

보츠와나 추장제(chieftaincy)의 쇠퇴와 재구조화*

설 병 수

(한국외국어대학교 HK연구교수)

◆ 국문초록

본 연구의 목적은 보츠와나의 추장제가 역사적 과정에서 어떤 식으로 쇠퇴하고 재구조화되어 왔는지를 검토하는 데 있다. 초와나 전통 사회에서 추장들은 상징적 존재이자 실제적 존재로서 막강한 권위와 권력을 행사했다. 하지만 영국 식민지 시대 동안 전통적 지도자들은 계속해서 권력을 상실하면서, 식민지 정부의 대리인 또는 앞잡이로 전락했다. '근대성'을 강조한 식민지 당국은 전통적 통치자들과 거리를 두면서 신흥 엘리트 집단을 지지했다. 그 결과 신흥 엘리트는 독립 이후의 국가에서 핵심 세력이 될 수 있는 발판을 마련할 수 있었다.

독립 이후 정치 제도의 민주화가 진행되면서 추장의 세습적 통치는 정당성을 점점 상실하고 있다. 정부는 각종 법령을 제정하여 추장들의 권력과 권한을 계속 약화했다. 추장들에 대한 근대 엘리트의 부정적 인식도 사라지지 않았다. 이런 일련의 상황으로 인해 추장들의 입지는 더욱더 좁아지고 있다. 그럼에도 추장들은 농업, 교육, 보건 관련 각종 지역 개발 사업에서 중추적 역할을 하고 있다. 또한 추장들은 지역 정치뿐만 아니라 중앙 정치의 중요한 자원으로 활용된다. 추장제는 사회·정치적 변화 속에서 존속하기 위해 재구조화가 필요하며, 실제로 재구조화되고 있다. 지역민의 광범한 지지 및 추장제의 탄력성과 적응성은 이 제도가 재구조화되는 데 원동력이다.

주제어 : 보츠와나, 추장제, 쇠퇴, 재구조화

* 이 논문은 2010년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문한국지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-362-2010-1-B00003).

I. 머리말

추장제는 아프리카의 독특한 사회·문화적 현상 중 하나다. 전통 사회에서 대개의 추장은 막강한 권력을 행사했다. 추장제에 두드러진 변화가 생기기 시작한 것은 서구 열강이 아프리카를 지배하게 되면서부터였다. 식민지 시대 동안 추장들은 식민지 당국과 지역민 간 다리 역할을 했다. 이 과정에서 이들의 권위와 권력은 계속 쇠퇴했다. 1957년 가나를 시작으로 아프리카 국가들이 식민 종주국에서 해방되었다. 근대화론을 신봉하던 많은 학자는 국민 국가 설립의 영향으로 추장제가 소멸의 길을 걷게 될 것으로 예상했다. 그러나 이들의 예상은 빗나갔다. 근대화가 진행되면서 추장제가 전반적으로 쇠퇴하는 경향을 보이는 것은 사실이다. 하지만 아프리카의 대다수 국가에서 추장들은 여전히 상징적 존재일 뿐만 아니라 실제적 존재로 자리매김하고 있다.

그간 다양한 연구자가 아프리카의 추장제를 여러 각도에서 규명해 왔다. 이들의 관점은 크게 세 갈래로 나뉜다. 첫째, 전통의 맥락에서 추장제를 파악하는 연구자들이 있다. 이들은 추장제가 여전히 지역민에게서 광범한 인정과 지지를 받고 있을 뿐만 아니라 아프리카 정치의 본질적 요소임을 강조한다. 이들은 추장제가 근대 정치 체제와 얼마든지 양립 가능하다고 주장한다.¹⁾ 둘째, 근대화론에 근거해서 추장제를 비판하는 연구자들이 있다. 이들은 추장제가 비민주적이고 독재적이고 후진적이며 부패했기 때문에 근대화

1) Mpho G. Molomo, "Civil-Military Relations in Botswana's Developmental State," *African Studies Quarterly* 5(2), 2001, pp.37-59; Peter Boateng, "Dualism in Local Governance: The Case of Chieftaincy and Local Government in Small Communities of Akyem Abuakwa State of Ghana," Ph.D. Dissertation, University of Ghana, 2013; Carolyn Logan, "The Roots of Resilience: Exploring Popular Support for African Traditional Authorities," *African Affairs* 112(448), 2013, pp.353-376; Kenneth B. Dipholo *et al.*, "Traditional Leadership in Botswana: Opportunities and Challenges for Enhancing Good Governance and Local Development," *Journal of African & Asian Local Government Studies* 3(2), 2014, pp.17-28; Emmanuel Kodzo-Bediaku Ntumu, "The State and Land Legislation in Botswana," Working Paper No. 30, PLAAS, UWC: Bellville, 2014, pp.1-20; Marfo Samuel and Musah Halidu, "Examining the Position of the Chieftaincy Institution in Modern Political System of Ghana," *Journal of Sociology and Social Work* 6(1), 2018, pp.64-72.

와 민주화 과정의 ‘장애물’ 또는 ‘위협 요소’라고 주장한다. 이들은 전통적 지도자들이 식민 통치하에서 식민지 정부의 대리인 또는 앞잡이 노릇을 했다고 비판하기도 한다.²⁾ 셋째, 추장제의 탄력성과 적응성을 강조하는 연구자들이 점점 늘어나고 있다. 이들은 추장제가 단순히 전근대의 잔존물이 아니라 사회·경제적 변화에 유연하게 대처하고 있는 제도임을 강조한다. 이들의 주장에 따르면 과거와 달리 오늘날의 추장들은 부단히 근대화되고 있으며, 지역 공동체 발전을 위해 다양한 역할을 하고 있다.³⁾ 이러한 세 번째

-
- 2) Rob Blackie, “Communities and Natural Resources: Trends in Equitable and Efficient Use,” Research Discussion Paper No. 29, Directorate of Environmental Affairs, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek, Namibia, 1999, pp.1-20; Lungisile Ntsebeza, “Democratization and Traditional Authorities in the New South Africa,” *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 19(1), 1999, pp.83-93; Lungisile Ntsebeza, “Decentralisation and Natural Resource Management in Rural South Africa: Problems and Prospects,” Paper to be presented at the ISACP Bi-Annual Conference, Victoria Falls, Zimbabwe, June 17-21, 2002, pp.1-16; Jo Beall *et al.*, “Emergent Democracy and ‘Resurgent’ Tradition: Institutions, Chieftaincy and Transition in KwaZulu-Natal,” *Journal of Southern African Studies* 31(4), 2005, pp.755-771; Yoshihiko Fukumoto, “Trends and Issues around Democratisation in Local Government Reform,” *Public Policy and Transformation in South Africa after Democratisation*, ed. by Kumiko Makino and Chizuko Satō, Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, 2013, pp.49-67.
- 3) Wazha G. Morapedi, “Demise or Resilience? Customary Law and Chieftaincy in Twenty-First Century Botswana,” *Journal of Contemporary African Studies* 28(2), 2010, pp.215-230; Kate Baldwin, “When Politicians Cede Control of Resources: Land, Chiefs and Coalition-Building in Africa,” Afrobarometer Working Paper No. 130, 2011, pp.1-27; Erin Dean, “‘The Backbone of the Village’: Gender, Development, and Traditional Authority in Rural Zanzibar,” *Journal of Contemporary African Studies* 31(1), 2013, pp.18-36; Francis B. Nyamnjoh, “‘Our Traditions Are Modern, Our Modernities Traditional’: Chieftaincy and Democracy in Contemporary Cameroon and Botswana,” *Modern Africa: Politics, History and Society* 2(2), 2014, pp.13-62; Louisa Cantwell, “Chiefly Power in a Frontline State: Kgosi Linchwe II, the Bakgatla and Botswana in the South African Liberation Struggle, 1948-1994,” *Journal of Southern African Studies* 41(2), 2015, pp.255-272; Jaelyn Grace, “Chieftaincy Reimagined: Modernity and Tradition in the Chefferie of Batoufam, Cameroon,” Trinity College of Arts and Sciences, Duke University, Durham, North Carolina, USA, 2015, pp.1-130; Gretchen Bauer, “‘What Is Wrong with a Woman Being Chief?’ Women Chiefs and Symbolic and Substantive Representation in Botswana,” *Journal of Asian and African Studies* 51(2), 2016, pp.222-237; M. Tshitangoni

관점의 연장선상에서 본 연구도 보츠와나 추장제의 재구조화 양상을 적응성과 탄력성의 맥락에서 파악하고자 한다.

보츠와나의 지배 종족인 츠와나(Tswana)족은 수 세기 동안 정교한 추장제(*bogosi*)를 유지해 왔다. 츠와나족의 추장제는 추장(*dikgosi*), 그의 친척(*dikgosana*), 평민(*batlhanka*)과 이방인(*bafaladi*) 등으로 계층화되어 있었다.⁴⁾ 츠와나 전통 사회에서 추장은 종교·정치·경제·군사적 지도력을 행사하는 수장(首長)이었다. 추장은 ‘권위와 권력의 상징’ 그 자체였다. 추장이 주재하는 마을 회의인 코틀라(*Kgotla*)는 공동체의 각종 사안을 토론하고 결정하는 정치적 장(場)이자 법정이었다.⁵⁾ 코틀라는 추장과 지역민 간의 경제적 유대를 강화하는 데도 이바지했다.⁶⁾ 코틀라는 츠와나족의 추장제를 특징짓는 중요한 요소 중 하나다.

츠와나족은 주로 18세기 무렵에 오늘날의 보츠와나인 베추아날란드(Bechuanaland)로 이주했다. 19세기 초반 이들은 외부의 힘에 의한 사회·정치적 격변을 경험하게 된다. 이러한 현상은 줄루(Zulu)족의 정복 전쟁과 보어인의 ‘대이동’(Great Trek)에 기인한다. 츠와나족은 보어인의 위협에서

and J. Francis, “Relevance of Traditional Leadership in Rural Community Development amidst Democratic Institutions in Southern Africa: A Critical Review,” *Stud Tribes Tribals* 15(2), 2017, pp.70-83; Richmond Antwi-Bediako, “Chiefs and Nexus of Challenges in Land Deals: An Insight into Blame Perspectives, Exonerating Chiefs during and after Jatropa Investment in Ghana,” *Cogent Social Sciences* 4, 2018, pp.1-20; Sarah J. Findlay and Wayne C. Twine, “Chiefs in a Democracy: A Case Study of the ‘New’ Systems of Regulating Firewood Harvesting in Post-Apartheid South Africa,” *Land* 7, 2018, pp.1-21.

