

러시아 민주주의 공고화의 실패

구조, 제도, 행위자

유진숙 _배재대학교

논문요약

민주주의 이행 30여 년을 바라보는 현재 러시아는 ‘준권위주의’ 또는 ‘권위주의’ 체제로 분류되고 있다. 이 연구는 러시아의 민주주의 이행과 공고화 과정에서의 행위자, 구조, 제도적 요소를 고찰하고 민주주의 공고화 실패의 원인과 전망을 분석하고자 하였다. 엘친 시기에 정치적·경제적 혼란을 동반하며 시도되었던 다원주의적 정당 경쟁과 시민사회적 맹아는 푸틴 시기에 급속히 쇠퇴했으며 권위주의적 통치체제와 후견주의적 엘리트 담합구도가 다시금 견고해졌다.

위의 분석은 러시아 민주주의 공고화의 실패가 소비에트 시기부터 고착되어온 취약한 시민사회와 민주주의적 견제 및 감시제도의 부재, 후견주의적 정치문화와 제도적 관행 등과 같은 제도적 요소들을 통하여 설명될 수 있음을 보여준다. 위와 같은 분석결과는 미시적인 행위자 역학관계만으로는 민주주의 이행과 공고화를 설명하기 어렵다는 최근의 논의를 지지해주고 있다.

■ 주요어: 러시아, 민주주의 이행, 민주주의 공고화, 권위주의, 후견주의

1. 서론

러시아는 이행 30여 년을 앞둔 현재 ‘선거 권위주의(Electoral Authoritarianism)’, ‘결함 민주주의(Defective Democracy)’, ‘혼합 레짐(Hybrid Regime)’ 등으로 묘사되고 있다.

러시아의 민주주의 이행 실패는 동유럽 이행국가들과는 달리 대부분의 탈소비에트 국가들이 혼합체제 또는 공고화된 권위주의 국가로 분류되고 있다는 점과 무관하지 않다(Lebanidze 2014, 200). 프리덤 하우스(Freedom House)나 베르텔스만 이행 지수(Bertelsmann Transformation Index) 등에 따르면 대부분의 탈소비에트 국가들은 ‘준공고화된 권위주의 국가’(아르메니아), ‘혼합 레짐’(그루지야, 몰도바, 우크라이나)으로 분류되고 있다(Lysenko and Desouza 2010, 1179). 2000년대 초반에 일부 국가들에서 전개되었던 유색혁명에도 불구하고 실질적으로 민주주의 이행의 경로로 접어든 국가는 극히 소수에 지나지 않는다(Hale 2006, 312). 탈소비에트 지역에서의 광범위한 회색지대 등장은 이행연구의 새로운 도전이 되고 있으며 다수의 연구들이 회색지대 정치체제의 유형화 작업 및 원인분석을 시도하고 있다.

러시아 역시 ‘준권위주의’ 또는 ‘권위주의’ 국가로 분류되고 있다. 러시아 민주주의 이행이 파행적 경로를 걷고 있다는 데 대부분의 러시아 전문가들이 동의하는 가운데 논쟁은 민주주의 공고화 실패의 원인과 전망을 둘러싸고 전개되고 있다.

이 연구에서는 러시아의 민주주의 이행과 공고화 과정에서의 행위자,

구조, 제도적 요소를 고찰하고 민주주의 공고화 실패의 원인과 전망을 분석하고자 한다. 이 연구는 크게 다섯 장으로 구성되어 있다. 2장에서는 러시아 민주주의 이행을 둘러싼 이론적 논쟁구도를 고찰하며 3장에서는 민주주의 이행, 4장에서는 민주주의 공고화 실패 과정의 문제를 다루고자 한다. 마지막으로 5장 결론에서는 이론적 함의와 전망을 고찰하고자 한다.

2. 이론적 논쟁

러시아 민주주의 공고화 실패의 원인은 다양하게 분석되고 있으나 크게 행위자의 전략적 선택(미시적 차원), 제도적 맥락(중범위 차원), 역사적·구조적 맥락(거시적 차원)의 세 가지 차원으로 분류될 수 있다.

첫 번째 방향성은 이행 과정의 역동성에 주목하는 입장으로서 엘리트 전략, 엘리트집단의 역학관계와 협상 등 미시적 변수에 따라 민주주의 이행의 승패가 갈린다고 본다. 미시적 차원에서 행위자들의 전략적 선택과 타협을 통하여 민주주의 이행을 설명하는 이행론(Transitology)은 1970년대와 1980년대 라틴아메리카와 남유럽 국가의 민주주의 이행을 분석하였던 주요 접근이며 러시아 및 동유럽 국가를 대상으로도 적용된 바 있다(Schmitter and Karl 1994).

두 번째, 일련의 연구들은 제도 차원 또는 제도와 행위자 간의 상호작용을 통하여 타 공산주의 국가 민주주의 이행의 경로를 분석한다. 제

도 차원에서는 정부구조나 선거제도의 제도효과 및 제도정당성을 고찰하는 규범적 또는 경험적 연구들이 다수 진행되었다(Laitin 2000; Easter 1996; Hale 2006; 전홍찬 1999; 이선우 2015). 이행기 의원내각제와 대통령제의 제도효과(Easter 1996), 유라시아 국가의 후견자 대통령제와 유색혁명 간의 상관관계(Paternal Presidentialism)(Hale 2006, 306), 러시아의 헌정체제 연구(전홍찬 1999; 이선우 2015) 등이 제도적 차원에서의 연구에 속한다.

세 번째 방향성은 이행 이전의 역사적·구조적 맥락에 대한 관심으로서 산업화, 현대화, 교육, 계급구조, 시민사회, 민주주의적 정치문화 등 구조적 변수들이 민주주의 이행에 결정적인 영향을 미친다고 본다(Laitin 2000, 136). 시민사회의 취약성(Gill 2006, 58), 정치적 이행과 경제적 이행 간의 상관관계(Fish 2007), 정치문화적 또는 제도적 연속성(Evans 2011, 45; Birch 2011, 704), 국제사회의 규범적 영향(Lankina and Getachew 2006, 538; Lebanidze 2014; Obydenkova 2008; 2011) 등이 구조적 접근에서 다루어지는 대표적인 주제들이다. 이들은 또한 행위자 중심의 이행론이 갖고 있는 한계를 몇 가지 관점에서 비판한다(임경훈 2003, 479). 대표적으로 탈공산주의 체제전환의 다중성과 동시성(Gill 2006, 60; Evans 2011, 44), 탈냉전이라는 국제적 변수, 탈공산주의적 맥락이라는 구조적·역사적 요인(Gill 2006, 63; Lovell 2001, 28; 이인성 1996, 352) 등이 다른 민주주의 이행 국가와의 차별성으로 지적된다. 따라서 탈소비에트 민주주의 이행은 단일하고 단선적으로 진행되는 것이 아니라 민주주의, 권위주의, 혼합체제 등 다양한 경로로 진행된다는 것이다(Laitin 2000, 120).

공산주의 붕괴 20여 년을 경과하는 현재 민주주의 이행의 실패 또는

경로의 다양화와 더불어 장기적인 역사적·문화적 맥락을 중시하는 일련의 연구들이 점차 증가하고 있다. 탈소비에트 이행의 경로는 행위자 요소뿐만 아니라 장기적이고 구조적인 역사 및 제도를 포괄하는 다차원적인 접근을 통해 설명될 수 있다는 것이다.

이 연구에서는 러시아 민주주의 이행의 과정에서 어떻게 행위자 요인이 구조적 요인을 통해 제약되는가를 분석함으로써 민주주의 이행 및 공고화 실패의 원인을 규명해보고자 한다. 이 글은 페레스트로이카(Перестройка)가 시작되었던 1985년부터 제도 디자인이 완료되고 정초 선거가 개최되었던 1993년까지를 이행기로, 1993년부터 2016년 현재까지는 ‘공고화’ 시기로 분류하여 고찰하고자 한다. 공고화 시기는 다시금 보리스 옐친 시대(1993~1999년)와 블라디미르 푸틴(Путин, Владимир Владимирович) 시대(1999~2016년)의 두 단계로 나누어 분석될 것이다.

3. 러시아의 민주주의 이행

1) 민주주의 이행 과정의 행위자 역학관계

1985년 소련공산당 서기장으로 미하일 고르바초프(Михаил Сергеевич Горбачёв)가 집권하면서 시작된 페레스트로이카는 러시아 민주화 이행의 문을 열었다. 페레스트로이카는 현실 사회주의의 이론적, 경험적 오류와 편향들에 대한 공개적인 문제제기였으며 사회주의 역사에 큰 획을

곳는 사건이었다(장윤수 1996, 70).

고르바초프는 스탈린식 계획경제체제의 중앙집권적 방식에 반대하며 사회주의경제체제와 시장메커니즘의 결합을 추구하였으며 기업이 생산 활동과 이윤분배에 참여함으로써 기업 자주성을 제고할 수 있다고 보았다. 초기 2년 동안 중앙집중적인 행정체제가 보다 효율적인 방향으로 재조직되었으며 기업재무관리의 책임성과 자주성을 높이는 조치가 취해졌다(조한범 2005, 31). 또한 기업지배인의 자율성을 확대해주는 ‘국영기업법’, 소유권의 다원화를 법제화하는 과정으로서 ‘협동조합법’, ‘개인영업법’, 외국과의 합작을 법제화한 ‘합영기업법’ 등이 법제화되었다.

