

統一情勢分析 2000-03

# 푸틴 러시아 대통령의 집권과정과 대내외정책 전망

2000. 5

여인곤(국제관계연구실 연구위원)

통 일 연 구 원

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

- 목 차 -

I. 문제제기 .....	1
II. 푸틴의 집권 과정 .....	3
1. 엘친과 의회관계 .....	3
2. 엘친의 사임과 조기 대선 .....	12
3. 푸틴의 집권 요인 .....	16
III. 푸틴 신정부의 대내외정책 전망 .....	19
1. 대내정책 전망 .....	19
2. 대외정책 전망 .....	24
IV. 정책 건의 .....	31

## I. 문제제기

- 1991년 말 소련의 붕괴로 신생 러시아의 대통령직을 승계한 엘친은 약 8년간 사회주의와 중앙계획경제 체제를 자유민주주의와 시장경제 체제로 전환하고 이를 정착시키기 위한 개혁정책을 수행하였음.
  - 그러나 러시아 정치는 엘친 대통령 자신의 건강 악화와 측근 세력들의 부패 및 정경유착, 사회범죄 증가 등으로 무정부 상태 직전까지 이르렀던 것으로 평가되고 있음.
  - 또한 러시아 정부는 국제원자재 가격 폭락과 아시아 금융위기 여파로 대외채무 지불유예, 즉 모라토리엄(moratorium)을 선언(1998. 8. 17)한 바 있음.
  - 최근 러시아 경제가 일부 호전되고 있음에도 불구하고 전문가들의 의견이 상반되고 있어 그 전망은 매우 불투명한 상태임.
  
- 1996년 6~7월 제1대 대선을 치른 바 있는 러시아는 헌법규정상 2000년 6월에 제2대 대선을 실시하게 되어 있으나, 엘친 대통령이 자신의 임기를 약 6개월 남겨놓고 전격 사임(1999. 12. 31)함으로써 제2대 대선이 조기실시(2000. 3. 26)되었음.
  
- 대선 결과 엘친의 사임이후 대통령 권한대행 직을 수행해 왔던 푸틴 총리가 예상대로 당선되어 정식 취임(5. 7)하였으나, 그동안

러시아 정치권에 전혀 부상하지 않았던 의외의 인물인 푸틴 대통령이 대내외적으로 어떠한 정책들을 추진할 것인가에 대해 국제 사회의 관심이 고조되어 있음.

○본 보고서는 푸틴 대통령의 집권과정을 엘친과 의회 관계, 엘친의 사임과 조기 대선, 푸틴의 집권 요인 등으로 구별하여 고찰하는 한편, 푸틴 신정부가 추진하게 될 대내정책과 대외정책, 특히 동북아 및 한반도에 대한 정책을 전망하려는 데 목적이 있음.

## II. 푸틴의 집권 과정

### 1. 엘친과 의회관계

- 구소련의 러시아연방공화국 대통령으로 선출(1991. 6, 임기 5년)되었던 엘친은 소련 붕괴(1991. 12)이후 러시아 대통령직을 승계하고 개혁정책을 추진하였음.
  - 인민대표대회와 최고소비에트로 구성되는 소련 시대의 의회를 초헌법적 조치(1993. 9. 21)로 강제 해산하였음.
  
- 국민투표와 다당제 민주선거를 동시에 실시(1993. 12. 12)하여 강력한 대통령제 헌법을 채택하는 한편, 양원제 민주의회를 신설하였음.
  - 대통령은 4년 중임제임.
  - 상원인 연방회의(Federal Council)는 89개 지방과 지역에서 각각 2인의 대표자를 직접 선출하여 총 178명으로 구성됨.
  - 하원인 국가두마(State Duma)는 지역구에서 직접 선출되는 225명과 득표율 5% 이상인 정당에만 의석이 배분되는 정당명부제에 의해 선출되는 225명, 총 450명으로 구성됨.
  - 헌법은 연방회의와 국가두마 의원의 임기를 4년으로 하되 과도기 규정을 두어 제1대 의회 의원들에 한해서 2년으로 규정함.

○ 제1대 총선 결과, 연방회의와 국가두마에서 어느 정당·정파도 과반수를 차지하지 못하고 무소속 후보들이 대거 당선되었음.

- 당선자를 내지 못한 3개 선거구 6석을 제외한 연방회의의 의석 분포는 무소속 144석 (84%), 「공산당」 12석 (7%), 친개혁 정당 「러시아선택」 8석 (5%), 기타 소수정당 18석 (5%)으로 나타났음.
- 선거불참과 유효투표율(25%) 미달로 당선자를 내지 못한 지역구 6석을 제외한 국가두마의 의석 분포는 <표 1>과 같이 개혁파 25%, 중도파 9%, 공산·극우민족주의파 33%, 기타 소수정당과 무소속 34%로 나타났음.

○ 신헌법 채택으로 열린 대통령은 구소련 정치체제의 잔재를 완전 청산하고 자신의 개혁정책을 지속할 수 있는 법적, 제도적 기반을 마련하였으나, 총선 결과 개혁파의 의회내 다수 의석 확보 실패와 극우·좌파의 부상 등으로 개혁정책을 가속화하는 데 어려움을 겪었음.

<표 1> 러시아 제1대 및 제2대 총선 결과

정당 (성향)	제1대 총선(1993. 12. 12)			제2대 총선(1995. 12. 17)		
	전국구 의석 (득표율 %)	지역구 의석	합계	전국구 의석 (득표율 %)	지역구 의석	합계
러시아선택 (개혁)	40 (15.5)	30	70	0 (3.9)	9	9
자민당 (민족주의)	59 (22.9)	5	64	50 (11.2)	1	51
공산당 (좌파)	32 (12.4)	16	48	99 (22.3)	58	157
농업당 (좌파)	21 (8.0)	12	33	0 (3.8)	20	20
야블로코 (개혁)	20 (7.9)	3	23	31 (6.9)	14	45
우리집 러시아 (친정부)				45 (10.1)	10	55
러시아여성 (중도)	21 (8.1)	2	23	0 (4.6)	3	3
러시아 단결 및 화합당 (개혁)	18 (6.8)	1	19	0 (0.4)	1	1
러시아 민주당 (중도)	14 (5.5)	1	15	0	0	0
기 타	0 (16.2)	8	8	0 (34.0)	31	31
무 소 속	0	141	141	0	78	78
선거연기		6	6	0		
합 계	225	225	450	225	225	450

출처: *Country Profile: Russia 1998-99* (London: The Economist Intelligence Unit, 1998), p. 10 참조.



