

권력 분배 제도에 갇힌 이라크 시민사회: 티슈린 운동이 보여준 가능성과 정치 제도적 한계*

황의현 서울대학교 아시아연구소 선임연구원

본 연구는 티슈린 운동을 사례로 이라크 시민사회의 가능성과 한계를 권력 분배 원칙에 따라 수립된 정치 제도와의 관계에서 분석한다. 티슈린 운동은 시민이 자발적으로 참여해 주도하고 시민의 참여가 보장되는 정치적 변화를 추구하며 종파 대립과 분열에서 벗어나 시민의 통합과 연대를 끌어냈다는 점에서 이라크 시민사회 운동을 대표하는 사례로 볼 수 있다. 동시에 기존 정치 제도를 근본적으로 바꾸지 못하고 한계를 드러내기도 했다. 이에 본 연구는 티슈린 운동의 전개 과정을 사례로 이라크 시민사회의 한계를 권력 분배 제도가 형성한 제도적 한계에서 검토해 시민사회 발전이 정치적 변화로 이어질 수 있는 조건으로서 정치 제도적 환경에 주목해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

주제어 이라크, 시민사회, 정치제도, 티슈린 운동, 권력 분배 제도

I. 서론: 이라크 시민사회는 가능한가?

2003년 사담 후세인의 바아쓰(Ba'ath) 정권이 미국의 침공으로 붕괴한 이후 이라크에는 민주적 정치 제도가 도입되었다. 새로운 정치 제도는 아랍 시아파와 아랍 수니파, 쿠르드인으로 구성된 이라크 사회의 특수성을 고려하고 인구 비율에 따라 세 집단이 권력을 분배하는 협의제 민주주의(consociational democracy)를 토대로 수립되었다. 권력 분배 원칙의 목표는 이라크에서 가장 많은 인구를 차지하는 아랍 시아파의 권력을 제약하고 아랍 수니파의 정치적 대표성과 쿠르드인의 자치를 보장해 집단 간의 권력을 둘러싼 갈등을 막는 것이었다. 이에 따라 1958년 공화정이 수립된 이후 처음으로 2005년 민주적이고 자유로운 선거가 치러졌고 새로운 정부가 구성되었다.

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 공동연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5A2A03085596).

그러나 정권 교체로부터 20년도 넘게 지났지만, 이라크의 민주주의는 여전히 허울뿐이다. 2024년 프리덤하우스(Freedom House)의 조사에서 이라크의 자유 지수(Freedom Index)는 100점 만점에 30점에 불과해 ‘자유롭지 않은 국가’로 분류되었으며, 이코노미스트 그룹(The Economist Group)이 매년 발표하는 민주주의 지수에서도 이라크는 하위권을 벗어나지 못하고 있다. 2023년 이라크의 민주주의 지수는 6년 연속 하락해 10점 만점에 2.88점으로 167개국 중 128위에 머물렀으며 2006년 이후 최저점을 기록했다(Lee, 2024).

이라크의 문제는 민주적 정치 제도가 시민의 자유와 권리를 보장하지 못한다는 점이다. 프리덤하우스의 지수에서 이라크의 시민 자유 지수는 60점 만점에서 14점에 불과하다. 이라크는 언론의 자유, 신앙의 자유, 집회의 자유, 법치 등 시민 자유와 관련된 모든 분야에서 단 1점을 기록했다(Freedom House, 2024). 프리덤하우스는 이라크 정부와 무장조직이 비정부기구(NGO)와 노조, 전문직협회의 자유로운 활동을 억압하고 활동가를 위협한다고 지적했다. 이런 점에서 볼 때, 사담 후세인 정권의 붕괴는 독재에서 민주주의로의 전환을 의미하지 않았다. 오히려 과거의 독재 정권이 새로운 형태의 억압적 체제로 대체된 것에 불과했다고 말할 수 있다.

그렇다면 민주화 이후 20여 년이 지난 지금도 시민의 자유와 권리를 보장하는 민주주의가 이라크에 정착하지 못한 상황의 원인은 무엇인가? 이라크를 포함한 중동 국가의 민주화 가능성에 관한 논의의 중심에 시민사회라는 개념이 있다. 자유주의적 관점에 따르면 시민사회는 국가의 직접 통제에서 벗어나 시민이 자발적으로 모여 민주적으로 상호작용하며 국가의 자의적 권력 행사를 막고 시민의 권리를 지키는 영역(Schwedler, 1995: 5-6), 자유롭고 평등한 소통을 통해 민주적 가치가 확산되고, 국가에 맞서 시민의 권리를 지키기 위해 정치적 동원이 이루어져 결국에는 권위주의 정권에 대한 도전이 이루어지는 영역이다(Hawthorne, 2004: 5). 따라서 중동에서 시민사회가 성장하면 민주주의 역시 정착될 것이라는 기대가 있었고, 시민사회단체의 증가는 곧 민주화로 이어지는 과정으로 이해되었다(Kubba, 2000: 87).

그러나 많은 중동 국가에서 시민사회의 양적 성장은 민주화로 이어지지 않았다. 오히려 권위주의 정권이 시민사회를 정권에 대한 위협에 대응하고 권력

을 유지하는 수단으로 삼는 모습이 나타났다(Brumberg, 2003: 6-7). 1990년대 아랍 권위주의 정권이 민주적 정당성을 주장하기 위해 제한적으로 정치를 자유화하는 과정에서 복지 서비스 제공, 지역사회 개발 등 비정치적인 활동에 주력하는 비정부기구는 용인되었을 뿐만 아니라 정권의 지원을 받기도 했지만(Hawthorne, 2004: 12), 민주주의와 인권을 표방하는 시민사회단체는 억압되었다(Kienle, 2011: 147). 결국 1990년대 중동의 정치 자유화 과정에서 시민사회는 복지 혜택과 공공 서비스를 제공하며 국가 역할을 보조하는 탈정치화된 단체들과 국가를 대신해 사회를 통제하는 단체들의 영역으로 축소되었고, 민주적 가치를 전파하고 시민의 권리를 보호하며 국가 권력을 감시하고 견제하는 역량을 갖추지 못했다.

중동에서 시민사회가 민주화를 견인하는 역할을 하지 못하는 것과 달리 이슬람적 규범과 가치 실현을 추구하는 이슬람주의 조직은 탄탄한 대중적 기반을 갖추고 강력한 동원력을 행사한다. 이에 일부 학자들은 중동 이슬람권이 종교적, 문화적으로 서구와 다르기 때문에 서구적 개념인 시민사회가 성장할 수 없다고 주장하기도 한다. 대표적으로 케두리(Elie Kedourie)는 자발적이고 독립적인 조직과 단체로 결성된 사회라는 개념이 아랍 이슬람 정치 문화에는 이질적인 개념이라고 주장하며(Kedourie, 1992: 5-6), 루이스(Bernard Lewis) 또한 이슬람 역사에는 선출된 대의기구나 의회와 같은 조직이 존재한 적이 없었다고 말한다(Lewis, 1994: 45-46). 그렇다면 이라크 또한 무슬림이 다수를 차지하는 이슬람 국가라는 한계로 인해 민주주의 성장에 필요한 시민사회가 정착될 수 없는 것인가?

이라크가 이슬람 국가이자 다양한 정체성 집단으로 구성된 국가라는 점 또한 시민사회 성장과 민주주의 정착에 걸림돌로 지적되기도 한다. 이라크는 20세기 초 영국이 수니파, 시아파, 쿠르드인 세 종파·민족 집단이 사는 지역을 통합해 구성한 ‘인공국가’로 여겨진다. 이러한 주장에 따르면 세 집단을 아우르는 ‘이라크인’이라는 정체성은 최근에 인위적으로 만들어진 정체성으로서 극히 취약하며, 서로 다른 정체성을 가진 구성원들을 하나로 응집하는 기능을 하고 있지 못하다. 오히려 수니파, 시아파, 쿠르드인은 각자 집단의 정체성과 이익을 우선시하기에 필연적으로 집단 사이 갈등이 발생하게 된다(Stansfield, 2007: 28-29). 이라크라는 나라가 태생적으로 내부 갈등과 분열에 취약할 수밖에 없다면, 시민사회의 필수 조건인 시민들의 연대와 통합도 불가능하다.

그러나 2019년 10월 시작된 티슈린 운동은 이라크의 시민사회에 관한 부정적 고정관념에 의문을 제기한다. 티슈린 운동은 이라크 시민 각계각층이 참여해 정치 개혁과 변화를 요구한 운동이었으며, 시민들은 종파 차이를 극복하고 국민이라는 이름 아래 결집해 시민의 정치적 권리가 보장되는 새로운 정치 질서를 요구했다. 이러한 모습은 이라크처럼 종파 내전이 발생할 정도로 사회적 분열이 심각한 나라에서도 종파 차이를 초월하여 상호 연대하는 공간으로서 시민사회가 등장할 수 있다는 점을 시사한다. 비록 티슈린 운동은 기존 정치 제도를 근본적으로 바꾸지 못했다. 그러나 티슈린 운동의 전개 과정을 살펴볼 때, 이라크에서 시민사회의 성장을 가로막는 요인은 이라크 사회의 변하지 않는 근본적 성격이나 이슬람이 아니라 정치 제도적 문제라고 할 수 있다.

