

## 메드베제프 신정부의 경제발전전략

### - '추월형 경제발전' 모델은 유효한가? -

성원용(인천대학교)

#### □ 무엇을 바라볼 것인가?

- 푸틴과 메드베제프의 권력 분점은 과연 지속될 수 있는가? 지속된다면 얼마의 기간 동안... 정치일정의 변동을 초래하는 파국은 도래할 것인가? 메드베제프는 계속 '리틀 푸틴'으로 남을 것인가? 아니면, 권력의 독점을 피할 것인가?
- 이러한 의문들과 문제제기는 현재의 푸틴-메드베제프의 '불안한 동거'에서 자연스럽고, 또한 흥미로운 주제이지만 생산적이지는 못하다.
- 러시아 정치질서의 변동을 바라보는 우리들의 관심은 '노선'의 성격에 집중되어야 한다. 푸틴의 정책노선이 지속될 것인가? 만일 변화가 불가피하다면(혹은 그 변화가 예고되고 있다면!) 메드베제프 노선의 차별성은 무엇인가? 러시아의 개혁가들은 러시아를 어디를 끌고 가려고 하는가? 이 노선은 성공할 수 있을까? 이것이 한-러관계에 미치는 영향은 무엇인가? 등등에 관심을 집중해야 한다.

#### □ 메드베제프는 푸틴 노선을 이어갈 것인가?

- 잠정적인 결론에 불과하지만 그렇다.
- 5월 12일 발표된 7부총리 17부의 각료 24인 중 18명이 푸틴 측근으로 배치되었다. 푸틴 친정체제가 구축되었다고 평가할 수 있다. 크렘린 내부 권력지형은 별로 변화된 것이 없다.

푸틴 내각에서 경제관련 부서의 장관들은 대부분 유임되었다.

- 문제는 사람이 아니라 어떤 노선을 천명하고 있는가, 또 어떤 이데올로기에 지배당하고 있는가에 있다. 메드베제프에게 아직은 ‘새로운 무엇(?)’을 발견할 수 없다.
- 메드베제프는 푸틴과의 관계를 ‘동지적-동반자적 관계’로, 자신이 추진하려는 노선은 “이미 8년 전에 국민에 의해 선택된 것”이라고 표현했다. 그에게 ‘새로운 무엇’을 만들 의지가 있는가의 문제는 또 다른 논의의 대상이다. 향후 수년간, 최소한 현재는 ‘푸틴 노선’의 연장이 정답이다.

#### □ 메드베제프의 경제발전전략은 무엇인가?

- 이 질문에 답하기 위해서는 그가 언급한 ‘8년 전 국민이 선택한 노선’이 무엇인지를 정의하는 것이 필요하며, ‘푸틴 노선’의 연장이라는 측면에서 푸틴 집권 후기에 구체화된 발전전략을 분석해야 한다.
- ‘8년 전의 선택’이란 1990년대 산업화의 퇴행을 낳았던 신자유주의 이데올로기를 극복하고, 정치안정과 함께 ‘강한 국가’로서의 권능을 회복시키는 것이었다. 이것은 ‘러시아식 국가자본주의’의 부활로 나타났다.
- 그렇다면 푸틴 집권 후기에 구체화된 전략은 무엇이고, 메드베제프는 무엇을 계승하고 있는가? 이를 탐색하기 위해 국가발전의 대략적인 방향을 집약적으로 표현하고 있는 각종 계획과 프로그램에서 keyword를 추출하고, 이를 현재의 지형에서 재배치하고, 구조화하는 접근법이 필요하다.
- 현 단계 러시아(국가지도자)가 설정한 과제는 ‘세계의 지도국’이 되는 것이며, 방법론적 전략은 ‘추월형 발전 전략’이다. ‘푸틴플랜’, ‘2020전략’은 추월형 발전전략의 전형이다.

