지역개발연구 제46권 제1호, 2014년 6월, pp.69-90

中國과 한국의 人事制度 개혁에 대한 비교연구

Zhaozhilei*

중국과 한국간의 교류와 영향이 점차 커지고 있음에도 불구하고 이 연구에서 양국 인사제도 간의 비교를 통해 시사점을 얻을 수 있도록 한다. 중국 인사행정 체제를 개선하기 위해 목표의 설정은 조직의 핵심기능과 일치해야 하며, 공무원제도의 입법과정을 가속해야 하며, 정책을 활용해야 한다. 한국 인사제도의 이론 및 실천에 대한 참고하고 중국 인사제도의 틀을 구축하는 데 도움이 될 것이다. 중국과 한국의 인사제도 개혁과정이 상호 비교해 보면서 그 특징을 발견하고, 그 인사행정개혁에 영향을 미치는 요인들은 어떠한 것이 있는가를 발견하는 것을 목적으로 한다.

주제어 : 중국의 인사제도, 개혁, 공무원

Ⅰ. 서 언

1. 연구의 목적

세계화와 정보화 등으로 대변되는 국가 행정은 21세기적인 사고로는 해결하기 힘든 많은 문제로 가득 차 있다. 뿐만 아니라 교육수준과 의식수준의 향상으로 공무원은 당해 분야에서 전문지식과 능력을 가지고 있지 못하면 국민들의 요구에 부응할 수 없게 되었다. 행정인력도 각각의 전문성을 가져야만 하는 시대가 초래한 것이다. 사회 변화에 대한 적응은 해도 되고 안 해도 되는 선택의 문제가 아니라 생존을 위한 필수가 되었다.[1)]

인사행정은 어느 국가에서나 매우 중요하다. 그 나라의 인사제도는 효율적인 행정관리가 잠재력으로 발휘와 직접 연관되어 있고 국가 정상적인 관리에도 대한 영향을 미친다. 바로 이 같은 이유로 인사제도 개혁을 논의하고 공무원의 소질을 개발하는 것은 세계 많은 국가들은 행정개혁의 주요 내용 중 하나이다. 한국과 중국의 인사제도 개혁은 그 속도와 중점사항과 구체적인 내용 등에서는 서

* 전북대학교 행정학과, E-mail: zhaozhilei5630@aliyun.com

1) 최경남. 한국의 공무원 채용제도에 관한 연구, 전남대학교 행정대학원 석사학위 청구논문. 1999. p.1.

로 달랐지만 최근 20년 간 특히 한국 김대중대통령 취임이후 추진된 인사제도 개혁에서는 비슷한 모습을 보인다. 양국 인사제도개혁에서 유사점과 차이점을 비교해 봄으로써 양국의 개혁을 이해해 보는 것은 의미 있는 일이다.[2)]

양국 간의 교류와 영향이 점차 커지고 있음에도 불구하고 이 연구에서 양구 인사제도 간의 비교를 통해 시사점을 얻을 수 있도록 한다. 중국 인사제도를 개선하기 위해 목표의 설정은 조직의 핵심기능과 일치해야 하며, 공무원제도의 입법 과정을 가속해야 하며, 정책을 활용해야 한다. 한국 인사제도의 이론 및 실천에 대한 참고하고 중국 인사제도의 틀을 구축하는 데 도움이 될 것이다. 중국과 한국의 인사제도 개혁과정이 상호 비교해 보면서 그 특징을 발견하고, 그 인사행정개혁에 영향을 미치는 요인들은 어떠한 것이 있는가를 발견하는 것을 목적으로 한다.

2. 선행연구와 접근방법

신세기의 세계 각국은 국가경쟁력을 제고시키고, 국내적으로는 다양한 행정수요를 만족시키기 위해 현재에 관리 재량의 제고, 인사행정체제의 탄력성, 공공기관의 성과개선 민간부문의 인사행정 기법 적용 등으로 집중될 수 있는 인사제도 개혁을 추진하고 있다. 정실제와 엽관제가 부관제의 부장용을 극복하기 위해서 실적제는 직업공무원제와 이제 인사관리의 근간이 되는 인사제도이다. 실적제는 의미에서 시간의 흐름에 따라 확대를 거듭해 왔기에 정확한 개념정의가 어렵다. 현재 실적제가 공식적으로 채택되고 있는 여부보다는 실적원리들이 적용되고 있는지를 기준으로 평가되어야 한다. 이러한 실적제의 기본원리라고 할 수 있는 것이 바로 공직취임에의 기회 평등, 능력에 근거한 채용, 공무원의 신분보장 등이다.

인사제도에 관한 중국의 연구는 주로 정부인사행정으로 제기되었다. 초창기에는 주로 중앙의 행정체제개혁이나, 공무원제도의 도입, 등 주로 사후적 인사제도 개혁이었으나, 중국공산당이 1980년도부터 도입해 성공을 거둔 공무원제도에 자극을 받은 공산당이 2003년부터 거당적으로 인사제도개혁을 전개하면서 관심을 끌었다.

지난 30년 동안 양국 간의 인사제도는 이에 관한 많은 전문적인 연구보고서

2) 류재곤. 지방공무원 신규채용제도 개선에 관한 연구-우수인력 확보방안 중심으로, 전북대학교 행정대학원 석사학위 청구논문. 2007. p.2.

나 논문, 저서 및 자료들을 발간하도록 하였다. 그 중에서 양국 간의 인사체제와 공무원법 전반에 관한 논문들(유석영, 1993; 유봉, 2009)은 다수가 있고 중국과 한국의 공무원제도에 비교연구의 논문들(徐勇, 1992; 于建嵘, 2001; 陈云, 1998; 李秀艳, 1996; 李云, 1997)도 많으나 양국 간의 인사제도 개혁에 대한 비교만을 다루고 있는 국내외 연구는 전무한 상해이다. 중국과 한국의 인사제도 개혁을 상세하게 규명함과 아울러 주요내용의 비교를 통해 양국 개혁정책 간의 공통점과 차이점을 살펴보고, 양국 간에서의 개혁정책 개선책을 시사점으로 제시하고 있는 논문은 본 연구가 유일하다는데 본 연구의 의의가 있는 할 것이다.

본 연구는 역사적인 제도주의 시각을 통해서 비교연구 방법을 사용하였다. 중국과 한국의 인사제도 개혁과정을 상호 비교하기 위하여 사용하는 사회과학연구방법론으로 사례중심의 연구전략으로 설정한다. 이 연구는 중국, 한국의 인사제도 개혁과정별로 분석해보고, 사례정부의 인사개혁에 영향을 미친 요인을 신제도주의적인 변수를 사용하여 해석한다. 데이터의 수집은 두 나라의 인사제도 자료, 그리고 수십년 동안의 인사개혁에 대한 정책자료 등을 이용하여 공통점과 차이점을 추출하는 방법론을 이용하였다.

Ⅱ. 인사제도 개혁의 이론적 논의와 분석의 틀

1. 인사제도 개혁의 이론적 논의

개혁개방 이후 중국 간부(幹部)[3] 인사제도에 대한 개혁은 경제 및 정치체제에 개혁과 함께 하며 끊임없는 탐구 속에서 점차 확대되었다. 개혁과정은 전체적인 과정으로 다음과 같은 몇 단계로 나누어 살펴 볼 수 있다.

제11기 3중전회(三中全會)이후 '문화대혁명'과 이전 '좌익'세력의 과오를 처리하는 과정에서 중국의 간부 인사제도는 전면적인 회복과 개혁하는 시기를 맞게 되었다. 그 주요 성과는 다음과 같은 부분에서 나타났다.

