

중국 관료제의 특징과 시사점

- 경찰 공무원제도를 중심으로

박 동 균 *

< 목 차 >

- I. 서 론
 - II. 중국 관료제의 기본 틀 : 일반 현황과 기초논의
 - III. 중국 경찰공무원제도의 주요 내용과 특징
 - IV. 결 론 - 중국 관료제의 전망과 시사점
- 참고문헌
ABSTRACT

I. 서 론

관료제(bureaucracy)는 사회구조의 복잡화, 기술의 고도화 그리고 이에 수반한 관리 사무의 질적·양적인 확대 등에 대응하여 근대사회가 필요로 하는 대규모 합리성을 띤 관리기구다. 즉, 특정한 목표를 달성하기 위하여 합리적인 규칙에 의거하여 규정된 권위관계의 체제(system authority)를 말한다. 이는 구조적인 시각에서 볼 때, 관료제는 계층제의 모습을 띤 일정 규모 이상의 조직에서 나타나는 보편적인 현상으로 이해되며, 기능적 시각에서는 정부조직 속에서 행정기능을 가장 합리적으로 수행하기 위한 권력집단으로 이해된다.

최근에 중국의 국가개혁에 관한 관심은 Weber의 합리적 관료제¹⁾를 어떻게 중국에

* 안동과학대학 경호경찰학과 부교수, 행정학박사

1) 막스 베버는 관료제를 설명할 때, 이념형(Ideal type)이라는 단서를 달고 있다. 이념형이란 단순히 머리 속에서 만들어낸 추상적 혼합물은 아니다. 이에 대해 Weber는 말하기를, 이념형은 한 두 가지 특정한 관점을 중심으로 하여 전체적인 성격을 유추할 수 있는 특성을 갖고 있다. 어떤 특정한 사실에 대한

이식하여 발전시킬 수 있는가 하는 방법론에 대한 논쟁이다. 현재 중국 사회는 농업사회에서 공업사회로 전이되면서 관료 역시 공업사회 모델에 적합한 관료제 구축을 강조하고 있다. 특히, Weber의 관료제 모델(bürokratie-model)에 대한 심도있는 논의가 이루어지고 있다.

최근에 중국정부는 “黨管幹部”과 “德才兼備” 원칙 아래서 형성된 폐쇄적 용인체제, 한 묶음씩 인사관리 및 간부직위 종신 풍토 등으로 인한 부문왕국 조성, 소수 특권계층의 고착화 및 임의성이 높은 인사관리의 폐단을 갖고 있다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서 간부 재분류, 공무원제도의 도입, 분류관리의 개혁, 경쟁보직, 근무평정제도 등을 도입하고 있다(최윤희, 2000 : 232-261).

본 연구는 아직까지 한국 내에서 연구가 미진한 분야인 중국 관료제를 경찰 공무원 제도를 중심으로 해서 분석하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 중국 관료제에 대한 기본논의를 통하여 중국 공무원제도의 기본 틀을 이해하고, 이러한 틀 속에서 경찰공무원 제도를 중심으로 분석함으로써 향후 전망과 한국에게 주는 시사점을 제시하고자 한다.

II. 중국 관료제의 기본 틀 : 일반 현황과 기초논의

1. 중국 관료제의 일반 현황

중국 관료제²⁾는 중국의 정치·행정적인 특성과 사회적 제도를 반영하는 중국의 고유한 인사관리제도이다. 중국 관료제는 통상 당 간부의 관리제도를 의미하며, 채용과 근무성적평정, 교육훈련, 승진, 상벌, 이·퇴직, 복리후생 및 직위분류제 등을 광범위하게 포함하고 있다. 다시 말해서, 정부관료 및 관리자가 공무를 수행할 때 사용하는 각

실제적이고 구체적 현상을 증시하는 것이 아니라 그 속에 들어 있는 복합적인 종합성을 포함하고 있다...어떤 특정의 관점에 따라서 분석된 논리를 하나로 통합시켜 분석적 도구로 정리한 것이 바로 이 넘형이다(Weber, 1949 :90).

2) 중국관료제는 중국의 오랜 역사와 문화 속에서 중요한 위치를 차지하고 있을 뿐만 아니라 다른 나라에도 광범위하게 영향을 미쳤다. 대부분의 아시아의 정치체제들은 중국의 관료조직을 모방했다. 예를 들어 일본의 관리는 이른바 친임·척임·진임·관임으로 불리는 4계급으로 구분되어 있는데 이것은 당제의 제수·진수·지수·판보를 본뜬 것이다.

종 방법, 절차 및 실시의 체계와 관계이다(曾繁正, 1998 : 43).

중국에서 국가간부라는 개념은 매우 광범위하다. 즉, 수직적으로는 국가주석에서부터 일선단위의 사무원 까지를 말하고, 수평적으로는 당원, 단체, 대중조직, 기술자, 연구원, 교사, 문화, 위생, 교육부문의 직원 까지를 모두 포함한다. 통상적으로 공공관료의 범위는 당기관원, 국가공무원, 국가기관원, 대중단체인원, 사업단위인원, 국영기업 관리인원 등이 있다(陸國泰, 1998 : 31-34). 이에 해당되는 인원은 대략 4,000 만명 정도이다. 그러나 관료제 개혁 이후 중국정부는 《國家公務員暫行條例》를 제정하면서 국가공무원의 범위를 중앙과 지방정부에서 근무하는 자로 제한하였고, 이에 따라서 국가공무원은 현재 420만 정도에 이른다.

