

04

탈공산주의 체제전환기 국가와 시민사회: 러시아의 경험 *

■ 박수현

경희대학교 국제대학 국제학과 교수
서울대학교 외교학과 졸업
미국 콜롬비아대 정치학 박사

주요 논저

“Is ‘Strong’ Really That Bad? Strong Presidency in Russian Politics Revisited”(2009)
「부대 속의 감자' 또는 '혁명의 코러스: 마르크스의 농민관 재고찰」(2009)
「러시아연방 중앙-지방 관계의 변화: 푸틴의 중앙집권화 개혁의 내용과 평가」(2007)

Contents

- 1 머리말
- 2 탈공산주의 체제전환에 있어서 국가와 시민사회
- 3 엘친 시기의 국가와 시민사회
- 4 푸틴 시기의 국가와 시민사회
- 5 맺음말

* 이 글은 제8차 ICCEES 세계대회(2010. 7. 26~31, Stockholm)에서 발표한 논문을 한국어로 옮겨 보완한 것임

정치적 다원주의화, 시장경제체제의 도입 등 중층적 탈공산주의 체제전환에 있는 러시아에서 국가와 시민사회의 관계는 국가의 역할 및 민주주의 발전과 관련해 커다란 중요성을 갖는다. 러시아연방 출범 후 엘친 대통령은 국가건설의 문제를 충분히 다루지 못했고 국가능력의 취약 상태를 쉽사리 극복할 수 없었다. 이에 따라 러시아 국가는 새롭게 성장의 계기를 맞은 러시아 시민사회를 발전적 방향으로 이끌지 못했다. 새로운 자율성의 공간이 부여된 시민사회도 일반 시민들의 원자화된 사적 관계와 수동적 자세, 그리고 이에 따른 비정부단체들의 불충분한 역할로 인해 약한 상태를 벗어나지 못했다.

푸틴은 일차적으로 국가 강화를 추구했으며, 이 과정에서 시민사회에 대하여 통제, 협력, 포섭의 다양한 접근을 시도했다. 이 중에서 특히 국가와 시민사회 사이에 공식적 연계구조를 구축하려는 포섭적 시도는 탈공산주의 체제전환 과정에서 커다란 의미를 지녔다. 특히 푸틴은 자신의 국가 중심적 입장에 따라 포섭전략을 중심으로 국가-시민사회의 연계구조를 구축하려고 노력했다. 푸틴 정권의 이와 같은 대 시민사회 접근법은 러시아의 독특한 정치문화 요소인 '국가성(gosudarstvennost')' 관념에 근거하고 있는 것으로 보인다. 그리하여 러시아에서 시민사회에게 아무리 많은 자율권이 부여된다 하더라도 국가 주도하에 인도되고 조절돼야 하는 것으로 인식되었다.

주제어

엘친, 푸틴, 국가, 시민사회, 국가성

1. 머리말

서방 비교정치학계에서 비교민주화이행론이 한창 유행할 무렵에 대표적인 한 전문가는 권위주의 정권으로부터 ‘이행(transition)’을 거친 신생 민주주의 정권의 앞길에 대하여 다음의 네 가지 경로를 제시한 바 있다. 첫째, 신생 정권은 안정적이고 지속적인 민주 정치체제의 확고한 설립을 통한 성공적인 ‘공고화(consolidation)’로 갈 수 있다. 둘째, 이전의 권위주의 정권 같은 비민주적 정권으로의 회귀도 가능하다. 이러한 역전은 군부 등의 비민주세력이 신생 정권을 뒤집는 ‘갑작스러운 사망(sudden death)’ 또는 사회적·경제적 위기나 신생 정권의 취약성 증대에 따른 ‘완만한 사망(slow death)’으로 나타날 수 있다. 셋째, 민주주의의 두 가지 주요 측면인 ‘경쟁(contestation)’과 ‘참여(participation)’ 가운데 어느 한 가지(또는 두 가지 모두)에서 심각한 결핍을 보이는 ‘혼성정권(hybrid regime)’의 출현도 가능하다. 넷째, 형식적인 민주제도의 설립에도 불구하고 주요 관련 세력들 모두에 의하여 수용되는 안정적이고 견고한 민주제도가 정착되지 않고 불안정한 구도가 지속되는 ‘공고화되지 않는 민주주의(unconsoli-

dated democracy)’로 갈 수도 있다.¹⁾ 이 같은 관점에서 보면, 1991년의 소련 붕괴 이후 러시아는 네 번째 경로로부터 세 번째로 움직여 왔다고 평가할 수 있다.

구소련 말기 고르바초프의 페레스트로이카 개혁에 의해 제한된 자유화와 민주화가 추진된 이후, 새로이 출범한 러시아연방의 엘친 대통령은 러시아 정치에 민주제도를 도입하려고 노력했다. 이러한 개혁 노력에 의해 권력분립, 의회정치, 다당제, 시민 기본권, 언론 자유 등 주요 측면에 있어서 일정 정도의 민주적 요소가 증대했다고 평가할 수 있다. 이의 연장선상에서 1993년 12월의 총선으로부터 시작해 다섯 번의 총선(1993, 1995, 1999, 2003, 2007)과 네 번의 대선(1996, 2000, 2004, 2008)이 커다란 문제없이 치러졌다. 러시아의 주요 정치세력들은 아홉 번의 전국 수준 선거에 모두 참여했으며 또 그 결과를 수용했다. 이 같은 과정을 거치면서 ‘절차적 민주주의(procedural democracy)’ 또는 ‘선거민주주의(electoral democracy)’가 러시아에 도입되고 지속되었다고 평가할 수 있다.

반면에 절차적 민주주의의 틀 하에서 민주정치를 저해하는 여러 사건과 현상도 함께 발생해 왔다. 1993년 가을 엘친 대통령은 무력을 통해 의회를 불법 해체함으로써 민주적 헌정구조를 파괴했다. 엘친 대통령은 또 보수세력과의 갈등 속에서 빈번하게 대통령 포고령을 발동함으로써 권력분립과 의회정치를 크게 위축시켰다. 이와 함께 소련 시기의 구 노멘클라투라 층은 바뀐 환경에서 새로운 지배세력의 위치를 확보하는 데 성공했으며, 관료체제와 사회 전반에 걸쳐 부패와 범죄 구조가 널리 확산되었다.

1) Philippe C. Schmitter, "Dangers and Dilemmas of Democracy", *Journal of Democracy*, 5-2(1994), pp.58-61.

엘친 정권의 뒤를 이은 푸틴 정권 하에서 러시아 민주주의는 더 후퇴했다고 일반적으로 평가되고 있다. 푸틴 대통령은 집권 이후 언론에 대한 통제를 강화하고 재계 인사들을 억압함으로써 더욱 강력한 통치권을 확보하기 위해 노력했다. 또 시민사회와 비정부단체들에 대한 제약을 늘리는 동시에 행정력 동원 등에 의하여 선거 과정을 왜곡시킴으로써, 러시아 정치가 이제 권위주의로 가고 있다는 평가를 낳기도 했다. 그리하여 국제적으로 유명한 프리덤하우스(Freedom House)의 연례 민주주의 평가에 의하면, 러시아는 1999년의 4.58에서 2008년의 5.98까지 계속 민주주의의 후퇴를 보인 것으로 나타났다.²⁾

러시아의 민주주의 퇴보와 관련해 여러 측면이 논의되고 있는데, 그 가운데 민주체제 초석으로서의 일반 시민의 민주정신과 참여의식 고양에 기여하는 시민사회의 미발달이 주요 요인의 하나로 지적돼 왔다.³⁾ 신생 러시아 출범 이후 엘친 정권은 공산당 일당독재의 체결과 다원적 정치구조의 도입, 계획경제로부터 시장경제로의 이행과 같은 근본적 체제변혁 개혁에 집중하는 가운데, 러시아에서 시민사회의 발달 문제에 대해서는 본격적인 관심을 보이지 않았다. 푸틴 정권은 '강한 국가(siloe gosudarstvo)'란 슬로건 아래 국가 권력의 강화에 집중함으로써, 그리고 국가가 의도적으로 시민사회에 개입하여 통제와 관리를 시도함으로써 오히려 시민사회의 억

2) Robert W. Ortung, "Nations in Transit 2008: Russia", *Freedom House Report*, 2008, p.495. (<http://www.freedomhouse.hu/images/fdh-galleries/NIT2008/NT-Russia-final1.pdf>) (검색일: 2009. 1. 13)

3) 프리덤하우스의 평가에는 러시아 시민사회도 1999~2000년의 3.75에서 2008년의 5.50까지 계속 퇴보한 것으로 나타나고 있다. Robert W. Ortung, "Nations in Transit 2009: Russia", *Freedom House Report*, 2009. (<http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Russia-final.pdf>) (검색일: 2010. 5. 9)

압과 침체를 가져왔다고 일반적으로 관측되고 있다. 그리하여 시민사회 통제 강화에 따르는 권위주의 요소 증대라는 측면에서 지속적인 비판을 받아 왔다.

