

연구논문

중국의 행정개혁과 정책방향*

당 우위의 절충형 행정개혁

정 인 화

중국은 당의 공식이념인 '사회주의 시장경제에 의해 효율적 정부운동을 위한 행정개혁을 추구하고 있다. 당이 정치-경제-사회 전반에서 지도자적 역할을 담당하며 문제를 정의하고 문제해결을 위한 개혁정책을 결정한다. 江澤民체제의 등장 이후에도 중국은 여전히 당 중심의 정부운용방식을 채택하면서 개혁을 가속화시키고 있다. 그런데 서구의 행정개혁이 작은 정부, 탈규제화, 민영화인 데 비해, 중국은 자율성 추소를 위한 내부규칙의 법제화, 운영규칙의 강화 등 배버리안적 개혁을 추구하고 있다. 여기에 더하여 시장중심 통치체제로의 적응을 위해 기업가형 정부개혁도 추구하고 있다. 본 연구에서는 정치지도 원칙의 고수, 배버리안적 관료제로의 개혁, 그리고 기업가형 정부모형으로의 전환 등 세 가지 정책방향의 상호작용하는 중국의 독특한 행정현상을 '당우위의 절충형 행정개혁'이란 개념으로 설명하고 있다.

1. 머리말

행정개혁은 세계 각국 정부가 지속적으로 추구하는 보편적 행정 현상이다. 서구 행정개혁의 핵심은 배버리안적 관료제를 유연한 관료제 (*flexible bureaucracy*)로 대체하려는 것이다. 세계화·정보화에 대응력을 갖추어 국제경쟁력을 창출하고, 경직화된 관료제를 개혁하여 고객지향적인 행정을 펼쳐 국민의 신뢰를 회복하자는 것이다. 체제의 비능률성 극복을 위해 단순한 조직개편이 아니라 효율성, 자율성, 창의성이 확보되는 행정관리 방식으로의 전환을 추구하고 있다. 이른바 '신공공관리' (*new public management*)라고 하는 서구 행정개혁의 지향점은 작은 정부, 탈규제, 민영화 등이다. 그 방식은 고객지향적 서비스 창출, 경쟁, 시장인센티브 등 기업혁신의 기법들을 정부개혁에 원용하는 것이다. 신축적 정부, 참여형 정부, 기업형 정부, 탈규제형 정부

정인화는 고려대학교에서 정치학 박사학위를 받고 현재 관동대학교 교양학부 교수로 재직중이다.

chungih@yahoo.co.kr

등의 개혁 모형이 여기에 속한다(박희봉·김상목, 1998; 김석준·이선우, 2000). 우리나라도 김대중 정부의 등장 이후 '민주주의 시장경제'라는 통치이념과 함께 국정 전반에 걸친 개혁을 추진해 오고 있다. 중국도 예외는 아니다. 지난 20년간 鄧小平 리더십하의 중국은 체제 개혁과 대외개방을 통해 '중국적 특색을 지닌 사회주의'를 건설하고 있다. 개혁개방 정책은 鄧이후 江澤民-朱容基 체제하에서도 '사회주의 시장경제'라는 이념을 토대로 더 큰 폭과 속도로 지속되고 있다. 그렇다면 사회주의 중국의 행정개혁이 지니는 정책방향(*policy orientation*)은 무엇이며, 왜 개혁을 지속하게 하는가? 그리고 개혁정책의 결정과정은 어떤 특징을 지니는가? 중국의 개혁은 서구의 행정개혁 모형과 같은가, 아니면 특수성을 내포하고 있는가? 그리고 중국의 행정개혁은 우리나라 정부가 추구하는 행정개혁에 어떤 시사점을 지니는가?

서방의 중국연구자들이 관찰한 중국정치분석의 기본틀은 '紅과 專의 갈등'이었다. 문화대혁명 이후 개혁개방 시대에는 紅(혁명, 사상성)과 專(건설, 효율성) 외에도 參與(경쟁, 민주성)라는 요소가 더해진 '홍-전-참여간의 갈등'을 분석틀로 사용하여 왔다(정인화, 1991). 본 연구에서는 '홍-전-참여간의 갈등'이라는 기본틀을 이용하되, 행정개혁을 집중적으로 조명하기 위해 서구의 학계에서 익숙한 개념으로 전환하여 보았다. 중국의 행정개혁 현상을 정치지도 모형(紅)을 근간으로 하여, 서구의 베버리안적 관료제(專)와 신공공관리론에서 내세우는 기업가형 정부운영방식(參與)을 도입하여 정부 운영시스템을 점진적으로 개혁해 나가려는 것으로 보고 이를 '당우위의 절충형 행정개혁'이라고 개념화할 수 있을 것 같다. 본 논문에서는 江澤民 리더십의 등장 이후 전개되는 개혁 가운데 특히 1993년에 새로 도입하여 시행하고 있는 '국가 공무원 제도'의 내용과 정책결정과정을 분석해 봄으로써 당우위의 절충형 행정개혁 현상을 부분적으로나마 이해하여 보고자 한다.

2. 개혁의 필요성과 과정

제2의 혁명이라고 불리는 중국의 개혁이 본격화된 것은 鄧小平의 개혁이론이 공식화되는 제11기 3중전회(1978년) 이후이다. 그때부터 鄧 이후의 시대라고 하는 江澤民 시대인 오늘날까지, 중국행정 개혁이란 곧 '3대 주제'(三大主題)와 '4개의 주요노선'(四條主線)을 둘러싼 역정이다. 3대 주제란 고도로 집중적인 계획관리체제의 타파, 정부기능의 전환, 거시적 조정체제 건립이다. 4개 주요노선은 기구개혁, 간부인사제도 개혁, 중앙 및 지방간의 권한 조정, 행정법제의 강화이다(汪玉凱, 1998). 3대 주제의 개혁 방향은 계획관리체제에서 시장 메커니즘으로, 정부기능은 시장경제에 적합한 관료체제로, 미시적 간섭체제에서 거시적 조정체제로의 전환을 의미한다. 그리고 4개 주요노선의 개혁은 기구 간소화에 의한 작은 정부, 간부제도의 모순 극복을 위한 새 공무원제도의 도입, 중앙 권한의 지방위임, 그리고 인치에서 법치로의 개혁을 의미한다. 그렇다면 중국은 왜 이러한 개혁이 필요하며, 그 개혁정책의 결정 과정은 어떠한가? 이를 약술해 보기로 한다.

1) 왜 개혁이 필요한가?

중국 공산주의는 1949년의 건국 이래 당-국가체제(*party-state system*)를 유지하였다. 그 정책정향의 특징은 당의 지도, 대중운동, 그리고 계획경제이다. 즉 계급투쟁, 개인소유폐지, 농업집단화, 폐쇄적 자립경제 등의 노선을 유지하여 왔다. 이때 당은 정부관료, 군, 사회조직 전반을 이끌어 나가는 영도자로서 역할을 수행한다. 당은 대중운동방식을 통해 효율을 추구한다. 毛澤東이 공산주의 방식의 모범으로 내세운 따자이(大寨) 농업단지나 따칭(大慶) 공업단지사업에서 보듯, 근로자의 민주적 조직운영 참여를 보장하고, 사회심리적 보

상체계를 구축함으로써 조직 효율을 높인다. 계획경제하에 공동생산, 공동분배의 방식을 통해 사회전체적 효율과 장기적 효율을 도모한다(정인화, 1991). 그러나 이와 같은 당의 정치지도적 관리모형은 대약진운동과 文革을 거치면서 체제 무능력이라는 한계를 경험한다. 그렇다면 중국의 체제 비효율성, 무능력성의 근본적 원인은 무엇인가?

첫째, 性善說에 기반을 둔 공산주의적 인간관에 기인한다. 인간을 공산주의적 이념, 즉 계급없는 사회와 공동체적 삶을 위해 희생하는 존재, 경제적 존재가 아니라 사회 심리적 존재로 본 인간관에 대한 가정이 잘못되었던 것이다. 범규범 또는 시장제도 등에 의한 자율적 통제가 아니라 사회주의적 인간으로 이루어진 집단인 당, 다시 말해 당원인 인간이 사회전반을 통제하며, 혁명의지에 불타는 인간에 의한 지배로 노동자 계급의 이익을 대변하려 하였다. 둘째, 사회의 다원성을 부정하고 유일당이 공익을 창출하는 역할을 할 수 있다는 이데올로기적 신념 때문이다. 물론 중국은 개혁개방 이후에도 여전히 사회의 다원성을 부인하고 다원적 민주주의를 부정한다. 그러나 인민대표대회 역할 강화, 정부와 기업의 자율성 인정 등을 통해 당 중심사회에서 당 우위 사회로의 전환을 시도하고 있다. 셋째, 전문성을 부인하였다. 비록 근로자, 군인, 의사, 과학자 등 육체노동자와 정신노동자의 평등을 내세웠으나, 지식인을 “냄새나는 아홉 번째로 나쁜 족속들”이란 뜻의 ‘초우라오지우’(臭老九)라 하여 경멸의 대상으로 삼았다. 넷째, 정부를 포함하여 기업과 사회조직에는 주인의식이 존재하지 않았다.

