

# ‘푸틴 체제’의 현재와 러시아 정치시스템의 향후 진화 전망\*

이선우\*\*

## | 목 차 |

I. 서론	의 지속
II. 이론적 논의: 선거권위주의 체제의 내적 동학	IV. 러시아 정치시스템의 향후 진화 경로들
III. 집권 4기의 출범과 ‘푸틴 체제’	V. 결론: 향후 전망

## | 논문요약 |

본 논문은 현 ‘푸틴 체제’의 정치사회 및 경제 상황들에 대한 검토를 통해, 향후 러시아 선거권위주의 체제의 진화 경로들을 시나리오화해 살피고 또 전망한다. 이에 따르면, 정치사회적 측면에서 볼 때 푸틴은 정권 혹은 자신의 권력에 위해가 가해질 수 있을 높은 강도의 정치 및 사회개혁을 추진해 나갈 동기와 유인이 현재까지 크지 않은 상태이다. 또한, 경제적 측면에서 보자면 푸틴이 기존의 선거권위주의 체제를 적극적으로 바꾸려 하지 않는 한 효과적인 경제개혁이 시도되기도 어려울 것이다. 물론 경제발전 역시 요원하다. 이러한 상황 속에서 후계자로의 완전한 권력양도 및 양두체제의 옵션들은 푸틴의 정치적 안전을 보장하기 힘들 뿐 아니라, 현재의 엘리트들 간 이해관계의 전면적인 재편을 이뤄내야 한다는 점에서도 시도되기 힘들다. 또한, 단합러시아당의 현 상태를 감안할 때 중국이나 과거 멕시코에서와 같은 일당 혹은 패권정당 모델로의 진화 역시 현실성이 많이 떨어진다. 반면, 중앙아시아식 종신집권 경로의 경우 주요 행위자인 푸틴 자신 및 엘리트층의 이해에 공히

\* 이 논문은 2018년 6월 8일 평화재단 콜로키움에서 발표됐던 원고를 대폭 수정·보완한 것임. 또한 이 논문은 2019년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의해 연구되었음.

\*\* 전북대학교 정치외교학과 교수

가장 부합할 뿐 아니라, 적어도 현시점에서는 꽤 우호적인 정치사회적 조건들이 조성돼있는 상태이기도 하다. 따라서 향후 ‘푸틴 체제’의 진화 경로와 관련해 푸틴으로선 결국 또 한 번의 개헌을 통해 자신의 종신집권 시나리오를 추진해나갈 개연성이 비교적 클 것으로 전망된다.

- 주제어: 푸틴, 푸틴 체제, 선거권위주의 체제, 4개의 향후 진화 시나리오들, 종신집권

## I. 서론

잘 알려져 있다시피, 푸틴(Vladimir Putin)은 2018년 3월 18일 치러진 러시아의 대통령선거에서 무려 76.7%에 달하는 역대 최고의 득표율을 보이며, 자신의 대통령 4선 도전에 성공하였다. 특히 이번 선거에서 그가 걷은 쾌거는 2012년 대선 당시의 65.3%보다 다소 높아진 67.5%의 투표율 속에서 이뤄진 결과란 점에서, 그의 압도적 승리에 대해 뚜렷한 반론을 제기하기 어렵도록 만든다. 여기에 더해, 비록 여전히 논란의 여지가 없지 않으나, 이번 대선은 선거 진행에 있어 최소한의 절차적 정당성 또한 확보했던 것으로 평가되고 있다(*Газета.ru* 2018/03/19). 이로써 푸틴은 이번 임기까지 무사히 마칠 시 대통령으로만 총 20년, 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령 시기 총리로 재직하며 이른바 양두체제(diarchy)의 한 축을 담당했던 기간까지 합칠 시 무려 24년에 달하는 장기집권을 보장받을 수 있게 되었다.

주지하다시피, 푸틴의 이번 대승에도 ‘우크라이나 사태’와 ‘시리아 내전’을 필두로 한 러시아와 서방 간의 연이은 갈등 상황 등 국제정치적 요인의 기여는 결코 작지 않았다(장세호 2018a, 10-15; *New York Times* 2018/03/19). 특히, 미국과의 고질적인 관계악화에 따른 러시아 내 반미정서의 심화 및 이에 따른 대중적 애국주의 담론의 극대화는 다시 한번 유권자들로 하여금 ‘수호자’ 푸틴에게 표를 던지게끔 유인했던 것으로 풀이된다. 물론 이로 인해 푸틴의 고정 지지층이 여전히 꽤 견재하다는 것 역시 다시 한번 증명될 수

있었다. 아울러, 대선 전후의 러시아 경제 여건 또한 푸틴에게 반드시 불리 하지만은 않았던 것으로 보인다. 3년여 만에 플러스성장세(1.5%)로 돌아선 경제가 러시아 대중의 입장에선 부족하나마 피부에 와닿는 상황의 개선이자, 서방측 경제제재에 대한 적응의 성공으로 읽혔을 수 있기 때문이다. 여기에 더해, 향후 국제 에너지가격의 상승요인들도 적잖이 감지되고 있어 심각한 경제위기 및 이에 따른 체제적 불안정성 역시 조만간 극심한 수준에 도달할 것 같진 않다. 이외에는 2018년 여름에 열렸던 ‘러시아 월드컵(World Cup)’ 정도가 푸틴 정권 측에 나름 상당히 큰 호재로 작용했던 것으로 추정된다.

물론 대도시의 젊은 계층을 중심으로 이른바 ‘푸틴 체제’, 즉 현재의 러시아 선거권위주의 체제<sup>1)</sup>에 대한 불만족도가 여전히 잠재해 있을 수 있고, 이들의 재민주화에 대한 열망 역시 근본적으로 소멸될 수 있는 성질의 것은 아니다. 또한 정부가 최근 시도했던 연금개혁을 향한 대중들의 전국적인 불만 및 시위에서 비교적 뚜렷이 드러났듯이, 현재의 ‘푸틴 체제’가 기존의 전체주의 혹은 공교한 어떤 다른 형태의 구권위주의 체제들과 유사한 강도로 정치사회 및 시민사회 등을 통제하고 있다고 보기도 힘들다. 아울러, 비록 러시아 경제가 최근 서방측 경제제재에 대한 적응력을 키우고 국제 에너지 가격 또한 약간의 상승 조짐을 보임에 따라 일부 호조건들을 만났다고는 하나, 유가 등이 2000년대의 급상승 수준을 훨씬 밑도는 상황에서 뚜렷한 성장 동력을 발굴하고 개발해 나가고 있다고 보긴 어려운 실정이다. 즉, 중장기적인 경제성장 전망과 관련해서 여전히 부정적인 관측이 대다수인 것이다.

그럼에도 미국을 위시한 서방측으로부터 그간 공격적으로 제기되어 온 ‘푸틴 체제’의 내적 불안정성 논란은, 이번 대선 결과 및 뒤에서 설명할 정부 내 요직인선 등을 놓고 판단할 때, 적어도 한동안은 심각한 수준으로 다시 부상하지 않을 것으로 판단된다. 비록 근본적인 불안정 요인들이 상재한다곤 하나, 엘리트 및 대중 수준에서 공히 푸틴에 대한 지지세가 여전히 꽤 강고하게 유지되고 있기 때문이다. 따라서 종합적으로 봤을 때, 푸틴 집권 4기 초중반까지의 러시아는, 정책결정 및 집행과정상 크렘린(Kremlin)의 자율성

1) 선거권위주의란 정례적 선거를 통해 정부가 수립되면서도, 선출된 정권이 수평적 책임성을 방기한 채 다음 선거 시점까지 권위주의적 통치행태로 일관하는 경우를 주로 지칭한다. 선거권위주의의 개념 및 현상에 관해서는 Schedler(2006, 1-26), Zakaria(1997, 22-43), Levitsky & Way(2002, 51-66) 등의 연구를 참조.

이 이전의 수준을 유지하거나 아니면 그 이상으로 더 높아지는 추세를 그럴 것으로 전망된다. 그러나 어쨌든 푸틴 대통령의 4번째 임기는 2024년까지이며, 비록 해석자에 따라 의견이 나뉠 수밖에 없는 대목이지만, 아직까지 그 자신은 대통령직에 다시 나설 의향이 없는 것처럼 직간접적으로 비치고 있다. 그렇다면 현재의 ‘푸틴 체제’는 향후 어떻게 될 것인가? 푸틴은 러시아 정치사회로부터 완전히 퇴장할 것인가 아니면 남을 것인가? 남는다면 과연 어떠한 방식으로 남을 것인가?

