

2010년 2월
석사학위 논문

중국공무원의 유인체계에 관한 연구

조선대학교 대학원

행정학과

왕 중 평

중국공무원의 유인체계에 관한 연구

A Study on Incentive System of Chinese Civil Servants

2010년 2월 25일

조선대학교 대학원

행정학과

왕 중 평

중국공무원의 유인체계에 관한 연구

지도교수 한 인 섭

이 논문을 행정학 석사학위신청 논문으로 제출함

2009년 10월

조선대학교 대학원

행 정 학 과

왕 중 평

왕중평의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 _____ (인)

위 원 조선대학교 교수 _____ (인)

위 원 조선대학교 교수 _____ (인)

2009년 11월

조선대학교 대학원

목 차

Abstract

제1장 서론	1
제1절 연구목적.....	1
제2절 연구 대상과 방법	2
1. 연구대상	2
2. 연구방법	3
제2장 이론적 배경	4
제1절 유인체계의 의의와 특징	4
1. 유인체계의 의의	4
2. 유인체계의 특징	6
제2절 정부조직의 특징과 유인체계	7
1. 정부조직의 특징	7
2. 정부조직의 유인체계	13
제3절 분석의 틀.....	16
1. 환경적 특징.....	16
2. 법적 및 제도적 특징	16
3. 조직적 특징.....	17
제3장 중국 정부조직과 공무원제도.....	20

제1절 중국공무원 제도의 특징.....	20
1. 환경적 특징.....	20
2. 법적 및 제도적 특징.....	25
3. 조직적 특징.....	28
제2절 중국 정부조직 및 인적자원관리.....	30
1. 중국 정부조직의 현황.....	30
2. 중국 공무원의 현황.....	35
3. 중국 인적자원관리의 주요 제도.....	41
제3절 중국 공무원의 유인체계현황.....	48
1. 금전적 유인체계.....	48
2. 비금전적 유인체계.....	49
제4장 중국 공무원의 유인체계 분석.....	52
제1절 중국 공무원 유인체계의 특징.....	52
1. 유인의 ‘불검용’ 특성.....	52
2. 권력과 책임의 불 대칭성.....	54
3. 정보 불 대칭성.....	54
4. 가치 취향의 특징.....	55
5. 유인방식 믿고 신뢰하는 특성.....	57
제2절 중국 공무원과 민간기업의 유인체계 비교.....	58
1. 공통점.....	58
2. 차이점.....	62
3. 중국공공조직 유인체계의 문제점.....	67

제5장 결론 및 개선방안	70
1. 결론.....	70
2. 개선방안.....	71
참고문헌	74

〈표 목차〉

<표2-1>정부조직과 민간부문의 차이.....	12
<표3-1>중국과 미국의 공무원제도의 차이.....	22
<표3-2>중국국무원의 구성부문.....	33
<표3-3>각 국가의 국가공무원과 인구총수의 비례.....	36
<표3-4>각 국가재정공양인원은 총인구에 있는 비례.....	37
<표3-5>공무원과 GDP의 비례를 계산함.....	38
<표3-6>재정공양인원과 GDP의 비례.....	39
<표3-7>중국정부의 직무순서 및 행정등급.....	40
<표4-1>정부조직과 민간기업의 유인체계의 가치 취향의 차이.....	56
<표4-2>직무만족도의 비교결과 정리(1998-2001).....	66

〈그림 목차〉

<그림2-1>동기의 기법.....	5
<그림2-2>유인체계에 관한 분석의 틀.....	19
<그림3-1>중국 공무원제도 발전정황.....	24
<그림3-2>중국의 국가기관 조직도.....	32
<그림3-3>중국공무원국 내부기구.....	34

Abstract

A Study on Incentive System of Chinese Civil Servants

Wang Zhongping

Advisor : Prof. Han In-Sub Ph. D.

Department of Public Administration,

Graduate School of Chosun University.

In western countries, many kinds of incentive theories have been widely used in private-corporations to raise worker's enthusiasm for working efficiency and encourage their potential originality. Whereas in public organizations, the characteristics of the organizations as well as the particularity of the management system on human resources cause the incentive issue to be ignored often, which directly make certain influences on working efficiency and expected goals. Therefore, in order to achieve goals effectively, it is significant to arouse civil servants' enthusiasm to work hard and well. Hence, the study on the special characteristics of public organizations and civil servants should be given high priority, which is the precondition of the establishment of the scientific civil service. After the implement of Reform and Open in China, China's public organizations have been undergoing many big revolutions and much development, which undoubtedly embodied the special characteristics of public organization on the points of politics, economy and laws. These characteristics directly determine the qualities and characters of Chinese Civil Service System, and also guarantee the working to encourage civil servants to abide by law.

Encouraging the incentive of the civil servants is the focus in the working of civil service management and also a process to arouse their enthusiasm to activity. In the process, if the results cannot be achieved to be fair, equal, overall and transparent, the goal of the administrative management is also

hard to accomplish. Therefore, in order to make good use of the civil servants incentive policy, it is better and necessary to learn the advantages when the policy applied on in the private corporations.

In Chapter IV, through the comparison on incentive system between the public organizations and private corporations, we can get that the incentive system is not only an important system in the management of human resources, but it is also a treasure to raise the public organizations' working efficiency. Thereafter, it is not hard to realize that there are both different and common points between the two organizations. Besides, through the analysis on the instances about workers in Personnel Department, we learn that there are shortcomings in the current incentive system on civil servants, such as, in the process of incentive, some unfair, unequal issues come out often with the problems such as ignoring development of workers' personality and formatting the old methods. With these problems, the work of the public organizations undoubtedly turns out to be going slowly and the working goal to be also unclear. In order to resolve these problems, a what-if analysis is arranged in Chapter V, which is to institute a kind of "flexible government structure," in which the incentive system on civil servants is restricted from out and in with the difference on the degrees. But the establishment of the model has to be carried on under systematic analysis and bold attempt based on new scientific angle of view and theories.

제1장 서론

제1절 연구목적

공공조직에서 유인의 문제는 관리의 기본문제로서 관리연구의 중요한 이슈이었다. 관리학, 경제학, 심리학, 행위학, 정치학, 제도경제학 등의 학과가 신속하게 발전함에 따라 현대유인이론은 돌파적인 성과를 거두었다. 이는 사람들을 격분하게 하는 현대관리이론과 실천의 최정단이 되었다. 서방국가에서 발전한 많은 유인이론은 민간기업에 광범위하게 응용되었으며 사람들의 노동적극성과 주동성을 높였으며 그들의 창조적인 정신을 자극하여 조직의 생산효율을 높였다. 그러나 공공조직은 자신의 성질, 관리메커니즘과 인력자원의 특수성 때문에 인력관리중의 유인문제는 장기적으로 사람들에 의해 소홀히 하여 공공조직의 효율과 조직목표를 실현하는데 큰 영향을 미쳤다. 의심할 여지가 없이 ‘유인’은 조직의 인력자원관리의 핵심이고 사람의 적극성을 자극하는 과정이다. 유인체계는 조직인력관리중의 큰 체계일 뿐만 아니라 조직효율과 활력을 높이는 하나의 보물이다.

중국은 규모 방대한 공무원 대우가 있는데, 중국공무원의 유인체계에 대한 연구를 통해서 알 수 있다. 중국공무원의 철저한 직업 정도가 비교적 낮고 근무 효과가 상대적 낮고 근무하려는 열성에 대해 동원하기가 부족한지는데, 지금 중국공무원에 대한 부족한 유인 문제를 존재하고 있다. 과학적 유인체계를 어떻게 구축하다, 공무원의 근무하는 적극성을 잘게 동원하다, 공무원의 내재의 근무 전재력을 발휘하는 것은 현재 직면하고 있는 중대적 과제이고 본 논문의 주요한 목적이기도 하다.

21세기, 인류사회는 이미 새로운 지식경제시대에 들어섰다. 지식이 시장에 들어섬에 따라 지식을 가지고 있는 인재도 일종의 특수한 상품으로서 시장에 들어섰다. 이걸 인력자원관리지위의 현저함을 초래하였다. 인력자원관리 정책에 대해서 유인은 이미 인력자원관리 작업을 잘할 수 있는 핵심문제로 되었다. 한 조직은 상당수의 인력자원이 부족하면 발전할 수 없다. 그러나 일정한 인력자원을 가지고 있다고 해서 그들의 잠재력과 주관능동성을 충분히 발휘할 수 없다면 조직의 생존과 발전은 중대한 도전에 맞서게 된다. 미국 인력자원관리 전문가의 조사에 의하면 시간당으로 일하는 노동자들은 자신의 20%~30%의 능력만 발휘하면 자기의 밥그릇을 챙

길 수 있다. 만약에 노동자들의 적극성, 창조성을 충분히 동원한다면 그 잠재력을 80%까지 발휘할 수 있다.¹⁾ 알수 있는바와 같이 조직이 일정한 수량의 인력자원을 갖고 있는 건 물론 중요하지만 어떤 식으로 인력자원의 주관능동성을 격발하는가가 훨씬 더 중요하다.²⁾ 공공조직의 복무와 효율이 낮자 어떤 식으로 그 자체에 지닌 인력자원우세를 발휘하는 것이 중대한 과제가 되었다. 글로벌 범위 내에서 새로운 공공관리운동의 흥행함에 따라 공공조직의 직능의 전변, 공공조직은 이미 전통적인 ‘운동선수’로부터 ‘심판원’으로 전변하였다.³⁾ 복무성 정부는 이미 각국 정부기관의 개혁의 목표로 되었다. 공공조직의 인력자원은 전국의 소질이 높은 인재가 모인 것으로서 이론상으로 말하면 조직의 목표와 만족스러운 복무를 제공하는 것을 완전히 실현할 수 있었다. 공공조직에는 많은 인재를 모았지만 생각과는 달리 공중들은 그들의 작업에 대하여 만족하지 않았다. 이런 불합리한 상황을 어떻게 해결할 것인가? 중국정부의 공무원 유인체계를 민간기업의 유인체계와 비교하여 중국정부의 공무원 관리에 대한 시사점을 제공하는데 본 연구의 목적이 있다.

제2절 연구 대상과 방법

1. 연구대상

본 연구의 범위 및 대상은 중국 공무원의 유인체계이다. 중국인적자원관리과 사회보장부는 2005년4월27일에는 통과한 《중국공무원법》은 중국 제1부 간부인사관리의 법률이다. 2005년에부터 중국공무원의 유인체계는 《중국공무원법》에 따라서 실시하기 시작하다. 본 논문의 연구의 연구범위는 후진타오 정부 현 공무원제도를 대상으로 하였다. 본 연구에서는 중앙정부 행정개혁을 주로 국무원의 기구 인적자원관리와 사회보장부개혁을 가리키며, 기구개혁은 중앙정부기구개혁을 의미한다. 중국 인적자원관리와 사회보장부문의 전신은 중국인사부이다. 사회주의시장경제의 발전 요구에 따라서 중국 인적자원관리와 사회보장부와 중국인사부가 전변 과정에서 많은 본질적 변화가 있다. 이 국가 직능 부문에 대한 전면적으로 중국공무원의

1) <http://www.mianfeilunwen.com/GongShang/Renliziyuan/40251.html>.

2) 白嘉. 《企業人力資源主管》[M] 北京: 經濟管理经济科学出版社, 1999, p43.

3) 黎民. 《公共管理學》[M] 北京: 高等教育出版社, 2003, p18.

유인체계를 연구하여 분석할 수 있다. 본 연구에서는 정부조직의 특징, 중국정부조직 및 공무원의 현황과 특징, 중국공무원의 유인체계의 특징을 중심으로 분석한다.

2. 연구방법

본 연구의 방법으로 문헌연구를 주로 하였다. 정부조직 및 공무원의 유인체계에 대한 현황과 특징을 분석하고 어느 문제점을 파악하고 이에 대한 제고방안을 모색하였다. 이 논문은 바로 국내외 수많은 학자들이 이 한 가지 문제의 연구에 대한 기초 상에서 귀납, 총결을 진행하였고 이론을 개요하였으며 동시에 구체적인 방안을 추상개괄하였다. 이것은 감성으로부터 이성, 구체로부터 추상의 인식과정이다. 이 사유과정을 통하여 일정한 범위내의 객관대상의 일정한 특징, 속성과 관계를 추상해내고 또 종합을 통하여 이런 특징, 속성과 관계를 이성적인 반응으로 귀납한다. 추리과정의 결과는 개념, 이론, 모형 등이다.

제2장 이론적 배경

제1절 유인체계의 의의와 특징

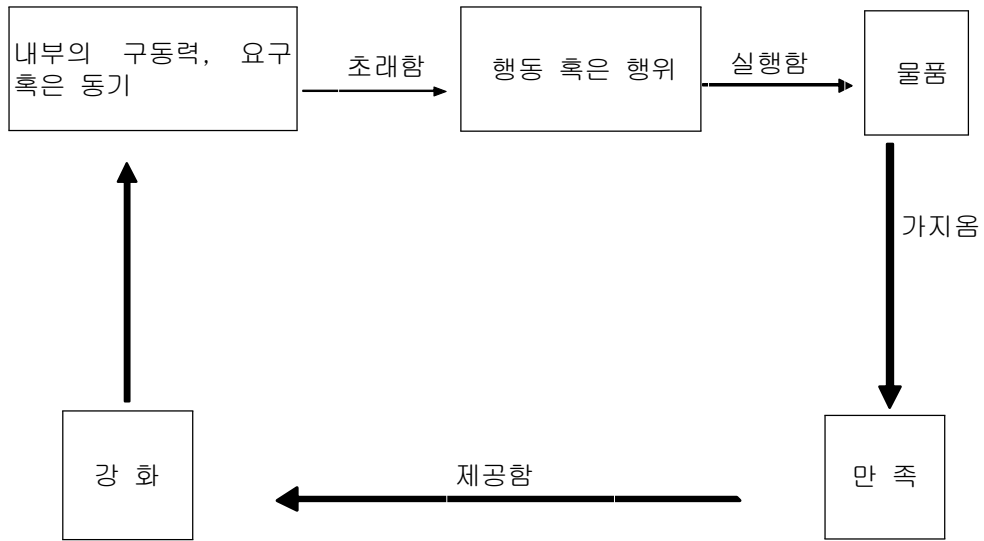
1. 유인체계의 의의

(1) 유인체계의 개념

인간의 욕구를 충족하게 하는 외부의 조건을 유인이라고 한다. 인간의 행동은 인차적으로 욕구에 의하여 야기되는 내의 자극에 대한 반응으로 나타낸다. 그러나 내부적 자극에 의하여 유발되는 행동의 방향을 결정지우는 요인은 외부적인 유인인 것이다. 먹고 살기 위하여 직장을 구해서 일해야 겠다는 동기는 인간의 공통된 생리적 욕구를 충족하기 위해 유발된 것이라고 하겠으나, 어떠한 직장을 택하느냐는 그 직장이 갖는 유인치에 의하여 결정될 것이며, 더욱 욕구를 충족하는 만족도는 그 유인가의 형태와 욕구와의 상호 작용하다는 것이다.⁴⁾

본 논문의 유인체계는 중국 정부조직 인사관리제도의 각도에서부터 분석 연구하는 것이다. 유인체계는 관리자 혹은 직원이 달성할 수 있을지는 예정 표준에 의거하여 대응한 상을 주는 것을 경정하는 방안이다. 현금상이 있고, 또 주식배당, 인체보험, 클럽회원지위, 단체오락 등을 포괄하다고 하다. 유인체계는 동기이론에 따라서 정의하는 것이다. <그림2-1>와 같다.

4) 尹雨坤. 「行政形态论」 서울: 法文社, 1993, p180.



<그림2-1> 동기의 기법⁵⁾

(2) 인적자원관리에 있어서 유인체계의 중요성

서방국가에서 발전한 많은 유인이론은 민간기업에 광범위하게 응용되었으며 사람들의 노동적극성과 주동성을 높였으며 그들의 창조적인 정신을 자극(刺激)하여 조직의 생산효율을 높였다. 공통의 조직목표는 공통의 가치관에서 기원되었다. 조직목표는 가치관의 결합일 뿐만 아니라 인원의 행위지도이다. 조직목표는 자석처럼 조직 인원의 개인목표를 끌어들이는다. 조직인원은 개인목표를 조정하고 포기하고 개인의 목표와 조직목표가 일치하게 해야만 유인체계가 제일 큰 효능을 발휘할 수 있다.

조직목표의 흡인력은 우선은 조직인원이 조직 관념을 인증하는 정도에 결정되었다. 인력자원관리 직책(조직인력자원의 효과 있는 배치의 실천)에 대해서 유인은

5) Paul Gauci. "A Dictionary of Business and Management." OxfordUniversity Press. 2006. *Encyclopedia.com*. 12 May. 2009
<http://www.encyclopedia.com>.<http://www.joe.org/joe/1996june/rb1.php>.

이미 인력자원관리 작업을 잘할 수 있는 핵심문제로 되었다. 한 조직은 상당수의 인력자원이 부족하면 발전할 수 없다. 그러나 일정한 인력자원을 가지고 있다고 해서 그들의 잠재력과 주관능동성을 충분히 발휘할 수 없다면 조직의 생존과 발전은 중대한 도전에 맞서게 된다. 미국 인력자원관리 전문가의 조사에 의하면 시간당으로 일하는 노동자들은 자신의 20%~30%의 능력만 발휘하면 자기의 밥그릇을 챙길 수 있다. 만약에 노동자들의 적극성, 창조성을 충분히 동원한다면 그 잠재력을 80%까지 발휘할 수 있다. 알 수 있는바와 같이 조직이 일정한 수량의 인력자원을 갖고 있는 건 물론 중요하지만 어떤 식으로 인력자원의 주관능동성을 격발하는가가 훨씬 더 중요하다.

2. 유인체계의 특징

일반적으로 효과적인 유인체계는 신축성(flexibility), 객관성(objectivity), 간단성(simplicity), 관리속도(administrative speed), 편리성(ease), 확정성(certainty) 등 특징으로 평가된다.

신축성(flexibility)의 필요성은 정부 혹은 민간기업이 객관적인 환경 및 주관적인 요구의 변화에 따라 유인체계에 응대하거나 유인체계를 변경하는 데서 체현된다. 하지만 너무 높은 신축성도 문제가 있다. 너무 높은 신축성은 유인체계의 다른 가치 있는 특징과 충돌된다. 즉 안정성, 간단성, 투명성, 관리속도, 편리성, 확정성 등 특징과 충돌된다. 유인체계는 획일(uniform)적인 것과 취사논사(case by case) 두 가지가 있다. 획일적인 제도는 모든 직원이 공동으로 지켜야 하는 규칙과 승진 조건을 향유할 수 있어서 동요되지 않는 제도이다. 취사논사 제도는 다른 종업원 혹은 부문의 특정한 상황과 임무에 따라 평가하고, 모든 규칙과 승진 조건은 구체적인 사실에 근거하여 결정한다.

획일적인 제도에서 존재하는 문제는 모든 개인이 공동으로 지켜야 하는 규칙이 있기 때문에 효율이 떨어지는 결과(sub-optimal)를 초래하게 되는 것이다. 이런 제도는 개인의 불평등한 문제를 해결할 때 더 복잡하게 되어문제 해결이 어렵게 된다. 취사논사제도는 다음과 같은 결점이 있다. 직원이 회사 혹은 정부에 대하여 평가할 때 뚜렷하지 못하고 편리하지 못한 느낌이 있을 수 있다. 관대한자유결정권(discretionary powers)은 관리자가 유인체계제도를 남용하는 경향이 있다.

일반적으로 간단하고 뚜렷하며 객관적인 결정과 유인체계는 효과적으로 관리할 수 있고 성공할 가능성이 높아진다. 유인체계가 집중되면 집중될수록 각 부문이 소유하는 권력은 적어지고 제도는 더 효과적이다. 복잡한 유인체계는 각 부문이 관리를 방해하거나 저지한다. 왜냐하면 각 부문은 규정한 대로 관리하기를 꺼려한다. 또한 유인체계를 실행한 부문은 이익을 추구하기 위해 더 완성화된 유인체계를 도입할 것이다. 따라서 원래의 제도는 파괴되거나 전복된다.⁶⁾

하나의 간단한 유인체계를 건립하려면 이상적인 이론이 있기는 하지만 실천하려면 어렵다.

제2절 정부조직의 특징과 유인체계

1. 정부조직의 특징

(1) 환경적 특징

학자들 사이에 공과 사조직을 구별하기 어려움에도 불구하고 1970년대와 1980년대에 공공조직과 사조직을 구별하는 연구가 계속되었다. Wamsley와 Zald는 조직을 소유와 재원을 기준으로 분류하였으며, 공공조직은 외부의 시장을 가지고 있지 않다. 이 주장들은 정부조직의 환경상의 특징을 구현하였다.

공공조직은 생산품에 대한 외부의 시장이 없기 때문에 생산비용과 그 가치를 평가하는 데는 어려움이 따른다. 공공조직의 재원은 공급하는 서비스와 직접적으로 관련이 없다. 그 결과 공공조직이 시장에서 재원을 얻으려는 능력은 서비스하는 데 소요되는 재원을 팽창, 유지 혹은 삭감하는 데 객관적인 기준이 될 수 없다. 공공관료들의 업적을 평가하는 것이나 재원을 어떻게 효율적으로 사용하는 문제에 대

6) Dennis Encarnation and Louis T. Wells Jr., "Developing countries en garde," *International Organization*, 39(4) Autumn 1985.

7) Gary L. Wamsley and Mayer. Zald, "The Political Economy of Public Organization," in James L. Perry and Kenneth L. Kraemer, eds., *Public Management: Public and Private Perspective*, Mayfield Publishing Company, 1983, pp133-144.

하여 공공조직을 도울 수 있는 방법이 없다. 간단히 말하여 사조직에서 사용하는 의사결정의 주요한 기준들이 공공조직을 운영하는 사람들에게는 부족하거나 적용하기 어려운 편이다. 공공조직의 산출물은 사조직에서 사용하는 이윤이라는 보편타당성이 있는 기준으로 평가될 수 없다. 공공조직이 부여받은 특정한 목적과 기능에 따라 평가할 수 있는 기준을 만들지 않으면 안 된다. 예를 들면 복지기관은 서비스를 받은 고객들의 수로 평가할 수 있다. 직업훈련은 훈련받은 사람들의 수 혹은 직장에 투입된 사람들의 수 혹은 훈련과 취업된 사람들의 비율로 생산성을 평가할 수 있다. 역시 보건소는 진료를 받은 사람들의 수 혹은 병이 날 가능성의 감소 등으로 평가될 수 있다.

사조직과는 달리 대부분의 공공조직은 그들의 결과물을 시장에 팔지 않으며 시장에서 받는 자극과 정보는 공공조직에서는 약하거나 결핍되어 있다. 많은 사람들이 믿고 있는바와 같이 공공조직은 능률적 및 효과적으로 운영함으로써 비용을 절감하려는 자극이 부족하다고 한다. 시장이 없는 대신 법원, 의회 및 대통령실은 절차, 운영영역 및 전략적 목적 등에 대한 정부의 통제를 강화하기 위하여 법적 및 공식적 제약을 사용하고 있다. 비공식적으로 이익집단, 대중매체, 국민의 여론, 정부에 의한 비공식적 흥정 및 압력들은 그들의 정치적 영향력을 행사하고 있다.⁸⁾ 즉, 공공조직은 협상이나 여론, 이익집단의 반응 등과 같이 의사결정에 미치는 외부의 영향은 더욱 다양해지고 심화되고 고객집단이나 동조적인 공식적 기관은 물론 유권자의 지지를 얻어야 할 필요성은 더욱 커진다. 민간부문은 상대적인 정치적 영향이 비교적 적고 공공조직은 비교적 강하게 표현하다는 것이다. 선거와 정치적 임명은 정부조직의 운영에 대한 ‘정치적 영향’에 관한 논쟁을 불러 일으킨다.⁹⁾

또한, 정부의 활동은 자주 강제적이고, 독점적이며 그리고 피할 수 없다. 정부는 유일하게 제재 그리고 강제적 권력을 가지고 있다. 소비의 참여 그리고 활동의 재원을 조달하는 것은 강제적이다.

