

# 01

## 탈공산체제 이행과 민주주의 공고화

### ■ 김연규

한양대학교 국제학부 조교수  
서울대학교 노어노문학과 졸업  
美 Purdue大 정치학 박사

### 주요 논저

“Russia and the Six-Party Process in Korea: Moscow on the Treadmill of the Quest for Great Power Status”(2010).  
「터키의 汎투르크주의 新외교노선과 중앙아시아, 러시아와의 유라시아 연대」(2010).  
『범혹해지역의 정체성과 지역주의』(2010).

### Contents

- 1 들어가는 글
- 2 제3 물결의 민주화와 이행 패러다임
- 3 탈공산체제 이행
- 4 제4 물결 민주화의 특징
- 5 유라시아 민주화의 특징
- 6 나가는 글

1980~90년대와 비교해 볼 때 2000년대 세계적 민주화 추세(the state of democratization)의 가장 두드러진 현상은 남미, 아프리카, 중동, 동구, 유라시아(구소련 공화국들) 등의 지역에서 민주주의 이행이 더디게 진행되고 이행 단계를 넘어서서 공고화된 민주주의로 요약하지 못하는 것이다. 기존의 광범위한 민주화에 관한 국제비교 연구들은 민주화가 어떻게 시작되고, 국가들은 어떠한 절차와 과정을 거쳐 독재에서 민주주의로 이행하게 되며, 민주주의로의 성공적 이행을 위해서는 어떤 조건들이 가장 중요한지에 대한 기초 지식들을 마련해 놓았다. 본 장의 목적은 이와 같은 일반적인 민주화 이론에 기초해 20여 년 동안의 탈공산체제 민주화를 집중적으로 재조명해 보는 것이다. 탈공산체제 이행(post-communist transition)은 흔히 크게 민주화(democratization), 시장화(marketization), 그리고 기타 사회영역의 변동(social changes)으로 나누어진다고 볼 때 본 장의 초점은 탈공산국가들의 정치적 변동과 관련된 민주화인 것이다.

28개의 탈공산국가들은 크게 동구와 유라시아라는 두 개 그룹으로 나누어지는데 이들은 과거 공산체제의 경험이 있다는 것을 제외하고는 매우 다른 국가들이다. 민주화의 진척 정도나 민주화의 방식에 관한 한 非탈공산국가들과의 차이점만큼이나 탈공산국가들 사이의 차이점도 매우 크다. 구체적으로 탈공산체제 민주화의 어떤 측면을 연구할 것인가의 문제와 관련해서 본 장이 제기하는 핵심적 논점은 탈공산 지역에서 민주주의 이행이 지연되고 독재로의 후퇴가 일어나고 있는가, 그렇다면 그 원인은 무엇인가 하는 것이다. 탈공산체제 이행의 가장 커다란 분석적 과제는 대부분 중동구 유럽(Central-Eastern Europe) 국가들과 남동구 유럽(혹은 발칸) 국가들과의 서로 다른 민주화 이행 경로를 어떻게 설명할 수 있는가 하는 문제다. 또 하나의 분석적 문제는 유라시아지역의 14개 국가 가운데 혁명이 일어난 그루지야, 우크라이나, 키르기스스탄 등 3개 국가들과 혁명이 일어나지 않은 나머지 11개 국가들과의 민주화 이행경로의 유사점과 차이점을 어떻게 설명할 수 있는가 하는 것이다. 본 장은 28개 탈공산국가들의 최근 민주화 추세를 검토하고 상이한 민주화 성과의 원인을 밝힐 것이다. 탈공산국가들의 상이한 민주화 성과(어떤 국가에서는 민주주의가 성공하고 어떤 국가에서는 민주주의가 실패하는)를 가져오는 원인은 역사문화적 구조, 서구 압력, 정치제도, 자원 등이다.

### 주제어

탈공산체제 이행, 민주주의 공고화, 이행 패러다임, 유라시아 민주화

## 1. 들어가는 글

1980~90년대와 비교해 볼 때 2000년대 세계적 민주화 추세(the state of democratization)의 가장 두드러진 현상은 남미, 아프리카, 중동, 동구, 유라시아(구소련 공화국들) 등의 지역에서 민주주의 이행이 더디게 진행되고 이행 단계를 넘어서서 공고화된 민주주의로 도약하지 못하는 것이다. 이러한 세계적 차원의 민주주의 후퇴와 독재의 재등장 조짐은 이미 많은 정책적·학문적 논쟁을 불러일으키고 있다. 우선 정책적인 측면에서의 반향을 보자면 그 동안 세계 각 지역에서 민주주의 확산(democracy promotion)을 위해 많은 노력을 해 온 미국과 유럽의 국가들이 기존의 민주주의 확산 정책을 각각의 지역에서의 성과와 한계점을 중심으로 냉철하게 되돌아보는 작업을 광범위하게 진행하고 있다. 논쟁의 핵심은 과연 기존 민주주의 확산 정책의 어떠한 측면이 부족하여 최근의 민주주의 후퇴와 독재의 재등장을 가져오고 있으며, 이러한 국가들에서 독재를 붕괴시키거나 민주주의를 지속적으로 유지·발전시키기 위해서는 어떠한 측면에 정책적 수단을 결집시켜야 하는가 하는 문제다. 기존에 많은 정책입안자

들이 생각했던 대로 우선 공정한 또는 불공정한 형태라도 선거가 이루어지기 시작하면 원하는 정치적 변화들이 일어나기 시작할 것이라는 가정을 잘 들어맞지 않았다. 민주주의의 최소한의 조건인 선거는 이후의 변화들로 이어지지 않았으며, 따라서 최근 정책적으로 가장 확실한 수단은 국민들의 소득수준을 높이는 것이라는 견해가 자리를 잡고 있다. 일부 통계적 연구들에 의하면 1인당 국민소득 수준이 6,000달러 이상의 국가에서는 민주주의가 붕괴되는 경우가 없다. 따라서 미국과 유럽 국가 입장에서는 경제 교류와 원조를 통해 시민들의 소득수준이 올라가도록 해야 정치가 변할 수 있다는 것이다. 문제는 최근의 민주주의로의 변화를 추구한 국가들은 모두 6,000 달러 이하의 경제를 가지고 있으며 비교적 부유한 국가들의 경우에도 대개 그러한 부들은 자원산업을 통해 얻어진 것으로 국민소득 증가가 정치적 변화를 가져오는 경우에는 예외들이라는 점이다.

학문적인 측면에서의 반향을 보자면, 최근의 민주주의 후퇴와 독재의 재등장은 기존 민주화 연구(democratization studies)의 성과와 한계에 대한 광범위한 재검토와 반성을 가져오고 있다. 지난 수십 년 동안 비교정치에서 민주화 연구가 차지한 비중은 매우 컸던 데 반해 최근 민주화의 후퇴가 제기하는 문제 가운데 하나는 아직 비교정치적 시각에서 민주화에 대한 이해는 상당히 초보적 단계에 머물러 있다는 현실이다. 민주화에 관한 정책적 혼돈은 상당 부분 민주화 연구 문헌의 이론적 혼돈에 기인한다. 1990년대에는 남미와 남유럽의 민주화에서 도출된 민주화에 대한 이론적 틀이 동구의 민주화를 이해하는 데 얼마나 도움이 되는지를 두고 많은 논쟁이 있었다. 2000년대에는 유라시아 국가들의 민주화를 이해하는 데 상당한 노력들을 기울이고 있다. 기존 민주화 연구에서 도출된 민주화를 이해

하는 가장 핵심적인 두 가지 개념은 이행(transition)과 공고화(consolidation)다. 민주주의 이행과 공고화 단계의 차이를 두고 상당한 혼돈이 존재한다. 이행은 구정권의 붕괴와 민주주의가 들어설 때까지의 기간을 일컫는다. 이행은 매우 불확실한 과정이며 이 기간에는 새로운 게임의 룰에 대해 합의하지 않고 다양한 행위자가 전략적 선택과 경쟁을 한다. 공고화는 이행기간을 거치는 동안 형성된 게임의 룰이 이제는 모든 행위자가 합의하는 방식으로 예측가능하고 제도화된 고정된 규칙으로 존재하게 되는 것을 말한다.

본 장의 목적은 일반적인 민주화 이론에 기초해 20여 년 동안의 탈공산체제 민주화를 집중적으로 재조명해 보는 것이다. 본 장이 제기하는 핵심적 논점은 탈공산지역에서 민주주의 이행이 지연되고 독재로의 후퇴가 일어나고 있는가, 그렇다면 그 원인은 무엇인가 하는 것이다. 이를 위해 28개 탈공산국가들의 최근 민주화 추세를 검토하고 상이한 민주화 성과의 원인을 밝히는 것이다. 탈공산국가들의 상이한 민주화 성과(어떤 국가에서는 민주주의가 성공하고 어떤 국가에서는 민주주의가 실패하는)를 가져오는 원인은 역사문화적 구조, 서구 압력, 정치제도, 자원 등이다.

## 2. 제3 물결의 민주화와 이행 패러다임

20세기 말은 세계적으로 서구식 민주주의 확산이 두드러진 현상으로 정착된 시기라 할 수 있다. 그 범위는 “세계적 민주주의 혁명(worldwide democratic revolution)”이라 부를 수 있을 정도며, 한 학자는 이를 두고 “제3 물결의 민주화”라고 부르기도 하였다.<sup>1)</sup> 역사적으로 세계적 수준의 민주주

의 확산은 이미 19세기 초에도 일어났다. 19세기 초 세계적 민주주의 확산의 시작은 미국에서였다. 미국의 대다수 백인 남성이 선거권을 확보하였으며 이러한 선거권 확대 추세는 29개 다른 국가로 확대되었다. 선거권 확대를 중심으로 한 소위 “제1 물결의 민주화”는 1922년 이탈리아의 무솔리니의 등장으로 쇠퇴하기 시작하였으며, 그 쇠퇴는 1944년까지 계속되어 당시 세계적으로 민주주의 국가의 수는 12개로 줄어들었다. “제2 물결의 민주화”는 제2차 세계대전이 연합군의 승리로 끝난 이후 시작되어 1962년까지 계속되었으며, 세계적으로 민주주의 국가의 숫자는 다시 30개로 늘어났다. 제2차 세계적 민주주의 확산은 1962~70년대 중반 기간 동안 다시 주춤하게 되었다.

제3 물결의 민주화가 시작된 것은 1974년 포르투갈의 “카네이션혁명”으로부터다. 남유럽에서 시작된 민주화 추세는 1970년대 말과 1980년대에는 남미, 1980년대 중반에는 동아시아와 동남아시아, 1980년대 말에는 동구, 1990년대에는 구소련, 1990년대 중반 아프리카 그리고 중동 지역으로까지 확산되었다.

제1차 및 제2차 세계적 민주주의 확산과 비교해 볼 때 제3차 세계적 민주주의 확산의 결과, 현재 세계는 얼마나 민주화되어 있을까? 민주주의로의 변화를 위한 움직임을 보인 국가는 세계의 약 7개 지역에 걸쳐 약 100여 개에 달한다.

100여 개 국가들의 민주화 추세에 따른 이들 국가들에 대한 국제비교 연구는 민주화와 정권 변화(regime change)에 대한 체계적 이해를 진전시

1) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

키는 계기가 되었으며 이러한 연구들은 이행 패러다임(transition paradigm)으로 알려져 있다. 민주화가 시작되는 계기는 무엇인가? 국가들은 어떠한 절차와 과정을 거쳐 독재에서 민주주의로 이행하는가? 민주주의로의 성공적 이행을 위해서는 어떤 조건들이 가장 중요한가? 민주주의 본질에 대한 이와 같은 커다란 질문에 대해 이행 패러다임은 대체로 다음과 같은 일반적 결론에 도달하고 있다.

### (1) 민주주의와 경제발전

민주주의가 되기 위해 갖춰야 할 조건들은 많지만 가장 확실하게 민주주의를 가져다줄 수 있는 조건은, 따라서 민주주의를 설명하는 가장 강력한 설명요소는 경제발전과 경제적 부이다. 산업혁명 이전에는 민주주의가 매우 드물었다거나 부유한 국가에서 민주주의가 독재로 회귀한 경우가 없다는 점 등이 이러한 명제를 뒷받침한다. 1970년대와 1980년대의 민주화는 전반적으로 세계 경제의 발전이 개발도상국으로까지 확산되면서 일어난 소위 “경제적 근대화”가 도시화, 교육의 확대, 중산층의 증가를 가져와 이러한 사회적 변화가 민주주의를 요구하는 사회세력으로 등장한 데 기인한 것이다.<sup>2)</sup>

2) Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991); John Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994); Joel Hellman, “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”, *World Politics* 50 (January 1998).

### (2) 민주주의와 구조적 선결조건 vs. 인간의 행위

사회현상을 설명하는 데 있어서 구조(structure) 대(vs) 인간행위(human agency)는 오래된 논쟁이다. 민주주의는 역사적 경험, 지리적 조건 등이 매우 큰 영향을 미치는 것이 사실이다. 역사적으로 민주주의 경험이 전무한 국가가 민주주의를 갑자기 이룬다는 것은 매우 힘들다.<sup>3)</sup> 따라서 민주화 과정에서 순조로운 진전을 보이는 국가들은 역사적으로 민주주의의 경험이 있는 국가들이거나 지리적으로 유리한 조건을 지니고 있는 국가들인 경우가 많다. 유럽과 중국의 지리적 조건은 종종 서구의 민주주의 전통과 아시아의 독재 전통을 설명하는 근간이 되기도 한다. 수많은 산과 강들이 소규모 국가 간 지리적 경계를 이루는 유럽 국가들의 지리적 조건은 민주주의에 유리하게 작용한 반면, 중국과 같이 광대한 대륙의 지리적 조건은 독재체제를 가져올 가능성이 많은 것으로 지적된다.<sup>4)</sup> 이행 문헌은 이러한 구조적 설명들을 대체로 도외시키고 1970~80년대의 많은 신흥민주주의로 발돋움하려는 국가들에게 어떠한 구조적 특징을 가지고 있든지 중요한 것은 출발점이 아니라 이행 순간에 지도자와 국민이 어떤 결정을 내리느냐에 민주주의로의 이행 여부가 달려 있다는 기본 전제에서 출발하였다. 구조가 인간의 행위를 제약한다는 것은 부정할 수 없지만, 결국 이러한 구조를 실행에 옮기는 것은 인간이라는 입장이다.<sup>5)</sup>

3) M. Steven Fish, “Democratization’s Prerequisites”, *Post-Soviet Affairs*, 14(July/September 1998), pp.212~247.

4) Freed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton, 2008), p.53.

5) “Structural factors such as economic development, cultural influences, and historical institutional arrangements influence the formation of actors’ preferences and power, but ultimately these forces have causal significance only if translated into human action,” Michael McFaul, “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World”, *World Politics* 54(January 2002), p.214.

### (3) 민주주의와 “서구 압력”

이행 문헌의 근간을 이루는 일반적 정책기조는 민주주의로의 변화를 도모하는 개발도상국들의 자발적 변화 가능성을 매우 낮고 또한 바람직하지 않은 것으로 보고 있다는 사실이다. 앞서 지적된 경제적 부의 확대와 사회 변화로 인한 민주혁명을 설명하는 이론들이 주로 국내적 요인들을 중시한 것이라면, 이와 같이 민주주의의 외부적 요인을 강조하는 이론들은 20세기 민주화 추세는 국내적인 민주주의로의 변화에 기인한다기보다는 미국과 EU가 주도하는 세계적 민주주의 확산 정책에 기인한 외부적 요인, 즉 “서구적 압력(Western pressure)”에 의한 변화라는 점을 강조한다. 1970년대 포르투갈, 스페인, 그리스의 민주화는 그 국가들의 유럽연합 가입에 대한 기대와 전망이 정치 변화를 가져온 것이라는 설명이다. 유럽연합으로부터의 경제적 지원이 절실했던 그 국가들은 민주적 제도의 도입을 고려하게 되었다는 것이다. 제3 물결의 민주화는 미국이 지배하게 된 국제정치의 구조와 민주주의와 인권 등 서구적 규범이 국제적으로 조건부 강제화할 수 있는 제도화의 모습을 갖춰 가게 된 것을 배경으로 하고 있다. 유럽연합이 주변 국가들에게 민주주의를 조건부로 요구하게 된 것뿐 아니라 미국의 카터와 레이건 정부의 외교정책도 미국에 복종적인 독재를 용인하는 과거의 정책에서 벗어나 민주주의 규범을 미국의 개발국에 대한 정치·경제적 지원의 조건으로 점점 더 요구하게 되었다.<sup>6)</sup> 유럽 국가들과 미국은 민주적 가치와 규범의 확산과 동화를 위해 다수의 국제기구 그리고 비정부기구 등과 긴밀히 협력하였다.<sup>7)</sup>

6) Michael McFaul, “Democracy Promotion as a World Value”, *The Washington Quarterly*, 28-1(Winter 2004/5), pp.147~163.

