

## 중앙아시아 시민사회: 신자유주의 국제경제, 권위주의 국가 그리고 체제전환기 시민사회

- Alisher Ilkhamov. 2005. "The Thorny Path of Civil Society in Uzbekistan." *Central Asian Survey* 24(3), 297-317.
- Boris-Mathieu Petric. 2005. "Post-Soviet Kyrgyzstan or the Birth of a Globalized Protectorate." *Central Asian Survey* 24(3), 319-332.
- Charles E. Ziegler. 2010. "Civil Society, Political Stability, and State Power in Central Asia: Cooperation and Contestation." *Democratization* 17(5), 795-825.
- Lucy Earle. 2005. "Community Development, 'Tradition' and the Civil Society Strengthening Agenda in Central Asia." *Central Asian Survey* 24(3), 245-260.
- Sabine Freizer. 2005. "Neo-liberal and Communal Civil Society in Tajikistan: Merging or Dividing in the Post War Period?" *Central Asian Survey* 24(3), 225-243.

정재원 국민대학교 국제학부

### I. 들어가며

1980년대 말 서구 사회를 중심으로 논쟁이 촉발되었던 소위 '시민사회의 재발견'은 세계자본주의 체제의 중심부인 서구 사회에서의 신사회 운동, 비중심부 지역 저발전 국가들에서의 재민주화, 그리고 소련을 비롯한 동구 사회주의 국가에서의 시민사회의 저항에서 기인한 것이었다. 보편적인 관점에서 보아도 시민사회의 발전이 없는 정치적 민주화는 매우 불안정한 민주화이며, 민주주의의 공고화는 이루어지지 않는다는 명제는 타당한 것으로 간주된다.

체제전환 국가들에서도 일반적으로 시민사회는 체제전환 과정과 민주주의의 공고화에 중요한 영향을 미치는 요인으로 인정되고 있다. 많은 연구들은 유사한 사회주의 체제의 경험을 갖고 있던 국가들 중 민주주의의 공고화 달성에 상대적으로 성공한 국가들에는 발달된 시민사회가 있음을 들어 시민사회의 발전 정

도와 민주주의의 공고화 간에는 일정한 관련이 있음을 주장하고 있다.

그러나 소련 붕괴 이후 소위 '시장경제와 (자유)민주주의' 체제로의 전환을 공식 선언한 탈사회주의 국가들에서의 시민사회의 재출현과 민주주의 발달의 가능성에 대한 희망적인 논의는 여러 이유로 비관적인 것으로 바뀌었다. 심지어 서구식 시민사회론에 대한 근본적인 문제 제기로까지 이어지고 있다.

국가의 축소와 시장의 극대화를 주장하는 신자유주의 세계화 시대에 국가 통제로부터의 자유를 주장하는 신자유주의 이념이 국가로부터의 자율성을 추구하는 공론장이라는 시민사회라는 개념과 접합되는 부분이 생겨나면서, 본래 자유주의 정치철학적 해석에 입각한 시민사회론은 경제적으로도 한층 더 자유주의와 친화성을 갖게 되었다. 특히 최근 NGO화로 상징되는 시민사회의 성장은 이러한 신자유주의 이데올로기의 전 세계적 확산과 동시에 이루어지고 있다. 이렇게 NGO가 주도하는 시민사회의 변화는 국내적으로뿐만 아니라, 세계자본주의 체제에 적합성을 가진 순응적인 시민사회를 동반하고 있다.

동시에 NGO 활동의 활성화는 시장에 기능적인 요소로 작동하게 되면서 이제 시민단체는 시장에 대해 감시와 저항, 견제의 역할만 하는 것이 아니라 시장에 대한 '순응성'을 갖는 특징을 보여주고 있기도 하다. 국가와의 관계에서도 NGO의 관심사인 보편적 인권과 개인 주권과 같은 자유주의적인 의제들은 개인의 권리를 강조하는 신자유주의 세계관 속으로 흡수돼 국가 개입의 범위를 제한했다. 'NGO에 의한 사유화'를 통해 국가 영역의 축소가 가속화되었고, 그 과정에서 NGO가 정부를 대신해 각종 서비스를 제공함으로써 신자유주의화의 일부분이 되었다.

이러한 시민사회의 이중적인 특성이 중앙아시아에서 더욱 관심을 받는 것은 서구 사회 내에서의 신자유주의화와는 다른 측면이 존재하기 때문이다. 무엇보다 이 지역에서의 신자유주의 세계화는 국가 내에서의 신자유주의화 현상이 아니라, 민주화와 시장경제라는 외피를 두른 국가 외부로부터 이식되는 간섭과 종속 전략이라는 점에서 다른 특성을 갖는다. 권위주의적 레짐을 특징으로 하는 중앙아시아 제(諸) 국가들에서의 민주화는 보편적 논리로서는 지지되어야 하지만, 그와 동시에 강요되고 있는 경제적 자유주의화의 본질로 인해 논란을 일으키고 있는 것이 사실이다.