중국 관료제의 조직관리 원칙은 ‘4項堅持’, ‘解放思想’, ‘實事求是’, ‘幹部四化’, ‘黨管幹部’의 공통적인 원칙이 있다. 새로운 관료제는 이와 같은 기본적인 원칙과 더불어 다양한 모델을 다양한 기관에 적용하는 것을 특징으로 하고 있다. 다시 말해서, 직업성, 전문성, 인재 제일주의를 확보하기 위하여 경쟁, 조직혁신, 동기부여, 실적주의 등의 원칙들이 적용되고 있는데, 이러한 원칙들을 도입하여 관료제의 개혁을 추진하고 있고, 최종적으로 공무원제도의 확립을 궁극적인 목적으로 하고 있다.

중국의 관료선발 조직으로는 공무원 인원수를 결정하는 중앙당의 조직부, 그리고 이를 집행하는 국무원의 인사부가 있고, 지방정부는 중앙당의 조직부와 국무원의 인사부의 결정을 집행하는 인사기구(국 또는 청)가 있다. 1982년 중앙 12차대회에서 통과된 《中國共產黨章》에 따르면, 중국의 관료선발의 원칙과 방침은 ‘幹部四化’를 그 표준으로 삼고 있다(이재호, 2003).

2. 중국 국가공무원제도의 내용과 특징

중국 관료제의 개혁에 있어 가장 큰 의의는 국가공무원제도가 도입된 점에 있다. 이는 중국학자들도 이 점에 있어 대체로 동의하고 있는데(石文邨/週清潤/李如海, 1990 : 3-7), 다시 말해서, 관료제 개혁의 최종적인 목표는 《公務員法》 제정을 통한 공무원제도의 확립이라고 할 수 있다.

중국의 공무원제도는 1984년 8월에 중앙서기처가 개최한 회의에서 초안을 잡고,

1987년 당의 13차 대표대회의 업무보고와 지방정부 및 유관부문의 의견을 거쳐 구체화되었다(週大仁, 1995 : 28-29). 1989년에 심계서, 해관총서, 국가통계국, 국가환경보호국, 국가세무국, 국가건재국의 국무원 6개 부서에서 시범적으로 공무원제도를 실시하였으며, 1990년에는 하얼빈과 심천시에서 시범적으로 운영되었다(趙東宛, 1994 : 65). 최종적으로 중국의 《國家公務員暫行條例》는 1993년 4월 24일에 국무원 제2차 회의에서 통과되어, 그 해 8월 19일 정식 반포를 거쳐서 1993년 10월 1일부터 시행되었다.

중국 공무원제도의 목표는 법률의 제정, 법률에 따른 과학적 직위분류 관리, 공무원의 생산성을 향상시키고, 행정의 과학화·법제화로 부정행위를 방지하려는데 있다(週大仁, 1994 : 2-12). 즉, 국가공무원 제도는 첫째, 사회주의 시장경제 체제 건립과 지속적인 경제발전 요구, 둘째, 정치체제의 개혁 셋째, 사회발전, 민주화, 효율행정을 이루려는데 의의를 갖는다. 《國家公務員暫行條例》(이하 약칭 條例)는 전체 18장 88조로 이루어져 있다. 이 《條例》는 총칙, 공무원의 권리와 의무, 공무원의 직위분류, 공무원의 발생과 변경, 공무원의 소멸과 공무원의 관리와 감독 등으로 구성되어 있다.

1) 공무원의 직위분류

직위분류 제도는 국가공무원 제도의 기초로서 국가공무원의 채용·평정·교육훈련·승진·승급의 기준이 되는 제도이다. 중국의 직위분류는 직위분류제와 계급제를 결합한 요소를 갖고 있다(浦興祖, 1999 : 451). 즉, 직위분류제를 기초로 하여 계급제를 혼합하는 방식을 취하고 있다. 이는 과거 계급제로부터 직위분류제로 전화되는 과도기적 성격을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

중국학자들은 대체로 중국의 영도직무와 비영도직무를 정무직과 업무직으로 구분하여 사용하는데, 정무직은 헌법과 조직법에 따라 임기제를 실시하며, 일반대중의 감독을 받는다. 일반직 공무원은 《條例》에 의해 관리되고, 시험에 따라서 임용되며, 법에 의하지 않고 면직·퇴직되지 않는다(張永挑, 1998 : 317-318). 중국의 직위분류는 크게 2개 직문(職門)으로 구분되며, 그 아래 33개 직조(職組)와 138개의 직계(職系)가 있다. 그 중 행정집행 직문은 25개 직조, 115개 직계가 있으며, 전문기술 직문은 8개 직조와 23개 직계가 있다. 이와 더불어 정치사상 업무직계와 생활서비스 관리직계라는 특별직계가 있다(鳥東峰·覃正愛, 1993 : 58).

2) 국가공무원 관계의 발생(채용과정)

국가공무원 관계의 발생은 채용과정이라 할 수 있는데, 공무원 발생은 ① 공무원의 고시임용의 대상, ② 공무원채용 주관기관, ③ 채용과정, ④ 임면 방식 등을 포함하고 있다(제4장).

임용에 있어 영도직 관료는 각급 당조직과 조직부가 관리하며, 비영도직만 각급 정부의 인사부문이 관리하고 있다. 즉, 黨管幹部의 원칙이 적용되고 있어 시험은 15급 중 6개 급의 비영도직무의 주임과원 이하만을 대상으로 하고 있으며, 이에 대해서만 인사부가 시험을 주관하고 있다.