이와 같은 평가는 '민주주의 요소의 약화'라는 실제 정치현실의 전개 양상을 볼 때 상당한 타당성을 지닌다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 더 중요한 것은 이러한 단선적 관찰과 평가에서 더 나아가, 어떤 동기와 맥락에서 엘친 정권과 푸틴 정권의 여러 조치들이 시행되었나를 따져 보고, 두 정권의 대(對)시민사회정책이 러시아의 탈공산주의(또는 탈사회주의) 체제전환이라는 커다란 틀에서 어떻게 이해될 수 있는가를 규명해보는 것이다.

이러한 문제의식 하에 이 글은 러시아의 민주화 과정에서 국가와 시민사회간의 관계는 어떻게 변모해 왔으며, 이 과정에서 러시아 시민사회의 발전에 작용하는 국가 역할은 어떤 식으로 전개되고 또 국가-시민사회 관계에 어떻게 영향을 주어 왔는가, 그리고 엘친 정권으로부터 푸틴 정권로의 정책 변화는 탈공산주의 러시아의 국가와 시민사회 관계에서 무엇을 의미하는가를 주요 사항으로 하여 논의를 진행하고자 한다.

이 글의 구조는 다음과 같다. 2절에서는 구체적인 러시아 경험의 검토를 위한 일종의 이론적 작업의 일환으로 구공산주의 정권들이 탈공산주의 국면에서 처하는 국가와 시민사회의 문제를 간략하게 검토한다. 이에 입각해 3절에서는 엘친 정권 시기(구소련 말기도 포함)의 러시아 국가와 시민사회의 전개를, 그리고 4절에서는 푸틴 정권 하에서의 국가-시민사회 관계를 러시아의 탈공산주의 맥락에서 살펴본다. 이를 바탕으로 마지막 5절에서는 국가-시민사회 관계와 관련해 엘친 정권으로부터 푸틴 정권으

로의 변화가 갖는 의미를 결론적으로 고찰하고자 한다.

2. 탈공산주의 체제전환에 있어서 국가와 시민사회

구소련을 필두로 하는 공산주의 체제는 무엇보다도 공산당 일당지배의 정치체제와 국가의 중앙계획에 기초하는 계획경제체제로 상징된다. 이 체제는 당의 '영도적 역할(leading role)'에서 잘 드러나듯, 공산당이 모든 정치·사회 조직 위에 군림함으로써 당으로 대표되는 국가가 사회에 대하여 일방적으로 자기의 의지를 강요하고 사회는 이를 수용해야 하는 수동적 위치에 머무르게 된다. 이러한 체제에서는 국가의 통치 기제와 행정 구조를 공산당이 장악·관리하고 이에 따라 국가는 '당-국가(party-state)'로 설정된다. 아울러 노동조합이나 여성단체, 문화단체, 전문직 단체 등 국가와 개인 사이에 여러 종류의 사회조직이 존재하기는 하나, 이들 단체는 소속 개인들의 자발적이고 자율적인 의사에 따라 조직·운영되지 못하고 당-국가의 의지에 종속된다. 그리하여 공산주의 체제에서의 사회조직은 주로 당-국가의 지시와 요구를 소속 구성원들에게 전달하는 '전달대(transmission belt)' 역할의 수행에 그치고 일반 주민들은 당-국가 제도가 요구하는 조직 활동에 마지못해 참여하게 되어, 개인의 자발성과 자율성에 기반한다는 의미에 있어서의 시민사회의 존재 근거는 아주 취약하게 된다.

이러한 성격의 공산주의 체제가 여러 가지 구조적 모순의 심화에 의하여 질적으로 다른 체제로 바뀌게 될 경우, 체제의 공산주의적 속성에 의하여 몇 개 주요 부문에서 근본적 변화를 동시에 수반하는 '중층적 체제전환(multiple systemic transformation)' 과정을 밟게 된다. 비교민주화론에

서 논의되듯이, 정치적으로는 일당지배체제로부터 정치적 다원주의 체제, 경제적으로는 국가주도의 계획경제(또는 명령경제)로부터 시장원리에 기반한 시장경제체제, 사회적으로는 국가종속적 사회로부터 자율적 사회로의 전환을 포함하게 된다. 아울러 체제전환을 경험하는 사회가 민족갈등, 영토분쟁 등의 본질적 분규 요인을 안고 있을 경우, 민족 정체성과 영토성의 재규정 또는 민족건설이라는 또 다른 전환 과제를 수반하게 된다.⁴⁾

이와 같은 중층적이고 복합적인 체제전환에 있어서 국가의 문제는 두 가지 측면에서 아주 중요하게 부각된다. 첫째, 공산주의 체제의 질적 전환은 위에서 살핀 여러 측면과 함께 무엇보다 중요하게 국가 제도 자체의 변혁을 수반한다. 베버에 기대어 국가를 일정한 영토 내에서 정당한 폭력 수단을 소유하면서 규칙을 결정, 집행하는 제도적 집합체로 규정할 때,⁵⁾ 공산주의 체제 하에서 지배와 통치를 총괄했던 당-국가 체제의 와해에 따라 이를 대체하는 새로운 국가구조를 제대로 구축하는 것이 공산주의 체제 전환의 핵심적 과제의 하나로 제기된다. 즉 구제도의 붕괴로 크게 약화된 국가구조를 새로운 제도, 조직의 설립을 통해 다시 정비하고, 이를 바탕으로 주요 부문에서 국가의 통치력을 강화시켜 나가는 작업이 체제전환의 근본 과제의 하나로 요구되는 것이다. 이러한 측면에서 공산주의 체제전

4) Claus Offe, "Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe", *Social Research*, 58-4(Winter 1991), pp.868-874.

5) Erik Hoffmann, "Conceptualizing State-Society Relations in Russia", Gordon B. Smith(ed.), *State Building in Russia: The Yeltsin Legacy and the Challenge of the Future* (Armonk, New York and London, England: M. E. Sharpe, 1999), p.140; Valerie Sperling(ed.), *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance* (Boulder, CO: Westview Press, 2000), p.3.

환 과정 속의 국가 개혁은 일종의 ‘국가 (재)건설[state(re)building]’을 의미하게 된다.⁶⁾

국가 건설에 있어서 통치력의 강화 또는 강한 국가의 구축은 일반적으로 사회의 여러 세력으로부터 독립적으로 목표를 설정하고 추구할 수 있는 국가의 ‘자율성(autonomy)’과 설정한 공식 목표들을 제대로 수행할 수 있는 ‘능력(capacity)’의 증대를 통하여 이루어진다.⁷⁾ 자율적 국가의 능력 강화는 보다 구체적으로 사회에 대한 국가의 ‘규제(regulation)’, ‘추출(extraction)’, ‘전유(appropriation)’, ‘침투(penetration)’ 강화로 세분할 수 있으며,⁸⁾ 이와 관련해 특히 사회에 침투하여 사회구성원들의 생활에 도움을 주는 업무 분화, 기간시설 확충, 교육 증대 등의 병참수단을 통하여 정책을 수행할 수 있는 국가의 ‘기반시설적 능력(infrastructural power)’⁹⁾의 증대가 커다란 중요성을 갖는다. ‘기반시설적 능력’은 사회에 대한 국가 힘의 강화를 의미하는 동시에, 국가와 사회 관계를 반드시 대립적이지 않고 공조적인 것으로 끌어갈 수 있는 이점을 제공한다.

탈공산주의 체제전환에 있어서 국가 건설은 그것이 정치적 다원주의화, 시장경제 도입 등과 같은 다른 전환 과제 수행의 토대를 제공한다는 점에 있어서도 큰 중요성을 갖는다. 공산당 일당지배체제를 타파하고 새

6) Gordon B. Smith, “State-Building in the New Russia: Assessing the Yeltsin Period”, Smith(1999), pp.4~6.

7) Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, P. B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol(eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp.9~20.

8) Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988), p.4.

9) Michael Mann, *States, War & Capitalism: Studies in Political Sociology* (Oxford and New York: Basil Blackwell, 1988), pp.5~11.

로운 민주적 다원주의를 설립한다고 할 때, 어떤 종류의 정치질서와 헌정체계를 수립하고 어떤 방식으로 제도화할 것인가 등의 근본 사항은 새롭게 건설되는 국가에 의하여 수행되게 마련이다. 또 계획경제 대신 시장경제를 도입할 경우, 시장경제체제의 주요 내용을 결정하고 새 체제가 제대로 작동할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 주요 기본 과제들은 모두 국가의 주관 하에 수행되게 된다. 여기에도 민족갈등 등의 요인으로 체제전환 과정에서 제기될 수 있는 민족정체성의 재규정 같은 원초적 문제는 국가가 해결해야 할 또 다른 과제로 떠오르게 된다. 그리하여 탈공산주의 체제전환 과정에서 제기되는 여러 개혁과제 가운데 국가 건설이 근본적 중요성을 띠게 된다.

