

인하사회과학논총

Inha Journal of Social Sciences

Vol. 31 2016



인하대학교 사회과학연구소

인하 사회과학논총

Inha Journal of Social Sciences

Vol. 31, 2016

<목 차>

인천 가치 재창조 연구	김천권	5
시민사회와 행정	정일섭	19
A Discours on Problematique of Decentralization and Critical Civil Societies in South Korea	서규환	47
이민자의 사회신뢰에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 : 국내 체류 결혼이민자와 외국국적동포를 중심으로	정영태	63
중국대학의 관료주의 문화	정하영	91
보육교사의 직무만족이 이직의도에 미치는 영향 : 국·공립과 민간보육시설 비교를 중심으로	장부년	119
해방의 잠재력으로서의 "기억의 정치학" : 벤야민의 "기억" 개념을 중심으로	박상희	143
한국 선거에서 불평등 민주주의 : 제18대 대선 소득별 투표 행태 분석	서희원	159
영화가 지역에 미치는 영향에 대한 연구	윤주엽	185
부록 논문작성 및 집필요강		205

중국대학의 관료주의 문화

정하영*

본고는 사회인류학적 측면에서 중국대학의 관료주의 문화를 제도적 측면과 문화적인 측면을 나눠서 분석하였다. 대학영도 간, 특히 당서기와 교장의 권한과 상호관계가 불명확하다. 이는 당위영도하의 교장책임제라는 제도적인 문제가 존재하고, 또한 중국의 전통문화에서 비롯되기 때문이다. 이로 인해 권한중복 및 충돌, 월권 및 책임전가 등이

발생하고, 인정과 체면 및 '관시'가 작동하고 있다. 이런 권한관계의 불명확과 중국문화의 영향은 당정기관도 마찬가지이다. 당정권력이 비대화 되는 반면에, 학술위원회는 행정권력의 통제에서 벗어나지 못하고 있다. 교사들은 물질적 이익과 체면 및 관료주의 문화로 인하여 썬지엔티이아오가 되려고 한다.

주제어 : 당위영도, 권한, 체면, 썬지엔티이아오

I. 서론

중국의 <국가 중장기 교육개혁과 발전계획에 관한 요강(2010-2020)>의 제13장 제38조에, "학교의 특성에 맞는 관리제도와 일련의 정책을 탐색·건설하고, 실제 존재하는 행정 급별(級別)과 행정화(行政化)관리모델을 점차 없앤다." 여기서 행정화라는 개념은 관료주의를 의미하는데,¹⁾ 현재 대학의 가장 중요한 문제로 관료주의를 들고 이를 개혁 대상으로 삼은 것이다. 이 요강의 주요 취지는 현재 중국대학의 관료주의,

* 中國中山大學南方學院 동아시아연구소 소장 겸 교수 (2021hyc@naver.com)

1) 중국학자들은 행정화에 대한 개념을 명확하게 정의하지 않고, 대학 내 외부, 즉 관료제에서 일어나는 각종 현상과 특징들을 논의하고 있다. 즉, 대체로 정부가 대학을 행정기관처럼 여기고, 각종의 자원과 수단을 통해 대학에 대해 엄격한 간섭과 통제가 이루어지고, 이와 동시에 대학내부도 행정기관처럼 행정 급별이 형성되고, 대학의 행정권력이 비대화 되면서 교사들의 학술권력이 약화되고, 또한 이러한 체제에서 관료화 혹은 관료우월주의가 형성되고, 이로써 각종 관료주의의 폐단이 발생한다고 논의하고 있다. 또한 어떤 학자들은 행정화라는 개념 대신에 관본위(官本位)문화라는 말을 사용하고 있다. 이는 관을 중심에 두는 사고라는 것을 의미한다. 특징은 관존민비사상이고, 관료의 의지와 이익이 중시되고, 엄격한 상하관계가 형성되고, 사회지위와 인생가치를 관직의 고저(혹은 계급)에 두는 것이고, 관에 대해 존경하는 것을 말한다. 또한 어떤 학자는 관료주의라는 개념을 사용하기도 한다. 본고는 중국 대학 조직 혹은 관료제에서 관에 중심을 두는 사고방식과 행동양식, 여기에 나타나는 각종 병폐를 분석한다는 점에서, (베버의 이념형인 관료제가 아닌)관료주의라는 개념을 사용한다.

즉 정부의 학교에 대한 과도한 간여, 대학 내부의 행정 권력의 비대화 및 관료주의 문화와 이에 따른 학술권력의 위축, 법규가 아닌 인치(人治) 및 의사결정 과정 및 절차의 문제점 등을 개혁하자는 것이다. 이 요강의 발표전후로 중국대학의 관료주의에 대한 담론과 연구가 이루어졌다. 이 시기는 주로 이론적인 면 보다는 대학에 존재하는 관료주의와 개혁방안을 제시하는 실천성을 강조한 것이 대부분이다. 최근에는 중국대학의 관료주의를 전반적으로 다루기보다는 중국대학 내에 존재하는 문제점을 세부적으로 다루고 있다. 예를 들면, 쯔꾸오화(周國華)의 중국대학교사의 조직 동일시에 대한 연구(2012)²⁾, 리소우하오(李碩豪)의 조직정치학 측면에서의 G대학 영도(領導, 명사일 경우 리더 혹은 책임자 혹은 상사의 의미이고 동사로 쓰일 경우 지도 내지는 리더한다는 의미) 권력에 대한 사례(2011), 현재 중국대학의 관료주의에 영향을 미친 체제 및 역사적 과정에 대한 연구(嚴蔚剛 2015; 田虎 2012; 齊舒 2012), 천진성(陳金聖)의 신제도주의 이론에 입각한 학술권력 제도화 구축에 관한 연구(2014)³⁾, 꾸오웨이루(郭爲祿)의 경로의존이론에 근거한 대학내부 정책결정 제도에 관한 연구(2012)⁴⁾ 등이 있다. 앤웨이강(嚴蔚剛)과 티엔후(田虎) 등의 당위(黨委, 당상무위원회의 약자, 일반적으로 당의 각급, 특히 지방과 기층 위원회를 말하는 것으로서 대학은 기층위원회에 속함, 이하 당위)영도하의 교장책임제 및 당위와 행정 간의 의사결정에 대한 연구는 중국대학 제도 및 체제의 역사적 과정을 비교적 체계적으로 분석하였다. 그러나 원래 제도는 단순히 법규나 규칙뿐만 아니라 전통과 문화가 내재되어 있다는 점에서 보면, 위와 같은 연구는 문화적 측면을 소홀한 나머지 제도 혹은 체제의 역사적 과정을 단순히 서술한 감이 있다. 천진성과 꾸오웨이루는

-
- 2) 쯔꾸오화는 중국대학교사의 조직 동일시에 대한 연구에서, 서구대학교사의 동일시는 개인주의, 이성적, 독립적인 것에 비해 중국대학에서는 가족주의, 정감적, 관계지향이라고 분석해냈다. 그리고 대학 구성원은 자신의 속한 대학을 가정으로 동일시하고 있다고 서술하고 있다.
 - 3) 천진성은 신제도주의 이론에 근거하여, 서구대학의 학술권력과 교수가 학교를 주도적으로 관리(教授治校)하는 제도화구축과정을 분석하고, 또한 중화민국시기의 중국대학의 학술권력의 제도화구축과정을 분석하였다. 현재 중국대학의 학술권력은 당정권력에 예속되고, (비록 형식적으로 학술권력기구가 설치되었어도)교사들이 학술사무에 참여하는 제도와 실제적 운용은 많은 제약을 받는다. 이러한 상황 하에서 교사들의 적극성과 교육 및 연구결과에 부정적인 영향을 끼치고 있다. 그래서 그는 대학의 관료주의를 극복하고 학술권력의 제도화 구축을 위해서 규칙, 규범, 문화-인지 측면에서 대안을 제시하고 있다. 이는 신제도주의적 이론적 기초위에 대학제도의 공통된 고유의 속성(예를 들면 대학자치, 학술자유 및 교수의 주도적 학교운영 등)과 중국대학의 특수성(전통적으로 정부주도로 설립 및 운영)을 분석하고, 이를 바탕으로 현 중국대학제도의 문제점과 학술권력의 제도화 구축에 대안을 제시하였다.
 - 4) 꾸오웨이루 등은 대학내부의 정책결정체통, 즉, 정책결정주체, 행정정책결정기구, 학술정책결정기구, 정책결정집행기구, 정책결정자문기구, 정책결정중심위치, 정책결정감독기구를 분석하였다. 행정정책결정기구에서 미국대학의 이사회를 분석하고 중국대학의 당위영도하의 교장책임제를 분석하고, 또한 학술정책결정기구에서 미국대학의 학술평의회를 분석하고 중국대학의 문제점을 분석하였다. 특히 중국과 미국의 각 대학의 장점을 자세하게 분석하고, 현재 중국대학정책결정시스템의 개혁시도 및 방향을 제시하였다.

이론적 바탕위에 중국대학과 서구의 대학을 비교분석하여 중국대학의 문제점을 분석하고 대안을 제시하고 있다. 위의 연구는 어느 정도 보편성을 지니고 있지만, 형식적 제도 내지 규칙적인 면을 중시하여 제도와 중국문화의 특수성을 분석해내지 못했다는 한계도 지니고 있다. 쯔꾸오화는 대학교사의 조직 동일시에 관련된 생생한 사회 조사를 행하였고, 리소우하오는 G대학 영도사례 및 당위의 회의 자료를 사용하여 제도와 문화의 측면에서 중국대학 관료주의를 분석하였다. 비록 필자가 중국대학에서 교급 학술위원회 위원이고 약간의 행정직무와 교수 직위를 담당해서 중국대학의 실생활을 조금 이해할 수 있지만, 외국인(중국인 교사도 마찬가지임)이 당위의 중요한 회의 자료를 획득하기 어렵고 교사의 의식에 관련된 생생한 사회 조사를 행하기 어렵다는 점이 있다. 따라서 G대학 당위의 회의 자료와 대학교사의 의식에 대한 생생한 사회 조사는 본고에 많은 시사점을 주고 있다.⁵⁾ 그러나 이 연구는 현재 대학의 사례와 조사에 치중한 나머지, 전통과 현대를 상호 비교하면서 분석하지 않았다는 한계도 지니고 있다. 따라서 본고는 사회인류학의 관점에서 제도와 문화를 둘러싼 대학 내부의 관료주의문화 분석에 초점을 둔다. 사회인류학에서는 주로 '사회구조(혹은 사회관계 및 제도)'를 파악한다. 여기서 말하는 '사회구조'는 그 사회 내에 존재하는 대인관계와 사고구조의 저변에 내재하는 기본원리이며, 이것에 의하여 표면으로 나타난 것이 '문화적 현상'이다. 또한 사회구조는 '통시성'을 지니고 있다.⁶⁾ 필자는 동아시아사회의 근기(根基)는 가족주의라고 하고 중한일 가족구조와 문화를 비교분석하였다.⁷⁾ 중국의 가족 및 종족의 사회구조는 집권과 평균, 실력(능력)주의, 통합과 분화이다. 이를 바탕으로 중국대학(국공립대학)의 관료주의문화를 분석한다.