시험절차는 보통 매년 11월 서류전형을 거쳐서 12월 인사부가 주관하는 통합시험을 본다. 시험은 A급(일반직)과 B급(기술직)으로 분류하여 실시한다. 시험과목은 <公共知識基礎>, <行政職業能力傾嚮測驗>을 공통으로 하며, 일반직만 <申論>을 본다. <申論>은 사례분석에 관한 측정으로서 2001년에 새롭게 시험과목으로 추가되었다. 1차 시험은 3배수 범위내에서 합격자를 확정한다. 면접은 각 부처의 개별면접으로 시간과 장소는 부처에 따라 정하며, 보통 1-2월에 실시하며, 3-4월에 최종합격자를 인사부가 주관하여 발표한다. 최근 중국 공무원 채용에 있어 두드러진 특징은 첫째, 공개고시제(자격시험, 개방형 임용제), 경쟁보직제도(競爭上崗制) 그리고 사법기관, 국영기업체 등에서 공무원으로 전직하는 등 다원적 방식을 채용하고 있다. 둘째, 지역간의 한계를 타파하여 과거 호적제도로 인한 타지역 우수인재를 유치할 수 없는 문제점을 해결하였다. 셋째, 중국은 채용과정에 있어 소수민족에 대한 보호규정을 두고 있으며, 서류심사가 비교적 엄격하다. 비록 서방의 관리시스템을 실시하고 있으나 서류심사를 강화하여 출신성분을 구체적으로 검토하고 있다.

3) 국가공무원 관계의 변경

공무원관계의 변경은 공무원이 직위상 일정한 직책을 이해하는 공무원에 대한 관리를 의미하며, 여기에는 대체로 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. ① 공무원의 근무평정과 상벌(제5장, 제6장, 제7장), ② 승진과 임면(제8장, 제9장), ③ 공무원 교육훈련(제10장), ④ 교류와 회피(제11장, 제12장), ⑤ 공무원의 봉급, 보험과 복리(제13장).

국가공무원관계 변경에 있어 가장 뚜렷한 특징으로는 근무평정제도의 재수립, 한국의 순환보직(rotation)제도와 같은 인사교류 제도의 도입, 회피제도를 들 수 있다. 특히, 회피제도는 부패방지를 위한 수단으로 도입되었는데, 과거에는 정실주의적인 요소가 매우 강해 같은 부서에 학벌·지역·인척에 의해 선발되는 인원이 매우 많았다. 국가공무원이 부부, 직계 존비속, 3대 이내 방계혈족 등 친인척관계에 있을 경우, 동일 기관내, 직접 예속관계에 있는 기관장 아래나 상 하급 지도관계에서 직무를 담임하지 못하도록 하고 있다. 또한, 그 중 한쪽이 감찰·인사·재무부서 등에 근무할 때는 그와 인척관계에 있는 자는 그 담당부서에서 업무를 담당하지 못하도록 하고 있다(何文芳, 1997 : 7).

4) 국가공무원관계의 소멸

공무원관계의 소멸은 공직을 떠나는 것으로서 중국 공무원제도의 가장 큰 의의를 갖고 있다. 노멘클라투라 제도에서는 퇴임규정이 없었기 때문에 자연적인 세대교체가 이루어질 수 없어 조직이 정체되는 현상을 초래하였다. 공무원관계의 소멸은 ① 공무원의 사직과 사퇴(제14장), ② 공무원의 퇴직(제15장) 내용을 포함하고 있다.

사퇴제도의 도입은 중국 공무원의 세대교체와 더불어 고학력의 공무원이 확대되는데 커다란 공헌을 하고 있다.

Ⅲ. 중국 경찰공무원 제도의 주요 내용과 특징

관료제에서 인사기능은 “조직의 인적 자원에 관련된 총체성”으로서 정의되고 있다(O. Glenn Stahl, 1971 : 16). 경찰 인사관리의 목적은 자질이 있는 인적 자원을 찾아내고, 그 기관의 이용 가능한 자원 속에서 모든 적절한 기법을 적용하여 최대한의 효과성을 획득하는 것이다. 따라서, 경찰 인사관리는 경찰조직의 목적을 달성하는데 필요한 인적 자원을 효율적으로 활용하는 기술 또는 체제이다(박동균·배철효, 2004). 인사관리는 직원의 업적 및 조정, 생산성의 향상 뿐만 아니라 경찰관의 모집, 선발, 교육훈련, 보수, 승진, 퇴직관리, 그리고 복리후생 등을 다룬다(이황우, 2000 : 222).

1. 중국경찰제도의 발생(채용)

중국경찰의 임용에 있어서 가장 핵심이 되는 법률은 《國家公務員暫行條例》이다. 《人民警察法》의 규정과 유관규정 등이 중국경찰 임용의 법적 토대가 된다. 《人民警察法》 제27조 규정에 따르면 “인민경찰의 임용은 반드시 국가규정의 공개시험, 엄격한 평가를 거쳐, 우수한 자를 선발한다”고 규정하고 있다. 《人民警察法》 제26조 규정에 의하면, 중국 인민경찰이 갖추어야 할 채용조건으로는 ① 만 18세 이상의 중국국민 ② 중화인민공화국 헌법을 지킬 수 있는 자, ③ 우수한 정치·업무소질·품행을 갖춘 자, ④ 신체건강한 자, ⑤ 고등학교 이상의 학력 수준 ⑥ 인민경찰 업무에 종사하기를 원하는 자이다.

