INSS 연구보고서 2022-12

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구 | 양갑동

INSS 연구보고서 2022-12

# 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구

양갑용 · 장세호

2022 INSS RESEARCH REPORT

INSS 연구보고서 2022-12

# 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구

양갑용 jiayong@inss.re.kr 장세호 sohill@inss.re.kr

TNSS ATTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY 국가안보전략연구원



NSS 국가안보전략연구원

2022 INSS RESEARCH REPORT

INSS 연구보고서 2022-12

# 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구

양갑용 장세호



#### 양갑용(楊甲鏞)

| 국가안보전략연구원 책임연구위원

중국 푸단대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며 관심 분야는 중국의 엘리트 정치, 간부충원, 중국공산당 내구성, 한중관계 등이다. 주요 저서는 『중국공산당 집권의 내구성: 간부, 학습, 교육』(단독), 『중일 혐한 정서 기저요인과 확산기제 연구』(단독) 등이 있으며, 주요 논문으로는 "시진핑 시기 정치 변화와 역사 교과서", "중국의 세대정치와 세대교체: '70후' 성부급 부직 관원 현황을 중심으로", "전환기 새로운 사고가 요구되는 한중 학술교류: 한중수교 30년 학술교류 평가와 함의" 등이 있다.

#### 장세호(張世虎)

| 국가안보전략연구원 연구위원

러시아 상트페테르부르크국립대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며, 관심 영구영역은 러시아 권력엘리트, 선거와 정당, 한러관계이며, 주요 저 역서로 『탈공산주의 다민족 국가들의 정체성 정책』, 『한국 슬라브학 30년 사』, 『극동의 부상과 러시아의 미래』 등이 있다. INSS 연구보고서 2022-12

# 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구

양갑용 장세호

## 목차

국문초록	6
l. 서론	8
1. 연구 배경과 필요성	9
2. 연구 목적과 내용	12
3. 연구 방법과 선행연구	16
II. 중국의 권력엘리트 충원 과정	22
1. 엘리트 충원의 제도화 추세	23
2. 시진핑 시기 엘리트 충원	30
3. 파격 발탁의 지속 가능성	38
Ⅲ. 러시아의 권력엘리트 충원 과정 ────	46
1. 소련 시기의 권력엘리트와 충원 과정	47
2. 새로운 권력엘리트 집단의 등장과 충원 체계 개혁 요구	54
3. 현대 러시아의 권력엘리트와 충원 과정	59

IV. 중국과 러시아 사례의 유사성과 상이성 ——	68
1. 권력엘리트 충원 과정의 유사성 —————— 2. 권력엘리트 충원 과정의 상이성 ———————————————————————————————————	69 80
V. 결론 ————	92
Abstract —	100
참고문헌	104

#### 국문초록

러시아·우크라이나 전쟁, 미중 전략경쟁 심화 등 국제질서가 변화하고 있다. 중국과 러시아는 수정주의 세력으로 평가받는 세계질서 변화의 추동 세력 중 하나이다. 특히, 이들 국가의 권력엘리트들의 상황 인식이 세계질서 변화의 중요 요소로 주목받고 있다.

중국과 러시아의 세계 인식과 국가행동을 분석하는데 있어서 권력엘리트들의 정세 인식이 매우 중요하다. 이들이 당과 국가 의 주요 권력을 장악하고 국가행동을 결정하는데 중요한 영향을 미치기 때문이다. 즉, 국제질서 변화를 이해하고 전망하는데 있 어서 수정주의 국가로 대표되는 중국과 러시아의 권력엘리트 분 석의 의의가 바로 여기에 있다.

연구 결과 중국과 러시아의 엘리트 충원 과정은 ▲충원 과정에 대한 특별한 의미 부여 ▲엄격한 국가 통제 하 충원 ▲체제 충성과 체계적 교육시스템 등에서 유사성을 가지고 있다. 반면에 ▲엘리트 충원의 대상과 규모 ▲충원 과정의 파격과 개방성▲세대교체 의미와 영향 등에서 차이를 보였다.

결론적으로, 중국과 러시아의 엘리트 충원과정은 '변화와 개혁'보다는 '지속과 안정'에 초점을 맞추고 있다. 특히, 두 나라모두 충원과정의 국가주도성, 제도의 체계성과 일원성을 강조하고 있다. 또한, 양국 모두 충원 과정에서 '충실성'을 강조하기 때

문에 세대교체 흐름에도 불구하고 체제와 정책의 급격한 변화는 쉽지 않을 것이다.

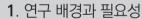
한국은 중국과 러시아 권력엘리트들의 영향력이 지속적으로 유지, 확대될 것을 고려하여 내실있는 관계 구축과 지속적인 네 트워킹이 필요하다. 특히, 차세대 엘리트에 대한 연결 고리 확보 가 필요하다. 이들이 한국에 대해서 우호적인 태도와 자세를 견 지할 수 있도록 지속적인 관계 개선과 증진이 요구된다.

#### 핵심어

중국, 러시아, 권력엘리트, 충원, 상이성, 유사성

# I

## 서론



- 2. 연구 목적과 내용
- 3. 연구 방법과 선행연구

#### 1. 연구 배경과 필요성

모든 엘리트 연구는 한 사회 내의 강한 영향력을 보유한 엘리트 집단의 '실재'와 이들 엘리트의 '중심적 역할'을 전제로 진행된다. 일찍이 이스턴(David Easton)은 정치를 "사회를 위한 가치의 권위적 배분 (the authoritative allocation of values for a society)"으로,¹ 라스웰(Harold Lasswell)은 "누가, 무엇을, 언제, 어떻게 갖느냐(Who Gets What, When, How)"의 문제로 정의했다. 특히, 라스웰은 권력 기제라는 개념을 토대로 권력과 영향력을 설명하고 있다.² 여기서 주목할 포인트가 바로 엘리트라는 행위자이다. 결국, 엘리트 이론의 중심에는 권력의 불균등 분배, 즉 정치의 역사가 소수에 의한 다수의 지배, 즉 엘리트지배의 역사라는 가정이 자리하고 있다.

아울러 권위주의 정치체제 혹은 권위주의 사회일수록 엘리트들은 변화 추동력으로서 중요한 정치적 임무를 수행한다. 예컨대, 중국의 경우 정책 입안과 실행 주체로서 간부(幹部)로 불리는 엘리트들이 높은 자율성을 가지고 정책변화와 정치변화를 이끌기도 한다. 그리고 이들은 충원이라는 과정을 통해서 재생산되어 정치체제 속성의 지속성을 담보하고 구체적인 정책과 조치의 변화된 적용을 책임진다. 따라서 권위주의 체제에서 엘리트의 역할은 정치체제 변화와 정책변화를 관찰하고 분석, 평가

<sup>1</sup> 정치에 대한 이스턴의 개념 정의는 정치학에서 널리 받아들여지고 있지만, 비판적 시각도 존재한다. 이에 대해서는 다음 글 참고. 최영진, "데이비드 이스턴의 정치 개념 비판", 『21세기 정치학회보』제23집 3호 (2013.12), pp. 1-20.

<sup>2</sup> 라스웰의 권력 기제와 권력 및 영향력 관련 실체 개념적 권력 개념은 다음 글 참고. 김종호, "권력의 개념과 권력론의 구조-루크스, 루만, 라스웰의 권력론 비교," 『법이론 실무연구』 제9권 제2호 (2021.5), pp. 171-212. 특히 라스웰의 권력 개념 관련해서는 pp. 182-186, pp. 196-200 참고.

하는 데 중요하다.

일반적으로 권력엘리트는 권력관계 피라미드의 최상층에 위치하며 국가의 전략적 정책 결정 과정에서 영향력을 발휘하는 인사들 또는 그 집단을 의미한다. 밀스는 자신의 저서 『파워 엘리트』에서 엘리트를 "사회의 중요한 지배적 제도로서 등장한 경제·정치·군사 세가지 영역에서고도로 집권화·관료화되어 가고 있는 이들 제도의 지휘명령권을 행사하고 있는 사람들"이라고 정의한다. 3유사한 맥락에서 크리슈타놉스카야는 "엘리트는 사회를 지배하는 소수의 고위 정치계급으로서, 국가의 피라미드형 질서에서 최상층에 있는 사람들"이라고 규정하기도 한다.

러시아와 우크라이나 전쟁에 따른 러시아와 미국의 진영 간 대립, 미중 전략경쟁 심화에 따른 미국과 중국의 갈등은 향후 국제질서 변화에 중요한 분기점이라고 할 수 있다. 소위 신냉전의 도래 가능성, 반세계화의 귀환 가능성 등 국제질서의 거대한 변화 중심에 바로 미국, 러시아, 중국 등이 있다. 이들 세 나라는 과거 미소 냉전 시대, 그리고 미중 전략경쟁 시대를 거치면서 여전히 중시해야 하는 국제 행위자들이다. 특히, 역사적으로 그리고 정치적으로 중국과 러시아의 부상은 미국과 함께 질서 변화의 핵심 국가이자 행위자라는 점에서 늘 관심의 대상이다.

따라서 향후 국제질서 변화를 이해하고 전망하기 위해서는 자유주의 국제질서를 주도하는 미국의 국가 행동뿐만 아니라 미국과 경쟁하는 중 국과 러시아의 국가 행동도 거시적인 변화와 함께 미시적인 작동 원리에 대한 연구과 분석이 필요하다. 세계적으로 미국과 러시아, 미국과 중국 등 자유주의 체제와 권위주의 체제 간 대립이 심화하고 있다. 특히, 러시 아와 중국처럼 권위주의 정치체제를 유지하는 국가들의 경우 체제의 구조적인 요인과 함께 행위자로서 권력엘리트의 능동성이 국가 행동의 중요한 영향 변수이다. 또한, 수정주의 국가로 불리는 중국과 러시아는 세계질서 변화의 주요 추동 세력 가운데 하나로 인식되고 있다. 한편, 부상하는 신흥국가와 기존 패권국 간의 갈등과 경쟁은 국제질서 차원에서도 중요한 변수이지만 국내적으로도 매우 중요한 문제이다. 만약 불확실성의 시대가 도래한다면 이들 권위주의 정치체제를 가진 주요 국가 권력엘리트의 상황 인식이 핵심 변수가 될 수 있기 때문이다.

국제질서의 변동기에 러시아와 중국을 연구 대상으로 하는 이유는 비록 러시아에서는 민주적 선거제를 실행하고, 중국은 부분적 선거제를 도입하고 있지만 이들 두 나라가 모두 권위주의 정치체제 속성을 갖고 있기 때문이다. 즉, '신냉전'이라는 개념이 회자될 정도로 국제질서의 불확실성이 심화되고 있는 중심에 중국과 러시아가 자리하고 있다. 또한, 이들 두 나라는 사실상 미국 중심의 현 자유주의 질서를 변화시키려는 수정주의 세력이나 질서 변경 세력으로 인식되고 있다. 4 따라서 이들 국가의 국가 행동은 세계질서 변화에 주요 변수임이 분명하다.

이들의 국가 행동을 분석하는 데 있어서 그 분석 수준을 체계 수준이 아니라 일국 수준으로 낮추면 러시아나 중국 모두 자신들의 독특하고 특수한 정치 경험이나 역사적 맥락에 따라 나름대로 내적 정치 논리를 갖고 국가를 운영하고 세계의 변화를 인식한다. 여기에 해당 국가의 주요 행위자로서 권력엘리트의 변화하는 국제질서 이해와 대안적 국제질서

<sup>3</sup> C. 라이트 밀스 지음, 정명진 옮김, 『파워 엘리트』 (서울: 도서출판 부글, 2013), pp. 16-24.

<sup>4</sup> 러시아와 중국을 수정주의 국가로 인식하고 분석한 참고할 만한 연구는 다음과 같음. 이홍섭, "러시아의 신수정주의적 안보전략 모색," 『슬라브硏究』제37권 제1호 (2021), pp. 1-25; 박홍석, "중국의 패권경쟁 가능성과 미국의 정책 대응," 『평화연구』제21권 제2호 (2013.10), pp. 159-188.

구상이 자리하고 있다. 러시아와 중국과 같은 수정주의 시각을 갖는 권위주의 정치체제 국가일수록 당과 정부 권력을 장악하고 있는 권력엘리트의 정세 인식과 정책 입안·구현 과정은 국가 행동에 직간접적 영향을 미치는 매우 중요한 변수들이다.

따라서 이들이 어떻게 선발되고 양성되는지에 대한 충원 과정을 이해하는 것이 이들 국가의 미래 국가 행동을 이해하는 데 중요한 실마리를 제공할 수밖에 없다. 이들 권력엘리트는 그들 나름대로 국제질서 변화를 자체적으로 인식·해석하고 대응 방안 마련을 위해 국가 노선을 설계하면서 정세변화의 흐름을 주도하기 때문이다. 따라서 이들 권력엘리트의 충원 과정, 정책 정향, 국가 행동으로 이어지는 연결 고리를 이해하기 위해서도 권력엘리트 충원 과정에 대한 이해가 필수적이다. 중국과 러시아는 모두 권위주의 리더십에 기초하여 능력 있는 엘리트를 충원하여 국내자원을 효율적으로 통제·관리하면서 내적 안정성을 도모하고 있다. 이러한 이유로 국제질서의 변화가 촉발되는 시점에서 수정주의와 권위주의 체제 속성을 체현하고 있는 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 대한 이해 및 분석은 중국과 러시아의 국가 행동을 이해하는 출발점이다.

#### 2. 연구 목적과 내용

권력엘리트가 중요하다는 점은 정치 과정에서 동서양 모두 공인된 사실이다. 그러나 특히 중국과 러시아의 권력엘리트에 집중하는 이유는 이들 국가가 가지는 정치 체제적 속성에 기인한다. 민의(民意)에 기초하여 제도화된 권력 통제가 민주적으로 실행되는 자유주의 체제와 달리 중국과 러시아는 사회주의 정치 속성에 기반을 둔 권위주의 정치체제이다.

국가 자원을 배분하는 과정에서 제도적 제약보다는 개인적 판단에 의존하는 경우가 자유주의 체제의 국가들에 비해서 더욱 현저하다. 이는 미약한 제도적 기반 외에 엘리트에 대한 사회적 기대가 비교적 광범위하게 퍼져 있는 정치적 유산 또는 역사적 경험이 작용하기 때문이다. 5

중국과 러시아는 자유주의 기본질서에서 태동한 국가 속성을 갖지 않고 제국이나 전체주의적 역사 맥락에 기초해서 권위주의 정치체제를 구성했다. 따라서 특정 직위에 오른 특정인의 역할이 자유민주주의 정치체제보다 한층 더 확대된 개인적 활동 공간을 제공한다. 한편, 이들 권력엘리트들은 중국과 러시아의 역사적 유산이 체화되어 나름의 충원 과정을거치고 있다. 수정주의 성격의 국가 속성과 권위주의 정치체제의 영향으로 중국과 러시아의 국가 행동은 늘 주목 대상이다. 특히, '동맹과 다자방식'을 통한 가치와 이념을 중심으로 리더십을 다시 회복하려는 미국에게 중국과 러시아의 수정주의적 행태나 권위주의적 행태는 국제질서 변화의 부정적인 요소로 인식되고 있다. 6

따라서 국제질서 변화에 따른 중국과 러시아의 미래 국가 행동을 이해 하고 나름대로 대응 전략을 모색하기 위해서는 양국의 정치적 전통과 환 경, 정치적 맥락, 권력 속성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 즉, 양 국 권력엘리트의 다른 성격과 지위를 탐색하는 것은 제한된 범위 내에서

<sup>5</sup> 가령 중국의 경우 엘리트로서 간부에 주목해야 하는 이유로 이들이 경제적 부와 사회적 지위, 정치 권력을 독점하면서 실질적으로 중국의 각종 자원을 독점 또는 균점하기 때문이다. 중국에서 엘리트의 의미와 이들이 권력엘리트로서 지위와 역할을 장악하면서 중국을 지배하고 있다는 점에 대해서는 다음 글 참고. 서진영, 『21세기 중국정치』(서울: 폴리테이아, 2008), pp. 202-245.

<sup>6</sup> 특히 '힘을 통한 평화'를 추구했던 트럼프와 달리 바이든은 '동맹과 다자 방식'의 형태로 러시아와 중국 등을 상대하고 있다. 중국에 대한 우회적인 압박을 혼자 감내하지 않는 것이 바이든 정부 시기 특징이다. 이에 관한 내용은 다음 참고. 성균관대학교 성균중국연구소 기획, 이희옥 편, 『궐위의 시대: 미국과 중국이 사는 법』(서울: 도서출판 선인, 2021), pp. 359-368.

이들 국가의 국가 행동을 이론화하는 데 시사점과 함의를 제공하는 출발점 역할을 한다. 그러므로 이번 연구를 통해서 중국과 러시아의 권력엘리트의 충원 과정을 이해함으로써 권위주의 정치체제를 기본 속성으로하는 국가들의 권력엘리트 연구의 학술적·이론적·정책적 함의 도출을 모색하는 데 이바지할 것으로 기대한다.

특히 본 연구는 중국과 러시아가 권위주의 정치체제라는 유사한 체제 속성을 가지고 있음에도 불구하고 엘리트 충원이라는 구체적인 실천 과정에서는 유사성과 상이성이 복합적으로 나타날 수 있다는 점에 주목한다. 본 연구는 중국과 러시아의 사례를 연구의 대상으로 삼았는데 그 이유는 미국 중심의 국제질서 변화에 직접적 영향을 미치는 수정주의 속성을 가진 세력으로서 중국과 러시아의 국제적 지위와 위상이 적극적으로고려됐다. 이러한 체제 유사성을 공유하고 실천 과정에서 이질적인 모습을 보이는 양국의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구는 당연히 중국과러시아의 국내 정치체제와 정책의 변화에 영향을 미칠 것이다.

본 연구는 무엇보다 개별 국가의 권력엘리트 개념에 대한 문호를 폭넓게 규정하여 접근하고 있다. 필자들은 개념화의 엄밀성보다는 개념의 확장성에 주목하여 포괄적인 범위에서 엘리트가 정치 과정에서 중대한 역할을 한다고 전제한다. 한편, 이들의 충원과 충원 과정에 대한 환경적 조건 및 실제 충원이 이루어지는 과정을 기술하고, 그 가운데 나타나는 특징을 도출할 것이다. 이를 위해 개념과 분석 틀이 명확하게 제시되어야할 것이다. 그런데 권력엘리트라는 개념 자체가 논쟁적이라는 점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 중국과 러시아의 정치적 맥락에 기초하여 개별 국가의 상황에 따라 유연하게 적용하여 접근할 것이다. 사실상 층위 (層位) 개념을 토대로 러시아에서는 노멘클라투라 체계의 내용과 변화

과정을 살펴보고, 중국에서는 폭넓게 수용되는 간부 개념을 포용하여 엘리트 충원과 충원 과정에 접근할 것이다.

둘째, 연구 시기 및 내용과 관련하여 개별 국가의 내적 논리를 충실히 기술하고 설명할 것이다. 구체적인 사례가 있다면 이를 미시적으로 설명하는 방식으로 연구를 보완할 것이다. 중국과 러시아 사례 모두 엘리트가운데 특별히 지배 계층을 중심으로 논의 초점을 맞출 것이다. 그리고제도환경과 실천 과정의 상이성에서 도출할 수 있는 개별 국가의 충원과충원 과정에 대한 상이성과 유사성에 집중할 것이다. 결론에서는 본 연구를 통해서 정치체제 변화에 주는 함의와 정책변화에 주는 권력엘리트충원과 충원 과정의 의미를 정리하고 우리에게 주는 정책적 시사점과 대안을 제안할 것이다.

셋째, 이러한 측면에서 연구 시기도 중요한 의미가 있다. 양국의 권력 엘리트 충원에 대한 본격적 논의가 이뤄지는 분석 시기로 중국의 경우 2012년 시진핑 집권 이후, 러시아의 경우 2012년 푸틴 집권 3기 이후로 설정한다. 왜냐하면 최근 국제질서 변화와 연동되어 벌어지는 권력엘리트의 역할이 주목받는 시기가 바로 푸틴 집권 3기와 시진핑 집권 시기와 맞물리기 때문이다. 그리고 최근 연구에 대한 역사적 맥락은 기존 경험의 연속적 속성에서 이끌어 올 것이다. 이런 의미에서 역사적 경험에 천착한 양국의 충원과 충원 과정에 대한 일련의 변화 과정을 깊이 있게들여다볼 것이다.

넷째, 두 국가 내 주요 권력엘리트 집단의 변화 과정을 추적하고, 이 같은 변화를 추동한 원인과 특징을 분석하기 위해서 두 국가의 권력엘리 트 충원 과정을 △선발 △육성 △재교육 차원에서 심층적으로 접근하는 것이 필요하다. 그리고 앞서 언급한 대로 이들 또는 그 집합에서 공유되

는 일반적 성향이나 정책적 정향(△권위주의적 위계질서 △대국주의 △ 국가주의 △애국주의 △민족주의 등)에 어떠한 연속성과 차이점이 있는 지를 유사성과 상이성 차원에서 그 의미와 함의를 도출할 예정이다. 이 러한 내용을 토대로 결론에서 양국 정치체제 변화와 정책변화의 함의로 연결해 특징과 함의를 제시하고자 한다.

#### 3. 연구 방법과 선행연구

중국과 러시아는 수정주의 국가 속성과 권위주의 정치체제라는 유사한 속성을 공유하고 있다. 하지만 가치나 이념, 체제 등은 상당한 이질성이나 상이성을 보인다. 따라서 본 연구에서 주목하는 것은 수정주의 국가 속성과 권위주의 정치체제라는 유사한 속성에도 불구하고 권력엘리트 충원과 충원 과정이 어떻게 다르게 나타나고 있는지 중국과 러시아의구체적인 사례를 들여다볼 것이다. 이러한 연구 방법은 중국과 러시아의권력엘리트 충원 과정에 무엇이 같고 무엇이 차이가 나는지를 깊이 이해하기 위해서이다.

그러나 이번 연구는 중국과 러시아의 권력엘리트 충원과 충원 과정 관련한 사례를 주목하는 것이지 권위주의 정치체제의 엘리트 충원에 관한 비교연구를 위한 목적이 아니다. 따라서 엄밀한 의미에서 분석 수준이나 비교 대상 등에 대한 깊이 있는 고려를 하지 않았다. 다만, 비교 맥락에서 상이점과 유사점을 비교적 객관적으로 기술하려고 한다. 이러한 작업이 의미를 갖는 이유는 유사한 체제 속성과 국가 속성을 가진 중국과러시아가 국가 운영의 핵심 행위자로서 권력엘리트를 충원하는 과정에서도 유사할 것이라는 기대를 갖고 엘리트 충원과 충원 과정을 들여다볼

수 있기 때문이다. 본 연구의 기본 출발점은 중국과 러시아의 권력엘리 트 충원 과정에서 유사성, 상이성을 모두 드러내는 것이다.

본 연구는 국가 속성과 체제 속성이 유사한 두 나라를 비교하는 목적이 아니라 양국 사례를 비교 맥락에서 접근하여 유사성과 차이점을 드러내려는 것이다. 즉, 중국과 러시아가 가진 체제 성격을 수정주의 속성을 가진 국가, 권위주의 정치체제로 상수화하여 접근하려고 한다. 또한 양국의 권력엘리트 충원 과정의 유사성과 상이성을 부각하기 위해서 구체적인 사례를 중심으로 귀납적으로 접근할 것이다. 그러기 위해서는 선행연구로서 중국과 러시아의 엘리트 충원에 대한 사전 연구 성과를 검토할필요가 있다. 그런 이후에 중국과 러시아의 구체적인 권력엘리트 충원 과정을 비교 맥락 차원에서 들여다볼 것이다

한국에서 중국과 러시아에 대한 개별 국가 차원의 권력엘리트 연구는 그동안 다양한 형태로 진행되었다. 주장환의 연구에 의하면, 중국의 정치 엘리트 선발 기제는 운용 주체의 의지가 투사되기 좋은 방향으로 변화해 왔기 때문에 충원의 제도 강제성이 낮아지고 임의성은 높아지고 있다고 평가하고 있다. 7 다른 연구에서는 엘리트 충원 기제와 관련한 의미보다는 엘리트 충원과 선발이 충원 및 선발의 정책변화로부터 기인한다는 의미로 엘리트 충원을 들여다보고 있다. 8 최지영은 여성 정치 엘리트를 대상으로 충원을 분석하고 있다. 여성 정치 엘리트는 충원 과정에서최고 지도자의 권력 기반에 들어가기 어려우므로 충원의 수혜를 덜 입는

<sup>7</sup> 주장환, "중국 정치 엘리트 선발 기제 변화 분석~'민주추천제도'를 중심으로," 『아시아문화연구』제53집 (2020.8), pp. 165~186.