○ 헌법상 과도기 규정에 따라서 2년후 실시된 제2대 총선(1995. 12. 17) 결과, <표 1>과 같이 친정부·개혁파가 24%, 중도파가 1%, 공산·극우민족주의파가 51%, 기타 소수정당과 무소속이 24%의 의석을 차지하였음.

- 제1대 총선에서 3위(48석)에 불과하였던 「공산당」이 열린 정부의 경제실정 등 때문에 1위(157석)를 차지하였고, 공산·극우민족주의 세력이 국가두마 의석의 과반수 이상을 확보하게 되었음.
- 89개 지방과 지역에서 국민의 직접선거로 2인씩 선출되던 연방회의 의원직은 각 지방과 지역의 행정기관장과 의회의장이 맡도록 변경되었음.

○ 제2대 총선 결과 좌파주도의 의회가 형성됨으로써 열린 대통령은 국정을 수행하는 데에 더 큰 어려움에 봉착하였으나 대선(<표 2> 참조)을 통한 재집권(1996. 8)에는 성공하였음.

- 10명이 입후보한 러시아의 제1대 대선(1996. 6. 16)에서 투표자 과반수 이상의 득표자가 없었기 때문에 2차 결선투표(7. 3)를 통해 열린 대통령이 재선되었음.

<표 2> 러시아 제1대 대선(1996) 결과

후 보 자	제1차 투표(6. 16) 투표율(%)	결선투표(7. 3) 득표율(%)
Boris Yeltsin(무소속)	35.3	53.8
Gennady Zyuganov(공산당)	32.0	40.3
Aleksandr Lebed(무소속)	14.5	
Grigory Yavlinsky(야블로코)	7.3	
Vladimir Zhirinovsky(자민당)	5.7	
기 타	2.2	
모든 후보자에 반대	1.5	4.8

출처: *Country Profile: Russia 1998-99* (London: The Economist Intelligence Unit, 1998), p. 10.

○ 옐친 대통령은 1997년에 신생 러시아 출범이후 최초로 플러스 성장(0.9%)을 이룩하였으나 지속적인 경제난, 측근 세력들의 부패와 사회범죄 증가, 과중한 대외부채(1999년 말 현재 약 1,491억 달러 추정) 등의 문제들을 해결하지 못했음.

- 경제 실정의 책임을 내각으로 돌려 재집권부터 퇴임시까지 5명의 총리를 교체하였음.
- 특히 퇴임이후 자신과 정치에 깊이 관여해 온 둘째 딸 티아첸코 등 측근들의 안전을 보장받기 위해 연방보안국(FSB) 국장 푸틴을 총리로 임명(1999. 8)하고 차기 대통령 지지자로 지명하였음.

○ 푸틴은 총리 임명 전까지 외부에 거의 알려지지 않았던 인물로서 사려가 깊으며 일단 목표를 결정하면 반드시 이를 달성해내는 추진력이 강한 사람으로 알려져 있음.

- 상트 페테르부르크(구 레닌그라드) 출생(1952년 생)으로 레닌그라드 국립대학 법학부를 졸업(1975)하고 국가보안위원회(KGB)에 입사하여 약 5년간 동독에 주재(1985~90)하였음.
- 구소련의 체제변혁 과정에서 대학시절 은사인 소브차크 레닌그라드 민선시장을 만나 정계에 입문하였고 상트 페테르부르크시 대외관계 위원장, 제1부의장 등을 역임(1991~96)하는 한편, 친 엘친 정당인 「우리집 러시아당」의 상트 페테르부르크 지구당 위원장(1995)을 지냈음.
- 러시아 대통령 행정실 감독국장과 제1차장(1996~98)에 이어 FSB 국장 겸 러시아연방 안보회의 서기를 역임(1998~99)하던 중 총리에 임명(1999. 8)되었음.
- 부인과 두 딸(16세, 11세)이 있고, 유도 유단자이며 엘친 대통령과는 달리 술을 하지 않는 것으로 알려져 있음.

○ 엘친 대통령은 제3대 총선(1999. 12. 19)를 앞두고 친여 우파성향의 「단합당」을 급조하여 푸틴 총리 측을 지원하였음.

- 「단합당」은 정치 신인인 쇼이구 비상대책 장관을 당수로 하고 정부의 책임있는 국정운영을 강조하고 있음.
- 여론조사(1999. 11) 결과, 총리 지명 당시 2%에 불과하였던 푸

턴의 인기도가 제2차 체첸전에 대한 강력 대응 등으로 74%로 급상승하였음.

○ 26개 정당과 정파들이 참여한 가운데 실시된 제3대 총선에는 총 유권자 1억 700만명 중 6,684만 603명이 투표에 참가하여 61.85% 투표율을 보였음.

- 유럽연합(EU), 미국, 일본 등 24개국에서 온 1,200여명의 외국 참관인들이 투개표 과정을 참관하였음.

○ 제3대 총선 결과는 <표 3>과 같이 「단합당」의 선전, 「공산당」의 석의 감소, 「조국-전러시아당」의 약세, 고려인 정홍식 의원의 3선 성공 등의 특징으로 나타났음.

- 푸틴 총리의 인기가 성공적인 체첸전쟁 수행으로 급상승한 데 힘입어 3개월 전에 급조된 친여 정당인 「단합당」이 72석을 확보함으로써 실질적인 승리를 거두었음.

