

포스트 소비에트 시기 러시아 정치적 전통의 재구성: 권위주의로서의 푸틴 체제 공고화 요인을 중심으로*

임 경 훈**

1. 서론

정치체제의 변동이라는 측면에서 볼 때 러시아에서 지난 20 여 년간 전개되어 온 탈공산주의 전환은 결국 권위주의체제로의 복귀로 귀결되었다. 체제의 권위주의화에도 불구하고 러시아 국민들 다수는 푸틴 리더십에 대해 지지를 보여 왔다. 이 권위주의체제는 과거 PRI가 멕시코를 장기 통치했던 것처럼 상당한 안정성을 가질 것으로 예상되고 있다. 서방 학자들 중 상당수는 권위주의 국가의 복귀와 그에 대한 국민들의 순응 현상을 러시아의 정치적 전통 또는 정치문화의 연장선상에서 이해하기도 한다.

돌이켜보면, 이미 탈공산주의 체제전환 초기부터 러시아가 과연 민주주의로 이행할 수 있을 것인가에 대해서는 강한 회의가 제기되어 왔다(Duncan 2000; Huntington 1996; McDaniel 1998). 러시아가 전제정과 혼란의 악순환을 벗어난 적이 없었다는 점을 고려하면 이러한 의구심이나 비관적 전망은 당연하게 비춰질 수 있다. 이 논문은 전제정의 역사로 점철된 러시아의 정치적 전통을 기초로 푸틴 체제의 공고화를 설명하려고 할 때 나타날 수 있는 문제를 천착하고 대안적 설명의 가능성을 탐색한다.

탈공산주의 체제전환의 동학과 관련해서는 많은 논의들이 있어 왔는데, 비교민주화 이행론자들과 소비에트 연구자들 사이의 논쟁이 그 대표적 사례이다. 이 논쟁의 핵심은 행위자의 선택이라는 변수와 과거의 유산 및 사회적

* 이 논문은 2010년도 SNU Brain Fusion Program 지원 사업비를 지원받아 연구과제 “러시아 지역연구의 새로운 패러다임 구축: ‘러시아적 삶’의 재구축”의 세부과제로 연구되었음.

** 서울대학교 정치외교학부 정치학전공 교수.

맥락이라는 변수 사이의 상대적 중요성에 관한 것으로서, 후자를 강조하는 입장은 신제도주의에서 강조되는 ‘경로의존성(path dependence)’에 주목한다. 그러나 체제전환과 같이 대규모의 급격한 변동에서는 ‘경로의존’ 뿐 아니라 ‘경로형성’의 역할도 동시에 작용하기 때문에, 구체적으로 ‘경로의존성’이 전환 국면에서 어떻게 재구성되는지를 설명할 수 있어야 한다(임경훈 1997). 이러한 점이 충분히 고려되지 않은 채 ‘경로의존성’만 유독 강조될 경우, 그것은 정치변동에 관한 구조결정론으로 회귀하거나 과거 유산이라는 변수들을 찾아 역사 속으로 무한 회귀를 반복할 수밖에 없을 것이다. 이러한 위험을 회피하기 위해서는 구조, 제도, 태도, 행위 사이의 상호작용에 유의하면서 가능하면 이들 사이의 인과관계 사슬 속에서 그 상대적 중요성을 파악하는 것이 중요하다. 이럴 경우, 구조나 문화-태도-행위자 전략으로 이어지는 인과관계의 사슬에서 결국은 설명되어야 하는 결과에 가장 근접한 변수들이 상대적으로 우선시(primacy of proximity)될 가능성이 높다(Schedler 2001).

이러한 관점에서 본 논문은 푸틴 치하 러시아에서의 권위주의화의 원인을 러시아의 정치적 전통이나 문화에서 찾는 것은 지나친 단순화를 초래한다고 본다. 본문에서도 서술하겠지만, 푸틴 집권 이후에 노골화된 권위주의화는 매우 치밀하게 전개된 제도 공학(institutional engineering)과 그 궤를 같이 한다. 굳이 ‘경로의존성’을 찾는다면, 이러한 일련의 제도 변경들은 러시아적 전통이나 정치문화보다는 이행 초기에 선택된 헌정질서의 결함과 1990년대의 혼란에 기인한다. 그리고 이러한 푸틴의 제도 변경은 체첸과의 내전, 지정학적 요인, 국제 유가 상승과 이른바 ‘자원의 저주(resource curse)’ 등, 전통이나 문화와는 관계가 없는 요인들에 의해 용이해졌다. 필자는 푸틴 체제의 공고화가 2003~2004년을 분수령으로 해서 본격화된 이유가 바로 여기에 있다고 생각한다. 그리고 일단 재권위주의화의 경향이 분명해진 이후에는 엘리트 간의 갈등과 경쟁이 통제되고 엘리트들의 집권 세력 블록으로부터의 이탈 유인을 줄이는 일종의 균형 상태(equilibrium)가 이루어졌다. 요컨대, 본 논문은 푸틴과 엘리트 등의 행위자 요인과 제도의 문제가 복합적으로 상호작용함으로써 러시아의 권위주의적 전통이 탈공산주의 국면에서 재생산되고 있다는 점을 강조하고자 한다. 이하에서는 설명 변수로서의 정치적 전통이나 문화의 문제, 푸틴 체제의 차별성, 푸틴에 의해 주도된 제도 변경 그리고 푸틴 체제의 공고화를 용이하게 한 대내외적 요인들을 분석함으로써 이러한 주장의 근거를 제시하고자 한다.

2. 정치적 전통의 효과 문제

러시아 역사에서 민주적 전통이 결여되었다는 관찰은 역사적으로 이미 광범하게 공유되어 왔으며, 냉전 시기 소비에트 연구가들에 의해 이러한 인식은 더욱 강화되어 왔다(Pipes 1974; Brzezinski 1976; Keenan 1986; Tucker 1992). 이러한 인식은 많은 러시아 학자들에 의해서도 공유되고 있으며, 푸틴 체제에 비판적인 서방학자들은 러시아의 권위주의로의 회귀를 당연한 것으로 이해한다. 이들에 의하면, 독재만을 경험한 러시아인들에게 권위주의적 초대통령제는 오히려 당연하거나 적합한 것으로 여겨진다(Brown 2005; Brovkin 1996; Mikheyev 1996; Nichols 2001; Pipes 2004; 이에 대한 비판은 Colton and McFaul 2002 참고).

주지하다시피, 러시아적 정치적 전통의 총화는 가산제적(votchinnoe) 전제군주정이라고 할 수 있다. 전제정의 전통은 사적 소유권과 통치권 사이의 구분 부재, 공적 영역과 사적 영역의 분리 부재, 로마법적 전통의 부재, 국민들의 순응 및 공공영역으로부터의 도피 경향, 시민사회의 취약성 등을 근간으로 한다. 이러한 전통은 모스크바 공국의 태동기까지 거슬러 올라가는데, 키예프 루시와 모스크바 공국 사이의 연속성 단절, 몽골-타타르의 지배 유산, 비잔틴 제국으로부터의 유산, 종교적 전통 등에 의해 역사적, 문화적으로 강화되어 온 것으로 이해되고 있다. 이러한 역사 속에서 러시아는 서구와 달리 봉건제를 경험하지 못했고, 도시와 부르주아의 자율적 발전이 제약되었으며, 사유재산권이 확립되지 못했다. 피터 대제 이후 급속한 영토적 팽창이 초래한 안보 위협에의 노출로 인해 정치, 사회 시스템이 상시적으로 군사화되었다. 그리고 대의제를 제대로 경험해보지 못한 상태에서 행정권력과 사법권력이 융합되었다. 농촌공동체의 후진성과 집단주의가 지속되었고, 교회 등 사회조직의 자율성이 결여된 상태에서 러시아인들의 순응주의, 운명론적 태도가 지속된 것으로 이해되고 있다(Lukin and Lukin 2005).

이러한 전통으로 인해 다른 부문의 서구화나 과학, 군사적 진보에도 불구하고 러시아 정치가 전제적, 보수적 순환고리에 묶여 있는 것으로 파악된다(Pipes 2005; Keenan 1986). 서구인들에게 아시아적 전제정의 전통을 대표하는 것 중 하나로 인식된 이러한 전통은 소비에트 시기에도 지속되었을 뿐만 아니라 더 강화되었다고 주장되기도 한다. 소비에트 체제가 혁명 전의 정치

문화와 단절되지 않았을 뿐 아니라 오히려 러시아 권위주의적 전통의 새로운 형태라는 것이다(White 1979; Tucker 1987).

