

# An Analysis of Changes in Political Structure of the China and Russia Elites in Transition: Different Process, Same Result\*

Jang-Hwan Joo\*\* and Damrin Youn\*\*\*

Hanshin University and Hanshin University Eurasia Institute

## Abstract

This study is focused on changes of the state and the political elite structure during the transition period. Specifically, it compares and analyzes changes in the structure of political elites in China and Russia, which are representative countries in the transition period. An analysis period is Hu Jintao and Xi Jinping in China and Putin in Russia. During this period, both countries proceeded with regime transition in different directions and reached the same goal. The analytic framework is a types of oligarchy with two main concepts: the role of the oligarchy in the exercise of coercion and the essence of governance.

As a result of the analysis, interestingly, the structures of elite politics of these countries, which had different directions of regime transition, were changing in a similar direction. In other words, it changed from a 'ruling' oligarchy to a 'sultanistic'. The results of this study are as follows: from the same starting line of a socialism and planned economy, the elite political structure of Russia, which has transitioned to a capitalism, and the elite political structure of China, which has transitioned to the socialist market economy(SME), is changing in a similar direction.

---

\* This study was supported by 2021 Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2021S1A5C2A01090085).

\*\* First Author. Professor of School of Chinese Studies, Hanshin University. Email: joojh@hs.ac.kr

\*\*\* Corresponding Author. Research Professor, Hanshin University Eurasia Institute. Email: shyoun815@gmail.com

**Keywords**

Regime Transition, Russia, China, Elite Political Structure, Oligarchy, Ruling, Sultanistic

# 체제전환기 중·러 엘리트 정치 구조 변화에 대한 비교분석: 다른 과정, 같은 결과\*

주장환\*\* · 연담린\*\*\*

한신대학교·한신대학교 유라시아연구소

## 요 약

본 연구는 체제전환기 국가, 정치 엘리트 구조의 전환을 다루고 있다. 보다 구체적으로 체제전환기의 대표적인 국가인 중국과 러시아의 정치 엘리트 구조의 변화를 비교분석하고 있다. 분석 시기는 이들 국가가 서로 다른 방향으로 체제전환을 진행하고, 일정한 목표에 도달한 때인 중국은 후진타오와 시진핑 집권기와 러시아는 푸틴 집권기이다. 분석틀은 강제력 행사에 있어서 과두들의 역할과 통치의 본질을 두 주요 개념으로 하는 과두제의 유형 모델이다. 분석 결과, 흥미롭게도 체제전환의 방향이 달랐던 이 두 국가 엘리트 정치의 구조는 유사한 방향으로 전환하고 있었다. 즉, 지배하는 과두제 유형에서 술탄제적 유형으로 변화했다. 사회주의 계획경제라는 동일한 출발점에서 자본주의 시장경제로 체제전환을 진행한 러시아와 사회주의 시장경제로 전환한 중국의 엘리트 정치 구조가 유사한 방향으로 전환하고 있다는 것이 본 연구의 결과이다.

## 주제어

체제전환기, 러시아, 중국, 엘리트 정치 구조, 과두제, 지배하는 유형, 술탄제적 유형

---

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5C2A01090085).

\*\* 제1저자. 한신대학교 중국학과 교수. 이메일: joojh@hs.ac.kr

\*\*\* 교신저자. 한신대학교 유라시아연구소 연구교수. 이메일: shyoun815@gmail.com

## I. 서론

본 연구는 동일한 체제였다가, 상이한 방향으로 체제 전환 과정에 있는 중국과 러시아의 엘리트 정치 구조의 변화에 대한 분석을 시도한다. 중국과 러시아를 사례로 택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 현실 및 정책적 측면이다. 이들 국가가 모두 국제사회에 상대적으로 많은 영향력을 투사할 수 있는 강대국이라는 점이다.<sup>1)</sup> 따라서 이들 국가 엘리트 정치 구조의 변화를 추적 및 분석하는 것은 개별 국가의 엘리트 정치 구조 전환과 관련된 동학을 파악함으로써 향후 발전 전망에 대한 논의의 기초를 제공할 수 있다. 동시에 국제체제 향방에 대한 분석에 있어서 중요한 기초 자료로 기능할 수 있다.

표 1. 20세기 이후 세계 정치-경제 체제 유형

경제 정치	사회주의 계획경제	사회주의 시장경제	혼합경제	자본주의 계획경제	자본주의 시장경제
전체주의	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
권위주의	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
민주주의	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)

자료 출처: 조동호, 박지연, 임채환, (1999), 체제전환이론과 사회주의 농업, 서울: 생각의 나무, 15-21쪽의 내용을 필자가 재정리함.

1) 참고로 2021년 군사협력, 국제협력, 정치적 영향력, 경제적 영향력, 지도력 등 5개 분야에 대한 지표 측정 결과, 중국과 러시아는 각각 2위와 3위에 자리했다. US News, (2021), Best Countries 2021: Golbal rankings, international news and data insights, www.usnews.com (검색일: 2022. 05. 01).

둘째, 학술적 측면이다. 주지하다시피 이 두 국가는 유사한 체제에서 출발해서 상이한 방향으로 체제 전환을 진행했다. 중국은 [표 1]에서 (1)에서 (7)로, 러시아는 (1)에서 (15)로 체제를 전환했다. 즉, 두 국가 모두 전체주의/사회주의 계획경제체제에서 중국은 권위주의/사회주의 시장경제로, 러시아는 민주주의/자본주의 시장경제체제로 변화했다. 과연 이런 상이한 체제전환 과정에서 엘리트 정치의 구조는 어떤 방향으로 변화했을까? 선험적으로 상이한 체제전환의 과정은 상이한 엘리트 정치 구조의 변화를 초래할 것이라고 추정할 수 있다. 그러나 기존 연구에서 이러한 선험적 추정은 틀린 것으로 드러났다.<sup>2)</sup> 따라서 이 연구는 현상의 학술적 발견이라는 의의 외에도 특정 체제와 특정 엘리트 구조와의 대응 그리고 특정 정치 엘리트 유형과 엘리트 구조의 유형과의 대응과 관련한 논의의 진전에 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

본 연구는 이를 위해 두 국가에서의 본격적인 체제전환기인 중국에서는 2002년부터 현재까지의 후진타오(胡锦涛)와 시진핑(习近平) 집권기를, 러시아에서는 2000년부터 현재까지의 블라디미르 푸틴 집권기의 엘리트 정치 구조의 변화를 구체적으로 분석한다.<sup>3)</sup> 2장에서 본 연구의 분석틀, 즉 이 두 국가의 엘리트 정치 유형 전환을 측정하기 위한 이론적 틀과 주요 개념을 정리 및 제출한다. 참고로 이 분석틀은 통시

2) 구체적으로 중국과 러시아 정치 엘리트 유형의 변화에 대한 연구 결과, 상이한 체제전환 과정에도 불구하고 이들 두 국가의 정치 엘리트 유형은 이념지향/대체형에서 분절형/재생산형으로 유사한 방향으로 전환했다. 주장환, (2015), 다른 과정, 같은 결과: 중러 정치 엘리트 전환, 중소연구, 39(1), 89-130쪽.

3) 부연하자면 양 국가에서 이 후진타오, 시진핑 집권기와 푸틴 집권기는 과거 전체주의/사회주의계획경제 체제에서 다른 체제로의 전환이 물론 여전히 진행 중이기는 하지만 일정하게 완성되었고, 동시에 일정한 체제의 내구성이 작동되고 있다는 점에서 구체적인 분석 시기로 설정했음. 또 물론 푸틴은 2008년부터 2012년까지 대통령이 아닌 총리로 재직했으나 그 이유가 헌법상 2연임이 제한되어있었기 때문이고, 사실상의 최고 권력자의 지위를 유지한다는 판단 때문에 이 시기 전체를 푸틴 집권기라고 본 연구는 보고 있음.

및 공시 비교 분석의 가능성과 상이한 체제에 대한 동일 준거를 대입의 가능성 등을 고려하여 기존 연구 성과를 비판적으로 검토하여 마련된다. 이를 바탕으로 3장과 4장에서 중국과 러시아의 엘리트 정치 구조의 유형 변화를 분석한다. 3장에서는 중국의, 그리고 4장에서는 러시아의 체제전환기 엘리트 정치 구조의 변화를 살펴본다. 5장은 결론으로써 연구 결과의 요약과 정리 그리고 함의와 시사점, 향후 연구 과제 등을 정식화한다.

## II. 주요 개념과 분석틀

본 연구에서 매우 중요하게 인식되는 개념들은 엘리트 정치와 그 구조, 그리고 행위자이다. 이 세 개념들의 관계는 엘리트 정치의 구성 요소로써 그 구조와 행위자가 자리매김 된다고 할 수 있다. 먼저 행위자는 바로 정치 엘리트를 가리킨다. 일반적으로 정치 엘리트는 지속적으로 국가 및 초국가적 정치 결과에 영향을 미칠 수 있는 불균등한 힘을 가진 개인과 소규모의 상대적으로 응집력 있고 안정적인 그룹으로 정의된다(Best and Higley 2017, 3). 다음으로, 구조는 행위자인 정치 엘리트의 행위를 제한하고 규정하는 공식 및 비공식 규칙과 제도, 그리고 규범, 이데올로기 등을 가리킨다(Fewsmith 2021, 7-8). 마지막으로 이 둘의 관계는 상보적이며 동시에 구조 선차적이다. 즉 구조의 제약 하에서 행위자들은 행동하고, 그 결과로써 구조의 변화를 초래하며, 대체로 특정 엘리트 정치의 구조와 행위자는 서로 대응한다는 것이다.

본 연구의 주제는 엘리트 정치의 구조이다. 더 구체적으로 체제 전환기 국가인 러시아와 중국의 그것이다. 서로 다른 체제 전환의 과정을 겪고 있는 이 두 국가 엘리트 정치 구조를 비교할 수 있는 개념은

무엇인가? 본 연구는 상이한 체제의 엘리트 정치 구조를 동일한 잣대로 비교할 수 있는 개념에 착목하고자 한다. 바로 ‘과두제(oligarchy)’이다. 이 과두제는 기존 연구에서 대체로 세 가지 정도의 의미로 사용되었다. 첫째, 체제나 제도로서의 과두제이다. 아리스토텔레스의 정치 체제 구분법에서부터 비롯된 과두제는 통치자의 수에 따른, 즉 개인 독재와 다두제의 중간 범주로서 자리매김 되었다. 그러다가 20세기 이후 엘리트 이론이 정립되면서 소수의 지배 형태로써 개념화되었다(Parry 2005, 20-27). 둘째, 집단으로서 과두제가 사용되었다. 권위주의 체제의 지배 세력을 과두로 보고, 각 국가의 특성에 맞게 변용되어 사용되고 있다. 대표적인 것이 중국 개혁·개방기의 지배체제를 의미하는 ‘집단영도체제(collective leading system)’이다. 즉, 사실상 중국 공산당 중앙위원회 정치국 상무위원회라는 과두들(oligarchs)이 중국을 통치한다고 보고, 이 집단이 과두제와 동일하다고 본 것이다(Zhu 2022, 49-79). 셋째, 일정한 정치 원리, 혹은 현상으로 보는 견해이다. 대표적인 것이 ‘과두제의 철칙(iron law of oligarchy)’이다. 즉, 특정 정치 체제가 아니라 본질적으로 모든 정치 체제는 과두제로 수렴된다는 주장이다(Michaels 1962, 333-372). 이런 과두제에 대한 여러 다양한 해석들의 공통점은 엘리트 정치의 구조의 측면을 설명하는 도구로서 각각 기능한다는 점이다.