- 4) A. Datta and K. Murray, “The Rights of Minorities and Subject Peoples in Botswana: A Historical Evaluation,” *Democracy in Botswana*, ed. by John D. Holm and Patrick P. Molutsi, Gaborone: Macmillan, 1989, pp.58-59, p.64.
- 5) Isaac Schapera, *Tribal Innovators: Tswana Chiefs and Social Change, 1795-1940*, London: Athlone Press, 1970, p.62; Yonah Hisbon Matemba, “A Chief Called ‘Woman’: Historical Perspectives on the Changing Face of *Bogosi* (Chieftainship) in Botswana 1834-2004,” *JENDA: A Journal of Culture and African Women Studies* 7, 2005, p.3; David Sebudubudu and Patrick Molutsi, “Leaders, Elites and Coalitions in the Development of Botswana,” DLP Research Paper No. 2, Developmental Leadership Program, University of Birmingham, 2009, p.17.
- 6) Scott Beaulier, “Explaining Botswana’s Success: The Critical Role of Post-Colonial Policy,” *Cato Journal* 23(2), 2003, p.228.

벗어나기 위해 영국에 보호 요청을 했다.⁷⁾ 결국, 1885년 베추아날란드는 경제적 중요성이 아니라 지정학적 중요성 때문에 영국의 보호령이 되었다.⁸⁾ 식민지 시대 동안 츠와나족의 정치 체제(*morafe*)와 추장들의 권력은 계속 침식되었다. 식민지 시대 후반 식민지 당국과 신흥 엘리트가 결탁하면서 이런 현상은 더욱 심화하였다. 특히, 1965년의 추장제법(Chieftaincy Law)은 추장들의 지위를 위협했다. 왜냐하면 식민지 정부가 이 법에 근거하여 추장을 폐위할 수 있는 권한을 가지게 되었기 때문이다.

1966년 보츠와나는 영국에서 독립했다. 따라서 추장들을 궁지로 몰아넣었던 서구 세력은 없어졌다. 하지만 이들은 새로운 싸움을 시작해야 했다. 신흥 엘리트가 국가 정치 무대를 장악했기 때문이다. 정부는 각종 법령과 정책을 마련하여 추장들의 힘을 약화했다. 1966년의 지역정부(구의회)법(Local Government (District Councils) Act)으로 인해 추장들의 정치권력은 크게 제한을 받게 되었다. 1968년의 부족토지법(Tribal Land Act)에 근거하여 토지위원회(Land Boards)가 출범하면서, 이들의 권위와 권력은 결정적인 타격을 입었다. 그럼에도 추장들은 새로운 정치 지형에서 적응성과 탄력성을 보이면서 존속하고 있다. 또한 코틀라는 중앙 정부가 각종 개발 사업을 홍보하고 실행하는 과정에서 중요한 수단으로 활용되고 있다.

보츠와나의 추장제에 관한 연구는 상당수 존재한다. 하지만 국내에서는 이와 관련된 학술적 논의가 전혀 이루어지지 않았다. 또한 기존 연구들은 대체로 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 추장제의 쇠퇴 양상을 통시적 관점에서 체계적으로 파악하지 않았다. 둘째, 독립 이후 추장제가 근대 엘리트와의 관계 속에서 어떻게 재구조화되어 왔는지를 고찰하지 않았다. 이러한 문제의식하에 본 연구는 보츠와나의 추장제가 역사적 과정에서 어떤 식으로 쇠퇴하고 재구조화되어 왔는지를 검토하고자 한다.

7) *ibid.*, p.229.

8) Monageng Mogalakwe, "How Britain Underdeveloped Bechuanaland Protectorate: A Brief Critique of the Political Economy of Colonial Botswana," *Africa Development* 31(1), 2006, p.66, p.73.

II. 식민지 지배하의 추장제 존재 양상

영국은 80년가량 베추아날란드 보호령을 지배했다.⁹⁾ 영국이 이 보호령을 통치한 방식은 시대별로 차이를 보이는데, 크게 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 제1단계는 1885년부터 1920년대까지로, 식민지 정부가 츠와나족의 정치 체제를 전적으로 인정하다가 태도를 바꾸기 시작한 시기다. 제2단계는 1930년대부터 1940년대까지로, 식민지 정부가 츠와나족의 정치 체제에 본격적으로 개입한 시기다. 제3단계는 1950년대부터 1960년대 중반까지로, 신흥 엘리트 세력과 결탁한 식민지 정부가 츠와나족의 정치 체제를 더욱 무력화한 시기다. 아래에서는 식민지 시대 동안 추장제가 어떤 양상으로 존재 했는지를 살펴보고자 한다.

1. 식민 통치와 추장제의 쇠퇴

영국은 이 보호령을 효율적으로 통치하기 위해 츠와나족의 정치 제도를 유지할 필요가 있었다. 츠와나족 통치자들은 이런 상황을 자신들이 각자의 영토에서 권력을 보존하기 위한 협상에서 충분히 활용하였다. 이들이 영국과의 협상 과정에서 얻어낸 가장 중요한 양보는 이전과 마찬가지로 계속해서 자치권을 가진다는 것이었다. 이러한 협정을 통해 추장들은 통치권과 자치권을 보장받을 수 있었다.¹⁰⁾ 하지만 이 보호령이 설립된 지 불과 수년이

9) 대다수 연구자는 영국의 베추아날란드 통치 방식에 대해, “가벼운 통치” 또는 “점잖은 무시”라고 표현한다. Louis A. Picard, *The Politics of Development in Botswana: A Model for Success?*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1987, p.96; Mpho G. Molomo, *op. cit.*, p.39; Daron Acemoglu *et al.*, “An African Success Story: Botswana,” *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, ed. by Dani Rodrik, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003, p.96; Valentin Seidler, “Why Did Botswana End up with Good Institutions: The Role of Culture and Colonial Rule,” A working paper prepared for the presentation at the ISNIE, 2010, p.1. 하지만 볼리외가 지적하듯이 식민지 정부는 가혹한 정책을 펴기도 했다. 1899년 도입된 ‘오두막세’(hut tax)가 대표적인 예에 속한다. 오두막세 때문에 수많은 츠와나 가족이 고통을 당했다. Scott Beaulier, *op. cit.*, p.233.

10) Bayo Ijagbemi, “Land Tenure Reforms and Social Transformation in Botswana: Implications for Urbanization,” Ph.D. Dissertation, The University of Arizona, 2006,

지나자, 영국은 이것을 케이프 식민지(Cape Colony)에서 아프리카 내륙으로 들어가는 통로로 보존하기보다는 공식적인 식민지 영토로 삼고자 했다. 영국은 초기의 비(非)간섭 정책을 폐기하고 패권주의를 드러내는 정책을 채택했다. 1891년부터 식민지 정부는 일련의 법령과 정책을 통해 츠와나족 정치 체제의 자치권과 특히 추장들의 권력을 점차 침식하기 시작했다.¹¹⁾ 1891년 포고령은 추장들이 유럽인에게 토지, 광물 탐사 및 채광에 대한 권리를 양도하는 것을 제한하는 조치였다. 이것은 식민지 정부가 추장들에게 가한 첫 번째 공격이기도 했다.¹²⁾

1894년 11월 세실 로즈(Cecil Rhodes)는 철도 건설 촉진을 이유로 이 보호령에 대한 통제권을 영국 정부에 요청했다. 1895년 세첼레 1세(Sechele I) 추장, 바토엔 1세(Bathoen I) 추장과 카마 3세 추장은 이 보호령을 대영제국 남아프리카회사(BSAC)에 넘기려는 영국 정부의 의도에 직접 항의하기 위해 영국으로 갔다. 이들 추장은 영국 정부와의 협상과 타협 끝에 이 보호령을 로즈의 음모에서 구해 냈다.¹³⁾ 식민지 정부는 1899년 포고령 제9호를 통해 부족 지정지(tribal reserve)의 경계를 명확히 설정했다. 식민지 당국은 토지 문제에 개입하고 추장들의 권한을 침해하긴 했으나, 20세기 이전까지는 토지 소유 권한을 가지지 않았다.¹⁴⁾ 하지만 1904년 식민지 정부는 부족 지정지 경계 밖의 모든 토지를 왕실 소유지(crown land)로 선언했다.¹⁵⁾ 이것

pp.152-153.

11) *ibid.*, p.110, pp.153-154. 1891년 5월 영국 정부가 공표한 추밀원령(Order in Council)은 베추아날란드의 고등 판무관(High Commissioner)이 포고령을 통해 이 영토에 필요한 법률을 제정할 수 있는 권한을 부여했다. P. T. Mgadla and A. C. Campbell, 1989, p.50, Baakile Motshegwa, “An Assessment of the Evolution of the Public Sector in Botswana,” *Botswana Journal of Business* 10(1), 2017, p.41에서 재인용. 이 추밀원령은 비협조적인 추장을 억누르고 심지어 처벌할 수 있는 권한을 고등 판무관에게 부여했다. Baakile Motshegwa, *ibid.*, p.41. 추장에게 이 추밀원령은 ‘억압의 시작’을 알리는 신호탄이었다.

12) Bayo Ijagbemi, *ibid.*, p.116, p.154.

13) Lord Hailey, *Native Administration in the British African Territories. Part V. The High Commission Territories: Basutoland, the Bechuanaland Protectorate and Swaziland*, London: Her Majesty's Stationery Office, 1953, pp.198-199.

14) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, p.154.

15) Lord Hailey, *op. cit.*, p.206.

