

경제개혁에 관한 중국식 분권화와 지방정부 역할의 재조명:

비교론적 시각에서의 시론(試論)적 접근*

이 중 화 | 목원대학교 사회과학대학 중국학과 전임강사

본 논문은 중국경제의 비약적인 성장을 이끌었던 중국식 분권화와 지방정부의 역할을 비교론적 관점에서 재조명하고 90년대 이후 주요하게 대두되고 있는 분권화 개혁의 딜레마를 지방정부의 역할을 중심으로 분석하여 중국의 분권화 경험이 갖는 의미와 향후의 발전방향을 논의하는 것을 주요한 목적으로 한다. 러시아와 남미 그리고 동유럽 국가들에서의 분권화 정책은 경제적 퇴보와 정치적 혼란을 가져다주었던 반면 중국에서의 분권화 정책이 경제개혁에 미치는 효과는 매우 긍정적인 것이었다. 이러한 비교 국가들 사이에서 나타나는 상이한 경제적 성과는 주요하게 이들 국가들이 실시한 분권형태의 차이에서 설명될 수 있다. 예를 들어 러시아의 경우는 분권이 경제의 활성화에 긍정적으로 작용하고 정치적 민주주의를 확산시킬 것이라는 신자유주의적 처방전을 받아들이는 시장지향적이며 정치지향적인 분권정책을 실시한 반면 중국의 분권화 정책은 정치적 민주가 배제된 경제발전이라는 목표를 주요한 배경으로 하고 있었다. 따라서 중국은 중국적 상황을 고려하여 시장개혁의 측면에서는 점진성을 유지하는 한편 지방으로 분권화를 우선적으로 추진한 지방정부 주도적 분권 전략을 선택함으로써 경제개혁을 성공적으로 이끌었다. 그럼에도 불구하고 이러한 상이한 결과가 분권과 경제발전이라는 관계에서 지방정부 주도 발전전략의 우월성 내지 일반화 가능성을 의미하지는 않는다. 그 이유는 중국 분권화 개혁의 결과로 나타난 긍정적인 지방정부의 행위는 동전의 양면과도 같이 분권화 개혁의 부정적인 결과와 연계되어 진행되고 있기 때문이다. 따라서 중국의 분권화 개혁은 발전방향을 조정해야하는 전환점에 놓여 있다고 할 수 있다. 개혁 초기 분권화 개혁이 적극적인 제도 혁신과 구조 설계의 성공적인 결과였다면 현 단계에서의 개혁은 새로운 단계의 목표와 변화된 조건에 대한 고려를 통해 중국식 분권화 개혁의 모델을 확립해야 할 시점에 있다.

주제어: 분권, 지방정부, 중국발전모델, 러시아, 동유럽, 남미

* 이 논문은 2006년도 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2006-323-B00025).

I. 서 론

1980년대 이후의 중국은 그 어느 때보다도 변화가 큰 시기이다. 1970년대 말 이래의 개혁개방정책이 심화·확대되는 가운데 계획경제시기의 중앙집권적인 사회주의 체제의 비효율성이라는 굴레에서 벗어나지 못했던 중국은 연평균 9% 내외의 높은 성장률을 기록하면서 경제적인 도약을 지속하고 있다. 중국의 이러한 경제적 성과는 세계역사에서 그 유래를 찾아보기 어려울 뿐만 아니라 1970년대 이후 세계의 경제성장을 견인해 온 동아시아 신흥 공업국가들(NICs)의 성과를 넘어서고 있다는 점에서 주요한 관심의 대상이 되고 있다. 특히 중국 경제개혁의 성공적인 추진이 점진적인 시장화와 소유권의 다양화를 토대로 하여 적극적인 분권화 정책을 통해 이루어졌다고 인식됨에 따라 개혁과정에서 나타나고 있는 중국식 분권화정책과 그로 인해 보다 많은 자율성을 얻게 된 지방정부의 역할을 긍정하는 광범위한 공통된 인식이 존재하게 되었다.

기본적으로 동아시아 신흥공업국가들의 산업화 과정에서 나타나는 발전국가론(White & Wade, 1988)의 맥락 속에서 중국정부의 경제적 역할을 분석하려는 시도가 광범위하게 진행되었다. 그러나 중국이 발전국가적 특성에 따른 성장이라는 동아시아 발전모델과 상당한 친화성을 가지고 있음에도 불구하고 세부적인 내용에 있어서는 또한 많은 차이점을 보이는 것도 사실이다.¹ 무엇보다도 동아시아 국가들에서 나타나는 소규모 개방형 경제와 달리 중국의 방대한 대륙경제는 중앙집권적인 획일적이며 일사 분란한 성장전략의 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 이런 어려움을 극복하기 위해 개혁

1. 동아시아(특히 한국, 대만, 일본)의 국가주도적 발전국가들에서 나타나는 정당성근거로서의 성장전략, 기술관료 중심의 국가관료기구, 전략적 경제·산업정책, 협력적 국가-기업관계의 비교틀로 중국과의 발전경험의 유사성을 비교하여 90년대 이후의 중국의 성장체제가 동아시아 발전국가의 특성들을 수용해 왔고 상당한 친화성을 가지고 있음과 동시에 많은 차이점 또한 존재하고 있다는 연구는 윤상우(2005: 135-162) 참조.

