INSS 연구보고서 2020-15

2020 INSS Research Report

2020년 러시아의 헌법 개정
: 정치적 배경과 함의

장세호

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY 국가안보전략연구원
06295 서울시 강남구 언주로120 인스토피아 빌딩
Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr

비매품/무료
94340
9 791189 781408
ISBN 979-11-89781-40-8
ISBN 979-11-89781-03-3(세트)

INSS 연구보고서 2020-15

2020년 러시아의 헌법 개정: 정치적 배경과 함의 | 장세호

INSS 국가안보전략연구원

2020 INSS Research Report

INSS 연구보고서 2020-15

2020년 러시아의 헌법 개정

: 정치적 배경과 함의

장세호 sohill@inss.re.kr

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY 국가안보전략연구원

2020 INSS Research Report

INSS 연구보고서 2020-15

2020년 러시아의 헌법 개정

: 정치적 배경과 함의

장세호

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY 국가안보전략연구원

INSS 연구보고서 2020-15

2020년 러시아의 헌법 개정

: 정치적 배경과 함의

장세호

장세호(張世虎)

| 국가안보전략연구원 연구위원

러시아 상트페테르부르크국립대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며, 관심 연구 영역은 러시아 권력엘리트, 선거와 정당, 한러관계이며, 주요 저역서로 『탈공산주의 다민족 국가들의 정체성 정책』, 『한국 슬라브학 30년사』, 『극동의 부상과 러시아의 미래』 등이 있다.

목차

국문초록 — 6

I. 서론 — 8

II. 2020년 러시아의 헌법 개정 과정 — 14

1. 개헌안 확정 과정과 주요 내용 — 15
2. 개헌 국민투표의 준비·이행 과정 — 26
3. 개헌 국민투표의 시행 과정과 결과 — 38

III. 2020년 러시아의 헌법 개정 평가 — 52

1. 개헌 추진 배경 — 53
2. 개헌 추진 전략 — 60
3. 개헌의 성과 — 67

IV. 결론 — 70

1. 푸틴의 전략적 모호성 유지와 장기 집권 가능성 확대 — 71
2. 러시아의 정치의 단기적 안정, 장기적 불안정 가능성 증가 — 73
3. 정책적 시사점 — 77

Abstract — 80

참고문헌 — 84

부록 — 90

국문초록

본 글은 2020년 러시아에서 진행된 헌법 개정의 배경과 목적, 정치적 함의를 분석한다. 총 네 단계로 진행된 개헌안 준비 과정은 그 내용에 있어 상당한 수준의 질적 변화를 보여줬다. 특히 최종 개헌안에서 푸틴의 기존 임기가 무효화되어 그의 차기 대선 재출마가 합법화됐다. 국민투표는 6월 25일부터 7월 1일까지 1주일간 실시됐고, 77.92%의 압도적 지지를 획득했다.

푸틴의 전격적인 개헌 추진은 러시아 내의 체제와 대외적 성취에 대한 피로감 증대, 경제의 정체와 퇴행에 따른 삶의 질 하락에 대한 불만 고조, 이에 따른 국가기구 전반에 대한 지지도의 하락, 2021년 국가두마 의원선거에 대한 불확실성의 고조, 벨라루스와의 국가통합 논의에 대한 기대 저하, 2020년 11월 미국 대선 일정의 효과적 활용 의도 등이 배경으로 작용했다.

푸틴에게 개헌은 집권 연장을 위한 '수단가치'이면서, 동시에 러시아의 장기적 정체성을 정립하기 위한 '목적가치'이기도 했다. 이런 점을 고려하여, 푸틴과 크렘린은 매우 은밀한 방식으로 개헌을 준비하여, 의도적으로 혼란을 조성하고, 전격전과 속도전 방식으로 이를 확정하는 전략을 취했다. 특히, 필수 절차가 아닌 국민투표를 실시하여 정치적 정당성의 제고를 꾀했다. 이를 통해 푸틴은 자신의 지도력과 통제력의 입증, 향후 운신을 위한 선택지의 극대화, 조기 레임덕 방지, 푸틴체제의 불가역성을 확보하는 성과를 획득했다.

향후 푸틴은 자신의 거취와 관련하여 철저히 전략적 모호성을 유지할 것으로 보이며, 그의 장기 집권 가능성도 더욱 커진 것으로 판단된다. 결국, 이는 러시아 정치의 단기적 안정에는 기여할 것이나, 장기적인 불안정을 초래하는 요소가 될 것이다.

핵심어

헌법 개정, 국민투표, 푸틴, 장기집권, 권력구조

I

서론

푸틴 러시아 대통령이 2020년 1월 15일 연례 국정연설 과정에서 헌법 개정을 공식 발표했다.[1] 같은 날 푸틴은 개헌 준비 실무그룹을 구성하고 본격적인 개헌 논의에 착수했다. 이후 개헌안을 확정하여 상·하원 승인, 지역의회 승인, 헌재의 개헌한 합헌 심의를 거쳤으며, 6월 25일부터 7월 1일까지 국민투표를 통해 개헌안에 대한 최종 승인을 마쳤다.

푸틴은 마지막 임기(2018~2024년)를 아직 4년여 남겨둔 가운데 헌법 개정이라는 파격적 조치를 단행했다. 작금의 헌법 개정 문제는 푸틴의 향후 거취(장기집권 가능성)를 비롯해 러시아 권력구조의 향방을 결정하는 핵심 현안이라 할 수 있다. 이번 개헌은 1993년 신헌법 제정 이후 27년만의 대규모 헌법개혁 시도이다.[2] 이런 점에서, 개헌 문제는 현재의 러시아는 물론 미래 러시아의 향방을 평가·전망하는데 있어 중요한 의미를 갖는다.

따라서 본 연구에서는 2020년 러시아에서 진행된 개헌의 주요 현황(과정)을 파악하고, 그 배경과 목적, 전략적 함의, 향후 전망과 시사점을 도출코자 한다. 먼저, 본 연구는 헌법 개정 과정과 관련하여 개헌안의 확정 과정과 국민투표의 준비·시행 과정을 면밀히 파악코자한다. 이를 위해, 1월 15일 구성된 개헌 실무그룹과 하원 법사위를 중심으로 한 개헌안 확정 과정, 개헌의 절차적 과정을 추적한다. 또한, 개헌의 승인을 위

1 러시아연방 헌법 제135조와 136조는 그 개정에 대한 구체적 조건과 절차를 규정하고 있다. 특히 개정의 수준을 “Пересмотр”와 “Поправки”로 각각 구분하고 있다. “Пересмотр”는 헌법 제1, 2, 9장, “Поправки”는 나머지 장을 대상으로 한다. 따라서 2020년 러시아에서 이뤄진 헌법 개정은 “Поправки”에 해당한다. “Пересмотр”와 “Поправки”의 질적 차이를 고려할 때 각각 ‘개정’과 ‘수정’으로 명명할 수도 있겠으나, 헌법의 일부를 수정한다는 일반적 의미에서 본 글에서는 편의상 “개헌” 또는 “헌법 개정”이라는 용어를 사용한다.

2 2008년 대통령에 취임한 메드베데프도 개헌을 단행한 바 있지만, 이는 대통령과 하원의원의 임기만을 각각 2년과 1년 확대한 말 그대로 ‘원포인트’ 개헌이었다.

한 최종 절차로 추가 도입된 국민투표의 준비·시행 과정을 살펴보고, 주요 결과를 분석한다.

둘째, 푸틴의 갑작스런 2020년 헌법 개정 추진의 배경과 목적, 전략적 함의를 분석한다. 주요 배경으로는 푸틴체제와 크림 컨센서스에 대한 대중적 피로감 증대, 국가경제의 정체·퇴행과 국민복리 저하, 국가기구 전반에 대한 지지율·신뢰도 하락, 2021년 총선에 대한 불확실성 증대, 러시아-벨라루스 국가통합에 대한 기대 감소, 2020년 미국 대선 일정의 전략적 활용 등을 중심으로 분석을 진행한다. 추진 전략에 대한 평가는 푸틴의 리더십 특성, 시기 선정과 추진 속도, 추진 과정의 은밀성과 의사결정 과정의 폐쇄성, 효과적 추진 동력 확보, 주요 추진 성과와 한계 등이 주요 관심 대상이다.

셋째, 이상의 논의에 기초하여 향후 전망과 정책적 시사점을 도출한다. 향후 전망은 푸틴의 전략적 모호성 유지와 장기 집권 가능성 확대, 러시아 정치의 단기적 안정, 중장기적 불안정 가능성 증대가 논의의 핵심이다. 전자와 관련하여, 푸틴의 집권 4기 잔여임기 동안의 행보, 2024년 이후 푸틴의 거취와 관련한 주요 선택지, 2024년 이후 푸틴의 거취 문제의 주요 변수(푸틴의 리더십 특성 변수, 국내외 상황 변수, 국내 엘리트 동학 변수, 시간 변수 등) 등을 논의한다. 후자와 관련하여, '2024년 문제'와 러시아의 국내외적 안정의 상호관계, 푸틴의 노쇠화와 정책실패 가능성, 후계 논의의 잠재적 위험성, 푸틴의 장기집권에 대한 피로감 확대, 중장기적 엘리트 균열 가능성 등을 논의한다.

정책적 시사점에서는 개헌 과정에 대한 평가에 기초하여 러시아의 국내·대외 정책 방향, 2021년 총선을 염두에 둔 정책 변화, 러시아의 신동방정책 추진 의지, 후계 논의를 고려한 차세대 엘리트 탐색과 인적 네트워크 구축 방안 등을 논의한다.

본 연구는 가장 최근의 현안에 대한 연구로 직접적인 선행 학술저술이 매우 부족한 상황이다. 다만, 러시아의 헌법, 정치체제, 푸틴주의 등에 대에 대해서는 다양한 국내외 선행연구가 존재한다. 대체로 상기 부문에 대한 선행연구들은 러시아의 초대통령제, 행정부 우위 권력구조, 수직적·위계적 권력구조, 의사결정과정의 폐쇄성, 권위주의적 경향성 강화, 강대국 부활 기조, 대통령실의 내각에 대한 우위체계 등이 논의의 핵심이다.

따라서 본 연구는 러시아 정치체제, 권력구조에 대한 선행 학술연구의 토대 아래 △新舊 러시아연방헌법, 대통령령, 대통령 지침, 중앙선거관리위원회 결정 등의 공식 문헌, △러시아 국내외에서 발표된 다양한 언론보도 등을 토대로 분석을 진행할 예정이다.

본 연구는 학술적으로 러시아 국가성의 토대를 형성하는 헌법의 변화 내용을 면밀히 분석함으로써 러시아 특유의 민주주의와 권력구조의 현재와 미래의 상을 규명하는데 기여할 것으로 예상된다. 무엇보다, 본 연구는 러시아 지역의 핵심 정치 현안인 개헌 문제를 심층 분석한 저술로 해당 지역 정치현상의 이해 제고에 기여할 것이다. 또한, 향후 다른 체제전환국 또는 후발 민주주의 국가들과의 비교정치연구를 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

본 연구는 글로벌 차원의 주요국인 러시아의 정치 상황 변화를 해설하고, 그 배경과 전략적 함의, 향후 전망과 시사점을 도출함으로써 우리정부의 對러 정책 입안·구사의 측면에서도 이바지할 것으로 예상된다. 러시아의 국내외적 안정성, 푸틴체제의 연장 가능성, 푸틴의 리더십 특성, 푸틴의 장기집권 가능성과 위험 요인, 러시아의 신동방정책과 對한반도

정책 변화, 엘리트 변동과 대응 방안 모색 등의 측면에서 유의미한 정책적 시사점을 제기할 수 있을 것이다. 마지막으로, 본 연구는 현대 러시아 정치를 연구하는 유관 연구자는 물론, 해당 분야 학문후속세대를 위한 참고·교육 자료로 활용이 가능할 것이다.

II

2020년 러시아의 헌법 개정 과정

1. 개헌안 확정 과정과 주요 내용
2. 개헌 국민투표의 준비·이행 과정
3. 개헌 국민투표의 시행 과정과 결과

1. 개헌안 확정 과정과 주요 내용

블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 2020년 1월 15일 연례 국정연설에서 헌법 개정 필요성을 언급한데 이어 개헌 착수를 공식 선언했다. 그는 한해 러시아의 대내·대외정책의 방향과 국정 운영 기조를 설명하는 이 연설 말미에 전혀 예상치 못했던 헌법 개정 문제를 제기했다. 푸틴은 법치국가로서 러시아의 지속적 발전과 국가기구의 효율성 제고를 위해 헌법 개정이 필요하다며, 대통령의 권한 축소와 헌법기관 간 권한 재분배를 통한 상호 견제체제의 구축을 골자로 한 개헌의 방향을 제안했다.

푸틴은 이 자리에서 1993년 채택된 헌법의 기본 틀을 유지하는 가운데 러시아의 장기적 발전을 위해 필요한 부분들을 수정하기 위한 논의를 시작하고, 향후 마련될 개헌안을 국민투표를 통해 승인받자고 강조했다. 특히 푸틴은 이 자리에서 기존 대통령 임기 조항 중 '연속(подряд)' 문구의 삭제를 비롯해 의회(상·하원), 여당, 총리, 국가평의회 등의 권한 강화 필요성을 피력하면서 논의가 필요한 7개 항목을 구체적으로 제시했다.[3]

이와 함께, 푸틴은 2020년 1월 15일 일부 상하원 의원을 비롯해 재계, 시민사회, 문화계 인사 등을 포함한 개헌 준비 실무그룹의 구성에 관한 대통령령에 서명했다. 이틀 뒤에는 실무그룹 내에 매일 각계의 개헌 제한 사항을 접수하고 종합하는 역할을 수행하는 하위 그룹들을 구성했다. 푸틴은 1월 20일 하원에 개헌을 발의하는 내용의 연방법을 제출하고 심

3 Послание Президента Федеральному Собранию, http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (검색일: 2020. 1. 16).

의를 요청함으로써 본격적인 개헌 논의에 돌입토록 했다.[4] 이후 개헌 실무그룹의 개헌 제안 사항 접수·심의, 하원의 3차에 걸친 개헌안 독회와 최종 승인, 상원 승인, 지역의회 승인, 푸틴의 개헌안 서명, 헌재의 개헌안 합헌 판결이 진행됐다. 최초 4월 22일 국민투표를 통해 개정 헌법의 최종 채택 여부가 결정되고 채택 시 대통령이 즉각 이를 공포할 예정이었으나, 코로나19의 급속한 확산으로 말미암아 무기한 연기됐다가 6월 25일부터 7월 1일까지 1주일간 투표가 진행돼 그 승인이 최종 확정됐다.

〈표 1〉 러시아의 헌법 개정 추진 과정

일시		내용
1단계	2019. 12. 19	· 푸틴, 대기자회견 중 개헌 가능성 언급
	2020. 1. 15	· 푸틴, 연례 국정연설 중 개헌 공식 제안 · 개헌 준비 실무그룹 구성(정당, 시민사회 대표 75명)
	2020. 1. 17	· 각계의 개헌 제안 사항 접수를 위한 하위 그룹 구성
	2020. 1. 20	· 푸틴, 국가두마(하원)에 '개헌 발의 연방법' 제출
2단계	2020. 1. 23	· 국가두마, 1차 독회 진행과 만장일치 승인
	2020. 2. 14	· 중앙선관위에 개헌 국민투표 조직·집행 위임
	2020. 2. 26	· 개헌 국민투표일 확정(2020. 4. 22)
3단계	2020. 3. 2	· 국가두마, 사회 각계각층으로부터 개헌 제안 사항 접수 완료 · 푸틴, 신·결혼·러시아민족·국가전통 관련 개헌안 추가 제출
	2020. 3. 3	· 중앙선관위, 개헌 국민투표 슬로건·로고 확정
4단계	2020. 3. 10	· 테레시코바, 임기조항 삭제 또는 현직 대통령 임기 무효화 제안 · 푸틴, 국가두마 개헌 관련 연설에서 임기 무효화 제안 동의 · 국가두마, 2차 독회 실시와 개헌안 승인
	2020. 3. 11	· 국가두마, 3차 독회 실시와 개헌안 승인 · 연방회의(상원), 개헌안 승인
	2020. 3. 12~13	· 85개 러시아 연방주체 지역의회의 개헌안 승인
	2020. 3. 14	· 푸틴, 개헌안에 서명 후 헌재 발송
	2020. 3. 16	· 헌재, 개헌안(현직 대통령 임기 무효화 등) 합헌 판결
국민투표	2020. 3. 17	· 푸틴, 개헌 국민투표 시행에 관한 대통령령에 서명
	2020. 3. 25	· 푸틴, 개헌 국민투표 무기한 연기에 관한 대통령령에 서명
	2020. 6. 1	· 푸틴, 7.1 개헌 국민투표 실시 발표
	2020. 6. 25~7. 1	· 개헌 국민투표 시행
	2020. 7. 3	· 푸틴, 개정 헌법 공표에 관한 대통령령 서명

※ 자료: 필자 작성.

4 해당 법의 명칭은 개헌에 대한 연방법 "공권력 조직의 특정 문제에 대한 법제의 개선에 대하여," (《О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти》)이다.

가. 1단계: 푸틴의 2024년 퇴임 공식화와 대통령 권한 축소 시사

그는 연례 국정연설에서 헌법 81조 3항 "동일인이 2회를 초과하여 연속으로 대통령이 될 수 없다"에서 "연속으로" 문구를 삭제하자는 제안에 동의한다고 언급했다. 이는 동일인에게 2번까지만 대통령 임기를 허용토록 헌법을 개정하자는 것이었다. 따라서 이 제안은 이미 4번째 임기를 수행 중인 자신이 최소한 2024년 5월에 대통령직에서 물러난 다는 것을 의미했다.

실제로 러시아 내 대다수 엘리트와 분석가들은 이 제안을 푸틴의 명백한 2024년 대통령 퇴임 선언으로 받아들였다. 일예로, 연방정부의 예산 지원으로 운영되는 다국어 러시아 홍보매체 '러시아투데이'(RT) 편집장

마르가리타 시모니얀은 자신의 텔레그램에 "보스(푸틴)가 또 다시 출마할 가능성을 의심하는 사람이 있다면, 안심하시라. 안 나간다!"라고 논평한 바 있다.

동시에 푸틴은 다른 헌법기관의 권한 강화 필요성을 강조했다. 푸틴의 제안에 따르면, 개헌 시 의회의 권한이 대폭 강화되게 된다. 이를 테면, 국가두마는 대통령이 총리 후보를 결정하는 과정에서부터 영향력 행사가 가능해지고, 인준 범위도 기존 총리 1명에서 부총리와 장관까지 확대된다.[5] 이에 따라 총선에서 승리한 정당이 정부를 구성할 수 있는 권한을 갖게 되고, 자연스럽게 하원에서 다수의석을 차지하고 있는 여당(현재 통합러시아)의 역할도 강화될 수밖에 없다. 연방회의(상원)에는 대통령에게 대법관의 해임을 건의할 수 있는 권한과 대통령의 정보기구 등 권력기구 수장 임명에 대한 인준권이 부여된다. 그밖에도 푸틴은 연방주체 지역 수반을 중심으로 구성된 '국가평의회'의 헌법기관화와 그 권한 강화 필요성도 언급했는데, 이는 역으로 개헌 시 차기 대통령이 기존보다 상당히 축소된 권력을 가진다는 것을 의미했다. 마지막으로 푸틴은 대통령을 비롯한 핵심 국가 공직자의 자격 요건 강화를 제안했다.[6]

푸틴의 상기 제안은 무엇보다 후계논의의 불가피성을 인정하되 그 가치와 무게를 최대한 축소하는데 초점을 둔 것으로 받아들여졌다.

5 러시아 연방헌법 111조와 112조에 따르면, 국가두마는 대통령이 지명한 총리 후보자에 대해서만 인준권을 행사할 수 있다. 나머지 부총리와 장관은 국가두마 인준 절차 없이 총리의 제안을 고려해 대통령이 직접 임명한다.

6 푸틴은 대통령 후보 자격을 25년(기존 10년) 이상 러시아에 상시 거주하고, 외국 시민권 또는 영주권을 한 차례도 보유하지 않은 사람에게만 부여하고, 연방 정부, 지역 정부 고위 공직자에게 외국 국적과 영주권의 보유를 금지하자고 제안했다.

나. 2단계: 축소된 차기 대통령 권력에 대한 부분적 보완 또는 복원 시도

푸틴이 개헌의 기본적 방향을 제시한 지 얼마 지나지 않아 개헌 실무그룹과 하원 법사위를 중심으로 축소가 예정된 대통령의 권한을 부분적으로 보완하거나 복원하기 위한 새로운 방안들이 논의되기 시작했다.

이를 테면, △대통령의 검찰총장 임명 권한 확보, △대통령의 하원 통제력 확대, △총리의 대통령에 대한 자율성 축소, △상원 내 대통령 지분 확대 방안 등이 대표적이다.[7] 이들은 기존에 대통령이 검찰총장과 부총장 후보를 추천하고, 상원이 임명하던 절차를 상원과의 협의를 전제로 대통령이 직접 임명할 수 있도록 변경하자고 제안했다.

또한, 대통령의 의회에 대한 견제 수단을 강화했다. 현행 헌법은 국가두마가 총리 인준을 3차례 거부할 경우와 2차례 정부 불신임을 의결할 경우, 대통령이 의무적으로 하원을 해산토록 규정하고 있다. 하지만 개헌 실무그룹과 하원 법사위는 개헌을 통해 의회가 부총리, 장관 후보자의 1/3 이상에 대해 거부권을 행사할 시 대통령이 하원을 해산할 수 있도록 추가 권한을 부여하는 한편, 대통령에게 하원을 해산할 권리를 갖되 의무는 면제토록 하는 안을 제시했다.[8]

다음으로, 대통령에게 총리를 견제할 수 있는 헌법적 권한을 강화했다. 기존 헌법은 대통령이 내무부, 국방부, 외무부, 법무부, 비상사태부 이상 5개 부서를 직접 관할하고, 총리가 나머지 경제·사회 부서를 관할토록 규정하고 있다. 하지만 이들은 대통령의 정부 통할 권한과 총리의

7 "Конституционная реформа. поправки ко второму чтению," *Политком.RU,* (10. 3. 2020).

8 "Поправки к Конституции,"*Политком.RU*, (25. 2. 2020).

대통령에 대한 개인적 책임 규정을 명시함으로써 총리의 자율성 축소에 초점이 맞춰진 제안을 내놓았다.

마지막으로, 대통령이 임명하는 상원의원 수를 30명(7명은 종신직)까지 확대함으로써 상원에 대한 대통령의 영향력을 제고하고, 전직 대통령이 종신직 상원의원에 취임할 수 있도록 하는 헌법 개정안을 제시했다.[9]

이들의 핵심 문제의식은 개헌에 의한 헌법기관 간 상호 견제체제 구축으로 현행 권력구조 내의 비공식적 규율이 제대로 기능하지 않거나, 차기 대통령이 현재와 같은 높은 지지율을 향유하지 못하는 상황에 대한 대응 방안을 마련하는 것이었다. 즉, 새로운 권력구조 환경 속에서도 차기 대통령이 엘리트와 하위 엘리트에 대한 통제력을 가질 수 있는 권한을 보장하는 문제가 핵심적 과제로 부상한 것이다.

다. 3단계: 개헌안에 '보수주의', '전통주의' 이데올로기 채색

이 단계에서는 그동안 개헌 논의의 주변에 위치하던 이데올로기 문제가 가시화된 것이 특징적이다.

푸틴은 3월 2일 △신(神), △결혼, △가족, △러시아 민족, △소련으로부터의 계승성 문제 등에 대한 사항을 포함한 추가 개헌안을 국가두마에 제출했다.

9 러시아 연방헌법 95조 2항에 따르면, 연방회의(상원)는 85개 연방구성주체지역의 행정부와 입법부를 각각 대표하는 2명의 의원(총 170명)과 전체 상원의원 수의 10%를 넘지 않는 범위에서 대통령이 직접 임명한 약간 명의 의원으로 구성된다. "Песков прокомментировал идею увеличить число президентской квоты в СФ," *РИА Новости*, (11. 2. 2020); "Экс-президентам России могут разрешить пожизненно входить в Совфед," *Радио Sputnik*, (11. 2. 2020).