- 「공산당」은 제1당을 유지하였으나 제2대 총선시와 비교할 때 44석이 감소하였는 바, 이는 「공산당」을 지지하던 다수의 노인들이 사망함으로써 전통적인 적색지대(red belt)에 구멍이 났기 때문이며 이러한 좌파 세력의 약화 추세는 지속될 전망이다.

- 그러나 다양한 사회민주주의 계열 정당·정파들의 미미한 득표율은 「공산당」을 대체할 만한 중도좌파 정당이 아직 없음을 입증함.

- 대권 주자로서 대중적 인기가 높은 프리마코프 전 총리와 루즈코프 모스크바 시장이 주도하는 「조국-전러시아당」은 엘친 정부의 언론매체를 통한 견제 등으로 정당명부제에서 예상외로 저조한 득표율을 기록하였음.
- 고려인으로서 「우리집 러시아당」 소속인 정홍식(러시아명 유리 정) 국가두마 의원이 이르쿠츠크 지역구에서 3선에 성공하였음.

○ 제3대 총선 결과 국가두마 의석은 친정부·개혁파가 28%, 중도파가 15%, 공산·극우민족주의파가 30%, 기타 소수정당과 무소속이 28%를 각각 차지한 것으로 나타났음.

○ 그러나 총선시 전국구 득표율이 5% 이상인 정당은 원내정파(faction)를 구성하고, 다른 정당들은 35명 이상인 경우에 원내단체(group)라는 원내교섭단체를 구성할 수 있는 바, <표 3>에 나타난 6개 원내정파 이외에 「인민대의원 그룹」, 「러시아 지역」, 「농업당」의 3개 원내단체가 결성(2000. 1)되었음.

- 이 결과 실질적으로는 「단합당」, 「인민대의원 그룹」, 「우파연합」, 「러시아 지역」 등 친정부·개혁파가 53%, 중도파가 10%, 공산·극우민족주의파가 34%, 기타 소수정당 및 무소속이 4%의 의석을 각각 차지하게 되었음.
- 제2대 국가두마와 비교할 때 정부의 개혁정책에 반대해온 좌파세력이 대폭 약화되어 좌파주도 의회가 우파주도 의회로 변

- 화되었고, 「조국-전러시아당」은 「전러시아당」의 푸틴 지지 선 회로 분열되어 의석이 67석에서 43석으로 대폭 축소되었음.
- 따라서 국가두마의 기존 반정부 성향은 대폭 완화될 전망이다.

<표 3> 러시아 제3대 총선(1999. 12. 19) 결과

정 당	지역구 의석	전국구의석 (득표율)	합 계	의석비율(%)
공산당(좌파)	46	67 (24.3)	113	25.7
단합당(친정부)	8	64 (23.3)	72	16.4
조국-전러시아당(중도)	30	37 (13.3)	67	15.2
우파연합(개혁)	5	24 (8.5)	29	6.6
야블로코(개혁)	4	16 (5.9)	20	4.5
지리노프스키블록 (민족주의)		17 (6.0)	17	3.9
기타 소수정당	16		16	3.6
무 소 속	106		106	24.1
합 계	215	225	440	100.0

주: 225개 지역구 의석 중 체첸에서는 선거가 실시되지 못하였고 나머지 9개 지역에서는 당선자를 내지 못하였음.

출처: <http://www.rferl.org/elections/russia99results/index.html>.

○ 푸틴 총리에 대한 이와 같은 여러 정당과 정파 및 국민들의 폭 넓은 지지는 그 자신이 체첸사태 해결에서 강력한 지도력을 발휘 하였다는 점과 엘친에 의해 차기 대통령으로 지명되었다는 점에 기반하고 있음.

- 그러나 일부 러시아문제 전문가들은 푸틴 총리 임명과 거의 비슷한 시기에 제2차 체첸전쟁이 발발하였다는 사실과 모스크바를 비롯한 남부 2개 도시에서 폭탄 테러가 있었다는 사실 때문에 푸틴 총리를 대통령에 당선시키기 위한 ‘엘친의 음모론’을 제기하기도 하였음.

## 2. 엘친의 사임과 조기 대선

○ 푸틴 총리가 총선에서 선전을 함에 따라서 이러한 여세를 몰아 그를 대통령에 당선시키기 위하여 엘친 대통령은 전격 사임을 발표(1999. 12. 31)하고 푸틴 총리를 대통령 권한대행에 임명함으로써 헌법 규정에 따라 조기 대선(2000. 3. 26)이 확정되었음.

- 대선이 예정(6. 25)대로 실시되는 경우, 또한 체첸 전쟁이 조기에 종식되지 않는 경우, 엘친 대통령은 푸틴의 승리와 부패 문제에 연루된 자신의 신변안전을 장담할 수 없다고 판단하였던 것으로 분석됨.

○ 푸틴 대통령 권한대행 겸 총리는 총선에서의 국민적 지지를 기반으로 정국을 주도하면서 대권 장악을 모색하였음.

- 푸틴은 총리로 임명된 직후부터 고향인 상트 페테르부르크 출신 인사들을 총리실장, 부총리, FSB 제1부국장, 「단합당」 원내 당수 등에 기용하는 한편, 구 KGB 동료들을 안보위원회

서기, FSB 국장 등에 임명하여 친정체제를 구축하여 왔음.

○또한 푸틴은 자신의 두뇌집단(thinktank)인 「전략연구센터」로 하여금 대선전략 뿐만 아니라 ‘강한 러시아’로 개조하기 위한 대선 이후의 구체적인 정책방향도 입안하도록 하였음.

- 상트 페테르부르크 출신 법률가로 국유재산부 제1차관을 겸하고 있던 그레프가 이 센터의 소장이며 야신 전 경제장관을 비롯한 40대 전후반의 엘리트 100여명이 관여하고 있음.