그러나 러시아 역사나 전통에 대한 이러한 일반화된 인식의 근거가 사실은 취약하다는 주장도 있다. 예를 들어, 루킨과 루킨(Lukin and Lukin 2005)의 연구는 기존의 인식이 토대로 하고 있는 ‘역사적 사실’의 문제를 다시 검토해야 될 필요성을 설득력 있게 적시하고 있다. 뿐만 아니라 현재의 권위주의에 영향을 주고 있는 정치적 전통이 어느 시기에 형성된 것인지도 분명히 해야 한다. 특히, 오늘날의 러시아와 19세기까지의 러시아 사이의 연속성을 주장하려면, 소비에트 체제가 러시아적 전통을 재구현한 것이었다는 것도 증명되어야 한다. 그러나 소비에트 체제가 러시아의 전통을 파괴하는 것이었다는 주장도 만만치 않다. 현재의 권위주의를 설명할 수 있는 전통이 제정 말기에 형성된 것인지 또는 그 전부터 내려온 것인지, 아니면, 소비에트 시기에 형성된 것인지에 대해 논의가 분분하다(Brzezinski 1976; Keenan 1986; Solzhenitsyn 1984). 이처럼 정치적 전통이나 문화의 형성 시기와 그 구성 요소 중 어느 것을 더 강조하느냐에 따라 연속성과 단절에 대한 서로 다른 해석이 가능하다.

그리고 전통의 연속성에 대한 강조는 일종의 문화결정론으로 흐를 위험성이 있다. 이러한 설명은 짧게는 옐친 시기의 체제 성격으로, 멀리는 소비에트 체제와 러시아 전제정, 더 나아가서는 모스크바 공국 시기의 체제 성격으로까지 거슬러 올라가는 무한 회귀를 시도해야 한다. 이는 퍼트남(Robert Putnam 1993)이 이탈리아 남부와 북부의 거버넌스 차이의 기원을, 남부의 경우 11세기 외국용병의 결과로 나타난 위계적 노르만 왕조 통치에서, 북부의 경우 중세의 공화정 경험에서 찾는 것과 유사한 문제를 초래한다. 예를 들어, 퍼트남은 왜 파시즘에 대한 지지가 이탈리아 북부에서 더 많았는지에 대해 눈감고 있는데, 러시아의 경우에도 볼셰비키 혁명과 소비에트 체제가 많은 러시아적 전통을 파괴했음에도 어떻게 전제정의 전통이 오늘날까지 이어지는 것인지에 대해서 설명하려면 결국 다른 변수들을 동원해야만 한다.

정치적 전통의 연속성에 대한 강조는 사실상 정치문화론자들의 주장으로 귀결될 수 있는데, 이에 대해서도 재검토가 필요하다. 쉘보르스키(Adam Przeworski 2003)가 정리한 바 있듯이 이러한 문화론자들의 주장은 1) 특정한 정치문화에 의해 지탱되어야만 민주주의가 지속될 수 있고, 2) 민주적인 문화가 있는 반면 반민주적인 문화도 있는데, 후자의 경우 민주화나 민주주의의 공고화는 매우 어렵다는 것으로 요약된다. 이러한 주장이 타당하려면, 문화적

요소들 중 어떤 요소들이 과연 어떻게 작동하며 체제변동에 얼마나 영향을 미치는지에 대해 구체적으로 적시할 수 있어야 한다. 이러한 비판에 대응하는 문화론자들의 논거는 상당히 취약하다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 정치문화는 민주주의의 원인이라기보다는 효과 또는 결과라는 가설, 즉, 민주주의는 시민 문화적 태도와는 별개로 성립하고 지속될 수 있으며 민주주의가 오래 지속될 수록 시민문화의 수준이 높아진다는 가설도 상당한 근거를 지닌다. 시민문화와 민주주의 간에 일방적이지 않은, 상호적 인과관계가 존재한다고 가정할 수 있는데, 러시아의 경우에도 정치문화가 민주주의의 원인인지 결과인지에 대해서도 논란이 있다(Fleron 1996), 특정한 문화나 종교가 민주주의와 양립하기 어렵다는 문화론자들의 주장 또한 그 근거가 분명하지 않다. 특정한 문화나 종교에는 민주적 요소와 비민주적 요소가 혼재해 있다.¹⁾ 그리고 이들은 원형으로 남아 있기보다는 역사 과정을 통해 부단히 변화, 재창조되며, 그러한 과정에서 상당히 다양한 정치체제와 양립하는 모습을 보인다(임경훈 · 이준환 2005).

러시아에서의 권위주의화도 국민들의 전통적 태도로부터 비롯되었다고 보기는 어려워 보인다(Bashkirova and Melville 1995). 푸틴의 권위주의적 리더십을 지지하는 대다수 러시아 국민들의 태도에 대해서도 서로 다른 해석이 가능하다. 러시아적 전통론에 의하면, 러시아 국민 일반은 수동적이고 집단주의적인 태도를 지니며 자신의 반대자에 대한 불관용의 정도가 높고 강한 지도자에 대한 지지 수준이 높은 특징을 지닌다. 그럼에도 불구하고, 러시아인들이 반민주적이거나 권위주의적 가치관을 지니고 있는지 그리고 그들의 푸틴에 대한 지지가 권위주의적 가치관의 확산에 의한 것인지 여부는 분명하지 않다. 러시아 국민 일반은 개방적, 민주적 정치에 반드시 적대적이지 않다(Bahry, Boaz, and Gordon 1997). 러시아 국민들도 서구 유권자들과 마찬가지로 합리적 평가 기준을 지니고 투표에 임하며 민주적 가치에 대해 지지하고 있다는 조사 결과도 있다(Colton and McFaul 2002: 220). 그리고 러시아 대중이 서구의 대중과 큰 차이가 없는 정치적 태도를 보이는 것으로도 보고되고 있다(Karaman 2004).

즉, 러시아 국민들의 특정 정치지도자에 대한 지지 여부, 정치체제에 대한 평가, 민주적 가치에 대한 태도 간에는 괴리가 있을 수 있다(Colton and

1) 이슬람교의 경우와 마찬가지로 러시아 정교에 대해서도 국가 권력에 종속적이고 권위주의적이라는 견해가 있는 반면(Huntington 1996), 러시아 정교의 교리에는 민주적인 관습과 가르침이 포함되어 있다고 주장되기도 한다(Gvosdev 2000a, 2000b; Petro 1995).

Mcfaul 2002; Gibson 1997, 2001). 따라서 러시아 대중 일반 또는 푸틴 지지층의 정치적 태도가 반드시 권위주의적 경향을 보인다고 할 수 없다. 그리고 민주적 가치에 대한 지지가 장기적 문화의 영향보다는 단기적, 합리적 판단에 기인할 수도 있고, 또 푸틴에 대한 지지 역시 푸틴의 정책에 대한 합리적, 실용적 판단에 기초한 지지일 가능성이 있다. 더구나 정치문화는 특정 정체세력의 의도에 따라 재창출되는 경향마저 있다(Alexander 2000). 러시아인들이 질서와 안정을 위해 자유를 일정하게 포기할 수도 있다는 태도를 보이기는 하지만, 이러한 태도는 1990년대의 혼란이라는 맥락과 연관되어 있고, 엘리트들의 경쟁이 제도화된다면 자유나 민주주의가 더 신장될 가능성이 있다는 조사 결과도 있다(Gibson 2001). 결국, 권위주의적인 푸틴 리더십에 대한 러시아 국민들의 지지는 옐친 시기의 혼란과 부패에 대한 반작용의 의미가 크기 때문에 러시아 국민들이 민주적 가치에 대한 지지를 철회한 것으로 해석하기는 어렵다. 이렇게 볼 때, 문화와 전통이 제도나 행태와 서로 상호작용하고 또 상호작용의 결과가 이미 예정되는 것도 아니므로 역사적 계기나 국면 속에서 정치적 전통이 어떻게 변형되거나 재구성되는지를 분석하는 것이 중요하다고 하겠다.