첫째, 혁명사업의 후계자를 양성과 선발을 전략적 차원으로까지 끌어올렸다. 덩샤오핑(鄧小平)전 국가주석은 혁명사업의 후계자에 대한 문제를 중시하며 1979년 11월 "우리는 반드시 진지하고 엄중한 태도로 후계자를 선발해야 하며 전략적인 문제이다. 당과 국가의 장기적인 이익과 결부된 중대한 문제라는 점을

3) 간부(幹部): 정부기관에 고급 관리자. 기관에 중심이 되는 자리에서 책임자.

인식해야 한 다”라고 지적했다. 이에 공산당은 후계자 육성과 선발 업무를 위해 많은 새로운 조치를 취하기에 이르렀다. 첫째, 집체적인 원칙을 시행함으로써 신・구 지도층의 건전하고 자연스러운 세대교체를 순조롭게 이뤄내고자 했다. 둘째, 당성(중국 공산당의 정체성), 실적, 국민 여론을 중시하는 용인관(用人觀),[4] 을 확립하는 것이다. 덩샤오핑은 “인재를 선발함에 있어 가장먼저 파악해야 할 것은 바로 정치적 조건이다”라며 “간부를 선발함에 있어 필요한 기준은 여러 가지가 있겠으나 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 3중전회의 정치적 노선과 사상 노선을 지지하고 옹호하는 것이며 둘째는 당의 정체성을 중시하는 것이다”라고 지적한 바 있다. 둘째, 자격을 따지고 서열만을 중시하는 연공서열과 지나치게 완벽함만을 요구하는 낡은 관념을 타파하고자 했다. 셋째, 후보 간부대오를 확실히 구축하여 마르크스주의에 입각한 당의 지도권을 확보하는 것이다.[5]

둘째, 간부의 지도직무(领导职务)에 대한 임기종신제(終身制)를 철폐하기 위한 길을 적극적으로 모색했다. 간부의 지도직무 종신제 현상은 중국인사제도의 두드러진 폐단이었다. 이에 당은 적극적이고 적절한 단계를 거쳐 과도기적 조치를 취했다. 첫째, 1980년 2월 제11기 5중전회(5中全会)에서 처음으로 임기종신제 철폐를 명확히 제기했다. 둘째, 덩샤오핑께서 <당과 국가 지도제도의 개혁> 중국내외의 경험과 교훈을 심도 있게 총괄하고 현행 지도체제 및 인사제도의 주요 폐단을 엄밀히 분석하며 중국의 국가정세 및 사회주의 현대화 건설을 위해 고려한다는 기초 위에 제시되었으며 이는 중국인사제도 개혁에 발전을 이끌었다.

셋째, 간부 퇴직제도는 적극적으로 모색했다. <당과 국가 지도제도의 개혁>에 따라 중국 공산당 중앙위원회는 1982년 8월 <노간부 퇴직제도 수립에 관한 결정>을 통해 노인 간부의 이직휴양 및 정년퇴직 연령 제한에 관한 규정을 확립했다. 청년 간부를 선발하여 과감하게 각급 지도부처에 배치하기도 했다.[6] 이 <결정>은 간부의 이직휴양(離職休養) 및 퇴직제도가 확립되고 간부의 신구교체(新旧交替)가 이루어지기 시작하면서 간부가 임기종신제(任期终身制)문제의 궁극적 해결을 위한 첫 걸음을 내딛게 되었다.

넷째, 간부단체 건설을 위한 혁명화, 청년화, 지식화, 전문화를 골자로 하는 ‘4화(四化)’방침을 제시했다. 1981년 6월 제11기 6중전회에서 채택한 <건국 후 당의 약간의 역사문제에 관한 결정>은 ‘혁명화를 견지한다는 전제 아래 각급 지

4) 용인관(用人觀): 인재를 적재적소에 잘 활용하는 인재 등용 관점.

5) 徐勇.〈非均衡的中國政治 : 城市与鄉村比較〉. 中國广播電視出版社 1992年版, 第256頁.

6) 于建嵘.〈岳村政治－轉型期中國鄉村社會政治結构的變遷〉. 商務印書館 2001年, 第438頁.

도층의 청년화, 지식화, 전문화를 점진적으로 이룩한다'고 강조했다. 공산당의 제12대 지도부는 '4화' 방침을 정치보고서와 당헌(党章)에 편입시킴으로써 이는 새로운 시대에 당 간부단체 건설을 위한 지도방침이 되었다. 결론적으로 중국 인사제도 개혁은 회복 가운데 첫 걸음을 내디뎠고 일부 분야에서는 대담한 시도를 함으로써 일정 부분의 성적을 거두었다고 볼 수 있다. 그러나 전체적인 관점에서 살펴보면 개혁은 기본적으로 진행되었으며 또한 심층적 차원에서 이루어진 개혁은 아니었다. 게다가 경제체제에 제약을 받아야 했으며 정치체제 개혁의 경우 한 단계 더 깊은 제약을 받아야 했다.

2. 중국인사제도의 개혁과정

중국 12대 정치대회부터 신지도층에 이르기까지 공산당 중앙위원회는 개혁개방(改革开放)과 사회주의 현대화 건설의 전체적인 구도에서 출발하여 인사제도 개혁을 단행하기 시작했으며 그 주요 성과는 아래와 같다.

첫째, 1985년 공산당 중앙은 3차 중요회의를 개최하여 신구 지도층의 교체에 박차를 가했으며 중앙 지도기구 구성원이 신구 교체를 이루었다. 이는 중앙 지도부의 청년화로 추진하고 당의 방침 정책이 연속성을 유지했다는 점에서 매우 큰 의의를 갖는다.

둘째, 간부단체 건설을 강화하고 인사행정체제에 대한 개혁을 이루었다. 중국 12대 정치대회 이후 공산당은 간부단체 건설 및 인사행정체제를 개혁에 탐구를 통해 큰 성과를 거두었다. 간부단체 건설의 '4화'방침에 따라 성·지구·현(省·市·縣) 정부에 대한 조정을 단행했다. 간부단체 건설의 기틀을 마련하였고 선발 및 양성 방안은 다음의 두 가지로 나뉜다. 천윈(陳云)은 1985년 9월 "간부단체는 단계적 구조를 유지해야만 당의 미래 후대에까지 대대로 계승될 수 있다"고 지적했다. 인사행정체제에 개혁을 위한 5대 요구를 제시했다. 이는 권력이 지나치게 간부에 집중되어 있는 관리체제를 개혁하기 위한 중요하다.

셋째, 건전한 인사제도를 실현하기 위한 적극적으로 모색했다. 간부를 선발 및 임용에 존재하는 두드러진 문제에 초점을 맞춰 인사제도 건설에 대한 적극적 탐구가 진행되었고 새로운 시대가 필요로 하는 능력과 지식이 넘치는 인사제도가 반드시 마련되어야 한다는 주장이 제기되었다. 중국 공산당 중앙위원회는 1986년 1월 28일 <공산당 원칙은 엄격한 준수에 따른 간부 선발 및 임용에 관한 통지>를 발표하고 8가지 분야에서 명확한 규정을 내렸다. 이 규정은 인사제

도 건설 분야에서 매우 큰 성과를 얻었음을 반영했으며 간부 선발 및 임용 절차를 더 명확히 하여 간부 임용의 민주화 수준을 제고시키고 조직 및 단체의 역할을 더욱 강화시켰다. 결론적으로 이 단계에서 개혁은 가시적인 성과를 얻은 것은 분명하나 이와 동시에 미진한 부분이 여전히 존재했다. 즉, 개혁은 대부분 국부적이고 개별적인 탐구와 실험적인 개혁에 그쳤으며 각종 제도개혁이 불균형 문제가 나타났다. 성공한 개혁이라 할지라도 더 높은 수준의 확대와 보편화가 요구된다.