은 전통적 통치자들이 권력 대결에서 주인 없는 땅을 협상 카드로 사용하는 것을 제한하는 결과를 초래했다.¹⁶⁾

1907년에는 원주민노동 포고령(Native Labour Proclamation)이 공포되었다. 이 포고령으로 인해 추장들은 자기 마음대로 노동 계약을 체결할 수 없게 되었다. 그 당시 이들은 개발, 세금, 남아공 광산에 젊은이 보내기 등을 통해 돈을 모으고 있었다. 대중은 이러한 관행을 지지하지 않았으며, 추장이 강제로 사람을 광산에 보내는 행위를 중지시켜 줄 것을 식민지 정부에 요청했다.¹⁷⁾ 1909년 포고령 제7호로 인해 오두막세가 상당히 인상되었다. 이러한 현상은 수수료 소득자 또는 봉급 받는 감독관으로서의 추장과 식민지 정부 간 결탁을 강요했다.¹⁸⁾ 추장은 자신이 징수한 세금 중 약 10%를 수수료로 받았으며, 이런 소득이 생계에 일정 부분 도움이 된 것은 사실이다.¹⁹⁾

식민지 정부가 들어서면서 전통적 사법 체계에도 변화가 생겼다. 세이들러가 언급했듯이 추장은 여전히 부족 법정을 관장했으나, 살인 등의 심각한 범죄 관련 소송은 식민지 정부로 이첩되었다. 1919년 무렵부터 식민지 정부는 부족 법정의 판결에 대해 항소 법원 역할을 했다.²⁰⁾ 홀름과 몰루치의 견해에 따르면 1920년에 설립된 원주민자문위원회(Native Advisory Council)는 정책 입안에서 중대한 변화였다. 이 기관의 설립을 통해 식민지 정부는 사회 변동을 주도할 수 있는 권한을 더 많이 갖게 되었다. 이 위원회는 추장들과 자문위원들로 구성되었다. 자문위원들이 일반 부족민과의 협의 없이 식민지 정부에 의해 선출되었다는 점에서, 이 위원회는 대중적 대표성이 없었다. 이런 선출 방식은 추장들과 자문위원들 간에 긴장을 초래했으며, 일반 대중과의 협의 체계에도 균열을 가져왔다.²¹⁾ 원주민자문위원회의 설립으로 추장들은 식민지 정부 구조에 편입되는 첫 번째 단계에 직면하

16) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, pp.154-155.

17) Godsglory O. Ifezue, "Understanding Chieftainship in Botswana: The Status and Powers of Chiefs in Present Day Botswana," *Journal of African Law* 59(2), 2015, p.276.

18) Emmanuel Kodzo-Bediaku Ntuny, *op. cit.*, p.3.

19) Kenneth Good, "The State and Extreme Poverty in Botswana: The San and Destitutes," *The Journal of Modern African Studies* 37(2), 1999, p.188.

20) Valentin Seidler, *op. cit.*, p.18.

21) J. Holm and P. Molutsi, 1988, Baakile Motshegwa, *op. cit.*, p.41에서 재인용.

게 되었다.²²⁾

1930년대와 1940년대는 식민 통치에서 분수령이었다. 1930년대부터 식민지 정부는 각종 법령을 통해 추장들의 권력을 축소하고, 이들을 중앙 정부에 확실히 복속시키기 시작했다. 식민지 당국은 1934년 원주민행정 포고령(Native Administration Proclamation) 제74호를 통해 지역 정부 개혁에 착수했다. 이 포고령에 근거하여 추장들과 이들의 자문위원회를 포함하는 부족위원회(Tribal Council)가 설립되었다. 개별 자문위원회의 구성원은 추장이 뽑은 사람들로 채워졌지만, 추장은 이들의 명단을 구 행정 장관(District Magistrate)에게 제출해야 했다. 이 새로운 법령하에서도 추장은 코틀라에서 지역민에 의해 계속 선출될 수 있었다. 하지만 지명된 추장은 직책을 수행하기 전에, 고등 판무관과 국무 장관의 재가를 받아야 했다. 추장을 폐위할 수 있는 권한이 여전히 지역민에게 있긴 했으나, 고등 판무관은 추장을 정직시킬 수 있는 권한을 가졌다. 추장의 기능과 의무는 판무관이나 여타 관리가 파견한 사람들에 의해 규정되었다. 이전과 달리 추장은 자신의 직무를 이행하기 위해 부족위원회와 상의해야 했다.²³⁾ 이러한 일련의 상황은 추장이 식민지 정부의 대리인 또는 조력자로 전락했음을 의미한다. 이런 측면에서 추장들의 역할은 ‘재발명’되었다고 할 수 있다.²⁴⁾ 식민지 정부는 이 포고령을 실행하는 데 적잖은 어려움을 겪기도 했다. 이것은 가장 저명한 두 명의 추장, 즉 응과토(Bangwato)족²⁵⁾의 체케디 카마(Tshekedi Khama)와 응과케체족의 바토엔 2세(Bathoen II)가 이 포고령의 실행에 반대했기 때문이다. 실제로 이 포고령은 10년 동안 제대로 시행되지 못했다.²⁶⁾

1934년 원주민재판소 포고령(Native Tribunals Proclamation) 제75호는 원주민의 재판 운영에 중대한 영향을 미쳤다. 이 법령은 재판 과정에서 추장과

22) Godsglory O. Ifezue, *op. cit.*, p.278.

23) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, pp.124-125.

24) Baakile Motshegwa, *op. cit.*, p.42.

25) 츠와나족의 여덟 개 하위 종족 중 하나다. 그 나머지는 카틀라(Bakgatla)족, 퀘나(Bakwena)족, 레테(Bamalete)족, 응과케체(Bangwaketse)족, 롤롱(Barolong)족, 타와나(Batawana)족, 틀로코(Batlokwa)족이다. GOB, *Constitution of Botswana 1966*, Gaborone, 1966.

26) Simon Gillett, “The Survival of Chieftaincy in Botswana,” *African Affairs* 72(287), 1973, p.180.

재판소의 권한을 규정했다. 재판소 구성원은 부족위원회 구성원 중에서 지명되었다.²⁷⁾ 이 포고령으로 인해 관습 법정은 반역죄, 살인 등의 범죄를 다룰 수 없게 되었다.²⁸⁾ 첫 번째 추장제법이 등장한 것은 1935년이다. 이 법은 추장과 그의 대리인, 하위 추장(sub-chief) 등의 인정, 정직 또는 해임에 관한 사항을 규정했다. 추장제법은 전통적 지도자들과 식민지 정부는 동맹 관계가 아니라는 점을 더욱 명확히 했다.²⁹⁾

1943년 원주민행정 포고령 제32호로 인해 츠와나족의 정치 체제는 통치권과 자치권을 박탈당했다. 이 포고령에 따라 기존의 부족위원회가 원주민 당국(Native Authority)으로 대체되었다. 원주민 당국은 추장의 권력을 통제할 수 있었다. 그뿐만 아니라 추장의 지위는 식민지 정부의 뜻에 따라 좌우되었다. 즉, 판무관은 추장에 대한 임명 여부를 결정하고, 재임 중인 추장을 폐위할 수도 있었다.³⁰⁾ 심지어 이 포고령이 공포되기 이전에도 식민지 정부는 몇몇 추장을 폐위했다. 예컨대 1931년 식민지 정부는 퀘나족의 청원에 따라 행동한다고 주장하면서 세벨레 2세 추장(Kgosi Sebele II)을 폐위했다.³¹⁾

1950년대에도 추장들의 권력은 계속 축소되었다. 몇몇 전통적 통치자는 이런 흐름에 거세게 반발했다. 체케디 카마는 추장제를 가장 강력히 옹호한 사람 중 한 명이었다. 1951년 4월 11일 그는 런던에서 행한 연설에서 다음과 같이 언급했다.

[...] 나는 최근 우리나라에서 벌어지고 있는 사건들이 [...] 추장제는 종식되어야 할 뿐만 아니라 추장들은 [...] 자신의 부족 국가에서 추방되는 게 필연적이라는 것을 의미하지 않기를 바란다.³²⁾

27) Lord Hailey, *op. cit.*, pp.212-222.

28) Emmanuel Kodzo-Bediaku Ntuny, *op. cit.*, p.4.

29) *ibid.*, p.4.

30) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, p.125, p.155.

31) Lord Hailey, *op. cit.*, p.210.

32) Tshakedi Khama, "The Principles of African Tribal Administration," *International Affairs* 27(4), 1951, p.456.

식민 통치의 막바지인 1960년대에 접어들자 추장제는 더욱 체계적으로 억압을 받았다. 예컨대 식민지 당국은 1965년의 추장제법에 근거하여 추장을 폐위하고, 나아가 그의 후계자를 임명할 수도 있게 되었다.³³⁾ 식민지 정부는 추장의 우월성이나 중요성을 전혀 인정하지 않았고, 이것은 독립 이후 추장제의 존재 양상에 상당한 영향을 미치게 된다.³⁴⁾ 1965년 12월 31일부터 지역정부(구의회)법이 발효되었다. 이 법은 독립 후 보츠와나 지역 정부 체계의 토대가 되었다. 이 법은 두 가지 방식으로 추장들의 권력을 축소했다. 첫째, 기존의 부족 영토와 경계를 같이 하는 구가 새로운 국민 국가의 지정학적·행정적 단위로 기능하기 시작했다. 이 법은 주요 츠와나 종족 집단들에 대한 인정을 명백히 철회하지는 않았으나, 이들이 식민 통치하에서 누렸던 자치권을 없애 버렸다.³⁵⁾ 둘째, 개별 구는 선출되거나 지명된 의원들의 조직체인 구의회의 감독 아래에 놓이게 되었다. 구의회는 다양한 권력을 행사하고, 법률을 만들 수 있는 권한을 가지고 있었다(동법 제32조 및 제33조).³⁶⁾

위에서 살펴보았듯이 영국은 간접 통치 방식으로 베추아날란드를 경영하긴 했지만, 식민지적 야망과 제국주의적 욕망을 절대 포기하지 않았다. 이로 인해 식민지 초기 수년을 제외한 나머지 기간 내내 추장들의 권위와 권력뿐만 아니라 코틀라의 기능과 지위도 약화했다. 이 과정에서 추장들은 식민지 정부의 대리인으로 전락했다. 이것은 대다수 추장이 ‘저항’보다는 ‘강요된 협력’의 길을 택했음을 의미하는 것이기도 하다. 하지만 이러한 선택은 그들의 정치적 생존에 부정적 결과를 초래했다. 아래에서 보게 되듯이 식민지 정부와 신흥 엘리트 집단의 결탁으로 추장들은 더욱더 궁지에 몰리게 된다.

