

**A Study on the Human Resource Management of Chinese Public Organizations
: Focusing on the Appointment and Promotion Process of Central Government
Officials and State Owned Enterprise Manager of P. R. China[†]**

Lee, Sangyoun*

Abstract

The Chinese government has been operating the socialist market economy, and Chinese public organizations have been their typical human resource development and recruitment schemes for long periods of time. The human resource development and recruitment schemes of Chinese public organizations have been adopted by the Chinese government, CCP(Chinese Communist Party organization), public organizations, and SOEs(State Owned Enterprises) consistently and coherently. As China's economic and political influences over the world have been growing, the systematic research on the human resource management system of Chinese government and public organizations would be of great value, since not only the human resource development and recruitment system of Chinese SOEs could be understood through this study, but also this system of Chinese government and public organizations could be understood more clearly. This study has attempted to present the theoretical and practical suggestions to help us to understand how the cadres and senior managers are promoted and recruited.

Keywords: *China, Human Resources, Operation, Cadre, Public Organizations*

[†] This research was supported by the University Research Support Fund from Hoseo University (20180344).

* E-mail : : sylee@hoseo.edu

Ph.D. earned at: Peking University, P. R. China

Current position: Assistant Professor at Hoseo University

Received : July 01, 2020, Revised : July 30, 2020, Accepted : August 25, 2020

I. Introduction

Nowadays Korean political situation is in the state of confusion, and the government could neither offer hopes for the future and keep the nation together, rather makes whole country waste valuable time and energy due to a series of inappropriate appointments of senior government officials. Is Korean politics more competent than Chinese politics?¹

There have been a lot of examples of prejudice against China in South Korea. There are so many misconceptions about China, and it is not easy to know the reason why. Generally speaking, Korean people holds biased views of Chinese politics, enterprises, societies, and Chinese people and behaviors, so their views would not be objective. In almost all industry fields, especially in trade and business, P. R. China should be one of the most important global partners for South Korea. For this reason, it is essential to have a good understanding of China.

In order to understand China more clearly, it would be very important Chinese Communist Party organization as the highest state authority in China. Furthermore it would be more important to have a good grasp of core executives called Party and governmental Leading Cadres (党政领导干部) to identify the operation methods of CCP(Chinese Communist Party).²

The Chinese Communist Party has the authority to appoint/dismiss persons for the core duties of the government and major public organizations and has the power to disseminate the ideology, ideas and information of the Chinese government. ³ The Chinese Communist Party and Organization Department can appoint/dismiss high-ranking leaders and managers of government agencies and state-owned enterprises, and this enable the appointment of men of talents observed over long periods of time. This relationship between the two sides could mean loyalty to the Chinese Communist Party and unity centering around the Communist Party. As such, China has been operated in a bureaucratic way for a long period of time, and the Chinese Communist Party inherits this bureaucratic way of operation, and there is also a Chinese way of fostering men of talent. To understand the way how the Chinese government and the Chinese Communist Party are operated, which is different from that of not only Western countries but also East Asian countries, it is thought necessary to examine in detail the role of the Organization Department within the Chinese Communist Party, what efforts they make to foster core talents, and how the process to foster talents looks like. Despite the importance and practical value as such, there is a lack of in-depth and systematic studies.

Therefore, this study will first examine the manpower operation of public organizations including the government, public institutions, and public enterprises, and examine the manpower operation of Chinese public organizations, and the manpower operation regulations of Chinese public organizations. Next, how organizations such as the Chinese

¹ Cha, Hyeon A. 2017. "Is Korean politics more competent than Chinese Communist Party dictatorship?". Media Today. October 8. <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=139203/> (accessed September 11.2019)

² Lee, Gwang Jae. 2016. "Chinese Communist Party fostering real talents". JoongAng Daily. October 23. <https://news.joins.com/article/20765070/> (accessed September 11.2019)

³ Zhao, Hu Ji. 2016. "The one-party system is a powerful means to choose elites and unite the people." Yeosijae. January 12. / <https://www.yeosijae.org/posts/44/> (accessed September 11.2019)

Communist Party, Organization Department, and Party Schools observe, and foster Chinese core talents for long periods of time will be examined.

II . Public organizations' manpower operation related studies

1. South Korean public organizations' manpower operation related studies

In this section, for better understanding of Chinese public organizations' manpower operation, South Korean public organizations' manpower operation will be examined first. Among existing studies, there was a study that compared the macroscopic human capital development methods of East Germany and China (Park 2009), and a study that compared the human resource development methods of various East Asian countries (Choi 2010). A study conducted in relation to the manpower operation of South Korean government and public organizations showed a result indicating that the methods of appointing the heads of government-affiliated organizations were different by organization and that as of 2004, the heads of 45 organizations were appointed by the president, those of 71 organizations were appointed by the minister, those of 131 organizations were approved by the minister, and those of 250-350 organizations were elected by the board of directors, the general meeting, the steering committee, or the and the commission of recommendation(Choi 2004).

Identically to new appointment, the promotion appointment of South Korean national public officials is carried out through the evaluation and verification of work performance, career, and ability to appoint the most highly evaluated one among candidates for promotion first followed by the next highly evaluated one; provided that, ability and career are regarded as important in the case of high-ranking position public officials, while candidates for promotion to grade 5 are required to participate in a promotion examination and undergo the screening by the promotion screening committee. In addition, in the case of grade 6 public officials, the candidates may be required to take an promotion examination as with grade 5 public officials based on the presidential decree and excellent public officials may be required to first participate in the promotion examination and may be selected for promotion through a resolution by the personnel committee(Korean Society for Public Personnel Administration 2010).

Through the career development plan, the government has made efforts to improve the efficiency of organizational operation and organizational management so that the objectives of the organization and individuals are aligned. Through the career development plan as such, in the organizational aspects, organizational performance can be maximized through the development of members' capabilities, competent talents can be discovered, and the talents can be strategically fostered and used at the right places. In addition, in the aspect of individuals, job satisfaction and commitment can be enhanced, self-realization and improvement of the quality of life can be pursued to achieve individuals' visions, and individuals' social value can be increased. The Central Personnel Committee stated that individuals' goals and organizational goals could be aligned through the career development plan (CDP), and the CDP can be also regarded to have an advantage of enabling integrated management of public officials' placement path management, job management, and capability management (Civil Service Commission 2006).

Despite these efforts, the CDP seems to be hardly effective in South Korean public organizations even if it is introduced because the average tenure of each position is very short.

In particular, 'Z-shaped'⁴ position transfer is very common in government organizations. According to a simulation by the Central Personnel Committee, in case where the Ministry of Strategy and Finance was cited as an example, when grade 2 public officials are promoted to a grade 1, as many as 76 public officials can be moved to another position through a chain of promotions and transferences in the case of only section chief or higher positions. The reality as such shows how difficult it is for the CDP to achieve effects. In particular, the fact that the number of ministries where the average tenure of the positions of the head of a department or the director of a bureau is no longer than 1 year is quite large eventually means declines in the expertise of public officials and declines in the external bargaining power at a certain level(Choi et al. 2004; Choi 2006).

Considering the characteristics of human resources management of South Korean government organizations, when examined in two aspects; the expertise of public officials and the design of job paths, the government personnel system is based on the class system so that the public official groups have a strong obsession with promotion to upper positions while there is a practice to carry out transfer between departments and promotion through circular positioning. For these reasons, it is difficult to foster experts in certain fields, and it seems that there is a lack of standards for job placement and operation based on expertise (Choi and Chang 2009). In particular, given that works are carried out continuously and administrative management should be operated unceasingly, long-term service in one field is necessary, long-term and consistent paths should be set from the stage where the career of a public official begins for career management above all, and fostering into core talents and experts will be necessary. For the career management as such, the head of the organization and the personnel management department should regard the career management of public officials as important, and managers and members should work together in one direction for career management of public officials. In addition, although observation and fostering of public officials of many related departments are necessary in the long term, the consistent and long-term effort as such is thought to be still lacking.

2. Chinese public organizations' manpower operation related studies

In this section, to examine Chinese public organizations' manpower operation, the definitions of names related to cadres will be looked into. "The Party manages cadres (党管干部)" refer to important cadres who are managed by party committees at various levels and have been recommended. "Party management leading cadres" refer to cadres who are in office at positions not lower than the department grade(科级) corresponding to grade 9-12 according to the Work Ordinance on the Selection and Appointment of Party and Governmental Leading Cadres (党政领导干部选拔任用工作条例领导干部选拔任用工作条例). "Leading cadres" refer to the cadres who perform the duties of leaders(领导) at the Communist Party at various levels, government organizations (党政机关), or military organizations and the management

⁴ When the typical position transfer is executed, low-level low-rank position would be promoted to low-level middle-rank position, once again this position could be transferred to low-level high-rank position. And then low-level high-rank position would be promoted to middle-level low-rank position, middle-rank position and high-rank position. Finally, high-level low-rank position is promoted to high-level middle-rank position, and then transferred to high-level high-rank position. In this sense, position transfer in Korean civil workers' organizations is carried out in the form of letter 'Z'.

hierarchy of state-owned enterprises such as central government-affiliated central corporations (中央企业). In addition, “Reserve cadres (后备干部)” refer to those reserve personnel who are expected to fulfill the duties of higher grade cadres, that is, one grade higher leading cadres.

Next, Chinese public official system will be looked into and the Chinese State Public Officials Act will be examined. According to the Chinese State Public Officials Act, a public official means a worker who fulfills public duties in accordance with the law and is included in the national administrative organizations and receives salary and welfare benefits through national finance (National People's Congress 2018). To understand public organizations' human resource management in China where a socialist political system is maintained, it is necessary to examine the public spirit (公共精神). The public spirit as such is the basic spirit of the Chinese State Public Officials Act and can be regarded to be the fundamental standard for human resource management in Chinese government organizations. The public spirit can be understood at the following three levels: First, the values of public officials' public spirit of which the starting point is what the people hope, second, the process through which public officials' public spirit is realized intended to ensure that the people's legitimate rights and interests are protected, and third, the results realized through the public spirit, which are intended to realize the government's public goals (Du 2005).

Following the Chinese public official system, the Provisional Ordinances on National Public Officials (国家公务员暂行条例) of China will be examined as the second item. First, the positions of public organizations' jobs at various levels will be examined. According to the Provisional Ordinances on National Public Officials of China, the positions of the public officials of Chinese public organizations can be divided as follows. First, the Premier of the State Council (国务院总理) corresponds to grade 1. Second, the Vice Premier of the State Council(国务院副总理) and State Councilors (国务委员) corresponds to grades 2-3. Third, grades 3-4 include ministerial heads (部级正职) and provincial heads (省级正职). Fourth, grades 4-5 includes ministerial deputy heads (部级副职) and provincial deputy heads (省级副职). Fifth, grades 5-7 include division chiefs (司级正职), department chiefs (厅级正职), and inspectors (巡视员). Sixth, grades 6-8 include division deputy chiefs (司级副职), department deputy chiefs (厅级副职), and assistant inspectors (助理巡视员). Seventh, grades 7-10 include division-level principals (处级正职), county-level principals (县级正职), and investigators (调研员). Eighth, grades 8-11 include division-level deputy principals (处级副职), county-level deputy principals grade (县级副职), and assistant investigators (助理调研员). Ninth, grades 9-12 include section-level principals (科级正职), town-level chiefs (乡级正职), and chief-level section members (主任科员). Tenth, grades 9-13 include section-level deputy principals (科级副职), town-level deputy chiefs (乡级副职), and deputy chief-level section members 副主任科员). Eleventh, grades 9-14 are section members (科员). Twelfth, grades 10-15 are clerks (办事员) (中华人民共和国国务院, 1993).

Since the Chinese Communist Party introduced the socialist system from the former Soviet Union, the cadre appointment system (nomenklatura) of the former Soviet Union was also accepted and the operation method in which the Chinese Communist Party seizes control of all processes of manpower operation such as the appointment, promotion, dismissal, and transference of cadres and lower classes undertake responsibility for upper classes as with the Communist Party of the former Soviet Union has been adopted by Chinese public organization until now (Edin, 2016). The Chinese Communist Party is using the transference of personnel to other regions(rotation) as a way to suppress cadres from participating in corruption and make them pay much higher prices for wrongful conducts (Zeng, 2017). The Chinese Communist Party and public organizations are showing organizational management methods that strengthen their influence on lower cadres by making cadres show ideologically high loyalty and the passion to support the political doctrine. In Chinese public organizations, becoming cadres who are evaluated as good cadres by higher classes in political aspects is the most important and in addition, economic performance is also important to be evaluated as good cadres. In addition, state-owned enterprises, which are public enterprises in China, have the practice for the manager to be appointed by higher organizations due to aspects of their governance (Zhi et al. 2017; Sun et al. 2019; Shevchenko 2004).

The Chinese Communist Party and the government manage the workers of organization such as the Chinese Communist Party and the government, and social organizations and managers of enterprises and businesses through the Chinese cadre personnel management system. After the People's Republic of China was established in China, government policies have been changed and developed by area, but the Chinese government has been consistently adopting the management system in which the party committees uniformly coordinate at organizations at different levels and the organization department of the party committee and the personnel department jointly manage (Luo 2009; Yun 2010). The huge and uniform efforts can be regarded to be possible only in socialist countries.

The Chinese government made two important adjustments to the cadre personnel system, which are the adjustment of the personnel management system in the era of planned economy into a personnel management system that coincides with the socialist market economy system, and the transition of the traditional personnel management system into the level of human resource development, respectively. The Chinese government implemented the national public official system,⁵ promoted the reform of the personnel system of businesses and state-owned enterprises,⁶ promoted intensive reform of the method of selecting and appointing cadres led by the Communist Party and the government, and introduced a new cadre management system,⁷ and is devoting efforts such as devising an integrated reform of the cadre personnel system⁸, and promoting the reform of the cadre personnel system⁹ (Yang

⁵ Refer to Provisional Ordinance for Civil Servants (国家公务员暂行条例)

⁶ Refer to Company Law of the People's Republic of China (公司法), Regulation on Transforming the Operating Mechanism of Industrial Enterprises Owned by the Whole People (全民所有制工业企业转换经营机制条例)

⁷ Refer to Party and Government Leading Cadre Work Appointment Selection Regulations (党政领导干部选拔任用工作暂行条例)

⁸ Refer to Outlines for Deepening the Reform of Cadres Personnel Systems(深化干部人事制度改革纲要)

⁹ Interim Provisions on Leading Party and Government Cadre Open Selections Work(公开选拔党政领导干部工作
A Study on the Human Resource Management of Chinese Public Organizations 36

2005).

On reviewing the 80-year history of the Chinese Communist Party as a whole, it can be expressed as the history of the development of the Chinese Communist Party's cadre personnel system. The Chinese Communist Party's cadre personnel system can be divided into an early period from 1921 to 1949, a growth period from 1949 to 1966, a recession from 1966 to 1978, and an exploratory reform period from 1978 to 2000, respectively (Li 2010). One of important contents of the cadre personnel system is the establishment of the Party Committee (党委 or 党组) in 1949 by the Central Committee of the Chinese Communist Party. In 1953, the Central Organization Department established an cadre appointment/dismissal system in which cadres within the scope of appointment and dismissal by the Central People's Government of China and the Administration Council are managed according to the managing cadre regulations inside the Party before they are appointed and the Central Organization Department (组织部) of and the Organization Departments of Party Committees at all levels are responsible for the screening, evaluation, investigation, and recommendation of candidates for cadres thereafter (Luo 2009). The systematic and continuous management of all processes for manpower management such as the screening, appointment, evaluation, and promotion of cadres by the Chinese Communist Party's Central Organization Department and the party committees of local governments at various levels as such can be viewed as one of important reasons that enable Chinese public organizations to show continuity and consistency in manpower operation. When seen based on the standard for expertise and problem integrating and adjusting ability, Chinese public organizations regard the political aspect as very important and show an aspect of regarding general administrators as important while developing careers through long-term evaluation and observation of cadres and prospective cadres.

On reviewing the competitive cadres selection system in the macroscopic political environment of China, it can be seen that there are the principle for the Communist Party to manage cadres (党管干部原则) and systems such as people's democratic principle (人民民主原则), People's Congress system (人民代表大会制度), head accountability system (首长负责制), and reserve cadre system (后备干部制度) and these systems are complicatedly related with each other (谢吉晨, 2015). There are some problems with these systems, such as the phenomenon that talents as reserve cadres are entered into the talent pool during the implementation of the reserve cadre fostering system and are not additionally managed thereafter, the aspect that they are not dynamically managed or effectively evaluated, and the fact that sufficient opportunities for promotion are not given during the period of reorganization of leadership, etc. (Chen 2020).

