



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정 치 학 석 사 학 위 논 문

개혁·개방 이후 중국 정치엘리트 유형
변화요인에 대한 연구



2021년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

정 치 외 교 학 과

HUANG HUICHAO

정 치 학 석 사 학 위 논 문

개혁·개방 이후 중국 정치엘리트 유형
변화요인에 대한 연구

지도교수 이 성 봉

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함.

2021년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

정 치 외 교 학 과

HUANG HUICHAO

HUANG HUICHAO의 정치학 석사
학위논문을 인준함.

2021년 8월 27일



위원장 정치학박사 차 재 권 (인)

위 원 정치학박사 이 성 봉 (인)

위 원 정치학박사 김 주 희 (인)

목 차

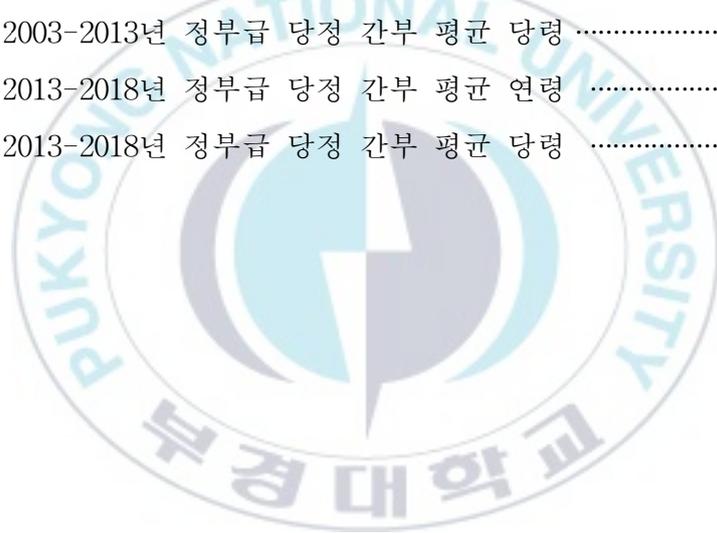
| | |
|---|----|
| I. 서론 | 1 |
| 1. 연구목적 | 1 |
| 2. 연구방법 및 범위 | 3 |
| 3. 선행 연구 검토 | 10 |
| II. 이론적 배경 | 15 |
| 1. 엘리트 변화요인에 관한 이론 | 15 |
| 2. 중국 정치엘리트 주요 유형 특징 | 22 |
| III. 개혁개방 이후 중국의 정치엘리트 변화 | 26 |
| 1. 덩샤오핑 시기의 정치엘리트 유형: 혁명 관료의 쇠퇴와 기술 관료의 등장 | 27 |
| 2. 장쩌민 시기의 정치엘리트 유형: 기술 관료의 전성시대 | 39 |
| 3. 후진타오 시기의 정치엘리트 유형: 일반 관료의 등장 | 51 |
| 4. 시진핑 시기의 정치엘리트 유형: 일반 관료의 확대 | 61 |
| IV. 중국 정치엘리트 유형 변화의 정치적 의미와 전망 | 72 |
| 1. 중국 정치엘리트 유형 변화의 정치적 의미 | 72 |
| 2. 중국 정치엘리트 유형 변화 전망 | 74 |
| V. 결론 | 76 |
| 참고 문헌 | 79 |
| Abstract | 84 |

표 목 차

| | |
|--|----|
| <표 1> 연구 대상 정리 | 6 |
| <표 2> 1978-1988년 정부급 당정 간부 연령별 특성 | 33 |
| <표 3> 1978-1988년 정부급 당정 간부 학력 특성 | 35 |
| <표 4> 1978-1988년 정부급 당정 간부 전공 특성 | 37 |
| <표 5> 1978-1988년 정부급 당정의 관료적 유형 특성 | 39 |
| <표 6> 1993-2003년 정부급 당정 간부 연령별 특성 | 44 |
| <표 7> 1993-2003년 정부급 당정 간부 학력 특성 | 47 |
| <표 8> 1993-2003년 정부급 당정 간부의 유학 경험 특성 | 48 |
| <표 9> 1993-2003년 정부급 당정 간부 중앙당교 출신 특성 | 48 |
| <표 10> 1993-2003년 정부급 당정 간부 전공 특성 | 49 |
| <표 11> 1993-2003년 정부급 당정 간부 기술 관료의 비율 | 50 |
| <표 12> 2003-2013년 정부급 당정 간부 연령별 특성 | 55 |
| <표 13> 2003-2013년 정부급 당정 간부 학력 특성 | 57 |
| <표 14> 2003-2013년 정부급 당정 간부 중앙당교 출신 특성 | 58 |
| <표 15> 2003-2013년 정부급 당정 간부의 유학 경험 특성 | 59 |
| <표 16> 2003-2013년 정부급 당정 간부 전공 특성 | 59 |
| <표 17> 2003-2013년 정부급 당정의 관료적 유형 특성 | 60 |
| <표 18> 2013-2018년 정부급 당정 간부 연령별 특성 | 65 |
| <표 19> 2013-2018년 정부급 당정 간부 학력 특성 | 67 |
| <표 20> 2013-2018년 정부급 당정 간부 중앙당교 출신 특성 | 68 |
| <표 21> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 유학 경험 특성 | 69 |
| <표 22> 2013-2018년 정부급 당정 간부 전공 특성 | 70 |
| <표 23> 2013-2018년 정부급 당정의 관료적 유형 특성 | 71 |

그림 목 차

| | |
|--|----|
| <그림 1> 1978-1988년 정부급 당정 간부 평균 연령 | 34 |
| <그림 2> 1978-1988년 정부급 당정 간부 평균 당령 | 35 |
| <그림 3> 1978-1988년 정부급 당정 간부 유학 경험 추세 | 37 |
| <그림 4> 1993-2003년 정부급 당정 간부 평균 연령 | 45 |
| <그림 5> 1993-2003년 정부급 당정 간부 평균 당령 | 46 |
| <그림 6> 2003-2013년 정부급 당정 간부 평균 연령 | 56 |
| <그림 7> 2003-2013년 정부급 당정 간부 평균 당령 | 57 |
| <그림 8> 2013-2018년 정부급 당정 간부 평균 연령 | 66 |
| <그림 9> 2013-2018년 정부급 당정 간부 평균 당령 | 67 |



I. 서론

1. 연구목적

개혁개방 이후 40여 년간 중국은 급속한 경제성장을 이루었다. 하지만 일본을 제치고 세계 2위에 올라서는 규모의 성장에도 불구하고 경제 고도 성장과 동시에 빈부 격차 및 도농 간 격차 등 심각한 정치적, 민족적 사회 갈등 문제가 여전히 존재한다. 한 사회의 소득 불평등과 빈부격차를 나타내는 지니계수를 보면 2018년 중국의 지니계수는 0.51(2018년 중국사회과학원)로 자본주의 국가인 한국(0.307/2018년 통계청)이나 미국(0.378/2018년 UNDP)에 비해 더 불평등했다.

중국은 전반적으로 계획경제에서 시장경제 체제로의 변화에 성공했다. 수치만 놓고 보면 매우 큰 빈부격차를 가지고 있는 것으로 나타나지만, 이와 성장과 동시에 안정을 유지할 수 있을지, 정치적 안정을 유지하면서 시장 경제로의 변화에 성공할 수 있을지, 다시 말해 시장 경제로의 변화 속에서의 안정된 정치개혁의 진행은 중국 정치의 주요 연구대상이 되어 왔다.

지금까지 중국에서 진행된 개혁에 대해 많은 학자는 부정적인 반응을 보였으며, 특히 정치개혁이 뒷따르지 않는 경제발전에 대해 우려를 표시했다. 그러나 일부 학자들은 지난 30여 년간 중국의 경제개혁이 성공 이면에는 정치개혁의 병행이 있었다는 시각도 있다. 물론 중국의 정치개혁은 정치체제의 근본적 변화가 아니라 '기능과 역할'의 변화라는 시각이(서진영, 2005) 강하다. 현재 중국의 정치개혁은 당의 지도, 즉 공산당 일당독재체제의 근본적 변화가 아니라 당의 역할과 기능의 변화이며, 이러한 변화가 오

늘날 중국 시장경제 체제로의 전환과 경제 발전을 뒷받침한 것이다.

사회주의 혁명으로 세워진 중국은 레닌주의를 기반으로 한 '당-국가 체제'로 잘 알려져 있다. 중국 공산당은 무산계급을 대표하는 전위 정당을 표방하여 정치 권력을 독점하고 있으며, 인민들의 대표 기구와 정부 등 당 외 조직과 사회 세력도 당의 철저한 통제와 지도하에 운영되고 있다(정해용, 2009). 중국 공산당의 주요 인적 구성은 간부(幹部)이고, 공산당 간부는 중국의 정치엘리트이자, 통치 엘리트라 할 수 있다.

정치엘리트에 관한 연구는 정치학 연구의 중요한 부분이고, 정치엘리트 변화 연구는 정치엘리트 연구의 핵심이라 할 수 있다. 더군다나 중국 정치에서 정치엘리트와 그의 변동에 대한 연구는 매우 중요한 분야로 인식된다. 이는 엘리트의 중요성 외에 대의민주주의 제도가 충분하지 않기 때문에 사회주의 국가에서 대중보다 정치 분야에서 엘리트의 역할이 더 중요하기 때문이다. 그래서 중국 정치 연구자들은 엘리트에 대한 분석을 통해 중국 정치의 정책을 진단하고, 전망할 수 있다고 본다(주장환, 2009).

중국의 정치엘리트에 대한 연구는 주요 정치 지도자, 중국 정치엘리트와 관련된 조직과 그 작동 원리, 중국 정치엘리트의 시대별 특징에 대한 분석 등으로 나뉜다. 그러나 중국 정치엘리트를 연구할 때 중국의 중앙위원들을 대상으로 하는 경우가 다수를 이루었다. 이는 중국 정치에서 당·정·군 분야에서 중요한 역할을 하는 엘리트의 대부분이 공산당 중앙위원이기 때문이다. 하지만 이러한 연구는 중국 정치엘리트의 발전 추이를 알 수 있지만, 정치엘리트에 대한 심층 연구가 이루어졌다고 보기 어렵다.

또한 과거 중국 정치엘리트에 대한 연구는 개혁개방 이후 중국 정치엘리트 유형 변화를 담아냈다고 보기 어렵다. 대표적으로 정치엘리트의 변화 원인에 관한 연구는 주로 외부 경제 환경과 사회 환경의 변화에 집중하였다. 그러나 해당 연구는 중국 정치엘리트 주도 유형 변화 요인의 근본적

원인을 규명하는데 이르지는 못하였다.

본 연구는 이러한 한계예를 넘어서 정치엘리트 변화의 동인 즉 요인 가운데 정치적인 측면 보다 구체적인 공식 제도와 규칙의 변화에 주목하여 분석을 진행하고자 한다.

2. 연구방법 및 범위

1) 연구방법

본 연구는 덩샤오핑 사후에 나타나는 리더십 시기별로 간부 인사제도가 어떻게 변화하고 있는지, 구체적으로 어떠한 정치엘리트의 변화가 나타나는지를 중국 정부급 당정 엘리트를 대상으로 한 다양한 기록 자료들을 분석한다. 이를 통해 간부 인사제도의 개혁과 정치엘리트 변화의 관계에 대한 기초자료 분석을 시도할 것이다. 즉 중국 공산당의 주요 시기별 간부인사제도를 제정 및 수정과, 이에 따른 ‘지도 간부(정치엘리트)’의 성향 변화를 파악하는 것이다.

구체적인 연구방법으로는 문헌연구와 연대기적 서술 방법을 진행하고자 하며, 획득한 데이터를 바탕으로 분석을 시도할 것이다. 분석의 과정에서 활용되는 기초 데이터는 주로 중국 개혁개방 이후인 1978년부터 2020년까지의 정부급 당정 엘리트에 대한 개인별 자료이며, 중국 정부 사이트인 中華人民共和國人民政府網와 인터넷 검색 사이트 바이두(百度), 신화왕(新華網)을 통해 수집하였다. 기존 연구에서 정치엘리트의 나이, 성별, 지역 출신, 민족 등의 변수를 주로 다룬 데 반해, 본 연구에서는 당정 엘리트의 학력, 전공 등 전문화 정도를 보여주는 요인을 주요 요인으로 설정하였다.

구체적으로 나이, 유학 여부, 당령(당 입당 기간), 당교 출신 여부, 중국 정치엘리트의 전문화 혹은 직능적 분화 정도와 당 활동 경력 등 주요 직업

적, 정치적 배경 요인을 중심으로 분석을 진행하는 것이다.

본 연구는 선행 연구의 부족한 점을 보완하기 위하여 다음과 같이 연구를 진행하고자 한다. 첫째, 본 연구는 중국 간부 인사제도 개혁이 정치엘리트의 유형 변화와 다른 측면에 미치는 영향에 대해 분석하고, 간부 인사제도가 중국 정치엘리트 충원 과정에 미친 영향을 분석하고자 한다.

이를 위해 덩샤오핑(鄧小平) 시절부터 시진핑(習近平)까지의 간부 인사제도의 개혁 배경과 개혁 내용을 상세히 서술하고, 정치엘리트들의 단계별 변화 특징을 결합해 간부 인사제도의 정치엘리트 변화 사이의 관계를 분석하고자 한다.

둘째, 다른 연구에서 중앙위원을 대상으로 한 것과 달리 본 연구는 중국 직위 구분상 본부장급 이상의 당정 간부들을 연구 대상으로 설정한다. 중국 정부 간부 대부분이 중앙위원을 겸직하고 있지만, 일부 간부의 경우 중앙위원이 아니기 때문에 정부 간부를 대상으로 하는 연구는 기존의 중앙위원을 대상으로 하는 한계를 극복하고 포괄적으로 중국 고위 지도자들의 변화 추이를 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

이 밖에 당무 부처와 정부 부처 간부를 분리해 정리함으로써 당무 부처와 정부 부처 간 정치엘리트 충원에 차이가 있는지, 간부 인사제도 개편에 따라 차이가 달라졌는지 등을 확인하고자 한다.

마지막으로 덩샤오핑의 4화 원칙과 선행연구에서 사용하고 있는 변수들을 바탕으로 본부급 이상 당정 간부들의 성별, 민족, 나이, 당령, 학력, 전공을 본 연구의 중요 요인으로 다루고자 한다. 덩샤오핑의 4화 원칙 가운데 연소화·혁명화·지식화·전문화를 간부제도 개혁의 중요한 원칙으로 삼고, 선행연구에 더해 나이를 연소화의 지표로, 당령을 혁명화의 지표로, 학력을 지식화의 지표로, 전공을 전문화 지표로 삼았다. 이러한 방침이 실질적으로 중국의 정치엘리트의 충원에 어떠한 영향을 미쳤는지 확인하고자 한다.

상술한 바와 같이 이 글은 정치엘리트의 변화 이론과 정책 과정의 실제 정책 변화를 바탕으로 중국의 간부제도 개혁이 정치엘리트 유형 변화 등에 미친 영향을 분석한다. 연구는 5장으로 구성되어 있으며, 먼저 1장에서는 중국 간부제도 개혁과 중국 정치엘리트의 변화를 연구하는 배경과 의미를 밝히고 주요 핵심 정의와 선행연구를 정리했다. 또한 2장에서는 정치엘리트의 변화 이론과 정책 과정의 논리를 중심으로 정리하고 평가하며 본문의 관점을 제시하였으며, 3장을 통해서는 중국 덩샤오핑 시절부터 시진핑까지의 간부 인사제도 개혁 내용, 본부급 당정 간부들의 다양한 특징 변화를 분석해 중국 정치엘리트들의 인사제도가 어떤 영향을 미치는지 데이터를 종합해 설명한다. 4장에서는 각종 정치엘리트 변화 이론과 중국 정책과 정치엘리트의 실질적 시기 변화에 관한 데이터 분석 결과를 연계해 덩샤오핑 시대 이후 정치엘리트 간의 차이와 간부 인사제도의 관계를 정리하고 향후 중국 정치엘리트의 변화 방향을 예측하였으며, 5장에서는 전체 연구를 정리하였다.

2) 연구범위

중국 국가 공무원 잠정조례와 공무원법은 행정직을 '국가급정직(國家級正職)' '국가급부직(國家級副職)' '정부급(正部級)' 등 9개 직급으로 구분하고 있다. 조례에 따르면 정부급 이상의 당정 간부는 중국 중앙부처와 지방부처의 최고지도자라 할 수 있다. 본문은 선행연구의 부족함을 보완하기 위해 연구 대상을 당과 정부의 지도 간부까지 넓히고자 한다. 중국의 당 지도 간부는 중앙위원회의 선거로 결정되며 정부 지도 간부는 인민대표대회(人民代表大會)와 정치협상회의(政治協商會議)의 선거로 결정된다. 중앙위원회와 양회(兩會)¹⁾는 선거를 5년에 한 번 실시하지만, 시기적으로 1년

1) 중국에서는 같은 기간 열리는 전국 인민대표대회와 중국 정치협상회의를 '양회(兩會)'라고 부른다.

의 차이가 있다. 따라서 본 연구는 인민대표대회 선거가 진행되는 시기인 1978년 3월, 1988년 4월, 1993년 3월, 1998년 3월, 2003년 3월, 2008년 3월, 2013년 3월 및 2018년 3월 등으로 설정하였다.

상술한 바를 종합하면, 본 연구에서 결정한 연구 대상은 아래 표와 같다:

<표 1> 연구 대상

| 부서 | 직급 | 직위 |
|-------------|------|------------------------------|
| 당무 부서 | 정국급 | 총서기, 정치국 상무위원 |
| | 부국급 | 정치국 위원, 서기처 서기, 중앙기율검사위원회 서기 |
| | 정성부급 | 중국공산당 중앙의 각 부 부장, 성 위원회 서기 |
| 정부 부처 | 정국급 | 국가 주석, 국가 부주석, 국무원 총리 |
| | 부국급 | 국무원 부총리, 국무 위원 |
| | 정성부급 | 국무원 각급 부장, 성장 |
| 분석 대상 인원(N) | | 약 1280명 |

3) 핵심 개념의 정의

(1) 정치엘리트

서양의 많은 학자는 정치적 의사결정은 민주적 제도를 포함하여 어떤 정치제도에서든 사실상 소수에 의해 결정되는 것으로 보았다. 이는 정치 운영의 복잡성 때문이다. 미국 정치학자 제임스 윌슨(James Q. Wilson)은 정치엘리트가 얼마나 많은 정치 권력이 있는지 알 수 있는 집단이라고 주장하였다(James Q. Wilson, 1989). 소수의 정치엘리트를 제외한 나머지는 대부분은 정치 생활에서 수용자·방관자·변방 자일 뿐이라는 것이다. 따라서 정치에서 정치 권력과 자원의 대부분을 차지하는 이들은 정치엘리트로 국환된다. 다만 정치엘리트에 대해서는 학자의 성향에 따라 해석이 엇갈린다.

먼저 마르크스주의 이론가들의 시각에서 자본주의 사회에서 정부는 자본계급이 노동자계급을 착취하는 도구이다. 이러한 맥락에서 자본가는 정치엘리트이자 기득권층이지만, 일반 국민은 정치 생활에 제대로 참여하지 못한다. 정치엘리트와 일반 대중은 통치와 피통치 관계로 나뉘는 것이다. 마르크스가 보기에 이것은 당연히 비인도적인 관계이며, 공산주의 사회는 이러한 불평등한 관계를 완전히 없애려 한다(마르크스, 엥겔스, 1997). 그러나 레닌은 사회계급을 초월한 직업혁명가들이 혁명 정당을 결성하여 민중의 혁명 의식을 깨워 혁명을 일으켜 이상사회를 건설해야 한다고 주장했다. 이처럼 사회주의 국가에서 정치엘리트는 공공의 삶에서 가장 영향력이 크고 사회자원 분배에 결정적 영향을 미치는 집단을 의미한다.

중국 정치엘리트에 대한 학자마다 정의가 다르다. 여러 학자는 현재 중국 공산당원은 총 8,000만여 명으로 이 가운데 싱크 탱크(Think Tank)라 불릴 수 있는 정치엘리트들은 중국 공산당의 중앙위원회 위원과 그 후보위원이라는 시각(주장환, 2007; 주장환, 2011; 주장환, 2012; 공봉진, 2017)이 주를 이룬다. 또한 중국의 정치엘리트는 당 중앙에 의해 직접 관리되는 공산당과 정부의 고급 간부들이라고 할 수 있다는 주장도 있다(안치영, 2011). 상술하였듯이 중국 국가 공무원 잠정조례와 공무원법은 행정직을 '국가급정직(國家級正職)' '국가급부직(國家級副職)' '성부급정직(省部級正職)' 등 9개 직급으로 구분하고 있다. 직급을 통해 중국 정치엘리트의 범위를 한정할 경우 공무원법에 따라 중국 정치엘리트는 향과급(鄉科級)의 부직급 이상 국가 공무원이라 할 수 있으며, 국가급은 정(正)부직급 공무원이 고위직이라 정의할 수 있을 것이다.

(2) 당정(黨政) 엘리트

당정 엘리트는 중국에선 곧 당정 지도 간부를 의미한다. 당정 지도 간부

는 지도 간부보다 보편성과 특수성을 갖고 있다. 우선 보편성은 당정 지도 간부가 가진 일반적인 관리자 특성, 즉 일정한 권한을 갖고 그에 상응하는 책임을 지는 당과 국가 공무원을 말한다.