그는 신(神)의 명확한 역할에 대한 언급을 피하면서도 다민족 국가 러시아에서 조상들이 '신에 대한 믿음'을 유지하면서 많은 신성한 유산을 남겼다고 강조했다.[10] 그리고 전통적 가족 가치 보호를 위해 헌법에 결혼 개념을 '남녀의 결합'으로 규정할 것을 제안했다.[11] 동시에 "아동은 러시아 국가정책의 가장 중요한 최우선 문제"라고 강조하는 등, 가족, 모성, 부성, 아동 관련 제도의 강화를 러시아의 핵심 과제로 제시했다.[12] 푸틴은 러시아 문화의 독창성과 특수성, '국가형성 민족(государствообразующий народ)'으로서 러시아 민족, 국가형성 민족의 언어로서 러시아어에 대한 개념을 개정 헌법에 포함하자고 언급했다.[13] 또한, 그는 러시아연방이 소련의 법적 정통성을 계승했다는 문구를 헌법에 삽입할 것을 제안했다. 마찬가지로, 역사적 진실의 수호에 대한 국가의 권리와 의무를 명시하고, 조국 수호를 위한 인민의 공헌을 폄훼하는 것을 금지하자고 제안했다.[14] 주변국과의 영토 획정 시를 제외하고, 러시아 영토의 할양을 주장하거나 이를 실행하려는 행위를 금지하는 문구의 삽입 필요

10 2월 초 러시아정교회 키릴 총대주교가 새로운 헌법에 신(神)에 대한 사항을 명시하자고 제안한바 있다.

11 이에 앞서, 푸틴은 아이들에게 아버지, 어머니가 아닌 부모1, 부모2의 형식은 바람직하지 않다고 언급한 바 있다.

12 일부 페미니스트 그룹과 활동가들은 아동을 '국가의 재부(достояние России)'로 규정한 것과 향후 국가가 가족 문제에 개입할 수 있는 근거가 형성될 수 있다는 점에서 이에 강력한 비판을 제기했다. 결과적으로 개헌안 문구는 "아동은 러시아 국가정책의 가장 중요한 최우선 문제(дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России)"로 조정됐다.

13 이에 대해 타타르스탄 이슬람 고위 성직자 카밀 사미굴린은 다양한 토착민족들이 러시아인(러시아 민족)과 함께 국가 러시아의 형성에 기여한 사실을 언급하면서, 헌법에 러시아 민족, 러시아어의 지위를 명시하는 것이 민족 통합에 부정적 영향을 초래할 수도 있다고 경고했다. 반면, 러시아 이슬람 최고 성직자 탈갓 타주드딘은 헌법에 제시될 '국가형성 민족' 개념이 정복 또는 식민화가 아닌 다양한 민족들의 자발적 연합을 의미할 수도 있다며 이를 긍정적으로 평가해 대조를 이뤘다.

14 이는 다분히 모호한 규정으로서 향후 역사 왜곡 문제에 대한 대응을 위한 세부 사항들을 다룬 법률이 등장할 가능성을 시사한다.

성을 강조했다.

사실상 개헌안 접수 마지막 시점에 제출된 푸틴의 제안 사항들은 '국가적 통합'을 명분으로, 그동안 푸틴체제가 견지해온 보수주의, 애국주의, 전통주의 등의 이데올로기를 헌법에 명문화하려는 시도로 평가된다.

라. 4단계: 현직 대통령의 임기 무효화와 차기 대선 재출마 보장

이 단계에서 푸틴은 1월 15일 암시한 2024년 대선 불출마 의사를 뒤집고 개헌 시 현직 대통령의 임기 무효화에 동의했다.

3월 10일 국가두마 2차 독회를 앞두고 일각에서 제기한 조기 총선 실시 문제가 초미의 관심사로 부각됐고, 3연속 올림픽 레슬링 금메달리스트 출신 알렉산드르 카렐린 하원의원(통합러시아 최고위원)이 이를 공식 제안했다. 또한, 최초의 여성 우주인 발렌티나 테레시코바 하원의원이 개헌안에 대통령의 임기 제한 조항을 완전히 제거하거나, 개헌 시 현직 대통령의 임기를 무효화(обнуление сроков)하는 내용을 포함하자고 제안했다.[15] 2월 말 블라디슬라프 수르코프 전 대통령 보좌관이 한 매체와의 인터뷰에서 푸틴의 기존 임기 무효화 필요성을 주장한바 있으나, 드미트리 페스코프 대통령 대변인이 이를 한 러시아 시민의 사적 의견일 뿐이라 일축한바 있어 테레시코바의 제안은 매우 파격적으로 인식됐다.[16]

15 Ксения Веретенникова, "《Мощная, мужественнаяпоправка》," *Коммерсантъ*, (11. 3. 2020).

16 Алексей Чеснаков, "Сурков: мне интересно действовать против реальности," *Актуальные Комментарии*, (26. 2. 2020); "Кремль оценил слова Суркова об обнулении президентских сроков," *РИА Новости*, (26. 2. 2020).

곧이어 진행된 국가두마 연설에서 푸틴은 조기 총선 실시에 대해서는 명확한 반대 입장을 개진했다.[17] 또한, 대통령의 임기 문제에 관련하여, 미래 세대와 러시아의 장기적 발전을 위해서 주기적 '권력 교체'를 보장해야 한다면서 대통령 임기 제한 조항을 제거하자는 제안에 대한 반대 입장을 피력했다.[18]

그러나 푸틴은 러시아가 처한 비상한 국내외 환경 속에서 '안정'이 무엇보다 중요하다며, 헌법재판소의 합헌 판단을 전제조건으로 현직 대통령의 임기 무효화 제안에 원칙적으로 동의한다는 의견을 피력했다.[19] 이로써 국민투표를 통해 신헌법이 확정될 경우, 푸틴은 2024년 대선 재출마와 최대 2036년까지의 장기집권을 위한 법적 토대를 확보할 수 있게 됐다.

이상에서 살펴본 네 단계의 개헌안 확정 과정은 마치 진자가 좌에서 우로 움직이듯 매우 짧은 시간 동안 상당한 수준의 질적 변화를 보여줬다.

17 2020년 3월 10일 푸틴의 국가두마 정기회의 연설문. "Пленарное заседание Государственной Думы," http://www.kremlin.ru/events/president/news/62964 (accessed: 11. 3. 2020).

18 대통령 임기 제한 조항을 제거하자는 제안과 관련하여, 푸틴은 먼 역사적 관점에서, 적어도 30~50년을 바라보며 헌법 개정을 추진 중이라며, 러시아의 미래 세대를 생각할 때 반드시 주기적인 권력 교체가 보장되어야 한다고 강조했다.

19 푸틴은 2차 대전 당시 2차례 이상 중임한 미국 루즈벨트 대통령의 사례를 언급하며, '권력 교체'는 국내적 안정과 심각한 대외적 위협이 존재하지 않을 때 현실화될 수 있다고 강조했다. 또한, 큰 규모의 개혁을 통해 새로 채택될 신헌법 하에서 모든 국민에게 차기 대선에 참여할 수 있는 동등한 권리를 제공하자는 제안에 동의한다는 입장을 밝혔다.

〈표 2〉 헌법 개정안의 주요 변경·추가 내용[20]

번호	내용
1	· 연방 영토의 구성과 그 내의 공권력 조직
2	· 국가 영토의 통일성 보호, 영토 변경 목적하의 행위 금지
3	· 소련으로부터의 법적 정통성 계승
4	· 신(神), 가족, 아동, 역사적 진실의 중요성
5	· 러시아어의 위상과 역할
6	· 러시아연방 문화의 독특한 전통
7	· 민족문화의 독창성과 해외동포의 권리보호 및 지원
8	· 모스크바(수도) 외 타 지역 내 국가기관 배치 가능성
9	· 국가기관의 권한 확대
10	· 연방주체의 농업과 청년정책 강화, 가정 및 모성보호 조항 추가
11	· 최저임금의 최저생계비 이상 책정, 연 1회 이상 국민연금 색인목록 작성
12	· 사회보조금 색인목록 작성
13	· 국가경제 성장과 국가·시민 간 신뢰 제고 조건 마련
14	· 연방주체 수반과 연방정부 고위관료의 자격 조건 강화
15	· 국제법에 대한 연방헌법의 우위
16	· 평화를 위한 국제적 지원 수단 강화
17	· 대통령의 국가 내 평화와 화합 유지 의무
18	· 대통령 자격 조건 강화(최소 25년 이상 거주, 2회까지만 중임 가능, 타국 시민권 보유 불허)
19	· 대통령에 추가 권한 제공
20	· 대통령의 퇴임 후 면책특권 제공
21	· 대통령 탄핵 절차 변경[21]
22	· 상·하원 의원의 자격과 면책특권 조건 엄격화
23	· 대통령 의견 청취 시에만 상·하원 합동 회의 개최
24	· 연방헌법에 중재법원, 대법원, 연방법원, 국제법원 명시
25	· 연방정부 총리의 대통령에 대한 개인적 책임
26	· 연방정부의 가족·장애인 권리 강화, 산업 발전, 자원봉사자 지원, 환경 보호 활동
27	· 검사와 판사의 자격 요건 강화
28	· 대통령에게 검찰총장 탄핵권 제공
29	· 국가평의회 권한 강화
30	· 상원과의 협의하 대통령의 권력기구 수장, 지방 검사 임명
31	· 상원에 판사 탄핵권 부여
32	· 대통령과 고위공직자의 타국 시민권 보유 금지
33	· 헌법재판소의 각종 법안 합헌 심의
34	· 지방자치단체의 연방법 준수 의무
35	· 국가두마의 연방정부 총리 승인
36	· 지방자치단체의 주민에 대한 의료 서비스 제공 의무

※ 자료: “Поправки в Конституцию РФ 2020: список изменений”, https://gosuslugi-online.ru/popravki-v-konstitucziyu-rf-2020-spisok-izmenenij/ (검색일: 2020. 3. 19).

20 3월 14일 푸틴은 закон NO. 1-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации Президента Российской Федерации《О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти》에 서명했다. 확정된 개헌안에 따르면, 러시아연방 헌법 총 137개 조항 중 46개 조항에 대한 수정이 이뤄졌다. 다만, <표 2>의 내용은 이 가운데 기존 헌법에서 변경된 내용들을 주제별로 재정리한 것이다.

21 개헌안 93조 1항에 따르면, 국가두마(하원)의 대통령 탄핵 발의 시 즉각적인 대통령 권한 중지 규정이 추가됐다.

2. 개헌 국민투표의 준비·이행 과정

가. 개헌 국민투표 일정과 절차 확정 과정

개헌의 세부 절차를 규정하고 있는 연방 헌법 제5장과 제9장에 따르면, 헌법 제3장부터 8장까지의 개정은 대통령, 연방회의(상원), 국가두마(하원), 연방정부, 연방주체 의회, 그리고 상원의원 정족수 1/5 또는 하원의원 정족수 1/5 이상이 발의할 수 있고,[22] 정족수 2/3 이상 다수의 찬성에 의한 하원의 승인, 정족수 3/4 이상 다수의 찬성에 의한 상원의 승인을 거쳐야 하며,[23] 연방주체 의회 2/3 이상의 동의를 얻은 후 최종 확정된다.[24]

그러나 푸틴 러시아 대통령은 2020년 1월 15일 연례 국정연설에서 뜻밖에도 "정치체제와 행정·입법·사법권력의 활동에 있어서의 중대한 변화"를 초래하는 헌법 개정 문제를 '국민들의 투표(голосование граждан страны)'를 통해 최종 확정할 필요가 있다고 역설했다.[25] 푸틴의 이러한 주장은 기존 헌법에서 필수 절차가 아닌 '국민투표(Общероссийское голосование)'를 추가로 실시하고, 이를 헌법 개정을 확정 짓는 최종 절차로 삼겠다는 뜻이었다.

이후 푸틴은 2월 14일 중앙선거관리위원회에 개헌 국민투표의 추가

22 러시아연방 헌법 제9장 134조 참조.

23 러시아연방 헌법 제5장 108조 참조.

24 러시아연방 헌법 제9장 136조 참조.

25 Послание Президента Федеральному Собранию http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (검색일: 2020. 1. 16).

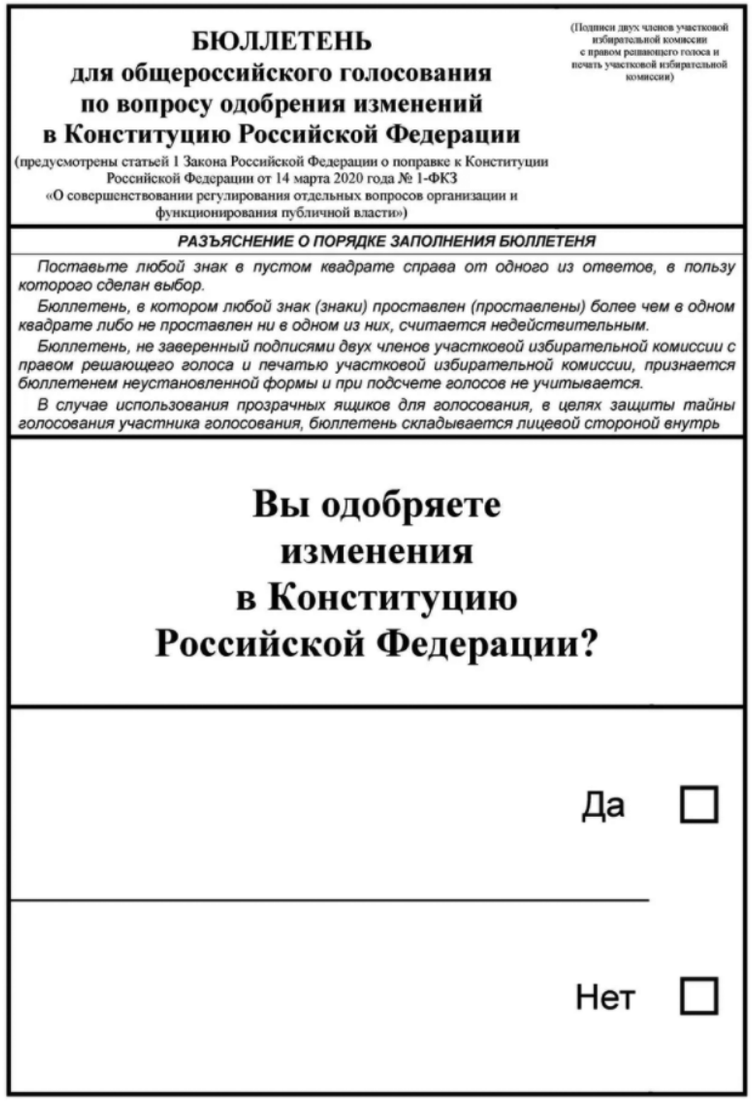
조직과 집행 업무를 담당토록 하는 「대통령 지침 제32호」에 서명했다.[26] 그리고 푸틴은 2월 26일 개헌 준비 실무그룹 위원들과의 회의에서 4월 22일 국민투표를 개최하자는 제안에 동의를 표했고, 3월 17일 개헌 국민투표 시행에 관한 대통령령에 공식 서명했다.[27] 해당 대통령령을 통해, 첫째, 4월 22일을 개헌 국민투표일로 공식 지정했고, 둘째, 투표 문항을 "당신은 러시아연방 헌법의 개정에 찬성하십니까?"로 확정했다. 뒤이어 중앙선거관리위원회는 3월 3일 개헌 국민투표의 로고와 슬로건을 사전 승인하여 발표했다. 이에 따르면, 로고는 러시아 삼색기와 헌법 문양이 결합된 형식을 취했고, 슬로건은 "우리의 나라, 우리의 헌법, 우리의 결정"으로 정해졌다.[28]

26 Распоряжение Президента РФ от 14. 2. 2020 NO. 32-рп《Об организации подготовки проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ》.

27 Указ Президента РФ от 17. 3. 2020 г. NO. 188《О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации》.

28 "ЦИК придет со щитом," *Газета РБК*, (3. 3. 2020).

〈그림 1〉 2020년 개헌 국민투표 용지



БЮЛЛЕТЕНЬ
для общероссийского голосования
по вопросу одобрения изменений
в Конституцию Российской Федерации

(Подписи двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и печать участковой избирательной комиссии)

(предусмотрены статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»)

РАЗЪЯСНЕНИЕ О ПОРЯДКЕ ЗАПОЛНЕНИЯ БЮЛЛЕТЕНЯ

Поставьте любой знак в пустом квадрате справа от одного из ответов, в пользу которого сделан выбор.

Бюллетень, в котором любой знак (знаки) проставлен (проставлены) более чем в одном квадрате либо не проставлен ни в одном из них, считается недействительным.

Бюллетень, не заверенный подписями двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и печатью участковой избирательной комиссии, признается бюллетенем неустановленной формы и при подсчете голосов не учитывается.

В случае использования прозрачных ящиков для голосования, в целях защиты тайны голосования участника голосования, бюллетень складывается лицевой стороной внутрь

Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?

Да ☐

Нет ☐

※ 자료: “Опубликован бюллетень для голосования по поправкам к Конституции,” lenta.ru, (20. 3. 2020).

〈그림 2〉 2020년 개헌 국민투표 로고 및 슬로건



※ 자료: “ЦИК придет со щитом,” Газета РБК (3. 3. 2020).

또한 중앙선거관리위원회는 3월 20일 투표의 개방성과 투명성 강화를 강조하면서, 투표 방식, 투표수 확인·계산, 결과의 확정, 참관인과 언론인의 권리 보장 등에 관한 「개헌 국민투표 준비·이행 절차」를 확정했다.[29] 이에 따르면, 개헌 국민투표는 하나의 통합 개정안(패키지)에 대한 찬반 투표로 진행되며, 투표율과 관계없이 투표 참여자의 과반 이상 찬성으로 채택된다.[30] 또한 기존에 비해 ‘사전투표와 재택투표’(досрочное и надомное голосования)의 활용 범위를 크게 확장하기로 결정했다.

29 ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 20 марта 2020 г. No. 244/1804-7 О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

30 실제로 엘라 팜필로바 중앙선거관리위원회 위원장은 개헌 논의 초기부터 기술·실무적 한계로 말미암아 투표 문항이 포괄적 개헌안(패키지)에 대한 찬반을 묻는 형식이 될 수밖에 없다는 점을 여러 차례 강조한바 있다. 그녀는 유권자에게 일일이 개별적 개헌 내용의 찬반 의견을 물으려면 한 개의 투표용지가 수십 장이 될 것이라고 설명했다.

나. 개헌 국민투표의 연기 결정과 시행일 재결정 과정

그러나 빠른 속도로 진행되던 개헌 국민투표 준비 작업은 예상 밖의 장애에 직면했다. 2019년 말 중국 우한에서 시작된 신종 코로나 바이러스 감염증(이하 코로나19)의 대규모 확산 위기가 3월 초부터 러시아에도 직접적인 영향을 미치기 시작했기 때문이다.

당초 크렘린과 중앙선거관리위원회는 개헌 국민투표의 연기 가능성을 전혀 염두에 두지 않았던 것으로 보인다. 실제로 러시아는 2020년 1월부터 중국을 비롯한 아시아 지역에서 코로나19 위기가 발생·심화하자 핵심 우방국인 중국과의 국경을 폐쇄하고 교통로를 차단하는 등 이 지역 국가들에 대한 강도 높은 대응 조치를 단행했다. 아시아 국가들로부터의 코로나19 유입 방지를 위한 러시아의 강력한 대응은 개헌 국민투표와 전승 75주년 기념행사의 정상적인 개최에 대한 푸틴의 강력한 의지도 영향을 미쳤다. 그러나 3월부터 유럽 지역에서 귀국한 자국민 감염자들이 지속적으로 확인되고, 이들에 의한 지역사회 전파가 본격화되면서 러시아에도 코로나19 위기에 대한 우려가 빠르게 확산했다.[31]

이런 상황에서 크렘린과 중앙선거관리위원회는 개헌 국민투표의 연기를 본격적으로 검토하지 않을 수 없었다. 실제로 러시아의 감염병 전문가들은 대체로 자국 내 코로나19의 확산 상황을 고려할 때 개헌 국민투표의 연기가 불가피하다는 입장이었다. 그리고 코로나19 확산 저지와 대응 업무를 주도했던 인물 중 하나였던 세르게이 소뱌닌 모스크바 시장

31 러시아의 코로나19 위기의 발생과 심화 과정에 대해서는 장세호, "러시아의 코로나19 위기 대응: 평가와 시사점," 「INSS 전략보고」 No. 86, 2020. 참조

도 국민투표의 연기를 지지했다.[32] 더욱이 2020년 봄 코로나19의 전세계적 확산 국면에서 프랑스가 지방선거 2차 투표를 연기하는 등 세계 주요국들의 잇따른 선거 연기 결정은 러시아에 적지 않은 영향을 미쳤다.

크렘린은 코로나19와 관련한 아시아와 유럽의 두 시나리오를 모두 고려했지만, 아시아 시나리오를 따르더라도 4월 22일 개헌 국민투표의 강행은 무리라는 결론에 도달했다. 그 결과, 푸틴은 3월 25일 국영 TV 채널을 통한 대국민 담화를 통해 코로나19의 확산을 저지하기 위해 전국민을 대상으로 3월 28일부터 4월 5일까지 1주일 동안 유급휴무와 가택자가격리를 실시한다고 발표했다. 또한 그는 국민의 건강과 생명을 보호하기 위한 조치로서 개헌 국민투표를 무기한 연기한다고 선언했다.[33]

국민투표 일정이 무기한 연기되면서 재개 일정이 불투명해졌음도 크렘린과 중앙선거관리위원회는 그 준비 작업을 지속했다. 크렘린은 무엇보다 코로나19의 국내 확산이 재개될 개헌 국민투표에 미칠 영향에 촉각을 곤두세웠다. 이에 크렘린은 신뢰할만한 연구기관 두 곳에 분석 보고서를 의뢰했다. 수탁 연구기관들은 첫째, 팬데믹 상황에서 선거가 치러진 국가들, 그리고 이들 선거에서 여당 또는 집권세력이 승리한 사례에 대한 분석을 진행했고, 둘째, 러시아의 경우 코로나19 위기로 인한 경제 상황의 악화 정도가 국민투표에 영향을 미칠 핵심 변수가 될 것이라고 전망했다. 마찬가지로 중앙선거관리위원회는 새로운 포스터와 배너를 제작하는 등 선거 홍보를 지속했다. 중앙선관위는 광고업체 IMA 컨설팅과 3,850만 루블 상당의 옥외 광고와 관련한 신규 계약을 체결하

32 "Поправки в Конституцию: отложенное голосование," Политком.RU, (30. 3. 2020).

33 "Карант Конституции," *Коммерсантъ*, (26. 3. 2020).

고, 대국민 홍보를 위한 옥외광고판을 본격적으로 설치하기 시작했다.[34]

이와 함께, 국가두마는 코로나19 확산 위기가 지속하는 가운데 4월부터 국민의 건강 보호를 명분으로 선거법 개정을 추진했고, 5월 13일 3차 독회에서 개정안을 최종 가결했다. 개정된 내용의 핵심은 첫째, 우편투표·전자투표의 확대, 둘째, 집회·시위 및 극단주의 관련법으로 징역형을 선고 받은 자에 대한 피선거권 박탈, 셋째, 정부 공식 사이트를 통한 추천인 서명 확보 허용 등이었다.[35] 마찬가지로 중앙선거관리위원회도 개헌 국민투표에서 본 투표일 이전에 사전투표를 허용하고, 우편투표, 재택투표, 전자투표 등 원격투표를 희망자 전원에게 적용하는 방식으로 투표 절차를 확정해 나갔다. 다만, 이러한 조치가 전통적 투표 방식을 대체하는 것이 아니라 특수 상황을 고려한 보완 수단임을 강조했다.[36]

해당 조치는 러시아 야권으로부터 상당한 비판을 초래했다. 야권은 상기 조치가 국민의 참정권 확대라는 긍정적 기능보다는 선거 결과의 왜곡과 같은 부정적 후과를 초래할 것이라고 강하게 비난했다. 이러한 비판은 무엇보다 기존 러시아 선거과정의 절차적 정당성과 투명성에 대한 다양한 불신을 반영한 것이었다. 특히, 이들은 집시법과 극단주의 관련법 위반으로 징역형을 선고 받은 중범죄자에게 8년간 피선거권을 박탈하는

34 "Агитация с открытой датой," *Коммерсантъ*, (7. 4. 2020), "Удаленные голосования," *Коммерсантъ*, (7. 4. 2020).

