

러시아 헌법 수정안과 전(全)러시아투표 그리고 한반도에 대한 함의

Online Series

2020. 7. 27. | CO 20-16

현 승 수 (평화연구실 연구위원)

러시아는 2020년 6월 25일부터 7월 1일에 걸쳐 헌법 수정안의 동의 여부를 묻는 '전러시아투표'를 실시했다. 그 결과, 67.97% 투표율과 77.92% 찬성표로 수정안에 대한 러시아 국민들의 지지를 확인했다. 전 세계 언론은 이번 투표의 결과로 푸틴 대통령의 사실상 종신 집권이 가능해졌다고 일제히 보도했다. 아직까지는 가정에 불과하지만 만일 푸틴의 종신 집권이 가능해지면 국제정세와 한반도에는 어떤 영향이 있을까? 첫째, 이번 수정안 통과로 러시아와 서방 국가들 사이의 관계가 더욱 벌어질 것으로 전망된다. 둘째, 러시아가 유지해 온 한반도에 대한 노선 기조는 지속될 것이다. 셋째, 북한은 미국과의 협상에서 지지세력을 확보하고 직면한 경제난을 타개하기 위한 목적에서 러시아와의 관계 발전에 공을 들일 것이다. 미중 대립과 마러 갈등이 단순한 경제 문제를 넘어 가치 경쟁으로 확대되면 북한은 중러와 함께 반미 연대를 구축하려 시도할 가능성이 크다. 넷째, 푸틴 외교의 지속 및 강화는 동북아에서 마일 대 중러 간 냉전 구도를 더욱 현시하면서 한국의 외교 입지를 어렵게 할 수 있다. 따라서 우리에게 시급한 과제는 한반도와 그 주변에서 짙어지는 냉전 구도의 재현을 막는 일인 바, 이를 위해 가용한 외교 수단을 적극적으로 활용하고 대러 외교에 만전을 기해야 할 것이다.

헌법 수정안의 가부를 묻는 '전러시아투표' 실시

러시아는 2020년 6월 25일부터 7월 1일에 걸쳐 헌법 수정안의 동의 여부를 묻는 '전러시아투표(Общероссийское голосование)'를 실시했다. 수정안에는 국제법에 대한 국내법

우위, 영토 분할 불가, 동성 간 결혼 금지 등의 내용과 더불어 대통령과 의회, 사법부, 지방정부 간 권력분점에 관한 내용이 담겨 있다. 그러나 가장 중요한 핵심은 푸틴 대통령의 네 번째 임기가 끝나는 2024년에 5기 집권을 위한 대선에 출마할 수 있도록 그의 기존 임기를 백지화한 것이다.

당초 4월 22일에 실시하기로 했다가 코로나19 사태로 연기됐던 이번 투표는, 67.97% 투표율과 77.92% 찬성표로 수정안에 대한 러시아 국민들의 지지를 확인했다. 전 세계 언론은 이번 투표의 결과로 푸틴 대통령의 사실상 종신 집권이 가능해졌다고 일제히 보도했다. 그가 6년 임기의 대통령직을 두 번 더 수행할 수 있게 되면 2036년 5월까지 푸틴의 집권이 연장되는 것인바, 그때 나이 83세가 되는 푸틴에게는 사실상 종신 집권이나 다름없는 셈이다.

사실 이번 사안을 다루면서 대다수 국내 언론이 “국민투표를 통한 헌법 개정안 승인”이라고 표현한 것은 러시아 정치와 법체계에 대한 이해 부족을 드러낸 것이다. 사안의 본질을 파악하기 위해서는 러시아연방 헌법에서 말하는 ‘개정’과 ‘수정’에 대한 차이 그리고 이번 투표의 명칭이 ‘전러시아투표’라는 사실이 의미하는 바를 정확히 이해할 필요가 있다. 결론부터 말하자면, 이번 헌법 변경 제안은 헌법 개정안이 아니라 헌법 수정안이며, 수정안의 경우에는 국민투표(Всенародное голосование 또는 Референдум)가 필요하지 않다(러시아연방 헌법 제108조). 푸틴 대통령은 국민의 동의를 구할 필요도 없는 헌법 수정안에 대해 굳이 ‘전러시아투표’라는 이름을 만들어내면서까지 대 국민 ‘추인’을 받고자 했던 것이다.

