

| SRI-기본-2016-06 |

한 · 중 지방분권 비교분석

Comparative Analysis on Decentralizations between S. Korea and China

박상우

연구진

연구책임자 박상우 (수원시정연구원 연구위원)
참여연구원 백정미 (수원시정연구원 연구원)
 임진영 (수원시정연구원 연구원)

© 2016 수원시정연구원

발행인 이재은
발행처 수원시정연구원
 경기도 수원시 권선구 수인로 126 더합파크
(우편번호) 16429
 전화 031-220-8001 팩스 031-220-8060
 <http://www.suwon.re.kr>
인쇄 2016년 12월 31일
발행 2016년 12월 31일
I S B N 979-11-87778-37-0 (93350)

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.
박상우. 2016. 「한·중 지방분권 비교분석」. 수원시정연구원.

비매품

국문 요약

본 연구는 지방분권제도에 대한 한·중 간 비교연구를 통해 지방자치가 국가경제발전에 미친 영향을 분석함으로써 새로운 지방분권의 논리를 개발하는 데 있다.

한국의 지방자치는 정치적 측면에서 자치제도가 변화된 것이라면 중국은 경제발전의 수단으로서 자치제도를 활용하였다는 결론에 도달하게 되었는데, 최근 5년간 2%의 ‘저성장의 늪’에서 벗어나지 못하는 한국에게 국가 성장의 신동력으로서의 지방자치에 대한 가치는 재고할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 그간 독립분야로서 분절적으로 이루어진 한·중간의 자치제도를 비교제도 분석법에 의해 비교분석을 하였다. 우선 기본적으로 6개의 분야별로 자치제도를 비교하였다.

① 행정구역체계 : 한국은 3층제, 중국은 4층제를 근간으로 하고 있었다. 「중국헌법」에 의하면 중국 역시 3층제 기본으로 하고 있으나, 地級정부를 성과 현사이 둠으로서 관리의 편의성을 도모하고 있다. 또한 중국은 소수민족에 의한 자치를 강조함으로써 민족자치구·자치현·기 등 소수민족의 특성을 행정체계에 반영을 하고 있다. 또한 한국의 읍면동이 행정기구는 있으나 의회가 없는 반면, 중국은 향진까지 지방의회가 존재한다는 점에서 차이가 있다.

② 자치제도의 역사성 : 한국의 경우는 중앙집권이 경제발전에 도움이 된다는 판단과 정치적 이익이 더해져 30년 이상 단체장 및 지방의회 의원의 직선이 중단된 반면 중국은 중단 없이 직선제를 해왔다. 또한 1991년 지방의원 선거와 1995년 단체장 선거의 부활까지 정치적인 민주화의 과정에서 이루어난 산물이라면, 중국의 경우는 집분권의 부침은 있었으나, 꾸준히 지방의회와 단체장 선거가 있어 왔으며, 1980년 대 이후에는 경제발전의 중요 수단으로서 자치에 대한 다양성과 분권의 정도가 매우 강력하게 실천되었다.

③ 자치제도의 성격 : 자치제도의 성격으로 보면 한국과 중국 모두 주민자치보다는 단체 자치의 성격이 강하고 중앙-지방의 관계가 기능적 협력보다는 권력적 감독관계가 형성되었다는 점에서 유사성을 지니나, 마르크스주의를 표방하는 중국의 경우에는 자치체를 혁명의 중요 근간으로 중시하고 있으며, 공산당에 대한 일당 지배적 성격을 지니고 있다는 점, 환경적으로 민족자치 보장으로 자위 공안부대까지 창설할 수 있다는 점 등 많은 분권에 대한 배려가 존재한다.

④ 자치제도의 구성요소 : 자치권이 미치는 구역, 구역 안에 있는 주민, 상위법 내에서의 자치권 즉 조례제정권 등 3대 요소는 같으나, 이를 구동하는 작동원리는 다르다. 특히 자치권에 있어서 법률유보의 원칙이 한국에는 강한 반면, 중국의 경우에는 비교적 느슨하

여 현급이상의 경우, 법원장, 검찰장 등 사법의 영역까지 지방인민대표대회가 선출하고 파면할 수 있는 권한을 갖고 있다. 특이한 점은 한국의 경우 지방의회가 예산 심의권한이 있으나, 중국의 경우는 심의권한은 없고 결정권과 감사권한만 있다.

⑤ 자치단체의 기관 : 한국의 경우는 지방의회와 행정부를 근간으로 하지만 중국의 경우에는 지방 당 위원회, 지방인민대표대회, 지방정부, 지방 정치협상회의, 지방 법원, 지방 검찰 등 다양한 기관이 존재한다. 특히 공산당은 실질적으로 당서기에 의한 정책결정구조를 지님으로서 당이 자치단체의 기관으로서 중요한 구성요소로 자리잡고 있다.

⑥ 자치단체의 사무 : 지방자치단체의 사무는 한국의 경우, 국가사무가 80%, 지방사무가 20%를 점하고 있으나, 중국의 경우에는 국방·외교·국가재정 등 국가고유사무를 제외한 부분은 시행령에 의존하지 않고 실질권한을 성정부에 대폭 위임 함으로서 성의 권한이 강한 특징을 보여주고 있다. 세출에 있어서도 한국의 경우는 국가와 지방이 6 : 4인데 반해 중국은 3 : 7로 지방정부 위주로 집행되고 있다. 즉 중앙은 감독, 광역은 관리, 기초는 실행 위주로 자치사무가 분권화 되어있다.

이상의 자치제도에 대한 비교를 통해 자치제도가 경제발전에 미친 영향을 분석해 보면 한국이 중앙집권의 필요성과 정치적 형평성을 맞추기 위해 거점도시 위주의 도시정책을 펼쳐왔으며, 이러한 과정 속에서 대도시 위주의 분권정책을 전개한 반면 중국의 경우는 중국식 연방주의를 기본으로 연해안지역의 경제발전에서 내륙으로 이동하는 이른바 점→선→면으로 이어지는 확산형 지역발전전략을 구사하면서 경제성장의 동력으로서의 역할을 하였다.

한·중 간 비교는 제도적 측면에서 또한 규모의 측면에서 비교불가성의 문제를 지니고 있다. 하지만 국가체계를 구동하는 제도라는 측면에서 중국을 이해하는 하나의 소재로서는 충분한 연구의 가치가 있다고 하겠다.

주제어: 한국, 중국, 지방분권, 지방자치 등

| 차례 |

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
제2장 비교분석 프레임의 설정	5
제1절 이론적 접근	5
제2절 기존 연구에 대한 검토	12
제3절 지방자치제 비교 프레임의 설정	17
제3장 한중지방자치제도 비교분석	19
제1절 지방행정체계	19
제2절 지방자치제도의 역사성	23
제3절 지방자치제도의 성격	27
제4절 지방자치제도의 구성요소	30
제5절 지방자치단체의 기관	32
제6절 지방자치단체의 사무	35
제4장 한중지방분권이 경제발전에 미치는 영향 비교분석	45
제1절 한국의 경우	45
제2절 중국의 경우	47
제5장 결론	65
참고문헌	67

| 표 차례 |

<표 3-1> 한국 지방행정체계 현황	19
<표 3-2> 중국 지방행정 체계 현황	22
<표 3-3> 지방자치단체사무	38
<표 3-4> 기능별 사무배분 실태	39
<표 3-5> 광역자치단체 사무배분 실태	40
<표 3-6> 기초자치단체 사무배분 실태	40
<표 3-7> 부처별 사무배분 실태	41
<표 3-8> 중국 중앙과 지방의 기능	42
<표 3-9> 중국의 중앙정부-성정부-시·현정부간 기능배분	43
<표 4-1> 중국 산업정책의 변화(1979-2010)	48
<표 4-2> 농업 경공업 중공업투자가 국유경제 고정자산 총투자에서의 차지 비중(%) ...	50
<표 4-3> 1991년 기업집단 실험 대상 명단	52
<표 4-4> 제2차(1997년) 정부 육성 기업집단 목록	53
<표 4-5> 각 소유제 기업이 중국 경제에서 차지하는 비중	60

| 그림 차례 |

<그림 3-1> 한국 지방자치단체 구성	33
<그림 3-2> 중국 지방자치단체 구성	34
<그림 3-3> 국가와 지방간 사무구분 현황(2009년 현재)	35
<그림 4-1> 2008년 4조 위안 투자 프로젝트의 구성	57

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

본 연구의 목적은 지방분권제도에 대한 한·중 간 비교연구를 통해 지방자치가 국가경제발전에 미친 영향을 분석함으로써 새로운 지방분권의 논리를 개발하는 데 있다.

한국의 지방분권의 논의하는데 있어 유럽이나 미국 또는 일본을 중심으로 한 비교연구와 벤치마킹에 대한 연구가 주류를 이루어 왔다. 이러한 선진국들의 사례는 한국 지방분권의 이론적 토대와 방향성을 제시하는 데 많은 기여를 하여왔다. 하지만 상대적으로 제도적으로 상이하거나, 국민적 경제수준이 못 미치는 국가에 대한 비교연구는 적다고 할 수 있다. 그러나 이러한 국가들 중에는 경제성장의 동력으로 지방분권이 중요한 역할을 담당한 국가도 있다.

한국의 저성장의 늪에서 방향성을 정립하지 못하고 있는 상황 하에서 국가성장의 동력으로서 지방분권에 대한 논의를 해 볼 시점에 와 있으며, 이러한 측면에서 중국의 지방분권정책은 한국에게 시사하는 바가 있다.

중국은 1980년대 이후 개혁·개방정책을 가속화하면서 고성장의 기제를 구축하는데 지방분권이 중요한 역할을 하였다. 일례로 일정 세수를 중앙정부에 지급하는 청부제(請負制)를 실시함으로써 지방정부의 경제성장과 취약한 인프라 구축에 기여를 하였으며 이후 실시된 분세제(分稅制) 역시 축적된 중앙정부의 재정 안정을 바탕으로 지역간 균형발전과 국가적 대규모 SOC확충에 기여를 하고 있다.

2. 연구의 목적

본 연구에서는 선진국 위주의 지방분권 논의에 대한 피로도를 저감하고 그동안 비교연구의 축에서 제외되어 왔던 중국을 한국과 비교분석을 통해 지방자치가 국가경제발전에 미친 영향을 분석함으로써 새로운 지방분권의 논리를 개발하고 국가성장 동력으로서의 지방분권에 대한 가치를 정립하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

비교분석을 하는 데 있어 우선적으로 고려되어야 하는 점은 인식론적으로 공통점과 차이점에 대한 근원적 합의가 있어야 한다. 이는 분석대상에 대한 명확한 개념적 정의를 필요로 하는 것이다. 왜냐하면 각 나라마다 쓰이는 합의가 다르기 때문이다.

첫째, 본 연구에 있어 지방분권이라고 하는 것은 일반적으로 갖는 정부의 역할 중 중앙 정부와 지방정부 간 기능과 권한의 분화 정도를 의미하는 것으로 상위 정치이념이나 정치체계의 구현수단을 의미하는 것이 아니다.

둘째, 비교대상의 측면에서 본 연구에서 지방정부라고 하는 것은 우리나라의 광역정부를 의미하는 것이 아닌 주민생활과 밀접한 관계를 가진 기초단체를 의미하는 것이며, 기초단체의 개념은 중국의 기층조직이 아닌 한국적 개념으로서의 기초단체의 측면에서 분석한다. 기초단체 수준으로 한정하는 이유는 상위정부에 비해 비교적 정치체계와 가치에 지배를 덜 받고 주민들과 가장 밀접한 관계를 형성함으로써 교호성과 객관성을 확보할 수 있기 때문이다.

다음으로 비교기준의 설정에 측면에서 일반적 지방정부의 기능을 입법과 사법 및 행정을 포괄하는 기준을 설정하고자 한다. 한국 지방정부의 경우는 기능별 대분류 13대 기능을 중심으로 할 수 있으나, 중국의 경우 위임 및 고유사무로서의 입법기능과 사법기능이 존재하기 때문이다. 따라서 권한에 측면에서는 입법권, 사법권, 인사권, 조직권, 재정권의 5개 기준에서 분석하고자 한다.

이러한 인식론적 배경을 바탕으로 비교분석의 시간적 범위는 개혁·개방의 시발점이라고 할 수 있는 1979~2015년으로 하고자 한다. 왜냐하면 본 연구는 국가 성장동력으로서의 지방분권을 살펴보는 것임으로 공산 혁명기~모택동 집권기까지는 제외되며 ‘중국특색의 사회주의 건설’을 표방한 시기부터 논의될 것이다. 문제는 1979년이 한국에 있어서 의미가 있느냐에 대한 것이다. 당시 한국은 박정희 정권의 붕괴가 있었으나, 지방자치의 차원에서는 「유신헌법」과 「제5공화국 헌법」에 의해 지방자치가 유보된 상태였다. 하지만 1987년 개헌 이후 지방의원선거와 자치단체장 선거로 이어지는 시기를 담고 있는 만큼 1979년을 기점으로 삼고 있음으로, 본 연구에서 분석기점으로 삼고자 한다.

내용적 범위에 있어서는 양국의 지방자치제도 및 분권이론의 소개를 통해 쟁점의 유사성과 차이점을 살펴보고, 논의전개의 추세에 대한 비교분석을 하고자 한다. 다음으로 기능과 권한을 비교하는 데 있어 그 범위를 입법·사법권, 행정권에 있어서는 조직·인사·재정권을 중심으로 비교분석을 하고자 한다.

2. 연구 방법

비교연구의 방법에는 여러 종류가 존재한다. 우선 Moore¹⁾와 Skocpol²⁾이 주장하는 일치법과 차이법에 적합한 사례를 종과 횡으로 연결한 비교역사구조주의 그리고 E. Eisenstadt³⁾의 교차사회적 방법에 기초한 비교역사구조주의가 있다. 또한 거대이론으로 도약하기 위해 경험적으로 관찰된 자료를 수리통계학적으로 통제변인의 인과관계를 증명하는 실험·통계 분석 등이 그것이다. 하지만 비교역사분석방법은 과다변인과 과소사례의 취약점을 지니고 있다.⁴⁾

또한 Coase⁵⁾를 중심으로 정책집행의 수단으로서 정책과정상 제도적 장치를 분석하는 단일제도분석법 등이 존재한다. 이러한 단일제도분석법은 경제학과 정책학에 있어 거래비용 접근법이나 게임이론을 중시하는 Aoki⁶⁾와 법 경제적으로 접근하는 Komesar⁷⁾ 등의 비교제도분석법에 이르기까지 다양한 수정모형이 제시되고 있다.

본 연구에 있어 비교분석은 인식론적으로 비교역사구조주의적 입장을 원용한다. 하지만 이론의 보편성을 담보하고 인과관계를 규명하기 위한 J. S. Mill등의 일치법과 차이법의 수리통계학적 모형을 사용하지는 않는다. 또한 제도를 분석하는 데 있어서 단일제도분석법에서 제시하는 경제학적 요소와 방법을 원용하지는 않으나, 제도로서의 지방분권에 대한 인식론적 차원과 과정으로서의 방법은 원용하기로 한다.

이를 위해 양국에서 발표된 논문과 법령, 통계자료를 중심으로 문헌분석에 기초한 이론

1) B. Moore(1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy : Lord and Peasant in the Modern World*.

2) T. Skocpol(1979). *States and Social Revolutions : Comparative Analysis of France, Russia and China*.

3) S. N. Eisenstadt(1969). *The Political Systems of Empire : the Rise and Fall of Historical Societies*.Free Press.

4) 이를 극복하기 위한 방법으로 성향공간(property-space)을 줄이고, 비교가능한 주요변인의 분석에 초점을 맞추는 보완적 방법이 존재한다.

5) Coase, Ronald H. (1964). "Discussion: The regulated Industries," *American Economic Review* 54: 194-197.

6) Aoki, M (2001). *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.

7) Komesar, N. K. (2001). *Law's Limits: The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights*, Cambridge: Cambridge University press.

적 접근을 하고 비교분석의 틀을 정립한 후 양국의 제도를 분석할 것이다. 문제는 문헌분석에 의존한 연구로 인해 연구자의 직관과 선형성만으로 객관을 담보할 수 없다는 것이다.

따라서 이를 보완하기 위해 최소한의 연구자간 간주관성(inter-subjectivity)을 확보하기 위해 전문가 인터뷰와 실무자 인터뷰를 실시하고자 한다. 인터뷰의 방법은 전화 또는 이메일에 의해 실시하고자 한다.

제2장 비교분석 프레임의 설정

제1절 이론적 접근

1. 지방자치제에 대한 관점 비교

1) 한국의 경우

한국에서의 지방자치는 일제와 군부독재를 거치는 과정에서 민의를 분출하는 하나의 계도로, 나아가 직접 단체장을 선출하고 지역에 대한 관심과 참여에 중점을 둔 정치적인 의미로서의 자치제도가 시작되었다고 할 것이며, 이후 민선 6기를 거치면서 주민에 대한 의식, 정책서비스의 질 등 자치제도의 다양화와 분화를 견는 과정으로 진행되어 왔다.

한국에 있어서 지방자치제는 일제 강점기 조선총독부가 1910년 도평의회와 부·군·면 협의회를 설치한 것이 지방자치의 시발점으로 보는 견해가 일반적이다. 지방행정에 있어 자치의 개념은 정치적인 의미와 법률적 의미의 지방자치로 해석하고 있다. 정치적 의미에서의 자치란 일정한 행정구역 내에서 주민이 선출한 집행기관과 의결기관에 의해 주민이 낸 비용으로 행정사무를 처리하는 것을 말한다. 반면 법률적으로는 지방자치단체라는 공법인에 의해 행정을 처리하는 것을 의미한다. 하지만 단체장이 국가에 의해 임명된 경우는 엄밀히 법률적인 자치는 이루어지고 있지만, 정치적인 의미에서 지방자치를 실시한다고 할 수는 없다.

지방자치단체는 국가와는 달리 별개의 법인격을 지니며 중앙의 제한을 받지 않고, 지방행정을 운용한다. 이러한 맥락이라면, 원론상 자치행정에 대한 국가의 관여는 가능한 한 배제하는 것이 바람직한 방향이다. 그러나 국가적 법질서의 테두리 안에서 지방자치가 인정되는 것이고, 국가행정의 일부로서 지방행정을 보는 관점에서 지방자치단체가 어느 정도 국가의 통제·감독을 받는 것은 불가피하다.

자유민주주의를 가치로 하는 한국의 경우는 이상적으로 국가와 지방자치단체가 서로 간 행정적 기능과 책임을 분담하면서 공동목표를 향하여 협력하는 협력관계를 추구한다. 여기서 공동의 목표는 중앙행정의 효율성과 지방행정의 자주성을 조화시켜 국민(주민)의 복리증진을 실현하고자 하는 것이다. 하지만 영미계열의 주민자치가 아닌 대륙계열의 단체자치를 실시하고 있음으로 인해 주민과 지방정부와의 관계보다는 중앙과 지방간의 집·분권에 대한 관심이 주요한 논쟁요소로 국가에 대한 지방자치단체의 통제 최소화에 집중하게 된다. 자치단체에 대한 국가의 감독·통제에는 ① 통제의 주체에 따라 입법기관에 의한 감

독·통제, 행정기관에 의한 감독·통제, 사법기관에 의한 감독·통제로 분류되고, ② 통제의 수단에 따라 권력적 감독·통제와 비권력적 감독·통제, 사전 예방적 감독·통제와 사후 교정적 감독·통제로 분류되며, ③ 통제의 방법에 따라 입법적 통제·행정적 통제·사법적 통제로 나뉜다. 이 중 주체에 따라서는 행정기관에 의한 감독·통제, 수단에 있어서는 권력적 감독·통제, 방법에 있어서는 행정적 통제가 주된 이슈로 작용을 하고 있다(위키피디아, <https://ko.wikipedia.org>).

즉 자치단체의 자율성 확보가 주된 관심사인데 첫 번째는 자치권 문제이다. 자치권은 통상 자치행정권과 자치입법권, 그리고 자치인사권과 자치조직권 등을 의미하는데, 한국의 자치단체는 중앙정부로부터 과도한 통제가 일반적이다. 지방의회의 입법권을 예로 들면, 모든 조례는 법률은 물론 대통령이나 각 부장관이 정하는 부령(部令)까지도 넘지 못하도록 제한되어 있으며, 조례위반사항에 대해서도 과태료 이상의 처벌을 하지 못하도록 정해져 있다. 다른 권한에 있어서도 마찬가지이다. 기채의 발행과 같은 채무부담행위나 예산편성은 물론, 자치단체장의 승용차 크기와 같은 부수적인 사안에 이르기까지 통제를 받게 되어 있다.

두 번째, 자치사무의 문제인데, 자체적으로 처리할 수 있는 사무의 폭이 매우 좁게 설정되어 있다. 2009년 편제 지방사무는 8,452개 사무로 지방·국가 전체사무의 20%에 불과하며, 국가에 의한 위임사무를 합해도 11,991개 사무 28%에 불과하여 중앙정부 위주로 국가 기능이 경도되어 있다는 것을 알 수 있다.

셋째, 재정능력의 문제이다. 세입구조에 있어 국세와 지방세는 8 : 2, 세출구조에 있어서는 국가와 지방이 6 : 4의 구조로 되어있어 자치단체가 권능이 있다할 지라도 재정능력이 없어 자율적 사업추진을 하지 못하고 있는 실정이다.

2) 중국의 경우

중국에서의 지방자치는 한국의 경우와는 달리, 정치적 의미보다는 1980년대 개혁개방 이후 경제발전의 중요 수단으로 발전된 측면이 강하다.

중국에 있어서 근대적인 의미의 지방자치는 청 말에 시작되는 것이 일반적인 인식이다. 1907년 각 성에 자의국이라는 것이 설치되었는데 이는 민의를 수집하는 동시에 지방자치와 중앙집권의 관계를 관장하는 기구로 규정한 바가 있다(김병국, 2005).

하지만 중국의 공산화 이후인 1949년부터는 마르크스 레닌주의와 마오쩌둥의 사상이 결합된 형태의 지방자치를 실시하게 된다. 구조적으로 다양한 56개의 민족과 957만 km²의 광활한 영토라는 환경적 요인과 공산주의식 지방자치와 민족에 대한 관점은 중국식의 지방자치론을 형성하게 되었다.

우선 중국의 지방자치제는 ‘민주집중제의 원칙’을 근간으로 하고 있다. 민주집중제는 「중국헌법」 제 3조에 규정되어 있는데, ① 전국인민대표대회와 각급 지방인민대표가 민주선거에 의해 간접 선출되며(현급 이하 직선) 인민에 대한 책임과 감독을 받는 다는 것이며, ② 국가행정기관과 감사기관, 검찰기관 모두 인민대표대회를 통해 구성되고 그 책임과 감독을 받는 다는 것이고, ③ 중앙의 통일적인 지도하에 지방은 주동적이고 적극적인 행정을 해야 한다는 것이다.

둘째로는 공산당의 존재이다. 공산당은 정당임에는 분명하나, 한국에서와 같이 행정행위를 함에 있어서는 중립적 가치를 요구받는 것과는 달리 ‘중국공산당 영도 하’에서만 자율성을 보장하는 공산당의 가치를 최우선적으로 하고 있다는 것이다. 즉 정치적 중립성이 없다. 중국에도 국민당을 비롯해 9개의 민주당파가 존재하지만 이를 역시 공산당 영도 하에서만 가능한 것이다. 따라서 지방자치단체도 공산당이 추구하는 가치를 실현하기 위한 하나의 방법이다. 실제로 각급 지방정부에는 공산당위원회가 존재하고 있으며, 시장이 당서기가 아닌 당연직 부서기로 되어있다. 즉 공산당을 통해 각급지방인민대표회의와 상무위원회를 관리하고 이를 통해 각급지방정부를 통할하고 있다. 따라서 공산당을 단순한 정당 조직으로만 해석되어서는 곤란하고 각급지방정부의 방향성을 정하는 정책결정기구로 간주해야 할 것이다.

셋째로 마르크스주의에 입각한 지방자치이다. 마르크스주의의 지방자치에 대한 관점은 지방을 공산혁명의 대들보이며, 자연발생적인 것으로 프롤레타리아 독재 내지 집중제와 배치되는 것이 아니라는 것이다. 중앙과 지방 간 관계에 대해서는 지방이 스스로 국가의 통일에 앞장서되 중앙집권제에 저촉해서는 안 되며, 법의 테두리 내에서 지방자치가 실시되어야 하고, 반드시 보통선거에 의해 선출된 관리들이 운영을 하여 관료제를 타파하여야 한다는 입장이다(陈晓原, 2013).

넷째로 환경적 요인이다. 큰 영토와 다양한 민족은 한국에서와 같이 세부적 사안까지 중앙이 정할 수는 없다. 따라서 중앙정부의 법은 구체성보다는 입법자의 취지를 살리고 방향성과 원칙에 충실하며 그 구체적인 실행방법은 주어진 지방특성에 맞게 지방정부가 조례로 정하는 방식을 취하고 있어, 지방정부의 권한은 상당히 넓다고 할 수 있으며, 성의 조례는 국무원의 시행령급의 규칙과 법리적 다툼을 할 수 있을 정도로 그 파급력이 크다. 특

히 민족 간 다양한 생활방식과 관습을 존중해야 하는 입장에서 민족의 관습은 따르는 법보다 우선해 적용할 수 있을 정도로 민족자치에 대한 보장이 이루어지고 있다.

2. 비교행정에 대한 논의

비교행정이란 행정현상을 국가 간 비교를 통해 보편성과 차이점을 도출하는 것이다. 즉 어떠한 정책이나 행정이 비교국가 간에 어떻게 다루고 있는지 그림으로써 자국에는 어떠한 연관성을 지니는지를 진단할 수 있게 해주는 역할을 한다.

제 2차 세계대전 이후 선진국과 후진국 간의 행정체제와 구조에 대한 비교를 통해 후진국이 선진국으로 나가는 돌파구로서 보다 바람직한 상태로의 계획적 발전을 위한 방법으로서 정치학과 행정학에서 중요한 역할을 해왔다. 리그스(Riggs)의 프리즘 모델, 파슨스(Parsons)의 구조기능주의 모델, 헤디(Heady)의 관료제 모델 등이 대표적인 것이다. 하지만 이러한 구조기능주의 모델과 관료제 모델은 사회적 행동의 주관적 의미가 무엇인지 탐색하는 데 실패했고 조직변화의 기제를 제공하지 못했으며, 갈등유도적인 불균형의 효과를 고려하는데도 실패했다. 이 두 모델은 질서·역할·조직적 규범 등을 강조하면서 사회행동의 구조적 유형을 강조한다. 그러나 체제에서부터 체제로, 나라에서부터 나라로 등 다양한 사회적 현상을 설명하는 데는 충분치 못한 모델이라는 평가를 받는다.(정기섭, 2009) 특히 1960년대 행태주의의 영향으로 규범적인 것에서 경험적인 것으로, 특수사례 중심에서 보편적인 것으로, 비생태적인 것에서 생태적인 것으로 전환됨에 따라 비교행정의 영역은 크게 축소되었다.