공공조직은 유일한 경제적인 생산품을 가지고 있지 않기 때문에 그들의 시장과 소비자는 대부분의 고객, 이익집단과 정치적 엘리트들이다. 그들은 합법성과 권한 혹은 예산할당을 얻기 위하여 이들과 교환관계를 유지한다. 이러한 정치적 교환은 공공조직의 시장 혹은 환경적인 상호교환을 좌우하며 이들의 산출에 대한 평가와 반영은 복잡하고 근본적으로 정치적이다.

8) 정우일. 「행정통제론」 서울: 박영사, 2004, pp193-211.

9) 丁煌. 《西方行政学史》[M] 武汉大学出版社, 2006年1月, pp74-81.

(2) 법적 및 제도적 특징

공공조직은 특히 정부조직은 법·제도적 특징에 의해 강제성을 가지고 있다. 이 점은 공조직과 사조직 사이의 제일 본질적인 차이점이다. 강제성은 정부활동의 강제적, 독점적, 불가피성이고 재화의 소비와 재원에 대한 참여가 불가피해지며, 강제적이 될 것이다. 정부는 독특한 제재방법과 강제력을 가지고 있다. 때때로 강제적이고 독점적이며 불가피한 정부활동의 본질이 공공조직과 민간조직의 기본적인 특징으로 인용되기도 한다. 개인은 정부활동에 필요한 재원을 공급하지 않거나 정부 산출물을 소비하지 않을 수 없다. 정부활동의 강제적 성격은 견제와 균형 및 포괄적인 공식적 통제장치에 대한 기본적 정당성으로 인용된다.

행정상에서 말하면, 공행정이나 사행정이 다 같이 법의 테두리 안에서 작동해야 한다는 것은 마찬가지이다. 그러나 공행정의 행위, 의무, 책임은 사행정의 그것보다 법에 의해서 보다 자세히 규정되어 있다. 따라서 공행정의 경우 법의 제약성이 대단히 크다고 할 수 있다. 또한, 공무원은 엄연히 신분이 보장되어 있다. 어느 누구도 법에 규정된 이유 없이 공무원을 해고시킬 수 없다. 그러나 사행정의 경우는 조직 구성원의 신분이 덜 보장이 되어 있다.¹⁰⁾

공공조직의 행정활동의 영향은 더 넓어지고, 상징적 중요성은 더 커진다. '공익' 과 같은 좀 더 넓은 범위의 관심. Appleby(1983)는 정부활동 범위와 영향 및 고려사항 등의 폭(breadth)을 정부의 특징으로 파악한다. 동시에는 공무원과 그 활동에 대한 공공의 감시는 더 커지고 공무원이 좀 더 많은 공정성, 대응성, 책임성 및 정직성을 가질 것이라는 공공의 기대는 더 커진다. Wsmsley 와 Zald에 따르면, 정부와 민간기업과의 기본적인 차이는 정부의 경우 국가와 시민들에 의해서 소유되는 것으로 인식되고 있다는 점이라고 한다. 따라서 시민들은 민간기업과의 관계에서는 가지고 있지 않은 권리와 기대를 가지게 된다고 한다.¹¹⁾ 즉 정책결정의 공개성이다. 일반적으로 공행정에서 이루어지는 정책결정은 공개성을 요구하고 있다. 사행정에서 이루어지는 정책결정은 비밀을 유지하는 경우가 허다하다. 물론 공행정

10) 백완기. 「행정학」 서울: 박영사, 2004, pp8-9.

11) Hal G. Rainey, Robert W. Backoff and Charles H. Levine. "Comparing Public and Private Organizations," James L. Perry and Kenneth L. Kraemer (eds), *Public Management: Public and Private Perspective*. University of California, 1983, p100.

이라고 해서 모두가 다 공개하는 것은 아니다. 특히 외교, 국방에 관한 비밀문서들은 중요성에 따라 분류하여 비밀을 유지한다. 그러나 국민의 알 권리를 충족하기 위하여 언제인가 개방이 허용된 시기에는 공개할 수 있다.

공공조직과 관리자는 주구에게 및 어떠한 방법으로 책임을 지는가? 권력의 분리와 혼합에 의하여 창조된 권위의 분산된 체제는 복합적이고 중복적인 권위의 계층을 만들어냈다. 사조직의 권위체제는 일반적으로 내부적이고 상대적으로 분명한 데 비하여 공공조직의 권위의 계층은 외부적인 동시에 역시 내부적이며 뿐만 아니라 대단히 불투명한 상태이다.

정책결정자가 직면할 수 있는 정치적 압력, 업적 달성을 정확하게 측정할 수 없는 불명확성은 권한 위임을 꺼리게 만들며 오히려 공식적인절차와 규정을 강조하게 한다.

(3) 조직적 특징

공공조직이 추구하는 목적은 연합된 지지의 산물이며 그와 같이 수단과 목적의 혼합물이다. 주로 목적은 공공성을 명분으로 하면서 서로 갈등하는 집단들간의 타협이라는 방법을 통하여 합의에 도달하는 경우가 대부분이다. 예를 들면, 공기를 종화하는 작업엔 모든 조직과 사람들이 동의할 수 있으나 수단에는 서로 동의하지 않는 경우가 허다하다. 어떤 사람은 환경기관을 설립하여야 된다고 주장하고, 다른 사람들은 정부의 역할을 반대할 수 있으며, 때로는 자원조달 문제로 이 정책을 기본적으로 반대하는 사람도 있을 것이다. 목적 서정과정은 설득, 흥정 및 타협에 의하여 이루어지며, 만약 타협이 이루어지지 않는다면 목적은 서로 갈등하는 집단 가운데 설정되지 않을 가능성은 많다. 이러한 갈등이 오히려 공공조직의 목적을 애매하게 만들 수도 있다. 공공조직은 장기목표와 단기 목표가 있고 끊임없이 변하다.

또 공공조직의 결과물인 상품과 서비스는 시장가격으로 산정하기 어렵고 또한 책임성, 공정성, 민주성 등과 같은 가치 함유적인 판단이기 때문에 공공조직의 목적과 판단기준을 복잡하게 만든다. 목적은 다양하고 비가시적이며 때로는 서로 갈등을 초래할 수도 있으므로 특정하기 어려운 면도 있다. 결국 정부의 통제는 내부의 법, 규칙 및 규율을 구체화시키는 것과 보고서 제출을 더욱 자주 욕하는 면이 있다. 그러나 보고서는 자신들의 유리한 내용만을 보고함으로써 통제의 별 큰 효과

를 보지 못하는 경향이 자주 발생한다.

즉, 목표, 평가기준 및 결정기준의 복잡성이다. 목표와 평가기준에 관하여 공공조직과 민간조직의 차이점은 세 가지 차원에서 나타난다. 공공조직의 목표와 기준의 다양성과 중복성은 더 커진다 공공조직의 목표와 평가기준의 모호성은 더 커진다 공공조직의 목표 간에 갈등을 일으킬 가능성이 더 크다.

통시에는 공공조직은 추구하는 목표가 공평을 강조하는 것이다. 공행정은 모든 고객에게 평등하게 대우하게 되어 있다. 법 앞에 평등은 공행정이 철저하게 준수하여야 할 절대규범이라고 할 수 있다. 그러나 사행정에서는 연고관계나 특별관계에 있는 사람에게 특혜를 줌으로써 평등한 관계가 준수되지 않는 경우가 많다.

공공조직에서는 비교적 다양한 더 큰 제약들이 있고, 목적 자체도 혼합된 특성 때문에 정책결정하는 자율권과 유통성이 사조직보다는 적다. 하위직위에 있는 사람과 하위 단위들은 다른 정치적 집단과 동맹을 맺어 자신들을 방어하고, 더욱이 실적제에 의하여 보호를 받고 있기 때문에 고위 관리들도 통제의 한계를 직면할 때가 흔히 발생된다. 고위직의 빈번한 교체로 인하여 고위 공직자는 조직 내부에 관심을 두는 것이 아니라 외부의 정치적 집단에 관심을 가지게 된다. 반면에 중간관리층과 하위직은 공식적이고 엄격한 절차와 규칙에 시달리게 되며 경제적인 보상체계를 등한시하여 자연스럽게 사기는 저하되기 마련이다. 공공조직은 효과적·효율적인 목표에 대한 유인을 도입하기가 더 어렵고 공공조직의 구성원들이 금전적인 유인을 더 낮게 평가한다. 유인의 종류에도 약간의 차이가 있다. 민간기업의 종업원들에게 제공되는 가장 중요한 유인은 물질적인 것이며, 특히 돈이 가장 중요하다. 정부조직의 경우에는 직업안정이나 중요사업에 참여했다는 자부심 등과 같은 비화폐적 유인과 권력이나 명예가 더 중요한 것으로 나타나고 있다고 한다.

공공조직의 의사결정의 자율성과 각 부문에 대한 신축성은 더 작아지고 부하와 하위기관에 대한 권위가 약해지며 분산된다. 일반적으로 일반부처의 계층제적 권위는 기업에서보다 약하다고 알려져 있다. 공공조직의 위임하기를 꺼려하며, 공식적인 규제를 더 많이 사용한다. 공공관리자들은 어떤 결정을 함에 있어서 민간기업의 경영자보다 자율성이나 신축성이 적다고 주장하는 사람들도 있다. 다중적인 법적, 절차적 통제들은 이러한 한계를 나타나게 한 근본적인 원인이 된다.

정부조직과 민간기업의 차이를 분석하는 것은 정부조직의 특징을 더욱 쉽게설하여 분석할 수 있다. <표2-1>에 나타는 바와 같다.

<표2-1>정부조직과 민간부문의 차이

요인		부 문 벽	
		정부조직	민간부문
환 경	시 장	감독기구는 시장을 결정함	사람의 구매행위가 시장을 결정함
		같은 서비스의 조직을 제공하고 서로 함작함	모 서비스를 제공하기위해 서로 경쟁함
		자금의 근원은 예산할당에 의지함(무료로)	자금의 근원은 요금에 의지함
		수치 부족함	수치 충분함
		시장 신호 약함	시장 신호 또렷함
경	제약	지령과 임무는 자주권과 신축성을 제한함	법과 내부 다수 사람의 의견만으로 제한함
	정치영향	정치영향은 직접, 권위와 통제력에서 근원함	정치영향은 간접, 법과 사부문의 경제력에서 근원함
법 및 제도	강제력	사람들이 조직의 서비스를 돕고 소비함	소비가 자원적으로 함
	영향범위	큰 사회영향, 관심을 가지는 사람이 많다	작은 사회영향, 관심을 가지는 사람이 적다
	공중심사	공개적으로 계획을 제정함	기밀로 계획을 제정함
	소유권	모호하고 넓다	또렷하고 집중함
	업적과 성과의 평정	모호하고 끊임 변함 선거와 정치인의 변함에 따라서 변하다, 할 일이 없다는 경우를 쉽게 형성함	또렷하고 안정하다. 그래서 종업원에게 긴박감을 쉽게 형성하게 함
조 직	목표	장기와 단기의 목표가 끊임없이 변화, 복잡, 자주 서로 충돌하고 어렵게 계정함	조직목표가 또렷하고 동의도 높다
		공평을 더 강조함	효과를 더 강조함
	권력	실행자 받은 부여되어준 권력은 부족함	실행자 받은 부여되어준 권력은 충분함
	권력제한	권력은 많은 방면 요소로 제한함과 감독함	상대적 독립 기구가 있어 권력을 실행함

출처: (美)保罗.c.纳德, 罗伯特.w.巴可夫. "公共和第三部门组织的战略管理:领导手册."

[M] 北京: 中国人民大学出版社. 2001, P15에 따라서 재정리 함.

2. 정부조직의 유인체계

정부조직의 유인체계는 정부조직이 공공조직성원의 행위방식과 가치관을 인도하여 정부조직의 공동목표를 실현하는 것이고 예정한 표준과 절차로 행정자원을 공공조직성원과 조직에 나누어 주는 과정이다. 간단히 말하자면 정부조직인력자원관리의 유인체계는 정부조직이 공공조직 성원들의 행위방식과 가치관을 인도하여 정부조직의 목표를 완성하는 과정이다. 정부조직의 인력자원관리체계와 민간기업의 인력자원관리체계를 비교해보면 아래 네 가지 요소의 표현이 선명하다. 즉 유인표준, 유인수단과 유인과정 및 유인체계의 운영 조건이다.

유인의 표준은 정부조직이 조직성원에 대한 유인을 진행하는 규정이다. 우선 이는 유인의 방향을 규정하였다. 이것은 유인에 대한 질의 규정이다. 즉 규정이 인력자원의 어떤 행위방식과 가치관에 유인을 주는가와 어떤 행위방식과 가치관에 유인을 주지 않는가 하는 것이다. 둘째로 이는 유인의 강도를 규정하였다. 이는 유인의 양에 대한 규정이고 즉 규정이 인력자원의 어떤 행위방식과 가치관에 비교적 많은 유인을 주는가와 어떤 행위방식과 가치관에 비교적 적은 유인을 주는가 하는 것이다.

유인의 표준은 사기의 수준과 떨어지지 못하다. 로크(E. A. Locke)는 사기와 직무만족과의 차이점을 비교하면서 높은 사기와 낮은 사기 수준으로 나누어 일반적으로 전체 직무상황에 대한 집단구성원이 공유하고 있는 총합적인 태도로 구분하고 있다. 이 양자의 차이는 직무만족은 직무 그 자체에 대한 개인의 정서적인 반응이며 이는 과거 또는 현재의 기대감에 기초를 두고 있지만 사기는 직무에 대해서 미래지향적이며 지속적인 몰입으로 볼 수 있다. 그는 사기의 수준을 높은 사기와 낮은 사기로 그 특성을 다음과 같이 설명하고 있다.¹²⁾

즉, 높은 사기는 집단의 일체감 또는 결합하려고 하는 힘이 있을 때 외부적 압력 이라기 보다는 오히려 외부적 응집력을 통해서 결속되어 간다. 분열을 일으키는 마찰이 거의 없고, 또한 그 집단이 이러한 분열을 극복할 수 있고, 집단이 유효성을 추구하면서 집단의 성장과 발전을 촉진시키는 변화에 적용할 수 있으며, 집단구성

12) Edwin A. Locke. "The Nature and Causes of Job Satisfaction." *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand Mc Nally, 1976, p1300.

원들 간에 긍정적인 매력을 가지고 호의적이며, 집단이 조직의 목표를 달성하는데 적절한 상호작용 역할을 제공한다. 또한 집단이 계속하여 조직의 존속과 지속에 대한 강력한 열의를 가지고 있을 때에 사기가 높다. 그리고 낮은 사기는 집단이 어떤 압력 하에 붕괴되고 절대적인 하위집단으로 분류되며, 내부적인 경쟁이 불신과 비판으로부터 일어날 뿐만 아니라 불안의 상황에 직면했는데도 집단이 그 문제를 해결할 수 없으며, 조직구성원들 사이에서 우호적인 감정이 결여되려 조직의 생존을 위해 필요한 창조적이고 새로운 해결책을 찾지 못하고, 또한 집단목표와 가치에 대한 합의가 없어 구성원 개인들이 집단목표에 대한 부정적 태도를 가지고 있고, 구성원들이 집단에 대해 일체감을 가지지 않을 때 사기가 낮다.

정부조직공무원의 유인수단은 기본적으로 두 가지 큰 유형으로 나뉜다. 첫 번째 유형은 공리형이다. 이는 물질적인장려를 유인수단의 하나로 삼는다. 두 번째 유형은 부호형이다. 즉 정신적인 유인이다. 이는 상징적인 의미를 부여하는 부호다. 제일 많은 유형은 두 가지 유형을 합한 것이다. 공리형을 위주로 하는 공리-부호형 요인 수단과 부호형을 위주로 하는 부호-공리형 유인수단 등이다.

유인과정은 유인지도, 유인탐지, 자원분배와 정보피드백 등 네 가지로 나뉜다. 유인지도는 바로 정부조직이 조직 성원에게 유인표준을 전파하는 것이다. 이는 유인을 표준화하고 제도화하는 과정이고 정부조직인원에 대한 행위방식과 가치관의 평가를 조종성이 있는 조직표준으로 되게 하는 것이다. 동시에 조직성원더러 조직유인표준에 대해 알고 인력자원을 인도하여 조직유인표준규범에 의하여 자기의 행위방식을 유인하는 것과 공동부문의 가치관을 승인하는 과정이다. 정부조직인원의 행위방식과 가치관에 대한 탐지는 일반적으로 두 가지 방법으로 나뉜다. 첫 번째는 공공조직내부제도화의 검토와 평가다. 두 번째는 사회와 대중이 인원에 대한 조사와 평가다. 예를 들면 정부는 반드시 공무원의 행위방식과 가치관에 대한 탐지결과에 의해 자원을 분배해야 한다. 다시 말하자면 여러 가지 종류의 유인을 주는 것이다. 자원분배의 결과는 반드시 탐지한 결과와 일치해야 한다. 즉 공공조직유인표준에 적합한 인원에게 유인을 부여하고 비교적 큰 공공조직자원을 분배하는 것이다. 만약에 자원분배결과와 탐지결과가 불일치한 현상이 나타난다면 그건 바로 분배가 불공평하고 유인가 적당하지 않아 꼭 요인효과에 영향을 준다. 정보피드백은 바로 자원분배의 결과를 지도자부문에 피드백하는 것으로써 완전한 유인체계의 각 부분에 대하여 평가를 하여 유인체계를 개선하여 더 높은 요구에 달성하는 과정이다. 정부조직인력자원유인체계를 운행하는데는 주요하게 아래의 세 가지 조건이 있다.

첫째, 정부조직인원의 수요다. 사람들의 수요는 유인을 실시하는 첫 번째 조건이다. 수요가 없는 사람은 없다. 사람의 수요에 대한 구성에 대해 연구자들은 서로 다른 의견이 있다. 사람의 수요는 물질적인 수요와 정신적인 수요 둘 가지다. 수요는 동기를 유발하고 동기는 행위를 유발하고 행위는 목표를 향하고 목표에 달성하면 수요를 만족시킨 것이다. 수요, 동기, 행위와 목표는 개성과 환경의 영향을 받고 서로 다른 조직 중에서 서로 다른 수요, 동기, 행위와 목표를 유발한다. 동시에 사람은 주변 환경의 변화에 따라 자기의 수요, 동기, 행위와 목표를 조정한다. 정부조직의 인원들은 정부 조직 안에 있고 정부조직의 이 환경이 그들의 수요를 결정한다. 물질적인 수요이외에 정신적인 수요의 내용은 주요하게 권력수요와 성과수요다. 권력수요와 성과수요는 또한 자신의 물질적인 수요를 만족할 수 있다. 권력수요와 성과수요를 비교해보면 권력수요가 더 중요하다. 우리는 정부권력시스템을 포함한 그 어떤 권력시스템 중에서도 직원들은 권력수요에 대한 욕망이 크다는 것을 알 수 있다. 이 특징은 정부시스템 중에서 제일 선명하다.

둘째, 정부조직인원이 인증하는 조직의 목표다. 공통의 조직목표는 공통의 가치관에서 기원 되었다. 조직목표는 가치관의 결합일 뿐만 아니라 인원의 행위지도이다. 조직목표는 자석처럼 정부조직 인원의 개인목표를 끌어들이는다. 정부조직인원은 개인목표를 조정하고 포기하고 개인의 목표와 조직목표가 일치하게 해야만 유인체계가 제일 큰 효능을 발휘할 수 있다. 조직목표의 흡인력은 우선은 정부조직인원이 조직 관념을 인증하는 정도에 결정된다. 만약에 고도로 인증한다면 강한 흡인력이 있고 만약에 인증하는 정도가 낮으면 흡인력이 약하다. 만약에 인증하지 않으면 흡인력이 없다. 둘째는 조직목표의 실현이 얼마 큰 정도 상에서 개인의 수요를 만족하는지도 매우 중요하다.

셋째, 정부조직은 반드시 물질자원과 정신자원을 포함한 일정한 자원이 있어야 한다. 그러나 그 어떤 조직의 자원은 모두 유한한 것이다. 정부조직의 자원은 더 희소하다. 물질자원이든 정신자원이든 다 그렇다. 예를 들면 주택, 복리, 임금, 직위, 장려 등등은 모두 유한한 것이다. 사람의 수요의 무한성과 수요를 만족시키는 유한성의 모순은 그 어떤 사회나 조직이 다 해결할 수 없는 것이다. 그러므로 정부조직이 인력자원에 대한 유인은 매우 큰 정도 상에서 자기가 가지고 있는 자원의 수량과 자원에 대한 유효적인 이용정도에 의해 결정된다. 어떻게 현유한 자원의 범위 내에서 정부조직인원의 요인을 실현하는 것은 정부조직인력자원유인체계가 고려하고 해결하지 않을 수 없는 중요한 문제이다.

제3절 분석의 틀

1. 환경적 특징

공공조직은 시장에 노출된 정도가 낮을수록 비용절감, 운영효율성 및 효과적인 성과에 대한 유인은 적어지고, 시장에 노출된 정도가 낮을수록 배분적 효율성은 낮아지고 가격이나 이윤 등과 같은 시장지표와 정보를 이용할 가능성은 낮아진다. 민간기업조직의 특징은 수입과 재원의 원천으로서 시장력은 상대적으로 자동적인 처벌과 보상을 가동하게 함으로써 비용절감, 운영효율성, 성과의 효과적 달성을 위한 유인을 제공한다. 공공조직의 환경적 유인은 정치적 영향이나 ‘공익’ 상에 구현이 있다. 공공조직의 가치관은 영혼이고 공공조직의 인력자원이 공공조직의 목표를 명확히 하고 공공조직의 결함력의 필수조건이다. 공통한 가치관이 없으면 공통한 조직목표를 형성할 수 없고 공통한 조직목표가 없으면 조직의 결함력을 형성할 수 없다. 그리고 조직의 결함력이 없는 공공조직은 생기가 없고 효율이 낮은 조직이고 내적인 동력이 없는 조직이다.

