

## 중국지방정부 제도개혁의 변천과정과 전망

중국은 1978년 중국공산당 제11기 제3차 대표회의(China's National People's Congress)에서부터 개혁개방과 현대화 건설이라는 새로운 시기에 돌입하게 된다. 중국정부기구 20년의 개혁개방 중에서 네 번에 걸친 큰 개혁을 경험하게 되며, 중국사회의 정치, 경제, 법률 등의 제도에 있어서도 끊임없는 변화를 양산하였다. 앞으로 중국지방정부제도가 처해있는 외적·내적인 환경은 많은 변화를 겪을 것이며 나날이 새로운 틀을 갖게 될 것이다. 본 글은 중국지방정부 제도개혁과정의 회고의 기초아래, 현재 중국지방정부 제도개혁의 현황과 문제점에 대한 간략한 기술과 중국지방정부제도가 21세기에 나아가야 할 방향에 대해서 전망해보고자 한다.

### I. 중국지방정부 제도개혁의 특징

지방정부는 중앙정부의 분과기구로 국가관리부분의 영역에서 중앙정부가 설정한 권력기구이다. 따라서 사실상 지방정부의 개혁은 국가가 지방에 대한 관리제도의 변혁을 어떻게 진행할 것인가 하는 문제이다. 중국의 정부기구 개혁은 국제적인 지방행정제도개혁의 추세와 일치하는 시대적인 특징을 갖고 있을 뿐만 아니라, 국정과 사회정치경제와 문화의 차이가 전혀 다른 분명한 중국적 특색을 갖고 있다. 첫째, 중국의 정부개혁은 계획체제에서 시장체제로의 과도기적이고 점진적인 개혁이다. 중국은 15대 전당대회를 통해 사회주의 시장경제 체제 목표와 기본적인 틀은 정립되었지만, 현 상황을 놓고 볼 때 아직 완전한 의미의 시장경제에 진입하였다고 말할 수 없으며, 사회주의 경제에서의 시장체제는 아직 원숙한 단계에 이르지 못하고 있다. 정부기구개혁은 반드시 경제체제개혁에 보조를 맞추어야 한다. 중국정부기구는 주기적인 개혁을 통해 계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환에 대한 끊임없는 조정과 완만한 적응을 체험하고 있다. 둘째, 개혁주체에서 보이는 특징이다. 중국정부기구의 개혁은 정부기능전환과 시장경제체제의 건설이라는 이중의 책임을 지고 있다. 만약 서구의 정부기구조정이 시장의 '보이지 않는 손'에 의한 것이었다면, 중국의 정부기구개혁은 시종일관 정부의 '보이는 손'에 의해 진행되고 있다. 중국의 정부기구개혁과 기능의 전환은 현재 건설중인 시장경제에 적응하기 위한 것으로, 정부는 개혁의 주체임과 동시에 개혁의 객체인 것이다. 여기에 중국 제도개혁의 정부는 체제전환과정 중에서 제도설계, 자원분배 조정, 변혁 추진, 이익분배 등의 다양한 역할을 담당하는 동시에 개혁과정을 추진하는 중요한 동력이다. 셋째 지방특색을 고려한 통일된 기능구조는 중국지방정부개혁의 기초이다. 성, 시, 자치구와 특구 정부의 구별이 있는가 하면, 인구, 면적, 자원의 각각 다른 구별이 있는 중국지방정부 형태를 고려할 때, 생산력발전 현황과 사회발전 수준 등과 같은 객관적인 차이는 엄연히 존재하며, 따라서 지방 각급 정부기구관리기능의 총체적인 프레임과 통일된 개혁방침을 실행할 때, 반드시 각 지방의 특수한 상황과 실제발전

을 고려해야 한다.