○대선을 앞두고 푸틴은 「러시아연방 신국가안보개념」(2000. 1. 10) 과 국가두마의 개원 연설(1. 18) 및 「신대외정책 개념」(3. 24) 등에서 러시아가 직면하고 있는 대내외적 문제들을 지적하고 이를 해결하기 위한 대처방안들을 제시하였음.

- 그러나 이것들은 새로운 안보관이나 대외정책 개념들을 제시하고 있는 것이 아니라 「러시아연방 신군사독트린」(1993. 11) 과 엘친 대통령의 「안보교서」(1996. 6), 「러시아연방 안보청사 진」(1997. 12) 등의 연장선상에서 이해될 수 있는 내용들임.

○대내문제와 관련, 열악한 경제상황, 극단적인 부익부 빈익빈의 사회 양극화 현상, 과학기술력의 저하, 사회범죄 증가, 연방으로부터 지역정부들의 이탈 경향 등을 러시아 국익의 위협요인들로 지적하고 있음.



- 이를 극복하기 위해서는 국가의 역할 강화, 경제개혁을 위한 법적 장치 마련, 과학기술력의 복원 및 빈곤층의 사회보장을 위한 국가개입의 강화, 반부패 및 범죄와의 전쟁, 연방체제의 효율적인 메카니즘 창출, 외환 통제와 외국기업의 활동 규제 등이 선결조건이라고 인식하고 있음.
- 특히 푸틴은 국가두마의 개원 연설에서 토지법 등 지체되어온 개혁과 민생 관련 법안들의 심의를 촉구하고 정부와 의회가 대립을 탈피하여 협력 정치를 열어가자고 당부하였음.

○ 대외문제와 관련, ‘다극적 세계에서 영향력 있는 하나의 중심’으로서 러시아의 지위 강화를 방해하려는 국가들의 정책, 국제관계에서 러시아 입장을 무시, 러시아에 대한 타국의 내정간섭, 국제테러 등을 러시아의 국가이익을 심각하게 위협하는 요인으로 지적하고 있음.

- 국제분야에서 이러한 위협요인을 방지하기 위해 미국 주도의 세계질서 견제와 다극세계의 지향, 핵무기를 포함한 모든 수단을 통한 국가이익의 수호, 유엔 등 국제기구를 통한 평화유지 등을 표명하고 있음.
- 구소련, 특히 발틱 3국에 거주하는 러시아인에 대한 보호와 CIS 국가들과의 관계 강화, 경제 실익을 위한 외교 등에 중점을 둘 것을 밝히고 있음.

○3월 중순 대선출마 후보자들에 대한 지지도 여론조사에서는 푸틴이 57%로 가장 높았고 「공산당」 당수인 주가노프(25%)와 자유운동 「야블로코」 지도자인 야블린스키(6%)가 각각 2위와 3위를 차지하고 있었음.

- 주가노프(55세)는 연금자 및 열친의 개혁정치에 실망한 지방 중소도시의 노동자 및 농민들을 배경으로 득표활동을 하였고 제2차 결선투표까지 가는 것을 목표로 두었음.
- 야블린스키(47세)는 푸틴의 정책부재와 체첸 군사작전을 비판하면서 자신의 자유주의적 경제관이 수용될 수 있도록 선거운동을 하였음.

○이에 따라서 러시아 대선에 대한 대내외적 관심은 푸틴의 당선여부가 아니라 과반수 획득 가능여부이었음.

- 러시아 언론들도 “푸틴 선출시까지 단지 X일 남았다”는 식의 보도를 함으로써 현지에서는 대선 분위기가 거의 느껴지지 않을 정도이었음.

○러시아 중앙선거관리위원회의 공식발표(4. 5)에 의하면 11명이 입후보한 제2대 러시아 대선(3. 26)에는 유권자의 68.7%가 투표에 참가하였고 그 결과는 <표 4>와 같이 나타났음.

- 투표 참여율은 1996년 대선시(69.8%)보다 약간 낮았음.
- 1,000명의 외국 참관인단이 투개표 과정을 지켜보았는 바, 「유

럼안보협력기구』(OSCE) 대표단은 “선거가 공정하고 자유롭게 실시되었다”고 평가하였음.

<표4> 러시아 제2대 대선(2000. 3. 26) 결과

후보자	득표율(%)
Vladimir V. Putin	52.94
Gennadiy A. Zyuganov	29.14
Grigoriy A. Yavlinskiy	5.79
Aman M., Tuleyev	2.95
Vladimir V. Zhirinovskiy	2.70
Konstantin A. Titov	1.47
Ella A. Pamfilova	1.01
Stanislav S. Govorukhin	0.44
Yuriy I. Skuratov	0.42
Alexei I. Podberezkin	0.13
Umar A. Dzhabrailov	0.10
모든 후보자에 반대	1.88

출처: <http://www.rferl.org/elections/russia00report/>

### 3. 푸틴의 집권 요인

- 여론조사 기관들의 예상대로 푸틴이 투표자 과반수 이상을 획득하여 KGB 출신으로는 안드로포프 전 소련공산당 서기장에 이어 두 번째로 러시아의 최고 지도자 직에 오르게 되었음.
  - 주가노프는 러시아 중앙지역과 시베리아내 경제 낙후지역 및

체첸에서 상대적으로 높은 지지율을 기록하여 대선 이전의 여론조사(25%)에 비해서는 선전하였으나 결선투표까지 간다는 자신의 목표달성에는 실패하였음.

- 야블린스키는 집중적인 선거운동에도 불구하고 특별히 관심을 끄는 프로그램을 제시하지 못해 2위인 주가노프와도 상당한 격차를 보였으며 1996년 대선시와 비교할 때 득표율이 1.5% 하락하였음.

○ 푸틴의 승리 요인은 강력한 지도자 이미지의 부각, 기존 보혁구도의 타파, 프리마코프의 출마 포기, 경제의 상대적 안정, 언론매체의 최대 활용 등으로 분석됨.

