

## 아프리카 국경 관리에서 누락된 요소: 국경을 초월한 지원

폴 누겐트<sup>1)</sup> (영국 에든버러대 교수)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2020

밀레니엄 이후 아프리카는 지속적인 성장을 경험했지만 분쟁이 감소하지는 않았다. 놀라운 점은 이러한 폭력이 국경 지역에 압도적으로 집중되는 경향이 있다는 것이다. 사헬 중앙부, 차드 호수, 아프리카 대호수, 아프리카의 뿔(The Horn) 지역에서 이러한 경향이 두드러지게 나타난다. 문제는 우리가 어떻게 그러한 명확한 패턴을 가장 잘 설명할 수 있느냐 하는 것이다.

- (a) 한 가지 가능성은 국경에 갈등을 일으키는 무언가가 있다는 것이다. 국경을 어디로 정할 건지에 대한 국가 간의 의견 충돌은 당연하며 특히 바다와 호수가 있을 경우는 더 그렇다. 그러나 이런 분쟁은 아프리카의 뿔 지역에서 발생한 소말리아-에티오피아 전쟁(1977-1978)과 최근에 발생한 에티오피아-에리트리아 전쟁(1998-2000)과 같은 예외적인 경우를 제외하고는 거의 무력 충돌로 이어지지 않는 않았다. 좀 더 전형적인 형태의 분쟁은 나이지리아와 카메룬이 법적으로 해결한 바카시 반도(Bakassi Peninsula)를 꼽을 수 있다. 근래 들어 분리주의자들의 주장이 급증했지만, 바아프라 전쟁(Biafran War)만이 상당한 전투와 인명 손실을 초래했다. 근대의 분쟁의 대부분은 국경의 합법성을 외면하지 못한다. 그리고 흥미롭게도, 이에 따른 부작용 중 하나인 난민들의 탈출은 국경을 재각인시키는 효과를 가져왔다.
- (b) 또 다른 가능성은 반체제 인사들이 단순히 국경 공간에 끌리는 것이다. 독립 이후에도 정부는 이웃에 대한 반군 운동을 반복적으로 후원하여 지역 분쟁 시스템을 구축했다. 그러나 이러한 공모가 존재하지 않더라도 국가의 위력이 약해지면

1) PI of ERC Advanced Grant project, *African Governance and Space: Transport Corridors, Border Towns and Port Cities in Transition (AFRIGOS)*, University of Edinburgh.

반군운동은 언제든 발발할 수 있었다. 반란 혹은 내란은 단절된 지역에서 빈번하게 발생해왔다. 실제로 반군은 주요 도로를 표적으로 삼고 큰 도시를 차단함으로써 단절감을 적극적으로 조장해 왔다. 이런 방법은 실제로 영토를 통치하지 않고도 국가의 마지막 흔적을 제거할 수 있게 했다.

아프리카 국경지역이 본질적으로 멀리 떨어져 있다는 것은 일반적으로 빚어지는 오해다. 사실, 몇몇 수의 아프리카 수도들이 국경에 있거나 국경과 인접해 있는 반면, 국경 도시들은 아프리카 대륙에서 가장 빠른 도시 성장을 경험하고 있다. 그러나 단순히 지리적인 의미를 넘어서 소외되어 온 지역이 분명히 존재한다. 이는 특히 경제 구역에서 항구로 이어지는 완충구역과 도로 및 철도 네트워크를 만들기 위해 산림보호 구역을 사용하는 등의 식민지 공간논리의 유산을 반영한다. 식민지 국가들은 국경 지역을 연결하는 기반시설에 최소한의 관심을 보였으며, 이 현상은 독립 이후 정부가 어려운 환경 속에서도 개발목표를 추구했던 상당 기간 동안 계속되었다. 1970년대 후반과 1980년대에 경제적 어려움이 배가됨에 따라 식민지 기반시설은 붕괴된 채 그들의 영토에 남겨지게 되었다.