대학을 둘러싼 외부환경은 무시할 수 없지만, 본고는 논의의 초점을 주로 대학 내부의 관료주의문화에 두려고 한다. 물론 II장에서 중국대학의 관료주의를 낳은 전통문화와 대학내외의 환경에 대해 기존의 연구를 검토 및 정리하고, 또한 현재 대학의 체제 및 제도를 결정짓는 것 중에서 가장 중요한 법규인 <중국 공산당 보통고등학교 기층조직 공작 조례-이하 조례>와 <중화인민공화국 고등교육법-이하 고등교육법>를 분석할 것이다. 그리고 한국의 독자를 위해서 중국대학 내의 체제 및 제도를 간략하

5) 시진핑 총서기의 반부패책결과 정부의 대학개혁을 위한 각종 정책과 제도를 실시하여 대학 사회도 약간 변화가 있다(특히 재정적인 측면). 위의 자료가 2011년, 2012년의 자료이어서 2016년 현재 대학사회 혹은 문화현상과 약간의 차이가 존재한다. 그러나 사회인류학의 사회구조의 측면에서 보면, 위의 자료와 현재 대학에 내재하는 기본원리는 비슷하기 때문에, 위의 자료는 현재 대학을 분석하는데 참고할 가치를 지니고 있다.

6) 예를 들면, 사회현상이 인간의 인체에 해당한다면 '사회구조'란 골격에 해당된다. 사회현상은 시간에 따라 변하지만 뼈는 쉽사리 변하는 것이 아니다. 이광규.1998. 『한국가족의 사회인류학』, 집문당, p.14. 이런 점에서 본고는 현대와 전통, 특히 청대와의 비교분석을 시도한다.

7) 정하영(2006)을 참고하라.

게 서술할 것이다. III장에서는 조직정치 측면에서 영도 및 행정권력, 학술권력, 교사 권력에 관련된 제도에서 비롯된 관료주의문화를 분석한다. IV장에서는 위에서 나타난 문화적 현상, 특히 위에서 서술한 중국가족 구조와 문화의 원리의 관점에서 중국 문화의 키워드인 인정·체면·'판시(關係, 이하 판시)'를 중심으로 분석한다. 위에서 열거한 중국문화의 키워드는 우리의 문화와도 많은 공통점이 있다. 그동안 필자의 연구와 중국에서의 실제 생활에서 느끼는 것은, 중국과 한국문화(대학도 포함)는 아주 많은 공통점이 존재한다는 것이다. 그러나 두 나라 간의 가족구조와 문화의 차이로 인해 약간 다른 점도 있다. 그래서 본고는 그 약간 다른 점을 분석해내기 위하여 종종 한국과 비교를 한다.⁸⁾

본고는 중국대학이라는 하나의 사회조직을 연구대상으로 하였지만, 아래에서 분석하는 것처럼 중국대학은 당정기관과 같은 문화를 지니고 있기 때문에 중국의 당 내지는 행정기관의 관료주의문화를 분석하는데 유용할 것이다. 이 유용성의 또 다른 이유로는, 사회인류학의 관점 및 그 주요 방법인 비교를 하면, 중국대학과 당정기관의 '사회구조'는 공통성 내지는 보편성을 지니고 있다.⁹⁾

위와는 다른 측면에서, 비록 한국이 중국에 비해 사회경제의 발전에 따른 선진적인 대학의 제도와 문화는 존재하지만, 한국대학도 정부의 대학에 대한 과도한 간여 및 관주도의 대학개혁, 그리고 제도 속에 녹여든 관료주의 문화 등이 존재하고 있다. 따라서 본고는 한국대학의 관료주의, 특히 대학내부의 관료주의 문화를 이해하는데 어느 정도 참고가 될 것이다.

8) 본격적인 비교연구는 정하영(2011)을 참고하라.

9) 비록 본고는 한국과 중국의 대학을 본격적으로 비교를 행하지 않았지만, 필자의 기존연구, 사회인류학적 관점에서 보면 (약간의 형태와 내용은 다르더라도) 중국의 당정기관과 기타 사회조직의 '사회구조'는 공통성을 지니고 있다. 특히 이런 사회조직은 전술한 것처럼 전통 가족구조와 문화에 뿌리를 두고 있다. 그래서 중국에서는 가국동구(家國同構)라는 말이 있는데, 이는 가족과 국가(기타 사회조직)는 동일한 구조와 문화를 갖는다는 의미이다. 더구나 사회인류학의 주요 연구방법에 따라 한국(및 일본)과 중국의 조직을 비교분석하면, 중국조직문화의 공통성 내지는 보편성이 더 잘 나타난다.

II. 중국대학의 체제 변화 및 대학 조직체제에 대한 개괄

1. 중국대학의 역사적 전통과 대학외부환경에 의한 체제 변화

중국대학의 관료주의는 전통 문화와 현대 대학 내외의 환경에서 비롯된다. 그 전통문화는 관료주의 문화로서 뿌리 깊은 관 우월주의 및 관존민비사상, 학이우척사(學而優則仕, 학문을 닦고 학문을 닦다가도 여유가 있으면 벼슬을 한다)라는 교육이념이 광범위하게 존재하고 있다. 즉 과거의 과거제(科擧制)와 같이 사회엘리트들은 관료(대학에서는 당정직무를 담당)로 진출한다. 전통적인 학교나 근대 중국대학은 주로 정부에 의해서 설립되고, 또한 관료관리체제의 방식으로 운영되었다. 따라서 이런 체제하에서 대학은 독립적인 학술자치체제를 형성하지 못하고 교육행정부문의 부속단위로 전락되었다(于忠海 2012, 6; 馮鐵蕾 2011, 66).

신 중국 성립 초기 고도 집권화한 계획경제체제를 실행하였다. 따라서 교육도 국가가 영도를 하고 국무원과 각부위원회가 집권화한 관리를 실시하였다. 이런 체제하에서 대학내부 관리체제는 1950년에 대학의 최고책임자를 교장(한국의 총장, 이하 교장)으로 하는 교장책임제와 대학정책을 심의 결정하는 교무위원회제를 실시하였다. 1958년 당위영도(黨委領導)하의 교무위원회 책임제가 실시되어, 당위가 학교의 모든 사무를 관장하게 되어 교장의 권한과 책임은 약화되었다. 그러다가 잠시 당위영도하의 교장을 중심으로 하는 교무위원회 책임제를 실시하기도 하였다. 그리고 문화대혁명 시기는 교장의 권한은 물론이고 당위 영도체제도 무력화 되었다. 문화대혁명 후 당위영도하의 교장분업 책임제가 실시되어 영도체제하의 교장의 권한과 책임이 강조되었다. 즉 당위가 학교 정책을 결정한 후, 결정사항을 대학의 최고책임자인 교장에게 넘겨 집행하게 하였다. 또한 원래의 교무위원회는 폐지되고 학술위원회를 실시하였다. 학술위원회는 교장의 영도 하에 학교발전계획·교육·연구 등의 중요문제에 대해 건의를 하고 연구 성과를 평가하고, 석박사생의 논문을 심사하고, 교수 및 부교수의 업적을 심사하고, 교내학술토론을 주관하고, 국제학술회의를 조직하였다. 이로써 학자들이 어느 정도 학술사무에 참가하게 되었지만, 체제적으로 하나의 자문기구에 불과하였다. 또한 당위영도하의 교장분업 책임제는 분업의 형식이기 때문에 실제적으로 대학운영에서 효율이 떨어지고 정책결정 시기의 지체 등의 문제가 존재하였다. 그리하여 1985년에 교장책임제를 실시하고, 학교사무의 심의기구로 교무위원회가 설치되고, 또한 민주적 관리와 감독을 위하여 교직원대표대회제도를 설치하였다. 이런

체제하에서 당위의 정책결정이 약화되고 교장을 중심으로 하는 행정 권력이 강화되게 되었고, 교수들도 학술위원회와 교직원대표대회제도를 통해 어느 정도 학술사무에 참여하게 되었다. 이와 동시에 1992년 사회주의 시장경제체제를 목표로 하는 경제체제 개혁이 이루어짐에 따라 대학도 시장경제체제와 상업문화라는 외부환경의 영향을 받았다. 즉 전통적인 정부주도의 모델에서 사회와 시장의 운영으로 전환되고, 또한 이런 운영모델은 대학내부의 권력구조와 관리방식에 변화를 가져왔다. 구체적으로 대학 교육관리권한을 중앙정부에서 지방정부로 이전되고, 이와 동시에 대학에 입학, 전공조정, 기구설치, 간부인사, 경비사용, 직위평정, 급료분배 및 국제교류에 관한 권한을 이양하였다. 이러한 개혁은 형식적으로 대학운영의 자주권을 부여한 것처럼 보이지만 실질적으로는 개혁이 지체되어 여전히 정부가 대학에 대한 간섭과 통제를 실시하였다. 또한 역설적이게도 대학의 자주권은, 대학 내부의 당정권력이 자유재량권을 획득하여 많은 자원(및 이익분배)을 장악하게 되었고, 더 나아가 학술자원을 획득함에 따라 행정의 학술화 및 관료주의를 강화하게 하는 결과를 가져왔다(陳金聖 2014; 田虎 2012; 齊舒 2012).

1989년부터 조례 혹은 통지 혹은 행정명령을 통하여 당위영도하의 교장책임제를 실시하였지만, 1998년에 이르러서 국가의 입법형식으로 당위영도하의 교장책임제를 명확히 하였다. 이와 동시에 1998년에 <고등교육법>을 제정하여 당위영도하의 교장책임제를 실행하여 당위의 영도지위와 교장의 여섯 가지 중요한 직권을 강조하였고, 이와 동시에 학술위원회는 학술사무에 관한 심의권을 갖고 교직원대표대회는 민주적인 관리권과 감독권을 부여하였다. 이어 1999년 <보통고등학교 당 건설 공작 기본표준>과 2010년 수정본인 <조례>를 통하여 당위영도하의 교장책임제를 더욱더 강화시키었다. <조례>의 제3조에, “고등학교(이하 대학)은 당위영도하의 교장책임제를 실시한다.”라고 규정하고 있다. 당위영도에서 당위의 구체적인 권한은, 첫째, 당 및 사상교육에 관한 것(당 노선의 선전과 집행·당 건설·당 사상 학습·통일전선)이다(제10조). 둘째, 영도에 관한 것이다. 우선 교장 및 행정부문에 관한 영도(제3조)는, “대학의 당위는 학교업무를 통일적으로 영도하고, <고등교육법>에 따라 교장이 적극적으로 독립적으로 업무를 행하게끔 하고, 또한 교육·연구·행정관리 등의 각종업무를 완성하게끔 지지해준다.” 그리고 당 부문 및 기타부문에 관한 영도(제22조 7항)는, “학교의 공회(工會, 한국의 노동조합), 공청단(共靑團, 공산주의 청년단의 약자), 학생회 등의 군중조직 및 교직원대표대회를 영도한다.” 셋째, 가장 중요한 정책결정권이다(제10조). 2항에, “학교의 기본 관리제도를 심의 확정하고, 학교개혁발전 및 교육·연구·행정관리에서 중대사항을 토론 결정한다.” 넷째, 인사권에 관한 것이다(제10조). 3항에, “학교내부조직기구의 설치 및 책임자 인선을 토론결정하고, 간부관리권한에 따라 간부의 선발·교육·양성·고과 및 감독에 대해 책임을 진다.”