2. 추장, 식민지 정부와 신흥 엘리트의 역할 관계

교육받은 소수의 엘리트는 이 보호령의 영국 식민지 당국에 반발했다. 이

33) Simon Gillett, *op. cit.*, pp.181-182.

34) Emmanuel Kodzo-Bediaku Ntomy, *op. cit.*, p.4.

35) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, p.164.

36) GOB, *Local Government (District Councils) Act*, Gaborone, 2004a.

들은 식민지 국가의 전복에 관심이 있었을 뿐만 아니라 식민지 정부로부터의 배제 및 식민지 권력과 전통적 지도자들과의 친밀한 관계에 기분이 상해 있었다.³⁷⁾ 이들은 추장을 암살하기도 했다. 1916년 6월 18일 응과케체족의 시파피초 3세(Seepapitso Ⅲ) 추장은 칸예(Kanye)에서 열린 타운 코틀라에서 암살되었다. 이 사건의 암살범이라고 자칭한 모이야피초(Moiyapitso) 및 오베디체 라쇼사(Obeditse Ratshosa)와 시몬 라쇼사(Simon Ratshosa) 형제는 그 보호령 사람 중 교육을 가장 많이 받은 이들이었다.³⁸⁾

시몬 라쇼사(1883-1939)는 응과토족 추장 카마 3세의 외손자다. 그는 이 스텐케이프(Eastern Cape)의 선교 학교인 러브데일(Lovedale)에서 교육을 받았다.³⁹⁾ 그는 양차 세계대전 기간에 민족주의 운동을 전개했다. 그는 보츠와나 민족주의의 선구자로 평가받는다. 라쇼사는 보츠와나 민족주의가 세 단계로 진행되길 기대했다. 첫째, 민족 대표자로서 민족 지식인의 동의와 조언에 따라 통치되는 통일된 베추아날란드 보호령을 건설한다. 둘째, 추장의 권력에 대한 억제를 통해 그 보호령 내의 지역 정부를 민주화한다. 셋째, 개인들을 부족주의의 경제적 속박에서 해방시킨다.⁴⁰⁾ 그는 자신의 인생 목표를 “나의 추장과 보호령 정부의 편에서 볼 때 영원한 가시가 되는 것”⁴¹⁾이라고 말했다.

1920년대-30년대 동안 이 보호령에서는 서구 교육을 받는 사람들이 늘어나기 시작했다. 이들은 이스텐케이프에 있는 러브데일, 타이거클루프(Tigerkloof), 포트하레대학교(Fort Hare University) 등의 서구 선교 학교에서 주로 교육을 받았다. 1940년대 중반 무렵 이들은 소규모이긴 하나 신흥 엘리트 집단을 형성하였다.⁴²⁾ 1940년대 후반부터 신흥 엘리트는 민족주의 운동을 전개하기 시작했다. 민족주의 지도자들은 교육받은 엘리트, 관료, 비즈니스 엘리트, 부유한 백인 농장주와 연대했다. 민족주의자들은 영국의 식민 지배에

37) *ibid.*, p.157.

38) Q. N. Parsons, “Shots for a Black Republic? Simon Ratshosa and Botswana Nationalism,” *African Affairs* 73(293), 1974, p.449, p.455.

39) *ibid.*, pp.455-456.

40) *ibid.*, p.450.

41) *ibid.*, p.453.

42) David Sebudubudu and Patrick Molutsi, *op. cit.*, pp.24-25.

저항하는 한편 츠와나 왕실에도 반발했다. 아이러니하게도, 이들은 자신들의 주요 경쟁자인 귀족 사회 구성원의 지지를 받기도 했다. 이러한 구성원 중에는 왕족 출신도 있었다. 응과토족 출신의 세레체 카마(Seretse Khama), 응과케체족 출신의 개파랄레 세바소(Gaefalale Sebaso), 퀘나족 출신의 영국인 카보(Kgabo) 등이 바로 그들이다. 세레체 카마는 보츠와나의 초대 대통령을 지낸 인물이다.⁴³⁾ 몰루치의 주장에 따르면 민족주의 운동 집단의 정치 활동은 반(反)식민주의적이기보다는 반(反)추장제적인 것처럼 보인다.⁴⁴⁾

민족주의 운동이 진행되면서 식민지 당국은 전통적 지도자들을 깎아내리는 동시에, 교육받은 엘리트층을 믿을 만한 대안으로 삼으려는 의지를 점점 굳히게 된다. 즉, 식민지 정부는 신흥 엘리트층을 미래 독립 국가의 핵심 집단으로 간주하기 시작했다. 이것은 식민지 정부가 추장들보다 이들이 대의 민주주의를 실천하는 데 적합하다는 판단을 내렸기 때문이다. 이러한 현상은 1950년대와 1960년대 중반에 걸쳐 더욱 심화했다. 이와 관련하여 바우간은 아래와 같이 지적했다.

1950년대와 1960년대에 민족주의 정치가들과 영국 식민지 당국 간의 협력은 탈식민화 과정으로 인도했다. 교육받은 엘리트층은 통치와 개발의 중심으로 받아들여졌다. 반면, 이러한 과정은 [...] 오래된 파수꾼, 즉 추장들의 권한과 지위에 근본적인 변화를 초래했다.⁴⁵⁾

1960년대 초반 일부 민족주의자를 중심으로 두 개의 정당이 설립되었다. 1960년 12월 칼레만 모체테(Kgaleman Motsete), 필립 마탄테(Philip Matante), 모차마이 음포(Motsamai Mpho) 등이 베추아날란드인민당(Bechuanaland People's Party, BPP)을 설립했다. 이 정당은 도시 지역에 지지 기반을 두고 급진적인 정치 노선을 택했다. 식민지 당국은 이 정당이 친(親)공산주의적이어서 영

43) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, p.158, p.163.

44) Patrick P. Molutsi, "Whose Interests Do Botswana's Politicians Represent?," *Democracy in Botswana*, ed. by John Holm and Patrick Molutsi, Gaborone: Macmillan, 1989, p.124.

45) Olufemi Vaughan, *Chiefs, Power, and Social Change: Chieftaincy and Modern Politics in Botswana, 1880s-1990s*, Trenton, N.J.: Africa World Press, 2003, pp.168-169.

국의 이익을 위협한다고 경고했다. 이 정당은 1965년 3월 치러진 첫 선거에서 총 31석 중 불과 3석을 차지했다. 1961년 11월 세레체 카마와 퀘트 마시레(Quett Masire)는 베추아날란드민주당(Bechuanaland Democratic Party, BDP)을 설립했다. 이 정당은 농촌 지역에 지지 기반을 두고 온건한 정치 노선을 취했다. 이 정당은 식민지 정부로부터 상당한 지원을 받았다. 이 정당은 1965년 치러진 첫 선거에서 총 31석 중 28석을 차지하여 압도적 승리를 거두었다.⁴⁶⁾ 식민 통치 말기의 신흥 엘리트와 전통 엘리트 간 관계는 베추아날란드 민주당이 1965년에 발표한 첫 번째 선언문에서 극명하게 드러난다. 이 정당은 농촌 지역에 지지 기반을 두고 있음에도 불구하고, 이윤배반적이게도 부족 집단을 2등 시민으로 간주했다.

[...] 베추아날란드민주당은 베추아날란드에서 점진적이지만 확실한 국민 국가의 발전을 지지한다. 이 국민 국가에서 부족 집단들은 존속하겠지만, 두 번째 위치를 차지하게 될 것이다. 이것은 불가피한 진전이다. 즉, 우리가 사람으로서 생존 또는 저항 그리고 소멸하기 위해 반드시 따라야 하는 진화론적 법칙이다.⁴⁷⁾

1960년을 전후하여 영국과 보호령에서는 보츠와나의 법률적 뼈대를 만들기 위한 헌법 회의가 빈번하게 열렸다. 식민 통치하에서 새로운 헌법이 발효된 것은 1965년 1월 30일이었다. 헌법의 거의 모든 조항은 식민 통치를 하면서 형성된 행정 관행에 근거하여 만들어졌다. 이 헌법에는 자유주의적 대의 정부에 대한 영국의 욕구가 잘 반영되어 있었다. 이 헌법은 신흥 엘리트가 신생 정부에서 주도적인 역할을 할 수 있도록 설계되었다. 이 헌법에서는 전통적 제도의 포괄적 조직체인 추장원(House of Chiefs)이 단지 자문 기관으로 인정되었다. 추장들의 자문 역할은 교육받은 엘리트가 선출 기관에 대한 지배와 통제를 통해 가지는 입법적·행정적 권력과 아주 대조된다.⁴⁸⁾ 이 헌

46) Scott Beaulier, *op. cit.*, p.230; Monageng Mogalakwe, *op. cit.*, p.84; David Sebudubudu and Patrick Molutsi, *op. cit.*, pp.13-14.

47) BDP, 1965, p.5, David Sebudubudu and Patrick Molutsi, *ibid.*, p.9에서 재인용.

48) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, pp.160-162; David Sebudubudu and Patrick Molutsi, *ibid.*, pp.11-12, pp.17-18.

법은 보츠와나의 추장제에 지대한 영향을 미쳤다. 이 헌법은 전통적 지도자들이 식민지 이전 시대와 식민지 시대에 수행했던 기능을 변화시킴으로써 이들의 권위와 권력을 심각하게 침해했다.⁴⁹⁾

이처럼 독립을 목전에 둔 시점에서 식민지 정부, 전통적 지도자, 신흥 엘리트 간 관계는 완전히 재편되었다. 이러한 재편 과정에서 잣대가 된 것은 ‘근대성’이었다. 대다수 전통 엘리트는 근대성과 거리가 멀었다. 이것은 독립 이후 권력 지형의 변화를 예고하는 것이기도 했다. 실제로 신흥 엘리트는 독립 후 보츠와나에서 권력의 핵심으로 자리 잡는다. 또한 식민지 정부에 의해 재편된 정치 지형에서 추장들에 대한 신흥 엘리트의 적대감은 점점 커졌다. 이러한 양상은 독립 이후 이 두 집단 간의 정치적 관계를 모양 짓는데 상당한 영향을 미치게 된다.

