

# 동남아 시민사회의 형성과 진화: 타이 사례를 중심으로\*

박은홍\*\*

## I. 문제의 제기

동남아시아를 흔히 '다양성 속의 동일성' (unity of diversity)으로 표현한다. 민족, 종교, 언어, 역사적 경험의 다양성을 고려할 때 동남아시아는 분명히 이 질적 단위이다. 그러나 인도화(Indianization)라든지 남진(南進, push to the south)에 따른 민족형성이라는 공통의 경험을 가지고 있다는 점에서 그 동질성을 부정할 수 없다. 특히 제국주의의 진출 이전 동남아시아에서는 민족지학상의(ethnographical) 구분이 없었고 지역내 민족적 경계는 민족간의 동화에 장애가 되지 않았다(조흥국 1998: 9).

마찬가지로 동남아시아에서 계급간 경계가 그리 뚜렷하지 않았다는 견해가 지배적이다. 이는 동남아시아 전통사회를 비유한 '빈곤의 공유' (shared poverty)라는 개념에서도 드러난다. '빈곤의 공유'란 최소한 사회적 약자를 생존할 수 없을 정도로 수탈해서는 안된다는 지배계층의 도덕적 권력 개념이다.

---

\* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음. (KRF-2002-074-BS1029)

\*\* 성공회대 사회문화연구원 연구교수. eunpark5@chollian.net

‘생존윤리’(subsistence ethic)에 대한 존중과 ‘경제적 보험’(economic insurance)에 대한 보장이 전통 사회의 윤리였다는 얘기이다.

이러한 ‘상상의 공동체’(imagined community)가 붕괴되기 시작한 것은 동남아시아에 제국주의가 침투하기 시작하면서부터이다. 제국주의가 들어온 시장은 동남아시아 지배계층의 의식 속에 ‘빈곤의 공유’ 개념 대신 이윤 극대화 개념을 심었다. 이로써 전통적인 지배계층과 피지배계층 사이의 ‘일쌍적 동맹’(dyadic ties)은 위기를 맞게 되고 지배계층과 이들을 매관화시킨 제국주의에 대한 반란이 있게 된다. 그동안 내재되어 있던 ‘안전제일주의’(safety-first principle) 행태가 위협을 감수하는 집단행동으로 바뀌는 양상을 보이기 시작한 것이다. 즉, 국가의 대항 개념으로서 시민사회를 설정한다면 동남아시아에서의 시민사회는 제국주의와 자본시장 침투의 의도하지 않은 결과였다고 볼 수 있다. 따라서 동남아시아에서 서구적 개념으로서의 시민사회를 발견하려면 제 2차 세계대전이 끝나고 근대 독립국가 건설되는 과정에 주목해야 할 것이다.

‘관료적 정체’(bureaucratic polity)는 동남아시아의 근대 독립국가를 표현하는 개념 중의 하나이다. 이때의 ‘관료적 정체’란 전통적 체제도 근대적 체제도 아니다. 즉, 광범위한 영역에 걸쳐 분화된 관료구조를 가지고 있다는 점에서 전통적 체제와 다르며, 관료제를 비판할 수 있는 비관료 영역이 부재하다는 점에서 근대적 체제와 다르다(Riggs 1966: 373-378). 관료적 정체는 군, 경찰, 관료기구의 권력이 막강하여 의회, 정당, 기업인조직, 노동자 조직, 시민사회단체(이하 NGO) 등이 성장하지 못한데에서 비롯되었다. 그나마 비(非) 관료부문이 중요한 정책과정에 영향력을 미치는 경로는 비공식적이고 예외적일 뿐이었다(Anek 1988: 451).

동남아시아에서의 시민사회의 형성과 진화는 이러한 관료적 정체에 대한 비 관료부문의 도전과 저항의 과정이었다. 시민사회와 국가권력의 민주화가 불가분의 관계를 가지고 있었던 것이다. 타이와 필리핀은 1980년대와 1990년대에 역동적인 시민사회의 모습을 보여준 대표적인 사례이다. 1990년대 말에

는 인도네시아가 시민사회의 힘으로 극적인 민주화 이행을 시작하였다.

특히 타이는 한국과 마찬가지로 '성공의 위기' (crisis of success)에 따른 민주화를 경험하였다는 점에서, 제 1세대 신흥공업국들의 뒤를 잇는 제 2세대 신흥공업국의 일원이라는 점에서 한국에 줄 수 있는 여러 함의들을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 물론 시민사회에 대한 국가와 비국가 영역의 관심은 1997년 신헌법이 제정되면서 보다 적극적인 양상을 띠었다. 그리고 시민사회가 부상하면서 시민사회에 대한 개념 규정, 시민사회와 국가와의 관계, 시민사회와 공동체와의 관계, 시민사회 내의 분화 등과 같은 의제가 쟁점화되었다.

이 글은 타이 사회에서 시민사회를 어떻게 이해하는지, 시민사회의 주역이 학생조직에서 NGO로 바뀌게 되는 경로, 그리고 민주화 과정 속에서의 NGO의 위상과 문제점 등을 각각 검토하게 될 것이다.

## II. 시민사회에 대한 이해

타이에서 상콤쁘라차(สังคมประชา)로 표현되는 시민사회 개념은 1992년 5월 정치권력화를 다시 시도한 군부에 반대하는 민주항쟁 이후 보다 본격적으로 논의되었다. 그러나 시기를 좀 더 거슬러 올라가자면, 계급투쟁을 전개하였던 타이공산당이 붕괴하고 이어 소련과 동유럽 등 사회주의권이 탈사회주의화의 길을 걸으면서 타이 사회에 시민사회 개념에 대한 관심이 일기 시작하였다. 타이사회에 시민사회 개념을 사회이론의 차원에서 소개한 최초의 인물은 외교관이었던 수리풍 자야나마였다. 그는 1981년판 저널 <쁘라차야라사라

1) 1980년대부터 타이 지도자들은 산업화에 주력하였다. 그 결과 1970년대의 오일쇼크와 1980년대 초의 경기침체 시기를 제외하고 타이는 양호한 경제성장을 보였다. 그 중에서도 제조업 성장률은 가장 두드러져 1970년대에는 9.7%, 1980-1993년 시기에는 11%의 성장을 보였다. 1962년에 57%에 이르던 빈곤율도 1992년에는 13.7%로 떨어졌다. 반면 같은 시기에 인구는 2천9백만에서 5천7백30만으로 늘어났다(King 1999: 205).

에서 평화적인 사회변혁을 옹호하는 차원에서 안토니오 그람시의 저작을 중심으로 해서 시민사회 개념을 소개하였다. 마르크시즘에 관심을 가지고 있는 좌파들을 향해 새로운 대안적 사회변혁의 길을 제시하기 위해 그람시의 '수동혁명', '진지전' 개념을 소개한 것이다. 그 핵심은 궁극적인 승리를 위해서는 지식인과 근본계급(fundamental class)으로서의 프롤레타리아가 지적, 도덕적 리더십을 확보해야 하고 그 수단으로서 장기적인 맥락에서의 문화-이데올로기 투쟁이 불가피하다는 것이었다. 이러한 논의가 당시 좌절 상태에 있던 학생운동, 사회운동 지도자들에게 어느 정도 영향을 미쳤는지는 불확실하나 직접, 간접적으로 이후 타이에서 사회운동의 방향을 정하는데 적지 않은 영향을 미쳤다(Prudhisana 2000: 13).

1980년대 초 좌파 지식인들은 1975-76년 시기에 있었던 좌우익의 분열, 1976년 10월에 있었던 국가폭력, 그리고 타이공산반군의 패배로 이어지는 과정에서 타이 사회에 대한 분석과 저항 전략을 재검토하였다. 우선 타이 사회를 '반(半)봉건, 반(半)식민지'로 규정한 타이공산당의 마오주의적 분석을 비판적으로 검토하면서 타이 사회를 고유한 몇 가지 특징을 가지고 있음에도 불구하고 자본가가 지배하는 사회로 인식하였다. 이를테면 1973-76년 시기에 학생운동을 이끌었던 티라웃 분미는 타이 사회를 '반(半)봉건, 반(半)자본주의'로, 다른 한 지도자인 색산 뿌라섯꾼은 근대 타이사회의 두 지배세력을 자본가와 귀족-관료-군부 동맹으로 각각 규정하였다. 이렇듯 타이 사회의 성격을 자본주의로 규정하게 되자 자연히 혁명전략의 거점은 노동자계급이 되었다. 그러나 노동자조직이 군부에 의해 완전히 억압되어 있는 상태였기 때문에 국기를 향한 기동전 대신에 진지전에 관심이 모아졌다. 이때 관료제의 조직화, 자본축적, 군사력 등의 측면에서 높은 수준을 유지하고 있던 국가권력과 대결하고 있던 유럽 사회주의자들의 변혁노선이 교훈이 되었다(Pasuk and Baker 1995: 384).