탈공산주의 체제전환에서 사회영역은 구체제 하에서의 국가종속성을 벗어나 새로운 자율성을 확보하게 되는 계기를 맞게 된다. 이때 정치부문에서의 체제전환이 정치적 다원주의와 민주주의를 지향하는 것에 맞추어, 시민사회의 발달 문제가 중요하게 부각된다. ‘시민사회(civil society)’에 대해서는 여러 정의가 가능하지만, 탈공산주의 체제전환의 맥락에서는 정당·선거와 같이 공권력과 국가기구에 대한 통제권 확보 경쟁의 장으로 이해되는 ‘정치사회(political society)’ 및 기업·경제 엘리트와 같이 국가와 시장을 매개하는 일련의 규범과 제도로 간주되는 ‘경제사회(economic society)’와 분리해 독자적 영역을 부여하는 것이 더 바람직하다.¹⁰⁾ 그리하여 ‘시민사회’를 자발적 집단과 운동 등 여러 종류의 행위자들

10) Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The Johns Hopkins Press, 1996), pp.3~15.

이 국가와 사회의 다른 영역으로부터 상당한 자율성을 지닌 채 자체의 정체성을 형성하고, 가치를 표현하며, 이해관계를 증진시키려는 국가와 개인 사이의 활동 영역으로 이해할 때,¹¹⁾ 시민사회는 민주주의 발전과 밀접한 관련성을 갖게 된다.

구공산주의 체제 하에서 사회에 대한 국가의 일방적인 의지 행사로 인해 발달의 근거가 매우 취약했던 시민사회는 새로운 활성화의 계기를 맞게 되면서 체제전환의 정치적 민주화와 관련해 다음과 같은 측면에서 민주주의 발전에 기여할 수 있는 것으로 평가되고 있다.¹²⁾ 첫째, 발달된 시민사회는 사회구성원들의 결사체 활동을 통해 정치참여 의식을 증진시킴으로써 민주적 참여 증대에 기여할 수 있다. 둘째, 시민사회는 사회에서 형성되는 여러 이해관계를 집적·표출·대변하는 채널을 구축하여 정치적 다원주의에 기여할 수 있다. 셋째, 강한 시민사회는 국가의 자의적인 권력행사에 대해 통제력을 행사함으로써 시민에 대한 국가의 책임성을 향상시킬 수 있다. 넷째, 강한 시민사회는 국가에 대한 통제력도 행사하는 한편, 비정부단체와 같은 자발적 민간집단들이 국가의 공공정책과 시민 서비스 업무를 일정하게 지원하면서 국가에 대한 보조역할을 수행할 수 있다. 다섯째, 활성화된 시민사회는 역량 있는 활동가들을 배출하여 신생 민주주의를 위한 정치 행위자들을 산출할 수 있다. 여섯째, 시민사회에서의 단체 활동은 구성원들 간에 집단적 신뢰와 호혜성, 용인 등으로 이뤄지는 '사회

11) Linz and Stepan(1996), p.7.

12) Anders Uhlin, *Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States* (London and New York: Routledge, 2006), pp.35~40; Larry Diamond, "Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, 5-3(July 1994), pp.4~17; M. Steven Fish, *Democracy from Scratch: Opposition and Regime in the New Russian Revolution* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995).

자본(social capital)'의 창출을 통해 민주 정신 증대에 기여할 수 있다.

위에서 살핀 것처럼 탈공산주의 체제전환에 있어서 국가와 시민사회의 문제는 민주주의 발전과 관련해 커다란 중요성을 갖는다. 일반적으로 구공산주의 체제를 타파하고 여러 부문에서 새로운 제도와 조직의 도입, 정착에 노력하는 신생 민주주의는 새롭게 국가 건설을 이루어야 하는 약한 국가와 또 새롭게 활성화의 계기를 맞는 약한 시민사회의 조건 하에서 여러 개혁을 시도하게 된다. 이 상황에서 민주화의 진전을 위해서는 강한 국가와 강한 시민사회가 서로 유기적 관계를 맺으면서 발전하는 것이 중요하다. 그러나 이와 같은 강한 국가와 강한 시민사회로의 길은 자동적으로 보장되는 것이 아니다. 체제전환 속의 국가와 시민사회가 어떠한 내용의 자기 발달 과정을 밟고 또 서로에 대해 어떻게 영향을 미치고 상호작용하는가에 따라 국가와 시민사회의 성격과 양자간 상호관계의 구체적 내용이 결정된다.

3. 열친 시기의 국가와 시민사회

구소련 시기에는 공산주의 체제의 일반적 성격에 따라 시민사회는 당-국가의 압도적인 지배 하에 거의 미발달 상태에 놓여 있었다. 대부분의 사회단체가 당의 전달대 역할에 머물렀고, 일정 정도 자발적 성격을 가진 단체는 문화와 역사 보존, 그리고 환경 관련 일부 비정치단체에 그쳤다. 공산정권에 항거하는 반체제운동이 존재했으나 규모도 작았고 일반 주민에 대한 영향력도 별로 없었다. 그리고 공식 조직사회의 이면에서 소규모의 사적 연결망을 중심으로 이뤄진 비공식네트워크가 일종의 '2차사회(second

society)’를 형성하여 개인 생활의 큰 부분을 차지하고 있었다. 그러나 1980년대 중후반 고르바초프에 의하여 주도된 페레스트로이카 개혁이 진행되면서 이러한 구도에 커다란 변화가 일어났다. 고르바초프는 개혁의 효율적인 진전을 위하여 정보 공개와 표현 자유의 확대를 목표로 한 글라스노스트(glasnost) 정책을 함께 추진하였다. 그러자 글라스노스트의 자유화 분위기 속에서 종래 볼 수 없었던 새로운 성격의 자발적 사회·정치 집단들이 우후죽순으로 생겨났다. ‘비공식집단(neformal'nye gruppy)’으로 불린 이 단체들의 대다수는 처음에는 비정치적 성격을 띠었으나, 상당수는 페레스트로이카 개혁의 혼란 속에서 공산당의 정당성이 약화되고 소련 내 소수 민족주의의가 부상하는 가운데 급진화해 체제변혁과 민족독립을 요구하는 방향으로 발전했다. ‘비공식집단’은 1986~87년부터 대거 출현해 1989년 초에는 6만 개로까지 증가한 것으로 관측되었다.¹³⁾

비공식집단의 다수는 사적 영역에 놓여 있었던 비공식 네트워크로부터 발전한 경우가 많았으며, 그간 억눌려 왔던 자발적 결사체의 욕구가 분출된 것으로 풀이할 수 있다. 이와 같은 예상치 못한 비공식단체의 폭증과 반체제 사회운동의 공산당 지배에 대한 도전은 당시 동유럽 공산정권에 항거하는 사회운동의 활성화와 같은 맥락에서 공산주의 소련 체제에서 새로운 시민사회가 형성되어 사회 발전의 중요한 추동력을 제공할 수 있다는 낙관적 전망을 불러일으켰다.¹⁴⁾ 그러나 이후의 상황은 이러한 낙관론

13) *Pravda*, 1989. Feb. 11, Vera Tolz, *The USSR's Emerging Multiparty System* (New York: Praeger, 1990), p.11에서 재인용.

14) 예컨대 S. Frederick Starr, "The Soviet Union: A Civil Society", *Foreign Policy* 70(Spring 1988), pp.26~43; Moshe Lewin, *The Gorbachev Phenomenon: A Historical Interpretation*, expanded edition(Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1991). 보다 조심스런 견해는 Gail W. Lapidus, "State and Society: Toward the Emergence of Civil Society

과 어긋나게 전개되었다.

소련 체제의 붕괴와 러시아연방 탄생에 커다란 역할을 했던 사회운동은 엘친 대통령의 집권 이후 한편으로는 사적 네트워크에 따른 계파 구분, 그리고 다른 한편으로는 새 정권 참여파와 비정치 운동파 사이에 갈등이 심화되면서 근본적인 분열상을 보였다. 그리하여 구소련 말기에 형성되기 시작한 시민사회의 지속적 발전을 위한 동력이 크게 저해되었다. 이는 동유럽 국가들에서도 나타나듯이, 공산정권이라는 공동의 목표를 대상으로 활성화되었던 시민운동이 새 정권의 수립으로 인하여 운동의 동력을 상실하게 된 결과로 풀이할 수 있다. 이처럼 엘친 정권에 들어서는 종래의 시민사회 동원이 크게 감소하고 대신 소규모의 비정부단체들이 시민사회의 주된 공간을 차지함으로써, 러시아 시민사회는 페레스트로이카 시기에 반정부 시민운동이 주력을 이루었던 ‘운동사회(movement society)’ 차원에서 비정부단체들이 중심 역할을 담당하는 ‘NGO 사회(NGO society)’로 변모하게 되었다.¹⁵⁾

이러한 성격 변화와 함께 엘친 시기의 러시아 시민사회는 1980년대 후반의 ‘도약(take-off)’을 거쳐 1990년대의 ‘상대적 침체(relative slump)’로 들어섰다는 평가를 낳았다.¹⁶⁾ 시민운동의 퇴조 대신 비정부단체들이 계속 생겨났으나, 다음과 같은 이유로 일반 주민들의 적극적 참여를 유발

in the Soviet Union", Seweryn Bialer(ed.), *Inside Gorbachev's Russia* (Boulder, CO: Westview Press, 1989).