중국의 공개시험에 의한 채용제도는 1993년에 인사부가 발표한 《國家公務員暫行條例》에 근거하여, 인사부와 공안부가 공동으로 반포한 《關於按照吸收錄用幹部程序錄用人民警察的通知》에 전문적으로 인민경찰 채용과정에 대한 규정을 두고 있다. 그러나 실제에 있어서 이 제도는 인민경찰 뿐만 아니라 국가공무원 채용에 있어 매우 제한적으로 운용되고 있다. 이는 전면적 실사가 아닌 제한적 실시로서, 대체적으로 과거의 임명제, 위임제, 추천제가 주를 이루고 있다.

2. 중국경찰제도의 변경

1) 중국경찰의 평가제도

중국경찰의 평가제도는 《國家公務員暫行條例》의 규정에 근거로 하여 인민경찰의 정치사상, 직업관, 업무능력, 업무태도 등에 대한 평가를 진행하여, 그들의 포상·징계·교육·훈련·사퇴 및 직무·직급 그리고 급료를 조정하는 근거로 삼는다. 이 평가제도는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 첫째, 평가제도 채용·전근·상벌·교육훈련·진급 등 다양한 방면에 적용함을 목적으로 한다. 둘째, 평가의 주체로는 공안기관의 정치부이며, 객체는 평가대상인 인민경찰이 된다. 셋째, 평가의 형식으로 평시평가와 정기평가가 있다. 넷째, 인사관리의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 과학적 방법과 절차에 따라 평가를 진행한다. 다섯째, 평가의 내용으로는 “德(도덕), 能(능력),

勤(근면), 績(실적)” 등이 있다.

2) 교육훈련제도

교육훈련은 공무원의 능력을 향상시키려는 것으로서 공무원의 능력발전을 위해 직무수행에 필요한 지식과 기술의 습득 및 가치관, 태도의 발전적 변화를 기하고자 하는 인사기능을 말한다(이영남·신현기, 2003 : 184).

중국은 건축 초기에 중앙정부에 중앙공안간부학교를 설립하였고, 그 후 전국 각지에 공안학교를 설립하였다. 교육훈련의 임무는 해방지역 경찰간부들에 대한 훈련으로서 그 주요 목적은 사회주의 정권의 안정화와 공고화였다. 교육방식은 순환 훈련제를 실시하였으며, 정치교육, 기술교육, 일부분의 직업교육 등의 내용을 포함하였다. 현재 경찰학교는 200 여개가 있으며, 그 중 대학 이상의 고등교육기관인 29개, 중등경찰학교가 83개, 교육훈련 중심기관이 100 여개가 있다.

교육훈련에 관한 제도화는 1984년 10월 “전국 경찰간부 교육훈련 6개년계획(1985-1990)(全國培訓公安干警6年計劃)”이 시행되면서 시작되었고, 《人民警察法》과 《警銜條例》 등에 교육훈련에 관한 내용이 포함되었다.

중국경찰의 교육훈련 제도는 당성과 규범교육 및 임용의 결합, 중신교육, 실용성을 강조한다. 훈련제도는 대체로 초임교육, 진급 자에 대한 교육, 전문업무에 대한 교육, 지식교육으로 분류할 수 있다.

먼저 초임교육은 경찰에 처음으로 임관된 자들에 대한 훈련으로서, 경찰의 기초적인 이론지식과 기본업무, 경찰직업의 도덕 등의 교육시키며, 교육시간은 500여 시간이며, 그 중 정치이론과 지식교육이 25%, 경찰업무 기초지식 45%, 법률지식 15%, 체력훈련 15%로 구성되어 있다. 또한, 진급자 교육은 승진 자에 대한 교육으로 교육시간은 160 시간이며, 정치이론 25%, 공안실용법학 35%, 경찰관리와 경찰영도이론에 대한 지식 30%, 경찰업무강좌 10%로 구성된다.

전문업무에 대한 교육은 두개 부문으로 나뉘어 진다. 먼저, 정치보위, 치안, 형사사건에 있어 조사, 예심 등과 관련된 부서교육으로서 교육시간은 240시간이며, 정치이론 10%, 경찰실용법학 15%, 경찰관리와 영도업무 10%, 전문업무과정 40%, 경찰업무강좌 25%, 기타 전문교육부문은 160 시간 교육을 받는다.

지식교육은 사회발전에 따른 경제사회의 변화에 따른 새로운 이론의 습득과 과학기술 발전에 따른 첨단장비 교육 등을 받는데, 교육시간은 매우 짧은 편이다.

3) 직무제도

현재 중국경찰의 직무체제는 국가공무원의 직무체제에 근거하고 있다. 이는 인민경찰, 인민법원, 인민검찰원의 사법경찰 등 공안기관, 국가안전기관, 감옥, 노동교양관리기관 등이 모두 국가공무원에 속하기 때문이다.

국가공무원잠행조례 제8조 규정에 의하면, 국가행정기관은 직위분류에 의거하여 국가공무원의 직무와 계급을 규정하고 있다. 제9조와 제10조 규정에 의하면, 국가공무원의 직무는 영도직무와 비영도직무로 분류된다. 그 중에서 영도직무는 국무원총리, 국무원부총리, 부급정직, 성급정직, 부급부직, 성급부직, 사급정직, 청급정직, 사급부직, 청급부직, 처급정직, 현급정직, 처급부직, 현급부직, 과급정직, 향급정직, 과급부직, 향급부직이 이에 해당한다. 비영도직무는 판사원(辦事員), 과원, 부주임과원, 주임과원, 보조조사연구원(助理調研員), 조사연구원(調研員), 보조순시원, 순시원 등이다.