그 결과 좌파들은 기존에 있었던 두 부류의 정치, 사회적 전통에 주목하기 시작하였다. 하나는 관료제의 강화를 통한 사회개혁을 꿈꾸었던 뿌리디의 이

념이었고, 다른 하나는 불교에 기반한 사회개혁을 의도하였던 풋타탓의 이념이었다.<sup>2)</sup>

뿌어이 옹파콘은 뿌리디 이념을 실천한 대표적인 전문관료이다.<sup>3)</sup> 그는 1960년대말에 군부 주도의 개발독재를 인권과 평등의 이름으로 비판하였다. 특히 그는 군부 주도의 개발 방식이 농촌과 지방을 희생해가면서 중앙정부의 권력을 비대화시켰다고 비난하였다. 그는 뿌리디의 사회이념을 본받아 타이 농촌부흥재단을 설립하여 지방분권화와 농촌개발에 힘썼다. 풋타탓의 이념을 따랐던 대표적인 인물로는 술락 시와락을 들 수 있다. 그 역시 1960년대말에 타이의 '미국화'와 물질적 부(富)만을 추구하는 타이 현실에 반대하였다. 그는 풋타탓의 이념을 실천하기 위해 뿌어이와 함께 꼬몬캬통 재단을 설립하고 불교적 가치의 증진, 공동체 교육, 사회복지, 타이의 예술과 문화 보존에 진력하였다(Pasuk and Baker 1995: 384-385).

이후 시민사회에 대한 이해는 크게 강한 공동체로 이해하는 시각, 자유주의적 시민정치로 이해하는 시각, 부르주아사회로 이해하는 시각 등 세 부류로 분화되었다. 우선 시민사회를 공동체사회로 이해하는 부류는 농촌사회가 국가와 자본의 침투 이전에 나름대로의 고유한 생활과 문화가 있었음을 강조한다. 이때 공동체의 중요한 특징으로서는 상호부조, 자립, 자신의 생활에 대한 총체적인 인식 등을 도덕적 질서 내에서의 상호관계를 통해 실천하는 것이다. 1973-76년 민주화 시기 농촌출신의 교사 캄퐁 분타위는 소설 '록 이싼' (동북부 지역의 아이들)을 통해 자립, 공동체적 상호부조 등과 같은 전통이야말로 현재

- 2) 풋타탓은 현대의 합리적 세계관을 수용하여 경전과 제례상에 보이는 주술적 요소, 윤회사상, 천당과 지옥의 구분 등과 같은 비합리적 요소를 부정하였다(矢野秀武 1994: 80). 대신 그는 현세에서의 고통경감을 위한 불자들의 노력을 강조하였다(Pasuk and Baker 1995: 384).
- 3) 프랑스에서 법학과 경제학을 공부한 뿌리디 파눔용은 1932년 입헌혁명 과정에서 문민관료를 대표하였다. 그는 자립적 국민경제의 실현을 위한 이념으로서 사회주의, 자유주의, 협동주의를 제창하였다. 1932년 이후 한때 군부관료와 보수진영으로부터 공산주의자로 몰리기도 하였지만 급진자유주의자에 보다 가까웠다(Thawatt 1972).

의 농촌문제를 해결할 수 있음을 암시하였다. 이외에도 1970년대에 농민의 아들로서 도시에 진출한 지식인들이 소설, 노래, 신문 등을 통해 농촌공동체에 대한 보호의 필요성을 역설하였다(Pasuk and Baker 1995: 384).

〈1994-1995 민주주의개발위원회〉 의장을 맡았던 브라렛 와시도 시민사회를 공동체로 인식하는 대표적인 지식인이다. 그는 현대에 들어와 지나치게 비대해진 국가와 자본의 힘이 타이 사회를 불균형과 불안정한 상태로 몰아가고 있다고 비판하고 강력한 공동체에 기반한 시민사회만이 이를 개선할 수 있다고 주장했다. 그렇다고 브라렛이 국가와 자본을 전면 부정하는 것은 아니다. 모든 문제는 농촌사회와 국가 및 자본의 관계가 수직적인 데에서 비롯되었기 때문에 이를 해결하는 방도는 이들의 관계를 수평적으로 만드는 것에 있다는 것이다. 그는 이러한 수평적 관계가 상호간에 지혜(뻬야)를 증진시키고 불교적 진리에 충실할 수 있는 기회를 만들 수 있다고 보았다(Prudhisian 2000: 20-22).

경제적 측면에서 공동체를 역설하는 짜딕 나수팜의 주장은 보다 급진적이다. 그가 그리는 이상적 사회는 공동체 문화에 기반한 민주적 사회이다. 해외 시장보다는 국내 수요에 의존한 민족경제의 건설과 농민공동체 조직 중심의 산업화는 그 전제조건이다. 일종에 민초(民草)에 기반한 협동민주주의(grass-roots cooperativist democracy) 건설론이다. 같은 맥락에서 현재 국가인권위원회 위원장을 맡고 있는 짜네 짜마릭은 불균형 성장과 빈부격차의 문제를 해결하지 못하는 형식적 민주주의의 한계를 지적하면서 농촌중심의 자율적 개발의 중요성을 강조한 바 있다(Kasian 1996: 34).

시민사회를 자유주의적 '시민정치' (citizen politics)로 이해하는 대표적인 인물로는 티라웃 분미와 아넵 라오탐마타을 들 수 있다. 흥미롭게도 1970년대 학생운동을 이끌었던 이들은 시민사회 개념을 서구적 맥락에서 이해하면서 타이에 적용시켰다. 우선 티라웃은 타이의 경우 두 개의 중심권력인 군부관료, 지방 보스와 밀접한 관련이 있는 정당 간에 갈등이 증폭되면서 이들을 견제할 수 있는 제 3세력으로서의 시민사회가 성장했다고 본다. 티라웃에 따르면 시민사회는 공익에 대한 관심과 이해가 있는 분권적 사회권력이다. 시민

사회는 과거 시민사회를 통제하던 국가를 사회내에 공적 영역을 만들 수 있는 국가로 변화시킨다. 시민사회의 강화를 위해 그가 구체적으로 제기하고 있는 과제는 언론개혁, 법개혁, 지방분권화, 정당개혁 등이다. 이때 도시화와 산업화는 시민사회 강화의 유리한 조건을 창출한다(Prudhisai 2000: 22-23). 또한 그는 민간부문과 NGO를 포함하는 사회와 민주적 정부간에 상호협력을 가능하게 하는 '좋은 통치구조' (good governance)의 조직화 문제를 제기한다. '좋은 통치구조'는 타이어로 '탐마랏(ธรรมราช)'인데 이는 불교의 가르침, 즉 진리에 따른 통치구조를 의미하며 참여와 투명성과 책임성을 제고할 수 있고 정책결정에 대한 공유와 자치능력을 증진시키는 제도이다. '좋은 통치구조'는 보다 지속적이고 균등한 발전을 촉진한다(Thirayuth 2002, 29). 그러나 '좋은 통치구조'를 '탐마랏'으로 옮긴 것에서도 알 수 있듯이 자유주의 시민사회론자 티라윗 분미는 전통적 불교 이념과의 타협도 시도하고 있다.<sup>4)</sup>

아넵의 시민사회는 국가의 독단적 지배를 거부하는 중간계층 혹은 도시인을 중심으로 조직된 자발적 결사체이다. 결사체들은 국가에 대해 대결적 자세를 취하나 국가와의 협력을 거부하지 않는다. 그는 자유주의적이며 민주적인 국가를 자율적이며 생명력있는 시민사회의 전제조건으로 본다. 역으로 시민사회는 타이의 민주주의를 보다 성숙시킬 수 있다. 시민사회는 국가주의를 경계하지만 극단적 개인주의와 극단적 경쟁의 병폐를 치유하는 해독제와 같은 역할도 한다. 그에게 있어서 시민사회는 공동체와 유사하다. 그러나 혈연이나 지연으로 이루어지는 공동체와는 질을 달리한다. 시민사회는 연고와 무관하게 공동의 인식을 기초로 조직된 자발적 공동체이기 때문이다. 시민사회를 구성하는 '시민'(citizens)은 타인을 존중하기 때문에 타인을 지배하면서까지 부를 축적하려 하지 않는 덕성을 갖추고 있다. 그의 거주지가 도시나 농촌이나 하는 것은 중요하지 않다. 또한 아넵은 시민사회를 참여민주주의와 연관시킨다. 참여민주주의란 대의민주주의에 대한 감시기능의 확대를 의미한다. 아넵

4) '탐마랏'의 '탐마' 혹은 '탐'은 산스크리트 '다르마(dharma)'에서 파생한 것으로, '불교적 가르침', '불법(佛法)'을 뜻한다.