당위영도하의 교장책임제에서 ‘책임’이라는 것은 교장은 당위에서 내린 정책결정을 집행할 권한과 책임을 갖는다는 의미이고, <고등교육법> 제41조에, 교장은 학교의 교육·연구와 기타 행정관리업무에 관해 전면적으로 책임을 진다.” 제41조에 교장은 다음과 같은 여섯 가지 권한을 규정하고 있다. 첫째, 발전계획을 입안하고 구체적인 제도와 연도업무계획을 제정 실시한다. 둘째, 교육·연구와 도덕(思想品德)교육을 조직한다. 셋째, 내부조직기구의 설치방안을 입안하고, 부교장 임면을 추천하고, 내부조직기구의 책임자를 임면한다. 넷째, 교사 및 교직원을 임면하고, 학생의 학적관리 및 상벌을 행한다. 다섯째, 연도경비예산방안을 입안하고 집행, 학교재산을 관리 보호, 학교의 합법적인 권익을 옹호한다. 여섯째, 장정에 규정된 기타 직권을 갖는다. 그리고 제41조에 교장은 “교장판공회(校長辦公會) 혹은 교무위원회를 주관하고 위의 조항과 관련된 사항을 처리한다.”라고 규정하고 있다. 이 조항에 근거해서 대학은 교무위원회와 교장판공회의를 두고 있다. 교무위원회는 교장의 정책결정을 협조하는 상설회의이고, 교장판공회의는 교장의 일상적이고 중요한 행정사무의 처리를 협조하는 상설회의이다.

2. 대학조직 체제

위와 같은 내용을 이해하기 위해서는 대학조직 체제를 이해하여야만 한다. 대학은 ‘사업단위(事業單位)’에 속하나 실제적으로 ‘기관단위(機關單位, 즉 당정기관을 말함)’의 체제와 수단으로 대학을 관리하고 엄격한 행정 급별을 설치한다.¹⁰⁾ 학교 및 각급 간부들의 대우는 학교의 행정 급별과 긴밀히 연계되어 있다. 중국의 행정 급별과 직무는 다음의 표와 같다.

<표 1> 중국의 행정 급별과 직무 및 주요 직책

영도 직무	비영도 직무	급별	주요 직책
국가급 정직(正職)		1급	국가주석, 국무원총리, 전인대상무위원장, 정협주석, 정치국상무위원 등
국가급 부직(副職)		2-4급	국가부주석, 부총리, 국무원원, 전인대상무부위원장, 정협부주석, 최고인민법원장, 최고인민검찰원검찰장 등
성·부(省部)급 정직		4-5급	성서기, 성장, 부장(장관), 직할시장, 특별행정구행정장관, 국가급 국영기업 총경리 등

10) 단위(單位)는 계획경제시대에 관리와 통제를 하기 위하여 모든 사회조직을 기관단위(당정기구), 사업단위(학교, 공익기관 등), 기업단위(국유기업)로 분류하였다.

성·부급 부직		6-10급	성부서기, 부성장, 부부장(차관), 국무원 산하기관 국장, 국가급 국영기업 부총경리 등
청·국(廳局)급 정직	순시원	8-13급	일반시 서기, 시장, 성 산하기관 국장, 중앙부처 사장(司長) 등
청·국급 부직	부순시원	10-15급	일반시 부서기, 시장, 성 산하기관 부국장, 중앙부처 부사장(副司長), 부성급도시의 구청장 등
현·처(縣處)급 정직	(조사) 연구원	12-18급	현급시 서기, 현장, 일반시 국장 등
현·처급 부직	부(副)(조사) 연구원	14-20급	현급시 부서기, 부현장, 일반시 부국장, 성 산하 청(廳)의 부처장 등
향·과(鄉科)급 정직	주임과원	16-22급	향·진(鎭, 읍)서기, 향장·진장, 현 산하 국장 등
향·과급 부직	부주임과원	17-24급	향·진(鎭, 읍)부서기, 부향장·진장 등
	과원	18-26급	
	관사원	19-27급	

자료: <中華人民共和國公務員法(2005)>을 수정보완

주: * 중국에서는 당 계통 인원도 공무원으로 분류 * 주요 직책에서 군인을 포함하지 않았고, 또한 지면의 관계로 주요 직책만 표기

중공중앙과 교육부 직속 대학(2014년 기준 31개 대학이 있음)은 부부(副部)급, 교육부와 성에 속하는 4년제 대학 등은 청(廳)급(국급도 있음)이고, 2년제 대학은 부청(副廳)급 혹은 국(局)급에 속한다. <당정영도간부선발임용공작 조례> 제4조에, “현급(縣級) 이상의 당위, 정부직속 사업단위와 공회, 공청단, 부녀연합회 등의 인민단체 영도성원의 선발임용은 본 조례를 참고하여 집행한다. 처(處)급 이상의 비(非)영도직무의 선발임용은 본 조례를 참조하여 집행한다.” 이 조례에 따라, 부부급의 대학의 경우, 당위서기와 교장(부부급)은 당 중앙에서 결정하고 당 중앙과 국무원이 임면하고, 상무부서기와 상무부교장(正廳級)은 교육부 당조(黨組, 당정 및 기타 기관 내에 설치한 것으로 당위와 같은 역할을 함)와 소재 성(省) 당위가 의논 결정하여 교육부 당조와 교육부가 임면하고, 부서기·부교장·기율검사위원회 서기·기타 당위위원(副廳級)은 교육부 당조와 소재 성(省) 당위가 의논하여 결정하여 교육부당조와 교육부가 임면하고, 당정기관의 부문의 부(처)장과 서기 및 원장(正處級, 한국의 단과대학의 학장, 이하 원장)은 학교당위가 결정하여 당위와 행정이 임면하고, 당정기관의 부문의 부처장과 부서기 및 부원장(副處級)은 학교당위가 결정하여 당위와 행정이 임면한다. 청급 학교는 부부급의 학교보다 한 계급씩 내려간다(예를 들면, 당서기와 교장은 청급 간부로 교육부 당조와 소재 성 당위에서 의논 결정). 그 선발 임용절차는 민주추천, 고찰(개별인터뷰, 의견청취, 민주측정, 현장 및 자료조사, 후보자 면접), 토론결정, 공시로 이루어진다.

대학당위, 북경대학의 예를 들면, 당위위원은 11명으로 서기 1명, 상무부서기 1명·

부서기 2명·기율검사위원회 서기 1명(상무부서기가 겸직)·교장과 부교장등을 포함한 11명으로 구성되고, 형식적으로는 각 분업에 따른 집단영도체제를 취한다. <조례> 제3조에서, “대학은 당위영도하의 교장책임제를 실시한다... 당위는 민주집중제(民主集中制, 민주주의적 중앙집권제의 의미, 즉 어떤 문제에 대해 구성원 개인 간에 활발한 토론을 바탕으로 결정하고, 소수는 다수, 지방정부 혹은 하부기관은 중앙정부 혹은 상급기관의 결정에 따른다는 의미), 집체(集體)영도와 개인분업책임이 결합된 제도를 실시한다.¹¹⁾ 중요한 문제는 집체영도, 민주집중, 개별토론, 회의결정의 원칙에 따라 집체토론으로 결정한다. 위원들은 집체결정과 분업에 근거하여 자기의 직책을 착실하게 이행한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 대학내부의 당계통의 기관은 본부에 당위판공실, 조직부, 선전부, 통일선전부, 기율검사위원회판공실, 기관당위(하급 당조직의 통합 관리하는 부서), 공청단, 대학원(본과)공작부 등이 있다.¹²⁾

학원(學院, 한국의 단과대학, 이하 학원)은 교급의 축소판으로 원급(院級, 즉 학원급) 당총지부위원회(당원이 50명 미만의 경우 지부위원회라고 함)가 설치되고(또한 하부조직으로 교직원당지부와 학생당지부가 있음), 공청단, 공회 등이 있다. 당총지부위원회는 (처급)서기와 부서기 및 보도원(輔導員)등으로 구성된다(여기에도 위원회의 위원이 있지만 대부분 겸직). 서기와 부서기는 본 단위 당위에서 고찰임용하고, 보도원은 하급직원으로 일반적으로 본 단위에서 공개채용의 형식으로 선발된다. 교급과는 달리 영도체제에 대해 국가가 제정한 법률이나 제도가 없기 때문에 중국에서 논란의 대상이 되고 있다. 즉, 원장이 모든 것을 책임지고 당총지부의 서기는 감독 작용을 하는 원장책임제를 말하기도 하고, 당정 각자의 분업에 따라 당은 당건설과 사상정치에 대해 책임을 지고 원장은 교육과 연구에 대해 책임을 지고, 본부문의 개혁과 발전에 관한 중대사항에 대해서는 공동책임제를 실시하는 당정공동책임제를 말하기도 한다. 일반적으로 당정연석회의를 통해 학원에 관한 당과 행정 사무를 결정한다.

행정계통의 영도, 북경대학의 예로 하면, 교장 1명, 상무부교장 3명, 부교장 4명, 비서실장 1명, 총회계사 1명, 교장보좌인(校長助理) 8명으로 구성된다. <고등교육법>의 교장 직권에서의 셋째에 해당하는 교장은 부교장을 당위에 제청하여 임명한다. 또한 <고등교육법> 제41조에 의거하여, 교장의 주관 하에 교장의 정책결정에 협조하는 교무위원회와 당위의 결정을 집행하고 행정사무에서의 중요한 문제를 토론 결정

11) 집체는 한국의 집단과 같은 의미이지만, 집체가 약간 개인 혹은 각자를 강조한다는 점에서 차이가 존재하는 듯하다. 이에 대한 개념사적 연구는 금후의 과제로 삼으려고 한다.

12) 중국에도 사립대학이 있지만, 당계통의 체제와 기구 등은 국공립대학과 동일하다. 그리고 한국인의 관점에서 보면 그 구조와 문화는 많은 공통점을 지니고 있다.

하는 교장판공회의를 두고 있다. 위의 당계통의 급과 대응하는 행정계통의 조직은 인사처 등의 기능부문 및 부속 기관으로 이루어지고 있다.

일반 교사들의 학교(특히 학술)사무에 참여할 수 있는 것은 학술위원회와 교직원대표대회이다. 중국대학에서 학술사무에 대해서 학술위원회, 평정위원회, 교학위원회, 직위심사위원회등의 명칭을 사용하지만, 가장 많이 쓰이는 것은 학술위원회이다. 학술위원회는 각 학원에서 거의 교수(가끔 부교수도 있지만 극소수)를 추천하고 학교차원에서 투표의 방식으로 선발된다(보통 10-20명이지만 30-40명이 있는 학교도 있음, 여기에도 당정인원도 참가). 학교에서 사정하여 결정 혹은 위원회에서 제명과 표결방식으로 주임을 선발한다. 그리고 산하에 소위원회를 두고 있다.