3. 옐친 시기와의 연속성 문제

러시아 전통으로 회귀하는 문제와는 별도로, 제도와 행위자 변수의 중요성을 평가하고자 한다면, 한편으로는 푸틴 체제의 제도적 근간이 된 1993년 헌법과 1990년대 옐친 정권의 책임, 다른 한편으로는 권위주의의 공고화에 대한 푸틴 리더십의 책임을 비교 평가할 필요가 있다.

사실 1990년대 옐친 집권기에도 러시아가 민주주의 체제가 아니었다는 주장은 이미 지속적으로 제기되어 왔다. 대표적으로 피쉬 등은 민주주의에 대한 최소주의적, 형식적 정의의 잣대로도 러시아가 민주주의의 범주에 들어 갈 수 없다고 주장한 바 있다(Fish 2005). 무엇보다도, 1990년대에 치러진 선거들이 자유롭고 공정하지 못했다는 증거는 이미 충분하다(Myagkov, Ordeshook, and Shakin 2009). 이로 인해 ‘관리되는 민주주의(managed democracy)’라는 모순적 별명은 1999~2000년 푸틴으로의 권력 승계 과정 뿐 아니라 올리가르히에 의해 장악된 언론매체들이 유권자들의 공포심을 자극하는 선거운동 도구로

동원되는 등, 매우 불공정하게 치러진 1996년 대통령 선거시기에도 적용된다. 즉, 러시아에서의 선거는 이미 1990년대부터 권력자를 정당화해주는 수단일 뿐 실질적 경쟁이 수반되지 않았던 것이다.

이런 평가에 의하면, 푸틴 집권 초기의 러시아 정치는 그 본질에 있어서 1990년대보다 특별히 퇴행했다고 보기도 어렵고 단지 그 연장선상에 있는 것으로 파악될 수 있다. 더구나 집권 이후 푸틴이 1990년대의 극심한 혼란을 극복하고 강한 국가와 정치적 안정을 회복했다는 점을 고려하면, 비록 권위주의적 성격이 강화되었다 하더라도 푸틴 리더십에 대해 부정적 평가만을 내리기도 어렵다.

그럼에도 불구하고 푸틴 집권 이후보다 1990년대의 옐친 시기의 러시아가 훨씬 민주적인 체제였다고 할 수 있다. 동일한 초대통령제이지만, 1990년대에는 행정부의 취약성과 의회 내 야당 역할로 인해 입법, 사법, 행정 사이의 권력분립과 사법권 독립이 일정하게 유지되었다. 탈공산 이후 첫 10년간의 격동에도 불구하고 의회는 러시아의 정치적 삶을 보다 안정화시키는 기여를 하기도 했다(Remington 2001, 2010). 거버넌스 관점에서 긍정적이기보다는 부정적으로 평가되고 있지만, 지방의 엘리트들도 자율성을 확보할 수 있었다. 정치적, 사회적으로 다양한 갈등과 목소리가 분출되는 것이 허용되어 대통령에 대한 비판 뿐 아니라 조롱까지도 가능했을 정도였다. 여전히 걸음마 수준이고 국가의존적인 행태를 보였지만, 시민사회의 성장이 기대되기도 하였다.

다만, 체제전환 초기부터 러시아는 결렬(rupture: 신연방조약 무산)—지체(신헌법 채택 지연)—부과(imposition: 1993년 10월 의회 강제해산)의 복합 유형으로서의 이행과 국가 해체로 인한 국민 정체성(identity), 국가 경계(boundary), 국가성(stateness)의 재정립의 문제로 인해 민주주의가 정착되기에는 많은 어려움을 겪지 않을 수 없었다(Bova 1991; McFaul 1999, 2001). 국가성이나 법치가 확립되지 않은 상태에서 ‘역순에 의한 민주화(democratization backward)’가 진행될 때 나타나는 문제점을 러시아는 극명하게 보여준다(Linz and Stephan 1996; Rose and Shin 2001).

이런 측면을 감안한다면, 옐친 집권 시기에 대해서 수정된 평가를 내릴 수도 있다. 즉, 옐친 집권기에는 개혁 세력과 공산주의 세력 사이의 갈등이 고착되고 균형을 이루게 되어 민주주의의 습관화 기회가 주어졌다(Fish 2005; Dunlop 2000; Bunce 2003). 비록 실질적 선거경쟁이 점차 무력화되고 있었으나 전체적으로 볼 때는 ‘위임민주주의’, ‘관리되는 민주주의’ 등 다양한 ‘수식어가 붙은 민주주의’ 체제와 권위주의 사이의 경계선 상에 러시아 정치체제

가 놓여 있었던 것이다(Roeder 2001; Treisman 2000; Shleifer and Treisman 2004; McFaul 2001; Bunce 2003).

이와 달리 푸틴 집권 이후에는 권위주의화가 보다 분명해져서 ‘관리되는 민주주의’로부터 이른바 ‘주권 민주주의’라는 권위주의로 변환되었다. 이는 프리덤 하우스의 평가에서도 확인되는데, 러시아는 1990년대 ‘부분적으로 자유로운’ 국가의 범주에서 2005년 이후에 ‘자유롭지 못한 국가’의 범주로 후퇴하여 현재에 이르고 있다(Country Status and Ratings, 1973~2013, www.freedomhouse.org)²⁾. 이러한 변환의 결과, 이미 2008년 이전부터 예측되어 온대로 푸틴은 메드베데프의 권력 승계를 결정하고 동시에 자신은 대통령직에서 물러나면서 스스로 총리직을 자임하여 실질적으로 러시아를 계속 통치하였다. 그리고 메드베데프는 푸틴의 복귀를 염두에 두고 2008년 12월 대통령 임기를 6년으로 연장하고, 자신은 한 번의 임기만을 마치고 푸틴의 대통령직 복귀를 도운 후 푸틴에 의해 다시 총리로 임명되었다. 이제 최고지도자의 의지만으로 또는 그를 둘러싼 소수 친위세력의 담합에 의해서 정치적 경쟁이 실질적으로 소멸한 것이다.

이처럼 푸틴이 기존 헌법을 유지하면서도 사실상 근본적으로 바꿀 수 있었던 이유는 1993년 헌법 자체가 의회 구성과 의원 선출, 지방 정부 수장 선출 방법 등에 대해 규정하지 않았기 때문이다. 즉, 푸틴 체제가 공고화될 수 있었던 출발점은 열린 시기에 채택된 초대통령제적 헌법과 그 헌법의 결함, 사인화된 정치라는 유산이다. 그러나 그 권위주의가 공고화될 수 있었던 원인은 주로 2003~2004년 시기의 대내외적 요인과 푸틴의 치밀한 제도 변경 전략에 있다. 이런 점에서 푸틴 체제의 공고화는 1990년대의 진전을 막는 정도가 아니라 ‘퇴행’이며, 실질적으로 헌법 전복에 준하는 ‘쿠데타’라고 할 수 있다 (Mendras 2012).

2) 이처럼 2005년 정도부터 러시아를 권위주의체제로 분류하는 것은 타당하다고 할 수 있다. 그러나 프리덤 하우스가 내린 그 이후의 평가는 오히려 후한 편이라고도 할 수 있다. 프리덤 하우스는 2005년 이후 정치적 권리 영역에서는 6점, 시민적 자유 부문에서는 5점이라는 동일한 점수를 계속 부여하고 있는데, 이러한 점수는 2008년 이후 푸틴이 연속해서 삼선을 금지한 헌법 조항을 형식적으로는 개정하지 않으면서도 전례가 없는 기발한 방식으로 민주적 제도를 형해화한 것을 충분히 반영하고 있지 않기 때문이다.

4. 푸틴의 제도 변경

필자는, 전통과 문화에 의존하는 설명의 한계가 뚜렷하다면, 정치제도가 왜 생성되고 유지되는지에 대한 이해를 바탕으로 푸틴 체제의 공고화 과정을 설명하는 것이 더 유용하다고 생각한다. 제도는 구조적 요인이나 역사적 유산으로 인한 경로의존성을 보이면서 유지되거나 변화되기도 하지만 행위자들이 직면한 유인구조 그리고 행위자들의 전략들 사이의 상호작용 속에서 새로이 창출되고 변용된다. 즉, 새로운 규칙을 만들 수 있을 정도의 협상력을 지닌 행위자들의 이익을 위해 제도가 만들어진다는 점이 충분히 감안되어야 한다(North 1990).