그럼에도, 이 과두제 내의 지속과 변화를 측정하기 위한 이론적 노력들은 많지 않았던 것이 사실이다. 최근에 과두제를 일종의 소수가 다수를 지배하기 위해 구사하는 ‘정치 전략(political strategy)’으로 보는 견해가 등장하면서 속도를 내게 되었다. 구체적으로 이 견해에 따르면, 과두제는 기본적으로 사회의 불평등이 해소되지 않는 한 통시뿐만 아니라 공시적으로 존재하는 하나의 정치 전략과 경향으로 간주하면서, 일종의 공통의 하부 구성 요소를 가지고 있다고 주장한다. 이 하부 구성 요소는 바로 ‘강제력 행사에 있어서 과두들의 역할’과 ‘통치의 본

질’이며, 각각 강제력(coercion)에 대한 개입의 정도와 방식, 그리고 합의(collegiality)와 제도화(institutionalization) 정도를 기준으로 측정할 수 있다고 보고 있다(Winters 2011, 146-149).

[그림 1]은 이상의 범주에 따라, 2×2 매트릭스에 네 가지의 과두제의 이념형을 설정한 것이다. 이 매트릭스에서 서로 다른 유형으로 변화할 수 있으며, 동시에 특정 유형하에서도 좌우 및 상하로 변화할 수 있다. 이 구분법에 따르면, 전 세계의 통시 및 공시적 엘리트 정치의 구조는 모두 이 매트릭스의 어느 지점에 존재할 수 있다고 주장한다.

그림 1. 강제력 행사의 정도와 방식 및 통치의 본질에 따른 과두제 유형

		강제력 행사의 정도와 방식	
		높음/무장된/개인적	낮음/무장해제된/외재적
통치의 본질	집단적/제도적	‘지배하는(ruling)’ 과두제	‘시민의(civic)’ 과두제
	개인적/분절적	‘서로 싸우는(warring)’ 과두제	‘술탄제적(sultanistic)’ 과두제

자료 출처: Winters (2011), p. 31의 내용을 필자가 재정리함.

기본적으로 이 네 유형들은 이념형이지만, 동시에 역사적으로 비교적 근접하게 대응되는 사례들도 존재한다.<sup>4)</sup> 첫째, 지배하는 과두제이다. 이 유형은 강제력 행사에 있어서 과두들 모두 독자적인 물리력을 가지고 있고 운용할 수 있으며 동시에 그 개입의 정도가 높다. 한편,

4) 이하의 내용은 Winters (2011), pp. 41-271의 내용을 중심으로 필자가 일부 보완한 것임.

과두들간의 일정하게 합의된 규범과 행위의 코드에 따라 행동하는 높은 합의 정도와 제도화의 수준을 가지고 있다. 대부분의 집단지도체제가 이 유형에 속한다. 대표적 역사사례로는 고대 그리스 및 로마시기의 집정관 체제가 해당된다. 둘째, 서로 싸우는 과두제이다. 이 유형은 지배하는 유형과 마찬가지로 강제력 행사에 있어서 과두들의 개입의 정도는 매우 높으며 동시에 직접적이다. 그러나 통치의 본질에 있어서 매우 개인적이며 분절적이기에 종종 합의가 이행되지 않는 불안정한 상황이 발생한다. 따라서 각종 이권과 자원을 둘러싼 대립과 갈등은 주기적으로, 그리고 지속적으로 발생한다. 형식적이기는 하지만 최고 지도자 역시 과두들간의 무한 경쟁으로 인해 자주 교체된다. 역사적으로 중국의 군벌 할거 시대와 아프리카의 전투 지휘관(warlord)시기가 전형적으로 이 유형에 해당된다. 셋째, 시민의 과두제이다. 이 유형에서 과두들은 강제력 행사에 있어서 그 개입의 정도는 낮고 동시에 간접적이다. 대부분의 과두들이 무장해제가 된 상태이며, 직접적으로 통치 행위에 개입하지도 못한다. 통치의 본질은 이미 상당한 수준의 제도화와 집단화의 수준에 도달했으며, 따라서 비인격적이고 제도화된 권위체나 제도에 의해 통치 행위가 운용된다. 역사적으로 싱가포르나 말레이시아와 같은 연성 권위주의 체제가 이 유형에 속한다. 또 정도의 차이는 있지만 민주주의 체제인 미국과 일본, 그리고 한국 등도 이 유형에 속한다고 할 수 있다. 넷째, 술탄제적 과두제이다. 이 유형에서 과두들은 존재하나, 특정 과두에 의한 강제력 동원과 행사가 월등하게 우세하다. 이 특정 과두는 필요한 경우 매우 직접적으로 사적 내지 공적 강제력을 동원하여 다른 과두들의 행위를 제압할 수 있다. 통치의 본질은 기본적으로 분절화되어 있으며 개인적이다. 기본적으로 특정 과두에 의한 지배가 진행되며, 주인-대리인 관계가 이 과두제의 전형적인 행위 규범이 된다. 가장 대표적인 역사적 사례는 수하르토 집권 시기의 인도네시아를 들 수 있다.

한편, 이 분석모델은 과두제의 지나치게 광범위한 적용, 협소한 경제주의적 관점의 적용 등의 한계를 가지고 있지만, 최소한 과두제 개념의 이론화의 진전과 과두제 내에서의 변화 등을 측정할 수 있다는 점 등에서 그 효용성을 가지고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 본 연구는 이 분석틀을 중국과 러시아 엘리트 정치 구조의 변화에 적용한다는 점에서 그 적실성을 검증하는 한편 보완점을 추출해 내는 데에도 일정한 기여를 할 것이다.

### III. 중국 정치 엘리트 구조의 변화: 2002~2022년

이 장에서는 중국 엘리트 정치 구조의 변화를 살펴본다. 구체적으로 후진타오 집권기인 2002년에서 2012년, 그리고 시진핑 집권기인 2012년에서 2022년까지의 두 시기를 통시적으로 비교 분석한다.<sup>6)</sup>

#### 1. 후진타오 집권기: 2002~2012년

후진타오 집권기의 엘리트 정치 구조의 특성은 일반적으로 중국 개혁·개방기의 그것과 동일시된다. 1978년부터 시작된 개혁·개방 정책 실시 이전 시기는 마오쩌둥(毛泽东) 집권기이다. 이 시기 엘리트 정치의 구조적 특성은 [그림 1]에 따르면 ‘술탄제적’ 과두제에 속한다고 할 수 있다. 먼저, 과두들의 강제력 행사의 방식과 정도의 측면이다. 이 시기 과두제의 기본적인 틀은 1956년부터 구조화된 이른바 ‘2선 배치(a

5) 이 같은 과두제 유형화의 한계에도 불구하고, 그 효용성을 일정하게 입증한 최근 연구는 주장환, (2017), 중국 엘리트 정치 동학의 변화? 혹은 지속?: 제19기 중국 공산당 중앙위원회회를 중심으로, *현대중국연구* 19(1), 89-120쪽 등이 있음.

6) 2022년 9월 현재 시진핑의 3연임이 확정되지 않았기에, 여기에서는 시진핑 ‘집권기’라는 표현을 썼으며, 보다 정확하게는 ‘시진핑 연임’ 시기라는 표현과 같다고 할 수 있다.

two-front arrangement)’이다. 즉, 대표적인 과두들은 2선에, 차세대 지도자들을 1선에 배치한 것이다.<sup>7)</sup> 문제는 이들 과두들은 소시기에 따라 그 대표들은 변경되었지만, 독자적인 무장력을 보유했다고 볼 수는 없다. 대표적 무장력인 인민해방군은 기본적으로 마오쩌둥이라는 최고 지도자에 의해 장악되었다. 대표적인 예로, 극도로 혼란한 정치 격변기였던 1966년부터 1976년까지의 문화대혁명 시기에도 마오쩌둥의 지시로 인해 인민해방군이 정치 투쟁에 개입한 적은 없었고, 1971년 당시 중국 공산당 중앙군사위원회 부주석이었던 린바오(林彪) 사건에서도 드러났듯이 마오쩌둥이 무장력을 철저히 통제하고 있었다(이재선 1988, 209-256). 과두들의 강제력은 매우 낮았으며, 거의 무장해제 상태였으며, 그들과는 달리 존재했다고 할 수 있다.

다음으로, 정치의 본질 측면이다. 이 시기의 중국 엘리트 정치는 매우 개인적이라고 평가된다. 가장 대표적인 예는 마오쩌둥의 종신 집권이다. 그는 1949년 중화인민공화국 수립 이후 사망 때까지 최고 지도자의 지위를 굳건히 유지했다. 중간에 류샤오치(劉少奇), 린바오(林彪) 등 2인자들이 통제 밖이라고 판단되었을 때 여러 방법으로 제거했다. 제도화 측면 역시도 매우 낮은 수준이었다. 권력 승계의 절차나 제도는 존재하지 않았고, 명실상부한 최고 의결 기구인 공산당의 전국대표대회조차도 불규칙하게 개최되었다.<sup>8)</sup> 이 시기 정치의 본질은 개인적이고 동시에 비제도화, 그리고 분절적이었다.

이런 술탄제적 과두제시기였던 개혁·개방 이전 시기와 달리, 이후에는 어떤 변화가 일어났을까? 먼저 과두들의 강제력 행사의 정도와 방

7) 2선 배치와 관련된 보다 상세한 사항은 Jing Huang, (2000), *Factionalism in Chinese Communist Politics*, New York: Cambridge University Press, pp. 211-215를 참조 바람.

8) 1949년부터 1976년 시기에 총 3회 개최되었으며, 평균 9년에 1회 꼴이었다. 제8차와 9차와의 간격은 13년이었다. Jang-Hwan Joo, (2013), A Typology of Political Elites and Its Transformation in China: From “Ideology-Oriented/Replacement” Elites to “Fragmented/Reproductive” Elites, *Asian Perspective*, 37, p. 264.

