발생하지 않은 것이다. 이는 두 국가의 접경국은 지속적인 내전으로 난민을 배출해 온 것과 상반된다, 둘째, 탄자니아와 르완다는 식민지 경험이 있으며 저개발국이라는 공통점을 지닌다. 이로 인해 서구 선진국에서는 찾아볼 수 없는 독특한 제도적 여건을 지닌다.

먼저 식민지 유산은 정치, 사회, 경제, 문화에 다양한 영향을 끼쳤다. 본 연구에서 주목한 것은 지배연합의 결집 양상이었다. 탄자니아는 식민지 시기 노동조합이 형성되어 부족 같은 토착 집단이 아닌 사회계층에 따른 지배연합이 구성되었다. 사회주의 시기에는 정부를 지지하는 공무원 세력이, 다원주의 시기에는 정당 내 계파를 중심으로 지배연합을 이루었다. 반면 르완다는 식민지 시기 종족차별 정책으로 인해 독립 이후에도 지속적인 갈등을 겪었고, 종족에 따른 지배연합이 구성되었다. 난민정책은 소수파인 우간다-투치의 기득권을 유지하는 데 유리하도록 투치계인 콩고난민이나 후투정부로부터 탄압받은 부룬디 난민을

수용하였다.

다음으로 지대 추구 방식은 지배연합이 국가에 개입하여 사익을 추구할 수 있는 메커니즘을 제공한다. 탄자니아는 농업 위주 산업구조를 지닌 사회주의 시기에는 농업노동력으로서 난민을 활용하였다. 그러나 산업 다변화와 시장경제가 갖추어진 다원주의 시기에 들어서 농업노동력 필요성이 하락하자 난민을 수용할 동기가 낮아졌다. 르완다는 국내 경제구조가 취약하여 민주콩고 접경지에서 자원을 밀거래하거나 국제 원조 및 투자를 통해 지대를 추구하였다. 2012년 민주콩고 침공과 2015년 헌법개정 추진으로 자원밀반출이 어려워지고 국제원조도 감소하자 마침 발생한 부룬디 난민에게 포용적 태도를 취하였고, 원조공여국과 협력적 국제관계를 회복하였다.

끝으로 난민배출국과의 외교관계가 지배연합의 난민정책 선호에 영향을 미친다. 탄자니아는 사회주의 시기 백인정권으로부터 체제 전복 위협을 받자 이 국가들로부터 탈출한 난민을 수용하였다. 이에 그치지 않고 이 난민들을 군사화하여 백인정권을 위협하였다. 다원주의 시기에는 부룬디와 중립적 관계를 유지하였으나 자국이 추진하는 동아프리카경제공동체에 부룬디가 가입하도록 독려하기 위해 2018년 정부 간 협약을 체결하여 난민 송환 사업을 전개하였다. 한편 르완다는 종족갈등으로 인해 난민배출국인 민주콩고, 부룬디와 적대적 관계에 놓여 있었다. 르완다 지배연합은 이 국가들에서 탈출한 난민을 적극 수용함으로써 난민배출국의 비윤리성을 비난하고 자신들의 인도주의적 면모를 과시하였다.

본 연구의 학문적 의의는 다음과 같다. 첫째, 서구 선진국 등 난민 수용국의 정치적 동학에만 초점을 맞출 때 간과하기 쉬운 난민 이슈의 복합적 면모와 역사적 맥락에 따른 난민정책의 다양한 방향성을 확인할 수 있었다. 앞서 살펴본 것처럼 사하라 이남 아프리카는 전 세계 난민의 1/3을 수용・배출하며, 대부분 최빈국이다. 그 결과 난민을 주로 수용만 하는 서구 선진국과는 상이한 정책결정과정을 거치게 된다. 또 서구 선진국의 난민문제는 이들을 지원하거나 수용하기 위한 경제적 부담과 안보 위협으로 빚어진 것이라면 사하라 이남의 난민문제는 식민지 유산,

종족, 자원 등에서 빚어지는 다양한 갈등을 배경으로 한다. 이는 주로 종교 및 이념적 갈등이 작용하는 중동 상황과도 다른 점이다.

