

북아프리카 민주주의의 위기, 유럽 이민정책과의 연계성

튀니지는 아랍의 봄 이후 민주화에 성공한 사례로 평가받았지만 최근 권위주의로의 회귀가 심화되고 있다. 2019년 당선된 카이스 사이에드 대통령은 2021년 의회 해산, 국회의원 면책 특권 박탈 및 일련의 급진적 조치를 단행하며 절차적 민주주의를 사실상 무력화했다. 이러한 조치는 국제사회의 비판을 받았으나, 위로부터(top-down)의 민주주의체제에 대한 실망감 속에서 많은 국민들은 사이에드의 결정을 지지했다. 권위주의 부상에서 국내적 요인이 크게 작용한 사이에드 집권 초기와 달리 현재 튀니지 민주주의 위기는 외부 요인과의 연관성이 있다. 특히 유럽 이민정책의 외부화(externalization)는 주변 북아프리카 국가와 마찬가지로 튀니지 정부가 경제·사회 개혁에 실패하며 국민들의 신뢰를 잃고 있던 시점에서 정치적 정당성을 유지 강화하는 데에 기여했다는 비판을 받고 있다.

한새롬(숙명여자대학교)

민주주의 쇠퇴는 글로벌한 현상 중 하나다. 국제민주주의선거지원기구 보고서에 따르면, 최근 세계의 절반 가까이 되는 국가에서 민주주의가 후퇴하는 모습을 보였다 (IDEA, 2023). 유럽의 경우 네덜란드와 영국 등 일부 선진 민주주의 국가들이 법치주의 부문에서 하락세를 보였다. 중앙아메리카의 엘살바도르와 과테말라와 같은 국가들도 시민의 자유와 법치주의를 비롯한 민주주의 성과 측면에서 급속한 후퇴를 경험하였다. 아태지역에서도 표현의 자유와 언론의 자유 지수가 하락하는 모습을 보였다. 중국과 미국 간의 지정학적 긴장이 고조됨에 따른 외부 압력이 역내 국가 민주주의 체제에도 영향을 끼칠 수 있다는 우려가 나오고 있다. 더불어 미국에서도 정치적 양극화가 심화되면서 민주주의가 약화되고 있다는 분석이 제기되고 있다. 이처럼 민주주의 후퇴는 선진 민주주의 국가와 신생 민주주의 국가 경계를 넘어 발생하고 있는 현상으로, 글로벌 정치안정성을 위협하는 위험 요인으로 작용하고 있다.

을 해소하고 공동의 목표를 향해 나아가는 행보는 국제사회의 인정과 찬사를 받기도 했다. 이러한 정치적 협상 과정은 튀니지를 다른 아랍 국가와 비교했을 때 민주화를 성공적으로 이끌어낸 모델로 평가받게 했다. 튀니지는 역동적인 국가재건의 과정을 거쳐 2014년 새 헌법을 제정하고 자유롭고 공정한 선거를 통해 최초의 민주 정부를 수립했다.

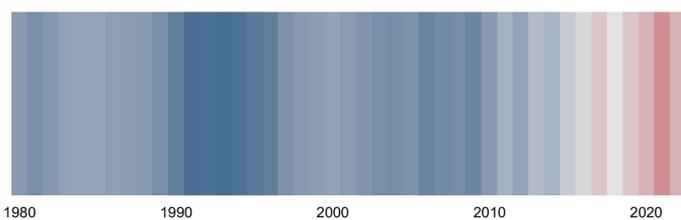
하지만 법학 교수 출신 카이스 사이에드(Kais Saied)가 2019년 대통령으로 당선되고 2년 뒤 절차적 민주주의를 사실상 중단시키면서 민주주의의 위기 혹은 권위주의의 회귀를 경험하고 있다는 우려가 증폭되고 있다. 당시 사이에드 대통령은 의회 활동을 중단시키고 국회의원들의 면책 특권을 폐지하는 등 일련의 급진적인 조치를 취했다. 사이에드의 이러한 결정은 국제 사회는 물론 국내 정치 엘리트들로부터 정치적 쿠데타라는 비난을 받았다. 그러나 이와 같은 비난에도 불구하고, 사이에드의 일방적 조치가 발표된 날 저녁, 대통령의 결정을 지지하며 거리로 나온 많은 국민들로 인해 튀니지는 축제 분위기로 한껏 달아올랐다.

