

동아시아 관료제 비교: 인정과 체면을 중심으로

정하영*

본고는 동아시아 관료제에서의 인정과 체면을 비교하였다. 중국의 집권과 평균의 체제에서, 리더는 공정을 표방하나 실질적으로는 친인척 및 개별적 관계에서 인정과 체면이 작용하고, 인정투자로서 선물의 교환과 체면세우기가 행해진다. 한국의 집권과 서열체제에서 '우리'에서 인정과 체면이 작용하고, 체면은 권위주의와 연결이 되고, 도덕적 명분을 내세운다. 일본의 연합체적 분권구조에서 소집단에서 인정과 체면이 작용하고, 본심과 허심 및 네마와시의 만장일치제에서 체면이 존재한다. 상사와 부하의 관계에서 중국은 호혜라는 형식으로 인정과 체면을 교환한다. 한국과 일본의 서열사회에서는 상사의 시선에 민감하고, 또한 권위적이면서 이중적인 성격을 지니고 있다. 중국은 부문 간에 호혜를 매개로 이익과 체면을 교환한다. 이에 비해 한국과 일본은 집단주의적이고 차별적이고 배타성이 강하다. 부처(혹은 집단) 간의 체면을 둘러싸고 기싸움을 한다.

중국에서 공무원시험, 회피제, 교류제도, 승진, 근무평정에서 인정과 체면에 근거한 '판시'가 광범위하게 존재한다. 한국은 근무평정에서 관계가 중요하고 낙하산 인사에서 주로 리더(그리고 연고)에 의한 보은인사가 주를 이루고 있다. 일본은 선발-채용분리주의, 근무평정에서 인정과 의리가 존재하고 아마쿠다리에서 의리와 체면이 작용하고 있다. 한중일 공무원들은 승진을 못하면 체면의 손상을 느끼고, 이를 해결하기 위해 줄서기를 한다.

주제어: 인정, 호혜, 체면, 네마와시

* 중국인민대학(中國人民大學)에서 법학(사회학 전공)박사학위를 취득하고, 현재 중국 광둥외어외무대학(廣東外語外貿大學) 정치공공관리대학의 외국인 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 동아시아조직문화 등이다(ckssxm@yahoo.co.kr).

I. 서론

관료제의 핵심원리는 형식합리성과 실질합리성을 근거로 몰인격적이고 ‘권한’에 근거한 계층관계라고 할 수 있다. 동아시아에서는 형식적으로 관료제를 취하면서도 다음과 같은 문제가 존재한다. 중국은 당정관계에서 권한과 책임의 불명확, 인정·체면·‘판시’의 존재, 제도의 형식화, 부패 등이 존재하고 있다(周天智, 2004; 陳潭, 2011; 艾雲, 2011). 한국에서는 제왕적 대통령, 권한과 책임의 불일치, 인정·체면·연고에 근거한 ‘우리’, 권위주의, 부처이기주의 등이 존재하고 있다(백완기, 1978; 유민봉, 2011; 임도빈, 2007). 일본은 총리 및 내각의 리더십의 제한, 할거주의, 의리·체면·소집단주의, 권한과 책임의 불일치, 아마쿠다리 등이 존재하고 있다(進邦撤夫, 2003; 稻葉清毅, 2011; 諏訪春雄, 2011). 이러한 현상이 나타난 배경은 개인과 ‘사회’가 부재하고 인정과 체면 및 관계를 중시하기 때문이다. 이 인정과 체면 및 관계는 바로 가족주의 문화에서 비롯되었다. 자연스러운 감정 혹은 인간의 보편적인 감정이 이(理) 혹은 인륜적 규범으로 나타나고 있는 것이 인정이다. 동아시아에서 인정(및 인륜)의 출발점은 바로 효제(孝悌)관계이다. 체면은 (가족주의적)관계중심문화에서 ‘나’ 보다는 ‘타인의 시선’에 비친 이미지를 의식하고 평가하는 과정이라고 할 수 있다. 그 이미지란 인격, 위신, 능력, 명성, 실력, 재부 등이라고 할 수 있다. 또한 체면이 서게 되면 타인을 대하기가 떳떳하지만, 체면을 잃으면 수치를 느낀다. 남을 대하기가 떳떳함과 수치는 전혀 모르는 외인보다는 관계 범위 내에서 더 크게 느낀다. 따라서 본고는 가족주의적 관계문화의 관점에서 동아시아 관료제를 분석하고자 한다.

제도는 단순히 법규나 규칙뿐만 아니고 전통 및 관습과 문화가 내재되어 있다. 그동안 동아시아는 정부주도에 의하여 고도성장을 이루고, 또한 이 과정에서 서구의 (관료)제도를 모방하였다.¹⁾ 그러나 이와 같은 과정 속에서 전통문화가 해소되었기 보다는 새로운 문화와 제도 속에 자연스럽게 녹아들어 양자가 공존하고 있다.²⁾ 따라서 본고는 제도 내지는 구조에서 나타나는 관료제 내의 인정과 체면을

1) 동아시아는 비록 발전의 과정에서 서구의 제도를 모방한 것도 있지만, 각국의 전통적인 제도 위에 시대에 맞게 변형한 것도 많다(이와 같은 연속성은 다음의 연구에서 발표할 것이다).

2) 이는 사회인류학에서 말하는 ‘사회구조’와 상통한다고 볼 수 있다. ‘사회구조’의 예를 들면, ‘사

중심으로 분석한다.

본고는 통합적인 접근법을 탈피하여 동아시아 관료제에서의 인정과 체면의 차이점을 분석한다. 다시 말하면, 한중일은 가족주의라는 문화를 공유하기 때문에 관료제 내에서 인정과 체면도 비슷할 것이라는 접근법에서 탈피하여, 가족구조와 문화의 차이로 인하여 관료제 내에서의 인정과 체면도 다르게 나타난다는 것이다. 그 가족구조와 문화의 차이점은 다음과 같다. 중국은 집권과 평균·실력주의·분화와 통합, 일본은 연합체적 분권구조·의리에 기초한 서열체계·할거주의, 한국은 집권과 서열체제·출신에 기반 한 서열관계·우리주의이다.³⁾ 이러한 분석틀로 인정과 체면에 대한 동아시아 학자의 논의(서구학자들의 논의도 포함), 조직구조(상하계층, 권한, 상사와 부하의 관계, 내외관계)와 인사행정(충원, 근무평정, 승진, 재취업)에서 나타나는 인정과 체면을 비교분석할 것이다.⁴⁾

한중일 모두 인정과 체면을 중시하기 때문에,⁵⁾ 여기에서는 경향성의 방법을 적용할 것이다. 예를 들면, 한국 관료제 내에서의 인정과 체면은 일본과 중국에 비해 어떠한 경향을 더 가지고 있다라는 식이다.

비교의 방법에서 다차원적으로 비교를 하여야만 비로소 그 나라의 특징과 한계를 알게 된다. 두 나라 간의 비교(예를 들면, 한국과 일본, 중국과 일본)는 그 본질적인 특징을 간과하기 쉽다. 여기에 비교대상을 확대하면 전혀 다른 것이 나타난다. 그러나 본고에서는 주로 한국인의 관점에서 중국과 일본을 중심으로 분석한다.⁶⁾ 그리고 한중일의 공통점을 파악하기 위해서는 서구와의 비교가 필요하다. 따

회구조'를 인체에 비유한다면 현상에 해당하는 피부는 시간이 지남에 따라 변하지만 그 기본 원리라고 할 수 있는 뼈대는 쉽게 변하지 않는다. 따라서 동아시아에서의 인정과 체면(그리고 이에 근거한 관계)의 기본원리는 통시성을 지니고 있다고 할 수 있다.

- 3) 한중일 가족구조와 문화에 대한 자세한 내용은 정하영(2006a)을 참고하라.
- 4) 이를 분석하기 위해서는 중국과 일본의 구조 및 제도에 대한 간략한 소개가 필요하다. 왜냐하면 한국의 독자들은 중국과 일본에 대해서 생소하리라고 사료되기 때문이다.
- 5) 문화심리학 분야에서는 흔히 중국문화의 키워드를 인정·.....체면(面子)·'관시', 한국문화의 키워드는 정·한(恨)·체면, 일본문화는 인정·의리·수치를 들고 있다.
- 6) 중국에서는 사회단체법에 따라 인문사회학회를 비롯한 학회는 정부의 지도·감독을 받는다(吳顯慶·정하영, 2011를 참고하라). 따라서 그 학회가 발간하는 학술지에서 중앙단위의 민감한 정치행정문제를 다루는데는 한계가 있다. 그러나 지방수준의 문제는 (주로 형식적인 제도를 다루는 정치학 혹은 행정학보다는)사회학과 문화인류학에서 현지조사를 통해 종종 발표된다. 본고에서는 어느 정도 분석수준에 있어서 한계를 지니고 있으나, 중국은 전통적으로 지방단

라서 본고의 의의는 서구와 동양, 한중일의 관료제에서의 인정과 체면을 비교분석한다는 점이다.

Ⅱ. 동서양 학자들의 인정과 체면에 대한 논의

1. 서구학자들의 인정과 체면에 대한 논의

동서양에서의 인정과 체면에 대한 체계적 비교는 막스베버로부터 시작되었다고 할 수 있다. 이에 관한 비교는 「프로테스탄티즘과 자본주의 정신」과 「유교와 도교」, 「지배의 유형」 등에서 나타나고 있다. 우선 「프로테스탄티즘과 자본주의 정신」에서 프로테스탄트의 ‘예정설(predestination)’과 ‘소명설(calling)’과 그들의 생활양식에서 프로테스탄트들은 정서적이고 인격적인 것을 거부하는 ‘고독한 주체’를 분석해냈다. 이 ‘고독한 주체’는 소명에 따라 금욕을 하고 모든 사물과 인간관계를 객관화하고 합리화하여 이 세계를 제어해나갔다. 이에 비해 “유교는 초월주의와 죄의식 및 구원을 거부하고, 비록 유교적 생활방식은 합리적이긴 했지만 그것은 인간의 내면에서 우러나오는 합리성이 아니었으며 그것은 예(禮)와 같은 어떤 외면적 규정에 의하여 결정된 것이라는 것이다(韋伯, 2008: 165).” 유교에서는 자연스러운 감정인 인정을 객관화 내지는 합리화하는 것보다는 예라는 절차와 규정에 의해 (가족주의)관계를 강조한다는 의미이다. 즉, 프로테스탄트들은 개인의 관계에 대한 회의(하느님이 우선)를 하는 것과는 달리 유교에서는 개인관계에서 비롯한 윤리를 강조한다. 반면에 유교에서는 가족외의 타인에 대해서는 신뢰를 하지 않는다(韋伯, 2008: 246). 다시 말하면, 유교도는 프로테스탄트들이 사물 및 개인의 관계를 객관화하고 합리화하는 것과는 달리 이 세계에 대한 합리적 적응에 불과

위의 관료제는 자주성과 독자성이 존재하여 마치 중앙단위의 축소판과 같아 그 구조와 문화는 비슷하다(이는 일본도 마찬가지이다. 변의 관료제는 막부의 관료제의 복사판이라고 할 수 있다). 그리고 본고는 중국과 일본의 중앙단위 행정 및 관료문화를 해석하는데 전통의 관점에서 대비하면서 분석을 하기 때문에 어느 정도 중앙단위의 관료제와 문화에 접근이 가능하다고 할 수 있다(다만, 여기서는 지면의 관계로 전술한 것처럼 전통적인 것은 금후의 과제로 한다).

하다고 보는 것이다. 즉, “군자는 이 세계에 대한 적응 즉 자기완성을 지향하는 방식에 있어서, 그는 그 자신이 최종의 목적이라고 할 뿐, 어떠한 기능적 목적을 위한 수단이라고 생각해본 적이 없는 것이다. 유교윤리의 이러한 핵심은 전문직종의 분업을 거부하였으며, 근대적 전문직의 관료체제와 전문 직종을 위한 특수한 훈련을 거부했던 것이다. 특히 이윤추구를 위한 경제적 훈련을 거부하였던 것이다(韋伯, 2008: 251).” 이는 동아시아사회에서는 형식적 합리성 및 실질적 합리성이 아닌 인정과 인륜에 근거한 예의 세계만 존재한다는 것이다.

베버는 유교에서의 체면에 대해 다음과 같이 분석하였다. “중국인은 프로테스탄트가 지닌 내면적 초극과 종교에서 구속된 합리적 생활방식이 결여되었다. ... 유교도가 방심치 않는 자기제어, 즉 수신의 목적은 외면적인 행동거지와 태도의 품위를 유지하는데 있었다. 그것은 궁극적으로 ‘체면’을 유지하기 위한 것이었다. 그들의 수신은 심미적인 것이었으며 본질적으로 소극적인 성격의 것이었다. 그 자체로서 아무런 실질적 내용이 없는 것임에도 불구하고, 이러한 수신만이 존중되고 추구되었다. 프로테스탄트도 유교와 같이 자기를 제어했지만, 이 자기제어는 어떤 적극적인 것을 추구하는 것을 목표로 삼고, 합리적으로 자기의 죄와 타락의 본성을 통제해 나갔다(韋伯, 2008:249-250).” 그리고 프로테스탄트들은 벌어들인 재부를 소명에 따라 열심히 벌고 금욕한 부산물로 생각하는 것과는 달리 유교도들은 재부를 체면, 신분과 자기완성의 기초로 보고 있다.

베버의 인정과 체면에 대한 동서양의 비교는 루스베네딕트도 동일한 논조이다. 그녀는 일본문화와 서구의 문화를 구분 짓기 위해 ‘죄의 문화’와 ‘수치의 문화’라는 개념을 사용하고 있다. ‘죄의 문화’가 내면적인 죄의 자각에 의하여 선행을 행하는 데 비하여, ‘수치의 문화’는 타인의 시선 내지 평가가 강제력으로 작용하여 선행을 하게 만든다. 여기서 서구는 ‘죄의 문화’에 속하고 일본은 ‘수치의 문화’에 해당한다. “일본인의 생활에서 수치가 최고의 지위를 점하고 있다는 것은...각자가 자기행동에 대한 세평(世評)에 마음을 쓴다는 것을 의미한다. 그들은 다만 타인이 어떤 판단을 내릴까 하는 것을 추측하고, 그 판단을 기준으로 자기의 행동방향을 정한다(루스 베네딕트, 2000: 240).” 위의 내용을 종합하면, ‘수치의 문화’는 내면적인 양심이나 죄의식이 아니라 타인의 시선 혹은 세평에 의해 행동한다는 것이다. 그런데 여기서 중요한 개념인 세평(世評)인데, 세평의 정확한 일본적 표현은 세켄

(世間)의 평가라고 할 수 있다. 세켄은 개인과 사회가 부재한 공간이라고 할 있다. 여기서 인정과 의리, 온 등이 작용하고 있다. 세켄의 바깥은 나와는 관계가 없고, 따라서 수치심이 없는 것이다(세켄에 대해서는 후술함). (일본은 초월적인 신과 죄의식을 거부하는 곳에서)수치를 느끼기 위해서는 실제로 그 자리에 타인이 같이 있거나, 혹은 적어도 함께 있다고 믿을 필요가 있다. 그런데, 명예라는 것이 자신이 마음속에 그린 이상적인 자아에 걸맞도록 행동하는 것을 의미하는 나라에 있어서는, 사람은 자기의 비행을 아무도 모른다 해도 죄의식에 고민한다. 그리고 죄악감은 죄를 고백함으로써 경감된다(루스 베네딕트, 2000:238-239). 즉, 서구에서 자신의 이상적인 자아에 따라 행동하는 것에 비해, 개인과 사회가 부재한 일본(동양을 포함)의 수치문화에서는 타인의 시선 및 평가와 체면에 의해 행동한다는 것이다.

