

장미혁명 이후 조지아의 민주주의 공고화 연구

이경자

(한양대학교 국제학대학원 러시아학과 석사과정)

목 차

I. 서론
II. 민주주의 공고화의 이론적 배경
1.이론적 배경
2.분석의 틀
III.. 장미혁명 이후 조지아의 민주주의 공고화 평가
1.시민사회
2.정치사회
3.거버넌스
IV. 결론

I. 서론

오늘날 민주화의 물결은 그 어느 때보다도 광범위하게 일어나고 있다. 정치학자 새뮤얼 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 그의 저서 『제3의 물결: 20세기 후반의 민주화』¹⁾에서 세계적인 민주화를 세 물결(Three waves)로 표현하면서 민주주의 발전의 역사를 정리하고 있다. 제1의 민주화 물결은 19세기 초반 미국에서 모든 백인남성에게 참정권이 부여되었을 때 시작되었다. 첫 번째 물결이 절정에 도달했을 때 전 세계에는 29개의 민주주의 국가가 탄생하였다. 그리고 그것은 1922년까지 계속되었다. 제1의 물결은 1922년부터 42년까지 쇠퇴하는데 이 시기 민주주의 국가는 12개국으로 줄어든다. 제2의 물결은 연합군이 승리를 거둔 2차 세계대전 이후 시작되어 1962년까지 약 20년동안 전세계 36개의 민주주의 국가가 등장하게 된다. 1962년부터 1970년대 중반 사이 두 번째 물결은 쇠퇴하여 전체 민주주의 국가의 수는 30개로 감소한다. 그리고 제3의 물결은 1974년 포르투갈의 카네이션 혁명(Carnation Revolution)²⁾에서 시작하여 1980년대 라틴아메리카에서 역사적 민주주의 이행이 일어났고, 1986년부터 1988년까지 아시아태평양 국가들, 특히 한국, 필리핀, 대만 등에서, 그리고 소비에트 연방 붕괴 이후

1) 원제목은 『The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century』으로 1991년에 출판됨.
 2) 카네이션 혁명(Carnation Revolution): 1974년 4월 25일 포르투갈 리스본에서 현대 민주화의 제3의 물결이 시작되었음. 당시 리스본 내 및 인근에 배치된 군부대가 군대운동(MFA)을 주도하던 젊은 장교들이 신중히 계획했던 쿠데타를 이행하도록 신호를 보내면서 혁명이 시작되었음. 군중들이 군인들에게 환호를 보내면서 그들의 총에 카네이션을 꽂으면서 거리를 가득 메웠고, 그 결과 독재자 마르셀로 카에타노(Marcello Caetano)는 신군부 지도자들에게 항복, 망명길에 오르게 되었고, 포르투갈에서 민주주의가 시작됨.

동유럽에서 일어났다.³⁾ 미국의 정치학자 뭉크(Gerardo L. Munck)는 그의 저서에서 민주주의에 대한 연구는 세 단계로 진화해 왔다고 주장한다. 첫째, 19세기 유럽에서 경험에 기초한 연구가 시작되었고, 둘째, 2차 세계대전 이후에 민주주의에 대한 연구가 본격 착수되었고, 셋째, 1974년 포르투갈 카네이션혁명에 따른 전지구적 민주화의 물결과 함께 시작되었다는 것으로 헌팅턴의 주장과 상당부분 일치한다고 볼 수 있다.⁴⁾ 민주주의 국가의 수는 평가에 사용되는 다양한 범주에 따라 달라지지만 오늘날 전 세계에는 약 100개 이상의 민주주의 국가가 존재하는 것으로 전해진다.

1990년 이후 민주화의 물결은 더 넓은 지역에서 더욱 빠른 속도로 진행되고 있다. 동아시아, 남부유럽, 동부유럽, 중남미, 그리고 아프리카에 이르기까지 권위주의 또는 공산주의 독재체제에 항거한 새로운 민주정부들이 자유선거에 의해 등장하였다. 일부 전문가들은 최근 중동에서 일어나고 있는 사건들, 소위 ‘아랍의 봄(Arab Spring)’이라고 불리는 민주화 운동이 이 지역에 잔존하는 여러 불확실성에도 불구하고 제4의 민주화 물결의 시작으로 보기도 한다.

헌팅턴은 그의 저서에서 세 민주화 물결과 더불어 역물결에 대해서도 언급하고 있다. 민주주의 추세가 약화되거나, 또 다른 권위주의 국가가 등장한 것을 역물결이라 표현한다. 요컨대, 전 세계적인 추세의 제3의 민주화 물결은 절반은 성공하고 절반은 실패하는 양상을 보여주고 있다. 실패라는 말은, 엄밀히 말하면 ‘절차적 민주주의(procedural democracy)’가 형식적인 민주주의 형태로 남아 있을 뿐 질적인 발전을 이루지 못하고 있다는 것이다. 달리 말하면 공고화된 민주주의로 발전하지 못하고 있음을 말한다. 즉 많은 신생 민주주의 국가들이 여전히 부분적으로 공고화된("partially consolidated") 민주주의 또는 장기적으로 비공고화된 (protracted unconsolidated") 민주주의에 머물고 있다.

1990년대 초반 소비에트 연방이 해체되면서 신생민주주의 국가들이 대거 등장하였다. 그리고 이들 신생국가들은 절차적 민주주의에 따라 대통령을 선출하였고 민주주의로 이행하는 듯 보였다. 그러나 시간이 지남에 따라 발트 3국을 제외한 모든 국가들이 권위주의 체제로 퇴행하거나 퇴행하고 있었다. 이러한 민주화의 역물결 와중에 우크라이나와 조지아, 키르기스스탄에서 민주화의 불씨를 되살리려는 움직임이 나타났는데, 이를 각각 오렌지혁명(우크라이나, 2004년 12월), 장미혁명(조지아, 2003년 11월), 튜립혁명(2005년 3월)이라 부른다.