왜 많은 희생을 감수하고 벤 알리 독재체제를 무너뜨렸던 튀니지 시민들은 사이에드로 대표되는 권위주의적 리더를 지지했을까? 튀니지 민주주의의 위기는 국내 상황에 국한된 현상일까? 아니면 지역 혹은 글로벌 차원의 정치와도 연관성이 있는 현상으로 이해해야 할까?

위로부터(Top-down)의 민주주의와 아래로부터(Bottom-up)의 민주주의

민주주의에 대한 인식은 각 사회의 고유한 역사, 문화, 정치, 경제적 맥락을 반영한다. 2011년 이후 실시된 여러 설문 조사에 따르면, 과반수의 튀니지인들에게 민주주의는 단순히 정치적 자유와 시민의 권리를 보장하는 체제가 아닌 부의 재분배와 일자리 창출을 통해 빈곤과 불평등을 감소시키는 정치체제를 의미하는 것으로 나타났다. 이는 튀니지 시민들이 정치적 권리 뿐 아니라 사회·경제적 권리 보장을 민주주의의 필수 요소로 인식하고 있었음을 시사한다. 일례로 2011년에 실시된 아랍바로미터(Arab Barometer) 설문조사에서 '민주주의의 가장 중요한 두 가지 특징'을 꼽으라는 질문에 튀니지 응답자의 80%가 사회·경제적 권리를, 55%가 시민·정치적 권리를 선택했다(Abbott, P. et

세계 민주주의 강화와 쇠퇴



더 많은 국가에서 민주주의 발전 / 더 많은 국가에서 민주주의 후퇴

출처: International IDEA. (2023). The Global State of Democracy Indices v7.1.

중동과 북아프리카의 경우, 민주주의 위기를 경험하고 있는 대표적인 나라로 튀니지가 거론된다. 한동안 튀니지는 2011년 이 지역을 휩쓴 대규모 민중 시위를 발판으로 유일하게 민주화에 성공한 나라로 평가받았다. 23년간 경찰국가로 구축한 벤 알리(Ben Ali) 대통령의 부패와 독재통치에 대한 시민들의 분노가 2010년 12월 폭발하면서 발생한 튀니지 혁명은 '아랍의 봄'의 도화선이 되었다. 평화적으로 독재정권을 전복시킨 사례로 세계적인 주목을 받았을 뿐 아니라 협상과 타협의 과정을 통해 절차적 민주화를 이뤘다는 평가를 받았다. 특히 튀니지의 주요 정치 세력들이 이슬람과 세속주의라는 서로 다른 이념적 배경을 가지고 있음에도 불구하고 민족대화(National Dialogue)를 통해 갈등

al., 2016). 2013년에 실시한 동일한 조사에서도 비슷한 결과가 나타났다. 응답자의 48% 이상이 민주주의에 가장 필요한 두 가지 요소 중 하나로 기본 생필품 제공을 선택한 반면, 23.9%는 정부를 비판할 자유를 선택했다.

질적 인터뷰에서도 사회·경제적으로 소외된 계층 뿐 아니라 스스로를 중산층으로 인식하는 많은 튀니지 시민들이 광범위한 사회적 권리 보장을 민주주의의 필수적인 가치로 강조하였다(Han, 2023). 2011년에 사회·경제적으로 소외되었던 계층과 지역의 목소리를 국가 재건 과정에 반영하고자 했던 시도와 사회적 약자에게 호의적 조치를 취함으로써 실질적 평등을 달성하겠다는 의미를 담은 긍정적 차별(Positive Discrimination) 조항을 2014년 새로운 헌법에 명시한 것은 혁명 직후 밑으로부터(Bottom-up)의 민주주의 요구에 부응해야 한다는 인식이 작용했기 때문이다.

민주화 초기 이러한 노력에도 불구하고 튀니지의 포용정치는 정치엘리트 차원을 넘어서지 못했다. 혁명 이전에 소외되었던 이슬람세력이 제도정치에 등장한 것은 민주화 과정에서 거둔 중요한 성취였다. 하지만 이슬람정당 엔나흐다(Ennahda)와 세속정당 니다 투니스(Nidaa Tounes)의 연합 정부로 대표되는 합의 정치(consensus politics)는 좁고 배타적인 위로부터(Top-down)의 민주주의에 한정되었다. 시간이 지남에 따라 튀니지 의회는 심화되는 사회 경제적 위기를 등한시한 채 의석수와 기득권의 이해관계에만 관심이 있는 부패한 정치인들의 상징으로 굳어졌다. 이러한 맥락에서 위로부터의 민주 질서와 제도에 대한 대안을 외치며 등장한 인물이 바로 사이에드이다.