반면 특수성은 특정한 의미의 특정한 내용을 담고 있기 때문인데, 당정 지도 간부는 일정한 지도적 직책을 가진 공직자를 뜻한다. 중국에서 당과 국가 지도자를 제외한 성(省)·지(地)·현(縣)·향(鄉)·진(鎭)·과(科) 이상의 지도 간부를 당정 지도 간부로 통칭한다. 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 시행 조례(黨政領導幹部選拔任用工作條例)」에 따르면 당정은 중앙위, 전국 인민대표대회 상무위원회, 국무원, 전국 정치협상회의, 중앙기율검사위의 업무부서 또는 기관 내 기구, 최고인민법원, 최고인민검찰원 및 그 기관 내 설치 기구의 지도원(정직 제외), 현급 이상 각급 지방당, 인민대표대회상무위원회, 정부, 정협, 기율위원회, 인민법원, 인민검찰원, 그 업무를 말한다. 향진급 당위원회, 인민대표대회 상무위원회, 정부, 정협, 기율위원회, 인민법원, 인민검찰원 및 그 업무부서 혹은 기관 내 설치 기구의 부과급(副科級) 이상 간부들을 가리켜 당정 지도 간부라고도 한다(張志軍, 2005). 당정은 당무 시스템과 국가 정부 기관에서 일정한 지도직을 맡아 권한을 갖고 그에 상응하는 책임을 지는 당과 국가의 공직자를 지도 간부라고 「국가공무원제도 전서(國家公務員制度全書)」에서 밝힌 바 있다. 이 글에서 언급한 당정 지도 간부 및 당정 지도 간부 분류 정의는 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 실시 조례(黨政領導幹部選拔任用工作條例)」의 규정과 거의 일치한다.

(3) 정치엘리트 변화

엘리트 구성의 변화에 대해 서양 학자들은 대부분 엘리트의 순환 또는 엘리트의 이동이라고 부른다. 엘리트 이론의 대표 인물인 Pareto는 엘리트

의 순환은 두 가지 측면이 포함된다고 제시했다. 첫째는 엘리트와 비엘리트 사이에 일어나는 순환이며, 둘째는 두 가지 유형의 엘리트 사이에 나타나는 순환으로, 한 유형의 엘리트 통치가 다른 유형의 엘리트 통치를 대체하게 된다는 것이다(徐大同, 2003). Pareto를 뒤이어 마리 Kravinska는 저서 「프랑스 엘리트의 흐름」에서 다양한 종류의 엘리트 흐름을 보다 명확하게 구분해 세 가지 방식으로 분류했다. 우선 지배 엘리트 내부의 다양한 유형의 흐름이다. 다음에, 엘리트와 인구의 나머지 부분 사이의 이동이다. 이런 흐름에는 두 가지 형태가 있다. 첫째, 사회 하층부에서 온 사람들이 현존하는 엘리트의 테두리에 성공적으로 진입할 수 있다. 둘째, 사회의 하층부에서 온 사람들이 새로운 엘리트 집단을 구성할 가능성이 있으며, 이 집단은 권력을 쟁취하기 위해 기존의 엘리트들과 경쟁을 할 가능성이 높다.

이 글은 유동이란 한 개인이 한 집단에서 다른 집단으로 이동하는 것이며, 순환은 그룹과 그룹 사이에 위상 순서의 변화가 진행되어 그룹 내의 사람과 사람 사이의 위상 순서의 변화로 이동하는 것으로 이해하여 분석을 진행하고자 한다. Kravinska의 세 가지 분류와 결합해 본 연구는 첫 번째 분류를 엘리트 변화, 즉 지배 엘리트 내부의 다양한 유형의 한 개인 간의 변환으로 판단하여 연구의 분석 대상으로 바라보았다. Kravinska의 두 번째 분류는 엘리트의 흐름이라고 할 수 있는 사회 하층부에서 온 사람들이 현존하는 엘리트의 울타리에 성공적으로 진입할 수 있는, 한 사람만의 이동이라 할 수 있으며, 세 번째 분류는 엘리트의 순환이라고 하는데, 하위 계층이 새로운 엘리트 그룹을 형성해 기존의 엘리트 집단과 싸워 권력을 획득하는 것이다.

결론적으로 본 연구에서는 엘리트의 변화라는 용어를 사용해 중국의 간부교체 과정, 즉 엘리트 내부의 다양한 유형의 엘리트 간 변화로 한정하고,

엘리트와 비엘리트 간의 순환은 분석의 대상에서 제외하였다.

3. 선행 연구 검토

중국 정치엘리트의 변화에 관해서는 국내외 연구가 매우 활발하게 이루어지고 있다. 선행된 중국 정치엘리트에 관한 연구는 연구 방법에 따라 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

먼저 주장환(2007)은 중국 정치엘리트의 개인 특성과 시기별 정치엘리트의 변화와 특징, 그리고 개혁개방 이전과 이후 시기를 대조해 나타난 중국 정치엘리트의 특성 차이를 분석하였다. 그는 개혁개방 이전 시기와 개혁개방 이후 중국 정치엘리트의 범주별 특성을 연구해 분석 결과를 토대로 두 시기의 중국 정치엘리트를 범주별로 비교했다. 또한 더욱 세밀한 중국 정치엘리트의 특성 변화 추이를 파악하기 위해 시기별로 중국 공산당 중앙위원회의 회기별 특성 변화를 관찰했고 변화의 원인을 분석했다.

이후는 추가적인 연구(2012)로 이어졌는데, 통합, 분화, 순환에 따른 엘리트 유형 분석 틀을 바탕으로 성별, 출신 지역, 출신 민족, 전공, 주요 경력 등 변수들을 설정해서 제1~4세대 정치엘리트의 특징을 분석하였다.

다만 기존 연구들은 주로 개혁개방 이전과 이후의 시기에 나타나는 정치엘리트의 특성을 비교 분석하는 것에 초점을 맞춰, 중국 공산당 내부의 핵심적인 리더십 변화에 따른 중국 공산당 내부의 정치엘리트 성격 변화에 대해서는 자세히 밝히지 못했다. 또한 주장환의 연구는 분석대상을 중앙고문위원회까지 확장하여 분석의 범위를 넓히기는 하였지만, 여전히 핵심 정치엘리트의 분석에는 제한된 분석이 이루어졌다는 한계를 지니고 있다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하고자 노력하고 있다는 점에서 기존 연구와는 본질적인 차이를 가지고자 한다.

안치영(2011)은 중국의 일반 간부와 그들 가운데 정치엘리트에 해당하는 당정간부의 구성, 더 중요한 정치적 의미가 갖는 고위 간부들의 구성과 충원 메커니즘을 살펴보았다. 엘리트 충원 메커니즘에 대한 이해를 위해 공산당의 간부 관리의 내용과 방식 및 구체적인 간부 선발과 충원체계에 대한 분석이 시도하여, 중국의 정치엘리트 충원과정의 특징을 분석하는데 성과를 거두었다. 그러나 연구는 당정 간부의 구성이나 보완 메커니즘만 분석했을 뿐 직접적인 당정 간부의 특성에 대한 데이터 분석을 진행하지 않았다. 따라서 본 연구는 중국 당정 엘리트에 관한 연구 방법을 풍부하게 하기 위해 간부 인사제도의 변화와 데이터의 변화를 종합하여 당의 엘리트와 정부 엘리트의 특징을 분석함으로써 중국 정치엘리트 변화의 특징을 파악하고자 한다.

왕루(王露, 2014)는 제16기에서 제18기까지 모든 성급(省級) 중앙위원들을 연구 대상으로 삼아서 정치국 위원 또는 정치국 상무위원으로 승진하는 데 어떠한 변수가 영향을 미치는가에 대해 살펴보았다. 분석에는 간부들의 지역 출신, 민족, 나이, 당령(나이와 입당 시 나이의 차), 성별, 최종 학력, 교육 배경, 주요 경력 등이 변수로 사용되었는데, 성급 중앙위원의 나이는 승진 결과와 역상관(逆相關) 관계를 나타내었다. 즉 성급 중앙위원들은 임기가 만료될 당시의 나이가 어릴수록 승진의 가능성이 더 높았던 것이다. 또한 성급 중앙위원의 최종 학력은 승진 결과와 정의 상관관계(正相關)를 보였다. 다만 이외의 다른 변수들은 대체로 승진 결과와 큰 영향을 미치지 못하였다. 왕루의 연구 역시 성급 중앙위원으로 정치엘리트를 한정하여 범위가 좁았던 점에 착안하여, 본 연구는 다양한 변수와 가설을 채택하여 연구 내용을 심층적으로 접근하고자 한다.

한편, 중국 정치엘리트의 유형 변화에 대한 분석 또한 이루어졌다. 먼저 주장환(2008)은 2008년에 제1-16기 중국 중앙위원의 성별, 민족, 주요 경력

등의 특징을 분석하여 중국 정치엘리트의 유형화를 제시하였으며, 유형이 끊임없이 변화하였음을 밝혔다. 특히 중국 정치엘리트의 유형과 관련된 주요 개념들(혁명 관료, 기술 관료, 일반 관료)을 비교, 검토한 결과 제17기 중국공산당 중앙위원회의 각 범주별(성별, 연령, 출신 지역, 출신 민족, 교육 수준, 주요 경력, 선택 전공 등) 특성을 알아보고, 그 변화의 추이를 역사적으로 비교한다. 동시에 제17기 중앙 위원회에서의 정치엘리트 유형 변화를 분석하였다(주장환, 2009). 또한 주장환은 제18기 중국 공산당 중앙위원회의 정위원과 후보위원 376명의 인구 통계 및 정치 사회적 특성을 개혁 개방 이후 시기 각 회기 시기와 비교 분석하였다. 특히 연구에서는 출신 민족과 지역, 전공과 주요 경력 등 측정이 가능한 범주의 다양성을 측정하여 이를 시계 열적으로 비교를 진행하였다(주장환, 2013).

왕평(王鵬, 2008)은 정부급(正部級) 지도자들을 연구 대상으로 삼아 제3차 정치엘리트 변화의 특징을 분석하였다. 이와 함께 시기별의 정책 변화로 인해 정치엘리트의 변화과정도 분석하였는데, 왕평의 연구에서는 주로 그는 중국이 개혁개방 이후 정치엘리트의 변화가 모두 3번 일어났다고 주장하였다. 다만 연구는 단순히 이론을 통해 중국의 정책과 정치엘리트의 변화를 분석하여 객관적이지 못하다는 한계를 가진다고 볼 수 있다.

마지막으로 중국 정치엘리트 변화 요인에 대한 연구도 진행되었다. 중국 정치엘리트 변화의 요인, 특히 간부 인사제도와 중국 정치엘리트의 변화 관계에 대한 연구는 국내외를 막론하고 잘 이루어지지 못하였다. 그러한 가운데 일부 진행된 연구를 살펴보면 먼저 주장환(2008)은 중국 제8-18기 중앙위원들의 학력, 주요 경력과 전문성, 시기별 간부 인사제도 개편 내용을 분석해 간부 인사제도와 정치엘리트 변화 사이의 긴밀한 상관관계, 즉 간부 인사제도의 개혁이 정치엘리트의 대변화에 직접적인 영향을 미쳤다고 주장하였다(주장환, 2008). 하지만 중국 정치엘리트의 변화 원인에 관한 연

구는 중국 정치엘리트의 유형 변화에 한정돼 있어 중국 정치엘리트의 다양한 변화 원인 가운데 일부에 대한 분석에 한정되었다. 따라서 이 글은 이런 한계를 극복하기 위해 나이, 당령, 중앙당교 출신 여부 등 정치엘리트의 개인적 특성에 더해 정치엘리트의 변화 원인까지 범위를 넓혀 중국 정치엘리트 변화 과정에 대한 근본적 원인을 탐구하고자 한다.

이근(李瑾, 2013)은 정부급 이상 당정 엘리트를 중심으로 중국 정치엘리트의 변화를 연구했다. 이 연구는 중국 정치엘리트의 두 가지 특성을 전제로 중국 정치엘리트들을 분석하는 이론적 틀을 제시했다. 이는 제도승계요소, 권력 유지요소, 환경압력 및 조직목표요소 등 3가지이다. 세 가지 요소를 통해 중국 정치엘리트의 입당 시기, 학위, 출신, 지역 등 수많은 지표를 활용해 중국 정치엘리트의 변화를 측정함은 물론, 아울러 데이터를 통해 연령, 당령, 학력, 전공, 당정겸직 여부 등 변수로 설정해서 당정 엘리트의 서로 다른 특징을 비교 분석하였다. 그리고 간부 인사제도가 중국 정치엘리트의 변화를 큰 영향을 미친다고 주장하였다.

하지만 이런 방식의 연구는 분석결과를 최종 결론과 잘 연관시키지 못했다는 점에서 한계가 있다. 1980년에 덩샤오핑은 중국 공산당의 간부 사화(四化)를 제시했는데, 그 시대 이후부터 나타나는 엘리트의 변화가 연구에서 뚜렷하게 보이지 않는 것이다. 그는 덩샤오핑 시대 이후 중국 정치엘리트의 변화가 개혁개방 시기의 계승이라고 주장하였지만 실제로 장쩌민 시기, 후진타오 시기, 시진핑 시기에 걸쳐 나타난 중국 정치엘리트의 변화를 제대로 밝히지는 못했다.

리루이(李銳, 2013)는 중국 최근 3차 당정 정직급 지도자를 중심으로 중국 간부 인사제도와 정치엘리트의 변화 관계를 분석했다. 이 연구는 당정 정직급 지도자의 나이, 성별, 민족, 출신 직역 등 변수로 설정하고 시기별 간부 인사제도의 개혁 내용을 함께 분석하여 간부 인사제도가 중국 정치엘

리트의 변화를 큰 영향을 미친다고 주장하였다. 그러나 그의 연구에서는 연구 대상이 너무 적고, 간부제도의 개혁 내용을 시기별로 분류하지 않고 간부제도의 개혁특징 변화만 묘사하였다는 한계를 가진다. 또한 간부제도의 개혁 내용은 크게 다루었다고 보기 어렵다.

상술한 연구를 종합해 보면 중국 정치엘리트에 대한 기존 연구 대상이 부족하거나 연구 시각이 좁은 경우가 대부분이었다. 이런 점에서 본 연구는 연구 대상을 당 엘리트와 정부 엘리트로 세분화하고, 당정 엘리트의 개인적 배경과 각 시기 엘리트 층원의 전반적인 특징을 고려하여 간부 인사제도 개혁과 선행연구에서 분석적 의미의 변수들을 모두 비교 분석하여 중국의 정치엘리트에 대한 연구를 진행하고자 한다.



II. 이론적 배경

1. 엘리트 변화요인에 관한 일반 이론

서양의 엘리트 이론은 뿌리가 깊다. 이들의 연구를 정리하면, 크게 세 가지 대표적인 관점이 존재하는데, 이는 아래와 같다.

1) 사회 경제적 요인 결정론

사회 경제적 요인 결정론은 정치엘리트의 변화가 사회경제적 구조변화에 기인하는 것으로 바라본다. 이러한 변화는 비교적 짧은 시간 내에 폭력을 통해 이루어지며, 변화는 사회정치의 불안정을 가져올 수 있다고 주장한다. 엘리트 이론의 창시자 중 한 명인 가타노 모스카(Gaetano Mosca)는 사회경제의 변화가 새로운 정치력의 부상을 초래한다고 본다. 그는 한 국가에서 외국과의 통상, 이민, 새로운 발견, 전쟁이 일어나 새로운 부와 극빈을 초래하여, 기존에 알려지지 않았던 지식의 확산이란 조건이 완성되면 지배계급은 강력한 신생 정치력을 대변하는 새로운 사회 성분에 의해 뒤집힐 것이라고 지적하였다(Mosca, 2005).

또한 서양의 마르크스주의자인 니코스 폴랑차스(Nicos Poulantzas)는 사회경제적 권리의 구성이 정치엘리트의 구성으로 직결되고, 정치엘리트의 변화가 사회경제적 권력의 변화와 사회생산 방식의 발전이 직접적으로 초래한다고 주장하였다(Poulantzas, 1982). 현대화 문제 연구 전문가인 블레이크(C.E.Black) 역시 현대적 이념과 제도의 도전은 정치엘리트의 분화와 변화를 직접적으로 야기함을 주장하였는데, 현대적 권위의 공고화의 조건은 권력이 전통 엘리트에서 현대 엘리트로 이동하는 것에 있다고 주장하였다. 사회학자 디다 스코폴(Theodor Skocpol)은 혁명이 정치엘리트의 변화를 가

져왔다고 보고, 프랑스·중국·러시아 등 3개국에서 혁명 전후를 비교 분석하여 혁명의 성공이 정치엘리트의 변화를 가져왔으며, 새로운 정치엘리트는 사회 변혁의 임무를 기꺼이 맡았다고 밝혔다(王鵬, 2008 재인용). 헝가리계 미국 사회학자 이반 실레니(Ivan Szelenyi)도 엘리트의 연속성이 아닌 시장화 개혁 전후 엘리트의 단절성을 강조한다. 계획경제가 시장경제로 이행하는 변화의 시대에 당·정 관료로 대표되는 엘리트 계층의 기반이 무너지기 시작하면서, 이 계층의 일부는 실질적인 하향 이동이 나타나기 시작했다는 것이다. 이는 반대로 점점 더 많은 사람이 시장에서 제공되는 기회를 이용하여 사회적 지위를 향상하고 새로운 사회 엘리트가 되었다고 주장했다(章敬平, 2004 재인용).

그러나 상술한 관점은 일정한 한계를 가지고 있다. 사회경제적 요인 결정론은 사회경제 발전 변화가 정치엘리트의 변화에 미치는 영향을 보면서도 사회경제적 변화의 결정력을 지나치게 과장하여 비사회적 경제적 요인이 정치엘리트의 변화에 미치는 영향을 간과하고 있다는 것이다. 중국에서 정치엘리트의 변화는 사회 경제 발전의 중대한 영향을 받는 것 외에 정치 지도자의 정책 선택과 정치엘리트의 제도 변화라는 두 가지 비사회적 경제 요인이 발생할 수 있다. 정치엘리트의 변화는 정치 지도자의 정책 요구와 자신의 이익을 실현하기 위해 필요한 정책 집행 과정이다. 새롭게 변화한 정치엘리트는 정치 지도자에 대해 정치적 정체성과 종속성을 가지게 된다. 변화의 과정도 사회경제적 요인 결정론이 지적한 단시간의 폭력으로 이루어진 것이 아니라 체제 내에서 간부 인사제도 개혁과 정책 변화를 통해 촉발된 점진적 인사과정으로 이루어질 수 있다. 정치 지도자는 인사 통제력이 강하고 사회 정치적 자원이 상당 부분 가지고 있기 때문에 정치 불안정을 초래하지 않은 상태에서 정치엘리트의 변화를 제도적으로 할 수 있다(徐湘林, 2001)는 주장이 제기된다.

특히 당대 중국의 세 차례 정치엘리트의 변화 과정에서 간부 인사체계가 완비되면서 정치엘리트의 변화도 제도의 틀 안에서 이뤄지는 경향을 보였다. 2006년 8월 공포된 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 임시 시행 조례(黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例)」의 명문화처럼 현급부터 중앙의 당·정·인대·정협·기율위·법원·검찰의 본직인 간부들은 같은 직급에서 두 번의 임기를 연속해 같은 직책을 맡지 않고 같은 계층의 지도직을 누계하는 15년 동안 같은 계층의 직무를 맡지 않게 되었다. 같은 직책에 최대 10년, 같은 직급에 최대 15년을 근무하고 일정 기간이 되면 간부들의 변화와 교체가 강제되는 것이다. 이처럼 중국의 경우 제도적으로 지도 간부 직무의 임기를 규정하고, 당정 지도 간부 직무를 번갈아 교체하는 제도화와 질서화가 이루어진 환경에서 사회 경제적 요인 결정론 시각은 그 본질을 명확하게 파악하기 어려울 것으로 생각된다.

2) 사회 심리적 요인 결정론

사회 심리적 요인에 의해 엘리트 변화가 발생한다는 시각의 대표학자는 파레토(Vilfredo Pareto)다. 그는 사회 심리적인 선호에 따라 각각 피와 용맹을 상징하는 여우와 사자와 같은 유형의 정치엘리트들이 거의 번갈아 가며 순환한다고 주장했다. 또한 엘리트의 순환이 사회 안정의 필수조건으로 인식하여 사회 변화의 결과물로 생각하지 않았다. 역사는 귀족을 묻은 무덤이며, 귀족이 영원히 귀족인 것은 아니라는 것이다. 이상적인 사회는 엘리트 계층에게 순환의 지속과 규범의 진행을 보장한다. 반면 엘리트 계층의 순환이 더디거나 멈추면 혁명이 일어남(주장환, 2008 재인용)을 주장하였다.

한편 탈코트 파슨스(Talcott Parsons)는 엘리트 계층과 비엘리트 계층 사이의 순환은 국가의 통치 능력의 회복과 유지를 보장하며, 폭력적인 혁

명을 초래하지 않도록 해야 한다는 파레토의 주장을 동의한다(王鵬, 2008 재인용). 그러나 파레토나 파슨스 등은 엘리트의 순환이 사회 안정과 국가 능력을 유지하는 데 중요하다는 것을 동의하면서도 엘리트의 순환이 느리거나 멈추면 혁명이 일어날 것이라는 논리는 반대하였다. 대표적으로 중국의 경우 정치엘리트의 변화는 원래 점진적이고 느린 과정이었으며, 이것도 혁명과 불안정을 낳지 않았다.

3) 사회 기능적 요구 결정론

특정 사회의 기능적 요구에 의해 엘리트 변화가 발생한다고 주장하는 대표학자는 Robert Michels이다. 미헬스는 민주주의 정치 시스템이나 사회주의 정치 시스템에서 사회조직은 필연적으로 과두화된다는 과두제의 철칙을 주장했다(주장환, 2008 재인용). 모든 정치적 조직에서 대중을 대표할 수 있는 정치적 대표자들은 기술적 전문가들과 항상 연합하여 과두화된다는 것이다. 이들은 당이나 노동조합에서의 중대한 정책을 결정하거나 행사하는 권력을 가지는데, 기능에 대한 사회적 요구가 시기별로 달라지면서 과두 조직의 인력 변화가 일어날 수 있다는 것이다.

