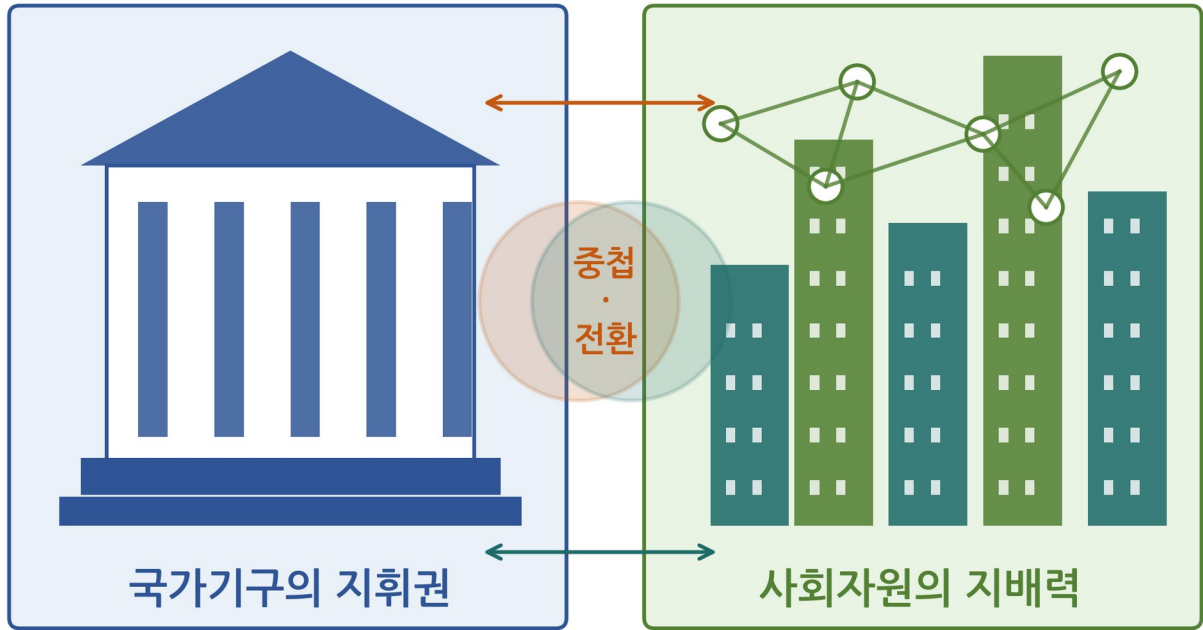


국가지배계급과 사회지배계급

국가를 지배하는 집단과 사회를 지배하는 집단의 개념·이론·사례·분석 기준



표지 도해: 국가기구의 지휘권과 사회적 자원 지배력은 중첩될 수 있지만 동일한 권력은 아니다.

작성자: 코리아베스트 <https://koreabest.org>

작성자: The American Newspaper <https://americannewspaper.org>

발행일: 2026년 7월 30일

분석 원칙: 특정 개인이나 집단을 “숨은 지배자”로 단정하지 않는다. 공식 권한, 자원 통제, 조직 위치, 네트워크, 의사결정 기록, 책임성 제도를 함께 검증한다.

요약

국가지배계급은 정부, 의회, 고위 관료제, 군, 사법기관, 경찰, 정보기관, 정당 지도부처럼 국가기구의 핵심 지휘부를 점유하고 법률·예산·인사·강제력·행정명령을 통해 공적 의사결정을 내리는 집단을 뜻한다. 사회지배계급은 자본, 기업, 금융, 토지, 언론, 교육, 종교, 문화, 전문지식, 사회적 명망과 인적 네트워크를 보유하여 국가 기구 밖에서도 사회의 기회·규범·의제·평판·자원배분을 구조적으로 좌우하는 집단을 뜻한다. 두 표현은 모든 학파가 동일하게 사용하는 고정된 표준용어라기보다, 국가권력과 사회권력을 구별하여 관찰하기 위한 조작적 개념이다.

국가지배계급의 권력은 법적 권한과 조직적 명령계통에서 즉시 발생하는 반면, 사회지배계급의 권력은 소유, 시장지배력, 지식·정보, 문화적 권위와 관계망에서 누적된다. 전자는 공식적이고 임기·직위 의존적이며 의회·선거·감사·사법통제에 노출되는 경향이 있다. 후자는 상대적으로 비공식적이고 장기적이며 가족, 학교, 기업, 전문단체, 재단, 언론, 문화산업 등으로 재생산된다. 그러나 현실에서는 정치자금, 로비, 정책자문, 규제포획, 회전문 인사, 국영기업, 공공조달, 특허·면허, 민영화, 공직 후 취업 등을 통해 두 권력은 끊임없이 전환된다.

자유민주주의에서는 국가엘리트와 사회엘리트가 법적으로 분리되고 복수의 엘리트가 경쟁하지만, 접근권과 자원 격차 때문에 일부 네트워크가 과대표될 수 있다. 발전국가에서는 전문관료와 대기업이 산업정책을 매개로 밀접하게 협력한다. 일당 당-국가 체제에서는 정치조직이 관료제·군·국영기업과 사회조직을 포괄하여 두 집단의 경계가 강하게 결합한다. 개인주의적 권위주의에서는 경제적 특권이 정치적 충성에 의존하고, 국가권력이 자산의 존속과 배분을 좌우한다.

따라서 실제 지배구조를 판별하려면 “누가 유명한가”가 아니라 누가 최종 결정권, 거부권, 예산, 인사, 강제력, 핵심 정보, 자산, 플랫폼, 전문지식, 사회적 승인과 네트워크를 통제하는지를 추적해야 한다. 동일 인물이 정부 장관이면서 대기업 소유자이거나, 고위 관료 출신 금융회사 임원이거나, 언론사 소유주이자 정당 후원자가 될 수 있으므로 범주는 상호배타적이지 않다.

핵심 명제: “국가를 통치할 수 있는가”와 “사회의 선택지·규범·자원을 장기적으로 형성할 수 있는가”는 서로 다른 질문이다.

연구 범위와 개념 사용상의 주의

이 보고서에서 “계급”은 단지 소득분위가 아니라 권력자원의 구조적 보유와 재생산을 뜻한다. 다만 마르크스주의의 엄격한 의미에서 계급은 생산수단과 생산관계에 의해 규정되므로, 관료·정치인·법조인 전체를 하나의 독립 계급으로 부르는 것은 논쟁적이다. 그래서 본문은 필요에 따라 “국가지배집단”, “국가엘리트”, “사회지배집단”, “사회엘리트”라는 표현을 병행한다.

“지배”는 모든 결과를 마음대로 결정한다는 뜻이 아니다. 지배집단 내부에도 분파와 경쟁이 있고, 법원·선거·언론·시민사회·시장·국제환경·대중동원이 제약한다. 분석의 대상은 절대적 통제가 아니라 다른 집단보다 지속적으로 더 큰 의제설정권, 접근권, 거부권, 자원배분권과 위기대응 능력을 갖는 구조적 우위다.

국가별 비교는 이상형(ideal type)을 사용한다. 미국·한국·영국·프랑스·중국·러시아·일본 모두 내부적으로 시기와 정책영역에 따라 다른 패턴을 보인다. 예컨대 금융정책, 국방, 교육, 기술규제, 지역개발에서 주도 집단은 서로 다를 수 있다.

목차

1. 핵심 개념의 정의
2. 유사 개념과의 구별
3. 국가지배계급과 사회지배계급의 체계적 비교

4. 일치·중첩·갈등·분리의 관계 유형
 5. 경제권력과 국가권력의 상호 전환
 6. 주요 이론가와 학파별 관점
 7. 정치·경제체제별 비교
 8. 국가별 사례: 미국·한국·영국·프랑스·중국·러시아·일본
 9. 직업·집단별 범주 판단
 10. 핵심 차이 10 개
 11. 두 집단이 반드시 동일하지 않은 이유
 12. 실제 지배구조 분석 기준과 체크리스트
 13. 결론
- 참고문헌 및 자료

1. 핵심 개념의 정의

1.1 국가지배계급(國家支配階級)

국가지배계급은 국가기구의 전략적 지휘부를 점유하여 공적 강제력과 권위 있는 결정을 직접 행사하는 집단이다. 핵심은 “국가에 영향력이 있다”가 아니라 국가 명의를 결정을 내리거나, 그 결정을 준비·집행·해석·강제할 수 있는 공식적 지위에 있다. 대통령·총리·장관·의회 지도부·정당 지도부, 고위 관료, 군 지휘부, 고위 법관과 검찰·경찰·정보기관의 지휘부가 전형적인 구성원이다.