### (4) 민주주의와 엘리트 협약 vs. 대중동원

기존의 이행 패러다임은 정권 변화를 독재정권에 대한 지지자와 반대자 간의 협상(negotiations)과 협약(pacts)에 의해 이루어지는 것으로 인식했다. 지지자와 반대자는 힘의 균형이 대체로 동등했고 불확실했으며 어느 쪽도 압도적인 힘을 유지하지 못했기 때문에 무력의 사용이 배제된 상태에서 협상과 협약에 임할 수밖에 없었다. 이러한 권력공유 형태가 새로운 초기 민주체제에서 제도로 고착되게 된다. 이러한 이행의 불확실한 순간에서는 이념, 규범, 신념 등은 별다른 역할을 못하게 됨에 따라 이행 이후의 신흥민주주의를 일컬어 “민주주의자 없는 민주주의(democracy without democrats)”라고 부르게 된 것이다.<sup>8)</sup> 이러한 기초가 이행연구의 선구적인 역할을 한 1970년의 리스토우, 1978년의 린즈와 스테판, 1986년의 오도넬, 쉬미터, 화이트헤드의 공동 연구의 방법론적 철학적 기초를 이룬다.<sup>9)</sup> 이들은 모두 엘리트층을 정권 변화의 중심적 요인으로 간주하고 정권 변화(정치 자유화)가 지배계층의 분열에서 시작되었다고 보았다. 온건파(soft-liners), 강경파(hard-liners), 중도파(moderates), 과격파(radicals) 등으로 엘리트층을 분류하고 다양한 분파의 전략적 조합에 따라 이행의 형태

7) Valerie Bunce and Sharon Wolchik, “Bringing Down Dictators: American Democracy Promotion and Electoral Revolutions in Postcommunist Eurasia”, Mimeo, 2005.

8) Michael McFaul, “Transitions from Postcommunism”, *Journal of Democracy*, 16-3(July 2005), pp.1~20; Michael McFaul, “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World”, *World Politics* 54(January 2002), pp.212~244.

9) Dankwart Rustow, “Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics* 2(April 1970); Juan Linz and Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Vol. 4(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

(mode of transition)와 심지어 이행 이후의 민주주의 형태도 결정된다는 것이다. 민주주의는 온건파와 중도파가 협약을 이룰 때 가장 가능성이 높다고 보았다. 이러한 엘리트 위주의 이행의 시각은 대중동원에 의한 변화에 대한 편견을 갖고 있다. 협약에 의한 이행은 엘리트의 소관이고 동원된 대중은 이러한 변화를 망칠 가능성이 높다고 보았다. 칼은 “이제까지의 안정적인 민주주의는 대중동원에 의해서 이루어진 경우가 없다”고 말한다.<sup>10)</sup>

### 3. 탈공산체제 이행

1990년대와 2000년대의 세계적 민주화 추세는 1970년대와 1980년대의 민주화 추세와는 매우 다른 양상을 보인다. 1990년대에 가장 두드러진 민주화 과정을 겪은 국가들은 동구 국가들과 구소련 국가들이다. 국가 숫자로는 약 28개에 달한다. 28개 탈공산권 국가들은 민주화 시작 이후 20여년이 지난 현재 어떠한 모습을 하고 있는가? 다년간 이 지역에서의 민주화를 추적해서 측정할 수 있는 가장 믿을 만한 근거를 제시하고 있는 것은 프리덤하우스의 민주주의 지수(FH Democracy Score)다. 이 지수는 가장 높은 수준의 민주화 진전을 나타내는 1부터 가장 낮은 수준의 민주화 진전을 나타내는 7까지의 점수로 나타내진다. 또한 지수는 다음과 같은 7개의 서로 연관된 지표의 평균치를 나타낸다: 선거과정(EP: Electoral Process),

10) Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics* 23(October 1990). "To date, no stable political democracy has resulted from regimes transitions in which mass actors have gained control even momentarily over traditional ruling classes."

시민사회(CS: Civil Society), 언론자유(IM: Independent Media), 전국 민주거버넌스(NGOV: National Democratic Governance), 지방 민주거버넌스(LGOV: Local Democratic Governance), 사법부 독립(JFI: Judicial Framework and Independence), 그리고 부패(Corruption).<sup>11)</sup> 1997년부터 2007년까지의 프리덤하우스 민주주의 지수는 다음의 [표 1-1]과 같다.

[표 1-1]은 28개의 탈공산국가들을 민주주의 지수에 따라 공고화된 민주주의 국가군(그룹1), 부상하는 민주주의 국가군(그룹2), 혼합정권 국가군(그룹3), 공고화된 독재 국가군(그룹4) 등 4개의 그룹으로 나누고 있다.

그룹1에 속하는 국가들은 폴란드, 체코, 헝가리, 리투아니아, 에스토니아, 라트비아, 슬로베니아, 슬로바키아 등이며 이들은 모두 민주주의 점수 3 이상의 점수를 가지고 있고 1989~91년 민주화 혁명 이후 자유선거와 정권교체, 언론자유, 활발한 시민사회, 인권존중, 그리고 8개 국가 모두 나토와 유럽연합의 회원국으로 서구와 밀접한 관계를 유지하고 있다.<sup>12)</sup>

[표 1-1]에 의하면 슬로바키아를 제외하고 그룹1의 모든 국가들은 이미 10년 전에 2007년 수준의 민주주의 수준을 유지하고 있었음을 알 수 있다. 다만 폴란드, 체코, 헝가리의 2000년대 민주화 수준은 1990년대 초 중반의 수준에 비해 후퇴하였다. 슬로베니아, 리투아니아, 에스토니아, 라트비아는 현재까지도 1990년대 초의 민주화 수준을 유지하고 있다. 슬

11) <http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Tables-WEB.pdf>

12) Adrian A. Basora, "Must Democracy Continue to Retreat in Postcommunist Europe and Eurasia?", *Orbis*(Winter 2008), p. 15.

[표 1-1] 프리덤하우스 민주주의 지수

연도 국가	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
슬로베니아	2.00	1.95	1.88	1.88	1.83	1.79	1.75	1.68	1.75	1.82
에스토니아	2.10	2.05	2.25	2.13	2.00	2.00	1.92	1.96	1.96	1.96
리트비아	2.00	2.00	1.75	1.75	1.75	1.75	1.75	2.14	2.07	2.07
헝가리	2.00	1.50	1.88	2.13	2.13	1.96	1.96	1.96	2.00	2.14
슬로바키아	3.80	3.65	2.71	2.50	2.17	2.08	2.08	2.00	1.96	2.14
체코	1.50	1.50	2.08	2.25	2.46	2.33	2.33	2.29	2.25	2.25
리투아니아	2.15	1.95	2.29	2.21	2.21	2.13	2.13	2.21	2.21	2.29
폴란드	1.50	1.45	1.56	1.58	1.63	1.75	1.75	2.00	2.14	2.36
불가리아	3.90	3.55	3.58	3.42	3.33	3.38	3.25	3.18	2.93	2.89
루마니아	3.95	3.85	3.54	3.67	3.71	3.63	3.58	3.39	3.39	3.29
세르비아		4.90	5.67	5.04	4.00	3.88	3.83	3.75	3.71	3.68
크로아티아	4.20	4.25	4.46	3.54	3.54	3.79	3.83	3.75	3.71	3.75
마케도니아	3.90	3.95	3.83	4.04	4.46	4.29	4.00	3.89	3.82	3.82
알바니아	4.55	4.75	4.75	4.42	4.25	4.13	4.13	4.04	3.79	3.82
몬테네그로	-	-	-	-	-	-	3.83	3.79	3.89	3.93
보스니아	-	5.35	5.42	5.17	4.83	4.54	4.29	4.18	4.07	4.04
우크라이나	4.00	4.25	4.63	4.71	4.92	4.71	4.88	4.50	4.21	4.25
그루지야	4.70	4.55	4.17	4.33	4.58	4.83	4.83	4.96	4.86	4.68
몰도바	3.90	4.40	4.25	4.29	4.50	4.71	4.88	5.07	4.96	4.96
아르메니아	4.70	4.80	4.79	4.83	4.83	4.92	5.00	5.75	5.14	5.21
키르기스스탄	4.85	4.70	5.08	5.29	5.46	5.67	5.67	5.64	5.68	5.68
러시아	3.80	4.10	4.58	4.88	5.00	4.96	5.25	5.61	5.86	5.86
타지키스탄	6.20	5.95	5.75	5.58	5.63	5.63	5.71	5.79	5.96	5.96
아제르바이잔	5.60	5.55	5.58	5.63	5.54	5.46	5.63	5.86	6.00	6.00
카자흐스탄	5.30	5.35	5.50	5.71	5.96	6.17	6.25	6.29	6.39	6.39
벨라루스	5.90	6.20	6.25	6.38	6.38	6.46	6.54	6.64	6.68	6.68
우즈베키스탄	6.35	6.45	6.38	6.42	6.46	6.46	6.46	6.43	6.82	6.82
투르크메니스탄	6.90	6.90	6.75	6.83	6.83	6.83	6.88	6.93	6.96	6.96

출처: Adrian A. Basora, "Must Democracy Continue to Retreat in Postcommunist Europe and Eurasia?", *Orbis*(Winter 2008), p.15.

로바키아의 민주화는 1997년의 3.80에서 2006년에 2.14로 괄목할 만한 진전을 보였다. 슬로바키아 민주화의 급진전은 1998년의 선거에서 권위주의적 지도자 메시아르(Vladimir Meciar)의 퇴진과 개혁적 정권의 등장으로 인한 것이었다.<sup>13)</sup>

그룹2에 속하는 국가들은 그룹1에 속하는 국가들보다 좀 더 다양하다. 루마니아, 불가리아는 2007년 1월을 기점으로 유럽연합과 나토의 회원국이 되긴 하였으나 그룹1의 8개 국가들에 비해서는 민주주의가 덜 자리잡았다고 할 수 있다. 이 그룹에서는 불가리아, 루마니아를 제외하고는 세르비아, 크로아티아, 몬테네그로, 마케도니아 등 모두 구유고연방의 소속 공화국들이다. 이들 국가 모두 인종분규와 내전으로 정치·경제 발전이 지연된 경우다. 그러나 [표 1-1]에 의하면 이들 국가들도 1997년에 비하면 상당한 수준의 민주화 진전이 있었다고 할 수 있다. 이들 국가들 가운데에는 크로아티아만이 유럽연합 가입에 대한 어느 정도의 전망이 존재하고, 나머지는 아직도 먼 목표이기는 하지만 이들이 민주주의의 진전을 이룰 수 있었던 것은 이들이 모두 서구 국가들과 밀접한 관계를 유지하면서 상당한 경제원조를 받을 수 있었기 때문이다.<sup>14)</sup> 이들은 서구 국가들과도 다양한 형태의 교류를 넓혀 가고 있으며, 러시아와도 거리가 다소 떨어져 있기 때문에 민주화의 진전이 이루어질 수 있었다.

우크라이나, 그루지야, 몰도바, 보스니아 등은 그룹3을 형성한다. 2004년 12월 선거 부정에 항의하면서 거리로 몰려나왔던 우크라이나 시민들은 2005년 대통령 유시첸코와 총리 티모셴코가 이끄는 민주주의 정부를 세워 소위 오렌지혁명을 가져왔다. 오렌지혁명이 일어난 지 6년이 지난 지금 우크라이나인들은 민주주의에 대한 불안감과 불확실성으로 다시금 불투명한 상황에 처해 있다. 2006년 3월에 실시된 총선은 민주주의적인 절차에 따라 이루어졌다. 총선결과 의회를 지배하게 된 것은 야누코비치

13) Ibid., p.16.

14) Ibid., p.17.

였다. 민주화 과정에서 의회와 총리의 권한을 강화한 개혁이 오히려 대통령 유시첸코와 총리 야누코비치 간의 극단적 대결을 가져왔다. 오렌지혁명 이후의 혼란은 2005~2006년간 오렌지정부가 이룩한 개혁이 전반적으로는 우크라이나의 발전을 가져왔지만, 진정한 개혁은 매우 느리게 온다는 사실을 증명한다. 오렌지정부의 실패는 오렌지혁명을 가져온 개혁 성향의 엘리트 사이의 분열과 경쟁을 가져와 결과적으로 오렌지혁명으로 약화된 반개혁적이고, 보수적이고 올리가르히이며 부패한 야당세력의 결집을 가져왔다. 하지만 야누코비치가 대표하는 야당세력은 여전히 정부의 대안적인 정책을 제시하지 못하고 있으며 국민들의 불신 또한 여전히 높다. 이러한 가운데 국민들은 오렌지혁명이 처음에 약속했던 희망과 개혁에 대해서 절망을 느끼고 있다. 우크라이나의 혼란을 더욱 가중시키는 것은 EU의 태도다. 오렌지혁명 당시 많은 사람들은 우크라이나가 곧 EU에 가입할 수 있을 것이라는 희망이 지배적이었다. EU는 우크라이나가 시장경제라고 선언하였으며 우크라이나와 협력 협약을 2008년까지 체결할 것이라고 하였으나 그 후 실행되지 않고 있다. 유시첸코는 핀란드 정상회의에서 우크라이나의 EU 가입 논의를 요구하였으나 EU는 전혀 움직이지 않았다. 폴란드와 발트해 국가, 그리고 핀란드 등이 우크라이나의 EU 가입을 지지하고는 있으나 주요국인 독일과 프랑스가 러시아를 의식하고 움직이지 않는 것이 가장 큰 이유다. EU는 그 자체 내의 많은 문제 때문에 당분간은 우크라이나의 문제를 논의할 입장이 아니다.

러시아는 우크라이나에 대해 매우 신경을 쓴다. 러시아에 대한 친오렌지세력의 반감은 매우 높지만 우크라이나의 동남부지역과 크림반도지역은 러시아에 대해 매우 우호적이다. 그러나 친 야누코비치 세력도 우크라

이나가 점점 러시아에, 특히 에너지 때문에 지나치게 의존적이 되고 있다고 생각하고 있다. 야누코비치 정부는 오렌지정부가 2006년 초 러시아와의 가스 전쟁에서 지나치게 높은 가격에 합의하였다고 비난하였으나 2007년 초 야누코비치 정부도 러시아의 가스 수입 가격을 기존의 95달러에서 130달러로 인상하는 데 합의하였다. 러시아에 대한 점진적인 불신과 유럽의 무관심 때문에 우크라이나는 이제 자신밖에 의지할 곳이 없다는 인식이 확산되고 있다.

그루지야는 독립국가연합(CIS) 국가 가운데 나토 가입과 유럽연합 가입에 대한 지지도가 가장 높고 나토와 유럽연합이 보기에 가장 회원국으로 받아들여기에 근접한 국가다. 그루지야는 2010~12년 사이에 나토 회원국이 될 예정이었다. 우크라이나는 그루지야보다 이러한 측면에서 후순위이다. 국내 정치적으로도 그루지야만큼 정치적으로 개방적이고 시민사회가 발전한 국가는 없다. 바로 이러한 점 때문에 그루지야는 최근 미국과 러시아의 코카서스 경쟁에서 핵심적인 국가로 등장하였으며, 급기야는 러시아의 무력 사용의 대상이 된 것이다. 다만 그루지야의 다원주의가 1995년에 집권한 세바르드나제(Eduard Shevardnadze) 대통령이 지배하는 동안 극심한 부정부패로 이어지면서 결국 2003년 11월 3일 치러진 대선에서 새로운 국민 세력이 지지하는 미국 콜롬비아 법대 졸업생 출신의 사카쉬빌리(Mikhail Saakashvili)의 정당을 상대로 선거 부정을 통해 세바르드나제가 승리하였지만, 사카쉬빌리를 지지하는 시민저항이 전국으로 확대됨에 따라 세바르드나제는 정권을 이양하지 않을 수 없었다. 2004년 3월 다시 치러진 선거에서 사카쉬빌리가 대통령으로 선출되었다.