개방과 함께 지방분권적 성장방식이 추진되었으며, 중앙정부의 권한이 어느 정도 강화된 1990년대에도 지방정부 중심의 성장패턴이 지속되었던 것이다(郑永年·吴国光, 1994: 39-43; Walder, 1995: 263-301; Oi, 1995: 1132-1150). 이러한 측면에서 중국의 성장모델을 발전국가의 변종인 ‘이중적 발전 국가’(dual development state)로 규정하기도 한다(Ming Xia, 2000).

보다 구체적으로 80년대 중국경제를 이끌었던 향진기업의 발전과정에서의 지방정부 역할을 ‘지방국가조합주의’(local state corporatism)라는 개념으로 설명하기도 한다. 중국은 집체소유제라는 경제 구조적 특징과 함께 분권화정책으로 일정한 자율성을 확보한 지방정부가 기업, 은행 등과 유착관계를 맺어 세금감면, 자금대출, 토지사용 등의 우대정책을 통해 향진기업의 발전을 도모하는 한편 향진기업의 생산·경영·판매 등의 기업활동에도 개입하였다. 이로 인해 지방정부는 사업자조합(business corporation)과 유사한 특징을 띠게 되었고 지방의 관료들이 조합의 지도부와 같은 역할을 하는 지방국가조합주의를 형성하게 되었다는 것이다. 그리고 비록 90년대 중반 이후부터 지방정부가 이전의 관료중심의 단순한 통치구조에서 벗어나 집체와 사영경제로 구성된 혼합체적 성격에 부합되는 간접적 관리체제로 전환하고 있음에도 불구하고 여전히 지역의 주요 중점기업에 대해서는 직접적인 관리체제를 유지하면서 핵심적인 역할을 담당하고 있다는 것이다(Oi, 1992: 118-119; 1999: 99-137).²

중국의 개혁개방과정에서 나타나는 분권과 지방정부 역할간의 친화성 관계의 본질적인 요지는 중국은 분권화 정책을 통해 일정한 자율성을 지방정부에게 위임하였고, 권한을 위임받은 지방정부는 다양한 정책수단을 통해 지방경제에 적극적으로 개입하고 지방기업의 적극성을 유인하고 조정하면서 지방경제의 발전에 긍정적인 역할을 하였다는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 중국의 분권화 정책과 지방정부와의 관계에 대한 논의는 매우 활발하게 진행되었고 많은 연구 결과물들의 축적으로 인해 분권화와 그에 따른 지방정부의

2. 블레처(Blecher)는 지방정부의 역할을 이윤을 최고의 목표로 하여 기업가와 같은 직접적인 행위를 하는 ‘기업가적 국가’(entrepreneurial state)와 계획과 자원에 대한 배분을 통해서 기업발전을 지원하는 역할을 하는 ‘발전 국가’(development state) 역할로 구분하고 있다. 이에 대해서는 Blecher(1991) 참조.

행위, 중앙과 지방과의 역할분담 그리고 그것의 순기능 또는 역기능적 관계를 이해하여 중국 발전의 성과와 문제점을 파악하는데 매우 긴요한 자료로서 활용되고 있다.³ 그러나 이러한 연구 성과들에도 불구하고 발전의 과정에서 나타나는 분권화 개혁의 특성과 성과라는 ‘중국적 발전형태’가 갖는 의미를 다른 나라들과의 경험과 비교하여 찾으려는 노력은 매우 부족하였다. 이를 달리 표현하면, 지방분권 정책을 시행하면 자동적으로 다른 모든 나라가 중국과 같은 경제적 성과를 이룰 수 있는가에 대한 의문에서 출발하여 중국의 성공적인 개혁과 경제발전에 있어서 분권화가 왜 중요한 기능을 수행했는지, 왜 중국은 다른 국가들과는 다른 방식의 분권을 추진하게 되었으며 또 그것이 어떠한 결과를 초래하였는지에 대한 비교론적 입장에서의 재조명이 필요하다는 것이다.

따라서 본 논문은 중국의 성공적인 경제개혁의 과정에서 나타나고 있는 중국식 분권화형태의 특징을 비교론적 시각에서 시론적으로 재조명하고, 90년대 이후 주요하게 대두되고 있는 분권화 개혁의 딜레마를 지방정부의 역할을 중심으로 분석하여 이것이 경제개혁의 과정에서 갖는 의미와 향후 중국의 발전방향을 논의하는 것을 주요한 목적으로 한다. 이를 위해 본 논문은 구소련(러시아)의 사례를 비교의 중심으로 하고 동유럽 및 남미 주요 국가들에서의 경험을 선별적으로 채택하여 중국과 비교하고자 한다. 물론 중국의 경험을 러시아, 남미 그리고 동유럽의 여러 다양한 국가들의 분권화 경험과 일률적으로 논하는 것은 ‘비교대상의 모호성’이라는 오류를 범할 위험성을 내포하고 있다는 것을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 80년대 이후의 전지구적인 차원에서 이루어진 세계화와 신자유주의 경제질서의 확대에 따라 중국과 이들 국가들은 공히 체제 전환 방식에 대한 고민을 가지고 다양한 정책적 대응을 시도하였으며 그 결과로 ‘국가의 역할과 권한에 대한 조정’이라는 경험을 상당부분 공유하고 있었다. 이러한 국가역할과 권한에 대한 조정을 광범위한 의미에서의 ‘분권화(decentralization)’ 개혁이라 본다면 러시아 및 남미와 동유럽 주요 국가들은 중국과는 달리 관료조직내의 분권화보다는 전면

3. 예를 들어, 정재호(1999) 참조.