이러한 논조, 즉 서구에서 자신의 이상적 자아와 자율성의 강조는 알렉시스 드 토크빌이 논의 (직접적으로 페이스(face)의 개념은 논하지 않았지만)에서 미국인의 페이스의 문화를 엿볼 수 있다. “태생에 의한 특권이 없고 재산의 소유자라고 특별한 권리를 부여받는 일도 없는 아메리카에서는 서로 알지 못하는 사람들이 같은 장소에 출입하게 되고 아무런 위협이나 유리한 점이 없이 자기들의 생각을 자유롭게 교환한다. 그들이 우연히 만난다면 상호교류를 맺으려고 노력하며 피하려고 하지 않는다. 다시 말해 그들의 태도는 자연스럽고 솔직하며 개방적이다. 또한 그들은 상대에게서 어떤 것을 기대하거나 배우지 않는다는 것을 내보이는 것을 쉽게 알 수 있고, 사회에서의 자기를 감추기보다는 더 많은 것을 내보이는 것을 스스럼없이 하고 있음을 쉽게 볼 수 있다. 그들의 태도가 때로는 냉담하고 진지한 것이라면, 그것은 거만하거나 부자연스러운 것이 아니다(토크빌, 1997: 738).” 또한 “아메리카인들은 항상 냉담하고 가끔 거친 태도를 갖고 있으나 남을 백안시하는 일은 거의 없다(토크빌, 1997: 743).” 여기서의 페이스는, 개인은 자신의 이상적 자아 이미지를 갖고 서로 알지 못하는 사람들(즉 ‘사회’)과 상호작용을 통해 자신의 자아 이미지를 내보이면서 상대방과의 공적인 자아를 형성한다는 것이다. 여기에는 체면보다는 실질적 요소를 중시하고 또한 권위주의보다는 자유롭고 평등하게 교류하는 것을 엿볼 수 있다. 이러한 논조는 상징적 상호작용론과 교환이론으로 이어진다.

상징적 상호작용론자인 어빙 고프만은 페이스를, “한 개인이 타인과 접촉하는 동안, 타인이 보기에 그 개인이 취하는 것으로 생각되는 행위를 통하여 효과적으로 자신을 투영하려고 하는 긍정적인 사회적 가치(positive social value)이다. 페이스는 사회적으로 승인된 속성으로 그려진 자아 이미지면서, 자신을 잘 보여서 그를 통해 자신의 직업이나 자신의 종교를 좋게 보이게끔 할 때처럼 다른 사람들이 공유하는 이미지”라고 정의하고 있다(Goffman, 1967: 5). 즉 페이스란 자아에 대한 이미지(긍정적인 사회적 가치)를 타인과 상호작용을 통해 주장되고 강화되면서 공유하는 자기의 이미지라고 정의할 수 있다.

브라운과 레빈슨은 페이스를 “모든 구성원들이 각자 자신에 대해서 주장하는 공적인 자아 이미지(public self image)”라고 정의하고 있다(Brown & Levinson, 1987: 61). 그리고 페이스의 구성요소로서 긍정적인 페이스와 부정적인 페이스로 분하고 있는데, 긍정적인 페이스는 스스로에 대한 긍정적인 자아 이미지 혹은 퍼스널리티를 남들이 인정해주기를 바라는 욕구인 반면, 부정적인 페이스는 자신이 가진 영역을 침해 받지 않고 싶은 욕구를 말한다(Brown & Levinson, 1987: 61). 이 두 가지를 정의해 보면, 페이스란 자아에 대한 이미지(긍정적인 사회적 속성인 개인의 자율성, 권리)로서 사회적 상호작용을 통해 주장되고 강화를 통해 유지될 수 있는 공적인 자아 이미지라고 할 수 있다.

2. 동아시아 학자들의 인정과 체면에 대한 논의

전술한 것처럼, 동아시아의 인정과 체면을 분석하기 위해서는 한중일의 가족구조와 문화를 분석해야 한다. 동아시아의 가족구조와 문화에는 공통점과 차이점도 존재한다. 공통점은 부자관계 강조, 장유유서 윤리와 친소관계의 존재, 가족윤리와 관계가 사회윤리와 관계로 확대 등이다. 그러나 전술한 것처럼 차이점도 존재한다.

중국에서 인정은 종종 정과 혼용되어 사용하고 있다. 황광꾸오(黃光國, 2005)는 인정의 개념을, (1)화·로·애·낙·애·오·욕과 같은 인간의 기본감정, (2)사회적 교환이 이루어질 때 이용되는 일종의 자원(여기서 자원은 구체적인 물질뿐만 아니라 추상적 감정도 포함), (3)개인과 그 관계 네트워크 속에 있는 타인이 서로 준수해야

할 사회규범이다. 그는 행위원칙을 공평·인정·욕구의 원칙으로 나누고 행위양식을 정서적 행위와 도구적 행위로 나누었다. 욕구의 원칙을 따르는 것이 정서적 행위이고, 공평원칙을 따르는 것이 도구적 행위이다. 그중 인정의 원칙을 따르는 인정적 행위는 정서적 행위와 도구적 행위의 혼합에 의해서 형성되어진 것이다. 그리고 그는 청탁자와 청탁을 받는 사람, 2인의 행위자를 설정하고 거기에서 보이는 교환관계를 분석하였다. 욕구 원칙은, 정서적 관계에 있는 사람들(自己人, 즉 자기 사람으로 가족·친구를 말함)의 청탁은 체면을 고려하여 들어준다. 공평 원칙은, 도구적 관계에 있는 사람들(外人, 즉 모르는 사람을 말함)의 청탁에는 공평의 원칙을 적용하여 대응한다. 인정 원칙은, 중간적 관계에 있는 사람들(熟人, 즉 잘 아는 사람을 말함)의 청탁은 ‘인정의 딜레마’를 발생시키지만 수치타산을 고려하여 체면을 세워줄 것인지 말 것인지 결정하고 판단이 서지 않으면 보류한다. 여기서의 문제점은, 외인에 대해 공평의 법칙이 적용된다고 하지만, 중국인은 외인에 대해서 ‘메이관시(沒關係)이므로 몰인정(沒人情)·몰체면(沒面子)하다. 짜이쉐웨이(翟學偉, 2004)는, (1)의 개념은 동서양 어느 곳에서 존재하는 인류보편적인 감정이라 하고, 유교에서는 자연스러운 감정에 천리(天理)라는 예를 적용하였다. 즉, 유교의 영향 하에 보편주의인 천리와 특수주의인 인정이라는 별개의 개념이 예의 규정 하에 정리(情理)사회로 바뀌었다. 따라서 인정은 단순히 정서적인 측면만을 가리키는 것이 아니고, 정서적 측면과 도구적 특성이 혼합된 형태이다. 중국인의 인정은 은인에 대한 정, 공리적이고 목적이 있는 정(예를 들면, 인정투자「送人情」), 예가 오고감(禮尚往來)과 같은 상호 호혜의 규범 및 상호 부조(여기에는 감정적 유대와 선물 및 도움, 체면 세워주기 등이 포함) 등이 있다. 인정은 경제인이 추구하는 이익 최대화가 아니고 ‘호혜’의 최적화이고, 회보(回報)는 예상할 수 있지만 회보자가 인정의 구체적인 상황에 근거하여 확정한다(만약에 회보를 하지 않으면 윤리와 도리 상 어긋나는 것이다). 리밍우(李明伍, 2001)는, (1)은 중국에서 가족과 친한 친구 간에서는 인정이라는 말을 하지 않고 ‘감정’, ‘정감’이라하며, 일반적으로 중국에서의 인정은 정서적 행위와 공리적 교환행위가 혼합되었다고 분석하고 있다. 위의 견해를 종합하면, 중국에서의 인정은 정서적 측면과 도구적 측면이 혼합되고, 인정은 상호호혜적인 규범의 매개로 작용하고, 또한 사회적으로 체면과 관계가 있다고 정의 할 수 있다. 이와 같이 중국에서 자연스러운 감정보다는 인정

이 중요한 것은, 분가 전에 분화된 개인(즉 ‘방[房]’)이 존재하고, 또한 분가 후에 가산균분제로 인하여 개인화를 지향한다. 이러한 구조 하에서는 형제간에 대등한 관계가 존재하는데, 이와 같은 대등성은 관계의 필연성이 없어진 상태, 혹은 상호 의존성이 결여된 상태이다. 따라서 쌍방이 필요한 범위에 한에서 관계를 유지하고 노력하지 않으면 안 된다. 그 노력이 ‘호혜’이며, 즉 혈연이라는 추상적인 감정을 공유하면서도 공리성이 개재된 ‘인정’이 존재한다.

도이다케오(土居健郎)는, 일본인의 인간관계는 어머니와 자식 간의 관계(특히 모자관계)를 원형으로 보고 인간관계를 세 개의 층, 즉 가장 안에 있는 층은 ‘인정의 세계’로, 다음의 중간층은 ‘의리의 세계’로, 가장 외곽의 층은 ‘무연(無緣, 타인)의 세계’로 구분하고 있다. 여기서 인정의 세계에서는 완전한 상태의 ‘아마에(의존적 응석관계)’가 저절로 나타나며, 의리세계에서는 아마에가 개입시키는 것이 허용되는 관계이며, 무연의 세계에서는 인정도 의리도 미치지 않는 세계이다. 아마에는 인정과 의리의 세계에 깊이 뿌리 박혀있는데, 인정은 의존성을 환영하고 의리는 사람들을 의존적인 관계로 묶는 것이라고 할 수 있다(도이다케오, 1985: 42).

최상진(1994)은 한국의 정과 일본의 인정을 비교하였다. 그 내용은, 한국의 정이 허물이 없는 무경계 관계의 특징을 담고 있는 반면, 일본의 인정은 만족을 제공하는 공동활동을 통해 감정적 관계가 밀착된다. 정이 들게 하는 사람의 성격으로, 한국인은 인간적이면서도 상대의 마음을 심정적으로 잘 이해해주는 사람인 반면에, 일본인은 집단의 공동과업 및 집단생활 상황에서 요구되는 집단과업성 규범 주의자이다. 정으로 맺어진 인간관계의 좋은 점으로, 한국의 경우, 서로 마음의 의지할 수 있음, 조언이나 문제해결에 도움, 서로 신뢰할 수 있음, 피해주고 받을 위험 없음, 소속감을 가질 수 있음, 상대에게 헌신적일 수 있음, 협동작업에 등이다. 반면 일본은 소속감, 신뢰, 헌신, 고독감 줄일 수 있음, 의지이다. 한국인이 정을 추구하는 동기가 정적인 가치(보호, 의지, 협동 등)와 질계 관계된 반면, 일본인의 경우는 정적인 가치뿐만 아니라 부적인 가치의 회피(피해를 받음, 고독감 줄임, 소속감)와도 관계가 있다. 이러한 차이는 한국과 일본의 가족구조와 문화의 차이에서 비롯된다. 한국의 가족은 혈연을 중시하고, (위의 중국과는 달리)집단적이고 서열적인 ‘우리’를 중시하는 반면에, 일본의 가(ie)는 혈연보다는 ‘장(즉 생활 공동체)’을 중시하고 엄격한 상하관계를 형성하고 있다. 여기에서는 (한국에 비해)자연스러

운 감정보다는 인위적인 정과 의리가 중시된다.⁷⁾

체면에 대한 연구는 다음과 같다. 후셴진(胡先縉, Hu Hsien-chin)은 체면에는 미엔쯔(面子)와 리엔(臉)으로 구분되는데, 미엔쯔는 사회에서 성공하여 얻게 된 명성(예를 들면, 높은 직위, 재부, 권력, 명성 등)을 말하는 반면에, 리엔은 사회가 개인의 도덕적 품성에 대한 신뢰를 말한다. 중국학자들은 위와 같은 구분을 두고 많은 논쟁이 있지만, 현재 불특정의 시선이 아닌 특정의 시선을 중시하는 관계중심적 사회에서는 리엔보다는 미엔쯔가 중요하다고 보고 있다. 짜이쉐웨이(翟學偉, 2004)는 리엔을 개인이 사회에서 인정하는 이미지를 위하여 인상관리(impression management)를 걸친 후에 나타나는 동일시하는 심리와 행위이다. 그런데 서구와는 달리, 중국인의 동기와 행위가 가족과 관련된다. 이에 비해 미엔쯔는 개체가 리엔을 행한 후에 자기평가 및 그것이 다른 사람의 마음속에서의 서열적 지위, 즉 심리적 지위를 말한다. 리밍우(李明伍, 2001)는 체면의 구성요소로서 존엄 혹은 명성, 능력적 인격, 사회도덕적 인격, 관계 윤리적 인격(예를 들면, 친구가 어려움에 처했을 때 도움을 주지 못한 경우, 체면을 잃다「失面子」), 사회교환자원(예를 들면, 사회적 교환 상대를 의식하여 그 상대에게 재력과 권력을 과시하는 것)을 들고 있다. 여기서 존엄 혹은 명성 및 능력적 인격은 명(名)에, 사회도덕적 인격 및 관계 윤리적 인격은 의(義), 사회적 교환자원은 이(利)에 대응한다. 중국에서는 (베버의 논의에 입각하여)서구의 기사도와 같은 명예(honor)보다는 명성(fame)이 중요하다. 또한 전통사회에서 혈연에 대한 의무는 의(義)인 리엔에 해당한다. 그러나 사회성원의 주요 생활기반이 형식적인 사회가 아니고 실질적인 관계에 있고, 또한 인정의 교환에서 상대의 인격이 중요(신뢰여부, 값을 수 있는 부와 능력 소유의 여부)하기 때문에 이(利)의 미엔쯔가 중요하다. 관계를 중시하는 사회에서는 자신의 자원을 상대에게 보여주는 것이 중요하기 때문에 이(利)적 미엔쯔가 중요하다. 이는 중국에서 리엔보다는 미엔쯔가 중요하다는 것을 의미한다.