국가지배계급의 권력기반은 법률제정권, 행정명령권, 예산편성·집행권, 인사권, 과세권, 규제·허가권, 수사·기소권, 판결권, 정보수집권, 군사·경찰력과 외교적 대표권이다. 이러한 권력은 개인의 사유재산이 아니라 직위에 부착되어 있으므로 임기 종료, 선거 패배, 해임, 퇴직, 쿠데타, 정권교체, 사법판단에 따라 급격히 소멸할 수 있다.

국가지배계급은 단일한 계급의식이나 이해관계를 가진 완전한 통일체가 아니다. 선출 정치인과 직업관료, 군과 사법부, 중앙정부와 지방정부, 집권당과 야당, 규제기관과 산업부처 사이에는 지속적인 갈등이 존재한다. 따라서 분석 단위는 “국가 전체”보다 정책영역별 의사결정 연합, 즉 누가 어떤 사안에서 의제설정권과 최종 거부권을 행사하는지여야 한다.

1.2 사회지배계급(社會支配階級)

사회지배계급은 국가의 공식 직위를 보유하지 않더라도 경제적·사회적·문화적 자원과 네트워크를 통해 사회의 선택지, 기회구조, 규범, 의제와 평판을 지속적으로 형성하는 집단이다. 세습 자본가와 대기업 소유주, 금융기관과 자산운용사의 지배자, 토지·부동산 대소유자, 플랫폼·언론·문화산업의 소유·경영자, 명문 교육기관과 전문직 단체의 상층부, 종교·재단·싱크탱크·학계·문화계에서 상징자본을 독점하는 집단이 포함될 수 있다.

사회지배계급의 권력은 가격·고용·투자·신용·토지·기술·데이터·유통·광고·보도·교육자격·전문인증·문화적 정당성·기부·후원과 사회적 폐쇄를 통제하는 데서 나온다. 이 권력은 보통 국가권력보다 간접적이지만, 장기적으로는 어떤 정책이 “현실적”, “전문적”, “도덕적”, “성공한 삶”으로 간주되는지를 형성한다.

사회지배계급은 자본가만으로 제한되지 않는다. 베버와 부르디외의 관점에서는 재산이 적더라도 고도의 문화자본, 법률·의학·과학 지식, 명문학교 자격, 언론 접근권, 종교적 권위, 예술적 명성과 강한 인적 네트워크를 가진 집단이 사회적 지배에 참여할 수 있다. 다만 유명인이나 고소득자가 자동으로 사회지배계급이 되는 것은 아니며, 영향력의 지속성·제도성·재생산 가능성이 중요하다.

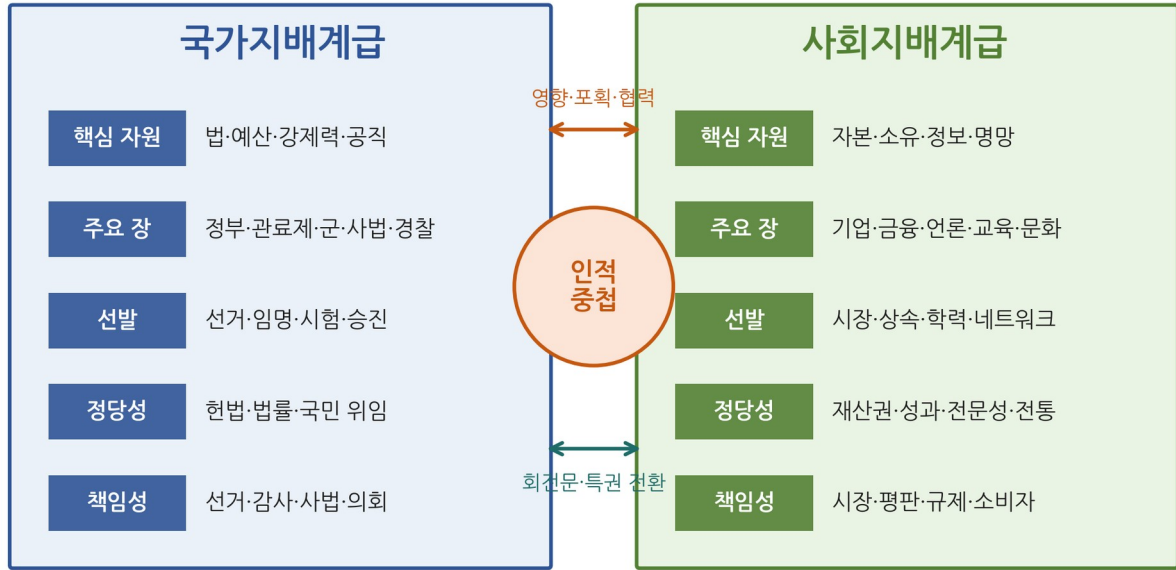


그림 1. 국가지배계급과 사회지배계급의 권력 기반 및 중첩 경로

2. 유사 개념과의 구별

개념	핵심 의미	국가지배계급·사회지배계급과의 관계
지배계급	생산관계·소유·계급구조를 바탕으로 사회의 잉여와 질서를 장기적으로 지배하는 계급. 마르크스주의에서는 주로 생산수단 소유계급을 가리킨다.	사회지배계급보다 이론적으로 더 엄격한 경제 계급 개념이며, 국가지배계급과 반드시 일치하지 않는다.
통치계급 / 정치적 지배자	국가권력을 직접 행사하여 국민을 통치하는 집단. 영어 ruling class 는 문맥에 따라 지배계급과 통치계급 모두로 번역된다.	본 보고서의 국가지배계급과 가장 가깝지만, 직업관료·사법·군·정보기관까지 포함하는 범위는 연구자에 따라 다르다.
권력엘리트	사회 전체의 중대한 결과를 좌우하는 소수의 상층 의사결정자. 밀스는 기업·군·정치 지휘부의 결합을 강조했다.	국가와 사회 양쪽의 상층을 횡단하는 개념으로, 두 범주의 중첩 부분을 포착한다.
국가엘리트	국가기구 내 핵심 지위와 전문성·재량권을 가진 정치인·고위 관료·군·법조·치안 엘리트.	국가지배계급과 사실상 동의어로 쓸 수 있으나 “계급”보다 조직적 지위와 소수성에 초점을 둔다.
경제엘리트	대규모 자산, 기업, 금융, 투자, 토지, 기술 플랫폼을 통제하는 집단.	사회지배계급의 핵심 구성요소이지만 언론·교육·문화·종교·전문직 엘리트 전체를 포함하지 않는다.
사회적 상층계급	소득·재산·교육·직업·생활양식·명망이 높은 계층.	상층 생활양식을 누려도 핵심 의사결정권이나 재생산 네트워크가 약하면 지배계급으로 보기 어렵다.
엘리트	특정 분야에서 희소한 자원·지위·성과를 가진 소수. 스포츠·예술의 탁월한 인물도 엘리트다.	모든 엘리트가 지배엘리트는 아니다. 권력과 제도적 영향력의 존재가 추가로 필요하다.
올리가르히 / 과두집단	소수 개인·가문·파벌이 정치권력과 경제자원을 폐쇄적으로 통제하는 상태 또는 집단.	엘리트 존재 자체보다 폐쇄성, 사유화, 책임성 결여, 경쟁 억압을 강조하는 평가적 개념이다.

분석상 가장 중요한 구분은 “계급(class)”과 “엘리트(elite)”다. 계급은 구조적 위치와 재생산을, 엘리트는 소수의 조직적 지위와 영향력을 강조한다.