<sup>8</sup> 주장환, "중국 정치 엘리트 유형 변화 요인에 관한 연구: 간부 선발 및 충원 정책을 중심으로," 『현대중국연구』제16권 제1호 (2014), pp. 33-66.

다고 분석하고 있다. <sup>9</sup> 조영남은 공식 정치와 비공식 정치의 상호작용 속에서 연령제와 민주추천제 등 제도화 과정을 통해서 엘리트 충원을 분석하고 있다. 이러한 제도 도입 과정은 엘리트 간의 갈등 속에서 해결책 모색 차원에서 도입한 것으로 분석하고 있다. <sup>10</sup> 안치영은 직급별 연령 규정, 임기제, 퇴직제 등 다양한 기제를 통해서 엘리트 충원이 제도화, 규범화 과정으로 진행돼 왔다고 평가하고 있다. <sup>11</sup>

장세호의 러시아 권력엘리트 연구는 단일 사례 러시아의 권력엘리트 충원-양성 과정의 실태 파악 및 재생산 체계의 등장 원인과 특성을 들여 다보고 있다. 러시아는 개인적 인맥 관계에 의존한 엘리트 충원이 이루 어지고 있다고 평가하고, 여기서 파생하는 문제점을 극복하기 위해서 소련 시기 사용되었던 노멘클라투라 시스템의 복원과 개선을 시도하고 있다고 분석하고 있다. 12 그러나 소련 시기 충원 시스템의 복원은 러시아 사회의 다원성과 사회적 합의의 부재 등으로 말미암아 한계가 있다고 분석한다. 주장환의 러시아 엘리트 변화에 관한 연구는 주로 통합과 분화관점에서 엘리트 유형이 이념 지향형에서 분절형으로 변화하고 있다는데 초점을 맞추고 있다. 13 엘리트 충원보다는 엘리트 구성의 유형 변화에 천착하여 러시아 사례를 분석하고 있다. 이영형의 연구는 푸틴과 메드베

9 최지영, "개혁개방 이후 중국의 간부인사제도개혁과 여성정치엘리트 충원 분석," 『중국과 중국학』제39호 (2020.1), pp. 115-145.

10 조영남, "중국 엘리트 정치의 제도화 과정 분석: 연령제와 민주추천제의 도입 사례," 『한국과 국제정치』 제35권 제2 호 (2019), pp. 213-240.

11 안치영, "중국의 정치 엘리트 충원 메커니즘과 그 특성," 『아시아문화연구』 제21집 (2011.3), pp. 1-31.

12 장세호, "푸틴 3기 권력엘리트의 충원: 추이와 특성," 『인문사회 21』 제9권 제4호 (2018), pp. 1439-1454.

13 주장환, "러시아 정치 엘리트 변화에 관한 연구: '이념 지향형'에서 '분절형'으로," 『동서연구』제25권 제3호 (2013), pp. 31-52.

제프 권력 교체기 국가 기관에 대한 국민의 '신뢰'가 엘리트 충원에 영향을 미쳤다는 점을 강조한다.<sup>14</sup>

중국과 러시아의 단일 국가 사례 중심의 엘리트 충원 과정 연구는 대부분 권력엘리트를 구성하는 구성원이 누구인지, 어떤 사회적 배경을 공유하는지, 이들 간 통합과 결속의 정도는 어느 정도인지, 이들이 특정 사회에 어떤 영향을 미칠 것인지 등을 파악하는 데 초점을 맞춰 진행됐다. 그리고 진영 간 대립이 시작되면서 미국 상대편에 존재하는 핵심 국가인 중국과 러시아의 △정치체제 △권력구조 △정책 방향의 본질과 특성의 규명을 위한 다양한 연구가 간헐적으로 전개되었다. 그러나 러시아와중국 두 나라를 연구 대상으로 하여 이들 나라를 실질적으로 지배하고 (rule), 통치하고(govern), 이끄는(lead) 행위자들인 권력엘리트의 충원과정 분석 및 연구는 극히 희소하다.

예를 들어, 중국과 러시아의 권력엘리트 비교연구는 국내에서 주장환과 박정호의 2010년 "체제전환기 중러 정치 엘리트 비교 연구" 15 그리고 주장환의 "다른 가정 같은 결과: 중ㆍ러 정치 엘리트 전환" 연구가 사실상 유일하다. 중국과 러시아의 개별 사례에 대한 연구는 간헐적으로 존재했지만 이를 비교 맥락에서 접근한 단일 연구는 많지 않다는 의미이다. 주장환과 박정호의 연구는 중국과 러시아의 핵심 엘리트 집단이 시기별로 어떻게 변해 왔는가의 문제에 논의의 초점을 집중하고 있다. 주장환의 연구도 엘리트 충원과 충원 과정보다는 분화와 통합, 순환을 반

<sup>14</sup> 이영형, "국가 기관 및 정치 엘리트에 대한 러시아 국민의 (신뢰) 수준과 정치 엘리트 충원: 푸틴/메드베제프 시기 총선 및 대선 관련 여론조사 내용 분석," 『중소연구』제36권 제2호 (2012), pp. 215-248.

<sup>15</sup> 주장환·박정호, "체제 전환기, 중·러 정치 엘리트 비교연구: 특성과 형성 배경을 중심으로," 『중소연구』 34(1) (2010.1), pp. 109-136.

복하는 엘리트 유형에 관련된 연구에 가깝다. <sup>16</sup> 따라서 양국 권력엘리트 의 충원, 즉 선발과 육성 과정에 대한 본격적인 연구는 국내에서 거의 부 재하다고 평가할 수 있다. 따라서 기초적인 차원이지만 이번 연구를 통해서 중국과 러시아의 권력엘리트 충원과 충원 과정에 대한 이해를 제고하고, 이를 통해서 충원과 충원 과정의 상이성과 유사성을 평가하고, 이러한 유사성과 상이성이 러시아와 중국의 정치체제 변화와 정책 변화에 주는 함의를 도출하고자 한다.

본 연구를 통해서 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정의 유사성과 상이성을 도출했다. 먼저, 두 나라는 △충원 과정에 대한 특별한 의미 부여 △엄격한 국가 통제 하 충원 △체제 충성과 체계적 교육시스템 등에서 유사성을 가지고 있다. 반면에 △엘리트 충원 대상과 규모 △충원 과정의 파격과 개방성 △세대교체 의미와 영향 등에서 상이성을 보였다. 이러한 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정의 유사성과 상이성 연구결과를 토대로 중국과 러시아의 엘리트 충원 과정은 '변화와 개혁'보다는 '지속과 안정'에 초점을 맞추고 있고, 충원 과정에서 국가주도성, 제도의 체계성과 일원성을 강조하고 있다는 것을 알 수 있었다. 그러나 중국과 러시아는 모두 충원 과정에서 '충실성'을 강조하기 때문에 세대교체 흐름에도 불구하고 체제와 정책의 급격한 변화는 쉽지 않을 것으로 전망할 수 있다.

<sup>16</sup> 주장환, "다른 과정, 같은 결과: 중·러 정치 엘리트 전환," 『중소연구』 제39권 제1호 (2015), pp. 89-130.



### 중국의 권력엘리트 충원 과정

- 1. 엘리트 충원의 제도화 추세
- 2. 시진핑 시기 엘리트 충원
- 3. 파격 발탁의 지속 가능성

#### 1. 엘리트 충원의 제도화 추세

#### 1) 충원 관련 제도 정비

중국에서는 엘리트(elite)라는 서방의 용어 대신에 주로 당국가체제의 핵심 행위자라는 의미로 간부(幹部)라는 용어를 즐겨 사용한다. 한편, 간부라는 용어도 주로 정치적 측면을 강조할 때 사용하고, 행정 편제에 속해 있고 국가 재정을 받아 활동하는 공무원(公務員)이라는 개념도 엘리트를 대체하는 의미로 사용된다. 간부가 사회주의 체제의 포괄적인 행위자로서 의미를 갖는다면 공무원은 행정 편제와 재정 지원을 받는 사람들을 지칭하는 상대적으로 제한적인 개념이다. 이 글에서는 간부, 공무원등을 포괄하는 개념으로서 엘리트라는 용어를 사용한다. 17

중국은 엘리트 충원을 제도화하기 위해서 공무원 제도 등 각종 규정과 법규를 내실화하고 있다. 예를 들어, 엘리트 충원과 지위를 제도화하기 위해서 통합 관리가 다소 미약했던 엘리트의 직무(職務)와 직급(職級)을 통일시키는 차원에서 2019년 3월 중공 중앙 판공청은 〈공무원 직무와 직급 병행 규정(公務員職務與職級並行規定)〉을 발표했다. 공무원 직급에 대한 확정, 승진과 강등, 직급과 대우 등을 명확히 규정했다. <sup>18</sup> 공무원 등 엘리트 충원은 이와 같은 제도와 규정에 근거해서 이루어진다. 따라서

<sup>17</sup> 엘리트란 통합 엘리트 이론이든 근대 엘리트 이론이든 아니면 다원주의 엘리트 이론, 신통치 엘리트 이론이든 정치 권력이 존재하는 한 엘리트는 존재할 수밖에 없다는 점이다. 다양한 엘리트 이론 설명은 다음 참고. 김성수, 『새로운 패러다임의 비교정치』(서울: 박영사, 2019), pp. 324-335. 따라서 서방과 중국의 정치체제 상이성에도 불구하고 정치 권력 차원에서 유사한 체제 속성을 갖는 정치 권력의 행위자로서 엘리트가 존재한다.

<sup>18 &</sup>quot;中共中央辦公廳印發《公務員職務與職級並行規定》," http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content\_5377422.htm (검색일: 2022년 8월 22일).

엘리트 충원 과정에서 우선 고려되는 것이 바로 관련 법규의 정비이다.

앞서 언급한 공무원의 〈공무원 직무와 직급 병행 규정〉에서 직급은 등급 서열(等級序列)을 가리킨다. 공무원의 정치 소양, 업무 능력, 공헌 등을 규범화한 것이다. 이를 기초로 엘리트 충원 과정에서 임금, 주택, 의료 등 서비스 지급의 중요한 근거이자 기준으로 활용한다. 영도 직무와 달리 직급 서열(職級序列)은 비영도 직무에서 직무 범위와 성격에 따라 종합관리류, 전문기술류, 행정법집행류 등 직위(職位) 유형에 따라 설치하도록 규정하고 있다. 이 역시 엘리트 충원 과정에서 영도 직무와 비영도 직무 구분과 함께 비영도 직무의 직무 범위와 성격을 규정한 것으로 엘리트 충원 가운데 비영도 직무 충원의 근거 기준이다.

예를 들어, 〈표 2-1〉과 같이 종합관리류 업무를 담당하는 공무원의 경우 직급 서열은 순시원(巡視員), 조연원(調研員), 주임과원(主任科員), 과원(科員) 등 네 단계로 구분되어 있고, 이들의 충원 역시 이 서열화된 단계에 따라 이루어진다.

〈표 2-1〉 종합관리류 공무원 직급 서열(職級序列)과 직급 대응 급별(級別)

직급(職級)	서열(序列)	급별(級別)
	1급 순시원(一級巡視員)	13급~8급
군시면(巡院兵/	2급 순시원(二級巡視員)	15급~10급
조연원(調研員)	1급 조연원(一級調研員)	17급~11급
	2급 조연원(二級調研員)	18급~12급
	3급 조연원(三級調研員)	19급~13급
	4급 조연원(四級調研員)	20급~14급

직급(職級)	서열(序列)	급별(級別)
주임과원(主任科員)	1급 주임과원(一級主任科員)	21급~15급
	2급 주임과원(二級主任科員)	22급~16급
	3급 주임과원(三級主任科員)	23급~17급
	4급 주임과원(四級主任科員)	24급~18급
과원(科員)	1급 과원(一級科員)	26급~18급
	2급 과원(二級科員)	27급~19급

그리고 〈표 2-2〉와 같이 영도 직무에 대응하는 비영도 직무 직급의 승진 역시 영도 직무 승진 이동과 유사하게 단계별로 이루어진다. 충원 과정에서 특별히 파격 발탁이 이루어지지 않는 한 규정에 따라 단계별로 엘리트들이 충원된다. 가령, 1급 과원부터 2급 조연원까지 승진은 2년 정도 재직 경험, 1급 조연원이나 2급 순시원, 1급 순시원은 각각 해당급에서 3년 또는 4년 재직 경험을 가지면 상급 직위로 충원된다. 그러나이는 최소한의 기준일 뿐이다. 다양한 충원 관련 인센티브 규정이 있지만 빠른 승진은 사실상 쉽지 않다. 젊고 우수한 엘리트들이 특히 기층 당과 국가에서 이탈하는 이유이기도 하다. 19

〈표 2-2〉 비영도 직무 승진 조건

승진 대상 직급	승진조건
1급 순시원 (一級巡視員)	청국급 부직(廳局級副職) 혹은 2급 순시원(二級巡視員) 재직 4년 이상
2급 순시원 (二級巡視員)	1급 조연원(一級調研員) 재직 4년 이상

<sup>19</sup> 젊은 엘리트들의 기층 당정 기관 이탈 현상과 추세에 관해서는 다음 사례 참고. "年輕幹部爲何"逃離"基層?," https://cbgc.scol.com.cn/city/42911 (검색일: 2022년 9월 23일).;"時政熱點:基層年輕幹部斷層之憂," https://view.inews.qq.com/a/20201030A0DJQR00 (검색일: 2022년 9월 23일).

승진 대상 직급	승진조건
1급 조연원 (一級調研員)	현처급 정직(縣處級正職) 혹은 2급 조연원 재직 3년 이상
2급 조연원 (二級調研員)	3급 조연원(三級調研員) 재직 2년 이상
3급 조연원 (三級調研員)	현처급 부직(縣處級副職) 혹은 4급 조연원(四級調研員) 재직 2년 이상
4급 조연원 (四級調研員)	1급 주임과원(一級主任科員) 재직 2년 이상
 1급 주임과원 (一級主任科員)	향괴급 정직(鄕科級正職) 혹은 2급 주임과원(二級主任科員) 재직 2년 이상
2급 주임과원 (二級主任科員)	3급 주임과원(三級主任科員) 재직 2년 이상
3급 주임과원 (三級主任科員)	향괴급 부직(鄕科級副職) 혹은 4급 주임과원(四級主任科員) 재직 2년 이상
4급 주임과원 (四級主任科員)	1급 과원(一級科員) 재직 2년 이상
1급 괴원 (一級科員)	2급 과원(二級科員) 재직 2년 이상

#### 2) 직무와 직위 수량 제도화

직무와 직급 병행 규정 못지않게 직무와 직위 수량도 엘리트 충원에서 중요한 요소이다. 사회경제적 필요성에 의해서 엘리트를 충원하고 싶어도 관련 재직 가능한 직무가 부족하고 직위 수량이 제한적일 경우 엘리트 충원의 격려 기제로서 충분한 자리가 제도적으로 마련되지 않기 때문이다. 직급과 직위 수량을 제한하여 충원의 폭을 제한한다. 20 예를 들어, 중앙기관 1급, 2급 순시원(巡視員)은 기관 종합관리류 직위 수량의 12%

《직무와 직급 병행 규정》이 발표되기 전 중앙기관 차원에서 순시원(巡視員)과 부순시원(副巡視員) 직무 수량은 해당 기관 청국급(廳局級) 영도 직무 수량의 3분의 1을 초과할 수 없었고, 전 성(省) 직속 기관 순시원과 부순시원의 직위 수량은 청국급(廳局級) 영도 직무 직위 수량의 3분의 1을 초과할 수 없었다. 그 가운데 순시원은 순시원과 부순시원 직위 수량의 30%를 초과할 수 없었으며, 조연원(調研員)과 부조연원(副調研員) 직위 수량은 현처급(縣處級) 영도 직무 직위 수량의 50%를 초과할 수 없었다.

이처럼 엘리트 충원 관련 제도화 추세는 관련 제도적 취약성을 극복하고 규정에 기반한 충원이 이루어질 수 있도록 규범화를 진행하는 긍정적인 방향성과 아울러 엘리트 총량 규제를 통한 직무와 직급, 직위의 제한을 두는 보수적인 접근을 보인다. 이는 탄력적인 엘리트 운용에 일정한제약을 가하게 된다. 물론, 기본 인사제도 개혁에서 과거에 횡행했던 '철밥통(鐵飯碗)' 인사행태를 개선하는 측면에서 개혁의 방향성은 긍정적으로 평가할 수 있으나 사회경제적 조건 변화에 부응하는 탄력적인 엘리트 충원의 요구에는 기존 관행이 오히려 제약이 된다는 점이다.

를 초과하지 못하고 그 가운데 정부급(正部級) 단위 1급 순시원(一級巡視員) 수량은 1급, 2급 순시원 총량의 40%를 초과할 수 없다. 부부급(副部級) 기관 1급 순시원(一級巡視員)은 1급, 2급 순시원 총량의 20%를 초과할 수 없다. 1급에서 4급 조연원(調研員)은 해당 기관 종합관리류 직위수량의 65%를 초과할 수 없다.

<sup>20</sup> 엘리트 충원 과정에서 각 직급의 설치와 직수(職數) 비율에 대해서는 〈공무원 직무와 직급 병행 규정〉 제3장 직급 설치와 직수 비례 참고. "中共中央辦公廳印發《公務員職務與職級並行規定》,"

http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content\_5377422.htm (검색일: 2022년 9월 24일).

#### 3) 엘리트 강등 규범의 내실화

이러한 보이지 않는 기존 관행의 제약은 우수한 엘리트층의 당과 국가 기구 진입에 부정적인 인식을 확산하고 있다. 엘리트 충원의 매력 요소 인 △안정적인 직장 △훌륭한 처우 △다양한 서비스 지원 등은 점차 축소되거나 민영화 추세로 변하고 있기 때문이다. 일반적으로 중국 내 당과 국가기구 등에 포진해 있는 엘리트들은 재임 기간 직급에 근거하여임금, 주택, 의료, 교통, 사회보장 등 다양한 처우를 받는다. 그리고 이러한 다양한 혜택이 당과 국가의 엘리트가 되고자 하는 사람들에게 매력요소로 인식되곤 했다. 그러나 중국에서 완전 고용과 종신 고용의 과거엘리트 관리 시스템은 개혁개방 이후 깨진 지 오래되었다. 심지어 최근에는 다양한 차원에서 당과 국가기구 내에서 재직하고 있는 엘리트의 지위 강등을 가능하게 하는 규정이 나오기도 한다. 21

이는 완전 고용을 지향했던 마오쩌둥 집권 시기나 사회주의 시장경제를 추진하면서도 가능한 해고나 도태를 지양했던 개혁개방 시기 엘리트 관리 유산과는 확연히 차이가 난다. 능력에 따른 상벌이 강조되고 다양한 평가지표에 따라 엘리트 평가가 다차원으로 진행되는 상황이 연출되었다. 따라서 엘리트 충원은 점차 당위성만을 가지고 추진되는 환경과는 멀어졌다. 오히려 시진핑 주석은 성과 평가를 기반으로 하는 엘리트

의 승진과 강등을 한층 더 강조하고 있다.<sup>22</sup> 물론, 적지 않은 엘리트들이 부패에 노출되는 상황에서 통치 정당성을 확보하고 중국공산당 통치에 대한 사회적 명분을 축적하기 위해서 당과 정부가 반부패 일소에 나서는 것은 당연한 귀결로 이해할 수 있다. 그러나 엘리트 집단에 대한 이러한 상벌과 평가에 기초한 강등 추진의 사회 분위기는 우수한 엘리트의 충원 을 고무하는 매력 요인이 아님은 분명하다.

엘리트 충원 과정에서 중국은 현재 충원 못지않게 기존 엘리트를 어떻게 관리할 것인가에 더욱 중점을 두고 있다. 특히, 엘리트 개개인의 능력을 평가하는 동시에 이를 토대로 좌천이나 직위 해제 등 다양한 형태의 강등 규정을 제도화하고 있다. 그리고 이러한 제도적 보완은 법률과 법규 제정, 규정 정비 등으로 나타나고 있다. 이처럼 중국의 당과 정부는 엘리트 지위가 변동하고 승진 이동뿐만 아니라 강등할 수도 있다는 규정을 실제로 현장에서 적용하고 있다. <sup>23</sup> 이는 엘리트 충원에 있어서 총량차원에서는 일정한 규모를 유지하는 보수적 접근을 통해서 직무와 직위, 직급을 안정적으로 보장하는 동시에 상벌과 강등, 평가 등을 적극적으로 규정화하고 제도화하여 엘리트 충원과 동시에 엘리트 구조의 질적 변화를 함께 도모하고 있다고 평가할 수 있다.

<sup>21 2022</sup>년 9월 8일 중공 중앙 판공청은 〈영도 간부를 올리고 내리는 추진 규정(推進領導幹部能上能下規定)〉을 각급 기관에 내려보냈다. 해당 규정은 2015년 6월 26일 정치국 회의에서 심의 비준하고, 2015년 7월 중공 중앙 판공청에서 발표한 것을 다시 2022년 8월 19일 중공 중앙정치국 상무위원회에서 개정하고 2022년 9월 8일 중공 중앙 판공청 명의로 하달하였다. 이 규정에 대한 자세한 내용은 다음 참고. "中共中央辦公廳印發《推進領導幹部能上能下規定》," https://mp.weixin.qq.com/s/uLvtVlhams9TnkO8NclwEA (검색일: 2022년 9월 24일).

<sup>22</sup> 시진핑 주석의 엘리트 발탁과 강등에 대한 공개적인 인식 표출은 다음을 참고. "習近平:推動幹部能上能下、能進能出," http://www.dangjian.com/shouye/dangjianyaowen/202209/t20220923\_6479534.shtml (검색일: 2022 년 9월 24일).

<sup>23</sup> 실제로 20차 당대회 이후 공업정보화부장이었던 샤오야칭이 비리를 이유로 성부급 정직에서 주임과원으로 강등되었다..

#### 2. 시진핑 시기 엘리트 충원

#### 1) 엘리트 충원 절차와 방식

중국에서 엘리트 선발 절차와 방식은 매우 명료하다. 중공 중앙 대외 연락부는 외국인들이 중국의 엘리트 선발 절차를 알기 쉽게 이해하도록 관련 내용을 공개한 적이 있다. <sup>24</sup> 이를 공개한 이유는 외부에서 보는 것처럼 중국의 엘리트 충원이 매우 복잡하고 장막에서 이루어지는 비민주적인 것이라는 시각을 교정하기 위해서이며, 다른 한편으로는 중국 내부에서 엘리트 충원에 대한 투명성을 높이는 차원에서 고려되었다.

우리가 알고 있는 것처럼 중국에서 당과 국가기구 각급에서 필요로 하는 엘리트에 대한 선발 절차와 방식은 비교적 명료하다. 일반적으로 의견을 수렴하고(動議), 조직이나 개인의 추천을 받고, 일정 기간 관찰한후, 조직 인사 부문 관계자들이 토론하고 결정한다. 즉, △의견 수렴 △ 추천 △관찰 △토론 후 결정 과정을 거친다. 그리고 일단 임용이 결정되면 일정한 수습 기간을 거쳐 공식 임용된다. 이러한 과정은 추천을 전제로 하는 엘리트 선발 과정이기 때문에 가능하다. 일반적으로 서방의 경우 정당 공천을 통한 후보자 확정 혹은 무소속 후보의 개인적 판단에 의한 입후보 등 개인의 자율적 판단에 기초한 선거 참여와는 다소 다른 절차와 방식이다.

동의(動議)는 의견 제시를 말한다. 개인적 의견 제시와 조직적 의견 제시 모두 열려 있다. 특히 선발과 임용 과정의 첫 출발점이 바로 의견 제시로부터 시작한다는 점에서 엘리트 충원 과정에서 매우 중요한 절차 가운데 하나이다. 중국은 주로 개인적 의견보다는 당의 조직적 의견이 훨씬 중시된다. 당국가체제이기 때문이다. 예컨대 당 위원회의 의견이 우선 고려되고, 당연히 당 위원회의 의견은 당 조직부가 주체가 되어 만들어 간다. 당이 조직적으로 선발과 임용에 대한 의견을 제시하면 바로 해당 조직은 엘리트 개인에 대한 추천(推薦) 절차를 진행한다.