러시아 정치체제의 권위주의화 조짐은 이미 1993년 초대통령제를 채택한 헌법에 배태되었다고 할 수 있다. 그러나 옐친 시기에는 경제 붕괴와 갑작스런 연방 해체라는 조건에서 엘리트들이 지역적, 섹터별로 편린화되어 쟁투를 벌이는 한편, 세력들 간에 일정한 균형이 이루어져 있었고, 최고지도자나 연방 중앙의 권력이 효과적으로 집행되지 못하였다. 안정적 정당체계가 자리 잡지 못한 가운데 이들 엘리트들은 중앙정부 수준에서의 정책 수립에 생산적 투입이 되지 못하면서 자신들의 기득권 보호와 새로운 환경에서의 지대 극대화를 추구하였다. 사유화 과정은 지역별, 섹터별 엘리트들의 경쟁과 담합을 단적으로 보여주었다(임경훈 1997). 집권 세력을 구성한 엘리트들조차 여러 파벌로 나뉘어 체제이행을 주도할 동력을 확보하지 못했다. 옐친 역시 반대세력을 압도할 만한 충분한 힘과 자원을 결여하였고 반대세력도 안정적인 조직화를 이루어내지 못하는 상황이었다. 결국 옐친 시기 러시아 정치는 초대통령제에도 불구하고 일종의 카르텔이 형성되는 균형상태를 이루었다(Gel'man 2011). 이러한 여건에서 소비에트 시기에도 이미 비효과적이었던 국가권력은 더욱 취약하게 되어, 이른바 ‘약한 국가’가 ‘약한 사회’와 마주보는 상황이 지속되었다.

취약한 국가를 물려받은 푸틴이 취임 직후부터 지속적으로 강조해 온 바는 대내외적으로 ‘강한 국가’의 회복이다. 이를 위해 푸틴은 연방 중앙의 강화, 정치사회 및 시민사회의 국가에 대한 종속을 통한, 크레믈린을 정점으로 하는 ‘수직적 권력 체계’를 구축해 왔다. 그가 강조해 온 법의 독재는 자유주의적 법치가 아니라 이러한 수직적 국가권력 체계의 관철이라는 데 그 방침이 놓여 있다. 이 절에서는 푸틴에 의해 치밀하게 전개된 제도 변경의 내용을, 특히 연방제도와 정당제도를 중심으로 살펴본다.

4.1. 연방의 재중앙집권화

‘강한 국가’ 건설을 표방한 푸틴이 가장 먼저 역점을 두어 추진한 일은 연방의 재중앙집권화이다. 엘친이 지방 엘리트들의 지지를 동원하여 소비에트 연방 권력을 해체한 이후 러시아 연방정부는 지방정부들과 권력을 분점하고 지방정부에 특혜를 부여하는 개별적인 쌍무 조약들을 양산했다. 연방정부로서는 막대한 재정적 손실을 감수할 수밖에 없었고, 지역간에도 경제적 장벽이 생기게 되어 연방 차원에서 효과적인 경제정책을 수행하기도 어려웠다. 그러나 지방정부 수장들로서는 자신의 지역에서 정치적, 경제적으로 독점적 지위를 확보할 수 있었다. 전형적으로 지방 엘리트들은 자신들의 충성심을 여러 정파에 분산시킴으로써 안전을 도모하는 전략을 구사하였다. 이처럼 편린화된 연방제 하에서 지방 엘리트들은 연방의 개혁 아젠다에 긍정적 영향을 주지도 못하고 또 자신들의 집단행동도 조직하지도 못하면서 중앙 정부에 대한 비토 파워로서 작용하였다.

푸틴은 연방 권력을 강화하기 위해 조세개혁, 중앙정부의 조세수입 및 지출 비율 확대 등의 조치도 취했지만, 무엇보다도 그가 취한 가장 중요한 조치들은 정치제도의 변경이다. 지방 정부와 엘리트들을 수직적 국가체계에 종속시키기 위해 푸틴이 취임 후 얼마 되지 않아 가장 먼저 한 일은 2000년 5월 기존의 대통령 전권대리인제를 폐지하고 러시아 89개 연방 구성단위를 7개의 연방 관구로 묶은 것이다. 이 포고령에서 천명된 목표는 “대통령의 헌법적 권한을 실현하고, 연방기구의 효율성을 제고하며, 연방기구들이 내린 결정이 제대로 실행되는지를 감독하는 체계를 개선하는 것”이었다. 푸틴은 대리인들로 하여금 대통령의 대내외 정책이 각 지역에서 제대로 실행되도록 하고 연방기구에 적절한 인사배치가 이루어지도록 하며, 대통령에게 안보, 정치, 경제 등 지역 사안에 대해 정기적으로 보고토록 하였다. 전권대리인들은 연방기구 관료들에 대한 임명취소권을 가졌고, 이는 그동안 지방정부 수장들이 누렸던 독점적 지위를 와해시키는 효과를 지녔다(Orttung 2004). 그리고 푸틴은 실제 사용하지는 않았지만 법률을 위반한 지방정부 수장을 연방정부가 해임할 수 있고, 헌법에 위배되는 입법을 하는 지방의회를 해산할 수 있도록 하였다. 이러한 제도 변경은 헌법재판소에 의해서 합헌으로 인정받았는데, 그 실행 절차 자체는 까다롭게 되어 있다.

아울러 푸틴은 상원인 연방의회 의원 선출 방식을 변경하였다. 이로써 이전

에는 지방정부 수장과 지방의회 의장이 자동적으로 상원 자격을 얻던 방식이 2002년 1월로 종료되고, 지방정부와 지방의회가 상원의원을 지명하는 방식으로 전환되었다. 이에 따라 지방정부 수장들은 상원의원으로서 누렸던 면책 특권을 상실하게 되었다. 그런데 이 새로운 방식도 푸틴이 원래 의도한 것보다는 완화된 것이었다. 원래 푸틴은 지방정부 수장들이 연방정부의 정책에 영향력을 행사하는 것을 더 제한하고자 지방의회가 두 명의 상원의원을 지명하는 안을 제안한 바 있다(Ortung 2004: 27). 따라서 이 새로운 방식도 한시적으로만 활용될 것으로 예상되었다. 연방 제도 개혁의 방향성을 이미 염두에 둔 채 푸틴이 자신의 권력 공고화에 맞추어 개혁 속도를 조절한 것으로 해석된다.

이후 푸틴은 2004년 베슬란 사태를 기회로 활용하여 지방정부 수장에 대한 직접 선거를 아예 폐지하여, 대통령이 지방정부 수장 후보를 지명하고 지방의회가 승인하는, 사실상의 임명제로 바뀌었다. 그리고 크레믈린은 원하는 후보자들이 상원의원으로 선출되도록 그 과정을 사실상 감독해 왔다. 이처럼 임명제로 바뀐 이후에는 해당 지방과 특별한 연고가 없는 인사들도 지방정부 수장으로 임명되게 되었고, 중앙정부는 일종의 업적 평가를 통해 지방정부를 통제하게 되었다(Petrov and Slider 2010). 이에 따라 지방정부 수장들의 운명은 그들의 권력당에 대한 충성도, 각종 선거 결과 해당 지방에서 권력당이 거둔 득표율에 달리게 되었다. 그리고 상원의원은 크레믈린의 의도에 충실히 따르면서 지방의 특수 이익을 위해 로비하는 존재로 그 역할이 바뀌었다. 상원의 운영도 제 1부 의장과 위원장들 사이의 주례 회동에서 조정되어 정부 정책을 효율적으로 뒷받침하도록 바뀌었다.

4.2. 정당체계 개편

연방 제도의 변경과 함께 푸틴이 역점적으로 추진한 것은 정당 및 선거 제도의 변경이다. 이를 통해 푸틴은 정당 조직 및 정당체계와 관련된 일련의 제도들을 개편함으로써 정치체계 내 경쟁성을 대폭 축소하고 국가 통치 기반을 푸틴 개인의 리더십에 의존하면서도 안정적 집권 정당에 두는 체제를 구축하였다. 이는 장기적 전망에서 신중하고 치밀하게 단계들을 밟아가며 채택하고 실행한 전략의 결과로서 옐친 시기의 리더십과도 크게 차별화되는 부분이다.