3. Fostering Chinese public organizations' cadres: "From technical cadres to moral cadres"

To understand the human resource management of the Chinese government and public organizations, it is necessary to look at what aspects the Chinese Communist Party regards as important. The Chinese Communist Party has maintained the principle that the Party

暂行规定), Interim Provisions on Leading Party and Government Cadre Open Selection and Competition for Posts Work (党政机关竞争上岗工作暂行规定), Interim Provisions on Leading Party and Government Cadre Resignation(党政领导干部辞职暂行规定)

manages cadres (党管干部, the principle of Party control of cadres) from the Yan'an (延安) period to the establishment of the People's Republic of China in 1949 and to now. The Chinese Communist Party's Organization Department manages cadres selected and appointed on the basis of political aspects, and it is known that less than 1% of the 4 million cadres can be appointed to the leadership, the level of competition experienced by cadres in public organizations in China can be called infinite competition, and this can be understood as the concept of RDA (regionally decentralized authoritarian regime), which means "decentralized authoritarianism at the regional level". For human resource management, in addition to the methods that follow the former Soviet Union's methods such as the promotion of cadres, responsibility for the upper class, absolute evaluation, and personnel management, Chinese public organizations operate a system in which unlimited competition at the local government level and local performance leads to promotion (Landry 2008; Xu 2011).

Local governments appoint and evaluate leading cadres (领导干部) through the Organization Department, and carry out a system for cadre responsibility for political goals. Rather than being directly influenced by economic performance, the promotion of cadres can be regarded to be affected by economic performance along with political factors that act with time differences (Kou et al. 2004; Edin 2003; Sun et al 2019).

The 14th People's Congress of China presented the view that the personnel labor system should be promptly reformed, and scientific management systems and effective incentive systems that fit different characteristics such as those of organizations, enterprises, and businesses should be established, and the 4th Plenary Session of the 14th Central Committee of the Chinese Communist Party stated that reforms of the system for the selection and appointment of core Communist Party cadres should be promoted as soon as possible and showed an opinion that the method for the Party to manage cadres should be improved.

Public officials can be classified according to two criteria, such as expertise by field and problem integration and coordination ability. If a public official has excellent expertise by field, he/she can be regarded as a specialist, and if he/she has excellent in problem integration and coordination ability, he/she can be regarded to be a generalist. If he/she is moderate under the two criteria, he/she can be regarded as a practitioner. In future eras, a 'specialized generalist' will be needed (Choe and Kim 1999).

To foster cadres in public organizations, the Chinese Communist Party has traditionally regarded political standards as important and has selected and fostered cadres based on these standards. In particular, political standards were the most important to the revolutionary generation, including the first generation of revolution that experienced Chinese Civil War and revolution, and they were called "revolutionary cadres". As China went through a period of reform and opening up, the importance of experts with practical and professional knowledge was magnified so that "bureaucratic technocrats" appeared. Recently, the Chinese Communist Party has fostered 'generalists' who do not have specialized knowledge in science and engineering, do not have much experience related to their majors, and have many experience in working at public organizations such as the Communist Party and the government (Lee 1997; Joo 2017; Seo 2017; Yun 2012). Although the type of cadres the Chinese Communist Party wants to foster recently can be called 'general cadres', in this study, they will be named 'morality cadres' in that they are cadres equipped with morality.

The selection and fostering of morality cadres as such by the Chinese government has a Chinese background. According to the Interim Ordinance for Selecting and Appointing Core Cadres of the Communist Party and the Government (党政领导干部选拔任用工作条例) enacted

in 2002, the standard '任人唯贤, 德才兼备' was presented to prevent recruitment corruption that takes private benefits and makes relatives to be appointed in selecting and appointing core cadres and among the aspects of 德, 能, 勤, 绩, 廉,

which are procedures to evaluate cadres, 'morality' was magnified to be so important that integrity and work performance should be reviewed when observing cadres (Takahara et al. 2017). With regard to the foregoing, at the National Conference on Organizational Affairs of China in 2013, Chinese President Xi Jinping presented a direction toward the condition of excellent cadres as "Should have a firm conviction, serve for the people, be diligent, make effort for work, have a sense of responsibility, and have an honest and upright attitude (好干部要做到信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁)"¹⁰.

Recently, there has been a policy change in relation to the selection of cadres and this seems to be due to fact that cadres are selected and fostered by the guidance by the Party Committee rather than open selection and open examination, and that open examination and open selection have problems.

III. Chinese public organizations' methods for fostering talents and manpower operation

In Chapter 2 of this study, studies related to manpower operation in South Korean public organizations and studies related to manpower operation in Chinese public organization were examined. In Chapter 3, along with the laws that present a framework for how to operate government organizations such as the Chinese Communist Party and the Organization Department, how core talents of the Chinese Communist Party are observed and evaluated for long periods of time to foster them into core talents will be examined.

The Chinese public organizations use a series of methods to manage their cadres. First, based on the Party's Central Organization Department, the Central Party directly manages the appointment and dismissal of cadres. Second, a list of candidates for cadres managed by the central or local party organization is prepared. Third, when appointed by a local government, the local government should get approval by the Central Organization Department and the Communist Party of the local government and should report to these organizations without fail. The Central Committee of the Chinese Communist Party and the Central Organization Department firsthand manage, appoint, and dismiss the cadres of the Party Central, Party organizations, state organizations, the State Councils, public organizations, and provincial

¹⁰ Sheng Ruo Wei. 2013. "President Xi Jin Ping delivered an important speech." People Network. June 30. / <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0630/c64094-22020855.html> / (accessed June 2.2020)

government organizations, as well as senior managers such as representative directors, vice-presidents, secretaries, and vice-secretaries of state-owned banks and state-owned companies (Mori 2013).

1. Selection, appointment, and promotion of cadres

The Chinese Public Security Organization Department, which plays the most pivotal role in Chinese public organizations' human resource management, has clarified the roles of the core cadre groups of individual levels of the Party and the government in order to select and foster reserve cadres. The core cadre groups of individual levels of the Party and the government should regard the selection and fostering of major persons in charge and should be equipped with and foster sufficient levels and numbers (质量合格, 数量充足) of reserve cadres (Organization Department of the Central Committee of the CPC 1983).

Next, the qualifying conditions for the selection of core cadres of the Communist Party and the government will be examined. The standards are the Interim Ordinance for Selecting and Appointing Leading Cadres of the Communist Party and the Government (党政领导干部选拔任用工作条例). First, in the case of the county (division)-level (县(处)级) leadership jobs, at least five-year experience of work in frontline organizations is necessary. Second, in order to be in charge of the county (division)-level (县(处)级) leaders, the relevant person should have a career of having been in charge of at least two jobs at the position immediately below the foregoing leaders. Third, if a person in charge of a deputy (副) job wants to take charge of the job of county (division)-level (县(处)级) leaders, he/she should have worked for the deputy job for at least two years. For a person to be promoted from the principal job of his/her position to the deputy job of the position immediately above his/her position, he/she should have worked for at least three years for his/her current job. Fourth, cadres should have an academic background of at least junior college or in general and leading cadres at positions of prefecture (department) (地(厅)) level, division(bureau) (司(局))level or higher level should have an academic background of at least four-year university. Fifth, cadres should have received at least 3 months of education for 5 years at the Party School, an administrative university, or an educational institution approved by the Organization Department (personnel department). In case where a cadre has not reached the required level of education due to a special situation, he/she should complete the education within one year after the appointment to the position. Sixth, cadres should be physically healthy. Seventh, to be promoted to a leadership position in the Communist Party, the person must meet the age requirements specified in the Chinese Communist Party Chapter (中国共产党章程).

Next, the adjustment of positions, that is, the promotion system, defined in the Chinese State Public Officials Act will be examined. In order for a public official to be promoted, he/she must possess the ideological and political aptitudes, work ability, academic background, and job experience required by the job. When public officials are promoted, they can be promoted in stages by one position at a time. However, if a public official is especially excellent or there is a special demand for work, the public official may be promoted exceptionally or by more than one level. When a public official is to be promoted to a leader-level job, first, some public officials are democratically recommended to determine the subject of observation, second, the government organization observes the public official to present a way to place him/her in the job through a process of preparation within a certain range when necessary, and third, the

decision is made after discussion based on management authority, and the person is made to undergo the procedure for appointment according to the regulations (National People's Congress 2018).

The Chinese Communist Party operates concrete and systematic procedures for appointment and dismissal of cadres. First, the decision is made through observation by the Chinese Communist Party Organization Department and discussion by the party committee. First, the Organization Department observes the candidate according to a certain standard and prepares the observation data, and then the person in charge of the organization sector who is in charge of the observation signs the data and submits it to the Party Committee or Party Group, and the Party Committee or Party Group discusses the observed situation to make a decision. Second, the data is submitted to the upper echelon for screening. Before the upper echelon makes a decision for appointment after screening, the organization sector of the Party Committee at the same level observes in-depth, the person reported by the upper echelon to recommend the candidate and the person for the major principal (正) job and the organization sector of the government department where the candidate will take charge of a job hear the opinions of the head of the government at the relevant level and the cadre for the deputy (副) job for practical work. In addition, the opinions of the party committee and superior department of the region to which the candidate belongs are heard. Thereafter, the candidate may be officially appointed through legal procedures and the Chinese Communist Party conducts elections and appointments in public organizations and state organizations in accordance with the relevant laws (Wu et al. 2010).

Based on the Chinese Public Officials Act, the Chinese Communist Party may adopt an appointment system or a delegation system for the positions of Chinese state public officials. Leadership positions are subject to a tenure system in accordance with the government regulations. Among them, public officials subject to the election system are elected for office when the election results become effective and are not consecutively appointed after their term of office. In addition, when public official has moved to another job or has been dismissed within his/her term of office, the position held by the relevant public official is suspended. In case where a public official subject to the appointment system has completed the probation period, passed the examination, and his/her position was changed, if he no longer takes charge of the position of a public official, or is appointed to the position due to other circumstances, or is dismissed from the position, he/she is appointed to or dismissed from the position according to the administrative authority and prescribed procedures. For a person to be placed in the position of a public official, the stipulated limit and number of positions in the organization should be followed, and there must be a vacancy in the corresponding position. When a public official is required to take a concurrent job due to the needs of his/her work, it should be approved by the relevant organization and he/she cannot receive compensation for the concurrent job.

2. Long-term and systematic fostering of cadres

The Chinese government is making efforts to foster the cadres of Chinese public organizations with a continuous and consistent policy. These efforts and characteristics can be seen as differences from the South Korean government's public official organizations, where individuals are autonomously developing careers by department for executives.

Among the various systems related to cadre personnel management examined above, the reserve executive system will be examined hereafter. Here, Article 1 of the Opinions of the

Organization Department of the CPC Central Committee on Establishing a Reserve Cadres at the Departmental and Provincial Levels (中共中央组织部关于建立省部级后备干部制度的意见) will be examined. Provincial and departmental level reserve cadres mean reserve cadres for deputy secretary and standing committee members of party committee of provinces, cities, and autonomous regions, the governors (deputy governors), mayors (deputy mayors), and premiers (vice-premiers) of people's governments of provinces, cities, and autonomous regions, and the presidents (vice-presidents) of central state organs. One thousand reserve cadres were selected before July 1984 and among them, 200 were reserve cadres for secretaries of provincial committees, provincial governors, and department heads of central state organs, and 800 were reserve cadres for vice secretaries of provincial committees, standing committee members, vice-provincial governors, and vice-department heads of central state organs. Here, the number of reserve cadres should always be maintained constant and should be replenished immediately when any vacancy has occurred due to selection, promotion, or adjustment. According to Article 2 of these regulations, the selection of reserve cadres should include outstanding talents with professional abilities in various fields such as party, politics, economy, culture, education, and scientific research, and female cadres and minority cadres in multiethnic regions should occupy a certain ratio (Organization Department of the Central Committee of the CPC 1983).

In order to understand the process of managing the reserve cadres, Articles 18 and 19 of the Interim Provisions on the Work of Reserve Cadres of the Party and Government Core Cadres Groups (党政领导班子后备干部工作暂行规定) will be examined. According to the foregoing provisions, reserve cadres should be regularly observed to especially understand their political level, work performance, integrity, and potential. In addition, the situations of their work should be understood irregularly to use the observation results as the basis for fostering, utilizing, and adjusting the reserve cadres. In addition, Article 20 of these provisions indicates that reserve cadres should be dynamically managed, the reserve cadre pool(后备干部队伍) should be adjusted and replenished at appropriate times, the number of members or scale of cadre groups should be at a sufficient level after appointment at all times and along with the high level, the manpower pool as such should be of a rational structure. In particular, Article 21 indicate that reserve cadres, who have any problem in fields such as political thought, morality, party spirit (党风), and integrity, are not excellent in work performance, lack development potential (工作失职), caused great losses or adverse effects to the organization, are subject to bad public opinions, lack dignity (威信), are unable to carry out cumbersome and difficult tasks due to problems such as health problems, are too old, or cannot become reserve cadres due to other factors should be adjusted in or excluded from the reserve cadre group. In addition, the lower level party committees (党委, 党组) are required to report the list of adjusted cadres to the higher level party committee every year. According to Article 21 of these provisions, personnel files for reserve cadres (后备干部档案) must be created, including a summary situation table of reserve cadres (后备干部简要情况表), observational data and fostering plans, democratic recommendation and disclosure situations, democratic evaluation opinion situations, yearly evaluation situations, and fostering and reward/punishment situations (Organization Department of the Central Committee of the

CPC 2000).

Below, cadre fostering and human resource management for them by period will be examined. The Chinese Communist Party and the government faced different situational demands for cadre fostering policies by period. The first period was from the end of 1948 to the time of establishment of the People's Republic of China, when it was urgent for the Communist Party of China's Political Bureau (CCP) to select and foster a large number of industrial worker cadres. Through education and fostering, party organizations at all levels fostered many cadres from among active participants, including industrial workers, employees, and farmers in all liberated areas (解放区). At that time, newly selected cadres and existing cadres were sent to newly liberated large cities and industrial and commercial fields to participate in the work of the Communist Party, the government, the military, and the private sector. The second period was from May to June 1964, when Mao Zedong proposed to foster ten million successors of the proletarian revolution. The third period was after the 11th Triple Plenary Session of the CCP, when the Chinese government presented policies such as revolutionizing, age lowering, knowledge enhancement, and specialization of cadres for cadre fostering (Wu et al. 2010).

An example of the long-term talent fostering of the Chinese government and the Communist Party is the cadres of the third echelon (第三梯队). In China, many cadres of the third echelon were selected for three years of 1983-1986 through strict observation and fostering by party organizations at all levels grew and these cadres grew into the leadership of organizations at all levels thereafter. Of the 1,000 reserve cadres selected during the two years of 1985-1986, 200 were studied at the Central Party School, and many of these reserve cadres, who originally performed deputy jobs (副职), became to perform principal (正) jobs. Of the 144 persons newly selected as "party and government leadership (党政领导班子)" during this period, 79 were reserve cadres, accounting for 55%. Although these reserve cadres became to undergo trials and difficulties through the great waves of reform and opening up, they grew into cadres that lead socialist projects thereafter (Chen 2013).

One of the important aspects of human resource management of Chinese public organizations is that the Communist Party is at the center. The principle for the party or the party's cadres to manage cadre (党管干部原则) can be understood as meaning that the Chinese Communist Party is in charge of all businesses in China, and that this principle must be observed in cadre selection and appointment work (Ma and Cui 2011). First, the Communist Party presents the line, courses, and policies for cadres, second, the Party organizations manage important cadres and recommend important cadres at state organizations at all levels, and the Party organizations manage and supervise situations such as the evaluation, selection, and fostering of cadres, ensure that such cadre-related works are implemented soundly, guide and promote the reform of the cadre personnel system, while managing cadres scientifically and systematically. In this respect, the "Party manages cadres (党管干部) system" can be viewed as a fundamental principle and institution for realizing the growth and fostering of youth cadres (年轻干部) (Shao 2020).