조직이 복잡화되면서 직능의 분업 역시 불가피해졌다. 따라서 전문적 지식을 가진 전문가들이 대중을 지도할 수 있는 위치에 합법적으로 올라 지도자가 된다고 사회 기능적 요구 결정론은 바라본다. 이런 전문적 권위로 인하여 대중은 과두의 위치를 쉽게 변화시킬 수 없다. 사회가 필요로 하는 기능을 가지고 있을 때 비로소 일반인과 차이를 만들어 지배와 피지배 계급을 만들어낼 수 있다는 것이다. 그러나 시대 흐름에 따라 기능적인 것에 대한 조직의 요구가 달라졌고, 이는 과두 통치자의 세대 변화를 부추겼다.

상술한 세 가지 관점의 분석에 대하여 보면, 세 가지 관점 모두 엘리트의 변화가 사회 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다. 또한 많은 학자가 관

런 국가 및 지역에 대한 고찰과 연구를 기초로 얻은 결론이란 점을 알 수 있다. 예를 들면 스코체보의 결론은 프랑스, 중국, 러시아의 역사적 비교관찰을 통해서 얻어진다. 그러나 모든 역사적 단계와 국가 지역의 정치엘리트의 변화에 대한 보편적인 해석은 불가능하다는 점에서 각각의 이론은 한계가 있다. 본 연구가 분석하는 대상은 당대 중국의 세 차례의 정치엘리트 변화이며, 분석의 시간과 장소 모두 명확한 한정성이 있었기 때문에 이러한 세 가지 관점이 중국의 세 차례의 정치엘리트 변화를 설명할 수 있는지는 추가적인 고려가 필요하다. 본 연구는 서구 엘리트 이론이 정치엘리트 변화의 성격을 설명하는데 시간적·지역적 한계가 있다고 보고, 당대 중국 정치의 현실에 따라 세 차례 정치엘리트 변화의 독특한 성격을 분석을 진행하고자 한다.

4) 정책 과정이론

중국 학자 쉬샹린(徐尙林)은 중국 정치개혁을 분석하는 중간 논리로 정책 과정을 꼽았다. 그는 서구의 정치 발전 이론이 사회의 기본 가치 강조하고, 지나치게 거창하고 보편적이며, 또 방법론 적으로 규범적 가치 연구를 강조하였다고 주장하였다. 또한, 경험적 묘사와 실증적 분석이 부족하기 때문에 서구의 정치 발전 이론이 중국의 정치개혁에 대한 해석은 한계가 있다고 주장하였다. 이에 그는 중국 정치 개혁을 분석하는 중층 이론으로 정책 과정 이론을 제시했다. 그것은 다음과 같은 연구내용을 포함하고 있다:

첫째, 개혁정책이 어떤 정치환경과 체제에서 제정되고 시행되는가?

둘째, 개혁정책의 수립과 시행에 영향을 미치는 중요한 변수가 어떤 것인가, 해당 변수들(사회경제 여건, 정치조직과 기관, 사회집단, 정치 지도자 등) 중 어떤 것이 결정적인 역할을 하는지?

셋째, 개혁정책에 결정적인 역할을 하는 집단, 조직, 혹은 개인, 그들의 정책 선호 중국의 정치개혁은 정치적 안정을 바탕으로 정치지도부가 정책 선택을 하고, 만들고, 실행하는 일종의 정책 과정이다.

이런 주장은 거대한 이론에 대한 보충이자, 구체적인 문제에 대한 깊이 있는 접근이자, 제한된 실증적 이론이다(徐湘林, 2001). 쉬 교수는 중국의 정치엘리트 변화를 정책 과정 이론으로 해석하여 1980년대 중국 정치엘리트의 변화가 주로 정치 지도자들이 주도했던 정치적 안정을 기초로 한 정책 과정이었다고 주장한다. 변화가 체제 내 조직 인사의 제도와 정책의 중대한 변화를 통해 이루어지는데, 이는 현 고위 정치 지도자들의 정치적 선택과 정치적 이익이 정치엘리트 변화의 핵심 요소로 작용하였다는 것이다(徐湘林, 2001).

본 연구는 서상림이 제시한 정책 과정의 중층 구조 이론에 동의하는데, 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국은 특정한 정치구조에 의해 결정된다. 중국은 현재 변화기에 있으며 변화 단계에 상응한 것은 권위주의 정치체제이다(何增科, 2004),²⁾ 권위주의 정치체제의 가장 큰 특징은 정치제도와 정치구조의 이원화, 즉 민주주의 제도가 인격화된 권위주의적 정치구조와의 이원적 대립을 규정한다는 것이다(趙虎吉, 2002).³⁾ 이런 인격화된 권위적 정치구조와 정치체제의 약 제도화는 정치 지도자들에게 강력한 의사결정 자율권과 사회자원 통제력을 갖게 하였다. 중국이 정치엘리트의 변화를 촉진하는 보통선거를 실시하지 못하는 현실에서 대부분의 간부 관료들이 승진

2) 권위주의 체제는 일종의 혼합정치체제 또는 이원정치체제로, 집권체제와 권위체제의 특징과 민주체제의 일부 요소를 겸비하고 있으며, 학자 소공진은 이를 '후진능주의 체제'라고 부른다.

3) 중국 중앙당교 조호길 교수는 후발국가의 정치 발전 논리를 합법성 기반의 이원화, 사회구조와 정치구조의 이원화, 정치제도 규정과 실제 정치 과정의 이원화로 요약했다.

을 고위 정치 지도자에 의존하고 그들의 정책을 관철할 수밖에 없다. 간부가 정책을 관철하지 못하거나 요구할 능력이 없다면 변화를 기다릴 수밖에 없다. 그런 의미에서 정치엘리트의 변화는 정치 지도자들이 자신의 이익의 필요와 정책의 요구에 따라 지도자의 요구에 부합하는 간부를 선택해 정책의 관철을 촉진하는 것이다.

둘째, 정치엘리트의 정책 변화는 정치 시스템의 효율적 작동을 보여준다. David Easton의 정치 시스템 이론에 따르면 정치 시스템의 효율적인 작동에는 환경, 정치입력, 변화, 정치 수출, 피드백 등 다섯 가지 단계가 필요하다(王鵬, 2008에서 재인용). 우선 정치 지도자들이 사회환경의 발전적 변화와 인민의 이익 욕구를 관찰·분석하고, 그 변화와 욕구가 정치 시스템에 입력되면 지도자들은 자신의 선호와 결합해 다양한 이익 수요를 창출하는 정책을 내놓는다. 또 간부들에게 정책 집행을 강력하게 요구해야 하며 효율적 집행을 위해 정치 지도자들이 정치 지도자의 이익 요구를 반영하고 정책 집행과 지도자들의 이익에 부응할 수 있는 새로운 정치엘리트들이 전면에 등장할 수 있도록 간부를 선택하고 변화시킬 계획이다. 따라서, 정치엘리트의 전환은 정책 과정으로 정치 시스템의 각 부분을 완전히 반영하는 것으로, 정치 시스템이 효율적으로 작동해야 한다는 요구를 알 수 있다.

셋째, 이런 정책 과정이 정치적 불안정을 초래하지 않는다. 개혁 발전의 중요한 시기에 중국의 정치 지도자들은 정치 안정은 중대한 문제로 인식되었다. 정치엘리트의 변화 논리나 해석과 달리 정치 지도자들이 주도하는 점진적인 체제 내 인사과정은 혁명이나 정치적 불안을 야기하지 않은 것이다. 이러한 원인은 정치엘리트 변화의 내적 동력으로서의 정치 지도자는 주요 사회·정치·경제 자원을 통제하였으며, 높은 인사 통제력을 지니었기 때문이다. 또한 변화된 엘리트의 당과 국가 밖의 정치 경제력으로부터 독립된 것이 아니며, 그 권력과 이익, 지위의 사회적 기반이 될 수 있기 때문

에 정치엘리트의 변화는 당의 조직과 정치 지도자에 대해 높은 의존도를 가졌기 때문에(徐湘林, 2001), 정치적 불안정을 일으키지 않았다.

2. 중국 정치엘리트 주요 유형 특징

1) 혁명 관료

‘혁명 관료’ 개념은 중국에서 개혁개방 이전 정치엘리트의 특성을 요약할 때 처음 사용됐다. 중국 공산당은 혁명 초기 빈농과 노동자를 중심으로 선발되어 혁명의 잠재력과 실천력이 높았지만, 교육 수준이 낮아 산업 사회에 필요한 전문 업무를 이해하지 못했다(주장환, 2009). 이들은 중국 공산당 창당 초기인 1920년대부터 활동하면서 군사 활동과 혁명을 통해 자리를 얻어 새로운 정치구조를 만들었다. 이들은 국공내전 이후에도 급진적인 방식으로 중국을 통치했는데, 1949년 이후 유지된 선발 원칙은 ‘덕치(德治)’로 불릴 정도로 정치적 충성도인 혁명성 중심의 덕이 중시되었으며, 전문지식인 ‘재(才)’는 상대적으로 등한시 되었다.⁴⁾ 이는 중국 공산당의 간부 선발 기준인 ‘덕재겸비(德才兩備)’ 원칙과는 거리가 있었던 것이다.

중국 공산당은 개혁개방 이전 시기에 간부를 선발할 때 몇 가지 기본적인 특징을 가지고 있었다. 첫째, 장정(長征)이나 항일전쟁 등 혁명 투쟁에 참여했다는 특징이다. 둘째, 마르크스주의나 마오쩌둥 사상의 이데올로기를 준수하였다. 셋째, 정치적 충성심과 계급투쟁에 적극적이다. 넷째, 프롤레타리아 출신 여부 등이 주요 기준이 되었다. 반면 대학을 비롯한 고등교육을 받은 사람, 즉 지식인은 문화대혁명이나 사회주의 교육 활동에서 사회에

4) 이 시기의 ‘덕’과 ‘재’는 다른 말로 ‘홍(紅)’과 ‘전(專)’이라고 할 수도 있다. 또한 이 ‘덕’과 ‘재’ 특히 ‘덕’의 내용은 지도자와 현실 변화에 따라 그 구체적 의미가 다르게 해석되어 왔음. 따라서 ‘덕’은 일반적인 관리 능력과 이데올로기 등을, ‘재’는 구체적인 영역에서의 기술과 경험을 의미한다고 할 수 있음.

해악을 끼치는 9가지 유형 중 하나로 지적되어 혁명적 검열을 받아야 하였다(Cheng Li, 2001).

중국에서는 1934년부터 1935년까지 장정을 거친 사람들을 중국 혁명 관료 1세대라고 부른다. 마오쩌둥을 필두로 저우언라이(周恩來), 류사오치(劉少奇), 린바오(林彪), 덩샤오핑 등이 주요 인물이다. 이어 1937년부터 1945년까지 항일전쟁을 겪은 혁명 관료들을 2세라고 부른다. 후야오방(胡耀邦), 자오쯔양(趙紫陽), 화궈핑(華國峰), 차오스(喬石) 등이 대표적이다.⁵⁾ 선행연구에 따르면 중국 공산당 역사에서 혁명 관료는 1921년 1기부터 1982년까지 끝난 12기 중앙위원회에서는 주류 정치엘리트 유형이라고 할 수 있다.

2) 기술 관료

기술 관료는 원래 1930년대부터 미국에서 사회 기능의 분화에 따라 새로운 엘리트가 부상함에 따라 등장한 개념이다. 이 개념이 처음 중국 정치엘리트의 특성을 설명하기 시작한 것은 개혁개방 직후인 1982년 제12차 중국 공산당 중앙위원회에 대한 분석에서 비롯됐다. Mills는 중국 공산당 12기 중앙위원회가 혁명 관료에서 기술 관료로 정치엘리트로의 변화의 시작이라고 주장했다. 그는 기술 관료를 “대학의 자연과학·응용과학·재정·경제 등 전문기술 교육을 받고 관련 분야에서 일한 경험이 많은 관료”라고 정의했다(Mills, 1990). 혁명 관료보다 젊고 전문지식과 경륜이 있으며 전문대 이상의 고학력 수준이라는 것이다.

기술 관료는 덩샤오핑이 1980년부터 실시한 새로운 간부 인사제도인 ‘간부 4화’와도 관련이 깊다. 간부 4화, 즉 간부 대오의 연소화, 지식화, 전문화, 혁명화를 말한다. 이런 정책에 딱 맞는 인재를 기술 관료라고 부른다. 실제로 이 정책에 따라 중국 당정 간부 중 기술 관료 비중이 3배 가까

5) 이 같은 세대 구분은 중국에서도 통용되고 있음. 공식적으로는 덩샤오핑에 의해 처음 제기되었음.

이 늘어난다. 덩샤오핑은 혁명 관료들이 특히 중시하는 덕(德) 즉 혁명화보다 재(才) 분야의 전문화와 지식화를 강조했다. 이러한 모습은 기존 세력의 반발을 줄이면서도 개혁·개방 정책을 추진하기 위한 새로운 세력 결속과 확장을 꾀한 것이라 평가받는다.

한편 기술 관료 역시 두 세대로 나뉘는데, 하나는 1949년부터 1958년까지 사회주의 개조 시기를 거친 3세대이며 대표적 인물은 장쩌민(江澤民), 리펑(李鵬), 리루이환(李瑞環) 등이다. 다음은 1966년부터 1976년까지 문화대혁명을 겪은 4세대로, 후진타오(胡錦濤), 원자바오(溫家寶), 우방궈(吳邦國) 등이 대표적이다. 이들 기술 관료는 우선 대학 시절 주로 기술 분야를 전공하여 공장장이나 엔지니어 등의 경력을 보유하고 있었다. 기술 관료는 개혁·개방 후 제12차 중국 공산당 중앙위원회를 시작으로 중국 정치엘리트의 주류로 급부상했다.

3) 일반 관료

'일반 관료(generalist cadre)'는 학자들이 옛 소련과 중국의 정치를 연구한 문헌에서 이들 기술 관료로 분류되는 '전문가'(specialist 또는 expert)와 반대되는 개념으로 사용하였다. 전문가보다 특별한 전문기술이 없고, 특정한 전문 분야가 없으며, 당과 정부 등에서 주로 활동하는 관료들을 지칭한다(주장환, 2009). 그러나 다수의 연구에서 보이는 공통점은 일반 관료가 혁명 관료보다 학력 수준이 높다는 특징을 가진다. 둘째, 전문대 이상 교육기관에서 주로 인문·사회과학 분야를 전공하였다. 또 경력 면에서는 당과 정부 조직이나 중국 공산당이 이끄는 말단 군중조직, 예를 들어 공청단(共產主義青年團), 부녀련(婦聯) 등에서 경력을 쌓기 시작했다. 이를 종합하면 일반 관료들은 주로 전문대 이상에서 인문·사회과학을 전공하고 각급 당정 조직(대중조직 포함) 등 다양한 분야에서 경험을 쌓았다.⁶⁾

한편 이런 유형의 정치엘리트의 증가는 중국 공산당 간부 정책의 변화와 관련이 깊다. 1995년부터 한시적으로 시행돼 2002년 공식 확정 공포된 「당정 간부 선발 및 임용사업 조례(黨政幹部選拔任用工作條例)」가 대표적이다. 이 문건에서 당·정·지도부 선발 및 임용 원칙은 '간부 4화'에 비해 지도부 선발과 임용, 개혁개방 과정에서 부작용으로 늘어난 간부 부패와 인민 불만 등 사회 불안 요인을 해소해야 한다는 새로운 문제의식을 배경으로 하였다. 따라서 중국 공산당은 이 시기를 기점으로 엘리트 선발에서 이런 요구를 충족시키는 방향으로 기울었을 가능성이 크다.

일반 관료들을 이들 정치세대의 개념으로 분류하면 5세대에 속한다. 이들은 대부분 중국의 개혁·개방 시기를 함께 겪었으며, 주요 인물은 시진핑(習近平), 리커창(李克強), 리위안차오(李源潮) 등이다. 이들 일반 관료는 제 15차 중국 공산당 중앙위원회부터 상대적으로 기술 관료가 줄면서 확대됐다.

6) 이를 보충하면, 전공 영역과 일치 하지 않는 다양한 영역에서의 주요 경력이 가장 중요하고, 그다음은 인문·사회과학적 전공이라고 할 수 있다. 역으로 대부분의 인문·사회과학적 전공과 일치하는 주요 경력을 찾기가 힘든 것이다. 따라서 주요 경력은 일반 관료가 되기 위한 충분조건이고, 전공은 필요조건이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 개혁개방 이후 중국의 간부 인사제도 시기별 개혁과 엘리트 유형 변화

사회주의 국가에서 공산당 간부들은 혁명 이후 국가 수립 과정에서 자연스럽게 통치 엘리트로 변화하고 국가 공무원의 성격을 가지게 되었다. 문제는 국가 수립 이후에도 이들에 대한 보완과 검증이 당 통제하에서 매우 폐쇄적으로 이루어져 대부분의 간부가 관료화와 부패, 사회주의 신 계층 등의 문제에 직면하게 되었다는 평가를 받았다(최지영, 2012). 이는 중국에서도 유사하게 나타났는데, 혁명과 문화대혁명 등을 거쳐 순수한 이데올로기와 당성만으로 간부를 충원하는 중국의 간부제도가 폐해를 일으킨 것이다. 이러한 부패하고 노화된 간부의 등장은 결국 개혁개방의 가장 큰 걸림돌로 작용하게 되었다(鄧小平, 1994). 이에 따라 간부제도 개혁의 필요성이 커졌는데, 그 구체적인 배경과 목적은 아래와 같다.

첫째, 개혁개방 이후 간부제도는 사회주의 정치체제를 유지하기 위한 것이었다. 그러나 개혁개방 추진은 기존 사회주의 체제 유지와 본질에서 충돌하게 되었다. 둘째, 공산당 통치의 국정 능력을 회복하기 위해 정치적 세대교체 필요성이 대두되었다. 문혁 때의 과별 투쟁과 간부 수 급증, 제도적 난맥상으로 인해 공산당의 집권 능력은 심각한 타격을 받았다. 공산당 간부 대열과 가부장적 관료주의, 만연한 부패, 느슨한 기강 등은 관리의 효율성을 크게 떨어뜨렸다. 문혁 잔당, 덩샤오핑의 개혁정치에 반대하는 세력, 개혁개방 노선과 당의 현대화 정책을 거부하는 사람들의 권력 핵심 진입을 원천적으로 막는 것이 간부개혁의 목적으로 등장한 것이다. 셋째, 개혁개방을 이끌 수 있는 역량을 갖춘 전문가 그룹의 육성이 필요하게 된 것이다. 앞서서도 말했듯이 당시 중국 간부들의 행렬은 계속되는 정쟁으로 비효율성, 간부 종신제로 인한 자질 부족, 부패 확산 등은 큰 문제로 자리 잡았

다.

이와 같이 개혁개방 이후 중국 간부제도 개혁은 현 사회주의 체제를 유지하면서도 문혁 잔재와 반개혁 세력을 정리하고 새로운 시대를 이끌어갈 새로운 혁명정신으로 무장한 전문가 집단을 양성하는 것을 목적으로 정치 세대교체를 유도하기 위한 것이었다. 이는 간부 대오의 혁명화·연소화·지식화·전문화된 '간부 4화'로 구체화했다. 또한 개혁개방 이후 시기별 지도자들은 지속적에서 개혁을 추진하였으며 중국의 정치엘리트들도 각 임원의 간부제도 개혁으로 세 차례의 큰 변화를 이루었다. 시기별 간부개혁의 주요 특징과 내용은 아래와 같다.

1. 덩샤오핑 시기의 관료 유형: 혁명 관료의 쇠퇴와 기술 관료의 등장

1) 주요 개혁 내용

개혁개방 이후 간부제도는 사회주의 정치체제를 유지하기 위한 것이었다. 개혁개방이 본격화된 1978년 11기 3중전회에서 공산당은 정치적으로는 '4개의 현대화 (四個現代化)'를, 사상적으로는 '실사구시(實事求是)'의 노선을 선택한다(鄧小平, 1994). 덩샤오핑은 전면 개혁개방의 '4개의 현대화' 정치 노선을 선포했고, 후야오방의 '진리실천검증론(真理實踐驗證論)'은 화궈핑의 '양개범시(兩個凡是)론'을 반박하며 이론적 주도권을 장악해 사상적 입지를 더욱 공고히 했다.

그러나 개혁개방 추진은 기존 사회주의 체제 유지와 본질에서 충돌한다. '하나의 중심, 두 개의 기본점(一箇中心, 兩個基本點)'이라는 개혁·개방의 기본방향에서 '건설 중심(以建設爲中心)'인 '개혁·개방'과 '4개 기본원칙(堅持四項基本原則)'이라는 두 가지가 이를 잘 보여준다. 4개 기본원칙이란 마

르크스·레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론과 공산당 독재의 견지이다. 덩샤오핑은 개혁개방과 함께 사회주의 체제를 유지하기 위해 혁명정신으로 무장한 정치엘리트, 즉 간부들의 대오를 확립할 필요가 있다고 생각했다. 혁명사상으로 무장한 조직노선을 통해 모순된 정치사상을 실현하겠다는 것이다(鄧小平, 1994).

이 시기 덩샤오핑은 초기 구상대로 지도체제의 문제인 당정 간부의 지도직 종신제(領導職務終身制)를 폐지하고 권력의 세대교체 기반을 마련했으며, 일반 간부들은 제도 개혁 문제를 논의하다 1987년 13대에 이르러 국가 공무원제 도입을 결정했다(鄧小平, 1994).

주요 개혁 내용을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다. 첫째, 간부 은퇴제도의 확립이다. 4인방(四人幫)을 분쇄한 뒤 화궈펑(華國鋒)은 마오쩌둥(毛澤東)의 후계자로서의 위상을 부각하기 위해 '양개범시(兩個凡是)' 노선을 제시했다. 원로파(元老派)의 압력으로 10기 3중전회를 통해 덩샤오핑의 모든 직무에 복귀했고, 문화혁명 때 많은 박해를 받았던 노(老)간부들이 속속 복귀하는 등 중압감에 눌러 노선 착오를 시인했다. 덩샤오핑은 연월의 11기 3중전회를 통해 공업·농업·과학기술·국방 등 4개 현대화·생산력 향상을 중심으로 한 실무노선을 확립함으로써 '진리를 검증하는 유일한 기준'인 지도 사상을 확고히 한다.