둘째, 두 국가의 난민정책결정 요인으로 정치적 생존이라는 정책결정자들의 궁극적 이해에 초점을 둠으로써 대체로 예외적인 곳으로 여겨 온 아프리카 사례에 대한 비교정치학적 일반화를 시도하였다. 탄자니아와 르완다의 정책결정자들은 정치적 생존을 위해 나름의 합리성을 바탕으로 난민정책에 대한 선호를 구성하여 국민을 동원하고 있다. 이는 아프리카의 정치사회 구조를 약한 사회, 약한 국가로 한정해 정부를 외부 압력에 휘둘리거나 비효율적·비합리적 정책결정을 추진하는 것으로 보는 기존 논의에서 벗어나 아프리카 국가 역시 나름의 합리성을 토대로 정책결정을 이루고 있음을 비교정치학적으로 밝혔다.

셋째, 국내 아프리카 연구 저변 확대에 기여한다. 한국 아프리카 연구는 언어 및 문학작품을 중심으로 한 인문학적 전통이 강하게 나타난다. 사회과학에서는 인류학적 접근이 두드러졌다. 최근 10년 동안은 정치학 분야에서도 몇몇 학자들을 중심으로 아프리카 선거 행태나 정치 발전 과정 등 유의미한 연구가 축적되기 시작하였다. 그러나 여전히 대부분의 연구는 한국의 공적 개발원조의 타당성과 효과성을 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 본 연구는 이러한 연구 경향을 벗어나 아프리카를 비교정치학적으로 접근함으로써 학문적 저변 확대에 기여할 것으로 기대한다.

넷째, 국내 이주 연구 저변 확대에 기여한다. 기존 이주 연구는 노동이주(외국인노동자)나 결혼이주(다문화가정)에 초점을 두거나 탈북민을 대상으로 하는 경향이 강하다. 난민은 아직까지 정치학에서 생소한 분야에 해당한다. 난민에 관한 기존 연구들은 법학과 행정학적 접근이 많으며 주된 논의 대상은 난민법을 중심으로 한 한국에 입국한 난민의 지위 부여의 타당성 검토에 머무르기 때문에 최근 전 세계적으로 대두되고 있는 난민 문제의 근본적 배경을 파악하고 맥락에 맞는 해결책을 제시하는 데 어려움이 있다. 따라서 전 세계 난민의 1/3을 배출하고 수용하고 배출하는 사하라 이남 아프리카의 난민문제와

개별국가의 대응을 정치학적으로 검토함으로써 난민이슈에 대한 이해를 높이고 관련 연구의 저변 확대에 기여할 수 있다.

끝으로, 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다.

원조공여국은 난민 대상 원조 정책을 수립할 때, 원조 지원이 난민수용국의 민주화에 악영향을 끼칠 수 있음을 고려해야 한다. 르완다 사례에서 보듯이 난민친화적 정책이더라도 인도주의적 목적보다 정치엘리트의 이해에 부합한 결과일 수 다. 르완다의 난민친화정책은 극소수인 우간다-투치의 권력과 특혜를 강화하여 르완다 민주주의 도입을 저해할 우려가 있다. 따라서 해당 수용국의 난민정책이 난민에게 충분한 지원을 제공되는지, 난민 수용국 주민의 삶의 질 향상에 기여하는지, 수용국의 민주주의 발전과 경제성장을 저해하지 않는지 지속해서 관찰·평가해야 한다.

참고문헌

권영승. 2019. 『아프리카의 신가산제(Neopatrimonialism) 유형과 경제발전』. 성균관대학교 일반대학원, 서울.

김광수. 2010. “르완다의 국가건설과 국민통합.“ 『한국아프리카학회지 31, 57-102.

김웅진 & 김지희. 2000. 『비교사회연구방법론』. 서울: 한울아카데미.

김정하. 2016. “아프리카 난민의 유럽 유입과 이탈리아의 대(對)아프리카 정책.“ 『민족연구』 68 (-), 85-118.