이러한 체제는 결국 자본주의와는 비교될 수 없는 고비용 저효율의 체제 무능력을 가져왔다. 이러한 현상을 중국인들 스스로 ‘共產風’이라 한다. ‘한술밥’(大鍋飯)을 나눠먹으며 업적이 공유되는 평등주의는 고비용 저효율의 경제체제에 대한 개혁요구를 증대시켰다. 더욱이 문화대혁명이라는 정책의 총체적 실패는 중국 국민들에게 물질적 빈곤뿐만 아니라 정신적으로 깊은 상처를 남겨놓았다(다이호우잉, 1991; 席宣·金春明, 1995). 생산수단의 공유화를 통한 무계급-평등 사회를 향

한 공산주의의 꿈은 그 많은 장점에도 불구하고 조직과 사회운동체계의 비효율 그리고 빈곤의 평등화라는 원하지 않던 결과를 수반했다.

중국은 새로운 체제로의 개혁과 개방이라는 정책전환을 모색해야 했다. 주지하는 바와 같이, 鄧小平이 등장하는 1978년 이래 중국은 鄧의 이른바 '흑묘백묘론'으로 알려진 실용주의 노선으로 그 정책방향을 선회한다. 思想解放, 實事求是를 통해 공산주의를 중국의 실제상황과 결합한 "중국적 특색을 지닌 사회주의 이론"이 그 기본 정책방향을 이룬다. 그 특징은 자본주의적 시장경제 체제를 중국 사회주의 체제와 결합시키는 것이다. 상대적 평등, 물질자극, 경쟁체제, 개인소유 확대에 의한 효율 등이 그 주요 내용이다. 毛澤東의 사회주의 건설을 마르크스주의의 중국화라고 한다면, 鄧小平의 이러한 사회주의 시장경제론은 '서구 자본주의의 중국화'라 할 수 있을 것이다. 즉 중국은 당의 지도하에 4개 현대화를 위한 경제건설을 지상 과제(一個中心)로 정하고, 그 방법으로서 우선 경제체제의 개혁과 대외개방을 시도하였다. 多種經營 방식을 도입한 농촌경제 개혁, 여기에 상품경제 방식을 도입한 기업 개혁을 시작으로, 경제특구 지정과 14개 연해도시 개방을 통한 도시경제체제 개혁을 실시하였다. 즉 인민공사의 해체, 계약제 농업, 자영농지 허용, 보너스제 도입, 주식제, 사유재산제의 확대 등 가히 혁명적인 경제개혁을 추진하였다. 경제개혁과 함께 중국은 '당-정 분리' '당-기업 분리', 기구개편, 인사개혁 등의 정치개혁도 추구하였다.

그러나 여기에서 주의해야 할 점이 있다. 중국의 개혁은 '당의 지도'라는 기본원칙을 포기하지 않고 경제개혁과 정치개혁을 추구한다는 점이다. 분권화에 기초한 '당-정 분리' '당-기업 분리'를 표방하였으나, 당의 정치지도적 역할을 포기하지 않았던 것이다. 본 논문에서는 이러한 정치지도 모형을 기반으로 체제개혁이라는 정책을 지향하고, 이해 당사자들이 서로 갈등하면서 개혁을 추구해 나가는 중국의 통치체제를 '절충형 행정체제'라 부르기로 하겠다.

2) 중국의 딜레마

江澤民 리더십이 등장하는 1992년 이후 중국은 제13기 당대회에서 행정, 금융, 국유기업 등 3대 개혁을 지상과제로 선언하며 개혁 의지를 천명하고 있었다. 그렇다면 鄧 사후, 강택민의 집권기에도 왜 개혁의 필요성은 사라지지 않는 것인가? 한마디로 말해, 경제체제에 따른 정치개혁이 뒤따르는데 한계가 있었기 때문이다. 특히 행정개혁(당-정 분리, 당-기업 분리에 의한 분권화), 금융개혁, 국유기업 개혁의 미비 등은 여전히 江체제가 당면한 미해결의 장이었다. 국유기업 개혁의 미비는 중국의 500대 국유기업을 합한 총이윤이 미국 제너럴 모터스의 이윤보다도 작다는 것에서 그 단적인 예를 볼 수 있다.

경제개혁과 대외개방에 따라 중국은 비약적인 경제성장을 하였음은 주지의 사실이다. 그러나 등소평이 주도한 중국의 개혁은 심각한 후유증을 수반하였다. 고용·임금 보장체제가 사라지면서 양산되는 실업문제, 자본주의적 경쟁에 따른 지역간·계층간의 빈부격차, 물욕과 배금사상에 따른 도덕적 해이, 마약·매춘·밀수·공무원 부패 등 개혁이 기대하지 않은 효과를 가져왔다. 이와 같은 사회질서의 붕괴 가운데 가장 심한 것은 부정부패이다. 중국은행 송금부직원 공금횡령, 국영적기공사 부서장 횡령, 중국 최대의 富村 大邱莊의 총책임자 禹作敏의 뇌물공여, 공영기업과 사영기업의 탈세 등등 건국 이래 최대의 부패문제를 경험하고 있다. 최근에는 개방도시 샤먼의 세관장, 부시장 등 14명이 밀수와 관련된 부패로 사형을 선고받는 등 대규모 부패가 단절되지 않고 있다.²⁾ 개혁·개방에 따른 ‘자본주의의 쇠파리’가 중국사회 전체에 위협을 가하는 독충으로 변한 것이다.

여기에서 중국은 딜레마에 빠진다. 개혁의 후유증을 치료하고 사회주의적 가치를 유지하기 위해서는 과거 당-국가체제하에 당의 정치지도자적 역할을 강화하는 방법을 택해야 한다. 그러나 문화대혁명을 경험한 중국은 과거 대중동원식 통치로 회귀할 수 없었다. 따라서 당 중심의 비규범화된 정책결정체제³⁾에 대한 개혁의 속도를 강화하고

법치중심의 관료형 정부를 지향하게 되었다. 특히 경제효율 제고를 위해 시장중심의 기업가적 정부개혁을 시도하지 않을 수 없게 된다. 그러나 중국의 현실은 시장중심의 정책을 집행하는데 따른 사회경제적 조건이 성숙하지 못했다는 것이 정치지도자들의 일반적 시각이다.⁴⁾ 여기에서 개혁정책에 대한 딜레마가 생기게 되었다. 그 한 예가 주택정책이었다. 중국은 직장(單位)에서 무상으로 주택을 제공하여 왔다. 그런데 江시대에는 경제 효율을 위해, 1997년까지는 직장의 주택공급을 중지하고 시장의 원리에 맡기는 정책을 택하였다. 그러나 아직 중국대중은 연간 소득에 의한 주택구입은 결코 용이한 일이 아니다. 중국정부는 정치지도 모형에 의한 무상주택 배급정책과 시장중심의 정책을 혼용하는 정책을 채택하지 않을 수 없게 됐다. 그러나 중국이 처한 딜레마는 체제 외적 요인에 의해 더욱 커진다. 세계화, 정보화 등 외부 환경의 변화에 적응하지 않을 수 없기 때문이다. 특히 천안문 사건 이후 잠재되어 있던 정치적 참여에 대한 요구는 당의 정치지도자적 역할포기를 의미했다. 즉 사기업의 자율성, 인권, 정책결정의 투명성, 다당제, NGO, 권력분산, 자유언론, 법의 지배 등으로 표현되는 서구적 민주주의의 도입문제도 중국 지도부가 더 이상 억누를 수 없는 체제개혁 문제가 된 것이다.⁵⁾

이러한 상황에서 중국은 첫째, 국가의 역할 축소 및 규제를 통해 정부-기업-개인의 일상생활에 대한 간섭 배제 및 시민권리의 확대를 도모하고 있다. 둘째, 인민대표대회와 기능강화(예산안 수정), 야당, 정치협상회의, 언론 등의 정치과정 참여·확대를 유도하고 있다. 셋째, 사회주의 초급단계론, 사회주의 시장경제론, 先富論, 点에서 面으로의 경제확대 등 공식이념의 재정립을 시도하고 있다. 정치체제 개혁의 핵심 내용은 정부기능의 전환, 정부기구의 개혁, 관리방법의 개선, 간부의 합리적 조정이다. 정부기능의 전환은 정부와 기업의 분리로 직접관리에서 간접관리방식으로, 미시적 통제에서 거시적 통제로, 생산물관리체제에서 상품관리체제로 전환을 의미한다. 그 밖에 인민대표대회의 개선, 인사제도의 개혁, 집권당에 대한 감독강화를

내용으로 하는 정당제도의 개선, 사법기관의 독립적 재판권 보장과 최고법원의 위헌심사권 부여 등을 내용으로 하는 사법제도의 개선 등이 중국이 추구하는 주요 개혁 내용이다.