본 연구는 분석틀로서 정치 제도와 경제 발전의 관계에 관한 애쓰모글루(Daron Acemoglu)와 로빈슨(James A. Robinson)의 논의를 활용한다. 애쓰모글루와 로빈슨은 정치 제도와 경제 제도의 상호관계가 국가의 경제 성장 수준에 영향을 미치며, 한번 정착된 정치 제도는 경로의존성에 따라 쉽게 변화하지 않는다고 주장한다(애쓰모글루·로빈슨, 2012: 77). 이에 본 연구는 정치 제도의 영향에 초점을 맞춘 접근법을 이라크 시민사회에 관한 논의에 적용해 티슈린 운동을 사례로 이라크 시민사회의 한계를 이라크 사회의 바뀌지 않는 어떤 본질이 아니라 정치적, 제도적 요인에서 찾고자 하며, 특히 이라크 시민사회의 가능성과 한계를 권력 분배 원칙에 따라 수립된 정치 제도와와의 관계에서 분석한다. 권력 분배 제도는 집단 갈등을 막기 위해 도입되었지만, 시아파와 수니파 사이의 종파 내전을 막지 못했을 뿐만 아니라 종파 정체성의 정치적 영향력과 중요성이 강화되고 종파 정체성이 국민 정체성보다 우위에 놓이는 상황을 초래했고, 갈등이 고조된 상황에서 시민이 종파 사이의 경계를 초월해 연대하고 협력할 수 있는 영역은 극히 축소되었다. 종파 정체성의 중요성이 감소하고 국민 정체성이 회복된 이후에도 민주화의 동력으로서 시민사회의 잠재력을 제약한 요인은 기존 제도를 유지해 기득권을 지키려는 기성 정치인들의 행동 양상이었다.

본 연구는 또한 이라크 사례에 주목해 중동 시민사회에 관한 기존 논의의 한계를 보완한다. 중동 시민사회에 관한 논의는 시민사회와 민주화, 권위주의 정권과의 관계 또는 이슬람주의와 민주주의의 관계를 평가하는 거시적 측면에서

주로 이루어졌다. 개별 중동 국가를 대상으로 하는 사례 연구 또한 중동 시민사회의 특징과 한계(Langohr, 2004; Cavatorta·Elananza 2008; 안소연, 2024), 이슬람주의 조직의 민주적 성격(Cavatorta, 2006), 시민사회를 수단화하는 권위주의 정권의 전략(Wiktorowicz, 2000) 등 시민사회, 민주화, 권위주의의 문제에 국한되어 있으며, 권위주의와 민주주의의 이분법으로는 포착되지 않는 복합적인 정치 제도적 환경에서의 시민사회에 관한 논의는 아직 미진하다. 이러한 비판 의식을 바탕으로 본 연구는 중동 시민사회의 성격을 새롭게 이해하고 시민사회 발전이 정치적 변화로 이어질 수 있는 조건으로서 정치 제도적 환경에 주목해야 한다는 점을 강조한다.

이를 위해 본 연구는 2003년 이후 이라크의 정치적 전환 과정에서 나타난 문제점과 권력 분배 제도의 한계가 정체성을 정치화하고 사회를 분열시켜 시민사회 형성과 민주주의 정착을 방해한 과정을 검토한다. 이어 티슈린 운동의 등장 요인, 전개 과정, 성과와 한계를 분석해 이라크의 권력 분배 제도가 어떻게 시민사회의 발전을 촉진하고 또 제약하는지를 밝힌다. 아울러 본 연구는 티슈린 운동을 사례로 다중파적이고 다민족적인 중동 사회에서도 정체성 차이를 뛰어넘어 시민의 연대와 통합을 지향하는 운동이 나타난다는 점을 밝혀 중동 지역 연구에서 시민사회 개념의 적절성을 논의한다.

II. 시민이 배제된 민주주의: 이라크의 정치 제도적 문제와 시민사회

1. 2003년 이전: 시민사회의 전성기와 소멸

왕정 시기(1921~1958년) 이라크에는 2003년 이전 그 어느 때보다 자유롭고 다원적인 시민사회가 존재했다. 언론은 1920~1929년에만 105종의 신문이 발간될 정도로 활발했으며 정치적, 사회적 문제에 관한 다양한 의견이 논의되고 확산되는 통로 역할을 했다. 민족주의 성향의 지식인과 언론인은 영국 위임통치 종식을 요구하는 여론을 형성하고 이라크 독립과 민주주의에 대한 인식을 독자들에

게 전파했다(Isakhan, 2012: 86). 언론은 아랍 통합을 지향하는 범아랍주의, 이라크의 고유한 정체성을 강조하는 이라크 민족주의, 공산주의 등 다양한 사상에 토대를 두고 이라크가 나아가야 할 방향을 둘러싼 논의가 이루어지는 영역이었다(Davis, 2005: 96).

1920년대와 1930년대에는 노조, 학생회, 전문직협회도 결성되어 적극적인 활동을 펼쳤다. 알아할리(Al-Ahali)나 알무산나 클럽(Nadi al-Muthanna)과 같은 협회는 이라크 민족주의와 아랍 민족주의, 사회주의 등 다양한 이념과 정치적, 사회적 현안에 관한 논의를 주도하고 정치적 요구를 제시하는 집회, 시위, 파업을 조직하는 등 활발하게 활동했으며 1940년대에는 정당으로 발전했다(Isakhan, 2012: 90). 커피하우스는 왕정 시기 시민사회에서 특히 중요한 역할을 했다. 지식인, 도시 중산층, 학생과 일반 대중이 모이는 커피하우스는 사상과 논의가 이루어질 뿐만 아니라 새로운 사상과 소식이 일반 대중에게도 전파되는 공간이기도 했다(Davis, 2005: 95).

그러나 왕정 시기 시민사회가 누리던 자유에는 분명 한계가 존재했다. 왕실과 권력을 차지한 친영 성향의 왕당파 정치인들은 비판적 언론을 검열했으며, 반영 민족주의 세력의 정치적 영향력 확대를 억압해 권력을 독점했다. 정부는 1954년에야 처음으로 반영 민족주의 정당의 선거 참여를 허용했다. 무엇보다도 이 시기 시민사회는 근대화되고 세속화된 소수 지식인과 정치인, 도시 중산층의 영역으로, 이라크 국민의 다수를 차지하는 도시 서민, 농민, 부족 등은 시민사회와 무관했다. 1958년 왕정을 타도하는 쿠데타가 일어났을 때 이라크 인구의 70%는 농민이었으며 인구의 3%에 불과한 지주 계층이 이라크 전체 농지의 70%를 보유할 정도로 불평등도 심각했다. 노동자 계층을 중심으로 한 공산당과 노조의 영향력은 1950년대 산업 노동자가 10만 명도 되지 않는 상황에서 성장에 한계가 있었다. 교육 확대를 위한 정부의 노력에도 불구하고 1958년 대학 졸업자는 단 1,127명에 불과해 시민사회 성장을 주도할 교육 수준이 높은 시민도 부족했다(Marr and al-Marashi, 2017: 55-57).

이라크 시민사회는 1958년 압둘 카림 카심(Abdul Karim Qasim)이 군부 쿠데타로 왕정이 무너지고 공화정이 수립되며 위축되었다. 선거, 의회제, 정당정치는 사라졌으며 언론 활동도 제약되었다. 1963년 쿠데타로 카심 정권을 무너뜨리고

1968년 두 번째 쿠데타로 확고하게 권력을 잡은 바아쓰 정권은 시민사회를 더욱 강하게 억압했다. 언론, 노조, 학생단체, 전문직협회 등의 조직은 모두 정부 통제 아래에 편입되었고 지식인은 바아쓰 정권의 공식 이념과 정책을 정당화하는 역할만을 수행하게 되었다. 거의 모든 책은 국영 출판사에서 출판되었고, 정부가 지적·문화적 담론 생산과 전파를 장악했다(Davis, 2005: 162). 바아쓰당 조직과 국가기구가 사회를 완전히 통제하는 상황에서 정부로부터 독립되어 자유롭게 활동하는 시민사회는 소멸되었다. 1968년부터 사실상 실권자로서 영향력을 행사하던 사담 후세인이 1979년 당내 권력 투쟁에서 최종 승리하고 대통령으로 취임한 이후 이라크는 완전히 사담의 1인 독재 국가가 되었다. 이라크 공산당, 시아 이슬람주의 세력 등 반정부 활동은 금지되었고, 1987년 명령 150호가 제정되어 집회와 파업을 조직하고 기업과 단체 교섭을 할 노동권이 폐지되는 등 노동운동에 대한 억압도 강화되었다(Isakhan, 2023: 300).

국민의 의견을 대표하고 정부에 전달할 정당과 시민사회 조직이 사라진 뒤에는 혈연, 지연, 부족만이 정권 지도부와 국민을 연결하는 수단으로 남았다. 사담의 친인척들, 사담과 같은 티크리트(Tikrit) 출신 수니파들, 정권에 충성하는 부족 등 소수만이 특권을 독점했다(Baram, 1989: 450-453). 30년이 넘는 기간을 집권하며 바아쓰 정권은 시민과 시민이 자유롭게 연대하고 협력할 가능성을 차단하고 시민사회가 국가로부터 독립되어 정부와 국민 사이를 연결하고 새로운 정치적 대안을 제시할 능력이 파괴했다. 시민 사이의 연대가 불가능한 상황에서 종교, 종파, 부족과 같은 정체성만이 남아 사람들을 결속하는 토대로서 기능했다.

2. 2003년 이후: 권력 분배 제도와 시민이 배제된 민주화

2003년 바아쓰 정권이 붕괴된 이후 이라크에 민주적 정치 제도를 도입하는 과정에서 미국 정책 결정자들은 이라크처럼 다양한 종교, 종파, 민족 등 서로 다른 정체성을 가진 집단들로 구성된 국가에서는 각 집단이 이익을 추구하는 과정에서 필연적으로 다른 집단과 충돌하고, 결국에는 사회적 갈등만 고조될 뿐이지 민주주의가 안정적으로 정착할 수 없다고 보았다(AI-Ali, 2014: 64; 77). 이러한 인식에 따라 이라크에 민주주의를 안정적으로 정착시키기 위해서는 각 종파와

민족 집단이 전체 인구에서 차지하는 비율에 따라 권력을 분배하는 제도가 도입되었다. 서로 다르고 대립하는 집단으로 만들어진 나라에서 민주주의가 안정적으로 정착하려면 한 집단이 독점하지 못하도록 권력을 분배하는 제도가 필요하다는 문제의식을 반영해 이라크 인구의 다수를 차지하는 시아파가 수니파와 쿠르드인을 배제하고 권력을 독점하는 것을 막기 위해서였다. 2004년 6월 과도 정부 출범 이후 이라크에는 대통령은 쿠르드인, 총리는 시아파, 국회의장은 수니파가 맡는다는 암묵적인 합의가 정착되었으며, 부통령, 부총리, 국회부의장과 내각 장관 등 정부 고위직도 정당 간 합의에 따라 분배되었다.