1) 1988년 10월 – 2002년 9월

중앙정부는 중국 현행 인사제도에 존재하는 중대한 결함을 심도 있게 분석하는 동시에 인사제도 개혁을 위한 지도 사상을 제시했다(李秀艳, 1996).

첫째, 국가 공무원제도 확립을 중점에 둔 활로를 모색했다. 중앙정부는 국가 공무원제도 확립을 인사제도 개혁의 중점 사안으로 확정하고 국가 공무원제도 확립을 위한 중대한 의사결정을 내렸다. 1988년 10월 인사부는 <국가 공무원 잠행(暂行) 조례> 초안을 발표하고 1989년 이후 이론적 탐구 마련을 통해 시범 실시에 나섰으며 초기 성과를 거두는 데 성공했다. 1991년 국무원은 하얼빈(哈尔滨), 선전(深圳) 2개 도시를 대상으로 공무원 제도를 시범 실시하였으며 지방 공무원 제도 추진에 대한 탐구를 통해 매우 큰 효과를 거두었다.

둘째, 간부들은 과학적 관리를 위한 안정적 기틀을 마련했다. 간부단체에 대한 과학적 관리 실행은 현대화를 이룩하기 위한 필수조건이며 본 제도를 실행함으로써 간부관리체제가 안고 있는 중대한 결함을 효율적으로 극복할 수 있었다. 또한 인재를 적재적소에 배치할 수 있게 되면서 각자의 능력을 펼칠 수 있도록 했으며 공산당과 국가기관 및 사회에 생기와 활력이 넘치게 되었다. 뿐만 아니라 우수한 인재들이 저마다의 능력을 드러내며 두각을 나타내기 시작했고 사회주의 현대화 건설을 위한 조직적 근거와 틀을 마련했다.

셋째, 국가 공무원제도를 시범 실시와 함께 대대적으로 개혁을 단행했다. 간부 시험심사제도에 대한 개혁을 단행함으로써 경쟁을 통해 질을 높이는 '우승열패'(優勝劣敗) 격려 제도를 마련했다. 간부들은 교육이 점차 정규화와 제도화되었다. 기업 및 소도시의 인사제도 개혁에 비교적 큰 걸음을 내디뎠다. 간부 임용제 실시와 관리 강화는 간부 종신제를 타파하고 간부가 합리적인 상하 이동과 진출입을 촉진하기 위한 효율적인 조치였다. 결론적으로 1987년부터 당 제14대 지도부에 이르기까지 중국 인사제도 개혁은 대부분 큰 진전을 이루었고 새로운

경험을 쌓게 되었다. 국가 공무원제도 확립과 같은 일부 개혁이 비록 전면적이고 효율적인 조치에 속하지는 못했더라도 이미 충분한 준비과정을 거쳤기에 향후 해당 분야에 대한 지속적인 개혁을 위한 차원에서는 매우 긍정적인 노력으로 평가할 수 있다.

2) 2002년 10월부터

중앙정부는 인사제도 개혁에 박차를 가하고 기관, 기업 별 특징에 맞는 과학적 분류 관리 체제와 효율적인 격려제도를 점진적으로 마련하는 동시에 국가 공무원제도를 조속히 추진할 것이라고 밝혔다. 당 제15대 지도부는 인사제도 개혁을 심화하고 경쟁 격려제도를 도입하여 공무원 제도를 정비하고 국가 행정기관을 건설할 것을 제시했다. 제16대 지도부이후부터는 중국 인사제도 개혁은 법제화 수준 제고를 추진해왔다.

첫째, 중앙정부는 목표를 명확히 제시했다. 중앙정부가 사회주의정치에 대한 강화를 최우선 순위에 두었다. 중앙정부 인사행정 개혁을 위한 구체적 틀을 마련하였고 간부의 교류 업무를 견지하여 다른 환경에서도 단련하고 제고할 수 있도록 했다.

둘째, 중국 공무원제도를 확립하고 완비했다. 십여 년간 노력과 추진 끝에 <국가공무원법>이 2006년 1월 1일 실행되었으며 이는 중국 인사제도 개혁에 중요한 성과이나 기념적인 의미를 지닌다. 2009년 12월 국가 공무원제도는 회답을 통해 <선전시 행정기관 공무원 분류관리 개혁 방안>에 동의했고 선전시는 제도 '선행(先行)과 단계적 추진'의 방법을 채택하여 3년 간 단계적으로 국가 공무원 분류관리하고 개혁을 조직적으로 단행할 것이다. 이는 중국 공무원 관리제도의 또 하나의 긍정적인 성과로 평가할 수 있다.

셋째, 간부 선발제도나 임용제도에 대한 개혁을 강화했다. 중국제15대 정치대회 지도부는 중국 간부들이 선발제도 및 임용제도의 개혁은 민주화 확대, 심사제도 정비, 교류 추진, 관리감독 강화 등의 분야에서 중요한 걸음을 내디뎠다. 복잡한 국내외 황경에 대응하기 위해 새로운 시대의 요구에 부합한 높은 소양을 갖춘 많은 청장년간부를 육성이라는 새로운 목표를 제시했다. 간부 선발은 규범화 및 제도화를 추진했다. 특히 <당정 간부 선발 및 임용 업무 잠행 조례>를 반포하였으며 이는 당 역사상 처음으로 간부가 선발 및 임용을 규범화한 중요한 법규이며 인사제도 개혁의 중대한 성과이다.

넷째, 인사제도 개혁은 과학화, 민주화, 법치화로 걸었다. 2000년 6월 중국 공

산당 중앙위원회 사무처가 인쇄 발행한 <인사제도를 심화 개혁한 강요>를 표지로 삼았으며 그 당시의 개혁은 개별적 개혁단계에서 총체적 추진 단계로 접어들었다. 이후 <당정(党政)간부 선발 및 임용 업무 조례>, <당정(党政) 간부 공개로 선발 업무 잠행 규정>등을 비롯한 5개 법규 공문을 선포하였으며 경쟁격려 제도를 효율적으로 도입하여 공산당 지도층은 정상적인 유동을 규범화하고 간부들이 합리적인 승진을 추진하여 공산당원들은 선발 및 임용에 대한 알권리, 참여권, 선택권 및 관리감독권을 확대했다. 이로써 간부는 선발 및 임용에 민주화를 촉구했으며 인사제도 민주화 수준을 제고 시켰다. 종합적으로 볼 때 중국 인사제도개혁은 이론적과 실천적으로 풍부한 성과를 얻었으며 대대적으로 정비되었다. 그러나 이와 동시에 일부 분야에서는 사회주의 시장경제체제 건설 및 사회주의 민주 정치가 흐름 사이에 많은 부적응 문제가 드러났으며 이에 제도적 차원에서 지속적인 탐구가 요구 된다.