7) 어떤 회사의 여직원이 매년 발렌타인데이가 우울하다는 신문기사가 있었다. 이 기사에 따르면, 그 회사에서는 매년 남자 직원에게 발렌타인데이 초콜렛을 줄지의 여부에 관한 설문조사를 행한다. 이 여직원은 주지 않는 쪽으로 동그라미를 쳤지만, 이것이 직장에서 이지메를 당하지 않음에 신경을 쓰면서, 발렌타인데이 없으면 좋겠다는 내용이다. 원래 발렌타인데이 초콜렛을 줄지 안줄지는 개인(및 사랑)의 문제이지만, 일본에서는 집단적 강제력으로 바뀌어 버린 것이다. 이를 ‘의리 초콜렛’라는 말한다(佐藤直樹, 2002:9).

일본에서도 중국과 같이 미엔쯔(面子)와 멘쯔(メンツ)라는 개념이 존재하지만, 세켄(世間)이 오히려 일본적 특징을 잘 나타내고 있다. 세켄은 우리의 세인 혹은 세상과 비슷하지만 그 범위가 좁고, 서구의 society와는 뉘앙스가 다르다.⁸⁾ 세켄이란 개인과 개인들을 연결하는 고리이다. 회칙이나 정관은 없지만 개인들을 강고한 고리로 연결되어 있다. 그러나 개인이 스스로 세켄을 만드는 것이 아니라 자기의 위치가 그곳에 있는 것으로 살아가고 있다(佐藤直樹, 2002:16). 예를 들면, 회사, 대학, 정당의 파벌, 학회, 관공서, 동아리, 동창회 등 모든 집단과 조직이 이런 세켄을 구성한다. 세켄은 증여와 보답의 원칙, 장유유서의 원칙, 공통된 시간의식의 원칙, 배타성과 차별 등이 존재한다. 구체적으로 살펴보면, 증여와 상호보답의 원칙은 호혜라는 성격을 지니기 때문에 일종의 (무상 혹은 유상의)상호부조의 감정이 생겨난다. 이것을 의리, 인정이라고 한다. 장유유서의 원칙(신분의 원칙)에서, 신분이라는 것은 세켄에서 자기가 어떤 위치를 점하고 있는가, 상하관계에서 자기가 어느 위치인가를 의미한다. 공통된 시간의식은 오직 관계만을 의식하는 태도를 말한다. 외인에 대한 배타성과 차별이 존재한다. 안의 인간은 자기사람이고 상호부조의 감정이 생기지만, 밖의 인간은 타인이므로 이러한 감정이 생기지 않는다. 또한 밖에서는 알고 있는 사람이 없으므로 무슨 일을 하더라도 부끄럽지 않다(佐藤直樹, 2002: 46-80).⁹⁾ 이는 전술한 베네딕트의 수치의 문화로서 세켄의 안, 즉

8) 메이지 10년에 society의 역어로서 사회라는 말이 만들어지고, 메이지 17년에 individual의 역어로서 개인이라는 말이 번역되었다. 이는 이 번역어가 만들어지기 전에는 일본에서는 사회, 개인이 존재하지 않았다는 의미이다. 다만, 사회와 비슷한 말로 세켄이라는 말을 사용하였다. 그런데 세켄이라고 하지 않고 사회로 번역을 한 이유는 세켄과 사회는 다른 의미로 의식되었기 때문이다. 사회라는 말은 개인이 집합해서 만든다는 의미가 포함되었기 때문이다. 즉 개인의 존엄과 불가분하다고 생각되었기 때문이다. 현재 일본에서는 사회라는 말은 존재하지만 그것은 환상이고 현실에는 존재하지 않는다. 만약 이렇다면 사회학, 사회과학, 사회과 등은 세켄학 세켄과학, 세켄과로 되지 않으면 안된다. 일본의 민속학의 태두인 柳田國男은 1947년에 학교에 사회과가 신설되어질 때, 이것을 세켄학으로 이름을 부쳐야 한다고 주장하였다(佐藤直樹, 2002: 91-92). 사회에는 계약관계, 개인의 평등, 개개인의 시간의식을 가짐, 개인의 집합체, 변혁이 가능, 개인주의적, 합리적인 관계, 성/속의 분리, 실질성을 중시, 평등성, 비권력성의 특징을 갖는다. 이에 비해 세켄은 증여·상호보답의 관계, 장유유서, 공통의 시간의식을 가짐, 개인의 부재, 변혁은 불가능, 집단주의적, 비합리적·주술적, 성/속의 융합, 의식성을 중시, 배타성(안/밖의 구별), 권력성의 특징을 갖는다(佐藤直樹, 2002:151).

9) 일본에는 “여행 중에, 그곳에 아는 사람이 없으므로 창피한 일을 행하더라도 크게 부끄러울 것이 없다.”라는 속담이 있다(佐藤直樹, 2002: 79).

남의 시선과 평가라는 외면적 강제력에 의하여 행위하고, 반대로 세켄의 밖에서는 수치를 느끼지 않는다는 것을 말한다. 스에다 기요코(末田清子)는 중국인과 일본인의 체면관에 대해서 조사를 하였다. 조사결과는, 첫째, 중국인은 개인의 능력 평가와 관련하여 체면을 생각하는 반면에 일본인은 반드시 그렇지 않은 않다. 둘째, 사회적인 입장에 어울리는 처우(즉 위신)에 관련되는 사항에 대해서 일본인이 민감하게 반응하는 반면에, 중국인은 상대적으로 둔감하다(소노다시게토, 2002: 92에서 재인용). 이는 중국의 가족구조와 문화에서 볼 수 있듯이 자기중심성과 실력을 중시하는 데 비해, 일본은 집단주의이면서 서열사회이기 때문에 위신이 중요하다 추론할 수 있다.

최상진(2000)도 위의 중국학자들과 비슷하게 도덕성 인격체면과 능력체면으로 구분하고 현재 한국에서는 능력체면을 과시하려는 경향이 강하다고 분석하고 있다. 체면의 구성요소로서 신분과 지위를 얻는 것이 인격이나 능력에서의 우위를 얻는 것이라는 생각과 연결되어 있어 신분과 지위에 따른 체면을 지키려는데 더욱 민감하게 되고 그러한 욕구를 가지게 된다. 한국의 행정학 분야에서 체면에 대해 처음으로 체계적으로 분석한 학자는 백완기이다. 의식(儀式)은 체면과 연결이 되는데, “자아가 부족한 사회에서는 도덕이나 윤리는 내면화되어 있는 것이 아니라 외면화되어 있는 것이 특징이다. 이와 같이 외형의 의식이나 체면 또는 타인의 평판이 인간의 행위를 지배할 때에는 인간의 성격은 내심(본심)과 외심(허심)의 이중구조로 되고, 이러한 성격구조는 불안과 긴장 속에 싸이게 된다(백완기, 1978: 115).” 이러한 체면(의식)은 권위주의와 법규만능주의로 나타난다. 유민봉(2011)은 근거이론을 적용하여 공무원의 체면 현상과 행위를 분석하였다. 구체적으로 그는 심층 면접 내용을 바탕으로 개념, 하위범주, 범주, 핵심범주를 도출하였다. 우선 핵심범주에서, “체면을 공무원으로서의 이미지를 의식하고 유지하는 과정”이라고 도출하였다. 중심현상에서 범주로 타인에게 비춰지는 이미지 의식,¹⁰⁾ 감정손상의 경험, 손상된 감정회복 노력이다. 조건에서 신분과 지위 중시의 조직풍토, 노출 상황, 사고와 행동의 방식, 공직업무의 특성, 구성원의 기대와 압박이다. 작용-상호 작용에서 인간관계를 중시하는 행동, 태도를 중시하는 행동, 눈치 보는 행동, 기싸움이다. 결과에서는 관행대로 행동이다.

10) 지면의 관계상 하위범주와 개념은 생략하기로 한다. 유민봉(2011)을 참고하라.

비록 다양한 학문분야에서 다양한 증거로 동아시아에서의 인정과 체면에 대한 논의를 하지만, 그 개념과 특징의 유사점을 발견할 수 있다. 그 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다. 우선 인정은 가족주의에서 비롯되었지만, 한중일 가족구조와 문화에서 차이가 존재한다. 중국에서의 인정은 정서적 감정과 공리적 측면이 혼합되고, 한국에서의 인정은 자연적 감정이며 ‘우리’적이고, 일본에서의 인정은 인위적인 정과 의리가 중시된다. 서구의 개인주의 문화에서의 페이스는 자아에 대한 이미지로서 사회적 상호작용을 통해 주장되고 강화를 통해 유지될 수 있는 공적인 자아 이미지인데 비해, 관계중심 문화인 동아시아의 체면은 타인의 시선을 의식하기 때문에 (내면적인 것 보다)외면적 면을 내세우고 과시하려는 심리와 행위이다. 또한 체면에서 내외구분(혹은 친소관계)하고, 수치라는 공통점도 존재한다. 그러나 가족구조와 문화의 상이로 인하여 체면에도 차이점이 존재한다. 우선 체면은 개인차원을 넘어 관계 및 집단으로 확대되는데, 중국은 친인척 및 개별관계이고, 일본은 소집단(세켄)이고, 한국은 연고이다. 또한 중국은 능력(실력)을 중시하고, 서열사회인 한국과 일본에서는 권위와 신분 및 집단을 중시한다.

Ⅲ. 조직구조에서 나타나는 인정과 체면

중국의 조직은 가족구조와 같이 집권과 평균이 동시에 존재한다. 당국가체제인 중국에서는 당이 간부를 관리하는 원칙(黨管幹部)을 견지하고 있다. 당의 핵심조직인 당위원회(이하 당위로 약칭)는 당서기가 많은 권력을 갖지만, 다수의 위원들이 ‘자기 몫’에 근거한 권한으로 관할 부문별로 권력을 분점하고 있다.¹¹⁾ 또한 당

11) 중국에는 제도적이나 비공식적으로 권력분점의 형태이다. 현재 총서기인 후진타오 일인에게 권력과 권위가 집중되지 않고 집단지도체제를 택하고 있다. 이는 중국공산당 당장<中國共產黨章程>에서도 볼 수 있다. 제 10조 2항에 따르면, “각급 당위원회는 집단적 지도와 개인 업무책임 분담을 결합시키는 제도를 실시한다. 모든 중대한 문제는 집단적 지도, 민주집중, 개별토의, 회의결정의 원칙에 따라 당위원회에서 집단적으로 토의하여 결정하여야 하며, 위원회의 구성은 집단의 결정과 분업에 의하여 자기의 직책을 책임적으로 이행하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 제16조에 의하면, “중요한 문제는 표결에 의해서 결정하고, 소수는 다수에 복종한다고 규정하고 있다. 그리고 정치국상무위원회에서도 총서기와 위원이 평등하고, 집단지도나 회의를 통해 결정된다.”고 규정하고 있다. 그리고 상무위원회 회의의 형식에

의 지도를 받는 행정조직도 예외가 아니다. 상급기관 혹은 상급정부와 하급기관 혹은 하급정부, 심지어 하나의 행정조직 안에서도 권력을 분점하고 있다. 이러한 평균적인 체제는 각자 정보를 독점하고, 예산외자금과 사금고(小金庫, 일종의 비자금)가 존재하고,¹²⁾ (어느 정도의)인사의 자주성도 갖고 있다.¹³⁾ 이러한 체제 하에서의 영도(지도라는 의미, 이하 영도로 약칭)는 권위의 한계를 지니고 있다. 이러한 구조 하에서 영도는 공정을 표방하지만, 친소관계로 인하여 다양한 ‘책략’을 통해 불공정하게 인정과 체면을 처리한다.¹⁴⁾ 그러므로 인정과 체면은 리더와 같은 친인척 혹은 특별한 관계(혹은 개인 대 개인과의 관계) 속에서 이루어진다. 예를 들면, 개별적 관계, 즉 영도와 비서(혹은 후견인)이다. 비서는 항상 영도의 태도와 표정을 탐색하며 체면세우기와 눈치 있는 행동을 한다.¹⁵⁾ 이에 대한 보답으로

서도 반드시 과반수이상의 위원이 참석해야 개최되고, 만약 상무위원회 회의에서 표결을 실시할 경우, 찬성표가 참석대상 위원의 과반수를 초과해야 통과된다고 규정하고 있다. 이처럼 중국은 제도적으로나 비공식적으로나 분권적 구조를 실시하고 있다. 이러한 특징은 권력구조뿐만 아니라 업무에서도 나타난다. 예를 들면, 총서기 후진타오는 총서기와 중앙군사위원회 주석, 국가주석으로서 공산당 업무와 군사업무, 외교업무를 주도하고 있지만, 그가 국무원이나 전인대 등의 업무 등 까지 좌지우지할 수 있는 것은 아니다. 각 위원들이 국무원 업무, 정협, 선전 등의 업무를 ‘자기 몫’에 근거하여 (어느 정도)독자적인 권한을 행사한다.