적인 시장화와 민주화를 통해 분권을 추진하였다는 측면에서 역사적·문화적 경험뿐만 아니라 정치경제적 현상과 그에 따른 결과들에서 상당한 유사점이 발견된다. 따라서 이들 국가들의 시장분권화 경험을 중국의 지방정부 주도의 분권화경험과 비교하여 논하는 것은 중국 분권화 개혁의 특징과 의미를 이해 하는데 도움이 될 뿐만 아니라 나아가 중국의 개혁과정에서 나타나는 독특한 중국적 발전 형태의 일반화 가능성에 대한 논의를 이끌 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 할 수 있다.⁴

II. 분권과 경제발전에 관한 비교론적 논의

1980년대를 기점으로 1990년대로 이어진 전지구적인 분권화 추세는 세계화라는 외부 환경변화에 따른 경제구조 재조정의 필요성에 따라 진행된 것으로, 분권이 지방간 경쟁을 유발하고 이러한 경쟁은 지역경제 활성화에 긍정적으로 작용하여 궁극적으로 국가전체의 발전으로 이어질 것이라는 기대 속에서 진행되었다.⁵ 다른 한편 신자유주의적 경제관의 확산현상으로부터 파생되는 민주주의의 성격변화 다시 말해, 분권이 지방자치를 활성화하고 이것은 다시 지방 민주주의를 확산시킬 것이라는 또 다른 기대도 반영되었다. 그러나 분권과 경제성장 간의 관계는 서로 상반되는 결과를 보여주면서 논쟁의 여지를 남기고 있다. 예를 들어 재정분권과 경제성장간의 관계를 밝히기 위

4. 분권화 정책과 지방정부의 역할에 기인하는 중국 경제의 발전과정은 소위 ‘동아시아 모델’로 표현되는 동아시아 신흥공업국가들의 발전과정에서의 국가 역할을 강조한 ‘발전국가론’과 ‘워싱턴 합의’(Washington Consensus)로 특징지어지는 서구의 ‘시장 중심적’ 발전론에서의 시장이라는 이분법적 논의 구조와는 다른 맥락에서 이루어졌다는 측면에서 ‘중국모델’(Chinese Model)의 핵심적 내용을 이루고 있다. 중국의 발전 모델에 대한 논의는 2004년 라모(Joshua Cooper Ramo)가 北京共識(Beijing Consensus) 개념을 처음으로 제기하면서 재차 촉발된 측면이 있다. 北京共識에 대해서는 Ramo(2004) 참조.

5. 일례로 Oates는 정치·행정권한 뿐만 아니라 재정권한의 지방으로의 이전은 지방 주민을 위한 공공서비스의 질을 향상시키며 이는 지방과 국가 전체의 경제성장에도 긍정적으로 작용한다고 보았다(Oates, 1993: 237-243).

해 1970~1989년 기간 동안의 자료를 통해 46개 개발도상국(developing countries)들을 교차 비교한 Davoodi and Zou의 연구는 재정분권과 경제성장간에는 부정적인 관계가 존재하고 있음을 보여주고 있다. 반면 Iimi는 재정분권지수와 정치적 자유도를 통해 분석한 연구에서 분권과 경제성장 간에 긍정적인 관계가 존재함을 주장하였다(Davoodi and Zou, 1998: 244-257; Iimi, 2005: 449-461).

좀 더 현실적인 측면에서 볼 때 전지구적인 분권화 정책은 서구에서는 점증하는 경제적 경쟁과 그에 따른 전통적 복지국가의 위기 그리고 정부효율성에 대한 재구조화의 경험이 반영된 측면이 강하고, 비서구지역에서는 ‘관료적 권위주의 국가’(Bureaucratic Authoritarian State) 혹은 ‘발전주의 국가’(Developmental State)의 성격과 기능 재조정이라는 측면에서 이루어졌으며 이를 통해 이들 국가들에서는 공통적으로 정치·경제적 분야에서 국가역할이 축소되거나 또는 재조정되었다(강명구, 2005: 24-28; 284-286). 그러나 이러한 분권화 과정에서 주목해야 할 점은 분권과 정치·경제적 개혁 간의 관계에 대한 이론적이며 실천적인 질문을 던진 신자유주의적 분권 해석 다시 말해, 분권이 지방경제의 활성화에 긍정적으로 작용하고 지방민주주의를 확산시킬 것이라는 가정은 비서구 지역의 적용과정에서 이론과 현실 간에 상당한 간극이 존재하였음을 보여주었다는 것이다.