민주화와 함께 이라크 시민사회도 활력을 되찾았다. 전쟁 이후 정부가 공공 서비스를 제대로 제공하지 못하는 상황에서 정부를 대신에 복지 혜택, 교육과 의료 서비스를 제공하는 복지단체, 교육훈련단체, 인권단체 등 시민단체가 대거 생겨나 2003년부터 2004년까지 단 1년 만에 약 400개가 조직되었다(Alshamary, 2022a: 6). 시민단체 수는 2012년에는 약 6,000개까지 늘어났다(Barbour et al., 2012: 2). 1991년에 망명 이라크인이 세운 이라크재단(Iraq Foundation), 1992년 쿠르디스탄 지역에 설립된 이라크희망기구(Iraqi Hope Organization) 등 이라크 중앙정부의 통제가 미치지 못하는 지역에서 활동하던 단체들도 2003년 이후 이라크 국내로 활동 영역을 확장해 보건 서비스와 여성과 청년을 대상으로 한 교육 프로그램을 제공했으며 문화 행사를 주최하는 등 다양한 분야에서 활동했다.

공화정이 수립된 이후 약 50년 만에 치러지는 2005년 선거를 앞두고 이라크인에게 선거와 민주주의의 필요성을 인식시키는 활동을 하는 시민사회 조직도 등장했다. 대표적으로 자유선거시민연합(Civic Coalition for Free Elections)은 선거에 관한 교육 프로그램을 제공하고 국민들의 투표 참여를 독려하는 활동을 펼쳤으며, 라파딘여성동맹(Rafadin Women's Coalition)은 특히 여성을 대상으로 자유로운 투표에 관한 인식을 증진하고자 했다.

언론 또한 빠르게 성장했다. 2003년 중순까지 방송사 15곳이 생겨나고 200종에 가까운 신문이 발간되었다. 언론은 연합군이 이라크 통치를 위해 수립한 연합군임시행정기구(CPA, Coalition Provisional Authority)를 비판하는 한편 종파주의에 대한 경각심을 불러일으키고자 했으며, 2005년 선거 유세 기간에 각 정당의 선거 공약과 선거의 핵심 쟁점을 유권자들에게 전달했다. 언론은 또한 시민의 의

견을 전파하고 정치인들에게 전달하는 통로였다. 독립 라디오방송국인 디즐라 라디오(Dijla Radio)는 유권자들이 전화로 현안에 대한 의견을 전달하고 정치 현안에 관한 의견을 묻는 프로그램을 편성했으며, 이라크 국영 TV채널인 이라키야(Al-Iraqiyya)는 시청자가 당시 임시 총리였던 이야드 알라위와 직접 통화해 현안에 관한 의견과 불만을 전달할 수 있는 기회를 제공하기도 했다(Isakhan, 2005: 124). 2005년 10월 국민투표를 앞두고 새로운 헌법 조항과 그 의미에 관한 해설, 헌법에 대한 다양한 견해와 입장을 통해 유권자들에게 전달되었다.

외형적 성장에도 불구하고 이라크 시민사회는 다양한 사회 집단의 여론을 대변하고 사회와 정부를 연결하여 시민에게 정치에 참여할 기회를 부여하는 가교 역할을 하지 못했다. 바아쓰 정권이 붕괴된 이후 이라크에 도입된 정치 제도의 근본적 한계가 이라크 시민사회의 성장을 제약했기 때문이다. 바아쓰 정권이 붕괴한 이후 이라크에 도입된 민주적 정치 제도는 겉으로는 시민에게 자유로운 정치에 참여할 기회를 보장했지만, 실제로는 시민을 소외시켰다. 대표적으로 정권 교체 이후 2005년 1월 처음 치러진 제헌의회 선거에서 도입된 폐쇄형 정당명부제로 인해 유권자들은 후보 개인이 아니라 정당에 투표할 수밖에 없었다. 후보자 명단은 정당 지도부가 결정했으며, 따라서 유권자가 지지하는 인물이 아니라 정당 지도부가 원하는 인물이 당선될 가능성이 더 컸다(Al-Ali, 2014: 83). 정부 고위직 인사 또한 개인의 능력과 무관하게 정당 간의 균형을 유지할 필요성과 정당 지도부의 정치적 판단에 좌우되었다. 이처럼 권력 분배 제도는 유력 정치인에 힘을 실어주는 선거 제도와 결합해 시민의 정치적 의사를 표현하는 수단으로서 선거의 정치적 중요성을 퇴색시켰다. 2010년 총선에서 신생 정당인 이라키야(Iraqiyyah)가 종파주의 극복, 국가 통합, 재건을 내세우며 시아파와 수니파 모두에게서 고른 지지를 받아 1위를 차지했지만, 결국에는 시아파 정당들이 연합해 누리 말리키(Nuri al-Maliki)를 총리로 선출하고 내각을 장악한 것은 권력 분배 제도의 혜택을 누리는 유력 정치인과 거대 정당이 기득권을 지키기 위해 선거를 통해 드러난 국민의 의사를 무시할 수 있다는 점을 보여준 사례였다.

권력 분배 제도는 또한 종파 정체성이 정치화되고 수니파와 시아파 사이의 분열과 갈등이 심화되는 결과를 초래했다(Osman, 2015: 117). 종파가 권력을 분배하는 기준이 되자 시아파와 수니파의 차이는 권력을 가진 집단과 권력에서 배제

된 집단의 차이로 변형되어 정착되었고, 정치는 종파와 민족 집단들이 자신들의 이익을 극대화하기 위한 경쟁으로 변질되었다(Dawisha, 2008: 227-228). 투표는 정치인과 유권자들이 자신의 정체성을 드러내고 자신이 속한 종파의 이익을 지키기 위한 행위로 전락했다. 2005년 치러진 세 차례의 선거에서 종파 정체성이 결정적 요인으로 작용해 시아파는 시아파 정당에, 수니파는 수니파 정당에 투표했다(Osman, 2015: 142-144). 정치인들은 선거가 끝난 이후에는 분배된 권력을 차지하기 위해 같은 종파 내에서 경쟁했다. 시아파 정치인들은 시아파에게 분배된 총리직을, 쿠르드 정치인들은 대통령직을, 수니파 정치인들은 국회의장직을 두고 서로 경쟁했다. 권력 분배가 끝나면 정치인과 정당은 자신들에게 분배된 정부 부처를 개인 소유물처럼 전용해 부처에 할당된 예산, 공공 사업권, 공공부문 일자리 등을 지지자들에게 보상으로 제공함으로써 지지를 유지하고자 했다(Dodge, 2019: 40). 이처럼 정치 엘리트들이 권력과 이권을 나눠 가지고 자원 분배를 독점하는 제도 아래에서는 국민이 엘리트들이 분배하는 자원에 의존하게 되어 결국에는 시민사회가 정치권을 견제할 정도로 성장하기에 어려운 환경이 만들어졌다(Watkins and Bardan, 2024: 426).

실제로 바아쓰 정권이 붕괴된 직후에 조직된 시민단체 중 많은 수는 자생력과 독립성을 가지지 못했고 정치권을 견제하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 정치권에 종속되었다. 정당들은 정부 보조금과 해외 원조를 받기 위한 위장막으로 시민단체를 조직했으며, 이에 따라 시민단체 대부분은 특정 종파를 대변하는 정당과 연계되어 활동하며 정치인들이 지지자들에게 혜택과 보상을 주는 수단으로 이용되었다(NGO Coordination Committee for Iraq, 2011: 16-17). 비정부기구는 또한 정치인들이 측근과 지지자들에게 일자리를 만들어주는 수단으로 이용되었으며, 만연한 부패로 인해 시민단체 운동가들은 활동하기 위해 뇌물과 정치적 연줄에 의존해야만 했다(Watkins and Bardan, 2024: 428). 정당이 운영하는 복지단체 또한 유권자의 지지를 동원하는 수단으로 이용되었다. 한 예로 이라크이슬람혁명최고평의회(SCIRI, Supreme Council of Islamic Revolution in Iraq) 산하의 복지단체인 샤히드 알미흐랍(Shahid al-Mihrab)은 시아파 사회 취약 계층에게 지원을 제공할 뿐만 아니라 지원을 받는 사람들에게 시아파 후보에게 투표할 것을 독려하고 투표할 후보를 추천하는 등 정치 활동에도 개입했다(Aljabiri and Jawad, 2019: 211). 이렇게

정당과 연계되어 조직된 시민단체는 공익을 추구하거나 시민들이 서로 소통하고 의견을 교환하는 공론장으로서 기능하지 못하고 특정 정당이나 종파의 이익을 위해 활동했다.

언론 또한 당파성과 종파 정체성의 영향력 아래에 있었다. 정당들은 자체 언론사를 설립해 우호적 여론을 조성하고자 했으며, 더욱 강경하게 종파적 성향을 띠는 언론들은 다른 종파가 저지른 폭력을 강조해 적개심을 조장했다. 2006년 시아파의 성지인 알아스카리 모스크가 수니파 극단주의 조직인 이라크알카에다(AI-Qaeda in Iraq)의 테러 공격으로 파괴되자 시아파 TV채널인 알푸라트(Al-Furat)는 시아파들에게 대응할 것을 호소하고 수니파를 적대하는 발언을 내보냈으며, 반대로 수니파 언론인 바그다드 위성채널(Baghdad Satellite Channel)은 시아파 무장조직의 보복으로 살해당한 수니파를 집중적으로 보도했다(AI-Marashi, 2007: 125-126). 이처럼 종파적 편향성을 띤 언론들은 쟁점이 건전하게 논의될 공론장을 조성하기보다 종파 분열과 갈등을 악화하는 데 일조했다.