## II. 중양아시아에서의 시민사회론의 발전과 한계: 신자유주의 경제와 권위주의적 국가

국가로부터의 자율성을 특징으로 하는 시민사회에 대한 이론적 정의와는 달리, 현실에서의 국가는 사회 공간을 규정하는 조절 기제와 법률, 그리고 그 범위 내에서 작동하는 시민권 등을 통해 사회 공간을 적극적으로 제도화하는 데에 관여하기도 한다. 반대로 시민사회는 국가를 감시, 견제하고 있기도 하지만, 동시에 다른 한편으로는 주요한 이해당사자들 간의 중재자로서의 역할을 수행하도록 허용, 지원하고 있다. 이런 점을 들며 국가와 시민사회 간의 관계를 재조명하고자 하는 주장들이 활발히 전개되고 있다.

비서구 지역에서의 국가-시민사회 관계의 특수성에 대한 논의는 이러한 맥락과 조금 다르지만 최근 활발히 전개되고 있는 주제다. 중양아시아의 경우, 소련시대 이전부터 국영기업, 토지, 삼림 등과 관련하여 국가는 배타적으로 특수한 재산권을 행사해 오는 등, 전통적으로 국가 경제에 있어서 국가의 역할이 강한 특징을 보여왔다. 또한 시민사회에 관한 해석도 이 지역에서는 국가와 대립하는 공간이라기보다는 국가의 후원 하의 공동체라는 개념에 더 가깝다고 할 수 있다. 따라서 국가는 시민의 삶과 건강, 그리고 법과 질서의 수호 등을 포함하여 사회정의와 시민사회를 보호하는 역할을 적극적으로 수행하고 있기 때문에 국가의 희생을 전제하는 서구의 시민사회 개념은 중양아시아의 역사와 전통과는 거리가 멀고 적용하기 어렵다고 주장한다.

실제로 ‘시민사회 건설’이라는 모토 하에 이루어져 온 서구 국가들, 서구 NGO 그리고 국제기구들 사이의 협력과 원조는 체제전환과 민주주의 공고화에 있어서 가장 중요한 부분이라고 주장되어 왔다. 그러나 체제전환 이후 서구가 주도해 온 ‘시민사회와 (자유)민주주의, 시장경제’를 촉진시키는 전략은 사실상 비서구 국가들의 권력을 후퇴시키고, 자신들의 이익에 종속시키는 신자유주의적 경제 정책을 촉진하며, 시민 다수의 정책 참여를 배제하는 도구로 작동하는 것이라는 비판이 있다. 그러나 이러한 주장은 종종 자신들만의 독특한 국가-시민사회 관계가 존재한다는 주장을 전개하는 비서구 권위주의 국가 지배자들이 민

민주주의와 시민사회 억압에 이용되는 중요한 이념적 도구가 되기도 한다.

실질적인 측면에서도 중앙아시아를 포함한 구소련 지역 국가들 공히 NGO 조직들의 해외 의존적 구조는 결국 NGO의 자생력을 약화시켰고, NGO 단체들은 자국 내 시민 회원들의 확충보다는 해외 기관들에서 공고하는 원조 프로젝트에 더 관심을 갖는 경향이 나타났다. 프로젝트에 기반한 NGO 사업은 종종 현지 사정에 적합하지 않거나 변화되는 상황과는 무관하게 집행되는 경우가 잦았으며, 종종 현지의 환경이나 문화를 파괴하는 경우도 발생하게 되었다.

## 1. '신자유주의 시민사회'론과 '공동체적 시민사회'론

L. 얼(L. Earle)은 다소 협소하게 개발원조 NGO 영역으로 시민사회를 축소해서 논의를 전개한다. 그는 지역 사회 개발원조 과정에서 서구가 후원하는 NGO들의 개입 방식의 변화에 대해 다루면서, 초기 미국 NGO들의 추상적인 민주주의와 시민사회 발전 프로젝트가 중앙아시아 국가들의 빈곤 감축과 같은 절실한 현실 타파에는 커다란 영향을 주지 못했으며, 이러한 성과는 공동체 발전 없이는 불가능하다고 주장한다. 특히 저자의 연구 대상 지역인 키르기스스탄의 경우, '집단적 자원 봉사 조직(ashar)'과 '마을 원로 회의(aksakal)' 등과 같은 전통적 공동체 혹은 전통적 자발적 봉사 조직들과의 긴밀한 협력 없는 지역 개발은 불가능하다고 주장한다.