대표적으로 1989년의 정치적 격변을 겪은 이후 구소련 및 동유럽 국가들에서의 사회주의 체제는 붕괴되기 시작하였고 이에 따라 신자유주의적 해법에 따라 시장경제체제로의 대전환을 시작하였다. 그러나 이들 국가들이 선택한 급진적인 전환방식과 거시경제정책은 값비싼 사회적 대가를 초래하는 정책 요인이 되었다. 국가역할의 축소와 시장으로의 분권에 따른 경제체제전환과 산업에 대한 구조조정의 과정에서 실업률은 급증했고, 국민들의 생활도 급격히 빈곤해졌다. 예를 들어 경제전환 초기 체코를 제외한 대부분의 동유럽 국가들에서의 실업은 낙후된 지역에 집중된 지역적인 차별성, 청년층에 집중된 실업자 그리고 실업의 장기화라는 3가지 특징을 보이면서 10% 이상의 높은 실업률을 기록하였다. 또한 총 인구에서 차지하는 빈곤인구의 비율도 1989년 이전 3%에서 1992년에는 25%로 급속히 증가하였고 빈곤인구도

1993-1995년 기간 동안 700만에서 8,800만 명으로 대폭 증가하였다. 그 중에서도 루마니아와 러시아의 상황은 매우 심각하여 빈곤인구의 비율이 각각 48%와 39%를 기록하였다(范军, 1998: 37-39; Milanovic, 1997: 77). 특히 러시아의 경우는 쇼크요법(shock therapy)을 시행한 이후 국민경제와 공업과 농업생산에 엄청난 타격을 받았고 심각한 통화팽창 현상이 나타났다. 1993년에 이르러 러시아의 공업생산과 고정투자총액은 각각 1989년 대비 58%와 49% 하락하였고, 가격자유화 이후 통화 팽창률이 수년간 연속적으로 1,000% 이상을 기록하였다. 또한 개혁정책 이후 농업에 대한 특혜보조금 정책을 철회하고 토지 사유화를 진행한 결과 기계화작업 체제가 붕괴되었고 농업생산은 1991년 5%의 하락률을 기록한 이래 지속적으로 하락하여 1995년에는 8%의 하락률을 기록하였다(杨斌, 1997: 27에서 재인용).

구소련 및 동유럽 국가들이 이와 같은 어려움을 겪게 된 것은 주요하게 정치적 격변을 겪은 후 급작스럽게 서방세계에 편입하여 자금 원조를 받았으며, 서방국가들이 설계한 경제전환을 위한 ‘처방전’을 받아 들였기 때문이라 할 수 있다. 이러한 처방전은 주요하게 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 그리고 미국 재정기관이 주도적으로 만든 것으로서 물가와 무역에 대한 시장화와 자유화, 국유경제에 대한 급진적인 사유화로 전환, 악성 통화 팽창과 높은 부채율에 대한 거시 경제 안정화 정책의 실행을 기본 내용으로 담고 있었다. 이것은 소위 ‘자유화·시장화·사유화·안정화’의 ‘4화’(四化) 또는 ‘워싱턴 합의’라고 불리어지는 것으로 남미 경제체제 개혁에 적용한 방안을 기본 내용으로 하고 있었다.⁶ 이들 국가들의 경제전환에 대해 워싱턴 합의는 규범화되지 않은 비시장경제적 요소를 제거해야만 자유화된 시장경제와 개인 소유제가 자동적으로 모든 전환기에 있는 국가들이 직면한 사회경

6. 워싱턴 합의의 주요한 정신은 초기 IMF가 발전도상국에 자금을 빌려주는 대가로 제시한 이행조건을 토대로 하고 있으며, 1990년대 초 서유럽이 동유럽과 러시아 경제전환을 위해 제시된 ‘쇼크요법’정책으로 이어졌고, 그 후 선진국가가 발전과정에 있는 국가에 대해 대규모로 추진한 신자유주의 개혁방안으로 발전되었다. IMF가 제시한 이행조건으로는 이미 언급한 바와 같이 주요하게 화폐 절하를 통한 수출 촉진, 외국 투자의 적극적 유치, 정부 공공지출의 감소, 보조금 정책 철회, 임금인상 제한과 가격 통제정책의 철회, 국유기업의 매각 등 포함하고 있다(Lewellen, 1995: 119-121).

제적 문제를 해결해 줄 수 있음을 강조하였다. 그러나 이러한 통제되지 않은 시장으로의 분권개혁, 다시 말해 사유화와 민영화 그리고 시장화 정책에 따라 중앙집권적인 권력이 시장과 기업으로 분산되어 자원배분의 중요한 행위자로서 역할을 하는 조치는 남미를 포함한 동유럽 국가들의 사회경제적 현실에 부합되지 못하였고 결과적으로 이들 국가들은 거대한 사회경제적 대가를 지불해야만 했다.

반면 중국의 분권화개혁은 비록 시장화와 사유화 조치가 포함되어 있었음에도 불구하고 주요하게 지방정부로의 분권과 함께 진행되었고 그 결과도 매우 긍정적이었다는 측면에서 동유럽과 남미 국가들의 경험과는 대조적이었다. 잘 알려진 바와 같이 80년대 중국의 개혁과 체제전환은 지방분권화의 추진을 주요한 특징으로 하고 있었다. 개혁 초기 중국 지도부의 정책 방향은 사회주의 경제체제의 비효율성을 극복하고 경제발전을 이루는데 초점이 모아졌다. 이를 위해 외부로부터 기존체제에 충격을 가하는 방법보다는 체제내의 개혁을 통한 발전이라는 방향을 설정하였으며 지방정부(관료)에 권한을 부여하는 분권화 정책이 추진되었던 것이다.