Ⅲ. 독립 이후 추장제의 존재 양상

영국에서 독립한 보츠와나는 식민지 정부의 법과 제도 중 대부분을 물려받아 유지했다. 보츠와나 정부는 추장들의 권력을 약화하기 위해 각종 법령과 정책을 시행했다. 독립 초기부터 추장제는 공격 대상이 되었다. 세레체 카마 정부는 추장제에 대해 결코 호의적이지 않았다. 이러한 정책 방향은 대통령인 세레체 카마의 견해에 따른 것이었다. 그는 추장제가 독재적이며 시대에 뒤떨어진 제도이므로, 개혁이 필요하며 근대적 대의제로 대체될 필요가 있다고 여겼다. 이러한 그의 관점은 독립 이후 추장제의 존재 양상에 지대한 영향을 미쳤다.⁵⁰⁾ 아래에서 보게 되듯이 정부는 다양한 법령과 정책을 통해 추장들의 권위와 권력을 계속 약화해 왔다. 그럼에도 추장들은 변화하는 사회·경제적 환경에 탄력적으로 대처하고 있다.

49) Khunou Samuelson Freddie, "Traditional Leadership: Some Reflections on Morphology of Constitutionalism and Politics of Democracy in Botswana," *International Journal of Humanities and Social Science* 1(14), 2011, p.85.

50) Godsglory O. Ifezue, *op. cit.*, p.281.

1. 추장제의 쇠퇴 양상

1966년 9월 30일 보츠와나의 독립과 함께 현재의 헌법이 발효되었다. 이 헌법에 따라 추장원은 입법부와 분리되어 단지 자문 기관으로서만 기능하게 되었다.⁵¹⁾ 하지만 정부는 추장원의 조언을 반드시 따르지 않아도 된다. 추장 자신들은 ‘상원’(House of Lords)을 해결책으로 제시했지만, 정치인들은 이것을 수용하지 않았다. 정치인들이 양원제 의회에서 추장원은 근대화를 심각하게 방해할 수 있다고 생각했기 때문이다. 이들은 추장들이 기존 질서, 특히 자신들의 독재적 지위를 보존하기 위해 너무 고집을 부리며, 국익보다 부족민의 이익에 헌신적이라고 여겼다. 또한 정치인들은 소수 사람에게 권력을 부여하는 것은 아주 비민주적이며 시대착오적이라고 느꼈다. 선천적 지위를 가진 추장들과 대중에 의해 선출된 정치인들 간의 갈등은 필연적이었다.⁵²⁾

츠와나족의 주요 하위 집단의 대추장은 구의회 구성원이었다. 하지만 1966년의 지역정부(구의회)법으로 인해 추장은 새로운 정치 체제의 행정에 참여할 수 없게 되었다.⁵³⁾ 정부 기관으로서 구의회는 세금을 부과·징수하고 심지어 대출 계약에 참여할 수 있는 권한도 부여받았다. 1966년 보츠와나 정부는 시민의 의무를 강조하기 위해 지역정부세법(Local Government Tax Law)을 통과시켰다.⁵⁴⁾ 전통적으로 추장들은 세금을 징수할 수 있는 권리를 가지고 있었으며, 1943년부터는 이 권리가 추장들이 기관장이던 부족 재무부(Tribal Treasuries)에 부여되었다. 그러나 이 권리가 구의회로 이양되면서 추장들은 세금을 징수할 수 있는 권리를 완전히 상실했다.⁵⁵⁾ 1968년의 마티멜라법(Matimela Act)은 농촌 지역에서 길 잃은 가축의 처분에 대한 권한을 추장에서 구의회로 이양하기 위해 제정되었다.⁵⁶⁾ 이러한 조치 역시

51) Scott Beaulier, *op. cit.*, p.231; Kenneth B. Dipholo *et al.*, *op. cit.*, pp.21-22.

52) J. H. Proctor, “The House of Chiefs and the Political Development of Botswana,” *The Journal of Modern African Studies* 6(1), 1968, p.62.

53) GOB, *op. cit.*, 2004a.

54) *ibid.*

55) Simon Gillett, *op. cit.*, p.182.

56) GOB, *Matimela Act*, Gaborone, 2004b.

추장의 경제 권력을 부분적으로 약화했다.

추장들의 권력 전반에 치명타를 입힌 것은 부족토지법이었다. 1968년 정부는 농촌 토지 보유 체계 및 관리를 근대화할 목적으로 이 법을 제정했다.⁵⁷⁾ 부족토지법은 보츠와나 역사에서 가장 급진적인 토지 개혁으로 평가 받는다. 이 법의 골자는 부족 토지를 맡아 관리하는 토지위원회의 설립이었다. 이 법에 근거하여 토지위원회가 설립된 것은 1970년이다. 이 위원회의 주요 기능은 위원 각자의 관할 구역 내 토착민의 이익을 위해 토지를 관리하는 것이다. 토지위원회 구성원 중 일부는 선출되고, 토지 관련 정부 대표자들은 임명된다. 이 위원회 위원장은 그 구성원 중에서 임명된다. 최고 운영 책임자는 감독 부처 장관에 의해 임명되는 사무총장이다.⁵⁸⁾ 이러한 사실은 토지위원회가 정부 기관의 성격을 띠 뿐만 아니라 대부분의 활동이 장관의 승인 아래 이루어진다는 것을 의미한다. 또한 국가는 부족토지법에 근거하여 모든 부족 지역에서 토지를 획득하는 게 가능하다. 토지위원회의 설립으로 추장들의 권력은 상당히 약해졌다. 이들은 토지 할당 과정에서 행사했던 관습적 특권을 거의 상실했다. 더욱이 1984년 이 법의 개정으로 추장은 정치적 중립을 이유로 토지위원회에서 완전히 배제되었으며, 자신을 대신할 위원을 지명할 수 있는 권리만 가지게 되었다.⁵⁹⁾ 부족토지법이 1968년부터 2008년까지 스물여섯 번이나 개정되었다는 사실은 부족 토지 이용과 관리에서의 문제점뿐만 아니라 그 법률 자체의 결함을 잘 드러낸다.⁶⁰⁾

1968년에는 추장들의 모든 사법권을 규정하는 관습법정법(Customary Court Act)도 공표되었다. 이 법은 법률 체계에서 전통적 지도자들의 역할을 철저히 약화했다. 이들은 사소한 소송만을 다루게 되었으며, 범죄자를 처벌할 수 있는 권한도 아주 제한되었다. 그 결과 전통적 지도자들은 관습 법정의

57) Richard White, "Tribal Land Administration in Botswana," *Policy Brief* 31, 2009, p.1.

58) Faustin Kalabamu, "Land Tenure and Management Reforms in East and Southern Africa: The Case of Botswana," *Land Use Policy* 17(4), 2000, p.311; Martin Adams *et al.*, "Land Tenure Policy and Practice in Botswana: Governance Lessons for Southern Africa," *Journal für Entwicklungspolitik (Austrian Journal of Development Studies)* 19(1), 2003, p.58, p.60; Emmanuel Kodzo-Bediaku Ntumu, *op. cit.*, p.12.

59) Richard White, *op. cit.*, p.3.

60) Emmanuel Kodzo-Bediaku Ntumu, *op. cit.*, p.11.

결정을 파기할 수 있는 권한을 부여받은 구 판무관과 행정 장관에게 불만이 많았다.⁶¹⁾ 1969년의 관습법(Customary Law Act)에서 성문법적 요소가 강조됨에 따라 성문화되지 않은 관습법은 힘을 잃게 되었다. 이로 인해 추장들의 사법권은 더욱 제한을 받게 되었다.⁶²⁾ 정부가 전통적 지도자들의 권력을 조직적으로 손상하자, 1969년 옹과케체족의 바토엔 2세 추장은 이에 대한 항의 표시로 추장직에서 물러났다.⁶³⁾

1970년 정부는 추장제(개정)법(Chieftaincy (Amendment) Act)을 통해 추장들을 더욱 엄격하게 통제했다. 이 개정법에 따르면 대통령은 해당 추장의 부족으로부터 고소장을 기다릴 필요 없이, 더욱이 사법위원회에 문의할 필요도 없이 독단적으로 추장을 해임할 수 있었다.⁶⁴⁾ 행정적 조사가 필수적이긴 하나 대통령은 그런 권고를 굳이 따를 필요가 없었다. 그래서 추장들이 여전히 해당 부족의 왕족에서 선출되어야 한다는 사실과는 별개로, 이들의 임명과 해임은 단지 정부의 재량에 달려 있다.⁶⁵⁾ 보츠와나가 독립한 지 7년 가량이 지난 1973년, 길렛은 추장들의 권력 약화와 관련하여 다음과 같이 언급했다.

사실상, 추장들이 이전에 가졌던 모든 권력은 선출 기관이나 정부 지정 기관으로 이양되었다. 이들은 대개 이 기관에 소속되어 있어 중요한 역할을 할 수도 있다. 하지만 이 기관은 규정과 다수결 체계에 따라 운영된다. 이러한 체계는 [...] 이들의 사적인 독재적 통치의 특성을 거의 완전히 없애 버렸다.⁶⁶⁾

1970년대 초반 보츠와나에서는 공유지에서의 과도한 방목을 우려하는 목소리가 높아졌다. 1975년 정부는 부족목초지 정책(Tribal Grazing Land Policy)을 실행했다. 하지만 이 정책은 과도한 목초지 사용을 막지 못했고,

61) Kenneth B. Dipholo *et al.*, *op. cit.*, pp.21-22.

62) Godsglory O. Ifezue, *op. cit.*, pp.288-289.

63) David Sebudubudu and Patrick Molutsi, *op. cit.*, p.18.

64) 1987년 추장제법 개정으로 대통령의 이러한 권한은 지역 정부 장관에게 이양되었다. Godsglory O. Ifezue, *op. cit.*, p.282.

65) Simon Gillett, *op. cit.*, p.182; Scott Beaulier, *op. cit.*, p.231.

66) Simon Gillett, *ibid.*, p.181.

빈부의 격차도 줄이지 못했으며, 환경 악화 방지에 필요한 목초지 관리 체계도 개선하지 못했다.⁶⁷⁾ 이 정책은 방목 지역에서의 토지 보유 관행에 변화를 초래했다. 부족 방목 지역은 보유 목적에 따라 상업적 방목 지역, 공동 방목 지역, 예비 방목 지역으로 세분되었다.⁶⁸⁾ 이 정책으로 공동 보유 관행 하에 있던 경작지와 목초지 중 50% 이상이 줄어들었다.⁶⁹⁾ 이로 인해 지역 사회에서 추장들의 영향력이 줄어든 것은 당연한 일이다.