송영훈. 2015. “국제난민 문제의 특징과 경향.“ 『월간 복지동향』 204, 5-10.

———. 2017. “장기화된 난민위기와 국제개발협력.“ 『담론 201』 20 (3), 7-36.

외교부. 2018. 『2018 탄자니아 개황』.

유혜림. 2019. “르완다 ‘포용적’ 난민정책의 정치.“ 『한국정치연구』 28 (2), 221-247.

이신화. 2017a. “분쟁과 난민의 역학.“ 『21세기 정치학회보』 27 (1), 151-175.

———. 2017b. “인구, 이주, 난민안보의 ‘복합지정학’.“ 『아세아연구』 60 (1), 6-50.

임혜란. 1999. “한국과 대만의 산업화패턴과 경제위기.“ 『한국정치학회보』 33 (1), 269-288.

주탄자니아대사관. 2014. “탄자니아 헌법 개정 동향 1~4“.

최동주. 2001. “탈냉전 시대의 아프리카 지역학.“ 『한국아프리카학회지』 13, 17-32.

한국국방연구원. 2020. “지역별 분쟁 분석자료: 민주콩고 분쟁.“ .

한국수출입은행. 2018. 『2018 세계국가편람』. 서울: 한국수출입은행.

한준성. 2019. “난민 위기와 지역 협력: 아프리카의 1969년 Oau 협약.“ 『세계지역연구논총』 37 (2), 79-98.

Adepoju, Aderanti. 1982. “The Dimension of the Refugee Problem in Africa.“ *African Affairs* 81 (322), 21-35.

Almond, Gabriel A & Sidney Verba. 1963. “The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations.“

Aukut, Priscilla Yachat. 2005. The Role of Constitution-Building Process in Democratization Case Study: Rwanda. Stockholm: IDEA.

Babeiya, Edwin. 2016. “New Constitution-Making in Tanzania: An Examination of Actors’ Roles and Influence.“ *African Journal of Political Science and International Relations* 10 (5), 74.

Bates, Robert H. 1988. *Toward a Political Economy of Development*. Berkeley: University of California Press.

BBC. 2015. Burundi Violence: Rwanda President Kagame Condemns Killings. *BBC*, 8 November.

Betts, Alexander. 2017. *Refugee Economies : Forced Displacement and Development / Alexander Betts, Louise Bloom, Josiah Kaplan, and Naohiko Omata*. Edited by L. Bloom, J. D. Kaplan and N. Omata. First edition.. ed. Oxford: Oxford : Oxford University Press.

Betts, TF. 1967. "Conference on the Legal, Economic, and Social Aspects of African Refugee Problems: Addis Ababa, Ethiopia, 9–18 October 1967." *The Journal of Modern African Studies* 5 (4), 561-564.

Black, Richard. 2001. "Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy." *International Migration Review* 35 (1), 57-78.

Bueno De Mesquita, Bruce & Alastair Smith. 2011. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*: PublicAffairs.

Burnet, Jennie E. 2005. Genocide Lives in Us: Amplified Silence and the Politics of Memory in Rwanda, The University of North Carolina at Chapel Hill.

Buzan, Barry, Ole Wæver, Ole Wæver, &Jaap De Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*: Lynne Rienner Publishers.

Chaulia, Sreeram Sundar. 2003. "The Politics of Refugee Hosting in Tanzania: From Open Door to Unsustainability, Insecurity and Receding Receptivity." *Journal of Refugee Studies* 16 (2), 147-166.

Cheru, Fantu. 1989. *The Silent Revolution in Africa*. Harare: Anvil ;.

Cho, Wonbin. 2014. "Politics, Economy and Democratic Regime Performance in

Africa.“ *한국아프리카학회지* 42 (-), 3-30.

Clark, Philip & Zachary Daniel Kaufman. 2009. *After Genocide: Transitional Justice, Post-Conflict Reconstruction and Reconciliation in Rwanda and Beyond*: Columbia University Press New York.

Crisp, Jeff & Ray Wilkinson. 2002. Crises without End or Solution: Why Millions of Refugees Get Caught in 'Protracted' Situations Which Can Last for Decades. *Refugees*, 20-30.