- 첫째, 연이은 아파트 폭탄테러(1999. 9)로 전 국민이 공포에 휩싸여 있을 때 10만 대군을 동원하여 체첸을 성공적으로 공격함으로써 '종합 병원'이라는 별명이 붙은 옐친 대통령에 식상한 러시아 유권자들에게 강력한 지도자상을 부각시켰음.
- 둘째, 푸틴은 개혁진영에게는 '시장개혁의 지속,' 보수진영에게는 '강한 러시아'를 약속함으로써 개혁 대 보수라는 기존의 이념적 구도를 타파하고 전국민을 하나로 화합시키고자 하였음.
- 셋째, 러시아에서 가장 신뢰받는 정치인 중 한 사람으로서 전 총리이며 「조국-전러시아당」 연합총재인 프리마코프가 총선이후 당의 분열 때문에 대선 출마를 포기하였음.
- 넷째, 대선 당시 산유국들의 원유 감산 결정에 따른 원유값 상승

및 물가와 루블환율의 안정도 매우 유리한 조건을 제공하였음.

- 다섯째, 푸틴은 현직 대통령 권한대행으로서 TV와 신문 등 언론매체를 최대한 유리하게 이용할 수 있었음.

○ 금번 제2대 러시아 대선 의의는 다음과 같이 요약될 수 있음.

- 첫째, 젊고 강력한 지도자를 선택한 러시아 국민들은 8년 전에 시작한 개혁이 마침내 성과를 거둘 것이라는 기대를 갖게 되었음.
- 둘째, 민주·개혁주의 대 공산·민족주의라는 기존의 대립과 갈등 구조가 완화되고 시장민주주의에 적응하는 계층들이 러시아 전지역으로 확산되고 있음이 확인되었음.
- 셋째, OSCE 대선 참관단의 평가와 같이 선거가 과거 총선이나 대선과는 달리 공정하고 자유롭게 실시됨으로써 러시아의 정치발전 가능성이 커졌음.
- 넷째, 그러나 푸틴의 대통령 당선은 정당 이념이나 정책보다는 엘친의 후원과 체첸 군사작전을 통한 인기에 의한 것으로서 러시아에서 민주적인 정당정치가 정착되기까지는 상당한 시간이 필요할 것으로 전망됨.

### Ⅲ. 푸틴 신정부의 대내외정책 전망

#### 1. 대내정책 전망

○ 푸틴 신임 대통령(5. 7. 취임)은 옐친 전 대통령의 개혁정책 실패로 노정된 부정부패, 경제난과 부익부 빈익빈 현상, 범죄 증가 등의 산적한 정치, 경제, 사회 문제들을 해결해야 하는 과제를 안고 있음.

○ 푸틴 대통령은 이와 같은 문제들을 해결하기 위해 대선 전부터 ‘효과적이고 강한 정부’의 필요성을 강조하여 왔는 바, 국가가 정치·경제·사회 등 제반 분야에 적극 개입하여 발전을 도모하는 ‘국가주도의 발전전략’을 수행할 것으로 전망됨.

#### 가. 정치면

○ 푸틴 대통령은 집권 초기에는 자신의 입지 강화를 위해 옐친 전 대통령 측근 인사들을 포함시키는 일종의 연정(聯政)을 구성할 것이나 집권 후기에는 이들의 간섭을 점진적으로 배제시키면서 친정체제를 강화하는 가운데 개혁정치를 수행할 것으로 전망됨.

- 푸틴 신정부의 첫 내각에는 과두산업재벌(oligarchy)인 베레조프스키-압라모비치 파와 전총리 추바이스 파가 포함되어 있어

옐친 측근 세력들의 이해에 기초한 내각이 구성되었다는 비판을 받고 있음.

○ 제3대 총선 결과 국가두마에서 친정부·개혁 세력이 과반수 이상을 차지하고 있기 때문에 의회에서 과거와 같은 보혁간 대립과 갈등은 노정되지 않을 것으로 보임.

- 상원인 연방회의는 89개 지방의 행정기관장과 의회의장으로 구성되어 있으나 이들을 통제하려는 푸틴 대통령의 법안 제출에 따라서 각 지방의 2인 대표들을 국민이 직접 선출하게 될 것으로 전망됨.

○ 지방들의 분리주의 경향, 지방 지도자들의 권력 사유화 등을 방지하기 위해 연방정부의 중앙통제를 강화할 가능성이 큼.

- 푸틴 대통령은 89개 지방을 7개 연방지구로 분할하고 대통령이 임명한 전권대표를 파견하는 포고령에 이미 서명(5. 13)하였음.

○ 체첸 사태와 관련, 푸틴 대통령은 군사작전의 효과적 종결을 도모할 것이나 200여년 이상 독립항쟁을 해온 체첸인들의 남부 산악지대에서의 지속적인 게릴라전으로 사태가 장기화될 가능성이 큼.

- 마스하도프 체첸 대통령은 푸틴 대통령 권한대행에게 전쟁 종결을 위한 평화회담을 제의(3. 2)하였으나 그의 정통성을 인정하지 않는 러시아 정부는 반응을 보이지 않았음.

- 체첸 사태의 장기화는 푸틴 정부에 적지 않은 정치적, 경제적, 외교적 부담을 줄 것임.

○ 푸틴 대통령의 개혁정책에 가시적인 성과가 도출되는 경우, 헌법 개정을 통해 대통령 임기가 연장될 가능성이 있음.

- 헌법개정 옹호론자들은 4년 임기의 짧은 기간 동안 러시아처럼 거대한 미완성 국가를 잘 조직할 수 있는 사람은 없다는 점을 강조하고 프랑스 유형의 대통령 7년 임기제를 가장 긍정적인 방안으로 간주하고 있음.
- 그러나 일부에서는 헌법개정이 국가두마 재적의원 2/3, 연방회의 재적의원 3/4 이상의 승인과 89개 지방 입법기관(지역두마) 2/3 이상의 승인을 통해 이루어지기 때문에 임기 연장이 쉽지 않을 것이라고 주장하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 러시아가 약 800년 간의 전제주의 정치문화를 갖고 있었고 국민들이 강력한 통치자를 선호하여 왔으며 지방 지도자들이 푸틴 대통령을 적극 지지하고 있다는 점을 고려할 때 대통령 임기 연장 가능성을 배제할 수 없음.