그루지야는 또한 주권과 영토 통합성(territorial integrity)의 차원에



서는 매우 불완전한 국가다. 압하지아(Abkhazia)와 남오세티아(South Ossetia) 등의 지역과 아자리아(Ajara) 자치공화국 등 전체 영토의 약 30%에 해당하는 지역이 정부의 지배 밖에 있다. 압하지아는 흑해의 북동쪽 해안에 위치한 인구 20만의 자치공화국으로 많은 해외 관광객이 몰리는 곳으로 러시아 화폐를 사용하는 등 러시아 의존도가 매우 높다. 남오세티아는 그루지야의 북동쪽에 러시아와 국경을 맞대고 있는 인구 7만의 자치공화국으로 러시아의 북오세티아와 밀무역이 횡행하는 등 러시아와의 통합도가 오히려 더 높은 곳이다. 1990년대 초 두 자치공화국은 그루지야 중앙정부에 대해 독립을 선언함으로써 내란이 시작되었다. 압하지아와 남오세티아에서의 내란은 1993년과 1994년에 각각의 자치공화국과 그루지야 간의 평화협정이 맺어짐에 따라 1990년대 말까지 러시아와 유럽 국가들이 평화유지활동을 하는 가운데 임시 봉합되어진 상태로 유지되었다. 당시 그루지야 측에서는 이들의 분리독립을 위한 무장투쟁의 배후에 러시아의 지원이 있다는 의구심을 버리지 않았으며, 이와 관련하여 전임 세바르드나제 대통령은 모스크바의 개입주의적 의도를 자주 비난하였다. 이후 러시아는 그루지야에 대한 영향력의 지렛대로 압하지아와 오세티아 문제를 활용하였으며, 그루지야 정부는 그루지야 영토로부터 러시아군을 철수시키고 나토 가입을 희망하는 등 친서방적인 외교노선을 추구하게 된 계기가 되었다.

#### 4. 제4 물결 민주화의 특징

이미 웨보르스키는 1990년대 초에 민주화와 기존의 이행에 관한 연구

들은 구공산권 국가들의 변화를 예상하는 데 전혀 도움을 주지 못했다고 선언하였다.<sup>15)</sup> 이후 주로 남미와 남유럽의 민주화와 이행에 관한 이론들이 탈공산권 국가들의 변화를 설명하는 데 얼마나 유용한가에 관해서는 많은 논쟁이 있어 왔다. 우선 탈공산권 국가들의 민주화도 1970년대부터 전 세계적으로 계속된 민주화 추세와 연장선상에서 이해되어야 한다는 점에는 대체로 의견이 일치한다. 즉 탈공산권 국가들도 남미와 남유럽 그리고 기타 동아시아와 동남아시아에서 앞서 일어난 민주화와 혁명 등으로부터 자극받고 기본 민주주의와 사회변화 등에 관한 가치와 규범이 확산되어 일어난 것이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 토마스 리스-카펜은 서구의 민주주의와 인권, 평화와 같은 규범과 가치가 탈공산지역에 전파되고 확산된 것이 그 지역의 변화를 가져오게 된 가장 큰 원인이라고 설명하고 있다. 그러나 기존의 이행 패러다임은 다음과 같은 측면에서 탈공산권 국가들의 민주화를 잘 설명하지 못하고 있다.

##### (1) 민주화의 단계

이행 문헌에 의하면 민주화는 열림(opening), 성취(breakthrough), 공고화(consolidation)라는 세 단계에 의해 이루어진다. 첫 번째 열림(opening) 단계에서는 민주화 열기가 고조되면서 구정권에 균열이 생기기 시작한다.

15) Adam Przeworski, "The East Becomes the South?: The Autumn of the People and the Future of Eastern Europe", *PS: Political Science and Politics* 24(March 1991), p.20.

16) Valerie Bunce and Sharon Wolchik, "International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions", *Communist and Postcommunist Studies*, 39-3(September 2006), pp.283~304(Special Issue on Democratic Revolutions in Postcommunist States); Mark R. Beissinger, "Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions", *Perspectives on Politics*, 5-2(June 2007), pp.259~276.

두 번째 성취(breakthrough) 단계에서는 구정권의 붕괴와 새로운 선거와 헌법을 포함한 새로운 제도의 수립을 통한 새로운 민주체제가 들어선다. 보통 이행이라고 하는 것은 민주주의의 성립과 구분해 바로 이 두 번째 단계를 구체적으로 의미한다. 공고화(consolidation) 단계는 민주 개혁이 이제 실질적인 민주주의 체제로 성립하는 단계며, 이 단계에서는 선거의 정기화, 국가제도의 강화, 시민사회 강화, 민주적 게임의 내면화 등이 일어나는 단계다.<sup>17)</sup>

1990년대와 2000년대 탈공산권에서의 민주화의 교훈은 이러한 민주화의 단계가 1970년대와 1980년대의 상황과는 다르게 일어남을 보여준다. 우선 열림과 성취 단계까지는 비교적 쉽게 이루어지지만 공고화까지 자연스럽게 이루어지지 않는다는 사실이다. 때로는 성취 단계에서 공고화 단계까지 진전된다 하더라도 다시 후퇴하는 경우도 존재한다.<sup>18)</sup> 폴란드, (서)체코(Western Czechoslovakia), 헝가리, 발트 3국 등은 이행 이론의 예상대로 열림, 성취 단계를 지나 어느 정도 공고화 단계까지 단숨에 진전하였다. 그러나 이러한 급속하고 성공적인 민주화 성취와 공고화는 매우 예외적인 것이었다. 동체코(Eastern Czechoslovakia: 나중에 슬로바키아), 불가리아, 루마니아, 크로아티아 등은 공산체제 붕괴 이후에도 민주화 성취까지 상당한 시간을 더 기다려야 했다. 그러나 이들도 불가리아는 1996년, 루마니아는 1997년, 슬로바키아 1997년, 크로아티아 2000년이면 성취의 단계가 이루어지게 된다. 유럽연합과의 경계에서 더 거리

17) Thomas Carothers, "The End of Transition Paradigm", *Journal of Democracy* 13-1(2002), p.8.

18) McFaul, "Transitions from Postcommunism", *Journal of Democracy*, 16-3(July 2005), p.2.

상 떨어져 있는 구소련 공화국과 중앙아시아 국가들의 경우에는 1990년대 말까지도 민주화의 열림도 시작되지 않고 독재체제가 굳건히 유지되었다. 2000년이 되어야 이 지역에서의 민주화의 열림이 시작되었다. 2000년 10월 세르비아의 민주세력들이 소위 "불도저혁명"을 통해 독재자 밀로셰비치(Slobodan Milosevich)를 몰아내게 된 것이다. 2003년에는 그루지야의 세바르드나제가 대중동원에 의한 민주혁명에 의해 물러났으며, 2004년에는 비슷한 과정을 거쳐 우크라이나의 권위주의적 지도자인 쿠즈마(Leonid Kuchma)가 물러났다. 2005년에는 키르기스스탄에서도 민주화 성취가 일어났다.<sup>19)</sup>

## (2) 구조적 선결조건

탈사회주의 체제 국가들의 민주화는 이행이 성공적으로 이루어진 국가와 그렇지 않은 국가들 간의 뚜렷한 양극화가 존재한다. 소위 CEE-10이라고 불리는 이미 유럽연합에 가입하게 된 공산권 국가들과 그렇지 못한 국가들 간의 민주주의 성과의 간극은 매우 크다. CEE-10은 폴란드, 체코, 헝가리, 리투아니아, 에스토니아, 라트비아, 슬로베니아, 슬로바키아, 루마니아, 불가리아 등이다. 루마니아와 불가리아는 유럽연합의 회원이기는 하지만 다른 8개 국가들과의 민주화 정도에는 여전히 간극이 존재한다. 탈공산체제 이행의 가장 커다란 분석적 문제 가운데 하나는 이와 같이 대부분 중동구 유럽(Central-Eastern Europe) 국가들과 남동구 유럽(혹은 발칸) 국가들

19) Graeme Herd, "Colorful Revolutions and the CIS", *Problems of Post-communism*, 52(March/April 2005), p.318; Eugene Huskey, *Kyrgyzstan: Nations in Transit 2004* (New York: Freedom House, 2005); Eugene Huskey, "Kyrgyzstan's Tulip Revolution: An Interview with Roza Otunbayeva", *Demokratizatsia*, 13-4(2005).

과의 서로 다른 민주화 이행 경로를 어떻게 설명할 수 있는가 하는 문제다. 기존의 이행 패러다임에 의하면 각기 다른 국가들의 경제적 수준, 정치·역사, 제도적 유산, 인종적 구조, 사회·문화적 전통 등 구조적 선결조건들은 민주화에 영향을 미치지 않는다. 이러한 “무(無)선결조건” 접근법은 구조적 조건과 무관하게 민주화는 어떤 국가에서도 일어날 수 있다는 가정에 근거한 것이었다. 쉐보르스키의 말대로, “민주화는 출발점으로 정의되는 것이 아니라 최종 목표, 즉 민주주의로 정의되는 것이다(democratization is defined not by the point of departure but by the end goal-democracy).” 단지 민주화의 성공 여부를 결정짓는 유일한 선결조건은 민주화를 이루겠다는 엘리트의 전략적 선택이었다.<sup>20)</sup> 그러나 중동구 국가들과 남동구 국가들의 민주주의 성과의 간극을 설명하는 가장 직접적인 요인 가운데 하나는 역사, 지리, 구조적 요인들이라고 보는 견해들이 늘고 있다. 즉 민주주의에는 구조적 선결조건들이 존재한다는 것이다.

탈공산국가들에게 가장 중요한 구조적 선결조건은 자유민주주의의 문화와 문명에 대한 역사적 친밀성이다. 역사적 친밀성은 지리적 근접성 과도 일치한다. 지리적으로 서구 유럽에 가까운 국가들은 민주화의 성과가 서구 유럽에서 지리적으로 멀리 떨어져 있는 국가들보다 앞선다. 그 이유는 단지 지리적으로 근접성뿐만 아니라 지리적 근접성으로 인한 문화·제도적 공유와 접촉이 더 직접적인 이유가 될 것이다. 따라서 서구 유럽에 지리적으로 가까운 CEE-10이 발칸 국가들보다 민주주의 성과에 있어 훨씬 앞선 것이 설명된다는 것이다. 이러한 주장을 하는 대표적인 연구자는 콕스타인과 라일리(Kopstein & Reilly, 2000)이다.<sup>21)</sup> 그들은 구

20) Carothers, “The End of Transition Paradigm”, *Journal of Democracy* 13-1(2002), p.9.

체적으로 서구 유럽 국가들과의 거리에 따라 개혁 정도를 실증적으로 계산해서 보여준다.

페트로비치<sup>22)</sup>는 불가리아, 루마니아, 유고슬라비아 등 발칸 3국이 공산체제 형성 이전에 민주주의의 경험 부재, 서구 국가들과의 경제교류 부재로 인한 경제 낙후, 동방정교(Eastern Orthodox Christianity)의 유산 때문에 오늘날 민주주의 이행이 낙후되어 있는지를 실증적으로 점검하고 있다. 그는 우선 발칸 3국의 19세기 민주주의 경험부재론을 반박하면서 발칸 3국도 제1차 세계대전 이전 약 50년 동안 의회제도와 다당제 선거제도 등 중동구 국가들과 거의 유사한 정치체제와 경험을 가지고 있음을 지적한다.<sup>23)</sup> 이들은 1878년 국제적으로 독립이 인정되기 이전부터 이러한 정치체제를 운영하고 있었다. 당시 오늘날 민주화의 선두주자 국가들이 대부분 속해 있던 오스트리아-헝가리 제국이 발칸 국가들보다 민주주의 경험에 있어 훨씬 앞서 있었다는 가설을 부정하는 것이다. 발칸 국가들이 터키 제국의 지배를 오랫동안 받아 지연된 정치발전을 하지는 않았다는 것이다.

그렇다고 발칸 국가들이 중동구 국가들에 비해 공산체제 형성 직전에 특별히 경제적으로 낙후되어 있지도 않았다.<sup>24)</sup> 이제까지 알려진 바로는 대부분의 오늘날 탈공산국가들이 독립국으로 등장한 1919~39년 기간 동안 체코슬로바키아를 제외하고는 대부분의 국가들이 권위주의적 독재

21) Jeffrey S. Kopstein and David Reilly, “Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World”, *World Politics*, Vol. 53(October 2000), pp.1~37.

22) Milenko Petrovich, “The Role of Geography and History in Determining the Slower Progress of Post-communist Transition in the Balkans”, *Communist and Post-Communist Studies* 41(2008), pp.123~145.

23) *Ibid.*, p.136.

24) *Ibid.*, p.135.

체제와 대부분 농업 위주의 경제활동이 중심이 된 가운데 경제 침체를 겪고 있었다. 당시 체코슬로바키아의 국민총생산 수준은 당시 서구 유럽 국가의 약 55~60% 선이었으며 발칸 3국은 체코슬로바키아의 절반 수준으로 다른 중동구 국가들이 서구 유럽의 약 45~50% 수준이었던 점을 감안하면 약간 낮은 수준이었다.

아마도 중동구 국가들과 발칸 국가들과의 가장 큰 구조적 차이점으로 인식된 것은 역사적으로 오랜 기간을 거쳐 고착된 인종적·인구적 구조와 그 구조가 정치·경제·사회 발전에 미친 영향일 것이다. 그러나 인종적 구조의 차이점도 이행 과정에서의 성과의 차이와 직접적인 인과관계를 갖는다고 판단하기는 힘들다. 중동구 국가들 가운데 겉으로 보기에 인종적인 동일성을 유지하는 국가는 폴란드와 헝가리뿐이다. 나머지 중동구 국가들과 발트해 3국은 모두 인종적으로 발칸 국가들과 큰 차이가 없어 보인다. 또 발칸 국가들 가운데에도 알바니아는 인종적으로 동일성을 유지하고 있음에도 불구하고 정치·경제적인 어려움을 겪고 있다. 개혁적으로 앞서 있는 체코슬로바키아도 유고슬라비아나 소련 제국과 마찬가지로 다인종 국가였다. 체코슬로바키아의 다인종 연방이 붕괴된 이유는 구성 공화국간의 인종적 갈등 때문이라기보다는 공산체제 하에서의 왜곡된 인종 및 연방 정책 때문이었다. 따라서 체코슬로바키아는 소련 붕괴와 함께 이러한 공산체제의 잘못된 인종적·연방적 유산을 청산하기 위하여 평화적 “벨벳 이혼(Velvet Divorce)”의 방식을 통하여 문제를 해결한 것이다.<sup>25)</sup> 유고슬라비아의 경우도 체코슬로바키아와 크게 다르지 않다고 말

25) Philip G. Roeder, “The Triumph of Nation-States: Lessons from the Collapse of the Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia”, McFaul, M., Stoner-Weiss, K. (eds.), *After the*

할 수 있다. 유고슬라비아의 크로아티아와 보스니아-헤르체고비나에서는 인종분규가 발생하였지만 이는 예외적인 경우였고, 예컨대 마케도니아와 슬로베니아의 분리는 매우 평화적인 과정이었다. 불가리아, 루마니아, 슬로바키아와 발트해 3국의 인종적 다양성의 정도는 거의 유사하지만 이행 과정은 상당히 다르다. 다시 말해서 인종적 요소는 불가리아, 루마니아, 슬로바키아 이행 과정의 지연을 설명하는 결정적 요인은 되지 못한다. 중동구, 발트해 국가들과 불가리아, 루마니아, 슬로바키아의 차이점은 중동구, 발트해 국가들에서는 개혁적 성향의 정부가 들어서서 개혁을 실행하였지만 루마니아, 불가리아, 슬로바키아에서는 늦게까지도 반개혁적, 구공산당 혹은 민족적인 정당들이 지배하였다는 것인데 이러한 차이점이 후자 국가들의 인종적 분열에서 오지는 않았다는 것이다.<sup>26)</sup>

또 다른 설득력 있는 구조적 설명은 문화·종교적인 것과 연관이 있다. 대부분의 성공적인 이행 성과를 보이는 국가는 헌팅턴이 말한 대로 “서구 문명과 자유민주주의(Western civilization and liberal democracy)” 라인 내부에 있는 국가들이며(within “Huntington’s line” of the borders of “Western civilization and liberal democracy”), 서구 기독교(Western Christianity)이다. 반면 지연된 성과를 보이는 국가들은 동방정교(Eastern Christianity)이거나 이슬람 국가들이다. 발칸의 유일한 예외 국가는 크로아티아로서 가톨릭 국가다. 일부 학자들은 동방정교들은 정부권

*Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp.21-57; Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

26) Petrovich(2008), p.138.