바아쓰 정권 시기에 시민사회를 통제하고 억압하기 위해 도입된 법과 제도적 장벽 또한 시민단체의 활동을 제약하는 요인이었다. 바아쓰 정권 시기에 노조와 언론, 시민단체 활동을 제약하기 위해 제정된 법은 연합군임시행정기구와 이라크 과도정부가 출범한 이후에도 완전히 폐지되지 않았다(Isakhan, 2023: 300). 2010년에는 비정부기구의 자유를 보장하는 비정부기구법이 제정되어 비정부기구에 대한 정부의 통제와 규제가 완화되었지만 실제로는 비정부기구가 정식으로 등록하려면 오랫동안 복잡한 절차를 거쳐야 하며, 지방정부 당국의 허가를 받지 않으면 비정부기구의 활동이 제약되는 등의 문제가 나타났다(Barbour et al., 2012: 11-12). 법안이 제정된 이후 모든 비정부기구는 다시 등록 절차를 밟아야 했고, 많은 비정부기구가 행정적 장벽으로 인해 정부로부터 정식 인정을 받지 못해 법적, 재정적 지원에서 배제되었다(NGO Coordination Committee for Iraq, 2011: 23).

한편 외세가 이라크에 영향력을 행사하기 위한 수단이라는 부정적 인식으로 인해 민주적 의제를 추구하며 정치적 활동을 하는 시민사회 단체는 사회적 지지를 얻지 못했다(NGO Coordination Committee for Iraq, 2011: 25). 이러한 부정적 인식은 시민단체에 대한 이라크인의 관심과 지원 차이로 나타난다. 알샤마리(Marsin Alshamary)는 이라크 남부 카르발라(Karbala)에서 활동하는 시민단체 대부분이 활

동 자금을 종교계나 지역 유력자의 지원과 기부에 의존해 충당하며, 기부가 주로 자선단체에 집중되기 때문에 인권 운동과 민주주의 활동을 하는 단체는 소외되고 있음을 확인했다(Alshamary, 2022a: 18). 이처럼 인권과 민주주의 관련 활동을 하는 시민사회 단체가 이라크 사회와 괴리되고 대중적 지지를 얻지 못하는 상황도 이라크 시민사회가 민주주의 발전과 정착을 이끄는 동력으로서 성장하지 못한 원인이었다.

2003년 이후 이라크의 정치적 혼란과 종파 내전도 시민사회 발전을 방해한 요인이며, 이 역시 권력 분배 제도의 문제와 관련되어 있다. 권력 분배 제도는 집단 갈등을 막기 위해 도입되었지만 오히려 정체성을 정치화하고 수니파와 시아파의 관계를 악화시켜 종파 폭력을 촉발했다. 수니파는 전후 미국이 바아쓰당과 이라크군을 해산하는 과정에서 특히 큰 피해를 보았다(Allawi, 2007: 158; Pelham, 2008: 109). 이러한 상황에서 권력 분배 제도가 도입되며 시아파가 가장 큰 이득을 얻자, 수니파는 시아파가 부당하게 권력을 잡은 반면 자신들은 억압되고 배제당했다고 인식하고 시아파를 적대했다(Hashim, 2006: 70-72). 수니파의 불만을 토대로 이슬람 극단주의 무장조직이 등장해 시아파를 공격했고, 시아파의 보복 폭력이 뒤따르면서 2006년 대대적인 종파 폭력이 발생했다. 2011년 말리키 총리는 정치적 탄압에 항의하는 수니파의 시위를 강경하게 진압하며 다시 수니파의 분노를 자극했고, 시아파에 대해 강경하게 적의를 드러내는 이슬람국가(IS) 조직이 이라크의 수니파 지역을 중심으로 성장할 수 있는 환경을 조성했다. 이처럼 권력 분배 제도는 갈등을 효과적으로 막지 못했을 뿐만 아니라 오히려 사회 분열을 더욱 부추기면서 종파 차이를 극복하고 연대, 화합, 공존, 상호협력에 토대를 둔 시민사회는 성장할 수 없었다.

III 티슈린 운동: 시민사회의 가능성과 정치 제도적 한계

1. 티슈린 운동, 책임 있는 정치 제도를 향한 움직임

권력 분배 제도는 다양한 문제를 초래했다. 정치인들이 정부 예산을 지지자

들에게 보상하는 수단으로 전용하면서 부패는 만성적인 문제가 되었다. 말리키 총리가 재임하던 2006~2014년 부패 규모는 약 5,510억 달러에 달한다는 추산치가 발표된 바 있으며, 2003년부터 2018년까지 정부 예산 중 부패로 인한 손실 규모는 약 3,200억 달러에 달했다(Dodge and Mansour, 2021: 12). 정치인들은 또한 지지를 얻기 위해 공공부문 일자리를 대폭 늘렸다. 이라크의 공공부문 종사자 수는 2003년 약 100만 명에서 2019년 약 300만 명까지 늘어났고, 공공부문 임금에 투입되는 예산도 2005년 38억 달러에서 2019년 360억 달러까지 증가했다(Al-Mawlawi, 2019: 8-9). 전체 예산에서 공공부문 임금이 차지하는 비중은 늘어난 반면 공공 서비스 개선을 위한 투자는 축소되었다. 전체 예산에서 공공부문 임금으로 지출되는 비율은 2014년 27%에서 2019년 39%로 증가했지만(World Bank, 2021: 27-28), 보건, 교육, 사회기반시설 개발 등 비석유 부문에 대한 투자는 2013년 이후에 오히려 감소세를 보였다(Tabaqchali 2020/7/7). 2016~2019년 비석유 부문 투자는 전체 예산 지출의 평균 5%에 불과했다(World Bank, 2021: 29). 한편 선거가 끝난 이후 권력을 분배하는 과정에서 정치인들의 대립과 갈등이 장기화되며 발생하는 국경 마비로 인해 정부는 정책을 효율적으로 추진하고 공공 서비스를 제공할 능력을 상실했다(황의현, 2021: 14-15).

이러한 문제가 복합적으로 작용한 결과 이라크의 사회경제적 상황은 심각하게 악화되었다. IS 사태로 500만 명이 국내피난민이 되었고 870만 명이 구호에 의존해 생계를 유지했다. 2014년 22%였던 빈곤율은 2016년 30%까지 상승했으며, 전체 노동 인구 중 13%, 15~24세 청년 중 25%가 실업자였다(EPIC, 2020: 19). 수도와 전기 등 공공 서비스 수준도 열악했다. 2018년 이라크 남부 바스라에서는 물부족 사태가 발생해 시민들이 오염된 강물을 식수로 사용했고, 약 12만 명이 수인성 질병에 감염되어 입원했다. 2003년 이후 전력 설비 재건에 약 400억 달러가 투입되었지만, 여전히 발전량이 전력 수요를 따라잡지 못해 기온이 크게 오르는 여름에는 하루에 단 4~5시간만 전기가 공급되는 문제가 빈번하게 발생했다.

이라크의 시민사회 운동은 사회 분열, 정치인들의 무책임한 정치, 국가 능력 마비, 부패와 같이 권력 분배 제도에서 초래된 문제를 제도 자체를 해체함으로써 해결하려는 방향으로 조직되었다. 기존의 비정부기구와 시민단체가 정치 제

도에 종속되어 정치권을 견제하고 정치권의 책임성을 강화하는 역할을 하지 못한 것과 달리, 새롭게 등장한 시민사회 운동은 기성 조직의 틀에서 벗어나 대중적 참여를 이끌어내고 적극적으로 권력 분배 제도에 맞서 개혁을 추구했다. 2019년 10월 시작된 티슈린 운동은 이렇게 이라크에서 새롭게 나타나기 시작한 시민사회 운동을 대표하는 사례다.

시위는 9월 말부터 일자리 부족에 항의하는 대학생들의 집회에서 시작되었다. 9월 28일 아딜 압둘 마흐디(Adil Abdul Mahdi) 총리가 모술 탈환 작전을 주도하며 국민 사이에서 인기를 끌던 대테러국장 압둘 와합 아사디(Abdul Wahhab al-Asadi) 장군을 아무런 설명 없이 해임하자 정치권이 국민의 의사는 전혀 고려하지 않는다는 분노는 더욱 커졌다(EPIC, 2021: 37). 학생들의 집회는 시민사회 활동가들과 학생회가 개입하며 확대되었다. 청년들과 활동가들은 “권리를 찾기 위해 거리로 나오자(*nazil akbud haqqi*)”라는 해시태그를 통해 시위 참여를 독려하고 시위 관련 소식을 공유하는 등 SNS를 적극 활용했다(International Crisis Group, 2021: 4). 바그다드에서 시작된 이후 시위는 남부로 확산되었으며, 중부의 디알라(Diyala), 키르쿠크(Kirkuk), 살라후딘(Salahuddin) 주에서도 시위가 일어났다. 티슈린 운동은 이라크 사회 전 계층이 참여한 대대적 시민 저항이었다. 바그다드와 남부 지역의 시아파 저소득층 청년들과 교육 수준이 높은 도시 청년, 중산층 전문직이 시위를 주도했고, 상인들과 사업가, 일반 시민들은 자금과 물자를 지원하는 방식으로 협조했다(EPIC, 2021: 50; International Crisis Group, 2021: 6).