○ 푸틴 대통령의 성공적인 개혁정치를 통해 질서와 국민들의 자신감이 회복되더라도 러시아는 민주정치 경험이 짧기 때문에 법치주의나 다원주의적 정당정치의 확립 등 민주정치의 제도적 정착에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상됨.



## 나. 경제면

- 푸틴 대통령의 두뇌집단인 「전략연구센터」가 제시하고 있는 ‘푸티노믹스’(Putinomics)에 의한 러시아 경제재건 10개년 전략은 ‘국가주도의 시장경제’로서 공정한 경쟁을 보장하고 시장을 보호하기 위해서는 정부의 적극적인 개입이 불가피하다는 입장임.
  - 「전략연구센터」의 그래프 소장은 국민생활 수준을 향상시키는 것이 주요 전략과제이며 토지사유화, 세제 개정, 탈세 방지 등이 급선무임을 밝혔다.
  
- 푸틴 대통령 측은 러시아 경제가 1990년 이래 최고의 회복세를 보이고 있기 때문에 10~15년 후에는 경제를 EU 회원국 수준으로 올리겠다는 낙관적인 공약을 내놓은 바 있음.
  - 러시아 정부는 올해 5% 성장을 장담하고 있고, 정치 안정만 이룩하면 러시아가 연 10%의 경제성장을 이룰 것으로 전망하고 있음.
  
- 반면 또 다른 경제전문가들은 대선 기간중 단편적인 프로그램만을 제시했기 때문에 ‘푸티노믹스’의 정체가 모호하다고 비판하고 러시아 경제 회복 가능성을 비관적으로 전망하고 있음.
  - 최근 재정수입의 증가, 경화보유고의 급상승(약 150억 달러), 루블의 안정화(1달러당 약 28~29루블) 등의 현상이 나타났으

나, 이는 원유가 상승에 따른 오일달러 유입과 루블화 평가절하로 인한 가격 경쟁력 상승에 의한 일시적 현상이라고 주장하고 있음.

- 신흥 과두산업재벌들의 경제독점과 정경유착, 관료들의 부정부패 등 구조적인 문제들이 개선되지 않고 있다고 보고 있음.

○ 푸틴 대통령 시대의 러시아 경제에 대한 전망은 상기와 같이 낙관론과 비관론이 교차하고 있으나 러시아 경제는 점진적으로 회복되는 추세를 보일 것으로 예측됨.

- 1999년 이후 루블화 평가절하에 따른 국내 산업생산 회복(1999년 10% 증가)과 긴축정책 기조유지, 물가 및 환율 안정, 무역흑자 증가(1999년 341억 달러) 등으로 거시경제가 점차 안정되고 있음.
- 외환위기 이후 중단된 IMF(45억 달러), 세계은행(18억 5천만 달러), 일본(11억 5천만 달러) 등의 대러 자금지원이 재개되었고 구소련 채무(약 1천억 달러) 상환일정 재조정 협상도 개시되었음.
- 영국의 EIU(Economic Intelligence Unit) 보고서에 의하면 1998년 -4.9%, 1999년 3.2%이었던 러시아의 GDP 성장률은 2000년 2.3%, 2001년 3.0%로 예상되고 있음.

○ 푸틴 대통령은 시장경제 정착을 위해 국가주도의 개혁정책들을

적극 수행할 것이나 러시아가 시장경제 기반을 완전히 구축하기까지는 수십 년이 걸릴 것으로 전망됨.

- 1998년 말 현재 약 1,491억 달러에 달하는 대외부채와 GDP의 약 40%에 이르는 지하경제, 막대한 외화의 해외도피 등이 장애요인으로 작용할 것임.

## 2. 대외정책 전망

○ 러시아의 대외정책노선은 친서방외교(1991년 말~1992년 말), 유라시아외교(1992년 말~1996년 중반), 전방위외교(1996년 중반이후)로 변화되어 왔음.

- 체제개혁을 위한 우호적인 여건을 조성하고자 추진하였던 미국 등에 대한 친서방 외교노선은 NATO의 동구확대 및 서방의 소규모 대러 투자와 경제지원으로 소기의 성과를 거두지 못하였음.
- 서방뿐만 아니라 CIS와 아시아 지역에서의 국익도 중시하는 유라시아 외교노선으로 전환한 러시아는 미국의 일방적인 정책과 「미·일 신안보공동선언」(1996. 4)을 견제하기 위해 타국의 핵공격시 핵무기 사용 가능성을 시사하는 「신군사독트린」을 채택(1993. 11)하는 한편, 중국과 ‘21세기를 향한 전략적 동반자관계’를 확립(1996. 4)하였음.
- 자국 안보를 공고히 한 러시아는 엘친 대통령의 재집권(1996.

8)을 계기로 강대국 지위 유지와 국내 경제난 극복을 위한 유리한 국제적 여건 조성을 목표로 하는 전방위 외교노선을 채택하게 되었음.

○ 푸틴 대통령은 옐친 시대와 구별되는 새로운 외교노선을 채택하기 보다는 옐친 대통령 제2기에 수행되었던 전방위 외교노선을 유지하되<sup>1)</sup> 경제실익을 중시하는 실용주의적 정책들을 추진할 것으로 전망됨.

- 푸틴이 주재한 러시아연방 안보회의에서 채택(2000. 3. 24)된 「신대외정책 개념」에는 서방과의 갈등을 최대한 피해가면서 경제실리외교를 추구하겠다는 내용이 포함되어 있음.
- 러시아 정부는 강대국 지위를 유지하고 유엔 안보리의 승인 없는 NATO의 독자적 군사행동에 대처하기 위해 러시아 및 동맹국에 대한 타국의 침략시 핵무기 선제사용 등을 내용으로 하는 또 다른 「신군사독트린」을 마련(4. 21)하였음.