이와 같이 중국은 지난 20년간의 개혁과정을 통해, 중국만이 지닌 독특한 행정체제를 형성하게 되었다. 즉 중국의 행정체제는 당의 지도자적 역할 고수와 시장경제의 도입에 따른 행정개혁의 지속이라는 상충되는 정책목표들이 혼합되어 서로 갈등하며, 이를 절충하여야 하는 정책결정체제를 형성하였다고 볼 수 있을 것이다. 이하의 글에서, 중국의 개혁정책방향과 이에 따른 정책결정 과정 및 정책내용을 탐색해 보기로 한다.

3. 세 가지 정책방향: 절충형 행정체제

중국 행정개혁의 정책방향을 세 가지로 이념화(*ideal type*)하여 보겠다. 그리고 중국은 당 주도의 정책결정이 이루어지지만 결정된 정책 내용물은 이 세 가지 정책방향이 절충하여 이루어진 절충형 정책결정임을 밝혀 보고자 한다. 분석자료는 鄧시대부터 江시대까지 이어지는 오랜 기간에 걸쳐 만들어진 국가공무원 제도의 개혁정책 결정과정과 그 내용을 살펴보기로 하겠다.

1) 정치지도 모형

중국 행정체제의 기본틀은 정치지도 모형이다. 분권화를 개혁의 내용으로 삼고 있으나, 중국의 조직은 여전히 '뚜이커우 조직'(對口組織)과 '민주집중제'를 조직원리로 삼고 있기 때문이다. 뚜이커우 조직이란 당의 조직이 정부와 기업 그리고 사회의 모든 분야에 일대일로 대응하여 조직되어 있는 형태를 말한다. 예를 들어 당의 조직부, 인

사부가 국무원의 조직, 인사 부서를 지시 감독한다. 대학에도 당 위원회가 있어서 대학의 정책결정을 주도하고 심지어 열차에도 당위원회 조직이 열차업무를 관리한다(정인화·정다훈, 2000).

정치지도 모형의 이론적 근거는 마오이즘(Maoism)이다. 평등이념, 계급주의적 역사관으로 무장한 당이 행정부와 기업을 지도·감독하며, 각 단위와 대중조직을 관리한다. 그리고 민주집중제란 의사 결정권 및 지휘·감독권이 당에 집중되어 있는 조직형태를 말한다. 즉 당이 정부를, 상급기관이 하급기관을, 중앙이 지방을 지도감독한다. 그 구체적인 방식은 노-장-칭의 결합, 위로부터의 임명제, 당원·공청단·당학교·해방군 출신위주의 엘리트 충원, 종신제 등 폐쇄적 엘리트 순환 등이다. 동기부여 방식은 사상교육과 사회 심리적 보상제를 기본으로 한다. 즉 ‘영웅’, ‘모범노동자’, ‘모범군인’ 등의 칭호를 부여하며 각 직장은 정기적으로 사상교육을 실시한다. 개혁·개방 20년이 지난 오늘날에도 중국사회는 모범노동자, 모범군인, 모범농민 등을 크게 표창하고 있다. 사회주의적 정신으로 毛가 학습모델로 내세운 모범군인 “레이펑을 배우자”라는 슬로건이 여전히 사용되고 있다.

모범군인의 표상정치지도 모형은 정치와 행정 그리고 경제가 구분되지 않고 중앙의 명령과 계획에 따라 정부, 기업 그리고 사회구성원이 일사불란하게 움직이는 대중동원 방식을 그 특징으로 한다. 이 모형이 추구하는 목표 및 구호는 ‘혁명과 건설’이다. 대약진 운동, 반우파투쟁, 문화대혁명 시기의 중국행정체제가 이 정치지도 모형에 속한다.

오늘날 중국은 500대 국유기업이 있으며, 이는 개인기업과 공유기업과의 비율에서 50%정도를 차지한다. 이들 500대 기업의 운용방식은 기본적으로 정치지도 모형이다. 당 간부가 이들 국유기업의 경영자나 요직에 임명되나, 기업간부가 당 요직에 가는 경우는 드물다. 국유기업 개혁의 목표 중 하나가 기업간부가 당 요직에도 임명되는 임직 순환임을 볼 때, 중국에서는 여전히 정치지도 모형이 존재함을 알 수 있다.

그렇다면 왜 이러한 정치지도 모형이 등소평 사후 강택민이 집권한 오늘에도 존재하는가? 그 근본적 이유는 중국에서 공산당을 대체할 정치세력이 없기 때문이다. 물론 중국에도 민주정파 등 야당은 존재한다. 그러나 이는 서구 개념의 복수정당과는 거리가 멀다. 이들도 공산당의 지도를 받을 뿐 아니라 조직, 인력 등에 있어 공산당을 대체할 존재가 되지 못한다. 중국은 아직 다원적 가치가 정책결정과정에서 인정되지 않는다. 그러나 중국이 비록 다원주의와 복수정당을 인정하지는 않지만, 당 자체의 개혁을 하지 않고서는 그 정당성이 유지되기 어려운 상황에 이르렀다. 지난 20년간 당지도하의 개혁과정에서 빈부격차, 지역격차, 물질주의, 부패, 매춘, 마약 등 사회주의 국가로서 용인하기 어려운 부작용들이 노출되었으며, 이의 해결 없이는 공산당의 정당성이 유지될 수 없기 때문이다. 따라서 당은 '간부'로 호칭되던 인사제도를 개혁하지 않을 수 없으며, 당-정부, 당-기업간의 관계에 있어서도 당의 권한을 행정부와 기업에 위임하는 개혁을 하지 않을 수 없게 되었다. 공무원 제도의 도입, 행정과정의 법규화, 인민대표대회와 정치협상회의 기능의 강화와 같은 개혁도 바로 정치지도 모형에 대한 주요 개혁 내용이다.

2) 관료제 모형

대약진 운동, 문화대혁명 등 대중운동에 의한 효율성 추구의 실패를 극복하려는 개혁모형이 관료제 모형이다. 즉 정치지도모형 체제의 비효율성을 극복하기 위해 베버리안식 관료제를 추구하고 과학적 관리와 책임제를 도입하였다(傅小隨, 1998). 특히 '작은 정부'(簡政放權)를 지향하여 기구통폐합과 분권화를 추구하였다. 즉 당-정, 당-기업, 정-사(事業單位)의 분리 그리고 지방정부로의 권한 위임 등을 기본으로 하고, 조직 내부의 운영규칙의 제정, 작업절차의 표준화 등을 지향하였다. 이제까지 당과 행정부내 간부의 직책과 권능이 불분명하였다. 당 간부의 권한과 자율성이 과도하게 크지만 책임도 없었다. 법

적인 책임과 권한에 의한 통치가 아니라 당이라는 권위를 통한 통치 현상을 중국인들은 人治라 부른다. 그러므로 관료제 모형으로의 개혁은 바로 이러한 人治를 法治로 전환시키자는 것을 의미한다.

중국 인사행정의 또 다른 특징은 전문성보다는 사상성 위주의 간부 충원이었으므로 경제개혁에 따른 정부기능의 변동이라는 조직환경변화에 적응하지 못하였다. 종신제, 평등분배 등도 조직내 비효율의 원인이었다. 이러한 정치지도 모형의 한계를 극복하기 위한 인사행정 개혁의 핵심은 물질자극에 의한 동기부여, 공개경쟁에 의한 간부충원, 간부의 전문화, 청년화 등 이른바 '간부의 4화'라는 새로운 제도의 도입 등이다. 이러한 관료제 모형은 정치화된 관료제를 기본으로 하는 정치지도 모형과 갈등관계에 있었다. 예를 들어 어느 시의 정책을 결정할 때, 정치지도 모형에서는 당위원회 서기가 결정권을 갖는다. 그러나 관료제 모형에 의해 충원된 전문화된 정부관료는 비록 서열은 당서기보다 낮으나 전문성에서 앞서므로, 당서기와 갈등관계에 놓이게 된다. 특히 국유기업에서 이러한 현상이 빈번하게 나타난다. 따라서 당서기와 국유기업 경영자간의 갈등해소를 위해, 이사회 내에 당서기와 경영자의 공식적인 협의체를 두고 있는데, 이러한 제도적 장치야말로 정치지도 모형과 관료제 모형의 질충형 제도라 할 수 있을 것이다.