35 "Изменения в избирательном законодательстве," ПОЛИТКОМ.РУ, (18.5.2020). 이날 여당 통합러시아 소속 의원들을 중심으로 마련된 선거법 개정안이 하원 3차 독회에서 찬성 250명, 반대 83명, 기권 1명으로 최종 가결됐다. 국가두마가 승인한 개정 선거법은 러시아의 연방·지역 차원의 모든 선거에 적용될 예정이나, 개헌 국민투표는 별도의 법률에 적용을 받는바 개정 선거법에 직접 구속되지 않는다.

36 이와 함께, 중앙선거관리위원회는 코로나19 확산 방지와 유권자의 투표 편의 보장을 위해 정규 투표소 이외에 임시 투표소의 설치와 운영을 허가했다. "Голосование по поправкам стало больше похоже на выборы," Коммерсантъ, (19. 5. 2020), "Дата голосования больше не одна," Коммерсантъ, (29. 5. 2020).

조치가 정부 비판 세력의 사회·정치적 활동을 크게 위축시킬 것이라며 우려를 표명했다.[37]

또한 중앙선거관리위원회는 개헌 국민투표 시 방역 대책과 재원 확보 방안을 하나둘 마련해나갔다. 이를 위해, 팬데믹 상황 하에서 치러진 한국의 4.15 총선 과정이 면밀히 검토됐다. 그 결과, 투표소에 방문하는 유권자들에 대한 발열검사 시행과 마스크 지급, 투표소 관리 인원과 참관인에 대한 방호복 제공이 결정됐다. 중앙선관위는 시간당 투표소 입실 인원과 투표소의 환기와 소독 원칙 등을 결정했다.[38]

이 시기 러시아 정부는 고강도 전국민 자가격리 조치를 시행 중이었다. 당시 러시아 정부는 공식적으로 '봉쇄'라는 표현을 쓰지는 않았지만, 필수 부문을 제외한 사실상 모든 산업의 가동을 중단하고 주민 이동제한 조치를 시행했다. 그러나 이처럼 정부의 강력한 감염병 대응 조치에도 큰 폭의 코로나19 확진자 수 감소는 나타나지 않았다. 그럼에도 불구하고, 푸틴은 3월 25일 시작돼 두 차례 연장해 6주간 운영된 전국민 유급휴무와 자가격리 조치를 5월 11일 해제했다.[39] 당시 푸틴은 해당 조치로 수천 명의 생명을 구할 수 있었다면서, 이제 단계적인 제한조치의 해제를 통해 경제를 정상화할 때라고 언급했다. 그리고 6월 1일 푸틴은 코로나19 확산으로 무기한 연기했던 개헌 국민투표를 7월 1일 실시하고 이

37 실제로 에스토니아는 '전자 거버넌스'를 표방하며 오랫동안 전자투표를 시행해왔고, 스위스도 각급 선거에서 우편투표를 일상적으로 운용하고 있다.

38 "Дата голосования больше не одна," *Коммерсантъ*, (29. 5. 2020).

39 푸틴은 3월 25일 최초로 전국민을 대상으로 유급휴무와 자가격리를 실시한 후 4월 2일 이를 4월 30일까지 연장했고, 4월 28일 다시 이를 5월 11일까지 연장했다.

날을 공휴일로 지정한다고 발표했다.[40]

다. 개헌 국민투표의 본격적인 준비 과정

푸틴이 1일 1만 명대의 신규 확진자가 지속적으로 발생하는 가운데 5월 11일 전국민 자가격리 조치를 해제하고, 6월 1일 개헌 국민투표 일정을 7월 1일로 재확정한 것은 자신이 야심차게 기획한 메가 이벤트의 성공적 이행에 대한 강력한 의지와 조바심 때문이었다.

실제로 푸틴은 러시아 내에서 코로나19 위기가 심화하는 가운데 위기 대응을 연방 보건 당국과 지역 정부에 일임하고, 모스크바 인근 노보오가료보에 소재한 집무실에 칩거한 채 시종일관 수동적 태도를 견지했다. 푸틴의 이러한 태도는 러시아 국내외에서 리더십 위기에 대한 의혹을 초래했다. 팬데믹 위기로 말미암아 그가 지난 20년간 구축해온 리더십과 통제력에 대한 의문과 회의가 발생한 것이다. 이러한 상황은 푸틴의 국정 지지도에도 영향을 미쳤다. 5월 6일 러시아의 유력 여론조사기관 중 하나인 레바다센터는 4월 말 수행한 여론조사 결과 푸틴의 국정수행 지지도가 2000년 이후 최저치인 59%를 기록했다고 발표했다.[41]

개헌 국민투표일이 재확정된 후 연방·지역 차원에서 준비 작업이 본격화됐다. 연방·지역 당국은 개헌 국민투표에서 당초 제기된 높은 투표율과 압도적 지지율의 달성은 물론, 투표 과정에서 코로나19 확산의 최소

40 이에 앞선 5월 26일 푸틴은 코로나19 위기의 심화로 무기한 연기했던 제2차 세계대전 승전 75주년 기념 군사 퍼레이드를 6월 24일 실시한다고 발표했다.

41 “Одобрение институтов власти и доверие политикам,” Левада-Центр, (6. 5. 2020) https://www.levada.ru/2020/05/06/odobrenie-institutov-vlasti-i-doverie-politikam/ (accessed: 8. 5. 2020).

화라는 또 하나의 과제를 해결해야만 했다.

이에 다수의 연방주체 지역정부가 푸틴의 5월 11일 전국민 자가격리 조치의 해제 발표에 발맞춰 지역 차원의 제한조치를 해제했다. 특히 가장 심각한 위기를 겪고 있던 모스크바 시정부도 6월 9일 자체적으로 유지해오던 코로나19 확산 방지를 위한 제한조치의 대부분을 해제했다. 이는 코로나19 방역조치 완화·해제에 보수적 입장을 견지하던 소뱌닌 모스크바 시장의 기존 태도에 비추어 이례적 행보로 여겨졌다.[42]

그뿐만 아니라, 모스크바 시정부는 유권자의 국민투표 참여를 독려하기 위해 투표 참여자들을 대상으로 하는 ‘백만상품’(Миллион призов) 제하의 사업 시행 계획도 발표했다. 사업의 개요는 국민투표에 참여한 모스크바 유권자들에게 추첨을 통해 총 100억 루블(약 1천7백억 원) 규모의 올해 연말까지 사용 가능한 200만장의 상품권을 배포한다는 것이었다.[43] 마찬가지로, 다수 지역정부가 아파트, 자동차, 핸드폰 등의 경품을 내걸고 지역 유권자를 투표소로 유인하는 정책을 실시했다.

또한, 연방정부는 6월 24일 제2차 세계대전 전승 75주년 기념 군사 퍼레이드를 개헌 국민투표의 성과 확대와 연계하기 위한 방안도 마련했다. 연방정부는 전승 75주년 퍼레이드를 계기로 사회 내에 형성될 애국주의 분위기를 고려하여, 추가로 “조상들의 유산을 지키자 - 2020 헌법”(Защитим память предков - КОНСТИТУЦИЯ 2020)라는 슬

42 이와 관련하여, 러시아 인터넷 매체 ‘열린미디어’(Открытые Медиа)는 “소뱌닌이 확진자 증가를 우려해 제한조치의 해제를 원치 않았지만, 크렘린의 요구에 따라 어쩔 수 없이 이를 해제했다”고 폭로했다. 이진희, “개헌안 국민투표에 참여하면 ‘재난극복’용 쿠폰을 제공한다?,” 바이러시아, (2020. 6. 14).

43 “Почти 80 компаний уже присоединились к программе «Миллион призов»,” Активный гражданин, (19.6.2020) https://ag.mos.ru/news/4216 (accessed: 25. 6. 2020).

로건이 표기된 옥외 광고판을 러시아 전역에 설치했다.[44]

푸틴 자신도 국영 TV 채널을 통해 개헌의 당위성과 정당성을 강조하는 한편, 유권자들의 개헌 국민투표 참여를 적극적으로 독려했다. 그는 6월 14일 코로나19 방역 책임자들과의 화상회의에서 러시아와 미국 상황을 비교하면서 정부의 방역 정책과 대응 조치를 높게 평가했다. 특히 그는 양국 간 코로나19 위기 대응에서의 차이를 정치체제에서 찾았는데, 미국과 달리 러시아에서 연방정부와 지방정부가 이견 없이 유기적 공조가 이뤄진 것을 성공의 핵심 원인으로 분석했다.[45]

또한, 푸틴은 6월 21일 국영 TV 채널 '로시야1'과의 인터뷰에서 기존 헌법이 1993년 극도의 혼란기에 채택된 사실을 상기시키면서 작금의 헌법 개정 시도가 절대적으로 옳은 결정이라는 점을 강조했다. 특히 그는 개헌이 이뤄지지 않을 경우 2년 후쯤부터 권력기관들이 정상적인 업무를 수행하는 대신 자신의 잠재적인 후계자 찾기에만 몰두할 것이라고 경고했다. 동시에 그는 자신의 대권 재도전 가능성과 관련하여 "아직 아무것도 결정하지 않았다"면서도, "개헌이 이뤄진다면 대선에 재출마할 가능성을 배제하지 않고 있다"고 언급했다.[46]

이틀 후인 6월 23일 푸틴은 대국민 담화를 통해 차등적 소득세 도입과 추가 세수를 활용한 아동 지원 대책을 발표했다. 그는 내년 1월 1일부로 연 소득 500만 루블(약 8천7백만 원) 이상의 주민에 대한 소득세율을 기존 13%에서 15%로 상향 조정하자고 제안했다. 또한, 이를 통해 발생한 추가 세수를 감염병 확산 위기로 어려운 시기에 1~16세의 아이를 키우고 있는 가정에 보조금으로 지급할 것이라고 약속했다.[47]

44 Ilya Shepelin, "The Kremlin Is Working Overtime to Promote the New Constitution," *The Moscow Times*, (17. 6. 2020).

45 나주석, "코로나19 53만명 발생한 러시아 푸틴 "미국보다 우리가 잘 대응했다"," 「아시아경제」, (2020. 6. 15).

46 유철종, "푸틴 "개헌안 통과되면 2024년 대선 출마 배제하지 않을 것"," 연합뉴스, (2020. 6. 22).

푸틴은 본투표 하루 전날이었던 6월 30일 제2차 세계대전 격전지였던 트베리주 르제프시에서 열린 전몰용사 기념비 제막식에서 "우리는 살고 싶은 나라, 후손에게 물려주고 싶은 나라를 위해 투표하고 있다"며 투표 참여를 호소했다.[48]

이 같은 푸틴의 잇따른 대국민 메시지 발신은 연방·지역 당국의 방역 성과를 과시하고, 국민들에게 추가적인 사회·경제적 혜택을 제공함으로써 개헌 찬성 여론의 확대와 국민투표 참여율의 제고를 목적으로 한 것으로 판단된다.

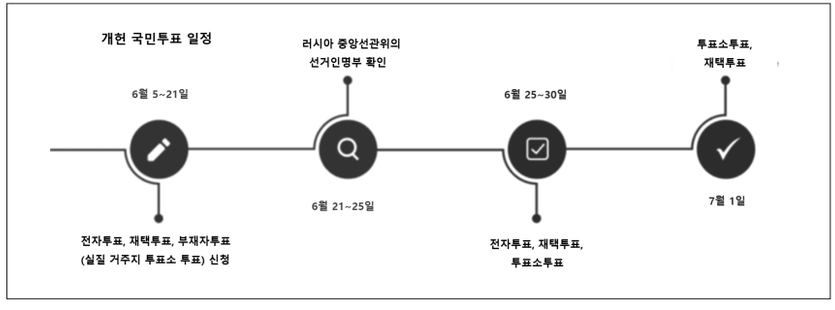
47 그동안 러시아에서 개인별 소득세는 소득 수준과 상관없이 13%의 동일한 세율이 적용됐다. 그러나 앞으로는 연 소득 500만 루블 이상 고소득자의 소득 중 500만 루블을 초과하는 금액에 대해 15%의 세율이 적용되게 된다. 또한, 이를 통해 발생하는 약 600억 루블(약 1조5천억 원)의 추가 세수를 1~16세까지의 모든 어린이에게 각각 1만 루블(약 17만 원)씩 지급토록 했다. 유철종, "푸틴, '부유세' 도입 제안…"고소득자 소득세율 13%→15% 인상"," 연합뉴스, (2020. 6. 24).

48 "Триумф неволи и будущее одной конституции," Новое время, (2. 7. 2020).

3. 헌법 개정 국민투표의 시행 과정과 결과

가. 개헌 국민투표 시행 과정

〈그림 3〉 개헌 국민투표 진행 일정



개헌 국민투표는 총 4단계의 일정으로 진행됐다. 첫째, 6월 5일부터 21일까지 16일간의 전자투표, 재택투표, 부재자투표 접수, 둘째, 6월 21일부터 25일까지 4일간의 중앙선거관리위원회의 선거인 명부 검토·확인, 셋째, 6월 25일부터 30일까지 6일간의 전자투표, 재택투표, 투표소 방문투표 등의 사전투표, 넷째, 7월 1일 투표소 방문투표와 재택투표 방식의 본투표가 진행됐다.

상술한 바와 같이, 이번 개헌 국민투표에서는 코로나19 위기를 고려하여 다양한 투표 방식이 활용됐다. 무엇보다 유권자의 투표소 밀집 현상을 방지하기 위해 6일간의 사전투표 기간이 설정되어 7월 1일 본투표일을 포함해 총 1주일간의 긴 시간 동안 투표가 진행됐다.

원격투표도 크게 확장됐다. 전자투표, 우편투표, 재택투표를 희망하는 유권자는 사전 접수를 통해 누구든 해당 방식의 투표 권리를 획득할 수 있었다. 또한, 중앙선거관리위원회는 미리 신청한 경우 주민등록지와 관계없이 실질 거주지 소재 투표소에서 투표가 가능토록 했다.

무엇보다 전국 단위 선거에서 최초로 도입된 전자투표가 모스크바시와 니즈니노브고로드주 이상 두 개 지역에서 시범 운영됐다.[49] 중앙선거관리위원회에 따르면, 모스크바시에서 유권자의 약 15%인 109만 명, 니즈니노브고로드주에서 유권자의 약 5%인 11만 명이 전자투표를 신청했다. 러시아 연방우주공사(Роскосмос)의 발표에 따르면, 7월 1일 국제우주정거장에 체류 중인 자국 우주인 두 명이 각각 전자투표와 보안통신망을 통한 대리투표 방식으로 개헌 국민투표에 참여했다.[50]

본투표일이었던 7월 1일 푸틴은 모스크바 시내 학술원 건물 내에 설치된 투표소에 방문해 투표했다. 미하일 미슈스틴 연방정부 총리도 7월 1일 투표에 참여한 후 개헌에 찬성했다는 입장을 공개적으로 밝혀 주목을 끌었다.

투표 기간 동안 전국 9만6천여 개 투표소에서 오전 8시부터 오후 8시까지 투표가 진행됐다. 중앙선거관리위원회는 보건당국의 방역 지침 권고를 수용하여 매 시간당 8~12명의 유권자가 투표소에 입실하여 투표토록 했으며, 1시간마다 투표소를 닫고 10분씩 환기와 소독을 진행했다. 투표소에 방문한 유권자들은 입실, 발열검사, 1회용 소독제로 손 세정, 마스크 착용, 비닐장갑 착용, 투표용지 수령, 투표, 퇴실의 순서를 거

49 러시아에서 전자투표는 지역 차원에서 두 차례 실시된바 있다. 2019년 9월 8일 치러진 모스크바 제7대 시의회 의원 보궐선거에서 3개 선거구에서 전자투표가 시행됐고, 당시 유권자 1만여 명이 등록을 신청하여 이중 92.3%가 투표에 참여했다. 또한 2019년 12월 모스크바에서 치러진 지하철역 위치 선정 주민투표에서도 주민 5천여 명이 등록을 신청하여 96.3%가 투표에 참여했다.

50 김형우, "'우주에서도 투표' 러 우주인, 우주정거장서 헌법개정 투표," 연합뉴스, (2020. 7. 1).

쳤다.

중앙선거관리위원회는 이번 개헌 국민투표의 사전투표와 본투표 기간 동안 다양한 형태의 임시 투표소를 운영했다. 또한 대규모 기업과 사업장은 물론, 심지어 나무 그루터기, 공원 벤치, 자동차 트렁크 등에도 임시 투표소가 설치·운영됐다.[51] 이와 함께, 중앙선관위는 2014년 이후 심각한 갈등을 빚고 있는 우크라이나에서 수도 키예프를 비롯한 4개 도시의 러시아 공관에 투표소를 설치하는 등 전세계 주요 도시에 총 254개의 해외투표소를 설치·운영했다.

그러나 7일간의 개헌 국민투표 시행 과정에서 다양한 선거 부정 의혹이 제기됐다. 선거법 위반과 선거 부정 의혹 사례는 크게 다음의 몇 가지로 요약된다.[52]

첫째, 투표 참여에 대한 캠페인 수준을 넘어 광범한 영역에서 투표 강요가 행해졌다는 것이다. 이는 무엇보다 국영기업과 공무원을 상대로 이뤄졌다. 국영기업 임원과 고위 공직자들이 하급자들에게 해고 또는 인사상 불이익을 위협하며 사실상 투표를 강요했다는 주장이 다수 제기됐다. 러시아의 선거법상 유권자는 투표를 할 권리와 함께 하지 않을 권리를 갖고 있으며, 이를 강요하는 것은 명백한 불법이다. 하지만 그동안 러시아의 다양한 선거과정에서 이러한 투표 강요 행위가 암암리에 진행되어 왔고, 민간 선거감시단체들의 주장에 따르면, 이번 선거에서 사업장 내에 임시 투표소까지 설치됨에 따라 그 정도가 더욱 심해졌다고 한다.

51 Андрей Перцев, “Смерть процедуры. Как голосование по поправкам изменит российские выборы,” Московский Центр Карнеги, (30. 6. 2020).

52 Константин Гликин, “Нарушения пошли на поправки,” Новое время, (30. 6. 2020).

둘째, 비정상적인 임시 투표소의 운용에 대한 문제가 제기됐다. 앞서 감염병 확산 방지와 유권자의 투표 편의 보장을 위해 이번 선거에서 다양한 형태의 임시 투표소가 운영됐다는 사실을 언급한바 있다. 특히 나무 그루터기, 공원 벤치, 자동차 트렁크 등에 설치된 임시 투표소에서 투표가 이뤄지는 사진들이 유권자들의 사회관계망(SNS) 게시 사진을 통해 공개됐다. 당연히 이 같은 무분별한 소규모 임시 투표소 운영은 네티즌들의 조소와 조롱을 불러왔을 뿐만 아니라, 그 과정에서 유권자의 비밀투표권 보장과 선거 결과 왜곡 가능성에 대한 다양한 문제 제기가 이어졌다.

셋째, 전자투표의 운용과 관련한 선거 부정 의혹이 제기됐다. 투표 첫날인 6월 25일 오후 한 때 전자투표 시스템이 제대로 작동하지 않는 등 기술적 문제가 나타났다. 특히 언론인 페벨 로브코프가 전자투표 방식을 통해 한 차례 투표를 하고, 투표소에서 다시 한 번 투표에 성공했다는 경험을 기사화하는 등 인터넷 공간에서 다수의 중복 투표 성공담이 회자했다.[53] 이는 결국 중앙선관위가 블록체인 방식의 전자투표에서 결과 왜곡이 불가능하다는 점을 수차례 강조해왔음에도 불구하고, 투표 시스템의 철저한 검증 부재에 대한 비판과 선거 결과 왜곡 가능성에 대한 의혹을 증폭시켰다.[54]

넷째, 중앙선거관리위원회의 국민투표 조직·운영상의 미비점에 대한

53 이에 대해 니콜라이 불라예프 중앙선거관리위원회 부위원장은 로브코프가 법적 제재를 받게 될 것이라고 응답했는데 이는 전자투표 시스템의 불완전성을 간접적으로 인정한 것이나 다름없었다.

54 반면, 소뱌닌 모스크바 시장은 이와 관련하여 선거 직후 전자투표가 취약점이 크지 않고, 무엇보다 이번 선거과정에서 해커의 개입이 이뤄지지 못한 것을 큰 성과로 평가했다. Федор Крашенинников, “Триумф невол и и будущее одной конституции,” Новое время, (2. 7. 2020).

지적이 제기됐다. 앞서 살펴본 것처럼, 지역정부는 다양한 경품을 내걸고 투표 참여를 독려했는데, 이는 단순한 투표 참여 캠페인을 넘어 개헌 지지를 유도하는 사실상의 금권선거운동으로 해석될 여지가 있었다. 또한, 투표소를 대폭 확대하여 운영하는 가운데 이를 감시할 참관인이 그에 맞게 확대되어 배치되지 못한 것도 문제였다. 또한 다양한 투표 방식이 동시에 시행되면서 투표용지가 유권자 수보다 훨씬 많이 준비된 것도 선거 결과의 왜곡에 대한 의혹을 불러일으킬 수 있는 사안이었다.

나. 개헌 국민투표 결과

7월 2일 푸틴은 본투표 종료 이후 압도적 다수의 지지에 의한 헌법 개정 승인이 확실시되자 대국민 담화를 발표하며, 국민들에게 감사의 인사를 전했다. 그는 "개정 헌법에 정치체제의 개선, 사회보장 정책의 공고화, 주권과 영토적 통합성의 강화, 그리고 세대를 하나로 묶는 우리의 영적·역사적·도덕적 가치들이 담겨있다"고 재차 강조했다. 동시에 그는 개헌안에 찬성한 국민은 물론, 이에 반대한 모든 국민들에게도 이해와 감사의 뜻을 표했다.[55]

하루 뒤인 7월 3일 중앙선거관리위원회가 「러시아연방 헌법 개정 승인 문제에 대한 국민투표 결과에 대한 결정」을 채택함으로써 선거 결과를 공식 발표했다.[56]

55 Андрей Колесников, "Всем спасибо, все стабильны," *Коммерсантъ*, (3. 7. 2020).

56 ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 03 июля 2020 г. No. 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

중앙선거관리위원회의 공식 집계에 따르면, 2020년 6월 25일부터 7월 1일까지 시행된 개헌 국민투표에서 약 1억9백만 명의 유권자 가운데 약 7천4백만 명이 투표에 참여하여 67.97%의 투표율을 기록했고, 그중 77.92%에 해당하는 압도적 다수인 약 5,770만 명이 개헌안에 찬성 의사를 표명했다. 개헌안에 찬성한 유권자의 수는 전체 유권자 수의 52.95%를 기록함으로써 절대적 과반을 확보한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 2020년 개헌 국민투표 결과

항목	수량
전체 유권자수	109,190,337명
발행 투표용지수	74,215,555장
유효 투표수	74,114,217장
무효 투표수	101,338장
찬성 투표수/비율	57,747,288장/77.92%
반대 투표수/비율	15,761,978장/21.27%
투표율	67.97%

※ 자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지 www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46746/.

지역별 투표율 통계를 살펴보면, 체첸공화국, 티바공화국, 바시키르공화국, 다게스탄공화국, 브랸스크주, 케메로보주, 크라스노다르변강, 카라차예보-체르케시야공화국, 북오세티야공화국, 아디게야공화국의 투표율이 다른 지역에 비해 상대적으로 높았다.

반대로 캄차카변강, 하바롭스크변강, 이르쿠츠크주, 톰스크주, 무르만스크주, 카렐리야공화국, 노보시비르스크주, 노브고로드주, 알타이변강, 아르항겔스크주가 낮은 투표율을 나타냈다.

역대 연방 수준의 선거에서 전통적으로 높은 투표율을 기록했던 체첸공화국과 티바공화국이 이번에도 투표율 지표의 상단을 차지했고, 2018년 대선과 마찬가지로 이르쿠츠크주와 카렐리야공화국이 낮은 투표율을 기록해 눈길을 끈다.