포스트 소비에트 공간의 이들 세 국가들이 민주화 이후에 재민주화를 시작한지 짧게는 7년, 길게는 10년의 시간이 흘렀다. 그리고 이제 이들 국가들의 민주주의에 관한 연구는 그 주제를 민주화에서 민주화의 공고화로 옮겨가야 할 시점이다. 다수의 연구들이 여전히 이들 국가들의 색채혁명과 민주화에 관한 연구에서 머무르고 있거나, 중앙아시아의 민주화의 물결을 아랍의 봄을 진단하는 도구로 활용하거나 비교하는 것에 머무르고 있다.

본 논문의 목적은 색채혁명을 통해 민주화를 이룬 조지아의 민주주의 공고화를 평가하는 것이다. 이를 위해 제2장에서는 민주주의 공고화에 대한 이론적인 논의를 살펴보고, 이에 기반하여 조지아의 민주주의 공고화를 평가하기 위한 분석틀을 제시한다. 제3장에서는 분석틀을 기초로 민주주의 공고화를 평가한다.

결론부터 말하자면 조지아는 민주화 이후의 민주주의, 즉 완전한 민주주의 국가에 도달하는 데는 실패했다. 달리 말하면 부분적으로 공고화된 민주주의에 머물고 있다고 할 수 있다. 이 연

3) 새뮤얼 헌팅턴, 『제3의 물결: 20세기 후반의 민주화』, 인간사랑, 2011, pp. 35-55., http://en.wikipedia.org/wiki/Third_Wave_Democracy#The_Third_Wave

4) Gerardo L. Munck, "Democratic Theory: After Transitions From Authoritarian Rule", 2011, pp. 1-2.

구를 통해 조지아의 민주주의 공고화의 수준을 객관적으로 바라볼 수 있을 뿐만 아니라 지속 가능한 민주주의의 발전 방향 또한 파악할 수 있는 의미 있는 작업이 될 것이다.

II. 민주주의 공고화의 이론적 배경

1. 이론적 배경

민주주의 공고화는 민주주의가 역행하지 않고 지속되는 것을 말한다. 민주주의 공고화에 대한 시각은 크게 최소주의적 시각과 최대주의적 시각으로 나뉜다. 민주주의 공고화의 최소주의적 시각을 주장하는 대표적인 학자는 린쯔와 스테판(Linz & Stepan)으로 ‘모든 주요 행위자들이 권력을 획득하는 데 민주적 방식 외의 방법은 존재하지 않는다고 생각하며, 어떤 제도나 집단도 민주적으로 선출된 정책결정자들에 대해 거부권을 주장하지 않는 수준에 이른 것’이라고 말한다. 때문에 민주주의가 ‘정치의 유일한 게임’이 된 상태를 의미한다.⁵⁾ 린쯔와 스테판(Linz & Stepan)은 세가지 민주적 태도를 여러 설문을 통한 실제 측정을 제시한다. 첫째, 행태적으로, 한 영역내의 민주주의 정권은 어떤 중요한 국가적·사회적·정치적 또는 제도적 행위자들이 비민주적 정권을 창출하거나, 국가로부터 분리하기 위해 폭력이나 외국의 간섭을 허용함으로써 자신들의 목적을 이루려는 데 막대한 자원을 소비하지 않을 경우 공고화된다. 둘째, 태도적으로, 강력한 다수의 여론이 민주화 과정과 제도가 그들 자신들과 같은 사회의 공동의 삶을 지배하는 가장 적합한 방법이라고 믿을 때와 반체제에 대한 지지가 아주 낮거나 민주주의 호응세력으로부터 이탈이 덜 되어 있을 경우 민주주의 정권은 공고화된다.⁶⁾ 셋째, 헌법적으로, 민주주의 정권은 전 국가의 영역 내에서 정부세력과 비정부세력이 새로운 민주화 과정에 의해서 인가된 법, 규정, 제도 내에서 갈등을 해소시키도록 일상화된 경우에 공고화 된다. 이와 더불어 민주주의 공고화를 위한 부수적 조건으로는 자유롭고 활성화된 시민사회, 민주적으로 자주적인 정치사회, 법의 지배가 구현되는 사회, 민주적으로 제약되는 관료주의 등이 있다. 쉘보르스키(Przeworski)는 정치세력들이 선거의 불확실성에 대한 믿음을 기초로 권력교체가 가능하다는 확신이 공유되며 민주적 경쟁이 ‘정치의 유일한 게임’이 되면 민주주의는 공고화되었다고 본다. 한편 쉘보르스키는 민주주의 공고화에 대한 조건으로 선거경쟁이 가능한 제도적 틀의 구비, 권력교체가 가능한 정당구조의 구축, 경제적 위기와 같은 갈등의 민주적 절차에 의한 해결, 민주적인 민군관계의 형성 등을 제시하였다.