특히 1980년대 중반이후 본격적으로 실시된 지방정부로의 재정분권화정책(分灶吃饭)은 경제발전에 대한 지방정부의 동기구조를 변화시켜 지방정부를 지역경제발전을 위해 적극적인 역할을 수행하는 경제적 행위자로 변화시켰다. 일례로 사회주의 계획경제시기 중국의 재정제도는 고도로 중앙 집중적이었으며 중앙과 각 지방정부 간에는 중앙이 일괄적으로 재정을 관리하는(统收统支) 체제가 형성되었다. 따라서 각 지방정부는 독자적인 예산을 확보하기가 어려웠고 또 재정지출에서 차지하는 비율이 재정수입에서의 비율보다 훨씬 낮았기 때문에 지방정부의 적극성을 하락시키는 원인으로 작용하였다. 그러나 중국은 개혁개방 이후 몇 차례의 재정분권개혁을 단행하였다. 1983~1984년 이개세(利改税)를 시작으로 시행된 재정 개혁 이후 지방정부의 지출이 전체 지출에서 차지하는 비율이 점차로 상승하기 시작하였다. 이것은 공공경제에서 차지하는 지방재정의 지위가 개혁개방 이후 총체적으로 강화되었음을 의미하는 것으로 분권개혁 이후의 지방정부는 강화된 재정력을 바탕으로 지방의 경제활동에 적극적으로 개입할 수 있는 동력을 확보할 수 있었

으며 이에 따라 경제발전에서의 역할 또한 갈수록 분명하게 나타나게 되었다.⁷

분권이 경제적 효율성을 보장해주는가와 관련된 분권과 경제발전과의 상관관계는 분권화 개혁을 시행한 이들 국가들의 상이한 경제적 결과를 놓고 볼 때 논쟁적일 수 있다. 1980년대와 1990년대를 거치면서 만성적인 재정적자와 과도한 차입부채로 어려움을 겪은 구소련 및 남미의 사례들은 분명히 분권이 자동적으로 경제적 번영과 정치적 민주를 가져다 줄 것이라는 고전적 분권론자들의 주장과 신자유주의적 전제들을 부정하고 있다.⁸ 그럼에도 불구하고 개혁개방 이후 중국의 지속적인 경제성장이 보여주듯이 중국에서의 분권화 정책이 경제개혁에 미치는 효과는 매우 긍정적인 것으로 중국의 분권화는 발전을 위한 최소한의 필요조건이 되었다고 할 수 있다. 따라서 체제전환 또는 발전과정에 있는 국가들에게 있어 어떤 형태의 분권화 개혁을 추진할 것인가가 매우 중요하다고 할 수 있으며, 이는 중국과 이들 국가들의 경험을 비교함으로써 보다 분명해 질 수 있다.

III. 중국 분권화 형태의 특징

1. 분권배경과 발전주체의 상이성(相異性)

1980년대 이후 전 세계적 차원에서 이루어진 분권에 대한 논의는 중국에서의 분권화 개혁과는 서로 다른 배경 속에서 진행되었다. 일반적으로 서구의 분권에 대한 논의는 민주주의와 분권 간의 상관관계 또는 친화성에 대한 신념을 바탕으로 하고 있었다. 또한 이른바 세계화에 따른 경제 재구조화의

7. 지방정부로의 재정분권이 중국의 경제성장에도 긍정적인 영향을 미치고 있다는 연구로는 林毅夫·刘志强(2000: 4-16)참조.

8. 예를 들어 남미에서의 분권 경험을 통해 분권과 민주적 체제개혁 간의 인과관계가 매우 느슨하게 연계되어 있으며 분권과 경제개혁 간의 관계도 긍정적이지 않음을 보여주는 연구로는 Tulchin and Selee(2004); Wibbels(2004: 203-234) 참조.

문제를 국내적 수준에서 조절하는 과정에서 기존의 ‘케인즈적 복지국가’(Keynesian welfare state)에서 신자유주의 국가, 다시 말해 ‘슈뎨터주의적 근로국가’(Schumpeterian workfare state)로 성격을 재규정하는 것과 함께 이루어졌다. 1970년대 전 세계를 불황으로 이끈 두 차례의 오일쇼크 이후 전 지구적으로 정보화·분권화·세계화가 진행되는 과정에서 사회의 다양한 행위자들 사이에 협력관계가 강조되었다. 그러면서 정부의 적극적인 역할과 개입을 주장하던 그동안의 케인즈적 복지국가관에 대해서도 비판과 문제가 제기되었다. 이런 흐름 위에 새롭게 등장한 것이 바로 슈뎨터주의적 근로국가이다. 이는 신자유주의적 세계화에 따른 국가의 기능변화를 의미하는 것으로, 일국적 영토개념을 벗어난 개방경제에서의 혁신과 경쟁을 강화하고 노동시장의 유연성을 강조하면서 정부실패에 대한 비국가제도의 중요성을 역설한 다(뵘 제슘, 1995: 262-297).