〈표 1〉 중국의 공무원 체계

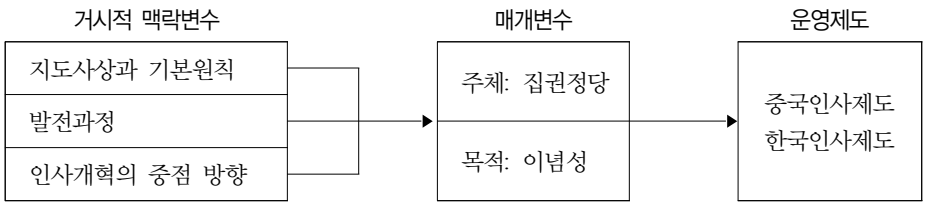
연번	직무(지도/비지도)	급별(1-15)
1	총리급	1급
2	부총리급(부총리, 국무위원)	2-3급
3	부장급(부장, 성장)	3-4급
4	부부장급(부부장, 부성장)	4-5급
5	사(국)급(사장, 청장, 국장/순시원)	5-7급
6	부사(국)급(부사장, 부청장, 부국장/조리순시원)	6-8급
7	처급(처장, 현장/조연원)	7-10급
8	부처급(부처장, 부현장/조리조연원)	8-11급
9	과급(과장/주임과원)	9-12급
10	부과급(부과장/부주임과원)	9-13급
11	과원	9-14급
12	판사원	10-15급

2. 비교분석의 틀

이 연구는 인사제도가 한국과 중국의 정부에 따라 왜 다르게 있는가를 설명하는데 있다. 이 연구를 위해 역사적 제도주의 접근방법이 왜 유용한가에 대한

설명이 필요하다. 역사적 제도주의는 인사제도를 설명할 때 맥락의 중요성을 강조한다. 역사적 제도주의에서는 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는데 경로의존과 의도하지 않았던 결과를 중시한다. 제도에 변화는 계속적이고 점증적으로 이루어지는 것이 아니라 매우 급격하게 이루어진다. 지방정부재정위기나 군사적 갈등, 개혁세력의 급격한 교체, 정치적 변혁 등과 관련하여 제도의 변화가 있게 되면 인사제도는 다시지속성과 안정성을 갖게 된다. 역사적 발전과정에서 어떤 경로가 선택되면 현재문제를 해결하는데 좀 효율적인 다른 변화를 밟을 가능성이 배제된다는 것이다. 이런 시각을 이용한다면 전통적 인사제도의 지속성과 안정성에도 불구하고, 인사제도를 결정적・근본적으로 변화시킨 전환점이 무엇이었으며, 새로운 개혁으로 인사행정의 물길을 바꾼 원인이 무엇을 밝힐 수 있다는 장점이 있다. 신제도주의 시각은 제도가 가지는 역사적 지속성과 그 정태적 성격 때문에 신제도의 탄생과 개혁과정을 지속적인 제도변화를 설명하다. 이 논문에서는 양국정부에서 실시하고 있는 인사제도가 환경변화의 요구에 의한 것이었는지, 아니면 외적인 충격에 대한 위기상황의 결과 나타난 경로변경이었는지를 규명하게 될 것이다. 이러한 경로변경에 영향을 미친 매개변수의 영향은 어떠하였는지도 설명될 것이다. 이를 위해 각 정부의 인사제도에 지속적으로 영향을 미치고 있고, 또 전통적 인사제도에서 제도변화에 영향을 미쳤다고 생각되는 거시적 독립변수와 이를 실현시킨 매개변수를 다음과 같이 선정하였다.

〈표 2〉 비교분석의 틀



독립변수로는 (1) 지도사상과 기본원칙, (2) 개혁과정, (3) 인사개혁의 중점방향 등이며, 매개변수로는 누가 어떤 목적으로 거시적 맥락변수를 이용하여 제도변경을 시도하느냐에 따라 인사제도가 달라질 수 있어서 이념정당의 집권과 경로변경의 목적을 선택하였다. 지금까지 인사제도는 공무원법과 관련된 인사개혁 이외에는 제도변화과정을 밟지 못했다. 이 변수들 결합된 역사적 시점에 대

한 서술적인 해석을 통해 경로변경의 요인과 그 결과와의 관계를 해석하게 될 것이다.

Ⅲ. 중국과 한국의 인사제도 개혁에 대한 비교

인사행정은 정부의 가장 핵심적인 기능 중의 하나인데 능력과 정열을 지닌 인적자원이야말로 정부의 가장 중요한 자산이기 때문이다. 따라서 정부 기능이 확대되고 복잡해질수록 정부의 인사정책은 더욱 최고 지도자와 국민의 관심을 끌게 된다.

오늘날 대부분의 국가에서 공무원들은 정부실패 주범으로 인식되고 있으며, 관료주의적 행태와 무사 안 일한 근무태도에 대하여 비판을 받고 있다. 그러나 인사제도는 지닌 정치적 성격에 기인한 환경적 특수성으로 인하여 사기업체의 인사관리와 달리 정치적・사회적으로 자유로울 수 없다. 현재 중국과 한국의 인사제도개혁에 대한 비교 연구하겠다. 먼저 한중 인사제도 개혁의 차이점에 대한 분석하다. 분석결과가 다음과 같다.

〈표 3〉 중한 인사제도개혁의 차이점과 공통점

인사제도개혁의 차이점	인사제도개혁의 공통점
1. 지도사상과 기본원칙에서 뚜렷한 차이	1. 양국 공무원의 소질을 매우 중시
2. 발전과정에서 차이	2. 공개선발을 통한 고위공무원의 역량 강화
3. 인사개혁의 중점 방향의 차이	

1. 중한 인사제도개혁의 차이점

1) 지도사상과 기본원칙에서 뚜렷한 차이

한중 인사제도 관리의 프레임이 근본적으로 달랐기 때문에 인사제도 개혁에서도 큰 차이를 보였다. 그 중 가장 중요한 것은 인사행정에 있어 지도사상과 지도체계 및 기본원칙인 차이이다.

중국의 인사제도를 살펴보면, 1978년 이전과 이후 모두 공무원은 공산당의 지휘에 따른다는 가장 기본적인 원칙에는 변함이 없다. 중국공산당은 인사제도 개혁을 지도하고 진행되었으며, 개혁은 국가의 공무원제도를 포함한 구체적인

기본원칙에 어긋날 수 없다. 따라서 중국 인사제도 개혁에는 공무원의 정치적 중립 등 서구의 방식이 그대로 인용될 수 없다. 이는 중국 인사제도 개혁과 국가공무원제도 수립에서 시종 일관된 하나의 지도사상이 중요한 원칙이다.

한국은 1948년 제1공화국 수립 이후 일본의 인사제도를 도입한 '국가공무원법'을 제정해서 시행하였다. 이 제도는 기본적으로 일본의 인사제도를 모방한 것으로 법률적인 기초는 되었지만 중국의 경우에서 보여 지는 "공산당의 지휘에 따른다"같은 기본원칙은 없었고 개혁의 기본이 되는 지도사상도 존재하지 않았다. 하지만 서방 보편적 방식에 따라 직업공무원의 정치적 중립 원칙을 지켜왔고 이는 지금까지 이어진다. 이 점에서 한중 양국의 인사제도개혁의 기본 틀에는 근본적인 차이가 존재한다.[7)]

2) 발전과정에서 차이

한국과 중국 인사제도 개혁은 지도사상과 기본원칙 외에 발전과정에서도 비교적 큰 차이를 보였다. 중국 인사제도의 개혁과정을 보면, 1978년 개혁개방 이전의 정책개혁은 전체적으로 계획경제체제를 강화한다는 목적에 따른 것이었다. 이 같은 역사적 상황에서 인사제도 개혁은 사실상 진정한 의미가 있을 수 없었다. 그 단적인 예는 공무원체계에 최소한의 분리관리도 갖추지 못했다는 점과 단일 국가행정권에 의존한 모든 인적자원의 배치, 공개・공평・경쟁 등 인센티브 메커니즘의 결여, 심지어 가장 기본적인 공무원 이・퇴직제도의 미비 등으로 나타났다.[8)]

개혁개방 이후 중국의 인사제도에는 중대한 변화가 나타났다. 1978년 이후 중국 인사제도개혁의 발전 과정을 살펴보면, 쉬운 것에서 어려운 것으로, 개별적인 것에서 일반적인 것으로, 부분에서 전체로의 진행과정을 보이며, 처음부터 끝까지 시장화 및 사회주의 시장경제체제 설립을 위해 기능하는 특징을 보였다. 이로 인해 중국의 인사제도개혁은 뚜렷한 연관성과 정책의 일관성을 보였다. 예를 들어, 개혁개방 초기 중국에서는 '幹部 4化'(혁명화・청년화・전문화・지식화)라는 새로운 지도방침이 확정되면서 일련의 구체적인 인사제도개혁이 추진되었다. 여기에는 공무원 이・퇴직제도의 마련과 공무원 관리권한 개혁을 통한 적정한 권한의 분산, 단순한 공무원 인사관리모델을 타파한 전문기술직무관리제도의 도입, 인재시장을 통한 인적자원 배치, 또 전통적인 공무원 임용제도와 급여

7) 이기우. (2010). 지방행정체제의 개편방향. 『한국행정학회소식지』. 130: 34-37.