- 12) 예산외 자금은 국가예산에 들지 않는 각 지방, 각 부문, 각 단위가 직접수입 및 지출하고 직접 관리, 사용하는 재정자금이다. 이 자금의 내원은 기관단위가 스스로 벌어들인 수익창출(創收)·징수·별금·할당 등을 통해 벌어들인 자금, 단위재산을 임대하여 벌어들인 임대료, 국가 소유의 토지를 민간(기업)에게 양도, 재투자, 은행에 보관하여 이자를 증식한 것 등이 있다. 이 지출은 복지비·보너스·주택건설·접대비·여행비 등으로 광범위하게 사용된다. 지방예산의 수입이 예산 내의 수입이 차지하는 비율은 (1995년, 1996년의 70%에 비해서 점점 줄어들었지만) 2005년 34%를 차지하고 있다. 또한 지방의 예산외수입이 중앙예산외의 수입에서 차지하는 비율은 2005년 12.77배에 이르고 있다(周黎安, 2008: 180-181).
- 13) 위와 같은 체제는 명칭조에서도 볼 수 있는데, 광활한 영토를 갖는 중국에서 중앙에서 획일적으로 통치를 할 수 없기 때문에 각 지방, 각 부문에게 많은 권한을 주었다. 예를 들면, 지방행정조직은 정보, 재정, 인사, 특히 지방행정조직에서 최고의 직위인 총독과 순무(현재 성장과 같은 직위)가 인사를 장악하였다.
- 14) 중국의 공정에 대해서는 다음의 예에서도 엿볼 수 있다. “업무의 70%는 간부들 사이의 관계를 조정하는데 힘을 쓴다. 그들 대부분은 내가 선발하고, 어떤 부하는 내 학생이었다. 나는 공개적으로 그들에게 누구든 간에 공정하다고 말을 한다. 나는 개인의 이익을 도모한 적이 없다. 그래서 나는 그들 사이의 갈등을 비교적 잘 조정하였다(周慶智, 2004:275).”
- 15) 중국에서는 다음과 같은 말이 있다. “비서는 장관이 한번 웃으면 10번을 웃고, 장관이 얼굴을 찡그리면 10일을 걱정한다.”라고 할 정도로 비서는 항상 영도의 체면세우기와 눈치를 본다(周慶智, 2004: 113). 중국최고영도자에서도 비서방이라는 단어가 있듯이 비서는 권력의 핵심

영도는 비서를 파격적으로 승진을 시켜준다. 다시 말하면, 영도와 비서의 관계는 상호의존적 관계라고 볼 수 있다. 비서는 단순한 개인적 업무 외에 ‘영도권위의 한계’라는 복잡한 구조 속에서 다른 영도(파벌)와의 협상, 연합, 타협, 정치자문 등에서 중요한 역할을 수행하기 때문에 영도는 비서에게 의존하고, 반면에 비서는 지위, 출세를 위하여 영도에게 의존한다. 더구나 비서로의 경험은 영도가 되는 데 필요한 중요한 테크닉을 배우기도 한다. 그리고 중국의 전통과 같이 현대에도(최고 지도자뿐만 아니라 일반 당정간부도)당정간부의 승계에서 ‘후견인’으로서의 전임자가 후임자를 선발하여 훈련시키는 관행이 있다. 여기서 선발에서는 실력(능력)을 기본으로 하지만, ‘판시(관계네트워크)’가 작용한다. 이와 같이 중국에서의 인정과 체면은 친인척(光宗耀祖, 조상과 가문을 빛낸다라는 의미) 혹은 개별적 관계에서 일어난다.

집권과 평균의 구조 하에서 하급기관(하부단위)은 상급기관(상부단위)에 의존적이면서 자립적(혹은 분산적)인 경향을 갖는다. 여기서는 일반적으로 리더와 하부단위의 간부는 주종관계의 색채를 띤 엄격한 서열관계로 이루어지는 것이 아니고 ‘자기 몫’에 근거한 의존과 자립적인 관계가 이루어진다. 따라서 리더가 전반적으로 하나의 계통으로 통제하기 보다는 하부단위의 각 영역을 인정하고 인정과 체면의 형식으로 통치한다(정하영, 2006a).¹⁶⁾ 각 영역이라는 것은 중앙단위에서는

원천이다. 제 4세대 지도자의 41%정도가 비서나 판공청(주로 비서업무)주임으로 일한 경력이 있다(리청저, 2002: 182). 현재 총서기인 후진타오도 감숙(甘肅)성 건설위원회 비서를 역임하여 감숙성 서기 송핑(宋平)과 관계가 형성되었고, 정치국상무위원이자 총리인 원자바오는 후야오방·자오쯔양·장쩌민 총서기 하에서 비서실장격인 중공중앙판공실 주임을 역임하였다. 현재 정치국 상무위원이자 차기 총서기인 시진핑은 경바오(耿飚)의 비서를 지냈다. 지방정부도 예외가 아니다. 현급 정부 및 당에 17명의 비서가 있다. 1명의 현위서기, 3명의 부서기, 1명의 현장, 1명의 현장보좌관, 9명의 부현장이 각각 1인의 비서를 두고, 여기에 당직비서 2명이 있다(周慶智, 2004: 113). 일반적으로 영도는 비서를 4년의 임기가 종료하면 파격적으로 국(局)의 부직으로 승진시켜 준다.

- 16) 인정과 체면 형식의 예는, 어느 현(縣)에서 행정개혁을 둘러싸고 현위(縣委)서기와 간부들의 대화 내용이다. 현위서기는 회의석상에서 “향진정부기구개혁은 등소평 이론과 당의 15,16기 3중회의 정신의 지도하에... 이번 개혁에 적극적으로 동참해주시기를 바란다.” 이 서기는 원고를 읽고 나서 각 향당위서기에게 계속 말하였다. “이것은 성이 하달한 임무... 여기 앉아계신 분들은 모두 정부부문에 적지 않는 친척과 친구들이 근무하고 있는... 이것은 상급의 의지이므로 나 자신은 어쩔 수 없다. 나의 친척도 이번 개혁에 아마 면직이 될 것이다. 그리고 연회석상으로 옮겨, 서기는 어려움을 토로하였다. “성이 주는 압력 때문에 나 역시 어쩔 수 없다. 그리고 스트레스 때문에 괴롭다. 잘 부탁한다. 내 체면을 봐줘라”(王波, 2002: 57).

영도소조(領導小組) 혹은 ‘구(口)’가 있고, 지방정부 단위에서는 ‘구’ 혹은 ‘계통(系統)’이라 하여 부수장이 여러 기능부서의 영역을 관할하고 있다. 즉, 부수장은 자기가 관할하는 업무부서를 하나의 계통을 만들어 독자적으로 업무를 보는 것이다. 부수장을 비롯한 간부들은 승진을 위하여 실질적인 인사권자인 당위영도에게 자기의 업적 및 업무를 보고하기도 하고, 당위영도들과 비공식인 ‘관시’를 맺는다(周慶智, 2004: 71). 여기에는 인정은 부등가 색채를 강하게 띤 인정과 체면이 동반한다. 여기에는 인정투자(送人情)로서 선물의 교환과 체면세우기가 행해진다. 이와 같이 중국의 ‘인정’은 자연적인 감정에 공리적인 인정이 내포되었다.

이에 비해 한국은 집권과 서열의 체제, 특히 리더에게 권위와 권력이 집중되어 권위주의가 생성된다. 문화인류학자인 이광규는, “한국의 가장은 생득적인 것이기에 제도적으로 안정된 것같이 보이면서도 경제적으로나 사회적으로 상위자로서의 실력이 불안정 할 때 또 심리적으로 그 지위를 유지할 실력이 없다는 불안감이 생길 때 부당한 실력행사를 한다(이광규, 1998: 42).” 이러한 가장의 성격은 행정에서 리더의 성격에서도 나타나는 데, “체면을 중시하는 사람은 자아가 허약하여 불안감에 싸이게 된다. 이러한 자아의 허약감을 감추기 위해서 거꾸로 외면적으로 결단력과 과단성을 과시하려고 한다(백완기, 1978: 126).” 전술한 것처럼, 이러한 체면은 권위주의와 밀접한 관계를 갖는데, “정치화된 기관장은 살아남기 위해서 부하에 대한 통제를 강화하는 방식으로 더욱 권위적으로 된다. 정치권으로부터 오는 과도한 불확실성은 관료들로 하여금 자기보호욕망을 더욱 강화하기 때문이다(임도빈, 2007: 54). 또한 리더 및 상사는 불안하고 자신이 없기 때문에 도덕적 명분 내지는 법규를 내세운다(백완기, 1978: 126). 이와 같이 체면은 권위주의와 눈치문화와 연결된다. 그래서 장관들은 대통령의 눈치만 본다. 위원회나 간부회의에도 비슷하다(조석준, 2004: 33-66). 또한 리더는 자기의 연고 혹은 친소관계에 따라 정이나 은혜를 베푼다. 정이나 은혜를 받은 사람들은 하나의 거대한 집단인 ‘우리’를 형성한다(정하영, 2006a). 대통령(혹은 수장)과 그 ‘우리’집단은 출신지역 혹은 출신 대학 등의 동일한 배경을 가진 인재들을 발탁하고 있다.¹⁷⁾ 이러한 구조 하

17) 영호남 출신지 비율은 31.1% 대 19.6%로 인구편차는 1.5 대 1이다. 김대중 정부의 영호남 출신의 각료 비율은 25.8% 대 25.8%이고, 권력기관(국정원장, 검찰총장, 경찰총장, 국세처장)의 장은 호남출신 위주로 충원되었다. 이에 비해 이명박 정부의 영호남 출신의 각료 비율은 39.0% 대 17%이고, 권력기관의 장은 영남출신으로 충원되고 있다. 출신지의 인구비율을 감안하더

에서 인사를 둘러싸고 ‘우리’에 준거하여 차별과 역차별이라는 담론이 존재한다. 김병선은 2008년부터 2010년까지의 영남과 호남에 속해 있는 11개 지역 신문의 지역주의 보도 관련 기사를 분석하였는데, 호남 언론에서는 주로 소외 내지는 차별을 받는다는 기사가 많은 반면에, 영남언론에서는 역차별을 받는다는 기사가 많은 것으로 나타난다(김대중 정부 시기는 반대의 경향). 이 중 차별 및 역차별에 관한 지역주의 보도의 주요소재(정치, 예산, 인사, 산업정책, 문화 등) 중에서 인사문제가 가장 많다(61건). 인사의 역차별에서 영남언론은 11건, 호남언론 0건, 인사의 차별에서 영남언론 10건, 호남언론은 40건에 이르고 있다(김병선, 2010). 이러한 담론은 생존을 위한 지역 언론의 한계, 상대적 박탈감, 중앙과 지방의 격차 등의 원인도 있지만, (지역민에게 실제적이고 직접적 이익을 가져다주지 않는)인사에 많은 관심을 갖는다는 것은 지역이라는 체면의 측면이 존재한다고 할 수 있다. 체면은 적극적인 측면에서 말하면 명성 혹은 명예라고 할 수 있는데, 체면이 개인을 넘어 혈연과 학연 및 지연까지 공유한다고 할 수 있다.

일본은 가(ie)의 구조와 같이 연합체적 분권구조를 갖는다. 일본의 내각은 합의체적인 성격을 띠고 있기 때문에, 각 성청은 총리부 등에 예속된 기관이 아니며, 각 국무대신에 의해 독립성을 가지고 동일한 지위에서 행정을 분담하여 움직이고 있다(정하영, 2006a). 또한 성청 간, 심지어 성청 내에서도 분권구조가 존재한다. 예를 들면, 구니(國, 여기서의 구니는 성청을 나타내는 말로 도쿠가와 시대의 번에서 비롯됨, 이하 구니로 약칭) 혹은 무라(村, 국 혹은 캐리어조, 논캐리어조, 기관「技官」, 또한 기관 내에서도 전문분야, 이하 무라로 약칭)는 독립성 내지는 자주성을 지니고 있다. 즉 이들은 정보를 독점하고, 어느 정도의 독자적인 인사를 하고, 특별회계로 집어넣고 각성이 소관하여 사용하는 ‘매장금(埋藏金)’이 있다.¹⁸⁾

라도, (출신은 영남이지만 정치적 근거지는 호남인 노무현 정부를 제외하고는)지역적으로 편향적인 인사를 한다(지충남, 2011). 그리고 ‘고소영 내각’이라는 말에서 나타나듯이 지역 외에 학연 등이 광범위하게 존재한다.

- 18) 고이즈미 내각의 시오가와 마사지로(塩川正十郎) 재무상이 “모옥(母屋, 일반회계)은 죽을 먹는데 별채(특별회계)에서는 전골요리를 먹고 있다.”라고 할 정도로 특별회계가 일반회계보다 몇 배에 이른다. 일반회계의 불용액(不用額)은 재무성주계국(예산실에 해당)의 엄격한 사정을 받고 다음 년도에 불필요한 금액으로 삭감대상이 된다. 이에 비해 특별회계의 불용액은 각성청의 금고에 적립해 두고, 그 용도는 그들의 자유재량에 맡겨진다. 매장금이라고 불리어지는 주요한 재원이다. 2006년의 불용액은 10조 5308억 엔, 2007년의 불용액은 10조 8259억 엔,

이러한 분권구조에서는 각 파벌에 의한 담합 내지는 협상에 의해서 총리 및 대신을 선출한다.¹⁹⁾ 이는 단명내각의 원인이기도 하다. 이러한 상황 하에서 일반 관료들은 (직접적인 상사가 아닌) 총리 혹은 대신에게 혼네(本音, 본심)보다는 다테마에(健全, 허심)로 인정과 체면을 세워준다. 그리고 일본은 엄격한 상하관계이면서도 동시에 장을 구속하는 쌍무적 색채를 지니고 있다. 장(혹은 상사)은 부하에게 온정과 체면을 지켜주면서 충성을 받는다.²⁰⁾ 이는 (수장을 포함한)개개인의 감정 혹은 의지인 인정보다는 집단규범으로서의 의리를 중시하는데서 비롯된다(정하영, 2006a). 다시 말하면, 리더도 집단의 일부분으로서 의리를 지켜야하기 때문에 리더십이 제약된다.²¹⁾ 물론 부하들과의 역학관계에서 리더가 우세한 위치를 점하면, 소위 강권발동의 형식으로 독단적인 결정과 권력의 부당한 행사를 하는 경우도 있다. 그러나 이 경우에도 집단 구조의 자체, 즉 리더와 부하와의 기본적 관계는 변하지 않는다(나카네 지에, 1999: 100-101). 만약에 리더가 부하에게 모욕 혹은 창피를 주면 그에 대한 보답으로 복수를 하는 것이 '이름에 대한 의리'이다.²²⁾ 이에 비해 중국은 미엔쯔를 만회하다(挽回面子)라는 말이 있듯이 인사상 등에서 보복을 하는 경향이 있다. 한국도 보복하는 경우가 있지만(조성수, 2010), 운명주의·종교 신앙에 의지·중요한 타인의 지원 및 격려(백완기, 유민봉, 216)에 의해서 푸는 경우가 한국적 문화라고 할 수 있다.

연합체적인 분권적 구조를 잘 나타나는 것이 네마와시(根回し)와 품의제이다. 네마와시는 의사결정을 하기에 앞서 비공식적·비공개적으로 의견을 조정하여 합

2008년의 불용액은 11조 7625억 엔이다. 2009년도 기준 적립금 등의 총액은 182조 4000억 엔에 달한다. 이는 일반회계의 세수(2010년도에서 37조엔)의 거의 5년분에 해당한다(諏訪春雄, 2011: 260). 관료가 특별회계에서 은닉금고를 만들어내는 목적은 불필요한 사업을 하면서 자리를 만드는 것이나 아마쿠다리 자리를 만들기 위한 사적 이익에 있다.

19) 이는 마치 도쿠가와 시대 최고 정무기관인 노중(老中)을 교대로 맡는 것과 같다.