시아파 종교계에서도 시위를 지지하는 움직임이 나타났다. 이라크 시아파 사원에서 가장 큰 권위를 가지는 아야톨라 알리 시스타니(Ayatollah Ali al-Sistani)는 정부의 폭력 진압을 비판하고 개혁 요구를 지지했으며, 또다른 저명한 시아파 성직자인 아야톨라 무함마드 야쿠비(Ayatollah Muhammad al-Yaqubi)는 시위가 이라크의 진정한 자유를 성취하고 통합을 회복하기 위한 청년들의 투쟁이라는 입장을 밝혔다(Abdo, 2021: 8). 시아파 성지인 나자프(Najaf)에서는 종교인과 청년들 사이 개혁에 관한 논의가 이루어졌다(International Crisis Group, 2021: 6). 이라크 북부와 서부의 수니파 지역에서는 IS 위기 이후 대규모 집단 운동에 대한 두려움이 만연했을 뿐만 아니라 지방정부가 시민사회 활동과 시위를 철저히 통제했기 때문에 바그다드와 남부 지역과 같은 대규모 시위가 일어나지 않았으나, 이라크

수니파 활동가들은 바그다드로 대표단을 보내 연대를 표명하는 방식으로 시위에 참여했다(EPIC, 2021: 58).

정부는 강경 진압으로 대응했고, 10월 중순이 되자 시위대 중 150명 이상이 사망했고 6,000명 이상이 부상당했다(International Crisis Group, 2021: 4). 강경 진압에도 불구하고 시위 규모는 더욱 커졌다. 바그다드의 타흐리르 광장과 남부 각 지 도시의 광장에는 천막이 세워져 시위대가 결집하는 근거지가 되었다. 청년들, 시민사회 활동가들, 시위 참여자들은 광장에서 자유롭게 모여 이라크가 나아갈 방향에 관해 의견을 교환하고 토론했고, 이 과정에서 시위 참여자 사이의 연대와 이라크 시민으로서 공동체 의식이 형성되었다. 이러한 논의 과정에서 일자리, 공공 서비스 등 경제적 요구로 시작된 시위는 총리와 내각 사퇴, 선거법 개정, 조기 총선, 헌법 개정 등 전면적인 정치 개혁 요구가 제시되었다(EPIC, 2021: 47-48).

티슈린 운동을 이끈 동력은 시위를 총괄하고 주도하는 지도부가 아니라 자발적으로 참여한 시민들이었다. 시위 참여자들은 한 개인이나 특정 단체가 운동을 대표할 때 기성 정치권에 의해 포섭되어 이용될 것을 경계했다(Lovotti and Proserpio, 2021: 651). 비정부기구와 지역 단체 등 정부에 등록되어 자금 지원을 받는 기성 시민사회 단체는 적극적이거나 주도적인 모습을 보이지 않은 반면, 자발적인 청년 활동가들이 중요한 역할을 담당했다. 탄시키야(*tansiqiyya*)라고 불린 자발적 활동가들은 시위를 주도하며 바그다드와 다른 도시의 시위대를 연결하는 네트워크를 구성했다(Alshamary, 2020: 12-13).

티슈린 운동은 수니파와 시아파 모두가 같은 목적을 위해 협력하는 기회를 만들어 이라크 사회에서 종파 간 적의와 분열을 해소하는 계기가 되었다. 종파 정체성을 동원해 집권한 정치인들에 대한 반감은 이라크 사회의 갈등 구도를 수니파와 시아파가 맞서는 것이 아닌 기성 정치권과 민중 사이의 대립으로 전환시켰으며, 종파 차이에 대한 인식은 사회적, 경제적, 정치적 문제에 직면한 같은 공동체의 구성원이라는 인식이 확산되면서 희석되었다. 시위대는 이라크 국가를 부르고 이라크 국기를 드는 등 특정 종파의 구성원이 아니라 이라크 국민 정체성을 표명했으며, 시아파 종교 행사에서 불리는 애가(哀歌)를 애국심을 드러내는 가사로 바꾸어 불렀다. 수니파가 다수를 차지하는 지역인 안바르와 티크리트

에서는 학생들이 시아파 찬가의 가사를 바꿔 불러 시아파 시위대에 대한 연대를 표명했다(Mustafa, 2023: 412). 광장은 종파 분배 제도가 조장했던 종파 분열을 극복하고 수니파와 시아파가 이라크 시민으로 재탄생하는 공간이 되었다.

2. 티슈린 운동의 정치세력화와 제도적 한계

정부와 기성 정치권 외에 시위대의 분노가 향한 곳은 친이란 정치 세력을 통해 이라크에 영향력을 행사해 온 이란이었다. 시위대는 바스라, 나자프, 카르발라의 이란 영사관을 공격했고 “이란은 나가라(*Iran barra*)”라는 구호를 외치며 이란에 대한 반감을 드러냈다(International Crisis Group, 2021: 6). 이에 이란은 시위를 위협으로 인식했다. 이란의 최고지도자 아야톨라 알리 하메네이(Ayatollah Ali Khamenei)는 시위가 이란과 이라크 사이에 갈등을 조장하려는 적의 계획이라고 비난했으며, 이란 혁명수비대 산하 쿠드스군(Quds Force) 지휘관 가셈 솔레이마니(Qasem Soleimani)는 시위가 시작된 직후 이라크를 방문해 압둘 마흐디 정부에 대한 지지를 밝히고 시위 진압 전략을 제시했다(EPIC, 2021: 41). 이란의 지원을 받으며 이라크 정계에서 영향력을 행사해왔으며 시위대의 분노가 향하는 대상이 된 친이란 시아파 정치 세력과 무장조직 또한 시위에 적대적인 태도를 보였다. PMF의 실질적 지도자인 아부 무한디스 마흐디(Abu Muhandis al-Mahdi)도 시위를 이용해 이라크에 대해 음모를 꾸미는 외세가 배후에 있다고 주장했다(EPIC, 2021: 42). 경찰과 보안군이 아닌 사복을 입은 무장 괴한들이 시위대를 공격하고 시위 참여자와 가족들이 살해 협박을 받는 사건도 잇따르면서 친이란 무장조직이 시위대에 대한 폭력과 살해 협박의 배후에 있다는 의혹도 커졌다.

폭력 진압에도 불구하고 계속된 시위는 압둘 마흐디 총리의 사임이라는 성과를 거두었다. 의회에서도 시위대의 요구 사항 중 하나인 선거법 개정에 관한 논의가 시작되었다. 그러나 헌법 개정, 권력분배제도 폐지와 같은 근본적 정치 개혁 요구는 정부와 친이란 무장 조직의 강경한 대응에 직면해 2020년에 들어 시위의 동력이 점차 약화하면서 좌절되었다. 두려움을 느낀 시민들이 광장을 떠나고, 시위를 주도하는 활동가를 집중적으로 노린 정부와 무장조직의 공격으로 시위는 응집력과 조직력을 잃어가기 시작했다. 코로나19 유행을 막기 위한

정부의 통행 제한과 집합 금지 조치 또한 대규모 시위를 불가능하게 만들었다(International Crisis Group, 2021: 21).

신임 총리를 선출하는 과정에서 영향력을 행사하기 위해 경쟁하는 정치인들은 개혁을 요구하는 목소리에 귀를 기울이지 않았다. 압둘 마흐디 총리가 사임한 뒤에도 정당 간 갈등이 장기화했다. 결국 약 6개월 만에 언론인 출신으로 정보국장을 역임한 무스타파 카지미(Mustafa al-Kadhimi)가 2020년 4월 새로운 총리로 선출되었고 5월 새 내각이 출범했다. 카지미 총리는 어떤 정당에도 속해 있지 않은 인물이었지만, 압둘 마흐디와 마찬가지로 기성 정치권의 지지에 의존하지 않고는 총리직을 유지할 수 없었기 때문에 강력하게 개혁을 추진할 주도력을 발휘하기에는 어려운 상황이었다. 티슈린 운동으로 표출된 시민의 변화 요구는 기성 정치권의 완강한 저항에 부딪혀 결국 근본적인 개혁으로 이어지지 못했다.

광장에서 결실을 얻지 못한 시민사회 활동가들은 직접 정치에 참여해 개혁을 추진할 필요성을 느꼈다. 기성 정당, 특히 2003년 이후 이라크 정치를 주도해온 친이란 시아파 정당에 환멸을 느낀 시민사회 활동가들 사이에서 새로운 정당 결성은 헌법을 개정하고 정치 제도를 개혁할 권한이 있는 의회에서 영향력을 행사하는 방안으로 부각되었다(International Crisis Group, 2021: 24).

선거 제도 변화는 시민사회 활동가들에게 기회였다. 2019년 12월 의회에서는 시위대의 요구에 따라 선거법 개정이 논의되기 시작했고 2020년 11월 선거법이 최종적으로 개정되었다. 개정된 선거법은 유권자의 의사가 더 잘 반영될 수 있도록 선거 제도를 폐쇄형 정당명부제에서 단기 비이양식 투표 제도(Single Non-Transferable Vote)로 바꾸었다(Stewart-Jolley, 2021: 21-22). 새로운 투표 제도에 따라 이라크 전국은 83개 선거구로 분할되고 선거구마다 3석에서 5석이 분배됐다. 유권자는 이제 정당이 아니라 출마한 후보 중 원하는 후보를 골라 투표할 수 있게 되었고, 가장 많은 표를 얻은 후보가 당선되었다. 후보자 개인의 능력과 자질, 인기가 당락을 결정하는 요인이 되었으며, 거대 주요 정당에 속하지 않은 후보도 선거구에서 충분한 표를 받으면 의회에 진출할 수 있는 길이 열렸다. 또한 후보자가 정당 지도부보다 유권자의 선택을 받는 것이 더 중요해졌기에 정당의 결정에 일방적으로 따르지 않고 독자적인 입장을 취할 수 있는 여지도 확대되었

다. 소규모 정당에 소속된 후보나 무소속 후보에게도 당선 기회를 열어주는 새로운 선거 제도는 거대 정당이 의회를 장악하고 내각 구성 과정에서 일방적인 영향력을 행사하는 것을 막으려는 조치였다.

