

중국 공무원 기구 개혁(大部制)의 평가와 전망

1. 개요

- 지난 3월 폐막된 “제 11기 전국인민대표대회(전인대)” 제1차 회의에서 《국무원기구 개혁방안(国务院机构改革方案)》이 통과됨
- 이 개혁방안은 후진타오 국가주석이 중공 17기 2중전회에서 제출한 《행정관리체제 개혁의 심화에 관한 의견(关于深化行政管理体制改革的意见)》과 《국무원기구 개혁방안》을 토대로 하고 있음.
- 상술한 ‘의견’과 ‘개혁방안’의 두 가지 정부개혁 문건을 일컬어 ‘대부제(大部制)’ 개혁안이라고 부르고 있음.
- 이번 개혁안은 부처 간 통합으로 효율적인 정부를 만든다는 것과 정부의 정책결정권과 집행권, 감독권을 분리해 체계화한다는 것을 핵심 내용으로 하고 있음
- 이번 공무원 기구 개혁은 개혁개방이후 중국정부가 여섯 번째로 실시하는 행정관리체제의 조정임.

<표 1> 개혁개방이후 역대 국무원 기구 개혁의 주요 내용

시기	주요 내용
1982년	- 국무원의 100여개 부문을 61개로 축소, 5.1만 명에서 3만 명으로 감원
1988년	- 국무원 부처 및 직속기구를 67개에서 60개로 축소, 9700여 명 감원
1993년	- 국무원 부처 및 직속기구를 86개에서 59개로 축소, 인원 20% 감축
1998년	- 국무원의 40개 부처를 29개로 축소
2003년	- 국무원 부처 28개로 조정

2. 개혁안의 주요 내용

가. 추진배경 : 기존 행정관리 시스템의 문제점

□ 중공 17기 2중전회에 제출한 ‘의견’을 통해 다음과 같이 기존 정부직능의 문제점이 지적됨.

- 미시경제 운행에 대한 정부의 간섭이 과도하고 정부의 사회관리와 공공서비스 기능이 여전히 미약함.
- 부처 간 직능이 중복되고 권한과 책임이 모호하며 행정효율이 높지 못함.
- 행정권에 대한 견제와 감독체제의 미비로 직권남용부패 등의 현상이 지속적으로 발생하고 있음.
- 정부기구의 이러한 중복적이고 비효율적인 직능상의 문제들로 인해 경제와 사회발전에 제약요인이 되고 있다고 지적

□ 방만한 조직구성과 이에 따른 책임·권한의 불명확성

- 기존 국무원 조직 현황을 보면 28개 부처, 특설기구 1개, 직속기구 18개, 사무기구 4개, 각 부처 관리의 국(局) 10개, 직속사업단위 14개, 부처 간 의사협의기구 100여 개가 존재

- 이는 프랑스의 18개 부처, 미국의 15개 부처, 일본의 1부12성과 비교해 볼 때 많은 수의 부처가 존재하는 것으로 볼 수 있음.
- 이번 개혁에 참여한 국가행정학원(国家行政学院) 주리자(竹立家) 주임은 ‘현재 중국 국무원 조직은 권한과 기능이 중복되고 책임소재마저 불분명해 책임을 물을 곳이 없는 상황’이라고 지적
- 베이징(北京)대학의 장첸관(张千帆) 헌법학 교수는 중국 행정체제의 문제점으로 ‘공공성의 결여, 공개성·투명성·대중 참여의 부족뿐만 아니라 행정직능과 구조를 행정조직 자신이 결정하는데 있다’고 지적함.

나. 개혁의 목표 및 주요 내용

□ 개혁의 목표 및 방향

- 중국정부는 이번 국무원 기구 개혁을 통해 정부 조직구조를 한층 최적화하여 거시조정 직능을 강화하고 민생을 보장·개선하기 위해 정부기능을 유기적으로 통합하는 ‘대부제’를 실시한다고 밝힘.
- 대부제란 정부업무의 종합적 관리와 협력체계를 추진하기 위해 정부의 종합관리직능에 따라 정부 부문을 통합하고 대형의 정부부처 조직 체제를 설립하는 것을 의미함.
- 하나의 부처가 관리하는 업무범위를 확대시켜 업무내용이 서로 관계된 여러 사무를 하나의 부처관할로 전환
- 이를 통해 정부직능이 중복되고 여러 부처에서 중복 관할하는 문제를 최소화시켜 행정효율을 향상시키고 행정비용을 감소시키는 것임.
- 국가행정학원(国家行政学院)의 리권평(李军鹏) 교수는 ‘대부제를 실시하는 중요한 목적은 직능을 통합하고 기구를 조정하는 것이지만 단순히 직능과 기구를 폐지하고 인원을 간소화하는 것이 아니다’라고 밝힘.