상기한 문제의식들 속에서 본 논문은 현재의 ‘푸틴 체제’, 즉 푸틴 집권 4기의 정치사회 및 경제 상황들에 대한 검토를 통해, 향후 러시아 선거권위주의 체제의 진화 경로들을 시나리오화해 살피고 또 전망해 보고자 한다. 물론 정치시스템 변화에 대한 예측은 이론적 논의를 통한 추론과 현재 상태에 대한 면밀한 경험적 검토 및 평가를 적절히 결합시킴으로써만 가능하다. 그러므로 본 논문의 2장에서는 선거권위주의 체제의 내적 동학을 이론적으로 설명하고, 이를 통해 해당 체제의 변화잠재성을 탐색한다. 3장에서는 푸틴 집권 4기 현재의 정치사회 및 경제 상황 등을 두루 검토하고 평가한다. 상기 했듯이, 푸틴 집권 4기의 실정은 향후 러시아 정치체제의 진화 경로와 관련해 가장 중요한 경험적 단초들을 제공해줄 수 있을 것이기 때문이다. 4장에서는 ‘푸틴 체제’의 진화 경로와 관련해, 후계자로의 권력양도, 2008년식 양두체제, 멕시코식 패권정당, 그리고 중앙아시아식 종신집권 모델 등 총 4개의 시나리오를 제시한다. 마지막으로 5장 결론에서는 조심스럽게 향후 전망을 시도하며 글을 마칠 것이다.

## Ⅱ. 이론적 논의: 선거권위주의 체제의 내적 동학

대체로 선거권위주의 체제는 구권위주의 체제와 달리 어느 정도는 실질적으로 작동하는 선거기제로 인해, 경제 상황의 악화 등 외부 충격이 가해질 시, 그 안정성에 있어 매우 빠른 속도로 취약성을 노출할 수 있다. 우선, 경

제 상황의 악화, 즉 경제위기는 대중으로 하여금 선거과정에서 해당 준권위주의 정권에 대한 선호도를 급격히 할인하도록 유인함으로써, 그 지지기반을 약화시킨다. 해당 정권으로선, 선거부정 등 정치적 경쟁에 대한 직접적 왜곡이나 특정 이념의 동원 등 간접 기제들을 적극 활용함으로써 유권자들의 이탈을 최대한 막아보려 하겠지만, 중장기적으로 대중지지도의 하락은 쉽게 제어되지 않을 것이다. 또한 선거권위주의 체제하에서는, 구권위주의 체제에 비해, 반체제 야권 세력이 구심점을 형성하고 정치적 대안으로 부상하기가 더 용이하다. 주기적으로 치러지는 선거가 야권으로 하여금 그 규모를 크게 확대하고 집합행동에까지 나서게끔 추동하는 강력한 촉매제 역할을 수행해줄 수 있기 때문이다(이선우 2016, 157-158). 그러므로 체제변화의 가능성 역시 구권위주의 체제하에서처럼 꼭 비제도적인 민중봉기 등을 동반해야만 발생할 수 있는 것은 아니다.

한편, 선거권위주의 체제는 엘리트분파들의 이탈 비용을 크게 낮춘다는 특징 또한 보인다(Magaloni 2006; Magaloni 2008). 구권위주의 체제에서 정권 내 엘리트분파 간 정치적 선호의 분화란 현상유지(status quo)가 더이상 힘들다는 확실성이 비교적 분명해질 때만 주로 가능한 것이었다면, 선거권위주의 체제에선 최고지도자(통상 제도적으로 막대한 권한을 보유한 대통령)에 대한 일정 정도의 지지율 하락이 선거결과 등을 통해 확인될 시 엘리트파벌들이 훨씬 낮은 위험부담만으로 이탈을 감행할 수 있다. 그러므로 정권 내 주요 엘리트분파들로선 꼭 쿠데타의 방식이 아니더라도 선거경쟁을 활용해 야권 측에 합류하는 등의 전략적 선택을 감행함으로써, 정권을 배반하고 체제 붕괴에도 충분히 기여할 수 있는 것이다(Van de Walle 2006). 물론 정권 내부적으로 엘리트들 간에 민족·지역 균열 등 정치적 분화의 요인이 상재하고 있다면, 이러한 방식의 이탈은 더 빨라질 수 있다(이선우 2015).

따라서 선거권위주의 체제하에서 최고지도자가 자신의 권력을 안정적으로 유지하려면, 항시 해당 정권을 구성하는 핵심 엘리트층의 충성심을 확보할 수 있어야만 한다. 물론 상술하고 있듯이 최고지도자 자신에 대한 대중의 지지율이 매우 높게 유지된다면, 이들의 충성심을 확보하는 데 있어 별달리 큰 어려움을 겪지 않을 것이다(한병진 2010, 107; Geddes 2005, 11-12). 설령 엘리트분파들 간에 권력투쟁이 발생하더라도 능히 이를 중재해낼 수

있으며, 특정 분파의 이탈 또한 충분히 제어가 가능할 것이기 때문이다. 더욱이 어떤 이유에서건 대중적 인기가 매우 높은 최고지도자라면, 이른바 엘리트파벌들 사이의 분할지배(divide and rule) 전략을 통해, 권력을 차츰 자신에게로만 집중시켜 나갈 수도 있을 것이다. 대중의 높은 지지세가 유지되는 한, 순차적 숙청을 통한 지배연합(winning coalition) 규모의 축소 및 개인독재화 역시 적어도 일시적으로는 가능한 일일 수 있기 때문이다. 하지만, 정례적으로 선거가 치러지는 조건 속에서 비록 해당 최고지도자는 최대한 그 자신의 인기를 높게 유지하려 하겠지만, 대중의 지지세가 압도적으로 높은 상태로 아무런 등락 없이 계속 유지되기를 기대하기란 거의 불가능에 가깝다. 물론, 장기적 관점에서 보면 공고한 개인독재 체제로의 진화 역시 결코 용이하지 않다. 그러므로 선거권위주의 체제하의 최고지도자 입장에선 결국 엘리트들로부터의 지속적인 충성심 확보가 체제존속 및 권력유지에 필수적인 과제일 수밖에 없는 것이다(Hale 2005).

이에 따라, 다수의 선거권위주의 체제하의 최고지도자 역시, 구권위주의 체제하의 최고지도자와 유사한 방식을 좇아 부패를 수반할 소지가 큰 지대 혹은 사유재 형태의 보상을 핵심 엘리트들에게 제공함으로써, 이들의 충성심을 공고하게 유지하고자 시도한다(Bueno de Mesquita & Smith 2011; Bueno de Mesquita et al. 2005). 핵심 엘리트들의 입장에선 충분한 지대가 보장되는 한 해당 정권으로부터 이탈할 유인이 커지진 않을 것이기 때문이다. 문제는 선거권위주의 체제의 경우 상술했듯 지배연합의 규모를 축소하는 것이 근본적으로 매우 제한적일 수밖에 없는 반면, 경제적 보상 등 엘리트들에게 분배될 지대의 규모는 결코 무한히 증대될 수 없다는 데 있다. 따라서 선거권위주의 체제일수록, 결과적으로 지대의 분배를 둘러싼 엘리트분파들 간 경쟁 및 갈등이 만성화되고, 이로 인해 체제안정성의 위기가 심화될 위험성 또한 더 커질 수밖에 없다. 물론 충분한 재정 등 최고지도자가 이들에게 공급될 지대의 원천을 충분히 확보하고 있다면, 정권 내부 엘리트분파들 사이의 반목 또한 적어도 중단기적으로는 원활히 중재 혹은 조정될 수 있을 것이다(Levitsky & Way 2012, 868-870). 그러나 경제위기 등으로 인해 각 엘리트분파들에게 돌아갈 지대의 규모가 축소되고 이에 따라 이들 간 권력투쟁이 심화되는 상황 속에서 경제위기 자체를 포함해 어떤 이유에서든

정권을 향한 대중지지도의 하락세까지 뚜렷이 감지된다면, 해당 최고지도자로선 핵심 엘리트층의 충성심을 유지하는 데 큰 어려움을 겪을 수밖에 없게 된다. 물론 이와 동시에 정권 내 일부 엘리트분파들의 이탈 유인 또한 계속 커질 것이다(이선우 2016, 158). 심지어, 전술했듯이 이러한 국면에선 특정 분파가 보다 적극적인 행위의 차원에서 정치적 대안으로 부상 중인 야권 세력과 전격적으로 타협을 시도할 가능성 또한 배제하기 어렵다.

이렇게 봤을 때, 핵심 행위자로서 선거권위주의 정권을 이끄는 최고지도자의 선택지란 구권위주의 체제와는 달리, 근본적으로 상당히 큰 제약을 수반하는 것일 수밖에 없다. 체제안정성이 구권위주의 체제들에 비해 대중의 지지율 및 경제 상황에 따른 재정상태 등의 변수들에 훨씬 더 의존적이기 때문이다. 그러므로 선거권위주의 체제의 최고지도자로선, 경제 상황이 매우 양호하거나 꼭 그렇지 않더라도 자신에 대한 대중의 지지세가 매우 탄탄하단 조건이 부재한다면, 정권을 구성하는 주요 엘리트분파들 사이의 중재자 역할을 장기적으로 안정되게 수행해 나가기 어려울 수밖에 없는 것이다. 나아가 이는 해당 선거권위주의 체제하에서 최고지도자의 후계구도 확립이나, 민주화를 포함한 향후 정치시스템의 진화 경로에까지도 직간접적인 영향을 미치게 될 공산이 크다.