력에 매우 복잡한 성향을 가지기 때문에 개혁을 촉진하는 역할을 하지 못한다는 주장을 하였다. 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아의 가톨릭 혹은 기독교 교회 세력은 정권에 대항하고 시민운동의 중심이 된 것과는 대조적이라는 것이다.<sup>27)</sup>

### (3) 서구 “압력” 과 원조

1970년대와 1980년대의 민주화와 비교해 볼 때 1990년대와 2000년대 탈공산체제 민주화의 가장 큰 특징은 서구의 원조와 “압력”과 같은 외부 세력의 역할이다.<sup>28)</sup> 서구 국가들과의 접촉과 연계(linkage)가 밀접한 국가일 수록 이행의 성과가 앞설 것이라고 많은 학자들이 예상하였다.<sup>29)</sup> 탈공산체제의 이행에 가장 큰 영향을 미친 외부 세력들은 국제 NGO와 다국적기업, IMF와 세계은행, 그리고 EU와 나토, OSCE 등이다. 중동구와 남동구의 1990년대 민주화 과정은 이와 같은 외부 세력의 영향이 긍정적인 측면에서 상당한 영향을 미쳤으나 2000년대 유라시아 국가들의 민주화 과정에서 외부 세력의 영향은 상대적으로 제한적이었다고 평가할 수 있다.

중동구와 남동구 유럽의 민주화와 경제개혁 과정에서 국제 NGO의 활동은 눈부셨다 할 수 있다. 이와 같은 국제 NGO 활동을 지원한 대표적인

27) I. Prizel, “The First Decade after the Collapse of Communism: Why Did Some Nations Succeed in their Political and Economic Transformations While Others Failed?”, *SAIS Review* 19-2, 1999, pp.1-15. Available from: [http://muse.jhu.edu/journals/sais\\_review/v019/19.2prizel.html](http://muse.jhu.edu/journals/sais_review/v019/19.2prizel.html). M. Radu, “The Burden of Eastern Orthodoxy”, *Orbis* 42-2, 1998, pp.283~300.

28) Laurence Whitehead, *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

29) Steven Levitsky and Lucan Way, “International Linkage and Democratization”, *Journal of Democracy*, 16-1(July 2005), pp.20~35.

기관은 EU의 PHARE 프로그램(PHARE program-Poland and Hungary: Assistance for Reconstruction of the Economy)과 미국의 국제원조청(US Agency for International Development)이었다. 가장 원조가 많이 이루어진 국제 NGO 활동은 시민단체 지원과 사회 문제와 인권활동 등과 연관된 것이었다. 정부의 지원 이외에도 재단 등도 탈공산 지역의 국제 NGO 활동 지원에 참여하였는데 대표적인 재단은 조지 소로스가 설립한 개방사회연구소(Open Society Institute)로서 소로스 재단은 특히 해당 지역의 교육 선진화에 투자를 많이 하였는데 2001년 헝가리 부다페스트에 세워진 중앙유럽대학(Central European University)은 서구식 사회과학 교육을 통해 국제적 인재를 양성하는 목표로 설립되어 현재는 옥스퍼드와 캠브리지 대학 다음 가는 명문 대학으로 성장하였다.<sup>30)</sup>

국제 NGO들의 유라시아 국가들에서의 활동은 매우 제한적인 결과밖에 가져오지 못했다. 캐로더가 그의 책에서 밝히고 있듯이 민주주의 원조(democratic assistance)는 개혁 의지가 확실하지 않은 국가에서는 가시적인 결과를 내기가 매우 어렵다고 할 수 있다.<sup>31)</sup>

30) Alexander Cooley, “Western Conditions and Domestic Choices: The Influence of External Actors on the Post-Communist Transition”, *Nations in Transit 2003: Democratization in East Central Europe and Eurasia* (New York: Freedom House, 2003).

31) Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: the Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999); Abraham Lowenthal, *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University, 1991); Michael McFaul, “Democracy Promotion as a World Value”, *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No 1(2004), pp.147~163; Sarah Mendelson and John Glenn, (eds.), *The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia* (New York: Columbia University Press, 2002); Robert Hermann, “NGO Sustainability in a Time of Hope and Apprehension”, In USAID, *The NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*. Washington, D.C., May, 2005; Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention* (Ithaca: Cornell University Press, 2003).

다국적기업의 탈공산체제에 대한 FDI도 국제 NGO 활동과 비슷한 결과를 가져오고 있다. 중동구와 남동구 국가들에서 서구의 FDI는 사기업 활동과 경제 개혁에 순기능적 효과가 있는 반면, 유라시아 국가들에서는 그렇지 못하다. 유럽재건은행(European Bank for Reconstruction and Development)에 따르면 1989년에서 2008년 동안 폴란드, 체코, 헝가리, 발트 3국, 크로아티아, 슬로베니아, 슬로바키아 등 9개국에 이루어진 서구 기업의 FDI는 983억 달러(US\$98.3 billion)로 1인당 1,365달러에 달한 반면, 같은 기간 동안 남동구는 152억 달러, 1인당으로 따지면 296달러, 유라시아 지역은 총 340억 달러, 1인당 125달러에 머물렀다.<sup>32)</sup> 전체 규모 이외에도 중동구에 이루어진 투자는 제조업에서 농업 등 경제 각 분야에 골고루 걸쳐 있는 반면, 유라시아 국가들에 대한 투자는 자원 개발 분야에 집중적으로 편중되어 있음을 알 수 있다. 유럽개발은행에 따르면, 1992년에서 2008년 기간 동안 유라시아 국가 가운데 FDI 1위 국가는 카자흐스탄(US\$ 11 billion), 2위는 러시아, 3위는 아제르바이잔(US\$ 4.1 billion)으로서 모두 자원 개발과 연관된다. 키르기스스탄과 우즈베키스탄의 금광과 광물 산업에 대한 서구 기업의 투자는 두 국가의 전반적 경제 개혁과 자유화와는 오히려 역행하는 결과를 가져왔다. 이 지역 국가들이 필요로 하는 것은 제조업분야에 대한 투자와 산업 다각화이다.

민주화 경제 개혁에 있어 IMF의 역할을 논하지 않을 수 없다. 제3물결과 제4물결 민주화와 경제개혁에 있어 IMF의 역할은 어떻게 다른가? 탈공산체제 이행 전반에 걸쳐 IMF는 어떠한 역할을 하였으며 중동구, 남동구, 유라시아 지역에서 그 역할은 어떻게 달랐는가? 소련 붕괴 이후 IMF는 모

32) Cooley(2003), p.29.

든 탈공산국가에 대표부를 설치하였으며 현재는 투르크메니스탄을 제외한 모든 국가에 대표부를 두고 있다. 잘 알려진 대로 IMF는 조건부 원칙(principle of conditionality)에 따라 운영되고 있다. 즉 IMF가 제공하는 단기 구제금융자금의 대가로 차입 국가는 시장경제 방향으로 일정 경제 개혁을 수행할 것을 약속하는 방식이다. IMF가 이러한 조건을 강제적으로 수행할 수 있는 수단은 추가 자금 지원을 중단하거나 해당국이 국제금융시장에서 자금 조달을 할 수 없도록 차단하는 것이다. 잘 알려진 대로 IMF 개혁 프로그램에 대해서는 많은 비난이 있으며, 그 이유에 대해서는 여기서 반복할 필요는 없다고 본다.

폴란드, 체코, 헝가리, 리투아니아 등 개혁 선발국 등에서 IMF는 초기 개혁 프로그램을 입안하는 과정에는 깊숙이 개입되어 있었으나 실제 이 국가들은 IMF 구제금융자금을 받지 않았다. 오히려 IMF 지원을 받고 조건부 개혁을 실시한 그루지야, 아르메니아, 몰도바, 키르기스스탄 등은 개혁 초기에는 모범적인 개혁군으로 찬사를 받았으나 나중에는 개혁이 지연되고 부패가 상존해 이들 국가들에서 IMF 개혁이 성공했다고 보기는 힘든 실정이다. 따라서 IMF 구제금융 자금의 지원 여부와 해당 국가의 개혁성과 간에 상관관계를 찾아보기는 매우 힘들다.

IMF만큼 활발하지는 않았지만 세계은행의 탈공산지역에서의 활동도 상당했다. 세계은행은 주로 국가 기반시설과 인프라 구축에 집중하였다. 세계은행이 가장 공을 들인 분야는 에너지 개혁이었다. 그 외에도 의료 보험, 교육, 복지, 공무원 개혁 등에도 활발한 지원을 하였다. UNDP와 유럽재건은행도 비슷한 프로그램을 운영하였으며 중앙아시아에서는 아시아개발은행이 활발하였다. 이들은 대부분 에너지, 통신, 전력 부문 등의

대규모 인프라 사업에 개입되었으며 성격상 대규모 자금이 필요해 그 성과에 대해서는 성공적이었다는 평가가 있는 반면, 관련국 인사들의 부정부패에 연루되어 사업이 목적을 달성하지 못했다는 평가도 있었다.<sup>33)</sup>

외부 행위자 가운데 이행 과정에 가장 강력한 영향력을 행사한 것은 EU와 나토였다. 해당 기구의 회원이 되기 위해서는 특정한 조건을 충족시켜야 했기 때문이다. 이러한 조건들은 해당 국가들에 상당한 변화를 가져온 것으로 평가되고 있다. 1993년에 정해진 코펜하겐 기준(Copenhagen Criteria)에 의하면 EU 확대를 통한 새로운 회원국 영입의 조건으로 민주주의, 법치, 그리고 인권 존중을 강조하고 있다.<sup>34)</sup> 마침내 2002년 12월 3일 코펜하겐 EU 정상회의에서 EU는 10개의 중동구 국가(폴란드, 체코, 헝가리, 발트 3국, 슬로베니아, 슬로바키아)를 회원으로 초청하였고 2004년 5월 공식적으로 이들은 회원국이 되었다. 이 과정은 8만 쪽에 달하는 EU 법규를 포함한 정치, 경제, 사회, 환경 등 각 분야에 대한 고통스러운 협상의 연속이었다. 예컨대, EU 회원국이 되기 위해서 중동구 국가들은 조건으로서 국가 부채를 국민총생산의 5% 이내로 줄여야 한다든지, 외국인 사유재산 소유를 허가한다든지 하는 조항들을 제도화해야 했다.<sup>35)</sup> EU의 이러한 조건들은 이들 국가들에서의 사회·인종 차별 정책을 시정하는 데 많은 역할을 하였다. EU와의 협상 과정에서 에스토니아와 리투아니아는 자국

33) Ibid., p.30.

34) Paul Kubicek, "The European Union and Democratization in Ukraine", *Communist and Post-Communist Studies* 38(2005), pp.269-292; Paul Kubicek, (Ed.), *The European Union and Democratization* (London: Routledge, 2003); G. Crawford, "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency", *Democratization* 4(1997), pp.69-108;

35) Cooley(2003), p.33.

거주 러시아인 2세대에 대한 차별적인 정책들을 시정해야 했으며 헝가리, 체코, 슬로바키아 등도 로마 집시인들에 대한 차별 정책을 수정하게 되었다. IMF 정책에 대한 비판과 마찬가지로 EU도 이러한 정책들 때문에 많은 협상국들로부터 EU의 조건들이 국가 주권을 감소시키고 많은 경제적 어려움을 강요한다고 비판을 받기도 하였다.<sup>36)</sup>

EU의 영입 과정만큼 복잡하고 어렵지는 않지만 나토 회원국이 되기 위해서도 많은 기술적 조건들이 존재하였다. EU와 마찬가지로 나토 회원국은 민주주의 체제와 시장경제에 부합해야 하며, 군에 대한 민간인의 통제, 주변국과의 영토분쟁 해결, 부패척결, 그리고 나토의 PfP(Partnership for Peace) 프로그램에 적극 참여해야 한다. 그리고 GNP의 최소한 2%를 군사비에 사용하며 일정 수준의 군사 기술과 무기 체제를 갖춰야 했기 때문에 나토 회원국이 되기 위해서는 신청국 입장에서는 많은 비용이 뒤따랐다.<sup>37)</sup> 1994년에 시작된 PfP 프로그램에서 활동함과 동시에 폴란드, 체코, 헝가리가 처음으로 나토 회원국으로 초청을 받은 것은 1997년이었으며 2000년에 공식 회원국이 되었다. 나토는 1999년에 더욱 더 세부적인 회원국 행동강령(Membership Action Plan: MAP)을 마련하였으며, MAP에 따라 2002년 11월 나토 정상회의에서 추가적으로 7개 국가(발트 3국, 불가리아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아)를 회원국으로 초청하였다.

#### (4) 정치제도: 헌정구조와 의회 권력

헌정구조는 순수한 내각제와 대통령제를 각각 채택한 영국과 미국의 경우

36) Ibid., p.34.

37) Ibid.

를 제외하면 많은 국가들이 내각제와 대통령제가 결합된 혼합형 헌정구조를 가지고 있다. 각각의 헌정구조는 어떤 장단점을 가지고 있으며, 어떤 국가는 왜 특정 헌정구조를 선택하게 되는가 하는 것은 가장 많은 논쟁을 불러일으킨 문제다.<sup>38)</sup> 뚜렷한 양당 체제를 가지고 있던 영국에서는 의회의 다수당이 행정부를 구성해서 내각이 의회의 확고한 지지 아래 국정을 수행할 수 있는 내각제가 효율적인 국정 운영을 가져왔다.<sup>39)</sup> 다른 서유럽 국가들은 양당 체제가 확립되어 있지 않아 정부 구성을 위하여 둘 또는 경우에 따라서는 더 많은 정당들이 연합(coalition formation)해야 했기 때문에 그 과정에서 내각이 자주 교체되는 등 내각제가 영국과는 다른 형태로 운용되었다.<sup>40)</sup> 오스트리아, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 아이슬란드, 포르투갈, 바이마르 독일과 같은 서유럽 국가들은 연정(정당간 공조에 의한 연합정부)이 가져오는 문제점 때문에 개헌을 통해 흔히 이원집정부제(semi-presidentialism)라고 불리는 혼합형 헌정구조를 채택하였다.<sup>41)</sup> 이 혼합 헌정구조의 주된 특징은 대통령제에서와 같은 직선의 대통령이 내각제와 같이 의회의 신임을 받는 내각을 이끄는 것이다. 미국은 뚜렷한 양당 체제를 바탕으로 의회와 대통령이 국민에 의해 직접 선출되고 서로 독립성을 유지하는 순수 대통령제를 채택하였다.<sup>42)</sup> 야당이 의회의 다수

38) Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review of Political Science*, Vol. 5(2002), pp.151-179; George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002).

39) Gary W. Cox, *The Efficient Secret* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1987).

40) Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge and New York: Cambridge University, 1990)

41) Robert Elgie(ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp.1-21.

당이 되는 분할정부(divided government)도 미국적 상황에서는 단점보다는 장점이 더 많다고 인식이 되어 있다.<sup>43)</sup> 분열된 정당체제를 가진 남미의 순수 대통령제는 미국과는 전혀 다른 형태로 운용된다. 남미에서는 분할정부 현상이 대통령과 의회의 직접적인 충돌과 대통령의 독재화로 귀결되어 민주주의의 붕괴를 가져왔다.<sup>44)</sup>

이러한 헌정구조의 다양한 메뉴와 그 각각의 장단점을 탈공산권 국가들은 어떠한 제도 공학(institutional engineering)의 관점에서 취사선택하였는가? 탈공산권 국가들이 공통적으로 처해 있는 헌정구조 선택에 중요한 헌정구조 외부의 몇 가지 정치적 상황을 우선 나열해 보자. 첫째, 어떤 국가도 영국, 미국과 같은 양당 체제를 가지고 있지 않다. 대부분의 기타 서유럽 국가, 심지어 남미의 그것보다도 훨씬 덜 제도화된 정당체제를 가지고 있다. 기존의 연구는 정당체제의 분열과 비제도화의 단점은 대통령제 하에서 더욱 확대되어 나타난다고 강조하였으나 최근에는 내각제와 대통령제 하에서 그 효과는 거의 비슷하다는 것을 많은 연구들이 보고한다. 그 이유는 대통령제에 비해 내각제에서 정당 간 연합이 특별히 잘 이루어질 이유가 없다고 판명되었기 때문이다. 둘째, 서유럽, 남미 국가들과는 달리 많은 탈공산국가들에서는 국가와 민족의 정체성이 확립되어 있지

42) James Pfiffner and Roger Davidson, *Understanding the Presidency*, 3rd ed. (New York: Longman, 2002); Lance Leloup and Steven Shull, *The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking*, 2nd ed. (New York: Longman, 2002).