3) 기업가형 정부 모형

경쟁과 시장의 원리에 의한 정부운영을 기본으로 한다.⁶⁾ 정리해고제(下崗), 개방형 공무원제 등이 한 예이다. 기업가형 정부 모형은 1980년대 이후 서구에서 추구해온 정부개혁과 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 중국은 천안문 사건 이후 민주화 요구에도 대응해야 했다. 따라서 선거, 견제와 균형의 원리에 의한 통제방식 등 서구식 민주주의 제도의 도입도 고려하지 않을 수 없었다(周志忍, 1999; 張康之, 2000). 인민대표대회의 입법 및 통제기능 강화, 촌민자치제 등이 그

단적인 예이다. 서구의 경우, 기업가형 정부 모형에서 추구하는 기본 방향은 '작은 정부, 탈규제, 민영화'이다. 이러한 개혁의 궁극 목적은 조직과 사회 민간구성원의 창의성, 자율성을 극대화하여 형평과 효율의 원리를 달성하려는 것이다. 이를 유연한 관료제 (*flexible bureaucracy*)라 할 수 있을 것이다. 중국도 작은 정부를 위한 기구개혁과 더불어 싸강(下崗), 펀리우(分流)라고 불리는 대규모 인력감축을 시도하고, 국유기업 개혁을 시도하고 있다. 이상과 같이, 중국 행정의 체제는 부단한 개혁을 통해 독특한 행정 체제를 구성하고 있다. 즉 사회주의식 모델인 정치지도 모형의 장점을 최대한 살리면서, 규칙과 책임을 강조하는 베버리안적 관료제 모형 그리고 작은 정부와 민영화를 추구하는 기업형 정부 모형 등을 도입하려는 것이다. 이러한 분석을 요약해 보면 <표 1>이 될 것이다. 이와 같은 세 가지 정책정향이 혼재되어 상호작용하는 중국의 행정개혁을 '절충형 행정 체제'라고 규정할 수 있을 것이다.

표 1
절충형 행정체제의
특징 요약

내용 \ 모형	정치지도 모형	관료제 모형	기업가 모형
이론	마오이즘	鄧小平이론	鄧이론 계승
관료제 유형	정치화된 관료	베버형 관료제	유연한 관료제
정부조직	당우위의 행정· 對口조직	작은 정부(精兵簡政)	작은정부-큰사회
개혁 방향	대중운동에 의한 관료주의 타파	당-정-기 분리; 경쟁 메커니즘	法治; 견제와 균형; 민영화
인사관리	임명제·종신제; 노장청 결합	인사규칙의 규범화/ 간부의 四化; 權責관 계설정	직위책임제; 개방형 공 무원제; 계약제; 정리 해고(下崗)
통제 방식	당의 지배; 대중의 직접통제와 감독	법률에 의한 통제	인민대표대회, 정치협상사회기능강화, 촌민자치제

4. 당 우위의 정책결정과정

중국의 절충형 행정체제에서 당은 여전히 우위를 차지한다. 따라서 중국의 정책결정은 당 우위의 절충형 행정체제이다. 당 우위성을 다시 논의해 보기로 한다.

중국의 행정개혁에 영향을 미치는 외부 요인은 국제환경, 당 이념, 그리고 하층구조 등이다(傅小隨, 1998). 특히 개혁·개방정책 이후, 체제 내외 환경의 영향을 더욱 많이 받게 되었다.

국제환경은 서구의 행정개혁, 전지구화 그리고 중국의 WTO 가입 등이다. 당의 공식이념은 毛사상, 鄧이론 등이다. 특히 鄧의 이론인 '중국적 특색을 지닌 사회주의 건설' 또는 '사회주의 시장경제'가 행정개혁의 지도이념으로 작용한다. 하층 구조는 사회 일반 구성원의 의식변화와 정부에 대한 기대감 등이다. 특히 체제 개혁을 통해 사회구성원들의 의식은 비경쟁의 인간관계 중심으로부터 '경쟁·이익중심'으로 변하였다(정인화·정다훈, 2000). 고소득층으로 분류되는 약 3,000만 명의 중국인이 개혁의 최대 수혜자로 평가되고 있으며 이들의 이익요구가 정책결정과정에 투입되고 있다.

중국의 정책결정과정 참여자 또는 이익투입집단은 당·군·정부·이익집단·지식인·언론·신흥상공업자·전국민대표대회·정치협상회의 등이다(胡偉, 1998). 개혁정책의 결정과정에서 참여자도 이들 아홉 개 집단이 될 것이다. 그러나 정책결정의 중추는 당의 중앙 기구라는 데에 이의를 제기하기는 힘들다. 애석하게도 중국연구자로서 당중앙 정책결정과정의 블랙박스를 보기는 매우 어려운 일이다.

본 논문에서 이러한 당 우위의 절충형 정책결정과정에서 정치지도, 관료제, 기업가형 정부모형의 세 가지 요소들이 어떻게 상호작용하는지를 구체적으로 관찰하기는 더욱 어렵다. 그러나 다행히 본 연구자는 북경을 방문하여 고위층 관리들에게 강의되는 강의자료를 접할 수 있었다. 부족하기 그지없지만, 이 자료만이라도 이용하여 개혁정책이

어떻게 결정되는지를 살펴보고자 한다. 중국의 개혁정책 형성, 특히 간부제도?)를 개혁하고 새 공무원 제도 도입의 결과물인 '국가 공무원 잠정조례'의 결정 및 집행과정을 예로 들어 설명을 해보겠다.

1) 정책결정과정

(1) 문제의 인식

중국 지도부가 인식한 개혁의 문제점은 자본주의 체제 속에서 일반적으로 나타나는 관료주의 현상 이외에 정치지도 모형에서 나타나는 특수한 현상이었다. 즉 업무에 비해 방만한 인력(人浮於事), 비대한 기구(機構隆腫), 전문성 부족, 노령화 현상, 경쟁 메커니즘의 부재에 의한 무사안일주의, 책임과 권한의 불구분, 당과 행정부 역할의 불구분 등이었다(鄧小平, 1989; 서원석·王偉, 1998). 특히 공산당 창당 이래 대장정을 거치며 혁명과업을 수행해 온 간부제도의 개혁없이 사회주의 시장경제로의 체제전환이 어려웠다. 이러한 인식은 중국적 특색을 지닌 사회주의 총설계사 등소평의 개혁 축구로 이어진다.

(2) 최고 지도자의 역할

행정개혁은 혁명보다도 어렵다고 한다. 개혁은 관료 내·외부의 명시적, 묵시적 저항에 직면하기 때문이다. 중국도 예외는 아니다. 당의 개혁정책에 대해 각 기관은 자신의 이익을 교묘하게 지켜 나간다. "위에는 정책이 있고 아래에는 대책이 있다"(上有政策, 下有對策)라는 말이 유행할 정도이다. 결국 최고 지도자(당 총서기, 중앙군사위 위원장)는 국가의 최고 권력기관인 당 정치국 상임위원회 회의석상, 전국 인민대표대회 黨委, 국무원 회의 등 공식석상, 北戴河회의, 지방순회(南巡講話) 등을 통해 비공식적 방법으로 자신의 통치이념과 정책방향인 개혁·개방을 지속적으로 강조하며 개혁에의 동참을 요구한다.

등소평은 '노간부 퇴직에 관한 국무원의 잠정규정'(國務院關於老幹部離職休養的暫行規定)(1980년 제5기 전인대 黨委 제16차 회의에서 비준)

에 관한 논평에서 간부의 고령화, 낮은 교육, 무능, 무책임, 지연 등을 간부제도의 문제점으로 보고 간부의 革命化, 年輕化, 專業化, 知識化 등 네 가지를 인사행정 개혁의 기준으로 제시하였다.⁸⁾ 그러면서 간부제도의 문제점으로, 관료주의현상, 권력의 과도한 집중, 가부장제현상, 간부직책의 종신제 현상 및 각종 특권현상을 지적하고 개혁을 촉구하였다.

(3) 당중앙의 결정

등소평이나 강택민같은 최고 지도자의 요구와 지시에 근거하여 정책안은 먼저 당중앙(공산당 중앙위원회)에 상정된다. 당중앙의 결정은 20~25명 내외의 정회원으로 구성된 정치국(Political Bureau)에 상정되어 토론을 거치게 된다. 정치국을 통과한 정책안은 권력의 핵심 '정치국 상임위원회'⁹⁾에서 최종 결정된다. 형식상의 순서는 이러하다. 그러나 실제로는 정반대이다. 정치국 상임위원회에서 결정된 것이 정치국 그리고 당중앙으로 내려간다(胡偉, 1998). 물론 국무원의 총리는 정치국 상임위원회 위원으로서 회의에 참석한다. 그리고 국무원 장관이나 위원장도 당중앙 회의에 위원자격으로 참석한다. 이러한 절차는 黨書記局(우리나라의 청와대 비서실에 해당)이 담당한다. 당 서기국은 국무원의 辦公室(우리나라의 총리비서실에 해당)과 공식적인 협의를 거쳐 정책안을 정치국 상임위원회에 상정한다. 그러므로 중국의 정책은 헌법상 법제화된 기구가 아니라 비헌법기구인 당에 의해 결정되며, 법률이 아닌 '指示', '通知', '決議' 등의 형태를 띤다. 그러나 이러한 당의 결정은 법률과 같은 권위를 지니게 된다. 이와 같은 현상을 '당 우위의 정책결정'이라 명명할 수 있을 것이다.