In addition, the reserve cadre system (后备干部制度) can be characterized by the aspect that reserve cadres become to serve for core cadre groups of the Communist Party and the government, the aspect that the Communist Party and organizations at all levels implement

strict regulations and procedures to select, foster, and appoint reserve cadres^{1 1}, the aspect that along with the reform of the cadre personnel system, competitive selection becomes an important principle that must be observed in the selection and appointment of core cadres of the Communist Party and the government, and the aspect that in cases where such cadres are not promoted and appointed in the process of fostering the reserve cadres of the Communist Party and the government, new selection and appointment of reserve cadres are carried out. Pursuant to the ‘Ordinance on the Selection and Appointment of Party and Government Leading Cadres (党政领导干部选拔任用工作條例), the members of the party and government leading cadres are generally selected from among the reserve cadres. Therefore, the construction of a reserve cadre organization enables the creation of a reserve organization that consists of high level cadres who are sufficient in number and diverse in type and is rationally structured. It is said that such sufficient preparation can improve the passive aspect of the reorganization of the leadership (领导班子) for which talents are temporarily searched (Liu 2012; Xie 2015). As examined in Section 2 of Chapter 2, the management of cadres’ career by Chinese public organizations can be regarded as having the advantage of enabling the development of the capabilities of members in the aspect of organization, discovering excellent talents at the level of organization, and fostering them in the long-term at the level of organization to grow them as successors who will lead the organization.

The “competitive selection” of cadres, adopted by the Chinese government and the Communist Party, collectively refers to various methods of selecting excellent talent by concentrating talents through procedures such as acceptance of job applicants, public examination, observation, voting, and appointment. Not a few leading cadres in China were first confirmed as reserve cadre, were gradually promoted to important leadership positions through the process of fostering and observation of the “organization”, and are fostered as such (Xie 2015; Liu 2012, Joo 2017).

In the Chinese Communist Party, party committees at all level firsthand manage core cadres at a certain level according to their cadre management authority and scope, recommend important cadres to state organizations according to the regulations, and adjust and transfer fostered cadre candidates, and the Party Committee of the Chinese Communist Party supervises and controls the work situation of the entire cadre works, and manages cadres by managing non-party member (非党员) cadres. In order to manage cadres, China has learned and introduced the cadre management system of the former Soviet Union, which first learned the operation of socialism and cadre education and fostering, to implement “hierarchical management (分级管理)” (Wu et al. 2010). “Hierarchical management” is managing cadres according to the jobs for which the cadre are responsible and the positions of the cadres, and the management is carried out by the CCP committees at various levels (different levels), related departments of the CCP committee, the party committees of enterprises and businesses, and the department party organization. The hierarchical management is the management of cadres at various levels divided among the central party committee and party committees at various levels based on the cadres’ “job name table”.

^{1 1} Interim Provisions on the Work of Reserve Cadres of the Party and Government Core Cadres Groups (党政领导班子后备干部工作暂行规定)

3. Evaluation and verification of cadres

In this section, the laws related to the evaluation standards for cadres at public organizations will be examined first, and the concrete manpower operation by public organizations will be examined again thereafter. According to the management authority, Chinese administrative agencies conduct comprehensive evaluation of the morality, ability, diligence, and achievements of national public officials, and predominantly evaluate work performance. Evaluation of national public officials should be conducted with objective and fair principles and is conducted regularly and frequently by leaders and crowds. The evaluation of national public officials is carried out occasionally as well as at the end of the year. Among the evaluations, the results of occasional evaluations become the basic data for annual evaluation. When conducting the annual evaluation, the national administrative agency organizes an evaluation committee and evaluation team, which are non-permanent organizations, and is responsible for the annual evaluation of national public officials under the guidance of the department head (State Council 1993).

In the annual evaluation, individuals report personal summaries (个人总结), and the leader who manages them (主管领导人员) writes an evaluation opinion after hearing the opinions of the 'people', that is, the members of the organization, and classifies the evaluation grades. Thereafter, the evaluation committee or evaluation team reviews the evaluation opinions and evaluation results, and the department manager fixes the evaluation grades thereafter.

In case where the State Council conducts the evaluation of national public officials in charge of leadership roles at levels not lower than division/bureau levels (司局级) or various levels of governments not lower than the county level, a civil opinion polls (民意测验) or a democratic evaluation conferences (民主评议) may be held. The results of the annual evaluation are divided into three categories: excellent (优秀), job performance possible (称职), and job performance impossible (不称职). The results of evaluation of national public officials are notified to the relevant persons in writing, and when a person evaluated has an objection, he/she can apply for a re-examination according to the relevant regulations. The results of the annual evaluation are the basis for awards, discipline, training, and retirement, as well as the basis for determining position and salary.

Next, whole people-owned enterprises will be examined in order to examine the human resource management of state-owned enterprises, which are public enterprises in China. These whole people-owned enterprises are business organizations, that is, independent corporations and exercise their own authority over personnel management. Whole people-owned enterprises can hire and evaluate managers and technical personnel and can place managers and technical personnel with whom the labor contract has been terminated or those who have not been hired to other jobs, including jobs for front-line workers. Whole people-owned enterprises can select and appoint managers and technical manpower from among excellent workers, and if necessary, can employ foreign technical manpower and managers after obtaining approval from relevant government departments. In addition, in the case of whole people-owned enterprises, the president (厂长, that is, CEO) may appoint and dismiss the middle-level managers (中层行政管理人员) according to the state regulations. Deputy

CEO-level managers may be appointed or dismissed by the president by requesting the competent government department or after being entrusted with the authority from the competent government department and reporting the appointment or dismissal to the competent government department to leave records (备案); provided that, these method may not be applied in cases where there is a provision in the law (中华人民共和国国务院, 1993).

The role of the Party organization in the process of appointment and dismissal of high-ranking officials of Chinese state-owned enterprises will be examined hereafter. China Mobile Communications Corporation, one of Chinese representative state-owned enterprises, operates a party organization, and the Party Committee plays core roles in the important personnel management of the corporation. Among them, the 'motion for appointment (提任动议)' system of China Mobile Communications Corporation is said to act to ensure that 'open competition' for jobs and selection at the 'organizational level' are implemented, reserve cadre candidates are selected, and reserve cadres are provided. In particular, the party organization should take responsibility during the process of cadre 'selection resolution (选拔动议),' and the party committee secretary should take direct responsibility (Zang 2018). In particular, this resolution system can be adopted not only by state-owned enterprises such as mobile communication corporations but also other public organizations to enable the people, that is, members to raise opinions through the motion for appointment (提任动议) when there is any problem in the appointment of cadres or cadres lack the qualification required for cadres and participate in the procedure for appointment through meetings.

Railroad companies, which are representative public organizations in China, should also observe the principle of adhere to the principle that 'The Party manages cadres (党管干部)' and the organization and personnel department of railroad companies observes the principle that the Party manages cadres in the entire processes for 'cadre selection and appointment' and makes efforts to realize the lines and policies of the Party and the state among railroad business managers and cadre organizations (Yang 2017).

In order to understand the role of the Local Governments' Organization Department, the case of the Organization Department of the Party Committee of Jiangbei District, Chongqing City (重庆市江北区) will be examined. The Organization Department of the Party Committee of Jiangbei District, Chongqing City evaluates the political aspect of cadres in five aspects. The first one is an evaluation of what kind of political qualities they show and whether they fulfill their political responsibilities. The second one objective evaluation, in which the members of the leadership, middle managers and immediately superior managers of the department, members of the party committee of the organization, retirees, and representatives of non-Communist workers among the personnel of the organization to which the persons being evaluated belonging. The third one is interviews, which generally consist of field interviews and telephone interviews conducted after fixing the contents according to actual situations by comparing the contents and concrete standards in order to observe the political aspect. The interviewees must be at least 10% of the total number of employees. Surveys can be conducted through an independent specialized agency. The fourth one is methods used after decisions made through meetings such as discipline inspection and supervision (纪检监察), patrols, and civil complaint reception(reflection of people's opinions in the form of letters and visits, etc.), through which the feedbacks provided by departments,

people's representatives, political negotiation meetings, various media related representatives, related people, and independent survey agencies are gathered to fix the evaluation as excellent, passed, or failed to qualitatively express the results and concrete examples are referred to along with the foregoing results to conduct accurate evaluation. As the fifth one, the evaluation results are reviewed and decided by the district committee and written feedback is provided to the party committee of the observing organization and the cadre being observed. The district party (区党) committee creates a leading cadre political qualities record file and organizes it on a regular basis to enable tracking and searches in the reverse direction (Hu 2020).

As the criteria for cadres in Chinese public organizations are changing from those that regarded technical bureaucrats with expertise as important in the past to those that regard moral cadres as important as examined in Section 3 of Chapter 2 above, it can be seen that Chinese public organizations' criteria for evaluation of cadres are changing from those that regard political aspects as important to those that strengthen practical aspects and in particular, it can be also seen that President Xi Jinping regards the morality of cadre as important and regards the political aspect as very important. In addition, it can be seen that these political and moral standards have been verified by party organizations and Organization Departments at different levels, and selection is being made accordingly (Ahlers et al. 2018)

Those cadres who have been fostered with consistent standards through the concrete and meticulous procedures as such in Chinese public organizations will be able to devote more efforts to the development of the country and the public organizations. Until now, the South Korean government and public organizations have not been able to make such concrete and meticulous efforts to foster public officials. Therefore, it is pitiful that it should be always difficult to conduct prepared and verified selection of personnel at an important or appropriate time. If the South Korean government can also introduce a long-term cadre cultivation method as such and cultivate talents from a long-term perspective, it will be helpful to enhance the expertise of the manpower of public and government organizations.

IV. Conclusion

South Korean politics is more democratized than China and allows the presentation of a variety of opinions, and even opinions and demands different from the position of the government, and it seems that these diverse social demands are taken for granted socially. Why is it difficult to find and appoint qualified talents in South Korea, which aims for liberal democracy?

One of the objectives of this study is to examine the process through which the Chinese Communist Party fosters the core cadres of the Chinese Communist Party and the government in a very Chinese way, and find out how the Chinese Communist Party improves its ability to run the country and its ability to manage organizations through the foregoing. This study was intended to help South Korean researchers who study China and policies better understand the Chinese Communist Party' while reviewing the cadre fostering and management method of the Chinese Communist Party accumulated for a long period of time, the policies, systems, and regulations of the Chinese Communist Party, and cases of Chinese public organizations and state-owned enterprises. In this study, studies related to the manpower operation of the Chinese government and public organizations were examined in Chapter 2, and the selection,

appointment and promotion of cadres, long-term systematic fostering of cadres, and the cases of Chinese government and public organizations related to the evaluation and verification of cadres were examined in Chapter 3 to obtain the following results.

First, even in situations where the People's Republic of China was established in China and the government's policies were changing and developing in various areas, the Party Committee uniformly guided at organizations at all level, and consistently adopted the management system in which the Organization Department of the Party Committee and the Government Personnel Department jointly manage cadres. In particular, the standards of cadre are changing from those that regarded technical bureaucrats that represented existing types of Chinese cadres as important to those that regard morality cadres as important, and these political and moral standards are used to verify and select cadres through party organizations and Organization Departments at local governments, central governments, and public organizations.

Second, as can be seen through the 4th plenary session of the 14th Central Committee of the Chinese Communist Party, the Chinese Communist Party will continue to maintain the principle that the Communist Party manages cadre with regard to the selection and appointment of core cadres while making effort to improve the way for the Party to manage cadres. In particular, the Organization Department of the Central Government of China and the Organization Department of the Party Committee of the local governments are responsible for the process of reviewing and evaluating, investigating, and recommending candidates for cadres, and prior to the appointment/dismissal of cadres, the Organization Department and the Party Committee evaluate the cadres. As such, the efforts made by the Chinese Communist Party's Organization Department and party committees at all level to continuously manage all processes ranging from the screening to dismissal of cadres is an important aspect that enables public organizations to carry out continuous and consistent organizational operation and cadre fostering development in manpower operation. In practice, a method in which the party committees at all levels guide entirely, and the party committees at all levels the personnel department jointly manage is adopted.

Third, with regard to the principle that the party manages cadres (党管干部原则), the Chinese Communist Party is in charge of all businesses in China and this principle is observed in cadre selection and appointment works, too. The Communist Party presents the lines, courses, and policies for cadres, and the Party organizations manages and recommends important cadres at state organizations at all levels, supervise cadre works, ensure that cadre work is carried soundly, and guide and promote the reform of the cadre personnel system.

Fourth, in addition to the Party Cadre system, which is a competitive cadre selection system, in the reserve cadre system (后备干部制度), reserve cadres serve the Communist Party and core government cadre groups, the Communist Party and organizations at all levels have strict regulations and procedures for selection, fostering, and appointment of reserve cadres, and along with the reform of the cadre personnel system, competitive selection is becoming more important between the selection and appointment of core cadres of the Communist Party and the government.

Fifth, the process through which the party and the government manage reserve cadres includes observation and adjustment of reserve cadres, and personnel file management. In particular, reserve cadres should be regularly observed, and their work situations should be understood so that the results of observation are used as the basis for the fostering and adjustment of cadres. in particular, the political level, achievements, and integrity of the

reserve cadre. The potential should be grasped, and the work situation should be understood from time to time to use the observation results as the basis for fostering and adjusting the reserve cadre. Reserve cadres, who have any problem in fields such as the political aspect, morality, morality and integrity as party members, lack work performance, development potential or the ability to perform work, are subject to bad public opinions, or lack dignity(威信) are excluded from the reserve cadre group. In particular, China, which is a socialist country, operates a 'personnel file' system, and the personnel files for reserve cadres (后备干部档案) include a summary situation table of reserve cadres (后备干部简要情况表), observational data and cadre fostering plans, democratic recommendation and disclosure situations, democratic evaluation opinion situations, yearly evaluation situations, and fostering and reward/punishment situations so that systematic and consistent management of cadres is possible.

Sixth, a lot of time and effort is devoted to the evaluation of public organizations' manpower, especially cadres. The Chinese government conducts comprehensive evaluations of the morality, ability, diligence, and achievements of public officials, and predominantly evaluates work performance. The evaluation of public officials is conducted objectively and fairly by leaders and crowds as occasional and regular evaluations. When conducting the annual evaluation of national public officials, Chinese public organizations organizes an evaluation committee and evaluation team, which are non-permanent organizations, and conduct the under the guidance of the department head.

Seventh, the Chinese Communist Party's cadre appointment/dismissal procedures show very systematic and consistent aspects. The first one is decisions made through observation by the Chinese Communist Party's Organization Department and discussion by the Party Committee. The second one is the examination of appointments by a higher level organization. First, the Organization Department of the Party Committee at the same level makes in-depth observations, and the head and organization sector of the government department in which the candidate will be in charge of a job, the government head at the relevant level and the cadre for the practical deputy job present opinions. If consistent evaluation is conducted after grasping the order of incident as such, it will be of great help to conduct fair personnel management.

Eighth, in case where a cadre in a public organization is to be promoted to a leadership-level job, candidates are democratically recommended to select the targets of observation, and the government organization observes these cadres and suggests placement in the job and a preparation process may be undergone when necessary. Democratically determining the subject of recommendation as such and continuing observation at a close distance is thought to be very important. To that end, the government's continuous and systematic long-term efforts are important, and the Chinese Communist Party's willingness to make such effort for the management of the careers of cadres at public organizations and the effort is thought to imply not a few things to the South Korean government.

This study was intended to concretely and tri-dimensionally study the human resource operation method of Chinese government organizations and public organizations from a theoretical perspective to carry out historical studies of the organization operation of Chinese government organizations and public organizations and the methodology thereby presenting a new viewpoint through in-depth consideration and analysis of the Chinese government, party organizations, and government-invested companies. Second, this study was intended to

contribute to research in the field of regional studies by conducting concrete and in-depth studies of the manpower operation method of government organizations and public organizations surrounding Chinese government organizations, public organizations, and government-invested enterprises.

There are also problems in the human resource management method of Chinese government and public organizations. One of the problems with these Chinese public organizations' manpower operation systems is that dynamic and systematic management and effective evaluation are not performed after cadre talents are entered into the talent pool in the form of personnel files to foster cadre candidate groups. Secondly, rather than open selection and examination to select cadres that meet political and moral standards, selection at the internal level of the organization is carried out by the guidance and management of the party committee. Thirdly, the Communist Party and the Organization Department are controlling numerous pieces of personnel-related information for the consistent and meticulous development and management of human resources ranging from reserve cadres to senior cadres. In order to relieve this problem, it is believed that the Chinese government should strive to realize human resource development and management based on the rule of law and system, not human resource management by leaders and organizations represented by "Rule of man (人治)".

