



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

수당 (隋唐) 시대 삼성육부제도가
현행 대부문체제(大部門體制) 개혁에
미친 영향 연구

제주대학교 일반대학원

행정학과 일반행정전공

하흔우

2017년 12월

수당 (隋唐) 시대 삼성육부제도가 현행 대부문체제(大部門體制) 개혁에 미친 영향 연구

지도교수 민기


하흔우

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2017년 12월

하흔우의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 김성준 

위 원 강영훈 

위 원 민기 

제주대학교 일반대학원 행정학과

2017년 12월

A Study on the Influence of Three Provinces
and Six Ministries during Sui and Tang
Dynasty on the Present Reform of the
Super-Ministries

He Xinyu

(Supervised by professor Min , Kee)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Public Administration

2017. 12

This thesis has been examined and approved

DEC.2017

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

Abstract

With the reform of the Super-Ministry system are gradual deepening the problems and resistance had becoming increasingly prominent, that of running sluggish, institutional overlap, functional boundaries unreasonable, internal supervision and fatigue etc. The theoretical and practical experience of the system which in West countries wasn't fully adapted to the reality of China, so the research has become meaningful, that exploring the advantages of the traditional administrative systems in China, such as the system of three provinces and six ministries, which providing references in organization, operation mechanism and other aspects.

The article briefly summarized the theory foundation in first, that of the new institutionalism which main points and the value of prospects, focusing on the core 'system' concept of theory, institutional change and effectiveness etc. Then a rationality analysis between the Super-Ministry system and the system of three provinces and six ministries were carried on, that comparing with the commonality in function division, separation of powers and so on. Subsequently, what the historical roots were analyzed, what the basic process on its history were introduced, the system of three provinces and six ministries has been described in its core organizational structure. The operation mechanism of the system was comprehensive understanding from analyzing its operating conditions, operational processes and characters. Finally, in the frame of the administrative culture and organization, checking against the problems of the reform of the Super-Ministry system of china in present, it give us important revelation that the system of three provinces and six ministries analyzed results which about its aspects of power balance, decision-making process, supervision system, personnel allocation and concept innovation and so on.

Key words: Super-ministry system; Systems of three provinces and six ministries; Reform; New institutionalism; Revelation

목차

I. 서론	1
제 1절 연구의 배경 및 필요성	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 필요성	3
제 2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
3. 연구의 구성	6
II. 이론적 배경	8
제 1절 신제도주의에 대한 이론적 개설	8
1. 역사적 제도주의	8
2. 사회학적 제도주의	9
3. 합리적 선택 제도주의	10
제 2절 신제도주의 이론에 대한 타당성 분석: 역사적 신제도주의를 중심으로	11
1. 신제도주의 가치 및 비전	11
2. 신제도주의 이론 활용	11
제 3절 선행연구검토-대부문체제 개혁 관련 선행연구	12
1. 대부문체제 개혁의 필요성, 운영 조건 및 권력 균형 기제	12
2. 대부문체제 개혁의 방향 및 경로	15
III. 삼성육부제도에 근거한 대부문체제 개혁	21
제 1절 고금 정치제도의 보편적 역사 계승성	21
1. 개념의 동질성	21
2. 문화적 동질성	22
3. 내재적 원동력의 동질성	23
제 2절 삼성육부제도와 현행 대부문체제 간의 제도적인 동형성	24

1. '요식 체계' (Bureaucracy)의 동형성	24
2. 부서 직능 구분의 동형성	25
제 3절 삼성육부제도와 현행 대부문체제의 권력분리 기제의 대한 유사성	26
1. 유사점	27
2. 차이점	28
IV. 삼성육부제도의 역사적 근원 및 조직구성	30
제 1절 삼성육부제도의 역사적 근원	30
1. 봉건 군주가 집권을 강화하는 현실적 수요	30
2. 중추 계통이 효율적으로 운영하는 객관적 요구	31
3. 사회 경제가 발전과 변화하는 필연적인 추세	31
4. 관료 체제가 변천하고 진화하는 내재적 요구	32
제 2절 삼성육부제도가 생성하는 과정	33
1. 삼성제의 형성 과정	33
2. 육부제의 확립 과정	34
제 3절 삼성육부제도의 조직구성	34
1. 중서성의 조직구성	35
2. 문하성의 조직구성	35
3. 상서성의 조직구성	36
V. 삼성육부제도의 운영 원리	38
제 1절 삼성육부제도의 운영 조건에 대한 분석	38
1. 제도 관계	38
2. 제도의 환경	40
3. 제도 본체	42
제 2절 삼성육부제도의 운영 과정 및 특징	43
1. 삼성육부제도의 기본 운영 절차	43
2. 삼성육부제도의 권력 균형 기제	43
3. 삼성육부제도의 부처 협동 기제	45

4. 삼성육부제도의 공동 의사결정 기제	46
5. 삼성육부제도의 '직급 계층별' 원칙	47

VI. 삼성육부제도가 현행 대부문체제 개혁에 주는 시사점

제 1절 중국 6차 대부문체제 개혁과의 연계	49
제 2절 대부문체제 효과적인 운영에 '접착제' 기능	50
제 3절 운영상 합리적 권력 제약의 효과	51
제 4절 운영상 과학적 결정 절차의 정비	52
1. 공동 의사결정	52
2. 실수를 피하기 위한 반복 논증	54
3. 계층별 의사결정	54
4. 복주(複奏) 제도의 활용: 실수 교정	55
제 5절 운영상 감독 체계 확립	56
1. 하의상달식 감독	56
2. 감찰 독립 및 전문적 책임성 확보	58
제 6절 유능한 인적 자원의 확보	60
1. 인재의 적재적소 배치	60
2. 인원과 기구의 간소화(精兵簡政, 甯缺毋濫)	62
3. 법·제도 정비	63
제 7절 대부문체제 운영과 시대적 발전	64
1. 시대와 함께 전진하면서 개혁 혁신	64
2. 효율 중시와 적시조절	64

VII. 결론

제 1절 연구의 결론 및 성과	66
1. 결론	66
2. 성과	66
제 2절 후속 연구 - 연구의 한계와 후속 연구 방향	67

<참고문헌>	68
1. 정기 간행물	68
2. 회의 기록	69
3. 학위 논문	70
4. 단행본	70
<부록>	72
중국조대연표 (中國朝代年表)	72

[중문초록]

수당 (隋唐) 시대 삼성육부제도가 현행 대부문체제(大部門體制)¹⁾ 개혁²⁾에 미친 영향 연구

隨著目前我國大部門體制改革的逐步深入，體制運行不暢、機構交叉重疊、職能邊界不合理、內部監督乏力等問題與阻力日益凸顯。而歐美國家大部門體制的理論與實踐經驗，並不能完全適應于我國現實國情，因此發掘以三省六部制為代表的中國傳統行政制度在組織機構、運作機理等方面的優勢，為現今大部門體制改革提供借鑒，就成為具有實際意義的研究課題。

本文首先對全文的理論基礎壹新制度主義的理論流派、主要觀點、價值前景等進行了簡要概括，重點介紹了新制度主義“制度”這壹核心概念及制度變遷、制度有效性等理論；接著對三省六部制對於當今我國大部門體制改革的借鑒價值進行了合理性分析，分析比較了二者在層級設置、職能劃分、權力分離機制等方面的共通性與相似性，旨在為以古鑒今尋找依據和切入點；隨後，在分析三省六部制產生的曆史根源、介紹其曆史沿革過程的基礎上對其核心組織架構進行了描述通過分析三省六部制的運作條件、運作過程及特點，對其運作機理進行了全面認識。最後，將大部門體制改革置于行政文化與行政組織學發展的大框架之中予以審視，對照我國當前大部門體制改革實踐中存在的問題與阻力，分析三省六部制在權力制衡、決策程序、監督體系、人員配置、理念創新等方面給予我們的重要啟示。

关键词：大部門體制；三省六部制；改革；新制度主義；現實啟示

1) 대부문체제(大部門體制): 정부조직의 대부처주의(부처통합)를 말한다. 정부 행정 조직의 설치에서 직능이 같은 부서와 업무 범위가 유사한 유형으로 분류되는 부서를 집중하여 통합관리를 하는 것이다. 이를 통해 정부 행정 직능이 교차하는 경우와 여러 부서에서 분산 관리에 인한 복잡한 현황을 최대한으로 줄이면서 행정 능률을 높일 뿐만 아니라 행정 비용도 낮출 수 있는 제도다.

2) 현재까지 중국의 마지막 대부문체제 개혁은 2008년에 공산당의 17차 전국인민대표대회에서 처음 제출하였다. 국가주석 후진타우가 2012년 11월에 공산당의 18차 전국인민대표대회에서 대부문체제를 다시 언급하였다. 개혁을 통해 2013년 3월에 국무원 구성부문은 25개로 만들게 되었다. 개혁의 핵심은 정부 직능을 전환하고 행정 조직을 간소화하는 것이다.

I. 서론

제 1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구의 배경

대부문체제(大部門體制)는 정부조직의 대부처주의를 말한다. 정부 행정 조직의 설치에서 직능이 같은 부서와 업무 범위가 유사한 유형으로 분류되는 부서를 집중하여 통합관리를 하는 것이다. 이를 통해 정부 행정 직능이 교차하는 경우와 여러 부서에서 분산 관리에 인한 복잡한 현황을 최대한으로 줄이면서 행정 능률을 높일 뿐만 아니라 행정 비용도 낮출 수 있는 제도다.

2013년 3월에 시행한 「국무원 기구개혁 및 직능전환 방안」(《國務院機構改革和職能轉變方案》)에 따라서 중국에서는 6차 정부 행정조직의 대부문체제 개혁이 시작되었다. 이 개혁은 중국의 지난 수십 년 동안 사용하였던 행정관리 경험을 총괄하고 시장경제 발전의 실제 상황을 파악하고 유럽과 미국 등 선진국의 행정체제 개혁 경험을 바탕으로 이루어진 것이다. 2007년 공산당 17차 인민대표대회에 이 개혁에 대한 개념을 제출하기 전에 중국 중앙정부와 지방정부가 대부문체제에 대한 연구와 개혁을 시도하였다. 중국에서는 개혁 개방 후에 행정관리체제를 개선하기 위해 총 5회의 걸친 행정조직 개혁을 시도하였다. 2008년 처음 국가에 정부의 직능을 전환하고 부서 간 업무를 합리적으로 조정하였다. 대부문체제로의 개혁은 직능을 유기적으로 통일하여 권력의 운영 방향에 있는 내부 요구를 중시하고 구체화하였다. 이 전환은 이전에 해봤던 다섯 번 개혁을 바탕으로 한 한층 더 심화 발전된 것으로 보인다. 전체적으로 말하면, 이 여섯 번의 개혁은 다른 배경에서 다른 임무를 수행하였고 과정과 배경도 달랐지만 경제 사회 발전의 단계적 필요성에 적응하여 개혁 개방을 위한 중요한 제도적 기반을 제공하였다. 아울러 이러한 개혁을 통해 대부문체제 개혁을 추진하는 튼튼한 기초를 다지고 쌓을 수 있었었다.

하지만 변화하는 환경과 정부 기능의 확대에 인하여 현행 대부문체제가 경제사회 발전에 부응하지 못하는 문제가 많이 나타나고 있다. 이 문제는 다음과 같다.

첫째, 직능을 전환하는 것이 대부문체제 개혁의 가장 중요한 일인데³⁾ 제도를 실

3) 周志忍.(2008). 「大部門體制：難以承受之重」, 2008 (5) : 40.

행한 결과에 따르면 시행 시 정부의 직능 전반에 이르지 못하고 사회 관리와 공공 서비스 기초의 약화, 기관 설치의 합리성 부족 그리고 부서의 직능이 겹쳐서 능률 저하 등 문제가 심하게 발생하였다. 또한, 효과적인 제약과 감독이 부족으로 부분 영역에 권력이 지나치게 집중되는 현상을 나타냈다.

둘째, 대부문체제는 구조 조정이 원칙이기 때문에 조직 내부의 운영 문제를 철저히 해결할 수 없다.⁴⁾ 이러한 문제들은 정부의 직능 수행에 부정적인 영향을 주고 이로 인하여 사회경제발전을 제약하고 있는 요소로 작용하고 있다. 대부문체제 개혁에서 발생하는 부정적인 문제의 가장 중요한 원인은 대부문체제 개혁의 갖는 기본적인 문제에 기인하고 있다. 모든 제도 변혁은 원래 기존의 제도를 기반으로 해야 하고 새로운 문화와 사상도 필요하다. 우리가 알다시피 현 단계의 대부문체제 이론은 대부분 서양 선진국의 제도를 기반으로 한 이론이다. 이런 이론은 서양의 특정한 정치문화를 바탕으로 형성한 이념이다. 그런데 중국의 대부문체제 개혁은 중국 기존에 있는 정치문화 등 전통과 몇 천 년 동안 사용하였던 관료제를 바탕으로 형성한 것이다. 중국에서 대부문체제 개혁을 하려면 중국의 관료제를 깊이 토론하고 장점을 살리고 단점을 최소화하여야 한다. 수당(隋唐) 시대⁵⁾의 삼성육부(三省六部)제도가 중국의 현행 대부문체제 개혁과 비슷한 점이 많이 있다. 따라서 수당시대의 삼성육부제도를 생성하는 사회조건과 운영체계를 분석하고 이를 바탕으로 현재 중국의 대부문체제 개혁의 문제점과 개선방안을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

신제도주의에 따라 제도는 정치과학이 연구하는 주요 대상인데 역사가 제도에 영향을 미칠 뿐만 아니라 제도도 역사에 영향을 많이 미친다는 것을 알 수 있다. 중국에서는 1,300년 전 수당시대에 대부문체제와 매우 유사한 '삼성육부제도'를 운영하였다. 즉, 중앙에서 권력과 책임을 명확히 상호 감독하고 제약하여 균형으로 이르게 하는 3성은 '중서성(中書省)', '문하성(門下省)'과 '상서성(尚書省)'이었다. 중서성은 정책을 결정하고 문하성이 정책을 심의한다. 그리고 상서성은 정책을 집행한다. 또한, 국가 최고 기관에 속하는 수당 시대의 육부(六部)는 '이부(吏部)', '호부(戶部)', '예부(禮部)', '병부(兵部)', '형부(刑部)'와 '공부(工部)'이다. 이 여섯 부서는 당시 사회에 있는 모든 행정 내용을 포함해서 '대부문체제'의 최초의 형태

4) 周志忍.(2008). 「大部門體制：難以承受之重」, 2008 (5) : 41.

5) 수당 시대: 중국 수나라와 당나라 시대다(부록 참고 가능).

라고 할 수 있다. 삼성육부제도는 중국 봉건사회에서 왕권 체제에 중요한 정치 조직 형식으로서 상대적으로 완전하고 엄밀한 봉건관료 제도를 형성하였다. 이러한 정부의 행정 능력 향상은 중국 정치제도 역사에서 중대한 발전이라고 할 수도 있다. 중국 현행 대부문체제를 중심으로 하는 정치 체제의 발전 맥락, 기구의 프레임, 직능의 구분과 등급의 설치 등은 삼성육부제도와 매우 유사하고 많은 공통점이 있다.

현재 중국은 서양 행정제도의 장점 및 선진적인 경험 분석하고 이를 바탕으로 대부문체제 개혁 과정에서 발생하는 문제를 해결하는 방안을 모색한다. 그러나 중국 행정구조의 문제점을 해결하는 과정에서 중국의 갖고 있는 전통적인 행정문화를 고찰하고 전통적인 관료체제의 장점을 흡수하고 이를 통해 중국에 적합한 새로운 제도를 설계하는데 소홀히 한다. 동양 문화와 서양 문화가 각자 완전히 다른 성장환경과 토양(역사, 지리, 경제, 법률, 가치체계, 의식형태, 인구 종족, 사회심리 등 포함)을 갖고 있기 때문에 정치 제도의 형성과 응용이 완전히 다르다. 이러한 차이점이 각자 정치제도에 계속해서 심한 영향을 미치고 제약한다. 따라서 서양의 행정제도를 그대로 모방하면 중국 현행 개혁 문제를 해결할 수 없을 뿐만 아니라 현실과 전통 간의 연결 유대를 단절하고 전통적 행정제도의 정수를 버린다는 것이다.

이 점을 고려하여 본 연구는 신제도주의를 통해서 수당 시대 삼성육부제도의 운영 조건, 기구 설치와 운영 체계 등 중요한 내용을 이용해서 중국 현행 대부문체제에 개선 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구의 필요성

수당시대 삼성육부제도 고찰을 통해 현재 중국 공공행정 현지화와 정치체제 개혁에 대해 제도 설계를 최적화한다는 것은 본 연구의 중심 의미다. 고대 중국의 행정제도에 대한 연구를 바탕으로 중국의 공공행정 발전에 대한 이론을 제공하고 제시하는 발전방안으로 공공행정을 개혁하는 실천적 의의도 있다.

1) 이론적 의미

현재 중국 공공행정학의 연구 영역의 개념과 이론적 체계는 완전하지 않다. 연구 방법이 체계적이지 않고 연구 대상이 혼란하다는 문제가 존재하고 있어서 학문 발전을 제약하였다. 하지만 공공행정의 현지화에 관한 연구는 이 학술 위기를 완화하는 유용한 방법이다.

공공행정의 현지화는 중국의 공공행정 실천에 근거하여 전통문화와 가치관을 흡수하는 동시에 외국의 선진적인 공공행정이론과 방법을 참고하고 흡수해서 중국의 공공행정이론을 형성되고 행정 실천에 유효한 방법을 제공한다.

수직적 연구 시각으로 본다면 전 세계에서 공공행정학의 지속적인 발전과 새로운 이론은 우리에게 행정학 현지화 연구의 필요성과 현지화의 방향을 제공한다. 수평적 연구 시각으로 본다면 중국은 서양의 사회학, 심리학과 경제학 등을 현지화하는 과정에서 몇 가지 효과적인 조치와 아이디어를 얻었으며 이러한 과정은 공공행정학 현지화에서 유용한 방법이 될 수 있다. 따라서 공공행정학자들은 현지화를 연구하는 이론을 수립해야 하고 현지화 과정의 경험과 시사점을 받아들여야 한다. 중국의 전통 행정 사상 중의 유익한 자원을 깊이 발굴해야 하고 행정학 개념과 이론체계를 세워야 한다. 그리고 행정 실천자들에게는 현실을 정확하게 인식하도록 도와주어야 하며 중국의 행정 실천을 토대로 중국 공공행정학 체계를 구축해야 한다.

2) 실천적 의미

중국의 전통적인 행정체계인 수당시대의 '삼성육부제도'에 대한 연구를 바탕으로 현재 서양의 행정제도를 모방하고 답습하는 방향으로 진행되고 있는 중국의 대부분체제 개혁의 문제점을 개선하는 방향을 제시하고자 하는 실천적인 의미를 갖는다.

제 2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 수당 시대의 삼성육부제도의 역사적 조건과 상황을 분석하여 이 제도

의 조직 구조, 운영 체계, 지위와 작용을 소개하고, 수당시대의 삼성육부제도와 중국 현 단계 대부문체제(大部門體制) 개혁과의 수평적 비교를 통하여 대부문체제 개혁을 행정문화와 행정 조직학 관점에서 살펴보고자 한다. 아울러 삼성육부제도의 장점을 발굴하고 정부 체제 개혁에 대한 합리적 성찰과 대부문체제(大部門體制)를 현대 행정 조직 이론의 관점에서 살펴보고자 한다.

2. 연구의 방법

1) 문헌연구

본 연구의 문헌 연구는 기존의 연구 결과나 역사적인 문헌, 이미 발표된 통계에서 자료를 수집하는 방법이다. 즉, 중국의 역사와 관련된 전문서적, 정기 간행물, 회의기록, 공공기관에서 발행한 정책자료, 신문, 학술 세미나 보고서, 학술 논문 등을 활용하고 인터넷 자료검색을 참고로 한다. 다만, 이러한 문헌 연구 방법은 시간과 비용 절약, 정보 수집이 용이, 기존의 연구 동향을 쉽게 파악할 수 있는 장점을 갖고 있는 반면에 문헌의 신뢰성 여부, 문헌 해석에서 연구자의 주관적 의식과 판단 개입을 효과적으로 검증할 수 없는 한계를 갖고 있다.

2) 비교연구

비교연구 방법은 정확한 기준에 따라 둘이나 둘 이상 관련된 사물을 고찰하여 둘의 유사성과 차이점을 연구하고 판단을 통해 보편적 법칙과 특수한 법칙을 탐구한다는 방법이다.

본 연구에서는 기존의 문헌을 기반으로 삼성육부제도와 수직적 비교와 분석을 통해 공통성과 차이점을 도출한다. 그리고 대부문체제 개혁을 정부체제 개혁의 거시적 관점에서 합리적으로 반성을 할 것이다. 현대 행정 조직 이론에 부합하고 전통적인 행정 문화 배경과 현재 상황을 반영하여 행정체제 개혁의 방향을 모색하고자 한다.

3) 정성(定性) 분석

정성분석법은 연구 인원들의 실천 경험 및 주관적 판단력과 분석 능력에 의하여 사물의 성질과 발전 추세를 추정하는 분석방법으로 예측분석법이 이에 속한다. 이런 방법은 완전한 역사 자료나 데이터가 없는 연구 대상에 주로 적용한다.

본 연구는 분석과 종합, 귀납과 연역, 추상과 개괄 등의 사고 방법으로 얻었던 각종 역사 자료, 문헌, 데이터 등을 더 깊게 연구하여 표면적인 현상에서부터 사물의 본질까지 진위를 확인하고 좋은 것을 받아들이고 객관적이고 전면적인 인식을 수용하는 연구이다. 또한, 본 연구의 목적은 대부문체제 개혁의 근원과 본질을 인식하게 되고 정부 체제 개혁의 내재적 법칙을 제시한다는 것이다.

3. 연구의 구성

본 연구의 구성이 서론(緒論), 본론(本論), 결론(結論) 세 부분으로 구성되며 각 부분의 구성은 다음과 같다.

1) 서론 부분(緒論)

서론은 본 주제의 연구 배경과 의미, 주요 내용과 프레임 구조, 연구 방향과 방법 및 학술계에 현존하는 본 주제의 연구 현황과 중요한 성과 등을 소개한다는 것이다.

2) 본론 부분(本論)

본론 부분은 본문의 II장부터 VI장까지이다. 주요 연구 내용이 다섯 개 순서를 따라 하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

II장은 신제도주의 이론을 요약하였다. 신제도주의의 주요 관점, 이론적 유파, 가치 전망 등이 포함된다. 그리고 신제도주의 중의 '제도'란 핵심 개념, 제도 변천 및 제도 효율성 등 이론을 많이 소개하였다.

III장은 삼성육부제도가 중국 현행 대부문체제 개혁에 미친 영향과 참고 가치를 합리적으로 분석하였다. 이장은 계층 설계, 직능 구분 등에 적용하는 공통성도 지적하였고 양자의 유사점과 차이점도 분석하고 비교하였다. III장의 목적은 고전을

참고하여 현재 이고위감(以古鑒今)에 적당한 근거와 접속점을 찾는 것이다.

IV장은 삼성육부제도가 생성하는 사회적 및 역사적 근원을 객관적으로 분석하고 생성 과정을 간단하게 소개한 후에 주요한 조직 구조도 자세히 설명하였다.