학술위원회는 <고등교육법> 제42조에 따라, “학과 및 전공 설치를 심의하고, 교육 및 연구 계획방안과 평가에 대한 학술적 사항을 심의 결정한다.” 학교에 따라 다르지만, 부교수 이상의 교사임면에 대해 심의 결정한다. 또한 원급 학술회의가 설치되었다(본고에서는 주로 교급 학술회의를 분석함). 교직원대표대회는 보통 전체교사들이 참여하고, <고등교육법> 제43조에 따르면, 민주적 관리와 감독을 행하고 교직원의 합법적 권익을 보호한다. <중화인민공화국 교사법> 제7조 제5항에, 교사는 “학교교육, 관리업무와 교육행정부문의 업무에 대해 의견을 내고 건의를 할 수 있다. 교직원대표대회 혹은 기타형식을 통해 학교의 민주관리에 참여를 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

Ⅲ. 제도적 측면에서의 관료주의문화

상급 주관부문이 대학영도를 선발 임용하는 인사제도는 대학의 독립성과 자주성을 상실하는 결과를 가져왔을 뿐만 아니라, 위만 바라보고 아래에 책임을 지지 않는 행태를 가져온다(陈金丕 2014, 236). 이런 체제하에서 학교영도는 상급기관과 영도의 평가를 중시하지 교사와 학생의 평가 및 이익을 중시하지 않는다. 영도들은 상급부문의 수많은 교과·검사·평가·평가비교 등에 대처하기 위하여 대량의 인력과 재정을 사용하고, 영도뿐만 아니고 그 임무가 교사와 직원에 하달된다(張曉軍·席西民 2011, 55). 즉 관료지향과 형식주의 및 획일주의가 생기는 것이다. 그리고 (내부 승진 및 학교간의 횡적 이동도 있고, 최근 직선제를 실험하는 학교도 있지만) 교육에 대해 잘 알지 못하는 당정간부가 낙하산 형식으로 학교영도로 임용된다. 위에서 설명한 것처럼

럼, 학교영도의 선발 및 임용 중 민의측정, 개별인터뷰, 공시 등 민주적 절차가 있지만, 실시 과정이 투명하지 못하고 비공개적이기 때문에 영도를 선발하는 결정권은 상급주관부문과 영도의 수중에 있다. 또한 공시가 어느 정도 영도 고찰과 선발에서 공개성과 투명성이 보인다하더라도 전체 체제의 제한으로, 영도선발에 대해 실질적인 감독을 행하기가 어렵다(吳增基 2006, 263-265). 이러한 체제에서 (당정간부가) 대학영도로 임명된 자는 대학 및 교육 이념의 실현, 혹은 학교발전을 위해서 노력하기 보다는 더 높은 직위를 위해서 노력한다. 또한 더 높은 직위로 승진하기 위해서는 임기 동안 업적을 쌓아야 하는데, 그 업적은 장기적인 것보다는 단기적인 업적, 이미지 혹은 전시적인 면을 중시하는 체면공사(面子工程, 크고 호화로운 건물을 건축하는 것, 혹은 형식적 사업 내지는 프로젝트를 추진하는 것을 말함)에 치중한다(熊文銷 2011, 87). 필자는 종종 어느 대학의 교장(혹은 서기)이 상급교육부문 혹은 상급기관으로 영전되었다는 이야기를 듣기도 하고, 또한 당사자인 본인은 물론이고 그 대학의 구성원도 자랑스럽게 말하는 것을 듣기도 한다. 이는 감투의식 및 관료우월의식을 나타내는 것이다.

중국대학과 관련된 가장 권위적인 법규인 <조례>와 <고등교육법>을 보면, 당위(특히 당서기)와 교장의 권한과 상호관계가 불명확하다. 이러한 불명확한 권한은 권한중복 및 교차, 인치적요소의 개입, 월권 및 책임전가 등이 발생한다. 첫째, 공식적으로는 당위의 당서기가 교장보다 서열이 위지만, 둘 다 동일한 급별이고, 특히 당위영도하의 교장책임제이기 때문에 각각 당과 행정의 일인자이다. 이는 관료제의 계층원리에 맞지 않게 일인자가 두 명이라는 것이다. 이런 불명확한 권한관계와 상하관계 하에서는 각자가 일인자라고 생각하기 때문에 인치의 개입과 권한 충돌이 발생한다. 특히 <조례> 제3조에서 보았듯이 당위는 당위위원들이 분업에 따른 집단영도체제만 두었지 당서기의 권한에 대해 별도로 규정하고 있지 않다.¹³⁾ 이렇게 권한이 불명확한 체제하에서 당서기가 실력이 있을 경우는 당이 행정을 장악하지만, 반대로 당서기가 실력이 부족하거나 행정을 잘 모를 경우에는 당위영도는 한계에 봉착한다. 둘째, <조례> 제10조 2항에, 당위는 “학교개혁발전 및 교육, 연구, 행정관리에서 중대사항을 토론 결정한다.” ‘중대사항’ 이라는 말이 구체적이지 않고 범위가 없기 때문에 실제 운영에 있어서 많은 문제점이 있다. 어떤 업무에 대해 교장은 행정업무에 속한다고 생각하여 결정하지만, 이에 대해 당서기는 중대한 문제라고 생각하고 교장이 월권을 한다고 생각한다. 반대로 어떤 업무에 대해 당서기는 중대한 문제라고 생각하여 결정하지만, 이에 대해 교장은 이는 행정업무에 속한다고 생각하고 당서기가 월권을 한다고 생각한다. 또한 <조례> 제3조에서 당위가 “학교업무를 통일영도.”한

13) 당위의 집단영도체제에서 당위위원간은 평등한 관계이기 때문에, 일반적으로 서기는 단지 반장의 역할에 불과하다고 말한다.

다고 규정하고 있지만, <고등교육법> 제41조에서 “교장이 학교, 연구와 기타 행정관 리업무를 전면적으로 책임을 진다”고 규정하고 있다. 여기서 '통일영도'와 '전면적 책임'을 어떻게 구분하느냐라는 문제가 있다(李碩豪 2011, 77; 嚴蔚剛 2015, 21). 이런 애매모호한 문구가 권한 충돌 및 중복과 인치를 발생하게 하고, 또한 문제가 발생한 경우 책임전가를 하게끔 하고 있다. 셋째, 당계통의 중층간부는 당위가 임면하지만 행정계통의 중층간부의 임면에 대해 당위와 교장의 권한이 중복되어 타협 혹은 충돌이 존재한다. <조례> 제23조에 의하면, “당위는 당이 간부를 관리(黨管幹部)의 원칙을 견지한다... 중층 행정간부의 임면은 당위조직부문이 고찰하고, 행정계통 영도의 의견을 들은 후, 당위가 집체토론을 하여 결정한다.” 그러나 <고등교육법> 제41조6항에서, “교장은 내부조직기구의 설치방안을 정하고, 부교장 인선에서 추천을 하고, 내부 조직기구의 책임자를 임면한다.”라고 규정하고 있다. 넷째, 권한관계가 불명확하고 실력이 우선시되는 중국문화 하에서, 일반적으로 교장이 당서기 혹은 위원들 보다 행정업무를 잘 알고 또한 <고등교육법>과 교장관공회의 등의 법규 및 제도의 힘을 빌려 독단적으로 혹은 자기에게 유리하게 업무를 처리할 수도 있다. 이렇게 되면 당위영도하의 교장책임제는 무력화 된다. 다섯째, 부교장은 교장이 추천하고 상급당위에서 임명하지만, 상급당위는 본 당위와 의논하기 때문에 본 당위의 영향력이 크다. 비록 부교장은 교장의 지휘권을 받고 교장에게 책임을 지지만, 위와 같은 구조 하에서 부교장은 본 당위를 의식할 수밖에 없다. 극단적인 경우, 교장은 부교장에 대한 지휘권의 한계를 인식하게 된다. 이런 상황이 되면 교장은 부교장을 무시하고 직접 중층간부를 지휘하는 경우도 생길 수도 있다. 여섯째, 원급에서도 영도체제와 권한관계가 불명확하기 때문에 위와 같은 문제점이 존재한다.

위에서 당계통과 행정계통 및 부속기관에서 본 것처럼, 기구가 방대하고 많은 인원이 존재한다. 북경대학의 예로, 서기와 교장 등을 포함한 학교영도가 무려 22명(상무부서기가 기율검사위원회서기를 겸직)이다. 특히 여기서 주의해야 할 것은 8명의 교장보좌인인데, 교장보좌인에 대해 의견이 분분하다. 교장보좌인에 관한 법적 근거가 없지만, 관례에 따라 부교장(副廳級)과 당정부부의 부 혹은 처장(正部處級) 사이의 급별로, 교육부 당조와 소재 성(省) 당위가 의논 결정하여 교육부당조와 교육부가 임면한다는 의견이 있다. 이와 다른 견해도 있다. 예를 들면, 북경대학은 교장보좌인의 영도직무를 만들고 또한 인원이 너무 많다는 비판을 받았다(중국대학에서 보편적으로 교장보좌인이 있음). 이에 대해 교장은, 이들은 겸직(원장 및 교수 혹은 기능부서의 부장)이고 학교에서 선발 임용하였기 때문에 행정 급별이 없다고 답하였다.¹⁴⁾ 어쨌든 이것은 관료주의 문화에서 서로의 이해관계(예를 들면, 교장보좌인은 영도라

14) <http://news.sina.com.cn/c/2012-07-05/153824718873.shtml>

는 감투와 물질적 이익 등을 향유)가 일치해서 위인설관(爲人設官)을 한 것이다. 또한 당위관공실과 교장관공실 및 교무위원회(북경대학은 특이하게 당위관공실과 교장관공실을 하나로 합병하였고, 당서기가 교무위원회의 주임)를 두는 것은 옥상옥의 구조이고,¹⁵⁾ 당위위원회와 발전계획부는 기능이 중첩된다.

북경대학의 예로 당 계통 기구 11개(공청단과 노동조합의 준중기구를 포함), 행정 계통의 기능기구 22개, 직속 및 부속기관 21개, 이외에도 명의등록기구(挂靠, 편제의 제한으로 대개 기능 기구에 명의를 등록하여 기구를 설치하는 것을 말함)가 있다. 보통 중국대학에서 부(처)급(학교마다 다르나 일반적으로 부처급 부직인 부부장 혹은 부처장은 한 부서에 보통 3명 이상)간부가 (큰 대학의 경우)200-300명이 있다. 그래서 중국에서는 “북도에 학교영도가 짝 차고 강당에 처급간부가 짝 차고 운동장에는 과급간부가 짝 찬다. “는 말이 있을 정도로 수많은 인원이 있다. 더구나 이러한 기구들 간에 명확한 권한 구분이 안 되어 권한중복 및 기능교차, 책임전가, 공문여행(公文旅行, 윈스톱 행정)이 아니고 여러 기관의 수속을 받는 것을 말함)등의 현상이 나타난다. 특히 당 기관과 행정기관 간에 권한 중첩 내지는 중복이 되어 간단한 업무도 많은 기관과 연계되었다(郭爲祿 2012, 232).¹⁶⁾ 이러한 상황 하에서는 부문 간의 협조와 인간관계가 중요시되고, 좋은 일은 자기가 가지려고 하고 나쁜 일은 다른 기관에 전가시키는 현상이 일어난다. 또한 권한이 중복 내지는 중첩으로 인하여 수많은 인원이 있다.

학원레벨에서는 당 계통으로는 (처급)당서기와 부서기, 공청단 서기(부서기) 및 당과 행정계통의 관리를 받는 보도원 등이 있고, 행정계통에는 (처급)원장-부원장(보통 교육연구, 인사, 재무 등을 담당하는 여러 명의 부원장이 있음)-관공실주임(부주임)-과장-비서(행정, 외사, 교무, 대학원, 자료실, 설비 및 실험실을 담당하는 여러 명의 비서가 있음)등이 있다. 이렇게 과도한 계급(층)은 관료주의를 생성하고, 정보전달의 떨어지고, 관리부문의 저효율을 가져온다. 특히 중국대학에는 많은 인원이 업무를 과도하게 세분화되어 권한(혹은 기능)중첩, 책임전가, 불필요한 업무추가(文山會海, 산더미 같은 문서와 매우 잦은 회의), 인원 간에 업무량의 차이, 공문여행 등의 관료주의가 존재한다.

학술위원회 위원의 배경은 각 학교마다 다를 수 있으나, 대개 반 이상은 학교영도(교장 혹은 부교장), 기능부문의 처장 및 원장인 쌍지엔티이아오(双肩挑, 쌍지엔티이

15) <고등교육법>에 의하면 교무위원회의 주임은 교장인데, 북경대학은 당서기가 맡고 있는 것에 대해 추후의 검토가 필요하다.