This study was conducted to provide a perspective on how human resources of Chinese government organizations and public organizations are gradually fostered and selected as middle-class cadres and high-ranking officials in practical terms. The understanding of how the unique manpower operation of the Chinese government organizations and public organizations is carried out through the study as such is thought to be helpful to investors who invest in China and hands-on workers of companies interested in Chinese government organizations, public organizations, and government-invested enterprises in the process of enhancing their understanding of Chinese government and public organizations and making mid-long-term decisions.

Despite the efforts and studies as such, this study did not include consideration on how the trend of changes as such affects the operation of human resources in public organizations of the Chinese government and the Communist Party in relation to the recent Fourth Industrial Revolution surrounding the Chinese industry and economic sector, and what new efforts are made by the Chinese government and the Communist Party to foster cadres while being affected as such. In addition, this study did not consider how such changes in external environments affect the management of cadre personnel files. Through studies that will be conducted hereafter, these two parts will be considered in-depth. This study considered the long-term cadre fostering methods of Chinese public organizations and it is hoped that this study will be helpful to studies of expert fostering by South Korean public organizations and government organizations and related fields.

Reference

- Ahlers, Anna Lisa and Gunter Schubert. 2018. "Local cadre elites and policy implementation in contemporary China." In *Local Elites in Post-Mao China*. edited by Guo Yingjie. 17-38. Abingdon, United Kingdom: Routledge.
- An, Yang Ho. 2009. "Measures for Practical Operation of the Government Personnel Management Planning." *Korean Public Personnel Administration Review*. 8(1): 121-143.
- Chen, Ai Yu. 2020. "A Study for Enhancing Fostering and Selection of Preliminary cadres of Government Service Unit." *Office Operations*. 2020(4):172-173.
- Chen, Jian. 2013. "Historical Review of the Strategic Decision Making on "Third Echelon Building" in 1980s." *Journal of China Executive Leadership Academy Yan'an*. 2013(6):108-114.
- Choe, Byeong Dae and Sangmook Kim. 1999. "The Reconsiderations of The Merit System Public Personnel Administration." 1999(1):37-63. *The Korean Association for Public Administration Special Publications*.
- Choi Byoung Hahk. 2010. "Human Resources Development in the East Asia Region: Current Issues and Setting up Tasks." *Journal of Public Policy Studies*. 27(2):1-31.
- Choi, Ho Taek and Ki-Gun Yang. 2004. "A study on Human Resource Management Systems in the Government-affiliated Institutions." *The Korea Institute of Public Administration. 2004 Fundamental Research Project*.
- Choi, Moo Hyun, Jong Su Lee and Hye Gyeong Song. 2004. "Improving the Placement and Career Development System in Public Service of Korea." *The Korean Journal of Public Administration*. 13(2):125-153.
- Choi, Moo Hyun. 2006. "Career Development Plan and Effective Public Organizations." *Paper presented at the Seoul Association for Public Administration Conference*, Feb, 2006.
- Choi, Soon Young and Gee Weon Chang. 2009. "Redesigning CDP System for Enhancing Competitiveness of Public Employees." 2009(11). *KIPA Research Papers*.
- Choi, Soon Young. 2013. "Improving the Career Development Program for Public Employees." *Korean Policy Sciences Review*. 17(1):215-245.
- Civil Service Commission. 2006. *CDP Operations Manual for Enhancing Organization*
- 51 Vol.63 No.3 *Studies in Humanities and Social Sciences*.

- Competencies and the Capability of Public Officials*. Civil Service Commission.
- Du, Xing-yan. 2005. "Public Spirit: The Core Value Operation of Chinese Government Human Resource Management." *Administrative Tribune*. 2005(12):43-45.
- Edin, Maria. 2003. "Remaking the communist party-state: The cadre responsibility system at the local level in China." *China: An International Journal*. 1(1):1-15.
- General Office of the Communist Party of China. 2009. *Five-Year Planning Outline for National Party and Government Cadre Team Formulation Work (2009-2013)*. General Office of the Communist Party of China.
- Hu, Chuan. 2020. "The Best Way to Examine Leader Political Consciousness." *Contemporary Party Members*. 2020(1):32-34.
- Joo, Jang Hwan. 2017. *The 2nd transformation of political elites*. Osan: Hanshin University Press.
- Korean Society for Public Personnel Administration. 2010. "A Study on The Government Human Resource Management Paradigm for 21st century." *Korean Society for Public Personnel Administration Research Paper for Ministry of Personnel Management Project*.
- Kou, Chien-Wen and Wen-Hsuan Tsai. 2014. "'Sprinting with small steps' towards promotion: solutions for the age dilemma in the CCP cadre appointment system." *The China Journal*. 12(January):153-171.
- Lam, Tao-chiu and Hon. S. Chan. 1996. "Reforming China's cadre management system: Two views of a civil service." *Asian Survey*. 36(8): 772-786.
- Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Lee, Hong Yung. 1997. *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*. Translated by Kyeong-Sung Kang. Gyeonggi: Nanam Publishing.
- Li, Wei Bing. 2010. "On the Historical Development and Value Orientation of Chinese Cadre and Personnel System." *Journal of Yangzhou University (Humanities and Social Sciences Edition)*. 14(4):25-31.
- Liu, Zhi Hua. 2012. "Analysing Several Problems of Party and Government Reserve Cadre Work Appointment and Selection." *The Science of Leadership Forum*. 2012 (5):21-24.

- Luo, Guo Liang. 2009. "Cadre Personnel Systems: Changes and Implications during New China 60 years. Theory and Modernization." 2009(6):41-48.
- Ma, Bao Jing and Zhi Lin Cui. "A Study on the Selection and Appointment Responsibility Systems of Party and Government Leading Cadres." *Education for Chinese After-school(Theory)*. 2011(12):34.
- Mori, Kazuko. 2013. *Contemporary Chinese Politics*. Translated by Yong-Bin, Lee. Hanul Academy.
- National People's Congress. 2018. *Civil Servant Law of the People's Republic of China* (中华人民共和国公务员法). Standing Committee of the National People's Congress.
- Organization Department of the Central Committee of the CPC. 1983. *Advices on Establishing Provincial and Ministerial Reserve Cadres System* (关于建立省部级后备干部制度的意见). Organization Department of the Central Committee of the CPC.
- Organization Department of the Central Committee of the CPC. 2000. *Ordinance for Party and Government Leading Cadres Team Reserve Cadres Work* (党政领导班子后备干部工作暂行规定). Organization Department of the Central Committee of the CPC.
- Park, Hee Jin. 2009. "A Study on the Development of Human Capital and Operation Type for North and South Korea's Economic Integration: Comparison of East Germany with China." *North Korean Studies Review*. 14(2):105-132.
- Seo, Sang Min. 2017. "An Analysis on the Networks of China's Diplomatic Elites." *Studies in Humanities and Social Sciences*. 2027(55). 71-91
- Shao, Chang Wei. 2020. "The Enlightenment from the Experience of Training Young Cadres of the Communist Party of China since the Founding of the People's Republic of China." *Journal of Hebei Youth Administrative Cadres College*. 2020(5):17-21.
- Shevchenko, Alexei. 2004. "Bringing the Party Back In: The CCP and the Trajectory of Market Transition in China." *Communist and Post-Communist Studies*. 37(2):161-185.
- State Council. 1992. *Regulation on Transforming the Operating Mechanism of Industrial Enterprises Owned by the Whole People* (全民所有制工业企业转换经营机制条例 53 Vol.63 No.3 *Studies in Humanities and Social Sciences*).

例).Order No.103 of the State Council

- State Council. 1993. *Provisional Ordinance for Civil Servants(国家公务员暂行条例)*. Order No.125 of the State Council.
- Sun, Jiajing, Michael Cole, Zhiyuan Huang and Shouyang Wang. 2019. "Chinese leadership: Provincial perspectives on promotion and performance." *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(4):750-772.
- Takahara, Akio and Jing Ai. 2017. "The Political Transformations of Chinese Cadres Appointment System." *Social Sciences Abroad*. 2017(9):154-155.
- Wu Ai Ming, Guo Bin Zhu and Zhen Lin. 2010. *Contemporary Chinese Government and Politics*. China: China Renmin University Press.
- Xie Ji Chen. 2015. "A study on Cadres Competitive Selection: a political ecology perspective." *Jianghai Academic Journal*. 2015(4):125-130.
- Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature*. 49(4):1076-1151.
- Yang Hui Ling. 2017. "The Functions and Roles of Organization Department and Human Resources Department in Chinese Railroad Industry Firms during a New Era." *Theory Studying and Exploration*. 2017(12):53-55.
- Yang Qing Dong. 2005. "Deepening Cadres Personnel Reform: The Process and Directions." *Theory Monthly*. 2005(5):70-71.
- Yun, Gyuong-woo. 2010. "Globalization and State Rebuilding in China." *Studies in Humanities and Social Sciences*. 2010(27). 57-84.
- Yun, Gyong-woo. 2012. "China's Patriotic Education and Cyber-Nationalism." *Studies in Humanities and Social Sciences*. 2012(34). 153-178.
- Zang, Wei.2018. "Important Implication Details for Upholding the Party and Government Cadres Principles." *Enterprise Reform and Management*. 2018(11):194-195.
- Zeng, Qingjie. 2017. "Cadre Rotation and Campaign Mobilization in China's Anticorruption Enforcement." *Journal of East Asian Studies*, 2017(17):167-190.
- Zhi, Qiang and Margaret Pearson. 2017. "China's Hybrid Adaptive Bureaucracy: The Case of the 863 Program for Science and Technology." *Governance*. 30(3):407-424.

중국 공공기관 인적자원 운영에 대한 연구*

-중국 중앙공무원과 국유기업 간부의 임용 및 승진방식을 중심으로-

이 상 윤**

국문요약

중국 공공기관은 사회주의 경제체제를 장기간 실시하였으며 특별한 인적자원 육성 및 선발제도를 운영하고 있다. 이러한 중국식 인적자원 육성 및 선발제도는 중국 정부, 당 조직, 공공기관과 정부투자기업의 하부조직에서 최고위층에 이르기까지 지속적이며 일관적으로 이루어지고 있다. 특히 최근에는 간부를 선발하는 기준이 기술관료에서 도덕적 간부로 변화되고 있다. 중국에서 최근 정부의 기능이 변화되고 발전하고 있는 상황에서 중국 각급기관에서는 당위원회가 지도하고 당위원회 조직부서와 정부인사부서가 간부를 선발하고 관리하고 있다. 향후에도 중국공산당은 핵심 간부의 선발, 임용 등 분야에서 공산당이 간부를 관리하는 원칙을 지켜나갈 것이다. 중국의 정치적, 경제적 영향력이 지속적으로 커지고 있는 상황에서 이러한 중국 정부와 공공기관의 인력관리체제에 대한 체계적인 연구는 비단 중국 국유기업에 대한 연구의 차원이 아닌 중국 정부조직, 중국 당조직 및 중국 공공기관의 인력 육성 및 선발 체제를 이해할 수 있다는 측면에서 그 가치와 의미가 있다. 이를 통해 중국 정부조직 및 중국 공공기관의 간부와 고위층 인사들은 어떻게 육성되고 선발되는지에 대한 이론적 고찰과 함께 실무적 시야를 제공할 수 있는 연구를 진행하고자 하였다.

주제어: 중국, 인적자원, 운영, 간부, 공공조직

* 이 논문은 2018년 호서대학교 교내연구지원을 받아 수행된 연구임(20180344).

** E-mail : sylee@hoseo.edu

학위취득대학 : 중국베이징대학교

현직 : 호서대학교 조교수

I. 서론

최근 한국 정치가 어지럽고 많은 사람들에게 희망을 주고 국론을 모으기보다는 국론이 분열되고 검증이 잘 되었다고 보기 어려운 인선 때문에 사회 전체적으로 많은 에너지를 낭비하고 있다. 이런 현실을 두고 보면 과연 한국정치는 중국정치의 수준보다 높은 것일까? ¹

우리 사회에는 그 이유를 알기 어려울 만큼 중국에 대한 많은 편견이 존재하고 있다. 중국의 정치, 기업, 사회, 중국인과 그들의 행동 등 많은 부분을 객관적으로 보지 않고 편견을 가지고 보고 있다. 그러나 중국은 우리에게 너무나 중요한 국가이고 무역 및 비즈니스 분야의 파트너이다. 그만큼 우리는 중국을 잘 이해해야 하고 그렇게 하기 위해 중국의 가장 핵심적인 권력기관인 중국공산당을 잘 이해해야 한다. 또한 중국공산당의 운영방식을 이해하기 위해 중국공산당이 ‘당정지도간부’라고 부르는 중국공산당 및 정부 핵심간부를 어떻게 육성하는지 잘 이해해야 할 것이다. ²

중국공산당은 정부와 주요 공공기관의 핵심적 직무에 대한 임면 권한을 가지고 있으며 중국정부의 이념, 사상과 정보를 유통시킬 수 있는 권력을 가지고 있다. ³ 중국공산당과 조직부는 정부기관과 국유기업의 고위층 지도자와 경영자를 임명할 수 있으며 이를 통해 오랜 시간에 걸쳐 관찰된 인재들을 임명하게 된다. 이러한 양측의 관계는 중국공산당에 대한 충성과 공산당을 중심으로 한 단결을 의미할 수 있을 것이다. 이와 같이 중국은 오랜기간 동안 관료주의적인 방식으로 운영되었고 이러한 관료주의적 운영방식을 중국공산당이 계승하고 있으며 인재를 육성하는 방식에 있어서도 중국적인 방식이 존재한다. 서구국가는 물론 동아시아 국가들과도 다른 중국정부와 중국공산당의 운영방식을 알기 위해서는 중국공산당 내에서 조직부의 역할과 이들이 핵심인재 육성을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지 인재육성 과정은 어떠한지에 대해 자세히 살펴볼 필요가 있다고 생각된다. 이와 같은 중요성과 현실적 가치에도 불구하고 심도있고 체계적인 연구가 부족한 상황이다.

이에 따라 본 연구는 먼저 정부, 공적기관, 공기업을 포함한 공공기관의 인력운영에 대해 고찰해보고, 중국 공공기관의 인력운영에 대해 알아보고자 하며, 중국 공공기관의 인력운영 규정을 고찰해보고자 한다. 그 다음으로 중국공산당, 조직부, 당교 등 기관들이 어떻게 장기간 중국 핵심인재들을 관찰하고 평가하며 육성하는지에 대해 고찰해보고자 한다.

¹ 미디어오늘 기사, ‘한국정치가 중국공산당 독재보다 나을까’

(<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=139203> 검색일: 2019년 9월 11일)

² 중앙일보 중앙선데이 기사, ‘인재 제대로 키우는 중국공산당’(<https://news Joins.com/article/20765070> 검색일: 2019년 9월 11일)

³ 재단법인 여시재 게재자료, ‘중국 일당제는 엘리트 선발과 대중 통합의 유력한 수단’

(<https://www.yeosijae.org/posts/44> 검색일: 2019년 9월 11일)

Ⅱ. 공공기관 인력운영 관련 연구

1. 한국 공공기관 인력운영 관련 연구

이 절에서는 중국 공공기관의 운영에 대한 이해를 높이기 위해 한국 공공기관의 인력 운영에 대해 먼저 살펴보고자 한다. 기존의 연구 가운데에는 동독과 중국의 거시적인 인적자본 개발방식을 비교한 연구(박희진, 2009)가 있었으며 동아시아 각국의 인적자원개발방식을 비교한 연구(최병학, 2010)가 이루어졌다. 한국정부 및 공공기관 인력운영과 관련하여, 진행되었던 연구를 살펴보면 정부산하기관장 임명방식이 기관별로 각기 상이한데 2004년 기준으로 대통령 임명 방식이 45개 단체, 장관 임명 방식이 71개 단체, 장관 승인이 131개 단체였으며, 이외에 이사회, 총회, 운영위원회, 추천위원회 등에서 선임하는 기관은 250-350개 기관이었다는 결과를 보여주었다(최호택, 2004).