2. 법적 및 제도적 특징

공공조직의 법적 및 제도적 특징은 주요 공개적으로 계획을 제정함과 서비스의 대상이 국민 대중이고 국민은 소유권을 가지고 있다. 그러나 현재 사회 안에 국민은 정부를 감독하는 것은 정부 자신에 대해서 진정한 제약 작용을 할지 정말 모른다. 이 상황 하에서 공무원관리자 및 공무원들의 소질은 관건이다. 이에 따라서 어떻게 공무원을 유인하고 정부조직의 법적 제도적 특징에 따라서 유인체계를 건립할 때 주의하여야 할 사항은 무엇이든 것은 생각할 필요가 있다. 공공조직의 법적 제도적 유인의 기능은 규범과 인력자원의 행위방식과 가치관을 인도하여 공공조직이 규정하고 선호하는 행위방식과 가치관에 적합하게 하는 것이다. 예를 들면 정부 행위방식의 규범성과 범례작용은 정부가 질서 있게 운행되고 법에 따라 행정하고 정부의 양호한 이미지를 세우는 유력한 보증이고 또 정부가 공평하게 행정하는 필수적인 조건이다. 만약에 공무원의 행위방식과 가치관이 정부가 규정하고 선호하는

행위방식과 가치관을 이탈하였으면 질서가 없는 행정을 초래할 것이고 정부의 관리가 혼란해지고 권력을 남용하고 정부의 형상을 파괴할 것이다.¹³⁾

3. 조직적 특징

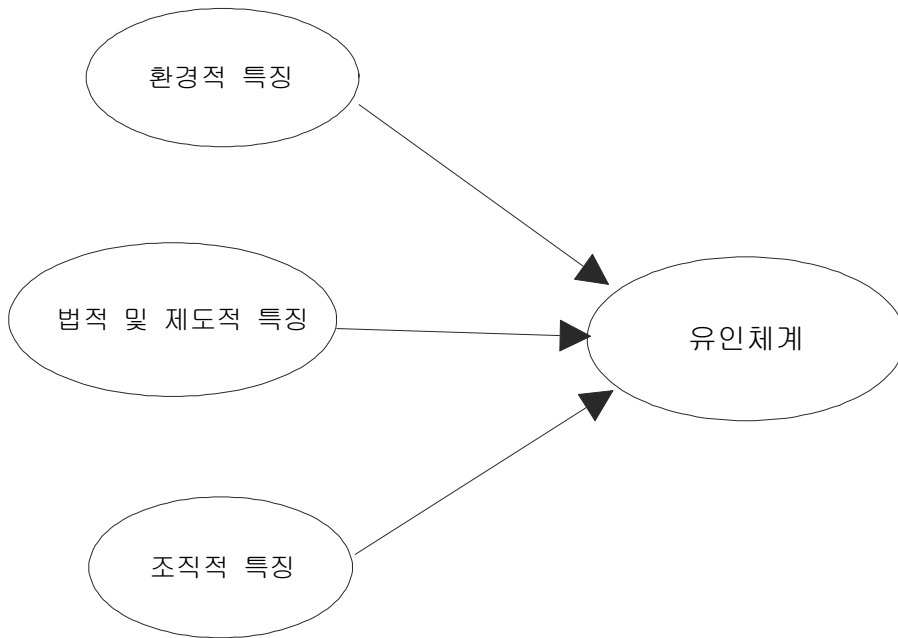
공공조직의 조심성과 경직성은 커지고 혁신은 낮아지고, 선거와 정치책임명때문에 최고관리자가 자주 바뀌며, 그 결과 사업의 집행이 심각하게 방해받는다. 민간과 비교하여 정부조직과 정부관리자의 성과에 주목해 왔던 많은 논자들은 주로 정부조직의 역기능에 주목해 왔다. Golembiewski는 절차적 규정과 주의에 있어서 정부조직이 민간조직보다 더 많은 영향이 있다는 점을 강조한다. 공공조직은 효과적인 성과에 대한 유인을 도입하기가 더 어렵고 공공조직의 구성원들이 금전적인 유인을 더 낮게 평가한다. 공공조직의 조직적 유인의 종류에도 약간의 차이가 있다. 공공업무의 본질과 성과기준의 적절성으로 인해서 공공관리자들은 딜레마에 직면해 있다.

공공조직의 유인체계는 인력자원의 적극성과 주관능동성을 충분히 동원할 수 있고 최대한으로 공공조직인력자원의 우세를 발휘할 수 있고 대중의 이익을 위하여 더 좋은 복무와 산품을 제공할 수 있다. 예를 들면 공무원도 보통사람이다. 그리고 또 ‘경제인’이란 사유방식으로 공공조직에 가입 혹은 퇴출한 것에 대하여 효율적으로 분석하고 자신의 발전에 유리한 조건과 기회를 가늠 볼 수 있다. 공무원에 대한 유인체계를 통하여 우리는 개인직업이 정확한 평가를 받음을 확보할 수 있고 일정한 형식의 승인을 노력하여 얻어서 개인발전과 자아가치실현을 위해 확실한 조건을 제공할 수 있다. 이렇게 하면 우수한 인재를 끌어들이 수 있고 현재에 있는 인재의 잠재력을 탐구할 수 있고 또 인재를 오랫동안 남겨 대중을 위하여 복무할 수 있다. 그러나 과학적 공무원 유인체계를 구축하기 위해서는 공공조직의 특징에 따라서 하여야 되겠다. 공공조직의 환경적 특징, 법적 제도적 특징과 조직적 특징 상에서는 나타난 유인 효과는 공무원 유인체계를 연구하는 기점이다.

정부조직의 특징과 격려체계의 특징은 앞부분의 분석을 통해서 알 수 있다. 격려체계를 정부조직 안에서 실행한다면 정부조직의 여러 가지 특징의 영향을 받아야

13) 劉銑, 趙同文. 《公共組織人力資源管理概論》 [M]上海: 華東理工大學. 2002, p163.

한다. 즉, 격려체계는 정부조직의 특징에 의해서만 운행할 수 있다. 하지만 격려체계도 자신의 특징을 가지고 있는데 격려체계는 정부조직 내에서 신축성이 있게 잘 운행할 수 있을지 모른다. <표2-1>를 통해서 알 수 있는데 정부조직의 환경에서 근무할 때 공무원은 정치영향을 크게 받는다. 이러한 정치의 영향은 정부의 통제력과 관리자의 권위에 있다. 정부부문의 경우에는 서로 다른 점이 있는 사람들을 평등성 있게 관리하려는 경향이 있다. 이런 상황인 경우에는 격려체계의 신축성, 편리성을 충분히 발휘하기가 어렵다. 왜냐하면 정부조직의 환경의 영향을 받기 때문이다. 그리고 정부조직관리자는 인사관리 등 일을 할 때 관리자 자신의 생각을 가지고 있지 못하고 관련된 법과 제도에 따라서 하여야 한다. 정부부문은 격려체계를 건립할 때 정부조직의 법적 및 제도적 특징에 부합되어야 한다. 즉 정부조직 내에서나 정부조직 외에서나 공무원은 다 법에 의하여 행동하여야 한다. 따라서 공무원 격려체계 간단성은 변화하고 서로 다른 공무원에 대한 격려 정도도 다르다. 정부조직의 장기와 단기적인 목표는 끊임없이 변화하고 또 서로 자주 충돌하여 공무원이 이루어낸 업적을 결정하기 어렵고 격려수단의 표준과 수단에 대해서도 결정하기 어렵다. 또한 정부관리자를 평가하기 위한 기준이나 측정치에 대해서는 거의 동일한 의견이 이루어지지 않는다. 이러한 조직의 특징 하에 격려체계의 공정성에 대해서 파악하고 장악하기 어렵다.



<그림2-2>유인체계에 관한 분석의 틀

제3장 중국 정부조직과 공무원제도

제1절 중국공무원 제도의 특징

1. 환경적 특징

중국 전통행정관리는 성숙된 관료제 시기를 거치지 않았다. 중국은 서양의 여러 나라들과 다른 특수한 행정생태환경을 갖고 있다. 그리하여 중국 공무원제도의 개혁은 필연적으로 서양의 여러 나라들의 공무원제도 변혁의 내용과 다른 것이다. 행정생태학은 행정환경을 “행정계통경계 이외 직접적으로나 간접적으로 행정계통에 영향을 끼치는 여러 요인의 종합”이라고 인정한다.¹⁴⁾ 중국이 특색 있는 공무원 제도를 세우자면 한편으로는 서양의 가치 있는 경험과 이론을 배워야 하고 서양의 문관제도의 제도 배경 및 문관제도 변혁 추세의 내용, 동기, 원인 등을 충분히 이해해야 한다. 더욱이 중국 공무원 제도의 특수적 환경과 그 행정생태를 잘 인식해야 한다. 이러한 환경과 행정생태는 주로 정치적 환경, 경제적 환경 및 문화적 환경에서 그 차이가 잘 드러난다.

(1) 정치적 환경. 서양 여러 나라의 공공행정 발전의 경험으로 볼 때 만약 행정효율을 높이고 행정 모식을 새롭게 하려면 정치적 환경에는 적어도 반드시 세 개의 필요한 조건이 있어야 한다. 첫째는 정치적 인지를 충분히 표현해내야 한다. 둘째는 정치계통이 안정성과 개방성을 갖고 있어 계통 내의 여러 이익의 충돌에 대하여 평형을 유지해야 한다. 셋째는 정치계통과 행정계통의 관계를 명확히 하고 법적으로 인증을 받아야 하며 양자는 법에 따라 독립적으로 활성화되어야 한다. 중국 현재의 정치적 추세를 보면 중국 정치 계통의 안정성과 개방성은 빠른 속도로 발전하고 있지만 국민의 의사 전달의 방식과 법에 따른 관리 제도를 개선하려면 아직 먼 길을 가야 할 것이다. 중국의 정치적 환경은 공공 행정의 발전에 대하여 일정한 제약이 존재한다.

14) 钱振明. 《比较行政学》苏州大学出版社, 1995. p15.

(2) 경제적 환경. 효율을 높이고 원가를 낮추며 경쟁을 제창 새로운 공공관리는 중국 공무원의 제도 개혁에 대하여 중요한 가치가 있다. 그런데 현재 중국의 경제적 환경 속에 존재하는 일부의 적합하지 않은 요소들이 이런 가치적 체현을 제약하고 있다. 그리하여 이러한 가치의 인지도를 높일 필요가 있다. 전환기에 중국 정부는 이미 변혁을 시도하여 경제적 체계가 많이 개선되었으며 경제적 성장과 개혁이 빠르게 진행되었다. 하지만 여전히 많은 부족점이 존재한다. 특히 정부 자체의 평가 문제는 정부와 시장의 유과적인 역할 과정을 제약하고 있다.

(3) 문화적 환경. 중국 행정발전의 역사로부터 볼 때 중국 전통 문화의 가치관은 개방과 겸용, 안정, 변혁 거부, 완고한 관본위 사상을 강조하는 데서 나타난다. 이러한 사상은 중국 공무원제도의 변혁에 대하여 아주 큰 영향을 끼치고 있다.

국정과 환역의 차이는 중국의 공무원제도의 발전이 서양의 문관제도 개혁의 목표, 전략, 절차, 방식, 방법 및 구체적인 실시와 다른 점을 결정하였다. 국가행정학원의 학자 徐理明교수는 중국 공무원제도의 개혁과 미국 공무원제도의 개혁 상황을 비교하여 두 나라의 공무원제도의 개혁은 서로 반대되는 방향으로 발전하고 있다는 결론을 내렸다. 그는 아래와 같은 도표로서 제시하였다.

<표3-1>중국과 미국의 공무원제도의 차이

중국	미국
제도 건설을 강화하고 규칙을 강조함	관리제도를 풀어주고 경직된 상황을 파괴함
장립제를 세우고 규칙을 보충하며 세분화함	잡다한 법률 규칙을 취소하고 8000페이지의 책자를 3페이지로 줄임
공무원이 되려면 반드시 시험을 봐야하고 승진하려면 반드시 시험을 봐야 하는 규칙을 추구함	공무원 시험의 범위가 점점 축소됨
위임제가 위주임	초빙제를 수용함
법에 따른 관리를 강화하고 통일성을 강조함	인사권을 아래 사람에게 주어 융통성을 강조함
심사과정을 엄격하고 심사 차례를 증가함	심사과정을 간단화 하고 심사차례를 감소함
직위 분류를 세분화 하는 추세임	직의 분류를 간단화 하는 추세임

출처: 晏智杰. "面向21世纪的中国现代化: 课题与展望." 北京: 经济科学出版社, 1999.

이러한 차이가 존재한다 하지만 또 같은 점도 있다. 중국과 서양 특히 미국은 모두 자신의 국정과 발전 상황에 기반을 두고 전통적인 인사관리제도를 개혁하여 정부의 새로운 관리 수요에 적응하고 있다. 그리고 더 중요한 것은 지금의 중국과 서양은 같은 국제적 환경 특히 정보화와 글로벌화의 시대적 배경에 직면해 있다는 사실을 긍정적으로 받아 들여야 하고 나아가 여러 나라의 인사관리 과정의

공통성과 규칙성을 파악해야 한다. 또한 서양의 문과제도 개혁의 실시 과정 및 그 효과를 참조해야 한다. 예를 들면 앞에서 언급한 융통성을 강화하고 공무원의 평생 직업(철밥통)제도 및 계약 초빙제를 취소해야 한다. 그리고 경쟁 시스템을 강화하고 감독 결과와 업적 효과에 따른 평가를 실시하며 급여 문제와 장려체제 등 면에서 개혁을 실시하여 한다. 이런 면은 우리가 따라 배워야 할 점이다. 관건은 공무원 제도를 건설하는 동시에 융통성에 주의함으로써 양자 사이에서 평형을 찾아야 한다.

총괄적으로 중국국가공무원제도는 공무원관리를 위해서 근본한 법률적 근거를 제공하였고, 서쪽 문과제도의 좋은 내용을 배우고 참조하였고 중국간부인사관리 작업의 우량한 전통을 상속하고 드높이었고 중국공산당11회기 참중전회(十一届三中全会) 후의 간부인사제도 개혁의 경험과 성과를 총결산하고 받아들이었고, 법적 형식으로 경험과 성과를 시스템화하고 제도화하였다. 그렇게 함으로서는 인치관리를 제거하였고 인사법치가 실현하고 있다. 중국공무원제도의 발전의 역정을 통하여 중국공무원제도는 점차 완선하고 있고 <그림3-1>과 같다.

中国公务员制度日臻完善



陈瑛 编制 (新华社8月14日发)

<그림3-1>중국 공무원제도 발전정황

출처: <http://news.sina.com.cn/c/2003-08-14/20231544242.html>.

2. 법적 및 제도적 특징

중국은 헌법상 ‘노동자계급이 주도하는 노동맹에 기초한 인민민주독재의 사회주의 국가’로서, 마르크스-레닌주의에 입각한 당과 국가조직의 이원적 통치체제 아래 있다. 공산당과 국가조직은 형식으로는 기능이 구분되어 있으나, 실제로는 당이 대부분의 중요한 정책 결정을 내리고 국가조직은 이러한 결정을 집행하기 위한 입법·사법·행정기능을 담당하고 있다. 따라서 중국의 국가조직에는 삼권분립이 적용되지 않을 뿐만 아니라, 행정권이 우위에 있고 다시 각 행정기구는 당위원회를 통해서 당의 지도아래 있게 됨으로써 정치·경제·사회·군사 등 모든 분야에서 공산당의 독재체제가 유지되고 있다.¹⁵⁾ 이러한 상황 하에서 투명하고 공평한 유인체계를 건립하기가 어렵다.

중국은 전통적으로 법제에 의한 통치보다는 사람에 의한 통치가 습성화되어 왔다. 그 점은 중국이 탄생된 뒤에도 타국에 비해 상대적으로 강한 편이다. 또한, 견제장치의 미분화성을 들 수 있다. 즉, 서구식 민주주의의 시각에서 보면 각종 권력기관은 상호·독립적이면서 견제와 균형을 통해서 민주성을 확보하게 된다. 따라서 사회구조가 다원적이고 사회기능이 다양하다. 그러나 중국정치는 일원성이 가하기 때문에 다원, 다양성이 달성되기 어렵다.

중국의 공무원제도는 서구의 공무원제도를 채용하여 일반적인 이론이나 원칙에 있어서는 차이점이 없다. 그러나 중국의 공무원제도는 중국만의 특징이 있으며 외국의 공무원제도와 동일하지 않다.

첫째, 생산된 정치배경과 사회조건이 같지 않다. 서방공무원제도는 ‘은사관직’ 반대되며, 정당분배의 정치배경 하에 있다. 정당 서로간의 경쟁에 의한 정권획득의 조건하에서 형성되었으며, 그 목적은 다당경쟁 조건하에서 한개의 정책을 이어가고, 정국안정을 통해 정부가 일하도록 하고 있다. 중국의 국가공무원제도는 사회주의제도가 끊임없이 지속되고, 중국이 자체적으로 조절하는 수요와 요구에 적응해야 한다. 기리고 상품경제의 신질서의 수요와 요구에 적응해야 한다. 서로 부각되는 정치개혁과 조화를 이루어야 하고, 현대화건설이 발전되도록 보장해야 한다.

둘째, 사회제도가 서로 동일하지 않다. 중국공무원의 성질, 복무대상이 다르다.

15) 대외경제정책연구원 지역정보센터. 「중국편람」 서울 : 대외경제정책연구원, 1994, p97.

중국의 공무원제도는 당의 영도 하에 있는 사회주의 인사관리제도다. 국가공무원의 수요조건은 사회주의를 옹호하고, 인민복무에 대하여 노력해야 하기 때문이다.

셋째, 서방공무원제도는 ‘정치중립성’을 제일의 특징으로 표방하며, 공무원이 모종의 정치활동에 참가하지 않을 것을 강조한다. 예를 들면 의원의 겸임금지, 정당참가금지, 정당기부금지 등이다. 이것은 중국의 공무원과 비교적 상반된다. 중국 공무원은 정치와 당의 노선에 일치하도록 해야 한다. 그리고 함께 기타 다른 정치활동에 참여할 수 있다. 또, 공무원은 선발권과 피선발권이 있다, 마지막으로 국가의 정치생활에 참가할 수 있으며, 국가사무와 기타 사회 사무를 관리할 수 있다.

넷째, 서방의 공무원제도는 다년간 발전되었으며, 그 영향력을 증가시키고 있다. 중국의 국가공무원은 자기의 특수이익과 이익집단이 없다. 공무원은 국가이익은 적극 고려하고, 국가를 생각하며, 최종적으로 인민에 대하여 책임을 진다.

다섯째, 서방국가의 정무관은 중국의 정무관공무원과 다르다. 비록 그들은 임기가 있는 선발방식에 기초하지만, 서방국가 정무관의 임직조건은 그 정권이 집권하거나 대의기관의 지지를 받아야 한다. 중국은 정무직 공무원의 관리 작용에 대하여 집권정당이 더욱 명확하다.

여섯째, 중국이 보급하고 하고 있는 국가공무원제도는 관리체제, 관리방식, 방법 등 국외에서 다루는 공무원제도와 다르다. 중국의 실제에 근거하면, 국외의 과학적 제도를 채용하고 흡수하여 중국국가공무원의 선명한 특색을 드러내고 있다.

전통적 간부인사제도와 비해서 신공무원제도는 더욱 활력과 과학성을 가지고 있다. 인적자원사회보장법제건설은 끊임없이 강화하고 있다. 2005년4월27일에는 통과한 「중화인민공화국공무원법」은 중국 제1부 간부인사관리의 법률이고, 이 법을 기초하는 것은 중국 민주법제건설의 큰일이고 간부 인사관리과학화와 법제화의 이정표이다. 이 법은 「국가공무원임시시행조례」의 기초에 따라서 중국공무원제도의 실천과 결합한 것을 통하여 중국공무원제도가 더욱더 활력을 띄고 과학성을 지니게 하였다.

첫째, 공무원에 대한 정의가 더욱 정확하다가 공무원에 대한 통일적 관리에게 상당히 유리하다. 「임시시행조례」안에는 공무원에 대한 정의가 명확하지 않는다. 공무원의 정의방면은 앞에는 이미 설명했다. 간단적으로 말하면 「공무원법」은 규정하는 것은 공무원의 3개 조건을 자지고 있어야 하다. 즉 꼭 법에 근거하여 공직을 실행하여야 하다, 행정편제를 써야 하다, 국가재정은 임금복지를 부담하다. 이렇게 함으로서 통일하게 관리하는 것에게 유리하다.

둘째, 공무원의 분류하고 관리하는 제도를 완성한 데, 공무원에 대해서 과학하게 관리하는데 유리하다. 「임시시행조례」는 공무원에 대한 분류하여 관리한다는 규정이 없다. 이는 과학적이지 못한 것이다. 공무원 제도 자체는 간부인사제도가 분류하여 관리한 결과다. 간부인사제도는 기관, 기업과 사업단위로 나뉜다. 분류가 안된다면 어떻게 관리할 것인가? 같은 도리로 공무원안에도 분류해야 한다. 「공무원법」에는 특별하게 공무원의 직위를 결정하였다. 이는 성질에 따라서 종합적 관리별, 전문기술별, 행정집법별 등으로 나뉜다. 그리고 국무원은 실제수요에 의하여 조건이 성숙된 시기에 새로운 직위레벨을 건립할 수 있다. 이 규정은 공무원에 대하여 더 세부적으로 분류하였으며 공무원의 권리의무를 한정하고 공무원에 대한 관리를 과학적으로 하는데 유리하다.¹⁶⁾

셋째, 공무원의 재직하는 조건에 대해 더 강조하는 것은 전체에서부터 공무원의 소질을 높이는데 유리하다. 다음 몇 점에서는 공무원의 소질을 보증하다. ①원칙과 조건, 공무원의 임용하는 데 덕과 재능을 경비하는 원칙을 고수하다. ②공무원이 들어오는 것과 나가는데 대해서도 상응한 규정을 하였다. 들어올 때는 시험으로 임용한다. 정상적인 출구 외에 또 도태하는 방법을 규정하였다. 예를 들면 해고하는 것이다. 입구와 출구를 제외하고 또 공무원의 능력의 건설을 강조하였다. 「공무원법」은 강화 훈련을 강조하였는데, 예를 들면 초임 훈련, 임직 훈련, 지식을 경신하고 능력을 제고하는 재직 훈련, 전문 기술 훈련 등이다.¹⁷⁾

넷째, 공무원에 대한 감독 관리를 강화하여 근본적으로 공무원의 부패행위를 통제함에 유리하다. ① 엄격하고 명확한 행위규칙을 규정하였다. 즉 공무원은 9가지 항목 근본적인 의무가 있다는 것이다.¹⁸⁾ ② 법에는 공무원의 규율을 규정하였다. 즉 16가지 항목 규율. 또한 6가지 처벌 형식을 규정하였는데, 처벌 기간에는 승진, 임금대우에 대한 제한을 하였다.¹⁹⁾ ③ 지도자의 인책 사직하는 제도를 규정하였다.²⁰⁾ ④ 공무원의 해고하는 제도를 규정하였다. 개별 공무원이 열심히 일하지 않고 큰 잘못이 없지만 작은 잘못이 자주 있고 일을 감당할 능력도 없으면서 자리를 차지하고 있어 일을 그르쳤다. 법률에 따라서 이런 공무원에 대해서 해고

16) 《中华人民共和国公务员法》第三章.

17) 《中华人民共和国公务员法》第十章.

18) 《中华人民共和国公务员法》第十二条.

19) 《中华人民共和国公务员法》第十三条.

20) 《中华人民共和国公务员法》第四十三章.

할 수 있다. ⑤ 다른 국가의 방법을 참조하는 데 퇴직 후의 엄격한 재직 제한을 규정되어 있다.²¹⁾

다섯째, 공무원의 권익에 대한 보장을 강화한 것이 공무원관리의 민주화에게 유리하다. 공무원의 권익에 대한 보장은 다음 몇 점을 포함하다. 보장은 공무원의 권력을 규정하였다; 공무원의 불리한 처리를 강조하였다; 공무원을 처벌할 때에는 공무원 본인의 진술과 해명을 처벌기관은 들어야 하다. 또한 공무원은 처벌한 결과에 대한 판결에 불복하다면 주관 부문이나 상급 기관에게 상소를 제출할 수 있다. 이러한 규정은 공무원의 권익에 대한 보장을 강화하였고 공무원관리의 민주화에게 유리하다.

위에 따라 중국공무원제도는 개선한 지향이 있지만 중국은 국가 정치·행정체제의 운영에 있어서 민주집중제를 기본원칙으로 정하고 있으며, 종적으로 중앙과 상급단위에 권한이 집중되어 있고 횡적으로는 공산당과 중앙정부에 권력이 집중되어 있다. 이러한 당·정의 집권화적 특성은 특별히 정치우위의 행정체제의 성향으로 나타나며, 전통 유교문화에서의 인치(人治)정치의 영향과 결합되어 특정 인물의 손에 권력이 집중되는 현상이 초래되기도 하였다. 이러한 법과 제도의 아래에서 부패발생의 여지를 많이 제공하고 있다.²²⁾

3. 조직적 특징

중국은 사회주의국가이므로 서방자본주의국가와 본질적으로 다르다. 공무원제도는 국가정치제도의 구성 부분 중의 하나로써 국가의 사회제도에 달려 있고 사회제도를 위하여 복무하여야 한다. 그래서 중국공무원제도는 서방 문관제도와 비교할 때 질적인 차이점이 있는데 주로 아래 몇 가지와 같다.²³⁾

(1) 공공조직에서는 비교적 다양한 더 큰 제약들이 있고 목적 자체도 혼합된 특성 때문에 정책결정하는 자율권과 유통성이 사조직보다 적다. 중국공공조직의 의사결정의 자율성과 각 부문에 대한 신속성은 더 작아지고 부하와 하위기관에 대한

21) 《中华人民共和国公务员法》第十三章.