43) Robert Elgie(ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

44) Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1997); Scott Morgenstern and Benito Nacif(eds.), *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2002).



않고 많은 민족이 아직은 제국의 테두리 안에서 공존하고 있다. 셋째, 탈공산국가들은 다양한 문화권을 포괄하고 있는 광범위한 지역이다. 헝가리, 체코, 폴란드는 공산화 직전 이미 서유럽의 정치·문화와 제도가 스며 있는 국가들로서 민주화 이후 마치 멈추었던 기계가 다시 돌아가듯이 과거의 제도가 재빨리 복원되는 양상을 띠었다. 이 국가들은 민주화 이행 직후의 스페인과 오히려 흡사한 반면, 구소련 공화국들은 돌아갈 과거가 없다. 또한 전자의 국가들은 민주화 이행이 서유럽으로의 경제적 교류와 협력 속에 이루어지고 있다. 넷째, 공산화 이전의 상황과 공산체제의 특성과는 상관없이 민주화 이행의 전개 방식 자체는 이후의 정치·경제 체제 발전, 제도 선택에 많은 영향을 미쳤다. 공산세력과 민주/개혁세력 간의 힘의 균형, 각각의 세력 내 강경파와 온건파의 힘의 균형 등은 모두 중요한 요인들이다.

체코, 헝가리, 알바니아, 에스토니아, 라트비아, 슬로바키아, 슬로베니아 등은 내각제를 헌정구조로 채택하였다.<sup>45)</sup> 이 국가들에서는 가장 광범위한 시장경제개혁이 가장 적은 사회의 저항 속에 서구와의 광범위한 교류와 함께 진행되고 있다.<sup>46)</sup> 민주화 과정에서는 민주/개혁세력(그 중에서도 온건파)이 대세를 장악하고(보수강경파가 장악한) 공산세력이 급격히 위축되었다. 정당체제는 체제 붕괴 이전에 어느 정도 형성되어 있어 체제 붕괴 후 공산세력과 민주/개혁세력 모두 체계적인 이념과 사회의 뚜

45) 이들 국가들도 대통령은 가지고 있기 때문에 대통령제나 이원집정부제와 구별하는 데 간혹 혼동을 일으키기도 한다. 내각제 하의 대통령은 국민투표가 아닌 선거인단이나 의회에서 선출되며, 국정에는 직접 참여하지 않는 상징적 권력만을 가지고 있다.

46) 로고우스키도 외국무역에 개방되어 있는 국가는 비례대표제와 내각제를 가지고 있다고 말한다. Ronald Rogowski, "Trade and Variety of Democratic Institutions", *International Organization*, Vol 41(1987), pp.203~224.

렷한 지지계층을 가진 의미있는 4~5개의 정당을 확립하였다. 따라서 1~2개의 정당이 연정을 구성하여 안정된 정국이 유지되었다.

카자흐스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄 등 중앙아시아 국가들은 순수 대통령제를 헌정구조로 채택하였다.<sup>47)</sup> 이 국가들에서는 기존의 공산세력에 대항할 만한 시민세력이 존재하지 않았기 때문에 공산세력이 강력한 대통령제의 신설을 구질서 유지의 방편으로 이용하였다.<sup>48)</sup> 대통령은 국민투표에 의해 직접 선출되며 입법적 측면에서는 물론이고 비입법적 측면에서도 예컨대 국무총리와 내각을 의회와 상관없이 독자적으로 임명·해임하는 등 상당한 권력을 가지고 있다.<sup>49)</sup> 이 국가들에서는 시장개혁의 영향이 가장 적으며 아직도 경제교류는 서구보다는 구소련 공화국과의 기존 무역관계의 틀 안에서 이루어진다. 정당체제는 일당독재체제(dominant one-party system)로서 앞으로 민주화가 더 진행되어야 분할정부나 연정 등의 문제가 생겨날 것이다.

가장 많은 국가들이 혼합형 헌정구조인 이원집정부제를 채택하였다. 러시아, 우크라이나, 폴란드, 루마니아, 리투아니아, 몰도바, 벨라루스, 불가리아, 크로아티아, 그루지야, 아르메니아, 아제르바이잔 등이 해당된다. 어떤 상황이 이들 국가들로 하여금 이원집정부제를 채택하도록 만들었는가? 어떻게 정확히 이원집정부제를 규정하는가 하는 문제는 상당한 논쟁의 대상이 되고 있지만 대체로 행정부가 대통령과 국무총리로 이원화

47) Eugene Huskey, "Eurasian Semi-Presidentialism? The Development of Kyrgyzstan's Model of Government", Robert Elgie(ed.), *Semi-Presidentialism Outside Europe* (London: Routledge, 2006).

48) Ray Taras(ed.), *Post-Communist Presidents* (Cambridge and New York: Cambridge University Press 1997), p.199.

49) Ibid., p.200.

되어 있고 국무총리와 내각의 임명과 해임에 의회가 다양한 형태로 영향을 미치게 한 내각제와 순수대통령제의 혼합형 헌정구조라고 알려져 있다.<sup>50)</sup> 민주주의 이행 측면에서 이원집정부제를 택한 국가들은 내각제를 택한 국가들과 순수 대통령제를 택한 국가들의 패턴의 혼합형이다. 헝가리, 체코와 같은 동구 국가들은 시민 민주세력이 강해서 공산세력이 강력한 대통령제를 신설해 시민세력이 강해진 의회와 대립을 이루는 것을 허용하지 않았다. 중앙아시아 국가들은 시민 민주세력이 허약해서 공산세력이 대통령제와 의회를 기존 질서 유지에 이용하였다.<sup>51)</sup> 이원집정부제를 택한 국가들은 민주화 협상과정에서 공산세력이 의회를 중심으로 모이고 시민 민주세력이 대통령제를 중심으로 모이는 결과를 가져왔다. 즉 공산세력도 시민세력도 민주화 과정의 뚜렷한 승자로 떠오르지 않았다. 따라서 의회와 대통령이 권력을 공유하는 헌정구조를 필요로 했다.<sup>52)</sup> 정당체제는 대체로 6개 이상의 정당 숫자를 가지고 있는 분열된 체제다. 따라서 민주세력 이든 신공산세력이든 대통령이 의회의 과반수 지지를 확보한 정당(여당)과 단일정부를 형성하지 못한다. 야당도 과반수 의석을 확보하지 못하기 때문에 분할정부의 상황도 형성되지 않는다. 민주세력과 신공산세력 모두 내부의 이념 차이가 크고 인물 중심으로 분열되어 있어 연정의 가능성도 낮다.<sup>53)</sup>

50) Robert Elgie, "Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes", *Political Studies*, Vol. XLV(1996), pp.217~231.

51) Gerald M. Easter, "Preference for Presidentialism: Post-Communist Regime Change in Russia and the NIS", *World Politics*, Vol. 49(1997), pp.184~211.

52) Valerie Bunce, "Presidents and the Transition in Eastern Europe", Kurt von Mettenheim(ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University, 1997), pp.161~176.

[표 1-2] 의회권력 지수(Parliamentary Power Index)

	의회권력 지수	헌법 채택 당시 프리덤하우스 지수	헌법 채택일
알바니아	.75	6.5	1991년 5월
아르메니아	.53	3.5	1995년 7월
아제르바이잔	.44	6.0	1995년 11월
벨라루스	.28	4.5	1994년 3월
불가리아	.78	3.5	1991년 7월
크로아티아	.72	-	-
체코공화국	.78	2.0	1992년 12월
에스토니아	.75	2.5	1992년 6월
그루지야	.59	5.0	1995년 10월
헝가리	.69	4.5	1989년 10월
카자흐스탄	.31	5.0	1993년 1월
키르기스스탄	.41	3.0	1993년 5월
라트비아	.84	-	-
리투아니아	.72	2.5	1992년 10월
마케도니아	.78	-	-
몰도바	.72	5.0	1994년 7월
몽골	.81	2.5	1992년 2월
폴란드	.66	2.0	1992년 11월
루마니아	.72	5.5	1991년 12월
러시아	.44	3.5	1993년 12월
슬로바키아	.72	2.0	1993년 1월
슬로베니아	.78	-	-
타지키스탄	.41	7.0	1994년 12월
우크라이나	.50	3.5	1996년 1월
우즈베키스탄	.28	5.5	1992년 12월

출처: M. Steven Fish, "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No.1(2006), p.11

내각제와 대통령제가 국가에 따라 다양한 형태로 나타나듯이 이원집정부제도 다양한 형태를 갖는다.<sup>54)</sup> 내각제형 이원집정부제(Premier-Presidential System)는 의회와 국무총리의 권한이 강하다. 폴란드, 루마

53) Jean Blondel and Ferdinand Muller-Rommel, *Cabinets in Eastern Europe* (London: Palgrave Macmillan, 2001); Strom(1990).

54) Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.121.

니아, 리투아니아, 불가리아 등이 해당된다.<sup>55)</sup>

대통령제형 이원집정부제(President-Parliament System)는 대통령의 권한이 강하다.<sup>56)</sup> 러시아, 우크라이나, 폴란드, 루마니아, 몰도바, 벨라루스, 크로아티아, 그루지야, 아르메니아, 아제르바이잔 등이 해당된다. 내각제형 이원집정부제에서는 민주세력이나 신공산세력 중 어느 한 세력의 대통령이 과반수 정당의 지지를 의회에서 받음으로써 단일정부가 형성되고, 또 역으로 분할정부가 형성되기도 한다.

### (5) 자원과 민주주의

민주주의의 선행조건에 대한 통계적 연구는 자원의존도를 배제해 왔었다.<sup>57)</sup> 최근의 자원의존도의 독재와의 상관관계 연구에 의하면,<sup>58)</sup> 자원의존도가 1% 증가할 때마다 독재의 가능성은 8%가 증가하는 것으로 입증되

55) 독일의 바이마르공화국과 포르투갈을 제외하면 프랑스를 포함한 서유럽의 이원집정부제는 내각제형이다.

56) Steven D. Roper, "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes", *Comparative Politics*(April), 2002, pp.253~273.

57) Adam Przeworski and Fernando Limongi, "Modernization: Theories and Facts", *World Politics*, 49-2(1997), pp.155~183; Adam Przeworski and Fernando Limongi, "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, 7-1(1996), pp.39~55; Robert Barro, "Determinants of Democracy", *Journal of Political Economy*, 107-6(Dec. 1999), pp.158~183; and Adam Przeworski, Michael Alvarez, Jose Cheibub, and Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950~1990* (New York and London: Cambridge University Press, 2000).

58) Michael L. Ross, "Does Oil Hinder Democracy?", *World Politics*, 53-3(2001), pp.325~361; Michael L. Ross, "Does Resource Wealth Lead to Authoritarian Rule?: Explaining the 'Midas Touch'". paper presented at the World Bank Research Group workshop on the Economics of Political Violence, Princeton University, March 18-19, 2000; Michael L. Ross, "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, Vol. 51(1999), pp.297~322; and Leonard Wantchenkon, "Why Do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments?", mimeo, Yale University, 1999.

었다. 이밖에도 베네수엘라가 원유 발견 후에 민주주의가 불안정해졌다는 지, 아프리카 국가 중 비자원 수출국들이 안정된 민주주의 이행을 이루고 있다든지 하는 사실들이 자원의존이 독재로 이어진다는 명제를 뒷받침한다. 자원의존이 민주주의를 저해하는 원인으로는 국가 재정수입이 국내 생산세력에 의존하기보다는 외부로부터 지대의 형태로 주어지면 납세에 대한 대가로 정치적 요구를 하는 중산층 형성의 지연으로 독재로 흐르기 쉽다는 점을 꼽을 수 있다.<sup>59)</sup> 자원의존은 또한 자원 수출대금이 지속적인 부패와 지대추구의 대상이 되기 때문에 일부 관리 혹은 정권 전체와 자원 수출기업 간의 결탁으로 국민 복지를 위해 그 부가 분배되기보다는 소수 계층의 전유물로 전락한다.<sup>60)</sup>

대부분 중동과 남미, 아프리카 지역의 자원생산국들에 대한 자원과 정치경제 발전, 전쟁과의 연관관계에 대한 위의 새로운 사실들은 이행기 구공산권 국가들에게는 어떻게 적용이 되는가? 1910년대에 자원이 처음 개발되어 다국적기업에 개방된 뒤 1990년대에 들어와 정치적 불안정과 오랜 기간의 자원개발로 자원고갈에 대한 불안 등으로 중동지역의 자원개발이 차질을 빚게 되면서 유라시아지역의 자원이 대안적 자원 공급처로 다국적 석유기업의 지대한 관심 대상으로 떠오르게 되었다.

카스피해지역의 자원이 해외자본에 개방된 뒤 이제 20년이 흘렀다. 20년 동안의 카스피해 자원개발은 국제 석유정치 균형과 안정에 어느 정도 기여하였으며, 카스피해지역의 주요 3대 생산국인 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄의 정치경제 발전과 카스피해지역 국제관계의 협력

59) Ross(2001).

60) Ibid.

과 평화에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 신중한 평가와 미래에 대한 전망이 이 시점에 절실히 필요하다고 말할 수 있다. 카스피해 자원생산국들은 그 동안 서구 선진국의 자본을 이용해 자유롭게 자원을 생산 및 수출하여 장기적으로 정치·경제발전을 이룰 수 있는 기반을 마련하였는가? 카스피해 자원생산국들은 중동, OPEC 생산국들과 마찬가지로 대외종속과 저발전의 악순환에 다시 편입될 것인가? 카스피해 생산국들의 자원개발전략과 중동, OPEC 생산국들의 자원개발전략의 차이점은 무엇인가? 카스피해 생산국들과 자원생산국으로서의 러시아의 자원개발전략의 차이점은 무엇인가?

대부분의 동구 국가들이 자원 수출국이 아니기 때문에 자원의존적인 구소련 공화국들보다 민주주의 이행이 순조롭다고는 말하기 힘들다. 왜냐하면 서유럽과의 근접성, 기독교 문화, 이행 과정에 있어 구정권의 보다 완전한 몰락 등 동구 국가의 성공적인 민주주의 이행을 설명하는 다른 변수들이 너무 많기 때문이다. 하지만 구소련 공화국 가운데 자원의존도가 높은 러시아, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔 등이 그렇지 않은 공화국들보다 민주주의로의 이행에 있어 더 많은 어려움을 겪는가 하는 문제는 매우 흥미로운 의문이 될 것이다.<sup>61)</sup> 여기서 자원의존

61) 중앙아시아와 코카서스공화국과의 비교연구를 위해서는 Christoph B. Rosenberg and Tapio O. Saavalainen, "Dealing with Azerbaijan's Oil Boom", *Finance and Development* (the World Bank), 35-3(Sep. 1998), pp. 1-8; Daniel Heradstveit, *Democracy and Oil: The Case of Azerbaijan* (Berlin, Germany: Neue Reihe, 2001); Daniel Heradstveit, "Democratic Development in Azerbaijan and the Role of the Western Oil Industry", *Central Asian Survey*, 20-3(2001), pp. 261-288; Anna Matveeva, "Democratization, Legitimacy and Political Change in Central Asia", *International Affairs*, 75-1(Jan. 1999), pp. 23-45; Richard Auty, "Does Kazakhstan Oil Wealth Help or Hinder the Transition?", *Development Discussion Paper* No. 615, Harvard Institute for International Development(December 1997); Richard Auty, "Transition Reform in the Mineral-Rich Caspian Region Countries", *Resources Policy*,

[표 1-3] 유라시아 국가의 자원의존도

State Type: (Capital Surplus or Capital Deficient)	Oil Reserves (billion bbls)	Nat Gas Reserves (trillion cubic feet)	Population (millions)	Oil Reserves per capita (billion bbl per million persons)	GNI per Capita (US\$)
<b>Capital Deficient</b>					
Russia	60.000	1680.00	144.8	0.4140	1,750
Kazakhstan	9.000	65.00	14.9	0.6040	1,350
Azerbaijan	7.000	30.00	8.1	0.8642	650
Turkmenistan	0.546	71.00	5.4	0.1011	950
Iran	89.700	812.30	64.7	1.3860	1,680
Venezuela	77.800	148.00	24.6	3.1626	4,760
<b>Capital Surplus</b>					
Saudi Arabia	261.800	224.700	21.4	12.2336	8,460
Iraq	112.500	109.80	23.8	4.7269	--
Kuwait	96.500	52.70	2.0	48.2500	18,270
Libya	29.500	46.400	5.4	5.4629	--

All reserves estimates from Energy Information Administration, World Crude Oil and Natural Gas Reserves, Most Recent Estimates, from PennWell Corporation, Oil & Gas Journal, Vol. 100 No. 52 (Dec 23, 2002), can be accessed at: <http://www.eia.doe.gov/emeu/international/reserves.html>  
World Development Indicators 2003, World Bank  
Gross National Income per capita, World Development Indicators 2003, World Bank

도란 통상 국민총생산 중(혹은 총수출량 중) 자원 수출이 차지하는 비중을 말하며, 러시아는 국민총생산(GDP)의 15%, 카자흐스탄은 25%, 아제르

27-1(2001), pp. 25-32; Indra de Soysa, "The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity?", Greed and Grievance(eds.), *Mats Berdal and David Malone* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002); Charles Fairbanks, Jr., "Disillusionment in the Caucasus and Central Asia", *Journal of Democracy*, 12-4(2001), pp. 49-56; Pauline Jones Luong, "After the Breakup", *Comparative Political Studies*, 33-5(2000), pp. 563-593; Thierry Malleret, "Oil Riches: A Cure or Curse?", November 2, 2000(www.eurasianet.org); Robert M. Cutler, "Economics and Security in Central Asia", *Harvard Asia Quarterly*(Winter 2001), pp. 1-11(www.robertcutler.org); Martha Brill Olcott, "Pipelines and Pipe Dreams: Energy Development and Caspian Society", *Journal of International Affairs*, 53-1(Fall 1999), pp. 305-324; and Martha Brill Olcott, "Revisiting the Twelve Myths of Central Asia", Working Paper(Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001)를 참조하라.