〈표 4〉 투표율 상위 10개 연방주체 지역

지 역	투표율(%)
체첸공화국	95.2
티바공화국	92.8
바시키르공화국	90.8
다게스탄공화국	89.8
브랸스크주	89.3
케메로보주	88.4
크라스노다르변강	85.5
카라차예보-체르케스야공화국	84.2
북오세티야공화국	82.6
아디게야공화국	82.0

〈표 5〉 투표율 하위 10개 연방주체 지역

지 역	투표율(%)
캄차카변강	44.1
하바롭스크변강	44.2
이르쿠츠크주	44.2
톰스크주	44.6
무르만스크주	45.1
카렐리야공화국	46.1
노보시비르스크주	47.8
노브고로드주	49.3
알타이변강	49.5
아르항겔스크주	50.6

개헌안에 대한 찬성과 반대 비율의 측면에서는 체첸공화국, 티바공화국, 크림공화국, 다게스탄공화국, 야말-네네츠자치구, 크라스노다르변강, 바시키르공화국, 인구시공화국, 탐보프주, 케메로프주 순으로 개헌안에 대한 찬성 비율이 높았다.

반대로 네네츠자치구, 사하공화국, 캄차카변강, 마가단주, 옴스크주, 하바롭스크변강, 무르만스크주, 톰스크주, 코미공화국 순으로 개헌안에 대한 반대 비율이 높게 나타났다.

〈표 6〉 지지율 상위 10개 연방주체 지역

지 역	찬성율(%)
체첸공화국	97.92
티바공화국	96.79
크림공화국	90.07
다게스탄공화국	89.19
야말-네네츠자치구	89.16
크라스노다르변강	88.92
바시키르공화국	88.68
인구시공화국	87.5
탐보프주	87.42
케메로프주	87.29

〈표 7〉 지지율 하위 10개 연방주체 지역

지 역	찬성율(%)
네네츠자치구	43.78
사하공화국	58.34
캄차카변강	61.76
마가단주	62.03
옴스크주	62.09
하바롭스크변강	62.28
무르만스크주	64.54
이르크츠크주	64.28
톰스크주	64.86
코미공화국	65.08

위 표와 다음 그림에서 나타나듯, 2000년 이후 역대 대통령 선거와 마찬가지로 북카프카스연방관구와 남부연방관구 소속 연방주체 지역에서의 지지율이 다른 지역에 비해 높게 나타났다. 반대로 극동연방관구와 시베리아연방관구 소속 연방주체 지역에서의 지지율은 다른 지역보다 비교적 낮은 수치를 기록했다.

특기할만한 것은 네네츠자치구가 85개 연방주체 지역 가운데 유일하게 반대 비율이 찬성 비율보다 높았다는 점이다. 해당 지역은 2018년 대통령 선거 당시 푸틴에게 71.15%라는 압도적 지지를 보냈던 지역이었다는 점에서 이번 선거 결과는 무척이나 이례적이다. 이 같은 결과는 다름 아닌 네네츠자치구와 아르항겔스크주의 통합 논의에 대한 해당 주민들의 거센 반발심이 영향을 미친 것으로 분석된다. 실제로 연방정부는 2020년 5월 국제유가 하락으로 심각한 재정 위기에 봉착한 네네츠자치구를 인근 아르항겔스크주로 통합시키려 했고, 이러한 일방적 통합 논의에 네네츠자치구 지역 주민들이 격렬한 저항함에 따라 관련 논의를 일시 중단한바 있다.[57]

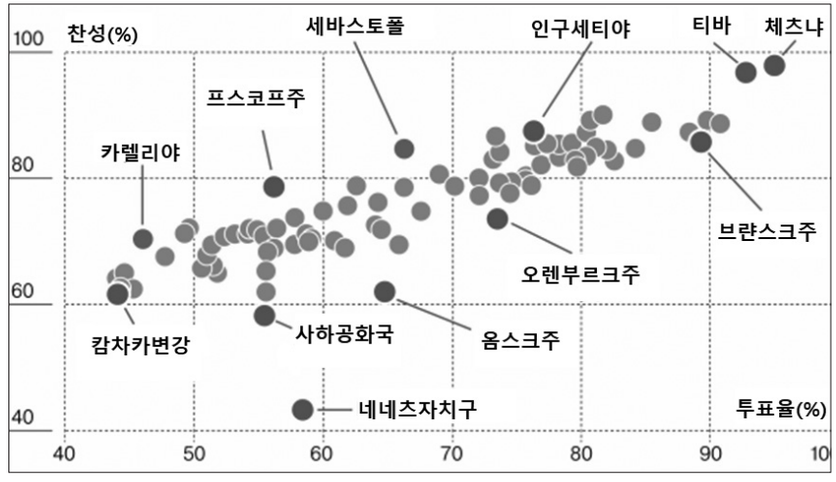
57 두 지역의 통합 논의와 네네츠자치구의 반발에 대해서는 Андрей Винокуров, Анна Виноградова, “Архангельск пошел в НАО,” *Коммерсантъ*, (14. 5. 2020) 참조.

〈그림 4〉 연방주체 지역별 개헌안 찬성/반대 비교



※ 자료: “Довели до участков,” Коммерсантъ (3. 7. 2020).

〈그림 5〉 연방주체 지역별 투표율과 지지율 종합 비교



※ 자료: “Довели до участков,” Коммерсантъ (3. 7. 2020).

위 그림의 우상단에 위치한 체첸공화국, 티바공화국, 브랸스크공화국 등 6개 지역이 투표율과 지지율 양 측면에서 높은 수치를 기록했다. 반대로 좌하단의 캄차카공화국을 비롯한 5개 지역이 종합 지표상 가장 낮은 위치를 차지했다.

연방주체 지역별 투표율과 지지율은 대체로 비례적 경향을 나타냈다. 다만, 세바스톨연방시의 경우 중간 수준의 투표율(66.33%)에 비해 매우 높은 지지율(84.67%)을 기록했고, 반대로 64.98% 투표율의 옴스크주는 유사한 투표율 보인 다른 지역들에 비해 낮은 62.09%의 지지율을 나타냈다.

254개 해외 투표소에서 치러진 투표 결과는 평균 지지율이 68%를 기록해 국내 지지율을 약 10% 가량 하회했다. 국가별 지지율은 매우 상이

한 결과를 보였다. 예컨대, 구소련 구성 공화국들의 연합체인 독립국가연합(CIS)의 절반 정도 국가에서 찬성 비율이 약 90%였던 반면, 싱가포르와 태국에서는 반대 비율이 각각 70.81%와 67.09%를 기록했다. 중국 내 유권자의 개헌 찬성 비율(41.7%)이 미국보다 낮았던 것(46.6%)도 흥미롭다.

III

2020년 러시아의 헌법 개정 평가

1. 개헌 추진 배경
2. 개헌 추진 전략
3. 개헌의 성과

1. 개헌 추진 배경

가. 러시아 내 기존 체제와 대외적 성취에 대한 피로감 증대

2000년 이후 러시아 대중은 푸틴을 비롯한 현 집권세력이 옐친 시대의 혼란과 무질서를 극복하고, 사회에 질서와 안정을 착근시킨데 대해 열렬한 지지를 보내왔다. 그러나 2008년 경제위기를 기점으로 희망 없는 안정과 만성적 부정·부패에 대한 불만이 지속적으로 고조되고 있다. 특히 2008년과 2012년 두 차례 푸틴과 메드베데프의 역할 맞교대는 기존 체제에 대한 피로감의 증대를 초래했다. 2011년 총선 과정에서 불거진 부정선거 시비는 독점적·비경쟁적 러시아 정치체제에 대한 불만과 냉소를 크게 확장했다.[58]

하지만 현 집권세력은 푸틴의 장기집권과 권위주의적 정치체제에 대한 국민의 피로감을 대외적 성취를 통해 반전시키는데 성공했다. 러시아는 2014년 3월 발생한 우크라이나 위기 과정에서 크림반도를 전격 병합했다. 우크라이나와 국제사회의 강력한 반발에도 불구하고, 러시아 국민들은 역사적·민족적·문화적 뿌리를 공유하고 있는 잃어버린 구토를 다시 회복한 이 결정에 환호했다. 또한, 2015년 시리아 내전 개입을 통한 아사드 정권의 유지와 내전 판세 전환도 강대국 러시아의 귀환을 상징적으로 보여주는 사건이었다.

이러한 대외적 성취가 푸틴체제의 정당성과 대중적 지지를 유지하는

58 장세호, “2011~2012 러시아 총·대선 결산 - 평가와 시사점을 중심으로,”「국제문제연구」, 제12권 2호, 2012. p. 147.

중요한 축으로 기능해온 것은 분명한 사실이다. 그러나 2014년 이후 6년여 기간 동안 러시아 사회를 휘감았던 애국주의적 열광도 조금씩 옅어지는 분위기다.

나. 국가경제의 정체·퇴행에 따른 삶의 질 하락에 대한 불만 고조

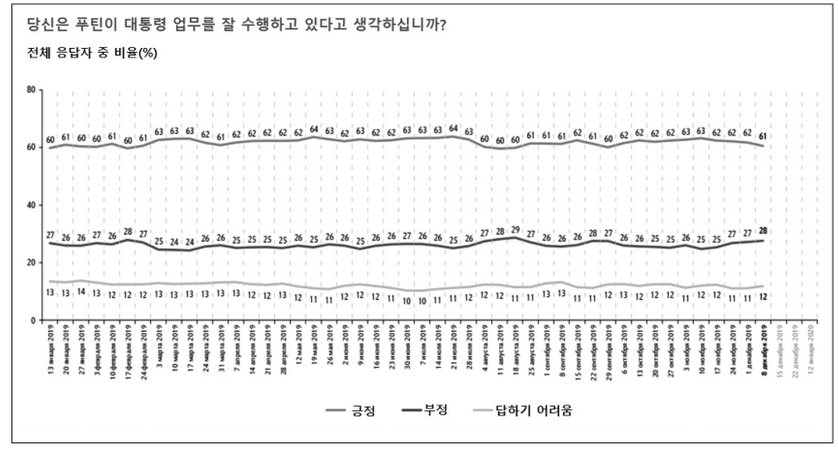
푸틴 집권 1~2기 고유가를 비롯한 여러 우호적 조건 덕분에 연 7%대의 고속성장을 지속하던 러시아 경제는 2008년 경제위기를 기점으로 정체 국면에 돌입했다. 특히 2014년 크림 병합 이후 미국과 서방의 고강도 경제제재와 이에 대한 대응제제가 지속·강화되면서 러시아 경제는 정체를 넘어 퇴행 상황에 직면했다. 이처럼 미국, 서방과의 출구 없는 대립 과정에서 러시아 경제의 침체가 계속되고, 삶의 질이 지속적으로 하락하고 있는 데 대한 국민들의 불만은 확대일로의 상황이다.[59]

다. 국가기구 전반에 대한 지지도·신뢰도 하락

기존 체제에 대한 피로감과 크림 컨센서스의 침식이 지속적으로 확대됨에 따라 사실상 모든 국가기구에 대한 지지율과 신뢰도도 하락 추세를 나타내고 있다. 특히 2018년 연금개혁을 계기로 정부, 총리, 여당에 대한 지지율은 더 큰 폭으로 떨어졌으며, 이는 푸틴의 지지율에도 부정적 영향을 초래했다. 현재 러시아 내에서는 알렉세이 나발니 등 재야를 중심으로 한 반정부 시위와 지역 차원의 불만이 다양한 생활밀착형 시위들로 표출되고 있는 상황이다.

그 결과, 2019년 말을 기준으로 푸틴 대통령을 비롯한 정부, 총리, 여당에 대한 지지도는 2014년 크림 병합 이전 수준으로 하락했다.[60]

〈그림 6〉 푸틴의 국정수행지지도 변화

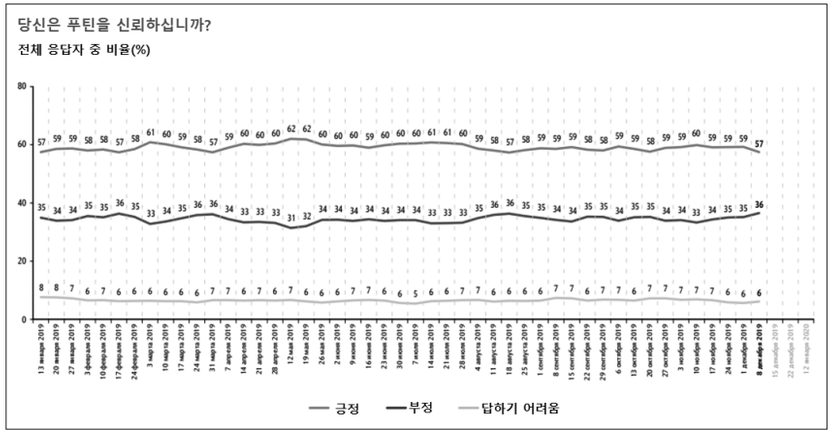


※ 자료: “Политические индикаторы,” ДОМИНАНТЫ, неделя NO.49 (12. 12. 2019), ст.2-16.

59 장세호, “민심의 구조적 변화 속 체제 안정성 유지를 위한 총력전,” 『RUSSIA REPORT』, 용인: 한국외대 러시아연구소, 2020. p. 6.

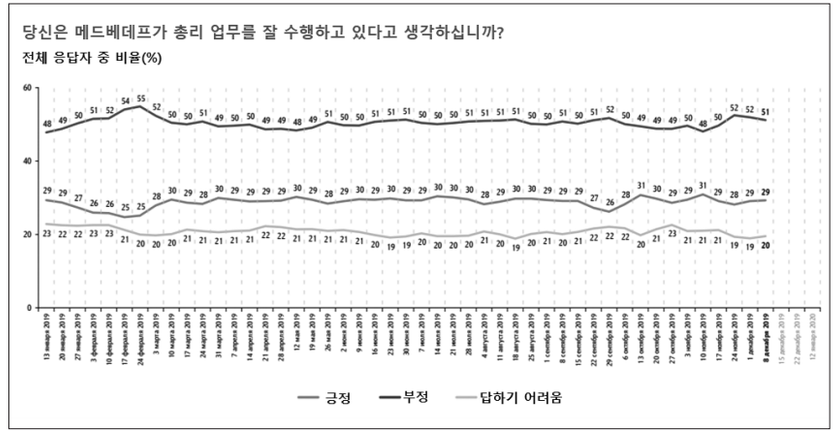
60 장세호, 위의 글, pp.19-22.

〈그림 7〉 푸틴에 대한 신뢰도 변화



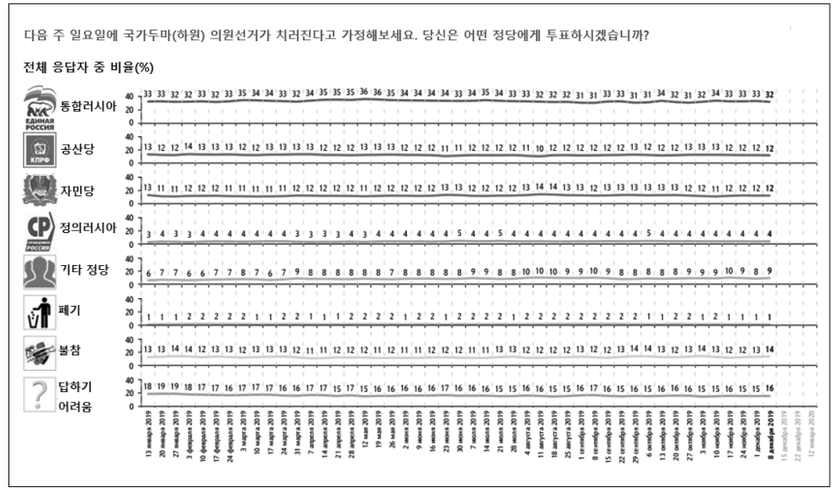
※ 자료: “Политические индикаторы,” ДОМИНАНТЫ, неделя NO.49 (12.12.2019), ст.2-16.

〈그림 8〉 메드베데프의 국정수행지지도 변화



※ 자료: “Политические индикаторы,” ДОМИНАНТЫ, неделя NO.49 (12.12.2019), ст.2-16.

〈그림 9〉 정당 지지율 변화



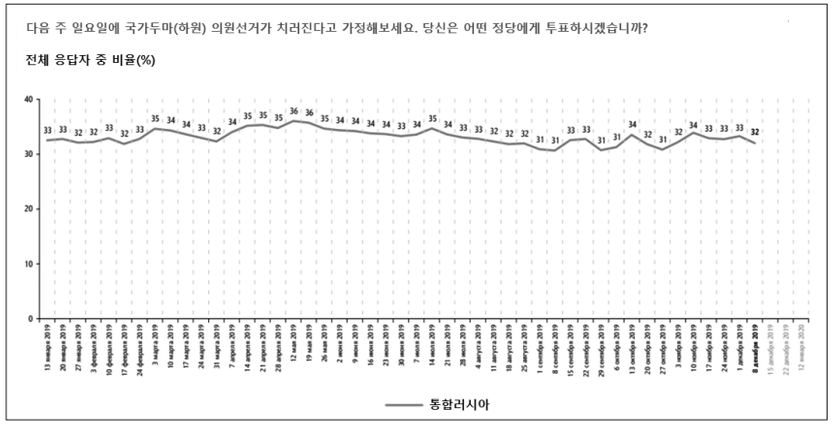
※ 자료: “Политические индикаторы,” ДОМИНАНТЫ, неделя NO.49 (12.12.2019), ст.2-16.

라. 2021년 국가두마 의원선거에 대한 불확실성 고조

러시아 주요 여론조사기관 중 하나인 여론재단(ФОМ)에 따르면, 2019년 통합러시아의 지지율은 30%를 겨우 넘는 수준이다.[61] 더욱이 내각과 여당 통합러시아를 이끌었던 메드베데프에 대한 국정수행 지지도는 이에 훨씬 못 미치는 상황이었다.

61 “Политические индикаторы,” ДОМИНАНТЫ, неделя NO. 49, 2019, ст. 2-16.

〈그림 10〉 여당 통합러시아의 지지율 변화



※ 자료: “Политические индикаторы,” ДОМИНАНТЫ, неделя NO.49 (12. 12. 2019), ст.2-16.

푸틴을 비롯한 현 집권세력에게 2021년 총선은 집권 4기 잔여 임기는 물론 정권의 재창출과 체제의 존속 측면에서 중대한 의미를 갖는 정치일정이다. 바로 이런 중요성 때문에 크렘린은 2019년 하반기부터 세르게이 키리엔코 제1부실장을 중심으로 총선 준비 체제를 구축·가동해왔다. 그러나 현 추세가 지속된다면 통합러시아는 2021년 총선에서 헌법적 다수의석(개헌선: 의원정수의 2/3)은 물론 과반의석 확보도 어려운 상황이다.

마. 벨라루스와의 국가통합 논의에 대한 기대 저하

소련 붕괴와 독립국가연합 구성 이후 러시아와 벨라루스는 양국 간 협력 강화에 대한 필요성을 공유하고 양자 관계를 지속적으로 심화시켜왔다. 그 결과, 1997년 모스크바에서 보리스 옐친 대통령과 알렉산드르 루카셴코 대통령이 모스크바에서 러시아와 벨라루스의 단계적 국가통합을 합의하고 관련 협정에 서명한 바 있다.

2000년 이후에도 러시아의 집권세력은 양국 간 국가통합 문제에 △강대국 러시아의 부활과 △푸틴의 장기집권 전략 차원에서 중요한 의미를 부여해왔다. 이에 따라 푸틴의 마지막 임기에 들어선 러시아 정부는 벨라루스와의 국가통합 논의에 진전을 이루기 위해 적지 않은 노력을 경주해왔다.

하지만 벨라루스 정부는 국가통합 논의를 경제적 이익의 획득 수단으로만 삼으려 했을 뿐, 사실상 흡수통합을 수용할 의지가 없었다. 이처럼 러시아와 벨라루스의 상이한 이해관계로 말미암아 2019년 양국은 원유 공급 가격과 보상 문제를 매개로 첨예한 갈등을 표출한 바 있다.

바. 2020년 11월 미국 대선 일정의 효과적 활용 필요성

2011~12년 대규모 反정부·反푸틴 시위 국면 이후 푸틴과 집권세력은 미국 민주당, 특히 힐러리 클린턴에 대한 강렬한 증오와 적개심을 드러냈다. 이는 2016년 미국 대선 과정에서 공화당 도널드 트럼프 후보에 대한 전략적·적극적 지원으로 표출됐다. 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 러시아는 미러관계의 개선을 기대했으나, 러시아 게이트와 뿌리 깊은 反러·反푸틴 정서로 말미암아 구체적 성과 도출에 실패했다.

2020년 미국이 본격적인 대선 국면에 돌입하면서, 러시아는 이 1년여의 시간을 한편으로, 양국관계 진전 기회를 더더욱 갖지 못하게 될 것이나, 다른 한편, 미국이 러시아의 국내 문제 또는 러시아가 연루된 대외문제에 적극적으로 관여할 수 없는 기회의 시기로 인식한 것으로 판단된

다.[62]

2. 개헌 추진 전략

가. 개헌을 매개로 한 '의도된 혼란'

푸틴이 추진한 개헌 과정은 그 자체로 러시아 국민은 물론 전세계를 놀라게 한 파격적 조치였다. 푸틴은 1월 15일 "연속" 문구의 삭제를 제안함으로써 2024년 퇴장을 암시하더니, 두 달여 만인 3월 10일 기존 임기의 무효화를 전격 수용함으로써 사실상 종신 대통령이 될 수 있는 가능성을 확보했다. 이처럼 개헌 과정에서 나타난 자신의 향후 거취, 러시아 권력구조의 변화 내용도 각 단계별로 상당한 질적 편차를 나타냈다.

그 결과, 관찰자들은 개헌 과정의 '계획성'과 '즉흥성'을 놓고 상반된 주장을 제기해왔다. 일부는 푸틴이 기존 임기 무효화하고 장기집권의 헌법적 토대를 마련하기 위해 처음부터 철저히 계산된 시나리오를 준비했다고 주장한다. 반면, 또 다른 일부는 푸틴의 리더십 특성 등을 고려할 때 개헌 과정에서 발생한 국내외의 비상상황에 대한 불가피한 대응의 결과로 임기 무효화를 선택했다고 주장한다.

현재로서는 두 주장의 진위 증명이 불가능하며, 아마도 상당한 시간이 경과한 후에야 그 본말을 파악할 수 있을 것으로 예상된다. 실제로 푸틴

62 최대 정치 이벤트인 대선 과정에서 미국 지도부와 조야가 러시아의 제도 변화 문제에 적극적으로 대응하기 힘들다. 만약 민주당이 대선에서 승리하더라도 새로운 정권이 출범 하는 2021년 1월에 러시아의 개헌 이슈는 한참 철지난 문제가 될 것이다.

이 △측근들에 의해 마지막에 설득된 것인지, △그들의 충성심을 시험해 본 것인지, △아니면 적절한 시점을 기다린 것인지 명확한 답을 찾기 어려운 상황이다.[63] 특히 기존 임기 무효화가 확정된 현 시점에서 푸틴의 진짜 의도를 파악하려는 것은 극단적으로 난해하며, 동시에 무용한 시도라는 점을 지적하지 않을 수 없다.

나. 푸틴에게 헌법 개정은 목적가치이자 수단가치

일각에서 푸틴의 헌법 개정을 장기 집권을 위한 수단으로서만 해석하는 경향이 있으나 이는 불완전한 설명이다. 만약 푸틴이 권력 연장만을 위해 개헌을 추진했다면, 기존의 임기 제한 조항만 삭제하는 것이 훨씬 간단하고 명쾌한 해법이기 때문이다.

푸틴에게 "헌법 개혁"[64]은 그 자체로 자신에게 부여된 신성한 사명으로써 반드시 달성해야 할 숭고한 목적가치라는 점에 주목할 필요가 있다. 푸틴은 종종 자신의 모스크바 중앙정치 무대 진출에서부터 대통령에 당선된 것을 '신의 선물'이자 '신이 준 사명'이라고 언급해왔다.[65] 푸틴은 정치적으로 철저히 주변에 위치했고, 대중적 명망도 없었던 자신이 극히 짧은 시간에 러시아의 최고 지도자로 등극하여 지난 20년간 권력을 유

63 Татьяна Становая, "Обнуление маршрутов. Знали Путин заранее оконечном пункте собственной реформы," Московский Центр Карнеги, (16. 3. 2020).

64 푸틴을 비롯한 러시아의 집권세력은 2020년 초부터 현재까지 진행되고 있는 헌법 개정 과정을 '헌법 개혁'으로 명명했다. 본 글에서 필자는 작금의 러시아의 개헌 과정이 '개혁'이라는 용의의 취지에 부합하는지의 여부와 상관없이 때때로 의미의 정확한 전달 필요성에 따라 본 용어를 활용한다.