비교연구의 공통적 경향 주의 하나는 하나의 특별한 이론을 적용하고 비교연구에서 보편적인 범주나 변수를 선정하려는 것이다. 그러나 실제로 정치행정 체제의 다양한 변화로 인해서 자료나 정보가 다양하기 때문에 하나의 이론으로 각양각색의 변화를 반영하는 것은 불가능하다.

이러한 비판과 함께 그는 새로운 대안으로 두 가지 가능성을 제시하였다. 첫 번째는 이론적 지식의 발전을 위한 ‘실제적 접근(practical approach)’이다. 이것은 하나의 최선이론은 없다는 것을 전제한다. 두 번째는 세계의 이해를 위한 ‘급진적 접근(Radical approach)’이다. 나아가 그는 이를 구현하기 위한 철학적 기반으로 그리고 다른 문화의 사회를 분석하는 새로운 측면으로서 현상학(Phenomenology)의 가능성에 주목하였다.

특히 현상학적 접근법은 인간행태의 외면(Behavior)만을 관찰함으로써 의식의 중요성을 간과해 온 기존 행태론의 오류를 탈피하기 위해 인간의 내면세계(action)를 파고 들어가는 데, 그것도 한 개인의 사적 세계가 아니라, 나와 남이 상호작용하는 간주관적 세계에 초점

을 부여한다. 물론 이러한 현상학의 논거를 기존의 이론이나 방법론을 전면적으로 대체하는 새로운 패러다임으로 평가하기는 어렵다. 그러나 현상학은 현실사회의 구성을 유발하는 구조기능·역할·목적, 행동의 의미를 분류하는 도구이며, 모든 이론에서의 기본적 의문에 적용할 수 있는 방법이다. 즉, 현상학은 지금까지 우리를 구속해 왔다고 생각되는 전제와 문화적 편견으로부터 벗어나서 다른 것, 다른 주장을 보면서 새로생각할 수 있게 된다. 따라서 향후 비교연구의 지평을 확대하는 일에 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 평가된다.

이를 부연하면, 현상학은 먼저 국가별 차이(제도와 정책)를 설명함에 있어 정치행정체제의 특성(유형)차이에 지나치게 몰입해 온 전통적 접근(구조기능주의와 관료제모델)의 오류를 탈피해 역사적 전통의 중요성을 환기시켰다.

다음으로 과학적 비교연구를 통해 관련 이론의 일반화에 주력해 온 행태주의 접근의 편협성을 시정하기 위해 양과 질의 상호협력이 지니는 중요성을 제기하였다. 나아가 현상학의 이러한 문제제기는 신행정학을 확산시키는 촉매제 역할을 수행했을 뿐만 아니라, 최근 비교연구의 새로운 접근방법으로 부각되고 있는 신제도주의와 사회적 구성주의로 이어지는 가교 역할을 수행하였다는 점에서도 그 의미와 중요성을 축소하기 어렵다.

비교정책에서 신제도주의 접근방법이 갖는 유용성에도 불구하고 한계가 있다는 것은 부인할 수 없다. 가장 핵심적인 한계는 일반화의 문제이다. 비교행정이 아무리 ‘도구’적 성격을 가지고 있다고 해도 제도적 접근법을 통한 비교연구의 결과를 일반화하기엔 무리가 있다. 즉, 국가 간 사례나 제도에 대한 비교가 매우 의미 있는 연구이지만 단지 그 사례에 한정될 뿐 일반화시킬 수 없다는 한계가 있다. 일반화가 어려운 연구는 사례에 대한 설명(explanation)은 잘 할 수 있을지 몰라도 예측(prediction)하기엔 한계가 있다.

두 번째로 지적할 수 있는 한계는 ‘역사적 맥락(이전의 제도 포함)’이 유일한 독립변수인가 하는 문제이다. 즉, 설명변수로서 ‘맥락’이 타당성은 높다고 할 수 있지만 다른 변수들의 존재에 대해서는 고려하지 않고 있다는 한계가 있다. 예를 들어 제도나 맥락이 아닌 권력행위에 의해서도 얼마든지 정책이나 제도의 발생·진화가 설명될 수 있는데, 그에 대한 고찰은 무시하는 경향이 있다. 요컨대 회귀분석에 비유하자면 독립변수가 하나(제도)인 단순회귀보다는 다른 변수를 포함시킨 다중회귀분석이 설명력 면에서 더 높을 수 있다는 의미이다.

세 번째로 지적할 수 있는 한계는 신제도주의 접근이 다소 기술적(descriptive)인 접근이라는 것이다. 지금까지 연구된 대부분의 제도주의 시각의 논문들은 시간의 순서에 의한 기술을 주로 하고 있다는 공통점이 있다. 이러한 질적 연구의 방법을 양적 연구를 지향하는 경제적 이론이나 인과관계를 밝히려는 접근에서 보면 비판의 소지가 있다고 할 수 있다.

마지막으로 제도면화에 대한 설명에서의 한계이다. 역사적 제도주의에서는 제도의 변화를 주로 ‘단절된 균형(punctuated equilibrium)’으로 설명할 뿐 그 이상의 변화설명에는 매우 취약한 논리를 가지고 있다.

이렇듯 ‘정책비교’에서 신제도주의 접근이 갖는 함의는 매우 크다. 과거의 패러다임에서 비교연구가 거시적이고, 형식적인 내용의 비교였다고 한다면, 신제도주의 접근은 미시적이고 실제적이며 설명력 높은 강력한 분석의 틀을 제공하고 있다. 그러나 신제도주의 접근도 한계를 가지고 있기 때문에 비교연구의 완전한 분석이 될 수는 없다.

비교행정과 발전행정에 대한 연구가 활발하던 1960~70년대의 접근방법은 전통적 방법론이었고 1990년대 이후 새로운 비교연구방법론이 등장하면서 새로운 비교연구들이 진행되고 있다. 여기서 새로운 접근방법이 두 가지로 진행되고 있다. 하나는 Locke & Thelen의 ‘맥락비교’라는 접근법이고 다른 하나는 ‘사회적 구성주의’라는 접근법이다.

1) Locke & Thelen의 ‘맥락비교’

Locke & Thelen에 따르면 과거의 전통적인 대응비교 방법은 한계를 가지고 있다. 즉, 많은 가정을 통해서 비교를 진행하여 극명하게 드러나는 부분의 변화만을 설명할 수 있을 뿐이라는 것이다. 부연하면 첫째, 증가한 국제경쟁·기술혁신·산업구조조정과 같은 외부압력을 동등하다고 가정한다. 그러나 사실은 그렇지 않다. 둘째, 국가 간의 공통적 경향들이 어떻게 임금협상이나 업무조직과 같은 특별한 일에 영향을 미쳤는지에 초점을 둬으로써 순수한 시작점의 차이가 모호하게 되고 결국 국가 간의 다양한 산업관계 시스템의 명확한 변화도 찾아내기 힘들다. 즉, 국가들의 노동에 대한 유의미한 특별한 변화를 보기를 원한다면 국가들마다 다른 ‘시작점’을 적용해야 한다. 마지막으로 동일한 사회적 관습이 다른 국가들에서도 동일한 의미일 것이라고 가정하는 것이다.

한편 맥락비교는 전통적 비교와는 다른 접근을 시도하는데, 여기서는 신제도주의 접근과 정치적 구성주의의 접근을 사용하기로 한다.²⁸⁾ 신제도주의 접근은 국제적 압력이 비슷함에도 불구하고 다른 제도적 구성이 나타나는가에 초점을 두는 접근이며, 반대로 정치적 구성주의는 다양한 제도적 조정이 사회적·정치적 그리고 경제적 기초들을 어떻게 스스로 해명하는지와 제도역할의 변화를 강조한다. 예를 들어 미국의 업무조정은 일종의 관습이나 윤리적인 문제에 영향을 받으나, 독일의 경우에는 미국처럼 가치 있는 일이 아니며 윤리적인 문제도 아니다. 그래서 미국처럼 저항할 이유도 없다(한인섭, 2010).

2) Cox의 사회적 구성주의

Cox(2001)는 덴마크·네덜란드·독일 등 비슷한 문화·역사·제도를 소유하고 있는 데에도 불구하고, 복지개혁 정책에서 상이한 결과가 나타나는(네덜란드, 덴마크의 대폭적인 복지개혁 성공, 독일은 그렇지 못했음) 이유를 사회적 구성주의, 즉 각 국가의 사회적 행위자 또는 정책 행위자들이 복지개혁을 어떻게 인식하는가 또는 개념화하는가에 따라 차이를 설명하고자 하였다.

덴마크와 네덜란드는 실업급여 수령조건으로 의무적인 구직활동을 법적으로 규정하는 등 개인적인 책임성을 강화하고 기회주의적인 실업을 막고 근로의욕을 고취하기 위해서 복지혜택의 규모를 줄였다. 정부는 복지개혁을 통해 사회 안전망을 축소하는 대신 사람들에게 계속 일을 할 것을 강조하였고 그 결과 실업률을 대폭 줄였다.

반면, 독일은 상대적으로 질적인 변화의 폭이 적었다. 정부의 노동시장 개입은 노동조합이 반대하고 사람들의 일하려는 유인을 증가시키기 위한 연금개혁과 조세개혁 또한 교착상태에 빠졌다. 이러한 결과를 설명하는 전통적인 설명방법으로는 권력이론, 지배연합이론, 제도주의이론 등이 있다.

(1) 권력이론

복지정책 확대를 원하는 노동조합, 사회민주주의자 등이 잘 조직화되고 권력을 가지고 있으면 복지 프로그램이 증가하고 복지정책이 확대를 원하지 않는 우익이 권력을 잡고 있으면 복지개혁이 이루어진다. 그러나 이 접근으로는 1990년대 독일의 중도우익 정부가 복지개혁에 실패한 데 반해 네덜란드와 덴마크의 사회민주주의당이 급진적 복지개혁을 단행하는 현상을 설명하기 어렵다.

(2) 지배연합이론

권력이론이 정치적 행위자를 좌익과 우익으로 나누는 데 반해, 지배연합이론은 중산층·노동조합·기업가를 독립적인 행위자로 세분한다. 이 접근에 따르면 1990년대 독일의 중도우익 정부는 의회의 강한 지지를 받았지만 기업가와 노동조합의 지지를 받지 못했기 때문에 복지개혁을 단행할 수 없었다. 반면 네덜란드와 덴마크는 1980년대 우익정부가 기업가들과 연합함으로써 개혁정책을 시작할 수 있었고 1990년대에 정권을 장악한 좌익정부는 의회의 지지가 약했기 때문에 기존의 개혁기조를 유지할 수밖에 없었다.

(3) 제도주의 이론

제도주의 이론에 따르면 각 국가의 제도에 따라서 특정한 개혁정책의 추진 정도가 달라진다. 예컨대 독일은 덴마크와 네덜란드에 비해서 연합노조가 단일화 되어있고 단체협상이 중앙집권적으로 이루어지기 때문에 정부가 복지개혁을 단행하기 어렵다. 하지만 이런 설명도 조합주의 국가인 덴마크·네덜란드·독일 가운데 왜 덴마크와 네덜란드만이 미국·영국 등 자유주의 국가 수준의 개혁에 성공했는지 설명하기 어렵다.

이러한 전통적 접근방법들의 한계를 극복하고 새롭게 제기되는 새로운 접근방법이 있는데, 사회적 구성주의가 그것이다. 사회적 구성주의에 따르면 정책혁신가들이 복지개혁의 필요성과 중요성을 얼마나 잘 설득하는가에 따라 정책의 전개가 달라질 수 있다. 정책혁신가들이 새로운 개념을 제시하고 행위자들이 자신의 개념을 바꾸고 복지개혁의 정당성을 평가하는 새로운 기반을 마련할 때 정책변화는 이루어질 수 있다. 따라서 정책혁신가들이 새로운 정책을 정당화하기 위해 제시하는 개념은 정책변화를 위한 일종의 독립변수라고 할 수 있다.

제2절 기존 연구에 대한 검토

1. 한국 지방행정 연구의 추세분석

지방행정 연구동향과 관련해 이종수(2008)는 1967~2007년 『한국행정학회보』에 실린 지방행정 관련 논문 346편을 분석했다. 그의 연구에 의하면 다양한 지방행정 연구소재 중 조직·인사·재무 등 지자체 내부조직 관리에 관한 연구가 주를 이루고 있다고 한다. 그 중 재정 66편, 인사 41편, 정보화 18편, 조직 28편 총 153편(44%)의 논문이 행정학의 전통적 영역인 내부 조직관리를 연구의 대상으로 삼고 있다는 것이며, 이중 지방재정 논문이 가장 많이 차지하고 있다.

1960년대~1980년대 중반까지는 지방자치가 실질적으로 중단된 시기로 지방행정에 대한 연구가 활발히 이루어지지 않았고, 그 분야도 지역개발과 지역경제 분야에 대한 연구가 주를 이루었다. 1980년 중반 이후 중앙과 지방에 대한 연구들이 서서히 증가하기 시작하면서 1991년 지방의회 부활을 기점으로 중앙과 지방 간 집·분권에 관한 연구가 매우 활발히 진행이 되면서 특히 외국 사례에 대한 연구가 주를 이루게 되었다.

1995년 자치단체장 선거가 이루어지면서 90년대 후반부터는 정책 및 서비스에 대한 연구 및 조직관리에 대한 연구가 급증하기 시작하였으며 특히 환경·정책모형 등에 관한 연구들이 집중되었다. 2000년대에 들어서면서는 주민참여와 정보공개에 집중되었는데 지방자

치에 대한 일반 주민들의 인식이 제고되고 거버넌스에 대한 패러다임의 변화로 주민들의 시정참여의 폭이 확대되었기 때문이다.

이명박 정부가 출범한 이후에는 전국의 행정구역개편과 관련한 연구들이 많아졌으며, 통합 창원시 출범으로 대도시에 대한 연구가 진행되고 있다.

2. 중국 지방자치제 연구 검토

중국의 지방자치제에 대한 논의는 공산화 과정 전후로 뜨거운 이슈였다. 공산화 과정에 있어서는 광활한 영토에 분포되어 있는 소수민족을 아우르는 수단으로서 소수민족자치에 초점이 모아졌다. 스탈린 시대에서부터 고르바초프 시기까지 소련은 “민족분쟁을 유발하는 사회적 기초는 소멸되었다.” 라고 주장하면서, 민족관계에서 ‘상호우애’와 ‘형제협력’을 바탕으로 “인류사회의 새로운 역사적 공동체 소련인민”(이규태, 2011)이라는 개념은 그대로 중국에 이전되었다. 중국 공산당의 당정에는 “중국공산당은 평등·단결·호혜원칙에 기초 사회주의민족관계를 지키고 발전시키며, 적극적으로 소수민족간부를 배양하고 선발을 지원하며, 소수민족과 민족지구의 경제·문화와 사회사업을 발전을 지원하며, 각 민족의 공동단결분투와 공동번영발전을 추구한다.”고 되어있다. 공산화 이후에도 「중국헌법」 제 112조~제122조까지 민족자치에 대한 사항을 규정하고 있다. 이러한 민족문제와 관련된 연구들은 민족이론과 결합을 하면서 공산화과정부터 현재까지 지속적으로 이루어지고 있다. 하지만 대부분 연구의 결론은 혈연적인 자연형성요인은 모든 인민 공동체인 공산주의라는 큰 가치 하에 부분적인 것이며, 국가는 소수민족을 보호하고 그들의 융성을 경제적·문화적으로 도와주어야 한다는 것이다.

공산화 이후에는 마오쩌퉁의 연방주의에 대한 희망으로 이어져 연방주의에 대한 연구가 주류를 이루었다. 중국식 연방주의는 풀뿌리 연방제적 특성 즉, 서구의 개인 권리의 보호를 근간으로 하고, 절대적인 헌법적 기반, 정치적 자유와 대표체제 및 민주화의 요소가 아닌 지방정부들 간에 정치적 관계에 기반하고 있다. 또한 중국식 연방주의는 중앙정부 권력의 다양한 하위 지방정부로의 하방(下放)으로 인해 분권화로의 제도적 변화가 나타난 것을 의미하는데, 이는 개혁개방의 확대로 시장화 진척 과정을 통해 나타났다. 1958년 대약진운동과 1966년 이후 70년대의 문화대혁명 과정에서 나타난 ‘행정적 분권화’ 경험을 통해 그 기반이 마련된 것이고 개혁개방 이후 재정 분권화 과정 등을 통해 시장화 개혁 과정에서 지방정부의 권한이 확대되어 온 것을 의미한다(Montinola, Qian and Weingast, 1996: 58-67). 궁극적으로 개혁개방 이후 자치재정권이 지방정부에 부여되었음을 의미한다고 볼 수 있다. ‘중국식 연방주의’는 나아가 개혁개방 정책 선언 이후 지방정부 자율적 행정권

이 크게 확대되어 사실상 자치적인 양상을 띠 수 있다는 것을 시사한다. 실제, 중국의 경우 지방정부는 기본적으로 자율적인 행정 체제를 실시하고 있다고 평가된다(이홍규·하남석·조성호, 2010: 20-25).

개혁개방이후에는 중앙과 지방 간 관계에 대한 연구가 주류를 이룬다. 이는 기본적으로 경제발전을 위해 중앙권력의 지방정부로의 권한이양과 새로운 관계설정에 관한 주제에 초점이 맞추어져 있다. 특히 선전지구에 대한 경제특구의 신설과 실험으로 경제발전의 전초기지로서의 특구가 효율성을 담보하기 위한 지방권한의 범위에 관한 문제로 발전을 하면서 특구에 일정부문의 외교권, 금융권까지 부여했을 때 효율성을 담보한다는 논리이다. 즉 중앙의 권한은 기본 방향설정과 감독권은 강화하면서 세부적 실행에 대해서는 대폭 지방에 할양해야 한다는 것이다.

선전·주하이 등 경제특구에 대한 성공은 지방자치에 대한 새로운 화두를 던졌다. 하나는 각 성들이 경제발전의 도구로 경제특구와 유사한 경제구 등을 통해 지방재정확보의 문제이고 동시에 경제구 남발과 지역 난개발에 따른 지방재정과 조세체계에 대한 것이고 또 하나는 지방 간 경쟁에 따른 논의들이 그것이다.

연해지역의 성공적 발전모형이 내륙으로 전이되는 과정에서, 그리고 연해지역 간 특구, 경제구의 발전모형과 관련해 많은 비교연구가 소개되면서 지방정부 간 경쟁에 대한 연구가 진행되고 있다. 중국 지방정부에서의 정부간 경쟁은 행정상 또는 조직구조상 연속관계가 있는 수직적 정부 간의 경쟁이 아니라 수평적 정부 간의 경쟁으로 보아야 한다. 주된 연구는 중국경제체제의 전환과정에서 시장과 정부 간 관계설정 및 상황변화에 적응하는 방법상의 차이점을 연구하는 데 집중되었다. 즉 시장과 지방정부는 상호게임(互相博弈) 및 협동의 진행과정이고, 시장과 정부는 상호영향을 주고받고 조정함으로써 전환기의 특수한 규율 및 경로를 형성하였으며 중국 경제체제의 전환과정은 계획→(계획)시장→(계획)시장→시장의 네 단계로 구분될 수 있고, 이와 같은 정부시장간의 관계의 변천은 지방정부 간 경쟁행위의 차이를 야기하는 근본적 원인이라는 것이다.(王煥祥·李靜, 2009:87).

한편 지방재정과 조세체계개편에 관한 연구는 다시 두 가지로 요약될 수 있는데, 하나는 일정 금액만 중앙정부에 이전하는 청부제 이후, 중앙정부의 재정력 확보를 위한 분세제로 이행하는 과정에서 세목별 합리적인 방안이 무엇인가에 대한 논의로 국가권익과 거시경제 조절에 필요한 세목(소비세 등)은 중앙세로, 영업세 등 미시적인 세목은 지방세로 경제발전과 관련이 있는 세목은 공통세로 나누었는데 이에 대한 효과성문제 및 비율에 관한 주제들을 주로 다루고 있다. 또 한편으로는 분세제 이후, 지방정부의 난개발로 야기된 지방재정의 위기에 관한 연구이다. 중국의 지방정부는 연해지역의 발전을 벤치마킹하고 신도시의

건설에 토지를 담보로 각각의 도시투자공사를 통해 신도시를 난개발하는 과정에서 미분양 및 과도한 건축비 등으로 2014년 전국적으로 11.6조 위엔의 채무가 발생하는 등 지방정부의 재정운영이 문제가 됨에 따라, 재정평가모형과 재정운영의 효율성 제고 방안에 대한 연구들이 주를 이루었다.

3. 한국에서의 중국 지방자치제 연구에 대한 평가

한국에서 중국지방자치제에 관한 연구는 체제의 상이성과 규모의 상이성 등으로 한중 간 비교연구가 희소하고 중국에 대한 이해를 높이기 위한 소개성 연구가 주를 이룬다.

대표적으로 지방정부구조론 적으로는 지방자치국제화재단(2008)에서 발간한 “중국지방정부의 외사관리 시스템 이해” 는 지방정부의 구조에 대한 전반적인 기술을 하고 있다. 조세 및 재정과 관련된 소개는 지방세연구원(2015)에서 발행한 「중국의 지방세제도」 가 상세하게 다루어져 있다. 민족자치와 관련된 소개서는 이규태(2011)의 「중국의 소수민족정책 변화와 정책적 함의」 가 있는데 소수민족정책을 소개하는 과정에서 민족자치에 대한 정책 방향에 대해 소개를 하고 있다.

연구논문에 있어서는 조기용(1997)의 “중국의 지방분권화와 중화경제권의 형성” 이라는 논문에서 세계화와 지역화의 시각에서 상호의존적 발전이 필요하며, 중국발전과정에서 중국의 분권방향과 순응적인 협력모형을 제시하고 있다.

조성호·이홍규·이용환(2012)는 “중국의 경제성장과 지방분권” 이라는 논문에서 중국의 고속성장 배경은 지방분권에 있다고 주장하며 1978년 개혁개방 이후 중국의 분권정책을 소개하고 있다. 그들은 중국의 연방제 개념이 서양과는 달리 독립적이기 보다는 권력을 이양하는 과정으로 이해를 하고 보다 많은 행정권한이양을 기본으로 한 중국식 연방제의 개념이 오늘날 고도성장을 이룬 배경이라고 설명하고 있다.

이밖에도 박월라(1992)는 “중국경제의 지방분권의 현황과 문제점” 에서 개혁개방 후 지방분권의 흐름을 소개하고 연해지방과 내륙지방 간 나타나는 불균형의 문제를 다루고 있다.

또한 김세호(2013)는 “중국공산당의 중앙-지방 관계에 대한 구상과 제도화-1921-1954-” 에서 중공이 1921년 창당 이후 중화인민공화국 수립 전후 시기까지 중앙-지방의 권력배분과 지방 행정제도에 대해 어떤 설계와 구상을 가졌고, 어떤 주장을 폈으며, 그것이 실제 어떤 정책과 제도로 나타나는가를 살펴보았는데, 중앙-지방 관계, 집권-분권 관계에 대한 중공의 기본적 구상과 그 제도화가 대체로 민주집중의 단일제를 기조로 했던 반면, 다른 한편으로는 정치 책략적 대응의 필요와 새로운 행정적 수요가 발생하면 기존의

입장을 수정하여 분권과 자치의 논리를 내세우기도 했다며 소비에트 혁명 이후 중국헌법이 제정되기까지를 역사해석학적으로 설명하고 있다.

한·중 간 지방행정관련 비교논문으로는 다음과 같은 연구가 있다.

심재연(2012)은 “한국과 중국 지방자치단체의 회계정보에 관한 비교연구.”에서 한국과 중국 지방자치단체의 회계정보에 관련한 예산제도와 관련 법령 및 기준, 지방예산의 편성 과정, 지방예산의 구성, 지방자치단체의 예산을 비교한 결과, 한국에 비해서 중국의 지방재정이 중앙정부에 대한 의존도가 낮았고, 정책사업에 더 많은 투자가 이루어지고 있었다고 결론을 내리고 있다.

한상국(2012)의 “한중 지방세제의 비교 연구”가 대표적인데 그는 한국은 1991년에 지방자치제가 재출범하면서 현행 지방세제의 틀을 갖추었으며, 중국은 1994년 분세제재정관리체제를 시행하면서 현행 지방세제의 틀을 갖추었다. 그는 한중 양국 간 경제적인 요인과 비경제적인 요인 등의 차이로 인해서 지방세제가 유사한 세목보다는 다른 세목이 더 많으며, 한국은 재산세, 취득세 및 등록세의 세수가 주류를 이루고 있고, 중국은 共享稅인 增值稅 및 營業稅 등과 같은 工商稅收가 주류를 이루고 있다고 소개하고 있다. 이러한 차이로 인해서 양국 지방세제에서 나타나는 문제점도 서로 달은데 양국은 공통적으로 지방세수가 지방재정지출을 충족시키지 못하는 문제점을 가지고 있다고 설명한다. 한국의 문제점으로는 ① 취득세 및 등록세가 부동산시장의 원활한 기능을 저해하고 있으며, 부동산 경기에 민감하게 반응하여 지방재정이 안정되기 어렵고, 세원분포가 지역간 불균등하다. ② 재산세세부담이 과표와 세율에 의해 결정되지 않고, 세부담상한에 따라 결정되는 비정상적인 현상이 발생되고 있다. ③ 주행세가 유가보조금 재원조달을 위한 목적세로 변질되었고, 유류세체계의 복잡성을 가중시키고 있다. 중국의 문제점으로는 ① 지방세법이 국무원 부문규장으로 제정되어 있어서 법적 안정성이 떨어진다. ② 지방정부에 지방세 입법권이 없어서 지방경제 및 세원을 배양하는 능력이 제약받고 있다. ③ 지방세 세목의 구분에 일정한 규범이 없어서 세목 구분과 세입의 귀속이 불일치하는 현상이 나타나고 있다. ④ 토지소유제도를 보면, 국가소유와 집단소유만이 인정됨에 따라 개인이나 법인에겐 오직 토지사용권만 인정됨에 따라 재산관련 조세를 부과할 수 있는 근거가 없어서 재산세 관련세수가 증가할 수 없는 원인이 되었다고 분석하고 있다.