1990년대 러시아 정당체계는 대단히 편린화되었고 유동적인 상태였다. 체

제이행이 상당히 경과한 1995년 의회 선거에서도 무려 43개 정당이 선거에 뛰어들었다. 선거 결과와 대표성과는 매우 느슨한 관계만을 보였고 유권자들의 투표 성향도 매우 휘발성이 강했다. 아울러 정당의 지지가 아닌 지역이나 경제 섹터의 이해를 대변하는 무당파 정치인들이 중앙 및 지방 정치에서 상당한 비중을 차지하였다.

푸틴의 정당 개혁은 이러한 정당체계의 비효율성과 불안정성을 개선한다는 명목을 내세웠지만, 그 궁극적 결과는 엘리트들을 수직적 국가체제로 통합시키는 안정적 집권당 구축이었다. 2001년 푸틴 주도 하에 정당 등록 요건, 당원 자격, 정당 재정 등에 관해 까다로운 규제를 하는 정당에 관한 연방 법률이 제정되었다. 군소정당들이 선거 전에 하나의 선거블록을 형성하여 선거에 참여하는 것도 금지됨에 따라 2003년 정당 46개 중 15개만이 새로운 요건을 충족시킬 수 있었다. 그리고 2002년 이후 지방 의회 선거도 혼합형 선거제도로 바뀌었고, 2003년 이후 두마와 대부분의 지방의회 비례대표 의석 배분 최소 요건이 득표율 5 퍼센트에서 7 퍼센트로 상향 조정되었다. 2005년에는 두마 선거의 소선거구제를 폐지하였고 2007년부터는 두마의 450 의석 모두를 정당명부에 의해 배분하는 비례대표제로 바꾸었다. 결국 2007년 12월 두마 선거 이후 정당 수가 7개로 급격히 감소하였고, 그 중 4개 정당만이 7% 비례대표의석 배분 참여 요건을 충족시켰다.

이러한 일련의 정치제도 변경을 통해 푸틴은 의회에서 보다 항구적이고 안정적인 절대다수당을 구축할 수 있게 되었다. 무당파 정치인들은 이제 실질적으로 중앙 정치에 영향을 미치는 4개 정당으로 흡수되었는데, 그 대부분은 ‘단결 러시아당’으로 편입되었다. 이후 푸틴은 정당 등록에 필요한 당원 수 요건을 일부 완화하고 두마 선거에서 5-7% 사이를 득표한 정당에게도 일부 의석을 배분하며, 지방 의회 선거 승리 정당이 지방정부 수장 후보자 명단을 대통령에게 제출하는 것을 허용하는 등 일부 양보 조치를 취하였으나, ‘단결 러시아’라는 패권적 정당(hegemonic party)의 등장과 야당 수의 대폭 축소라는 결과는 확고하게 자리 잡게 되었다.

집권 초에도 푸틴은 이미 단결당(Unity)을 통해 크레믈린의 의도대로 의회를 운영할 수 있었다. 그러나 이 시기에 단결당은 ‘조국-전러시아’(Fatherland-All Russia) 등과의 지배연합을 형성해야 했고, 이슈별로 협상과 양보를 통해 국정을 운영해야 했다. 그러나 이제는 일련의 정당 및 선거 제도 개편을 통해 ‘단결 러시아’ 당이 선거에서 압승했을 뿐 아니라 지방정부나 대기업들이

후원하는 군소정당 후보나 무당파까지 흡수하여 의회 내에서 2/3 이상의 의석을 확보하였다. 2004년부터 단결 러시아 당은 모든 상임위 위원장직을 독식하는 등, 두마 운영을 완전 장악하였다. 옐친 시기에 소란스러웠던 의회는 이제 크레믈린의 의도에 순응하는 기구로 전락하여 크레믈린이 의도하는 법안을 승인하는 일종의 고무도장 역할로 기능하고 있고, 야당은 실질적인 반대를 하지 못하지만 외견상 민주주의라는 형식을 갖추기 위해 허용된 존재로 변하였다.

이 점은 같은 초대통령제 헌법 하에서 옐친 정권과 푸틴 정권이 결정적으로 차이가 나는 부분이다. 일견 일인 독주 체제로 보이기도 하지만, 푸틴 집권 이후 러시아 권위주의는 ‘단결 러시아’ 당의 부상으로 상징되는 정당에 기초한 권위주의인 셈이다(Gel'man 2011). 느슨하고 일시적인 연합체의 성격이 강했던 기존의 권력당들(기존의 ‘우리 집-러시아’, ‘조국-전러시아’, ‘단결’)과 다르게 장기적 안목에서 엘리트 간의 경쟁을 통제하고 국민들의 지지를 안정적으로 확보하는 권력당이 구축된 것이다. 푸틴의 이데올로그인 수르코프(Vladislav Surkov)는 이러한 집권당이 사회 내 다양한 이익을 대표하는 중인정당(catch-all party)으로서 통합적 기능을 수행한다고 보고 있다(Sakwa 2011: 25). 이제 국가와 집권당의 경계가 희미해졌는데, 겉만은 이를 두고 ‘강경한’ 권위주의보다 억압 비용을 줄이고 엘리트들의 협조도 유도할 수 있는 권위주의, 즉 정당에 기초하는 ‘부드러운’ 권위주의가 형성되었다고 평가한다(Gel'man 2011). 이러한 푸틴 체제 하에서는 옐친 시기 사인화로 인한 정치 불안정이나 집권 세력 내 암투가 억제되고 있다.

그러나 체제 내 패권적 정당인 ‘단결 러시아’도 최고지도자와 국가권력으로 부터의 자율성은 결여하고 있다. 단결 러시아의 창당 목표 자체가 대통령과 그가 추구하는 정책을 중심으로 사회를 단결시키는 것으로 천명되기도 하였다. 그리고 ‘단결 러시아’가 푸틴 통치의 중요한 수단임에도 불구하고 그 소속 의원들이 정부 요직에 중용되지는 않고 있다. 이는 푸틴이 보안기구를 비롯한 정치사회 외부의 국가기구 엘리트들과의 인적 네트워크를 중심으로 국가를 통치하고 있기 때문이다. 푸틴은 2008년 퇴임 후 총리로서 국정을 주도하기 위해 2007년 두마 선거에서 ‘단결 러시아’ 정당명부 1순위에 자신의 이름을 올리고 ‘단결 러시아’의 의장직까지 맡기도 하였다. 그러나 막상 자신은 ‘단결 러시아’의 정식 당원으로 등록하지는 않았는데, 이는 메드베데프도 마찬가지이다.

요컨대, 푸틴 체제는 옐친 시기처럼 전적으로 사인화된 통치를 지양하면서 안정적 정당을 통한 통치를 지향하고 있으나 정당과 의회는 여전히 크레믈린

의 트랜스미션 벨트로서의 역할에 국한되고 있는 셈이다. 더구나 푸틴이 헌법에 규정되지 않은 의사 의회적 심의기구들(parallel parliaments)을 설치, 운영함으로써 의회 위상은 더욱 약화되었다. 푸틴은 기존의 안보평의회(Security Council) 이외에도 2000년 9월 1일 대통령 포고령에 의해 국가평의회(State Council)를 설치하고, 상원자격을 박탈당한 지방정부 수장들에 대한 보상으로 이들이 평의회에 참여할 수 있도록 하였다. 그리고 베슬란 사태 이후 2005년 폭넓은 사회적 대화를 지향하고 국가 관료기구를 감독한다는 명분을 내걸고 사회 제 분야를 대표하는 126명으로 구성된 공공심의회(Public Chamber)을 설치하였다. 레밍턴은 이를 두고 “국가평의회가 상원과 평행하도록 의도된 것이라면 공공심의회는 두마에 대응하는 것”(Remington 2010: 53)으로 성격 규정을 하고 있다. 이런 의사 의회적 기구들로 말미암아 입법과 행정부 감독과 관련한 의회의 독점적 권한은 더욱 약화될 수밖에 없었다.