16) 예를 들면, 인재양성방면을 두고 행정부문은 교무처, 대학원, 학생처를 설치하고 당부문은 대학원 공작부, (본과)학생공작부, 공청단을 설치하고 서비스형 기구인 학생취업지도센터(혹은 학생발전서비스센터)등을 두고 있다. 위와 같은 기구에는 수많은 인원이 있다. 郭爲祿, 林炊利.2012. 『大學運行模式：大學內部決策系統改革的路徑選擇』, 上海教育出版社, P.232).

아오는 '겸직'의 의미, 이하 쌍지엔티이아오. 위의 인원들은 학술과 관리 직무를 동시에 담당하는데 학술에서 관리직무로 가는 루트와 관리 직무에서 학술로 가는 루트가 있음인원 이고, 나머지는 행정 직무를 담당하지 않는 교수들이다. 여기서 흥미로운 것은 학술적 배경이 없는 기능부문의 처장 혹은 당계통의 간부가 학술위원회의 위원으로 선발되는 것이다(즉 쌍지엔티이아오). 이는 중국대학에서 당과 행정계통의 인원이 고등교육 관리계열 학술 직함(예를 들면, 연구원, 부연구원, 보조연구원 등)을 갖고 참여하는 데에서 비롯된다.¹⁷⁾ 전술한 것처럼, 학술위원회에서 중요한 역할을 행하는 주임은 대개 학교영도의 제명 혹은 추천으로 선발된다. 의결방식이 주임의 주관 하에 표결제를 취하는데, 주임은 일반적으로 학교 혹은 행정영도의 의지를 인도한다. 이러한 상황에서 위원들은 학술적 표준에 의거하여 투표하는 것이 아니라 학교 혹은 행정의 조정 혹은 컨트롤 하에 이루어진다(陳金聖 2014, 181). 특히 학술사무에 속한 의제인데도 불구하고 학술위원회에서 토론되지 않고 행정부문(예를 들면 인사처) 혹은 권력 있는 영도에 의해서 결정되는 경우도 있다. 이와 같이 학술위원회가 아직은 행정 권력의 통제에서 벗어나 독립적으로 운영되지 못하고, 또한 제도화가 되지 않은 과도기의 과정이라고 할 수 있다.

전술한 것처럼, 교직원대표대회는 교직원이 학교에 대해 민주적 관리를 행사할 수 있는 제도이다. 그러나 <조례> 제22조 7항에서 “당위는 교직원 대표대회를 영도한다.” 한다고 규정하고 있고, 또한 당정인원이 학교를 장악하고 있기 때문에, 당정인원이 자기의 의지에 따라 교직원대표대회의 구성, 개최시기, 의제 심의, 회의방향, 회의순서를 결정한다. 따라서 교직원대표대회에서 교사의 주체적 지위를 보장할 수 없다(張建祥 2011, 59; 馮鐵蕾 2011, 66) . 이는 교직원대표대회가 실질적으로 형식에 머물고 교직원대표대회의 본연의 권한을 발휘하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

중국교사들은 물질적 이익과 체면 및 관료주의 문화로 인하여 당정직무를 맡으려고 한다. 이런 관료주의 문화가 생성되는 원인을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 쌍지엔티이아오를 하면 더 많은 수입과 물질적 이익을 향유할 수 있다. <중화인민공화국 교사법> 제25조에 “교사의 평균급료는 국가공무원의 평균급료보다 낮지 않거나 높아야하고, 점차 교사의 급료를 높여야한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 일반적으로 교수의 수입은 다른 전문직, 심지어 공무원에 비해서 낮다.¹⁸⁾ 류진웨이(劉金偉) 등의

17) 이는 <표1>에서 비영도직무인 (조사)연구원, 부(조사)연구원 등과 관련이 있지만, 금후 다시 검토할 필요가 있다.

18) 교사수입이 다른 전문직과 비교하면 수입이 낮다. 예를 들면, 정보통신과 관련된 직업은 10.4만원 이고, 금융업의 평균수입은 20.03만 위안이다. 劉金偉外.2012. "北京高校教師薪酬滿意度及其影響因素分析", 『復旦教育論壇』, 第10卷 第1期, P.73. 중국에서 공무원 수입과 대학교사 수입의 격차에 대해 의견이 분분하다. 그러나 공무원은 공개된 수입 외에 많은 복지(공개된 복지와 비공개된 복지)가 있기 때문에 대학교사보다 수입이 높다는 것이 일반적이다.

조사에 의하면, 2011년 북경 소재 대학 교수의 평균 수입은 8.24만 위안이다.¹⁹⁾ 연 4-8만의 수입이 조사대상 중에서 56.9%이고, 10만원 이상은 22.9%이다. 북경소재 대학의 정교수가 처급간부를 담당하는 비율은 25.8%이고, 과급간부를 담당하는 비율은 6.2%이다. 처급간부를 담당하는 교수의 연 평균 수입은 14.73만원이고, 쌍지엔티이아오가 아닌 정교수의 연 평균 수입은 11.56만 위안이다. 과급직무를 담당하는 부교수의 연 평균 수입은 9.88만 위안이고, 쌍지엔티이아오가 아닌 부교수의 연 평균 수입은 7.87만원이다(劉金偉 2012, 74). 위의 조사는 2011년에 이루어졌기 때문에, 현재는 수입이 약간 상승했지만, 다른 직업과의 격차 및 쌍지엔티이아오의 유무에 따른 수입의 격차는 변하지 않았다. 더구나 쌍지엔티이아오 인원은 각종 보조금·행정비용·출장비(고찰이라는 명목의 해외출장비 포함)·집대비용 등을 향유할 수 있고, 또한 연말 보너스 등에서 다른 교사들보다 더 많이 분배 받는다.²⁰⁾ 그리고 각 대학의 사정은 다르지만 일반교사들은 독립적인 연구실이 없는데 당정인원 및 쌍지엔티이아오인원은 호화스러운 연구실 혹은 사무실을 갖고 있다. 둘째, 쌍지엔티이아오 인원은 이런 물질적 이익뿐만 아니라 많은 권력을 갖는다. 예를 들면, (학교마다 다르지만 한국에 비해)원장은 인사 및 재정권을 어느 정도 자주적으로 행사할 수 있고, 이외에도 학원운영자금·강의 및 업무배정·교사들의 업적 평가·각종 추천권 등을 행사할 수 있는 권력이 부여된다. 셋째, 더욱 심각한 것은, 쌍지엔티이아오 인원은 학술자원을 장악하고 있다. 쌍지엔티이아오 인원은 교급 연구과제뿐만 아니라 성 및 국가급 연구과제를 독점한다.²¹⁾ 이들이 연구과제를 독점할 수 있는 것은 관료들과의 교류관계, 즉 ‘호혜관계’가 있기 때문이다. 예를 들면, 관료들은 자기 자신 혹은 친척들의 학위를 얻고 그 대신 교수에게 각종 혜택을 주는 것이다. 그래서 중국에서 “박사가 많은 곳은 학교보다 관청에 있다.”라는 말이 있을 정도로 관학 호혜가 존재한다. 여기서 부패가 생기기 쉽다. 그리고 중국에서는 국가급 및 성급 교육우수자에게 표창을 하고 포상금을 지급한다. 교육우수자 후보의 추천권이 대개 원장 혹은 쌍지

19) 대학교사의 수입은 보통 급료와 수익창출(創收, 개인적으로 벌어들이는 수익, 예를 들면 겸직, 연구과제 공제금 등)로 이루어진다. 지역(국가급료는 비슷한데 지방보조금 등이 있기 때문에 지역격차가 심함. 연해지역과 서부지역의 차이가 심하고 연해지역에도 광저우, 상해 북경 순으로 급료가 높음), 학원 및 전공(각 학원의 수익창출의 차이에 따라 학원 간의 격차가 심하고, 또한 이공계는 문과에 비해 상당히 높음), 개인(겸직 및 연구과제 등, 특히 연구 과제를 1년에 몇 개씩 하는 교수가 있음)마다 수입의 차이가 크다.

20) 연말보너스 중 한 가지는 수익창출(創收)에서 벌어들인 수입이 있다(연말에 수입 분배). 수익창출이란, 예를 들면 원단위에서 외국어교육, 공무원 교육, 평생교육 등으로 벌어들인 수입을 말하는 것으로, 이를 학교본부에 교부하지 않고 자기 단위에 둔다. 이를 사방전(私房錢) 혹은 사금고(私金庫)라고 한다.

21) 중국대학에서도 정부자원을 획득하기 위하여 정부의 평가지표에 근거하여 교사의 평가지표로 확정한다. 학교는 국가급, 성급, 교급으로 나누어 평가하고 또한 직무수당과 직위심사를 실시한다. 물론 평가주체와 방식도 행정기구 및 행정인원이 평가의 주체가 되고 평가를 수량화, 등급화의 방식을 채택한다.

엔티아오인원에게 있고, 후보자를 추천하면 학교본부(인사처 혹은 학술위원회)에서 선발하여 (형식적으로) 국가 및 성 교육청에 추천한다. 추천권을 지닌 쑹지엔티아오 인원이 자기 자신 혹은 관계가 좋은 교사를 추천한다. 더욱 문제가 되는 것은, 일반 교사들이 학문에 매진하기가 어렵다는 점이다. 주위의 시선에 의한 무능력자라는 자괴감(체면) 혹은 생활의 문제뿐만 아니고 학술활동의 공간이 부족하고 학술 혹은 학교업무에 참여하기가 어렵다는 것이다. 중국에서는 학회활동이 활발하지 않고,²²⁾ 또한 학회 및 학술단체의 임원들이 대개 관료 혹은 쑹지엔티아오 인원이다. 그리고 앞에서 서술한 것처럼, 일반교사들이 학술위원회 혹은 교직원대표자대회 등을 통해 학술사무에 대해 참여할 기회가 거의 없다. 위와 같은 구조와 문화에서는 교사들은 학문 및 학교에 대해 적극성·창조성이 결여되고(石若坤 2007, 165), 교사로서의 존엄을 갖을 수 없는 교사 쟁이(教師匠, 敎書匠, 중국에서 교사에 대한 경멸적인 단어)로 지내든가, 그러하지 않으면 쑹지엔티아오 인원이 되려고 한다. 이러하기 때문에 중국대학에서 교사가 쑹지엔티아오, 즉 행정직무뿐만 아니라 당 직무(교사들이 당 서기 등의 직위를 맡기도 함)까지도 담당하려고 한다.

IV. 전통 문화적 측면에서에서의 관료주의문화

중국의 가족구조와 문화에서 가장 중요한 특징은 가(家)와 방(房)이다. (확대가족의)가는 통합을 의미하는데 반해 방은 분화를 의미한다. 분방(分房, 분방은 분가와 다른데, 분가는 재산을 완전히 분할하는 것을 말하는 데에 반해 분방은 분가전의 상황임)에는 '자기 몫'이 있고 독자적인 계보의식이 존재한다. 중국대학에서 일인자가 권력을 독점을 하는 경향도 있지만, (제도적으로 집체영도와 개인분업 책임제라는 점도 있지만)당위의 다수의 위원들 혹은 행정계통의 교장과 부교장도 각각 '자기 몫'에 근거한 권한으로 관할 부문별로 권력을 분점하고 있다. 북경대학의 예를 들면, 당서기는 당무를 주관하고 조직부(인사 및 조직을 담당)와 통일전선부를 분관하고, 상무부서기는 기율검사위원회·공실·감찰부·선전부를 분관하고, 부서기 1은 통일전선부를 협조관리하고, 부서기 2는 학생공작부와 인민무장부(군 입대와 보안 등을 담당) 및 단위(團委, 공산주의 청년단 위원회)를 분관하고, 교장은 행정업무를 주관하면서 심계실(審計室, 감사실, 일반적으로 중국대학에서 교장은 재정과 감사 및 인사부를 분관)을 분관하고, 상무부교장 1은 인사부와 발전계획부 등을 담당하고, 상무부교장 2

22) 중국에서는 학회활동보다는 강좌활동이 많다. 강좌의 강사는 '판시'가 있는 사람을 초빙하는 것이 많고, 강사에게 강의료를 지불하고 그와 '판시'를 맺거나 강화한다.