동유럽과 남미의 경우 본격적인 분권의 논의는 지역별로 차이를 보이지만 대체적으로 위와 같은 신자유주의적 세계화의 틀 속에서 ‘정치적 민주화’와 ‘시장경제의 발전’이라는 두 가지 측면에 집중되었다. 동유럽 국가들은 서구 신자유주의의 영향을 받아서 시장경제를 빠른 시일 내에 건설하기 위해 엄청난 사회적 비용을 야기하는 이른바 ‘충격요법’을 시행하였다. 이는 1989년 이후 동유럽사회에 만연한 공산주의에 대한 환멸, 불확실한 국내정세에 따른 공산주의의 부활 가능성에 대한 두려움과 함께 세계은행과 국제통화기금의 압력에 의한 시장경제와 민주주의 체제의 도입요구를 받아들이면서 이루어진 것이다. 따라서 이들 국가들은 국가소유의 중앙집권적 자원배분에 의한 발전모델에서 벗어나 사유재산과 시장에 의한 배분을 기초로 한 ‘시장분권적’ 발전을 이루고자 하였으며, 정치적으로는 공산주의적 일당독재를 제거하고 법치국가의 틀 내에서 다원화된 정치세력들이 경쟁하는 ‘정치분권’ 체제를 건설하고자 했다. 이런 점에서 동유럽에서의 탈사회주의 경제개혁은 기본적으로는 경제적 성격을 띠면서도 그 과정에서 국민들의 생활 원리와 방식의 근본적 변화를 시도함으로써 개혁으로 인해 영향을 받는 다양한 사회적 주체들의 지지나 저항 그리고 서로 간의 상호작용을 함축하는 정치과정인 것이었다(박형중, 1997: 139; 진승권, 2003: 10-11).

남미국가들의 체제개혁도 동유럽의 경험과 유사하게 진행되었다. 남미 국가들의 경우 세계 제1차대전 이후 비교우위에 따른 국제 노동 분업의 확대라는 세계경제의 체제구조 속에서 원료수출지향적 발전전략을 추구하였다. 그러나 1930년대 세계대공황으로 인해 선진공업국들의 투자와 고용 그리고 소득이 감소됨에 따라 남미지역으로부터의 원료수입이 감소되었고 외화소득이 줄어든 남미 국가들은 자연히 수입을 축소할 수밖에 없었다. 이는 공산품 수입의 감소로 이어졌고 미약한 산업기반으로 인해 공산품에 대한 공백은 수공업자들이 대체하거나 또는 공산품 생산을 포기하고 생산요소나 노동력을 아예 농업으로 전환하는 단계에까지 이르게 되었다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 수입공산품을 국내에서 대체생산하기 위한 새로운 발전전략인 수입대체공업화전략이 1960년대까지 본격적으로 추진되었다. 이러한 발전전략이 가져온 가장 큰 변화중의 하나는 바로 성장, 고용, 수출, 물가정책 등의 경제운용에서 중앙정부가 적극적인 행위자로서 역할을 수행하였다는 것이다. 이러한 국가 역할의 확대는 중앙정부를 주요 산업부문의 주요한 투자자이며 금융과 통화부문의 규제자로 변화시켰으며 나아가 물가 안정 및 무역확대 등 전반적인 경제활동에 적극적으로 개입하게 하였으며 그에 따른 결과로 경제적 발전을 이루었다.

그러나 1980년대에 이르러 남미의 국가들은 비대해진 국가에 의한 국내산업의 과도한 보호, 자국통화의 과대평가, 과다한 공공지출, 재정적자 확대 등으로 결국 외채위기에 직면하게 된다. 이에 따라 내부지향적이며 국가개입적인 수입대체공업화 전략에 대한 반성이 일어나고 시장지향적인 경제체제로의 전격적인 개혁을 전제조건으로 IMF, 세계은행 등이 차관과 원조를 제공하는 이른바 '베이커 案'(Baker Plan)을 수용하였다. 베이커 案은 시장 메커니즘이 국가의 지나친 통제로부터 탈피하여 효과적으로 작동할 수 있도록 공기업의 민영화, 경제자유화, 보호주의 철폐 등을 시행하라는 것을 핵심내용으로 하고 있었다. 이에 따라 1930년대에서 1970년대에 이르기까지 경제영역에서 주류를 이루었던 국가의 역할은 축소되었고 워싱턴 합의에 따른 시장지향적인 경제체제로의 전격적인 구조개혁을 단행하게 되었다. 그러나 신자유주의적인 개혁과 개방정책이 기대했던 경제적 성과는 이루어지지 않았다.

일례로 90년대 중남미경제는 연평균 3%에도 미치지 못하는 성장률을 기록하였으며, 일인당 국내총생산(GDP)의 성장률도 1.3% 내외에 머물렀는데 이는 신자유주의 정책을 수용하지 않았던 1960~70년대 성장률인 6%의 절반에도 미치지 못하는 수준이었다(김원호, 2004: 277-281; Hakim, 1999~2000: 104-106).

동유럽과 남미의 주요 국가들이 정치적 민주와 경제발전이라는 목적을 실현하기 위해 분권정책을 실시하였고 그 결과 정치적 혼란과 함께 신자유주의적 경제발전전략이 야기한 자원분배 구조의 왜곡으로 심각한 경제적 침체를 경험한 반면 중국의 분권화 정책은 기존의 사회주의 발전전략에 대한 내재적 반성에 기인하고 있었으며 정치적 민주가 배제된 경제발전의 실현을 주요한 배경으로 하고 있었다. 계획경제시기 중국은 국가주도의 성장전략이 '실패의 위기'를 초래하였고, 중국의 지도자들에게 분권화 정책은 정치적 민주화를 상징하는 제도가 아닌 권위주의 정부의 효율성 증진과 경제적 어려움을 극복할 수 있는 제도적 방편으로 인식되었다. 달리 표현하면 개혁개방에 따른 분권화 정책은 당시의 절박한 경제적 요구의 반영이라 할 수 있으며, 나아가 경제성장에 체제의 존립근거를 두는 새로운 정당성 원천으로서의 실천적 의미를 지니는 것이었다.