8) 박종관. (1999). 『행정구역 개편에 관한 연구』. 서울대 대학원 박사학위논문.

복리체계 개혁을 통해 인센티브・경쟁메커니즘을 도입하고 사실상 종신제였던 고위급 공무원에 임기를 두는 것 등이 포함됐다. 이 같은 기초 위에서 1993년에서 중국은 중국특색의 국가공무원제도를 수립하기 시작했으며, 그 실천과정에서 경험과 교훈을 바탕으로 제도를 개선하는 데 역점을 두었다. 지금도 여전히 국가공무원 관련 법률의 완비 등 개선되어야 할 점이 많지만 개혁은 기존에 확립된 목표의 틀 안에서 진행되어야 하며, '공산당의 지휘에 따른다'는 원칙과 공무원들의 '4대방침' 실현하고 공무원 정치 중립 반대 등을 포함한 원칙들을 관철해야 한다. 이는 중국 인사제도개혁에서 중국의 특색과 특징을 반영하는 것이다.

한국 인사제도의 개혁은 중국과는 서로 다른 과정을 거쳤다. 한국의 현대적 공무원제도는 1948년 만들어졌는데 그 표지는 1948년 공포, 시행된 '국가공무원법'이다. 이 법률의 제정은 한국이 현대적 국가공무원제도를 마련했다는 것을 의미했다. 이후, 한국인사제도의 개혁은 기본적으로 역대 정부의 구체적 상황에 따라 통일된 목표 또는 조정 없이 이뤄졌다. 예를 들어, 제1공화국에서는 친일파(亲日派) 인물의 채용이 지속되며 민중의 강렬한 반대에 부딪혔으며, 제2공화국에 이르러서는 친일파 등용은 없어졌지만 지나치게 집권당의 특권과 엽관주의를 강조함으로써 공무원 임용과정에 공평성과 공정성이 결여되었다. 제3공화국 시기에는 미국의 군대관리기술을 도입해 공무원의 민간선발 범위를 늘리고 공무원에 대한 승진과 교육 등 분야에서 상응하는 개혁을 추진하는 것은 현대화된 인사행정제도를 실시해 인사제도개혁에 큰 발전이 있었다.[9] 제4공화국시기에는 '유신사무관제도'를 만들어 공무원에 대한 사상교육을 강화하였고 연구, 과학, 기술 등 분야에서 계약직 공무원제도를 실시하고 공무원의 학력제한 철폐, 연봉제개혁 등을 실시했다. 이 같은 개혁은 이후 인사제도 개혁을 위한 기초를 제공했다. 노태우대통령이 집권시기에는 기본적으로 인사제도 개혁은 경시되었다. 김영삼 정부시절에는 목표관리 제도를 만들어 직무분류제도를 개혁했으며 승진심사를 강화하고 중앙부처간 공무원의 상호교류 등 제도를 실시하고 기구개편을 통해 정부규모 축소를 시도하였다. 이 같은 개혁은 일정부분 성과를 거두기도 했지만 일부에서는 실질적인 진전을 보지 못했다. 김대중 정부에 이르러 아시아외환위기와 서방인사제도 개혁영향을 받아 한국도 폐쇄적 인사제도에서 벗어나 승진과 보수체계 개혁과 공무원 구조조정 등 강한 개혁을 진행하였다. 이 같은 개혁과 과거 개혁의 차이는 그 정도가 컸을 뿐 아니라 뚜렷한 효과를

9) _____. (2012). 한중일 지방정부의 다자간 국제교류협력체에 관한 유형론적 비교연구: 부산, 상하이, 후쿠오카를 중심으로.「한국자치행정학보」, 26(2): 114.

가져왔다는 점에서 차이가 있다.[10)]

위의 소개를 통해 한국인사제도개혁의 과정은 역대 정부들의 특징을 보여주며, 전체적인 연관성은 결여하고 있다는 점을 알 수 있다. 제5공화국 이전에 한국과 중국의 인사제도개혁에는 비교할 수 없는 부분들이 존재하지만 1979년 제5공화국이 시작된 이후 한국은 중국의 개혁개방시기 인사개혁과정과 전반적으로 동일한 역사발전과정에 놓였다. 이 과정에서 중국과 한국이 인사제도개혁 발전측면에서 보인 차이는 더욱 뚜렷하게 나타났다.

3) 인사개혁의 중점 방향의 차이

인사개혁의 지도사상과 기본원칙 및 발전과정에서 나타난 한중간 차이가 양국의 정치 및 행정관리체계의 차이에서 비롯되었다고 한다면, 중점 방향에서 나타난 차이는 두 나라 인사관리의 기본구조에 따른 것이다.

중국 건국 이후 인사관리의 기본구조는 전쟁 시기에 유효했던 방식을 답습한 것이다. 예를 들면 각 부문 간 기본적 분류 관리체계가 없고 '幹部'개념은 과도하게 광범위했으며, 인사관리에서 인센티브와 경쟁의 메커니즘은 부족했다. 건국초기 당시의 역사적 상황에서는 이 같은 인사관리제도가 확실히 중요한 역할을 했다. 그러나 사회・경제가 발전하면서 이 같은 전통적 인사관리제도는 점점 폐단과 사회 부적응을 드러냈고, 사회주의의 발전에 맞는 인사관리 제도를 찾는 것이 매우 중요한 과제가 되었다. 1978년 개혁개방 이전에는, 이 방면에서 많은 시도가 이뤄지기는 했지만 여전히 충분한 인식이 부족했고 심지어 새로운 목표를 명확히 제시하지도 못했다. 하지만1978년 이후의 개혁은 다소 다른 점이 있다. 비교적 명확한 목표가 있었고 일련의 새로운 개혁정책이 제시되면서 개혁개방 심화에 발맞춰 인사제도개혁 역시 점차 중요한 떠오르게 된다.

이 같은 중국인사제도개혁의 특징은 개혁개방 이후 중국인사제도개혁의 방향성을 결정하였고 중요한 점은 사회주의 정치, 경제, 사회발전에 따른 요구에 부응하면서 중국특색을 지니는 기본인사관리제도의 탐색을 목표로 개혁이 진행되었다는 것이다. 특히, 시장경제체제라는 목표가 확립된 이래 인사제도개혁의 기본은 시장경제의 요구에 부응하면서도 중국특색을 지닌 기본제도라는 틀 안에서 끊임없이 진행되었다. 이는 각기 다른 시기에서도 중국의 인사제도개혁에 일관되게 나타나는 중점사항이기도 하다.

이 같은 현상은 중국 인사제도개혁의 발전과정에서부터 실제로 나타났다. 예

10) 김재근・서인석. (2012). 지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석.「지방행정연구」, 26(3): 409.