65 Татьяна Становая, 위의 글.

지한 것에 대해 신화적·종교적 의미를 부여하곤 했다.

따라서 푸틴은 오래 전부터 러시아의 장기 비전과 정체성을 정식화할 수 있는 새로운 헌법의 창출을 일생일대의 과제로 인식해왔고, 이런 점에서, "헌법 개혁"은 푸틴에게 개인적으로 숙명적·신화적·이념적 가치이자 과제였다고 할 수 있다.

다. 시기 선정과 추진 속도: 전격전과 속도전

푸틴은 마지막 임기를 4년여나 앞둔 매우 이른 시점에 개헌을 추진했다. 그는 러시아 대중의 체제에 대한 피로감과 지지율 이반에 불구하고, 아직 대중적 지지율과 내부 통제력이 임계점에 이르지 않은 현 시점에서 선제적 대응을 선택했다.

푸틴은 아마도 유도, 삼보 등 격투기를 통해 싸움에서 선제공격의 중요성을 누구보다 잘 채득하고 있었을 것이며, 민심의 구조적 변화와 엘리트 균열에 한 템포 빠른 행보를 선택했을 가능성이 크다. 실제로 푸틴은 2차 체첸전쟁이나, 크림 병합, 시리아 내전 개입 등 아무도 예상치 못했을 때 파격적인 조치를 취함으로써 극도의 혼란을 발생시킨 후 이런 혼돈 속에서 자신에게 유리한 방향으로 상황을 수습하는 성향을 보여왔다.[66] 소위 '2024년 문제'의 해결에 있어 가장 중요한 전장으로 여겨지는 2021년 총선에서 뜻밖의 손상의 입을 수 있는 가능성을 염두에 두고 한 박자 빠르게 행동한 것이다. 동시에 벨라루스와의 국가통합 논의에 대한 기대 저하, 미국의 대선 일정도 시기 선택의 중요한 고려 사항이었을 것으로 판단된다.

66 Jan Matti Dollbaum, "Controlled Confusion," *Russian Analytical Digest*, No. 246, 2020. pp. 2-3.

푸틴은 세간의 예상을 뛰어 넘는 전광석화의 속도로 개헌을 추진했다. 푸틴은 2019년 12월 대기자회견에서 개헌에 대한 필요성을 최초로 제기한지 한 달 만에 구체적 방향과 추진 일정까지 제시했다. 더욱이 일반적으로 개헌 논의가 긴 협의 기간과 국민투표 시행을 위한 준비 기간이 소요되는 점을 고려할 때, 4월 22일 국민투표를 통해 개헌 논의를 종결시키려 했던 것은 이례적 속도전으로 평가된다.[67] 푸틴은 예기치 못했던 코로나19 위기의 심화 국면에서 어쩔 수 없이 개헌 국민투표를 무기한 연기할 수밖에 없었다. 그러나 그는 위기 상황이 현격히 개선되지 않은 가운데에도 전격적으로 국민투표일을 재확정하고 이를 과감하게 밀어붙였다. 특히, 이러한 속도전은 개헌 과정에서 제기될 수 있는 다양한 논란과 부작용을 최소화하고 성과를 극대화하기 위한 전략적 행보라 할 수 있다.

라. 추진 과정 은밀성과 의사 결정의 폐쇄성

이번 개헌 추진 과정의 중요한 특징 중 하나는 고도의 은밀성이다. 푸틴이 1월 15일 개헌 착수를 선언했을 때 발렌티나 마트비엔코 상원의장을 비롯한 유력 인사들이 큰 충격에 빠진 모습을 보였는데, 이는 그들이 이 사실을 사전에 전혀 인지하지 못하고 있었음을 방증한다.

실제로 이번 국정연설 전 대통령실이 주요 매체 편집장들에 대한 브리

67 필자는 1월 15일 푸틴의 개헌 착수 소식을 처음 접했을 때, 개헌 준비에 필요한 물리적 시간과 비용을 고려하여 국민투표가 2020년 9월 지방선거와 동시에 치러질 것으로 예상했다.

핑을 진행했으나 개헌 문제는 철저한 보안 속에 의제에서 제외된 것으로 알려진다.[68] 또한 1월 15일 하원 지도부는 푸틴의 국정연설 직후 개헌 문제를 논의하기 위해 회의를 진행하던 중 TV를 통해 메드데베프 내각의 총사퇴 소식을 전해 듣고, 급하게 정부의 하원 파견 관료를 통해 진위를 확인한 것으로 보인다. 안톤 실루아노프 제1부총리를 비롯한 대부분의 각료들도 뒤늦게 자신의 해임 또는 직책 변경 사실을 확인할 수 있었다.[69] 심지어 테레시코바도 대통령실 관계자로부터 1월 15일 오전에야 임기 조항과 관련한 두 개의 상이한 제안이 담긴 문서를 전달 받았고, 푸틴이 어떤 결정을 내릴지 전혀 알지 못했다는 후문이다.[70]

극히 폐쇄적인 방식의 개헌에 대한 의사결정과 실무 준비 과정도 주목할 필요가 있다.

푸틴은 2018년 5월 집권 4기 출범 전후 시점부터 현재까지 약 2년간 개헌을 준비해왔다.[71] 그는 2019년 여름 안톤 바이노 대통령실 실장과 세르게이 키리엔코 대통령실 제1부실장에게 본격적인 개헌 준비를 주문했으며, 이들은 대통령실 내 소수 실무그룹을 통해 같은 해 12월까지 푸틴의 관심 사항을 중심으로 개헌안 초안을 마련했다. 그리고 이들이 지난 6개월 동안 푸틴의 향후 거취와 관련한 다양한 구상을 연구하고, 이를 푸틴에게 보고했을 것으로 추측된다.

68 러시아에서는 크렘린에서 대통령의 연례 국정연설 하루 전에 주요 매체의 편집장을 불러 연설의 주요 내용을 사전에 통보하는 것이 일반적 관례이다.

69 ""Совсем не потребовалось". Силуанов вспомнил о дне отставки кабмина," *Радио Sputnik*, (20. 2. 2020).

70 Татьяна Становая, "Обнуление маршрутов. Знали Путин заранее оконечном пункте собственной реформы," Московский *Центр Карнеги*, (16.3.2020).

71 푸틴은 종종 대통령직에 대한 피로감을 언급했고, 측근들에게 새로운 진로를 모색하라고 주문했다. Михаил Рубин, Ольга Чуракова, Роман Баданин, "Рассказ о том, как Путин останется с нами навсегда," *Проект*, (29. 1. 2020).

프로엑트(Проект)는 2019년 여름 대통령실 내 한 고위인사와의 인터뷰 내용을 소개했는데, 이때 이미 그는 당시로서는 특별한 권한 없이 일종의 자문기구에 불과했던 국가평의회의 권한 강화 필요성을 주장한 바 있다.[72] 또한, 푸틴은 국정연설 하루 전에 메드베데프와 만났는데 이 자리에서 총리 사직과 안보회의 부의장 임명 계획을 통보한 것으로 추정된다.[73]

상기 사항들을 고려할 때, 푸틴은 개헌을 바이노, 키리엔코, 그로모프, 칼리물린 등 대통령실 내 소수의 핵심 인사들을 중심으로 폐쇄적 형태로 논의하고 결정해왔던 것으로 판단된다.

마. 효과적 추진 동력 확보: 정치적 정당성 & 대중적 지지

푸틴은 개헌 착수를 선언하면서 여론 수렴과 국민투표 절차를 추가함으로써 절차적 정당성을 강화코자 했다.

러시아 연방헌법은 개헌 절차를 △하원 승인, △상원 승인, △지역의회 2/3 이상 승인, △대통령 서명·공포의 순으로 규정하고 있다.[74] 하지만 이번 개헌 과정에서는 개헌 실무그룹을 통한 주요 정당·사회단체를

72 2019년 3월 19일 누르술탄 나자르바에프 카자흐스탄 대통령이 전격적인 조기 사임을 발표했다. 하지만 나자르바에프는 안보회의 의장에 취임하여 국부의 지위와 영향력을 유지했다. 상기 프로엑트의 인터뷰는 이로부터 얼마 지나지 않은 시점에 이뤄진 것이다.

73 실제로 2019년 말 메드베데프는 각료회의에서 2020년 향후 비전과 계획을 열정적으로 발표했다. 이런 상황에서 각료들은 메드베데프의 퇴진을 전혀 눈치 채지 못했다. 아마도 메드베데프도 자신의 2020년 1월 퇴진을 인지하지 못했을 것으로 판단된다.

74 러시아 연방헌법은 134~137조에서 그 개정에 관한 일련의 조건과 절차를 규정하고 있다.

비롯한 각계각층의 개헌 제안 사항의 접수·심의 과정을 추가했다. 특히 푸틴은 공식 절차에 없는 개헌 국민투표를 포함시켜, 국민 스스로의 결정에 의해 헌법이 개정된다는 점을 강조하면서 절차적 정당성을 강화했다.[75]

사회·경제 영역의 주요 쟁점 사안들을 개헌안에 명시함으로써 대중의 개헌에 대한 관심을 제고하고 지지 여론 확대를 모색한 것도 흥미롭다. 사실 개헌의 핵심 사안인 헌법기관 간 권한재분배를 비롯한 권력구조 변경 문제는 상대적으로 러시아 대중에게 부차적 관심 사항이라 할 수 있다. 오히려 개헌을 통해 자신들의 삶에 직접적 영향을 미치는 사회·경제적 문제에 관심이 집중될 수밖에 없다.

푸틴은 이번 개헌안에 △최저임금, △사회보조금, △연금 색인화, △의료서비스 문제 등을 명시함으로써 국민복리 제고에 대한 기대감을 높였다. 또한 연방정부 고위관료, 상하원 의원, 지역정부 수반 등 고위공직자에 대한 자격 요건을 강화함으로써 개헌에 대한 긍정적 여론을 조성하고자 했다. 이와 함께, 국민의 절대다수(약 80%)를 차지하고 있는 러시아 민족을 고려하여, 러시아 민족, 문화, 언어의 특별한 위상과 역할을 강조한 것도 주목할 필요가 있다.

75 러시아 연방헌법은 개헌에 관한 국민투표를 의무 사항으로 규정하고 있지 않다. 다만, 135조 3항은 개헌 국민투표 시행 시 유권자의 과반 이상이 투표에 참여하여, 과반 이상이 찬성한 경우 채택된 것으로 간주한다고 규정하고 있다.

3. 개헌의 성과

가. 추진 성과1: 푸틴의 지도력·통제력 입증

푸틴의 집권 4기 착수를 앞두고 많은 서방 전문가들은 향후 '2024 문제'를 매개로 러시아 내에서 주요 엘리트 파벌 간 경쟁이 심화하고, 푸틴의 지도력과 통제력이 급속히 이완될 것이라 전망했다.

하지만 이번 개헌 과정에서 그 어떤 엘리트 파벌의 조직적 저항이나 개인적 일탈도 나타나지 않았다. 오히려 푸틴은 단호한 결행 능력과 압도적 상황 통제 능력을 과시했다.

나. 추진 성과2: 향후 운신을 위한 선택지 극대화

푸틴이 이번 개헌을 통해 획득한 가장 중요한 성과는 향후 자신의 거취와 관련한 선택지를 헌법적 토대에 근거하여 크게 확장한 것이 핵심이다. 실제로 푸틴은 △현직 대통령의 임기 무효화, △국가평의회의 헌법기관화, △대통령의 상원 지분 확대와 종신 상원의원직 도입 등을 통해 2024년까지의 상황 변화에 대처할 수 있는 사실상 모든 옵션을 보유하게 됐다.

다. 추진 성과3: 전략적 모호성 유지와 조기 레임덕 방지

기존 헌법 하에서 푸틴에게 집권 4기(2018~24년) 6년은 마지막 임기로 종료가 정해져 있는 마지막 임기의 권력자에게 레임덕은 피할 수 없

는 숙명이라 할 수 있다. 하지만 푸틴은 이번 개헌을 통해 2024년 이후 자신의 거취에 대한 전략적 모호성을 견지함으로써 엘리트와 대중을 혼란에 빠뜨렸다.

이러한 의도된 혼란을 통해 푸틴은 러시아 주요 엘리트 파벌 간 이전 투구식 후계경쟁을 불식 또는 최소화할 수 있는 기회를 획득할 수 있게 됐다. 푸틴은 이번에 보여준 압도적 통제력과 전략적 모호성을 토대로 집권 4기 잔여 임기 4년 동안 발생할 수 있는 레임덕을 효과적으로 방지할 수 있는 수단을 확보했다.

라. 추진 성과4: 푸틴체제의 불가역성 확보

푸틴에게 있어 자신이 '강한 러시아의 부활'을 기치로 지난 20년간 축조해온 푸틴주의와 푸틴체제는 러시아의 장기적 발전과 국가 정체성 확립을 위한 영속적 가치이다.

권력의 속성상 새로운 권력자는 늘 전임자가 축조한 구조물의 창조적 파괴를 통해 자신의 정당성을 시현하고, 새로운 비전을 제시하려고 노력한다. 이런 점을 고려할 때 푸틴은 마지막 임기에 자신이 만들어낸 이념적·조직적 구조물이 권력 교체와 관계없이 유지될 수 있는 헌법적 토대를 형성하고자 노력했다.

개헌 3단계에서 푸틴이 신, 아동, 가족, 소련 등의 개념을 강조한 것은 헌법에 보수주의, 전통주의, 국가주의, 애국주의의 이데올로기 색체를 강화하는 데 철저히 초점이 맞춰졌다. 결국, 푸틴은 새로운 헌법을 '영적 유대'에 기초한 푸틴주의 국가제도의 정립을 위한 도구로 활용할 수 있게 됐다.

IV

결론

1. 푸틴의 전략적 모호성 유지와 장기 집권 가능성 확대
2. 러시아의 정치의 단기적 안정, 장기적 불안정 가능성 증가
3. 정책적 시사점

1. 푸틴의 전략적 모호성 유지와 장기 집권 가능성 확대

개헌에도 불구하고 푸틴의 거취와 관련한 명확한 결론은 아직 없다. 개헌을 통해 푸틴이 기존 임기의 무효화라는 성과를 획득했지만, 이를 통해 그가 2024년 이후 자신의 권력 연장을 최종적으로 결정했다고 보는 것은 무리다. 현재로서는 개헌 논의 이전에 제기되던 다양한 선택지가 그대로 유지되거나 확대됐다는 점이 중요하다. 결국, 확실한 것은 2024년까지의 레임덕 최소화와 2024년 이후 본인의 거취에 대한 선택지가 많아지면서 운신의 폭이 확장됐다는 것뿐이다.

푸틴은 자신이 신뢰할 수 있는 소수 그룹을 통해 2024년 이후 거취에 대한 최적의 모델을 앞으로도 지속적으로 탐색할 것이다. 바이노와 키리엔코는 지난 2년 동안 여러 사례를 참고하여 다양한 형태의 권력 이양, 권력 연장 모델을 탐색해왔고, 짐작컨대, 여러 성공 사례와 실패 사례를 심층적으로 분석·검증했을 것으로 보인다.

이를 테면, 주요 성공사례로 △중국의 등소평 모델, △카자흐스탄의 나자르바예프 모델, △아제르바이잔의 알리예프 모델 등이 검토됐을 것이다.[76] 반대로, 실패사례로는 △조지아의 세바르드나제, 사카시빌리 모델, △키르기스스탄의 아카예프, 아탐바예프 모델, △우즈베키스탄의 카리모프 모델, △세르비아의 밀로셰비치 모델, △러시아의 푸틴-메드베데프 양두체제 모델 등을 살펴봤을 것이다.

76 이번 개헌과 아제르바이잔 사례는 여러모로 유사점이 많다. 아제르바이잔 대통령 일함 알리예프는 마지막 임기에 접어들자 임기가 만료되기 훨씬 전에 개헌 국민투표를 실시하여 임기 제한 조항을 삭제했다. 개헌안에 국민들의 실생활 수요를 충족시키기 위한 내용을 포함한 것도 유사하다. 개헌을 통해 알리예프는 차기 대선에 출마할 수 있는 권리를 획득했고, 결국 권력 연장에 성공했다.

즉, 향후 4년간 대통령실 내 소수 그룹을 중심으로 이러한 대안 모델들의 분석·검증 작업이 더욱 치밀하게 진행될 것으로 전망된다.

현재 푸틴이 자신의 거취와 관련하여 취할 수 있는 선택지는 크게 △완전한 퇴장, △대통령직 이양과 대체 직위 획득, △대통령직 유지로 대별된다.

첫째, 완전한 퇴장은 후계자에게 정치·경제적 안위를 보장 받고, 깨끗하게 모든 권력을 내려놓는 안이다. 둘째, 대통령직 이양과 대체 직위 획득은 대통령 퇴임 후 △국가평의회 의장, △안보회의 의장, △종신 상원의장 등 대체 직위를 획득하여, 사실상 최고 권력을 유지하거나 일정 정도의 영향력을 유지하는 안이다.[77] 셋째, 대통령직 유지는 집권 기간을 연장하여 사실상 종신 대통령으로서 권력 유지하는 안이다.

〈표 8〉 보유 권력의 크기에 따른 선택지 스팩트럼

최소	차소	차강	최강
· 대통령 퇴임	· 종신 상원의장	· 안보회의 의장 · 국가평의회 의장	· 대통령 연임 · 통합국가 대통령

※ 자료 : 필자 작성.

푸틴은 2024년 이후 거취에 대해 전략적 모호성을 견지할 것이나, 임기 종료가 다가올수록 장기 집권에 대한 동기부여가 강해질 것으로 전망된다.

77 이 안은 푸틴이 일상적 국가 운영에는 관여하지 않으면서, 자신이 필요할 경우 특정 결정에 영향력을 미치고 통제력을 행사할 수 있는 대안이다.

2024년 이후 푸틴의 거취 문제는 △푸틴의 리더십 특성 변수, △국내외 상황 변수, △국내 엘리트 동학 변수, △시간 변수가 복합적으로 작용하는 고차방정식이라 할 수 있다. 푸틴은 권위주의적 통치 스타일에도 불구하고 국가주의자, 법치주의자, 원칙주의자로서의 정체성을 강조해 왔다. 2008년 메드베데프에게 대통령 권좌를 넘겨 준 것이나 이번 개헌 과정에서 임기 제한 조항 삭제를 추진하지 않은 것도 이런 맥락의 연장이다.

하지만 이번 개헌 과정에서 푸틴은 그동안의 입장과 배치되는 모순적 결정을 단행했다.[78] 푸틴은 현재 남은 임기 동안 전략적으로 거취에 대한 모호성을 유지하며, 국정운영 성과 창출의 극대화에 주력할 것으로 전망된다. 당장은 추가 연임이 만약을 위한 선택지로 고려되겠지만, 일단 '퇴로'가 만들어진 이상 시간이 지날수록 장기집권에 대한 유혹은 확대될 수밖에 없을 것이다.

2. 러시아의 정치의 단기적 안정, 장기적 불안정 가능성 증가

첫째, 푸틴의 영향력 유지·강화는 러시아의 국내외적 안정을 보장하는 핵심 요소이다. 이번 개헌을 통해 푸틴은 당장 집권 4기 잔여 임기의 레임덕 최소화는 물론 때에 따라 푸틴체제의 물리적 연장 가능성을 확보했다. 또한 그 과정에서 푸틴은 러시아 엘리트와 대중에 대한 강력한 지도

78 푸틴은 그동안 △이중권력, △수렴청정(멘토링), △대통령 권력 약화 등에 반대한다는 입장을 지속적으로 피력해왔다. 특히 푸틴은 3월 6일 이바노보에 방문해 인위적 권력 연장하기 위한 어떤 계획에도 반대한다고 언급했으나, 며칠 후 임기 무효화에 전격적으로 동의했다.

력과 통제력을 입증했다. 따라서 개헌을 통해 러시아와 대외적 평판에서는 일정 정도 손상이 불가피할 것이나 러시아의 국제적 위상은 지속·유지될 것으로 전망된다.

그러나 푸틴이 '2024 문제'의 해결이 아닌 동결을 선택함에 따라 러시아의 장기적 불안정 요소는 그대로 남게 됐다는 점도 분명하다. 푸틴은 개헌을 통해 2024년 이후 거취에 대한 선택지를 극대화하는 성취를 거뒀지만, 이는 '2024 문제'의 해결이 아닌 동결일 뿐이다. 푸틴은 4년 후인 2024년, 그리고 새로운 6년의 임기가 종료되는 2030년과 2036년에 또다시 퇴임과 권력연장 사이에서 선택에 봉착할 수밖에 없다. 그리고 이 시기마다 예외 없이 '푸틴 없는 러시아'라는 문제가 국가와 체제의 안정성을 위협하는 현안으로 부상할 것이다. 특정 인물이 장기 집권 후 퇴장할 때 극도의 혼란이 나타난 것은 역사 속에서 다양한 사례를 통해 검증된 정치의 냉엄한 속성이다.

둘째, 푸틴의 노쇠화와 정책 실패 가능성도 주목할 문제이다. 전통적으로 러시아의 최고 권력자, 특히 푸틴은 의사 결정 과정에서 그야말로 막강한 영향력을 행사해왔다. 푸틴이 2024년 이후 권력 연장을 선택해 장기집권의 길을 가게 된다면 러시아는 최고 지도자의 물리적 노쇠화라는 문제에 직면할 수밖에 없다.

러시아와 같은 극단적인 중앙집권적 권력구조 하에서 지도자의 노쇠화는 중요한 체제 불안 요소이다. 옐친 집권 2기 말 병상정치와 이로 말미암은 극도의 사회적 혼란상이 이를 방증한다. 특히 권력 연장을 선택할 경우, 한 번 원칙을 져버린 푸틴이 점점 더 노골적으로 사욕을 드러낼 가능성이 있으며, 이는 러시아 정치의 장기적 불안정성을 확대하는 요인이 될 것이다.

셋째, 후계 논의의 잠재적 위험성도 러시아 정치의 장기적 안정을 위협하는 요인이다. 권위주의체제 또는 고도의 중앙집권형 정치체제에서 후계 문제는 그 자체로 체제와 권력자의 아킬레스건이라 할 수 있다. 푸틴은 현재 자본과 영향력을 위해 상호 경쟁하는 계층적 권력 네트워크 복합체의 최정점에 위치하고 있다. 푸틴은 이 피라미드 가장 높은 곳에서 경쟁을 관리하고, 충성심을 보이는 인물들에게 기회를 제공하고, 분쟁을 해결해왔다.

푸틴이 확고하고 지속적으로 권력을 장악하고 있다고 믿게 될 때, 그들은 푸틴의 위협을 두려워하고 그의 약속을 진지하게 수용할 것이다.[79] 그러나 푸틴의 퇴진이 명백해지고 후계 논의가 본격화되면, 주요 엘리트 그룹은 점점 더 푸틴의 위협과 약속을 무시하고, 스스로 권력을 획득하거나 가장 유력한 후계자의 편에 서기 위해 기민하게 기동할 가능성이 커지게 될 것이다.

넷째, 푸틴의 장기 집권에 대한 피로감이 지속적으로 확대되고 있는 점도 불안 요인이다. 푸틴은 3월 10일 국가두마 연설에서 4선을 지낸 루즈벨트 미국 대통령을 언급한 바 있다. 그는 "같은 국가에서 (대통령이) 두 번 이상 중임하는 선례가 있다. 미국은 대공황과 2차 세계대전을 통해 세계적 격변과 실업, 빈곤과 같은 경제적 어려움에 처해있었다. 그리고 우리(러시아)는 소련 붕괴 후 아직 모든 것을 극복하지 못하고 있다. … 안정이 더 중요하고 우선시되어야 한다."라고 말했다.[80] '사회적 안정'

79 Henry Hale, "Putin's End Game?," PONARS Eurasia, (11. 3. 2020).

80 2020년 3월 10일 푸틴의 국가두마 정기회의 연설문. "Пленарное заседание Государственной Думы," http://www.kremlin.ru/events/president/news/62964 (검색일: 2020. 3. 11).

이라는 우선적 가치의 담보를 위해 자신의 장기 집권이 러시아에 필요악이 될 수 있다는 논리이다.