고르바초프는 또한 정치적으로도 다당제와 반대할 권리의 보장과 같은 민주주의적 요소의 강화를 주장하였으며 사회주의적 법치국가 실현의 목표하에 사회경제 영역에 대한 국가개입을 법적으로 규정하였다. 고르바초프는 일차적으로 ‘인민대의원대회(Съезд народных депутатов)’라는 명칭으로 다수의 후보자를 대상으로 선출하는 정치적 제도를 새롭게 창출하였다(Hashim 2002, 51). 1989년 개최된 인민대의원대회 의원선거에서는 39명의 지역 소비에트공산당 서기장들이 낙선하였으며 당선자의 88%가 정치 신인으로 등장하였다. 또한 1990년 2월 중앙위원회는 ‘사상의 다원주의, 비판의 자유, 관점과 입장의 다양성’을 허용하는 강령초안을 발표하였고 같은 해 3월 제28차 당대회에서 당조직 원리로서의 민주집중제 및 공산당의 독점적 지위를 공식적으로 폐기하였다(장윤수 1996, 81). 자유화초치를 통하여 대안적이고 독립적인 시민단체들이 형성되었으며 환경단체 조직이나 정치적 정당 조직의 움직임이 활성화되었다.

비공식집단은 1986년부터 등장하기 시작하여 1987년도에 3만여 개, 1989년도에는 6만여 개에 달하였다(강윤희 2012, 190).

그러나 페레스트로이카를 둘러싼 당 내부의 분열과 갈등은 심각했다. 동유럽국가의 민주주의 이행이 개혁의 필요성에 대한 당 하부조직의 광범위한 합의와 지지를 배경으로 진행된 것과는 달리 고르바초프는 보수적인 당 하부조직과 당 하급관료들의 강력한 반발과 비판에 부딪혔다(Hashim 2002, 43).

당 내부에는 1990년 7월 소련공산당 제28차 당대회를 앞두고 특히 세 정치집단이 등장하였다(장윤수 1996, 70). 시장과 다양한 소유제, 법치 국가 등의 요소를 포괄하는 인간적·민주적 사회주의 건설을 주장한 중도주의적 페레스트로이카파, 공산당을 다당제 하의 정당으로 전환할 것을 주장한 보리스 엘친(Борис Николаевич Ельцин) 중심의 급진개혁파 세력 ‘민주강령파(демократическая платформа)’, 그리고 공산당의 유지와 기존 사회주의 질서의 유지를 주장했던 보수적인 ‘마르크스주의 강령파(Марксистская платформа)’가 이들이다.

첫 번째 페레스트로이카파는 고르바초프와 상층부 테크노크라트 노멘클라투라 세력을 포괄하는 세력이었다. 기존의 정치적 노멘클라투라 세력을 견제하는 ‘테크노크라트 노멘클라투라’, 즉 경제전문가와 산업엘리트 세력이 페레스트로이카를 기점으로 대거 등장했다(김창진 1997, 157-158).

두 번째, ‘민주강령파’는 엘친 및 28명의 민주강령파 소속 의원들을 포괄하는 급진파 세력이었다. 엘친 세력은 인민대의원대회 및 민족주의

적 분리주의운동 세력을 기반으로 성장하였다. 공산당의 해체는 중앙 공산당 엘리트 충원 과정을 통하여 유지되었던 지역 노멘클라투라 체제의 이완을 가져왔으며 새로운 엘리트 세력은 공화국 주도 민족의 권리 강화와 공화국의 자치권 강화를 주장하는 민족주의적 운동을 발판으로 성장했다(Giuliano 2006, 279). 엘친은 이들 지역엘리트 세력의 지지를 확보하기 위하여 '감당할 수 있는 만큼 많은 자율권을 가져가라'는 구호로 지역의 자치권 강화 요구에 호응하였다(Moraski and Reisinger 2007, 606).

마지막으로 세 번째 분파, 보수주의적인 '마르크스주의 강령파'는 공산당 중앙위원회 및 1990년 건설된 러시아소비에트사회주의공화국 공산당(Коммунистическая партия Российской СФСР)을 기반으로 결집하였다. 보수파는 일부 소련공화국 지도자들과 1991년 8월 19일 페레스트로이카 저지 및 소련 해체 반대를 목표로 한 쿠데타를 시도하였으나 3일 만에 실패하였다.

엘친과 '민주강령파'의 결정적인 주도권 장악은 보수파쿠데타의 실패를 기점으로 본격화되었다. 보수파 쿠데타의 실패는 보수파세력뿐만 아니라 중도주의적인 페레스트로이카 세력이 결정적으로 정치적 영향력을 상실하는 계기가 됨으로써 소련체제의 외적·내적 붕괴가 가속화되었다. 엘친은 1991년 7월 12일 57%의 지지를 받으며 러시아 대통령으로 선출되었을 뿐만 아니라 1991년 8월의 보수파 쿠데타를 수월하게 진압할 수 있었다. 소련최고회의는 쿠데타 직후 공산당의 활동을 중지시키는 결의안을 채택함으로써 소련 공산당의 권력독점은 종식되었으며 본격적으로 민주주의 이행이 논의되기 시작하였다.

2) 민주주의 이행과 제도변화

러시아 민주주의 이행기는 무엇보다도 핵심적인 제도적 틀의 도입과 더불어 완료되었다고 볼 수 있다. 이 글에서는 국가구조와 선거제도의 두 가지 제도 도입을 통하여 러시아 사례를 분석하고자 한다.

(1) 이원집정부제 도입

러시아공화국은 1992년 러시아연방공화국으로 국호를 개칭한 이후 극심한 갈등과 혼란기를 겪었다. 1978년 채택된 러시아공화국의 헌정체제는 의회 중심적 정부구조를 명시하고 있는 소비에트 헌법을 바탕으로 하였으며 소비에트 붕괴 이후 급조된 대통령 권력과의 심각한 괴리가 발생하였다(전홍찬 1999, 278). 의회는 대통령 권력에 저항하여 의회권한의 유지 및 강화를 추진하고자 하였고 양자 간의 갈등이 몇 차례에 걸쳐서 심화되었다. 엘친 정부와 의회 간의 갈등은 무엇보다도 급진적 경제개혁안과 점진적 경제개혁안을 둘러싸고 전개되었고(서동주 2005, 289) 엘친은 결국 1993년 10월 의회해산과 초헌법적 개헌 절차를 강행하여 1993년 12월 국민투표를 통하여 새 헌법안을 통과시켰다(Ross 2000, 407).

1993년 12월 수립된 러시아 헌정체제는 보통선거를 통하여 직접 선출되는 대통령과 의회 다수당 세력을 기반으로 하는 총리 간의 권력분립을 핵심으로 하는 이원집정부제(준대통령제)의 성격을 갖고 있다. 러시아의 정부체제는 이원집정부제 중 특히 대통령-의회형 유형으로 분류될 수 있으나 대통령의 압도적 권력집중으로 인하여 흔히 초대통령제

(Super Presidentialism)로 통칭되기도 한다(전홍찬 1999, 290).¹⁾

신헌법은 일차적으로 대통령에게 내각선임에 있어서 주도권을 부여하고 있다(이선우 2015, 269). 대통령은 총리를 제외한 다른 장관들은 어떤 제약도 없이 임명권을 행사할 수 있다. 총리 임명의 경우 역시 하원인 국가두마가 총리후보자의 인준을 거부할 수 있으나 세 차례 연속으로 거부할 경우 대통령은 하원을 해산할 수 있다.

또한 러시아 헌법은 대통령에게 광범위한 입법권을 부여하고 있는데 러시아 대통령은 행정부를 대표하여 두마에 법안을 제출할 수 있으며 명령과 포고령을 발할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 옐친 시기에는 평균 1년에 약 150개에서 200여 개에 이르는 포고령을 발했으며 1996년 대선 시기에는 약 두 배의 포고령 공포가 있었다(이선우 2015, 272). 2000년대 중반 기록에 의하면 러시아 대통령은 매년 1,000개가량의 포고령을 발의하기도 하였다(Kumar 2008, 100).

그럼에도 러시아 정부체제는 의회의 정당세력 분포와 정치적 상황의 변동에 따라 총리 권력을 강화할 수 있는 제도적 가능성을 내포하고 있다. 즉, 대통령과 총리가 명확한 규정 없이 정부를 분할 관장하는 이중 정부적 성격이 강하며 따라서 강력한 다수당을 배경으로 할 경우 총리

1) 일부 전문가는 러시아 정부구조를 강력한 '초대통령제'로 규정하며 이원집정부제가 아니라 이중 권력 상태라고 설명하기도 한다. 그러나 헌법상 제도메커니즘이 이원집정부제의 기본적인 제도적 틀을 갖추고 있다는 점, 대통령 권력의 극대화 자체가 이원집정부제의 운용을 통하여 이루어지고 있다는 점에서 이 논문은 러시아 정부구조를 이원집정부제로 보고자 한다.