1993년 12월에 제정된 러시아연방 헌법은 헌법 개정안(135조)과 헌법 수정안(136조)을 엄밀히 구별하고 있다. 헌법 제1장과 2장 그리고 9장에 대한 변경의 경우에만 개정(Пересмотр)이라는 용어를 사용하며, 제3장부터 8장까지의 내용과 관련한 변경은 수정(Поправки)이다. 국가체제의 근간에 직결되는 헌법 변경(개정)에는 국민투표를 포함해 복잡하고 엄격한 규정과 절차가 적용되지만, 그 밖의 비교적 단순한 조항의 추가나 수정은 간단한 절차와 규정만으로 가능하게 되어 있다. 대통령의 임기를 포함한 이번 변경안은 국가체제에 변화를 초래하는 중대한 변경이 아니며 법 집행 절차와 관련된 변경으로 간주된다. 따라서 2020년 1월 12일 대통령이 연두교서에서 처음 헌법 수정 필요성을 제기한 직후부터 빠르게 수정안에 대한 승인 절차가 진행되었다. 의회 하원과 상원, 지방의회의 승인을 거쳐 3월에는 헌법 수정 절차를 모두 완료한 상태였다.

그럼에도 불구하고 푸틴 대통령은 3월 14일 헌법 수정안에 서명하면서 두 가지 조건을 붙였다. 하나는 헌법재판소의 합헌 판단이며, 또 하나는 ‘전러시아투표’를 실시하여 유권자 과반수의 찬성표를 얻어야 한다는 것이었다. 지지율 하락으로 고심 하던 푸틴 대통령에게

있어서는 새로운 수정안을 러시아연방 국민의 절대 다수가 지지한다는 일종의 이벤트가 필요했을 것으로 전문가들은 분석한다.

어찌 됐든 푸틴 대통령의 제안에 따라 이례적인 절차가 진행되었다. 러시아 헌법재판소는 3월 16일 수정안에 대한 합헌 판단을 내렸고, 전러시아투표는 4월 22일로 정해졌다. 투표일을 4월 22일로 정한 배경에는 이 날이 러시아 사회주의 혁명의 주역인 레닌이 태어난 지 150주년이 되는 기념일이기 때문이라는 설이 유력하다. 하지만 코로나19의 확산으로 인해 투표일이 부득이 연기되었다가, 결국 6월 25일부터 7월 1일까지 1주일 동안 투표가 결행됐다. 러시아 전역에서 하루 6천 명대, 모스크바에서만 하루 600명 이상이 코로나19 확진 판정을 받는 위험한 상황이었다.

이번 전러시아투표는 투표 방식도 특이했다. 헌법 개정안을 묻는 국민투표의 경우에는 각 조항마다 투표자가 찬성 혹은 반대를 기입할 수 있게 되어 있다. 그러나 전러시아투표에서는 모든 수정 조항을 일괄적으로 묶어 찬성인지 반대인지를 물었다. 대통령 임기와 관련된 조항이 다른 조항과 구별 없이 통째로 표결에 부쳐진 것이다. 투표의 결과는 앞에서 언급한 대로 푸틴 대통령이 바라던 성과 이상을 거둔 것으로 평가된다.

푸틴의 종신 집권을 가능하게 한 헌법 수정안

이번 헌법 수정안이 세계 언론의 주목을 받은 이유는 푸틴 대통령의 종신 집권 가능성이 커졌다는 데 있다. 원래 러시아연방 헌법에는 대통령의 3연임을 금지하는 조항이 포함되어 있었다. 2000년 집권을 시작한 푸틴은 4년 임기의 대통령직을 두 번 수행하고, 헌법에 따라 대통령직에서 내려왔으나 그 대신 4년간 총리직을 수행했다. 당시 푸틴의 뒤를 이어 대통령에 당선된 메드베데프는 푸틴 정권 하에서 총리를 맡았던 인물이었고, 지연과 학연 등에서 푸틴의 최측근으로 꼽히던 인물이었다. 따라서 메드베데프 집권기에는 실세 총리로서 푸틴이 ‘수렴청정’을 했다는 평가가 지배적이었다. 그리고 2012년에 푸틴은 대통령에 재출마해 당선됨으로써 집권 3기를 시작한다. 이미 대선이 있기 전 법을 고쳐 대통령의 임기를 4년에서 6년으로 늘려놓은 덕분에 푸틴은 2018년 대선에서 4선에 당선되어 2024년까지 대통령직을 수행하고 있다.