이처럼 푸틴은 ‘강한 국가’ 회복이라는 목표를 소수의 통치 엘리트와 보안 기구를 중심으로 한 연방 국가기구가 지방과 사회 등 다른 영역들을 완전히 압도하고 헤게모니를 행사하는 방식, 즉 그람시의 표현을 빌리면, 일종의 ‘수동혁명’의 방식으로 전개해 왔다(Sakwa 2011). 푸틴은 정치사회뿐만 아니라 사법부도 크레믈린 권력에 종속시켰는데, 단적으로 대법관들이 국가 원수나 연방의회 의장에 의해 임명되는 최고 자격 심사단에 의해 임명되도록 바꾸었다. 이러한 체제에서 대통령은 분립된 권력 중 하나가 아니라 국가기구 전반을 초월하는 존재로서의 지위를 확고히 하게 되었고 대통령을 정점으로 엘리트나 사회에 ‘합의를 강요하는(imposed consensus)’ 체제를 공고화하게 되었다. 사크와(Sakwa 2011)는 이러한 체제를 사회 내 다양한 권력들이 약화되어 행정적 레짐 속으로 내부화됨으로써, 헌정적 국가 권력이 행정 국가 권력의 자의성을 형식적으로 제약하기는 하지만 공식적, 비공식적으로 후자가 전자를 약화시키는 이중적 국가로 파악한다.

5. 푸틴 체제의 공고화 요인

엘친에 의해 후계자로 선택된 푸틴은 최초 집권 당시만 해도 독자적인 자기 세력을 구축하지 못했으며 이른바 엘친 ‘패밀리’에 속하는 엘리트들에 의해 둘

러싸여 있었다. 페테르부르크 출신, 실로비키 등 푸틴의 친위세력이 기존의 페 밀리 대신 전면에 나선 것은 2003년 유코스 사태 당시 볼로신(Alexander Voloshin) 대통령실장이 교체됨으로써 본격화되었다. 대외적으로도 푸틴은 가급 적 미국과의 관계를 개선하려는 실용주의적 노선을 취했다. 2001년 9.11 이후에는 국내의 반대에도 불구하고 근외지역에 미군기지가 설치되는 것도 묵인하였다. 그러나 푸틴의 이러한 실용주의적 접근은 2004년 베슬란 사태와 2004년 12월 우크라이나에서의 오렌지 혁명을 거치면서 공세적인 대외정책, 특히 근외 지역에서의 적극적 개입전략으로 그 강조점이 바뀌었다. 즉, 체첸 테러와 근외 지역에서의 지정학적 경쟁 격화는 푸틴으로 하여금 정치제도의 변경 뿐 아니라 언론 및 집회의 자유마저도 억압하는 조치들을 취하게 하는 빌미가 되었다.

2004년 베슬란 사태 직후에 푸틴은 마치 기다리길라도 했던 것처럼 불과 열흘만에 일련의 제도 변경 조치를 제안하였다. 우선 보안기구들의 권한과 역할을 더욱 강화하여 이제 FSB가 언론과 사회를 통제할 수 있도록 하였다. 2005년 12월에는 안보 강화를 이유로 NGO의 자율성을 제한하는 조치도 추가하였다. 동시에 테러나 안보 문제와는 특별히 관련이 없는 정치제도들도 함께 변경되었다. 지방정부 수장에 대한 직접 선거 폐지 및 사실상의 임명제로의 전환, 소선거구제 완전 폐지와 선거에서의 정당 역할 강화 조치, 공공심의원(Public Chamber) 설치 등의 제도 변경은 바로 이 시점에 이루어졌다. 이들 조치들이 취해진 신속성을 감안할 때, 푸틴은 이미 수직적 국가체계를 완성하는 데 필요한 단계들을 충분히 준비하고 있었다고 해석할 수 있다.

그리고 2004년 12월 우크라이나 오렌지 혁명으로부터 시작되어 그루지아, 키르기스스탄으로 확산된 컬러 혁명의 흐름 속에서 푸틴은 정권에 대한 잠재적 위협 요소를 제거하는 조치들을 더욱 강화하였다. 러시아 집권 세력은 근외지역에서의 일련의 민주화 흐름이 러시아를 포위하려는 미국의 지정학적 전략에 기인하는 것으로 선전함으로써 권위주의적 조치들을 정당화하는 사회적 분위기를 조성하였다. 컬러 혁명은 러시아의 대외정책에 있어서도 큰 전환을 가져왔지만 대내적으로도 엘리트들 간의 경쟁을 억압하고 실로비키들의 입지를 강화하는 결과를 낳았다. 2008년 남오세티아 전쟁 그리고 아랍에서의 민주화 소요 사태 또한 푸틴 정권이 야당 지도자들에 대한 형사 처벌, 인터넷 검열, 정치적 활동을 하는 NGO들에 대한 규제 등을 강화하는 빌미가 되었다.

푸틴 체제의 공고화를 도운 또 다른 중요한 환경적 요인은 이라크전 이후의 국제 에너지 가격의 급등이다. 러시아의 경우, 풍부한 지하자원이 초래하

는 효과의 문제는 이미 19세기 후반부 이래 계속되어 온 것으로서, 풍부한 지하자원은 소비에트 경제체제의 특징과 주요 정책 방향에 영향을 미쳤을 뿐 아니라 소비에트 체제의 붕괴와도 일정한 관련성을 지닌 것으로 평가되고 있다(Travin and Marganiya 2010). 이라크 전 이후부터 2008년 중반까지 치솟던 국제유가는 러시아 경제를 회복시키는 요인이 되었으며, 푸틴에 대한 국민의 지지를 공고화시킨 수단인 사회적 지출 증대의 원천이 되었다.

석유나 가스를 포함한 풍부한 지하자원은 러시아에게 축복이자 동시에 저주이기도 하다(Goldman 1999). 이러한 평가는 그동안 비교정치경제학 분야에서 제기되어 온 이른바 ‘자원의 저주’에 관한 가설과 관련되어 있다. 경제적 측면에서 풍부한 부존자원이 경제 현대화에 부정적인 효과를 지닌다는 가설을 제외하고, 지하자원과 권위주의 사이의 관계를 설명하는 가설은 크게 두 가지 종류로 나눌 수 있다(다양한 가설들에 대한 소개는 Stevens 2003 참조). 첫째는 이른바 ‘지대효과’ 또는 ‘조세효과’로서 국민들에게 부과하는 조세를 증가시키지 않으면서 사회적 예산 지출을 늘리거나 국가기구나 공공부문의 고용을 늘림으로써 국민들의 저항 가능성을 낮추고 충순성을 확보한다는 가설이다. 또 다른 대표적 가설은 국가가 석유나 가스 등 부존자원으로부터의 지대를 군대, 경찰, 보안 기구 등 억압적 국가기구들의 팽창에 사용한다는 ‘억압효과’ 가설이다. 웨르박(Andrey Scherbak 2010)의 연구에 의하면, 포스트 소비에트 국가들의 경우, 대체로 ‘조세효과’보다는 ‘억압 효과’가 두드러지며, 이와 아울러 불평등 효과도 나타나고 있다. 그런데 러시아의 경우에는 ‘억압 효과’도 뚜렷하지만, 석유 수출액 중 일부로 조성된 안정화 기금이나 2008년 선거를 앞두고 엘리트와 대중의 지지를 동원하기 위한 프로젝트나 연금 증액 등에 동원되었다. 그리고 러시아의 경우에는 풍부한 자원이 법치 및 소유권 약화 경향을 일으킨 정황이 뚜렷하다(Zaostrovsev 2010).

그러나 이러한 ‘자원의 저주’는 자원의 존재 그 자체가 아니라 다른 구조적 요인과 행위자 요인들과 연계되어 작동한다(Gel'man 2010). 즉, ‘자원의 저주’로 인해 권위주의화가 초래되기도 하지만, 정치적, 경제적 제도화의 수준이 낮은 곳에서 ‘자원의 저주’가 발생하기도 한다. 또한 여기에는 민주적 제도에 대한 국민들의 정치적 태도, 즉 정치문화적 변수도 작용한다. 그리고 적어도 집권 1기의 경우에는 국제 유가 수준이 그리 높지 않았음에도 푸틴이 자신의 권력 강화를 위한 조치들을 취했다는 점도 유념해야 한다. 따라서 러시아에서의 ‘자원의 저주’라는 요인은 푸틴 체제 공고화를 용이하게 한 하나의 환경적

원인이면서도 동시에 권위주의 공고화의 효과로 이해될 수 있다.