V장은 제도의 운영 과정과 특징을 소개하는 것을 통해 이 제도의 운영 체계를 신제도주의 관점에서 구체적으로 설명하였다.

VI장은 삼성육부제도가 권력 균형, 의사결정, 감독 감찰, 인원 배치, 집행 이념 등의 측면에서 중국의 현행 대부문체제 개혁에 존재하는 문제와 반발을 개선하는데 필요한 이론적 근거와 실천적 방향성을 제시하고 중국 현행 정치 체제 개혁에 역사 참고와 근거도 제공하였다.

3) 결론 부분(結論)

결론은 문장 전체의 주요 내용을 총괄하였다. 그리고 도출된 연구 성과 및 존재하는 결함과 부족한 점을 토대로 진리를 탐구하고 평가하였다.

II. 이론적 배경

본 연구의 주요 이론적 근거는 신제도주의(New Institutionalism)다.

제 1절 신제도주의에 대한 이론적 개설

신제도이론 또는 신제도주의는 1970년대 말부터 정치학에 등장한 새로운 이론적 시각이다. 신제도주의의 어원은 정치 현상을 설명하는 데 법적인 측면이나 공식적인 조직의 영향력에 치중하는 전통적 연구 방법의 하나였던 법적·제도적 접근을 새로운 내용으로 재구성한다는 의미에서 '신'제도주의로 불리게 되었다.⁶⁾ 신제도주의는 개인의 행위에 초점을 두는 행태주의와 그 연구 방법이었던 방법론적 개체주의의 문제점을 극복하기 위해 나온 것으로, 사회의 모든 현상을 설명할 때 제도를 사람과 동등한 위치, 또는 그 이상의 상위 독립 변수로 고려하는 상황이다. 이러한 신제도주의의 유형에는 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 규범적 제도주의, 그리고 경험적 제도주의가 있다.⁷⁾ 본 연구는 주로 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의 그리고 합리적 선택 제도주의 세 가지 이론으로 내세운 것이다.

1. 역사적 제도주의(Historical Institutionalism)

역사적 제도주의는 1960년대와 70년대 당시 지배적 이론인 형태주의 및 다원주의와 구조기능주의에 대한 반발로 등장하였다.

역사적 제도주의는 합리적 선택 신제도주의나 사회학적 신제도주의와 비교하면, 국가, 권력 그리고 역사라고 하는 거시적 주제에 초점을 둔다. 역사적 제도주의는 같은 상황에서 국가 간에 서로 다른 정책을 채택하고 정책 효과도 다르게 나타나는지에 대한 설명 변수로서 역사적으로 형성된 각국의 제도에 주목한다. 역사적 제도주의는 분석 수준면에서 전체주의의 입장을 취한다. 제도가 인간 행위를 지속

6) 마치(J. G. March)와 올슨(J. P. Olsen)은 1984년에 이러한 새로운 움직임을 신제도주의라고 명명하면서, 이의 등장 배경과 이론적 구성 문제 및 향후의 과제들을 정리해서 발표하였다. 이후 신제도주의는 하나의 새로운 접근 방법으로서 학계에서 폭넓게 수용되고 있다.

7) 신제도주의의 유형에 대한 설명은 오명호(2004: 133-167)의 논의에 많이 의존하였다.

적으로 제약하기 때문에 개인의 합리적 선택만으로 행위를 설명할 수 없으며 개인의 선호와 의사결정도 제도의 산물이며, 제도적 규칙과 과정이 선호와 의사결정을 왜곡시킬 수 있다. 또한, 역사적 제도주의는 제도가 개인의 행위에 미치는 영향을 비롯해서, 정치학에서 다루는 다양한 정책 결과(policy outcomes)가 역사적 성격을 띠게 됨을 강조한다. 다시 말해 정부의 정책이 결정되면 그것은 이후로도 계속해서 영향력을 미치게 된다는 것이 핵심 논리다. 정치 제도의 결정적인 영향력을 전제로 하는 이 입장은 정부나 조직체가 프로그램에 착수하게 되면, 당초의 정책적 선택은 계속해서 영향력을 미치는 관성적인 경향을 지닐 수 있음을 부각시키고 있다.⁸⁾

한편 역사적 제도주의는 정책적인 지속성을 설명하기 위해 경로의존성(Path Dependency) 개념을 만들어냈다. 정책적으로 내려진 선택이나 결정은 이후의 결정에 지속해서 작용함으로써 특정한 경로를 이룬다는 논리이다. 크라스너(S. Krasner)는 한 발 더 나아가 어떤 선택이 비록 하찮고 우연한 것일지라도 일단 이루어지면, 그 후로는 다음 단계의 역사적 궤도(Historical Trajectory)를 좌우할 수 있다는 주장을 하였다. 다시 말해, 경로가 결정되면 그것은 다른 경로가 좀 더 효과적이고 적응성이 높더라도 그 출현을 막아 버린다는 것이다.⁹⁾

2. 사회학적 제도주의(Sociological Institutionalism)

사회학적 제도주의는 신제도주의에서 제도의 개념을 가장 넓게 해석하는 편이다. 정치학에서 신제도주의가 등장한 것과는 별도로, 사회학에서도 1970년대 말을 기점으로 신제도주의의 움직임이 본격적으로 전개되었다. 이를 사회학적 제도주의라고 한다. 제도가 정식적인 규칙과 절차를 포함할 뿐만 아니라 사람이 행동할 때 '의미구조'의 상징적인 체계, 인식패턴과 도덕의 기준수치도 포함된다. 제도의 공식적 측면보다는 규범, 문화 등 비공식적 측면에 초점을 맞춘다. 이 이론 체계에서 제도 변화는 유형 동질화의 과정으로 분류하는데, 이는 제도 변화의 원천을 효율성의 추구에서 찾는 것이 아니라 사회적으로 적절하고 정당하다고 인정받는 구조와 기능을 동질화의 과정으로 인식하는 것이다. 사회학적 제도주의는 존재론적인

8) 김태룡(2014). 신제도이론. 「행정이론(3정판)」. 서울: 대영문화사.

9) Krasner, 1988:83-90

의미에서 사회구조가 행위자보다 우선하는 것으로서, 개인에 의해 사회가 만들어지는 것이 아니라 사회가 개인을 창조한다는 것이다. 또한, 행위자의 이익이나 선호는 단지 주어진 것이 아니라 사회적으로 형성된 것으로 본다. 이처럼 사회학적 제도주의는 제도의 변화에서 개인의 역할을 전혀 인정하지 않는데, 바로 이것이 합리적 선택 제도주의와 뚜렷하게 구분되는 점이다.

사회학적 제도주의의 특징이 많으나 본 연구는 제도적 동형성(Institutional Isomorphism)을 많이 인용하였다. 제도적 변환은 일정한 과정을 겪으면서 특정한 형태를 띌 수 있다. 그 하나의 형태가 제도적 동형성의 개념이다. 흔히 제도적 변환은 조직체의 내부적 요인으로 설명되는 경향이 많다. 그러나 사회학적 제도주의는 조직에 대한 미시적 수준의 설명을 받아들이지 않는다. 조직의 변환을 가져오는 영향력은 조직 내에서 오는 것이 아니라, 전문적 조직이라는 거시적 수준(Macro Level)에서 비롯되는 것으로 파악한다.

3. 합리적 선택 제도주의(Rational Choice Institutionalism)

합리적 선택 주의는 개인의 행위가 자신의 개인적 효용(Personal Utilities)을 극대화하고자 하는 이기심에 근거를 둔다. 그렇지만 실제로는 제도가 부과하는 제약을 받을 수밖에 없는데, 그것은 제도가 설정하는 규칙 내에서 움직여야 하기 때문이다.¹⁰⁾ 이론의 출발점은 각 개인이 일정한 선호 체계를 갖고 있으며, 각자의 효능을 극대화하기 위해 전략적으로 행동한다는 데 있다. 이 같은 시각에서 볼 때, 제도란 효용 극대화를 추구하는 개인 간의 교환 관계를 안정되게 만들고, 거래비용을 최소화시킴으로써 파레토 효율성이 창출되도록 하는 기능을 담당하는 것이다. 합리적 선택 제도주의에서는 제도의 기원이나 유지를 모두 개인의 효능 극대화에 기초하여 설명한다. 순수한 합리적 선택이론은 개인에 관해서만 관심을 가지고 제도 자체는 중요한 변수로 간주하지 않는다. 그러나 제도를 포함하는 합리적 행동을 제약하는 조건을 함께 고려해야 좀 더 현실 적합한 이론을 구성할 수 있게 된다. 개인은 자기 이익을 극대화하기 위해 수단적으로 행동하지만, 제도는 개인의 행동을 통해서 정책에 영향을 미친 결과를 만든다.

10) 김태룡(2014). 신제도이론. 「행정이론(3정판)」. 서울: 대영문화사.

제 2절 신제도주의 이론에 대한 타당성 분석: 역사적 신제도주의를 중심으로

신제도주의 이론을 이용하여 수당시대 삼성육부제도의 운영 조건과 체계를 분석하기 전에 그 이론을 통해 '삼성육부제도'를 분석할 가능성과 합리성을 우선 분석해야 한다. 본 연구는 신제도주의 이론을 통해 삼성육부제도를 분석할 가능성과 합리성이 있다고 판단한다. 두 가지 판단근거는 다음과 같다.

1. 신제도주의 가치 및 비전

신제도주의가 소명해야 하는 문제가 바로 제도의 성질 및 제도의 성질이 어떤 방식으로 인간의 행위에 영향을 끼치게 되는 것이다. 신제도주의가 사회과학의 전형적인 문제를 제시하였다. 즉, 조직, 프레임, 문화, 규범과 습관이 어떻게 사회 행위를 구성하는지, 행위자들 간의 권력을 어떻게 배분하는지, 개인 의사결정의 형성 과정과 결과에 어떻게 작용하는지에 대한 것이다. 제도는 함축적 의미가 광범해서 거의 모든 사회과학 분야와 관련되고 경제, 정치, 사회, 그리고 의식 형태까지도 관련된다. 따라서 신제도주의는 인류 사회의 모든 역사를 설명할 수도 있을 것이라고 평가된다.

정치학 분야에서 신제도주의는 제도의 중요성을 다시 발견하였고 제도분석방법의 핵심지위도 확립하였다.¹¹⁾ 또한, 신제도주의는 제도를 정치 행위와 통합 조정해서 제도문제를 정치학의 주요한 연구 대상으로 주류 정치학 학자들의 시야에 다시 보냈다. 앞서 서술한 것이 다 신제도주의가 정치학 분야에 존재하는 가치다.

신제도주의는 피할 수 없이 많은 어려움이 존재하더라도 그 자체가 중국 정치 문제를 소명하는 역량에 영향을 미치지 않는다. 거시적 방면에서뿐만 아니라 미시적 방면에서도 신제도주의가 제도, 제도와 행위 간의 관계, 제도 변천, 제도성과 등 문제에 관한 연구는 사회 경제 구조, 문화, 형태, 가치관 등이 새롭게 전환하고 있는 중국 사회제도의 건설에 유익한 방향을 제공한다.

2. 신제도주의 이론 활용

11) 黃新華. (2005). 政治科學中的新制度主義壹當代西方新制度主義政治學述評[J]. 「廈門大學學報(哲學社會科學版)」. 2005(3).

정치학에서 중요한 경험연구방법 중 하나로서 신제도주의는 '제도'라는 핵심개념에 관한 연구를 중시한다. 연구의 핵심문제는 크게 다섯 가지를 다루는데 첫 번째로는 제도 및 관련된 인물 관계를 논할 것, 두 번째로는 개체행동을 중시하는 것처럼 사회정치 생활의 제도적 기반을 중시할 것, 세 번째로는 제도적 요인의 해석적 권력을 강조할 것, 네 번째로는 '경로의존(Path Dependency)'이란 논리의 요인을 고려할 것, 마지막 다섯 번째로는 특정 역사조건 및 제도 환경의 변화를 중시할 것이다. 본 연구는 연구대상 및 연구목적에 따라 역사적 제도주의의 관점을 활용하여 중국 정부 정치체제 개혁의 제도적 근원을 관찰하고 해석할 것이다.

본 연구는 관점을 설명하는 과정에서 '제도를 중심으로 역사를 고찰하고, 국가와 정치제도를 중심으로 역사를 분석한다'란 시각으로 연구를 한다. 또한, 비교분석 과정에서 역사적인 요인을 역사 상황과 결합하여 분석한다. 비교분석은 오래된 제도구조가 새로운 제도의 형성에 미치는 영향을 편중 분석하고, 신제도주의 이론체제 중의 제도변천, 제도의 유효성, 제도적 동형성(制度同型性)¹²⁾ 등 중요 이론을 많이 인용한다.

제 3절 선행연구 검토 - 대부문체제 개혁 관련 선행연구

중국 대부문체제 개혁의 실천이 점차 철저함에 따라 학술계에서 대부문체제 개혁에 관한 이론 연구의 돌풍도 점점 거세지고 있다. 그중에 개혁성과에 대한 총괄적 평가(summative evaluation)도 있고 개혁의 미래와 방법에 대한 사고와 탐구도 있다. 또한, 미래 개혁과 실천에 관한 지도 가치가 있는 이론적 성과도 형성된다.

다음으로 대부문체제 개혁의 필요성, 운영 조건, 권력 균형 기제 등을 대상으로 기존의 이론적 성과를 요약하고 평가하는 것이다.

1. 대부문체제 개혁의 필요성, 운영 조건 및 권력 균형 기제

중국 행정학계는 중국 현행 대부문체제 개혁의 의미와 필요성을 보편적으로 인식하고 있다. 대표적으로 포국헌(包國憲) 학자와 곽춘룡(霍春龍) 학자가 '경제성장

12) 제도적 동형성(制度同型性)은 사회학적 제도주의의 특징 중의 하나이다.

(economic growth)의 스트레스를 직면하면 공공 권력의 구조와 운영 기제를 조정하여 경제성장 요구를 충족시켜서 합법성 위협을 피한다는 것이 현대 정치학의 기초 문제다'라고 지적하였다.¹³⁾ 이 말은 정치학 중의 정부 통치적 이론의 측면에서 대부문체제 개혁을 포함하는 정부 체제 개혁의 현실적인 의미를 담고 있다. 완조기(阮朝奇) 학자가 대부문체제 개혁의 의미를 다음과 같이 개괄하였다. 대부문체제 개혁은 '정부 직능의 합리적 배치를 실현하게 되는 중요한 수단이다. 정부가 전면적으로 직능을 수행하게 되는 중요한 보증이다. 정부의 행정 비용을 낮추게 하는 근본적인 조치이다. 대외개방(對外開放) 수준을 높이게 하는 유효한 보증이다. 사회주의 시장경제체제를 완성하게 되는 중요한 일환이다.'¹⁴⁾ 이한경(李漢卿) 학자는 '정부의 행정 개혁이 낙후되었기 때문에 공공행정의 폐단이 점차 나타나게 되었고 공공행정의 겹친 성과 형식주의도 같이 나타났다'라고 지적하였다.¹⁵⁾ 따라서, 대부문체제의 추진은 상술한 행정 폐단을 뿌리 뽑고 혁신할 수 있는 효과적인 수단이다.

학술계는 중국 현행 대부문체제의 운영 기초와 조건에 대해 적극적인 이론 탐구도 많이 시도하였다. 예를 들자면, 오영(吳永) 학자와 유비(劉飛) 학자는 '집권(集權)과 분권(分權)의 관계를 적당히 처리하고, 부문 이익을 효과적으로 억제하며, 정치 계통의 균형 관계에 적응하고, 기구 합병 후 인원 편성 문제를 처리한다는 것이 대부문체제 개혁에 해결해야 하는 일이다.'라고 생각한다.¹⁶⁾ 이런 일이 대부문체제 개혁의 운영에 관한 기초 문제이다. 한예(韓藝) 학자가 제도의 시각으로 '대부문체제는 법률제도(규범 보장), 운영 기제(교량 유대)와 행정문화(유지 구속)를 포함하는 완전한 제도 계통이다. 삼자 지 간에 형성되는 협력 용도는 대부문체제가 실현되는 전제 조건이 구성되어 있다'라고 주장하였다.¹⁷⁾ 범광은(範廣垠) 학자는 중국 행정 조직 환경의 현황에 대해 객관적으로 분석을 하였는데 '시장경제와 기술혁신이 간의 상호 추진 및 문화, 법치, 공민 사회의 발전은 현행 대부문체제 개혁에 필요한 사회 환경과 기술을 제공하고 있다'라고 주장하였다.¹⁸⁾ 이런 연구들은 우리에게 중요한 의미를 부여하였다. 예를 들면, 이런 연구들 덕분에 우리가 현

13) 包國憲, 霍春龍.(2011). 中國政府治理研究的回顧與展望[J]. 「南京社會科學」. 2011(9): 64-65.
 14) 阮朝奇.(2009). 大部門體制. 深化政府機構改革的新探索[J]. 「雲南行政學院學報」. 2009(6): 54-55.
 15) 李漢卿.(2010). 大部門體制改革的政治進路—基于行政與政治關係的視角[J]. 「唯實」. 2010(2): 2.
 16) 吳永, 劉飛.(2008). 關於我國大部門體制改革的理論探討[J]. 「理論導刊」. 2008 (5): 17-18.
 17) 韓藝.(2008). 政府大部門體制實現條件解析與構建—基于制度之視角[C]. 「“建設服務型政府的理論與實踐”研討會暨中國行政管理學會2008年年會論文集」. 昆明: 2008.
 18) 範廣垠.(2008). 大部門體制的理論基礎與實踐風險[J]. 「同濟大學學報(社會科學版)」. 2009(1): 113.

실 정치 환경의 복잡한 다양성도 새롭게 인식하게 되었고 현행 대부문체제 개혁의 운영 환경도 명확하게 알게 되었으며 정치 개혁의 자아의식도 강화되었다.

대부문체제 아래에 권력을 효과적으로 제약하고 감독하는 것이 학술계가 관심을 두는 주요 핫이슈(hot issue)다. 사림파(司林波) 학자가 대부문체제는 '권력 구조의 재편과 재건이고, 행정 의사결정권, 집행권, 감독권의 합리적 구분이다'¹⁹⁾라고 제의하였다. 석아군(石亞軍) 교수는 국가 사회과학펀드의 중대한 과제 「중국 행정관리체제 현황조사와 정부 개혁연구」에서 다음 관점들을 제의하였다. 전체 행정 관리 체제의 프레임에서, 첫째, '정부의 부문을 정무, 경무(經務), 사무(社務), 감독, 네 종류로 나눈다'. 둘째, '각 부문 내부에서 의사결정 기구와 집행 기구를 분리하여 의사결정권, 집행권, 감독권을 서로 제약한다'라는 관점 등이었다. 이론적으로 총괄하자면, 마경인(馬敬仁) 교수가 처음 제출하였던 '행정삼분(行政三分)' 원칙은 의사결정, 집행, 감독을 상대적으로 분리하는 것이다. 즉, 권력을 권력으로 제약하는 것을 실현하고 권력 독재 현황과 운영의 전통 규칙을 바꾸는 것이다. 조연(趙研) 학자와 정서촌(鄭曙村) 학자는 '행정삼분제'(行政三分制)를 과학적이고 합리적으로 설계하는 과정을 더 명확하게 제출하였다. 이 과정은 중국 현행 행정 체계 중의 의사결정과 집행과의 불분(不分) 및 감독의 형식화 등 문제를 해결할 수 있을 것이다.²⁰⁾ 이로부터 의사결정권, 집행권, 감독권의 효과적 분리와 상호 제약을 반드시 실현해야 한다. 이것은 현재 학술계가 대부문체제의 권력 균형 기제에 대해 공동 인식뿐만 아니라 권력 독재, 비효율적 집행, 감독 기력 등 적폐를 청산하는 결정적인 조치이다.

일괄적으로 말하면, 공동 인식과 차이점이 공존하고 있지만, 대부문체제 개혁은 중국 행정 관리 체제 개혁을 더욱 높은 단계로 발전시키는 '돌파구'이다. 개혁의 목표와 취향은 서비스형 정부를 건설하고, 행정 효율을 높이고, 행정 비용을 낮추어서 사회, 시장, 국민에게 더 좋은 공공 서비스를 제공한다는 것이다. 이것은 학술계가 현행 대부문체제 개혁의 필요성, 핵심과 발전 방향에 대한 기본적인 인식이다. 학술계가 중국 대부문체제 개혁에 직면하는 어려움 중 하나는 이론 연구의 '비경험성(非經驗性)'이다. 즉, 이론 연구와 실천 간의 관련 정도가 부족해서 제출하였던 개혁 책략과 구상은 실증적 근거가 부족하다. 이것이 대부문체제 연구의 기

19) 司林波.(2007). 大部門體制改革的難點、挑戰與關鍵[J]. 「長白學刊」. 2009(2): 72.

20) 趙研, 鄭曙村.(2010). 當前我國行政三分制改革研究綜述[J]. 「江蘇省社會主義學院學報」. 2010(6):74-75.

능성과 정치성에서 나온 불량 결과 중 하나이다. 하지만, 이런 연구의 어려움은 우리들의 연구 방향에 도움이 된다. 이에 따라 전통을 참고하여 대부문체제 개혁을 탐구할 근거가 될 것이다.

2. 대부문체제 개혁의 방향 및 경로

지금은 중국에서 많은 학자가 대부문체제 개혁의 방향, 경로 등에 관한 탐구와 연구를 하고 있다. 같은 일이라 할지라도 보는 각도에 따라 견해가 다를 수 있다. 전체를 보면, 개혁의 현황과 문제를 상세히 분석하고 밝히는 것이 많지만, 실용적인 해결 방안을 제출하는 것이 상대적으로 적다. 구체적으로 대부문체제 개혁의 참고 방향을 보면, 서양의 대부문체제 양식을 참고하라는 관점이 보편적이다. 반면에 중국 전통 행정 체제에 관한 연구는 많지가 않다. 서양의 대부문체제 개혁 양식을 참고하거나 중국 국정에 따라 중국 특색이 있는 대부문체제 개혁을 탐구해야 하는 것은 학술계가 대부문체제 개혁 문제를 연구할 때 직면해야 하는 논란이다.²¹⁾ 이에 따라 전통을 참고하는 시각으로 보면, 대부문체제 개혁의 경로와 방향을 탐구하는 것은 현재까지 무한의 발전 가능성이 있다. 본 연구는 관련 논술과 자료를 열람하였는데 그중에 삼성육부제도가 현행 대부문체제 개혁에 참고할 의미의 관련 부분은 다음과 같다.

많은 학자는 수당시대 삼성육부제도의 역사적 역할과 지위를 행정학의 시각으로 평가를 하였다. 특히, 부조룡(傅兆龍) 학자는 이 제도에 대해서 높은 평가를 하였다. 부조룡은 이 제도가 전제 군주제(專制 君主制)와 군주 독재(獨裁)를 억제하였다고 하였으며 역사 이래 및 청 왕조까지 누구도 해본 적이 없다고 생각한다.²²⁾ 이기(李琪) 학자는 '어떤 의미에서 대부분 사람은 자체적이나 무의식적으로 중앙정부의 집권 활동을 역사적 문화의 누적물이라고 볼 수 있다'라고 생각한다.²³⁾ 그리고 이기는 고대 행정 중추의 연혁을 더 명확하게 정리하였다. 삼성육부제도가 중앙집권제(中央集權制) 발전 시기의 행정의 중심일 뿐만 아니라 효율적인 '중앙정부 집권'이라는 의견을 제출하기도 하였다. 이런 관점들은 학자들이 역사 발전의 큰 그림에서 삼성육부제도를 고찰하여 문화 발전과 제도 변천의 시각으로 얻어낸

21) 張創新, 崔雪峰.(2009). 當前中國大部門體制改革研究述評[J]. 「公共管理」, 2009(4).