[표 1-4] 국가 부패 지수(2002년)

순위	국가	부패지수
28	에스토니아	5.6
31	헝가리	5.3
34	슬로베니아	5.2
38	리투아니아	4.8
44	폴란드	4.1
47	불가리아	3.9
47	크로아티아	3.9
47	체코	3.9
51	슬로바키아	3.7
53	라트비아	3.4
63	몰도바	3.1
69	루마니아	2.8
71	카자흐스탄*	2.7
71	우즈베키스탄*	2.7
79	러시아*	2.3
83	우크라이나	2.1
84	아제르바이잔*	2.0

바이잔은 35%를 차지해 가장 자원의존적이고, 우즈베키스탄과 투르크메니스탄은 5%대로 비교적 낮은 편이다.<sup>62)</sup>

부패에는 두 가지 부류가 있다. 통상적 의미의 관리가 기업을 대상으로 하는 착취행위가 그 첫 번째로 이는 행정부패(administrative corruption)라 함이 옳을 것이다.<sup>63)</sup> 두 번째 부류는 기업이나 이익집단의 정부 관리에

62) Paul R. Gregory, "The Russian Energy Sector: Corporate Governance, Privatization, and Financing Capital Accumulation", Conference on Energy in the FSU, Oxford University, March 20~21, 1998.

63) Daniel S. Treisman, "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics*, 76-3(2000), pp.399~457.

대한 영향력을 나타내는 것으로 국가 포획(state capture)이라 한다.<sup>64)</sup> [표 1-4]에서와 같이 국제투명성기구(Transparency International)의 93개 국가부패지수 가운데 공산권 국가만을 뽑은 자료를 보면, 자원의존과 부패 정도 사이에는 대체로 비례관계가 존재함을 알 수 있다.

즉 자원의존국이 비자원의존국에 비해 부패 정도가 심함을 알 수 있다. 부패는 기업 활동에 대한 정부 간섭과 규제가 심한 국가에서 광범위하게 관찰되는 현상으로, 관리들의 간섭과 규제강화는 곧 기업에 대한 협상 능력과 재량권을 제고시켜 뇌물의 형태로 지대를 기업과 공유하게 되는 것을 말한다. 자원수출은 다양한 국가의 규제 하에 이루어지며, 따라서 관리와 수출기업 간의 결탁의 가능성이 매우 높다. 러시아 관료는 착취적 규제가 가장 심함을 알 수 있다(93개 국가 중 79위).

국가 포획은 규제와 간섭을 줄인 후에도 정부와 기업의 부패 고리가 유지되는 현상을 나타내는 것으로 기업의 뇌물공세에 관리가 개입되는 경우다. 세계은행의 자료에 입각한 [표 1-4]의 분류에 의하면, 포획은 자원의존과 비례하지 않는다. 즉 러시아와 아제르바이잔은 국가 포획이 가장 높은 국가군인 데 반해, 우즈베키스탄은 가장 국가 포획이 낮은 국가로, 그리고 카자흐스탄이 중간 그룹으로 분류된다. 러시아와 아제르바이잔은 부패와 포획을 동시에 가지고 있지만, 우즈베키스탄과 카자흐스탄은 부패는 심하지만 포획은 낮다. 몇 가지 해석이 가능하다. 규제와 간섭을 줄여 부패를 줄이는 데 성공한 동구의 개혁 선두 국가들도 아직 포획으로부터 자유롭지 못하다는 사실이다. 예를 들어, 폴란드는 카자흐스탄보다 포획

64) Joel S. Hellman and Mark Schankerman, "Intervention, Corruption, and Capture", *Economics of Transition*, 8-3(2000), pp.545~576.

[표 1-5] 국가 부패 지수(2009년)

순위	국가	부패 지수
27	에스토니아	6.6
27	슬로베니아	6.6
46	헝가리	5.1
49	폴란드	5.0
52	체코	4.9
52	리투아니아	4.9
56	라트비아	4.5
56	슬로바키아	4.5
66	크로아티아	4.1
66	그루지야	4.1
69	몬테네그로	3.6
71	불가리아	3.8
71	루마니아	3.8
83	세르비아	3.5
89	몰도바	3.3
95	알바니아	3.2
120	아르메니아	2.7
120	카자흐스탄*	2.7
139	벨라루스	2.4
143	아제르바이잔*	2.3
146	러시아*	2.2
146	우크라이나	2.2
162	키르기스스탄	1.9
168	투르크메니스탄*	1.8
174	우즈베키스탄*	1.7

주) \*는 자원의존국을 나타낸다.

이 더 높다. 러시아와 아제르바이잔은 규제와 간섭을 줄이는 데에도 실패 하였으며, 기업의 로비로부터의 문제도 새롭게 대두되고 있음을 알 수 있다. 우즈베키스탄과 카자흐스탄에는 정치적 통제가 심해 자유로운 경제활동이 제약이 있으며, 따라서 이익집단의 활동이 활발치 않기 때문에 포획

의 문제가 아직은 심각하지 않다.<sup>65)</sup>

지니계수(Gini coefficient)를 보면, 자원의존국이 빈부격차도 심함을 알 수 있다. 러시아의 경우는 48.7로 나이지리아와 베네수엘라의 50과 비슷한 수치를 보인다. 국가재정의 측면에서도 자원의존도가 낮은 국가들이 높은 국가들보다 안정된 재정을 확보하고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 민주화 지수 측면에서도 이제까지의 세 가지 변수의 결과를 반영한다고 할 수 있다. 즉 아르메니아, 그루지야, 키르기스스탄 등은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔보다 훨씬 높은 민주화 지수를 보이며, 대체로 여타 연관 지수에서도 예외는 있지만 높은, 따라서 친개혁적인 성향을 보인다.

아제르바이잔은 구소련의 경험을 가지고 있고 동시에 자원에 의존하는 국가가 민주주의 이행에 있어 어떠한 장애물에 부딪치게 되는지를 전형적으로 보여주는 예다. 기본적인 민주주의 제도조차도 구비되지 않은 상황에서 자원개발이 시작되어 갑작스런 부의 확대가 이루어질 때 중앙집권화와 대통령 권한 강화를 가져오게 된다.<sup>66)</sup> 아제르바이잔 유전에 대한 수십억 달러의 외국인 투자는 정부와 지배계층의 힘만을 강하게 만들었으며 자원이 빈약한 그루지야, 우크라이나, 키르기스스탄 등의 시민사회 발전이 서구의 원조를 받은 시민단체의 출현으로 이루어진 것과는 정반대로 아제르바이잔의 시민사회는 매우 원시적인 미약한 단계에 머물렀다. 아제

65) 더 자세한 논의는 Younkyoo Kim, *The Resource Curse in a Post-Communist Regime: Russia from a Comparative Perspective* (Aldershot, UK: Ashgate Press, 2003). Chapter 2. "The Russian State: Predatory or Developmental?"

66) Leila Alieva, "Azerbaijan's Frustrating Elections", *Journal of Democracy*, 17-2(2006), pp.147~160.

[표 1-6] 국가 포획 지수

순위	국가	지수
1	우즈베키스탄*	5
2	아르메니아	7
3	헝가리	7
4	슬로베니아	7
5	벨라루스	9
6	에스토니아	10
7	체코	11
8	리투아니아	12
9	카자흐스탄*	12
10	폴란드	16
11	알바니아	21
12	루마니아	21
13	그루지야	24
14	슬로바키아	24
15	크로아티아	27
16	불가리아	28
17	키르기스	29
18	라트비아	30
19	러시아*	32
20	우크라이나	32
21	몰도바	37
22	아제르바이잔*	41

주) \*는 자원의존국을 나타낸다.

출처: Joel S. Hellman, Simon Jones, and Daniel Kaufmann, "Beyond the Grabbing Hand of Government in Transition", *Transition*(The World Bank), 2000.

르바이잔 시민사회의 미발전은 안정된 자원개발을 위해 서구 정부들도 아제르바이잔의 독재정부를 묵인해 온 데에도 원인이 있다.

아제르바이잔의 오일 붐은 대형유전 ACG 개발에 힘입은 것으로 ACG 유전은 BP가 이끄는 9개의 다국적기업과 22개의 공동생산 계약을 맺고 생산을 해 오고 있다. 다국적기업이 투자한 금액만 해도 120억 달러에 달하

며 이 투자를 통해 거둬들이는 수익은 매년 1,700억 달러에 달할 것으로 예상되며 이 가운데 80%가 정부로 귀속되는 수익이다.<sup>67)</sup> 아제르바이잔의 1년 국가예산이 40억 달러에 불과한 점을 감안하면 엄청난 수익이 아닐 수 없다. 국가의 석유산업 독점적 지배는 국영석유기업 SOCAR를 통해서 이루어진다.

SOCAR는 약 7만 명의 직원을 거느린 거대기업으로서 SOCAR가 생산하는 비중은 전체 제조업 가운데 2000년 현재 약 85%까지 차지한다. 이것은 오일 붐이 시작되기 전인 1990년대 초의 15%에 비하면 엄청난 숫자이다. 2006년 현재 아제르바이잔은 GDP 규모가 30%나 확대되었고 석유생산량은 일일 6천만 톤에 달하며 석유수출 수입으로 인한 국가석유기금은 국가예산의 두 배에 달한다. 아제르바이잔 수도에는 건설 붐이 일고 있으며 기간산업 시설과 공원, 병원, 학교 등의 건설이 한창이다.

2003년부터 집권해 오고 있는 아제르바이잔의 일함 알리에프(Ilham Aliiev) 대통령은 1994년부터 집권했던 가이다르 알리에프(Heidar Aliiev)의 아들로써 부자세습을 통한 왕조적 정권을 유지해 오고 있다. 왕조적 정권을 유지해 올 수 있었던 원동력은 바로 자원개발로 인한 수익에 대한 독점적 지배다.<sup>68)</sup> 자원개발로 인한 수익은 대통령 친인척과 측근 인사들을 중심으로 선택적으로 분배되었으며, 자원시대의 분배를 통해 정치적 영향력을 유지하는 체제가 고착되었다.<sup>69)</sup> 대통령 가족과 친인척, 그리고

67) Guner Ozkan, "Economic and Security Values of Caspian Energy for Azerbaijan", *Journal of Turkish Studies* Vol. 2, No. 6(2006), pp.58-76.

68) Ibid.

69) Anja Franke, Gawrich, Andrea, Alakbarov, Gurban, "Kazakhstan and Azerbaijan as Post-Soviet Rentier States: Resource Incomes and Autocracy as a Double Curse in Post-Soviet Regimes", University of Kiel, 2008.

측근 인사들이 아제르바이잔 전체 주요 산업과 이권을 지배한다고 할 수 있다. 이러한 체제를 유지하기 위해서 권력은 대통령을 중심으로 더욱 더 집중될 수밖에 없었다. 2000년은 처음으로 야당들의 세력이 증대하기 시작한 시점이었다. 이에 즉각 알리에프 대통령은 2002년 대통령 권력을 강화하는 개헌을 단행하였다. 마침내 2003년 일함 알리에프는 72%의 지지율로 새로운 대통령에 선출되었으며 2005년 국회의원 선거에서 여당인 YNP는 거의 총의석의 90% 정도를 차지하게 되었다. 2008년 10월 또 한번의 대통령선거에서도 일함 알리에프 대통령은 2003년 선거에서보다도 훨씬 더 높은 지지율인 89%로 재선되었다.

카자흐스탄의 에너지 자원 수출 및 외국인 투자유치를 통한 막대한 외환 유입, 그리고 여타 중앙아시아 국가들에 비해 비교적 폭넓은 경제개혁은 중앙아시아 국가들에서 가장 높은 경제성장률을 가져다주었고, 이는 나자르바예프 대통령과 집권세력에 대한 높은 지지율의 배경이 되었다. 카자흐스탄의 이러한 경제성장의 결과 UN 인간개발지수는 세계 177개 국가 가운데 79위로 유라시아 국가 가운데 가장 높은 우크라이나와 거의 비슷한 수준이다. 정부는 2006년 말 세계 50대 경제강국의 목표를 발표하고 이를 반영하듯이 카자흐스탄은 2010년 OSCE 의장국에 당선되었다.<sup>70)</sup>

하지만 경제적인 성과는 정치적 성과로 이어지지는 못하고 있다. 오히려 자원에 의존한 높은 지지율을 정당법, 선거법을 통해 교묘히 의회 선거에 반영시킴으로서 집권 여당의 압승을 가져왔고, 이는 나자르바예프 대통령이 원하는 대로 헌법수정 및 법률제정을 할 수 있는 기회를 제공해 주었

70) International Crisis Group, 2007. *Central Asia's Energy Risks*, International Crisis Group, Asia Report No. 133, May 2007.

다. 카자흐스탄 대통령은 20년 넘게 권력을 유지하고 있으며 세 번의 대통령 선거에서 경쟁자 없이 선거를 치를 수 있었다. 대통령의 가족들은 주요 국가권력과 기업을 차지하고 있으며 대통령 권력도 세습할 준비를 하고 있다. 정당은 매우 허약하며 여당인 누르 오타(Nur Otan)당과 주요 야당들도 마찬가지다. 여당은 뚜렷한 정책을 제시하지 못하며 대통령의 대변인 역할을 하고 있으며 2001~2002년 주로 생겨난 민주선택(Democratic Choice)과 악크 졸(Ak Zol)과 같은 야당도 대통령의 지시를 수행하는 기관에 불과하다.

투르크메니스탄은 카자흐스탄에 비해 훨씬 인구가 적고 경제 규모도 작지만 정부가 자원개발로 벌어들이는 상대적 수입은 상당히 크다. 자원이외의 대부분 산업은 정체상태이며 많은 고용이 이루어지는 밀과 면화를 위주로 한 농업도 상당히 하락하였다.<sup>71)</sup> 니야조프는 독립 이후 2006년 말 사망할 때까지 투르크메니스탄을 전체주의적 체제로 지배하였으며 자원수출로 인한 수입에 대한 독점적 지배 없이는 그의 독재는 불가능했을 것이다.

## 5. 유라시아 민주화의 특징

주지하는 바와 같이 유라시아 국가들 가운데에는 2003년 그루지야, 2004년 우크라이나, 2005년 키르기스스탄에서 1990년대 초 동구 국가들의 민주화를 연상시키는 “혁명”이 일어났다. 유라시아 국가들의 민주화에 대한 논쟁은 유라시아 민주혁명과 다른 지역의 민주혁명, 특히 동구지역의 혁명

71) Ibid.



과의 유사점과 차이점 규명과 유라시아지역의 14개 국가 가운데 혁명이 일어난 그루지야, 우크라이나, 키르기스스탄 등 3개 국가들과 혁명이 일어나지 않은 나머지 11개 국가들과의 유사점과 차이점 규명을 중심으로 전개되었다.<sup>72)</sup> 유라시아 민주화와 앞선 민주혁명들과의 가장 큰 차이점은 앞선 민주혁명들을 촉발한 주된 추진 동력이 국내적 변화보다는 외부(서구) 압력인 데 반해 유라시아 민주화에서의 외부압력은 상대적으로 2차적인 역할을 했다는 것이 전반적 평가이다.