- 정책결정권, 집행권, 감독권 등 3권에 대한 분리 및 상호견제와 협조체제의 구축이 개혁의 기본 방향
 - 전국정치협상회의(全国政治协商会议)의 츠부린(迟福林) 위원은 ‘3권의 상호견제와 협조체제를 마련하고 공공서비스형 정부를 건립하는 것이 이번 개혁의 큰 방향’이라고 강조
 - 중국사회과학원(中国社会科学院) 경제연구소의 장쥘위엔(张卓元) 연구원은 ‘3권의 분리·상호견제를 위해서는 정책결정권과 집행권을 분리시키는 것이 관건’이라고 주장
- 중국인사과학연구원(中国人事科学研究院) 우지양(吴江) 원장은 ‘과거 개혁에서 보였던 일부 부처간의 단순한 통합과 조직의 슬림화를 뛰어넘어 대부제로의 전환 이후 공공서비스의 제공 및 경제 조절을 위한 유기적 결합을 강조하는데 이번 개혁의 특징이 있다’고 밝힘.

□ 개혁의 주요 대상은 국무원의 주요 부처로 향후 지방정부로 확대할 계획

- 동 개혁에 따라 부(部)급 기구 4개가 줄어들고, 5개 부처가 새로 편성되었으며 15개의 기구가 조정됨
- 공업정보화부(工业和信息化部), 교통운수부(交通运输部), 인력자원사회보장부(人力资源和社会保障部), 환경보호부(环境保护部), 주택도농건설부(住房和城乡建设部) 등 5개 부처가 신설됨.
- 이에 따라 국무원 부처는 모두 28개에서 27개로 축소되었고, 직속기관까지 합쳐 부장(部长)급 부처가 5개 축소됨.

□ 개혁의 주요 내용

- 개혁방안에 의하면 국가발전개혁위원회는 거시조정 직능의 합리적 배치를 위해 미시관리업무와 구체적인 심사비준항목을 더욱 축소하고 거시조정에 집중하게 됨.

- 국가발전개혁위원회, 재정부, 인민은행 간 유기적인 협력 체제를 구축하여 더욱 완비된 거시조정시스템을 형성하고 거시조정수준을 제고
- 경제의 ‘양질의 빠른(又好又快)’ 발전을 촉진시키기 위해 에너지, 교통 및 환경보호 부문의 관리를 강조
 - 국가발전개혁위원회 산하에 국가에너지국을 설립하여 에너지관리와 거시조정을 긴밀하게 함.
 - 교통운수부를 설치하여 교통부와 중국민항총국의 직무를 담당하게 하였으며 건설부의 도시여객 업무를 이관해 옴.
 - 아울러 국가민용항공국을 교통운수부 산하에 설립하였고, 우정업무와 교통운수에 대한 통일적 관리를 강화하기 위해 국가우정국을 교통운수부 산하로 이전함.
 - 국가환경보호총국을 환경보호부로 승격시켜 환경보호와 관련된 최고관리가구를 국무원 직속기구에서 국무원기구로 전환, 환경정책과 계획에 대한 통일적 협력 체제를 강화함.
- 민생보장 및 개선과 관련하여 인력자원사회보장부를 신설, 인사부 및 노동사회보장부의 직무를 담당하게 함으로써 인재시장과 노동력시장을 결합시킴.
- 건설부를 폐지하고 주택도농건설부를 설립하여 주택보장체제의 빠른 완비와 도시와 농촌 건설을 강화함

<표 2> 국무원 기구 개혁의 주요 내용

부처명	신임 부장(주임)명	통합 또는 신설 기구	비고
외교부(外交部)	양지에즈(杨洁篪)		
국방부(国防部)	량광리에(梁光烈)		신임
국가발전개혁위원회 (国家发展和改革委员会)	장핑(张平)	국가에너지국 신설	신임
교육부(教育部)	쩌우지(周济)		
과학기술부(科学技术部)	완강(万钢)		
공업정보화부 (工业和信息化部)	리이쥙(李毅中)	국방과학공업위원회, 정보산업부, 국무원정보화공작판공실, 국가연초전매국 통합 국가국방과학기술공업국 신설	신임
국가민족사무위원회 (国家民族事务委员会)	양징(杨晶)		신임
공안부(公安部)	멍쩌엔쥬(孟建柱)		
국가안전부(国家安全部)	경후이창(耿惠昌)		
감찰부(监察部)	마윈(马飏)		
민정부(民政部)	리쉐쥬(李学举)		
사법부(司法部)	우아이잉(吴爱英)		
재정부(财政部)	셰쭈런(谢旭人)		
인력자원사회보장부 (人力资源和社会保障部)	인웨이민(尹蔚民)	인사부, 노동사회보장부 통합 국가공무원국 신설	신임
국토자원부(国土资源部)	쑤샤오스(徐绍史)		
주택도농건설부 (住房和城乡建设部)	장웨이신(姜伟新)	건설부 통합	신임
철도부(铁道部)	류쯔쥘(刘志军)		
교통운수부(交通运输部)	리성린(李盛霖)	교통부, 민항총국, 국가우정국 통합 국가민용항공국 신설	신임
수리부(水利部)	첸레이(陈雷)		
농업부(农业部)	쑤쥙차이(孙政才)		
환경보호부(环境保护部)	쩌우성쥘(周生贤)	국가환경보호총국 통합	신임
상무부(商务部)	첸더밍(陈德铭)		
문화부(文化部)	차이우(蔡武)		신임
위생부(卫生部)	첸쑤(陈竺)	위생부, 의약감독국 통합	
인구계획생육위원회 (人口和计划生育委员会)	리빈(李斌)		신임
인민은행(人民银行)	쩌우샤오쑤안(周小川)		
심계서(审计署)	리우자이(刘家义)		신임