따라서 중국의 분권화 정책은 전면적인 시장화개혁이라는 시장분권보다는 행정과 재정권한의 지방으로의 위임을 중심으로 하는 지방분권을 우선적으로 추진하였다. 이는 개혁초기 중국의 지도부가 기존체제의 문제점에 대해 인식을 공유하고 경제발전을 국가목표로 제시하였으나 어떻게 새로운 체제를 건립할 것인가에 대한 구체적인 청사진을 제시할 수는 없었던 상황을 반영하고 있다. 이에 따라 중앙정부는 개혁정책의 집행을 지방정부에 의존할 수밖에 없게 되었다. 점진주의적·실험주의적·사후추인적인 특징으로 표현되는 중국의 개혁개방정책은 지방에 각종 권한과 이익의 유보를 허용함으로써 지방정부의 자율성과 권한을 강화시켰을 뿐만 아니라 중앙 또한 지방의 적극적인 참여를 통해 개혁노선에 대한 지지와 효과적인 정책추진을 보장받게 됨에 따라 중앙과 지방 사이에는 암묵적인 전략 연합이 형성되었던 것이다(전성홍, 2005: 177-179). 이러한 중앙과 지방간 협력체제의 형성은 오랜 사회주

의 계획경제체제에 따른 시장제도의 미발달로 인해 발생할 수 있는 막대한 기회비용을 회피한다는 측면이 고려되었을 뿐만 아니라 대륙국가인 중국이 직면한 환경의 분산성, 낙후성, 지역적 다양성 및 불균형성이 작용하였다고 볼 수 있다. 아울러 체제 정당성 원천으로서의 경제중심적 개혁이라는 특성으로 인해 정치안정을 위해 공산당 일당체제를 유지하면서 중앙집권의 비효율성을 극복하고 중앙정부의 역할 감소를 보완하기 위한 대안으로써 시장보다는 지방정부의 역할이 강조되었던 것이다.

이에 따라 중국은 개혁개방정책과 함께 계획과 시장이 공존하는 이른바 ‘이중체제’(dual system) 속에서 기업관리권의 지방화와 국가계획의 점진적 축소 그리고 점진적 시장화 개혁이 추진된 결과 지방정부가 대부분의 기업을 사실상 소유하면서 이를 운영하게 되는 대단히 독특한 현상이 나타나게 되었다.⁹ 또한 소유권의 지방화로 인해 지방관료들이 보다 많은 인센티브를 제공 받고 더불어 지역경제와 기업의 발전이 정치적 업적으로 연결될 수 있었기에 지방정부는 보다 적극적으로 발전형 정부의 역할을 담당하였으며, 자본주의 체제에서의 기업가와 기업집단이 담당할 역할을 대체하면서 적극적으로 경제발전 과정에 참여하였던 것이다(Chung, 1997: 127-129; 정한우, 2005: 60-63).

2. 분권경험의 지속성(持續性)

중국의 성공적인 경제개혁은 과거 사회주의 계획경제시기를 거쳐 개혁개방시기까지 이어져 온 분권정책의 지속성에 따른 지방정부 및 관료의 분권에 대한 경험의 축적과 분권화 개혁에 대한 적응력의 제고를 통해 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 비록 마오쩌둥(毛泽东)시기 사회주의 생산양식에

9. 중국의 모든 국유기업들이 서로 다른 각급 정부들에 의해 실질적으로 소유되고 있다는 측면에서 중국의 소유제는 ‘등급산권제’ 또는 ‘지방공유제’의 특성을 지녔다고 연구로는 罗小明(1996: 53); 张翼湘(1996: 156-182) 참조. 이와 같은 기업 소유권에 대한 등급별 분산성의 정치경제적 의미를 분석한 것으로는 Walder(1992: 524-539) 참조.

기초한 계획경제를 토대로 국가의 독점적인 지위와 위계적 수직구조 등이 중심을 이루면서 중앙집권이 강조되었고 그에 따른 지방분권이 상당한 제약 하에 있었음에도 불구하고, 중국이 직면한 정치·경제상황과 환경적 요인으로 인해 지방정부는 일정 정도의 분권에 대한 경험을 축적할 수 있었다. 이는 개혁 이후 중국 분권화 정책이 성공적으로 진행될 수 있었던 중요한 토대를 제공하는 것으로 다른 국가들의 사례와는 구별되는 중국적 발전경험의 중요한 특징이라 할 수 있다.¹⁰

마오시기 중국은 사회주의 이념에 따라 소련의 모델을 답습하여 중앙집권적인 계획경제체제를 도입하였다. 그러나 이러한 중앙집권적인 계획경제체제는 중국적 규모의 방대성과 낙후성 그리고 지방의 다양성 등의 요인으로 그 실행이 쉽지 않았다. 중국은 광활한 영토로 인해 각 지역마다 서로 다른 사회조건과 자연환경을 가지고 있었다. 또한 교통수단이 발달하지 않았을 뿐만 아니라 좁은 농토에서 이루어지는 전통적인 농법에 의한 자급자족적인 소농 경제체제의 낙후성 그리고 각 지역간 불균형한 발전은 국가의 통일적인 계획의 수립과 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 따라서 중국은 중앙집권적인 사회주의 계획경제체제를 유지하고 있었음에도 불구하고 상당기간 동안 지방정부를 중심으로 한 분절되고 분권화된 경제운영이 불가피하였다 (Naughton, 1996: 36-51; 정해용, 1999: 265).