현재 푸틴은 약 60%의 국정수행지지도를 기록하고 있고, 개헌에 대한 찬성 비율도 매우 높은 편이다.[81] 하지만 푸틴이 스탈린의 31년을 넘어 최대 36년간 집권하게 된다면, 이에 대한 대중적 피로감의 확대가 불가피하고 특정 시점에 사회적 저항의 형태로 분출할 가능성도 배제하기 어렵다.[82]

다섯째, 체제 내 자유주의자들의 중장기적 이탈과 원심력 확대 가능성도 고려해야 할 것이다. 필자는 여러 지면을 통해 러시아의 정치변동을 평가·전망하는데 있어서 재야뿐만 아니라 체제 내 자유주의자들에 주목할 것을 제안한 바 있다.

역사적으로 러시아의 정치변동은 주로 외부로부터의 엘리트 순환이 아닌 권력엘리트 내부 그룹 간 경쟁의 방식에 의해 발생했다. 개헌을 통한 푸틴의 기존 임기 무효화 결정은 푸틴의 기존 지지자 중 자유주의적 성향의 엘리트와 대중에게 적잖은 충격과 실망을 유발했다. 이들이 푸틴의 장기 집권을 문명국가로서 러시아의 이미지 실추와 유럽 모델의 보편적 민주주의 발전에 있어 큰 장애로 간주할 가능성이 명백히 존재한다. 결국, 중장기적으로 집권세력 내부에서 체제 내 자유주의자 그룹의 이탈과 원심적 경향 확대 가능성을 배제하기 어렵다.

81 2020년 5월 6일 러시아의 주요 여론조사기관 중 하나인 레바다센터는 푸틴에 대한 국정수행지지도가 취임 후 최저 수준인 59%로 떨어졌다고 발표했다.

82 레바다 센터의 조사에 따르면, 러시아인의 정치에 대한 관심은 지속적으로 줄어드는 추세이다. 이들은 어차피 아무 것도 바꿀 수 없고, 모든 것이 일부 사람들에 결정될 뿐이라고 생각한다. 이러한 정치적 냉소는 경우에 따라 적극적 저항으로 전환될 수 있는 양면적 속성을 가진다. Андрей Колесников, “Супер вторник Путина,” Новое время, (10. 3. 2020).

3. 정책적 시사점

첫째, 개헌을 통한 러시아의 단기적 안정성 유지는 한러관계 유지·강화에 긍정적 요소로 평가된다. 푸틴 집권 4기 잔여 임기에 대한 불확실성이 상당 부분 제거됨에 따라 러시아의 국내정치적 안정성이 유지될 것이다. 푸틴 정부의 기존 대내·대외정책의 기조가 유지되면서 이른바 러시아의 정책적 예측가능성도 유지될 것으로 보인다. 하지만 중장기적 체제 불안정 요소들도 상존하는 바 러시아 정치변동 가능성을 예의주시할 필요가 있다.

둘째, 2020년 미국 대선 일정을 염두에 둔 미국, 유럽 분리접근 구사 가능성에 주목할 필요가 있다. 현재 유럽 내에서는 경기침체 등으로 말미암아 러시아의 크림 병합을 묵인하고, 대러 제재를 완화·해제하자는 의견이 대두하고 있다. 러시아 역시 이에 호응하여 최근 우크라이나와 돈바스 문제 등에 대한 상호 수용 가능한 타협을 추진 중이다. 반면, 러시아는 미국 내 대선 일정을 고려할 때 미러관계의 진전이 사실상 불가능하다고 보고, 오히려 이를 중장기적 경쟁력 강화의 기회로 활용하는 방안을 모색 중이다. 2020년 3월 OPEC+의 원유 감산 합의 무산과 주요 산유국 간의 유가 전쟁 등도 이 같은 맥락에서 접근이 가능하다. 이 때문에 초저유가 국면이 상당 기간 지속될 가능성을 염두에 둔 거시경제 정책 입안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 러시아가 2021년 총선을 염두에 둔 경기부양 정책을 추진할 가능성도 눈여겨 봐야한다. 현재 러시아의 對유럽 접근은 상호 이익이 바탕이지만, 유럽으로부터의 대러 제재를 완화·해제함으로써 2021년 국민들이 실질적으로 체감할 수 있는 경제 성장을 도모하려는 것도 중요

한 동기이다.[83] 또한, 미슈스틴 내각의 출범과 벨로우소프의 제1부총리 취임 등을 고려할 때 2021년 12월 총선을 앞두고 러시아가 경기부양 정책, 확장적 경제정책을 추진할 가능성도 제기되고 있다. 이런 가능성을 염두에 두고 대러 경제협력 과정에서 우리의 국가이익을 극대화할 수 있는 방안을 검토·강구해야 할 것이다. 특히 미슈스틴 내각이 12개 국가사업의 효과적 추진과 정책 성과 창출에 주력하려는 점에 주목하여 한국의 참여와 국익 증대 영역 발굴을 시도할 필요가 있다.

넷째, 러시아의 신동방정책 추진 의지가 지속될 것임에 유의해야 한다. 개각 과정에서 유르 트루트네프 부총리, 알렉산드르 코즐로프 장관 등 한국 관련 각료 대부분이 유임된 바 있다. 또한 러시아 당국은 비록 코로나 바이러스 확산 사태로 말미암아 9월 동방경제포럼의 취소를 결정했지만 마지막 순간까지 정상적 개최 가능성을 타진한바 있다. 이상의 내용을 고려할 때, 러시아 정부의 신동방정책 추진에 대한 의지는 큰 변화가 없는 것으로 판단된다. 코로나19 확산 사태의 전개 상황에 연동될 수밖에 없으나, 올해 중하반기부터 2020년 '신북방 협력의 해' 관련 사업의 본격 추진과 9월 동방경제포럼 참가 문제가 차질 없이 준비될 수 있도록 만전을 기해야 할 것이다.

다섯째, 우리 청와대와 러시아 대통령실 간 교류·협력 채널의 구축 방안을 모색할 필요가 있다. 이번 개헌 과정에서 드러난 것처럼 대통령실은 러시아의 권력구조 내에서 지대한 위상과 비중을 차지하고 있다. 한국의 국익 제고를 위해 우리의 청와대 수석들과 러시아의 대통령실 보좌관들과의 정기적 접촉 채널 구축 방안의 모색이 요망된다. 정기적 접촉을 통해 상호이해를 증진하고, 양국 간 전략적 이익의 상호 수렴 기회가 형성될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

여섯째, 차세대 엘리트를 중심으로 푸틴의 후계자 탐색과 인적 네트워크 구축도 시도해볼만 하다. 당분간 푸틴의 후계 문제가 표면화되지는 않을 것이나, 후계 문제는 어느 순간 러시아의 가장 중요한 화두로 부상할 수밖에 없다. 현재 러시아 내에서 미슈스틴, 소뱌닌, 메드베데프 등이 후계자 후보로 거론되고 있으나, 필자의 견해로 오히려 푸틴보다 한 세대 젊은 엘리트군 내에서 후계자가 결정될 것으로 판단된다. 이에 다양한 한러 차세대 정치인, 경제인, 학자 간 접촉과 네트워크 구축을 위한 지원을 제언한다.

83 물론 여기에는 지정학적으로 러시아의 대척점에 서있는 유럽·대서양 동맹의 균열에 대한 이해도 고려됐을 것이다.

Abstract

Russia's Constitutional Revision in 2020: Political Background and Implications

JANG, Seho

(Institute for National Security Strategy)

This research report analyzes the background, purpose and political implications of the 2020 constitutional revision in Russia. The four-step process of preparing the constitutional amendment showed a significant level of qualitative change in its content. In particular, Putin's previous term was nullified in the final constitutional amendment, making it legal for him to run again in the next presidential election. The referendum was held for a week from June 25 to July 1, winning an overwhelming 77.92 percent of support.

The following were the main reasons behind Putin's surprise push for a constitutional revision. Increased fatigue over the regime and external achievements in Russia. Rising discontent over the falling quality of life due to economic stagnation and regression. Drop in approval ratings for the entire national body. Rising uncertainty over the 2021 parliamentary elections in Duma. Falling expectations for national unity with Belarus. Intention to effectively utilize the U.S. presidential election schedule in November 2020.

For Putin, the constitutional revision was both a "mean value" to extend his power and a "purpose value" to establish Russia's long-term identity. In view of this, Putin and the Kremlin have taken a strategy of preparing for constitutional amendment in a very covert manner, deliberately creating confusion, and finalizing it in a lightning war and speed battle manner. In particular, it sought to enhance its political legitimacy by holding a referendum, not a necessary procedure. Through this, Putin has achieved the results of proving his leadership and control, maximizing options for future operations, preventing early lame duck and securing the irreversibility of the Putin regime.

In the future, Putin is expected to maintain a thorough strategic ambiguity in relation to his future position, and the possibility of his long-term rule is also expected to increase.

In the end, this will contribute to the short-term stability of Russian politics, but will be a factor causing long-term instability.

Keywords

Constitutional Revision, Plebiscite, Vladimir Putin, Long-term Rule, Power Structure

참고문헌

러시아 정부 공식 문헌

Конституция Российкой Федерации.

Закон NO. 1–ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации Президента Российской Федерации《О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти》.

Послание Президента Федеральному Собранию (15. 1. 2020).

Постановление от 20 марта 2020 г. NO. 244/1804-7 О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Постановление от 03 июля 2020 г. NO. 256/1888-7《О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации》.

Распоряжение Президента РФ от 14.02.2020 NO. 32-рп《Об организации и подготовки проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ》.

Указ Президента РФ от 17.03.2020 г. NO. 188《О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации》.

학술문헌

서동주. “러시아 옐친과 푸틴기 내각개편: 결정요인, 동향, 함의.” 「국제정치논총」, 제45집 4호, 2005.

엄구호·김연규. “이원집정부제 러시아 정부의 불안정성에 관한 연구.” 「국제정치논총」, 제46집 3호, 2006.

우준모. “러시아 대통령제의 발전과정과 전망.” 「국제지역연구」, 제13권 3호, 2009.

장세호. “2011~2012 러시아 총·대선 결산 - 평가와 시사점을 중심으로.” 「국제문제연구」, 제12권 2호, 2012.

_____. “민심의 구조적 변화 속 체제 안정성 유지를 위한 총력전.” 『RUSSIA REPORT』, 용인: 한국외대 러시아연구소, 2020.

_____. “러시아의 코로나19 위기 대응: 평가와 시사점.” 「INSS 전략보고」 No.86, 2020.

Fish, M. Steven. “The Pitfalls of Russian Superpresidentialism.” *Current History*, vol.96, No.612, 1997.

Dollbaum, Jan Matti. “Controlled Confusion.” *Russian Analytical Digest*, No.246, 2020.

Domanska, Maria. “Putin’s January Games: ‘Succession of Power’ on the Horizon.” *Russian Analytical Digest*, No. 246, 2020.

Elgie, Robert. “The Politics of Semi-Presidentialism.” in Robert Elgie, (ed,), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford Univ. Press, 1999.

Teague, Elizabeth. “Russia’s Constitutional Reform of 2020.” *RUSSIAN POLITICS*, No. 5, 2020.

Гельман, В. Я. “Возвращение Левиафана?.” *Полис*, No. 2, 2006.

“Одобрение институтов власти и доверие политикам.” Левада-Центр, (6.5.2020) https://www.levada.ru/2020/05/06/odobrenie-institutov-vlasti-i-doverie-politikam/ (accessed: 8.5.2020).

"Политические индикаторы." *ДОМИНАНТЫ*, неделя NO. 49, 2019.

언론보도 및 인터넷 자료

김형우. "'우주에서도 투표' 러 우주인, 우주정거장서 헌법개정 투표." 연합뉴스, (2020. 7. 1).

나주석. "코로나19 53만명 발생한 러시아 푸틴 "미국보다 우리가 잘 대응했다"." 「아시아경제」, (2020. 6. 15).

유철종. "푸틴 "개헌안 통과되면 2024년 대선 출마 배제하지 않을 것"." 연합뉴스, (2020. 6. 22).

_____. "푸틴, '부유세' 도입 제안…"고소득자 소득세율 13%→15% 인상"." 연합뉴스, (2020. 6. 24).

이진희. "개헌안 국민투표에 참여하면 '재난극복'용 쿠폰을 제공한다?." 바이러시아, (2020. 6. 14).

Shepelin, Ilya. "The Kremlin Is Working Overtime to Promote the New Constitution." *The Moscow Times*, (17. 6. 2020).

Веретенникова, Ксения. "《Мощная, мужественнаяпоправка》." *Коммерсантъ*, (11. 3. 2020).

Винокуров, Андрей., Анна Виноградова, "Архангельск пошел в НАО." *Коммерсантъ*, (14. 5. 2020).

Гликин, Константин. "Нарушения пошли на поправки." Новое время, (30. 6. 2020).

Колесников, Андрей. "Всем спасибо, все стабильны." *Коммерсантъ*, (3. 7. 2020).

Крашенинников, Федор. "Триумф неволи и будущее одной конституции." Новое время, (2. 7. 2020).

Перцев, Андрей. "Смерть процедуры. Как голосование по поправка

м изменит российские выборы." Московский *Центр Карнеги*, (30. 6. 2020).

Рубин, Михаил., Ольга Чуракова, Роман Баданин, "Рассказ о том, как Путин останется с нами навсегда." *Проект*, (29. 1. 2020).

Становая, Татьяна. "Обнуление маршрутов. Знали Путин заранее о конечном пункте собственной реформы." Московский *Центр Карнеги*, (16. 3. 2020).

Чеснаков, Алексей. "Сурков: мне интересно действовать против реальности." *Актуальные Комментарии*, (26. 2. 2020).

"Агитация с открытой датой." *Коммерсантъ*, (7. 4. 2020).

"Голосование по поправкам стало больше похоже на выборы." *Коммерсантъ*, (19. 5.2 020).

"Дата голосования больше не одна." *Коммерсантъ*, (29. 5. 2020).

"Изменения в избирательном законодательстве." ПОЛИТКОМ.РУ, (18. 5. 2020).

"Карант Конституции." *Коммерсантъ*, (26. 3. 2020).

"Конституционная реформа. поправки ко второму чтению." Политком.RU, (10. 3. 2020).

"Кремль оценил слова Суркова об обнулении президентских сроков." *РИА Новости*, (26. 2. 2020).

"Опубликован бюллетень для голосования по поправкам к Конституции." lenta.ru, (20. 3. 2020).

"Поправки в Конституцию: отложенное голосование." *Политком.RU*, (30. 3. 2020).

"Поправки к Конституции."*Политком.RU*, (25. 2. 2020).

"Песков прокомментировал идею увеличить число президентской квоты в СФ." *РИА Новости*, (11. 02. 2020).

"Пленарное заседание Государственной Думы." http://www.kremlin.

ru/events/president/news/62964 (accessed: 11. 3. 2020).

“Поправки в Конституцию РФ 2020: список изменений” https://gosuslugi-online.ru/popravki-v-konstitucziyu-rf-2020-spisok-izmenenij/ (accessed: 19. 3. 2020)

“Почти 80 компаний уже присоединились к программе《Миллион призов》.” Активный гражданин, (19. 6. 2020) https://ag.mos.ru/news/4216 (accessed: 25. 6. 2020).

“Триумф неволи и будущее одной конституции.” Новое время, (2. 7. 2020).

“Удаленные голосования.” *Коммерсантъ*, (7. 4. 2020).

“ЦИК придет со щитом.” *Газета РБК*, (3. 3. 2020).

“Экс-президентам России могут разрешить пожизненно входитьв Совфед.” *Радио Sputnik*, (11. 2. 2020).

부록

2020년 러시아연방 헌법 개정 목록

□ 제67조

기 존
1항. 러시아연방의 영토는 그 구성주체의 영토, 내수와 영해, 그리고 그 위의 영공을 포함한다.
변 경
1항. 러시아연방의 영토는 그 구성주체의 영토, 내수와 영해, 그리고 그 위의 영공을 포함한다. 러시앙연방 영토에서는 연방법에 따라 연방 영토가 생성될 수 있다. 연방 영토 내에서 공권력의 조직은 해당 연방법에 따라 이뤄진다.
추 가
2-1항. 러시아연방은 자국의 주권과 영토적 통일성의 보호를 제공한다. (이웃 국가와 러시아연방의 국경의 구획, 경계 설정, 재설정을 제외하고) 러시아연방 영토의 일부를 할양하거나 이를 요구하는 행위는 허용되지 않는다.

□ 67-1조 추가

내 용
1항. 러시아연방은 자국 영토에서 소련의 법적 후계자이며, 러시아연방 영토 밖에서 국제기구와 그 조직 내의 회원 자격, 국제조약에의 참여, 해당 국제조약에 따라 부과되는 의무와 자산에 대한 소련의 법적 후계자(승계자)이다. 2항. 천년 역사를 통해 통합된 러시아연방은 신에 대한 이상과 신앙은 물론, 국가 발전에 있어서의 연속성을 우리에게 물려준 우리 조상들의 기억을 보존하며, 역사적으로 확립된 국가적 통합을 인정한다. 3항. 러시아연방은 조국 수호자들의 기억을 기리고 역사적 진실을 수호한다. 인민들의 조국 수호를 위한 공헌의 가치를 경시하는 것은 허용되지 않는다. 4항. 러시아 국가 정책의 최우선 순위는 어린이들이다. 국가는 어린이의 포괄적인 정신적, 도덕적, 지적, 육체적 발달, 그리고 그들의 애국심 교육, 시민권과 연장자에 대한 존중을 고양하기 위한 여건을 조성한다. 국가는 가정교육의 우선시하면서, 돌봄으로부터 방치된 어린이들에 대해 부모의 책임을 진다.

□ 68조

기 존
1항. 러시아연방의 국어는 그 전역에 걸쳐 러시아어이다. 2항. 공화국은 자신의 국어를 정할 권리가 있다. 공화국의 국가권력기관, 지방자치단체, 국가기구들에서는 공화국 국어가 러시아연방 국어와 함께 사용된다. 3항. 러시아연방은 연방의 모든 민족에게 모국어를 보존하고, 그 연구와 발전을 위한 조건을 조성할 수 있는 권리를 보장하다.
변 경
1항. 영토 전역에서 러시아연방의 국어는 러시아연방의 동등한 민족들의 다민족 연합의 일부인 국가형성민족의 언어로서 러시아어다. 2항. 공화국은 그들 자신의 국어를 정할 권리가 있다. 공화국의 국가권력기관, 지방자치 단체, 국가기구에서 공화국 국어가 러시아연방 국어와 함께 사용된다. 3항. 러시아연방은 모든 국민에게 모국어를 보존하고 연구와 발전을 위한 여건을 조성할 권리를 보장한다.
추 가
4항. 러시아연방에서 문화는 연방 내 여러 민족의 독특한 유산이다. 문화는 국가에 의해 지지되고 보호된다.

□ 69조

기 존
러시아연방은 일반적으로 승인된 국제법 원칙과 규범에 따라 소수원주민족의 권리를 보장한다.
변경 및 추가
1항. 러시아연방은 일반적으로 승인된 국제법 원칙과 규범에 따라 소수원주민족의 권리를 보장한다. 2항. 국가는 러시아연방 내 모든 종족 공동체의 문화적 정체성을 보호하고, 종족·문화적, 언어적 다양성의 보존을 보장한다. 3항. 러시아연방은 해외에 거주하는 동포들이 그들의 권리를 실현하고, 이익을 보호하며, 러시아의 문화적 정체성 유지할 수 있도록 지원을 제공한다.

□ 70조

기 존
2항. 러시아연방의 수도는 모스크바시이다. 수도의 지위는 연방법에 의해 규정된다.
변 경
2항. 러시아연방의 수도는 모스크바시이다. 수도의 지위는 연방법에 의해 규정된다. 국가권력의 일부 연방기구들의 상시 소재지는 연방헌법법률에 의해 다른 도시에 국가권력 내 개별 연방기구들의 영구 거주지는 연방헌법법률에 의해 다른 도시로 규정될 수 있다.

□ 71조

기 존
г) 연방 입법, 사법, 행정 기구들의 체계와 이들의 조직 및 활동의 절차 규정, 국가권력의 연방기구 설립 е) 러시아연방의 국가, 경제, 환경, 사회, 문화, 민족 발전 부문에서의 연방 정책과 연방 프로그램의 토대 구축 и) 연방 에너지 체계, 핵에너지, 핵분열 물질과 연방 교통, 전신, 정보와 통신, 우주 활동 м) 국방과 안보; 방위산업, 무기, 탄약, 군사기술, 기타 군사 물자의 구입과 판매 절차의 결정; 방사성 물질, 마약의 생산과 그 사용 절차 т) 연방 국가 업무
변 경
г) 공권력의 조직; 연방 입법, 행정, 사법기구들의 체계와 이들의 조직 및 활동 절차, 국가권력의 연방기구 설립 е) 러시아연방의 국가, 경제, 환경, 사회, 문화, 민족 발전 부문에서의 연방 정책과 연방 프로그램의 토대 구축; 보건, 보육, 교육 체계에 대한 통일된 법적 틀의 확립(평생교육 포함) и) 연방 에너지 체계, 핵에너지, 핵분열 물질과 연방 교통, 전신, 정보와 통신, 우주 활동 м) 국방과 안보; 방위산업, 무기, 탄약, 군사기술, 기타 군사 물자의 구입과 판매 절차의 결정; 방사성 물질, 마약의 생산과 그 사용 절차; 정보 기술의 사용과 디지털 데이터의 유동에서 개인, 사회, 국가의 안전 보장 т) 연방 국가 서비스; 국가 및 지방 차원의 공직과 공직자들에 대한, 러시아연방 시민의 타국 시민권 또는 영주권 등의 문서 보유와 관련 제한, 러시아 영토 밖에 소재한 타국 은행에 계좌 개설과 보유, 현금 자산과 채권 예치에 관한 제한

□ 72조

기 존
д) 자연 관리; 환경과 생태안전 보호; 특별자연보호지역; 역사와 문화 유산 보호 е) 보육, 교육, 학술, 문화 체육과 스포츠에 대한 제 문제 ж) 보건 문제의 조정; 가족, 모성, 부성, 아동의 보호; 사회보장을 포함한 사회적 보호
변 경
д) 자연 관리; 농업; 환경과 생태 안전 보호; 특별자연보호지역; 역사와 문화 유산 보호 е) 보육, 교육, 학술, 문화, 체육과 스포츠, 청연 정책에 대한 일반적 문제 ж) 보건 문제의 조정. 충분하고 수준 높은 의료 지원의 제공, 사회적 보건의 유지와 강화, 건강한 삶을 위한 조건 형성, 시민이 스스로의 건강에 대해 책임감 있는 태도를 진작시킬 수 있는 문화 형성; 사회보장을 포함한 사회적 보호
추 가
ж1) 가족, 모성, 부성과 아동의 보호; 남성과 여성의 결합으로서 결혼 제도 보호; 가족 내에서 아동의 충분한 보육, 성인 자녀가 부모를 돌볼 의무를 행할 수 있는 조건 형성

□ 75조

추 가
5항. 러시아연방은 시민의 노동을 존중하고, 시민의 권리 보호를 보장한다. 국가는 러시아연방 노동 인구 전체에게 최저생계비 이상의 최저임금을 보장한다. 6항. 러시아연방은 보편성, 공정성, 세대 간 연대의 원칙에 입각한 국민연금체계의 형성, 그 효과적 기능에 대한 지원, 연방법이 정한 절차에 따라 연금의 연 1회 이상 지수화를 수행한다. 7항. 러시아연방은 연방법에 따라 시민을 대상으로 의무사회보험, 사회적 지원, 사회보조금과 사회급여가 보장한다.

□ 75-1 추가

내 용
러시아연방은 지속가능한 국가 경제의 성장과 시민의 복리 증진, 국가와 사회의 상호 신뢰를 위한 조건을 형성하고, 시민의 존엄과 노동자의 존중을 보장하며, 시민의 권리와 의무 간 균형, 사회적 파트너십, 경제, 정치, 사회적 연대를 제공한다.

□ 77조

추 가
3항. 러시아 연방주체 수반(러시아연방 구성주체의 행정부 최고 지도자)은 30세 이상으로 러시아연방 내에 상시 거주하며, 타국 시민권 또는 영주권을 보유하지 않은 러시아연방 시민이 될 수 있다. 러시아 연방주체 수반(러시아연방 구성주체의 행정부 최고 지도자)은 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다. 연방법에 의해 러시아 연방주체 수반(러시아연방 구성주체의 행정부 최고 지도자)에게 추가적 요구 사항이 규정될 수 있다.