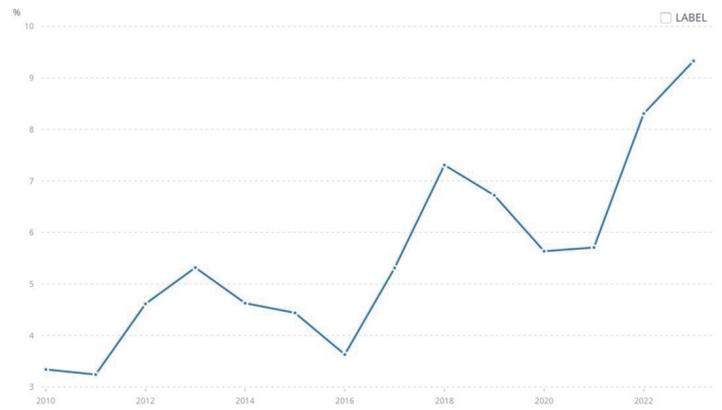
2019 튀니지 대선 토론
출처: 저자 제공

2019년 대선 캠페인 당시 사이에드는 국가 권력과 정당을 부패한 반(反)혁명 기계로 묘사하며, 하빔 부르기바(Habib Bourguiba)에서 बे지 카이드 에셉시(Beji Caid Essebsi)에 이르는 그의 전임자들과는 구별되는 포퓰리즘적 수사를 구사했다. 포퓰리즘은 정치를 부패한 엘리트 대 희생당하는 민중이라는 이분법적 구도로 재구성한다. 소외와 배제를 경험한 대중의 분노를 이용해 사회가 직면한 복잡한 문제들을 단순화하고 엘리트를 적대해야 할 세력으로 규정한다. 튀니지 사회에 만연한 불만을 정치자산으로 활용하고 자신을 평범한 시민의 옹호자이자 대변자로 규정한 사이에드의 전략은 대선 당시 많은 시민들의 지지를 얻었고 이후 2021년 의회를 해산시킬 수 있는 권력의 기반이 되었다.

심화되는 경제위기에 따른 사이에드 정권의 정당성 약화

그러나 사이에드 정권에 대한 국민들의 환호는 얼마가지 못했다. 단순히 그의 권위주의적 통치 스타일 때문만이 아니라 시민들에게 했던 약속을 이행하지 못했기 때문이다. 튀니지 시민들은 강력한 지도자가 혁명의 방향을 바로잡고 시민의 필요와 복지를 우선시하는 방식으로 재구성할 수 있기를 기대하며 청빈한 이미지의 무소속 정치 지도자를 지지했다. 그러나 사이에드는 2021년 7월 권력을 장악한 이래 실질적인 경제·사회적 개혁을 이끌어내지 못했다. 말아 아닌 행동에 의해 그의 정치적 정당성이 평가받아야 하는 시점이 도래했을 때 결과는 실망스러웠다.

사이에드 정권이 직면한 가장 큰 도전과제는 단연 경제위기 극복이었다. 국제금융기관에 비판적인 사이에드의 입장은 2023년 국제통화기금(IMF)과의 결별로 이어졌다. IMF 의존도가 높았던 튀니지는 정부부채의 화폐화(monetization)를 통해 재정적자를 만회하고자 했고 그 결과 해당 연도에 기록적인 9.3%의 물가상승률을 초래했다.



2010-2023 튀니지 물가상승률
출처: World Bank

빈곤층을 대변한다고 주장했지만 사이에드의 경제정책은 일자리 창출을 저해하고 물가상승을 가중시켜 오히려 빈곤층에 불균형적으로 부정적인 영향을 미치는 결과를 낳았다는 평가를 받았다(Meddeb, 2024). 필수재 소비가 가계에 산에서 큰 비중을 차지하는 빈곤층에게 경제적 압박이 더욱 가혹하게 작용했기 때문이다. 사이에드 대통령의 포퓰리즘적 접근이 경제적으로 해로운 동시에 정치적으로도 근시안적이라는 평가와 함께 이러한 정책의 지속가능성에 대한 의문이 제기되기 시작했다.