식의 차원이다. 이 측면에서 개혁·개방기에는 과두들의 활동이 보다 직접적이고 공개화되었다는 점이 매우 중요하다. 더구나 개별 과두들의 대표간이 아니라 과두, 즉 파벌간의 투쟁이 ‘주기적’으로 발생했다. 1995년과 2007년에 발생한 천시통(陳希同), 그리고 천량위(陳良宇)사건이 대표적이다. 이 두 사건은 표면적으로는 부패 사건으로 현상화되었지만, 실제로는 당시 집권 파벌로 경쟁 파벌간의 투쟁의 결과였다. 이 당시 중국 엘리트 정치의 주요 행위자는 개인에서 주요 파벌로 이동되었으며, 이들 파벌은 모두 각각 주요 근거지와 기관 등 독자적인 물리력을 확보하고 있었다.<sup>9)</sup> 이런 측면에서 이 시기의 엘리트 정치의 특징이 개별 지도자가 아닌 파벌들간의 ‘공공 경쟁(public contestation)’의 정도가 강화되는 ‘경쟁적 과두제(competitive oligarchy)’로 명명되기도 한다. 동시에, 이는 기존의 ‘닫혀진(closed)’ 것이 아닌 ‘포괄적(inclusive)’ 헤게모니 체제로 변화한 것이라고 분석되고 있다.<sup>10)</sup>

다음으로 통치의 본질 측면이다. 이 시기 이 측면은 이른바 ‘제도화(institutionalization)’의 진척으로 특징지을 수 있다. 그 의도는 상술한 과두들 사이의 상대적으로 공개화되고 빈번해진 경쟁을 체제 내화시키고, 동시에 협력의 룰을 만들어내기 위해서이다. 이를 위해 개혁·개방기 중국 공산당은 두 가지 축에서 일련의 조치를 시행했다. 첫 번째는 권력 승계와 교체와 관련된 것들이다. 대표적으로 ‘영도 직무(leading position)’의 종신제 폐지, 혁명화·연경화·전문화·지식화 등 간부사화(幹部四化), 영도 그룹의 교차 세대 안배 등을 들 수 있다. 두 번째는 직

9) 1995년 천시통 사건은 당시 집권 파벌인 상하이방(上海幫)과 경쟁파벌인 베이징방(北京幫)사이에, 2007년 천량위 사건은 당시 집권 파벌인 환파(團派)와 경쟁파벌인 상하이방사이의 투쟁의 결과이고, 집권 파벌의 승리로 평가된다. Zhiyue Bo, (2010), *China's Elite Politics: Governance and Democratization*, Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., pp. 131-174.

10) 이 같은 주장에 대한 보다 상세한 사항은 Yongnian Zheng, (2010), *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, reproduction and transformation*, London: Routledge, pp. 34-40을 참조 바람.

위의 개인화를 배격하는 영도 그룹 내의 분업과 책임의 분업화를 중심으로 ‘집단영도체제(collective leadership system)’의 확립, 당정 분리를 핵심 기조로 하는 당·국가 영도 제도 개혁 등을 들 수 있다. 이 모든 조치는 바로 과두제를 제도화하는 방향으로 추진되었다.<sup>11)</sup>

한편 이런 추세를 후진타오 체제는 더욱 진전시켰다. 이 후진타오 체제는 덩샤오핑(鄧小平) 등에 의해 설계되고, 장쩌민(江澤民) 체제에서 안착된 중국 개혁·개방기 엘리트 정치 구조의 핵심적 특징이라 할 수 있는 ‘제도화된 과두제’로 인한 첫 번째 권력 승계의 사례라고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 이런 관성의 영향으로 후진타오 체제는 과두제의 제도화와 관련하여 특히 간부 선발과 당내 감독 기제 등과 관련된 부분에 집중했다. 그 방향은 전체 사회에서의 민주화는 아니지만 ‘당내 민주(intra-party democracy)’의 진전이였다(趙迪 2008, 9-10). 기실 이 특징은 덩샤오핑과 같은 카리스마를 가진 원로 정치인이 부재하고, 특정 파벌이 압도적인 세를 형성하고 있지 못한 상황에서 과두제를 유지 및 온존시키기 위한 불가피한 자구책이었다고 평가된다. 이와 관련된 가장 대표적인 사례는 다음의 두 가지라고 할 수 있다. 첫째, 2007년 제 17기 중국 공산당 중앙위원회 구성을 앞두고 도입된 ‘민주추천회(民主推薦會)’제도이다. 이 제도 하에서 중국 공산당은 중앙위원회 정치국 후보자들에 대한 투표를 진행하여 최종 후보자들을 선출했다. 즉 그동안 주요 파벌의 최고 지도자들간의 협의에 의해 진행되던 차세대 지도자들에 대한 인선의 권한이 하방됐다는 것을 의미한다. 이는 당내 민주화의 모범 사례로 선전되었고, 본질적으로 과두제의 안정화와 제도화를 위한 조치라고 평가된다.<sup>13)</sup>

11) 이와 관련된 보다 상세한 사항은 寇健文, (2010), 中共精英政治的演變·制度化與權力轉移 1978-2000, 台中: 五南圖書出版股份有限公司, pp. 47-49을 참조 바람.

12) 이 과정에 대한 보다 상세한 사항은 주장환, (2011), 덩샤오핑 이후 시기 중국 엘리트 정치: ‘과두제의 제도화’로의 전환, *중소연구*, 35(1), 1-17쪽을 참조 바람.

13) 이 제도와 관련된 보다 상세한 사항은 劉思揚, 孫承斌, 劉剛, (2007), 爲了黨和國家興旺

둘째, 당내 주요 정책 결정 사항을 중국 공산당의 최고 권력 기구이자 주요 파벌 대표자들간의 회의 기구인 중앙위원회 정치국 상무위원회가 아닌 차상위 기구인 정치국에서 투표를 통해 결정하기 시작했다. 이는 상술한 민주추천회와 마찬가지로 권한의 하방을 통한 당내 민주화의 확대로 선전된다(Miller 2008, 91-97). 그러나 본질적으로는 과두제의 안정화를 위해 민감 사안에 대한 결정을 제도화 및 공식화한 것으로 이해된다.

이렇게 봤을 때, 후진타오 체제는 개혁·개방기 중국 엘리트 정치 구조에서 가장 큰 특징인 과두제의 제도화 진전과 심화를 진행한 것으로 평가된다. 동시에 이 특징은 통치의 본질과 과두들의 강제력 행사의 정도와 방식의 측면에서 마오쩌둥 집권기와는 달리 점차 ‘술탄제적’에서 ‘지배하는’ 과두제로 변화한 것으로 분석된다.

## 2. 시진핑 집권기: 2012~2022년

시진핑은 2012년부터 집권하기 시작했다. 그 이후 중국 엘리트 정치 구조는 어떤 방향으로 변화했는가? 우선, 과두들의 강제력 행사의 정도와 방식의 측면이다. 이 측면에서 평가의 가장 중요한 잣대는 과두들간의 권력과 세력 균형이라고 할 수 있다. 즉, 특정 과두의 권력 장악 상황인 것이다. 이 측면에서 봤을 때, 2012년부터 2022년까지의 시진핑 집권기에서 발생한 다음의 사례들은 매우 중요하다. 첫째, 중국 개혁·개방기의 최고지도자와는 달리 시진핑은 그의 이름이 들어간 통치 이데올로기를 누구보다도 빨리 공산당의 지도사상으로 삽입시켰다. 즉, 장쩌민과 후진타오 등이 그들의 최고지도자 직위 은퇴 시기에 그들의 통치 이데올로기를 공산당의 지도사상으로 당장의 총강에 기재했

---

發達長治久安—黨的新一屆中央領導機構產生紀實, [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6931498](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6931498) (검색일: 2022. 08. 19)을 참조 바람.

던 반면, 시진핑은 2017년 집권 2기의 시작과 함께, 특히 자신의 이름이 들어간 ‘시진핑 신시대 중국특색사회주의사상’을 삽입시켰다.<sup>14)</sup> 둘째, 최고지도자의 권한과 위상이 강화되었다. 표면적으로 마오쩌둥 이후 개인숭배 배경 풍조로 인해 금기시되었던 ‘영수(领袖)’라는 명칭이 시진핑에게 붙여지고 있다.<sup>15)</sup> 내용적으로도 그동안 집단영도체제에서 그 권한과 위상의 측면에서 동등하게 여겨졌던 주요 과두 대표들 간의 균형이 깨졌다. 즉, 2017년 제19기 중국 공산당 중앙위원회 제1차 정치국회의에서 모든 정치국원들의 중앙위원회 총서기에 대한 서면 보고를 의무화했다. 이로써 정치국의 상무위원들인 각 과두 대표들 역시 시진핑 총서기에게 자신의 활동 상황을 서면으로 보고하게 됐다(朱建華 2017). 이는 정치적으로 동등하지만, 구체적인 역할이 다른 각 과두 대표들 간의 관계가 근본적으로 변화한 것이다.

셋째, 집권 5년 만에 시진핑 중심의 파벌이 중국 엘리트 정치의 압도적인 다수를 차지하기 시작했다. 즉, 2012년 제18기에는 중앙위원회 정치국원 중 4명만이 시진핑 파벌 인사였던 반면, 2017년 제19기에는 14명이 됐다. 특히 주요 경쟁 파벌인 툐파이의 경우는 각각 9명과 3명이라는 점에서 이 시진핑 파벌의 영향력 확대를 가늠할 수 있다.<sup>16)</sup> 이렇게 봤을 때 후진타오 체제에 비해, 흡사 마오쩌둥 집권 시기와 같이 상당히 시진핑 파벌에 비해 다른 파벌들의 강제력의 수준은 낮아졌고, 외재적이 되었다.

14) 이 과정과 이 이데올로기의 주요 내용과 관련된 보다 상세한 사항은 주장환, (2018), 사회주의 초급단계론에 대한 중국의 새로운 인식: ‘시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상’, *마르크스주의 연구* 15(3), 177-180쪽을 참조 바람.

15) 20차 중국 공산당 전국대표대회를 앞두고, 이와 관련된 관측이 제기되었지만, 공식적으로 폐막식 기자회견에서 시진핑에게 ‘영수’라는 명칭이 언급되었다. BBC News 中文. (2022.10.19). 中共二十大：“人民领袖”尊称公开，习近平或向更明确的集权迈进. <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-63311317>(검색일: 2022. 10. 30).

16) 이에 대한 보다 상세한 사항은 Cheng Li, (2017), *Chinese Politics in the Xi Jinping Era*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 301-350을 참조 바람.