2) 정책결정의 내용과 특징

(1) 내용

중국은 13년의 준비기간을 거쳐 1993년부터 새 국가공무원 제도를 시행하고 있으며, 그 근간을 이루는 것이 《국가공무원 잠정조례》이다. 이 조례의 내용을 분석하여 보면, 가장 큰 특징은 관료제 모형과 기업가형 정부모형의 특징이 혼재되어 있다는 점이다. 이를 정리하면 <표 2>가 될 것이다. 정리된 표를 중심으로 설명해 보면, 중국 인사 개혁 내용의 특징은 우선 정부 기능과 역할의 변동에 따라 정치지도형 공무원에서 능력 위주의 행정관리형 공무원이 요구된다는 점이다. 임용과 승진은 폐쇄형 엘리트 순환체제에서 개방형 공무원제로 전환하고 있다. 공개경쟁, 시험, 인사고과, 명예퇴직제, 정리해고 등의 방법을 도입하고 있다. 그러나 정리해고(下崗) 등으로 인한 사회적 불안이 노출되고 있으며 중국정부는 재교육 등의 방법으로 해고 문제를 해결하고 있다. 또한 공무원제의 도입으로 직위분류제, 직위책임

표 2
인사제도 개혁의 정책방향

내용 \ 모형	정치지도 모형		관료제, 기업가 정부형 모델
인사 기능	정치화된 공무원		행정관리형 공무원
임용 및 승진	폐쇄적 임용, 위로로부터의 임용, 종신제		능력위주, 고시·공개경쟁, 인사고과, 명예퇴직제, 제한된 범위의 선거
관리	당의 지도감독		분권화, 직위분류제, 직위책임제
교육훈련	공급자 중심의 사상교육, 내부교육	→	수요자 중심의 실무교육, 다양한 외부교육, 해외파견, 관리, 기술 능력교육
동기부여	사회심리적보상, “單位복지 체제,” 균등 보수		물질적 인센티브, 실적·능력중심 차등제, 급료의 단위내 결정
복무관리	내부통지, 조례		인사규칙제정 등 법제화·과학화
부패방지	대중운동, 반관료주의 투쟁		廉政규칙, 처벌·중징계위주

* 자료 : 1993년 공포된 '국가공무원잠정조례'를 분석하여 요약하였음.

제 등 정치지도형 모형에서는 볼 수 없었던 인사관리 방식을 도입하고 있다. 특히 동기부여 방식에서 물질적 인센티브제, 차등급료제 등을 적용하여 조직 활성화를 도모한다. 부패방지 방식도 과거 대중운동식 통제방법과는 달리 깨끗한 정부건설을 위한 규칙 등의 제정, 그리고 중징계 위주의 일벌백계주의를 채택하고 있다. 이러한 인사행정 운용방식의 변동은 관료제 모형과 기업가 정부모형의 특징이 혼재되어 있다. 그러므로 중국 인사행정 개혁의 방향은 정치지도 모형으로 부터의 탈피와 관료제 모형 그리고 기업가 정부형 모형의 혼합모형으로의 개혁이라 할 수 있다. <표 2>에서 관료제 모형과 기업가 정부모형을 혼합하여 처리한 것은 중국의 인사개혁에 관료제, 기업가 정부모형이 혼재되어 있기 때문이다.

그러나 주의를 요하는 것은 정치지도 모형의 내용이 인사행정에 남아 있다는 점이다. 즉 표명된 정책방향과 현실은 다르다는 점이다. 왜 그러한가? 중국의 행정 과정도 문제해결을 위한 노력이요, 인식된 사회문제를 해결하기 위해 대응책을 선택하고 사회적 과제를 집합적으로 해결해 나가는 과정이라는 점에서 서구의 정책과정과 큰 차이가 없다. 공무원은 정치적 중립을 지키며 갈등하는 이익의 조절자로서의 역할을 한다.

그러나 중국의 공무원은 중립적이 아니다. 중요 공무원은 당원이 다. 물론 인사제도의 개혁으로 당원이 아니라도 공개경쟁에 의해 공무원 충원이 가능하게는 되었다. 그러나 대학에서 공무원 시험을 준비하는 학생은 당원이 되어야 유리하다. 공무원 시험에 낙방하면 북경 등 대도시에서 거주하지 못하고 고향으로 돌아가야 한다. 그리고 학교의 생활기록부에 기재되는 당성(黨性)에 대한 평가는 여전히 공무원 임용에 영향을 미치게 되므로 당원 가입은 거의 필수적이라 할 수 있다.¹⁰⁾ 1993년 새공무원 제도의 도입으로, 비록 시험에 의한 공무원 임용을 제도화하였으나, 작은 정부(精兵簡政)를 추구하기 때문에 공무원 시험을 연기하는 경우가 많다. 또 선발인원도 소수에 불과하다. 따라서 중국은 여전히 당중심의 정치화된 관료(*politicized bureau-*

cracy)가 정부와 기업, 사업단위 그리고 사회의 모든 영역에서 당의 이념과 정책목표를 수행해 나가고 있는 것이다.

(2) 특징 : 점진주의적 정책결정

중국의 인사정책결정을 분석하면서 발견한 것은 정책결정의 점진주의적 성격이다. 당위주의 질층형 행정개혁은 중국의 정책결정과 집행 과정에 있어 점진주의적 정책결정을 하게 된다는 점이다. 우선 시간상으로 선거를 의식한 졸속 결정을 하지 않아도 되기 때문일 것이다. 인사행정 개혁의 예를 다시 들어보자. 중국 공무원제도의 형성은 그 필요성의 대두와 최고 지도자의 인식 및 지침 작성, 그리고 당 중앙위원회 및 정치국의 결심, 당 사무국과 국무원의 책임부서에서 주관하여 전문가를 참여시킨 후, 토론과정을 거쳐 다시 정치국의 승인을 받아 최종적으로 인민대표대회에서 법률로 통과시키고 1993년에 국무원이 조례를 반포하였다(中國 國家行政學院 강의안 참조). 이러한 일련의 정책결정 과정은 한마디로 점진주의적 요소를 지닌다. 1978년 제11기 3중전회에서 제기된 문제인식에 따라 공무원 제도 개혁을 시도한 후 무려 8년간의 과정과 4년간의 시험기간을 거쳐 13기 당대회에서 '국가 공무원 잠정조례'를 공포하고 시행하게 되었다.

이와 같은 일련의 과정에서 정책결정의 중추는 당의 정책결정 라인인 당중앙(중국공산당 중앙위원회)-정치국-정치국 상무위원회이다. 그런데 당은 헌법상의 입법기구가 아니다. 중국의 건국과정에서 공산당의 독특한 역할과 중국정치에 있어서의 관습 등으로 인해 당은 헌법상위에 존재하는 권위적 국가기관이다. 따라서 당의 정책은 별도의 형식적인 입법화 과정을 거친다.

정책집행 과정도 점진주의적 요소를 지닌다. 1988년 국무원 산하에 인사부를 설립하여 새 공무원제도 도입을 전담하도록 하였다. 1989년부터 우선 國務院 6개 부서, 즉 국가환경보호국, 審計署, 稅關總署, 국가 건설자재국, 국가 세무국, 국가 통계국에 대하여 시범 운영하였다. 1990년에는 북쪽의 하얼빈시와 남쪽의 深圳시를 시범운

영도시로 지정하여 운영하였다. 1989년 6월의 천안문 사건으로 인해 한때 국가공무원제도 시행에 차질이 생겼으나 당중앙과 국무원은 공무원제도 시행에 대한 확고한 의지를 표명하였다. 1992년 이붕 총리는 中央編委會의 보고를 기초로 국무원 상무회의 토론석상에서 자신의 견해를 밝혔다. 새 공무원제도는 서구의 공무원제도를 도입하려는 것이 아니라 중국의 현실에 맞는 인사제도로서 정부업무에 생기와 활력을 불어넣고, 정부 공무원이 더욱 정예화되며, 효율적인 정부운영이 되도록 인사관리제도를 정규화·법제화하려는 것임을 강조했다.