는 입법과 개헌 및 행정권의 장악에서 대통령 탄핵에까지 이르는 다양한 종류의 견제장치를 확보할 수 있는 것이다.

(2) 혼합선거제 도입

러시아의 1993년 헌법은 양원제를 채택하였다. 상원인 ‘연방회의’는 89개 연방구성주체 대표 각 2인, 총 198명으로 구성되었으며 이들은 선거 없이 연방구성단위의 행정부와 입법부 대표가 파견되는 형식으로 상원의원이 된다. 하원인 ‘국가두마’는 총 450석의 선출위원으로 구성된다.

초창기 국가두마 선거제도 디자인은 정치적 갈등이 악화되고 권력의 이중화 속에서 정국이 마비되어 가고 있던 1993년도에 진행되었으며 제도 디자인을 둘러싼 치열한 경쟁과 갈등 속에 탄생하였다. 유권자의 지지 정도나 지역적 분포 등에 따른 선거제도의 제도 효과를 예측하기 어려운 이행기에 개혁 엘리트는 비례대표제를 의회에 진입하기에 가장 유리한 선거제도로 인식했던(Dawisha and Deets 2006, 694) 반면 공산주의자 구엘리트 세력은 다수대표제를 선호하였다.

결과적으로 엘친은 절충안으로서 다수대표제와 비례대표제를 혼합한 혼합제를 제안하였으며 친엘친파인 쉐이니스(Виктор Леонидович Шейнис) 팀의 안에 근거하여 225석은 비례대표제로, 나머지 225석은 다수표제로 선출하는 혼합선거제를 5% 진입장벽과 더불어 채택하였다. 혼합제는 정당 형성을 유도하고 정당 체제의 안정화를 추구한다는 목적을 갖고 제안되었으며 부분 수정과 더불어 채택되었다. 혼합제 도입은 엘친파의 주도하에 이루어지긴 했지만 반대 세력의 비토를 완전히 통제하지 못한

가운데 이루어진 다양하고 대립적인 이해관계 간의 타협의 산물로 평가된다(Dawisha and Deets 2006, 696). 러시아 선거제도는 2005년 푸틴 체제 하에서 7% 진입장벽과 연계된 순수 비례대표제로 전환되었다가 2014년 다시 혼합제로 복귀하는 법개정이 이루어졌다.

대통령선거제도로는 결선투표제가 도입되었다. 어떤 후보자도 과반수 득표를 하지 못하면 2주 후에 최다 득표자와 두 번째 순위 득표자를 대상으로 최종 결선투표를 개최하는 방식이다. 도입 당시에는 유권자는 ‘모두에게 반대’표를 선택할 수 있었으나 2008년 선거법 개정을 통하여 이 조항은 삭제되었다(Clark 2009, 343).

4. 민주주의 공고화의 실패

위에 고찰한 바와 같이 소비에트체제는 극적인 방식으로 붕괴하였고 국가체제와 선거·정당체제 등 핵심적인 민주주의 제도가 전격적으로 도입됨으로써 민주주의 이행기는 비교적 순조롭게 마감되었다. 그러나 이러한 형식적 제도 도입은 곧 잔존하는 구조적 요건 속에서 무력화되었으며 러시아는 급속히 권위주의적 체제로 회귀하였다. 다음에서는 러시아 민주주의의 공고화 실패 과정을 분석하고자 한다. 러시아 민주주의의 공고화 과정은 흔히 ‘선거 권위주의’, ‘권위주의’, ‘혼합체제’ 등의 명칭이 시사하는 바와 같이 2016년 현재 거의 실패한 것으로 평가되고 있다.

민주주의의 공고화는 핵심적으로는 민주주의가 엘리트와 시민의 양 차

원에서 “유일한 게임의 규칙”으로 인정되는 상황을 의미한다(Linz and Stepan 1996, 5). 즉, 공정하고 자유로운 선거를 통한 권력교체가 장기적으로 반복될 때 민주주의는 공고화되었다고 간주된다. 따라서 일차적으로 러시아에서 공정하고 자유로운 선거는 이루어지고 있는가라는 질문이 제기될 수 있다. 또한 민주주의 공고화를 보다 광의의 범주로 해석한다면 의회·선거·정당과 같은 민주주의적 제도의 안착, 권력의 견제와 균형, 시민사회의 민주주의적 참여 등이 추가적으로 검토될 수 있다. 이 연구에서는 민주주의 공고화의 현황을 분석하기 위하여 크게 세 가지 요소, 정당체제와 시민사회 및 러시아연방체제를 고찰하고자 한다. 그리고 이를 통해 공정하고 자유로운 선거의 여부, 선거·정당·의회와 같은 민주주의적 제도의 안착 여부, 시민사회의 민주주의적 참여 여부, 권력의 견제와 균형 여부 등을 검토하고자 한다.

1) 열친 시대(1993~1999년): 취약한 민주주의

엘친은 1991년 7월 대통령으로 당선되어 1996년 8월 재선된 후 1999년 12월 조기 사임하기까지 총 8년의 임기를 지냈다. 시장경제체제와 민주주의 헌정질서의 도입 시기였던 엘친 정부에 대한 평가는 이중적이다. 엘친 정부는 한편으로는 정치적 혼란과 갈등의 시기로(Chaisty 2014, 588), 다른 한편으로는 갈등의 증폭에도 불구하고 러시아에 존재했던 짧지만 민주적이었던 시기로(Bagashka 2014, 490) 평가되기도 한다.

긍정적 평가자들은 1990년대까지 러시아에서는 게임의 규칙에 연속

〈표 1〉 열친 대통령 회기

| 회기 | 기간 | 지지도 | 소속 | 지지기반 |
|----|------------------------------|--------|-----|---------|
| 1기 | 1991. 07. 10. ~ 1996. 08. 09 | 57.30% | 무소속 | 민주러시아운동 |
| 2기 | 1996. 08. 09. ~ 1999. 12. 31 | 53.82% | 무소속 | - |

성이 존재했고 선거규칙은 나름대로 존중되었으며 연방정부는 지방의 선거제도에 개입하지 않았다고 강조한다. 이 측면에서 열친 시대는 행정부와 의회 간의 지속적인 갈등에도 불구하고 가장 개혁적이고 생산적인 시대로 기억되기도 한다. 반면 비판자들은 열친 시기를 갈등과 혼란의 시기로 평가한다. 입법부의 정책결정 과정은 항상적인 갈등과 지연으로 점철되었으며 행정부는 입법부에 대하여 상당히 제한적으로만 통제력을 행사할 수 있었다는 것이다(Chaisty 2014, 588).

열친 정권의 불안정성은 급격한 이행과 그로 인한 정치적·경제적인 위기를 배경으로 한다. 1991년 보수파의 쿠데타 실패 이후 열친은 젊은 경제학자들을 경제관료로 기용하고 일명 ‘충격 요법’이라고 불리는 급진적인 시장경제 이행을 추진했다. 이들 급진적 자유주의자들은 당시 IMF의 권고에 따라 가격자유화와 사유화, 변동환율제, 무역자유화, 국영기업 사유화, 농업개혁, 통화안정, 사회정책의 축소와 같은 급진적인 개혁정책을 도입했다.

그러나 열친의 급진적 시장경제이행은 러시아 경제의 근간을 흔드는 심각한 부작용을 동반했다. 급진적 사유화와 가격자유화, 공기업의 사유화 등의 개혁조치 이후 연간 천문학적인 물가 폭등과 대중 실업의 증

가, 정부지원금의 증가와 재정적자의 누적 등 경제 전반에 걸친 문제점들이 등장했다. 가격자유화 이후 인플레이션은 245%에 달하였으며 1992년 여름부터 1994년 겨울까지 월 평균 20%의 인플레이션이 기록되었다(조한범 2005, 35). 1992년 한 해 동안만 해도 인플레이션이 2510%에 달하였으며 1991년부터 1994년까지 GDP는 매년 -12%에서 -19%까지 하락하였다.

무엇보다도 러시아의 사유화 과정은 전통적인 엘리트 집단, 노멘클라투라의 집단적 이익 추구하고 분배 과정이라고 평가된다(Ljubownikow et al. 2013, 158). 러시아 사유화 프로그램은 외형적으로는 바우처 무상 분배를 통한 대중적 사유화 방식을 띠었으나 실제 사유화 대상 기업의 주식 취득 과정은 소속 노동자와 매니저에게 절대적으로 유리한 내용을 담고 있었다(장덕준 1997, 393). 또한 지역 차원에서는 기존의 권위주의적인 노멘클라투라 세력이 권력의 공백기를 틈타 오히려 1992~1993년의 사유화 과정을 통하여 자신의 세력을 공고화할 수 있었다. 중앙정부가 취약해지고 국유재산에 대한 통제권 주체가 불분명해진 상황에서 기업 매니저들은 노동자들과 연합하여 국영기업을 특정 집단의 소유권이나 통제권으로 전환하는 방식의 '자생적 사유화'를 추진하였던 것이다.