한국에서 중국에 대한 연구는 정치학과 경제학에서 정치제도로서의 중국과 경제발전의 상징으로서 중국에 대한 다양한 연구가 이루어져 왔으나, 지방행정 나아가 지방분권의 관점에서 연구된 논문은 아직 희소한 단계에 있다고 하겠다. 더구나 한중을 지방분권의 차원에서 비교한 연구가 없어 이에 대한 기초연구를 수행할 필요성이 존재한다.

제3절 지방자치제 비교 프레임의 설정

1. 인식모형의 설정

본 연구에서 비교분석의 방법에 있어서는 제도비교분석법의 방법론을 원용하고자 한다. 제도비교분석법의 시원은 코즈(Coase)에서 찾을 수 있다. 코즈는 기업의 존재이유를 설명하기 위한 고안한 거래비용을 기준으로, 거래비용을 최소화하는 제도적 혹은 조직적 구조가 사회적 생산을 최대화할 수 있는 최선의 선택이라는 점을 강조하였는데(김성배, 2012), 이는 거래비용이 기업이나 선출된 공직자가 관료집단보다 적게 발생한다면 시장이 훨씬 효율적인 제도장치라는 것을 증명하는 것이라고 보고 있다.

제도분석법은 정책문제의 대상이 되거나 또는 정책의 집행방식으로서 정치적 과정이나 시장과정과 같은 제도적 정치들을 독립적으로 검토하는 접근 방법을 일컫는다. 그런데 이는 정부실패를 증명하는 데 집중되었을 뿐 어느 것이 더욱 바람직한 제도인가에 대한 가치판단 없이 정책대안의 모색되었다는 비판이 있어왔다.

이러한 단순비교제도분석에 대한 단점을 극복하기 위한 방법으로 서론에서 기술되었듯 아오키의 계약이론과 게임이론을 바탕으로 한 비교제도분석, 코메사르의 법경제학적 접근에 의한 비교제도분석 등 다양한 방법론들이 제시되어 왔다. 김성배(2012)는 이러한 제도비교분석법을 정책연구방법론으로 확장하기 위해 ① 비교대상의 규정, ② 비교기준의 설정, ③ 비교 포인트의 설정, ④ 비교의 방법론 선택의 단계가 필요하다고 주장한다.

본 연구에서는 이러한 절차를 바탕으로 한중간 지방자치에 대한 제도비교분석을 하고자 한다.

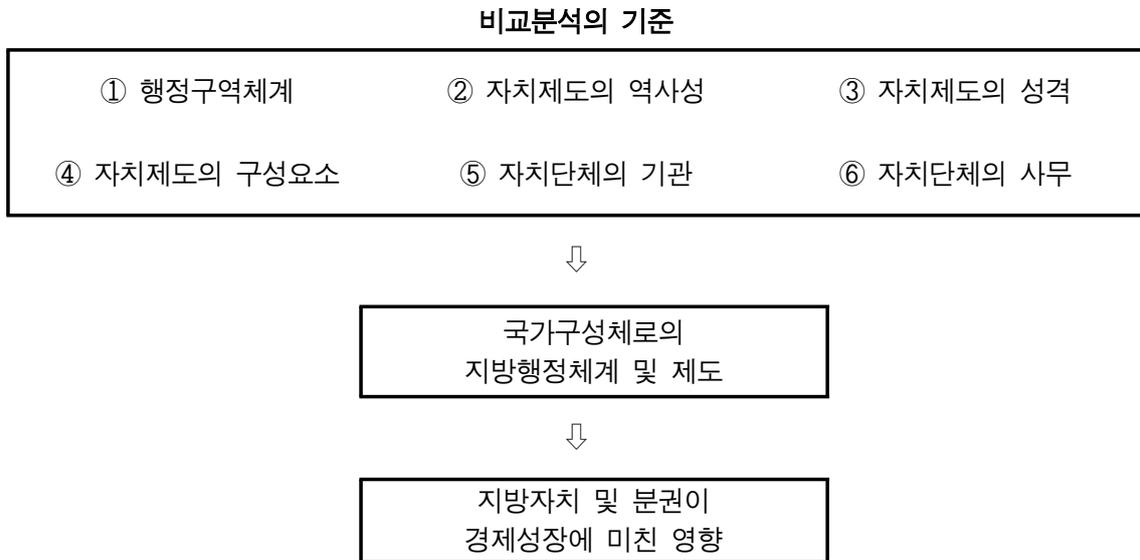
먼저 비교대상은 지나치게 폭이 넓지만 지방자치론의 일반적인 현상을 대상으로 하며, 비교기준은 일반적으로 지방자치론에서 필수적으로 다루고 있는 ① 행정구역체계, ② 자치제도의 역사성, ③ 자치제도의 성격, ④ 자치제도의 구성요소, ⑤ 자치단체의 기관, ⑥ 자치단체의 사무를 비교기준으로 삼고자 한다. 비교 포인트는 각 기준별 차이점과 역사적·사상적 맥락을 중심으로 비교분석을 하고, 방법론에 있어서는 계량적 방법이 아닌 질적 분석, 특히 문헌분석을 중심으로 정리하고자 한다.

그런데 이러한 제도비교를 통해 그 차이점과 효용성을 파악하는 것이 비교제도분석의 본원적인 의미일 것임으로 지방자치제도의 차이점이 어떠한 역할을 하였는가?에 대한 설명이 필요하게 된다. 이를 위해 본 연구에서는 국가발전을 종속변수로 선택을 하였다. 국가발전이라는 것은 정치사회적 성숙도라는 형이상학적 관점과 경제발전이라는 형이하학적 측면이 있을 수 있으나, 본 연구에서는 경제발전을 중심으로 분석을 하고자 한다.

2. 본 연구의 비교분석 틀

이러한 인식모형을 중심으로 본 연구의 비교분석의 틀을 제시하면 아래 그림과 같다.

우선 행정구역체계는 양국의 지방행정의 계층 및 구조를 살펴봄으로서 그 이해도를 제고하고 자치제도에 대한 역사성을 살펴봄으로서 각각 지방자치제에 대한 맥락을 비교할 필요가 있다. 또한 자유민주주의제 하에서의 한국과 공산주의 하에서의 중국의 지방자치제에 대한 성격을 한국적 개념에서 살펴봄으로서 인식의 틀의 일관성을 갖도록 하였다.



다음으로는 체제 및 체계에 대한 비교분석이 필요하다. 그 기준은 한국적 지방행정이론의 각도에서 해석을 함으로서 일관성을 기하였는데, 자치제도의 구성요소 및 이를 작동시키는 자치단체의 기관을 비교분석하여 자치제도의 구동원리를 파악한다. 또한 지방자치단체의 기능과 사무를 비교분석함으로써 양국의 지방자치단체의 권한과 실질적이 차이점을 살펴본다.

이상의 6개 분야의 비교를 통해 지방행정체계에 대한 총체적인 비교분석이 이루어지면 지방자치제도가 실제적으로 국가성장에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석을 하는 것이 제도비교분석에 취지에 맞을 것이다.

단지 그 영향력 내지 효과성을 증명하는 데 있어 국가경제발전 만이 국가발전에 도움이 된다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 지방자치제도는 경제적 측면보다는 정치적인 측면에서 더 효과성이 있을 수 있기 때문이고 이는 본 연구의 한계로 남을 것으로 판단이 된다.

제3장 한중지방자치제도 비교분석

제1절 지방행정체계

1. 한국 지방행정 체계

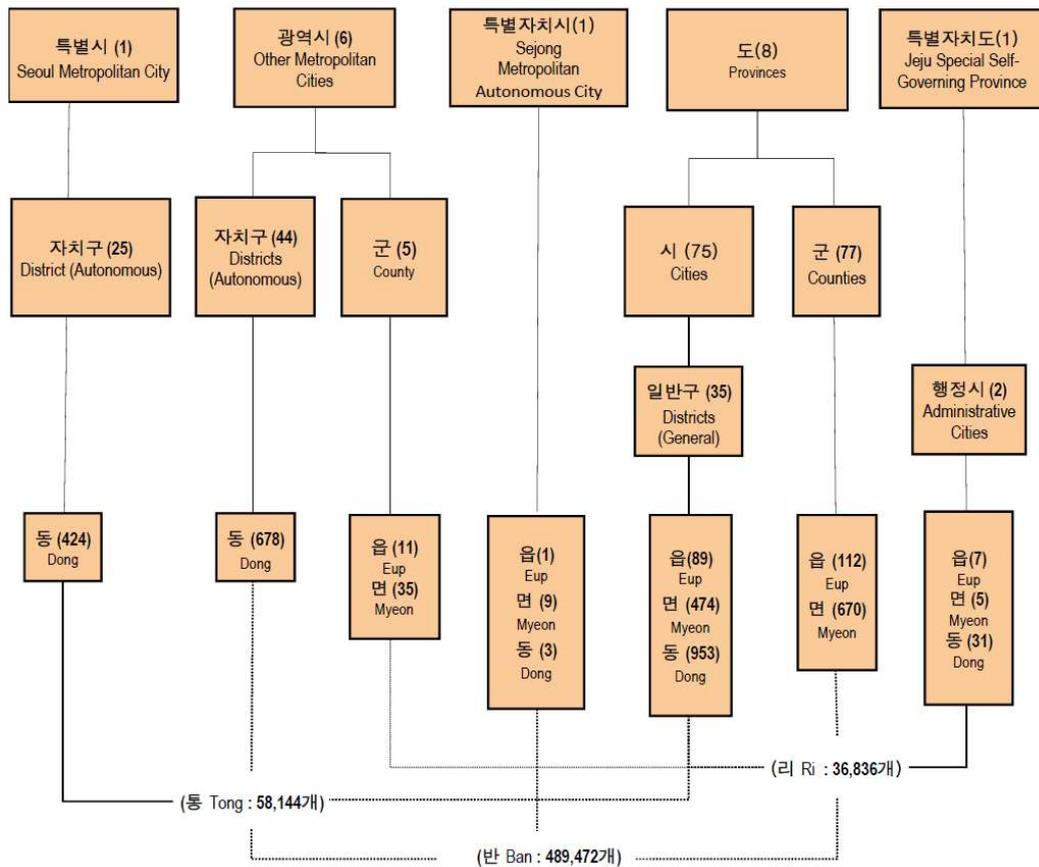
한국은 행정체계는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구별된다. 광역단체는 1개 특별시, 6개 광역시, 8개 도 및 1개 특별자치시, 1개 특별자치도 등 총 17개이다. 기초지방단체는 특별시에는 자치구가 광역시에는 자치구 및 군을 둘 수 있으며, 도는 자치시와 군을 둘 수 있다. 그 외에 특별자치도와 특별자치시가 존재한다.

기초자치단체는 69개의 자치구와 75개의 자치시와 82개의 군 등 총 226개의 기초단체가 존재한다. 자치시 중 대도시는 인구 50만 이상의 도시(15개)로 일반 구를 둘 수 있으며 행·재정 상 특례를 인정하고 있다.

광역자치단체와 기초자치단체는 단체장 및 지방의회의 의원을 직접 선출하여 자치단체의 성격을 갖고 있는 반면, 동·읍·면 및 대도시의 일반구는 비자치구역으로 단체장 및 지방의회를 갖지 않는다. 이러한 비자치구역은 도시부는 통을 비도시부는 ‘리’를 행정구역으로 둔다.

<표 3-1> 한국 지방행정체계 현황

광역지방자치단체	기초지방자치단체	비자치구역			
특별시	자치구		행정동	통	반
광역시	군		읍·면	행정리	
도	자치시		읍·면 행정동	행정리·통	
	대도시	일반구			
	군				
특별자치도		행정시			
특별자치시					



자료: 2016 행정자치통계연보.

광역지방자치단체에서 특별시는 「지방자치법」 제2조에 명시되어 있으며, 같은 법 제 174조 ①항에는 수도로서의 특수성을 고려해 행정특례를 부여하도록 되어 있다. 특히 1962년에 제정된 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」에 의해 대한민국의 수도로서 일반 자치단체보다 우월한 지위를 갖도록 되어있다. 이로서 서울은 중앙부처와 같은 법적 지위를 확보하게 되어 국무총리의 직할로 두도록 되어있으며 중앙부처의 한정적인 감독만 받게 되어있다. 또한 국무회의에 참석하여 의견을 진술할 수 있도록 되어있다. 또한 1991년에 제정된 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」에 의해 일반 행·재정과 수도권 광역행정 운영상의 특례를 부여하고 있다.

광역시는 1995년 이전에는 직할시였다. 1963년 「부산시 정부직할에 관한 법률」로 경남 부산시가 정부 직할의 부산시가 되었는데 이는 ‘내무부 직할시’라는 의미였으며, 공식적으로는 ‘부산시’였다가 1981년 「지방행정에 관한 임시조치법」⁸⁾ 개정으로 ‘부산직할시’가 되었으며 그 후 개별법에 의해 대구·광주·대전·인천 등이 직할시가 되었으나

8) 「지방자치에관한임시조치법」은 1961년에 제정되었고, 1988년 「지방자치법」 전면개정에 따른 폐지까지 7번 개정되었다.

1994년 「지방자치법」이 개정되면서 1995년 1월 1일부로 ‘광역시’로 개칭되었다. 1997년 경남 울산시가 광역시로 승격된 이후 광역시는 현재까지 총 6개이다. 광역시는 자치구와 군을 하위 행정구역으로 둘 수 있으며, 광주·대전광역시만 자치구로 구성되어 있으며 나머지 4개 광역시는 자치구와 군을 행정구역으로 가지고 있다.

도(道)는 한국 지방행정구역의 가장 오래된 형태로 9개의 도가 존재하며 하부 행정구역으로는 시, 군을 두고 있다. 이 중 제주도는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(약칭 「제주특별법」)에 의해 기능은 기본적으로 도와 같지만, 행·재정 상 道 보다는 높은 자치권이 보장이 된다.

특별자치도와 특별자치시 「지방자치법」 제2조에 규정되어 있으며, 특별자치도는 「제주특별법」에 의해 특별자치시는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(약칭: 「세종시법」)에 의해 설치되었다. 이는 어느 요건을 갖추면 ‘특별자치시’나 ‘특별자치도’가 되는 일반적인 것이 아닌, 제주도는 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 행정규제의 폭넓을 완화하고 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성한다는 국가적 필요성이, 세종시는 수도권 과밀 해소와 균형발전을 위한 행정부 이전으로 인한 후속조치의 일환으로 설치된 것이다.

기초자치단체에는 자치구, 시, 군이 있다. 자치구는 특별시나 광역시에 소속된 기초단체로서 수장인 구청장과 구의원을 직선에 의해 선출한다. 시는 「지방자치법」 제 7조에 의해 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역으로 道 소속된 시와 특별자치도에 소속된 행정시가 있다. 도에 소속된 시는 기초단체로 자치권한을 지니고 수장인 시장과 시의원을 직선에 의해 선출된다. 하지만 특별자치에 소속된 행정 시(제주시·서귀포시)는 명칭은 같으나 자치권이 없어 도지사의 임명으로 시장이 되며, 시의회가 존재하지 않는다.

군은 도 또는 광역시에 소속된 기초지방자치단체로 수장인 군수와 군의원을 직선에 의해 선출한다. 5만 명 이상의 도시 형태를 갖춘 읍·면이 있는 군(郡)이나 인구 2만 명 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 읍·면의 인구 합계가 5만 명 이상이고 전체인구가 15만 명 이상인 군은 시로 승격될 수 있다.

2. 중국 지방행정체계

1982년 「중화인민공화국헌법」과 1995년 「중화인민공화국 지방각급 인민대표대회와 지방각급인민정부조직법」에 따라 기본적으로 성급(省級), 지급(地級), 현급(縣級), 향급(鄉級)이라고 하는 4계층의 행정체계를 갖고 있다.

〈표 3-2〉 중국 지방행정 체계 현황

행정 구역	기본	인구 집중 지구	상위 자치제 직할	정주민족	비정주민족
성급	성	직할시	특별행정구	자치구	내몽골 자치구
지급		부성급시			
	지구	지급시	성도	자치주	멍
현급	현	현급시	시할구	자치현	기, 자치기
향급	향	진	현할구, 가도	민족향	-
촌급	촌	행정촌	-	-	-

1급 행정구역인 성급은 23성, 5자치구, 4직할시, 2특별행정구로 구성되어 총 34개가 있다. 직할시(直轄市)는 성보다 면적이 작지만 인구밀집도와 도시화의 정도가 큰 지역으로 베이징 시, 상하이 시, 충칭 시, 톈진 시가 있다. 직할시는 국무원 통일된 지도를 받게 되어 있으며 하부 행정구역으로 구·현·향·진 등을 둘 수 있다. 성은 중국 지방정부의 근간으로 대만성을 포함하여 총 23개 성이 있으며 하부 행정구역으로는 지급 시, 현, 향이 있다. 성급 정부와 비슷한 성격이나 소수민족 자치권을 보장하기 위해 광시 좡주·네이멍구·링샤 후이주·시장·신장 웨이월자치구 등 5개의 자치구가 있다. 자치구는 민족자주권 보장을 위해 다소 복잡한 하부 행정구역을 두고 있다. 성의 하부 행정구역 이외에 맹(盟)·자치주(自治州)가 있다. 그 외에 중국에 반환된 홍콩과 마카오 등 2개의 특별행정구가 있다. 홍콩은 1990년 제정된 「홍콩 기본법」에 의해 일국양제(一國兩制)⁹⁾의 기초 하에 “홍콩은 홍콩인이 다스린다.(港人治港)”라는 구호대로 1997년 반환이래로 자치권을 보장하고 있으며, 마카오 역시 같은 기초 하에 1999년 반환 이후 홍콩과 같은 수준의 자치권을 보장하고 있다.

2급 행정구역인 지급(地級) 행정구역은 지급시·지구·자치구·맹 등 4가지 종류이다. 지급시는 성과 현 중간의 행정구역으로 1983년에 도입되었으며 293개가 있다. 대부분 省都가 이에 해당되며 인구가 집중된 대도시는 지급시이다. 지급시 하부 행정구역은 구·현·현급시 등이 있다. 지구는 허토펬(和田)·타칭(塔城) 등 8개의 지구가 있다. 1978년 이전에는 행정독찰구라고 칭하였다. 자치주는 중국헌법(「中华人民共和国宪法」)과 중국민족구역자치법(「中华人民共和国民族区域自治法」)에 근거해 소수민족 밀집지역에 자치권이 강화된 형

9) 등소평은 자유민주주의와 시장경제 체제를 지속적으로 유지한 대만·홍콩·마카오에 대해 중국의 통치체제를 따르지 않고 독립적으로 간섭받지 않는 것을 골자로 고도의 자치를 50년 간 보장하는 제도로 1997년 7월 홍콩반환 이후 일관된 중국의 기초임.

태의 행정구역이다. 30개의 자치주가 있으며, 재중동포가 밀집된 연변조선족자치주가 그 예이다. 맹(盟)은 청대 몽골지역을 감찰하기 위해 설치되었는데 현재는 내몽구자치구에 싱안맹(兴安盟)·시린구오르어맹(锡林郭勒盟)·아라산(阿拉善盟) 등 3개만 존재한다.

3급 행정구역은 현급 행정구로 시할구(市割區)·현급시·현·자치현·기(旗)·자치기 등 6종류와 각종 특별행정구가 있다. 총 2,860개의 현급 행정구가 있으나 대부분은 현(1,463개)·자치현(117개)이다. 시할구는 직할시나 대도시의 도시부에 설치된 행정구역이다. 현은 중국에 있어 가장 기본적인 행정단위로 현 자체가 행정구획단위로 통칭되고 있다. 현은 본래 지급 행정구에 속하는 것이 기본이지만, 하이난(海南) 같이 작은 성은 성 직속으로 편제되어 있다. 현급시는 성이 관리하는 도시로 구(區)가 설치되지 않은 지방 중규모 도시로 364개가 있다. 기(旗)는 청대에 팔기군에 속하지 않은 사람들을 제외하고 몽골족을 기로 편성을 한데서 유래하는 것으로 내몽골 자치구의 행정단위이다. 총 52개의 기가 있다. 자치기는 내몽골지역 내에 오로촌족·예벤키족·모리다와다우르족 등 3개 소수민족이 집중 거주하는 지역에 설치된 행정단위로 오로촌자치기 등 3개 자치기가 있다. 그 외에도 관리구·개발구·원구·신구·실험구·관리국·특별행정구 등이 있다.

4급 행정구역인 향급 행정구역은 중국의 기층행정단위로 현의 행정구역을 획분 하는 단위로 현할구(县辖区)·진(鎭)·향(乡)·민족향·가도(街道)·소목(苏木) 민족소목(民族苏木) 등 총 44,822개가 있다. 일반적으로 향은 농촌부를, 진은 도시부로 한국의 읍과 같은 의미로 쓰이나, 1980년대 개혁·개방이후 도시화의 진행에 따라 향이 진, 가도 등으로 바뀌고 있다. 가도는 도시(읍 수준)부의 도로를 의미하는 것으로 계획된 도시부를 의미한다. 소목은 내이명구지구의 행정구역을 말하는데 점차 감소추세이다.

1급~4급 행정구역에는 각기 지방정부와 지방의회가 존재하지만 그 아래 단위로는 우리나라의 통·리와 같은 부락으로 통은 社區, 리는 촌으로 이해할 수 있다. 사구에는 거민위원회가 촌에는 촌민위원회가 있다. 감소추세에 있으며 전국적으로 약 62만 개가 있다.

제2절 지방자치제도의 역사성

1. 한국 지방자치제도의 역사성

한국의 첫 지방자치 문화는 조선왕조시대까지 거슬러 올라간다. 조선왕조시대는 중앙집권적인 사회였음에도 지방에는 유향소-향청-향회로 이어지는 전통적 지방자치 체계를 갖추고 있었다(박찬승, 1991). 하지만 이는 양반지배층을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 근대적 지방자치제도와는 거리가 있다. 한국에서 근대적 의미의 지방자치는 일제 강점기 조

선총독부가 행정기관의 감시 및 주민의견 수렴을 목적으로 1910년 도평의회와 부군면협의회를 설치한 것에서 시작된다. 이는 1930년에 도평의회는 도회, 부군면협의회는 부회, 군회, 면회로 명칭이 바뀌면서 1945년 9월 2일 폐지되었다.

1948년 7월 17일 「헌법」 제 8장 제96조·제97조에서는 법률에 의해 자치단체가 고유사무와 위임사무를 처리하고 조례 제정권 및 지방의회 설치를 명시하였다. 1949년에는 헌법에 의해 총 156개 조항으로 구성된 「지방자치법」이 제정되었으나 6.25전쟁으로 실시되지 못하다가 1952년에야 한강 이남지역만 직선에 의해 지방의회를 구성하고 시·읍·면장은 지방의회에서 선출하는 간선이 실시되었다. 1956년에는 일 진보해 시·읍·면장을 직선으로 선출하기로 하였으나 1958년 임명제로 개정을 하면서 자치의 의미에 손상이 있게 되었다.

4.19 혁명을 계기로 1960년 시·읍·면장을 포함, 도지사까지 직선으로 하는 자치체계를 구축하였으나, 이듬 해 발생한 5·16 군사쿠데타로 지방자치는 유보되게 이르렀다. 이렇듯 한국의 지방자치 역사는 1960년대까지 단절과 연속을 반복해 왔다. 그 후, 제 6호·제 7호 헌법에서는 부칙에 유보조항도 없었으며, 제8호 헌법(유신헌법)에서는 지방자치에 관한 명시는 있었으나, “조국이 통일될 때까지 구성하지 아니한다.”(제8호 헌법 부칙 제 10조)는 경과조치를 설정함으로써 사문화되었다. 그 후 1980년 제9호 헌법에서도 제118조와 제119조에 지방자치에 대한 명시가 되어 있으나, 부칙 제 10조에서 “지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다.”고 유보함으로써 실효성을 상실하였다.

지방자치의 부활은 1987년 제 10호 헌법에서 제 117조 및 제 118조에 지방자치를 규정하고 관련 법규를 정비하면서 이루어졌다. 1988년 4월 6일에는 지방자치법이 약 27년만에 전면 개정되었고, 1991년 11차 개정을 통해 지방의회 운영의 효율성과 의원의 원활한 의정활동을 제고하여 지방의회발전과 지방자치제도의 정착을 도모하고자 하였다. 또한, 3월 26일과 6월 20일 기초의회 의원선거와 광역의회 의원선거를, 1995년 6월 27일 제1차 단체장 선거를 계기로 지방자치가 정상화되게 되었다. 통합자치선거는 1995년 6월에 이어, 1998년 6월, 2006년 5월, 2010년 6월 등 지속적으로 실시되고 있다. 2006년에는 선거권이 만20세에서 만19세로 조정되고, 외국인에게도 자치선거권을 부여하는 등의 변화도 있었다. 또한, 기초자치단체 의원선거에 정당공천제와 비례대표제를 도입과 2010년에는 기초·광역자치단체 의원 및 장뿐만 아니라 교육감과 교육의원도 직접 선거를 통해 선출하는 등 지방자치가 점차 확대되고 있는 양상이다.

2. 중국 지방자치제도의 역사성

중국의 근대적 지방자치가 도입된 시기는 20세기 초 청나라 말로 보는 것이 합당하다. 1909년 기층자치단체에 선거제 도입 및 자치범위를 규정한 「성진시향자치장정(城鎮市鄉地方自治章程)」 반포된 것을 시작으로 1910년 북경지방의 자치방법을 다룬 「경사지방자치장정(京師地方自治章程)」이 반포되는 등 근대적 지방자치에 대한 선언적 의미의 제도들이 만들어 졌다. 당시의 구상은 의결기관인 ‘의사회(議事會)’와 집행기관인 ‘동사회(董事會) 또는 참사회(參事會)’로 구성하도록 되어있다. 의사회는 4~12인으로 의사회가 동사회의 수장인 총동(總董) 후보 2명을 추천하면, 지방관이 이 중 1명을 선발하도록 하는 것이다. 즉 지방관은 조정이 임명을 하는 것이고 동사회는 이에 대한 의결권을 행사하는 초보적인 수준의 자치였다.