한국 국가공무원의 승진임용 방식은 신규채용과 동일하게 근무성과, 경력, 능력을 평가하고 검증과정을 거쳐 승진후보자 중 높은 순서로부터 차례로 임용되고 있다. 다만 고위직 공무원의 경우 능력과 경력을 중시하고 5급 승진의 경우 승진시험에 참여하게 하며 승진심사위원회의 심사를 거치도록 하고 있다. 또한 6급 공무원의 경우에도 대통령령에 근거하여 승진시험을 같이 보도록 할 수 있으며, 우수공무원의 경우에는 승진시험을 우선 참여하게 하고 인사위원회의 의결을 통해 승진대상자를 정할 수 있다(한국인사행정학회, 2010).

정부는 경력관리제도(Career Development Plan)를 통해 조직과 개인의 목적이 일치되도록 조직운영과 조직관리의 효율성을 높이고자 하는 노력을 경주하였다. 이러한 경력관리제도를 통해 조직측면에서는 구성원의 역량개발을 통한 조직성과를 극대화할 수 있고, 유능한 인재를 발굴하고 이들을 전략적으로 육성할 수 있으며, 인재를 적재적소에서 활용할 수 있게 된다. 또한 개인측면에서는 직무만족도와 몰입도를 제고하고, 개인의 비전을 달성하기 위해 자아실현과 생활의 질 향상을 추구할 수 있으며, 개인의 사회적 가치를 증대시킬 수 있다. 중앙인사위원회는 경력관리제도(CDP)를 통해 개인의 목표와 조직의 목표를 일치시킬 수 있다고 하였고, 공무원의 보직경로관리, 직무관리 및 역량관리를 통합하여 관리할 수 있는 장점도 존재한다고 볼 수 있다(중앙인사위원회, 2006).

이와 같은 노력에도 불구하고 한국 공공조직에서는 각 직위별 평균재임기간이 매우 짧아 경력관리제도가 도입된다고 해도 실효를 거두기가 매우 어려울 것으로 보인다. 특히 정부조직 내에서 'Z자 형태'⁴의 보직이동이 매우 보편적이기 때문이다. 중앙인사위원회의 시뮬레이션에 의하면 기획재정부를 예로 든 경우 2급이 1급으로 승진하는 경우 과장 이상만 해도 연쇄적인 승진과 전보로 자리를 바꿀 수 있는 인원이 76명에 이른다는 연구결과를 있으며, 이와 같은 현실은 경력관리제도가 효과를 거두기가 얼마나 어려운가를

⁴ 하위직급 하위보직에서 중위보직으로 다시 상위보직으로 보직이동이 이루어지고, 중위직급 하위보직, 중위보직, 상위보직으로 보직이동이 생기며, 최종적으로 상위직급 하위보직에서 중위보직으로 상위보직으로 보직이동이 'Z자(字) 형태'로 이루어지는 것을 의미한다.

보여주고 있다. 특히 실국장 직위의 평균재직기간이 1년 이하인 부처와 과장 직위의 평균재직기간이 1년 이하인 부처가 상당수에 이른다는 것은 결국 공무원의 전문성 하락을 의미하고 일정수준에서 대외협상력 하락을 의미하기도 한다(최무현 외, 2004; 최무현, 2006).

우리나라 정부조직의 인적자원관리 특성을 고려하여 공무원의 전문성과 직무의 경로설계라는 2가지 측면에서 고찰해 볼 때, 정부 인사제도는 계급제에 기초하고 있어 공무원 집단은 상위직급으로의 승진에 대한 집착이 강하고, 이와 동시에 순환보직을 통하여 부서간 이동과 승진을 진행하는 관행이 있다. 이러한 원인 때문에 특정분야에서 전문가를 육성하기 어렵고 전문성에 근거한 직무 배치와 운영을 하기 위한 기준 역시 부족한 것으로 보인다(최순영·장지원, 2009). 특히 업무가 연속적으로 진행되며 행정관리는 계속적으로 운영되어야 한다는 측면에서 한 분야에서 장기적 근무가 필요하고 무엇보다 공무원경력 시작되는 단계부터 경력관리를 위한 장기적이고 일관적인 경로 설정이 필요하며 핵심인재와 전문가로서의 육성이 필요할 것이다. 이러한 경력관리를 위해서는 기관장과 인사관리부서가 공무원의 경력관리를 중요하게 여기고 관리자와 구성원들이 공무원 경력관리를 위해 한 방향으로 힘을 모아야 할 것이다. 또한 장기적으로 많은 관련부서의 공무원에 대한 관찰과 육성이 필요하지만 이러한 일관되고 장기적인 노력은 아직까지도 부족한 것으로 생각된다.

2. 중국 공공기관 인력운영 관련 연구

이 절에서는 중국공공기관의 인력운영을 살펴보기 위해, 간부와 관련된 명칭에 대해 정의를 알아보고자 한다. ‘당관간부(党管干部)’는 각급 당위원회의 관리를 받고 있으며 추천을 받은 중요 간부를 의미한다. ‘당관지도간부’는 당정지도간부선발임용업무조례(党政领导干部选拔任用工作条例领导干部选拔任用工作条例)에 의하면 9-12급에 해당하는 과급(科级) 이상의 재직 중인 간부를 의미한다. ‘지도간부(领导干部)’는 각급 공산당 및 정부기관(党政机关) 및 군조직에서 지도자(领导) 직무를 수행하는 간부와 중앙정부 산하 중앙기업(中央企业) 등 국유기업의 경영층을 의미한다. 이외에 ‘예비간부(后备干部)’는 상급, 즉 한 직급 위의 지도간부 직무를 이행하게 할 예정인 예비인원을 의미한다.

다음으로 중국의 공무원제도에 대해 알아보고자 하며, 중국 국가공무원법을 고찰해보고자 한다. 중국 국가공무원법에 따르면 공무원은 공적인 직무를 법에 따라 이행하며 국가행정편제에 포함되고 국가재정을 통해 급여와 복지혜택을 받는 근로자를 뜻한다(中华人民共和国全国人民代表大会, 2018). 사회주의 정치체제를 유지하고 있는 중국의 공공조직에서 공공조직의 인적자원관리를 이해하기 위해 공공정신(public spirit, 公共精神)을 살펴보는 것이 필요하다. 이러한 공공정신은 중국공무원법의 기본적인 정신이 되며 중국 정부기관 인적자원관리의 근본적 기준이 된다고 볼 수 있다. 공공정신을 다음의 3가지 수준에서 이해해 볼 수 있다. 첫째로는 공무원 공공정신의 가치관으로서 국민이 희망하는 바를 출발점으로 하고, 둘째로는 공무원공공정신이 실현되는 과정으로서 국민의 합법적인 권익이 보호받도록 하는 것이며, 세 번째로는 공공정신을 통해 실현하는 결과로서 정부의 공적인 목표를 실현하는 것이다(杜兴艳, 2005).

중국 공무원제도에 이어 두 번째로 중국 국가공무원잠정시행조례(国家公务员暂行条例)를 살펴보고자 한다. 먼저 각급 공공기관 직무의 직급에 대해 고찰해 보기로 하겠다. 중국 국가공무원잠정시행조례에 따르면 중국 공공기관 공무원의 직급은 다음과 같이 구분해볼 수 있다. 첫 번째는 1급으로 국무원총리(国务院总理)가 이에 해당한다. 두 번째는 2-3급으로 국무원 부총리(国务院副总理) 및 국무위원(国务委员)이다. 세 번째는 3-4급으로 부급 정(正)직무(部级正职)와 성급 정(正)직무이다. 네 번째는 4-5급으로 부급 부(副)직무(部级副职)와 성급 부직무(省级副职)이다. 다섯 번째는 5-7급으로 사급(司级) 정직무(司级正职), 청급(厅级) 정직무(厅级正职) 및 순시원(巡视员)이다. 여섯 번째는 6-8급으로 사급 부직무(司级副职), 청급 부직무(厅级副职), 조리순시원(助理巡视员)이다. 일곱 번째는 7-10급으로 처급(处级) 정직무(处级正职), 현급(县级) 정직무(县级正职)와 조사연구원(调研员)이다. 여덟 번째는 8-11급으로 처급 부직무(处级副职), 현급 부직무(县级副职) 및 조리조사연구원(助理调研员)이다. 아홉 번째는 9-12급으로 과급(科级) 정직무(科级正职), 향급(乡级) 정직무(乡级正职) 및 주임급 과소속 직원(主任科员)이다. 열 번째는 9-13급으로 과급 부직무(科级副职), 향급 부직무(乡级副职)와 부주임급 과소속 직원(副主任科员)이다. 열한번째로 9-14급으로 과소속 직원(科员)이다. 열두번째는 10-15급으로 사무원(办事员)이다(中华人民共和国国务院, 1993).

중국 공산당은 구소련에서 사회주의시스템을 도입했기 때문에 간부인사제도 역시 구소련의 간부임명제도(nomenklatura)를 받아들여, 중국 공공기관은 구소련 공산당과 같이 중국공산당이 간부의 임명, 승진, 해고 및 전보 등 모든 과정을 장악하고 하위계급이 상위계급에 대하여 책임을 지는 운영방식을 현재까지 채택하고 있다(Eidin, 2016). 중국공산당은 간부가 부정부패에 참여하는 것을 억제하고 부정한 행위에 대한 더 큰 대가를 치르게 하는 방식으로 타 지역으로의 전보(rotation)인사를 활용하고 있다(Zeng, 2017). 중국 공산당과 공공조직은 간부로 하여금 이념적으로 높은 충성도를 보이고 정치적 원칙(doctrine)에 찬동하는 열정을 보이도록 하여 하위간부에 대한 영향력을 강화하는 조직 운영방식을 보여주고 있다. 중국 공공조직에서는 상위계급에 의해 정치적 면모에서 좋은 간부로 평가되는 간부가 되는 것이 가장 중요하고 이외에도 좋은 간부로 평가받기 위해서는 경제적 성과 역시 중요하다. 이외에도 중국의 공기업인 국유기업은 그 지배구조의 측면 때문에 상위 기관에 의해 국유기업 경영자가 임명되는 관례를 가지고 있다(Zhi et al., 2017; Sun et al., 2019; Shevchenko, 2004)

중국 공산당과 정부는 중국 간부인사제도를 통해 공산당, 정부 등 기관, 사회단체의 근무자 및 기업과 사업체의 관리자를 관리대상으로 관리하고 있다. 중국에서 중화인민공화국이 수립되고 영역별로 정부의 정책이 변화되고 발전하고 있지만 중국정부는 각기 다른 수준의 기관에서 당위원회가 통일적으로 조율하고 당위원회 조직부서와 정부인사부서가 공동으로 관리하는 관리시스템을 일관적으로 채택하고 있다(罗国亮, 2009; Yun, 2010). 이러한 거대하고 일률적인 노력은 사회주의국가에서 가능한 일이라고 볼 수 있다.

중국정부는 간부인사제도에 대하여 2번에 걸친 중요한 조정을 실시하였는데 이는 각각 계획경제시대의 인사관리제도를 사회주의시장경제체제와 부합되는 인사관리제도로 조정된 것이고, 전통적인 인사관리제도를 인력자원개발(human resource development)의

수준으로 전환한 것이다. 중국정부는 국가공무원제도⁵를 실시하고, 사업체 및 국유기업 인사제도의 개혁⁶을 추진하였으며, 공산당 및 정부가 지도하는 간부선발, 임용방식에 대한 중점적인 개혁을 추진하고 새로운 간부관리 제도⁷를 도입하였고, 간부인사제도에 대한 통합적인 개혁⁸을 구상하고 간부인사제도의 개혁을 추진⁹하는 등 노력을 경주하고 있다(杨庆东, 2005).

중국공산당의 80년 역사를 전체적으로 보면 이는 중국공산당 간부인사제도의 발전사라고 표현할 수 있을 것이다. 중국 공산당의 간부인사제도는 각각 1921년에서 1949년까지의 초창기, 1949년에서 1966년까지의 성장기, 1966년에서 1978년까지의 침체기 및 1978년에서 2000년까지의 탐색적 개혁시기로 구분해 볼 수 있다(李焯冰, 2010). 간부인사제도에서 중요한 내용 중 하나는 1949년 중국공산당 중앙위원회에서는 당위원회(党委 또는 党组)를 설립한 것이었다. 1953년 중앙조직부는 중국 중앙인민정부와 정부원 임면 범위에 있는 간부에 대해서는 임명 전까지는 당 내부의 관리간부 규정에 따라 관리하고, 그 다음 단계부터는 중국 중앙 조직부(组织部) 및 각급 당위원회의 조직부에서 간부의 심사 및 평가·조사 및 후보 추천 등을 책임지게 되며 간부의 임명 전에 조직부와 당위원회에서 심사를 진행하는 간부임면제도를 실시하였다(罗国亮, 2009). 이와 같이 중국공산당 중앙조직부와 각급 지방정부 당위원회가 간부에 대한 심사, 임명, 평가, 승진 등 모든 과정을 체계적이고 지속적으로 관리하는 것은 중국 공공기관 인력운영에서 연속성과 일관성을 보여줄 수 있는 중요한 원인 중 하나라고 볼 수 있다. 전문지식과 문제통합조정 능력의 기준에서 살펴본다면, 중국 공공기관에서는 정치적 면모를 매우 중요하게 여기며 이는 일반행정가를 중요하게 여기는 측면을 보여주고 있으며 이와 동시에 간부 및 예비 간부에 대한 장기적인 평가와 관찰을 통해 경력개발을 진행하고 있다.

경쟁적 간부선발제도를 중국의 거시적 정치환경에서 고찰해보면 공산당이 간부를 관리하는 원칙(党管干部原则), 인민민주제도(人民民主原则), 인민대표제도(人民代表大会制度), 수장책임제(首长负责制) 및 예비간부제도(后备干部制度) 등 제도가 존재하며 이들 제도들 사이에는 복잡한 관련성이 존재한다(谢吉晨, 2015). 이러한 제도들 일부 문제도 존재하는데 그중 하나가 예비간부육성제도를 실시하는 중 예비간부인재가 인재풀에 입력된 후 추가적인 관리가 이루어지지 않은 현상, 이들에 대한 동태적 관리와 효과적 평가가 이루어지지 않는 측면, 지도층 개편 등의 시기에 충분한 승진의 기회가 주어지지 않는 등이 이러한 문제점이라고 볼 수 있다(陈爱宇, 2020).

⁵ 국가공무원잠정시행조례(国家公务员暂行条例) 참조

⁶ 회사법(公司法),全民소유제기업 경영체제 전환조례(全民所有制工业企业转换经营机制条例) 참조

⁷ 공산당 및 정부 핵심간부 선발, 임용 잠정시행조례(党政领导干部选拔任用工作暂行条例) 참조

⁸ 간부인사제도 개혁 심화 강요(深化干部人事制度改革纲要) 참조

⁹ 공산당 및 정부 핵심간부 업무잠정시행규정(公开选拔党政领导干部工作暂行规定), 공산당 및 정부 경쟁적 직무배치 잠정시행규정(党政机关竞争上岗工作暂行规定), 공산당 및 정부 핵심 간부 이직 잠정시행규정(党政领导干部辞职暂行规定) 참조

3. 중국 공공기관 간부 육성: '기술간부에서 도덕적 간부로'

중국 정부 및 공공기관의 인적자원운영에 대해 이해하기 위해서는 중국 공산당이 어떠한 측면을 중요하게 여기고 있는지 살펴보아야 한다. 중국공산당은 옌안(延安)시대부터 1949년 중화인민공화국 수립에서 현재까지 당관간부(党管干部, the principle of Party control of cadres) 시스템을 유지하고 있다. 중국공산당 조직부는 정치적 면모를 기준으로 선발되고 임명된 간부를 관리하며 400만명의 간부 중 지도층에 임명될 수 있는 비율은 1% 미만으로 알려져 있다.

중국 공공조직에서 간부들이 경험하게 되는 경쟁수준을 무한경쟁이라고 부를 수 있으며 이를 '지역적 차원에서 분권화된 권위주의'를 의미하는 RDA(regionally decentralized authoritarian regime)의 개념으로 이해해 볼 수 있다. 중국 공공기관에서는 인적자원관리를 위해 구소련 방식에 따른 간부의 승진, 상위계급에 대한 책임, 절대적인 평가, 인사관리 등 방식 이외에도, 지방정부 수준의 무한경쟁과 지방에서의 실적을 통해 승진으로 이어지는 시스템을 운영하고 있다(Landry, 2008; Xu, 2011).