3. 국가지배계급과 사회지배계급의 체계적 비교

구분	국가지배계급	사회지배계급
권력 기반	헌법·법률·행정권·사법권·예산·인사·과세·강제력·공공정보	자본·소유권·기업·신용·토지·기술·데이터·언론·문화·명망·네트워크
핵심 구성원	국가수반, 장관, 의회·정당 지도부, 고위 관료, 군 지휘부, 고위 법관·검찰·경찰·정보기관	대주주·세습 자본가, 대기업·금융 경영자, 대지주, 언론·플랫폼 소유자, 전문직·교육·종교·문화 상층
선발 방식	선거, 정치적 임명, 공무원 시험, 관료 승진, 군·사법 내부 경력, 정당 공천	상속, 자본 축적, 시장경쟁, 기업 승진, 학력·자격, 가문, 혼인, 후원, 전문단체·인맥
재생산 구조	정당·관료제·군·법조 조직의 경력경로, 엘리트 학교, 인사권자와 파벌, 제도적 승계	가족재산, 지분·신탁·재단, 명문교육, 문화자본, 동문·사교·이사회 네트워크, 후계자 훈련
정당성 원천	헌법, 법률, 선거, 국민주권, 공익, 전문성, 국가안보, 행정 효율	재산권, 성과, 기업가정신, 전문성, 전통, 종교·문화적 권위, 사회적 승인, 기부·공헌
영향력 행사	법률·명령·규칙, 예산·조세, 공공조달, 인허가, 수사·기소·판결, 군·경찰력, 외교	투자·철수, 고용, 가격·신용, 로비·후원, 언론·광고, 연구·교육, 플랫폼 규칙, 평판·문화 생산
책임성	선거, 의회질문, 감사, 사법심사, 정보공개, 공직윤리, 탄핵·해임·징계	주주·채권자, 시장경쟁, 소비자, 노동법·공정거래·금융규제, 평판, 언론·시민사회 감시
공개성	직위·권한·예산·법적 절차가 원칙적으로 공개되나 안보·수사·인사 영역은 비공개	소유구조·계약·네트워크·내부정보가 분산·비공개되기 쉽고 영향력은 간접적
지속성	임기와 권권교체에 민감하나 직업관료·군·사법은 장기 지속 가능	재산·기업·가문·학교·네트워크를 통해 세대 간 지속 가능성이 높음
국가와의 관계	국가 그 자체를 대표하고 국가기구를 운영	국가에 로비·협력·저항·의존하며 경우에 따라 국가에 포획되거나 국가를 포획
시장과의 관계	시장을 설계·규제·보호·과세하고 때로 국영기업 을 통해 참여	시장의 핵심 행위자이지만 국가 규제·계약·통화·법질서에 의존
핵심 취약성	선거패배, 숙청, 해임, 사법처리, 조직개편, 정당성 위기, 관료적 무능	시장붕괴, 기술변화, 상속분할, 규제, 소비자·노동자 저항, 평판 위기, 국가의 자산통제
대표적 측정지표	공직 직위, 최종 결재권, 예산·인사권, 비상권, 명령계통, 정책 초안·집행 관여	지분·자산, 시장점유율, 고용·신용 통제, 미디어 도달, 이사회·재단·학교 네트워크, 로비 접근

4. 두 집단의 관계 유형: 일치·부분 중첩·갈등·분리

4.1 거의 일치하는 경우

국가 지도부가 주요 경제·사회조직의 인사와 자산을 직접 통제하고, 기업·언론·교육·사회단체의 상층이 당-국가의 인사체계 안에 포함되는 경우 두 집단은 크게 일치한다. 일당 당-국가, 군사정권의 국가자본주의, 혁명 후 국유화 체제에서 전형적으로 나타난다.

일치는 “모든 고위 공직자가 부자”라는 의미가 아니다. 핵심은 사회적 자원의 존속과 배분이 국가의 정치적 승인에 의존하고, 경제·문화 엘리트가 독자적 조직기반을 형성하기 어려운가이다. 중국의 당-국가와 국유기업 지배구조, 일부 권위주의 체제의 국영 미디어·기업 네트워크가 이에 가까운 사례다.

4.2 부분적으로 중첩되는 경우

대부분의 현대국가는 이 유형에 속한다. 선출 정치인, 관료, 기업인, 금융인, 법조인, 학자, 언론인이 공식적으로는 서로 다른 조직에 속하지만, 명문학교·지역·가문·혼인·이사회·재단·정당후원·정책위원회·싱크탱크를 통해 연결된다. 일부 인물은 회전문 경력으로 국가와 시장을 반복적으로 이동한다.

중첩은 협력과 포획을 구분해야 한다. 정부가 전문지식을 얻고 민간이 정책 예측가능성을 확보하는 정상적 협력도 있다. 반면 특정 기업이나 직업집단이 규칙 작성자, 감독자, 집행자에게 비대칭적으로 접근하여 공익보다 사익을 우선시키면 규제포획 또는 국가포획 문제가 발생한다.

4.3 같등하거나 분리되는 경우

국가엘리트가 세금·규제·국유화·반독점·토지개혁·노동권·언론규제를 추진하면 사회경제 엘리트와 충돌할 수 있다. 반대로 기업·금융·언론 엘리트가 정부의 산업정책, 자본통제, 안보정책 또는 인사개입에 저항할 수 있다. 자유민주주의의 정권교체는 국가 지휘부와 장기 지속하는 사회엘리트 사이의 시간적 분리를 강화한다.

권위주의에서도 분리가 가능하다. 경제 엘리트가 자율적 정치세력으로 성장하면 정권이 숙청·세무조사·국유화·자산재배분을 통해 통제하려 할 수 있다. 러시아의 경우 1990년대에는 일부 올리가르히가 약한 국가를 압도했지만, 이후에는 정치적 충성과 국가 보호가 부의 지속 조건이 되는 국가우위 관계가 강화되었다.

관계 유형	판별 기준	주요 함의
일치	핵심 인사·자산·조직이 동일한 당·국가 또는 군부 네트워크에 종속	높은 집중과 동원력, 낮은 자율성·경쟁·투명성 위험
부분 중첩	각 조직은 분리되어 있으나 학교·경력·로비·위원회·회전문으로 연결	정책조정 가능, 동시에 포획·특혜·접근 불평등 위험
같등	국가의 규제·재분배·안보 목표와 기업·금융·언론의 이해가 충돌	개혁과 견제의 가능성, 자본도피·정책마비·보복 위험
분리	국가와 사회의 지배집단이 서로 다른 인적·제도적 기반에서 작동	다원주의와 자율성, 그러나 민주적 통제 밖의 사적 권력 가능

5. 경제권력과 국가권력의 상호 전환

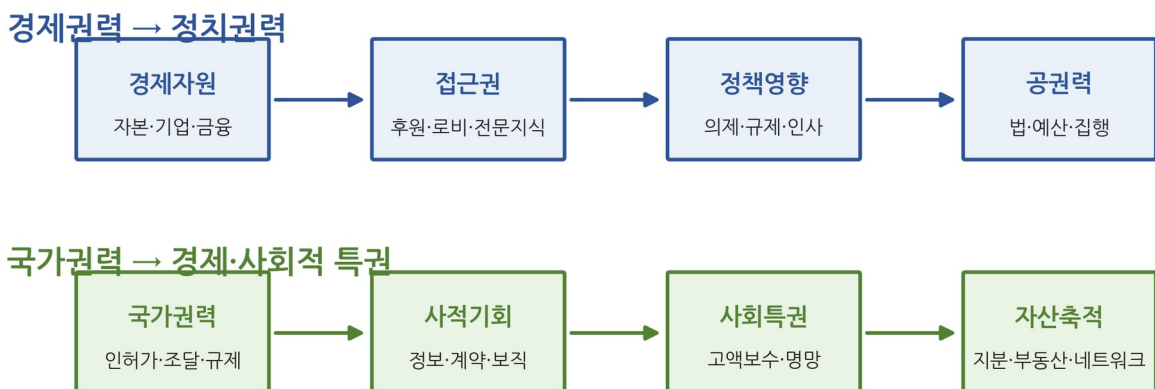


그림 2. 경제권력의 정치권력화와 국가권력의 사적 특권화 과정

5.1 경제권력이 정치권력으로 전환되는 경로

- 정치자금과 선거지원: 기업·부유층·이익단체가 합법적 기부, 독립지출, 정당 후원, 선거 인프라 제공을 통해 접근권과 의제 우선순위를 확보한다. 자금 제공이 정책 대가와 직접 교환되면 부패이고, 명시적 거래가 없어도 반복적 접근의 불평등이 구조적 영향력을 만든다.

- 로비와 정책 전문지식: 복잡한 금융·기술·의료·에너지 분야에서 기업과 전문단체는 정부가 필요로 하는 정보와 법안 문안을 제공한다. 정보 비대칭이 크면 규제대상자가 규칙의 설계자가 되는 규제포획이 발생할 수 있다.
- 언론·플랫폼과 의제설정: 미디어 소유, 광고, 검색·추천 알고리즘, 전문가 네트워크는 무엇이 공론장의 문제로 부상하고 어떤 대안이 합리적으로 보이는지를 좌우한다. 이는 직접 명령보다 느리지만 광범위하다.
- 인사와 회전문: 기업 임원이 장관·규제기관장으로 진출하거나 전직 공직자가 기업·로펌·협회에 취업하면 인적 신뢰와 정책지식이 이동한다. 공익적 전문성 순환과 이해충돌을 구분하기 위해 냉각기간, 직무회피, 공개, 취업심사가 필요하다.
- 구조적 의존: 정부가 투자, 고용, 세수, 국채시장, 신용평가, 핵심기술과 공급망에 의존하면 기업이 명시적 로비 없이도 정책 선택의 범위를 제한할 수 있다. 풀란차스와 구조주의 국가론이 강조하는 지점이다.