다음으로, 통치의 본질 측면이다. 이 측면에서 중요한 잣대는 기존 개혁·개방기 추세의 지속여부이다. 이를 판단하기 위한 가장 중요한 사례는 바로 전술한 개혁·개방기 중국 엘리트 정치의 안정화, 즉 과두제의 제도화를 위한 주요 조치였던 민주추천회가 실시되지 않은 것이다. 2007년과 2012년 실시됐던 민주추천회가 2017년 제19차 공산당 전국대표대회를 앞두고는 개최되지 않았다. 보다 구체적으로, 기존과 같은 투표가 아닌 조직 추천과 면담 등 다른 방식으로 고위급 간부의 선발과 인성이 진행됐다. 이는 시진핑 집권 이전 시기 제도화된 중국 엘리트 정치의 규범과 룰이 지속되지 않았다는 것을 의미한다.<sup>17)</sup>

이밖에도 개혁·개방기 중국 엘리트 순환에서 차기 최고 지도자들을 먼저 지정하여 집중 교육 및 배양하여 세대간 권력 승계의 안정화를 꾀했던 이른바 ‘격대지정(隔代指定)’과 공산당 중앙위원회 정치국 상무위원회의 복수 세대 구성의 관례 등이 지켜지지 않았다.<sup>18)</sup> 특히 이 부분은 그동안 권력 승계 과정의 제도화를 통해 일정하게 불안정할 수 있는 과두제 체제의 내구성을 담보해주던 장치의 파괴라는 점에서 매우 중요하다. 이를 2018년 중화인민공화국 주석직의 연임 제한을 철폐하는 조치, 그리고 2021년 1981년에 이은 3번째의 역사결의 등과 연동시킨다면, 시진핑의 연임을 넘어서는 장기 집권의 포석으로 분석된다.<sup>19)</sup> 따라서 이런 사례들은 가장 중요하게, 마오쩌둥 시기의 개인승배를 통한 장기 집권의 폐해를 가장 비판해오고 이에 대한 극복을 최

17) 이에 대한 보다 상세한 사항은 주장환, (2020), 중국 정치 엘리트 선발 기제 변화 분석: ‘민주추천제도’를 중심으로, *아시아문화연구* 53, 167-175쪽을 참조 바람.

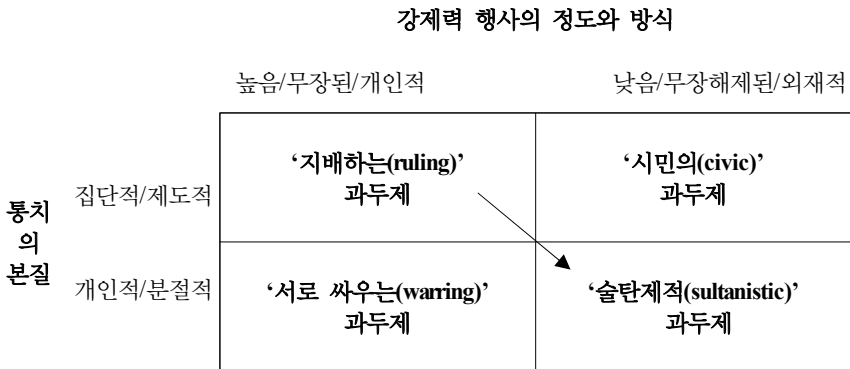
18) 물론 시진핑 집권기에 모든 기존의 규범과 관례가 변화한 것은 아니다. 다만 기존의 흐름과 전면적으로 배치되는 중대한 변화가 발생했다는 것은 분명하다. 시진핑 집권기 엘리트 정치 관련 공식 및 비공식 제도의 변화와 지속의 측면과 관련된 보다 상세한 사항은 주장환 (2017), 99-105쪽을 참조 바람.

19) 특히 2021년 제3차 역사결의의 내용과 그 함의에 대한 보다 상세한 사항은 백승욱, (2022), 중국 공산당 역사결의를 통해 본 시진핑 체제의 성격, *마르크스주의 연구* 19(2), 10-33쪽을 참조 바람.

우선 원칙으로 삼았던 개혁·개방기 중국 엘리트 정치의 원칙을 변경한 것으로 평가된다. 실제로 개혁·개방기의 최고지도자들은 1980년대 혼란기를 제외하고 1992년부터 2002년까지의 장쩌민이, 2002년부터 2012년까지 후진타오가 최고지도자직위(공산당 중앙위원회 총서기, 국가 주석, 중앙군사위원회 주석)를 연임하면서 일종의 제도화를 진척시켰다.

이렇게 봤을 때, 시진핑 체제는 그 통치의 본질 측면에서 보다 개인적/분절적인 방향으로 변화했다고 할 수 있다. 종합하자면, 통치의 본질과 강제력 행사의 정도와 방식의 측면에서 [그림 2]와 같이, 후진타오 체제는 ‘지배하는’ 유형에 속했다면, 시진핑체제는 ‘술탄제적’ 과두제 유형으로 변화했다고 할 수 있다.

그림 2. 후진타오 체제와 시진핑 체제 과두제 유형 변화



물론, 과연 결정적으로 유형이 바뀔 정도로 질적인 측면에서의 변화가 있었는가에 대해서는 이견이 있을 수 있겠다. 그러나 만약 2022년 10월 예정된 제20차 중국 공산당 전국대표대회와 그 직후 열리는 제20기 공산당 중앙위원회 1차 전체회의에서 시진핑이 3연임을 확정한다

면 보다 질적인 변화를 뒷받침할 강력한 증거가 될 것이다.

## IV. 러시아 정치 엘리트 구조의 전환: 2000~2022년

이 장에서는 러시아 엘리트 정치 구조의 변화를 살펴본다. 구체적으로 푸틴 집권 1,2기와 총리시기인 2000년에서 2012년, 그리고 푸틴 집권 3,4기인 2012년에서 2022년까지를 통시적으로 비교 분석한다. 푸틴의 총리 시절인 2008년에서 2012년까지의 시기는 푸틴 1,2기의 연장선상으로 파악하고 분석하도록 한다. 당시 대통령 행정실의 인적구성 및 일부 기능이 총리실로 이관되면서 푸틴이 사실상의 최고 권력자의 지위를 유지했다는 판단 때문에 이 시기 전체를 푸틴 집권기로 보고 있다(Kasčiūnas et al. 2014, 4).

### 1. 푸틴 집권 1,2기와 총리시기: 2000~2012년

첫 번째 시기에 해당하는 푸틴 집권 1,2기는 ‘주권 민주주의(sovereign democracy)’에 기반한 ‘관리된 민주주의(managed democracy)’로 불린다. 이 시기는 실로비키와 올리가르히의 대립이 특징이며, 푸틴 사단이라 불리는 새로운 정치 엘리트의 지배체제가 정착되는 과정을 보여준다. 푸틴 초반 집권기의 엘리트 정치 구조 특징은 1991년 소련의 붕괴로 신생 러시아가 탄생되는 시기와 궤를 같이 한다. 즉, 체제전환이 이뤄지는 급진적인 변화의 시기에 직면했던 정치 구조의 변화와 그 구조 속에서 행위자로서 권력 탐색을 추구했던 정치 엘리트의 모습을 반복적으로 보여준다. 한편, 체제전환 이후에 등장하는 정치 엘리트는 소련공산당의 획일적이고 전일적인 지위체계가 붕괴되면서 엘리트 범위가 확대되어 중앙과 지방, 군부, 비즈니스 등 각 영

역에서 해당 단위의 정부에서 정책 결정에 영향력을 행사할 수 있는 세력으로 등장했다(Gaman-Golutvina 2010, 42-43).

70년간 소련의 정치 역사에서 스탈린 시기를 제외하면 나머지 40년의 기간은 집단적 지도체제에 의해 정치가 운영되었다고 볼 수 있다. 즉 [그림 1]에 따르면, 스탈린 시기는 ‘술탄제적’ 과두제로, 흐루쇼프부터 고르바초프의 시기는 ‘지배하는’ 과두제로 분류할 수 있다. 또한 체제전환이 이뤄진 옐친 집권기는 ‘서로 싸우는’ 과두제와 ‘지배하는’ 과두제가 중첩적으로 작동하다가 ‘지배하는’ 과두제로 수렴되었다고 볼 수 있다. 가령 1993년 총선에서 반(反) 옐친파인 러시아공산당(CPRF)과 자유민주당(LDPR)에 참패를 기록하면서 옐친의 개혁 동력은 점점 상실되어 갔고, 이로 인해 올리가르히들 간의 경쟁과 권력 투쟁이 격화되었다(Lane 2017, 221-252). 한편, 1996년 대통령 선거에서 이기기 위해 옐친은 ‘배당을 위한 용자’라는 악명 높은 합의를 통해 자신에게 선거 자금을 대주는 대가로 올리가르히들에게 러시아의 핵심 자산 통제권을 이양하겠다는 범죄적 약속을 했다. 이런 합의는 러시아 내에서 올리가르히가 부와 권력을 독점하는 결과를 가져왔다(Shinar 2015, 583-596).

그렇다면, 푸틴 집권 초기 엘리트 정치의 구조적 특징은 무엇인가? 푸틴 1기 초반에 ‘서로 싸우는’ 과두제의 경향을 띠다가 푸틴이 올리가르히에 대한 저항을 무력화하고 권력을 공고히 하는 2003년부터는 ‘지배하는’ 과두제로 분류할 수 있다. 우선, 이 시기의 과두들의 강제력 행사 방식과 정도의 측면을 분석한다. 푸틴의 초반 집권기 과두제의 기본적인 틀은 실로비키와 올리가르히간의 권력 투쟁으로 요약할 수 있다. 즉, 옐친 집권기부터 권력을 사유화했던 올리가르히들과 푸틴에 의해 중용되기 시작한 실로비키들간의 ‘분할과 지배의 균형(divide-and-rule balance)’이 현실화한 시기이다(Soldatov and Rochlitz 2018, 92-94).

물론 푸틴 집권기 전반에 걸쳐 다양한 그룹의 정치 엘리트 세력이 존재했다. 이들은 독자적인 무장력을 보유하고 있지는 않았지만, 옐친 시절부터 줄곧 강력한 정치·경제 권력을 소유하고 있었다. 그렇다면 과두들은 어떤 방식으로 강제력을 행사할 수 있었는가? 비록 이들에게 무장력은 없었다고 하더라도 경제 및 정치, 안보의 측면에서 각자가 소유한 전력으로 권력 투쟁을 전개했다.