저자는 자유주의적 해석의 단순 연장선상에서 '신자유주의 시민사회'라는 개념을 사용하고 있다. 그는 이러한 시민사회는 국가로부터 매우 자율적이지만, 사회 서비스의 일부를 담당하는 역할을 하는 비영리 섹터 혹은 NGO로 정의한다. 아울러 그는 냉전 이후부터 전 지구적으로 확산된 신자유주의의 영향을 언급하면서 가난한 지역들의 수요를 정확하게 측정하기 위해서는 국가가 아닌 해당 지역 공동체들에 의한 '집단적 자조(collective self-help)'가 필요하다는 논리가 빈곤과 갈등 해소를 위해 중앙아시아에서도 주요한 흐름으로 자리 잡고 있음을 강조한다.

이러한 신자유주의적 시민사회의 주체인 NGO들은 민주주의를 공고화하기 위한 필수적인 요건인 국가로부터 독립적이고 강력한 시민사회의 건설을 목표로

로 서구, 특히 미국의 USAID로부터 후원을 받아 성장해 온 것이 사실이다. 그러나 이러한 신자유주의적 시민사회는 소련으로부터 독립한 직후 생겨난 것에 불과하지만, 중앙아시아에는 가족, 마을 등 공동체들 간에 상호작용이 이루어지는 전통적 네트워크가 소련 시대에도 사라지지 않고 강고하게 존재해 왔다. 그는 이러한 공동체적 시민사회(communal civil society) 개념이 비서구 사회에서 더 적합하다고 주장한다.

이러한 관점은 내전 이후 타지키스탄의 시민사회에 대한 연구 논문의 저자인 S. 프라이저(S. Freizer)의 관점과 매우 유사하다. 체제전환기 사회뿐만 아니라 비서구 무슬림 사회에서도 공통적으로 나타나는 두 가지 형태의 시민사회를 신자유주의적 시민사회와 공동체적 시민사회로 구별하는 저자는 내전 이후 서구의 국제 개발원조 조직들이 창출하려 했던 모델은 신자유주의 시민사회였으나, 이들 프로젝트의 성공적 수행은 지방 정부나 전통적 공동체적 시민사회의 도움 없이는 불가능했다고 주장한다.

신자유주의 NGO의 사례로서 감호리(Ghamkhori, Assistance)라는 단체를, 공동체적 NGO의 사례로서 산악지역 개발 및 지원 프로그램(MSDSP: Mountain Development and Support Program)이라는 단체를 심도있게 비교 연구한 저자는 오늘날 서구 후원 조직들이나 국제 정책 입안자들은 수많은 신자유주의적 가치들을 시민사회 내의 공동체적 형태들에게 이식하는 데 성공했으나 기존의 권력 구조나 불평등, 특히 사회 내 여성들의 지위와 관련해서는 별다른 노력을 기울이지 않았다고 비판한다. 저자 역시 국제 조직들의 막대한 재정적 지원에도 불구하고 지역 시민사회의 변화를 야기하지 못했으며, 오히려 국제 조직들의 신뢰성을 약화시킬 따름이었다고 주장한다.

두 저자는 모두 매우 건조하게 신자유주의 시민사회와 공동체적 시민사회의 특징을 나열하며, 서구식 시민사회의 이식에 대해서는 비판을 하고 있으나, 두 가지 시민사회를 나누려는 시도에서 보일 수도 있는 특정 시민사회 형태에 대한 지지 혹은 비판의 관점으로 중앙아시아에서의 시민사회를 논하지는 않는다. 특히, 국가나 시장에 대한 논의 없이 특정 분야 NGO를 중심으로 분석한 두 글 모두 분명한 한계를 가지고 있다.

## 2. 권위주의 국가의 시민사회 억압의 논리: 서구 후원 NGO에 대한 비판

이에 비해 B.M. 페트릭(B.M. Petric)의 글은 신자유주의 시민사회라는 개념은 도입하지 않지만, 중앙아시아 특유의 시민사회의 존재나 중앙아시아만의 국가-사회 관계의 특수성을 배제한 채, 신자유주의 시대 서구가 조직하고 후원하는 NGO 역할의 한계에 대해 매우 비판적으로 살펴보고 있다. 저자는 이를 위해 중앙아시아 국가들 중 두 차례의 민주화 혁명을 겪는 등 가장 시민사회가 발달한 키르기즈스탄의 사례를 중심으로 서구와 키르기즈스탄 NGO와의 관계를 집중적으로 고찰하고 있다.

그에 따르면 우리에게 익숙한 서구식 시민사회론은 탈 소비에트 사회들, 그 중에서도 특히 키르기즈스탄을 분석하는 데 매우 유용한 논의라고 할 수 있다. 키르기즈스탄은 다른 국가들과는 달리, 공산당 출신이 아닌 학자 아카예프(Askar Akayev)가 초대 대통령으로 당선되었고, 그의 신념에 따라 체제전환 초기에는 민주주의를 발전시키고자 하는 목적 하에서 서구의 지원 요구 조건을 거의 다 수용한 바 있었다. 이에 따라 서구가 지원하는 수많은 기금들과 재단들 그리고 NGO들이 급증하였고, 구소련 국가들 중 유일하게 민주주의가 발전하고 있는 국가로 칭송되기도 했다. 시민사회의 등장은 곧 키르기즈스탄의 민주화를 보장해 줄 것이라는 믿음 하에 일련의 개혁이 추진되었다.