## II. 중국지방정부 개혁의 회고

개혁개방 이후, 시장경제체제의 부단한 변화와 중앙정부행정개혁의 경과에 따라 중국지방정부제도의 개혁은 많은 진전을 가져왔는데, 주요한 몇 가지를 지적하면 다음과 같다. 첫째, 선거제도와 조직제도의 개혁이다. 개혁 개방 이전, 중국 간부선발은 주로 지도자추천 방식에 의한 것으로 각 간부는 모두 상위의 통일된 발령과 안배에 복종하였다. 그러나 1953년 중앙인민정부위원회 제22차 회의에서 《選舉法》이 통과되면서 중국 선거제도의 정식적인 지표가 설립되었다. 이를 기초로 중국의 선거제도는 민주, 법치의 방향으로 중요한 개혁을 이루게 된다. 둘째, 도시합병과 시관현제(市管縣制)의 보편적인 실시이다. 중국은 개혁개방 이후, 정부의 관리효과를 높이기 위해 행정관리의 기본모형을 간소화하게 되었고, 도시합병과 시관현제(市管縣制)의 시범적인 시행을 통해 지방행정관리와 지방정부간 문제점들을 해결할 수 있는 새로운 길을 열게되었다. 셋째, 권력분산과 지방자주권의 확대이다. 개혁이전의 중국은 중앙집권제도를 통해 중앙정부가 정치, 경제, 사회와 문화 등 모든 권력을 통제하였고, 지방정부는 아무런 권력도 갖지 못한 채, 단지 중앙의 명령과 계획에 따라야 했으므로, 자주권은 적을 수 밖에 없었다. 그러나 개혁개방 이후, 중앙정부의 지방정부에 대한 대량의 재산소유권과 직권에 대한 권력분산과 지방입법권의 확대로 지방정부는 일정한 자주권을 누리게 되었다. 넷째, 분세제(分稅制) 실행에 따른 중앙과 지방의 재산소유권의 분배이다. 중국은 1993년 중국공산당 14차3중 전회의 재정세수체제에 대한 전면적인 개혁을 통해 결정지방재정우대체제(system whereby local authorities take full responsibility for their finances)를 중앙과 지방직권의 기초상의 분세제(分稅制)로 합리적으로 구분하여, 중앙과 지방이 서로 독립적인 세수징수체계를 수립하였다. 이러한 세금분리는 중국의 개혁이 '행정적 분권'에서 '경제적 분권'으로의 전환을 맞이하는 큰 역할을 하였으며, 중앙과 지방과의 관계에서 권력의 기초를 근본적으로 변화시키는 계기를 마련하였다. 넷째, 지방정부기구의 점진적인 개혁의 추진이다. 개혁개방 이후 중국은 4차례에 걸친 기구개혁이 단행되었는데 먼저 시장경제체제 개혁목표설립 이전인 1982년부터 1985년의 기구개혁은 성(省), 자치구(自治區)의 정부업무부문이 50-60개에서 30-40개로, 시(市)정부기구는 50-60개에서 45개 정도로, 현(縣)일급 정부기구는 40개에서 25개소로 축소하였으며, 성(省)급 당정기구인원은 18만 명에서 12만 명으로, 시현(市縣)기구 업무인원도 대략 20%정도 감축함으로써 문화혁명중에 해체된 정부조직체계의 확립하는 기틀을 세웠다. 다음으로 80년대 중반에 시작된 현(群)급 기구개혁의 시범운영을 통해 정부기능의 전환을 가져왔으며, 1993-1998년 시장경제개혁 목표 설정 이후의 정부기구 개혁을 통해 사회주의 시장경제체제 건설을 위한 행정관리체제와 기구개혁 정책 추진을 결정하였다. 마지막 단계로 1998년의 지방기구 개혁을 통해 성(省)급 기구와 시현향(市縣鄉) 기구개혁을 추진함으로써 지역특성을 고려한 개혁, 중앙과 지방의 기능전환, 기구 간소화 확대와 기구설립의 업적, 간부인사제도 개혁이라는 성과를 거두게 된다.