또한 당이 공무원을 관리하는 원칙을 유지하고 관료집단 내의 경쟁메커니즘을 도입하는 것임도 분명히 했다. 이러한 개혁추진 과정에서 관료 내부의 저항이 생겼다. 이때鄧은 유명한 '南巡講話'를 통해 언론에 자신의 의지를 밝히고 개혁반대 세력에 대한 여론 압박을 가하는 전략을 사용하였다. 1992년 12월 당중앙은 정치국상무위원회를 개최하여 인사부의 보고를 듣고 추진을 지시하였다. 1993년 1월 당중앙은 전체회의를 소집하여 인사부의 보고를 동의하였으며, 중앙영도자 강택민에게 보고하였다. 1993년 4월 국무원 상임위는 《국가공무원조례》를 통과시키고, 이붕 총리가 정식으로 서명하여 국무원령으로 반포하였다. 이렇게 하여 제11기 3중전회 이래 12년간의 간부제도 개혁에 관한 탐색작업과 1984년부터 시작한 8년 8개월간의 《조례》 기초안 수정작업 후의 비준, 그리고 1989년부터 4년간의 시범운영을 통해 《조례》는 무대에 서게 되었다.

5. 서구 행정개혁과의 차이점

중국의 행정과정은 당과, 정치적 중립을 지닌 공무원이 아니라 당원인 행정부 공무원에 의한 정책결정과정이라는 점에서 갈등하는 이익조정자로서의 서구의 행정과 본질적인 차이가 있다. 그런데 개혁개

방을 시도한 1970년대 말 이후 오늘날까지 중국이 추구하는 행정개혁은 단순한 정책변동이 아니라 정부 직능의 변환에 따른 정부운영방식의 근본적 변동이다. 즉 계획경제체제로부터 '사회주의 시장경제체제'로 전환함에 따라 행정부의 기능과 역할이 시장경제 체제에 맞추어 전환하게 되는 행정 패러다임의 변동이다. 이러한 변화에는 정부기능의 변화, 견제와 균형, 공개와 경쟁, 그리고 민주적 참여에 대한 요구 등 서구적 정부형태로의 변화도 포함한다(周志忍·陳慶云, 1999; 張康之, 2000). 이와 같이 중국의 행정개혁은 시장경제적 요소의 도입에 의한 체제 효율성 증대와, 사회구성원의 민주주의적 참여욕구에 대한 대응이라는 이중적 목표를 지향하고 있다.¹¹⁾

비록 중국이 서구의 기업가형 정부모델을 추구하고 있지만 몇 가지 차이점을 보이고 있다. 서구 정부가 베버리안적 조직원리의 탈피, 즉 지나치게 규범화되고 프로그램화되어 구성원의 자율성과 창의성을 상실하게 된 것에 대한 반작용으로 규제완화를 추구하는데 반해, 중국은 그 반대로 조직내부의 세부적인 운영규칙의 제정을 추구한다. 다시 말해 법규에 준거한 정책결정이 아니라 인간에 의한 정책결정 방식, 과도한 자율성에 의한 정책 집행, 권한과 책임의 불분명, 폐쇄적 인사행정 등 이른바 인치(人治)에 의한 정부운영방식에서 생기는 비효율과 낭비 그리고 부패현상을 극복하려는 것이 강택민 체제하에서 의 중국 행정개혁이 지향하는 정책방향인 것이다.

서구와 중국의 정부운영방식의 또 다른 차이점은 정책결정체제에 있다. 중국은 다원주의에 입각한 정치여론이 의회를 통해 수렴되는 대표 민주주의 체제가 아니다. 헌법상의 체제화된 정책결정주체(인민대표대회 또는 정치협상회의)가 아닌 바로 당의 중앙기구(정치국 상무위원회)가 정책결정의 중추이다. 당은 정책결정과정에서 비규범화되고 인격화된 권위로서 작용한다(胡偉, 1998; 朱光石, 1998). '당의 지도'하에 행정부, 군, 기업, 사회조직이 하나의 통합체로 형성되어 있다. 사회주의 시장경제 체제하의 중국에서 당은 여전히 국가발전의 중심점이요 정책결정의 중추이다.

그렇다면 서구의 행정개혁은 중국의 개혁에 어떤 시사점을 던지는가? 중국정부는 조직 효율성 증대를 위한 과학적 관리를 추구하고 있다고 할 수 있다. 그러나 행정에 있어 효율성 추구 이외에 민주화, 시민참여의 확대 등에 대한 요구에도 대응해야 한다. 민주주의 없는 효율은 단기적으로는 성공할지 모르지만 결국 장기적으로는 실패로 끝나게 된다. 따라서 글로벌 데모크라시의 중요성을 중국도 인식하고 이를 개혁정책의 방향에 포함시켜야 할 것이다. 또한 행정운용방식도 21세기 세계화, 정보화 시대의 국가경쟁력 제고, 문화-복지-환경 문제에 대한 관료적 대응이라는 시대적 아젠다(*agenda*), 정책 아젠다(*agenda*)를 해결하기 위해 산업화 추진 중심의 행정운용방식을 서비스 중심의 행정체제로 변화시켜야 한다.

중국의 경우 정부의 역할은 자본주의 국가의 경우보다도 팽창될 수밖에 없다. 계층간-지역간의 소득격차문제, 교육, 환경, 복지 등, 중국은 관료제에 의해 해결해야 할 무수한 문제가 앞에 놓여 있다. 정부의 조직이나 인력이 소정부로 향하고 있으나 그 역할은 오히려 팽창될 수밖에 없다. 오스본과 개블러(Osborne & Gaebler, 1992) 등이 서구 국가의 정부혁신(*Reinventing Government*)으로 제시하는 기법과 오스본과 플래스트릭(Osborne & Plastick, 1997)이 제시하는 정부개혁의 전략 등이 중국이 참고해야 할 행정개혁 방안이 될 것이다.

이밖에 부패방지 시스템의 도입 그리고 무엇보다도 민주화 요구에 대응하기 위하여 이문영(1995)이 제시하는 유연한 관료제(*flexible bureaucracy*)의 형성이 중국 정부의 과제이다. 유연성, 창의성, 그리고 책임성을 지닌 다양한 분야의 공무원 충원 역시 중국 인사행정의 과제일 것이다. 중국의 체제개혁과 대외개방 20년이 지난 오늘, 중국정부는 중앙-지방의 관계설정문제, 예산, 인사관리, 정책결정, 평가, 피드백 등에 있어 개혁과 쇄신이 필요할 것이다. 따라서 여전히 정부개혁의 멀고 먼 길을 가지 않을 수 없다.

또 하나 중국 행정개혁의 특징으로서 중국은 정부의 기구개혁에 치중한다는 점이다. 그리고 중국이 표방하는 법치가 자칫 조직의 경직

화를 다시 가져 올 수도 있다. 도표상의 기구개혁이나 규범화뿐만이 아니라 개인과 조직의 창의성, 유연성 등을 창출할 수 있는 개혁(김영평, 1993)이 중국 개혁의 방향이 되어야 할 것이다.

중국정부의 부단한 행정개혁과 이에 따른 커다란 경제적 성취에도 불구하고 부패문제는 여전히 중국정부의 난제로 남아 있다. 체제의 효율성을 위한 개혁도 결국 부패문제를 해결하지 못할 때 또 다른 개혁이 기다리게 되며, 이때 중국이 취할 수 있는 개혁이란 민주적 참여가 보장되는 기업가형 정부 모델의 확대·적용일 것이다. 그러나 이는 또한 당 우위의 질충형 행정체제라는 현 체제를 둘러싼 이해관계 당사자들간의 평화적 조정과 타협이라는 험준한 산을 넘어야 가능해진다. 최근 중국은 WTO 체제로의 편입을 선언하였다. 이는 중국의 정부운용방식도 서구적 스탠더드를 따르게 됨을 의미한다. WTO의 가입은 중국 내 개혁세력의 입지를 강화시키게 되고 따라서 중국은 기업이 정부형 개혁모델로의 전환이 가속화하지 않을 수 없을 것이다.

6. 중국 행정개혁이 한국 행정개혁에 주는 시사점

한국은 김대중 정부의 등장 이후 고비용, 저효율의 정치경제 구조를 타파하고 경제위기를 극복하기 위해 국정 개혁을 추구해 오고 있다. '민주주의 시장경제'의 통치철학에 근거하여 관치금융, 정경유착의 폐해를 근절하고 세계화, 정보화에 대응하는 관료제 개혁을 추구하고 있다. 특히 금융, 기업, 공공, 노동의 4대부문 개혁을 핵심 내용으로 한다. 중국은 江澤民-朱容基의 '포스트 덩' 체제하에서 행정-금융-공유기업의 3대 개혁을 추구하고 있다. 그렇다면 한국과 중국 행정개혁의 공통점은 무엇일까? 첫째 양국 모두 기구개혁에 치우치고 있다. 조직 도표상의 기구의 통폐합을 개혁으로 보는 경향이 있다.