1913년에는 「성의회잠행법(省議會暫行法)」이 실시되어 성의회가 성립되기는 하였으나, 유엔스카이의 집권으로 실효를 거두지 못한다. 1914년 12월에 공포된 「지방자치시행조례」는 유엔스카이(袁世凱)의 ‘區’ 중심의 자치관이 반영된 것으로 당시 자치기관인 각 성(省)의 성의회를 해산하고 1개 현을 1~4개의 區로 분할하여 호구 수 등을 고려하여 단독자치구에는 ‘구장’을 두고 합의제자치구에는 ‘구동(區董)과 10인 이하의 자치원(自治員)을 두도록 하였다. 하지만 이러한 제도는 유엔스카이 사후 사멸되어 실질적으로 실행된 적이 없다.

1920년에 실행된 「지방자치실행법」은 쑨중산(孫中山)의 색채가 강하다. 유엔스카이가 “구자치 ‘를 표방한 반면, 그는 현(縣)자치를 중시하였다. 그는 매우 지방자치를 중시하였는데 지방자치는 국가의 주축 돌로 견고하지 못하면 국가가 온전할 수 없다. 향후 전력을 다해야 할 것이 지방자치다.”며 현 중심의 지방자치를 강조하였다. 성은 중앙과 현의 연락자 역할을 하는 것이 효과적이라는 기초 하에 주민이 선거권·파면권·제정권 등 직접 민주제를 실시하고 무당적의 전민주의(全民主義)를 실시하는 것이었다. 이러한 손문의 지방자치는 광둥·호남·운남 등 남부지역에서 일부 실효를 거두기는 하지만 항일기간과 국공내전 등 불안한 정치상황으로 인해 전국적 실효는 거두지 못한다.

1949년 중화인민공화국 건국 이후 중국의 당면 과제는 광활한 영토에 대한 통치방법과 다양한 소수민족을 규합하는 것이었다. 한국과 같이 헌법제정이 바로 진행된 것이 아니라 인민정치협상회의가 임시헌법에 해당하는 ‘공동강령’을 제정 실행하였는데, 강령 제 12조에는 각급 인민대표대회와 인민정부를 지방권력 기구로 하고 그 인민대표는 보통선거에 의한다고 규정하고 있다.

광활한 영토의 지배와 소수민족에 대한 단결을 통해 국가동원 체계구축을 위한 지방자

치는 1954년 제정된 「중화인민공화국헌법」 제 2장 제4절에 잘 명시되어 있다. 의회적인 인민대표대회는 선거에 의해 선출되도록 되어 있고, 행정부격인 인민위원회는 그 지방의 인민대표대회의 결정사항을 집행하는 집행기구이자 국가위임 행정사무를 처리하는 역할을 하였다. 본 법에 의하면 지방인민대표회가 인민위원회 구성원에 대한 파면권을 부여하는 등 우위를 인정하고 있으며 현급 이상의 인민대표대회는 선거에 의한 선출과 해당 인민법원의 원장에 대한 파면권을 부여하고 있다. 하지만 실제운영에 있어서는 당·정·군의 ‘일원화 원칙’ 즉 당이 관할하는 간부는 당의 결정이 없는 한 지방인민대표회에서 수장을 선출한 권한이 없었으며 파면도 이루어질 수 없었다.

하지만 광활한 영토를 당과 중앙정부가 모든 권한을 행사한다는 것은 물리적 한계가 있는 만큼, 마오쩌둥과 덩샤오핑 시기 모두 ‘방권(放權)’이라는 행정권한의 이양에 초점이 맞추어 진다.

마오쩌둥(화귀평) 시기에 있어 집·분권의 반복은 모두 5차례가 있었다. 1950년대 초 소위 중앙집권제 시기, 1958년부터 시작한 제 1차 분권, 1960년대 초 제 1차 권한회수기, 1966년 제 2차 분권, 1977 화귀평 집권기의 제 2차 권한회수기로 나뉜다. 이러한 혼란기를 가르쳐 “주면 다시 빼앗고, 빼으면 다시 주는 소위 하나로 통일되게 (운영하면 제도가) 죽고, 그래서 권한을 내려주면 혼란스럽고 혼란스러우면 다시 회수한다.”)라는 말로 대변되는 혼란기라고 할 수 있다. 즉 통일적인 중앙정부의 의지를 각 지방별로 강행하면 각 지방은 피폐해져 이를 회복하기 위해 분권을 실행하고 또 분권을 실행하다 보면 예를 들어 대약진의 실행과정에서 있었던 지방정부의 무모함으로 인해 다시 권한을 회수하는 과정이 반복된 시기이다.

당시 분권의 논리를 살펴보면 1956년 “10대 관계에 대해 논하다.(論十大關係)”에 잘 나타나 있다. 즉 “중앙은 성과 시의 적극성을 발휘하게 지방에 권한을 대폭 주어 독립성을 보다 높이고 지방이 보다 많은 일들을 하게하여야 한다.”는 것이다. 집권의 논리를 살펴보면 1961년 「관리체계 조정에 관한 한시 규정(關於調整管理體制的若干暫行規定)」에 잘 나타나 있다. 경제 관리와 지역개발 등에 있어 중앙정부의 통일된 관리가 효율적이므로 큰 구역단위로 중앙이 통일적으로 계획 관리해야 한다는 것이다.

1970년대 들어와 마오쩌둥은 미국식 연방제에 대한 희망을 보이기도 하였다. 마오는 Sott기자와의 회견에서 “두 개의 적극성이 필요한데, 하나는 지방의 적극성이고 하나는 중앙의 적극성이다.” “중앙의 관리는 허술하며 단지 정책방침만을 관리할 뿐 실질적 관리는 하지 않는다.”며 “모든 것을 내가 손에 쥐고 관리할 수는 없다. 우리는 미국 연방제를 공부할 필요가 있다.”¹⁰⁾ 며 연방제에 대한 논의의 물꼬를 트기도 하였다. 하지만 이러

한 담론과 달리 ‘문화혁명’ 기에는 각급 지방정부에 혁명위원회가 설치되어 지방각급인민대표대의회의 상설기구로 지방정부를 대신하였으며 급기야 1978년 「헌법」에서는 지방인민대표회의가 의결기관이자 집행기관이라고 규정하기에 이른다.

하지만 이른바 개혁개방으로 표현되는 회복기에 들어선 1979년부터는 직접선거를 현까지, 지방인민대표대회 상설기구로 상무위 설치, 상위법규에 저촉되지 않는 한 지방성 법규 제정, 1979년 7월 각급 혁명위원회 취소하기에 이른다.

덩샤오핑은 직접적으로 지방분권을 언급을 하지 않고 ‘권력 이양’ 이라는 말로 이를 대신하였다. 덩은 지방분권을 궁핍한 중국경제를 회생하고 발전시키는 데 중요 정책수단으로 사용되었다. 대표적인 것이 1980년 8월 국무원은 「경제특구조례」를 통해 선전·주하이·산터우·샤먼 등 4개 지역에 강화된 자치권을 부여한 것이 그 예이다.

느슨한 규제, 강력한 재정정책으로 요약되는 그의 지방분권에 대한 관념은 매우 강력하게 실행되었는데 특히 지방재정 분야에 집중되어 있었다. 예를 들어 1979년 각 지방의 할당금액만 중앙으로 이전하는 청부제(請負制) 실시로 지방의 세수는 국세 대비 '87년 51.2%, '90년 60%, '92년에는 71.3%까지 증가하였으며 국세와 지방세를 나눈 1994년 분세제(分稅制) 이후에도 '94년~'97년 간 평균 52%를 유지함으로써 많은 학자들은 덩샤오핑을 ‘중국식재정연방주의자’라고 칭하기도 한다.¹¹⁾

분세제는 사실 청부제실시로 인한 연해지역과 내륙지역의 불균형 심화를 시정하기 위해 중앙의 권한을 강화하는 것이 그 요체이다. 부가가치세를 중앙 : 지방을 3 : 1로 하고 소비세를 중앙세로 신설한 것이다. 결과적으로 1995년에는 중앙 : 지방세 비중이 52 : 48로 역전되게 되었으며 중앙정부의 2000년도회계에서는 세입 6,900 유엔, 세출 5,520 유엔으로 흑자규모의 폭이 커짐으로 인해 지방정부의 재정은 악화되기에 이른다.

제3절 지방자치제도의 성격

1. 한국 지방자치제도의 성격

지방자치는 소위 영·미 계열의 주민자치와 독일·프랑스 등 대륙계열의 단체자치로 양분하는 것이 통설이다. 이는 자치권의 근거가 고유권 내지 지방권설을 취하느냐(주민자치), 아니면 국가가 수탁하느냐(단체자치)의 문제로 한국의 경우는 단체자치에 입장에서 지방자치를 실행하고 있다.

10) 埃德加·斯诺著：《漫长的改革——紫禁城上话中国》，1994年版，271页.

11) 제프리, 양샤오카이(楊小凱) 등.

따라서 단체자치를 하고 있는 한국의 경우는 단체자치가 갖는 속성을 그대로 가지고 있다. 가장 근본적으로는 지방자치체가 국가의 수탁업무를 중심으로 국가기능을 수행함으로써 ‘법인격’의 성격을 지닌다. 이로 인해 법률적으로 ‘지방정부’라는 표현을 쓰지 않고 ‘자치단체’로 표현된다. 한국의 「지방자치법」 제 3조 ①항에는 “지방자치단체는 법인으로 한다.”고 명시되어 있다.

지방자치단체는 법인임으로 국가와는 별도로 재산소유가 가능하고 소송의 당사자가 될 수 있다. 또한 공법인의 성격을 띠고 있기 때문에 법인등기가 필요 없으며 국가의 의사에 근거해야 한다는 것이다. 이는 국가가 자치단체에 입법·사법·행정에 관여할 수 있으나, 자치단체가 국가를 상대로 국정에 참여할 수 없으며 국가권력을 상대로 견제를 하거나 국가통합의 주체로서 활동은 불가능하게 된다.

이로 인해 자치권을 인정하는 주체가 주민이 아닌 중앙정부가 되며, 자연히 중앙과 지방의 관계가 기능적 협력보다는 권력적 감독관계가 형성 되게 된다. 따라서 이론적 논의의 쟁점이 주민과 자치단체가 아닌 자치단체와 국가와의 집·분권 관계에 집중되게 된다. 또한 재원의 분배에 있어서도 세입에 있어 독립세가 아닌 부가세제도에 의존하게 되고 이에 따라 중앙정부의 교부금 및 보조금, 조정교부금 등 의존재원이 자주재원보다 높게 나타나게 된다.

한국의 지방자치제의 또 다른 특성은 중앙에 의한 제한된 자치에도 불구하고 주민직접참여제도를 운영하고 있다는 점이다. 1999년 주민조례제정개폐청구와 주민감사청구, 2004년 주민투표, 2005년 주민소송, 2006년 주민소환제도 도입¹²⁾ 등이다. 직접민주주의제도는 대의민주주의를 보완하는 대안으로 등장한 것으로 주민들의 직접참여를 통해 지방자치의 이념을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 제도이다. 그러나 제도 운용의 법적 근거에도 불구하고 여러 가지 한계점에 부딪혀 직접참여제도가 활성화되지 못하고 있는 실정이다.

이와 같이 한국의 지방자치제도는 위임사무와 보조금과 같은 중앙집권적 행정체계에서 벗어나지 못하고 있는 반면, 직접참정제도가 적극적으로 운영되고 있지는 않지만 언제든지 활성화 될 수 있는 여지는 있다는 점이 특징이다. 한국 지방자치의 역사가 20년을 넘게 흘러왔지만 여전히 중앙집권적 지방분권이라고 해도 과언이 아니다.

12) 주민조례제정개폐청구는 주민이 직접 지방정부의 입법인 조례의 제정과 개폐에 관한 발의 권을 행사하는 제도이고, 주민감사청구는 지방정부의 집행기관인 장의 사무 집행 과정이 법령을 위반하거나 공익을 저해하는 경우 주민이 직접 그 사무의 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 주민투표는 지방정부의 주요 의사를 지방의회가 아닌 주민이 직접 투표로 결정할 수 있는 제도이고, 주민소송은 주민이 청구한 감사 결과를 수용할 수 없을 때, 주민이 직접 지방정부의 장을 상대방으로 소송을 제기할 수 있는 권한을 갖는 제도이다. 주민소환은 주민이 정례적인 선거가 아닌 방법으로 지방의회의 의원과 장에 대해서 직접 책임을 물을 수 있는 제도이다(최낙범, 2011).

2. 중국 지방자치제도의 성격

중국 지방자치의 성격을 자유민주주의 체계에서 시행하는 “단체자치와 주민자치 중 어느 쪽에 속하는 가?” 라는 양분론으로 설명을 하는 데는 한계를 지니나, 굳이 선택을 한다면 일단은 단체자치에 가깝다. 역사적으로는 1919년 9월에 북경정부는 현(縣)자치법을 공포함으로써 자치단체의 법인격을 부여하기도 하였으며 「중화인민공화국헌법」 제 100조에는 “성·직할시의 인민대표대회와 그들의 상무위원회는 헌법·법률·행정법규와 서로 저촉되지 않는다는 전제하에서, 지방성법규를 제정하여 전국인민대표대회상무위원회에 보고하여 등록할 수 있다.” 고 함으로서 중앙의 우위를 인정한 점이 단체자치의 성격을 보이고 있다. 또한 주민과 지방자치체의 관계보다는 중앙과 지방정부간 관계에 중점을 두고 있다는 점은 최소한 주민자치적 성격보다는 단체자치의 성격을 갖고 있다.

하지만 한국과 같이 위임사항에 대한 법률적 강제성을 가하지 않고 상충되지 않는 범위 내에서의 입법권을 인정한 점, 기타 법률에 의해 지방자치체를 단체로 규정하지 않은 점, 사회주의 하에서의 지방자치라는 점, 지방자치체를 ‘정부’ 라는 명칭으로 명명한 다는 점에서는 분명 종전의 2분법적인 논리로 설명되기 어려운 점이 있다.

우선 기본적으로 사회주의체제 하에서 지방자치란 무엇인가에 대한 논의가 필요하다. 마르크스주의의 지방자치는 “① 혁명의 가장 강력한 대들보이고, ② 자연발생적인 것이므로 프롤레타리아 독재 내지 집중제와 배치되는 것은 아니며, ③ 스스로 국가의 통일에 앞장서고 중앙집권제에 저촉해서는 안 되며, ④ 법의 테두리 내에서 지방자치가 실시되어야 하고, ⑤ 보통선거에 의해 선출된 관리들이 운영을 하여 관료제를 타파하여야 하며, ⑥ 법률이 정한 범위 내에서 자율성이 완전 보장되고, ⑦ 지역이기주의에 매몰되어서는 안 된다.” 는 입장이다(陈晓原, 2013).

한편 구소련이나 중국의 경우 광활한 영토만큼이나 다양한 민족이 존재하므로 인해 공산화 과정에서 그 동력을 확보하기 위해 민족을 매우 중시하는 경향을 보이고 있다. 레닌은 「국가와 혁명」에서 “자치제는 민주국가의 계획 수립에 중대요로 간주하며 민족자치 지방자치기관의 자치관력에 경제, 정치, 사회, 문화가 보장되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 「중국헌법」은 제 112조에서 122조까지 민족자치에 대해 규정하고 있다. 지방인민대표에 소수민족 포함을 비롯해 상무위원회 주임 또는 부주임을 맡도록 하고 있으며, 자치조례와 단행조례를 정하는 것 이외에 공안부대를 조직할 수 있는 권한까지 부여하고 있다.

또 하나의 성격은 중앙과 지방을 공산당 일당체제라는 특성을 가지고 있다. 문제는 공산당을 서구식 정당체제의 관점에서 해석이 불가능하다는 점이다. 국가 자체가 공산주의라는 이념을 추구하고 이를 선택이 아닌 필수적인 요소로 수용하고 있어 공산당을 하나의 정부

체제로 인식을 해야 설명이 가능한 것이다. 중국헌법 전문에는 분명 ‘중국 공산당이 영도하고 . . . (중략)’ 라며 공산당이 추구하는 이념을 분명히 명시하고 있으며, 각급 지방정부에 당서기를 비롯한 당 조직이 존재하고 주도적인 역할을 하고 있다. 지방인민대표는 분명 각급의 최고 권력기구라고 하지만 당의 지도가 필수적인 요소이며 지방정부는 지방인민대표회의의 집행적 역할을 하고 있다. 즉 상위 이념체계와 정치체계는 공산당이 지배하고 있으며, 하위 경제체계와 행정체계에 있는 비교적 폭 넓은 자치권을 인정하고 있는 것이다. 따라서 지방자치체 내에서 사상적, 이념적 다양성은 다분히 제약적인 성격을 가지고 있다.

제4절 지방자치제도의 구성요소

1. 한국 지방자치의 구성요소

단체자치를 근간으로 하는 한국지방자치는 공법인으로서 3대 구성요소를 갖는다. 첫째는 자치권이 미치는 구역, 둘째는 구역 안에 있는 주민, 셋째는 상위법 내에서의 자치권 즉 조례제정권이 그것이다.

첫째, 구역은 대한민국의 영토 안으로 앞에서 설명하였듯 행정구역을 의미한다. 즉, 지방자치단체의 지배권이 미치는 지리적 범위를 일컫는다. 구역의 범위가 설정되면 특정 지방자치단체의 인적 범위도 설정된다. 단체의 명칭이나 구역의 변경은 국가법에 의하고 광역내의 시·군 경계의 변경은 대통령령에 의해 기초단체 내의 명칭과 구역의 변경은 조례에 의해 하도록 되어있다. 이러한 경계의 변경은 사무와 재산의 승계효과와 주민의 관할지 변경을 가져오며, 이에 따라 단체장과 의원의 지위 승계의 효과를 가지고 온다.

둘째, 주민이다. 주민이란 구역 내에 주소를 갖고 있는 자로 자연인과 법인을 모두 포함한다. 주민은 주민투표권, 선거권과 피선거권, 청원권, 조례제정 및 개폐 청구권, 감사청구권, 수익권을 갖는다. 지방자치단체는 법률에 근거하여 앞서 언급한 권한을 행사하는 주민들의 총체라고 볼 수 있다.

셋째, 자치권이다. 자치권은 다시 입법권, 조직권, 행정권, 재정권을 의미한다. 입법권은 국가 법령의 범위 내에서 조례·규칙을 제·개정하는 것으로 일반적으로 법규의 성격을 지니지만 훈령·예규·고시 등 행정규칙의 성격을 갖는 것도 있다. 입법권은 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부가하는 경우는 상위법에 근거를 요구하는 ‘법률유보의 원칙’이 엄격히 지켜지고 있으며, 단체장이 조례가 위임한 범위 내에서 그 권한과 사무를 정하는 규칙이 있다. 단 별칙은 규칙으로 정할 수 없다. 조직권이란 기관의 설치·운영·공무원 임면의 권능을 말하며, 재정권은 지방사무에 필요한 경비 충당에 관한 세입확보 및 지출에

관한 권한을 말한다.

이 밖에 지방자치의 구성요소에는 자치기관, 자치사무 등이 있다. 자치기관에는 지방의 회, 지방자치단체장, 공무원 조직 등이 해당하는데, 주민들이 독자적으로 처리하기 어려운 일들을 대신하여 실현하는 역할을 하고 있다. 지방자치사무는 주민들이 직접 실현하고자 하는 일들로 교육, 문화·예술, 환경보존 등을 비롯하여 기본 의식주 욕구들이 포함되는 광범위한 개념이다.

2. 중국 지방자치제도의 구성요소

중국의 지방자치단체의 구성요소는 근본적으로 같다. 첫째는 자치권이 미치는 구역, 둘째는 구역 안에 있는 주민, 셋째는 자치권 즉 조례제정권이 그것이다.

첫째, 구역은 행정구역을 의미한다. 구역의 변경은 성 정부의 결정과 국무원의 승인을 요한다. 「중국헌법」 제30조 및 제 31조에는 행정구역의 종류와 특별행정구에 대한 설치 근거를 마련하고 있다. 행정구역에 대한 커다란 변화는 ‘대행정구군정위원회’가 행정위원회로 바뀌며 동북·서북·화동 등 6개 행정위원회를 두어 행정구역에 대한 관리를 하였으며, 1988년 하이난성, 1997년 충칭시, 홍콩행정특구, 1999년 마카오행정특구에 이르기까지 정치·경제 상황에 맞추어 조정이 있었다. 행정구역에 대한 중국정부의 기본기조는 1990년대 이후, “(현)을 잘라서 시를 설치한다.”는(切块设市) 기조에서 “현을 정비해 시 체계를 개선한다.”(整县改市)로 바뀌면서 2001년부터 향과 진을 합병하고 가도(街道)를 설치하는 등 경제발전에 따른 도시화를 추진하게 됨으로 인해 향의 수는 감소하게 되었다.(范今朝, 2007)¹³⁾ 그 결과 성은 10.7개의 지급행정구역을, 지급행정구역은 8.6개의 현을, 현은 15.1개의 향을 평균적으로 갖게 되었다.

둘째, 주민이다. 한국의 경우는 주민투표권, 선거권과 피선거권, 청원권, 조례제정 및 개폐 청구권, 감사청구권, 수익권 등의 권한을 갖으나, 민주집정제를 근간으로 하는 중국의 경우는 그렇지 않다. 기본적으로 주민은 현급 이하 지방인민대표를 선출할 수 있는 선거권과 피선거권이 있다. 「중국 전국인민대표대회 및 지방 각급 인민대표대회 선거법」 제 44조에 의하면 현급 인민대표는 선거인 50인 이상, 향·진 인민대표는 선거인 30명 이상 서명으로 현급 인민대표대회 상무위원회에 서면으로 파면을 요구할 수 있으며, 선거인의 과반수이상 찬성으로 파면된다. 현급 이상의 경우는 각 해당급 인민대표대회 대표의 반수이상 통과해야 파면되며 대표대회 휴회기간에는 상무위원회 구성원회 반수이상 통과해야 파면된다. 그 외의 청원권이나 조례제정 및 개폐권한 등은 소속된 선거구의 지방인민대

13) “中国行政区划变更的现状与面临的问题” 『當代中國研究』2007, 1.

표를 통해서만 구현되는 한계를 지니고 있다.

셋째, 자치권이다. 입법권, 조직권, 행정권, 재정권을 의미한다. 우선 입법권은 지방성 법규에 의해 단행 조례 등 지방성 법규를 정할 수 있다. 한국의 조례가 상급 법규의 위임에 기초한다고 한다면, 중국은 법률유보의 원칙이 한국보다는 느슨하다는 것이다. 특히 직할시나 성의 지방성 법규는 한국의 조례적 성격이 아니라 행정구역의 설치를 비롯해, 민족자치구의 경우에는 자위대 조직에 이르기까지 그 권한의 범위가 넓다. 한마디로 중앙은 기본법 수준의 방향이 제시되고 구체적인 시행령 수준의 입법은 지방으로 위임되어있다. 조직권에 있어서는 중국이 한국에 비해 그 폭이 넓다. 한국의 조직권이 부서의 명칭이나 인사배치권 수준이라고 한다면, 중국은 현급이상의 경우, 법원장, 검찰장 등 사법의 영역까지 지방인민대표대회가 선출하고 파면할 수 있는 권한을 갖고 있다. 재정권에 있어서는 전인대나 지방인대나 심의권한은 없고 결정권과 감사권한만 있다. 중국도 지방재정권이 지방사무에 필요한 경비 충당에 관한 세입확보 및 지출에 관한 권한을 말하지만, 세입에 있어서도 지방세의 비중이 2014년 국세대비 54%에 이르고 지출도 85%에 이르고 있어 한국의 세입 8 : 2, 세출 6 : 4와는 다른 구조를 가지고 있다.

제5절 지방자치단체의 기관

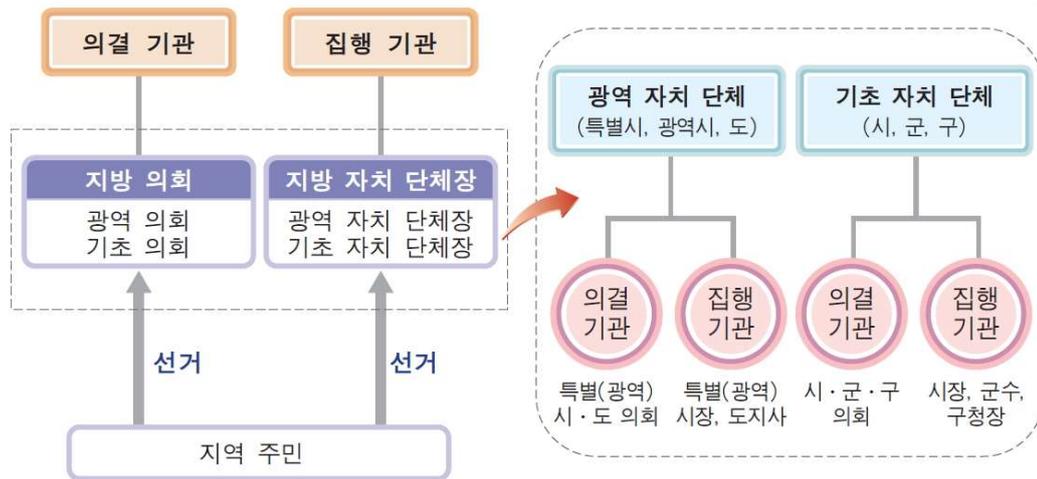
1. 한국 지방자치단체의 기관

한국 지방자치단체의 기관은 의회와 행정부(자치단체 장)이다. 의회는 주민의 대표기관으로 「헌법」 제 118조 및 「지방자치법」 제 5장에 규정되어 있다. 지방의회는 주민의 대표기관으로 의결권을 통해 조례 제·개정 등 입법권과 예산과 기금의 심의 및 결산, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·분담금의 부과 징수, 재산의 취득 등 자치단체의 중요한 의사결정 권한을 가진다. 또 하나의 중요권한은 자치단체에 대한 감시·통제권한이다. 이는 행정사무감사와 행정사무조사의 형태로 나타난다.

다음은 행정부(자치단체 장)이다. 자치단체 장은 일반 행정기관으로서의 지위를 가지며 자치단체를 대표하며 사무를 통할한다. 따라서 단체장은 단체사무의 관리 집행권, 기관에 대한 지휘·감독권, 기관 및 시설의 설치권, 규칙의 제정권을 갖는다.