22) 劍嫻. “中国行政改革.” 成均馆大学校, 2006, p69.

23) http://www.ora.com.cn/article/sort0443/sort0597/info-27226_2.html.

권위가 약해지며 분산된다. 일반적으로 일반부처의 계층제적 권위는 기업에서보다 약하다고 알려져 있다. 중국 공산당의 기본적 노선은 중국공무원 제도를 건설하는 지도 원칙이다. 공무원제도를 건립하는 목적은 바로 당의 노선을 실행하기 위한 제도 보증을 제공하기 위해서이다. 그래서 공무원은 항상 당 중앙과 언행 상에서 일치해야 되고 당의 노선, 방침, 정책을 보호하고 실행하여야 한다. 하지만 서방의 문관제도는 ‘정치중립성’ 원칙을 강조하고 문관들더러 부득이하게 당파의 정치활동에 참가하게 하고 공무활동 중에서 당파의 정치경향성이 있어서는 안된다.

(2) 권력의 귀속. 당조직부문은 공무원 간부를 관리 원칙을 고수하다. 신 공무원법 제4조에 명확한 규정이 있다.²⁴⁾ 중국공산당은 여러 사업을 지도하는 핵심이고 공무원제도는 당의 간부제도를 구성하는 하나의 부분이다. 공무원의 관리상에서는 공무원이 당 조직의 지도를 견지하는 것을 강조하고 당의 조직 노선을 관철하고 당이 정부의 중요한 지도자들에 대한 추천권을 유지해야 한다고 강조하였다. 그러나 서방 문관제도는 독립적인 관리시스템이다.

(3)관원의 성적 분류가 없다. 중국 공무원제도는 ‘정무관’ 과 ‘사무관’ 을 구분하지 않는다. 왜냐하면 중국은 공산당이 집권하고 있고 다른 당파가 정권을 교대로 잡는 경우가 없기 때문에 ‘정무관’ 과 ‘사무관’ 에 대한 구별이 없다. 서방국가의 문관제도는 ‘정무관’ 과 ‘사무관’ 제도를 실행하고 있다. 정무관이 정치화의 특징을 가지고 있고 사무관이 전문화의 특징을 가지고 있다. 정무관과 사무관은 서로 다른 직간체계로서 교대로 일을 하면 안 된다.

(4) 국민에 대한 복무의 종지를 견지한다. 중국공무원은 인민의 공복이고 인민을 위해 일하고 인민을 위해 책임지고 인민의 감독을 받는데 이런 행위는 중국공무원의 근본적 행위 원칙이다. 중국공무원은 자신의 집단의 특별한 이익이 없고 어떠한 형식적 특권도 존재하지 않는다. 그러나 서방국가의 문관은 독립적인 이익집단이고 정부에 속하며 정부의 요구와 정부의 이익을 위해 복무한다. 또한 중국정부조직의 유인수단은 비금전적 유인을 주요한 유인수단으로 되다. 민간기업의 종업원들에게 제공되는 가장 중요한 유인은 물질적인 것이며, 특히 돈이 가장 중요하다. 중국정

24) 《中华人民共和国公务员法》第四条.

부조직의 경우에는 직업안정이나 중요사업에 참여했다는 자부심 등과 같은 비화폐적 유인과 권력이나 명예가 더 중요한 것으로 나타나고 있다고 한다.

제2절 중국 정부조직 및 인적자원관리

1. 중국 정부조직의 현황

중국의 행정구역은 북경, 천진, 상해, 중경 4개 직할시와 내몽고, 광서장족, 요하, 서장, 신강위구르 등 5개 자치구, 홍콩특별행정구 2개, 그리고 23개 성으로 나누어져 있다. 그리고 333개 지방행정단위(89지구, 30개 자치주, 8개맹, 206지급시), 2000여개 현급행정단위, 50000개 향, 민족향, 진이 있다.²⁵⁾ 정부조직과 민간기업의 특징은 환경적 요인, 조직과 환경의 상호작용 및 내부구조와 과정 세가지 차원에서 나타난다.²⁶⁾ 중국은 헌법상 “노동자계급이 주도하는 노노동맹에 기초한 인민민주독재의 사회주의 국가” 고서, 마르크스-레닌주의에 입각한 당과 국가조직의 인원적 통치체제 아래 있다. 공산당과 국가조직은 형식으로는 기능이 구분되어 있으나, 실제로는 당이 대부분의 중요한 정책결정을 내리고 국가조직은 이러한 결정을 집행하기 위한 입법·사법·행정기능을 담당하고 있다. 중국의 국가기관에 대한 파악할 필요가 있다.

중국의 헌법기관 즉 국가기관은 입법부(전인대와 지방 각급 인대), 행정부(국가주석, 국무원 및 지방각급인민정부) 그리고 사법부(최고인민법원과 각급 법원, 최고인민검찰원과 각급 검찰원)로 구성되며 이밖에 군사부라고 지칭할 수 있는 국가중앙군사위원회와 예하 군, 경이 있다. 이들 입법, 행정, 사법 3부의 위치와 역할은 견제제와 균형의 원리에 입각한 평등, 독립관계라기 보다는 차등, 연관적인 특징적인 특징이 더 강함을 확인코자한다.

첫째, 전인대는 헌법 57조에서 “최고 국가권력기관”임을 명시하고 있다. 모든 헌법기관의 수장과 그들이 제청 또는 지명한 장관 및 부서장들에 대한선거, 과면 및 감독권이 있으며, 예산에 관한 권한은 물론이고 외교에 관해서도 어느 정도의

25) 全国人大常委会办公厅联络局. 《人民代表手册》北京: 北京方正出版社, 1997,

pp117-123; 夏自强. 《中国概况》北京: 北京航空航天大学出版社, 1996, pp8-13.

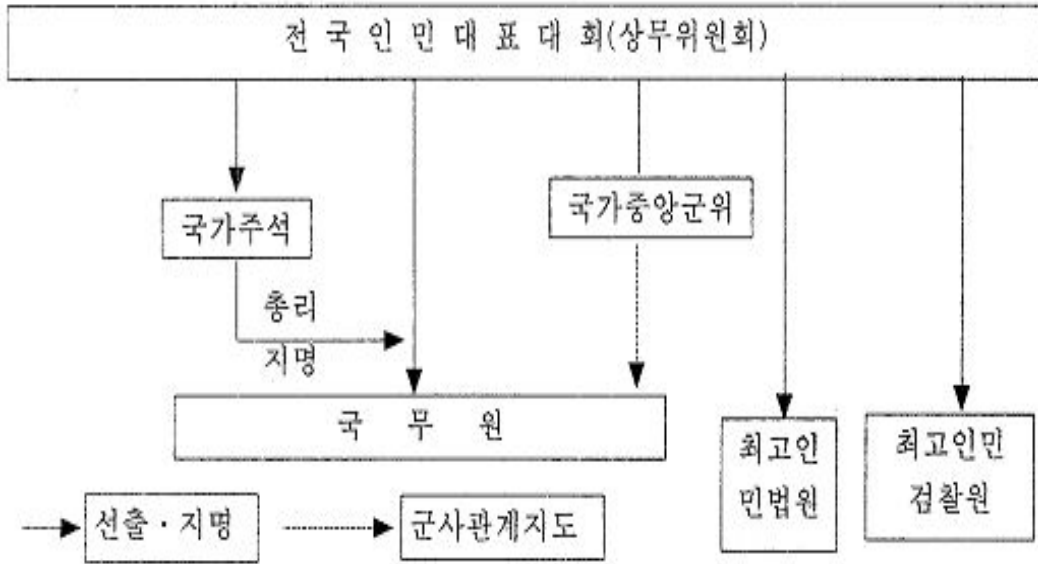
26) <http://wenda.tianya.cn/wenda/thread?tid=60563cc6fb75fe05>.

고유권한이 있다. 따라서 명실상부하고 또 포괄적인 국가 최고권력기관이다.

둘째, 국무원은 “최고 국가권력기관의 집행기관이며 최고 국가행정기관”이다. 따라서 국무원 총리는 국정의 가장 광범위한 영역에 걸쳐서 실무적으로 막강한 권한을 갖고 있다. 다만 총리 인선과정에서 국가주석의 지명이 필요하고 총리, 부총리, 국무위원, 각부 부장, 각위원회 주임(장관), 심계장, 비서장의 임명과 파면이 전인대에서 결정되면 국가주석이 그것을 공식확인하는 형식적 권한이 있다. 따라서 형식상 국가주석이 국무원 보다 상위에 있다. 그러나 총이인선은 당 정치국에서 결정한 사항이고 그밖에 국가주석은 법률의 공포, 훈장이나 명예칭호수여, 특사령, 계엄령, 선전포고, 동원령을 발포하고 해외주재 전권대표를 파견 및 소환하고 외국과의 조약이나 협정을 비준 또는 폐기하는 권한이 있으나 이 모두가 전인재나 전인대상무위가 결정한 것을 그대로 따를 뿐 거부권 등 독자적 권한이 없기 때문에 절차만 복잡하게 만든 유명무실한 기관이다. 단지 정치원로를 우대하고 총리에게 힘을 더해주는 보조기관에 불과하다고 볼 때 국가주석은 큰 의미가 없으며 국무원 총리가 전인대 다음의 실질적인 대권자이다.

셋째, 사법부에는 최고인민법원과 최고인민검찰원이라는 동급의 두 개의 헌법기관이 있다. 그런데 중국의 사법부는 헌법기관중에 상대적으로 최하위이다. 권한자체가 적극적인 권한이 못되고 이들의 수장은 예우상 부총리급으로 취급되며, 그들이 당내에서 갖는 권력서열은 통상 당중앙위원 또는 당외 전문가 수준이기 때문이다.²⁷⁾

27) 何频. “中国法律的运作和人权,” 争鸣出版社, 1991.



<그림3-2>중국의 국가기관 조직도²⁸⁾

중국행정의 일반적 특징으로는 먼저 통제의 비효율성을 들 수 있다.

즉, 중국 중앙통치조직은 아직까지도 당에 의한 일원적 통치의 수준에 있다. 일원적 통제를 하기 위한 제반조치와 조직적 안배장치는 지나치게 중복되고 집중된 감이 있다.

또한 중국은 전통적으로 법제에 의한 통치보다는 사람에 의한 통치가 습성화되어 왔다. 그 점은 중국이 탄생된 뒤에도 타국에 비해 상대적으로 강한 편이다.

둘째로 견제장치의 미분화성을 들 수 있다. 즉, 서구식 민주주의의 시각에서 보면 각종 권력기관은 상호·독립적이면서 견제와 균형을 통해서 민주성을 확보하게 된다. 따라서 사회구조가 다원적이고 사회기능이 다양하다. 그러나 중국정치는 일원성이 강하기 때문에 다원, 다양성이 달성되기 어렵다.

11회기 전국인민제1차대표대회의는 심의한 국무원기구의 개혁 방안을 만들고 국무원 행정 업무청을 제외하고 국무원의 구성 부문은 다음<표3-2>와 같다.²⁹⁾

28) 李在祐. “中国公务员採用制度的 變化에 關한 研究.” 东国大学校, 1998, p13.

29) http://www.gov.cn/gjjg/2008-04/25/content_7969.html.

<표3-2>중국국무원의 구성 부문

중화인민공화국외교부
중화인민공화국국방부
중화인민공화국국가발전과개혁위원회
중화인민공화국교육부
중화인민공화국과학기술부
중화인민공화국공업과소식부
중화인민공화국국가민족업무위원회
중화인민공화국공안부
중화인민공화국국가안전부
*중화인민공화국감찰부
중화인민공화국민정부
중화인민공화국사법부
중화인민공화국재정부
중화인민공화국인적자원과 사회보장부
중화인민공화국국토자원부
중화인민공화국환경보호부
중화인민공화국주택과 시와 읍건설부
중화인민공화국교통운수송부
중화인민공화국철도부
중화인민공화국수리부
중화인민공화국농업부
중화인민공화국상무부
중화인민공화국문화부
중화인민공화국위생부
중화인민공화국국가인구와 계획생육위원회
중화인민공화국은행
중화인민공화국회계 감사

11届전국인대첫번째회의에 근거하고 중화인민공화국인적자원과 사회보장부는 원래 인사부와 노동부로부터 변화 발전한 것이다. 「국무원기구개혁방안」에 따라서인지는 인적자원과 사회보장부를 꾸리었다. 지금 인적자원과 사회보장부는 23개 내부기구, 국가공무원국 5개 내부기구를 설치한 것을 순조롭게 완성하였고 <그림 3-3>과 같다.³⁰⁾

인적자원과 사회보장부내부에서 한 직속의 국가공무원국을 설립하는 것은 하나 중요한 보조 시설이다. 국가공무원국의 직능은 단일하다가 공무원에 대한 관리에 편리하겠다. 공무원국은 성립한 후에는 공무원의 인적자원과 기타의 인적자원이 서로 해조하는 문제에 직면하겠다, 이와 동시에 국가공무원 국의 성립은 공무원법의 실시와 공무원 팀의 건설에 대해서 새로운 요구를 제출하였다.



<그림3-3>중국공무원국 내부기구

출처: http://www.chinaorg.cn/idx/gd_news/2008-05/06/content_5198680.html.

30) <http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/lsgj/gwyjgt>.

국가공무원국은 내부에 5기구를 설립하다. 즉 총합국, 직위관리국, 시험임용국, 심사상리국, 훈련과 감독국이 있다.

지금, 인적자원과 사회보장부, 국가공무원국의 ‘삼정’ 규정은 이미 인쇄 배포하였다. 첫 번째, 정확하게 직책을 확정하다. 중점은 과학적으로 설치하고 효능을 높이는데 힘을 많이 쓰고 있다. ‘삼정’은 인적자원과 사회보장부의 직능을 규정하였는데 주요 두 가지 큰 영역에 관련된다. 즉 첫째 분야는 고용증대와 사회보장시스템을 완성하는 것을 핵심으로 하는 사회 관리와 공공서비스 직능이다. 둘째 분야는 기관사업단위 공직인원관리를 핵심으로 하는 공공인사관리직능이다. 둘 번째, 기구를 과학적으로 설치하다. 두 가지 총합 부문에 대해서는 재통합시키고 비슷한 직능과 교사업무국 등 부문에 대해 다시 재통합시키다. 이와 동시에는 신 직능에 따라서신 기구를 다시 설치하다.³¹⁾

넓은 부문을 재건하는 것은 공무원의 격려제도를 규범하고 발전하는데 유리하고 공무원의 격려제도의 효능이 제일 높은 정도까지 발휘하게 하고 나아가서 공무원팀의 도덕규범과 소질건설 및 전공직능을 최적화하는 것에 대한 여러 방면이 보장을 받을 수 있게 한다. 그리하여 최종적으로 효과가 높고 완미한 정부조직을 건설하는 것을 실현하게 한다.

2. 중국 공무원의 현황

(1) 중국 공무원인원수

중국공무원에 대한 이해는 두 가지 통계방법이 있다. 좁은 의미에서 말하면 공무원은 여러 급 행정기관에서 일하고 있는 인원을 말하고 수량은 500만이다. 넓은 의미에서 말하면 행정기관, 정당기관과 사회단체에서 일하고 있는 인원이고, 수량은 1053만인이다. 재정공양인원은 넓은 의미에서의 공무원이다. 즉, 넓은 의미에서의 공무원이나 정부공직인원, 공무원. 중국재정공양인원은 행정기관, 정당기관과 사회단체 및 사업단위에서 일하는 인원을 포괄하는데 수량이 4000만이다. 미국공무원은 정치임명의 인원을 제외하고 정부부문 안에서 일하고 있는 모든 인원을 말하는 것이고 수량은 2403만이다. 프랑스공무원은 주부, 공공기구, 공립병원 및 초

31) http://news.xinhuanet.com/politics/2008-07/31/content_8870747.html.

중등 학교교사이고 수량은 505만이다. 일본공무원은 정부시스템의 공직인원 및 국회, 법원, 국립학교와 병원, 국립단위의 모든 인원이고 수량은 448만이다. 영국공무원은 비선거와 비 정치임명의 상임 문관이고 수량은 46만이다.

각 국가공무원의 정의의 범위에 따라서는 각 국가공무원 수과 국가 인구 총수의 비례. 즉 ‘관민비’ 이다.

<표3-3>각 국가의 국가공무원과 인구총수의 비례

국 가		관민비
미 국		1 : 12
프랑스		1 : 12
일 본		1 : 28
영 국		1 : 125
중 국	협 의	1 : 256
	광 의	1 : 122

출처: 王建, 金金花. "我国与外国公务员数量比较," 世界知识网, 2009.

중국 공무원 수는 국가 총인구수에서 차지하는 비례가 아주 낮다. ‘관민비’의 낮음은 세계에서도 문것이고 또 “중국은 세계에서 관민비례가 제일 높다”는 말과도 차이가 크다. <표3-3>의 데이터로 보면 제일 높은 ‘관민비’ 국가는 미국과 프랑스이고 중국은 제일 낮다. 다른 말로 하면 중국재정공양인원이 만들어낸 재정부담은 발전 국가보다 훨씬 낮다. 캐나다와 독일의 재정공양인원비례를 감안한다면

(재정공양인원비례1:42, 1:17) 중국 ‘관민비’ 은 발전 국가의 평균수준 이하에 있고, 아직도 국가재력과 경제사회가 물려받을 수 있는 범위 안에 있다.

<표3-4>각 국가재정공양인원은 총인구에 있는 비례

국 별	관민비
미 국	1 : 12
프랑스	1 : 12
일 본	1 : 23
영 국	1 : 24
중 국	1 : 26

출처: 唐亚林. “当今中国供养人员的比例令人吃惊,” 求是理论网, 2009.

<표3-4>에 따라서 중국 단위GDP의 공무원 비례가 비교적 높다. 시장경제조건 하에서 공무원이 도에 맞는지 안 맞는지는 "관민비"를 고려하고 경제발전을 촉진시키는 과정중의 작용과 공무원의 행정 효과도 고려하여야 한다. 즉 경제 요소를 고려해야 한다.

공무원 적당성 규모의 경제요소의 표준을 분석하는 표지는 ‘공무원인수와 GDP의 비례’이다. 사회화 대생산의 발전에 따라서 전문적으로 분업하여 일하는 것이 갈수록 정밀해진다. 하나의 새로운 정부직능이 나온 것은 하나의 새로운 정부직능 부문과 정부공무원수량이 증가한다는 것을 의미한다. 그러므로 사회화대생산과 전문적인 분공이 나타남에 따라 생긴 새로운 직능은 새로운 정부기관과 공무원의 수량의 증가를 필요로 한다. 공무원이 경제 발전하는 과정에 얼마나 큰 작용을 발휘

한지는 단위GDP의 공무원인수로 측정하여야 한다. 단위GDP의 공무원수 즉 공무원과 GDP의 비례이다. 각 국가가 정의한 공무원에 의하여 공무원과 GDP의 비례를 계산하다면 <표3-5>과 같다.

<표3-5>공무원과 GDP의 비례를 계산함

국 별		공무원과 GDP의 비례
미 국		2.31인 / 백만달러GDP
프랑스		3.46인 / 백만달러GDP
일 본		1.14인 / 백만달러GDP
영 국		0.3인 / 백만달러GDP
중 국	협 의	3.96인 / 백만달러GDP
	광 의	8.31인 / 백만달러GDP

출처: <http://zhidao.baidu.com/question/81246909.html> 24K 2009.

재정공양인원과 GDP의 비례<표3-6> 과 같다.³²⁾

<표3-6>재정공양인원과 GDP의 비례

국 별	쟁중공양인원과GDP의 비례
미 국	2.31인 / 백만달러GDP
프랑스	3.46인 / 백만달러GDP
일 본	1.38인 / 백만달러GDP
영 국	1.58인 / 백만달러GDP
중 국	39인 / 백만달러GDP

출처: 「中国居民评价政府及政府公共服务报告」 2009.

표를 통해서 알 수 있는데, 경제 각도에서 고찰하면 영국공무원의 능률은 제일 높고 다음은 일본이고, 그 다음은 미국과 프랑스이고 중국공무원은 능률이 제일 낮다. 공무원과 GDP의 비례에서부터 말하면 아무리 통계 방법은 어떻게 변하해도 중국의 공무원인원수는 너무 많다. 즉 경제 증가에서부터 분석하면 중국의 공무원 수는 규모가 너무 크다.³³⁾

각 국가 중부공무원수는 적당한 규모가 있어야 된다. 정부공무원의 정당한 규모는 행정능률이 제일 높고 행정원가가 제일 낮은 규모이다라는 것이다.

적당한 중국정부공무원규모는 한 점점 발전하고 이루어지는 과정이다. 중국은 경제 체제를 전환하는 시기에 놓여 있어서 여러 가지 요소가 공무원집단의 긴축함을

32) http://www.wangchao.net.cn/bbsdetail_1426965.html

33) <http://zhidao.baidu.com/question/81246909.html>

제약하고 있다. 예를 들면 정부가 시장에 대한 관리와 시장성속도를 양성하는 것을 강화함 및 사회경제가 반전하는 것은 신 공무원을 증가하는 것을 필요로 한다. 정부공무원제도는 전통적인 체제의 폐단을 존재하는 데 정부기구증가, 공무원규모의 확장이 관성을 가지고 있게 한다. 그러므로 중국은 공무원 규모의 적당성을 실현한다는 것은 한 번에 되는 일이 아니다.

(2) 직무 순서

행정 지도자 직무 순서는 즉 국가 공무원지도자 직무순서다. 중국 행정기관의 행정지도자 직무순서는 모두 10개 있고 13개 행정등급을 나눈다. 매 직무는 다른 행정등급의 인원이 담당한다. 중국정부의 직무순서 및 서로 대응하는 행정등급은 어떤 현황인지 <표3-7>과 같다.³⁴⁾

<표3-7>중국정부의 직무순서 및 행정등급

국무원 총리	1등급
국무원 부총리, 국무위원	2-3등급
성부급정직	3-4등급
성부급부직	4-5등급
청정직	5-6등급
청부직	6-8등급
현급정직	7-10등급
현부직	8-11등급
향정직	9-12등급
향부직	9-13등급

출처: 《中华人民共和国公务员法》第十六條.

34) <http://hi.baidu.com/wanquanyou/blog/item/5b778701f75b67d0267fb527.html>.

3. 중국 인적자원관리의 주요 제도

(1) 선출제

선출제는 「중국공산당장정」, 「중화인민공화국헌법」과 관계장정, 법규, 조례 등의 규범에 의하여 민주적 선거에 따라 영도간부를 확정하는 채용 방식이다. 선출제는 직접선거와 간접선거로 나누어 진다. 또 임기가 정해져 있으며, 현재 중국의 공무원채용에 있어 가장 중요한 형식으로 그 범위가 매우 넓다. 예를 들면 당조직, 국가기관, 정협, 공회, 공청단, 부녀협회, 기업체 등 모든 분야에서 사용되어 지고 있다.

일반적으로 국가공무원제도는 일반직공무원에 대한 실행관리제도를 지칭하며, 직위분류, 고시임용, 상벌심사, 직무승강, 교육훈련, 임금과 복리, 퇴·휴식, 권리보장과 업무규칙 등의 내용을 포함한다.