#### □ 『푸틴플랜』 : “푸틴플랜 - 위대한 국가의 가치있는 미래”

- 집권여당인 ‘통합러시아당’은 ‘푸틴플랜’을 총선 공약으로 제시(200. 10. 1)

- 향후 4년간 해결해야 할 총 5개의 중점 과제를 언급: ①**독특한 문명체로서 러시아의 지속적인 발전, 공동의 문화 공간.러시아어.역사적 전통의 수호** ②**‘혁신적 발전’의 길로 탈출하고, 학술지원.인프라의 발전.일차적으로 첨단기술 및 경제성장의 엔진인 산업부문에 대한 투자를 증대함으로써 경제의 경쟁력 제고** ③**국가우선프로젝트 실현의 지속, 임금.연금.장학금의 지속적인/현저한 인상, 국민의 주택문제 해결을 지원함으로써 국민에게 새로운 삶의 질을 제공** ④**시민사회 기구에 대한 지지, 사회적 이동성과 활력의 촉진, 사회적 이니셔티브의 추진** ⑤**러시아 주권 및 국방의 강화, 다극세계에서 러시아의 합당한 위상 보장**

- ‘경제’ 영역에서의 목표는 “경쟁력이 있는 혁신 경제”를 구축하고 “국민들에게 높은 삶의 질을 보장”한다는 것으로 요약

- 러시아경제가 ‘혹독한 국제경쟁’에 나서게 된다는 상황 인식은 “위대한 제국으로서 러시아의 생존의 문제”로 인식

- 따라서 특별한 ‘선별적 산업정책’에 대한 필요성을 강조. 러시아가 비교우위를 가진, 전략적으로 중요한 산업(항공기제작, 조선, 원자력발전, 군산복합체, 나노기술 발전 프로그램)에 대한 국가지원 강화

- 혁신경제로의 전환이 절실한 상황이지만 현재의 교육체계는 그에 부합되는 인력양성에 취약하다고 비판하고, 교육체계의 혁신을 강조

- 기타 에너지산업에서의 비교우위 활용, 자원산지 개발(새로운 산업중심축 건설), 교통물류 인프라 개선 및 국제운송로로의 통합, 러시아 천연자원의 비효율적 이용을 막을 수 있는 경제적.법률적 장벽 강화, 농공복합체의 발전(식량안보의 문제 해결과 해외 농산물시장에서의 경쟁력 확보) 등을 제시

## □ 『러시아 발전전략 2020』

- 2008. 2. 8 국가회의 확대회의서 “2020년까지 러시아의 발전 전략에 관하여”라는 푸틴의 입장 발표

- 경제 영역에서 2020의 핵심은 ‘혁신’과 ‘인적자본’에 집중
- ‘푸틴플랜’에 ‘이데올로기’가 없다는 외부의 비판에 ‘2020전략’은 내포된 이데올로기의 일단을 노출
- 타성적인, 단순한 원료·에너지 채굴산업에 의존한 현재의 경제발전전략은 “러시아 국민에게 삶의 질의 향상을 보장할 수도 없고, 국가의 안보도, 국가의 정상적인 발전도 보장할 수 없으며 국가의 존립 그 자체가 위협에 처하게 된다”고 언급함으로써 발전전략 수정의 불가피성을 강조
- 이에 유일한, 그리고 현실적인 대안은 “**혁신적 발전 전략**”이며, 러시아가 보유한 주된 경쟁우위의 요소, 즉 “**인적 잠재력의 실현**”에 의지하는 것만이 유일한 방안임을 역설
- 만일 2020 전략에 이데올로기가 표출되어 있다면 그 keyword는 ‘인간’이다.
- 사회적 문제의 해결, 사회계층 양극화의 극복, 삶의 질의 향상은 대내외정책과 거시경제 정책과제와 연결되어 있고, 인적자본의 보존은 러시아의 경제선진국과 전체 사회의 복지 향상이라는 과제와 밀접하게 연결되어 있다는 상황 인식에 도달
- 이를 실현하기 위한 기반으로 ‘혁신체제’를 언급하고 있는데, “혁신적 발전으로의 이행은 인적자본에 대한 대규모 투자와 연계”되어 있다고 강조. 또한 “인간의 발전은 현대사회 진보의 주요한 목표이자 필요조건”이라는 발언에서 보듯이 푸틴의 ‘2020전략’의 핵심 명제를 축약한다면 그것은 ‘인적자본에 대한 투자’로 요약되고, 이를 기초로 혁신체제를 구축한다는 입장
- 이 문제는 결국 ‘지속가능한 성장’, ‘내생적 발전의 원천’과 관련된 문제이며, 이러한 측면에서 ‘인적자본’의 질을 담보하는 ‘교육’과 ‘보건’의 문제가 순차적으로 강조
- 2020년까지 평균수명을 75세로 높이고, 2020년까지 중간계급을 전체 국민의 60% 이상으로 확대한다는 전략
- 이를 실현하기 위해 경제발전전략의 몇 가지 방향을 제시: ①**국가혁신체제의 구축** ②**향후 12년간 현재의 노동생산성 지표를 4배 향상** ③**러시아의 자연적인 우위의 강화 및 확대(천연**

