

ISSUE REPORT

재단법인 여시재 연구용역 보고서

**현대 러시아 권력엘리트와
대외정책 결정과정 연구**

2017. 01. 24

장세호(한국외대 러시아연구소)



<목 차>

I. 서론

II. 소련 ‘노멘클라투라’의 본질과 문제점

1. ‘노멘클라투라’의 개념과 형성배경·과정
2. ‘노멘클라투라’의 구성·운용 메커니즘과 특권
3. ‘노멘클라투라’의 퇴행과 문제점

III. 현대 러시아 권력엘리트의 변화 과정과 정치적 역할

1. 옐친 집권기
2. 푸틴 집권부터 현재

IV. 현대 러시아 권력엘리트의 특성과 충원·육성 과정

1. 러시아 권력엘리트의 사회학적 특성
2. 러시아 권력엘리트의 대내·대외 인식(이념 지향)
3. 러시아 권력엘리트 충원·육성 과정

V. 현대 러시아 대외정책 결정 구조와 과정

1. 현대 러시아 대외정책의 본질과 주요 내용
2. 현대 러시아 대외정책 결정 구조와 대통령의 역할

VI. 결론: 평가와 정책적 시사점



I. 서론

일찍이 이스턴(David Easton)은 정치를 ‘가치의 권위적 배분’으로, 라스웰(Harold Lasswell)은 “누가, 무엇을, 언제, 어떻게 갖느냐”의 문제로 정의한 바 있다.¹⁾ 즉, 정치의 핵심에는 ‘권력’과 그 ‘배분’의 문제가 자리하고 있다.

권력의 불균등 분배라는 현실적 상황을 고려할 때 엘리트 연구의 중요성은 그 의미가 더해진다. 이런 점에서, 특정 사회 또는 국가에서 누가 지배하는가(Who rules), 누가 통치하는가(Who governs), 누가 이끌어 가는가(Who leads)의 문제가 학술적·현실정치적 양 측면에서 큰 주목을 받아온 것은 결코 우연이 아니다.

실제로 고전적 엘리트 이론을 대표하는 모스카(Gaetano Mosca), 미켈스(Robert Michels), 파레토(Vilfredo Pareto)에서부터 바크라크(Peter Bachrach), 바라츠(Morton S. Baratz), 밀스(C. Wright Mills) 등의 현대적 엘리트 이론에 이르기까지 모든 엘리트 연구는 한 사회 내의 강한 영향력을 보유한 엘리트 집단의 ‘실재’와 이들 엘리트의 ‘중심적 역할’을 전제로 진행된다. 다시 말해서, 엘리트 이론의 중심에는 정치의 역사가 소수에 의한 다수의 지배, 즉 엘리트 지배의 역사라는 가정이 자리하고 있다.²⁾

예컨대, 모스카는 사회 내 ‘지배 계급’(ruling class)과 ‘피지배 계급’(class that is ruled), 파레토는 ‘통치 엘리트’(governing elite)와 ‘비통치 엘리트’(non-governing elite)의 구분을 통해, 그리고 미켈스는 이른바 소수 엘리트에 의한 ‘과두제의 철칙’에 대한 논의를 통해 소수 엘리트에 의한 다수 대중(비엘리트)에 대한 지배를 주장한다.

일반적으로 권력엘리트는 권력관계 피라미드의 최상층에 위치하며 국가의 전략적 정책결정 과정에서 영향력을 발휘하는 인사들 또는 그 집단을 의미한다. 예를 들어, 밀스는 자신의 저서 『파워 엘리트』에서 엘리트를 “사회의 중요한 지배적 제도로서 등장한 경제·정치·군사 세 가지 영역에서 고도로 집권화·관료화되어 가고 있는 이들 제도의 지휘명령권을 행사하고 있는 사람들”이라고 정의했고, 유사한 맥락에서 크리스슈타놉스카야는 “엘리트는 사회를 지배하는 소수의 고위 정치계급으로서, 국가의 피라미드형 질서에서 최상층에 있는 사람들”이라고 규정한다.³⁾

이와 함께, 서방에서는 필요에 따라 엘리트를 다시 ‘지배 계급’(governing class), ‘통치 계급’(ruling class), ‘권력 계급’(power class)으로 세분하여 논의하는 경향이 있다. 그리고 러시아에서도 크리스슈타놉스카야가 통치계급(правлящий класс)과 관리

1) David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Alfred A. Knopf, 1953; Harold D. Lasswell, *Politics: who gets what, when, how*, (New York: Meridian Books, 1958, 서동주, “러시아를 누가 지배하는가?,” 『E-Eurasia』 제23호, 2010, p. 6에서 재인용.

2) Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, New York: McGraw-Hill, 1939, p. 50; Robert Michels, *Political Parties*, New York: Collier Books, 1962, p. 363; Peter Bachrach, Morton Baratz, “Two Faces of Power,” *American Political Science Review*, Vol. 56, NO. 4, 1962, p. 947; 김종명, “엘리트 이론의 변천과 발전,” 『국제정치연구』 제5집 제2호, 2002, p. 2.

3) O. Крыштановская, *Анатомия российской элиты*, М.: Захаров, 2005, С. 73.



계급(управляющий класс)으로, 가만-골룻비나(Оксана Гаман-Голутвина)와 아파나시예프(Михаил Афанасьев)가 통치 엘리트(власть), 통치 엘리트(правлящая элита), 관리층(управляющий слой), 정치계급(политический класс)로 세분하여 논의하기도 한다.

이와 같은 엘리트의 엄밀한 구분에도 불구하고, 본 연구에서는 파워 엘리트란 “한 사회의 중요한 지배적 제도 내에서 최고의 지위를 점유하여 정책결정을 담당하고 있는 사람들”이라는 밀스의 포괄적 정의를 빌려 ‘권력엘리트’ 또는 ‘지배계급’이라는 개념을 활용할 것이다. 또한, 본 연구에서 사용되는 ‘권력엘리트’ 또는 ‘지배계급’은 개념적 차이를 염두에 두지 않은 사실상의 동의어라는 점을 밝혀둔다.

그동안 권력엘리트는 정치학과 사회학을 비롯한 사회과학 영역의 오랜 연구주제 중 하나였다. 대체적 연구의 방향은 이들이 누구인지, 어떤 사회적 배경을 공유하는지, 이들 간 통합과 결속의 정도는 어느 정도인지, 이들이 특정 사회에 어떤 영향을 미칠 것인지 등을 파악하는데 맞춰졌다.

연구방법의 측면에서 엘리트 연구는 권력엘리트를 한 사회 또는 국가의 변화를 결정하는 독립변수로 바라보는가, 아니면 변화의 산물 즉 종속변수로 바라보는가에 따라 다양한 형태의 방법론적 전략을 창출해왔다.⁴⁾ 대표적으로, 권력엘리트의 사회적 출신 배경(성별, 연령, 교육수준 등)에 연구의 초점을 맞춘 ‘위치적 접근법’(positional method)과 정책결정 과정에 대한 분석을 통해 실질적 영향력을 보유한 권력엘리트(또는 그 집합)를 구분해내는 데 관심을 집중하는 ‘의사결정 접근법’(decision method)이 전자의 경우에 해당한다. 반면, 사회의 구조변화(혹은 제도변화)를 엘리트 형성과 연계하여 파악하는 ‘사회구조적 접근법’(social structural method)이 후자의 경우라 할 수 있다.⁵⁾

러시아 사례에서도 그동안 권력엘리트 문제는 그 자체에 대한 논의는 물론, 체제전환 과정의 특성, 신 러시아연방 정치체제의 본질과 발전전망 등과 연계하여 다양한 논의와 연구가 진행됐다.

민주주의 공고화와 체제이행 문제를 엘리트 내부 갈등과 연계하여 분석한 리베라(Rivera 2000), 겔만(Gel'man 2002), 현대 러시아 엘리트의 독특한 행태를 규정하는 반서구주의를 논의한 노비코프(Novikov 2009), 푸틴 시기 중앙-지방 관계를 엘리트적 관점에서 평가한 고렌부르크(Gorenburg 2010), 러시아 권력기관 내 실로비키(siloviki)의 분포 상황을 분석한 크리슈타놉스카야와 화이트(Kryshtanovskaya and White 2005), 푸틴 시기 실로비키와 군국체제의 형성 가능성을 평가한 렌즈(Renz 2006)의 연구, 러시아 사회 구조 변화와 엘리트 변동의 상관관계를 분석한 셀렌니(Szelenyi and Szelenyi 1995), 러시아의 체제전환과 정치엘리트의 역할 문제를 논의한 레인(Lane 1996), 체제전환기 행정·입법 엘리트의 특성을 분석한 세메노바(Semenova 2011)의 연구 등이 대표적이다. 국내에서도 러시아 권력엘리트와 관련한

4) 주장환, “중국 정치 엘리트의 특성: 유형화와 그 변화,” 『한국과 국제정치』 제24권 제4호, 2008, p. 170.

5) 고상두, “푸틴시대 러시아 권력엘리트의 교체,” 『슬라브학보』 제24권 제1호, 2009, pp.101-103.



일련의 의미 있는 연구가 진행된 바 있다. 엘친~푸틴기 내각개편 결정요인을 논의한 서동주(2005), 실로비키를 중심으로 푸틴 시대 엘리트 인맥을 분석한 서동주(2006), 실로비키의 등장 과정을 각각 분석한 정옥경(2005), 러시아 사회 구조 변화와 러시아 엘리트 변동의 흐름을 논의한 고상두(2009)의 연구, 러시아 통치엘리트의 변화와 원인을 분석한 권경복(2015)의 연구 등이 바로 그것이다.

최근 수년간 러시아는 우크라이나 사태, 이란 핵문제, 시리아 내전 문제 등 일련의 굵직한 국제적 현안에 대한 대처와 그 해결 과정에서 남다른 존재감을 과시하고 있다. 물론 이러한 모습은 1990년대와 비교하여 2000년 푸틴 등장 이후 크게 신장된 러시아의 국력과 국제적 위상을 반영한 것이다. 그리고 이는 ‘푸틴의 러시아’가 내걸었던 ‘강한 국가’, ‘강한 러시아’의 구호 아래 노련한 외교역량 발휘로 뒷받침된 ‘다극적·다중심적 세계’ 건설과 ‘독자적 지역 강대국’ 추구 노선의 구현 결과이기도 하다.

이런 점에서 러시아 대외정책의 본질과 주요 내용은 물론 그 결정과정에 대한 관심이 높아지고 있다. 뿐만 아니라, 다시금 러시아 권력엘리트의 존재양태, 변화양상, 충원방식 등의 문제에 대한 관심이 고조되고 있다. 실제로 탈소비에트 시기 러시아 권력엘리트의 구성과 기능은 상당한 변화를 보여 왔으며, 이에 대한 면밀한 분석은 러시아 정치의 전반적 흐름을 분석하고 파악하는데 필수적 작업이다.

이와 함께, 현대 러시아에서 대외정책 결정 문제는 ‘차르의 업무’(царское дело) 불릴 만큼 언제나 최고지도자의 개인적 성향이 핵심 변수로 작용했으며, 그 결정 과정도 폐쇄적 특성을 나타내는 것으로 알려진다. 그리고 비공식 제도가 우선시되는 러시아 특유의 정치문화 역시 대외정책 결정 과정에 적지 않은 영향을 미쳐온 것으로 파악된다.

따라서 본 연구는 기존 선행연구들의 이론적·경험적 성과의 토대 위에서 먼저, “현대 러시아의 권력엘리트는 과연 누구인가”, 그리고 “이들의 충원은 어떻게 이뤄지고 있는가”의 문제를 집중적으로 논의코자 한다. 다음으로, “현대 러시아 대외정책의 본질과 핵심내용은 무엇이며, 그 결정과정은 어떠한가”의 문제를 살펴볼 것이다.

이를 위해, 다음의 몇 가지 문제를 논의할 것이다. 첫째, 현대 러시아 권력엘리트의 전신이자 모체라 할 수 있는 소련 노멘클라투라 체제의 실체와 문제점을 분석할 것이다. 여기에서는 소련 권력엘리트로서 노멘클라투라의 개념·형성배경·구성원칙, 소련의 국가능력 저하와 노멘클라투라의 문제점, 노멘클라투라의 분절과 체제전환 과정에서 나타난 기회주의적 태도 등의 문제가 핵심 논점이 될 것이다.

둘째, ‘신 러시아연방’ 출범 이후 주요 시기별로 의사결정에 실질적 영향력을 발휘해온 엘리트 집단의 변화 과정을 탐색할 것이다. 여기에서는 노멘클라투라, 올리가르히, 실로비키, 시빌리키 등으로 이어져오며 러시아에서 가장 주도적인 영향력을 행사해온 엘리트 집단의 변화 과정을 살펴봄으로써 그 원인과 특징을 분석하는 것이 핵심적 과제가 될 것이다.

셋째, 현대 러시아 권력엘리트의 사회학적 특성과 이념적 지향, 그리고 이들의 충원 과정을 논의할 것이다. 여기에서는 성별, 출신지역, 학력, 전공, 사회경력, 연령 등의



지표 분석에 따른 사회학적 특성과 그 변화 양상을 규명하는 한편, 이들 또는 그 집합에서 공유되는 일반적 성향이나 정책적 정향(권위주의적 위계질서, 대국주의, 국가주의, 애국주의, 민족주의 등)에 어떠한 연속성과 차이점이 있는지의 문제를 살펴볼 것이다.

넷째, 현대 러시아 대외정책의 본질과 핵심 내용을 일별한 후, 그 결정과정의 러시아적 구조와 특성을 규명할 것이다. 여기에서는, 푸틴 집권 3기 러시아의 대외인식·대외정책의 기조와 방향, 최근 부각되고 있는 ‘신 동방정책’의 배경과 의의, 러시아 대외정책 결정과정의 폐쇄성과 최고지도자의 역할, 비공식 제도의 높은 비중 등의 문제가 논의될 것이다.

이를 통해 궁극적으로 이른바 행위자적(주체) 관점에서 러시아 정치체제, 권력구조, 정책방향의 본질과 특성의 규명에 있어서 일련의 평가와 시사점을 도출코자한다. 더불어, 이러한 작업을 통해 푸틴 3기 러시아호의 향방에 대한 전망은 물론 우리 정부의 효과적 대러 정책 수립의 측면에서도 적지 않은 교훈과 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

본 글의 일부 내용은 필자의 “러시아 민주주의 퇴행 극복 가능성에 대한 일고찰”(『러시아연구』, 제22권 1-1호, 2012), “푸틴 3기 내각·대통령행정실 인적 구성의 특징과 함의”(『슬라브학보』, 제28권 4호, 2013), “푸틴 3기호의 출항과 2012년 러시아 국내정치”(『2012 Russia Report: Events & Analysis』, 용인: 한국외대 러시아연구소, 2013), “러시아연방 외무부와 최장수 외무장관 세르게이 라브로프”(『Russia & Russian Federation』, Vol.5, No.2, 2014), “극동·시베리아 개발의 젊은 기수, 알렉산드르 갈루시카”(『Russia & Russian Federation』, Vol.5, No.4, 2014), “애국주의·보수주의의 높은 파고에 휩쓸린 러시아 국내정치”(『2014 러시아 리포트』, 서울: 도서출판 이환, 2015), “러시아 ‘신 동방정책’의 본질과 대러접근 방안”(『Acta Eurasiatica』, vol.7, no.1, 2016)을 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.



II. 소련 ‘노멘클라투라’의 본질과 문제점

현대 러시아 권력엘리트 문제에 접근하면서, 소련 권력엘리트, 즉 노멘클라투라 체제에 대한 분석이 전제되어야 하는 이유는 첫째, 현대 러시아 권력엘리트의 존재가 노멘클라투라 체제로부터의 단절이 아닌 계승의 성격이 강하다는 점, 둘째, 신 러시아 연방의 등장이 직접적으로 소련 해체의 산물이며 이러한 해체의 ‘주체적 요인’이 다름 아닌 노멘클라투라라는 점에서 그러하다.

이런 점에서 본 장에서는 소련 권력엘리트로서 ① 노멘클라투라의 개념, 형성배경·과정, ② 노멘클라투라의 구성·운용체계와 특권, ③ 노멘클라투라의 퇴행과 문제점을 집중적으로 논의할 것이다.

1. ‘노멘클라투라’의 개념과 형성배경·과정

소련의 특권적 권력엘리트를 지칭하는 노멘클라투라라는 개념은 역설적이게도 소련 내 공식 문헌에서는 그 흔적을 찾아보기 매우 힘들다. 실제로 노멘클라투라의 정치·사회적 개념은 『소비에트 대백과사전』, 『정치학사전』 등에서 전혀 언급되지 않는다. 일례로, 『소련 대백과사전』에 실린 노멘클라투라는 첫째, “과학·기술 분야에 사용되는 명칭이나 용어의 체계”, 둘째, “상징의 추상적이고 제한된 체계로서 대상의 의미를 지칭하기 용이한 무엇”을 의미할 뿐이다. 다만, 당원 교육 교재인 『당의 구조』(Structure of the Party)에서 노멘클라투라가 ‘최고위직의 명부’의 명부로 간단히 언급되어 있다. 이는 소련이 공식적으로 노멘클라투라의 실체를 인정한 적이 없으며, 하나의 (지배)계급으로서 이들의 존재를 부정하였기 때문이다.

보슬렌스키에 따르면, ‘노멘클라투라’라는 말은 원래 고대 로마 시대에 큰 연회에 참석한 손님들의 이름을 크게 공표하던 노예를 칭하던 말이었으나, 이후 이 연회에 참석한 손님들의 명부를 의미하게 된 데서 유래했다고 한다.⁶⁾

소련의 정치·행정 용어로서 노멘클라투라라는 개념은 ① 국가 권력기구의 주요 직위·직책의 범위와 종류를 명시한 명부, ② 이 직위·직책에 위치하거나 후보 요원으로 천거된 자들의 명부를 의미한다. 또한, 이 개념은 바로 이들의 선발, 육성, 배치 문제와 관련된 소련 내 고위 당/국가 관료의 재생산 체제를 의미한다. 다시 말해서, 노멘클라투라는 개념적으로 첫째, 협의적 측면에서 국가 권력기구의 주요 직위와 그 직위를 수행하는 인물들의 명부를, 둘째, 광의적 측면에서 소련 최고위 관료들의 총체와 그 재생산 체제를 의미함으로써 양가적 성격을 띤다.

소련에서는 사회구조적으로 비적대적 관계의 2개 계급, 즉 노동자, 농민 계급과 세 번째 구성요소로서 모든 정신노동자들을 포함하는 ‘인텔리겐차’라는 하나의 계층만이

6) 미카엘 보슬렌스키, “소련의 노멘클라투라와 정책결정과정,” 『공산권연구논총』 7권 0호, 1988, p. 65.



존재한다고 주장됐다.⁷⁾ 그러나 이러한 사회 구성요소 간의 비적대적 특성이 곧 사회 내 불평등의 부재를 의미하는 것은 아니었다. 소련 사회는 비록 잠정적·한시적 상황을 가정했지만 재화와 권력의 ‘능력에 따른 분배’를 원칙으로 했다. 즉, 사회주의가 완성된 공산주의체제에서 “능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배받는” 진정한 평등이 구현되기 전까지는 이른바 ‘결과의 불평등’은 불가피한 것이었다.⁸⁾ 다시 말해서, 1917년 10월 사회주의 혁명의 성공에도 불구하고 소련 내에서 사회 구성원 간 불평등 문제는 여전히 재생산되고 있었다.

계급적 대립과 착취가 없는 평등한 사회를 지향했던 소련 사회에도 이처럼 체계화된 불평등의 존재는 자연스럽게 새로운 형태의 ‘지배계급’을 탄생시켰다. 전통적인 ‘생산수단’의 소유 여부에 따른 계급 구분을 소련에 직접 적용할 수는 없을 것이다. 그러나 사회주의체제는 권력과 재화에 대한 제도적 통제권을 특정인 또는 집단에게 허용했고, 결국 특권을 보유한 집단으로서 지배 엘리트는 엄연히 존재했다.

이에 대한 소련 이데올로그들의 이념적·이론적 정당화 노력도 적지 않았다. 예컨대, 레닌은 혁명과 건설의 과정에서 일정 기간 동안 이른바 ‘지식인 전위집단’에 의해 주도되는 프롤레타리아 독재의 불가피성을 주창했고, 실제로 이러한 원칙에 근거해 소련의 국가체제를 확립해 나갔다. 또한, 레닌은 제국주의 열강에 의해 겹겹이 포위된 가혹한 환경 속에서 낙후한 소련 경제의 고속 발전을 위해 이른바 ‘신 경제정책’을 추진하면서 ‘국가 주도의 동원적 경제개발체제’(국가자본주의)의 필요성을 역설했다. 흥미로운 점은 여기서 국가란 다른 아닌 경제 부문의 계획과 운영을 관리하고 통제하는 당/정부 관료들의 총체로서의 관료제였다는 것이다.

이처럼 사회주의체제 내에서 새로운 형태로 등장한 소련 지배 엘리트를 바라보는 관점은 몇 가지로 압축된다.

첫째, 서방 및 네오마르크스주의 이론가들의 관점으로, 사회주의체제의 당/국가 엘리트는 국가가 소유·관리하는 경제체제를 통해 인민들을 착취하는 새로운 지배계급일 뿐이라는 것이다.

둘째, 레닌의 ‘지식인 전위집단론’의 관점에서, 사회주의체제의 당/국가 엘리트는 특유의 혁명적 세계관과 지적능력을 소유함으로써 사회체제의 정점에서 이념적·정책적 지도력을 독점하고 있을 뿐, 인민대중을 착취하고 지배하는 집단은 결코 아니라는 입장이다.

셋째, 상기 두 입장의 절충적 관점에서, 소련의 당/국가 엘리트를 사유재산 부재의 조건에서 지배계급으로 규정하는 것은 무리이며, 이들이 일종의 ‘관료적 신분계급’(bureaucratic caste)으로서 각종 특권을 향유하는 집단이라는 것이다.

마지막으로, 베버(Max Weber)적 관점을 적용하여, 소련의 당/국가 엘리트는 비록 그들이 국가기구를 통해 경제적 욕구를 배타적으로 추구하고 있음에도 불구하고, 인민대중을 착취와 억압으로부터 해방시킨 주도세력으로서 획득한 도덕적 기득권에 의

7) 신승권, “소련 계급구조에 있어서의 정치엘리트의 특권,” 『중소연구』, 10권 2호, 1986, pp.40-41.

8) Alex Simirenko, *Professionalization of Soviet Society*, New Brunswick: Transaction Books, 1982, p. 32; 신승권, op. cit., p. 43에서 재인용.



존해 이들을 가부장적으로 통솔하는 집단이라는 입장이다⁹⁾

이러한 관점의 차이에도 불구하고, 소련 내의 엄연한 불평등의 실재와 새로운 지배 엘리트의 등장은 결국 ‘노멘클라투라체제’의 성립으로 귀결됐다.

소련에서 노멘클라투라의 성립은 크게 세 단계를 거친 것으로 알려진다. 신승권에 따르면, 제1단계는 직업혁명이 조직의 창조 단계, 제2단계는 10월 혁명 이후 두 개의 핵심 그룹, 즉 상층의 직업혁명으로 구성된 레닌의 친위대 그리고 하층의 스탈린의 노멘클라투라의 성립, 제3단계는 노멘클라투라에 의한 레닌 친위대의 숙청 단계였다.

앞서 언급한 것처럼, 레닌은 소련 혁명의 가장 중요한 전제로 (전위)당과 직업적 혁명가의 역할을 강조했다. 실제로 레닌을 비롯한 직업적 혁명가 집단은 당 구성의 핵심 인적 토대였다. 혁명 이후 레닌은 자신의 친위대인 직업적 혁명가만으로 성장하는 당과 정부의 모든 직책을 감당할 수 없음을 인식했고, 이러한 공백지대를 매우기 위해 새로운 간부의 선발과 배치 문제를 검토하지 않을 수 없었다. 이것이 국가기구의 주요 직위와 그 구성원의 명부로서 노멘클라투라라는 개념이 등장한 이유였다.

노멘클라투라의 구성은 스탈린의 주도로 이뤄졌고, 1920년 당 중앙위원회 서기국 및 각 지방위원회에 당 간부의 임명, 배치, 전환, 해임 등의 인사 업무를 수행하는 최초의 전담기구가 설치되었다. 1922년 스탈린이 서기장에 취임하면서 당 중앙위원회 서기국을 비롯한 각급 당 기관의 추천에 의해 일련의 하부조직들이 구성됐고, 대규모 당/국가 관료의 충원이 이뤄졌다. 그 결과, 레닌 사후 1923~24년 사이에 당원 수가 거의 두 배로 늘어났으며, 인사업무 전담기구도 조직적으로 확대·분화됐다.

그러나 당시 당의 간부들은 레닌의 친위대(직업적 혁명가)와 스탈린의 친위대로 나뉘어 있었다. 1930년대 초까지만 하더라도 당 간부 및 당대회 대의원 비율 가운데 다수를 레닌 친위대가 차지하고 있었다. 따라서 스탈린은 레닌의 친위대를 제거하고 자신의 권력을 강화하기 위해 대규모 테러와 숙청에 착수했다. 1933년부터 시작된 대규모 숙청으로 1939년에는 당 중앙위원회와 각 공화국 중앙위원회 서기의 압도적 다수(80.5%)가 레닌 사후에 입당한 이들로 채워졌다. 결국, 레닌 친위대가 몰락하고 스탈린의 노멘클라투라가 부상했다.¹⁰⁾

더욱이 1920년대 말부터 시작되는 스탈린에 의한 급속한 사회주의체제(생산수단의 사회화)로의 이행은 소련 사회에서 노멘클라투라 체제를 안정적으로 착근하는 중요한 계기가 됐다. 스탈린식 국유화에 따라 형성된 사회주의 행정·명령계획체제는 복잡한 중앙집권적 관료체제를 형성했고, 관료체제의 각 단계마다 계획을 수립하고 명령을 집행할 관료적 지위들을 양산했다. 특히, 이 지위들은 그 자체로 희소자원에 대한 통제권과 처분권을 행사한다는 점에서 큰 의미가 있었다.¹¹⁾

생산수단의 국유화에 따라 소련 내에서 공식적 유산계급은 소멸하였지만, 사유재산

9) 서재진 외, 『사회주의 지배엘리트와 체제변화: 북한과 러시아·중국·동독의 비교분석』, 서울: 생각의 나무, 1999, pp.16-17.

10) 신승권, op. cit., pp.52-56.

11) 조한범, “러시아 체제전환과 지배엘리트의 성격변화,” 『사회주의 지배엘리트와 체제변화: 북한과 러시아·중국·동독의 비교분석』, 서울: 생각의 나무, 1999, p. 35.



이 사라진 사회주의체제에서 당/국가 관료들은 국가재산에 대한 통제권을 부여 받았고 이는 곧 특권과 부를 부여받은 것에 다름 아니었다.¹²⁾ 비록 유산계급의 근절을 통해 계급 간의 경제적 갈등이 해소되었지만, 정치 영역(정책과 법률, 경제에서의 계획과 명령)에서 나타난 지배 엘리트와 인민의 기능적 차이는 권력이나 재화의 분배에서 새로운 불평등의 기반을 만들어냈다. 관료들은 형식상 국가의 대리인이었지만 실질적으로는 유사소유자로서 역할을 수행했다.