□ 78조

추 가
5항. 연방 국가기관의 수장은 30세 이상으로 러시아연방 내에 상시 거주하며, 타국 시민권 또는 영주권을 보유하지 않은 러시아연방 시민이 될 수 있다. 러시아 연방주체 수반(러시아연방 구성주체의 행정부 최고 지도자)은 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다.

□ 79조

기 존
러시아연방은 사람·시민의 권리와 자유의 제한을 초래하거나 러시아연방 헌법체계의 원칙에 위배되지 않는 다면, 국제조약에 따라 국제기구에 참여하고 그 권한 일부를 그 조직에 위임할 수 있다.
변 경
러시아연방은 사람·시민의 권리와 자유의 제한을 초래하거나 러시아연방 헌법체계의 원칙에 위배되지 않는 다면, 국제기구에 참여하고 자국의 권한 일부를 그 조직에 위임할 수 있다. 러시아연방이 참여하는 국제기구가 그 해석상 러시아연방 헌법에 부합하지 않게 내린 결정은 러시아연방 내에서 시행되지 않는다.

□ 79-1항 추가

내 용
러시아연방은 국제 평화와 안보의 유지와 강화, 국가들과 민족들의 평화적 존립, 국가의 내정간섭 불허를 위한 조치를 취한다.

□ 80조

기 존
2항. 러시아연방 대통령은 러시아연방 헌법, 사람·시민의 권리와 자유의 보장자이다. 그는 러시아연방 헌법에 규정된 절차에 따라 러시아연방의 주권, 독립, 국가적 일체성을 보호하기 위한 조치를 취하고, 국가기구의 조화로운 기능화와 상호작용을 보장한다.
변 경
2항. 러시아연방 대통령은 러시아연방 헌법, 사람·시민의 권리와 자유의 보장자이다. 그는 러시아연방 헌법에 규정된 절차에 따라 러시아연방의 주권, 독립, 국가적 일체성을 보호하기 위한 조치를 취하고, 국가 내에서 시민의 평화와 화합을 유지하며, 통합 공권력체계에 포함된 기구들의 조화로운 기능과 상호작용을 제공한다.

□ 81조

기 존
1항. 러시아연방 대통령은 6년 임기로 러시아 시민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표로 선출된다. 2항. 35세 이상으로 10년 이상 러시아연방 내에서 상시 거주한 러시아 시민이 러시아연방 대통령으로 선출될 수 있다. 3항. 동일인이 2회를 초과하여 연속으로 러시아연방 대통령이 될 수 없다. 4항. 러시아연방 대통령 선거 절차는 연방법에 의해 규정된다.
변 경
1항. 러시아연방 대통령은 6년 임기로 러시아 시민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표로 선출된다. 2항. 35세 이상으로 25년 이상 러시아연방 내에서 상시 거주했으며, 타국 시민권 또는 영주권을 보유하고 있지 않고, 보유했던 적이 없었던 러시아 시민이 러시아연방 대통령으로 선출될 수 있다. 러시아연방 대통령 후보자가 타국의 시민권을 보유하고 있거나 보유했던 적이 없어야 한다는 규정은 연방헌법법률에 따라 러시아연방에 전체 또는 그 일부가 포함됐던 국가의 시민권을 보유했거나, 러시아연방에 전체 또는 그 일부가 포함됐던 국가의 영토에 상시 거주했던 러시아연방 시민에게는 적용되지 않는다. 러시아연방 대통령은 연방법이 정한 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다. 3항. 동일인이 2회를 초과하여 러시아연방 대통령이 될 수 없다. 4항. 러시아연방 대통령 선거 절차는 연방법에 의해 규정된다.
추 가
3-1항. 동일인이 러시아연방 대통령 직책을 맡을 수 있는 임기 수를 제한하고 있는 러시아연방 헌법 81조 3항은 러시아연방 대통령 직책을 수행했고, (또는) 수행하고 있는 사람에게 적용된다. 그러나 해당 제한 사항이 포함된 러시아연방 헌법의 개정안이 효력이 발휘되는 순간 이 직책을 수행했거나, 수행하고 있는 사람은 대통령 재임 횟수와 관계없이 조항(3항을 말함)이 허용하고 있는 재임 기간 동안 러시아연방 대통령 직책을 수행할 수 있는 가능성을 배제하지 않는다.

□ 82조

기 존
2항. 선서는 연방회의 위원, 국가두마 의원, 러시아연방 헌법재판소 재판관이 참여한 가운데 엄숙하게 진행한다.
변 경
2항. 선서는 러시아연방 상원 의원, 국가두마 의원, 러시아연방 헌법재판소 재판관이 참여한 가운데 엄숙하게 진행한다.

□ 83조

기 존
러시아연방 대통령은 а) 국가두마의 동의를 얻어 러시아 연방정부의 대표(총리)를 임명 б) 러시아 연방정부 각의에서 의장권을 보유 д) 러시아 연방정부 대표(총리)의 제안에 따라 러시아 연방정부 부대표(부총리), 연방 장관들을 임명하고 해임 е) 연방회의에 러시아연방 헌법재판소, 러시아연방 대법원의 판사 후보를 제안하고, 기타 연방 재판관을 임명 ж) 연방법에 의해 지위가 규정되는 러시아연방 안보회의를 구성하고 지도 и) 러시아연방 대통령실을 구성
변 경
а) 대통령이 제안하여 국가두마가 확정한 후보자를 러시아 연방정부 대표로 임명하고 해임 б) 러시아 연방정부의 일반적 지도를 수행하고, 러시아 연방정부 각의에서 의장권을 보유 д) 국가두마가 확정된 후보자들을 러시아 연방정부 부대표에 임명하고 해임 е) 연방회의에 러시아연방 헌법재판소 소장, 부소장, 재판관, 러시아연방 대법원장, 부법원장, 판사 후보자를 제안; 기타 연방 법원의 법원장, 부법원장, 판사를 임명 ж) 개인, 사회, 국가의 이익과 안보의 국가적 제공, 시민의 안전과 화합의 유지, 러시아연방의 주권과 국가적 일체성의 보호, 국내·대외 위협의 예방 문제에 대한 국가수반의 권한 실현을 목적으로 러시아연방 안보회의 구성 и) 자신의 권한 실행을 위해 러시아연방 대통령실을 구성
추 가
б1) 러시아 연방정부 대표의 제안으로 연방 집행기구의 구조를 확정하고 변경; 연방 집행기구들의 조직 내에서 러시아연방 대통령이 관리하는 기구들과 연방정부가 관리하는 기구들을 구분하고, 그 지도부를 결정 в1) 러시아 연방정부 대표, 러시아 연방정부 부대표, 연방 장관, 러시아연방 대통령이 직접 관리하는 연방 집행기구 책임자와 지도부의 사임을 결정 д1) 연방회의와 협의 후 국방, 안보, 내무, 법무, 외무, 비상사태의 예방과 자연재해 복구를 담당하는 연방 집행기구 책임자(연방 장관 포함)를 임명하고 해임 е1) 연방회의와 협의 후 러시아연방 검찰총장, 부총장, 러시아 연방주체 검사, 군사검사와 특수검사를 임명하고 해임; 별도의 연방법에 따라 러시아 연방주체 감사와 동일한 수준의 기타 검사를 임명하고 해임 е2) 연방회의와 협의 후 러시아 연방주체 검사들을 임명하고 해임; 시(市)검사, 구(區)검사, 이들과 동일한 수준의 기타 검사를 임명하고 해임 е3) 재판관의 명예와 존엄을 훼손하는 행위를 저렀거나, 연방헌법법률에 따라 재판관들의 권한 수행이 불가능하다는 점이 입증된 경우, 러시아연방 헌법재판소 소장, 부소장, 재판관, 러시아연방 대법원 법원장, 부법원장, 판사 등의 권한 중지를 연방헌법법률에 따라 연방회의에 제안 е4) 연방회의에 회계감사원 원장, 회계감사원 위원 절반에 대한 후보자를 제안; 국가두마에 회계감사원 부원장과 회계감사원 위원 절반에 대한 후보자를 제안 е5) 공권력 기구들의 조화로운 기능과 상호작용 보장, 러시아연방의 국내·대외정책의 기본 방향과 국가의 사회·경제적 발전을 위한 우선 방향 규정을 목적으로 러시아연방 국가평의회 구성; 러시아연방 국가평의회의 지위는 연방법으로 규정

□ 92-1조 추가

내 용
1항. 임기 만료, 사임 또는 건강상의 이유로 계속해서 권한을 행사할 수 없는 경우, 조기에 권한 행사를 종료한 러시아연방 대통령은 면책특권을 갖는다. 2항. 임기 만료, 사임 또는 건강상의 이유로 계속해서 권한을 행사할 수 없는 경우 권한 행사를 종료한 러시아연방 대통에 대한 기타 보장 사항은 연방법으로 규정한다. 3항. 권한 행사를 종료한 후 러시아연방 대통령은 러시아연방 헌법 93조에 규정된 절차에 따라 면책특권을 박탈당할 수 있다.

□ 93조

기 존
1항. 러시아연방 대통령은 국가전복 및 기타 중대범죄로 국가두마의 탄핵이 소추된 후 러시아연방 대법원의 러시아연방 대통령의 범죄 행위에 대한 확정 판결, 러시아연방 헌법재판소의 탄핵 절차 준수 확인 후 연방회의에 의해 해임될 수 있다. 2항. 국가두마와 연방회의의 대통령 탄핵 결의는 국가두마 의원 정족수의 1/3 이상의 찬성과 국가두마가 구성한 특별위원회의 결정으로 소추되며, 상·하원 모두 의원 정족수의 2/3 이상 찬성으로 결정된다. 3항. 연방회의의 대통령 탄핵 결정은 국가두마의 대통령에 대한 탄핵 발의 이후 3개월 내에 이뤄져야한다. 이 기간 내에 연방회의의 결정이 채택되지 않으면, 대통령 탄핵소추는 거부된 것으로 간주된다.
변 경
1항. 러시아연방 대통령은 해임될 수 있으며, 국가전복 및 기타 중대범죄로 국가두마의 탄핵 소추, 러시아연방 대법원의 현직 또는 권한 정지 중인 러시아연방 대통령의 범죄 행위에 대한 확정 판결, 러시아연방 헌법재판소의 탄핵 절차 준수 확인 후 자신의 권한이 중지된 러시아연방 대통령은 연방회의에 의해 면책특권을 박탈당한다. 2항. 국가두마의 탄핵소추에 대한 결정과 연방회의의 대통령 해임, 면책특권 박탈, 권한 수행 중지에 대한 결정은 국가두마 의원 정족수 1/3 이상의 찬성과 국가두마가 구성한 특별위원회의 결정으로 소추되며, 상원 의원 정족수의 2/3 이상 찬성으로 결정된다. 3항. 연방회의의 대통령 해임, 면책특권 박탈, 권한 중지에 대한 결정은 탄핵 발의 이후 3개월 내에 이뤄져야한다. 이 기간 내에 연방회의의 결정이 채택되지 않으면, 대통령 해임, 면책특권 박탈, 권한 중지에 대한 소추는 거부된 것으로 간주된다.

□ 95조

기 존
2항. 각 러시아 연방주체로부터 2명의 대표자(대의기구, 집행기구 각각 1명씩)가 연방회의 구성원이 된다. 3항. 국가두마는 450명의 의원으로 구성된다.
변 경
2항. 연방회의는 러시아연방 상원의원들로 구성된다. а) 각 연방주체별로 2명의 대표자(대의기구, 집행기구 각각 1명씩)가 연방회의 의원이 되며, 이들의 임기는 대표하는 기구에 따라 결정 б) 임기 만료 또는 조기 사임에 따라 권한이 중지된 러시아연방 대통령은 종신 상원의원이 된다. 임기 만료 또는 조기 사임에 따라 권한이 중지된 러시아연방 대통령은 러시아연방 상원의원의 권한을 거부할 권리가 있다. в) 러시아연방 대통령은 30명 미만의 대표자를 상원의원으로 임명할 수 있으며, 이들 중 7명 미만을 종신 의원으로 임명할 수 있다. 3항. 러시아연방 상원 의원 정족수는 러시아연방 헌법 65조에서 열거된 러시아 연방주체들의 대표자 수, 본 장 2항의 б, в호에서 명시된 러시아연방 상원의원의 권리를 행사하는 사람들의 수로 구성된다. 7항. 국가두마는 450명의 의원으로 구성된다.
추 가
4항. 러시아연방 상원의원은 30세 이상으로 러시아연방 내에 상시 기주하며, 타국 시민권이나 영주권을 보유하고 있지 않은 러시아 연방 시민이 될 수 있다. 러시아연방 상원의원에게는 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다. 5항. 평생 동안 연방 상원의원의 권한을 행사하는 연방회의 대표자들로 국가와 공공 활동 분야에서 국가에 뛰어난 공헌을 한 시민들이 임명될 수 있다. 6항. 평생 동안 연방 상원의원의 권한을 행사하는 연방회의 대표자들을 제외한 연방회의 대표자들은 6년 임기로 임명된다.

□ 97조

기 존
1항. 국가두마 의원은 21세 이상의 피선거권을 가진 러시아연방 시민이 선출될 수 있다. 2항. 동일인은 동시에 연방회의 위원과 국가두마 의원이 될 수 없다. 국가두마 의원은 다른 국가권력 대의기구, 지방자치단체 의회의 의원이 될 수 없다.
변 경
1항. 국가두마 의원은 21세 이상의 피선거권을 갖고, 러시아연방에서 상시 거주하며, 타국의 시민권이나 영주권을 갖고 있지 않은 러시아연방 시민이 선출될 수 있다. 국가두마 의원에게는 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다. 2항. 동일인은 동시에 러시아연방 상원의원과 국가두마 의원이 될 수 없다. 국가두마 의원은 다른 국가권력 대의기구, 지방자치단체 의회의 의원이 될 수 없다.

□ 98조

기 존
1항. 연방회의 위원과 국가두마 의원은 임기 동안 면책특권을 보유한다. 그들은 범죄현장 체포되는 경우를 제외하고, 구금, 체포, 수색을 당하지 않으며, 타인의 안전 보장을 위해 연방법에 규정된 경우를 제외하고 신체의 수색에 처해지지 않는다.
변 경
1항. 러시아연방 상원의원과 국가두마 의원은 임기 동안 면책특권을 보유한다. 그들은 범죄현장에서 체포되는 경우를 제외하고, 구금, 체포, 수색을 당하지 않으며, 타인의 안전 보장을 위해 연방법에 규정된 경우를 제외하고 신체의 수색에 처해지지 않는다.

□ 100조

기 존
3항. 양원은 러시아연방 대통령의 국정연설, 러시아연방 헌법재판소의 교서, 타국 지도자의 연설의 청취를 위해 합동으로 소집될 수 있다.
변 경
3항. 양원은 대통령의 국정연설 청취를 위해 합동으로 소집될 수 있다.

□ 102조

기 존
1항. 다음은 연방회의의 관할 사항이다. е) 러시아연방 대통령의 해임 ж) 러시아연방 헌법재판소 재판관, 러시아연방 대법원 판사의 임명 з) 러시아연방 검찰총장과 차장의 임명과 해임 и) 회계감사원 부원장과 그 구성원 절반의 임명과 해임 3항. 러시아연방 헌법에 의해 다른 절차가 규정되지 않는 한, 상원의 결정은 의원 정족수의 과반 이상 찬성으로 채택
변 경
1항. 다음은 연방회의의 관할 사항이다. е) 러시아연방 대통령의 해임; 러시아연방 대통령의 면책특권 박탈과 권한 중지 ж) 러시아연방 대통령의 제안으로 러시아연방 헌법재판소 소장, 부소장, 재판관, 러시아연방 대법원 원장, 부원장, 판사의 임명과 해임 з) 러시아연방 검찰총장, 부총장, 연방주체 검사, 연방주체 검사와 동등한 수준의 군사검사와 특별검사 후보에 대해 러시아연방 대통령과 협의
추 가
и) 러시아연방 대통령의 제안에 따라 회계감사원 원장과 그 구성원 절반의 임명과 해임 к) 러시아연방 대통령이 제안한 국방, 안보, 내무, 법무, 외무, 비상사태의 예방과 자연재해 복구를 담당하는 연방 집행기구 책임자(연방 장관 포함) 후보자들에 대해 대통령과 협의 연방헌법법률의 규정 л) 연방헌법법률에 따라 러시아연방 대통령이 제안한 러시아연방 헌법재판소 소장, 부소장, 재판관, 러시아연방 대법원 원장, 부원장, 판사 등의 권한을 중지 м) 러시아연방 검찰총장의 연례 보고를 청취

□ 103조

기 존
1항. 다음은 연방회의의 관할 사항이다. а) 러시아 연방정부 대표 임명에 대하여 러시아연방 대통령에게 동의 д) 회계감사원 원장과 그 구성원 절반에 대한 임명과 해임 е) 연방헌법법률에 근거하여 활동하는 인권전권대표의 임명과 해임 з) 러시아연방 대통령에 대한 탄핵소추
변 경
1항. 다음은 연방회의의 관할 사항이다. а) 대통령의 제안한 러시아 연방정부 대표 후보자의 확정 д) 러시아연방 대통령의 제안으로 회계감사원 부원장과 그 구성원 절반에 대한 임명과 해임. е) 연방헌법법률에 근거하여 활동하는 인권전권대표의 임명과 해임. 인권전권대표는 타국 시민권 또는 영주권을 보유하고 있지 않은 러시아 시민이 될 수 있다. 인권전권대표에게는 연방법에서 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다. з) 러시아연방 대통령의 탄핵, 직무 정지, 면책특권 박탈을 위한 소추
추 가
а 1) 러시아연방 헌법 83조 д 1호에서 명시된 연방 장관을 제외하고, 러시아 연방정부 대표가 제안한 러시아 연방정부 부대표와 연방 장관 확정 г 1) 러시아연방 중앙은행 연례 보고 청취

□ 103-1 추가

내 용
연방회의와 국가두마는 국가기구와 지방자치단체 대표자들에게 해당 기관 및 공직자의 권한에 속하는 문제와 관련하여 의회청문을 요청하는 등 의회적 통제를 수행할 권리를 갖는다.

□ 104조

기 존
1항. 입법 발의권은 러시아연방 대통령, 연방회의, 연방회의 위원, 국가두마 의원, 러시 연방정부, 러시아연방주체 입법(대의)기구에 속한다. 러시아연방 헌법재판소, 러시아연방 대법원도 관할 문제와 관련하여 입법 발의권을 갖는다.
변 경
1항. 입법 발의권은 러시아연방 대통령, 연방회의, 연방 상원위원, 국가두마 의원, 러시 연방정부, 러시아연방주체 입법(대의)기구에 속한다. 러시아연방 헌법재판소, 러시아연방 대법원도 관할 문제와 관련하여 입법 발의권을 갖는다.

□ 107조

기 존
3항. 만약 러시아연방 대통령이 연방법을 수령한 후 14일 이내에 이를 거부하면, 국가두마와 연방회의는 러시아연방 헌법에서 규정된 절차에 따라 해당 연방법을 재심의한다. 만약 재심의에서 연방회의와 국가두마 의원 정족수의 2/3 이상 찬성으로 해당 법이 이전에 채택됐던 그대로 승인되면, 해당 연방법은 러시아연방 대통령에 의해 7일 이내에 서명되고 공포되어야 한다.
변 경
3항. 만약 러시아연방 대통령이 연방법을 수령한 후 14일 이내에 이를 거부하면, 국가두마와 연방회의는 러시아연방 헌법에서 규정된 절차에 따라 해당 연방법을 재심의한다. 만약 재심의에서 연방회의와 국가두마 의원 정족수의 2/3 이상 찬성으로 해당 법이 이전에 채택됐던 그대로 승인되면, 해당 연방법은 러시아연방 대통령에 의해 7일 이내에 서명되고 공포되어야 한다. 만약 러시아연방 대통령이 명시된 기간 동안 러시아연방 헌법재판소에 헌법소원을 제기하면, 해당 법의 서명을 위한 기간은 러시아연방 헌법재판소의 헌법소원 검토 동안 일시 정지된다. 만약 러시아연방 헌법재판소가 연방법의 헌법 합치를 확인하면, 러시아연방 대통령은 헌법재판소의 결정문 제출 후 3일 이내에 서명해야 한다. 만약 헌법재판소가 연방법의 헌법 불합치를 확인하면, 러시아연방 대통령은 서명 없이 연방법을 국가두마로 돌려보낸다.

□ 108조

기 존
2항. 연방헌법법률은 연방회의 위원 정족수 3/4 이상의 찬성과 국가두마 의원 정족수 2/3 이상의 찬성으로 승인되면 채택된 것으로 간주된다. 채택된 연방헌법법률은 러시아연방 대통령에 의해 14일 이내에 서명되고 공포된다.
변 경
2항. 연방헌법법률은 연방회의 위원 정족수 3/4 이상의 찬성과 국가두마 의원 정족수 2/3 이상의 찬성으로 승인되면 채택된 것으로 간주된다. 채택된 연방헌법법률은 러시아연방 대통령에 의해 14일 이내에 서명되고 공포된다. 만약 러시아연방 대통령이 명시된 기간 동안 러시아연방 헌법재판소에 헌법소원을 제기하면, 해당 법의 서명을 위한 기간은 러시아연방 헌법재판소의 헌법소원 검토 동안 일시 정지된다. 만약 러시아연방 헌법재판소가 연방헌법법률의 헌법 합치를 확인하면, 러시아연방 대통령은 헌법재판소의 결정문 제출 후 3일 이내에 서명해야 한다. 만약 헌법재판소가 연방헌법법률의 헌법 불합치를 확인하면, 러시아연방 대통령은 서명 없이 연방법을 국가두마로 돌려보낸다.

□ 109조

기 존
1항. 국가두마는 러시아연방 헌법 111, 117조에 따라 러시아연방 대통령에 의해 해산될 수 있다.
변 경
1항. 국가두마는 러시아연방 헌법 111, 112, 117조에 따라 러시아연방 대통령에 의해 해산될 수 있다.

□ 110조

기 존

1항. 러시아 연방정부는 러시아연방의 집행권을 행사한다.

변 경

1항. 러시아 연방정부는 러시아연방 대통령의 포괄적 지도 아래 러시아연방의 집행권을 행사한다.

추 가

3항. 러시아 연방정부는 러시아연방 대통령이 지도 활동을 수행하는 연방 집행기구를 제외한 나머지 연방 집행기구 활동을 지도한다.
4항. 러시아 연방정부 대표, 부대표, 연방 장관, 기타 연방 집행기구 대표자는 30세 이상의 타국 시민권 또는 영주권을 보유하지 않고 있는 러시아 시민이 될 수 있다. 러시아 연방정부 대표, 부대표, 연방 장관, 기타 연방 집행기구 대표자에게는 연방법에서 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다.

□ 111조

기 존

1항. 러시아 연방정부 대표는 국가두마의 동의를 얻어 러시아연방 대통령에 의해 임명된다.
2항. 러시아 연방정부 대표 후보자에 대한 제안은 선출된 러시아연방 대통령에 의해 취임 후 또는 러시아 연방정부의 총사퇴 후 2주일 이내에, 국가두마에 의한 후보 거부일로부터 1주일 내에 제출된다.
3항. 국가두마는 러시아연방 대통령에 의해 제안된 러시아 연방정부 대표 후보를 제안 제출일로부터 1주일 이내에 심의한다.
4항. 제안된 러시아 연방정부 대표가 3차례 국가두마에 의해 거부되면 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부 대표를 임명하고, 국가두마를 해산하고 새로운 선거일정을 지정한다.

변 경

1항. 러시아 연방정부 대표는 국가두마가 그의 입후보를 확정한 후 러시아연방 대통령에 의해 임명된다.
2항. 러시아 연방정부 대표 후보자에 대한 제안은 선출된 러시아연방 대통령에 의해 취임 후 또는 러시아 연방정부의 총사퇴 후 2주일 이내에, 국가두마에 의한 후보 거부일로부터 1주일 내에 국가두마에 제출된다.
3항. 국가두마는 러시아연방 대통령에 의해 제안된 러시아 연방정부 대표 후보를 제안 제출일로부터 1주일 이내에 심의한다.
4항. 제안된 러시아 연방정부 대표가 3차례 국가두마에 의해 거부되면 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부 대표를 임명한다. 이 경우 러시아연방 대통령은 국가두마를 해산하고 새로운 선거일정을 지정할 권리를 갖는다.