요약하자면, 푸틴의 제도 변경 전략은 국내외 정세 변화를 치밀하게 활용하면서 이루어진 것이라는 점을 상기하는 것이 중요하다. 레비츠키와 웨이(Steven Levitsky and Lucan A. Way 2010)는 이른바 ‘경쟁적 권위주의’ 또는 ‘선거 권위주의’의 등장과 공고화를 설명하는 데 있어서 집권세력의 조직적 능력(organizational capacity)이 관건이 된다고 판단하고 여기에는 국가의 억압적 능력, 국가의 경제 통제 능력, 정당의 능력 등의 제고가 필요하다고 주장한다. 그럼에도 레비츠키와 웨이는 궁극적으로 국제적 연계와 영향력(international linkage and leverage)이라는 구조적 변수를 중시하고 정치제도 형성이나 리더십 변수에 대해서는 큰 중요성을 부여하지 않고 있는데, 그 이유는 국가나 정당의 능력이 구조적 유산과 관련성이 깊고 단기간에 제고되기는 어렵다는 판단에서이다. 그러나 앞서서도 살펴보았듯이, 러시아의 경우에는 푸틴의 리더십에 의해 국가나 집권당의 능력이 1990년대와 비교하여 단기간에 급격히 높아졌고, 2003년 유코스 사태 이후에는 재국유화 및 국영기업의 확장을 통해 국가의 경제 통제 능력 또한 제고되었다. 이처럼 푸틴이 국가나 집권당의 능력을 단기간에 높여 권위주의체제를 공고화할 수 있었던 것은 대내외적 여건을 이용하여 일련의 제도들을 효과적으로 변경해왔기 때문이다.

6. 결론

푸틴 체제가 구현한 수직적 국가체제는 러시아 권위주의 전통을 재생산한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 권위주의체제의 공고화를 정치적 전통이나 정치문화의 연장선에서만 이해할 경우, 이는 러시아의 경제발전 수준에 비추어 권위주의 성립이 특별히 비정상적인 경우가 아니라는 판단(Treisman 2011)과 마찬가지로, 이전의 수직적 달린 민주주의를 노골적인 독재로 변환시킨 행위자의 책임을 상당 부분 면해주는 결과를 낳을 수밖에 없다. 본 논문은 푸틴 체제의 공고화 과정에 대한 분석을 통해 정치적 전통이나 정치문화와는 특별한 연관성을 지니지 않은 대내외적 환경이 권위주의 공고화의 계기를 제공하였으며 푸틴 체제는 바로 이러한 계기들을 활용한 제도 공학의 결과라는 점을 강조하였다.

사실, 푸틴으로의 권력 승계 자체는 러시아가 처한 대내외적인 위기에 힘입었다. 그가 2000년 선거에서 손쉽게 승리할 수 있었던 데에는 1999년 체첸 반군의 다게스탄 침공이라는 요인이 크게 작용하였다. 푸틴은 2004년 베슬란 사태와 우크라이나 등에서의 컬러 혁명, 부시의 일방주의적 패권주의 등의 국제 정세를 이용하여 국가안보에 대한 위협을 과장함으로써 대내적 권위주의화를 정당화하였다. 특히, 원래부터 미국의 이라크 침공에 반대한 푸틴에게 국제유가 급등을 가져 온 부시의 일방주의는 누구도 의도하지 않은 선물이었는데, 민주주의를 지향해야 할 러시아 정치로서는 분명히 ‘저주’였다고 할 수 있다.

이러한 일련의 환경적 계기들이 없었을 경우 푸틴 체제가 현재처럼 공고화 되기는 어려웠을 것이라는 점을 부인하기 어렵다. 푸틴과 그 친위세력들은 1990년대 말의 경제위기와 정치적 불안정, 체첸 테러, 근외지역에서의 안보 이슈 등을 빌미로 정권을 공고히 하는 일련의 제도 변경을 치밀하게 전개했다. 이러한 계기들은 그 자체로서 푸틴 체제의 공고화를 설명한다기보다는 푸틴과 그 친위세력들의 제도 변경 전략을 용이하게 한 배경으로서의 의미를 지닌다. 그리고 소비에트 체제의 해체 과정과 결함이 많은 헌법은 이러한 제도 공학의 토대가 되었다.

푸틴 체제는 패권정당을 활용하면서도 동시에 최고 지도자를 정점으로 하는 사인화된 비공식적 네트워크에 의해 엘리트들의 통합을 이루려고 한다. 한편으로, 이 체제는 최고 지도자 개인에 대한 충성도를 우선시하고 있기 때문에 국가 기구들 간의 중복과 비효율성의 문제들을 완화하지는 못하고 있다. 다른 한편, 엘리트들 간의 경쟁이나 권력 승계의 문제도 여전히 제도화되지 못하고 있다. 레데네바(Alena Ledeneva 2013)도 관찰하고 있듯이, 푸틴 체제는 엘리트들의 안정과 통합, 행정적·명령적 통치, 온정주의적 리더십 등으로 특징지어지는 브레즈네프 시기의 소비에트 체제와 유사하다. 브레즈네프 시기의 간부들이 그러했던 것처럼, 1990년대 극심한 혼란과 갈등을 경험한 지배 엘리트들로서는 현재의 균형 상태가 지속되는 것을 선호할 수 있다. 그러나 평화로운 권력 승계 제도가 확립되지 못하는 한 외견상 공고화된 것처럼 보이는 푸틴 체제도 향후에 급격한 정치적 불안정에 봉착할 가능성을 배제할 수 없다. 2007년 푸틴의 후계자를 간택하는 과정에서 벌어진 푸틴 친위세력 내의 치열한 암투는 해소되었다기보다는 연기되었을 뿐이라는 판단이 가능하다.

참고문헌

- 임경훈(1997) 「바우처 사유화의 논리: 러시아와 체코의 경우 비교」, 『국제지역연구』, 제6권 제3-4호, 81-107.
- 임경훈 · 이준한(2005) 「민주주의의 공고화」, 김세균 · 박찬욱 · 백창재 편, 『정치학의 대상과 방법』, 서울: 박영사, 347-369.
- Alexander, James(2000) *Political Culture in Post-Communist Russia: Formlessness and Recreation in a Traumatic Transition*, New York: St. Martin's Press.
- Bahry, Donna, Cynthia Boaz, and Stacy Burnett Gordon(1997) "Tolerance, Transition and Support for Civil Liberties in Russia," *Comparative Political Studies*, 30/5, pp. 484-510.
- Bashkirova, Elena and Andrei Melville(1995) "Russian Public Opinion Between Elections," *International Social Science Journal*, 47/4, pp. 553-565.
- Bova, Russell(1991) "Political Dynamics of the Post-Communist Transition: A Comparative Perspective," *World Politics*, 44/1, pp. 113-138.
- Brovkin, Vladimir(1996) "The Emperor's New Clothes: Continuity of Soviet Political Culture in Contemporary Russia," *Problems of Post-Communism*, 43/2, pp. 21-28.
- Brown, A.(2005) "Conclusion: the Past, Present and Future of Post-Communist Political Culture Studies," in S. Whitefield(ed.) *Political Culture and Post-Communism*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 180-202.
- Brzezinski, Zbigniew(1976) "Soviet Politics: From the Future to the Past," in Paul Cocks, Robert V. Daniels, and Nancy Whittier Heer(eds.) *The Dynamics of Soviet Politics*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 337-351.
- Bunce, Valerie(2003) "Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience," *World Politics*, 55/2, pp. 167-192.
- Clark, Victoria(2000) *Why Angels Fall: A Journey Through Orthodox Europe from Byzantium to Kosovo*, New York: Palgrave Macmillan.
- Colton, Timothy J. and Michael McFaul(2002) "Are Russians Undemocratic?," *Post-Soviet Affairs*, 18/2, pp. 91-121.
- Duncan, Peter J. S.(2000) *Russian Messianism: Third Rome, Holy Revolution*,

Communism and After, London: Routledge.