지방정부는 조직부를 통해 지도간부(领导干部)에 대한 임명과 평가를 진행하며 이들에 대한 정치목표책임제(cadre responsibility)를 실시하고 있다. 간부의 승진은 경제적 성과에 의해서 직접적으로 영향을 받기 보다는 정치적 요인과 함께 경제적 성과가 시차를 두고 작용하게 된다고 볼 수 있다(Kou et al., 2004; Edin, 2003; Sun et al, 2019).

중국 제14기 인민대표대회는 인사노동제도를 조속히 개혁하며 기관, 기업 및 사업체 등 각기 다른 특성에 부합된 과학적 관리시스템과 효과적인 인센티브제도를 수립해야 한다는 견해를 제시하였고, 중국공산당 제14기 중앙위원회 제4차 전체회의는 공산당 핵심 간부 선발, 임용 등 제도의 개혁을 조속히 추진해야 한다고 하였으며, 특히 당이 간부를 관리하는 원칙을 지켜나가면서 당이 간부를 관리하는 방법을 개선해야 한다는 의견을 보여주었다.

공무원은 분야별 전문지식과 문제통합조정능력 등 두가지 기준에 따라 각 분야의 전문지식이 뛰어나다면 전문가(specialist), 문제통합조정능력이 탁월하다면 일반행정가(generalist)가 되며 두가지 기준에서 모두 보통이라면 집행가(practician)가 된다고 볼 수 있다. 앞으로의 시대에는 '전문성을 가진 일반행정가(specialized generalist)'가 필요할 것이다(최병대·김상목, 1999).

중국 공산당은 공공조직에서 간부를 육성하기 위해 전통적으로 정치적 기준을 중요하게 여기고 이를 기준으로 간부를 선발하고 육성해 왔다. 특히 국공내전과 혁명을 경험한 혁명 1세대를 포함한 혁명세대에는 정치적 기준이 가장 중요하여 '혁명간부(revolutionary cadres)'로 불려졌다. 중국이 개혁개방의 시기를 거치면서 실무적, 전문적 지식을 가진 전문가의 중요성이 부각되어 '기술관료(bureaucratic technocrats)'가 등장하였다. 최근에는 이공계열의 전문지식을 가지고 있지 않고 전공과 관련된 경험도 많지 않으며 주로 공산당과 정부 등 공공조직에서 근무한 경험이 많은 '일반행정가(generalist)'를 육성해왔다(이홍영, 1997; 주장환, 2017; 서상민, 2017; 윤경우, 2012). 최근 중국 공산당이 육성하고자 하는 간부유형을 '일반간부(general cadres)'라고 부를

수 있지만 이 연구에서는 이들을 도덕성을 갖춘 간부라는 측면에서 ‘도덕적 간부(morality cadres)’로 명명하고자 한다.

중국정부가 이와 같은 도덕적 간부를 선발하고 육성하는 것은 그 중국적 배경이 있다. 2002년 제정된 공산당 및 정부 핵심간부 선발, 임용 잠정시행조례(党政领导干部选拔任用工作条例)에 따르면 간부를 선발하고 임용함에 있어 사적인 이익과 친인척을 임용하게 하는 채용부정을 막기 위해 ‘任人唯贤, 德才兼备’의 기준을 제시하였고, 간부를 평가하기 위한 절차인 德, 能, 勤, 绩, 廉 등 측면 중 ‘도덕성’이 그만큼 중요하게 부각되어 간부를 관찰함에 있어 청렴성과 업무실적을 살펴보아야 한다는 것이다(高原明生 외, 2017). 이와 관련하여 2013년 시진핑 중국 국가주석은 중국 전국조직업무회의에서 훌륭한 간부의 조건에 대하여 “굳은 신념을 가지고, 국민을 위해 봉사하고, 근면하고 업무를 위해 노력하며, 책임감이 있고, 청렴하고 바른 자세를 가져야 한다(好干部要做到信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁)”라는 방향을 제시한 바 있다.¹⁰

최근 간부선발 관련 정책적 변화가 이루어졌는데 이는 간부선발 및 육성이 공개적 선발 및 공개적 시험보다는 당위원회의 지도에 의해 이루어지고 있으며, 공개적 시험과 공개적 선발이 가지는 문제점 때문인 것으로 보인다.

Ⅲ. 중국 공공기관의 인재육성 및 인력운영 방식

본 연구는 제2장에서 한국 공공기관의 인력운영 관련 연구와 중국 공공기관 인력운영 관련 연구를 살펴보았다. 제3장에서는 중국공산당, 조직부 등 정부기관들을 어떻게 운영 하는지에 대한 틀을 제시하는 법률과 함께 어떻게 장기간에 걸쳐 중국공산당의 핵심인재 들을 관찰하고 평가를 수행하여 핵심적인 인재로 육성하는지에 대해 고찰해보고자 한다.

중국 공공기관은 간부를 관리하기 위해 일련의 방법들을 사용한다. 첫째로 당중앙 조직부를 기본으로 하여 당중앙이 간부의 임면을 직접 관리하고, 둘째로 중앙 또는 지방 당조직이 관리하는 간부후보자의 명단을 작성하고, 셋째로 지방정부에서 임명 시 중앙조직부와 지방정부 공산당의 승인과 함께 이들 기관에 반드시 보고하도록 하는 방법 등을 사용하고 있다. 중국공산당 중앙위원회 및 중앙조직부는 당중앙, 당 기관, 국가기관, 국무원, 대중단체, 성정부 기관 등의 간부직과 국유은행 및 국유기업의 대표이사, 부대표이사, 서기, 부서기 등 고위경영자를 직접 관리하고 선발하며 임면한다(모리 가즈코, 2013).

¹⁰ 중국 인민네트워크(人民網) 2013년 6월 30일 기사 내용

(<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0630/c64094-22020855.html>(검색일: 2020년 6월 2일))

1. 간부의 선발, 임명 및 승진

중국 공공기관 인적자원관리에서 가장 중추적인 역할을 하는 중공중앙조직부는 예비간부를 선발하고 육성하기 위해 각급 당 및 정부의 핵심간부그룹의 역할을 분명히 하였다. 각급 당 및 정부의 핵심간부그룹은 주요 책임자의 선발과 육성을 중시하고 핵심간부그룹을 육성하기 위해 충분한 수준을 갖추고, 수량적으로도 충분한(质量合格, 数量充足) 예비간부를 육성해야 한다는 것이다(中共中央组织部, 1983).

다음은 공산당 및 정부 핵심간부 선발을 위한 자격조건을 살펴보고자 한다. 그 기준은 당정지도간부선발, 임용 잠정시행조례(党政领导干部选拔任用工作条例)이다. 첫째로 현(처)급(县(处)级) 지도자 직무의 경우는 5년 이상의 일선조직의 근무경험이 필요하다. 둘째로 현(처)급(县(处)级) 지도자 직무를 담당하기 위해서는 바로 아래 직급에서 2개 이상 직무를 담당할 경력을 갖추어야 한다. 셋째로 부(副)직무를 담당하는 자가 현(처)급(县(处)级) 지도자 직무를 담당하고자 하면 부직무에서 2년 이상을 근무하여야 하고 아래 직급의 정직무에서 위 직급의 부직무로 승진을 시키고자 하면 아래 직급의 직무에서 3년 이상 근무하여야 한다. 넷째로 일반적으로는 전문대학 이상의 학력을 가지고 있어야 하고 지(청)급(地(厅)), 사(국)급(司(局)) 이상 직급의 지도자 간부는 4년제 대학 이상의 학력을 가져야 한다. 다섯째로 당교 또는 행정대학, 또는组织部(인사부)의 인정을 받은 교육기관에서 5년 동안 3개월 이상의 교육을 받아야 한다. 특수한 상황으로 교육요구수준에 미달한 경우 임직 후 1년내 교육을 마쳐야 한다. 여섯째로 신체적인 건강함이다. 일곱째로 공산당에서 지도자 직무로 승진이 된 경우 중국공산당장정(中国共产党章程)에서 규정한 연령요구수준에 부합해야 한다.

다음으로 중국 국가공무원법에서 정의한 직급의 조정, 즉 승진제도에 대해 알아보도록 하겠다. 공무원이 승진을 하기 위해서는 직무가 요구하는 사상 및 정치적 소질, 업무능력, 학력과 직무경력을 보유하여야 한다. 공무원이 승진을 할 때는 하나의 직급씩 단계적으로 승진을 할 수 있다. 다만 특별히 우수하거나 업무상 특수한 수요가 있을 경우에는 파격 승진 또는 1단계를 뛰어넘는 승진을 할 수도 있다. 공무원이 지도자급 직무로 승진하는 경우는 첫 번째로 민주적으로 추천하여 관찰대상을 확정하고, 둘째로 정부조직에서 관찰을 하여 직무에 배치할 방안을 제시하게 되는데 필요에 따라 일정한 범위 내에서 준비과정을 거칠 수 있고, 셋째로 관리 권한에 근거하여 토론하고 결정하며, 규정에 따라 임직의 절차를 밟게 한다(中华人民共和国全国人民代表大会, 2018).

중국공산당은 구체적이고 체계적인 간부 임면 절차를 운영하고 있다. 첫째로 중국공산당 조직부서의 관찰과 당위원회 토론을 통해 결정한다. 먼저 조직부가 일정한 기준을 가지고 관찰하고 관찰자료를 작성한 후 관찰을 담당하는 조직부 담당자가 이에 서명하여 당위원회 또는 당조에 제출하며 당위원회 또는 당조에서 관찰상황에 대해 토론하여 결정한다. 둘째로 상급기관에 제출하여 심사를 받는다. 상급기관에서 임용을 심사하여 결정하기 전에는 같은 급의 당위원회 조직부서가 상급기관에 보고한 인원에 대하여 심도 있는 관찰을 진행하며 추천하여 직무를 담당할 정부부서 정(正)직무 인원과 조직부서가 해당 급 정부 수장과 실무 부(副)직무 간부의 의견을 청취한다. 또한 소속지역 당위원회, 상급부서의 의견을 청취한다. 다음은 정식임명으로서 법률절차를 따라 임명이 진행될 수

있으며 중국공산당은 관련법률에 따라 규정한 공공조직과 국가기관에서 선거와 임명을 진행한다(吴爱明 외, 2010).

중국 공산당은 중국 공무원법에 근거하여 중국 국가공무원의 직위에 대하여 선임제와 위임제를 채택할 수 있다. 지도자 직위는 국가규정에 따라 임기제를 실시한다. 이중 선출제 공무원은 선거결과가 효력을 발생할 때 직무에 당선되며 임기 후에는 다시 연임을 하지 않는다. 또는 임기 내에 이직하거나 파면되는 경우 해당공무원이 담당하고 있는 직위를 중지하게 된다. 임명제 공무원은 수습기간을 마치고 심사에 합격하고 직위가 변경된 경우, 공무원직위를 더 이상 담당하지 않거나 다른 상황에 의해 직위에 임명하거나 직위에서 해임하게 되면 관리 권한과 규정된 절차에 따라 그 직무에 임명되거나 직무에서 해임되게 된다. 공무원 직위에 배치되기 위해서는 규정된 편제의 한도와 직위수에 따르고 상응하는 직위에 공백이 있어야 한다. 공무원이 업무의 필요에 따라 겸직을 하는 경우 관련기관의 승인을 득하여야 하며 겸직의 보수를 받을 수 없도록 되어있다.

2. 간부의 장기적 체계적 육성

중국정부는 중국 공공기관의 간부를 장기적으로 육성하기 위해 지속적이고 일관적인 정책을 가지고 노력하고 있다. 이러한 노력과 특징이 각 부서별 개인별로 자율적인 간부에 대한 경력개발을 하고 있는 한국 정부의 공무원 조직과의 차이라고 볼 수 있다.

앞서 고찰해 본 간부 인사관리와 관련된 각종 제도 중에서 예비간부제도에 대해 살펴보고자 한다. 여기에서는 성 및 부서수준(省部级) 예비간부제도 수립에 대한 중공중앙조직부의 의견(中共中央组织部关于建立省部级后备干部制度的意见) 제1조에 대해 알아보기로 하겠다. 성 및 부서수준(省部级) 예비간부로서 성, 시, 자치구 당위원회 부서기 및 상무위원회, 성, 시, 자치구 인민정부 정(부) 성장, 정(부)시장, 정(부) 주석과 중앙국가기관 정(부)부장 등의 예비간부를 의미한다. 1984년 7월 이전에 1,000명을 선정하였고 그중 성위원회 서기, 성장 및 중앙국가기관 부장 등 예비간부를 200명이며, 성위원회 부서기, 상무위원회, 부성장 및 중앙국가기관 부부장 등 예비간부가 800명이었다. 여기에서 예비간부의 수량은 항상 일정한 수를 유지해야 하고 선발 및 승진(提拔)과 조정으로 인해 결원이 발생하면 바로 보충을 해야하는 것이다. 이 규정의 제2조에 따르면, 예비간부의 선발은 당 및 정치, 경제, 문화 및 교육, 과학연구 등 각 분야에서 전문적인 능력이 있는 우수인재를 포함해야 하며, 여성간부와 다민족지역의 소수민족간부가 일정비율을 점하고 있어야 한다(中共中央组织部, 1983).

예비간부를 관리하는 과정을 이해하기 위해 당정책심간부그룹의 예비간부업무잠정시행 규정(党政领导班子后备干部工作暂行规定) 제18, 19조를 살펴보도록 하겠다. 이에 따르면 예비간부에 대해 정기적인 관찰을 하여 특히 예비간부의 정치적 수준, 업무실적 및 청렴함과 잠재력을 이해해야 한다. 이와 함께 비정기적으로 업무상황을 이해하여 관찰결과를 예비간부에 대해 육성하고 활용하며 조정하는 근거로 삼게 된다. 또한 이 규정의 제20조를 살펴보면, 예비간부에 대한 동태적 관리를 실시해야 하며 적절한 시기에 예비간부풀(后备干部队伍)에 대한 조정과 보충을 실시하고, 임용한 후 간부그룹의 수량 또는 그 규모가 항상 충분한 수준이 되어야 하고 높은 수준과 함께 이러한 인력풀이 합리적인 구조

가 되도록 하여야 한다는 것이다. 특히 제21조는 정치적 사상, 도덕성, 당풍(党风) 및 청렴성 등 분야에 문제가 있거나, 업무실적이 뛰어나지 못하거나 발전잠재력이 부족하거나, 업무수행능력이 부족하거나(工作失职), 조직에 커다란 손실이나 나쁜 영향을 주는 경우, 또는 간부에 대한 여론이 나쁘거나 위신(威信)이 부족할 경우, 건강 등 문제로 번거롭고 어려운 업무를 수행하지 못할 경우, 간부의 연령이 높을 경우, 다른 요인으로 예비간부가 되기 어려울 경우 등 상황에는 예비간부를 예비간부그룹에서 조정 또는 배제해야 한다는 것이다. 또한 하급 당위원회(党委, 党组)는 매년 상급 당위원회에 간부조정명단을 보고해야 하는 것으로 되어있다. 이 규정 제21조에 의하면 예비간부 인사과일(后备干部档案)을 만들어야 하며, 여기에는 예비간부 개괄적 상황표(后备干部简要情况表), 관찰자료 및 육성방안, 민주추천 및 공시상황, 민주적 평가의견 상황, 연도별 평가상황, 육성 및 상벌상황 등을 포함해야 한다(中共中央组织部, 2000).

아래에서는 시기별로 간부 육성 및 이들 간부에 대한 인적자원관리에 대해 고찰해 보고자 한다. 중국 공산당과 정부는 각 시기별로 간부육성정책을 위해 상이한 상황적 요구에 직면하였다. 첫 번째 시기는 1948년말부터 중화인민공화국 수립 시기까지로서 중공 중앙은 다수의 산업근로자 간부를 선발하고 육성하는 것이 급선무였다. 각급 당조직은 모든 해방구(解放区)의 산업근로자, 직원 및 농민 등 적극적인 참여자 중에서 교육과 육성을 통해 다수의 간부를 육성하였다. 이때 새로 선발된 간부들과 기존의 간부들을 새로 해방된 대도시와 공업, 상업 분야에 보내어 공산당·정부·군대 및 민간부문의 업무에 참여하도록 하였다. 두 번째 시기는 1964년 5월에서 6월로서 당시 마오쩌둥이 천만명의 무산계급혁명 후계자를 육성할 것을 제안하였다. 세 번째 시기는 중공중앙 제11기 3중전회 이후로서, 중국 정부는 당시 간부육성을 위해 간부의 혁명화, 저연령화, 지식고도화, 전문화 등의 방침을 제시하였다(吴爱明 외, 2010).