- 자원의 심화된 가공, 에너지, 교통, 농업자원의 이용을 포함한 기간산업경제의 발전) ④러시아 경제 현존하는 생산의 대규모 현대화(에너지효율, 환경친화) ⑤새로운 글로벌 경쟁력을 가진 산업의 발전(첨단기술분야, 지식경제, 항공, 조선, 에너지, 정보, 의료 등) ⑥금융인프라의 발전
- 세계금융센터의 중심으로 성장 ⑦시장제도 및 경쟁환경의 발전
  - 그리고 이러한 사회경제발전정책의 실현을 위한 주요 문제를 제시: ①모든 사람들을 위한 동등한 기회의 창출 ②혁신행동으로 유인하는 모티브 형성 ③경제 효율성을, 특히 노동생산성에 기초하여 급격하게 향상
  - 이러한 목적의 실현을 위해서는 국가관리체계의 개선이 절실하다고 언급하고, 현재의 문제점과 해결 방향을 제시
  - 경제부문에 대한 과도한 행정적 억압이 발전의 장애 요인으로 작용하고 있으며, 국가관리체계의 중대한 문제 중 하나는 과도한 중앙집권화이고, 비대한(국가섹터의 고용인구는 2천5백만(전체 노동인구의 1/3)) 국가관리체계의 비효율성을 지적 0.
  - 향후 국가관리체계에 속한 조직은 ‘시장친화적’인 조직으로 변모해야 하며, 성과에 따른 보상체계의 도입이 필요하다고 언급
  - 또한 산업과 사회적 부문 등을 포함하여 국가섹터에 민간자본을 적극적으로 유치하겠다는 의사를 표명하고, 국가관리체계 현대화의 핵심과제는 효율적인 지방정치의 추진과 연결되어 있다고 언급
  - 러시아 내부에서는 2020의 실현을 위한 힘은 정부의 관료가 아니라, 강한 시민사회기구와 강한 정당에서 나온다고 보고, 이것만이 ‘정치사회경제 노선 교체’로부터 자유와 안정을 담보할 수 있다고 언급

#### □ 메드베제프의 『4I전략』

- 2008. 2. 13. 크라스나야르스크 경제포럼과 2. 18일 중소기업대표들과의 협의회 발언에서 일

단의 정책 방향 제시, 반복 강조

- 그는 푸틴의 「2020전략」에 언급된 국가발전전략의 우선순위를 가리켜 “가장 뛰어난 삶의 표준을 부여하고, 인간의 능력과 실력을 독립적으로 실현하는 데서 동등한 가능성을 제공하는 사회의 건설. 혁신형 경제의 발전과 경제 효율성의 급격한 향상. 광범위한 중간계급의 형성”이라고 언급

- 중장기 사회경제발전 방향의 일단은 2~3년 전에 이미 완성되었고, 본인은 이를 실천하면서 4I에 국가적 에너지를 집중하겠다고 언급

- 4I는 제도(*institution*), 인프라(*infrastructure*), 혁신(*innovation*), 투자(*investment*)

- 이에 필요한 총 7개의 과제를 강조: ① 법치허무주의의 극복 ②관료적 장벽의 급격한 감소 ③혁신 및 인적자본에 대한 민간투자를 촉진하기 위한 조세부담의 경감 ④강력하고 독립적인 금융시스템을 구축하여 향후 세계금융안정의 축으로 자리매김하고 루블화를 지역결제통화로 전환 ⑤교통 에너지인프라의 현대화 및 새로운 차세대 통신인프라의 구축 ⑥국가혁신체계의 토대 구축 ⑦사회발전 프로그램의 실현

- 일부에서는 4I로 집약되는 메드베제프의 발전전략을 ‘신국가발전전략’으로 격상시켜 표현하지만 여기에서 표현되는 대안으로서의 목표와 방법은 그 ‘독창성’을 드러내기에는 한계가 명확하며, 앞서 언급한 푸틴의 여러 프로그램과 많은 부분 중복되고 있음.