다른 저자들과 마찬가지로 페트릭 역시 신자유주의를 언급하면서 소련의 붕괴와 신자유주의 이데올로기의 승리는 시민사회에 대한 정의를 조금 더 자유주의적 관점으로 정형화되도록 한 측면이 있다고 주장한다. 즉, 중앙아시아를 비롯한 권위주의 체제인 구소련에서는 시민사회란 존재하지 않았으며, 따라서 서구에게 이러한 체제전환 국가들을 변화시키기 위해 가장 잘 이식해야 할 것들 중의 하나로 간주되었다. 그러나 저자는 전체적으로는 국가에 의한 사회의 철저한 통제도 있었지만, 소련 시기에도 국가와 사회 간의 적대적 간극도 존재했음을 강조하면서 진정한 의미의 시민사회는 아니었을지는 몰라도 나름대로의 자율적 공간이 있었다고 주장한다.

특별한 자연자원이 없는 키르기즈스탄은 독립 이후에도 급격하게 러시아 경

제로 종속되는 상황을 맞게 되었다. 이러한 상황으로부터 벗어나기 위해 서구의 지원을 적극적으로 요구하였고, 이에 (신)자유주의적인 국제 경제 기구들로부터 신자유주의적 체제전환 방식인 ‘충격 요법’을 채택할 것을 강요받게 되었다. 그 결과 지금까지도 IMF와 세계은행의 방침에 크게 의존해 왔다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 사회복지 서비스 시스템의 붕괴와 더불어 의료 서비스를 제공하는 해외 NGO들에게 크게 의존하는 구조가 생겨나게 되었고, 고등교육은 사유화되었으며, 소로스 재단 등 해외 재단들이 국가 기능의 공백을 메우게 되었다. 해외로부터의 종교적 성격을 띤 원조 NGO들의 경우 국가로부터 상당한 통제를 받음에도 불구하고 사우디아라비아 NGO 등의 활동은 매우 활발히 전개되어 왔다. 심지어 국가 안보 분야에서조차 키르기즈스탄은 러시아 혹은 미국의 군사기구들에 의존해 온 것이 사실이다.

저자에 따르면 수차례의 정치적 격변을 겪으면서 키르기즈스탄의 시민사회는 상당한 수준으로 성장·발전해 왔는데, 특히 USAID를 중심으로 하는 해외 시민사회 단체들의 영향력은 막대하다. 해외 단체들과 연계된 NGO의 증대는 심각한 빈곤과 실업률을 해소하는 역할도 하고 있다. 이들을 관리하던 국가 공무원들이 본업을 그만두고 자신들의 사회적 자본과 국가 내 네트워크를 활용하여 NGO를 창설하기도 했다. 대부분의 NGO는 국가로부터 독립적이지만, 시민들의 참여율이 낮아 키르기즈스탄 시민의 회비보다는 해외로부터의 원조에 절대적으로 의존하고 있다.

특히 지방에서의 원조 활동의 경우 USAID나 세계은행의 자금이 영향을 미치지 않는 지역이 거의 없을 정도다. 이는 국가가 자신이 담당해야 할 사회경제적 영역에서 철수한 상황에서 빈곤한 지역들에서의 NGO 활동은 때로는 사회복지 기구와 같은 역할을 하는 경우가 많이 있기 때문에 불가피한 측면도 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 상황은 키르기즈스탄 NGO들의 독립성과 자생력을 감소시키는 결과를 가져오고 있고, 무엇보다도 국가와 국민의 이해보다는 해외 시민단체들의 이해관계에 좌우되는 정책을 만들어 추진하는 모습으로 이어지고 있다. 이는 다시 키르기즈스탄 시민으로부터의 정당성 확보를 약화시키는 결과로 이어지고 있다.

소위 레몬혁명으로 불리는 색깔혁명 발생 전까지 키르기즈스탄에서는 직접

적인 미국의 지원을 받는 지역 NGO들이 지방선거 감시단을 만들기도 했었고, 이를 바탕으로 미국의 지원을 받는 NGO 연합체(Koalitsia)를 탄생시키기도 했다. 160여 개 연합 단체인 코알리치야(Koalitsia)는 USAID와 전국민주주의연구소(National Democratic Institute)가 전적으로 후원하는 조직인데, 특히 이 연구소는 세르비아, 조지아 그리고 우크라이나에서의 색깔혁명 과정에 중요한 정치적 역할을 수행한 것으로 유명했다. 저자는 결국 이들에 의한 민주주의 촉진은 해외 시민단체들의 이해관계보다는 미국의 전략적 이해를 관철시키는 측면이 강하며, 결국 키르기스스탄 국가의 주권을 제한하는 결과를 가져온다는 점을 지적한다.