Curtis, Devon EA. 2015. “Development Assistance and the Lasting Legacies of Rebellion in Burundi and Rwanda.“ *Third World Quarterly* 36 (7), 1365-1381.

Czaika, Mathias. 2009. *The Political Economy of Refugee Migration and Foreign Aid*: Houndmills, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Daley, Patricia. 1989. Refugees and Underdevelopment in Africa, the case of Barundi refugees in Tanzania, University of Oxford.

———. 1992. “The Politics of the Refugee Crisis in Tanzania.“ *Tanzania and the IMF: The Dynamics of Liberalization, Westview: Boulder CO*.

———. 2006. “Challenges to Peace: Conflict Resolution in the Great Lakes Region of Africa.“ *Third World Quarterly* 27 (2), 303-319.

———. 2013. “Refugees, Idps and Citizenship Rights: The Perils of Humanitarianism in the African Great Lakes Region.“ *Third World Quarterly* 34 (5), 893-912.

Ensor, Charlie. 2018. Refugees in Tanzania on Edge Amid Changing Politics. In *The New Humanitarian*.

Fajth, Veronika, Özge Bilgili, Craig Loschmann, &Melissa Siegel. 2018. Is Local Social Cohesion Influenced by Hosting Refugees?: The Cae of Congolese Erefugees in Rwanda. In *International Forum on Migration Statistics*. Paris.

Falola, Toyin & Kwame Essien. 2013. *Pan-Africanism, and the Politics of African Citizenship and Identity*: Routledge.

Fasani, Francesco, Tommaso Frattini, &Luigi Minale. 2018. "(the Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe."

Fiddian-Qasmiyeh, Elena, Gil Loescher, Katy Long, &Nando Sigona. 2014. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*: Oxford University Press Oxford.

Freedom House. 2021. *Freedom in the World 2020*. Freedom House 2020 [cited Jun 14 2021]. Available from https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=asc&order=Country.

Freeman, Gary P. 2006. "National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies." *West European Politics* 29 (2), 227-247.

Gammeltoft-Hansen, Thomas. 2014. "International Refugee Law and Refugee Policy: The Case of Deterrence Policies." *Journal of Refugee Studies* 27 (4), 574-595.

Gardner, Tom. 2017. Rwanda Is Like a Pretty Girl with a Lot of Makeup. But the inside Is Dark and Dirty. *the Guardian*, Aug. 04.

Garrison, Ann. 2018. Wikileaks: Rwandan Reconciliation Is a Lie. *Balck Star News*, August 14, 2018.

Gasarasi, Charles P. 1990. "The Mass Naturalization and Further Integration of Rwandese Refugees in Tanzania: Process, Problems and Prospects." *Journal of Refugee Studies* 3 (2), 88-109.

Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective, a Book of Essays*. Cambridge,: Belknap Press of Harvard University Press.

Goodwin-Gill, Guy S. 2014. The International Law of Refugee Protection. In *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, edited by E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long and N. Sigona.

Habyarimana, Juvenel. 1973. Speech at the Occasion of the Opening of the Academic Year in Butare, Oct. 14. In *Messages et Entretiens*. Kigali: ORINFOR.

———. 1984. Speech on the Occasion of July 5th. In *Messages et Entretiens*. Kigali: ORINFOR.

———. 1986. Speech "Youth and Development" , May 21st. In *Messages et Entretiens*. Kigali: ORINFOR.

Hintjens, Helen. 2009. Reconstructing Political Identities in Rwanda. In *After Genocide : Transitional Justice, Post-Conflict Reconstruction and Reconciliation in Rwanda and Beyond*, edited by P. Clark and Z. D. Kaufman. New York: Columvia University Press.

Huggins, Christopher. 2017. *Agricultural Reform in Rwanda : Authoritarianism,*

Markets and Zones of Governance London: Zed Books.

Human Rights Watch. 2015. Burundi: Crackdown on Protesters - Government Lashes out Amid Rising Protests. *Human Rights Watch*, April 27.