중국정부와 공산당의 장기적 인재육성의 예를 보여주는 예가 제3제대 간부(第三梯队, cadres of the third echelon)이다. 1983-1986년 사이 중국에서는 각급 당조직의 엄격한 관찰과 육성을 통해 3년간 선발된 다수의 제3제대 예비간부가 그후 각급 조직의 지도층으로 성장하였다. 1986-1986년의 2년간 선발된 1,000명의 예비간부 중 200여명은 중앙당교(中央党校)에서 학습하였고, 이들 예비간부들 중 원래 부(副)직무(副职)를 수행하던 상당수는 그 후 정(正)직무를 수행하게 되었다. 이 시기 신규로 ‘당정영도간부(党政领导班子)’로 선발된 144명 중 예비간부는 79명으로 55%를 차지하였다. 이들 예비간부들은 개혁개방의 커다란 과고를 통해 시련과 어려움을 겪게 되었지만 향후 사회주의 사업을 이끌어가는 간부로 성장하게 되었다(陈坚, 2013).

중국 공공조직의 인적자원관리 중 중요한 측면 중 하나는 공산당이 중심이 된다는 것이다. 당 또는 당의 간부가 간부를 관리하는 원칙(党管干部原则)은 중국 공산당이 중국 내 모든 사업을 주관하며 간부선발과 임용 업무에서도 이러한 원칙을 지켜나가야 한다는 의미로 이해 할 수 있다(马宝晶, 崔志林, 2011). 첫째로 공산당은 간부에 대한 노선, 방침과 정책을 제시하고, 둘째로 당조직은 각급 국가기관에서 중요 간부를 관리하고 중요 간부를 추천하게 되며, 당조직은 간부에 대한 평가, 선발 및 육성 등 상황을 관리하고 감독하며 이러한 간부 관련 업무가 건전하게 진행되도록 보장하고, 간부인사제도의 개혁을 지도하고 추진하면서 간부를 과학적이고 체계적으로 관리하게 되는 것이다. 이러한 측면

에서 ‘당관간부(党管干部)제도’는 청년간부(年轻干部)의 성장과 육성을 실현하기 위한 근본적인 원칙이자 제도라고 볼 수 있다(邵长威, 2020).

이외에도 예비간부제도(后备干部制度)는 예비간부가 공산당 및 정부 핵심간부 그룹을 위해 봉사하게 되는 측면, 공산당과 각급 기관이 예비간부를 선발·육성하고 임용하기 위해 엄격한 규정과 절차를 실시하는 측면¹¹, 간부인사제도의 개혁과 함께 경쟁적 선발이 공산당 및 정부 핵심간부 선발과 임용에서 준수해야 할 중요한 원칙이 되는 측면, 그리고 공산당 및 정부의 예비간부를 육성하는 과정 중 이러한 예비간부가 진급되고 임용되지 않으면 다시 새로운 선발과 예비간부의 인선이 이루어지는 측면 등이 그 특성이라고 볼 수 있다. ‘당정지도간부선발임용업무조례(党政领导干部选拔任用工作条例)’에 따라 당정지도간부 구성원은 일반적으로 예비간부 중 선발되는 것으로, 예비간부조직을 건설함으로써 수준이 높고 수량의 측면에서도 충분하고 다양한 유형으로 이루어지며 합리적인 구조를 가진 예비간부조직을 만들 수 있다는 것이다. 이러한 충분한 사전준비는 지도층(领导班子)을 개편할 때 임시로 인재를 물색하게 되는 피동적인 측면을 개선할 수 있다는 것이다(刘志华, 2012; 谢吉晨, 2015). 제2장 제2절에서 살펴본 것과 같이 이러한 중국 공공조직 간부의 경력관리는 조직측면에서 구성원의 역량을 개발하고 조직 차원에서 우수한 인재를 발굴하고 이들을 조직차원에서 장기적으로 육성하여 조직을 이끌게 될 후계자로 키울 수 있다는 장점이 있다고 볼 수 있다.

중국 정부와 공산당이 채택하는 간부에 대한 ‘경쟁적 선발’은 직무 희망자 접수, 공개적 시험, 관찰, 표결 및 임명 등 절차를 통해 인재를 집중하여 우수한 인재를 선택하는 각종 방식을 통칭하는 것이다. 중국 내 적지 않은 지도간부는 먼저 예비간부로 확정되고 ‘조직’의 육성과정과 관찰을 거쳐 점진적으로 중요한 지도자 직무까지 오르게 되었고 그렇게 육성되고 있다(谢吉晨, 2015; 刘志华, 2012; 주장환, 2017).

중국공산당은 각급 당위원회가 간부관리 권한과 범위에 따라 일정 수준의 핵심간부를 직접 관리하고 규정에 따라 국가기관에 중요간부를 추천하고, 육성간부 후보자를 조정하고 이동시키며, 중국공산당 당위원회는 전체 간부업무의 업무상황에 대해 감독하고 통제하며, 비(非)당원(黨員)간부를 관리하는 방식을 통해 간부를 관리하고 있다. 중국은 간부를 관리하기 위해서 처음 사회주의 운영과 간부교육, 육성에 대해 배운 구소련의 간부관리제도를 학습하고 도입하여 ‘분급관리(分級管理)’를 실시하고 있다(吴爱明 외, 2010). ‘분급관리’는 간부가 담당하는 직무와 간부의 직급에 따라 관리를 진행하는 것으로서, 각급(다른 수준)의 중공당위원회, 중공당위원회 관련부서, 기업 및 사업체 당위원회, 부서 당조직에서 관리를 진행하는 것이다. 분급관리는 중앙과 각급 당위원회 간에 각급 간부를 분업화된 방식으로 관리하는 제도로서 간부의 ‘직무명칭표’를 그 기초와 근거로 한다.

3. 간부에 대한 평가와 검증

이 부분에서는 먼저 공공기관 간부에 대한 평가기준 관련 법률을 살펴보고 다시 공공기

¹¹ 당정핵심간부그룹 예비간부업무규정(党政领导班子后备干部工作规定) 참조

관의 구체적인 인력운영에 대해 고찰해보고자 한다. 중국 행정기관은 관리권한에 따라 국가공무원의 도덕성, 능력, 근면성 및 업적에 대한 종합적인 평가를 진행하고 업무실적에 대해 중점적으로 평가를 실시한다. 국가공무원에 대한 평가는 객관적이고 공정한 원칙을 가지고 진행되어야 하며 지도자와 군중에 의해, 정기적으로 또한 수시로 실시된다. 국가공무원에 대한 평가는 수시로 진행되고 연말에도 진행된다. 이중 수시평가의 결과는 연간평가의 기초자료가 된다. 국가행정기관은 연간평가를 진행할 때 비(非)상설(非常设性) 조직인 평가위원회 및 평가팀을 구성하게 되며 부서 책임자의 지도하에 국가공무원 연도 평가업무를 책임지게 된다(中华人民共和国国务院, 1993).

연간평가는 개인이 업무보고(summary, 个人总结)를 하고 이들을 관리하는 지도자(主管领导人员)가 ‘민중’, 즉 조직 구성원의 의견을 청취하여 평가의견을 작성하고 평가등급을 매기게 된다. 이후 평가위원회 또는 평가팀이 평가의견과 평가결과를 심사한 후 부서 책임자가 평가등급을 확정하게 된다.

국무원에서 사국급(司局级) 이상 지도자 직무 또는 현급 이상의 각급 정부에서 지도자 직무를 맡고 있는 국가공무원에 대한 평가를 진행하는 경우 민의조사(民意测验) 또는 민주평가회의(民主评议)가 열릴 수 있다. 연도평가의 결과는 우수(优秀)· 직무 수행 가능(称职) 및 직무 수행 불가(不称职) 등 3가지로 나누어진다. 국가공무원에 대한 평가결과는 서면형태로 본인에게 통보되며 피평가자 본인이 이의를 가질 때는 관련규정에 따라 재심사를 신청할 수 있다. 연간평가의 결과는 포상, 징계, 훈련, 퇴직의 기준이 되며 직급 및 급여를 결정하는 근거가 된다.

다음으로는 중국의 공기업인 국유기업 인적자원관리를 알아보기 위해 전민소유제기업에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 전민소유제기업은 기업조직, 즉 독립된 법인으로써 인사관리에 대한 독자적인 권한을 행사한다. 전민소유제기업은 관리자와 기술인력에 대한 채용과 평가를 할 수 있으며, 근로계약을 해지하거나 채용이 되지 않은 관리자와 기술인력에 대해서는 이들을 다른 일선근로자 직무를 포함한 직무에 배치할 수 있다. 전민소유제기업은 우수한 근로자 중 관리자와 기술인력을 선발하고 임용할 수 있으며, 필요 시 정부 관련부서의 승인을 득하여 외국계 기술인력과 관리자를 채용할 수 있다. 또한 전민소유제기업은 중간층 관리인원(中层行政管理人員)에 대하여 사장(厂长, 즉 CEO)이 국가 규정에 따라 임면을 할 수 있다. 부(副)CEO급 관리인원에 대해서는 사장이 정부 주무부처에 요청하여 임면을 진행하거나, 사장이 정부 주무부처에서 권한을 위임받아 임면을 하고 정부 주무부처에 보고하여 기록을 남길 수 있다(备案). 단, 법률에 규정이 있는 경우는 이러한 방법을 적용하지 않을 수 있다(中华人民共和国国务院, 1993).

중국 국유기업의 고위층 임면 과정 중 당조직의 역할에 대해 살펴보고자 한다. 중국의 대표적인 국유기업 중 하나인 중국이동통신은 당조직을 운영하면서 당위원회가 기업의 중요한 인사에 대해 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 이중 중국이동통신은 ‘임명결의(motion for appointment, 提任动议)’ 제도가 직무에 대한 ‘공개적 경쟁’과 ‘조직차원’의 선발이 이루어고, 예비간부후보가 선발되고 예비간부인원을 제공해야 하도록 하는 작용을 하게 된다는 것이다. 특히 당조직은 간부의 ‘선발결의(选拔动议)’ 과정 중 책임을 져야 하며 그중 당위원회 서기는 직접적인 책임을 져야 한다는 것이다(臧巍, 2018). 특히 이러한 결의제도는 비단 이동통신 등 국유기업 외에도 공공기관에서 민중, 즉 구성원이

간부의 임명 중 문제가 있거나 간부로서의 자질이 부족한 경우 임명결의(motion for appointment, 提任动议)를 통해 의견을 개진하고 회의를 통해 임명절차에 참여할 수 있는 제도이다.

중국의 대표적인 공공조직인 철도기업에서도 ‘당관간부(党管干部)’의 원칙이 지켜져야 하며 철도기업 조직인사부서는 당 및 당의 간부가 간부를 관리하는 ‘간부선발 및 임용의 전체 과정 중 당관간부의 원칙을 지키고 당과 국가의 노선과 방침을 철도기업경영자와 간부조직 가운데 실현하고자 노력하고 있다(杨慧玲, 2017).

지방정부 조직부의 역할을 이해하기 위해 충칭시 장베이구(重庆市江北区) 당위원회 조직부의 사례를 살펴보고자 한다. 충칭시 장베이구(重庆市江北区) 당위원회 조직부는 간부의 정치적 면모를 다섯 가지 측면에서 평가를 하고 있다. 첫째로는 어떠한 정치적 자질을 보여주며, 정치적 책임을 다하는지에 대한 평가이다. 둘째는 객관적 평가를 진행하는 것으로 피평가자 소속 기관의 인원 중 지도층 구성원, 중간관리자 및 부서 직속책임자, 기관 당위원회 구성원, 퇴직자 및 비(非)공산당 직원대표 등이 참여한다. 세 번째는 인터뷰로서 정치적 면모를 관찰하기 위해 내용과 구체적 기준을 비교하여 실제 상황에 따라 인터뷰 내용을 확정하고 일반적으로 현장 인터뷰와 전화인터뷰를 하게 된다. 인터뷰 대상은 직원전체수의 10% 이상이 되어야 한다. 독립적인 전문기관을 통해 조사를 진행할 수 있다. 네 번째는 회의를 통한 결정을 통하여 기율감사감찰(纪检监察), 순찰, 민원접수(서신과 방문 등을 형태의 민중 의견반영, 信访) 등 방식으로 부서, 인민대표, 정치협상회의, 각종 미디어 관련 대표, 관련 민중 및 독립조사평가기관이 제공하는 피드백을 모아 우수·합격·불합격으로 확정하여 정성적으로 표현하고 이와 함께 구체적인 사례를 통해 정확한 평가를 실시한다. 다섯 번째로 평가결과는 구위원회에서 심사, 결정한 후 관찰기관당위원회와 피관찰간부에게 서면의 피드백을 제공한다. 구당(区党)위원회는 지도간부 정치자질 기록과일을 만들고 정기적으로 정리하여 추적과 역방향 검색이 가능하게 한다(胡川, 2020).

앞의 2장 3절에서 살펴본 바와 같이 중국 공공조직에서 기존의 전문성을 중요하게 평가받던 기술관료에서 도덕적 간부로서 간부의 기준이 변화하고 있는 것과 같이, 중국 공공기관의 간부를 평가하는 기준이 정치적 면모를 중요하게 여기는 것에서 실무적 측면을 강화하는 방향으로 전환되고 있는 측면도 있지만, 특히 시진핑 국가주석이 간부의 도덕적 기준(morality)을 중요하게 여기면서 정치적 면모를 매우 중요하게 여기고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 이러한 정치적, 도덕적 기준이 각기 다른 수준의 당조직과 조직부에서 검증되고 이에 따라 선발이 이루어지고 있음을 알 수 있다(Ahlers et al., 2018).

중국 공공기관에서 이와 같이 구체적이고 치밀한 절차에 따라 일관된 기준으로 육성된 간부는 국가와 공공기관 발전을 위해 더욱 매진할 수 있게 될 것이다. 한국정부와 공공기관은 현재까지 이러한 일관적이고 치밀한 공무원 육성을 위한 노력을 경주하지 못하며 이에 따라 중요한 또는 적절한 시기에 준비되고 검증된 인선을 하기는 항상 어렵지 않은가 하는 안타까움이 남는다. 한국정부도 이와 장기적인 간부육성 방식을 도입하여 장기적 안목에서 인재를 육성할 수 있다면 공공기관과 정부조직 인력의 전문성을 제고하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

IV. 결론

한국 정치가 중국보다 민주화되고 다양한 의견을 제시하고 설사 정부의 입장과 다른 의견과 요구사항 역시 제시할 수 있고 이러한 다양한 사회적 요구를 사회적으로는 당연하게 여기고 있는 것으로 보인다. 왜 자유민주주의를 지향하는 한국에서는 늘 검증된 인재를 구하고 임명하기가 어려운 것일까?

이 연구의 목적 중 하나는 이러한 고민에 대하여 중국 공산당이 매우 중국적인 방식으로 중국 공산당 및 정부 핵심간부를 육성하는 과정에 대해 알아보고, 이를 통해 중국공산당이 어떻게 국정운영능력과 조직관리능력을 제고하는지 알아보기 위해서이며 장기간에 걸쳐 축적된 중국공산당의 간부 육성 및 관리방법을 중국 공산당의 정책, 제도 및 규정을 살펴보고 중국 공공기관과 국유기업사례를 살펴보면서 한국의 중국연구자와 정책연구자들이 중국공산당을 더욱 잘 이해할 수 있도록 도움을 주고자 하였다. 이 연구는 본 연구의 2장에서 중국 정부 및 공공기관의 인력운영 관련 연구를 살펴보고 3장에서 1. 간부의 선발·임명 및 승진, 간부의 장기적 체계적 육성, 간부에 대한 평가·검증과 관련된 정부조직과 국유기업의 사례를 고찰하여 다음과 같은 결과를 얻게 되었다.