A. 일하모프(A. Ilkhamov)는 키르기스스탄과 정반대의 시민사회 상을 보여주고 있는 예로서 우즈베키스탄의 시민사회를 고찰한다. 그에 따르면 우즈베키스탄에는 통계상으로 많은 NGO들이 등록되어 있지만, 이들 중 상당수는 서류상으로만 존재하거나 국가로부터 독립적이지 못한 단체들이거나 심지어는 노동조합, 직능 단체, 청소년 조직이나 보건의로 단체 등 소련 시절부터 존재했던 국가가 사실상 조직한 단체들까지 포함되어 있다. 뿐만 아니라 소위 국가가 조직한 국가 후원 시민사회 단체들도 포함되어 있다.

그럼에도 불구하고 비영리 섹터에서는 약간의 발전도 있었다. 특히, 1999년 4월에 우즈베키스탄 정부에 의해 ‘비정부 및 비상업 조직에 관한 법’이 채택되고, 2003년 8월에 ‘공공 기금에 관한 법’이 통과되었다. 즉, 자선 활동이나 원조 관련한 활동의 경우 법인소득세가 면제되는 내용이 포함된 법안이 예고되면서 점차로 NGO 활동의 영역이 확대될 수 있는 기회를 맞게 되었다. 이러한 일련의 유효 조치들은 1990년대 후반부터 2004년도까지 지속되었던 서구, 특히 미국과의 전략적 파트너십을 맺으려는 정부의 이해관계가 합치하면서 보여준 것이라고 할 수 있다. 특히 9·11 사태로 인해 미국의 테러와의 전쟁 전략은 온건 시민사회 저항세력뿐 아니라 근본주의 이슬람 세력으로부터의 위협을 받고 있었던 카리모프 정권의 이해와도 맞아떨어지는 것이었다.

그러나 2003년 조지아에서의 장미혁명 당시 시민에 의해 정권이 전복되는 과정에서 미국이 후원하는 NGO들의 역할이 막대했다는 사실을 인지한 카리모프 정권은 시민사회의 성장이 반정부 저항의 토대가 될 것으로 판단하고 미국과의 동맹 관계 파기와 더불어 미국이 후원하는 시민사회단체에 대한 대대적 탄압에

돌입했다. 당시 NGO의 약 80%가 해외로부터 지원을 받고 있었는데, 이에 따라 정부는 수많은 법률을 제정하여 등록을 까다롭게 하거나 단체 재정을 우즈베키스탄 은행에만 예치하게 하거나 직접적으로 탄압하여 폐쇄하는 등 여러 수단을 통해 NGO 활동을 사실상 마비시켰다. 특히, 조지 소로스의 ‘열린사회연구소(Open Society Institute)’에 대한 탄압과 추방은 유명한 사건이었다. 이와 동시에 우즈베키스탄 정부는 어용 노동조합과 정부 조직 NGO 혹은 유사 NGO 단체들을 조직하여 시민사회의 기능을 마비시켰다.

이러한 결과 해외로부터의 자금 조달이 약화되자 인권과 민주주의 촉진 관련 NGO들의 활동은 크게 약화된 반면, 남아 있던 개발원조 NGO들은 국가 기구들과 그들의 ‘선의’에 철저하게 좌지우지되는 상황에 놓이게 되었다. 이러한 상황은 NGO들이 얼마나 국가 공무원들과 긴밀한 네트워크를 갖고 있는지, 어떠한 ‘후견인-피후견인(patron-client)’ 관계를 맺고 있는지가 중요한 요인으로 등장하게 만들었다. 따라서, 목숨을 걸고 싸우는 인권 관련 NGO들을 제외하고 사회적 네트워크 구축과 공적 토론을 주도하고 참가하는 등 공공 영역에 관련되어 활동하는 NGO는 거의 사라졌다고 할 수 있다.

### 3. 중앙아시아 국가-시민사회 관계의 발전 전망

중앙아시아 시민사회를 연구하는 데 있어서 가장 많은 요인들을 고려하여 종합적으로 살펴보려는 노력의 산물이 바로 C.E. 지글러(C.E. Ziegler)의 연구 논문이라고 할 수 있다. 시민사회의 자율성이나 해외 기관들과의 관계, 그리고 국가의 통제 정도에서 키르기스스탄과 우즈베키스탄의 중간 정도에 해당하는 카자흐스탄의 시민사회를 사례로 연구를 진행한 그 역시 시민사회와 민주주의와의 관계, 시민사회와 국가와의 관계 등에 관한 고전적인 정의들에 대한 비판적 의견들에 대해 마찬가지로 무미건조한 어조로 소개를 하고 있다.