를 들어 1978년부터 1993년까지 중국은 15년간 개혁개방에 부합하지 않는 각종 구체적 인사제도를 전면 개혁했으며, 그 과정에서 공무원의 이·퇴직제도와 관리권한의 분권화, 분류 체계와 경쟁메커니즘의 도입 등 일련의 제도를 만들었다. 이 같은 기초에서 1993년 국가공무원제도가 정식 시행되어 계속해서 개선되는 중이다.

한국의 인사제도개혁에서는 앞서 살펴본 중국적 특징은 찾아볼 수 없다. 인사제도 자체를 놓고 보면 한국은 1948년 공화국 수립과 함께 국가공무원제도의 기본 틀을 이미 확립했고 이 제도가 비록 일본 제도를 단순히 반영한 것임에도 불구하고 현대적 의미의 국가인사관리제도를 이미 정립했다고 봐야 한다. 하지만 이후 역대 정부의 인사제도개혁에는 정밀하고 명확한 중점사항이 없었기 때문에 각 정부의 국정목표 사이에 통일성과 일관성 역시 없었다. 한국의 인사제도개혁발전은 중국과 유사한 상황에 놓인 적이 없으며 특히 중국이 개혁개방 이후 20여 년간 겪은 상황과 유사한 경험은 찾아보기 힘들다. 이는 인사제도개혁에서 중한양국의 차이로 나타났다.

2. 중한 인사제도개혁의 공통점

한국과 중국의 인사제도개혁은 많은 차이를 보이고는 있지만 공통점도 존재한다.

1) 양국 공무원의 소질을 매우 중시

그 나라의 인사제도가 과학적이고 합리적인 지 여부는 공무원의 잠재능력을 충분히 발휘하고 개인의 적극성을 이끌어내는 차원에서뿐만 아니라 제도화를 통해 공무원 집단 전체의 능력을 끊임없이 향상시킬 수 있는 지에서 드러난다. 만약 전문적인 공무원 집단이 없다고 한다면 국가의 행정사무가 잘 관리되기 힘들 것이다. 한국과 중국 두 나라 모두 이 점에서 큰 노력을 기울였다는 점에서 공통점을 찾아볼 수 있다.

중국의 전통적 인사제도에서는 인센티브·경쟁메커니즘이 장기간 존재하지 않았고 인적자원의 배치가 단순한 행정수속에 의지해 이뤄졌으며, 사회주의 건설과 발전과정에 알맞은 효율적 인사제도체계를 만들 수 없었다. 이 같은 문제를 해결하기 위해 인재시장을 통한 공개·공정·공평한 채용방침을 세우고 인사관리에 인센티브·경쟁의 메커니즘을 도입했으며, 통일된 공무원 고시채용제도를 만들어 경쟁 채용했다. 그리고 간부의 공개선발 범위를 확대하고 면직해임

제도를 갖추는 등 인사제도에 활력을 불어넣었다. 또 1997년에 이르러서는 자질을 갖추고 전문된 공무원 집단을 만들겠다는 명확한 목표를 제시하고 이를 행정개혁의 중점목표로 삼았다. 이 모든 것들은 공무원 집단에 전체적 능력을 향상시켜 공무원들이 적극적이고 주도적인 역할을 발휘하도록 자극했으며, 국가공무원 집단 전반에 활력을 불어넣었다.

한국의 인사제도개혁에서도 유사한 상황이 존재한다. 공무원 선발 및 채용제도를 예로 들어보자. 1949년 공무원제도를 만든 이후 공개고시채용이 기본 제도가 되었다. 역대 정부에서 수차례 수정을 거쳐 현재 공무원 선발채용은 두 가지 종류로 나뉜다. 하나는 6～9급 실무자급 공무원의 채용시험이며, 다른 하나는 5급이상 고급공무원의 채용고시이다. 이 두 가지 채용고시에서 학력을 제한은 없지만 5급 이상 고급공무원에 들어가는 사람들은 사실상 고학력에 전체적인 우수한 인재들이다. 한국 학자의 연구에 따르면 1949년 이후 총 25만4260명의 지원자가 고급공무원직위 시험에 응시했으며, 이중 채용인원은 3715명으로 합격률이 1.5%이다. 고급공무원 기타채용 경로에는 특수 모집과 내부승진이 있으며 이를 통한 채용은 총수의 5분의 4에 달한다. 채용의 형태가 무엇이든 응시자에게 요구되는 소질자격은 비교적 높다. 채용될 수 있는 고급공무원은 양호한 교육 배경과 높은 문화적 소질을 갖추고 있으며, 특히 법률, 행정학, 정치학, 경제학, 경영학 전공자들이 절대다수를 차지한다.[11] 1989년에 한국의 1급공무원의 전공을 살펴보니 법학, 정치학, 행정학을 전공한 공무원이 전체 1급공무원의 50%를 차지했다. 경제학, 경영학전공자는 15%, 인문학은 20%을 차지했다.[12]

2) 공개선발을 통한 고위공무원의 역량 강화

과거에는 한국이든 중국이든 고급공무원들이 특히 지도자 차원의 고위공무원은 주로 내부승진 방식으로 보강되었다. 한국은 고급공무원의 공개채용제도가 있지만 그 절대다수는 3급 이하 직급으로 1～3급의 더 높은 직급은 공개고시방식으로 채용되기 어렵다. 인사제도개혁 과정에서 한국과 중국 두 나라는 고위공무원에 공개선발을 확대했으며, 그 구체적 방법이 일치한 건 아니지만 개혁의 의도는 같다.

중국의 방식을 보면, 고위공무원에 공개선발을 확대한 주요 이유는 우수한 고

11) 최의현・요순・이지. (2013). 중국의 지방정부 융자플랫폼과 지방재정 문제. 현대중국학회. 현대중국연구. 14권 2호 93-117.

12) 한형서・이종서. (2014). 공무원의 내부고객만족도에 관한 연구: 고양시를 중심으로. 경인행정학회. 2013-4호.

급인재가 선발범위를 확대하고 전통적으로 소수에 의존해온 선발방식을 타파하고 직급 승진과정에 나타나는 부정부패를 극복하기 위한 것이다. 최근 인사권을 장악한 일부 소수 지도자들이 사리를 도모하기 위해 심지어 매관매직(买官卖官)을 일삼는 심각한 상황에까지 이르렀다. 공무원 승진제도가 부패를 막기 위해 중국은 고위직급 승진에 관한 법규와 제도를 개선하는 외에 채용절차에서 공산당과 정부기구 고위 지도자를 공개선발하고 이는 사회에 폭넓은 영향을 미쳤다. 규정에 따라 현재 중국은 시급의 부국장(副局长), 성급 처장(处长), 부처장(副处长) 등 지방 현급 이상 정부기관에서 고위급 지도자 공개로 선발하는 제도를 진행하고 있을 뿐만 아니라. 중앙국가기관에서도 사국급(司局级)을 포함한 고위직급 공개선발을 추진하고 있다. 또 행정기관내부에서도 경쟁승진제도를 보편적으로 시행하고 있다.

한국의 방식을 보면, 1998년 김대중대통령 취임이후 아시아외환위기가 초래한 문제에 대응하기 위해 고급공무원채용에서도 큰 개혁을 단행하고 3급이상 공무원은 공개선발을 확대했다. 이 제도들을 순조롭게 실시하기 위해 한국은 먼저 개방형직위를 제정하고 전체 고급공무원의 20%에 해당하는130개 고급 직위를 개방직위로 선포해서 정부 외부에서 우수한 인재들을 끌어 모았다. 이 같은 고급직위는 정부 내부 공무원이 공평하게 경쟁하는 외에도 민간기업에 우수인재들 역시 경쟁에 참여할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 전통적인 직급승진제도를 타파해 훨씬 더 많은 우수인재들이 두각을 드러내는 제도적 보장을 제공하였다.

