

## 중국의 국가공무원제도 개혁: 노멘클라투라 체제로의 회귀와 신공공관리 개혁의 한계\*

정해용\*\*

---

1980년대 개혁개방 초기부터 도입되기 시작한 중국의 공무원제도는 2005년 <공무원법> 제정을 통해 비로소 규범화된 법률체계를 갖추었다. 이처럼 오랜 역사적 과정을 거친 중국 공무원제도는 상이한 제도적 특성을 공유하는 '이질적 삼중 혼합체제 (heterogeneous triple system)'를 형성하고 있다. 그 요소는 첫째 계획경제 시기에 확립된 레닌주의 전통, 둘째 서구 공무원제도의 학습을 통해 구축한 베버주의 전통, 셋째 사회주의 시장경제 체제의 천명 이후 시장가치를 공무원제도에 적용한 신공공관리 전통 등이다. 특히 중국의 공무원 제도는 이러한 이질적 요소 가운데 제도의 경로의존이라는 측면에서 레닌주의 전통과 사회주의 관료제의 제도적 유산을 더욱 강하게 계승하고 있으며, 시장화 개혁과 병행하여 시도된 신공공관리 개혁수단들은 여전히 많은 한계를 갖고 있다.

주제어: 중국, 공무원제도, 노멘클라투라체제, 신공공관리

---

### I. 문제의 제기

1978년 시작된 중국의 개혁개방 역사가 30주년을 지나면서 이미 한 세대를 넘어섰다. 최근의 세계 경제위기로 중국도 적지 않은 어려움에 봉착하였지만, 우리가 목도하였듯이 지난 30년간 중국의 경제성장은 세계적으로 유례가 없는 놀라운 것

---

\* 이 논문은 2007년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-327-B00083). 논문의 수정에 많은 도움을 주신 전남대 김재관 교수님과 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* 중국 北京大學에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 신라대학교 중국학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 중국의 행정개혁, 관료제, 중앙-지방관계 등이다(hyjcong@silla.ac.kr).

이었다. 그러한 성장이 가능했던 원동력은 무엇보다 시장체제 전환이 성공적으로 착근되었다는 점을 꼽을 수 있지만, 그 이면에 존재하는 체제전반의 유기적 개혁 과정을 간과할 수 없다. 즉 시장체제의 원활한 작동을 위해 정부의 기능과 역할 변화가 꾸준히 모색되었으며, 개혁개방 초기부터 이를 주도할 인적 쇄신과 합리적 관료제 구축을 위한 노력도 지속적으로 이루어졌다. 역사적으로 서구에서 발전한 공무원제도를 중국이 개혁개방 초기부터 적극 도입하고자 시도한 것도 그러한 노력의 일환이었다.

중국 공무원제도 도입과정을 약술하면 대략 준비, 시행, 정착의 단계를 거쳤다<sup>1)</sup>. 먼저 도입준비 단계는 1984년부터 약 10년 동안 이어졌는데, 당시 공산당 중앙조직부와 국무원 노동인사부가 주축이 되어 최초의 입법초안을 만들었고, 여러 차례 수정을 거쳐 <국가공무원임시조례(國家公務員暫行條例, 이하 임시조례)>가 마련되었다. 특히 1986년 말 덩샤오핑(鄧小平)의 지시로 공산당 내에 ‘정치체제 개혁영도소조(中央政治體制改革領導小組)’와 그 산하에 ‘간부인사제도개혁연구팀(幹部人事制度改革專題組)’이 만들어졌고, 1987년 공산당 제13차 전국대표대회 정치보고에서는 간부인사제도 개혁의 중점이 국가공무원제도 실시에 있음을 천명하였듯이(趙紫陽, 1987), 중국에서 공무원제도는 정치개혁의 중요한 일환으로 간주되었다. 이후 1988년 국무원에 공무원제도 전담부서인 인사부(人事部)가 독립되고, 일부 부서와 지역에서 시범사업이 진행되었다. 그러나 곧 바로 시행될 것으로 기대되었던 <임시조례>는 1989년 천안문 사태의 여파로 그 시행이 좌절되었다.

두 번째의 시행단계는 1993년부터 시작되었다. 공무원제도의 시행근거인 <임시조례>는 1984년 최초의 입법초안이 만들어지고 약 10년 동안 26차례의 수정을 거친 다음 비로소 시행된 것이며, 그 동안 기존 개혁 의도가 상당히 변질되기도 하였다. 그 후 개혁당국은 1994년에 고시임용(考試任用)을, 1995년에 사직·사퇴(辭職辭退)를, 1996년에 보직순환(輪崗)과 회피(回避) 제도를, 1997년에 경쟁보직(競爭上崗) 제도를 당해 연도 중점 개혁과제로 설정하였으며, 1997년 말에 이르러 공무

1) 중국 공무원제도의 도입과정 및 구체적 내용은 侯建良(2007), 宋世明(2004), 정해용(2007) 등을 참고할 수 있으며, 공무원제도의 도입과정을 3단계로 구분한 설명은 정해용(2007: 3-7)을 주로 참고하였음.

원제도가 비교적 안정된 궤도에 진입한 것으로 평가하였다(宋德福, 2005: 241). 특히 중국은 1992년 사회주의 시장경제 체제를 본격 천명하면서 공무원제도에도 시장원리에 부합하고, 경쟁과 효율을 중시하는 신공공관리(new public management)의 적용을 확대하였다. 그러나 <임시조례>에 근거한 공무원제도는 국무원 자신이 제정한 행정법규를 통해 자신을 규정한다는 한계가 있었고, 이를 해결하기 위한 규범화된 법률체계의 확립이 지속적으로 요구되었다.

세 번째의 정착단계는 <공무원법>이 시행된 2006년부터였다. <공무원법>이 제정되기까지 공산당 중앙조직부와 국무원 인사부는 2001년 ‘공무원법기초영도소조(公務員法起草領導小組)’를 조직하여 25차례 좌담회를 개최하였고, 2005년 4월에 최종적으로 전국인대 상무위원회의 심의를 통과시켰다(侯建良, 2007: 138-187). 과거 <임시조례> 시행은 국무원 기구개혁과 대규모 인력감축이 추진되는 가운데 기존 간부에서 공무원으로 신분전환이 필요하였다.<sup>2)</sup> 이는 절차적 어려움을 수반했을 뿐 아니라, 모든 공직자들이 그 관문을 통과하기는 힘들었기 때문에 내부 저항을 초래하였지만, 그에 반해 <공무원법> 시행은 오히려 수월하게 진행된 측면이 있었다. <공무원법>의 제정은 공무원제도 도입 이후 10여년의 운영 경험과 제도적 성과를 바탕으로 정식입법의 토대가 마련되었기 때문에 가능하였으며, <임시조례> 시행 이후의 다양한 실험적 개혁조치들을 규범적인 법률로 흡수함으로써 입법과 현실의 괴리도 해결할 수 있게 되었다.

이처럼 중국의 공무원제도는 개혁개방 초기부터 도입 필요성이 제기되고, 개혁지도부가 강한 의지를 가졌음에도 그 과정이 순조롭지는 않았다. 이에 본 연구는 중국 공무원제도의 도입과정에 관한 역사적 궤적을 보다 심층적으로 분석함으로써 다음 두 가지 질문에 대한 해답을 모색한다. 첫째 서구제도에 대한 학습과정을 거치면서 시도되었던 중국의 공무원제도가 자신의 체제전환 및 개혁환경 속에서 어떠한 고유한 제도적 특성을 형성시켰는가 하는 질문이다. 둘째 그동안 세계적으로 행정개혁의 커다란 조류였던 신공공관리 개혁방식이 각국의 공무원 제도에 많은 영향을 미쳤듯이 중국의 개혁과정에는 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 질문이

2) 1993년 국무원 기구개혁은 전체 부서 및 직속기구를 86개에서 59개로 축소하고 인력을 전체 20% 감축하는 개혁이었으며(羅干, 1993), 이러한 인력감축 과정에서 시험과 근무평정을 실시하고 직위를 부여받지 못한 사람은 퇴출되었다.

다. 이러한 질문은 결국 중국의 공무원제도가 지금까지 어떠한 경로의 발전을 거쳤고, 기존 사회주의의 제도적 유산과 서구의 신공공관리 개혁방식을 각각 어떻게 계승, 혹은 수용하고 있는지를 밝히는 것이다. 따라서 이 연구가 방법론적으로는 한 국가의 행정개혁이 새로운 경로를 따라 선순환의 궤도에 진입하고 개혁목표를 효과적으로 달성할 수도 있고, 과거의 제도적 경로에 의존적이며 일종의 비효율적 고착(lock-in) 상태에 빠질 수도 있다는 역사적 신제도주의 방법론을 원용한다.

이를 위해 2장에서는 먼저 위에서 제기한 두 가지 질문과 관련된 비교론적 증거 기준을 제시한다. 첫째 서구의 공무원제도가 어떻게 발전해왔는지를 개괄적으로 제시함으로써 중국 공무원제도의 특성을 서구와의 비교론적 관점에서 이해하며, 둘째 그 동안 신공공관리 개혁방식이 개발도상국들에게 어떻게 수용되었는지에 관한 이론적 논의를 통해 중국의 신공공관리 개혁방식이 갖는 함의를 도출하고자 한다. 3장에서는 중국 공무원제도 도입의 역사적 배경에 관한 분석을 주로 한다. 즉 공무원제도 도입 이전의 중국 인사제도의 특징이 무엇이며, 그것이 어떠한 문제점을 가졌고, 이를 인식한 초기 개혁 지도부가 공무원제도의 도입을 준비하면서 어떠한 개혁목표를 설정하였는지 등을 살펴본다. 4장에서는 중국 공무원제도의 시행과정에서 어떠한 경로의존적 진화가 일어났는지를 천안문 사태 이후 공무원제도의 시행 및 <공무원법> 제정과정을 중심으로 분석함으로써 중국 공무원제도의 특징을 밝힌다. 그리고 5장에서는 신공공관리 개혁방식의 수용과정을 시장개혁이 빠르게 확대된 중국의 체제전환 특징과 관련하여 공무원제도에서는 이러한 시장가치를 어떻게 수용하였고, 그 한계가 무엇인지를 중심으로 살펴본다.

## Ⅱ. 비교론적 증거: 서구 공무원제도의 발전과 신공공관리 개혁

### 1. 서구 공무원제도의 발전과 가치정향

현대적 공무원제도가 서구에서 발전하는 과정에는 많은 관념적 변화가 있었다.

근대 자유주의 국가의 등장부터 보면 먼저 영국은 1688년 명예혁명 이후 공직의 임면이 인사권자에 대한 개인적 충성이나 혈연, 지연, 학연 등 개인의 귀속적 친분을 기준으로 하는 정실주의(patronage)가 지배적이었다. 한편 잭슨(Jackson) 대통령 이후의 미국에서는 개인적 연고보다 주로 정당관계나 당파성을 중요한 기준으로 삼아 정권의 교체기에 공직자가 대량 경질되는 엽관주의(獵官主義, spoils system)가 발전하였다. 특히 엽관주의는 정당정치가 시작됨에 따라 대통령과 정치적 이념 및 노선을 같이하는 당원들이 정부에 대한 지배권을 행사하려는 민주적 목적과 책임정치 제도의 일환으로 출발하였다(이도형, 2007: 71-72).

그러나 정실주의나 엽관주의는 모두 행정사무의 전문성과 능률성을 떨어뜨렸고, 공무원의 신분이 보장되지 않았기 때문에 행정의 장기적 안목을 결여하는 등 많은 문제점을 드러내었다. 그 대안으로 영국에서 먼저 실적주의(merit system) 제도가 발전하기 시작하였고, 이를 학습한 미국도 1883년 상원의원 펜들턴(Pendleton)의 제안을 따른 <펜들턴법(The Pendleton Act)>을 제정하였다. 특히 이 법안은 미국에서 현대적 공공인사행정 제도의 출발점이었으며, 그 주요 내용은 공무원의 충원이 경쟁적 시험(competitive examinations)에 근거하고, 공무원의 신분을 안정적으로 보장하고(relative security of tenure), 공무원의 정치적 중립(political neutrality)을 확보한다는 것 등이었다(Van Riper, 1958: 12-14).

미국의 경우 <펜들턴법> 제정이 일거에 엽관제의 종지부를 찍지는 못하였지만, 연방차원에서 실적제를 통해 충원하는 공무원이 점진적으로 확대되었다. 특히 실적주의가 본격적으로 강화된 계기는 대공황 당시 연방정부가 복지프로그램을 추진하면서 주정부에게 연방보조금 수령조건으로 실적제 수용을 요구한데서 비롯되었다(Thompson, 2006: 47-48). 그 후 실적주의 전통은 미국 뿐 아니라 전후 냉전체제에서 발전도상국의 공산화를 막기 위해 경제원조와 함께 행정제도까지 제공함으로써 자본주의 진영의 보편적인 제도로 자리 잡았다.