보츠와나는 국제연합의 ‘멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약’(CITES)에 서명하면서, 동식물을 과도하게 이용하지 못하도록 하는 법률을 제정할 필요가 생겼다. 1992년에 제정된 ‘야생동물 보호구역과 국립공원법’(Wildlife Conservation and National Parks Act)은 이러한 국제 협력의 일부다. 이 법률은 국립공원, 동물보호구역, 통제된 수렵지역, 야생 동물 관리지역 등에 관한 규정을 담고 있다(동법 제2조 제1항). 이 법은 관 계 부처 장관이 부족 토지나 비(非)국유지조차도 수렵지역으로 만들 수 있는 권한을 부여하였다(동법 제16조 제2항).⁷⁰⁾

2. 추장제의 재구조화

독립 이후 보츠와나 정부는 ‘근대화’와 ‘민주화’를 목적으로 각종 법령과 정책을 시행해 왔다. 이 과정에서 추장들의 권한과 권력은 더욱 축소되었다. 이런 면에서 추장들의 상황은 식민지 시대보다 더 악화했다고 볼 수 있다. 그럼에도 추장들은 여전히 상당한 존경과 인정을 받고 있다.⁷¹⁾ 이들은

67) Kwame Frimpong, “A Review of the Tribal Grazing Land Policy in Botswana,” *Pula: Botswana Journal of African Studies* 9(1), 1995, p.1; Martin Adams *et al.*, *Botswana National Land Policy: Issues Report*, Ministry of Lands, Housing and Environment Department of Lands, Republic of Botswana, Gaborone, 2002, p.39; Lenyeletse V. Basupi *et al.*, “Pastoralism and Land Tenure Transformation in Sub-Saharan Africa: Conflicting Policies and Priorities in Ngamiland, Botswana,” *Land* 6(4), 2017, p.12; Emmanuel Kodzo-Bediaku Ntumu, *op. cit.*, pp.9-10.

68) Kwame Frimpong, *ibid.*, p.7.

69) Bayo Ijagbemi, *op. cit.*, p.17.

70) GOB, *Wildlife Conservation and National Parks Act*, Gaborone, 1992.

71) Mpho G. Molomo, *op. cit.*, p.38; David Sebudubudu and Patrick Molutsi, *op.*

국민 국가라는 새로운 정치 환경에서 지역민의 요구에 부응하고, 나아가 추장제를 존속시키기 위해 적응성과 탄력성을 보여 왔다. 새로운 지도자들이 추장들에 대한 반감이나 적대감을 가지고 있는 것은 사실이다. 하지만 이들은 보츠와나의 문화·역사적 정통성을 츠와나 전통문화에서 찾을 수밖에 없다. 또한 국가는 여론을 파악하거나 개발 정책 관련 정보를 유포하기 위해 코틀라를 적극적으로 이용한다. 개발 정책과 관련하여 코틀라의 중요성에 대해 바우간은 아래와 같이 언급했다.

[...] 농촌 공동체 개발 정책에서 보츠와나민주당 정부는 단지 적절한 진보를 달성했을 뿐이다. 이에 따라 전통적 지도자들의 역할은 지역 공동체에서 중요한 공백을 만들어 냈다. 이들이 깊은 사회·정치적 뿌리에 의지하고 있으므로, 추장제라는 제도의 탄력성은 근대 거버넌스(governance) 속에서도 코틀라 집회의 [...] 적합성에서 [...] 명백히 발견된다. 코틀라 집회는 명백한 한계에도 불구하고 부족의 과거 잔존물로서 단순히 무시될 수 없다. 왜냐하면 코틀라는 공동체의 응집 기반을 제공하고, 소중한 공동체 가치를 증진하고, 농촌 공동체에서 오래된 전통을 떠받쳤기 때문이다.⁷²⁾

앞에서 살펴보았듯이 추장들은 전통적인 부의 원천도 상실했다. 그럼에도 이들은 새로운 국가 체계에서 자신들의 지위를 재협상해 왔다. 추장들은 국가로부터 상당한 혜택을 받고 있는데, 그중 하나가 비교적 많은 급여다. 이 외에도 추장들은 여러 가지 특권을 누리며 대통령의 공식 방문 때 동행한다. 이런 특권은 국회의원과 고위 정치인이 누리는 것이다. 이러한 현상은 국가가 추장들의 중요성과 힘을 부분적으로 인정하는 것으로 볼 수 있다. 또한 과거와 달리 현대 추장 중에는 교육을 많이 받고 전문직에 종사하는 사람이 늘어나고 있다. 타와나족의 타와나 2세 추장(Kgosi Tawana II)과 롤롱족의 레틀라모렝 2세 추장(Kgosi Letlamoreng II)은 변호사다. 퀘나족의 카리 2세 추장(Kgosi Kgari II)과 틀로콰족의 푸소 가보로네 추장(Kgosi Puso Gaborone)은 교사다.⁷³⁾

cit., p.19.

72) Olufemi Vaughan, *op. cit.*, pp.131-132.

73) Wazha G. Morapedi, *op. cit.*, pp.226-227.

보츠와나 추장제의 재구조화와 관련하여 아주 흥미로운 점은 ‘여성 대추장’이 탄생했다는 사실이다. 모사디 무리엘 세보코(Mosadi Muriel Seboko)는 보츠와나의 최초 여성 대추장이다. 모사디의 대추장 등극은 추장제뿐만 아니라 사회 전반에 상당한 파장을 일으켰다. 그리고 그 파장의 방향은 대체로 긍정적이었다. 우리는 모사디의 사례를 통해 보츠와나 사회 변화상의 중요한 단면을 읽을 수 있다. 바우어는 모사디의 대추장 등극을 “상징적·실제적 표상”⁷⁴⁾이라고 표현한다. 아래에서는 모사디 대추장의 이력, 대추장이 되기까지의 과정, 대추장이 된 이후의 행보 등에 대해 살펴보고자 한다.

모사디 세보코는 1950년 라모스와(Ratmostwa)에서 고(故) 모코시 3세 대추장(Paramount Kgosi Mokgosi III)의 1남 8녀 중 맏이로 태어났다. 모코시 3세는 1966년에 사망했다. 그 후 그의 아들 세보코 2세(Seboko II)가 대추장직을 물려받았다. 하지만 그가 너무 어렸으므로 친삼촌 투멜로 세보코(Tumelo Seboko)가 1996년까지 30년간 섭정했다. 모사디는 모에딘대학(Moedin College)에서 교육을 받았다. 1969년 모사디는 그 대학에서 케임브리지 해외학부수료증(COSC)을 취득했다. 1971년 그녀는 바클레이즈은행(Barclays Bank)에 취직하였으며 그 후 부서장으로 승진했다. 1972년에 결혼한 모사디는 딸 넷을 낳았으며, 남편의 학대가 심해 1978년 이혼했다. 1995년 모사디는 그 은행에서 퇴직하였으며, 2001년부터 브로드허스트(Broadhurst)에 있는 사무용품 회사(Century Office Supplies)의 매장 지배인으로 일했다.⁷⁵⁾

2001년 6월 세보코 2세가 사망했다. 모사디의 부계 친척들은 그녀의 남자 사촌을 후계자로 추천했다. 이들은 관습에 따라 남자만이 통치할 수 있다고 주장했다. 모사디는 어머니와 일곱 여형제의 지지를 받았다. 모사디는 추장 자격 기준은 관습이 아니라 차별로부터 자유를 보장하는 보츠와나 헌

74) Gretchen Bauer, *op. cit.*, p.222.

75) Francis B. Nyamnjoh, “Chieftaincy and the Negotiation of Might and Right in Botswana’s Democracy,” *Limits to Liberation in Southern Africa: The Unfinished Business of Democratic Consolidation*, ed. by Henning Melber, Cape Town: HSRP Press, 2003, pp.101-102; Sharon LaFraniere, “A Tribe in Botswana Follows a Leader Called Woman,” *The New York Times* (December 11), 2004; Yonah Hisbon Matemba, *op. cit.*, p.11.

법이라고 주장했다. 그녀는 여성도 권력을 잡아야 한다고 말하면서, 여성이 지도자가 될 수 있는 권리를 강조했다. 2001년 12월 라모스와에는 수백 명의 레테족이 코틀라 회의에 참석하기 위해 모였다. 이 회의에서 모사디 세보코가 새로운 대추장으로 선출되었다. 모사디는 지역 정부 장관 마거릿 나샤 박사(Dr. Margaret Nasha)의 승인을 받은 후, 2002년 1월 7일부터 레테족 대추장의 직무를 맡았다. 나샤 박사는 레테족이 전통을 깨고 여성을 대추장으로 선출한 것에 대해 칭찬을 아끼지 않았으며, 다른 부족들도 이런 본보기를 따르라고 권고했다.⁷⁶⁾

모사디 세보코는 에망바사디(Emang Basadi)로 대변되는 여성 운동 단체로부터 열렬한 지지를 받았다. 또한 모사디는 자신의 마을 주민을 비롯한 보츠와나의 수많은 사람에게서도 격려와 지지를 받았다. 하지만 그녀의 대중성에도 불구하고 추장 권한대행인 투멜로 세보코를 비롯한 일부 레테족은 그녀가 대추장으로 임명된 것에 불만을 제기하기도 했다. 2002년 1월 28일 모사디 세보코 추장과 레틀라모렐 2세 추장은 법률에 따라 추장원에서 선서를 했다. 이와 관련하여 일부 신문은 다음과 같이 보도했다. “[...] 레테족의 신임 대추장 모사디 세보코가 추장원의 구성원으로서 충성 맹세를 한 첫 번째 여성 대추장이 됨에 따라, 추장원의 역사를 새로 썼다.” 모사디가 공식 취임한 것은 2003년 8월 30일이었다.⁷⁷⁾ 2003년 9월 3일에 열린 그녀의 대관식에는 수많은 사람이 참석하였으며, 국내의 언론은 이 행사를 대대적으로 보도했다. 이런 상황을 미리 인지한 모사디가 취임 연설을 영어로 하기로 하자, 많은 전통주의자는 그녀가 너무 서구화되었다며 분노했다.⁷⁸⁾

그 후 모사디 세보코 추장은 전통에 대한 존중과 변화에 대한 요구 간의 균형을 맞추면서 부족민을 위해 헌신해 왔다. 모사디는 부족 젊은이들의 문제, 여성 권리 보호, HIV 등에 관심이 많다. 하지만 남성 추장과 마찬가지로 그녀의 지위는 전통에 뿌리를 두고 있다. 그래서 모사디는 코틀라에서 행해지는 처벌의 일종인 매질을 지지하며, 여성이 청바지를 입고 코틀라에 참석

76) Francis B. Nyamnjoh, *ibid.*, p.103; Sharon LaFraniere, *ibid.*; Yonah Hisbon Matemba, *ibid.*, p.12.