15) Uhlin(2006), pp.56~59.

16) K. G. Kholodkovsky, et al., *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: struktury i soznanie* (Moscow: Nauka, 1998), p.150. Alfred B. Evans, Jr., "A Russian Civil Society?", S. White, Z. Gitelman and R. Sakwa(eds.), *Developments in Russian Politics 6* (Durham: Duke University Press, 2005), p.101에서 재인용.

하지 못했다.¹⁷⁾ 첫째, 다수의 시민들은 구소련 체제에 대한 격렬한 변혁운동의 성공 이후 더 이상의 변화를 꺼리는 일종의 피로감에 쌓여 사적 영역에 몰두하는 경향을 보였다. 둘째, 구체제 하에서 강요된 공적 조직생활에 대해 쌓였던 반감이 체제전환 과정에서도 유지되어, 비정부단체를 포함해 ‘조직’에 대한 일반적 불신과 회피로 이어졌다. 셋째, 공산주의 시절에 형성되었던 개인적인 비공식 네트워크가 새 질서 하에서도 대부분 유지되어 비정부단체와 같은 공식 집단에 참여하는 데 장애요인으로 작용했다. 넷째, 정치적 민주화 과정에서의 혼란과 높은 인플레이, 수입 감소 등 시장경제화 개혁에 따른 생활고는 일반 주민들에게 탈공산주의의 새 체도에 대한 실망감을 불러일으키는 동시에 생계유지에 집중하도록 강제함으로써 그 외의 다른 조직 활동에 참여할 수 있는 동기를 감소시켰다. 오히려 일상생활에서 문제가 발생할 경우 일반 시민들은 국가나 비정부단체 같은 공적 채널보다는 사적 네트워크에 의존하는 경향이 두드러졌다. 이러한 여건에서 정부 정책에 대한 영향력 행사와 정부의 책임성 증대라는 시민단체의 원래 역할도 제대로 수행할 수 없었다.

중층적 체제전환의 여러 개혁에 몰입한 엘친 정권의 성격과 정책도 NGO화한 러시아 시민사회의 부진에 큰 몫을 했다. 첫째, ‘초대통령제(superpresidentialism)’로 간주될 정도로 대통령과 정부에 권력이 집중되었던 새 정치체제 하에서 정당과 의회가 약세를 보임으로써 대중에 기반한 시민단체들이 조직된 시민의 목소리를 정치에 반영하는 데 장애로

17) Evans, Jr.(2005), pp.101~105; Marc M. Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); Aleksander Smolar, “From Opposition to Atomization”, *Journal of Democracy*, 7-1(January 1996), pp.24~38.

작용했다.¹⁸⁾ 둘째, 엘친 정권에 의하여 조직·제도의 재구축에 들어간 러시아 국가는 국가 능력의 약화로 인해 사회에 대한 공공재를 제대로 제공하지 못했다.¹⁹⁾ 따라서 시민단체들도 적극적 활동을 위한 국가의 제도적 지원을 충분히 받지 못했다. 셋째, 러시아 국가의 부실성은 비정부단체 활동에 대한 법적 제도의 미비에서도 잘 드러난다. 러시아연방 출범 이후 비정부 시민단체에 대한 법규는 구소련 말 1990년에 제정된 ‘공공조직법’이 그대로 계승되었으며, 1993년 12월 새 헌법에 공민 자유가 형식적으로 보장될 뿐이었다. 그러다가 1995년에 들어서야 새로운 ‘공공조직법(Law on Public Associations)’과 함께 ‘박애활동·조직법(Law on Philanthropic Activities and Organizations)’, ‘비영리단체법(Law on Noncommercial Organizations)’, ‘지방자치법(Law on Local Self-Government)’이 제정되었다.²⁰⁾ 새 법들은 시민단체의 법적 지위, 등록절차, 독자적 활동, 법적 권리, 정부 관리들과의 접촉 등에 관한 규정을 담고 있었다. 예컨대 ‘공공조직법’은 공공조직을 시민들의 선도에 의해 설립되는 자발적인 비영리 자영업 단체로 규정하고, 정부기관에 정식 등록을 하는 단체들에게만 연방 및 지방 정부의 재정 지원과 서비스를 신청할 권리를 부여하고 있다. 또 정부기관들은 공공조직과 동등한 기반에서 서로 업무를 이행할 것을 규정하고 있다.²¹⁾ 공공조직법에 뒤이어 제정된 ‘비영리단체법’은 건강, 문화, 교육,

18) Michael A. McFall, “Introduction”, *Demokratizatsiya*, 10-2(Spring 2002), pp.113~115.
 19) 한 예로, 전 세계 국가들의 수행능력을 검토한 세계은행의 1997년 보고서에 따르면, 러시아 국가는 국방, 법·질서 유지, 공중보건, 기초교육 등의 사회복지 제공, 빈곤층 보호와 부의 재분배, 민간부문 활동의 조정과 증진 같은 국가의 기본적 기능 수행에 있어서 다른 독립국가연합 국가들과 함께 최하위 수준을 보이고 있는 것으로 평가되었다. Russel Bova, “Democratization and the Crisis of the Russian State”, Smith(1999), pp.18~24.
 20) Marcia Weigle, “On the Road to the Civic Forum: State and Civil Society from Yeltsin to Putin”, *Demokratizatsiya*, 10-2(Spring 2002), pp.121~122.

스포츠, 분쟁해결, 사법 지원과 같이 사회안녕과 문화, 교육 증진 등을 목표로 하는 비정부단체의 위상과 권리 등을 규정하고 있다.²²⁾

이와 같이 1990년대의 러시아 사회단체들은 크게 열악한 조건에서 단체를 만들고 운영해 나가야 했다. 그럼에도 불구하고 구소련 시기에 비해 훨씬 더 자유로워진 정치·경제 질서 하에서 비정부단체들은 계속 늘어났다. 그리하여 1990년대 말 러시아 전역에 걸쳐 비정부조직은 최소 7만 개에서 최대 35만 개에 달하는 것으로 추산되었다.²³⁾ 이들 중에는 노동조합이나 일부 문화·환경·서비스 단체처럼 구소련 시절로부터 내려온 단체도 상당히 있으나, 많은 단체가 탈공산주의의 자율적 공간을 바탕으로 형성되었다. 비정부단체들은 인권·환경·여성·민족문제 단체와 같은 이슈 중심 조직, 노동·세계·농민·교육·전문직 단체 같은 직종 단체, 그리고 소비자조합·문화단체·장애인지원단체 같은 서비스 단체 등 여러 부문에 걸쳐 광범위하게 조직되고 운영되었다.

그러나 이러한 양적 확대에도 불구하고 옐친 시기 사회단체들은 러시아 시민사회의 중추로서 제 역할을 하는 데 여러 문제점들을 보였다. 첫째, 다수의 비정부조직은 사명감을 가진 소수의 행동가들이 사적 네트워크를 통해 자신의 친지를 모아 결성됨으로써 규모가 작았을 뿐 아니라 일반 시민

21) Weigle(2002), p.121; "Federal'nyi zakon ob 'Obshchestvennykh ob'edineniyakh", prinyat Gosudarstvennoi Dumoi 14 aprelya 1995 goda, (<http://www.mid.ru/ns-npo.nsf/9c261e4093d91a4bc325710700371000/d93e0e4db86b876fc3257142002507ce?OpenDocument>)(검색일: 2010. 6. 19)

22) "Federal'nyi zakon o'Nekommercheskikh organizatsiyakh", prinyat Gosudarstvennoi Dumoi 8 dekabrya 1995 goda, (<http://www.mid.ru/ns-npo.nsf/9c261e4093d91a4bc325710700371000/ec2a6b9bbb02f993c3257107003ce094?OpenDocument>)(검색일: 2010. 6. 19)

23) Evans, Jr. (2005), p. 102.