민주주의 공고화의 최대주의적 입장을 취하는 대표적인 학자는 다이아몬드(Diamond)이다. 다이아몬드는 정치 엘리트뿐만 아니라 대중 모두에게 민주주의에 대한 신념화, 습관화, 내면화가 민주주의 공고화의 중요한 요소로 본다. 민주주의에 대한 단순한 행동적, 태도적, 헌법적 차원에 더하여 일반 대중의 민주적 신념이 필수적이며 정치와 시민사회에서 민주주의 실천과 같은 정치문화의 성숙을 공고화의 중요한 요소로 보는 것이다. 프리드함(Pridham)의 긍정적 공고화도 최대주의적 시각에서 이해할 수 있다. 프리드함은 부정적 공고화와 긍정적 공고화를 구분하고 민주주의 공고화가 달성되기 위해서는 부정적 공고화뿐만 아니라 긍정적 공고화도 이루어져야 한다고 주장한다. 부정적 공고화는 민주주의에 대한 심각한 도전을 차단하는 것이며, 긍정적 공

5) 임성학, “아시아 민주주의의 비교분석과 공고화”, 한국사회과학 제25권 제1-2호(2003), pp. 194-195.

6) J. 린쯔, A. 스테판, 『민주주의의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』, 삼영사, p. 30.

공화는 국민들의 민주주의에 대한 높은 수준의 신념화 및 실천적 개념을 의미한다.

셰들러(A. Schedler) 역시 민주주의 공고화 개념을 긍정적인 개념(positive conception)과 부정적인 개념(negative conception) 두 가지로 정의한다. 전자는 민주주의 공고화를 ‘완전한 자유민주주의로 심화되고 있거나 또는 반민주주의(semi-democracy)로 완성되어 가는 것’으로, 후자는 ‘자유민주주의의 침해나 최소한의 (어떤 형태의) 민주주의의 붕괴를 피하려는 것’으로 정의된다.⁷⁾셰들러는 민주주의 공고화에 대한 합의를 도출하기 어렵다고 보고 민주주의가 역행하지 않는 상태를 공고화로 본다. 셰들러는 민주주의 공고화의 스펙트럼을 권위주의적 민주주의, 선거민주주의, 자유민주주의, 선진민주주의 등의 네 유형으로 구분한다. 선거민주주의와 자유민주주의가 권위주의적 민주주의로 역행하는 경우는 민주주의의 전복을, 자유민주주의에서 선거민주주의로의 후퇴하는 경우는 민주주의의 침식을 의미한다. 한편 선거민주주의에서 자유민주주의로 심화되는 경우는 민주주의의 완성이며, 선거민주주의와 자유민주주의가 선진민주주의로 발전하면 심화된 민주주의로 이해된다. 마지막으로 자유민주주의가 사회에서 지속되는 경우는 민주주의가 형성되는 과정으로 파악된다. 셰들러는 민주주의 공고화를 연구한 여러 학자들의 의견을 정리하여 민주주의 공고화를 측정하기 위한 세 가지 기본 접근법을 제시한다. 즉 구조적 배경(structural contexts), 행위자와 태도(actors and attitudes), 행동(behavior)이다.⁸⁾ 셰들러는 이들 세 가지 접근법이 인과적으로 연결되어 있다고 주장한다.¹⁰⁾

[표1] 셰들러의 민주주의 공고화 측정: 증거와 추론의 유형

측정 및 인과관계의 수준	관찰 대상	인과관계 가설
행태(행동)적 토대	관찰 가능한 행동: 사실적, 반사실적.	제도(Institutions)는 행위자에 따라 다르다. 과거의 행동은 미래 행동의 전조이다.
태도적 토대	참여자 관점: 전략, 규범, 인식	태도는 행동의 전조이다.
구조적 토대	구조적 배경: 경제적, 사회적, 제도적.	구조적 배경(인센티브와 억제)은 행위자와 태도를 구체화한다.

최소주의적, 최대주의적 시각은 분석의 방법에 따라 공고화의 결과가 달라지기 때문에 주관적인 연구경향성을 내포하고 있다. 최대주의적 시각에서 공고화는 대의민주주의를 지향하는 현대 사회의 특성상 이상적인 목표가 될 수 있다. 한편으로는, 신념과 가치, 실천적 개념을 계량적으로 측정할 수 있는가 하는 의문도 제기된다.

민주주의 공고화에 대한 이러한 주관적 해석에 대한 비판적 입장에서 공고화에 대한 객관성을 높이기 위한 학자들의 시도도 있다. 헌팅턴은 민주적 선거절차에 의한 2차례의 정권교체 테스트(turnover test)를 민주주의 공고화 지표로 제시한다. 만약 이행시기에 실시된 최초의 선거에서 권

7) Andreas Schedler, “Measuring Democratic Consolidation”, Studies in Comparative International Development: 2001, p. 67.

8) 행태적 측면에 초점을 두는 학자들은 기본적인 민주적 룰을 위반하는 정치행위자가 더 이상 없거나, 반민주적인 도전을 격퇴할 능력이 증명되지 않는 한 민주주의자들은 편히 쉴 수 없다고 주장한다. 민주적 거버넌스의 태도적 측면에 집중하는 학자들은 모든 주요 정치행위자들이 자유민주주의 체제를 유지하는데 필요한 규범적 동기와 전략적 합리성, 인지적 지각을 개발하지 않는 한 민주주의는 위험아래 놓이게 될 것이라고 말한다. 구조적 측면에 주목하는 학자들은 사회경제적 환경과 제도적 기반이 민주적 연속성에 호의적이지 않다면 경계를 낮추어야 한다고 말한다.

9) a)행동은 정권안정의 근접원인(proximate cause)으로써 나타난다. b)태도는 행동의 원동력으로써 작동한다. c)구조적 배경은 행위자와 태도 모두의 근접 원천(proximate source)을 나타낸다.

10) Andreas Schedler, “위의 글”, p. 85.