□ 112조

기 존

1항. 러시아 연방정부 대표는 임명 후 1주일 이내에 러시아연방 대통령에게 연방 집행기구 구조에 대한 제안을 제출한다.
2항. 러시아 연방정부 대표는 러시아연방 대통령에게 러시아 연방정부 부대표와 연방 장관 후보자를 제안한다.

변 경

1항. 러시아 연방정부 대표는 러시아연방 대통령에 의해 직전 러시아 연방정부 대표가 해임되는 경우를 제외하고, 임명 후 1주일 이내에 러시아연방 대통령에게 러시아연방 대통령연방 집행기구 구조에 대한 제안을 제출한다.
2항. 러시아 연방정부 대표는 러시아연방 헌법 83조 д1호에서 명시된 연방 장관을 제외하고, 국가두마에 러시아 연방정부 부대표와 연방 장관 후보자를 제안한다.

추 가

3항. 국가두마에 의해 후보로 확정된 러시아 연방정부 부대표와 연방 장관은 러시아연방 대통령에 의해 임명된다. 러시아연방 대통령은 국가두마에 의해 후보로 확정된 러시아 연방정부 부총리, 연방 장관의 임명을 거부할 권리를 갖지 않는다.
4항. 본 조 2항에 따라 러시아 연방정부 부대표, 연방 장관 후보 제안이 국가두마에 의해 3차례 거부된 후 러시아연방 대통령이 러시아 연방정부 대표와 연방 장관을 임명할 권리를 갖는다. 만약 본 조 2항에 따라 러시아 연방정부 부대표, 연방 장관 후보 제안이 국가두마에 의해 3차례 거부된 후 (러시아연방 헌법 83조 д1호에서 명시된 연방 장관을 제외한) 러시아 연방정부 각료 직책의 1/3 이상이 공석으로 남아있다면, 러시아연방 대통령은 국가두마를 해산하고 새로운 선거일을 지정한 권리를 갖는다.
5항. 러시아연방 헌법 111조 4항에서 명시된 경우와 러시아연방 헌법에 따라 국가두마가 해산된 경우 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부 대표의 제안에 따라 러시아 연방정부 부대표와 (러시아연방 헌법 83조 д1호에서 명시된 연방 장관을 제외한) 연방 장관을 임명한다.

□ 113조

기 존

러시아 연방정부 대표는 러시아연방 헌법, 연방법, 러시아연방 대통령령에 의거하여 러시아 연방정부 활동의 기본 방향을 결정하고, 그 업무를 조직한다.

변 경

러시아 연방정부 대표는 러시아연방 헌법, 연방법, 러시아연방 대통령의 대통령령, 지침, 지시에 근거하여 러시아 연방정부의 업무를 조직한다. 러시아 연방정부 대표는 러시아 연방정부에 할당된 권한 행사에 대해 러시아연방 대통령에게 개인적 책임을 갖는다.

□ 114조

기 존

1항. 러시아 연방정부는
в) 러시아연방 내 문화, 과학, 교육, 보건, 사회보장, 생태 분야에서 통일적 국가정책의 수행을 보장

변 경

1항. 러시아 연방정부는
в) 러시아연방 내 문화, 과학, 교육, 보건, 사회보장, 가족의 지원·강화·보호, 전통적 가족 가치의 유지, 환경보호 분야에서 사회적 지향의 통일적 국가정책의 수행을 보장

추 가

в1) 러시아연방의 과학·기술 발전, 그 과학적 잠재력의 유지와 개발을 위한 국가적 지원제공
в2) 장애인의 완전하고 동등한 사람·시민의 권리와 자유 행사, 차별 없는 사회적 통합, 장애인을 위한 접근 가능한 환경 조성과 삶의 질 향상에 토대를 둔 장애인에 대한 사회적 보호체계의 기능 제공
е1) 비영리단체를 포함한 시민사회 기구들에 대한 지원 조치를 이행하고, 국가정책의 입안과 실행에서 이들의 참여를 보장
е2) 자원봉사 활동 지원 조치를 이행
е3) 기업가정신과 개인의 적극성 개발을 촉진
е4) 노동 규제, 이와 직접적으로 연관된 기타 분야에서 사회적 동반자관계 원칙의 실현을 보장
е5) 주민에게 편리한 생활환경을 조성하고, 경제와 기타 활동이 환경에 미치는 부정적 영향을 줄이고, 국가의 고유한 자연·생물학적 다양성을 보존하고, 사회 내의 동물에 대한 책임 있는 태도 형성을 위한 조치를 이행
е6) 시민의 환경 교육체계와 환경문화의 육성을 위한 조건 조성

□ 115조

기 존

1항. 러시아연방 헌법, 연방법, 러시아연방 대통령의 규범적 명령의 토대에서 그리고 그 집행에 있어 러시아 연방정부는 결정과 지침을 공표하고, 그 집행을 보장한다.
3항. 러시아 연방정부의 결정과 지침이 러시아연방 헌법, 연방법, 러시아연방 대통령령에 위배되는 경우 러시아연방 대통령에 의해 취소될 수 있다.

변 경

1항. 러시아연방 헌법, 연방법, 러시아연방 대통령의 대통령령, 지침, 지시의 토대에서 그리고 그 집행에 있어 러시아 연방정부는 결정과 지침을 공표하고, 그 집행을 보장한다.
3항. 러시아 연방정부의 결정과 지침이 러시아연방 헌법, 연방법, 러시아연방 러시아연방 대통령의 대통령령, 지침에 위배되는 경우 러시아연방 대통령에 의해 취소될 수 있다.

□ 117조

기 존

3항. 국가두마는 러시아 연방정부에 대한 불신임을 표명할 수 있다. 러시아 연방정부 불신임에 관한 결정은 국가두마 의원 정족수의 다수 찬성에 의해 채택된다. 국가두마가 러시아 연방정부에 대한 불신임을 표명한 후 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부의 총사퇴 공시하거나 혹은 국가두마의 이 결정에 동의하지 않을 수 있다. 국가두마가 3개월 이내에 러시아 연방정부에 대한 불신임을 재차 표명하는 경우, 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부의 총사퇴를 공시하거나 국가두마를 해산한다.
4항. 러시아 연방정부 대표는 러시아 연방정부에 대한 신임 문제를 국가두마에 제기할 수 있다. 만약 국가두마가 신임을 거부한 경우, 대통령은 7일 이내로 러시아 연방정부의 총사퇴 또는 국가두마의 해산과 새로운 선거 지정에 대한 결정을 내릴 수 있다.
5항. 총사퇴 또는 권한 반려의 경우 러시아 연방정부는 새로운 러시아 연방정부가 형성될 때까지 러시아연방 대통령의 위임에 따라 활동을 지속한다.

변 경

3항. 국가두마는 러시아 연방정부에 대한 불신임을 표명할 수 있다. 러시아 연방정부 불신임에 관한 결정은 국가두마 의원 정족수의 다수 찬성에 의해 채택된다. 국가두마가 러시아 연방정부에 대한 불신임을 표명한 후 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부의 총사퇴 공시하거나 혹은 국가두마의 이 결정에 동의하지 않을 수 있다. 국가두마가 3개월 이내에 러시아 연방정부에 대한 불신임을 재차 표명하는 경우, 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부의 총사퇴를 공시하거나 국가두마를 해산하고 새로운 선거일을 지정한다.
4항. 러시아 연방정부 대표는 러시아 연방정부에 대한 신임 문제를 국가두마에 제기할 수 있으며, 검토는 7일 내에 이뤄져야 한다. 만약 국가두마가 신임을 거부한 경우, 대통령은 7일 이내로 러시아 연방정부의 총사퇴 또는 국가두마의 해산과 새로운 선거 지정에 대한 결정을 내릴 수 있다. 만약 러시아 연방정부가 3개월 내에 재차 국가두마에 신임 문제를 제기하고 국가두마가 러시아 연방정부에 대한 신임을 거부할 경우, 러시아연방 대통령은 러시아 연방정부의 총사퇴 또는 국가두마의 해산과 새로운 선거 지정에 대한 결정을 내린다.
5항. 총사퇴 또는 권한 반려의 경우 러시아 연방정부는 새로운 러시아 연방정부가 형성될 때까지 러시아연방 대통령의 위임에 따라 활동을 지속한다. 러시아 연방정부 대표, 부대표, 연방 장관의 대통령에 의한 해임 또는 자진 사퇴의 경우, 러시아연방 대통령이 이 사람들에게 직책의 의무 이행을 지속하도록 지시하거나, 적절한(새로운) 임명까지 다른 사람에게 그것을 이행토록 할 권리가 있다.

추 가

4-1항. 러시아 연방정부 대표, 부대표, 연방 장관은 사임할 권리가 있으며, 러시아연방 대통령은 이를 수리하거나 거부할 수 있다.
6항. 러시아연방 헌법 109조 3~5항에 규정된 경우, 그리고 러시아연방 헌법 111조 4항에 따라 러시아 연방정부 대표의 임명 후 1년 동안 국가두마는 러시아 연방정부에 대한 불신임을 표명할 수 없으며, 러시아 연방정부 대표는 국가두마에 러시아 연방정부에 대한 불신임 문제를 제기할 수 없다.

□ 118조

기 존
2항. 사법권은 헌법, 민사, 행정, 형사재판에 의해 행사된다. 3항. 러시아연방의 사법체계는 러시아연방 헌법, 연방헌법법률에 의해 정해진다. 특별재판소의 설치는 허용되지 않는다.
변 경
2항. 사법권은 헌법, 민사, 중재, 행정, 형사재판에 의해 행사된다. 3항. 러시아연방의 사법체계는 러시아연방 헌법, 연방헌법법률에 의해 정해진다. 러시아연방 사업체계는 러시아연방 헌법재판소, 러시아연방 대법원, 일반 연방 법원, 중재법원, 러시아 연방주체 평화 판사로 구성된다. 특별재판소의 설치는 허용되지 않는다.

□ 119조

기 존
판사는 25세 이상으로, 법학고등교육을 이수하고, 5년 이상의 법률 실무 경력을 보유한 러시아연방 시민이 될 수 있다. 러시아연방 판사에 대한 추가 요구 사항은 연방법에 의해 규정될 수 있다.
변 경
판사는 25세 이상으로, 법학고등교육을 이수하고, 5년 이상의 법률 실무 경력을 보유하고, 러시아연방 내에서 상시 거주하며, 타국의 시민권 또는 영주권을 보유하고 있지 않은 러시아 시민이 될 수 있다. 러시아연방 법원 판사에게는 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다. 한 러시아연방 시민이 될 수 있다. 러시아연방 판사에 대한 추가 요구 사항은 연방법에 의해 규정될 수 있다.

□ 125조

기 존
1항. 러시아연방 헌법재판소는 19명의 재판관으로 구성된다. 2항. 러시아연방 헌법재판소는 러시아연방 대통령, 연방회의, 국가두마, 연방회의 또는 국가두마 의원 정족수의 1/5, 러시아 연방정부, 러시아연방 대법원, 러시아 연방주체 입법, 집행기구의 요구(소원)에 따라 러시아연방 헌법과의 합치 문제를 해결한다. а) 연방법, 러시아연방 대통령, 연방회의, 국가두마, 러시아 연방정부의 규범적 문서 б) 공화국 헌법, 그리고 러시아연방 국가권력 기구의 관할권 및 러시아연방 국가권력기구와 러시아 연방주체 국가권력기구 간 공동 관할권과 관련한 문제를 다루는 러시아 연방주체 기구의 헌장, 법률, 기타 규범적 문서 в) 러시아연방 국가권력기구와 러시아 연방주체 국가권력기구 간 조약, 러시아 연방주체국가권력기구 간 조약 г) 발효되지 않은 러시아연방의 국제조약 4항. 러시아연방 헌법재판소는 시민의 헌법적 권리와 자유의 침해에 대한 소원신청과 재판소의 요구에 의해 연방법에 규정된 절차에 따라 구체적 사건에 적용되는 또는 적용되어야 하는 법률의 합헌성을 심사 5항. 러시아연방 헌법재판소는 러시아연방 대통령, 연방회의, 국가두마, 러시아 연방정부, 러시아 연방주체의 입법기구의 요구에 따라 러시아연방 헌법의 해석을 제공한다. 6항. 위헌으로 인정된 문서 또는 개별 조항은 효력을 잃는다. 러시아연방 헌법에 위배되는 국제조약은 발효, 적용되지 않는다. 7항. 러시아연방 헌법재판소는 연방회의의 요구에 따라 국가전복과 기타 중대범죄 실행에 대한 러시아연방 대통령의 탄핵이 소정의 절차를 준수하였는지 여부에 대한 결정을 내린다.
변 경
1항. 러시아연방 헌법재판소는 러시아연방 영토 전역에서 헌법적 통제를 위한 최고 사법기구이며, 헌법의 기초, 사람·시민의 기본 권리와 자유를 보호하고, 러시아연방 헌법의 우월성과 직접적 영향을 보장하기 위해 헌법재판을 통해 사법권을 행사한다. 러시아연방 헌법재판소는 러시아연방 헌법재판소 소장과 부소장을 포함하여 11명의 재판관으로 구성된다. 2항. 러시아연방 헌법재판소는 러시아연방 대통령, 연방회의, 국가두마, 연방회의 또는 국가두마 의원 정족수의 1/5, 러시아 연방정부, 러시아연방 대법원, 러시아 연방주체 입법, 집행기구의 요구(소원)에 따라 러시아연방 헌법과의 합치 문제를 해결한다. а) 연방헌법법률, 연방법, 러시아연방 대통령, 연방회의, 국가두마, 러시아 연방정부의 규범적 문서 б) 공화국 헌법, 그리고 러시아연방 국가권력 기구의 관할권 및 러시아연방 국가권력기구와 러시아 연방주체 국가권력기구 간 공동 관할권과 관련한 문제를 다루는 러시아 연방주체 기구의 헌장, 법률, 기타 규범적 문서 в) 러시아연방 국가권력기구와 러시아 연방주체 국가권력기구 간 조약, 러시아 연방주체국가권력기구 간 조약 г) 발효되지 않은 러시아연방의 국제조약 4항. 러시아연방 헌법재판소는 연방헌법법률에 규정된 절차에 따라 다음 사항을 심사한다. а) 시민의 헌법적 권리와 자유의 침해에 대한 소원 신청에 따라, 다른 모든 국내 사법적 보호 수단이 소진된 특정 사례에 적용되는 본장 2항 а, б호에 명시된 법률과 기타 규범적 문서의 합헌성 б) 법원의 소원 신청에 따라, 특정 사례에 적용되는 본장 2항 а, б호에 명시된 법률과 기타 규범적 문서의 합헌성 6항. 위헌으로 인정된 문서 또는 개별 조항은 효력을 잃는다. 러시아연방 헌법에 부합하지 않는 러시아연방의 국제조약은 공표, 실행되지 않는다. 본 러시아연방 헌법재판소에 의해 해석상 합헌으로 인정된 문서 또는 개별 조항은 다른 해석으로 실행되지 않는다. 러시아연방 헌법에 위배되는 국제조약은 발효, 적용되지 않는다. 7항. 러시아연방 헌법재판소는 연방회의의 소원 신청에 따라 규정된 러시아연방 대통령, 또는 국가전복 또는 기타 중대범죄 행위로 직무가 중지된 러시아연방 대통령탄핵 절차의 준수에 대한 결정을 내린다.

추 가

5-1항. 러시아연방 헌법재판소는
а) 러시아연방 대통령의 소원 신청에 따라, 러시아연방 헌법 개정에 대한 러시아연방 법안, 연방헌법법률안과 연방법안, 러시아연방 헌법 107조 2, 3항과 108조 2항에서 명시된 절차에 따라 채택됐으나 아직 대통령의 서명이 이뤄지지 않은 법률의 합헌성을 심사
б) 연방헌법법률에 규정된 절차에 따라, 러시아연방의 국제조약 조항에 기초하여 채택된 국제기구의 결정이 해석상 러시아연방 헌법에 위배될 경우 그 이행 가능성 문제를 해결
в) 러시아연방 대통령의 소원 신청에 따라, 연방헌법법률에 규정된 절차에 따라 아직 러시아 연방주체 수반(러시아 연방주체 최고집행국가권력기구의 지도자)에 의해 공표되지 않은 러시아 연방주체 법률의 합헌성을 심사
8항. 러시아연방 헌법재판소는 연방헌법법률에 규정된 기타 권한을 행사한다.

□ 126조

기 존

러시아연방 대법원은 민사, 형사, 행정, 기타 일반 법률 관련 재판 업무에 대한 최고 사법 기구이며, 연방법에 의해 규정된 절차 형태에 따라 그 활동을 사법 감독하고 재판의 실무 문제에 대한 해석을 제공한다.

변 경

러시아연방 대법원은 민사, 경제적 논쟁 해결, 형사, 행정, 기타 일반 법률 관련 재판 업무, 연방헌법법률에 의해 조직된 중재재판에 대한 최고 사법 기구이며, 민사, 중재, 행정, 형사재판을 통해 사법권을 이행하는 기구이다. 러시아연방 대법원은 연방법에 의해 규정된 절차 형태에 따라 일반 법률 판사와 중재 판사의 활동을 사법 감독하고 재판의 실무 문제에 대한 해석을 제공한다.

□ 128조

기 존

1항. 러시아연방 헌법재판소 재판관, 러시아연방 대법원 판사는 대통령의 제안에 따라 연방회의가 임명한다.
2항. 기타 연방 판사는 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 대통령에 의해 임명된다.
3항. 러시아연방 헌법재판소, 러시아연방 대법원, 기타 연방 법원의 권한과 조직·활동 절차는 연방헌법법률에 의해 규정된다.

변 경

1항. 러시아연방 헌법재판소 소장, 부소장, 재판관, 러시아연방 대법원 원장, 부원장, 판사는 러시아연방 대통령의 제안에 따라 연방회의가 임명한다.
2항. 기타 연방 법원의 원장, 부원장, 판사는 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 대통령에 의해 임명된다.
3항. 러시아연방 헌법재판소, 러시아연방 대법원, 기타 연방 법원의 권한과 조직·활동 절차는 러시아연방 헌법과 연방헌법법률에 의해 규정된다. 민사, 중재, 행정, 형사재판의 수행 절차는 해당 절차 법률에 의해 규정된다.

□ 129조

기 존

1항. 러시아연방 검찰청의 권한과 조직·활동의 절차는 연방법에 의해 규정된다.
2항. 러시아연방 검찰총장, 부총장은 러시아연방 대통령의 제안에 따라 연방회의에 의해 임명, 해임된다.
3항. 러시아 연방주체 검사는 러시아연방 검찰총장의 제안에 따라 러시아연방 대통령에 의해 임명된다. 러시아 연방주체 검사는 러시아연방 대통령에 의해 해임된다.
4항. 시(市), 구(區) 검사, 그리고 이와 동일 수준의 기타 검사를 제외한 기타 검사는 러시아연방 대통령에 의해 임명, 해임된다.
5항. 시(市), 구(區) 검사, 그리고 이와 동일 수준의 기타 검사는 러시아연방 검찰총장에 의해 임명, 해임된다.

변 경

1항. 러시아연방 검찰청은 러시아연방 헌법의 준수와 법률 시행을 감독하고, 사람·시민의 권리와 자유 준수, 자신의 권한에 따른 형사 기소를 감독하고, 기타 기능을 수행하는 기구들의 유일한 연방중앙집중체계이다. 러시아연방 검찰청의 권한·기능과 조직·활동 절차는 연방법에 의해 규정된다.
2항. 검사는 타국 시민권 또는 영주권을 보유하지 않고 있는 러시아연방 시민이 될 수 있다. 검사는 연방법에 규정된 절차에 따라 러시아연방 밖에 소재한 타국 은행 계좌의 개설과 보유, 현금 자산과 채권의 보유가 금지된다.
3항. 러시아연방 검찰총장, 부총장은 러시아연방 대통령이 연방회의와의 협의 이후 임명, 해임한다.
4항. 러시아 연방주체 검사, 러시아 연방주체 감사와 동일한 수준의 군사 검사와 다른 특별검찰은 러시아연방 대통령이 연방회의와의 협의 이후 임명, 해임한다.
5항. 기타 검사는, 만약 그 임명·해임 절차가 연방법으로 규정돼 있다면, 러시아연방 대통령에 의해 임명, 해임된다.

추 가

6항. 만약 다른 사항이 연방법으로 규정되지 않았을 때에는, 시(市), 구(區) 검사, 그리고 이와 동일 수준의 기타 검사는 러시아연방 검찰총장에 의해 임명, 해임된다.

□ 131조

기 존
1항. 지방자치는 역사적·지역적 전통을 고려하여 도시·농촌 정주지와 기타 지역에서 시행된다. 지방자치기구의 구조는 주민에 의해 자주적으로 결정된다. 2항. 지방자치가 시행되는 지역의 경계 변경은 해당 지역 주민의 의견을 고려하여 허용된다.
변 경
1항. 지방자치는 지방자치단체에서 시행되며, 그 형태는 연방법에 의해 규정된다. 지방자치단체의 영토는 역사적·지역적 전통을 고려하여 결정된다. 지방자치기구의 구조는 일반적인 러시아연방 내 지방자치기구 조직 원칙에 부합하게 주민들이 자주적으로 결정한다. 2항. 지방자치가 시행되는 지역의 경계 변경은 연방법에 규정된 절차에 따라 해당 지역 주민의 의견을 고려하여 허용된다.
추 가
1-1항. 국가권력기구는 연방법에 의해 규정된 경우와 절차에 따라 지방자치기구의 조직과 지방자치 책임자의 임명과 해임에 참여할 수 있다. 3항. 연방시, 러시아 연방주체 행정중심(수도) 영토와 기타 영토 내 공권력의 이행의 특수성은 연방법으로 규정될 수 있다.

□ 132조

기 존
1항. 지방자치기구는 자주적으로 지역 자산을 관리하고, 지역 예산을 형성·확정·집행하고, 지역 세금과 징수를 규정하며, 사회질서의 보호를 실현하고, 지역 차원의 기타 문제를 해결한다. 2항. 지방자치기구는 법률에 의해 부분적인 국가권한과 그 실현을 위해 필수적인 물질적·재정적 자원을 분배 받을 수 있다. 위임 권한의 시행은 국가의 감독을 받는다.
변 경
1항. 지방자치기구는 자주적으로 지역 자산을 관리하고, 지역 예산을 형성·확정·집행하고, 세금을 부과·징수하며, 지역 차원의 기타 문제를 해결하고, 연방법에 따라 자신의 역량 내에서 응급의료 서비스의 가용성을 제공한다. 2항. 지방자치기구는 연방법과 러시아 연방주체법에 의해 부분적인 국가권한을 분배 받을 수 있으며, 그것이 분배될 때 그러한 권한의 수행을 위해 필수적인 물질적·재정적 자원을 분배 받을 수 있다. 분배된 권한의 실현은 국가의 감독을 받는다.
추 가
3항. 지방자치기구와 국가권력기구는 러시아연방에서 유일 공권력체계에 포함되며, 해당 지역에 거주하는 주민의 이익의 관점에서 더욱 효과적인 문제 해결을 위해 상호작용을 수행한다.

□ 133조

기 존
러시아연방에서 지방자치는 국가권력기구에 의해 채택된 결정의 결과로 발생한 추가 지출에 대한 보상에 관한 사법적 보호권, 러시아연방 헌법과 연방법에서 규정된 지방자치권 제한 금지에 의해 보장된다.
변 경
러시아연방에서 지방자치는 지방자치기구의 국가권력기구와의 상호작용 과정에서 공공 기능과 국가 차원의 의미를 갖는 권한을 수행한 결과로 발생한 추가 지출에 대한 보상에 관한 사법적 보호권, 러시아연방 헌법과 연방법에서 규정된 지방자치권 제한 금지에 의해 보장된다.

INSS 연구보고서 2020-15

2020년 러시아의 헌법 개정
: 정치적 배경과 함의

발행처 사단법인 국가안보전략연구원
발행인 김기정
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)
홈페이지 http://www.inss.re.kr
인쇄일 2020년 12월
발행일 2020년 12월
편집 굿플러스커뮤니케이션즈(주)
ISBN 979-11-89781-40-8(94340)
979-11-89781-03-3(전18권)
가격 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.