Ⅳ. 결 론

현재까지 중국과 한국의 인사제도에 대한 특징과 그 개혁과정에 영향을 미치는 거시적 황경변수를 살펴보았다. 인사제도의 개혁에 영향을 미치는 행정체제 요인으로서는 지도사상과 기본원칙에서 뚜렷한 차이, 발전과정에서 차이, 인사개혁의 중점 방향의 차이, 그리고 자본주의와 사회주의의 차이로 요약할 수 있다. 물론 환경변수가 중요한 변수가 있기는 하지만, 환경변수는 제도설계나 개혁의 실질적 모습에 가장 크게 영향을 미친다 할 수 있을 것이다.

당대 중국의 인사제도는 전쟁시대에 형성되었으며 계획 경제시기에 성숙 단계를 거쳐 중국 사회주의 혁명 및 건설 사업에 일찍이 중요한 역할을 해왔다.

그러나 개혁개방(改革開放)운동이 심화되고 사회주의 시장경제가 발전하면서 시기에 적합하지 않은 일부 결함과 폐단 또한 점차 드러나 중국 개혁개방 및 사회주의 현대화 사업 발전을 가로막는 장애가 되었다. 따라서 사회주의 시장경제 체제에 적응하기 위해 인사제도에 심층적 개혁을 이루고 과학화, 법제화, 현대화를 골자로 하는 새로운 인사관리제도를 점차적으로 확립하는 것이 현 시점이 되었다.

1. 중국 인사제도의 발전방향

고급 공무원은 분류 관리제도의 시행에 있어서 그 대상이 되는 중국의 소위 '국가 간부'는 그 개념이 매우 막연하고 모호하다. 과학적이고 엄격한 정의가 내려져 있지 않아 마치 정신노동 종사자는 모두 '국가 간부'인 것으로 여겨지고 있으며 대부분 하나의 모델만을 사용하여 모든 간부를 관리하고 있기 때문에 이러한 관리제도는 빈틈이 많고 활력이 떨어지기 마련이다. 따라서 간부 인사제도 개혁의 첫 번째 목표는 바로 '국가 간부'에 대한 개념을 과학적으로 접근 및 분석하여 이를 토대로 각 급 간부의 특징에 맞는 분류하는 인사관리제도를 확립함에 있다. 이에 장쩌민(江泽民) 전 국가주석은 '인사노동제도 개혁에 박차를 가하고 기관, 기업 및 사업 단위의 특징에 부합하는 분류관리제도와 효율적인 격려제도를 수립해야 한다'고 강조한 바 있다. 중국의 국가간부는 종사하는 업무의 성격과 그들의 사회적 위치 및 역할에 따라 다음과 같이 분류되어야 한다. 공산당 조직 업무 인원, 국가 공무원, 국가 권력기관, 재판 기관, 검찰기관의 업무 인원, 민중 단체의 업무 인원, 사업 단위의 업무 인원, 국영(国营)기업의 관리인원 등으로 나누어 이에 상응하는 과학적인 관리방법을 구축해야 한다.

1) 인사제도의 법제화

첫째, 완벽한 인사관리체계에 구축하면 간부와 고급공무원을 법치를 통해서 관리할 며, 인사제도 관리의 법제화를 이루기 위해서는 우선 완벽한 간부 인사 법규 체계를 구축해야 하며 여기에는 반드시 다음과 같은 4개 항목의 상호 독립적인 법규 체계가 포함되어야 한다. 즉 국가공무원 관리법규, 기관편성 관리법규, 기업 및 사업단위 인사관리 법규, 전문기술인력 관리법규의 4개 요소로 구성된다. 그 중 국가공무원 법규체계는 또 다음과 같은 4가지 구성요소를 포함한다. 첫째, 전국인민대표대회의 심의를 통과한 <중화인민공화국 국가공무원법>. 둘째, 공무원법에 의거하여 제정한 국가공무원 시험채용법, 임금법, 퇴직법, 보

험복지법 등의 법률. 셋째, 국가공무원법에 의거하여 제정한 공무원 시험, 상벌, 승진 및 강등, 기율, 회피, 사직, 사퇴, 전임, 교육, 임명 및 해임, 전환 등 구체적인 행정 법규. 넷째, 인사부처 규정은 즉 <국가공무원시험조례>실시세칙, <국가공무원직무 승진·강등 조례>실시세칙 등. 상기 법규체계는 기본적으로 간부 인사관리 업무의 각 분야 과정을 모두 포함한다. 이러한 입법 규획의 실현은 법적 근거에 따라 간부 인사 관리의 모든 과정을 보장하고 간부의 불합리한 직무 배치를 근본적으로 개선하며 인사 업무의 수준과 업무 효율을 높이는 데에 있어서 일정한 역할을 하게 될 것이다.

둘째, 인사관리 법제화의 요구에 부합하기 위해 간부단체의 소양을 끊임없이 제고시켜야 한다. 인사관리 법제화의 핵심은 공무원의 자기건설을 실현함으로써 인적 소양을 제고시키는 데에 있다. 법은 사람이 만든 것이며 또한 사람이 실행하는 것이다. 만일 많은 인재들을 양산해내지 못한다면 인사관리 법규 체계 구축은 어려워지게 된다. 설사 구축이 된다 하더라도 실시되기는 쉽지 않다. 따라서 공무원의 소양을 제고시키는 것은 입법과 법 집행과 동등하게 중요한 것이다.

셋째, 인사관리과정 중에 감독 활동은 반드시 법에 의거하여야 하며 간부 관리감독 기관의 권한, 직책, 대상, 범위, 업무 절차, 경로, 유효기간 등의 문제에 대해 명확한 법률적 규정을 지어야 한다. 이로써 관리감독의 제도화, 구체화, 표준화를 달성해야 하며 동시에 주관적인 잣대로 법을 폐지하거나 죄를 더하는 현상을 근절해야 한다. 또한 관리감독인원의 직무 불이행, 소홀, 기율 위반 등 직무 유기 및 직무 태만 행위에 대해서는 반드시 엄격한 처벌을 가할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 예를 들어 법을 지키지 않거나 법 집행을 소홀히 하는 규율검사 감찰기관의 간부가 있다면 모든 직무를 파면하고 어느 국가기관을 막론하고 집행권을 영구 박탈시킬 수 있어야 한다. 관리감독기관의 근엄함과 권위를 세우고 반드시 이행해야 할 기능과 역할을 해내야 할 것이다.