이처럼 실적주의 전통의 형성과정에서 이에 대한 비판도 적지 않았다. 일찍이 세이어(Sayre, 1948)는 공공인사행정에서 실적주의가 추구하는 본래적 의도나 결과보다 절차, 규정, 기법 등을 강조하는 목표전치(goal displacement) 현상을 지적한 바 있고, 공무원의 정치적 충원을 옹호하는 사람들은 실적주의가 행정부의 리더십(executive leadership)과 정치적 책임성(political responsiveness)을 약화시킬 수 있음

을 비판하였다. 그리고 1970년대 들어 실적주의의 병리적 현상에 대한 비판이 보다 맹렬하게 확산되었는데(Vaughn, 1975; Savas & Ginsburg, 1973), 이는 주로 실적주의가 공무원의 신분보장에 집착하는 형식주의에 빠짐으로써 폐쇄적이고 비실적적(meritless)인 연공서열 체계로 전락하였음을 지적하는 것이었다.<sup>3)</sup>

여러 가지 비판에도 불구하고 공무원제도에서 실적주의의 본질적 내용은 한 세기가량 유지되었지만, 이후 신공공관리 개혁의 확산과 함께 그 전통은 빠르게 변화하였다. 신공공관리는 1970년대 후반 영국에서 출발하여 1980년대 대부분의 영미계 국가로 확산되었고, 나머지 국가들도 1990년대에는 이를 적극 추진하여 하나의 세계적 조류가 되었다. 이러한 흐름은 경제의 세계화가 심화되면서 지구촌 대부분의 국가가 경제위기와 재정적자에 직면하면서 공공지출의 축소, 공공서비스의 개선 등을 통해 기존의 개입주의나 팽창주의적인 정부를 재편성하고, 국가경쟁력을 확보하려는 차원의 노력이었다. 그리고 이 신공공관리 개혁이 지향하는 바는 신자유주의적 최소국가론에 입각해 작은 정부를 지향하는 개혁에서 정부운영에 사기업 조직의 관리방식을 도입하려는 기업가적 정부의 지향 등 다양하게 나타났다.

특히 기업가적 정부의 지향에 따라 공무원제도에서도 사기업 경영의 패러다임이 공공영역에 적용됨으로써 전통적인 공사영역의 차이와 경계가 상당히 약화되었다. 경제의 세계화와 기업 간 경쟁격화로 사기업 영역에서는 전통적인 인사관리 대신 새로운 ‘인적자원관리(human resource management: HRM)’ 개념이 확산되었으며, 신공공관리의 대두와 함께 공공영역의 인사관리도 이를 적극 수용하여 분권화, 직무성과, 경쟁기제, 전략적 관리, 유연성 등 새로운 인사관리 원칙을 중시하였다(Taylor, 2001: 177-179). 이는 공무원제도에서 과거 신분보장을 중시하는 형식적 실적주의가 인사관리의 유연성과 결과를 강조하는 성과주의 제도로 변화하는 과정이었다. 이에 따라 공공부문에서도 전통적인 공무원제도와 인사행정 개념 대신 사기업에서 발전된 전략적 인적자원관리 개념을 보편적으로 사용하고 있

3) 실적주의 전통은 1978년 미국의 <공무원제도개혁법(The Civil Service Reform Act)>에서도 여전히 유지되었다. 캠벨(Campbell, 1978)에 따르면 이 법은 정부의 인사관리 능력을 향상시키고, 성과와 능률을 제고시키고, 공무원의 신분보장을 확대하는 데 목적이 있었으며, 기존 연방정부 인사제도를 담당하던 인사위원회(Civil Service Commission)를 폐지하고 이를 인사관리처(Office of Personnel Management)와 실적제보호위원회(Merit Systems Protection Board)로 분리한 바 있다.

다.

이처럼 서구의 공무원제도는 오랜 역사적 과정을 거치면서 정실주의에서 실적주의로, 그리고 다시 신공공관리에 따른 인적자원관리 방식이 발전하였다. 그렇지만 중국이 짧은 시간에 이러한 서구 공무원제도를 도입할 경우 다양한 딜레마적 상황을 초래할 수 있다. 무엇보다도 서구와 중국의 정치체제가 근본적으로 다르기 때문에 중국은 서구의 실적주의 전통을 선택적으로 수용할 수밖에 없으며, 필연적으로 기존 사회주의 제도와 갈등을 유발할 것이다. 한편 실적주의의 긍정적 요인들이 중국에서 채 정착되기도 전에 세계적인 신공공관리 개혁방식을 수용한다면, 상이한 개혁이념의 충돌은 더욱 강하게 표출될 것이다.

## 2. 신공공관리 개혁의 개발도상국에 대한 함의

시장가치에 기반을 둔 신공공관리 개혁이념을 공공영역에 적용하는 것이 타당할지는 논란의 여지가 있다. 이를 차치하더라도 선진국에서 발전된 개혁방식이 중국과 같은 개발도상국에 적용될 수 있을지도 적지 않은 논란이 있어왔다. 우선 1990년대 이래 신공공관리 개혁이 국제기구 주도로 개발도상국에서 많이 실험되었지만, 성공비율이 낮아 적용가능성을 부정하는 견해가 많아졌다. 가령 그 논거인 ‘발전단계론(stages of development)’은 개발도상국이 전문가 부족, 정보체계의 비신뢰성 등으로 내부시장이나 성과감독체계와 같은 복잡한 행정체제를 구축할 단계에 진입하지 못하였고, 따라서 신공공관리 개혁의 성공이 어렵다고 하였다. 또한 개발도상국은 부패나 연고주의가 만연하고, 그것의 확산을 막을 중앙의 통제와 절차적 규정이 필요함에도 불구하고, 신공공관리가 절차적 안전망을 조기에 제거하여 오히려 개혁을 어렵게 만든다는 것이다(Polidano, 2001: 57). 슈크(Schick, 1998)도 신공공관리가 추구하는 다양한 계약관계가 성립하기 위해서는 시장경제의 규범, 관행, 사고가 성숙되어야 하지만, 개발도상국의 경우 시장경제의 비공식성(informality)으로 인해 그것이 성공하기 어렵다는 주장을 제기한 바 있다.

그러나 개발도상국이 결코 집권화된 규정이나 절차가 부족하지는 않으며, 오히려 풍부한 규정에도 불구하고 이를 회피하거나 형식주의에 매몰되는 경우가 많다. 그리고 발전단계론이나 비공식성 테제의 근본적 한계는 개발도상국의 개혁환

경을 결정론적으로 파악함으로써 일부 성공적 사례는 설명하지 못한다는 점이다. 따라서 일단의 학자들은 개발도상국에서 신공공관리의 적용가능성을 단언적으로 주장하지 않고, 절충주의나 상황적 접근(contingency approach)을 강조한다(McCourt & Minogue, 2001). 이들은 무엇보다 선진국이 주도한 신공공관리 행정개혁은 결과와 효율성 등을 중요한 개혁의제로 삼은 반면, 개발도상국은 통제와 적법절차(due process) 등 전통적 공공행정 의제의 확립이 동반되어야 하며, 이들 개혁의제 사이에서 적절한 균형이 요구된다고 말한다. 그리고 그 균형은 특수한 상황적 조건에 의해 결정되는데, 개발도상국의 경우 대체로 시장 메커니즘과 계약관계의 경시, 노동시장의 유연성 부족, 경제적 안정성 결여, 개발원조와 결부된 서구국가의 개혁요구 등 다양한 상황적 변수가 고려되어야 함을 지적한다.

상황적 접근법에 근거해 테일러(Taylor, 2001: 190)도 행정개혁의 목표를 크게 ‘책임성(accountability)’과 ‘결과(results)’로 구분한 다음, 각각의 개혁지향성이 <표 1>에 제시된 바와 같이 관료자본(bureaucratic capital), 부패(corruption), 개혁의제(reform agenda)라는 상황적 변수에 따라 결정될 수 있음을 주장한다. 즉 개발도상국들은 낮은 관료자본, 만성적 부패, 능력구축 의제와 같은 개혁환경에 처해 있으며, 따라서 개혁의 목표 자체도 신공공관리가 추구하는 효율성이나 결과에 치중하는 것이 아니라 행정의 책임성 확보에 더욱 주력해야 한다는 것이다.

<표 1> 공공영역 개혁의 상황모델

구 분	책임성(accountability)	결과(results)
관료자본(bureaucratic capital)	낮은 관료자본	높은 관료자본
부패(corruption)	만성적 부패	예외적 부패
개혁의제(reform agenda)	능력구축(capacity-building) 의제	비용절감(cost-cutting) 의제

자료: Taylor, 2001: 190.

결국 신공공관리 개혁의 성공 여부는 개혁이 추진되는 곳의 지역적 요인에 크게 의존하며, 개발도상국에서 신공공관리 개혁의 적용가능성에 대해 일반화되고 획일적인 결론은 잘못된 것이다. 신공공관리가 개발도상국 행정개혁의 지배적 패러다임이 될 수 없지만, 또한 이를 완전히 부정하는 사고도 다른 극단적 도그마가 될 수 있다. 따라서 폴리다노(Polidano, 2001: 64)의 지적처럼 신공공관리 개혁이 기

존의 3E(economy, efficiency, effectiveness)라는 가치에 더불어 실험(experimentation)과 절충(eclecticism)이라는 방식으로 보완되어야 한다.

중국의 경우 지난 30년간의 체제전환이 성공적 시장화와 제한적 민주화로 요약되듯이 체제전반에 걸쳐 시장이데올로기가 강하게 관철되었고, 행정개혁도 시장논리에 치중한 신공공관리 방식을 적극 추진하였다. 중국에서 신공공관리 개혁의 성공 여부는 다양한 개혁 영역에 걸친 검증이 필요하겠지만, 공무원제도에서의 개혁성과만으로도 전체 행정개혁에 대한 많은 함의를 제공할 것이다. 한편 그것의 성공 여부는 서구 내에서도 신공공관리에 대한 다양한 비판적 시각이 존재하는 것처럼 개혁모델 자체의 내재적 한계에서 기인할 수 있다. 그러나 중국의 경우 개혁이 처한 환경과 체제적 특성이 어떻게 영향을 미쳤는지에 관한 상황적 접근이 중요할 것이다. 중국은 행정개혁의 다른 후발주자들과 마찬가지로 개발도상국이라는 정체성을 공유하고 있으며, 사회주의 체제로서의 특수한 역사적, 제도적 조건을 갖고 있기 때문이다.

### Ⅲ. 중국 공무원제도의 도입배경과 개혁목표

#### 1. 당-국가 체제의 특성과 공무원제도의 도입배경

사회주의 혁명을 통해 수립된 중국의 정치체제는 레닌주의에 기원을 두고 있다. 레닌주의에 따라 중국 공산당은 프롤레타리아 계급을 대표하는 전위정당으로서 정치적 권력을 독점하는 지도력을 갖는다. 또한 공산주의 사회의 실현이라는 목표를 위해 공산당은 필요한 정책을 산출하며, 모든 정책은 공산당을 통해서만 정당성을 부여받는다. 반대로 인민의 대표기구, 정부와 같은 당외(黨外)조직이나 사회세력은 독자적인 지도력을 갖지 못한 채 레닌주의 규정에 따라 당의 철저한 통제를 받아왔다(김재철, 2002: 11-13). 즉 중국의 정치체제는 당이 정책결정을 주도하고 정부를 중심으로 다른 국가기구들이 이를 보조하는 거대한 당-국가 관료 체제를 형성하였다.

이러한 당-국가 체제의 인적 구성은 간부(干部)로 이루어졌다. 간부는 종적으로

국가주석에서 일선기관의 사무원까지, 횡적으로 당과 정부 뿐 아니라 국가가 통제하는 대중조직, 국영기업, 그리고 학교, 연구소, 병원 등 사업기관의 관리자를 포함해 공공부문 종사자 전체를 총칭하는 개념이었다. 그 중 핵심적인 간부는 레닌주의를 답습한 ‘노멘클라투라(nomenklatura)’ 체제를 통해 관리되었으며, 이른바 노멘클라투라는 각급 당위원회가 임명권을 행사하는 고위직 명단, 그 직위에 임명될 예비간부 명단, 그들에 대한 인사관리를 시행할 기관과 과정 등을 기술한 것이다.<sup>4)</sup> 즉 중국에서 공산당 중앙위원회와 각급 지방 당위원회, 경우에 따라서는 각 공공기관 내에 설립된 당조(黨組)가 그들의 통제범위에 있는 직위의 명단을 작성하였으며, 그 직위에 포함된 간부의 임명, 승진, 전임, 퇴직 등 모든 인사관리는 노멘클라투라 체제를 통해 당이 통제하였다(Manion, 1985: 212-213; Burns, 1987: 36).

레닌주의 당-국가 체제를 상징하는 노멘클라투라의 기능은 다음과 같은 점이 있다(Burns, 2006: 38). 그 중 가장 지속적이고 원칙적인 기능은 체제적 측면에서 국가에 대한 당의 효과적인 통제를 가능하게 한다는 점이다. 이러한 측면에서 노멘클라투라 체제는 지지자에 대해 보상하고 반대자를 처벌하는 일종의 정실주의(patronage) 기능을 가지며, 유능하고 충성스러운 지도자가 권력 내로 흡수될 경우 체제의 효과적인 발전을 가능하게 할 수도 있다. 조직적 측면에서는 공식적 지위 체계의 내외부에서 정치적 커뮤니케이션 기능을 수행하고, 조직 내의 모든 간부에게 정치적 로드맵을 제공한다. 그렇지만 노멘클라투라 체제는 중국의 역사에서 증명되었듯이 정보의 비대칭성, 법적 체제의 미비 등으로 공식적 업무관계보다 비공식적이고 상호적인 네트워크 관계의 형성에 기여하며, 파벌주의를 확산시킬 우려가 있다.