22) 傅兆龍.(1990). 初唐“三省”制度中權力制約機制[J]. 「江蘇社會科學」, 1990(6): 47.

23) 李琪.(2012). 中國古代行政中樞的沿革與中央集權制的關係研究[J]. 「史學理論研究」, 2012(4): 48.

결론이며, 역사적 진보성을 나타낸 것이다.

우뢰(牛磊) 학자는 당 왕조 시대에 '중앙 행정 관리 체제 중 권력이 분산되어 균형이 더 좋은 단계에 도달하였다'라고 생각한다. 우리는 중국 고대 행정 권력이 분산되며 발생한 균형 기제가 현대에도 끼칠 수 있는 영향과 가치를 객관적으로 분석하였다. 그리하여 '공산당의 집정(執政) 지위를 유지하는 바탕에서 중국 고전 특색이 있는 정치 체제 개혁을 진행할 수 있다. 이렇게 하면 중국 민주와 법치 사회의 목표는 다양한 방향으로 도입할 수 있게 된다'라고 제출하였다.²⁴⁾ 특히 '중국 고전 특색이 있는 정치 체제 개혁을 진행한다'라는 사상은 고대 정치 전통을 참고하라는 현실적 의의를 역사상 유례가 없는 높이로 끌어올렸다.

번건비(樊建飛) 학자와 맹헌개(孟憲改) 학자는 '행정삼분제'란 사상이 당나라의 '삼성제'에서 나온다고 주장하였다. 두 학자는 '행정삼분제'와 '삼성제' 간의 공통점과 차이점을 분석하는 차원에서 '이 주장은 전환기(轉型期)²⁵⁾에 중국 정부 기구 개혁 및 정부 직능 전변의 실현에 중요한 참고 가치가 있다'라고 제의하였다.²⁶⁾ 이 관점은 '삼성제'와 '행정삼분제'를 행정 체제 개혁의 유사한 시각으로 비교하여 연구한 것이다. 따라서 다른 학자들은 역사 이래 정치제도가 권력 운영과 균형 기제에 존재하는 상속 관계에 대해 더 깊이 인식할 수 있을 것이다.

장충(張忠) 학자와 조문생(趙聞生) 학자는 '대부문체제의 추형(雛形)이 중국 역사에서 벌써 존재하였다'라고 제출하였다.²⁷⁾ 이 관점은 정부 직능의 시각으로 대부문체제의 역사적 연원 및 생성된 사회적 조건을 상세히 논술했을 뿐만 아니라 제도의 '분업을 통해 협조하면서 서로 감독하여 제약한다'라는 공공 권력 운영 방식 및 '왕권 강화를 위해 섬겨준다'라는 역사적 한계성도 개괄하였다. 그리고 이 관점은 추형과 현대 대부문체제 간의 본질적인 차이점도 지적하였고 전통을 참고하는 것에 객관적이고 변증법적인 사고의 맥락도 제공하였다.

상술한 문헌의 공통점은 삼성육부제도를 대표로 하는 중국 고대 행정 제도가 현대 정치 체제의 최적화와 개선에 유효한 참고 가치를 제공할 수 있다고 생각하는 것이다. 특히 그 중의 권력 제약 기제와 감독 기제는 학술계가 보편적으로 중

24) 牛磊.(2010).我國古代行政權力分設與制衡的當代政治價值[J].「西南科技大學學報(哲學社會科學版)」. 2010(1): 27

25) 전환기(轉型期): 사회 경제 구조·문화 형태·가치관 등이 새롭게 전환하는 시기다.

26) 樊建飛, 孟憲改.(2011). 唐代三省制與深圳“行政三分”制比較研究[J].「中南財經政法大學研究生學報」. 2011(1): 144.

27) 張忠, 趙聞生.(2012). 關於大部門體制下權力運行機制的幾點思考[J].「中國機構改革與管理」. 2012 (2): 28.

시하고 반복적으로 언급하는 것이다. 두 기제는 지금 대부문체제 개혁을 진행할 때 반드시 지켜야 하는 중요한 원칙 중 하나이다.

본 연구는 중국의 역사 배경과 현황을 결합해서 이후 대부문체제 개혁의 방향과 경로에 대해 비교연구와 현지화 탐구를 하는 것이 연구 시야와 이론 차원을 확장하는 적극적인 시도라고 주장한다.²⁸⁾

삼성육부제도와 대부문체제에 관한 주요 선행연구는 <표1>와 같다.

<표1> 삼성육부제도와 대부문체제에 관한 저작 및 주요 내용

구분	연구자명 및 저작 이름	연구내용
정기 간 행 물	1.張創新, 崔雪峰.《當前中國大部門體制改革研究述評》. 公共管理, 2009 (4)	1. 현재 중국에서 대부문체제 개혁에 대한 연구현황 논술, 연구 특징 분석 .
	2.霍春龍, 郎玫.《中國政府治理變革的制度根源探析》. 前沿, 2011 (7)	2. 1978년 중국 정부 '개혁 개방(改革開放)' 후의 통치 변혁에 대해 제도 근원 분석.
	3.包國憲, 霍春龍.《中國政府治理研究的回顧與展望》. 南京社會科學, 2011 (9)	3. 중국 정부가 국가를 어떻게 통치하는 것에 대하여 회상하고 앞으로 중국 정부가 국가를 어떻게 통치하는 것에 대한 전망.
	4.張創新, 李沫.《行政決	4. 관료제란 행정체제의 의사결정 효율

28) 본 문에서 말한 '정부'는 전문 설명이 없으면 다 광의 '정부'가 아니라 좁은 의미적인 '정부'다, 즉, 입법기관, 행정기관, 사법기관과 공공기관의 총합이 아니고 통상적인 의미의 국가 정권 기구 중의 행정기관을 말한다.

	策權力體制的效率分析》. 行政與法, 2005 (7)	을 분석, 중국 행정 현행 권력 체제의 효율과 현황 및 행정 의사결정을 개선하기 위해 권력 배분과 체제선택.
	5. 麻寶斌.《中國公共行政改革面臨的十重困境》. 吉林大學社會科學學報, 2005 (1)	5. 중국 공공행정 개혁을 하려면 직면하는 문제: 역사적 곤경, 가치 충돌, 민주적 패러독스(paradox), 이익 충돌, 주체의 곤경, 체제의 곤경, 노스 패러독스(Nose Paradox), 실천의 곤경, 문화적 곤경과 발전의 곤경.
회의 기록	1. 韓藝.《政府大部門體制實現條件解析與構建——基于制度之視角》. “建設服務型政府的理論與實踐”研討會暨中國行政管理學會年年會論文集. 昆明: 2008	1. 정부가 대부문체제(대부처주의)를 실현하려는 기반 및 전제: 법률제도, 운영 체계와 행정문화 포함.
	2. 何俊志.《論曆史制度主義的制度生成理論》. 中國制度經濟學年年會論文集. 昆明: 2003	2. 신제도주의 중에 역사적 제도주의가 생성하는 과정과 이론. 역사적 제도주의의 개념 및 정치제도 개혁에 미칠 수 있는 중요한 적극적 영향.
학위 논문	1. 馬琳.《大部門體制改革法制化思考》. 河北大學, 2009	1. 중국 대부문체제의 법제화에 관한 연구. 즉, 정부가 통치문제 개혁을 규칙에 맞게 진행하는 것이다.
	2. 徐桂珍.《我國公共行政	2. 중국은 서양에서 배웠던 사회학, 심

<p>學本土化的路徑選擇》. 中南大學, 2012</p>	<p>리학과 경제학의 현지화 변화 과정 중 에서 각자 유효한 조처를 하였는데 이 행위는 공공행정학 현지화에 참고 가치 와 게시의미가 되어 있다. 이 논문은 현지화 연구하는 학술적 자각성을 수립 하고 관련된 경험과 시사점을 흡수하고 중국 전통 행정 사상 중의 유익한 자원 을 깊이 발굴하고 본토의 행정학 개념 과 이론체계를 세우고 행정 실천자들한 테 자기가 있는 현실을 정확하게 인식 하는 것에 도와줘야 하며 본토의 행정 실천을 중심으로 중국 공공행정학을 세 워야 한다.</p>
<p>3.南晗.《我國大部門體制 下的行政運行機制研究》. 河南大學, 2006</p>	<p>3. 대부문체제의 역사와 현실을 고찰, 중국 정부 행정 운영 체계에 존재하는 문제를 분석 및 중국 정부가 대부문체 제를 통하여 과학적으로 행정 운영 체 계를 건설한다는 것이다.</p>
<p>4.馬斌.《民主政治視野下 的中國政府改革研究》. 蘭州大學, 2012</p>	<p>4. 정부의 개혁에 미칠 수 있는 변수가 많다. 민주 정치의 시각으로 중국 정부 체제 문제를 분석해서 개혁을 제안하는 것이 중요하다.</p>
<p>5.王永明.《當前我國深化 行政管理體制改革的哲 學分析》. 四川師範大學,</p>	<p>5. 철학 시각으로 중국 정부 행정 관리 개혁에 대해서 깊게 연구하는 논문이 다. 중국 정부가 행정 관리 체제 개혁</p>

	2007	을 깊게 진행하려면 점진적 원칙, 조화성 원칙과 참고적 원칙을 지켜야 한다. 사상과 이념을 새롭게 바꿔서 개혁의 핵심과 중점을 잡고 정부의 운영 방식을 창조하고 행정 권력에 대해 감독과 제약을 강화한다는 것을 통하여 행정 체제의 발전을 추진될 수 있다고 하였다.
전문 저작	1.趙沛.《中國古代行政制度》.南開大學出版社, 2008	1. 중국 진(秦)나라부터 청나라까지 행정제도에 대한 개요.
	2.任士英.《隋唐帝國政治體制》.三秦出版社, 2011	2. 수당시대의 왕권과 중앙 집권제도의 구체적인 표현에 대한 연구.
	3.柳正權.《中國古代行政程序研究》.人民出版社, 2012	3. 중국 중앙 집권의 행정 절차에 대한 연구.

Ⅲ. 삼성육부제도에 근거한 대부문체제 개혁

수당시대 삼성육부제도가 현행 대부문체제 개혁에 주는 시사점과 참고 가치의 합리성을 통해서 현행 대부문체제 개혁이 삼성육부제도를 참고할 수 있는 이유를 알 수 있을 것이다. 이 합리성은 분석할 만한 의의가 있다. 본 연구는 현행 대부문체제 개혁의 대상 (즉, 중국 사회와 수천 년 함께 수반하는 관료제)이 실제적으로 많이 변화하지 않았다고 한다. 따라서 삼성육부제도가 현행 대부문체제와 같은 대상과 기반을 갖추고 있다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

제 1절 고금 정치제도의 보편적 역사 계승성

역사적 제도주의에 따르면 전 단계의 정책 선택이 다음 단계의 정책 방안에 영향을 끼칠 수 있다. 모든 정치제도의 변천과 공고는 다 '경로의존'이 있고 과거 제도의 영향을 받을 수밖에 없다. 중국 고대의 정치제도가 많은 변화를 겪었는데 불과하고 고유의 역사 연속성을 계속 유지하고 있다. 이 특징이 세계적으로 유일한 것이라고 볼 수 있다.²⁹⁾

역사를 되돌아보면 모든 시대에 정권을 공고히 설립하려면 기준에 정권에서 정치·경제·문화 등에 대한 고유 영향을 완전히 벗어나가지는 못하고 다른 정치적 조직형태를 전혀 새롭게 시작할 수도 없다는 규칙을 볼 수 있다. 역사에 따르면 기존제도의 바탕에서 끊임없는 발전 및 실제 상황과 사회 환경을 결합하여 자아 시대에 걸맞은 정권 운영 체제를 설립해야 한다. 시대가 변화될지라도 모든 정치 제도 간에 분명한 상속성이 있다. 이런 보편적인 상속성은 크게 세 종류로 나누어지는데 다음과 같다.

1. 개념의 동질성

중국에서 현재 운영하는 현대화 행정관리 개혁은 수천 년 동안 사용해왔던 행정 문화 전통을 바탕으로 진행하였다. 정치 체제 개혁에 관한 보고와 논술을 분석하면 최근 몇 년간에 중국이 정치 체제 개혁에 대해서 설계한 제도와 중국이 역사

29) 楊陽.(2012). 「中國政治制度史綱要」[M]. 中國政法大學出版社. 2001: 12.

이래 권력 균형 체제 변천 간에 유사한 점이 있다는 것을 쉽게 발견할 수 있다.

1) 개혁 기본 전제의 유사성

전자의 목표는 봉건적 군주제 권위, 즉, 중앙 집권의 통일성을 보장한다는 것이다. 후자의 목표는 정당이 국가 정치적인 핵심 지도력을 파악한다는 것이다. 구별: 전자가 보장하는 것은 중앙 집권과 봉건 독재 체제다. 제도를 설계하는 중에서 도 구주의의 경향이 매우 분명하다. 후자가 보장하는 것은 정당의 권위와 지배 지위다. 심오한 민주적 정치 가치를 포함한다.

2) 개혁 기본 목표의 유사성

첫째는 정부 부서 직무의 명확성과 조직 기관 설정의 과학화를 실현한다는 것이다. 둘째는 의사결정, 집행, 감독의 권력 운영과 상호 제약하여 균형을 이루게 하는 체제를 설립하고 개선한다는 것이다. 현대 정부가 이 목표를 명확하게 인식하는 반면에 봉건 시대에 목표는 황제의 주관 의식이 아니라 하여도 전제 정부가 효과적인 통치를 유지하고 지배 지위의 합법성을 실현하기 위해서 해야만 하는 객관적인 요구다. 사회가 발전하고 진보할수록 상술한 두 목표가 뚜렷해질 것이다.

2. 문화적 동질성

현재 사회의 경제 기반은 봉건 독재 시대에서 질적 변화가 일어났지만, 중국 정부의 현행 운영기준은 전통적인 방식과 비교하면 근본적으로 변화하지 않았다고 볼 수 있다. 전통적인 관료 분위기가 현실 사회에서 아직 존재하고 있다. 중국 국민 의식에 뿌리를 박은 '관본위(官本位)' 사상이 바로 증거이다. 왕아남(王亞南) 선생님이 「중국 관료정치연구」(《中國官僚政治研究》)에서 말하였듯이, 현대화 과정에서 '전통적인 관료정치를 극복하거나 부정하면 안 된다. 그러나 그의 존재 형태를 전환하면 더 좋다.'³⁰⁾ 중국 '개혁 개방' 후의 정치 체제 개혁은 관료 제도와 관료 이념이 현실 정치 활동에 끼친 지속적인 영향을 근본적으로 요동하지는 않았

30) 王亞南.(2010). 「中國官僚政治研究」[M]. 商務印書館. 2010: 8.

다. 중국이 수천 년 동안 쌓았던 전통 관료 정치의 다양한 폐단은 오늘도 여전히 사라지지 않았다. 중국 정부가 실행하고 있는 통치 형식 중의 중요한 특징은 2천 년 동안 중국 전통 관료 체제와 행정 문화에 포함된다. 예를 들면, 현재 사회 중의 '인정(人情) 정치', '관계 정치'는 장기적으로 존재하는데 유교(儒敎) 사상 중의 '삼강오륜(三綱五倫)' 등 봉건 사회의 윤리 관념과 직접적인 관련이 있다. 그리고 현대 행정 과정에서 존재하는 '가장제'(家長制), '집권제'는 계급이 엄격하고 존비귀천(尊卑貴賤)이 있는 봉건 관료 체제에서 나온 것이다. 전통 행정 체계에서 정치와 행정의 일체화 때문에 행정 체계가 사회 위에 능가하게 되었다. 이것은 '관본위' 등 사상이 역사적으로 남겨 놓은 문제이다.

3. 내재적 원동력의 동질성

마르크스주의 (Marxism) 정치 경제학은 경제적인 기초가 상부 구조를 결정하고, 상부 구조가 경제의 기초에 반작용한다고 하였다. 경제적인 기초를 발전하려면, 상부 구조를 끊임없이 조정하고 혁신해야 한다. 즉, '부정의 부정'이란 이론을 활용하여 실천을 지도하며 낡은 사물의 긍정적이고 합리적인 성분을 계속 배우고 새로운 사물의 주체에 도입해서 끊임없이 변화하는 객관적 현실에 적응하기 위해서 사고의 방향, 형태와 수단을 혁신해야 한다는 말이다.

역대 통치자들은 중앙 기관의 제도적 변화에 대한 탐구와 조정을 절대 멈추지 않았다. 예를 들면, 진나라와 한나라가 '삼공구경제'(三公九卿制)³¹⁾를 설립하였고, 수나라와 당나라가 '삼성육부제도'(三省六部制)를 확립하였고, 송나라와 원나라가 '이부삼사제'(二府三司制)와 '일성제'(一省制)를 설치하였으며 명나라와 청나라가 '내각제'(內閣制)와 '군기처'(軍機處)³²⁾를 창설하였다. 하지만, 통치 집단이 정치 체제를 조정하는 최종 목표는 중앙 집권을 강화하고 통치 효율성을 향상하는 것일 뿐이다. 즉, 갈수록 복잡해진 사회발전의 변화와 정치적 상황에 대응하기 위해서 황제의 권위에 위협이나 피해를 주지 않고 행정의 효율성을 유지할 수 있는 운영

31) 한대의 중앙정치제도(漢代 中央政致制度)는 삼공구경(三公九卿)으로 구성되었는데, 삼공의 경우 국가의 대사를 맡아보는 최고의 관직이다. 전한(前漢) 시기에는 승상(丞相), 태위(太尉), 어사대부(御使大夫)가 이 자리를 차지하였고, 후한(後漢) 시기에는 사마(司馬), 사공(司空), 사도(司徒)가 이 자리를 차지하였다. 구경은 태상(太常), 광록훈(光祿勳), 위위(衛尉), 태복(太僕), 정위(廷尉), 대홍려(大鴻臚), 종정(宗正), 대사농(大司農), 소부(少傅)와 그 속관들로 구성되어 있다.

32) 청(淸)대 옹정(雍正) 때부터 설립된 황제를 보좌하여 군사·정치 업무를 보던 극비 기관이다.

체제를 세운다는 것이다. 이에 따라 현행 대부문체제를 연상하게 된다. 현대의 경제적인 기초가 봉건 시대와 천양지차가 있다. 하지만, 정부의 직능과 운영 방식을 경제와 사회의 발전과 서로 적응하게 만들고 경제 체제 개혁에 제도적 보장을 제공한다는 것은 대부문체제 개혁을 더 높은 수준으로 추진하는 원동력이다. 이에 의하여 정치 관리 체제 변혁의 동력에서 보면, 옛날부터 지금까지 아무리 사회의 의식 형태가 끊임없이 발전하거나 통치 집단의 내부 관계가 변화하여도 이 발전과 변화의 기본 목적은 당시 사회의 경제적인 기초에 적응하고 사회 경제 번창을 보장하는 것이다. 그리고 생산을 확대하여 국가 통일과 사회의 안정 발전을 유지한다는 것도 목적 중 하나이다.

상술한 정치 제도의 설계 이념, 문화 기초, 변혁 동력의 유사성과 상속성은 우리가 역사에서 현대 가치가 갖추고 있는 행정 관리 경험과 운영 체제를 배우기 위한 가능성을 제공한다.

제 2절 삼성육부제도와 현행 대부문체제 간의 제도적인 동형성

삼성육부제도가 현대 중국 정부 체제의 '추형'이라고 볼 수도 있다. 중국이 대부문체제 개혁을 실행하는 논리적인 기초가 '삼성육부제도'이다. 이유는 두 가지가 있는데 다음과 같다.

1. '요식 체계' (Bureaucracy)의 동형성

정부 기관의 계층 설정을 놓고 보면, 현행 대부문체제는 요식 체계가 구성한 조직 형태를 초월하지 않는다. 막스 베버(Maximilian Carl Emil Weber)³³⁾가 창립하는 요식 체계는 관료 체제라고 할 수도 있다. 요식 체계란 권력을 직능과 직위에 따라 분업하고 규칙을 관리 주체로 한다는 조직 체제와 관리 방식이다. 현재 정부가 조직과 기관을 배정하는 것은 보통 요식 체계에 근거해서 한다. 이 배정은 직능에 따라 중앙에서 각 부서 위원회를 설치하고 계층에 따라 위에서부터 아래로 각 급 지방 정부에서 호응하는 기구를 성립한다는 것이 각자 맡은 업무를 완수하

33) 막스 베버(Maximilian Carl Emil Weber, 1864년 4월 21일 ~ 1920년 6월 14일), 독일의 법률가, 정치가, 정치학자, 경제학자, 사회학자, 사회학 성립에 막대한 영향을 끼친 인물이다.

고 자기의 책임을 다해서 사회 관리와 공공 서비스를 공동으로 완성한다. '육부제'(六部制)는 현대 정부 부서의 제도 설계 추형이라고 한다. 비교하면 현대 사회의 부서 분류가 옛날보다 더 명확하고 상세하고 완비되어 있을 뿐이다.

2. 부서 직능 구분의 동형성

정부 부서의 직능 구분에서 보면, 현재 정부의 직능은 봉건 사회와 비교할 수 없을 정도로 많이 변화하였지만, 전통적 대부문체제로 간략하게 평가할 수 있다. 예를 들면, 인적자원부와 사회보장부는 '이부'(吏部)와 같다. 국가 발전 개혁위원회, 재무부, 국자원부, 환경보호부, 농업부, 민정국(民政部), 상무부, 그리고 국가 위생과 출산 계획 위원회 등은 '호부'(戶部)와 같다. 교육부, 문화부, 과학기술부, 외교부, 국가 민족 사무위원회 등은 '이부'(禮部)와 같다. 국방부,公安부와 국가안전부 등은 '병부'(兵部)와 같다. 사법부, 최고인민검찰원과 최고인민법원 등은 '형부'(刑部)와 같다. 공업정보화부, 수리자원부(Department of Water Resources), 교통운수부(Department of Transportation), 주방 도시농촌건설부(住房和城鄉建設部) 등은 '공부'(工部)와 같다. 요약하자면, 중국 정부의 직능 종류가 많더라도 수당시대 삼성육부제도대로 분류하면 대부분 부문을 포함할 수도 있다고 한다.

신제도주의의 제도적 동형성(Institutional Isomorphism)이라는 이론에 따르면, 다음과 같음을 알 수가 있다. 같은 환경 속에서 한 조직 및 기타조직은 구조와 실천 중에 유사점이 드러날 수 있다. 중국의 현실 국정과 역사적 전통이 대대로 전해진다는 '같은 환경'은 상술한 삼성육부제도와 대부문체제 간의 유사성과 공통성을 결정하였다. 그러므로 오늘날에 보면 대부문체제는 논리적인 기초가 서양에서 기원하고 구체적인 운영 형식도 다르지만, 중국의 전통적인 행정이론을 완전히 버리지 못하고 운영 과정 중의 이성적인 과학 원칙도 소홀히 하면 안 된다. 이런 것들이 다 역사의 증명을 거친 성공한 경험이기 때문이다.