2. ‘노멘클라투라’의 구성·운용 메커니즘과 특권

노멘클라투라, 즉 당/국가 기구의 주요 직위에의 지원자는 각급 당 위원회에서 추천, 심사, 확정됐다. 그리고 이들 노멘클라투라 구성원은 동일한 위원회의 결정에 의해서만 해임됐다.¹³⁾

소련 권력엘리트의 구조는 공산당 중앙위원회 구성원들로부터 도출됐다. 이를 기초로 국가적인 지도 세력(정치국과 공산당 중앙위원회의 서기단), 중앙위원회 기구의 주요 관료, 지역공산당의 제1당비서, 정부의 제1장관과 주요 구성원, 군대와 보안부서들의 최고위 구성원, 주요 외교관, 청년·노동·문화조직의 지도자와 같은 엘리트 집단들이 파생됐다. 이와 같은 소련의 노멘클라투라 엘리트들은 엄격한 위계구조를 가지고 있었으며 공산당 중앙위원회 서기장, 정치국원과 후보 그리고 중앙위원회 서기 등의 서열을 가졌다. 형식적으로 노동자, 집단농장 농민, 기술자 그리고 과학자들이 중앙위원회와 최고소비에트에 포함되었지만 이들의 비율과 역할은 극히 제한적이었다.¹⁴⁾

노멘클라투라는 엄격한 ‘일원성’(монолитность)과 위계성’(иерархичность)을 특징으로 했다. 노멘클라투라의 일원이 되기 위해서는 체제가 요구하는 모든 규범에 충실해야 했으며 이를 경험적으로 입증해야 했다. 결국, 이들에게 “다르게 생각하고 다르게 행동하는 것”은 금기 중의 금기였다. 노멘클라투라는 마치 군대의 계급제처럼 공산당 중앙위 총서기부터 말단 지방 당 승인을 필요로 하는 직위에 이르기까지 총 14개의 서열로 엄격히 나뉘어 있었다. 그리고 충원에 있어서 몇 단계를 한 번에 뛰어넘는 특진이나 낙하산 인사는 극히 예외에 속하는 일이었다.

소련에서 지배 엘리트의 충원이 꼭 폐쇄적 방식으로 이뤄진 것만은 아니었다. 오히려 엘리트가 그들 후손에게는 자신의 지위를 대물림 하지 않는다는 비공식적 관례가 자리 잡고 있었다. 일반적으로 소련의 지배 엘리트는 주로 농촌 출신으로, 모스크바에서 교육을 받고, 엘리트 내부적으로 당 차원에서 경제 부문, 청년동맹, 소비에트, 외교 분야 등 몇 개 경로 중 하나를 거쳐 상층까지 승진했다. 물론, 이러한 묵계는 브레즈네프 시기부터 깨지기 시작했다. 지배 엘리트의 후손들은 엘리트 교육기관에서

12) Ibid., p. 39.

13) 미카엘 보스렌스키, op. cit., p. 66.

14) Olga Kryshstanovskaya, Stephen White, “From Soviet Nomenklatura to Russian Elite,” *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 48, no. 5, 1996, pp. 713-714.



교육을 받고 주로 경제전문가나 외교관, 전문 언론인 등 전문직에 종사했다.¹⁵⁾

이러한 충원 관행보다 더 중요한 것은 지배 엘리트 내부의 후견 관행(кlienтелизм)이었다. 일단 노멘클라투라에 진입하면 지위 상승은 사실 직업적 성취의 관점이 아닌 정치적 관점, 즉 피후견인의 충성도와 그에 상응한 후원 제공이라는 이른바 후원-수혜관계의 공식에 상당 부분 의존했다. 이는 특히 브레즈네프 시기 ‘간부에 대한 신뢰’(доверие к кадрам)가 인사정책의 기본으로 채택되면서 더욱 심해졌다. 더욱이, 이런 후견 관행은 중앙 부서들의 부서이기주의(ведомственность), 일부 지역의 지역이기주의(местничество)와 결합되면서 더욱 심화됐다.¹⁶⁾

보슬렌스키는 자신의 저작인 『노멘클라투라』에서 소련의 다양한 문서들을 분석하여 노멘클라투라의 범주와 구성인원의 규모를 분석한바 있다. 이에 따르면, 노멘클라투라는 연방, 공화국, 주, 지방, 시 등의 당 기관, 국가 기관, 사회단체의 장과 KGB, 군 등의 핵심인물로 구성되며, 그 인적 규모는 약 25만 명 정도로 추산됐다. 이와 함께, 공장, 협동농장, 연구소 등 교육기관의 장들과 같은 비정치 부문의 노멘클라투라의 수는 약 45~50만 명으로 추산됐다. 다시 말해서, 그는 1970년대 초 소련의 노멘클라투라의 수를 약 75만 명으로 보았고, 4인 가족을 평균으로 산정하여 약 3백만 명(전체 인구의 약 1.2%)의 지배계급이 소련에 존재한다고 주장했다.

실제로 노멘클라투라의 규모에 대해서는 다양한 견해가 있다. 예컨대, 트로츠키는 ‘관료집단과 그 충원을 위한 예비부대’와 가족 수를 합해 모두 2,000~2,500만 명(전체 인구의 약 12~15%), 러시아 사회학자 자슬랍스카야는 사회적 재화의 분배와 교환 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 사람들의 규모를 전체 인구의 약 15~20%로 산정한바 있다.

또한, 소련 권력엘리트의 계급·계층별 구성 비율을 살펴보는 것도 흥미롭다. 예컨대, 1976년 제25차 당대회에서 중앙위원회에 선출된 위원의 계급·계층별 비율은 당/정부 관료의 비율이 압도적인 것으로 나타났으며 구체적 수치는 다음과 같다. 노동자 3%, 농민 0.2%, 당 간부 42%(중앙 6%, 지방 36%), 정부관료 32%(중앙 24%, 지방 8%), 군인 7%, 하급 외교관 5.5%, 경찰 0.5%, 작가 및 문화계 2%, 과학자 3%, 노조 간부 1%.¹⁷⁾

소련에서 노멘클라투라의 각 지위는 세습되지 않으나 노멘클라투라 집단 그 자체는 세습되는 경향이 강했고, 보슬렌스키는 이를 ‘자가 재생산’이라 규정했다.¹⁸⁾

15) О. Крыштановская, “Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту,” *Общественные науки и современность*, No. 1, 1995, p. 52-53; 정한구, 『러시아의 지배 엘리트: 구엘리트의 변신과 체제전환』, 서울: 세종연구소, 1999, p. 23.

16) М. Н. Афанасьев, *Клиентелизм и российская государственность*. М.: Московский Общественный Научный Фонд, 1997, С. 147.

17) Т. И. Заславская, Об изменении критериев социальной стратификации российского общества, *Куда идет Россия?.. Альтернативы общественного развития* / Общ. ред. Т. И. Заславской и Л.А. Арутюнян. М.: Интерпракс, 1994. С. 146, 김창진, “러시아의 체제전환과 ‘노멘클라투라’ - 탈공산주의 지배구조의 변화와 연속성,” 『한국정치학회보』, 31권 3호, 1997, p. 155.

18) 보슬렌스키 저/차근호·오기완 역, 『노멘클라투라』, 서울: 명문사, 1988, p. 198.



노멘클라투라는 소련의 지배계급이자 동시에 특권계급으로서 일단 이에 포함되면 본인을 비롯해 가족들까지도 각종 특권을 누렸다. 다양한 정치적·경제적·사회적 특권이 ‘제도적’으로 보장되었을 뿐만 아니라, 제도화되지 않은 특권 또한 삶의 전 영역에 걸쳐 향유되었다. 소련과 같은 결핍경제 체제에서 특권은 그 자체로 특수신분을 나타내는 지표이자 권위의 상징이었다. 이들이 누렸던 특권은 경제적 측면에서 ① 급여, ② 세금, ③ 금일봉, ④ 사례금, ⑤ 크레믈료프카, ⑥ 보너스, ⑦ 연금, ⑧ 뇌물 등이 있었고, 사회적 측면에서 ① 주택, ② 별장, ③ 휴가시설, ④ 외국여행, ⑤ 의료, ⑥ 교육, ⑦ 자동차, ⑧ 묘지와 핵대피소 등이 제공되었다.¹⁹⁾ 이러한 특권은 서열에 따라 엄격하게 구분되었으며, 노멘클라투라 층위의 각 단계마다 고유한 특권의 목록들이 제시되었다.

노멘클라투라들을 위한 특별한 교육체계를 가지고 있었으며, 이와 같은 교육기관은 고등컴소몰 교육기관, 공산당 교육기관, 중앙위원회와 관련된 사회과학아카데미, 국가경제아카데미 등을 포함하고 있었다. 본래 이러한 교육기관과 프로그램은 노멘클라투라 성원의 자질을 높여주기 위한 제도였다. 그러나 소련 사회에서 이러한 교육 프로그램은 때때로 노멘클라투라의 배타적 재생산을 보장하는 메커니즘으로 인식·활용되었다.

노멘클라투라의 특권체계는 자본주의체제에서와는 달리 소유 그 자체가 아닌 ‘국가소유의 점유와 향유’를 그 특징으로 했으며, 기본적으로 만성적 소비재 부족에 노출되어 있었던 소련의 ‘결핍의 경제’로부터 비롯된 것이었다.²⁰⁾

3. ‘노멘클라투라’의 퇴행과 문제점

노멘클라투라의 성립 초기에는 그것이 당의 통제와 요구를 실행하는 도구로 인식됐다. 즉, 노멘클라투라는 프롤레타리아 혁명의 전위대인 당에 봉사하는 핵심적 기구로 여겨졌다. 그러나 1960년대 이후 노멘클라투라는 내재된 부정적 성향을 노골적으로 드러냈다.

스탈린 사후 이른바 ‘노멘클라투라 절대주의’가 등장했다. 그리고 노멘클라투라의 국가권력예의 침투 결과, 당/국가의 완전한 유착현상이 발생했다. 즉, 정부와 국가기구에 대한 지도·통제의 역할을 수행해야 할 당은 정부의 인사문제를 담당하는 특별부서로 전락했다. 또한, 당의 통제를 받아야 할 대상인 노멘클라투라는 통제기구들을 내부로부터 장악함으로써 ‘혁명의 전위대’, ‘지도부의 학교’ 역할을 자임해 온 당의 통제로부터 사실상 해방됐다.

김창진에 따르면, 1960년대 브레즈네프를 옹립한 노멘클라투라(체제)는 그 완숙기에

19) Ibid., pp.15-87.

20) Крыштановская, op. cit., 1995, pp.51-53; Kryshstanovskaya & White, op. cit., pp.713-715; 김창진, op. cit., p.155.



접어들면서 표면상 ‘사회적 안정’의 제공자로 비쳐졌으나, 다른 한편, ‘룸펜화와 퇴행’의 징후 등 내재된 부정적 성향을 노골적으로 드러내 보이기 시작했다. 노멘클라투라는 자신들이 쌓아올린 ‘특권의 왕국’의 보호에만 집중하며, 서구의 관료제가 보여준 ‘지배의 합리화’에는 관심 없이 타락과 부패를 일상화했다.²¹⁾

소련 고위 관료들의 총체로서 노멘클라투라는 엄밀한 의미에서 당 노멘클라투라와 테크노크라트-노멘클라투라(경제/행정 분야를 담당하는 기술관료)로 분절되어 있었다.

스탈린 사후 체제가 ‘안정적 관리’ 단계에 접어들면서 정부와 당 조직 내에서 중요한 위치를 점하게 된 테크노크라트-노멘클라투라의 존재는 당/국가 관계의 변화, 공식적인 당 이데올로기의 침식에 심각한 영향을 미쳤다.

소련의 국가사회주의체제에서 1960년대 이후 지배 엘리트가 지향했던 사회발전 모델은 ‘사회주의적 근대화’였다. 브레즈네프 시기의 ‘안정’, ‘정체’ 시기를 거친 후 1970년대 초반부터 소련 내에서는 새로운 과학·기술혁명의 물결에 적응하려는 시도가 나타났다. 그것은 이데올로기적 요소와 과학기술적 요소의 절묘한 결합을 통해 시대의 변화에 맞게 국민경제를 근대화시킨다는 구상이었다. 이 구도에서 사회정의, 집단주의 등의 ‘이데올로기적(사회주의적) 가치’와 물질적 유인, 이윤 추구 등과 같은 ‘근대화’의 가치는 양립 가능한 것으로 전제됐다.

이러한 사회주의적 근대화의 주체가 다름 아닌 ‘소련의 관료제’였다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 당 관료와 구분되는 경제/행정 고위관료가 경제발전 노선을 규정하고, 이를 통해 결국 체제가 지향할 정치노선을 규정하게 된 것이다. 이들은 오직 과학·기술의 진보를 촉진함으로써 소련의 사회경제적 발전이 가능하다는 논리로 국민경제의 근본적 재편의 불가피성을 주장했다. 결국, 시간이 지남에 따라 ‘이데올로기적(사회주의적)’ 목적 가치는 점차 자리를 잃어가고, 반대로 ‘근대화’라는 수단 가치가 중심적인 위치를 차지했다. 이는 곧 테크노크라트-노멘클라투라가 소련국가사회주의의 사회·경제적 기반이었던 ‘국가소유’의 실질적 관리자로서 이데올로기, 선전 분야를 담당했던 당 노멘클라투라의 통제로부터 벗어났음을 의미하게 됐다. 테크노크라트-노멘클라투라의 역할과 영향력은 정부뿐만 아니라 당 조직 내에서도 점차 강화될 수밖에 없었다.

그러나 이들은 애초의 구상인 ‘사회주의적 근대화’를 성공적으로 실현하지 못했다. 당의 통제와 감독으로부터 해방돼 유래 없는 독자성을 누리던 이들은 오히려 새로운 프로젝트에 착수했다. 그것은 다름 아닌 페레스트로이카가 부여한 기업의 이윤추구 가능성과 자신들의 지위를 최대한 이용하여 ‘국가에 의한 국가의 사유화’(Приватизация государства государством)를 추구한 것이다.

이에 대해 정한구는 다음과 같이 언급했다. “지배 엘리트는 사유화가 공식적으로 시작되기 오래 전인 1987년부터 자신들의 특권적 지위를 이용하여 그들 관할 하의 국유재산을 사실상 자신들의 소유로 전환하는 이른바 ‘국가에 의한 국가의 사유화’를 추진했다. 이중 가장 중요한 것은 특정 산업 분야를 담당하던 중앙부서들이 기존의

21) Ibid., p.156.



법규가 허용하는 한도 내에서 “합법적으로” 회사로 탈바꿈하여 사실상 이들 부서 고위 관료들의 소유로 전환되었으며, 국영은행들도 1988-89년 기간 중 민영화 과정에서 이름만 바뀐 가운데 고위 관계자들의 수중으로 넘어갔다. 이러한 ‘내부자 사유화’는 사유화 정책이 공식적으로 시작되기 이미 오래 전 대기업과 유통업, 금융업 등 모든 부문에 걸쳐서 주로 주식회사의 형태를 취한 가운데 관련 엘리트의 소유물로 바뀌게 되었다.”²²⁾

이들은 자신에게 주어진 새로운 특권을 활용함으로써 1980년대 중반부터 1990년 초반까지 소련 내 다른 어떤 집단보다 경제적 자율성과 부의 축적에서 최대 승리자가 되었다.

1989년, 1990년에 실시된 경쟁선거의 도입에 따른 새로운 엘리트 층원구조의 확립이라는 새로운 도전에 직면한 경제/행정 노멘클라투라는 이제 단순한 ‘적응’을 넘어 오히려 ‘정치제도의 개혁’을 중심 과제로 설정했다. 이런 점에서 1991년의 체제 붕괴는 다름 아닌 ‘상층부 내 권력이동’의 성격이 강했다. 새로이 출범한 러시아연방의 지배 엘리트는 구 노멘클라투라로부터의 단절이 아닌 그 일부로부터의 ‘계승’과 ‘연속’의 의미가 컸다. 이와 관련하여, 메드베데프(Рой Медведев)는 “이제 러시아는 사회주의 건설이라는 실험을 뒤로 하고 또 한 차례 ‘역사상 전례가 없는 대대적인 실험’을 벌이고 있다. 자본주의와 유산계급(bourgeoisie)을 만들어 내는 이러한 실험은 그러나 수백 년에 걸쳐 진행된 <...> ‘선진 사회주의’에서 육성된 이념가들과 관리들에 의해 주도되고 있으며, 이들은 이를 단시일 내에 이룩하려 하고 있다.”고 언급했다.²³⁾

사적소유가 소멸된 계급 없는 평등한 사회에 엄연히 실재했던 불평등과 지배 엘리트는 분명 고명한 사회주의 이상에 비추어 규범적·도덕적으로 비판 받을 여지가 있다. 그러나 엄밀히 말해서 소련 내 지배 엘리트의 존재와 이들의 광범한 영역에서의 특권 향유는 비단 소련을 비롯한 사회주의체제만의 특수한 현상이 결코 아니며 오히려 모든 사회에서 나타나는 일반적 경향일 뿐일지도 모른다. 또한, 지배 엘리트의 인민에 대한 착취와 지배의 정도, 그리고 그들이 향유해온 특권의 규모 양 측면에서 자본주의체제의 그것에 비해 결코 과하다 말할 수 없다. 이런 점에서, 소련 지배 엘리트와 특권의 실체는 거만한 도덕주의자로 행세해온 소련 역시 결국 우리와 전혀 다르지 않았다는 점을 여실히 보여주었을 뿐 그 자체로 비난의 대상이 될 수는 없을 것이다.

결국, 소련 노멘클라투라의 문제점은 지배 엘리트로서 정치적·도덕적 타락과 이를 견제할 수 없는 권력구조, 폐쇄적 엘리트 층원구조, 그리고 체제 위기 속에서의 나타난 기회주의적 태도였다고 할 수 있다.

22) 정한구, op. cit., p. 20.

23) Р. А. Медведев, *Здоровье и власть в России. Новый класс российского общества. Александр Солженицын: три года в новой России*. М.: Русслит, 1997, С.13; 정한구, op. cit., p. 5.



III. 현대 러시아 권력엘리트의 변화 과정과 정치적 역할

러시아 권력엘리트 변화에 대한 접근방법은 크게 다음의 몇 가지로 구분된다. 첫째, 주요 시기(정권)별로 가장 영향력이 강한 엘리트 집단 선별하고 그 형성 및 영향력 획득 과정을 심층 기술하는 방법이다. 둘째, 특정 엘리트 집단의 등장을 사회구조적 요인, 즉 특정 시기의 정치·경제·사회적 요구에 대한 인적 대응의 결과로 파악하는 것이다.²⁴⁾ 셋째, 엘리트 집단의 경제적 동기, 즉 지대 추구 방식의 차이에 의해 이를 설명하려는 경향이다.²⁵⁾ 넷째, 상기 접근 방법의 일부 혹은 모두를 종합하여 이를 설명하려는 복합적 접근법이다.²⁶⁾

이와 함께, 러시아 권력엘리트 변화 과정과 주요 집단을 다음과 같이 요약해볼 수 있다.

<표. 1> 현대 러시아 권력엘리트 변화 과정과 주요 집단

시 기	핵심 그룹
소련 시기	당 노멘클라투라, 경제/행정 노멘클라투라
엘친 시기	올리가르히, 엘친의 가신 그룹
푸틴 1기	올리가르히, 실로비키
푸틴 2기	실로비키, 테크노크라트, 자유주의적 경제관료
메드베데프 시기	실로비키, 시빌리키
푸틴 3기	실로비키

여기서 현대 러시아의 권력엘리트 교체와 변화가 ‘외부로부터의 엘리트 순환’ 방식이 아닌, ‘체제 내 엘리트 그룹 간 경쟁’의 결과였음을 주목할 필요가 있다. 가령, 한 사가는 러시아 권력엘리트의 뿌리는 제정러시아 시기부터 현대에 이르기까지 단 하나라고 언급한바 있다. 이런 점에서, 각 시기별 러시아 권력엘리트 내부의 ‘파벌’ 또는 ‘그룹’의 존재와 이들 간 경쟁에 대한 분석에 좀 더 유의할 필요가 있다.

또한, 다양한 변수의 복합적 상호작용을 고려하여 현대 러시아 권력엘리트의 교체와 변화에서 어떤 일반적 법칙성 도출을 시도하거나, 기존의 그것에 더해 좀 더 정연한 설명을 시도해볼 필요가 있다. 가령 이러한 시도에 고려될 수 있는 변수들은 다음과 같으며, 본 장에서는 기존 연구성과를 바탕으로 상기 변수를 종합적으로 고려하여 러시아 권력엘리트 변화 과정을 기술하도록 할 것이다.

24) 가령, 스탈린 시기 ‘체키스트’가 ‘사회주의 혁명 국가의 건설’을 내걸고 등장했고, 엘친 시기의 ‘올리가르히’는 ‘민주주의와 시장경제’라는 시대적 요구와, 푸틴 시기의 ‘실로비키’는 ‘법과 질서’의 회복이라는 정치사회적 맥락이 반영된 결과라는 것이다.

25) 예를 들어, 국가포획형 엘리트와 국가귀속형 엘리트의 구분을 통해 소련 해체로부터 신생 러시아로의 이행, 그리고 체제전환기 러시아 권력엘리트의 변화를 설명하려는 경향이다.

26) 고상두, op. cit., pp.100-103.



<표. 2> 현대 러시아 권력엘리트 분석 변수

변 수	비 고
체제의 생명주기	엘리트 순환의 3단계 과정 (탄생·형성, 발전·안정, 침식·순환)
엘리트의 성격	이념형 vs 실무형(또는 관리형)
대안(비 집권) 엘리트	존재 유무와 영향력 규모
엘리트 간 경쟁의 성격	타협적 vs 비타협적
대외변수	존재 유무와 영향력 규모

1. 엘친 집권기

엘친 시기의 대표적 권력엘리트 집단은 ‘올리가르히’와 ‘엘친의 가신 그룹’을 꼽을 수 있다.

‘올리가르히’라는 개념은 사전적으로 과두지배 또는 과두지배체제를 의미한다. 하지만 러시아에서는 소련 해체와 신생 러시아 출범 과정에서 금융자본을 바탕으로 에너지와 군수 부문 등 국가의 전략 산업을 사유화함으로써 막대한 부를 축적하고, 이를 바탕으로 경제 영역에서 뿐만 아니라 정치 영역에서 배타적 영향력을 발휘한 신흥 금융·산업 집단을 지칭한다. 구신스키(Владимир Гусинский), 베레좁스키(Борис Березовский), 호도르콥스키(Михаил Ходорковский)를 비롯해 포타닌(Владимир Потанин), 아벤(Петр Авен) 등이 대표적 인물이다.²⁷⁾

또 다른 핵심 엘리트 파벌은 이른바 ‘엘친 패밀리’로 불리며 러시아 정치를 사실상 좌지우지했던 엘친의 최측근 가신 그룹이었다. 엘친의 딸 타티야나(Татьяна Юмашева)를 비롯해 대통령경호국장 코르자코프(Александр Коржаков), 대통령행정실장 볼로신(Александр Волошин) 등이 대표적 인물이다.²⁸⁾

흥미로운 점은 이들이 구소련 시기로부터 단절된 즉, 완전히 새로운 인물들 또는 엘리트 집단이 아닌 오히려 구체제와 상당한 연속성을 가진 집단이라는 것이다. 다시 말해서, 러시아의 신흥 권력엘리트의 가장 두드러진 특징은 바로 소련의 구 지배계급과의 연속성이다. 한 경험연구에 따르면, 엘친의 친위 집단에 속하는 정계 지도자의 약 75%, 경제계 지도자의 약 61%가 구 노멘클라투라 출신이었다. 이러한 경향은 지방에서도 유사하게 나타났다. 예컨대, 지방정부 지도자의 약 3/4이 소련 구 지배계급 출신이었다. 차이점은 이들이 구 권력엘리트에 비해 상대적으로 젊은 세대였다는 것이다.²⁹⁾

따라서 신생 러시아에서 신흥 권력엘리트로 부상한 집단의 조직적 토대는 다른 아닌 소련 시기 경제/행정 노멘클라투라(일부 당 노멘클라투라 포함)였다고 말할 수 있

27) Ibid., p. 104.

28) 서동주, “러시아의 정치 엘리트: 푸틴 은하계,” 김학준·장덕준 외 『현대 러시아의 해부』, (서울: 동북아역사재단), 2014, p. 191.

29) 정한구, op. cit., pp.9-10.



다.

앞선 장에서 기술한 것처럼, 이들은 소련 성립 초기 ‘이념형 엘리트’, 즉 레닌이 이끄는 직업적 혁명가 집단이 혁명에 성공한 후 국가의 효율적 운영을 위해 하나의 인적 도구로서 편입·충원한 ‘실무형(관리형) 엘리트’였다. 소련 체제가 성숙·안정됨에 따라, 이러한 이념형 엘리트의 실무형(관리형) 엘리트에 대한 절대적 비교우위 구조가 점차 퇴색했다. 오히려 이른바 체제의 ‘안정적 관리’ 시기를 거치며 경제/행정 엘리트는 당/국가의 밀착 속에서 점차 그 비중을 비상이 강화해갔다. 하지만 소련 체제가 정체에 직면하자 이들 경제/행정 엘리트는 이른바 ‘사회주의적 근대화’ 또는 ‘국가에 의한 국가의 사유화’ 등을 핵심 테제로 내세웠고, 그 과정에서 국가의 재산을 사적으로 취득하고 실질적인 유산자로 변모하기 시작했다. 이런 점에서, 이들은 지대추구 방식 면에서 허약한 국가관리 능력을 기회로 국가자산의 적극적 사유화를 추구했던 소위 ‘국가포획형 엘리트’이기도 했다.

여기서 주목할 점은 바로 구체제에서 실무형(관리형) 엘리트였던 이들이 이제 정치적으로 자유민주주의체제로의, 경제적으로 시장자본주의체로의 총체적 전환을 주창·주도하는 이념형 엘리트로 변모했다는 것이다. 어떤 면에서 이러한 변화는 가히 ‘변증법적 진화’라 부를만한 것이었다.³⁰⁾

소련 말기 체제 내에서 기존 권력엘리트(노멘클라투라)를 대체할만한 이른바 ‘대안(비 집권) 엘리트’의 존재가 매우 취약했고, 따라서 당시 엘리트 간 경쟁은 기존 엘리트 대 대안 엘리트 간 권력투쟁보다는 기존 권력엘리트 내부의 권력투쟁이 더욱 중요한 의미를 갖게 됐다.

엘친은 스스로 강력한 국가권력을 추구했다. 하지만 실제로 당시 러시아의 국가권력은 보수파와의 첨예한 대립, 정당의 난립, 여소야대의 의회구조, 무절제한 언론 등으로 말미암아 매우 허약한 상태였다. 실제로 엘친 정부는 통치 기간 동안 심각한 정치·경제적 불안정과 침체를 초래했다. 엘친과 그 측근들은 올리가르히와의 정치·경제적 결탁을 통해 정권을 유지하는 데 급급했다.