당시 2,000억 달러에 상당하는 기계, 제철, 석유·가스 등 500여 개 국영기업이 불과 72억 달러에 금융자본의 소유로 넘어갔다. 특히 일명 '올리가르히'로 통칭되는 소수의 금융-산업자본가 세력은 1990년대 중반에는 주요 금융자산의 거의 모든 영역을 실질적으로 통제하는 데 성공했다. 기업의 내부자들이 정치인들과 결탁하여 국유재산을 갈취하는 이

러한 사유화를 ‘노멘클라투라 사유화’라고 부른다. 이러한 ‘노멘클라투라 사유화’를 통하여 이들의 정치권력 역시 실질적으로 유지되었는데 엘친 정권 1기에서 대통령행정실의 3/4, 정부의 3/4, 지역엘리트의 80% 이상이 노멘클라투라 출신이었다(김창진 1997, 163).

경제체제 이행 과정에서의 충격요법의 실패, 소련의 붕괴와 국가성의 위기, 1993년 이후의 정치적 혼란 및 ‘노멘클라투라 사유화’ 속에서 초창기 러시아를 지배했던 민주주의 낙관론은 급속히 쇠퇴하기 시작했다.

(1) 정당체제

엘친 시대 러시아 정당 및 정당체제는 권력당과 야당을 막론하고 취약성과 낙후성을 특징으로 하였으며 파편화되어 있었다. 보수파 쿠데타 실패 이후 소련공산당과 러시아소비에트사회주의공화국 공산당은 금지되었으며 다양한 정당들이 그 시점을 전후하여 탄생하였다. 특히 1993년 정초선거를 앞두고 극우 민족주의부터 공산주의까지 광범위한 이데올로기적 스펙트럼을 포괄하는 수십 개 정당이 조직되었다. 1993년 두마선거에는 13개의 선거블록 또는 정당, 그리고 1,567명의 무소속 후보들이(Aron 2008, 136), 1995년 두마선거에서도 43개의 선거블록과 정당 및 2,688명의 무소속 후보들이 치열하게 경쟁하였고 1999년 선거에서도 26개의 선거블록과 정당, 그리고 2,320명의 무소속 후보들이 등장했다.

1990년대 러시아 정당체제는 일반적으로 네 개 집단으로 분류되는데 좌파 권위주의정당, 우파 자유주의정당, 민족주의정당과 권력당이 존재한다.

첫 번째 좌파 정당에는 공산당을 비롯하여 농민당, 여성당 등이 분포하였다. 소련공산당의 후신, 러시아연방공산당은 러시아 전역에 당조직과 50만 명을 상회하는 당원 규모를 보유하고 있는 정당으로 1990년대 러시아 정당 중 조직적·이념적 차원에서 가장 안정적이고 중요한 정당으로 평가된다(Hashim 2002, 55; Gill 2006, 69). 1990년대 중반 이후 공산당은 러시아민족주의 우파 노선을 전면화하는 가운데 급격한 사유화나 소련 국가체제의 전면적 붕괴에 반대하면서 기존 체제의 부분적 유지를 전제로 하는 점진적 이행을 지지하였다. 공산당은 1993년 정초선거에서 예상을 뛰어넘는 성공을 거두면서 안정적으로 정당체제에 진입하였을 뿐만 아니라 체제 붕괴 이후 형성된 광범위한 비판적 여론을 수렴하는 중요한 제1야당으로 등장하였다.

두 번째 우파 자유주의 정당들은 사유화 노선이나 국가형태 문제에 있어서 급속한 이행을 지지하였다. 이들은 1990년대 초·중반 개인주의, 서구화를 통한 현대화, 시장경제원칙 등 자유주의 이념을 주창하며 소규모지만 나름대로 비중 있는 정치 세력을 형성했다. 그러나 충격요법의 실패와 시장경제 이행의 부작용이 가시화되면서 우파자유주의 세력은 1990년대 중반 이후로 급속히 축소되었다.

세 번째, 민족주의에는 블라디미르 지리놉스키의 자유민주당(Либерально-демократическая партия России)이 대표적이다. 자유민주당은 이념적으로는 극우주의를 표방하고 있지만 실질적으로는 친정부적 기능을 수행하는 중도적 정당인 경우로서 일반적인 정당 분류체계로 분류하기 힘든 사례로 분류되기도 한다(Anderson Jr. 2010, 400).

네 번째, ‘권력당(Party of Power)’은 집권엘리트 집단이 행정부 자원을 동원하여 위로부터 창당하고 행정부의 직·간접적인 협력기관으로 작동하는 관제정당을 의미한다. 옐친 정부는 정당체제 형성 초기부터 ‘러시아의 선택(Выбор России)’이나 ‘우리집 러시아(Наш дом – Россия)’와 같은 ‘권력당’ 건설을 통한 입법부 장악을 시도해왔다. 또한 권력당 외에도 인위적인 관제 야당의 창출을 지속적으로 시도해왔으며 이들의 정당정치적 공간을 적절한 수준으로 조율하는 데 주력해왔다. 권력당은 1999년 두마선거 이후부터 본격적으로 성장하였다.

(2) 연방체제

옐친 시대는 취약한 중앙정부와 강하고 파편화된 지역정부들로 특징 지워진다. 지방정치세력에 막대한 자율권을 부여하면서 등장한 옐친 정부는 지방정부에 대한 통제력을 거의 상실하였다. 1993년 헌법은 중앙집권적 연방체제의 성격을 갖고 있었으나 실제로 21개 공화국들은 다른 연방주체들과 달리 자체 헌법과 의회 및 대통령직, 무역과 투자업무 수행권한, 지하자원에 대한 통제권과 조세징수권 등 주권에 버금가는 권한을 누리고 있었다(장덕준 2003, 339). 1994년 이후 연방정부와 지방정부 간의 쌍무조약 체결을 통하여 러시아연방체제의 비대칭성은 더욱 강화되었고 지역 정부에 대한 중앙정부의 통제 권력도 현격히 약화되었다.

1999년도 모든 89개 지역 행정부 수장들은 직접선거를 통하여 선출되었으며 특히 지역엘리트의 정치조직과 정치화된 금융산업기관과 같은 조직들은 막강한 영향력을 가지고 선거에 개입해왔기 때문에 실질적으

로 정당의 기능을 수행해왔다(Hale 2005, 152). 물론 지방정치의 자율성확대를 민주화와 등치시키기는 어렵다. 대다수의 연방주체에는 ‘선거 독재(Elective Dictatorship)’, ‘선거 권위주의(Electoral Authoritarianism)’ 또는 ‘위임 민주주의(Delegative Democracy)’가 형성되었다(Ross 2000, 403; Saikkonen 2016, 1; Sidel 2014).

(3) 시민사회

페레스트로이카 시기에 등장하였던 환경운동단체 등 풀뿌리 NGO들은 소비에트체제 붕괴와 민주주의 이행 초기 단계에는 비교적 중요한 역할을 하였으나 체제 붕괴 과정에 파편화되었으며 지역 조직을 연계하는 통합조직의 건설에 실패하면서 급속히 약화되어갔다(Ljubownikow et al. 2013, 158).

언론 역시 열친 체제 후반부부터 급속히 위축되기 시작하였다. 「이토기(Итоги)」, 「새시대(Новое время)」와 「모스크바뉴스(Московские новости)」와 같은 정부 비판적 잡지와 신문들도 폐간되었고 「독립신문(Независимая газета)」과 「이즈베스티야(Известия)」 같은 경우는 사주가 교체되는 방식으로 친정부적으로 순화되었다(Aron 2008, 139). 1990년부터 2000년까지의 선거 관련 서베이 결과에 따르면 10% 가까운 응답자들이 직접적인 선거 조작 또는 투표 매매 사례에 대하여 알고 있다고 응답했으며 40%가 TV 선거보도의 공정성에 대하여 회의적이라고 응답했다(Birch 2011, 707).

위에 고찰한 바와 같이 1990년대 열친 정권은 불안정하고 낙후된 정

당체제와 갈등으로 점철된 행정부 - 의회 관계, 중앙 - 지방관계의 위계적 통제력을 상실한 취약한 중앙정부 및 시민사회의 저발전 등 다각적인 문제점과 한계를 노정하였다. 더욱이 1998년 세계경제위기에 당면하여 자본주의 시장경제 이행 몇 년 만에 러시아 정부는 모라토리엄을 선언하였다. 취약한 경제구조와 왜곡된 시장경제이행의 여파, 심각한 부패 등의 내적 요인에 해외자본의 급격한 유출, 천연자원 가격의 하락 등의 외적 요인이 중첩되면서 러시아는 총체적인 위기 국면에 빠져든 것이다 (조한범 2005, 44).

국내 정치적으로도 열린 정부 말기 정국은 극히 불안정하였으며 열린 대통령의 건강이 악화되면서 유고 시의 권한이양 문제, 의회의 탄핵안 제출, 임명동의안 등을 둘러싸고 행정부와 의회 간의 갈등이 첨예화되었다. 열린은 1999년 조기 퇴진하였으며 푸틴을 후계자로 지명하였다.