———. 2018. "We Will Beat You to Correct You" - Abuses Ahead of Burundi's Constitutional Referendum. *Human Rights Watch*, May 18.

———. 2019. Tanzania: Burundians Pressured into Leaving.

IMF. 2017. Regional Economic Outlook: Ssa. IMF.

IOM. 2021. Voluntary Repatriation and Reintegration of Burundian Refugees Plan 2021. In *IOM Response Plans*, edited by IOM: IOM.

Kagame, Paul. 2017. 2017 Genocide Memorial Speech.

Kamanga, Khoti. 2005. "The (Tanzania) Refugees Act of 1998: Some Legal and Policy Implications." *Journal of Refugee Studies* 18 (1), 100-116.

Kaniki, Martin HY. 1980. *Tanzania under Colonial Rule*: Addison-Wesley Longman Ltd.

Kenneth, Omeje & Hepner Tricia Redeker. 2013. *Conflict and Peacebuilding in the African Great Lakes Region*. Bloomington, Ind: Indiana University Press.

Kigali Times Press. 2016. Rwanda Fires Back over Us Human Trafficking Report. *The Kigali Tiems Press*, 5 July.

Kimonyo, Jean-Paul, Noel Twagiramungu, &Christopher Kayumba. 2004. The Post-

Genocide Transition in Rwanda: The Role of the Internatioanl Community. In *Democratic Transition in Post Conflict Societies Project Working Paper*: Netherlands Institute of International Relations (Clingendeal).

Kuch, Amelia. 2016. "Naturalization of Burundian Refugees in Tanzania: The Debates on Local Integration and the Meaning of Citizenship Revisited." *Journal of Refugee Studies* 30 (3), 468-487.

———. 2018. Lessons from Tanzania's Historic Bid to Turn Refugees to Citizens. *The New Humanitarian*, Feb 22.

Kweka, Opportuna. 2017. "Citizenship without Integration: The Case of 1972 Burundian Refugees in Tanzania." *The African Review* 42 (2), 76-93.

L'ecluse, W. 2010. "Refugee Politics in Tanzania: Receding Receptivity and New Approaches to Asylum." *LL. M.*

Landau, Loren B. 2002. "Document. The Humanitarian Hangover: Transnationalization of Governmental Practice in Tanzania's Refugee-Populated Areas." *Refugee Survey Quarterly* 21 (1_and_2), 260-299.

———. 2003. "Beyond the Losers: Transforming Governmental Practice in Refugee-Affected Tanzania." *Journal of Refugee Studies* 16 (1), 19-43.

———. 2004. "Challenge without Transformation: Refugees, Aid and Trade in Western Tanzania." *The Journal of Modern African Studies* 42 (1), 31-59.

Levi, Margaret. 1997. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." *Comparative politics: Rationality, culture, and structure* 28, 78.

Lezhnev, Sasha & John Prendergast. 2013. Rwanda's Stake in Congo: Understanding Interests to Achieve Peace. Washington, D.C.: Enough Group.

Lofchie, Michael F. 2014. *The Political Economy of Tanzania : Decline and Recovery*. 1st ed.. ed. Philadelphia: Philadelphia : PENN/University of Pennsylvania Press.

Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*: Princeton University Press.

Masha, L. 2010. "Statement to Parliament by Lawrence Masha, Minister of Home Affairs." *Dodoma: Parliament of Tanzania* 25.

Milner, James. 2009. *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*: Springer.

———. 2014. "Can Global Refugee Policy Leverage Durable Solutions? Lessons from Tanzania's Naturalization of Burundian Refugees." *Journal of Refugee Studies* 27 (4), 553-573.

Minja, FE. 1972. "The Refugee Problem in Tanzania." *Essays in the Liberation of Southern Africa (Dar es Salaam)*.

Mogire, Edward. 2009. "Refugee Realities: Refugee Rights Versus State Security in Kenya and Tanzania." *Transformation* 26 (1), 15-29.

Mpangala, Gaudens P. 2004. Origins of Political Conflicts and Peace Building in the Great Lakes Region. Paper read at a Symposium Organized by the Command and Staff College, Arusha, held on.