20) 극단적인 예로서 도쿠가와 시대에 오시코메(押(し)込め)라는 관행이 있는데, 이는 대명(大名)이 가신(혹은 중신)을 (정서나 이익을)배려하지 않고 전제정치를 행하면 가신들이 그 대명을 감금하고, 그래도 반성을 하지 않으면 은퇴시키고 새로운 대명을 옹립하는 것이다.

21) 다음과 같은 말에서도 엿볼 수 있다. “젊어서는 상사를 따르고 늙어서는 후배를 따르고 생애를 통해서 조직에 따른다는 삼종의 가르침을 지키고 있다(稲葉清毅, 2011: 7).”

22) 예를 들면, 일본에서는 가장이 나이가 들면 은거를 하였다. (일본의 가족구조는 장「場」이기 때문에)가장이 은퇴 전에 덕망이 없었으면 가의 성원들로부터 복수를 받았다. 그리고 도쿠가와 시대에 모욕에 대한 복수는 부지기수이다. 베네딕트의 예(2000: 177)의 예를 참고하라.

의를 도출하는 과정으로, '사전교섭' 또는 '사전협의'나 '사전조율'을 의미한다.²³⁾ 연합체적인 분권구조 하에서의 정책결정은 하나의 지휘계통에서 끝나지 않는 경우가 많다. 특히 관련기관의 합의가 이루어지지 않고는 일을 성립시킬 수 없는 방식이기 때문에, 다른 국, 다른 성청의 의견을 묻지 않으면 안 되는 경우가 많다. 따라서 결정하기 전에 상하, 좌우로 끈임 없는 '네마와시'가 이루어진다. 이 '네마와시'를 문서화하고 제도화한 것이 품의제이다. 한국이나 중국도 형식면에서는 품의제를 채택하고 있지만, 일본에서는 형식적인 면에 더하여 실질적인 면에서도 상향식의 결정구도가 드러나고 있다. 과장보좌들이 입안한 사항은 큰 문제가 없는 한 위에서 반복되는 일이 거의 없다. 이러한 점은 분권적 구조를 반증하고 있다고 하겠다. 또한 이 네마와시는 만장일치제와도 연결된다. 각 성청의 법안 및 정책, 사무차관회의, 각료회의에서 만장일치가 관행으로 존재하고 있다.²⁴⁾ 이와 같

23) 사전적 의미는, 나무를 옮겨심기 전에 일을 쉽게 하기 위하여 미리 나무 주변을 파서 굽은 뿌리만 남겨두고 잔뿌리를 잘라버리는 것이다. 이처럼 나무를 옮겨 심는 일을 순조롭게 마무리 하기 위하여 불필요한 잔뿌리를 미리 제거하는 사전 작업을 의미한다(네이버 백과사전).

24) 과거 자민당의 집권하던 시대에서 각성의 심의를 걸친 법안은 정치루트와 행정루트를 걸쳐서 각의 결정에 이른다. 정치루트에서는 족의원의 협의 원천인 정무조사사회부회에서 정조회심사회, 총무회라는 자민당의 당내심사를 걸쳐, 여당간의 조정, (국가차원에서)야당과의 조정이 이루어진다. 한편 행정루트에서는 성청 내, 성청간의 조정을 걸친 후에, 사무차관회의에 올려진다. 그리고 양쪽의 루트를 무사히 통과해온 법안이 각의결정을 거쳐 국회에 상정된다. 구체적으로 보면, 각성청 내의 논의를 걸친 법안은 자민당의 정무조사사회부회에 보내진다. 정조회는 족의원(族議員)의 활동무대로 각각의 정책분야에 통달한 의원이 부회를 관리한다. 그런데 각 성에서 성의를 걸치기 이전에 관련의원에 대해 네마와시를 하였기 때문에 부회에 올라온 단계에서는 이미 사전합의가 된 것이다. 이 때문에 부회에서의 심의는 형식화되어 전원일치의 형태로 법안을 통과시킨다. 정조회부회를 거쳐 정조회심의회와 총무회에 올려 지지만 기본적으로 부회의 합의가 존중되기 때문에 부결될 가능성은 거의 없다. 정조회 혹은 총무회에서는 각 파벌의 대표가 보내지고, 사실상 파벌간의 조정이 행해진다. 총무회의 결정도 전원일치의 관행을 따른다. 결말이 나지 않은 경우 반대자가 총무회에 결석하는 것으로 전원일치의 형태로 둘러맞춘다. 이와 같은 여당심사를 걸친 후 각의(閣議) 결정으로 상정된다. 화요일에 개최되는 정례각의는 습자(習字)대회(심의와 토론보다는 서명연습만 한다는 의미)라고 할 정도로 15-30분 정도의 짧은 시간에 종료된다. 그 이유는, 이미 여당심사를 걸쳤었고, 각성에서 나온 법안이 각 성간의 조정을 걸친 후 사무차관회의에서 결정되었기 때문이다. 사무차관회의도 전원일치제를 택하는데, 만약에 전원일치를 못한 법안은 폐안으로 된다. 그러나 각 성청의 국과장에 의한 조정이 걸치고 사무차관회의에 상정된 단계에서서는 이미 타성과의 합의가 이루어진 상태이다. 따라서 이 단계에서 폐안될 가능성은 거의 없다. 사무차관회의의 통과한 것은 다음날 각의에 제출되고, 관방부장관은 제출된 각의 안건을 설명한다. 각의 안건이 많은 듯 보이지만, 대부분이 사무차관회의에서 통과한 안건이다(進邦撤夫,

이 네마와시와 만장일치제는 공동(집단)으로 참여결정하고 공동으로 책임을 진다. 그런데 이 과정에서 비공식적이고 집단적으로 결정하였기 때문에 개인의 책임을 밝혀내기가 어렵다. 또한 이 네마와시와 만장일치제에서 이지메(집단적 왕따 혹은 세켄)를 당하지 않을 까 눈치를 보고, 또한 여기서 배제된 사람은 위신이라는 체면이 손상된다고 할 수 있다. 그리고 (한국이나 중국도 선례답습주의 법규만능주의가 있지만)일본에서의 만장일치제는 하나의 의식(儀式)이 되어 선례에 집착하게 된다(佐藤直樹, 2002: 75). 따라서 이러한 의식 및 체면과 선례(혹은 법규)주의 하에서는 목표의 전환과정, 변화나 새로운 개혁에 대한 모험을 거부, 현실에 대한 과학적 사고의 결여를 가져온다(백완기, 1978: 122). 일본의 법규만능주의는 관 우월적인 신분 의식과 행동으로 자기들의 체면을 세우고, 변화나 창조보다는 기득권에 안주한다(稻葉清毅, 2011: 17). 무라에서는 총리 및 대신을 체면이나 지켜주면서 ‘통과객’으로 취급하고 있다. 반대로 훌륭한 대신은 부하의 이름을 잘 기억하면서 (자기도 포용력을 갖고 있다는 것, 즉 체면을 지키면서)부하의 체면을 세워주고, 조직을 요령 있게 관리하면서 여야당과 관련된 정치적인 문제를 타협하고 헤쳐 나가는 인물이다(田中一昭, 2011: 48). 거의 일생을 구니와 무라에서 살아온 공무원들은 자기의 언행과 행동이 집단에서 어떻게 평가되고, 또한 어떻게 집단(혹은 상사)에게 기분을 맞출 것인가에 항상 신경을 쓴다(稻葉清毅, 2011: 8). 이는 자아가 결여되고 집단 혹은 상사의 시선을 중시하는 수치의 문화에서 비롯된 것이다. 그런데 여기서 한국과 중국에 비해 소집단의 체면을 중시하는 특징이 나타나고 있다.

인정과 체면을 중시하는 사회에서는 권한이 불분명(혹은 불일치)한 현상이 나타난다. 중국은 서기와 수장의 권한과 책임의 불명확 및 이에 비롯한 수장책임제의 한계,²⁵⁾ 부수장과 기능부서, 그리고 기능부서와 종합협조기구로서의 위원회판공실 및 정부판공실의 책임과 권한이 불분명하다. 특히 위원회판공실은 관련된 기능부서에서 관련정보를 수집하고, 정부 영도에게 정책결정을 하도록 정보를 제공한다. 그런데 이 정보수집업무는 정부판공실의 직책범위에 속한다. 또한 원래

2003: 29-32).

25) 법규에 각급 정부 혹은 단위(單位)의 정책결정의 권력과 책임을 수장에게 일임하는 수장책임제(首長責任制, 또한 각급 정부의 기능부서의 장도 책임제를 실시)실행하고 있지만, 당위원회 지도와 간섭을 받는다.

위원회판공실과 기능부서는 동등한 직급으로 명령과 복종의 관계가 아닌데도 불구하고 위원회 판공실이 기능부서를 간섭 내지는 지배하고 있다. 이러한 상황, 즉 권한과 책임의 불일치한 상황 하에서 책임전가라는 현상이 나타난다(周慶智, 2004: 76). 한국은 제왕적 대통령, ‘우리’에 기반 한 비서 혹은 측근들의 월권, 돈·조직·인력관리·통제를 담당하는 참모조직의 과대화 현상(임도빈, 47-52)에 의한 권한과 책임의 불일치가 나타난다. 일본은 포스트 마다 권한과 책임이 불분명하고, 할거주의와 책임전가가 일어나고, 대장성(현재 재무성)의 과대화 현상이 나타난다(박성빈, 2010; 諏訪春雄, 2011; 田中一昭, 2011; 細野助博, 2011). 한중일의 이러한 권한과 책임의 불일치 혹은 불분명은 바로 인정과 체면을 중시하는 정리(情理)사회에서 비롯된다. 중국학자 전목(錢穆)은, “중국인이 말하는 권(權)자는 권도(權度), 권량(權量), 권형(權衡)이라는 의미를 지닌다. 각 관직에 외부적 강제력, 즉 명시적인 권한을 규정하지 않고 자기 마음속에 그 권한을 저울질 한다. 그러므로 중국의 전통 관념은 명시적인 권한을 규정하지 않은 채 단지 군직(君職), 재상직(相職)이라고만 말한다. 무릇 모든 직의 담당자는 각자 그 권한을 자기 마음속에서 헤아린다. 그래서 관료제에서 관직을 분류할 때, 관직을 구분하면 각 관직의 권한은 자연스럽게 구분된다.”고 서술하고 있다(翟學偉, 2004: 53에서 재인용).

이는 중국(한국과 일본을 포함)사회에서 서구의 ‘권한’ 혹은 권리에 근거한 형식적 합리성과는 달리, ‘권한’과 책임이 명시적으로 규정되지 않고 그 ‘권한’과 책임은 정리(情理)에 따라 사용된다는 의미이다. 정리에 따른 인정과 체면은 단순히 감정교류 혹은 체면 관리에 그치는 것이 아니라 권력이 재생산된다. 중국에 “한 사람이 권세를 잡으면 그 주변사람도 덕을 본다(一人得道 雞犬升天).”라는 속담이 있는데, 그 주변사람들이 인정과 체면을 빌려 권한을 행사한다는 의미이다. 전술한 것처럼 중국은 친인척 관계 및 개별적관계가 있는 사람, 예를 들면, 비서는 영도의 권위와 권력을 빌려 자기의 것으로 할 수 있고, 다른 사람으로부터 영도와 같은 특권(혹은 상관 대우)을 받는다(멀베넨·체이스, 2005: 139). 이로 인해 비서와 다른 사람과의 ‘관시왕(關係網: 관계네트워크)’이 형성되고, 여기서 종종 부정부패를 일으키기도 한다.²⁶⁾ 이에 비해 한국은 대통령(혹은 리더)과의 친밀한 측근 혹은

26) 부주석 왕전(王震)의 비서였던 국무원 부장급 지도자 우사오쭈(伍紹祖)는 비서가 마음만 먹으면 사적인 이익을 위해 보스의 직위를 얼마든지 쉽게 이용할 수 있다고 밝혔다(리청저,

‘우리’집단에서 월권행위가 행해지고 있다(임도빈, 2007: 47). 일본은 집단적인 형식으로 월권행위가 이루어지고(이로 인한 할거주의가 성행), 공동책임을 강조한다.

한중일 삼국의 공통점은 신분과 지위를 중시하는 풍토, 예를 들면, 관 우월적 신분 의식, 공식적·비공식적 서열 중시 등이 있지만, 약간의 미묘한 차이가 존재한다. 중국에서는 장유유서의 윤리는 갖지만 선후배라는 말이 없고 고시기수라는 것도 없다. 직급에서 연공을 중시하나 직급보다는 직무를 중시하기 때문에 그다지 별 의미가 없다.²⁷⁾ 나이 및 기타요소를 생각해서 체면을 세워주기 위해 위인설관(爲人設官)을 하기도 한다. 예를 들면, 향진(鄉鎮, 읍면에 해당)에서 오래 동안 근무하고, (나이가 45-50세 정도로)승진할 가망성이 없고 곧 퇴직할 사람을 현(懸)정부 기능부서에 배치한다. 대부분 이들이 담당하는 직무는 기관부서기, 주임과원, 부주임과원이나 그다지 하는 일이 없다(周慶智, 2004: 118). 이는 단지 서열보다는 예우 내지 체면을 세워주기 위한 것이다. 이에 비해 한국은 나이 혹은 고시기수에 따라 서열을 정하고 연고에 기반 한 선후배문화가 존재한다. 한국에서는 나이가 중시되는 관계로, “설령 공식적 지위는 낮더라도 공직에 근무한 연한이나 나이가 많은 경우 이러한 비공식적 서열 또는 인정받기를 원한다. 또한 나이에 따른 호칭도 민감하고, 중간관리자의 체면을 생각하여 결재라인을 존중하기도 하고, 부서에서 후배가 승진한 경우 누락된 선배의 체면을 고려하여 부서를 바꾸기도 한다(유민봉, 209-213).” 일본은 집단 내의 입성연도가 중요시 되고, 캐리어조의 체면에 손상되지 않도록 연차(年次)주의를 채택하고(후술), 무라마다 독자적으로 인사시스템을 갖기 때문에 한국에 비해 체면에 덜 민감하다고 추론 할 수 있다. 그러나 서열사회인 한국과 일본공무원은 중국공무원에 비해, 상사가 자기 자신을 어떻게 평가하고 있는가를 항상 생각하고 행동하지 않으면 안 된다. 따라서 여기에서 상사의 눈치를 보거나 잘 보이려고 애쓴다(김영평, 2004: 112; 유민봉, 2011: 214; 諏訪春雄, 2011: 280). 또한 서열사회에서는 상사에 대해서는 무조건 복종을 하면서도 부하에게는 체면을 세워주지 않는 행위, 예를 들면, 열람자 앞에서 부하의 잘못을 지

2002: 174).