5.2 국가권력이 경제적·사회적 특권으로 전환되는 경로

- 인허가·조달·보조금·세제: 공직자는 시장진입, 공공계약, 금융지원, 토지개발, 세제혜택을 배분한다. 재량이 크고 경쟁절차가 약하면 정치적 연고가 경제적 렌트로 전환된다.
- 정보와 타이밍: 통화·규제·개발·수사·국방·공공투자에 관한 비공개 정보는 투자·채용·계약에서 막대한 가치가 있다. 내부정보 이용과 정보비대칭을 통제하는 법과 감사가 핵심이다.
- 회전문과 보상 지연: 재직 중 특정 산업에 유리한 결정을 내린 뒤 해당 산업의 고액 직위로 이동하면 사후 보상의 의심이 생긴다. 한국의 퇴직공직자 취업제한, 일본의 재취업 규제, 영국·프랑스의 공직 후 취업심사는 이러한 위험을 겨냥한다.
- 국영기업·공공기관 인사: 정치권력은 공기업·연기금·대학·재단·협회 직위를 통해 지지자와 퇴직 관료에게 소득, 명망, 네트워크를 제공할 수 있다. 이를 공공목적의 전문인사와 낙하산·후견주의로 구분해야 한다.
- 법적 면책과 선택적 집행: 수사·세무·규제의 선택적 집행, 사면, 특혜적 입법은 정치적 충성을 자산보호와 결합시킨다. 권위주의 체제에서는 재산권이 독립적 법원보다 정권과의 관계에 더 의존할 수 있다.

6. 주요 이론가와 학파별 관점

이론	핵심 자원/개념	두 집단의 관계	핵심어
마르크스·엔겔스	소유·생산관계	경제적 지배계급이 국가를 지배하는 경향	도구성·계급국가
베버	계급·신분·당·관료제	국가 관료와 사회경제 엘리트를 구분	합법적 지배·조직
파레토·모스카·미헬스	조직된 소수·엘리트 순환	어떤 체제에도 지배소수가 존재	순환·과두화
C. 라이트 밀스	정치·군사·기업의 지휘부	상층 제도 간 인적·조직적 결합	권력엘리트
그람시	강제+동의, 시민사회	국가와 사회의 헤게모니 블록	문화적 지도력
밀리밴드	국가 엘리트의 사회적 배경·연계	자본가계급의 인적·제도적 영향	도구주의 경향
풀란차스	국가의 상대적 자율성	국가는 계급관계의 물질적 응축	구조주의
부르디외	경제·문화·사회·상징자본과 장	국가는 메타자본을 집중하고 엘리트가 장을 횡단	재생산·전환

그림 3. 주요 이론의 초점과 두 지배집단의 관계

6.1 마르크스와 엥겔스: 계급국가론

마르크스와 엥겔스는 자본주의 사회에서 생산수단을 소유한 부르주아지가 경제적 지배계급이며, 국가가 소유 질서와 계급지배를 유지하는 역할을 한다고 보았다. 널리 알려진 “현대 국가의 집행부는 전체 부르주아지의 공동업무를 관리하는 위원회”라는 문구는 국가와 자본가계급의 기능적 결합을 압축한다.

그러나 마르크스의 역사분석은 국가가 개별 자본가의 즉각적 명령에만 복종한다고 단순화하지 않는다. 보나파르트 체제처럼 국가관료와 군이 상대적 독자성을 확보하고 계급들 사이에서 균형을 잡으면서도 장기적으로 소유질서를 보전할 수 있다. 이 관점에서 사회지배계급은 자본가계급이고, 국가지배계급은 그 지배를 수행하는 정치·관료적 대리자이거나 특수한 조건에서 상대적으로 자율적인 국가집단이다.

6.2 베버: 관료제, 지배 유형, 계급·신분·당

베버는 경제계급만으로 권력구조를 설명하지 않았다. 시장에서의 계급상황, 사회적 명예를 배분하는 신분집단, 조직적 권력을 추구하는 정당이 서로 다른 차원의 지배를 형성한다. 따라서 부유한 기업가, 명망 높은 전문직, 정당 지도자와 직업관료는 서로 다른 권력기반을 가진다.

근대국가는 합법적·합리적 지배와 전문관료제를 통해 작동한다. 관료는 문서, 전문지식, 경력, 위계와 조직기억을 독점하기 때문에 선출 정치인을 제약할 수 있다. 베버의 관점은 국가지배계급을 단순한 자본가의 도구로 환원하지 않고, 국가조직 자체의 전문성과 권력축적을 분석하게 한다.

6.3 파레토·모스카·미헬스: 고전 엘리트이론

파레토는 모든 사회에서 통치엘리트와 비통치엘리트가 존재하고 엘리트의 순환이 체제 안정의 핵심이라고 보았다. 모스카는 조직된 소수가 조직되지 않은 다수를 지배하며, 지배집단은 자신의 권력을 정당화하는 정치공식을 사용한다고 설명했다. 미헬스는 대중정당과 노동조합조차 전문지도부·정보독점·조직기술 때문에 과두화된다는 “과두제의 철칙”을 제시했다.

이 학파는 자본주의·사회주의·민주주의를 막론하고 지배소수가 발생한다고 본다. 국가지배계급은 “정치계급” 또는 통치엘리트이며, 사회지배계급은 부·지식·조직자원을 가진 비통치엘리트다. 핵심 질문은 엘리트가 폐쇄되는가, 순환하는가, 경쟁하는가이다.

6.4 C. 라이트 밀스: 권력엘리트론

밀스는 20세기 미국에서 기업, 군, 연방정치의 지휘부가 대규모 조직의 성장과 인적 순환을 통해 결합했다고 보았다. 이들은 반드시 비밀리에 공모하는 단일집단은 아니지만, 비슷한 교육·사회배경·생활양식·경력망을 공유하고 국가적 규모의 결정을 내릴 수 있는 “지휘소”를 점유한다.

밀스의 핵심 공헌은 국가지배계급과 사회지배계급의 교차점을 네트워크와 조직지위로 측정한 것이다. 기업가가 국방장관이 되고 장성이 방산기업 이사회로 이동하는 식의 순환은 두 영역을 결합한다. 다만 현대에는 기술 플랫폼, 자산운용, 전문 서비스, 미디어와 싱크탱크를 추가하여 확장할 필요가 있다.

6.5 그람시: 헤게모니와 국가-시민사회

그람시는 지배가 경찰·군·법률의 강제만으로 유지되지 않고, 학교·언론·종교·지식인·문화와 일상적 상식을 통해 피지배자의 동의를 조직하는 헤게모니로 작동한다고 보았다. “정치사회”와 “시민사회”의 결합이 넓은 의미의 국가를 구성한다.

이 관점에서 국가지배계급은 강제와 행정의 장을, 사회지배계급은 문화·지식·도덕적 지도력의 장을 장악한다. 두 집단이 역사적 블록을 형성하면 안정적 지배가 가능하고, 국가가 강하지만 사회적 동의를 잃거나 사회엘리트가 분열되면 헤게모니 위기가 발생한다.

6.6 밀리밴드와 폴란차스: 국가 논쟁

밀리밴드는 서구 자본주의 국가의 고위 정치인·관료·군·사법 엘리트가 상류계급 출신이고 기업가·금융가와 교육·사교·경력 네트워크를 공유한다는 경험적 분석을 통해 국가의 계급편향을 설명했다. 이는 국가엘리트의 인적 구성과 직접적 연결을 강조하는 도구주의적 접근으로 알려졌다.

폴란차스는 국가를 개별 자본가가 조종하는 단순한 도구가 아니라 계급관계가 제도적으로 응축된 구조로 보았다. 국가는 자본가계급의 장기적 공동이익을 위해 특정 자본분파의 단기요구를 거부할 수 있고, 노동계급에 양보를 제공할 수도 있다. 이것이 “상대적 자율성”이다. 두 관점을 결합하면 인맥과 인사뿐 아니라 정책이 자본 축적·사회질서의 재생산에 어떤 구조적 기능을 하는지 함께 분석할 수 있다.