그러나 행정개혁은 운영방식의 개선으로 조직구성원의 자율성과 창의성을 최대한 발휘하여 조직목표를 효과적으로 수행하도록 설계하는데 그 본래의 의미가 있다는 것을 한국과 중국이 모두 인식해야 할 것이다. 둘째, 중국은 부패문제와 관련하여 정신문명건설이나 당풍진작, 행정윤리 강조, 엄벌백계주의 등에 의존한다. 그러나 부패문제는 여전히 중국의 정치안정과도 직결된 문제이다. 한국도 아직까지 부패문제를 효과적으로 해결했다고는 보기 어렵다. 특히 선거제도와 관련하여 부패문제는 여전히 남아있다. 국제 투명성 기구가 매년 발표하는 부패지수에서 한국과 중국은 비슷한 수준인 것이 이를 증명한다. 셋째, 투명성 없는 비민주적 정책결정구조가 유사점이 있다. 한국의 경우도 정권교체 후 공무원의 행태나 정책결정방식은 과거와 본질적으로 달라졌다고 보기는 어렵기 때문이다.

그러면 중국의 사회주의 시장경제와 한국의 민주주의 시장경제의 차이는 무엇인가?

첫째, 경제에 있어 중국은 계획경제의 큰 틀 속에서 공유제의 기본 원칙을 고수하며 개인기업의 확대와 500대 국유기업의 개혁을 추진한다. 이에 반해 한국은 민간기업의 육성과 공공부문의 민영화를 추구한다는 점이 다르다. 중국은 대형 국유기업을 경제의 견인력으로 삼고 이의 개혁을 도모하는데 반해, 한국은 재벌 개혁과 벤처기업 등 중소기업 육성정책을 추구한다는 점이 다르다.

둘째, 정치에 있어 중국은 당 우위를 유지한다. 한국은 협력형 통치를 추구한다. 행정부의 전산화와 사회의 정보화를 통해 전자민주주의가 가능하게 되었고, TV정치를 통해 참여정치의 길이 열렸다. 특히 1995년 이래 지방자치의 실시로 자치단체장을 직선으로 뽑으며 풀뿌리 민주주의의 길을 열었고, 시민사회의 성숙으로 인해 관료제를 대체하는 시민조직(NGO)의 역량을 키워나가고 있다. 그러나 중국은 共靑團, 여성동맹, 노조 등이 모두 당 주도하에 움직인다. 시민사회는 초기단계이고, 공직선거제도의 도입은 촌민자치 수준에서 이루어지고 있을 뿐이다. 인권문제 또한 중국이 해결해야 할 주요 난제 중

의 하나이다.

셋째, 행정에 있어 중국은 政-企분리를 추구하나 여전히 당의 500대 국유기업에 대한 개혁은 순조롭지 못하다. 한국은 작은 정부를 추구한다. 기업과 노조의 관계에 있어 노조의 정치참여를 허용하고 노조의 경영참여를 포함한 여러 문제를 노사정 협의를 통해 해결하도록 유도한다. 대기업 개혁도 순조롭지는 못하나, 선거로 정권교체가 가능한 한국의 경우, 차기 선거에서 국민의 재신임을 얻기 위해서는 공공부문, 대기업, 금융 등의 개혁완수가 불가피하다.

넷째, 사회에 있어 중국은 부패추방운동, 정신문명건설 운동 등 물질주의 타파를 강조한다. 한국은 학력, 출신지역, 성 등의 차별철폐를 국민 의식개혁과 함께 제도적으로 시행한다. 여성정치인의 비율, 장애인 고용의무화, 지방출신학생의 공무원채용비율 등이 그 예이다. 그런데 중국이 부패문제의 해결을 위해 당정분리, 당기분리를 시도하는 점과 한국정부가 부패 없이 경제성장도 없다는 점을 명백히 하며 정경유착과 관치금융의 고리를 끊으려는 것, 그리고 정치인과 공무원이 세비와 월급만으로 살아가기를 촉구하는 점 등 부패문제 해결을 위한 체제개혁을 시도하고 있는 점은 양국의 공통점이다.

그렇다면 한국 김대중 정부가 추구하는 민주주의 시장경제 모델이 중국에 어떤 영향을 미칠 것인가? 한마디로, 중국의 민주화에 영향을 미칠 것이다. 후쿠야마(Fukuyama, 1998)는 중국의 경제성장이 민주주의를 가져올 것이라고 보았다. 경제성장은 중산층의 등장을 가능케 하고, 이 중산층의 참여 요구를 정부가 수용하지 않을 수 없을 것이라고 보는 것이다. 경제발전이 권위주의 체제 약화에 기여하는 정치적 압력이나 사회적 긴장으로 작용하기 때문이다. 그러나 李光耀 전 싱가포르 수상의 아시아적 가치론은 민주주의 없는 경제성장을 옹호하며 개발독재를 합리화하여 왔다. 물론 동아시아에서 문화가 숙명일 수는 없으며, 개발독재와 피플파워(*people power*)의 갈등에서 민중이 승리하는 민주화의 물줄기를 막지는 못하였다(Kim, 1994). 동아시아의 경제위기는 글로벌 민주주의의 필요성을 다시금 부각시켰다. 따라

서 아시아적 가치는 보편적인 민주주의와 결합될 때 그 의미를 지닌다. 김대중 정부가 추구하는 민주주의는 전지구적 민주주의이다. 민주주의란 결국 정보를 공개하고 이를 시민이 공유할 수 있는 것을 말한다. 이렇게 하여 시민이 주인이 되어 정책결정에 참여할 때 부정부패 문제도 그 근본적 해결책이 열린다.

본 논문에서는 중국이 기업가형 정부모형을 추구한다고 말하였다. 그러나 이는 선거를 중심으로 한 정책대결과 정부선택을 전제로 하는 민주주의적 정부운영방식과는 아직 거리가 멀다. 중국의 지도부는 아직 중국의 경제조건이나 국민수준 등이 서구식 민주주의를 할 만한 단계가 아니라고 말하고 있다. 그러면서 그러한 길을 점진적, 단계적으로 해 나갈 것이라고 말한다. 그러나 부패 문제 등 중국이 당면한 문제는 민주주의적 부패방지 메커니즘에 의해 해결되어야 하리라고 본다. 이러한 점에서 한국 정부의 민주주의 시장경제 모델의 성공여부는 중국의 사회주의 시장경제의 민주주의를 향한 선택에 상당한 영향을 미칠 것이다.

7. 요약 및 한계

중국은 '당지도의 견지' 원칙을 포기하지 않은 채, 서구식 베버리안 관료제의 도입과 기업가형 행정개혁을 추구함으로써 문제해결을 위한 정부운영방식을 변동시키고 있다. 다시 말해, 중국이 추구하는 행정개혁 내용은 정치지도 모형의 장점을 살리면서 체제 내외의 변화에 대응하는 관료제 모형, 기업가 정부모형을 적절히 절충하려는 것이다. 이러한 특징을 지닌 중국의 행정개혁 체제를 '당우위의 절충형 행정체제'라고 개념화하였다. 또한 중국은 서구의 행정개혁 내용과 같이 작은 정부, 민영화를 추구한다는 점에서는 매우 유사하다. 그러나 서구가 탈베버리안적 개혁을 추구하는 것과는 달리 내부규칙 제정,

표준화 등에 의해 간부의 자율성을 제한하는 방향으로 개혁을 추진하고 있다는 점이 다르다. 또한 당 우위의 행정체제는 점진주의적 정책 결정과 집행 모형을 추구하고 있음도 발견하였다. 그리고 중국의 개혁과 한국의 개혁의 상호작용성도 규명해 보았다.

그러나 본 논문은 몇 가지 한계가 있다. 본 논문은 국가중심의 통치체제, 특히 당을 주요 분석단위로 하였다. 그러므로 혼합형 정책결정 모형에서 행정부의 역할이 어떠한지에 대한 분석이 소홀하였다. 개념설정에 있어서, 기업가형 정부모형에 서구식 민주주의의 도입까지 포함시켰는데 이는 서구의 행정개혁 모형에서 논의되는 기업가형 정부모형과는 차이가 있다. 중국의 민주화에 대한 별도의 논의가 필요하였다. 또한 중국은 서구가 그 한계를 인식하고 개혁하려는 베버리안 모델을 추구하고 있다고 했는데, 그렇다면 왜 서구가 개혁하려는 모델이 중국에서도 필요한가 하는 것을 충분히 규명하지는 못하였다. 그러나 본 논문은 중국의 개혁정책 중 노동정책, 환경정책, 산업정책, 재정정책, 사회보장정책 등 개별 정책을 분석하는데 기본 틀로 활용될 수 있을 것이다.

■ 주

- * 이 논문은 1999년도 한국학술진흥재단의 대학교수 해외파견 연구지원에 의하여 이루어졌다. 2000년 2월의 겨울밤에, 북경대 세미나룸에서 본 논문을 함께 토론하고 비평해 준 정치학 및 행정학과 대학원생들에게 감사드린다. 그리고 본 논문을 심사해 준 익명의 심사위원께 충심으로 감사드린다.
- 2) “중, 최대부패사건 연루 14명 사형선고,” 한겨레, 2000. 11. 10.
- 3) 비규범화된 정책결정체제란 당중심의 정책결정체제를 말한다. 당은 헌법상의 정책결정기구가 아니지만 권위에 의해 초법적 권한을 행사하게 된다. 이러한 중국 특유의 정책결정 현상을 비규범화된 정책결정이라고 일컫는다.
- 4) 조우룽지 총리의 1999년말 기자회견장에서 외국기자의 질문에 대한 답변. 필자는 중국의 학자들도

일반적으로 이러한 중국지도부의 견해에 동의하고 있음을 대화를 통해 발견하였다.