첫째로 중국에서 중화인민공화국이 수립되고 영역별로 정부의 정책이 변화되고 발전하고 있는 상황에서도 각급 기관에서 당위원회가 통일하여 지도하며 당위원회 조직부서와 정부인사부서가 공동으로 간부를 관리하는 관리시스템을 일관적으로 채택하고 있다. 특히 기존의 중국 간부유형을 대표하던 기술관료에서 도덕적 간부(morality cadres)로서 간부의 기준이 변화하고 있으며, 이러한 정치적·도덕적 기준이 각기 지방정부, 중앙정부 및 공공기관에서 당조직과 조직부를 통해 간부들이 검증되고 선발되고 있다.

둘째로 중국공산당 제14기 중앙위원회 제4차 전체회의를 통해서 알 수 있는 것처럼 향후 중국공산당은 핵심 간부 선발, 임용 등과 관련하여 공산당이 간부를 관리하는 원칙을 지켜나가면서 당이 간부를 관리하는 방법을 개선하고자 노력할 것이다. 특히 중국 중앙정부의 조직부(組織部)와 지방정부 당위원회의 조직부에서 간부에 대한 심사 및 평가, 조사 및 후보 추천 등을 프로세스를 책임지게 되고 간부의 임면 이전에 조직부와 당위원회에서 간부에 대한 심사를 진행한다. 이와 같이 중국공산당 조직부와 각급 당위원회가 간부에 대한 심사에서 면직까지 모든 과정을 지속적으로 관리하는 노력을 기울이는 것이 공공기관 인력운영에서 연속적이며 일관적인 조직운영과 간부 육성을 할 수 있는 중요한 측면이다. 실제적으로는 각급 당위원회가 전체적으로 지도하고 각급 당위원회와 인사부서가 공동으로 관리하는 방법을 채택하고 있다.

셋째로 당이 간부를 관리하는 원칙(党管干部原则)과 관련하여, 중국 공산당은 중국 내 모든 사업을 주관하며 간부선발과 임용 업무에서도 이러한 원칙을 지켜나가고 있다. 공산당은 간부에 대한 노선, 방침과 정책을 제시하고, 당조직은 각급 국가기관에서 중요 간부를 관리하고 중요 간부를 추천하게 되며, 당조직은 간부업무를 관리하고 감독하며 간부업무가 건전하게 진행되도록 보장하고, 간부인사제도의 개혁을 지도하고 추진하는 것이다.

넷째로 경쟁적 간부선발제도인 당관간부제도와 함께 예비간부제도(后备干部制度)에서는 공산당 및 정부 핵심간부 그룹을 위해 봉사하며 공산당과 각급 기관에서는 예비간부 선발, 육성, 임용 등 엄격한 규정과 절차가 존재하고, 간부인사제도의 개혁과 함께 공산당 및 정부 핵심간부 선발과 임용 중에서 경쟁적 선발이 중요해지고 있는 상황이다.

다섯째로 당과 정부에서 예비간부를 관리하는 과정은 예비간부에 대한 관찰, 조정 및 인사파일관리 등을 포함하며, 특히 예비간부에 대해 정기적인 관찰을 하여 특히 예비간부의 정치적 수준, 업적 및 청렴함과 잠재력을 파악해야 하며, 수시로 업무상황을 이해하여 관찰결과를 바탕으로 예비간부의 육성 및 조정의 근거로 삼는 것이다. 정치적 면모, 도덕성, 당원으로서의 도덕성 및 청렴성 등 분야에 문제가 있거나, 업무실적, 발전잠재력 또는 업무수행능력이 부족한 경우, 또는 간부에 대한 여론이 나쁘거나 위신(威信)이 부족한 경우 예비간부를 예비간부그룹에서 배제하게 된다. 특히 사회주의국가인 중국은 ‘인사파일(档案)’제도를 운영하고 있으며, 예비간부인사파일(后备干部档案)을 통해 예비간부 개괄적 상황표(后备干部简要情况表), 관찰자료, 간부육성방안, 민주추천 및 공시상황, 민주적 평가의견 상황, 연도별 평가상황, 육성 및 상벌 상황 등을 모두 포함하고 있어 체계적이고 일관적인 관리가 가능하다.

여섯째로 공공기관 인력, 특히 간부에 대한 평가에 많은 시간과 노력을 기울이고 있다. 중국 정부는 공무원의 도덕성, 능력, 근면성 및 업적에 대한 종합적인 평가를 진행하고 중점적으로 업무실적을 평가하며, 객관적이고 공정하게 지도자와 군중에 의해, 그리고 수시평가 및 정기적평가로 실시된다. 중국 공공기관은 연간평가를 진행할 때 비(非)상시(非常设性)의 평가위원회 및 평가팀을 구성하여 부서 책임자의 관리 하에 국가공무원에 대한 연도 평가업무를 진행한다.

일곱째로 중국공산당의 간부 임면 절차 역시 매우 체계적이고 일관적인 측면을 보여준다. 첫째는 중국공산당 조직부서의 관찰과 당위원회의 토론을 통한 결정이다. 둘째는 상급기관에서 임용을 심사하는 것인데, 먼저 같은 급의 당위원회 조직부서가 심도있는 관찰을 하고 직무를 담당할 정부부서 정(正)직무 인원과 조직부서가 해당 급 정부 수장과 실무 부(副)직무 간부가 의견을 제시한다. 이와 같이 선후관계를 파악하여 일관적인 평가가 이루어진다면 공정한 인사를 진행하는데 큰 도움이 될 것이다.

여덟 번째로 공공기관의 간부가 지도자급 직무로 승진하는 경우에는 민주적으로 추천하여 관찰대상을 선정하고, 정부조직에서 이들 간부에 대한 관찰을 하여 직무에 배치를 건의하는 방안을 내게 되며 필요 시 준비과정을 거칠 수 있다. 이와 같이 추천대상을 민주적으로 확정하여 근거리에서 지속적인 관찰을 하는 것이 매우 중요하다고 생각한다. 이를 위해서는 정부의 지속적이고 체계적인 장기간의 노력이 중요하며, 공공기관 간부에 대한 경력관리 및 조직관리를 위해 기꺼이 이러한 노력을 하고자 하고 계속 경주하고 있는 중국 공산당의 노력은 한국정부에 시사하는 측면이 적지 않다고 생각한다.

본 연구는 이론적인 측면에서 중국 정부조직 및 중국 공공기관의 인적자원 운영방식에 대한 구체적이고 입체적인 연구를 통해 중국 정부조직 및 공공기관 조직운영에 대한 역사적 연구와 방법론에 대한 연구를 실시하여 중국 정부, 당조직 및 정부투자기업에 대한 깊이 있는 고찰과 분석을 통해 새로운 시각을 제시하고자 하였다. 둘째로는 중국 정부조

직, 공공기관 및 정부투자기업을 둘러싼 정부조직과 공공기관의 인력운영방식에 대한 구체적이고 깊이 있는 연구를 진행하여 지역학 연구분야의 연구에 기여하고자 하였다.

중국 정부조직 및 공공기관의 인적자원 운영 방식 중에도 문제점들이 존재한다. 이러한 중국 공공기관 인력운영제도들이 가지는 문제 중 하나가 간부후보군을 육성하기 위해 간부인재가 인사과일 형태로 인재풀에 입력된 후 동태적이고 체계적인 관리와 효과적 평가가 이루어지지 않는 측면이 있다. 둘째로 정치적·도덕적 기준에 부합된 간부를 선발하기 공개적 선발과 시험보다는 당위원회의 지도와 관리에 의한 조직 내부 차원의 선발이 이루어지고 있다. 셋째로 예비간부에서 고위간부에 이르기 까지 일관적이고 치밀한 인적자원의 육성과 관리를 위해 수많은 인사관련정보를 공산당과 조직부에서 장악하고 있다는 점이다. 이러한 문제를 개선하기 위해 중국정부는 ‘인치(人治)’로 대표되는 지도자와 조직에 의한 인적자원관리가 아닌 법치와 시스템에 의한 인적자원육성과 관리를 실현하기 위해 노력해야 할 것으로 생각된다.

본 연구는 실무적인 측면에서 중국 정부조직 및 중국 공공기관의 인적자원은 점진적으로 어떠한 방식으로 중간층 간부와 고위층으로 육성되고 선발되는지에 대한 시야를 제공할 수 있는 연구를 진행하고자 하였다. 이러한 연구를 통해 독특한 중국 정부조직과 공공기관의 인력운영방식이 어떻게 이루어지는지 이해하게 되는 것은 중국정부조직, 중국 공공기관, 중국 정부투자기업에 관심을 가진 대중국 투자자 및 기업 실무자가 중국정부와 공공기관에 이해도를 높이고 중장기적인 의사결정을 하는 과정 중 상당한 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다.

본 연구는 이와 같은 노력과 연구를 진행하였음에도 최근 중국산업계와 경제분야를 둘러싼 4차산업혁명과 관련하여 이러한 변화 트렌드가 중국 정부 및 공산당의 공공기관 인적자원 운영에 어떠한 영향을 주는지, 그리고 이러한 영향을 받으며 중국 정부와 공산당은 간부 육성을 위해 어떠한 새로운 노력을 하고 있는지에 대한 고찰을 포함하지 못하였다. 또한 이러한 외부환경의 변화가 간부인사과일 관리에는 어떤 영향을 주는지를 고찰해보지는 못하였다. 앞으로 진행될 연구를 통하여 이들 두가지 부분에 대한 깊이 있는 고찰을 해보고자 한다. 본 연구는 중국 공공기관의 장기적인 간부육성 방식에 대한 고찰을 진행하였으며, 이 연구가 한국 공공기관과 정부조직의 전문인력 육성 및 관련 분야 연구에 도움이 될 수 있기를 희망한다.

참고문헌

한국문헌

- 모리 가즈코 저. 이용빈 역. 2013. 현대중국정치. 한울아카데미.
- 박희진. 2009. 동독과 중국의 인적자본 개발방식 비교: 남북경제통합에 주는 함의. 14(2):105-132. 북한연구학회.
- 서상민. 2017. 중국 외교엘리트의 인적 네트워크 분석. 인문사회과학연구. 2017(55). 71-91. 호남대학교 인문사회과학연구소.
- 안양호. 2009. 정부인력관리계획의 성공적 정착방안. 한국인사행정학회보. 8(1): 121-143. 한국인사행정학회.
- 윤경우. 2012. 중국의 애국주의 교육과 사이버민족주의. 인문사회과학연구. 2012(34). 153-178. 호남대학교 인문사회과학연구소.
- 이홍영 저. 강경성 역. 1997. 중국의 정치엘리트. 나남출판.
- 주장환. 2017. 제2차 중국 정치엘리트의 전환. 한신대학교출판부.
- 최무현·이종수·송혜경. 2004. 한국 공무원의 보직 및 경력관리 체계 개선방안 연구. 한국행정연구. 13(2):125-153. 한국행정연구원.
- 최무현. 2006. 경력개발제도(CDP)와 공직구조 효율화 방안. 2006년 2월 서울행정학회 학술대회 발표논문집. 서울행정학회.
- 최병대·김상목. 1999. 실적주의 인사행정의 재검토. 1999(1):37-63. 한국행정학회 기타간행물.
- 최병학. 2010. 동아시아 국가의 인적자원개발 : 현황과 과제. 공공정책연구. 27(2):1-31. 동의대학교 지방자치연구소.
- 최순영·장지원. 2009. 공무원 전문성 제고를 위한 경력개발제도의 재설계방안. 2009(11). KIPA 연구보고서.
- 최순영. 2013. 경력개발제도의 개선방안. 한국정책과학학회보. 17(1):215-245. 한국정책과학학회.
- 최호택·양기근. 2004. 정부산하단체 인사시스템 연구. 한국행정연구원. 2004년 기본연구과제.
- 중앙인사위원회. 2006. 조직 경쟁력강화와 공무원역량제고를 위한 경력개발제도(CDP) 운영매뉴얼. 중앙인사위원회.

한국인사행정학회. 2010. 21세기 정부 인사관리의 패러다임에 한 연구. 한국인사행정학회 인사혁신
처 과제보고서.

영문문헌

Ahlers, Anna Lisa and Gunter Schubert. 2018. "Local cadre elites and policy implementation in contemporary China." In *Local Elites in Post-Mao China*. edited by Guo Yingjie. 17-38. Abingdon, United Kingdom: Routledge.

Edin, Maria. 2003. "Remaking the communist party-state: The cadre responsibility system at the local level in China." *China: An International Journal*. 1(1):1-15.

Kou, Chien-Wen and Wen-Hsuan Tsai. 2014. "'Sprinting with small steps' towards promotion: solutions for the age dilemma in the CCP cadre appointment system." *The China Journal*. 12(January):153-171.

Lam, Tao-chiu and Hon. S. Chan. 1996. "Reforming China's cadre management system: Two views of a civil service." *Asian Survey*. 36(8): 772-786.

Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.

Shevchenko, Alexei. 2004. "Bringing the Party Back In: The CCP and the Trajectory of Market Transition in China." *Communist and Post-Communist Studies*. 37(2):161-185.

Sun, Jiajing, Michael Cole, Zhiyuan Huang and Shouyang Wang. 2019. "Chinese leadership: Provincial perspectives on promotion and performance." *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(4):750-772.

Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature*. 49(4):1076-1151.

Yun, Gyuong-woo. 2010. "Globalization and State Rebuilding in China." *Studies in Humanities and Social Sciences*. 2010(27). 57-84.

Zeng, Qingjie. 2017. "Cadre Rotation and Campaign Mobilization in China's Anticorruption Enforcement." *Journal of East Asian Studies*, 2017(17):167-190.

Zhi, Qiang and Margaret Pearson. 2017. "China's Hybrid Adaptive Bureaucracy: The Case of the 863 Program for Science and Technology." *Governance*. 30(3):407-424.

중국문헌

- 陈爱宇. 2020. 加强事业单位后备干部培养选拔探讨. 办公室业务. 2020(4):172-173.
- 陈坚. 2013. 20 世纪 80 年代“第三梯队建设”战略决策的历史考察. 中国延安干部学院学报. 2013 (6):108-114.
- 杜兴艳. 2005. 公共精神:我国政府人力资源开发的根本价值取向. 行政论坛. 2005(12):43-45.
- 高原明生·袁静. 2017. 中国干部任用制度的政治演变. 国外社会科学. 2017(9):154-155.
- 胡川. 2020. 如何考准考实领导干部政治素质—来自江北区委组织部的调研. 当代党员. 2020(1):32-34.
- 李炜冰. 2010. 我国干部人事制度的历史发展和价值取向. 扬州大学学报:人文社会科学版. 14(4):25-31.
- 刘志华. 2012. 党政后备干部选拔培养管理若干问题探析. 领导科学论坛. 2012(5):21-24.
- 罗国亮. 2009. 干部人事制度:新中国 60 年的演变与启示. 理论与现代化. 2009(6):41-48.
- 马宝晶, 崔志林. 2011. 党政领导干部选拔、任用责任机制探究. 中国校外教育. 2011(12):34.
- 邵长威. 2020. 新中国成立以来中国共产党年轻干部培养经验启示. 河北青年管理干部学院学报. 2020 (5):17-21.
- 谢吉晨. 2015. 干部竞争性选拔研究的政治生态学视角. 江海学刊. 2015(4):125-130.
- 杨慧玲. 2017. 新时期铁路企业组织人事部门选人用人的职能与作用. 理论学习与探索. 2017(12):53-55.
- 杨庆东. 2005. 深化干部人事制度改革的历程及走向. 理论月刊. 2005(5):70-71.
- 吴爱明·朱国斌·林震. 2010. 当代中国政府与政治. 中国:中国人民大学出版社.
- 中华人民共和国国务院. 1992. 全民所有制工业企业转换经营机制条例. 中华人民共和国国务院令 第103号.
- 中华人民共和国国务院. 1993. 国家公务员暂行条例. 中华人民共和国国务院令 第125号.
- 中华人民共和国全国人民代表大会. 2018. 中华人民共和国公务员法. 全国人民代表大会常务委员会.
- 中共中央组织部. 1983. 关于建立省部级后备干部制度的意见. 中共中央组织部.
- 中共中央组织部. 2000. 党政领导班子后备干部工作暂行规定. 中共中央组织部.
- 中共中央办公厅. 2009. 2009-2013年全国党政领导班子建设规划纲要. 中共中央办公厅.

臧巍. 2018. 国企落实党管干部原则中的几个重要执行环节. 企业改革与管理. 2018(11):194-195.