○ 따라서 향후 미·러관계는 협력과 견제의 특징을 나타낼 것이나 러시아가 서방의 경제지원을 계속 필요로 하고 있고 서방과의 갈등을 최대한 피하고자 한다는 점들을 고려할 때 단기적으로는 협력의 측면이 더 클 것으로 예상됨.

---

1) 아파나시예프 주한 러시아 대사는 한국언론재단 주최 조찬강연회(5. 24, 프레스센터)에서 푸틴 대통령의 외교노선을 전방위정책(multi-directional policy)으로 특징지었음.

- 러시아 국가두마와 연방회의는 7년 동안 지연시켜 왔던 「제2 단계 전략무기감축협정」(START II)을 비준(4. 14, 4. 19)하였고, 미 의회가 아직까지 비준하지 않은 「포괄적 핵실험금지조약」(CTBT)을 비준(4. 21, 5. 17)하였음.
- 푸틴 대통령은 핵과 미사일 등 대량살상무기 감축, 마약과 국제테러 방지, 환경 보호 등 범세계적인 문제에서 미국과 계속 협력할 것으로 전망됨.
- 그러나 미국의 「국가미사일방어체제」(NMD) 구축과 「탄도요격 미사일」(ABM) 협정 개정 및 체첸, 코소보, 이라크 문제 등에서 미국 정부와의 갈등은 지속될 것으로 보임.

○ 중장기적으로 러시아 경제가 회복·발전되는 경우, 대외정책 면에서 러시아 정부의 발언권은 강화될 것이기 때문에 미·러 관계도 협력보다는 갈등의 측면이 부각될 것으로 예측됨.

- 미국은 동아시아에서 약 10만, 유럽에서 약 14만 병력을 유지하면서 국제질서를 계속 주도하고자 할 것이기 때문에, 러시아는 벨로루시 등 CIS내 친러 국가뿐만 아니라 중국 및 인도와의 전략적 협력을 통해 이를 견제할 것으로 보임.
- 또한 러시아는 NATO 중심의 유럽-대서양 안보체제를 OSCE 중심체제로 전환하고 아·태지역에 다자안보협의체를 형성하고자 노력하는 한편, 지역위기와 분쟁의 방지 및 해결에 유엔안보리 상임이사국으로서 적극 관여하려 할 것으로 예상됨.

- 한편 미·일간 신안보체제와 중·러간 전략적 동반자관계가 대립하는 양상을 보이고 있는 동북아지역에서 러시아는 유리한 안보환경을 조성하고 경제실익을 확보하기 위하여 대중 우호관계 강화, 비대결적 대미관계 유지, 대일 협력관계 활성화 및 무기수출 확대 등의 정책을 수행할 것으로 예상된다.
- 중국과의 전략적 동반자관계를 발전시키면서 미국의 일방적 정책과 미·일의 「전역미사일방어체제」(TMD) 구축을 견제되 미국과의 직접 대립은 회피하고자 할 것임.
- 1997년 외국의 대러 투자총액(123억 달러) 중 1.1%(1억 3천 900만 달러)에 불과한 일본의 투자를 적극 유치하기 위해 일본의 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득을 지지할 것이나 일본의 군사정책에 대해서는 투명성을 요구할 것으로 예측됨.
- 러시아 국민들의 80% 이상이 북방영토 반환에 반대하고 있기 때문에 금년 중에 러·일간 평화조약 체결은 어려울 것으로 전망됨.
- 러시아가 현재 세계시장에서 천연자원 이외에 비교우위를 가지고 있는 분야는 군사무기와 기술이기 때문에 경제실익 확보 차원에서 동북아 역내에 대한 무기수출은 점진적으로 확대될 가능성이 큼(전세계에 대한 러시아의 무기수출은 1999년 35억 달러, 2000년 43억 달러 계획).

- 한·소 수교(1990. 9)이후 러시아의 대한반도정책 기조는 한국 중심의 남북한 등거리외교이었으나, 러시아는 기대에 미치지 못한 한국의 대러 투자, 한국의 경협차관 제공 중단(1993. 8), 북한 핵문제 해결과정과 4자회담에서의 소외 등으로 1994년 후반이후 균형된 남북한 등거리외교를 수행하고 있음.
- 푸틴 대통령도 한반도 통일보다는 남북한 평화공존에 의한 한반도 안정을 중시하면서 균형된 남북한 등거리외교 기조를 견지할 것으로 예상됨.
  - 푸틴 대통령 권한대행은 남북정상회담 개최 합의(2000. 4. 8)와 관련하여 “한반도의 긴장완화가 한·러 관계의 향상에 도움이 될 것이며 한반도의 정치적 안정을 희망한다”는 친서(4. 19)를 김대중 대통령에게 보낸 바 있음.
  - 러시아는 한반도 통일과정에서 나타날 수 있는 남북한간의 무력충돌 등이 자국의 개혁정책에 미칠 부작용을 우려하고 있음.
- 정치면에서, 러시아는 남북정상회담(6. 12~14) 등 남북대화를 적극 지지하는 한편, 남한과는 양국 정상회담과 고위인사 교류의 확대를 통해 건설적 상호보완관계를 발전시키고 북한과는 최근 공식조인(2. 9)된 「조·러 친선선린 및 협조조약」을 기초로 선린우호관계를 유지할 것으로 전망됨.
  - 푸틴 대통령 권한대행은 상기 친서에서 “한반도 안정 및 남북

한간 정치적 대화통로의 확대가 동북아 안정과 러시아의 국익에도 도움이 된다”고 강조하고 “한·러 수교 10주년을 맞아 양국의 관계가 진일보하기를 희망한다”고 밝혔다.