은 전국적 수준에서 대의민주주의를 활성화시키고 취약점을 보완하는 수단으로서 지방단위 의 자치정부 민주주의의 실현을 염두에 두고 있다. 참여를 통한 정책결정이 확대될수록 합의구조의 형성 가능성이 높아지면서 점진적이며 평화적인 방법으로 갈등을 해결하는 관행이 정착될 수 있다는 것이다 (Prudhisan 2000: 24-25).

마지막으로 시민사회를 부르주아 사회로 이해하는 대표적인 학자로 짜이 옹파꼰을 들 수 있다. 우선 그는 시민사회론을 1980년대에 맑스주의적 대안에 대한 신념이 붕괴되면서 포스트맑스주의의 대안으로 부상한 신사회운동과 연결시킨다. 짜이 옹파꼰이 이해하는 시민사회론의 두 가지 전제는 다음과 같다. 하나는 자본주의적 민주주의 이외의 대안은 없다는 가정이고, 다른 하나는 국가권력의 문제와 이에 저항할 수 있는 사회세력을 설정하는 데 있어서 계급은 더 이상 유효한 분석수단이 아니라는 점이다. 그는 시민사회론이 보수성향을 대표하는 새뮤얼 헌팅톤의 근대화이론과 유사하다고 지적한다. 1960년대에 헌팅톤은 개도국들이 아직 미국식 민주주의를 받아들일 준비가 안되어 있는데, 그 이유는 저발전 상태에 있는 경제와 영향력있는 중간계층의 결핍에 따른 것이라고 보았다. 그리고 경제발전의 전제가 되는 정치질서를 확립하고 강력한 개발 리더십을 발휘할 수 있는 군부 엘리트의 역할이 불가피하다고 보았다. 짜이 옹파꼰은 당시 '민주적 미국'은 이러한 이론에 근거하여 타이와 같이 군부독재 하에 있는 국가와의 동맹을 정당화하였다고 본다.

짜이 옹파꼰에 따르자면 이러한 우파 냉전이론의 가정은 부분적으로 맞아 떨어졌다. 실제로 군부정권 주도로 경제가 발전하였고 역설적이게도 발전한 타이 경제가 군부의 권력을 점차 침식하였기 때문이다. 이때 시민사회론은 중간계층을 민주화의 주역으로 상정한다. 그러나 짜이 옹파꼰은 시민사회론은 싱가포르의 예에서 볼 수 있듯이 중간계층의 규모화가 자동적으로 민주화를 보장해주는 것이 아니며, 민주화가 가능하였다고 하더라도 그 성과는 학생, 노동자, 농민, 도시빈민 등과의 동맹하에서만 가능할 수 있었다는 것을 간과하고 있다고 비판한다. 짜이 옹파꼰은 중간계층에 주목하는 시민사회론의 엘



리트 중심주의는 마침내 복지국가의 무능력을 주창하는 신자유주의에 동조하는 양상까지 보이게 되었다고 비난한다. 그는 일부 시민사회론이 맑스주의자 그람시에 의존하고 있다고 얘기하지만 강화된 시민사회는 단지 국가를 안정화시킬 뿐이라는 그람시의 이론을 완전히 왜곡하고 있다고 비판한다(짜이 2003: 47-61). 짜이 옹파권의 지적은 엘리트 민주주의(elitist democracy)로서의 자본주의적 민주주의에 대한 비판임과 동시에 자본의 헤게모니 경계안에 안주하고 있는 것으로 보이는 시민사회론에 대한 비판이다.

지금까지 살펴보았듯이 타이에서 시민사회에 대한 관점과 이해는 다양하다. 다소 절충적 시각을 견지하는 푸티산 촌폰은 촌라릿 땅쩐의 정의를 쫓아 시민사회를 민주화, 민주적 국가를 기저로 하는 대중집단의 총합으로 이해한다. 민주주의 하에서는 시민사회와 국가가 상호의존관계에 있으며 이들 사이에 자유와 평등의 가치를 수용하는 여러 집단이 존재하고 있다는 것이다. 이때 시민사회의 성장 정도를 측정하는 척도로 법에 의한 통치, 대중적 정치참여, 자발성, 인권보장, 정치적 자유, 시장의 자유, 문화적 자유, 사적소유권에 대한 보장, 자원이용권 등이 제시된다(Prudhisian 2000: 9).

물론 이러한 척도들은 각기 충분조건이라기보다는 필요조건이며 때로는 상호순관계에 있기도 하다. 이를테면 법에 의한 통치 역시 민주주의의 필요조건일 수 있어도 충분조건은 안된다. 또한 자의적이며 폭력적인 권력을 견제하려면 사적 소유권에 대한 일정한 통제가 불가피할 수 있다. 참여민주주의 역시 시장의 자유와 충돌할 수 있다.<sup>5)</sup>

### Ⅲ. 시민사회와 민주화

비민주적 사회에서 시민사회의 출현과 성장은 민주화의 기초가 된다

5) 시장체계 안에서 자본가는 민주주의체제(polyarchy)에 불균등한 영향력을 행사할 수 있을 만큼의 특권적 지위를 누리고 있다(린드블롬 1989). 따라서 평등주의적 정치참여를 지향하는 참여민주주의와 시장의 자유는 충돌할 수밖에 없다.

(Prudhisan 2000: 9). 1992년 5월 민주항쟁 결과, 정치·행정 개혁이 진행되면서 NGO와 대중에게 시민사회론은 매력적으로 비추어졌다(Shigetomi 2002, 140).

특히 NGO의 정치적 역할을 강조하는 시각은 민주화의 주역이자 시민사회를 번성하게 하는 요소로서의 NGO를 강조한다. 민주주의가 선거에 한정된 것이 아니기 때문에 민중들의 대표기구로서의 NGO의 역할을 강화하고 국가 권력에 대한 견제와 균형을 실행할 수 있는 세력이 되어야 한다는 것이다(Naruemon 2002, 186). 특히 여타 공동체에 기반한 주민운동조직들을 매개로 민중운동과 시민사회를 강화시켜 더 많은 시민적, 정치적 자유를 통해 국가권력의 자의적 행사를 통제하고 공적 자원관리에 대한 정부의 책임성을 높이도록 하는 주체가 NGO라는 것이다(Fowler 1991: 61; Naruemon 2002: 186 재인용).

그렇지만 타이 NGO들이 활동공간을 확장시키는 데 학생운동을 비롯한 지식인운동, 대중운동 등 시민사회내 선도적 부문의 역할이 적지 않았음을 지적할 필요가 있다. 특히 학생운동은 민주화 과정에서 결정적 역할을 하였다. 1961년부터 1972년까지 지속적인 경제성장과 함께 대학 수는 5개에서 17개로 늘어났고 자연히 대학생 수도 1만5천명에서 10만명으로 증가하였다. 1961년 당시 대졸자의 대부분은 공무원이 되었다. 그러나 1972년에 와서 이들 숫자가 급증하게 되자 공직에 진출하지 못한 인력들이 성장하고 있던 민간부문으로 진출하기 시작하였다. 대학에 입학하는 중소도시 출신 학생들 수도 늘어나기 시작하였다. 대학문화도 바뀌기 시작하였다. 지식인사회에서 정부정책과 관련된 토론회도 늘어났다. 그러나 계엄령은 좌파문헌의 회람과 정치조직을 불법화하였다. 때문에 소규모 그룹의 학생들만이 사회적, 정치적 이슈에 관한 토론에 참여하였다. 1968년 학생들은 계엄체제와 버스요금 인상을 비난했다는 이유로 체포한 것에 항의하는 시위를 벌였다. 정치적 개방에 따라 치루어진 1969년 선거에 즈음해서는 정치적 주제를 잡아 세미나를 열었고 선거감시단을 조직하였다. 1972년 전국학생연맹은 일본상품 반대 운동을 조직하였다. 1973년 람캄행대학이 군부정권을 비난한 학생을 퇴학처분하자 이에 항의하는 시위에 수천명이 참여하였다. 같은 해 10월에는 헌정회복을 요구하는

시위에 4만명이 참가하였다. 1973년 10월 14일 마침내 학생과 경찰이 충돌하였고 이 과정에서 100명이 넘는 학생들이 사망하였다. 그러나 여러 정부청사가 불타고 학생들의 저항이 더 격화되자 완강히 버티던 군부정권은 물러날 수밖에 없었다. 학생들의 승리였다.