이러한 노멘클라투라 체제가 효과적으로 작동할 조건으로 번스(Burns, 2006: 40-41)는 엘리트간의 갈등수준이 낮고, 당의 기율이 엄격하게 유지되어야 함을 지적한다. 역사적으로 그 예에 해당하는 1950년대 중반의 경우 마오쩌둥(毛澤東)은 자신의 권력에 도전하는 세력을 축출하여 정치적으로 당 내부의 결속력을 높였

4) 노멘클라투라는 중국어로 ‘직무명칭표(職務名稱表)’로 번역되었고, 이는 당이 통제하는 고위직에 범위가 국한된다. 반면 당 조직이 통제하는 않는 직위까지 포함한 간부 전체에 대해서는 ‘간부관리권한(幹部管理權限)’이라는 용어를 사용하였다(Manion, 1985: 213). 이러한 범위의 제한에도 불구하고 노멘클라투라 개념은 당-국가 체제의 인사관리에서 당 조직의 절대 우위와 집권적 통제라는 측면에서 중국의 간부제도를 나타내는 상징적인 표현이라고 볼 수 있다.

고, 부패, 낭비, 관료주의를 반대하는 이른바 ‘3반 운동’ 등으로 당의 기율도 엄격하게 적용하였다(Harding, 1981: 65-86). 이러한 정치적 환경에서 체계적인 간부관리 제도가 발전하였는데, 가령 공산당은 간부의 임용과 승진 기준을 명확히 규정하였고, 간부들에게 필요한 기술과 정치적 기율을 위해 교육훈련을 확대하였다. 또한 1955년 간부의 직위에 따른 임금분류 체계를 확립하였으며, 인사관리 권한은 중앙당국이 현(縣) 단위에 이르기까지 고도로 집권화하였다(Manion, 1985: 205).

당시 노멘클라투라 체제가 효과적으로 작동된 배경에는 사회주의 체제의 목표가 근대화와 산업화의 방향으로 수렴된 점도 간과할 수 없다. 이는 사회주의 혁명정권이 체제수립(system building) 단계를 거쳐 체제관리(system management) 단계로 접어들면, 베버가 예견한 ‘합리적·합법적 지배’가 등장할 것이라는 ‘정치적 리더십의 관료제화(bureaucratization)’ 명제에도 부합한다(김학준, 1974: 155). 즉 중국은 1949년 정권수립 이후 근대화와 산업화를 중요한 국가목표로 설정하였고, 1953년부터 본격적인 경제개발 계획을 추진하였으며, 그 과정에서 경제건설을 책임질 유능하고 전문적인 관료체제를 필요로 하게 되었다. 이는 혁명엘리트를 중심으로 한 당 지도부 내에서 효과적인 노멘클라투라 체제의 운영을 위한 합의를 비교적 쉽게 도출할 수 있었고, 이를 통해 전문가 집단의 충원과 체계적인 간부관리 제도의 발전이 가능하였다.

이러한 추세는 1958년 마오(毛)가 대약진운동을 추진하면서 잠시 역전되었지만, 대약진운동 이후에는 다시 회복되었다. 따라서 1960년대 초반에는 당의 노멘클라투라 체제가 강력하게 관철되는 동시에 정책과정에 기술 지향적 전문가 집단의 참여가 강조되었고, 이들에 대한 인사관리 및 간부평가 체계도 새롭게 발전하였다. 당시 중국의 간부관리 제도에 관한 많은 연구들은 간부의 임용과 승진 등에서 가족배경을 포함한 개인적 요인이 완전히 무시된 것은 아니지만, 기술적·정치적 성과(performance)가 경력발전에 더 중요한 요인이었음을 보여주고 있다(Oksenberg, 1969; Kau, 1969). 그러나 1966년 문화대혁명의 촉발로 노멘클라투라 체제는 다시 심각하게 파괴되었다. 즉 문화대혁명 기간 마오가 추구한 것은 구조화된 관료체제가 없는 이상사회였으며, 관료제의 일상화, 안정화, 제도화 경향에 부단히 저항하는 비베버적(non-Weberian) 조직원칙이었다고 볼 수 있다(Schurmann, 1968).

마오 사후의 개혁개방에서 당이 직면한 가장 시급한 과제는 노멘클라투라 체제의 회복이었다. 그러나 개혁의 목표는 단순히 노멘클라투라 체제의 회복에 그치지 않고, 그 한계를 극복하고 개혁개방을 추진할 엘리트의 질적 전환까지 요구되었다. 즉 노멘클라투라 체제는 당 조직에 모든 권한이 집중되어 국가 전체 인사관리 방식의 획일성과 경직성을 초래하였으며, 간부관리에 관한 명확한 규정이 없어 조직이 방만하게 운영되었으며, 사실상의 종신제가 유지되는 등 조직의 신진대사 기능이 원천적으로 제한되었다.<sup>5)</sup> 이러한 문제는 기존 레닌주의 원칙에 대한 심각한 도전을 제기할 수밖에 없었으며, 따라서 개혁개방 이후 광범위한 정치체제의 개혁이 시도되었다. 동시에 엘리트의 질적 전환을 위해서는 젊고 유능한 인재를 충원함으로써 간부구성을 변화시킬 필요성이 있었고, 공무원제도의 도입도 그러한 개혁의 일환으로 추진된 것이다.

## 2. 공무원제도 도입의 초기 목표

중국에서 공무원제도의 도입은 1984년 공산당 중앙조직부와 국무원 노동인사부가 <국가기관사무원법(國家機關工作人員法)>을 준비하면서 시작되었고, 최초의 입법 초안은 이듬해 1월에 만들어졌다. 이 법안은 이후 수차례의 수정을 거치면서 1987년 <국가공무원조례(國家公務員條例)>로 바뀌었고,<sup>6)</sup> 이를 근거로 공산당 제13대에서는 공무원제도의 도입을 중요한 정치개혁의 일환임을 천명하였다(趙紫陽, 1987). 이후 최초의 법안이 1989년 16차까지 수정되었고, 일부 부서와 지역에서 시범사업이 진행되었지만, 천안문 사태의 여파로 당시의 개혁안은 좌절되

5) 개혁개방 초기 간부관리 제도의 실태를 보면 가령 1982년 국무원 51개 부서 가운데 부장과 부부장이 평균 9.5명이고 많은 경우 20여명에 달하는 등 조직구성이 방만하였고, 그들의 평균 연령이 65.9세, 57명의 부장 가운데 70세 이상이 28명, 65세 이상이 36명에 이르는 등 세대교체가 이루어지지 않았고, 그들의 교육수준은 전문대 이상이 겨우 37%를 접하여 전문성 정도도 지극히 낮았다(姜海如, 2003: 48-49).

6) 최초의 입법 초안은 1986년 <국가행정기관사무원조례(國家行政機關工作人員條例)>, 1987년 <국가공무원조례(國家公務員條例)>, 1988년 <국가공무원임시조례(國家公務員暫行條例)>로 여러 차례 명칭이 바뀌었다. 그리고 이 조례의 시행을 위해 1988년 국무원 내에 인사부(人事部)가, 중앙과 각 지방에는 공무원 교육훈련을 담당할 행정학원(行政學院)이 설립되었다(侯建良, 2007: 1-58). 당시 <임시조례> 초안(1988. 6. 29)은 Chinese Law and Government, 1990-91, 23/4, pp. 10-23를 참고할 수 있음.

기에 이른다. 개혁개방 초기 중국 공무원제도 도입의 가장 중요한 의도는 서구의 합리적-합법적 베버리언 관료제를 이식하여 개혁개방에 필요한 새로운 간부체제를 구축하는 것이었다. 이를 위해 중국은 제도도입 준비단계에서부터 서구의 제도를 적극적으로 학습하였지만, 다른 한편으로 서구 공무원제도의 발전배경과 중국의 레닌주의 정치체제가 근본적으로 다르기 때문에 이를 중국의 현실에 어떻게 적용할 것인가가 줄곧 개혁의 딜레마로 작용하였다.

중국 공무원제도 도입 과정에 적용된 일관된 원칙의 하나는 공산당의 지위를 유지하고 정치적 질서를 우선시하는 레닌주의를 관철시키고자 했다는 점이다. 따라서 서구 공무원제도의 중요한 특징인 정치적 중립성이 중국에서는 수용되지 않았고, 오히려 공무원의 정당가입과 공산당의 정치적 지도의 수용이 강조되었다. 다른 일관된 원칙은 관료체제에 대한 통제와 인사관리의 과정적 측면을 중시함으로써 서구 제도의 기본적 틀을 수용하려는 제도화 노력이 지속되었다는 점이다. 즉 정치적 중립성의 배제와는 달리 이는 중국이 서구 공무원제도를 적극적으로 도입하려는 노력의 일환이었으며, 이를 위해 공개경쟁을 통한 선발, 직위분류제도의 채택, 근무평정의 중시, 실적에 따른 처우, 정규적인 교육훈련제도 등을 중시하였다.

이처럼 중국의 공무원제도는 도입 초기부터 일관되게 유지된 원칙이 있는 반면, 정치개혁의 실패로 초기의 개혁의도가 제대로 실현되지 못한 측면도 있다. 따라서 중국 공무원제도에 대한 이해는 정치개혁의 틀 속에서 진행된 초기 공무원제도의 개혁목표에서 무엇이 변화하였는지를 파악하는 것이 중요하다. 아래에서는 그러한 변화된 측면을 램과 찬(Lam & Chan, 1996)의 논의에 근거해 천안문 사태 이전을 중심으로 살펴본다.

### 1) 당정분리(黨政分開)와 정부의 인사권한 강화

중국에서 공무원제도 도입의 가장 우선적 목표는 당정분리를 통해 정부의 독자적 인사관리 권한을 확립하는 것이었다. 즉 이는 기존 노멘클라투라 체제의 재조직화를 통해 당의 독점적 인사권한을 완화하는 한편 정부에게 인사권한과 그에 상응하는 행정의 책임성을 동시에 부여하려는(管人與管事結合) 의도였다. 구체적으로 공산당 제13대 정치보고에 따른 개혁조치를 보면 먼저 정부의 부부장(副部

長, 차관급) 이하 모든 업무직 공무원에 대한 관리권한을 당에서 국무원으로 전환하고자 하였다(Burns, 1989: 747). 이를 위해 13대 정치보고는 공무원을 ‘정무직(政務類)’과 ‘업무직(業務類)’으로 분리할 것을 결정하였으며, 그 중 정무직은 당위원회 추천에 따라 인민대표대회가 선출하고 일정한 임기동안 재직하며, 업무직은 법적인 선발시험을 거치는 직업공무원으로하고자 하였다. 이러한 원칙에 따르면 정부 각 부서에서 부장만이 당이 승인을 받는 정무직 공무원이 되며, 그가 부서 내 공무원들을 관리하는 유일한 주체가 될 수 있었다.<sup>7)</sup>

두 번째로는 정부 내 ‘당조(黨組)’의 점진적 철폐 계획이 있었다. 이른바 당조는 1950년대 초 공산당이 당외조직의 인사충원과 정책문제 등의 감독을 위해 설립하였으며, 정부의 경우 각 부의 부장과 부부장을 중심으로 보통 3-5명의 구성원으로 이루어졌다. 보통 당조의 서기는 각 부서의 공식 책임자보다 더 큰 권위를 갖기 때문에 독립성 약화를 우려하여 일찍이 1955년에 당 조직이 정부업무를 대체할 수 없도록 하는 시도가 있었지만 성공적이지 못하였고, 1958년 대약진 시기에는 정부 기관이 거의 유명무실한 존재로 전락하기도 하였다. 이에 개혁 지도부는 1988년 8월에 다시 국무원 부서 내의 당조를 폐지할 것을 결정하였고, 이러한 개혁을 1988년 말까지 완성할 계획이었다. 비록 정부의 책임자가 대부분 당조 구성원을 겸직하기 때문에 노멘클라투라 체제의 변동에 미치는 효과가 미미할 수 있지만, 형식적으로는 당조가 철폐된다면 500여개 직위가 당의 노멘클라투라 체제에서 제외되는 것이었다(Burns, 1989: 747-748).

세 번째로는 문화대혁명 때 설립되어 일부 정부부서에 남아있던 ‘정치부(政治部)’의 철폐 계획이었다.<sup>8)</sup> 1987년 당시 7개의 국무원 부서에 여전히 정치부가 잔존하였는데, 그 규모가 가장 컸던 철도부는 113명의 인력이 편제되어 있었으며, 국무원 전체로는 약 400명의 정치부 인력이 존재하였다. 정치부가 존재한 부서는 별도의 인사국을 설치하지 않은 채 정치부가 인사기능이나 당위원회 기능을 수행하였

7) 이러한 권한의 조정은 당 중앙조직부의 반대로 부부장에 대한 인사권한은 국무원으로 전환되지 못하고 결국 국급(局級) 간부들에 대한 권한까지만 이전되었다(胡振民, 1989: 326).

8) 정치부는 1964년 마오쩌둥이 “전국의 모든 산업조직은 정치부를 만들어 인민해방군으로부터 배워야 한다. 이것이 수백만 노동자들의 혁명정신을 자극하는 유일한 방법이다”라고 주장함으로써 설립되기 시작하였고, 이후 행정기관에서도 정치부를 만들어 간부의 이데올로기 교육, 정치적 감독, 인사관리 등을 주관하였다(Burns, 2001).

다. 정치부의 책임자는 노멘클라투라 체제에 포함되어 있었고, 이를 철폐할 경우 약 50개 직위가 노멘클라투라 체제에서 제외되게 되었다(Burns, 1989: 750-754).