는 관학(기업)관리위원회와 과학기술부 등을 분관하고, 상무부교장 3은 의학부(2000년에 북경의과대학과 합병)를 분관하고, 부교장 1은 연구부 등을 분관하고, 부교장 2는 국제교류부 등을 분관하고, 부교장 3은 교무부와 대학원실을 분관하고 있다. 이와 같이 '자기 몫'에 근거한 권력분점을 한다.²³⁾

특히 교장과 부교장은 행정계통에서는 상하관계이지만 당위에서는 평등한 관계이고, 또한 (교장의 추천 하에)부교장 임명을 결정하는 것은 상급 당위(앞에서 서술한 것처럼 본 당위의 영향력도 큼)이기 때문에 경우에 따라서는 교장의 지휘권이 약화되고 당서기와 의 관계가 형성될 수 있다. 이런 상황 하에서 당서기와 교장의 관계가 갈등관계가 형성될 때 부교장은 당서기와 한편이 되는 경우도 발생할 수 있다. 그리고 학교마다 다르지만 한국에 비해 원장도 원 레벨에서는 인사권, 재정권 등을 자주적으로 행사할 수 있다.

중국대학에서 권한과 상호관계의 불명확한 것은 체제 및 제도적인 측면도 있지만, 중국문화(특히 가족주의 문화)의 영향도 많이 존재한다. 첫째, 중국 전통문화에서는 권한 및 권리의 개념이 존재하지 않았다. 중국학자 치엔무(錢穆)는, “서구는 권(權)을 중시하여 논하지만 중국역사에서는 직(職, 관직 혹은 직관, 즉 직위의 구분을 말함)을 중시하여 논하였다. 따라서 군권 혹은 재상권이라는 개념은 서구에서 나온 개념이다. 실제적으로 중국정부는 직위 구분만 있지 권력(권한-필자 주)의 투쟁은 없다. 중국인이 말하는 권(權)자는 권도(權度), 권량(權量), 권형(權衡)이라는 의미를 지니고 있다. 각 관직은 자기 마음속에서 헤아린다. 이것은 외부적인 힘(즉 외부의 명시적 권한)의 부여에 속하지 않는다. 그러므로 중국 전통 관념에서 (외부의 명시적 권한은 규정하지 않은 채-필자 주) 군직(君職), 재상직(宰相職)이라고만 한다. 모든 관직에 대해 각자는 가늠(혹은 헤아림, 權衡)을 갖는다. 관직을 만든다는 것은 관직을 구분하는 것으로, 관직을 구분하면 각 관직의 (권한-필자 주)은 자연스럽게 구분된다(錢穆 2001, 26). “이는 중국사회에서 서구의 권한 혹은 권리에 근거한 형식적 합리성과는 달리 권한과 책임이 명시적으로 규정되지 않고 그 권한과 책임은 정리(情理)에 따라 가늠(혹은 헤아림)한다는 의미이다.²⁴⁾ 앞에서 서술한 학교영도 간의

23) 이러한 예는, G대학 2001년 당위민주생활회의에서 부교장 송영택이 교장의 월권에 대해 발언하기를, “업무는 절차를 밟아야 한다. 교육을 분관하는 내가 교사상황이나 교육상황을 잘 모른다...영도 간에 서로 존중해야 한다. 李碩豪.2011. 『權力博奕, 一所中國大學內部權力運行的故事』, 中国社会科学出版社, P. 114. G대학2002년 당위민주생활회의에서 당위 조직부장 유립이 교장이 월권에 대해 발언하기를, “문제를 해결하는데 분관영도와 기능부문의 작용을 충분히 발휘하게 해야 한다. ...교육 부문을 분관하는 송부교장이 교육에서 모르는 부분이 있고, 물자 및 인프라를 분관하는 마부교장이 이 부문에서 모르는 부분이 있다. 이러한 상황은 별로 좋지 않다.” 李碩豪 2011, P. 121.

24) 중국의 사회과학계에서는 일반적으로 권한, 권리 등의 개념을 사용하지 않고 주로 권력 혹은 직책이라는 개념을 사용해왔다. 요즘에 와서 '권한'이라는 단어를 종종 듣는다. 이에 대한 개념사적인 연구가 필요하다.

권한관계의 불명확은 형식적 제도적인 측면도 있지만 위와 같은 중국문화의 영향도 존재한다.

둘째, 확대 가족 혹은 종족에서의 가장 혹은 족장은 공정(혹은 공평)하고 구성원을 아우를 수 있는 실력이 필요하다(그래서 가장 혹은 족장은 한국과 달리 항렬이 높고 실력이 있는 사람이 담당). 그러나 확대가족 내에 친소관계가 존재하므로 인정 혹은 자원을 공정(공평)할 수 없는 구조이다. 그러므로 리더는 공정(공평)을 표방하지만 갖가지 책략 등을 통해 불공정(불공평)을 행하고, 또한 구성원은 이러한 태도에 대해 불신을 갖는다. 이러한 상태가 되면 리더는 체면을 잃고 권력도 실추되는 것이다. 위와 같은 예는 리소우하오의 G대학 '삼강(三講, 교육과 정치, 그리고 정의를 논함이라는 정풍운동)교육에 관한 교급 영도의 민중생활회 세미나 기록(2000년)에서 서기의 자아비판에서 볼 수 있다.

“업무에서 다른 사람에게 미움을 살까봐 모든 사람에게 잘하려고 하는 의식이 존재하였다. 또한 업무에서 주로 격려와 칭찬을 하였다. 하급직원들에게 비판해야 할 것을 비판하지 못하고 고쳐야 할 것을 대담하게 고치지를 못하였다. 명절에 술 담배 등 선물은 받기는 하였지만, 청렴하려고 자기관리를 엄격히 하였다. …이번 J교사 선발에서 동향사람을 임명한다는 비판이 있는데, 자기는 파벌의식을 만들지 않았다. 2년 동안 27명의 중층간부를 선발했는데 동향사람은 2명밖에 없다(李碩豪 2011, 107).”

후에 G대학에서 서기가 동향사람을 대거 선발 임용 및 승진을 시키기도 하였지만 교장의 견제로 인하여 자기 뜻대로 되지가 않았다. 이렇게 됨으로써 서기는 체면을 잃고 권력은 완전히 실추되었다(李碩豪 2011).

셋째, 위와 같은 구조, 즉 체면이 손상되고 권력이 실추되는 상황 하에서 가족의 단결 혹은 화목을 강조한다. 위 사례는 리소우하오의 G대학의 당위자료에서도 볼 수 있다. G대학에서 서기는 당위에서 결정할 문제가 교장이 주관하는 행정(교장판공위원회 등)에서 토론 결정되어 서기의 체면이 많이 손상되어 있었다. 따라서 서기 등 당 계통에서는 '당위의 영도', 혹은 '민주집중제 원칙'을 강조하여, 결속을 다지고 또한 권한확대를 도모하려고 하였다. 이에 대해 교장은 '당위영도하의 교장책임제(특히 교장책임제)' 및 교육법에 근거한 교장의 직권을 주장하였다. 이러한 상황 하에서 G대학은 두 영도 간의 체면 다툼(爭面子)이 발생하였다. 중국대학에서 당정계통 혹은 파벌 간의 싸움이 일어나기도 하고, 협상 내지는 타협이 이루어지기도 하고, 당정계통간의 화합 등이 이루어지는 여러 가지 양상이 존재한다. 그러나 중국의 각 방간의 평등한 관계는 실력주의도 생성하지만 타협 내지는 협상도 많이 존재한다. 우리나라는 문중 간의 직계 혹은 정통성을 두고 치열한 싸움을 한 것과는 대비된다.

넷째, 중국의 가족 및 종족은 집권적인 형태를 지니지만 (가산균분제 혹은 각방의 평균에 의해)평균의식이 존재한다. 이는 리소우하오의 G대학 당위자료에서의 서기와 구성원의 관계에서 볼 수 있다. G대학 교장은 처음에 업적에 따라 상벌을 실시했는데 별점 혹은 비판을 받은 사람들이 불만을 갖고 당위서기와 부서기에게 하소연하고, 그들의 동정을 얻게 되었다. 그래서 부서기는 G대학 '삼강'교육에 관한 교급 영도의 민주생활회 세미나 기록(2000년)에서 교장의 태도에 대해 다음과 같이 발언하였다.

“첫째, 모든 일은 우선 냉정하고 성숙 후에 다시 이야기해라, 그렇지 않으면 부정적 효과를 일으킨다. 둘째, 사람들이 다가가기 쉽게 해라. 셋째, 업무방식에서 예술을 중시해라(중국인은 인간관계를 마치 예술처럼 해야 한다고 하여 예술이라고 표현-필자 주), 비판자는 예술을 중시해야 한다, 장소를 가리면서 해라, 직원들의 자존심에 영향을 끼치지 말라(李碩豪 2011, 110).”

후에 성위(省委, 즉 성의 당상무위원회)조직부가 중층간부를 상대로 교장에 대해 연도평가를 실시했는데, 교장은 우수가 아니고 적합을 받았다(이에 비해 서기는 우수를 받았음). 이 사건이 있는 후 교장은 중층간부에 대한 태도를 바꾸었다. 간부를 비판하는 일이 아주 적었고, 중층간부와 의 식사자리가 많아졌다(李碩豪 2011, 176). 물론 이는 체제 혹은 제도적인 측면에서 비롯되었지만, 중국은 가산균분제에 의한 평등의식이 있고, 자기에 대한 강한 자존심(즉 체면)이 존재하고, 또한 그 체면은 이 해타산적인 면도 강하다.

다섯째, 체제적인 측면과 전통문화적인 측면에서 비롯된 권한과 책임이 불명확한 상태에서는 인정과 체면을 기반으로 한 '판시'가 중요시된다. 가산균분제와 각 방 간의 평등한 관계, 중국에서는 종족조직을 형성할 때 우리나라와 달리 (인정과 신뢰 및 호혜가 없으면)장방(長房, 장자 혹은 그 직계후손)을 제외하고 방계, 예를 들면 이방(둘째)과 삼방 혹은 사방끼리 종족 재산을 만들고 종족조직을 형성한다. 즉 여기서의 특징은 '자기 뭉'이라는 의식, 신뢰와 호혜관계의 중시, 집단의 경계가 불분명하여 융통성 내지는 포용성이 존재한다.²⁵⁾ 이와 같이 중국에서는 한국에 비해 정보다는 인정과 호혜가 우선시된다.²⁶⁾ 물론 중국에서도 우리나라의 정에 해당하는 것으로 '감정(感情)'을 사용하는데, 주로 가족과 절친한 친구에게만 사용된다. 대학에서는 (한국과

25) 여기서 융통성과 포용성이라는 것은 비록 다른 부류(즉 외인)이지만, 상대방이 나에게 이익이 되든가, 혹은 나의 체면을 세워주는 사람이든가, 혹은 실력이 있다든가 하면 포용하는 것이다. 중국은 원칙적으로 동족에서 양자를 들이나 (한국과는 달리)이성 중에서도 양자를 들이는 경우도 종종 있었다. 그리고 한국과 달리 가족 내 혹은 사회적으로 적서차별이 없었다..