2000년 집권 초기부터 ‘올리가르히와의 전쟁’을 선포함으로써 푸틴은 정치 구조 개편에 대한 강한 의지를 드러냈다.<sup>20)</sup> 하지만 이 과정에서 올리가르히들의 강한 저항에 부딪힐 수밖에 없었고, 올리가르히들의 집단 행동도 표출되었다. 이렇듯 경제적 부와 권력을 모두 소유한 소수의 남성 집단인 올리가르히들은 자신들에 의해 운영되는 과두제를 탄생시키려 했다(Hoffman 2003, 321). 하지만 이 기간의 특징으로 나타나는 ‘서로 싸우는’ 과두제는 국가의 모든 무력 기제를 통제하는 대통령의 지위에 있는 푸틴에 의해 무력화되기 시작했다. 가령, 옐친 시절 최대의 석유 재벌이었던 유코스(Yukos)의 호도르콥스키(Khodorkovsky)는 시베리아 감옥에 수감되기도 했다.<sup>21)</sup> 또한 베레좁스키(Berezovsky)와 아브라모비치(Abramovich) 등 여타 올리가르히들도 기존의 지위에서 내려올 수밖에 없었다. 하지만 이들 중 푸틴체제에 순응한 세력들도 있었다. 그 결과 국가올리가르히라고도 불리는 실로바르히(silovarchy)는 ‘푸틴사단’의 한 축을 담당하게 되었다.<sup>22)</sup>

20) 푸틴 시기의 올리가르히는 옐친 시기에 권력을 사유화했던 올리가르히와는 구별된다. 옐친 시기의 올리가르히들을 ‘민간올리가르히(private oligarchy)’라고 부르며, 푸틴 시기의 올리가르히들은 ‘국가올리가르히(state oligarchy)’라고 부른다. 이와 관련하여 박상남 외, (2007), *푸틴의 러시아: 권력과 시장 그리고 비즈니스*, 파주: 한울, 33쪽 참조.

21) 2005년 호도르콥스키는 동업자 플라톤 레베데프와 함께 9년 형을 선고받았으며 2006년 유코스도 결국 완전히 해체되었다. 2013년 푸틴은 호도르콥스키의 사면을 결정했다.

22) 실로바르히(silovarchy)는 실로비키(siloviki)와 올리가르히(oligarchy)의 합성어로 무력부서 출신의 경제 엘리트로 이해할 수 있다. 이와 관련하여 Daniel Treisman, (Winter 2007), *Putin's Silovarchs*, *Orbis*, 51(1), p. 142 참조.

2003년 무렵부터 올리가르히에 대한 저항을 무력화시킨 푸틴의 행보는 파격적이었다. 물론 1993년 헌정질서를 유지하면서 자신의 측근들을 대거 정부 요직과 기관장으로 발탁했다. 또한 2003년 총선에서 여당인 통합러시아당(United Russia)이 국가두마(하원) 450석 중 223석을 차지하면서 49.6%의 의석을 거머쥐게 되었다(Nohlen and Stöver 2010, 1642). 이러한 권력 구조의 변화는 ‘지배하는’ 과두제로의 전환을 의미한다.

이 시기의 통치의 본질을 살펴보면, 푸틴을 정점으로 집단적 지배체제가 형성되었다. 즉, 푸틴사단의 탄생과 이들간의 게임의 규칙이 만들어지기 시작했다는 것이다. 푸틴 사단의 엘리트 그룹은 [표 2]와 같이 구분할 수 있다.<sup>23)</sup>

표 2. 푸틴사단과 엘리트 그룹

자유주의자 그룹	제1그룹	드미트리 메드베제프, 드미트리 코작, 알렉세이 밀러, 빅토르 주브코프
	제2그룹	게르만 그레프, 알렉세이 쿠드린, 미하일 카시야노프
	제3그룹	예브게니 프리마코프, 일리야 클레바노프, 발렌티나 마트비엔코, 레오니드 레이먼, 유리 웹첸코, 세르게이 스테파신, 세르게이 미로노프

23) 푸틴체제 내에 존재하는 러시아 엘리트 그룹은 학자들마다 구분하는 것이 다르다. 이와 관련하여 John P. Willerton, (2019), *Presidency and Executive*, in R. Sakwa, H. E. Hale and S. White (eds.), *Developments in Russian Politics*, Duke University Press, pp. 18-37; Татьяна Становая, (February 27, 2020), *Пять путинских элит на фоне транзита*, *Московский центр Карнеги*, <http://carnegie.ru/2020/02/27/ru-pub-81158> (검색일: 2022. 09. 10); Ivan Fomin, (May 13, 2022), *The six types of Putin’s elites*, *Riddle*, <https://ridl.io/the-six-types-of-putin-s-elites> (검색일: 2022. 09. 12); Д. В. Покатов, (2019), *Рекрутирование современной российской политической элиты как ротация политической и административно-корпоративной элитных групп*, *Власть и элиты*, 6(1), 71-97; Marie Brancaleone, (2021), *The Russian Elite in the post-Putin Era*, *Centre d’étude des crises et conflits internationaux*. 참조.

	제4그룹	미하일 미슈스틴, 안드레이 벨로우소프, 드미트리 로고진
실로비키	이고리 세친, 세르게이 이바노프, 니콜라이 파트루셰프, 빅토르 체르케소프, 빅토르 이바노프, 보리스 그리즐로프, 유리 자오스트롭스키, 니콜라이 보브롭스키, 알렉산드르 베스팔로프, 세르게이 체메조프, 세르게이 쇼이구, 미하일 프라드코프	
전문관료 집단	세르게이 라브로프, 블라지슬라프 수리코프, 이고리 이바노프, 알렉산드르 아브라모프, 세르게이 소바닌, 아나톨리 추바이스, 바체슬라프 블로딘	
실로바르히	블라디미르 포타닌, 로만 아브라모비치, 올렉 데리파스카, 바지트 알렉페로프	

자료: Fomin(2022), Kasčiūnas et al(2014), Kry shtanovskaya & White(2005), Daniel Treisman(2007), 이선우(2007), 박상남 외(2007) 등을 참조해 필자가 재구성.

[표 2]의 특징은 푸틴 집권기 권력이 제도화되었다기보다 제도가 권력화된 ‘비공식의 제도화(Informal Institutionalization)’, 혹은 ‘러시아식 정치 제도화(Informal Institution Building in Russian Politics)’가 이루어졌다고 보는 것이 타당하다. 비공식의 제도화란 엘리트 순환과 관련하여 경쟁과 타협의 게임의 법칙이 안정적으로 지속되면서도 엘리트 정치의 공식적 부문보다 파벌 정치의 비공식적 부문이 활성화되었다는 것을 의미한다(Gel'man 2004, 1021-1040). 즉 이 시기에 형성된 ‘지배하는’ 과두제의 정치의 본질은 자신들의 권력을 유지하고 확대하기 위해 강제력에 대해 매우 높은 개입 정도와 자신들을 외부의 물리력에 대해 방어할 수 있도록 무장된 상태를 유지한다. 또한 집단화된 통치 구조로 인해 특정 사안에 대한 결집력이 강하게 나타난다. 따라서 과두들 간의 경쟁과 타협이 일정하게 합의된 규범 혹은 행동의 코드에 의해 규정된다는 특징을 가지고 있다(Winters 2011, 66-134).

## 2. 푸틴 집권 3,4기: 2012~2022

이 절의 분석 기간은 푸틴이 다시 대통령이 된 2012년부터 2022년까지의 시기이다. 이 시기는 ‘법의 지배(Rule-by-Law State)’라고 불리

는 시기로 푸틴과 그의 사단은 헌법 개정을 통해 장기집권의 기반을 만들었다. 이로 인해 푸틴은 ‘2024 문제(Putin's 2024 Problem)’, 즉 푸틴의 통제력이 이완되면서 러시아 내 주요 엘리트들간의 파벌 싸움이 격화할 것이라는 주장을 불식시켰다. 여기서는 러시아 엘리트 정치 구조가 어떤 방향으로 변화되었는지 분석하고, 과두들간의 권력과 세력 균형 상황을 평가한다. 우선, 과두들의 강제력 행사의 정도와 방식이다. 여기서 중요한 점은 특정 과두가 권력을 장악했다는 것이다. 2012년부터 2022년까지 이들이 권력을 공고히 하기 위해 어떠한 사건이 발생했는지 분석한다.

첫째, [표 2]에서도 알 수 있듯이, 푸틴의 집권기에 실로비키가 푸틴 사단의 핵심으로 권력을 장악한 것을 확인할 수 있다. 실로비키의 대표적인 인물은 세친(Игорь Сечин)이다. 실로비키의 좌장격인 세친을 대통령 보좌관과 부총리로 지명하면서 실로비키는 푸틴사단의 가장 큰 지분을 가진 분파로 성장한다. 푸틴 본인이 KGB(КГБ: Комитет государственной безопасности) 출신이었기 때문에 올리가르히보다는 정보 부나 군부 인사들을 대거 등용하기 시작했다(박상남 외 2007, 73).

푸틴 시기 러시아의 주요 정책 결정 과정을 장악해온 ‘실로비키(Силовики)’들은 힘(сила)을 바탕으로 형성된 집단이기 때문에 충성도(loyalty)가 매우 높으며, 이념(ideology)적으로도 단일한 의식으로 무장되어 있다. [표 2]에서 보듯이 이들은 군부, 내무부, 연방보안국(FSB), 경찰 등 무력 및 안보 부처(Force and Security Ministries)와 국영기업에 포진되어 푸틴의 정책을 뒷받침하고 있다(Renz 2006, 903). 이들은 대부분 소련에서 경력을 쌓았기 때문에 스탈린-브레즈네프 이상에 대한 향수를 가지고 있다. 러시아 최고 지도부의 60%는 소비에트 노멘클라투라 출신이며 권력에서 체키스트(Chekist)들의 몫은 더욱 높다(Snegovaya and Petrov 2022, 342-343). 소비에트 교육을 받은 이들 엘리트는 모스크바가 구소련 전체 공간에 대한 소유권을 주장할 수 있다

고 믿기 때문에 독재뿐만 아니라 전쟁도 가능하다고 생각한다(Snegovaya 2022).

또한 이들의 가장 큰 정치적 목적은 강대국 러시아의 재건이다.<sup>24)</sup> 경제적으로 민족주의적이고 반시장적인 성향이 강하기 때문에 해외 직접투자를 제한하고 전략산업 국유화에 대한 의지가 강하다. 에너지 부문에 대한 국유화는 경제 논리보다 안보 등 정치 논리에 편중되어 있다. 결과적으로, 실로비키들은 푸틴 집권기 동안 정부기구에서 가장 큰 비중을 차지하는 세력으로 성장했다. 가령, 러시아엘리트연구센터(Центр изучения Российской элиты)의 센터장인 크리슈타놉스카야(Крыштановская)의 분석에 따르면, 2008년도에 대통령행정실 직원 중 최대 70%까지 실로비키가 차지하는 것으로 나타났다(Крыштановская 2008). 또한 정부관료와 기관장급의 인사들도 실로비키가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2018년 기준 정부관료는 45%, 기관장급은 66%, 대통령 행정실은 67%에 달하는 것으로 나타났다(Snegovaya and Petrov 2022, 329-348; Тев 2020, 153-187).