현재 중국 인민경찰의 직무서열은 이를 근거로 하여, 부장, 부부장, 사, 국, 청장, 부사, 부국, 부청장, 처장, 부처장, 과원, 부과원으로 되어 있다. 비영도직무는 순시원, 보조순시원, 조사연구원, 보조조사연구원, 주임과원, 부주임과원, 과원, 판사원(辦事員)이 있다. 인민경찰총대 또는 지대중에는 총대장, 지대장, 부지대장, 대대장, 부대장, 중대장, 부중대장 등의 직무가 있다. 간수소, 구류소는 정, 부소장이 설치되어 있으며, 감옥은 감옥장, 부감옥장이 있다. 노동교양관리소는 소장, 부소장이 설치되어 있다. 인민경찰조직 중 정치업무기구는 정치부주임, 부주임, 정위, 부정위, 교도원, 부교도원, 지도원, 부지도원 등이 있다(박동균·이재호, 2001).

4) 경함제도

(1) 중국경찰의 직함 및 계급제도

경찰직함이란 “인민경찰등급의 구분, 인민경찰 신분의 칭호이며, 국가가 인민경찰에게 수여한 명예이다”라고 정의한다. 중국의 경찰직함은 1992년 7월 제7차 전국인민대표회의 상무회의 제26차 회의에서 《中華人民共和國人民警察警銜條例》를 통과시켜 정

식으로 제도화되었다. 《警銜條例》는 총 6장 26조로 구성되어 있으며 경함제도 실행의 기본원칙, 경함의 범위, 경함등급의 설치, 경함의 수여, 경함수여의 심판권한, 경함의 진급, 유급, 강급, 취소 등의 내용을 규정하고 있다. 《警銜條例》는 1992년 9월 국무원에 의해 《公安部評定授予人民警察警銜實施辦法》으로 변경되었고, 최종적으로 《人民警察警銜標志式樣和佩帶辦法》으로 반포되었다(愈定海·鄭曉·蘇同興, 1997 : 101).

(2) 경함제도의 주요 내용

범위는 인민경찰에 편제되어 있는 인원이라고 할 수 있다. 즉, 각급공안부문(공안부문이 철도, 교통, 민항, 임업부문에 설치한 공안기구를 포함), 국가안전부문과 감옥, 교정직 중 각종 계획지휘, 사업부에 종사하는 인민경찰, 각급 인민법원, 인민검찰원의 사법경찰, 경찰전문기술 단위, 경찰학교, 경찰 신문, 경찰병원 중 인민경찰 직무를 담당하는 인원이 이에 속한다(愈定海·鄭曉·蘇同興, 1997 : 101-105).

① 경함등급(경찰계급)의 설치 : 경함등급의 설치는 경함제도의 핵심으로서 《警銜條例》 7조에 의하면, 인민 경찰은 5등 13급으로 구성된다.

1. 총경감 : 부총경감
2. 경감 : 1급, 2급, 3급
3. 경독 : 1급, 2급, 3급
4. 경사 : 1급, 2급, 3급
5. 경원 : 1급, 2급, 3급

이러한 중국 공무원의 등급제도나 군의 계급제도와 차이가 있다. 이 등급의 설치는 중국의 각급 경관의 비율에 따라서 확정하였다. 경감은 고급경관이며, 경독은 중급경관, 경사와 경원은 초급경관이라 할 수 있다.

② 경찰직무등급편제 및 경함

《경함조례》 제7조에 의하면, 인민경찰은 경찰직무등급편제 및 경함제를 실행한다고 규정하고 있다. 휴직과 퇴직 시는 그 직급에 관한 표지 및 증서 등을 본인이 보관할

수 있다. 단, 달고 다닐 수 없다. 사직과 사퇴시에는 그 표지 등을 반납한다. 강직은 두 가지 경우가 있는데, 직무편제의 변화로 그 직이 없어져 그 아래의 직무를 담당하는 경우와 기율위반으로 인해 직급이 떨어지는 경우가 그것이다. 경찰계급의 취소는 법정 판결을 받을 때, 경찰직과 당적 일체를 박탈당한다.

③ 승진제도

승진은 하위직급에서 상위직급으로의 또는 하위계급에서 상위계급으로의 수직적인 상승이동을 말한다. 중국경찰의 승진은 대체로 3-4년에 한번씩 정기적으로 이루어진다. 즉 2급 경원부터 1급 경사까지는 진급연한이 3년이며, 1급 경사부터 1급 경독까지는 4년으로 규정하고 있다. 진급연령이 된 자는 심사를 거쳐서 승진시킨다. 단, 진급기한이 되지 않은 자 중에서도 직무능력이 뛰어나거나 공적이 있는 자는 조기 진급할 수 있다.

1급 경독 이상의 경관은 고급경찰간부는 연령에 따른 승진이 아닌 각종 정치성향과 실적을 평가하여 우수한 자를 선발하여 승진시키도록 하고 있다.

④ 임명비준 권한

《경합조례》는 각 직급 임명안에 대한 규정을 두고 있는데, 총경감(치안총감), 부총경감(치안정감), 1급경감(치안감), 2급경감(경무관)의 임명은 국무원 총리가 3급 경감(총경), 경독은 공안부부장, 경사는 성, 자치구, 직할시 공안청(국)장이 경원은 성, 자치구, 직할시 공안청(국) 정치부주임이 비준 수여한다. 또한, 공안부기관 및 그 직속기구의 경사, 경원은 공안부 정치부주임이 임명권한을 갖는다.