이처럼 13차 당 대회를 통해 제기된 공무원제도의 도입의도 중 하나는 당이 통제하는 노멘클라투라의 직위를 축소하는 대신 정무직 공무원인 부장이 인사문제에 관한 최종 책임자가 되도록 함으로써 각 부서의 인사권한을 강화하는 데 있었다.<sup>9)</sup> 그러나 당정분리 개혁이 서구국가들과 같은 공무원의 완전한 정치적 중립성을 확보하려는 시도는 아니었으며, 공산당의 직접적인 인사통제에서 보다 간접적인 방식으로의 전환을 의미하는 것이었다.

## 2) 분류관리(分類管理)와 공무원의 차별성 확보

상술하였듯이 전통적인 노멘클라투라 체제에서는 간부의 개념이 지나치게 광범위하고, 그 관리가 하나의 통합된 체제로 운영되었다. 따라서 이에 대한 ‘분류관리(分類管理)’가 줄곧 중요한 개혁쟁점으로 제기되었고, 13대 정치보고에서도 “간부인사제도의 개혁은 ‘국가간부’를 합리적으로 분류하고, 집중적이고 단일한 관리체제를 과학적 분류관리 체제로 전환해야 하며, 당정간부의 일원화된 모델을 변화시켜 각 기관의 고유한 인사관리 제도를 갖추어야 한다”고 하여 분류관리의 중요성을 강조하였다. 이와 같은 분류관리의 개혁원칙이 공무원제도 도입에 있어서는 공무원의 범위를 어떻게 설정할 것인지의 문제로 귀결되었다.

공무원의 범위와 관련해 도입준비 단계인 1984년에 크게 세 가지 방안이 제시되었다. 이는 첫째 정부기관 공직자 이외의 간부는 일체 포함하지 않는 방안, 둘째 국가권력기관, 정부기관, 사법기관, 검찰기관, 사업단위의 사무원을 포함하는 방안, 셋째 기존의 모든 간부를 포함하는 방안이었다. 당시 법률초안은 두 번째 방안에 따라 작성되었으나, 이후 의견수렴을 통해 국가권력기관과 사업단위를 포함하지 않기로 하여 첫 번째 방안에 근접하게 되었다(劉俊林, 2004: 72-73). 이에 따라 1987년 간부인사제도개혁연구팀의 보고서에서 공무원의 정의는 “중앙과 지방 행정기관에서 선거를 통해 선출되고 인민대표대회가 임명하는 자와 노무인력(工勤人員)을 제외한 국가행정 권력을 행사하고 공무를 집행하는 편제인원”으로 하였

9) 1988년 9월 54개 기업과 사업단위의 관리권한을 당 조직부에서 국무원으로 이전한 것도 정부의 인사권한을 강화한 조치로 볼 수 있다(中共中央組織部, 1988).

다. 이는 첫째 공무원의 범위를 정부기관으로 제한하여 상대적으로 독립된 관리 체계를 확립하고, 둘째 정부기관 내의 종사자도 임용방식과 관리제도의 차이에 따라 선출직과 노무인력을 제외함으로써 공무원 관계의 발생에서 소멸에 이르기 까지 관리의 통일성을 확보하고, 셋째 공무원제도의 도입과정에서 그 범위를 최소화하여 안정된 환경에서 제도를 시행하려는 의도였다(侯建良, 2007: 43-44; 정해용, 2007: 10).<sup>10)</sup>

이후 13대 정치보고에서는 기존 연구팀이 제시한 공무원 범위에 선출직을 다시 포함시켜 정무직과 업무직의 분류체계가 제시되었다. 이에 따라 당시 정부영역의 420만 간부 가운데 중앙정부의 총리, 부총리, 국무위원, 각 부 부장급, 그리고 지방정부의 성장급, 부성장급, 청장·국장급 등 전체 1% 이하만이 정무직 공무원으로 분류되고, 다른 모든 간부들은 업무직으로 분류되었다. 즉 개혁초기의 공무원 범위에서는 사법부와 인대, 정협(政協) 간부들이 배제되었을 뿐 아니라, 당과 대중조직을 포함하는 당정기관, 그리고 국유기업과 사업단위의 간부관리를 모두 분화시켜 각각 독립적인 인사관리체계를 확립할 필요성이 적극 모색되었다. 이처럼 공무원의 범위가 행정기관에 국한하여 좁게 정의된 것은 과거 통합적 간부관리 체제의 문제점이 당과 정부의 미분리, 그리고 당에 의한 인사권한의 집중에 있다는 인식에서 비롯된 것이다.

### 3) 신분보장과 행정의 안정성 제고

과거 마오 시기 중국의 정책 환경은 제도화 수준이 상당히 낮았으며, 이러한 낮은 제도화 수준은 그에게 전통적이거나 카리스마적 리더십을 통해 독단적 정책결정을 허용하는 폐해를 초래하였다. 또한 그가 주도한 이데올로기와 정치숙청의 공포는 정치집단 내에 다양한 파벌을 형성시켰고, 이는 결국 노선투쟁을 확대하는 요인으로 작용하였다(정재호, 2000: 154). 개혁기의 지도자들은 마오 시기의 제도적 환경이 초래한 노선투쟁과 정책단절의 경험을 여러 차례 하였기 때문에 정

10) 공무원 범위를 정부조직에 제한하려는 시도에 따라 다른 국가기관에서의 전임(調任) 문제가 중요한 쟁점으로 부각되었지만, 당시 인사부장은 이를 엄격히 제한하고자 하였다. 따라서 <임시조례> 16차 초안은 정부조직으로 전임하려는 자에게 특별시험(特種考試)을 부가하고자 하였다(Lam & Chan, 1996).

책의 연속성과 안정성의 확보를 중요한 개혁과제로 인식하였다. 즉 그들은 레닌주의에 입각한 단일정당의 존재만으로 정책의 영속성과 안정된 행정이 보장되지는 않으며, 오히려 역설적으로 국가행정이 정치화되고 불안정해질 수 있음을 경험적으로 깨닫고 있었다.

이러한 상황에서 행정의 안정성 확보를 위한 개혁방안은 당정분리가 인적분리에 그치지 않고, 두 조직의 기능과 조직체계상의 차이를 인정하는 기반 위에 직능분리를 시도하는 방안이 있다. 즉 당은 거시적이고 전략적인 문제들에 관심을 쏟고 국가의 중요한 노선, 방침, 정책을 결정하되, 정부의 영역에 직접적으로 개입하거나 통제하지 않는 것이다(김재철, 2002: 186-188). 이에 따라 당의 13대 정치개혁 방안은 당정간 직능분리를 중요한 개혁의제로 천명하였다. 이와 마찬가지로 공무원제도 도입에서도 행정의 연속성과 안정성 확보가 중요한 목표로 간주되었으며(劉俊林, 1989: 12), 이는 부당한 정치적 영향력으로부터 공무원의 신분을 보장함으로써 실현하고자 하였다. 그러나 한편으로 행정의 안정성 확보는 정치적 중립성을 반대하는 주장과 충돌하였으며, 이는 공무원을 정무직과 업무직으로 나눔으로써 일정정도 해결하고자 하였다.

#### IV. 정치개혁의 좌절과 노멘클라투라 체제로의 회귀

##### 1. 정치개혁의 좌절과 〈임시조례〉의 시행

1989년 천안문 사건 이후 중국정치는 민주화 운동과 정치개혁의 좌절로 급격하게 보수화의 길로 접어들었다. 천안문 사건을 억압한 보수 세력들은 자오즈양(趙紫陽)의 정치개혁 방안을 서구 자산계급 자유화로 비판하였으며, 이러한 문제의 근원을 당의 지도력이 약화된 데서 찾았다. 따라서 공산당은 이른바 중앙9호 문건을 통해 천안문 사건과 관련된 당내 인사의 엄격한 조사를 지시하는 외에도 지도부 건설, 사상교육, 부패문제에 대한 대처, 기층조직 건설, 당원에 대한 평가체제와 선발기준, 이론연구 및 선전활동 등의 강화를 지시하였다(中共中央, 1989). 이는 당정분리에 관한 기존의 개혁방침이 철회되고, 정부 조직에 당 기구들이 새롭

게 부활하며, 당이 노멘클라투라 체제에 대한 기존의 권한을 회수하겠다는 것을 의미하였다.<sup>11)</sup>

이러한 정치개혁의 좌절로 이미 시범사업이 실시되면서 전국적인 시행이 기대되던 공무원제도도 보류되었다. 당시 민주화 요구와 정치개혁 방안이 서구 자산계급 자유화로 비판받은 것과 마찬가지로, 서구 제도의 학습에서 출발한 공무원제도도 동일한 비판을 받은 것이다. 이에 따라 공무원제도는 시행 가능성마저 회의적으로 보였지만, 간부 임금개혁, 국무원 기구개혁 등 다른 체제 전반의 개혁과 유기적인 관계에 있었기 때문에 그 시행이 불가피한 측면도 있었다. 그렇다면 정치개혁의 좌절 이후 공무원제도가 결국 어떻게 시행될 수 있었고, 상술한 초기 공무원제도의 도입 목표가 어떻게 변질되었는가? 먼저 중국에서 초기 공무원제도의 도입이 합리성과 합법성에 근거한 서구 베버리언 관료제를 구축하려는 노력이었다면, 천안문 사건 이후는 중국 특색의 공무원제도를 중시하였다는 점을 지적할 수 있다.

서구와의 제도적 차이점을 강조한 중국 특색의 공무원제도는 다음과 같은 점이 부각되었다.<sup>12)</sup> 첫째 중국의 공무원은 4항 기본원칙<sup>13)</sup>을 견지함으로써 반드시 당의 노선, 방침, 정책을 따라야 하고, 정치적 중립성은 부정된다. 둘째 당의 간부관리(黨管幹部) 원칙을 견지하며, 당 조직이 정부의 주요 간부에 대한 통제력을 행사함으로써 노멘클라투라 체제를 유지할 것을 강조한다. 셋째 덕재겸비(德才兼備) 원칙에 따라 정치적 입장, 사상, 품성을 중요한 채용기준으로 삼으며, 이는 서구 국가들이 업무지식과 능력을 우선시하는 점과 차이가 난다. 넷째 중국 공무원은 ‘인민을 위한 서비스(爲人民服務)’ 정신을 따라야 하며, 이는 공무원이 프롤레타리아

11) 당 조직부는 천안문 사건 직후 노멘클라투라 체제의 강화를 위해 14개 계획단열도시(計劃單列城市) 및 1988년 국무원으로 이관되었던 54개 기업·사업단위의 인사권한을 회수한 바 있다(中共組織部, 1990).

12) 인사부 설립 이후 1988년 당조가 당 지도부에 <국가공무원제도 건립과 추진에 관한 보고요강(關於建立和推行國家公務員制度的匯報提綱)>을, 그리고 수정을 거쳐 천안문 사건 이후 두 차례 보고한 바 있는데, 서구 공무원제도와와의 차이점은 2차 <보고요강>(1991. 7. 15)에 포함된 내용이다(侯建良, 2007: 65).

13) ‘4항 기본원칙’은 첫째 사회주의의 길을 견지하고, 둘째 인민민주독재를 견지하고, 셋째 공산당의 지도를 견지하고, 넷째 마르크스-레닌주의와 모택동 사상을 견지한다는 것으로 개혁개방 이후 덩샤오핑에 의해 제기된 중국 사회주의의 기본 정치이념이다.

계급인 인민을 위해 멸사봉공하고, 그들의 감독을 받아야 한다는 레닌주의 원칙의 하나이다. 이에 근거해 중국 공무원은 서구와 달리 이익집단 성격과 노조활동이 부정된다. 다섯째 중국은 다당제와 정치적 중립성을 추구하지 않기 때문에 정무직과 업무직의 구분이 있을 수 없다. 여섯째 중국 공무원은 반드시 마르크스-레닌주의와 모택동 사상의 교육을 받아야 한다(侯建良, 2007: 80-81).

이처럼 중국 공무원제도는 그 특수성이 강조되는 가운데 정치권력 내부의 역학관계로 다소 지연되기는 하였지만, 결국 <임시조례>의 형식으로 시행되었다. 천안문 사건 이전에도 공무원제도를 둘러싸고 당 조직부와 신설된 인사부 사이에서 많은 갈등이 있었지만,<sup>14)</sup> 천안문 사건 이후 보수 세력의 권력 장악으로 갈등의 여지가 크게 줄어들었다. 그러나 자오의 실각에도 불구하고 개혁파들이 완전히 배제되지는 않았으며, 당 조직부가 상대적으로 정치적 영향력이 약한 인물들로 구성되었기 때문에 권한강화에 한계가 있었던 것으로 평가된다. 과거 당 조직부는 정치적 영향력이 강한 사람이 장악하였으며, 이는 레닌주의 원칙과 노멘클라투라 체제를 유지하기 위한 중요한 수단이었다. 따라서 기존 조직부장들은 대부분 당 정치국원 지위를 가졌지만, 천안문 사태 이후의 조직부장들은 임명 당시 중앙위원의 자격조차 없었다(Brodsgaard, 2004: 74-77).<sup>15)</sup>

중국 공무원제도는 도입준비 단계에서부터 관련규정의 모호성과 비밀관성 등의 비판을 받았고(Cabestan, 1992; Chow, 1991), 시행단계에서도 집행의 어려움에 따른 많은 비판을 받았다(Tsao, 1993; Zhu, 1995; Tong et al, 1999; Chou, 2003). 그러나 가장 큰 비판은 그것이 정치적 타협의 결과였다는 점에서 비롯되며, 이는 초기 개혁지도부가 공무원제도를 통해 달성하려 했던 목표가 상당히 변질되었다는 점과 관련된다. 즉 초기 개혁목표의 핵심적 내용은 당과 정부의 분리를 통해 정부의 인사권한을 강화하는 한편 행정의 차별성을 확보하는 것이었다. 이에 대해 당시 보수파들은 당정분리가 바람직하지 않을 뿐 아니라 불가능하다고 주장하였으며, 특히 공무원을 정무직과 업무직으로 분류하려던 계획을 취소하였다. 그러나 한편으

14) 그 예로 국무원 부부장급의 인사권한을 둘러싸고 당정 간 갈등이 있었고, 당조의 철폐에 대해 조직부장 송평(宋平)이 반대했던 점 등을 들 수 있다.