### Ⅲ. 당면한 중국의 지방정부개혁

중국의 지방정부개혁은 장기적이고 전략적인 임무로, 중국정부는 예정된 점진적인 개혁원칙에 의하여 개혁과정을 진행하였다. 중국 공산당과 국무원, 그리고 16차 인민대회에서 제의한 지방기구와 행정체제를 개혁은 사회주의 정치문명건설의 요구에 따라, 주로 다음의 몇 가지 면에서 진행되었다. 첫째, 합리적인 지방정부기구의 설립이다. 이는 간소화·통일성·효율성의 원칙과 정책결정·실행·감독·협조 측면에서의 계속적인 정부기구의 개혁, 합리적인 규범부문기능과 기구의 정립, 우수한 인재의 구성, 국유자산관리체제의 개혁심화와 省, 市(地)정부의 국유자산관리기구의 설립, 지방정부기구와 지역경제의 조절, 그리고 시장감독부문을 강화한 공공서비스부문의 강화, 농촌세비개혁을 통한 보다 나은 향전기구의 개혁을 이루고자 하는 것이다. 둘째, 각급 정부의 원만한 관계의 정립으로, 이는 기구와 인원구성의 법제화를 실현하고, 지방정부의 직책과 권한 법규범에 의거하여 점진적인 중앙과 지방관계의 합리화와 법치화를 실현하는 것이다. 셋째, 기업과 사회로 환원된 권력 분산이다. 정부와 기업의 원만한 관계는 여전히 현재 중국지방정부개혁의 중요한 임무이다. 이를 위해 '재산권 보호, 권력과 책임의 명확한 구분, 정경분리, 과학적인 관리'에 의한 개혁을 실현하여, 기업으로 하여금 시장의 법인실체와 경쟁주체에 적응하도록 하는 방향으로 개혁이 진행되어야 한다. 또한 현대의 사회성이나 전문성이 짙은 공공업무에 대해 점차적으로 지방정부를 포함한 국가행정기관이 각종 비정부기구에게 사회조직관리나 참여관리를 돌려주고 있다. 따라서 개혁의 방향은 이러한 비정부기구가 충분한 기능을 발휘하기 위한 방향으로 맞추어 진행되어야 할 것이다.

### Ⅳ. 중국지방정부제도 개혁의 문제점

중국지방정부제도는 몇 차례의 개혁을 거치면서 많은 부분에 눈부신 진전을 보였다. 그러나 그에따른 많은 심각한 문제를 안고 있기도 하다. 이런 일련의 문제들은 지방정부개혁 심화에 중요한 제약 요소로 작용한다. 이러한 문제점들을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 첫째, 중앙과 지방간 법제화의 미완이다. 현재 상하 위 정부간의 관계는 내용이 어림없하여 구체적이지 못하여 법률의 법률규정과 실제적용 과정에서 상당한 충돌이 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 중앙과 지방직권의 합리적인 구분의 기초아래, 중앙으로 하여금 지방권력에 대한 책임관계 규범화와 법제화가 이루어져, 엄격하고 규범화된 중앙과 지방권력 책임관계조정을 이루어야 한다. 둘째, 중앙과 지방의 재정세수의 비대칭으로 인한 갈등이다. 1994년의 세제개혁은 기본적으로 중앙재정비율을 너무 낮게 해서, 중앙이 지방에게 재정을 빌려야 하는 국면을 초래하였다. 이것은 중앙재정의 어려움을 초래할 뿐만 아니라

거시적인 측면에서의 경제조정력도 기대할 수 없게 하였다. 셋째, 정부기구 편성에 대한 법제화의 부족이다. 중국은 여러 차례에 걸쳐 기구개혁을 추진하였다. 그러나 간소화 - 팽창 - 간소화 라는 악순환을 벗어나지 못하고 있다. 이것의 근본적인 원인의 하나는 법에 의한 편성이 정해져 있지 않고, 법에 의한 개혁을 진행하지 않았기 때문이다.