둘째, 2020년 헌법 개정이다. 푸틴과 그의 사단은 헌법 개정을 통해 장기집권의 기반을 만들었다. 푸틴 3,4기에 해당하는 집권기는 ‘법의 지배’라고 불리지만, 그 내막은 ‘법의 독재(Dictatorship of Law)’로 보는 것이 합당하다(Partlett 2012; Gel'man 2000, 1-4). 헌법 개정의 핵심은, 현재 집권 중인 대통령에 한해서만 연임할 수 있는 규정을 뒤편으로써 종신집권의 기반을 마련했다는 것이다.<sup>25)</sup> 또한, 대통령이 주요 부

24) 러시아가 강조하는 강대국의 재건은 새로운 국제질서의 재편을 의미할 뿐만 아니라, 글로벌 거버넌스(global governance) 차원에서도 국제사회를 긴장시키는 요인이다. 강대국 관리(great power management)와 글로벌 거버넌스의 문제는 최근 국제정치학계에서 뜨거운 화두로 떠오르고 있다. 이와 관련하여 Shunji Cui and Barry Buzan, (2019), Securitization and the Merger of Great Power Management and Global Governance: The Ebola Crisis, *Analyses & Alternatives*, 3(1), pp. 29-61 참조.

25) 러시아헌법 81조 3항에 따르면, “임기 수에 관계없이 러시아 연방 대통령직을 보유하고

처 장관과 정보 기관장을 직접 임명할 수 있게 되었으며, 개헌 후속 법안을 통해 상원의원의 30명을 대통령이 임명할 수 있는 권한도 신설되어 입법부 내 대통령이 지명한 인사의 최소 의석수가 확보되었다. 더욱이 현재 재판소장과 대법원장의 해임을 대통령이 주도할 수 있도록 변경함으로써 사법부 장악을 위한 핵심 권한이 대통령에게 집중되었다(이태림 2021, 3). 중요한 것은 이로 인해 푸틴은 정치적 정당성과 대중적 지지를 확보했다는 것이다. 또한 푸틴과 정치 엘리트의 비공식적 규범이 안정적으로 작동한다는 것을 확인했다. 가령, 이번 개헌은 러시아연방 헌법 제5장과 제9장의 절차를 따르지 않고, 푸틴 대통령에 의해 제안된 헌법상에 없는 절차인 ‘전(全) 러시아 투표(Всероссийское голосование по поправкам к конституции)’에 의해 시행되었다.

한편, 푸틴 임기 연장의 근거를 마련한 이번 개헌의 성공은 기득권 집단의 푸틴체제 연장에 대한 동의가 작동했다고 보는 것이 타당하다. 또한 일각의 분석처럼 본격적인 푸틴의 ‘권위주의’ 시대 개막을 의미한다고 판단된다. 즉, ‘후기 푸틴체제’가 안착되는 중요한 분수령으로 작용했다고 볼 수 있다(Stoner 2021, 180-183). 이러한 변화는 실로비키의 권력 공고화와 비공식의 제도화를 의미한다. 즉, 실로비키에 비해 다른 파벌들은 외재적이 되었으며, 강제력 수준은 낮아졌고 무장해제되었다.

통치의 본질 측면에서 보면, 푸틴 3,4기는 집권 1,2기에 비해 개인화, 분절화되었다. 이러한 판단의 근거는 먼저, 2022년 우크라이나 전쟁(2022 Russo-Ukrainian War)과 관련하여 소수정예의 일부 측근 외에는 침공 사실을 아무도 몰랐다는 것이다. 이는 푸틴의 사단 중에서도 극

---

있고 (또는) 러시아 연방 헌법 개정이 발효되는 시점에 이 직위를 보유하고 있는 경우 해당 제한을 도입하고 특정 조항에서 허용하는 기간 동안 러시아연방 대통령직을 맡을 가능성을 배제하지 않는다.”는 조항이 삽입되었다. 정희석, (2020), 러시아 푸틴 대통령의 권위주의 통치와 삼권분립, *국제정치연구* 23(3), 126쪽.

히 일부만이 주요 정책결정에 참여한다는 것을 의미한다(Kirby 2022).

다음으로, 푸틴 사단의 충성도는 푸틴의 카리스마적인 지도력에 바탕을 두고 있다. 모든 국정운영의 형식에 있어 ‘관리(managed)’ 체제를 선호하는 푸틴은 소련 시절 KGB에서 정보원으로서 오랫동안 활동했기에 정보수집과 기획 및 전략적 사고에 능하다. 즉 정치인으로서의 모습보다 과거부터 몸에 밴 습관처럼, ‘통제(control)’를 기획하는 데 익숙하다. 푸틴 체제는 정치·경제·언론·시민사회 등 통제 가능한 체제 내 각 요소들에 대해 중앙정부가 직접 개입해 행위자를 선정하고, 통제를 받지 않으려는 대상에 대해서는 배제의 원칙을 적용하는 규칙을 제정·실행하는 관행을 확립해왔다(Fish 2005, 54-60).

푸틴 집권기의 특징인 ‘법에 의한 지배’, 혹은 ‘법의 독재’가 가능하게 된 이유는 입법부의 완전한 장악에 있다. 푸틴사단이 정한 게임의 규칙 안에서 정당 활동과 선거 참여가 보장되며, 국민들은 정해진 룰에 의해 선거에 동원되고 있다(Popova 2017, 64-75). 특히, 2006년 정당법 제정으로 정당의 정부 의존도는 심화되었고, 야당 세력인 좌파 권위주의세력은 사실상 행정 권력의 직접적인 통제 하에 놓이게 되었다(White 2008, 67-75). 푸틴의 친위대 역할을 하는 연방회의(Федеральное собрание)는 하원인 국가두마(Государственная Дума)와 상원인 연방회의(Совет Федерации)로 구성되어 있다. 국가두마는 집권세력인 통합러시아당이 장악하고 있다. 통합러시아당은 푸틴의 집권 시기와 궤를 같이 하면서 푸틴이 추진하는 정책들을 법적으로 조력하고 있다. 연방회의 또한 푸틴의 의회권력 장악에 중요한 역할을 하고 있다. 상원은 국민에 의한 직접 선출이 아닌, 85개의 연방주체(Субъект Российской Федерации)<sup>26)</sup>의 입법부와 행정부에서 각각 1명씩을 차출하여 파

26) 2000년 푸틴 정부가 출범하면서 22개 공화국, 46개 주, 9개 변경, 3개 연방시, 4개 자치구, 1개 자치주 총 85개 연방주체에서 각각 2명씩 의원을 보내는 방식을 채택하고 있다. 2005년 이후 여러 연방 구성체를 합쳐 더 큰 행정 구역으로 통합하는 작업이 진행되고

견하는 방식으로 이뤄진다. 중앙정부에 의해 연방주체에 대한 통제가 직·간접적으로 이뤄지고 있기 때문에 사실상 상원의원들도 친푸틴 세력으로 분류하는 것이 합당하다(Remington 2008, 959-987). 또한 상원의장인 마트비엔코(Валентина Матвиенко)는 [표 2]에서와 같이 자유주의자 제3그룹으로 2011년부터 상원의장직을 맡고 있으며, 국가안보회의(Совет Безопасности) 멤버이기도 하다. 마트비엔코는 연방주체와 권력주체가 일치하지 않는 ‘비대칭적 연방(Asymmetric Federation)’ 탄생의 중심에 있었으며, 이러한 비대칭적 연방 구조는 중앙(Center)의 지방(Regions) 통제 수단으로 작용했다(Zulkarnay 2018, 121).

정리하면, 2000년에서 2022년 사이의 소위 ‘국가관리체제(State Managed System)’ 시기는 옐친이 달성하고자 했던 초대통령제(Superpresidentialism)가 푸틴에 의해 정착된 기간으로 볼 수 있다. 또한, 윈터스의 분석틀에 따르면, [그림 3]과 같이 푸틴 체제는 ‘지배하는’ 과두제에서 ‘술탄제적’ 과두제로 전환되었다고 할 수 있다.

그림 3. 푸틴체제 1,2기와 3,4기 과두제 유형 변화

강제력 행사의 정도와 방식

		높음/무장된/개인적	낮음/무장해제된/외재적
통치의 본질	집단적/제도적	‘지배하는(ruling)’ 과두제	‘시민의(civic)’ 과두제
	개인적/분절적	‘서로 싸우는(warring)’ 과두제	‘술탄제적(sultanistic)’ 과두제

있으며, 2014년에는 크림 공화국과 세바스토폴을 병합했다. 2022년 9월 23일부터 27일까지 5일간 실시된 주민투표 결과, 러시아가 점령한 우크라이나 영토, 즉 헤르손주, 자포리자주, 도네츠크주, 루한스크주가 새로 편입되어 새로운 연방주체가 탄생할 가능성이 높아졌다.

술탄제적 과두제는 대의 민주주의 제도가 작동하지 않는 지배형태라는 점에서 항상 개인 독재의 위험성을 내포하고 있다. 러시아의 경우 개인 독재의 불평형 상태로 발전하지는 않았지만, 푸틴의 집권이 장기화되면서 술탄제적 과두제의 공고화 가능성을 배제할 수는 없게 되었다.

## V. 결론

3장과 4장에서 각각 중국과 러시아의 정치 엘리트 구조의 변화를 분석했다. 중국의 경우 후진타오와 시진핑 집권기인 2002년부터 2022년까지, 러시아의 경우 푸틴 집권기인 2000년부터 2022년까지를 분석 시기로 삼았다. 분석 결과, 평가의 초기에 해당하는 후진타오 집권기와 푸틴의 1,2기 및 총리시기는 ‘지배하는’ 과두제로 나타났으며, 시진핑 집권기와 푸틴 3,4기는 ‘술탄제적’ 과두제로 전환한 것으로 나타났다. 보다 구체적으로, 이 유형에서 통치의 본질과 강제력 행사에 있어서의 과두들의 역할 측면에서 어떤 방향으로 변화되었는지 살펴보았다. 첫째, 통치의 본질 측면이다. [그림 1]에서 보듯이, y축에 해당하는 통치의 본질이 개인적/분절적 방향으로 이동되었는지, 아니면 집단적/제도적 방향으로 이동했는지 분석했다. 중국의 경우, 후진타오 시기의 특징은 제도화된 과두제이다. 이를 위해 후진타오는 영도 직무의 종신제 폐지를 유지했으며, 집단영도체제에 대한 기초를 확립했다고 할 수 있다. 더욱이 ‘당내 민주’ 원칙을 통해 간부 선발과 당내 감독 기제에 대한 제도화를 시도했다. 이를 위한 조치로, ‘민주추천회’ 제도의 도입과 당내 주요 정책 결정 사항을 중앙위원회 정치국에서 투표를 통해 결정하기로 한 것이다. 하지만 이러한 제도화에 대한 기초는 시진핑 집권기

에 변화를 맞이한다. 즉, 과두제의 제도화를 위한 주요 조치였던 민주 추천제가 실시되지 않았다. 대신, 조직 추천과 면담 등 다른 방식으로 고위급 간부의 선발과 인성이 진행되었다. 또한, ‘격대지정’과 공산당 중앙위원회 정치국 상무위원회의 복수 세대 구성의 관계 등이 지켜지지 않았다. 이러한 제도화 파괴는 2018년 중화인민공화국 주석직 연임 제한 철폐 조치, 2021년 역사결의 등과 연동시켜 본다면, 시진핑의 연임을 넘어 장기 집권의 포석으로 읽힌다. 이는 마오쩌둥 시기의 개인 승배를 통한 장기 집권 폐해 극복을 최우선 원칙으로 삼았던 개혁·개방기 중국 엘리트 정치의 원칙을 변경한 것으로 평가된다.