2) 푸틴 시대(1999~2015년): 공고화의 실패와 권위주의로의 회귀

열린 시대가 극심한 갈등에도 불구하고 민주주의의 맹아를 보여주었던 시대로 평가되고 있다면 푸틴 시대에는 권위주의화가 점차적으로 진행되어 푸틴 후기로 갈수록 전면화되었다.

2000년부터 시작되었던 푸틴 1기 체제는 비교적 민주적인 방식으로 푸틴이 주도권을 장악하였던 시기이다. 권력당, ‘통합러시아’는 다수당 지위를 유지해왔기 때문에 푸틴은 내각 구성 및 해체 과정에서 전폭적인 의회지지를 받을 수 있었다(이선우 2015, 273; Chaisty 2014, 588).

〈표 2〉 푸틴 체제의 회기

| 직위 | 임기 | 지지도 | 소속 | 지지기반 |
|----------|---------------------------|--------|---------|-------|
| 대통령 권한대행 | 1999. 12. ~ 2000. 05. | - | 통합당 | - |
| 대통령 | 2000. 05. ~ 2004. 05. | 53,44% | 통합당/무소속 | - |
| 대통령 | 2004. 05. ~ 2008. 05. | 71,31% | 무소속 | 통합러시아 |
| 총리 | 2008. 05. ~ 2012. 05. | - | 통합러시아 | - |
| 대통령 | 2012. 05. ~ 2018. 05.(예정) | 63,60% | 통합러시아 | - |

푸틴은 대중적인 지지와 입법부 지지를 기반으로 지방정부, 정당, 시민사회에 대한 위계화를 추진하는 가운데 ‘올리가르히’ 세력을 비롯하여 엘친의 ‘패밀리’ 세력을 숙청하고 자신의 독자적인 권력기반을 구축했다. 2003년 유코스(ЮКОС) 사태와 미하일 호도롭스키(Михаил Борисович Ходорковский)의 체포구금은 올리가르히 세력에 대한 러시아 정부의 간섭과 통제를 예고하는 사건이었다(Baudoin 2006, 679).

푸틴은 2000년 9월 ‘정보안보독트린(Doctrine of Information Security)’을 발표하며 대중매체와 정보시장에 대한 국가적 통제를 선포했다(Lysenko and Desouza 2010, 1180). 대중매체의 소유권은 친정부 인사 및 조직에게 넘겨졌으며 직·간접적인 언론통제가 이루어졌다. 2004년도 2차 언론자유지수(Worldwide Press Freedom Index)는 러시아의 언론자유 상황을 166개국 중 148위로 발표하기도 하였다(Riggs and Schraeder 2005, 147).

2004년 푸틴 2기에 들어 권위주의적 성격은 더욱 명확하게 가시화되었으며 이 시기부터 프리덤 하우스는 러시아를 더 이상 민주주의국가로 분류하지 않기 시작했다. 푸틴 체제의 권위주의화는 2004년부터 2005년 사이 추진한 일련의 제도 개혁을 통하여 이루어졌으며 선거제도, 정당

제도, 연방체제, 언론, NGO 등, 중요한 정치사회적 기체에 대한 전면적인 제도 개혁이 진행되었다. 2004년 말 개정된 정당법에서는 당원 규모가 기존의 만 명에서 5만 명으로, 그리고 당 지부 건설이 기존의 절반의 연방주체에서 전체 연방주체로 대폭 강화되었다. 또한 정당법 개정을 통해 지역정당 설립이 제도적으로 차단됨으로써 지역 행정부나 정치세력의 독자적 성장 기반이 약화되었고 지역 정치조직의 활동영역은 자치단체 차원으로 축소되었다(Golosov 2011, 628).

러시아 정부는 또한 2005년 선거법 개정을 통하여 혼합제를 폐지하고 순수 비례대표제로 전환하였으며 기존의 5% 진입장벽을 7%로 상향조정했다. 정당 창당 요건이 대폭 강화되고 블록 구성을 통한 선거 참여도 금지된 가운데 2007년 선거에서는 실질적으로 46개의 정당 중 15개 정당만이 참여할 수 있었다(Gel'man 2008, 919). 7% 진입장벽과 연계된 순수 비례대표제로 전환하여 실질적으로 친민주주의적인 소규모 자유주의정당 세력의 의회진입 가능성이 거의 전적으로 차단되었다(Finkel and Brudny 2012, 17). 순수비례제 도입과 정당체제 강화는 러시아의 의원집정부제 틀 안에서 의회 다수에 기초하는 강력한 총리 권력을 구축하고자 했던 푸틴의 전략적 선택으로 설명된다(유진숙 2009, 181).

(1) 정당체제

푸틴 체제하에서는 크게 공산당, 권력당, 민족주의정당의 세 가지 정당 집단이 형성되었다. 공산당, 권력당 및 민족주의정당이 공히 애국주의·민족주의를 표방하고 있기 때문에 사회문화적 관점에서의 권위주의-

〈표 3〉 두마(하원)선거 결과 1995-2016

| | 통합러시아 (Единая Россия) | 공산당 (CPRF) | 정의러시아 (Справедливая Россия) | 자민당 (ЛДПР) | 야블로코 (Яблоко) ¹⁾ |
|------|--|---|---|---|---|
| 당원규모 | 2,009,937 | 154,244 | 414,558 | 185,573 | 54,911 |
| 지구당 | 83 | 81 | 83 | 83 | 75 |
| 당수 | 블라디미르 푸틴/ 드미트리 메드베데프(Мед ведев, Дмитрий Анатольевич) ²⁾ | 겐나디 주가노프(Зюга нов, Геннадий Андреевич) | 니콜라이 레비체프(Леви чев, Николай Владимирови ч)/ 세르게이 미로노프(Миро нов, Сергей Михайлович) ³⁾ | 블라디미르 지리놉스키(Жи риновский, Владимир Вольфович) | 세르게이 미트로힌(Митр охин, Сергей Сергеевич)/ 에밀리아 슬라브노바(Сла бунова, Эмилия Эдгардовна) ⁴⁾ |
| 2016 | 54.18%(343석) | 13.35%(42석) | 6.21%(23석) | 13.16%(39석) | 1.99%(0석) |
| 2011 | 49.32%(238석) | 19.19%(92) | 13.24%(64) | 11.67%(56) | 3.43%(0석) |
| 2007 | 64.3%(315석) | 11.57%(57석) | 7.74%(38석) | 8.14%(40석) | 1.59%(0석) |
| 2003 | 37.57%(22석) | 12.61%(40석) | | 11.45%(36석) | 4.3%(4석) |
| 1999 | | 24.3%(113석) | | 5.58%(17석) | 5.93%(20석) |
| 1995 | | 22.3%(157석) | | 11.18%(51석) | 6.89%(45석) |

주: 1) 자유주의적 정당의 추이를 참고하기 위하여 추가로 고려함.

2) 2012년 당수 취임.

3) 2013년 당수 취임.

4) 2015년 당수 취임.

자료: 우평균 2012; <https://ru.wikipedia.org/wiki>

자유주의 간 이념 경쟁은 거의 사라졌다고 할 수 있다.²⁾ 또한 공산당이

- 2) 정당체제의 이념적 스펙트럼은 일반적으로 경제적 관점을 지칭하는 좌-우 스펙트럼과 정치 문화적 관점을 지칭하는 권위주의(authoritarian) - 자유주의(libertarian)

전통적인 좌파적 요소를 상당 부분 상실하였기 때문에 좌우 간 이념 경쟁 역시 실질적으로 전개되지 않게 되었다. 협소하게 집중된 우파 권위주의적 정당 스펙트럼은 특히 2007년 선거 이후부터 본격적으로 형성되었다.

공산당은 유일하게 정당이념과 조직적 정체성을 갖고 있는 정당으로 볼 수 있으나 엘친체제하에서보다는 영향력이 대폭 축소되었다. 자민당과 ‘정의러시아’와 같은 정당은 독자적인 정치세력이라기보다는 행정부의 충실한 협력기관으로 기능하고 있는 관제 야당에 가깝다.

권력당, ‘통합러시아’는 특히 2006년 정당법과 선거법 개정을 통하여 성장했다(유진숙 2009, 181). 순수 비례대표제로 전환되었던 2007년 선거에서 64.3%를 득표함으로써 전체 의석의 70%인 315석을 장악할 수 있었던 것이다. 순수 비례대표제 도입 이후 지역엘리트들은 대거 ‘통합러시아’에 입당했으며 거의 모든 지방의회 역시 ‘통합러시아’가 장악하였다.