(1) 서구 “압력”: 초국가적 NGO 연대

베이싱거(Beissinger)는 서구 압력에 의한 혁명의 개념을 확산(diffusion)과 “모방혁명(modular revolution)”<sup>73)</sup>을 사용해 발전시켰다. 그의 이론은 한 국가에서 일어난 혁명이 다른 주변 국가들로 어떤 과정을 통하여 전파, 확산, 모방되어 퍼져 나가는지를 잘 보여준다. 그에 의하면 유라시아 혁명들의 출발점은 미국 정부와 NGO들의 적극적인 민주진흥프로젝트에 일어난 2000년의 세르비아의 불도저혁명이었다. 불도저혁명의 가장 큰 특징은 미국 정부와 NGO들이 대규모로 조직적으로 반밀로세비치 시민세

72) Norman Graham and Folke Lindahl(eds.), *The Political Economy of Transition in Eurasia: Democratization and Economic Liberalization in a Global Economy* (Lansing, MI: Michigan State University Press, 2006).

73) 베이싱거는 이를 다음과 같이 정의하고 있다. “The revolutions that have materialized among the postcommunist states since 2000 are examples of a modular phenomenon in this sense, with prior successful examples affecting the materialization of subsequent cases. Each successful democratic revolution has produced an experience that has been consciously borrowed by others, spread by NGOs, and emulated by local social movements, forming the contours of a model.” Mark Beissinger, “Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions”, *Perspectives on Politics*, Vol. 5, No. 2(June 2007), pp.258-276.

력을 형성하고 지지한 것으로 알려져 있다. 시민세력으로 가장 우선적으로 지목한 그룹은 젊은 대학생들이었다. 이후 저항(resistance)이란 의미를 가진 반체제 학생 시민그룹인 오토포르(Otpor)가 민주화 세력의 핵심으로 등장하였다. 이와 같이 세르비아의 젊은 “민주혁명가(democratic revolutionaries)”들을 조직하고 육성하기 위하여 미국정부가 지원한 자금은 4100만 달러(US\$41 million)에 달했다.<sup>74)</sup> 세르비아의 학생 혁명가들은 독재와 대항해 민주주의 혁명을 일으키는 방법과 이론에 대해 학습과 활동을 동시에 체계적으로 훈련받았으며 주변 국가들의 시민세력과 밀접

[표 1-6] 유라시아 민주혁명과 선거

Country	Date of election	Type of election	Presence of electoral fraud (OSCE)	Other forms of electoral violations (OSCE)	Size of largest protest
Kyrgyzstan	20-Feb-00	legislative	yes	yes	2,000
Tajikistan	27-Feb-00	legislative	yes	yes	—
Russia	26-Mar-00	presidential	no	yes	—
Georgia	9-Apr-00	presidential	yes	yes	—
Serbia and Montenegro	24-Sep-00	presidential	yes	yes	600,000
Belarus	15-Oct-00	legislative	yes	yes	300
Kyrgyzstan	29-Oct-00	presidential	yes	yes	3,000
Azerbaijan	5-Nov-00	legislative	yes	yes	15,000
Albania	24-Jun-01	legislative	yes	yes	—
Belarus	9-Sep-01	presidential	yes	yes	2,000
Ukraine	30-Mar-02	legislative	yes	yes	—
Armenia	19-Feb-03	presidential	yes	yes	25,000
Armenia	25-May-03	legislative	yes	yes	—
Azerbaijan	15-Oct-03	presidential	yes	yes	300
Georgia	3-Nov-03	legislative	yes	yes	100,000
Russia	7-Dec-03	legislative	no	yes	—
Russia	14-Mar-04	presidential	no	yes	—
Kazakhstan	19-Sep-04	legislative	yes	yes	—
Belarus	13-Oct-04	legislative	yes	yes	3,000
Ukraine	31-Oct-04	presidential	yes	yes	1,000,000
Uzbekistan	26-Dec-04	legislative	yes	yes	—
Kyrgyzstan	27-Feb-05	legislative	yes	yes	15,000
Tajikistan	27-Feb-05	legislative	yes	yes	—
Moldova	6-Mar-05	legislative	no	yes	—
Albania	3-Jul-05	legislative	yes	no	—
Azerbaijan	6-Nov-05	legislative	yes	yes	20,000
Kazakhstan	4-Dec-05	presidential	yes	yes	—
Belarus	19-Mar-06	presidential	yes	yes	20,000
Tajikistan	6-Nov-06	presidential	yes	yes	—

출처: Mark Beissinger, "Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions", *Perspectives on Politics*, Vol. 5, No. 2(June 2007), p.264.

74) Ibid., p.261.

한 정보교환과 인적 교류를 하는 등 이전의 혁명 과정과는 다른 모습을 보였다. 미국 정부의 지원 없이는 이러한 모든 것은 불가능했으며 이라크와 지속적인 갈등을 빚던 미국이 2003년 이라크전쟁을 다시 시작한 이후 부시 대통령은 이라크전쟁이 세계적 민주혁명의 시발점이 될 것이라고 선언한 시점이었다.<sup>75)</sup> 1970년대의 포르투갈 혁명이나 1980년대의 동아시아 민주화 과정, 그리고 1990년대 동구의 혁명에서는 외국의 시민단체들이 이와 같은 역할을 한 적은 없었다. 즉 초국가적 시민단체 연대가 유라시아 민주화의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

2003년 봄 그루지야의 혁명이 일어나기 6개월 전 그루지야의 20여 명의 반정부 성향의 대학생들이 소로스재단의 지원으로 세르비아를 방문하였으며 이들은 그루지야로 돌아가자 비슷한 조직인 크마라(Kmara: enough!)를 조직하였는데 혁명 전 이 조직의 규모는 3000명까지 불어났다. 오토포르의 조직원은 이후 지속적으로 크마라와 연계해 조직원을 훈련하고 조직하는 활동을 지원하였으며 소로스재단은 재정적 지원을 하였다.<sup>76)</sup>

2004년 봄에는 우크라이나의 청년조직인 포라(Pora)가 오토포라와 크마라를 모델로 조직되었다. 구성원들은 세르비아의 시민저항센터에서 훈련을 받았으며 실제 혁명에도 참여한 것으로 알려져 있다. 키르기스스탄 젊은이들은 우크라이나의 혁명운동 동안 선거 참관을 위해 참여하였으며 이후 키르기스스탄으로 돌아간 이후 마찬가지로 오토포르와 포라를 모델로 한 켈켈(Kelkel: Renaissance)을 설립하고 2005년 3월에는 키르기

75) Ibid., p.262.

76) Ibid.

스스탄 민주혁명 운동의 중심이 되었다.

초국가적 혁명의 확산과 모방은 3개 국가에서만 실제 혁명의 형태로 표출되었지만 3개 국가 이외에도 [표 1-6]에서 볼 수 있듯이 벨라루스, 아르메니아, 아제르바이잔, 몰도바 등에서도 선거에 대한 대중의 저항이 있었다.

[표 1-7] 2008년 유라시아 국가들의 NGO 지수

COUNTRY	Legal Environment	Organizational Capacity	Financial Viability	Advocacy	Service Provision	Infra-structure	Public Image	Overall Score
<b>NORTHERN TIER</b>								
CZECH REPUBLIC	3.0	3.0	2.9	2.4	2.2	2.9	2.5	2.7
ESTONIA	1.7	2.3	2.3	1.8	2.3	1.6	2.0	2.0
HUNGARY	1.5	3.0	3.5	3.2	2.5	2.2	3.3	2.7
LATVIA	2.4	3.0	3.3	2.3	2.5	2.4	3.3	2.7
LITHUANIA	2.1	2.7	2.8	2.0	3.3	3.0	2.9	2.7
POLAND	2.3	2.6	2.7	1.9	2.2	1.7	2.2	2.2
SLOVAKIA	2.6	2.9	3.2	2.6	2.4	2.2	2.3	2.6
SLOVENIA	3.5	4.0	4.4	3.9	3.5	3.8	3.9	3.9
<b>Average</b>	<b>2.4</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>	<b>2.5</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>
<b>SOUTHERN TIER</b>								
ALBANIA	3.7	3.9	4.5	3.4	3.7	3.9	3.8	3.8
BOSNIA	3.4	3.5	4.8	3.1	4	4	3.4	3.7
BULGARIA	2.0	4.3	4.1	2.6	3.1	3.1	3.0	3.2
CROATIA	2.9	3	4.2	3.2	3.1	2.8	2.9	3.2
KOSOVO	3.4	3.7	4.7	3.9	4.0	3.5	3.8	3.9
MACEDONIA	3.1	3.7	4.5	3.1	3.8	3.2	3.7	3.6
MONTENEGRO	3.5	4.4	4.9	3.6	4.0	3.9	4.4	4.1
ROMANIA	3.5	3.6	4.1	3.4	3.1	3.3	3.7	3.5
SERBIA	4.7	4.2	5.3	3.9	4.4	3.7	4.7	4.4
<b>Average</b>	<b>3.4</b>	<b>3.8</b>	<b>4.6</b>	<b>3.4</b>	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>
<b>EURASIA: Russia, West NIS, and Caucasus</b>								
ARMENIA	3.9	3.9	5.2	3.6	3.9	3.5	3.9	4.0
AZERBAIJAN	4.8	4.6	5.7	4.8	4.6	4.4	4.9	4.8
BELARUS	7	5.1	6.6	6.0	5.5	5.5	6.0	6.0
GEORGIA	3.2	4.0	5.3	4.4	4.1	4.3	4.1	4.2
MOLDOVA	4.3	4.1	5.2	3.7	4.5	3.7	4.2	4.2
RUSSIA	5	4.3	4.5	4.1	4.1	3.8	4.7	4.4
UKRAINE	3.6	3.7	4.1	2.9	3.3	3.5	3.9	3.6
<b>Average</b>	<b>4.6</b>	<b>4.2</b>	<b>5.2</b>	<b>4.2</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>	<b>4.5</b>	<b>4.4</b>
<b>CENTRAL ASIA</b>								
KAZAKHSTAN	3.9	4.1	4.6	3.8	4.0	3.7	4.1	4.0
KYRGYZSTAN	3.9	4.3	5.1	3.6	4.0	3.6	4.2	4.1
TAJIKISTAN	5.0	4.7	5.6	5.2	4.6	4.6	4.5	4.9
TURKMENISTAN	6.4	5.3	6.0	6.1	5.2	5.0	5.6	5.7
UZBEKISTAN	5.9	5.3	6.1	5.9	5.4	5.6	5.6	5.7
<b>Average</b>	<b>5.0</b>	<b>4.7</b>	<b>5.5</b>	<b>4.9</b>	<b>4.6</b>	<b>4.5</b>	<b>4.8</b>	<b>4.9</b>
<b>Eurasia Average</b>	<b>4.7</b>	<b>4.5</b>	<b>5.3</b>	<b>4.5</b>	<b>4.4</b>	<b>4.3</b>	<b>4.6</b>	<b>4.6</b>

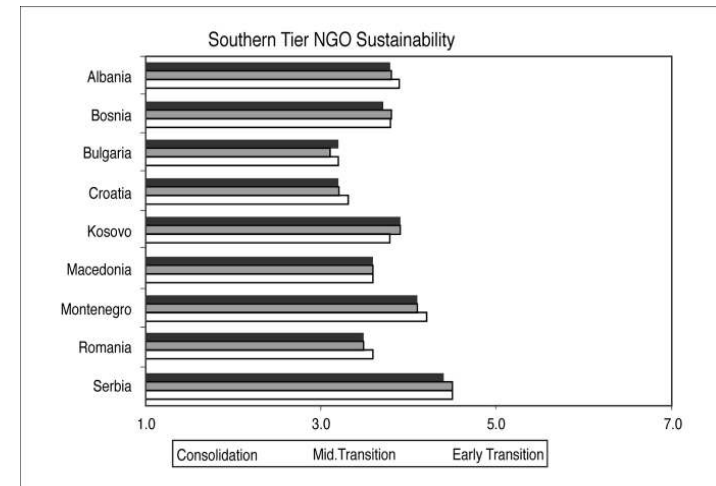
출처: USAID, 2008 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, June 2009.

초국가적 시민단체들의 영향력은 민주화에 있어 NGO의 역할에 많은 관심을 불러일으켰다. 민주화에 있어서 국제원조기구의 지원(donor sponsorship)에 힘입은 NGO 섹터의 발전을 통한 시민사회 발전과 민주화가 설득력 있는 모델로 제시되었다. 다년간의 이 지역에서의 시민단체 발전을 추적해서 측정할 수 있는 가장 믿을 만한 근거를 제시하고 있는 것은 [표 1-7] 미국해외개발청(USAID)의 NGO 지수(NGO Sustainability Index)다. USAID NGO 지수는 가장 높은 수준의 NGO 발전을 나타내는 1부터 가장 낮은 수준의 NGO 발전을 나타내는 7까지의 점수로 나타내진다. NGO 지수는 다음과 같은 7개의 서로 연관된 지표의 평균치를 나타낸다: 법적 환경(Legal Environment), 조직력(Organizational Capacity), 재정(Financial Capacity), 옹호(Advocacy), 서비스(Service Provision), 인프라(Infrastructure), 대외이미지(Public Image). 2008년도 NGO 지수는 [표 1-7]과 같다.

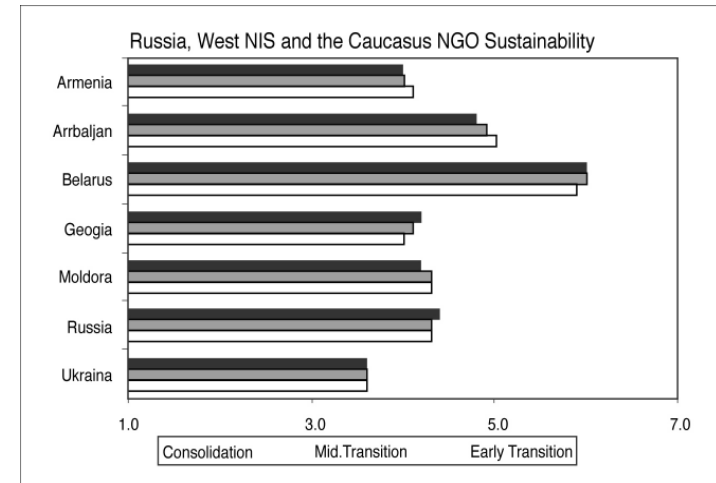
또한 [그림 1-1, 2, 3, 4]에서 알 수 있듯이 NGO 시민사회 발전 정도는 중동구, 남동구, 유라시아 국가들, 중앙아시아 국가들 간에 상당한 차이가 존재한다. NGO를 통한 민주화의 모델이 비교적 잘 적용이 된 국가는 우크라이나와 그루지야였다.<sup>77)</sup> 그루지야는 다른 유라시아 국가들과 비교하여 비교적 발전된 시민사회를 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

77) Andrew Wilson, "Ukraine's Orange Revolution, NGOs, and the Role of the West", *Cambridge Review of International Affairs*, 19-1(March 2006), pp.21~32.