러시아의 경우, 통치의 본질 측면에서 가장 큰 변화는 과두제 내에서 극히 소수만이 핵심 정책 결정에 관여하고 있다는 것이다. 특히, 2022년 우크라이나 전쟁은 폐쇄적이고 협소한 범주의 엘리트만이 참여하고 결정한 결과로 알려지고 있다. 이러한 폐쇄적이고 개인화된 엘리트의 탄생은 푸틴의 카리스마적인 지도력에 바탕을 두고 있다. 국정 운영에 있어서 민주주의적 제도와 절차보다는 관리와 통제에 의한 국가관리체제, 즉 정치·경제·언론·시민사회 등 통제 가능한 체제 내 각 요소들에 대해 중앙정부가 직접 개입해 행위자를 선정하고, 통제를 받지 않으려는 대상에 대해서는 배제의 원칙을 적용하는 규칙을 제정·실행하는 관행이 확립되었다는 것을 의미한다.

둘째, 강제력 행사에 있어서 과두들의 역할이 어떻게 변화되었는지 살펴봤다. 여기서 중요한 점은 과두들 간의 세력 균형의 와해 여부이다. 다른 말로 하면, 특정 과두의 권한이 상대적으로 강화됐는지 여부이다. [그림 2]와 [그림 3]과 같이, 시진핑과 푸틴 집권 3,4기는 술탄제적 유형에 해당한다. 중국의 경우 시진핑 집권기를 분석하면 다음과 같은 사실들을 확인할 수 있다. 먼저, 집권 2기부터 공산당의 당장 총강에 ‘시진핑 신시대 중국특색사회주의사상’을 통치 이데올로기로 삽입시켰다는 것이다. 다음으로, 최고지도자의 권한과 위상 강화이다. 마

오쩌둥 이후 금기시됐던 ‘영수(領袖)’라는 명칭이 시진핑에게 붙여졌다. 또한 모든 정치국원들의 중앙위원회 총서기에 대한 서면 보고가 의무화됐다. 이는 그동안 집단영도체제에서 그 권한과 위상의 측면에서 동등하게 여겨졌던 주요 과두 대표들 간의 균형이 깨졌다는 것을 의미한다. 마지막으로, 시진핑 집권 5년 만에 시진핑 중심의 파벌이 중국 엘리트 정치의 압도적인 다수를 차지하기 시작했다. 2012년 제18기에는 중앙위원회 정치국원 중 4명만이 시진핑 파벌 인사였던 반면, 2017년 제19기에는 14명으로 증가했다. 이는 시진핑 파벌에 비해 다른 파벌들의 강제력의 수준은 낮아졌고, 외재적이 되었다는 것을 의미한다.

러시아의 경우도 특정 과두의 권한이 상대적으로 강화되었다고 볼 수 있다. 그 근거는 다음과 같다. 먼저, 푸틴 집권기 동안 실로비키의 권력이 점차 비대해지기 시작하더니 정부 기관에서 그들의 비중은 70% 가까이 상승했다. 4장에서 상술했듯이, 푸틴 1,2기와 총리시기는 기존 올리가르히들과 새로운 세력으로 등장한 실로비키들간의 권력 투쟁이 전개되었으며, 푸틴이 실로비키들을 중용함으로써 권력의 추가한 쪽으로 기울기 시작했다. 하지만 경제적 차원에서 올리가르히들을 완전히 배제할 수 없는 상황이었고, 게임의 규칙, 즉 ‘정치에 관여하지 않고 조세의 의무를 다한다’는 합의를 이행하는 올리가르히들은 푸틴의 사단에 편입될 수 있었다. 이들은 실로바르히 세력으로 변화되었으며, 푸틴의 국정운영에 저항한 세력들은 퇴출되어 그 자리를 실로비키들이 대체하게 되었다. 다음으로, 2024년의 문제를 해소한 헌법 개정이다. 2024년 임기 만료와 함께 대통령직에서 물러나야 하는 푸틴의 입장에서 이 문제의 해결은 장기집권의 기반을 만들었다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 법에 의한 지배를 강조해온 푸틴으로서는 법치주의 수호라는 명분을 훼손하지 않으면서도 본인이 관철하고자 하는 목표를 달성했다는 점에서 만족한 결과라고 볼 수 있다. 하지만 인

위적인 헌법 개정 절차와 종신집권의 가능성을 열어둔 헌법 조항 추가는 비판에 직면해 있는 것도 사실이다. 이는 법의 독재라는 비판으로 이어지고 있다. 그럼에도, 푸틴은 정치적 정당성과 대중적 지지를 확보했으며, 또한 푸틴과 정치 엘리트의 비공식적 규범이 안정적으로 작동한다는 것을 확인한 계기가 되었다. 이번 사건을 계기로 푸틴의 권위주의 시대가 본격화되었다는 평가와 함께, ‘후기 푸틴체제’가 탄생했다는 분석이 있다. 이러한 변화는 실로비키의 권력 공고화와 비공식의 제도화가 안착되었다는 것을 의미한다.

종합해 보면, 통치의 본질과 강제력 행사의 정도와 방식의 측면에서 후진타오 체제는 ‘지배하는’ 과두제 유형에 속했다면, 시진핑 체제는 ‘술탄제적’ 과두제 유형으로 변화했다고 할 수 있다. 또한 푸틴 1,2기와 총리시기는 ‘지배하는’ 과두제 유형이었다면, 푸틴 3,4기는 ‘술탄제적’ 과두제 유형으로 전환되었다고 할 수 있다.

중국의 경우에서 중요한 시사점은 마오쩌둥 시기의 술탄제적 과두제가 시진핑 시기에 반복적으로 등장했다는 점이다. 물론 마오쩌둥과 같은 종신 집권에 의한 개인숭배까지는 아니지만, 특정 과두의 권력 장악이 현실화되었다는 점에서 유사한 행보를 답습하고 있다고 볼 수 있다. 러시아의 경우에서 중요한 시사점은 실로비키들이 권력을 장악했다는 것이다. 푸틴 집권 초기 올리가르히와 실로비키의 권력 경쟁이 격화되었고, 이러한 상황에서 실로비키가 승리하면서 푸틴 사단에서 가장 큰 지분을 확보하게 되었다. 이러한 경향은 점점 강화되었고, 더욱이 정책 결정과정에 참여하는 엘리트들이 소수정예로 한정되면서 푸틴의 국정 운영은 폐쇄적이고 권위주의적 경향이 강해졌다.

그렇다면 상기한 분석을 기반으로 어떤 함의를 도출할 수 있을까? 첫째, 동일한 체제였다가 상이한 방향으로 체제전환 과정에 있는 중국과 러시아의 엘리트 정치 구조의 변화를 분석했다는데 중요한 의의가 있다. 또한, 국제사회에서 상대적으로 많은 영향력을 투사할 수 있는

강대국을 표본으로 삼았다는 것은 현실 및 정책적 측면에서 유의미하다. 선형적으로 상이한 체제전환의 과정은 상이한 엘리트 정치 구조의 변화를 초래할 것으로 추정하는 것이 일반적이다. 하지만 두 국가의 정치 엘리트 유형 변화를 오랫동안 연구한 논문에 따르면, 이러한 선형적 추정이 틀린 것으로 파악되었다. 본 논문도 이러한 관념적 유형 변화의 추정을 반박하고, 과학적 방법론의 토대 위에 유의미한 학술적 탐구와 발견을 위해 기획되었다. 분석 결과 중국과 러시아는 서로 다른 특성을 가진 체제 전환에도 불구하고 동일한 유형의 과두제, 즉 스타탄제적 과두제로 전환되는 것을 확인했다.

둘째, 동인의 차원에서 [그림 2]와 [그림 3]과 같은 유형의 변화를 초래한 원인은 무엇인가이다. 이는 주관 및 객관적 요인으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 우선, 주관적으로 가장 중요한 요인은 시진핑과 푸틴이라는 개인 정치 지도자의 정치력이다. 여기에는 시진핑 파벌과 푸틴의 사단도 포함된다. 두 지도자의 측근들의 약진과 비공식의 제도화, 카리스마적 지도력, 장기 집권의 포석 등은 공통적으로 나타나는 특징이다. 두 지도자는 엘리트 정치 내부의 심각한 균열을 초래하지 않으면서 효과적으로 자신의 측근 세력 강화에 성공했으며, ‘중국의 꿈 (China’s Dream)’과 ‘강대국 러시아의 재건’과 같은 슬로건으로 양국 국민들이 수긍할 수 있는 어젠다를 제시했다는 점에서 높이 평가할 만하다. 객관적인 요인으로는, 시진핑과 푸틴의 ‘독주’를 용인 내지 추동할만한 상황이 존재한 결과로 볼 수 있다. 즉, 구시대의 종결과 새로운 리더십에 대한 요구로 표현할 수 있다. 이 경우 중국은 ‘덩샤오핑 시대’의 종결을, 러시아는 ‘전기 푸틴체제’의 종결을 의미한다. 이른바 개혁·개방 및 체제전환의 시대를 넘어 새로운 단계의 진입과 그 준비가 핵심내용이라 할 수 있다. 기존의 정치 관례나 제도적 설계는 이미 그 효용성이 시대적 소명을 다했으며, 한편으로 그 성과 위에 다른 상황으로 변화해야 한다는 요구를 받아들인 결과로 이해할 수도 있다. 즉,

양국의 정치 엘리트들은 최고지도자의 권력 강화를 기존 노선에서의 ‘이탈’이 아닌 ‘계승과 발전’을 위한 노력으로 받아들일 개연성이 있다는 것이다.