- 메드베제프의 발전전략에서 최종 심급은 러시아 사회경제의 고도화/선진화로 요약되며, 이를 실현하는 방법론적 접근으로 ‘제도’와 ‘혁신’을 주창

- ‘제도’란 ‘제도화(구조화)’와 ‘제도개혁’의 복합적 과정을 내포한 것으로서 메드베제프는 관료/행정제도 개혁, 사법개혁의 필요성을 강조

- 외국투자자를 의식한 투자환경 개선 문제와 관련해서는 ‘사적소유권 존중’에 대한 국가의 신중한 태도 및 ‘독립적인 사법기관 보장’을 강조

- 메드베제프의 상황인식은 현 단계의 경제상황과 미래의 경제발전에 대한 전망에서 예전의 톤과 조금 질을 달리한다. 그는 새로운 경제에는 새로운 접근법이 필요하다고 강조하고,

이제 “**지령에 의존하는 경제가 아니라 혁신을 촉진하는 경제**”가 필요하다고 역설

- 여기에서 ‘혁신’이란 개인의 창의, 신기술을 발명하고 이를 전면적으로 도입하도록 하는 모티브를 지지하는 것을 의미. 이것은 결국 러시아 사회경제체제의 ‘**경쟁력 강화**’와 긴밀하게 연관되어 있다. 이런 의미에서 그는 ‘혁신’이 **국내외 시장의 경쟁에서 이길 수 있는 기술과 결정**이라고 표현하고, 이를 가능하게 하는 전제 조건으로 ‘조세개혁’의 가능성을 전제

- 투자환경의 개선과 관련하여 금융시장의 안정과 금융체계의 개선을 목표로 설정했는데, 이것은 러시아 **경제개방 가속화**와 함께 **리스크 관리**의 필요성을 언급한 것임.

- 긴급한 과제로 현대적인 인프라 구축을 거론했는데, 각종 인프라(도로, 통신, 전력 등) 관련 사업을 현존하는 국가관리구조 대신에 **개별법의 형태로 규제되는, 국가가 통제하는 주식회사형의 거버넌스 구조**를 통해 위임할 필요성 언급

- 국가혁신체제의 건설을 “러시아 경제에서 어렵지만, 중대한 과제”라고 언급. 결국 문제는 어디에서, 어떻게 혁신체제를 구축할 것인가의 문제로 귀결될텐데, 메드베제프는 지식과 정보의 접근가능성이 매우 중대하다고 강조(인터넷, 대통령도서관)

- 결국 이러한 논의 구조는 ‘**성장의 동력**’에 대한 근본적인 문제제기로 귀결되고, 그 결론은 “**인적자본에 대한 투자 - 이것은 장기적인 국가우선순위**”라는 언급으로 표현됨.

- 이러한 테제에 입각하여 **사회발전정책**이 전제되어야 한다고 강조

- 국가의 부를 창출하는 문제와 함께 국민의 복지, 즉 보건, 교육, 사회보장정책의 조화로운 발전을 필요로 한다고 언급하며, 교육, 주택(국가토지기금 운용), 의료체계의 혁신을 강조

- 결국 논리적 구조는 인적자본에 대한 투자 → 발전된 인프라, 효과적인 제도적 토대를 가진 혁신경제의 형성을 유도하자는 입장

- 보건, 의료, 주택, 교육, 사회보장 제도의 강화가 언급되고 있으며, 그 중에서도 경쟁력 있는, 혁신체제를 담보할 수 있는 교육역량 강화가 중대한 정책 방향으로 언급

- 전체적으로 '자유'(개인의 자유, 경제적 자유, 표현의 자유)의 가치를 우선한다는 입장을 서두에 밝히고 있고, 자유로운 경쟁을 통해 효율성을 제고한다는 시장친화적인 입장을 천명

- 그러나, 본질적으로 4I는 ‘2020전략’의 실현을 위한 토대로서의 의미를 갖고, 그 기저에는 국가의 사회적 책임을 강조하면서 국가의 통제(규제)와 보호(지원)라는 이중의 정책수단 및 자원을 적극적으로 활용하겠다는 입장
- 러시아 내부에서는 2020년까지 세계 5대 경제대국 진입을 목표로 하는 ‘2020전략’이 매우 야심적인 과제이기는 하지만, 현실적으로 다른 대안은 없다는 입장
- ‘새로운 인간=새로운 경제=새로운 국가’ 건설을 의미하는 최근의 전략들(2007년 연두교서, 푸틴플랜, 2020전략, 4I 등)은 한마디로 러시아를 인간이 살기에 가장 매력적인 국가로 바꾸어야 한다는 ‘혁신’ 전략
- 중심에 ‘인간’이라는 keyword를 놓고 러시아 사회발전의 견고한 순환체계를 구축하려고 하지만 아직도 ‘이데올로기 부재’에 대한 비판을 피하기는 곤란해보임.