그에 따르면, 체제전환 이후 당-국가 체제가 사회적 영역을 완전히 지배하지 못했던 중부유럽 국가들의 경우 시민사회가 여전히 강고하게 남아 있었지만, 다른 동유럽 국가들, 특히 국가의 권위가 한층 더 강고했던 구소련 국가들의 경우 시민사회는 매우 허약했고, 파편화되어 있었다고 주장한다. 게다가 가장 허약한

국가 구조와 민족 정체성을 특징으로 했던 중앙아시아 국가들의 경우에 경제적 파탄 외에도 민족적 갈등과 종교적 극단주의의 도전으로 인해 한층 더 강한 국가를 필요로 했다.

이러한 맥락 속에서 중앙아시아에서는 NGO뿐만 아니라 노동조합, 대학교, 언론, 전문가 단체들, 종교 단체들, 각종 사회운동 그리고 심지어는 국가에 의해 조직되는 국가 후원 조직들을 포함한 유사 시민사회단체들까지 포함하는 공동체성을 강조하는 시민사회에 대한 정의가 더 적절한 것으로 여겨진다고 주장한다. 이렇게 국가에 의해 만들어진 시민사회는 철저한 지배와 통제는 아닐지라도 국가에 의한 강력한 영향력을 받게 될 수밖에 없다. 특히 소비에트 시기 동안 사회집단들에 대해 국가가 철저하게 통제해 온 역사와 전통은 체제전환기에도 쉽게 성숙한 시민사회를 형성하기 어렵게 만드는 원인이기도 하다.

카자흐스탄을 사례연구의 대상으로 한 저자는 중앙아시아 국가들 공히 공통의 소비에트 유산을 갖고 있음에도 불구하고, 카자흐스탄의 경우 타 중앙아시아 국가들에 비해 유리한 초기 조건이 있었다고 주장한다. 카자흐스탄에는 높은 수준의 교육과 전문기술을 가진 러시아인 등의 비중이 상당히 높았고, 우즈베키스탄의 면화 산업과 같은 특정 1차 산업의 집중 없이 다양한 부문에서의 산업화가 진행되어 왔으며, 인근 국가들에 비해 상대적으로 빈곤율도 낮은 편이었다. 바로 이러한 사회경제적으로 유리한 조건들이 상대적으로 안정적인 시민사회의 등장을 가져왔다는 것이다.

중앙아시아 국가 공히 대통령을 중심으로 하는 소수 족벌 집단에 의한 권위주의적 행정 권력이 입법 권력을 장악하고 있으며, 억압적 국가기구에 의해 정당 정치, 선거 정치가 제대로 작동하지 않는 특징을 보이고 있다. 그러나 2000년대 중반 이후 두 차례에 걸친 소위 시민혁명을 경험한 키르기스스탄을 제외하면, 카자흐스탄은 상대적으로 연성적인 권위주의 레짐으로 정치 참여와 정치적 반대 활동 등에서 상대적으로 자율성을 갖춘 국가라고 할 수 있다.

소련 시절 수많은 소수민족들과 러시아인들이 반강제적으로 카자흐스탄으로 이주하게 되었다. 이들 중 상당수가 지식인 등 교육받은 집단들이었고, 이는 아이러니컬하게도 카자흐스탄의 인적 자본의 바탕을 이루게 되었다. 카자흐스탄은 다른 어떤 중앙아시아 국가들보다 교육 수준과 도시화 수준이 높았으며, 러

시아 문화와의 동질화 정도가 높아 여성의 정치, 경제 참여도 등과 같은 양성 평등도도 상대적으로 높은 편이었다. 또한 상대적으로 약한 이슬람적 전통으로 인해 시민사회가 종교적 근본주의에 의해 침식되는 현상도 강하게 나타나지 않았다. 민족 간, 종교 간 갈등도 크지 않았고, 따라서 지식인들이나 전문 인력들이 많은 러시아인들의 국외 이주도 상대적으로 크지 않았던 점도 카자흐스탄의 시민사회 발전에 좋은 토양을 제공했다.

그러나 두터운 중산층을 형성시키는 경제적 발전이야말로 시민사회 발전의 가장 중요한 토대를 이룬다고 할 수 있다. 석유와 가스를 포함한 다양한 광물 자원의 보고이기도 한 카자흐스탄은 빠른 속도로 위기에서 탈출하는 데 성공했을 뿐 아니라, 2000년대 들어 높은 경제성장률을 보이고 있다. 바로 이러한 번영과 안정이야말로 다원주의와 민주주의를 확대할 수 있는 중요한 원인이 될 수 있을 것이다.