사이에드 정권에 대한 실망감은 튀니지 경제기반을 약화시키는 동시에 빈곤층, 실업자, 청년층, 그리고 임시 계약으로 고용된 불안정(precaious) 노동자와 같이 취약한 계층에게 큰 사회적 비용을 전가하고 있다는 비판과 더불어 국민들의 제도정치에 대한 무관심으로 표현되었다. 2022년 7월 25일 실시된 헌법국민투표에서 새 헌법이 94.6%의 찬성률로 통과되었지만 투표율은 31%에 불과했다. 이는 주요 야당들이 선거를 보이콧한 결과이기도 하지만 동시에 국민들의 정치적 무관심과 불신을 반영하는 것이기도 하다. 2022년과 2023년에 실시된 의회 선거에서도 저조한 투표율이 이어졌으며 이는 사이에드가

대중의 지지를 잃어가고 있었음을 시사한다.

시민들의 불만은 사회운동 조직을 중심으로 한 저항의 움직임으로도 표출되었다. 사이에드정권은 한 때 자신의 지지기반이었던 거리시위를 국가성장의 장애물이자 위협으로 인식하고, 경찰력과 미디어를 동원해 이들을 진압하거나 적극적으로 관리하고자 했다. 혁명 후 민주화 과정에서 두드러졌던 문제적 행위자의 안보화(securitization) 현상이 사이에드정권 하에서 재현되고 있는 것이다(Han, 2021). 이 과정에서 2023년부터 본격화된 반(反)이민정책은 튀니지 권위주의정권의 또 다른 도구로 이용되고 있다. 하지만 이 현상을 이해하기 위해서는 튀니지 국내 요인 뿐 아니라 외부 요인, 특히 역사적으로 북아프리카 정치경제에 깊숙하게 개입해 온 유럽이 난민과 이주 문제를 해결하는 과정에서 튀니지와 맺은 불편한 파트너십을 살펴볼 필요가 있다.

유럽의 반이민정책과 튀니지 권위주의정권

유럽연합(EU)은 중동 발 글로벌 이주 위기가 불거졌던 2005년과 2011년에 이주에 대한 글로벌 접근법(Global Approach to Migration)과 이주 및 이동성에 대한 글로벌 접근법(Global Approach to Migration and Mobility)을 각각 채택하였다. 두 접근법 모두 제 3국과의 관계를 이민정책 목표를 달성하기 위한 전략적 도구로 활용하는 방안을 도입하였다. 일명 '이주 통제외부화'(externalisation of migration control)는 EU의 핵심 이민정책으로 자리 잡았다. 이러한 전략의 최근 사례가 바로 2023년 7월 23일 EU와 튀니지가 맺은 '전략적·글로벌 파트너십에 관한 양해각서'이다. 이 양해각서는 불법 이주 대응 및 EU 내 불법 체류 중인 튀니지 국적자의 송환 강화 등을 목표로 설정하였다(Strik et al., 2024).



출처: European Union, 2023.

튀니지 시민사회뿐 아니라 유럽 내에서도 이 협약에 대한 강한 비판을 제기했다. 협약 체결 과정이 비공식적으로 진행되었고 튀니지 정부의 인권 침해에 EU가 공모하는 결과를 초래할 수 있다는 우려 때문이었다. 아랍의 봄 직후부터 EU는 민주주의와 인권을 증진하는 '규범 권력(normative power)'과 튀니지 시민사회와의 협력을 강조해왔다. 실제로 EU는 튀니지 민주주의를 보호하고 촉진하기 위해 상당한 자원을 투입하였고 시민사회와의 다양한 파트너십을 구축

해왔기에 튀니지 민주화에 긍정적인 기여하고 있다는 평가를 얻기도 하였다(Arena, 2024). 그러나 2021년 이후 사이에드 정권이 권위주의적 조치를 강화하는 과정에서 EU는 명확한 입장을 취하지 않고 있다.

EU의 주변국정책과 이주정책을 분석하는 전문가들은 유럽의 안보 우선(security first) 접근법이 인권과 민주주의를 강조하는 규범적 접근을 퇴색시키고 있다고 지적한다. Eric Skare (2022)에 따르면, 유럽이 북아프리카 국가들에 대한 외교적 지원과 경제 원조를 효과적인 거버넌스 및 민주주의 발전과 연계할 경우 이들 국가들과의 관계가 악화될 가능성을 우려하고 있으며, 이로 인해 유럽의 안보와 북아프리카 민주주의에 대한 공약 사이에서 딜레마에 직면하게 되었다. 유럽의 이러한 접근은 2023년 6월 유럽 주요 3개국 대표단과 튀니지 대통령 간 회담에서도 확인되었다. 해당 회담에서 민주주의, 법치주의, 인권과 같은 의제는 논의 대상에서 제외되었다(Arena, 2024).