주민의 대표기관으로서의 의회와 주민에 의해 권위를 부여받은 단체장과의 관계는 견제와 균형이라는 대전제 하에 이루어지고 있지만 국가권력과 같이 의회해산권이나 단체장 불신임권이 인정되지 않는다. 다만 자치단체장은 의회의 결정에 이의가 있을 경우, 재의를 회부할 수 있으며, 재의에 불복할 경우는 대법원 소를 제기할 수 있도록 되어있다.¹⁴⁾ 지방

의회는 단체장에 대한 불신임권이 없어 강력한 견제수단이 없다. 단지 「지방자치법」 제 20조에 의한 ‘주민소환’ 규정에 의할 수밖에 없다. 의회는 단체장 및 관계공무원 출석·답변 요구권과 의회사무처 직원 임명 추천권을 가지고 있으며, 단체장은 의회 출석·답변 권과 임시회 요구권, 의회사무처직원 임명권, 재의요구권 및 선결처분권을 가지고 있다.



<그림 3-1> 한국 지방자치단체 구성

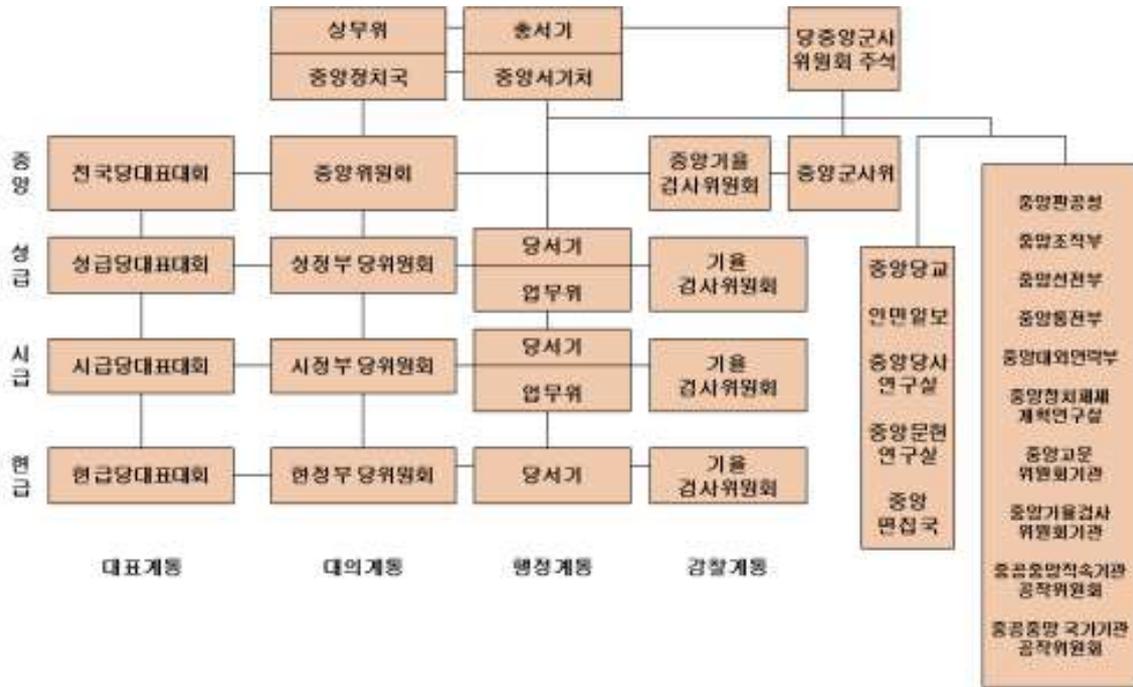
자료 : Zum학습백과(<http://study.zum.com/book/14921>).

2. 중국 지방자치단체의 기관

한국 지방자치단체의 기관은 의회와 행정부(자치단체 장)인 반면 중국은 이보다 복잡한 구조를 가지고 있다. 지방 당 위원회, 지방인민대표대회, 지방정부, 지방 정치협상회의, 지방 법원, 지방 검찰 등 다양한 기관이 존재한다.

우선, 지방 당 위원회 및 당 서기이다. 이를 이해하기 위해서는 중국의 공산당 구조에 대한 이해가 필요하다. 공산당은 대표기관격인 전국당대표대회 및 각급 지방정부의 당대표대회에서 선출된 대의기관격인 당 위원회 위원과 여기서 선출된 당서기가 당 행정계통을 지배하게 되는 구조를 가지고 있다. 따라서 정치적 중립 또는 배제를 추구하는 한국과는 다른 성격을 가지고 있다. 공산당은 실질적인 중국의 지배자로 당의 결정에 의한 집행구조를 갖고 있으며, 지방정부 역시 당의 역할이 중요한 의사결정 기구로서의 역할을 담당하고 있다. 실제로 지방정부의 수장은 존재하지만 그 위에 당서기의 역할이 의사결정권자로 존재하고 각급 지방정부의 수장도 당위원회의 부위원장을 겸직하고 있는 구조이다. 따라서 당 조직 역시 지방정부를 구성하는 중요한 구성요소로 자리 잡고 있다.

14) 「지방자치법」 제 172조.



<그림 3-2> 중국 지방자치단체 구성

둘째, 정치협상회의(약칭 ‘정협’)이다. 정협은 공산당과 국민당 등 9개 민주당파, 무당파, 소수민족, 직능대표로 구성이 되며, 정책결정 전에 중요 문제에 대한 협상(정치협상)과, 비판 및 감독(민주감독), 조사(찬정) 등을 통해 의견을 제출하는 기능을 하는데, 1954년 헌법에 의해 그 기능이 전인대로 이관하기 전까지는 입법부 역할까지 수행하였다. 임기 5년에 구성은 주석, 부주석 및 비서장으로 구성되어 있다.

셋째, 각급 지방인민대표자대회이다. 헌법기구로 인민대표는 현급이사는 직선에 의하고 임기는 5년이다. 경제·문화·공공사업 계획심의회(제99조), 각급 지방정부의 수장 선출 및 파면(제101조의 제 1항), 지방행정부 수장, 법원장 및 검찰장 선출 및 파면(제101조의 제 2항), 정부 및 법원·검찰원 감독권(제104조) 등의 권한을 가져, 법률상 지방정부의 최고 권력기관이다.

넷째, 각급 지방정부이다. 지방정부의 수장은 지방 인대의 선출로 임명되며 임기는 5년이다. 지방정부의 성격은 국가권력기관의 집행기관이라는 성격과 지방의 국가행정기관이라는 성격을 갖고 있다.([중국헌법] 제105조) 전자는 위임사무와 관련된 것으로 한국과는 달리 행정구역 내의 사법행정을 비롯해 교육에 이르기까지 행정에 관한 전 분야를 관장한다. 특히 성급 인민정부는 관할지역 내 향·진의 설치와 구역획정의 결정권한을 가진다.

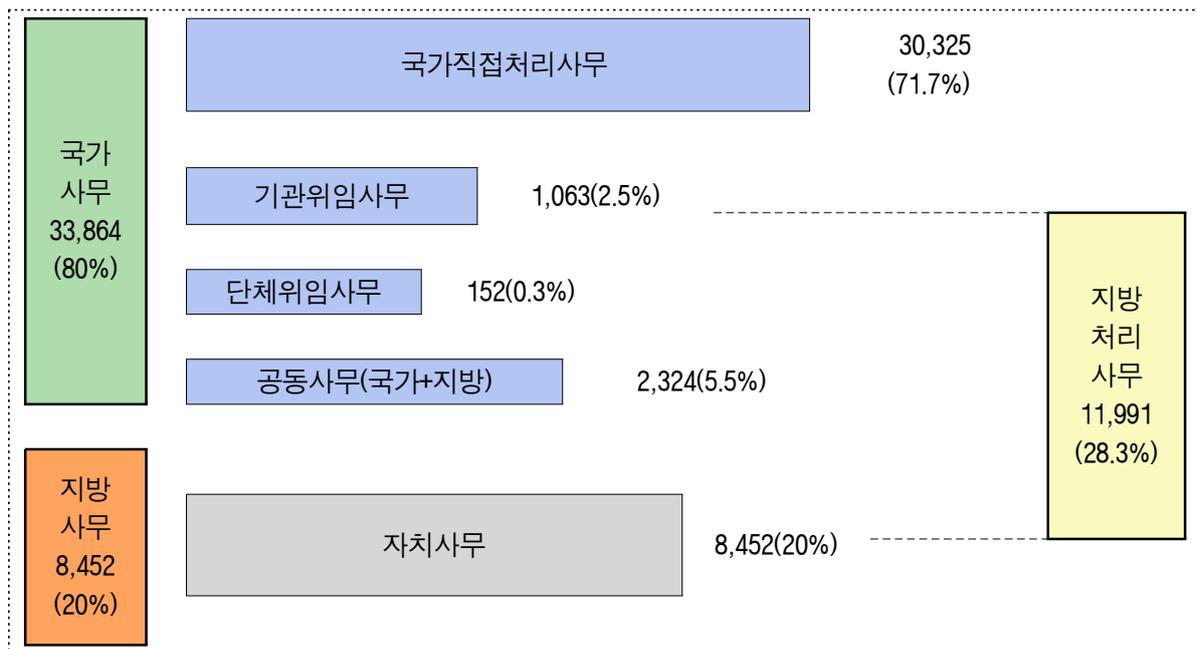
다섯째, 지방인민법원과 검찰원이다. 현급 이상의 자치단체는 인민법원과 검찰원이 존재하며 그 수장은 지방 인대의 선출에 의해 임명되고 임기는 2년이며 연임은 2회를 초과하

지 못하도록 되어있다.(「중국어헌법」 제 124조, 제130조) 특이한 점은 기소권을 갖고 있는 공안기관과 인민법원, 인민검찰원 간에 보조를 맞추고 견제하여야 한다.(「중국어헌법」 제135조)는 것이다.

제6절 지방자치단체의 사무

1. 한국 지방자치단체의 사무

이러한 단체자치 체제 하에서는 국가-지방 간 권한관계에 관심이 집중되는데 2009년 현재 한국의 국가사무는 총 42,316개로 국가사무는 33,864개, 지방사무는 8,452개로 8 : 2의 비율을 보이고 있으나 실질적으로 국가가 직접 처리하는 사무는 약 30,325개로 71.7%, 지방이 처리하는 사무는 11,991개로 28.3%를 점하고 있다.



<그림 3-3> 국가와 지방간 사무구분 현황(2009년 현재)

자료 : 지방분권추진위원회(2010).

국가사무는 직접 국가에서 처리하는 사무로서 『지방자치법』 제11조에 배타적인 국가 고유사무의 유형 제시하고 있으며, 중앙정부 책임 하에 처리하고 사무로서 대부분 국가전체에 해당되는 시책사업 등이 대부분을 차지하고 있다. 따라서 국가 자체가 필요한 경비를 전액 부담해야할 의무를 지니고, 그 결과에 대해서는 국회의 국정감사를 받게 되며, 지방의회의 관여는 허용하지 않으며, 국가 자체의 내부감독이 실시된다. 국가사무는 30,325개 중 직접처리 사무

건수가 19,604건, 특별행정기관을 통한 사무건수가 3,335건, 산하기관을 통한 사무처리건수가 6,916건, 민간위탁에 의한 경우가 470건에 이른다.

지방사무는 자치사무, 공동사무, 위임사무로 구별되며, 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 나뉜다.

① 자치사무¹⁵⁾ : 「지방자치법」 제9조 제1항(자치사무), 제2항(자치사무의 예시)과 제103조(사무의 관리 및 집행권)에 근거해, 자치단체의 존립목적 및 주민의 공공복리에 속하는 공공사무로서 그 사무처리 권한과 책임이 전적으로 각 지방자치단체에 속해 있는 사무로 지방자치단체의 자체경비로서 전액 부담하고 해당 지방의회의 감독을 받으나, 상급기관 감사에 있어서는 「지방자치법」 제171조에 규정 되었듯 법령위반사항만을 심사한다. 자치사무는 8,452개로 전체 국가사무의 20%를 점한다.

② 공동사무 : 공동사무는 내용이 동일한 사무에 대해 국가와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 등이 공동으로 수행하는 사무로 총 2,324개가 있다. 이는 국가사무를 지자체가 대신 수행하는 위임사무가 아닌 사무의 주체가 중앙과 자치단체에게 모두 속한 사무를 의미한다(한국지방행정연구원, 2009). 명확한 법원은 없으나, 「지방자치법」 제10조 제1항에 “제9조 1호(지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한사무는 공통사무로 한다”고 규정하고 있고, 그 외에 개별법에 국가와 지방자치단체에게 의제된 사무를 의미한다.¹⁶⁾ 예를 들어, 특수교육기관의 설치나 문화·도서관 설치 등이 이에 해당된다고 할 것이다.

③ 위임사무 : 지방자치단체가 운용해야할 사무는 아니지만 법령에 의하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임을 받아 지방자치단체에 속하게 된 사무를 의미한다. 위임사무는 전국적인 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부의 권한에 속하지만, 처리의 경제성 또는 국민편의 등을 위하여 지방자치단체의 장에게 위임·처리하는 사무이다. 사무처리에 소요되

15) 법령의 형식은 “도(또는 시·군)는 …를 시행한다” 또는 “도지사(시장·군수)가 …를 시행한다”로 표현된다.

16) 법령의 형식은 “국가와 지방자치단체는 …한다”, “○○부 장관과 지방자치단체장은 …한다”의 형식으로 구성되어있다.

는 경비는 국가가 전액 부담하는 것이 원칙이며, 국가사무처럼 국회의 관여가 허용된다. 지방의회는 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항 이외에는 사무처리에 관여할 수 없다(조성호, 2009). 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 분류된다.

i) 단체위임사무는 개별법령¹⁷⁾에 의하여 지방자치단체가 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무로 총 152개로, 분류별로는 가장 적다. 단체위임사무는 사무의 성질상 국가적 이해와 지방적 이해관계를 동시에 가지고 있는 경우가 많아 고유사무와의 구분이 명확하지 않다. 단체위임사무에는 국가의 사무로서 지방자치단체에 위임된 것 외에 도의 사무로서 시·군에 위임된 것도 있으나 통상적으로 문제가 되는 것은 국가로부터 위임받은 사무이며 이러한 단체위임사무는 필요적 사무로서 지방자치단체가 반드시 처리하지 않으면 안 된다. 그 이유는 단체위임사무가 국가적 성격의 사무이지만 지방자치단체에 위임되면 자치사무의 범주에 속하여 지방자치단체의 사무로 처리되며, 법령상 중앙통제가 가해지는 범위가 자치사무에 비하여 넓고 경비의 일부를 국가가 부담하며 지방의회의 관여도 할 수 있기 때문이다(조성호, 2009).

단체위임사무에 대한 감독도 법원에 의한 합법성 감독과 국가 또는 도의 감독은 자치사무에 인정되는 소극적 감독뿐만 아니라 합목적성의 감독은 허용되나 원칙적으로 예방적 감독은 허용되지 않는다. 단체위임사무는 당해 지방자치단체 사무가 아니지만 법령의 개별적인 규정에 의하여 지방자치단체에 위임된 사무라는 점에서 자치사무와 기관위임사무와는 구분된다(김춘수, 2007: 23).

ii) 기관위임사무¹⁸⁾는 국가가 지방자치단체의 장에게 위임하여 집행하게 하는 사무로서 전국적 이해관계가 있는 사무 또는 원래 국가가 처리해야 하나 사무처리의 편의 또는 경제성, 국민의 편리 등의 이유에서 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 사무로 총 1,063개 존재한다. 기관위임사무는 일반적으로 「지방자치법」 제102조에서 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사 및 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다”를 근거로 하여 행정처리의 편의상 지방자치단체의 장에게 대리하여 처리하게 하는 지방적 이해관계보다는 전국적 이해관계가 매우 큰 사무이다. 기관위임된 사무는 법적으로 수권해 준 기관의 사무이므로 기관위임된 사무에 대해서는 지방의회가 관여할 수 없는(한국지방자치학회, 1995: 238) 등 지방자치단체

17) 법령의 형식은 광역지방자치단체 또는 기초지방자치단체에 위임한다. “도, 시·군에 …소(위원회, 원)를 둔다” 또는 “도지사, 시장·군수가 …를 시행한다”는 형식으로 구성된다.

18) 법령에 “국가는 …을 한다”, “○○장관은 …을 한다”, “○○청장은 …을 한다”, “대통령은 …을 한다” 등으로 표현된 사무는 국가사무인데, 위와 같이 국가사무로 규정한 사무 중 국가가 직접 처리하는 것으로 규정한 사무와 단체위임사무로 규정한 사무를 제외한 사무는 기관위임사무로 보아야 한다.

의 권한은 제한된다. 기관위임사무의 위임기관인 국가 또는 상급 지방자치단체는 원칙적으로 사무에 처리되는 경비의 전액을 부담하여야 하며 사무처리에 있어서 그 수임기관인 지방자치단체장과 그의 책임 하에 있는 집행기관에 대하여 합법성 및 합목적성의 감독뿐만 아니라 교정적 및 예방적 감독 등을 포함하는 매우 적극적인 직무감독을 수행할 수 있다. 이상의 논의를 표로 정리하면 다음의 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 지방자치단체사무

구 분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	「지방자치법」 제9조 및 제103조	「지방자치법」 제9조 및 제103조	「지방자치법」 제102조·103조·104조 「정부조직법」 제6조
경비부담	자체재원+보조금	자체재원+국가부담	전액 국가부담
국가 감독	행안부 또는 광역단체가 합법성여부만 심의	주무부처가 법정수단과 지시 등으로 제한된 범위만 심의	주무부처가 합법성과 합목적성을 동시에 심의
지방의회 관여	허용	허용	경비부담에만 관여
조례제정	조례제정	조례제정	규칙제정
국가배상 주체	자치단체	국가	국가
중앙정부와의 쟁송	허용	불가(법률로 예외)	불가(법률로 예외)
단체장 지위	자치단체 지위	자치단체+국가적 지위	국가기관적 지위

자료: 지방행정연구원(2009) 『법령사무총조사』.

전술한 대로 국가사무와 지방사무의 평균비율을 살펴보면, 그 구성비가 약 72% : 28%이며, 광역사무가 8.6%, 기초사무가 7.8%를 점하고 있고, 국가와 지방간 공동사무가 6.6%, 위임사무가 3.3%, 광역과 기초간 공동사무가 1.9%를 점하고 있다.

기능별로 사무배분의 실태를 살펴보면, 국토·지역개발기능의 국가사무비중이 49.5%로 가장 낮게 나타났으며, 외교·통일·국방 등 국가유지관리기능의 국가사무비중이 96.6%로 가장 높게 나타나고 있다. 지방사무의 비중이 높은 분야는 국토·지역개발기능이 50.5%에 이어 환경보호기능이 44.2%, 농림·해양수산기능이 41.9%로 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-4〉 기능별 사무배분 실태

(단위 : %)

구 분	국가 사무	지방사무						합 계
		위임 사무	공동 사무1	광역 사무	기초 사무	공동 사무2	소계	
일반공공행정	75.7	2.6	5.2	7.5	7.5	1.5	24.3	100
공공질서/안정	91.9	0.5	2.3	2.4	2.4	0.4	8.1	100
교육	66.4	2.7	8.0	17.6	2.9	2.3	33.6	100
문화관광체육	66.0	1.5	10.5	9.7	9.5	2.9	34.0	100
환경보호	55.8	8.5	6.5	15.1	11.9	2.1	44.2	100
사회복지	61.0	3.8	15.1	7.3	11.4	1.4	39.0	100
보건	63.2	3.9	9.3	9.2	12.2	2.3	36.8	100
농림/해양수산	58.1	3.6	7.6	12.7	17.0	1.0	41.9	100
산업/중소기업	77.4	4.3	4.7	6.6	5.8	1.1	22.6	100
수송/교통	74.0	3.6	6.0	7.6	5.7	3.1	26.0	100
국토지역개발	49.5	7.9	10.1	12.5	14.7	5.3	50.5	100
과학기술	88.0	1.1	4.2	4.4	1.5	0.8	12.0	100
외교/국방/통일	96.6	0.1	0.3	1.0	1.1	1.0	3.4	100
기 타	82.1	1.6	3.2	6.7	5.5	0.9	17.9	100
평 균	71.8	3.3	6.6	8.6	7.8	1.9	28.2	100

주 : 공동사무 1 - 국가와 지방간 공동사무, 공동사무 2 - 광역과 기초간 공동사무.

자료 : 한국지방행정연구원(2009). 『법령사무총조사』에서 제작성.

문제는 『헌법』과 『지방자치법』에 명시하고 있는 주민 편의와 복리 증진이라는 지방 자치 고유의 목적과 산업·환경·교육 문화 진흥이라는 예시적·권고적 목적에 현재의 사무배분의 구조가 적합한가 하는 것이다. 불행이도 복지기능은 61%, 산업·중소기업기능 77.4%, 교육기능 66.4%, 문화기능 66%가 국가사무의 비중이 높은 것은 심각하게 사무 재배분을 고려해야 할 것으로 보인다.

다음으로 광역단체에서 처리하는 사무단위를 살펴보면, 광역단체의 사무단위는 총 5,075개로 자치사무가 75.9%, 위임사무가 15.4%, 공동사무가 8.6%의 구성비를 가지고 있어, 자치사무의 비중 그리고 직접처리의 비중이 높다.

<표 3-5> 광역자치단체 사무배분 실태

구분	위임 사무	공동 사무	자치사무					계
	광역 단독	광역 단독	소계	직접 처리	산하 단체	민간 기관	기초→광역	
사무 건수	783	438	3,854	3,475	226	26	127	5,075
비율(%)	15.4	8.6	75.9	68.5	4.5	0.5	2.5	100.0

주 : 감사원·국정원·국회·중선관위·헌법재판소 10건 제외.
 자료 : 한국지방행정연구원(2009). 『법령사무총조사』.

또한, 기초자치단체에서 수행하는 사무단위는 총 4,360가지로, 자치사무가 3,849개 88.3%를 점하고 위임사무가 394개 9%, 공동사무가 117개 2.7%를 점하고 있다.

<표 3-6> 기초자치단체 사무배분 실태

구분	위임사무				공동 사무	자치사무				계
	소계	기초 단독	국가 ↓ 광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	기초 단독	소계	직접 처리	산하 기관	민간 기관	
사무 수	394	193	39	162	117	3,849	3,689	136	24	4,360
비율	9.0	4.4	0.9	3.7	2.7	88.3	84.6	3.1	0.6	100

주 : 감사원, 국정원, 국회, 법원, 중앙선관위, 헌법재판소 59건 제외.
 자료 : 한국지방행정연구원(2009). 『법령사무총조사』.

광역과 기초단체의 사무배분을 비교해 보면 국가위임사무가 광역단체가 783건, 기초단체가 394건으로, 업무비중에 있어서도 광역단체가 15.4%로, 기초단체의 9.0%에 비해 상대적으로 높았다. 위임사무의 성격을 살펴보면, 광역단체의 경우에는 모두 단독처리사무이지만 기초단체의 경우에는 394의 위임사무 중, 기초단독으로 처리가능사무가 193건으로 49%에 그치고 광역에서 위임한 사무가 162건으로 41%, 광역을 경유한 위임이 39건으로 10% 점하고 있어 업무의 복잡성이 가중되는 실정이다. 실제로, 위임사무와 자치사무가 불분명하여 이에 따른 쟁송도 증가하는 추세이다.¹⁹⁾공동사무에 있어서도 광역단체가 438건, 기초단체가 117건으로 광역단체의 업무비중이 높다.

자치사무에 있어서는 광역이 3,854건 기초가 3,849건으로 비슷하나, 기초단체가 96%를 직접처리 방식을 택하는 반면, 광역단체는 90%를 직접처리 해 상대적으로 기초단체에 비해 낮다. 한편 광역에서는 기초단체의 행정력 및 재정력의 한계로 광역정부에 의제된 자치사무가 127건이 존재하고 있다.

이러한 사무배분의 실태를 좀 더 구체화하기 위해 부처별로 사무배분 상황을 정리해 보면 다음의 <표 2-8>과 같다.

<표 3-7> 부처별 사무배분 실태

(단위 : %)

구 분	국가사무	지방사무					합 계
		위임사무	공동사무	광역사무	기초사무	소계	
기재부	94.1	1.3	3.3	0.5	0.7	5.9	100
교과부	78.8	1.4	7.5	10.9	1.5	21.2	100
문화부	66.2	1.4	14.1	9.7	8.7	33.8	100
국토부	64.7	5.2	12.0	9.7	8.4	35.3	100
국방부	96.6	0.1	1.7	0.7	0.9	3.4	100
외통부	99.8	0.0	0.0	0.2	0.0	0.2	100
법무부	96.8	0.4	0.4	1.2	1.2	3.2	100
행안부	44.9	1.4	5.2	22.9	25.6	55.1	100
지경부	80.1	3.2	5.5	4.7	6.4	19.9	100
환경부	52.6	9.2	8.5	16.9	12.9	47.4	100
복지부	53.5	4.8	17.6	8.1	15.9	46.5	100
농림부	57.3	3.4	7.4	13.5	18.3	42.7	100
여성부	47.0	1.5	25.0	18.9	7.6	53.0	100
노동부	91.7	0.5	4.9	1.7	1.3	8.3	100
통일부	90.7	0.7	0.7	2.6	5.3	9.3	100
위원회	92.7	0.4	2.8	3.1	1.0	7.3	100
기 타	86.0	1.5	4.7	4.3	3.5	14.0	100

자료 : 한국지방행정연구원(2009). 『법령사무총조사』.

주요부처의 사무배분 상황을 살펴보면, 국가사무와 지방사무의 평균비율이 76% : 24%로 나타났다. 이는 전체 사무분담비율 72% : 28%의 비율에 근접한다. 지방사무비율이 국가사

19) 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지 여부를 판단함에 있어서는 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만, 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려(대법원 2010.12.9. 선고 2008다 71575/2002두10483/ 선고 판결)

무의 비율보다 높은 부처는 행안부, 여성부이며, 환경·복지·농림부는 약 60% : 40%, 문화·국토부는 약 70% : 30%의 비율을 보이고 있으며, 기타 부서는 80%대 이상의 국가 편중현상을 보이고 있다.

지방정부사무 비중이 상대적으로 높은 여성·복지·문화부의 경우, 공동사무의 비중이 각각 25%·17.6%·14.1%로 비중이 높으며 실질적인 광역 및 기초단체 사무의 비중은 낮다고 할 수 있다.

2. 중국 지방자치단체의 사무

중국은 중앙과 지방정부 기능 문제를 다루는데 있어, 그 접근방법을 지방재정의 문제로 환원시키는데, 이는 매우 현실적으로 기능의 문제에 접근한다고 평가할 수 있다. 전통적으로 1980년대 이후 중앙정부는 국방, 외교, 국가 채무 상환 등을 담당하고 있고, 지방정부는 일반행정, 사회복지, 교육, 농업지원 등에 주력하고 있다. 중앙과 광역지방정부간 기능이 중첩된 항목은 주로 경제발전에 관련된 기본건설, 과학·기술혁신, 공업·교통·유통지원 분야이며, 실제로 이들 항목의 중앙정부와 지방정부간 세출 배분은 30% 대 70% 정도이다. 우선 「중국헌법」 및 현행 법규에 규정되어 있는 중앙과 지방의 기능은 아래 표와 같다.