‘통합러시아’의 정당 이념은 블라디슬라브 수르코프(Владислав Юрьевич Сурков)의 ‘주권 민주주의(Sovereign Democracy)’로 요약된다(Ju 2010, 307). ‘주권 민주주의’는 ‘민주주의’라는 국제적 규범의 러시아식 해석과 적용으로서 ‘민주주의’에 대한 상대주의적, 선별적 수용을 담고 있다. ‘주권 민주주의’는 강한 국가, 경제 영역에 대한 국가통제의 강화, 러시아의

의 두 가지 차원이 교차하는 공간으로 분석된다. 이 때 권위주의적 지향성은 민족주의, 보수주의, 집단주의, 남성우월주의, 전통 중시 등의 정향을 포괄한다. 반면 자유주의적 지향성은 개인주의, 자유주의, 소수자집단 옹호, 인권, 반권위주의 등의 정향을 포괄한다.

강대국 지위 복구, 평등한 분배 및 민족주의를 핵심 내용으로 한다. 또한 다원주의적 원칙과 자유주의적 접근은 서구적 해석일 뿐이며 독재체제는 ‘주권 민주주의’ 구축을 위하여 불가피한 과정으로 인정된다. 통합 러시아 등장을 기점으로 러시아 선거의 경쟁성과 정당체제의 다원성은 급격히 약화되었으며 러시아 정치체제의 권위주의화가 가시화되기 시작하였다(Evans 2011, 43).

이러한 권력당의 장악은 한편으로는 정치적 게임 공간에서의 불평등성과 엘리트의 후견주의적 담합을 통해 또한 다른 한편으로는 직접적인 선거 부정과 조작을 통하여 실현되었다고 볼 수 있다. 첫 번째, 권력당의 장악은 러시아 엘리트의 적극적인 협조와 후견주의적 담합을 통하여 현실화된다. 러시아와 같이 정부가 경제 엘리트와의 후견주의적 네트워크를 유지하기 위해 내부자 사유화(Insider Privatisation)를 진행한 경우 엘리트 세력은 금융과 미디어 자원에 대한 독점적 권리를 유지할 수 있다 (Levitsky and Way 2010, 64). 후견주의적 정치문화 속에서는 공식적 제도보다는 비공식적 제도가, 원칙의 적용보다는 협상을 통한 거래에 의하여 정치체제가 작동한다. 이러한 정치문화에서 국가는 분업이나 집단 간 관계를 설정하는 공식적 직위보다는 개인적 친분이나 충성도에 의하여 자신의 자원을 분배한다(Buck 2007, 505). 엘리트 세력은 특히 자원, 대중매체 접근성 그리고 법 접근성의 세 가지 방식으로 특혜를 누린다 (Levitsky and Way 2010, 58).

두 번째, 권력당의 장악은 직·간접적인 선거 부정과 선거 조작을 통해 현실화된다. ‘통합러시아’는 선거 조직부터 완료에 이르는 모든 과정

에서 인적·물적 자원을 동원하는 공식적·비공식적 통로를 거의 독점하고 있으며 이는 선거의 공정성을 심각하게 훼손하고 있다(유진숙 2007, 218). 지방정부를 중심으로 하는 정치·경제 분야의 엘리트 네트워크는 선거권의 위임, 선거관리위원회의 협조, 그리고 노골적인 투표용지의 구매 또는 위조에까지 이르는 다양한 형태로 선거에 개입한다. 특히 직선제가 폐지되면서 독자적인 정치적 기반을 상실한 지방행정부 수장들은 전적인 중앙의 통제하에 선거 조작 및 부정에 협조하게 되었다(Mebane and Kalininz 2010, 5). 유럽평의회의원총회(PACE)나 유럽안보협력기구(OSCE) 선거감시단은 러시아 선거를 “자유롭지도, 공정하지도 않은 선거”라고 총평하기도 하였다(Clark 2009, 343; Birch 2011, 709).

이러한 정당체제는 러시아 권위주의체제의 핵심적 요소를 보여주고 있다. 정당이 민주주의적 경쟁체제의 핵심적 기제로 발전하기보다는 오히려 정치적 경쟁을 통제하고 권위주의적 지배를 조직화하는 통로로서 적극적으로 활용되고 있다는 점이다(유진숙 2007). 위와 같은 맥락에서 러시아 정당체제는 구조적으로 정당 경쟁이 차단되고 통제된 비경쟁적 정당체제, ‘패권 정당체제(Hegemonic Party System)’(Sartori 1976)로 볼 수 있다.

(2) 연방체제

푸틴은 2004년 베슬란 사태 이후 지방엘리트 세력의 정치세력화를 방지하고 연방의 위계적 질서를 강화하기 위하여 일련의 연방 개혁을 단행하였다. 이 개혁은 일곱 개의 연방지구 창출, 연방위원회 개혁, 새

로운 국가위원회 창출, 대통령에게 주지사 해임권과 지역의회 해산권 부여, 지역법을 연방법에 상응하게 조정하는 등의 다양한 개혁을 포괄하였다(Kumar 2008, 97). 7개 관구로 분할하여 감독하는 새로운 관료체제는 중앙과 지방 간 위계적인 권력구조의 재구축을 위한 것이었다. 또한 대통령은 지방행정부 수장을 해임하거나 지방의회를 해산할 수 있는 권한을 부여받았으며 지방입법 과정은 연방법에 상응하도록 조정되었다. 2001년 당시 지역과 공화국을 비롯한 전 연방주체에서 통과된 법은 30만 개에 달하였으며 그중 7만 개의 법이 연방법과 충돌하였다(Ross 2003, 41). 이에 연방지구에 파견되는 전권자(полпред)는 지역 연방주체의 사법체계를 전면적으로 검토하고 연방법에 조응하도록 강제할 수 있는 권한을 부여받았다.

푸틴 정부는 또한 2002년 지방선거제도를 50%는 다수대표제로 50%는 비례대표제로 선출되는 혼합제로 변경하였으며(Reuter and Remington 2009, 511) 2005년도에는 더 나아가 지방행정부 수장 선거를 폐지하고 임명제로 전환함으로써 지방정치세력의 독자성을 제한하였다(Gel'man 2008, 919). 지방행정부 수장에 대한 직선제는 2012년 5월 8년 만에 다시 부활되었으나 이미 지방엘리트 집단의 독자성은 상당히 위축된 이후였다.

(3) 시민사회

소비에트 시기의 하향식 국가-시민사회 관계 역시 특히 푸틴 2기에 들어 적극적으로 재구축되기 시작하였다. 푸틴은 2004년도에 ‘시민포럼

(Civic Forum)’을 만들어 NGO와 러시아 시민사회에 대한 적극적인 통제를 시도하였다(Crotty 2009, 88). 연방정부는 ‘시민포럼’을 통하여 산재되어 있었던 NGO를 조직화·체계화하였을 뿐만 아니라 NGO의 내부적인 방향성과 활동 내용 및 방식의 결정 과정에 개입하기 시작하였다. 또한 2006년에 제정된 NGO등록법으로 NGO의 내부 행사에 대표자를 파견할 수 있도록 규정하는 등(강윤희 2012, 199) NGO에 대한 감시체제를 강화하였으며 해외지원금의 출처나 사용내역을 보고하도록 규정하였다. 또한 활동 목적과 위상과 무관하게 NGO에 세금을 부과하는 법 개정을 동반하였다.

반면 관제 NGO는 활성화되기 시작하였다. 특히 2005년에 조직된 ‘나쉬(Наши)’는 푸틴 행정부의 이론가, 수르코프와 정치자문가 글렘 파블롭스키(Глеб Олегович Павловский)가 구상한 대규모 청년조직이다. ‘나쉬’는 수천 명의 회원과 십만여 명의 동조자를 포괄하는 거대한 규모의 조직이며 산하 지역조직은 매월 2만~3만 달러의 활동비 지원을 받는 것으로 알려져 있다(Finkel and Brudny 2012, 21). ‘나쉬’는 2007-2008년도 선거 당시 우크라이나의 오렌지 혁명에 자극받은 자유주의적 청년운동을 제압하는 데 효과적으로 동원되기도 하였다(Finkel and Brudny 2012, 17).

이 외에도 푸틴 정부는 간접적 개입을 통해 다수의 극우조직들을 관리하고 있다. 대표적인 극우파조직 ‘러시아양식(русский образ)’은 크렘린의 주요 관리 및 협력 대상으로 알려져 있다(Horvath 2014, 469). 러시아 정부는 수르코프의 주도하에 2008-2009년 선거 시기부터 ‘러시아양식’을 중요한 정치세력으로 육성하였다. 이들은 표면적으로는 실용주의적이고

유럽적인 민족주의를 표방하고 있으나 이면에서는 네오파시즘과 인종주의를 적극적으로 선동하고 있다. ‘러시아양식’의 주도자, 일리야 고랴체프(Илья Витальевич Горячев)와 니키타 티호노프(Никита Сергеевич Тихонов)는 군사웹사이트 vojnik.borda.ru라는 네오파시스트 웹사이트 출신으로 알려져 있다.