그러나 시민사회 발전의 충분한 여건들을 갖추었음에도 불구하고 카자흐스탄의 시민사회는 예상과는 달리 크게 발전하지 못하고 있다. 민주주의와 정치 참여, 그리고 시민사회에 관한 호의적인 여론 조사 결과에도 불구하고 여전히 대다수의 시민들은 시민사회단체에로의 직접적이고 자발적인 참여에 대해서는 회의적이며, 중앙 국가기구들은 물론 지방자치기구와 기업들 또한 시민사회단체를 후원하는 데에 매우 소극적이거나 부정적이다.

게다가 독립 초기의 대통령의 의지 표명과는 달리, 카자흐스탄은 점차로 권위주의 국가로 변질되어 왔다고 할 수 있다. 대통령 일가 친척들 수중으로의 정치, 경제적 권력의 집중, 언론에 대한 통제가 강화되어 왔으며, 결국 헌법 개정 등을 통해 막강한 권한을 갖는 초대통령제를 확립했고, 대통령을 지지하는 권력 정당(오탄당-누르 오탄당)의 의회 의석 장악(90%)과 유사 야당 창당 등을 통한 입법부의 유명무실화를 야기했다.

또한, 상대적으로 활발했던 카자흐스탄의 NGO 활동은 국가 영역에만 국한된 아무런 영향을 미치지 못하고 있다. 여성, 인권, 환경, 기업, 청년 문제 등 다양한 분야에서 활동하고 있는 카자흐스탄의 NGO는 급격하게 증가해 공식적으로만 해도 약 5,000여 개의 NGO가 등록되어 있지만, 실제로 활동하고 있는 곳은 약 800여 개에 불과하다. 그나마 이들은 아스타나와 알마티 등 대도시에 집중되어

있어 대통령에 대한 무조건적인 지지를 보내고 있는 지방에서는 커다란 영향력을 행사하지 못한다. 석유 가격의 하락으로 인해 파업과 시위가 일어난 적이 있지만, 이러한 소요는 주로 외국계 기업에서 일어났다. 오히려 일반적으로는 구 소련 노조를 계승한 노동조합연맹과 같이 국가의 통제를 받는 노동조합들은 정치적인 행위에 매우 소극적이다.

여타 중앙아시아 국가들에 비해 카자흐스탄에서는 여성들의 시민사회와 정치 참여도가 높은 것은 특기할 만한 현상인데, 여기에는 정부에서도 고위 관료 쿼터제를 도입하는 등 국가 조치의 영향도 있었다. 사법 공무원을 포함한 국가 공무원 중 약 절반 정도가 여성이지만, 의회 의원들 중에는 약 9%를 차지하는 등 여전히 고위 공무원직으로의 진출이 미약하다. 이에 반하여 여성들은 NGO 영역에서는 매우 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 특히 실무진들 중에서는 여성 활동가 수가 남성 활동가 수의 3배에 이르고 있다. 특히 여성 문제와 연관된 분야, 즉 아동 노동, 가족 문제, 환경과 건강, 여성 기업인 활동 지원, 인신 매매 문제 등의 영역에서 일하고 있는 NGO 활동가들의 경우 압도적 다수가 여성이다.

매우 독특한 현상 중 하나는 다른 중앙아시아 국가들과는 달리, 카자흐스탄은 2007년부터 2010년까지 OSCE 의장국으로 선출되는 등 정부는 국제 무대에 적극적으로 참여하고 있다는 점이다. 이러한 상황 속에서 미국과 소로스 재단 등이 후원하는 민주주의 증진 프로젝트가 허용되기도 했지만, 이들의 활동은 다양한 높은 법적, 행정적 장벽으로 인해 쉽게 진행되지 않았다. 마침내 2005년 해외 원조 NGO들의 역할이 돋보였던 키르기스스탄에서의 상황을 지켜본 뒤 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev)는 해외로부터 원조를 받아 정치적 행위를 하는 NGO들에 대해 강력히 경고하기에 이르렀다.

결론적으로 저자는 초기 중앙아시아에서 활동한 많은 NGO 연구들에 따르면 이러한 국제적 NGO들은 해당 국가들에서의 NGO의 성장을 가져온 것이 아니라 방해해 왔다고 주장한다. 특히 저자는 이를 통해 우리가 알 수 있는 것은 국가와의 협력보다는 대립을 강조해 온 그 동안의 시민사회에 관한 자유주의적 해석이 적합하지 않았다고 강조한다.