- 미·북, 일·북간 접근이 가시화됨에 따라서 국가차원의 러·북 관계도 강화될 것이나, 국가두마에서 「공산당」 의석이 44석이나 감소하였음을 고려할 때 북한 노동당과 러시아 「공산당」 관계는 다소 약화될 전망이다.

○안보·군사면에서, 러시아는 한반도 비핵화정책을 유지하면서 남북한과의 군사교류와 협력을 증진하는 한편, 남북한에 대한 군사무기와 기술의 수출을 도모하고자 할 것으로 예상된다.

- 러시아는 1~2개 핵폭탄 제조를 위한 플루토늄을 보유하고 있는 북한이 핵 연구와 개발을 완전히 은폐한 가운데 속도만 늦추고 있다고 판단하고 있는 바, 북한의 핵개발 방지를 위해 한·미·일 등과의 협력체제를 유지할 것임.
- 그러나 미국 등이 북한에 군사제재를 가하거나 강제사찰하는 데는 반대하고 협상에 의한 평화적 해결을 주장할 가능성이 큼.
- 구소련 시대에 북한에 제공된 무기들에 대한 부품을 계속 공급하고 북한이 경화를 지불하는 경우 군사무기들을 판매할 것임.

○경제면에서, 러시아는 남북한과의 경제관계 발전을 위해 노력하겠지만 북한이 심각한 경제난, 식량난, 에너지난, 외화부족 등에



직면해 있다는 점을 고려할 때 러시아 정부는 남한과의 경협에 우선순위를 두지 않을 수 없을 것임.

- 1996년에 약 38억 달러까지 달했던 한·러간 교역이 1997년 약 33억 달러, 1998년 약 21억 달러로 감소 추세에 있고 1998년 남한에 대한 러시아의 무역적자가 약 1억 1,500만 달러에 이르고 있어 경제실익을 중시하는 푸틴 정부는 양국간 교역규모의 확대와 무역적자의 시정을 요구할 것으로 예측됨.
- 남한이 IMF 사태를 탈피하는 경우, 러시아는 시베리아 및 극동 지역의 자원개발 및 원유와 가스 파이프라인 건설 등에 대한 우리 정부와 기업들의 적극적인 투자를 요청할 가능성이 큼.

○ 남북정상회담에서 가시적인 성과가 도출되는 경우, 러시아는 경제적 실익을 도모하기 위해 1994년 초에 제안한 바 있는 남북한과 러시아간 3각경협의 실현을 강력히 촉구할 가능성이 큼.

- 특히 러시아 정부는 북한의 노동력과 남한의 자본 및 러시아의 기술을 결합하여 구소련이 북한에 건설한 70여개의 공장들을 재가동시킬 것을 희망하고 있음.

#### IV. 정책 건의

- 다수 국민들과 국가두마 과반수 이상 의원들의 지지를 받고 있는 푸틴 대통령의 개혁정책을 지지하고 10년간 유지되어 온 한·러간의 건설적이고 상호보완적인 동반자관계가 더욱 발전될 수 있기를 희망함.
  
- 푸틴 대통령이 다수 국가들로부터 초청을 받고 있다는 점을 고려하여 그의 방일이나 방중시 연계하여 초청함으로써 한·러 정상회담을 개최하는 방안을 검토함.
  - 정상회담에서는 우리 정부의 대북 포용정책에 대한 지지를 요청하고 러시아 정부의 최우선 관심사인 양국간 교역과 투자 확대 등 경제문제를 중점적으로 다룸.
  - 최근 로슈코프 러시아 외무차관이 김영남 북한 최고인민회의 상임위원회 위원장 및 백남순 외상과의 모스크바 회동에서 푸틴 대통령의 방북 가능성을 시사(4. 21)하였는 바, 한·러 정상회담과 북·러 정상회담을 연계하는 방안도 검토할 필요가 있음.
  
- 러시아 정부가 대한민국 관계에서 불만을 갖고 있는 점은 자국에 대한 소규모 투자와 함께 한·미, 한·일, 한·중 관계에 상응하는 고위인사 교류가 이루어지지 않고 있다는 점인 바, 양국 정계·관계·경제계·학계·언론계 등 각계 인사들의 교류를 확대하고 정례

화하는 방안을 강구함.

- 양국간 인적 교류가 확대되면 분야별 교류의 정례화를 추진함.

○한반도 관련 안보·군사문제의 발생시 러시아 정부에 사전 통보하거나 사후 설명함으로써 러시아 정부가 한반도 문제에서 소외감을 느끼지 않도록 배려함.

○핵과 미사일 관련 러시아 전문가들의 불법적인 북한 입국을 철저히 방지해 줄 것을 러시아 정부에 요청함.

○금번 남북정상회담에서 대북 경협과 관련된 가시적인 성과가 도출되는 경우, 러시아 정부가 제의하고 있는 3각경협을 긍정적으로 검토할 필요가 있음.

- 러시아 극동지역에서 농업·임업·어업과 석탄 및 에너지 개발, 북한내 기업 현대화와 원자력 발전소 건설, 한반도 종단철도 재건 등 17개 분야에서의 3각경협을 제의하고 있음.

- 남북정상회담 합의 발표이후 러시아 정부는 북한내 사회간접자본(SOC) 건설사업에 대한 공동참여 의사를 우리 정부에 밝혔음.

○3선에 성공한 정홍식 국가두마 의원은 12만 고려인의 지위향상과 한·러관계 발전을 위해 큰 역할을 할 것으로 기대되는 바, 그를 초청하는 방안을 고려할 필요가 있음.

---

푸틴 러시아 대통령의  
집권과정과 대내외 정책 전망  
統一情勢分析 2000-03

---

發行處 통일연구원

編輯人 통일연구원 국제관계연구실  
서울 강북구 수유6동 535-353  
전화: 901-2527, FAX: 901-2543

印刷處 거목기획 전화: 706-7077

印刷日 2000년 5월 일

發行日 2000년 5월 일

---