## V. 중국 지방정부 제도의 발전 방향

중국 지방정부제도는 특별히 개혁개방 이후 부단한 개혁을 통해, 점진적으로 건설되어 나날이 새로운 틀을 갖게 되었다. 중국지방정부 제도가 처해 있는 환경은 앞으로 적지 않은 영향을 받을 것이며, 많은 변화를 가져올 것이다. 중국지방정부는 이러한 내외환경의 변화에 적응하여 다음과 같은 발전양상을 보이게 될 것이다. 첫째, 관리행정에서 서비스행정 중심으로의 전환을 가져올 것이다. 건국이래로, 중국 행정관리체제의 기본 모델은 계획경제의 기초 위에 건설하기 시작하였다. 사회경제의 전반적인 업무는 모두 정부기구에 의해 직접적인 방식으로 관리되었다. 정부는 사회의 관리자인 동시에 지도자일 뿐 아니라, 구체적인 업무의 진행자이기도 하였다. 그러나 개혁개방 이후, 중국의 기구개혁이 진행한 기구조정은 매년 점차적으로 정부의 구체적인 경제활동에 대한 간섭을 줄이는 시도였다. 즉 직접적인 관리에서 간접적인 관리로 바꾸고, 법률로 시장행위를 규범화하는 것이다. 또한 지방정부의 중요한 직책과 책임은 앞으로 현지지방 사회활동의 공공관리의 완성에 있다. 현지의 경제발전을 촉진하기 위해 필요한 기초설비와 공공서비스를 제공해야 한다. 둘째, 중앙과 지방관계의 규범화와 법제화이다. 중국 중앙과 지방정부 사이의 권력분배구조는 제도규칙의 규범화가 부족하였다. 중국지방정부기구 개혁은 여전히 중요한 일종의 행정행위이지, 일종의 법치행정 행위는 아니었다. 그러나 중국이 건설하는 법치정부의 진척에 부응하여, 지방정부제도개혁은 점차적으로 법제화와 규범화를 실현하게 될 것이다. 1978년 이후로, 중국정부제도 개혁의 중요한 진척 중의 하나는 법치정부 건설이었다. 법에 의하여 기구 개혁을 진행하고, 법에 의하여 정부기구를 설립하는 것은 이미 중국정부 관원들의 주의를 이끌어내고 있다. 2004년 4월 국무원이 발표한 《全面促進依法行政實施綱要》는 10여 년의 노력의 결과로, 중앙과 지방관계에서 법치정부 건설의 목표를 기본적으로 실현하였다. 앞으로 중앙정부와 상위 정부는 주로 법률을 통하여 하위 지방정부를 규제·감독하고, 하위 지방정부는 직권 범위 내의 정부행위에 제약을 가하게 될 것이다. 또한 지방정부 기구는 법에 의한 행정을 하고, 행정기관의 직권은 앞으로 법률에 명확한 규정을 하게 된다. 셋째, 건전한 민주제도에 따른 지방정부의 기능변화이다. 사회주의 시장경제의 발전과 사회주의 정치문명의 진척은 민주주의의 강화, 사회활동에 대한 주민의 참여의식 확대 등을 가져왔다. 또한 선거제도의 진일보한 개혁에 따라, 지방주민의 참여관리는 보다 광범위하게 되었다. 따라서 앞으로 지방정부의 행정행위는

대다수는 주민의 바람과 이익을 반영하고 대표할 뿐만 아니라, 주민생활의 직접적인 감독을 더 받게 될 것이다. 넷째, 지속적인 권력축소 지향이다. 중국의 세계무역기구에 가입과 중국지방제도의 개혁심화는 중국정부 권력분산의 진척속도도 매우 빠르게 하였다. 중국의 세계무역기구 가입은 중국정부기능의 시장화에 유리하게 작용하여, 이 자체가 정부기능을 공민개인, 경제조직, 사회조직과 기타 각종조직에 분산하는 과정인 동시에 중국의 정경분리를 실현하는 것이었다. 이러한 권력분산이 빠르게 진행됨에 따라, 중국 중앙과 지방정부구조에도 많은 변화를 가져왔다. 지방정부는 현재 중앙정부 정책에 대해 단순한 수용과 실행주체로서 구체적이고 실제적인 상대적 독립성을 갖는 주체가 되었다. 앞으로 더욱 많은 지방정부가 입법권을 갖게 되고, 중국분권정부 진척은 또 하나의 성과를 거두게 될 것이다. 동시에 중앙과 지방관계의 진일보한 법제화, 제도화에 따라, 중국은 점차적으로 국정에 근거하고 국제관례와 상점한 궤도의 지방제도를 수립할 수 있게 될 것이다.