15) 당시의 조직부장은 뤼평(呂楓, 1989-94년 재임)과 장취엔징(張全景, 1994-99년 재임)이 맡았다. 이들의 임명배경에 대해 알려진 바는 없으나, 천안문 사건 이후 당내 파벌투쟁에 따른 타협의 결과로 중립적이고 실무적인 인물이 충원되었을 것이라는 추론이 가능하다.

로 개혁과의 노력과 타협의 결과 공무원의 직위가 영도직과 비영도직으로 분류되었으며, 따라서 공무원을 15등급으로 나누어 1급에서 8급까지의 영도직은 정치적 임명방식을 채택하였고, 9급에서 15급까지는 시험을 통해 채용되는 비영도직으로 구분하였다(Tsao & Worthey, 1995: 170).

공무원의 독립적 인사권한과 관련해서도 공무원제도 시행 당시의 역학관계와는 달리 공산당 제15대가 시작되는 1998년부터 인사부의 권한이 축소되고 당 조직부는 강화되는 현상이 뚜렷해졌다. 현상적인 변화로는 먼저 1998년 주룽지(朱鎔基) 총리가 주도한 국무원 기구개혁으로 인사부의 편제가 거의 절반으로 줄어든 점을 들 수 있다. 반면 조직부의 경우 장쩌민의 심복으로 알려진 쩡칭홍(曾慶紅)<sup>16)</sup>이 조직부장으로 임명되어 위상이 강화되었으며, 기존에 국무원이 가져간 국급(局級) 공무원에 대한 노멘클라투라 권한도 조직부로 환원되었다. 그리고 1993년 공무원제도 도입 직후 대부분의 당 문건에서 정부 관료를 공무원으로 표현하였으나, 1998년 이후로는 다시 간부 개념의 사용이 더 지배적이게 되었다(Brodsgaard, 2004: 77). 이러한 변화는 공무원제도가 당의 지도력을 강화하는 노멘클라투라 체제로 회귀하고 있음을 분명하게 보여준다.

그리고 공무원제도의 중요한 목표 중 하나였던 분류관리 원칙도 줄곧 개혁의 우선순위로 설정되었음에도 불구하고,<sup>17)</sup> 천안문 사태 이전에 의도한 엄격한 적용은 이루어지지 않았다. 즉 기존에는 모든 계통의 간부를 독립적인 범주로 분류하고자 하였으나 실제로는 당정기관, 국유기업, 사업단위의 3개 대영역 분류에 그치게 되었다. 당시 당정기관 가운데는 인민법원과 인민검찰원에 대한 개혁을 시도하여 1995년 <법관법>과 <검찰관법>이 제정되어 별도의 분류관리가 이루어졌다. 그러나 공산당기관, 인민대표대회, 정치협상회의, 민주당파와 대중단체에 재직하는 자는 모두 <임시조례>의 규정을 참조하여 관리하도록 하였으며,<sup>18)</sup> 특히 초안이 만들어졌던 <중국공산당기관종사자시행조례(中國共產黨機關工作者試

16) 쩡은 1999-2002년 정치국 후보위원, 중앙조직부장 이었으며, 2003년 국가부주석으로 선출되었다.

17) 공무원제도 도입 이후 인사관리제도 개혁의 중점은 '3개 제도, 3개 체계(三個制度, 三個體系)'로 요약되었으며, 그 중 3개 제도는 분류관리인사제도, 임금분배제도, 사회보험제도를, 3개 체계는 거시적 인사관리체계, 인력시장체계, 인사법규체계를 각각 의미하였다.

18) <임시조례>의 참조와 관련된 중앙당국의 규정은 中共中央組織部(1993) 등을 참고할 수 있음.

行條例>는 결국 세상의 빛을 보지 못하였다(宋世明, 2004: 507; 정해용, 2007: 11).

## 2. <공무원법> 제정과 노멘클라투라 체제의 공고화

1993년의 <임시조례>는 입법대상인 공무원이 자신들이 제정한 행정법규를 통해 자신을 규정한다는 근본적 한계가 있어 <공무원법> 입법의 필요성은 일찍부터 제기되었다. 1994년 <8차 전국인대 상무위원회 입법계획(八屆全國人大常委會立法規劃)>에 <공무원법>이 포함되어 입법초안이 마련되었으나, 1996년 전국인대의 통과가 좌절된 바 있다. 이는 조례가 시행된 지 아직 2년여밖에 지나지 않았고, 여전히 공무원제도를 둘러싼 다양한 쟁점들에 대해 충분한 논의와 합의가 이루어지지 않았기 때문이었다. 그 후 <공무원법> 제정은 2000년 공산당 조직부장 쩡칭홍(曾慶紅)의 지시를 통해 새롭게 개혁의제로 대두되었다(侯建良, 2007: 142-143).

당시 쩡(曾)의 지시는 <공무원법> 기초(起草)작업의 서막을 열었을 뿐 아니라, 그의 요구사항이 결국은 입법과정에서 가장 우선적으로 해결해야 할 과제로 부각되었다.<sup>19)</sup> 그가 제기한 과제는 공무원에 대한 구체적인 관리문제를 뛰어넘는 것이었는데, 그러한 문제는 이미 조례를 통해 기본적으로 해결되었거나 일부 보완이나 개선해야 될 문제도 비교적 처리가 쉬웠기 때문이다. 그는 공무원의 범위나 관리체제 등 공무원제도의 전체적인 설계와 관련된 기본문제, 혹은 국가간부의 분류관리 등 공무원법의 적용범위나 이에 상응하는 관리내용의 변화를 집중적으로 언급하였다. 특히 그의 개혁요구와 관련해서 줄곧 쟁점이 되었던 문제는 첫째 당 조직이 국가공무원을 통합적으로 관리함으로써 당의 간부관리(黨管幹部) 원칙을 실제로 구체화할 수 있어야 한다는 점, 둘째 국가공무원의 범위를 확대하여 <공무원법>이 공무원과 기존 간부인사관리 체계를 통합해야 한다는 점에 집중되었다(Chan & Li, 2007: 388).

이러한 쩡의 요구사항이 구체적으로 어떻게 논의되고 실현되었는지를 보면 먼

19) 이후 <공무원법>이 전국인대를 통과한 후 2005년 9월 20일 ‘공무원법업무회의(公務員法工作會議)’에서 쩡은 당시 그가 내린 지시와 중점적으로 요구한 개혁과제를 밝힌 바 있다(新華網, 2005. 9. 21).

저 당의 간부관리는 레닌주의 정치체제의 중요한 원칙으로서 누구도 부정하지 않는 당의 오랜 전통이었지만, <임시조례>에서는 이를 구체적으로 명시하지는 않았다. 그러나 <공무원법>은 제4조에서 “공무원제도는 마르크스-레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론, ‘3개 대표’의 중요사상의 지도를 견지하고, 사회주의 초급단계의 기본노선을 관철시키고, 중국 공산당의 간부노선과 방침을 관철시키고, 당의 간부관리 원칙을 견지한다”고 규정함으로써 국가의 법률 속에 처음으로 이를 명시하였다. 이는 공산당이 단순히 당외조직의 주요 간부에 대한 인사권을 행사하는 데 그치지 않고, 공무원 업무의 방침과 정책을 결정하고, 각급 당 조직을 통해 공무원의 인사관리를 지도·감독하는 노멘클라투라 체제를 더욱 공고히 한다는 의미로 해석할 수 있다.

그러나 이러한 원칙의 실현과 관련하여 입법과정의 구체적인 규정을 둘러싸고 적지 않은 논란도 제기되었다. 즉 공무원 관리의 주관기관을 규정하는 데 있어 <공무원법> 11차 초안에서는 “당 중앙과 각급 당위원회 및 조직부, 국무원과 각급 인사부서가 공무원의 종합적 관리부서이다. 각자의 권한과 책임, 그리고 분업 체계에 따라 중앙 조직부와 국무원 인사부서는 공무원 관리의 전반적인 책임을 가진다”라고 함으로써 당의 역할을 구체적으로 명시하는 방안이 제시되었다. 그러나 이 방안은 많은 반대에 부딪쳐 그 내용이 축소되었고, 2005년 <공무원법>이 전국인대를 통과하는 과정에서는 제10조에서 “중앙 공무원 주관부문은 전국 공무원의 종합적 관리업무를 책임진다. …… 각급 공무원 주관부문은 동급 각 기관의 공무원 관리업무를 지도한다”라는 수준에 그치게 되었다. 이러한 과정은 당의 권한강화에 대한 인대의 반대가 줄곧 존재하였고, 당의 개입이 지나치게 강할 경우 인대가 법률통과에 대한 거부권을 행사할 의지를 드러내었기 때문이다(Chan & Li, 2007: 390-391).

둘째 쟁은 공무원을 기존 간부인사관리 체계에 통합시킬 것을 분명하게 요구하였다. 즉 <임시조례>는 공무원의 범위를 정부기관으로 제한함으로써 간부개념과의 명확한 구분을 시도하였으나, <공무원법>에서는 이러한 구분을 없앨 것을 요구하였다. 이는 공무원의 범위와 관련된 문제로 당시에는 세 가지 방안이 존재하였다. 첫째 대폭적 확대방안으로 인민단체와 대중조직 이외에 기존 <임시조례>를 참조하는 모든 기관을 공무원 범위에 포함시키자는 방안이다. 그 근거는 이들

기관에 대한 인사관리를 그 동안 공무원제도를 참조하여 진행하였으며, 현실을 그대로 반영하는 것이야말로 가장 정당한 명분이라는 것이다. 둘째 중범위적 확대방안으로 당과 대중조직을 제외하고 헌법에 명기한 국가기관만을 공무원 범위에 포함시키자는 방안이다. 이 관점은 법률적 근거가 충분하고, 국제적 관례에 합당하고, 미래에 정치체제 개혁에 당면했을 때 법률적인 장애가 없으며, 행정기관에서 출발하여 조건이 성숙되면 이를 점차 확대한다는 개혁초기의 입법정신과도 부합한다는 점을 근거로 들고 있다. 셋째 현상유지 방안으로 행정기관에서 노무인력을 제외한 사무원만을 공무원으로 하며, 다른 모든 기관은 새로 제정될 <공무원법>을 참조하도록 하자는 방안이다(宋世明, 2004: 508-509; 정해용, 2007: 11).

그 가운데 현행 <공무원법>은 첫 번째 방안을 선택하였으며, 공무원의 정의는 법에 따라 공직을 수행하고, 국가의 행정편제에 속하고, 국가재정으로 임금과 복지혜택을 받는 사람으로 하였다. 이에 따라 공무원의 범위는 구체적으로 각급 공산당기관, 인민대표대회(人民代表大會), 정부기관, 정치협상회의(政治協商會議), 인민법원, 인민검찰원, 민주당파(民主黨派) 등 7개의 기관에 소속된 공무수행자를 포함하게 된다. 이처럼 공무원의 범위를 확대하는 이유에 대해 당시 인사부장 장보린(張柏林, 2004)은 당정기관 사이에 인적교류가 자유로운 현실적 상황, 그리고 공산당이 전체 간부에 대해 일관성 있고 통일적인 관리를 해야 할 필요성을 들었다. 당시 전국인대(全國人大)의 심의과정에서도 법률초안에 대한 반대가 적지 않았으나 결국 정부방안을 따르는 것으로 결정되었다(全國人大法律委員會, 2005).

이처럼 공무원 범위의 횡적인 확대에 따라 이를 효과적으로 관리하기 위해 기존의 종적인 분류만이 중시되던 계급제 요소를 극복하고 직위분류제를 확대하는 방안이 모색되었다. 즉 중국은 직위분류제의 시행을 위해 공무원의 직위유형을 크게 종합관리직, 전문기술직, 행정집행직으로 구분하였고, 독립적인 관리의 필요성이 있는 경우 별도의 직위유형을 설치할 수 있도록 하였다. 그렇지만 서구국가처럼 정치적 책임유무에 따른 정무직과 일반직의 구분은 여전히 이루어지지 않았고, 예전처럼 모든 공무원을 영도직과 비영도직으로 나누었다(표-2 참조). 이 구분은 공무원의 경력개발이 상이한 경로를 따라 이루어짐을 의미하며, 영도직은 당에 의한 지속적이고 강한 정치적 통제가 행해지고 정치적 충성도에 의해 승진이 이루어지는 반면, 비영도직은 당외조직에 의해 비교적 안정된 업무환경과 신분보장이 이루어

진다. 따라서 현행 중국의 공무원제도는 기존의 간부와 공무원 사이의 구분을 없앴다는 점에서는 통합적이며, 당과 당외조직 간의 인사관리를 영도직과 비영도직으로 구분하였다는 점에서는 이원적 관리체제를 유지하고 있다.