타이에서 민주주의 수난의 역사는 1932년 절대왕정이 붕괴된 이후 평균 4년 남짓 수명을 유지하였던 16개 헌법의 명멸에서 잘 알 수 있다. 1932년 '입헌혁명' 이후 26년 동안 의회는 행정부의 절대권력에 종속되었다. 군부 주도의 개발독재 시기로 들어가는 1959년부터 1968년까지 타이는 의회의 기능을 중단시켜버린 과도헌법하에 있었다. 마침내 1968년 헌정체제의 복원과 함께 의회의 정치적 기능이 회복되었지만 1972년 군부정권은 다시 헌법 기능을 중단시키고 의회를 해산하였다. 타이에서 군부정권이 무너지고 민간정권이 세워진 1973-76년은 자유주의적, 진보적 세력들이 보수세력과 대결하며 정치적 의제를 조직하였던 매우 중요한 시기였다(McCargo 2002: 2).

군부정권을 무너뜨린 1973년 10월 14일 이후 학생운동은 새로운 전기를 맞았다. 무엇보다도 군부정권이 쌓아 놓았던 이념의 장벽들이 허물어졌다. 일부 소수의 학생들이 맑스주의 이념을 수용하기 시작하였다. 이들은 학생운동의 좌경화를 꾀하였다. 지식인들은 맑스주의 문헌을 포함하여 그동안 금서였던 문헌들을 번역하고 출간하였다. 1940년대말-1950년대에 회람되던 문헌들이 재출간되었다. 학생들이 노동자들과 농민들의 파업에 참여하였다. 1973년 10월 이후 3천명 가량의 학생들이 농촌으로 들어가 민주주의와 민중참여 등을 주제로 교육을 하였다. 촌락을 찾은 학생들은 과다한 부채, 열악한 기간시설, 극도의 빈곤, 지방보호들의 영향력, 경찰의 강압 등과 같은 농촌문제에 눈을 뜨면서 농민들을 조직하기 시작하였다. 1974년 중반부터 학생들은 민간기업 노동자 파업에 관여하였다. 이들은 노동자들에게 해고 반대, 인플레이션을 고려한 최저임금 설정, 노조활동과 정치활동을 완전 보장하는 노동법 입법 등을 요구토록 하였다. 1976년 학생들과 사회주의 성향의 정당들로부터 지지를 받는 전국조직인 타이노동회의가 출범하였다. 10월 학생혁명 때 지도부에 속하

었던 색산 뿌리싹꾼이 사무총장을 맡았다. 학생운동과 거리를 두고 있던 타이 공산당도 학생조직과의 접촉을 시도하였다(Pasuk and Baker 1995: 192, 297, 304; Napaporn 2002, 82).

타이공산당은 1942년 방콕에서 비밀리에 창당되었다. 1950년대 초 타이공산당은 중국공산당 당원에 의해 장악되었다. 출범 초부터 타이공산당 내에서는 혁명전략을 둘러싸고 논쟁이 붙었다. 1940년대말까지는 코민테른 노선을 따라 노동자계급에 기반한 도시봉기를 추구하였다. 그러나 1940년대말부터 마오주의 노선을 좇아 타이사회를 '반(半)식민, 반(半)봉건'으로 규정하였다. 이렇듯 농촌근거지 혁명이 시사되었음에도 불구하고 1950년대 시기에 당의 기반은 방콕 거주 화교였다. 그러나 1957-58년 싸릿 군부세력이 등장하면서 방콕을 근거지로 하고 있던 공산당조직은 파괴되었다. 1961년 3차 전당대회에서 농촌근거지 혁명전략이 공식적으로 채택되었다. 당 지휘부가 도시 밖으로 이동하였다. 도시를 떠나 농촌으로 들어가는 지식인들이 생겨났다. 반면 도시중심 노선을 주장하던 당원들은 숙청되거나 당을 떠났다(Pasuk and Baker 1995: 291).

1967-68년 사이 공산당은 북부지역과 미얀마와 국경선이 맞닿아 있는 서부 지역에 각각 근거지를 마련하였다. 1969년 군부정권은 75개 도 중 35개 도를 공산주의이념에 감염되기 쉬운 지역으로 판단하였다. 공산당은 인민해방군을 조직하여 군사력을 과시하였다. 1971년 군부정권에 대한 학생들의 저항이 다시 시작되자 공산당은 도시에서 조직사업을 재개하였다. 열성적인 게릴라의 수가 1972년에는 5천명, 1974년에는 거의 8천명에 이르게 되었다. 미국 정보부는 타이의 공산화 가능성에 촉각을 세웠다(Pasuk and Baker 1995: 294-296).

마침내 타이공산당의 영향력 확대를 우려한 군부-극우보수세력-왕실이 반격에 나섰다.<sup>6)</sup> 1976년 10월 6일에 있었던 탐마삿 학생들에 대한 유혈 테러가

6) 군, 경찰, 왕실과 직, 간접적으로 관련이 있는 극우집단의 농민운동, 노동운동, 사회주의계열 정당 지도자들에 대한 테러가 진행되고 있었다. 끼티웃토라는 승려는 공산주의자들을

그것이다. 이때를 계기로 2천-3천명에 이르는 학생, 지식인, 활동가들, 심지어 일부 관료들까지 도시를 떠나 공산당의 거점지역으로 들어갔다. 학생운동은 물론이고 노동운동, 농민운동 심지어 정치적 성향이 약한 NGO들까지 암흑의 시대를 맞아야 했다.

반면 무장한 공산당원의 수는 1만명에 이르게 되었다. 그러나 정글로 들어간 학생운동 지도부의 역할은 기대에 못 미쳤다. 기존 당간부들은 이들을 쉽사리 신뢰하지 않았다. 정글로 들어간 학생운동 간부들은 우선 당의 농촌근거지 투쟁이 '반(半)식민, 반(半)봉건'을 주장하는 중국 공산당 노선을 맹목적으로 추종한 것으로서 타이 현실에 부합하지 않는다고 비판하였다. 티라웃 분미와 같은 학생운동 지도자는 당이 희망을 갖기 위해서는 정당, 진보적인 사회단체, 승려집단, 심지어 군부 등 다양한 정치, 사회집단 내의 진보적 인사들과 동맹해야 한다고 주장하였다. 1978년 중반 일부 학생들이 도시로 돌아오고 이데올로기를 둘러싼 당내 갈등이 표면화되었다. 이때 중국과 베트남간의 갈등이 고조되면서 당은 친중국파와 친베트남파로 내분을 맞게 되고 중국과 베트남으로부터의 지원이 급감하자 고립무원의 상태에 놓였다.<sup>7)</sup> 공산당의 위기를 감지한 군부정권은 반란세력의 투항을 유도하기 위해 특별사면 조치를 취하자 정글로 들어갔던 학생, 지식인, 농민, 노동자들이 산을 내려오기 시작하였다 (Pasuk and Baker 1995: 312-313).

결국 시민사회운동을 주도하였던 학생운동은 '이념적 혼란'에 빠졌다. 이때 학생운동을 대신하기 시작한 사회운동세력이 NGO였다. 정글에서 나온 지식인, 활동가들 중 일부가 기존 NGO에 가담하거나 새로운 NGO 조직을 만들었다. 이제 그들은 자본주의에 대한 전면적인 변혁보다는 장기적 맥락에서의 점진적 변혁을 추구하였다. 환경, 보건, 아동, 매춘 등의 문제가 이들의 관심

---

'민족, 종교, 국왕'을 위협하는 악마와 같은 존재로 묘사하고 이들을 살해하는 것이 도덕적으로 문제가 되지 않는다는 교리를 설파하였다(Keyes 1987: 94-97).

7) 1990년 타이정부는 공산당원으로 정치국의 3명만이 생존하고 있으며 그것도 타이 국내에 1명만이 있다고 발표하였다(Pasuk and Baker 1995: 313).

사가 되었다. 이들은 학계, 재계, 정당에 참여하는 등 다양한 방식으로 시민사회의 활성화에 기여하였다.

타이 시민사회가 질적 전환을 한 계기는 1991년 2월 군부 쿠데타와 1992년 5월 민주항쟁에 이르는 과정에서였다. 1991년 군부가 헌법을 개악하려고 하자 이를 저지하기 위해 인권관련 NGO와 학생들이 연합하여 <민중민주주의 캠페인>을 창설하였다. 개발NGO들의 네트워크인 <농촌개발을 위한 NGO연대모임>의 경우 <민중민주주의 캠페인>에 조직적으로 참여하지는 않았지만 소속 활동가들과 관련 인사들이 개별적으로 참여하였다. 1992년에 들어와 군부가 의회와 정부를 장악하려고 하자 민중민주주의 캠페인은 최전선에서 이에 맞섰고 <농촌개발을 위한 NGO연대모임>은 군부의 부당성을 농촌 주민들에게 알렸다. 그 결과 민주주의를 위한 투쟁의 대의가 개발NGO들의 네트워크를 통해 주민조직 단위까지 전달될 수 있었다(Prudhisan 1997: 204-206).