올리가르히는 엘친이 주도한 급진적 시장개혁을 통해 독점과두재벌로 성장했다. 또한, 1996년 엘친의 재선 성공은 무엇보다 올리가르히의 적극적 지원에 따른 결과였다. 선거 이후 포타닌과 베레좁스키 등 일부 올리가르히는 직접 정치권에 진출했다.³¹⁾ 결국, “마피아”, “노브이 루스키”, “올리가르히의 준동” 등과 같은 부정적 용어의 회자가 증명하듯 이런 모습은 러시아 국민들로부터 적지 않은 불만을 불러일으켰다.³²⁾

이에 따라 엘친 시기 권력엘리트는 1998년 경제위기를 계기로 공멸의 위기감 속에 자신들의 부와 권력을 유지할 수 있는 효율적이고 안정적인 체제의 구축을 적극적으

30) 물론, 이들이 구체제를 해체하고 새로운 체제를 구성하려 했던 주된 이유가 지대추구의 극대화라는 경제적 이익 때문이었다는 점도 분명한 사실이다. 그리고 이들은 체제전환 과정에서 이른바 ‘이중전환’의 효율적이고 안정적 추구라는 명분을 내세우면서 대통령과 정부에 강력한 힘을 부여하는 초대통령제적 권력구조를 추구했다.

31) 고상두, op. cit., p. 104.

32) 서동주, op. cit., 2014. p. 192.



로 모색했다. 그 과정에서 훗날 ‘실로비키’라 명명되는 일군의 엘리트 집단이 등장하는 중요한 기회가 제공됐다.³³⁾ 실제로 국가경제가 파탄 상태에 직면하고 국가운영이 사실상 마비상태에 처하게 되자 이러한 상황을 극복하기 위한 인적 도구로서 군/정보 부문 출신 엘리트 집단의 편입·충원이 점차 강화됐다.

‘실로비키’(СИЛОВИКИ)라는 용어는 힘, 권력을 의미하는 실라(сила)가 어원이며 주로 현대 러시아의 정치과정을 다루는 정치학 부문과 언론에서 폭넓게 사용되고 있으며, 군사·무력, 안보·보안 기관 출신으로 러시아 정치·경제에 광범한 영향력을 행사하는 인적 그룹을 총칭하여 일컫는다. 일반적으로 ‘실로비키’의 등장이 푸틴 집권 이후의 현상으로 인식되는 경우가 많다. 하지만, 옐친 집권 2기부터 군/정보 부문 출신 인물들이 정부 내 민간 부처에 진출하는 비율이 눈에 띄게 커졌다. 예컨대, 크리슈타놉스카야는 2003년 논문에서 소련/러시아 권력엘리트 내 군/정보 부문 출신 인물들의 비율이 고르바초프 시기였던 1998년에 5.4%, 옐친 집권 초기인 1993년에 11.4%, 옐친 집권 후기인 1999년에 22.0%를 기록하는 등 지속적으로 증가했다고 언급한바 있다.³⁴⁾

이런 점에서 옐친 시기 권력엘리트 내부로 편입된 군/정보 부문 출신 인사들은 올리가르히와 옐친의 가신 그룹이라는 이념형 엘리트의 필요에 따라 선택·충원된 실무형(관리형) 엘리트 집단이었다. 다른 한편, 이들 군/정보 부문 엘리트는 지대추구 방식의 측면에서 국가귀속형 엘리트이기도 했다. 실제로 이들은 소련 붕괴와 체제전환 초기에 국가자산 약탈과 권력투쟁에 사활적으로 참여하지 않았다. 이들은 단기적 이익을 위해 국가를 약탈하기보다는 국가영역의 강화를 통한 이익 추구를 선호했다.³⁵⁾ 옐친 시기 이들 군/정보 부문 엘리트의 충원은 기존 주류 엘리트 그룹(옐친의 가신 그룹, 올리가르히)에 대한 충실성, 즉 차기 정부에서의 안전보장과 현행 기득권의 유지에 대한 기대에 따른 것이었다.

옐친 집권 말기 총체적 통치불능 상황에서 옐친의 가신 그룹과 올리가르히는 정권 재창출을 최우선 과제로 설정하고 이를 위해 옐친의 후계자를 물색·타진했고 결국 최종적으로 푸틴을 선택했다.

2. 푸틴 집권부터 현재

푸틴 집권 초기 러시아 내 권력엘리트 구조는 옐친계 주류 엘리트 그룹과 푸틴계 신흥 엘리트 그룹의 위계적 동거체제였다. 하지만 권력을 차지한 푸틴은 시간이 지남

33) Richard Sakwa, “Regime Change from Yeltsin to Putin: Normality, Normalcy or Normalisation,” Cameron Ross (ed.), *Russian Politics under Putin* (Manchester: Manchester University Press), 2003, p. 26.

34) 서동주, op. cit., 2014. pp.194-195; 현승수, “러시아의 무력기관과 실로비키: 푸틴 집권 1·2기를 중심으로,” 『동유럽발칸연구』, 제34권, 2015, p. 305.

35) 고상두, op. cit., 103.



에 따라 점차 군/정보 부문 엘리트를 전진 배치하면서 이른바 실로비키를 국가기관의 주요 요직에 임명했다. 당시 실로비키의 주요 인물로 세친(Игорь Сечин), 이바노프(Виктор Иванов), 파트루세프(Николай Патрушев), 우스티노프(Владимир Устинов), 체르케소프(Виктор Черкесов), 이바노프(Сергей Иванов), 차이카(Юрий Чайка) 등을 꼽을 수 있다.

실로비키가 세력을 키워가자 옐친계 주류 엘리트 그룹이 본격적 견제에 나섰다. 그리고 이는 그들과 실로비키 간의 본격적인 경쟁이 시작됐음을 의미하는 것이었다. 실제로 푸틴과 실로비키는 기존 주류 엘리트 그룹, 특히 올리가르히(베레좁스키, 구신스키, 호도르콥스키 등)와 치열한 권력투쟁을 벌였다. 그 결과 NTV로 대변되는 거대 언론재벌 구신스키가 구속됐고, 올리가르히의 좌장으로 인식됐던 베레좁스키가 영국으로 망명했다. 또한, 2003년 총선에서 공산당 등 야당을 지원함으로써 푸틴에 격렬히 저항했던 호도르콥스키가 이른바 유코스(«ЮКОС») 사태를 통해 구속·수감됐다. 특히 유코스 사태는 옐친계 가신 그룹의 대표주자이자 옐친계와 푸틴계 엘리트의 동거체제를 상징하는 인물들이었던 대통령행정실장 볼로신과 총리 카시야노프(Михаил Касьянов)의 퇴장을 가져왔다.

푸틴 집권 1기 권력엘리트 내부 경쟁을 통해 푸틴 집권 2기 착수 전후로 새로이 성립된 엘리트 구조는 기존의 위계를 완전히 반대로 뒤집는 형태였다. 옐친계 주류 엘리트 그룹 가운데 일부가 살아남았지만 권력관계 면에서 그들의 지위는 푸틴계의 철저한 하위 파트너로서 그 위상과 역할이 철저히 제한됐다.

여기서 우리가 주목할 점은 이른바 실로비키의 엘리트적 성격의 변화이다. 앞서 언급한 것처럼, 실로비키는 옐친계 주류 엘리트 그룹의 전술적 필요에 따라 실무형(관리형) 엘리트로서 선택·충원됐다. 하지만 마치 소련의 경제/행정 노멘클라투라가 신생 러시아의 탄생 과정에서 그랬던 것처럼, 실로비키 역시 옐친 집권기의 실무형 엘리트에서 푸틴 집권기의 이념형 엘리트로 변증법적인 진화의 모습을 보여주었다.

그들이 제시한 대안 담론은 다름 아닌 국가주의적 관점의 ‘강한 국가’ 테제였다. 푸틴과 실로비키는 옐친 집권기에 드러난 총체적 혼란과 무질서가 올리가르히와 같은 일부 권력엘리트의 국가포획에 따른 국가 능력 약화로부터 비롯됐다고 주장했다. 그들은 이러한 상황을 바로잡기 위해 법과 질서의 회복이 절실하며, 중앙집권적 권력구조 재확립과 국가자본주의 노선의 본격 추진을 통해 궁극적으로 강한 러시아를 재건해야 한다고 강조했다.

그들은 재중앙집권화 조치의 일환으로 연방관구제 도입과 대통령전권대표 파견, 상원구성법과 지방행정·입법기관구성법 개편, 정당법과 선거법 개정을 통한 의회구조 변경을 추진했다. 그리고 이러한 위로부터의 혁명을 통해 비교적 짧은 시간 동안 엄격한 수직적 권력구조를 확립했다.

또한, 푸틴 집권 1~2기 경제정책을 압축적으로 설명하는 개념이 바로 국가자본주의이다. 이 개념은 경제체제에서 자본주의적 기본 틀을 유지하면서도, 그 운영에 있어서 자원, 전력, 방위산업 등 국가의 전략·기간산업 부문에서의 지배력 확보를 위해 국유



화를 적극 추진하고 경제흐름을 시장에 전적으로 맡겨놓기보다는 국가가 적극적으로 통제하고 관리하는 방식을 취하는 노선을 의미한다.

실로비키가 올리가르히와의 권력경쟁에서 상기 담론을 핵심적 대의명분으로 활용했고, 실제로 이를 통해 대중의 지지를 획득하고 권력투쟁을 승리로 이끌기 위한 핵심 동력으로 활용한 것은 부인할 수 없는 사실이다.

푸틴 집권기 러시아의 권력엘리트 내 핵심 세력이 실로비키였음은 분명하지만 그 외에도 일군의 테크노크라트 그룹과 자유주의적 경제관료 집단을 주요 세력으로 꼽을 수 있다. 테크노크라트 그룹으로 메드베데프(Дмитрий Медведев), 코작(Дмитрий Козак), 밀러(Алексей Миллер) 등이, 자유주의적 경제관료 집단으로 그레프(Герман Греф), 쿠드린(Алексей Кудрин) 등이 대표적이다.

이들은 주로 푸틴이 KGB를 떠나 상트페테르부르크 시 정부에서 근무했을 당시, 혹은 중앙정치 무대에 입문한 이후 인연을 맺은 사람들로 군/보안 기구 출신이 아니라는 점에서 독자적 세력으로 분류됐다. 물론, 이들의 충원에 있어서 푸틴과의 개인적 인맥관계와 국가운영을 위한 전문성 확보의 문제가 일차적으로 고려됐다. 따라서 이들은 실무형(관리형) 엘리트로서 푸틴 집권기 권력엘리트에 인입되었다고 할 수 있다.

이들 테크노크라트 및 자유주의적 경제관료 집단은 기본적으로 권력의 중앙집중화 필요성과 경제 부문에서 국가의 적극적 역할을 비롯한 이른바 ‘강한 국가’ 건설 테제에 대해 실로비키와 기본적 입장을 같이 했다. 하지만 국가 전략산업의 국유화 폭과 속도, 경제 부문에서 국가개입의 범위, 외국인 투자에 대한 인식 등 국가정책의 구체적인 과제와 그 수행 방식에 대해서는 실로비키와 견해를 달리하는 부분도 적지 않았다.

이들 테크노크라트 및 자유주의적 경제관료 집단은 러시아 권력엘리트 최대 파벌인 실로비키와 비교하여 규모나 영향력이 현격히 왜소했지만, 실로비키가 내부적으로 다양한 집단으로 나뉘어 상호 경쟁했다는 점을 고려할 때 하나의 독립 세력으로서 상대적 의미를 더욱 크게 부여받게 됐다.

이와 관련하여, 테일러(Bryan D. Taylor)는 분석의 대상으로서 실로비키를 바라보는 다양한 관점이 있을 수 있다고 지적한바 있다. 가령, 특정 ‘인물의 집합체’로서 실로비키, ‘하나의 정치파벌’로서 실로비키, ‘제도적 기구들의 무리’로서 실로비키를 각각 다르게 상정해볼 수 있다는 것이다. 그는 바로 이러한 관점의 차이에 주의할 때 실로비키의 특성을 입체적으로 규명할 수 있다고 주장했다. 특히 제도적 관점에서 실로비키는 크게 KGB 계통, 국방부 계통, 내무부 계통으로 나뉘며 경우에 따라서는 훨씬 세부적인 그룹들로 쪼개질 수 있다.³⁶⁾

대통령행정실과 정부 요직의 배분, 메드베데프와 이바노프 간 후계경쟁 사례에서 보여지듯, 푸틴은 실로비키 대 테크노크라트(자유주의적 경제관료 포함) 그룹 간 견제와 균형, 실로비키 내부 그룹 간 경쟁과 균형을 적절히 조절·통제하면서 균형자, 조정

36) Bryan D. Taylor, *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion after Communism*, N.Y.: Cambridge University Press, 2011, p. 37; 현승수, op. cit., p. 293-299.



자로서 역할을 수행했다.

푸틴의 후계자 경쟁에서 메드베데프가 최종 낙점되면서 2008년 이른바 메드베데프 대통령과 푸틴 총리가 이끄는 양두체제가 본격 시작됐다.

러시아의 대통령제는 법적·제도적 측면에서 대통령과 총리가 행정권을 공유하는 분권형 대통령제를 취하고 있다. 러시아연방 헌법에 따르면, 대통령은 국가원수로서 내무부, 비상사태부, 외무부, 국방부, 법무부 이상 5개를 부서를 직접 관할하면서 외교, 국방, 안보, 민족통합, 위기대처 업무에 주력한다. 이와 함께, 총리는 상기 부서를 제외한 나머지 부처를 관할하면서 내치 전반을 담당토록 되어 있다. 이러한 제도적 토대 아래서 메드베데프 집권기 푸틴은 소위 실세총리로서 자신의 측근들로 구성된 친위내각을 바탕으로 막강한 영향력을 행사했다.

즉, 메드베데프 시기 권력엘리트 내 세력구도와 권력관계의 측면에서 큰 변화는 없었다. 하지만 메드베데프가 대통령에 취임하면서 자유주의적 테크노크라트의 지위 상승과 요직으로의 진출 기회가 넓어진 것도 분명한 사실이다. 이들은 대통령행정실, 내각, 여당 및 상·하원, 지역 정부와 의회 등에 비교적 폭넓게 진출했다. 그리고 기존 자유주의적 성향의 테크노크라트와 경제관료를 비롯해 새로이 편입·충원된 민간 출신 엘리트층을 총칭하여 실로비키와 대비시켜 ‘시빌리키’(цивилики)라 부르기 시작했다.

실로비키의 ‘강한 국가’ 건설 테제 실현을 위한 인적 도구로서, 즉 실무형 엘리트로서 편입·충원된 시빌리키가 독자행보를 가시화한 것은 2009년 무렵이었다. 이는 대체로 ‘현대화’(Modernization)의 범위와 방법에 관한 러시아 권력엘리트 내부 논쟁을 매개로 했다.

2008년 미국발 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 글로벌 금융·경제위기는 푸틴의 국가주도형 경제발전노선을 재평가하는 계기가 됐다. 국유화와 규제강화로 인한 러시아 경제구조의 경직성은 대외 경제변수의 돌발적 상황변화 즉, 세계 경기침체로 인한 국제유가의 급락에 심각한 취약성을 드러냈다. 이런 상황에서 2009년 9월 메드베데프 대통령이 ‘전진, 러시아(Go, Russia!)’라는 원고를 통해 ‘현대화’ 정책을 발표했다. 이는 2008년 하반기 발생한 글로벌 경제 위기에 대한 경제적 대응책으로서의 성격이 강했다. 이후 메드베데프는 한발 더 나아가 현대화 정책의 추진 과정에서 ‘정치적 현대화’ 즉, 정치개혁의 필요성을 강조하면서 폭넓은 정치·사회 개혁을 포함한 ‘현대화’ 노선의 범위 확장을 시도했다.

이로 말미암아 러시아 권력엘리트 내에서 현대화 노선의 범위와 방법에 대한 치열한 논쟁이 촉발됐다.³⁷⁾ 더욱이 메드베데프는 집권 말기 차기 대권후보 확정 문제와 관련하여 푸틴과 실리비키에 대한 대립각을 더욱 명확히 했다. 당시 그는 ‘국가자본주의’ 노선으로부터의 과감한 결별과 ‘정치적 탈 집중화’와 ‘시장 메커니즘의 확장’ 등에 관한 프로그램을 제시하면서 독자적 국가발전노선을 구체화했다. 필자는 이러한 현대화 노선을 매개로 한 메드베데프와 시빌리키의 상기 행보를 실무형 엘리트로부터 이

37) 장세호, “러시아 민주주의 퇴행 극복 가능성에 대한 일고찰,” 『러시아연구』, 제22권 1-1호, 2012, pp.165-166.



넴형 엘리트로의 전환 시도로 해석할 필요가 있다고 본다.

하지만 2011~2012년 선거주기를 앞두고 정권재창출이 핵심 과제로 제시되면서 핵심 권력엘리트 그룹 간 타협에 의해 푸틴이 차기 대권후보로 최종 결정됐다. 이는 메드베데프와 시빌리키의 독자 행보에 심각한 장애가 조성되었음을 의미하는 것이었다.

2011년 12월 제6기 국가두마 선거 직후 발생한 대규모 부정선거 규탄 및 반 푸틴 시위와 그에 대한 러시아 권력엘리트의 인식과 대응은 큰 의미가 있다. 그것은 첫째, 해당 정국은 러시아 국민의 명확한 가치 정향 변화를 보여주었다. 둘째, 러시아 내 이른바 ‘창조계급’의 실체와 재야로 명명되는 대안 엘리트의 존재를 확인하는 것이었다. 셋째, 러시아 권력엘리트는 해당 정국을 미국/서방의 러시아에 대한 적대시 정책의 구현으로 인식하는 한편, 그에 따른 체제의 심각한 위기 국면으로 받아들이는 계기가 됐다.

결국, 2012년 3월 대통령 선거를 통해 출범한 푸틴 3기 정부의 최우선 과제는 외부의 위협으로부터 체제를 견고하게 유지하는 것이었다. 푸틴 정부는 외부로부터의 개입 차단에 진력을 다하는 한편, 재야에 대한 치밀한 공세를 통해 이들을 주변화하는데 성공했다. 이런 점에서 푸틴 집권 3기의 권력엘리트 구조는 과거 푸틴 1~2기의 그것으로 회귀했다. 이는 엄밀한 의미에서 푸틴 1~2기에 비해 시빌리키의 위상과 역할이 현격히 줄어든 실로비키 중심체제로의 복귀를 의미했다.

2014년 3월 발생한 우크라이나 위기 국면에서 나타난 러시아의 공격적 행보는 대외적·국내적 측면에서 상당한 파괴력을 발휘했다. 대외적 측면에서 러시아는 크림 병합을 통해 미국/서방의 광범위한 대러 제재를 초래했지만 군사력을 사용해서라도 자국의 사활적 국가이익을 반드시 수호하는 강대국으로서 면모를 국제사회에 과시했다. 국내적으로 이른바 ‘노보로시야’를 회복함으로써 러시아 사회 내에 ‘크림 컨센서스’가 주도적 의제가 됐다. 이를 통해 푸틴 자신은 물론, 주요 국가기구와 여당 지지도가 급격히 상승했으며 사회통합의 분위기가 형성됐다. 이러한 국가주의·애국주의의 범람 분위기 속에서 러시아 권력엘리트 내 실로비키의 독주가 지속되고 있다.

흥미로운 점은 푸틴 3기 말인 현재 러시아 내에서는 권력 내부 곳곳에서 인적 쇄신과 세대교체 흐름이 나타나고 있다는 것이다. 실제로 푸틴이 2018년 대선에 맞춰 대규모 인적 개혁 프로그램에 착수했다는 주장도 제기되고 있다. 푸틴 1~3기를 떠받쳐온 기존 엘리트들의 활력이 한계에 다다름에 따라, 2016~2018년 선거주기에 맞춰 중위 수준의 공직에 젊고 유능한 인물들을 충원·수혈한다는 것이다. 물론 이것이 러시아 권력엘리트 내의 최대 지분을 가진 실로비키의 쇠락을 의미하는 것은 아니다. 오히려 실로비키(특히 ΦCB, ΦCO 출신)의 강화를 예상할 수 있는 징후도 적지 않다. 즉, 러시아 내에서 나타나는 인적 쇄신의 핵심은 세대교체이다. 그리고 이러한 모습은 2016년 총선을 통해 구성된 제7기 국가두마 구성에서도 유사하게 나타나고 있다.

이상의 내용을 종합하면서 다음과 같은 몇 가지 평가와 시사점을 도출해 볼 수 있겠다.

첫째, 현대 러시아 권력엘리트의 변화를 ‘체제의 생명주기’라는 관점에서 바라볼 때



크게 두 시기로 구분해볼 수 있다. 일반적으로 현대 러시아 권력엘리트의 변화를 대통령 임기와 맞물려 기술하는 경향이 많다. ‘국가발전 노선’이라는 이념적 축을 기준으로 특정 권력엘리트의 패권 유지와 영향력의 변화 문제를 ‘체제’와 ‘생명주기’라는 틀을 빌려 설명할 경우 크게 두 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 1991년부터 2000년대 초까지의 시기이다. 이 시기는 소련 시기 경제/행정 노멘클라투라를 모태로 엘친 집권기 핵심적 권력엘리트 파벌로 부상한 올리가르히와 엘친의 가신 그룹이 정국을 주도했던 때이다. 대체로 1990년대 초·중반까지를 체제의 성립기로, 1990년대 후반까지를 체제의 발전기로, 2000년대 초까지를 체제의 침식·순환기로 규정할 수 있겠다. 두 번째 시기는 푸틴 집권 초기인 2000년대 초기부터 현재까지의 시기이다. 2000년대 중반까지를 체제의 성립기로, 2000년대 중반부터 현재까지를 체제의 발전기로 규정할 수 있겠다. 메드베데프 집권기에 시빌리키가 독자적 ‘국가발전 노선’을 정식화하고 영향력 확장의 측면에서도 일부 성과를 거둔 것은 사실이다. 하지만 권력엘리트 내 세력관계에 있어 큰 변화를 가져오지 못했기 때문에 해당 시기를 별도의 시기로 구분키는 어렵다.

둘째, 현대 러시아에서 엘리트 간 패권 경쟁은 동시대에 존재하는 이념형 엘리트 상호 간 경쟁보다는 기존 체제에서 인적 도구로 선택·충원된 실무형(관리형) 엘리트가 새로운 이념형 엘리트로 진화하여 구 이념형 엘리트를 대체하는 형태를 보였다. 소련 시기 실무형 엘리트로 충원됐던 경제/행정 노멘클라투라가 현대 러시아에서 올리가르히로 변모하여 새로운 체제를 구성한 것이나, 엘친 집권기 실무형 엘리트였던 충원됐던 군/보안 엘리트가 푸틴 집권기 실로비키로 변모하여 새로운 체제를 구성한 것이 대표적 예이다.

셋째, 대안(비 집권) 엘리트의 존재와 관련하여, 엘친 집권기 공산당이라는 상대적으로 강력한 대안 엘리트가 존재했지만 그들에 의한 ‘엘리트 순환’은 결국 성공하지 못했고, 푸틴 집권기에 들어서는 위협적 대안 엘리트가 사실상 부재했다고 말할 수 있다. 엘친 집권기 가신 그룹과 올리가르히에게 공산당은 실질적 위협이었다. 하지만 이들은 군/보안 엘리트의 편입을 통해 공산당의 대안 담론을 상당 부분 상쇄함으로써 자신들의 엘리트 체제 유지에 성공했다. 푸틴 집권기 동안에는 각종 제도적 도구를 활용하여 공산당을 비롯한 주요 야당의 체제 내 흡수가 시도됐고, 이런 점에서 실질적 위협이 되는 대안 엘리트가 존재하지 않았다. 2011년 말부터 2012년 상반기까지 대규모 시위를 이끌었던 ‘재야’가 예외적으로 거론 될 수 있겠다. 하지만 이들의 폭넓게 산재된 이념적·조직적 색채를 고려할 때, 이들을 묶어서 하나의 대안 엘리트로 분류하기는 어렵다. 엘친과 푸틴 집권기 대안 엘리트가 유의미한 성취를 거두지 못한 데는 러시아 국민의 소련 붕괴 이후 발생한 급진적 체제 변화에 대한 깊은 트라우마도 일정 부분 영향을 미친 것으로 판단된다.

넷째, 엘리트 간 경쟁에 성격의 측면에서 올리가르히와 실로비키 간 경쟁이 상대적으로 비타협적 성격을 띠었다면, 실로비키와 시빌리키 간 경쟁은 타협적 성격을 띠었다. 결국, 이러한 경쟁의 수위와 폭은 체제의 변화와 이로 말미암은 국가발전 노선



변화의 폭과 심도에 상당한 영향을 미친 것으로 판단된다.

다섯째, 대외적 위협의 유무 문제는 쉽게 일반화하기 어렵다. 실제로, 2008년 발생한 러·조지아 전쟁은 실로비키와 시빌리키 간 경쟁의 심화를 초래한 반면, 2014년 우크라이나 위기와 크림 합병은 이들 간 경쟁을 사실상 종식시킨 결과를 가져왔다.



IV. 현대 러시아 권력엘리트의 특성과 충원·육성 과정

1. 러시아 권력엘리트의 사회학적 특성

○ 필자는 2013년 푸틴 3기 러시아 권력엘리트의 특성을 규명하기 위해 위치적 접근법을 토대로 정부 출범 직후 구성된 내각과 대통령행정실 고위 관료 66명을 대상으로 한 사회학적 조사를 수행한바 있다. 해당 논문은 분석 시기 측면에서 푸틴 3기에 집중하는 공시적 연구였다. 그리고 분석대상 측면에서 내각과 대통령행정실 내 고위직 관료(장관급 이상)를 다뤘다.³⁸⁾

또한, 권경복은 2015년 발표된 박사학위 논문에서 위치적 접근법을 토대로 엘친 집권 1기 초인 1992년부터 푸틴 집권 3기 초인 2012년 5월까지 내각과 대통령행정실 고위직 인사 917명의 러시아 권력엘리트에 대한 사회학적 조사를 수행했다. 해당 논문은 분석 시기 측면에서 현대 러시아의 체제전환기 대부분을 포괄하는 통시적 연구이다. 그리고 분석대상 측면에서 917명이라는 비교적 넓은 범위(차관급 이상)의 권력엘리트에 대한 경험연구이다.³⁹⁾

상기 두 연구는 현대 러시아 권력엘리트의 사회학적 특성을 규명하는데 있어 상호보완적 관계를 갖고 있다. 이런 점에 비추어 본 절에서는 두 연구의 주요 분석 내용을 바탕으로 현대 러시아 권력엘리트의 사회학적 ‘초상’과 그 변화의 양상을 소개할 것이다.

엘친 집권 이후부터 푸틴 3기 초까지 약 20여 년간 러시아 권력엘리트의 사회학적 초상은 다음과 같은 몇 가지 특성과 변화의 양상을 나타냈다.

첫째, 평균 연령별(조각 당시 기준) 측면에서 소련 시기와 비교하여 엘친 집권 1기에 고위직 관료의 연령이 40대 중반으로 급속히 낮아졌다가, 푸틴 집권 이후부터 주요 집권기별로 40세 말부터 50세 초까지의 연령대를 지속적으로 유지해 오고 있다. 이는 소련 시기 위계적 관료제에서 직위 상승이 매우 엄격한 경로를 거침으로써 고위직 관료의 연령이 높았던데 반해, 엘친 시기에는 사회의 총체적 체제전환을 위해 급격한 세대교체가 이뤄졌고, 푸틴 집권 이후부터 이러한 시행착오를 극복하면서 ‘안정’과 ‘개혁’을 동시에 고려하는 엘리트 충원이 이뤄지고 있다고 평가된다. 실제로 푸틴 3기 내각과 대통령행정실 고위 관료(장관급 이상)의 평균 연령은 52세였으며, 50대와

38) 러시아 권력엘리트의 특성을 파악하기 위해 일차적으로 푸틴 3기 행정권력 엘리트의 성, 연령, 학력, 출신대학, 직업 및 주요 경력, 출신지역 등을 주요 변수로 설정하고 내각 및 대통령행정실 고위 관료의 사회적 배경을 파악했다. 분석을 위한 기본 자료로 러시아연방 대통령 명의로 발표된 정부 구성 및 고위 관료 인선에 관한 대통령령, 러시아 연방정부와 대통령행정실 공식 사이트에 게시된 고위 관료들의 인적정보들을 활용했다. 장세호, “푸틴 3기 내각·대통령행정실 인적 구성의 특징과 함의,” 『슬라브학보』, 제28권 4호, 2013.