### Ⅲ. 집권 4기의 출범과 ‘푸틴 체제’의 지속

#### 1. 정치사회적 측면

푸틴은 이번 집권 4기의 시작과 더불어, 다시 한번 러시아의 정치 및 사회 개혁의 필요성을 역설하였다. 그는 크렘린에서의 취임 연설을 통해 자유로운 시민, 책임 있는 시민사회, 그리고 유능한 민주주의만이 러시아의 향후 발전을 강하게 담보할 수 있을 것이라 언급하며, 러시아 헌법상의 민주적 권리 및 시민적 자유 부분을 유독 강조했다. 특히 현재의 러시아는 새롭고 진보적인 모든 것들을 수용하되 불의, 정체, 무지한 보수주의, 그리고 관료주의적 타성을 단호히 거부하는 자유로운 시민사회의 확립을 통해서만 거듭날

수 있음을 분명히 하였다(*The Barents Observer* 2018/05/07). 이는, 적어도 취임 일성으로만 놓고 볼 때 푸틴이 2012년 자신의 세 번째 임기를 시작할 당시보다도 오히려 더 강한 정치 및 사회개혁의 필요성을 제안한 것으로 해석될 수 있었다. 그러나 현재 러시아의 정치사회적 상황을 보면, 푸틴의 취임 일성과는 달리, 상기한 진취적 목표들에 부합하는 대단히 높은 강도의 정치 및 사회개혁들은 이번에도 추진되지 않을 공산이 크다. 앞서 한 차례 언급했듯, 이번 2018년 3월 대선에서도 푸틴에 대한 대중의 지지세가 여전히 매우 강고한 것으로 드러난 만큼, ‘푸틴 체제’로선 한동안 그 안정성을 높게 유지할 수 있는 우호적 조건들을 보유하고 있다고 볼 수 있기 때문이다.

물론 상술했듯이 집권 초반 연금수령연령을 상향조정하는 내용의 그의 야심찬 연금개혁이 예상을 훨씬 뛰어넘는 강력한 대중 저항에 직면하고, 이에 따라 푸틴을 향한 지지율 역시 60% 후반 선까지 상당 부분 하락하는 등 체제안정성 위기의 징후를 전혀 노출하지 않았던 것은 아니다(*The Telegraph* October 2018/10/04). 2010년 전후 이미 한 차례 노출되었던 대로 대중 수준에선 여전히 ‘푸틴 체제’에 대한 불만 요소들이 상당수 잠재되어 있는 것이다. 그리고 이는 러시아의 선거권위주의 체제 역시 그 체제성격상의 불안정 잠재성을 근본적으로 배태하지 않을 수 없음을 의미한다(이선우 2016).

그럼에도 불구하고, 현재까지 ‘푸틴 체제’가 그 안정성을 꽤 공고히 유지할 수 있었던 것은 무엇보다도 러시아의 반체제 야권 세력 측의 영향력이 계속 담보 상태에 머물러 왔던 탓이 크다. 일단 야권 세력은 여전히 강력한 구심점을 발굴하지 못한 상태이다. 반체제 저항세력의 젊은 아이콘으로서 나발니(Alexei Navalny) 정도가 현재 꽤 활발하게 활약하고 있다곤 하나, 대선 출마 자체를 거부당하면서 자신의 잠재적 득표율을 입증할 수 없었던 바, 아직까지는 그의 지지기반이 푸틴과 양강구도를 형성했다고 보기 어렵다. 아울러 이번 대선 과정은 공산당(CPRF)의 그루디닌(Pavel Grudinin), ‘시민이니셔티브(Civic Initiative)’의 솅착(Ksenia Sobchak), 자민당(LDPR)의 지리놉스키(Vladimir Zhirinovskiy) 등 여타의 야권 지도자들끼리 철저히 분열되어 있을 뿐만 아니라, 개별적으로도 다수의 약점들을 지니고 있어 반푸틴 전선의 구심점이 되기엔 턱없이 부족함을 여실히 보여주었다(장세호 2018a, 15-18). 따라서 그렇잖아도 구심점이 취약하고 그 세력 확장에 어려

움을 겪던 정치적 야권의 부상가능성은 한동안 이전과 유사한 수준에서 충분히 통제될 수 있을 것으로 보인다. 그리고 만약 그렇다면, 푸틴이 지난 연금개혁과 같은 수준의 과감한 경제개혁을 선불리 시도치 않는 한, 그간 간헐적으로 있어왔던 반체제 세력 측의 정치적 자유를 요구하는 움직임들 역시 적어도 중단기적으로는 더 확산되기 힘들 것이다.

한편, 상술한 바처럼 정치적 경쟁 측면에서 푸틴 측에 우호적인 국내 정치 상황들로 인해, 현 체제 내 엘리트분파들에 대한 푸틴의 조정·중재 능력 역시 당분간은 제고될 개연성이 클 것으로 판단된다. 긍정적인 측면에서 보자면, 이는 대통령의 의지에 따라 체제에 만연해 있는 부패를 축소하는 데 기여하게 될 수도 있다. 잘 알려져 있다시피, 푸틴은 이미 2017년에 비리에 연루됐던 경험이 있는 주지사 다수를 교체하는 등 인적 쇄신의 폭을 일정 부분 넓혀오던 참이었다. 집권 3기에 이미 시작된 엘리트층에 대한 세대교체가 가속화될 것으로 전망되는 것 역시 이와 유사한 맥락으로 볼 수 있다(장세호 2018b; *RFR/RL* 2017/10/14). 무엇보다 푸틴의 입장에서선 자신의 후계구도를 짜고자 할 시, 자신에 대한 높은 대중지지율이 비교적 뚜렷하게 확인된 지금이 절호의 기회일 수도 있을 것이다. 물론 정치적 위험부담이 작진 않겠으나, 현재는 푸틴에게 실로비키(Siloviki)의 하부과벌들을 비롯한 여타의 엘리트분파들을 통제할 수 있는 일종의 조정 능력이 한시적으로나마 부여된 상태로도 볼 수 있기 때문이다.

하지만, 현시점에서 볼 때 푸틴은 국가 차원의 요직인선에 있어 유의한 변화를 꾀할 의지가 별반 강하지 않으며, 따라서 기존의 엘리트분파들 간에 배분되어 있는 권력구도 역시 어떤 방식으로든 흔들 계획이 거의 없는 것으로 판단된다. 실제 푸틴의 집권 4기 요직인선 내역을 들여다보면, 메드베데프가 총리에 유임된 것을 필두로 기존 인사들이 주요 각료직 및 대통령실 요직에 그대로 유임되거나 기껏해야 서로 자리를 바꿔 임명된 경우들이 대다수였다. 예를 들어, 내무부장관 콜로콜체프(Vladimir Kolokoltsev), 법무부장관 콘노발로프(Alexander Kononov), 외무부장관 라브로프(Sergei Lavrov), 국방부장관 쇼이구(Sergei Shoigu) 등 기존의 대통령 직속부처 수장들 대부분이 유임됐으며, 재무부장관 실루아노프(Anton Siluanov), 경제개발부장관 오레시킨(Maxim Oreshkin), 에너지부장관 노박(Alexander Novak) 등 기존

의 주요 경제부처 수장들 또한 대다수가 그 자리를 지켰다. 디지털통신소통 부장관직에 새로이 노스코프(Konstatin Noskov)가 임명되는 등 일부 사회 부처 수장직의 교체가 있었지만, 유의미한 개각으로 보기엔 미흡한 실정이다(*The Financial Times* 2018/05/18). 물론 대통령실의 경우에도 상황은 크게 다르지 않다. 바이노(Anton Vaino) 대통령실장과 함께 키리엔코(Sergei Kirienko) 제1부실장 등 5명의 부실장 전원이 유임됐고, 그 외의 주요 보좌 역들 가운데서도 교체된 인사를 찾기가 어려운 수준이다. 따라서, 이렇게 볼 때 현재 푸틴은 실로비키 등 기존 주요 엘리트분파들의 대대적 재편 및 그에 따른 안정적인 후계구도를 준비하기보단, 해당 파벌들 사이의 세력균형을 최대한 중재함으로써 자신의 체제장악력을 계속 유지하는 방향으로 일단 집권 4기 정권운영의 가닥을 잡은 것으로 풀이된다.<sup>2)</sup>

그렇다면, 푸틴 대통령으로선 정권 혹은 자신의 권력에 위해가 가해질 수 있을 높은 강도의 정치 및 사회개혁을 추진해 나갈 동기와 유인이 적어도 현재는 그리 크지 않은 상태라고 봐야 한다. 그리고 이는 집권 4기 들어서도 푸틴 정부의 대내적 통치방식에는 한동안 큰 변화가 없을 것임을 뜻할 수 있다. 결과적으로 당분간 러시아 정치체제상의 ‘견제와 균형’은 이전에 비해 거의 개선되지 않을 것이며, 상기했듯이 행정부 및 크렘린, 특히 대통령 1인주의 권력집중 현상 또한 한시적으로 지속될 것이다. 물론 푸틴이 대선기간 동안 경제의 역동적 발전을 위해 필수적이라며 그토록 강조해 마지않던 사회 전 분야에 걸친 자유의 확대 및 민주적 제도, 법치, 지방자치, 그리고 시민사회의 발전 등 개혁과제에 있어서도 그다지 큰 진전은 없을 공산이 크다.