중국국가공무원제도의 구축은 당·정의 분리를 실현하는데 유리하고, 당위원회 일체간부를 통일된 관리방식을 변화시키고, 국가행정권력을 행사하도록 하며, 국가공무를 집행하는 인원이 독립된 계통으로 되어서도 이룩하고 공무원이 자기 직책의 범위내에 문제에 대한 책임을 지고 정책을 독자적으로 집행할 수 있다.

공무원을 유인하기 위해서는 여러 측면을 고려해야 한다. 중국의 공무원 채용제도에 있어서도 효율적인 행정을 위해 공무원을 선발함에 있어 직업성, 전문성, 인재주의를 요구하고 있다.³⁵⁾

직업성이란 공무원이 국가행정사무관리를 자신의 직업으로 삼는다는 것이다. 근대사회경제발전의 산물로 과거에 공무원이란 지위와 권력의 상징이었다. 그러나 사회가 발전하면서 사람들의 가치와 관념에 변화가 생기면서 공무원이 하나의 직업으로 변화되기 시작하였다. 한편으로 공무원은 국가행정사무에 대하여 지식과 능력이 요구되어 진다. 즉, 전문성이 있어야 한다는 것이다. 이는 직업적인 서비스 행정을 만들어 낼 수 있다. 전문성의 확보는 행정의 효율성을 높이고 이를 통해 국민에 대한 서비스의 향상을 높일 수 있기 때문이다. 일반적으로 공무원 채용에 있어서 이러한 전문성과 직업성은 필수적 요소라 할 수 있다.

인재주의란 국가정치, 경제 등의 각기 사회활동 중에 최고의 능력을 발휘할 수

35) 初尊贤. 《中国公务员管理实务》北京: 中国人事出版社, 1995, pp31-39.

있는 사람을 국가 공무원에 채용하고자 하는 것이다. 이를 위해서는 창조적 능력을 발휘토록 하고 물질적 재화를 제공하도록 해야 한다. 우수한 인재를 공직에 유지하기 위해서는 선발이 개방되어야 한다. 즉, 공개성과 경쟁성이 요구되어 진다.

위와 같은 직업성, 전문성, 인재주의를 확보하기 위해서는 다음과 같은 선발원칙이 필요하다.³⁶⁾

① 민주원칙

기업, 사업단위 인사관리체제를 개혁하고 완비하는 것으로 시종모두가 지켜야 할 제일의 원칙이다. 간부인사관리 부문에서 민주원칙은 더욱 필수불가결한 것이다. 국가는 선발, 임용, 탄핵, 그리고, 일상생활의 관리가 민주적이어야 하며 공무원의 직무변환, 초빙, 시험, 임용, 퇴직 등도 민주적이어야 한다. 동시에, 상하 민주적 감독이 관철되어야 한다. 즉, 민주원칙을 벗어나면 공무원제도 구축과 보급이 불가능하다.

② 평등원칙

모든 사람과 일에 대해 평등한 것은 현재 인사관리 업무중의 제일 중요한 원칙이다. 국민은 기회균등의 권리가 있으며 국가공무원의 임용시험에 참가하고, 동일한 조건하에 공개시험을 거쳐, 국가공무원에 임용되어야 한다. 어떠한 사람도 성별, 종족, 출신, 당파, 가정배경 등으로 인하여, 특권을 향유하거나 차별 받지 않는다.

③ 공개원칙

공개원칙은 곧 폐쇄적 인사관리 업무와 신비화 상태를 타파하는 것이다. 국민들이 인사관리의 각 부문에 공개감독을 실행토록 하는 것이며, 투명도를 높이는 원칙이다. 국가공무원의 초청시험은 응시, 시험, 성적, 임용, 공개까지 이루어져야 한다. 합격내용을 공표, 일간지, 방송, 사람으로 하여금 집에 알려주어야 하는 것이

36) 全志敏. 《国家公务员概论》北京：人民大学出版社，1989，pp28-33.

다. 국가공무원의 훈련, 승진, 승급, 평가, 상벌, 감독 등을 공개해야 한다.

④ 경쟁원칙

경쟁원칙은 당내 각국공무원제도에서 광범위하게 활용되는 원칙이다. 중국국가공무원원제도도 필연적으로 도입하여 경쟁원칙을 관철하여야 한다. 경쟁은 충분히 사람들의 적극성, 위로 올라가고자 하는 마음이 유발될 수 있어야 하며, 사람들의 잠재된 능력이 뚜렷하게 나타나도록 하고, 능력이 우수한 사람을 뽑고, 열등한 사람을 도태시키고, 능력에 맞게 선발하여 우수한 인재가 나타나도록 뽑아야 한다.

⑤ 공적원칙

공적원칙은 곧 정치소양, 정책철학, 직업도덕, 업무능력, 업무성적, 이력과 학력, 신체조건 등의 제요인 중, 업무실적을 국가공무원 평가의 주요 근거로 삼는다. 국가공무원의 승진은 실적에 근거해야 한다. 즉, 엄격한 성적의 기본 위에 국가공무원의 업무성적에 따라 기타 직무승락, 임금보수, 징벌관계가 시작된다. 국가공무원이 열심히 일하는 것을 격려함으로써, 정부업무효율은 높아진다.

⑥ 전문가 원칙

전문가 영도원칙은 영도직무의 공무원은 반드시 영도전업의 내부행정 혹은 전문가가 담당함을 의미한다. 즉, 전문가가 내부행정을 이끌어야 한다는 것이다. 국가공무원은 반드시 스스로 전문가가 되어야 한다.

⑦ 효율원칙

효율연구, 고효율 추구, 이것은 현대국가공무원제도가 반드시 지켜야할 원칙이다. 효율은 서로 동일한 조건 아래에서 최고를 얻는 것, 혹은 비교적 좋은 업무효과를 의미한다. 혹은 최소의 투입으로 최대의 산출을 얻는 것이라고 하며 어떤이는 최소의 대가로 최대의 효과로 바꾸는 것이라고 한다. 국가공무사무를 담당하는

공무원은 반드시 업무의 효율을 높이는 방법을 강구해야 한다.

⑧ 감독원칙

국가공무원은 완벽하고, 과학적이며, 규범화된 관리체제이다. 정책, 집행 등의 기능을 가진 것 이외에 감독기능을 갖고 있다. 국가공무원에 대한 감독은 민주적이며 공개된 원칙이 마땅히 관철되어야 한다. 대중의 공개감독과 민주적 감독은 감독을 실행함에 있어 일종의 중요한 형식이다.

⑨ 법제원칙

개혁은 법률보장을 요구한다. 공무원제도 구축과 보급도 법률보장을 필요로 한다. 국가공무원법과 기타 관련법규는 마땅히 법률보장을 제공해야 한다. 즉, 국가공무원에 대한 관리는 반드시 법제화로 이어진다. 공직을 담당하는 국가공무원은 반드시 직책을 이행함에 법에 의거해야 한다. 국가공무원관리의 법제화는 민주화와 과학화 방법의 수요를 실현하는 것이며, 적절하게 관료주의를 극복하는 것이며, 업무처리효율을 높임, 정부지위계통의 효율을 높일 수 있는 기본수단이다.

선출제의 장점은 대중의 의견을 반영하고, 후보자의 의지를 파악할 수 있으며, 민주적 감독, 공무원이 정당성을 가져 업무에 적극적으로 참여할 수 있다. 선출제 간부채용의 과정은 다음과 같다.

첫째, 후보인 예비명부 초안확정. 후보자의 추천을 받고, 그들에 대한 심사와 의견을 수렴하여, 선철인수에 따라 후보자 예비명부를 작성한다.

둘째, 후보자 심사. 상급조직에서 예비명부에 오른 후보자를 공무원의 선발원칙, 표준, 조건, 요구에 따라 심사한다.

셋째, 정식후보자 확정. 관계 법률에 따라 상급조직은 후보자 병단에 비준 동의한 후 당대회 주석단의 추천과 토론 후 정식후보자로 확정한다.

넷째, 선거. 확정된 후보자는 등 액선거와 차액선거에 의한 공무원을 선출한다. 등 액선거는 예비 선거를 거친 후 정식으로 후보자를 선거에 의하여 선출하는 방식이며, 차액선거는 예비선거후 정식선거를 거치거나 혹은 직접 선거하는 방식이다. 이들중 선거에서 선출된 자는 대표대회전체회의에서 심의·통과한다.

다섯째, 선거결과와 공포. 선거결과는 간부관리권한에 따라 상급조직의 비준 혹은 동급위원회 전체위원회의 통과를 거쳐 공포한다.

중국공무원 임용은 일정한 업무경력을 지니는 것을 주요 선발대상으로 한다.³⁷⁾ 그러므로 아직 업무에 참가하지 안하는 졸업학생은 소요인원 중 적은 인원만을 선발한다. 공무원임용대상은 다음과 같은 자격조건을 갖추어야 한다.³⁸⁾

첫째, 국적조건

시험에 응시하는 사람은 반드시 중화인민공화국 국적을 지녀야 하며 공민정치권리를 향유해야 한다. 국적은 사람에게 속해 있는 국가의 공민자격이다. 다만, 본국의 국적을 취득한 사람으로 본국법을규정의 권리와 의무를 향유할 수 있어야 한다. 그러므로 중국의 국적법규정은 중국국적을 떠난 사람은 중국공무원으로 재직할 수 없다. 즉, 중화인민공화국의 국적으로 지니고 공민정치권리를 향유해야 공무원이 될 수 있다. 이러한 국적조건은 모든 나라에서 적용되는 조건이라고 할 수 있다.

둘째, 정치소양조건

응시인은 반드시 공무를 충실히 이해할 의무가 있으며, 다음과 같은 의미를 포함한다.³⁹⁾ 첫째, 헌법, 법률, 법규를 준수해야 한다. 둘째, 국가법률, 법규와 정책에 따라, 공무를 집행한다. 셋째, 인민과 밀접한 관계가 있어야 한다. 인민의 의견을 경청하고, 인민감독을 받아들이고, 인민에 봉사하도록 노력해야 한다. 넷째, 국가안전, 명예, 이익을 보호해야 한다. 다섯째, 충실히 직무를 수행하고, 근면 성실하게 업무를 행하고, 직무에 책임을 지며, 명령에 복종해야 한다. 여섯째, 국가기밀과 업무기밀을 모호해야 한다. 일곱째, 공정하고 청렴하여, 절약하며 공공에 봉사해야 한다. 여덟째, 헌법과 법률규정의 기타의무를 준수해야 한다. 이러한 의무를 위반 시 정치권리를 박탈당한다. 행정처분시 공무원자격을 상실하고, 그 처분의 일정기간이 지나지 않으면, 응시생의 국가공무원자격이 취소된다.

셋째, 능력조건

규정에 의한 능력조건을 반드시 갖춰야 한다. 여기에는 연령과 건강조건이 포함된다. 사람의 행동과 연령은 밀접한 관계를 맺고 있다. 국가공무를 담당하는 사람은 반드시 연령제한을 받는다. 최소연령과 최고연령의 제한을 받는다. 제한연령은 국가헌법과 법률규정에 근거한다. 국가공무를 담당하려는 자를 만 18세가 되려야

37) 《中国国家公务员试行条例》第17条.

38) 周大仁.《国家公务员制度通论》北京: 经济科学出版社, 1995, pp72-73.

39) 《中国国家公务员暂行条例》第6条.

한다. 임용연령은 35세 이하여야 한다. 시험주관기관이 인정시에는 연령제한을 확장할 수 있다. 예를 들어 국가주석으로 임명되려면, 만 45세가 되어야 하며, 남녀 정년은 남자 60세이며 여자는 55세이다.⁴⁰⁾ 건강상태가 양호해야 하며, 본 임무를 수행할 수 있어야 한다. 업무능력을 상실한 사람은 임용할 수 없다.

넷째, 문화업무소양조건

응시자의 문화정도, 전문지식과 업무경력 등 다방면이 요구된다. 공무원은 국가를 대표하여 국가공무를 처리하는 사람이다. 그러므로 반드시 직무를 집행할 수 있는 재능을 구비해야 한다. 문화정도, 전문지식과 업무경력에 상응하는 조건을 갖추어야 한다. 예를 들면 유관규정에 근거하여, 과급 지도책임을 담당하는 공무원은 고등학교 중급정도의 문화정도와 4년 이상의 업무경력이 있어야 한다. 외급, 청급과 부급공무원은 더 높은 전문지식과 본과이상의 문화정도와 7년, 10년, 15년 이상의 업무경력을 요구한다. 이와 「국가공무원장행조례」 규정에는 성급 및 인민정부업무에 임용되는 공무원은 2년 이상의 기층업무 경력을 지녀야 한다. 임용규정에 비추어 경력이 없는 국가공무원은 1-2년 업무를 할 수 있는 곳에 안배해야 한다.⁴¹⁾ 그밖에 응시자 주관기관의 기준이 되는 기타조건을 포함한다. 민족자치지방 인민정부와 각급 인민정부의 민족사무부는 국가공무원 임용시, 소수민족응시자를 고려토록 해야 한다.⁴²⁾

(2) 위임제

위임제는 임명제라고 불리는데, 인사주관기관이 직접 종무원을 채용하는 방식이다. 위임제도 선출제와 더불어 중국의 공무원을 뽑는 주요 방식이다. 이 방식은 인력계획을 수립하는 데 유리하며, 광범위하게 공무원의 교류를 가능하게 하며, 업무의 효율을 높일 수 있다는 장점이 있다.

의임제의 절차는 다음 과 같다.

첫째, 인력계획의 수립. 각부서의 수요에맞게 인력계획을 수립하여, 선발한 인원의 직위와 인원수, 조건, 선발방식등을 작성한다.

둘째, 민주추천. 각조직별로 선발인원에 대한 심사를 한다. 그리고 나서 일정범

40) 《中国国家公务员暂行条例》第78条, 第一项.

41) 《中国国家公务员暂行条例》第18条.

42) 《中国国家公务员暂行条例》第13条.

위내에 인원은 무기명투표와 민의를 측정하여 추천하거나 개별적 추천을 받는다.

셋째, 조직고찰. 추천인에 대하여 주관부서가 다시 엄격한 심사·고찰토록한다.

넷째, 보고 및 임명. 주관부서의 집단토론을 거쳐 확정된 추천인을 상부에 보고하고 상부조직은 추천을 다시 고찰·연구한 후 당위원회의 토론을 거쳐 결정한다.

(3) 초빙제 (招聘)

중국의 간부제도개혁에서 생긴 방식으로 전문직공무원을 채용하는데 사용한다. 그러나, 아직까지 널리 사용되는 방식은 아니다. 초빙제는 공무원의 종신고용에 대한 문제를 해결할 수 있으며, 인력의 탄력성을 높여 적재적소에 필요한 인원을 채용할 수 있다는 장점이 있다. 초빙제의 채용과정은 다음과 같다.

첫째, 초빙조건외 고포. 이러한 조건에는 직위와 그에 따른 보수, 연령, 학력, 자격, 업무경험, 업무능력, 신체상황 등을 공포한다.

둘째, 조직신청, 초빙대상의 심사. 신청인 중 위와 같은 조건에 합당한자를 심사하여, 기본조건에 합격한자를 예비선발한다.

셋째, 고시, 고찰. 초빙자에 대한 정치이론, 문호, 전문지식을 테스트한 정밀한 고찰을 하도록 한다.

넷째, 심사와 비준. 선발자중 고시와 고찰을 종합검토한 후, 채용주관부서에 채용인을 신청 보고토록 한다.

다섯째, 확정. 상급부서에서 다시 직공, 의무, 대우 등에 대한 내용을 검토한 최종승인한다.

(4) 고시제

고시제는 시험에 의하여 공무원을 선발하는 방식이다. 전세계에서 가장 널리 사용되는 방식이다. 이 방식은 공정성과 객관성이 높다는 장점이 있다. 고시에 의한 채용과정은 다음과 같다.

첫째, 시험공고. 시험볼 부문의 직위와 조건, 고시내용, 고시시간 등을 광고나 방송에 의한 공고한다.

둘째, 자격심사. 고시전 응시자의 자격을 심사하여 해당자만을 고시에 임하도록

한다.

셋째, 고시. 시험은 필기, 면접, 실기 등을 보며, 동일한 문제, 동일한 시간, 동일한 장소에서 보도록 한다.

넷째, 임용. 시험에 합격된 자를 공무원으로 임용한다.

다섯째, 임용자 보고. 임용된자에 대하여 상부에 보고토록 한다.

제3절 중국 공무원의 유인체계현황

1. 금전적 유인체계

중국의 금전 요인체계 즉 물질 요인체계이다. 물질 요인체계는 주요 임금, 복지, 보험제도와 장려 등을 포괄하다.

첫째, 공무원의 임금은 근본임금, 수당, 보조금과 장금을 포괄하다.⁴³⁾

국가가 임금 조사 제도를 실행하는데, 정기적으로 공무원과 기업 안의 상당적인 인원 임금 수전에 대해서 조사하여 비교하고 이런 조사 비교의 결과를 공무원 임금수준을 조정하는 근거로 되다.⁴⁴⁾

둘째, 공무원은 국가의 규정에 따라서 복지 대우를 누리다.

국가가 경제 사회 발전수전에 따라서 공무원의 복지 대우를 향상시키다. 공무원은 국가가 규정하는 근무 시간 제도를 실행하다, 국가의 규정에 따라서 휴가를 누리다. 공무원은 법정의 근무시간 밖의 시간안에 일을 하면 적당한 보장을 받아야 되다.⁴⁵⁾

셋째, 공무원의 보험제도이다.

국가가 건립한 공무원 보험 제도는 공무원이 퇴직, 병에 걸림, 산업 재해, 생육, 실업등 상황 하에서 도움과 보조를 받는 것을 보장하다.⁴⁶⁾ 예를 들면 양로보험제도이다. 기관사업 단위 양로보험 제도는 계획경제 체제를 기초로 하여 설립되었다. 1990년대 이전에는 기업근로자와 같은 퇴휴 제도를 사용했다. 1990년대 후반에

43) 《中华人民共和国公务员法》第七十四條.

44) 《中华人民共和国公务员法》第七十五條.

45) 《中华人民共和国公务员法》第七十六條.

46) 《中华人民共和国公务员法》第七十七條.

성진기업 근로자의 기본 양로보험 제도 개혁과 동시에 통일된 기본 양로보험 제도를 만들었다. 그러나 기관사업 단위의 양로보험에 대해 정부에서 통일된 방법이 나오지 않았다.

2. 비금전적 유인체계

비 금전적 유인체계는 정신 유인체계 것이다. 정신유인체계는 주요 승진, 훈련, 명예장상과 심사 등 제도를 수단으로 되어 유인을 하는 제도이다. 공무원은 직무를 승진하면서는 담당할 직무가 요구한 사상정치자질, 작업 능력, 문화정도와 임직의 경험 등 방면의 조건과 자격을 구비하여야 되다.⁴⁷⁾

상은 정신상과 물질상 서로 결합하고 정신상으로 주요한 상의 원칙을 고수하고 있다.⁴⁸⁾ 상은 표창하고 장려함, 삼등공로 기록함, 이등공로 기록함, 일등공 기록함, 명예 칭호를 수여함을 나누다.⁴⁹⁾ 공무원에 대한 심사가 관리의 권한에 따라서 전면적으로 공무원의 도덕, 능력, 근면한 정도, 실적, 영결을 심사하고, 실적을 주요하게 심사하다.

비 지도자 인원 공무원에 대한 년도 심사의 방식을 채용하다. 정기심사의 결과는 우수, 직무를 담당할 만함, 대체로 직무를 담당할 만함과 직무를 담당할 만하지 않음 등 4급의 공무원을 나누다.

정기심사의 결과는 공무원의 직무, 등급, 임금 및 공무원에 대한 상, 훈련, 해고하는 근거로 되다.⁵⁰⁾ 그래서 중국공무원의 여러 가지 유인체계와 심사체계의 관계는 통일하고 서로 벗어나지 못하는 것이다. 즉 유인체계는 온 공무원제도를 관통하다. 유인체계는 공무원제도의 기본원칙에게 충분한 구현을 받게 하다.

중국의 공무원의 유인체계는 정신유인을 주요한 유인으로 하고 물질유인을 보조하는 유인으로 하는 유인체계이다. 공무원 심사제도의 유인 공능은 심사결과, 공무원의 상, 승진, 등급과 임금의 조정 등을 통해서 작용을 실현하는데, 공무원을 열심히 근무하고 자기의 소임을 다하도록 하다. 이렇게 함으로서는 공무원의 적극성과 주동성을 동원할 수 있다. 중국 고대의 격려사상은 심오하면서도 알맹이로 형

47) 《中华人民共和国公务员法》第四十三條.

48) 《中华人民共和国公务员法》第四十八條.

49) 《中华人民共和国公务员法》第五十條.

50) 《中华人民共和国公务员法》第五章, 三十三、三十四、三十五、三十六、三十七條.

성되었는데 매크로(macro) 격려관과 미시격려관이 유명하다. 매크로 유인관은 춘추시기의 사상이다. 춘추시기 유가대표 孔子 등 학자는 ‘의리義利’와 ‘혜민惠民’ 및 ‘인정仁政’⁵¹⁾의 격려관정을 제기했다. 그리고 荀子は ‘인성향락’의 격려사상을 제기했다. 그는 ‘경계도 격려수단이다’라고 생각했다. 관자管子는 ‘선의후리(先义后利)’ ‘중의경리(重义轻利)’를 제기함으로써 미시적인 격려관을 내놓았다⁵²⁾. 의협심으로 이익을 제약하는 사상은 당시의 역사 조건 하에서 적극적인 역할을 했다. 중국 고대의 격려사상은 서양의 격려이론과 공통한 점이 있는데 모두 물질적인 격려와 정신적인 격려를 한 것이다. 하지만 중국 고대의 격려사상은 전체 사회에 대한 영향력을 중시하였고 사람의 감정에 대한 격려를 중히 여겼으므로 정신격려의 비중이 더 컸다. 이런 전통적인 격려사상은 역사적 의의가 크다.

하지만, 현실에는 정부조직은 유인체계를 실시할 때에는 많은 문제를 날 것 같다. 예를 들면, 훈련, 승진 등의 기회가 누구에게 주는 표준은 정할 때에는 어렵다. 다음의 사례와 같다.

(1) 교육훈련사건

X정부기관은 2001년부터 메커니즘을 개혁한 후 공무원에 대한 교육훈련과 재직 학력교육을 매우 중요시 해왔고 몇 년의 시간을 이용하여 공무원 교육훈련에 대한 자금투자를 높일 것을 계획하고 있다. 근 몇 년이래 이 정부기관의 리더들은 몸소 사람들을 선정하여 인사부의 통일적인 배치를 통하여 열 몇 명의 젊은 간부들을 외국에 보내 연수하게 하였다. 매 사람들이 부담할 연수 비용은 12만원 정도 되었다. 이런 사람들은 귀국한 후 중요한 일터에 두고 일하게 하였으며 그 중에 5명을 선발하여 과장으로 되게 하였다. 동시에 현임 과장급의 간부들의 지식구조를 갱신하기 위하여 인사부문은 또 5명의 부과장들이 국내에서 박사학위를 따도록 하였다. 이때 매 사람들이 부담할 비용은 3만원 정도였다. 그러나 이런 훈련가이드는 자기 일터에서 열심히 일해온 중년간부들이 외국에 가서 연수해야만이 승진할 수 있고 자기가 아무리 노력하고 열심히 해도 필요 없고 장려를 받지 못한다는 생각에 많은 불평등을 느꼈다. 2003년 4월, 메커니즘이 개혁을 한 후 많은 일자리에 사람이

51) <http://www.cqvip.com/qk/92170X/200407/9969369.html>.

52) <http://www.confuchina.com/02%20xinxue%20yu%20renxinglun/renzhiwojian.html>.