3연임을 금지한 현행 헌법의 규정 때문에 2024년 이후 푸틴이 어떤 방식으로 권력을 이어나갈지에 세간의 이목이 집중되었다. 자신의 충실한 후계자에게 권력을 이양하고 카자흐스탄의 나자르바예프 전 대통령의 사례를 본받아 자신이 주재하는 권력기구를 따로 설치

해 수렴청정을 계속해 나갈지, 아니면 이번엔야 말로 정치 일선에서 물러나 노후를 유유자적 하며 살지 등등 억측이 끊이지 않았다. 그런데 지난 1월 푸틴이 헌법 수정이라는 카드를 들고 나온 후, 상황이 급물살을 타기 시작했다.

사실 이번 헌법 수정안의 초안은 “동일 인물이 두 차례 넘게 연이어 대통령직을 맡을 수 없다”라고 규정한 기존 헌법 조항에서 “연이어”라는 문구를 삭제함으로써, 특정 인물의 장기 집권 가능성을 차단하는 것처럼 보이기도 했다. 하지만 3월 10일 러시아 하원 제2독회(심의)에서 테레쉬코바 의원이 여기에 “기존 대통령 임기는 포함되지 않는다”라는 특별조항의 추가를 제안했다. 즉 “동일 인물이 두 차례 넘게 대통령직을 수행할 수 없다는 조항을 적용하는 데 있어서, 현재 대통령직을 수행하고 있거나 이미 수행한 사람의 기존 임기는 고려되지 않는다”라는 조항이 완성됐고 이 안이 최종 승인을 받게 된 것이다. 30년을 넘을 수 있는 푸틴의 장기 집권에 장애물이 제거된 셈이다.

다만, 투표 결과가 푸틴 대통령에게 유리한 방향으로 귀착되었다고 해서 그것이 반드시 그의 종신 집권으로 연결되리라 판단하는 것은 지금 시점에서는 속단할 수 있다. 그가 코로나 19 시국과 관례를 무시하고 무리하게 일정을 진행한 데에는 다른 의도와 시나리오가 있었을 가능성도 배제할 수 없다. 국내정치에서나 외교에서 늘 관행을 깨고 허를 찌르는 푸틴 식 정치 기술의 일단인지도 모른다. 그 근거는 지난 6월 21일 러시아 국내 TV 채널인 「러시아1」과의 회견에서 2024년 재출마 가능성에 관한 질문에 대해 푸틴이 한 다음과 같은 발언이다.

정말 솔직하게 말하겠다. 그것(재출마 가능성)이 사라지면, 내가 경험해 봐서 아는데, 1~2년 안에 정권의 여기저기에서, 통상적이고 울동감있는 일 대신에 후계자 후보를 찾으러 다니는 움직임이 시작될 것이다. 우리는 후계자를 찾아다닐 것이 아니라 일을 해야 한다. ... 나는 아직 아무것도 결정한 것이 없다. 헌법이 인정한다면 그 가능성, 즉 출마 가능성을 배제하지 않을 것이다. 어떻게 될지 지켜보자.¹⁾

이 발언에서 확인할 수 있는 것은 푸틴이 레임덕을 우려하고 있다는 사실이다. 정권 교체가 정착된 곳에서 대통령의 임기가 끝나기도 전에 리더십이 먼저 소실되는 현상은 흔히 볼 수 있는 것이다. 집권 4기가 끝나는 2024년 5월까지의 아직 4년여의 시간이 남아 있지만

1) 다음의 웹사이트 내 동영상에서 인용. <http://russia.tv/article/show/article_id/83932/> (검색일: 2020. 7.17.).

푸틴 대통령이 재출마 가능성을 미리 열어놓음으로써, 예상되는 권력의 공백현상을 막고 후계자 경쟁으로 발생할 수 있는 권력투쟁을 방지하려는 의도를 갖고 있는 것처럼도 들린다.