5) 포상 및 징계제도

중국경찰에 대한 포상 및 징계는 《공안기관인민경찰징벌방법》에 구체적으로 규정되어 있다. 경찰법 31조에 의하면, 중국의 포상제도는 가장(嘉獎), 3등장(3等獎), 2등장(2等獎), 1등장(1等獎), 영예칭호(榮譽稱號)로 나뉜다.

징계제도는 행정처분(行政處分)과 경기처분(警紀處分)으로 분류된다. 행정처분은 국가가 행정기관의 행정법규의 위반행위자에 대한 처벌로서, 경고(警告), 기과(記過), 기

대과(記大過), 강급(降級), 면직(撤指), 해직(開除) 등 6종류가 있다(박동균·이재호, 2001).

6) 복리후생제도

경찰의 업무는 돌발성, 시급성, 직접성, 위험성 등의 특수한 요소를 지니고 있어 신체적인 위험을 감수해야 하는 활동을 많이 포함하는 것이기 때문에, 일반 공무원의 경우와는 달리 건강한 신체, 강인한 정신력이 필수적이다(이영남·신현기, 2003 : 58). 이와 같은 위험한 업무의 성격상 경찰의 복리후생은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

중국 공무원의 복리후생은 중국의 사회경제 발전과 밀접한 연관을 맺고 있다. 즉, 과거 사회주의 경제 체제 하에서 국가가 모든 것을 보장해 주는 방식에서 개인, 기관, 국가가 일정액을 출연한 기금을 통해 운영하는 방식으로 변경되었다.

중국 공무원이 향유하는 보험은 출산보험, 양로보험, 의료보험, 상해보험, 장해보험, 사망보험의 6가지 종류가 있다. 이 중에서 여성에게 주어지는 것이 출산보험제도이다. 이것은 국가가 여성공무원에 대하여 임신기간에 물질보조와 휴식기간을 주는 것이다. 그것은 의료서비스, 출산휴가, 임금을 포함한다(胡樂亭, 2000 : 153-162).

이와 같은 보험을 통한 보장 이외에 사회복지 후생제도가 있다(浦興祖, 1999 : 477-481).

① 생활복리시설 : 국가기관 내부에 공무원을 위하여 생활편리를 제공하는 것으로 가사노동력의 경감, 식당, 기숙사, 목욕탕, 주택, 탁아소, 유치원, 요양원, 이발소 등이 이 시설에 포함된다.

② 문화복지 : 공무원 문화소질 제고와 여가생활, 체력증진을 위해서 열람실, 도서관, 문화관, 사교클럽, 수영장, 체육관 등의 시설을 제공한다.

③ 복리성 보조금 : 특정 상황 하에서 공무원의 기본 생활을 보장하기 위해서 물질적 보조금을 지급한다. 차량수리비, 귀성비, 가족의료비, 동계 난방비, 책값, 신문구독료, 이발비용, 식비, 청량음료수비, 탁아소 비용, 월세 비용 등이 있다.

④ 생활이 곤란한 공무원에게 정기적, 임시적 보조, 생활곤란비, 자녀교육비 등이 있다.

⑤ 연·월차 휴가 요양, 귀성휴가, 혼인, 사무휴가, 장례휴가, 생리휴가 등의 휴가제

도가 있다.

3. 중국경찰제도의 소멸

사회주의 국가인 중국에서 가장 문제가 되었던 것은 공무원과 국영기업에 대한 종신고용제의 개혁이었다. 등소평의 개혁·개방 이후 이러한 종신고용제에 대한 철폐를 핵심으로 하는 국가기구개혁이 진행된다. 중국경찰에 있어 종신고용제에 철폐에 대한 규정으로는 《關於公安機關辭退公安干警的規定》 1996년 8월 15일 공안부와 인사부가 공포한 《公安機關人民警察辭退辦法》에서 사직·사퇴의 조건, 범위, 절차, 결과 등 비교적 상세하게 규정하고 있다(劉鍵 主編, 214-222).

1) 사직·사퇴제도

경찰사직의 조건으로는 《公務員暫行條例》에 근거하여, 인민경찰은 첫째, 근무연한이 최소업무연한을 넘기지 못한 자는 사직할 수 없다. 둘째, 특수직무상의 인민경찰은 임의로 사직할 수 없도록 규정하고 있다. 셋째, 국가검찰기관 및 행정기관조사가 진행될 때, 넷째, 중대과실로 행정기율처분을 받았을 때, 다섯째, 업무처리가 완료되지 않았을 때 등이다.

사직의 절차는 본인이 신청하여 공안기관의 심사·비준을 거쳐 최종적으로 처리된다. 사직은 직무·경찰신분상실의 효력이 발생한다.

사퇴조건은 인민경찰에 부적합한 자, 2년간 보직을 받지 못한 자, 능력부족, 무단결근, 업무능력상실, 임신 등 여러 가지 원인이 있다. 사퇴의 절차는 임면기관에 신청하여 임면기관의 인사부가 평가하여, 임면기관의 비준을 거쳐서 30일내 사퇴 처리된다. 사퇴 역시 직무·경찰신분의 효력을 상실한다. 단, 사직과는 달리 실업보험과 재취업에 관한 여러 가지 혜택을 받는다(박동균·이재호, 2001).