부족하여 인사부문은 또 10명의 대학졸업생을 선발하여 부족한 자리를 다 채웠다. 2004년 2월, 또 일을 한지 2년도 안 된 대학졸업생들 중에서 2명을 선발하여 외국에 연수를 보냈다. 매 사람의 연수비용은 16만 정도였다. 이 결정은 기관 내에서 매우 큰 영향을 가져왔으며 십 년 넘게 일한 공무원들은 자기들이 여가시간에 배워서 딴 학력과 학원비영수증을 들고 인사부에 가서 환불해줄 것을 요구하였다. 그러나 인사부문은 학원비 환불에 대한 근거를 찾지 못했다는 핑계로 명확한 답을 주지 않았다. 자기 돈을 내고 공부한 간부들이 자신들의 행위가 기관내의 리더들한테 칭찬을 받지 못할 것 같아서 불만이 많았다.

(2) 요양사건

2003년 6월, 인사부문은 공무원의 적극성을 북돋아 주기 위하여 3년 이상 업적이 좋은 공무원을 위하여 일주일 동안의 온천요양프로젝트를 제공해주기로 했다. 그러나 인사부문은 공무원들을 위하여 일주일 동안 온천요양 하게 하고 또 15일의 법정휴가를 주면 너무 오래 쉬어서 일에 영향을 줄 가봐 걱정했다. 그래서 온천요양프로젝트를 참가한 모든 사람들은 15일의 법정휴가를 할 수 없다는 통지를 내렸다. 그러나 결국은 20여명의 조건에 해당되는 공무원들이 이 프로젝트에 참가한 사람들은 단 한 명도 없었다. 대부분 사람들은 15일의 휴가를 남겨서 가족들이랑 설을 쉬려고 요양할 기회를 포기하였다. 이 프로젝트의 실패를 막기 위하여 인사부문은 원래 15일의 법정휴가일을 7일로 수정하였다. 그리고는 전화로 공무원들더러 프로젝트에 참여하라고 설득하였다. 결국 몇몇 공무원들은 조직의 안배에 복종하기 위하여 어쩔 수 없이 프로젝트에 참가하였다. 프로젝트가 끝난 후 참가한 사람들은 조직의 안배가 매우 좋다고 했지만 7일 휴가가 취소되어 아쉬워했다.⁵³⁾

상술한 두 사건 중에서 우리는 비록 이 정부기관의 인사부문은 공무원들을 관리하는데 있어서 격려수단을 사용하려고 했지만 예상한 효과에 도달하지 못했다는 것을 알 수 있다.

53) <http://www.lw61.com/free/klw/Index.html>.

제4장 중국 공무원의 유인체계 분석

제1절 중국 공무원 유인체계의 특징

정부조직과 민간기업은 성질이 완전히 다른 제도이기 때문에 제도 실행의 환경도 차이를 가지고 있다. 정부조직과 민간기업의 유인체계에 대한 비교를 하고 중국정부조직의 유인체계의 특징을 알 수 있다. 중국의 공무원제도는 서구의 공무원제도를 채용하여 일반적인 이론이나 원칙에 있어서는 차이점이 없다. 그러나, 중국의 공무원제도는 중국만의 특징이 있으며 외국의 공무원제도와 동일하지 않다.⁵⁴⁾

1. 유인의 ‘불검용’ 특성

유인의 ‘검용’ 문제는 집단 혹은 조직이 그 대리인과의 이익이 직접 일치하는 것을 말한다. 정부조직격려의 ‘불검용’ 문제는 사회나 국가가 청탁인으로서 정부조직인원이 대리인이고 양자의 이익이 직접 일치하지 않든지 아니면 다 일치하지 않다는 것을 말한다. 즉 청탁인(국가나 사회)의 이익의 증감은 일반적으로 대리인(정부조직인원)의 이익의 증감에게 직접 영향을 주지 않는다. 물론 여기의 이익은 물질이익과 빚물질 이익을 포함한다. 우리가 제도를 실시할 때 정부조직격려의 불검용 문제를 해결하지 않으면 큰 부정적 영향을 초래하게 될 것이다. 예를 들면 한 공무원이 작업에 대한 노력을 낮추고 동시에 모든 임금을 받을 수 있는 것을 발견하는 것은 자신에게 유리할 것이다. 한 나라는 상당 비례의 이런 게으르고 부연한 공무원이 지금 이런 상황에 처해 있다. 이러므로 공공물품의 서비스와 제공의 질과 양을 대폭 하강하게 하고 온 경제의 발전 및 사회복지 향상 영향을 끼치게 된다. 정부조직 인원 격려 불검용 문제는 실천 중에 많은 다른 표현이 있다.

첫째, 공무원의 작업은 사회 공공사무를 하는 것이지 개인의 사무를 하는 것이 아니다. 공무원 작업의 수혜인은 다른 사람이지만 공무원 본인 아니어서 게으름을

54) 黄峻峰. “公共部门与私人部门人力资源管理激励机制比较研究.” 贵州大学, 2008, pp 35-40.

피우거나 낭비 및 적당히 얼버무려서 책임을 회피하는 현상이 있게 될 것이다. 이렇게 함으로써 작업 효과를 대폭 하강하게 하였다.

둘째, 어떤 때는 하위의 작업자들의 적극성이 높지 않고 책임감이 강하지 않다. 왜냐하면 공로는 상급자에게 있고 문제가 생기면 자신이 책임을 져야 하기 때문이다.

셋째, 중대한 행정사무는 행정부문과 부문사이에서 공동으로 부담하고 부문과 부문사이가 일치할 때 공로를 챙기고 과실을 회피하는 현상이 나타난다.

넷째, 어떤 부문에는 여러 가지 “비밀리에 더 주는 수당금” 있지만 공무원의 적극성은 아직도 높지 않다.

위에 진술한 현상들이 나타나는 원인은 바로 정부조직 인원의 성적 효과의 좋고 나쁨을 막론하고 개인의 임금대우가 뚜렷한 차별이 없고 이익과 손실을 나타내면 국가나 사회는 직접의 피해자이지 정부조직 인원 자신 아니며 개인의 이익에 관련된 상황이 많지 않기 때문이다. 즉 경제학이 말하고 있는 "외부성"이다. 이 외부성을 극복하려고 하면 아주 어렵다. 미열이 말한 것처럼 이상적인 완미한 공공기구 조직형식은 그중에 일하는 인원의 이익과 책임이 완전히 부합되어야 한다. 비록 그 어떤 체계도 이 점에 도달할 수 없지만 존재하지 않지만 이런 목표를 위하여 묘하게 설계된 메커니즘이 존재하지 않는다고 하여도 사람들은 여전히 일을 해낼 수 있다. 그러므로 정부조직 인원의 개인이 담당하는 수익 혹은 원가가 그의 행동이 사회야 기타 사람의 수익과 원가를 덮어야 한다. 이것은 우리 유인체계를 설계하는 기본 원칙이다.

민간기업은 유인체계의 격려겸용 문제에 대해 효과적인성과관리를 채용하여 피할 수 있고, 주식, 차별임금 등 제도를 통해서 종업원의 이익과 기업이익이 긴밀하게 연락하게 한다. 물론 민간기업은 이 점에서 아직도 창조성과 완전해지게 함을 필요할 것이다. 하지만 이익의 취대화의 목표는 량화의 형식으로 전화할 수 있어서 격려 ‘겸용’ 문제에 대해 민간기업은 정부조직보다 더 잘 처리할 수 있을 것이고, 격려 ‘겸용’ 문제의 속박이 적어지게 하고, 양자 참고 상에서 존재하고 있는 무순도 양성하였다.

2. 권력과 책임의 불 대칭성

권력과 책임의 관계는 행정법제의 실천문제이고 하나의 매우 중요한 행정법학 이론문제이기도 하다. 권력과 책임의 정의의 해석은 광의와 협의 두 가지로 나눌 수 있다. 광의의 권력과 책임의 관계는 행정주체 및 행정 공직인원이 직책을 실행할 때 권력을 행사하는 것과 책임을 담당하는 사이의 관계를 말한다. 협의의 권력과 책임 관계는 행정 공직인원만 행정관리직능을 실행할 때 나타내는 권력을 행사하는 것과 책임을 담당하는 사이의 관계를 말한다. 일반적으로 권력과 책임의 관계는 권력과 책임의 일치와 불일치 두 가지로 나눌 수 있다.

한 방면으로 공공 부문인원들의 공무행위는 그 부문 혹은 단위가 책임지는 것이고 정부조직 인원 자신이 책임지는 경우는 비교적 적다. 다른 한 방면으로 정부조직을 하나의 완전체로 볼 때 그 효과를 높이는 것은 민간기업과 비교할 때 진행이 느리고 과정이 복잡하다. 그것은 일반적으로 정부조직이 모두책임을 지고 있기 때문에 일하는 사람만 하고 하지 않는 사람은 하지 않는 현상이 생기게 되며 이런 현상은 직접적으로 적극성이 높은 사람들에게 영향을 주게 된다. 즉 공공 부문인원들의 행위로 일으킨 권력과 의미의 불평등은 정부조직의 인원들의 적극성을 쉽게 타격할 수 있다.

하지만 민간기업내부의 상황은 완전히 다르다. 현대기업의 제도 하에서 모든 기업은 자체로 실득을 책임져야 하는 독립적인 법인이다. 이들은 이익을 목적으로 하는 사회조직이며 정부조직이 추구하는 사회 효익과는 다르다. 이럼으로써 민간기업의 인원들의 효과를 가능하는 상대적으로 규범화된 표준이 있게 된다.

매 직원들이 조직을 위하여 창조한 경제효익이 자신이 조직에서 받은 대우와 다 직접적 관계가 있을 수 있기 때문에 이것은 일정한 유인체계는 정부조직보다 민간기업의 직원들의 적극성을 더 효과적으로 동원할 수 있다는 것을 결정하였다. 일정한 의미에서 보면 우리는 민간기업 내부의 이런 권력과 책임의 대등은 유인체계의 유효성을 만들었다고 볼 수 있다.

3. 정보 불 대칭성

정보가 불 대칭한 것은 주요하게 공공 부문이 많은 사회공공자원정보를 장악하

고 있기 때문에 이것이 자연적으로 정보자원의 유력한 위치에 놓여 있는 것을 말한다. 민간기업의 작업은 사회규칙을 준수하여야 하며 이런 규칙은 큰 범위 내에서 정부 및 관련 공공조직에서 규정짓는 것이다. 물론 공 부문의 작업은 규칙의 제약을 받지 않는다는 것은 아니다. 사실상 근 몇 년 이래 법제화 정부를 건설하면서 법에 따라 행정 집행하는 것은 점차적으로 정부운영의 중요한 규범으로 꼽히고 있다.

총체적으로 공공 부문은 사회정보자원에 대해 우세를 차지하기 때문에 정부조직은 자신의 운영에서 자신의 효과를 높이는 것에 거의 중시하지 않고 사회, 기업, 기타민간기업의 조직에 참여하는데 더 많은 정열을 몰붓고 있다. 이 때문에 기타사회조직이 체계건설을 강화하고 전면적으로 효과를 높이려고 할 때 공공 부문은 이 방면에서 돌파하지 못하고 있다. 오직 정부조직의 낮은 효과가 기능에 영향줄 때만 정부조직은 불가피하게 개혁을 실시한다. 예를 들면 유인체계건설 등이다. 이렇게 되면 정부조직은 복잡하고 쉽게 변하는 사회 환경을 적응하는 과정 중에서 시종 피동의 위치에 처하기 쉽다. 때문에 일정한 정도에서 정부 등 정부조직 및 기업 등 민간기업의 정보의 불 대칭 때문에 정부조직의 인적자원의 유인체계를 완벽하게 하는데 게으름을 피웠고 정부조직이 자신의 유인체계를 강화하고 효율을 높이는 것을 중요하게 여기지 않는 위치에 놓게 되었다. 민간기업은 정부조직이 정한 규칙 하에서 효과 높은 운영을 통하여 자신의 최대이익을 실현하기위해서 적극적으로 돌파구를 찾아야 하며 유인체계를 건립하고 완전히 개선하는데 힘을 모아야 하며 그것으로 자신의 효과를 더 높여야 한다. 정보가 불 대칭한 문제는 정부조직과 민간기업이 인력자원체계문제를 대항에 있어서 서로 다른 태도를 보였고 또 서로를 학습하는 흥미를 불러일으켰다.

4. 가치 취향의 특징

정부 등 정부조직과 기업 등 민간기업의 유인체계중의 가치취향의 차이는 <표 4-1> 로 우선 정치와 경제의 충돌에서 표현된다.

〈표4-1〉 정부조직과 민간기업의 유인체계의 가치 취향의 차이

정부조직 가치취향	민간기업 가치취향
정치우월성(정치답변과 사회공평)	경제생활중의 교환과 답변
사회의 안정	운영 효과

공공조직행위의 우선적인 가치취향은 정치우월성이다. 예를 들면 정부는 반드시 정치답변성과 사회공평을 인력자원을 획득하는 우선적인 원칙으로 보아야 한다. 반대로 기업 등 민간기업의 인력자원관리가 우선적으로 고려해야 하는 것은 정치답변성과 사회공평이 아닌 경제생활중의 교환과 답변이다.

공공 부문과 민간기업의 유인체계의 가치취향의 다른 차이점은 안정과 효과에 대한 서로 다른 관심이다. 중국은 현대 사회과도시기에 처하여 있는 것만큼 정부 조직공무원의 유인체계는 정치시스템의 최종적인 목표에 복종하여야 한다. 안정과 발전이 충돌이 생겼을 때 우선 안정을 취하여야 한다. 그러나 민간기업의 인력자원유인체계는 더 많은 범위에서 기업의 운영효과를 중시하고 효과를 생명으로 간주한다. 정부 등 정부조직관리는 외부수요 즉 사회수요로 조건으로 존재하며 발전한다. 유인체계시스템은 필연적으로 사회를 향해야하며 사회의 압력을 부담하여야 한다. Donald E. Klingner가 말한 것처럼 "공적은 반드시 정치압력에 대응을 줘야 한다"⁵⁵⁾. 때문에 관리과정중에서 내적인 수요는 항상 외적인 압력에 복종하여야 한다. 특히 인력자원의 획득과정에서 결핵층은 인재를 인입할 때 늘 외부압력을 우선적인 인소로 보고 있다. 이것은 어떠한 성질의 공공지도 다 피할 수 없는 가치취향이다. 하지만 민간기업은 다르다. 예를 들면 기업의 인력자원관리는 기업의 내부수요를 제1동력으로 한다. 조직의 내부수요는 전업화 공작의 분석을 통하여 확인되며 직업설명서 및 계획을 통하여 나타낸다. 정치책임과 사회책임의 부족으

55) Donald E. Klingner. 《公共部门人力资源管理》中国人民大学出版社, 2001.

로 하여 조직은 직원을 채용 혹은 직원을 해고할 때 외부압력의 요소를 적게 고려하여도 된다. 정부조직관리의 광범위성 및 작업량의 복잡성은 정부조직의 운영목표를 늘 불명확한 상태에 놓이게 한다. 대부분 행정계통은 의론과 문제를 해결할 때 습관적으로 모호성과 불명확성에 기울이게 된다. 이로써 공공목표와 그에 상응한 계획을 정해진 양으로 고찰할 수 없는 경우가 종종 있다. 이 때문에 정부조직은 인력자원관리의 효율을 토론한다는 것은 매우 곤란하다. 하지만 민간기업은 조직목표, 계획이 명확하기 때문에 인력자원관리의 절차들을 모두 정량으로 고찰할 수 있다. 공공권력의 특성은 정부조직유인체계로 하여금 사회를 상대하고 공중을 책임지고 공중의 감독을 받도록 하는 것이다. 이는 정부유인체계가 반드시 절차, 규범 그리고 결과는 개방되고 공정해야 되는 것을 요구한다.

특별히 비교적 민감한 채용문제에 있어서 공공인력자원관리활동은 투명한 어항처럼 높은 투명도를 지녀야 한다. 하지만 민간기업의 관리활동은 결정층의 의지에 복종하여야 하며 사회공중에 대하여 공개하지 않아도 되며 그 작업도 검은 상자처럼 들여다 볼 수 없어 은폐성이 있다. 유인체계의 목표는 효과를 높이는데 있는데 정부조직과 민간기업의 가치취향의 차이로 그들의 인력자원유인체계에 의존정도에 서로 큰 차이를 보여 서로 참고하는데 어려움을 주었다.

5. 유인방식 믿고 신뢰하는 특성

정부조직의 특징과 사회 사무를 관리하는 직능은 물질 격려에 지나치게 의지해서는 안된다는 것을 결정하였다. 한 방면으로 정부조직의 작업자의 봉급은 대중의 세금납부에서 왔고 그의 분배 형식은 법률 규칙에 따라 엄격하게 실시하는 것이고 봉급의 조정의 주기와 폭은 다 법률 절차의 제약과 영향을 받는 것이다. 정부조직은 점유하고 있는 원력 자원은 정부조직 자신이 소유하는 데 온 것이 아니라 전체 대중의 수여함에서 왔다. 이는 정부조직이 권력자원을 우리가 말하는 '시장화운영'으로 진행하여 격려수단으로 이용할 수 없다는 것을 의미한다. 다른 한 면으로 정부조직 작업자의 작업 안정성이 비교적 강하고, 물질 격려의 실행은 수량의 증가와 인원 기대의 증가 이종의 제약을 받고 격려 기능은 시간의 연장에 따라 약화되기 때문에 긴 시간 안에 정부조직 인원의 작업의 적극성을 유지하기가 매우 어렵다.

이 외에 사회 책임감과 정치 책임감을 가질 수 있을지는 정부조직 작업자가 대중에게 일류 서비스를 효과적으로 제공할 수 있는지 없는지가 매우 중요한 요인의 하나이다. 비교적 높은 수요층을 만족하는 격려 방식으로 되는 정신 격려와 도덕 격려는 정부조직이 작업자의 사회책임감과 정치책임감에 대한 양성을 작업자 자신의 동력으로 전화하게 될 수 있고 정부조직 작업자에 대하여 장시간의 격려를 할 수 있다. 그러나 민간기업의 경제 특징은 그의 격려방식은 물질적인 격려를 위주로 하고 정신격려를 보조적으로 한다는 것을 결정하였다.

한 방면으로 민간기업은 안정한 수입과 직위에 의해 인재를 끌어들이는 것이 아니고 경제활동중의 높은 위험과 보수에 의해 지탱하고 있다. 그럼 물질 격려는 이 특징에 더 잘 부합된다. 다른 방면으로 민간기업의 이익 분배 형식은 민첩하고 방식은 다양하다. 예를 들면 기업은 조직의 목표에 따라 분배할 수 있는 자원에 대해 자유롭게 조정할 수 있고, 다른 주체에 따라 차별 분배 형식을 채용할 수 있다. 이는 물질 격려를 위해 토대와 기초를 제공하였다. 또 정신 격려는 긴 시간을 거쳐야만 예상한 효과에 도달할 수 있다. 미시경제영역의 외부환경이 복잡하고 변화성 강하고 민간기업의 '수출입'은 비교적 널찍하고 인원의 유동이 상대적으로 잦기 때문에 이는 민간기업을 강박하여 빠르고 민첩한 수단으로 인력자원을 격려하게 하였다.

제2절 중국 공무원과 민간기업의 유인체계 비교

현재 민간기업에서 활용되고 있는 유인체계와 중국 공무원 유인체계의 특징을 비교하여 공통점과 차이점을 밝히고, 그로 인한 문제점 등을 부각시킬 것이다.

1. 공통점

공공조직과 민간기업의 성질은 다르지만 조직내부의 주요 운행 체계—유인체계로서 목적은 인적자원의 잠재력을 발굴하고, 사람의 창조성과 주동성을 높이기 위한 것이다. 이렇게 하면 생산 효율을 높일 수 있고 최종적으로 조직의 목표를 달성할 수 있다. 그래서 공공조직과 민간기업의 유인체계는 공통성을 가지고 있다.

(1) 인적자원개발과 관리의 주요 수단이다. 인력자원은 첫 번째 자원으로 조직의 흥쇠와 성패를 결정하는 첫 번째 역량으로 되었다. 조직에 직면한 인력자원에 직면하면 조직은 여러 가지 유인 조치를 채택하여 인재를 선발하고 인재를 쓰고 인재를 만류한다. 공공조직과 민간기업은 이 방면에서 비슷하지만, 유인체계는 공공조직과 민간기업의 인적자원개발과 관리의 주요 수단으로 된다. 공공조직과 민간기업은 인재를 만류하게 되기 위해서는 각 복지정책과 승진제도 등 쓰다. 비슷한 주요한 유인수단은 봉급, 복지, 훈련, 승진, 시험 등 포괄한다. 이들 유인수단으로 공공조직과 민간기업은 인재를 받아들이고 인재를 만류하고 종업원의 적극성, 창조성과 주관능동성을 유인한다.⁵⁶⁾ 또한, 중국정부조직과 민간기업은 인적자원에 대한 개발을 할 때에는 중국 인적자원의 존재하고 있는 문제를 주의하여야 한다. 즉, 중국노동력의 노령화문제를 이해할 필요가 있다. 중국은 인구노령화속도가 빠르는데 반해 경제발전수준이 매우 낮다. 세계 여러 나라들의 경험에 비추어 볼 때, 중국의 경제발전수준은 인구노령화과정에 많이 적응하지 못하고 있다. 중국은 선진국처럼 경제발전의 힘으로 인구노령화문제를 해결하기 매우 어렵다.

21세기는 지식경제시대이기에 인구문화수준에 대한 요구도 많이 까다롭게 변하였다. 중국은 오랫동안 “저 소득, 다 취업”의 논리에 따라서 인구의 양적인 측면에 많은 관심을 두고 있었다. 이리하여 중국의 대다수 지식인들과 전문기술인들은 자기지식과 진공에 별로 상관없는 육체적인 노동에 참여함으로 인하여 인적자원낭비가 매우 심각하였다. 21세기 중국은 인구의 질적인 면에서 많은 관심을 갖고, 중국경제발전의 엔진 역할을 하는 질이 높은 전문분야의 지식인들을 많이 육성함과 동시에 그들의 적소를 마련해주어야 할 것이다.⁵⁷⁾

(2) 사람을 근본으로 하는 관리사상을 강조한다⁵⁸⁾. 지식경제시대에 인력자원은 국민경제자원으로서 그 중요성이 날로 더욱 분명하게 표현되고 있어 공공조직의 인원을 관리하는 활동이나 민간기업의 직원을 관리하는 활동 중에 사람을 근본으로 하는 관리 사상이 충분히 긍정되고 널리 보급되었다. 인적자원관리는 공통적으로 고수하는 원칙은 대립 통일 의 법칙이다. “변증법적 유물론”은 자연·사회·사

56) 于桂兰, 苗宏慧. 《人力资源管理》清华大学, 北京交通大学, 2008, p255, 351.

57) 吴贻吉. “중국 경제발전 이론 분석을 통한 대외개방정책의 향후 진로에 대한 고찰.” 仁济大学校, 经营大学院, 2005, p37.

58) <http://www.joxue.com/paper/gsgl/gsgl01/2197.html>.

유의 발전의 제일 일반적인 법칙의 과학이고 우리를 지도하여 앞으로 나아가게 하는 인생관, 가치관과 방법론이다. 대립 통일의 법칙은 유물 변증법의 핵심과 본질이고 또한 우리가 문제를 분석함과 문제 해결하는 열쇠이다. 이는 아래도 같은 몇 가지 점이 포함된다.

첫째, 모순의 동일성과 투쟁성. 모순은 사물 지간 혹은 사물들의 각각 요인 지간에 대립 통일의 관계다. 모순의 동일성과 투쟁성은 모순의 기본 속성이다.