<표 3-8> 중국 중앙과 지방의 기능

중앙정부	각종 행정조치 및 행정법률 제정
	전인대 및 상무위원회에 의안 제출
	각 부의 직책규정 및 업무 지도, 각부 및 위원회의 행정업무
	중앙 및 성·자치구·직할시 행정업무 지도
	공무원 수 관리 및 경제 사회 발전계획 수립 및 국가 예산 편성
	농촌 및 도시 관리
	교육 과학 문화 위생 체육 및 가족계획 관리
	민정, 공안, 사법행정
	대외사무 ; 외국과의 계약 및 협정
	국방·건설사업 지도관리
	화교 및 귀국 동포 및 해외동포 관히
	부당한 명령, 지시, 규칙 변경, 철회
	성·자치구·직할시의 행정구획 허가 및 현의 행정구획 허가
	행정기관의 총정원관리
	성급 이상 지방정부의 총정원관리

지방정부	현급이상	행정구역 내 경제·교육·과학·문화·위생·체육, 도·농 건설사업, 재정·민정·공안·민족사무 사업 등 행정업무 관리 및 정원관리 및 공무원 임면 등 인사권
	지방정부	항·민족항·진의 인민정부는 상급 국가행정기관 결정 및 명령을 집행
	민족자치	자주적 경제건설사업 관리 자치지역 내 교육·과학·문화·위생·민족문화 유산 보전 및 발전 계획 및 실행

자료 : 葉克林(2008) “중국지방정부기능 변화와 기구개혁” 한국지방정부학회 학술대회.

<표 3-9> 중국의 중앙정부-성정부-시·현정부간 기능배분

구분	중앙정부	성(省) 정부	시(市)·현(縣) 정부
국가유지관리	· 외교 · 국방 · 무장경찰 (소방)	· 지방경찰 재정지원 · 지방법원 재정지원 · 지방검찰 재정지원	· 재난/구조
사회적 하부구조	· 저소득층 주택보급 · 건축설계기준 제정 · 부동산 시장 감독 · 철도망 구축	· 시·현간 도로, 교량 건설 · 도시개발계획 (시현간 과당경쟁 제어) · 지방 항구 및 하천운하	· 도시계획 및 개발 · 주택관리 · 기간사업 구축
교육	· 교육정책 및 규정 제정 · 교육기회 균등보장 (재정지원) · 소수민족교육계획 · 교원자격 기준 제정	· 대학관리(100중점대 제외) ·省内 평생교육 직업교육 계획	· 초중고 관리 · 직업훈련
문화	· 문화정책 법률 제정 · 문화상품개발계획 및 문화보급정책 수립 · 전국 도서관/문화관/ 박물관 지도 감독	· 중점 문화재 지정관리 · 문화발전정책 수립 관리 · 省立 박물관 도서관 관리	· 지역 내 문화 체육 사업 · 문화 유산 보호
복지/위생	· 식의약품 기준 제정, 감독 · 식의약품 목록 관리 · 의료인 수급조절 · National minimum 관리	· 省 내 사회보장 규칙 및 기준 제정 · 사회보장 수요관리	· 사회보장 · 모자/장애인복지 · 보건의료
산업/경제	· 제발전계획수립(5개년) · 하이테크기술 수출입관리 · 독과점, 불공정거래 관리 · 공상품 표준관리 · 외환 및 금융관리	· 省 경제사회발전관리 · 기반시설 건설 계획 감독 · 무역발전 중장기계획 수립 · 대외무역 조사, 연구 · 토지 및 광업관리	· 지역 내 교통사업 · 지역 내 기간사업 구축 · 지역 내 관광사업 · 지역 내 환경보호

중앙정부는 배타성을 지니는 국방·외교 및 각 중앙부처 관리 및 전인대와 관련한 사무가 주 업무이다. 다만 그 업무는 거시적이고 방향성 제시에 초점을 둔 반면, 각 개별사무에 대해서는 성급 정부에게 위임하고 있다.

반면 지방정부는 1급 지방정부(성급)에서는 한국의 시행령과 같은 구체적 사항에 대해 조례를 정하고 현급 지방정부에서는 실행을 위한 분야별 조례를 정하도록 되어 있다. 즉, 중앙은 거시적 틀을 정하고 세부사항에 대해서는 지방정부가 각 지방의 특성에 맞게 조례를 정하여 시행하도록 되어 있다. 세부 기능배분을 살펴보면 <표>와 같다.

한편, 중앙과 성정부간 기능배분은 위의 표와 같다. 중앙정부는 배타적 영역인 외교·국방·무장경찰 등 국가유지 기능과 법규와 정책의 기본방향 및 그랜드 플랜을 수립하는데 집중이 된 반면, 성 정부가 직접적으로 실행하는 기능은 건설·교통 업무에 집중되어 있으며, 그 외에는 성정부 차원의 정책기준 마련, 지도·감독 업무가 주된 기능이라고 할 수 있다. 여기에서 특이한 점은 성정부에서 대학까지 관리하고 있다는 점이며, 경찰·검찰·법원 등에 대해서도 지방정부에서 재정과 인사권을 가지고 있다는 점이다.

그러나 중국의 시·현 사무는 성 정부와의 기능 배분이 명확하지 않아, 지속적 논란이 되고 있다. 뿐만 아니라, 향·진 등 하급 지방정부의 재정악화에 따른 기능 및 사무가 가중되고 있는 실정이다. 실례로, 초등 및 중학교육은 향·진의 사무였으나, 향·진의 재정이 악화되어 초등 및 중학교 사무도 현 정부에 관할하고 있는 실정이다. 시·현 정부는 기본적으로 초기적 재난대응 및 도시계획, 주택관리 뿐 아니라, 초·중·고 교육을 실질적으로 관리한다. 뿐만 아니라 직업교육도 시·현 정부에서 관리하고 있으며, 관할 내의 문화 및 관광에 사무에 대한 자율적 결정권을 지니고 있다.

가장 어려운 부분은 사회보장 부문인데, 국가가 national minimum을 정하고 성정부가 이에 추가하고 시·현 정부가 또 다시 추가하는 형태인데, 이로 인해 성별, 시·현별 재정력에 따른 혜택의 차이가 많이 나고 있어서 사회적 문제가 야기되고 있다.

제4장 한중지방분권이 경제발전에 미치는 영향 비교분석

제1절 한국의 경우

1. 한국의 지방자치와 경제발전

한국의 경우 지방자치의 역사성에서 살펴보았지만, 지방자치가 경제발전이라는 측면에서 변화되었다기 보다는 정치적 발전에 그 기반을 두고 변화된 측면이 강하다. 일부에서는 지방자치제로 지역실정에 적합한 생산체계를 조직하고 그 과정에서 지역의 잠재력이 활용되어 지역경제가 활성화 될 것 이라는 기대가 존재하였다(송상훈, 2012). 그러나 경제발전측면에서 한국의 경우는 중앙집권적인 국가자원 동원체계 구축을 중요한 가치로 판단을 해왔고 지방자치는 국가권한의 분산으로 인해 오히려 국가경제발전에 저해하는 것으로 여겨져 왔다(조성호 외, 2012). 구체적으로 지방자치에 의한 국가 기간시설 건설 지연, 지역할거주의에 의한 중복투자, 규모의 경제 측면에서 비효율적이라는 지방자치에 대한 우려가 제기되어 왔다. 사실상 한국의 지방자치는 중앙정부 주도로 이루어진 지역균형발전정책의 일환이었고, 중앙집권적 경제발전의 과실을 사후적으로 지방으로 배분하는 과정에서 이루어지기 시작하였다.

경제적인 측면에서 한국 지방자치는 중앙집권의 통치방식을 용이하게 하기 위한 거점도시 형성에 초점이 맞추어져 왔다. 따라서 대도시 위주의 분권정책을 펼쳐온 것이다. 경제발전의 요충지였던 도시지역에 전국 인구의 79.6%가 거주하는 등 한국은 1995년 민선지방자치 실시 이후 국토상 도시와 농촌 지역간, 대도시와 중소도시간, 수도권과 비수도권간, 정부측과 비정부측간 극심한 불균형이 심화되는 현상이 나타났다. 또한 IMF 구제금융 이후 대도시뿐만 아니라 지방 중소도시에서도 경제양극화 현상이 심화되기 시작하였다(임승빈, 2007). 한국의 대도시 정책은 2010년 이전까지 표면적으로는 참여와 분권을 지향하였으나, 실질적으로는 지리적 분산과 거점도시 육성, 균형발전 및 행정체제개편에 집중함으로써 자연적 인구증가에 따르는 거대도시 형성에 대해서 무관심하였다. 1988년 「지방자치법」 전부개정안에서 50만 도시에 대한 일반구 설치 및 재정특례 등이 대도시 위주의 분권정책을 시사하고 있다. 한국의 대도시 정책은 2010년 이후 지방분권에 대한 해석이 정치적 논쟁에서 사회적 관점으로 이동하고 지방자치라는 규범의 과정적 측면이 부각되면서 사회적으로는 주민 삶의 질, 행복 향상 등의 다양한 가치로 그 초점이 이동되었으나, 여전히 인구중

심의 도시정책이 지속되고 있다. 최근 인구 100이상 거대 도시들의 등장으로 도시 규모별 적합한 권한 이양에 관한 논의들도 진행되고 있다. 도시의 인구에 더하여 면적, 산업 등을 고려한 사무특례를 규정하여 지역 역차별을 감소시키고, 대도시 정책의 지속성과 안정성을 위한 특례법 형태보다는 지방자치법 법률상에 대도시의 법적 지위를 명시하는 등의 제도적 개선이 미진하다고 할 수 있다.(박상우, 2016).

2. 정치적 산물로서의 한국 지방자치

한국 지방자치는 정치적인 측면에 있어서는 상당한 효과를 거두었다고 할 수 있다. 지방의회의 부활과 자치단체장의 직선제 선출은 단순히 이루어진 것이 아니라, 민주화 운동의 산물이며, 시민의 자율성 확보의 의지에서 이루어진 것에는 재론의 여지가 없다.

1985년 12대 국회의원총선거, 1988년 대통령 선거에서 여·야당 모두 지방자치제도 재도입을 공약사항으로 내세웠는데, 이를 시작으로 ‘지방자치’가 정치적 아젠다로 본격 등장하게 되었다. 1995년 지방자치 부활로 인해 시민중심적인 통치(citizen-centered governance)가 강화되었다는 점은 인정할만 하다. 관선체제 하에서 중앙정부를 의식하던 단체장과 지방공직자들이 시민들을 유권자로 의식하기 시작했기 때문이다.

지방자치 모델에 대한 긍정적인 인식만 존재했던 것은 아니다. 역사적으로 권위주의적이고 중앙집권적 정권에 의한 국가중심의 발전모형 영향으로 반(反)지방자치 경향성이 주를 이루었다. 지방자치 부활초기 성과의 이면에서 일부는 지방분권에 대해 우려하기도 했다. 지방에서 두드러진 지역정치의 양상이 규모만 축소되었지 중앙에서 나타난 성장위주의 일인집중형 체제와 유사한 경향이 적지 않게 나타나고 있는 이유에서 였다. 또한 단체장과 공직자들의 책임의식 보다는 지방정부가 정치세력들 간 경합의 장으로 변모하면서 한국의 지방자치를 ‘정부자치’ 또는 ‘정당자치’라고 표현하고 있다. 2005년 기초자치단체까지 정당공천제가 확대되면서 시민없는 지방자치에 더욱 힘을 실어주는 계기가 되었다.

한국 지방자치의 태동은 1980-90년대 시민들에 의해 제기된 민주화의 요구에 대한 반응으로 제도화가 이루어진 것이 사실이다. 그러나 안타깝게도 시간이 지날수록 한국 지방자치가 정치적 타협의 산물로 특징지어 지고 있다. 최근 촛불시위를 비롯한 광장민주주의를 통해 시민들이 지방자치의 무대 중심으로 복귀할 수 있는 여건이 충분히 조성되었다. 시민의 자율성 확보라는 지방자치의 과거 이념을 이어나가기 위해서라도 시민자치를 우선으로 하는 지방자치가 이루어져야 할 것이다.

제2절 중국의 경우

1. 중국 경제성장과 중앙정부 역할 : 전략적 산업정책 추진

당초 중국을 지배했던 계획경제체계에서의 ‘국가’ 또는 ‘정부’란 ‘완전정부론’에 기초한다. 사회주의 정부는 전체사회의 수요와 변화를 예측하여 국가가 이에 완벽히 대응함으로써 거시 경제적으로 안정성을 꾀하고 파레토 최적을 달성한다는 것이다.(이홍규, 2011) 하지만 대약진운동을 비롯해 계획체제의 ‘완전정부’라는 것은 달성할 수 없다는 것을 인식하게 되었고 이를 벗어나기 위해 중앙집권적 완전정부보다는 국가의 간섭을 최소화하고 시장의 기능에 사회적 수요를 부담시킴으로서, 자생적인 성장동력을 확보하는 방향으로 전반적인 정책방향을 선회한 것이 개혁·개방의 기본적인 사고방식이다. 그렇다고 중앙정부의 기능을 폐기한 것은 아니다. 이홍규(2011)는 “오히려 중앙정부의 기능 혹은 역할 변화를 의미한 것으로 시장 기능을 확대하면서 중국 정부를 ‘만능정부’에서 ‘유능한 정부’로 변신시키는 것이었다.”라고 주장한다. 왜냐하면 중국은 사회주의 국가라는 정체성에서 벗어날 수 없으며, 취약한 시장경제의 인프라 속에서 중앙정부의 역할을 방기하는 것은 경제성장은커녕 경제의 붕괴를 야기할 수 있기 때문이다.

중국은 일본·한국·홍콩·대만 등 동아시아 국가들을 벤치마킹하는 과정에서 중앙정부의 경제관리 정책이 주요했음을 인지하고 있었다. 문제는 이들 국가들이 추구한 자본주의와 사회주의 경제 틀과 어떻게 결합시키느냐에 관한 것이었다. 또한 결합의 과정에서 정부의 역할은 무엇인가에 대한 문제를 고민하게 되었다.

이러한 문제점과 관련해 중국이 내놓은 해법은 정치체계 등 상부구조는 사회주의를 경제체계 등 하부구조는 시장경제체계라는 배치되는 구조를 취하면서 일명 ‘중국특색의 사회주의 건설’을 표방하게 된다. 그러나 이러한 방식을 추구하는 데 있어 중앙정부의 역할의 변화와 기능변화를 어떻게 할 것인가는 소위 1990년대 중국을 풍미했던 직능전변(職能轉變)의 문제이다. 즉 중앙정부는 국방·치안과 같은 고유영역과 균형발전 등의 역할 그리고 전체적인 기획기능을 제외한 실질적인 기능들을 지방정부에 할양하는 방식을 도입하게 된다.

문제는 시장구조의 취약성을 어떻게 극복하느냐? 였다. 계획경제 하에서 기업 역시 공기업의 성격을 지닌 상황에서 중국은 과감한 정책을 펼친다. 즉 인위적 시장을 만드는 것이었다. 가장 작게는 소위 ‘개체호’라는 개인사업을 인정해 주고, 국영기업을 위탁 관리하는 소위 칭빠오제(請柙制)를 실시하였으며 1993년 「공무원잠행조례」를 통해 공무원의 범위를 국무원 산하기구 근무자로 그 범위를 축소시키는 것 등 대규모 개혁이 있어 왔다.

그런데 이러한 사회구조변화와 더불어 이를 실질적으로 작동시키는 것은 중앙정부의 역량으로는 매우 부족한 상황에 처하게 된다. 국토의 광활성, 민족의 다양성 등 환경적 요인은 중국사회의 기제를 구동하는 축으로 지방분권을 선택하게 되고 이는 다시 하방적 연방주의라고 할 수 있는 ‘중국식 연방주의’를 표방하게 된다. 중국은 개혁개방 기조를 내세우면서 개발구 및 경제특구로 대표되는 경제권력의 지방분권화를 우선적으로 추진하게 되면서 자연스럽게 경제성장은 지방정부 중심으로 편제되기에 이른 것이다.

즉 중앙정부는 거시경제를 조정 관리자로서 산업육성에 나서게 되었고 전략적 산업정책에 집중함으로써 경제의 성장을 지휘하는 설계자 역할을 하게 된다. 이를 Xia(2000)는 “중국의 발전모델은 중국 특유의 중앙-지방 관계의 다이내믹이 존재하는 가운데, 중앙정부와 지방정부가 복수로 발전국가 역할을 동시에 수행하는 ‘이중적 발전국가(dual development state)’ 체제가 구축되었다.”고 평가한다. 또한 마크 블레처(Marc Blecher, 1992)는 “중국 지방정부가 계획과 자원에 대한 배분을 통해서 기업발전을 지원하는 역할을 하는 ‘발전국가(development state)’와 이윤을 최고의 목표로 하여 기업가와 같은 직접적인 행위를 하는 ‘기업가적 국가(entrepreneurial state)’로 분화되고 있다.”고 평가한다.

결국 중국의 중앙정부와 지방정부는 중국의 경제성장을 위해 적극적인 개입과 정책지원을 하는 발전국가로 등장하였는데, 중국의 지방정부는 단순히 발전국가적 측면에 머물지 않고 사실상 지방정부가 기업경영을 주도하는 기업가적 국가로 한 단계 더 나아갔음을 알 수 있다(이홍규, 2011).

<표 4-1> 중국 산업정책의 변화(1979-2010)

시 기	주요 목적	주요 수단
1978년-1992년	- 산업 간 불균형 해소 - 가공공업 발전억제	- 투자심사, 대출제한, 생산허가제 등 행정적 수단
1992년-1997년	- 산업구조고도화 - 지주산업 육성	- 금융·재정적 지원(창구지도, 자본지장에 대한 우선적 접근 등) - 시장보호(외자 및 신규 사업자에 대한 진입규제, 기술이전 요구 및 관세보호)
1998년-2010년	- 산업 및 국유기업 구조조정 - 비교우위의 적극 활용 - 하이테크산업의 육성	- 퇴출지원 및 퇴출제도 정비(생산허가제, 보조금 지급, 출자전환 등) - 공정한 시장경쟁 환경 조성, 반독점, 수요 촉진정책 - 특정산업보다는 핵심기술 개발 지원

자료 : 지만수 외(2005: 78).

중국 1953년부터 5개년 계획에 의해 지속적으로 산업육성을 추진해왔다. 그러나 동아시아 국가를 벤치마킹한 ‘산업정책’은 제6차 5개년 계획(1981-1985년) 기간 이후부터였다고 할 수 있다. 1978년 이후 산업정책은 세 단계의 변화를 겪었다. 제 1기는 1980년대에는 가공 산업의 빠른 발전이 초래한 산업간 불균형 발전을 해소하는 것이였고, 제 2기는 1992년 이후에 경제적 과급효과가 큰 중점산업의 육성정책을 통한 산업구조고도화 과정이고, 제 3기는 1990년대 후반으로 산업구조고도화 전략을 포기하고 비교우위에 기초한 시장 지향적 산업정책으로 전환이 그것이다.

1) 제 1기 : 1980년대 균형발전론적 산업정책

개혁개방 이전 계획경제 시기에는 계획경제와 중공업 우선 발전전략이 초기에는 빠른 경제회복과 경제성장을 가져오기도 하였으나, 많은 부작용이 노정되었다. 특히 농업과 공업, 경공업과 중공업, 중공업 내부에서도 가공공업과 기초공업, 그리고 소비와 투자 사이에 심각한 불균형 초래되었다.

이에 개혁개방 이후 중국의 산업정책은 ‘균형발전형 산업정책’이 근간을 이루었다. 대표적으로 경공업 지원을 위한 소위 “六個優先(6대 산업 우선: 원자재·연료·전력·기술개발·건설·은행·신기술·교통)” 정책을 내놓았다(이남주, 2001). 그러나 결과적으로는 80년대 초반에는 경공업과 중공업의 불균형문제는 크게 개선되었으나 중반 이후에는 오히려 경공업이 빠른 속도로 발전하면서 중공업과의 불균형 문제 산업간 새로운 불균형 문제가 대두되었다.

이에 경공업의 고속성장에 따른 기초산업과의 불균형 문제 해결에 주력하였는데 “국민경제와 사회발전 제7차 5개년(1986-1990) 계획(1986년 4월)”에서 처음으로 산업정책의 표현을 쓰면서 “에너지, 원자재 산업의 발전에 주력하고, 동시에 경공업의 발전 속도를 조절해 양자의 조화를 꾀한다.”는 것을 산업정책의 목표가 제시되기 이르렀다.(中共中央文獻研究室, 1986). 이들 뒷받침하는 정책으로는 에너지산업에 대한 기금 징수, 수출권한 부여, 은행 대출 확대 등을 추진하였다. 20) 아래 표에서 보듯 고정자산투자에 있어 농업의 비중이 감소하고 원자재 산업의 투자 비중이 일정 수준을 유지할 수 있었던 것은 이러한 노력의 산물이라고 할 수 있다.

20) 1983년부터 중앙정부는 물론이고 각 부문과 지방의 예산외 자금 중에서 일정한 비율의 에너지교통중점건설기금을 징수하고 석유산업 분야의 기업에 대해서는 목표량을 넘어서는 생산량에 대해서는 수출할 수 있는 권한을 주었는데 1982~1988년 사이에 100억 달러에 달했다. 그리고 1986년부터 에너지, 교통, 통신, 원재료 공업의 기본건설에 대한 은행대출은 5년 이하는 9.36%에서 5.76%로, 6-10년은 10.08%에서 6.48%로, 11년 이상의 경우에는 10.08%에서 7.2%로 낮은 특혜금리를 적용하였다.

〈표 4-2〉 농업, 경공업, 중공업투자가 국유경제 고정자산 총투자에서의 차지 비중(%)

구 분	농 업	경공업	중공업	광 업	원자재산업	가공산업
1981	3.0	13.8	40.5	15.2	17.1	8.2
1986	1.2	12.9	42.9	14.8	18.1	9.5
1990	1.2	11.0	47.6	14.4	22.8	8.2
1995	0.8	6.2	35.3	8.0	19.5	7.8

자료 : 國家統計局固定資産投資統計司(1997: 47).

하지만 분권화된 경제개혁으로 폭넓은 경제적 권한을 부여받은 지방정부와 지방기업들이 상대적으로 이윤획득에 유리한 가공 산업으로 대거 진입하여 산업부문간의 불균형문제는 더욱 심화되었다. 가공공업의 경우는 낮은 계획가격으로 원자재를 구입하여 높은 시장가격으로 판매해 높은 이윤을 창출하고 저임금 노동력을 활용하여 대외개방 과정에서 수출을 통한 외화 획득에도 유리하였기 때문이다. 문제는 심화된 산업부문간의 불균형이 통화팽창과 함께 1988년의 경제혼란을 가져오게 되어 강력한 긴축정책을 불러일으키게 되었다. (이홍규, 2011)

그 원인은 일반적으로 두 가지인데, 먼저 계획경제와 시장경제 체제가 공존하는 과도기적 체제 하에서 왜곡된 가격구조는 산업구조의 불균형을 계속 심화시켰다. 둘째는 80년대 경제개혁이 주로 “방권양리(放權讓利 : 지방정부와 기업에게 권한과 인센티브를 부여)” 정책으로 인해 분권화의 가속화로 중앙정부의 경제조절 능력이 지속적으로 약화되었기 때문이다. 즉 산업정책의 목표와 경제개혁의 방향이 서로 충돌함에 따라 산업정책의 효율을 떨어뜨렸다고 할 수 있다.(이홍규, 2011)

당시의 상황으로 주지할 사실은 일본과 동아시아 국가들의 경험에 비추어 대기업 체제를 구축함으로써 고도성장을 이루었다는 것이다. 당시 중국 지도부는 동아시아 국가의 기업관리 경험을 높이고 이를 학습하여 대기업을 설립해야 한다는 정책적 사고가 제시된 바 있다(遲樹功·陽渤海, 2000).

하지만 80년대의 이러한 산업육성정책은 아직 환경적으로 성숙되지 못하였을 뿐 아니라 재정능력의 한계가 존재했다. 따라서 ‘전략적 산업정책’은 90년대 들어서야 본격 추진될 수 있었다.

2) 제 2 기 : 1990년대 전략산업 육성정책

1990년 제7차 전인대는 “8차 5개년 계획”을 발표하였는데 그 골자는 “계획적으로 지역과 부처를 초월한 기업집단을 건립한다(有計劃地組建一批跨地區, 跨部門的企業集團)”는 것이었다. 즉 주요 업종의 기업군 가운데 핵심 기업을 중앙정부가 직접 계획적으로 육성하겠다는 것이었다.”(人民日報, 1991년 4월 10일자). 이러한 계획은 1991년 12월 국무원이 “국가계획위원회, 국가체제개혁위원회, 국무원 생산 관공실의 대형기업집단 육성에 관한 실험 요청을 비준하는 통지(國務院批准國家計委、國家體改委、國務院生產辦公室關於選擇一批大型企業集團進行試點請示的通知)”(71호 문건)로 구체화되었다.²¹⁾ 아래 <표 4-3>에서 보듯, 주요 육성 기업을 관할 중앙 부처들이 지방정부와 공동으로 강력한 지원체제를 구축한 것이다.(郭曉利, 2002: 191).

이처럼 1990년대 들어 가장 중요한 변화는 산업정책 목표가 균형발전 전략에서 특정적 ‘핵심산업’으로 변화된 것이다. 이는 산업 간 불균형 문제가 해결되면서 경제성장의 새로운 동력을 만들고 개방의 가속화로 치열해지는 국제경쟁에 대비할 필요성이 제기되었기 때문이다. 특히 핵심산업에 대한 논의가 활발하게 진행되는 과정에서 특히 자본재와 장치산업에 대한 관심이 높아졌다. 당시 선도산업이란 “경제발전 단계에서 전반적인 경제성장과 산업구조고도화를 주도하는 산업부문”이라는 의미로 사용하였으며, 선정기준은 소득탄력성, 전후방연관성과 자원조건, 산업구조 등 이었다. 이러한 기준에 따라 宋海林은 기계, 철강, 전자, 자동차, 화학공업을 주도사업으로, 국무원발전중심UNDP項目組는 건축, 자동차, 전자공업과 장치산업을 주도적 산업으로, 胡春力은 기계설비제조업, 전자산업, 석유화학, 자동차, 전기기계 등을 주도 부문으로 선정하였다(宋海林, 1997: 173).