이렇듯 인권, 민주주의 관련 NGO들은 물론이고 개발NGO까지 참여한 1992년 5월 민주항쟁은 군부정권을 퇴진시키는 데 결정적 역할을 하였다. 물론 충돌과정에서 군부는 공산주의자들의 개입설로 맞섰다. 불교도인 째렁 총재는 배교자로, 그와 제휴한 차왈릿 용차이웃 장군은 친공산주의자이자 왕실을 부정하는 인물로 그려졌다. 그러나 이들의 냉전반공주의적 대응논리는 시대에 부합하지 않았다. 1992년 5월 항쟁은 1976년 이후 지속적이면서 점진적으로 축적한 시민사회의 역량을 단적으로 보여주었다. 학생, 지식인, 언론인, 일반 중간계층 등을 포괄하는 시민사회와 일부 정당의 긴밀한 연대가 이를 가능하게 하였다.<sup>8)</sup> 이로써 타이 시민사회는 1976년 국가테러로부터 시작하여 사실상의 공산당의 자멸에 이르는 과정 속에서 입은 정신적 상처(prauma)를 치유할 수 있는 계기를 찾았다. 1997년 시민사회는 '민중헌법'이라고 불리는 신헌법을 제정하는 데 성공하였다. 헌법기초위원회 99명 위원 중 73명이

8) 1992년 5월에 결성된 공동투쟁기구 <민주주의연맹>(Confederation for Democracy)의 대표로는 연맹의장인 의사 썬, NGO 대표 빠라텡, 공기업노조 대표 솜삭, 전국학생회의 의장 뿌리아, 진리의 힘당 총재 째렁 등이 참여하였다.

복잡한 과정을 거쳐 선출된 지방 대표로 구성되었다는 점에서, 그리고 전국적으로 공청회를 개최하여 여론을 수렴한 가운데 제정된 헌법이라는 점에서 신헌법은 가히 '민중적'이라고 할 수 있었다(McCargo 2002: 9).

1980년대-1990년대의 경제성장은 정당정치의 제도화를 가능하게 하는 기반도 되었다. 1973-76년 민주화 시기에 민선정치의 시대를 지지하였던 기업인들이 정당과 의회에 직접, 간접으로 진출하는 현상이 두드러졌다. 그 결과 정당정치와 의회정치를 비꼬는 '깁므영' (나라를 삼켜버리고 있음), '타나티빠파이' (금권민주주의) 등과 같은 풍자어가 나돌기까지 하였다. 시민사회의 시각에서 이제 의회는 개혁의 주체가 아닌 개혁의 대상이었다.

이러한 배경하에서 시민사회가 고려한 사회·정치 개혁전략은 세 가지였다. 첫째는 기존체제 안에서의 개혁으로서, 법률의 개정과 집행 등 다양한 사회행위나 정치적 로비를 통해 제도를 변화시키는 전략이다. 둘째, 개혁을 직접 주도할 수 있는 정당을 만드는 일이다. 셋째, 이른바 신아나키즘으로서 국가를 부정하고 고유한 생활양식을 고집하면서 공동체내에서 혹은 공동체간의 네트워크 상에서 힘의 축적을 추구하는 전략이다. 그동안 시민사회운동은 첫 번째 대안을 선택하였다. 아나키즘적 해결방식을 추구하기에는 국가의 힘이 너무 컸다. 최근에 들어와 정당건설 논의가 제기되고 있으나 시민사회내의 연대감이 깨질 수도 있는 부정적 측면이 지적되고 있다(Pasuk 2002: 18).

일각에서는 법·제도개혁 중심의 시민사회운동이 진행되는 이유를 엘리트 주도의 시민사회의 한계에서 이해한다. 시민사회를 공동체적인 것으로 이해하던지, 자유주의적 시각으로 이해하던지 이 모든 시각은 암묵적으로 변화를 주도하는 세력으로서 엘리트 집단을 상정하고 있다는 것이다. 단적인 예로 1997-98년 경제위기 직후 공동체적 시민사회를 강조하던 뿌라웻 와시 역시 티라웃 분미가 선호하는 '좋은 통치구조' 만이 위기를 해결할 수 있는 방도임을 역설하기 시작한 것을 들 수 있다. 티라웃과 뿌라웻이 내세우는 '좋은'의 의미는 '능력있는'이란 의미로서 정치지도자, 군장교, 정부기구, 기업인, 학자, 언론인, 종교인, 도시에 기반한 NGO 등 다양한 엘리트 집단이 중심이 되

는 개혁 주도그룹을 지칭한다. 결국 공동체를 강조하는 시민사회론 역시 상대적으로 농촌공동체의 시민사회화를 강조하고 있을 뿐이지 기본적으로 엘리트들의 계몽적 역할을 강조하고 있음을 보여주는 예이다(Somchai 2002: 133-135).

#### IV. 시민사회와 NGO

1990년대 중반 타이에서는 정부의 중요 의사결정 과정에 NGO들의 참여를 독려하는 시민사회 담론이 NGO 세계에 소개되었다. 시민사회에 관한 다양한 이론이 있었지만 논의의 주류는 시민의 정치행정 참여를 강조하였다. 공공정책에 관한 의사결정을 관료와 민선 정치인에게 전적으로 맡겨서는 안되고 이해당사자들의 직접적인 참여가 있어야 한다는 주장이었다(Shinichi 2002: 138).

요컨대 시민사회에 대한 이해가 다양하게 경합하고 있음에도 불구하고 시민사회가 민주화 과정에 중요한 요소이며, 특히 자발적 결사체로서의 NGO가 시민사회의 중심에 있음을 대부분이 공감한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이제 NGO의 주의주장 기능(advocacy role)은 대중적 참여와 함께 시민사회의 민주적 역량과 관련되어 있는 핵심적 요소이다. 타이에서 NGO는 '도시-엘리트' 부문과 '농촌-대중' 부문을 이어주는 가교이다.<sup>9)</sup> 또한 공동체와 민중집단을 단위로 공공정책에 시민적 참여(citizen engagement)를 시도하는 '제3부문'이자 정부로부터 독립적인 '민간중심의 비영리기구'이다(Naruemon 2002:185).

타이 NGO는 민중부문의 권한 강화를 주창한다. 이들의 눈에 형식적 민주주의는 시민적 참여보다는 정당, 선거, 입법 등과 같은 대의 정치제도에 치우쳐 있다. NGO들은 민중들이 자신들의 실생활에 미칠 수 있는 정책에 관한 정

9) 1962-1985년 사이에 도시빈곤율은 38%에서 5.9%로 줄어들었지만 1988년 농촌빈곤율은 15년전보다 5% 줄은 38%에 이르렀다. 도농(都農)간의 소득격차도 벌어져 농촌부문의 연간 소득의 경우 7천바트에 불과하였으나 비농업부문은 8만바트에 달하였다(Murray 2000: 260).



보를 제공받지 못하고 어떤 선택이 최상인지, 선택의 의미가 무엇인지 모를 경우 선거는 아무런 의미가 없다고 주장한다. NGO들에게 민주주의로의 진보란 시민사회조직의 강화, 민주적 공간의 확대, 대중적 참여, 공공의제에 대한 효과적 통제, 정의로운 자원배분 등이다. NGO들에 의해 창안된 참여민주주의와 관련된 하나의 이슈는 '실질적인' 정치개혁의 문제이다. 그동안 타이에서 정치개혁은 '절차적' 수준에서의 정치개혁, 즉 헌법개혁으로 이해되었다. 그러나 이제 NGO들은 좋은 통치구조, 부패척결, 국민들에 대한 국가의 책임성 등을 실현하는 실질적인 정치개혁을 요구하고 있다(Narumon 2002: 184).

타이어로 NGO는 '웁껀파타나에까촌(องค์กรพัฒนาเอกชน)' 즉, '민간 개발기구'로 불리운다. 이때 '개발'의 의미는 사회적, 경제적으로 혜택을 받지 못한 집단을 지원하여 이들이 자율적으로 개발역량과 정치역량을 갖도록 하는 것이다. 이러한 목적을 지닌 개발NGO들은 1960년대에 급속한 경제개발이 이루어지는 과정에서 생겨났다. 이들은 빈곤으로 인해 고통받는 민중들의 욕구를 해결하고, 국가의 개발정책을 비난하고, 대안적 개발 프로젝트를 제안하기 위해 조직되었다(Shinichi 2002: 124). NGO는 그 구성원이 주로 중간계층 출신들이고 농촌 주민 공동체와 노동자, 도시빈민 등 기층부문에 대한 지원의 성격을 갖는다는 점에서 민중 부문 스스로 자신들의 권익을 확보하기 위해 조직한 민중조직(POs: People's Organizations)과 차이가 있었다(Prudhisana and Maneerat 1997: 196).