39) 권경복은 현대 러시아 권력엘리트를 대통령 집권기 별로 구분하여 연령, 성, 학력과 전공, 출신 지역, 사회경력 등을 파악했다. 분석을 위한 기본 자료 상기 연구에서 활용된 자료 이외에 러시아 정보회사 파노라마(Панорама)의 정부연감과 연도별 인명사전 ‘블라스티-비오그래피’(Власть-биографию)를 활용했다. 권경복, op. cit., p. 17.



40대가 주축을 이뤘다. 특히 내각 고위 관료의 평균 연령이 대통령행정실보다 6세 낮았는데, 이러한 결과는 내각이 상대적으로 젊은 관료들로 충원되었음을 입증해주었다. 그리고 이는 푸틴 3기 정부에서 ‘강한 대통령행정실’과 ‘실무형 내각’의 조합 가능성을 뒷받침하는 증거로 해석된다.

둘째, 성비 측면에서 여성 엘리트의 비율이 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 옐친 집권기 약 3% 정도의 여성 비율이 푸틴 집권기에는 10% 정도로 크게 증가했다. 특히, 메드베데프 집권기의 여성 비율(내각 8%, 대통령행정실 17%)이 가장 높았다. 기존 복지와 보건 등 일부 분야에 한정됐던 여성 엘리트 충원 분야가 점차 경제나 안보 등의 영역으로 확대되고 있는 것도 특징적이었다. 하지만 여성 엘리트의 충원은 장관급에 비해 차관급의 비율이 훨씬 높았다. 이는 여성 비율 증대라는 경향 면에서 긍정적 평가의 측면이 있지만, 여전히 러시아에서 여성의 고위 임명직 진출이 쉽지 않다는 점을 여실히 보여주는 결과였다.

셋째, 학력과 관련하여 옐친 집권기에 고위 관료의 70% 이상이 박사학위를 소지하는 등 고학력자의 비율이 매우 높았지만, 푸틴 집권 이후 크게 감소했고 이러한 경향이 현재까지 지속되고 있는 것으로 나타났다. 푸틴 집권 이후 역대 내각과 대통령행정실 고위 관료 중 내각의 박사학위자 비율이 상대적으로 높았고, 장·차관 가운데 장관의 박사학위자 비율이 차관에 비해 높았다. 이들 고위 관료 가운데 해외 교육기관에서 학위를 취득한 인사의 비율은 매우 소수였다. 하지만 최근 그 비율이 조금씩 늘고 있다는 점은 주목할 만하다. 푸틴 3기 정부에서도 내각 내 장관의 박사학위자 비율이 약 58%였는데 반해 차관의 박사학위자 비율은 37%였다. 해외 교육기관에서 학위를 취득한 고위관료는 단 2명이었다. 결국, 실무를 담당하는 내각의 특성상 전문성이 강조되고 이런 점이 반영되어 대통령행정실에 비해 상대적으로 박사학위자의 비율이 높고, 고위직일수록 고학력이 요구되는 러시아적 특성이 확인됐다. 이와 함께, 비록 최근 해외유학파 관료의 수가 증가세에 있기는 하지만, 장관급 이상 고위 관료의 충원은 자국 교육기관 출신을 중심으로 이뤄지고 있음을 확인할 수 있다.

넷째, 전공 측면에서 옐친 집권기 공학 전공자의 비율이 매우 높았던 반면, 푸틴 집권 이후 법학과 경제학 전공자들이 이를 대체하고 있는 것으로 나타났다. 이런 경향은 푸틴 3기에도 지속됐다. 예컨대, 최종학위 세부 전공을 기준으로 법학 전공자의 비율이 32%로 가장 높았고, 경제학 전공자가 29%로 그 뒤를 이었다. 푸틴 집권기 법학과 경제학 전공자들의 비율 증가에는 공학전공자 출신 기술관료를 우대하던 소련 관료제의 엘리트 충원 관성이 옐친 집권기를 거치며 그 영향력이 축소된데 따른 것으로 판단된다. 더불어, 푸틴 집권 이후 ‘법의 독재’를 모토로 정치적 안정과 경제 발전을 핵심 국정과제로 제시했던 러시아의 정책노선도 이러한 엘리트 충원의 원인이었다. 이와 함께, 상트페테르부르크국립대 법대를 졸업한 푸틴, 메드베데프의 개인적 인맥관계가 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

다섯째, 출신대학과 관련하여 시기에 관계없이 모스크바국립대학교 출신 고위관료의 비율이 가장 높았고 모스크바국립국제관계대학교와 상트페테르부르크국립대학교가



그 뒤를 이었다. 흥미로운 점은 푸틴 집권 2기와 메드베데프 집권기에 내각 내에서 상트페테르부르크국립대학교 출신 관료의 수가 모스크바국립대학교 관료의 수를 앞지른바 있다. 이는 푸틴이 집권1기 엘친계 권력엘리트와의 권력투쟁에서 승리한 후 자신의 동문 등 친위세력을 대거 전진배치하면서 발생한 결과로 해석된다.

여섯째, 출신지역 면에서는 엘친 집권기에 모스크바 출신 비율이 다른 지역을 압도하는 가장 높은 비율을 나타냈던 반면, 푸틴 집권 이후 메드베데프 집권기까지 상트페테르부르크 출신 관료들의 비율이 큰 폭으로 상승했으며 때때로 모스크바 출신 관료의 수를 앞지르기도 했다. 푸틴 3기 고위 관료 가운데에는 모스크바와 중앙연방관구 출신이 고위 관료의 주류를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 우크라이나 등 해외 출신 관료들의 숫자도 적지 않았는데 이는 소련 해체 이후 독립한 구 소연방 소속 공화국 출신 인물들이 편견 없이 고위 관료로 충원된 데서 비롯된 것으로 분석된다. 추후 그 비율은 자연스럽게 감소할 것으로 예상된다.

결국, 내각 및 대통령행정실 고위 관료를 기준으로 할 때, 현대 러시아 권력엘리트는 모스크바, 중앙연방관구 출신으로 모스크바국립대학교에서 법학 또는 경제학을 전공하여 박사학위를 취득한 40대 말 혹은 50대 초 남성으로 유형화해볼 수 있겠다.

2. 러시아 권력엘리트의 대내·대외 인식(이념 지향)

짐머만(William Zimmerman) 외 6인의 연구자는 2013년 7월 발다이 클럽(Valdai Discussion Club)의 후원 아래 러시아 엘리트의 가치체계와 이념적·정치적 태도에 대한 포괄적 분석 보고서인 『РОССИЙСКАЯ ЭЛИТА - 2020』을 발표했다.⁴⁰⁾ 해당 연구는 짐머만 교수가 1993, 1995, 1999, 2004, 2008, 2012년 총 6번에 걸쳐 1,421명의 엘리트에 대한 설문을 통한 경험연구 결과에 기초한 것이다. 이 연구에서 짐머만 등은 러시아 엘리트의 세대별 가치·태도 정향 차이의 분석을 위해 응답자를 총 5개 집단(40년대 이전, 1940년대, 1950년대, 1960년대, 1970년대 이후 출생)으로 나누어 분석을 진행했다. 더불어, 엘리트와 대중 사이의 가치정향 비교를 위해 로스 프로젝트(Richard Rose's project), 신 러시아 바로미터(New Russia Barometer) 등의 경험연구 결과도 활용한 것으로 알려진다. 이와 함께, 러시아의 저명 사회학자 볼코프(Денис Волков)는 2015년 11월, 우크라이나 위기 이후 러시아 내 엘리트와 대중의 대내·대외 인식 변화와 관련한 보고서를 발표했다.⁴¹⁾ 따라서 본 절에서는 상기 보고서의 핵심 내용을 간추려 소개하고자 한다.

40) William Zimmerman, Ronald Inglehart, Eduard Ponarin, Yegor Lazarev, Boris Sokolov, Irina Vartanova, Yekaterina Turanova, *RUSSIAN ELITE - 2020*, Moscow: Valdai Discussion Club, 2013.

41) Денис Волков, *Настроения российских элит после Крыма*, М.: Московский центр КАР НЕГИ, 2015.



1) 러시아 권력엘리트의 대내·대외 이슈에 대한 가치체계와 태도

러시아 대중과 엘리트의 대외인식은 소련 시기의 지정학적 야심 대신 현 국제질서에 대한 냉정한 평가에 기초하고 있다. 이들은 대체로 러시아가 국제무대에서 점차 자신의 국제적 힘의 지위를 상실해가고 있다고 생각하고 있으며 따라서 국내 문제에 더욱 집중해야 한다고 믿고 있다.

러시아 엘리트는 대외 이슈보다는 경제문제 등 국내 이슈에 훨씬 큰 우려를 갖고 있다. 이들은 1990년대 후반 이후 러시아 사회에서 나타난 경제적 불평등 증대를 크게 우려하고 있다. 따라서 이들은 외부의 위협을 잠재적이라 생각하고 있는 반면, 내부 위협을 현재적이며 훨씬 심각하다고 인식한다.

러시아 엘리트의 자유민주주의적 이상에 대한 지지는 점차 축소되어 왔다. 그리고 러시아 대중은 포스트소비에트 자유주의 개혁 어젠다에 대해 환멸을 느끼고 있는 것으로 파악됐다. 러시아 내에서 서구식 정치·경제제도를 이식하려했던 시도의 비효율성과 실패는 서구식 자유민주주의의 가치에 대한 일종의 증오와 분노를 낳은 것으로 판단된다. 대중의 실망은 소련 붕괴 직후 시기와 급진적 시장 개혁 시기 최고조를 이룬 것으로 나타났다.

러시아 엘리트는 대통령이 대외정책 형성에 있어서 가장 중요한 인물이자 결정자로 인식하고 있다. 또한, 그들의 대외인식은 ‘제국 의식’(imperial consciousness)으로부터 ‘민족주의 이데올로기’(nationalist ideology)로 이행하고 있는 것으로 파악됐다. 이처럼 러시아 엘리트 내에서 팽창주의적 경향이 잘 드러나지 않는 것은 자국의 국가이익을 광범위하게 규정하는 엘리트 수가 지속적으로 감소한 결과이다. 현재 러시아 내에서 ‘현실주의적 관점’이 소련 시기의 ‘지정학적 야심’에 비해 주류를 이루고 있다. 그러나 러시아 엘리트의 지정학적 야심의 감소 경향과 현 러시아 엘리트의 국제관계에서 러시아의 주도적 역할 요구는 논리적 대조를 이룬다.

또한, 국제관계에 있어서 군사력을 결정적 요소로 생각하는 경향이 강해지고 있다는 점이 특징적이었다. 결국, 러시아 엘리트는 자국의 국가이익 범위와 군사력의 역할에 대한 상반된 선호를 나타내고 있다. 다만, 엘리트 내에서 ‘국가이익 수호를 위한 적극적 군사력 사용’을 지지하는 비율이 증대되고 있는 것을 고려할 때, 향후 러시아가 대외문제에 있어 더욱 강경한 입장을 취할 가능성이 커졌다고 할 수 있다.

러시아 엘리트의 ‘반미주의’(Anti-Americanism)는 점차 증대되는 경향을 나타냈다. 2000년대의 반미주의 분출은 코소보, 이라크, 남오세티아 분쟁의 러·미 갈등에서 비롯됐다. 대체로 고위직 엘리트가 중산층에 비해 반미주의적 경향이 강했다. 상대적으로 대졸 이상의 고학력자 내에서 미국에 대한 부정적 태도가 강하게 나타났다. 나이가 젊을수록 반미주의적 성향이 약했다. 하지만 흥미롭게도 러시아 젊은이들 사이에서 나타나는 반미감정의 근간은 소련에 대한 ‘향수’(nostalgia)였다.

러시아 엘리트는 민족문제를 여전히 핵심 위협 요소로 간주하고 있는 것으로 나타났다. 그들은 연방 내 러시아인과 나머지 민족그룹 사이의 민족문제를 여전히 매우



민감한 문제라고 인식하고 있었다.

상대적으로 젊은 세대 엘리트 내에서 ‘탈물질주의’(post-materialism)적 경향이 증대되고 있었다. 러시아 내 탈물질주의의 절대치는 다른 국가 사례와 비교하여 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 엘리트 세대별로는 1980년대생 내에서 가장 높은 수준의 탈물질주의적 경향이 나타났다. 이들은 2020년 러시아 엘리트의 가장 큰 비율을 차지할 것이며, 2030년 러시아 통치 엘리트의 골격을 형성할 것이다. 따라서 이들이 러시아 엘리트의 주축이 될 무렵에 러시아 사회가 더욱 민주적이고 개방적으로 변화할 가능성이 크다. 또한, 러시아의 대미정책 역시 1970년대 이후 출생한 젊은 세대 엘리트가 대외정책 결정의 주요 위치에 오르게 될 때에야 의미 있는 변화가 나타날 수 있을 것으로 예상된다.

러시아 엘리트는 ‘비효율적 통치’(ineffective governance)를 체제 안정의 가장 심각한 위협의 하나로 간주하고 있다. 이런 점에서 그들은 수직적 권력구조의 강화와 내부적 모순의 극복에 많은 노력을 기울일 것이다. 이처럼 러시아 엘리트가 사회경제적 문제의 해결에 집중하는 한 권위주의적 성격의 현 체제가 대중적 지지를 안정적으로 확보·향유할 가능성이 크다. 따라서 러시아 내에서 급격한 정치체제의 민주화 가능성은 현재로서는 크지 않아 보인다.

러시아 대중 역시 민주적 통치에 비해 권위주의적·기술관료적 통치(authoritarian and technocratic governance)가 러시아적 현실에 부합한다고 생각하는 경향이 강했다. 따라서 향후 엘리트 순환(rotation)에 따른 러시아의 자유화와 정치체제의 민주화를 쉽게 상정하기 어려운 상황이다.

2) 크림 병합 이후 정국 현황과 러시아 권력엘리트의 대내·대외 인식 변화

크림 병합 이후 러시아 내 ‘강대국주의’가 팽배하고 반대세력이 크게 약화됐다. 2014년 3월 러시아의 크림반도 병합은 국제적 차원에서 뿐만 아니라 러시아 내부에서도 큰 정국변화를 초래했다. 2008년 국제 금융위기 이후 지속적인 하락세를 나타내던 푸틴에 대한 지지율은 크게 반등하여 80% 중후반대의 높은 지지율을 유지했다. 크림반도의 병합은 러시아 군부, 정보기관 엘리트의 자존감을 크게 상승시켰으며, 러시아 시민들에게도 국제무대에서 자국의 강대국 복귀를 증명한 사건으로 받아들여졌다. 크림 병합 이후 러시아 사회 내에서 이른바 ‘강대국주의’가 크게 공명하는 가운데 러시아 엘리트와 대중 사이에 존재하던 분열의 조짐은 사라지고 오히려 자국의 높아진 국제적 위상을 매개로 단결의 분위기가 형성됐다.

엘리트 내에서의 반서방 정서도 한층 강화됐다. 앞서 살펴본 바와 같이, 러시아 엘리트와 대중 내에서 미국을 비롯한 서방에 대한 반감은 상당한 저변을 형성하고 있다. 특히, 러시아 엘리트 내부에서 그동안 미국을 위시로 한 서방 세력이 러시아의 분열과 해체를 시도하는 등 적대시 정책을 지속해왔다는 비판이 적지 않았다. 이런 점에서 러시아 엘리트는 우크라이나 사태가 서방이 러시아의 합법적 이익을 존중하지



않은데서 비롯된 것으로 인식하는 한편, 뒤이은 유럽의 대러 제재조치로 말미암아 더욱 적극적으로 반미, 반서방 정서를 표출하기 시작했다. 이러한 현상은 러시아 엘리트 집단들이 현 체제에 대한 충성심을 입증하는 하나의 의례로서 나타나기도 했다. 결국, 서방과의 협상·타협을 주장하는 사람은 적으로, 반서방주의를 부르짖는 사람들은 아군으로 인식됐다.

러시아 엘리트와 대중 사이에 반서방 정서의 공유 현상이 두드러졌다. 두빈(Борис Дубин)은 러시아 집권세력의 반서방 행보에 러시아 대중 역시 열렬한 지지를 보내고 있다고 지적한다. 그동안 러시아 내에서 반서방 정서의 공개적 표출을 자제하던 분위기에 반전이 발생한 것이다. 과거에는 반서방 정서를 목소리 높여 언급하는 것이 무례하게 취급되었지만 이제는 그러한 정서를 공개적으로 표명할 수 있게 되었다. 러시아와 서방의 갈등이 성적 소수자의 권리에 대한 견해 등의 가치관 차이에서 비롯된 측면도 있지만, 오히려 서방이 러시아 내에 자신의 가치체계를 일방적으로 이식하려 한 데서 비롯됐다는 공감대가 형성됐다. 이러한 정서는 러시아 최고위층을 비롯한 대다수의 엘리트, 그리고 일반 대중의 정서와도 부합했다. 또한, 이는 소련 붕괴로 자국의 강대국 지위 상실에 대한 러시아 엘리트와 대중의 환각통증(phantom pain)과 트라우마로부터 비롯된 콤플렉스의 표출이기도 했다.

서방과의 대립이 계속되고 돈바스 지역의 분리주의 지원이 지속되면서 실로비키는 러시아 정치체제에서 더 큰 정당성과 권위를 획득하게 되었다. 이처럼 ‘외부의 적’들과 대립각을 세워 나가는 과정에서 러시아 국내에서 “서방의 간첩”, “제5열”, “민족의 반역자” 등의 개념을 통해 ‘내부의 적’을 탐색·색출하여 억압하는 분위기도 형성됐다.

서방의 경제제재와 그로 인한 러시아의 경제위기는 국가 지도부에 대한 엘리트의 충성심 약화를 초래할 수도 있으나 그것은 다만 ‘위기의 장기화’라는 전제하에서만 가능성을 타진해 볼 수 있을 것이다. 서방의 제재로 손해를 보는 비즈니스 엘리트 그룹도 있으나 그 와중에 이익을 올리는 그룹도 존재한다. 비즈니스 엘리트와 테크노크라트는 제재의 부정적 결과를 진단하고 위기탈출 프로그램을 제안하기도 하지만 현재의 분위기 속에서 결국 이들은 최고위층 권력엘리트의 결정에 종속될 수밖에 없다.

크림 병합 이후 국가기관 및 기업의 고위직 인사들을 대상으로 여론조사가 실시됐다. 그 결과, 응답자의 50%가 푸틴 대통령이 국가정책의 성패에 대해 책임이 있다면서도, 나발니, 카시야노프, 호도르콥스키 등의 야권 지도자들을 일반 대중보다도 더 부정적으로 인식하고 있었다. 이들 사회지도층은 무엇보다도 물가상승, 실업률 증가, 환율하락 등 경제문제에 대한 우려를 표명하고 있다. 사회지도층은 일반대중 보다도 훨씬 많은 정보를 갖고 있고 더 나은 자질을 갖고 있기 때문에 다른 집단들에 비해 더 자주 사회적 현안들에 대해 온당하게 평가할 수 있다. 따라서 그들은 다양한 경제, 정치, 국제관계 이슈에 대한 러시아 정부의 대응을 비판적·회의적으로 평가할 수도 있다. 그러나 그들은 전체적 현실 인식에 있어서 특별한 공포심이나 불안감을 표명하지 않았다. 오히려 그들 대다수는 러시아의 상황이 올바른 방향으로 나아갈 것이



라고 생각하고 있다. 이들 내에서 국가지도부가 위기의 탈출구를 찾을 수 있을 것이라는 믿음이 확산되어 있고, 아직 경제상황의 악화 때문에 정부에 대한 불만을 표출하지는 않고 있는 것으로 나타났다.

3. 러시아 권력엘리트 충원·육성 과정

1) 메드베데프 시기 권력(행정) 엘리트 선발·양성체계

푸틴 3기 러시아 권력엘리트(이하 행정예비인력) 선발·양성체계는 드미트리 메드베데프 집권기인 2008년부터 2012년까지 4년에 걸쳐 시험·운용된바 있다. 현재의 체계는 이를 보완·제도화시킨 것으로 파악할 필요가 있다.

2009년 2월 러시아연방 대통령행정실은 이른바 “대통령의 후견을 받는 행정예비인력”(резерв управленческих кадров, находящихся под патронатом президента России) 명단을 전격 공개했다. “졸로타야 티샤차”(золотая тысяча, 이하 ‘1000인의 인재’)라는 명칭으로 불렸던 이 목록에 포함된 인사들 중 500명이 1차로 공개됐다.⁴²⁾ 이는 소련 시기 엘리트 충원 체계였던 ‘노멘클라투라’ 시스템이 대중에게 전혀 공개되지 않았던 반면, 현대 러시아 엘리트 선발·양성체계가 메드베데프 시기에 대중적으로 공개되었다는 측면에서 큰 의미를 부여할 수 있다.

이와 관련하여, 당시 대통령행정실 공직체계·인사국 국장 세르게이 두빅(Сергей Дубик)은 해당 명단이 최종본이 아니며 이후로 계속 갱신될 예정이라고 언급했다. 500명 가운데 연방 기구 소속 인물이 32.4%, 지역 기구 소속 인물이 18.8%, 비즈니스 영역 소속 인물이 29.8%, 학술·교육·사회단체 소속 인물이 19%였다. 이들의 연령은 25세에서 50세였다. 이들은 국가권력기구 내 인사전문가, 원내 정당, 주요 종교단체, 사회단체들의 추천에 의해 구성된 것으로 알려졌다.

흥미로운 점은 메드베데프 정부가 이들의 선발이 철저히 능력을 기준으로 한 검증 절차를 통해 이뤄졌다는 점을 강조했다라는 점이다. 이는 그동안의 ‘인맥’ 위주 엘리트 선발·양성체계에서 벗어나 엘리트 충원 구조의 효율성 제고를 위한 개혁이 본격화할 것임을 알리는 신호이기도 했다. 또한, 엘리트 충원 과정에서 더 이상 ‘충성심’이나 ‘지연’, ‘학연’이 결정적 역할을 하지 않는다는 것을 강조하는 조치이기도 했다. 이는 어느 정도 시대의 변화에 부응하는 진보적 관료집단의 등장을 기대하게 했다. 실제로 이러한 조치는 ‘1000인의 인재’ 명단에 포함된 인사들에게 자신들의 업무 수행에 있어 직접적 동기를 부여하는 한편, 사회적으로는 “노력하는 사람에게 기회가 있다”는 분명한 신호를 주고자하는 것이기도 했다.

이후 러시아 내에서 ‘국가인력창고’(кадровые закромы родины)라는 개념이 회자됐고, 2010년에는 다시금 “페르바야 소트냐”(первая сотня, 이하 ‘핵심 100인’)라

42) 메드베데프 집권기 동안 나머지 500명의 명단은 공식 발표된 적이 없었다.



는 명칭으로 1000인의 인재 가운데 핵심 엘리트 명단을 선별하여 발표했다.

메드베데프는 ‘1000인의 인재’ 명단 발표 이후 주요 정부 요직 임명 시 이 목록을 적극적으로 참조·활용하겠다고 언급했다. 그리고 이후 반년 동안 50여 명의 인사를 정부 요직에 임명함으로써 그 의지를 실행했다. 이후 1년 동안에도 다수의 인물들이 주요 직책으로 자리를 옮겼다.

<표. 3> ‘핵심 100인’ 중 요직 임명 사례

성명	출생년	구(舊) 직책	신(新) 직책
Федор Андреев	1966	Вице-президент ОАО РЖД	Президент АК «АЛРОСА»
Анатолий Бровко	1966	Вице-губернатор Волгоградской области	Губернатор Волгоградской области
Олег Бударгин	1960	Помощник полпреда в Сибирском федеральном округе	Председатель правления Федеральной сетевой компании
Вячеслав Гайзер	1966	Первый заместитель главы республики Коми	Глава Республики Коми
Борис Ковальчук	1977	Руководитель департамента аппарата правительства	Руководитель ОАО «Интер РАО ЕЭС»
Константин Носков	1978	Заместитель руководителя департамента аппарата правительства	Руководитель департамента аппарата правительства
Анастасия Ракова	1976	Заместитель министра регионального развития	Руководитель департамента аппарата правительства
Алексей Саватюгин	1970	Директор департамента министерства финансов	Заместитель министра финансов
Максим Соколов	1968	Председатель комитета в правительстве Санкт-Петербурга	Руководитель департамента аппарата правительства
Андрей Ярин	1970	Премьер-министр Кабардино-Балкарии	Глава аппарата заместителя руководителя администрации президента

※ 자료: Алексей Макарин, “"Первая сотня" кадрового резерва Дмитрия Медведева” *ПОЛИТКОМ.RU* (28.01.2010).

2) 푸틴 3기 권력(행정) 엘리트 선발·양성체계

(1) 푸틴 3기 행정예비인력 선발·양성 주무기관과 인적 구성

푸틴 3기 엘리트 선발·양성 문제는 공식적으로 러시아연방 대통령 직속 공식체계·행정예비인력위원회(Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров)가 주관·담당하고 있으며, 이를 대통령행정실 내 공식체계·인사국(Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров)이 실무적으로 뒷받침하고 있다.



러시아연방 대통령 직속 공직체계·행정예비인력위원회(이하 ‘위원회’)의 주요 과제는 첫째, 러시아 공직체계의 제도적·조직적 개선 사항을 대통령에게 제안하고, 둘째, 행정예비인력의 선발·양성과 효과적 활용에 관한 국가정책 입안, 셋째, 행정예비인력의 잠재력 개발 전략 마련이다. 더불어, ‘위원회’는 첫째, 공직체계에 대한 법률 개선 사항, 둘째, 공직체계의 개혁·발전 문제에 대한 제 문서, 셋째, 공직체계에 대한 법률·규범안, 넷째, 러시아연방주체 최고위 행정 공직자에 대한 해당 지역 내 행정예비인력 관리체계 개선과 활용에 관한 권고 사항을 검토한다. 이와 함께, ‘위원회’는 행정예비인력의 구성과 효과적 활용, 행정예비인력의 교육·양성, 공직체계에 대한 법률 시행에 대한 모니터링과 분석 내용을 검토한다.

‘위원회’는 2015년 10월 5일 현재 1명의 위원장, 2명의 부위원장, 자유의사에 따라 업무에 참여하는 38명의 위원, 총 41명으로 구성된다. 현재 위원장은 러시아연방 대통령행정실장 세르게이 이바노프(Сергей Иванов)가 담당하고 있다. 부위원장은 러시아연방 부총리 세르게이 프리호디코(Сергей Приходько)와 대통령 보좌관 예브게니 슈콜로프(Евгений Школов)가 담당하고 있다. 흥미로운 점은, ‘책임비서’ 직을 두어 실무를 담당토록 하고 있는데 현재 대통령행정실 공직체계·인사국장 안톤 페도로프(Антон Федоров)가 해당 직책을 수행하고 있다. ‘위원회’의 인적 구성은 대통령행정실과 연방정부 고위공직자, 상하원 선출직 공직자, 지방정부 최고위직 공직자, 주요 대학(교육기관) 총장, 안보기구 고위공직자, 기업가·사회단체 대표자들로 이뤄져 있다.⁴³⁾

행정예비인력의 구성 작업은 러시아연방 대통령의 후견 아래서 이뤄지며, 법적 근거인 ‘러시아연방 대통령의 위탁(поручение) 2008년 8월 1일 № Пр-1573’에 따라 수행된다.