중국 정부의 핵심산업 발전 정책이 등장하기 시작한 것은 1992년 10월 중국공산당 제14차 전국대표대회에서였다. 중국 공산당은 기계·전자·석유화학·자동차·건축을 핵심성장동력산업으로 규정하였다. 이는 이들 산업이 산업연관성이 크고 부가가치도 높은 산업으로 인지하였음을 의미하는데 특히 노동집약적 산업이어서 고용안정성을 피할 수 있기 때문이다. 중국에 있어서 실업으로 인한 사회불안은 그간 추진해 왔던 개혁개방에 대한 근간을 흔들기 때문이다. 이러한 핵심성장동력산업에 대한 지원 정책으로는 세계 감면, 채권이나 주식 발행의 간소화, 정책 융자금 제공, 대출과 외자도입에 우선 배려, 특정 개발 관세를 통한 산업보호 등 매우 폭 넓은 것이었다.

21) 이 문건은 중앙 정부가 직접적으로 국유기업의 소속 부처나 지방정부에 하달한 문건으로서, 규범화된 기업집단 양성과 대형 기업집단 체제의 구축을 목표로 한 중앙정부의 강력한 정책의지를 나타낸 것이라고 평가된다(王秦平, 2002: 22-25).

〈표 4-3〉 1991년 기업집단 실험 대상 명단

주관 부서	수	기업집단 명칭
機電部	16	解放汽車, 東風汽車, 重型汽車, 哈電, 東電, 上海集團, 西電, 東北輸變電, 一拖, 長城計算機, 長江計算機, 振華, 第一重型機械, 第二重型機械, 四聯儀表, 嘉陵
冶金部	4	攀鋼, 鞍鋼, 武鋼, 寶鋼
紡織部	1	儀征化絨
能源部	7	華能, 華北電力, 東北電力, 華東電力, 華中電力, 西北電力, 東北內蒙古煤炭
交通部	2	中遠, 長航
化工部	4	吉化, 天津渤海化工, 南化, 樂化膠片
建材局	4	新型建材非金屬, 耀華玻璃, 洛陽玻璃
林業部	4	內蒙古大興安嶺森工, 黑龍江大興安嶺森工, 黑龍江森工, 吉林森工
航空航天部	6	西飛, 南方, 上海航空工業, 貴州航空工業, 貴州航天工業, 湖北航天工業
經貿部	2	五礦, 中華
醫藥局	2	東北製藥, 華北製藥
民航局	3	中國國際航空, 中國東方航空, 中國南方航空
합계	55	

자료 : 王秦平(2002: 23).

이러한 1990년대 핵심산업의 육성정책은 1996년부터 시작된 ‘9·5계획’에서는 약간의 수정을 겪는다. 이는 대기업 육성이라는 극히 자본주의적 요소 속에서도 사회주의 정체성을 유지해야 한다는 과제가 중국사회가 극복해야 할 지상과제인데, 국가의 많은 특례는 오히려 대기업의 적자문제를 불러일으킨 것이다. 국유기업의 적자는 곧바로 각 은행의 부실로 이어졌다. 예컨대, 1994년 기준, 국가소유 기업의 실제 자산 대비 부채율은 83.3%로 나타났다. 특히 현금 국유기업의 경우, 자산 대비 부채율이 100%를 넘는 사례도 있었는데 이러한 기업이 전체의 50%에 달했다. 1994년 국유상업은행의 불량자산이 전체 대출액 대비 20%에 달했고, 1997년 이후에는 30% 이상으로 더욱 높아졌다(胡援成, 2004: 16-25).

이러한 와중에 국제 경제는 이미 세계화로 인해 다국적 기업의 위상은 더욱 높아졌으며 1994년부터 전 세계적으로 기업합병의 여파로 다국적 기업들은 규모의 대형화 운영의 합리화하는 방향으로 나아갔다. 더구나 세계 500대 기업들 중 230여 개의 다국적 기업이 중국에 합자기업 등을 설립한 상태에서 중국 당국은 다국적 기업들과 경쟁할 수 있는 국내 기업을 육성해야 할 필요성도 제기되었다.

이러한 대내외적 환경변화에 따라, 중국은 국유기업의 적자를 축소하고 다국적 기업에 대항할 경쟁력 있는 대형 기업의 육성이 필요로 하게 되었는데, 이것이 바로 1995년 조대

방소(抓大放小 : 큰 기업은 육성하고 작은 기업은 자유화한다) 정책이다. 抓大放小란 정부가 직접 대형 국유기업과 기업집단은 자본 연결 체제로 더욱 규모를 확대하고 핵심적인 산업경쟁력을 가지도록 육성하고자 하는 정책으로 중소형 국유기업은 합병, 매각, 청부경영, 구조조정 등 다양한 방식으로 개혁하되 그 개혁 방식은 중소형 국유기업이 자율적으로 추진한다는 내용이다(人民網, www.people.com.cn). 이러한 조대방소(抓大放小)의 실질적 의미는 대형 국유기업의 기업집단화와 소형 국유기업의 민영화를 의미했다.(王鳳生, 2000: 124-139).

<표 4-4> 제2차(1997년) 정부 육성 기업집단 목록

업종	수	기업집단 명칭	업종	수	기업집단 명칭
농업	5	中水, 中墾, 中牧, 吉林省吉發, 上海農工商	의약	2	哈爾濱醫藥, 三九企業
기계	7	中汽, 上海汽車, 天津汽車工業, 中國紡織機械, 徐州工程機械, 洛軸, 猴王	국내유통	6	華星物產, 中輕物產, 中穀糧油, 浙江物產, 上海華聯, 洛陽春都食品
전자	7	彩虹, 長虹, 聯想, 北大方正, 中國華祿, 上海廣電, 熊貓電子	대외무역	6	中糧, 中技, 中國外運, 中紡, 藝進出口, 東方國際
야금	4	首鋼, 本鋼, 重鋼, 太鋼	교통	2	中海, 中港
화학	3	巨化, 上海天原, 山東海洋化工	철도	1	廣東鐵路
석탄	2	大同煤礦, 兗州礦業	건축	3	中建, 上海建工, 北京城建
경공업	3	廣東佛陶, 唐山陶瓷, 廣西貴糖	건자재	1	安徽海螺
방직	3	中國神馬, 內蒙古鄂爾多斯羊絨, 新疆紡織工業	기타	4	國投 `深圳經濟特區發展, 長江經濟聯合發展, 新疆建設
중의약	1	中國北京同仁堂	향진기업	3	萬向 `萬傑 `紅豆

중국은 1997년 조대방소(抓大放小) 원칙에 입각해 각 산업별로 중점기업을 재차 선정하기에 이르렀다. 1997년 5월 중점육성대상 기업을 기존의 57개에서 120개로 증가시켰다. 새로 추가된 기업은 기계산업이 14개, 자동차가 6개, 전자가 10개, 화학 7개, 건축관련은 8개였으나 외형적으로는 국제적 경쟁력을 갖춘 대형 기업이지만 이는 중앙정부의 지원에 기반한 것으로 실질적 경쟁력을 갖추지는 못한 것이었다. 자생력이 부족한 대형 기업들은 중앙정부의 직간접적인 관리를 받았는데 이러한 기업집단들의 주요 경영진은 중앙정부 산하 '대형기업공업위원회'에 의해 임명, 면직되며 일정 수준 이상의 투자 결정이나 제품 가격 결정은 중앙정부의 심사와 비준을 얻어야 했다.²²⁾ 특혜 역시 많았는데 그 중 대표적인 것이 증권 발행 및 상장 등 투자 및 융자 정책이 그것이다.

22) 현재는 國有資產監督管理委員會로 귀속되었다.

3) 제 3 기 : 2000년대 시장지향 산업정책

중국은 2000년 10월 15기 5중전회에서는 기업 현대화에 본격적인 변화를 예고하였다. 이는 2001년 3월 9기 전국인민대표대회 제4차 회의에서 비준된 ‘10차 5개년 계획(이하 10.5계획)’에서 명확히 나타난다. 그 핵심적인 내용은 세계화·시장화를 바탕으로 고품질 첨단산업 발전을 중점 목표로 산업수준을 제고하고 국제경쟁력을 높인다는 것이었다.

2002년 중국 공산당 16차 전국대표대회에서는 과거의 경제구조 하에서 이룩했던 전통방식의 공업화를 지양하고 새로운 경제구조 즉 “정보화에 의한 공업화, 과학기술 발전을 응용한 국제경쟁력 제고, 자원절약형 환경친화형 산업의 발전 촉진, 인력자본을 활용한 공업화” 등 새로운 패러다임의 공업화를 천명하였다(江澤民, 2002). 특히, 정보산업의 우선 육성, 주요 하이테크 산업 및 장비산업 육성, 서비스업 육성 등을 강조하였는데 이는 첨단산업의 접목을 통한 기존 산업구조의 고도화를 산업정책의 중점으로 삼아 추진한다는 것이었다.

이러한 중앙정부의 산업정책이 세계화 시장화로 변화된 계기는 2001년 중국의 WTO 가입이다. 즉, WTO 가입 후 기존의 내외국민 및 내외기업에 대한 분리정책이 WTO 규정과 불일치함으로 중앙정부의 산업정책은 시장지향형으로 선회하여야 했다. 이는 중국 내부의 시장기능을 세계적 표준에 맞추고 시장을 더욱 활성화해야 중국의 대외경제관계가 확대될 수 있는 상황이기도 하다. 왜냐하면 WTO 가입 이후에도 중국은 ‘시장경제국 지위’를 인정받지 못함에 따라 미국, 일본, 유럽연합 등 주요국들과의 무역마찰이 지속되어 주요국가와의 통상협상에서 ‘시장경제국 지위’를 인정받기 위한 현실적인 이유도 고려되어야 했다.(이문형·정만태·김석진, 2005: 22).

중국이 지령성 계획체제에서 벗어났다고 하지만, 여전히 기업들은 중앙정부의 성과요구를 수용할 수밖에 없고 중앙정부의 행정감독과 규제로부터 자유로울 수 없었는데 WTO 가입으로 세계적인 시장 규범을 수용해야 하는 상황에서 표면적으로나마 더 이상 중앙정부가 국내 기업과 외자기업간의 시장경쟁에 간섭을 통한 시장행위를 왜곡시킬 수 없는 상황에 놓이게 된 것이다.

하지만 현실은 핵심 산업들인 자본 및 기술집약적 산업 분야에서 외자기업에 비해 상대적으로 경쟁력이 약한 것으로 나타났는데 이는 국내 기업이 노동집약적 산업에 집중되어 있기 때문이었다. 이러한 배경 하에서 등장된 산업정책이 바로 ‘혁신정책’이다. 이는 고품질 경제성장을 위해 인적·물적 자본을 집중시켜 자본 및 기술집약적 산업의 경쟁력 강화하고 기술력 향상을 위해 국가혁신 방안을 정책적으로 추진한다는 것이다. 즉 세계화에 부합하지 않는 금융·기업·노동제도 등 각종 제도를 혁신해, ‘정부’가 아닌 ‘기업’이

시장주체가 되도록 하며 정부 차원의 기술혁신 뿐만 아니라 기업 자체적인 기술혁신을 독려하는 것이었다..

이러한 차원에서 2006년부터 2010년까지의 중국 공산당의 정책방향이 집약된 11.5계획안에 집약되어 있는데, 그 공식 명칭은 중공중앙 국민경제 및 사회발전 11차 5개년 계획건의(中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議)인데, 기존의 ‘計劃’ 이란 말 대신 ‘規劃’ 이란 용어를 처음 사용한다. 이는 2003년 3월 제10기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 결정된 기구개혁에서 거시계획을 총괄해온 국가발전위원회(國家發展計劃委員會)의 명칭을 국가발전 및 개혁위원회(國家發展與改革委員會)로 바꾸면서 ‘計劃’ 이란 글자가 없어진 것과 같은 맥락이다. 즉, 더 이상 ‘계획지표’ 에 의거해 정부가 시장에 깊이 간여하는 기존의 산업정책을 축소 혹은 장기적으로 폐지하고, 시장의 자율성을 보장하는 ‘시장친화형’ 산업정책으로 변화되었음을 의미한다.

우선은 산업구조정책의 측면에서 집중적으로 첨단산업을 육성하는 것에서 나타난다. 첨단기술을 전통 제조업 분야에 접목해 제조업의 구조조정과 고도화를 실현하고 지적재산권을 보유한 세계적인 브랜드 제품을 생산하겠다는 것이었다. 특히 발전설비, 석유화학 공업 설비, 자동화 제어계측 설비, 운수설비 등 첨단설비제조업 분야와 신소재, 신에너지, 바이오, 우주항공, IT 등 하이테크 분야의 발전을 강조하였다. 이는 노동집약형 산업의 비교우위를 지속적으로 접하되, 하이테크 산업과 신산업을 새로운 비교우위를 강조하던 10.5계획에 비해, 첨단산업의 발전을 더욱 강조한 것이다. 중국이 이렇게 첨단산업에 집중하는 이유는 국제경쟁이 치열해지고 위안화 절상과 국내 임금 가격 상승으로 인해 중국 품의 가격 경쟁력이 점차 낮아지고 있어, 기술수준을 제고와 가격경쟁력을 계속 확보해야 할 필요성이 높아졌기 때문이다.

하지만 여기에는 딜레마가 존재한다. 바로 안정적 고용이 담보되어야 한다는 것이다. 첨단산업은 빠른 발전속도도 중요하지만 많은 일자리를 창출할 수 있는 제조업을 대체하기는 어려움으로 첨단산업을 육성하면서 일자리를 지속적으로 창출할 수 있는 방안을 모색해야 했다. 그 대안이 서비스업의 발전이었다. 즉 서비스업의 발전은 도시 일자리를 대거 창출할 수 있어 제조업의 고도화를 촉진할 수 있기 때문이다. 특히 금융·정보·물류·법률 서비스와 같은 산업의 발전은 첨단 제조업의 비약적 발전을 위해 필수적인 분야를 중심으로 육성정책이 필요하였으며, 문화, 관광, 도시 서비스 분야와 같은 서비스 산업은 발전 잠재력이 커 경제성장과 경제구조 개선에 영향력이 크기 때문이었다.

산업기술 정책의 측면에서 11.5계획은 ‘자주적 기술 혁신’ 을 강조하고 있다. 사실 중국정부는 시장으로 기술을 바꾼다(以市場換技術)는 정책을 통해 외국기술과 중국의 광대한

시장을 교환하려는 기술도입정책을 추진해 왔다. 이로 인해 엄청난 기술이 중국에 유입되었다. 하지만 이로 인해 중국이 아직 기술중속국의 위치에서 탈피하지 못하고 있는 현실에 대한 반성으로 이어져 선진기술을 보유하고 있는 해외기업에 대한 합병을 시도하기도 하고, 직접 해외 진출을 시도하기도 하였지만 선진국의 자국기술에 대한 보호정책과 첨단 핵심기술일수록 그 보호 장벽이 두텁다는 현실적 한계에 봉착하게 된 것이다. 따라서 중국 정부는 10.5계획을 통해 자주적 기술 혁신을과 기술혁신을 결합하겠다는 의지를 분명히 하였다. 소위 “과학기술의 산업화” 정책이다. ‘국가중장기과학기술발전계획’ (이하 ‘중장기과기계획’)이 16차 중국 공산당 대표대회에서 발표되었고 2003년 3월 국가발전개혁위원회, 교육부, 과학기술부, 국방과학기술공업위원회, 재정부, 인사부 등 20여개 부처의 장관들로 구성된 ‘국가중장기과학기술발전계획영도소조’를 국무원 제1차 전체회의에서 만들어 원자바오(溫家寶) 총리가 직접 위원장을 맡았고, ‘자주적 기술’ 개발을 위해 중국 당국에서 적극적인 노력을 기울여 왔다. 한편으로는 산학연이 협력하는 국가적 차원의 혁신체계 건립을 강조하고 있다. 최종목표인 자주기술의 획득을 위해 기업의 자발적인 기술혁신이 가능하도록 기업이 연구개발 센터를 설립되도록 하고 정부는 각종 세제, 금융 등의 지원을 하겠다는 것이다. 또한 지원체제로 기술자문 및 기술이전, 창투사업 등의 중개 서비스를 강화하고 지적재산권 보호 체제 구축 등 지원체제 구축에 주력하겠다는 것도 제시하고 있다.(이홍규, 2011)

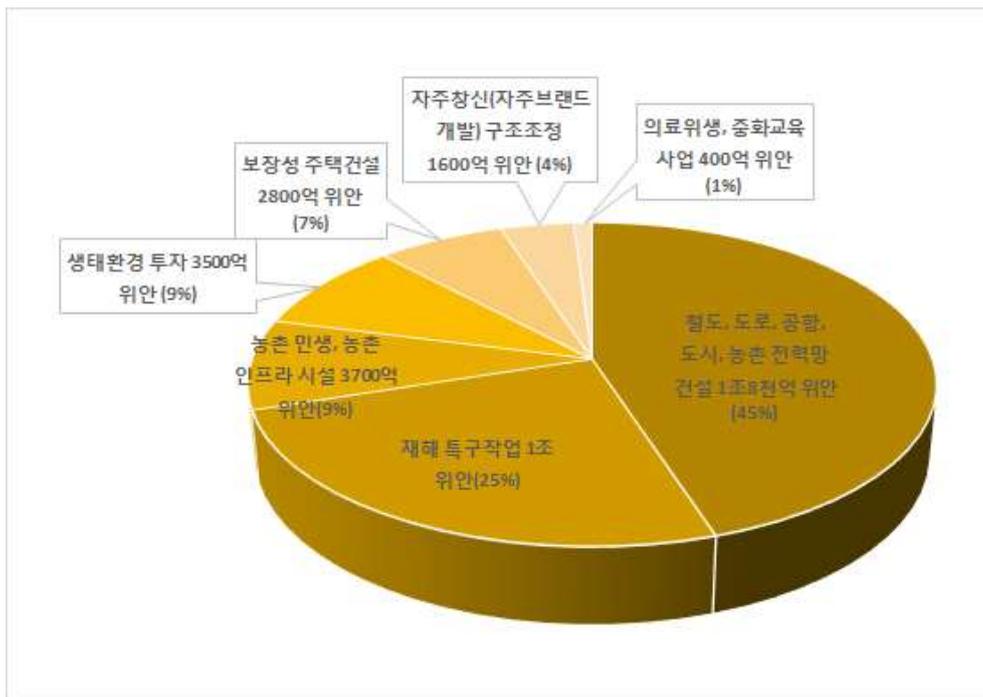
산업조직 측면에서는 대규모 생산 체제를 구축해야 가격 경쟁력과 기술 경쟁력을 확보하게 됨에 따라 국제 경쟁력을 갖춘 대기업 육성이 필요하게 되었다. 이에 중국 정부는 10.5계획부터 ‘규모의 경제’를 달성한다는 목표아래 대기업과 중소기업이 조화로운 발전을 이룩할 수 있는 산업구조를 추진해 왔으며 11.5계획에서는 주요 산업별 전략기업을 육성을 강조하였다. 즉 서비스산업의 국제경쟁력을 갖춘 대기업 육성과 국유 대형기업의 주식제 개혁을 통한 기업지배구조를 개선, 독점타파와 진입규제완화를 통해 투자주체와 재산권의 다원화를 실현하면서 자산감독 관리체제 구축을 통해 국유자산 유실을 방지하는 것이었다. 또한 민간자본이 국유기업 참여를 지원해 국가독점영역에 민간자본의 참여를 적극 유치함으로써 국유기업의 지배구조와 시장경쟁력을 동시에 향상시키겠다는 전략이었다.

이렇듯 11.5계획은 대기업 체제를 단순히 구축하는 선을 넘어 국제경쟁력을 확보하기 위해 국유자본과 민간자본이 함께 참여한 다원화된 지배구조로 전환을 꾀하였는데, 국유기업만 참여할 수 있었던 금융·전력·철도 등 국가 독점산업 영역에 민영기업 진출을 허용하였으며 나아가 군수산업에도 민간자본 참여를 허용하기도 했다(“國務院關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若幹意見”, 國發 2005, 3號).

4) 제 4기 : 2008년 미국발 금융위기 이후의 산업정책

2008년 미국발 글로벌 경제위기는 중국에도 영향을 주어 경기침체가 나타나게 되었다. 이에 중국정부는 경제성장률 유지와 실업해소 등을 목적으로 내수부양 정책을 추진하였다. 이른바 중국판 뉴딜정책이 그 것이다. 2008년 11월 국가발전개혁위원회는 내수 경기 활성화를 위한 4조 위안의 재정투자 계획을 발표했는데, 전체 투자액의 절반이 도로, 공항, 철도 등 사회간접자본에 투입하고, 나머지는 재난 복구, 주택보장, 농촌 인프라, 생태 환경 등에 투입했다. 투자 프로젝트의 대부분은 인프라 건설 부문이어서, 동부 연해 지역보다는 중서부 지역에 집중됐다. 4조 위안에서 1차 투자 계획이 확정된 1,000억 위안 프로젝트 가운데, 중서부 지역의 고속도로 건설에 총 84%를 투자하였으며, 농촌 도로 건설 88%, 사회사업 분야 85.4%의 투자가 이루어 졌다.

<그림 4-1> 2008년 4조 위안 투자 프로젝트의 구성



자료 : 국가발전개혁위원회.

그 결과, 중국은 2008년 세계 경제위기를 막을 수 있었고 다른 국가들이 마이너스 성장을 기록하는 가운데에도 2008년 9.6%, 2009년 9.2%, 2010년에는 다시 10%가 넘는 성장세를 지속할 수 있었다(國家統計局, 2011). 2008년 세계적인 경제위기 이후 두드러지게 나타난 현상은 중국 기업의 성장이다. 1995년 미국 포춘(Fortune) 지가 평가 선정한 세계 500대 기업 순위에는 중국기업이 3개 였으나 2010년에는 46개에 달하고 있다. 1995년 세계 500대

기업소득지표에서 중국 기업의 소득 비중이 0.4%에 불과했다면, 2000년에는 1.6%였다. 반면, 2010년에는 8.4%로 크게 변화하였는데 이는 1995년에 비해 20배 그리고 2000년에 비해서는 4.25배 증가한 것이다.

이렇듯 중국의 산업정책과 경제성장은 양의 상관관계가 있음을 보여주고 있다. 실제 1994년에서 2009년까지 중국의 GDP 성장은 현재 시가 기준으로 6배가 넘는 성장세를 보였다.(Cacase, 2010).

또한 제12차5개년 계획(2011-2016)” (이하 12.5 계획)에 의하면 향후 5년 동안 내수확대, 민생개선, 에너지 절약, 친환경 및 신흥전략산업 추진 등에 초점을 둔 경제구조와 발전방식의 전환을 공표했다. 이는 산업구조조정 방향을 명확히 하면서 기존의 전통적 제조업 분야를 친환경, 에너지 절약형으로 산업 개혁을 추진하겠다는 의지를 표명한 것이다. 환경보전·신소재·바이오·첨단설비 제조·신에너지 자동차, 차세대 정보기술·에너지 절약 및 등 이른바 중국의 신성장동력산업 분야로 확산하기에 이르렀다.

이러한 성장의 그늘을 벗어나기 위해 12.5계획은 민생개선을 핵심 원칙으로 삼고 있었다. 민생우선원칙에 근거하여 취업, 소득증대, 서민에 대한 주택 공급확대, 사회보장제도 및 의료제도의 개선에 주력하였다. 중국 정부는 성장위주 정책에서 내수와 분배강화 등을 통해 지속성장이 가능하도록 균형발전을 도모를 꾀하였다. 하지만 아직까지 부의 균형적 분배에 대한 효과는 유보적이라고 할 수 있다.

2. 지방정부의 역할

1) 중국의 지방분권화의 흐름

개혁개방의 목표가 경제발전이라면 중국의 중앙정부는 두 가지의 선택이 필요했다. 첫째는 중국 전체에 대한 개혁개방을 할 것인가? 아니면 국소적인 지역을 실험지구로 선택해 시범지구형 모형을 선택할 것인가?의 문제가 있었으며, 둘째는 권한이양을 어디까지 할 것인가에 대한 문제였다. 중국은 공산당 통치체계의 안정화를 유지하면서 경제발전이라는 목표를 달성해야 함으로 선전~주하이 등 4개 경제특구를 설정하는 국소적 실험지구를 통해 시장경제에 대한 연착륙 가능성을 점검하기로 결정을 하고 4개 경제특구에는 일부 외교권을 포함한 대폭의 권한을 이양하였다. 지방정부에게 경제적 권한과 동기를 부여하는 분권정책은 당시의 중국 상황으로는 필수불가결한 것이었다. 중국정부는 지방정부와 관료들에게 개혁개방 추진의 동기를 부여하기 위해 비교적 안정적이고 효과적인 개혁전략을 사용하였다.

개혁개방 전에도 중국은 이미 행정적 분권화가 인민공사체계에서도 보듯 경제권한이 상당히 지방에 이양되어 있었으며 이에 분권화 개혁이 순조롭게 진행될 수 있는 기반이 이미 조성되어 있었다. 즉 마오쩌둥 시기부터 중국의 낙후성, 방대성, 불균형성으로 인해 각 지방마다 자생적인 경제구조를 건설한 것이 필요하다고 인식되어 왔다. 특히 대약진 운동 이후 건설된 인민공사(人民公社) 체제는 이러한 중국의 현실을 타파하기 위한 상당히 분권화된 계획체제였다. 중국이 1953년에 도입한 중앙집권적 계획경제 모델은 소련식으로 중앙정부가 임금, 총생산량, 이윤 등 지령성 지표를 각 기업에 하달하고 기업은 이를 수행하며, 기업이윤은 국가에 일괄적으로 상납하는 방식이었다. 주지할 사실은 필요한 투자는 국가가 직접 지급하는 중앙집권적 일괄세입·세출(統收統支) 체제였다. 이 체제는 농업생산에서 얻은 잉여자본을 중공업에 투자하는 발전모델이었다. 그러나 중국은 소련과는 달리 거대한 인구로 인해 자본을 축적할 만큼 농업부문의 잉여생산량이 축적되지 않았고 또한 생산력 역시 낮아 공업화가 강력하게 추진되지 않았다. 오히려 공업화가 미진함으로 농업 생산성이 나빠지는 딜레마도 발생한 것이다. 이에 기계화보다는 인력에 의존하는 노동집약적인 산업화 방법을 강구하게 된 것이다.