력을 획득한 정당이나 집단이 다음 선거에서 패배하고 그 선거의 승자에게 권력을 넘겨주었다면, 또한 그 후 그러한 선거의 승자가 이후에 실시된 선거의 승자에게 권력을 평화적으로 이양한다면 이 민주주의는 공고화되었다고 간주할 수 있다는 것이다.¹¹⁾ 그러나 일본과 같은 민주주의 국가에서 자민당이 50여 년간 정치권력을 획득한 사례는 설명하지 못하는 보편성의 문제가 제기된다.

복합적 지표를 제시하는 가시오로브스키와 파워(Gasiorowski & Power)는 첫째, 새로운 민주체제가 두 번째 대선의 실시 때까지 유지됐는가, 둘째, 민주체제가 합법적인 정권교체 시까지 유지되는가, 셋째, 민주체제가 12년 동안 지속되는가 등 3가지를 들고 있다. 하지만 이들이 제시한 기준은 국가간 계량분석에는 유용한 측면이 있지만, 그 기준의 이론적 기반이 모호하고, 민주체제의 유지에 초점을 맞추고 민주적 태도에 대한 측정은 없다는 결점이 있다.

공고화의 수준을 판단하기 위한 조건으로 군터(Gunter)는 ‘정치적으로 중요한 반체제 정당이나 사회운동의 부재’를 제시한다. 그리고 이러한 반체제 집단의 존재 여부를 확인하기 위해서, 이들 집단의 표면적인 행위 외에 공식적 선언, 연설, 지도자들과의 인터뷰 등을 분석해야 한다고 주장한다. 이 같은 기준은 실제로 반체제 집단이 존재하지 않더라도 공고화되지 않은 민주주의 사례가 다수 존재하고, 반체제집단의 부재라는 지표 하나로 공고화를 측정하기에는 그 대상이 너무 복잡한 것이라는 문제가 있다.

요컨대, 민주주의 공고화에 대한 학자들의 논의에서 이끌어 낼 수 있는 민주주의 공고화에 대한 정의는 ‘민주주의가 발전적으로 지속되고 민주적 과정 외에 권력을 획득할 대안이 없으며, 어떠한 세력도 민주적으로 선출된 정부를 전복할 수 없는, 민주주의가 정치과정에서 유일한 게임이 되는 상태’이다. 그리고 민주주의 공고화에 대한 시각은 크게 선거의 제도화에 초점을 두는 최소주의적 시각과 민주주의에 대한 국민적 신념과 실천적 의지를 공고화의 중요한 기준으로 삼는 최대주의적 시각으로 구분된다. 최대주의적 시각은 공고화에 대한 이상적 목표를 제시하지만, 대의제를 지향하는 현대 사회의 정치체제에 적용하기에는 일정한 제한이 따른다.

2. 분석의 틀

민주주의 공고화를 평가하기 위해 많은 학자들이 여러 기준을 제공하고 있지만 본 연구에서 최소주의적 시각에 따라 조지아의 민주주의 공고화를 평가해 보고자 한다.

린쯔와 스테판, 웨보르스키가 제시한 공고화의 조건은 크게 시민사회, 정치사회, 법의 지배, 경제사회, 거버넌스 등 크게 5가지 영역으로 나눌 수 있다. 그러나 본 논문에서는 이를 크게 시민사회, 정치사회, 거버넌스 세 영역으로 구분하여 주요 통계자료를 중심으로 평가해 보고자 한다. 주요 통계자료는 프리덤하우스(Freedom House)의 민주주의 지수(Democracy score)와 세계경제포럼(The World Economic Forum)의 경쟁력 지수, 베텔스만 재단(Bertelsmann Stiftung)의 체제 전환 지수와 각종 설문결과를 종합적으로 활용하기로 한다.

[표2] 민주주의 공고화의 분석틀

이론적 시각	공고화의 준거 영역	평가항목
최소주의	시민사회	- 시민사회 - 민주주의에 대한 신념과 태도
	정치사회	- 선거과정 - 언론의 자율성

11) 새뮤얼 헌팅턴, “위의 책”, p. 369.

	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> - 민주적인 거버넌스 - 법치주의 - 부패
--	------	---

시민사회의 활성화 여부는 프리덤하우스(Freedom House)의 민주주의 지수를 활용한다. 정치사회는 선거과정과 언론의 자율성을 주요 평가요소로 분석한다. 거버넌스 영역에서는 헌정주의 확립과 관료제의 투명성과 상관관계가 있는 부패의 정도를 분석하도록 한다. 조지아의 민주주의 공고화에 대한 평가기간은 민주화 시위가 있었던 시기, 즉 장미혁명 이후부터 현재까지로 한다.

III. 장미혁명 이후 조지아의 민주주의 공고화 평가

링컨(Lincoln: 2006)은 민주화 혁명 직후에 조지아의 민주주의 공고화를 저해하는 요인으로 오세티아와 압하지야 문제, 민주적인 이웃 국가의 부재, 러시아와의 끝나지 않는 관계의 어려움 등을 지적하였다. 그러한 반면, 조지아는 다른 민주화를 시도하고 있는 국가들이 직면한 문제를 겪지 않아도 되는 긍정적인 요인들이 있다. 이를테면, 국가가 가난하기는 하지만 광범위한 기아는 없고, 아프리카처럼 에이즈와 같은 심각한 질병이 퍼져있지도 않다. 또한 급진적인 종교운동이나 반민주적인 군부세력이나 정치세력도 없다. 또한 조지아는 비민주적인 통치자가 더 쉬운 방법으로 권력에 장기간 머무르도록 하는 석유나 다른 천연자원이 있는 것도 아니다. 민주주의 공고화의 또 다른 우위로 작용하는 것은 조지아가 지극히 친서방적이라는 것이다.¹²⁾ 링컨에 따르면 장미혁명 이후 조지아는 민주주의 공고화를 이룰 수 있는 긍정적인 요인이 더욱 큼을 알 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 민주화 이후 민주주의 공고화에 성공하였는가에 대해서는 선뜻 그렇다고 말하기 힘들다. 프리덤하우스에 따르면 조지아는 2012년 기준으로 이행정부 또는 하이브리드 체제(Hybrid Regime)¹³⁾로 분류된다. 이것은 곧, 민주주의 공고화에 실패하였거나 부분적으로 공고화되었음을 뜻한다.