행정예비인력은 크게 세 가지 층위로 나뉘어 선발·관리된다. 첫째, 대통령이 후견하는 ‘대통령의 예비인력’(президентский резерв), 둘째, 연방정부 차원에서 관리되는 ‘연방 예비인력’(Федеральный резерв управленческих кадров), 셋째, 지역 차원에서 관리되는 ‘지역 예비인력’(Региональный резерв управленческих кадров)이 바로 그것이다.

(2) ‘대통령의 예비인력’

2014년 12월 러시아연방 대통령에 의해 ‘대통령의 예비인력’(Президентский резерв управленческих кадров) 신 목록이 승인·발표됐다. ‘대통령의 예비인력’ 후보자 추천 권한은 대통령행정실 고위공직자, 연방정부 각료, 기타 연방 국가기구 고위공직자, 그리고 러시아연방주체 최고위공직자에게 주어진다. 후보자의 선발에는 (인)적성검사, 전문성검사와 같은 현대적 인력관리기술이 활용되었다. 크레믈린의 발표에 따르면, 이러한 현대적 인력관리기술을 통해 후보자들의 (인)적성과 잠재력 수준을 효과

43) ‘위원회’의 역할과 구성원에 대한 자세한 내용은 <부록 2> 참조하라.



적으로 파악하는 한편, 그들에게 가장 부합한 업무와 직책을 배치할 수 있다고 한다. 실제로 크레믈린은 공개된 최종 목록에 포함된 인물들이 필수적 (인)적성과 전문성을 갖추었으며, 충분한 행정활동 경력을 지닌 예비인력들이라고 주장했다. 그들 가운데에는 국가두마(하원) 의원, 연방회의(상원) 의원, 연방 차원의 국가기구 내 다양한 수준의 관리자, 러시아연방 주체 및 지자체 대표자들, 기업 및 (민간)사회단체 대표자들이 포함됐다.

2014년 12월 발표된 ‘대통령의 예비인력’ 목록에 포함된 인사의 수는 총 144명이었다. 이 명단은 2010년 메드베데프 정부 시기 발표된 ‘핵심 100인’ 목록을 발전시킨 것으로 인적 구성의 측면에서 많은 변화가 있었다. 그러나 ① 연방 기구 대표자, ② 지역 수준과 지자체 수준, ③ 비즈니스, ④교육 및 사회단체 이상 4개의 그룹 구분은 그대로 유지됐다. 2014년 12월에 공개된 명단의 특기할 점은 지역 인사들의 비율이 늘어난 점이다. 이는 연방주체 최고위공직자에게도 후보자 추천 권한을 줬기 때문으로 판단된다. 이후 2015년 3월 갱신된 목록이 발표됐으며, 현재의 목록은 2015년 10월 19일 기준이며 총 138명으로 구성됐다.

2014년 ‘대통령의 예비인력’ 목록이 발표된 이후 목록에 포함된 인사 중 다수 인사가 경력 상승을 이뤘다. 이는 해당 목록이 러시아 (행정) 엘리트 충원 구조에서 실질적으로 작동하고 있음을 보여주었다. 예컨대, 국가두마 의원 타티야나 보로노바(Татьяна Воронова)가 대통령행정실 국내정책국 국장에 임명됐다. 경제개발부 차관 올렉 사벨리에프(Олег Савельев)가 크림부 장관으로 임명됐다. 재무부 장기전략기획부 국장 막심 오레시킨(Максим Орешкин)이 재무부 차관에 임명됐다. 블라고베센스크 시장 알렉산드르 코즐로프(Александр Козлов)가 아무르 주지사에 임명됐다. 농업부 차관 이고리 마닐로프(Игорь Манылов)는 국가감정총국(Главгосэкспертиза) 총국장이 됐다.

(3) 연방 예비인력

‘연방 예비인력’(Федеральный резерв управленческих кадров) 구성 작업은 ‘대통령의 예비인력’과 마찬가지로 ‘러시아연방 대통령의 위탁(поручение) 2008년 8월 1일 № Пр-1573’에 따라 수행된다.

‘연방 예비인력’ 목록은 높은 전문성과 잠재력을 가진 연방 차원의 국가기구, 러시아연방주체 차원의 국가기구 공직자, 그리고 국영기업·단체의 직원 데이터베이스로 활용됐다. 더불어, 이들 예비인력의 목록은 정해진 절차에 따라 해당 국가기구 및 조직 대표자에 의해 추천된 인물들로 구성되며, 러시아연방정부에 의해 확정되어 관리된다.

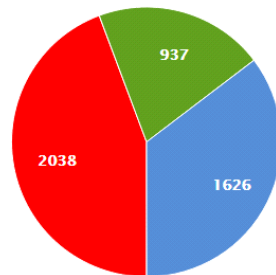
‘연방 예비인력’은 다음의 세 가지 수준으로 구성되며, 2015년 7월 31일 현재 연방 행정예비인력 목록에 포함된 인물의 수는 4,601명으로 파악된다.

<표. 4>연방 예비인력 구분과 조건



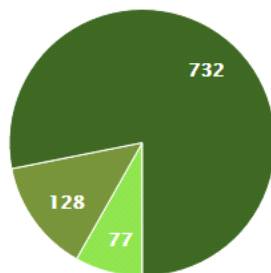
수 준	조 건
고위 수준 (высший уровень резерва)	연방 또는 지역 수준 국가기구, 국영기업·단체의 고위 관리자(50세 이하, 행정 경력 6년 이상 조건 충족 시)
표준 수준 (базовый уровень резерва)	연방 또는 지역 수준 국가기구, 국영기업·단체의 중간 관리자(45세 이하, 행정 경력 3년 이상 조건 충족 시)
차세대 수준 (перспективный уровень резерва)	연방 또는 지역 수준 국가기구 공무원, 국영기업· 단체의 직원(35세 이하 조건 충족 시)

<그림. 1> 수준별 '연방 예비인력' 수 (단위: 명)



- * 고위 수준: 937명(20.4%)
- * 표준 수준: 1,626명(35.3%)
- * 차세대 수준: 2,038명(44.3%)

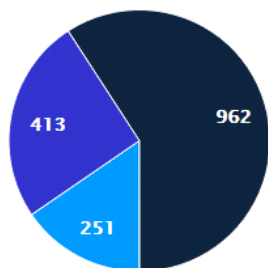
<그림. 2> '고위 수준' 구성 인원수 분포 (단위: 명)



- * 행정부 연방기구: 128명(17.7%)
- * 러시아연방 주체: 732명(78.1%)
- * 국영기업·단체: 77명(8.2%)

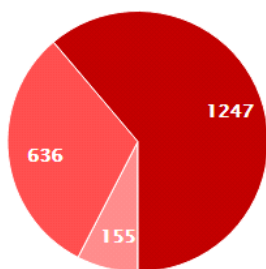


<그림. 3> '표준 수준' 구성 인원수 분포 (단위: 명)



- * 행정부 연방기구: 413명(25.4%)
- * 러시아연방 주체: 962명(59.2%)
- * 국영기업·단체: 251명(15.4%)

<그림. 4> '차세대 수준' 구성 인원수 분포 (단위: 명)



- * 행정부 연방기구: 636명(31.2%)
- * 러시아연방 주체: 1,247명(61.2%)
- * 국영기업·단체: 155명(7.6%)

(4) 지역 예비인력

2015년 7월 1일 현재 '지역(러시아연방주체) 예비인력'(Региональный резерв у правленческих кадров) 목록에 포함된 사람은 모두 7,767명이다. 이들은 3가지 층위로 나누어 선발·관리되고 있으며, 그 수와 비율은 ① 고위(Высокие значение): 4,826명(62.1%), ② 중위(Средние значение): 2,941명(37.9), ③ 저위(Низкие значение): 0명(0%)이었다. 또한, 연방관구별 수와 비율은 ① 북카프카스연방관구: 809명(10.4%), ② 남부연방관구: 956명(12.3%), ③ 중앙연방관구: 1,416명(18.2%), ④ 볼가연방관구: 1,250명(16.1%), ⑤ 북서연방관구: 777명(10.0%), ⑥ 우랄연방관구: 847명(10.9%), ⑦ 시베리아연방관구: 1,204명(15.5%), ⑧ 극동연방관구: 508명(6.5%)으로 나타났다.



<그림. 5> '지역 예비인력' 수 분포 (단위: 명)



(5) 행정예비인력의 훈련과 양성

‘러시아연방 대통령의 위탁(поручение) 2008년 8월 1일 № Пр-1573’에 따라 행정예비인력의 선발, 훈련·양성, 재훈련을 목적으로 ‘연방 프로그램 “행정인력 훈련·양성 및 재훈련 (2010~2015년)”’이 운영됐다. 이후 ‘러시아 연방정부 관리지침(распоряжение) 2010년 4월 22일 No.636-p’에 의해 승인되어 현재까지 유지되고 있다.

이 프로그램의 주요 목적은 행정예비인력의 전문성과 행정 능력을 제고하기 위한 것이다. 교육 프로그램은 ① 고위(Высший уровень резерва), ② 표준(Базовый уровень резерва), ③ 차세대(Перспективный уровень резерва) 이상 3가지 수준으로 나뉘어 운용된다. 이 연방 프로그램의 발의처(государственный заказчик)는 러시아연방 노동부이며, 코디네이터는 러시아연방 내각사무국이다. 훈련 및 재훈련은 ‘모듈’ 원칙하에 마련된 교육 과정, 기획·분석 세션, 커뮤니케이션 활동, 해외연수, 정치·경제공동체 대표자들과 프로그램 참가자와의 만남 등을 포함한다. 이 프로그램은 장기적 성격을 띠며, 두 단계로 운영됐다. 먼저, 그 첫 단계로 2010~2011년 ‘대통령 직속 러시아국가경제·공직아카데미’(РАНХиГС)에서 행정예비인력 고위 수준 그룹 중 20명에 대한 교육이 이뤄졌다. 연방 프로그램의 두 번째 단계는 2012~2015년으로 총 네 그룹(총 840명)의 행정예비인력에 대한 교육이 이뤄졌다.

앞서 언급한 바와 같이, 2009년 메드베데프 정부 시기 이후부터 러시아 당국은 이른바 차세대 엘리트 선발·관리 문제와 상황을 대중에게 공개하고 있다. 특히, 러시아 연방정부는 ‘2011년 3월 4일 결정 No.148’에 따라 ‘고스슬루지바’라는 명칭의 홈페이지(gossluzhba.gov.ru)를 개설하여 시민들이 국가 및 지자체 공직체계 정보를 확인할 수 있도록 하고 있다. 더불어, 해당 홈페이지는 효과적인 공직자 인적구성과 국가



및 지차제 수준의 공직 결원 상태에 대한 통합 데이터베이스 구축의 목적으로도 활용되고 있다. 현재 해당 홈페이지에 공개된 러시아연방 대통령 후견 행정예비인력 목록은 2015년 10월 19일 갱신된 버전이다. 흥미로운 점은 홈페이지 가입자가 자신의 이력서를 인사담당자에게 제출할 수 있도록 하는 상향식 충원방식도 병용하고 있다는 점이다.



V. 현대 러시아 대외정책 결정 구조와 과정

1. 현대 러시아 대외정책의 본질과 주요 내용

1) 푸틴 3기 러시아의 대외인식과 대외전략

2000년 이후 푸틴 1~2기 정부는 엘친 집권 후반기 프리마코프 외무장관이 추진했던 이른바 실용주의적 전방위 외교노선을 계승하여, 경제성장, 국내정치 안정, 에너지 자원을 앞세운 외교력 제고 등을 토대로 CIS 회원국과의 협력 강화, 미국과 서방에 대한 협력과 견제의 혼용, 부상하는 아태지역 국가들과의 협력 강화를 통해 궁극적으로 국제무대에서 강대국 위상을 재확립하고자하는 현실주의적 강대국 외교를 강조했다.

2008년 등장한 메드베데프 정부 역시 기본적으로 이러한 기조를 유지했다. 이와 함께, 이 시기 러시아는 ‘현대화’를 기치로 산업의 다각화 등을 통한 자국의 경제·사회적 발전 역량 제고, 즉 국가발전의 내적 역량 강화를 강조하면서 이를 외교·안보적 측면에서 뒷받침하고자 했다. 그 결과, 첫째, ‘리셋 외교’를 통한 대미 관계 복원과 대미 협력의 강화 노력, 둘째, 아태지역의 정치·경제적 부상과 자국의 내적 잠재력 강화에 따른 이 지역에 대한 정책적 중요성이 부각됐다.

푸틴 3기 정부에 들어온 후 러시아의 대외인식은 푸틴 1~2기 그리고 메드베데프 시기와 상당 부분 연속성을 갖는 것으로 보인다. 푸틴 3기 출범을 전후로 발표된 일련의 대선 캠페인 관련 기고문, 2012년 5월 대통령령, 대 의회 연례교서, 2013년 2월 발표된 ‘대외정책개념’ 등에 따르면, 일차적으로 러시아는 미국 중심의 일극체제가 종언을 고하고 국제체제가 주요 강대국들이 책임을 분담하는 다극체제로 이행하고 있으며, 지구적·지역적 차원의 불안정성과 비예측성이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 판단하고 있다.⁴⁴⁾ 그리고 그 주요 원인으로 글로벌 경제위기, 서방의 다른 나라에 대한 지나친 내정 개입, 주요 강대국의 UN을 우회한 국제적 개입으로 말미암은 UN 약화, 초국경적 도전과 위협 증가, 국제관계에서 이데올로기적 요인의 영향력 증대, ‘소프트 파워’ 악용을 꼽았다.⁴⁵⁾

이러한 인식의 토대하에서 러시아의 전략적 목표는 국제질서의 다극화 과정에서 하

44) В.В. Путин, “Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить,” Известия (16 января 2012). <http://izvestia.ru/news/511884> (검색일: 2015.10.11.); УКАЗ Президента РФ “О стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года,” N. 537, 13 мая 2009. <http://www.kremlin.ru/supplement/424> (검색일: 2015.10.11.); Executive Order on measures to implement foreign policy (May 7, 2012) <http://en.kremlin.ru/events/president/news/15256> (검색일: 2015.10.11.); V. Putin, “Address to the Federal Assembly,” 12 December 2012, <http://eng.kremlin.ru/transcripts/4739> (검색일: 2015.10.11.).

45) 제성훈·강부균, 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』, (서울: 대외경제정책연구원), 2013, pp. 25-27.



나의 독자적 축을 담당하기 위해 군 전력의 현대화·첨단화, 경제·사회 역량의 강화와 같은 내적 역량 제고에 주력하는 것이며, 외교·안보적 측면에서 자국의 장기적 발전과 국제적 영향력 강화에 유리한 외부환경을 마련하는 것이라 할 수 있다. 이를 통해 기본적으로는 자국의 국제적 위상과 지위의 현상유지, 경우에 따라서는 현재의 지위와 영향력을 적극적으로 확대·신장시킨다는 것이다.⁴⁶⁾ 더불어 이를 달성하기 위한 대외적 우선과제로 UN의 역할 강화와 집단적 리더십 구축을 통한 신 세계질서 형성, 국제법 규범과 주권원칙에 대한 확고한 보장, 군사력 통제와 군사적 신뢰강화를 통한 국제안보 강화, 국제적 차원의 경제협력 확대, 러시아의 소프트파워 제고를 위한 인도적 협력 강화, 대외정책의 효율적 수행을 위한 정보 지원을 제시했다.⁴⁷⁾

지역적 차원에서 러시아 대외정책의 기본 방향은 지구적·지역적 강대국으로서 자국의 위상과 영향력을 보유·강화하기 위한 가장 기본적인 담보라 할 수 있는 유라시아 지역에서 러시아의 사활적 이익 사수를 가장 중요한 축으로, 주요 경제·통상 및 정치·외교 파트너인 EU와 유럽·대서양 지역 기구들, 그리고 미국과의 관계에 있어서 기존의 협력과 견제의 혼용 정책을 유지하는 한편, 중국 및 인도와의 우호관계 발전을 위시로 아태지역 국가들과의 협력을 적극 강화한다는 것이다.⁴⁸⁾

여기서 주목할 점은 러시아의 지역적 우선순위 조정에서 이른바 전통적 이해공간인 유라시아 지역에 대한 중시가 지속하는 가운데, 동향성(東向性)이 눈에 띄게 강화·강조되고 있다는 점이다. 즉 러시아 대외정책의 벡터와 초점이 서방에서 동방으로, 대서양에서 태평양으로, 유럽에서 아시아로 옮겨져 오고 있다는 것이다. 이러한 경향은 무엇보다 국제적 세력구도의 급격한 변화 과정에서 그 경제적·정치적 힘의 중심이 아시아·태평양 지역으로 이동하고 있고, 러시아가 자국의 동쪽 영토, 즉 극동·동시베리아 개발과 아태지역으로의 편입을 통해 국가발전의 새로운 동력을 찾으려 한다는 점에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 실제로 러시아는 중국이 아태 지역은 물론 글로벌 차원의 핵심 국가로 급속히 부상하고 있고 미국이 아태 지역으로 대외관계의 중심축을 이동하고 있는 상황에서 자국이 이러한 새로운 현실에 기민하게 대응하지 못한다면 이 지역에서 완전히 소외되고 말 것이라는 것을 너무도 잘 알고 있다.

결론적으로, 푸틴 3기 러시아는 큰 틀에서 푸틴 1~2기 및 메드베데프 정부 시기의 대외전략을 계승하면서, 다극체제의 형성이라는 국제체제적 환경 속에서 지구사회의 책임 있는 강대국의 하나로서 UN 강화, 국제법 준수, 주권원칙 보장, 다자협력·다자주의 강화라는 가치를 강조하면서, 다양한 형태의 범지구적·지역적 위기에 대한 대응력을 높이는 가운데, 지역적으로는 유라시아 지역에서의 확고한 영향력을 토대로, 유럽/미국과의 대립·갈등 요소를 축소하고 협력 가능성의 증대를 꾀하는 한편, 아태지역 국가들과의 협력을 비상히 증대시킴으로써 자국의 국제적 위상과 영향력을 유지·

46) 장덕준, “러시아의 신동방정책과 동북아,” 『슬라브학보』 제29권 1호, 2014, pp. 234-235; 신범식, “푸틴 3기 러시아의 한반도정책,” 『한국과 국제정치』 제29권 1호, 2013, p. 130.

47) 제성훈·강부균, op. cit., p. 93.

48) 강봉구, “강대국으로의 복귀?: 푸틴 시대의 대외정책(2000~2014),” 『슬라브연구』 제30권 1호, 2014, p. 12.



확대하려하고 있다.

2) 푸틴 3기 러시아의 아태·한반도 정책과 ‘신 동방정책’

푸틴 3기 정부의 대외전략이 기본적으로 푸틴 1~2기, 메드베데프 정부 시기의 대외 전략의 주요 기조와 방향을 ‘계승’하고 있는 가운데, ‘변화’의 분위기가 가장 크게 부각되는 영역이 바로 아태지역 정책이라 할 수 있다.⁴⁹⁾ 그러나 이러한 러시아의 아태 지역 비중 강화가 푸틴 3기에 갑자기 시작된 것은 아니다. 이미 푸틴 1~2기에 기본적인 방향이 설정된 바 있으며, 메드베데프 시기에 대 서방 정책에 대한 이 지역 정책의 부차성과 보상성이 상당 부분 개선되었고, 푸틴 3기에 이르러 그 중요성이 확연히 부각되고 이의 본격적 추진이 이루어지고 있는 것으로 파악하는 것이 옳을 것이다.

1990년대 중반 이후부터 러시아 대외정책에 있어 아태지역의 비중이 조금씩 강화 되긴 했지만 전환점이 된 시기는 2000년 이후였다. 이 같은 경향이 다수의 대외정책 관련 공식 문헌에 명시되었을 뿐만 아니라, 푸틴이 “러시아: 새로운 동방 전망”이라는 기고문을 통해 이른바 ‘신 동방정책’을 공식화했기 때문이다.⁵⁰⁾ 이후 러시아는 연평균 7%대의 높은 경제성장률을 바탕으로 아태지역 및 동북아 국가들에 유라시아 대륙 횡단 물류운송 활성화와 가스관 건설 등 대규모 프로젝트를 제안했다. 또한, ‘2007~2015년 쿠릴열도(사할린 주) 사회경제발전 프로그램’, ‘동부가스프로그래’, ‘2025년까지 극동 및 바이칼 지역 사회경제발전전략’ 등 아태지역 국가들의 협력을 전제로 극동의 인프라 구축 및 투자환경 개선을 위한 중장기 개발계획을 수립하고 이를 추진하기 시작했다.

이러한 러시아의 ‘신 동방정책’은 푸틴 3기 정부 출범 이후 더욱 가속화되고 있다. ‘극동 및 바이칼 지역 개발 펀드’ 설립(2011.11), ‘극동개발부’ 신설(2012.05), 블라디보스톡 APEC 정상회의 개최(2012.09), ‘극동 및 바이칼 지역 사회경제발전 국가 프로그램’ 채택(2013.03), 극동지역 내 14개 선도개발구역 선정(2014.02), 블라디보스톡 자유항 지위 부여(2015.07), 블라디보스톡 동방경제포럼 개최(2015.09; 2016.09) 등이 그 예이다.⁵¹⁾

아태지역에서 러시아의 가장 큰 관심 사항은 아태지역 통합과정에 적극적인 참여, 아태지역 잠재력의 극동·시베리아 개발에 활용, 아태지역 내 다자협력 및 집단안보기 제 확립으로 요약할 수 있다. 러시아는 탈냉전 초기 아태지역, 보다 좁게는 동북아 및 한반도에서 뜻밖의 영향력 상실을 경험한 후 그동안 이를 회복하기 위해 다양한 노력을 경주해 왔다. 이를 위해 우선적으로 중국과의 관계 개선 및 강화를 추구해 전

49) 신범식, op. cit., p. 133.

50) В.В. Путин, “Россия: новые восточные перспективы,” *Независимая газета* (14.11.2000) http://www.ng.ru/world/2000-11-14/1_east_prospects.html (검색일: 2015.10.11.).

51) 제성훈, “러시아의 ‘동방정책’과 유라시아 이니셔티브,” 『외교』, 제110호, 2014. pp. 83-84; 강명구, “러시아 극동지역 개발정책을 통한 유라시아 이니셔티브 활성화 방안,” 『글로벌 경제질서의 재편과 신흥지역의 미래(2015 KIEP 신흥지역연구 통합학술회의 프로시딩 - 2015.10.22~23)』, 2015. pp. 15~17.



략적 동반자관계를 수립하는 한편, 훼손된 북한과의 관계를 복구하기 위한 노력이 성과를 거두면서 6자회담 참여 사례가 보여주듯 역내 이해당사자로서의 기본적 지위를 회복하고 일정 정도의 영향력 통로를 확보할 수 있었다.

이런 점에서, 현재 러시아의 아태지역 정책에서 가장 중요한 외교적 대상은 중국이라 할 수 있다. 중국과의 전략적 협력 강화는 지구적 측면에서 미국의 유일 패권을 견제함과 동시에, 러시아가 이 지역 이해당사자로서 지위를 확보하고 안정화시키는데 결정적 동력을 제공했다. 따라서 아태지역에서 러시아는 중국과의 ‘포괄적이고 평등하며 신뢰하는 동반자관계’의 증진과 지구적·지역적 현안 해결에 있어서의 협력을 강화코자한다. 다만, 중국의 급격한 부상과 그로 말미암은 역내 영향력 확대는 장기적 관점에서 러시아에 적지 않은 도전이자 부담이라 할 수 있다.

이와 함께, 러시아는 다극질서 형성의 또 다른 축인 인도와의 관계에 있어서 당면한 국제문제에 대한 상호협력, 경제·통상 분야를 비롯한 제 분야에서의 호혜적 양자관계를 발전시키고자한다. 더불어, 일본과 ‘선린적이고 다각적인 역동적 관계’를 모색하면서 북방영토(남쿠릴 열도)에 대한 해결방안을 찾기 위한 노력을 강조하는 한편, 몽골, 베트남을 비롯한 아세안 국가들, 호주, 뉴질랜드, 남태평양 도서국가와의 관계 증진을 추구하고 있다.⁵²⁾

이 지역에서 러시아의 또 다른 우선적 외교 대상은 다른 아인 한반도이며, 대체로 러시아가 한반도에서 추구하는 정책 목표는 다음과 같다.

첫째, 한반도에서 긴장을 완화하고 평화를 유지하는 것이다. 이를 위해, 한반도의 비핵화와 비확산을 원칙적으로 지지하면서도, 북핵문제의 해결에 있어서는 정치·외교적 방법을 강조하며 북한의 핵포기에 대한 관련국의 안전보장 및 경제원조 조치가 필요하다는 입장이다. 또한 장기적으로 6자회담의 틀과 경험을 토대로 역내 다자안보협력체제의 구축을 희망하고 있다.

둘째, 남북한 양자 및 남·북·러 3각협력 강화이다. 러시아는 북한 채무문제에 대한 전향적 입장을 전제로 북한과의 경제협력에 착수하는 한편, 물류 분야(TKR-TSR 연결), 에너지 분야(가스관 및 전력망 구축)를 중심으로 남·북·러 3각협력을 적극 추진하고 이를 통해 경제적 이익을 실현하고자한다. 이를 통해 궁극적으로는 동북아 지역정치 재편과정에서 러시아의 영향력 강화를 꾀하고 있다.

셋째, 한반도에서의 정치적 영향력 확대 기회 제고이다. 한반도는 러시아가 아태지역·동북아에서 영향력 확대를 위한 유력한 기회를 획득할 수 있는 공간이다. 이런 점에서 중국과의 전략적 동반자관계를 기본적 동력으로 활용하는 한편, 북한과의 관계 강화가 필수적으로 고려될 것이며 남북한 등거리 정책이 변함없이 추진할 것이다. 또한 미중 간의 전략적 경쟁과 갈등을 자국 영향력 증진을 위한 기회로 활용하기 위한 방안도 타진·모색해 볼 것이다.⁵³⁾

넷째, 역내 세력균형에 위해를 가하지 않는 한반도 통일이다. 러시아는 장기적으로

52) 제성훈·강부균, op. cit., pp. 52-55.

53) 신범식, op. cit., pp. 152-155.



남한 주도의 한반도 통일을 역내 세력구도의 급격한 변화 부재와 자국 영향력 유지에 큰 위해를 가하지 않는다는 조건에서 지지하는 입장이다. 또한 통일한국이 균형적 태도를 견지하면서 역내 다자협력을 촉진할 수 있기를 기대하고 있다. 특히 러시아는 한반도 통일의 과정에서 상대적으로 동맹의 굴레로부터 자유로운 자국의 장점이 십분 발휘되어 영향력 증진의 기회를 갖기를 희망한다.⁵⁴⁾

마지막으로, 러시아의 대외전략에서 아태지역의 비중이 상당 부분 증가하고 있는 것과 관련하여 수년전부터 널리 회자되고 있는 이른바 ‘신 동방정책’의 본질과 성격을 압축적으로 살펴보고자 한다.