지역통합 의제의 진전은 안보 분야의 우선순위 변화와 맞물려 국제협력에 대한 관심을 높였다. 국경의 역학 문제와 관련해서는 다음 세 가지 유형의 의제가 다뤄졌다.

- (i) 첫째, 경계선에 대한 우려가 새롭게 제기되었다. 국가는 경계관리에 있어 국경선의 위치가 불확실한 경우 함께 협력할 가능성이 낮음을 전제로 한다. 둘째, 아프리카연합(AU)의 우려는 국경지역의 석유나 광물과 같은 자원의 발견은 이 지역의 미래에 분쟁을 있음을 예고한다는 것이다. 따라서 아프리카연합 국경프로그램(AUBP)은 독일개발기구(GIZ)의 지원을 받아 아프리카의 모든 국경선을 적절히 구분하기 위한 프로그램에 착수했다. 셋째, 기후변화가 강우 패턴에 영향을 미치면서 수자원 관리는 호수와 강 경계를 공유하는 국가들 사이에서 주요 관심사가 되었다. 이에 따라 이 문제를 해결하기 위해 수많은 정부 간 하천과 호수 관리처가 설립되었다.
- (ii) 둘째, 국경의 역동성은 기반시설의 혁신 잠재력에 대한 열의를 이끌어낸다. 아프리카연합과 다양한 지역경제공동체는 대륙을 ‘조합(de-fragment)’하고 지역의 경제 시너지를 창출할 투자 유치에 전념했다. 이 중 선호되는 방법은 여러 국가를 횡단하며 도심을 연결하는 수송 통로으로써 보통 해안 항구에 위치한다.

도로의 기본은 원스톱 국경초소(One-Stop Border Posts)와 국제 교량으로 구분되는 고속도로이다. 이를 통해 다른 국가와 무역을 하는 데 드는 비용은 줄어드는 반면 지역 내 무역은 증가될 거라 기대한다. 이는 경제 발전을 가속화하고, 지역 불평등을 완화하며, 빈곤을 줄이는 열쇠로 여겨지는데, 이 모든 것들이 개념적인 평화를 위한 전제조건이다. 보통 이렇게 인과관계가 간접적이지만 동아프리카의 LAPSSSET(Lamu Port-South Sudan-Ethiopia) 회랑 프로젝트와 같은 일부 프로젝트는 보다 명확한 정치적 의제를 가지고 있다.

- (iii) 마지막으로, 지난 10년 동안 보안 대응에 훨씬 더 많은 노력이 있었다. 이슬람 극단주의가 서아프리카와 아프리카의 뿔 지역으로 확산되자 특히 프랑스와 미국에서 온 외국인 활동가들의 참여가 활발해졌다. 사헬5개국 정상회의에 참여하는 사헬 국가들은 국경 연합군을 창설해 국경에서 50km 이내에서 작전을 수행했다. 차드 호수 지역에서는 국가들 간의 협력 부족이 처음에는 이슬람 무장 단체 보코하람에게 유리하게 작용했다. 그러나 2012년 다국적 차드호수 유역군이 재창설되었고, 나이지리아 내에서 전투를 벌이는 차드 군대와 이들이 함께 실행한 합동 군사작전은 보코하람이 철수하는 데 결정적 역할을 했다.

세 가지 유형의 공통점은 이들 모두 정부가 국경을 보다 효과적으로 통제할 수 있도록 하기 위한 하향식 이니셔티브라는 점이다. 지역 통합 지지자들은 일반적으로 이동성과 개방성을 가진 국경을 선호하지만 안보 의제에서는 이동성을 우려하며 더 엄격한 국경 감시를 지향한다는 사실은 구조적 긴장감을 조정한다. 실질적으로 보안 없이는 교역이 불가능하다는 점에서 보안은 다른 고려사항보다 우선한다.