National Institute of Statistics of Rwanda. 2018. Rwanda Statistical Yearbook 2018.

Newbury, David. 2005. "Returning Refugees: Four Historical Patterns of "Coming Home" to Rwanda." *Comparative Studies in Society and History* 47 (2), 252-285.

North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: Cambridge university press.

Okello, JO Moses. 2016. "Tragedy on the Way to Europe: A Perspective from Africa." *Forced Migr. Rev* 51, 38-39.

Ottaway, David B. 1979. Tanzanian Economy Hurt by Conflict with Uganda. *The Washington Post*, January 16.

Paget, Dan. 2017. "Tanzania: Shrinking Space and Opposition Protest." *Journal of Democracy* 28 (3), 153-167.

Pinda, P. M. 2011. Statement to Parliament by Peter M. Pinda, Prime Minister. Dodoma: Parliament of Tanzania.

Pirouet, M. Louise. 1988. Refugees in and from Uganda in the Post Colonial Period". In *Uganda Now: Between Decay and Development*, edited by H. R. Hansen and M. Twaddle. London: James Currey.

Pratt, Cranford. 1975. "Foreign-Policy Issues and the Emergence of Socialism in Tanzania 1961-8." *International Journal* 30 (3), 445.

Roberts, George. 2014. "The Uganda–Tanzania War, the Fall of Idi Amin, and the

Failure of African Diplomacy, 1978–1979." *Journal of Eastern African Studies* 8 (4), 692-709.

Rosenzweig, Leah R & Yang-Yang Zhou. 2021. "Team and Nation: Sports, Nationalism, and Attitudes toward Refugees." *Comparative Political Studies*.

Rutinwa, Bonaventure. 2002a. "The End of Asylum? The Changing Nature of Refugee Policies in Africa." *Refugee Survey Quarterly* 21 (1_and_2), 12-41.

———. 2002b. "The Marginalisation of Local Relief Capacity in Tanzania." *Eroding Local Capacity: International Humanitarian Action in Africa*, 73-93.

Saetersdal, Tore. 1999. "Symbols of Cultural Identity: A Case Study from Tanzania." *African Archaeological Review* 16 (2), 121-135.

Scarrow, Howard A. 1969. *Comparative Political Analysis: An Introduction*: Harper & Row.

Song, Young Hoon. 2011. Between and Beyond Borders: Conflict, International Response, and Forced Migration. Ph.D., University of South Carolina, Ann Arbor.

Svolik, Milan W. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge : Cambridge University Press.

The East African. 2014. Genocide against the Tutsi: It's Now Official. *The East African*, Feb 1.

Therkildsen, Ole & France Bourgouin. 2012. "Continuity and Change in Tanzania's Ruling Coalition: Legacies, Crises and Weak Productive Capacity."

Thomson, Susan M. 2018. *Rwanda : From Genocide to Precarious Peace / Susan Thomson*. New Haven, CT: Yale University Press

Tsomondo, Micah S. 1975. "From Pan-Africanism to Socialism: The Modernization of an African Liberation Ideology." *Issue: A Journal of Opinion* 5 (4), 39-46.

UNHCR. Unhcr Population Statistics Reference Database.

———. 2000. The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action.

———. 2016. Economic Inclusion of Refugees in Rwanda: Joint Strategy by Midimar & Unhcr.

———. 2017. Unhcr Global Trends: Forced Displacement in 2016. Geneva: UNHCR.

———. 2018a. The Democratic Republic of Congo Situation: June 2018. In *Regional Update*, edited by UNHCR.

———. 2018b. Poliation of Concern to Unhcr in Rwanda as of 31st January 2018.

———. 2020. Refugee Population Statistics Database.

UNICEF. 2019. *Burundian Refugees Affected Countries*. UNICEF 2017 [cited Jan. 07 2019]. Available from https://www.unicef.org/appeals/burundian_refugees.html.

Uvin, Peter. 2001. "Difficult Choices in the New Post-Conflict Agenda: The International Community in Rwanda after the Genocide." *Third world quarterly* 22 (2), 177-189.