2) 퇴직제도

중국의 종신 고용제의 철폐는 바로 퇴직제도와 관련된다. 등소평의 개혁은 “간부인사제도”로부터 시작되었고, 간부인사 제도개혁의 핵심은 퇴직제도였다. 즉, “幹部4化”

의 실현을 위해 가장 먼저 해야 했던 일은 노령화된 공무원에 대한 젊은 피의 수혈이 필요하였다.

중국 공무원의 퇴직연령은 남자 60세, 여자 55세로서 《國家公務員暫行條例》에 규정하고 있다. 그 이외에 자원퇴직으로 남자 55세, 여자 50세에 근무연한이 20년이 된 자, 또는 근무연한이 30년이 된 자 역시 퇴직하도록 규정하고 있다. 퇴직 이후 인민경찰은 정치상으로 《老幹部離休榮譽證》에 따라 퇴직시의 직위에 맞는 각종 사회, 정치대우를 받으며, 양로보험과 경합수당 등의 혜택을 받는다.

VI. 결 론 - 중국 관료제의 전망과 시사점

중국 역사는 관료들을 위해 관료들의 손으로 쓰여진 관료제사(官僚制史)라고 할 수도 있다. 중국 관료제는 2000년 이상의 부단한 역사를 가지고 있을 뿐만 아니라 중국 정치사에서 차지하는 비중도 그만큼 크며, 또한 지금까지 세계 각 국가들에 미친 영향도 간과할 수 없다. 이러한 중국의 관료제는 최근 중국정부의 개혁개방 이래 괄목할 만한 개혁을 이루었다. 그럼에도 불구하고, 개혁과정 속에서 여러 가지 문제점들이 노출되었다.

차이저민(蔡澤民, 2001 : 11-140)에 따르면, 중국 관료제가 나갈 방향으로 여덟 가지를 제시하고 있다. 즉, 어떻게 세계적 조류에 따를 것인가? 어떻게 중국특색을 유지할 것인가? 어떻게 당관간부의 원칙을 유지할 것인가? 어떻게 제도의 탄력성을 구축할 것인가? 어떻게 공공서비스를 향상시킬 것인가? 어떻게 관료들의 전문화를 추진할 것인가? 어떻게 감독할 것인가? 어떻게 법제화를 이룩할 것인가? 또한, 따주옌(待組言, 2001: 6-7)에 따르면, 선발의 민주화, 교류의 규범화, 실적의 계량화, 인력 자원의 데이터 베이스화를 중국관료제가 추진해 나갈 방향이라고 한다.

2000년 8월에 국무원이 반포한 《深化幹部人事制度改革綱要》(약칭 《綱要》)는 2001년에서 2010년까지의 중국 관료제의 미래방향을 보여주는 청사진을 제시하고 있다. 이 방안은 기본목표와 원칙, 당정관료제도 개혁, 국유기업 관료제 개혁, 사업단위 관료제 개혁, 추진에서 요구되는 조건 등의 내용이 담겨져 있다.

《綱要》는 중국특색의 사회주의 경제, 정치, 문화를 확립하기에 적합한 관료제를

건립하고, 3개 대표의 요구에 부합하는 우수한 인재를 확보할 수 있는 제도를 보장하는 것을 핵심으로 하여 ① 탄력적인 인재선발, ② 관료인사 업무의 거시적·체계적 관리제도 확립, ③ 당정기관, 국유기업, 사업단위의 특징에 따른 인사관리 제도 완성, ④ 법치주의 확립과 그를 통한 부패방지, ⑤ 우수인재 개발을 기본목표로 하고 있다.

중국 관료제는 젊은 인재의 등용과 직무종신제 철폐를 통한 관료들의 세대교체에 성공하였다. 또한, 관리권한의 위임 활성화, 공무원제도 건립, 인사교류제도의 확대, 서방의 과학적 관리방식의 운용, 관리감독의 강화라는 성과를 이루어 냈다. 특히, 인사행정에 있어서는 직위분류제, 개방형 임용제, 경쟁보직제의 도입, 근무평가의 재수립, 교류제도의 확대와 회피제도의 도입, 사퇴제도와 청렴규정의 신설 등 혁명적 개혁을 진행 중에 있다. 그럼에도 불구하고, 중국의 관료제는 여러 가지 한계성을 보여주고 있다. 공무원제도는 법적으로 아직까지 조례에 불과하다는 한계가 있다. 즉, 《公務員法》으로 완전한 정착이 요구되어 진다. 또한, 제도운영에서 앞서 제시한 여러 문제점을 노출하고 있는데, 이를 어떻게 해결한 것인가 하는 문제에 직면해 있다.

또한, 중국은 제도도입에 있어 추진까지 그 속도가 매우 느린 특징을 갖고 있다. 이는 과거 중국이 '대약진운동'과 '문화대혁명' 등 일련의 활동이 모두 전면적으로 실시되면서 파생되었던 오류들을 시정하기 위한 교육책이었다. 따라서, 중국 관료제의 개혁 속도는 경제와 정치체제의 속도와 밀접한 연관을 맺으며 추진될 것으로 예상된다.

본 연구에서는 중국 관료제의 기본 틀 아래에서 공권력의 핵심이라고 할 수 있는 중국경찰 공무원제도에 대하여 분석하였다. 중국경찰은 한국 경찰조직과는 기본적 이념에 있어 많은 차이점을 가지고 있으며, 조직과 지휘체계에 있어서도 현격한 상이점을 발견할 수 있다. 그 중에서도 경찰조직인 과도한 권한으로 여러 가지 형태의 부작용을 발생시키고 있다.