둘째, 내적인 원인과 외적인 원인. 내적인 원인은 사물의 발전의 근거이고 사물의 성격과 발전방향을 결정한다(제1요인); 외적인 원인은 사물의 발전의 조건이고 사물의 발전을 가속화할 수 있거나 늦출 수 있다(제2요인). 외적인 원인은 내적인 원인을 통해서 역학을 발휘한다. 양자는 사물 발전에 있어서 없어서는 안될 요인이고 어떤 조건하에서도 외적인 원인과 내적인 원인은 서로 바꿀 수 있다.

셋째, 모순의 보편성과 특수성. 모순의 보편성은 모순이 모든 사물의 발전 과정 중에 존재하고 있을 뿐만 아니라 모든 사물의 발전과정을 관통하고 있다는 것을 말한다. 즉 모순은 어디에도 다 존재하고 언제든지 있다는 것이다. 모순의 특수성은 매개의 모순과 모순의 각 방면이 각자의 특징을 가지고 있다는 것이다. 모순의 보편성과 특수성을 알고 문제를 분석할 때 우리는 사물을 정확하게 인식하는 기초 상에서 서로 다른 방법으로 각자의 문제를 해결하여야 한다.

대립통일 법칙은 정부조직과 민간기업의 인력자원관리상의 유인체계의 비교 분석을 위해 이론적인 근거를 제공하였다.

그리고 이론기초는 신 공공관리이론이다. 새로운 공공관리론은 20세기80년대 이래 서방 국가가 신기술혁명, 경제세계화, 재정위기의 도전을 영접하기 위해서 ‘정부재제운동’을 전개한 것이다. 새로운 공공관리는 매우 느슨한(松散) 개념이다. 신자유주의, 신 관리주의, 신제도주의의 영향을 받은 신 공공관리론은 수평적이고 시 장지향적 국가인 영미형국가와 케인즈적 복지 국가의 복지국가의 위기를 극복하기 위하여 정부개혁모델로서 채택되었다⁵⁹⁾. 새로운 공공관리론은 전통의 공공행정학을 대치하려 시도하는 이론이고 또 새로운 공공행정모델이며 당대 서방 공공행정영역에서 계속적으로 진행되는 개혁운동이다. 전반적으로 말하면 새로운 공공관리운동은 일련의 당대 사상과 실천 활동이고 이의 핵심은 어떻게 개인부문과 공상기업의 관리 경험과 방법을 참고하여 공공부문에다 쓰고 전통 관료행정

59) 권인석. 「신공공관리론에 대한 비판적 고찰」 한국공공관리학회, 2004.

메커니즘의 개혁을 통해 행정목표를 더 잘 완성하고 대중에게 더욱 만족스러운 봉사과 산품을 제공이 하는 것이다. 만약에 전통적인 공공행정이 월슨의 정치-행정의 본론과 위버의 학층을 이론의 기초로 한다면 새로운 공공관리는 현대의 경제학과 사영기업의 관리이론과 방법을 자기의 이론기초로 한다.

(3) 유인 운용 범위가 점점 확대되었다. 공공조직이 유인체계를 응용한 것은 이미 전통적인 인사관리의 틀을 돌파하고 환경의 변화에 따라 간부 인사제도 개혁을 제출하여 하나의 영활한 사람을 쓰는 제도를 형성하였다. 일반적인 공무원에 대한 유인 조치를 채택하면서 정부 관료에 대한 적당한 유인 방식과 방법을 적극적으로 찾고 있다. 민간기업은 이미 제일 처음에 직원들에 대한 유인로부터 유인으로 조직의 목표를 달성하고 기업의 문화를 만들고 직원의 응집력을 증강하는 등 몇 가지 방면으로 전환되었다. 조직의 어느 부분이 문제가 생겨도 직원에 대한 유인에만 멈추는 것이 아니라 그에 대응한 유인을 이용하여 문제를 해결하는 것이다.

(4) 과학적인 인성 가설을 확립하다. 막스주의의 과학적인 인성관은 이렇게 여기고 있다. 사람은 복잡한 주체이고, 인성은 선천적 산악 구별이 없고 후천적 환경의 다름으로 다른 인생관, 가치관과 세계관을 조성한다. 인성은 자연 속성의 기초에서 외계 환경의 각종 영향을 받아들이고 사회화 과정을 통하여 점차 형성하다. 관리활동 중에서 어떻게 제도 규범과 관리 테크닉을 쓰는 것은 우리가 인성에 대해 악행을 억제하고 선행을 발양시켜 인성의 동기를 탐구하는 근원이다. 공공조직 인력자원유인과 민간기업 인력자원유인은 과학적 인성가설에 근거하여 다른 단체의 구체적인 요구를 충분히 인식하고 효과적으로 유인을 할 것이다.

(5) 정확한 유인 원칙을 선택하다. 정확한 유인은 다음과 같은 원칙을 준수해야 한다. 목표 결합 원칙. 개인목표와 조직목표를 유기적으로 연계하다 ; 물질 유인과 정신 유인의 결합 원칙. 현대 조직 중에서는 물질 유인을 첫 번째 지위에 놓고 정신적인 유인을 둘 번째 지위에 놓다. 두가지중에 어느 하나라도 없어서는 안 된다 외적인 유인과 내적인 유인의 결합 원칙. 외적인 유인은 조직이 직원의 업무 공헌에 따라 주는 보수이다. 이 보수도 직원이 기대하는 목표물이다. 내적인 유인은 조직이 일정한 작업 조건을 창조함을 통해 직원이 일하는 즐거움을 느끼게 하는 것이다. 내적인 유인은 일정한 조건을 창설하는 것을 통하여 직원들더러 직업 그 자

체에 행복감을 느끼게 하는 것이다. 여기서 말하는 직업은 도구로 사용되는 것이 아니라 사람들의 활동, 가치, 전면적인 발전의 높은 수요를 만족하기 위하여 사용하는 것이다. 관리자는 종업원의 수준을 될 수 있는 한 높여야 하고 적당한 조건 하에서는 외적인 유인을 내적인 유인으로 변경시킬 수 있다. 긍정적인 유인과 부정적 유인의 결합 원칙. 긍정적인 유인은 종업원이 조직의 기대 행위에 도달한 상황에서 주는 유인인데 이로 하여 유인효과를 보는 것이다. 부정적 유인은 종업원이 조직의 기대 행위에 어긋나는 행동을 하는 상황에서 징벌하는 것이다. 정면 유인과 부정적 유인은 다 필요하고 유효한 유인인 것인만큼 당사자에 유효할 뿐만 아니라 주위의 사람한테 간접적인 영향할 수 있다.

2. 차이점

객관적으로 말하면 공공조직과 민간기업의 성격, 가치와 목표에 대한 추구 및 내부 인력자원의 캐릭터가 다 다르기 때문에 공공조직과 민간기업의 유인체계가 차이가 있는 것 필연적이다.

(1) 유인체계의 역할이 다르다. 공공조직관리가 추구하는 것은 공공이익과 국민 전체의 이익이다. 즉 사회 공평과 정의가 최우선인 것이다. 이 과정에서 공공행정원가 계산을 해야 하지만 목적은 아직도 사회 공평과 정의를 실현하는 것이다. 민간기업이 얻고자 하는 것은 자신의 이익과 제일 큰 시장 및 이윤을 추구하고 본 기업과 부문의 이익의 최대화를 실현하는 것이다. 비록 날이 갈수록 점점 더 많은 성공한 기업들이 기업 문화의 건설과 사회 공익 활동을 중시하지만 배후에 있는 추진력은 아직도 이윤의 최대화이다. 왜냐하면 이윤이 기업이 생존하는 근본이기 때문이다. 공공조직은 공공서비스와 공공산품을 제공하고 민간기업은 본 기업과 부문에 특별한 산품을 제공하는 것이다. 이 점에 따라 공무원 공리인의 특징은 반드시 더욱 두드러져야 한다. 공무원도 생계의 직업이지만 공무원의 특성 때문에 공공조직인력자원유인의 작용에서 민간기업 인력자원의 유인과 차이를 갖게 되었다. 공공조직의 유인체계의 역할은 직원의 작업 열의를 불러일으켜 공공조직더러 사회 공중을 위하여 복무하고 공중의 사회 요구를 만족시키는 것이다. 민간기업의 유인체계의 역할은 조직을 위해 더욱 많은 이익을 획득하게 하는 것이다. 그래서 공공

조직의 유인체계화 민간기업의 유인체계의 제일 큰 차이는 유인체계의 역할이 다른 것이다.⁶⁰⁾ 중국 대부분 민간기업은 물질 유인을 주요 유인수단으로 하고 있다. 민간기업의 직원들의 작업은 하나의 직업으로서 주요목적은 자신의 생활수요를 만족시키기 위한 것이지 사회의 공공이익을 위해 복무하는 것이 아니다. 가치방향과 가치 목표의 다름은 공공조직과 민간기업 유인체계의 차이의 주요 원인이다.

(2) 유인체계의 효과가 다르다. 봉건사회 ‘관료주의’⁶¹⁾사상의 영향 및 관료 등급의 속박 등 여러 가지 요인과 공무원의 공적과 효과 심사제도의 불완전함, 공무원의 심사합격의 모호함, 평가 체계의 비과학적임, 공공조직이 인원에 대한 장려와 처벌 등이 많은 결함이 있긴 때문에 공공조직 직원의 효율 의식이 강하지 않다. 외부의 완전한 체계가 없이 공무원 자신의 품성에만 의존해서 행정효율을 높이는 것은 큰 위험성을 가지고 있다. 왜냐 하면 현실중 많은 공공조직 인원은 효율의 높낮이가 자신의 이익과 얼마 큰 관계가 없다고 생각하기 때문이다. 공공조직 작업의 성적은 간단히 량화적 표준으로 측정하지 못하고 제공하는 산품에 대해 간단한 통계와 계산을 하지 못하기 때문에 이와 효율 사이의 모순을 초래하게 된 것이다. 어쨌든 공공조직의 성질로 하여 그 효율을 낮게 하였다. 또한 전통적인 행정 태도의 영향으로 유인체계는 게임부문에서 이론 효과보다 공공조직에서 이론 효과가 보다 더 작다.

민간기업의 기업 관리활동 중에서 관리자가 강렬한 개인 이익을 얻는 욕망을 가지고 있고, 조직 목표는 명확하기 때문에 관리자들은 최대한인 이익의 지휘에 따라 심사 지표를 정할 때 상벌 분명하도록 하고 그들은 기업의 생산 효율을 향상시키는데 있어서 적극적이고 유효한 유인체계를 쓰는 것을 더 강조한다. 목표관리, 양화관리 및 성과급 등 제도의 완전은 민간기업의 유인체계의 실행에 대해 좋은 제도조건과 공간을 제공하였고, 민간기업의 유인체계가 종업원의 일하는 효율을 높이는데 큰 효능을 발휘하였다.

(3) 유인체계의 유인중심이 다르다. 공공조직은 정치 통치 및 국가의 공공사무를 관리하는 임무를 맡고 있다. 공공조직 인원들은 국가정책의 집행자이고 그들의 말과 행위는 국가형상의 대표이다. 공무원의 소질은 더더욱 국가의 흥쇄, 민심의 득

60) 李海媚, 王瑞飞. “公务员和企业人员的激励比较及启示.” 2004, p39.

61) <http://www.bjdj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=13845>

실과 큰 관계가 있다. 능력과 도덕을 양자 선택할 때 공공조직은 도덕을 제1위에 놓는다. 만약에 좋은 도덕, 과학적인 인생관과 세계관 및 인민에게 봉사하는 공복 정신이 없으면 공공조직의 목표와 가치 추구를 실현할 수 없다. 그래서 집단주의, 애국주의 및 인민에게 봉사하는 사상은 공공조직의 유인체계의 핵심내용이다. 민간 기업 기업은 합법적인 경영과 정당한 경쟁을 하면 사람들의 존중과 인정을 받는다. 국가는 '정외부효과' 를 내타낼 수 있는 업무를 제창하지만 좋은 사회효과와 대중의 이익은 개인기업이 존재하는 최종 목표가 아니다.

그럼 민간기업 인력자원의 유인은 어떻게 기업 성원의 소질과 능력의 향상을 하고 어떻게 조직의 응집력을 증강하고 어떻게 더 많은 이윤을 증가하는 것을 유인 중심으로 한다. 총괄적으로 말하면 민간기업의 사회 책임이 공공조직보다 두드러지지 않고 유인 목표가 더 명확하다. 공공조직은 도덕의 유인을 핵심부위에 놓고 민간기업은 구성원의 능력의 유인을 강조한다. 이는 공공조직과 민간기업 인력자원의 유인이 뚜렷하게 구별되는 특징이다.

(4) 유인체계의 순서가 다르다. 공공조직 성원의 신분과 책임의 특별성에 근거하여 공공조직 성원의 유인은 국가 통일한 법률규칙에 따라 실시해야 하고 공평 공정을 확고히 보장해야 한다. 민간기업 기업구성원의 유인은 다른 기업의 구체적인 상황과 관리자의 태도에 근거하여 마음대로 실시할 수 있고 통일한 규칙이 없다. 다른 업무, 다른 규모, 다른 성격의 민간기업조직은 자신에 적합한 유인체계를 가지고 있다. 새로운 공공관리이론의 흥행함, 정부 기능의 전변과 유한적인 복무형의 정부의 건립은 이 시대의 조류로 되고 있다. 공무원유인체계가 기업 종업원의 목표 관리, 성과와 효과관리를 참고하고 행정 효과를 끊임없이 향상시키는 것은 필요한 것이다.

(5) 유인체계의 방법은 다르다. 유인이론의 운용은 다 사람을 놓고 한 말한 것이다. 그러나 공공조직과 민간기업은 인력자원의 유인 상에서 자신의 요구에 적합한 유인방법을 반드시 채택해야 하였으며 이는 양자의 유인 방법상의 차이를 초래하였다.⁶²⁾ 공공조직 성원의 직무는 법률이 부여한 것이고 대중의 이익과 요구의 대표한 것이며 인민의 공복이다. 공공조직의 성원은 자신과 가족의 요구를 만족시

62) <http://zhidao.baidu.com/question/34604889.html?fr=ala1>.

킨 후 층층의 권력체계에 직면하게 된다. 명예와 관력은 공공조직성원의 주과능동성과 잠재력을 더 유인할 수 있는 것이다. 승진, 정신유인은 공공조직의 제일 중요한 효과적인 유인 방법으로 되었다. 민간기업은 아직도 돈 등 전통적인 물질유인을 수위에 놓다. 사람들의 요구의 변화에 따라서 정신유인과 승진으로써 보조적인 역할도 하지만 공공조직과 같은 효과를 아직도 형성하지 못했다.

공무원의 직무만족도는 민간기업구성원의 직무만족도와 비하면 직무의 성격(job characteristics)에 의해 결정된다는 상황적 접근(situational approach to job satisfaction)과 개인의 인성에 따라 결정된다는 성향적 접근(dispositional approach to job-satisfaction)이 있다. 양자의 접근이 모두 직무만족도를 이해하는데 필수적이지만 직무만족도가 공공조직이나 민간조직에 따라 다를 것이라는 전제를 가지고 있기 때문에 전자의 접근에 더 큰 비중을 두고 있다. 정부기관 종사자들의 직무만족도가 민간기업종사자들보다 높음을 알 수 있다. 그러나 이것을 지난 1998년부터 최근 2001년까지 변화추이를 분석할 때 주목할만한 변화양상이 나타나고 있다 <표4-2>. 우선 직무만족도에 영향을 주는 주요 사회인구학적 변수인 교육, 연령, 그리고 성별변수를 통제한 후 각 연도별로 공사조직에서 나타난 직무만족도의 변화양상을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 최근 2001년의 경우 직무만족도(보수만족도, 취업안정성, 직무내용, 근로환경, 복지후생제도)점수에서 모두 정부기관종사자들이 민간기업종사자들보다 높았다. 특히 취업의 안정성 만족도에서 가장 큰 차이가 나타나고 있다.

둘째, 지난 1998년 이후 최근 2001년까지 취업안정성의 만족도는 지속적으로 유의미한 통계적 차이를 보이고 있다(5% 수준에서 유의미한 차이를 보임).

셋째, 반면 보수만족도의 경우 지난 1998년부터 2000년까지는 정부와 민간부문에 통계적 차이가 없다가 최근 2001년에 공공부문의 보수만족도가 높아지면서 통계적으로 유의미한 격차가 나타나고 있다.

〈표4-2〉 직무만족도의 비교결과 정리(1998-2001)

구 분	공공부문	민간부문
보수	감소 후 상승	약간 상승
취업안정성	대폭 감소 후 약간 상승	약간 상승
직무내용	감소 후 일정	일정 후 약간 감소
근로환경	약간 증가 후 일정	일정
복지후생제도	일정 후 약간 감소	일정 후 약간 증가
민간과 공공부문의 만족도 격차 순서 (취업안정성 ≧ 복지후생제도 > 직무내용 > 근로환경, 보수)		

출처: 김태일, 정광호. “공공부문 조직과 민간기업 조직의 직무만족도 비교 분석,” 「한국정책학회보」 12권 3호, 2003, p18.

이와 유사하게 근로환경에 대한 만족도의 경우도 지난 1998년과 달리 정부기관 종사자들의 만족도가 지난 1999년 이후 약간 높아지면서 2001년의 경우 공사조직 사이에 통계적으로 유의미한 격차가 나타나고 있다.

넷째, 직무내용 만족도(1999년의 제외)와 복지후생제도의 만족도(2000년 제외)의 경우 특정 한개 연도를 제외하고는 모두 정부기관 종사자들의 만족도가 민간기업종사자들의 만족도보다 높았다. 김태일, 정광호 연구의 결과는 정부기관의 평균 직무만족도가 민간기업의 직무만족도보다 높음을 보여준다. 최근의 공공부문의 종사자들의 삶의 질에 대한 연구를 보면 공무원의 경우 민간기업종사자보다 직업에

대한 만족감이 낮음을 보여주고 있는데, 이러한 모순된 결과는 분석자료와 질문구성 등 여러 가지요소와 연관되어 있기 때문이지만, 공무원의 직무만족도가 민간보다 더 높은 이유를 설명할 수 있는 요인의 하나는 정부기관 종사자들의 경우 상대적으로 퇴직연령이 안정적으로 보장되어 있고 근무환경도 기업보다 느슨하게 운영되는 경우가 많기 때문에 높은 직무만족도를 보이는 요인으로 작용할 수도 있다.

시대의 발전과 직원들의 요구 변화에 따라서 공공조직과 민간기업은 유인 방법의 조합 형태를 세우고 있는데, 증세에 따라 약을 쓰는 것을 추구하여 유인의 최대한의 공능을 발휘하도록 한다. 조직구성원의 요구의 특징을 파악하고 유인 방법을 완전히 개선하는 것은 유인체계건설의 중요한 순서이다.

3. 중국공공조직 유인체계의 문제점

(1) 소수 사람들에게 대한 과도격려는 격려방향이 편차가 생기게 하였다. 하나의 조직 중 에서 격려는 몇몇 사람들의 적극성을 불러일으키는 것을 목적으로 하는데 아니라 조직중의 대부분의 사람들의 적극성을 불러일으키기 위해서이다. 격려효과가 몇 사람한테만 적용되고 격려방향이 기타 대부분의 사람들 마음에서 생긴 소극적 영향을 고려하지 않는다면 이 조직중의 대부분 사람들의 소극적인 생각은 몇 사람들의 적극성을 떨어지게 하고 격려효과가 좋은 효과를 얻지 못하게 한다. 훈련사건을 보면 관리자의 최종목적은 몇몇 공무원들을 외국에 보내 연수하여 그들의 소질을 높이고 집중하는 수준을 어느 정도 높이기 위해서 인데 이런 승진의 기회가 외국에서 연수한 사람들한테만 주어지니 대부분의 외국에 나가서 연수하지 못한 공무원들더러 자기들은 승진할 기회가 많지 않고 아무리 열심히 해 보았자 리더들이 칭찬해주지 않을 거라고 생각했다. 이런 격려방향은 대부분의 사람들이 자기 직업의 발전의 목표를 찾지 못하게 하였고 일에 많은 영향을 가져 주었으며 효율도 매우 낮아졌다.

(2) 개성의 수요를 중시하지 않아 착오적인 격려를 빚었다. Maslow수요이론에 의하면 한 조직 중에서 급이 서로 다른 직원들의 격려수요도 서로 다르다. 그 어떤 격려수단도 전체 직원들의 심리적 수요를 만족 시킬 수 없으므로 소부분의 사람들만 위하여 격려수단을 적용해야 한다. 이는 관리자들더러 매 격려수단을 적용할

때 제일 처음으로 격려수단들이 피 격려자의 수요에 맞는지 안 맞는지를 확인하고 최적의 효과에 도달하는 것이다. 그렇지 않으면 착오적인 격려 생기기 쉽다. 즉 피 격려자의 수요와 격려수단이 맞지 않아 격려효과가 좋지 못하게 한다. 예를 들면 훈련사건 중에서 일을 한지 2년도 안된 공무원한테 필요한 것은 경험을 많이 쌓을 수 있는 도전성이 있는 환경에서 자기가 배워온 이론들을 현실에 잘 적용하는 것을 희망하는 것이다. 그러나 외국에 연수 다녀오게 하는 것은 학교에서 금방 졸업했는데 또 학교에 들어가는 것과 마찬가지다. 요양사건 중 에서 평상시에 시간을 가리지 않고 열심히 일하는 공무원들이 필요한 것은 가족들과 함께 모이길 바라는 것이다. 하지만 관리자들이 정한 격려수단들은 피 격려자들의 이 수요를 충분히 고려하지 못하고 격려정책과 공무원이 받아야 할 대우를 거래로 생각하여 격려수단은 직원들이 열심히 일 할 동력으로 되지 못했을 뿐만 아니라 직원들의 불만을 일으켰다.

(3) 제도가 제자리에 있지 못해 격려 메커니즘이 불완전했다. 유효한 격려수단은 주로 임금인상, 훈련, 승진, 학력교육 등이 있다. 그러나 인사관리 중에서는 현행 공무원 관리의 속박을 받아 상술한 격려수단이 구체적인 관리실천중의 발휘는 사람을 만족하지 못하게 하였다.

지금 공무원의 임금구조는 주로 기초임금, 직무임금, 급별임금 등이 있다. 이 임금구조의 표준은 국가가 통일적으로 규정한 임금관리 체제에 의해 결정됐다. 국가가 정책적인 조정이 없는 상황에서 기본적으로 5년마다 승진 한번씩 하는 것으로 임금을 올린다. 매년 승질 할 때마다 임금은 50원밖에 되지 않는다. 이런 증폭이 작은 임금관리제도는 이미 공무원개체에 대하여 적극적인 효과를 발휘하지 못했다. 그러나 독립적인 행정관리부문으로써 자기 부문에 대한 임금제도에 대해 결정권이 없다. 그래서 관리실천중에서 임금장려 이 수단을 잘 활용 할 수 없는 것이다. 공무원에 대한 테스트는 「공무원관리조례」의 규정에 따라 전문적인 과정이 있다. 이는 주로 덕, 능, 적, 근, 렬 등 5개 방면이 포함되고 우수, 자격이 있다, 자격이 없다 등 3개 등급으로 나뉘며 중대한 실수만 범하지 않고 열심히 자기 할 일을 한다면 자격이 있다고 본다. 공무원의 테스트는 일년에 한번 씩 하는 거라서 일상생활에서의 테스트기준이 부족하여 공정성과 공정성이 많이 떨어져 효과적인 격려효과가 있기 어렵다. 공무원의 승진은 리더직무승진과 비 리더 직무승진으로 나뉜다. 리더직무승진은 주로 공개적인 선발 또는 민주선거로 후보자를 선발한다. 그러나

이는 조직기구의 리더들의 제한을 받아 리더직무승진의 격려대상은 단일한 개체일 수 밖에 없어 대다수 격려대상에 대한 격려방향이 뚜렷하지 않다. 비 리더 직무승진은 주로 일한 지 만3년 넘어 년도적인 테스트를 통하여 조건에 부합되면 승진할 수 있다. 비 리더직무승진은 과장, 부 과장자리는 인원제한이 없어서 조건에 부합되기만 하면 승진할 수 있다.