특히 주민 공동체 개발NGO들은 군부독재가 붕괴된 이후인 1974년부터 대거 조직되었다. 이들의 슬로건은 "해답은 농촌에 있다"였다(김홍구·윤진표 2000: 3). 이 중에서도 1967년에 창설된 타이농촌부흥운동은 다른 NGO운동에 커다란 영향을 미쳤다. 타이농촌부흥운동에는 당시 중앙은행 총재였던 뷔어이 옹파견 등을 비롯한 진보적 성향의 관료, 지식인들이 참여하였다. 타이 NGO들은 초기에 반정부적 성향에서 출발한 것은 아니었다. 그러나 이들은 정부의 개발정책으로 인해 상대적 빈곤이 심화되고 있는 것을 목격하고 정부에 대해 비판적이기 시작하였다. 1973년 10월 군부독재를 무너뜨린 학생혁명

은 타이 NGO 세계에 커다란 변화를 주었다. 우선 민간정부가 들어서면서 자유로운 정치적 환경이 부여되었다. 학생혁명 직후 <자유시민연대>라는 인권문제를 다루는 NGO가 처음으로 등장하였다. 이어 인권과 정치적 민주화 문제를 관심 영역으로 하는 NGO들이 계속해서 조직되었다(Shigetomi 2002: 127).

1970년대 초부터 타이 NGO 사회에서는 두 흐름이 목격되었다. 하나는 농촌문제에 관심을 기울였던 기존 NGO 노선이었고, 다른 하나는 인권과 정치적 민주주의에 주의를 기울이는 NGO들이었다. 이들 두 부류의 성향은 달랐지만 사회의식이 높았던 학생들과 학자, 그리고 일부 진보성향의 관료들이 참여하였다는 점에서 유사하였다. 그러나 1976년 10월 군부와 우익성향의 정치세력들이 학생, 농민, 여타 사회운동을 탄압하고 민주주의의 물살을 가로막으면서 NGO들의 정치적 공간과 농촌에서의 활동 여지가 급격히 축소되었다. 1979년 군부정권이 이념적 대결의 종결과 정치적 개방 조치를 선언하고 나서야 NGO들의 활동이 소생하기 시작하였다. 1980년부터 1984년 사이에 112개의 NGO들이 만들어졌다. 빈곤문제가 심각한 상황에서 정치적 개방이 다시 이뤄지자 NGO들이 급속도로 활발해지기 시작했던 것이다(Shinichi 2002: 127).

타이의 1980년대는 안정적인 경제성장이 진행되었던 시기로 기록된다. NGO는 경제성장의 사회적 산물이라고 할 수 있는 중간계층의 지지를 받으며 1980년대 사회현상의 하나로 자리잡았다. 동시에 불균등 경제성장이 미친 사회적 비용의 증가로 인해 NGO의 사회적 비중이 더 커졌다. 그것은 타이의 경제성장이 시민사회에 미친 양면적 효과였다.

주변화된 농민들과 NGO 활동가들은 새로운 대안을 찾고자 진력하였다. 선택적 수준에서의 외부와의 단절, 생태적 건강성, 문화공동체를 기반으로 한 자력갱생과 경제생활 등이 그 잠정적 대안이었다. 이를테면 농민들은 시장경제와 거리를 두기 위해서 기존의 단일미작 대신에 혼합경작을 선택하였다. 또한 '농민의 지혜' 등과 같은 토착지식체계를 중시하는 차원에서 전통 민간요법에 대한 관심도 갖게 되었다(Suthy 1995: 106).

1980년대 말에 와서는 지속가능한 유기농에 대한 지식과 실천을 보급하기

위한 NGO들이 등장하였다. 1980년대 중반 경에는 환경파괴 문제가 사회적 이슈로 등장하면서 환경문제를 다루는 NGO들이 조직되기 시작하였다. 보건·위생관련 NGO들도 만들어지기 시작하였다. 다른 한편 정치적 민주화 문제를 다루었던 NGO들도 다시 생겨났다. 활동이 금지되었던 <자유시민연대>도 다시 문을 열었다. <자유시민연대>는 헌법의 민주적 개혁과 육군사령관의 임기 연장을 반대하기 위해 <민중민주주의 캠페인>을 조직하였다(Shinichi 2002: 127-129). 1992년 민주항쟁 이후 타이정치의 개혁과 민주화를 요구하는 움직임이 드세졌다. 많은 NGO들이 이 운동의 핵심에 있었다. 1991년 군부를 후견세력으로 하는 과도 민간내각조차 NGO에 대한 지지표명이 있었다. 이 과정에서 NGO의 인지도가 높아지고 신뢰를 받게 되었다(Shigetomi 2002: 129).

1997년 현재 <타이 NGO연대발전위원회>의 보고서에 따를 것 같으면 NGO의 규모는 465개에 이른다. 농촌공동체의 조직화와 농촌개발에 대한 경제적 지원을 수행하는 NGO들이 대부분이다. 환경, 아동, 청소년관련 NGO들도 두드러진다. NGO들의 활동자금 출처에 관한 본격적인 연구는 없으나, 1997년판 NGO활동보고서에 따르면 대부분의 NGO들이 해외로부터 자금 지원을 받고 있다.<sup>10)</sup> 국내 정부와 자체 회원들의 후원회비로 재정을 확보하는 NGO가 극소수라는 얘기이다(Shigetomi 2002: 129).

그러나 타이에는 시민단체의 결성을 금하는 법은 없다. 따라서 어느 단체가 비공식적으로 활동하더라도 국내법을 침해하지 않는 한 국가는 이들을 통제할 수단이 없다. NGO들이 법인의 자격을 획득하였을 때만 국가의 법적 통제 하에 놓이게 된다. NGO들은 협회(싸마콤)나 재단(문라니티) 등으로 법인 자격을 얻을 수 있고 이후 민법의 통제를 받게 된다. 민법에 따르자면 협회는 영리

10) 타이 NGO에 대한 해외 지원은 UNICEF, UNESCO, UNIFEM, WHO, UNFPA 등과 같은 국제기구나, 양국간 협력기금을 통해서, 그리고 The Frederic Nauman Foundation, Konrad Adenauer Foundation, Terre des Hommes(이상 유럽계), The Ford Foundation, Asia Foundation, CARE International, Save the Children Fund, OXFAM, CCF(이상 영미계) 등의 해외 NGO 등을 통해서 각각 이루어졌다(Amara and Nitaya 1997: 55-57).

를 추구하지 않는 개인들의 집합체이다. 재단은 일정 규모 이상의 자산을 소지해야 하며 회원들간에 영리를 공유하겠다는 의도가 없는 사회단체를 지칭한다. 1979년 군부정권하에서 모든 재단은 내규상에 어떠한 정치활동도 하지 않는다는 규정을 포함해야 한다는 법령이 공포되었다. 1992년 민법이 수정되었으나 이 법령이 삭제될 것이라는 기대는 빗나갔다. 이렇듯 재단으로 등록된 모든 NGO의 정치활동은 금지되어 있으나 그 법적 실효성은 거의 없다. 왜냐하면 대부분의 NGO들이 미등록 상태에 있기 때문이다. 현재 전체 NGO의 35%만이 법인 지위를 가지고 있는 것으로 보고되고 있다. 앞으로도 NGO 활동에 대한 국가의 개입이 정당화되기는 어려울 것으로 보인다. 해외로부터 자금 지원을 받는 NGO들에 대한 정부의 어떠한 통제도 없다(Shigetomi 2002: 129-132).

정부와 NGO 사이에 갈등이 고조되기 시작한 첫 계기는 1970년대 중반부터 인권과 정치민주화, 그리고 환경문제에 관심을 갖는 NGO가 늘어나기 시작하면서부터였다. 특히 1980년대 중반 이후 환경과 자원이용 문제를 둘러싸고 NGO와 정부가 자주 충돌하였다. 1988년 NGO들은 남촌댐 건설을 반대하는 캠페인을 대규모로 조직하였다. 대규모 시위와 언론의 지원 덕분에 댐건설 추진은 중단되었다. 그 이후 이와 유사한 충돌이 자주 일어났다. 정부 주도의 프로젝트로 인해 특정 농촌공동체가 파괴될 상황에 놓여있다고 판단될 경우 NGO들은 그 희생자의 편에 서서 정부와 대결하였다. 환경 관련 NGO들도 의도하였든 그렇지 않은 정부의 보완적 기능을 하였던 과거 방식에서 벗어나기 시작하였다(Shigetomi 2002, 134-135).