새로운 선거법에 따라 2021년 10월 치러진 총선에는 시민사회 활동가들과 티슈린 운동을 주도하던 인물들이 창당한 정당이 참여했다. 이라크 남부 나시리야(Nasiriyah)주의 주도 디카르(Dhi Qar)에서 시위를 이끌었던 알라 리카비(Alaa al-Rikabi)가 창당한 임티다드(Imtidad)가 특히 티슈린 운동에서 제기된 정치 개혁 요구를 적극적으로 표방한 정당이었다. 정치 참여를 지지하는 활동가들은 기권은 기성 정치인들의 권력 독점을 강화할 뿐이라고 호소하며 유권자들에게 투표 참여를 호소하는 캠페인을 펼쳤다. 그러나 이러한 활동에도 불구하고 선거와 정치 제도에 대한 뿌리 깊은 불신은 해소되지 않았으며, 투표율은 41%로 2003년 이후 최저치를 기록했다.

임티다드는 9개 주에서 총 31명의 후보를 공천했고, 남부 바빌론, 나자프, 디카르, 카디시야 4개 주에서 총 9석을 얻어 신생 정당으로서 유의미한 성과를 거두었다. 무소속 후보도 43명 당선되었다(Hadad, 2022: 3). 시민사회에 토대를 두고 헌법 개정, 종파별 권력분배제도 폐지, 대통령 직접 선거 등의 개혁에 중점을 둔 공약을 내건 임티다드가 달성한 성과는 시민사회 운동을 통한 변화를 모색하는 경향도 나타났음을 시사했다. 선거 이후 리카비는 내각 구성에 참여하거나 야당으로서 정부를 감시하는 역할을 할 것이라고 약속했으며, 시민사회 출신의 무소속 후보와 다른 개혁 성향 정당과 함께 의원 24명으로 구성된 ‘국민을 위한 동맹(For the People Alliance)’을 결성했다(Alshamary, 2022b: 5).

그러나 동시에 2021년 총선은 시민사회 운동의 제도권 정치 진출이 여전히 쉽지 않다는 점도 보여주었다. 먼저 친이란 무장조직의 위협이 시민사회 운동의 정치적 성장을 가로막았다. 임티다드 외에도 이라크 조국(Iraqi Home)과 같이 시민사회 활동가들이 조직한 다른 정당은 후보들의 신변이 위협해질 것을 우려하여 아예 선거에 참여하지 않았다. 무소속 당선자 가운데도 많은 수가 정당의 공식 추천을 받지 않았을 뿐 전직 국회의원, 전직 장관 등 기성 정치권에 속하고 기성 정당과 가까운 인물들이었다(Alshamary, 2022b: 6). 한편 말리키가 이끄는 법치국가연합은 새로운 선거 제도에 맞추어 한 선거구에 한 후보만을 공천시키는

전략으로 지난 선거보다 많은 의석을 얻었으며, 이는 기성 정당이 오랫동안 각종 특혜를 제공하며 구축해온 지지 기반이 여전히 탄탄하다는 점을 보여주었다 (Mansour and Stewart-Jolley, 2022/1/14).

임티다드와 같이 시민사회를 대표하며 새로운 정치 질서를 모색하는 정당은 티슈린 운동의 성과다. 그러나 낮은 투표율에서 드러나듯이 정치 자체에 실망해 버린 유권자 대부분은 새로운 정치 세력에 힘을 실어주기보다는 투표 자체를 포기해 버렸고, 그 결과 기성 정당이 의회를 장악하는 구도는 크게 달라지지 않았다. 신생 정당 중 가장 많은 의석을 차지한 진보당은 사실상 이전부터 존재하던 수니파 정당들이 연합해 이름만 바꾼 정당이었으며, 진보당의 지도자 무함마드 할부시(Muhammad al-Halbousi) 또한 안바르주 주지사와 의회 의장을 지낸 기성 정치인의 일원이었다. 의회에서 시민사회와 티슈린 운동의 대표자는 임티다드와 개혁 성향의 군소 정당과 일부 무소속 의원으로 소수에 불과했으며 이들만으로는 거대 기성 정당이 기득권을 독점하는 상황을 바꾸는 데 한계가 있었다. 결국 임티다드의 원내 진출은 기성 정당들이 정국 주도권을 독점하고 폐쇄적으로 권력을 분배하는 구조에 큰 변화를 가져오지 못했다.

티슈린 운동과 조기 총선이 이라크 정치 제도의 근본적 문제를 해결하지 못함에 따라 권력을 분배하는 과정에서 정당 간 경쟁 장기화로 국정이 마비되어 버리는 이라크 정치의 고질적인 문제도 유지되었다. 시아파 종교인 무크타다 사드르(Muqtada al-Sadr)가 이끌며 반기득권 성향을 표방하는 사드르 운동이 원내 1위로 부상하자, 이를 견제하기 위해 다른 시아파 정당들이 연합해 조정 기구(Coordination Framework)를 구성하고 내각 구성과 권력 분배를 두고 사드르 운동과 대립했다. 사드르는 원내 다수당이 주축이 되어 내각이 구성되어 여당과 야당이 견제와 균형을 이루는 구도가 성립되어야 한다고 주장한 반면, 조정 기구는 과거와 같이 주요 정당 모두가 참여해 권력을 분배하는 통합 내각을 지지하며 맞섰다(Hadad, 2022: 5-6).

사드르의 주장은 티슈린 운동과 시민사회의 권력분배제도 폐지 요구에 부응하는 것이었다. 그러나 사드르의 목표는 개혁이 아닌 개혁을 추구하는 차별화된 지도자로서 자신의 정치적 영향력을 강화하는 것이라고 보는 편이 더 적절하다. 사드르는 다른 시아파 주요 정당들과 거리를 두는 동시에 자신이 기득권을

비판하고 제도 개혁을 요구하는 인물이라는 점을 강조해 지지 기반을 구축했고, 이를 바탕으로 정치 과정을 마비시킬 수 있는 영향력을 과시해 권력 분배 과정에서 유리한 위치를 차지하려는 전략을 택했다(Mansour and Robin-D'Cruz, 2022: 7-9). 사드르가 처음에는 티슈린 운동을 지지했지만, 압둘 마흐디 총리가 사임하고 기성 정치권과 협력해 새로운 총리 선출 과정에서 영향력을 행사할 수 있게 되자 티슈린 운동 진압을 명령한 것이 그 예다(EPIC, 2021: 52-53). 2021년 총선 이후 조정 기구와의 대립 또한 기성 정치권과 다른 정치 세력으로서 사드르 운동의 입지를 부각하기 위한 목적이었다. 수니파와 쿠르드 정당이 사드르 운동과 협력하는 상황에서 조정 기구는 단독으로 내각을 구성할 수 없었고, 사드르는 이를 이용해 조정 기구 내에 분열을 일으키고 조정 기구에서 이탈한 시아파 정당을 끌어들이 자신이 내각 구성 과정을 주도하고자 했다.

사드르 운동과 조정 기구의 대립이 장기화된 결과, 총선이 끝나고 1년이 지나도록 새 총리를 선출하지 못하는 상황이 이어졌다. 결국 2022년 6월 사드르의 지시에 따라 사드르 운동 의원 73명이 부패한 정치인들과 함께 권력을 잡는 대신 장의 투쟁으로 개혁을 달성하겠다고 밝히며 단체로 사임했다(Mansour and Robin-D'Cruz, 2022: 12). 의회에서의 주도권을 상실하는 대신 기성 정치권과 구별되는 정치 세력으로서 입지는 굳히겠다는 전략이었다. 사드르 운동 소속 의원들이 사퇴하면서 공석이 된 의석은 사드르 운동 의원이 당선된 선거구에서 2위를 기록한 후보들이 승계했다. 이에 따라 조정 기구를 구성한 정당들의 총 의석은 130석으로 늘어났으며, 2022년 10월 조정 기구는 수니파와 쿠르드 정당과 함께 인권부, 노동사회부, 산업광물부 장관을 역임한 무함마드 수다니(Muhammad Sudani)를 총리로 선출하고 다시 한번 통합 내각을 구성했다. 권력 분배 제도도 유지되어 정부 부처 중 조정 기구의 시아파 정당에는 12개 부처, 쿠르드 정당에는 외무부를 포함한 2개 부처, 수니파 정당에는 국방부 등 총 6개 부처가 분배되었다(Al-Aloosy, 2022/11/15).

사드르 운동과 조정 기구가 갈등하는 상황에서 임티다드와 시민사회 정당들은 존재감이 없었다. 사드르 운동 의원들의 사퇴로 임티다드의 의석도 9석에서 16석으로 늘어났지만, 130석까지 의석이 늘어난 조정 기구에 수니파와 쿠르드 정당이 가세한 거대 연합에 맞서기에는 역부족이었다. 임티다드는 조정 기구

가 주장하는 통합 내각은 기성 정당에만 유리한 당파적 내각이 될 것이라고 비판하고 야당으로 남아 정부를 감시하는 역할을 하겠다며 내각 불참을 선언했다. 시민사회 활동가 출신 무소속 의원들도 독자 연합을 만들었다. 홀로 선거운동을 이끌며 나자프에서 당선되어 이목을 끈 무함마드 안누즈(Muhammad Annuz) 의원을 포함해 무소속 의원 4명이 2021년 11월 독립국민연합(Popular Independent Bloc)을 결성했으며, 다른 무소속 의원 12명도 독립이라크동맹(Independent Iraq Alliance)을 구성했다(Alshamary, 2022b: 9).

그러나 임티다드와 무소속 진영 내부 분열로 인해 시민사회 정당들은 응집력 있는 야권 세력으로 부상하지 못했다. 티슈린 운동을 대표하는 정당과 티슈린 운동이 타도하고자 한 기성 정치권의 관계가 분열의 원인이 되었다. 2021년 12월 독립이라크동맹에 참여한 무소속 의원 3명이 조정기구와 협력했다는 이유로 동맹 탈퇴를 선언했으며, 2022년에는 리카비와 일부 의원이 의회 의장 투표에서 할부시를 지지하자 시민사회의 의사를 무시하고 기성 정치권과 협력했다는 비판이 쏟아지고 고위급 당원들이 탈당했다(Faris, 2022/4/16). 리카비에 항의하여 임티다드 의원 5명이 탈당하고 리카비는 부패 혐의로 사무총장 직에서 해임되는 등 기성 정치권과의 관계 문제는 임티다드 내부 분열을 심화시켰다(Alshamary, 2023: 14).