물론, 추천은 조직부의 이름으로 익명으로 진행되나 사실상 조직 내 결정이기 때문에 조직부 관계자와 조직 내 최고 책임자나 최고위층에서 미리 관련 사실을 인지하고 있다. 그런데도 절차적 정당성을 확보하기 위해서 형식적으로라도 선발, 임용 해당자에 대한 추천표(推薦表)를 작성하고, 대상자에 대한 면담을 진행한다. 관찰(考察) 대상 규모는 선발과임용 규모보다 많게 이루어진다. 마치 차액선거와 같은 방식이 적용된다. 25 다양한 경로를 통해서 추천 의견을 수집하기 때문에 임용이나 선발수량보다 더 많은 수의 대상자를 대상으로 추천 절차를 진행한다. 관찰은 주로 임용 대상자에 대한 △당안(檔案) 열람 △면담 △민의 조사 △전문 조사 등 과정을 거친다. 특히, 당안 등 개인 이력과 조직 평가에 대한문서 자료가 중요하게 다루어진다. 26

<sup>24</sup> 중국의 엘리트 선발 과정은 외국인을 위해서 중공 중앙 대외연락부에서 발표한 설명 자료에 잘 나와 있다. "圖解中共中共如何選拔任用黨政領導幹部?."

http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0509/c164113-28336099.html (검색일: 2022년 9월 24일).

<sup>25 2022</sup>년 10월 22일 막을 내린 중국공산당 제20차 전국대표대회 중앙위원 선거에서도 차액 비율로 8%가 제시되었다.

<sup>26</sup> 공직자를 포함하여 개인의 이력에 대한 내용은 당안(檔案)이라는 이름으로 개인의 발전 경로와 함께 움직인다. 마치우리의 개인생활기록부와 같은 당안은 개인의 이력뿐만 아니라 단위에서 생활할 때 해당 조직에서 기록한 평가 내용등도 포함되어 있다. 개인은 기본적으로 자신의 당안을 열람할 수 없다. 따라서 엘리트 임용과 선발 관련하여 개인 관찰 차원에서 당안의 열람은 매우 중요한 과정이다. 엘리트 인사 과정에서 당안의 위상과 역할, 관리 등에 대해서는 다음 참고. "中共中央辦公廳印發《幹部人事檔案工作條例》"

관찰 과정을 거친 후 당 위원회는 집단적으로 충분한 토론을 거쳐 표결을 통해서 선발 혹은 임용을 결정하게 된다. 형식적으로 과반수의 동의가 있어야 한다. 임용(任職)은 말 그대로 직무 배치를 의미한다. 이 과정에서 중국식 충원 기제가 작동하는데, 바로 임용 전 공시제도를 적극적으로 활용하는 것이다. 이는 엘리트 임용 과정에서 밀실 야합의 비판을 상쇄하고 사회적 평가(평판) 기제를 도입하여 당과 국가, 정부의 결정을 사회적 결정으로 합리화하는 과정이다. 시진핑 시기에 들어가 엘리트 선발, 임용 과정에서 특히 사회적 평가를 중시하는데 이는 일종의 여론 감독을 수용하는 방향으로 엘리트 충원이 변화하고 있음을 보여 주는 사례라고 할 수 있다. 일정한 사회 공시 기간을 거치면 수습 기간을 거쳐 정식 임용된다.

임용 이후 엘리트들은 자신이 속해 있는 부문 혹은 지방 당 위원회의 관리와 감독을 상시로 받는다. 특히, 중관간부(中管幹部) 관리 대상에 접근해 있는 청국급(廳局級) 이상의 간부는 당 중앙 조직부의 직간접 관리와 감독을 받는다. 이는 엘리트 충원 과정에서 사회적 평가 등 다양한 요소를 도입하고는 있지만, 중국에서는 여전히 엘리트 임용과 선발의 표준으로서 '당관간부(黨管幹部)' 원칙이 강조되기 때문이다. 시진핑 시기 변화된 엘리트 충원 방식과 기제 역시도 사실상 당이 전 국가와 사회 엘리트를 모두 관리한다는 '당관간부' 원칙이 여전히 관철되고 있다.

중국에서 엘리트 충원의 제1 조건은 능력을 갖춘 훌륭한 사람을 찾아 내는 것이다. 이러한 목적에 따라 다양한 엘리트 충원 기준과 원칙이 제시되었다. 예컨대 시진핑 주석은 19차 당대회 〈정치 보고〉에서 6가지 엘리트 선발 표준을 제시했다. △덕과 재능을 겸비하고(德才兼備) △덕을 먼저 고려하고(以德爲先) △사방의 인재를 모으고(五湖四海) △현명한 사람을 뽑고(任人唯賢) △일을 잘 처리하고(事業爲上) △공명정대함(公道正派)이 바로 그것이다. 즉, 엘리트 충원에서 △정치 △사상 △능력 △책임 감 △작풍(作風) △자율성을 원칙으로 새로운 표준을 적용하여 엘리트를 충원하겠다는 기준을 제시한 것으로 이해할 수 있다.

여기서 중요한 사항이 바로 정치 우선의 원칙 천명이다. 엘리트 충원에 있어서 정치적 덕목을 우선 고려하겠다는 것은 시진핑 집권 이후 더욱 두드러진 변화 가운데 하나이다. 물론, 개혁개방 시기를 포함하여 이전 시기 정치 우선은 '당관간부'의 원칙인 동시에 당국가체제의 엘리트충원의 기본 전제였다. 그러나 개혁개방 시기 정치적 신념 등 '덕(德)'을 중시하기보다는 이를 기본 전제로 하는 선에서 경제적 능력이나 성과 등이른바 '재능(才)'을 더욱 고려해서 엘리트를 충원했다. 예컨대 기술직 관료의 등장은 바로 이러한 능력 위주 엘리트 충원의 결과였다. 그러나시진핑 집권 이후 능력보다 우선 고려되는 것이 정치이념의 문제이다. 즉, '덕'과 '재'를 겸비하되 반드시 '재'보다 '덕'을 우선 고려하겠다는 것을 공식화한 것이고, 실제로 충원 과정에서 충성도, 이념 정체성 등을 엘리트 충원의 주요 평가지표로 내세우고 있다.

<sup>2) &#</sup>x27;당관간부' 원칙의 지속과 변화

http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/28/content 5344196.htm (검색일: 2022년 9월 25일).

이러한 '당관간부' 원칙의 고수와 정치를 중시하는 엘리트 충원은 중국이 처한 국내외적 환경이 개혁개방 시기와 확연하게 달라졌다는 인식이 자리하고 있다. 27 중국은 이미 2010년 12월 이후 세계 경제 총량 규모에서 일본을 앞서기 시작했다. 명실상부하게 미국과 어깨를 나란히 하고 있으며, 그 결과 대외관계 또한 2012년 18차 당대회에서 신형대국관계(新型大國關係)를 제기할 정도로 중국의 국제적 위상 제고와 지위 향상이라는 외부 변수에 대한 적절한 대응과 종합 관리는 중국의 중요한 국책이 되었다. 따라서 국내외 요소가 중국의 국내 정치에 영향을 주는 상황에서 이를 중국적 시각에서 대응해 나가기 위해서는 반드시 경제성보다는 정치성을 내세울 필요가 있다는 인식의 전환이 지도부 내에서 공유되었다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 인식의 전환은 기존 관행과 다른 새로운 관행의 출현이 필요했다. 엘리트 충원 과정에서 '재능', '능력' 못지않게 '정치', '덕성'의 중시로 이어졌다고 평가할 수 있다.

새로운 조건에서 엘리트 충원 과정의 변화는 단계별 성장이라는 보수적인 접근보다는 파격 발탁이라는 새로운 변화로 무게 중심이 옮아갔다. 단계별 성장은 기존 관행에 순응하는 방식이고 상대적으로 위험성이 그리 크지 않다. 예측 가능성이 크기 때문이다. 그러나 시진핑 주석은 18대와 19대, 20대에 단계별 성장의 엘리트 충원과 함께 파격 발탁의 엘리트 충원을 통해서 정치국 위원을 구성했다. 예를 들어, 19대 인사를 보면 차이치(蔡奇)의 경우, 비록 성부급 정직에 해당하는 직위인 국가안전

위원회 판공실 주임을 맡고 있었지만 당내 지위는 19대 대표에 지나지 않았다. 그러나 중앙후보위원과 중앙위원을 건너뛰고 세 단계 뛰어올라 정치국 위원이 되었다. 중앙선전부장에 오른 황쿤밍(黃坤明)이나 중앙조 직부장에 오른 천시(陳希) 등도 파격 발탁의 혜택을 받았다. 28 20대에서는 정치국 위원으로 파격 승진하여 중앙선전부 부장에 오른 리수레이(李書磊) 사례도 있다.

물론, 시진핑 주석이 18대와 19대, 20대 정치국 위원 충원 과정에서 단계별 성장을 완전히 제거한 인사를 한 것은 아니다. 파격 발탁이 두드러졌으나 이는 단계별 성장이라는 기존 틀 내에서 작동했을 뿐이다. 20대에서도 정치국 상무위원 승진은 한 명의 예외 없이 모두 정치국 위원 가운데서 이루어졌다. 그러나 시진핑 주석 개인이 가진 제도적 권위를 충분히 활용하여 자신의 측근이나 이른바 '시자쥔(習家軍)'을 대거 최고 위급 엘리트로 발탁한 것은 개혁개방 시기 기존 관행이던 당내 합의를 통한 권력 균형과는 완전히 다른 패턴을 보여 주었다. 이는 일종의 새로운 관행의 창출에 따른 엘리트 충원이라고 볼 수 있다. 최고 지도자나 당중앙 조직부를 통한 의중이 반영된 파격 발탁이 '당관간부' 원칙을 훼손하지 않는 범위 내에서 폭넓게 작동했다는 게 시진핑 시기 엘리트 충원의 과정이라고 평가할 수 있다. 새로운 엘리트 충원에서 시진핑 주석의 개인적 의지가 점점 중요한 변수가 되고 있다. 20대 정치국 상무위원 인사는 이를 충분히 보여 주었다.

<sup>27</sup> 경로의존 차원에서 기존의 관행이 지속되는 것이 아니라 새로운 관행을 통해서 사회적 명분을 축적하고 통치 정당성을 확보하는 움직임이 시진핑 집권 시기에 본격화되었다는 의미이다. 이에 대해서는 다음 참고. 양갑용, "중국 정치의 경로의존, 명분과 의지," 성균중국연구소 기획, 이희옥·양철 책임 편집, 『중국 솔루션: 중국 개혁개방 40년을 보는 한국학계의 시각, (서울: 성균관대학교 출판부, 2018), pp. 17-34.

<sup>28 20</sup>차 당대회 결과 신임 정치국 위원 가운데 리수레이(李書磊)의 경우 19기 중앙기율검사위원회 위원, 부서기에서 20 대에 처음으로 중앙위원에 발탁되고, 20기 1중전회에서 바로 정치국 위원으로 승진했다. 시진핑 주석의 발탁인사이다.

#### 3) 최고 지도자의 강력한 의지와 충원

파격 발탁과 같이 제도적인 관행을 새롭게 바꾸기 위해서는 당내 기반이 필요하다. 당내에서 합의가 되어야 하고, 사회적으로도 동의를 받아야 한다. 시진핑 주석의 파격 발탁의 의지는 이미 당내 합의가 필요하지않을 정도로 시진핑 주석 개인의 당내 입지는 매우 견고하다. 이미 2016년 가을 18기 6중전회에서 당내 '핵심(核心)'지위를 획득했다. 2017년 19차 당대회에서 '시진핑 사상'을 당장(黨章)에 삽입했다. 2018년 3월에는 국가주석 연임 제한 규정을 폐지했다. 심지어 2021년 중국공산당창당 100주년 기념식에서 신중국 이후 세 번째, 두 번째 '역사결의(歷史決意)'이후 40년만에 '역사결의'를 통해서 시진핑 주석의 지도력을 역사의 이름으로 확인했다. 따라서 당내에서 그리고 사회에서 시진핑 주석의 의지를 흔들만한 제약 조건이나 변수는 사실상 사라졌다. 엘리트 충원 과정에서 친위 세력에 대한 파격 발탁 역시 의지 실현에 제동을 걸수없는 상황이 되었다. 20대 정치국 위원 인사 결과는 이를 충분히 보여주었다.

앞서 지적한 대로 시진핑 주석의 엘리트 충원에 대한 제도 변화 의지는 매우 강력하다. 즉, 잘하는 사람에게는 상을 주고(승진), 못하는 사람에게는 벌을 주는(강등) 신상필벌(信賞必罰) 제도를 적극적으로 도입하고 있다. 그리고 이를 자신의 집권 기간을 포함하여 향후 중국 내 제도나 규정으로 정착시키려고 시도하고 있다. 2022년 9월 8일에 재차 공포된당 중앙의 영도 간부에 대한 승진, 강등 규정도 이러한 맥락에서 나온 것이다. 일상적인 관리 감독 강화를 통해서 책임을 묻고 신상필벌을 제도

화하여 엘리트 충원을 좀 더 체계화하고 안정화하겠다는 것이다. <sup>29</sup> 물론, 이러한 움직임은 시진핑 주석의 의지가 반영된 것이기도 하다. 그러나 시진핑 주석 본인도 과거의 관행과 완전히 단절하고 새로운 관행만을 추구하는 것은 아니다.

예를 들어, 엘리트 충원에서 기층 경험을 중시하는 기존 관행은 더욱 공고히 하고 있다. 사회적 평가를 도입하는 새로운 관행은 적용 범위를 넓히고 있다. 파격 발탁 역시 기존 관행을 완전히 벗어나서 단계별 성장이라는 관행을 완전히 무시하고 진행하는 것은 아니다. 그리고 기층을 중시하는 기존 관행도 여전히 유효하다. 30 다만, 충원 과정에서 나타날수 있는 사회적 의견을 충분히 수렴한다는 차원에서 각종 SNS 등을 적극적으로 활용하여 기층의 의견이나 주민의 의견을 수렴하는 충원 기제는 평가 과정에서 중요하게 고려하고 있다. 이는 기층에서 활동하는 엘리트들이 갖는 인사 정체에 대한 불만을 완화하는 차원에서 파격 발탁이라는 방식으로 승진의 기회를 주고 있다. 이는 역동적인 엘리트 선발과 임용기제 정책으로 연결되고 있다. 31 이러한 움직임은 기존 제도를 충분히 활용하여 새로운 충원 과정을 내실화하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 이러한 움직임에 바로 새로운 엘리트 충원 대상으로서 '70후'들이 존재한다.

<sup>29</sup> 영도 간부 발탁과 강등에 관한 규정 도입 취지, 요구사항, 변화 지점, 적용 대상 등 포괄적인 내용에 관해서는 규정 제정에 참여한 당 중앙 조직부 인사의 인터뷰 참고. "中央組織部負責人就修訂頒布《推進領導幹部能上能下規定》答記者問," http://www.gov.cn/zhengce/2022-09/20/content\_5710815.htm (검색일: 2022년 9월 25일).

<sup>30</sup> 시진핑 주석은 전국 우수 현(縣) 서기 표창대회에서 기층 경험이 엘리트에게 매우 중요한 과정이자 자산이라고 역설했다. 이 이야기는 기층 경험 중시가 향후 엘리트 충원의 중요한 고려사항으로 여전히 중시될 것임을 시사한 것이다. 우수 현 서기 표창대회 관련해서는 다음 참고. "習近平會見全國優秀縣委書記:郡縣治 天下安," http://news.sohu.com/20150701/n415948434.shtml (검색일: 2022년 9월 24일).

<sup>31</sup> 이에 대한 구체적인 내용은 시진핑 주석의 전국조직공작회의 발언 참고. "習近平在全國組織工作會議上的講話," https://www.12371.cn/2018/09/17/ARTI1537150840597467.shtml (검색일: 2022년 9월 24일).

#### 3. 파격 발탁의 지속 가능성

#### 1) 선거 부재와 절차적 정당성

최고위급 권력엘리트 충원은 중국의 정치 구조상 후계 구도와 연결되어 고려될 수밖에 없다. 중국의 당국가체제가 흔들리지 않고 지속할 수있게 실행되기 위해서는 안정된 차기 권력이 준비되고 또한 큰 위험성 없이 현 최고 권력이 이전되어야 한다. 후계 권력이 안정적으로 자리를 잡지 못하면 내부 갈등과 대립을 촉발하게 되고, 이는 안정을 최우선 과제로 여기는 중국에 불확실성이라는 위험성을 유발한다. 한편, 준비된 후계자, 명확한 후계 구도는 정치변화의 예측 가능성을 높인다는 점에서체제 안정의 중요 요소이다. 이를 기존 관행이 아닌 파격 발탁을 통해서충원할 수도 있다.

중국에서 리더십 교체 혹은 후계 구도 안정화 조치 관련하여 선거 기제는 존재하지 않는다. 물론 형식적인 절차로서 선거라는 제도가 수단적 가치로 사용되기는 한다. 그러나 그것이 바로 목적일 수는 없다. 중국은 대부분 당내 합의에 기초해서 미리 결론을 도출하고 절차적 정당성을 높이기 위해서 수단적 가치 차원에서 주로 선거 행위를 활용한다. 오히려 중국은 체제 특성상 포괄적 영향력을 행사하는 엘리트들을 적재적소에 배치하는 권위적 '중국식' 충원 과정이 선거라는 수단을 통해서 권력이 교체되는 서방의 경험보다 상대적으로 안정적이라고 주장한다. 중국은 선거 부재 대신에 과감한 세대교체라는 엘리트 충원을 통해서 리더십교체의 당위성과 정당성을 높여 오고 있다.

예컨대, 선거 부재 대신에 이를 대체할 수단적 가치로서 세대 정치를 강조한다. 그리고 이러한 세대가 공유하는 집단적 사유가 중국의 역사 경험 속에서 배태하고 유전(遺傳)되기 때문에 서방처럼 인기 투표와 같은 선거 수단에 기반한 선출 권력보다 더욱더 안정적이라고 중국은 말한다.

따라서 중국은 절차적 정당성 대신에 세대별 정치 순환을 통해서 새로운 피의 수혈로 엘리트를 충원하고 있다. 그리고 이러한 세대 순환은 엘리트 충원에서도 세대별 집단교체의 흐름으로 나타나고 있다. 예컨대, 중국에는 이른바 3세대, 4세대, 5세대 등 세대 정치가 존재한다. 그리고 이들은 집단적으로 특정 역사 경험을 공유한다고 여겨진다. 이들의 집단성은 지난 30여 년 동안 10년 주기로 권력 교체를 이뤄 오고 있다. 지난 1992년 14차 당대회 이후 장쩌민(江澤民), 후진타오(胡錦濤), 시진핑(習近平)으로 이어지는 권력 교체는 사실상 세대 정치를 매개로 이루어지고 있다. 그러나 2022년 20차 당대회는 시진핑 주석의 권력 연장에 따라서 세대교체의 정치 관행이 기저에서부터 작동하지 않았다. 이러한 기존 관행의 파괴와 새로운 관행의 미도래는 권력 교체의 불확실성을 높이고 이는 엘리트 충원의 제도 변화와도 연계된다.

세대교체에 기반한 세대 정치는 중국이 엘리트를 충원하는 사실상의 제도로서 지난 30여 년 동안 작동해 왔다. 특히, 세대교체는 오랜 역사적 경험을 갖고 있으므로 위험성에 덜 민감하다. 또한 후계 구도에서 예측 가능한 경쟁을 하는 제도적 길잡이 역할을 해 왔다. 그러나 엘리트 충원 기제로서 세대교체가 이루어지지 않고 그 결과 세대 정치도 작동하지 않는 경우 중국의 강고한 당국가체제는 후계 구도를 둘러싸고 지속 가능한 발전 가능성의 신화가 흔들릴 수 있다. 그러나 시진핑 3연임과 관련하여 세대 정치를 확연하게 드러내지 않는 대신에 세대교체를 전면에 내

39

세우는 엘리트 교체가 나타나고 있다. 20대 중앙위원 구성에서 중앙후 보위원에 이른바 '70후'가 34명 가량 진입했다는 사실이다.<sup>32</sup>

#### 2) 당내 합의와 엘리트 충원

엘리트 충원 관련하여 후진타오 시기 조직부장을 역임했던 리위안차오(李源潮)는 중앙 조직부 비서장 선발 과정을 설명하면서 "간부 선발은 추천 과정으로부터 시작하고 해당 부문의 퇴직 간부도 추천 대상이 될수 있다"라고 설명한 적이 있다. 33 또한 추천 범위를 확대하여 조직 부문 추천, 간부와 군중 추천, 지도자 추천, 엘리트 개인 셀프 추천 등 추천의 다양화를 강조했다. 34 아울러 퇴직 간부 추천 가능성을 언급한 것은 당내 엘리트 충원에 있어서 선거 절차가 중요한 것이 아니라 조직 내 합의 과정이 더 중요하다는 것을 의미한다. 엘리트 충원에서 당 내외 추천이 매우 중요한 과정임을 인사와 조직을 책임지는 당 중앙 조직부장이 공식화한 것이다.

그러나 이러한 당내 합의를 이루는 과정은 선거라는 절차적 정당성을 갖추지 못한 상황에서 다양한 의견 수렴을 위한 일종의 면피성 정책의 하나로 추진되는 것으로 이해하는 것이 타당하다. 왜냐하면 엘리트 충원 은 정책과 인사의 결정권을 특정인에게 부여하는 권한을 부여하는 절차이기 때문에 반드시 국민의 의사가 반영되어야 하고, 그 절차적 수단은 바로 선거제도이다. 그러나 중국은 엘리트 충원 과정에서 완전한 의미의 자유경쟁 선거를 도입하지 않고 일정한 범위 안에서 추천에 기반한 엘리트 구성이 이루어진다. 여기에 사회적 평가를 수반한 다양한 의견 수렴장치를 엘리트 충원 과정에 녹여 내야 선거제도 없는 속에서 엘리트 충원이 합의로 이루어지는 체제적 한계를 극복할 수 있다. 중국과 같은 권위주의 정치체제에서 엘리트 충원에서 합의가 중요한 이유가 바로 선거제도를 자유롭게 도입하지 않기 때문이다.

엘리트 충원 과정에서 나타나는 이러한 합의는 중국과 같은 일당체제에서 비교적 수월하게 작동한다. 또한, 일당 독재이기 때문에 장기 비전을 가지고 정책의 조정도 비교적 원활하게 할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 정책의 단절성이나 매몰 비용(sunk cost)도 줄일 수 있다는 점에서일견 효과적인 측면이 있다. 그러나 엘리트 충원 과정에서 나타나는 다양한 의견에 귀 기울이는 다원주의적 접근이 아니라 사후 평가 과정에서나타나는 의견 수렴이다. 따라서 다원주의적 방식을 취할 뿐 다원주의적접근은 아니다. 중국공산당 집권이 선거를 통해서 국민 전체로부터 권력을 위임받은 합법적인 통치력은 아니기 때문이다. 권력의 소재에 따른당위성만을 강조할 따름이다.

그러므로 선거제도를 통해서 최고 권력에 이르는 주권재민(主權在民) 의 민주주의 기본 원리와 중국의 엘리트 충원은 그 속성에서 근본적인 차이가 난다. 오히려 중국식 당내 합의에 기초한 충원을 통한 엘리트 승진 이동은 선거를 통한 권력 교체에 부응하기보다는 체제를 지속시키기 위한 핵심 행위자로서 구조 내에서 활동하는 활동가를 양성하는 데 더

<sup>32</sup> 중앙후보위원 171명 가운데 출생연도가 불확실한 두 명을 제외하고 확인 가능한 '70후' 가운데 중앙후보위원은 34명이다. "中国共产党第二十屆中央委员会候补委员名单",

http://cpc.people.com.cn/20th/n1/2022/1022/c448334-32549634.html (검색일: 2022년 10월 23일).

<sup>33</sup> 리위안차오의 발언에 대해서는 대니얼 벨의 다음 책 내용 참고. 대니얼 A. 벨 지음, 김기협 옮김, 『차이나 모델: 중국의 정치 지도자들은 왜 유능한가?』(서울: 서해문집, 2017), pp. 305~306.

<sup>34 &</sup>quot;李源潮:要明確幹部推薦人責任 建立責任追究制度,"

http://finance.sina.com.cn/roll/20100302/12397484438.shtml (검색일: 2022년 9월 25일).

적합하다고 평가할 수 있다. 즉, 중국의 엘리트 충원은 정파적이지 않고 파편화된 권력의 일부 세력의 이해를 대변하는 것도 아니고 전체로서 중국이라는 국가체제에 복무하는 기능주의적 행위자를 선발, 육성하는 데 적합하고, 엘리트 충원 역시 제도적으로 이를 잘 보완하고 있다.