## 2. 경제적 측면

주지하다시피, 푸틴은 그의 집권 4기 시작과 함께 매우 야심찬 9대 주요

2) 러시아의 대표적인 경제개혁론자로서 푸틴의 개혁의지를 가장 뚜렷하게 입증해줄 것으로 여겨졌던 쿠드린(Alexey Kudrin) 전재무부장관이 상대적으로 정책결정 권한이 취약한 감사원장에 임명된 것 또한 특별히 기존 ‘푸틴 체제’의 보수적 성격에 어떤 변화를 불러올 것으로 기대되진 않는다. 오히려, 쿠드린의 감사원장 임명 역시 기존 엘리트분파들에 대한 견제와 이에 따른 푸틴 자신의 중재력 강화 차원에서 단행됐던 것으로 보는 편이 더 적절할 것이다.

국정과제 및 13대 우선 사업계획을 발표했고, 이를 통해 2024년까지 러시아를 세계 5대 경제대국으로 재탄생시키고, 인구의 자연적 성장세를 유지하며, 생산성의 비약적 증대와 기술혁신을 공히 독려할 것을 천명하였다. 무엇보다도 이는 과학기술의 혁명적 혁신 및 사회경제적 발전을 집권 4기 행정부의 새로운 성장 동력으로 삼을 것임을 분명히 한 것으로 해석된다(*The Financial Times* 2018/05/08). 하지만, 앞서 언급했다시피 러시아가 국제적 저유가 국면 및 서방측의 경제제재 상황 속에서 최근 약간의 적응력을 보이기 시작했다곤 하나, 구조적 차원에서의 경제성장 동력은 여전히 매우 취약한 상태이다. 푸틴이 금번 취임과 더불어 매우 야심찬 경제발전 계획들을 연이어 내놓은 것 또한 실은 이러한 부정적 여건들에 관해 그 누구보다도 잘 인지하고 있었기 때문일 것이다.

그럼에도, 푸틴 집권 4기는 상술했던 정치사회적 측면에서뿐 아니라 경제적 측면에서도 여전히 어떤 변화의 조짐을 보여주지 않고 있다. 오히려 ‘푸틴 체제’의 지속 및 이에 따른 통치방식 변화의 부재는 경제정책 차원에서도 크렘린과 행정부의 강력한 주도권을 존속시킬 소지가 크며, 이는 경제 부문에서 국가가 차지하는 높은 비중을 계속 유지시키게 될 것으로 사료된다. 잘 알려져 있듯이, 러시아에선 2003-2004년 발생한 유코스(Yukos)의 국유화 사건을 전후해 에너지, 자원, 국방, 금융 등에 걸친 주요 기간산업들을 중심으로 본격적인 재국유화가 조치가 시작되었다. 그리고 이와 더불어 푸틴은 자신을 향한 충성도 제고의 방편으로 정권 내 핵심 엘리트분파들, 다시 말해 실로비키나 메드베데프 등이 이끄는 테크노크라트 그룹 등에게 가스프롬(Gazprom)을 비롯한 국영기업들의 경영권을 고루 배분함으로써, 이들이 정치적 영향력과 함께 경제적 자원들까지도 상당 부분 통제할 수 있게끔 허용해 왔다(Aslund 2007, 250-259; Goldman 2008, 133-135).

문제는 집권 4기가 시작된 이후로도 이른바 국가법인(state corporation)을 앞세운 ‘국가 자본주의’의 성격엔 큰 변화의 조짐이 보이지 않는다는 사실이다. 이는, 위의 정부 요직인선 내역을 통해 확인되었듯 현재로서는 푸틴이 엘리트분파들 간 권력구도를 재편할 의향이 없는 만큼, 이들에게 분배해 오던 경제적 지대 역시 계속 이전과 유사한 방식으로 공급할 것임을 뜻한다고도 볼 수 있다. 실제 러시아에서 국가는 여전히 전체 GDP의 70% 가량을 생

산하고 있고, 대선 직전으로 비교적 최근인 2018년 2월에도 국영은행인 VTB뱅크를 통해 국내 최대 소매업체의 지분을 대량 인수함으로써 최대주주의 지위를 확보한 것으로 보고되었다.<sup>3)</sup> 더욱이 러시아 최대의 국영 석유 업체인 로스네프트(Rosneft)의 경우, 비록 공직에선 물러났지만 현재도 실로비키 내 유력한 한 분과의 실질적 리더로 암약 중이라 평가받는 세친(Igor Sechin) 이사회 의장의 확고한 통제하에 여전히 놓여 있다는 점에서, 오히려 푸틴식 ‘국가 자본주의’ 성격은 최근 들어 더 강화되고 있는 것이 아니냐는 해석까지도 가능케 하고 있다.

물론, 집권 4기 국정목표들 중 과학기술의 혁명적 혁신 부분을 강조했던 것과 동일한 맥락에서, 최근 푸틴 대통령이 고질적인 에너지가격연동형 경제구조로부터의 탈피 및 이른바 ‘4차 산업’ 등 신기술 기반 산업분야 발전에 대한 의지와 비전을 비교적 분명히 해오고 있다는 점을 완전히 부인하긴 어렵다.<sup>4)</sup> 그러나 ‘4차 산업’ 등 신기술 기반 산업들은 자유로운 시장경제의 역동성이 전제되지 않는 한 그 성공가능성이 담보되기 어려운 분야이다. 물론 최첨단 지식과 관련해 그 재산권의 보장 또한 다른 산업분야 이상으로 강하게 요구된다. 따라서, 설령 최첨단 산업 및 과학기술에 대한 투자가 대폭 확대된다 하더라도, 국가가 지식 및 기술 관련 재산권과 시장환경상의 자유를 철저히 보장하지 않는 한 해당 분야 산업발전에는 한계가 그어질 소지가 큰 것이다. 그럼에도 불구하고, 여전히 푸틴은 이러한 계획들 역시 중국적으론 국가통제적 노선하에서 추진되어야 한다는 기존의 발전전략에 유의미한 수정을 가할 조짐을 거의 내비치지 않고 있다. 이를테면, 러시아 정부는 2018년 상반기에 연방보안국(FSB)이 대테러 방지 명목으로 정보협조 요청을 했을 때 이를 거부한 텔레그램(Telegram)의 차단을 시도하는 등 사실상 정치적 이유들로 주요 IT 사기업들을 탄압했는데, 이렇듯 비우호적인 환경 속에서 신기술 기반 산업들이 발전해 나갈 것으로 기대하긴 어려운 것이다(*Forbes*

3) Szakonyi, D. (2018), “What Another Six Years of Putin Spells for Russia’s Economy,” <https://eurasianet.org/perspectives-what-another-six-years-of-putin-spells-for-russias-economy>. (2019년 1월 7일 검색)

4) 김덕훈 (2017), “러시아의 4차 산업혁명 계획 발표,” <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setId=322&dataIdx=160791>. (2019년 4월 8일 검색), Президент России (2018), “Послание Президента Федеральному Собранию,” <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>. (2018년 5월 6일 검색)

2018/05/09).

물론 푸틴이 향후의 후계구도를 염두에 둔 채 엘리트층의 대대적인 세대 교체를 감행함으로써 체제적 수준의 부패가능성을 차단해 가고, 이와 동시에 국영기업 등의 구조조정까지 시도한다면 부분적으로나마 경제개혁이 성공할 가능성도 전혀 없는 것은 아니다. 즉, 푸틴이 정치적 측면에서의 인적 쇄신을 단행하는 차원에서 상기했듯 엘리트분파들에 배분되어 있는 국영기업에 대한 통제권을 축소하는 방향으로 시장환경을 차츰 개선해 나간다면, 비록 중단기적으로 2000년대와 같이 우호적인 국제 에너지시장의 도래나 서방측의 갑작스런 경제제재 해제를 기대하긴 어렵겠지만, 장기적 관점에서 실질적인 ‘4차 산업’ 발전의 대열에 들어설 가능성도 없진 않은 것이다. 또한, 과거 동아시아의 ‘발전국가(developmental state)’ 사례들에서 보듯(Amsden 1989; Johnson 1982; Wade 1990), 강한 국가가 오히려 신산업 분야 발전에 수반되는 시장경제상의 위험부담 및 거래비용을 절감시키는 데 기여할 수 있는 여지도 일정 정도는 있다.

그럼에도 어떤 방식으로든 푸틴이 기존의 선거권위주의 체제, 즉 ‘푸틴 체제’에 메스를 들이댔으로써 앞서 언급했듯이 엘리트층의 대대적 교체를 단행하지 못하는 한, 현재의 러시아 상황하에서 효과적인 경제개혁이 시도되긴 힘들 것으로 사료된다. 그렇다면 결국 현재로선 상기한 푸틴의 야심찬 경제발전 계획들 역시 일종의 레토릭으로만 그칠 개연성이 크다고 본다. 이하에서는 이러한 상황 속에서 펼쳐질 수 있는, 푸틴 자신의 후계구도 정립 시나리오를 비롯한 향후 러시아 정치시스템의 진화 경로들에 관해 전망한다.