<표 2> 중국 종합관리직 공무원의 직무와 직급 대응관계

직무 서열	영도직무서열	비영도직무서열	직급서열	〈임시조례〉 규정과 비교
1	국가급(國家級) 정직(正職)		1급	1급
2	국가급(國家級) 부직(副職)		2급-4급	2급-3급
3	성·부급(省·部級) 정직(正職)		4급-8급	3급-4급
4	성·부급(省·部級) 부직(副職)		6급-10급	4급-5급
5	청·국급(廳·局級) 정직(正職)	순시원(巡視員)	8급-13급	5급-7급
6*	청·국급(廳·局級) 부직(副職)	부순시원(副巡視員)	10급-15급	6급-8급
7*	현·처급(縣·處級) 정직(正職)	연구원(調研員)	12급-18급	7급-10급
8	현·처급(縣·處級) 부직(副職)	부연구원(副調研員)	14급-20급	8급-11급
9	향·과급(鄉·科級) 정직(正職)	주임과원(主任科員)	16급-22급	9급-12급
10	향·과급(鄉·科級) 부직(副職)	부주임과원(副主任科員)	17급-24급	9급-13급
11		과원(科員)	18급-26급	9급-14급
12		사무원(辦事員)	19급-27급	10급-15급

\* 부부급(副部級) 기관 내설기구, 부상급시(副省級市) 기관의 사·국급(司·局級) 정직 및 순시원은 10급-15급, 사·국급 부직 및 부순시원은 12급-18급에 대응한다.

자료: 《공무원 직무 및 직급 관리규정(公務員職務與級別管理規定)》, 정해용(2007: 15) 재인용.

이러한 중국의 개혁과정은 서구 공무원제도 개혁과 일정한 유사점과 차이점을 공유하고 있다. 가령 미국 연방공무원제도는 공무원의 관리권한이 점차 분화되어 중앙의 인사관리기관에 의한 집권적 관리에서 각 기관의 자율적 인사관리로 전환되고 있으며, 공무원은 자신이 소속한 기관과의 일체화가 강조된다. 중국의 비영도직 인사관리도 이러한 점에서는 서구와 동일한 제도적 맥락을 갖는다. 그러나 중국은 정치적 충성도에 의해 결정되는 영도직의 범위가 광범위하며, 정치와 행정의 통합정도가 서구국가에 비해 훨씬 강하게 구현된다. 서구에서도 실적주의 전통에 따른 정치적 중립성 원칙이 완화되고 정치-행정이원론에 대한 비판이 확대되었지만, 여전히 정치와 행정의 융합이 현대적, 영속적, 경쟁적 관료제의 위협으로 간주되며, 관료제의 탈전문화와 정치화 현상이 자칫 민주국가의 필수조건인

전문적 관료제 및 국가능력이 약화가 초래될 수 있다는 우려가 제기되고 있다 (Hecllo, 2000; 안병영·정무권, 2007: 14).

서구국가에서 정치-행정의 통합에 관한 우려와 비판에도 불구하고 중국은 공무원법 제정을 통해 공산당이 권한과 통제의 원천이 되고 있고, 정치와 행정의 영역을 붕괴시키고 있다. 비록 비영도직 공무원의 경우 소속기관과의 일체화를 추구하고는 있지만, 전반적인 개혁의 흐름은 대부분의 공무원에 대해 관할 당위원회나 상급 당위원회와의 일체화가 강조된다. 중국은 스스로 이러한 개혁과정을 행정환경의 변화에 대한 안정적이고 적응적인 인사관리체제를 구축하는 것으로 평가하고, 공무원 관리가 법치의 지배를 받으며, 통치의 정당성을 제고하는 긍정적인 행정발전으로 간주하고 있다. 그렇지만 중국의 공무원법 개혁은 공산당이 공무원에 대한 완전한 정치적 통제를 정당화하고, 맑스-레닌주의 국가에 대한 정책 선호를 강화하기 위해 법적 수단을 동원한 것에 지나지 않으며, 이는 결국 개혁의 미묘한 후퇴로 여겨진다(Chan & Li, 2007).

## V. 시장개혁의 확대와 신공공관리 개혁방식의 한계

### 1. 시장체제 전환과 신공공관리 개혁방식

중국의 공무원제도는 정치개혁의 좌절에 따른 제도적 특수성을 갖는 한편, 시장화 개혁에 치중한 체제전환의 전반적 성격과도 깊은 연관성을 갖는다. 중국은 개혁개방 이후 1980년대의 이행기 체제를 거쳐 1992년 공산당 제14대에서 사회주의 시장경제 체제의 확립을 공식적으로 천명하였다. 그리고 이러한 시장체제 전환을 위해 토대에 상응하는 상부구조 개혁이 동시에 요구되었지만, 이를 위해 정치개혁 대신 행정개혁을 새로운 개혁의제로 선택하였다. 특히 행정개혁이 강조된 배경에는 체제전환의 논리적 구조에서 행정개혁이 경제개혁을 심화시키고, 정치개혁을 선도하는 연결고리(結合部)가 되어야 한다는 필요성이 부각되었다(胡偉、王世雄, 1997). 그 과정에서 행정개혁은 경쟁과 효율성을 강조하는 시장 이데올로기를 적극 수용하였고, 국제적인 공공관리 경험을 도입하려는 노력도 활발하

게 이루어졌다.

이러한 체제전환 환경에서 행정개혁의 일환이었던 공무원제도도 시장 이데올로기의 영향을 강하게 받았다. 상술한 바와 같이 초기 개혁지도부는 행정의 안정성과 연속성의 결여, 행정영역에 대한 지나친 정치적 영향력을 중요한 문제점으로 인식하고, 공무원의 신분보장을 통해 행정의 안정성을 확보하려고 하였다. 그러나 새로운 지도부는 오히려 중국 관료체제의 지나친 안정성을 문제시하였으며, <임시조례>를 통해 공무원제도의 ‘생기와 활력(生機與活力)’, ‘원활한 퇴출보장(保證出口暢順)’ 등의 원칙을 강조하였다. 따라서 공무원을 보호하려는 초기의 개혁의도와 대조적으로 정부가 이들을 해고할 수 있는 도태기제(淘汰機制), 신진대사기제(新陳代謝機制)의 확립을 중요시하였다(Lam & Chan, 1996: 777-780).

공무원제도에서 시장논리의 강조는 전통적인 간부관리 전반의 반성에서도 비롯되었다. 즉 전통적 간부관리 체제 가운데 국유기업 인사관리 문제가 시장화 개혁과정에서 특히 두드러졌는데, 이에 대한 개혁논리가 행정영역에도 동일하게 적용된 것이다. 중국에서 국유기업을 포함한 전통적 간부관리 체제는 흔히 고용보장(鐵飯碗), 임금보장(鐵工資), 직위보장(鐵交椅)이라는 ‘세 가지 보장(舊三鐵)’을 통해 유지되었다. 그러나 국유기업의 평생고용과 요람에서 무덤까지 이어지는 계획경제 시기의 복지체제로는 사영기업과 효율적 경쟁이 어려웠다. 따라서 사영기업에서 대두된 인적자원관리 개념이 국유부문에다 빠르게 파급되었고, 국유기업은 과거의 제도적 장치를 대체하는 개혁방안을 적극 추진하였다. 이는 주로 노동계약의 집행, 성과와 연계된 보상체계, 기여적 사회보험 원칙 등을 국유기업 인사관리에 적용하는 방식이었다(Warner, 2008: 777).

그러나 인적자원관리나 시장논리의 강조에도 불구하고 공무원제도 시행초기부터 이것이 구체적이고 광범위하게 제도화되지는 않았다. 즉 <임시조례> 규정은 대부분 경쟁과 효율성에 관한 일반원칙을 제시하는 수준에 그쳤으며, 제도화가 이루어진 경우에도 구체성의 미비로 집행과정에서 어려움이 초래되는 경우가 많았다(Tong et al, 1999). 가령 <임시조례> 규정은 공무원에 대한 과학적 관리, 공정한 경쟁체제 확립, 행정효율성의 제고 등 전통적인 서구의 실적주의 맥락에서 크게 벗어나지 않았으며, 1993년 공무원제도 시행 이후 고시임용(考試任用), 사직·사퇴(辭職辭退), 보직순환(輪崗)과 회피(回避)제도 등을 연차적 중점 개혁과제로

설정함으로써 제도의 초기착근에 주력하는 시기였다(宋德福, 2005: 241). 또한 <임시조례> 규정에 따라 일찍부터 제도의 집행이 이루어진 예를 보더라도, 근무평정의 경우 평정등급이 단순하여 실질적인 경쟁효과를 유발하지 못하는 한계가 명백하였다.<sup>20)</sup>

그렇지만 지방차원에서는 경쟁시스템과 시장주의에 바탕을 둔 다양한 조치들이 실험되었는데, 그 예로 먼저 경쟁보직(競爭上崗) 제도를 들 수 있다. 중국은 공무원제도 도입 이후 9급 처장(한국의 과장에 해당) 이하 공무원은 민간의 인재를 공개고시를 거쳐 선발하였으며, 그 이상은 종전의 승진방식을 통한 폐쇄형 임용체제를 유지하였다. 그러나 공무원의 부패와 타성 극복, 경쟁 분위기의 제고, 유능한 인재 발탁과 무능한 인재의 퇴출을 위해 처장급 이상에도 새로운 제도도입 필요성이 부각되었고, 이를 위해 내부경쟁 체제로서의 경쟁보직 제도가 각 지방별로 탐색적으로 추진된 것이다. 이처럼 경쟁보직 제도가 내부충원에 제한된 반면 민간의 우수인재를 적극적으로 충원한다는 점에서 한국의 개방형 임용과 유사한 공개선발(公開選拔) 제도도 확산되었다.<sup>21)</sup> 일례로 상하이(上海) 푸둥신구(浦東新區)는 1993년 1월부터 40개 직위에 대한 공개선발을 시도한 결과 전국 26개 성급 행정단위에서 1,282명의 지원자가 참가하였으며, 그 중 부국장 2명, 부처장 8명, 과급 간부 29명 등 전체 39명을 공개 선발하였다.<sup>22)</sup>

또 다른 개혁실험의 예로는 산둥성(山東省) 칭다오시(靑島市)에서 추진한 공무원 해고 제도를 들 수 있다. 시장화 개혁과 함께 성과평가가 강조되는 가운데 칭다오에서는 공무원제도 시행 이전인 1992년에 이미 업무성과가 부족한 공무원에 대한 해고절차를 규정한 바 있었다. 그 결과 칭다오에서는 1992년 25명, 1994년 52명 등 비록 그 수는 적었지만, 공직의 부적격자를 퇴출할 수 있다는 강력한 메시지를 공무원들에게 전달하였다. 그러나 해고제도가 근무태만이나 부패와 같이 심각한

20) 당시의 평정등급은 우수(優秀), 적임(稱職), 부적임(不稱職)의 3단계였는데, 사례조사에서 우수의 비율이 15%이고, 나머지는 대부분 적임으로 평가되고, 부적임은 거의 없었다(Tong et al, 1999: 200).

21) 공개선발 제도는 이미 1984년 이후 닝보(寧波), 선전(深圳), 광저우(廣州), 시안(西安) 등지에서, 그리고 1988년에 지린성(吉林省)이 부청장급 간부에 대해 실시한 바 있고, 1992년 중앙당국이 이를 허용함으로써 각 지역으로 빠르게 확산되었다(宋世明, 2004: 441-445; 中共中央組織部, 1992).

22) 그 외 공개선발에 관한 다양한 사례는 朱慶芳, 張成福(2000: 1576-1616)을 참고할 수 있음.

기울문제를 야기한 자에게는 효과적이지만, 성과가 빈약하다고 무조건 적용하기에는 어려운 측면이 있었다. 이에 칭다오시 정부는 저항을 완화하기 위해 해고대상자에게 사직기회를 제공하여 불이익을 줄이려 하였고, 혹자는 이에 대해 처벌이 너무 가벼움을 비판하기도 하였다. 그러나 칭다오의 실험은 1994년 중앙의 주목을 받았고, 중앙은 이를 적극 수용하여 전국적인 확산을 시도하였다(Tong et al, 1999: 200).

이러한 시장주의에 입각한 개혁조치는 몇 년의 실험단계를 거쳐 공산당 제15대 전후에 본격적인 정착단계로 접어들었다. 당시 국무원 인사부는 ‘두 가지 조정(兩個調整)’의 개혁방침을 통해 첫째 계획경제 시기의 인사관리 체제를 시장경제에 부합하는 인사관리 체제로 조정하고, 둘째 전통적 인사관리를 종합적 인적자원관리로 조정할 것을 인사업무의 기본방향으로 제시하였다(宋德福, 2005: 160). 이는 시장화 개혁의 심화단계에서 인사업무의 중점이 경제건설 지원에 있음을 분명하게 천명하는 것이었다. 특히 1997년 인사부는 공무원제도가 기본적으로 확립되었다고 판단하고, 업무목표를 종합적 인적자원관리와 시장경제가 결합되는 새로운 인사관리 체제로 진입하는 것으로 제시하였다(宋德福, 2005: 241). 또한 이 시기는 중국의 행정개혁 전반에서 신공공관리가 폭넓게 확산된 시기이기도 하며, 이러한 개혁환경이 공무원제도에서도 신공공관리 개혁수단을 적극 활용하는 계기를 제공한 것이다.