77) Francis B. Nyamnjoh, *op. cit.*, 2014, pp.40-42.

78) Yonah Hisbon Matemba, *op. cit.*, p.12.

하는 것을 허락하지 않는다. 모사디는 추장으로서는 가족 상담역, 분쟁 조정자, 범죄 예방 담당자, 재판관 등의 역할을 하고 있다. 2002년 2월부터 2004년 1월까지 추장원의 의장을 지내기도 했다. 그녀는 지역 정부로부터 매월 약 2,000달러를 받는다. 현재의 코틀라 회의 모습은 남성 지배적인 전통이 어떻게 서서히 느슨해지고 있는지를 보여 준다. 100여 명의 지역민이 다양한 사안에 대해 논쟁을 벌인다. 남성들이 토론을 주도하긴 하지만 여성들도 토론에 참여한다. 불과 얼마 전까지만 해도 여성들은 초대를 받은 경우가 아니라면 코틀라에 참석할 수 없었다.⁷⁹⁾

이 장(章)에서 살펴보았듯이 독립 이후 지난 50여 년 동안 보츠와나의 추장제는 전반적으로 약화했다. 이러한 현상은 세레체 카마로 대변되는 신흥 엘리트가 정치 무대의 핵심 세력으로 등장하면서 비롯되었다. 또한 보츠와나의 사회·경제적 변화 역시 추장제의 약화를 부채질했다. 오늘날 보츠와나의 추장제에서 나타나는 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 추장제가 약화하고 있는 상황에서도 이 제도에 대한 지역민의 지지와 인정에는 큰 변화가 없다. 둘째, 대의 정치가 정착되고 각종 개발 사업이 진행되면서, 추장제는 지역 정부뿐만 아니라 중앙 정부 수준에서도 일정 부분 생존의 여지를 마련할 수 있게 되었다. 셋째, 전통적 지도자들과 신흥 엘리트는 갈등적 이해관계에도 불구하고 공생 관계를 유지해 왔다. 넷째, 추장제는 생존을 위해 변화된 정치 지형에서 적응성과 탄력성을 보여 왔다. 다섯째, 모사디 세보코 대추장의 사례와 코틀라의 운영 방식이 보여 주듯, 추장제는 이제 남성이 독점하는 제도가 아니다. 여섯째, 추장제 속에는 ‘전통’과 ‘근대성’이 공존하고 있으며, 이로 인해 이 제도는 더욱더 다층적 성격을 띠게 되었다. 이런 여러 상황은 추장제가 계속해서 재구조화되어 왔음을 의미하는 것이기도 하다.

79) Sharon LaFraniere, *op. cit.*

IV. 맺음말

추장제는 아프리카를 이해하는 데 중요한 개념으로 간주된다. 오늘날 아프리카 대륙에서 추장제의 존재 양상은 아주 다양하다. 이것은 개별 국가의 역사적 궤적과 사회·경제적 조건이 다르기 때문이다. 심지어 일국 내에서도 추장제의 존재 양상은 지역에 따라 차이를 보이기도 한다. 추장제에 대한 해석이 다양한 것도 바로 이런 현상들 때문이다. 그래서 아프리카 추장제의 성격을 일반화하기란 사실상 불가능하다. 추장제는 식민지 시대를 거치면서 상당한 변화를 겪었다. 서구 열강에서 독립한 개별 국민 국가가 근대화를 진행하면서, 추장제는 전반적으로 쇠퇴의 경향을 보이는 게 사실이다. 하지만 추장제가 여전히 지역민의 인정과 지지를 받으면서 다양한 기능을 수행하고 있는 것도 사실이다. 21세기에도 추장제가 존속하고 있는 이유는 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 오랜 시간에 걸쳐 형성된 추장제는 지역민의 삶 속에 ‘문화적 관성’으로 자리하고 있다. 둘째, 지역민은 추장제를 상징과 정체성의 맥락에서 해석한다. 셋째, 지역민이 자신들의 당면 문제를 해결하는 데는 정부 관리보다 추장이 훨씬 효과적이다.

아프리카 여타 지역의 추장제와 마찬가지로 보츠와나의 추장제도 상이한 역사적 궤적을 그리면서 존재해 왔다. 츠와나 전통 사회에서 추장들은 상징적 존재이자 실제적 존재로서 막강한 권위와 권력을 행사했다. 성인 남성들만 참여하는 코틀라는 여러 가지 기능을 수행하면서, 추장제를 지탱하는 핵심 요소로 자리매김했다. 츠와나족은 고도로 조직된 추장제를 바탕으로 토착민을 통합하여, 19세기 후반 무렵부터 베추아날란드 일대에서 지배 집단으로 군림했다. 하지만 보츠와나의 추장제 역시 식민 통치 과정에서 상당한 변화를 경험했다. 간접 통치를 표방했던 영국 식민지 정부는 각종 법령을 통해 추장제, 나아가 츠와나 전통 사회를 변화와 쇠퇴의 길로 내몰았다. 식민지 정부와 추장들은 결코 동맹이 아니었고, 힘의 우열 때문에 동맹이 될 수도 없었다. 여러 연구자는 영국의 식민 통치 방식을 ‘가벼운 통치’ 또는 ‘점잖은 무시’로 표현했다. 하지만 본 연구에서 살펴보았듯이 식민지 정부의 통치 방식은 결코 가볍거나 점잖지 않았다. 식민지 시대 동안 전통적 지도자들은 계속해서 권력을 상실하면서, 식민지 정부의 대리인 또는 앞잡이

로 전락했다. 신흥 엘리트의 존재가 가시화되자 식민지 정부는 태도를 달리 했다. ‘근대성’을 강조한 식민지 당국은 전통적 통치자들과 거리를 두면서 신흥 엘리트 집단을 지지했다. 그래서 신흥 엘리트는 독립 이후의 국가에서 핵심 세력이 될 수 있는 발판을 마련할 수 있었다.

식민지 시대의 유산을 거의 그대로 물려받은 신흥 엘리트는 새로운 정부에서 다양한 요직을 차지했다. 정치 제도의 민주화가 진행되면서 추장의 세습적 통치는 정당성을 점점 상실하고 있다. 정부가 마련한 각종 법령과 정책은 추장들의 권력과 권한을 계속 약화했다. 추장들에 대한 근대 엘리트의 부정적 인식은 독립 이후에도 사라지지 않았다. 이런 일련의 상황으로 인해 독립 이후 추장들의 입지는 더욱더 좁아지고 있다. 그럼에도 추장들은 여전히 상당한 영향력을 행사하고 있다. 특히, 이들은 농업, 교육, 보건 관련 각종 지역 개발 사업에서 중추적 역할을 하고 있다.⁸⁰⁾ 또한 추장들은 지역 정치뿐만 아니라 중앙 정치의 중요한 자원으로 활용된다. 정부는 추장제를 츠와나 전통과 문화의 화신으로 이용하면서, 농촌 주민들에게서 정치 자본을 획득하기 위해 전통주의적 이데올로기를 채택해 왔다.⁸¹⁾ 농촌 지역에 지지 기반을 둔 보츠와나민주당의 경우에는 추장들의 도움이 절실하다. 이런 여러 상황은 전통적 지도자들과 신흥 엘리트가 ‘적대적 공생 관계’에 있음을 보여 준다.

추장제는 사회·정치적 변화 속에서 존속하기 위해 재구조화가 필요하며, 실제로 재구조화되고 있다. 지역민의 광범한 지지 및 추장제의 탄력성과 적응성은 이 제도가 재구조화되는 데 원동력이다. 세계화와 자본주의의 파고가 높아질수록 추장제의 미래는 더욱 예단할 수 없다. 하지만 중앙 정부가 지역민의 삶을 제대로 건사하지 못하고, 지역민이 추장제를 정체성의 원천이자 각종 문제를 해결하는 데 효과적인 수단으로 여기는 한, 추장제는 재구조화를 거듭하면서 살아남을 것이다.

80) Wazha G. Morapedi, *op. cit.*, p.224.

81) *ibid.*, p.226.

■ 참고문헌

- Acemoglu, Daron, Johnson Simon and James A. Robinson, “An African Success Story: Botswana,” *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, ed. by Dani Rodrik, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003.
- Adams, Martin *et al.*, *Botswana National Land Policy: Issues Report*, Ministry of Lands, Housing and Environment Department of Lands, Republic of Botswana, Gaborone, 2002.
- Adams, Martin, Faustin Kalabamu and Richard White, “Land Tenure Policy and Practice in Botswana: Governance Lessons for Southern Africa,” *Journal für Entwicklungspolitik (Austrian Journal of Development Studies)* 19(1), 2003.
- Antwi-Bediako, Richmond, “Chiefs and Nexus of Challenges in Land Deals: An Insight into Blame Perspectives, Exonerating Chiefs during and after Jatropha Investment in Ghana,” *Cogent Social Sciences* 4, 2018.
- Baldwin, Kate, “When Politicians Cede Control of Resources: Land, Chiefs and Coalition-Building in Africa,” Afrobarometer Working Paper No. 130, 2011.
- Basupi, Lenyeletse V., Claire H. Quinn and Andrew J. Dougill, “Pastoralism and Land Tenure Transformation in Sub-Saharan Africa: Conflicting Policies and Priorities in Ngamiland, Botswana,” *Land* 6(4), 2017.
- Bauer, Gretchen, “‘What Is Wrong with a Woman Being Chief?’ Women Chiefs and Symbolic and Substantive Representation in Botswana,” *Journal of Asian and African Studies* 51(2), 2016.
- Beall, Jo, Sibongiseni Mkhize and Shahid Vawda, “Emergent Democracy and ‘Resurgent’ Tradition: Institutions, Chieftaincy and Transition in KwaZulu-Natal,” *Journal of Southern African Studies* 31(4), 2005.
- Beaulier, Scott, “Explaining Botswana’s Success: The Critical Role of Post-Colonial Policy,” *Cato Journal* 23(2), 2003.