러시아의 대외전략에서 아태지역 중시는 무엇보다 이 지역이 국제 정치·경제의 중심으로 떠오르고 있는 것에 대한 자연스러운 정책적 대응이라 할 수 있다. 실제로 아태지역은 중국의 급격한 부상과 이로 말미암은 미국과의 전략적 경쟁 심화, 중일 간의 역내 패권 경쟁 가시화, 일본의 보수우경화와 보통국가화 추구, 역내 국가들 간의 영토분쟁 과열, 북핵문제로 인한 한반도 불안정 등 굵직한 정치·안보 현안이 밀집되어 있는 곳이다. 이 지역은 중국을 위시한 아시아 국가들의 비약적 경제적 성장과 2008~9년 국제 금융위기와 유로존 위기 등으로 경기침체에 빠진 유럽지역을 대체해 장기적으로 국제 경제의 중심으로 부상할 것이 예상되는 곳이기도 하다. 이런 점에서 다극질서의 하나의 극을 담당코자 하는 러시아가 대 아태지역 정책의 비중을 강화하는 것은 지극히 당연한 것이라 할 수 있다.

우리가 여기서 주목해야 할 점은 러시아의 아태지역에 대한 비중 강화 정책이 첫째, 러시아가 역내 국가들과의 협력을 통해 자국의 동부 영토인 극동·시베리아의 개발을 적극적으로 추구하고 있다는 점, 둘째, 러시아가 극동·시베리아 지역을 매개로 궁극적으로 아태지역으로의 통합을 지향하고 있다는 점이다. 러시아는 국가의 균형발전과 통일성 유지, 장기적 관점에서 국가발전의 새로운 동력 확보, 국내적 차원에서 지지기반 강화 등의 복합적 이유로 극동·시베리아 개발을 ‘21세기 최우선 과제’로 상정하고 있으며, 궁극적으로 이 지역으로의 통합을 통해 아태지역의 일원이자 강대국으로 자리매김함으로써 장차 미국의 유일 패권을 견제함과 동시에 중국의 급부상에 대비한 장기적·전략적 포석을 마련하고자 한다. 실제로 이러한 러시아의 아태지역에 대한 비중 강화 정책은 과거와 큰 차이를 나타내고 있다. 그것은 러시아의 대 아시아·태평양 정책이 자국의 극동 영토 개발과 적극 연계하여 추진되고 있다는 점이다.

러시아는 소련 붕괴 이후 자국의 극동 영토 내에서의 탈산업화와 인구감소 등의 문제를 심각한 취약 요소로 인식하고 있다. 이러한 문제점의 해결을 위해 2012년에는 ‘극동개발부’라는 별도의 정부부처까지 만들어 해당 지역의 사회·경제적 발전을 적극적으로 도모하고 있다. 특히 이 과정에서 즉, 장기적인 협력을 담보할 수 있는 물적 인프라와 토대 조성이 동시에 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것이 바로 러시아의 아태지역에 대한 정책적 중시 경향을 자국은 물론 관련국들이 ‘신 동방정책’이라는 명칭으로 굳이 강조해 부르며 주목하는 까닭이다.

54) Ibid., p. 152.



3) '신 동방정책'의 추진 경과와 평가

2014년 3월 발생한 우크라이나 사태는 러시아의 '신 동방정책'의 추진에 있어 매우 중요한 변수로 기능했다. 실제로 사태 발생 이후 미국과 서방, 그리고 러시아 사이의 대립과 갈등은 제재와 맞제재의 악순환이 지속되는 치킨 게임의 양상을 나타내면서 악화일로로 치달고 있다.

이러한 가운데, 러시아의 대 미/서방 정책과 유럽 벡터 약화 추세와 '미국과의 거리 두기'가 가시화되고 있다. 러시아는 우크라이나 사태 발생의 원인이 특정 세력(미국과 서방)이 국제법의 원칙에 반하여 자신의 정치적 이익을 일방적으로 추구한 데 있다고 주장한다. 미국과 서방의 대러 제재가 크림 병합에 대한 대응이라기보다는 오랜 대 러시아 적대시 정책의 또 다른 표현일 뿐이며 궁극적으로 러시아에서 정권교체를 목적으로 하고 있다고 본다.⁵⁵⁾ 따라서 이러한 러시아의 미국과 서방에 대한 근본적 불신을 고려할 때, 비록 러시아가 공식적으로는 미국 및 유럽과의 관계를 인위적으로 손상시킬 의도가 없다고 밝히고 있음에도 불구하고 향후 전향적 입장에서 유럽 벡터를 강화하고 미국과의 관계를 전략적 협력관계로 전환할 가능성은 상대적으로 낮다고 판단된다. 이런 점에서, 러시아의 아태지역 중시 정책 또는 '신 동방정책'이 더욱 힘을 받게 될 것이며, 러시아 대외전략 차원에서 그 비중이 지속적으로 확대될 개연성이 크다는 점도 분명해 보인다.

러시아의 대 중국, 북한 밀착이 가시화·가속화되어 왔다. 미국과 서방의 대러 제재가 강화·지속되고 있는 조건에서 러시아는 이러한 전방위적 압박에 굴복하는 대신 동북아에서 중국 및 북한과의 경제적 협력의 강도를 현격히 증대하고 있다. 예컨대, 2014년 5월 푸틴은 시진핑과의 정상회담에서 '동부노선'을 통해 약 4천억 달러 규모의 대규모 천연가스 공급 계약을 전격 체결한 데 이어, 2014년 11월 베이징 APEC 정상회의 간 회동을 통해 '서부노선'을 통해 연간 300억 입방미터의 천연가스 공급 협약을 추가로 체결한 바 있다.⁵⁶⁾ 이러한 러시아와 중국 간 경제협력 확대는 대러 경제제재의 효과를 상당 부분 상쇄할 것으로 예상되며, 결국 양국 간의 '전략적 공조'가 미국과 서방의 봉쇄와 압박을 뚫는 중요한 수단이라는 점을 실증하는 사례가 될 것이다. 이 같은 러시아와 중국의 전략적 공조는 그동안 잠재적 경쟁 공간으로 간주되었던 중앙아시아와 몽골에서도 상호 공존의 길을 모색하는 단계로 나아가고 있다. 양국은 상하이협력기구를 매개로 유라시아경제연합(EEU)과 실크로드경제벨트(SREB) 추진에 있어서의 상호 협조와 장기적으로 유라시아경제연합과 중국 간 FTA 체결을 검토한다는 공동선언을 발표해 큰 주목을 끌었다.⁵⁷⁾ 뿐만 아니라, 2014년 9월 러시아, 중

55) 장세호, "애국주의·보수주의의 높은 파고에 휩쓸린 러시아 국내정치," 『2014 러시아 리포트』 (서울: 도서출판 이환), 2015, pp.102-103.

56) 이는 러시아가 더 이상 중국을 유럽과의 에너지 협상을 위한 일종의 지렛대 또는 흥정 대상이 아닌 최우선 시장으로 간주하고 있음을 실증적으로 보여주는 사례이다. Artyom Lukin, "Russia's Eastward Drive - Pivoting to Asia ... Or to China?" *Russian Analytical Digest*, No.169, 2015. p. 2.



국, 몽골 3국 정상 이른바 ‘중·몽·러 경제 회랑(China-Mongolia-Russia economic corridor)’과 3각 협력 확대를 합의한 것도 비슷한 맥락의 선언이라 할 수 있다.⁵⁸⁾

이런 점에서 최근 러시아와 북한 간의 정치·경제적 밀착도 주목할 만하다. 2014년 10월 말 양국은 ‘승리’ 프로젝트에 합의함으로써 러시아는 북한의 철도현대화 사업에 약 250억 달러(약 26조원)를 투자하고 북한은 그 대가로 희귀 금속 등 광물자원을 제공하기로 했다. 양국은 향후 러시아 기업의 개성공단 진출, 청진 경제개발 특구에 대한 투자, 농업분야에서의 협력 및 인적 자원 교류 확대, 비자 면제 등을 적극 추진키로 했다.⁵⁹⁾ 양국은 다양한 분야에서 상호 우의를 강화하기 위해 2015년을 ‘우정의 해’로 지정하고 북한문화원 개소 등 다채로운 행사를 진행한 바 있다.⁶⁰⁾ 이는 러시아가 경제적으로 매우 어려운 상황에 처해 있음에도 불구하고 동북아·한반도에서 미국, 일본, 한국에 대한 자국의 영향력 투사 통로로서 북한의 전략적 가치를 매우 높게 평가하고 있으며 이러한 추세가 앞으로도 이어질 것임을 전망케 한다. 결정적으로, 러시아의 중국, 북한과의 전략적 제휴가 이른바 북·중·러 3각협력체제로 발전하고, 이것이 부정적인 방향으로 작동할 경우 동북아에 신 냉전체제가 형성될 가능성도 배제하기 어렵다.⁶¹⁾

더불어, 최근 러시아는 중국, 북한, 몽골 등 전통적 우방 국가들과의 관계 개선을 필두로 동남아시아와 남아시아에서 주목할 만한 행보를 보여 왔다. 예컨대, 2015년 5월 러시아가 주도하는 유라시아경제연합(EEU)은 베트남과 FTA를 체결했는데 이는 러시아가 아태 지역에서 체결한 최초의 FTA로 매우 큰 상징적·정치적 의미가 있다. 러시아는 이를 통해 ASEAN 시장에 진입할 수 있기를 기대하고 있는 것으로 알려졌다. 그뿐만 아니라 러시아는 싱가포르와 다양한 형태의 정부 간 접촉을 시도하고 있다. 러시아는 싱가포르를 자국에 대한 잠재적 투자자로서 뿐만 아니라 러시아 산업의 아태지역 진출을 위한 창구, 그리고 자국 현대화 문제 해결을 위한 벤치마킹 대상으로서 중요한 의미를 부여하고 있는 것으로 분석된다. 더불어, 러시아는 2015년 4월 메드베데프 총리가 방콕에 방문해 양국 교역량 증진에 대해 논의하는 등 태국과의 관계 강화도 적극 모색 중이다. 러시아는 남아시아에서도 큰 외교적 성과를 거두었다. 2015년 7월 우파에서 열린 상하이협력기구에(SOC) 정상회의에서 인도와 파키스탄을 해당 기구에 동시에 가입시킨 것이 대표적 사례이다. 러시아는 인도에 대한 무기 수

57) Common declaration by the Russian Federation and the People's Republic of China on the coordination of the construction of the Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt. May 8, 2015.

58) Alicia Campi, “Transforming Mongolia-Russia-China Relations: The Dushanbe Trilateral Summit,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol.12, Issue 45, 2014.

59) 장세호, “극동·시베리아 개발의 젊은 기수, 알렉산드르 갈루시카,” 『Russia & Russian Federation』 Vol.5, No.4, 2014, p. 45.

60) “북한과 러시아 2015년 ‘우정의 해’ 선포,” 러시아의 소리 (2015.03.11.) http://kr.sputniknews.com/korean.ruvr.ru/news/2015_03_11/283278887/

61) 홍완석, “2014 우크라이나 사태의 국제정치적 함의와 한반도,” 『슬라브연구』, 제30권 2호, 2014, p. 105.



출 축소에 따른 양국 간 전략적 동반자 관계에 있어서의 다소간 침식에도 불구하고 인도와의 기본 관계를 유지하는 한편, 파키스탄과의 새로운 협력관계를 구축하는데 성공했다.⁶²⁾

그러나 이러한 성과에도 불구하고 러시아의 ‘신 동방정책’은 최근 1~2년간 (2014~2015년) 그 구현의 측면에서 다음의 몇 가지 문제를 드러냈다.

첫 번째 문제는 ‘선도개발구역’(TOP) 창설과 관련된 문제이다. ‘선도개발구역’은 ① 우선 투자 프로젝트에 대한 지원, ② 아태지역으로의 수출에 초점을 맞춘 정책, ③ 인프라 구축에 있어 국가의 적극적 참여와 지원, ④ 세제 간소화, ⑤ 무역장벽 완화 등 해당 지역의 빠른 사회·경제 발전을 위한 모든 방법들의 총체로서 고안됐다. 하지만 러시아의 전반적 경제상황의 악화로 말미암아 재정지원이 890억 루블에서 420억 루블로 절반 이상 감소한 것으로 알려진다. 즉, 러시아 전체적으로 점차 선도개발구역 체제가 확대되고 있는데 반해, 재정지원은 현상유지 또는 감소하고 있어 적지 않은 우려를 낳고 있다. 실제로 추진 초기 단계에서 선도개발구역은 경쟁력 있는 지역의 최고 비교우위 분야(장점)를 개발하고, 또한 유사 구역 상호 간의 지리적 근접성을 활용하여 선도적 개발을 위한 수단으로서 다수의 투자 프로젝트를 집중시킨다는 구상이었다. 그러나 러시아 전체로 선도개발구역 체제가 확산되면서 오히려 이러한 지역의 비교우위 분야가 최대한 활용되지 못한 채 오히려 취약 부분에 대한 지원이 강화되는 문제를 드러냈다. 현재의 상황이 지속된다면, 러시아에서 이미 사회·경제적으로 취약한 일부 지역에서 실패로 끝난 ‘특별경제구역’의 전철을 밟을 수도 있다는 점을 직시해야 할 것이다. 이런 점에서 극동의 모습을 근본적으로 바꿔 놓겠다는 선도개발구역의 건실한 운용을 위한 총체적이며 조화로운 대책이 긴요해 보인다.⁶³⁾

두 번째 문제는 러시아의 아시아·태평양 국가들과의 구체적 사회·경제적 협력의 구조에서 나타났다. 특히 중국과의 과도한 밀착에 유의할 필요가 있다. 실제로 러시아는 현재 극동의 모든 인프라 구축을 중국과의 협력 또는 중국을 상대로 진행하고 있다. 이와 관련하여 러시아 전문가들은 그러한 상황이 장기적으로 러시아가 중국의 자원 공급국으로 전락하거나, 자원 시장 상황에 유연하게 대응할 수 있는 기회를 잃게 될 수도 있다고 경고한다. 이들은 중국의 대규모 경제 위기 발생 가능성을 고려한다면 문제의 심각성은 더하다고 강조한다.⁶⁴⁾

다른 한편, 러시아 전문가들은 전통적으로 러시아의 대외무역 관계는 아시아·태평양 지역이 아닌 유럽·대서양 지역에 집중되어왔다면, 우크라이나 사태와 그로 말미암은 대러 제재와 맞제재 국면도 이러한 상황을 완전히 바꿔놓지는 못했다고 주장한다. 그 근거로 러시아의 대외무역 규모에서 EU가 차지하는 비율은 여전히 50% 이상이라는

62) Artyom Lukin, Ibid., p. 4.

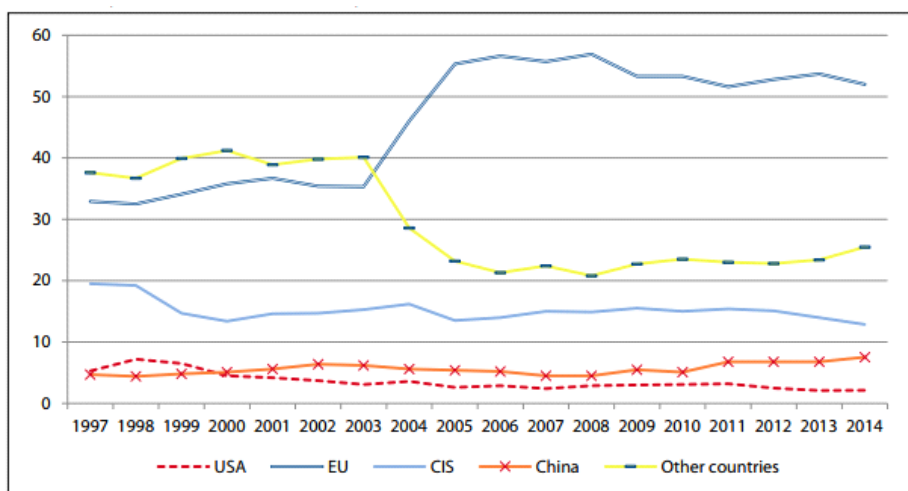
63) С.А. Караганов, И.А. Макаров, “Поворот на Восток: итоги и задачи” *Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2015. Т. 8. № Supplement. С. 6; Ю.В. Грек, “Итоги и задача поворота России на восток” *Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история* № 9 (49), 2015. С. 7.

64) Ю. Москаленко, “Дальний Восток как вызов,” *Новая газета*. 2015. Вып. № 103. С. 54.



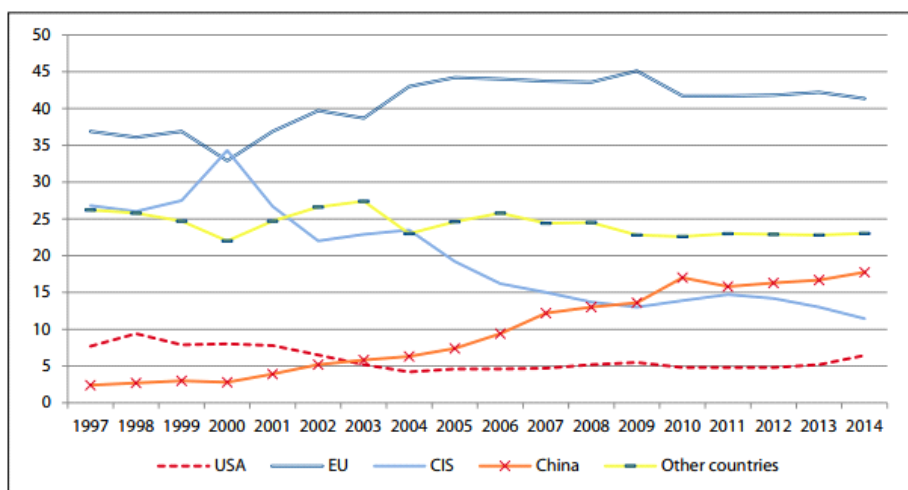
점을 강조한다. 결국, 러시아 내에서 향후 우크라이나 사태의 해결 요구와 함께 서방, 동방 벡터의 균형적 탐색이라는 과제가 제기될 가능성이 크며 우리정부 역시 이러한 측면에 주의를 기울여야 할 것으로 판단된다.⁶⁵⁾

<그림. 6> 러시아의 1997~2014년 특정 국가 또는 지역기구에 대한 수출 현황
(단위: %)



Sources: Reuters, Rosstat, RBI/RaiFFEisen RESEARCH

<그림. 7> 러시아의 1997~2014년 특정 국가 또는 지역기구로 부터의 수입 현황
(단위: %)



Sources: Reuters, Rosstat, RBI/RaiFFEisen RESEARCH

65) Л.Н. Гарусова, “Возможности и риски политики России в АТР: фактор США и Китая,” под ред. В.Л. Ларина, У тихого океана. Информационно-аналитический бюллетен ь. 2015. № 38 (236). С. 25.



2. 현대 러시아 대외정책 결정 구조 대통령의 역할

러시아연방 대통령은 헌법이 부여한 권한에 근거하여 러시아의 대외정책 수립과 대외관계 관련 국가기구들 대부분에 대한 지도·관리·감독 책임을 가진다. 실제로 소련 시기를 비롯해 현대 러시아에서도 대외정책 결정 문제는 ‘차르의 업무’(царское дело) 불릴 만큼 언제나 최고지도자의 개인적 성향이 핵심 변수로 작용했으며, 그 결정 과정도 폐쇄적 특성을 나타냈다. 이와 관련하여, 러시아 대외정책 결정과정에서 집단·집체적 성격이 강했던 브레즈네프 시기나, 1999년 코소보 사태 대응과정에서 다양한 국가기구와 대통령 측근들이 상대적으로 큰 영향력을 발휘했던 옐친 말기는 예외적 사례로 거론되기도 한다.⁶⁶⁾

2004년 옐친계가 권력의 중심에서 탈각한 이후 러시아 대외정책의 수립과 집행은 푸틴과 그 측근 그룹의 정치적 성향과 리더십 특성을 바탕으로 이루어지고 있다는 것이 일반적 분석이다. 이와 함께, 대외정책 결정 과정에서 최고 지도자인 푸틴이 주요 행위자 간 세력균형과 주요 국가기구들의 권한과 역할 측면에서의 중복 구조를 수립하고, 이들 사이에서 균형자·조정자의 역할을 수행한다는 점도 특징적이다. 또한, 비공식 제도가 우선시되는 러시아 특유의 정치문화 역시 대외정책 결정 과정의 주요 특징이라 할 수 있다.

크리슈타놉스카야에 따르면, 푸틴은 국가의 공식적 의사결정체계 이외에 비공식적으로 ‘토요회의’, ‘월요회의’, ‘다차회의’와 같은 세 개의 논의구조를 통해 핵심적 국내·대외정책 문제를 토의하고 결정해왔다. 대체로 대외정책 문제는 매주 토요일 크레믈린 대통령 집무실에서 대통령행정실장, 연방보안국장, 안보회의 서기, 국방부 장관, 외무부 장관 등이 참여하는 토요회의에서 논의·결정됐다.⁶⁷⁾ 다시 말해서, 푸틴 시기에도 국가기구나 주요 공직자에게 법적·제도적으로 부여된 공식적 권한과 역할보다는 최고 지도자 개인적 인맥 관계가 대외정책 결정 과정에서 중요한 변수로 작용한다는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 러시아연방 헌법은 전략적 대외정책 결정의 권한과 책임을 대통령에게 부여하고 있으며, 그 이행은 러시아 연방정부가 담당하도록 하고 있다.⁶⁸⁾ 공식적으로 러시아 연방정부의 책임자는 총리이며, 대외정책 관련 정부 부처로는 내무부(МИД), 대외정보국(CBP), 국방부, 연방보안국(ФСБ), 국경경비국, 외무부, 총참모부 등을 꼽을 수 있다. 하지만 이들 부서들의 기능은 러시아 대외정책의 결정 과정보다는 그 이행에 초점이 맞춰져 있다고 보는 것이 옳다. 이들 부처의 상황을 고려할 때, 러시아 대외정책 결정과 이행 과정에서 주요 정당, 비정부 기구, 민간단체 등 권한과 역할에 대한 논의는 큰 의미가 없다.

66) Виктор Аверков, “Принятие внешнеполитических решений в России,” *Международные процессы*, Том 11, № 1 (32), 2013.

67) O. Kryshтанovskaya, S. White, op. cit., pp.1065-1075.

68) Правовая база механизма принятия внешнеполитических решений <http://uchebnik-online.com/131/1419.html> (검색일: 2016.08.20)



대통령과 정부 내 대외정책 관련 부처 사이에는 러시아연방 안보회의와 대통령행정실이라는 ‘연결고리’가 존재한다. 이 두 기구는 대외정책 결정과 이행과 관련하여 헌법에 명확히 그 권한과 역할이 명확히 규정되지 않았지만 사실상 막강한 권능을 행사하며 해당 부문에서 대통령을 보좌하고 있다. 예컨대 약 2천여 명 이상으로 구성된 대통령행정실은 러시아 내에서 국내·대외정책 관련 업무와 관련된 모든 국가기구의 활동에 개입할 만큼 강력한 국가기구로서 러시아 정치의 특수성을 보여주는 사례이기도 하다.

안보회의는 의장 푸틴을 중심으로 파트루셰프(Николай Патрушев) 국가안보회의 서기, 누르갈리에프(Рашид Нургалиев) 국가안보회의 부서기, 마트비엔코(Валентин Матвиенко) 상원 의장, 나리시킨(Сергей Нарышкин) 하원 의장, 메드베데프(Дмитрий Медведев) 총리, 이바노프(Сергей Иванов) 대통령행정실장, 라브로프 외무부 장관, 쇼이구(Сергей Шойгу) 국방부 장관, 콜로콜리체프(Владимир Колокольцев) 내무부 장관, 보르트니코프(Александр Бортников) 연방보안국 국장, 프라드코프(Михаил Фрадков) 대외정보국 국장, 그리즐로프(Борис Грызлов) 전 하원 의장 이상 12명의 상임위원과 18명의 위원으로 구성된다.

푸틴 시기 국가기구로서는 대체로 국가안보회의, 대통령행정실, 외무부가 대외정책 결정 과정에서 핵심적 역할을 수행하는 것으로 판단된다. 구체적 인물 가운데에는 파트루셰프 국가안보회의 서기를 비롯해, 정부 정책을 총괄하는 메드베데프 총리와 슈발로프(Игорь Шувалов) 제1부총리, 정부 내 대외정책 주무부서의 장인 라브로프 외무장관, 에너지 부문에서 직접적 영향력을 행사하는 드보르코비치(Аркадий Дворкович) 부총리와 세친(Игорь Сечин) 동력에너지·환경안보위원회(대통령 직속) 책임비서, 대통령행정실의 이바노프 행정실장과 우샤코프(Юрий Ушаков) 대통령 보좌관, 그리고 밀레르(Алексей Миллер) 가스프롬 회장, 체메조프(Сергей Чемезов) 로스토헤 회장, 팀첸코(Геннадий Тимченко) ‘Gunvor’ 소유주 등과 같은 국영·민영 에너지, 군수산업 경영자들에 주목할 필요가 있다.

안보회의는 국가안보 및 대외정책 관련 부서들의 장, 유관 고위 공직자, 소수 민간 전문가들의 협의체로 푸틴 시기 월 4회 정도 개최되고 있는 것으로 알려지고 있다. 푸틴을 제외하고 12명의 상임위원, 18명의 비상임위원으로 구성된다. 상임위원 중 6명은 KГБ 또는 ФСБ 근무 경력을 가진 자들이다. 그리고 상임위원 중 6명은 레닌그라드와 관계된 인물들이며, 실로비키 출신은 총 10명이다. 안보회의 사무국 지도부 5명 가운데 3명은 KГБ 출신이며, 나머지 2명은 경력이 구체적으로 드러나지 않은 인물이다. 더욱이, 러시아 대외정책 관련 다수 결정이 안보 회의 사무국 내 4명의 보좌관에 의해서 내려진다는 주장도 제기되고 있다. 이들 중 1명은 KГБ 출신이며, 나머지 3명의 경력은 알려진바 없다.

러시아식 초대통령제의 특수성을 권력구조 측면에서 명확히 보여주고 있는 기구는 바로 대통령행정실이다. 일반적으로 대통령의 직무를 보좌하기 위해 설치된 다른 국가들의 대통령실 또는 비서실과는 달리, 러시아의 대통령행정실은 매우 비대한 인적



구성 규모와 광범위한 권한 행사를 특징으로 한다. 대통령행정실은 대통령을 지근거리에서 보좌하는 업무의 특성, 그리고 역할 및 권한에 대한 모호한 법적 규정으로 말미암아 러시아 권력구조 내에서 지대한 영향력을 발휘하는 기구인 동시에 가장 베일에 쌓여있는 권력기구로 존재하고 있다. 푸틴 3기 대통령행정실 조직은 먼저 관리책임 소재에 따라 크게 행정실장 관할 기구와 대통령 직속 기구로 구분된다. 행정실장 관할 기구는 2명의 제1부실장과 3명의 부실장 그리고 그 산하에 편재된 일련의 국들로 구성된다.