## IV. 러시아 정치시스템의 향후 진화 경로들

### 1. 시나리오 ①: 후계자에게로의 권력양도 모델

러시아 정치시스템의 향후 진화 경로들 가운데는, 우선적으로 푸틴 스스로가 자신의 전임 엘친(Boris Yeltsin) 대통령의 전례를 좇아 가장 믿을 만한 후계자를 직접 발탁한 후 그에게로 모든 현실 권력을 양도하고, 그 자신

은 정계를 공식 은퇴하는 선택지가 있을 수 있다. 현재 푸틴으로선 금번 대선을 통해 자신에 대한 높은 지지율이 다시금 확인된 만큼, 앞서 언급했듯 한시적으로나마 엘리트분파들 간 세력균형을 그 스스로가 어느 정도는 주도적으로 조정할 수 있는 위치를 확보한 상태이다. 이는 주된 행위자인 푸틴이 자신의 후계자를 간택하는 데 있어 비교적 유리한 조건을 제공해주고 있다고 볼 수 있다. 더욱이, 푸틴은 그 자신이 이전 권력승계의 당사자일 뿐 아니라 엘친 전대통령을 겨냥해 특별히 정치적 보복을 감행하지 않았던 개인적 경험 또한 갖고 있기 때문에, 이러한 선택지를 고려할 유인이 전혀 없지는 않을 것으로 사료된다. 그러므로 지금은 누가 될지 알 수 없는 그의 후계자가 푸틴을 일종의 국부로 추대하고 그의 정치적(상징적)·경제적 기반을 일정 정도 인정하는 가운데 통치를 이어가는 시나리오는 여전히 ‘푸틴 체제’의 가능성 있는 진화 경로 가운데 하나일 수 있겠다.

그럼에도 이 경우, 권력양도 이전의 푸틴 자신이든 아니면 그에 의해 최종 간택된 새로운 최고지도자든 그 누군가는 실로비키 등 기존 ‘푸틴 체제’ 내의 다른 엘리트분파들을 상당 부분 제압할 수 있을 정도의 조정 능력을 보유해야 한다는 전제가 요구되는데, 현재로서는 이것이 쉽지 않아 보인다.<sup>5)</sup> 우선, 전술했듯이 현재까지 푸틴은 대대적인 엘리트층 교체에 대한 의지를 거의 보여주지 않고 있다. 물론 이는 일차적으로 푸틴 스스로가 현 체제 내에서의 주도권을 계속 강하게 유지하고자 하는 데서 비롯된 결과일 소지가 큰 만큼, 적어도 현재까지는 그가 후계구도를 깊이 고려하지 않고 있음을 뜻할 수 있다. 하지만 다른 의미에선 상당히 높은 득표율을 보이며 또다시 대통령에 당선된 지금의 푸틴조차, 현재의 엘리트분파들 간 세력균형을 어느 정도 조정해낼 수는 있을지언정 과감히 재편하는 수준에서 후계구도를 짜기란 쉽지 않음을 뜻할 개연성도 충분하다. 즉, 푸틴으로서도 ‘푸틴 체제’하에서 오랜 시간에 걸쳐 고착된 엘리트층의 강고한 이해관계를 극복하기가 쉽지 않을 수 있는 것이다. 그리고 만약 지금 후계구도 정립을 주도할 수 없다면, 임기 후반 레임덕에 다다를수록 이는 더욱 힘들어질 수밖에 없을 것이다.

5) Rutland, P. (2018), “What Next? The Implications of Putin’s Reelection,” <https://www.russiamatters.org/analysis/what-next-implications-putins-reelection>. (2018년 5월 6일 검색)

아울러, 더 주요한 것은 푸틴이 현재 상황에서 권력을 완전히 내려놓고 정치일선으로부터 물러나기엔 시기적으로 이미 너무 늦어버린 감이 있다는 점이다. 엘친 집권 말기와는 실상 비교조차 되지 않을 만큼 중앙집권적인 정치체제가 이미 구축된 상황 속에서, 설령 푸틴이 대단히 신뢰할 만한 후계자에게로 권력을 양도한다 하더라도, 수여자와 후계자 사이의 약속은 사전적 기대만큼 순순히 지켜지지 못할 가능성이 높다. 특히 새로운 최고지도자의 입장에서선 공고하게 중앙집권화된 정치체제 내의 권력을 그 자신이 온전히 차지하려면 상징적 권위까지 포함해 어느 순간 전임자의 권력기반 전부를 접수하고자 시도하지 않을 수 없을 것이다.

결과적으로, 앞서 언급했듯, 설령 푸틴이 후계구도를 정교하게 짠 후 2024년에 한 명의 특정 후계자에게 권력을 물려주고 퇴임한다 하더라도, 그는 자신이 직접 발탁한 후계자를 포함해 여전히 체제 내 권력의 일부분을 분점하고 있을지 모를 실로비키와 같은 엘리트분과 등 그 누구로부터도 완벽히 정치적 안전을 보장받을 수 없게 될 공산이 크다(*The Straits Times* 2018/05/07). 따라서 본 시나리오의 핵심 행위자인 푸틴의 입장에서 볼 때 권력양도 및 정계 은퇴란 선택지는 근본적으로 그 채택이 제약될 수밖에 없다. 즉, 추진 동력 차제가 매우 약한 것이다. 특히 총리직을 비롯해 그가 어떤 국가 직위도 맞지 않은 채 국부라는 상징적 위상만을 믿고 정치사회로부터 퇴장하기란 결코 쉽지 않아 보인다.

아울러 본 시나리오는 현재의 다른 주요 행위자인 엘리트분과들의 이해에도 크게 부합되지 않는다. 만약 푸틴이 특정 후계자에게로의 권력양도를 기어이 선택한다면, 엘리트들로선 자신이 속한 분과가 가급적 후계자로 선정되어야 하는 불확실성에 직면해야만 하며, 후계자 결정 이후로도 해당 후계자, 푸틴 그리고 또 다른 어떤 정치세력까지 뒤엉킨 매우 불확실한 권력투쟁에 연루되지 않을 수 없게 될 소지가 크기 때문이다. 그리고 이 과정에서 발생하게 될 새로운 최고지도자의 푸틴 및 그의 유산에 대한 부정, 즉 일종의 러시아판 적폐청산 기도는 해당 최고지도자 자신의 의도와 상관없이 선거권위주의 체제 자체의 내적 응집성을 크게 잠식하게 될 것이다.

## 2. 시나리오 ②: 2008년식 양두체제 모델

러시아 정치체제의 또 다른 진화 경로로서 푸틴이 자신이 직접 지정한 파트너에게 대통령직을 ‘맡기고’, 본인은 총리직에 앉거나 혹은 집권당의 당권을 행사하는 이른바 2008년 방식의 양두체제 모델이 다시 한번 추진될 가능성도 있다. 잘 알려져 있다시피 푸틴 대통령은 2008년부터 2012년까지의 기간 동안 이미 한 차례 메드베데프 현 총리와 호흡을 맞춰 본 양두체제 모델을 성공적으로 운영했던 경험이 있는바, ‘푸틴 체제’의 이러한 진화 경로를 다시금 추진해 볼 유인을 가질 수 있기 때문이다. 특히 푸틴으로선, 전술했듯이 현재 자신에 대한 대중의 지지가 한시적으로나마 높게 유지되고 있고 이것이 선거결과를 통해서도 상당 부분 입증될 수 있었던 만큼, 다시 한번 새로운 양두체제를 설계할 수 있는 좋은 기회를 부여받았다고도 볼 수 있는 상황이다.

그러나 본 모델의 경우 역시 메드베데프-푸틴 양두체제 당시에 불거졌던 바 있는 엘리트분과 사이의 권력투쟁의 위험성을 항시 내재할 수밖에 없고(이선우 2016, 167; Sakwa 2011, 302-318), 자칫 이것이 심화될 시 푸틴 자신이 결국 실각하게 될 수도 있다는 점에서, 후계자에게로의 완전한 권력양도만큼은 아닐지라도 여전히 꽤 위험부담이 있는 선택지이다. 특히 2008년에는 매우 우호적인 경제 상황 등으로 인해 ‘푸틴 체제’가 가장 공고했던 상황 속에서 양두체제 모델이 시도될 수 있었지만, 현재는 서방과의 갈등 상황 요인 정도를 제외하면 핵심 행위자인 푸틴이 당시만큼 유리한 환경이나 공고한 지지기반을 갖추고 있다고 보기 어려운 측면들이 있다. 물론 누구를 대통령으로 세울지 결정하는 것도 쉽지 않아 보인다. 이미 한 차례 호흡을 맞췄던 경험이 있다는 점에서 메드베데프만큼 신뢰할 수 있는 파트너는 없겠지만, 최근 부패스캔들 등으로 인해 추락한 그의 인기를 감안할 때 그를 선뜻 양두체제의 얼굴로 세우기도 쉽지 않은 상황이기 때문이다. 더욱이 다른 주요 행위자인 엘리트분과들의 입장에서도 이는, 양두체제의 한 축을 담당하게 될지 여부가 보장될 수 없는 탓에 상당한 불확실성이 수반될 수밖에 없는 선택지에 해당한다.