다른 면에서 본다면 서양의 행정 제도가 중국 정치 환경에 완전히 적응할 수가 없다. 이것은 '제도적 동형성'이라는 이론으로 역방향 해석을 할 수 있다. 신제도주의의 관점에 따르면 관념이나 문화도 제도에 속한다. 역사에서 형성되고 장기적으로 존재하는 가치와 이념, 풍속과 습관 등 '인지 네트워크'는 다른 사회 환경 아래의 인간 행위에 독특한 의미 프레임을 제공하였고 정치 활동을 포함하는 모든

인간 행위를 규제하고 있다고 본다. 전무(钱穆)³⁴⁾ 선생님은 저작 「중국 역대정치의 득실」(《中國历代政治得失》)에서 '중국의 정치가 서양의 정치보다 더 진보한다는 것은 민족을 자랑하는 것 아니라 역사 사실이다'라고 제출하였다. 그리고 상술한 분석을 통하여 다음을 볼 수 있다. 제도가 생기는 선후나 우열을 제외하고 본다면, 서양의 행정제도를 현대 중국에 이식할 때 '새로운 환경에 익숙해지지 않다'는 현상이 보편적으로 나타난다는 것이 우연이 아니다. 정치제도도 포함되는 중국 전통 문화는 내향성, 안정성, 지속성 등 환경 특징을 선천적으로 타고나는 것이다. 그 특징들 때문에 중국의 정치와 문화는 서양 문명에 적응할 수 없게 된다.

제 3절 삼성육부제도와 현행 대부문체제의 권력분리 기제의 대한 유사성

당나라 시대 삼성제도(三省制)의 본질은 행정 관리 과정 중의 의사결정, 집행과 감독이라는 셋 가지 기능을 분리한다는 것이다. 이 본질은 현행 대부문체제 개혁이 주장하는 '행정삼분제'(行政三分制)의 원칙과 비슷한 편이다. 학술적 개념으로서 '행정삼분제'는 선전대학교(深圳大學校) 마경인(馬敬仁) 교수가 2001년에 선전시(深圳市) 행정관리체제 개혁 시행을 참여할 때 처음 제출한 개념이다. '행정삼분제'란 전체의 정부 관리 체계 내부에서 큰 체제와 큰 업종에 따라 '의사결정', '감독'과 '집행'이라는 세 가지 '직능'을 나눠서 직능의 상대적인 분리를 실현한다는 것이다. 각 의사결정 부서가 여러 집행 부서에 대응하기 위해서 설치한다. 의사결정 부서는 중대한 책략을 결정하고 집행부서가 법률, 정책에 따라 운영한다. 이를 통해 각자의 책임, 목표와 임무를 실현하고 효과적 제약 관계가 형성될 수 있다. 감독 부서는 정책 평가, 성과 감독, 법률과 기율을 감찰하는 것 등을 담당한다. 현재 '행정삼분제'를 완전히 추진하는 것은 실제로 어려움이 존재하지만, 전체적으로 본다면 이런 형식이 중국에서 권력을 제약하기 위한 효과적인 방식이다. 중국의 정치 환경과 정치 체제의 특수성 때문에 서양의 '삼권 분립(三權分立)'이라는 권력 균형 체제는 중국에서 실현이 불가능한 일이다. 당나라 시대 '삼성제도'(三省制)와 역사적 연원이 있는 '행정삼분제'는 실현 가능성이 있다. 이 제도를 시행하려면 행정 체제 중의 복잡한 이해관계 문제를 해결하면 되기 때문이다.

34) 錢穆.(2012). 「中國曆代政治得失」[M]. 九州出版社. 2012: 174.

다음은 당나라 시대 '삼성제도'와 현재 '행정삼분제'에 대한 비교 분석이다.

1. 유사점

1) 분권 경향의 명백함

'삼성제'의 본질은 '재상 전권'(宰相 專權)을 방지하기 위해 재상의 권력을 나누어 세 부서가 지배한다는 것이다. '행정삼분제'는 정부의 권력을 분산한다는 것이다. 즉, 전통적인 최고 지도자 집권에서 부서 지도자 합리적 분권으로 전변하는 것이다.

2) 권력의 균형 및 감독 이념

'삼성제도'는 삼성 사이에서 분업에 분열이 분명하고 서로 감독도 하고 특히 중앙 의사결정과 심의 기관으로서의 문하성(門下省)은 반박 대권(封駁大權)이 있어서 삼성 간의 권력 균형을 충분히 구현할 뿐만 아니라 한 성의 권력이 너무 크다는 경우를 방지할 수도 있다. '행정삼분제'도 감독, 의사결정과 집행 간의 분업에 분명한 분열과 상관관계를 강조하는데 이 원칙은 의사결정 부서와 집행부서의 행정 위법행위 방지에 유리하다.

3) 행정 효율성의 향상

'삼성제도'는 삼성이 각자 맡은 업무를 완수한다. 부문별로 직능 구분이 정세하고 각 부서 간에 서로 보완하고 도와서 일을 완성하여 가를 수 없다. 이 제도는 일정한 정도로 모든 부서의 행정 효율을 높일 수 있다. '행정삼분제'는 의사결정권, 집행권과 감독권을 다른 부서에 나눠서 이행한다. 각자의 권한도 명확하고 직능도 분명하고 각 부서 지간에 서로 조화도 해서 행정 효율을 대폭적으로 추진할 수도 있다.

4) 의사결정 질의 향상

'삼성제도'의 '반박제도'(封駁制)가 의사결정의 질을 높일 수 있다. 문하성의 하급 각 부서가 올리는 중요한 주장(奏疏)은 꼭 문하성의 심의를 거쳐야 한다. 문하성은 주장이 타당치 않다고 생각하면 주장을 받아들이지 않을 수도 있다. 허락받을 때까지 끊임없이 반복한다. 주장을 꼭 허락을 받아야만 중서성(中書省)에 주고 중서성이 황제에게 준다. '행정삼분제'는 전문가의 의견, 여론조사, 시민 청문 등 새로운 행정 참여 방식을 통해 정보를 더 충분하게 빠르게 투명하게 얻을 수 있을 뿐만 아니라 행정 비용을 낮출 수도 있다. 이렇게 하면 의사결정 실수도 감소할 수 있다. 이에 따라 의사결정의 질과 수준은 전체적으로 높일 수 있을 것이다.

2. 차이점

삼성육부제도 등 고대 정치제도의 형성은 중국 봉건 사회의 정치, 경제, 사회와 문화 환경에 의하여 결정된 것이다. 그리고 이 정치제도는 실질적으로 봉건 왕권을 위한 것이다. 달리 표현하면, 삼성육부제도가 존재하는 전제는 왕권과 독재이다. 전체적으로 말하자면 권력을 집중하는 출발점은 역대 왕조의 기본적 정치 경향이 중앙 집권 제도를 실행하는 것이다.

삼성육부제도와 현대 민주사회 '행정삼분제' 간의 차이점은 구체적으로 다음과 같다.

1) 분권의 실질과 최종 목표가 다르다

'행정삼분제'와 '삼성제'는 다 분권 경향이 있다. 당나라의 삼성육부제도는 왕권을 공고히 하기 위해 재상의 권력을 세 부분으로 분리하는데 '행정삼분제'는 정부의 행정 효율을 높이고 공공 상품과 서비스의 질을 향상하기 위해 실제로 행정 권력을 세 부분으로 나눈다는 것이다. 이 제도는 민주 사회의 분권화 정신을 완전히 구현하였다.

2) 예속 관계와 직책 권한이 다르다

당나라 '삼성제도'는 삼성 사이에서 아무 연결 관계가 없다. 3성은 각자 독립해

서 직책을 이행한다. 그런데 현대 '행정삼분제'는 한 부서와 한 위원회가 의사결정을 하여 집행하는 것이 아니고 같은 부서에서 일부 사람이 의사결정을 하면서 일부 사람이 집행한다는 것이다. 그리고 통계청, 심계서, 감사원 등 부문이 외부 행정 감독을 한다. 이리함으로써 기타 부문 내부 행정기관의 내부감시를 뚜렷하게 표현하며, 사회성 여론, 대중 매체 등 외부의 감시와 다름을 알 수 있다.

3) 권력 유래와 책임귀속이 다르다

근원에서 말하자면 삼성 및 부하의 모든 직책과 권력은 전부 다 황제가 주는 것이어서 모든 직책과 권력의 최종 목표는 집권 체제의 중심-황제에게 일해 준다는 것이다. 반면에 '행정삼분제'는 부문의 권력은 사회와 백성이 주는 것이어서 모든 부문이 각급 정부에게 책임을 지고 전체 사회 백성에게 책임을 져야 한다고 주장한다.

4) 조정 체제와 중재 원칙이 다르다

'삼성제도'에서 중서성과 문하성의 의견이 서로 맞지 않을 때 중앙 최고 의사결정 기관으로서 정사당(政事堂)이 조정하고 의사결정을 한다. 만약에 여전히 일치한 인식을 이루지 못했다면 황제에게 맡겨서 황제가 중재하고 판단한다. 이 제도는 개인 독재 원칙을 구현한다. '행정삼분제'에 흔한 조정 방식은 부처 연석회의(連席會議), 전문 직업 영도 소조 등 방식이 있는데 최종 조정은 보통 한 단계 높은 정부나 당(黨) 조직이 같이 완성하는 것이다. 이 제도 다수결의 원칙에 따르는 민주 집중제 원칙을 표현하였다.

IV. 삼성육부제도의 역사적 근원 및 조직구성

역사에 있는 제도와 제도에 있는 역사는 역사적 제도주의의 주요 관심의 초점인데 문제를 몇 개 가지고 있다. 즉, 제도 한계의 확정과 진화, 제도의 지위와 작용, 제도와 행위 간의 상호 용도, 역사와 제도 간의 상호 작용 등이다. 본 장은 신제도주의의 연구방법으로 상술한 문제부터 시작하여 삼성육부제도의 생성과 조직구성에 해 초보적인 탐구를 해 보자 한다.

제 1절 삼성육부제도의 역사적 근원

정치 제도의 생성은 심각한 사회 배경과 복잡한 역사적 요인이 있다. 고대와 현대의 정치 제도 간에 보편적으로 존재하는 역사 상속성 문제는 앞글에 상세히 논술해 본 적이 있어서 다음은 정치적 필요성, 사회 배경과 역사적 변천 등 방면에서 삼성육부제도가 생성하는 특수한 역사적 근원에 대해 간단하게 분석할 것이다.

1. 봉건 군주가 집권을 강화하는 현실적 수요

군권(君權)이나 왕권은 봉건 군주제 시대 정치를 운영하는 핵심이다. 황제가 입법, 사법, 행정 세 방면의 최고 권력을 갖고 있는데 이 세 권력은 서로 보완하고 도와서 일을 완성하고 그중 하나라도 없으면 안 된다. 봉건 시대 군주제라는 정체에서 군권(君權)과 상권(相權) 사이에 이렇듯 비겨지는 갈등 관계가 장기적으로 존재하는데 상권이 확장하거나 팽창하면 군주 집권(君主集權)에 큰 위협을 줄 수 있다. 군권과 상권을 대표로 하는 중추 권력 집단 간의 경쟁은 봉건 사회 전반에 일관되었는데 중추 관리 체제의 변화를 자꾸 추진하기도 하였다. 그러므로 황제가 정부의 효과적인 운영을 보장하는 동시에 정부 지도자로서의 재상이나 재상을 대표로 하는 집단의 권력이 커지는 경우도 방지해야 한다. 이것이 군주가 꼭 직면하고 해결해야 하는 중추 권력 배분의 핵심이다. 삼성육부제도는 위진 남북조 시대 재상의 권위가 너무 집중해서 군주의 권력이 쇠미하게 되었다는 교훈을 받아들였는데 효과적인 삼성분권을 통해 상권을 세 부분으로 분리해서 군권과 상권 간의 균형도 실현되었고 봉건 중앙 집권도 확고하게 되었다. 현대 행정학의 관점으로

본다면 이것은 정치권력과 행정 권력이 합리적으로 배치하였기 때문에 형성되는 공생(共生) 상태라고 한다.

2. 중추 계통이 효율적으로 운영하는 객관적 요구

정치학 의미에 따르면 국가 지체가 권력 집종의 산물이라고 한다. 중국 봉건 시대에 권력이 명확하고 유능하고 군주에게 절대적인 충성을 가진 행정 중추 계통은 중앙 집권을 추진하고 보장할 수 있는 최고 수단과 운반체다. 진·한(秦·漢) 시대에 설립한 '삼공구경제'(三公九卿制)는 재상을 핵심으로 운영하는데 이 행정 중추는 중앙 집권 제도가 구체적으로 운영하는 최고 집행 체계로서 처음부터 마지막까지 존재하고 효력을 발휘하였다. 이 제도는 군주의 선호나 독재가 영향을 칠 수 없었다. 이에 따라 권력 형태의 구심운동 과정으로서의 중앙 집권은 강한 운반체의 응집력과 감지 효과가 필요하다고 알 수 있다.³⁵⁾ 수당 시대에 이런 효과는 체제가 완비되고 운영도 효율적으로 되는 삼성육부제도를 통해서 실현되었다.

3. 사회 경제가 발전과 변화하는 필연적인 추세

위 진 남북조와 비교해보면 전국적인 통일 국가로서의 수당 왕조는 300여 년 이래 분열한 분쟁국면을 완전히 끝냈다. 그 시대에 사회 경제의 발전이 현저하였고 문벌(門閥) 제도가 부패해지고 몰락해져서 각종의 폐단이 나날이 드러났다. 귀족과 문벌이 통제 집단에 있었던 위세 지위와 영향력이 많이 떨어졌다. 그런데 사회 각 계층, 특히 서민과 평민층의 사회적 상향이동이 되었기 때문에 이 계층이 사회 사무 관리와 정부 의사결정에 참여할 수 있게 되었다. 그리고 학식과 재능만 중시하고 문벌과 출신을 경시하는 과거제(科擧制)의 추진은 '구품중정제'(九品中正制)에 세가(世家)와 호족(豪族)이 출신에 따라 정권을 참여하는 권력과 지위를 세습(世襲) 제도를 철저히 바꾸었다. 이것은 정부의 통치 이념을 개명하고 포용하고 협력하고 자신하는 방향으로 추진하였다. 이런 사회 배경에서 정권의 조직 형식은 중앙 집권을 공고히 하는 전제하에 '군신 공치(君臣 共治)', '분업하고 협동', '감독하고 균형', '효율적 권한과 책임' 네 가지 목표로 매진하게 되었다. 따라서 역사 발전의

35) 李琪.(2012). 中國古代行政中樞的沿革與中央集權制的關係研究 [J]. 「史學理論研究」, 2012.0): 52

조류에 부합하는 '삼성육부제도'의 출현과 완성이 촉진되었고 군주 전제 제도의 전체 효능도 최대한으로 발휘되었다.

4. 관료 체제가 변천하고 진화하는 내재적 요구

진나라와 한나라는 '독상제'("獨相制")를 실행하였다. 진·한(秦·漢)은 실제로 재상의 세습제와 종신제를 폐지하였는데 '재상임면제'(宰相任免制)를 창립하였다. 이것은 선진 시대(先秦時代)와 비교하면 대단한 진보라고 볼 수 있다. 동한(東漢) 시대까지 재상의 권력이 점점 상서태(尚書台)로 전이하였는데 '상서령'이 최고 행정장관이었다. 다음으로 수당 시대는 '삼성육부제도'를 창립하였다. 이 제도는 '독상제'를 '집단 재상제(集體宰相制)'로, 독단을 단체 정무를 상의하는 것으로 전변하였는데 중국 제도사에서 획기적인 의미가 있었다. 이런 의미는 다음과 같다. 첫째, 다재상으로서의 삼성의 장관들이 분업하면서 협동도 하고 서로 감독도 하므로 권력이 너무 집중해서 '일언당'("壹言堂")이 형성된 경우를 방지하였다. 둘째, 상서성이 집행하고 중서성이 의사결정을 하고 문하성이 반박한다는 것 때문에 의사결정, 집행과 감독을 일체화하는 권력 운영 메커니즘이 형성되었다. 이를 통해서 중국 고대 정치 구성이 점점 거친 것을 없앨 뿐만 아니라 내부 안정성도 많이 높였다.

상술한 변천 추세를 일괄해보면 다음과 같다. 중추의 의사결정 체제가 폐쇄에서 개방으로 가고, 의사결정의 운영 체계가 독재에서 협력하고, 통치 이념이 개인 집권에서 효율적 분권으로 간다. 이런 변천 추세는 봉건 전제 체제하의 관료제도 발전 과정에 서로 부응하는 것이다. 삼성육부제도가 역대 정치 제도의 원본과 추형이 될 수 있는 이유는 마침 이런 자아 적응성이 처음부터 마지막까지 역할을 발휘한다는 것이다. 달리 표현하면, 봉건 관료 체제가 끊임없이 완성하고 나날이 성숙해져서 삼성육부제도를 낳게 되었다고 할 수 있다. 이것이 바로 신제도주의가 해석하는 제도 변천의 '원동력'이다. 신제도주의의 관점에 따르면 제도 변천은 제도의 어떠한 변화가 아니라 효율이 더 높은 제도가 오래된 제도를 대체하는 것이다. 새로운 제도가 형성될 수 있는 원동력은 그 제도의 설계자가 이익에 사로잡혀 제도의 요구를 위해 자연스럽게 반응하고 합리적으로 선택하는 것뿐이다.

제 2절 삼성육부제도가 생성하는 과정

삼성육부제도는 진나라 '삼공구경제'(三公九卿制)에서 기원하였는데 위·진 남북조 시기 발전을 거쳐 수당 시대까지 확립하고 당나라에 규범하고 완전한 중앙 정치 제도이다. 이 제도는 실제로 '삼성제(三省制)'와 '육부제(六部制)'의 병칭이다. 그 중의 '삼성제'는 중추 조직 구성의 개술이라고 할 수도 있는데 중추 기구에 속하는 중서성(中書省), 문하성(門下省)과 상서성(尚書省)이다. 삼성의 장관이 다 재상인데 직접 황제에게 책임을 맡긴다. '육부제'는 행정 조직 제도다. '육부'란 마침 상서성에 속하는 '이부(吏部)', '호부(戶部)', '예부(禮部)', '병부(兵部)', '형부(刑部)'와 '공부(工部)'인데 국가 최고 행정 기구에 속한다. 봉건 국가 중앙 정부 기구의 개혁은 보통 두 측면이 있다. 첫째, 중앙 의사결정 체계의 개혁이다. 둘째, 중앙 행정 기구의 개혁이다. 실제로 보면 '삼성제'는 재상제도가 독상제(獨相制)에서 군상제(群相制)로 변천한다는 것이다. 그런데 '육부제'는 중앙 행정 기구가 황제의 시종 기구에서 독립한 행정 체제로 변천한다는 것이다.

1. 삼성제의 형성 과정

수나라와 당나라의 통치자들은 양한(西漢과 東漢의 약칭) 이래 왕권이 상권을 지배하였던 경험을 총괄해서 삼성의 장관이 같이 정무를 상의한다는 신형 치국 방식을 창립하였다. 공식적이거나 비공식적인 기구로서 상서, 중서와 문하는 좀 일찍 기원하게 되었다. 당나라 시대 삼성의 장관, 즉, 상서령(尚書令, 상서성의 정관), 상서복야(尚書仆射, 상서성의 부관)³⁶, 중서령(中書令), 시중(侍中)이 진·한(秦·漢) 시대의 상서, 중서 시중에서 온 것인데 지위와 직권이 많이 변하였다. 진·한(秦·漢) 시대에 중서와 상서가 황제의 개인 시종 기구와 궁관(宮官)이었을 뿐인데 당나라 시대에 시정 기관과 조관(朝官)이 되었다.

삼성은 잇따라 등장한 것이다. 상서성은 서한 한무제(漢武帝) 시기에 처음 등장하였는데 동한 시대에 기구 설치가 형성되었다. 그 때 '상서태'(尚書台)라고 하였다. 조위(曹魏) 시기에 상서성은 소부(少府)와의 예속 관계를 철저히 끊었고 황제가

36) 상서복야(尚書仆射), 상서성(尚書省)의 부관. 상서령이 명목상의 직위가 된 후에 상서복야가 상서성의 장관이 된다. 당나라 초기와 북송 후기에 상서복야가 명성과 사실이 서로 부합되는 수석 재상이었다.

직접 측근이나 중신을 상서성 이사로 파견하여 '삼공'(三公)을 대체해서 전국 회고 행정 기관이 되었다. 그때부터 상서성의 지위가 끊임없이 제고되고 조직의 규모도 날로 확대되었다. 중서성은 삼국 시대 설립한 중서감(中書監)과 중서령에서 기원한 것인데 천자의 명령을 작성하고 군정 대사에 참여하는 것을 책임지면서 상서성의 권력을 제약한다. 그 후에 '중서성'이라는 국가 중추 기관으로 확대되었다. 위나라와 진나라 시대에 중서성의 권력이 커질수록 황제가 '시중 참정'(侍中參政)을 통해 중서성을 견제하였다. 시중의 지위가 높아질수록 북위(北魏) 시기에 점점 '문하성'으로 전변되었다. 이로부터 중서성과 문하성을 설립하는 최초 목적이 성서성의 권력을 제약하고 분할하는 것이라고 알 수 있다. 이런 제도는 중국 고대의 관료체제가 황제를 중심으로 변천한 것이라고 상징한다.

2. 육부제의 확립 과정

육부의 직무는 진·한(秦·漢) 시대에 구경(九卿)이 통제한다. 동한 개국 황제 광무제(光武帝)가 상서태에서 삼공조(三公曹), 이조(吏曹), 민조(民曹), 객조(客曹), 이천석조(二千石曹), 중도조관(中都官曹) 등 육조상서(六曹尚書)를 설립하였는데 이것이 '육부'의 전신이었다. 위진 시대 후에 상서는 조(曹)별로 일을 하여 '조'가 점점 '부'로 전변되었다. 남북조 시대에 육부도 있었는데 명칭이 달랐다. 수나라 시대에 '육부제'가 정식적으로 상서성에 통합되었고 진·한(秦·漢) 시대 구경의 대부분 직무도 상서성에 통합되어서 상서성이 결국 중앙 최고 행정 기구가 되었다. 당나라 시대의 '육부제'는 그냥 수나라에서 간단히 이식한 것이 아니라 본래 있던 기초에 깊게 개선하여 부서 사이 경계가 명확해져서 황제에게만 섬긴다는 '궁정 시종'이라는 성징을 깨끗이 풀었고 진정한 중앙 정부의 집행 기구로 전변되었다. 육부제의 확립은 중국 고대 행정의 발전사에 획기적인 의미가 있다.

제 3절 삼성육부제도의 조직구성

발전과 변천 과정에서 중추 기구의 조직 형태, 권한과 책임의 구분, 기구의 명칭 등이 다 많은 변화가 있어서 수나라까지 '삼성육부'가 확정되었다. 삼성과 육부는 주로 중앙 정령이나 정책을 제정하고 심사하고 집행하는 것을 담당한다. 당나라는

수나라 삼성육부제도의 기초에 좀 더 규범하고 개선하기를 위하여 이 제도의 중요한 위치를 차지하였다. 수나라의 중앙 조직 기구와 비교해보면 당나라의 삼성육부제도의 변화는 다음과 같다. 첫째, 중서성이 명령을 내리고 문하성이 반박하고 상서성이 집행한다는 봉건 중앙 '삼권분립'이란 체제가 정식으로 확립되었다. 봉건 관료 기구 체계가 점점 완벽하고 엄밀해졌다. 정사당(政事堂, '중서문하'라고 할 수도 있다)을 중앙 행정 의사결정의 중심으로 설치하였는데 중앙 의사결정 체계의 내부 안정성도 강화되었다. 셋째, 중앙 정무 기관(상서의 육부, 이십사사二十四司)과 사무 기관 간의 관계를 조절하여서 중앙 정령의 소통을 보장하게 되었다.