이 시점에서 권력투쟁에서 몇 차례 실각한 덩샤오핑은 권력 기반을 다지기 위해 권력 중심의 마오쩌둥파를 밀어내고 개혁정책 추진에 충실한 신진 엘리트 집단으로 당내 핵심 세력을 교체할 필요가 있었다. 이념을 중시하는 마오쩌둥파를 몰아내고 전문성을 갖춘 인재를 교체하기 위해서는 '홍(紅)'보다 '전(專)'을 중시하는 새로운 통치이념의 확립과 함께 인사제도와 관련한 규범이 필요한 것이다. 권력의 기반을 다지기 위해 간부의 현대화 정책을 명분으로 '빨간색 계열'을 제거하면서 고령의 혁명 원로들을 몰러

나게 한다(朴寶賢, 2009). 혁명과 문화대혁명을 겪은 노간부들을 해임하고 은퇴시키기는 쉽지 않은 일이다. 더구나 대부분의 노간부가 덩샤오핑의 새 정치 노선에 대해 유보적이고 중립적인 태도를 취하는 것으로 보아 이들의 기득권을 박탈하는 것은 자칫 거센 저항을 불러오고 개혁개방의 위기를 맞을 수도 있었다. 그런데도 종신직 간부제도 폐지는 개혁개방과 안정적 권력승계를 통한 정치안정의 핵심 과제로 부상하였다.

이에 따라 1982년 2월 「중공중앙 노간부퇴직제도 구축에 관한 결정(中共中央關於建立老干部退休制度的決定)」이 통과되어 중앙의 부(部)의 정(正)직급 지도간부는 65세, 부(副)직급, 사국(司局)급 지도간부는 60세 퇴직을 규정한다. 같은 해 12월 채택된 「82 헌법(82憲法)」은 전인대의 정부위원장, 국가주석(부주석), 국무원 총리(부총리)와 국무원원은 두 회(兩屆)를 연임할 수 없음을 규정한다, 다만 당과 군의 최고지도직(당 총서기, 정치국 상무위원, 정치국 위원, 군사위 주석(부주석), 군사위 위원)은 임기와 정년을 명시하지 않아 완전한 개혁이라 할 수 없었다. 그러나 자문위원회를 만들어 실무에서 물러나게 하고, 「82 헌법(82憲法)」에서 만든 '두 번 연임 불가'와 당정 간부 임기 및 퇴직에 관한 규정은 최고 지도부에 대한 불문율로 덩샤오핑 사후에도 권력의 안정적 계승과 개혁·개방 노선을 보장할 수 있게 했다.

“일이 절실히 필요하고 몸이 정상일 수 있기 때문에 조직의 승인을 받아도 일정 기간 휴직을 하지 않고 계속 지도직을 맡을 수 있다. 당과 지도층에는 은퇴 연령의 한계를 넘은 노 혁명가들이 소량 남아 있어야 한다(鄧小平, 1994).”

다만 중국 공산당 지도부의 연령 은퇴 제한은 처음이었지만, 지도자로서

의 혁명 원로는 제한의 범위 안에 포함되지 않았다.

두 번째는 ‘간부 4화(幹部四化)’ 원의 제기이다. 마오쩌둥은 정치엘리트에 대한 나이와 임기를 제한하지 않았다. 제도적으로 숙청당하거나 자연사하지 않으면 간부 지위는 영구히 유지되었다. 이에 따라 70년대 말 중국의 정치엘리트 간부는 문화 대혁명 혁명 원로들이 대거 중국 지도부 복귀하여 간부들이 노후화한 연령 구조로 구성되었다. 실제로 1976년 4인방을 축출한 다음 해인 1977년 정치국원을 예로 들면 당시 11기 중앙정치국 위원의 평균 연령은 64.7세였으나 1982년 9월 12기 정치국 위원의 평균 연령은 69.3세로 10기의 63.1세보다 5세 이상 높아졌다. 당 중앙위원의 평균 연령도 1973년 10기 62.0세에서 11기 64.6세로 2세 이상 높아졌다(Cheng Li and Lynn White, 1988). 당시 원로들이 정치 권력의 핵심을 차지한 것은 지도부의 원활한 세대교체와 권력 이양의 장애물이 됐고 개혁의 걸림돌이 됐다. 노간부들은 혁명 세대로서 교육 수준과 전문성이 낮아 새로운 개혁 정책을 추진하기에는 부적합한 경우가 많았다. 따라서 덩샤오핑은 본인의 노선과 정책을 실현하기 위해서는 정치엘리트의 연령 제한, 임기 제한, 학력 제한 등 새로운 규범을 마련되는 것이 불가피하였다.

이런 맥락에서 덩샤오핑은 간부 4화 정책을 내세운다. 덩샤오핑의 간부 4화 정책은 권력 공고화와 개혁 정책 추진을 목적으로 구시대 원로 간부를 실각시킨다는 명분으로 내세운 대표적 정책이다. 덩샤오핑은 1980년 8월 정치국 확대 회의에서 당과 국가지도체도의 개혁을 언급하면서 간부들은 ‘혁명화·연소화·지식화·전문화’라는 4가지 기본원칙을 견지하고, 비교적 젊고 전문지식을 갖춘 사회주의 현대화 건설 인재를 대대적으로 선발 육성해야 한다고 강조해 간부제도의 혁신과 개혁을 체제의 혁명으로 표현했다(鄧小平, 1983). 이는 1982년 12대 정치 보고에서 후야오방(胡耀邦)이 간부 4화 정책을 공식화하면서 간부제도 개혁이 본격화되었다.

간부 4화 정책(혁명화·연소화·지식화·전문화) 중 혁명화는 사회주의의 길을 지키고 사회주의에 충실하며 당의 지도력을 지속적에서 확보하겠다는 의도로 볼 수 있다. 간부의 연소화는 젊은 인재를 등용하는 것으로 전통적 연공서열을 중시하는 원로정치 대신 행정과 실무지식화, 전문화를 위한 수단이자 간부교체의 정치적 도구로 해석된다. 지식화와 전문화란 간부를 채용할 때 학력과 업적을 중시한다는 뜻이다(王玲玲, 1982). 간부 4화 정책을 통해 젊은 세대의 세대교체와 간부의 지식화 및 전문화를 강조하고, 혁명 원로 간부의 퇴진과 인적 교체를 통해 권력 기반을 강화함으로써 개혁개방 시대에 맞는 신기술 관료의 등장을 촉진했다는 것이다.

“ 간부를 뽑을 때는 덕(德)과 재(才)를 겸비하도록 주의해야 한다. 덕이란 사회주의의 길과 당의 지도를 지키는 것이다. 이 전제하에서 간부 대오는 젊음, 지식화, 전문화되어야 하며, 또한 점차적으로 완벽한 간부 체도를 제정하여 보장해야 한다. 앞으로의 간부 선택은 특히 전문 지식을 중시해야 한다. 우리는 오랫동안 중시하지 않았기에 지금 특별히 중시하지 않으면 현대화 건설은 불가능하다. 전문 지식도 없고, 공부도 열심히 하지 않고, 비록 네가 사회주의를 건설하려는 열의를 많이 가지고 있지만, 결국 응분의 공헌을 하지 못하고, 응분의 작용을 하지 못하고, 심지어는 그 반대도 한다(鄧小平, 1994).“

덩샤오핑 시대의 간부 4화 정책은 장쩌민(江澤民)·후진타오(胡錦濤)·시진핑(習近平) 시대에도 계승 발전되어 간부 임용의 기본 원칙으로 적용되어 왔다. 따라서 중국의 정치엘리트들도 간부들의 4화 요구에 발맞춰 변화하였다. 본 연구는 당력·학력·연령·기술(학문과 보유 기술)을 각각 간부 4화 중 4가지 기본원칙을 측정기준으로 분석하고자 한다.

마지막으로, 당정 간부의 분류 관리의 강조이다. 개혁개방 이후 기관의 행정 질서와 효율성을 높이기 위해 “인사제도를 중심으로 간간히 이어지다 1986년 덩샤오핑의 지도성 문건, 정치체제가 경제체제개혁의 요구에 부응하지 못한다(政治體制不適應經濟體制改革的要求)”와 이에 바탕을 둔 13대 「정치 보고」에서 “간부를 업무와 직능에 따라 과학적으로 분류하여 관리한다(干部分類管理)”는 개혁의 방향을 제시하게 된다. 당과 국가기관, 대중단체의 지도자와 일꾼을 분리해 각각의 현장과 조례에 따라 관리한다는 구상으로 사회주의 간부들의 관리가 획기적으로 이뤄졌던 발상의 변화라고 할 수 있다. 이는 중국 권력기관, 재판기관, 검찰의 리더와 실무자를 국가 간부로 분류하는 구상으로 향후 국가공무원제도를 만드는 방향이 될 것으로 예측되었다.

2) 기술 관료 부상 및 정치엘리트의 주요 정치 사회적 특성

(1) 주요 정치 사회적 특성

① 연령별 특징

<표 1-1>를 보면 후마오 시대 개혁개방 초기 당정 간부의 연령이 55~65세에 집중된 것은 대부분 마오쩌둥 시대 혁명 관료의 잔재임을 알 수 있다. 1982년 「중국공산당 중앙의 노간부 퇴직제도 수립에 관한 결정(中共中央關於建立老幹部退休制度的決定)」이 통과되고 시행된 후 1983년 당정 간부를 선출하는 과정에서 일부 간부가 퇴직했지만, 이때 선출된 간부도 혁명 관료가 여전히 많았으며, 연령도 65~75세에 집중됐다. 그 뒤인 1985년 9월 12기 5중전회에서는 전기운(田紀云, 56세), 교석(喬石, 51세), 이붕(李鵬, 57세), 오학겸(吳學謙, 64세), 호계립(胡啓立, 56세) 등 비교적 젊은 층의 간부들이 유입되면서, 원로 간부들의 퇴진이 진행된다. 대표적으로 웨이귀칭(韋國清, 72세), 울란푸(烏蘭夫, 79세), 덩잉차오(鄧穎超, 81세)와 왕전

(王震, 77세), 장정파(張廷發, 67세), 네룽진(聶榮臻, 86세), 쉬상첸(徐向前, 84세), 리더성(李德生, 69세), 송런궁(宋任窮, 76세) 등 고령 간부들의 퇴진이 진행되었다.

<표 1-1>를 살펴보면, 1988년의 당정 간부 중 젊은 간부가 증가하였으며, 65세 이상의 나이 든 간부들은 간부 퇴직제 실시로 인해 지도층에서 물러나는 모습을 확인할 수 있다, 이는 제도가 잘 실시되고 개혁의 첫 성과가 있었음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

<표 1-1> 1978-1988년 정부급 당정 간부 연령별 특성

| 부서/연령 | | 1978 | | 1983 | | 1988 | |
|-------|--------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 55세 이하 | 4 | 7.5% | 5 | 6.3% | 9 | 14.5% |
| | 55-65세 | 33 | 62.2% | 19 | 24% | 33 | 53.2% |
| | 65-75세 | 12 | 22.6% | 45 | 56.9% | 17 | 27.4% |
| | 75세 이상 | 4 | 7.5% | 10 | 12.6% | 3 | 4.8% |
| 정부 | 55세 이하 | 7 | 8.5% | 21 | 25.3% | 23 | 26.1% |
| | 55-65세 | 50 | 60.9% | 35 | 42.1% | 48 | 54.5% |
| | 65-75세 | 23 | 28% | 22 | 26.5% | 12 | 13.6% |
| | 75세 이상 | 2 | 2.4% | 4 | 4.8% | 4 | 4.5% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

또한 <그림 1-1>를 살펴보면 당무부서 간부들의 평균 연령은 1978년 64.5세에서 1983년 68세로, 정부 부처 간부들의 평균 연령은 63.5세에서 60.8세로 변화하는 것을 확인할 수 있다. 앞서 언급한 당의 혁명 관료들이 남긴 이유 외에도, 간부퇴직제 시행 초기 일반 간부들에게만 적용되어 공산당 고위 간부들에 연령의 변화가 적용되지 않았던 것이다. 그러나 1988년 당정 간부의 평균 연령이 대폭 낮아진 것은 덩샤오핑의 초기 정년제와

간부 4화의 개혁이 본격화되었음은 물론, 실질적인 영향을 미치고 있는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이러한 점에서 상당수의 젊은 간부가 정치엘리트로 등용됨에 따라 중국 관료 사회에도 활기를 불어넣어 향후 개혁을 위한 토대가 되었을 것으로 평가할 수 있을 것이다.

<그림 1-1> 1978-1988년 정부급 당정 간부 평균 연령



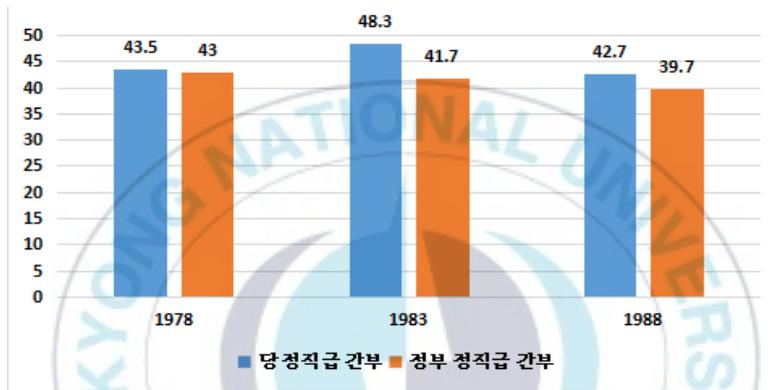
출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

② 당령별 특징

당령은 중국 공산당이 간부를 선출할 때 사용하는 중요한 기준이며, 시 간은 간부들의 '붉은' 특성을 검증하는 기준이 되었다. <그림 1-2>에 따르면 당무부서 간부들의 평균 당령은 1978년 43.5년에서 1983년 48.3년, 1988년 42.7년으로 변화하는 모습을 볼 수 있다. 반면 정부 부처 간부들은 일관되게 하향 곡선을 그리고 있다. 이 같은 추세는 젊은 간부들이 대거 유입됨에 따른 것이다. 또한 간부 사화(四化) 원칙에서 사회주의 노선과 당의 리더십을 의미하는 '혁명화'가 덩샤오핑(鄧小平)의 최초 구상에서는 제외되었지만, 천윈(陳雲) 등 노(老)간부들의 제안에 따라 삼입되었음에도, 마

오쩌둥 시대의 '중(重)홍(紅)경(輕)전(專)'을 개혁해왔기 때문에 혁명화가 완전히 중시되지 않았기 때문이다. 그러나 1989년 톈안먼 사건과 당내 노선 갈등 등으로, 간부들의 네 가지 조건에서 혁명화는 필수 불가결한 전제가 되었다.

<그림 1-2> 1978-1988년 정부급 당정 간부 평균 당령



출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

③ 학력별 특징

<표 1-2> 1978-1988년 정부급 당정 간부 학력 특성

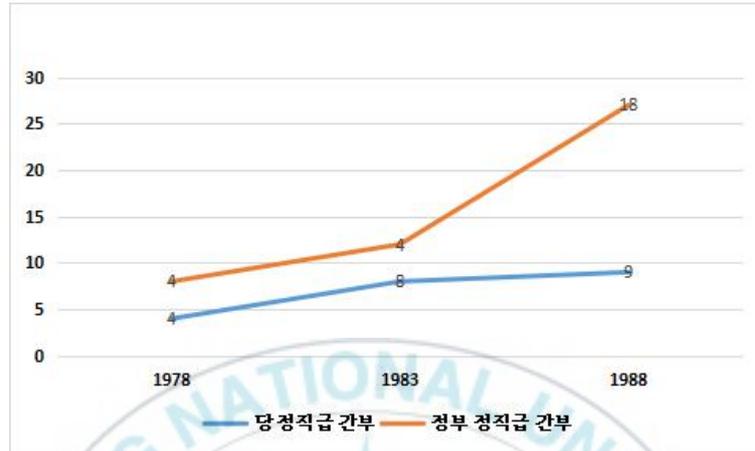
| 부서 | 학력 | 1978 | | 1983 | | 1988 | |
|----|---------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 고등학교 이하 | 35 | 31.7% | 47 | 28.9% | 26 | 17.1% |
| | 전문학교 | 10 | 8.7% | 10 | 6.1% | 6 | 3.9% |
| | 대학교 | 8 | 7% | 22 | 13.5% | 28 | 18.6% |

| | | | | | | | |
|----|------------|----|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|
| | 대학원 이상 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1.3% |
| 정부 | 고등학교 이하 | 46 | 55.9% | 45 | 54.1% | 21 | 23.5% |
| | 전문학교 | 16 | 19.4% | 10 | 12% | 17 | 19.2% |
| | 대학교 | 20 | 24.3% | 26 | 31.3% | 45 | 51% |
| | 대학원 이상 | 0 | 0 | 1(대학원) 1(박사) | 2.4% | 4(대학원) 1(박사) | 5.6% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

<표 1-2>를 보면 개혁개방 이후 당정 간부의 학력은 꾸준히 상승하고 있었다. 특히 전문대와 중졸 이하는 줄고 대졸은 늘어 주요 지위에 오르고 1983년 정부 부처와 1988년 당정간부에 대학원생과 박사학위 간부까지 배출된 것은 사문화 원칙의 지식화에 대한 요구를 잘 반영된 것으로 생각된다. <그림 1-3>를 결합해 당·정 간부들의 유학 추이를 종합해 보면 간부들의 학력과 해외 유학 경력 유무가 증가하는 모습도 확인할 수 있다. 그러나 당시의 해외 유학지는 주로 소련이었고, 당시 소련 학교가 소련이 마르크스 레닌주의를 수출하기 위해 급조한 교육기관이나 단기 군사교육 기관이었다. 모스크바의 동방대와 중산대 등도 아시아 각국에 공산주의 이론을 수출하기 위한 단기 교육기관이었다(김정계, 2005). 그러나 한편으로는 문혁으로 공산당의 관리가 혼란스러웠기 때문에 자발적으로 소련에 파견되거나 사상교육을 받는 간부도 늘었다. 이는 국가지도자의 정책과 의식이 정치엘리트의 이동에 미치는 영향이 크다는 것을 확인할 수 있는 부분이다.

<그림 1-3> 1978-1988년 정부급 당정 간부 유학 경험 추세



출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

(2) 혁명 관료와 기술 관료 비중 변화

<표 1-3> 1978-1988년 정부급 당정 간부 전공 특성

| 부서 | 전공 | 1978 | | 1983 | | 1988 | |
|----|------------------|------|-------|------|------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 자연과학/응용과학 /공학 | 2 | 1.6% | 12 | 7.2% | 18 | 11.5% |
| | 군사학 | 7 | 6.1% | 2 | 1.2% | 1 | 0.6% |
| | 경제학 | 1 | 0.8% | 4 | 2.4% | 7 | 4.5% |
| | 기타 사회학 | 4 | 3.4% | 8 | 4.8% | 8 | 5.2% |
| 정부 | 자연과학/응용과학 /공학 | 11 | 13.2% | 20 | 24% | 46 | 51.8% |

| | | | | | | | |
|--|--------|---|------|----|------|----|-------|
| | 군사학 | 5 | 6% | 2 | 2.4% | 1 | 1.1% |
| | 경제학 | 1 | 1.2% | 7 | 8.4% | 7 | 7.9% |
| | 기타 사회학 | 6 | 7.2% | 10 | 12% | 12 | 13.5% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

위에서 말한 혁명화와 지식화의 특징 외에 중국의 정치엘리트들도 정책과 시대의 요구에 부응한 전문화된 특징도 보인다. <표 1-3>을 보면 1978~1988년 당·정부의 간부 가운데 군사학을 전공하는 간부가 점차 줄어드는 모습을 확인할 수 있다. 이는 개방 전기 혁명 관료들의 퇴장과 정치적 안정 이후 혁명수요의 감소로 볼 수 있다. 반면 대학에서 과학·공학 등 기능전공을 전공한 간부들은 전문화 정책과 국가 진흥이라는 시대적 요구에 따라 대거 정치무대에 등장하는 모습을 확인할 수 있다. 이와 함께 공장장 경력이나 엔지니어, 원사, 과학자 등 기술 관료도 빠르게 늘어나는 모습을 확인할 수 있다. <표 1-4>에 따르면 개혁개방 초기만 해도 혁명 관료의 높은 비중을 확인할 수 있으며, 특히 이는 당무부서에서 두드러지게 나타났다. 그러나 덩샤오핑의 인사제도 개편 이후 혁명 관료의 비중은 줄어드는 반면 기술 관료의 비중은 점차 늘어나는 모습을 확인할 수 있다. 당정 간부 가운데 기술 관료가 해마다 늘었으며, 그중에서도 1988년 정부부처에서 기술 관료가 큰 비중을 차지하는 모습을 확인할 수 있다. 이는 중국의 혁명 관료들은 점차 정치 무대에서 물러나고, 기술 관료들이 정책 요구에 부응해 정치 무대에서 다수를 차지하는 중국 정치엘리트들의 첫 변화가 포착된 것이다. 이 기술 관료 개념은 서구나 구소련 사회에서 산업화 시대에 걸맞은 관료 유형으로 사용되기 시작했고, 다른 사회에서 산업화의 의미인 개혁개방 정책의 실시와 함께 중국 정치엘리트에 대한 분석에서도 사용되었다(Bell, 1973; Akin, 1977; Bailes 1978). 보다 구체적으로 중국적 맥락에서 이 기술 관료를 살펴보면, 대학(전문대 포함) 이상의 교육 기관에

서 자연 혹은 응용과학을 전공하고, 관련 분야에서 엔지니어 등으로 주요 경력을 쌓고 주요 정치인이 된 이들을 가리킨다(Bo, 2007: 98-99).