권위주의적인 푸틴 정부에 대한 러시아 시민사회의 광범위한 직·간접적 지지는 다양한 서베이에도 반영되고 있다. 푸틴 정부에 대한 대중적 지지도는 2000년대 초반부터 70~80%에 육박하는 높은 수준을 유지해왔다. 1990년대 중반 시행된 서베이에서 응답자의 58%는 ‘민주주의’의 어감에 대하여 부정적이라고 답변했고 긍정적이라고 답변한 응답자는 20%에 머물렀다(Pammett 1999, 47). 응답자의 28%는 ‘민주주의’가 무엇을 의미하는지 모르거나 민주주의는 무의미하다고 답변했다. 또한 러시아의 민주주의에 대한 만족도 조사에서 80%는 불만족스럽다고 답변하였으며 그중 44% 매우 불만족스럽다고 답변하였다. 2004년 푸틴의 도지사선거 폐지 결정에 대한 여론조사에 의하면 44%의 응답자가 푸틴의 결정을 지지한다고 답변한 반면 42%만이 동의하지 않는다고 답변하였다(Sharafutdinova 2007, 364). 일반적으로 자유주의 및 민주주의 지지 세력으로 간주되는 중산층의 경우 역시 권위주의 지지 성향에서는 크게 다르지 않다. 러시아 중산층의 75%, 중산층 핵심 집단이 79%가 푸틴 정부를 지지한다고 답변했으며 69%가 개혁보다는 안정성이 더 중요하다고 답변했다(Gontmakher and Ross 2015, 279).

푸틴 3·4기(2008~2016년)에 이르러 러시아의 권위주의는 보다 공고화

되기 시작했으며 패권 정당체제에 기초한 권위주의적 통치 방식이 전면화되기 시작했다.

5. 민주화 이후 민주주의의 평가

이 연구는 러시아 민주주의 이행기와 공고화 실패 과정을 분석하며 구조적 맥락이 어떻게 행위자의 선택을 제약하는지 고찰하였다. 1985년 페레스트로이카 이후 러시아는 1993년 이원집정부제와 혼합제 등 민주주의적 제도를 도입함으로써 민주주의체제로 이행하였다. 그러나 1990년대와 2000년대를 거치면서 민주주의 공고화에 실패했으며 2016년 현재 ‘권위주의’ 또는 ‘반권위주의’적 체제로 분류되고 있다.

일부 연구들은 몇 가지 요소를 고려할 때 러시아체제의 권위주의적 성격은 아직 완전히 정착되지 않았으며 따라서 장기적으로 민주주의 이행의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다고 주장한다.

무엇보다도 패권 정당체제에 대한 러시아 엘리트 간의 합의가 얼마나 공고한 것인지에 대해서는 논쟁의 여지가 존재한다. 레밍턴은 러시아 패권정당체제가 아직 고착화되지 않았다고 해석한다. 즉, 러시아 정당체제는 오로지 지대와 후견주의적 관계를 배분하는 메커니즘일 뿐이며 따라서 초대통령제의 권력을 위임받은 정당이 효율적이고 안정적으로 엘리트 지지를 보장해온 멕시코 제도혁명당(PRI)과 다르다는 것이다 (Remington 2008, 979; Isaacs and Whitmore 2013, 699).

두 번째는 부분적으로나마 하위체계의 독자성과 민주적 성격이 유지되고 있다는 지적이다. 사법체계의 독립성(Chandler 2014, 745; Trochev 2012 18-34). 지역 차원에서의 민주화(Obydenkova 2008; 2011; Lankina and Getachew 2006, 537; Evans 2014, 299; Obydenkova and Libman 2013, 459) 등은 러시아가 다원화와 복잡화 과정 속에서 민주주의 이행을 재개할 수도 있음을 시사하고 있다.

세 번째로 2011년 2012년 두마선거와 대통령선거 시기 몇몇 주요 도시를 중심으로 전개되었던 대규모 부정선거 규탄 대중시위는 비판적 시민사회의 맹아로 해석되곤 한다(고상두·강현희 2014, 1; Holmes 2012, 248).

그러나 2016년 현재, 권위주의적 통치체제, 국가에 대한 낮은 신뢰, 후견주의적 정치문화, 총체적 부패, 시민사회의 부재 등 구조적 제현상은 러시아 민주주의 이행의 비관적 전망을 뒷받침하는 현상들이다. 그렇다면 왜 러시아는 민주주의 공고화에 실패하였는가?

1990년대 초반 이행기 과정의 미시적인 행위자 역학관계 분석은 엘친을 위시한 급진적 개혁파가 어떻게 민주주의 이행을 주도했으며 비교적 성공적으로 이행기를 마무리했는지 보여준다. 그러나 시민사회의 부재와 후견주의적 엘리트 네트워크를 특징으로 하였던 소비에트 사회는 러시아 민주주의 이행 이후에도 여전히 뿌리 깊은 구조적 한계로 작동했다. 엘친 시기에 정치적·경제적 혼란을 동반하며 등장하였던 다원주의적 정당 경쟁과 시민사회적 맹아는 푸틴 시기에 급속히 쇠퇴하였다. 공정하고 자유로운 선거를 통한 정권교체는 현재 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 그리고 권위주의적 통치체제와 후견주의적 엘리트 담합구도

가 다시금 견고해졌다. 정당·선거·의회와 같은 민주주의적 제도는 제대로 안착하지 못하였으며 시민사회의 민주주의적 참여 역시 극히 위축되었다. 중앙권력에 대한 견제와 균형이 이루어지고 있다고 보기도 어렵다. 푸틴 체제는 또한 비경쟁적인 패권 정당체제를 구축함으로써 권위주의적 통치방식을 강화하였다.

이 과정에서 푸틴은 한편으로는 민주주의적 제도를 폐지하거나 약화시켰고 다른 한편으로는 권위주의적 관행이나 수혜자 네트워크와 같은 비공식적 제도를 통하여 민주주의적 제도를 무력화시켰다. 이 과정은 미시적 행위자 역학관계만으로 이행의 승패를 설명하는 이행론적 접근, 그리고 정태적인 제도메커니즘 분석만으로 이행을 설명하는 제도주의적 접근의 한계를 보여준다.

위의 분석은 더 나아가 러시아 민주주의 공고화의 실패가 특히 소비에트 시기부터 고착되어온 취약한 시민사회와 민주주의적 견제 및 감시 제도의 부재, 후견주의적 정치문화와 제도적 관행 등과 같은 구조적 요소들을 통하여 설명될 수 있음을 보여준다. ~~이러~~

참고문헌

강윤희, 2012, “러시아 체제전환 - 민주화 이행과정에서의 시민사회의 역할과 한계.” 『슬라브학보』 27집 1호, 181-210.

- 고상두·강현희. 2014. “러시아의 정치적 갈등 시민의 정치적 태도 유형에 따른 반정부시위의 변화 분석.” 『슬라브학보』 29집 1호. 1-23.
- 김창진. 1997. “러시아의 체제전환과 ‘노넨글라뚜라.’” 『한국정치학회보』 31집 3호. 149-168.
- 서동주. 2005. “러시아 엘친과 푸틴기 내각개편.” 『국제정치논총』 45권 4호. 283-305.
- 우평균. 2012. “러시아 대선결과 분석과 중산층의 정치세력화 가능성.” 『정치정보연구』 15권 1호. 243-270.
- 유진숙. 2009. “러시아의 선거제도 개혁: 권력관계, 확산, 제도변화.” 『국제정치논총』 49집 4호.
- _____. 2007. “푸틴 집권 2기 러시아 정당체계의 성격: 패권정당모델 적용 가능성의 검토.” 『한국정치학회보』 제41집 2호.
- 이선우. 2015. “메드베데프-푸틴 양두체제의 제도적 기반.” 『국제정치논총』 55권 2호. 259-291.
- 이인성. 1996. “러시아의 체제개혁과 정치부패.” 『한국정치학회보』 30권 2호. 351-368.
- 임경훈. 2003. “비교 민주화 이행론과 러시아의 탈공산주의 이행.” 『국제정치논총』 43권 3호. 477-494.
- 장덕준. 2003. “러시아 연방제의 성격 고찰.” 『국제정치논총』 43권 4호. 325-351.
- _____. 1997. “러시아 초기 사유화의 정치적 성격.” 『슬라브학보』 12권 2호. 387-428.
- 장윤수. 1996. “마르크스주의의 위기와 페레스트로이카의 실패.” 『한국정치학회보』 30권 1호. 69-88.
- 전홍찬. 1999. “러시아 헌정체제의 비교연구.” 『한국정치학회보』 33권 2호. 277-302.

조한범. 2005. 『러시아 탈사회주의 전환과 사회갈등』. 서울: 통일연구원 연구총서.

Anderson, Jr. Richard D. 2010. "When the Center can hold: The Primacy of Politics in Shaping Russian Democracy." *Communist and Post-Communist Studies*, 43. 397-408.

Aron, Leon. 2008. "Was Liberty Really Bad for Russia?(Part II)." *Demokratizatsiya*, 16(2).

Bagashka, Tanya. 2014. "Representation in Hybrid Regimes: Constituency and Party Influences on Legislative Voting in the Russian Duma 1996-1999." *Social Science Quarterly*, 95(2).

Baudoin, Marie-Elisabeth. 2006. "Is the Constitutional Court the Last Bastion in Russia Against the Threat of Authoritarianism?" *Europe-Asia Studies*, 58(5). 679-699.