- 5) 중국정부가 서구식 민주주의에 대해 얼마나 예민한가를 직접적으로 보여주는 하나의 예를 소개하고자 한다. 1998년 여름 중국 행정학원에서 열린 세미나에서 한국 학자들이 서구식 민주주의의 필요성을 발표하고 토론하였다. 이때 중국측 학자들은 아무도 토론에 나서지 않았고, 단지 한 명의 학자만이 민주주의 도입의 필요성을 말했을 뿐이었다. 그 1년 후, 다시 그때의 학자를 만났는데, 당시 세미나에서 한국학자들이 민주주의를 얘기하자, (그 급진성 때문에) 모두 대경실색하였음을 나에게 토로하였다. 그 후 인민대학 교수들에게 내가 쓴 논문을 중국 학술지에 실어 주도록 도움을 청했는데, "(예민한 문제를 다룬) 정치논문만 아니면 어렵지 않지요 …." 하고 말했다. 그리고 중국 사회과학원에서 발행하는 《정치학 연구》라는 계간지는 서구식 민주주의를 (급진적으로) 논한 관계로 폐간되었다가 최근에 다시 복간되었다. 그리고 중국학자들의 저서에서는 '견제와 균형' 등의 민주주의 원리를 얘기하면서 반드시, 등소평 이론 등을 먼저 인용하는 것을 쉽게 발견할 수 있다.
- 6) 그 기본 이론은 신자유주의 혹은 공공선택이론, 그리고 신제도론에 근거한다(傅小隨, 1998). 즉 '형평과 효율'이라는 두 가지 목표를 동시에 가능케 하는 행정개혁 모형으로써 참여에 의한 행정을 그 기본 틀로 한다.
- 7) 중국의 인사제도는 '간부'(Cardre) 제도라고 불린다. 1993년 이전까지는 정부에서 일하는 사람들을 '公職人員' 등으로 불렀는데, 1993년부터 간부제도를 개혁하고 간부란 용어대신 '국가 공무원'이란 용어로 고쳐 부르기 시작하였다.
- 8) '당과 국가영도 제도의 개혁'(黨和國家領導制度的改革)이란 제목으로 정치국 확대회의에서 행한 연설에서 鄧小平은 華國鋒의 총리 자리를 趙紫陽에게, 李先念, 徐向前, 王震 그리고 鄧小平 자신이 맡고 있던 부총리 자리를 젊고 혈기있는 동지에게 맡기는 이유에 대해 권력의 지나친 집중 방지, 겸직·副職의 과다, 당정분리 및 당이 정부를 대신하는 문제, 장기적인 안목에서 권력승계문제 등을 해결하기 위한 것임을 밝히고 있다(鄧小平, 1989).
- 9) 당총서기가 상무위원장이며 7인으로 구성되어 있다. 鄧小平은 당총서기도 국가주석직도 같지 않았다. 다만 중앙군사위 주석직을 유지하며 카리스마적 통치를 하였다. 오늘날 중국의 지도자 江澤민은 당총서기와 중앙군사위 주석직을 모두 가지고 있다.
- 10) 1999년 내가 만난 북경대 정치과의 모 학생은 북경이 아닌 곳에서 북경대에 입학한 학생이다. 그는 공무원 시험을 준비하고 있었다. 시험에 떨어지면 북경에 거주할 자격을 잃게 된다고 했다. 시험을 위해 당원이 되어야 하며, 당원 심사에 합격하기 위해 봉사활동에 의도적으로 나서야 한다고 했다. 중국의 당원가입은 원서를 내고 2년간 활동한 후, 당위원회에서 평가하여 당원수용여부를 결정한다.
- 11) 이러한 정치행정현상을 '紅'(평등)과 '專'(효율)에 대비되는 용어로 '參與'라고 부를 수 있을 것이다(정인화, 1991). 그러므로 중국의 행정현상은 '홍-전-참여'의 세 가지 목표간의 상호작용으로 설명할 수 있을 것이다.

■ 참고 문헌

- 김석준·이선우. 2000. 《뉴거버넌스 연구》. 서울: 대영문화사.
- 김영평. 1993. “질서회복과 부패추방을 위한 개혁.” 김영평·최병선 편, 《행정개혁의 신화와 논리》. 서울: 나남.
- 김하룡. 1984. 《중국정치론》. 서울: 박영사.
- 다이호우잉, 신영복 역. 1991. 《사람아 아, 사람아!》. 서울: 다섯수레.
- 박희봉·김상묵. 1998. “외국 행정개혁과 김대중정부의 행정개혁 비교연구.” 《한국행정학보》 33.
- 서원석·王偉. 1998. 《行政倫理와 깨끗한 政府建設》. 서울: 한국행정연구원.
- 이문규 편역, 《鄧小平文選》. 1989. 서울: 인간사랑.
- 이문영. 1995. 《논어 맹자와 행정학》. 서울: 나남.
- 정인화·정다훈. 2000. 《클릭! 차이나》. 서울: 씨엘.
- 정인화. 1991. “중국의 이데올로기 갈등과 정책변동.” 고려대학교 박사학위 논문.
- 席宣·金春明. 1995. 《文化大革命簡史》. 北京: 中共中央黨校.
- 傅小隨. 1998. 《中國行政體制改革的制度分析》. 北京: 國家行政學院出版社.
- 胡 偉. 1998. 《政府過程》. 浙江人民出版社.
- 汪玉凱. 1998. 《中國行政體制改革20年》. 北京: 中州古籍出版社.
- 《中國特色的國家公務員制度與國外公共行政學學習資料選編》. 1993. 北京: 國家行政學院教務辦公室.
- 馬慶鈺·汪玉凱. 1998. “行政執行的理論與現實.” 《中國行政管理專題教學網要》. 北京: 國家行政學院.
- 王 偉. 1998. “中國政府機構改革.” 1998년 6월 한국행정연구원에서의 발표논문.
- 周志忍·陳慶云. 1999. 《自律與他律》. 浙江: 浙江人民出版社.
- 張康之. 2000. “評政治學的權力制約思路.” 中國人民大學學報, 2000. 第2期.
- 中島嶺雄. 1988. “현대중국 30년의 정치과정”. 한광수 편역, 《현대중국의 정치구조》. 서울: 온누리.
- Harding, Harry. 1981. *Organizing China: The Problem of Bureaucracy 1949-1976*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Harding, Harry. 1987. *China's Second Revolution: Reform after Mao*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kim, Dae-Joong. 1994. Is Culture Destiny: The Myth of Asia's Anti-democratic Values; A Response to Lee Kuan Yue.” *Foreign Affairs* 73 (6).
- Fukuyama, Fransis. 1998. “Asian values and the Asian crisis.” *Commentary* 105 (2).
- Pye, Lucian W. 1972. *China: An Introduction*. Boston: Little Brown.
- Nathan, Andrew. 1976. “Policy Oscillation in the People's Republic of China: A Critique.” *The China Quarterly* 68.
- Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is*

Transforming the Public Sector. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Longman, Inc.
Osborne, D. and Peter. Plastric. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading, Massachusetts:
Addison-Wesley Longman, Inc.

achieve the goal of aiding NGOs, the government needs to approach more systematically. First of all, an exhaustive study on government aids programs which are currently implemented by each ministry should be done to get the whole picture. And then, the government should establish the basic principle of aiding NGOs.

5. A Mixed-Style Administrative Reform Policy in China

In-Hwa Chung

The People's Republic of China strives to reach the new governance through administrative reform for the efficient management of government. China's formal ideology decided by the Party is 'Socialist Market Economy', which means the reform of economic system and opening the door to the world. In the original context of communist society, the Party plays the role of leader all over the political, economic and social areas. The Party defines problems and makes decisions for the solution of the problems. Even in the era of President Jiang's administration, China's reform policy still focuses on the reform of bureaucracy without abandoning the dominant role of the Party. While the western countries' policy orientation toward administrative reform is to replace Weberian bureaucracy with new public management, that is, reform toward small government, deregulation and privatization, China's policy orientation for the new governance is to seek for the western style Weberian reform with an emphasis on the regulation of responsibility and standardization of administrative process. Furthermore, China tries to adopt the administrative reform model of entre-

preneurial government to adjust its system for market oriented governance. In this paper, it is found that the administrative reform policy of China is a mixed model oriented toward western-style Weberian bureaucracy and entrepreneurial government under the Party's political leadership. This unique reform policy model is here called as a mixed-style administrative reform.