이러한 체제 내 기능주의적 인간형을 창출하기 위한 유능한 엘리트를 양성하는 과정을 대니얼 벨은 '현능주의(賢能主義, meritocracy)'라고 부른다. 35 '현능주의'란 어질고 능력 있는 자를 선발, 육성하여 통치 현장에 투입하는 시스템을 말한다. 이 현능주의 시스템은 바로 국가와 사회를 일원적으로 지배하는 중국공산당 당내 합의에 뿌리를 두고 있다. 국가에서 필요로 하는 엘리트들은 당에서 제시한 '당관간부' 원칙에 따라층위(層位)를 달리하면서 단계별로 경쟁을 경험하고, 인적 요소, 성과, 정치적 순결성 등 여러 요소가 복합적으로 결합하여 한 단계 한 단계 충원되기도 하고, 한꺼번에 두세 단계 건너뛰면서 충원되기도 한다. 즉, 엘리트 충원 과정으로서 단계별 성장과 파격 발탁도 사실 모두 당내 합의를 기반으로 한다.

#### 3) 파격 발탁의 지속 가능성

앞서도 언급했듯이 중국에서 엘리트 충원 기제로서 파격 발탁은 독자 적으로 일어나지 않는다. 반드시 일정한 기준에 도달한 대상자를 상대로 해서만 파격 발탁이 이루어진다. 즉, 일정한 직무와 직급을 경험하고 직

35 현능주의에 대해서는 대니얼 벨의 다음 책 참고. 대니얼 A. 벨 지음, 김기협 옮김, 『차이나 모델: 중국의 정치 지도자들은 왜 유능한가?』 (서울: 서해문집, 2017).

위에 오른 자만이 다음 단계로 승진 이동하는 데 있어서 인센티브 형식의 파격 발탁의 수혜자가 될 수 있다. 그리고 이러한 파격 발탁은 개별적으로 일어나기보다는 5년 주기와 10년 주기 권력 교체가 일어나는 당대회 기점으로 집단적으로 발생한다. 대규모 엘리트 선발과 교체는 대부분 10년 주기로 이루어졌고, 이 주기는 세대 정치를 구성하는 시기와대부분 일치한다. <sup>36</sup>

예컨대, 5세대는 '50후'(55년 중심 50년대 출생자), 6세대는 '60후'(65년 중심 60년대 출생자), 7세대는 '70후'(75년 중심 70년대 출생자) 등으로 불리며 세력을 형성하는 다수의 엘리트 집단교체로 파격 발탁이 추진됐다. 그리고 파격 발탁을 통한 엘리트 충원은 대부분 '중관간부(中管幹部)'를 대상으로 이루어진다. <sup>37</sup> 한편, 직무와 직급, 직위가 일정수준에 도달해야 파격 발탁이 가능하다. 즉, 일정한 수준에 도달한 이후에 파격 발탁을 통한 엘리트 충원도 가능하다는 의미이다. 또 다른 파격발탁을 통한 엘리트 충원은 대상자와 최고 지도자와의 친소관계이다. 예컨대, 천량위(陣良宇)와 장쩌민과의 관계, 리위안차오(李源潮)와 후진타오와의 관계, 쩡칭홍(曾慶紅)과 장쩌민과의 관계, 후진타오와 송핑(宋平)과의 관계, 원자바오(溫家寶)와 순다광(孫大光)과의 관계, 시진핑과 당세샹(丁薛祥)과의 관계 등이 이를 방증한다. 일정한 영향력을 갖는 최고위급 전임자와 인적 네트워킹이 파격 발탁을 통한 충원의 수혜를 보장한다.

<sup>36</sup> 양갑용, "중국의 세대 정치와 세대교체: '70후' 성부급 부직 관원 현황을 중심으로," 「중국사회과학논총」 제3권 제2호 (2021), pp. 94-134.

<sup>37</sup> 중국의 엘리트(간부) 범주는 관리 주체의 급별에 따라 현급, 성급, 중앙 관리로 나뉜다. 현급간부(縣級幹部)는 현급 당 위원회 조직부에서 관리하고, 성급간부(省級幹部)는 성급 당 위원회 조직부에서 관리하고, 중관간부(中管幹部)는 당 중앙 조직부에서 직간접 관리한다. 중관간부가 된다는 것은 전국적 범위에서 성간(省間) 이동이 이루어지고, 중앙 당교 중청반(中靑班) 입소 교육 등 중앙 관리를 의미한다.

인적 네트워킹을 기초로 파격 발탁이라는 엘리트 충원이 이루어지기 때문에 파격 발탁 결과 집단적인 정치 파벌 성격의 세력권이 형성된다. 마치 시진핑 주석 집권 이후 두각을 나타내는 '시자쥔(習家軍)'과 같은 형태의 파벌 성격의 세력 출현이다. 이들의 네트워킹이 작동하면서 시진핑 주석이 직접 네트워킹하지 않더라도 '시자쥔'을 통한 한 단계 건너인적 관계가 형성되고 이들의 관계가 다시 파격 발탁의 씨앗을 뿌린다는 점이다. 즉, 파격 발탁이라는 새로운 엘리트 충원의 혜택을 받는 그룹은 시진핑 주석과 직접 네트워킹이 없다고 하더라도 한 단계 건너 시진 핑 주석과 연결된다는 점이다. 그 중심에 바로 차세대 엘리트 충원의 대상자로 급부상하고 있는 '70후'가 존재한다. 이들은 시진핑 주석의 측근세력인 '시자쥔'을 매개로 시진핑 주석과 연결되어 향후 충원 과정에서상대적 발탁의 혜택을 받을 가능성이 크다.

이들과 시진핑 주석의 정치적 이해관계는 매우 유사하다. 단계별 성장의 충원 구조를 그대로 답습하는 경우 상대적으로 정체된 '60후'의 빈자리를 기다리는 시간이 필요하다. 그러나 시진핑 주석이 새로운 피로 과감한 세대교체를 단행하면 당연히 다른 누구보다 '70후'들이 충원의 중심으로 부상할 것이다. 시진핑 주석 처지에서도 3연임 이후 안정된 권력 기반을 다지기 위해서 충성 세력을 필요로 한다. 즉, 권력 공고화가 필요한상황에서 기존 정치와 다른 새로운 정치를 명분으로 내걸고 젊은 피수혈이 고려될 수 있다. 성부급 부직에 진출했던 '70후' 100여 명 가운데 20차 당대회에서 중앙후보위원에 30여 명 넘게 진입한 것은 의미하는 바가적지 않다. 2002년 후진타오 전 주석이 집권을 시작할 즈음 '60후'로 대규모 충원이 이루어졌었던 선례도 있다. 5년 후 집권 연장을 위해서도 시진핑 주석과 '70후'는 상호 연대 필요성이 더욱 관심을 받고 있다.

2022년 8월 말 현재 약 100여 명의 '70후' 들이 성부급 부직에 진입해 있다. 그리고 이들 가운데 30여 명이 20차 당대회에서 중앙후보위원에 진입했다. 시진핑 주석 3기에 진입한 이들은 시진핑 주석 4기가 되면 대거 중앙위원에 진입할 것이고, 파격 발탁이 이루어지는 경우 중앙후보위원에서 중앙위원을 건너뛰고 정치국 위원으로 충원될 수도 있다. 앞서 언급한 대로 젊은 피 수혈은 시진핑 주석에게는 새로운 정치의 정당성을 높이고, '70후'들에게는 승진의 열매를 맛볼 수 있기 때문이다. 이러한 상호 이해가 맞아떨어진다면 향후 권력엘리트 충원 관련하여 '70후'들의 움직임은 중요 관찰 포인트이다. <sup>38</sup> '젊은 피' 충원에 대한 시진핑 주석의 의지가 중요 변수가 될 것이다.

<sup>38 20</sup>차 당대회 결과 스광후이(時光輝), 양진바이(楊晉柏), 롄마오쥔(連茂君), 우하오(吳浩), 류제(劉捷), 류창(劉強), 샤 린마오(夏林茂), 단웨이중(覃偉中), 궈닝닝(郭寧寧, 여) 등 30여 명의 '70후'들이 중앙후보위원에 당선되었다. 이들은 차기 후계 구도 형성에서 중요한 자원이 될 것이다.



### 러시아의 권력엘리트 충원 과정

- 1. 소련 시기의 권력엘리트와 충원 과정
- 2. 새로운 권력엘리트 집단의 등장과 충원 체계 개혁 요구
- 3. 현대 러시아의 권력엘리트와 충원 과정

#### 1. 소련 시기의 권력엘리트와 충원 과정

#### 1) 노멘클라투라의 개념과 진화 과정

노멘클라투라는 소련의 특권적 권력엘리트를 지칭하는 개념이다. 그러나 역설적이게도 소련의 공식 문헌에서 그 흔적을 찾기가 매우 힘들다. 실제로 『소비에트 대백과사전』, 『정치학사전』 등에서 노멘클라투라의 정치·사회적 개념은 전혀 제시되지 않고 있다. 당원을 대상으로 한교육 교재인 『당의 구조(Structure of the Party)』에서 노멘클라투라를 '최고위직의 명부'로 간단히 언급할 뿐이다. 왜냐하면 소련이 공식적으로 노멘클라투라의 실체를 인정한 바 없고, (지배)계급으로서 그들의 존재를 부정했기 때문이다.

보슬렌스키에 따르면, '노멘클라투라'라는 말은 원래 고대 로마 시대에 큰 연회에 참석한 손님들의 이름을 크게 공표하던 노예를 칭하던 말이었다. 이후 이 연회에 참석한 손님들의 명부를 의미하게 된 데서 유래했다고 전해진다. 39 그러나 소련의 정치·행정 용어로서 노멘클라투라라는 개념은 ①국가 권력 기구의 주요 직위·직책의 범위와 종류를 명시한 명부, ②이 직위·직책에 위치하거나 후보 요원으로 천거된 자들의 명부를 의미한다. 또한, 이 개념은 바로 이들의 △선발 △육성 △배치 문제와관련된 소련 내 고위 당/국가 관료의 재생산 체제를 의미한다. 다시 말해서, 노멘클라투라는 개념적으로 두 가지 의미를 포함하고 있다. 첫째, 협의적 측면에서 국가 권력 기구의 주요 직위와 그 직위를 수행하는 인

<sup>39</sup> 미카엘 보스렌스키, "소련의 노멘클라투라와 정책결정과정," 『공산권연구논총』 제7권 0호 (1988), pp. 65-72.

물들의 명부를 의미한다. 둘째, 광의적 측면에서 소련 최고위 관료들의 총체와 그 재생산 체제를 의미한다.

소련은 사회 구조적으로 비적대적 관계의 두 개 계급, 즉 노동자, 농민 계급과 세 번째 구성 요소로서 모든 정신 노동자들을 포함하는 '인텔리 겐차'라는 하나의 계층만이 존재한다고 주장했다. <sup>40</sup> 그러나 이러한 사회 구성 요소 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 공산주의 체제에서 "능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배받는" 진정한 평등이 구현되기 전까지는 이른바 '결과의 불평등'은 불가피한 것이 었다. <sup>41</sup> 다시 말해서, 1917년 10월 사회주의 혁명의 성공에도 불구하고 소련 내에서 사회 구성원 간 불평등 문제는 여전히 재생산되고 있었다.

소련 사회는 계급적 대립과 착취를 극복한 평등한 사회를 지향했지만, 이 같은 체계화된 불평등은 자연스럽게 새로운 유형의 '지배계급'을 만들어 냈다. '생산수단'의 소유 여부에 따른 전통적인 계급 구분을 소련에 직접 적용할 수는 없다. 그러나 소련의 사회주의 체제는 권력 및 재화에 대한 제도적 통제권을 특정 인물 또는 집단에 허용했다. 이러한 이유로 특권을 보유한 집단으로서 지배 엘리트가 엄연히 존재했다.

레닌은 혁명과 건설의 과정에서 일정 기간 소위 '지식인 전위집단'(직 업적 혁명가)에 의해 이끌어지는 프롤레타리아 독재의 불가피성을 역설 했다. 실제로 그는 이 같은 원칙에 근거해서 소련의 국가체제를 확립해 나 갔다. 그러나 레닌은 혁명 이후 자신의 친위대인 직업적 혁명가만으로는 빠르게 성장하는 당과 정부의 모든 직책을 감당할 수 없다는 점을 인식했 다. 그리고 이 같은 공백 지대를 메우기 위해 간부의 선발과 배치에 관한 새로운 접근법을 검토하지 않을 수 없었다. 바로 이것이 국가기구의 핵심 직위와 구성원의 명부(名簿)로서 노멘클라투라 개념이 등장한 이유였다.

스탈린은 노멘클라투라의 구성을 주도했고, 1920년에 이르러 당 중앙 위원회 서기국과 각급 지방위원회에 당 간부의 △임명 △배치 △전환 △해임 등에 관한 인사 업무를 수행하는 전담 기구가 최초로 설치되었다. 그리고 스탈린이 1922년 서기장에 취임하면서 당 중앙위원회 서기국과 각급 당 기관의 추천에 따라 그 하부조직들이 구성되었다. 이를 기점으로 대규모 당/국가 관료에 대한 충원이 이루어졌다. 결국, 레닌 사망 후인 1923 ~ 24년 동안 당원의 수가 거의 두 배로 확대됐으며, 인사 업무전담기구도 조직적으로 확대 · 분화되었다.

1920년대 말부터 시작되는 스탈린에 의한 급속한 사회주의 체제(생산수단의 사회화)로의 이행은 소련 사회에서 노멘클라투라 체제가 안정적으로 뿌리를 내리는 중요한 계기가 되었다. 스탈린식 국유화에 따라 형성된 사회주의 행정ㆍ명령계획 체제는 복잡한 중앙집권적 관료체제를 형성했고, 관료체제의 단계마다 계획을 수립하고 명령을 집행할 관료적지위들을 양산했다. 특히, 이 지위들은 그 자체로 희소 자원에 대한 통제권과 처분권을 행사한다는 점에서 큰 의미가 있었다. 42

49

<sup>40</sup> 신승권, "소련 계급구조에서의 정치 엘리트의 특권," 『중소연구』 제10권 2호 (1986), pp. 40-41.

<sup>41</sup> Alex Simirenko, *Professionalization of Soviet Society*, New Brunswick: Transaction Books, 1982, p. 32; 신승권, "소련 계급구조에서의 정치 엘리트의 특권," p. 43에서 재인용.

<sup>42</sup> 조한범, "러시아 체제 전환과 지배 엘리트의 성격 변화," 『사회주의 지배 엘리트와 체제 변화: 북한과 러시아·중국·동독의 비교분석』(서울: 생각의 나무, 1999), p. 35.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구 Ⅲ.. 러시아의 권력엘리트 충원 과정

생산수단의 국유화에 따라 소련 내에서 공식적 유산계급은 소멸했지만, 사유재산이 사라진 사회주의 체제에서 당/국가 관료들은 국가재산에 대한 통제권을 부여받았다. 이는 곧 특권과 부를 부여받은 것에 불과하였다. 43 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 만들어 냈다. 관료들은 형식상 국가의 대리인이었지만 실질적으로는 유사 소유자로서 역할을 수행했다.

보슬렌스키는 『노멘클라투라』에서 소련의 공식 문서들에 기초해 노 멘클라투라의 범주와 구성 인원의 규모를 분석했다. 그는 노멘클라투라는 연방, 공화국, 주, 지역, 시의 △당 및 국가 기관 △사회단체의 대표와 KGB △군 등의 핵심 인물로 구성되며, 그 수는 약 25만 명이라고 추산했다. 또한, 보슬렌스키는 공장, 협동농장, 연구소 등의 대표들과 같은비정치 부문에서 노멘클라투라의 수를 약 45 ~ 50만 명으로 추산했다. 즉, 그는 1970년대 초 소련의 노멘클라투라의 수를 약 75만 명으로 보았으며, 소련 내 가족 규모를 4인으로 상정할 때 전체 인구의 약 1.2%인약 300만 명의 지배계급이 존재한다고 주장했다. 44

노멘클라투라는 소련의 지배계급이자 동시에 특권계급으로서 일단 이 에 포함되면 본인을 비롯해 가족들까지도 각종 특권을 누렸다. 다양한 정 치적·경제적·사회적 특권이 '제도적'으로 보장되었다. 이뿐만 아니라,

제도화되지 않은 특권 또한 삶의 전 영역에 걸쳐 향유했다. 소련과 같은 결핍 경제 체제에서 특권은 그 자체로 특수 신분을 나타내는 지표이자 권위의 상징이었다. 그들이 누렸던 특권은 서열에 따라 엄격하게 구분되었으며, 노멘클라투라 층위의 단계마다 규정된 고유한 특권이 제공되었다. 45

#### 2) 노멘클라투라의 충원 과정

노멘클라투라, 즉 당/국가기구의 주요 직위에의 지원자는 각급 당 위원회가 추천, 심사, 확정한다. 그리고 이들 노멘클라투라 구성원은 동일한 위원회의 결정에 의해서만 해임될 수 있다. 46 소련 권력엘리트의 구조는 공산당 중앙위원회 구성원들로부터 도출되었다. 이를 기초로 국가적인 지도 세력(정치국과 공산당 중앙위원회의 서기단), 중앙위원회 기구의 주요 관료, 지역공산당의 제1 당비서, 정부의 제1 장관과 주요 구성원, 군대와 보안부서들의 최고위 구성원, 주요 외교관, 청년·노동·문화조직의 지도자와 같은 엘리트 집단들이 파생되었다. 이와 같은 소련의 노멘클라투라 엘리트들은 엄격한 위계 구조를 가지고 있었다. 예컨대, 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. 47

<sup>43</sup> Ibid n 39

<sup>44</sup> 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 산정한 바 있다.

<sup>45</sup> 이들이 누렸던 특권은 경제적 측면에서 ①급여, ②세금, ③금일봉, ④사례금, ⑤크레물료프카, ⑥보너스, ⑦연금, ⑧ 뇌물 등이 있었고, 사회적 측면에서 ①주택, ②별장, ③휴가 시설, ④외국 여행, ⑤의료, ⑥교육, ⑦자동차, ⑧묘지와 핵 대피소 등이 대표적이다. Ibid., pp. 15-87.

<sup>46</sup> 미카엘 보스렌스키, "소련의 노멘클라투라와 정책결정과정," p. 66.

<sup>47</sup> Olga Kryshtanovskaya, Stephen White, "From Soviet Nomenklatura to Russian Elite," *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 48, no. 5, 1996, pp. 713–714.

노멘클라투라는 무엇보다 매우 엄격한 '위계성(иерархичность)'과 '일원성(монолитность)'을 특징으로 했다. 노멘클라투라에 속하기 위해서는 체제가 요구하는 규범을 충실히 이행해야 했으며 이를 경력 과정에서 경험적으로 입증해야 했다. 다시 말해서, 이들에게 "다르게 생각하고 다르게 행동하는 것"은 용납될 수 없는 금기였다. 마치 군대의 계급제처럼 노멘클라투라는 공산당 중앙위원회 서기장에서부터 지방 당 승인을 필요로 하는 말단 직위에 이르기까지 총 14개의 서열로 나뉘어 있었다. 그리고 그 충원에 있어서 한 번에 몇 단계를 뛰어넘는 특별 진급이나 낙하산 인사는 극히 예외적인 일이었다.

소련에서 지배 엘리트의 충원이 꼭 폐쇄적 방식으로 이뤄진 것만은 아니었다. 오히려 엘리트가 그들 후손에게는 자신의 지위를 대물림하지 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 중하나를 거쳐 상층까지 승진했다. 물론, 이러한 묵계는 브레즈네프시기부터 깨지기 시작했다. 지배 엘리트의 후손들은 엘리트 교육기관에서 교육을 받고 주로 경제 전문가나 외교관, 전문 언론인 등 전문직에 종사했다. <sup>48</sup>

이러한 충원 관행보다 더 중요한 것은 지배 엘리트 내부의 후견 관행 (клиентелизм)이었다. 일단 노멘클라투라에 진입하면 지위 상승은 사실 직업적 성취의 관점이 아닌 정치적 관점, 즉 피후견인의 충성도와 그

48 О. Крыштановская, "Транформация старой номенклатуры в новую российскую элиту," *Обшественн ые науки и современность*, No. 1, 1995, p. 52–53; 정한구, 『러시아의 지배 엘리트: 구엘리트의 변신과 체제 전환』(서울: 세종연구소, 1999), p. 23.

에 상응한 후원 제공이라는 이른바 후원-수혜 관계의 공식에 상당 부분 의존했다. 이는 특히 브레즈네프 시기 '간부에 대한 신뢰(доверие к к адрам)'가 인사 정책의 기본으로 채택되면서 더욱 심해졌다. 더욱이, 이런 후견 관행은 중앙 부서들의 부서 이기주의(ведомственность), 일부 지역의 지역이기주의(местничество)와 결합하면서 더욱 심화하였다. 49 소련에서 노멘클라투라의 각 지위는 세습되지 않으나 노멘클라투라 집단 그 자체는 세습되는 경향이 강했다. 보슬렌스키는 이를 '자가 재생산'이라 규정했다. 50

한편, 소련은 노멘클라투라를 위한 특별한 교육체계를 가지고 있었다. 이와 같은 교육기관은 콤소몰 고등교육기관, 공산당 교육기관, 중앙위원회와 관련된 사회과학아카데미, 국가경제아카데미 등을 포함하고 있었다. 본래 이러한 교육기관과 프로그램은 노멘클라투라 성원의 자질을 높여 주기 위한 제도였다. 그러나 소련 사회에서 이러한 교육 프로그램은 때때로 노멘클라투라의 배타적 재생산을 보장하는 메커니즘으로 인식·활용되었다. 노멘클라투라의 특권체계는 자본주의 체제에서와는 달리 소유 그 자체가 아닌 '국가 소유의 재화에 대한 점유와 향유'를 그특징으로 했다. 기본적으로 만성적 소비재 부족에 노출되어 있었던 소련의 '결핍의 경제'로부터 비롯된 것이었다.<sup>51</sup>

53

<sup>49</sup> М. Н. Афанасьев, *Клиентелизм и российская государственность*. М.: Московский Общественный Научный Фонд, 1997, С. 147.

<sup>50</sup> 보슬렌스키 저/차근호 · 오기완 역, 『노멘클라투라』 (서울: 명문사, 1988), p. 198.

<sup>51</sup> О. Крыштановская, "Транформация старой номенклатуры в новую российскую элиту," pp. 51–53; Kryshtanovskaya & White, "From Soviet Nomenklatura to Russian Elite," pp. 713–715; 김창진, "러시아의 체제전환과 '노멘끌라뚜라'—탈공산주의지배구조의 변화와 연속성,"『한국정치학회보』제31권 3호 (1997), pp. 149–168.

#### 2. 새로운 권력엘리트 집단의 등장과 충원 체계 개혁 요구

#### 1) 소련의 붕괴와 새로운 권력엘리트 집단의 등장

소련에서 노멘클라투라는 프롤레타리아 혁명을 진두에서 지휘하는 당에 봉사하는 핵심적 기구, 즉 당의 통제와 요구를 실행하는 도구로 여겨졌다. 그러나 1960년대를 거치면서 노멘클라투라 체제가 본격적으로 퇴행하기 시작했다. 사회주의적 이상을 실현하기 위한 인적 도구로서 그가치가 퇴색했다. 이에 따라 노멘클라투라는 자가 재생산을 통해서 스스로의 특권을 유지・확대하는 데 집착하며 타락과 부패를 일상화했다.

특히 1970년대 이후 '사회주의적 근대화' 과정을 거치면서 경제·행정 부문을 담당했던 노멘클라투라가 당의 통제로부터 사실상 해방되어 자신들의 영향력을 강화하기 시작했다. 1980년대 중반 이후 그들은 '페레스트로이카' 가 부여한 기회를 바탕으로 국가자산의 사유회를 추진했다. 한편, 그들은 이에 머무르지 않고 1980년대 말에서 1990년대 초까지 정치변동 과정에서 이익 극대화를 위해 구체제와 결별하고 체제의 급진적 전환을 모색했다.

1991년 이후 러시아에서 핵심 권력엘리트 집단은 일정한 변화를 거쳤다. 옐친 집권기에는 올리가르히와 가신(세미야), 푸틴 집권 1기에는 올리가르히와 실로비키, 푸틴 집권 2기에는 실로비키, 테크노크라트, 자유주의적 경제관료 그룹, 메드베데프 집권기에는 실로비키와 시빌리키, 푸틴 집권 3 ~ 4기에는 실로비키와 테크노크라트가 각각 국가 권력의 정점에 서서 의사결정 과정에서 막강한 영향력을 행사해 왔다. 52

#### 52 여기서 '실로비키'(силовики)라는 용어는 힘, 권력을 의미하는 실라(сила)가 어원이며 주로 현대 러시아의 정치과

#### ⟨표 3-1⟩ 현대 러시아 권력엨리트의 변화 과정과 주요 그룹

시기	핵심 그룹
 소련 시기	당 노멘클라투라, 경제/행정 노멘클라투라
열친 시기	올리가르히, 옐친의 가신
푸틴 1기	올리가르히, 실로비키
푸틴 2기	실로비키, 자유주의적 경제관료, 테크노크라트
메드베데프 시기	실로비키, 시빌리키
푸틴 3~4기	실로비키, 테크노크라트

특히 2000년 푸틴 집권 이후 러시아 권력엘리트의 최대 그룹인 실로비키에 주목할 필요가 있다. 실로비키는 옐친 집권기의 총체적인 정치·경제·사회적 혼란과 무질서 속에서 '질서와 안정', '강한 러시아의 부활'이라는 대안 이념을 제시하면서 주류 엘리트의 지위를 점했다. 그들이 제시한 대안 이념은 푸틴의 장기 집권이 이어지면서 그 의미의 부분적 퇴색을 피할 수 없었지만, 러시아의 현 상황에서도 여전히 생명력을 유지하고 있다.