3. 평가 및 전망

□ 이번 국무원 기구 개혁은 부처 간 이해관계 조정의 어려움 등으로 인해 예상보다 개혁의 폭이 감소된 신중한 개혁으로 평가되고 있음.

- 당초 대교통부, 대농림부, 대에너지부 등 5~6개 분야에서 대대적인 개혁이 예상되었으나 1개 부처만 축소된 27개 부처 체제로 조정

- 국가행정학원의 왕위카이(汪玉凱) 교수는 ‘대중의 높은 관심에도 불구하고 이처럼 개혁의 폭이 감소된 것은 부처 간 이해관계 조정의 어려움을 알려주는 것’이라고 지적

· 철도부의 경우 아직 정기분리(政企分开)가 이루어 지지 않아 개혁에 따른 사회적 부담이 큰 부처로, 현재 약 200여 만 명이 철도부문에 종사하고 있음.

· 에너지와 관련해서 일부 기업의 경우 내부개혁이 아직 미진한 상태이고, 전력석유석탄분야에 많은 관련기업이 존재하고 있어 조정이 쉽지 않은 것으로 알려짐.

□ 단번에 이루는 개혁이 아니라 2020년까지 시범적·장기적으로 추진되는 개혁임.

- 이번 국무원 기구 개혁이 ‘과거 실시했던 개혁과 구별되는 가장 큰 차이점은 구체적인 시간표 없이 수년간에 걸쳐 지속적으로 추진되는 것’에 있다고 왕위카이 교수는 밝힘.

· 개혁의 1단계 과정으로 2012년까지 시범 실시되며, 이 후 그 성과와 교훈을 종합해 개혁의 대상을 확대해 나갈 것이라고 강조

· 실험적이고 지속적인 개혁을 통해 2020년 공공서비스형 정부를 건립하는 것을 목표로 하고 있으며 대부제의 실시가 그 일환임.

- 전국정치협상회의의 샤오빙런(绍秉仁) 위원은 ‘이번 대부제 개혁은 초보적인 탐색으로 이후 조건

이 성숙되었을 때 개혁을 더욱 심화시키게 될 것'이라고 밝힘.

- 런민(人民)대학 행정관리학과의 마오셔우룽(毛寿龙) 교수 역시 '이번 대부제 개혁은 두 단계로 나누어 진행될 수 있다며, '2008년 작은 범위에서 시범적으로 실시한 후 그 경험과 교훈을 바탕으로 2013년부터 대대적인 개혁에 착수하게 될 것'이라고 함.
 - 중국정부는 이와 같은 국무원기구의 개혁은 향후 지방정부의 개혁은 물론 중국 사회와 경제의 구조와 발전방향에 큰 영향을 미치게 될 것이라고 밝힘.
- 현재 중앙편제관공실(中央机构编制委员会办公室)에서 심사 중인 각 부처의 '3정 방안(직무기능의 확정, 기구의 확정, 편제의 확정)'은 수정을 거친 후 국무원에 심사승인을 신청할 계획인데, 3정 방안이 시작되면 대부제 개혁이 점차 심화될 것으로 전망됨.

<참고 자료>

- 《第一财经日报》, “大部制改革要解决政府职能有机统一”, 2008. 3.17
 , “大部制揭幕 :15机构调整围绕宏观和民生”, 2008. 3.12
- 《中国经济时报》, “十一届全国人大决定国务院其他组成人员”, 2008. 3.18
 , “大部制 :重启中国政改大幕”, 2008. 3.12
 , “大部制 :行政管理体制改革的新坐标”, 2008. 3.5
 , “新阶段大部门制改革的特殊性”, 2008. 2.22
- 《21世纪经济报道》, “大部制改革的未来”, 2008. 3. 24
 , “详解‘大部制’ 事实求是推进政府体制改革”, 2008. 3.8
 , “行政管理体制改革三大重点 : 转职能、优结构、尽责任”, 2008. 3.3

中国网 (www.china.org.cn)

(자료정리: 중국사회과학원 재정·무역경제연구소 박사과정 이상훈)