과거 정부와 NGO 사이의 긴장은 NGO들이 주민들의 참여와 농촌공동체의 가치, 전통문화 등을 훼손하는 정부의 하향식 개발정책에 반대하면서 조성되었다. 이렇듯 정부-NGO 사이에 일정 정도 불신이 있었지만 초기 농촌개발 NGO들은 정부의 개발정책에 대한 비난을 반정부활동으로 발전시키지는 않았다. 1970년대의 정치불안을 경험한 정부 역시 농촌빈곤이 권력기반을 침식하는 주요 원인임을 인식하고 있었기 때문에 NGO와의 협력을 마다하지 않았

다. 특히 사회경제개발을 입안하는 국가경제사회개발청(NESDB)이 NGO에 가장 우호적이었다. 1985년 국가경제사회개발청 주도로 민관개발협력에 관한 지침을 마련하는 과정에 약 140개 이르는 민간단체가 초청되었다(Anek 1993: 91). '농촌개발을 위한 정부-NGO 협력'이라는 주제하에 토론회도 열렸다. 마침내 1985년말 NGO연대기구인 <농촌개발을 위한 NGO연대모임>이 결성되었다. 1980년대 후반에 와서는 보건부가 지방단위에서 NGO와의 정례회합을 추진하였다. 물론 이러한 NGO의 참여는 그동안 있었던 NGO들의 대(對) 정부 비판운동의 성과였다(Shigetomi 2002: 134-135).

1989년 정부는 제 7차 개발계획 중 농촌개발계획 초안 작성을 위한 소위(小委)를 구성하였는데 이때 <농촌개발을 위한 NGO연대모임>의 대표 자격으로 일부 NGO 관련자들을 초청하였다. 제 8차 개발계획 초안 과정에서는 NGO 운동의 대표적 이론가인 블랙웰 와시가 농촌, 지방, 환경 개발계획 관련 소위의 위원장을 맡았다. 농촌개발 관련 이외의 정부 부처들도 새로운 NGO 정책을 도입하였다.<sup>11)</sup> 이를테면 1992년 보건부는 보건 관련 NGO들에게 보조금을 지원하기 시작하였다. 사회복지 관련 부처에서도 사회복지 정책 입안을 위한 '49인위'를 조직하였는데 이 중 9석을 사회복지 관련 NGO 대표들에게, 4석을 사회복지사들에게 각각 할당하였다. 그러나 위원회에 참석한 대부분의 NGO 대표들은 친정부 인사였다. 환경문제와 관련해서는 1992년에 제정된 '국가환경 개선과 보존에 관한 법'의 경우 과학기술환경부에 등록된 NGO와의 협력을 명문화해놓았다(Shimichi 2002: 138). 또한 1992년 민주화 이후 정치 개혁 과정에서도 NGO의 참여가 두드러졌다. 1995년 반한 정부는 민간단체 대표를 포함한 정치개혁위원회를 설치하고 신헌법 초안 작성 과정에 전문가 단체의 대표, 노동조합, 농민, NGO를 참여시키는 안을 제출, 실제로 이를 실

11) 그동안 개발NGO들은 민중조직(POs)의 양성, 네트워크 구축, 정책주창(policy advocacy) 세 수준의 사업을 진행하였다. 그러나 이들은 능력있는 활동가 수급의 문제, 해외기관으로부터의 지원 감소, 누적되는 사안들 등으로 인해 장벽에 부딪혔다(Prudhisan 1997: 315).

현시켰다(伊藤述史 2002: 66).

그러나 정부행정에 NGO들의 참여가 이렇듯 진행되고 있지만 여전히 제한적이다. 참여 당사자가 NGO라고 하지만 실제로는 개인적으로 전문성이 있거나 관료와 친분이 있는 활동가들의 개별적 참여가 주를 이룬다. 두 번째로, NGO들의 참여를 환영하는 정부 부처가 국가사회경제개발청이나 과학기술환경부 등과 같은 진보성향의 관료집단이나 개발에 따른 환경문제를 책임지고 있는 부처에 국한되어 있다. 세 번째로 NGO의 참여가 정책의 초안을 잡고 공청회를 여는 소위원회 수준에서 이루어질 뿐 정책입안의 중심에 위치하고 있는 것이 아니다. 네 번째로 NGO 스스로 정책결정에 참여하는 것보다는 행정기구 밖에서 감시와 영향력을 행사할 수 있는 제도 건설에 전념하고 있다. 이는 타이의 정치, 행정체제에 대한 NGO들의 불신과 관련이 있다. 다섯 번째로 대다수의 NGO들이 소규모이고 상근 활동가들의 이직율이 높기 때문에 지식정보 축적이 용이하지 않다(Shigetomi 2002: 138; Jaturong 1995: 157).

타이에서 NGO들은 정부로부터 적극적으로 지지를 받은 것도 아니지만 사회개발부문에만 전념하고 비정치적 태도를 취하는 한 특정 시기를 제외하고 억압받지 않았다. NGO들은 주로 주민이 많은 농촌공동체 중심만으로 프로젝트를 추진하였기 때문에 정부 프로젝트와 경합할 일이 거의 없었다. 이렇듯 정부와 NGO는 평행관계를 유지하였다. 그렇지만 NGO들이 정치인과 관료들이 협의기구에 참여하기 시작하면서 이 관계가 변화하기 시작하였다(Shigetomi 2002: 134). 그러나 대형 개발프로젝트를 매개로 한 정부의 자원배분 정책에 많은 문제가 있음을 발견하게 되면서부터 정부-NGO 간에 협력과 충돌이 공존하게 되었다. 그리고 이는 때때로 환경과 자원이용 문제를 둘러싸고 심각한 수준의 갈등으로 발전하였다.

이렇듯 타이 NGO는 타이의 정치, 사회 발전에 중요한 변수로 부상하였다. 하지만 소수의 NGO만이 노동관련 이슈와 노조에 관심을 보이고 있다는 점에서 타이 NGO 영역의 한계를 엿볼 수 있다.<sup>12)</sup> 이는 노동자 집단 스스로가 보인 경제주의노선, 집단이기주의 양상에도 문제가 있지만 '이념적 혼란'의 악몽

속에서 국가와의 전면적 대립을 회피하고자 했던, 그래서 국가-시민사회의 파트너십을 전제로 하여 국가와 대립하는 NGO사회의 경향과 관련이 있다. 특히 '민중헌법'으로까지 불리우는 1997년 헌법에 국회의원 후보의 자격조건을 대졸 학력 이상으로 규정한 것에 동의한 NGO 처사를 두고 엘리트 주도 시민사회에 대한 비판이 제기되었다. 이러한 맥락에서 NGO의 주류가 이해하는 시민사회를 '부르주아사회'로 규정하는 급진적인 시민사회 일각에서는 엘리트주도의 시민사회의 대안으로서 노동자계급의 이해를 대변하는 정당 건설을 고려하고 있다. 그러나 노조 조직율이 열악한 상황에서 이러한 논의를 주도하는 중심세력 역시 엘리트들이라는 데에 '부르주아사회 변혁론'의 자기모순이 있다.

## V. 결론

타이에서의 시민사회는 유일적(monolithic) 체계의 군부정권에 반대하는 학생운동의 성과로 확장되기 시작하였다. 1960년대 군부정권이 주도한 개발주의는 대학생들의 정치적 영향력을 빠른 속도로 규모화시켰다. 역설적이게도 개발독재가 시민사회 형성의 물질적 토대를 마련한 것이다. 1973년 군부정권의 붕괴는 시민사회를 선도하는 학생들에 의해 가능했다. '관료적 정체'의 약화는 그동안 억눌려 있던 시민사회의 성장을 가능하게 하였다. 이른바 타이에서 다원적 가치를 중시하는 자유주의적 시민사회를 목격할 수 있게 되었던 것이다.

그러나 시민사회 형성을 주도하였던 학생운동의 지도그룹은 자유주의적 시민사회에 만족하지 않았다. 그들은 농민, 노동자 등 사회적 약자의 열악한 현

---

12) 노동관련 NGO는 고작해야 자유시민연대, 이름풍광옹안재단, 여성동지재단 등이었다 (Napom 2002: 89).

일에 주목하면서, 그리고 주변 인도차이나의 사회주의화에 고무받아 급진적인 공동체적 이념을 갖게 되었다. 그러나 이들의 급진적 이념은 보수적 공동체이념을 견지하고 있던 왕실과, 자유주의적 시민사회 이념에 만족하고 있던 중간계급, 그리고 재반격을 준비하고 있던 군부 등 이른바 범 보수우익연대의 공격대상이 되었다. 1976년 10월 유혈테러는 보수우익연대의 지지하에서 군과 경찰, 그리고 극우집단이 저지른 유혈테러였다. 이로써 타이의 시민사회 현실은 1973년 이전으로 되돌아갔다. 많은 학생들과 사회운동가들이 그동안 영향력이 미미하였던 타이공산당에 합류하였다. 그러나 유일주의노선을 취하던 공산당 간부들과 자유주의적 가치를 경험하였던 학생들 사이의 신뢰형성은 수포로 돌아갔다. 때마침 있었던 중국-베트남 갈등과 중국의 공산당 지원 철회, 그리고 타이 군부정권의 대사면 조치는 시민사회의 급진화를 이끌던 학생들과 사회운동가들을 정글에서 끌어냈다.