27) 하나의 직무에는 2-8개 직무급별의 차이가 있는데, 이는 연공을 고려한 것이다(蔣碩亮, 2008:196).

적하든가 부하 직원 앞에서 질책하는 것 등이다(유민봉, 2011: 216). 이는 권위주의적이며 이중적 성격을 나타낸다. 이에 비해 중국은 서열사회도 아니고, 자기중심성이 강하고, 호혜성이 강하기 때문에 상하 모두 서로 체면을 세워준다.

한중일은 내외구분을 하고, 내인에 대해서는 인정과 체면이 작용하지만 외인에 대해서는 몰인정과 몰체면한 행동을 한다. 비록 중국도 인허가권 혹은 권한의 중복으로 부처이기주의가 발생지만(周天勇, 2008: 166-167), 한국과 일본에 비해 집단주의적 경향이 덜하고 또한 집단의 경계도 불명확하고 신축적이다. 이러한 원리는 분(分), 합(合), 병(并), 전(轉)이 끊임없이 이루어지는 현상에서도 볼 수 있고(周慶智, 2004: 98), 또한 부문 간에 호혜를 매개로 이익과 체면을 교환한다. 단, 중국은 통합과 분열에서도 ‘자기 몫’은 항상 존재한다. 이에 비해 한국과 일본은 집단주의적이고 차별적이고 배타성이 강하다. 부처(혹은 집단) 간의 체면을 둘러싸고 기싸움을 한다. 예를 들어, 동급의 부서에서 사전에 협조를 구하지 않고 일방적으로 통보를 받았을 때 시간을 끈다거나 최소한의 의무사항만을 협조한다(유민봉, 2011: 215). 일본은 한국보다 더 심해,²⁸⁾ 예를 들어, “어떤 성에서는 간부후보직원에게 상대방의 의견에 무조건 트집을 잡고 반대하라고 교육시킨다. 이런 것은 종종 철야를 하면서 반대를 한다(田中一昭, 2011: 51).”²⁹⁾ 또한 여기서 차별적이라는 것은, 한국에서는 기관간의 위계성, 즉 읍면동대비 시청의 우월적 권위, 지방청 대비 중앙부처의 우월적 권위, 특히 기획기능을 중시한다(유민봉, 2011: 216). 그리고 고시출신과 비고시출신의 차별이 또한 존재한다(한겨레 신문, 2011/07/14자). 일본도 한국과 마찬가지로이다. 예를 들어 “대장성, 외무성, 경찰, 자치성, 통산성을 일류관청이라고 부르고, 그 나머지는 이류관청 혹은 삼류관청이라고 무시되고, 국세청, 특허청 등의 외국 등은 캐리어조이더라도 무시한다(諏訪春雄, 2011:273).” 또한 같은 부서에서도 주류와 방류로 나누어 어느 밭(畑)을 걸어 왔느냐에 차별을 둔다. 여기서 차별을 둬으로써 당사자가 핵심을 비켜나고 있음을 암시하고 포기하는 마음을

28) “성청의 이익은 있고 국가의 이익은 없다.” 또한 “국의 이익은 있고 성청의 이익은 없다”라는 말로 부처이기주의를 표현하고 있다.

29) 혹은 “통산성은 종이 폭탄을 사용하는데, 어느 관청이 법률이나 정령을 만들고 있으면, 이에 대한 질문을 100항목 정도 작성하여 FAX로 보낸다. 상대방이 팩스를 사용할 수 없을 정도로 대량으로 보내는 것이 이 싸움의 키 포인트이다. 상대방이 회답을 보내오면, 그 답변의 말꼬리를 잡아 50항목 정도의 질문을 또 다시 보낸다. 이런 것을 1-2주일씩 밤을 새우면서 계속한다(이호철, 1996: 124).”

심어주는 따돌림(이지메)의 방법을 사용한다(諏訪春雄, 2011:273; 이호철, 1997: 120). 집단적이라는 것은 구성원의 기대와 압박 혹은 분위기로 동조하게 하는 것이다(유민봉, 2011: 217). 일본에서도 위와 같은 현상이 있고, 특히 사고방식이나 행동까지 동질적이고 무라의 분위기에 동조하게끔 한다(稻葉清毅, 2011:7). 이는 개인의 자율성보다는 집단적 압력 혹은 체면에서 해당하는 세켄테(世間體)에서 비롯된 것이다.

IV. 인사행정에서의 인정과 체면

중국에서 영도간부에 대한 충원은 기본적으로 추천의 방식으로 이루어진다. 2002년에 중공조직부가 발표한 <党政領導干部選拔任用工作條例>에 의하면, 후보자 지명 작업은 민주적 추천, 조직에 의한 고찰, 협의, 집단에 의한 토론결정, 공시 등의 절차를 걸친다. 이에 비해 주임과원 이하와 기타 그에 상응하는 비영도직무 공무원을 임용하려면 공개적인 공무원시험을 걸쳐 선발한다. 이 시험에는 필기시험과 면접으로 이루어진다. 여기서 필기시험과 면접의 비중은 각 정부(혹은 단위)마다 자율적으로 정하고 있다. 일반적으로 면접의 비중이 높아 당락을 좌우할 정도이다.³⁰⁾ 면접에서는 일반적으로 부문의 초빙단위의 책임자와 부책임자가 심사위원장(主考官)과 심사부위원장을 하고(副考官), 외부에서 무작위로 추출하여 2-3명의 심사위원을 선정한다(2-3명의 감독관도 참석). 2-3명의 외부 심사위원은 대부분 심사위원장장과 ‘판시’가 있어 심사위원장의 체면을 세워주기 때문에 심사위원장의 의도대로 이루어진다.³¹⁾ 이런 상황에서 친척이나 ‘판시’가 있는 사람을 합격시키고 임용할 가능성이 많다. 특히 요직인 친인척관계, 혹은 ‘판시’가 있는 사람을 배정한다(曹錦清, 2002: 510-522; 王波, 2002: 59). 그래서 중앙(혹은 상부)에

30) 필자가 공무원의 인터뷰를 통해 확인하였다. “2012년도 국가공무원시험이 곧 시작된다. 국가공무원국시험입용사(司)의 책임자는 공무원임용에 있어 반드시 덕재검비를 가져야 한다. 특히 덕을 우선, 특히 금년 덕에 대한 고찰을 강화할 것이다. 응시생이 정치품격이 불량하던가, 사회책임감과 인민에 대한 서비스의식이 나쁘면 국가공무원으로 임용하지 않을 것이다(廣州日報, 2011/10/6).” 많은 공무원 응시 준비생들은 덕은 명확한 표준이 없기 때문에 ‘판시’가 개입하지 않을까 걱정을 하고 있다.

31) 공무원 승진 일기《公務員昇職記》라는 소설을 참고하였다.

서는 이런 폐단을 막기 위하여 회피제의 규정을 두고 있다. 그러나 이 규정은 실제적으로 엄격히 실행되고 있지 않고,³²⁾ 또한 이 규정을 피하기 위하여 행정조직 간(동급 행정조직, 혹은 상급단위·하급단위)의 호혜관계에 입각하여 교환한다. 전술한 것처럼, 호혜에는 인정과 체면 및 자원이 동반된다.

한국은 그동안 제도적으로 공무원 시험에서 면접의 비중이 높지 않아 어느 정도 공정을 유지했다. 그러나 행정안전부에서 5급 특채를 확대하고 서류전형과 면접으로 선발한다는 방침을 내세우자, 이에 반대하는 사람들은 연고가 중요시하는 한국에서 면접이 당락을 좌우할 것이라는 우려를 표명하고 있다(경향신문, 2010/09/03).

일본은 공무원의 선발·채용 분리주의, 즉 성청은 공무원시험합격자 가운데 필요한 인원을 각 성청별로 선발하고 있다. 이 제도는 자기 식구는 자신이 직접 뽑는다는 사고방식이며, 또한 이것은 가족주의적 사회화를 통해 ‘인정’과 ‘의리’를 배양하여 소속부서에 대한 일체화와 충성을 촉진하고자 하는 것이다. 이 제도는 전술한 할거주의의 주요한 원인으로도 작용하고 있다. 따라서 행정개혁의 일환으로 내각에 의한 일괄채용을 추진하였으나 관료들의 저항으로 인하여 각 성이 채용을 계속하기로 하였다(田中一昭, 2011: 60; 경향신문, 2011/01/27).

한중일의 공무원의 최대 관심사는 승진이다(백완기, 1997: 118; 諷訪春雄, 2011: 271; 陳潭, 2011: 24). 이는 전술한 자아가 결여되고 타인의 시선을 중시하는 수치의 문화와 관련되었다. 여기에서 최대 관심사는 자기의 역할이 아니고 지위나 상판이다. 특히 관 우월적 상황에서 직업윤리보다는 어떤 지위에 대한 감투의식인 신분의 발달만 가져온다(백완기, 1997: 118-119; 諷訪春雄, 2011: 280). 여기서 승진을 하지 못하면 수치심을 느낀다. 이는 다음과 같은 예에서 나타난다. 중국에서 "당간부를 시작할 때 나는 대관(大官)을 기대하였다. 만약에 네가 승진을 하지 못하고 그 자리에 계속 있으면 체면이 깎인다. 고향에서도 체면이 서지 않는다. 너를 이해하는 사람은 그런대로 이해해주지만, 너를 잘 알지 못하는 사람은 너를 무능하다

32) 현재 중국에서 12년간 9번이나 자리를 바꾸면서 29세에 현장에 취임한 것을 두고 많은 논란이 일고 있다. 특히 그는 학력도 불분명한 상태에서 18세에 공무원을 시작하였다. 그래서 많은 사람들은 그의 뒤에 ‘판사’가 있다고 생각하며, 공직에 종사하는 그의 친인척을 폭로하고 있다. 이에 따르면, 부친, 숙부, 외삼촌, 사촌(이들의 배우자) 등의 많은 사람들이 현장에 취임하는 지역 및 부근에서 고위직을 담당하고 있다(南方日報, 2011年9月23日자).

고 생각할 것이다(陳潭, 2011:24)." 이렇게 체면을 중시하는 사회에서 승진에 대한 불안과 스트레스는 커질 수밖에 없다. 그래서 이러한 불안과 스트레스를 해소하기 위해서는 관계를 맺든가 줄서기를 하는 것이다. 이 줄서기는 한중일 공무원의 공통점이라고 할 수 있다(유민봉, 2011: 214; 周慶智, 2004:71; 稻葉清毅, 2011:7).

그러면 여기서 한중일의 근무평정과 이에 근거한 승진에서의 인정과 체면을 제도적 측면과 함께 분석하겠다. 중국공무원의 근무평정은 사상(德), 능력(能), 근면(勤), 업적(積), 청렴(廉)에 따라 평시평정과 정기평정을 실시하며,³³⁾ 평정등급은 우수, 업무수행 탁월, 업무수행 보통, 업무수행의 미흡으로 판정한다. 그리고 목표책임제와 근무책임제(崗位責任制)를 채택한다.³⁴⁾ <党政領導幹部考核工作暫行規定>에 의하면, 영도집단(班子, 당위서기와 정부수장 등) 등의 선출직 간부는 비상설의 평정위원회를 두고 상급기관 책임 하에 각 영도가 참여하여 평가를 한다. 그 절차는 평정준비-보고(述職)-민주적 평가-개별면담-실태조사 및 확인(調查核實)-평정자료를 기술-종합분석 및 평정결과의 평정-피이드백이다. 이에 비해 비영도직 공무원에 대한 정기평정은 연도별 평정방식을 사용한다. 그 단계는, 우선 본인이 직위와 직책 그리고 관련 요구사항에 따라 총평을 작성하고, 주관 상급자가 주변에 다수의 의견을 들은 후, 평가등급건의를 제출하며, 해당기관의 책임자 또는 권한 위임받은 평가위원회에서 평가등급을 확정하고, 최후로 평가 결과를 서면으로 공무원 본인에게 통지한다. 성과지표에는 정성적인 일반지표, 정량적인 일반지표, 일표부결(一標否決)로 구분된다.³⁵⁾ 특히 여기서 중요한 것은 일표부결(예를 들면, 가족계획, 사회치안 등과 관련된 지표)과 중점관리(關籠子, 새장에 가둠이라는 의미)이다. 일표부결은 일종의 엘로우 카드로 다른 지표의 성과가 아무리 뛰어나더라도 그동안의 정치업적이 없어지고, 승진을 못하고 보너스를 받을 수 없으며, 심지어 강등이나 면직을 당하게 된다. 중점관리는 고찰(考察)결과 후순위를 중점관리대상으로 지정하고 관리한다. 여기서는 상급정부에게 주의를 받고 고찰회

33) 여기서 덕성이란 공무원의 정치적 태도, 품격 및 준법정신, 직무의 모랄과 사회적 공덕(公德)에 대한 준수사항 등의 내용을 가리킨다.

34) 목표관리책임제는 일종의 위임장(責任狀)의 방식으로 각 부문(상급정부)과 각 부문(하급정부)이 성과지표를 체결하는 것을 말한다. 근무책임제(崗位責任制)는 공무원 개개인의 목표관리를 말한다.

35) 정해용(2010)을 참고하라.

수가 많아지고, 승진과 임금 등에서 불이익을 받는다. 다음의 고찰의 비교평가를 통해 순위가 상승해야 비로소 처벌이 정지된다. 지표완성 정도를 철저히 조사(一竿到底)하기 위해 고찰조가 조직되고 규정을 정하고 있다.³⁶⁾

그러나 중국에는 "위에서 정책이 있으면 밑에서는 대책이 있다"라는 말이 있듯이 고찰조의 엄격한 제도적 규정을 정했지만 그 하급정부는 대책을 세운다. 그 대책은 조작 내지는 공모, 수행, 매수 등이고, 또한 '판시'를 이용한다. 특히 고찰조는 고찰대상지역에 대해 극비로 하지만 '판시'가 작용하여 정보가 새어나간다. 이는 철저한 조사를 위하여 엄격한 규정을 두었지만 고찰조와 하급정부 간의 인정과 '판시'가 광범위하게 존재하는 것을 말한다.³⁷⁾ 그리고 고찰조에서는 '수행하지 말 것' 등과 같은 규정을 두고 있지만, 하급정부는 고찰조사원마다 수행을 하고 접대를 한다. 이 접대를 통해서 공식적 관계가 사적인 관계로 변하기도 한다(艾雲, 2011:81). 이 고찰조의 접대를 포함한 접대비는 천문학적 금액이 소요되는데, 대개 예산외자금과 사금고에서 나온다.³⁸⁾ 이들은 접대를 하면서 업무보다는 인정을 나

36) 시(市)급 고찰의 형식은 다음과 같다. 첫째, 조사지역에 대한 정보는 극비로 다루어진다. 층층마다 놓은 밀봉된 편지봉투를 순서대로 개봉한다. 고찰조가 고찰대상지역인 시에 도착하면, 제 위층에 있는 편지봉투를 개봉한다. 여기서 조사대상지역의 현(縣)을 알게 된다. 고찰조가 고찰대상지역인 현에 도착하면 그 다음의 층의 편지봉투를 개봉한다. 여기서 조사대상 지역인 향진(鄉鎮, 읍면에 해당)을 알게 된다. 고찰조가 고찰대상지역인 향진에 도착하면 마지막의 편지봉투를 개봉한다. 여기서 비로소 최종적으로 조사대상인 촌을 알게 된다. 둘째, '인사하지 않기', '수행을 하지 말 것', '직접 촌에 들어가 조사'라는 규정을 두고 있다. 성급(省級)고찰에서는 다음과 같은 규정이 있다. 고찰조는 조사지역 인근 시(현)에서 숙박하고, 그 다음 날 아침 조사대상 지역으로 직접 향하여, 상오 9시 전에 촌에 들어가 조사를 한다(艾雲, 2011: 77-80).