다음은 이 제도의 조직구성에 대하여 간단한 소개할 것이다.

1. 중서성의 조직구성

중서성은 황제의 조령과 문서를 발급하는 기구다. 모든 국가 대사는 중서성이 조령을 기안하고 나서 문하성이 심의하고 황제에게 다시 보고한 후에 상서성이 집행하는 것이다. 성 내부의 의견은 중서령과 중서시랑(中書侍郎)이 모여서 중서사인(中書舍人)에게 맡긴다. 중서사인이 황제의 생각을 따라 문서와 조령을 작성한다. 중서성에 장관이 중서령인데 부관이 중서시랑이다. 다음은 중서사인이 여섯 명이 있는데 육부에 대응한다. 중서사인이 문서와 조령을 기안하는 것을 담당한다. 그다음은 기거사인(起居舍人)이다. 기거사인은 두 명이 있는데 중서성(中書省)에 따라 임금의 언행(言行)을 기록(記錄)하는 벼슬이다. 그다음은 통사사인(通事舍人)이다. 통사사인은 열여섯 명인 있는데 중서성 내부 기타 사무를 담당한다. 그리고 우간의대부(右諫議大夫), 우산기상시(右散騎常侍), 우보망(右補網), 우습유(右拾遺) 등 조정 간관(諫官)이 따로 있다. 집현전(集賢殿)의 학사들도 중서성에 속한다. 중서성에서 중서사인의 규모가 가장 크다.

2. 문하성의 조직구성

문하성은 황제의 조령과 문서를 심사하고 결정하는 기구다. 모든 중서성이 기안한 조령은 먼저 문하성에 맡기고 나서 문제가 없는 조령 들은 상서성이 집행하다. 문제가 있는 것들은 표지해서 중서성에 반송해야 한다. 상서성 등 각 관청이 증명

하는 주소(奏疏)도 문하성이 먼저 심사하고 논박하여 바로잡고 나서 심사 의견을 황제에게 주어야 한다. 문하성에서 시중이 정관이고 문하시랑이 부관인데 문서와 조령의 심사 업무를 담당한다. 하급은 급사중(給事中)인데 네 명이 있다. 문하성에 급사중의 규모가 가장 크다.

3. 상서성의 조직구성

상서성은 비교적 일찍 형성되어서 기구의 발전이 가장 완비되고 규모가 제일 크고 행정의 계층도 고정되었다. 권력, 제한과 임무를 배분하는 것을 통하여 상서성 아래에 담당하는 육부, 이십사사(二十四司), 구사오감(九寺五監) 등 기구는 분업도 합리적이고 편성도 완비될 뿐만 아니라 조직체와 직능 목표도 조화롭게 하나로 일치되어서 안정한 조직 체제가 되었다. 이 조직 체제는 복잡한 정무를 잘 처리할 수도 있고 전국 여러 행정 내용을 거의 전담하였는데 봉건 왕조 행정 관리 중추의 지위를 잡게 되었다.

1) 상서도성(尚書都省)

상서성은 전국 정무를 담당하며 육부를 통치하고 관리한다. 중서성을 거쳐 문하성이 결정하는 모든 사항은 다 상서성에 속하는 것이다. 중서성에 최고 장관이 두 명이 있는데 좌복야(左仆射) 한 명과 우복야(右仆射) 한 명이다. 중앙 사무실이 '상서도성'이라고 하는데 마침 상서성의 수뇌부다. 이 수뇌부에 좌의정(左議政) 한 명과 우의정(右議政) 한 명이 있다.³⁷⁾ 좌의정은 '이부(吏部)', '호부(戶部)'와 '예부(禮部)'를 관리하는데 우의정은 '병부(兵部)', '형부(刑部)'와 '공부(工部)'를 책임진다. 두 분은 낭중(郎中) 한 명, 원외랑(員外郎) 한 명, 도사(都事) 한 명과 주사(主事) 여섯 명을 각자 담당한다.

2) 육부와 이십사사(六部二十四司)

'상서도성' 아래에 이부(吏部)', '호부(戶部)', '예부(禮部)', '병부(兵部)', '형부(刑

37) 좌의정(左議政) : 좌상(左相)의 본 딴 이름이다.

部)'와 '공부(工部)'를 설립하는데 전국 정무를 분업하여 관리한다. 부처별로 직능에 따라 네 사(司)를 설립해서 스물네 사(司)가 있는데 정부 행정이 운영하는 주요 부분이다. 육부는 각자 상서를 전관으로, 시랑(侍郎)을 부관으로 설치한다. '사'는 각자 낭중 한 명을 정관으로, 원외랑 한 명을 부관으로 설치한다. '이부'는 인사 주로 승진과 관료 선거, 심사, 상벌 등을 관리한다. '후부'는 주로 토지, 민중, 지세, 조세 등을 관리한다. '예부'는 주로 교육, 과거(科擧), 예의, 제사(祭祀) 등을 책임진다. '병부'는 주로 군사와 국방 등을 담당한다. '형부'는 주로 율령, 형법, 옥사(獄事) 등을 관리한다. 마지막으로 '공부'는 주로 건축, 공사, 수리, 둔전(屯田) 등을 책임진다.

3) 구사오감(九寺五監)

'구사오감'은 구체적인 사무를 맡아 처리하는 중앙 기관이다. '구사'("九寺")는 관록사(光祿寺), 태부사(太仆寺), 태상사(太常寺), 종정사(宗正寺), 대리사(大理寺), 위위사(衛尉寺), 홍호사(鴻護寺), 소부사(少府寺)와 태부사(太府寺) 이 아홉 개 중앙 관청의 약칭이다. '오감'("五監")은 국자감(國子監), 무기감(軍器監), 도수감(都水監), 소부감(少府監)과 장작감(將作監)의 병칭이다. '구사'의 정관이 '경'("卿"), 부과가 '소경'("少卿")이라고 하는데 '오감'의 장관이 대부분 '감'이라고 한다.

'구사오감'은 분업에 따라 각 특정한 구체적인 사무를 책임져서 형식적으로 독립한다. 실제로 육부와 협동해야 일을 처리할 수 있는 기구다. '구사오감'은 육부와 명확한 예속 관계는 없지만, 육부의 정령(政令)을 받아들이고 육부의 지휘와 감독도 받는다. 그리고 '구사오감'과 '육부' 간의 대응 관계가 명백하다.

일괄적으로 말하면 삼성육부제도가 정부 내부의 권한과 책임을 성공적으로 확정하였고 조직 기구의 직능 경계 문제를 거의 해결되었다. 이런 성숙하고 안정한 조직구성은 중앙 집권을 강화하고 행정 효율을 높이고 의사결정 체계를 완전하게 하는 것에 적극적인 역할을 하기로 하였다.

V. 삼성육부제도의 운영 원리

정치 제도를 연구하려면 먼저 그 제도의 운영 조건과 절차를 잘 알아야만 그 제도의 운영 원리와 특징을 정확히 파악할 수 있다. 이렇게 해야만 과학성과 합리성을 발견할 수 있다. 본 장은 삼성육부제도의 운영 조건과 과정을 탐구하여 그 제도 설계의 특징과 장점에 대해서 간단히 분석할 것이다.

제 1절 삼성육부제도의 운영 조건에 대한 분석

삼성육부제도는 수당 시대 가장 중요한 중앙 행정 관리 체제로서 기능을 최대한 발휘하게 되고 후대에 참고하거나 모방하는 대상이 되려면 효과적인 운영을 보장하는 조건이 있어야 한다. 신제도주의 중의 '제도'라는 개념의 관련 요소에 따르면 제도를 다른 요소와 같이 인과관계로 생각해서 우리는 '제도 관계자', '제도의 환경'과 '제도 자신' 삼차원으로 삼성육부제도의 운영 조건을 분석할 수 있다.

1. 제도 관계자

합리적 선택 제도주의의 관점으로 해설하면 제도의 구성은 꼭 다른 제도 관계자의 이익 요구를 만족해야 한다. 자신 효용 극대화를 추구하는 것이 제도 관계자의 행위를 구동하는 주요 원동력이다. 제도 관계자를 통해야만 제도가 정상적으로 운영하여서 원하는 효과를 얻을 수 있다. 제도 관계자로서의 정치 개체(황제, 재상, 육부의 관료 등)가 구성에서의 자리는 자신 권력의 크기와 정치 자원의 다소를 결정되어 있다. 그리고 제도가 효과적으로 형성하는 과정은 제도 관계자들이 정치 체계에서 권력의 비대칭성과 충돌이 있으며 상대적 균형에 도달하는 과정이다.

1) 황제

군권(君權)이 군주제 시대에 정치가 운영하는 핵심이다. 군권이 행사하는 상황은 국가 정치 체제의 내용을 직접 반영한다. 군주 집권(君主集權)의 강화는 마침 역사적 제도주의에서 논술하던 정치 권위를 이용하여 권력의 비대칭성을 높인다는 대

표적인 사례다. 군권이 실현되려면 관료 체계의 지지도 필요하다. 완비한 관료 체계가 일단 건립되면 군권은 불가피하게 관료제의 운용에 빠져서 자아의식을 독립하게 되면 복종하기 어려워진다. 군권을 위해 확정하는 제도, 규범과 질서도 황제가 엄격하게 지켜야 한다. 군주 전제라는 정체에서 국가 최고 권력을 주재하는 황제가 관료 집단 사이에 사실 상호 의존, 상호 제약과 공생·공영이라는 관계가 존재하고 있다. 황제가 '한 집안의 천하'란 질서를 유지하려면 관료 집단의 보좌와 찬조가 필요하다. 이 때문에 황제는 '군신공치(君臣共治)를 실현하기 위해 자신의 권위를 가화할 때 신하에게 일정한 권력도 반드시 부여해야 한다. 왜냐하면 신하가 권력을 얻어야만 관료 체계의 운영 과정에서 주체적 능동성을 발휘할 수 있기 때문이다. 이에 따라 삼성육부제도의 최고 설계자와 핵심이 되는 이익 관련자로서 황제는 제도의 원가절감을 위해 유리한 것만 좋고, 해로운 것은 피한다는 직접적인 원인이 확실히 존재하다.

2) 재상

제도 관계자들 간의 권력 비대칭성은 제도의 효과적인 실현에 영향을 끼치는 가능성이 있다. 전제군주제(專制君主制)에 군권과 상권 간의 비대칭성을 바꿀 수는 없다. 권력 중심에 가장 근접하는 재상은 군주의 권을 제약할 수 있을 것이다. 이것은 관료 정체가 끼친 듯이 계락을 꾸며 중대한 배정이다. '군신공치(君臣共治)와 '군상분권(君相分權)이란 전통은 중국 고대 정치에서 왕권에 대하여 아주 큰 규범적인 힘이 있다. 그런데 왕권의 사유와 독점적 속성은 원래 수단으로서의 관료 집단이 점점 강화하는 것을 합류할 수 없어서 권력의 제약과 방비 문제가 날이 갈수록 더 분명히 제기된다. 재상의 권력을 구속하거나 분할하거나 전이한다. 군주 집권을 공고히 강화하는 것은 봉건 전제군주제 시대에 통치 집단 내부 권력 게임의 주요 내용에 하나다. 삼성육부제도가 마침 이 정치 이념의 결과물이다. 그런데 중추 수뇌로서의 재상에게 실제로 파악하는 권력이 제한을 받지만, 황제의 의심을 없애고 개인과 가족의 인신 안전과 받는 이익을 보장하였다. 재상은 권력이 원래보다 약화해지지만, 최고 통치자와의 관계가 완화해졌다. 그러므로 손해를 보는 게 최대한 낮추게 하는 이성적인 선택이다. 달리 표현하면 통치 집단 내부에 군권과 상권을 합리적으로 구분한다는 것이 삼성육부제도를 운영되기로 하는 주된 조건

중의 하나이다.

3) 관료 집단 구성원

합리적 선택 제도주의 학자들은 제도가 관계자에게 이익을 더 줄수록 제도가 더 안정하고 오래 유지될 수 있다고 한다. 수말당초(隋末唐初)에 정치 군사적 투쟁에서 출신한 중소 지주 계급의 대표 인물이 많이 나왔는데 대부분은 민의와 민정을 충분히 파악하고 정치적 재능도 갖고 진취적인 기상과 혁신 의식도 갖고 있었다. 그들이 전공(戰功)이나 과거를 통하여 출사하였는데 관료 집단에서 정치 지위가 꾸준히 상승하게 되었다. 자기의 이익을 공고히 하고 더 큰 정치적 이익을 마련하기 위해 그들은 정치의 의사결정에서 더 중요한 역할을 맡고 '정치 분리'(政治分利) 중에서 더 큰 발언권도 파악해야 하였다. 달리 표현하면, 빨리 높은 지위 들어서며 가능한 행정의 의사결정권, 발언권, 집행권과 감독권을 얻는단 말이다. 이것은 삼성육부제도의 유효 실행을 위한 '간부 기초'(幹部基礎)를 광범하게 제공하였다.

2. 제도의 환경

합리적 선택 제도주의는 외부 변수로서의 환경요소가 제도의 효과적인 실현에 중요한 역할도 한다고 인정한다. 전체적으로 보면 수당시대에 경제가 발달하였고 문화가 번영하였으며 사회도 안정하였다는 환경요소들은 삼성육부제도의 존재와 발전에 긍정적인 영향을 끼쳤다.

1) 경제환경 (Economic Environment)

노스(North)는 경제의 안정 성장이 효과적인 정치 제도에 의존해야 한다고 한다. 반대로 하면 경제의 발전이 정치가 안정하게 할 수 있는 기반과 보장이다. 당 왕조 초기에 '경요박부'(輕搖薄賦)란 사상이 나왔는데 조세 체제를 개혁하였다. '조용조제'(租庸調制)의 실행은 인민의 안정한 생활과 국가의 안전한 소득을 실현하였다. 수당시대에 경제가 번영하게 발전한다는 것은 남북조 분단 시절에 사회가 불안하고 나라가 쇠퇴해지고 백성들이 가난해진다는 것과 대조를 보였다. 이것은 삼

성육부제도가 확립하고 개선하게 될 수 있는 물질 기반이라고 든다.

2) 문화 환경

모든 제도가 일정한 문화 전통에 처한다. 제도의 목표를 실현하는 과정에서 문화 환경의 영향을 받드시 받는다. 문화 환경이 파생하는 신념과 사상이 사람들에게 자신의 이해와 득실을 판단하거나 이익을 받는 것을 지도하고 있기 때문이다. 이런 의미에서 문화와 전통이 국가 제도 체계의 받칠 환경을 구성되고 문화의 권위와 전통이 제도의 변경과 존망에 직결되어 있다. 그래서 삼성육부제도의 문화 환경을 고찰하는 것이 제도의 목표와 서로 부합된다. 사회 관념의 통합과 진보가 정치의 안정에 가치관 지지를 제공할 수 있다. 첫째, '군존신비'(君尊臣卑), '가국동구'(家國同構) 등 봉건 관념들은 사회에 오랫동안 영향을 미치고 국가 정체 제도를 영향을 주거나 제약하는 내적 원동력과 사상 근원이 되었다. 둘째, 수당에 과거제의 추진은 재능이 있는 학생들에게 정부 각 부서에서 임직 기회를 주었다. 사회가 '문'을 중시하고 과거로 출사하는 것이 풍습이 되었다. 이것들은 교육을 추진할 뿐만 아니라 문학예술의 전면적 번영도 추진하여서 삼성육부제도의 시행에 풍부한 문화적 토양을 제공하였다.

3) 사회 환경

제도의 효과성은 제도 관계자에게 주는 관심과 이익이 성장하게 될 수 있는 사회 환경에 의존한다. 이익이나 문화나 전통은 일반 국민이 그것에 적극적으로 참여하거나 소극적으로 참여하는 자이다. 당 왕조의 통치자들이 수나라 '이세이망'(二世而亡)의 교훈으로 삼아서 '물은 배를 띄울 수 있지만, 전복시킬 수도 있다(水能載舟, 亦能覆舟)'라고 이해하였다. 그러므로 통치자는 계급 간 갈등을 완충하는 것을 중시하고 '회복기를 가지며 인구를 늘리다'와 '백성에게 어진 정치를 베풀어 준다'라는 덕정(德政)을 강조하였다. 그리고 당나라는 제도의 효과성을 높이는 측면에서 정권을 공고히 하였다. 그래서 수나라와 비교하면 당 왕조 전시기에 사회 환경이 더 평화롭고 안정하였다. 정쟁의 고난을 겪은 민중들은 안정한 국면을 공고히 유지하기 위해 규모도 완비되고 가망성도 높고 '정명통일'(政令統壹)

도 실현된 강력한 중앙 집권 정부가 절실히 필요하였다. 마치 미국 정치학자 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 말한 것처럼, '가장 중요한 문제는 자유가 아니고 합법적인 공공질서를 설립하는 것이다. 인간은 자유가 없어도 되지만 질서가 필요하다. 자유만 있고 질서는 없으면 안 된다.'³⁸⁾ 이런 '민심사치'(民心思治)란 사회 환경에서 중앙 집권제도의 중요 운반체로서의 삼성육부제도가 제도화의 기제를 통하여 환경성의 불리 영향을 감소하는 것은 사회 각 계층 대부분 민중의 이익 수요에 분명히 부합하였다. 이것은 이 제도가 끊임없이 조정되고 완성하게 될 수 있는 사회 기반이라고 둔다.

3. 제도 본체

실연적 각도에서 정치 제도의 효과성을 고찰해보면 내재적인 효용과 외재적인 효용으로 고찰할 수 있다. 내재 유효성은 정치 체계의 안정이 유지될 수 있는 내재적 출발점과 기본 요구인데 제도 설계의 과학성과 동작의 효과성도 포함할 뿐만 아니라 제도화의 수준도 포함한다. 삼성육부제도의 내재 유효성에 관하여 우리가 이후 제도의 운영 과정과 특징에 관한 소개를 통해 적극적인 인증을 받을 수 있다.

외재적인 유효성은 정치 체계의 안정이 유지될 수 있는 외재적인 보장과 필연적인 요구인데 정치 제도의 운영이 경제, 정치, 사회 등 연속의 실적을 가져다준다는 것이다. 삼성육부제도의 외재적 유효성을 가장 인증할 수 있는 사례가 당 왕조 초기의 '정관의 치'(貞觀之治)였다. 그때 국가의 정치, 경제, 문화 등이 단기간 내 신속하게 전면적인 번영을 일으켰고 국가의 종합 실력도 대폭 향상해서 후세 봉건 통치자 간의 서로 배울 모범이 되었다.

정치제도의 내부적 유효성 및 외부적 유효성을 간략하게 요약하면 전자는 후자의 전제이자 기초이다. 후자는 전자의 표현 및 외화이다. 삼성육부제도 자체적인 면을 봤을 때 내부적인(체제), 외부적인(정실) 두 방면에서 현 사회의 필요성을 만족하며 제도의 유효성을 실현하였다.

38) 塞繆爾·亨廷頓(Samuel.P.Huntington), 「變化社會中的政治秩序」 [M]. 生活·讀書·新知三聯書店. 1989:7.

제 2절 삼성육부제도의 운영 과정 및 특징

신제도주의의 관점에 따라 제도는 구체적인 제도 배치를 가리킬뿐더러 제도 배치가 구성되는 제도구성도 포함한다. 제도의 핵심은 '전통적인 국가와 사회를 연관하는 제도 프레임과 네트워크 구조 (Network Structure)다'.³⁹⁾ 삼성육부제도의 운영 조건을 알게 된 후에 우리는 '기본 운영 절차', '권력 균형 기제', '부처 협동 원칙', '집단 의사결정 기제', '직급 계층별' 원칙 등 방면으로 이 제도의 운영 과정과 특징에 대해 분석할 수 있게 된다.

1. 삼성육부제도의 기본 운영 절차

삼성육부제도 운영 절차는 한마디로 요약한다면, '중서성은 황명을 초안하고 하달한다. 문하성은 반박한다. 상서성은 집행한다'라고 한다. 즉, 의사결정, 심의, 집행의 행정 절차에 의하여 반복적으로 순환한다는 동적 경과다. 구체적으로 말하자면 중서성은 국정 대사와 중요 관료의 임면 등 사항 및 황제를 위해 조령을 초안하는 것을 담당하는데 의사결정 기구다. 문하성은 조신(朝臣)의 주소(奏章)를 심사하고 중서성의 조령을 재심사하는 것을 담당하는데 적당하지 않은 것이 있으면 반박할 수 있어서 심의기구(審議機構)라고 한다. 상서성은 '육부'를 통솔하는데 집행기구라고 한다. 또한 중서성의 초안과 문하성의 재심사를 거친 조령 들은 상서성이 중앙 각 부문과 지방 정부에게 하달하는 것이다. 중앙의 시, 감, 백사(百司) 등 기구가 지방 정부에게 하달하는 정령들도 상서성을 거쳐야 한다.

2. 삼성육부제도의 권력 균형 기제

삼성육부제도가 중국 고대 권력 분립과 제약 관계의 모범이라고 할 수 있다. 행정 체제의 설계는 권력 간의 상호 제약이나 일방의 제약을 중시하는데 권력의 상대 분업을 전제로 '이권제권'(以權制權)이란 제도가 더 규범화된다. 이렇게 의사결정과 행정을 분리하는 제도 설계는 현대 행정학의 분권 이념과 부합해서 상당한 과학성을 갖고 있다. 삼성육부제도에 중추 권력을 제약하여 균형을 이루게 하는

39) 陈振明. 「政治的经济学分析—新政治经济学导论」[M]. 中国人民大学出版社, 2003:25.

원칙은 의사결정, 집행, 감독의 각 단계와 분야에 관통하다.

1) 의사결정, 집행과 왕권 간의 상대적 분리

삼성육부제도의 정권계통(政權系統)에서 의사결정과 행정 사이의 분리가 완속되는데 중앙의 의사결정 권력은 중서성과 문하성이 같이 파악한 것이다. 본질을 말하자면 그것은 단순히 황제의 비서실이나 시종 기구가 아니고 왕권과 상대적으로 독립하는 의사결정을 하고 발명하는 기구인데 상권과 군권에 제한된 제약도 줄 수 있다.

2) 출령(出令)과 심사 간의 선호 제약

중서성은 출령(出令)을 담당하고 문하성은 심사를 담당한다. 같이 중앙 의사결정 기구에 속하는 두 성 사이의 제약 관계가 매우 명백하다. 하달할 조령은 두 성 같이 서명이 필요해서 두 성이 출령을 공동 책임지고 서로 제약하는 것을 표명한다. 이것이 중추 기구 간의 효과적인 '균형 기제'라고 할 수도 있는데 본질이 상권을 약화하고 분할하는 것을 통하여 군권을 강화하는 것이다.