Birch, Sarah. 2011. "Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective." *Europe-Asia Studies*, 63(4). 703-725.

Buck, Andrew D. 2007. "Coalition Politics in a Postsocialist Russian City, 1994-2001." *Sociological Forum*, 22(4).

Chaisty, Paul. 2014. "Presidential Dynamics and Legislative Velocity in Russia, 1994-2007." *East European Politics*, 30(4). 588-601.

Chandler, Andrea. 2014. "Citizenship, Social Rights and Judicial Review in Regime Transition: the Case of Russia." *Democratization*, 21(4). 743-766.

Clark, William A. 2009. "The Presidential Transition in Russia, March 2008." *Electoral Studies*, 28. 322-345.

Crotty, Jo. 2009. "Making a Difference? NGOs and Civil Society Develop-

- ment in Russia." *Europe-Asia Studies*, 61(1), 85-108.
- Dawisha, Karen and Stephen Deets, 2006. "Political Learning in Post-Communist Elections." *East European Politics and Societies*, 20(4), 691-728.
- Easter, G. M. 1996. "Personal Networks and Postrevolutionary State Building: post-Soviet Russia reexamined." *World Polit*, 48(4).
- Evans, Allison D. 2014. "Local Democracy in a Hybrid State: Pluralism and Protest in Volzhskiy, Russia." *Post-Soviet Affairs*, 30(4), 298-323.
- Evans, Alfred B. 2011. "The Failure of Democratization in Russia: A Comparative Perspective." *Journal of Eurasian Studies*, 2, 40-51.
- Finkel, Evgeny and Yitzhak M. Brudny, 2012. "Russia and the Colour Revolutions." *Democratization*, 19(1), 15-36.
- Fish, M. Steven, 2007. "Democratization and Economic Liberalization in the Postcommunist World." *Comparative Political Studies*, 40(3), 254-282.
- Gel'man, Vladimir. 2008. "Party Politics in Russia: From Competition to Hierarchy." *Europe-Asia Studies*, 60(6), 913-930.
- Gill, Graeme, 2006. "A New Turn to Authoritarian Rule in Russia?" *Democratization*, 13(1), 58-77.
- Giuliano, Elise. 2006. "Secessionism from the Bottom up: Democratization, Nationalism, and Local Accountability in the Russian Transition." *World Politics*, 58(2), 276-310.
- Golosov, Grigorii V. 2011. "The Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia." *Europe-Asia Studies*, 63(4), 623-639.
- Gontmakher, Evgeny and Cameron Ross, 2015. "The Middle Class and Democratisation in Russia." *Europe-Asia Studies*, 67(2), 269-284.

- Hale, Henry E. 2006. "Democracy or Autocracy on the March? The Colored Revolutions as Normal Dynamics of Patronal Presidentialism." *Communist and Post-Communist Studies*, 39, 305-329.
- _____. 2005. "Why Not Parties? Electoral Markets, Party Substitutes, and Stalled Democratization in Russia." *Comparative Politics*, 37(2), 147-166.
- Hashim, S. Mohsin. 2002. "Shadows of the Past Successor Parties in the Polish, Hungarian, and Russian Transitions." *Problems of Post-Communism*, May/June, 42-58.
- Holmes, Leslie. 2012. "Corruption in Post-Soviet Russia." *Global Change, Peace & Security*, 24(2), 235-250.
- Horvath, Robert. 2014. "Russkii Obraz and the Politics of 'Managed Nationalism', Nationalities Papers." *The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 42(3), 469-488.
- Isaacs, Rico and Sarah Whitmore. 2013. "The Limited Agency and Life-Cycles of Personalized Dominant Parties in the Post-Soviet Space: the Cases of United Russia and Nur Otan." *Democratization*, 21(4), 699-721.
- Ju, Jin-Sook. 2010. "Institutional Reform and Discourse on Democracy in Russia." *The Korean Journal of International Studies*, 8(2), 299-325.
- Kumar, Rajan. 2008. "Putin's Legacy and the State of Democracy in Russia." *International Studies*, 45(2), 89-103.
- Laitin, David D. 2000. "Post-Soviet Politics." *Annu. Rev. Polit. Sci.* 3, 117-148.
- Lankina, Tomila V. and Lullit Getachew. 2006. "A Geographic Incremental Theory of Democratization: Territory, Aid, and Democracy in Post-

- communist Regions.” *World Politics*, 58(4), 536-582.
- Lebanidze, Bidzina. 2014. “What makes Authoritarian Regimes Sweat? Linkage, Leverage and Democratization in Post-Soviet South Caucasus.” *South-east European and Black Sea Studies*, 14(2), 199-218.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2010. “Why Democracy needs a Level Playing Field.” *Journal of Democracy*, 21(1).
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation, Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ljubownikow, Sergej, Jo Crotty and Peter W. Rodgers. 2013. “The State and Civil Society in Post-Soviet Russia: The Development of a Russian-Style Civil Society.” *Progress in Development Studies*, 13(2), 153-166.
- Lovell, David W. 2001. “Trust and the Politics of Postcommunism.” *Communist and Post-Communist Studies*, 34, 27-38.
- Lysenko, Volodymyr V. and Kevin C. Desouza. 2010. “Cyberprotest in Contemporary Russia: The Cases of Ingushetiya.ru and Bakhmina.ru.” *Technological Forecasting & Social Change*, 77, 1179-1193.
- Mebane, Walter R. Jr. and Kirill Kalinin. 2010. “Electoral Fraud in Russia: Vote Counts Analysis using Second-digit Mean Tests.” Prepared for presentation at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, April 22-25, 2010.
- Moraski, Bryon J. and William M. Reisinger. 2007. “Eroding Democracy: Federal Intervention in Russia’s Gubernatorial Elections.” *Democratization*, 14(4).
- Obydenkova, Anastassia and Alexander Libman. 2013. “National Autocrati-

- zation and the Survival of Sub-National Democracy: Evidence from Russia's Parliamentary Elections of 2011," *Acta Politica*, 48, 459-489.
- Obydenkova, Anastassia V. 2011. "Democratization at the Grassroots: the European Union's External Impact," *Democratization*, 19(2), 230-257.
- _____. 2008. "Regime Transition in the Regions of Russia The Freedom of Mass Media: Transnational Impact on Sub-National Democratization?" *European Journal of Political Research*, 47, 221-246.
- Pammett, Jon H. 1999. "Elections and Democracy in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 32, 45-60.
- Remington, Thomas. 2008. "Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin," *Europe-Asia Studies*, 60(6).
- Reuter, Ora John and Thomas F. Remington. 2009. "Dominant Party Regimes and the Commitment Problem, The Case of United Russia," *Comparative Political Studies*, 42(4), 501-526.
- Riggs, Jonathan W. and Peter J. Schraeder. 2005. "Russia's Political Party System as a (Continued) Impediment to Democratization: The 2003 Duma and 2004 Presidential Elections in Perspective," *Demokrati-zatsiya*, 13(1), 141-151.
- Ross, Cameron. 2003. "Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!" *Communist and Post-Communist Studies*, 36, 29-47.
- _____. 2000. "Federalism and Democratization in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 33, 403-420.
- Saikkonen, Inga A. L. 2016. "Variation in Subnational Electoral Authoritari-

- anism: Evidence from the Russian Federation.” *Democratization*, 23(3).
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party systems*. New York: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. C. and Karl T. L. 1994. “The Conceptual Travels of Transito-
logists and Consolidologists: How Far to the East Should They
Attempt to go?” *Slavic Rev.* 53(1). 173-185.
- Sharafutdinova, Gulnaz. 2007. “Why was Democracy lost Russia’s Regions?
Lessons from Nizhnii Novgorod.” *Communist and Post-Communist
Studies*, 40. 363-382.
- Sidel, John T. 2014. “Economic Foundations of Subnational Authoritarianism:
Insights and Evidence from Qualitative and Quantitative Research,”
Democratization, 21(1). 161-184.
- Trochev, Alexei. 2012. “Suing Russia at Home.” *Problems of Post-
Communism*, 59(5). 18-34.

Abstract

The Failure of Democratic Consolidation in Russia

Structure, Institution and Actor

Ju, Jin-Sook
Paichai University

Faced 30 anniversary of the democratization, Russia is categorized as a semi-authoritarian or authoritarian country. This article analyzes the causes of the failure of the democracy consolidation in Russia considering the actor, structure and institutional factors.

The sprouting of a pluralistic party competition and civil society developing during the Jelzin era was declined during the Putin period, while the authoritarian system and clientelistic elite cartel were rebuilding.

This analysis shows that we can explain the failure of democracy consolidation through structural factors such as the weakness of civil society, the absence of democratic control system, clientelistic culture established in the Soviet era. This result verifies the current discussion that actor-oriented micro-analysis might not be sufficient to explain the various path of democracy consolidation.

■ **Keyword:** Russia, Democratization, Consolidation, Authoritarianism, Clientelism

투고 : 2016/9/23 심사 : 2016/10/17 확정 : 2016/11/13