의 참여가 저조했다. 둘째, 이들 단체는 조직기술과 운영자금 부족으로 인하여 공공단체에 거부감을 보이는 주민들을 대상으로 규모를 확대하는데 큰 어려움을 겪었다. 셋째, 대다수의 단체들이 빈곤한 재정 상태를 극복할 독자적 역량을 가지고 있지 않았다. 그리하여 이들은 해외지원이나 정부지원에 의존해야 했다. 그러나 이러한 외부 지원에 대한 의존은 단체의 존속에는 기여했으나 다른 한편으로 상당한 부작용을 낳았다. 해외지원은 주로 서방이나 국제지원단체로부터 왔는데, 러시아 사회단체들 간에 해외 지원을 놓고 경쟁과 분열을 보이는 경우가 잦았다. 또 서방 지원에 깔려 있는 내적 동기에 대한 의혹의 분위기도 상당히 형성되었다. 아울러 여성, 인권, 환경 등 이슈 중심 비정부단체들에게 재정을 지원하는 서방 단체들은 해당 이슈에 대한 그들의 접근시각과 대처방법을 이식하게 되는 경향을 보여, 러시아 단체들이 현지 주민들로부터 소원되는 결과를 가져오곤 했다. 또 다수의 비정부단체들은 지방정부들의 재정지원에 크게 의존했는데, 정부지원 따내기에 집중하는 가운데 양자간 힘의 균형이 흔들리고 지역 주민들로부터 멀어지는 부작용을 낳았다.²⁴⁾

옐친 시기의 러시아 국가와 시민사회는 구소련 체제 붕괴 후 중층적 체제전환의 맥락 속에서 자체의 발전과 함께 상호작용 하는 양상을 보였다. 이 과정에서 새 제도와 조직 구축에 노력했던 국가는 탈공산주의 전환이라는 객관적 제약과 옐친 대통령의 주관적 리더십이 맞물리는 가운데, 국가건설의 문제를 충분히 다루지 못했고 국가능력의 취약상태를 쉽사리 극복할 수 없었다. 이에 따라 러시아 국가는 새롭게 성장의 계기를 맞은

24) Alfred B. Evans, Jr., "Recent Assessments of Social Organizations in Russia", *Demokratizatsiya*, 10-3(Summer 2002), p.330.

러시아 시민사회를 발전적 방향으로 이끌 수 있는 적극적인 지원을 제대로 하지 못했다.²⁵⁾ 구체제의 종식 이후 커다란 자율성의 공간이 부여된 시민사회는 소련 말기 ‘운동사회’의 역동성이 오히려 감소한 가운데 비정부 사회단체들이 주된 역할을 담당하게 되었다. 그러나 러시아 시민사회 역시 약한 상태를 벗어나지 못했다. 개혁과정의 어려움 속에서 일반 시민들은 수동적이고 원자화된 채 사적 관계에 집중하게 되었다. 계속 늘어나는 비정부 사회단체들은 다양한 분야에서 시민사회의 공간을 활용하려고 노력했지만, 열악한 상황과 불충분한 여건으로 인해 민주주의 발전에 이바지할 수 있는 사회단체의 역할을 제대로 수행할 수 없었다. 그리하여 1990년대 러시아는 약한 국가와 약한 시민사회가 공존하면서 서로에 대한 긍정적 발전의 계기 부여가 결여되고 있었다.

4. 푸틴 시기의 국가와 시민사회

엘친 대통령의 사임에 뒤이어 권좌에 오른 푸틴 대통령은 ‘강한 국가’와 ‘법의 독재’를 내세우면서 엘친 시기에 여러 취약성을 드러냈던 국가를 강화시키고 체제전환의 혼란을 극복하기 위한 법과 질서를 회복하는 데 1차적 주안점을 두고 정책을 펴 나갔다. 시장경제화 과정에서 새로운 비정상적 특권집단으로 부상한 소수 과두재벌에 대한 통제, 지나치게 분권화되었던 연방구조의 중앙집권화와 같은 조치를 통하여 민주주의의 후퇴라는

25) 일각에서는 엘친 대통령이 시장경제개혁에 따른 부작용으로 국민의 커다란 반발이 있을 것을 염려해 의식적으로 사회를 ‘탈동원화(demobilization)’시켜 국가정책에 대한 수동적 자세를 갖도록 의도했다고 보기도 한다. McFall(2002), pp.112-113.

비판을 받으면서까지 국가의 자율성과 능력을 증대시키는 쪽으로 움직였다. 푸틴 대통령은 국가 힘의 강화를 추진하는 과정에서 엘친 시기의 소극적 자세와 달리 국가와 시민사회의 관계를 정립하는 데 적극적으로 나섰다.

푸틴 대통령이 2000년대 집권 1, 2기 동안 추구했던 대시민사회정책은 크게 보아 통제·협력·포섭(cooptation)의 결합으로 전개되었다. 첫째, 시민사회에 대한 통제는 일련의 법적 규제를 통하여 시민사회의 주 공간을 담당하는 비정부 사회단체들의 지위와 활동을 위축시키는 방향으로 진행되었다. 첫 번째 관련 조치로 2001년 8월에 제정된 법인등록법을 들 수 있다. 이 법은 비정부단체들의 등록과 재등록 기간을 새로 설정하고, 2002년 6월부터 동년 12월까지 이 단체들이 조직 정보 제공과 함께 등록에 필요한 서류들을 제출할 것을 규정하고 있다. 공식적인 법 제정의 목적은 당시 서류상으로만 존재하는 단체들을 정리하고 실제 활동하는 단체들의 정보를 갱신하며, 면세 조건을 포함해 활동단체들의 납세조항을 정확하게 한다는 것이었다.²⁶⁾ 그러나 활동 내용으로 인해 정부와 마찰 가능성이 높았던 인권·환경·노동 분야 등의 시민단체들은 다수가 등록을 위하여 단체 목적을 보다 부드러운 내용으로 일부러 바꾸는 등 담당 정부 관리들의 압박을 받게 되었다고 비난했다.²⁷⁾

신나치주의자, 스킨헤드 등의 과격주의 행동 억제를 위해 2002년 여름에 도입한 과격주의금지법도 특히 인권·환경단체들로부터 큰 우려를

26) Weigle(2002), p.122.

27) 그러나 2002년 12월부터 2003년 1월까지 러시아의 5개 대도시에서 여러 종류의 비정부단체와 인터뷰를 한 서방의 한 학자는 대담을 가진 100여 개의 단체 가운데 어느 단체도 등록과 관련해 위협을 받지 않은 것으로 나타났다고 지적했다. *Johnson's Russia List*(이하 *JRL*로 표기), #7051(6 Feb. 2003)(<http://www.cdi.org/russia/johnson/7051.cfm#5>)(검색일: 2010. 6. 9).

자아냈다. 입법 내용 가운데 특히 두 가지 사항이 문제인 것으로 평가되었다. ‘과격주의(extremism)’를 폭력이나 다른 불법수단에 의해 연방기관의 업무를 저해하는 모든 활동으로 규정했으며, 또 과격행동뿐 아니라 과격단체도 처벌 대상에 포함되었다. 비판자들은 법의 적용 대상이 너무 모호하게 정의되었으며, 또 ‘단체’를 처벌 대상에 포함시킴으로써 비정부 사회단체들에게도 잘못 적용될 가능성이 상당하다고 지적했다.²⁸⁾ 2004년 여름에 두마에서 통과된 집시법도 그 내용을 엄격히 함으로써 시민단체들로부터 비난의 표적이 되었다. 이 법은 해당 사항에 대한 종래의 대통령 포고령을 정식 의회 입법으로 만들기 위해 상정된 것인데, 푸틴 대통령의 내용 완화에도 불구하고 법안이 항의 성격의 집회·시위를 지나치게 제한해 헌법의 평화적 집회 자유 보장에 위배된다며 큰 반발을 일으켰다.²⁹⁾

친 크레믈린 권력당인 ‘통합러시아(Edinaya Rossiya)’ 지배 하의 두마를 거쳐 2006년 1월에 발효한 새 비정부단체 관련법은 다른 어떤 법규보다 더 강렬히 비정부단체들의 반발을 불러일으켰다. 이 법안은 일부 연방법의 수정내용 도입이라는 제목 하에 ‘폐쇄 행정·영토조직법’, ‘공공조직법’, ‘비영리조직법’ 등 기존의 3개 법에 일부 수정을 가한 것이었다.³⁰⁾ 수정안

28) Radio Liberty Europe/Radio Liberty(이하 RFE/RL로 표기), *(Un)Civil Societies Report*, 3-20(15 May 2002); 3-27(3 July 2002)(각각 <http://www.rferl.org/content/article/1347263.html>, <http://www.rferl.org/content/article/1347270.html>)(검색일: 2010. 6. 9).

29) 비정부단체들은 이 법이 특히 일부 정부 건물과 법원 앞에서의 시위 금지, 오후 11시 이후와 오전 7시 이전의 시위 금지로써 비정부단체들의 활동을 제약하고 있다고 비판했다. Caroline McGregor, “Putin Pens Revisions to Bill on Public Rallies”, *Moscow Times*, April 27, 2004; RFE/RL, *Russia Report* 4-21(2 June 2004)(<http://www.rferl.org/content/article/1344305.html>) and 4-22(10 June 2004)(<http://www.rferl.org/content/article/1344306.html>)(검색일: 2010. 6. 9).