그러나, 1990년대에 들어서면서 중국은 법률에 의거한 경찰행정을 강조하고 있다. 따라서, 경찰의 법집행에 있어서도 각종 규정과 합법적인 절차에 따른 공무수행을 요구하고 있다. 최근 중국 법학계에서는 경찰의 피의자에 대한 미란다 원칙의 적용에 대한 논의가 진행되고 있는데, 이는 중국경찰에 의한 무차별적 폭력으로부터 피의자의 인권 보호와 밀접한 연관을 맺고 있다.

또한, 중국경찰의 역할도 시장경제로의 전환과 경제발전으로 인해 파생된 사회치안

에 중점을 두고 있다. 특히, 외지인에 의한 도시범죄의 해결과 더불어 매춘과의 전면적인 전쟁을 실시하고 있다. 외지인에 대한 도시범죄의 해결을 위해 중국경찰은 무허가 건물의 철거와 거주민에 대한 신분증 검사를 통한 강제 귀향조치를 통해서 가시적인 효과를 보고 있다. 특히, 중국경찰의 조직체제도 사회발전에 따라 정보화 부문이 강화되고 있다. 컴퓨터 온라인 상에서 발생하는 범죄예방, 외국의 무분별한 정보로부터의 정보통제, 국가기관 네트워크에 대한 보호 등이 한층 강화되고 있다. 또한, 각종 마약 사범의 증가로 인해 마약국의 기능이 확대되고 있다.

본 연구는 중국경찰 관료제를 이해하는데 있어 2차 자료인 문헌조사를 주로 활용하였다. 이는 아직 중국이 많이 공개되었다고는 하지만 아직까지는 폐쇄적인 사회로서 자료수집에 어려움이 많기 때문이다. 중국 행정학자들 스스로 표명한 것처럼 중국의 통계오류와 자료의 데이터 베이스가 미비하다는 점이 중국행정을 연구하는데 많은 어려움이 있다.

참 고 문 헌

- 박동균·이재호(2001). 중국 인민경찰에 대한 서설적 연구 - 조직관리를 중심으로. 「한국동북아논총」, 16. 한국동북아학회.
- 박동균·이재호(2004), 중국경찰의 조직구조와 제도적 특징, 「한국동북아논총」 32. 한국동북아학회.
- 박동균·배철효(2004), 「경찰인사관리론」, 서울: 남두도서.
- 이영남·신현기(2003), 「경찰인사관리론」, 서울: 법문사.
- 이재호(2003). 중국의 공무원 인사관리제도 「현대중국의 이해」, 서울: 한울아카데미.
- 이황우.(2000), 「경찰행정학」, 서울: 법문사.
- 최월화.(2000). 中國 官僚體制的 變遷과 改革戰略. 「한국행정연구」, 9(2).
- 愈定海, 鄭曉, 蘇同興 主編(1997), 「出所所長業務全書」, 紅旗出版社.
- 劉鍵 主編(1999), 「最新公安派出所所長工作全書」, 中國檢查出版社.
- 浦興組 主編(1999), 「中華人民共和國 政治制度」, 上海人民出版社.
- 胡樂亭(2000), 「社會保障概論」, 中國財政經濟出版社.
- 石文村/周清潤/李如海(1990), 「中國公務員制度概要」, 北京: 中國人民大學出版社.
- 陸國泰 編著(1998), 「人事管理學」, 北京: 中國人民大學出版社.
- 張永桃主編(1998), 「行政管理學」, 南京: 南京大學出版社.
- 趙東宛(1994), 「人事制度改革」, 北京: 中國人事出版社.
- 周大仁主編(1995), 「國家公務員制度通論」, 北京: 經濟科學出版社.
- 曾繁正等(1998), 「人事行政管理學」, 北京: 紅旗出版社.
- 浦興組主編(1999), 「中和人民共和國政治制度」, 上海: 上海人民出版社.
- 待組言(2001), 「對深化幹部人事制度改革的思考」, 「組織人事研究」 3.
- 蔡澤民(2001), 「入世」; 中國公務員制度面臨八大課題, 「中國公務員」 9.
- 何文芳(1996), 「三年三大步: 機制活力初現: 國家公務員制度推行三周年成效管窺」, 「中國公務員」 10.
- _____ (1997), 「我國國家公務員制度初步建立」, 「中國公務員」 9.
- Max Weber.(1949), The Methodology of the Social Sciences, ed. and trans. by

Edward A. Shills and Henry A. Finch. New York : Free Press.

O. Glenn Stahl.(1971), Public Personnel Administration, 6th ed. New York : Harper
& Row.

Abstract

The Vision and It's lesson of the Bureaucracy in China - With Emphasis on the Police Civil Service System

Park, Dong Kyun

China is an ancient country that has one of the oldest civilizations on earth. Since the end of 1970s, China has made her administrative and economic reform and opening up to the outside world. Now the administrative and economic reforms has scored great success with a series of important accomplishments.

China's peculiar political economy largely explained the changing reform initiatives over times. The problems confronting Chinese officials are markedly different from the West despite the fact that China and the West have engaged their efforts in undertaking administrative reforms in the last two decades or so.

The purpose of this study is to analyze the bureaucracy, especially the police civil service system in China. Core features of the institution of China's civil servant system is discussed in this study.

Key Word : China police, position classification system, police civil service system