아울러, 양두체제의 분권적 성격으로 인해 내부적으로 권력투쟁의 조짐이

나타날 시, 2012년에 그러했듯 가능하다면 푸틴이 다시금 크렘린으로 복귀하는 방식으로 본 시나리오가 귀결될 공산이 크다는 점에서도, 이렇듯 양두체제와의 병행 속에서 ‘푸틴 체제’가 존속해갈 개연성은 그리 크지 않아 보인다. 물론 푸틴이 자신의 종신집권 시나리오를 위한 일종의 징검다리 혹은 교두보로 활용할 요량으로 이를 다시금 추진해 볼 가능성은 없지 않을 것이다. 어쨌든 이는 경험적으로 그가 한 차례 시도해 성공시켰던 적이 있는 진화 경로이기 때문이다. 하지만 이미 한 번 양두체제를 거쳐 ‘합법적으로’ 대통령직에 복귀한 ‘전과’가 있는 푸틴인지라, 내외부에서는 결코 이 모델을 ‘푸틴 체제’가 자연변형되어 가는 과정으로 인지하지 않을 것이다. 다시 말해, 종신집권을 염두에 두고 있는 푸틴이 대외적 위신과 대내적 정당성 확보의 차원에서 본 진화 경로를 선택하는 것은 더이상 별 실익이 없을 것이라 뜻이다. 오히려, 뒤에서 다시 언급할 것이듯 푸틴으로선 굳이 또 한 번의 양두체제를 거치지 않고 그냥 개헌을 통해 종신집권의 제도적 기반을 확보하는 편이 현재는 더 용이한 상황일 수 있다.

따라서 현시점에서 볼 때, 2024년에 이러한 진화 경로가 펼쳐질 가능성은 별반 높지 않을 것으로 사료된다. 물론 그럼에도, 만약 푸틴이 양두체제의 구축을 다시금 시도한다면, 상술한 후계자로의 권력양도 모델에서와 유사하게 엘리트분파들 간 권력투쟁을 불러오게 될 소지가 있으며, 이것이 경제위기 등 일부 비우호적인 조건들과 상호작용할 경우 역시 러시아 정치시스템의 안정성은 적잖이 흔들리지 않을 수 없을 것으로 전망된다.

### 3. 시나리오 ③: 멕시코식 패권정당 모델

푸틴이 멕시코의 제도혁명당(PRI)과 같은 패권정당(hegemonic party) 모델로 ‘푸틴 체제’의 진화 경로를 잡는 시나리오 또한 한편에선 꽤 비중 있게 고민될 수 있을 것이다. 이미 일각에선 이러한 일당우위형 집단지도체제 모델로의 진화가능성에 대해 그 기회들을 타진하기 시작한 것으로 추정된다. 실제, 이론적으로나 경험적으로나 공히 정당기반의 권위주의 모델은 개인에 기초한 권위주의 체제 유형에 비해 정권이 그 권력을 유지하는 데 있어 상대적으로 더 높은 안정성을 지니는 것으로 파악되어 왔다(Geddes 1999;

Koo et al. 2016). 이는 당내 엘리트파벌들 간 합의에 의한 집행부 구성이나 순조로운 정권교체 등 통치리더십의 구축 및 승계의 메커니즘이 개인독재 유형군에 비해 더 안정적으로 보장될 수 있기 때문이다(Magaloni 2006). 특히 이 가운데서도 중국 공산당의 경우는 역사상 가장 성공적인 사례에 해당한다고 볼 수 있다(Shambaugh 2008; Uhalley 1988).

그러므로 핵심 행위자인 푸틴의 입장에서, 물론 자신의 권력 일부를 스스로 포기해야 한다는 전제가 요구되긴 하나, 향후 안정적인 체제 유지 및 자신의 영구적인 정치적 안전의 보장을 위해 본 모델을 고려해 볼 유인을 일정 정도 가질 수 있다. 나아가 이는, 다른 주요 행위자인 엘리트분파들이 계속 정권 내 지배연합의 일원으로 남을 가능성을 높여준다는 점에서, 이들에게도 상당히 유리한 선택지가 아닐 수 없다. 다시 말해, 멕시코식 패권정당으로의 진화는 특히 엘리트분파들로부터 강한 추진 동력이 확보될 수 있는 시나리오인 셈이다.

그럼에도, 패권정당 체제가 개인독재화하는 경우는 이론적·경험적으로 그 개연성이 꽤 있지만, 그 반대의 경우는 사실상 성사되기 힘든 측면 또한 분명 존재한다. 다시 말해, 특정 지도자가 패권정당을 장악할 수는 있어도 그 역은 잘 성립하지 않는다는 뜻이다. 실제로도, 역사상 가장 성공적인 일당독재 모델의 한 사례로 인정될 수 있을 중국에서조차 최근 시진핑(Xi Jinping) 국가주석의 개인독재화 경향이 일부 감지되고 있는 상황이다. 무엇보다도 멕시코의 제도혁명당을 비롯해 역사상 주요했던 패권정당 체제들은 대부분 시민혁명이나 민중봉기 등 전체제적 정치변동에 그 기원을 두고 있었던 만큼, 공히 역사적 정통성 내지는 정치적 정당성의 뿌리가 대단히 강고했다는 점을 직시해야 한다(Edmond-Poli & Shirk 2008, 39). 즉, 각 사례들에서 이들 정당은 대중들이 볼 때 단지 하나의 정치적 선택지가 아니라 정치체제 그 자체로 여겨지는 경우가 절대 다수였던 얘기이다. 반면, 러시아의 현 단합러시아당(United Russia)은 특정 대통령의 통치기반으로 탄생한 이후 사실상 그의 권력과 지배를 떠받치는 정치적 도구로서의 성격을 훨씬 강하게 내포해 왔던 바, 여전히 중국의 공산당은 물론 멕시코의 제도혁명당이 지녔던 주체성과 인민에 대한 영도력에도 훨씬 못 미치는 수준에 머물러 있다고 봐야 한다(Roberts 2012a; Roberts 2012b).

결국 러시아의 단합러시아당이, 패권정당형 권위주의 체제의 기반을 확보하기 위해선, 높은 경제발전 등 뚜렷한 업적을 쌓아가는 가운데 이를 견인하는 주도자로서의 이미지 축적을 통해 그 정당성을 계속 확대해 나가는 수밖에 다른 방도가 없다. 하지만 전술하였듯 러시아의 현재 경제 상황은 이를 가능케 할 수 있는 여건에 있지 못하다. 오히려 그나마도 푸틴에 대한 대중의 높은 지지도가 역으로 (상대적으로 그 인기가 많지 않은) 단합러시아당의 러시아 정당체제 내에서의 현재 위상이나마 지탱시켜 주고 있는 것으로 보는 편이 더 적절할 것이다.

이렇게 볼 때, 설령 푸틴이 멕시코식 패권정당 모델로의 진화 시나리오를 염두에 두고 이를 적극적으로 기획한다 하더라도, 단합러시아당이 체제의 얼굴로 부상한 이후에는 되레 이를 향한 대중의 지지세가 급속히 하락할 가능성을 배제하기 어렵다. 그렇다면, 단합러시아당은 얼마 지나지 않은 시점에 패권정당에서 지배정당(dominant party)의 수준으로 그 위상이 격하된 채 여타의 야권 정당들과 실질적인 선거경쟁을 벌여야 하는 상황에 놓이게 될 소지도 분명 있다. 비록 패권정당으로 기획되었지만, 푸틴이 주변화됨에 따라, 역설적으로 그 이전 수준의 영향력조차 유지하지 못하게 될 수도 있는 것이다. 하지만 다른 한편으로, 이렇듯 정당 간 선거경쟁이 활성화될 시 최초 의도와는 달리 역설적으로 러시아의 정치적 경쟁 수준이 높아지는 계기가 될 수는 있다. 그리고 실제 그렇게 된다면, 이는 러시아 정치시스템의 민주화를 추동하는 하나의 경로가 될 수 있을 것이다.

#### 4. 시나리오 ④: 중앙아시아식 종신집권 모델

마지막으로 향후 푸틴은 현재의 헌법이 부여하고 있는 대통령의 연임제한 규정을 과감히 깨드리고, 합법적으로 자신이 계속 최고 권력을 유지해가는 길을 걸어갈 수 있을 가능성이 있다. 즉, 중앙아시아식 종신집권 모델로의 진화 시나리오를 선택하는 것이다(Cooley & Heathershaw 2017; Cummings 2012). 이러한 진화 경로에 대한 예측은, 무엇보다도 이번 임기를 끝으로 푸틴이 권좌에서 물러나지 않을 가능성이 꽤 높다는 점에 그 근거가 있다. 푸틴의 경우, 이미 최고지도자의 위치에 너무 오래 머무르며 준권위주의적 통

치와 국가주도형 경제정책을 이어왔기 때문에, 상술했듯 어떤 정치시스템의 진화 경로 속에서도 자신의 정치적 안전을 완벽히 보장받긴 힘들어졌다. 물론 유사한 조건의 경험적 전례를 찾기도 쉽지 않다.<sup>6)</sup> 또한 이미 어느 정도는 고착화되어 버린 엘리트층의 이해관계를 무시하고 정치적·경제적 세력의 광범위한 재편을 시도한다는 것 또한 매우 어려운 실정이다. 특히 전술했듯 현재의 주요 엘리트분파들의 입장에서, 자신의 분파적 이해를 대변해줄 누군가가 후계자가 되지 못할 바에야 불확실성이 높은 권력투쟁을 동반하게 될 푸틴의 퇴장보다는, 계속 그가 최고지도자의 위치에 남아 엘리트들의 이해관계를 중재하는 역할을 맡아주는 편이 더 나은 선택지일 수 있다. 다시 말해, 본 시나리오는 푸틴과 엘리트층 두 주요 행위자의 이해가 상당 부분 일치되는 선택지일 수 있는 셈이다. 실제로도 일각에서는 이미 러시아가 연임제한 규정을 개정하고 결국 푸틴의 종신집권을 허용하게 될 것이란 예측들이 나오기 시작한 상황이다(*The Washington Post* 2018/03/19). 그러므로 푸틴 역시 분명 자신의 종신집권 시나리오를 현 ‘푸틴 체제’의 진화 경로 가운데 유력한 하나의 선택지로 염두에 두고 있을 것이라 추정된다.