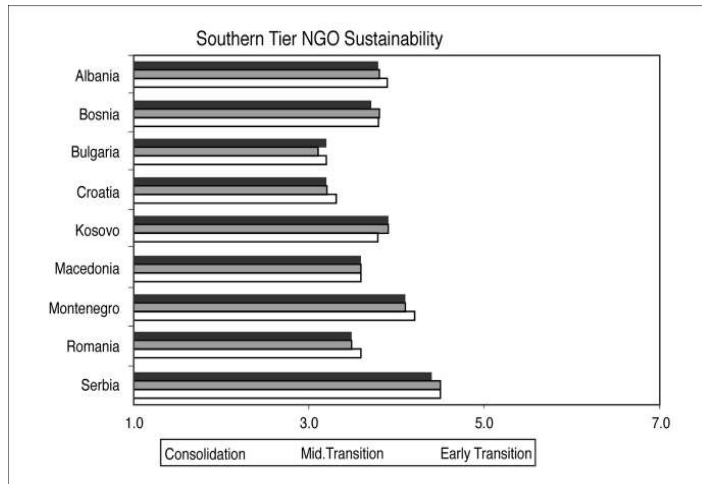
[그림 1-1] 중동구 국가들의 NGO 지수



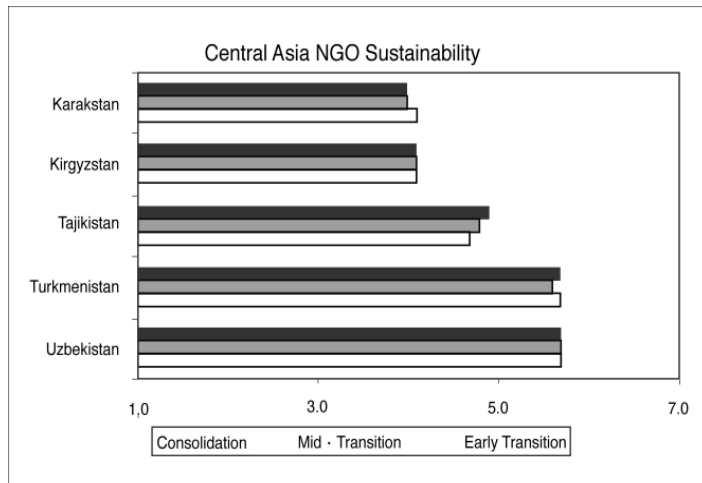
[그림 1-2] 유라시아 국가들의 NGO 지수



[그림 1-3] 남동구 국가들의 NGO 지수



[그림 1-4] 중앙아시아 국가들의 NGO 지수



(2) 키르기스스탄 민주화의 특징

키르기스스탄은 중앙아시아 국가 가운데 유일하게 민주화 혁명을 겪은 국가이며, 시민사회 발전도 가장 앞서 있다. 오늘날의 시민사회 발전은 1990년대 초 독립 이후 키르기스스탄의 국내와 외교정책의 결과다. 키르기스스탄의 취약성은 유라시아 중심부의 산악지형에 위치해 있고 가장 가까운 항구까지는 2,000마일을 가야 하는 고립성에서 오며, 서쪽으로 우즈베키스탄, 북쪽으로 카자흐스탄, 동쪽으로 중국에 둘러싸여 있다는 점에 있다. 유일한 자원은 수자원으로 키르기스스탄의 산에서 내려온 물들은 우즈베키스탄과 카자흐스탄의 계곡과 초원으로 흘러내려간다. 그러나 다른 자원에 비해 수자원에 대한 소유권은 매우 애매해 다운스트림 국가들의 수자원에 대한 소유권 주장은 키르기스스탄의 수력발전을 제한해 왔으며, 키르기스스탄과 우즈베키스탄은 이러한 측면에서 갈등관계를 형성하고 있다.<sup>78)</sup>

이러한 지리적 취약성에서 벗어나기 위하여 독립 직후 키르기스스탄의 아카예프(Askar Akaev) 대통령은 서구 국가들에게 키르기스스탄을 정치경제적으로 자유주의를 추구하는 “아시아의 스위스”라는 이미지의 국가로 세일즈 한 결과 많은 서구 정부와 국제 NGO 단체들의 관심을 시는데 성공해 단기간에 많은 원조자금이 흘러들어왔다.<sup>79)</sup>

그러나 1990년대 후반기의 키르기스스탄과 아카예프의 정책은 1990년대 상반기와 매우 달랐다. 상반기의 서구에 대한 환상은 곧 현실과 실망

78) Eugene Huskey, “Foreign Policy in a Vulnerable State: Kyrgyzstan as Military Entrepot between the Great Powers”, *China and Eurasia Forum Quarterly*, 6-4(2008), pp.5~18.

79) Ibid., p.9.

에 직면했다. 단기간에 들어온 원조자금과 차관은 국가채무의 부담으로 돌아왔고 다원정치는 많은 비용을 동반한다는 사실을 아카예프는 깨달았다. 실제 아카예프 대통령의 민주주의에 대한 수사(rhetoric)는 그의 정치적 행동과 일치하지 않게 되었다. 1994년의 “금광 스캔들” 문제가 불거져 야당이 대통령을 스캔들 규명 문제로 압박하자 그는 의회 해산과 대통령 권한 강화를 위한 헌법개정을 밀어붙였다. 1995년에는 2명의 언론인이 투옥되기에 이르자 서구 정부들은 아카예프 정부를 비난하기에 이르렀다. 한편 주변의 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 러시아, 중국 등도 친서방적인 키르기스스탄에 대해 우려의 눈으로 바라보고 있었다. 이러한 이유들로 1990년대 후반기의 키르기스스탄은 친서방 노선에서 최소한 강대국들 사이에서 “다변적인 외교(multivectorism)”로 돌아섰다고 평가받는다. 이러한 측면에서 1990년대 친서방적인 러시아가 후반기부터 반서방으로 돌아선 것과 거의 흡사하지만 키르기스스탄의 차이점은 친서방으로부터 돌아선 정도가 러시아보다는 훨씬 완만했다는 것이다. 이와 같은 키르기스스탄의 방향 선회의 기점으로 평가받는 것은 1998년에 발표된 “키르기스스탄의 실크로드 외교(Diplomacy of the Silk Road)”다. 키르기스스탄의 정치는 점점 더 권위주의화되어 갔고 외교적으로는 민주주의와 인권 등의 가치보다는 정치의 질서와 안정을 강조하는 러시아, 중국과 점점 더 가까워졌다.<sup>80)</sup> 특히 러시아는 1999년 이후 고유가에 힘입은 신장된 국력을 바탕으로 키르기스스탄에 대한 영향력을 넓혀 갔다.

9·11이 아니었다면 러시아의 영향력은 더욱 더 커졌을 것이다.

9·11은 키르기스스탄의 전략적 위치<sup>81)</sup> 때문에 미국과 서방의 키르기스

80) Ibid., p.10.

스탄에 대한 관심과 접촉을 다시 증가시켰다. 미국은 키르기스스탄의 수도인 비췌켄 외곽의 간시(Gansi)에 군사기지를 임대하게 되었다. 미국의 영향력 증가에 대한 러시아의 우려를 불식시키기 위하여 키르기스스탄은 2003년 가을에 미국 군사기지에서 한 시간 거리에 있는 칸트(Kant)에 러시아 군사기지를 허용하였다. 당시 국방장관은 키르기스스탄 외교의 최우선 순위는 러시아, CSTO, SCO와의 관계를 발전시키는 것이라고 발표하였다.<sup>82)</sup>

아카예프는 3번째 대통령 임기에 출마할 것이라고 선언하자 미국과 서구의 비난이 일었고, 아카예프는 그루지야와 우크라이나의 경우를 예로 들면서 국제 NGO들이 키르기스스탄 정치에 개입하고 있다고 비난하기 시작하였다. 2003~2004년 동안 일어난 일들은 키르기스스탄의 혁명은 그루지야와 우크라이나의 경우와 같은 초국가적 NGO 활동과 혁명의 확산 모델과는 다소 다르게 진행되었음을 보여준다.<sup>83)</sup> 키르기스스탄의 튜립혁명은 시민사회의 성장과 국민의 저항과는 다른 형태의 15년 동안 아카예프 집권동안 남부지방의 정치경제적 소외에 기인한 것이었다.<sup>84)</sup> 다수의 학자들은 이와 같이 키르기스스탄 혁명의 독특성에 주목하고 있다.<sup>85)</sup> 이리

81) 아프가니스탄 국경에서 200마일밖에 떨어져 있지 않다.

82) Huskey(2008), p.11.

83) David Lewis, “The Dynamics of Regime Change: Domestic and International Factors in the ‘Tulip Revolution’”, *Central Asian Survey*, 27-3(September~December 2008), pp.265~277.

84) Huskey(2008), p.12.

85) S. Radnitz, “What really happened in Kyrgyzstan?”, *Journal of Democracy*, 17-2(2006), pp.132~146; John Heathershaw, “Rethinking the International Diffusion of Coloured Revolutions: The Power of Representation in Kyrgyzstan”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25-2(June~September 2009), pp.297~323; Steve Hess, “Protests, Parties, and Presidential Succession Competing Theories of Color Revolutions in Armenia

한 상황 속에서 2005년 2월과 3월의 국회의원 선거를 둘러싸고 아카예프는 실각하게 되고 남부지방을 대표하는 바키예프(Kurmanbek Bakiev) 대통령이 북부지방을 대표하는 쿨로브(Felix Kulov)가 총리와 함께 집권하게 되었다. 그러나 바키예프는 그루지아의 사카쉬빌리나 우크라이나의 유시첸코는 아니었다.

집권 후 바키예프는 정치적으로는 권위주의적이고 친러시아, 친중국 성향을 보이며 2005년 7월 SCO 회의에서 미국의 군사기지를 폐쇄할 것을 요구하였다.

## 6. 나가는 글

본 장에서는 이제까지 일반적인 민주화 이론에 기초해 20여 년 동안의 탈공산체제 민주화를 집중적으로 재조명해 보았다. 28개 탈공산국가들의 최근 민주화 추세를 검토해 본 결과 탈공산지역에서 대체적으로 민주주의 이행이 지연되고 독재로의 후퇴가 일어나고 있다는 결론에 도달했다. 탈공산국가들의 민주화는 이행이 성공적으로 이루어진 국가와 그렇지 않은 국가들 간의 뚜렷한 양극화가 존재한다. 일부 국가들의 2000년대 민주화 수준은 1990년대 초중반의 수준에 비해 후퇴하였다. 대부분의 국가들에서 구정권의 붕괴와 새로운 선거와 헌법을 포함한 새로운 제도의 수립을 통한 새로운 민주체제가 들어서기는 하였지만 그러한 민주 변혁이 실질적

---

and Kyrgyzstan”, *Problems of Post-Communism*, 57-1(Jan~Feb 2010), pp.28~39; Charles Buxton, “NGO Networks in Central Asia and Global Civil Society: Potentials and Limitations”, *Central Asian Survey* 28-1(March 2009), pp.43~58.

인 민주주의 체제로 성립하는 단계, 즉 선거의 정기화, 국가제도의 강화, 시민사회 강화, 민주적 게임의 내면화 등은 일어나지 못하고 있다.

본 장에서는 탈공산지역에서 전반적으로 민주주의가 지연되는 원인을 공정한 또는 불공정한 형태의 선거가 원하는 정치적 변화들을 가져오지 못했기 때문이라는 사실에서 찾고 있다. 민주주의의 최소한의 조건인 선거는 이후의 변화들로 이어지지 않았다. 또한 경제 교류와 원조를 통해 해당 국가 시민들의 소득수준이 올라가도록 하는 방안도 실효를 거두지 못하고 있다. 그 원인은 최근 이 지역에서 민주주의로의 변화를 추구한 국가들은 모두 6,000 달러 이하의 경제를 가지고 있으며 비교적 부유한 국가들의 경우에도 대개 그러한 부들은 자원산업을 통해 얻어진 것으로 국민소득 증가가 정치적 변화를 가져오지 못했다.

구체적으로 본 장은 탈공산국가들의 상이한 민주화 성과(어떤 국가에서는 민주주의가 성공하고 어떤 국가에서는 민주주의가 실패하는)를 가져오는 원인을 역사문화적 구조, 서구 압력, 정치제도, 자원 등으로 설명하였다. 먼저, 경제적 수준, 정치·역사, 제도적 유산, 인종적 구조, 사회·문화적 전통 등 구조적 선결조건들은 민주화 경로에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 탈공산국가들에게 있어 가장 중요한 구조적 선결조건은 자유민주주의의 문화와 문명에 대한 역사적 친밀성이다. 역사적 친밀성은 지리적 근접성과도 일치한다. 지리적으로 서구 유럽에 가까운 국가들은 민주화의 성과가 서구 유럽에서 지리적으로 멀리 떨어져 있는 국가들보다 앞선다. 그 이유는 단지 지리적으로 근접성뿐만 아니라 지리적 근접성으로 인한 문화·제도적 공유와 접촉이 더 직접적인 이유였다. 따라서 서구유럽에 지리적으로 가까운 중동부 국가들이 발칸 국가들보다, 그리고 우크라이

나, 그루지야가 다른 유라시아 국가들보다 민주주의 성과에 있어 훨씬 앞선 것이다.

또한, 서구 국가들과의 접촉과 연계(linkage)가 밀접한 국가일수록 이행의 성과가 앞선 것을 확인하였다. 탈공산체제의 이행에 가장 큰 영향을 미친 외부 세력들은 국제 NGO와 다국적기업, IMF와 세계은행, 그리고 EU와 나토, OSCE 등이다. 중동구와 남동구의 1990년대 민주화 과정은 이와 같은 외부 세력의 영향이 긍정적인 측면에서 상당한 영향을 미쳤으나 2000년대 유라시아 국가들의 민주화 과정에서 외부 세력의 영향은 우크라이나, 그루지야, 키르기스스탄을 제외하고는 상대적으로 제한적이었다고 평가할 수 있다.

민주주의 공고화에 있어 정치제도의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 탈공산국가들이 구축해야 할 정치제도 가운데 가장 근본적인 것은 소위 헌정구조라고 일컬어지는 행정부-의회 관계였음을 알 수 있었다. 탈공산국가들의 상이한 민주주의 성과는 상이한 형태의 이원집정부제에 기인하였다. 대통령 권력이 강화된 이원집정부제는 행정부와 의회의 충돌로 정치 불안정과 민주주의의 후퇴를 가져왔다. 특히, 민주주의 성과에 대한 가장 확실한 척도는 의회의 권력지수였다. 의회의 권력이 정부에 비해 우위에 있는 국가는 민주주의 성과가 가장 앞서 있었다.

동구와 달리 유라시아 국가들의 민주주의 지연을 설명하는 또 하나의 중요한 요인은 자원의존이다. 중동과 아프리카 국가들에서도 자원의존이 독재로 이어진다는 명제는 증명된 바 있다. 자원의존이 민주주의를 저해하는 원인으로는 국가 재정수입이 국내 생산세력에 의존하기보다는 외부로부터 지대의 형태로 주어지면 납세에 대한 대가로 정치적 요구를 하는

중산층 형성의 지연으로 독재로 흐르기 쉽기 때문이다. 유라시아 자원생산국들에게 자원은 축복이기 보다는 저주임이 입증되었다. 그들은 서구 선진국의 자본을 이용해 자유롭게 자원을 생산 및 수출하여 장기적으로 정치·경제발전을 이룰 수 있는 기반을 마련하지 못하였다. 자원은 오히려 민주주의 발전에 장애물이 되었다. 기본적인 민주주의 제도조차도 구비되지 않은 상태에서 자원개발이 시작되어 갑작스런 부의 확대가 이루어질 때 중앙집권화와 대통령 권한 강화를 가져오게 된다. 이 지역 유전에 대한 수십억 달러의 외국인 투자는 정부와 지배계층의 힘만을 강하게 만들었으며 자원이 빈약한 그루지야, 우크라이나, 키르기스스탄 등의 시민사회 발전이 서구의 원조를 받은 시민단체의 출현으로 이루어진 것과는 정반대로 자원 풍요국들의 시민사회는 매우 원시적인 미약한 단계에 머물렀다. 자원의존국 시민사회의 미발전은 안정된 자원개발을 위해 서구 정부들도 이들 국가들의 독재정부를 묵인해 온 데에도 원인이 있다.

탈공산체제 이행(post-communist transition)은 매우 광범위한 변화다. 이 글은 주로 탈공산국가들의 정치적 변동과 관련된 민주화(democratization)를 연구대상으로 하였다. 이행과정은 민주화뿐만 아니라 경제적 변동과 관련된 시장화(marketization), 그리고 기타 사회영역의 변동(social changes)으로 나누어진다고 볼 때 향후 연구는 민주화와 시장화 그리고 사회변동들이 서로 어떤 영향을 미치는지에 주목해야 할 것이다.

논문 접수일 2010.06.28  
심사 완료일 2010.07.26

## Post-Communist Transitions and Democratic Consolidation

Kim, Younkyoo

Division of International Studies, Hanyang University

The state of democratization on a global scale in the 2000s suggests that the “third wave” of democracy has stalled, with transitional countries largely failing to consolidate democratic gains or slipping back into authoritarianism. The purpose of this article is to examine the state of democratization in the countries of Eastern Europe and Eurasia and to illuminate why some countries succeed and others fail. The challenges of democratization in Eurasian countries are very different from those in Eastern Europe. Causal explanations for democratic trajectories in Eastern Europe and Eurasia are found in structural prerequisites, Western pressure, political institutions, and resources.

- Keywords

Post-communist transitions, Democratic Consolidation, Color revolutions, Eurasia, Eastern Europe