조엘(Joel Lazarus)은 장미혁명 이후 조지아에 새로운 권위주의체제의 국가가 재건되었다고 주장한다. 그리고 이러한 사카쉬빌리의 권위주의 정권의 주요 특징으로 구소련 붕괴 이후 지속되어왔던 구제도 청산과 새로운 국가건설, ‘통합민족운동(UNM)’이라는 지배 정당 조직, 정치적 반대세력 공격, 공식적인 제도조작, 언론 탄압, 부자유스럽고 불공평한 선거, 러시아와의 8월 전쟁과 원조 패키지, 경제개혁 등으로 정리한다.¹⁴⁾

장미혁명 이후 조지아의 민주주의 공고화에 대한 평가를 시민사회, 정치사회, 거버넌스의 세 가지 영역에 대한 통계자료를 중심으로 평가하도록 한다. 프리덤하우스의 민주주의지수와 베텔스만재단의 체제전환지수, 세계경제포럼의 경쟁력지수를 통해 살펴본 조지아의 민주주의 공고화에 대한 평가는 [표3], [표4]와 같다.

[표3]의 프리덤하우스에서 조사한 조지아의 민주주의 지수¹⁵⁾를 살펴보면 전체평가항목의 평균점

12) Lincoln A. Mitchell, "Democracy in Georgia Since the Rose Revolution", East European Democratization, 2006, p. 671.

13) 정치체제는 보통 완전 민주주의(Full Democracy), 불완전 민주주의(Flawed Democracy), 혼합 정치체제(Hybrid Regime), 권위주의 체제(Authoritarian Regime)로 분류된다. 혼합정치체제는 불완전 민주주의와 권위주의의 중간형태이다.

14) Joel Lazarus, "Neo-liberal State Building and Western 'Democracy Promotion': the case of Georgia", 2010 SGIR 7th Pan-European Conference on International Relations, 2010, pp. 10-17.

15) 프리덤 하우스의 민주주의지수는 민주주의 수준이 높을수록 1에 수렴하고 민주주의 수준이 낮을수록 7에 수렴한다.

수가 2003년부터 2012년까지 미미한 점수차만 보일 뿐 크게 개선되거나 악화되는 것이 없이 현상유지 상태임을 알 수 있다. 시민사회 부분이 유일하게 반공고화된 민주주의 수준으로 발전하였다. 그 외에 주목할 만한 것은 부패가 2003년 대비 두드러지게 개선되었다는 점이다. 그러나 선거과정, 언론독립, 민주적 거버넌스, 법치주의 등은 부정적인 측면, 즉 여전히 권위주의적인 형태로 남아있다.

[표3] 조지아의 민주주의 지수

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
민주주의 지수	선거과정	5.25	5.25	4.75	4.75	4.50	4.75	5.25	5.25	5.00	5.00
	시민사회	4.00	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.75	3.75	3.75	3.75
	언론독립	4.00	4.00	4.25	4.25	4.00	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25
	민주적 거버넌스	-	-	5.50	5.50	5.50	5.75	6.00	6.00	5.75	5.75
	법치주의	4.50	4.50	5.00	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00
	부패	5.75	6.00	5.75	5.50	5.00	5.00	5.00	5.00	4.75	4.50
	민주주의 점수 ¹⁶⁾	4.83	4.83	4.96	4.86	4.68	4.79	4.93	4.93	4.86	4.82

출처: Freedom House - Nations in Transit 2000-2012

베텔스만재단의 체제전환지수를 살펴보면 의사표현과 책임은 2007년 이후 비교적 안정된 수준을 보이고 있다. 베텔스만재단의 평가에 따르면 정부효율성, 법의 지배, 부패통제력이 2003년 이후 보다는 약간 후퇴한 양상이다. 전반적으로 각 항목들이 2009년 이후부터 점수가 중간 단계에서 고착화되는 현상을 보이고 있다.

세계경제포럼의 경쟁력점수는 장미혁명 이후 전 평가부분에서 비교적 긍정적으로 평가하고 있다. 특히 부패통제력이 2003년과 비교해 크게 개선되었음은 주목할 만 하다.

[표4] 조지아의 민주주의 공고화 평가지수

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
체제전환 지수*	의사표현과 책임	0.63	0.63	0.72	0.72	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	-
	정부 효율성	0.60	0.60	0.67	0.67	0.60	0.60	0.58	0.58	0.58	-
	법의 지배	0.63	0.63	0.57	0.57	0.53	0.53	0.60	0.60	0.60	-
	부패 통제력	0.70	0.70	0.75	0.75	0.65	0.65	0.60	0.60	0.60	-
경쟁력 지수**	의사표현과 책임	-	0.41	0.43	0.44	0.47	0.45	0.45	0.47	0.48	-
	정치적 안정성	-	0.63	0.72	0.72	0.85	0.80	0.86	0.80	0.75	-
	정부 효율성	-	0.23	0.24	0.31	0.35	0.39	0.44	0.47	0.49	-
	법의 지배	-	0.31	0.38	0.42	0.50	0.52	0.50	0.54	0.53	-
	부패	-	0.31	0.42	0.45	0.57	0.58	0.55	0.59	0.67	-

16) 민주주의 점수(Democracy Score): 1-2점 공고화된 민주주의(Consolidated Democracy), 3점 반공고화된 민주주의(Semi-Consolidated Democracy), 4점 이행정부 또는 하이브리드 체제(Transitional Government or Hybrid Regime), 5점 반공고화된 권위주의 체제(Semi-Consolidated Authoritarian Regime), 6-7점 공고화된 권위주의 체제(Consolidated Authoritarian Regime).