3) '반박(封駁)'이 왕권에 제도적 제약

'삼성제'에 '이권제권'이란 원칙이 왕권에 제도화 제약도 해 준다. 문하성이 공문 회전 과정에 소유하고 가지는 '반박 대권'은 상행 문서를 심사하고 논박하여 바로 잡는 것도 포함할 뿐만 아니라 하행 문서를 거절해서 반송하는 것도 포함한다. 황제의 명령도 문하성의 서명이 없으면 법적 효력이 없다. 어떤 정령을 형성하려면 먼저 재상들이 '정사당'에서 회의를 열어 결정된 후에 황제에게 보고해 준다. 황제의 허락을 받으면 중서성이 황제의 명의로 조령을 발표한다. 조령을 발표하기 전에 문하성의 심사를 거쳐야 한다. 문하성이 적당하지 않다고 생각하면 부서(副署)를 거절할 수 있다. 조령은 중하서의 부서가 없으면 발표하면 안 된다. 이렇게 함으로써 의사결정과 집행 사이에 요새 하나가 형성될 수 있어서 중앙 정령의 정확 여부에 여과 효과(濾過效果)를 작용한다. 이것도 왕권 전제의 정체에서 의사결정

실수를 감소할 수 있다.

4) 집행이 의사결정에 역방향 제약

원래 재상 기관으로서의 상서성은 행정권만 보유하고 있다. 중서성과 문하성이 의사결정권을 나누었다. 상서성의 권력이 확실히 기능화로 향한다. 그런데 상서성의 집행권은 그냥 간단하게 명령대로 하는 것이 아니고 서인(署印), 구검(勾檢), 행주(行朱) 등 수단으로 공문을 심사하여 기록하고 보존하기도 한다. 이를 통해 중서성과 문하성의 의사결정 및 출령(出令)에 제약을 해 준다. 상서성은 공문이 적당하지 않다는 것을 발견하면 이견을 제기할 수 있다. 그때 상서성이 보통 원본과 함께 황제에게 보고해 준다. 심지어 조령을 하달해도 상서성 관원이 조서(詔書)를 반송할 수도 있다.

5) 조령 초안 단계의 내부 제약

중서성은 조령을 초안하는 과정에서 '오화판사' (五花判事) 제도를 실행한다. 즉, 국가의 중요한 사건에는 중서사인(中書舍人) 여러 사람이 각자 의견에 따라 서명한 것이다. 그다음에 중서령이나 중서시랑이 각 중서사인의 의견을 모아서 자기의 판단에 따라 우수한 것을 선택하여 읽고 지시하거나 수정한다. 중서령이나 중서시랑이 의견을 수정한 후에 황제에게 주고 황제가 의견을 결재한다. 황제의 서인이 있어야 문하성에 다시 보낼 수 있다. 이런 엄격한 조령 초안 절차는 중서성 내부에서 사람들의 지혜를 모으면 훨씬 더 좋은 효과를 거둘 수도 있고 독재를 방지할 수도 있다.

3. 삼성육부제도의 부처 협동 기제

삼성육부제도의 부처별 협동 기제 중에 가장 중요한 것이 '정사당' 공동 의정(議政)제도다. 재상들이 함께 일하는 '정사당' 회의는 황제에게 협조해 주어 전국을 통치하는 최고 의사결정 기관이다. 모든 군정 대사는 재상들이 '정사당'에서 상의하고 황제에게 보고해 주고 나서 황제가 결재해서 집행하는 것이다. 삼성의 장관

들이 본 성의 정무를 하면서 재상의 신분으로 '정사당'에서 국정을 공동 상의한다. 이 제도가 '연석회의'(連席會議)란 형식을 통하여 직능이 완전히 다른 기구를 통일한 효율적인 중추계통으로 통합해서 삼성은 각자의 직능을 발휘할 수 있을 뿐만 아니라 정부 부처 사이의 한계를 돌파하게 될 수도 있다. 동시에 상권은 개인이 장악하는 것을 특정한 기구가 장악하는 것으로 전변되어서 상권의 개인화를 피할 수도 있다.

4. 삼성육부제도의 공동 의사결정 기제

1) '정사당'의 공동 의사결정

당 왕조 초기에 삼성의 장관 중의 중서령, 시중, 좌복야(左仆射)와 우복야(右仆射)가 전부 다 재상이었다. 재상들이 문하성(후 중서성으로 이전되었다)의 '정사당'에서 국정을 토론하여 중대 의사결정도 같이 하였다. 처음에 삼성의 장관만 '정사당' 회의에 참여할 수 있었는데 그 후에 황제가 재상 직권을 행사하는 관원을 지정하였다. 그 관원들은 '참여 조정', '참의 득실', '참지정사'(參知政事) 등 명의로 실제적 재상이 되었다. 당 고종(唐高宗) 이후에 대부분은 '동중서문하평장사'(同中書門下平章事)나 '동중서문하삼품'(同中書門下三品)이란 칭호가 있는 관원만 재상으로서 정사당에서 단체 회의를 참여할 수 있다. '집단 재상제(集體宰相制)'가 이렇게 형성되었는데 정치에 참여하여 정무를 논의하는 인원수가 많아져서 많은 사람의 지혜를 모으면 훨씬 더 좋은 효과를 거두고 의사결정의 과학성도 향상하게 되었다. '정사당' 회의가 보통 중서성이 초안하기 전에 소집하는데 삼성의 장관 사이의 상호 협상과 의사소통을 통하여 내부 철주나 갈등을 감소고 의사결정의 효율을 높인다.

2) 상서성의 '팔좌회의'(八座會議)

'팔좌회의'(八座會議)는 상서성의 좌복야, 우복야와 육부의 상서들이 함께 참여하는 것인데 발표 허가를 받은 정령을 더 논증하고 심의해서 타당성 연구를 통해서 정령의 시행 방안을 세분화한다는 것이다. 이것은 중앙 행정 기구가 내부에서 단

체 의사결정을 통해 집행 효과를 강화하는 효과적인 형식이다.

5. 삼성육부제도의 '직급 계층별' 원칙

삼성육부제도는 정무에 대해 의사결정, 심사 집행할 때 계층별 책임, 권한 분명, 일정한 절차에 따라 운영한다는 특성이 형성된다. 이 때문에 기구 설치의 과학화와 세분화가 실현되어서 정령을 철저히 집행하는 것과 국가 기관의 효능이 발휘하는 것에 좋은 점이 있다.

이런 엄격하고 규범적인 계급 제도는 세 측면으로 구체적으로 드러난다.

첫째, 중추 의사결정의 측면에서 중서성, 문하성과 상서성이 계층별 의사결정을 하고 상호 제약하여 균형을 이루게 하는 양식을 취한다. 이 양식은 균권을 강화하면서 재상 독재를 방지하여서 정령 실수를 최대한 감소시킬 수 있다. 삼성에서 각성이 해당 장관도 있고 조직이 긴밀한 하급 기구도 있다. 그리고 삼성의 장관들이 중·하급 관원과 사이에 엄격한 예속 관계도 있다.

둘째, 최고 정무 기관으로서의 상서성 '육부'에서 각 부가 '삼급제'를 명백하게 시행한다. 즉, '부(部)', '사(司)', 업무 기관이다. 급 별 장관이 '상서', '낭중', '주사'에 상대한다. 그리고 육부에 대응하는 '구사오감(九寺五監)도 '삼급제'를 시행하는데 이 '삼급'은 '사('감)', 서(署)와 업무 기관이다. 상급과 하급 간의 종속 관계가 명확하고 세 계층 사이에 관리 폭도 적당하여서 상부에서 하부로 내려온다는 피라미드형 조직구조가 형성된다.

셋째, 행정관리와 집행 체계에서 계층을 나누는 정무 운영 형식이 형성된다. 즉, 중앙 상서성을 핵심으로, 육부와 육부가 담당하는 '이십사사'를 중심으로, '어사대'(御史臺), '구사', '오감' 등 기관을 보충으로 하는 것이다. 계층별 의사결정 기제는 전시대에 있었던 기제보다 더 엄밀하고 분업이 더 분명해졌다.

중앙 집권은 봉건 시대의 정부 행위로서 행정 중추 계통으로 실천을 해야 하고 집행 과정을 효과적으로 조정해야 한다. 이를 통하여 집권 활동이 행정 체계의 전체 보장에 질서가 있게 잘 운영할 수 있어 황제가 중추 기구와의 공동 집권 사명이 실현될 수도 있다. 이것이 봉건 시대 국가 정치와 행정 관리 중의 '통치의 합리성'이다. 삼성육부제도가 마치 이런 '통치의 합리성'의 집중 전시다.

그렇기 때문에 운영 기제에서 기본적으로 전제 집권과 합리 분권, 행정 고효율

과 분권 균형, 권한 책임 분명과 부문 협동, 분계 결정과 집단 의정 간의 유기적 통일이 실현되어서 삼성육부제도가 중추 관리 체제로서 유효성이 충분히 발휘될 수 있다. 삼성육부제도가 당 왕조 이후에 많이 변천하였는데도 후세 중앙 정부가 보편적으로 기본 운영 프레임을 계속 채용하였다. 삼성육부제도가 역대 중앙 정부 기구의 변혁에 중요한 중간다리 역할을 하였다. 특히 '육부제'가 전체적인 봉건 군주제 시대에 지속하였는데 청나라 말기까지 명칭도 변하지 않았다.

VI. 삼성육부제도가 현행 대부문체제 개혁에 주는 시사점

중국 고대 중앙 정치 체제의 변천에 대한 회고와 분석을 통해서 보면 이러한 원칙과 실천들이 당시의 사회 경제 조건으로 봤을 때 상당히 발전한 것이다. 특히 수당시대 삼성육부제도가 대표적인 사례다. 현재 역사문화전통이 오래된 국가로서 중국은 공산당의 지도와 인간을 근본으로 한다는 원칙을 전제로 역사의 발전 과정에 적극적이고 합리적인 제도 설계를 찾아내서 창조적으로 장점을 살리고 단점을 피해야 한다. 이것은 중국 현행 대부문체제를 중심으로 하는 행정 체제 개혁과 행정 감독 체제를 완화하게 하는 것에 중대한 의미와 영향을 미칠 수 있다. 삼성육부제도를 대표적으로 하는 중국 고대 행정 관리 체제에 관한 연구를 통하여 현행 대부문체제 개혁 관정에 존재하는 현실 저항과 돌출 문제들을 비교하자면 다음 여섯 가지 시사점과 참고 가치를 얻어 낼 수 있다.

제 1절 중국 6차 대부문체제 개혁과의 연계

중국은 개혁 개방 후에 행정관리체제를 개선하기 위해 처음부터 마지막까지 기관 개혁을 다섯 차례 시도하였는데 년도 별로 1982년, 1988년, 1993년, 1998년, 2003년이 순이었다. 2013년 3월에 국무원은 「국무원 기구개혁 및 직능전환 방안」을 발표하였으며 6차 대부문체제 개혁을 개시하였다. 개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 거시적 통제 부문 직능을 합리적으로 분배한다. 둘째, 에너지 관리 기구를 강화한다. 셋째, 공업정보화부를 설립한다. 넷째, 교통운수부를 설립한다. 다섯째, 인적자원부와 사회보장부를 설립한다. 여섯째, 국가 환경보호총국을 폐지하고 환경보호부를 설립한다. 일곱째, 건설부를 폐지하고 주방 도시농촌건설부를 설립한다. 여덟째, 국가 식품 약품 감독관리국은 위생부가 관리한다. 이번 개혁을 통해 조정된 기구가 총 15개가 있다. 장관급(正部級) 기구는 4개 줄었고 그 중 구성부문도 2개 줄었다. 차관급(副部級) 기구는 대체 수량이 불변하였다. 개혁 후 국무원 사무실 외, 국무원은 구성 부문을 25개로 만들게 되었는데 아래 리스트와 같다. 40)

- 중화인민공화국 외교부(中華人民共和國外交部)

40) 국무원 현행 행정조직 구성 리스트: www.gov.cn(中華人民共和國中央人民政府網).

- 중화인민공화국 국방부(中華人民共和國國防部)
- 중화인민공화국 국가발전개혁위원회 (中華人民共和國國家發展和改革委員會)
- 중화인민공화국 교육부(中華人民共和國教育部)
- 중화인민공화국 과학기술부(中華人民共和國科學技術部)
- 중화인민공화국 공업정보화부(中華人民共和國工業和信息化部)
- 중화인민공화국 국가민족사무위원회(中華人民共和國國家民族事務委員會)
- 중화인민공화국公安부(中華人民共和國公安部)
- 중화인민공화국 국가안전부(中華人民共和國國家安全部)
- 중화인민공화국 감찰부(中華人民共和國監察部)
- 중화인민공화국 민정부(中華人民共和國民政部)
- 중화인민공화국 사법부(中華人民共和國司法部)
- 중화인민공화국 재정부(中華人民共和國財政部)
- 중화인민공화국 인력자원과사회보장부(中華人民共和國人力資源和社會保障部)
- 중화인민공화국 국토자원부(中華人民共和國國土資源部)
- 중화인민공화국 환경보호부(中華人民共和國環境保護部)
- 중화인민공화국 주방도시농촌건설부(中華人民共和國住房和城鄉建設部)
- 중화인민공화국 교통운수부(中華人民共和國交通運輸部)
- 중화인민공화국 수리부(中華人民共和國水利部)
- 중화인민공화국 농업부(中華人民共和國農業部)
- 중화인민공화국 상무부(中華人民共和國商務部)
- 중화인민공화국 문화부(中華人民共和國文化部)
- 중화인민공화국 국가위생과계획생육위원회(中華人民共和國國家衛生和計劃 生育委員會)
- 중국인민은행(中國人民銀行)
- 중화인민공화국 국가회계국(中華人民共和國審計署)⁴¹⁾

제 2절 대부문체제 효과적인 운영에 '접착제' 기능

중국의 고대 제도사에서는 군주제가 특수한 지위를 갖고 있는데 중요한 정치 기

41) 국무원.(2013.3). 「국무원 기구개혁 및 직능전환 방안」(《國務院機構改革和職能轉變方案》) .

능도 형성되었다. 군주제는 주로 왕권을 중심으로 하는 동시에 왕권의 위엄과 지위를 표현하고 왕권의 효과적인 행사를 보장하는 일련의 제도 설계도 포함한다. 이 제도가 불가피한 소극적인 작용과 역사적 한계를 간과하고 말하자면 '황제'가 봉건 군주제에서 제도를 합리적으로 설계하고 효과적으로 시행할 수 있는 '영혼'이다. 마침 '왕권이 최고로 높다'라는 이념에서 '삼성육부제도' 등 제도설계가 제도 효과를 발휘할 수 있다. 그리고 황제가 최고 의사결정권을 처음부터 마지막까지 가지고 있기 때문에 '분권으로 권력을 제약하여 균형을 이루게 하다'는 방법은 현실 실천에서 원형이나 효력을 완전히 잃지 않는다. 황제는 타고난 권력으로 신하들의 '생살여탈'을 좌우할 수 있으며 황제 이하의 권력 부서들이 각자의 이익을 얻고자 하는 경향을 억제하게 만든다.

상술한 고대 정치의 '선천적 우세'가 바로 현재 개혁이 없는 것이다. 조정 기제가 원활하지 않고 부문의 이익이 경화되었다는 중요한 원인 중 하나는 체제의 상층에 충분한 권위성, '접착' 작용을 일으키는 힘이 부족한 것이다. 민주 사회에서 생활하고 있는 현재는 자연적으로 전제 체제하의 고인처럼 '개인 권위'로 사회를 통제할 수 없다. 사회 공동 이익의 취향을 강화하고 공동 신봉하는 핵심 가치 이념을 만들어서 제도 변혁의 영혼으로 삼는 것이 현재로서의 중대한 과제다. 사회학적 제도주의의 관점으로 이해하자면 이 과제는 제도 관계자를 위하여 보편적인 인지와 행위 프레임(behavioral framework)을 제공해 주는 것이다. 현행 대부분 체제 개혁은 깨끗하게 없애고 나서 후속의 행정 체제 개혁을 효과적으로 추진하려면 이를 근본적으로 출발해야 한다.

제 3절 운영상 합리적 권력 제약의 효과

권력 상호 제약은 나라의 정치 활동 질서 진행을 보장할 수 있는 기본 전제다. 중국 역사에 이미 존재하는 '분권 균형'(分權制衡) 원칙 및 실천은 국가 권력을 구획하는 것이 아니며 중앙 행정 계통 내부의 '의사결정', '집행', '감독' 등 권력으로 나누는 것이다. 서양에 근대 이후 형성된 행정, 입법, 사법 '삼권분립'(三權分立)을 핵심으로 하는 분권 이론 및 실천과는 다른 것이다. 이런 분권 양식은 중국 역사의 높은 수준에 도달하였다. 수당시대 삼성육부제도와 제도의 감독 체계가 완성하게 될 수 있는 것이 바로 이 '분권 균형' 사상의 중요한 실천 성과인데 현대 정치

의 분권 이념과 똑같다.

모든 사람이 중국의 행정 기구가 번거롭다는 것을 알고 있을 것이다. 상급과 하급의 직능 범위가 불확정 되어 있으며 기구 내부 직능의 분업도 명확하지 않다. 당정 기관의 권력 한계도 명확하지 못해서 상급 기관들에 '직권남용' (Misfeasance) 경우도 초래하게 된다. 그 경우에는 사고가 나면은 책임을 묻지를 못한다. 동시에 기구가 중복으로 설치되기 때문에 근무 효율도 낮을 뿐만 아니라 부문 사이에 책임을 서로 회피하는 현상도 심하다. 감독 체제가 온전함을 잃고 부패 현상이 만연되어서 백성들은 정부의 행위를 증오하게 된다. 그러므로 정부의 의사결정, 집행, 감독 직능을 분리하고 상호 제약하게 되어야만 양호한 권력 운영 기제가 이루어질 수 있다. 이에 따라서 삼성육부제도의 운영 양식을 참고하여 의사결정권, 집행권, 감독권의 합리적 배치에서 적극적으로 탐구하고 혁신하는 것이 필요할 것이다. '권한과 책임이 일치하다'와 '합리적 분업'의 요구에 따르면 정부와 구성 부문은 의사결정을 담당하고 직속 행정 기관이 집행을 담당하며 감독 기구는 권력을 독립적으로 행사한다는 것을 점차 실현하게 된다. 이를 통해서 의사결정이 과학적이고 집행이 거침없으며 감독의 능력이 강한 행정 관리 체제가 이루어질 수 있다.

제 4절 운영상 과학적 결정 절차의 정비

1. 공동 의사결정

신제도주의에 따라 단체 결정은 개인이 집중적으로 선호하는 결과가 아니고 결정 규정이 영향을 끼쳐서 나타나는 것이라고 한다. 당나라가 행정의 의사결정 체제에서 과학적이고 합리적인 결정 규정을 운용하여 집단의 지혜를 충분히 발휘할 수 있도록 보장하였다. 조령의 초안은 한 사람만 하는 것이 아니고 여러 중서사인이 각자 독립적으로 초안하고 나서(그 시기에 '오화판사'五花判事라고 하였다) 중서령이나 중서시랑이 수많은 초고에서 우열을 비교하고 그중 하나만 선정해서 정식 조령이 될 수 있다. 그 정식 조령은 황제에게서 사인을 받은 후 문하성에 넘기고 심사 일환에 진입한다. 이 복잡한 절차가 있어서 조령은 초안 단계부터 개별 장관이 주관식으로 독재하는 것이 아니고 집단 지혜의 산물이라고 한다. 이런 각자의 의견을 발표하고 자주적으로 사고한다는 치국 방식은 현대 과학적 결정 중의

'브레인스토밍'(Brainstorming)과 비슷한데 우리에게 많은 시사점을 주었다.

'정사당'은 중앙 최고 의사결정 기관으로서 중대한 문제를 상의할 때에는 다수결의 원칙에 따라서 삼성의 상호 제약 때문에 초래한 완만 문제를 해결하고 정령 발표하는 절차도 간략화하며 의사결정의 주기도 단축하고 의사결정의 정확성과 과학성도 확보하게 되었다. 이것은 중국 현대 정치에서 강조한 '소수가 다수에 따르라', '하급은 상급에 따르라', '지방은 중앙에 따르라'라는 민주 집중제(民主集中制)⁴²⁾와 일치하다.

각 사회 계층 민중의 진실한 소망을 충분히 반영하여 여부, 객관 법칙에 따라 근무 여부는 처음부터 마지막까지 결정의 적부를 판단하는 기본적인 표준이다. 의사결정 절차의 과학화, 규범화, 민주화를 끊임없이 강화하고 의견을 구할 범위를 확대할 것, 대상을 합리적으로 확정하며 의견 형식을 끊임없이 혁신한다는 것은 위정자가 의사결정 수준을 높이고 질을 보장하려는 기본 요구다. 그런데 중국의 현황은 의사결정 단계에서 민중을 잃기 때문에 집행 단계에서 공중 참여의 적극성이 떨어졌다. 일부 지장 정부가 의사결정을 할 때 '때론 의식적으로, 때론 무의식적으로' 민중의 참여를 무시하고, 조사 논증은 형식화가 되고 선택 가능할 결정 방안이 적으며 질도 높지 않게 되었다. 부족한 방안 중에서 선택할 수밖에 없었다. 그리고 정부 계통 내부에도 민주 의사결정 체제가 불충분한 문제가 존재한다. 현재 실행하고 있는 체제에서 상급과 하급 사이에 '명령과 복종'이란 관계만 있다. 의사결정권을 장악하는 고위층 지도자들은 정책의 집행 상황을 파악 못 할 수도 있고 집행 상황을 잘 아는 말단 공무원들은 의사결정권이 없다. 또한, 정책 입안자와 집행자 사이에 효과적인 정보 소통 경로도 없다. 이로 인하여 정책의 결함은 명확한 조정을 받을 수 없기 때문에 집행 효과도 떨어지게 된다. 달리 표현하자면 이것은 공동 의사결정 원칙이 관철하지 못해서 초래하는 결과다.

특히 언급할 만한 것이 있다면 바로 당나라에 재상이 단독적으로 황제와 논의할 수 없어서 함께 황제를 찾아뵙고 국정 대사를 같이 토론한다는 것이다. 당 왕조가 당 태종(唐太宗) 이래 집정관의 공동 진현(筭見)을 중시해서 제도로 고정하기로 하였다. 특별 허가를 받는 관원만 황제의 단독 소견을 받아 들을 수 있다. 하지만 재상은 이 유형에 속하지 않는다. 이 제도 때문에 중급과 하급 관원들은 최고 정

42) 민주 집중제(民主集中制) : 인민 민주주의에 기초하여 노동자 계급의 전위 정당이 국가 권력을 전담하는 제도다. 사회주의 국가 운용의 기본적인 원리로, 레닌이 처음 제창하였다.

책 입안자와 직접 토론할 수 있어서 황제는 여정을 알게 되는 경로와 방식이 생길 뿐만 아니라 재상의 독재를 소수라도 피할 수도 있다. 이런 제도 설계들은 중국 기존의 조직 원칙보다 규범적이고 엄격한 것 같지만 일정한 과학성과 민주적 의사결정 정신을 표현하였다.