실제로 러시아 대중은 그동안 푸틴 체제의 이 같은 이념적 노선 추구에 아낌없는 지지로 화답했다. 이 같은 모습은 러시아-조지아 전쟁, 크림반도의 병합, 우크라이나 동부(돈바스) 내전과 시리아 내전 참여, 러시아-우크라이나 전쟁 등 러시아가 연루된 굵직한 국제 현안에서 동일하게 나타났다. 그동안 푸틴은 여러 실로비키 내 내부 파벌을 포함하여 여러 엘리트 그룹 사이의 균형자·조정자로서 효과적으로 견제와 균형을 실현하고 있다.

55

정을 다루는 정치학 부문과 언론에서 폭넓게 사용되고 있다. 주로 군사 · 무력, 안보 · 보안 기관 출신으로 러시아 정 치 · 경제에 광범한 영향력을 행사하는 인적 그룹을 총칭하여 일컫는다.

앞서 언급한 것처럼 노멘클라투라는 소련 사회의 권력엘리트 집단과 그 재생산(충원) 체계를 동시에 의미한다. 따라서 소련 붕괴 이후 새로 출범한 러시아연방의 권력엘리트는 그 인적 구성의 측면에서는 구 노멘 클라투라로부터의 단절이 아닌 그 일부로부터의 '계승', '연속'의 의미가 컸다. 하지만 현대 러시아 출범 이후 권력엘리트의 재생산 체계 자체는 구 체계와는 완전히 구분되는 것이었다.

현대 러시아에서는 소련 시기와 달리 선거 등과 같은 여러 경로를 통해 권력엘리트를 충원할 수밖에 없었고, 소련 시기의 권력엘리트 재생산체계가 붕괴할 수밖에 없었다. 따라서 현대 러시아에서는 이 같은 엘리트 재생산체계의 파괴로 말미암아 개인적 인맥 관계에 의존하는 수공업적이고 임의적 방법에 따라 엘리트 충원이 이루어져 왔다.

#### 2) 새로운 권력엘리트 충원체계의 필요성 대두

이 때문에 학술적 · 대중적 양 측면 모두에서 러시아 내의 권력엘리트에 대한 평가가 매우 비판적일 수밖에 없었다. 실제로 필자는 그동안 러시아의 기존 엘리트 재생산 체계에 비판적이거나 강한 불신을 드러내는 엘리트와 대중을 어렵지 않게 접할 수 있었다. 이들의 주장을 거칠게 요약하자면, 현재 러시아에서 자격을 갖추지 못한 인물들이 엄격한 검증절차 없이 엘리트로 충원되는 일이 비일비재하며, 그 때문에 국가 운영에 심각한 비효율성이 발생하고 있다는 것이다.

예를 들어, 2008년 10월 29일 전러시아여론연구센터(BLIHOM) 발표에 따르면, 절반 이상(55%)의 응답자가 국가 권력기구로 '새로운 인물'의 투입이 불가피하다고 대답했다. 해당 응답자(55%) 가운데 30%는 이

것이 일차적 과제는 아니지만 매우 중요한 과제라고, 25%는 매우 절박한 과제라고 응답했다. 또한, '새로운 인물'로서의 선호도는 유능한 젊은 인물(50%), 사회·정치활동가 출신(33%), 대기업 임원 등 비즈니스 종사자(23%), 학술·문화 부문 전문가(20%), 연예·스포츠인(4%) 순으로 나타났다. 53

이러한 경향은 2014년 우크라이나 사태 이후 현 정부의 대외적 성취로 다소 완화되긴 했지만 본질적으로는 달라지지 않았다. 가령, 2016년 12월 12일 레바다 센터는 러시아 대중들의 당국(власть)에 대한 부정적 시각이 다소 완화되었다는 내용의 여론조사 결과를 발표했다. 해당자료에 따르면, 31%의 응답자가 당국을 '범죄와 부패', 26%가 '관료주의', 23%가 '국민과의 괴리', 11%가 '기생충', 9%가 '근시안'과 연관 지어 바라보고 있었다. 54

그리고 이러한 경향은 학술적 영역에서도 대체로 동일하게 나타나며, 학자에 따라 그 비판의 정도에 편차가 있을 뿐이다. 가령, 투르치노프 (А.И. Турчинов)는 "그 시기[1990년대를 말함] 엘리트의 다수는 분명한 가치지향도 없는 파렴치한 풋내기 무능력자들이었다."라며, 조국을 자신을 위한 돈벌이 공간으로만 생각하는 자들이 여전히 국가 행정 체계의 높은 지위를 차지하고 있다고 격렬히 비판했다.55

심지어 스타로스틴(A. M. Старостин)은 한발 더 나아가, 소련 권력

<sup>53</sup> ВЦИОМ, "КАДРЫ ДЛЯ ВЛАСТИ: НҮЖНА ЛИ «СВЕЖАЯ КРОВЬ»?," *Пресс-выпуск № 1080* (29.10.2008) http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10887

<sup>54</sup> Лиза Миллер, "Граждане потеплели к власти," Коммерсантъ, 2 декабря 2016.

<sup>55</sup> В.В. Рудой, А.Ю. Шутов, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, С.А. Воронцов, Т.П. Черкасова, С.С. 3м ияк, С.И. Кузина, В.П. Ляхов, *Современные регинальные элиты (социологический анализ): инфор мационно-аналитические материалы*, Ростов н.Д.: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2013, ст. 12.

자들을 대체해 1990년대 초 새로이 권력을 차지한 이들이 이른바 사회가 지향해 가야 할 가치와 방향에 대한 의제 설정 능력조차 갖추지 못했다면서 이들을 엘리트라 부를 수도 없다고 주장했다. 56

유사한 맥락에서, 연방정부 직속 재무대학교 정치학과장 '플랴이스 (Я.А. Пляйс)'는 "러시아의 주요 문제들은 모두 '새로운' 엘리트의 부재로부터 기인한다."라며 체제 전환 과정에서 국가 앞에 제기된 새로운 시대적 과제를 새로운 방법으로 해결해 나갈 엘리트가 부재했기 때문에 결국 그 어떤 '혁명'도 완수될 수 없었다고 강조했다. 57

결국, 이런 논의의 바탕에는 권력엘리트의 도덕적·지적 능력은 물론, 직업적 전문성·책임성 등의 주체적 요소가 국가의 장기적 발전의 문제에 결정적 영향을 미친다는 시각이 있다. 이 같은 관점에서 볼 때, 현대 러시아가 맞닥뜨리고 있는 일련의 문제는 국가 운영과 의사결정 과정의 낮은 효율성으로 말미암은 결과이며, 국가 행정의 비효율성도 그 과정을 책임지고 있는 권력엘리트의 무능력에서 비롯된 것이다.

현재 러시아 내에서 거론되고 있는 권력엘리트의 능력과 부패 문제는 △연고주의 △파벌주의 △경제적 배경 등에 기초한 그들의 충원 과정이 초래한 필연적 산물이다. 더불어, 권력엘리트의 질적 수준을 담보하고 고양을 위해 능력과 자질을 토대로 한 경쟁적 방식의 충원, 중앙·지방 정부 차원의 엘리트 교육 및 훈련체계 마련, 권력엘리트에 대한 사회적통제력의 강화 등이 절실하다 할 것이다.

#### 3. 현대 러시아의 권력엘리트와 충원 과정

#### 1) 권력엘리트 충원체계 확립을 위한 새로운 시도

이 같은 기존 충원체제에 대한 비판과 자성에 기초하여 2008년부터 러시아에서 개방성과 능력 본위의 원칙에 기초한 새로운 권력엘리트의 충원·양성체계에 대한 구축 작업이 나타나기 시작했다.

2009년 2월 러시아연방 대통령실은 소위 "대통령의 후견을 받는 행정 예비인력(резерв управленческих кадров, находящихся по д патронатом президента России)" 명단을 전격적으로 공개했다. 대통령실은 "졸로타야 티샤차(золотая тысяча, 이하 '1,000인의 인재')"라는 이름으로 이 목록에 포함된 인물 가운데 1차로 500명을 공개했다. 59 앞서 언급한 바와 같이, 엘리트 충원체계인 '노멘클라투라' 시스

그리고 이러한 인식은 러시아 엘리트 내부에서도 공유되고 있다. 짐머만(William Zimmerman) 등에 따르면, 러시아 현 권력엘리트는 체제 안정의 가장 심각한 위협 요소를 외부로부터의 위협이 아닌 '비효율적 통치(ineffective governance)'에서 찾고 있다<sup>58</sup>. 즉, 러시아의 현 집권 세력에게 이른바 통치의 효율성을 확보하는 문제는 매우 절박한 과제라고 할 수 있다.

<sup>56</sup> И.А. Ветренко, С.А. Воронцов, А.В. Понеделков, "О современном состоянии российской политичес кой элиты и направлениях ее переформатирования", *Весник Ом. ун-та*, 1, 2015, ст. 175.

<sup>57</sup> Я.А. Пляйс, *Политология в контексте переходной эпохи в России*, М.: Российская политическая эн циклопедия, 2009, ст.56−58.

<sup>58</sup> William, Zimmerman, Ronald Inglehart, Eduard Ponarin, Yegor Lazarev, Boris Sokolov, Irina Vartanova, Yekaterina Turanova, *RUSSIAN ELITE – 2020*, Moscow: Valdai Discussion Club, 2013.

<sup>59</sup> 메드베데프 집권기 동안 나머지 500명의 명단은 공식 발표된 적이 없었다.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구 Ⅲ.. 러시아의 권력엘리트 충원 과정

템이 소련 시기에는 대중에게 전혀 공개되지 않았던 점에 비추어, 이처럼 메드베데프 정부가 현대 러시아의 엘리트 선발·양성체계를 대중적으로 공개한 것은 여러모로 큰 의미를 부여할 수 있다.

이와 관련하여, 당시 대통령실 공직 체계·인사국 국장 세르게이 두 빅(Сергей Дубик)은 해당 명단이 최종본이 아니며 이후로 계속 갱신 될 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 국가 권력기구 내 인사전문가, 원내 정당, 주요 종교단체, 사회단체들의 추천으로 구성된 것으로 알려졌다. 60

더욱이 메드베데프 정부가 철저히 능력을 기준으로 한 철저한 검증 절차를 거쳐 이들을 선발했다는 것을 강조했다는 점이 흥미롭다. 이는 '인맥' 위주의 기존 엘리트 선발·양성체계 대신 엘리트 충원 구조의 효율성 제고를 위한 개혁을 본격화할 것임을 알리는 신호라는 점에서도 의미가 크다. 마찬가지로 이는 엘리트 충원 과정에서 '충성심'이나 '지연', '학연'이 이제는 결정적 역할을 하지 않는다는 것을 부각하는 것이기도했다. 따라서 이 같은 조치는 일정 부분 시대의 변화에 부응하는 진보적관료집단의 등장을 기대케 했다.

이후 러시아 내에서 '국가인력창고(кадровые закромы родины)' 라는 개념이 회자하였다. 2010년에는 다시금 "페르바야 소트냐(перва я сотня, 이하 '핵심 100인')"라는 이름으로 1,000인의 인재 가운데 핵

심 엘리트 명단을 선별하여 발표했다. <sup>61</sup> 메드베데프는 '1,000인의 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 인물이 주요 직책으로 자리를 옮겼다.

#### 2) 푸틴 집권 3기 이후 권력엘리트의 충원체계와 과정

위에서 살펴본 것처럼 러시아에서 권력엘리트의 새로운 충원·양성체계 구축의 시도는 2008년에서 2012년까지 4년에 걸쳐 시험 운용됐으며, 푸틴 집권 3기인 2012년부터 이를 보완·제도화하여 현재까지 운용하고 있다. 푸틴 3기 엘리트 선발·양성 문제는 공식적으로 러시아연방 대통령 직속 공직 체계·행정 예비인력위원회(이하'위원회')가 주관·담당하고 있다. 62 이를 대통령실 내 공직 체계·인사국이 실무적으로 뒷받침하고 있다.63

러시아연방 대통령 직속 공직 체계·행정 예비인력위원회의 주요 과제는 첫째, 러시아 공직 체계의 제도적·조직적 개선 사항을 대통령에게 제안, 둘째, 행정 예비인력의 선발·양성과 효과적 활용에 관한 국가정책 입안, 셋째, 행정 예비인력의 잠재력 개발 전략 마련 등이다. 더불

<sup>61</sup> А. Макаркин, "«Первая сотня» кадрового резерва Дмитрия Медведева," *ПОЛИТКОМ.RU* (28.01.2010).

<sup>62</sup> 동 기관의 러시아어 명칭은 "Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленчески х кадров"이다.

<sup>63</sup> 동 기관의 러시아어 명칭은 "Управления Президента Российской Федерации по вопросам государстве нной службы и кадров"이다.

<sup>60 &</sup>quot;Президентский резерв пополнился 500 фамилиями," Комсомольская правда, 21 декабря 2009.

어, '위원회'는 첫째, 공직 체계에 관한 법률 개선 사항, 둘째, 공직 체계의 개혁·발전 문제에 대한 제 문서, 셋째, 공직 체계에 관한 법률·규범안, 넷째, 러시아연방주체 최고위 행정 공직자에 대한 해당 지역 내 행정예비인력 관리체계 개선과 활용에 관한 권고 사항을 검토한다. 이와 함께, '위원회'는 행정 예비인력의 구성과 효과적 활용, 행정 예비인력의 교육·양성, 공직 체계에 관한 법률 시행에 대한 모니터링과 분석 내용을 검토한다. <sup>64</sup>

'위원회'는 위원장 1명, 부위원장 2명, 자유의사에 따라 업무에 참여하는 40여명의 위원으로 구성된다. 위원장은 러시아연방 대통령실장이담당하고, 부위원장은 내각과 대통령실에서 각각 1명씩 담당한다. 특히, '책임 비서' 직책을 마련하여 실무를 담당토록 하였다. 현재 대통령실 공직체계・인사국장이 동업무를 수행하고 있다. '위원회'는 △대통령실과 연방정부의 고위공직자 △상하원의원 △지방정부의 최고위직 공직자 △주요고등교육기관의 총장 △정보・안보기구고위공직자 △기업인・사회단체 대표자 등으로 구성되어 있다.

행정 예비인력의 구성은 러시아연방 대통령의 후견하에 이뤄지며, '2008년 8월 1일 № Пр-1573 러시아연방 대통령의 위임'을 법적 근거로 한다. 행정 예비인력은 크게 세 층위로 나뉘어 선발되고 관리된다. 첫째, 대통령이 후견하는 '대통령의 예비인력(президентский резерв)', 둘째, 연방정부 차원에서 관리되는 '연방 예비인력(Федеральный резерв управленческих кадров)', 셋째, 지역 차원에서 관리되

는 '지역 예비인력(Региональный резерв управленческих кадр ов)'이 바로 그것이다.

행정 예비인력의 훈련, 양성, 재훈련 과정은 '2008년 8월 1일 № Пр -1573 러시아연방 대통령의 위임'을 법적 근거로 한다. 이후 '2010년 4월 22일 No.636-p 러시아 연방정부 관리지침'이 추가로 마련되어 이를 뒷받침하고 있다. 행정 예비인력의 훈련, 양성, 재훈련 프로그램은 행정 예비인력의 전문성과 행정 능력 제고를 주요 목적으로 한다. 교육 프로그램은 고위(Высший уровень резерва), 표준(Базовый уровень резерва), 차세대(Перспективный уровень резерва) 이상 세 수 준으로 나뉘어 각각 운용된다.

동 프로그램의 주무 부서는 러시아연방 노동부이고, 협력 부서는 러시아연방 내각사무국이다. 훈련 및 재훈련은 이른바 '모듈' 원칙 아래에 마련된 △교육과정 △기획・분석훈련 △소통(communication) 활동 △해외연수 △저명한 정치인・경제인들과의 멘토-멘티 관계 등을 포함한다. 동 프로그램은 '대통령 직속 러시아국가경제・공직 아카데미(РАНХиГС)'에서 2010 ~ 2011년 행정 예비인력 중 고위 수준 그룹의 20명을 대상으로 시범적으로 운영되었다. 한편, 2012년부터 현재까지 매년 150여명의 행정 예비인력에 대한 교육 프로그램을 시행하고 있다.

또한, 러시아 당국은 2009년부터 이른바 차세대 엘리트 선발·관리 상황을 대중적으로 공개하고 있다. 특히, 러시아 연방정부는 '2011년 3 월 4일 결정 No.148'에 기초하여 '고스슬루지바(Госслужба)'라는 이름의 홈페이지(gossluzhba.gov.ru)를 만들어 시민들이 국가와 지자체의 공직 체계 정보를 실시간으로 확인할 수 있도록 했다.

이와 함께, 동 홈페이지는 효과적인 공직자의 인적 구성과 국가와 지

<sup>64 &#</sup>x27;위원회'의 위상과 역할에 대해서는 크레믈린 홈페이지 "Комиссия по вопросам государственной службы и р езерва управленческих кадров" 참조 http://kremlin.ru/structure/commissions#institution-3

자체 수준의 공직 결원 상태에 대한 통합 데이터베이스(DB) 구축을 위한 목적으로도 사용되고 있다. 현재 해당 홈페이지는 러시아연방 대통령이 후견하는 행정 예비인력의 목록을 부정기적으로 갱신하여 게시하고 있다. 특히 그 과정에서 홈페이지 가입자가 자신의 이력서를 온라인으로 인사담당자에게 제출할 수 있도록 하는 상향식 충원 방식도 병용되고 있어 시선을 끈다.

#### 3) 새로운 권력엘리트 충원체계의 특성

현 러시아 집권 세력의 새로운 권력엘리트 충원체계의 구축에 있어서 체제 전환 과정에서 그동안 폐기 처분됐던 소련 노멘클라투라 체제의 복 원과 개선이 이루어지고 있다는 데 주목할 필요가 있다.

위에서 언급한 것처럼, 현대 러시아에서는 효율적인 엘리트의 재생산체계가 파괴됨으로 말미암아 개인적인 인맥 관계에 의존하는 등 대부분수공업적이고 임의적 방법에 따라 엘리트 충원이 이루어져 왔다. 이와는 반대로 비록 훗날 여러 문제점을 드러내기는 했지만, 소련은 매우 체계적이고 엄격한 엘리트 선발·양성체계를 보유하고 있었다. 이런 상황에서 러시아의 현 집권 세력은 소련의 유산을 현대로 불러내어 이를 복원하고 재구성하려 하고 있다.

물론, 여기서 말하는 '노멘클라투라 체제의 복원'이란 소련 시기의 권력엘리트 체제를 기계적으로 되살린다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 소련 시기와 달리 현대 러시아에서 권력엘리트는 선거 등을 포함한여러 경로를 통해서 충원·양성되고 있다. 당연히 소련의 노멘클라투라체제가 그대로 복원되는 것은 물리적으로 불가능한 일이다. 이런 점에서

필자가 언급하고 있는 현재 러시아에서 '노멘클라투라 체제의 복원'이란 엄격한 국가적 통제 하의 권력엘리트 충원·양성 시스템의 확립과 관련 한 최근의 경향을 강조한 것이다.

또한, 여기서 우리가 주목할 점은 푸틴과 실로비키가 기존과 대별되는 엘리트 충원·양성 체계의 새로운 확립을 통해 자신들이 주도하는 현체제의 내구성을 높이려 한다는 점이다. 그들은 미국과 서방에 대한 뿌리 깊은 불신을 갖고 있다. 이러한 이유로 그들은 '외부로부터의 개입'과 '러시아 엘리트 내부의 변절'을 방지·예방하는 데 주력하고 있다. 즉, 푸틴과 실로비키는 소위 '오염되지 않은' 차세대 엘리트를 발굴하고 육성하는 문제에 큰 이해관계를 갖고 있다.

이와 관련하여, 러시아 권력엘리트의 2011년 12월 제6기 하원(국가 두마)의원 선거 직후 대규모 부정선거 규탄 및 반 푸틴 시위의 발생에 대한 인식과 대응에 주목할 필요가 있다. 러시아의 현 집권 세력은 해당 정국을 미국과 서방의 그들에 대한 적대시 정책으로 인식했다. 그리고 동시위에 따라 체제가 심각한 위기에 처했다고 받아들였다. 따라서 2012년 3월 대선을 통해 출범한 푸틴 3기 정부는 외부의 위협으로부터 체제를 견고하게 유지하는 것을 최우선 과제로 설정했다. 또한, 푸틴 정부는 외부로부터의 개입을 차단하는 데 온 힘을 다하는 동시에, 권력엘리트의구조 측면에서 푸틴 1~2기의 실로비키 중심 체제를 재가동했다.

또 하나 흥미로운 점은 2016 ~ 2018년부터 권력 내부 여러 분야에서 인적 쇄신 및 세대교체의 흐름이 형성되었다는 것이다. 실제로 일부 러시아 권력엘리트 연구자들은 푸틴이 2018년 대선을 앞두고 폭넓은 인적 개혁 프로그램을 입안하고 실행했다고 주장한다. 이 같은 주장의 기저에는 푸틴 1 ~ 3기를 지탱해 온 기존 엘리트들의 활력이 한계에 봉착

함에 따라서 2016 ~ 2018년 선거 주기(election cycle)를 계기로 중간 급 공직에 그들을 대체할 젊고 유능한 인물을 충원·수혈할 필요성이 자리하고 있었다.

물론, 당연하게도 이 같은 조치가 러시아 권력엘리트 내의 최대 파벌 인 실로비키의 쇠락을 의미하지는 않는다. 오히려 연방보안국(ΦCB), 연방경호국(ΦCO) 출신 엘리트, 즉 실로비키의 위상 강화를 예상케 하는 징후도 나타났다. 어쨌든 최근 수년간 러시아 내에서 관찰되고 있는 인적 쇄신의 핵심은 세대교체이다. 그리고 이 같은 모습은 2016년 12월 총선을 통해 구성된 제7기 국가두마의 인적 구성과 2018년 3월 대선을 통해 형성된 푸틴 4기 정부의 각료 구성에서도 유사하게 나타났다. 65 또한, 푸틴 집권 4기에 간혈적으로 이루어진 내각과 대통령실 인사에서도 이런 경향이 지속되었다.

<sup>65</sup> 다만, 여기서 언급하는 러시아 권력엘리트의 인적 쇄신과 세대교체 흐름이 중위 수준에서 두드러진다는 것이지 꼭 중ㆍ하위 수준에 국한한다는 것은 아니라는 점이다. 고위 수준에서도 이러한 흐름은 포착되고 있다. 예를 들어, 2016 년 총선을 전후로 60대인 이바노프(Сергей Иванов)를 대신해 40대의 바인노(Антон Вайно)가 신임 대통령실장에 임명된 것이나, 60대인 나리시킨(Сергей Нарышкин)을 대신해 50대의 볼로딘(Вячеслав Володин)이 제7기 국가두마 의장에 선출된 바 있다.

# IV

## 중국과 러시아 사례의 유사성과 상이성

- 1. 권력엘리트 충원 과정의 유사성
- 2. 권력엘리트 충원 과정의 상이성

#### 1. 권력엘리트 충원 과정의 유사성

#### 1) 권력엘리트 충원 과정에 특별 의미 부여

중국과 러시아는 여러 민주주의 체제의 국가와 비교하여 엘리트 충원 정책에 큰 비중을 두고 있는 것 같다. 모든 국가 또는 사회에는 일반 대 중보다 강한 영향력을 보유한 집단으로서 엘리트가 존재하지만 이들 두 국가는 유달리 이에 지대한 정책적 관심과 역량을 투사하고 있다. 실제 로 앞서 살펴본 것처럼 권위주의 정치체제인 중국과 러시아는 다 같이 국가의 내적 발전 목표의 달성과 외적 도전에 대응하기 위한 인적 자원 이자 동력으로서 유능한 엘리트의 지속적인 충원 문제에 특별한 의미를 부여하고 있다.