6.7 부르디외: 자본·장·재생산

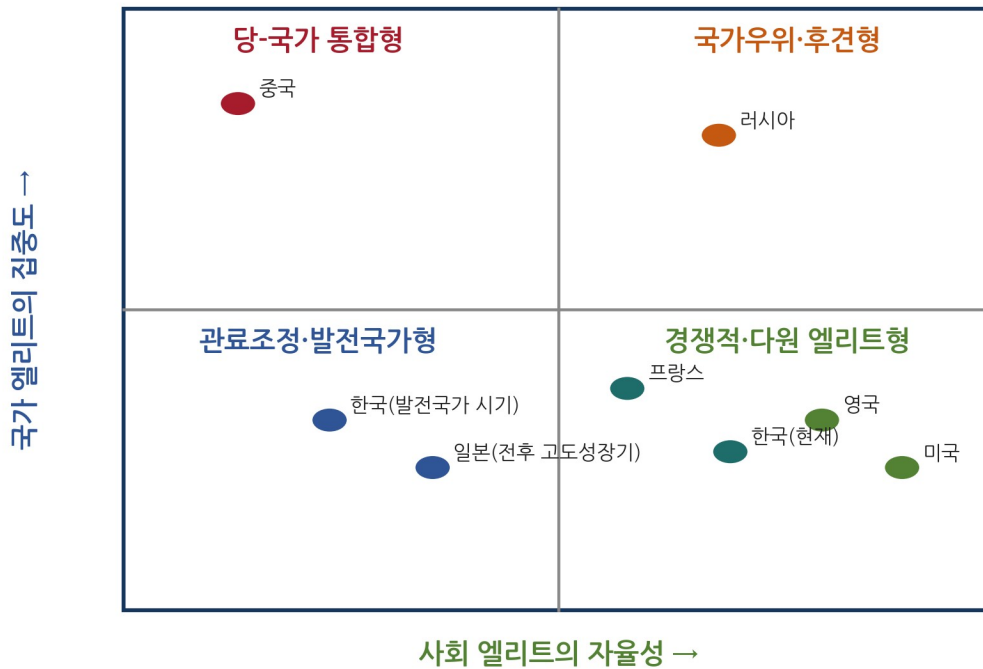
부르디외는 경제자본, 문화자본, 사회자본, 상징자본이 서로 전환되며 정치·관료·기업·학문·법률·언론·예술 등 각 “장(field)”에서 경쟁한다고 보았다. 국가는 자격, 통계, 법적 분류, 공식 명명, 화폐와 교육제도를 통해 여러 자본의 교환비율을 설정하는 “메타자본”을 집중한다.

이 관점에서 국가지배계급은 관료장과 정치장에서 국가자본을 통제하는 집단이고, 사회지배계급은 경제·문화·사회·상징자본을 축적한 여러 분파다. 명문학교, 시험, 전문자격, 결혼, 재단, 출판·언론, 문화취향은 지배계급을 세대 간 재생산한다. 한 인물이 장을 이동할 때 자본의 전환이 일어난다.

이론	권력의 핵심	두 집단의 관계	분석 초점
마르크스·엔겔스	생산수단 소유와 계급관계	자본가계급의 장기 지배를 보전하는 국가	경제적 지배의 우선성
베버	합법적 권위, 관료제, 계급·신분·당	관료조직은 독자적 전문성과 이해를 가짐	다차원 권력
파레토·모스카·미헬스	조직된 소수와 엘리트 순환	통치엘리트는 불가피하나 개방·순환 여부가 중요	과두화·순환
밀스	대규모 조직 지휘부의 인적 결합	정치·군사·기업 엘리트가 교차	권력엘리트 네트워크
그람시	강제와 동의, 헤게모니	국가와 시민사회의 결합으로 지배 유지	문화·이념
밀리밴드	국가엘리트의 출신·연계	자본가계급과 국가엘리트의 인적 중첩	도구주의 경향
폴란차스	계급관계의 구조적 응축	국가가 상대적 자율성을 가지며 체제 재생산	구조와 기능
부르디외	복수 자본과 장의 경쟁	국가자본과 사회자본의 전환·재생산	교육·자격·상징

7. 정치·경제체제별 관계 비교

체제별 국가-사회 엘리트 관계의 이상형 지도



※ 실제 국가는 시기·정책 영역에 따라 위치가 달라지는 혼합형이다.

그림 4. 체제별 국가-사회 엘리트 관계의 이상형. 실제 국가는 정책영역과 시기에 따라 이동한다.

체제 유형	국가지배집단	사회지배집단	전형적 관계	핵심 위험
자유민주주의·시장경제	선거·권력분립·직업관료제·사법독립	기업·금융·언론·전문직·시민사회가 자율적	법적 분리와 경쟁, 로비·정치자금·회전문으로 부분 중첩	다원주의와 포획이 공존
의회주권형 민주주의	의회 다수와 내각이 국가 지휘부를 구성, 상설 관료제가 지원	금융·언론·대학·전문직·계급문화 네트워크가 지속	정권교체에도 상층 네트워크 일부 지속	공식 책임성과 비공식 접근권의 격차
발전국가	경제관료·산업부처·정책금융이 산업전략 주도	대기업·은행·수출산업과 조직적 협력	국가가 자본을 육성하고 자본이 성장·고용 제공	정책조정의 효율과 정경유착 위험
일당 당·국가 사회주의	당 조직이 정부·군·관료·사법·인사체계를 지도	국유기업·당 조직·허가체계에 사회엘리트가 결합	국가와 사회지배집단의 높은 통합	민간자본의 자율성이 정치적 승인에 의존
개인주의적 권위주의	국가수반·안보·군·정보기관과 충성 네트워크 집중	기업가·올리가르히는 자산 보호를 위해 정권에 의존	국가권력이 경제엘리트를 선택·교체	재산권의 정치화, 충성 경쟁
군사정권	군 지휘부가 정치·치안·국영기업을 장악	기업·관료·기술엘리트가 군부와 연합하거나 종속	강한 국가우위, 산업·안보 연합	강제력 집중과 책임성 취약

8. 국가별 사례 비교

아래 사례는 “누가 그 나라를 실제로 지배한다”는 단정이 아니라, 제도와 권력자원이 결합되는 전형적 경로를 비교한 것이다. 동일 국가에서도 정권, 산업, 지역, 위기상황에 따라 관계가 달라진다.

8.1 미국: 분산된 국가권력과 강한 기업·금융·미디어 엘리트

미국의 국가지배집단은 대통령과 백악관 참모, 내각과 정치임명직, 의회 지도부와 위원회, 연방 사법부, 군·정보기관, 독립규제기관, 주정부 등으로 분산된다. 고위 직업관료인 Senior Executive Service는 정치임명직과

일반 공무원 사이의 연결층으로 설계되었고, 경력직은 원칙적으로 능력경쟁과 자격심사를 거친다. 이 구조는 단일한 “국가계급”보다 기관 간 경쟁과 거부권을 만든다.

사회지배집단은 대기업, 월스트리트·사모펀드·자산운용, 기술플랫폼, 방산·에너지·의료산업, 대형 로펌·컨설팅, 전국 미디어, 명문대학·재단·싱크탱크와 부유한 기부자 네트워크로 다원화되어 있다. 로비공시, 정치자금, 규제기관 인사, 싱크탱크와 전문가 공급이 경제권력의 정치권력화 통로다.

미국은 밀스의 권력엘리트론이 강한 설명력을 갖지만, 엘리트 내부의 정당·산업·지역·이념적 분열, 법원·연방제·선거·시민단체·언론의 상호견제를 함께 봐야 한다. 즉 통합된 단일 지배계급이라기보다 특정 의제에서 연합하는 복수의 권력블록에 가깝다.

8.2 한국: 발전국가의 유산, 재벌·관료·정치·법조 네트워크

한국의 국가지배집단은 대통령제의 강한 행정부, 국회·정당 지도부, 고위공무원단, 검찰·법원·경찰, 군, 경제관료와 규제기관으로 구성된다. 고위공무원단은 역량평가와 성과관리, 직업공무원제와 정치적 중립을 제도적 원칙으로 한다. 동시에 대통령의 인사권과 정권별 정책 방향이 상층 관료의 배치에 큰 영향을 미친다.

사회지배집단의 중심에는 대규모 기업집단과 총수일가, 금융·부동산 자산가, 대형 언론, 법조·의료·회계·학계의 전문직 상층, 명문대·지역·관료 동문 네트워크가 있다. 공정거래위원회는 2026년 자산 5조 원 이상 102개 기업집단을 공시대상기업집단으로 지정했다. 이는 경제자원의 집중을 관찰할 수 있는 공식 지표이지, 지정된 모든 집단이 동일한 정치권력을 갖는다는 뜻은 아니다.

1960~1980년대 발전국가에서는 정부가 정책금융·인허가·수출지원으로 대기업을 육성했고 기업은 성장·고용·수출을 제공했다. 민주화와 시장개방 이후 국가와 재벌의 관계는 일방적 국가우위에서 상호의존·갈등·규제로 변화했다. 퇴직공직자 취업제한은 퇴직 후 3년, 퇴직 전 5년간 업무관련성을 기준으로 회전문 위험을 심사한다.

8.3 영국: 의회내각제, 상설 관료제, 금융·언론·교육 네트워크

영국의 국가지배집단은 의회 다수당과 내각, 총리실, 고위 공무원, 사법기관과 안보기구로 구성된다. Civil Service Code는 공무원이 능력에 따라 공개경쟁으로 임용되고 정직·객관성·공정성·정치적 중립을 지켜야 하며, 장관은 의회에 책임진다는 구조를 명시한다.