2. 실수를 피하기 위한 반복 논증

당 왕조 '삼성제'에서 문하성의 '반박'제도는 현실 정치 생활에 시사점을 주었다. 엄격한 의사결정, 삼사와 논증 절차가 의사결정의 임의성을 대폭 감소할 수 있다. 되돌아보면 지금 일부 지방 정부가 상급 정부의 명령을 면종복배(面從腹背)하는 경우가 많다. 상급의 명령을 그대로 집행한다면 피해를 많이 볼 것이다. 이유는 행정 명령이 하달하기 전에 조사 연구와 논증이 부족하고 '삼성육부제도' 양식의 반복 논증을 거치지 않아서 정책이 발표한 후에는 과학성도 낮고 실행 가능성도 적기 때문이다.

이로부터 규범화되는 의사결정 제도가 과학적 효율성을 보장할 수 있는 선결 조건이다. 다르게 언급하자면 조사 연구는 정확한 정책을 결정하는 조건이다. 사실을 충분히 파악하지 않으면 과학적 결정을 내리지 못할 것이다. 이런 문제점을 해결하려면 과학적인 전문 결정 기구를 설립해서 의사결정 과정에서는 충분히 각 분야의 관계와 의견을 고려해야 한다. 미리 이런 절차를 거쳐야만 상급과 하급 사이 의사소통이 안 되는 부분 및 하급이 상급의 명령을 시행하지 않는 상황을 최대한으로 피할 수가 있다. 정부의 행위를 규범화할 수도 있고 광범한 인민 대중의 이익을 근본적으로 보호할 수도 있어서 대부문체제의 최종 목표가 실현될 수 있다.

3. 계층별 의사결정

전술한 바와 같이, 당나라 시대에 중앙 정령의 발포, 심사와 집행은 삼성이 각각 장악한 것이다. 집행 기관 내부에서 중앙 상서성은 핵심으로 육부와 '이십사시'를 주선으로 하면서 '구사'와 '오감' 등 기구는 분업이 명확하게 분배하고 각자 업무를 맡고 육부의 지시를 복종해서 모든 행정 사무를 관리한다. 그의 직책과 권한, 예속 관계, 인원 편성 등은 다 명시되어 있다. 계층별 의사결정을 하고 급별로 집

행하는 것이 행정 체계의 효율적 운영을 보장한다.

이 행정 원칙은 현재 정부의 개혁 기구가 적극적으로 참고해야 한다. 현 단계의 정부는 부문도 자세히 구분되고 계층도 많이 설치되어 있지만, 의사결정의 질과 집행 효율이 장기적으로 변치는 않는다. 그리고 직능의 교차와 중복, 공로를 얻기 위해서 남에게 덮어씌우는 현황도 많이 있었다. 이런 현황이 생긴 이유는 직능 구분과 기구 설치의 과정에 주관적 요소나 인적 요소가 많아서 과학적 계획을 하지 않는다는 것이다. 기구를 설치할 때 직능 수요를 전제로 엄격한 계획을 세우고 직능 중복을 피해야 한다. 그리고 다른 부문 간의 직능이 명확해야 한다. 또한, 의사와 조정 기구 및 기타 근무 기구를 정간하고 규범화하기도 하며 의사와 조정 기구의 설치를 엄격하게 억제하기도 해야 한다.

4. 복주(復奏)제도의 활용: 실수 교정

'복주'제도의 목적은 정령이 집행 과정 중 반복과 수정을 강화하는 것이다. 당 왕조 정부는 집행기관-상서성의 '하정과 정무를 잘 안다'라는 장점을 충분히 발휘하였다. 또한, 상서성에 집행 중에 타당성을 따지지 않는 정령을 반대하고 반송할 수 있는 권력을 부여하였다. 이로 인하여 시간과 장소에 따라 의사결정이나 집행 등 이환의 실수를 신속히 교정할 수도 있다. 그리고 상향적 의사소통을 보장할 수도 있고 정령이 시행되도록 보증할 수도 있다. 또한, 이렇게 하면 정책은 정식으로 발표하기 전과 발표한 후에 감독 교정 기제가 정책의 과학성을 보장할 수 있어서 정책의 집행 환경이나 정책 입안자의 초심을 어긋나지 않게 된다. 이 제도는 집행자의 지혜와 포부를 구현하였다.

하지만 중국은 이 정책을 그대로 모방하는 것이 당연히 불가능하다. 부당한 행위를 하면 '집행 부실', '정령 부실' 등 상황이 심해질 수도 있기 때문이다. 하지만 이 정책은 우리에게 의사결정과 집행이 완전히 분리할 수 없는 것이라고 명시하였다. 상층의 집행 활동은 하층의 의사결정 행위가 되는 예도 있다. 정책의 제정과 발표는 위(상부)에서부터 아래(하부)로 내려오는 일방적인 행위가 아니고 상호 작용을 하는 쌍방 행위다. 정령을 되돌아오고 수정하는 체계는 정책의 집행 과정 중에 여전히 없어서는 안 되는 것이다. 모든 정책의 제정과 발표는 단번에 성공하는 것이 불가능하다. 정책을 제정하고 정식으로 발표하려면 사전의 엄밀한 논증도

필요할 뿐만 아니라 집행 중에 유효한 정보를 되돌아오는 경우도 필요하다. 피드백(feedback) 의견을 적극적으로 수집하고 반복적으로 수정과 개선하는 것도 실천 과정에서 정책의 과학성, 실행 가능성과 연속성을 강화하게 될 수 있는 유효한 방법이다. 정부에 참고할 가치가 있는 정보를 제공하기 위해 전문 행정 반응 기구를 설립해야 한다. 이런 기구는 행정 정보를 수집하고 정리하고 전달하는 것을 담당한다.

정책 입안자들이 정치 입장, 이익 고려, 지식 배경 차이와 불완전 정보 취득 등 요소에서 영향을 받기 때문에 정부의 의사결정은 보통 원칙적이고 거시적이고 불완전하다. 이에 따라 의사결정은 먼저 실천 과정에서 구체화하고 활용 화해야 실행할 수 있다. 이런 구체화와 활용하는 보통 집행 과정을 통해 한 걸음 한 걸음 완성하는 것이다. 반면에 집행 과정은 정책을 수정하고 개선하는 과정으로 볼 수도 있다. 집행자는 자기가 실천 과정에서 발견한 문제들에 의하여 정책 입안자에게 의견을 제출하고 나서 의사결정의 내용을 즉시 교정한다. 달리 표현하면, 정확한 의사결정은 반드시 정확한 결과를 달성하는 것이 아니지만 잘못과 누락이 있는 의사결정은 적극적인 집행을 통해서 교정을 받을 수 있다.

제 5절 운영상 감독 체계 확립

1. 하의상달(下意上達)식 감독

몽테스키외(Charles-Louis de Secondat)⁴³⁾가 '모든 권력을 가진 사람이 쉽게 권력 남용을 하는 것은 옛날부터 지금까지 변하지 않는 경험이다. 권력을 가진 자가 계속 권력을 사용하고 한계가 있는 곳에서만 멈춘다.'라고 말을 하였다.

중국의 정치와 사회 발전을 수천 년 동안 끊임없이 이어져 있는 이유가 고대 행정 체제 중의 권력 균형 기제와 감독 기제가 하였던 역할이었기 때문이다. 당나라 시대에 상대적으로 완전한 감독 체계는 어느 나라나 어느 부문이 효율적으로 운영하려면 내부의 감독과 제약 기제를 꼭 개선해야 한다. 권력 사이에 균형과 상호 제약이 필요하기 때문이다.

43) 몽테스키외(Charles-Louis de Secondat, 1689년 1월 18일 ~ 1755년 2월 10일), 계몽주의 시대의 프랑스 정치사상가다. (2012). 「论法的精神」[M]. 光明日报出版社. 2012:104.

당 왕조는 의사결정의 중추 계통에서 동시다발적으로 진행하였는데 보망(補網), 습유(拾遺), 간의대부(諫議大夫), 산기상시(散騎常侍, 좌산기상시左散騎常侍와 우산기상시右散騎常侍를 아울러 일컬음) 등 일련의 간관(諫官)을 설치하였다. 간관이 감찰권을 행사하는 것은 주로 시정의 이해와 득실을 진술한다는 것인데 어느 문제에 대해 황제에게 직접 의견을 제출할 수도 있고 재상을 포함하는 조정 관원의 득실을 직접 지적할 수도 있다. 더 중요한 것은 간관이 심사와 의사결정의 특권을 가져서 즉석에서 의사결정의 이해와 득실에 대해 의견을 발표할 수 있다는 것이다. 이 특권 덕분에 정부가 관원과 정사에 직접 감독할 수 있을 뿐만 아니라 조정의 실수를 감소할 수도 있다.

'급사중'(給事中)은 전문 간관으로서 문하성에 속하는데 '반박 대권'을 가져서 '급사중제도'는 아래 계층으로부터 위 계층으로 내부 감독 형식으로 볼 수 있다. 급사중의 직능과 책임은 두 가지가 있다. 첫째, 조령을 심사한다. 급사중은 시행할 어려운 것을 반송하여 다시 초안할 수 있다. 둘째, 각 부서가 주초(奏抄) 하는 공문을 논박하여 바로잡을 수 있다. 특히 조령을 수정하고 반송하는 권력이다. 이 권력은 실질적으로 황제를 국가의 최고 관료로 본다. 이 권력에서 황제가 행정 계통에 군림하는 것이 아니고 행정 계통의 일원이다. 황제도 감독과 제약을 받아야 한다. 이 새로운 이념은 전통 감찰 체계 중의 '이법치이'(以法治吏)⁴⁴라는 이념에 중대한 돌파이고 아래 계층으로부터 위 계층으로 내부 감독의 유효성을 보장하는 핵심 조치다.

정부의 내부 감독을 예로 들면 중국 정부에서 상급과 하급 사이에 상호 감독이란 관계가 있어야 한다. 그런데 현재 현황을 보면 행정 계통 내부의 위 계층으로부터 아래 계층으로 감독하는 것이 더 쉽고 권력이 더 있다. 반면에 아래 계층으로부터 위 계층으로 감독 맡는 것이 상대적으로 약해서 교정을 급히 해야 하는 문제들은 계속 고칠 수 없다. 위 계층으로부터 아래 계층으로 감독하는 것은 '상의하달' 및 '하의상달'이 결합한 양방향의 감독 규칙으로 점점 전변해야 효율적으로 결정 실수와 권력 남용 등 경우를 피할 수 있다. 국가 정치 활동을 질서가 있게 진행할 수 있게 된다. 그중에 '하의상달'이라는 감독 규칙을 강화하는 것은 중국 현행의 정치 생활에 특히 중요하다.

행정 권력에 유효적절한 감독과 제약을 하는 것은 정치의 주체가 영원한 생명력

44) 이법치이(以法治吏), Punishing Chief Officials with Law. 법으로 행정을 관리한다는 뜻이다.

을 유지할 수 있는 기초와 핵심이다. 정치권력의 교체가 없는 국가에서는 정치부패가 발생하기 쉽지만, 이 점에서 액톤경(John Emerich Edward Dalberg Acton)⁴⁵⁾의 '권력은 부패한다. 절대적 권력은 절대적으로 부패한다'라는 경구가 제시한다. '절대적 권력'이란 어떤 감독이나 제약을 받지 않는 권력이다.⁴⁶⁾ 중국의 사회 환경이 충분히 성장하지 않아서 행정 권력 내부의 집중 및 최적화에 정치부패가 발생하기가 더 쉽다. 새로 생긴 슈퍼 권력을 제약하려면 삼성육부제도를 참고하며 끊임없이 감독 체제를 혁신해야 한다. 이에 따라 현 단계에 해야 할 일이 두 가지가 있다. 첫째, 공산당 위원회, 인민 대표 대회, 정부, 정치 협상 회의 사이에 지속적이고 효과적인 균형 기제를 설립하고 감독 체제의 전체 직능을 최적화하기 위해서 행정 체제 내부에 있는 보편성, 전문성, 융통성 등 장점을 발휘해야 한다. 둘째, 상대적으로 독립한 부문들이 대 부처 위의 위원회나 지사 기구가 되어서 원래 부문들 사이의 균형 관계가 새로운 기관에서 내부 조정 관계로 전변되어 있다. 내부 감독은 더 심각한 도전에 직면하게 되어서 외부 감독을 더 중시해야 한다. 특히 대중 매체 및 사회 대중이 행정 체제에 감독 작용을 발휘해야 한다. 이것은 행정 권력을 사회에 완전히 공개하는 주요 경로다.

2. 감찰 독립 및 전문적 책임성 확보

감찰권의 독립성과 권위성을 강화하는 것은 '사권 공유화'를 방지할 수 있는 중요 수단이다. 고대의 감찰제도가 당 왕조에 기본적으로 정형화되었다. 중앙에서 지방까지 완벽하고 독립적인 감찰 체계를 설립하였다. 중앙에 가장 중요한 감찰 기관이 어사대((御史臺)였다. 어사대가 기타 행정 기관 제외 독립하는 감찰 전문 기관이다. 어사대의 최고 장관이 어사대부(御史大夫)였다. 어사대부는 국가 전장(법령, 제도, 규칙, 규정, 법규)을 관리하고 관원의 득실을 조사하며 조정(朝廷)의 기율을 숙정(肅正)하는 것 등을 담당한다. 어사대의 부관이 어사중승(御史中丞)이었다. 어사중승은 어사대부에 협조해 주며 감찰 직책을 공동 이행한다. 간관(諫官)은 의사결정을 하기 전에 감독하였다. 이와 달리 어사대는 중앙이 의사결정을 하

45) [영] 악톤 남작(1834~1902). 가톨릭 자유주의 역사가. Döllinger와 함께 제1차 바티칸 공의회에 반대자. 1859년 뉴먼의 뒤를 이어 Roman Catholic Rambler지(1862부터 Home and Foreign Review)의 편집을 하며 자유주의를 창달함. 교회의 Ultramontanism을 반대하고 금서 목록을 반대했다. 「자유와 권력」.

46) 정치학대사전편찬위원회. 「21세기 정치학대사전」. 제공처: 한국사전연구소.

는 과정 중에서 감독을 시행하였다. 어사대는 황제가 하달한 법에 맞지 않는 조령을 거절하는 권력도 있다.

어사대가 감찰을 총관하는데 아래에 대원(臺院), 전원(殿院), 찰원(察院) 세 감찰 기구를 설치해서 '삼원제도'라고 한다. '대원'은 어사대의 본부라서 지위가 상대적으로 높다. 장관이 시어사(侍御史)라고 하는데 중앙 불법 관원을 탄핵하고 사법사무에 참여하는 것을 담당한다. '전원'은 전정(殿廷) 예의와 경성 내외의 불법 관료를 조사하는 것을 담당하는데 장관이 전중시어사(殿中侍御史)라고 한다. '찰원'은 어사대에 가장 중요한 부문으로서 문무백관을 감찰하고 지방을 순찰하는 것을 담당해서 권력이 지극히 크다. 주요 속리(屬吏)를 '감찰어사'라고 한다. '삼원'의 관원은 감찰권을 시행할 때 직책이 분명하고 협조도 빈틈없이 해서 위로부터 아래까지 획일적인 중앙 행정 감찰 체계가 구성된다. 이것은 중앙 집권을 강화하고 권력 부패를 방지하며 행정 분위기를 정화하는 것에 중요한 역할을 하였다.

감찰어사의 임용은 황제가 직접 임명하거나 어사대가 자주적으로 추천한다는 것인데 이부의 지배를 받지 않는다. 이것이 '인사권의 독립'이라고 할 수 있다. 그리고 감찰어사는 황제에게 직접 책임진다. 감찰어사가 상주문(上奏文)을 탄핵하려면 어사대 장관들이 간섭할 권한 없이 황제에게 직접 할 수 있다. 이렇게 행정 감찰의 상대적 독립성을 있는 힘을 다하게 강화하는 목적은 직권을 행사할 때 행정 체제의 내부 간섭이 없이 행정 감찰의 권위와 직능을 최대한으로 향상한 것이다.

지방 감찰 체계에서 당 왕조는 '십도 순찰제도'(十道巡按制度)를 시행하였다. 즉, 전국을 열도(十道) 감찰구역(후 열다섯 구역으로 확대하였다)으로 구분하여 황제가 순찰사를 파견해서 순회 감찰을 정기적으로 할 것이다. 순찰사는 '이년 일 회' 교체하는데 매도 주, 현 관료의 정적 심사, 이재민 구제 및 민생 보장 등을 담당한다. 이것은 중국 공산당 제18차 전국 대표 대회 이래 중앙 기율 검사 위원회가 순시 팀을 각 성으로 파견해서 당내 간부의 부패를 척결하고 청렴을 제창하는 것을 지도 감독한다는 것과 똑같다. '순찰제도'의 설립은 상명하달로 감독의 결함을 보완할 수 있어서 권력이 감독을 운영하는 권위도 절대적 보장할 수 있다. 그리고 '순찰제도'는 권력 감독 체제를 개선하는 동시에 부정부패를 징벌할 수도 있어서 당내 간부의 부패를 척결하고 청렴을 제창하는 것을 효과적으로 추진하고 있다.

당 왕조는 감찰 관원 자신에 감찰하는 것도 강화하였다. 관료의 임면에 '원적 회피(原籍 回避)', '친척 회피(親戚 回避)' 등 제도가 있을 뿐만 아니라 '고과제'(考課

制)도 실행해서 감찰 관원의 사리사욕을 채우기 위하여 부정행위나 오직(汚職) 등 불량 현상을 두절하게 되었다. 이런 임면 제도는 백관이 정무에 부지런하게 일하는 것에 격려하고 업적을 개선하는 것에 중용한 역할을 하였다.

이로부터 중국 기존의 감찰 체계는 관원의 권력에 감찰 능력이 부족하고 감찰권의 권위성과 독립성도 부족하다는 것이 연상된다. 이런 부족함은 정부 관료의 '권력 남용' 및 '권리를 이용해서 사리사욕을 만족시키다'라는 현황의 주요 원인이 된다. 최근 몇 년간에 폭로한 관료 부패 사건들은 우리에게 감찰권의 독립성과 권위성을 강화하는 것이 여전히 '임중이도원'(任重而道遠)일 것을 계속 경고하였다. 중국의 행정 관리체제가 '부제(部制)'와 '분급제(分級制)'라서 감찰 기관은 다른 기관을 감독하는 동시에 상급 감찰 기관, 동급 당 위원회 및 정부의 다층 지도와 제약을 받는다. 실제로 감찰 기관이 동급 당 위원회 및 정부와 사이에 어떤 예속 관계가 형성된다. 이로부터 감찰 기관이 필요한 독립성이나 권위성이 결핍된다는 것은 각급 감찰 부문이 감찰 직능을 행사하는 것을 제약하는 주요한 요소가 되어 있다. 이 결함을 해결하려면 당 왕조의 감찰제도를 참고할 것이 필요하다. 즉, 어떤 독립적인 수직의 행정 감찰 체계를 설립해 봐야 한다. 하급 감찰 기관의 모든 업무가 상급 감찰 기관에만 책임진다. 즉, 동급 당 위원회와 정부에 의존하는 것을 약화하기 위해 인원정비, 경비 대체, 후방 공급 등은 체제 내부가 해결하고 인사, 재무 등은 독립적으로 시행해야 한다.

감찰 활동을 순조롭게 전개하려면 감찰 기관은 충분한 권위성이 있어야 한다. 그래서 감찰 기관에 충분한 권력을 부여해야 한다. 당 왕조에 감찰 관료가 사법, 행정, 재정, 예의, 둔대, 치안 생산 등 방면에 가졌던 광범한 감찰권과 비교하면 중국 감찰 기관은 지금 감사권(監查權), 조사권(調查權), 건의권(建議權)과 처분권만 가지고 있어서 감찰 활동을 순조롭게 전개하는 것에 보장을 못 해준다. 권한을 충분히 부여해야 행정 감찰 기관이 최대한으로 외적 방해물을 제거하여 부패를 반대하고 청렴을 제창한다는 수단이 될 수 있다.

제 6절 유능한 인적 자원의 확보

1. 인재의 적재적소 배치

청나라 건륭황제가 "부정의 도, 우선 인재를 임용해야 한다." 좋은 인재가 있더라도 배치가 부당하다면 효능을 발휘할 수 없다. 인력자원배치의 각도로 자세히 살펴보면 삼성육부제도의 인재 임용이 예리하고 합리적이라서 참고할 만하다.

중양에서 당 왕조는 치국 재능으로 재상을 선발의 기준으로 삼았는데 차례로 진행되는 기존의 규칙을 깨뜨렸고 파격적으로 재상을 선발하고 많은 재상을 양성하였다. 이 변혁은 위진 남북조에 구품중정제(九品中正制)가 실행 이래 명문대인들이 현우(賢愚)를 구분하지 않아 가족의 세력에 따라 출사하였다는 경우를 철저히 바꾸었다. 그리고 가난한 집안과 서민에서 광범하게 인재를 찾아 모으는 것은 재상을 선발하는 범위를 확대하였고 더 많은 사람이 출사 기회를 얻게 하였다. 재상의 치국 작용을 충분히 발휘하였다. 재상의 임기가 짧기 때문에 계속 경신할 수 있었다. 실제로 재상의 종신제를 두절할 수 있다. 당 왕조 재상의 재능과 정적은 중국 모든 봉건 왕조 중에 특별히 두드러진 것이다. 특히 '정관지치'(貞觀之治)와 '개원성세'(開元盛世)의 형성은 당시 재상 집단에 인재가 넘쳤기 때문이다.

당 왕조는 지방 관료의 선발과 임용을 마찬가지로 중시하였다. 황제가 친히 주자사(刺史, 州·郡의 지방 장관)를 선발하고 임용하였다. 현령은 오품(五品) 이상 관원들이 매년 후보자를 추천하여 추천 인원수가 제일 많은 사람을 우선 선발하였다. 이런 상대적으로 공개하고 투명한 선발 과정은 자신의 이해관계와는 상관 없이 인재를 임용한다는 원칙을 받아들여서 은밀한 조작을 방지하고 지방 관료의 소양을 높이고 중앙 정령의 순탄과 고효율을 보장하였다.

중서성과 문하성을 거쳐 행정 명령을 반복 초안하고 반박하고 수정하거나 심지어 폐기할 절차를 통하여 엄격하고 가능한 정령을 설계한다. 최대한 각종 부족함을 보충해야 상서성이 집행할 수 있다. 일반적으로 말하자면 중서사인이 될 수 있는 관원은 지방 관료가 된 적인 경험이 있어야 한다. 왜냐하면, 지방 정무를 처리하였던 경험이 갖춰져야 조령을 초안할 때 민간의 고통을 살펴서 알고 민생을 중시해서 민의를 위반하지 않기 때문이다. 상서성은 실제 집행 부문인데 행정 명령의 구체적 방안과 집행 절차를 설계하고 실정 능력이 강하고 말단 행정 경험이 있는 관원을 선발한다. 이런 관원들은 행정 전문적인 지식을 충분히 발휘해서 집행 절차에 대해 엄격하고 실현 가능한 방안을 설계하고 집행을 효율적으로 한다는 것을 담당한다. 일괄적으로 말하면 이 행정 계통은 각 계층, 각 전공의 인재가 적당한 직위에서 자기의 우세와 장점을 발휘하게 될 수 있다. 그리고 과거제와 이부의

선발제도가 날로 완성하게 되어서 제도와 인재 간의 상호 작용이 장기적으로 운영할 수 있다.