대통령행정실 내에는 다음과 같은 다수의 대외정책 관련 ‘국’들이 존재한다. ① 대외정책국(Управление по внешней политике), ② 국제·문화국(Управление по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами), ③ CIS·아브하지야·남오세티야협력국(Управление по сотрудничеству со странами СНГ, Абхазией и Южной Осетией), ④ 국가안보회의 사무국(аппарат Совета Безопасности), ⑤ CIS·아브하지야·남오세티야사회경제협력국(Управление по социально-экономическому сотрудничеству со странами СНГ, Абхазией и Южной Осетией).

현재 러시아 대외정책의 핵심 전략적 결정은 관계 부서의 자문을 받기는 하지만 푸틴을 비롯한 소수 인물들에 의해 이뤄진다고 해도 과언이 아니다. 실제로 푸틴은 다양한 연방정부 부처와 대통령행정실 산하 기관들에서 작성한 분석보고서 등 주요 문서를 대통령행정실장을 통해 제공 받고 있다. 이를 위해 대통령행정실장은 대통령행정실 부실장들을 비롯한 행정실 내 주요 공직자들과 회의를 갖고 여기서 문제 해결을 위한 기본 전략·전술을 마련하는 것으로 알려진다.

러시아 대외정책의 입안과 집행, 그리고 대외관계 영역에서의 법적·제도적 조정을 담당하는 주무책임부서는 러시아연방 외무부이다. 외무부의 권한과 의무는 2004년 대통령령에 의해 확정된 법령 “러시아연방 외무부에 대하여”를 토대로 하며, 총칙 2조에 명시된 주요 권한과 역할을 압축하면 다음과 같다.⁶⁹⁾ 첫째, 러시아연방의 총괄적 대외정책 전략 입안과 그 결정 과정에의 참여, 둘째, 대통령에 의해 승인된 러시아연방 대외정책개념을 토대로 한 러시아 대외정책노선의 집행·실현, 셋째, 정부 내 다른 국가기구 및 입법부, 행정부 간 대외정책 활동 조정, 넷째, 대외정책 부문에 있어서의 조직·정보·기록 활동 수행이 바로 그것이다.

외무부가 정부 내 다른 부서들과 구분되는 가장 중요한 부분은 바로 총괄적 대외정책 ‘전략’(стратегия) 입안을 자신의 권한과 역할로 규정하고 있다는 점이다. 국방부와 러시아군 참모부를 비롯한 정부 내 다른 국가기구들의 권한과 역할을 명시한 그 어떤 법령들에서도 이러한 ‘전략’ 입안 권한에 대한 언급이 없다. 또한, 해당 법령은 국가의 통일된 대외정책 노선 실현을 위해 외무부에 다른 국가기구들의 대외관계 활

69) Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 865) (с изменениями от 19 октября 2005 г., 26 января 2007 г., 6 сентября, 23 октября, 28 декабря 2008 г., 7 ноября 2009 г., 5 февраля, 9 июля 2010 г.).



동에 대한 ‘조정’(координация) 역할을 부여하고 있다. 실제로 외무부의 동의 없이는 그 어떤 연방 및 연방주체 차원의 국가기구도 독자적 대외관계 활동을 진행할 수 없도록 하고 있다. 뿐만 아니라, 오직 러시아연방 대통령, 총리, 외무장관에게만 대외 정책 영역에서의 공식 성명 또는 이니셔티브의 발표 및 발의 권한을 부여하고 있으며, 다른 공직자들의 경우 이들의 위임에 의해서만 상기 기능을 수행할 수 있다는 점도 흥미롭다.⁷⁰⁾ 외무부 조직은 크게 중앙조직, 국외조직, 러시아연방 내 대표부, 산하 국가·교육기관 이상 네 범주로 구분된다.

푸틴 시기 대외정책 결정과정에서 싱크탱크의 역할에 있어서도 변화가 감지된다. 대체로 푸틴 시기 러시아 대외정책 결정과정에서 학계 등 광범한 전문가 집단의 영향력이 감소한 반면, 특정 싱크탱크의 위상과 역할이 비상이 증대된 것으로 파악된다.⁷¹⁾

이와 관련하여, 아르바토프(Г. Арбатов)는 “크레믈린이 학계의 조언에 대한 관심을 갖지 않고, 저명한 전문가 집단의 의견을 경시하고 있다. <...> 현재 아무도 그리고 어떤 문제에도 관심이 없다는 평가가 나타나고 있다. 나는 당국이 어디서 정보를 획득하고, 어디서 자신의 정책을 얻는지 모른다. <...> 현재 대통령행정실이 러시아에서 가장 중요한 싱크탱크(мозговой центр)이다.”라고 언급한바 있다.⁷²⁾

유사한 맥락에서, 필라델피아국제정치연구소도 러시아에서 당국의 적극적인 재정 지원을 받는 일부 싱크탱크만이 그 위상이 증대되고 있다고 지적한바 있다. 현재 가장 주목을 받는 싱크탱크는 러시아전략연구소(РИСИ)이다. 이 연구소는 이전에는 대외정보국 산하 기구였지만, 대통령행정실의 적극적 지원 아래 그 위상과 역할이 크게 증대됐다. 현재 해당 연구소는 대통령행정실, 안보회의, 국가두마, 총참모부, 외무부에 정책보고서 등 문서를 작성·제공하고 있는 것으로 알려졌다. 실제로 역사학자 시틴(А. Сытин)은 2014년 많은 주목을 받았던 한 기고문에서 우크라이나 위기의 전개가 상당 부분 이 연구소의 아이디어에 토대를 둔 것이라고 분석한바 있다.⁷³⁾

즉, 러시아 대외정책 결정과정의 특징을 △ 푸틴의 전제적이며 유일한 통제, △ КГБ나 ФСБ 등 실로비키 출신의 소수 측근들의 권력과 권한 독점, △ 대외정책 결정과 이행 과정에서의 폐쇄성, △ 비공식적 제도(네트워크)의 중요성 증대, △ 핵심 실

70) Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2001 г. «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 27 апреля 2002 г. «О некоторых вопросах организации деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации».

71) Борис Базилевский, “Система принятия внешнеполитических решений в путинской России (к характеристике путинского режима),” http://r-studies.org/news_details.php?news_id=3899&lang=rus&interface_lang=rus (검색일: 2016.08.20)

72) А. Г. Арбатов, “Нам грозит более опасный период, чем холодная война,” *Россия в глобальной политике*, № 1, Январь - Февраль, 2008, С.135-136.

73) А. Сытин, “Механизм принятия внешнеполитических решений Кремля. Анатомия провала,” *АРГУМЕНТ* (2015.01.14.) <http://argumentua.com/stati/mekhanizm-prinyatiya-vneshnepoliticheskikh-reshenii-kremlya-a-anatomiya-provala> (검색일: 2016.08.20)



로비키 그룹(또는 인사) 간 내부 경쟁 심화, △ 체제 지도부의 이념적, 도덕적 취약성
으로 요약해 볼 수 있겠다.



VI. 결론: 평가와 정책적 시사점

본 연구는 한편, 지난 4반세기 동안 현대 러시아가 걸어온 체제전환의 경로와 그 동학이 빚어낸 현재적 모습을 행위자(주체)적 관점에서 파악하고 분석해보기 위한 시도이다. 그리고 다른 한편, 앞으로 러시아가 걸어갈 미래의 모습을 전망해보려는 시도이기도 하다.

이상 두 측면에 초점을 맞춰 본 연구에서 진행한 논의의 주요 내용을 간추려보면 다음과 같다.

제1장에서는 현대 러시아 권력엘리트 연구를 위한 전사(前史)로서 소련 ‘노멘클라투라 체제’의 실체와 문제점을 살펴보았다.

노멘클라투라 체제는 계급 없는 평등한 사회를 지향했던 소련 사회 내에 역설적으로 존재했던 지배계급과 그 재생산체제를 의미했다. 노멘클라투라 체제는 레닌과 그의 친위세력이 국가 운영에 필요한 광범위한 인적자원의 효율적 조달과 재생산을 위해 도입한 것으로, 1920년대 말 스탈린이 주도한 급속한 사회주의체제로의 이행 과정을 거치며 사회 내에 단단히 뿌리를 내렸다. 노멘클라투라 체제하의 초창기 소련 권력엘리트 구조는 엄격한 ‘일원성’과 ‘위계성’을 특징으로 했지만, 그 충원 방식과 과정이 반드시 폐쇄적이었던 것은 아니었다.

하지만 노멘클라투라 체제는 1960년대를 거치면서 본격적인 퇴행의 길을 걷기 시작했다. 사회주의적 이상의 실현을 위한 인적 도구로서의 가치가 퇴색하고, 자가재생산을 통해 자신들의 특권을 유지하고 확대하는 데에만 집착하는 등 타락과 부패를 일상화한 것이다. 더욱이 1970년대 이후 이른바 경제/행정 노멘클라투라가 ‘사회주의적 근대화’ 과정을 거치면서 사실상 당의 통제로부터 해방되어 자신들의 영향력을 강화해갔다. 그들은 1980년대 중반 이후 ‘페레스트로이카’가 부여한 기회를 토대로 국가 자산을 실질적으로 사유화했다. 이에 머무르지 않고 1980년대 말부터 1990년대 초까지의 정국변화 과정에서 그들은 자신의 이익을 극대화하기 위해 구체제와 결별하고 체제의 급진적 전환의 길로 나아갔다.

결국, 소련 노멘클라투라 체제는 지배계급 스스로의 정치적·도덕적 방임과 기회주의적 태도, 초기의 건강성을 상실한 폐쇄적 엘리트 충원구조, 그리고 이를 견제하고 조정할 수 있는 정치적 메커니즘의 부재 등과 같은 심각한 문제점을 드러냈다고 할 수 있다.

제2장에서는 소련 붕괴 이후 등장한 신생 러시아에서 주도적 영향력을 행사해온 권력엘리트는 누구이며, 또 어떤 변화를 거쳐왔는가의 문제를 살펴보았다.

현대 러시아에서 열린 집권기에는 올리가르히와 가신 그룹, 푸틴 집권 1기에는 올리가르히와 실로비키 그룹, 푸틴 집권 2기에는 실로키비, 테크노크라트, 자유주의적 경제관료 그룹, 메드베데프 집권기에는 실로비키와 시빌리키 그룹, 푸틴 집권 3기에는 실로비키 그룹이 국가권력의 정점에서 의사결정 과정에서 막강한 영향력을 행사해왔다.



‘체제’와 ‘생명주기’, 그리고 사회구조적 변화와 그에 대한 이념적 대응의 관점을 적용해 볼 때, 현대 러시아 엘리트 체제의 변화는 크게 두 시기로 구분해 볼 수 있었다. 첫 번째 시기는 대체로 옐친 집권기와 일치하는 1990년대 초부터 2000년대 초까지의 시기였다. 두 번째 시기는 대체로 푸틴 집권 1기 중반부터 현재까지의 시기이다.

주목할 점은 각각의 체제를 주도했던 올리가르히와 실로비키가 직전 체제에서 이념형 엘리트 역할을 수행했던 당 노멘클라투라와 올리가르히의 인적 도구인 실무형(관리형) 엘리트로 선택·충원되었다가 이후 사회구조적 변화에 부응하며 이념형 엘리트로 전환했다는 것이다. 각 체제별로 대안 엘리트의 존재와 영향력 정도는 분명한 차이를 나타냈다. 하지만 공통적인 것은 기존 권력엘리트가 다양한 정치공학적 수단을 활용해 이들의 영향력 상승을 효과적으로 억제했을 뿐만 아니라, 러시아 대중의 급진적 체제 변화에 대한 두려움도 대안 엘리트의 분출에 부정적 영향을 미친 것으로 판단된다.

결국, 현대 러시아 권력엘리트의 변화는 ‘외부로부터의 엘리트 순환’이 아닌 ‘권력 엘리트 내부 그룹 간 경쟁’의 방식에 의해 진행됐다고 할 수 있다. 다만, 2000년대 말부터 2010년대 초까지 시빌리키가 독자적 엘리트 파벌로서 독자 노선을 강화하면서 이념형 엘리트로 전환을 시도한 점과, 2011~2012년 대규모 부정선거 규탄 시위 과정에서 러시아 대중이 보여줬던 기존 체제와 권력엘리트에 대한 정향 변화는 추후 러시아 정치변동을 전망하는 데 주목할 요소들이라 할 수 있다.

제4장에서는 러시아 권력엘리트의 사회학적 특성과 이념적 지향, 그리고 그 변화의 양상을 파악함과 동시에 그 충원과정을 파악하고자 했다.

옐친 집권 이후 현재에 이르기까지 러시아 권력엘리트는 다음과 같은 사회학적 특성과 변화의 양상을 나타냈다. 첫째, 러시아 권력엘리트는 대체로 40대 말 50대 초까지의 평균연령을 나타냈다. 둘째, 여성 엘리트의 충원 비율과 영역이 꾸준히 증가·확대되고 있지만 여전히 이들의 고위 임명직 진출 사례는 많지 않았다. 셋째, 대체로 박사학위 소지 비율이 높은 편이지만, 푸틴 집권 이후 하향 조정되어 유지되고 있다. 넷째, 옐친 집권기 공학전공자의 비율이 높았으나, 푸틴 집권 이후 법학, 경제학 전공자가 이를 대체하고 있는 것으로 나타났다. 다섯째, 러시아 권력엘리트는 대체로 모스크바국립대, 모스크바국립국제관계대, 상트페테르부르크국립대 출신이 많았다. 여섯째, 출신지역 면에서는 모스크바 출신이 다른 지역을 압도하는 가운데 푸틴 집권기 상트페테르부르크 출신의 약진이 특징적이었다.

러시아 엘리트의 대내·대외 인식의 측면에서는 다음과 같은 특성이 관찰됐다. 첫째, 이들의 대외인식은 현 국제관계에 대한 냉정한 판단에 기초해 기존의 ‘제국의식’으로부터 현재 ‘민족주의’로 이행하고 있다. 즉, 지정학적 야심에 기초한 ‘팽창주의’보다는 자국의 전통적 이해 공간으로 국가이익의 범위를 축소하고 그 수호를 강조한다는 점에서 수동성이 강해졌다고 할 수 있다. 다만, 자국의 국가이익 수호를 위해 적극적인 군사력 사용을 지지한다는 점은 능동성의 강화로 해석된다. 둘째, 러시아 엘리트 내에



서 미국과 서방에 대한 근본적 불신과 ‘반미주의’가 지속적으로 확대되고 있지만, 세대별로는 젊은 세대 내에서 상대적으로 이러한 경향이 약한 것으로 나타났다. 셋째, 러시아 엘리트는 대외 이슈보다 국내 이슈, 즉 비효율적 통치와 경제적 불평등과 같은 내부적 위협 요소를 훨씬 심각하게 인식했다. 넷째, 2014년 크림 병합을 계기로 러시아 엘리트와 대중 내에서 반서방 정서와 강대국주의가 훨씬 강화됐고 적극적으로 표출되고 있다.

현재 러시아는 소련 시기 노멘클라투라 체제를 현대적 관점에서 복원·개선시킨 새로운 엘리트 선발·양성체계를 운용하고 있다. 이 체계는 메드베데프 집권기인 2008년부터 2012년까지 시험·운용됐으며, 푸틴 3기 현재 주무부서인 대통령 직속 공직체계·행정예비인력위원회와 대통령행정실을 주축으로 가동 중이다. 차세대 엘리트로서 ‘행정예비인력’은 대통령, 연방정부, 지역정부 이상 세 가지 층위로 나뉘어 선발·관리되고 있다. 현재 크레믈린은 이들의 충원이 개방성의 원칙과 함께, 기존의 ‘인맥’과 ‘충성심’ 위주가 아닌 다양한 현대적 인력관리기술을 활용한 검증 절차를 거쳐 철저히 ‘능력’ 본위로 이뤄지고 있음을 강조하고 있다.

제5장에서는 현대 러시아 대외정책의 본질과 그 결정과정의 러시아적 구조와 특성을 규명코자 했다.

푸틴 3기 정부의 대외인식은 기본적으로 미국 중심의 일극체제의 종언과 국제질서의 다극체제로의 이행, 그리고 그에 따른 지구적·지역적 불안정성과 비예측성의 증가를 두 축으로 삼고 있다. 이를 위해 ① 국제체제의 다극화 속에서 자국의 독자적 축의 담당, ② 이를 뒷받침할 수 있는 내적 역량의 제고와 대외환경 마련을 주요 전략적 목표로 설정하고 있다. 지역적으로는 ① 유라시아 지역에서의 영향력 유지·확장을 토대로, ② 미/서방과의 사안에 따른 협력과 견제의 혼용, ③ 중국 등 아태지역 국가들과의 협력 강화를 주요 방향으로 설정하고 있다.

흥미로운 점은 지역적 우선순위 조정에 있어 아태지역에 대한 비중이 점차 강화되고 있다는 것이다. 물론 이러한 경향이 최근에야 나타난 것은 아니지만, 소위 ‘신동방정책’이 푸틴 3기 정부 출범 이후 더욱 가속화되고 있는 것은 분명한 사실이다. 주목할 점은 러시아가 역내 국가들과의 협력을 통해 극동·시베리아 개발을 적극 추진하고 있다는 점, 그리고 이를 통해 궁극적으로 아태지역으로 통합을 지향하고 있다는 점이다. 특히, 2014년 우크라이나 위기 발생 이후 러시아의 미/서방과의 관계가 급속도로 악화되면서 신동방정책은 더욱 큰 동력을 얻게 됐다. 러시아는 아태지역 내 전통적 우방 국가인 중국, 북한, 몽골을 비롯해 동남아시아와 남아시아 국가들과의 협력을 강화해 나가고 있다. 더불어, 한국, 일본과의 경제협력 강화 방안을 적극적으로 모색하고 있다.

대체로 러시아 대외정책 결정과정은 최고 지도자의 개인적 성향이 가장 중요한 요소로 기능하며, 공식적 의사결정체계보다는 대통령과 최측근 인사들의 비공식 논의기관의 활용과 같은 폐쇄적 체계의 선호를 특성으로 한다. 푸틴 시기의 경우, 대통령, 대통령행정실장, 연방보안국장, 안보회의 서기, 국방부 장관, 외무부 장관 등이 참여



하는 소위 ‘토요회의’가 대외정책 문제의 논의와 결정이 이뤄지는 공간으로 파악된다. 대외정책 결정 문제에 영향력이 큰 권력엘리트의 인적 구성 면에서 실로비키가 압도적인 것으로 나타났다. 공식적으로 외교·안보 문제를 담당하는 외무부, 국방부, 내무부, 국방경비부 등의 부서는 정책의 결정 과정에의 참여보다는 그 이행에 집중하고 있다.

향후 전망과 관련하여, 다음과 같은 몇 가지 평가의 지점을 제시할 수 있겠다.

첫째, 실로비키를 주축으로 한 현재의 러시아 권력엘리트 체제는 향후 상당 기간 동안 지속될 가능성이 커 보인다.

앞서 살펴본 것처럼, 실로비키는 엘친 집권기의 정치·경제·사회 모든 영역에서의 총체적 혼란과 무질서 속에서 ‘질서와 안정’, ‘강한 러시아의 부활’이라는 대안 이데올로기를 제시하면서 주류 엘리트로 자리 잡았다. 그들이 제시한 대안 이데올로기는 시간이 흘러감에 따라 부분적 침식을 피할 수는 없었으나 러시아의 현재적 상황에서도 여전히 생명력을 유지하고 있다. 실제로 러시아 대중은 이러한 이념적 노선을 추구했던 푸틴체제에 아낌없는 지지를 보내왔다. 이러한 모습은 러·조지아 전쟁, 크림 병합과 동부 우크라이나 내전 개입, 시리아 내전 참여 등 자국이 연루된 굵직한 국제현안 문제에서도 동일하게 나타났다. 즉, 실로비키는 그동안 러시아 정치체제에서 가장 신뢰할만한 세력으로 간주되어 왔다. 더욱이, 푸틴은 다양한 실로비키 내 내부 파벌을 비롯한 여러 엘리트 그룹 간의 균형자·조정자로서 그들 사이에서 견제와 균형을 효과적으로 실현하고 있다. 상기 내용은 실로비키를 주축으로 한 현 러시아 권력엘리트 체제가 상당한 안정성을 확보하고 있음을 보여주는 사례들이라 할 수 있다.

또한, 현재 실로비키를 중심으로 한 러시아 권력엘리트가 체제전환 과정에서 폐기처분됐던 소련 노멘클라투라 체제의 복원을 시도하고 있는데 주목할 필요가 있다. 비록 구 노멘클라투라 체제가 많은 문제점을 드러내긴 했지만, 소련이 엄격한 엘리트 선발·양성체제를 보유하고 있었던 것은 분명한 사실이다. 하지만 현대 러시아에서는 이러한 엘리트 재생산 체계가 파괴됨으로써 개인적 인맥관계에 의존하는 등 수공업적·임의적 방법에 의해 엘리트 충원이 이뤄진 측면이 있었다. 실제로 필자의 경험에 따르면, 기존 러시아의 엘리트 재생산 체계에 비판적 입장을 견지하거나 불신감을 드러내는 엘리트와 대중이 적지 않았다. 이들은 현재 러시아에서 엄격한 검증 절차 없이 자격을 갖추지 못한 인물들이 엘리트로 충원되는 일이 비일비재하며, 그로 말미암아 국가 운영에 심각한 비효율이 초래되고 있다고 생각한다.

따라서 최근 러시아 집권세력이 소련 노멘클라투라 체제를 복원·개선하는 형태의 엘리트 충원·양성 체계를 확립코자 한 것은 기존 충원체제에 대한 비판과 자성 때문이라 할 수 있다. 특히, 개방성의 원칙하에 능력 본위의 엘리트 충원·양성이 강조되고 있는 것은 바람직한 현상이라 할 수 있다. 이와 함께, 푸틴과 실로비키가 새로운 엘리트 충원·양성 체계의 확립을 통해 자신들이 주도하는 현 엘리트 체제의 내구성을 제고하려 한다는 점도 분명해 보인다. 그들은 미국/서방에 대한 뿌리 깊은 불신 아래 이른바 ‘외부로부터의 개입’과 ‘러시아 엘리트 내부의 변절’을 방지하고 예방하는 것



을 중요한 과제로 설정하고 있다. 다시 말해서, 푸틴과 실로비키는 오염되지 않은 차세대 엘리트를 발굴·육성하는 문제에 매우 큰 관심을 기울이고 있다. 이런 맥락 속에서, 최근 그들이 2018년 대선을 하나의 기준으로 본격적인 세대교체와 인적 쇄신에 나서고 있다는 분석에 유의할 필요가 있다. 결국, 이런 노력은 실로비키를 주축으로 한 현 엘리트 체제의 유지에 적지 않은 기여를 할 것이다.

둘째, 이러한 상황에도 불구하고 중·장기적 관점에서 현 엘리트 체제의 균열과 침식 가능성을 면밀히 고려해야 할 것이다.

연구자들은 러시아를 외부적으로 드러나는 역동성이 매우 작은 사례로 구분하곤 한다. 하지만 갑작스런 소련 붕괴가 그랬듯, 현대 러시아에서도 전혀 예상치 못했던 뜻밖의 사태 전개가 관찰자들을 놀라게 한 경우도 적지 않았다. ‘보편의 틀’로 쉬이 가두기 어려운 러시아적 특수성을 인정하면서도, 중·장기적 관점에서 그 변화의 요소들에 대한 끊임없는 관찰과 추적이 필요하다. 러시아의 현 정치체제와 권력구조, 그리고 엘리트 체제의 변화의 측면에서 유의할 요소는 먼저, 주체적 측면에서 ① 러시아 대중의 현 체제와 엘리트에 대한 미묘한 정향 변화의 양상, ② 그리고 이러한 변화를 추동할 주요 세력의 동향을 꼽을 수 있다.

먼저, 러시아 대중이 현 체제와 권력엘리트에 대해 큰 틀에서 지지를 보내고 있는 것은 분명하지만, 2008년 경제위기를 기점으로 보다 본격적으로는 2011년부터 그 지지의 폭, 내용, 성격 측면에서 변화의 징후를 드러냈다는데 유의해야 한다. 러시아 대중은 푸틴 집권 이후 사회·경제적 안정과 삶의 질 개선을 긍정적으로 평가하면서 그 동안 현 체제와 권력엘리트에 전폭적 지지를 보내왔다. 하지만 2011년 총선을 앞두고 대통령 등 국가지도자와 여당의 지지율이 큰 폭으로 하락했다. 그 결과 같은 해 12월에 치러진 총선에서 여당 통합러시아는 부정선거 논란 속에서도 과반에 미치지 못하는 저조한 득표율을 기록했다. 이러한 변화는 무엇보다 ‘희망 없는 안정’에 대한 비판이 반영된 것이었다. 실제로 현재 러시아 대중의 현 체제와 권력엘리트에 대한 지지는 기존의 ‘능동적 지지’가 아닌 명확한 대안 부재로부터 비롯된 ‘수동적 지지’로 그 성격이 변화했다. 비록 2014년 크림 병합으로 현재 푸틴과 러시아 권력엘리트가 매우 높은 지지율을 유지하고 있지만, 이것은 급격한 체제 변화와 혼란에 대한 깊은 트라우마가 있는 러시아 대중의 ‘전략적 지지’가 반영된 결과일 가능성도 적지 않다. 결국, 이러한 러시아 대중의 정향 변화는 향후 경제위기의 악화와 같은 객관적 요소의 발전 추이에 따라 언제든 분출할 수 있는 주체적 요인이라 할 수 있다.

다음으로, 러시아 내 변화를 추구하는 세력의 동향에 관심을 기울여야 한다. 러시아 내 변화 희구 세력은 크게 두 부류로 나눌 수 있는데 첫 번째로, 2011~2012년 대규모 부정선거 규탄 시위 사례에서와 같이 체제 밖에서 장외시위를 주도했던 ‘재야’와, 두 번째로, 시빌리키로 대변되는 러시아 권력엘리트 내부의 개혁 성향의 엘리트 그룹이다. 2011년 12월 총선 직후 발생한 대규모 부정선거 규탄 및 반 푸틴 시위는 예상 밖의 폭발력을 보여주었으며, 이를 주도했던 재야에 대한 관심이 집중됐다. 하지만 당시 재야는 정부의 전방위적 공세에 의해 동력을 크게 상실했다. 또한, 다양한 이념적



색채를 가진 집단들의 혼재와 카리스마적 지도자가 부재와 같은 조직적 한계로 말미암아 현재 매우 열악한 상황에 처해 있다. 이런 점에서, 체제 내 개혁적 성향의 엘리트, 즉 새로운 사회구조적 변화에 조응하는 대안 담론을 제시할 수 있는 엘리트 그룹의 실체와 역할 문제에 응당한 관심이 필요하다. 실제로 앞서 살펴본 바와 같이, 소련시기를 포함해 현대 러시아에서 권력엘리트 변화가 ‘외부로부터의 순환’이 아닌 ‘내부 엘리트 그룹 간 경쟁’에 의해 발생했다. 그리고 러시아와 같은 수동적·권위주의적 정치문화하에서의 개혁과 변화는 체제 외부보다는 내부의 역동성이 더욱 큰 힘을 발휘할 가능성이 크기 때문이다.

현대 러시아 권력엘리트 변화와 관련한 정책적 시사점을 다음과 같이 간추려 볼 수 있다.