#### □ 메드베제프는 ‘자유주의자’인가?

- 그는 2년 전 ‘엑스페르트’와의 인터뷰에서 ‘주권민주주의(suverennaya demokratiya)’에 대해서 민주주의에는 그 어떤 형용사를 필요로 하지 않는다. 있거나, 없거나 둘 중의 하나라고 언급
- 또 다른 인터뷰에서 자신은 ‘시장주의자’이지만 현재의 경제의 발전에서, 특히 러시아와 같은 경우에 국가의 역할은 매우 크다고 언급. 사회내 민주주의 정신의 고양 및 사법부의 독립 강화 등에는 찬성하지만, 국제무대에서 러시아의 대통령으로 대외정책에 나서면 자신의 이데올로기적 선호가 아니라 국가적 이해관계에 따라 지도되어야 한다는 입장을 천명
- 결국 문제는 개인의 성향이 아니라 그 시대의 정신을 누가 충실하게 이행하는가의 문제

#### □ 메드베제프 경제발전노선에 대한 전망

- 이러한 측면에서 경제발전전략 분석하면 몇 가지 방향 전망 가능: ①**사적소유권 제도의 강화(소규모 개인소유권 제도 보호, 주택, 토지 소유 확대)** ②**사회부문에서 국가온정주의의 지속**

③첨단과학기술 분야를 중심으로 혁신형 경제발전으로의 전환 ④국가를 개혁과 혁신의 중심이자 동력으로 인식 국가의 강한 역할 강조 ⑤적극적인 해외투자, M&A 과정을 통해 러시아의 다국적기업을 국제화하고, 이러한 정책의 성공을 국제무대에서 러시아의 경쟁력 강화의 전제조건으로 인식 ⑥루블화를 국제결제통화로 전환하여 러시아 정치경제의 자주성 유지 ⑦포스트소비에트공간에서의 경제적 통합 가속화 및 지도적 위상의 강화 ⑧ ‘인구학적 위기’로부터 탈출을 국가발전전략의 실현의 전제조건으로 인식

- 당분간 메드베제프는 자신의 색깔을 드러내지 않고 ‘푸틴’의 전략을 실천하는 데 집중할 것으로 전망되며, 향후 경제정책과 이데올로기 생산은 메드베제프 체제에서 새로운 싱크탱크로 부상한 ‘현대발전연구소’(이사회 의장: 이고르 유르젠스)가 주도할 것으로 전망

- 문제는 ‘추월형 발전’, ‘속도와의 전쟁’에서 승리할 수 있는가에 있다. 탈관료주의를 관료주의로 교체하려는 역설적 상황이 과거에 발생했고, 수많은 ‘프로그램’과 ‘전략’의 홍수 속에서 자원의 낭비 가능성(‘나노’성과에 대한 불안) 예측

- ‘인구학적 위기’의 극복은 요원: 2020년까지 1억3,200만~1억3,830만으로 감소

- 2007년 상위-하위 10% 소득간 격차는 16.8배: 계층분화 가속화(중간계급의 문제)

- 러시아경제의 ‘다변화’ 발전 모델은 제한적: 현재 러시아가 처한 현실은 마치 ‘중국’과 ‘한국’ 사이에 낀 샌드위치 - 임금경쟁력도 낮고, 첨단기술제품경쟁력도 낮은 상태. 이러한 모델로 ‘추월형 발전’은 요원.

- 러시아경제의 ‘첨단기술’ 발전 모델도 현재로서는 한계라는 인식 팽배. 사유화 이후 다수의 기술독점체가 출현하고, 과거 작동했던 산업형 콘체른 대신 기술적으로는 연관되어 있지만, 법률적으로 각각 독립된 기업네트워크가 출현. 따라서 일부에서는 향후 금융산업그룹, 콘체른, 단일기업의 형태로 통합기술연관체계를 구축하고, 일부 홀딩컴퍼니가 이들 기업들의 지배주식을 획득하는 방식으로 통합기술연관체계를 촉진하는 것이 필요

- 중장기적으로 ‘첨단기술’ 발전 모델이 성공적으로 완수되기 위해서는 ①첨단기술/첨단기술투자프로젝트가 집적된 산업클러스터 구축②, 테크노파크와 산업과학기술센터의 건설 ③

러시아과학아카데미/주요대학/선도기업/연구소 등을 통합하여 ‘러시아식 실리콘벨리’와 같은 단지를 구축하는 사업 등이 선행되어야 하며, 정부·민간 파트너십에 기초하여 수직적으로 통합된 혁신기업을 구축하는 데도 정부의 지원이 집중되어야 함.