Dunlop, John B.(2000) "Sifting through the Rubble of the Yeltsin Years," *Problems of Post-Communism*, 47/1, pp. 3-15.

Fish, M. Steven(1996) "Russia's Crisis and the Crisis of Russology," in David Holloway and Norman Naimark(eds.) *Reexamining the Soviet Experience: Essays in Honor of Alexander Dallin*, Boulder, CO: Westview, pp. 139-165.

_____ (2005) *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*, New York: Cambridge University Press.

Fleron, Fredrik J.(1996) "Post-Soviet Political Culture in Russia: An Assessment of Recent Empirical Investigation," *Europe-Asia Studies*, 48/2, pp. 225-260.

Gel'man, Vladimir(2010) "Introduction: Resource Curse and Post-Soviet Eurasia," in Vladimir Gel'man and Otar Marganiya(eds.) *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas and Modernization*, Plymouth: Lexington Books, pp. 1-22.

_____ (2011) "Institution Building and 'Institutional Traps' in Russian Politics," in Maria Lipman and Nikolay Petrov, *Russia in 2020*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 215-232.

Gibson, James L.(1997) "The Struggle between Order and Liberty in Contemporary Russian Political Culture," *Australian Journal of Political Science*, 32/2, pp. 271-290.

_____ (2001) "The Russian Dance with Democracy," *Post-Soviet Affairs*, 17/2, pp. 101-128.

Goldman, Marshall I.(1999) "Russian Energy: A Blessing and a Curse," *Journal of International Affairs*, 53/1, pp. 73-84.

Gvosdev, Nikolas K.(2000a) *Emperors and Elections: Reconciling the Orthodox Tradition with Modern Politics*, Hauppauge, NY: Nova.

_____ (2000b) "The New Party Card? Orthodoxy and the Search for Post-Soviet Russian Identity," *Problems of Post-Communism*, 47/6, pp. 29-38.

Huntington, Samuel P.(1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of the Modern World*, New York: Simon and Schuster.

Karaman, Tatyana(2004) "Political Efficacy and Its Antecedents in

- Contemporary Russia,” *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20/2, pp. 30-49.
- Keenan, Edward L.(1986) “Muscovite Political Folkways,” *Russian Review*, 45/2, pp. 115-181.
- Ledeneva, Alena V.(2013) *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way(2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stephan(1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lukin, Aleksander and Pavel Lukin(2005) “Myths about Russian Political Culture and the Study of Russian History,” *Political Culture and Post-Communism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 15-41.
- McDaniel, Michael(1998) *The Agony of the Russian Idea*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McFaul, Michael(1999) “Lessons from Russia’s Protracted Transition from Communist Rule,” *Political Science Quarterly*, 114/1, pp. 103-130.
- _____ (2001) *Russia’s Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mendras, Marie(2012) *Russian Politics: The Paradox of a Weak State*, New York: Columbia University Press.
- Mikheyev, Dmitry(1996) *Russia Transformed*, Indianapolis: Hudson Institute.
- Myagkov, Michael, Peter C. Ordeshook and Dmitry Shakin(2009) *The Forensics of Election Fraud: Russia and Ukraine*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nichols, Thomas M.(2001) *The Russian Presidency: Society and Politics in the Second Russian Republic*, Basingstoke: Macmillan.
- North, Douglas(1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Ortung, Robert(2004) “Key Issues in the Evolution of the Federal Okrugs and Center-Region Relations under Putin,” in Peter Reddaway and Robert W.

- Orttung(eds.) *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, vol. 1, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 19-52.
- Petro, Nicolai(1995) *The Rebirth of Russian Democracy: An Interpretation of Political Culture*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Petrov, Nikolai and Darrell Slider(2010) "The Regions under Putin and After," in Stephen Wegren and Dale Herspring(eds.) *After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, Plymouth: Rowman & Littlefield, pp. 59-82.
- Pipes, Richard(1974) *Russia under the Old Regime*, London: Weidenfeld & Nicolson.
- _____ (2004) "Flight from Freedom: What Russians Think and Want," *Foreign Affairs*, 83/3, pp. 9-15.
- _____ (2005) *Russian Conservatism and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Przeworski, Adam(2003) "Why Do Political Parties Obey Results of Elections?," in Jose Maria Maravall and Adam Przeworski(eds.) *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 114-144.
- Putnam, Robert(1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Remington, Thomas(2001) *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*, New Haven, CT: Yale University Press.
- _____ (2010) "Parliament and the Dominant Party Regime," in Stephen Wegren and Dale Herspring(eds.) *After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, Plymouth: Rowman & Littlefield, pp. 39-58.
- Roeder, Philip G.(2001) "The Rejection of Authoritarianism," in Richard D. Anderson, Jr., M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder, *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 11-53.
- Rose, Richard and Do-Chul Shin(2001) "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies," *British Journal of Political Science*, 31/2, pp. 331-354.
- Rose, Richard, Neil Munro, and William Mishler(2004) "Resigned Acceptance of an Incomplete Democracy: Russia's Political Equilibrium," *Post-Soviet*

- Affairs*, 20/3, pp. 195-218.
- Sakwa, Richard(2011) *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism, and the Medvedev Succession*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas(2001) "Measuring Democratic Consolidation," *Studies in Comparative International Development*, 36/1, pp. 66-92.
- Scherbak, Andrey(2010) "The Impact of the Oil Shock on the Post-Soviet Regime Changes," in Vladimir Gel'man and Otar Marganiya(eds.) *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas and Modernization*, Plymouth: Lexington Books, pp. 23-48.
- Shleifer, Andrei and Daniel Treisman(2004) "A Normal Country," *Foreign Affairs*, 83/2, pp. 20-38.
- Solzhenitsyn, Aleksandr I.(1984) "The Mortal Danger," in Erik P. Hoffman and Robbin F. Laird(eds.) *The Soviet Polity in the Modern Era*, New York: Aldine, pp. 5-40.
- Stevens, Paul(2003) "Resource Impact: Curse or Blessing? A Literature Survey," *Journal of Energy Literature*, 9/1, pp. 3-42.
- Travin, Dmitry and Otar Marganiya(2010) "Resource Curse: Rethinking the Soviet Experience," in Vladimir Gel'man and Otar Marganiya(eds.) *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas, and Modernization*, Lanham: Lexington Books, pp. 23-48.
- Treisman, Daniel(2000) "Blaming Russia First," *Foreign Affairs*, 79/6, pp. 146-155.
_____ (2011) *The Return*, New York: Free Press.
- Tucker, Robert C.(1987) *Political Culture and Leadership in Soviet Russia: From Lenin to Gorbachev*, Brighton: Wheatsheaf.
_____ (1992) "Sovietology and Russian History," *Post-Soviet Affairs*, 8/3, pp. 175-196.
- Zaostrovsev, Andrey(2010) "Oil Boom and Government Finance in Russia: Stabilization Fund and Its Fate," in Vladimir Gel'man and Otar Marganiya (eds.) *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas and Modernization*, Plymouth: Lexington Books, pp. 123-148.
- www.freedomhouse.org(검색일: 2013.06.21).

Abstract**Reconstruction of Russia's Political Tradition:
The Consolidation of Putin's System****Leem, Kyung Hoon**

This paper discusses Russia's return to authoritarianism. It criticizes the argument that the traditional political culture is responsible for the return of authoritarianism in post-communist Russia. By analyzing the environments and process of Putin's turn to authoritarianism, it argues that the consolidation of the authoritarian system is the result of Putin's deliberate institutional engineering and that defects of the 1993 Constitution have allowed the room for Putin to maneuver. The paper emphasizes that Putin has successfully exploited domestic and international environments in reshaping the Russian federalism and party system. Geopolitical factors such as color revolutions and competition with the US in Central Asia, it argues, have aided Putin to legitimize his authoritarian measures. And it also notes the "resource curse" in the consolidation of Russian authoritarianism. In short, the author stresses the need to avoid abusing the concept "path-dependence" and to observe how political strategy and institutional engineering reconstruct the authoritarian tradition in post-communist Russia.

논문심사일정

■ 논문투고일:	2013. 8. 5
■ 논문심사일:	2013. 8. 6 ~ 8. 15
■ 심사완료일:	2013. 8. 16