이후 이들의 일부가 군부정권의 불균형 성장 노선의 희생이 된 농촌부문을 지원하고 있던 개발NGO에 참여하면서 1980년대는 가히 NGO의 성장시대를 이루었다. 당시의 NGO 노선은 복합적이었다. '이념적 혼란'으로 인해 고통을 받았던 옛 혁명주의자들은 정부와의 협력을 전제로 한 비정치적 노선과 정부의 개발정책에 대한 강력한 비판과 저항, 그리고 궁극적 목표로서의 민주부문의 권한 강화 등을 혼합한 진지전을 추구하였다. 이로써 1970년대 말-80년대 초의 전환기를 거쳐 시민사회의 강화를 주도하는 세력이 학생조직에서 NGO로 바뀌었다.

그러나 1991년 군부쿠데타와 1992년 5월 민주항쟁을 거치면서 타이의 NGO는 비정치적 전략 대신 정치적 전략의 비중을 높였다. 정치적 측면에서 1980년대 자유화의 성과를 독식한 자본가들의 권력화와 부패가 법과 제도의 기능을 마비시키고 있다고 판단한 NGO들이 1992년 5월 민주항쟁 이후 개혁성향의 헌법제정을 요구하기 시작하였다. 마침내 NGO들은 1997년 '민중헌법'을 쟁취해냈다. 이로써 폐쇄적인 국가권력기구를 견제하고 감시할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다.



하지만 타이 시민사회는 여전히 엘리트 주도의 성향에서 벗어나지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 이를테면 타이의 시민사회론자들은 시민사회를 공동체적 시각에서 바라보던지, 자유주의적 시각에서 바라보던지 엘리트의 계몽적 역할을 강조한다. 또한 1976년 국가테러의 기억속에서 보수적 공동체주의 내부의 반(反) 개혁성과 대면하기를 꺼려한다. 여전히 노동자와 농민, 도시 빈민 등 사회적 약자 집단은 시민사회 주변에 머물러있다. 신헌법 제정에도 불구하고 근절되지 못하고 있는 국가권력의 전횡과 부패의 원인 역시 시민사회의 제한성과 관련이 있다. 결국 시민사회의 한계는 사회혁명도 안되고 국가 개혁도 안되는 최악의 상황으로 이어질 수 있다.

**주제어: 시민사회, 민주화, NGO, 탐마랏, 좋은 통치구조**

#### 참고문헌

Bangkok Post

The Nation

คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา. 2003.

ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน. (กรุงเทพฯ)

김홍구·윤진표. 2000. "태국과 인도네시아의 시민사회운동 비교," 한국정치학회 추계학술회의 발표문.

린드블롬, 찰스. 주성수 역. 1989. 『정치와 시장』서울: 인간사랑.

짜이 웅파견. 2003. "지구자본에 대한 새로운 반대의 여명: 타이 NGO운동에 대한 도전들," 박은홍 편. 『타이 NGO 리포트』서울: 성공회대학교 아시아NGO정보센터.

조흥국. 1998. 『동남아 역사의 개관』서울: 서강대 공공정책대학원.

홍석준 외. 2000. 『동남아의 사회와 문화』서울: 오름.

Anek Laothamatas. 1988. "Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence," *Asian Survey* xxviii(4)(April).

Anek Laothamatas. 1993. "Sleeping Giant Awakens?: The Middle Class in Thailand," *Asian Review*.

Amara Pongsapich and Nitaya Kataleeradabhan. 1997. *Thailand Nonprofit Sector and Social Development*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.

Jaturong Boonyarattanasoonthorn. 1995. "Globalization and Thai NGOs Strategies." Thai NGO Support Project(ed), *Thai NGOs: The Continuing Struggle for Democracy*. Bangkok: Edison Press Products Co., Ltd.

Keyes, Charles F. 1987. *Thailand: Buddhist Kingdom as Modern Nation-State*. Boulder and London: Westview Press.

Kasian Tejapira. 1996. "Globalizers vs Communitarians: Post-May 1992 Debates among Thai Public Intellectuals." Paper prepared for the panel on Direction and Priorities of Research on Southeast Asia at the Annual Meeting of the U.S. Association for Asian Studies in Honolulu, (11-14 April).

King, Dan. 1999. "Thailand," Ian Marsh, Jean Blondel and Takashi Inoguchi(eds.), *Democracy, Governance and Economic Performance: East and Southeast Asia*. Tokyo and New York: United Nations University Press.

McCargo, Duncan. 2002. "Introduction: Understanding Political Reform in Thailand," Duncan McCargo(ed.), *Reforming Thai Politics*. Kopenhagen: NIAS.

Murray, David. 2000. *Angels and Devils: Thai Politics from February 1991 to September 1992*. Bangkok: Orchid Press.

- Napaporn Ativanichayapong. 2002. "Social Movement Unionism and Economic Unionism." *Asian Review* 15.
- Naruemon. 2002. "NGOs and Grassroots Participation in the Political Reform Process," Duncan McCargo(ed.), *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: NIAS.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. 1995. *Thailand: Economy and Politics*. New York: Oxford University.
- Pasuk Phongpaichit. 2002. "Recent Popular Movement in Thailand in Global Perspective." *Asian Review* 15.
- Prakob, Chirakiti. 2001. "Developing Democratic Institutions and Processes in Thailand." Uwe Johannsen and James Gomez(eds.), *Democratic Transitions in Asia*. Singapore: Select Books.
- Prudhisan Jumbala. and Maneerat Mitprasat. 1997. "Non-Governmental Development Organizations." Kevin Hewison(ed.), *Political Change in Thailand*. London and New York: Routledge.
- Prudhisan Jumbala. 2000. "The Idea/Concept of Civil Society in Thai Society." Paper submitted to the Thailand Research Fund.
- Riggs, Fred W. 1966. *Thailand*. Honolulu: East-West Center Press.
- Shigetomi, Shinichi. 2002. "Thailand: A Crossing of Critical Parallel Relationships," Shinichi Shigetomi(ed.), *The State and NGOs: Perspective from Asia I*. Singapore: ISEAS.
- Somchai Phatharathanaunth. 2002. "Civil Society and Democratization in Thailand: A Critique of Elite Democracy." Duncan McCargo(ed.), *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: NIAS.
- Suthy Prasartset. 1995. "The Rise of NGOs as Critical Social Movement in Thailand." Thai NGO Support Project(ed), *Thai NGOs: The Continuing Struggle for Democracy*, Bangkok: Edison Press Products Co., Ltd.

Thawatt Mokarapong. 1972. *History of the Thai Revolution: A Study in Political Behaviour*. Bangkok: Thai Watana Panichi Co., Ltd.

Thirayuth Boonmi. 2002. "Good Governance: A Strategy to Restore Thailand,"  
Duncan McCargo(ed.), *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: NIAS.

矢野秀武. 1994. "變貌する上座佛教" 小野澤正喜 編, 『タイ』. 東京: 河出書房新社.

伊藤述史. 2002. 『東南アジアの民主化』. 東京: 近代文藝社.

Abstract

## **The Emergence and Evolution of Civil Society in Southeast Asia: Focusing on the Thai Case.**

Park Eun Hong  
(Sungkonghoe University)

The state-NGO relationship in Thailand has swung back and forth between collaboration and antagonism. Thai civil society began to be expanded as results of student movement against monolithic military regime. Paradoxically the military-led developmentalism had made university students' influences increased. The military regime was collapsed by the students who led civil society. The weakened 'bureaucratic polity' made room for the growth of civil society which accompanied the spread of pluralistic values. But the leadership of students did not satisfy liberal civil society. They searched after radical communitarianism. However, they confronted the attack of grand conservative alliance which was composed of extreme rightist, royal family, and middle class.

The bloody terror of October 1976 was committed by rightists. Dictatorship resurged. Not a few of the students and activists joined Communist Party of Thailand whose base camp was in the jungle. But they came down from the mountain before long because of intraparty conflicts and China and Vietnam's withdrawing support to them.

Some of activists who were disappointed in leftist activities participated development NGOs that tackled the issues of forest and environmental protection, prostitution, and the education and living condition in urban ghetto areas under the

slogan, “habitants-participatory democracy and its continuous growth.” We can call the 1980s an NGO period. NGO activists rapidly increased. The social forces which led civil society changed from students group to NGO. Many NGOs joined “Black May” incident of 1992 followed by the invigoration of democratization. NGOs played a key role in strengthening civil society. But they have some limits. First, the percentage of NGOs relying on foreign funding is the highest. Secondly, ‘good governance’ supported by most of NGOs is not beyond elite-led civil society concept. Thirdly, the underprivileged social forces such as labor, peasant and the urban poor were still marginalised even though the status of NGO improved comparatively.

**Key words: civil society, democratization, NGO, thammarat,  
good governance**