<표 1-4> 1978-1988년 정부급 당정 간부의 관료적 유형 특징

| 부서/관료 유형 | | 1978 | | 1983 | | 1988 | |
|----------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 혁명 관료 | 39 | 74.1% | 57 | 72.2% | 18 | 29.0% |
| | 기술 관료 | 2 | 4.7% | 12 | 15.2% | 27 | 44.0% |
| 정부 | 혁명 관료 | 55 | 67.1% | 39 | 50.2% | 14 | 16.1% |
| | 기술 관료 | 14 | 17.1% | 21 | 25.3% | 48 | 55.0% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

이처럼 이 시기의 간부개혁은 문혁과 반개혁 세력을 몰아내고 개혁개방을 당시 불투명한 미래 정치·사상노선을 조직노선으로 담보했다는 점에서 상징하는 바가 크다. 또 사회주의 간부체제의 '업무별 분류'라는 통일 패러다임 변화를 시도하다 13대 때 제시된 정치개혁이 크게 흔들리면서 상당 부분 수정이 이뤄졌다. 그러나 국가 공무원제도 구축의 초석을 마련했다는 점에서 의미가 깊다. 종합하자면 덩샤오핑이 제시한 간부 4화 원칙이 개혁개방 이후 중국 정치엘리트의 첫 기술 관료로의 변화를 일으켰다고 볼 수 있는 것이다.

2. 장쩌민 시기의 관료 유형: 기술 관료의 전성 시대

장쩌민 시기 대두된 시대적 과제는 공산당 통치의 국정 능력 회복을 위한 정치적 세대교체였다. 문혁 때의 파벌 투쟁과 간부 수 급증, 제도적 난맥상으로 공산당의 집권 능력은 심각한 타격을 받았다. 공산당 간부 대열

과 가부장적 관료주의, 만연한 부패, 느슨한 기강 등은 관리의 효율성을 크게 떨어뜨렸다. 따라서 흐트러진 기강을 바로잡고 당의 정통성과 집권능력을 조속히 회복하는 대대적인 개혁이 필요로 했다. 또 당시 반개혁 성향이 강했던 이들은 대부분 간부 종신제의 최대 수혜자여서 개혁을 통한 세대교체가 필요하다는 지적이다. 문혁 잔당, 덩샤오핑의 개혁정치에 반대하는 세력, 개혁개방 노선과 당의 현대화 정책을 거부하는 사람들의 권력 핵심 진입을 원천적으로 막는 것이 간부개혁의 목적이라는 것이다.

또 소련의 붕괴와 동유럽의 급격한 변화는 중국에 대한 개혁·개방 압력과 함께 정치적 환경과 사회 분위기 변화에 영향을 주었고, 이는 중국의 개혁·개방을 가속화시켜, 기술형 인재의 수요를 증가시켰다. 이에 장쩌민은 1989년 기술 관료의 대표로 덩샤오핑의 후계자로 선출됐다.

장쩌민은 당 중앙 군사위원회 주석으로 선출됨에 따라 덩샤오핑으로부터 ‘핵심’이라는 칭호를 얻게 되어 당과 군을 장악함은 물론, 제3세대 지도부를 이끌 최고 지도자가 되었다. 하지만 당시 중국의 실질적인 최고 지도자는 여전히 덩샤오핑이었다. 또한 양상쿤이 국가주석이였기 때문에 장쩌민은 정치 권력을 완전히 장악하지 못하였다. 이후 덩샤오핑의 사망으로 비로소 진짜 최고 권력을 잡았다.

장쩌민의 권력 지속 여부에 대해서는 의문이 적지 않다. 첫째, 리더십의 부재다. 마오쩌둥, 덩샤오핑과 같은 강력한 리더십이 부족했고, 천윈(陳雲)·양상쿤(楊尙昆)·펑진(彭眞) 등 혁명세대와 달리 장정을 겪지도 않았기 때문에 혁명의 후광을 기대할 수도 없었기 때문이다. 또한 덩샤오핑의 후계자로 지목된 후야오방이나 자오쯔양만큼의 혁신 리더십도 없었다. 둘째, 중앙 정치 경력도 풍부하지 않다는 점이다. 장쩌민은 정치 경력의 대부분을 지방 기술 관료로 쌓았을 뿐, 대중 정치인으로서 전면에 등장하지 못했다. 셋째, 군 경력이 없어, 인민해방군 내부의 지지기반도 부실했다. 이런 요인들

은 그의 주요 경력에서 볼 수 있는데, 1980년대 베이징 정치무대에 국자위(國資委) 부주임으로 진출하기 전까지 대부분의 시간을 상하이(上海)시와 창춘(長春)시의 국유기업 소속 공장과 연구소에서 기술 관리직으로 근무했다. 정치 경험과 당무 경력이 짧은 전형적인 기술 관료로서 군과의 유대관계도 부족했던 것이다. 이런 상황에서 장쩌민은 인사 문제의 제도화를 이유로 간부들에 대한 인사제도 개혁을 내세워 권력 굳히기에 나섰다.

1) 주요 개혁 내용

장쩌민 시기 주요 인사 개혁은 다음과 같다. 첫째, 연소화의 강조이다. 우선 간부들의 4가지 조건 중 이전 시기 혁명화에 이어 세대교체 중심이 강조되었다. 1994년 「당의 건설을 강화하는 중요한 문제에 관한 약간의 결정(關於加強黨的建設重要問題的若干決定)」과 1995년 당의 15대 보고서의 「우수 젊은 간부 양성과 선발에 관한 약간의 통지(關於培養優秀年輕幹部、選拔的若干通知)」 등에서 간부 연령의 하향을 주요 전략 임무로 제시하였다. 1998년 「전국 정당 지도 간부 건설 규정(全國政黨領導幹部建設規定, 1998)>은 간부의 연령을 한층 더 제도화했다. 청·국급 이하 간부는 60세에서 58세로, 현·처급 간부는 58세에서 55세, 과급은 52세로 각각 이임기간이 2~3년 단축된다.⁷⁾ 특히 55세 이상은 성(省)이나 부(部)로, 50세 이상은 청(廳)이나 국(局)으로, 45세 이상은 현(縣)이나 처(處)로 승진하는 것을 원칙으로 하는 승진 연령 관련 규정이 새롭게 제시됐다. 또 지도 간부로는 현이나 처급 간부를 선발할 때 연령이 40세 이하로 제한된다. 이에 따라 30~40대에는 과, 40대 중반에는 현처급, 45대에는 청국급, 50대 중반에는 성부급을 맡아 일정 연령 이상 승진하지 못하면 퇴직을 유도 받게 되

7) 趙紫陽. “沿着有中國特色的社會主義道路前進”

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/134902/8092174.html>. (검색일: 2021.4.10)

었다.

1997년 공산당 제15차 전국대표대회에서 정치국으로부터 물러난 차오스(喬石)는 70세의 '줄 긋기 이퇴(劃線離退)' 선례를 세웠고, 정치국내 구성도 장쩌민만이 70세를 넘겼다(寇建文, 2005). 은퇴 관례의 성립은 중국 정치 발전에 의의가 크다. 16대 정치국 인사에서 당시 재임했던 주룽지(朱容基) 등 12명의 정치국 위원들은 연령 초과로 15대7중전회에서 모두 물러났다. 중국 지도부의 객관적인 연령 제한 은퇴 관례가 관철된 것은 중국 지도부의 엘리트 선발 규범을 제도화하는 중대한 돌파구였다. 덩샤오핑의 초기 구상처럼 젊은 신진 간부에 대한 제도적 장치를 통해 최고위 당정 지도간부가 자연스레 영향을 받고, 지도체제에 부담이 없는 선에서 간부개혁이 이뤄졌다.

두 번째는 지식화의 강조이다. 1993년 2월 중앙관공청이 발표한 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 임시 시행 조례(黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例)」에서 '당관간부(黨管幹部)'는 당정 간부 선발의 제1원칙이 됐다. 또 간부 승진에 따른 '학력'과 '직무 경력' 등의 요건을 추가하여 '현(처)급 이상 지도직을 승진할 경우 통상 하위직 2개 이상에 보직하는 경력도 있어야 함'을 강조했다. 부직에서 정규직으로, 2년 이상 부직에서, 하급직에서 상급 부직으로, 3년 이상 하급직에서 근무하며 당교나 행정학원 등 교육기관을 거쳐 교육을 받도록 한 것이다. 학력 면에서는 대학의 전문적인 교육을 받고, 그중에서도 성급 간부들은 대학 학부 및 그 이상의 교육을 가져야 함을 제시한다. 시행에는 한계가 있지만, 중국 지도 간부 건설이 제도화가 진행된 것이다.

세 번째는 당정 지도 간부 선발 제도의 개혁이다. 13대 전후가 선발·임용 등 인적 쇄신의 일반적 대상이었다면 14대 이후에는 기존 지도체제 문제로 분리된 당정 간부가 주요 대상이 되었다. 1995년 당·정 지도부 선출

업무를 규율하는 첫 당내 법규인 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 임시 시행 조례(黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例)」에 이어 2002년 7월 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 시행 조례(黨政領導幹部選拔任用工作條例)」가 공포됐다. '간부 4화' '대표사상 3개'를 당정 간부 선발의 대원칙으로 삼고, 중국 공산당 및 각급 정부 현(처)급 이상 지도 간부를 하나의 범주로 분류해 학력·경력·연령·업적·연수 등 기본 요건과 자격요건, 경쟁 공개를 통한 선발·승진 등 인사절차를 규정하였다. 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 시행 조례」에 의거하여 본 「조례」는 각 성, 자치구, 광역시의 당 위원회뿐만 아니라 각 군구의 당 위원회, 중앙 각부, 위원회, 국가기관의 각 부, 위원회의 당조(당위원회), 군위 각 부, 각 군병 종의 당 위원회, 각 인민단체의 당조를 통보하였다. 이것은 전적으로 업무 성격에 따라 당정이 분리된 것이란 평가를 받는다(熊自健, 2002). 이런 점에서 차체에 국가 공무원제를 구축한다는 의미, 즉 국가 공무원의 독립성과 행정 중립성을 크게 훼손할 가능성을 내포하였다.

마지막으로 국가공무원제의 첫 단추인 「공무원 임시 시행 조례(公務員臨時實行條例)」의 시행이다. 1993년 국무원령 제125호로 제정된 「공무원 임시 시행 조례」, 1987년 <13대>의 간부개혁에 관한 기본구상, 간부의 분류(업무에 따라)와 (기관별) 독립관리의 원칙은 6.4 천안문 폭풍 극복의 첫 걸음이었다. 1938년 이후 지속된 간부체제에서 정치성이나 당성이 아닌 직무에 따라 간부를 선발해 (당이 일괄 관리하는 것이 아니라) 각 기관(권력 기관, 재판기관, 사회단체, 사업단위 등)의 특성에 맞게 관리하는 '간부 분류와 개별 관리'는 기존 사회주의 간부제도의 일대 혁신이라 평가받았다(이석희, 1997). 하지만 실제 내용을 들여다보면 한계를 가지고 있었다.

2) 기술 관료의 변화 및 정치엘리트의 주요 정치 사회적 특성

(1) 주요 정치 사회적 특성

① 연령별 특징

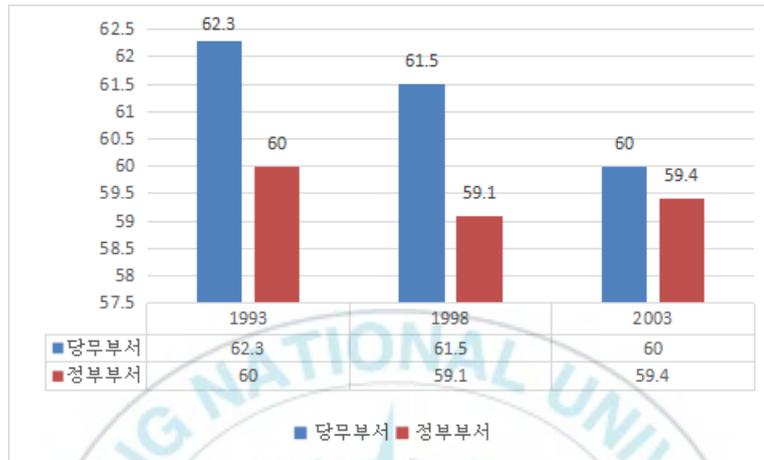
<표 2-1> 정부급 당정 간부 연령별 특징

| 부서/연령 | | 1993 | | 1998 | | 2003 | |
|-------|--------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 55세 이하 | 7 | 11.1% | 7 | 10.2% | 9 | 12.1% |
| | 55-65세 | 44 | 69.8% | 44 | 64.7% | 62 | 83.7% |
| | 65-75세 | 11 | 17.4% | 17 | 25.0% | 3 | 4.0% |
| | 75세 이상 | 1 | 1.5% | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 정부 | 55세 이하 | 23 | 22.5% | 23 | 25.2% | 13 | 13.4% |
| | 55-65세 | 64 | 62.7% | 61 | 67.0% | 81 | 83.5% |
| | 65-75세 | 8 | 7.8% | 7 | 7.6% | 3 | 3.0% |
| | 75세 이상 | 1 | 0.9% | 0 | 0 | 0 | 0 |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

1993~2003년 장쩌민 집권 시절 정부급 이상 당정 지도 간부의 연령대가 55~65세에 집중됐고, 당정 간부 중 이 연령대의 비율은 60% 이상이였다. 특히 2003년에는 모든 정부급 당정 간부의 80% 이상을 차지할 정도로 이 연령대가 장쩌민 집권기에 배출된 정부급 당정간부의 중역임이 뚜렷하게 드러났다. 75세 이상 당정 간부가 사라진 것도 '줄 곳기 이퇴' 제도의 효과를 잘 보여준다. <그림 2-1>를 살펴보면 당무 간부와 정부 간부 모두 평균 연령이 60대로 비슷하게 낮아진 것을 확인할 수 있다. 당정 간부 가운데 젊은 층이 늘어나고 있음을 보여주는 것이다.

<그림 2-1> 1993-2003년 정부급 당정 간부의 평균 연령

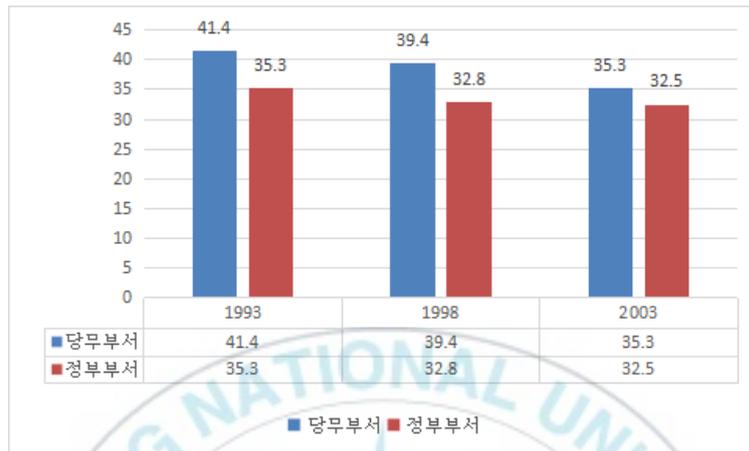


출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

② 당령별 특징

장쩌민의 개혁은 '연소화'에 대한 강조와 함께 '혁명화'에 대한 요구가 약화되는 모습도 뒷따랐다. 혁명 노간부들의 이퇴에 따라 당정 간부층은 당령(黨齡)이 '연소화'된 것이다. <그림 2-2>에서 볼 수 있듯이 당정 간부들의 당령은 매년 낮아졌으며, 특히 당·무 간부들보다 정부 간부들의 당령이 전반적으로 낮아지는 모습을 볼 수 있다. 전반적으로 당정 간부의 '연소화'와도 밀접한 관련을 보인 것이다.

<그림 2-2> 1993-2003년 정부급 이상 당정 간부의 당령 특징



출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

③ 학력별 특징

<표 2-2>을 살펴보면 1993~2003년 장쩌민 집권 기간 중에서 정부급 이상 당정 간부의 학력은 대부분 대졸로 전문대 이하 학력이 갈수록 줄고 대학원 이상 간부가 늘어나는 모습을 확인할 수 있다. 최고 학력이 학부 혹은 그 이하인 당정정직은 일반계 고교 전일제 입학 을 통해, 최고 학력이 석사 이상이면 일반계 고교나 지방 중앙당교에서 재직해 학력을 취득하는 경우가 많으며, 이 중 최고 학력이 박사인 경우는 일반계 고교 재직으로 진학하는 경우가 많았다. 또 박사학위 소지자보다 간부 출신이 많은 것도 정부 부처에서 간부직 승급이 학력에 대한 높은 요구 조건임을 보여준다.

<표 2-2> 1993-2003년 정부급 이상 당정 간부의 학력 특징

| 부서 | 학력 | 1993 | | 1998 | | 2003 | |
|----|---------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 전문학교 이하 | 24 | 37.7% | 20 | 29.2% | 9 | 12.1% |
| | 대학교 | 33 | 52.3% | 40 | 58.7% | 48 | 64.8% |
| | 대학원 | 3 | 4.7% | 7 | 10.2% | 12 | 16.1% |
| | 박사 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 6.7% |
| 정부 | 전문학교 이하 | 25 | 24.3% | 17 | 18.4% | 8 | 8.2% |
| | 대학교 | 58 | 56.8% | 64 | 70.2% | 60 | 61.8% |
| | 대학원 | 8 | 7.8% | 7 | 7.5% | 7 | 7.2% |
| | 박사 | 2 | 1.9% | 2 | 2.1% | 6 | 6.1% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

이 밖에 장쩌민 주석은 관원들의 높은 교육과 재교육을 강조하면서 하급 정규직이 3년 이상 하급 부직에서 근무하고 당교나 행정학원 등 교육기관에서 공부해야 발탁할 수 있는 간부제도를 제시하였다. 간부 양성제는 성부급 당정 간부가 5년마다 당·행정학원·간부학원 등을 통해 재교육이 이루어졌으며, 재직교육은 간부의 전문화와 간부들의 지식체계를 갱신하기 위한 중요한 조치로서, 간부의 시야를 넓히고, 관념의 갱신, 사회과학 기술의 신속한 발전을 촉진시켰다는 평가(徐頌陶, 孫建立, 2008)를 받는다. 간부교육의 발달로 볼 때 중앙과 지방 당교는 간부들의 학력 교육, 재직교육에서 중요한 역할을 담당하였다. 이러한 점에 비추어볼 때 당정 간부들의 유학 실태와 당·학교 재교육에 큰 변화가 생겼다고 평가할 수 있다.

<표 2-3> 1993-2003년 정부급 당정 간부의 유학 경험 특징

| 부서/유학 경험 | 1993 | | 1998 | | 2003 | |
|----------|------|-------|------|------|------|------|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 9 | 14.2% | 6 | 8.8% | 3 | 4.0% |
| 정부 | 15 | 14.7% | 8 | 8.6% | 3 | 3.0% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

<표 2-3>과 <표 2-4>을 살펴보면, 정치 입문 이후 중앙당교에 가서 교육을 받는 간부의 비율이 증가함은 물론, 특히 정부 부처의 경우 당무 부서에 비하면 거의 두 배 가까운 인원이 당교 교육을 받는 것을 확인할 수 있다. 또한 해외 유학 경험이 있는 간부 수는 해마다 줄었는데, 마오쩌둥과 덩샤오핑의 해외 교류에 비하면 당정 간부들은 정책 지향적이고, 대부분 중앙당교에서 재교육을 받았다는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 이는 지도자 정책이 간부 교육에 미치는 영향을 잘 보여주는 것이라 할 수 있다.

<표 2-4> 1993-2003년 정부급 당정 간부의 중앙당교 출신 특징

| 부서/중앙당교 출신 | 1993 | | 1998 | | 2003 | |
|------------|------|------|------|-------|------|-------|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 3 | 4.7% | 10 | 14.7% | 21 | 28.3% |
| 정부 | 7 | 6.8% | 26 | 28.3% | 43 | 44.2% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

(2) 기술 관료의 비중 변화

<표 2-5> 1993-2003년 정부급 이상 당정 간부의 전공별 특징

| 부서 | 전공 | 1993 | | 1998 | | 2003 | |
|----|------------------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 자연과학/응용과학 /공학 | 26 | 31.2% | 35 | 49.4% | 37 | 49.5% |
| | 군사학 | 2 | 3.1% | 2 | 2.9% | 3 | 5.0% |
| | 경제학 | 6 | 9.3% | 7 | 10.1% | 9 | 12.0% |
| | 기타 사회학 | 10 | 15.4% | 14 | 20.2% | 21 | 28.2% |
| 정부 | 자연과학/응용과학 /공학 | 54 | 52.2% | 47 | 50.4% | 47 | 46.0% |
| | 군사학 | 3 | 2.9% | 4 | 4.2% | 2 | 2.0% |
| | 경제학 | 5 | 4.8% | 9 | 9.4% | 15 | 15.2% |
| | 기타 사회학 | 13 | 12.4% | 16 | 16.8% | 30 | 30.4% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

<표 2-5>를 살펴보면 주요 간부들의 출신 전공 분야는 자연과학 전공의 비중이 높은 것이 잘 드러나 응용과학과 공학 등 '기술적' 전공을 가진 당정 간부들이 대부분을 차지하는 것을 확인할 수 있다. 또 당무 부문과 정부 부처 간부 모두 공학 계열 학과가 가장 많았고, 사회계열 학과가 그 뒤를 이었으며, 군사학·경제학과가 가장 적었다. 덩샤오핑이 주장한 지식화와 전문화 등 4화 원칙이 장쩌민 정권 시절에 그 효과가 빠르게 나타난 것이다.