문제는 중앙정부가 일괄적으로 추진할 수 없는 것이어서 노동력을 동원할 실제 힘을 가지고 있는 지방 당국이 주도하여 지방 분산적인 산업화 전략을 추진해야 함으로 중앙정부는 지방별로 ‘행정과 생산의 통합체제(政社合一)’인 인민공사를 설립해 지방 산업을 육성함으로써 지역 간 균형 성장을 달성하고자 했다(배리 노턴, 2010: 91). 이러한 과정에서 국영기업들이 대폭적으로 지방정부 관할로 전환되었다. 이러한 과정 속에서 지방정부 관할 기업의 경우에도 순수 지방정부 관할 국영기업과 중앙과 지방정부가 모두 관여하는 이른바 중복지도(雙重領導)를 받는 지방 국유기업이 존재하게 되는 등, 복잡한 양상이 나타나기도 했다. 마오쩌둥 시대에 실시된 대폭적인 지방분권화는 개혁개방 후에도 큰 변화 없이 그 기제를 유지하게 되고 이로 인해 중국 특색의 분권화 체계를 갖게 된 것이다.

이러한 분권에 대한 전통은 계획체제 하에서는 지역발전 동기가 크게 나타나지 않았으나 개혁개방 이후에는 각 지방정부와 관료들이 적극적으로 역내 시장화 개혁을 실험하고 지역기업의 육성과 지역산업의 성장을 위해서 적극적으로 나서게 됨으로서 그 힘을 발휘하게 된다.

그러나 개혁개방 정책 초기에는 여전히 계획경제의 잔재가 남아 있어 기업개혁 정책이 실시된다 하더라도 국유기업은 각 급 지방 당정기관의 하위부서로서의 지위를 벗어날 수 없었다. 당시 처음 실시된 기업개혁의 내용은 “권한이양을 통한 기업 자주권의 확대와 이윤 유보(放權讓利) 정책”이었다. 이 정책으로 인해 인사권과 이윤 유보 자금을 운용할 수

있는 지방정부에 권한이 강화될 수밖에 없었다. 지방기업이 자율성을 확보하는 데에는 1980년대 중반 이후 청부경영책임제(承包經營責任制)의 실시로 인한 것이었다.

이는 공장장을 기업의 ‘법정’ 대표자로 규정함으로써 기본적으로 기업경영의 자율권을 기업에 부여하는 것이었는데 소유권과 경영권을 분리(兩權分離)하는 현대적인 경영시스템 도입을 가져오게 된 것이다.

<표 4-5> 각 소유제 기업이 중국 경제에서 차지하는 비중

구 분		1978	1980	1985	1990
공업생산액 비중	국유기업	77.6	76.0	64.9	54.6
	집체기업	22.4	23.5	32.1	35.6
	사유기업	0.0	0.5	3.0	9.8

자료 : 『中國統計年鑒』(各年度) *사유기업이란 중국 국내 私營企業 및 외자기업을 의미.

주목해야 할 점은 기업개혁을 통한 산업성장의 주도권은 여전히 지방정부에게 있었다는 것이다. 계획관리 체제의 잔재로 인해 기업 경영에 관한 모든 것은 지방정부의 동의가 필요했으며 청부제 역시 지방정부와의 협상을 통해 결정되는 도급제였으므로, 지방정부에 대한 의존관계가 오히려 강화되는 결과를 가져오게 되었다.

개혁개방이 심화된 이후에는 지방정부 간 지역경제 성장을 위한 지방정부의 경쟁은 지방정부 관료에게 지역의 경제적 성과가 자신의 업적으로 평가 받는 상황이었기 때문에 자신이 관할하는 기업의 이윤을 극대화할 필요성이 더욱 높아졌고, 각 지방정부는 지방 기업에 대한 적극적인 관리권을 행사하면서 지역 산업 육성에 몰입하게 된 것이다. 특히 개혁 초기 중국의 경제발전을 주도한 향진(鄉鎮) 집체기업의 성장은 사실상 소유자인 지방정부의 적극적인 관리에 그 근원을 두고 있다.

2) 중국 지방정부의 기업가주의

이러한 현상으로 인해 일부 연구자들은 ‘지방정부 조합주의 (local state corporatism)’ 혹은 ‘기업가 정부(Entrepreneurial state)’로 규정하기도 한다.(Oi, 1992: 99-126; Wu, 2003: 1673-1698). ‘지방정부 조합주의’란 분권화정책으로 자율성을 확보한 지방정부가 집체소유제라는 경제 구조적 특징을 활용하여 기업, 은행 등과 유착관계를 맺어 세금감면, 자금대출, 토지사용 등의 우대정책을 통해 기업의 발전을 도모한다는 것으로 지방정부는 사업자조합(business corporation)과 유사한 특징을 띠고 지방의 관료들이 조합의 지도부와 유사한 역할을 하였다는 것이다(이종화, 2008: 239).

‘기업가 정부’란 포스트사회주의로의 체제전환 중인 중국에서 기업가적 전략, 기업가적 패션, 기업가적 담론 등이 나타나고 있는데 이와 같이 주로 ‘기업가주의(entrepreneurialism)’가 중요한 정부 전략으로 삼는 경향을 지칭하는 것이다. 예컨대, 상하이와 같은 중국의 대도시가 이러한 기업가적 지방정부 모델의 대표적 사례로 평가된다(이홍규 외, 2011).

사실, 중국의 개혁개방 과정에서 두드러진 두 가지 특징 즉, 분권화된 성장체제의 결합과 점진적인 시장화의 측면은 이른바 ‘지방정부 기업가주의(local state entrepreneurship)’라는 중국 특유의 현상을 야기하였다고 볼 수 있다(Oi, 1992). 다시 말해 점진적인 시장화의 상황에서 중앙정부로부터 하방(下方)된 권력을 바탕으로 지방정부에 의해 대부분의 기업(국유기업과 집체기업 등 공유제 기업)들이 소유되고, 지방정부가 기업을 직접 운영하는 최고경영자 역할까지 수행하였다는 것이다. 이는 동아시아 발전모델에서 주로 등장하는 정부에 의해 ‘관리되는 시장’ 개념과는 전혀 별개의 것이었다. 그럼에도 ‘지방정부 기업가주의’가 나타나는 지방주도 하의 발전모델을 통해 중국은 정치사회적 혼란과 충격을 최소화하고, 지역경제의 급속한 성장을 이룰 수 있었다. 당시 점진적 시장화에 의한 자율적 지방 시장을 형성하지는 못했지만, 중국이라는 거대시장 내에서 지방정부간 경쟁이 확대되어 자유로운 시장경쟁을 대체할 만큼 경제적 활력과 경제력 증대가 지역경제 성장에 일조할 수 있었다. 중국에서는 중앙계획체제의 전반적인 이완만으로도 경제적 성과를 내려는 지방정부 및 기층단위의 적극성이 유발될 수 있었고 점진적인 시장화 개혁 과정에서 지방정부가 지역시장과 지역 기업을 육성하는 위치에 있었다. 따라서 시장경쟁이 제도화되지 않은 상황에서는 지방정부가 기업가가 되어 지방기업 경영을 주도함으로써 다른 지방정부 및 지방기업과 경쟁하는 국면이 개혁개방 이후 전개된 것이다. 예컨대 1990년대 중국에서 널리 알려진 유명회사와 상표들 중 상당수는 지방정부들이 집중 육성해 낸 것들이었다. 1980년대 초중반 ‘양모 확보 전쟁’, 1990년대 ‘개발구 전쟁’, ‘프로젝트 전쟁’, ‘정책 전쟁’, ‘항구 건설 전쟁’ 등 지방정부는 중국 전체를 대상으로 한 시장경쟁을 염두에 둔 지방발전 전략이 전개되었다(정환우, 2003: 353).

물론, 이러한 중국의 ‘지방정부 기업가주의’적 특징은 시장화 개혁 및 국유기업 민영화 가속화되는 90년대 중반 이후 약화된다고도 볼 수 있다. 예를 들자면, 1994년 ‘회사법’에 의해 재산권 관계가 명확해지고(재산권의 명료화), 기업은 법인 재산에 대해서만 민사책임을 지게 되고(권리와 책임의 명확한 구분), 회사는 법인재산권의 기초위에 법인자치기구(주주총회, 이사회, 감사회)를 설립하여 정부와 기업 간 기능의 실질적인 분리가 발생하였다. 1994년을 기점으로 지방정부의 사적인 금고 역할을 해왔던 인민은행 지점에 대한

중앙인민은행의 관리가 강화되면서 지방 국유기업에 대한 지방정부의 통제력도 약화되었다. 1995년 중국 공산당 14기 5중전회의 “9.5” 계획 이후에는 중국 당국이 “큰 기업은 육성하고 작은 기업은 자유화한다(抓大放小)”는 방침을 통해 국유기업의 민영화를 처음 공식화하면서,²³⁾ 중국 지방정부가 관할하고 있던 중소형 국유기업이 민영화의 주요 대상이 되었다. 이러한 지방정부 관할 하에 있던 중소형 국유기업의 합병과 매각의 주체는 대부분 사영기업이었고 그 결과 전면적인 시장화에 따라 중국에서 사적 기업의 급속하게 증가하였고,²⁴⁾ 독립적인 사기업이 된 기업들을 대상으로 과거처럼 지방정부가 여전히 ‘기업가주의’를 적용하기에는 어려워졌다. 1990년대 중반 이후에야 중국의 정부-기업관계는 전반적으로 기존의 예측적 정부-기업관계가 점차 열리는 상황에 이르렀고 이러한 상황에서 따라 ‘지방정부 기업가주의’의 양상은 약화되었다.²⁵⁾

그러나 중국에서 지방정부는 지속적으로 기업가적 전략과 담론 등을 내세우고 확산시키고 있어 여전히 ‘지방정부 기업가주의’의 양상을 보이고 있다. 특히 지방정부의 도시 발전 전략에서 이러한 특징이 나타나고 있다. 즉, 최근 중국 지방정부는 도시 거버넌스 구축에 있어 기업적 형태를 도모한다든지 ‘기업형 도시’를 추진하는 등 도시 발전 전략에서 기업가주의적 태도를 보이고 있다. 일례로 대도시의 재개발 프로젝트 수행에서 지방정부의 기업가주의적 본질이 일부 남아있음을 발견할 수 있다.²⁶⁾

사실, 개혁개방이 심화된 중국 지방정부는 ‘사회주의적 유산’을 함께 고수하고 있는 상황에서 무조건 자유방임적 입장을 취할 수는 없다. 하지만 지방정부는 지방경제 활성화를 위해 중요한 조건들을 창출하고 유지해야하는 역할을 수행해야 한다. 따라서 지방정부는

23) 즉, 조대방소(抓大放小)란 대형 국유기업은 더욱 규모를 확대하여 핵심적인 산업경쟁력을 가지도록 정부가 직접 육성하지만, 중소형 국유기업은 합병, 매각, 청부경영, 구조조정 등 다양한 방식으로 개혁되 그 개혁 방식은 중소형 국유기업이 자율적으로 추진한다는 것이었다.

24) 1992년에서 2001년까지 사영기업 수는 14만 개에서 203만 개로 14.5배 증가하였고 매년 평균 34.63%씩 성장하였던 반면, 국유기업 수의 증가세는 연 평균 -1.76%, 집체기업 수의 증가세는 -6.79%로 국유기업과 집체기업은 오히려 그 수가 급감하고 있음을 알 수 있다. 또한 1992년 이후 2001년까지의 통계를 보면, 사영기업의 자기자본 증가율은 82배 증가하고 평균성장 속도는 63.26%에 달하여, 국유기업의 11.25%, 집체기업의 3.08%에 비해 비약적인 증가율을 나타내고 있다.

25) 1990년대 중반 이후 중국의 정부-기업관계는 다원적 형태로 변모한 것이다.

기업 유형	재산권 특징		경제적 지위	법률적 지위	발전 정책	관리 정책	政企關係
	성격	대표					
국유	공유	각급 정부	주요역량	발전을 국가가 보장	재정, 신용대출, 시장화	일정범위 내 자주경영	半행정, 半법률
집체	공유	상동	상동	상동	신용, 시장화	상동	상동
사영	개인	개인	중요역량	합법 권익을 국가가 보호	시장화	자주경영	법률
외자	개인합자	투자자	상동	상동	상동	상동	상동

26) Hyun Bang Shin(2007). “Entrepreneurial Local State : The implications of Beijing’s shifting emphasis on urban redevelopment policies”, *Asia Research Centre Working Paper*22. ppl-34.

활용 가능한 수단을 통해 시장을 지속적으로 확대하여야 하는데 이러한 측면에서 도시 재개발 등 도시 발전 전략은 최근 중국 지방정부의 기업가주의를 가장 잘 보여주는 영역이라 하겠다. 즉 도시 재개발과 같은 부동산 산업 분야에서 중국 지방정부는 새로운 시장을 건설·확대해 나가고 있는 것이다. 이렇듯 정부의 시장 육성과 개입이라는 측면에서 ‘발전 국가’와 유사한 형태로 이해될 수 있다. 그렇지만 실제로 이러한 국면은 중국에서 발전 국가적 맥락이 아닌 다른 기업가주의적 이념 하에서 도시 거버넌스를 추진하는 것으로서, 즉 서구 국가들이 규제완화 이후 시장 활성화를 위해 국가기능을 ‘양산’ 하는 것과 유사한 형태 즉 기업가적 정부의 양상을 보이고 있는 것이다(Wu, 2007).

이러한 새로운 방식의 중국 지방정부 기업가주의가 가능했던 것은 지방의 토지 소유가 모두 공유제에 기반하고 있는 이유에서 이었다. 일반적으로 토지소유의 공유제하에서 부동산 거래는 투기의 성격을 가지지 않는다고 보는데, 사실상 중국 경제성장 과정에서 공유제 활용이 지방정부의 경제 발전수단이 되고 있는 반면, 이는 지방정부가 오히려 부동산 거래를 부추기는 경향도 높다는 반증이다. 개혁개방 이후 중국 지방정부 기업가주의는 90년대에 주로 향진기업이나 지방정부 산하 국유기업을 직접적으로 경영하던 양상이었다면 이 역시 공유 자산에 대한 배타적 통제권이 가능했기 때문에 나타난 현상이라고 보겠다. 결국 90년대까지는 재정체제와 기업관리권의 분권화 등의 결과로 지방정부와 관료들이 자신의 관할권 내에 있던 기업을 통해 지방 경제성장을 도모하였고, 기업의 민영화가 가속화된 2000년대 이후에는 공유지 개발을 통해 지방 경제성장을 도모해왔다고 볼 수 있다. 시대적 변화에도 불구하고 발전수단을 달리하면서 중국 지방정부 기업가주의가 누그러지지 않는 것은 지방의 재정수입 증대와 지방관료 개인의 부와 승진에 대한 동기가 지속적으로 부여된 결과라 하겠다.

물론, 중국 경제성장에 중요한 영향을 미친 지방정부의 기업가주의는 부정적인 측면도 주목해볼 필요가 있다. 대표적으로 지방정부와 대리인들의 공공자산의 약탈과 지대추구 등이 그것이다. 계획경제에서 시장경제로의 전환이라는 혼란스러운 상황에서 지방정부와 대리인들에 의한 부정부패 현상이 급증했으며, 이들은 경제성장의 주역이라기보다는 오히려 경제성장과 개혁을 왜곡시키거나 저해하는 세력으로 변질되기도 하였다(이기현, 2010: 67-92). 특히, 최근 농촌 토지 개발과정에서 지방정부와 대리인들의 약탈적 행위가 두드러지게 나타나고 있다. 전환기 산업화 및 도시화에 따라 중국 전역에 토지개발 열풍이 불었고, 개발용지로 사용되는 대규모의 농촌토지들이 있지만 불공정한 토지개발 이익 분배로 실제 토지사용자인 농민들보다 지방정부와 대리인들에게 그 이익이 집중되었기 때문이다. 강제적 토지 박탈 그리고 불편부당한 토지이익의 분배 등 이러한 효과들로 인해 농민들의

소송과 항의 심지어 폭동 등을 야기하고 있는 것이 오늘날의 실정이기도 하다(BBC中文網, 2011년 12월 14일자). 이 때문에 중국의 지방정부를 분권화된 발전국가나 기업가적 정부로 평가하기 보다는 ‘분권화된 약탈국가(decentralized predatory state)’로 보아야 한다는 주장도 제기되고 있다(Pei, 2006).

제5장 결 론

본 연구에서 살펴 본 바대로 한국의 정치적 측면에서 자치제도가 변화된 것이라면 중국은 경제발전의 수단으로서 자치제도를 활용하였다는 결론에 도달하게 된다. 최근 5년간 2%의 ‘저성장의 늪’에서 벗어나지 못하는 한국에게 시사하는 바가 있으며, 국가 성장의 신동력으로서의 지방자치에 대한 가치는 재고할 필요성이 있다. 즉 중국의 고성장의 배경에 지방자치가 있고, 선진국인 프랑스나 일본의 경우도 ‘저성장의 늪’을 일괄이양법 등 지방분권화를 통해 벗어난 것 역시 이를 뒷받침한다고 할 수 있다.

한·중 간 비교는 제도적 측면에서 또한 규모의 측면에서 비교불가성의 문제를 지니고 있다. 하지만 국가체계를 구동하는 제도라는 측면에서 중국을 이해하는 하나의 소재로서는 충분한 연구의 가치가 있다고 하겠다.

본 연구에서는 그간 독립분야로서 분절적으로 이루어진 한·중간의 자치제도를 비교제도분석법에 의해 비교분석을 하였다. 우선 기본적으로 6개의 분야별로 자치제도를 비교하였다.

① 행정구역체계 : 한국은 3층제, 중국은 4층제를 근간으로 하고 있었다. 「중국헌법」에 의하면 중국 역시 3층제 기본으로 하고 있으나, 地級정부를 성과 현사이 둠으로서 관리의 편의성을 도모하고 있다. 또한 중국은 소수민족에 의한 자치를 강조함으로써 민족자치구·자치현·기 등 소수민족의 특성을 행정체계에 반영을 하고 있다. 또한 한국의 읍면동이 행정기구는 있으나 의회가 없는 반면, 중국은 향진까지 지방의회가 존재한다는 점에서 차이가 있다.

② 자치제도의 역사성 : 한국의 경우는 중앙집권이 경제발전에 도움이 된다는 판단과 정치적 이익이 더해져 30년 이상 단체장 및 지방의회 의원의 직선이 중단된 반면 중국은 중단 없이 직선제를 해왔다. 또한 1991년 지방의원 선거와 1995년 단체장 선거의 부활까지 정치적인 민주화의 과정에서 이루어난 산물이라면, 중국의 경우는 집분권의 부침은 있었으나, 꾸준히 지방의회와 단체장 선거가 있어 왔으며, 1980년 대 이후에는 경제발전의 중요 수단으로서 자치에 대한 다양성과 분권의 정도가 매우 강력하게 실천되었다.

③ 자치제도의 성격 : 자치제도의 성격으로 보면 한국과 중국 모두 주민자치보다는 단체 자치의 성격이 강하고 중앙-지방의 관계가 기능적 협력보다는 권력적 감독관계가 형성되었다는 점에서 유사성을 지니나, 마르크스주의를 표방하는 중국의 경우에는 자치체를 혁명의 중요 근간으로 중시하고 있으며, 공산당에 대한 일당 지배적 성격을 지니고 있다는 점, 환경적으로 민족자치 보장으로 자위 공간부대까지 창설할 수 있다는 점 등 많은 분권에

대한 배려가 존재한다.

④ 자치제도의 구성요소 : 자치권이 미치는 구역, 구역 안에 있는 주민, 상위법 내에서의 자치권 즉 조례제정권 등 3대 요소는 같으나, 이를 구동하는 작동원리는 다르다. 특히 자치권에 있어서 법률유보의 원칙이 한국에는 강한 반면, 중국의 경우에는 비교적 느슨하여 현급이상의 경우, 법원장, 검찰장 등 사법의 영역까지 지방인민대표대회가 선출하고 파면할 수 있는 권한을 갖고 있다. 특이한 점은 한국의 경우 지방의회가 예산 심의권한이 있으나, 중국의 경우는 심의권한은 없고 결정권과 감사권한만 있다.

⑤ 자치단체의 기관 : 한국의 경우는 지방의회와 행정부를 근간으로 하지만 중국의 경우에는 지방 당 위원회, 지방인민대표대회, 지방정부, 지방 정치협상회의, 지방 법원, 지방 검찰 등 다양한 기관이 존재한다. 특히 공산당은 실질적으로 당서기에 의한 정책결정구조를 지님으로서 당이 자치단체의 기관으로서 중요한 구성요소로 자리잡고 있다.

⑥ 자치단체의 사무 : 지방자치단체의 사무는 한국의 경우, 국가사무가 80%, 지방사무가 20%를 점하고 있으나, 중국의 경우에는 국방·외교·국가재정 등 국가고유사무를 제외한 부분은 시행령에 의존하지 않고 실질권한을 성정부에 대폭 위임 함으로서 성의 권한이 강한 특징을 보여주고 있다. 세출에 있어서도 한국의 경우는 국가와 지방이 6 : 4인데 반해 중국은 3 : 7로 지방정부 위주로 집행되고 있다. 즉 중앙은 감독, 광역은 관리, 기초는 실행 위주로 자치사무가 분권화 되어있다.

이상의 자치제도에 대한 비교를 통해 자치제도가 경제발전에 미친 영향을 분석해 보면 한국이 중앙집권의 필요성과 정치적 형평성을 맞추기 위해 거점도시 위주의 도시정책을 펼쳐왔으며, 이러한 과정 속에서 대도시 위주의 분권정책을 전개한 반면 중국의 경우는 중국식 연방주의를 기본으로 연해안지역의 경제발전에서 내륙으로 이동하는 이른바 점→선→면으로 이어지는 확산형 지역발전전략을 구사하면서 경제성장의 동력으로서의 역할을 하였다.

| 참고 문헌 |

<국문 자료>

- 김세호(2013). “중국공산당의 중앙-지방 관계에 대한 구상과 제도화”. 중국근현대사연구, 57: 91-126.
- 박찬승(1991). “특집1: 지방자치제, 그 오욕의 역사와 한국민중 일제하 ‘지방자치제도’의 실상”, 역사비평, pp.28-39.
- 송상훈(2012). “우리나라 지역개발정책과 지방분권의 연계방안”. 새마을운동과 지역사회개발연구 8: 83-107
- 심재연(2012). “한국과 중국 지방자치단체의 회계정보에 관한 비교연구 - 예산보고서를 중심으로”. 국제회계연구 46: 367-390.
- 윤상우(2005). 「동아시아 발전의 사회학」. 나남출판.
- 이규태(2011). “한국 중국연구의 역사적 고찰”. 中國學論叢. 32: pp.37-60.
- 이흥규, 하남석, 조성호 (2011). “중국 경제성장에 있어서 중앙과 지방정부의 역할에 관한 연구”. 정책연구2011-62, pp.1-120.
- 임승빈 (2007). “지방분권화와 지역경제발전”. 한국정책과학학회 학술대회 발표논문집. pp.3-27.
- 조기용(1997). “中國의 地方 分權化와 中華 經濟圈의 形成”. 韓國地方自治學會報. 9(1): 1-16.
- 조성호·이흥규·이용환(2012). “중국의 경제성장과 지방분권” 이슈&진단. 48: 1-24.
- 지만수(2005). 「중국의 산업고도화 및 기업성장의 현황과 시사점 : 중국 위협의 재평가」. 서울 : 對外經濟政策研究院(대외경제정책연구원).
- 葉克林(2008) “중국지방정부기능 변화와 기구개혁” 한국지방정부학회 학술대회.
- 최낙범(2011). “지방자치 20년, 지방분권의 과제와 전망” 경남발전, 117: 30-43.
- 한국지방행정연구원(2009). 『법령사무총조사』.
- 한상국(2012). “한-중 지방세제의 비교 연구: 비교경제제도 각도에서의 분석”. 조세연구. 12(3): 207-240.
- 한인섭(2010). “정책도구의 재인식을 통한 산업정책 연구의 강화”. 한국행정학회 학술대회 발표논문집.
- 행정자치부(2016). 2016 행정자치연보.

<영문 자료>

B. Moore(1966). Social Origins of Dictatorship and Democracy : Lord and Peasant in the Modern World.

Hyun Bang Shin(2007). “Entrepreneurial Local State : The implications of Beijing’ s shifting emphasis on urban redevelopment policies” , Asia Research Centre Working Paper22. pp1-34.

T. Skocpol(1979). States and Social Revolutions : Comparative Analysis of France, Russia and China.

S. N. Eisenstadt(1969). The Political Systems of Empire : the Rise and Fall of Historical Societies.Free Press.

Coase, Ronald H. (1964). “Discussion: The regulated Industries,” American Economic Review 54: 194-197.

Aoki, M (2001). Towards a Comparative Institutional Analysis, Cambridge, MA: MIT Press.

Komesar, N. K. (2001). Law’s Limits: The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights, Cambridge: Cambridge University press.

Montinola, G, Yingyi, Q and Barry R. W(1996). “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success.” World Politics 48(1): 50-81.

埃德加·斯诺著：《漫长的改革——紫禁城上话中国》，1994年版，271页。

“中国行政区划变更的现状与面临的问题” 『當代中國研究』2007, 1.

國家統計局固定資產投資統計司(1997).

國務院關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若幹意見”，國發 2005, 3號.

Abstract

Comparative Analysis on Decentralizations between S. Korea and China

The purpose of this study is to develop the logic of new decentralization by analyzing the effect of local autonomy on national economic development through comparative study of decentralization system between Korea and China.

In analyzing the effect of autonomous local government system on economic development through comparison local autonomy, Korea has been implementing the ponit city policy to meet the need for centralization and political equality. In this process, we have developed decentralized policies focusing on large cities. On the other hand, in the case of China, we have developed a diffusion-type regional development strategy that moves from the economic development of the coastal area to the inland area based on the Chinese- And served as the driving force of growth.

The comparison between Korea and China has a problem of incomparability in terms of institutional and scale. However, it is worthy of sufficient research to understand China in terms of the system that drives the national system.

Keyword : Korea, China, Decentralization, Local Government etc.

| 저자 약력 |

박상우

행정학박사

수원시정연구원 도시행정연구실 연구위원(현)

E-mail : drpeking@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원시 시민자치 기본계획 수립」 (2015, 수원시정연구원)

「수원형 주민자치회 모델개발」 (2015, 수원시정연구원)

「수원 로봇산업 발전방안 연구」 (2015, 수원시정연구원)