30) “Federal'nyi zakon o 'vnesenii izmenenii v nekotorye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii' opublikovano 17 yanvarya 2006 g.”(<http://www.rg.ru/2006/02/17/hko->

도입의 주된 목적은 푸틴 대통령이 직접 밝혔듯이, 해외로부터 재정 지원을 받는 비정부단체들이 이들의 도구가 되어 정치적 목적을 수행하는 것을 방지하는 것이었다.³¹⁾ 이것은 물론 2003년과 2004년에 러시아와 인접한 그루지야, 우크라이나, 키르기스스탄에서 일어난 ‘색깔혁명(color revolution)’의 여파가 러시아에 퍼질 가능성에 대한 우려에서 나온 것으로 볼 수 있다. 이들 나라의 혁명적 정권 교체 당시 서방 재정지원을 받는 비정부단체들이 상당히 큰 역할을 한 것으로 알려졌는데, 러시아 정부는 비슷한 현상이 러시아 시민사회에서 일어나지 못하도록 법적 예방조치를 취한다는 의미가 강했다. 그러나 두마에 상정된 법안 초안의 내용이 너무 과도하게 비정부단체들을 압박해 곧 푸틴 대통령이 개입해 완화시키는 쪽으로 수정되었다. 최종 법안에 따르면, 사회단체들은 그들의 활동과 운영, 지원 받는 자금, 재산, 그리고 현재 및 미래의 자금사용 계획 등에 대한 자세한 정보를 당국에 제공하도록 의무화되었다.³²⁾ 이러한 규정은 비정부단체들의 활동을 크게 제약해, 서방의 재정지원을 많이 받는 인권·여성·환경 단체들을 중심으로 강한 반발을 야기했다.

이상의 법 조치들을 보면 러시아 정부가 종래 상당히 부실했던 비정부단체 관리를 더 효율적이고 효과적으로 하기 위해 추가 법제정을 실행한

[poryadok-dok.html](http://www.poryadok-dok.html)(검색일: 2009. 6. 15).

31) Josh Machleder, “Contextual and Legislative Analysis of the Russian Law on NGOs”(http://www.indem.ru/en/publicat/Russian_NGO-Law_03252006.pdf)(검색일: 2009. 6. 15). 푸틴 대통령은 2004년 6월의 연두교서 연설에서 영향력 있는 해외 재단으로부터 재정 지원 받는 것을 최우선시하는 일부 러시아 비정부단체들을 신랄하게 비판했다. “Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation”, May 26, 2004, (http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/05/26/2021_type70029type82912_64906.shtml). 검색일: 2010. 6. 15).

32) Diana Schmidt, “Russia’s NGO Legislation: New(and Old) Developments”, *Russian Analytical Digest*, 3(4 July 2006), p.3.

측면도 발견할 수 있는데, 정부와 비정부단체 간의 갈등적 측면 때문에 비정부단체들 입장에서는 정부가 규제를 계속 강화시킨 것으로 받아들일 수도 있었다.³³⁾

푸틴 정권은 비정부단체들에 대한 규제 강화와 함께 협력 또는 지원 활동에도 신경을 썼다. 연방에서 지역·지방 수준까지 정부기관을 통해 비정부단체들에게 상당 규모의 재정지원을 제공했다. 아울러 정부조직 내에 시민사회의 주요 이슈를 담당하는 공식 직제를 도입해 운영함으로써 사회단체와 병행하여 시민사회 발전에 기여하려고 노력했다. 이의 대표적인 경우로 대통령 산하의 ‘인권위원회(Presidential Commission for Human Rights)’를 들 수 있다. 러시아는 원래 유럽회의(Council of Europe) 회원국 자격으로 인해 1998년부터 두마 선출의 ‘인권옴부즈맨’ 직을 신설해 운영해 왔는데, 푸틴 대통령은 여기에 더해 2001년 대통령 직속의 인권위원회를 설치하고 국가 차원에서 인권신장 업무를 제도화했다. 인권위원회는 84명의 위원으로 구성되며, 이 가운데 절반은 대통령이 지명하고, 이들이 나머지 42명을 뽑도록 되어 있다. 푸틴 대통령은 2004년 11월에 인권위원회를 ‘시민사회 제도발전과 인권 협의회(Council for Development of Civil Society and Human Rights)’로 개편하고, 이 위원회의 위상을 높이는 동시에 담당 분야를 시민사회 전반으로 확대시켰다.³⁴⁾ 이 조직의 의장직은 명망 있는 인사에게 맡겨지는데, 두마 3선 의원

33) 특히 인권단체들은 2006년 법이 러시아 정부가 시민사회를 거세하기 위해 벌인 일련의 법 제정 캠페인의 최종단계라고 보기도 했다. Robert Parson, "Putin Backtracks on NGO Bill", RFE/RL, *Russia Report*, 5-35(15 December 2005)(<http://www.rferl.org/content/article/1344284.html>)(검색일: 2009. 6. 9).

34) Catherine A. Fitzpatrick, "New Rights Council Sparks Debate about Cooptation", RFE/RL, *Russia Report*, 4-45.(18 November 2004)(<http://www.rferl.org/content/article/>

이며 2000년 대선에도 출마했던 엘라 팜필로바(Ella Pamfilova)가 의장을 계속 맡아 왔다. 인권위원회는 푸틴 대통령 지시에 따라 2001년 후반기에 7개 연방관구 내에 지역 인권위원회를 설립하고, 인권분야에서 연방법과 지방법의 일치, 사법제도 개혁 등의 과제를 부여했다.

러시아 인권단체들은 이 위원회에 대해 의견이 갈렸다. 비판하는 사람들은 푸틴 정권이 인권분야에서도 정부기구를 설립함으로써 일종의 수직적 권력구조 구축을 의도하고 있다고 보았다. 반면에 유보적 지지파는 인권단체 활동가의 위원회가 전통적인 인권 사항 외에 국가 외부의 인권상황을 감시하는 역할을 할 수 있을 것이라며 일정한 의미를 부여했다.³⁵⁾

푸틴 정부와 시민단체 사이의 협력 관계는 다른 분야에서도 이루어졌다. 한 예로 2002년 여름에 푸틴 대통령이 지역정부 예산집행에 대한 민간 감찰단 모집을 권장하자 야로슬라블 오블라스뜨의 한 비정부단체가 이에 응하여 예산집행 감사에 나서기도 했다. 이 비정부단체는 야로슬라블 오블라스뜨 내 다른 시민단체들과 함께 ‘시민연합(Citizen Coalition)’을 결성하고, 오블라스뜨 내 모든 라이온의 재정 원천에 대한 세미나와 공청회를 가지기도 했다.³⁶⁾

러시아 시민사회와의 관계 규정에 나선 푸틴 정권이 아주 적극적으로 시도한 정책은 시민사회에 대한 ‘포섭(cooptation)’이었다. 포섭 노력은 크게 보아 두 가지로 나뉘었다. 첫째, 시민사회 활동의 주요 분야에 친 정부적 비정부집단의 형성과 운영을 지원함으로써 시민사회의 분위기를 정부

1344329.html)(검색일: 2010. 6. 9).

35) Fitzpatrick(2004).

36) RFE/RL, *(Un)Civil Societies Report*, 3-33(14 August 2002)(<http://www.rferl.org/content/article/1347276.html>)(검색일: 2010. 6. 9).

쪽으로 끌어오려고 노력했다. 예컨대, 재계에서는 종래 상당히 자율적으로 활동해 온 ‘러시아산업가·기업가연맹(Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs)’ 내부에 푸틴에 충성하는 과두재벌 인사들을 들여 보내 영향력을 행사케 함으로써 정권 정책에 순응하는 집단으로 만들려고 노력했다. 언론계에서는 국가 지원을 받는 ‘미디어연맹(Media Union)’을 결성하여 독립적 자세를 보이고 있던 ‘러시아언론인연합(Russian Union of Journalists)’에 대한 대안으로 제시함으로써 대중매체의 대표자들을 끌어들이려고 시도했다. 또 소수민족의 경우, 한 예로 무슬림 사회에 대해서는 정부 후원을 통해 여론 주도 단체였던 ‘무프티평의회(Council of Muftis)’를 포섭하여 무슬림들간에 친정부 분위기가 조성되도록 힘썼다.³⁷⁾ 청년운동 ‘나쉬(Nash, 우리 것)’의 경우는 친정부적 포섭의 가장 성공적 사례의 하나로 꼽힌다. 2005년 4월에 창립대회를 가진 이 운동은 러시아 민족주의 고취, ‘색깔 혁명’에 대한 부정, 푸틴 정권 지지를 특색으로 했는데, 크레믈린의 행정적·재정적 지원 속에 러시아 최대 청년운동으로서 두드러진 성장을 보인 것으로 알려졌다.³⁸⁾

러시아 시민사회에 대한 푸틴 정권의 포섭 노력의 두 번째이자 핵심은 전국 차원에서 국가 주도 하에 국가와 시민사회 사이에 제도적 연계구조를 구축하는 것이었다. 이는 2001년 11월 ‘시민포럼(Grazhdanskii forum)’ 개최와 2006년부터 가동하기 시작한 ‘공공회의소(Obshchestvennaya

37) Gordon Hahn, “Putin’s Stealth Authoritarianism(Part 2)”, RFE/RL, *Russia Report*, 4-15(22 April 2004)(<http://www.rferl.org/content/article/1344299.html>)(검색일: 2010. 6. 9).