	통제력										
--	-----	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

출처: Worldbank - Worldside Governance Indicators

* Bertelsmann Transformation Index ** World Economic Forum Global Competitiveness Survey

세 가지 평가지수를 종합적으로 분석해보면 자율적인 시민사회는 어느 정도 보존되고 있음을 알 수 있다. 그러나 거버넌스 부분은 어느 정도 부패 수준이 개선되었다고는 하나 법의 지배, 정부 효율성 등은 중간 단계에 머무르고 있어 민주주의 공고화로의 수준까지 미치지 못하고 있다. 전체적으로 조지아의 민주주의 점수는 2003년 이후 그 평균이 4.85점으로 평가되어 부분적인 공고화에 머무르고 있다. 이는 자칫 ‘반공고화된 권위주의 체제’로 이전될 수 있기 때문에 다소 우려스러운 결과라고 할 수 있다.

1. 시민사회

조지아의 시민사회는 1980년대 후반에 등장하기 시작하여 1990년대 후반에 활발하게 활동하였다. 그러나 많은 옹저버들은 2003년 평화시위에 참여한 영향력 있는 사회활동가들이 정치무대로 진출함에 따라 시민사회의 영향력이 감소하였다고 지적한다. 2004년 이래로 시민단체의 수가 감소하지는 않았지만 정책수립에 시민사회의 영향력은 오히려 감소하였다. 이는 공공기관들이 시민사회활동가의 체계적인 공공정책 논의에 관여하는 것을 꺼려하기 때문이다.

금융불안정이 조지아 시민사회단체의 주요 관심사로 남아있는데, 그 이유는 자금모금과 관련이 있기 때문이다. 국제적인 자금모금과 협력은 가능하지만, 그것은 국가가 설립한 기구들이 거의 독점하고 있다. 그래서 지역의 자금모금은 여전히 부족한 실정이다. 국제적인 자금모금과 네트워킹에 대한 접근측면에서 거대한 비정부기구는 새로운 기구들이나 경험이 적은 기구들보다 더욱 영향력이 있다고 할 수 있다.

또한 사회·정치적인 부분에 대한 조지아 정교회의 영향력은 여전히 높게 남아있다. 조지아 정교회와 교회의 리더십은 국가에서 특별한 지위와 역할을 보장받고 있으며 종교단체에 영향을 미치는 주된 결정에 자문을 한다.

노동권 보호 역시 낮은 수준으로 남아 있으며, 노동법은 종종 고용인의 권리를 보호하지 못한다고 비판 받고 있다. 실제로 노동조합의 활동은 드물고, 국가기관으로부터 충분한 관심을 받지 못한다.

요컨대, 조지아에서 정책수립과 구현에 대한 시민사회의 영향력은 장미혁명 이후 민주적으로 발전하고 있지만 금융불안정이나, 정교회의 영향력, 노동권 보호와 같은 문제들을 안고 있는 실정이다.

한편, 민주주의 연구소(National Democracy Institute)가 실시한 ‘조지아는 민주주의 사회인가’라는 여론조사에서 2010년 이후부터 2012년 현재까지 그렇다고 응답한 수가 과반수에 달하지 못하는데 이 점수는 프리덤 하우스의 민주주의 점수가 보여주는 내용과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

[표5] 조지아는 민주주의 사회인가? (단위: %)

구분	2010. 6.	2011. 9.	2012. 11.
그렇다	33	45	41
아니다	46	39	40
모르겠다	19	15	18
기타	2	1	1

설문기간: 2010. 06(N=2,052), 2011. 9(N=2,425), 2012. 11(N=1,947)

출처: NDI(National Democratic Institute)/www.ndi.org

또한 상기 기관에서 조사한 “당신에게 민주주의란 어떤 의미인가?”라는 설문조사에서 다수의 조지아인이 언론(개인의 의사 및 미디어)의 자유, 법 앞의 평등, 정의의 보호, 인권보호라고 응답한 것에 반해, 자유롭고 공정한 선거 및 정부의 책임이라고 대답한 사람들은 소수에 달하는 것으로 알려졌다. 이것은 곧, 민주주의에 대해 개인의 자유 및 평등에 대한 욕구는 크지만 민주주의의 정치문화적인 측면과 거버넌스에 대한 관심은 부족한 것으로 보여진다. 민주주의에 대한 이와 같은 조지아인의 신념 및 태도는 자칫 민주적 체도를 확립을 지연시키는 원인이 될 수도 있다.