소련의 동유럽 정치엘리트들을 연구하는 학자들은 경제와 사회의 현대화가 사회주의 국가의 정치구조와 사회 발전에 심각한 영향을 미쳤다는 정치엘리트의 변화라는 '경제 법칙'을 내세운다. 산업화에 따른 노동분업, 사회의 기능적 분화, 사회통치의 복잡화로 동원적 정치구조가 사회 수요에

부응하지 못한 것이다. 반면 중국의 경우 복잡한 현대사회를 다스리는 데 당의 전통적 통치 체제가 보여준 무능력과 산업화와 경제 발전을 위한 당의 끈질긴 노력을 통해 국가의 관료체제와 엘리트의 구성요소를 재조정하도록 했다. 산업화를 위한 노력이 낳은 일차적인 정치적 결과는 사회적으로 주도적인 당정 엘리트의 변화로 나타나 장쩌민 시대 관리 기능과 기술 수준을 기준으로 발탁된 간부들을 대거 정치 과정에 진입시킨 것이다. <표 2-6>을 살펴보면, 기술 관료의 비중이 1998년에 최고치를 기록하여, 전체 간부 중 절반 이상이 기술 관료를 알 수 있다.

<표 2-6> 1993-2003년 정부급 당정 간부 중 기술 관료의 비율

| 부서/기술 관료 | 1993 | | 1998 | | 2003 | |
|----------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 29 | 45.2% | 40 | 57.8% | 38 | 52.1% |
| 정부 | 59 | 60.6% | 54 | 58.5% | 51 | 53.0% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

1984년부터 기초 작업이 진행되던 공무원체도는 천안문 사건 이후인 1993년, 기존의 구상인 「국가행정기관공작인원조례(1986)」에서보다 간부의 범위가 대폭 축소되고, 당의 지도는 더욱 강화된 「공무원임시조례(총 18장, 88개 조항)」로 반포되었다(최지영, 2013). 제3조 국가 공무원은 '각급 행정기관에서 일하는 노동자 외의 일꾼'으로 구체적으로 중앙의 국무원과 지방의 향·진 등 각급 인민 정부에서 근무하는 관원이 이에 해당한다. 이에 따라 국가행정기관이 아닌 중앙 및 지방당 기관 간부, 권력기관(인대), 재판기관(인민법원), 검찰과 각 인민단체(노조, 부녀련, 공청단, 공상련), 사업소(학교, 병원, 신문사, 과학원 등)의 간부들은 제외됐다(정해용,

2009), 대부분 공직자를 포함 시키려던 기존 구상보다 그 범위가 훨씬 좁혀진 것이다. 무엇보다 선발 방식과 인사관리 측면에서 이들을 다시 인대(상임위 포함)를 통한 선거나 임면, 공개경쟁이나 시험으로 채용하고 근무평점에 따른 상벌제도의 적용하는 리더십과 비지도직으로 분류하였다. 중요한 것은 당과 국가의 노선, 방침, 정책을 관철하는 정치적 임무(업무)를 부여받은 이들(지도직)의 상당수가 상근직이라는 점이다. 따라서 공개경쟁 선발, 시험과 업적, 근무평점 등에 따라 승진과 승진, 엄격한 정년 제도를 적용하는 사람은 일부에 불과하였다. 또한 총 15개 등급의 직위표 가운데 비수령직은 최고 9급까지만 승진했다. 이러한 점에서 상등 간부를 통해서 당의 지도층이 여전히 관철할 수밖에 없는 '반쪽짜리(半壁江山)' 제도라는 평가를 받았다.⁸⁾

3. 후진타오 시기의 관료 유형: 일반 관료의 등장

장쩌민과 후진타오의 후계 구축을 비교하면 덩샤오핑이 이미 1990년대 초반 후진타오의 후계 지위를 인정하였다. 1992년, 40세 미만의 후진타오는 정치국 상무위원에 진입했고, 16대 정치국 상무위원 구성 가운데 유일하게 유임되었다. 후진타오 시대까지 약 20여 년간 중국의 개혁개방 정책은 추진되었다. 1차 정치엘리트 변화에 나선 기술 관료들이 개혁정책을 논쟁하거나 개선하는 대신 이를 실현할 수 있는 최선의 방책과 기술을 활용해 목표를 달성하는 데 초점을 맞춘 것은 개혁정책의 초보적 성공을 가져왔다. 연안 중심의 불균형 발전정책과 생산요소 투입 중심의 성장정책이 성공을

8) 中央政府. “中國國家公務員潛行條例”

<http://law.51labour.com/lawshow-16268.html>. 제3장 제9조, 제10조. (검색일: 2021.4.23)

거두면서 여기에 더해 점차 확대되는 지역, 소득, 도농 간 격차 등 부작용도 나타나고 있다. 이는 중국의 개혁·개방 노선 자체에 포함된 문제이기도 하다.⁹⁾ 이런 문제들이 장쩌민 시대의 가장 큰 걸림돌이 작용하였다. 후진타오 체제는 출범 이후 이를 개선하기 위한 일련의 개혁 조치들을 필요로 하였다.

당시 최고 지도부 교체는 당대 중국 정치사상 최초로 평화적으로 진행되어 치열한 노선투쟁 등이 벌어지지 않았다. 실제로 이 권력 교체 과정에서 과거와 이후 지도부는 당면한 절박성과 문제해결의 시급성이라는 문제를 공유하고 있었다. 따라서 각종 사회적 격차 해소를 위한 정책적 노력이 병행되었다. 정책 변화에 따라 필요한 새로운 유형의 간부를 뽑고 충원하는 노력이 진행됐다는 것이다. 특히 2002년 이후 후진타오 국가주석의 주도로 새로운 간부 인사제도가 점차 구체화되고 제도화되었다.

간부 선발 기준과 시기 변화의 공식화는 2002년부터 제16차 공산당 전국대표대회(전대)에서 시작됐다. 회의에서 발표된 정치 보고서는 각급 지도 간부들이 갖추어야 할 다섯 가지 능력을 언급하였다. 이는 각각 과학적으로 정세를 판단하는 능력, 시장경제를 운영하는 능력, 대응하는 능력, 법대로 정치하는 능력, 전반적으로 정리하는 능력 등이다(新華社2002). 이러한 변화는 시장경제의 운영 능력을 제외하면 사실상 '기능'이나 '부문'보다는 '통합' 측면을 강조하였다는 평가를 받는다. 사회통합과 균형 발전에 대한 관심이 높아진 것을 전체적으로 느낄 수 있다는 것이다.

한편 2003년 사스(SARS) 파동으로 심각한 정치 사회적 위기를 겪은 후진타오 중국 국가주석 등 지도자들은 2004년 열린 공산당 제16기 중앙 위원회 집권능력 강화(재정)의 4차 전체회의에서 당정 지도부를 통해 5가지

9) 이런 개혁·개방 정책의 성공과 이에 따른 위기의 대두에 대한 보다 자세한 사항은 (서진영, 2008: 416-446)을 참조 바람.

분야의 능력 향상을 주문했다. 당정 지도 간부들은 시장 경제를 운영하는 능력, 사회주의 민주정치 발전 촉진 능력, 사회주의 선진문화 건설 능력, 사회주의 조화사회 구축 능력, 국제정세, 국제사무에 대처하는 처리 능력(新華社, 2004) 등이 제시되었다. 이에 후진타오는 2006년 공산당 제16기 제6차 중앙 위원회 전체회의에서 "사회주의 조화사회 건설"의 목표를 명문화하여 지도 간부를 구체화하여 이 목표를 실현하는 동시에, 이 목표를 실현에 나섰다.

1) 주요 개혁 내용

구체적인 개혁 내용은 다음과 같다. 첫째, 임기와 연령에 대한 재규정이 다. 후진타오의 취임 후 중앙판공청이 2006년 8월 공포한 '당정 지도 천부의 직무임기 잠정규정'은 당정 지도직의 임기와 재임 기간을 한층 더 강화하였다. 특히 이 규제의 적용 범위가 모든 정권 기관과 국가 기관의 간부까지 확대되는 것은 당 지도급 최고 권력 핵심 엘리트까지 포함해 임기 제도에 묶으려는 의미다. 이 규정은 당정 간부의 임기를 5년으로 하고 당정 간부는 임기 중 안정을 유지해야 한다고 명시한다. 또한 "당정 간부는 같은 직위에 2년 연속 재임하면서 추천·제청·임명되지 않고, 당·정 간부는 같은 직위에 누계되는 해 추천·제청·임명되지 않는다. 지도 간부는 10년, 동급은 15년을 넘지 않는다."는 직무임기에 대한 명확한 규범은 후진타오시대 엘리트 선발 규범의 가장 중요한 제도라 평가할 수 있다.

또 2006년 8월에는 중앙조직부가 「2006년 전국 당정 지도부 건설 계획 개요(2006年全國黨政領導班子建設規劃綱要)」를 발표해 간부들의 연령별 배치를 더욱 강조했다. 중앙·국가 기관 지도부는 60세 전후, 55세 전후, 45세 전후의 간부들로 구성하도록 제시한 것이다. 또한 지도부에는 45세 전후의 간부가 적어도 1명은 있어야 할 것과 부처 정규직 중 50대 정도는 될

것을 강조한다. 이외에도 리더십의 학력 요건과 여성·소수민족, 비(非)중공 당원 선발 작업도 재차 강조한다.

두 번째는 분류 관리의 강화다. 2009년 중앙허가를 거쳐 「2010~2020년 심화간부인사제도 개혁계획요강(2010~2020年深化幹部人事制度改革規劃綱要)」을 정식 발간하였으며, 「요강」은 당 관리 간부 원칙을 고수하고 덕 재겸비, 덕을 선기준으로 하여 당정기관, 국유기업과 사업단위의 다른 특성에 맞는 과학적인 분류관리체제를 형성하고, 각 특색있는 관리제도를 수립하며, 지도자를 선출하는 학력 조건을 재차 강조하며, 각 분야의 간부별 특성에 따라 간부를 구성하고 양성할 것을 제안하였다(薛立强, 林弋, 2017).

마지막으로 공무원법의 시행이다. 공무원법은 2005년 전국인민대표대회(전인대) 상무위원회의 심의를 거쳐 공포·시행됐다. 공무원법 공포는 기관별, 유형별로도 인사관리에 공통성이 있고 특수성도 있는 새로운 기관 간부 인사제도 개혁을 이끌었다. 재판기관의 판검사처럼 당위 행정기관의 공무원과는 직업적 특성이 다르고 직무수행 방식과 임면 절차도 달라 인적분류 관리의 요구도 더욱 절실하였다. 이러한 배경에서 공무원법이 시행될 때 공무원제도의 틀 안에서 인원별 관리를 하는 방안을 모색하고, 판검사 두 개의 직무서열 설치 방법이 먼저 만들어졌다. 이에 따른 인원별 관리의 탐색은 공무원 관리의 과학화 수준을 끌어올렸다는 평가를 받는다.

2) 기술, 일반 관료 및 정치엘리트의 주요 정치 사회적 특성

(1) 주요 정치 사회적 특성

① 연령별 특징

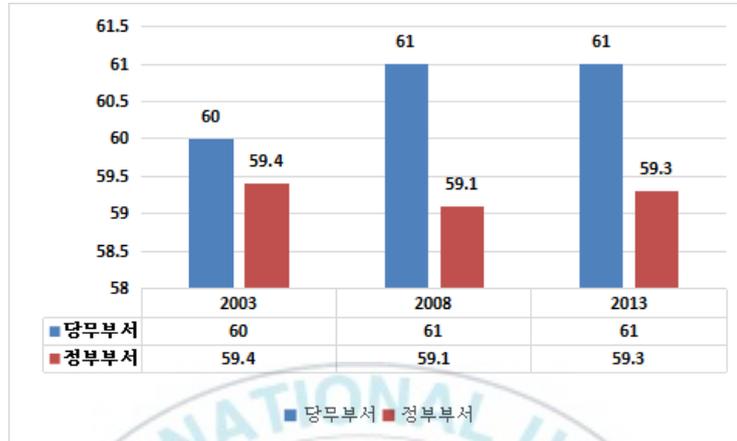
<표 3-1> 2003-2013년 정부급 당정 간부의 연령 특징

| 부서/ 연령 | | 2003 | | 2008 | | 2013 | |
|--------|--------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 55세 이하 | 9 | 12.1% | 13 | 18.5% | 4 | 5.5% |
| | 55-65세 | 62 | 83.7% | 44 | 62.8% | 56 | 77.7% |
| | 65-75세 | 3 | 4.0% | 13 | 18.5% | 12 | 16.6 |
| | 75세 이상 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 정부 | 55세 이하 | 13 | 13.4% | 26 | 27.3% | 16 | 16.3% |
| | 55-65세 | 81 | 83.5% | 57 | 60.0% | 74 | 75.5% |
| | 65-75세 | 3 | 3.0% | 12 | 12.6% | 8 | 8.1% |
| | 75세 이상 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

위의 <표 3-1>과 <그림 3-1>를 살펴보면, 2003~2013년 시기 지도 간부의 연령 특징의 전반적인 추세는 장쩌민 때와 유사하다. 당정 간부들의 연령대가 55~65세에 집중돼 75세 이상 간부들은 이미 정치무대에서 완전히 사라졌다. 최고 연령이 70세를 넘지 않은 것이다. 특기할 점은 당정 지도 간부들의 평균 연령도 60대 중반을 유지했는데 정부 부처는 전반적으로 당 무부서 간부들보다 젊었다.

<그림 3-1> 2003-2013년 정부급 당정 간부의 평균 연령

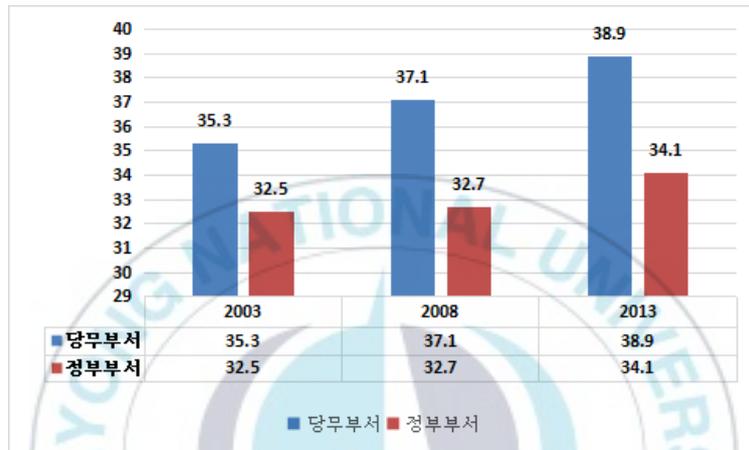


출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

② 당령별 특징

후진타오는 16기 3중전회 「경제 체제의 개혁을 더욱 심화시키는 데 관한 몇몇 문제의 결정(關於進一步深化經濟體制改革的若干問題的決定)」에서 사회주의 물질문명, 정치 문명, 정신문명의 조화로운 발전, '과학발전관'의 실현을 강조했다(李培林, 2004). 이에 따라 '혁명화'에 있어 후진타오는 '덕(德)을 우선한다'는 원칙을 강조하여 당의 충성심, 즉 간부의 입당 기간을 높게 요구했다. 이 때문에 2003년~2013년 당정 지도 간부의 평균 당령은 높아지는 모습을 보였고, 당무부서는 정부 부처보다 간부 당령을 더 요구하고 있는 것으로 나타났다. 또한 <그림 3-2>을 살펴보면 당무부서 간부들이 정부 부처보다 전반적으로 당령이 높은 것을 확인할 수 있는데, 당무부서 간부들의 당령(혁명화 특성)이 더 강조되고 있음을 확인할 수 있다.

<그림 3-2> 2003-2013년 정부급 당정 간부의 당령 특징



출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

③ 학력별 특징

<표 3-2> 2003-2013년 정부급 당정 간부의 학력 특징

| 부서 | 학력 | 2003 | | 2008 | | 2013 | |
|----|------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 전문학교 | 9 | 12.1% | 3 | 4.2% | 1 | 1.3% |
| | 대학교 | 48 | 64.8% | 37 | 52.8% | 15 | 20.8% |
| | 대학원 | 12 | 16.1% | 21 | 29.9% | 37 | 51.3% |
| | 박사 | 5 | 6.7% | 9 | 12.8% | 18 | 25.0% |

| | | | | | | | |
|----|------|----|-------|----|-------|----|-------|
| 정부 | 전문학교 | 8 | 8.2% | 4 | 4.1% | 3 | 3.0% |
| | 대학교 | 60 | 61.8% | 36 | 37.8% | 13 | 13.2% |
| | 대학원 | 7 | 7.2% | 34 | 35.7% | 47 | 47.8% |
| | 박사 | 6 | 6.1% | 21 | 22.1% | 35 | 35.7% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

2003년~2013년의 당정 간부의 학력 특성은 이전과 큰 차이를 보인 것을 확인 할 수 있다. 먼저 <표 3-2>를 살펴보면 전문대 이하 학력 간부가 정치무대에서 사라졌으며, 상당수의 당정 간부가 대졸 이상 학력을 보유하고 있는 것을 확인할 수 있다. 간부 정책이 높은 학력을 요구하고 중앙당교를 통한 간부교육과 재교육 요구에 따른 것으로 보여진다. 두 번째로, 대학원 생과 박사 학력이 대폭 증가한 것이다. 대학의 학력을 가진 당정 간부는 2003년~2008년 모두 절반 이상을 차지했지만, 2013년에는 대학원 졸업과 박사학위 소지자 등의 비율이 대폭 늘어나 절반 이상을 차지하였다. 다만 이 무렵 대학원 이상의 학력을 가진 간부 중 상당수가 중앙당교에서 재직 중인 대학원생이었다. <표 3-3>를 살펴보면 후진타오시대 당·정·지도 간부들 가운데 중앙당교의 간부 양성 과정이나 연수 과정을 거쳐 연도에 따라 늘어나는 사람이 다수를 차지하는 것을 확인할 수 있다.

<표 3-3> 2003-2013년 정부급 당정 간부의 중앙당교 출신 특징

| 부서/중앙당교 출신 | 2003 | | 2008 | | 2013 | |
|------------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 21 | 28.3% | 33 | 47.1% | 30 | 41.5% |
| 정부 | 42 | 43.2% | 37 | 41% | 42 | 42.8% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

이외에 <표 3-4>를 참고하면 이 시기 해외 유학을 경험한 간부가 크게 줄어든 것으로 확인할 수 있다. 개혁개방 초기 과학기술 인력의 수요가 높았지만, 후진타오 시기에는 정치적 인재를 강조했기 때문이다. 이 때문에 소련, 독일 등 해외의 과학기술 연수 간부는 대폭 줄어든 반면 중국 내에서 칭화대 같은 정치적 인재를 양성하는 학교는 더 많은 간부들의 지원을 받았다. 또한 중앙당교 재교육 정책도 해외 유학보다는 현직에 있는 학문을 택하는 경우가 대부분이었다.

<표 3-4> 2003-2013년 정부급 당정 간부의 유학 경험 특징

| 부서/유학 경험 | 2003 | | 2008 | | 2013 | |
|----------|------|-------|------|------|------|-------|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 4 | 5.3% | 1 | 1.4% | 2 | 2.75% |
| 정부 | 4 | 14.7% | 6 | 6.3% | 9 | 9.1% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

(2) 기술 관료와 일반 관료 비중의 변화

<표 3-5> 1993-2003년 정부급 당정 간부의 전문적 특징

| 부서 | 전공 | 2003 | | 2008 | | 2013 | |
|----|--------------|------|-------|------|-------|------|------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 자연과학/응용과학/공학 | 37 | 49.5% | 19 | 26.9% | 7 | 9.4% |
| | 군사학 | 3 | 5.0% | 2 | 2.8% | 2 | 2.6% |

| | | | | | | | |
|----|--------------|----|-------|----|-------|----|-------|
| | 경제학 | 9 | 12.0% | 18 | 25.6% | 25 | 34.6% |
| | 기타 사회학 | 21 | 28.2% | 27 | 38.3% | 36 | 49.3% |
| 정부 | 자연과학/응용과학/공학 | 47 | 46.0% | 33 | 34.5% | 21 | 21.2% |
| | 군사학 | 2 | 2.0% | 2 | 2.1% | 1 | 1.0% |
| | 경제학 | 15 | 15.2% | 28 | 29.4% | 31 | 31.4% |
| | 기타 사회학 | 30 | 30.4% | 27 | 27.9% | 42 | 42.6% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

이 시기에 가장 뚜렷하게 차이가 나는 또 다른 특징은 당정 간부의 전문성이라는 점이다. <표 3-5>를 살펴보면 과학기술 전공이 대부분을 차지했던 것과 달리 후진타오 시절 과학기술 분야의 간부가 크게 줄어드는 모습을 확인할 수 있다. 반면 경제학·정치학 등 인문사회학 분야 출신의 지도자들이 대거 증가하는 모습을 볼 수 있다. 이 간부에 대해 주장환(2013)은 '일반 관료'라 명명되었다. 이들은 학력 수준은 전문대 졸업 이상으로 높으며, 혁명이나 내전 등에 참여한 경험이 없다. 이들이 전문대 이상의 교육기관에서의 전공 영역은 인문, 사회과학이었으며, 경력의 측면에서도 대부분 당과 정부 조직 혹은 중국 공산당이 지도하는 기층 군중조직부터 경력을 쌓아왔다. 이들을 구체적으로 분류할 때, 전공 영역보다 주요 경력을 우선시하는 모습을 보였다. 즉 우선 일을 정식으로 시작하기 직전 전공과 최종 학력 수준에서의 전공이 불일치하는 경우가 다수였다. 따라서 일을 정식으로 시작하기 직전에 자연 및 응용과학을 전공했지만, 최종 학력에서는 인문사회과학을 전공하고, 상술한 영역에서 주요 경력을 쌓은 경우도 이 범주에 해당한다(주장환, 2013). <표 3-6>를 살펴보면 기술 관료의 비율은 점차 줄고 일반 관료의 비율은 급격히 높아져 2013년 전체 당정 지도 간부 중 일반 관료의 70%가 일반 관료에 해당하였다.