그렇다면 술탄제적 과두제의 특성을 보유한 정치 엘리트들이 주도하고 있는 중국과 러시아의 향후 전망은 어떠한가? 위에서 상술했 것처럼 시진핑과 푸틴은 장기 집권의 가능성을 열어두었다. 또한 두 정상은 집권기간 동안 권위주의 성격이 매우 강하게 표출되고 있으며, 시진핑 파벌과 실로비키의 독점적 지위가 유지되고 있다. 이러한 정치체제의 공고화는 제도화되고 합의된 법률이 아닌 과두에 의한 강제력의 수단이 독점(monopolized)될 가능성이 크다(Winters 2011, 180). 물론, 통치자가 직면한 일련의 딜레마에 대한 정권의 대응이 노골적인 억압으로 변질된다거나 제어의 개인화, 혹은 결정의 영역에서 사회를 분리하려는 지도자들의 노력은 제도의 대체 확산이나 예상치 못한 방식으로 시스템 붕괴의 상당한 위험을 수반할 수도 있다(Petrov et al. 2014, 1-2). 또한, 대외적인 변수에 의해서도 정권의 부침과 위기는 찾아올 수 있다. 가령, 타이완(台灣) 문제와 우크라이나 전쟁을 사례로 들 수 있다.<sup>27)</sup> 두 사안에 대한 지도부의 대응 방식에 따라 결과는 전혀 다르게 나타날 수 있다. 그럼에도, 두 지도자의 카리스마적 지도력과 국민적 지지, 정권의 공고화 측면에서 봤을 때 현재의 경향은 지속 내지 강화될 것으로 예측된다.

본 연구는 지속적인 후속 작업의 필요성을 동시에 제시하고 있다. 본 연구가 현상의 발견에 치중하기에, 이 현상의 원인에 대한 규명과

27) 우크라이나 전쟁으로 인한 향후 러시아와 국제질서의 변화에 대해 전망을 분석한 연구들이 있다. 이와 관련하여 장세호, (2022), 러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화, *분석과 대안*, 6(2), 23-26쪽 참조. 안보적 요인으로 인한 국제질서의 변화와 관련하여 이성원, (2022), 다극체제와 동아시아 안보: 국제질서 재편에 따른 한반도 안보 위협 논의의 재고찰, *분석과 대안*, 6(2), 39-78쪽 참조.

설명이 필요하다는 의미이다. 이 작업은 두 측면에서의 접근이 가능하다. 첫째는 보다 많은 사례에 대한 연구를 통해 체제전환기 국가 엘리트 구조 변화의 일반화에 근접하는 것이다. 둘째는 체제전환기 국가 엘리트 구조 변화의 동인을 심층적으로 탐구하면서, 엘리트 구조 변화의 동학에 대한 과학적 설명을 진행하는 것이다.

## 참고문헌

- 박상남 외. (2007). *푸틴의 러시아: 권력과 시장 그리고 비즈니스 파주: 한울.*
- 백승욱. (2022). 중국 공산당 역사결의를 통해 본 시진핑 체제의 성격. *마르크스주의 연구*, 19(2): 10-33.
- 이성원. (2022). 다극체제와 동아시아 안보: 국제질서 재편에 따른 한반도 안보 위협 논의의 재고찰. *분석과 대안*, 6(2): 37-78.
- 이재선 역. (1988). *中國全史*. 중화인민공화국 편. 서울: 학민사.
- 이태림. (2021). 2020년 푸틴 정부의 개헌 평가와 정국 전망. *외교안보 연구소 정책연구시리즈*, 2020-20: 1-47.
- 장세호. (2022). 러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화. *분석과 대안*, 6(2): 5-36.
- 정희석. (2020). 러시아 푸틴 대통령의 권위주의 통치와 삼권분립. *국제정치연구*, 23(3): 125-158.
- 주장환. (2011). 덩샤오핑 이후 시기 중국 엘리트 정치: ‘과두제의 제도화’로의 전환. *중소연구*, 35(1): 13-41.
- 주장환. (2015). 다른 과정, 같은 결과: 중러 정치 엘리트 전환. *중소연구*, 39(1): 39-130.
- 주장환. (2017). 중국 엘리트 정치 동학의 변화? 혹은 지속?: 제19기 중국 공산당 중앙위원회를 중심으로. *현대중국연구*, 19(1): 87-120.
- 주장환. (2018). 사회주의 초급단계론에 대한 중국의 새로운 인식: ‘시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상’. *마르크스주의 연구*, 15(3): 176-200.
- 주장환. (2020). 중국 정치 엘리트 선발 기제 변화 분석: ‘민주추천제도’를 중심으로. *아시아문화연구*, 53: 165-186.
- BBC News 中文. (2022). 中共二十大: 人民领袖”尊称公开, 习近平或向更明确的集权迈进. <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-new>

- s-63311317(검색일: 2022. 10. 30).
- Heinrich, B. and Higley, J. (eds.). (2017). *The Palgrave Handbook of Political Elites*. London: Palgrave Macmillan.
- Bo, Z. (2010). *China's Elite Politics: Governance and Democratization*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Brancaleone, M. (2021). *The Russian Elite in the post-Putin Era*. Centre d'étude des crises et conflits internationaux.
- Fewsmith, J. (2021). *Rethinking Chinese Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirby, P. (2022). Ukraine conflict: Who's in Putin's inner circle and running the war?. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-60573261> (검색일: 2022. 08. 23).
- Fish, S. M. (2005). *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Fomin, I. (2022). The six types of Putin's elites. *Riddle*. <https://ridl.io/the-six-types-of-putin-s-elites> (검색일: 2022. 09. 12).
- Gaman-Golutvina, O. (2010). Russian Society and Elites in 1989-2009: Transformation Results and Future Perspective. *Historical Social Research*, 35(2): 41-53.
- Gel'man, V. (2000). The Dictatorship of Law in Russia: Neither Dictatorship, Nor Rule of Law Dictatorship, Nor Rule of Law. *PONARS Policy*, Memo 146.
- Gel'man, V. (2004). The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia. *Europe-Asia Studies*, 56(7): 1021-1040.
- Hoffman, D. E. (2003). *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. New York: Public Affairs.

- Huang, J. (2000). *Factionalism in Chinese Communist Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Joo, J. H. (2013). A Typology of Political Elites and Its Transformation in China: From “Ideology-Oriented/Replacement” Elites to “Fragmented/Reproductive” Elites. *Asian Perspective*, 37(2): 255-279.
- Kasčiūnas, L., Laurinavičius, M., and Keršanskas, V. (2014). Vladimir Putin’s pyramid of rule: Who really governs Russia?. *Eastern Europe Studies Centre*, 1: 119-138.
- Kryshtanovskaya, O., and White, S. (2005). Inside the Putin Court: A Research Note. *Europe-Asia Studies*, 57(7): 1065-1075.
- Lane, D. (2017). The De-Coupling of National Economic elites from Political Elites: Russia and the UK Compared. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 8(3): 221-252.
- Li, C. (2017). *Chinese Politics in the Xi Jinping Era*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Michaels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Miller, A. L. (2008). Institutionalization and Changing Dynamics of Chinese Leadership Politics. in Cheng, L. (eds.). *China's Changing Political Landscape: Prospects For Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Nohlen, D. and Stöver, P. (eds.). (2010). *Elections in Europe: A data handbook*. Germany: Nomos.
- Parry, G. (2005). *Political Elites*. Colchester: ECPR Press.
- Partlett, W. (2012). Mr. Putin’s “Rule-by-Law State”. *The Brookings Institution*. <https://www.brookings.edu/opinions/mr-putins-rule-by-law-state> (검색일: 2022. 08. 15).

- Petrov, N., Lipman, M. and Hale, H. E. (2014). Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin. *Post-Soviet Affairs*, 30(1): 1-26.
- Popova, M. (2017). Putin-Style “Rule of Law” & the Prospects for Change. *Daedalus: The Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 146(2): 64-75.
- Cui, S. and Buzan, B. (2019). Securitization and the Merger of Great Power Management and Global Governance: The Ebola Crisis, *Analyses & Alternatives*, 3(1): 29-61.
- Remington, T. (2008). Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin. *Europe-Asia Studies*, 60(6): 959-987.
- Renz, B. (2006). Putin’s Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics. *Europe-Asia Studies*, 58(6): 903-924.
- Shinar, C. (2015). The Russian Oligarchs, from Yeltsin to Putin. *European Review*, 23(4): 583-596.
- Snegovaya, M. (2022). They are from the Soviet Union: How Putin's elite nomenklatura origins led to war. *The Insider*. <https://theins.ru/en/opinion/maria-snegovaya/250988> (검색일: 2022. 08. 10).
- Snegovaya, M. and Petrov, K. (2022). Long Soviet shadows: the nomenklatura ties of Putin elites. *Post-Soviet Affairs*, 38(4): 329-348.
- Soldatov, A. and Rochlitz, M. (2018). The Siloviki in Russian Politics. in Treisman, D. (eds.). *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Stoner, K. E. (2021). *Russia Resurrected: Its Power and Purpose in a N*

- ew Global Order*. New York: Oxford University Press.
- Treisman, D. (2007). Putin's Silovarchs. *Orbis*. 51(1): 141-153.
- US News. (2021). Best Countries 2021: Golbal rankings, international news and data insights. [www.usnews.com](http://www.usnews.com) (검색일: 2022. 05. 01).
- Willerton, J. P. (2019). Presidency and Executive. in Sakwa, R., Hale, H. E., and White, S. (eds.). *Developments in Russian Politics*. Duke University Press.
- White, S. (2008). *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zheng, Y. (2010). *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, reproduction and transformation*. London: Routledge.
- Zhu, J. (2022). The Rise and Fall of Ruling Oligarchs. *China Review*. 22 (2): 49-79.
- Zulkarnay, I. (2018). Why Russia has again been sliding from federalism to unitarianism. *Public Administration Issues*, 5.
- 寇健文. (2010). *中共精英政治的演變-制度化與權力轉移 1978-2000*. 台中: 五南圖書出版股份有限公司.
- 趙迪. (2008). 論以黨內民主促進社會民主. *重慶科技學院學報(社會科學版)*, 3.
- 劉思揚·孫承斌·劉剛. (2007). 爲了黨和國家興旺發達長治久安——黨的新一屆中央領導機構產生紀實. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6931498](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6931498) (검색일: 2022. 08. 19).
- 朱建華. (2017). 中共軍報刊文用最高統帥和領袖形容習近平. <http://news.dnews.com/china/big5/news/2017-09-08/60011625.html> (검색일: 2022. 09. 01).
- Крыштановская, Ольга. (21 апреля 2008 г.). Новая русская элита:

Укращение строптивных, изгнание неверных, интронизация силовиков. Новое время. <https://newtimes.ru/articles/detail/4324/>  
(검색일: 2022. 08. 20).

Покатов, Д. В. (2019). Рекрутирование современной российской политической элиты как ротация политической и административно-корпоративной элитных групп. Власть и элиты, 6(1).

Становая, Татьяна. (February 27, 2020). Пять путинских элит на фоне транзита. Московский центр Карнеги, <http://carnegie.ru/2020/02/27/ru-pub-81158> (검색일: 2022. 09. 10).

Тев, Денис Б. (2020). Высокопоставленные чиновники Администрации Президента РФ: каналы рекрутирования и карьера. Журнал социологии и социальной антропологии, 23(3).