특히 저자는 족벌(clan)과 종교는 중앙아시아 시민사회 발전에서 매우 중요한

요소라고 지적한다. 족벌정치는 중앙아시아에서 공식적인 제도를 관통해서 영향력을 행사하고 있는데, 이는 레짐의 공고화를 파괴하고 중장기적 변화와 성장 그리고 민주화 과정을 왜곡시킬 수 있다고 주장한다. 단지 카자흐스탄의 경우 상대적으로 여타 중앙아시아 국가들의 족벌 문제에 비해 약화되어 있는 것이 사실이며, 이러한 약화된 족벌정치 시스템은 중장기적으로 시민사회의 발전에 도움이 될 수 있을 것이라 주장한다.

### III. 나가며

이렇듯 중앙아시아 시민사회는 공통점도 많지만, 국가에 따라서 차이점도 확연하다. 저자들은 신자유주의에 대한 견해나 신자유주의 시민사회라는 개념에서는 다소 상이한 시각 차이를 보이고 있지만, 미국을 중심으로 하는 국제기구들과 국제시민사회 조직들의 지원은 여러 가지 측면에서 문제를 야기하고 있다는 점에서는 의견의 일치를 보이고 있다. 또한 저자들은 공히 중앙아시아 국가-사회 간의 관계 혹은 중앙아시아 시민사회의 특수성을 강조하고 있지만, 이를 악용하여 시민사회를 국가에 종속시키고 자율성을 억압하려는 국가의 시도에는 동의하지 않는다.

대부분의 저자가 언급하고 있는 민주주의 촉진 프로그램에 입각한 해외 후원 NGO들의 역할과 기능에 대해서는 다양한 각도에서의 비판적 연구가 진행되고 있다. 그러나 이러한 비판이 역으로 중앙아시아 시민사회의 특수성을 과도하게 강조하는 경향으로 이어져서는 안 될 것이다. 해외 원조 시민사회가 야기하는 문제점을 지적하면서도 국가로부터의 자율성을 확보하는 시민사회의 보편적 원리는 지켜져야 한다. 체제전환기 권위주의적 국가와 신자유주의 국제경제 행위자들, 그리고 이들과 그 역할의 변화가 생기고 있는 국제시민사회단체들 간의 복잡한 관계 속에서 보편적 입장에 입각한, 그러나 족벌과 종교 등으로 대변되는 특수성을 지닌 중앙아시아 시민사회에 대한 연구의 발전이라는 면에서 위 논문들은 많은 기여를 하고 있다.

그러나 중앙아시아 시민사회에 대한 논의의 발전을 위해서는 몇 가지 중요한

지적을 해야 할 것 같다. 중앙아시아에서 순수한 국가와 시민사회 간의 관계를 논하기에는 너무나 이질적인 요소들이 영향을 미치고 있다는 점에서 한층 더 심도 있는 연구가 요구된다. 정치와 경제 그리고 사회의 거의 모든 단계와 영역들에서 작동하고 있는 족벌정치(clan politics), 경제 영역을 실질적으로 지배하는 ‘후견인-피후견인(patron-client)’ 관계, 공식적 법제도를 무력화시키는 부패한 비공식 네트워크 등에 대한 연구 없이는 중앙아시아 시민사회 연구는 한계를 지닐 수 밖에 없다.

또한 NGO를 중심으로 하는 시민사회에 대한 연구 중에는 현재 상대적으로 활동의 자율성을 누리고 있는 개발 NGO 중심의 논의로 한정되는 경향이 존재한다. 게다가 최근 노골화된 정부가 조직하는 유사 시민사회 조직들의 급증으로 인해 시민사회 논의의 엄밀함이 요구된다고 할 수 있다. 이러한 한계를 넘기 위해 광의의 시민사회론에 입각한 논의가 필요하다. 억압적 권위주의 국가에서 정치화된 시민사회에 대한 연구도 기존의 서구식 시민사회 연구를 보강해 줄 수 있다는 점에서 중앙아시아 특유의 정치화된 이슬람 저항 세력에 대한 연구를 시민사회 혹은 사회운동 연구의 영역에 포함하여 수행할 필요가 있다고 생각된다.

투고일: 2014년 4월 23일 | 게재확정일: 2014년 5월 19일

## 참고문헌

- Earle, Lucy. 2005. "Community Development, 'Tradition' and the Civil Society Strengthening Agenda in Central Asia." *Central Asian Survey* 24(3), 245-260.
- Freizer, Sabine. 2005. "Neo-liberal and Communal Civil Society in Tajikistan: Merging or Dividing in the PostWar Period?" *Central Asian Survey* 24(3), 225-243.
- Ilkhamov, Alisher. 2005. "The Thorny Path of Civil Society in Uzbekistan." *Central Asian Survey* 24(3), 297-317.
- Petric, Boris-Mathieu. 2005. "Post-Soviet Kyrgyzstan or the Birth of a Globalized Protectorate." *Central Asian Survey* 24(3), 319-332.

Ziegler, Charles E. 2010. "Civil Society, Political Stability, and State Power in Central Asia: Cooperation and Contestation." *Democratization* 17(5), 795-825.