사회지배집단은 City of London의 금융·법률·회계 네트워크, 대기업, 미디어 소유자, 사립학교·옥스브리지·전문직·귀족 및 상류계급 문화와 재단 네트워크를 포함한다. 이들은 국가 직위와 분리되어 있으나 교육과 경력, 정당후원, 자문위원회, 로비와 공직 후 취업을 통해 연결된다.

영국은 국가와 사회의 분리가 비교적 제도화되어 있지만, 비공식적 계급문화와 접근권의 불평등이 장기적으로 작동한다. 공직 후 민간취업 심사제도는 회전문의 필요성과 이해충돌 위험 사이의 균형을 추구해 왔다.

8.4 프랑스: 강한 행정국가와 고위관료-기업 엘리트의 교차

프랑스의 국가지배집단은 대통령과 정부, 의회, 중앙집권적 고위행정, 국무원·감사원·사법·경찰·군, 공기업 지휘부로 구성된다. 전통적으로 ENA와 grandes écoles, grands corps가 고위 국가엘리트의 선발과 동질성을 형성했다. 2021년 이후 ENA를 INSP로 개편하고 여러 고위공무원단을 통합하여 개방성과 직무중심 인사를 강화하려는 개혁이 진행되었다.

사회지배집단은 대기업·금융·명문학교·전문직·출판·언론·문화예술 엘리트로 구성되며, 고위 관료가 민간기업으로 이동하는 pantouflage가 국가와 기업을 연결한다. 프랑스는 국가가 산업·금융·교육에 강하게 개입해 온 만큼 국가엘리트가 사회엘리트의 일부를 직접 생산하는 경향이 강하다.

프랑스형은 베버의 관료제, 부르디외의 국가귀족과 교육 재생산, 밀리밴드의 인적 중첩을 동시에 보여준다. 다만 고위공직자의 민간이동을 제한할 권한을 가진 투명성 기관 등 제도적 통제가 존재한다.

8.5 중국: 당-국가의 지휘와 국유·민간 경제엘리트의 정치적 통합

중국의 국가지배집단은 중국공산당의 중앙 지도부, 당 조직·조직부, 국무원, 인민해방군, 정법·공안·국가안전기관, 중앙·지방 관료체제와 국유기업 지도부를 포괄한다. 헌법과 당장에는 공산당 지도와 사회주의 시장경제, 공공소유의 중심적 지위가 명시되어 있다.

사회지배집단에는 국유기업 관리자, 지방 개발연합, 민간 대기업가, 금융·부동산·기술기업, 대학·연구기관·미디어·문화엘리트가 포함되지만 이들의 조직적 자율성은 당-국가와의 관계에 의해 제약된다. 기업 내부 당 조직과 인사·규제·금융 접근은 경제권력의 독립적 정치세력화를 제한한다.

따라서 중국은 국가지배계급과 사회지배계급의 중첩이 높은 당-국가형이다. 그러나 당·중앙정부·지방정부·국유기업·민간기업 사이에는 예산, 성장, 규제, 혁신을 둘러싼 내부 경쟁이 존재하므로 완전한 일체화로 단순화해서는 안 된다.

8.6 러시아: 대통령·안보기구 중심의 국가우위와 충성 기반 경제엘리트

러시아의 국가지배집단은 대통령 행정부, 안보회의, 군·정보·치안기관 출신의 실로비키, 중앙관료, 국영기업 지도부와 충성 네트워크를 중심으로 집중되어 있다. 헌법상 대통령은 국가원수이자 헌법의 보증자이며 행정부 체계의 통일성에 큰 영향력을 갖는다.

1990년대에는 약한 국가와 민영화 과정에서 올리가르히가 미디어·금융·자원을 장악하여 정치에 직접 영향력을 행사했다. 이후 국가가 전략산업·언론·지역정치에 대한 통제를 강화하면서 경제엘리트의 자산과 지위가 정권 충성 및 국가 보호와 더 밀접하게 결합되었다.

러시아형에서는 사회지배계급이 국가권력을 독립적으로 지배한다기보다 국가 지도부가 경제엘리트의 진입·퇴출·자산안전을 결정하는 경향이 강하다. 다만 전쟁경제, 제재, 국영기업, 지역·안보기구의 경쟁은 지배연합 내부의 불확실성을 키운다.

8.7 일본: 정치·관료·기업의 조정 네트워크와 아마쿠다리

일본의 국가지배집단은 총리와 내각, 자민당을 포함한 정당 지도부, 국회, 중앙부처의 직업관료, 사법·경찰·자위대 지도부로 구성된다. 전후 고도성장기에는 경제부처의 전문관료가 산업정책, 행정지도, 금융·규제를 통해 기업을 조정했다.

사회지배집단은 대기업·금융·게이단렌, 기업집단·거래망, 미디어, 대학·전문직과 지역·업계단체다. 정치인-관료-기업의 “철의 삼각형”과 고위 관료의 퇴직 후 업계·공익법인 취업인 아마쿠다리가 국가와 기업의 인적 연결을 설명해 왔다.

1990년대 이후 금융위기, 선거제도·행정개혁, 기업지배구조 변화와 총리실 인사통제 강화로 전통적 관료·기업 네트워크는 약화·변형되었지만 사라지지는 않았다. 최근 연구는 고위 관료의 민간기업 취업이 정부대출과 기업가치에 영향을 줄 수 있음을 보여준다.

국가	국가지배집단의 특징	사회지배집단의 특징	관계 유형	주요 연결 메커니즘
미국	분권·정치임명직+경력관료·군·사법	기업·금융·기술·미디어·전문서비스	부분 중첩·경쟁	로비·정치자금·회전문·연방제 거부권
한국	대통령제·고위관료·검찰/사법·군	재벌·금융·부동산·언론·전문직	발전국가 유산의 상호의존	정책금융·인허가·퇴직취업·동문망
영국	내각·의회·정치중립 상설관료제	City·미디어·전문직·교육·계급문화	제도적 분리+비공식 중첩	의회책임·자문·로비·공직후취업
프랑스	대통령·중앙행정·고위관료·공기업	대기업·금융·grandes écoles·문화	강한 교차와 국가생산 엘리트	INSP·pantouflage·국가산업 정책
중국	공산당·국가·군·공안·국유기업	국유기업·민간대기업·기술·학계	높은 통합·당 우위	당조직·인사·금융·규제
러시아	대통령·안보기구·국영기업·총성망	올리가르히·자원·금융·미디어	국가우위·후견관계	충성·보호 교환·자산재배분

국가	국가지배집단의 특징	사회지배집단의 특징	관계 유형	주요 연결 메커니즘
일본	내각·정당·직업관료	대기업·게이단렌·금융·업계단체	조정 네트워크·부분 중첩	철의 삼각형·아마쿠다리·행정지도

9. 직업·집단별 범주 판단: 복수 소속 가능

직업·집단	국가지배계급	사회지배계급	판단 기준과 중첩 가능성
세습 자본가·대주주	원칙적으로 아님	전형적 핵심	장관·국회의원·국영기업 지휘부 등 공직을 맡으면 두 범주에 동시 소속
대기업 전문경영자	보통 아님	핵심 또는 상층 대리인	기업 규모·재량·이사회 통제력에 따라 단순 고소득 관리자와 구분
금융인·자산운용가	보통 아님	핵심 가능	중앙은행·재무부·금융규제기관 지휘부에 임명되면 중첩
고위 관료	전형적 핵심	상황에 따라 일부	재직 중 공식 국가권력. 퇴직 후 기업·로펌·협회로 이동하면 사회엘리트 전환
선출 정치인·정당 지도부	전형적 핵심	배경·소유·네트워크에 따라 가능	부유한 기업가 정치인, 언론사 소유 정치인은 양쪽에 속할 수 있음
군부·정보·경찰 지휘부	전형적 핵심	권위주의·군산복합체에서 중첩	퇴직 후 방산·보안기업 진출 또는 기업자산 통제 시 사회권력 획득
고위 법관·검찰·대형로펌 변호사	재직 공직자는 핵심	대형로펌·전문직 상층은 사회엘리트	사법권과 법률자본의 전환, 전관 네트워크의 검증 필요
언론사 소유주·경영자	공영방송·국영매체 지휘부는 가능	전형적 핵심	편집권, 소유권, 광고시장, 정치접근을 구분해야 함
기자·방송인	보통 아님	명망·의제설정력이 지속되면 일부	유명성만으로 지배계급은 아님. 소유·편집·배포 통제력이 중요
대학총장·교수·연구자	국립기관 지휘부는 일부	문화·전문지식 엘리트 가능	정책자문, 자격배분, 명문학교 선발, 연구의제 통제 여부가 중요
종교지도자	국교·국가종교 체제에서는 일부	상징·조직자본이 크면 핵심	신도조직, 재산, 교육·복지, 정치후원과 도덕적 권위 측정
예술가·문화산업 인사	국가 문화기관 지휘부는 일부	상징자본이 크면 영향	개인 명성과 플랫폼·유통·제작자본 통제는 구분
의사·회계사·법무사 등 전문직	규제기관·공공기관 지휘부는 일부	전문단체 상층은 사회엘리트	면허·자격·수가·표준·정보 비대칭을 통제하는지 분석
공기업·국영기업 경영자	국가 임명과 정책수행이면 핵심에 가까움	시장지배력이 크면 동시에 사회엘리트	국가자본과 기업자본이 직접 결합하는 대표적 중첩지대

판단 규칙: 직업명보다 “자원의 규모”, “최종 결정권”, “조직의 전략적 위치”, “영향력의 지속성”, “세대 간 재생산”을 본다.