<표 3-6> 1993-2003년 정부급 당정 간부의 관료적 유형 특징

| 부서/관료 유형 | | 2003 | | 2008 | | 2013 | |
|----------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 기술 관료 | 38 | 49.5% | 21 | 30.0% | 8 | 11.1% |
| | 일반 관료 | 39 | 40.5% | 45 | 64.2% | 61 | 64.7% |
| 정부 | 기술 관료 | 47 | 48.4% | 34 | 35.7% | 22 | 22.4% |
| | 일반 관료 | 44 | 45.3% | 54 | 56.8% | 74 | 75.5% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

결론적으로 장쩌민과 후진타오 시대에 제정된 관련 법규는 구문서를 부정하거나 정정하는 대신, 본래의 미규범인 직무 범위를 보완·시행하였다고 볼 수 있다. 포스트 덩샤오핑 시기에 간부 선발 제도는 제도의 누적과 확장이 뚜렷하게 나타난 것이다. 이에 따라 장쩌민-후진타오 시절은 덩샤오핑의 정치엘리트 제도 건설에 대한 축적과 확장 시기로 정리할 수 있다.

후진타오는 사회주의 물질문명, 정치문명, 정신문명의 조화로운 발전, 과학발전관의 실현, 발전 추구에 이어 지역균형과 분배를 중시하는 과제 강조, 장쩌민 시대 지속적인 발전을 추구하는 조직 목표와 달리 총체적인 사회 중시, 지역균형발전 등의 발전 목표로 변화하는 한편 중국 특색의 사회주의 건설사업의 총체적인 배치 개념을 제시하였다. 이러한 배경에서 후진타오의 개혁 조치는 곧바로 중국 정치엘리트의 변화로 이어졌다.

4. 시진핑 시기의 관료 유형: 일반 관료의 확대

시진핑은 2012년 11월 당 총서기와 중앙군사위원회 주석에 1대18로 선임됐다. 또한 2013년 제18차 전국인민대표대회에서 국가주석 겸 중앙군사

위원장에 선출되어 명실상부한 당·정·군 최고 지도자가 되었다. 이번이 없는 한 2023년까지 향후 10년간 최고 지도자로서 군림할 것이다.

집권 무렵인 2012년 발생한 보시라이 사건은 문화대혁명 사건 이후 중국 최대의 정치 스캔들로 불리며 시진핑 집권 시기 정치엘리트 형성에 큰 영향을 미쳤다(주장환, 2012). 갓 출범한 시진핑에게 큰 도전이 된 것이다. 이에 시진핑은 집권 초기 반부패 운동을 진행한다. 2013년 1월 제18차 중앙기율검사위원회 2차 전체회의에서 '호랑이 파리 때려 잡자(老虎拍蒼蠅)'는 반부패 구호를 내걸었다. 직급과 상관없이 공직자가 지켜야 할 기본 윤리를 강조하면서 부패한 관료들을 정리하기 시작한 것이다. 시진핑은 1949년 이후 불문율인 '형벌 상위'를 이유로 2014년 12월 저우용강(周永康) 전 정치국 상무위원 겸 정법위원장을 체포해 2015년 6월 1심에서 무기징역을 선고받았다. 2015년 8월 곽백웅(郭伯雄) 전 중앙군사위 부주석은 당적에서 제명됐다. 2014년 부패 혐의로 당적에서 제명된 서재후(徐才厚) 전 중앙군사위 부주석을 비롯해 군 주요 요직 2명이 낙마했으며, 당시 비서장, 통일전선부장 및 선전공작(영일선전화공작부총) 전국인민정치협상회의 부주석의 영(령) 계획, 직권남용, 부패 등의 혐의로 2015년 6월 1심에서 무기징역을 선고받는다. 한편 이를 통해 시진핑은 전임 지도자들의 잔당 대부분을 청산하고 자신의 권력을 강화하였다는 평가를 받기도 하였다.

1) 주요 개혁 내용

시진핑 집권기 주요 개혁을 살펴보면, 먼저 이퇴 정책의 추진이다. 2015년 중앙판공청은 '지도 간부의 능력 향상에 관한 몇몇 규정 추진'을 제시하여 간부들의 정년퇴직과 임기 만료에 따른 이임 제도의 엄격한 집행을 강조함은 물론 두 가지 방면에서 메커니즘을 덧붙였다. 먼저 간부 문책의 강도를 높여 문책 중 실책을 인정하고, 사안이 중한 경우 사퇴·강등·면직

등의 조치를 취하는 것이다. 두 번째는 현직에 적합하지 않은 간부를 조정하는 것으로, 이를 위해 현업에 적합하지 않은 여러 가지 상황을 구체적으로 제시하고, 현직 간부로 적합하지 않은 조정 절차와 주체 책임을 명확히 하였다(習近平, 2017).

2014년 개정된 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 시행 조례(黨政領導幹部選拔任用工作條例)」에서도 현처급 이상의 지도직을 맡게 되면 일반적으로 아래 직급 2개 이상의 직위에 보직된 경력을 지니도록 규정하였다. 현처급 이상 지도자를 승진시키고, 부직에서 정직을 맡은 사람은 부직에서 2년 이상 근무해야 하며, 하급직에서 상급 부직을 맡은 사람은 하급직에서 3년 이상 근무하도록 한 것이다.¹⁰⁾

두 번째는 덕의 재강조다. 2014년 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 시행 조례(黨政領導幹部選拔任用工作條例)」가 다시 개정됐다. 조례는 단순 표심 잡기와 이에 따른 표심 잡기가 끊이지 않는 점을 들어 민주공천을 재정립하고 참여자의 범위를 합리적으로 정해 절차를 개선하였다. 이와 함께 '동의'를 통해 선발 임용 1차 절차를 추가하고, 검증 절차에 종합적인 분석 절차와 여론조사를 추가하며, 2차 검증 방법을 확대해 선발 임용에 대한 책임추궁을 실천하는 등의 방안이 제시되었다. 이를 통해 선발 임용에 대한 당 조직의 지도적 역할을 강화하고, 채용 주체 선임을 위한 주체 책임도 강화하였다. 이러한 조치에 대해 경쟁적 선발에 있어서 「채점자」 「고득점 저능」 「시험전공자」 현상에 대해 경쟁적 선발의 적용을 재검토하고, 경쟁적 선발을 주요 내지 유일한 방식으로 하는 것을 방지하고, 인선의 요건과 자격을 엄격하게 규정하며, 테스트 방법의 개선을 강조하며, 실적 경쟁을 강조하며, 실무적 가이드를 수립하였다는 평가가 뒷따랐다(薛立強, 林弋, 2017).

10) 國家合作局網站. <http://bic.nsf.gov.cn/Show.aspx?AI=1359>. (검색일: 2021.5.12)

또한 2014년 개정된 「당정 영도 간부 선발 임용 공작 임시 조례(黨政領導幹部選拔任用工作條例)」에서는 당정의 지도 간부를 선발 임용하는 데 있어 당의 기본이론, 기본노선, 기본방략을 견지하는 인민봉사에 전념하고 새로운 시대 중국 특색의 사회주의 사업을 추진할 수 있는 능력, 합리적이고 단결된 지도집단을 건설해야 한다는 요구에 부합해야 함을 규정했다. 기층과 실천을 중시하는 방향을 정립하고, 책임감과 능력이 있고, 실적이 뛰어난 간부를 대대적으로 선발한 것이다. 이를 통해 우수한 젊은 간부를 발견하고 양성하는 데 중점을 두고, 연령별 간부 활용을 시도하였다. 이외에도 여성 간부와 소수민족 간부, 당 외 간부 양성을 시도하였으며,¹¹⁾ 학력에 대한 규정은 간부는 전문대 이상, 청국대 이상 간부는 학부 이상의 지식을 갖추도록 하였다.

또 당교(행정학원)·간부학원이나 조직(인사) 부서의 인가를 받은 다른 교육기관의 교육을 받도록 하였으며, 간부 교육 훈련 관련 규정에 따라 교육을 이수할 것을 규정하였다. 특별한 사정이 있어 취임 전 교육을 이수하지 못할 경우 1년 이내에 교육을 이수하도록 규정하기도 하였다.¹²⁾

셋째, 분류 관리의 재강조다. 당정 간부의 채용 경로 다양화를 강조했다. 또한 간부 관리 원칙을 고수하고 간부인사제도를 심화하며, 효율적이고 간편하게 사람을 뽑을 수 있는 시스템을 구축해 각 방면의 우수 간부 배출을 시도하였다.

11) 中央組織部. “黨政領導幹部選拔任用工作條例”.

<http://www.ccut.edu.cn/bmgz/hongse/djyd/fzgz/2.htm>. (검색일: 2021.5.12)

12) 中華人民共和國人民政府網.

<http://www.gov.cn/shuju/index.htm>. (검색일: 2021.5.13)

2) 기술, 일반 관료 및 정치엘리트의 주요 정치 사회적 특성

(1) 주요 정치 사회적 특성

① 연령별 특징

<표 4-1> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 연령 특징

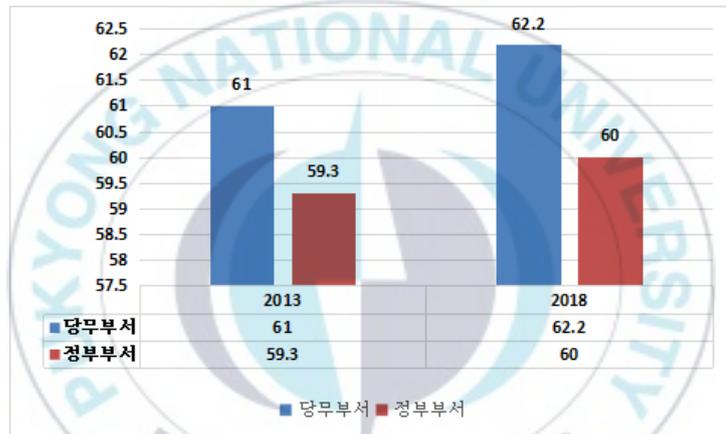
| 부서/연령 | | 2013 | | 2018 | |
|-------|--------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 55세 이하 | 4 | 5.5% | 3 | 4.6% |
| | 55-65세 | 56 | 77.7% | 52 | 80.0% |
| | 65-75세 | 12 | 16.6 | 10 | 15.3% |
| | 75세 이상 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 정부 | 55세 이하 | 16 | 16.3% | 15 | 16.3% |
| | 55-65세 | 74 | 75.5% | 71 | 77.1% |
| | 65-75세 | 8 | 8.1% | 5 | 5.4% |
| | 75세 이상 | 0 | 0 | 0 | 0 |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

<표4-1>을 살펴보면 2013~2018년 시기 당정 간부의 80%가 55~65세 연령대에 집중됐고, 65세 이상 간부도 점차 줄고 있지만 55세 이하 젊은 간부도 줄고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 간부 경력의 강조되었기 때문으로 파악된다. 정치국 위원의 경우 60대 초반인 리위안차오(李源潮, 62세), 리잔수(李燦秀, 62세), 쑨춘산(孫春山, 62세), 쉬치량(徐其亮, 62세) 등은 연임이 불가능한 연령대이며, 50대인 왕후닝(王滬寧, 57세), 류치바오(劉奇葆, 59세), 왕양(汪洋, 57세), 장춘셴(張春賢, 59세), 자오러지(趙樂際, 55세), 한정(韓正, 58세) 등은 2022년까지 집권 가능한 연령이다. 그리고 1950년생인 쉬치량, 쑨춘산, 리위안차오, 리잔수 등도 2017년에 68세를 초과하지 않기

때문에 가능성이 있지만, 리위안차오의 경우 상무위원으로 승진하지 못하면, 정치국 위원 3연임(규정 및 관례상 최고위층 간부의 경우 2년 연임만 가능)은 불가능하다. 또 <그림 4-1>를 살펴보면 시진핑 시대 지도 간부들의 연령이 더 젊어지는 추세였지만, 2018년에는 연임된 지도 간부들이 많아 전체 평균 연령이 높아지는 모습을 확인할 수 있다.

<그림 4-1> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 평균 연령

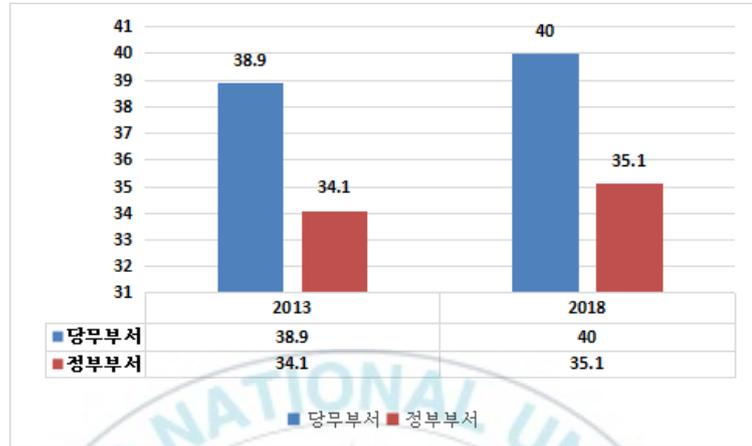


출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

② 당령별 특징

<그림 4-2>을 살펴보면 2013~2018년 당정 지도 간부들의 평균 당령이 상승하는 모습을 확인할 수 있다. 또한 입당 시기는 대부분이 문화혁명 이후에 가입했다. 예를 들어 18기 정치국 위원과 19기 정치국 위원의 입당 시기 모두 1964년(위정성, 류옌둥)부터 1988년(쑨정차이) 사이였다. 25명 중 15명이 문혁기에 입당했으며, 7명은 개혁개방 시작 이후 입당했다. 다른 3명은 60년대 문혁 전에 입당했다.

<그림 4-2> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 평균 당령



출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

③ 학력별 특징

<표 4-2> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 학력 특징

| 부서 | 학력 | 2013 | | 2018 | |
|----|------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 전문학교 | 1 | 1.3% | 2 | 3.0% |
| | 대학교 | 15 | 20.8% | 10 | 15.3% |
| | 대학원 | 37 | 51.3% | 31 | 47.6% |
| | 박사 | 18 | 25.0% | 22 | 33.8% |
| 정부 | 전문학교 | 3 | 3.0% | 0 | 0 |
| | 대학교 | 13 | 13.2% | 10 | 10.6% |
| | 대학원 | 47 | 47.8% | 42 | 45.6% |

| | | | | | |
|--|----|----|-------|----|-------|
| | 박사 | 35 | 35.7% | 39 | 41.3% |
|--|----|----|-------|----|-------|

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

<표 4-2>를 살펴보면 당정 간부들은 거의 대부분이 대졸 이상, 대학원·박사급 간부로 구성되었으며, 특히 절반 이상이 대학원 이상의 학력을 가진 것을 확인할 수 있다. 다만 대학원생과 박사 학력의 상당수는 재직 중 취득한 것이 특징이다. 예를 들어 정치국 상무위원 가운데 시진핑과 리커창은 각각 부서와 공청단(共青團)인 푸젠(福建)성 의무, 중앙서기처 서기 재직하는 동안 모교인 칭화(淸華)대, 베이징대에서 박사학위를 받았다. 류원산은 네이멍구 자치구 당 위원회 부서기 시절 중앙당교에서 학사학위에 해당하는 교육을 받았다. 정치국 위원으로는 류옌둥(劉延東)이 중앙 통전부 부부장으로 재직할 때 지린(吉林)대에서, 리위안차오(李源潮)가 국무원 신문판공실 부주임으로 있을 때 중국사회과학원에서, 쑨정차이(孫政才)가 베이징시 농림과학원 부원장 시절 박사학위를 각각 받았다. 쑨정차이는 랴오닝성 상무위원 시절 랴오닝대, 왕양은 안후이성 성장 시절 중국과학기술대, 장춘셴(張春賢) 교통부 부부장 시절 하얼빈공업대, 멩젠주(孟建柱) 주석은 상하이시 산하 현 당서기 시절 상하이 기계학원, 리잔수(李儋秀) 상무위원은 헤이룽장(黑龍江)성 당서기 시절 하얼빈공업대, 한정(韓正)은 상하이시 소속 구청장 시절 화둥사범대에서 석사학위를 받았으며, 16집단 군참모장 시절 중앙당교에서 대학 정치교육을 받았다. 한편 <표 4-3>를 살펴보면 대부분의 중앙당교에서 재직 중인 대학원 졸업자들에 비해 시진핑 시기 당·정·정·지도 간부들은 중앙당교에서 교육을 받는 경우가 줄고 일반 대학에서 대학원생이나 박사를 전공하는 경우가 대부분임을 확인할 수 있다.

<표 4-3> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 중앙당교 출신 특징

| 부서/중앙당교 출신 | 2013 | | 2018 | |
|------------|------|-------|------|-------|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 30 | 41.5% | 23 | 35.3% |
| 정부 | 42 | 42.8% | 26 | 28.2% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

이 밖에도 <표 4-4>을 참고하면 2013~2018년 해외 유학경력의 경우 지도 간부들의 상황은 크게 달라지지 않았으며, 정치국 상무위원의 경우 북한 김일성대학에서 유학한 장더장 외에는 공식적인 해외 유학 경험이 없는 것으로 나타났다. 위원 중에서도 정규 해외 유학 출신이 없다. 그러나 왕후닝은 미국 하버드대 케네디스쿨에서 단기 연수를 받았고, 1988~1989년 미국 아이오와대와 버클리 캘리포니아대에서 석좌교수를 지냈다. 쑨정차이는 영국 로산느 실험연구소에서 6개월간 객원 연구원으로 지냈다. 이런 추세는 후진타오 때와 유사한 모습이다. 1950년대 후반 중소(中蘇) 관계 악화에서 1960년대 중반 덩샤오핑의 개혁으로 해외 유학이 크게 줄었기 때문이다. 그 결과 후진타오 시대와 시진핑 시기 지도 간부들은 청년기에 해외 유학 기회를 갖지 못했다.

<표 4-4> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 유학 경험 특징

| 부서/유학 경험 | 2013 | | 2018 | |
|----------|------|------|------|------|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 2 | 2.7% | 2 | 3.0% |
| 정부 | 9 | 9.1% | 6 | 6.5% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

(2) 기술 관료와 일반 관료 비중 변화

<표 4-5> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 전공 특징

| 부서 | 전공 | 2013 | | 2018 | |
|----|------------------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 자연과학/응용과학/ 공학 | 7 | 9.4% | 9 | 13.6% |
| | 군사학 | 2 | 2.6% | 2 | 3.0% |
| | 경제학 | 25 | 34.6% | 19 | 29.1% |
| | 기타 사회학 | 36 | 49.3% | 35 | 53.5% |
| 정부 | 자연과학/응용과학/ 공학 | 21 | 21.2% | 27 | 28.9% |
| | 군사학 | 1 | 1.0% | 1 | 1.0% |
| | 경제학 | 31 | 31.4% | 25 | 27.1% |
| | 기타 사회학 | 42 | 42.6% | 38 | 40.9% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

<표 4-5>를 살펴보면 2013~2018년의 관료들의 특징은 후진타오 시대의 '일반 관료' 시대가 이어가는 모습을 볼 수 있다. 인문사회학 전공 간부도 꾸준히 늘었는데, 이는 시진핑이 강조해온 정치적 기준의 최우선시, 당의 기본이론, 기본노선, 기본방략을 견지하고 전심전력으로 인민을 위해 봉사하는 새 시대 중국 특색의 사회주의 사업을 추진할 수 있는 능력, 합리적이고 단결된 지도력을 갖춘 지도부를 건설해야 한다는 요구와 부합하는 모습이라 할 수 있다. 게다가 시진핑 체제 출범 초기의 반부패 논란으로 과학기술계 간부들도 대학원생이나 박사과정 때 인문사회학 전공을 선택하는 등 정치성·사상성 등이 중시되는 모습을 보였다. <표 4-6>를 살펴보면 일반 관료의 비율이 여전히 60% 이상에서 80%에 이르는 것을 확인할 수 있다. 다만 당무부서에서는 기술 관료의 10% 정도에 불과하지만 정부 부문의 경우 기술 관료가 약 3분의 1이 남아 있었다. 그럼에도 불구하고 이러

한 수치는 과학기술의 뒷받침이 부족하다는 평가를 받을 가능성이 높다.

<표 4-6> 2013-2018년 정부급 당정 간부의 관료 유형

| 부서/관료 유형 | | 2013 | | 2018 | |
|----------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 당 | 기술 관료 | 8 | 11.1% | 9 | 13.8% |
| | 일반 관료 | 61 | 64.7% | 54 | 83.0% |
| 정부 | 기술 관료 | 22 | 22.4% | 27 | 29.3% |
| | 일반 관료 | 74 | 75.5% | 63 | 68.4% |

출처: 中華人民共和國人民政府網와 바이두(百度)를 참조하여 필자 작성

상술한 시진핑 시기를 정리하면 덩샤오핑의 4화 원칙이 시진핑 시대에도 거의 그대로 이어졌고 여기에 각종 개혁 조치들이 추가되었다고 할 수 있다. 시진핑 집권 초의 반부패 운동과 간부의 정치화 기준에 대한 높은 요구로 후진타오 시대에도 '일반 관료' 시대가 이어졌고, 이는 적어도 시진핑 재임 시절에는 유지될 것으로 보인다. 덧붙여 이는 정치엘리트의 변화에 대한 지도자의 정책이 결정적으로 작용했음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

IV. 중국 정치엘리트 유형 변화 요인의 정치적 의미

1. 중국 정치엘리트 유형 변화의 정치적 의미

7·8년대 중국의 간부제도 개혁은 중국 역사에 광범위하고 의미 깊은 정치엘리트의 대변화를 일으켰다. 10여 년 사이 급진적 이데올로기와 혁명 열기를 바탕으로 지도자로 뛰어난 혁명 관료들이 역사의 뒤편길로 사라지는 대신 새로운 기술 관료들이 등장한 것이다. 이들은 대부분은 고학력과 전문지식을 지녔고, 3중전회 이래 새로운 정치 노선과 가이드라인 정책을 옹호하는 모습을 보였음은 물론 2003년까지 정치엘리트 그룹을 이뤘다.