이스턴(David Easton), 알몬드(Gabriel A. Almond), 도이치(Karl W. Deutsch) 등이 잘 지적했듯, 일반적으로 민주주의 체제에서 나타나는 정치 과정은 소위 '투입 → 산출 모델'로 설명될 수 있다. 특정한 국내적 · 국제적 환경 아래서 국민 개개인, 이익집단, 정당 등이 정부에 대해선호와 불만 등을 '투입(input)'하면, 정부가 이를 반영하여 정책의 수립과 집행을 통해 '산출(output)'하고, 그것이 다시 환경과 투입에 영향을미치는 '환류(feedback)'의 과정을 거친다는 것이다.

그러나 밀즈(C. Wright Mills)와 슈미터(Philippe Schmitter) 등은 이 같은 과정이 모든 민주주의 체제에 예외 없이 적용될 수 없고, 심지어 권위주의 정치체제 또는 전체주의 정치체제에는 유용하지 않다며 이론 (異論)을 제기했다. 오히려 이들 국가에서는 앞의 '투입 → 산출 모델'이 아니라 '산출 → 투입 모델'의 정치 과정이 작동한다는 것이다. 후자에서

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구

는 정부와 정부의 산출이 개인, 이익집단, 정당의 존재 양식과 역할 등의 투입 과정을 강제적 · 비강제적 수단을 통해 적극적으로 통제한다. 전자 에서와 달리 후자에서는 정부가 사회 구성원과 집단의 의지에 종속 · 의 존하기보다는 오히려 역으로 그에 지대한 영향을 미친다는 논리이다. 66

일반적으로 민주주의 체제에서 그 구성원들은 다원주의적 관점에서 각각의 이익과 이해관계를 매개로 선호와 불만을 표출하고, 자유롭게 이익집단과 정당을 구성한다. 또한 민주주의 체제의 개인, 이익집단, 정당은 다른 이해관계를 갖는 개인, 이익집단, 정당과 끊임없이 경쟁하고 그결과로 새로운 정부를 구성하거나 정부의 정책에 영향을 미친다. 그러나 권위주의 정치체제와 전체주의 정치체제에서는 이익집단과 정당이 정부 또는 정부의 감독·관여 아래에서 조직되고 지속적인 통제를 받는다.

또한, 민주주의 체제에서는 정부의 교체가 주기적으로 이루어지는 데 반해서 권위주의 정치체제하에서는 공산당과 같은 특정 정당 또는 특정 지배 엘리트 연합이 오랜 시간 동안 권력을 유지하고 국가를 통치한다. 한편, 민주주의 국가에서는 특정 엘리트 집단과 대안 엘리트 집단들 사 이의 치열한 경쟁, 즉 선거가 권력의 획득과 교체의 중요한 수단으로 작 동한다. 그러나 권위주의 체제 또는 전체주의 국가에서는 지배 엘리트 내 하위 그룹들 사이에서 제한적 경쟁과 자체의 내적 논리를 통해 권력 의 획득과 교체가 이뤄진다.

상기 논의에 비추어 볼 때 중국과 러시아의 정치과정은 전형적인 권위 주의 정치체제의 모습을 나타내고 있다. 1991년 소련 붕괴 이후 옐친 정 부 하에서 정치 · 경제적 개혁을 통해 다당제 등에 기초한 민주주의 제도 가 수립되고 운영된 바 있다. 그러나 2000년 푸틴 등장 이후 민주주의의 퇴행과 정치체제의 권위주의화가 가시화되었다. 그 결과, 현재 러시아에서는 푸틴과 실로비키로 대변되는 특정 엘리트 그룹의 장기 집권이 20년이 넘게 지속되고 있다. 또한, '통합 러시아'로 대변되는 특정 정당이 모든 선거 과정을 압도·지배하는 패권적 정당체제가 작동하고 있다. 중국은 형식상으로도 사회주의 체제를 표방하고 있으며, 다소 간의 질적 차이를 나타내기는 했지만, 건국 이후 지금까지 공산당 일당 중심의 당국가체제를 견고하게 유지해 오고 있다.

따라서 중국과 러시아는 통치의 정당성 확보·제고를 위해 끊임없이 체제의 효율성을 경제 성장, 국민 복리 증진, 대외적 위상 제고 등과 같은 소위 '결과'로 입증할 필요가 있다. 무엇보다 두 나라는 권위주의 정치체제의 특성으로 말미암아 다원주의와 경쟁의 원리 아래에서 나타나는 일반적이고 자연스러운 '엘리트의 순환'을 기대할 수 없는 형편이다. 따라서 중국과 러시아는 각각의 국가 노선을 효율적으로 실현할 수 있는 엘리트의 적극적인 발굴과 육성에 관심과 역량을 쏟을 수밖에 없다.

주지하듯, 중국의 시진핑 정부는 출범 이후 신시대 중국 특색 사회주의, 중국몽(中國夢), 강군몽(强軍夢) 등을 내세우며 중화민족의 부흥을 국가적 목표로 제시해 왔다. 러시아의 푸틴 정부도 출범 직후부터 주권 민주주의, 국가자본주의, 강대국 위상 회복 등을 골자로 하는 푸틴주의를 국가 노선으로 표방해 왔다. 이처럼 두 나라는 국가의 장기적이며 안정적인 발전은 물론 외적 도전을 극복하고 자국의 국가이익 달성에 유리한국제질서의 구축을 위한 대외노선의 효과적 구현을 위해 그 인적 자원이자 수단으로서 엘리트의 충원에 정책적 우선순위를 부여하고 있다.

<sup>66</sup> 서울대 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』 (서울: 박영사, 2002), pp. 257-261.

S국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한연구

## 2) 엄격한 국가 통제 하 일원적 충원체계 추구

중국과 러시아의 엘리트 충원 문제에 대한 지대한 관심은 양국 모두 엄격한 국가적 통제에 의한 충원체계의 추구 경향으로 나타난다. 두 국가는 각국의 전통에 기초하여 다 같이 체계적 엘리트 충원체계를 구축하고자 노력해 왔으며 이를 변화된 환경에 조응하여 개선코자 노력하고 있다. 중국은 한(漢)나라 시기의 추천제인 찰거제(察擧制), 유교적 전통에기반한 과거제(科擧制)를 비롯해, 소련의 엘리트 충원제도를 융합하여활용하고 있다. 특히 중국은 기존의 '단계별 성장' 관행을 유지하는 가운데 최근 시진핑 주석의 간부제도 개혁 의지에 기초하여 신상필벌 원칙에입각한 '파격 발탁' 제도도 함께 운용하고 있다. 67 러시아의 경우 소비에트 시기에 활용되던 엘리트 충원체계인 노멘클라투라 제도를 현대적 관점에서 복원함과 동시에 이를 바탕으로 개방형 상향식 충원제도를 병용하고 있다.

특히 중국과 러시아의 엘리트 충원 과정에서 나타난 가장 중요한 유사성은 국가가 적극적으로 그 과정을 주도·통제하고 일원성과 체계성을 추구하고 있다는 점에서 두드러진다. 중국은 당 중앙 조직부를 중심으로 급별(級別)로 엘리트의 선발과 육성을 통합 관리하고 있다. 예컨대, 성부급 부직(省部級副職) 이상 엘리트들에 대한 관리는 전적으로 당 중앙 조직부가 담당한다. 위계상 성부급 부직은 31개 성급 지방정부 당 위원회상무위원 등 4개 부문(당 위원회, 정부, 인대, 정협)의 책임자들을 포괄

한다. 물론, 이들은 지방의 주요 정책 결정에 직간접으로 참여하는 핵심행위자들이라고 할 수 있다.<sup>68</sup>

또한, 중국은 각 행정 급별로 부문 관리를 진행한다. 예컨대 성급(省級) 당 조직부는 중앙에서 직접 관리하는 성부급 이상 엘리트를 제외한 나머지 지방 엘리트들에 대한 직접 관리를 담당한다. 여기에 해당하는 엘리트를 성관간부(省管幹部)라고 하여 해당 성급 당 서기의 의중에 따라 성급에서 엘리트를 분급(分級) 관리한다. 이 밖에 지급(地級)이나 현급(縣級)에서는 해당 지급이나 현급 조직부와 해당 급 최고 권력자의 의중에 따라 각급 해당 급 내부에서 중앙과 성급 관리를 받지 않는 엘리트들을 관리한다. 이들의 관리를 받는 엘리트를 각각 지관간부(地管幹部), 시관 간부(市管幹部), 현관간부(縣管幹部)라고 부른다.

러시아의 경우, 2012년 푸틴 집권 3기 이후 엘리트의 충원 문제를 대통령 직속 공직 체계·행정 예비인력위원회가 주관 담당하고 있으며, 대통령실 내 공직 체계·인사국이 관련 실무를 총괄하고 있다. 또한, 행정단위를 중심으로 엘리트의 선발, 양성, 재훈련과 관련한 구체적 법적 기반을 마련해 두고 있다. 이와 함께, 러시아는 엘리트의 선발과 육성을 대통령, 연방정부, 지방정부 이상 3개 층위로 나누어 관리하고, 그 수준도고위, 표준, 차세대로 구분하여 교육과정을 운용하고 있다.

<sup>67</sup> 찰거제 등 중국의 전통적인 관원 충원 시스템 관련 내용은 이희옥, 양갑용의 다음 글 참고. 이희옥, 양갑용, "중국식 민주주의와 엘리트 충원방식," 『중국학연구』제72호 (2015.05), pp. 97-124.

<sup>68</sup> 중국 내 각급 엘리트의 위계 관리 시스템과 대상 직무(위)에 대해서는 다음 참고. "解读公务员设职级晋升通道 基层干部不升职也可加薪。"

http://politics.people.com.cn/n/2014/1204/c70731-26148418.html (검색일: 2022년 9월 23일);

<sup>&</sup>quot;最全中国干部级别与职务一览!(收藏版),"

https://mp.weixin.qq.com/s?\_\_biz=Mzl5MDE3MDAxNg==&mid=2650569870&idx=2&sn=047033249e 5af14a088ce08beae04335&chksm=f42b2941c35ca05794bc7ccd7af9878e6d3b5a15f774ecc7c66ab1e 368c0a00713e2930061ef&scene=27 (검색일: 2022년 10월 20일).

위에서 언급한 바와 같이 중국과 러시아는 모두 일련의 제도적 차이에 도 불구하고 그 속성상 국가 조직의 최상층에서 소위 엘리트의 '명부'를 작성·운용함으로써 일원적인 통합 관리를 모색하고 있다. 러시아에서는 메드베데프 집권기에 1,000인의 인재, 국가인력창고, 핵심 100인 등이 시범 운용된 바 있고, 푸틴 3기 이후에는 공식적으로 행정 예비인력 명단과 같은 명부가 활용되고 있다. 중국도 마찬가지로 당 중앙 조직부가 관리하는 명부(名簿) 등을 통해서 권력엘리트 충원을 체계적・일원적으로 관리하고 있다.

중국도 소련 노멘클라투라 제도의 경험을 도입하여 이를 중국 특유의 간부제도로 발전시켰다. 즉, 중국은 소련 경험을 토대로 소위 명부에 기초하여 엘리트의 위계 구조를 제도적으로 규범화하고 있다. 그들은 엘리트를 영도 직무와 비(非)영도 직무로 구분하고, 각각에 층차를 두어 세밀하게 관리하고 있다. 급별에 해당하는 직무도 체계적으로 갖추고 있다. 한편, 영도 직무와 비영도 직무의 핵심적인 차이는 정책 결정에 참여하느냐, 정책의 집행에 참여하느냐에 따라 결정된다. 69

중국의 엘리트 분급 관리는 향과급(鄉科級), 현처급(縣處級), 청국급(廳局級), 성부급(省部級), 국가급(國家級) 등 다섯 단계의 위계 구조로 구성되어 있다. 급별로 정(正)과 부(副)로 이루어져 있어서 일반 과원(科員)이 엘리트로 충원되어 영도 직무를 밟아 성장하는 경우 최종 국가급 정직(正職)에 오르려면 사실상 열 단계를 거쳐야 한다. 그리고 단계별로 이른

바 급별 정년이 존재하여 정년 내 승진 이동하지 않으면 자연 도태되는 엄격한 위계 구조에 의한 관리를 받고 있다.

〈표 4-1〉 중국의 영도 직무와 비영도 직무의 층차, 대응 직급

영도 직무	증차(層次)	비영도 직무		
국가급	국가급 정직(國家級正職)			
(國家級)	국가급 부직(國家級副職)			
성부급	성부급 정직(省部級正職)			
(省部級)	성부급 부직(省部級副職)			
~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~	청국급 정직(廳局級正職)	1급 순시원(一級巡視員)		
(廳局級)	청국급 부직(廳局級副職)	2급 순시원(二級巡視員)		
현처급	현처급 정직(縣處級正職)	2급 조연원(二級調研員)		
(縣處級)	현처급 부직(縣處級副職)	4급 조연원(四級調研員)		
 향괴급	향과급 정직(鄉科級正職)	2급 주임과원(二級主任科員)		
(鄉科級)	향과급 부직(鄕科級副職)	4급 주임과원(四級主任科員)		

<sup>※</sup> 출처: 국가공무원법 규정에 기초해서 필자 정리

러시아는 2014년 12월 대통령에 의해 '대통령의 예비인력'의 신 목록을 승인 · 발표했다. 이 목록은 현재까지 지속해서 갱신되고 있다. <sup>70</sup> '대통령의 예비인력' 후보자에 대한 추천 권한은 대통령실 고위공직자, 연방정부 각료, 기타 연방 국가기구 고위공직자, 그리고 러시아 연방 주체최고위 공직자에게 주어진다. 후보자의 선발에는 (인)적성검사, 전문성검사와 같은 현대적 인력관리기술이 활용된 것으로 알려진다. 2014년 12월 발표된 '대통령의 예비인력' 목록에 포함된 인사는 총 144명이었

<sup>69</sup> 중국의 직무 구분 관련하여 영도 직무와 비영도 직무의 차이는 중화인민공화국 국가공무원법 제3장 참고. "中华人民 共和国公务员法",

http://www.customs.gov.cn/customs/302427/302434/302436/4415740/index.html (검색일: 2022년 10월 20일).

<sup>70</sup> 크렘린 홈페이지 "О резерве управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Рос сии" 참조. 2016년 12월 1일, 푸틴 대통령은 갱신된 135명의 '대통령의 예비인력' 명단을 발표했다. 자세한 내용은 "О резерве управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России" 참조.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한연구

고, 2015년 10월 19일 기준으로 갱신·발표된 인사의 수는 138명이었다. 이들은 ①연방 기구 대표자 ②지역 수준과 지자체 수준 ③비즈니스 ④교육 및 사회단체 이상 4개의 그룹으로 구분되었다. 개별적으로는 국가두마(하원) 의원, 연방회의(상원) 의원, 연방 차원의 국가기구 내 다양한 수준의 관리자, 러시아 연방 주체 및 지자체 대표자들, 기업 및 (민간) 사회단체 대표자들이 포함되었다.

## 3) 체제에 대한 충실성의 강조와 체계적 교육과정 운용

중국과 러시아의 엘리트 충원 과정은 무엇보다 체제에 대한 충실성을 강조하고 있다는 점에서 유사하다. 양국 모두가 엘리트의 충원 문제를 체제의 내구성(sustainability)과 깊이 연계하여 바라보고 있기 때문이다.

시진핑 시기 중국은 주권과 영토보전, 국가통일, 사회주의 체제의 유지·강화를 통한 세계 선두 국가 건설을 희구하고 있다. 현재 중국 지도부는 '중국몽'이라는 국가 비전을 제시하며, 대내적으로 국민통합을 추동하고, 신형대국관계, 신형국제관계, 중국식 신형국제관계 등으로 대변되는 국제관계 및 강대국 외교의 틀을 제시하고 있다. 이를 통해 '신시대중국 특색 사회주의' 노선 아래에서 건국 100주년(2049년)에 중화민족의 위대한 부흥을 완성하겠다는 원대한 구상을 추진 중이다.

이 때문에 중국의 엘리트 충원에서도 체제에 대한 충실성은 중요한 기준으로 작동하고 있다. 2장에서 언급한 바와 같이, 일례로 중국공산당 19차 당대회에서 제시된 여섯 가지 간부 선발 표준 중 가장 우선시되는 기준은 다름 아닌 '정치'와 '사상'이다. 간부는 당의 영도를 구현하고 관철하는 동시에 기층에서 민심의 이탈이나 항의 표출을 막아 내는 중요한

인적 식별 수단으로 간주한다. 실제로 중국은 당과 국가가 필요로 하는 능력뿐만 아니라, 당과 국가가 요구하는 이데올로기, 가치관, 정치관에 대한 학습을 강조한다. 중국의 엘리트에 대한 교육에 있어서는 덕성(德性), 즉 당성(黨性)을 강조하는 정치교육이 큰 비중을 차지하고 있다. 이런 점에서 중국의 엘리트는 철저히 당국가체제의 유지·강화라는 목표를 공유하고 있으며, 이런 점에서 '체제 내화'되어 있다고 볼 수 있다.

3장에서 살펴본 것처럼, 소비에트 시기 러시아에서는 사회주의와 자본주의 사이의 '이념 대결'이 엘리트 충원에 큰 영향을 미쳤다. 엘리트의 선발과 육성 문제와 관련하여 그들의 직업적 전문성과 책임성과는 별개로 체제의 정체성과 규범에 대한 충실성이 무엇보다 중요한 기준으로 작동했다. 엘리트의 충원에 있어 후보자들은 체제가 요구하는 사고체계와 행동규범에 대한 충실성을 경험적으로 입증할 필요가 있었다. 이 때문에 소련에서는 엘리트의 직업적 성취보다는 당과 피후견인에 대한 충성심이 중요했고, 그 충원 과정에서 특유의 후원-수혜 관계의 공식이 작동할수밖에 없었다.

이 같은 관행은 현대 러시아에서도 반복되고 있다. 특히, 푸틴 집권 이후 두드러진 현상으로 나타나고 있다. 현재 러시아는 엘리트 충원에 있어 한편으로는 능력 본위와 개방성의 원칙이 강조하고 있지만, 다른 한편으로는 엘리트 내부의 변절과 이탈 방지를 핵심적 목표로 설정하고 있다. 푸틴 집권 이후 러시아는 기존의 범(汎)유럽적 틀, 즉 '확대 유럽 (Greater Europe)' 노선의 효용에 대한 회의에 기초하여, '확대 유라시아(Greater Eurasia)' 노선을 표방하며 서방 민주주의와 자본주의 규범

중국과 러시아의 권력엘리트 총원 과정에 관한 연구

으로부터 독자적인 정치 · 경제적 발전의 길을 탐색하고 있다.<sup>71</sup>

당연히 러시아는 그 과정에서 미국과 서방과 대립·갈등을 빚을 수밖에 없었다. 이러한 이유로 러시아는 자국의 내적·외적 발전 노선을 견고하게 실현해 나갈 '오염되지 않은' 차세대 엘리트의 충원에 큰 관심을 기울이고 있다. 실제로 러시아는 2018년 6월 대통령령으로 '러시아, 가능성의 나라(Россия, страна возможностей)' 제하의 독립 비영리법인을 조직하여, 소비에트 시기와 유사하게 애국주의교육에 기초하여 체제에 충실한 청소년, 청장년층의 차세대 엘리트를 체계적으로 발굴·육성하려한다.

이 같은 양국의 엘리트 충원 과정에서의 체제에 대한 충실성 강조는 다 같이 체계적인 교육과정을 구축하려는 노력으로 나타난다. 엘리트 충원을 선발과 양성으로 세분하면 중국과 러시아 모두 양성 과정에서 교육의 중요성을 깊이 인식하고 있다. 중국 내 엘리트 교육을 담당하는 교육기관으로는 당 중앙 조직부 직속 관리를 받는 중앙당교(국가행정학원)와 3개 엘리트 교육기관인 징강산(井岡山)간부학원, 옌안(延安)간부학원 그리고 푸동(浦東)간부학원 등이 있다. 72 이 외에 국가급 기업경영관리 인재 양성을 위한 다롄(大連)고급경리학원 등이 있다.

#### 〈표 4-2〉 중국 국가급 엘리트 교육기관

		중앙당교	국가행정학원	중국푸동 간부학원	중국징강산 간부학원	중국옌안 간부학원	중국다롄 고급경리학원
	설립 연도	1933년 3월	1994년	2005년 3월	2005년 3월	2005년 3월	2006년 1월 13일
	주관 부문	중공 중앙 직속	국무원 직속 정부급 사업 단위	중앙 조직부 관리 중앙직속 사업단위	중앙 조직부 관리 중앙직속 사업단위	중앙 조직부 관리 중앙직 속사업단위	중앙 조직부 직속사업단위
	역할	중 · 고급 영도 간부와 이론 간부 교육 등	중 · 고급 공무원 교육 등	당정영도간부, 기업경영관리 자, 전문기술	중공당사, 당건 이론, 혁명전통 교육과 기본	당사, 당풍교 육 등	국기급 기업경영관리 인재 양성 등
		2018년 3월 중앙당교(국가행 정학원)로 단일기구로 통합		교육 등	국정교육 등		
	책임자	교(원)장; 천시(陳希, 중앙정치 국 위원, 당 중앙 조직부장)		원장: 천시(陳希, 중앙정치국 위원, 당 중앙 조직부장)			원장: 하오펑(郝鵬, 국 무원 국유자산감독관 리위원회 서기, 주임)

<sup>※</sup> 출처: 각 학교(원) 홈페이지 내용을 토대로 필자 정리

이들 기관은 모두 당 중앙 조직부의 직속 관리를 받고 있으며, 관리 책임 또한 다롄고급경리학원을 제외하면 모두 당 중앙 조직부장인 천시(陳希)가 맡고 있다. 73 여기에 더해서 국무원 직속 정부급 사업단위였던 국가행정학원이 지난 2018년 3월 당과 국가기구 개혁 조치에 따라 당 중앙 산하 중앙당교와 통합하였다. 이는 중국의 엘리트 교육에 대한 최종책임을 당 중앙이 진다는 것을 의미하고, 모든 엘리트 교육에 필요한 제반 환경을 당 중앙이 직접 통제하고 관리한다는 의미이기도 하다.

러시아의 경우, 러시아연방 노동부와 내각사무국이 엘리트의 훈련 및 재훈련과 관련한 주무·협력 부서로 지정돼 있다. 대통령 직속 러시아국

<sup>71</sup> 장세호, "러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화," 「Analyses & Alternatives」 제6권 2호 (2022), pp. 10-11.

<sup>72</sup> 중국의 간부교육 관련 주요 기관의 구체적인 현황과 특징에 대해서는 다음 참고. 양갑용, "중국의 간부교육과 중앙당교: 중청반 사례를 중심으로," "중국지식네트워크, 제14권 14호 (2019.11), pp. 49-82.

<sup>※</sup> 하오펑은 20대 이후 랴오닝서기로 이동

<sup>73 2022</sup>년 10월 22일 20차 당대회 폐막 이후 23일 20기 1중전회에서 새로운 당 지도부가 구성되었다. 그러나 12월 10월 현재 20대 당 중앙 조직부 책임자가 아직 인선되지 않아 19대 조직부장인 천시가 직무를 수행 중이다.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한연구

가경제·공직아카데미(РАНХиГС)가 국가로부터 운영비를 지원받아 각급 단위에서 선발된 엘리트에 대한 실제 교육을 담당하거나 러시아 내의 여러 교육기관에 교육을 위탁하고 있다.

# 2. 권력엘리트 충원 과정의 상이성

# 1) 엘리트 충원의 대상과 규모

앞서 살펴본 중국과 러시아의 엘리트 충원 과정의 여러 유사성에도 불구하고 양국은 여러 면에서 차이를 드러내고 있다. 무엇보다 이는 엘리트 충원의 대상과 규모 측면에서 두드러진다. 먼저, 중국은 엘리트의 층위와 관련하여 복잡한 당내 지위와 공무원 위계 체계를 갖고 있다. 특히국가공무원국이 지난 2018년 3월 당과 국가기구 개혁을 통해서 당 중앙조직부로 통합됐고, 이 때문에 사실상 당이 국가 전체의 엘리트를 관리하는 일원화된 체계를 운영 중이다. 특히, 중국은 국가공무원국이 엘리트 관리체계를 사실상 전국적 범위의 사회 시스템에 적용하여 관리하고있다.

중국의 이러한 특징은 분급(分級)을 통한 위계 관리가 매우 체계적으로 제도화되어 있다는 점에서도 명확히 드러난다. 따라서 국가공무원국이 규정으로 제시하고 있는 엘리트 관리 시스템의 출발점은 위계 관리로부터 시작한다. 즉, 공무원 조직에 들어오는 사람이 추천이든 아니면 시험을 통해서 공개 선발 과정을 거쳤든 엄격한 위계 구조에 따라 관리된다. 이러한 관리는 비단 공무원 조직에서 활동하는 엘리트에게만 국한되지는 않는다. 국가와 군중사회단체, 심지어 국영기업에도 이러한 분급에

기초한 위계 관리가 적용된다.