10. 핵심 차이 10 개

- 권력의 원천:** 국가는 합법적 권위와 강제력, 사회는 소유·시장·지식·문화·명망·네트워크에 기반한다.
- 직위와 자산:** 국가권력은 공직에 부착되고, 사회권력은 자산·조직·관계망에 축적된다.
- 선발 메커니즘:** 국가는 선거·임명·시험·승진, 사회는 상속·시장·학력·자격·가문·인맥으로 선발된다.

4. **권력 행사 방식:** 국가는 법·예산·인사·허가·수사·판결·강제, 사회는 투자·고용·신용·정보·여론·문화로 영향력을 행사한다.
5. **정당성:** 국가는 헌법·국민주권·법률·공익, 사회는 재산권·성과·전문성·전통·사회적 승인에서 정당성을 얻는다.
6. **책임성:** 국가는 선거·의회·감사·사법심사, 사회는 시장·주주·규제·소비자·평판 감시에 더 크게 의존한다.
7. **공개성:** 국가의 권한과 절차는 원칙적으로 공개되지만, 사회권력의 계약·소유·네트워크는 더 분산되고 비공식적이다.
8. **시간성:** 정치권력은 임기와 정권교체에 민감하고, 사회권력은 재산·가문·학교·조직을 통해 장기 지속되기 쉽다.
9. **국가·시장 관계:** 국가집단은 시장의 규칙을 만들고, 사회집단은 시장에서 자원을 축적하면서 국가의 법질서에 의존한다.
10. **실패 방식:** 국가집단은 정당성 상실·무능·권력남용으로, 사회집단은 독점·불평등·세습·포획·평판붕괴로 위기를 맞는다.

11. “국가를 지배하는 집단”과 “사회를 지배하는 집단”이 반드시 동일하지 않은 이유

- 권력자원의 성격이 다르다. 군대·경찰·법원·조세·예산은 국가만이 합법적으로 행사할 수 있는 자원이며, 기업·재산·언론·교육·문화적 권위는 국가 밖에 분산될 수 있다.
- 선발과 교체 시간표가 다르다. 선거와 임명은 짧은 주기로 국가 지휘부를 바꾸지만 기업 지분, 토지, 학교·가문·전문직 네트워크는 수십 년 지속될 수 있다.
- 국가에는 상대적 자율성이 필요하다. 국가는 자본가들 사이의 갈등을 조정하고 노동·지역·세대·안보 문제를 관리해야 하므로 특정 사회엘리트의 즉각적 요구를 거부할 수 있다.
- 사회엘리트는 서로 경쟁한다. 금융, 제조, 기술, 에너지, 언론, 전문직, 종교, 문화 엘리트의 이해가 일치하지 않으며 서로 다른 정당·관료조직과 연합한다.
- 민주주의와 법치가 경계를 제도화한다. 선거, 공직윤리, 권력분립, 공개경쟁, 반독점, 노동권, 언론자유는 국가와 사적 권력의 합일을 어렵게 만든다.
- 전문관료제는 자체 조직이익을 갖는다. 관료는 예산·관할·전문성·정책유산을 보호하고 정치인·기업과 다른 선호를 가질 수 있다.
- 위기상황은 권력균형을 바꾼다. 전쟁·금융위기·팬데믹·기술전환에서는 국가권력이 확대되고, 평상시 민영화·금융화·플랫폼화에서는 사회경제 권력이 커질 수 있다.
- 국제자본과 초국가 네트워크가 존재한다. 다국적기업, 국제금융, 글로벌 미디어와 전문서비스는 한 국가의 정치지휘부와 다른 공간에서 작동한다.
- 대중과 중간조직이 제약한다. 노동조합, 시민단체, 지방정부, 중소기업, 종교·지역공동체, 유권자와 소비자는 엘리트 연합을 분열시키거나 개혁을 강제할 수 있다.
- 정당성과 효율성의 요구가 다르다. 국가는 공공성·보편성·안보를, 기업은 수익·효율을 우선하는 경향이 있어 정책목표가 충돌한다.

결론적으로 두 집단은 “서로 무관한 별개의 세계”도 아니고 “완전히 동일한 단일 계급”도 아니다. 실제 관계는 제도적 분리 위에 자원·인맥·정책의 교환이 형성되는 가변적 구조다.

12. 실제 지배구조 분석 기준과 체크리스트

12.1 분석 단위: 개인이 아니라 결정과 네트워크

지배구조 분석은 유명한 목록을 만드는 작업이 아니다. 특정 정책결정—예산, 법률, 인허가, 군사작전, 금융구조, 기업결합, 토지개발, 교육과정, 플랫폼 규칙—을 선택하고, 의제 형성부터 초안·협상·결재·집행·사후평가까지의 행위자를 추적해야 한다.

공식 조직도와 실제 영향력을 분리한다. 법적 최종권자는 장관이지만 정책초안은 고위관료와 외부 자문단이 만들 수 있고, 기업은 투자철수 가능성으로 간접적 거부권을 가질 수 있다. 반대로 언론에 자주 등장하는 인물이 실제 예산·인사·조직통제권은 없을 수 있다.

판단 차원	핵심 질문	검증 자료
공식 권한	법률상 최종 결재·명령·거부·임명·해임·예산 권한은 누구에게 있는가?	헌법·법률·조직도·위임전결규정·회의록
재정 통제	누가 예산, 투자, 신용, 보조금, 조달, 기부, 광고비를 통제하는가?	예산서·재무제표·주주공시·계약·정치자금
인사 통제	누가 핵심 보직·이사회·위원회·공기업·대학·재단 인사를 결정하는가?	임명기록·인사위원회·후보추천·이사회 의사록
의제설정	어떤 문제가 정책의제가 되고 어떤 대안이 배제되는가?	법안초안·언론보도·싱크탱크 보고서·회의자료
정보 통제	누가 데이터, 전문지식, 비공개 정보, 플랫폼 도달을 독점하는가?	정보공개·자문계약·데이터 소유·알고리즘 정책
네트워크	학교·가문·혼인·지역·직장·이사회·재단·정당·동문 관계가 어떻게 연결되는가?	경력자료·이사회 겸직·기부·행사·네트워크 분석
회전문	공직과 기업·로펌·협회·언론·대학 사이의 이동이 정책분야와 연결되는가?	취업심사·경력변동·자문료·직무회피 기록
정책 결과	누가 비용을 부담하고 누가 반복적으로 이익을 얻는가?	세금·보조금·규제영향·분배효과·시장점유율
책임성	결정자를 해임·교체·소송·감사·규제할 수 있는 주체와 절차가 있는가?	선거·감사·사법심사·공사·주주권·소비자권
위기 권력	비상사태에서 권한이 어디에 집중되고 위기 후 환원되는가?	비상명령·군·경찰 배치·구제금융·추가경정예산
재생산	특권이 자녀·후계자에게 어떤 교육·자산·자격·네트워크로 이전되는가?	상속·신탁·학교·인턴·재단·가업승계
반증 가능성	지배 가설을 틀렸다고 판단할 수 있는 증거는 무엇인가?	정책패배·시장진입·엘리트 교체·독립감사·법원판결

12.2 실무 체크리스트

- ☐ 분석하려는 정책·기관·산업과 기간을 명확히 정했는가?
- ☐ 공식 의사결정권자와 실제 초안 작성자·협상자를 구분했는가?
- ☐ 예산·자산·지분·신용·인허가·정보·강제력의 통제자를 확인했는가?
- ☐ 개인적 친분 주장 대신 공시, 회의록, 경력, 계약, 기부, 이사회 기록을 확보했는가?
- ☐ 엘리트 내부의 분파·경쟁·정책패배 사례도 조사했는가?
- ☐ 정상적 정책협의를 특혜·부패·규제포획을 법적·절차적 기준으로 구분했는가?
- ☐ 한 번의 사건이 아니라 반복되는 정책결과와 자원배분 패턴을 확인했는가?