강력한 야권 세력으로서 기반을 구축하지 못한 임티다드와 무소속 의원들은 기성 정당의 독주에 맞서는 힘을 보여주지 못했다. 2023년 3월 조정 기구, 수니파 정당, 쿠르드 정당은 선거 제도를 2020년 이전과 같이 정당명부제로 되돌리는 법안을 일방적으로 통과시켜 소규모 신생 정당과 무소속 후보가 의회에 진출할 길을 다시 막았다(Aygün, 2023/5/19). 임티다드와 시민사회 출신 무소속 의원들은 격렬하게 저항했지만, 전체 329석 중 275석을 차지하는 거대 정당들은 이를 묵살하고 선거법 개정을 강행했다.

제2의 티슈린 운동이 촉발되고 시민사회의 저항이 다시 성장하는 것을 막기 위해 기성 정치권의 움직임은 시민사회 활동가들과 언론에 바야흐 정권 시기에 제정된 법을 적용해 탄압했다. 2022년 정부는 정부와 국가기관, 공직자를 모욕하는 행위에 최대 징역 7년 형을 선고할 수 있도록 한 형법 226조를 이용해 정부와 정치인들의 부패를 폭로한 언론인들을 잇달아 기소했다. 공공질서를 어기

는 창작물 제작을 금지하는 형법 403조도 정부를 비판하는 영상이나 글, 예술 작품을 만든 창작자들을 처벌하기 위해 적용되었다. 모욕이나 공공질서 위반이라는 모호한 개념은 사법부가 언론인과 시민사회 활동가들을 쉽게 처벌할 수 있는 수단으로 악용되었다(Mansour, 2023: 32).

기성 정치 세력들은 산하 언론과 연구기관을 이용해 티슈린 운동과 시민사회 활동가들에 대한 부정적 여론을 조성하고자 했다. 무장조직 바드르 군대가 정치 세력화된 바드르 조직(Badr Organization)은 산하 가디르(Al-Ghadir TV)를 통해 티슈린 운동과 시민사회 활동가들을 외세의 사주를 받는 폭도라고 비난했다. 바드르 조직이 설립한 바드르전략연구소(Badr Centre for Strategic Studies), 파타흐에 속한 시아 무장조직 카타이브 헤즈볼라(Kataib Hezbollah)와 연계된 하다프전략연구소(Al-Hadaf Centre for Studies)와 같이 정치 세력의 지원을 받는 연구기관 또한 시민사회에 대한 부정적 분석을 내놓아 여론전을 펼쳤다(Mansour, 2023: 35).

광장에서의 저항과 정치권으로의 진출 모두 기성 정치권의 저항에 부딪혀 개혁이라는 목표에 도달하지 못하자 정치 참여 필요성에 대한 이라크 국민의 불신은 더욱 심화되었다. 2023년 12월 쿠르디스탄 자치정부를 제외한 이라크 15개 주의 지방의회 의원을 선출하기 위해 지방선거가 10년 만에 치러졌지만, 투표율은 41%로 역대 최저였던 2021년 총선과 비슷한 수준이었다. 사드르 운동이 선거 보이콧을 선언하고 임티다드가 통합되지 않은 당내 갈등과 분열로 지방선거에 참여하지 않은 가운데 유권자들은 기성 정당 외에는 대안이 없는 선거 자체에 참여하기를 포기했고, 그 결과 기성 정당들이 지방의회도 장악했다. 조정 기구에 속한 정당들이 총 275석인 지방의회 의석 중 102석을 차지한 반면, 10개 시민사회 정당으로 결성되어 유일하게 시민사회를 대표해 선거에 참여한 키얌 마다니(Al-Qiyam al-Madani)는 이라크 전국에서 단 6석을 얻는 데 그쳤다(Al-Kubaisi, 2023/12/28).

티슈린 운동은 이라크와 같이 여러 종파와 민족으로 분열된 사회에서도 통합된 국민 정체성을 토대로 시민이 연대하고 협력해 변화를 모색하는 시민사회 운동이 등장할 수 있음을 보여주었다. 동시에 시민사회 운동만으로는 근본적인 정치 개혁에 한계가 있다는 점도 드러났다. 티슈린 운동이 광장에서 실패하고 정치권으로 진출한 이후에도 실패했듯이, 시민사회 운동의 영향력은 시민의 여론

이 충분히 반영되지 못하는 정치 제도와 기존 제도로 가장 큰 이익을 누리는 정치인들의 저항과 탄압이 결합할 때 제한된다. 티슈린 운동의 사례는 시민사회와 민주화, 정치 변화의 관계는 시민사회가 위치하는 정치 제도적 환경을 고려할 필요가 있다는 점을 시사한다.

IV. 결론

중동 시민사회에 관한 논의는 시민사회와 민주주의, 권위주의의 관계에 관한 논의에 집중되어 있으며, 시민사회가 민주화를 이끌 것이라는 기대는 중동의 독재 정권이 시민사회를 사회 통제 수단으로 이용하는 양상이 드러난 이후 시민사회와 민주화의 관계를 회의적으로 보는 비관적 시각으로 바뀌었다. 중동 시민사회에 관한 논의에서 중요한 문제는 시민사회와 이슬람의 관계로, 이슬람과 같은 문화적 요인으로 인해 시민사회가 성장할 수 없으며 이슬람주의 조직을 시민사회 행위자에서 배제하는 경향과 이를 비판하고 이슬람주의 조직의 민주적 성격에 주목하는 경향 사이의 논쟁이 존재한다.

그러나 이러한 기존 연구가 시민사회와 민주주의, 권위주의, 이슬람의 관계라는 이론적 논의에 편중되어 있으며, 개별 사례에 관한 연구도 민주화의 동력 또는 권위주의 정권의 통제 수단으로 시민사회를 평가하는 이분법적 시각에 치우쳐 있다는 문제의식에 따라 본 연구에서는 이라크를 사례로 삼아 분석했다. 이라크의 권력 분배 제도는 부분적으로는 민주적이지만 실질적으로는 시민의 참여와 의사를 배제하며, 사회적 분열을 심화해 시민사회 성장을 제약했다. 동시에 이라크의 정치 제도에서는 완전한 권위주의 정권과 달리 시민의 참여와 정치적 권리가 부분적으로나마 인정되며 시민사회 운동이 성장해 기존 제도에 도전하고 변화를 요구할 수 있는 영역도 존재했다. 바로 이러한 영역에서 티슈린 운동이 나타날 수 있었고, 광장의 시민사회 운동이 제도권 정치에까지 진출할 수 있었다.

이라크 시민사회는 민주적 제도가 도입된 뒤에도 정치적으로 종속되고 종파성에 지배당하는 등 시민사회로서 역할을 하지 못했다. 그러나 티슈린 운동은

민주화로부터 약 20년이 지난 현재 이라크 시민사회가 사회를 통합하고 개혁 요구를 주도할 정도로 성장했다는 점을 시사한다. 권력 분배 제도가 장기간 고착화되며 초래된 정치적, 경제적, 사회적 문제로 인해 이라크 시민들은 종파 차이를 초월해 연대하고 협력할 문제의식을 느끼게 되었고, 결국 2000년대 초반 종파주의적 정치 논리를 극복한 시민사회 운동이 나타날 수 있었다. 이런 점에서 티슈린 운동과 이라크 시민사회의 성장은 권력 분배 제도의 부산물이라고도 할 수 있다.

그러나 동시에 티슈린 운동의 좌절은 정치 제도가 도입되고 정착되면 제도의 혜택을 누리는 기득권층이 발생하며, 기득권층은 제도를 바꾸려는 시도에 강력하게 저항하며, 시민사회의 운동만으로는 정치적 변화를 달성할 수 없다는 점을 보여준다. 이라크의 권력 분배 제도에 편입된 기성 정치인들은 제도를 통해 정치적, 경제적 혜택을 독점하는 한편 제도를 개혁할 힘까지 장악해 티슈린 운동을 좌절시켰다. 이라크 시민사회는 종파 분열을 극복하고 정치권과 국민 사이의 대립 구도를 형성하는 데 성공했지만, 정치권에 대한 국민의 승리를 성취할 정도로 성장하지 못했다.

시민사회와 정치 변화 가능성의 관계를 정확하게 평가하기 위해서는 시민사회와 민주화, 권위주의 사이의 고정된 관계를 상정하기보다는 정치 제도적 환경, 사회적 특징 등 다양한 요소를 고려할 필요가 있다. 여러 요소 사이의 복합적인 관계가 변화를 추구하는 시민사회와 변화를 막으려는 기득권층의 역학 관계를 구성하고 결국에는 변화의 방향과 가능성에도 영향을 주기 때문이다.

투고일: 2024년 9월 29일 | 심사일: 2024년 10월 23일 | 게재확정일: 2024년 11월 27일

참고문헌

- 안소연. 2024. “방향성을 상실한 이집트 시민사회: 키파야 운동과 무슬림형제단 사례로 살펴본 시민사회 발전과 한계”, 『한국중동학회논총』 44(3): 27-56.
- 애쓰모글루, 대런·제임스 A. 로빈슨. 2012. 『국가는 왜 실패하는가』. 최완규 역. 서울: 시

공사.

황의현. 2021. “이라크의 종파별 권력안배제도와 국가 능력 약화 관계 분석.” 『중동문제 연구』 20(1): 1-36.

Abdo, Geneive. 2021. *The Long Game in Iraq: Shia Clerics, Activists Find Common Cause To Confront the State*. Washington D.C.: Arab Gulf States Institute.

Al-Ali, Zaid. 2014. *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.