2. 정치사회

2003년 장미혁명으로 에드워드 세바르드나제(Shevardnadze) 대통령을 권력에서 축출하고, 미하일 사카쉬빌리가 2004년 1월에 대통령 선거에서 당선하였다. 대통령 선거 이후 사카쉬빌리는 의회를 통해 행정권을 강화시키는 헌법을 억지로 통과시켰다. 공식적인 정치체도의 많은 변화들 중에서도 가장 우선되는 움직임은 현역의원들의 이익에 봉사하도록 설계되었다는 것이다. 조지아의 헌법은 2004년부터 2007년 사이에 4차례나 개정되었는데, 그 가운데 선거법 역시 몇 차례 주된 개정이 있었다. 예를 들면, 2005년에 중앙선거관리위원회에 관한 당대표시스템을 대통령이 직접 지목한 전문 선거관리인으로 교체한 것이다. 또 다른 예로, 2008년 의회선거 직전에 정부는 여당인 통합민족운동(United National Movement)이 절대 다수를 보존할 수 있도록 의회의 비례대표 의석 수를 증가시켰다.¹⁷⁾

[표6] 조지아의 2008년 총선 결과 (의석수(정당지지율%))

구분	2008년(%)
통합민족운동	119(59.18)
공동 야당(국가의회, New Rights)	17(17.73)
기독교 민주당	6(8.66)
노동당	6(7.44)
공화당	2(3.78)
기타	0(3.21)

출처: Central Election Commission of Georgia, www.cec.gov.ge

17) Joel Lazarus, "위의 글", p. 12.

[표6]은 조지아의 2008년 총선 결과이다. 표에서 보듯이 사카쉬빌리 대통령이 이끄는 통합민족운동이 총선에서 약 60%의 지지를 얻어 절대 다수의 의석을 확보하였다. 총선 결과에 대해 야당이 거세게 비난했을 뿐만 아니라 국제 읍저버들 역시 의회선거와 투표에서 미하일 사카쉬빌리의 통합민족운동(United National Movement)이 중대한 위반을 했다고 주장하였다.

[표7] 정치사회 영역의 평가

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
선거과정	5.25	5.25	4.75	4.75	4.50	4.75	5.25	5.25	5.00	5.00
언론 독립	4.00	4.00	4.25	4.25	4.00	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25

출처: Freedom House - Nations in Transit 2000-2012

정치사회 영역의 주요 분석대상인 선거과정과 언론 자율성에 대한 프리덤 하우스의 평가는 [표7]과 같다. 선거과정은 2004년 이후 개선되는 듯 보이다가 2009년부터 다시 악화되어 2012년 기준 5점으로 평가되고 권위주의적인 수준에 머무르고 있다. 언론 독립의 경우 장미혁명 이후 현재까지 큰 변동 없이 4.25점으로 평가되고 있다. 즉 개선되지 못한 채로 남아 있다고 할 수 있다.

3. 거버넌스

거버넌스 영역에 대한 평가는 프리덤 하우스의 평가지표 중 중앙정부의 거버넌스 수준과 법치주의, 부패를 중심으로 살펴본다. 세 가지 항목에 대한 결과는 [표8]과 같다.

[표8] 거버넌스 영역의 평가지수

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
민주적 거버넌스	n/a	n/a	5.50	5.50	5.50	5.75	6.00	6.00	5.75	5.75
법치주의	4.50	4.50	5.00	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00
부패	5.75	6.00	5.75	5.50	5.00	5.00	5.00	5.00	4.75	4.50

출처: Freedom House - Nations in Transit 2000-2012

2010년 조지아 국회는 국가 정치시스템을 2012년 의회선거¹⁸⁾와 2013년 대통령 선거 동안 대통령제에서 의원내각제로 변화시키는 헌법 개정을 하였다. 이런 변화는 국회의 역할을 증대시킬 것이고 과거 대통령 선거에 가려져있던 의회선거의 중요성이 증가될 것으로 전망된다. 새로운 시스템은 머지않은 조지아 정치 시스템의 중요한 도전과제가 될 것이다. 특히, 통치구조와 공고화의 상관관계에 대해서 린쯔와 발렌주엘라(Valenzuela)는 대통령제보다는 의원내각제가 민주주의의 공고화에 성공할 가능성이 높다고 주장한다. 대통령제의 본원적인 특성인 이원적 정통성, 고정된 임기, 승자독식에 의한 국정마비상태와 권력의 집중화가 신생민주주의 국가의 민주주의 불안정성을 높이기 때문이다. 메인워링 역시 대통령이 갖는 강력한 권한 때문에 대통령제와 민주주의 사이의 부정적인 관계가 발생한다고 주장한 바 있다.¹⁹⁾

18) 2012년 10월 1일에 있었던 의회선거에서 이바니쉬빌리가 이끄는 야당연합 '조지아의 꿈'이 54.97%(44석)를 확보하면서 통합민족운동 40.34%(33석)을 누르고 승리하였다. 이로써 현 대통령인 사카쉬빌리의 임기가 끝나는 2013년 10월에 조지아는 이바니쉬빌리를 수장으로 하는 의원내각제가 본격적으로 시작된다.

사카쉬빌리가 이끄는 강한 지배정당은 약한 반대세력에도 불구하고 2004년 이후 정부의 다른 부분들의 효율성과 균형을 깨뜨리는 많은 개혁이 추진하였다. 결과적으로 행정부가 입법부와 사법부에 대한 자신의 지배력을 확보하면서 조지아 헌법제도는 실제로 그 영향력을 발휘하지 못하였다.

조지아의 헌법과 국내적인 정치적, 시민적, 개인적 권리의 보장은 일반적으로 국가에 의해 기대된다. 그러나 사법시스템은 여전히 해석에 있어서 모순적이고 법적 제도의 강화, 약한 제도적 구조, 의문스러운 사법적 독립성, 교도소와 구금시설의 열악한 환경, 적절하게 훈련되지 못한 사법 인력들의 문제점이 남아 있다.

2004년 이후 낮은 수준의 부패는 국가 서비스 영역에서 개선되어 왔다. 세계은행 데이터에 따르면 조지아의 공공서비스에서의 비공식적인 지불은 다른 소비에트 국가들이나 심지어 새로운 EU 회원국가들보다 더 적게 발생한다. 2011년에 정부는 정보 접근권과 적법절차 보장을 위한 공무원의 교육훈련을 계속하였다. 이러한 정부의 일련의 노력의 결과로 조지아의 부패 수준은 2003년에 5.75점에서 2012년에 4.50으로 크게 향상되었다.