38) Victor Yasmann, “Radicalized Youth on the Rise”, RFE/RL, *Russia Report*, 5-16(22 April 2005)(<http://www.rferl.org/content/article/1344264.html>)(검색일: 2010. 6. 9); Regina Heller, “Russia’s ‘Nashi’ Youth Movement: The Rise and Fall of a Putin-Era Political Technology Project”, *Russian Analytical Digest*, 50(18 November 2008), pp.2-4.

palata)’ 설립으로 나타났다.

푸틴 대통령은 주된 목표의 하나로 내세웠던 강한 국가 만들기가 궤도에 오른 2001년 6월 러시아 비정부단체 대표들과 회합을 가지고, 국가 강화 이후의 강한 시민사회 구축을 위해 정부와 시민사회 사이에 “건설적이고 긍정적이며 지속적인 대화”를 모색하고 있다고 피력했다.³⁹⁾ 이에 따라 준비 작업이 진행된 끝에 2001년 11월에 전국 각지의 비정부단체 대표 약 3500명이 크레믈린에서 개최되는 ‘시민포럼’에 참가하여 정부 관리들과 이틀 동안 회합을 가졌다. 시민포럼은 무엇보다 러시아연방 출범 이후 최초로 연방 전체 차원에서 국가와 시민사회 사이의 관계설정을 위해 거행된 공식 모임이라는 점에서 큰 의미를 지녔다. 국가가 모임을 주선함에 따라 상당수의 비정부단체 인사들은 참가를 꺼려했지만, 일단 정부 쪽에서 어떤 얘기를 하는지 들어 볼 필요가 있다는 의견이 많이 수용되어 다수의 지도급 시민단체 인사들이 회의에 참여했다. 푸틴 대통령은 첫날 연설에서 국가와 사회 간의 동반자 정신 없이는 강한 국가와 번창하는 사회 모두 불가능하다면서 다시 한 번 국가와 시민사회 사이의 대화의 필요성을 강조했다.⁴⁰⁾

시민포럼 모임에서는 어떤 결정도 내리지 말고 또 어떤 선출도 하지 말자는 비정부단체 쪽의 요구가 대체로 수용돼, 특별한 결론 없이 여러 주요 이슈들을 놓고 시민사회 측과 정부 관리 사이에 21개 토론 그룹으로 나뉘어 개별적 논의를 계속하는 식으로 진행되었다. 포럼에 참가한 비정부단체 지도자들은 포럼의 부정적 측면과 긍정적 측면을 동시에 지적했다.

39) RFE/RL, (*Un*)*Civil Societies Report*, 2-25(20 June 2001)(<http://www.rferl.org/content/article/1347319.html>, 검색일 2010. 6. 9).

40) *Vremya novostei*, November 22, 2001. *JRL*, November 22, 2001, # 5560, #5561.

문제점으로는 이틀간의 포럼 회의에서 실질적인 성과가 거의 없었으며, 또 정부 후원의 행사 참여 문제를 놓고 비정부단체들간에 커다란 의견대립이 일어난 것이 지적되었다. 반면에 정부의 시민사회 접근으로 인해 미디어와 사회단체 내에 시민사회 논의가 활발해졌고, 정부가 포럼 결과를 공식 건의 형식으로 발표함으로써 앞으로의 실천에 기대를 걸어 볼 수 있다는 점이 긍정적으로 평가되었다.⁴¹⁾ 그러나 포럼 이후의 후속사업이 부진해지면서 국가와 시민사회 사이의 첫 번째 공식 대화라는 측면에서 상당한 의의를 지녔던 시민포럼은 일회성 행사로 그치게 되었다.

국가와 시민사회 사이의 연계 구축을 위한 푸틴 대통령의 노력은 2005년의 '공공회의소' 설립에서 정점을 이루었다. 푸틴 대통령은 2004년 9월 베슬란 인질사태 직후 행한 연설에서 러시아 시민들의 진취성이 표현되고 논의될 수 있는 광범한 대화의 장으로 공공회의소 창설을 언급했으며, 곧 연이은 관계법 제정을 거쳐 2005년 4월에 공공회의소 설립이 확정되고 2006년 1월부터 업무를 시작하기로 결정되었다. 공공회의소의 주된 임무는 의회에 상정되는 법안에 대한 전문적 조언을 하고 행정기관의 공공정책 집행을 감시하는 것으로 제시되었다. 이와 관련해 정부의 사회단체 보조금 지급 감독과 함께, 시민들을 대변하는 민원 처리 업무가 부여되었다. 이러한 업무 수행을 위해 공공회의소는 각계 전문가 126명으로 이루어지며, 이 가운데 대통령이 일차로 42명을 선정하고, 이 42명이 전국 사회단체들의 제안을 받아 42명을 고르고, 마지막으로 이렇게 해서 선정된 84명이

41) Alexander Nikitin and Jane Buchanan, "The Kremlin's Civic Forum: Cooperation or Co-optation for Civil Society in Russia?", *Demokratizatsiya*, 10-2(Spring 2002), pp.159-162.

지역 사회활동가 중에서 42명을 고르도록 되었다. 지역 차원에서도 공공회의소 또는 이와 비슷한 조직이 계속 설립되었다.

공공회의소의 설립과 운영은 2001년의 시민포럼에 비해 훨씬 더 진전된 것으로, 이제 정부와 시민사회를 연결하는 전국 차원의 공식기구가 가동됨으로써 러시아 국가와 시민사회 관계 전개에 있어서 중요한 획을 긋게 되었다. 공공회의소는 입법 과정에서의 의미 있는 조언이나 성공적인 민원 해결 등으로 일정한 성과를 거두었다. 특히 푸틴 대통령이 후원하는 기구라는 사실로 인해 상당한 이점을 누릴 수 있었다. 반면에 구속력 없는 건의를 제공함으로써 국가기관에 대한 영향력 행사에 기본적 한계가 있었으며, 또 푸틴 대통령 후원으로 인해 행정부에 불리한 업무처리에 제약이 가해졌다.⁴²⁾ 비정부단체들의 공공회의소 평가도 부정과 긍정으로 갈라졌다. 일각에서는 국가가 주도해 시민사회 요소를 포섭하는 공공회의소의 코르포티즘적 성격에 의해 그것이 푸틴 정권의 권위주의적 사회조정수단에 불과할 뿐이라고 격하했다. 다른 일각에서는 국가가 사회로부터 피드백을 제공받는 기제가 생겼으며 공식적인 논의의 장이 마련되었다는 점에 긍정적 의미를 부여하기도 했다.⁴³⁾

푸틴 시기의 러시아 국가와 시민사회는 약한 국가와 약한 시민사회라는 엘친의 유산을 물려받은 푸틴의 새로운 체제전환전략의 틀 속에서 상호작용하는 양태로 전개되었다. 푸틴은 일차적으로 국가 강화를 추구했으며, 이 과정에서 국가-시민사회 관계 정립의 필요성을 느끼고 시민사회에

42) Alfred B. Evans, Jr., "The First Steps of Russia's Public Chamber: Representation or Coordination?", *Demokratizatsiya*, 16-4(Fall 2008), pp.348-352; James Richter, "Putin and the Public Chamber", *Post-Soviet Affairs*, 25-1(January-March 2009), pp.53-60.

43) Evans(2008), pp.347-348; Richter(2009), pp.58 · 61.

대하여 규제·협력·포섭의 다양한 접근을 시도했다. 이 중에서 특히 국가와 시민사회 사이에 공식적 연계구조를 구축하려는 시도는 탈공산주의 체제전환 과정에서 커다란 의미를 지녔다. 러시아 시민사회도 그간 계속 발전과정을 거쳐 국가에 의해 중요한 동반자의 위상을 부여 받게 되었다. 2006년 12월 현재 러시아 시민사회의 주요 행위자로서 비정부집단은 공식적으로 법무부에 등록된 것만도 36만 개에 이르렀으며 비등록단체까지 포함하면 약 50만 개에 달하는 것으로 추산되었다. 이들의 사회에 대한 기여는 경시할 수 없는 것이었다.⁴⁴⁾ 아울러 개정 사회복지법(현물제공 대신 현금지급) 실시에 따라 2005년 상반기에 전국적으로 발생한 대규모 시위는 사회운동의 활성화 가능성을 상당히 보여 주었다. 이와 같은 시민사회의 성장에 대하여 푸틴은 자신의 국가 중심적 입장에 따라 포섭전략을 중심으로 국가-시민사회와의 관계를 설정하려고 노력했다.