그럼에도, 만약 상기한 푸틴의 종신집권 프로젝트가 현실화된다면, 러시아인들이 과연 이러한 방식의 정치체제적 진화에 적극적인 동의를 보여줄 것인지 이에 대해선 장담이 어렵다고 본다. 중앙아시아의 개인독재 국가들과 달리 러시아는, 비록 그 응집성이 견고하진 않으나 여전히 정치적 정당성에 꽤 예민한 친민주주의적 반체제 세력들이 적극적으로 활동하고 있고, 이에 기초한 전국적 스케일의 반푸틴·반체제 시위들 또한 아직 정권을 전복할

6) 한편, 비교적 최근인 2019년 3월에 카자흐스탄의 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령이 30여 년 동안의 장기집권을 스스로 종료하고 전격적인 사임을 결정했던 소식이 전해졌다. 그리고 이에 따라 현재는 강력한 권위주의적 통치자의 자발적 퇴장이란 이 흔치 않은 현상에 전 세계적인 이목이 집중되고 있는 실정이다. 물론 나자르바예프는 대통령직을 사임한 이후로도 ‘국가지도자(The Leader of Nation)’란 공식 직함하에 군통수권을 비롯한 정책결정상의 많은 권한들을 지니게 되며 심지어는 불기소특권까지 보장받는 바(*The Economist* 2019/03/21), 과연 이를 실질적인 정계은퇴 및 권력양도의 수순으로 해석할 수 있을지 아직은 의구심이 들게 하는 측면들이 많다. 특히 현재로선, 오히려 러시아의 2008년식 양두체제에 더 가까운 모델로의 진화를 의심케 하는 측면들도 상당수 눈에 띄고 있다. 어쨌든 카자흐스탄의 준권위주의 정치시스템이 향후 어떤 변화의 경로를 밟게 될지에 대해선, ‘푸틴 체제’의 진화와 관련해서도, 좀 더 지켜볼 필요가 있을 것으로 사료된다.

수준에 도달하지 못했을 뿐이지 꾸준히 발흥해 온 국가이기 때문이다. 이를 테면, 2010년을 전후해 러시아에 찾아왔던 급격한 경제위기 상황은 푸틴과 단합러시아당에 대한 대중들의 공고한 지지세를 상당 부분 약화시켰는데, 특히 해당 시기 대선과 총선에선 이러한 정황들이 연이어 노출된 바 있었다. 아울러, 계속 언급된 연금개혁에 대한 대중적 반발에서 보듯, ‘푸틴 체제’를 향한 국민의 지지는 경제 상황 등의 조건에 매우 의존적이다. 하지만 상술했듯 국제 에너지가격 등 대외적 조건의 획기적 개선이 기대되기 어려운 상황인 데다, 대대적인 경제개혁을 통한 경제성장 궤도로의 진입 역시 엘리트층의 광범위한 재편 없인 성사되기 힘들다는 점에서, 현재로선 경제 상황의 개선을 낙관할 수 없다.

따라서, 푸틴이 실제로 이러한 중앙아시아식 종신집권 모델을 추진한다고 할 시 그에 대한 현재의 국민적 지지세가 언제까지 계속될지 장담하기 어려운 만큼, 본 시나리오의 실현을 위한 개혁의 적기는 지금부터 얼마 남지 않은 시간에 불과할 것으로 사료된다. 현재는 서방과의 대치 국면 속에서 푸틴에 대한 대중의 지지세가 다시금 꽤 공고해져 있는 상태이나, 경제 상황이 유의한 반등 기미를 보이지 않는 이상 그의 인기가 언제까지 지속될 수 있을지는 미지수이기 때문이다. 따라서 연임제한 규정의 철폐는 푸틴이 단시간 안에 경제발전의 실마리를 보여줘야만 그 가능성이 비로소 극대화될 수 있는 선택지일 것으로 판단된다.<sup>7)</sup>

이는 결국, 현재 러시아의 경제 여건 등을 감안했을 때 푸틴이 선불리 현 ‘푸틴 체제’의 중앙아시아식 종신집권 모델로의 진화를 시도할 시, 그 추진 가능성은 상대적으로 높을지 모르나 정작 성사가능성은 보장되기 어려울 수 있음을 뜻한다 하겠다. 즉, 향후 발생할 수 있을 이에 대한 강한 대중적 저항의 가능성은, 설령 어떻게든 제도적 차원에서 종신집권 체제가 시도·구축된다 하더라도, 오히려 본 시나리오가 후계자로의 권력양도 혹은 양두체제 모델에 비해서도 푸틴의 몰락 및 ‘푸틴 체제’의 붕괴를 더 빠르게 가져오는 역설을 결과하게 될 수 있음을 일부 시사하고 있는 셈이다.

7) 그런 의미에서 앞서 서술했듯 푸틴이 자신의 네 번째 임기를 시작하는 와중에 취임일성으로 경제발전에 대한 자신의 강한 의지와 구상을 피력한 것 또한 본 시나리오의 추진 동기와 완전히 무관치는 않을 것으로 이해된다.

## V. 결론: 향후 전망

향후 러시아 선거권위주의 체제의 진화 경로를 현시점에서 정확히 예단한다는 것은 아마도 가능한 일이 아닐 것이다. 푸틴 대통령의 네 번째 임기가 끝나려면 아직도 5년여의 시간이 남아 있고, 이미 고령인 푸틴 요인 그 자체를 포함해 향후 어떤 변수들이 개입될지 현재로서는 결코 확답할 수 없기 때문이다. 즉 이른바 ‘핵심적 불확실성’에 대한 통제가 어려운 것이다.

그럼에도 불구하고, 약간은 이른 시점에서나마 ‘푸틴 체제’의 가장 가능성 높은 향후 진화 경로를 조심스럽게 예측해 보자면, 푸틴으로선 결국 또 한번의 개헌을 통해 자신의 종신집권 시나리오를 추진해 나갈 개연성이 비교적 클 것으로 전망된다. 상술하였듯 후계자로의 완전한 권력양도 및 양두체제의 옵션들은 푸틴의 정치적 안전을 보장하기 힘들 뿐 아니라, 현재의 엘리트들 간 이해관계의 전면적인 재편을 이뤄내야 한다는 점에서도 감히 시도되기 힘들다. 또한, 단합러시아당의 현 상태를 감안할 때 중국이나 과거 멕시코에서와 같은 일당 혹은 패권정당 모델로의 진화 역시 현실성이 많이 떨어진다. 반면, 중앙아시아식 종신집권 경로의 경우, 푸틴 그 자신 및 엘리트층의 이해에 공히 가장 부합할 뿐 아니라, 비록 언제까지 유지될 수 있을지 확신하기 어렵지만, 적어도 현시점에서는 꽤 우호적인 정치사회적 조건들이 조성돼 있는 상태이기도 하다.

하지만 관건은 러시아의 국민들이다. 중앙아시아식 종신집권 모델은 역설적으로 중앙아시아와는 상이한 반체제 야권 세력의 존재로 인해 러시아에선 그 안정성이 담보되기가 결코 쉽지 않다. 즉, 현재는 다소 미약한 제도적 야권 세력에 불과하지만 그럼에도 ‘푸틴 체제’에 대한 국민적 반발이 거세질 시, 시민정치와의 결합을 통해, 이를 흡수할 정도의 맹아는 보유하고 있다고 평가될 수 있기 때문이다. 물론 푸틴이 그의 취임일성대로 집권 4기에 야심 차게 추진하겠다는 정책패키지의 성과와 함께 실제 경제발전의 기회들을 만들어낼 수 있다면, 대중의 강한 지지 속에서 본 시나리오가 성공할 가능성도 전혀 없진 않다. 그러나, 역시 앞서 언급한 것처럼, 경제구조의 대대적인 개혁이 제한될 수밖에 없는 현 선거권위주의 체제의 성격상 국제 에너지가격의 반등세 없이 러시아 경제가 호황 국면으로 들어서긴 힘들 것이다.