- Blackie, Rob, "Communities and Natural Resources: Trends in Equitable and Efficient Use," Research Discussion Paper No. 29, Directorate of Environmental Affairs, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek, Namibia, 1999.
- Boateng, Peter, "Dualism in Local Governance: The Case of Chieftaincy and Local Government in Small Communities of Akyem Abuakwa State of Ghana," Ph.D. Dissertation, University of Ghana, 2013.
- Cantwell, Louisa, "Chiefly Power in a Frontline State: Kgosi Linchwe II, the Bakgatla and Botswana in the South African Liberation Struggle, 1948-1994," *Journal of Southern African Studies* 41(2), 2015.
- Datta, A. and K. Murray, "The Rights of Minorities and Subject Peoples in Botswana: A Historical Evaluation," *Democracy in Botswana*, ed. by John D. Holm and Patrick P. Molutsi, Gaborone: Macmillan, 1989.
- Dean, Erin, "'The Backbone of the Village': Gender, Development, and Traditional Authority in Rural Zanzibar," *Journal of Contemporary African Studies* 31(1), 2013.
- Dipholo, Kenneth B., Ndwakhulu Tshishonga and Eve Mafema, "Traditional Leadership in Botswana: Opportunities and Challenges for Enhancing Good Governance and Local Development," *Journal of African & Asian Local Government Studies* 3(2), 2014.
- Findlay, Sarah J. and Wayne C. Twine, "Chiefs in a Democracy: A Case Study of the 'New' Systems of Regulating Firewood Harvesting in Post-Apartheid South Africa," *Land* 7, 2018.
- Freddie, Khunou Samuelson, "Traditional Leadership: Some Reflections on Morphology of Constitutionalism and Politics of Democracy in Botswana," *International Journal of Humanities and Social Science* 1(14), 2011.
- Frimpong, Kwame, "A Review of the Tribal Grazing Land Policy in Botswana," *Pula: Botswana Journal of African Studies* 9(1), 1995.
- Fukumoto, Yoshihiko, "Trends and Issues around Democratisation in Local Government Reform," *Public Policy and Transformation in South*

- Africa after Democratisation*, ed. by Kumiko Makino and Chizuko Satō, Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, 2013.
- Gillett, Simon, "The Survival of Chieftaincy in Botswana," *African Affairs* 72(287), 1973.
- GOB (Government of Botswana), *Constitution of Botswana 1966*, Gaborone, 1966.
- _____, *Wildlife Conservation and National Parks Act*, Gaborone, 1992.
- _____, *Local Government (District Councils) Act*, Gaborone, 2004a.
- _____, *Matimela Act*, Gaborone, 2004b.
- Good, Kenneth, "The State and Extreme Poverty in Botswana: The San and Destitutes," *The Journal of Modern African Studies* 37(2), 1999.
- Grace, Jaclyn, "Chieftaincy Reimagined: Modernity and Tradition in the Chefferie of Batoufam, Cameroon," Trinity College of Arts and Sciences, Duke University, Durham, North Carolina, 2015.
- Hailey, Lord, *Native Administration in the British African Territories. Part V. The High Commission Territories: Basutoland, the Bechuanaland Protectorate and Swaziland*, London: Her Majesty's Stationery Office, 1953.
- Ifezue, Godsglory O., "Understanding Chieftainship in Botswana: The Status and Powers of Chiefs in Present Day Botswana," *Journal of African Law* 59(2), 2015.
- Ijagbemi, Bayo, "Land Tenure Reforms and Social Transformation in Botswana: Implications for Urbanization," Ph.D. Dissertation, The University of Arizona, 2006.
- Kalabamu, Faustin, "Land Tenure and Management Reforms in East and Southern Africa: The Case of Botswana," *Land Use Policy* 17(4), 2000.
- Khama, Tshekedi, "The Principles of African Tribal Administration," *International Affairs* 27(4), 1951.
- LaFraniere, Sharon, "A Tribe in Botswana Follows a Leader Called Woman," *The New York Times* (December 11), 2004. <https://www.nytimes.com/>

2004/12/11/world/africa/a-tribe-in-botswana-follows-a-leader-called-woman.html (검색일: 2019.01.20.)

- Logan, Carolyn, "The Roots of Resilience: Exploring Popular Support for African Traditional Authorities," *African Affairs* 112(448), 2013.
- Matemba, Yonah Hisbon, "A Chief Called 'Woman': Historical Perspectives on the Changing Face of *Bogosi* (Chieftainship) in Botswana 1834-2004," *JENDA: A Journal of Culture and African Women Studies* 7, 2005.
- Mogalakwe, Monageng, "How Britain Underdeveloped Bechuanaland Protectorate: A Brief Critique of the Political Economy of Colonial Botswana," *Africa Development* 31(1), 2006.
- Molomo, Mpho G., "Civil-Military Relations in Botswana's Developmental State," *African Studies Quarterly* 5(2), 2001.
- Molutsi, Patrick P., "Whose Interests Do Botswana's Politicians Represent?," *Democracy in Botswana*, ed. by John Holm and Patrick Molutsi, Gaborone: Macmillan, 1989.
- Morapedi, Wazha G., "Demise or Resilience? Customary Law and Chieftaincy in Twenty-First Century Botswana," *Journal of Contemporary African Studies* 28(2), 2010.
- Motshegwa, Baakile, "An Assessment of the Evolution of the Public Sector in Botswana," *Botswana Journal of Business* 10(1), 2017.
- Ntsebeza, Lungisile, "Democratization and Traditional Authorities in the New South Africa," *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 19(1), 1999.
- _____, "Decentralisation and Natural Resource Management in Rural South Africa: Problems and Prospects," Paper to be presented at the ISACP Bi-Annual Conference, Victoria Falls, June 17-21, 2002.
- Ntuny, Emmanuel Kodzo-Bediaku, "The State and Land Legislation in Botswana," Working Paper No. 30, PLAAS, UWC: Bellville, 2014.
- Nyamnjoh, Francis B., "Chieftaincy and the Negotiation of Might and Right in Botswana's Democracy," *Limits to Liberation in Southern Africa: The Unfinished Business of Democratic Consolidation*, ed. by Henning

- Melber, Cape Town: HSRC Press, 2003.
- _____, “‘Our Traditions Are Modern, Our Modernities Traditional’: Chieftaincy and Democracy in Contemporary Cameroon and Botswana,” *Modern Africa: Politics, History and Society* 2(2), 2014.
- Parsons, Q. N., “Shots for a Black Republic? Simon Ratshosa and Botswana Nationalism,” *African Affairs* 73(293), 1974.
- Picard, Louis A., *The Politics of Development in Botswana: A Model for Success?*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1987.
- Proctor, J. H., “The House of Chiefs and the Political Development of Botswana,” *The Journal of Modern African Studies* 6(1), 1968.
- Samuel, Marfo and Musah Halidu, “Examining the Position of the Chieftaincy Institution in Modern Political System of Ghana,” *Journal of Sociology and Social Work* 6(1), 2018.
- Schapera, Isaac, *Tribal Innovators: Tswana Chiefs and Social Change, 1795-1940*, London: Athlone Press, 1970.
- Sebudubudu, David and Patrick Molutsi, “Leaders, Elites and Coalitions in the Development of Botswana,” DLP Research Paper No. 2, Developmental Leadership Program, University of Birmingham, 2009.
- Seidler, Valentin, “Why Did Botswana End up with Good Institutions: The Role of Culture and Colonial Rule,” A working paper prepared for the presentation at the ISNIE 2010, 2010.
- Tshitangoni, M. and J. Francis, “Relevance of Traditional Leadership in Rural Community Development amidst Democratic Institutions in Southern Africa: A Critical Review,” *Stud Tribes Tribals* 15(2), 2017.
- Vaughan, Olufemi, *Chiefs, Power, and Social Change: Chieftaincy and Modern Politics in Botswana, 1880s-1990s*, Trenton, N.J.: Africa World Press, 2003.
- White, Richard, “Tribal Land Administration in Botswana,” *Policy Brief* 31, 2009.

❖ ABSTRACT

The Decline and Restructuring of Chieftaincy in Botswana

Seol, Byung-soo

This study is initiated to examine how the chieftaincy institution in Botswana has been declined and restructured in the historical process throughout the past years. In the traditional Tswana society, the highly respected and revered chiefs wielded mighty authority and power as symbolic and real beings to the people they governed. During the British colonial period, however, traditional leaders continuously lost their power and were downgraded to becoming or acting as the degraded agents or tools of the colonial government. The colonial authorities, which emphasized *modernity*, supported the emerging elite group, standing apart from traditional rulers and encouraged the people to lose respect for the power of the chiefs as well. As a result, the new elites could anchor to become key forces in post-independence Botswana.

With the democratization of political systems since independence, the hereditary rule of chiefs has increasingly lost its legitimacy among the people of that region. The Botswana government has continually weakened their power and authority through diverse laws aimed at negating the rule of the chiefs. There is also no doubt that the negative recognition of the modern elites on the chiefs did not appear. In regard to a series of these types of situations, the stance of chiefs is becoming more narrowed today. Notwithstanding, the chiefs are playing a pivotal role in varied local development projects related to agriculture, education and health, bolstering the faith in the chiefs to help the plight of the people today. Besides, the chiefs are being utilized as an important source in both local and central politics. Chieftaincy is needed to be reconstructed in order to survive in

socioeconomic change, and is actually being reconstructed in modern times. It is clearly verified that both the broad support of the local people, and its resilience and adaptability have been a prime mover in the process of its restructuring.

Key Words : Botswana, chieftaincy, decline, restructuring

■ 논문접수일 : 2019. 02. 10

■ 심사완료일 : 2019. 03. 01

■ 게재확정일 : 2019. 03. 11