중국은 당국가체제를 실행하는 권위주의 체제의 국가 속성이 있다. 따라서 당의 결정이 전 사회에 그대로 파급되고 관철되는 구조로 인하여국가와 사회 전반에 포진된 엘리트에 대한 포괄적 관리가 가능하다. 실제로 시기별로 다소간의 차이를 보이기는 하지만 당 중앙 조직부는 최소한 성부급 부직 이상 간부를 직접 관리한다. <sup>74</sup> 예컨대, 당 중앙 조직부가 관리하는 성부급 관원의 규모는 전국적으로 300여 개 정부급 직무와2,700여 개의 부부급 직무를 포괄한다. 일부 중복 상황을 고려할 때 정부급과 부부급을 포함한 성부급 간부만 대략2,200명에 달할 것으로 추산된다. 여기에 성장 가능성을 염두에 둔 청국급 간부까지 포함하면 그수는 6,000여 명으로 더욱 늘어난다. 한편, 9,600만 명의 중국공산당당원을 비롯해 각급 군중사회단체와 국유기업의 주요 인사들까지 국가차원에서 관리되고 있다는 점을 참작한다면 그 대상과 규모는 실로 방대하다고 할 수 있다.

러시아는 엘리트 충원을 사실상 행정 영역이라는 특정 부문과 차세대라는 특정 연령 이하 인물의 발굴·육성에 국한하고 있다. 상기한 바와같이, 러시아는 '행정 예비인력'을 3개 층위와 3개 수준으로 나누어 관리하고 있다. 2015년 발표된 목록을 기준으로 살펴볼 때 현재 러시아에서 선발·양성되고 있는 엘리트는 철저히 50세 이하의 차세대로서 추후행정 영역에서의 활용을 염두에 둔 인물들이다. 아래 〈표 4-3〉에서 나타

<sup>74</sup> 중앙위원회의 위탁을 받아 당 중앙 조직부가 위탁 관리하는 엘리트 집단은 7개 집단으로 ①부부급(副部级) 국가국 (国家局)의 부직(副职) ②31개 중앙 관리 대학의 영도집단 부직(副职) ③31개 성급(성, 자치구, 직할시) 기율검사위원회 부서기 ④국가 부위(国家部委) 주요 책임자의 조리(助理) ⑤부부급(副部级) 사업단위 영도집단의 부직(副职) ⑥중앙직속기업(央企) 영도집단의 부직(副职) ⑦중앙 관리 군중단체조직의 부분 영도집단의 부직(副职) 등이다.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한연구

나듯, 연방 층위의 예비인력은 각각, 50세, 45세, 35세를 제한 연령으로 하여 3개의 수준으로 구분된다.

또한 이들은 각각 대통령 층위 144명, 연방 층위 4,601명, 지역 층위 예비인력 7,767명으로 구성되며 총 숫자는 1만 2,512명이다. 또한, 러시아는 독립 비영리재단인 '러시아, 가능성의 나라'가 주최하는 공개 오디션을 통해서도 일부 엘리트를 충원하고 있는데 입상자의 규모는 2017 ~ 2018년 사례에 비춰볼 때 대략 100명 안팎 정도이다. 이는 메드베데프 시기 '핵심 100인', '1,000인의 인재' 등과 비교할 때 많이 늘어난 수치이지만 소비에트 시기의 노멘클라투라에 비해서는 지극히 작은 규모라 할 수 있다.

〈표 4-3〉 러시아의 연방 예비인력 구분과 조건

슌	조건		
고위 수준	연방 또는 지역 수준 국가기구, 국영기업 · 단체의 고위 관리자(50세 이하, 행정 경력 6년 이상 조건 충족 시)		
표준 수준 차세대 수준	연방 또는 지역 수준 국가기구, 국영기업 · 단체의 중간 관리자(45세 이하, 행정 경력 3년 이상 조건 충족 시)		
	연방 또는 지역 수준 국가기구 공무원, 국영기업 · 단체의 직원(35세 이하 조건 충족 시)		

<sup>※</sup> 출처: 행정 예비인력 목록에 따라 필자 정리

#### 〈그림 4-1〉 수준별 '연방 예비인력' 수 (단위: 명)



※ 출처: 연방 예비인력 수에 기초해서 필자 작성

#### 〈그림 4-2〉 '지역 예비인력' 수 분포 (단위: 명)



※ 출처: 지역 예비인력 수에 기초해서 필자 작성

중국과 러시아의 권력엘리트 총원 과정에 관한 연구

이처럼 중국과 러시아의 엘리트 충원 대상과 규모에서 큰 차이가 발생하는 것은 양국의 정치체제와 역사적 경로에서 비롯된 것이다. 두 국가모두 내용상 권위주의 정치체제인 것은 분명하지만, 형식상 러시아가 민주주의제도, 중국이 사회주의제도를 운영하고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 실제로 러시아는 형식상 입법, 사법, 행정의 삼권 분립을 헌법에 명시하고 있고, 따라서 입법부와 사법부는 각각의 체계를 통해 엘리트를 충원하고 있다. 예컨대, 러시아에서 연방, 연방 주체, 기초단체 차원의 각급 의회는 대부분 주민의 직접선거에 의해 의원을 선출하고 있다. 또한 비즈니스 영역의 엘리트도 큰 틀에서는 시장 논리에 의해 충원되고 있는 형편이다. 즉, 현재 러시아는 구조적으로 행정 영역에 국한하여 엘리트 충원을 제도화하여 운영하고 있다.

중국은 러시아와 달리 삼권 분립이 명확하게 구분되어 있지 않은 상황에서 소위 권력엘리트로 불리는 성부급 간부들이 당과 국가, 사회단체 영역에 모두 포진하고 있다. 이들은 각각 당과 국가, 사회단체가 독립적으로 엘리트를 관리, 감독하는 것이 아니라 기본적으로 당 중앙 조직부의 통합 관리를 받고 있다. 성부급 간부들 또한 전국적으로 현직에 2,000여 명이 포진하고 있다는 점에서 충원 대상과 규모 면에서 러시아와 다르다고 말할 수 있다. 75

## 2) 엘리트 선발 · 발탁 과정의 파격과 개방성

중국과 러시아의 엘리트 충원에서 중요한 차이는 그 과정의 개방성과 소위 파격적 선발·발탁의 수준에서도 나타난다.

중국의 충원 과정에서는 단계적 성장이라는 전통적 관행이 여전히 큰줄기를 형성하고 있다. 중국의 엘리트 충원은 조직 관리 차원에서 엘리트에 대한 충원이 단계별로 이루어지기 때문에 매우 정형화된 패턴을 보여 준다. 실제로 중국의 현급 이상의 조직에서는 엘리트 충원에 있어서 선출이 결합한 추천의 방식이 선호되고 있다. 동시에 추천 과정에서 당조직부의 역할이 강조되고 있다. 이 같은 과정은 당연히 참신성과 예기치 않은 후보를 선발할 수 있는 의외성을 허락하지 않는 제도적 약점을 드러낸다. 즉, 아무리 뛰어난 능력이나 정치적 감각을 갖고 있다고 하더라도 제도적으로 현 엘리트 충원 환경에서 몇 단계를 뛰어넘는 파격적인 성장을 이루기는 사실상 불가능한 상황이다.

물론, 단계적 성장의 경로를 밟지 않고 파격적으로 승진한 사례가 없는 것은 아니다. 예컨대, 2007년 17차 당대회에서 시진핑이나 리커창이 중앙위원에서 두 단계 뛰어넘는 파격적 승진을 통해서 정치국 상무위원에 진입한 바 있다. 그러나 이들의 파격 승진은 후계 구도라는 정치적상황이 연출해 낸 예외적 상황으로 봐야 할 것이다. 파격 승진이 이루어지더라도 두 단계 이상을 뛰어넘는 사례는 극히 드물다. 예를 들어 19차당대회에서 차이치(蔡奇)가 당대회 대표에서 정치국 위원으로 세 단계를 건너뛰어 베이징시 서기로 승진한 사례가 있다. 20차 당대회에서 리수레이(李書磊)의 정치국 위원 승진도 그러하다.

85

<sup>75</sup> 중국이 공식적으로 성부급 이상 엘리트 규모를 발표한 적은 없다. 따라서 성부급 이상 직위에 대한 수량에 기초해서 관련 추론만이 가능할 뿐이다. 비교적 신뢰할 수 있는 엘리트 규모 관련 자료는 다음 참고.

<sup>&</sup>quot;中国现任国级,副国级,部级,副部级干部多少人," http://www.shijiehuarenbao.com/news/60469/ (검색일: 2022년 9월 20일).

그러나 당시 차이치는 당내 지위만 낮았을 뿐 직급은 이미 국가안전 위원회 판공실 주임을 맡고 있었던 정부장급(正部長級)이었다. 리수레이역시 중앙선전부 부부장으로서 이미 직급은 정부장급에 해당하는 직급을 갖고 있었다. 정부장급이 한 단계만 오르면 바로 정치국 위원이 맡는 국가급 부직(國家級 副職)에 해당한다. 따라서 차이치나 리수레이 사례는 엄밀하게 말해서 단계를 뛰어넘는 파격 승진으로 보기 어려운 측면도 있다. 그런데도 이 두 사람은 시진핑 주석의 핵심 측근이라는 점이 적극적으로 고려된 인사로 평가할 수 있다.

이처럼 중국은 엘리트 충원에 있어서 단계별 승진이라는 극히 보수적 접근법을 유지하고 있고, 그 경로 또한 기존 관행을 그대로 답습하면서도 종종 최고 지도자의 의지가 개입된 파격 발탁이 이루어지고 있는 형편이다. 더욱이 중국에서는 러시아의 공개 선발대회와 같은 개방형 상향식 엘리트 충원 과정은 아직 구체화하지 않고 있다. 따라서 중국에서는 젊고 유능한, 서방과 같은 30대와 40대 지도자가 나올 수 없는 엘리트 충원의 구조적 제약을 갖고 있다.

러시아에서는 소비에트 체제의 붕괴 이후 옐친 시기를 거치며 기존의 엘리트 재생산 체계에 대한 강력한 반발이 존재했다. 즉 학술적 · 대중적 두 측면에서 러시아의 국가 운영을 담당하고 있는 엘리트의 자질과 능력에 대한 불만과 비판이 제기되어 왔다. 즉, 러시아의 현 집권 세력은 아래로부터 제기되는 다양한 불만에 대응함과 동시에 통치 효율성의 제고를 위해 소위 엘리트 충원 과정에 대한 개혁을 모색해 왔다. 이와 관련하여, 러시아는 이른바 능력 본위의 원칙과 충원의 개방성을 강조했다. 이처럼 소비에트 시기의 노멘클라투라 제도를 복원하는 한편, 현대적 관점의 엘리트 충원제도를 도입하여 병용하고 있다.

실제로 러시아는 연방·지방 차원의 국가 권력기구 내 인사전문가, 주요 정당, 종교·사회단체, 교육기관의 대표자들로부터 소위 추천과 검증을 통해 행정 예비인력을 선발하고 있다. 무엇보다, '고스슬루지바'와 같은 공식 홈페이지를 통해 연방·지방 차원의 공직 체계와 그 구성원, 그리고 선발된 행정 예비인력의 목록을 공개하고 있다. 또한, 정확한 규모는 확인할 수 없지만, 동홈페이지를 통해 국민 개개인이 이력서를 상시 제출함으로써 행정 예비인력에 선발될 수 있는 개방형 상향식 충원제도도 병용하고 있다. 실제로 이 같은 과정을 통해 푸틴 집권 3기 이후 30대의 젊은 엘리트가 연방정부 장관에 발탁되는 등 파격적 선발·발탁의 사례가 심심치 않게 나타나기도 했다.

그뿐만 아니라, 러시아가 역량과 재능을 겸비한 행정관료 충원을 목표로 '러시아의 리더들'이라는 공개 오디션(선발대회)을 진행하는 데 주목할 필요가 있다. 2017 ~ 2018년 진행된 사례를 예로 들면, 동 대회에약 20만 명의 후보자가 참여했고, 최종적으로 103명이 입상한 바 있다. 후보자들은 다양한 과제 수행을 통해서 국가기구 예비 지도자로서의 자신의 자질을 입증해야 했다.

실제로 동 대회에서는 ①온라인 등록과 비디오 인터뷰 업로드 ②온라인 심사(구술, 수리 능력) ③연방관구별 오프라인 준결승 ④지도자로서의 질적 평가(협상과 지휘 능력) 등 총 네 단계의 평가와 심사가 진행되었다. 입상자에게는 100만 루블의 상금과 러시아 교육기관 연수 등과같은 특전이 주어졌다. 무엇보다 이들 가운데 80명이 다양한 국가기구와 국영기업 내 관리직으로 임명돼 눈길을 끌었다.

즉, 중국과 러시아는 권위주의 정치체제라는 정치적 속성을 공유하고 있지만, 구체적 엘리트 충워 과정에서 나타나는 형식 측면에서는 적지 중국과 러시아의 권력엘리트 총원 과정에 관한 연구

않은 차이를 드러내고 있다. 이는 러시아가 소비에트 시기의 노멘클라 투라 제도를 복원하면서도, 민주주의제도의 도입으로 말미암아 아래로 부터 제기되는 개방성에 대한 수요에 적절히 호응할 수밖에 없다는 점이 주요 원인으로 작용했다. 반면, 중국은 여전히 계통적인 경험을 중시하고 절차적 승진 이동을 고수하는 선에서 부분적으로 최고 지도자의 의중이나 의지가 관철되는 전형적이고 유형화된 단계별 승진 경로를 현재도고수하고 있다. 시대 환경이 변화하고 엘리트 승진에 필요한 요구 조건이 다양화하면서 어떤 요소를 승진 이동 단계에서 중점을 둘지 선택적으로 적용하는 전략적 고려가 커지고 있을 뿐 기본적인 충원 유형과 승진이동 패턴은 크게 변하지 않고 있다.

# 3) 세대교체의 의미와 영향

러시아와 중국 모두 엘리트 충원에서 신진 세력의 등장은 새로운 흐름이다. 여기서 새롭다는 것은 연령 측면에서 엘리트 구성이 젊어진다는 의미와 함께 그동안 엘리트 충원의 문호가 개방되거나 확대된다는 의미이기도 하다.

중국에서의 세대교체는 러시아와 비교해 좀 더 의미가 커 보인다. 그이유는 중국이 오랜 세대 정치의 관행을 이어 오고 있기 때문이다. 역사적 맥락에서 볼 때 중국에서는 출생연도를 기준으로 한 세대별 엘리트의 집단성이 세대 정치의 기초를 형성해 왔다. 덩샤오핑 이후 대체로 10년 주기의 세대교체가 지속해서 이루어져 왔다. 앞서 중국 사례에서 살펴본 단계적 성장의 관행도 이 같은 세대 정치의 지속을 보장하는 제도적 수단이라 할 수 있다. 그러나 2012년 시진핑을 중심으로 한 5세대의 집권

이후 이 같은 주기적 세대교체의 흐름에 일정한 이격이 발생했다. 시진 핑은 국가주석 연임 제한 규정을 폐지하고 소위 '격대지정'을 유예함으 로써 기존 관행을 거스르고 있다.

러시아와 마찬가지로 중국의 성부급과 국가급 주요 요직에는 여전히 5세대 엘리트들이 포진해 있다. 다만, 50년대 출생자들이 성부급 연령 제한 규정에 따라 은퇴함에 따라 6세대와 7세대 엘리트들이 새롭게 그 자리를 메워 가고 있다. 20차 당대회 중앙위원 구성을 보면 205명의 중앙위원 가운데 60대가 102명이고 50대는 95명이다. 76

6세대는 2002년 젊은 피 수혈을 명분으로 대거 요직에 진출했으나 순정차이(孫政才)의 낙마가 대변하듯 세대교체의 주역으로 등장하지 못했다. 차세대 주자로 평가받던 후춘화(胡春華)는 20차 당대회에서 정치국 상무위원으로 승진하지 못하고 오히려 중앙위원으로 강등되었다. 사실상 파벌정치로서 공청단(共靑團)은 무너졌다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 최근 수년간 시진핑 주석이 자신의 배타적 지위를 바탕으로 7세대를 성장시키고 중용하려는 흐름이 나타나고 있기 때문이다. 20대 중앙후보위원 구성을 보면 시진핑 주석이 소위 '신시대'를 강조하면서 7세대를 체제의 핵심 인적 자원으로 육성하고 활용할 경우 차기 권력 구도는세대교체의 바람이 클 것으로 전망할 수 있다.

일견 시진핑을 비롯한 5세대 지도부가 러시아와 마찬가지로 7세대를 체제의 활력과 효율성을 높이기 위한 인적 수단으로 활용코자 하는 것

<sup>76</sup> 싱가포르 『海峽時報』, 2022년 10월 22일,

<sup>77</sup> 중국 지도부 구성의 파벌적 요소에 대한 분석 및 평가는 다음 참고. 조영남, "덩샤오핑 시기 중국 엘리트 정치의 파벌 분석," 『중소연구』제39권 4호 (2016.2), pp. 7-44; 최지영, "개혁개방 이후 중국의 집단지도체제와 파벌 연구: 시진 핑 시기 변화와 함의를 중심으로," 『한국동북아논총』제82호 (2017.3), pp. 5-27.

당국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구 Ⅳ. 중국과 러시아 사례의 유시성과 상아성

으로 볼 수도 있다. 그러나 세대 정치에 기초한 중국 정치의 오랜 전통에 비춰볼 때 철저히 차세대 테크노크라트 위주로 이루어지고 있는 러시아의 세대교체와 달리 중국의 7세대의 부상은 분명 새로운 세대의 등장과 영향력 제고라는 의미를 찾을 수 있을 것이다. 이런 점에서 중국의 신진 세력 수혈은 경직되고 교조적인 권위주의 체제를 일정 부분 윤색하는 데이바지할 가능성을 배제하기 어렵다.

러시아의 경우 행정 예비인력의 풀을 확대하여 신진 인사의 접근을 쉽게 하고, 중국 역시 이른바 새로운 사회세력이라는 이름으로 민간 부문에서 활동하는 사람들을 엘리트로 선발·육성하는 움직임이 확대되고 있다. 그러나 이 같은 유사성에도 불구하고 자세히 살펴보면 양국이 엘리트 충원에서 세대교체 문제를 바라보는 시선과 영향은 사뭇 다른 모습이다.

러시아에서 엘리트의 세대교체는 분명 아래로부터의 불만을 반영한 정책적 대응이다. 그러나 보다 본질적으로 러시아에서 엘리트의 세대교체는 질적으로 구세대와 구별되는 새로운 엘리트의 등장과 영향력 향상이라기보다는 중하위 수준의 젊은 엘리트로의 교체를 통한 체제의 활력 제고에 더 큰 의미가 있다고 볼 수 있다. 실제로 푸틴 집권 3기 말부터 주지사와 장관 등 일부 고위직에 30 ~ 40대의 젊은 엘리트가 파격적으로 발탁돼 이에 대한 다양한 평가와 분석이 제기된 바 있다. 하지만 러시아에서 나타나고 있는 엘리트의 인적 쇄신과 세대교체의 흐름이 대체로고위급 공직보다는 중하위급 공직에 집중되고 있다는 데 주목할 필요가 있다.

실제로 2000년 푸틴과 실로비키가 권력을 획득한 후 2022년 현재 22년이 지나고 있다. 40대를 주축으로 형성됐던 젊은 대통령과 그의 측근

그룹은 이제 60 ~ 70대의 구세대가 되었다. 따라서 푸틴과 핵심 측근들은 지난 24년간 국정 운영을 떠받쳐 온 엘리트의 노쇠화라는 문제에 대해서 적극적으로 대응하지 않을 수 없는 형편이다. 즉, 체제의 활력이 한계에 봉착한 상황에서 푸틴 정권의 노선과 정책의 입안을 담당할 인물보다는, 기존의 노선과 정책을 효과적으로 실행·집행하는 실무를 담당할 젊은 테크노크라트의 충원을 모색하고 있다. 실제로 러시아에서는 일련의 세대교체 흐름에도 불구하고 최대 엘리트 파벌인 실로비키의 영향력이 감소하기보다는 더욱 견고해지고 있다.

# V

# 결론

본 연구는 중국과 러시아가 모두 권위주의 정치체제로서 미국과 서방 중심의 자유주의 국제질서에 변화를 모색하는 수정주의 세력의 두 축이라는 점에 주목했다. 무엇보다 양국의 정치 과정은 물론 향후 체제와 정책 방향의 변화를 결정지을 행위자 요소인 권력엘리트와 그 충원 문제에 논의의 초점을 집중했다. 두 국가의 권력엘리트 충원 과정은 나름의 정치적 전통과 맥락, 체제적 속성에 따라 큰 틀에서 여러 공통점을 공유하면서도, 세부적으로 다양한 차이점을 드러낼 것으로 예상되었다.

이에 본 연구는 2012년 푸틴 집권 이후 러시아와 시진핑 집권 이후 중 국의 권력엘리트 충원 과정을 비교적 맥락에서 각각 살펴보고, 몇 가지 유사성과 상이성을 도출함으로써 그 특징을 드러내고 유형화하고자 했 다. 중국 사례를 분석한 결과, 시진핑 집권 이후 권력엘리트 충원에 있어 서 다음과 같은 몇 가지 흐름과 경향을 관찰할 수 있었다.

시진핑 집권기 중국은 엘리트 충원을 제도화하기 위한 공무원 제도 등의 규정과 법규의 내실화를 적극적으로 진행해 왔다. 중국은 엘리트 충원의 효율성 제고를 위해 그들의 직무와 직급을 체계화하고, 엘리트의 직무와 직위의 수량을 내실화하기 위해 〈공무원 직무 직급 병행 규정〉을 발표하는 등 일련의 제도개혁을 추진했다. 이는 기존의 엘리트 충원과 관련한 제도적 취약성을 최소화하고, 엘리트의 총량을 규제하는 규범을 확립한다는 점에서 긍정적 의미를 부여할 수 있다. 더불어 공직에 대한 사회적 선호가지속해서 축소되고, 공직자의 부패에 대한 사회적 불만이 거세지는 상황에서 엘리트의 신상필벌에 대한 규범도 제도화되고 있다. 당연히 이는 중국공산당이 통치 정당성을 확보하기 위한 수단으로 활용되고 있다.

중국 정부가 외부에 공개한 바에 따르면, 그들의 당과 국가기구 엘리트의 충원 과정은 비교적 투명하고 명료한 편이다. 대체로 각급 당-국가

기구 엘리트는 후보자에 대한 의견 수렴, 조직이나 개인의 추천, 일정 기간의 관찰과 토론·합의의 과정을 거쳐 선발된다. 이들은 각급 공직에 임용된 후 자신의 직무와 직급에 따라 당 중앙 조직부 또는 지방 당 위원회의 관리와 감독을 받는다. 물론 이들의 충원 과정에서는 기층으로부터의 평가와 같은 요소들도 작동하지만, 기본적으로는 '당관간부' 원칙이 엄격하게 적용된다. 유능한 엘리트를 규정하는 다양한 기준과 '덕'과 '재'의 겸비가 강조되지만, 그중에서도 '덕', 즉 당성이 엘리트 충원의 최우선 기준으로 작동하고 있다. 중국에서 엘리트 충원은 기본적으로 '단계적 성장'의 원칙과 관행 하에 이뤄지고 있으나, 시진핑의 신상필벌 제도에 대한 적극적 도입 의지에 따라 파격 발탁도 부분적으로 시행되고 있다.

이른바 세대 정치는 중국 정치를 규정짓는 주요 특징 중 하나이다. 선거를 통한 엘리트 충원이 사실상 부재한 중국에서 지난 30년간 세대교체는 체제의 안정성과 정당성을 담보하는 중요한 수단으로 기능해 왔다. 또한 중국은 선거라는 절차적 정당성이 모자란 까닭에 엘리트 충원 과정에서 당내 '합의'와 기층으로부터의 사회적 평가를 강조해 왔다. 또한 이같은 합의형 엘리트 충원체계는 주기적 권력 교체보다는 체제의 지속을위한 엘리트 재생산에 이바지할 가능성이 크다. 무엇보다 시진핑 체제의등장 이후 중국에서 소위 '격대지정'의 원칙이 유예되면서 이 같은 기존관행이 흔들리고 있는 데 주목할 필요가 있다. 또한 유능한 엘리트의 충원을 명분으로 파격 발탁의 사례가 늘어나고 있으며, 시진핑 3기 정부가젊은 피수혈을 통해 체제의 정당성 제고를 위해 7세대 엘리트를 중용하는 모습으로 나타나고 있다.