Aljabiri, Janan and Rana Jawad. 2019. “Social Protection, Political Mobilization and Muslim Shi’a NGOs in Iraq post-2003.” in Rana Jawad, Nicola Jones, and Mahmood Messkoub, eds. *Social Policy in the Middle East and North Africa: The New Social Protection Paradigm and Universal Coverage*. 198-219. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Allawi, Ali A. 2008. *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*. New Haven: Yale University Press.

Al-Marashi, Ibrahim. 2007. “The Dynamics of Iraq’s Media: Ethno-Sectarian Violence, Political Islam, Public Advocacy, and Globalization.” *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 25(1): 95-140.

Al-Mawlawi, Ali. 2019. *Public Payroll Expansion in Iraq: Causes and Consequences*. London: LSE Middle East Centre.

Alshamary, Marsin. 2020. *Protestors and Civil Society Actors in Iraq: Between Reform and Revolution*. Sulaimani: Institute of Regional and International Studies.

_____. 2022a. *Postwar Development of Civil Society in Iraq’s mid-Euphrates Region*. Foreign Policy at Brookings.

_____. 2022b. *Iraqi Elections 2021: Independents and New Political Parties*. Hague: The Clingendael Institute.

_____. 2023. *The New Iraqi Opposition: The anti-establishment movement after the 2021 elections*. Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Baram, Amatzia. 1989. “The Ruling Political Elite in Ba’thi Iraq, 1968-1986: The Changing Features of A Collective Profile.” *International Journal of Middle East Studies* 21(4): 447-493.

Barbour, Josephine, Melissa Brill, Jeffrey Swedberg. 2012. *Iraq Civil Society*

- Assessment: Final Report*. Washington D.C.: The Qed Group.
- Bayat, Asef. 2007. *Making Islam Democratic: Social Movements and the Post-Islamist Turn*. Stanford: Stanford University Press.
- Brumberg, Daniel. 2003. *Liberalization versus Democracy: Understanding Arab Political Reform*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Cavatorta, Prancesco. 2006. "Civil Society, Islamism and Democratisation: The Case of Morocco." *The Journal of Modern African Studies* 44(2): 203-222.
- Cavatorta, Prancesco and Azzam Elananza. 2008. "Political Opposition in Civil Society: An Analysis of the Interactions of Secular and Religious Associations in Algeria and Jordan." *Government and Opposition* 43(4): 561-578.
- Davis, Eric. 2005. *Memories of State: Politics, History, and Collective Identity in Modern Iraq*. Berkely: University of California Press.
- Dawisha, Adeed. 2008. "The Unraveling of Iraq: Ethnosectarian Preferences and State Performance in Historical Perspective." *Middle East Journal* 62(2): 219-230.
- Dodge, Toby. 2019. "Mubasasa Ta'ifiya and its Others: Domination and Contestation in Iraq's Political Field." *POMEPS Studies 35: Religion, Violence, and the State in Iraq*. 38-46.
- Dodge, Toby and Renad Mansour. 2021. *Politically sanctioned corruption and barriers to reform in Iraq*. London: Chatham House.
- EPIC. 2021. *The Long Game: Iraq's "Tishreen" Movement and the Struggle for Reform*. Washington D.C.: EPIC.
- Hadad, Hamzeh. 2022. *Path to Government Formation in Iraq: How Violence and Elite Sectarianism Lead to Consensus Governments*. Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Hashim, Ahmed S. 2006. *Insurgency and Counter-Insurgency in Iraq*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hawthorne, Amy. 2004. *Middle Eastern Democracy: Is Civil Society the Answer?* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- International Crisis Group. 2021. *Iraq's Tishreen Uprising: From Barricades to Ballot Box*. Brussels: International Crisis Group.

- Isakhan, Benjamin. 2012. *Democracy in Iraq: History, Politics, Discourse*. Farnham: Ashgate.
- _____. 2023. "Civil Society in Hybrid Regimes: Trade Union Activism in Post-2003 Iraq." *Political Studies* 71(2): 295-313.
- Kamali, Masoud. 2001. "Civil society and Islam: A Sociological Perspective." *European Journal of Sociology* 42(3): 457-482.
- Kedourie, Elie. 1992. *Democracy and Arab Political Culture*. Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy.
- Kienle, Eberhard. 2011. "Civil Society in the Middle East." in Michael Edwards, eds. *The Oxford Handbook of Civil Society*, 146-158. New York: Oxford University Press.
- Kubba, Laith. 2000. "The Awakening of Civil Society." *Journal of Democracy* 11(3): 84-90.
- Langohr, Vickie. 2004. "Too Much Civil Society, Too Little Politics: Egypt and Liberalizing Arab Regimes." *Comparative Politics* 36(2): 181-204.
- Lewis, Bernard. 1994. *The Shaping of the Modern Middle East*. New York and Oxford: Oxford University Press. London: Chatham House.
- Mansour, Renad. 2023.. *Tackling Iraq's Unaccountable State: A Networked Approach to Mobilizing Reformers*. London: Chatham House.
- Mansour, Renad and Robin-D'Cruz, Benedict. 2022. *The Sadrist Movement in Iraq: Between Protest and Power Politics*. London: Chatham House.
- Marr, Phebe and Ibrahim al-Marashi. 2017. *The Modern History of Iraq*, 4th edition. Boulder: Westview Press.
- Mustafa, Balsam. 2023. "All About Iraq: Re-Modifying Older Slogans and Chants in Tishreen [October] Protests." *Journal of Asian and African Studies* 58(3): 401-420.
- NGO Coordination Committee for Iraq. 2011. *Iraq's Civil Society in Perspective*.
- Osman, Khalil F. 2015. *Sectarianism in Iraq: The Making of State and Nation since 1920*. London and New York: Routledge.
- Pelham, Nicolas. 2008. *A New Muslim Order: The Shia and the Middle East Sectarian Crisis*. London and New York: I.B.Tauris.
- Schwedler, Jillian. 1995. "Introduction: Civil Society and the Study of Middle East

- Politics.” in Jillian Schwedler ed. *Toward Civil Society in the Middle East: A Primer*, 1-30. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Stansfield, Gareth. 2007. *Iraq: People, History, Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Stewart-Jolley, Victoria. 2021. *Iraq's Electoral System: Why Successive Reforms Fail to Bring Change*. London: Chatam House.
- Watkins, Jessica and Falah Mubarak Bardan. 2024. “Peacebuilding, Patronage-Building, and Post-Conflict NGO Corruption: Barriers to Democratization in Anbar, Iraq.” *The Middle East Journal* 77(3-4): 415-438.
- Wiktorowicz, Quintan. 2000. “Civil Society as Social Control: State Power in Jordan.” *Comparative Politics* 33(1): 43-61.
- World Bank. 2021. *Addressing the Human Capital Crisis: A Public Expenditure Review for Human Development Sectors in Iraq*. Washington D.C.: World Bank.

〈인터넷 자료〉

- Al-Aloosy, Massaab. 2022. “With Iraq’s Quota System, the New Government is More of the Same.” *The Arab Gulf States Institute in Washington* (November 15). <https://agsiw.org/with-iraqs-quota-system-the-new-government-is-more-of-the-same/> (검색일: 2024. 9. 15).
- Al-Kubaisi, Safa. 2023. “Al-nata’ij al-niha’iyyah lil-intikhabat al-mahaliyyah bil-‘Iraq: taraju’ hizb al-halbusi fi baghdad ‘an al-faraz al-awwali.” *Al-Araby al-Jadid* (December 28). <https://www.alaraby.co.uk/politics/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%81-%D8%A5%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%A%D8%A7%D8%A6%D8%AC-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82> (검색일: 2024. 9. 15).
- Aygün, Feyzullah Tuna. 2023. “Implications of Iraq’s New Election Law.” *The Arab Gulf States Institute in Washington* (May 19). <https://agsiw.org/implications-of-iraqs-new-election-law/> (검색일: 2024. 9. 15).
- Faris, Mohanad. 2022. “Iraq’s independent MPs possess power, but fail to wield

- it.” *Amwaj* (April 16). <https://amwaj.media/article/independent-mps-kingmakers-in-iraq-politics> (검색일: 2024. 9. 15).
- Freedom House. 2024. “Iraq.” <https://freedomhouse.org/country/iraq/freedom-world/2024#CL> (검색일: 2024. 9. 15).
- Lee, John. 2024. “Iraq falls to Another New Low in Democracy Index.” *Iraq Business News* (February 18). <https://www.iraq-businessnews.com/2024/02/18/iraq-falls-to-another-new-low-in-democracy-index-2/> (검색일: 2024. 9. 15).
- Mansour, Renad and Victoria Stewart-Jolley. 2022. “Explaining Iraq’s election results.” *Chatham House* (January 14). <https://www.chathamhouse.org/2021/10/explaining-iraqs-election-results> (검색일: 2024. 9. 15).
- Tabaqchali. Ahmad. 2020. “Tabaqchali: “Revisiting the Iraq Thesis, Five Years Later”.” *Iraq Business News* (July 7). <https://www.iraq-businessnews.com/2020/07/07/tabqchali-revisiting-the-iraq-thesis-five-years-later/> (검색일: 2024. 9. 15).

Abstract

Iraqi Civil Society Trapped in a Power-Sharing System: The Possibility of the Tishreen Movement and the Limitations of Political institutions

Yuihyun Hwang Seoul National University

This study examines the potential and constraints of Iraqi civil society in relation to the political institutions established under the principle of power-sharing, using the Tishreen movement as a case study. The Tishreen movement exemplifies Iraqi civil society's efforts to pursue political change, promoting voluntary citizen participation and guaranteed rights while fostering integration and solidarity among citizens by transcending sectarian conflicts and divisions. However, the movement's inability to alter existing political institutions fundamentally highlights the limitations of civil society within Iraq's power-sharing system. By analyzing the Tishreen movement, this study investigates the constraints faced by Iraqi civil society within the context of institutionalized power-sharing. It emphasizes the importance of considering the political institutional environment as a crucial factor in determining civil society's capacity to effect political change.

Keywords | Iraq, civil society, political institution, Tishreen movement, Power-sharing