상술한 예 중에서 한 방면으로 인사부문은 훈련 이 유효한 격려수단을 운용함에 있어서 조직훈련경비에 대한 보장제도가 결핍하고 또 이런 제도상의 결핍이 인사 부문이 관리 중에서 피동적이게 되게 하고 격려수단이 적극적인 효과를 발휘하지 못하게 한다. 다른 한 방면으로 현행의 각종 격려수단과 제도는 상호 독립적이고 서로 보충해주는 관계를 형성하지 못하여 관리자가 여러 가지 격려수단과 제도를 이용할 때 중요한 것과 중요하지 않은 것을 잘 가리지 못하여 상술한 몇 가지 격려수단이 상응한 효과를 발휘하기 어렵고 심지어는 부작용을 일으킨다.

(4) 격려수단은 공평감이 결핍하다. 현대 인력자원관리이론은 한 조직이 직원을 위하여 지불한 비용은 임금체계의 일부분이라고 생각한다. 즉 매 직원들한테 쓰는 훈련비용이 많으면 많을수록 받은 무형의 임금이 더 높다는 것이다. 상술한 사건 중에서 외국에 연수하고 다녀온 젊은 간부들은 16만원의 훈련비용을 내고 그들의 지식구조, 학력수평, 언어능력 등을 다방면에서 높였다. 그러나 자기 일터에서 열심히 일하고 여가 시간을 이용하여 더 많은 것을 배우는 직원들은 임금분배에서 상대적으로 공평성이 없어 대부분 사람들로 하여금 불공평한 대우를 받는다고 느끼게 하였다.

훈련사건 중에서 외국에 나가서 연수하는 것, 직무승진 등 격려수단은 구체적인 격려대상들에 대해서 확실히 유효한 격려작용을 일으켰다. 그러나 인사부문은 유효적인 격려가 빚어낸 공평감을 무시하여 조직기구내의 대부분 직원들의 불만을 자아냈고 이런 소극적인 격려작용은 소수 사람들의 적극적 작용을 저하하게 하여 일하는 효율이 낮고 창의적인 의식이 없게 했다.

제5장 결론 및 개선방안

1. 결론

중국공무원의 유인체계는 중국공무원관리의 한 중요한 내용이다. 성공한 조직들은 유인체계를 조직의 오래된 보물로 간주한다. 조직과 구성원들이 함께 이익을 얻고 함께 발전하는 목적을 달성하기 위해 다른 조직은 자신의 특징에 따라 유인체계를 건립하고 있다. 다른 조직은 다른 조직 환경을 가지고 있다. 조직은 조직 목표의 달성을 위해서 주요 존재하는 방식이다. 조직의 성격에 따라서 조직의 목표가 다르다. 앞부분을 통해서는 정부조직의 산품은 여러 가지 무형의 국민에 대한 복무이다. 대중의 만족도에 대한 측정을 하기가 어렵다. 그래서 정부외부부터에서 공무원에 대한 감독은 너무 어렵다. 또한 정부조직의 특징에 따라서 조직의 실행 정책은 공개하고 투명한 것이지만 현실 중에 아니다. 공무원들은 일을 할 때 주관적으로 하는 경우가 많다. 그러니까, 정부내부의 공무원의 작업 적극성을 연구할 필요가 있다. 즉, 공무원의 직무 만족도를 이해하고 대응한 유인체계를 건립하다. 직무만족(job satisfaction)은 조직구성원이 직무에 대해서 가지는 만족감이나 불쾌감 등의 태도에 의해서 조직의 생산성과 직접적으로 관련되기 때문에 구성원의 직무만족의 정도는 조직의 목표에 중요한 영향력을 미친다고 할 수 있다.⁶³⁾ 직무만족은 조직구성원이 직무와 관련하여 가지는 감정적 반응 또는 상태를 의미한다. 주로 감정적·정서적 측면에 초점을 두고 연구되어 온 개념으로 자신의 직무와 관련된 경험을 평가하는 과정에서 형성된다.

정부조직구성원들이 자기의 직무에 어떻게 만족하느냐에 따라 정부조직에 대하여 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있기 때문에 직무만족이 정부조직의 생산성과 직접적으로 관련이 있다고 할 수 있겠다. 정부조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서 정부조직의 특징 따라서 공무원유인체계 사용 모델의 구축은 중요하고 긴박하며, 간고하고 막중한 임무이다. 통시에는 조직문화의 기능을 발휘하여야 한다. 조직문화는 정부조직 내의 공무원에게 일체감(identity)과 정체성(sense of identity)을 부여한다. 이와 같은 일체감과 정체성은 외부 상황이 급변할 때 조직구

63) 김호정. “한국관료의 직무특성과 직무만족의 관계 및 그 조절변수로서 행정문화에 관한 연구,” 「한국행정학보」 23권 제2호, 1989, pp3-58.

성원의 결속력을 강화시켜 주고 일체화된 조직으로 뭉치게 하는 힘이 되며, 개인보다는 조직 전체의 전념도(commitment)를 높이게 한다. 조직의 전념도란 조직구성원이 조직에 대해 갖게 되는 충성심과 조직의 목표를 달성하기 위해 자신의 모든 노력과 능력을 기꺼이 바치고자 하는 마음 자세를 의미하는데, 일단 조직에 소속하게 되면 시간이 지남에 따라 동질감을 느끼게 되고 공유의식과 문화의 수용은 집단의 번영내지는 영속적 활동을 위해 전념하도록 만들어 준다. 또한 조직문화는 조직전체의 안정성을 높여 준다. 강한 조직문화를 보유한 기업은 조직의 전념도가 향상되며 따라서 결근율과 이직률이 줄어들며 구성원의 사기는 증대된다. 이와 같은 조직의 안정적인 상태는 구성원의 단결심과 일체감을 높여주고, 구성원에게 상징적인 의미를 부여하여 행동의 지침을 제공한다. 일반적으로 특별한 문제가 없는 경우 평소 해왔던 방식으로 일을 처리하며, 또한 위기상황에 닥쳤을 때에는 공유된 문화가 해야 할 것과 하지 말아야 할 것에 대해 해답을 제공해 준다.⁶⁴⁾

국내외의 연구현황에 따라서 공공조직과 민간기업이 유인체계에 대한 연구, 조직은 복잡하고 변덕스러운 국내외 환경에 출현한 신 변화와 신 특성에 어떻게 적응하는 연구, 조직은 환경에 적응하고 자신의 유인체계 어떻게 재창조하는 연구, 조직에 活用化의 유인체계 사용 모형을 건립하는 것과 상관된 연구 등 이방면의 연구는 아직도 미숙한다. 하지만 이는 조직유인체계에 대한 한 단계 더 연구하는데 유익한다.

2. 개선방안

제4장의 문제점에 따라서 대응한 해결 방안의 설상을 제출하다.

첫째, 연대책임을 제정하다. 과도유인은 거의 현대사회 매 조직 안에 존재하고 있는 문제이다. 특히 교육훈련 방면의 표현은 돋보이다. 왜냐하면 조직은 자체의 발전을 위해서 기타 선진국가나 조직의 선진기술 및 관리방법을 배워야 하기 때문이다. 이 때에는 선진국이나 조직에서 더 깊은 연구를 하도록 조직내부의 소유 인원을 파견하는 것은 실제와 맞지 않아서 조직의 소수 인원이나 개별 인원을 파견하는 것만 실제와 맞다. 하지만 누구를 파견하는 데는 문제점이다. 조직은 측정 위원회를 건립해야 하고 조직내부인원에게 종합적으로 평가하고 동시에 평가 표준도

64) 金柔廷. “조직문화유형에 따른 직무만족연구.” 漢陽大學校, 2005, pp7-8.

있어야 된다. 표준에 맞는 인원만 있어 파견을 받을 수 있다. 이렇게 함으로 분명 적당한 사람을 고를 수 있을 것이다. 그리고 훈련을 받을 사람은 대응한 연대책임을 가지고 있어야 한다. 책임을 지지 않는 사람에 대한 처벌을 제정하여야 한다. 즉, 계약서를 제정하고 조직내부 감독체계를 제정하는 것이다. 이것은 법적 제도적 유인기능을 발휘하는 것이다.

둘째, 정부지도자와 하급 공무원 사이에 평등한 대화메커니즘을 세우다. 매 지도자는 자신의 하급들의 생각을 이해하여야 된다. 이렇게 함으로서야 비로소 개성의 수요를 중시하지 않아 착오적인 격려를 빚었다는 문제를 피할 수 있다. 이러한 대화메커니즘을 실시할 때에는 관리자는 대화과정을 중시하여야 하고 대화자를 존중하여야 한다. 또한 능률을 강조하여야 한다. 최종적으로 사람의 생각마다에 따라서 올바른 유인을 실시하다.

셋째, 공무원의 임금 수준을 대폭 제고하고 유동한 임금제도를 제정하다. 공무원의 임금수평은 공무원 자시의 직업의 귀속감과 자부심을 직접 영향할 수 있고, 또 공무원의 생활의 안전감을 확립하는 것에 도움이 된다. 세계범위에 보면 중국 공무원의 상대적인 임금수준은 대폭 상승하는 가능성을 있다. 선진 공무원제도국가에 공무원은 높은 임금 수준을 가지어서 비교적 높은 사회지위도 가지고 있다. 이 때문에 선진국가 공무원들은 다 맹렬한 귀속감을 가지고 있다.

또한 중국 공무원의 임금제도는 신축성 있지 않기 때문에 관리자 들 유통성 있는 유인수단을 쓰는 것이 어렵다. 공공조직내부에도 유동한 임금제도를 건립할 필요가 있다. 그 특징은 공무원이 언제든지 대응한 상을 받을 수 있다. 이렇게 함으로서는 공공조직내부관리자에게 독립한 부분 임금수준의 결정권을 가지게 하고, 공무원 일하는 열성을 언제든지 불러일으킬 수 있고, 유통성과 간편하고 빠른 특성 있는 유인체제에 대한 운용을 촉진하다.

넷째, 과학적 업적과 성과(绩效)평가체계를 건립하다. ①시간, 질, 양을 강조하다. 예를 들면 출근제도를 말하다. 신 경제사회조건 하에서 컴퓨터 네트워크기술은 사무실에게 가상화를 출현하게 하는데, 모 분야의 공무원들은 집에서나 가상 사무실에서 자신의 작업을 완성할 수 있다. 이렇게 함으로서는 형식평가를 줄이다. ②동아리 업적과 성과를 강조하다. 전통한 업적과 성과 평가는 개인의 업적과 성과를 핵심으로 되는 것이고 이런 평가결과를 개인에 대한 평가의 근거로 되다. 하지만 신 경제형식 하에서 조직내부의 인원들을 조를 나누어 같이 합작하고, 매 사람의 힘을 통합 조정하는 것은 복잡하고 다변한 문제를 해결하는 필요 수단을

되다. 그러므로 업적과 성과평가는 조직의 업적과 성과를 핵심으로 되어야 한다. 개인의 업적과 성과는 조직의 우열의 업적과 성과를 전제 조건으로 되어야 한다. 동시에는 업적과 성과 평가는 개인에 대한 평가를 하는 도구 아니라 공무원 업무능력을 제고하는 과정이는데, 동아리업적과 성과 평가는 학습을 기초로 되고 업적관리를 강조하는 성격을 가지고 있다. 이렇게 함으로서 공무원의 덕, 능, 근(勤), 적, 려(廉)방면에 대해서든, 직무승진에 대해서든 관리자는 효과적인 평가와 감독을 할 수 있다. 공평하고 공정한 효과를 달성할 수도 있다. 즉, 제도유인과 조직환경유인의 공능을 발휘하였다.

사실은 방안을 실시할 때에는 제일 중요한 점은 정부조직 지도자와 공무원은 실용 정신을 가지고 있어야 한다. 실시방안은 높은 성적을 취득할 수 있을지 관리자와 공무원의 자신의 소질이 항상 중요하다. 관리자와 직원은 상호 이해하고 교류하여 야 된다. 직원의 관심도가 더 높으면 이 격려수단이 가져온 격려작용과 격려방향이 더 선명하다.

참고문헌

한국문헌

- 권인석(2004). 「신공공관리론에 대한 비판적 고찰」 한국공공관리학회.
- 김태일, 정광호(2003). “공공부문 조직과 민간기업 조직의 직무만족도 비교분석,” 「한국정책학회보」 12권3호.
- 김호정(1989). “한국관련의 직무특성과 직무만족의 관계 및 그 조절변수로서 행정문화에 관한 연구,” 「한국행정학보」 23권 제2호.
- 金柔廷(2005). “조직문화유형에 따른 직무만족연구.” 漢陽大學校, 經營大學院. 대외경제정책연구원지역정보센터. 「중국편람」 서울: 대외경제정책연구원, 1994.
- 백완기(2004). 「행정학」 서울: 박영사.
- 明緯植(1990). “公務員의 士氣昂揚方案에 관한 연구.” 江原大學校, 經營行政大學院.
- 于惠景(1995). “教育公務員 士氣提高方案.” 水原大學校, 行政大學院.
- 劍嫻(2006). “中國行政改革.” 成均館大學校, p69.
- 이차원·최창현(1997). 「새 조직론」 서울: 대영문화사, p175.
- 이상철(2007). 「한국 공기업의 이해」 서울: 대영문화사출판.
- 위계점, 이원희(2002). 「행정학」 고시연구사.
- 이광숙(2004). “정부혁신을 위한 전자정부구축방안.” 대전대학교, pp9-10.
- 尹雨坤(1993). 「行政形态論」 서울: 法文社.
- 李在祐(1998). “中國公務員採用制度的 變化에 關한研究.” 東國大學校.
- 吳賸吉(2005). “중국 경제발전 이론 분석을 통한 대외개방 정책의 향후 진로에 대한 고찰.” 仁濟大學校, 經營大學院. pp36-37.
- 정우일(2004). 「행정통제론」 서울: 박영사, pp193-211.
- 朴秀珍(1997). “행정개혁기구의 조직특성과 성과간의 관계.” 梨花女子大學校.
- 朴炳泰(2000). “政府組織改編에 따른 공무원사기에 관한 研究.” 東國大學校, 行政大學院, pp34-35.

한인섭(2006). “공공조직과 민간기업의 성과관리제도운영실태비교.” 서울: 한국 행정연구원.

외국문헌

- 白嘉(1999). 《企业人力资源主管》[M] 北京: 经济出版社, p43.
- 黎民(2003). 《公共管理学》[M] 北京: 高等教育出版社, pp11-87.
- 丁煌(2006). 《西方行政学史》[M] 武汉大学出版社, pp74-81.
- 刘铎, 赵同文(2002). 《公共部门人力资源管理概论》[M] 上海: 华东理工, p113.
- 钱振明. 《比较行政学》, 苏州大学出版社, 1995. pp15.
- 《中华人民共和国公务员法》2005.
- 全国人大常委会办公厅联络局. 《人民代表手册》北京: 北京方正出版社, 1997.
- 初尊贤(1995). 《中国公务员管理实务》北京: 中国人事出版社, pp31-39.
- 周大仁(1995). 《国家公务员制度通论》北京: 经济科学出版社, pp72-73.
- 《中国国家公务员试行条例》1995.
- 于桂兰, 苗宏慧(2008). 《人力资源管理》清华大学, 北京交通大学, pp255-351.
- 程甌. “如何有效激勵員工,” 《中國人力資源開發》2004年第6期.
- 張一馳(1999). 《人力資源管理教程》 北京大學出版社.
- 董克明. “公共組織人力資源管理及其特點,” 《中國人力資源開發》2004年第9期.
- 崔春雷. “尋找真正的激勵因素,” 《中國人力資源開發》2004年第2期.
- 謝煒. “國家公務員培訓滯後的七個原因.” 《中國人力資源開發》2005年第1期.
- 夏自强(1996). 《中国概况》北京: 北京航空航毅大学出版社.
- 祁光華. “新經濟條件下的中國公共人力管理,” 《中國行政管理》2000年第6期.
- 趙西萍, 宋合義, 梁磊(1999). 《人力資源管理》 西安交通大學出版社.
- 齐刚(2004). 《全面薪酬制度》[N] 中华工商时报.
- 胡锦涛(2007). 《十七大辅导读本》[M] 北京: 人民出版社.
- 晏智杰(1999). “面向21世纪的中国现代化: 课题与展望.” 北京: 经济科学出版社.
- 黄俊峰(2008). “公共部门与私人部门人力资源管理激励机制比较研究.” 贵州大学.
- 何频(1991). “中国法律的运作和人权.” 争鸣出版社.

- 王建, 金今花(2009). “我国与外国公务员数量比较.” 世界知识网.
- 唐亚林(2009). “当今中国供养人员的比例令人吃惊.” 求是理论网.
- 李海媚, 王瑞飞(2004). “公务员和企业人员激励比较及其启示.” [J] 技术经济及管理研究, (2) p39.
- 何翔, 张群芳(2003). “对激励理论在现代管理中的一些思考.” [J] 陕西师范大学学报.
- 陈东升(2002). “员工激励金点子.” [M] 北京: 企业管理出版社.
- 陈幸华(2003). “建立有效的公务员激励机制.” 湘潭大学社会科学学报[J].
- 朱秋白, 颜蕾(2004). “现代企业核心机制分析—国有企业与民营企业激励约束机制比较研究.” [M] 成都: 四川大学出版社.
- 郑爱翔, 叶美霞(2003). “公共部门工作人员高薪激励的陷阱.” 行政论坛[J].
- 陈国富(2003). “委托—代理与机制设计:激励理论前沿专题.” 天津:南开大学出版社.
- 黄艳, 王忠(2003). “公共部门人力资源管理激励机制变迁.” 石家庄经济学院学报.
- 施琳洁(2003). “论企业员工激励机制.” [J] 中共太原市委党校学报, (4).
- (美)保罗.c.纳德罗伯特.w.巴可夫. “公共和第三部门组织的战略管理:领导手册.” [M] 北京: 中国人民大学出版社. 2001, P15.
- Donald E. Klingner(2001). 《公共部门人力资源管理》中国人民大学出版社.
- E.Pynes(2002). 《公共和非營利組織的人力資源管理》王孫禹, 達飛譯. 北京: 清華大學出版社.
- 欧文.E.休斯. 《公共管理导论》[M] 北京: 中国人民大学, 2001, p166.
- 保罗.A.萨缪尔森, 威廉.D.诺德豪斯(1992). 《经济学》下[M] 北京: 中国展望出版社.
- Abraham. H. Maslow. *A Theory of Human Motivation*, Psychological Review(Vol.50, No. 4. July), 1943.
- A Dictionary of Business and Management*. Oxford University Press. 2006.
- Encyclopedia. Com. 12 May. 2009.
- Amatya Sen, *Development As Freedom*. New York: Radom House. Inc, 1999, pp14–25.

Dennis Encarnation and Louis T. Wells Jr., "Developing countries en garde," International Organization, 39(4) Autumn 1985.

Edwin A. Locke. "The Nature and Causes of Job Satisfaction," *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand McNally, 1976, p1300.

F. Herzberg. "The Motivation-Hygiene Concept and Problems of Manpower," In S. G. Huneryager and I. L. Heckmann(eds.), op. cit. pp396-403.

Formulation and Implementation of Foreign Investment Policies. United Nation. New York: 1992, p64.

Gary L. Wamsley and Mayer. Zald, "The Political Economy of Public Organization," in James L. Perry and Kenneth L. Kraemer, eds., *Public Management: Public and Private Perspective*, Mayfield Publishing Company, 1983, pp133-144.

Hal G. Rainey, Robert W. Baekoff and Charles H. Levine. "Comparing Public and Private Organizations," James L. Perry and Kenneth L. Kraemer (eds.), *Public Management : Public and Private Perspective*.1983, pp100-104.

Hood, Christopher. *The Art of State: culture, rhetoric, and public management*. New York: Oxford University Press, 2000.

James L. Perry and Kenneth L. Kraemer. (eds.) *Public Management : Public and Private Perspective*.1983, pp55-56.

—. "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?" *Public Management: Public and Private Perspective*. 1983, p76.

John M. Ivancevich. *Human Resource Management*. China Machine Press, 2002, pp25-34.

Paul Gauci. "A Dictionary of Business and Management." Oxford University Press. 2006. *Encyclopedia.com*. 12 May. 2009.

인터넷자료

<http://www.mianfeilunwen.com/GongShang/Renliziyuan/40251.html>.
<http://www.joe.org/joe/1996june/rb1.php>.
<http://www.encyclopedia.com>
<http://news.sina.com.cn/c/2003-08-14/20231544242.html>.
http://www.ora.com.cn/article/sort0443/sort0597/info-27226_2.html.
<http://wenda.tianya.cn/wenda/thread?tid=60563cc6fb75fe05>.
http://www.gov.cn/gjjg/2008-04/25/content_7969.html.
http://www.chinaorg.cn/idx/gd_news/2008-05/06/content_5198680.html.
<http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/lsgj/gwyjgt>.
http://news.xinhuanet.com/politics/2008-07/31/content_8870747.html.
<http://zhidao.baidu.com/question/81246909.html> 24K 2009-1-6.
<http://zhidao.baidu.com/question/81246909.html>.
<http://hi.baidu.com/wanquanyou/blog/item/5b778701f75b67d0267fb527.html>
l.
<http://www.cqvip.com/qk/92170X/200407/9969369.html>.
<http://www.confuchina.com/02%20xinxue%20yu%20renxinglun/renzhiwojian.html>.
<http://www.lw61.com/free/lklw/Index.html>.
<http://www.joxue.com/paper/gsgl/gsgl01/2197.html>.
<http://www.bjdj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=13845>
<http://zhidao.baidu.com/question/34604889.html?fr=ala1>.
<http://www.keepandshare.com/doc/view.php?&id=941883&dn=y>.
<http://www.joxue.com/paper/gsgl/gsgl01/2197.html>.
<http://www.cqvip.com/qk/92170X/200407/9969369.html>.
<http://zhidao.baidu.com/question/37137703.html>.
<http://www.confuchina.com/02%20xinxue%20yu%20renxinglun/renzhiwojian.html>.

<http://fudaoyuan.scnu.edu.cn/Contents/85c937fa-c876-4aa4-967f-25473727af>.

http://wiki.mbalib.com/wiki/Dual_Stimulant_Theory.

http://www.syue.com/Paper/Manage/Human/314442_2.html .

<http://zhidao.baidu.com/question/67098885.html>.

http://vip.book.sina.com.cn/book/chapter_66893_47195.html

<http://www.lw61.com/free/klw/200905/106.html>.

<http://zhidao.baidu.com/question/34604889.html?fr=ala1> .

<http://tieba.baidu.com/f?kz=1840755>.

<http://zhidao.baidu.com/question/34604889.html?fr=ala1> .

<http://www.lw61.com/free/klw/Index.html>.

<http://08jpkc.cug.edu.cn/huzhihong/pages/kcnc4/4.3.3.html>.

<http://hi.baidu.com/wanquanyou/blog/item/5b778701f75b67d0267fb527.html>

l.

저작물 이용 허락서

학 과	행정학과	학 번	20077744	과 정	석사
성 명	한글 왕중평 한문 王中平 영문 Wang Zhongping				
주 소	광주광역시 동구 서석동 조선대학교 그린빌리지 F동				
연락처	E-mail : wzp8203@hotmail.com				
논문제목	한글 : 중국공무원의 유인체계에 관한 연구				
	영문 : A study on Incentive System of Chinese Civil Servants				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건 아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함.
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집과 형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사 표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물 이용의 허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음.
7. 소속 대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

동의여부 : 동의() 반대()

2010년 2월 25일

저작자: 왕중평 (인)

조선대학교 총장 귀하