- ☐ 국가엘리트의 상대적 자율성과 관료조직 자체의 이해를 고려했는가?
- ☐ 시장·시민사회·법원·선거·노동·국제환경의 제약을 함께 분석했는가?
- ☐ 권력의 전환—경제→정치, 정치→경제—과 회전문 경로를 시간순으로 추적했는가?
- ☐ 사회적 명망과 실제 조직통제권을 혼동하지 않았는가?
- ☐ 대안 설명과 반증 증거를 제시하여 음모론적 단일원인 설명을 피했는가?

12.3 간단한 판정 매트릭스

측정항목	간이 점수	해석
공식 강제력·법적 최종권한	0 없음 / 1 간접 접근 / 2 직접 보유	국가지배계급 지표
예산·인사·인허가·수사·판결 통제	0 없음 / 1 일부 / 2 광범위	국가지배계급 지표
대규모 자산·시장·신용·고용 통제	0 없음 / 1 부분 / 2 구조적	사회지배계급 지표
언론·교육·문화·전문지식·플랫폼 통제	0 없음 / 1 부분 / 2 구조적	사회지배계급 지표
네트워크의 지속성과 세대 재생산	0 단기 / 1 조직적 / 2 세대 간	사회지배계급 강화
공직·민간 이동과 정책영역 일치	0 없음 / 1 제한 / 2 반복	중첩·권력전환 지표
책임성·투명성의 실효성	2 강함 / 1 혼합 / 0 약함	지배의 제약 정도
정책패배와 엘리트 교체 가능성	2 높음 / 1 혼합 / 0 낮음	경쟁·순환 정도

점수는 탐색 도구일 뿐 객관적 “지배계급 인증표”가 아니다. 정책영역별로 별도 채점하고, 문서·통계·네트워크 자료로 근거를 첨부해야 한다.

13. 결론

국가지배계급과 사회지배계급의 구분은 현대 권력을 “정부 대 재벌”이라는 단순한 이분법보다 정교하게 분석하게 한다. 국가지배계급은 국가의 합법적 지휘권과 강제력을, 사회지배계급은 자산·시장·정보·지식·문화·명망과 재생산 네트워크를 핵심 자원으로 삼는다. 둘은 서로 다른 선발·책임성·지속성 구조를 갖지만, 정치자금, 로비, 자문, 회전문, 공기업, 규제, 조달과 교육 네트워크를 통해 계속 결합한다.

마르크스는 경제계급과 국가의 구조적 연계를, 베버는 관료제와 다차원적 권력을, 고전 엘리트이론은 조직된 소수와 순환을, 밀스는 제도 지휘부의 결합을, 그람시는 강제와 동의의 결합을, 밀리밴드와 폴란차스는 인적 연결과 구조적 상대자율성의 긴장을, 부르디외는 자본의 전환과 세대 재생산을 보여준다. 어느 하나의 이론만으로 모든 체제를 설명하기보다 분석 대상에 따라 결합해야 한다.

국가별로는 미국·영국의 경쟁적 다원 엘리트, 프랑스·한국·일본의 관료-경제 엘리트 조정과 회전문, 중국의 당-국가 통합, 러시아의 국가우위 후견관계가 서로 다른 이상형을 제시한다. 그러나 모든 국가에는 내부 분열과 변화가 있으며, 실제 판단은 공식 권한·자원·네트워크·의사결정 과정·책임성의 검증 가능한 증거에 기초해야 한다.

궁극적으로 민주적 과제는 엘리트의 존재 자체를 부정하는 것이 아니라, 권력 집중을 공개하고 경쟁과 순환을 가능하게 하며, 이해충돌·독점·세습·규제포획을 통제하고, 국가권력과 사적 권력 모두를 법과 시민적 책임성 아래 두는 것이다.

참고문헌 및 검증 자료

고전 이론과 현대 제도 자료를 함께 사용하였다. 웹 자료는 2026년 7월 30일 기준으로 확인했다.

1. Marx, Karl & Friedrich Engels, *The Communist Manifesto; The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. 고전 계급 국가론과 국가의 상대적 독자성에 관한 원전.
2. Weber, Max. *Economy and Society*. 계급·신분·당, 합법적 지배와 관료제.
3. Pareto, Vilfredo. *The Mind and Society*; Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*; Michels, Robert. *Political Parties*. 고전 엘리트이론, 정치계급, 과두제의 철학.
4. Mills, C. Wright. *The Power Elite* (1956). 기업·군·정치 지휘부의 결합.
5. Gramsci, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. 헤게모니, 정치사회와 시민사회.
6. Miliband, Ralph. *The State in Capitalist Society* (1969). 국가엘리트의 사회적 배경과 자본가계급의 영향.
7. Poulantzas, Nicos. *Political Power and Social Classes; State, Power, Socialism*. 국가의 상대적 자율성과 계급관계의 물질적 응축.
8. Bourdieu, Pierre. *The State Nobility; The Forms of Capital*. 자본·장·교육과 국가엘리트 재생산.
9. OECD, *Government at a Glance 2025*. 공공행정, 공직, 책임성, 신뢰 비교.
10. World Bank, *Worldwide Governance Indicators, 2025 edition*. 책임성·정부효과성·법치·부패통제 비교 방법론.
11. V-Dem Institute, *Democracy Report 2026*. 체제유형과 민주주의·권위주의의 최신 비교.
12. U.S. Office of Personnel Management, *Guide to the Senior Executive Service; SES Selection Process*. 미국 고위 경력관료의 지위와 능력기반 선발.
13. UK Government, *The Civil Service Code; Ministerial Code* (2026). 영국 공무원의 정치중립·객관성 및 장관책임.
14. UK Advisory Committee on Business Appointments, *21st Report*. 공직-민간 회전문과 이해충돌 통제.
15. 대한민국 인사혁신처, 고위공무원단 제도; 퇴직공직자 취업제한제도. 한국 고위관료 선발·성과·정치중립 및 취업심사.
16. 대한민국 공정거래위원회, 2026년 공시대상기업집단 등 지정 결과. 자산 5조 원 이상 102개 기업집단과 경제력 집중의 공식 자료.
17. Government of China, *Constitution of the People's Republic of China; Constitution of the Communist Party of China*. 당 지도, 사회주의 시장경제와 공공소유의 제도적 지위.
18. Kremlin / Constitution of the Russian Federation, *presidential authority*. 러시아 대통령의 헌법상 지위와 행정부 체계.
19. Carnegie Endowment, *Loyal but Powerless: The Downgrading of Russia's Elite* (2026). 러시아 엘리트의 국가 의존과 권력집중 분석.
20. Japan National Personnel Authority, *National Public Service Ethics Act and ethics guidance*. 일본 공직윤리와 사적 이익 통제.
21. Incerti, Trevor. "How Firms, Bureaucrats, and Ministries Benefit from the Revolving Door: Evidence from Japan" (2025/2026). 일본 아마쿠다리의 기업·부처 효과에 대한 경험연구.
22. Capitant, David. "Evolution and Permanence of the French Civil Service" (2025). ENA-INSP 개편과 프랑스 고위공무원제.
23. Silano, Francesco. "The (in)effectiveness of revolving door laws" (2025). 유럽 회전문 규제와 프랑스 투명성 기관 비교.
24. SAGE/PMC, "Introduction: Elite Theory—Philosophical Challenges" (2022). 고전·현대 엘리트이론 개관.

주요 웹 링크

OECD Government at a Glance 2025: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en.html

World Bank Worldwide Governance Indicators:

<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

V-Dem Democracy Report 2026: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>

U.S. OPM Senior Executive Service: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/>

UK Civil Service Code: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

한국 인사혁신처 퇴직공직자 취업제한: <https://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoEthics/BizEthics04>

한국 공정거래위원회 2026 기업집단 지정: <https://www.ftc.go.kr/www/selectBbsNttView.do?bordCd=3&key=12&nttSn=47410>

중국 헌법 영문:

https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html

러시아 대통령 권한: <https://en.kremlin.ru/structure/president/authority/interaction>

일본 국가공무원 윤리법: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3803/en>

코리아베스트: <https://koreabest.org>

The American Newspaper: <https://americannewspaper.org>

저작·편집: 코리아베스트 (<https://koreabest.org>) · The American Newspaper (<https://americannewspaper.org>)

본 보고서는 정치사회학적 분석을 위한 연구자료이며, 특정 개인에 대한 범죄·부패·음모를 주장하지 않는다.