26) 사회경제 통합의 한 형태인 호혜는 관계자 사이에 대칭성(비중심성), 특정성(비임의성)을 전제로 한 교환을 말한다.

같이 친인척관계와 사제관계를 중시하는 점은 같지만)한국과 달리 학연관계보다는 인정과 호혜에 기반 한 동향관계가 형성되는 경우가 많다.²⁷⁾ 이는 전통 한국에서는 서원을 중심으로 세력을 형성한 것과는 달리, 전통 중국에서는 회관(會館)을 중심으로 세력을 형성한 것과 비슷하다. 흔히 대학 내에서 어느 동향 세력이 학교를 장악한 경우에 대해 00방(幫, 00집단 혹은 패거리) 이라고 비난한다. 중국에서 “한 사람이 도를 깨치면 집에서 기르던 닭이나 개까지도 승천한다(一人得道 鷄犬升天)”라는 속담이 있듯이, '판시'가 있는 사람이 권력을 잡으면 그 주변사람도 득세 한다. 이들은 대학 내에서 중요한 직위를 차지하며, 실령 직위가 없더라도 호가호위하듯이 비공식적 내지는 사적으로 행정관계 혹은 절차를 무시하면서 권력을 행사한다.

마지막으로, 앞에서 서술한 교장보좌인에 대한 북경대학 교장의 답변이 맞다면, 중국의 전통문화를 살펴볼 필요가 있다. 청대에 주현(州懸)관들은 광대한 영토와 많은 인구를 통치하기 위하여 (과거에만 매진한 주현관들은 전문성이 결여되었기 때문에) 서리와는 다른 전문성을 가진 막우(幕友)를 선발하였다. 대개 막우는 신사(紳士, 과거 합격자)계층이고, 주현관과 공식적 관계가 아닌 사적인 관계로 맺어지고, 이들은 후에 관료로 천거되었다. 중국은 전임자가 후임자를 선발하여 훈련시키는 문화가 있다. 중국대학에서 교장이 방대한 기구와 수많은 인원 및 업무를 처리하기 위해서는 교장보좌인이 필요하고, 교장보좌인은 나중에 부교장, 부서기로 임명된다는 점에서 청대와 비슷한 면이 있다. 심지어 원레벨에서도 원장 보좌인이 있고 대개 후에 부원장 등의 직위로 승진한다.

확대가족하의 각방 간에 호혜가 우선시되며, 족산(族產)을 기반으로 종족조직을 만드는 것처럼, 중국의 조직에서 추상적(종족일 경우 혈연적)감정교류를 중시하기도 하지만 현실적 이익이라는 호혜적 관계가 이루어진다.²⁸⁾ 이러한 상황 하에서는 중층간 부들은 임명 내지는 승진을 위하여 당서기 및 교장에게 인정을 만들려고 노력한다 (이를 做人情이라고 함). 그 인정의 매개는 선물, 식사대접, 호의, 아부, 혹은 뒷돈이다. 식사 대접의 예를 들면, 2012년 절강대학의 삼공경비(三公經費, 공무로 인한 해외 출장 경비와 차량구입 및 운행비, 공무 접대비)가 1107.8만원에 달하는데, 이중 접대비(즉 식사 및 음주)가 반 이상(590.96만원)을 차지하고, 차량구입 및 운행비가 275.2만원이고 해외출장비가 241.64만원으로 나타났다.²⁹⁾ 시진핑 주식의 부정부패

27) 왜냐하면 수적인 측면에서 하나의 대학에 모교가 아닌 이상 어느 대학의 출신자들끼리 모여 세력을 형성하기가 어렵고, 또한 중국의 '판시'는 자기중심성과 친소관계를 띤 확장성, 즉 학부도 중요하지만 (비록 학부는 다르지만)대학원 졸업자를 포용하기 때문이고, 평상시의 경우 단결력이 그다지 강하지가 않다. 그리고 이렇게 세력이 없다 보니 (교류관계는 있을 지라도)거기에 굳이 자기가 희생하여 세력을 형성하려고 하지 않는다. 그 대신에 동향관계는 서로 말이 통하고 수적으로도 많고, 또한 여기서 인정과 호혜관계가 형성되기 때문에 동향관계를 중시한다.

28) 한국은 제사를 기반으로 종족조직이 형성된다.

척결로 인해 삼공경비는 많이 줄어들었지만, 식사 및 음주는 아직도 많이 존재한다. 이는 일상적 교류뿐만 아니고 간부고과 및 승진, 혹은 동료나 부하직원으로부터 좋은 평가를 받기 위하여 인정을 매개로 한 '판시'가 광범위하게 존재한다는 것을 말해준다. 관계를 중시하는 것은 한국도 비슷하지만, 한국보다 중국대학은 (더)불명확한 권한 관계, 평균에 의한 각 기관의 분산화 내지는 독립성, 복수적 귀속원리로 인하여 인간관계는 더 복잡하고,³⁰⁾ (불확실성을 회피하기 위해서)두루 관계를 잘 맺어야 한다. 마치 피(교활한)있는 토끼는 굴을 세 개 파놓는다(狡兔三窟)라는 고사성어처럼, 항시 보다 많은 '판시왕(關係網, 관계네트워크)'를 만들고 유지해야 한다. 인정을 보내면(送人情) 상대방은 그에 대한 보답을 해야 한다. 중국에는 이를 회보(回報)라고 한다. 이는 한국도 같지만, 이론적으로 서열사회가 아닌 중국사회에서는 (서열적 관계인)한국보다 신뢰(혹은 신용)와 보답이 더 중시된다. 여기서 인정이 개입되고 더 세심한 계산이 필요하다. 이처럼 당정계통의 간부들은 학교 및 학생에 대한 서비스 보다는 관계에 치중하고 있다. 비록 예전에 비해 당정기관의 서비스가 많이 개선되었지만, 당정계통의 간부들은 여전히 자원을 통제하고 또한 관료우월의식이 농후하다.³¹⁾ 이러하기 때문에 교사들도 썩지엔티이아오 인원이 되려고 영도에게 줄을 서는 것이다.

학술위원회에서 위원들의 학문적 혹은 객관적으로 학술사무를 처리하기 보다는 자기 속한 학원(부)의 일을 우선시하고, 또한 위와 같은 인정과 체면 및 '판시'가 작동한다. 예를 들면, 학술위원회에서 어떤 의결사안에 대해서 이성적으로 토론하고 의결하는 것 보다 상대방의 관계 및 체면을 먼저 고려한다. 그래서 상대방의 체면을 생각하여 좀처럼 발언을 하지 않고, 발언을 한다하더라도 상대방의 체면을 세워주는 발언을 한다. 예외적인 경우는, 상대방이 자기의 체면을 봐주지 않거나 자기이익에 침해가 있을 경우이다. 특히 학술위원회에서는 일반적으로 표결제를 선택하는데 상

29) 人民網. 2013. “高校‘三公經費’必須‘透明化’.”

[http://opinion.people.com.cn/n/2013/1227/c1003-23961768.html\(2015/12/26\)](http://opinion.people.com.cn/n/2013/1227/c1003-23961768.html(2015/12/26)).

30) “한 문중은 그 문중에 포함된 조상만을 포함하지 그 위의 조상 또는 하대 조상을 포함하지 않는다. 이것은 조상의 불가분성, 즉 단수적 귀속의 원리에 기인하는 것이며, 이것에 비해 중국의 종족조직은 조상의 가분성과 복수적 귀속을 특징으로 하는 것이다.” 이광규.1997. 『한국친족의 사회인류학』, 집문당, P. 50.

31) 이는 쫓구어화의 사회조사에서도 볼 수 있다. 어떤 교수가 말하기를, “행정인원이 보기에 교사는 아르바이트하는 사람으로 보고, 우리가 보기에 행정인원은 우리를 관리하는 사람이다...그들은 우리에게 좋은 서비스를 해야 하는데, 그들은 우리를 관리하는 사람이라고 생각한다.” 周國華. 2012. 『大學教師組織認同研究：影響因素及其建構基礎』, 華東師範大學出版社, P. 254. 어떤 교수가 말하기를, “협조를 구하는데 연줄을 찾아야한다...일이 성사시키는데 가장 중요한 것은 '판시'이다. (행정인원들이 적극적으로 협조를 하지 않는 것은, 교사가 찾아오기를 바라기 때문이다)저녁에 자기 집에 찾아오라는 것이다.” 찾아오라는 것은 선물을 가지고 오라는 것과 마찬가지이다.” 周國華 2012, PP. 256-257.

대방과의 관계에 많은 영향을 미친다. 왜냐하면, 중국사회는 페이샤오통(費孝通)의 차등순서의 틀(差序格局), 프랜시스 슈(許浪光)의 상황중심(situation-centeredness)에서 말한 것처럼, 중국인은 개인(己)중심이고, 그 개인과 상대방의 (친소)관계에 따라 그 행위선택을 판단하기 때문이다. 더욱 심각한 문제는, 영도가 학술위원회의 절차를 밟지 않고 자기의 의견 혹은 주장을 관철하려는 경우도 있다.

교사와 관련된 관료주의 문화는 다음과 같다. 첫째, 전통적으로 중국 지식인의 사회적 영향력이 그리 크지 않다. 특히 명청대에서 빈번히 발생한 문자옥(文字獄, 자기가 쓴 문장 때문에 화를 당하는 일을 말함)이 있고, 한국의 양반과는 달리 중국의 신사는 세습이 되지 않았고, 또한 그들의 가산균분으로 인하여 향산(恒産)이 보장되지 않는 사회에서 군주나 사회에 대해서 자유롭게 혹은 비판적으로 발언하지 못했다. 이러한 상황과 전술한 학이우척사라는 관료주의문화로 인하여 지식인들은 관료가 되는 것이 최선의 선택이다. 필자는 중국대학에서, 어떤 사람은 대학교수가 공무원의 처장급이고 부교수가 부처장급이라는 관직(이에 걸 맞는 대우)을 말하기도 하고, 어떤 사람은 이에 대해 달리 말하는 것을 종종 듣는다.³²⁾ 이는 대학 교사사회의 관료주의문화를 잘 표현한 것이다. 이런 관료주의 문화에서 교사는 쌍지엔티아오 인원이 되려고 한다. 이런 현상은 쯔꾸오화의 사회조사에서도 보인다. 모(某)교수가 말하기를,

“학교에 대한 동일시와 충성을 높이려면...중요한 것은 행정직위를 얻느냐 얻지 못하느냐이다...교사는 다른 사람에게 서비스를 하는 것에 불과하다. 좋은 것은 행정인원이 다 갖는다...만약에 행정직위를 담당하면 대외적으로 체면이 서고, 외부세계와의 교류가 많아지고 연구과제도 많이 획득한다. 그리고 공개적 혹은 비공개적 수입이 늘어난다(周國華 2012, 258).”

이는 중국대학에서 체면과 현실적 이익을 얻기 위하여 쌍지엔티아오 인원이 되려는 것을 말해주고 있다.

둘째, 청대에 한족의 지식인을 회유하기 위해서 사고전서 등을 편찬하고 과거에 합격하였으나 관직제수를 못 받은 거인(舉人, 향시에 합격한 사람)들에게 관직을 주는 시용(試用)을 채택하였다. 중국에서 국가급 및 성급 연구 과제를 꾸준히 발주한다. 그런데 이 연구과제가 정권(혹은 정부)의 필요성에 의해서 발주되고, 심지어 연구과제의 제목도 관에서 정한다. 이러함에도 불구하고 수많은 사람들(여기서 교사가 아니고 사람이라고 표현하는 것은 연구과제 응모에 교사뿐만 아니라 당정인원도 신

32) 이는 <표 1>에서 (조사)연구원은 교수급에 해당되고 부(조사)연구원은 부교수에 해당되는 것을 근거로 말하는 것으로 추정되나, 금후 검토가 필요하다.