Van der Meeren, Rachel. 1996. “Three Decades in Exile: Rwandan Refugees 1960-1990.“ *J. Refugee Stud.* 9, 252.

Verwimp, Philip. 2006. Peasant Ideology and Genocide in Rwanda under Habyarimana. In *Genocide in Cambodia and Rwanda*: Routledge.

Whitaker, Beth Elise. 2002. “Refugees in Western Tanzania: The Distribution of Burdens and Benefits among Local Hosts.“ *Journal of Refugee Studies* 15 (4), 339-358.

Wilkinson, Ray. 1997. “The Heart of Darkness.“ *Refugees Magazine* 110, 5-13.

Winter, Roger. 1983. Uganda - Creating a Refugee Crisis. *Cultural Survival Quarterly Magazine*, June.

World Bank. 2021. World Development Indicators. edited by W. Bank: World Banak.

Yeager, Rodger. 1982. *Tanzania, an African Experiment*. Boulder: Westview Press

Abstract

Politics of Sub-Saharan African Refugee Policies: a Comparative Analysis of Tanzania and Rwanda

Hye-Lim Yoo
Department of Political Science and Foreign Affairs
The Graduate School
Seoul National University

Why do refugee hosting countries have different policy directions for the same refugee crisis? Tanzania and Rwanda, both border countries to Burundi, experienced the 2015 Burundi crisis at the same time. However, their policy responses were the opposite. Tanzania strengthened its exclusive attitude toward refugees by seizing the refugee naturalization project and promoting their repatriation. On the other hand, Rwanda turned to a friendly attitude to grant inclusive social status to all refugees even to whom had been in isolated refugee camps for decades.

The study revealed two countries expressed opposite policy directions due to the different policy preferences of ruling coalitions. Tanzania moved toward populist ideas of refugee exclusion to make up their loss of public supports. Meanwhile, Rwanda took an inclusive policy to attract international aid and investment by accepting Burundian refugees.

Refugee policies are political results by political actors to achieve their political survival, and the policy preferences reflects institutional contexts to maximize their rent seeking. However, the current refugee studies only highlighted the norms for refugee protection, the culture of accepting refugees, and the economic

burden/effectiveness of accepting refugees. This trend yields to overlook the role of political actors in determining and implementing refugee policies.

This study categorized the four types of refugee policies and described history of refugee policies in Tanzania and Rwanda. Then it discusses related institutional contexts: history, diplomatic relations with origin countries, and rent seeking strategy of ruling coalitions. This will discover how institutional contexts and refugee situations were reflected in the interests of the ruling coalition and what kinds of refugee polices are resulted from.

This study attempted comparison within and between countries. Chapter 3 is a time-by-time comparison within Tanzania. During the socialist period, the government implemented an open door policy to accommodate refugees but exploit their agricultural labor and military power at the same time. During the pluralist period, they refused refugees to win over the elections and to see less usefulness of refugee labor.

Chapter 4 is a time-by-time comparison within Rwanda. The colonial heritage of ethnic conflict played an important role throughout the entire period of Rwanda. During pre-genocide, refugees were refused to land and food shortage as well as their anti-Tutsi ethnicity. However, during post-genocide, political power went to Tutsi who were in minor in numbers. The new regime accepted DRC refugees who were descendent of Tutsi but isolated them from the society to prevent rebel forces.

Chapter 5 is a comparison between countries, discussing the different policy directions and backgrounds of Tanzania and Rwanda on the 2015 Burundi crisis. Tanzania strengthened its exclusive attitude toward refugees as political survival had been threatened by falling approval ratings of the ruling party and the opposition party's gains around the 2015 crisis. Meanwhile Rwanda changed their isolation policy to inclusive policy toward all refugees to overcome international criticism on the government and to gain more aid and investment, the rent source of ruling coalition.

The significances of this study are: it dealt with refugee exchange phenomenon of underdeveloped countries, and tried to generalization of refugee politics of Sub-Saharan Africa.

Keywords : refugee policy, Sub-Saharan Africa, refugee politics, ruling coalition
Student Number : 2011-30890