따라서 상술한 실험적 조치 가운데 1997년에는 경쟁보직 제도 도입을 우선적 개혁과제로 설정하였고, 1998년에 그 절차규정을 마련하였다(中共中央組織部, 中華人民共和國人事部, 1998). 이에 따라 2000년 상반기까지 전국 29개 성급 행정단위의 부청장·부국장급 이하 중견간부에 대해 경쟁보직제를 실시하였고, 산둥(山東), 안휘이(安徽), 후베이(湖北) 등 지역은 이미 성(省)·시(市)·현(縣)·향(鄉) 4개 계층의 모든 지방단위에 이를 전면 실시하였으며,<sup>23)</sup> 전국적으로 약 10만 개의 직위에 경쟁보직제가 적용되었다. 공개선발의 경우에도 각지의 경험을 바탕으로 1999년 적용범위와 절차에 관한 규정을 하달하였고(中共中央組織部, 1999), 이후 비공산

23) 이 제도의 가장 선도 지역이었던 산둥성은 당시 70% 이상의 기관에서 경쟁보직제를 실시하여 직위의 수가 24,000여개에 달했고, 성 직속기관의 실시범위는 95%에 달하였다(朱慶芳, 張成福, 2000: 1417).

당원, 여성, 소수민족에 대한 할당제도도 도입하였다. 공개선발은 점차 대부분의 성급 단위에서 보편적으로 시행되어 1995년에서 2000년 사이 약 700여개 국장급 직위, 7,500여개 처장급 직위, 120,000여개 과급 간부가 공개 선발되었으며, 선전시(深圳市)와 허베이성(河北省)의 경우 2001년 해외거주자에 대한 공개선발도 추진하였다(Chan, 2003: 409-410).

이처럼 경쟁보직과 공개선발 등 임용과 직무승진에 대한 개혁을 제도화하는 외에도 다양한 신공공관리 개혁수단이 제도화되었다. 임금제도의 경우 1993년부터 공무원에게 성과급을 지급하기 시작하였으나 당시에는 보너스가 임금의 5% 수준을 넘지 않았다. 그러나 점차 그 범위가 확대되어 2003년 광둥성(廣東省) 포산시(佛山市) 경우 현장(縣長)급 공무원에 대해 다양한 성과지표와 연계하여 전체 임금의 30%에 해당하는 비율을 성과급으로 지급하였다. 또한 일부 지방의 경우 계약제 공무원 채용을 확대하여 일반직 공무원과 비교해 2배에서 15배까지 높은 임금을 주기도 하였다(Chou, 2008: 63-65). 그리고 성과평가에 있어서도 평가결과가 최하위에 이르는 공무원을 적극 도태시킴으로써 공무원의 순환기제가 ‘자유로운 진입과 퇴출(能進能出)’의 원칙을 실현할 수 있도록 하였다.<sup>24)</sup> 이처럼 시장체제의 전환과정에서 중국의 공무원제도는 시장 이데올로기에 근거하여 경쟁과 효율성을 중시하는 신공공관리 개혁이 보편적으로 수용되었다.

## 2. 신공공관리 개혁방식의 성과와 한계

2005년 중국의 <공무원법> 제정은 공산당이 공무원에 대한 완전한 정치적 통제를 정당화하고 레닌주의 정치제도를 강화하기 위해 법적 수단을 동원한 것이었다. 그러나 다른 한편 <공무원법> 제정은 시장화 개혁의 심화과정에서 공무원제도가 시장 이데올로기에 기초한 신공공관리 개혁을 지속적으로 실험하고 확대하였으며, 이를 보다 규범화해야 할 필요성에 따른 것이기도 존재하였다. 즉 경쟁보직과 공개선발 제도, 다양한 공무원 임용기제와 성과평가 제도 등 이미 시행된 지 오래되어 하나의 제도로 정착되고 있으나, 법률형태로 명확히 규정되지 않음으로

24) 최하위 평가등급 공무원의 퇴출제도(末位調整制度)는 本書課題組(2005: 186-193)를 참고할 수 있음.

서 입법과 현실 간에 존재하는 괴리를 극복할 필요성이 있었던 것이다. 중국의 공무원제도에서 이와 같은 신공공관리 개혁의 제도화는 많은 성과와 한계를 동시에 가졌다.

비교론적 관점에서 약술하면 한국도 과거 다양한 신공공관리 인사개혁을 단행하였으며, 특히 IMF 사태 이후 김대중 정부가 공직사회의 경쟁유도를 위해 도입한 개방형 임용제도가 그 대표적인 예이다. 이는 한국에서 관료임용이 폐쇄형에서 개방형으로 진화하는 중대한 전환점이었으며, 기존의 계급제 기반의 공직구조가 행정의 전문성과 책임성, 관료제의 신진대사 측면에서 제도적 임계점에 도달함으로써 행정의 유연성과 경쟁력을 강화하기 위한 중요한 방안이었다.<sup>25)</sup> 이처럼 한국의 개방형 임용제도는 민간과의 경쟁을 통해 전문 인력을 충원하기 위한 목적으로 도입되었으나, 계약기간 종료 후의 진로가 불확실하고 민간부문 내의 직업이동성이 낮아 민간 인력의 참여가 저조하였다. 즉 경쟁과 효율성 제고를 위해 시행된 한국의 개방형 임용제도는 경쟁시장의 창출에 실패함으로써 그 효과를 볼 수 없었던 것으로 평가된다(정정길 외, 2007: 176).

이러한 한국에서의 실패는 무엇보다 기존 공무원 집단의 반발이 크게 작용하였다. 먼저 제도도입 단계에서 이들은 대상 직위의 축소와 시행시기의 연기를 시도하였다. 가령 개혁안이 마련될 당시 개방형 직위의 비율을 총 581개 직위의 30%인 161개로 하였으나 이후 20%인 129개로 축소되었고, 그 20%도 민간인의 몫이 아닌 민간인과 공무원간 경쟁을 거치는 것으로 원안보다 훨씬 후퇴하였다. 제도시행 과정에서도 해당 부처의 내부 공무원을 미리 내정한 뒤 형식적인 선발절차를 따름으로써 제도의 취지를 전혀 살리지 못하거나, 민간 임용자를 소외시키고 개방형 직위에 대한 권한을 축소하는 조직적 저항의 행태가 발생하였다. 이처럼 한국은 관료제가 보수화되고 과거 정치권력으로부터 부여받았던 지위의 안정성과 재량권이 이미 제도화됨으로써 관료들의 제도적 이익이 일차적인 봉사대상이 되어 있었다(주경일, 김미나, 2006: 186-188).

한국과 달리 중국은 공산당이 주도하는 강력한 정치적 리더십을 통해 개혁을

25) 한국의 개방형 임용제도는 1995년부터 시작하여 2002년 9월까지 38개 부처 136개 직위가 개방형으로 확정되었다. 그러나 그 중 충원이 완료된 117개 직위 가운데 97개 직위에서 내부임용이 이루어졌고, 나머지 20개 직위 중에도 타 부처에서의 충원이 4개 직위를 차지하고, 순수하게 외부 민간인이 충원된 직위는 16개에 그치는 실정이었다(주경일, 김미나, 2006: 176-181).

추진함으로써 개방적 임용의 구조나 규모에서는 더욱 성공적이었다. 먼저 중국의 경쟁보직 제도는 원칙적으로 기관내부에서 시행되며, 경쟁에 참가하는 사람은 국가기관에 소속된 사람이어야 하지만, 실제로 그 대상은 노멘클라투라 체제의 특성상 정부 공무원뿐 아니라 공산당과 대중단체 간부, 국유기업 경영자, 대학교수, 연구원 등이 모두 포함될 수 있기 때문에 한국의 개방형 임용제와 유사한 효과를 가졌다(최윤희, 2000: 67). 이 제도의 실시로 중국의 관료집단은 능력과 품성을 겸비하고 행정실적이 우수하며 대중들이 공인하는 인물이 중층간부로 대거 임용되었고, 전반적으로 간부들의 평균연령을 낮추고, 교육수준이 현저하게 높아졌으며, 관료집단에 생기와 활력을 불어넣었고, 시장화 개혁을 보다 안정적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하였다. 또한 경쟁보직을 위한 내부경쟁에서 탈락하면 강등이나 경우에 따라 면직이 되며, 경쟁에 참여하지 않으면 스스로 공직을 떠날 의도로 간주되었기 때문에 1998년 기구개혁 과정에서 관료제 규모를 축소하는 다운사이징의 효과적 수단이 되기도 하였다(宋世明, 2004: 450; Chan, 2003: 409).

보직경쟁에 비해 공개선발은 적용범위나 시행이 상당히 조심스럽게 접근된 측면이 있다. 그 이유는 공개선발이 내부경쟁의 한계를 보완하려는 제한된 목적이었고, 공개선발을 위해 필요한 주거와 개인당안의 이동이 여전히 제도적으로 제약되었으며, 중국에서도 중상위 관리직에 외부인을 충원하는 것에 관료제 내부의 저항도 적지 않았기 때문이다. 따라서 1999년 규정에서는 공개선발 범위를 지방정부로만 적용을 제한하였다. 그렇지만 공개선발은 보통 1년의 시용(試用)과 5년의 고용계약을 맺지만 연장이 가능하며, 일반 공무원들과 고용체계가 다르기 때문에 더 많은 성과가 기대되었고, 중국의 전통적인 대중노선 원칙과 결합하여 중상위 관리직에 외부인을 선발하는 결정이 부하직원들에 의해 승인되도록 하였다. 그리고 중국이 처한 만성적인 부패문제를 내부경쟁만으로는 해결하기 어려운 반면 외부인을 직접 충원하는 공개선발은 부패완화에도 기여할 것으로 기대되었다(Chan, 2003: 409).

이처럼 경쟁보직이나 공개선발과 같은 새로운 제도가 중국의 관료체제에서 폭넓게 확산되면서 많은 긍정적 작용을 하였지만, 그에 못지않은 한계도 존재한다. 가령 지방정부 단위에서는 지역주민의 고용기회 보호, 전역군인의 전임(調任)보장 의무, 매관매직 형태의 부패 등으로 공무원제도의 시행 자체가 문제를 드러내

기도 하며, 일부 향진정부에서는 공정한 경쟁을 거치지 않은 공무원 비율이 60%에 이른다는 보고도 있다(Chou, 2008: 60). 그러나 제도의 집행과정에서 나타나는 일부 예외적 문제를 떠나 중국의 전반적인 제도적 환경에 비롯된 문제를 지적할 수 있다. 일반적으로 서구국가에서는 공무원인사위원회와 같은 중요한 인사결정을 독립적으로 수행할 수 있는 기관이 존재하고, 입법부와 언론매체 등을 통해서도 통제가 가능하지만, 중국은 독립적인 인사기구가 부재하고 통제기제도 갖추어지지 않았다. 또한 서구국가에서 외부인사의 정치적 충원은 고위직에 제한되지만, 중국은 지방단위의 하위직 공무원조차 정치적으로 충원될 수 있고, 이러한 외부충원에 대한 후견인의 보호는 개혁의 성공 가능성을 약화시킬 수 있다.

공무원의 충원과정 뿐 아니라 성과평가, 경쟁기제, 유연성 등의 가치와 관련된 전반적인 신공공관리 개혁수단이 중국에서 착근되기 어려운 이유로는 체제의 고유한 환경적 특성을 지적할 수 있다. 중국의 정치체제는 전통적으로 사회주의 사회의 공공영역에서 나타나는 상호적 권위관계에 기초하고 있으며, 이러한 특성에 따르면 중국의 관료들은 자신에게 충성스러운 추종자에게 관대하고 승진기회, 자원배분, 그리고 개인적 충애 등을 통해 그들에게 보상을 제공하며, 그 대가로 성과평가나 정치적 공격이 이루어질 경우 자신을 지지해줄 것을 기대한다.<sup>26)</sup> 그러한 특성을 반영하듯이 신공공관리 수단의 확대에도 불구하고 성과평가 등급과 해고 결정과의 느슨한 연계로 1996년에서 2003년 사이 실제 0.05%의 공무원만이 해고된 것으로 나타났으며, 이러한 낮은 비율은 중국의 공무원이 신분보장과 정치적 영향력으로부터 적절한 보호가 이루어지고 있음을 보여준다(Chou, 2008: 67).

또한 중국 관료체제에 내재된 공무원의 행태적 특성도 신공공관리 개혁수단뿐 아니라 공무원제도의 전반적인 착근을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 이러한 행태적 특성은 이미 오래전부터 중국에서 관료주의의 근원으로 지적되어 왔으며, 대표적으로 공직에 대한 헌신의 결여를 그 예로 꼽을 수 있다(Chow, 1991: 35-39; Chow & Luo, 2007: 79-80). 이러한 특성은 중국의 관료제가 발전하는 과정에서 관료들의 정치화에서 기인하였으며, 건국 초기에는 간부들이 사회주의 이데올로기에 대한 강한 신념을 가졌기 때문에 이 문제가 크게 부각되지 않았다. 그러나 반우

26) 왈더(Walder, 1986)는 이러한 특성을 ‘공산주의적 신전통주의(communist neo-traditionalism)’로 불렀다.

과 투쟁, 문화대혁명, 천안문사태 등 정치적 혼란으로 접철된 현대사를 거치면서 관료들이 과업지향성보다 정치투쟁으로부터 스스로를 보호하고 개인의 이익추구에 몰두하게 만들었으며, 이러한 점이 개혁의 근본적인 장애로 작용하였다. 이러한 문제는 공공행정의 민주성을 확보하고, 견제와 균형의 장치를 통해 해결되어야 함에도 불구하고 중국의 공무원제도는 행정에 대한 당의 지배를 강화하는 방향으로 개혁이 진행되었으며, 따라서 신공공관리 개혁수단의 착근도 결국 정치와 행정의 관계라는 문제로 환원되고 있는 것이다.