유럽과의 회담 전인 같은 해 2월, 사이에드 대통령은 튀니지의 인구 구성을 변화시키려는 범죄 계획이 존재하며 튀니지에 몰려드는 아프리카 난민들이 튀니지 경제와 안보를 위협하고 있다는 발언을 공개적으로 한 바 있다. 사이에드의 연설 이후 국내적으로 폭력적인 반이주 캠페인이 전국적으로 확대되었다. 이로 인해 당시 21,000명에 달하는 사하라 이남 아프리카 출신 이주민들이 큰 피해를 입었다. 사이에드 정권 초기 반제도정치 수사가 튀니지 사회를 민중 대 엘리트로 이분화했다면, 반이주 정서는 국내 문제의 책임을 외부로 돌리는 정체성 정치와 포퓰리즘의 전형적인 예이다. 정체성 정치와 포퓰리즘의 교차점은 포퓰리스트 운동이 정체성에 기반한 불만을 이용해 지지 기반을 확장할 때 발생한다. 사실 사이에드의 이러한 담론은 난민과 이주민의 유입이 문화적 정체성을 위협한다는 공포를 적극적으로 조장한다는 점에서 오늘날 유럽 극우세력의 민족주의 담론과 맞닿아 있다.

튀니지가 경험하고 있는 지역 간 극심한 불균형 발전, 빈곤, 실업, 그리고 중산층의 붕괴는 벤 알리 정권 때부터 존재했으며 난민과 이주민 유입으로 인해 발생한 문제라고 보기 어렵다. 그러나 사이에드는 국내 문제를 해결하기보다 새로운 외부의 적을 구성하는 전략을 선택했다. 나아가 반이민 정서는 튀니지 시민들의 민주적 권리와 표현의 자유를 억압하는 수단으로도 활용되고 있음에 주목할 필요가 있다. 이민문제에 대한 정부의 정책 뿐 아니라 민주주의와 인권에 대한 논의를 했다는 이유만으로 많은 시민사회 활동가들이 체포되고 있다. 유럽은 이러한 상황에 표면적으로 우려를 표하면서도, 난민과 이주문제 해결을 위해 튀니지 정부와의 협력을 확대하면서 권위주의 정권을 사실상 용인하고 지원하고 있다는 비판에 직면하고 있다.

저자 소개

한새롬(saerom.han@sookmyung.ac.kr)은

숙명여자대학교 정치외교학과 조교수이다. 아버딘대학교에서 국제정치학 박사학위를 취득하고, 중동과 북아프리카 정치 및 글로벌 거버넌스와 안보 현안을 연구하고 있다. 저서로는 『Unemployment and Resistance in

Tunisia: The Democracy–Security Nexus₁(2023) 등이 있다. 주요 연구 성과로 “Performing (against) the state”(2024), “Mobilizing within and beyond the labor union”(2023), “Transitional justice for whom?”(2022), “Securitization of the unemployed and counter–conductive resistance in Tunisia”(2021) 등이 있다.

참고문헌

- * Abbott, P. et al. 2016. “Tunisia: Economic, Political and Social 2013 Report Score Card”, Aberdeen: University of Aberdeen.
- * Arena, Maria do Céu Pinto. 2024. “The US and EU Response to Tunisia’s Democratic Backsliding: Promoting Democracy or Protecting Interests?” *The International Spectator*, 59(3), 158–178.
- * Han, Saerom. 2021. “Securitization of the Unemployed and Counter–Conductive Resistance in Tunisia.” *Security Dialogue*, 52(2), 156–173.
- * Han, Saerom. 2023. *Unemployment and Resistance in Tunisia: The Democracy–Security Nexus*. Edinburgh, Edinburgh University Press.
- * IDEA. 2023. The Global State of Democracy 2023. IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-02/the-global-state-of-democracy-2023-the-new-checks-and-balances.pdf> (검색일: 2024.2.25).
- * Meddeb, Hamza. 2024. “Kais Saied’s Grip on Tunisia Comes at a High Cost.” Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/kais-saieds-grip-on-tunisia-comes-at-a-high-cost?lang=en> (검색일: 2024.2.25).
- * Skare, Eric. 2022. “Staying Safe by Being Good? The EU’s Normative Decline as a Security Actor in the Middle East.” *European Journal of International Security*, 8(3), 1–17.
- * Strik, Tineke et al. 2024. “Compliance or Complicity? An Analysis of the EU–Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control.” *Netherlands International Law Review*, 71, 199–225.