37) "시계획생육위원회는 A현을 조사하기 위하여 다른 부서에 위임하여 3개의 고찰조를 조직하였다. 이 중 고찰조의 조장인 시 재정과 Z과장인데, 그는 A현의 계획생육재무과 L과장과는 업무상 잘 아는 관계이고 또한 친구이기도 하다. 고찰 전에 Z과장은 은밀하게 L과장에게 작년 조사하였던 지역이 이번에도 고찰대상지역이라고 정보를 주었다(艾雲, 2011: 81)."

38) 최근 중국에서 국민들의 요구로 접대비를 포함한 삼공(三公, 삼공은 공비에 의한 접대, 차량, 해외 출국을 말함)경비를 공개하고 있다. 재정부의 공포에 의하면 중앙재정지출이 1년에 29억 위안에 이르고, 중국 전체 기관의 삼공경비는 (비공식적 통계)9000억 위안으로 추산하고 있다. 9000억 위안은 행정지출의 30%를 접하는 금액이다(<http://bbs.tiexue.net/post2-4167454-1.html>). 향진 영도의 접대시간은 매년 평균 100일-150일이고, 접대비는 재정수입의 5-10%에 이른다(趙樹凱, 2005). 현정부에서 1년간 현정부가 소유한 호텔에서 사용한 접대비는 70-80만 위안이고, 이외에도 각 기능부서가 지출한 접대비가 있다. 그리고 차량은 현위, 정부, 인대, 정협의 집단(班子)의 차량이 1425개이다(周慶智, 2004:170).

누고, 또한 비싼 외제차를 구입하여 체면을 유지하고 있다.

정치토너먼트모델에서는 업적이 승진하는데 결정적인 요소로 보고 있지만, 현실은 이 보다 ‘판시’가 더 중요하다.³⁹⁾ 천탄(陳潭)은 가장 업적이 뛰어났음에도 불구하고 승진에서 의외의 인물에게 패한 관원을 인터뷰하였다. 그의 답변은, "아무리 업적이 좋더라도 승진은 영도(즉 당위)의 의중에 달렸다. 나같이 부모가 농민이고 자기 혼자 열심히 살아온 사람들은 ‘판시’도 없고 또한 돈도 없어 활동하기에는 한계가 있다. (승진하는데)연령은 중요하지만 학력은 뒤떨어지지 않으면 되고 능력은 참고이고 ‘판시’가 가장 중요하다(陳潭, 2011: 28)."라고 하였다. 이는 업적이 나 성과보다는 ‘판시’, 특히 당위와의 관계가 승진에서 결정적이라고 할 수 있다. 또한 정치토너먼트모델에서는 상부가 인사권을 통하여 상부의 정책목표와 재정자원을 통제할 수 있다고 본다(周黎安, 2006: 207). 그러나 상급의 인사에 대한 통제는 관료를 선발하는 단계에서 작용할 뿐이고 자기 사람을 심고 외인을 배제하여 사적 집단을 만들고 정보를 독점하는 것까지 상급에서 통제할 수 없다(周慶智, 2004: 225). 근무책임제(崗位責任制)와 관련하여 다음과 같은 현상이 나타나고 있다. 부문의 근무평정에서 영도가 연속해서 '우수'평가를 받는다거나, 영도가 업무를 원활하기 위하여 부하에게 '우수'평가를 한다거나, 평균주의가 작동하여 교대로 점수를 주거나, 대부분 적임(稱職)으로 평가하는 현상이 일어난다(蔣碩亮, 2008: 185). 이는 다음과 같은 통계에서 반영된다. 부적임을 받고 사퇴를 한 공무원은 1996년에서 2003년까지 19,374명으로, 매년 평균 2500명 미만으로 0.05%에 해당한다(廣州日報, 2011年 10月 6日자). 이는 영도가 부하들의 평가를 인정과 체면의 형식으로 관대하게 처리하는 것을 의미한다.⁴⁰⁾

한국의 근무평정과 다면평가에서 개인의 업무능력보다는 관계가 많이 작용하고 있거나 혹은 본래 제도의 취지대로 작동하고 있지 않다. 또한 이와 관련된 성과

39) 쯔리안(周黎安, 2008)은 성과와 승진에 대한 조사연구(성당위원회의 서기와 성장과 경제성과)를 통해 정치토너먼트(政治錦標賽)모델을 제시하고 있다. 이는 상급의 정부가 하급정부의 수장에 대해 설계한 일종의 승진시합으로, 여기서 주변지역의 동급과 동일 직위자와의 비교, 전임자와의 비교(주로 GDP와 재정수입 등)를 한다. 그 비교에서 우수한 자는 승진을 하고 우수하지 못한 자는 유임 및 강등에 처한다.

40) 이는 전통 중국에서 황제가 인정(仁政)을 베푸는 것과 같은 경우이고, 그리고 지방관인 독무들도 부하들을 인정을 갖고 관대하게 평가를 하였다. 혹은 뇌물을 받아 관대하게 처리하는 경우도 많았다.

급제에서 공무원들은 부정적 정서경험이 많이 나타나고 있다. 이 제도는 경제적 합리성에 의한 이기적인 판단을 전제하여 경쟁을 통해 생산성을 제고하자는 것인데, 오히려 초라함·무력감·박탈감 등의 부정적 정서적 경험을 가져오고 있다(한승주, 2010). 이는 가족주의 문화에서 개인을 대상으로 한 평가의 한계이기도 하다(조석준, 2004). 위와 같은 제도 하에서, 각 개인은 조직 내에서 근무성적 평정에서 좋은 평가를 받기 위해 전문성이나 능력향상보다는 태도 중심으로 행동하고 다른 사람도 그런 측면에서 평가를 한다(유민봉, 2011: 213). 여기서는 서로 체면을 세워주고(또한 다면평가제에서 부하의 체면을 세워주는 가능성도 존재, 즉 눈치를 볼 수 있음), 또한 체면을 지킬 수밖에 없다.

일본의 근무평정에서 그동안 인정과 의리로 인하여 형식적으로 이루어졌다. 그래서 행정개혁의 일환으로 업무능력을 제고하기 위하여 내각인사국에 의한 일괄 관리를 실시하고 있다. 그 내용은 전술한 것처럼 업무능력에 따라 차관에서 부장으로 2단계 강임되고, 반대로 부장에서 2단계로 승진이 가능하게 한다는 것이다. 그러나 차관과 국장은 직제상 동일하기 때문에 강임이라고 할 수 없는 횡적이동이며, 또한 강임의 조건이 매우 한정(특히 78조 2항에 심신의 장애로 인하여 직무 수행에 지장이 있고, 또는 직무를 감당할 수 없는 경우)되어 실제로는 일어날 수 없다. 그리고 부장에서 과장으로의 강임은 법률적 규정이 없고 공무원의 신분보장으로 인하여 절대로 일어날 수 없다.⁴¹⁾ 또한 위와 같은 개혁은 그동안의 관행으로 인하여 실시되지 못하고 있다. 그동안의 관행은 다음과 같다. 국가공무원법에서는 관료들의 임면권은 각성 대신에 속한다. 그러나 실제로는 대신들의 “공무원의 인사에는 손을 대지 않는다.”는 원칙이 존재하고 관료의 인사는 관료 자신이 행한다는 관행이 존재한다. 여기에는 관료들이 깔은 노선에 따라 이루어진다(田中一昭, 2011: 48). 다시 말하면, 임명권자인 대신이 누가 오든지 성청 내에 다음 차관은 누구, 다음 다음 차관은 누가 되지 않으면 안된다는 분위기를 조성하여 이를 깨기 어렵도록 만들고 있다. 예를 들면, 성청 내에서 주류와 방류로 나뉘어 다음 자리는 다음에 어느 자리로 승진하는가에 대한 암묵적인 동의가 이루어지고 있다. 여기서 주류란 차관이 될 수 있는 자리를, 방류는 차관이 될 수 없는 자리를 말하는데, 그 길은 관례에 따라 이미 정해져 있다. 주류 포스트는 관방(인사, 예산, 정

41) <http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/domestic/civil-servant/>

보를 관장)의 포스트이다(이호철, 1996: 40-71). 자기들만의 관행을 지키기 위해서 인정과 의리에 기반하여 집단을 형성하는 것을 의미한다. 왜냐하면 "공무원의 최대 관심사는 자기의 출세와 인사이다. 여기에서는 체면도 버리고 인정도 없는 냉혹한 세계이다. 다만 자기의 장래에 도움이 되면 무라 혹은 구니를 위해서 노력할 뿐이다(諏訪春雄, 2011: 271-272)." 이는 일본의 공무원은 자기의 출세와 승진 혹은 정서적 안정(인위적인 인정도 포함)을 위해서 집단을 만들고, 반대로 집단은 그에 대한 보답으로 출세와 승진(혹은 종신고용, 아마쿠다리 등)이 있어야 집단이 유지된다는 것을 의미한다.

중국에서는 실력(실력에는 '관시'도 포함)에 의해서 재취업을 하고 있다. 이에 대한 근거는 부패현상과 관련된 '58세 현상' 혹은 '59세 현상'에서 추론해 볼 수 있다. '58세 현상'과 '59세 현상'은 1년 혹은 2년 후면 은퇴하게 될 공직자들이 마지막으로 치부하려는 것을 말한다. 이는 재취업에 있어서 조직적이지 않고 스스로 자기 일은 자기가 알아서 처리한다는 것을 반증한다고 하겠다.

일본 민주당은 아마쿠다리를 근절하기 위하여 권고사직과 조직적인 알선의 금지를 취하였다.⁴²⁾ 아마쿠다리는 권고사직을 전제로 하는데,⁴³⁾ 권고사직을 하게 되

42) 아마쿠다리는 공직을 그만 둔 뒤 낙하산식으로 공사, 공단 등이나 민간기업 등에 간부로 내려가는 것을 의미하고, 와타도리는 국가공무원법의 제한으로 공직을 그만 둔 뒤 특수법인, 단체를 몇 차례 돌고 마지막에는 민간기업의 임원으로 끝나는, 철새와 같다고 해서 붙여진 이름이다. 여기서 민주당이 조직의 알선 및 권고사직의 금지를 취하게 된 배경은 다음과 같다. 우선, 아마쿠다리와 와타도리 등의 문제는 조직(혹은 집단)의 알선 및 담합 등에 의하여 이루어진다는 것이다. 자민당정권 하에 2007년 8월에서 2008년 8월까지 재취직 상황은 1,423인이 넘는다. 여기서 대략 60%이상이 기관의 알선을 받고 재취직을 하였다. 이들은 대부분 재단법인과 사단법인 등의 비영리법인에 재취직하였다. 성청별로 보면, 국토교통성(352), 재무성(309), 후생노동성(146), 경제산업성(115), 농수산업성(113), 법무성(101) 등의 순서로 재취직 하였다. 또한 알선에 의한 재취직자의 비율은 정년(27.7%), 권고(63.5%), 자기 자신의 편의 및 기타(10.5%)이고, 알선 재취업자의 성청별 비율은 금융청(100%), 경찰청(95%), 후생노동성(90.9%), 회계감사원(88.9%), 국토교통성(88.1%) 등의 순서이다(中野雅至, 2011: 70-72). 또한 아마쿠다리의 원인은 권고사직을 전제로 하기 때문이다(후술). 그리고 아마쿠다리와 와타도리의 문제는 관제담합이나 수의계약 및 보조금 등의 세금낭비의 원인이 되고, 또한 인허가권을 둘러싼 부패가 생기기 때문이다.

43) 권고사직이란 퇴직권고로 60세 정년 전에 그만 두라고 하는 의미지만, 그만 두게 하기 위해서는 재취직 자리를 알선하는 것이 일반적이다. 권고사직을 하는 이유는, 민간기업과 달리 행정기관의 경우는 정원과 포스트의 수가 한정되고 있을 뿐만 아니라 젊은 관료에게 동기를 부여하고 조직을 활성화하기 위해서 이다(稲葉清毅, 2011: 84-85). 민주당이 위와 같은 조치를 취했음에도 불구하고 권고사직은 여전히 옹호하고 또한 OB(Old Boy, 즉 퇴직자)의 알선이 존재한다(이를

는 이유 중에서 가장 중요한 것은 바로 연차주의이다. 이는 동기 한명이 사무차관에 오르면 나머지 동기는 사직을 하거나, 후배가 먼저 국장, 차관에 오르면 선배들은 일제히 사직하는 것을 말한다. 이를 용퇴라고 한다. 이는 ‘의리의식’의 발로이고, 또한 연차주의에 따라 동기와 함께 승진하고 퇴직하는 것은 체면에 손상이 되지 않도록 배려한 것이다(稻葉清毅, 2011: 84-85).

한국공무원의 재취업, 즉 낙하산인사는 이론적으로 연고에 의해서 이루어지고 최고결정자(대통령)와의 관계에 의한 ‘보은인사’, 혹은 일방적 강요 내지는 윗선의 의견에 따라 이루어지고 있다(정하영, 2006a; 한국일보, 2011.09.14자). 다시 말하면, 관료를 포함한 낙하산 인사에서 대통령의 의도 내지는 연고가 중요하다. 이는 낙하산인사(혹은 정치적 임용)를 줄이는데 제도(기관장 및 임원추천위원회)보다는 대통령의 의지와 전략적 판단이 중요하다는 김병섭의 연구에 의해서도 뒷받침된다(김병섭, 2010). 이와 같이 주로 대통령의 의도 내지는 연고에 의해서 낙하산 인사가 이루어지고 있는 것은, 중국의 실력주의(혹은 ‘판시’), 일본의 소집단적인 제도화로 아마쿠다리를 행하는 것과 대비된다.