첫째, 현대 러시아의 핵심 주도세력인 권력엘리트 특성에 대한 이해를 바탕으로 이들에 대한 접촉과 관계맺기가 시도되어야 할 것이다. 러시아 권력엘리트의 주요 세력별 인맥구조와 영향력 구조에 대해 깊이 있는 연구가 필요하다. 특히, 이들과의 접촉에 있어서 학연, 지연, 공통의 직능경험 등의 비공식적·개인적 인맥관계가 강조되는 러시아적 특성을 잘 이해해야 한다. 러시아 권력엘리트 인맥관계의 주요 고리를 효과적으로 활용하는 지혜가 필요하다.

둘째, 대러 인맥구축에 있어 중·장기적 안목이 필요하며, 지속성을 견지하는 것이 매우 중요하다. 시빌리키를 중심으로 한 러시아 권력엘리트 체제가 상당 기간 지속될 것으로 예상되는바 단기적 관점이 아닌 긴 호흡의 인맥구축이 필요하다. 특히, 이들과의 관계맺기에 있어서는 지속성이 중요한 의미를 가진다.

셋째, 2000년대 후반부터 러시아가 추진 중인 차세대 엘리트 충원 체계에 관심을 기울이면서, 발전가능성이 큰 차세대 인재들과의 교류를 활성화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 러시아는 공식적으로 대통령 직속 공직체계·행정예비인력위원회를 통해 중·장기적 관점에서 차세대 예비인력을 체계적으로 발굴·육성하려 하고 있다. 러시아 정부의 의지를 고려할 때 해당 목록에 포함된 이들 가운데 유능한 인물의 요직 진출이 매우 활발해 질 것으로 판단된다. 특히, 최근 러시아 권력엘리트 내 세대교체가 매우 중요한 의제로 부상하고 있는바, 우리 정부에서도 이런 경향에 대한 면밀한 준비가 필요할 것이다.

넷째, 정치외교 뿐만 아니라 경제, 문화, 스포츠 등 다양한 부분에서의 상호 교류 추진이 필요하다.

다섯째, 공공외교 부문에 대한 접근 강화가 필요하다. 2014년 1월부터 한러 간 비자면제 협정이 발효됨에 따라 이를 인적 교류를 활성화하는 데 적극 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

여섯째, 푸틴과 가까운 핵심 권력엘리트, 그리고 차세대 엘리트 가운데 한국에 대해 호감을 갖고 한국의 국가이익에 호의적 태도를 견지한 엘리트를 찾아내고 이들과의 관계를 꾸준히 강화할 필요가 있다. 이들과 한국이라는 공통 의제를 중심으로 체계적 관계맺기를 시도해야 할 것이다. 또한, 권력엘리트 내 고려인 현황을 파악하고 이를



국익 증진 차원에서 활용할 필요가 있다.



《참고문헌》

- 강명구. “러시아 극동지역 개발정책을 통한 유라시아 이니셔티브 활성화 방안.” 『글로벌 경제 질서의 재편과 신흥지역의 미래(2015 KIEP 신흥지역연구 통합학술회의 프로시딩 - 2015.10.22.~23)』. 서울: 대외경제정책연구원, 2015.
- 강봉구. “강대국으로의 복귀?: 푸틴 시대의 대외정책(2000~2014).” 『슬라브연구』, 제30권 1호. 2014. pp.1-55.
- 고상두. “푸틴시대 러시아 권력엘리트의 교체.” 『슬라브학보』, 제24권 제1호. 2009. pp.99-120.
- 권경복. 『러시아 통치엘리트의 변화와 원인 연구: 발전지향적 친위화를 중심으로』. 한양대 국제지역대학원 박사학위논문. 2015.
- 김종명. “엘리트 이론의 변천과 발전.” 『국제정치연구』, 제5집 제2호. 2002. pp.1-21.
- 김창진. “러시아의 체제전환과 노멘클라투라.” 『한국정치학회보』, 제31권 3호. 1997. pp.149-168.
- C.W. 밀스/진덕규 역. 『파워엘리트』. 서울: 한길사. 1976.
- 보스렌스키, “소련의 노멘클라투라와 정책결정과정,” 『공산권연구논총』 7권 0호, 1988. pp.65-72.
- 보슬렌스키/차근호·오기완 역. 『노멘클라투라: 소비에트의 붉은 귀족』. 서울: 명문사. 1988.
- 림금숙. “창치투 선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제.” 『통일연구원 정책연구』, 시리즈 11-02. 서울: 통일연구원, 2011.
- 서동주. “러시아 엘리트와 푸틴기 내각개편: 결정요인, 동향, 함의.” 『국제정치논총』, 제45집 제4호. 2005. pp.283-305.
- _____. “러시아 푸틴정부의 인맥정치와 실로비키(Siloviki).” 『국제문제연구』, 제6권 제4호. 2006. pp.1-37.
- _____. “러시아를 누가 지배하는가?.” 『e-Eurasia』, 제23호. 2010. pp.6-9.
- _____. “러시아의 정치 엘리트: 푸틴 은하계.” 김학준·장덕준 외 『현대 러시아의 해부』. 서울: 동북아역사재단. 2014. pp.181-206.
- 서재진·조한범·장경섭·유팔무. 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』. 서울: (주)생각의 나무. 1999.
- 서종원, 안병민, 이옥남. “유라시아 이니셔티브 실현을 위한 실크로드 익스프레스 구축방향.” 『한국교통연구원 연구총서』, 2014-17, 서울: 한국교통연구원, 2014.
- 성원용, 이성규, 오영일, P. Minakir. “러시아 극동 바이칼 지역의 개발과 신북방 경제협력의 여건.” 『대외경제정책연구원 연구보고서』, 13-15, 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 신승권. “소련 계급구조에 있어서의 정치엘리트의 특권: 노멘클라투라를 중심으로.” 『중소연구』, 제10권 2호. 1986. pp.39-68.
- 신범식. “푸틴 3기 러시아의 한반도정책.” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호. 2013. pp.123-161.
- 이면우. 『정치엘리트 연구, 2002: 중국, 일본, 러시아를 중심으로』. 서울: 세종연구소, 2002.
- 장덕준. “러시아의 신동방정책과 동북아.” 『슬라브학보』, 제29권 1호. 2014. pp.229-266.
- 장세호. “러시아 민주주의 퇴행 극복 가능성에 대한 일고찰.” 『러시아연구』, 제22권 1-1호.



2012. pp.155-182.
- _____. “푸틴 3기 내각·대통령행정실 인적 구성의 특징과 함의.” 『슬라브학보』. 제28권 4호. 2013. pp.419-450.
- _____. “푸틴 3기호의 출항과 2012년 러시아 국내정치.” 『2012 Russia Report: Events & Analysis』. 용인: 한국외대 러시아연구소, 2013. pp.7-25.
- _____. “러시아연방 외무부와 최장수 외무장관 세르게이 라브로프.” 『Russia & Russian Federation』, Vol.5, No.2. 2014. pp.52-60.
- _____. “극동·시베리아 개발의 젊은 기수, 알렉산드르 갈루시카.” 『Russia & Russian Federation』, Vol.5, No.4. 2014. pp.44-49.
- _____. “애국주의·보수주의의 높은 파고에 휩쓸린 러시아 국내정치.” 『2014 러시아 리포트』. 서울: 도서출판 이환, 2015. pp.91-121.
- _____. “러시아 ‘신 동방정책’의 본질과 대러접근 방안.” 『Acta Eurasiatica』. vol.7, no.1, 2016. pp.1-22.
- 전용주·차재권, 임성학·김석우. “한국 지방 정치엘리트와 지방 정부 충원: 2010년 지방 선거 후보자와 당선자의 인구학적 배경 분석을 중심으로.” 『한국정당학회보』. 제10권 제1호. 2011. pp.35-69
- 정옥경. “상트페테르부르크의 정치엘리트 연구.” 『슬라브연구』. 제21권 제1호. 2005. pp.89-112.
- 정한구. 『러시아의 지배 엘리트: 구엘리트의 변신과 체제전환』. 서울: 세종연구소. 1999.
- 제성훈. “러시아의 ‘동방정책’과 유라시아 이니셔티브.” 『외교』, 제110호. 2014.
- 제성훈, 강부균. 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 제성훈, 민지영, 강부균, 세르게이 루코닌. “러시아의 극동·바이칼 지역 개발과 한국의 대응방안.” 『대외경제정책연구원 연구보고서』, 14-23. 서울: 대외경제정책연구원, 2014.
- 주장환. “중국 정치 엘리트의 특성: 유형화와 그 변화.” 『한국과 국제정치』. 제24권 제4호. 2008. pp.179-197
- 현승수. “러시아의 무력기관과 실로비키: 푸틴 집권 1·2기를 중심으로.” 『동유럽발칸연구』. 제34권. 2015. pp.285-318.
- 홍완석. “2014 우크라이나 사태의 국제정치적 함의와 한반도.” 『슬라브연구』, 제30권 2호. 2014. pp.89-117.
- Bachrach, Peter and Baratz, Morton. “Two Faces of Power.” American Political Science Review. Vol. 56, NO. 4, 1962. pp.947-952.
- Campi, Alicia. “Transforming Mongolia-Russia-China Relations: The Dushanbe Trilateral Summit.” *The Asia-Pacific Journal*, Vol.12, Issue 45, 2014.
- Dahl, Robert A. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven, NJ: Yale University Press, 1961.
- Lukin, Artyom. “Russia's Eastward Drive - Pivoting to Asia ... Or to China?” *Russian Analytical Digest*, No.169, 2015.
- Easton, David. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf, 1953.
- Gel'man, Vladimir. “Russia's Elites in Search of Consensus: What Kind of



- Consolidation?." *Demokratizatsiya*. Vol. 10, No. 3, 2002. pp.343-361.
- Gorenburg, Dmitry. "Center-Periphery Relations After Ten Years of Centralization." *Russian Politics & Law*. Vol. 48, No. 1, 2010.
- Kryshtanovskaya, Olga and White, Stephen. "Inside the Putin Court: A Research Note." *Europe-Asia Studies*. Vol. 57, No. 7, 2005.
- Lane, David. "The transformation of Russia: The role of the political elite." *Europe-Asia Studies*. Vol. 48, No. 4, 1996. pp.535-549.
- Lasswell, Harold D. *Politics: who gets what, when, how*. New York: Meridian Books, 1958.
- Michels, Robert. *Political Parties*. New York: Collier Books, 1962.
- Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*. Translated by Hannah D. Kahn. Edited and Revised with an Introduction by Arthur Livingston. New York: McGraw-Hill, 1939.
- Novikov, Denis. "'Anti-Westernism' as a Strategy." *Russian Social Science Review*. Vol. 50, No. 2, 2009. pp.41-49.
- Pareto, Vilfredo. *Sociological Writing*. London: Pall Mall, 1966.
- Renz, Bettina. "Putin's militocracy? An alternative interpretation of Siloviki in contemporary Russian politics." *Europe-Asia Studies*. Vol. 58, No. 6, 2006. pp.903-924.
- Rivera, Sharon W. "Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard?." *Europe-Asia Studies*. Vol. 52, No. 3, 2002. pp.413-432.
- Sakwa, Richard. "Regime Change from Yeltsin to Putin: Normality, Normalcy or Normalisation" Cameron Ross (ed.), *Russian Politics under Putin*. Manchester: Manchester University Press. 2003.
- Sartori, Giovanni. *Democratic Theory*. Detroit, MI: Wayne State University Press, 1962.
- Semenova, Elena. "Ministerial and Parliamentary Elites in an Executive-Dominated System: Post-Soviet Russia 1991-2009." *Comparative Sociology*. Vol. 10, No. 6, 2011. pp.908-927.
- Simirenko, Alex. *Professionalization of Soviet Society*. New Brunswick: Transaction Books, 1982.
- Szelenyi, Ivan and Szelenyi, Szonja. "Circulation or Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe: Introduction." *Theory and Society*. Vol. 24, No. 5, 1995. pp.615-638.
- Steiner, Helmut. "Elite Research in Russia: Characteristics of Russian elite research." in Heinrich Best and Ulrike Becke (eds), *Elites in Transition: Elite Research in Central and Eastern Europe*. Opladen: Leske + Budrich, 1997. pp.107-132.
- Taylor, Bryan D. *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion after Communism*. N.Y.: Cambridge University Press. 2011.
- Zimmerman, William, Ronald Inglehart, Eduard Ponarin, Yegor Lazarev, Boris



- Sokolov, Irina Vartanova, Yekaterina Turanova, *RUSSIAN ELITE - 2020*, Moscow: Valdai Discussion Club. 2013.
- Аверков, Виктор. “Принятие внешнеполитических решений в России.” *Международные процессы*. Том 11, № 1 (32). 2013.
- Арбатов, А. Г. “Нам грозит более опасный период, чем холодная война.” *Россия в глобальной политике*, № 1, Январь - Февраль. 2008.
- Афанасьев, М. Н. *Клиентелизм и российская государственность*. М.: Московский Общественный Научный Фонд. 1997.
- Базилевский, Борис. “Система принятия внешнеполитических решений в путинской России (к характеристике путинского режима).” http://r-studies.org/news_details.php?news_id=3899&lang=rus&interface_lang=rus (검색일: 2016.08.20)
- Волков, Денис. *Настроения российских элит после Крыма*, М.: Московский центр КАРНЕГИ. 2015.
- Гарусова, Л.Н. “Возможности и риски политики России в АТР: фактор США и Китая.” под ред. В.Л. Ларина, *У тихого океана. Информационно-аналитический бюллетень*, № 38 (236), 2015.
- Грек, Ю.В. “Итоги и задача поворота России на восток.” *Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история* № 9 (49), 2015.
- Заславская, Т. И. Об изменении критериев социальной стратификации российского общества, Куда идет Россия?... Альтернативы общественного развития / Общ. ред. Т.И. Заславской и Л.А. Арутюнян. М.: Интерпракс. 1994
- Караганов, С.А. И.А. Макаров. “Поворот на Восток: итоги и задачи.” *Журнал Сибирского федерального университета*. Серия: Гуманитарные науки. Т. 8. № Supplement, 2015.
- Крыштановская, О. “Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту.” *Общественные науки и современность*. No. 1. 1995.
- Крыштановская, О. *Анатомия российской элиты*. М.: Захаров, 2005
- Макарин, Алексей. ““Первая сотня” кадрового резерва Дмитрия Медведева.” *ПОЛИТКОМ.RU* (28.01.2010).
- Медведев, Р. А. *Здоровье и власть в России. Новый класс российского общества. Александр Солженицын: три года в новой России*. М.: Русслит. 1997.
- Москаленко, Ю. “Дальний Восток как вызов.” *Новая газета*. Вып. № 103, 2015.
- Кремль завершил формирование новой администрации / *ИЗВЕСТИЯ* (2012.06.06)
- Кособокова, Т., Воровьева, И., Резникова, А. Владислав Сурков борется за пост главы аппарата правительства Медведева / *РБКdaily* (2012.05.17)
- Соловьев, В., Граник, И., Сапожков, О. Владислав Сурков у аппарата / *Коммерсантъ* (2012.05.15)



- Захоров, М. Правительство Медведева: даець молодежь.
<http://www.polit.ru/article/2012/05/21/molodezh>
- Становая, Т. Молодое и многоголосное правительство Медведева.
<http://www.politcom.ru/13878.html>
- Становая, Т. Политические и кодровые потери Дмитрия Медведева.
<http://www.politcom.ru/14110.html>
- Становая, Т. «Болезнь» Говоруна как признак болезни системы.
<http://slon.ru/russia/bolezni-govoruna-kak-priznak-bolezni-sistemy-840502.xhtml>
- Сытин, А. “Механизм принятия внешнеполитических решений Кремля. Анатоми я провала,” АРГУМЕНТ (2015.01.14.)
<http://argumentua.com/stati/mekhanizm-prinyatiya-vneshnepoliticheskikh-reshenii-kremlya-anatomiya-provala> (검색일: 2016.08.20)
- 이자벨 포콩. “러시아의 복잡미묘한 아시아 회귀 정책.” 『Le MONDE diplomatique』 (2015.11.16.)
- “북한과 러시아 2015년 '우정의 해' 선포.” 러시아의 소리 (2015.03.11.)
http://kr.sputniknews.com/korean.ruvr.ru/news/2015_03_11/283278887/
- Putin, V. “Address to the Federal Assembly.” 12 December 2012,
<http://eng.kremlin.ru/transcripts/4739> (검색일: 2015.10.11.)
- Правовая база механизма принятия внешнеполитических решений
<http://uchebnik-online.com/131/1419.html> (검색일: 2016.08.20)
- Путин, В.В. “Россия: новые восточные перспективы.” *Независимая газета* (14.11.2000) http://www.ng.ru/world/2000-11-14/1_east_prospects.html (검색일: 2015.10.11.).
- _____. “Россия сосредотачивается - вызовы, на которые мы должны ответить.” *Известия* (16 января 2012). <http://izvestia.ru/news/511884> (검색일: 2015.10.11.).
- Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 865) (с изменениями от 19 октября 2005 г., 26 января 2007 г., 6 сентября, 23 октября, 28 декабря 2008 г., 7 ноября 2009 г., 5 февраля, 9 июля 2010 г.).
- УКАЗ Президента РФ “О стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года,” N. 537, 13 мая 2009. <http://www.kremlin.ru/supplement/424> (검색일: 2015.10.11.).
- Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2001 г. «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 27 апреля 2002 г. «О некоторых вопросах организации деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации».
- Executive Order on measures to implement foreign policy (May 7, 2012)
<http://en.kremlin.ru/events/president/news/15256> (검색일: 2015.10.11.).



Common declaration by the Russian Federation and the People's Republic of China on the coordination of the construction of the Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt. May 8, 2015.

Press statements following Russian-Chinese talks. May 8, 2015.
<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/49433> (검색일: 2015.10.11.).

러시아 연방정부 공식 홈페이지(조직·인적 구성) Структура Правительства
<http://government.ru/gov/>

러시아연방 대통령행정실 공식 홈페이지(조직·인적 구성) Руководство и основные должностные лица http://state.kremlin.ru/administration/about_adm



《 부 록 》

<부록 1> ‘러시아연방 대통령 직속 공직체계·행정부비인력위원회’에 대한 규정 (2013년 2월 11일 발효)

1. 러시아연방 대통령 직속 공직체계·행정부비인력 위원회(이하 위원회)는 공직체계 발전의 촉진, 그리고 행정예비인력 구성체계·제도의 개선과 그 효과적 활용을 목적으로 구성된다.
2. 위원회는 그 활용에 있어 러시아연방 헌법, 연방법, 대통령령, 각종 지침, 러시아연방 대통령의 위탁 사항, 그리고 본 규정에 의거한다.
3. 위원회에 대한 규정과 그 구성원은 러시아연방 대통령에 의해 승인된다.
4. 위원회의 주요 과제는 다음과 같다.
 - a) 러시아연방 대통령에게 공직체계에 대한 법적 조직적 공급의 개선에 대한 제안 사항 준비
 - б) 러시아연방 대통령에게 행정예비인력의 구성과 활용 영역에 있어서의 국가정책 마련과 관련한 제안 사항 준비
 - в) 공직체계에 대한 러시아연방 차원의 법률 개선 제안, 공직체계 개혁 및 발전 문제에 대한 문서 제안, 공직체계에 대한 법률·법안 구상 제안 사항의 심의·검토
 - г) 러시아연방 대통령에 대한 러시아연방 공직자예비인력 잠재력 확대 전략 제안 사항 준비
 - д) 러시아연방 대통령의 후견 아래 양성되고 있는 인력을 포함한 행정예비인력 구성 제도 및 효과적 활용 부문의 개선과 이들의 훈련·양성 문제에 대한 일련의 제안 사항 심의·검토
 - е) 러시아연방 주체 고위공직자(국가권력 고위행정직)에게 러시아연방 주체 내 행정예비인력 관련 사업 개선과 효율적 활용에 대한 권고
 - ж) 행정예비인력의 구성과 효과적 활용, 그리고 이들의 훈련·양성 문제에 대한 러시아연방 법률·법안 구상 심의·검토
 - з) 공직체계에 대한 러시아연방 법률 적용 사례에 대한 모니터링과 분석, 그리고 이에 대한 상황을 대통령에게 보고
 - и) 러시아연방 대통령의 위임에 따른 위원회의 권능에 대한 기타 문제에 대한 심의·검토
5. 위원회는 자신에게 부여된 주요 과제의 해결을 위해 다음과 같은 권한을 가진다.
 - a) 국가권력 연방 기구, 러시아연방 주체 국가권력 기구, 지방자치단체 기구, 사회단체, 학술단체, 기타 단체로부터 필수 정보 및 자료를 정해진 절차에 따라 요청하고 수령할 수 있는 권한을 가진다.
 - б) 위원회의 권능 문제와 관련하여 국가기구, 사회단체, 학술 및 기타 학회 및 전문가 단체 대표자들로 실무, 자문(전문가) 그룹을 구성할 수 있는 권한을 가진다.
 - в) 위원회 자체 회의에 국가권력 연방 기구, 러시아연방 주체 국가권력 기구, 지방자치단체 기구, 사회단체, 학술 및 기타 단체 대표자를 초청할 수 있다.



- г) 정보 분석과 감수 작업의 실행을 위해 정해진 절차에 따라 계약 방식 등을 통해 학회나 전문가 단체를 참여시킬 수 있다.
 - д) 정해진 절차에 따라 러시아연방 대통령행정실, 국가권력 연방 기구의 데이터베이스를 활용할 수 있다.
 - е) 정부를 포함한 국가 네트워크 및 통신 체계를 활용할 수 있다.
6. 위원회는 그 구성원으로 위원장(председатель Комиссии), 일군의 부위원장(заместители председателя), 책임비서(ответственный секретарь), 그리고 자유의사에 따라 업무에 참여하는 일군의 위원(члены Комиссии)들로 구성된다.
7. 위원회 대표는,
- а) 위원회 활동의 주요 방향을 결정한다.
 - б) 위원회 회의의 날짜, 시간, 장소, 의제를 결정한다.
 - в) 위원회 회의를 소집하고 주재한다.
 - г) 위원회의 권능 문제에 대한 위원회의 결정 집행을 관리·감독한다.
8. 위원회 회의는 필요에 따라 개최하되 최소 연 1회 이상 개최한다.
9. 위원회 회의의 날짜, 시간, 장소, 의제 등 위원회 회의 소집에 대한 정보의 통지는 내용의 수신을 용이하게 하는 수단을 활용한다.
10. 위원회 회의는 그 구성원의 과반 이상이 출석했을 경우 유효한 것으로 한다. 위원회의 결정은 회의 참석자의 과반 이상의 찬성으로 승인되며, 위원회 위원장 또는 위원회 회의를 대표하는 자의 서명을 통해 공식 문서로 작성된다. 해당 문서는 위원회 위원들에게 발송되며, 필요한 경우 국가 기구 및 단체들에게도 발송된다.
11. 위원회 활동에 대한 보좌는 러시아연방 대통령행정실 내 공직체계·인력국과 비서국에서 담당한다.



<부록 2> ‘위원회’ 구성원 명단 (2015년 10월 5일 기준)

구 분		성 명	직 위	비 고
1	위원장	이바노프 (Иванов С.Б.)	러시아연방 대통령행정실 실장	
2	부 위원장	프리호디코 (Приходько С.Э.)	러시아연방정부 부총리, 러시아연방 내각사무국 총장	
3		슈콜로프 (Школов Е.М.)	러시아연방 대통령 보좌관	
4	위원	아브로시킨 (Аброськин Н.П.)	러시아연방 대통령 비서국 제1차장	
5		아베리야노프 (Аверьянов Ю.Т.)	러시아연방 안보회의 제1부서기	
6		아르타모노프 (Артамонов А.Д.)	칼루가 주지사	
7		바비치 (Бабич М.В.)	불가연방관구 러시아연방 대통령 전권대표	
8		베글로프 (Беглов А.Д.)	중양연방관구 러시아연방 대통령 전권대표	
9		벨라벤체프 (Белавенцев О.Е.)	크림연방관구 러시아연방 대통령 전권대표	
10		브레찰로프 (Бречалов А.В.)	러시아연방 공민회의(Общественная палата РФ) 서기	
11		보로비예프 (Воробьев Ю.Л.)	러시아연방 의회 연방회의(상원) 부의장	
12		보로노바 (Воронова Т.Г.)	러시아연방 대통령행정실 국내정책국 국장	
13		게라시모프 (Герасимов С.А.)	러시아연방 법무부 제1차관	
14		구세프 (Гусев А.В.)	러시아연방 대법원 법사부 부장	
15		자바르추크 (Забарчук Е.Л.)	러시아연방 내각사무국 부총장	
16		즈바긴체프 (Звягинцев А.Г.)	러시아연방 대검찰청 부총장	
17		주보프 (Зубов И.Н.)	러시아연방 내무부 차관	
18		키댜예프 (Кидяев В.Б.)	러시아연방 의회 국가두마(하원) 연방제도 및 지방자치 문제 위원회 위원장	
19		크로파체프 (Кропачев Н.М.)	상트페테르부르크국립대학교 총장	
20		쿠즈미노프 (Кузьминов Я.И.)	고등경제대학 총장	
21		로비레프 (Ловырев Е.Н.)	러시아 연방보안국(ФСБ) 조직·인사국 국장	
22		마우 (Мау В.А.)	러시아연방 대통령 직속 러시아국가경제·공직아카데미 총장	
23		멜리코프 (Меликов С.А.)	북카프카스연방관구 러시아연방 대통령 전권대표	
24		네스테렌코 (Нестеренко Т.Г.)	러시아연방 재무부 제1차관	
25		니키티 (Никитин А.С.)	신규기획추진·전략구상청 청장	



26	오시포프 (Осипов В.Б.)	러시아연방 대통령행정실 국가공훈국 국장	
27	판코프 (Панков Н.А.)	러시아연방 국방부 차관	
28	플로호이 (Плохой О.А.)	러시아연방 대통령행정실 반부패국 국장	
29	프첼린체프 (Пчелинцев С.В.)	러시아연방 대통령행정실 법제국 국장	
30	로고지킨 (Рогожкин Н.Е.)	시베리아연방관구 러시아연방 대통령 전권대표	
31	사도브니치 (Садовничей В.А.)	모스크바국립대학교 총장	
32	토피린 (Топилин М.А.)	러시아연방 노동·사회복지부 장관	
33	트루트네프 (Трутнев Ю.П.)	러시아연방 부총리, 극동연방관구 러시아연방 대통령 전권대표	
34	우스티노프 (Устинов В.В.)	남부연방관구 러시아연방 대통령 전권대표	
35	표도로프 (Фёдоров А.Ю.)	러시아연방 대통령행정실 공직체계·인사국 국장	책임비서
36	포르토프 (Фортов В.Е.)	러시아과학아카데미 회장	
37	하브리예바 (Хабриева Т.Я.)	러시아 연방정부 직속 입법·비교법연구소 소장	
38	홀만스키흐 (Холманских И.Р.)	우랄연방관구 러시아연방 대통령전권대표	
39	추이첸코 (Чуйченко К.А.)	러시아연방 대통령 보좌관, 러시아연방 대통령행정실 관리국 국장	
40	쇼힌 (Шохин А.Н.)	러시아산업·기업가연맹 회장	
41	에스킨다로프 (Эскиндаров М.А.)	러시아 연방정부 직속 재무대학 총장	

※ 자료: 러시아연방 대통령 공식 홈페이지 산하 위원회 목록 중 ‘공직체계·행정보비인력위원회’의 구성원 목록 (2015년 10월 5일 기준) “Состав участнико”.
<http://www.kremlin.ru/structure/commissions#institution-3>