2) 고급공무원 선발 및 임용제도 개혁

첫째, 간부에 대한 동적 관리 시행간부 직무 종신제 개선을 위해서는 능력 있는 사람을 승진시키고 능력 없는 사람을 강등시킴으로써 우수한 인재가 적재적소에 배치되어 일을 배우게 하고 동시에 간부의 승진, 강등, 임명, 퇴출을 정규화로 하여야 한다. 퇴출된 간부의 경우 개인 노력을 통해 훌륭한 성과를 낸다면 다시 채용할 수도 있다. 간부관리의 핵심은 '채용', '관리', '퇴출'의 3단계에 있다. 현재로서는 간부의 출로를 터 놓는 것에 중점을 두어야 하며, 특히 업무 실

적이 좋지 않은 자들에 대한 퇴출 규정을 명확히 해야 한다. 동적 관리를 유지하고 경쟁을 통한 우승열패 체제를 유지해 나갈 때만이 간부의 합리적이고 공평한 상하이동 및 채용과 퇴출의 질서가 제대로 잡히게 된다.[13)]

둘째, 경쟁을 통한 채용제도 시행공개 경쟁을 통한 채용제도는 다음과 같은 두 가지 상황을 고려하여야 한다. 첫째, 기관 내부에서 지도 직무에 대한 경쟁 채용 실시. 시정연설 발표, 공개 답변, 군중 투표 등 공개적이고 민주적인 방식을 통해 해당 부처의 인정을 거쳐 채용함으로써 해당 기관 혹은 부서의 우수한 인재들이 능력과 업적에 따라 두각을 드러낼 수 있도록 한다. 둘째, 지도 직무가 공석이 되었을 경우 인재의 구역화나 부서의 폐쇄성을 타파하기 위해 공개 채용의 방식을 통해 전 사회를 대상으로 지도 간부를 선발한다. 이로써 인재 자원을 공유하고 간부의 교류와 회피를 촉진하며 자기 사람만을 채용하거나 파벌주의에 치중하는 등의 부정적인 부패현상을 막을 수 있다.

셋째, 간부 선발 및 임용 연대책임제 시행간부 관리에 있어서 간부 선발 및 임명 절차 원칙을 따르지 않고 자신과 가까운 사람을 채용하거나 뇌물 수수, 매관매직, 파벌싸움 등 부조리한 부패현상이 나타나는 이유 중 하나는 명확한 간부 선발 임용 연대책임제가 결여되어 있기 때문이다. 부패한 간부들에게 처벌을 내리는 것은 물론 중요하다. 그렇다면 선발 임명자로서 이에 대한 연대책임을 져야 하는 것이 옳을까? 대답은 '그렇다'이다. 그러나 간부 인사제도를 살펴보면 이에 대한 명확한 규정이 존재하지 않아 간부의 '입구(선발)'에 대한 심사와 책임 기준이 모호해진다. 간부 선발 연대책임제는 곧 간부의 선발 및 임용 과정에서 추천인 서명제를 시행하고 문제가 생겼을 때 추천인이 함께 연대책임을 지게끔 하는 것을 말한다. 간부의 범한 잘못의 심각성에 따라 약한 처벌을 받거나 심한 경우 파면조사에 이르기까지 이를 통해 간부 선발 업무의 정확성과 엄숙함을 보장하는데 그 목적이 있다.

넷째, 간부 순환보직 제도 수립간부 순환보직 제도의 시행은 간부의 육성과 교육, 기관의 활력 증대, 업무 효율 제고 등의 효과를 가져 올 수 있다. 그러나 이와 동시에 주의해야 할 점은 간부의 해당 업무는 반드시 안정적이고 연속성을 가져야 한다는 것이다. 또한 순환보직은 반드시 우수한 인재를 대상으로 이루어져야 한다. 능력이 부족한 사람들의 경우 순환보직을 적용하는 대신 퇴출을 고려해야 할 것이다. 따라서 간부들로 하여금 여러 분야에서 스스로를 단련하고 직업 소양을 제고시켜 기관의 활력을 증대시키겠다는 목표에 다다를 수 있도록

13) 陳云.〈陳云文集〉. 北京 : 人民出版社, 1986年 : 303.

명확한 제도를 수립하여 간부의 순환보직을 규범화시켜야 한다.

다섯째, 간부 외지근무 제도 시행간부 외지근무 제도는 간부로 하여금 반드시 본인의 가정이 있는 곳 외의 지역에서 근무를 하게끔 하는 제도를 말한다. 일종의 방법 차원에서 그리고 제도적 차원에서 외지근무제도는 간섭을 배제하고 공정하게 법을 집행할 수 있는 예방 작용을 할 수 있다. 외지 근무는 완전히 새롭고 낯선 환경에서 가족 혹은 복잡한 인간관계로부터 비롯되는 간섭을 줄이거나 없앨 수 있고 독립적이고 창조적으로 업무를 진행할 수 있기 공정한 법 집행이 가능하다. 이는 간부를 배려하고 보호하는 차원에서 매우 긍정적인 조치라 할 수 있다.[14)]

여섯째, 간부 이직 및 퇴직 상벌 제도 시행지도부의 연령층의 고령에 편향되어 있는 문제를 해결하기 위해 우수한 젊은 간부를 육성하여 현장을 통해 업무능력을 제고시킬 수 있도록 한다. 주동적으로 지도 직위를 내놓고 미리 퇴직을 결정한 간부들에게는 직책의 고저와 직위 연한을 고려하여 각기 다른 정신적 물질적 인센티브를 제공한다. 반면 퇴직 연령에 이르렀음에도 퇴직을 거부하는 간부들에게는 이에 상응하는 처벌을 내리게 되며 강제 퇴직 조치를 취하게 된다. 이 밖에도 퇴직에 임박했거나 이미 퇴진 연령에 다다른 간부들에게 인민대표대회 혹은 정협의 직무를 배치하는 방안을 변경하도록 한다. 이는 간부대오 건설의 청년화 방침에도 어긋날 뿐만 아니라 인민대표대회 제도를 견지하고 정비하는데 부정적 영향을 미치고 또한 정협의 민주적 관리감독 기능을 흐리게 하기 때문이다.

참 고 문 헌

최경남, 『한국의 공무원 채용제도에 관한 연구』, 전남대학교 행정대학원 석사학위 청구논문, 1999, p.1.

류재곤, 『지방공무원 신규채용제도 개선에 관한 연구－우수인력 확보방안 중심으로』, 전북대학교 행정대학원 석사학위 청구논문, 2007, p.2.

이기우, “지방행정체제의 개편방향”. 『한국행정학회소식지』. 130, 2010, pp.34-37.

박종관, 『행정구역 개편에 관한 연구』, 서울대 대학원 박사학위논문, 1999.

김재근, 서인석, 유석영, 유봉, “지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석”, 『지방행정

14) 李秀艷. 〈十四大以來重要文獻選編〉. 北京 : 人民出版社, 1996年 : 30.

연구』, 26(3), 2012, p.409.
한형서, 이종서, “공무원의 내부고객만족도에 관한 연구: 고양시를 중심으로”.『경인행정학회』, 2014, 2013-4호.
최의현, 요순, 이지, “중국의 지방정부 융자플랫폼과 지방재정 문제”, 현대중국학회,『현대중국연구』, 14(2), 2013, pp.93-117.
徐勇, “非均衡的中国政治 : 城市与乡村比较”, 中国广播电视出版社, 1992, 第256页.
于建嵘, “岳村政治－转型期中国乡村社会政治结构的变迁”, 商务印书馆, 2001, 第438页.
陈云, “陈云文集”, 北京 : 人民出版社, 1986, p.303.
李秀艳, “十四大以来重要文献选编”, 北京 : 人民出版社, 1996, p.30.
李云, “高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪”, 北京 : 人民出版社, 1997, p.37.

<Abstract>

Research on reform of personnel system in China and South Korea

Zhaozhilei

Department of Public Administration, Chonbuk National University

Research on reform of personnel system in China and South Korea During the administrative reform process in today's world, China and South Korea absolutely have the most in common in historical and cultural background. What's more, what makes the two countries much similar lies not merely in their basically-similar oriental cultural origins, but in their well-developed traditional administrative bureaucracy and the governments' consequent powerful control and dominance of national and social relation. Therefore, it is of particular significance to make a comparison on administrative reforms in the two countries.

Key Words : China's personnel system, reform, Civil servants.

논문접수일 : 2014.04.23
심사완료일 : 2014.06.09
게재확정일 : 2014.06.25