V. 결론

본고는 가족구조와 문화의 기본원리를 갖고 동서양 학자가 논한 인정과 체면에 대해서 분석을 하고, 또한 동아시아 관료제에서 인정과 체면을 비교하였다. 동아시아 관료제에서 나타나는 인정과 체면의 특징은 다음과 같다. 중국의 집권과 평균의 체제에서, 영도는 공정을 표방하나 실질적으로는 친인척 및 개별적 관계에서 인정과 체면이 작용한다. 영도는 각 영역을 인정하면서 인정과 체면의 형식으로 통치하고, 부하들은 영도와의 ‘판시’를 맺기 위해 인정투자로서의 선물의 교환과 체면세우기가 행해진다. 한국의 집권과 서열체제에서 인정과 체면은 리더와

뒷구멍 재취업이라고 한다). 2010년 8월까지 권고사직을 권유받은 사람은 1,590명인데 이를 거부한 사람은 단지 2명에 불과하다. 특히 과장, 기획관 이상의 83명에서 권고사직을 거부한 사람은 0명이고, 과장보좌 이하의 1,138명에서 2명이 권고사직을 거부한 것이다. 재취직할 곳이 없는 상태에서 권고사직을 받고 퇴직한다는 것은 있을 수 없다(<http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/domestic/civil-servant/>)

리더를 중심으로 한 ‘우리’에서 인정과 체면이 작용한다. 체면은 권위주의와 연결이 되고, 리더는 부당한 실행행사를 행하면서 동시에 도덕적 명분을 내세운다. 일본의 연합체적 분권구조에서 소집단에서 인정과 체면이 작용하고, 또한 본심과 허심이 존재한다. 네마와시와 만장일치제에서 배제되면 위신이라는 체면이 손상된다. 또한 선례(법규만능)주의를 중시한다. 한중일 정리사회의 공통점은 권한과 책임의 불일치 현상이다. 상사와 부하의 관계에서 중국은 호혜라는 형식으로 인정과 체면을 교환한다. 한국과 일본의 서열사회에서는 상사의 시선에 민감하고 또한 권위적이면서 이중적인 성격을 지니고 있다. 그러나 한국은 나이와 임용고시 출신에서 체면에 민감한 반면에, 일본은 입성년도(연차주의)에서 체면이 나타난다. 중국은 ‘자기 뭇’에 근거하여 통합과 분화가 일어나고, 또한 부문 간에 호혜를 매개로 이익과 체면을 교환한다. 이에 비해 한국과 일본은 집단주의적이고 차별적이고 배타성이 강하다. 부처(혹은 집단)간의 체면을 둘러싸고 기싸움을 한다.

중국에서 공무원시험, 회피제, 교류제도, 승진, 근무평정에서 인정과 체면에 근거한 ‘판시’가 광범위하게 존재한다. 한국은 근무평정에서 관계가 중요하고 낙하산 인사에서 주로 리더(그리고 연고)에 의한 보은인사가 주를 이루고 있다. 일본은 선발-채용분리주의, 근무평정에서 인정과 의리가 존재하고 아마쿠다리에서 의리와 체면이 작용하고 있다. 한중일 공무원의 최대 관심사는 승진이며, 승진을 못하면 체면의 손상을 느끼고, 이를 해결하기 위해 줄서기 한다. 이 줄서기에서 일본은 소집단, 한국은 연고, 중국은 친인척관계 혹은 개별적 관계에서 이루어진다.

본고는 동아시아 관료제에서 인정과 체면(그리고 각 국의 특징)을 세밀하게 분석하였다. 그러나 본고는 금후의 과제에서 보완이 필요하다. 첫째, 한중일 공무원을 대상으로 한 설문조사가 필요하다. 둘째, 가족구조와 문화에 근거하여 한중일 삼국의 정과 인정을 분석하였다. 그러나 본고는 삼국의 정과 인정의 개념을 명확하게 분석을 하지 못하였다. 또한 정(및 인정)의 긍정적인 측면, 예를 들면, 정서적 안정·조화와 양보·협소한 전문성보다는 덕과 능력을 갖춘 인간·베버식의 ‘합리성의 쇠감옥’에 의한 비인간화 혹은 통제된 인간이 아닌 ‘이치에 맞는’ 도덕적 합리성 등이 존재함에도 불구하고 이를 도출하지 못하였다. 그리고 체면의 긍정적 체면, 예를 들면, 도덕적 성찰 및 도덕적 품성에 대한 신뢰 등이 존재함에도 불구하고 이를 도출해내지 못했다. 셋째, 현대 관료제를 분석하기 위해서는 역사문화에

대해서 심층적 분석이 필요하다. 구체적으로 한중일의 종법제와 과거제(및 신분제), 관료 예비계층인 양반(중국의 신사, 일본의 무사)에 대한 분석이 필요하다. 그리고 일제의 강제적으로 이식시킨 제도와 관행, 특히 문화충돌을 일으켜 존속하지 못하고 사라진 것과 지금까지 여전히 존속하는 제도와 관행을 분석하고, 이와 관련된 한일 문화의 유사성과 차이점에 대한 분석이 필요하다. 그리고 해방 후에도 도입한 미국의 관리기법과 제도에 대한 문화적 배경과 그 장단점에 대한 분석이 필요하다.

▣ 참고문헌

- 김병선. 2010. “차별과 역차별의 변주곡.” 《언론과학연구》 10(4): 40-79.
- 김병섭·박상희. 2010. “공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로.” 《한국행정학보》 44(2): 85-109.
- 김영평·정인화. 2004. 《유교문화의 두 모습-한중 공무원 비교를 통한 아시아적 가치 탐구》. 서울: 아연출판부.
- 김관석·서한순. 2010. “일본 국가공무원제도의 변혁 흐름: 하토야마 정권의 개혁 사례를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》 9(1): 1-30.
- 나카네 지에·양현혜 옮김. 1999. 《일본사회의 인간관계》. 서울: 소화.
- 도이다게오, 이창호역. 1985. 《일본인의 의식구조: 아마에의 구조》. 서울: 寶晉齋.
- 루스 베네딕트, 김윤식·오인석 옮김. 2000. 《국화와 칼》. 서울: 을유문화사.
- 리청저, 강준영·김만기·박보현 옮김. 2002. 《차이나스 리더스》. 서울: 예담차이나.
- 멀베넨·체이스, 이동철 역. 2005. “중국 정치체제에서의 비서의 역할.” 데이비드 핑클스턴·메리앤 키블러 (편), 《21세기 중국의 리더십》, 131-156. 서울: 문화발전소.
- 박성빈. 2010. “민주당 정권 탄생 이후의 정책결정과정의 특징과 변화: 예산편성과정에서 '정치 주도'는 실현되었는가?” 《한국행정학보》 44(3): 219-237.
- 백완기. 1978. “한국의 행정문화: 의식주의를 중심으로.” 《한국행정학보》 12: 112-127.
- _____. 1997. 《민주주의 문화론》. 서울: 나남출판.
- _____. 2005. 《한국행정학 50년 문헌검토를 중심으로》. 서울: 나남출판.
- 소노다 시게토, 박준식 옮김. 2002. 《중국인, 이렇게 생각하고 행동한다》. 서울: 다락 원.
- 알렉시스 드 토크빌, 임효선·박지동 역. 1997. 《미국의 민주주의의 (1)(2)》. 서울: 한길사.

- 유민봉, 심형인. 2011. “공무원이 조직생활에서 경험하는 체면 현상과 행위에 대한 질적 연구.” 《한국행정학보》 45(1): 199-225.
- 이광규. 1998. 《한국가족의사회인류학》. 서울: 집문당.
- 이호철. 1996. 《일본관료사회의 실체》. 서울: 삼성경제연구소.
- 임도빈. 2007. “관료제, 민주주의, 그리고 시장주의 : 정부개혁의 반성과 과제.” 《한국행정학보》 41(3): 41-65.
- 吳顯慶·정하영. 2011. “중국 인문사회학술단체의 구조와 문제점.” 《담론 201》 14(4): 161-191.
- 정하영. 2006a. “조직에서의 신뢰: 동아시아에서의 신뢰의 개념과 대인신뢰를 중심으로.” 《행정논총》 44(1): 55-90.
- _____. 2006b. “조직에서의 합리성: 동서양 비교.” 《행정논총》 44(4): 29-67.
- 정해용. 2010. “중국의 시장화 개혁과 성과주의의 제도화.” 한국행정학회 2010년도 공동 학술대회
- 조석준. 2004. 《한국행정과 조직문화》. 서울: 대영문화사.
- 조성수. 2010. “체험과 기억으로서의 공무원의 일상: 공무원의 권력관계에 대한 미시사적 접근.” 《한국행정학보》 44(4): 59-82.
- 지충남. 2011. “엘리트 충원과 영호남 지역주의: 김대중·노무현·이명박 정부를 중심으로.” 《(전북대)사회과학연구》 35(1): 269-302.
- 최상진·유승엽. 1994. “한국인과 일본인의 정에 관한 심리학적 비교분석.” 《인문학연구: 중앙대 인문과학연구소》 21.
- 최상진·김기범. 2000. “체면의 심리구조.” 《한국심리학회》 14(1): 185-202.
- 한승주. 2010. “행정개혁에 대한 공무원의 정서적 대응.” 《행정논총》 48(3): 25-56.
- 稲葉清毅. 2011. “國を亡ぼす行政の病理.” 諏訪春雄(編), 《アジアのなかの日本官僚》, 1-24. 東京: 勉誠出版.
- 佐藤直樹. 2002. 《世間の現象學》. 東京: 青弓社.
- 細野助博. 2011. “日本型政策形成の新しい政治算術.” 諏訪春雄(編), 《アジアのなかの日本官僚》, 89-116. 東京: 勉誠出版.
- 熊達雲. 2011. “現代中國の公務員制度.” 諏訪春雄(編), 《アジアのなかの日本官僚》, 133-160. 東京: 勉誠出版.
- 李明伍. 2001. 《現代中國の支配と官僚制》. 東京: 有信堂.

- 田中一昭. 2011. “したたかな日本の官僚.” 諏訪春雄(編), 《アジアのなかの日本官僚》, 47-66. 東京: 勉誠出版.
- 有賀喜左衛門. 2000. “公と私: 義理と人情.” 中野卓(編), 《有賀喜左衛門著作集Ⅳ: 封建遺制と近代化》, 187-281. 東京: 未來社.
- 中野雅至. 2011. “天下りの現状と歴史.” 諏訪春雄(編), 《アジアのなかの日本官僚》, 67-88. 東京: 勉誠出版.
- 進邦撤夫. 2003. “日本におけるガバメントとガバナンス.” 岩崎正洋編, 《政策とガバナンス》, 15-36. 東京: 東海大學出版會.
- 川北隆雄. 2011. “官僚はなぜ腐敗するのか.” 諏訪春雄(編), 《アジアのなかの日本官僚》, 25-46. 東京: 勉誠出版.
- 諏訪春雄. 2011. “日本官僚の歴史と現在.” 諏訪春雄(編), 《アジアのなかの日本官僚》, 205-288. 東京: 勉誠出版.
- 艾雲. 2011. “上下級政府間考核考察與應對過程的組織學分析.” 《社會》 31: 68-87.
- 尚會鵬. 2009. “論日本人的交換模式.” 《日本學刊》 4: 80-93.
- 孙雄. 2009. 《公務員昇職記》. 北京: 花山文藝出版社.
- 王波. 2002. “關係運作制度化的過程分析-華東地區A縣鄉鎮政府機構改革的個案研究.” 《社會學研究》 4: 55-65.
- 韋伯. 2008. 《儒教與道教》. 南京: 江蘇人民出版社.
- 蔣碩亮. 2008. 《中國公務員複合利益均衡激勵論》. 北京: 北京大學出版社.
- 周黎安. 2008. 《轉型中的地方政府》. 上海: 格致出版社.
- 周慶智. 2004. 《中國縣級行政結構與其運行-對W縣的社會學考察》. 貴州: 貴州人民出版社.
- 周安生, 周小華. 2007. “上有政策, 下有對策現象之研究.” 《山東行政學院》 3: 22-31.
- 周雪光. 2008. “基層政府間共謀現象.” 《社會學研究》 6: 28-41.
- 周天勇. 2008. 《中國行政體制改革30年》. 上海: 格致出版社.
- 翟學偉. 2004. “人情, 面子與權力的再生產: 情理社會中的社會交換方式.” 《社會學研究》 5: 48-57.
- 趙樹凱. 2005. “鄉鎮政府的應酬生活.” 《發展研究》 7: 26-37.
- 曹錦清. 2002. 《黃河邊的中國: 一個學者對鄉村社會的觀察與思考》. 上海: 上海文藝出版社.
- 陳潭, 劉興雲. 2011. “錦標賽體制, 晉升博弈與地方劇場政治.” 《公共管理學報》 8(2):

21-33.

黃光國. 2005. “人情與面子:中國人的權力遊戲.” 黃光國(編), 《中國人的權力遊戲》, 8-32. 北京: 中國人民大學出版社.

胡先縉. 2005. “中國人的面子觀.” 黃光國(編), 《中國人的權力遊戲》, 118-238. 北京: 中國人民大學出版社.

Brown, P., & Levinson, S. 1987. *Politeness: Some universals in language usage*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Goffman, E. 1967. *Interaction ritual: essays in face-to-face behavior*. NY: Pantheon.

中華人民共和國公務員法. (2005).

中國共產黨章程.

党政領導干部选拔任用工作條例. (2002).

党政領導幹部考核工作暫行規定. (1998).

党政領導幹部交流工作規定. (2006).

日本國家公務員法. (2010).

<http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/domestic/civil-servant/>(民主やっぱり官僚肩たたき 拒否ほぼゼロの理由はこれ).

<http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/domestic/civil-servant/>(欺瞞だらけの公務員制度改革 民主黨にもはや脱官僚を唱える資格なし).

<http://bbs.tiexue.net/post2-4167454-1.html>(三公消費一年萬億, 褻瀆孩子們純正的心靈, 羞恥不羞恥).

《경향신문》. 2010. “장관 딸 특채하자고 고시 폐지 했다.” 09월 03일.

《한국일보》. 2011. “정권말기 공기업 낙하산 극성.” 09월 14일.

《한겨레신문》. 2011. “비고시 내부승진은 신화...고시출신 따라 잡을 수 없다.” 07월 14일.