5. 맺음말

지금까지 구소련 붕괴 이후 탈공산주의 체제전환 과정에 있는 러시아의 국가와 시민사회의 전개를 1990년대 엘친 시기와 2000년대 푸틴 시기로 나누어 각 시기의 주요 측면을 살펴보았다. 엘친 대통령은 개혁파와 보수파의 심각한 대립상황 하에 새 정치제도 건설, 시장경제화 개혁 등의 어려운 전환기 과제들을 동시에 수행해야 했으며, 이 과정에서 과두재벌의 ‘국

44) 시민사회센터는 연간 200~250만 개 일자리를 만들어 내고 그 업무의 혜택을 받는 사람은 3천만 명에 달하는 것으로 추산되었다. S. Salmenniemi et al., “Logika razvitiya obshchestvennykh organizatsii v sovremennom Rossii”, *Polis*, no. 1(2009), p.158.

가 포획(state capture), 신봉건주의적인 ‘비대칭적 협상 연방제(negotiated asymmetrical federalism)’ 등에서 나타나듯 약한 국가 상태를 극복하지 못했다. 러시아 시민사회도 구소련 말기의 운동사회가 탈동원화되면서 체제전환의 맥락 속에서 약한 시민사회의 모습을 보였다. 이 상황에서 엘친 정권은 일종의 ‘상냥한 방치(benign neglect)⁴⁵⁾ 속에서 시민사회에 대하여 역동적인 관계를 맺지 못하고, 이에 따라 러시아 시민사회는 여러 불리한 여건 속에서 취약성을 유지했다. 푸틴 대통령은 약한 국가의 극복을 일차적 목표로 내세우고 과두재벌 통제, 연방체계의 재중앙집권화 등의 국가 강화 정책을 추구했다. 이 과정에서 러시아 시민사회의 역동성과 중요성을 인식하고 규제·협력·포섭의 다양한 방법을 통해 국가와 시민사회의 관계를 나름대로 규정하려고 노력했다. 이 가운데 2001년의 시민포럼과 2005년 이후의 공공회의소처럼 정부 주도하에 국가와 시민사회 사이의 연계기제 구축이 체제전환기 러시아의 국가-시민사회 관계 발달에 있어서 중요한 의미를 가지게 되었다.

푸틴 정권의 이와 같은 대시민사회 접근법은 시민사회에 존재하는 활력을 자극하되, 그것은 합의된 가치체계 내에서 움직여야 한다는 입장에 근거하고 있었다.⁴⁶⁾ 즉 국가는 사회의 효과적인 관리를 위해 대중의 진취성을 이끌어 내는 동시에 그것을 억제할 필요가 있다는 것이었다.⁴⁷⁾ 이러

45) Laura A. Henry and Lisa McIntosh Sunderstorm, “Introduction”, A. B. Evans, Jr., L. A. Henry, and L. M. Sunderstorm(eds.), *Russian Civil Society: A Critical Assessment* (Armonk, New York and London, England: M. E. Sharpe, 2006), p.3.

46) Alfred B. Evans, Jr., “Russian Society and the State”, S. White, R. Sakwa and H. E. Hale(eds.), *Developments in Russian Politics 7*(Durham: Duke University Press, 2010), p.103.

47) Richter(2009), p.60

한 국가 중심적 시민사회관은 러시아의 독특한 정치문화 요소인 ‘국가성(gosudarstvennost’)' 관념에 근거하고 있는 것으로 보인다. ‘Gosudarstvennost’의 사전적 의미는 단순히 ‘국가구조’ 또는 ‘국가조직’을 지칭하나, 정치적 맥락에서는 “내부적으로 응집력 있는 통치체로서 행동할 수 있는 국가 능력”을 의미한다.⁴⁸⁾ 더 나아가 이러한 국가성은 특별히 정의하기 힘든 ‘영구적 컨텍스트’의 역동성을 지녀, “국가 또는 국가로 조직된 사회의 삶”이자 “자신의 생활 활동에서 살아 움직이는 국가”로 이해된다.⁴⁹⁾ 이와 관련해 푸틴은 그의 개혁 청사진으로 알려져 있는 1999년 말의 신문 기고 “천년 전환점의 러시아(Russia at the Turn of the Millennium)”에서 ‘국가성’을 러시아의 4대 전통적 가치의 하나로 꼽고, 러시아인들에게 “강한 국가”는 비정상적이지 않으며 오히려 “질서의 원천이자 담지자요, 변화의 제창자이자 주된 동력”이어서, “대중은 필요한 만큼 국가로부터 인도하고 규제하는 역할의 부활을 기대하고 있다”라고 역설했다.⁵⁰⁾ 이에서 드러나듯 푸틴은 러시아의 체제전환 과정에 필수적인 국가 건설의 핵심요소로서 러시아 국가성의 강화를 설정하고, 이에 입각해 시민사회와의 관계를 규정하는 것으로 파악된다. 그리하여 러시아에서 시민사회에게 아무리 많은 자율권이 부여된다 하더라도 그것은 국가 주도 하에 인도되고 조절되어야 하는 것으로 인식한 것처럼 보인다.

이러한 접근법은 시민사회 건설 방식과 관련시켜 볼 때, 정부가 위로부

48) John Squier, “Civil Society and the Challenge of Russian Gosudarstvennost”, *Demokratizatsiya*, 10-2(Spring 2002), p.166.

49) A. E. Luk'yanova, “K voprosu o spetsifike Rossiiskoi gosudarstvennost”, *Vestnik MGU*, ser. 12, *Politicheskie nauki*, no. 1(2002), p.15

50) Gavin Slade, “The Russian Idea and the Discourse of Vladimir Putin”, *CEU Political Science Journal*, 2-1(2007), pp.51~52.

터 정책과 절차를 통해 시민단체의 형성과 발전을 선도하는 ‘하향식(top-down) 모델’⁵¹⁾ 그리고 국가와 사회의 유기적 관계 속에서 국가가 비국가 사회조직의 창설과 활동에 있어서 강력한 역할을 담당하는 ‘국가주의(statist) 모델’⁵²⁾에 해당하는 것으로 이해된다. 그리하여 로크의 시민권 개념과 토크빌의 자발적 결사체 관념에 기초하는 자유주의적 시민사회 접근법에서 볼 때 상당히 권위주의적인 것으로 받아들여질 수 있다. 그러나 러시아의 탈공산주의 체제전환 과정의 약한 국가와 약한 시민사회 상태에서 자유주의적 시각이 얼마나 타당성을 갖는가에 대해서는 논의의 여지가 있다고 판단된다. 근년의 시민사회 논의 중에는 종래 시민사회 접근법의 서구 중심적 제한성을 지적하고, 공동체 의식, 전통, 도덕처럼 해당 사회의 신뢰와 결속에 기여할 수 있는 비서구적 요소를 포괄함으로써 보다 폭넓게 시민사회 문제에 접근할 필요가 있다는 견해가 제시되고 있다.⁵³⁾ 이러한 관점에서, 러시아의 약한 국가와 약한 시민사회가 전통적인 국가-시민사회간의 제로섬 관계를 벗어나 동반적 강화의 길로 갈 수 있는 가능성에 대하여 생각해 보는 것은 의미 있는 작업이라고 생각된다.

논문 접수일 2010.06.28
심사 완료일 2010.07.31

51) George E. Hudson, “Civil Society in Russia: Models and Prospects for Development”, *The Russian Review*, 62-1(April 2003), p.215.

52) Henry E. Hale, “Civil Society from Above? Statist and Liberal Models of State-Building in Russia”, *Demokratizatsiya*, 10-3(Summer 2002), pp.309~310.

53) 예컨대, Chris Hann, “Introduction: Political Society and Civil Anthropology”, Chris Hann and Elizabeth Dunn(eds.), *Civil Society: Challenging Western Models* (London and New York: Routledge, 1996), pp.1~26; Bhikhu Parekh, “Putting Civil Society in Its Place”, Marlies Glasius, David Lewis and Hakan Seckinelgin(eds.), *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts* (London and New York: Routledge, 2004), pp.15~25.

State and Civil Society in Post-Communist System Transformation: Russian Experiences

Park, Soohoon

Department of International Studies

In the context of post-communist multiple systemic transformation, the relationships between the state and civil society is very important with regard to the role of the state and democratic development. Yeltsin could not deal with the question of state building enough to surmount the Russian state's weakness. Consequently, the Russian state could not contribute to the progress of Russian civil society. The latter also had to remain weak because of the attachment of the atomized, passive population to their private networks. Putin made primary endeavor to strengthen the state, and in the process, tried diverse approaches of control, cooperation, and cooptation toward civil society. In particular, he tried to establish a linkage mechanism between the state and society with a cooptative strategy based on his statist position. His approach seems to originate from the idea of "gosudarstvennost' (stateness)", visible in Russia's unique political culture. Autonomy accorded to civil society had to be managed and guided by the state.

- Keywords

Yeltsin, Putin, State, Civil Society, Gosudarstvennost'