## VI. 결론

개혁개방과 더불어 도입이 시도되었던 중국의 공무원제도는 오랜 기간을 거치면서 최근에 들어서야 <공무원법>의 제정을 통해 규범화된 법률체계를 갖추게 되었다. 이처럼 중국에서 공무원제도의 도입준비와 시행, 그리고 정착과정의 역사적 궤적은 초기 개혁지도부의 강한 도입의지에도 불구하고 그 과정이 순탄하지는 않았다. 그리고 중국의 공무원제도 도입과정은 레닌주의에서 출발한 중국 정치체제의 고유한 특징을 반영하고 있으며, 동시에 성공적인 시장화와 제한적인 민주화로 요약되는 전반적인 체제전환 과정과도 유기적인 관계 속에서 진행되었다. 즉 중국은 서구 공무원제도의 학습을 통해 개혁개방에 필요한 합리적 관료제의 구축을 목표로 하였으나, 정치개혁의 좌절로 행정에 대한 정치의 영향력이 오히려 확대되었으며, 시장화 개혁과정에서 선택한 다양한 신공공관리 개혁수단들도 결국은 정치개혁이 지연된 데 따른 한계를 내포하고 있는 것으로 보인다.

이러한 전반적인 과정을 종합할 때 중국의 공무원제도는 세 가지 이질적 요소로 구성된 중국 특색의 혼합체제로 결론지을 수 있다. 그 구성요소의 첫째는 계획경제 시기부터 연원한 레닌주의 전통이다. 중국은 처음부터 공무원의 정치적 중립성을 배제했을 뿐 아니라, 초기 개혁지도부의 개혁목표와는 달리 공무원제도가 노멘클라투라 체제로 회귀하였다는 점이 이를 반영한다. 둘째 서구 공무원제도의 학습을 통해 구축한 베버주의 전통이다. 공무원제도의 도입 이후 초기의 개혁목표가 상당히 좌절되었음에도 불구하고 실적주의로 대변되는 서구 공무원제도의

특징을 중국이 상당히 공유하고 있는 것이다. 셋째 사회주의 시장경제 체제의 천명 이후 시장가치를 공무원제도에 적용한 신공공관리론의 전통이다. 중국이 시도한 신공공관리 개혁이 체제적 요인에서 기인하는 많은 한계를 가짐에도 불구하고 그 성과 또한 적지 않았다고 보인다.

이처럼 중국의 공무원제도는 상이한 가치와 역사적 배경을 지닌 세 가지 제도적 특성의 ‘이질적 삼중 혼합체제(heterogeneous triple system)’이다. 그런데 중국 공무원 제도는 이러한 이질적 요소 가운데 새로운 변화보다는 제도의 경로의존이라는 측면에서 레닌주의 전통과 사회주의 관료제의 제도적 유산을 계승하는 연속성이 더 강한 것으로 추론할 수 있다. 즉 변화의 측면에서는 임용에서 퇴직에 이르는 공무원의 순환기제나 다양한 동기부여와 감독기제가 확대되는 제도화 과정을 거쳤으며, 특히 시장화 개혁과 병행하여 경쟁과 효율성, 그리고 성과지향적 제도를 다양하게 구축하였다. 그렇지만 중국의 공무원제도는 행정영역에 대한 정치적 영향력이 지속되고, 법률의 형태로 그것이 더욱 확고하게 강화됨으로써 관료제의 성격이 합리적 베버리안 관료제로 발전하지 못하는 것으로 평가할 수 있다. 즉 중국의 관료제는 지속적인 국가발전에 필요한 유능하고, 전문적이며, 비정적적 관료제보다 정치에 종속된 통제적 성과주의 관료제라는 한계가 분명한 것이다.

#### ■ 참고문헌

- 김재철. 2002. 《중국의 정치개혁: 지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제》. 서울: 한울아카데미.
- 김학준. 1974. “소련 및 동구에 있어서 정치적 리더십의 관료제화에 관한 연구”. 《한국정치학회보》. 8: 155-173.
- 안병영·정무권. 2007. “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서”. 《한국행정학회보》. 41/3: 1-40.
- 이도형. 2007. 《정부의 전략적 인적자원관리: 디지털 공무원 만들기》. 서울: 북코리아.
- 정재호. 2000. “중국의 정책과정 연구”, 정재호 편, 《중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류》. 서울: 나남출판.
- 정정길 외. 2007. 《작은 정부론》. 서울: 도서출판 부키.

- 정해용. 2007. “중국의 국가공무원제도 개혁: 2005년 <공무원법> 제정의 성과와 한계”. 《한국비교정부학보》. 11/2: 1-30.
- 주경일·김미나. 2006. 《한국관료제 인사행정체제의 이해: 공직임용 제도 및 구조의 형성과 발전》. 서울: 경세원.
- 최윤희. 2000. “중국의 개방형 임용제, 경쟁보직제도”. 《인사행정》. 4: 67-73.
- 本書課題組 編寫. 2005. 《公務員管理機制的運行與創新: 上海市寶山區的個案研究》. 上海: 上海大學出版社.
- 侯建良. 2007. 《公務員制度發展紀實》. 北京: 中國人事出版社.
- 胡偉、王世雄. 1999. “構建面向現代化的政府權力: 中國行政體制改革理論研究”. 《政治學研究》. 第3期.
- 胡振民. 1989. “國家公務員管理體制”. 劉俊林, 戴光前 主編. 《國家公務員制度講話》. 北京: 能源出版社.
- 姜海如. 2003. 《中外公務員制度比較》. 北京: 商務印書館.
- 劉俊林. 1989. “國家公務員制度講話”. 劉俊林, 戴光前 主編. 《國家公務員制度講話》. 北京: 能源出版社.
- \_\_\_\_\_. 2004. 《求索與創新: 干部人事制度改革十年回顧》. 北京: 黨建讀物出版社.
- 羅干. 1993. “關於國務院機構改革方案的說明”. 3月16日.
- 全國人大法律委員會. 2005. “關於《中華人民共和國公務員法(草案)》審議結果的報告”. 4月21日.
- 宋德福. 2005. 《八年人事制度改革行》. 北京: 中國人事出版社.
- 宋世明. 2004. 《中國公務員法立法之路》. 北京: 國家行政學院出版社.
- 張柏林. 2004. “關於《中華人民共和國公務員法(草案)》的說明”. 11月25日.
- 趙紫陽. 1987. “沿着有中國特色的社會主義道路前進: 在中國共產黨第十三次全國代表大會上的報告”. 10月25日.
- 朱慶芳·張成福 主編. 2000. 《領導干部選拔任用工作實務(第三冊)》. 北京: 中國人事出版社.
- 中共中央. 1989. “關於加強黨的建設的通知(中發第9號)”. 8月25日.
- 中共中央組織部. 1988. “關於五十五個企事業單位領導干部職務管理權限的通知”. 9月24日.
- \_\_\_\_\_. 1990. “關於修訂<中共中央管理的干部職務名稱表>的通知”. 5月10日.
- \_\_\_\_\_. 1992. “轉發吉林省委組織部<關於採取‘一推雙考’的方式公開選拔副地廳級領導

- 干部情况的报告>的通知”. 6月 22日.
- \_\_\_\_\_. 1993. “關於中國共產黨機關參照試行《國家公務員暫行條例》的實施意見”. 9月 13日.
- \_\_\_\_\_. 1999. “關於進一步做好公開選拔領導干部的通知”. 3月 13日.
- 中共中央組織部·中華人民共和國人事部. 1998. “關於黨政機關推行競爭上崗的意見”. 7月 23日.
- 新華網. “曾慶紅強調要提高公務員制度和隊伍建設水平”. 2005. 9. 22.
- Brødsgaard, Kjeld Erik. 2004. “Management of Party Cadres in China”. Kjeld Erik Brødsgaard & Zheng Yongnian. *Bringing the Party Back In: Party and Governance in China*. Singapore: Eastern University Press. pp. 57-91.
- Burns, John P. 1987. “China’s Nomenklatura System”. *Problems of Communism*. 36: 36-51.
- \_\_\_\_\_. 1989. “Chinese Civil Service Reform: The 13th Party Congress Proposals”. *The China Quarterly*. 120: 739-770.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Public Sector Reform and the State: The Case of China”. *Public Administration Quarterly*. 24/4: 419-436.
- \_\_\_\_\_. 2006. “The Chinese Communist Party’s nomenklatura system as a leadership selection mechanism: An evaluation”. Kjeld Erik Brodsgaard & Zheng Yongnian (eds.). *The Chinese Communist Party in Reform*. New York: Routledge. pp. 33-58.
- Cabestan, J. P. 1992. “Civil Service Reform in China: The Draft Provisional Order Concerning Civil Servants”. *International Review of Administrative Sciences*. 58: 421-436.
- Campbell, Alan K. 1978. “Testimony on Civil Service Reform and Organization”. reprinted in Frank J. Thompson. 2006. pp. 227-241.
- Chan, Hon S. 2003. “The Civil Service under One Country, Two Systems: The Cases of Hong Kong and the People’s Republic of China”. *Public Administration Review*. 63/4: 405-417.
- Chan, Hon S. & Li, Edward Suizhou. 2007. “Civil Service Law in the People’s Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management”. *Public Administration Review*. 67/3: 383-398.
- Chou, Bill K. P. 2003. “Implementing Recruitment and Selection Reform in Civil Service of China in the 1990s: An Application of Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”. *Public Administration and Policy*. 12/2: 83-114.
- \_\_\_\_\_. 2008. “Does ‘Good Governance’ Matter? Civil Service Reform in China”.

- International Journal of Public Administration*. 31: 54-75.
- Chow, King W. 1991. "Reform of the Chinese cadre system: pitfalls, issues, and implications of the proposed civil service system". *International Review of Administrative Sciences*. 57/1: 25-44.
- Chow, King W. & Laura Q. Luo. 2007. "Contending Approaches and Models for Rationalizing Chinese Public Organizations: The Case of Western China". *Public Organization Review*. 7: 69-91.
- Harding, Harry. 1981. *Organizing China: The Problem of Bureaucracy 1949-1976*. Stanford: Stanford University Press.
- Heclo, Hugh. 2000. "The Future of Merit". James P. Pfiffner & Douglas A. Brook (eds.). *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act*. Washton, DC.: Woodrow Wilson Center Press. pp. 226-238.
- Kau, Ying-Mao. 1969. "The Urban Bureaucratic Elite in Communist China: A Case Study of Wuhan, 1949-65". Doak Barnett (ed.). *Chinese Communist Politics in Action*. Seattle: University of Washington Press. pp. 216-267.
- Lam, Tao-chiu & Hon S. Chan. 1996. "Reforming China's Cadre Management System: Two Views of a Civil Service". *Asian Survey*. 36/8: 772-786.
- Manion, M. 1985. "The Cadre Management System, Post-Mao: the Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leader". *The China Quarterly*. 102: 203-233.
- McCourt, Willy & Martin Minogue (eds.). 2001. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Oksenberg, Michel. 1969. "Local Leaders in Rural China, 1962-65: Individual Attributes, Bureaucratic Positions, and Political Recruitment". Doak Barnett (ed.). *Chinese Communist Politics in Action*. Seattle: University of Washington Press. pp. 155-215.
- Polidano, Charles. 2001. "Administrative reform in core civil services: application and applicability of the new public management". Willy McCourt & Martin Minogue (eds.). *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar. pp. 44-69.
- Savas, E. S. & Sigmund G. Ginsburg. 1973. "The Civil Service: A Meritless System". reprinted in Frank J. Thompson. 2006. pp. 87-99.
- Sayre, Wallace S. 1948. "The Triumph of Technique Over Purpose". *Public Administration*

- Review*. 8/1: 134-137.
- Schick, Allen. 1998. "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms". *World Bank Research Observer*. 13/1: 123-131.
- Schurmann, Franz. 1968. *Ideology and Organization in Communist China(2nd ed.)*. Berkeley: University of California Press.
- Taylor, Harry. 2001. "Human resource management and new public management: two sides of a coin that has a low value in developing countries?". Willy McCourt & Martin Minogue (eds.). *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar. pp. 174-195.
- Thompson, Frank J. (ed.). 2006. *Classics of Public Personnel Policy (Third Edition, 中国版本)*. 北京: 北京大学出版社.
- Tsao, King K. 1993. "Civil Service Reform". J. Y. S. Cheng & M. Brosseau (eds.). *China Review*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Tsao, King K. & John Abbott Worthey. 1995. "Chinese Public Administration: Change with Continuity during Political and Economic Development". *Public Administration Review*. 55/2: 169-174.
- Tong, Caroline Haiyan, Jeffrey D. Straussman & Walter D. Broadnax. 1999. "Civil service reform in the People's Republic of China: case studies of early implementation". *Public Administration and Development*. 19: 193-206.
- Walder, Andrew G. 1986. *Communist neo-traditionalism: work and authority in Chinese*. Berkeley: University of California Press.
- Warner, Malcolm. 2008. "Reassessing human resource management 'with Chinese characteristics': An overview". *The International Journal of Human Resource Management*. 19/5: 771-801.
- Van Riper, Paul P. 1958. "Americanizing a Foreign Invention: The Pendleton Act of 1883". reprinted in Frank J. Thompson. 2006. pp. 11-25.
- Vaughn, Robert G. 1975. *The Spoiled System*. New York: Charter House.
- Zhu, Guobin. 1995. "Reform or reorganization: constructing and implementing the new Chinese civil service". *International Review of Administrative Sciences*. 61: 421-436.