그러므로 결국 푸틴 대통령으로선 지금까지와 매우 유사하게 서방과의 갈등 국면 조성 및 이에 의해 축적된 자신의 ‘수호자’ 이미지를 계속 자신과 현 체제를 떠받치는 정당성의 자원으로 삼지 않을 수 없을 것으로 보인다. 일종의 우파 포퓰리즘 전략이다. 그러나 이는 서방측의 경제체제 해제가능성을 축소시키고 러시아 경제의 호전 기회를 구축함으로써, 푸틴의 선택지상에 일종의 딜레마를 불러넣게 될 소지가 크다. 한편으로, 푸틴은 경제발전을 통한 지지율의 제고라는 중장기적 성과를 달성하지 못한 채, 서방과의 군사안보적 대립 상황 및 이의 국내정치적 활용을 통한 지지도의 유지라는 중단기적 성과에 계속 의존하게 될 것이다. 그리고 어쩌면 오로지 여기에만 의존해 무리하게 종신집권을 위한 개헌을 밀어붙이게 될지도 모른다. 하지만 다른 한편, 뚜렷한 경제성장의 추세가 대중들에게 체감되지 못함으로써, 푸틴은 극단적으로 심화된 대중들의 반발에 직면하게 될 수도 있다. 그렇다면, 상술한 것처럼 푸틴의 종신집권 기도는 착수되더라도 의외로 순조롭게 추진되지 못할 가능성이 꽤 있고, 설령 해당 프로젝트가 조만간 제도적으로 실현된다 하더라도, 이것이 실제 장기적이면서도 성공적인 ‘포스트 푸틴 체제’의 공고화로 반드시 귀결되리라 장담하긴 쉽지 않은 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 이선우 (2015). “유라시아의 지정학, 민족 균열, 그리고 재민주화: 우크라이나와 벨라루스 사례 비교.” 『한국과 국제정치』. 제31권. 3호, pp. 85-114.
- \_\_\_\_\_ (2016). “경제위기와 선거권위주의 체제의 안정성: 러시아 푸틴 정권의 사례.” 『국가전략』. 제22권. 2호, pp. 153-178.
- 장세호 (2018a). “2018년 러시아 대통령 선거 평가: 푸틴의 압승 원인을 중심으로.” 『슬라브연구』. 제34권. 3호, pp. 1-26.
- \_\_\_\_\_ (2018b). “푸틴 3기 권력엘리트의 충원: 추이와 특성.” 『인문사회21』. 제9권. 4호, pp. 1439-1454.
- 한병진 (2010). “탈사회주의 체제전환의 정치경제와 비교정치.” 『세계정치』. 제13권, pp. 79-118.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant*. Oxford: Oxford University Press.
- Aslund, A. (2007). *Russia's Capitalist Revolution*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Bueno de Mesquita, B. and A. Smith (2011). *The Dictator's Handbook*. New York: Public Affairs Press.
- Bueno de Mesquita, B., A. Smith, R. M. Siverson and J. D. Morrow (2005). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Cooley, A. and J. Heathershaw (2017). *Dictators without Borders: Power and Money in Central Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Cummings, S. N. (2012). *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*. London and New York: Routledge.
- Edmond-Poli, E. and D. Shirk (2008). *Contemporary Mexican Politics*. Plymouth: Rowan & Littlefield Publishers.
- Geddes, B. (1999). “What Do We Know About Democratization After Twenty Years?” *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, pp. 115-144.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Why Parties and Elections in Authoritarian Regimes?” Presented at the Annual Meeting of American Political Science Association (APSA), Washington, DC.
- Goldman, M. I. (2008). *Petrostate: Putin, Power and the New Russia*. Oxford: Oxford University Press.

- Hale, H. (2005). “Regime Cycles: Democracy, Autocracy and Revolution in Post-Soviet Eurasia.” *World Politics*. Vol. 29. No. 3, pp. 133-165.
- Johnson, C. (1982). *MITI and Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Koo, B. S, J. Y. Choi and J. Kim (2016). “Analyzing Kim Jong-un’s Survival Strategy from the Comparative Authoritarian Perspective.” *Pacific Focus*. Vol. 31. No. 2, pp. 211-231.
- Levitsky, S. and L. Way (2002). “The Rise of Competitive Authoritarianism.” *Journal of Democracy*. Vol. 13. No. 2, pp. 22-43.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion and Authoritarian Durability.” *Perspective on Politics*. Vol. 10. No. 4, pp. 869-889.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). “Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule.” *Comparative Political Studies*. Vol. 41. No. 4-5, pp. 715-741.
- Roberts, S. P. (2012a). *Putin’s United Russia Party*. London and New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2012b). “United Russia and the Dominant-Party Framework: Understanding the Russian Party of Power in Comparative Perspective.” *East European Politics*. Vol. 28, No. 3, pp. 225-240.
- Sakwa, R. (2011). *The Crisis of Russian Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, A. (2006). “The Logic of Electoral Authoritarianism.” A. Schedler (ed.) *Electoral Authoritarianism*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 1-26.
- Shambaugh, D. (2008). *China’s Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley: University of California Press.
- Uhalley, Jr. S. (1988). *A History of Chinese Communist Party*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Van de Walle, N. (2006). “Tipping Games: When Do Opposition Parties Coalesce.” A. Schedler (ed.). *Electoral Authoritarianism*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 77-94.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton

University Press.

Zakaria, F. (1997). "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs*. Vol. 76. No. 6, pp. 51-66.

## 2. 기타

"Continuity Is Putin's Choice for His Fourth Term." *Forbes*. 2018년 5월 9일.

"Nursultan Nazarbaev, Kazakhstan's Strongman, Resigns." *The Economist*. 2019년 3월 21일.

"Putin Says Russia Will Be Free and Just, But Young Protesters Say That He Is Lying." *The Barents Observer*. 2018년 5월 7일.

"Putin Slumps to Lowest Poll Rating Since 2012 as Controversial Increase in Pension Age Becomes Law." *The Telegraph*. 2018년 10월 4일.

"Putin's New Cabinet Dashes Hopes of Russian Reform." *The Financial Times*. 2018년 5월 18일.

"Putin's Reelection Takes Him One Step Closer to Becoming Russian Leader for Life." *The Washington Post*. 2018년 3월 19일.

"Russia Credits the West for Putin's Big Victory." *New York Times*. 2018년 3월 19일.

"Russia President Vladimir Putin to Begin Fourth Term, But What Happens in 2024?" *The Straits Times*. 2018년 5월 7일.

"Russia's Governors Shake-Up: Fresh Ideas or 'Illusion of Renewal'." *RFR/RL*. 2017년 10월 14일.

"Vladimir Putin Sets Out Ambitious Economic Goals for Fourth Term." *The Financial Times*. 2018년 5월 8일.

"В ОБСЕ оценили организацию президентских выборов в России." *Газета.ru*. 2018년 3월 19일.

김덕훈 (2017). "러시아의 4차 산업혁명 계획 발표." <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=322&dataIdx=160791>. (2019년 4월 8일 검색)

Rutland, P. (2018). "What Next? The Implications of Putin's Reelection." <https://www.russiamatters.org/analysis/what-next-implications-putins-reelection>. (2018년 5월 6일 검색)

Szakonyi, D. (2018). "What Another Six Years of Putin Spells for Russia's Economy."

<https://eurasianet.org/perspectives-what-another-six-years-of-putin-spells-for-russias-economy>. (2019년 1월 7일 검색)

Президент России (2018). “Послание Президента Федеральному Собрание.”  
<http://kremlin.ru/events/president/news/56957>. (2018년 5월 6일 검색)

| 논문투고일 : 2019년 05월 07일 |

| 논문심사일 : 2019년 05월 15일 |

| 게재 확정일 : 2019년 06월 10일 |

| ABSTRACT |

## **The Present of ‘Putin System’ and Prospects over the Future Evolution of Russian Political System**

**Sun-Woo Lee**

(Dep. of Political Science & Diplomacy, Chonbuk National University)

This paper examines and prospects four scenarios over the future evolution of Russian electoral authoritarian regime via the consideration of politico-social and economic conditions of the ‘Putin system.’ In the dimension of politico-social condition, first of all, Putin currently seems to have few incentives in pursuing political and social reforms strong enough to damage the authority of his regime or even himself. In the dimension of economic condition, moreover, a large-scale economic reform cannot be attempted for Russian economy, as long as Putin will not actively reform the current electoral authoritarian system. Thus the day when economic development begins in Russia is still far-off. In this situation, both the options of transferring power to a heir and building the 2008-style diarchy seem not to be attempted because they cannot guarantee Putin’s political safety and he has to dismantle and reorganize the distribution of power and interest among the existing core elite clans. The evolution of ‘Putin system’ to a hegemonic party system in China or Mexico in the past is also difficult, considering the current status of United Russia. In contrast, the scenario of Central Asian model allowing a dictator to rule for life can be a reasonable option for Putin now, considering that this model will serve both the two core actors, Putin himself and other power elites’ interests, and Russia still entails several

politico-social conditions favorable for its achievement. Therefore, the possibility that Putin will pursue the Central Asian model through one more constitutional amendment among the above four scenarios of evolution of the ‘Putin system’ is relatively high.

- Keyword: Putin, The Putin system, Electoral Authoritarian Regime, Four Scenarios of Future Evolution of Political System, Ruling For Life