실제로, 이들은 접경지역에 관한 한 모두 사각지대를 가진다:

- (a) 의심할 여지 없이 나라 간 국경선이 존재함에도 불구하고, 국경 보안 문제는 아프리카연합 국경프로그램 권한의 다른 부분, 특히 국경 간의 협력을 압도했다. 경계선이 명확하면 이해관계가 명확하게 드러나고, 진행 상황도 모니터링하기도 쉽다. 그러나 국경 간의 협력이 비정형적이더라도 국경지역의 평화구축과 관련한 이익은 잠재적으로 훨씬 더 크다.
- (b) 운송 경로에 압도적으로 집중하게 되면 시골지역 공급도로와 같은 다른 기반시설의 희생이 생긴다. 운송 경로는 그 자체로 국경지역민의 삶을 향상시키지는 않으면서 도로들이 이 지역의 땅을 꿰차고 있는 반면, 장거리 트럭 운송은 지역

경제에 긍정적인 영향을 거의 미치지 않는다. 원스톱 국경초소(OSBP)가 구축된 동아프리카에서는 소규모 상인과의 교류가 이뤄져 왔지만 이것은 극히 이례적인 경우다.

- (c) 국경 보안을 위해 정부군이나 후원을 받는 민병대가 지역 주민들에게 보복할 경우 갈등을 불러일으켰다. 군사협력이 국가탄압을 촉진할 수도 있는데, 카메룬의 영어권 지역이 이를 보여주는 사례 중 하나다.

만약 반란군이 지역 단절상태에 의해 더 강해진다면 사전에 예방할 수 있는 한 가지 방법은 국경을 넘어 주변에 기반시설을 개발하는 것이다. 여기에는 주요 도로에 끼지 않는 도로와 더불어, 공유 시장시설, 학교 및 보건소 등이 포함된다. 일반적으로 접경지역에 사는 사람들은 친족관계, 공동종교의식, 축제 및 시장 등을 통해 긴밀하게 연결되어 있다. 이러한 것들은 정부와 관계없이 지속되며 그들 자신의 권리와 관련된다기보다는 일반적으로 용인된다. 정부는 보통 협력하는 말을 사용하지만 국가 안보에 필요하다면 매우 빠르게 국경을 봉쇄할 수 있다. 따라서, 코로나19 바이러스 훨씬 이전부터 르완다/우간다, 나이지리아/베넌은 두 개의 주요 도로를 따라 폐쇄되었다.

유럽 통합의 경험에서 우리가 얻을 수 있는 것에는 틀림없이 논란의 여지가 있다. 정부는 아래에서 시작된 이니셔티브를 좋아하지 않을 수도 있지만 몇몇 큰 성공적 케이스는 국경을 초월한 지역의 기치 아래 동원된 지방자치단체와 이익단체에 의해서 이루어졌다. 이 사실을 근거로 이용하여, 국경에서 일하는 활동가들은 이 지역의 다수의 관계자들이 관심을 보이는 프로젝트에 대해 유럽연합의 기금을 받을 수 있게 됐다. 이것은 마치 원심력이 주변의 힘을 모을 수 있는 것처럼 유럽연합 국가를 하나로 묶는 접착제 같은 역할을 한다. 아프리카에서 정부는 그들 스스로가 시작하지 않은, 국경을 초월한 이니셔티브를 좋아하지 않으며 그것을 차단하거나 억제하려고 힘쓴다. 아래에서 시작된 국경을 초월한 협력 지원이 국경지역 평화증진의 기본이라는 것을 모든 주요 활동가들에게 납득시키는 것이 우리의 임무다. 이 임무는 단절의 원천부터 근절하고, 환경자원 문제를 해결할 가능성이 더 높고, 생계에서 매우 중요한 역할을 하며, 안보 의제보다 훨씬 많은 사람을 포용할 수 있다. 그 외의 대안은 이와 비슷하거나 혹은 더 나쁠 수도 있다.