그러나 몇몇 비판자들은 정부의 반부패(Anticorruption) 활동에 대해 이것이 중앙정부의 세력 공고화 및 권력견제와 균형시스템의 약화로 이어진다고 주장한다.

IV. 결론

본론에서 조지아의 장미혁명 이후 민주주의의 공고화를 평가해보았다. 최소주의적 시각에서 민주주의의 공고화를 분석한 결과 조지아의 민주주의는 공고화되지 못하였다. 프리덤 하우스의 평가 기준에 따르면 조지아는 이행정부 혹은 하이브리드 체제로 민주주의와 권위주의 국가의 중간형태에 머무르고 있다. 엄밀히 말하면, 조지아의 민주주의 현실은 권위주의 쪽으로 많이 기울어져 있어 민주주의의 공고화로 발전하기까지 해결해야 할 과제가 많이 남아 있다.

[표9] 조지아의 민주주의 공고화 종합평가

이론적 시각	공고화의 준거 영역	평가항목	결과
최소주의	시민사회	- 시민사회	○
		- 민주주의에 대한 신념과 태도	△
	정치사회	- 선거과정	X
		- 언론의 자율성	△
	거버넌스	- 민주적인 거버넌스	X
		- 법치주의	X
- 부패		△	

* 항목별 수준에 따라 ○, △, X로 구분하였음.

최소주의적 입장에서 살펴본 민주주의의 공고화의 저해요인은 헌정주의의 미확립, 강력한 대통령제, 그리고 총선과 대선에서 나타난 공정하지 않은 선거과정과 선거결과에 대한 확실성 등이다.

19) 김형철, "대만총통제와 민주주의의 공고화의 지체: 통치구조와 운영의 비조응성을 중심으로", 비교민주주의연구 제4집 1호(2008), pp. 35-37.

또한 조지아인들의 민주주의에 대한 인식은 민주주의에 대해 개인의 자유 및 평등에 대한 욕구는 크지만 민주주의의 정치문화적인 측면과 거버넌스에 대한 관심은 부족한 것으로 보여진다. 민주주의에 대한 이와 같은 조지아인의 신념 및 태도는 자칫 민주적 제도를 확립을 지연시키는 원인이 될 수도 있다.

평가 결과 민주주의 공고화에 비교적 긍정적인 결과를 보여주는 것이 시민사회이다. 그리고 아직 그 수준이 높지는 않지만 부패 문제 역시 많은 부분 개선되고 있음을 알 수 있다.

지난 10월 1일에 치러진 총선에서 비드지나 이바니쉬빌리(Bidzina Ivanishvili)가 이끄는 야권 연합인 ‘조지아의 꿈(Georgian Dream)’이 승리함에 따라, 조지아는 2013년 10월 사카쉬빌리 대통령의 퇴임 이후부터 의회와 총리에게 권한을 위임하고 대통령은 형식상 국가수반으로 남는 의원내각제를 시행하게 된다.²⁰⁾

BBC는 2012년 10월의 총선 결과에 대해 “1991년 소련연방 해체 이후 조지아에서 처음으로 투표를 통한 민주적 권력 교체가 이뤄진 것”이라고 평가하였다. 헌팅턴이 주장한 민주주의 공고화의 조건으로 두 번의 정권교체 테스트 가운데 조지아는 이제 그 첫 번째 정권교체가 이루어지게 된 셈이다. 대통령제에서 의원내각제로의 변화라는 통치구조와 정권교체라는 두 가지 큰 변화가 일어난 만큼 향후 조지아의 민주주의 발전의 귀추가 주목된다.

20) 2010년 10월 15일에 통과된 헌법개정에 따라, 2012년에 선출된 의회는 2013년 10월에 선출될 차기 대통령의 취임에 따라 새 헌법이 발효된 후 새 정부를 구성할 수 있게 되었다.

참고자료

- 새뮤얼 헌팅턴, 『제3의 물결: 20세기 후반의 민주화』, 인간사랑, 2011.
- J. 린즈, A. 스테판, 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』, 삼영사, p. 30.
- 임성학, “아시아 민주주의의 비교분석과 공고화”, 한국사회과학 제25권 제1•2호(2003).
- 김형철, “대만총통제와 민주주의 공고화의 지체: 통치구조와 운영의 비조응성을 중심으로”, 비교민주주의연구 제4집 1호(2008).
- Gerardo L. Munck, “Democratic Theory: After Transitions From Authoritarian Rule”, 2011.
- Edward N. Muller, “Economic Determinants of Democracy”, American Sociological Review, Vol. 60, 1995.
- Andreas Schedler, “Measuring Democratic Consolidation”, Studies in Comparative International Development: 2001.
- Renske Doorenspleet, “The structural context of recent transitions to democracy”, European Journal of Political Research 43, 2004.
- Lincoln A. Mitchell, “Democracy in Georgia Since the Rose Revolution”, East European Democratization, 2006.
- Michael Mousseau, “Market Prosperity, Democratic Consolidation and Democratic peace”, Journal of Conflict Resolution, Vol. 44, 2000.
- Joel Lazarus, "Neo-liberal State Building and Western 'Democracy Promotion': the case of Georgia", 2010 SGIR 7th Pan-European Conference on International Relations, 2010.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Third_Wave_Democracy#The_Third_Wave
- Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/georgia>
- Central Election www.cec.gov.ge, www.cec.gov.ge

National Democratic Institute, www.ndi.org

Worldbank, www.worldbank.org.