중국 모택동(毛澤東) 주석은 '정치 노선이 확정 후에 간부가 결정 요소가 된다.'라고 하였다.⁴⁷⁾ 과학적인 간부 선발 기제의 설립은 처음부터 마지막까지 과학적 의사결정과 효율적 행정을 보장하는 핵심이다. 인적 자원이 제일 자원인 지식경제 시대에 지식이 경제 발전의 중요성이 더욱 돋보일수록 인재에 대한 수요도 높아지며 인재 경쟁도 날이 치열해지고 있어서 정부가 인재를 개발, 관리, 이용하는 것에 더 높은 요구를 제시한다. 현재 많은 공무원의 종합 소양이 높지 않고 능력도 근무처 조정 및 인원 배치전환의 환경에 적응할 수 없다는 것이 날로 대부문체제 개혁의 내적 저항력이 된다. 이런 문제를 해결하려면 먼저 공무원 선발 임용 기제를 최적화해야 한다. 그다음에 공무원 단체의 건설과 공무원의 직위 기술 능력 훈련도 강화해야 하고 공무원의 종합 소양도 향상해야 한다. 또한, 필요한 격려 및 제약 기제를 통하여 공무원의 일할 동력과 창조성을 높이고 공무원의 직책을 이행하는 능력도 증진하고 공무원 단체 건설이 대부문체제 개혁과 간에 상호 촉진 관계도 형성될 수 있다.

2. 인원과 기구의 간소화(精兵簡政, 甯缺毋濫)

당 왕조 초기에 '관재득인(官在得人: 관官은 인재를 얻음에 있다), 부재원다'(不在員多: 관원이 많은 데 있는 것이 아니다)란 원칙을 견지하였다. 관원 임용을 아주 신중하고 관원의 품성과 재능에 대한 심사를 아주 중시하였다. 당 태종 시기에 중앙 정부 기구를 대대적으로 삭감하고 필요 없는 인원을 도태시켜서 중앙 관원 수가 이천여 명을 육백 사십여 명으로 삭감되었다. 조정은 높고 노쇠한 관원에게 타당하게 배치하고 명예도 부여하였다. 이렇게 하면 노관원(老官員)들이 직위를 유능한 사람에게 기꺼이 넘겨주고 더 많은 젊고 유망한 인재들이 재능을 펼치고 나라에 섬겨 줄 수 있게 되었다. 인원과 기구를 간소화해서 정부 기관의 효율을 많이 높였다. 동시에 재정 지출도 절약되어서 국민이 부담도 덜게 되었다.

현재 중국 행정 비용이 많이 들어서 정부가 사회 공공사업에 투입을 심하게 제약하고 민생 복지에 영향도 직접 끼쳤다. 인원과 기구를 간소화하는 것이 중국 행

47) 毛澤東.(1991). 「毛澤東選集第二卷」[M]. 人民出版社. 1991: 287

정 체제 개혁에 있어야 한다. 그런데 이전에 기구 개혁 과정에 인원의 배분이 복잡하고 부정적인 영향도 많아서 '간소화-팽창-재차 간소화-더 팽창'이라는 악순환에서 벗어날 수 없었다. 그 원인은 중국 행정 체제 중의 '승진 가능, 강등 불가', '자격이나 연배 등에 따라 순서를 정함', '심사가 형식에 그침' 등 전통 고약한 폐단을 돌파할 수 없다. 대부분체제 개혁은 기구가 지나치게 방대하고 관원 수가 번잡하게 되는 '이유'가 절대 될 수 없기 위해 당 왕조 초기처럼 중앙 상부부터 정부 공무원의 선발, 승진, 임면, 도태와 성과 평가를 먼저 개선하고 강화해야 한다. 그 다음으로 간부 임용제도 개혁을 추진하고 경쟁이 질서적인 간부급들의 소통 경로를 건립해야 한다.

3. 법·제도 정비

당 왕조 현종(玄宗) 시기에 수정한 「당육전(唐六典)」은 당 왕조의 최고 행정 법전이었는 데 당나라 중앙과 지방 국가 기관의 기구, 편성, 직책, 인원, 관계(官階), 대우 등에 대해 명시되고 상세히 규정되어 있다. 이 법전은 당 왕조 정부가 따라서 당 왕조의 '정개대강'(政改大綱)이라고 할 수도 있다. 당나라의 각종 이론과 구상은 대부분 이 책에서 제도화되고 구체화하였다. 이후 송, 명, 청각 왕조가 이 법전을 조직 기구 건설의 원천으로 하였다. 이 책은 중국 행정 입법상 기록에 기념비적인 의미가 있다.

비교하면 최근 몇 년간에 기구 개혁의 중요한 폐단은 행정조직법(行政組織法)의 작용을 무시해서 결국 기구 개혁이 소기의 목적에 달성할 수 없게 된 것이다. 행정조직법은 넓은 의미에서는 국가 또는 공공단체의 조직에 관한 모든 법으로서, 행정기관의 설치·구성·권한을 정한 법과 행정기관을 구성하는 인적 요소로서 공무원과 물적 요소로서 공물·영조물에 관한 법을 포함한다. 그러나 좁은 의미에서는 공무원과 공물·영조물에 관한 법은 제외하고 행정기관의 조직에 관한 행정기구법을 말한다. 행정조직법은 행정기관에 관한 법이라는 점에서 입법기관 또는 사법기관에 관한 법과 다르며, 행정조직에 관한 법이라는 점에서 행정작용에 관한 법과 다르다.⁴⁸⁾ 행정조직법은 대부분체제 개혁의 강대한 추진력일 뿐만 아니라 성과를 공고히 하는 보장이다. 기구의 법제 건설을 하려면 대부분체제 아래의 정부 조직

48) 이종수.(2009). 행정조직법 [行政組織法]. 「행정학사전」. 대영문화사. 2009(1)

합법화 진도를 추진해야 한다. 그리고 대부문체제 개혁의 과정에서 법률의 규범 효용도 특히 중시해야 한다. 되도록 빨리 기구조직법규를 제정하고 공개해야 한다. 부문의 직책 권한을 부문 조직법에 규정하며 행정주채제도, 행정조직형태, 행정조직절차 등 문제 법규화를 하게 되어 한다. 정부 직책, 기구와 편집된 법률화 및 법제화를 이루어질 것이며 제도의 합법성을 보장해 그의 유효성을 유지한다. 그리고 대부문체제 개혁을 과학적 규범을 따라 발전을 보장한다.

제 7절 대부문체제 운영과 시대적 발전

1. 시대와 함께 전진하면서 개혁 혁신

당 왕조 행정 관리 체제는 전조의 제도를 상속하고 참고하는 바탕에서 시대와 함께 전진한다는 원칙을 구현하였는데 실용과 발전도 표현하였다. 당 왕조 행정 관리 체제를 고찰하자면 당나라가 독창한 것이 아니지만 당시 사회 현실의 변화를 진실하게 반응하였다. 예를 들면, 삼성육부제도는 수나라의 제도를 바탕으로 더욱 개선하였다. 당나라 실제 통치의 수요에 더 부합해서 통치 기초를 더한층 확고하게 되었고 국가의 통일과 안정도 유지하고 사회 경제도 전면적으로 발전시켰다.

현재 중국 대부문체제 개혁은 저항력과 문제가 많이 있지만, 개혁하는 자신과 용기가 약해지면 안 된다. 개혁의 저항력을 원동력으로 전변하려면, 사상 관념의 장애를 타파하고 과학적 발전의 관점을 견지하고 정부의 공공성을 중상해야 한다. 그리고 '이인위본(以人爲本), 집정위민(執政爲民)'이라는 신념을 이행하고 끊임없이 시대와 함께 전진하면서 개혁 혁신해서 제도의 혁신 이념을 개혁 실천에 융합되어야 한다.

2. 효율 중시와 적시조절

당 왕조의 행정 관리 체제는 효율을 중시하는 집정 이념을 충분히 구현하였다. 예를 들면, 당나라 '삼성제'의 설계 초심은 중앙 각 부문 간의 권력 균형을 유지하여 왕권의 독존 지위를 보하는 것이었다. 그런데 최고 통치자는 삼성이 상호 제약하고 행정 집행을 지체하는 폐단을 일단 발견하면 '정사당'을 삼성육부 외의 최고

의사결정 기관으로 설치하였다. 동시에 행정의 효율성을 높이기 위해 제도를 규범화하고 개선하였다. 이런 '적시조절'은 정치제도의 설계가 합리적으로 정확하게 될 수 있고 사회 정치 환경의 발전과 변화에 처음부터 마지막까지 적응할 수 있다.

사회학적 제도주의는 '배경-제약' 이성적인 제도 관계자가 보통 '일하면서 배우다'는 적합한 방법을 이용하여 낯선 제도 환경을 대처한다고 우리에게 가르쳐 준다. 이 때문에 새로운 제도의 유효성이 긴 시간을 거쳐야 제도 관계자들의 인정을 받을 수 있게 된다. 현재 중국 대부문체제를 핵심으로 하는 행정 관리 체제 개혁은 복잡하고 방대한 사업 임무라서 객관적 환경 영향과 제약을 필연적으로 받는다. 이로부터 개혁은 경제 체제 개혁의 전체 추진의 절차와 서로 조정해야 하고, 정부에 담당하는 관리 직능에 적응해야 하고 사회주의 민주정치와 정치 문명을 건립하는 목표와 서로 일치해야 한다. 이외에도 사회 각 방면의 제도 관계자의 이익 조정과 관계 조화를 고려해야 한다.

정치 체제 개혁은 반드시 장기적이고 동태적이고 끊임없는 임무와 과정이다. 이 개혁을 할 때 효율을 중시하는 바탕에서 현실 환경에 적응하지 않는 관념, 방법과 운영 방식을 시기가 적절하게 조정해야 한다. 이렇게 해야 대부문체제 개혁을 적극적으로 안정하게 추진할 수 있고 과학 발전과 사회 진보에 체제적 보장을 제공할 수 있으며 중국의 정치를 점점 민주와 문명의 길로 나아가게 할 수가 있다.

VII. 결론

제 1절 연구의 결론 및 성과

1. 결론

본 연구는 우선 신제도주의의 이론 유포, 주요관점, 가치 비전에 대하여 간략하게 요약하였다. 중점적으로 신제도주의의 '제도' 핵심 개념 및 제도변화, 제도 유효성의 이론을 소개하였다. 이어서 삼성육부제도는 현재 중국 대부문체제 개혁의 참고 가치를 합리성으로 분석하여 양자의 등급별 설정, 직능분화 방면의 공통성, 그리고 유사성 및 차이점을 비교 분석하였다. 다음으로 삼성육부제도를 객관적으로 분석하여 발생한 역사의 근원과 역사의 연혁을 간단히 소개하는 바탕에서 주요 조직구조에 대한 이론 해석을 하였다. 고전을 따라 현재와의 가장 적합한 접속점을 찾고자 하였다. 마지막으로 대부문체제 개혁을 행정 문화와 행정 조직학의 시각으로 살펴보면 중국의 대부문체제 개혁의 실천에 존재하는 문제와 주력을 대비하였다. 삼성육부제의 운영 조건, 운영 과정 및 특성에 대한 분석을 통하여 운영 체계를 전면적으로 인식하였다. 삼성육부제도가 권력 균형, 의사결정 절차, 감독 체계, 직원 배치, 이념 혁신 등 방면에서 우리에게 부여한 현실적인 시사점을 분석하였다. 그리고 현대 행정 조직 이론, 전통적 행정 문화 배경과 국정에 부합하는 참고 가치도 제출하였다.

2. 성과

첫째, 신제도주의 차원에서 제도의 변천 이론, 제도의 유효성 이론과 제도적 동형성 이론을 운용하여 전통 제도가 현재 제도에 미친 긍정적인 영향에 대해 분석하고 연구하였다. 이것은 서양의 정치학 이론으로 중국 행정 제도를 연구하고 해석하는 유익한 시도다.

둘째, 행정학의 조직 구조, 운영 체계의 관점에서 삼성육부제도에 대한 소개와 평론을 진행하였는데 이념적으로 정치조직과 제도를 연구하는 틀을 뛰어넘어 이전과 다른 제도 형태의 연구 한계성도 돌파하였다.

셋째는 전통과 현대 제도에 관한 대비 연구다. 기초는 공공 행정학의 현지화 경향에 입각한 것이다. 이것도 현행 대부분체제에 관한 대부분 연구가 서양 제도로 삼는다는 한계를 돌파한 것이다.

제 2절 후속 연구 - 연구의 한계와 방향

본 연구는 학술 연구 능력 및 습득한 자료 한계가 있기 때문에 본 연구에 한계와 보완점이 존재한다. 향후 끊임없이 공부와 연구를 통하여 개선할 필요가 있다. 다음과 같은 한계가 본 연구에 있음을 밝힌다.

첫째, 신제도주의 관련된 개념을 깊이 이해하지 못해서 논술 중 이론 및 실천 문제의 융합이 부족하다.

둘째, 전통적인 행정제도 생성과 존재하는 역사의 주관적, 객관적 조건에 대한 분석이 부족하다. 고금 정치제도의 분석과 비교를 대략 분석한 경향이 있으며 모범적 사례와 새로운 내용이 부족하였다. 이로 인하여 고대 전통적인 제도에서 현대 관리 이념과 융합한 원칙 및 방법을 찾아보기가 힘들었다.

셋째, 연구 과제에 대한 실증분석이 부족하고 거시적 논술이 많은데, 미시적 실천 측면의 의견이 많지 않아 실천적 대안의 제시가 부족하다.

<참고문헌>

1. 정기 간행물

- [1]張創新,崔雪峰.(2009). 當前中國大部門體制改革研究述評. 『公共管理』. 2009(4).
- [2]霍春龍, 郎玫.(2007). 中國政府治理變革的制度根源探析. 『前沿』. 2011(7).
- [3]包國憲, 霍春龍.(2010). 中國政府治理研究的回顧與展望.
『南京社會科學』. 2011(9): 64-65
- [4]張創新, 李沫.(2005). 行政決策權力體制的效率分析. 『行政與法』. 2005(7).
- [5]阮朝奇.大部門體制.(2009).深化政府機構改革的新探索.『雲南行政學院學報』.
2009(6): 54-55.
- [6]李漢卿.(2010).大部門體制改革的政治進路—基于行政與政治關係的視角.『唯實』.
2010(2): 2.
- [7]吳永, 劉飛.(2008). 關於我國大部門體制改革的理論探討. 『理論導刊』.
2008 (5): 17-18.
- [8]範廣垠.(2009).大部門體制的理論基礎與實踐風險.『同濟大學學報(社會科學版)』.
2009(1): 113.
- [9]霍春龍, 李付升.(2011).全球化背景下中國公共行政本土研究:動力、內涵與進路.
『中國行政管理』. 2011(4).
- [10]何俊志.(2002).結構、歷史與行爲壹歷史制度主義的分析範式.『國外社會科學』.
2002(5).
- [11]黃新華.(2005).政治科學中的新制度主義壹當代西方新制度主義政治學述評.『廈門大學學報(哲學社會科學版)』. 2005(3).
- [12]劉燕.(2006). 論新制度主義的研究方法. 『理論探討』. 2006(3).
- [13]司林波.(2009). 大部門體制改革的難點、挑戰與關鍵. 『長白學刊』. 2009(2): 72.
- [14]趙研, 鄭曙村.(2010).當前我國行政三分制改革研究綜述.『江蘇省社會主義學院學報』. 2010(6): 74-75.
- [15]麻寶斌.(2005).中國公共行政改革面臨的十重困境.『吉林大學社會科學學報』.
2005 (1)
- [16]傅兆龍.(1990). 初唐“三省”制度中權力制約機制. 『江蘇社會科學』. 1990(6): 47.

- [17]李琪.(2012).中國古代行政中樞的沿革與中央集權制的關係研究.『史學理論研究』. 2012(4): 48.
- [18]牛磊.(2010).我國古代行政權力分設與制衡的當代政治價值.『西南科技大學學報(哲學社會科學版)』. 2010(1): 27.
- [19]樊建飛, 孟憲改.(2011).唐代三省制與深圳“行政三分”制比較研究.『中南財經政法大學研究生學報』. 2011(1): 144.
- [20]張忠, 趙聞生.(2012).關於大部門體制下權力運行機制的幾點思考.『中國機構改革與管理』. 2012 (2): 28.
- [21]袁剛.(1994). 隋唐三省體制析論. 『北京大學學報(哲學社會科學版)』. 1994(1).
- [22]王韻.(2011). 近30年來三省制研究綜述. 『中華文化論壇』. 2011(5).
- [23]陸超楠, 朱作鑫.(2005).略論唐代行政管理體制.『上海城市管理職業技術學院學報』. 2005(4).
- [24]衣福生.(1992). 唐太宗用人之道與唐初政治結構. 『學習與探索』. 1992(4).
- [25]萬小梅.(2008). “貞觀之治”的決策機制探微. 『黨政幹部論壇』. 2008(11).
- [26]薛貽康.(1990). 唐朝宰相制度簡論. 『齊魯學刊』. 1990(1).
- [27]潘貴清.(2000). 唐代行政監察制度及其借鑒. 『中共樂山市委黨校學報』. 2000(4).
- [28]劉太祥.(2003).唐代中央行政決策機制研究.『南都學壇(人文社會科學學報)』. 2003(4).
- [29]王超.(1981). 三省制度考略. 『學術月刊』. 1981(2).
- [30]高新才, 郭愛君.(2004). 論唐代三省制的形成與消解. 『政治學研究』. 2004(2).
- [31]蔣建新, 周寶硯.(2006).唐王朝中央行政體制的構成及其效能分析.『江蘇行政學院學報』. 2006(2).
- [32]王曉梅.(2004).治吏重法度—學習唐、宋、明、清行政制度史有感.『唯實』. 2004(1).

2. 회의 기록

- [1]韓藝.(2008). 政府大部門體制實現條件解析與構建—基于制度之視角. 『“建設服務型政府的理論與實踐”研討會暨中國行政管理學會2008年年會論文集』.昆明: 2008.

[2]何俊志.(2003).論曆史制度主義的制度生成理論.『中國制度經濟學年會論文集』.昆明: 2003.

3. 학위 논문

- [1]徐桂珍.(2003).『我國公共行政學本土化的路徑選擇』[D]. 中南大學.
- [2]南哈.(2006).『我國大部門體制下的行政運行機制研究』[D]. 河南大學.
- [3]馬斌.(2012).『民主政治視野下的中國政府改革研究』[D]. 蘭州大學.
- [4]王永明.(2007).『當前我國深化行政管理體制改革的哲學分析』[D]. 四川師範大學.
- [5]滕世華.(2003).『公共治理視角下的中國政府改革』[D]. 中共中央黨校.
- [6]霍春龍.(2008).『新制度主義政治學視域下制度有效性研究』[D]. 吉林大學.
- [7]龍三元.(2011).『我國大部門體制權力監督的難點及其消解對策研究』[D]. 湖南大學.
- [8]馬琳.(2009).『大部門體制改革法制化思考』[D]. 河北大學.

4. 단행본

- [1]錢穆.(2012).『中國曆代政治得失(新校本)』. 九州出版社.
- [2]王亞南.(2010).『中國官僚政治研究』. 商務印書館.
- [3]楊陽.(2001).『中國政治制度史綱要』. 中國政法大學出版社.
- [4]任士英.(2011).『隋唐帝國政治體制』. 三秦出版社.
- [5]柳正權.(2012).『中國古代行政程序研究』. 人民出版社.
- [6]趙沛.(2008).『中國古代行政制度』. 南開大學出版社.
- [7]張創新.(2009).『中國政治制度史(第三版)』. 清華大學出版社.
- [8]白鋼.(2007).『中國政治制度史』. 社會科學文獻出版社.
- [9]戴顯群.(2008).『唐五代社會政治史研究』. 黑龍江人民出版社.
- [10]趙劍敏.(2012).『中華傳統制度文化六講:組織、團體與個體的制衡』.上海人民出版社.
- [11]孫季萍, 馮勇.(2010).『中國傳統官僚政治中的權力制約機制』.北京大學出版社.

- [12]石亞軍.(2008).『政府改革多視點探微』. 中國政法大學出版社.
- [13]陳振明.(2003).『政治的經濟學分析壹新政治經濟學導論』.中國人民大學出版社.
- [14]楊興坤.(2012).『大部門體制：雛形、發展與完善』. 中國傳媒大學出版社.
- [15]周黎安.(2008).『轉型中的地方政府：官員激勵與治理』. 上海人民出版社.

<부록>

<표2> 중국조대연표 中國朝代年表

朝代 조대	延续年份 연속 기간	都城 도성	开国皇帝 개국황제
夏朝하나라	기원전2070년-기원전1600년	阳城양성	禹 하우
商朝상나라	기원전1600년-기원전1046년	殷은	汤 탕
西周서주	기원전1046년-기원전771년	镐京 (今西安西南) 서안 서남쪽	周文王姬发 서주 문왕
东周 동주	春秋 춘추	기원전770년- 기원전 475년	洛邑 (今洛阳) 낙양
	战国 전국	기원전 475년-기원전 221년	洛阳 낙양
秦朝진나라	기원전 221년- 기원전206년	咸阳 (今西安附近) 함양(서안 근처)	始皇帝嬴政 진시황 영정
西汉 서한	기원전206년-기원전후25년	长安 (今西安) 장안(서안)	汉高祖刘邦 한고조 유방
新신조	9년—25년	长安장안	王莽 왕망
东汉동한	25년—220년	洛阳 낙양	汉光武帝刘秀 한광무제 유수
三国 삼국	魏 위나라	220년—265년	洛阳 낙양
	蜀 (汉) 촉(한)	221년—263년	成都 성도
	吴 오나라	222년—280년	建业건업
西晋서진	265년—317년	洛阳 낙양	晋武帝司马炎 진무제 사마염
东晋동진	317년—420년	建康 건강	晋元帝司马睿 진원제 사마예
南朝 남조	宋송나라	420년—479년	建康 건강
	齐제나라	479년—502년	建康 건강
	梁양나라	502년—557년	建康 건강
	陈진나라	557년—589년	建康 건강
北朝 북조	北魏북위	386년—534년	洛阳 낙양
	东魏동위	534년—550년	邺
	北齐북제	550년—577년	邺
	西魏서위	535년—556년	长安 장안
	北周북주	557년—581년	长安 장안

隋朝수나라	581년—618년	洛阳 낙양	隋文帝杨坚 수문제 양건
唐朝당나라	618년—907년	长安 장안	唐高祖李渊 당고조 이원
五代十국 오대십국	后梁후양	907년—923년	大梁 (开封) 대량(개봉)
	后唐후당	923년—936년	洛阳 낙양
	后晋후진	936년—947년	汴梁 (开封) 변양(개봉)
	后汉후한	947년—950년	汴梁 (开封) 변양(개봉)
	后周후주	951년—960년	汴梁 (开封) 변양(개봉)
宋朝송나라	960년—1127년	东京 (开封) 동경(개봉)	宋太祖赵匡胤 송태조
南宋남송	1127년—1279년	临安 (今杭州) 임안(항저우시)	宋高宗赵构 송고종
辽요나라 (거란)	907년—1125년	上京 상경	辽太祖耶律阿保机 요태조
金금나라	1115년—1234년	中都 (北京) 중도(북경)	金太祖阿骨打 금태조
元朝원나라	1206년—1368년	大都 (北京) 대도(북경)	元世祖忽必烈 원세조
明朝명나라	1368년—1644년	北京 북경	明太祖朱元璋 명태조 주원장
清朝청나라	1616년—1911년	京师 (北京) 북경	皇太极 황태절