또한 위의 발언을 통해, 푸틴 일변도인 것처럼 보이는 러시아 정치도 그 속내를 들여다보면 이해관계가 서로 다른 다양한 엘리트 집단들이 미묘한 균형을 이루면서 권력을 형성하고 있음을 알 수 있다. 전문가들은 푸틴 대통령이 2000년부터 현재까지 21년 동안 권력의 정점에서 군림할 수 있었던 데에는 다양한 엘리트 집단의 이권과 이해를 능숙하게 조정하는 그의 탁월한 정치 기술이 주효했다고 분석한다.

러시아의 여성 정치학자인 타티야나 스타노바야는 러시아의 엘리트를 다섯 개 집단으로 분류한다. 첫째, 푸틴의 경호원을 비롯한 최측근 인사들. 둘째, 친구와 측근 및 올리가르히로 불리는 재벌 정치인들. 셋째, 정부 안에서 정책 입안을 담당하는 테크노크라트. 넷째, 현 체제를 지지 및 옹호하는 보수 이론가 그룹. 그리고 다섯째, 연방과 지방 정부에서 정책을 실행하는 이들이다. 스타노바야는 이들 가운데 특히 현 체제를 옹호하는 보수 이념가 그룹과 테크노크라트 그룹 사이에 알력이 발생하고 있다고 지적한다.²⁾ 절대 권력으로 운위되는 푸틴 대통령이 굳이 국민의 지지와 신뢰를 대내외에 과시해야 했던 ‘무리수’ 뒤에는, 권력 공백이나 권력투쟁에 대한 그의 강한 우려와 더불어 러시아 정치의 취약한 현실이 놓여 있었을 것이다. 만일 푸틴이 2024년까지 남은 임기 동안 엘리트 사이의 이해관계를 능숙하게 조정 및 관리하고 후계자를 확고하게 결정할 수 있다면, 굳이 재출마를 할 필요가 없다. 현 시점에서는 그의 종신 대통령 설이 보다 설득력 있게 들리는 게 사실이지만, 2024년을 예단하기에는 너무 이른 만큼 러시아 국내외 정세의 추이와 그에 따른 다양한 변수를 고려하며 지켜볼 일이다.

한편, 이번 투표에서 투표자의 20% 이상이 헌법 수정안에 반대의 뜻을 표시한 사실이 보여주듯, 러시아 국내에서 푸틴의 장기 집권에 대해 찬양 일색만 있는 것은 아니다. 여전히 나라 곳곳에서 반 푸틴 집회가 진행 중이고, 최근 하바로프스크 주지사의 경질을 둘러싸고 연해주 지역을 중심으로 반정부 시위가 확산되는 사태도 예의주시할 필요가 있다. 푸틴의 집권이 장기화될수록 주민들의 반 푸틴 정서도 증가할 것으로 예상되며, 이를 만회하기 위해 ‘애국주의’에 호소하는 푸틴의 통치 스타일도 강화될 것이다. 이번 헌법 수정안에는 대통령 임기 관련 조항 외에도 영토 분할 금지와 국내법 우위 원칙, 러시아의 주권을 강화하

2) Татьяна Становая, “Пять путинских элит на фоне транзита,” *Московский центр Карнеги*, 2020.2.27., <<http://carnegie.ru/2020/02/27/ru-pub-81158>> (검색일: 2020.7.16.).

는 내용이 명시되었으며, 동성혼 금지 등 보수주의적 색채가 다분한 조항들도 추가되었다. 푸틴 대통령이 코로나19 사태로 연기했던 러시아 전승절(제2차 세계대전 승리를 기념하는 날) 기념행사를 투표 시작 전인 6월 24일 전국 주요 도시에서 그 어느 때보다 성대하고 화려하게 거행한 사실 역시 애국주의가 푸틴 통치의 핵심 이념임을 여실히 보여준다.

국제정세와 한반도에 주는 함의

아직까지는 가정에 불과하지만 만일 푸틴의 종신 집권이 가능해지면 국제정세와 한반도에 어떤 영향이 있을까?