하지만 또 다른 변화가 진행되었는데, 이는 2002년 11월 중국의 16차 전국대표대회라 할 수 있다. 이번 정치엘리트의 변화 배경은 이전과는 확연히 달랐다. 경제 발전은 여전히 국가의 최우선 과제지만, 발전 과정에서도 많은 문제가 발생하였다. 후진타오를 중심으로 한 차세대 지도부는 경제사회 발전의 경험을 총결산하고, 무분별한 성장 추구가 경제 발전의 불균형과 자원의 낭비, 생태환경의 부진을 초래했다고 진단했다. 지역경제의 조화로운 발전과 인간과 자연의 조화를 촉진하는 동시에 중국 사회의 빈부격차, 이익분배의 불합리, 집단적 사건, 사회공공위기 등 사회불합화 요인에 맞서 사회주의 조화사회를 제시한 것이다. 이들 정책은 기존의 과학적 발전관의 이해와 정착, 조화로운 사회 구현, 중앙정치지도자 실현, 정치적 이익과 필요에 부합하는 능력을 새로운 정치엘리트의 조건으로 요구하게 된다. 이 과정에서 과학발전관과 조화로운 사회 구축이 엘리트 변화의 기본 요구인 동시에 관료의 젊음과 지식화를 더욱 강조함으로써 정치엘리트의 통합적 통치력과 공공서비스 의식이 강화됐다. 연령대 젊고 합리적이고 지식구조가 풍부한 '일반 관료'형 관료로의 정치엘리트 변화가 진행된 것이

다.

중국의 개혁개방 이후 엘리트 변화는 구조적 사회경제적 변화가 아닌 비교적 짧은 기간에 평화적으로 이뤄졌다. 엘리트 변화는 기본적으로 하나의 정책적 과정이지 하나의 사회변혁 과정이 아니라는 서구의 고전적 변화이론적 해석과는 다른 독특한 사례인 것이다.

사회경제적 요인에 더해 지도자의 달라진 발전전략이 엘리트 변화에 영향을 미쳤으며, 또한 현실 정치적 요인이 엘리트 변화에 있어 핵심적인 역할을 하였다. 사회경제적 환경이 정치엘리트 변화의 거시적 외적 조건으로 작용하였으며, 특정 정치구조 아래 엘리트 집단에 내재된 정치적 상호작용을 변화의 내적 추동력으로 작동한 것이다. 또한 현 정치 지도자의 정치적 이해와 필요, 엘리트 진입로 설정에 대한 그들의 영향력이 내재되었다.

중국은 오랫동안 권위주의 정치체제(구체적으로 과두정치와 다두정치)의 교체와 융합의 혼합체였다. 이 체제에서 정치지도자들의 사회경제적 구조와 사회정치적 권력 관계에 대한 구상, 현실정치가 어떻게 변화할 것인지에 대한 욕구가 정치지도자들의 정책 선택과 실행의 근거가 됐다. 정치 지도자들의 정책 선택과 실행은 정치 시스템의 변화에 영향을 미치지만 정치엘리트의 변화는 정치 시스템 변화의 중요한 부분이다. 또 정치지도자는 당내 어떤 엘리트의 권력 독점적 지위를 유지하기 위해 다른 유형의 인재를 배제하는 엘리트 접근제(精英接近制)¹³⁾를 선택할 수 있다. 지도자는 어떤 인재를 스스로 선택하는 엘리트 정책을 선택해 정부의 행정 효율성과 관리 수준을 높일 수도 있다. 다른 정치엘리트의 선택에 영향을 미치는 것은 정치 지도자들의 당면 문제에 대한 인식력과 현실적인 정치적 필요에서 비롯된다. 사회의 변화와 현대화는 지도자의 인식을 통해서만 의사결정 선택에 영향을 미치지만 현실정치에서는 정치지도자의 정치적 이익과 욕망이

13) 엘리트 접근제는 전체 엘리트의 기준과 자격 요건을 규정한 것이다.

뒤엎겨 특정 시기에 정치적 이익과 욕망의 역할이 더 직접적으로 나타난다. 중국 정치엘리트의 변화는 새로운 인사제도 정책을 만들고 실행하는 과정이라고 할 수 있다. 이 과정은 주로 당 조직구조의 틀 속에서 진행됐다.

또 엘리트의 변화를 위한 인사제도의 추진도 시기별로 다른 문제를 해결할 수 있는 조직적인 수단이다. 중국 건국 이후 간부들의 전문성 저하, 정책 수립과 집행의 혁신 부족, 책임 회피, 행정 과정에서의 정책 관련 정보 왜곡과 비효율적 관리 등 문제는 오랜 기간 형성된 리더십 종신제, 당 정 엘리트의 구조적 구성, 당정기구 설치의 과도한 권력 집중의 필연적 결과다. 이런 인사와 행정 관리의 폐해도 고위 공직자들이 엘리트 변화 제도를 만들 때 깊이 생각해야 할 대목이다.

정치엘리트 변화의 구체적 운영은 지속적으로 당 조직시스템의 실효적 정치통제 속에서 이뤄졌다. 각급 당 조직은 새로운 엘리트 인선의 자료 수집, 선별, 선발, 훈련과 검증 등 구체적인 업무를 담당해 왔으며, 새로운 엘리트의 채용과 임명에 결정적인 권한을 가졌다. 당 조직 일부의 추가 인력 충원은 정부 인사부의 협조가 필요하지만 정부 부처 선임 과정은 당 조직부가 통제하고 있다. 이를 통해 당 지도부는 정치엘리트의 변화를 효과적으로 통제할 수 있고, 정치엘리트에 대한 구조적인 구상 실현을 보장받을 수 있다.

2. 중국 정치엘리트 유형 변화 전망

중국에서 두 차례의 큰 정치엘리트 변화를 거치면서 향후 중국의 사회 발전과 정치적 향배에 큰 의미를 갖는다. 먼저, 역사적으로 최근의 정치엘리트 변화는 간부 연소화에 대한 덩샤오핑의 전략 구상이 거의 실현됐다는

점이다. 덩샤오핑 시절부터 제시한 간부 4화 원칙은 중국 공산당이 견지해 온 인사제도 정책이 됐다. 정책 조정과 정치엘리트의 끊임없는 변화를 통해 정치엘리트 집단의 연령 구조는 갈수록 젊어진 것이다.

두 번째로, 지식화 기준의 변화는 간부 4화 원칙과 시대착오적인 발전전략의 결합을 보여준다. 어떤 학자는 이를 개혁개방 이전에는 ‘개혁형’ 간부가 각광 받았고, 경제가 발전하면서 기술에 대한 사회적 수요가 높아지면서 ‘기술형’ 간부가 많이 늘었으며, 1990년대 후반 지식경제가 일어나면서 ‘고학력’ 간부가 쏟아져 나오면서 기술형 간부가 ‘지식형’으로 승격됐고, 지금은 ‘개혁형+지식형+친서민형+법제형’ 간부가 필요한 시점이라고 정리했다(景躍進, 2018). ‘기술 관료에서 일반 관료로’의 변화는 중국 개혁개방 40년 동안 사회구조와 주요 모순의 심각한 변화, 지도자의 발전전략의 상응하는 조정을 반영된 것이라 할 수 있다.

마지막으로 본문은 현재뿐 아니라 앞으로도 당분간 일반 관료들이 정치 무대에서 큰 공간을 차지하게 될 것으로 생각된다. 물론 기술 관료의 필요성이 사라진 것은 아니다. 향후 연령 구조가 평준화되는 등 엘리트 사회의 변화에 따라 지식수준과 전문구조가 강화되어 경험이 풍부하고 종합적인 통치 능력이 강화된 정치엘리트가 필요할 것으로 전망된다.

V. 결론

본 연구는 당-국가 체제의 특징에 입각하여 공산당이 절대 권력을 가지고 있던 중화인민공화국 시기에 공산당 간부 인사제도의 변화가 간부 유형의 변화로 이어진다는 기본적인 가설 아래에 분석을 진행하였다. 연구 결과를 보면, 실제로 이 가설은 검증되고 있다. 우선 초기 중국 공산당 고위 지도자들은 주로 게릴라 활동과 내전, 혁명에 적합한 인재들로 혁명 간부라 불렸으며, 마오쩌둥 집권 시기의 정치엘리트들이 주도했던 유형이다. 이 유형의 정치엘리트들을 선발·보완하기 위해 혁명성과 정치사상 수준을 강조하는 덕을 중심으로 한 기준이 이 시기에 적용했다. 이른바 '혁명'과 파괴에 적합한 인재를 찾기 위한 행동이었다. 이 시기에는 정치엘리트의 나이, 학력, 전공 등 다른 특징이 중시되지 않았고 당무 부처와 정부 부처의 기능이 혼동돼 당정검직이 심했다.

그러나 1978년 개혁개방 이후 중국 공산당은 역사적인 노선 변화와 개혁개방 정책 수립으로 이른바 산업화와 국가 건설, 경제성장의 시대로 접어들었다. 이런 전체적인 노선 변화와 함께 그에 맞는 기술 인력의 필요성이 증가하였다. 필요한 인재를 선발하고 보충하기 위해 덩샤오핑은 혁명화·연소화·지식화·전문화를 기본으로 하는 '간부 4화'를 제시하였다. 이는 사실상 재물 중심의 덕재검비 원칙으로 귀결된다. 기술 관료로 명명된 이 유형의 정치엘리트는 1988년경부터 부상하기 시작해 1993년 당정 간부들 사이에서 주도적인 유형으로 자리 잡았다. 이 기술 관료들은 자신들만의 행정 합리성과 효율성 중시라는 특성에 맞춰 외형적 의미의 빠른 경제성장을 핵심 목표로 개혁개방 정책을 펼쳤다. 이로써 중국은 엘리트형 3세대 지도자로 대표되는 집권기에 가장 활발한 개혁·건설 활동을 펼쳤다. 중국 정치엘리트의 첫 변화가 시작된 것이다.

한편, 중국의 개혁·개방 정책의 성공은 그 배후에 많은 부작용을 가져왔다. 계층·지역·도농 간 불균형 발전전략인 '선부론(先富論)' 등에 입각한 정책 노선이 초래한 부작용이다. 개혁·개방 정책의 성공이 역설적으로 중국 사회 전반의 분열과 갈등을 심화시켰다는 것이다. 중국 공산당은 이런 시대적 배경에서 이 문제를 해결하기 위해 주도적인 정책 개혁을 단행했다. 균형발전 전략에 입각한 과학발전관, 조화사회론 등이 이 시기 제시된 주요 국정철학이다. 중국 공산당이 이런 새 노선을 성공시키기 위해 인재 확보에 나선 것도 제2의 중국 정치엘리트로의 변화 배경이다. 중국 공산당은 1차 변화와 마찬가지로 간부 선발과 인사 정책 변화를 단행했다. 중국 사회에 만연한 갈등을 조정하고 빈부격차를 완화할 수 있는 간부들을 발굴하기 위해서다. 구체적으로는 덕을 앞세운 '덕재겸비' 원칙이 제시되었다.

혁명 간부가 주도하던 시절과는 달리 갈등을 조절하고 해소하는 데 필수적인 덕목이 강조된 것이다. 이 원칙이 바뀌면서 '일반 간부'로 명명된 엘리트 유형은 2007년 이후 부상하기 시작해 2013년 주도적 유형으로 자리 잡았다. 이들 일반 간부에겐 개혁·개방 정책의 부작용을 없애고 중국을 지속 가능한 발전으로 이끄는 일이 우선시 되었다. 그런 의미에서 그들은 기본적으로 다른 다원주의 체제의 정치적 속성을 가지고 있으며 대중과의 관계를 중시하고, 부문과 지역의 이익보다는 총체적 이익을 강조하면서, 동시에 발전의 속도와 양보다는 질을 강조하고 있다. 이 유형은 후진타오 집권기에 집중적으로 등용되었으며, 현재 시진핑 체제를 주도하는 엘리트 유형이다. 일반 간부가 주도하는 시기에는 당정 간부들의 연령이 더욱 젊어졌으며, 당령을 더욱 중시하였다. 한편 당정 분리에도 변화가 진행되었다.

본 연구의 결과를 정리하자면 공산당이 중국 사회에 대해 절대적인 지배력과 통제력을 가지는 가운데, 정치엘리트 유형의 변화는 공산당의 시대 인식과 구체적인 간부 인사제도의 변화에 따른 결과라 할 수 있다. 다만

제도의 변화에 따른 간부 구성 변화를 단편적으로 다루었다는 점에서 향후 주요 요인 간의 관계를 보다 심층적으로 연구할 필요가 있다.

또한 향후에도 중국은 국가 발전 상황에 따라 정치엘리트의 변화 가능성이 높다고 보여진다. 이전과는 전혀 다른 정책 노선을 추진할 것이기 때문에 새로운 주도 유형의 엘리트 집단의 등장으로 이어질 가능성이 높다. 이를 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 당장 시진핑 집권기에는 일반 관료들이 지배적인 유형을 차지하겠지만 향후 중국의 변화 과정에서의 정책적 요인과 정치엘리트가 어떤 영향을 미칠지에 대해서는 구체적인 분석이 추가적으로 필요할 것으로 생각된다.



참고문헌

- 공봉진. (2012). “중국 지도자 교체시기의 권력강화와 정치역학—장쩌민에서 시진핑까지” 『동북아문화연구』 51:68.
- 김정계. (2005). “덩샤오핑 시대 중국 정치엘리트의 교육배경: 어떻게 변하고 있는가?” 『한국 동북아 논총』 10(1):60.
- 서진영. (2005). “자오쯔양과 중국개혁정치의 한계,” 『동아시아연구』 10:23-25.
- 신명순·박병석. (1992). “중국의 정치체제와 개혁” 서울: 법문사.
- 심익섭·이재호. (2001). “중국 관료제에 관한 연구: 공무원제도를 중심으로.” 『한국민주시민교육학회보』 6:62-66.
- 안치영. (2011). “중국의 정치엘리트 충원메커니즘과 그 특성.” 『아시아문화연구』 21:86.
- 이석희. (1997). “중국 국가공무원제의 분류체계와 특징: 중국 국가공무원잡행조례를 중심으로,” 『중앙행정논총』 11: 191-192.
- 정해용. (2009). “중국의 국가공무원제도 개혁: 노멘클라투라체제로의 회귀와 신공공관리 개혁의 한계,” 『정부학연구』 15(3):58.
- 주장환. (2007). “개혁·개방 이전과 이후 시기, 중국 정치엘리트에 대한 비교 분석” 『국제지역연구』 11(3):403-432.
- 주장환. (2008). “중국 정치엘리트 유형 변화 요인에 관한 연구: 간부 선발 및 충원 정책을 중심으로” 『한국국제정치학회』 10(2):179-197.
- 주장환. (2009). “제17기 중국 공산당 중앙위원회:기술 관료의 쇠퇴와 ‘일반관료’의 부상” 『中森研究』 33(2):69-97.
- 주장환. (2012). “중국 세대별 정치엘리트 유형 변화에 관한 연구” 『국제정

- 치논총』 52(1):194-195.
- 주장환. (2012). “2012년 중국 권력 투쟁의 전개와 그 특징 - 보시라이 사건을 중심으로” 『대한정치학회보』 20(2):243.
- 주장환. (2013). “제18기 중국 공산당 중앙위원회: ‘일반 간부’ 시대의 도래” 『유라시아연구』 10(2):43-68.
- 최지영. (2013). “중국 간부제도 개혁과 정치안정” 『국방연구』 55(2):127-152.
- Alice L. Miller. (2008). Institutionalization and Changing Dynamics of Chinese Leadership Politics, Li, eds, China's changing political landscape: Prospect For Democracy, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Andrew G. Walder. (1985). “The Political Dimension of Social Mobility in Communist States: China and the Soviet Union”, Research in Political Sociology.
- Cheng Li and Lynn White. (1988). “The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers”, Asian Survey, Vol.28(4).
- James Q Wilson. (1989). American Government, (4thed). Lexington, DC: Heath.
- Kenneth Lieberthal. (2004). Governing China: From Revolution Through Reform, Second edition, New York: W.W. Norton&Company.
- William Mills. (1983). “Generational Change in China,” Problems of Communism 32, No. 6.
- 鄧小平. (1983). “精簡機構是一場革命” 北京民族出版社, 351-356.

- 鄧小平. (1994). “黨和國家領導制度的改革” 中央編譯出版社, 329-330.
- 鄧小平. (1994). “解放思想, 實事求是, 團結一致向前看” 中央編譯出版社, 140-153.
- 鄧小平. (1994). “黨和國家領導制度的改革” 北京人民出版社, 323.
- 何增科. (2004). “中國政治體制改革研究” 中央編譯出版社, 45.
- 寇建文. (2005). “中共精英政治的演變：制度化與權力轉移(1978-2004)” 臺北：五南圖書出版股份有限公司, 152.
- 李權. (2013). “改革開放後我國政治精英演變研究” 安徽大學碩士論文, 23-27.
- 李培林. (2004). “中國社會形勢分析與預測” 北京社會科學文獻出版社, 45.
- 李銳. (2013). “我國省級黨政領導幹部選拔任用制度改革研究—以近三次省級黨政正職領導換屆為例” 廈門大學碩士論文, 21-26.
- 林明煌. (2009). “近年來中國大陸人事制度的變革特色與發展趨,” 通識論叢, 224.
- 劉俊生. (2003). “公共人事制度” 河南人民出版社, 9-24.
- 羅成徽. (1993). “中國當代政治制度” 廣州中山大學, 9-10.
- 馬克思, 恩格斯. (1997). “共產黨宣言” 中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局, 北京人民出版社, 16-18.
- 浦興祖. (1999). “中華人民共和國政治制度” 上海人民出版社, 2-46.
- 王鵬. (2008). “當代中國第三次政治精英轉換及其發展趨勢” 中國政法大學碩士論文, 6-7.
- 習近平. (2017). “決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利” 北京人民出版社, 11.
- 熊自健. (2002). “中共黨政領導幹部的管理體制” 中國大陸研究, 75-78.
- 徐頌陶, 孫建立. (2008). “中國人事制度改革三十年” 北京中國人事出版社, 47.

- 徐湘林. (2001). “後毛時代的精英轉換和依附性技術官僚的興起” 戰略與管理, 67-72.
- 徐湘林. (2001). “從政治發展理論到政策過程理論” 戰略與管理, 67-72.
- 徐大同. (2003). “現代西方政治思想”, 人民出版社, 85-87.
- 薛立強,林弋. (2017). “幹部人事制度改革研究:分類管理與“三化”目標” 天津人民出版社, 57.
- 趙虎吉. (2002). “比較政治學：后發展國家視角” 中山大學出版社, 317-340.
- 張志軍. (2005). “當代中國領導幹部管理機制研究” 吉林大學博士論文, 15-18.
- 章敬平. (2004). “權變” 浙江人民出版社, 295-296.
- 江澤民. (2002). “領導幹部一定要講政治,” 中央文獻出版社, 703-704.
- “中共中央文獻研究室一屆三中全會以來重要文獻選讀(上)” (1987). 北京人民出版社, 415.
- “中共中央文獻研究室十五大以來重要文獻選編(上)” (2000). 北京人民出版社, 436-450.
- 趙紫陽. “沿着有中國特色的社會主義道路前進”
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/134902/8092174.html>. (검색일: 2021.4.10)
- 中央政府. “中國國家公務員潛行條例”
<http://law.51labour.com/lawshow-16268.html> 제 3장 제 9조, 제10조. (검색일: 2021.4.23)
- 中央組織部. “黨政領導幹部選拔任用工作條例”
<http://www.ccut.edu.cn/bmgz/hongse/djyd/fzgz/2.htm>. (검색일: 2021.5.12)
- 國家合作局網站
<http://bic.nsf.gov.cn/Show.aspx?AI=1359>. (검색일: 2021.5.12)

中華人民共和國人民政府網

<http://www.gov.cn/shuju/index.htm>. (검색일: 2021.5.13)



**A Study on the Factors of Changes in the Types of China's Political
Elite after Reform and Openness Politics**

HUANG HUICHAO

**Department of Political and Diplomacy, The Graduate School
Pukyong National University
Directed by Professor Lee, Seongbong, Ph.D.**

Abstract

The study of political elites is an important part of the study of political elites, and the study of political elite transition is a key and dynamic factor in the study of political elites. Political elites are also recognized by scholars as a very important area in Chinese political research because elites do not have sufficient representative democratic systems other than their importance in political research, making them more important than the public in socialist countries. Therefore, Chinese researchers believe that the analysis of the elite can predict the policies and prospects of Chinese politics.

According to an analysis of the characteristics of elected central members at the 18th National Congress of the Communist Party of China in late 2012, the existing leadership type changed to "generalist cadre", with the largest number of "generalist cadre" in the 18th Central Committee. In Chinese politics, since the 13th Communist Central Committee, which was formed in 1987, the technocrats have dominated the revolutionary cadre. It was the first Chinese political elite-led transition. This study begins with a specific problem consciousness that seeks to determine the cause of this two-time political

elite-led transition. The present work is imbued with the political aspects, more specifically, formal systems and rules, among the drivers of elite transitions such as ideals. This is not because, of course, it overlooks the importance of other factors. However, in order to infer a clearer causal relationship, one of the most direct political factors is to engage in formal systems and rules. To this end, this study analyzes the executive personnel system of former Chinese party, government and leadership officials. In other words, the Chinese Communist Party has enacted and revised its policy of selecting and recruiting executives in accordance with specific demands and interests of the period, and its effect has led to a change in the tendency of "political elites." In addition, the text analyzed the changes in the political elite's other characteristics to verify the direct impact of the executive personnel system on the changes in the political elite.

Keywords: Political Elite, Party and Government Cadres,
Cadre and Personnel System, Political Elite Transition