러시아 사례를 분석한 결과, 권력엘리트 충원에 있어 다음과 같은 역사적·전통적 맥락과 과정을 살펴볼 수 있었다. 노메클라투라 체계는 계

급 없는 평등한 사회를 지향했던 소련 사회에 역설적으로 존재했던 지배계급과 그 재생산 체계를 의미했다. 동 체계는 역사상 최초의 사회주의 국가의 등장과 사회주의 체제로의 본격적 이행 과정에서 등장한 엘리트 충원체계로 기능했다. 그러나 1960년대를 거치며 본격적인 퇴행의 길을 걷기 시작했다. 1980년대를 거치며 노멘클라투라 체계는 지배계급 자신의 정치적·도덕적 방임과 기회주의적 태도, 초기의 건강성을 상실한 폐쇄적 엘리트 충원 구조, 견제와 자정 메커니즘의 부재 등과 같은 심각한 문제점을 드러내며 소련 붕괴와 함께 역사의 뒤안길로 사라졌다.

현대 러시아 등장 이후 소련 시기와 같은 체계적 엘리트 충원체계가 붕괴함에 따라 개인적 인백 관계에 의존한 수공업적 · 임의적 엘리트 충원이 일 상화되었다. 이 때문에 러시아 내에서는 엘리트의 무능력과 통치의 비효율성에 대한 비판이 고조되었다. 이에 푸틴을 비롯한 러시아의 집권 세력은 대안을 모색할 수밖에 없었다. 그 결과 2008년부터 개방성과 능력 본위의 원칙에 기초한 새로운 권력엘리트 충원체계의 가동 시험에 돌입했다. 메드베데프 집권기부터 시험적으로 운용된 새로운 엘리트 충원체계는 푸틴 집권 3기 이후 제도화된 후 부분적 보완을 거치며 현재까지 가동되고 있다.

현재 러시아의 권력엘리트 충원 과정은 대통령 직속 공직 체계·행정 예비인력위원회를 중심으로 운영되고 있으며, 대통령 직속 러시아국가 경제·공직아카데미가 실질적인 교육 업무를 담당하고 있다. 또한, 러시아는 이른바 행정 예비인력 목록을 3개의 층위, 3개의 수준에서 지속하여 작성·갱신함으로써 젊고 재능 있는 차세대 테크노크라트를 선발·양성하고 있다. 이와 함께, 러시아의 집권 세력은 엘리트 충원 과정의 개방성 제고에 대한 대중적 수요에 호응해 '고스슬루지바' 사이트를통해 행정 분야 엘리트 충원 과정을 비교적 투명하게 공개하고 있다. 더

불어, '러시아의 리더들' 제하의 공개 행정 엘리트 선발대회를 개최하는 등 개방형 상향식 엘리트 충원을 병행하고 있다.

푸틴 집권 3기 이후 러시아의 권력엘리트 충원체계와 과정은 다분히 과거 소련 시기 활용됐던 노멘클라투라 체계를 복원하기 위한 시도로 판단된다. 동 체계는 비록 여러 문제점을 드러내기는 했지만, 체계성과 효율성을 담보하고 있었다. 현재의 새로운 엘리트 충원 과정은 엄밀한 의미에서 소련의 경험을 현대로 재소환하고 재구성하려는 시도이다. 이와관련하여, 푸틴과 실로비키로 대변되는 지배 엘리트 연합이 새로운 엘리트 충원 과정의 확립을 통해 현 체제의 내구성을 높이려 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 그들은 특히 노멘클라투라 체계의 복원을 통해 외부의 간섭과 개입으로부터 자유로운 '오염되지 않은' 차세대 엘리트의 충원을 모색하고 있다. 또한, 러시아의 엘리트 충원 과정에서 세대교체의경향이 강해지고 있는 점도 흥미롭다. 이는 집권 엘리트의 노쇠화에 대응해 중하위급 공직에 젊고 유능한 인물을 수혈함으로써 체제의 활력을 불어넣으려는 시도로 평가된다.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정은 다음의 몇 가지 측면에서 유사성을 공유함과 동시에 상이성을 드러내고 있다. 유사성과 관련하여, 첫째, 중국과 러시아는 일반적인 민주주의 체제 국가보다 권력엘리트의 충원 문제에 훨씬 강한 정책적 관심과 역량을 투여하고 있다. 이는 '투입 → 산출 모델'이 작동하는 민주국가들과 달리 권위주의 속성을 가진 국가로서 두 나라는 '산출 → 투입 모델'의 정치 과정이 지배적 영향력을 발휘하고 있기 때문이다. 실제로 양국 내에서는 다원주의와 경쟁 원칙의 발현을 통한 자연스러운 엘리트의 경쟁과 순환을 기대하기 어렵다. 이때문에 중국과 러시아는 각각의 국가 노선을 효율적으로 입안·집행할

수 있는 엘리트의 충원에 각별한 정책적 우선순위를 부여하고 있다.

둘째, 중국과 러시아는 모두 엄격한 국가적 통제에 기초한 엘리트 충원 과정을 모색하고 있다. 두 나라는 모두 각각의 전통에 기초하여 체계적인 엘리트 충원체계를 구축하고 내·외부 환경에 조응하여 개선을 시도하고 있다. 러시아의 노멘클라투라 체계의 복원과 개방형 상향식 충원의 병용이나 중국의 단계별 성장 관행의 유지 속 파격 발탁의 적용이 대표적 사례이다. 여기서 주목할 점은 중국과 러시아가 국가의 철저한 통제 아래 엘리트 충원 과정의 일원성과 체계성을 추구하고 있다는 것이다. 특히 두 나라가 행정 예비인력과 인사 명부 등 이른바 목록의 작성과 갱신을 통해 충원 과정을 관리하는 것이 대표적 사례이다.

셋째, 중국과 러시아는 엘리트 충원 과정에서 체제에 대한 충실성을 강조한다는 점에서 매우 유사하다. 이는 두 나라 모두가 엘리트의 충원 문제를 체제의 내구성과 연계하여 인식하고 있기 때문이다. 실제로 러시아는 강대국 위상의 복원과 '확대 유라시아' 노선, 중국은 중화민족의 위대한 부흥과 신시대 중국 특색 사회주의 노선의 안정적이고 효과적 추진을 위해 '외부 적'의 개입과 간섭으로부터 자유로운 체제에 철저히 내화된 엘리트의 충원을 희구하고 있다. 이 때문에 양국은 모두 엘리트의 양성·교육 문제를 책임지는 국가 주도의 교육체계를 구비·운영하고 있다.

상이성에 대해서는 다음의 몇 가지 특성이 도출되었다. 첫째, 중국과 러시아는 엘리트의 충원을 위한 대상과 규모 면에서 차이를 나타낸다. 러시아는 대체로 행정 영역이라는 제한적 부문과 50세 이하의 차세대에 엘리트 충원의 초점을 맞추어져 있다. 반면, 중국은 당국가체제적 특성 으로 인하여 국가와 사회 전반에 걸친 엘리트의 충원과 관리를 할 수 있 다. 실제로 중국은 당과 국가기구는 물론, 각급 군중사회단체와 국영기 업의 관료를 충원 대상으로 삼고 있다. 이 같은 차이는 러시아가 형식 상 민주제도를 도입한 데 반해, 중국은 사회주의 제도를 운영하는 각 국의 정치체제와 역사적 경로에서 비롯된 것이다.

둘째, 중국과 러시아의 엘리트 충원 과정에서 나타난 차이는 개방 성과 파격적 발탁의 수준에서도 두드러진다. 중국은 사회주의 제도의 폐쇄성과 '단계적 성장'이라는 전통적 관행이 큰 줄기를 형성하고 개 방성과 파격 발탁의 수준이 러시아에 비해 낮은 것으로 평가된다. 반 면에, 푸틴 집권 시기 러시아가 엘리트 충원 과정에 변화를 도모한 것 은 아래로부터 다양한 압력 때문이었다. 따라서 러시아는 국가 주도 의 엘리트 충원을 추구하면서도, '고스슬루지바' 사이트와 '러시아의 리더들' 프로그램의 운영에서 나타나듯 개방성과 상향적 충원을 통한 파격 발탁의 수준이 비교적 높은 편이다.

셋째, 세대교체의 의미와 영향 측면에서도 러시아와 중국 사이에 미묘한 차이가 관찰된다. 중국에서 세대교체는 비록 시진핑 집권 이후 일정한 도전이 제기됨에도 불구하고 특유의 세대 정치의 발현이라는 측면에서 중장기적 관점의 접근이 필요하다. 러시아와 달리 중국의 세대교체는 새로운 세대의 등장과 영향력 제고 측면에서 좀 더 큰 의미를 부여할 수 있을 것으로 보인다. 러시아에서 세대교체는 새롭고 젊은 인물의 충원 필요성에 대한 사회적 요구가 반영된 것이지만, 본질적으로 중하위 수준의 젊은 테크노크라트 충원을 통한 체제의 활력 제고에 방점이 있다.

이상의 논의를 종합하면서 단기적으로 중국과 러시아의 정치체제 와 정책·노선상의 급격한 변화를 전망하기는 어려워 보인다. 양국의 엘리트 충원 과정의 현황과 경향은 모두 '변화와 개혁'보다는 '지속과 안정'에 초점이 맞춰져 있다. 두 나라는 모두 통치의 정당성과 효율성의 미흡에 대한 문제의식을 공유하고 있지만, 엘리트 충원 과정의 국가 주도성, 제도의 체계성과 일원성을 강조하고 있다. 더욱이, 중국과 러시아가 새로운 엘리트의 충원에 있어 가장 우선시하는 덕목이 체제에 대한 충실성이라는 점을 고려한다면 일련의 세대교체 흐름에도 불구하고 체제와 정책의 급격한 변화는 요원해 보인다.

마지막으로, 수정주의 국가 속성과 권위주의 정치체제를 공유하는 중 국과 러시아는 미국과 함께 세계질서를 움직이는 중요한 국가 가운데 하 나이다. 이런 측면에서 특히 중국과 러시아의 권력엘리트에 초점을 맞춘 이번 연구는 체제와 국가 속성을 공유하는 두 나라의 권력엘리트 충원 과정의 유사성과 상이성을 드러냈다는 점에서 학술적, 이론적 의미를 찾 을 수 있다. 여기에 더해서 국제질서를 움직이는 핵심 국가로서 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정 연구는 우리에게 정책적 시사점도 제공 하고 있다. 이에 따라 본 연구의 결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 중국과 러시아의 국내·대외 노선에 큰 변화가 예상되지 않는바미·중, 미·러 간 갈등의 확대 및 중·러 간 전략적 제휴의 심화 상황을 고려한 정책 수립과 대응이 필요하다. 둘째, 중단기적 관점에서 중국과 러시아의 지배 엘리트 그룹의 영향력이 유지·확대될 것을 고려하여 양국의 핵심 엘리트 파벌을 중심으로 지속적인 인맥 구축을 도모해야 한다. 셋째, 최근 양국의 세대교체의 흐름을 고려하여 발전 가능성이 큰 차세대 인재들과의 교류를 활성화하는 방안 마련이 긴요하다. 넷째, 핵심 엘리트와 차세대 엘리트 가운데 한국에 호감을 느끼고 한국의 국가이익에 호의적 태도를 견지한 이들을 발굴하여 이들과의 관계 증진을 모색해야 한다.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구 Abstract

# **Abstract**

# Power Elite Recruitment in China and Russia: A Comparative Study

Gabyong Yang

Seho Jang

(Institute for National Security Strategy)

Russia's invasion of Ukraine and the intensifying strategic competition between the U.S. and China have propelled the transition of international order. China and Russia, both revisionist states, are major driving forces that have shifted the geopolitical landscape.

The power elites of China and Russia dominate the ruling party and state apparatus and thus play an influential role in the decision-making process of the respective countries. Hence, it is crucial to assess the global perceptions of the

power elites when analyzing the state behaviors of China and Russia to understand and predict changes in the international order.

This research explored the similarities and differences between the power elite recruitment systems of China and Russia, which are as follows: Regarding similarities, both countries ascribe special significance to the recruitment process as a motivating factor for the targets; apply strict state regulations to the whole recruitment process; provide a systematic education for the recruited members; and encourage loyalty to the political system. On the other hand, differences existed in the target and size of recruitment, the degree of openness and irregularities in the recruitment process, and the implications and impact of generational shifts on elite recruitment.

The elite recruitment process of China and Russia emphasizes "sustainability and stability," rather than "change and reform." Both countries underscore the leading role of the state and institutional order and

coherence. A focus on "loyalty" during recruitment also makes any drastic changes in the systems and policies unlikely, even with generational shifts.

Therefore, South Korea needs to secure substantial relations and continuous networks with the power elites of China and Russia, including the next-generation elite groups, and strive to enhance such ties to ensure the elites of Beijing and Moscow maintain an amicable perspective and attitude towards Seoul.

# Keywords

China, Russia, power elites, recruitment, difference, similarity

## 참고문헌

#### 한국어 문헌

- 김성수. 『새로운 패러다임의 비교정치』. 서울: 박영사, 2019.
- 김종명. "엘리트 이론의 변천과 발전." 『국제정치연구』 제5집 제2호 (2002), pp. 1-21.
- 김종호. "권력의 개념과 권력론의 구조-루크스, 루만, 라스웰의 권력론 비교." 『법이론 실무연구』 제9권 제2호 (2021.05), pp. 171-212
- 김창진. "러시아의 체제전환과 '노멘끌라뚜라'-탈공산주의지배구조의 변화와 연속성." 『한국정치학회보』제31권 3호 (1997), pp. 149-168.
- 대니얼 A. 벨 지음, 김기협 옮김. 『차이나 모델: 중국의 정치 지도자들은 왜 유능한가』. 서울: 서해문집, 2017.
- 박홍석. "중국의 패권경쟁 가능성과 미국의 정책대응." 『평화연구』 제21권 제2호 (2013.10), pp. 159-188.
- 보스렌스키. "소련의 노멘클라투라와 정책결정과정." 『공산권연구논총』 제7권 0호 (1988), pp. 65-72.
- 서진영. 『21세기 중국정치』. 서울: 폴리테이아, 2008.
- 안치영. "중국의 정치엘리트 충원메커니즘과 그 특성." 『아시아문화연구』 제21집 (2011.3), pp. 1-31.
- 양갑용. "중국정치의 경로의존, 명분과 의지." 성균중국연구소 기획, 이희옥·양철 책임편집. 『중국 솔루션: 중국 개혁개방 40년을 보는 한국학계의 시각』. 서울: 성균관대학교 출판부, 2018, pp. 17-34.

- 양갑용. "중국의 간부교육과 중앙당교: 중청반 사례를 중심으로." 『중국지식네트워크』 14권 14호 (2019.11), pp. 49-82.
- 양갑용. "중국의 세대 정치와 세대교체: '70후' 성부급 부직 관원 현황을 중심으로." 『중국사회과학논총』제3권 제2호 (2021), pp. 94-134.
- 이영형. "국가기관 및 정치엘리트에 대한 러시아 국민들의 〈신뢰〉 수준과 정치엘리트 충원: 푸틴/메드베제프 시기 총선 및 대선 관련 여론조사 내용 분석." 『중소연구』 제36권 제2호 (2012), pp. 215-248.
- 이홍섭. "러시아의 신수정주의적 안보전략 모색." 『슬라브研究』 제37권 제1호 (2021), pp. 1-25.
- 이희옥 편. 『궐위의 시대: 미국과 중국이 사는 법』. 서울: 도서출판 선인, 2021.
- 이희옥, 양갑용. "중국식 민주주의와 엘리트 충원방식." 『중국학연구』 72권 (2015.5), pp. 97-124.
- 장세호. "푸틴 3기 권력엘리트의 충원: 추이와 특성." 『인문사회 21』 제9권 제4호 (2018), pp. 1439-1454.
- 정한구. 『러시아의 지배 엘리트: 구엘리트의 변신과 체제전환』. 서울: 세종연구소, 1999.
- 조영남. "중국 엘리트 정치의 제도화 과정 분석: 연령제와 민주추천제의 도입 사례." 『한국과 국제정치』 제35권 제2호 (2019), pp. 213-240.
- 조영남. "덩샤오핑 시기 중국 엘리트 정치의 파벌 분석." 『중소연구』 39권 4호 (2016. 2), pp. 7-44.
- 주장환. "러시아 정치 엘리트 변화에 관현 연구: '이념 지향형'에서 '분절형'으로." 『동 서연구』 제25권 제3호 (2013), pp. 31-52.
- 주장환. "중국 정치 엘리트 선발 기제 변화 분석-'민주추천제도'를 중심으로." 『아시아 문화연구』 제53집 (2020.8), pp. 165-186.
- 주장환. "중국 정치 엘리트 유형 변화 요인에 관한 연구: 간부 선발 및 충원 정책을 중심으로." 『현대중국연구』 제16권 제1호 (2014), pp. 33-66.
- 주장환. "다른 과정, 같은 결과: 중·러 정치 엘리트 전환." 『중소연구』 제39권 제1호 (2015), pp. 89-130.
- 주장환·박정호. "체제전환기, 중·러 정치 엘리트 비교 연구: 특성과 형성 배경을 중심으로." 『중소연구』 34(1) (2010.1), pp. 109-136.

중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구

- C.라이트 밀스 지음, 정명진 옮김. 『파워 엘리트』. 서울: 도서출판 부글, 2013.
- 최영진. "데이비드 이스턴의 정치 개념 비판." 『21세기 정치학회보』 제23집 3호 (2013.12), pp. 1-20.
- 최지영. "개혁개방 이후 중국의 간부인사제도개혁과 여성정치엘리트 충원 분석." 『중 국과 중국학』 제39호 (2020.1), pp. 115-145.
- 최지영. "개혁개방 이후 중국의 집단지도체제와 파벌 연구: 시진핑 시기 변화와 함의를 중심으로." 『한국동북아논총』 제82호 (2017.3), pp. 5-27.
- 하남석. "중국공산당 논쟁과 노선투쟁의 100년: 파(破)와 입(立)의 교차." 『중국사회과 학논총』 3권 1호 (2021.2), pp. 94-118.

#### 영어 문헌

- Bachrach, Peter and Baratz, Morton. "Two Faces of Power." American Political Science Review. Vol. 56, NO. 4, 1962. pp. 947-952.
- 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.
- Zimmerman, William, Ronald Inglehart, Eduard Ponarin, Yegor Lazarev, Boris Sokolov, Irina Vartanova, Yekaterina Turanova, RUSSIAN ELITE 2020, Moscow: Valdai Discussion Club. 2013.

#### 중국어 문헌

- "中共中央辦公廳印發《公務員職務與職級並行規定》." http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content\_5377422.htm (검색일: 2022년 8월 22일).
- "年輕幹部爲何"逃離"基層?." https://cbgc.scol.com.cn/city/42911 (검색일: 2022년 9 월 23일).
- "時政熱點:基層年輕幹部斷層之憂." https://view.inews.qq.com/a/20201030A0DJQR00 (검색일: 2022년 9월 23일).

- "中共中央辦公廳印發《公務員職務與職級並行規定》." http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content\_5377422.htm (검색일: 2022년 9월 24일).
- "中共中央辦公廳印發《推進領導幹部能上能下規定》." https://mp.weixin.qq.com/s/uLvtVlhams9TnkO8NclwEA (검색일: 2022년 9월 24일).
- "習近平:推動幹部能上能下、能進能出." http://www.dangjian.com/shouye/dangjianyaowen/202209/t20220923\_6479534.shtml (검색일: 2022년 9월 24일).
- "習近平會見全國優秀縣委書記:郡縣治天下安." http://news.sohu.com/20150701/ n415948434.shtml (검색일: 2022년 9월 24일).
- "習近平在全國組織工作會議上的講話." https://www.12371.cn/2018/09/17/ARTI1537150840597467.shtml (검색일: 2022년 9월 24일).
- "圖解中共 中共如何選拔任用黨政領導幹部?." http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0509/c164113-28336099.html (검색일: 2022년 9월 24일).
- "中共中央辦公廳印發《幹部人事檔案工作條例》." http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/28/content\_5344196.htm (검색일: 2022년 9월 25일).
- "中央組織部負責人就修訂頒布《推進領導幹部能上能下規定》答記者問." http://www.gov. cn/zhengce/2022-09/20/content 5710815.htm (검색일: 2022년 9월 25일).
- "李源潮:要明確幹部推薦人責任 建立責任追究制度." http://finance.sina.com.cn/roll/20100302/12397484438.shtml (검색일: 2022년 9월 25일).
- "中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》." http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\_5276191.htm#1 (검색일: 2022년 9월 22일).
- "解读公务员设职级晋升通道 基层干部不升职也可加薪." http://politics.people.com. cn/n/2014/1204/c70731-26148418.html (검색일: 2022년 9월 23일).
- "中华人民共和国公务员法." http://legal.people.com.cn/n1/2019/0402/c42510-31007735.html (검색일: 2022년 9월 25일).
- "习近平在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上的历次重要讲话." https://www.12371.cn/2022/01/11/ARTI1641905635172764.shtml (검색일: 2022년 9월 26일).
- "中国现任国级,副国级,部级,副部级干部多少人." http://www.shijiehuarenbao.com/news/60469/(검색일: 2022년 9월 20일).

중국과 러시아의 권력엘리트 총원 과정에 관한 연구

- "中共中央发出通知 部署党的十九大代表选举工作." http://politics.people.com.cn/n1/2016/1109/c1001-28847788.html (검색일: 2022년 9월 21일).
- "中华人民共和国公务员法", http://www.customs.gov.cn/customs/302427/302434/302436/4415740/index.html (검색일: 2022년 10월 20일).
- "习家军"全面上位 牵动二十大布局."
- https://www.orientaldaily.com.my/news/international/2017/10/05/215292 (검색일: 2022년 9월 26일).
- "最全中国干部级别与职务一览!(收藏版)", https://mp.weixin.qq.com/s?\_\_biz=MzI5 MDE3MDAxNg==&mid=2650569870&idx=2&sn=047033249e5af14a08 8ce08beae04335&chksm=f42b2941c35ca05794bc7ccd7af9878e6d3b5 a15f774ecc7c66ab1e368c0a00713e2930061ef&scene=27 (검색일: 2022 년 10월 20일).
- "新闻人间:政坛明星出局?." https://www.kzaobao.com/shiju/20220625/119908. html (검색일: 2022년 9월 26일).

#### 러시아어 문헌

- Ветренко, И.А. С.А. Воронцов, А.В. Понеделков, О современном состоя нии российской политической элиты и направлениях ее перефо рматирования. Весник Ом. ун-та, No.1, 2015.
- Крыштановская, О. "Транформация старой номенклатуры в новую россий скую элиту." Общественные науки и современность. No. 1. 1995.
- Макарин, Алексей. ""Первая сотня" кадрового резерва Дмитрия Медвед ева." ПОЛИТКОМ.RU (28.01.2010).
- Современные регинальные элиты (социологический анализ): информац ионно-аналитические материалы, Ростов н.Д.: Изд-во ЮРИҮ РА НХиГС, 2013.
- Пляйс, Я.А. Политология в контексте переходной эпохи в России. М.: Р оссийская политическая эншиклопедия. 2009.
- ВЦИОМ. "КАДРЫ ДЛЯ ВЛАСТИ: НҮЖНА ЛИ «СВЕЖАЯ КРОВЬ»?" П

- ресс-выпуск № 1080 (29,10,2008) http://wciom.ru/index. php?id=236&uid=10887 (검색일: 2022.09.15)
- Миллер, Лиза. "Граждане потеплели к власти," Коммерсантъ (12.12.2016).
- "Перемены на скамейке запасных," Коммерсанъ (12.01.2016).
- "Президентский резерв пополнился 500 фамилиями," Комсомольская п равда (2009.12.29.).
- "Президентский резерв пополнили кадры продуктивного возраста," Ко ммерсань (31.03.2015).
- "Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленче ских кадров" http://kremlin.ru/structure/commissions#institution-3 (검색일: 2022.09.14)
- "О резерве управленческих кадров, находящихся под патронажем П резидента России" http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/75/events/47178 (검색일: 2022.09.14)
- "О резерве управленческих кадров, находящихся под патронажем П резидента России" http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/75/events/53218 (검색일: 2022.09.14)

#### INSS 연구보고서 2022-12

#### 중국과 러시아의 권력엘리트 충원 과정에 관한 연구

발행처 사단법인 국가안보전략연구원

**발행인** 이태윤

주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩

전화 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)

홈페이지 http://www.inss.re.kr

**인쇄일** 2022년 12월

**발행일** 2022년 12월

**편집** 한국학술정보(주)

**ISBN** 979-11-89781-91-0

979-11-89781-79-8 (세트)

가격 비매품

<sup>※</sup> 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.