청하기 때문임)이 과제에 응모를 한다. 관에서 이 많은 연구과제 신청을 심사한다는 것은 현실적으로 무리이고 또한 '판시'를 중요시하는 문화에서, '판시'가 있는 사람 혹은 대개 직위가 높은 사람 혹은 썩지엔티이아오 인원이 신청한 과제를 선정한다. 그리고 약간 차원을 달리하나 학교레벨에서 교사의 불만을 잠재우기 위하여, 혹은 교사의 체면을 세워주기 위하여, 혹은 학교간의 경쟁으로 교사의 이동을 막기 위하여 교사들에게 썩지엔티이아오, 즉 위인설관을 한다.

셋째, 전술한 것처럼, 중국은 방분(房分, 자기 몫)에 의한 자기중심성, 가산균분제로 인한 균분의식 및 실력주의 등으로 인하여 중국의 대학은 의존과 자립(혹은 독립)의 경향이 강하고, 인정과 체면 및 이해타산적인 면이 존재한다. 이런 현상은 쪼꾸오화의 대학 연구팀에 관한 사회조사에서도 보인다. 부원장이 말하기를,

“연구팀이 협조가 잘 안 된다. 중국인은 “뭘 믿고 당신과 협력하느냐?”이익이 있어야만 비로소 하려고 한다. 그래서 카리스마적인 사람이 필요하다. 그러나 밑에 있는 사람이 실력을 쌓으면 곧바로 다른 곳에 간다(周國華 2012,249).”

모(某)교수가 말하기를,

“협력이 잘되는 연구팀을 만들려면, 첫째, 리더가 필요하고, 둘째, 비교적 관계가 좋아야 한다. 지금 우리는 연구팀을 만들려고 한다. 내 생각에는 쉽지 않다. 누구든지 꼬리는 싫어하고 머리가 되려고 한다. 꼬리는 평가체계에서 아무것도 아니기 때문이다...(周國華 2012, 250).”

다시 말하면, 팀 혹은 단체에서 학문적 측면에서 진정한 의의의 협력과 팀워크는 없고 인정과 체면에 근거한 '판시'가 있거나 자기이익(몫)이 있을 때 비로소 협력과 팀워크가 이루어진다. 한국은 일인을 중심으로 강한 수직적 질서와는 달리, 중국은 누구든지 꼬리는 싫어하고 머리가 되려고 하는 강한 평등 혹은 균분의식 및 자립의식이 존재한다. 물론 한국에도 상황에 따라 위와 같은 경향은 있으나, 중국의 가족구조와 문화(의존과 자립, 이해타산적인 체면, 자기중심성, 자기 몫)의 측면에서 볼 때 이론적으로 위와 같고 실제적으로도 이런 경향이 강하다.

V. 결론

본고는 사회인류학적 측면에서 중국대학의 관료주의문화를 제도적 측면과 문화적인 측면을 나눠서 분석하였다. 연구결과는 다음과 같다.

현재 대학영도의 선임방식은 대학의 자주성 결여 및 비민주적인 측면을 가져오고, 영도들은 더 높은 직위에 승진하기 위하여 단기적이고 전시적(체면)인 업적에 치중한다. 대학영도 간, 특히 당서기와 교장의 권한과 상호관계가 불명확하다. 이는 당위영도하의 교장책임제라는 제도적인 문제가 존재하고, 또한 중국의 전통문화에서 비롯되기 때문이다. 이로 인해 권한중복 및 충돌·과벌의식 조장·월권 및 책임전가·인치적 요소의 개입 등이 발생하고, 인정과 체면 및 '판시'가 작동하고 있다. 이런 권한관계의 불명확화 and 중국문화의 개입은 당정기관도 마찬가지이다. 그래서 방대한 기구와 인원·권한중복 및 기능교차가 발생하고, 관료 우월의식·인정 만들기 및 '판시왕' 등이 존재하고 있다. 이렇게 당정권력이 비대화 되는 반면에, 학술위원회는 아직 행정 권력의 통제에서 벗어나지 못하고, 또한 인정과 체면 및 '판시'라는 중국문화의 영향을 받아 본연의 권한을 발휘하지 못하고 있다. 교사들은 물질적 이익과 체면 및 관료주의 문화로 인하여 썩지엔티이아오가 되려고 한다.

본고는 (외국인이라는 신분이기 때문에)중국대학의 관료주의의 분석에 초점을 두었지만, 실천적 개혁방안은 논하지 않았다. 또한 실천적 개혁방안은 서구·한중일을 비교한 후에야 비로소 제시할 수 있는 것이다.

매체 혹은 필자의 경험을 통해 한국대학의 관료주의 현상을 종종 보아왔다. 모 대학의 이사장이 반대교수에게 “가장 피가 많이 나고 고통스러운 방법으로 내가 (목을) 쳐 주겠다.” 라는 기사를 보았다. 이는 이사장의 전횡의 극단적 예일지 몰라도 가끔 재단 및 이사장의 전횡과 부패를 보아왔다. 이외에도 총장의 독단, 총장직선제를 둘러싼 잡음, 정부주도의 대학평가(및 방식)과 대학개혁, 관(기업)학 호혜관계, 인정과 체면 및 과벌의식, 광범위한 학연 및 사적관계의 존재, 감투의식 내지는 관료우월 의식, 권한관계의 불명확화와 월권, 대학 자치성의 결여 등을 보아왔다. 우리가 그동안 (중국에 비해)선진적인 제도를 도입했다라고 위와 같은 관료주의 문화는 여전한 것 같다.

우리가 그동안 선진적인 (형식적) 제도의 분석과 도입의 관심에 초점을 두었지만, 제도이면에 녹아 있는 전통문화에 근거한 관료주의의 분석에 소홀한 것 같다. 우리는 중국문화의 영향을 많이 받았고, 또한 일제 통치를 받은 역사적 경험이 있다. 따라서 한국대학의 관료주의를 분석하기 위해서는 전통문화에 근거한 한중일 대학의 관료주의를 비교분석할 필요가 있다. 이를 바탕으로 선진적인 제도분석과 도입 및 개혁방

안을 논하는 것이 순서에 맞다.

<참고문헌>

- 이광규. 1997. 『한국친족의 사회인류학』, 집문당.
- 이광규. 1998. 『한국가족의 사회인류학』, 집문당.
- 정하영. 2006. "조직에서의 신뢰, 동아시아에서의 신뢰의 개념과 대인신뢰를 중심으로", 『행정논총』, 제44권 제1호.
- 정하영. 2011. "동아시아 관료제 비교", 『정부학연구』, 제17권 제3호.
- 郭爲祿, 林炊利. 2012. 『大學運行模式：大學內部決策系統改革的路徑選擇』, 上海教育出版社.
- 馬健生·孫珂. 2011. "高校行政化的資源依賴病理分析", 『北京師範大學學報(社會科學版)』, 第3期.
- 費孝通. 1985. 『鄉土中國』, 三联书店.
- 徐波. 2011. "試析大學行政化視角下的權力模式", 『教育學術月刊』, 第1期.
- 石若坤. 2007. "心理契約, 高校人力資源管理中不容忽視的方面", 『遼寧教育研究』, 第1期.
- 熊文銷. 2011. "高等教育去行政化的基本問題及其對策", 『北京行政學院學報』, 第3期.
- 嚴蔚剛·王金龍. 2015. "完善我國高校黨委與行政議事決策制度的探討", 『中國高校研究』, 第2期.
- 于忠海. 2012. "官僚化與專業化, 大學行政化的雙重歸因及其超越", 『高教探索』, 第2期.
- 吳增基. 2006. "論我國高校的官本位傾向及其克服的條件", 『學術界』, 總第121期.
- 劉金偉外. 2012. "北京高校教師薪酬滿意度及其影響因素分析", 『復旦教育論壇』, 第10卷第1期.
- 李碩豪. 2011. 『權力博弈, 一所中國大學內部權力運行的故事』, 中国社会科学出版社.
- 李憶. 2012. "高校二級學院'黨政領導下的院長負責'管理體制研究", 『上海黨史與黨建』, 4月號.
- 李海萍. 2011. "學校學術權力運行現狀的實證研究", 『教育研究』, 10期.
- 張建詳. 2011. "高校教師主體地位彰顯的體制與機制創新", 『教育研究』, 11期.
- 張杰. 2012. "高校教師評價機制行政化的成因分析, 一種路徑依賴", 『黑龍江高教研究』, 第1期.
- 張曉軍·席西民. 2011. "我國高校科研管理的問題與改革建議-基于資源配置的視角", 『科學學與科學技術管理』, 第32卷 第07期.
- 錢穆. 2001. 『中國歷史研究法』, 三联书店.
- 田虎. 2012. "建國以來高校與管理人員法律关系的回顧與展望". 『現代教育管理』, 2期.
- 齊舒. 2012. "高校黨委領導下的校長負責制發展過程及創新途徑", 『現代教育管理』, 6期.
- 周國華. 2012. 『大學教師組織認同研究：影響因素及其建構基礎』, 華東師範大學出版社.
- 陳金聖. 2014. 『大學學術權力的制度化建構：基於組織分析的新制度主意視覺』, 中國社會

科學出版社.

陳何芳. 2010. "教授治校, 高校去行政化的重要切入点", 『教育發展研究』, 13-14.

馮鐵蕾. 2011. "影響高校教師職業忠誠的體制性障礙", 『教育學術月刊』, 12.

許煥光. 2000. 『宗族, 種姓, 俱樂部』, 華夏出版社.

<黨政領導幹部選拔任用工作條例(2002)>

<黨政領導幹部考核工作暫行規定(1998)>

<國家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010-2020)>

<中國共產黨普通高等學校基層組織工作條例(2010)>

<中華人民共和國高等教育法(1998)>

<中華人民共和國教師法(1993)>

<中華人民共和國公務員法(2005)>

人民網. 2013. "高校'三公經費'必須透明化."

<http://opinion.people.com.cn/n/2013/1227/c1003-23961768.html>(2015/12/26).

北京晚報. 2012. "業內人稱北大校長助理頭銜含潛在利益."

<http://news.sina.com.cn/c/2012-07-05/153824718873.shtml>(2016/01/08).

데일리안. 2015. "중앙대의 복수? 학교정책 반대 교수들 연구년 탈락."

<http://www.dailian.co.kr/news/view/527259/?sc=naver>(2016/01/08).

ABSTRACT

The Bureaucratism Culture in China's Universities

Choung Hayoung*

This thesis is an attempt to analyze the bureaucratism culture in China's universities from the perspective of social anthropology concerning system and culture. The authority and mutual relationship among the leaders in universities, especially between Party Committee Secretary and university president, is not clear. And this results from the principal accountability system under the leadership of the Party Committee rather than from traditional Chinese culture. It brings about the overlapping of authority, conflict and buck-passing, as well as favors, faces and relations. This goes to functional department too. The power of the Party and the government administration grows, but the academic committee (academic power) cannot get rid of the control of government administration. Teachers want to be double-tasked motivated by interest, face and the bureaucratism culture.

Key words: leadership of the Party Committee, authority, face, double-tasked

* Director and professor, Institute of East Asian Studies, Nanfang College of Sun Yat-sen University