첫째, 이번 수정안 통과로 러시아와 서방 국가들 사이의 관계가 더욱 벌어질 것으로 전망된다. 단순한 외교 노선상의 상이(相異)가 아니라 가치적 차원에서 러시아의 권위주의화에 대한 서방 국가들의 이질감과 괴리감이 증폭될 것이다. 2014년부터 계속되고 있는 서방 국가들의 대러 경제 제재와 최악의 상황으로 치닫고 있는 미러 관계, 코로나19 중국 책임론에 대한 푸틴 대통령의 반대와 홍콩 국가보안법에 대한 러시아의 지지 의사 표명 등 사례가 이미 유라시아 권위주의 체제와 서구 민주주의 체제의 가치 대립적 측면을 내포하고 있다. 푸틴의 장기 집권은 러시아의 외교적 고립을 지속시킬 개연성이 크며, 중러 간 반미 연대를 더욱 강화시킬 것으로 예상된다.

둘째, 러시아가 유지해 온 한반도에 대한 노선 기조는 지속될 것이다. 러시아는 푸틴 집권 이래 한반도에 대한 전략과 노선에서 거의 변화를 보이지 않았다. 남북한 균형 외교, 무력이 아닌 외교를 통한 한반도 문제 해결, 북핵 문제 해결에서 러시아를 포함한 다자 협의 중시, 미국 주도의 통일 배제와 북한 체제 안전의 국제법적 보장 등이다. 최근 북한의 대 남한 협력 중지 선언과 남북공동연락사무소 건물 폭파 등 일련의 사안에 대해 러시아의 라브로프 외무장관은 “우리는 한반도 양측이 한반도에서 일어나고 있는 일에 대해 자제와 최대의 책임감을 보일 것과 그곳에서의 안정을 유지할 것을 촉구한다”라면서도 “당장 러시아가 한반도 상황에 어떤 역할을 자처하지는 않을 것”이라고 덧붙이면서 6자회담의 틀에서 동아시아 지역 전체의 평화와 안정 문제를 풀어볼 수 있을 것이라고 제안한 바 있다.

셋째, 북한은 미국과의 협상에서 지지세력을 확보하고 직면한 경제난을 타개하기 위한 목적에서 러시아와의 관계 발전에 공을 들일 것이다. 북한 외무성 대변인은 7월 4일, 조선중앙통신 기자의 물음에 답하는 형식을 통해 “우리는 러시아 헌법 수정을 위한 국민투표가 성과적으로 진행된 것을 기쁘게 생각하며 러시아 인민의 선택을 존중한다”라고 평가하고

“이번 투표는 국가 자주권과 영토 완정을 고수하고 정치적 안정을 공고히 하며 사회경제 발전을 이룩하는 데 중요한 의의가 있다”라면서 “우리는 러시아와의 친선 관계를 중시하며 러시아 인민이 푸틴 대통령 영도 밑에 강력한 러시아 건설에서 보다 큰 성과를 거두기를 진심으로 바란다”라고 말했다. 미·중 대립과 미·러 갈등이 단순한 경제 문제를 넘어 가치 경쟁으로 확대되면 북한은 중러와 함께 반미 연대를 구축하려 시도할 가능성이 크다. 다만, 북한의 대 중국 의존도에 비해 북러 협력의 성과는 그다지 크지 않으며 러시아의 대북 영향력에 한계도 분명히 존재한다.

끝으로, 푸틴 외교의 지속 및 강화는 동북아에서 미·일 대 중러 간 신냉전 구도를 더욱 현시하면서 한국의 외교 입지를 어렵게 할 수 있다. 앞서도 지적했듯, 두 세력 간의 대립과 갈등은 지정학적인 성격을 가짐과 동시에 가치 경쟁으로 확대되는 추세다. 신 냉전형 진영 갈등은 동북아와 한반도에서 다양한 사안을 둘러싸고 긴장 관계를 연출할 수 있으며, 북핵 문제 해결과 한반도 평화와 번영을 지향하는 우리 정부의 노력을 한층 더 어렵게 할 것이다. 따라서 우리에게 시급한 과제는 한반도와 그 주변에서 짙어지는 냉전 구도의 재현을 막는 일인 바, 이를 위해 러시아와는 양국 간 신뢰 구축과 정상회담의 정례화, 경제·통상에서 IT, 의료·관광 교류에 이르기까지 협력 분야의 양적 및 질적 확대, 한반도 문제 해결에서 한·러 간 협의와 공조 강화 등 가용한 외교 수단을 적극적으로 활용해야 할 것이다. ©KINU 2020

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.