특히 1958년 대약진운동과 1966년의 문화대혁명 그리고 중소분쟁과 베트남전쟁 등의 국제안보환경 변화의 영향을 받은 이른바 ‘3선전략’(三线战略)의 추진 등 이념적이고 전략적인 이유로 소련식 사회주의 체제의 발전과 공고화는 상당히 제약되었고 각 지역별로 자력갱생이 강조되면서 모든 지역에 분권적인 자립경제체제가 구축되어서 상대적으로 자율적인 지방정부의 존재를 가능하게 하였다. 무엇보다도 대약진운동과 문화대혁명시기의 자력갱생 노선은 지방의 경제 자립화를 위한 압력요인으로 작용하였고 부분적이거나

10. 중국 개혁의 초기조건을 경제성장과 연관시켜 중국개혁의 독특성을 강조하는 수렴주의설에 의하면 중국의 성공적인 체제전환이 가능했던 주요한 요인으로 다른 국가(특히 구소련과 동유럽)와는 다른 상대적으로 적은 국유부문, 농업중심의 후진적 경제구조, 저렴한 과잉노동력의 존재 그리고 높은 저축률 이외에 ‘자율적인 지방정치의 전통’을 들고 있다(Sachs & Woo, 1994: 271-275).

지방정부는 중앙정부 관할 국유부문의 예산 잉여에 대한 소유권과 사용권을 행사할 수 있었을 뿐만 아니라 비예산부문인 농촌과 도시의 각종 집체기업에 대한 관할권도 행사함으로써 일정정도의 경제적·행정적인 자율권을 향유할 수 있었다.¹¹ 나아가 1970년대 중반에 이르러서는 중국의 경제가 중앙과 지방, 예산부문(in-budget)과 예산외부문(off-budget) 간의 분할체제로 구분되어 운영되었다. 따라서 개혁 초기에 중국의 지방행정기관은 중앙계획부문의 조정역할과 함께 잉여예산을 보유·처분하고, 집체기업을 후원·관리하는 경제적 활동에 익숙해져 있었던 것이다. 특히 지방 관리들의 주요 임무중의 하나가 지역발전에 유리한 재정·예산 활동을 하는 것이었고 이들은 보다 많은 예산잉여를 산출하기 위해 그리고 개인적 승진을 위해 직·간접의 경제활동에 개입하고 있었던 것이다. 이러한 상황에서 이들은 개혁정책에 대해 저항하기보다는 적극적으로 수용하여 개혁의 촉매자로 변신할 수 있었던 것이다 (조성환, 2000: 145).

비록 이 시기 지방분권이 실질적인 지방의 자율성을 담보하지 못하였고 지방정부의 권한이 사회주의 이데올로기와 계획체제에 의해 상당히 제약되어 있었다는 한계에도 불구하고, 계획경제시기부터 이어져 온 중국 분권화 경험의 지속성은 중앙집권화된 체제를 유지하였던 구소련과 동유럽 그리고 남미의 국가들의 사례와 구분된다. 특히 구소련 사례와의 비교는 이러한 중국적 분권화 경험의 중요성을 더욱 부각시킨다. 구소련에서도 중국과 유사하게 체제의 특수한 환경적·구조적 요인¹²등으로 인해 정치권력의 수직적 배

11. 일례로 사회주의 계획경제시기 국유기업에 대한 관리 권한이 상당부분 지방정부로 이양되었는데 1957년 58,000개 정도의 국유기업 가운데 대략 9,300개 정도 만이 중앙소속 기업이었으며 1958년에는 다시 1,300여개로 감소하였다. 1959년 말 이후의 재집중화정책에 따라 1960년대 초 중앙기업이 10,000개로 증가하였으나 1970년대 다시 감소하기 시작하여 1973년 당시 중앙정부가 직접 관할한 기업은 2,000개 정도에 불과하였다. 그리고 1970년대 중반 전체 공업생산액 가운데 중앙기업 생산액의 비중은 40%에도 미치지 못하였다(Lyons, 1987: 213-214).

12. 역사적으로 러시아의 국가성에 영향을 미친 특수성에는 자연지리-사회적 요인(광활한 영토와 낮은 인구밀도 그리고 지리적, 기후적 자원적 측면에서의 다양성), 지정학적 요인(유럽과 아시아의 사이에서 다양한 지역과의 상충), 민족적 요인(전통적으로 다양한 민족들의 생성, 동화, 몰락, 통합, 이주, 식민화), 문명-문화적 요인(다양한 문명과 문화의 혼합), 경제적 요인(지역적으로 상이한 경제관계와 체계), 그리고 정치적-정신적 요인(강력한 중앙집권화, 군사화 및 관료화의 정당화, 효율적인 사회적 자치의 결

분문제는 국가정체성과 국가통합의 측면에서 핵심적 요소로 작용하였으며, 연방제는 이러한 국가적 성격을 반영하는 것이었다.

구소련에서의 연방주의 및 지방자치에 대한 논의는 19세기 초 절대주의와 제국주의적 중앙집권주의를 타파하고 정치적 근대화를 이루려는 헌법제정운동과 맥을 같이 하면서 제기되었다. 이에 따라 각종 헌법안과 개혁조치들이 등장하였으나 구체제를 유지하려는 강력한 반동정책으로 수용되지 못하였으며 이런 분위기에서 민족자치, 지역자치, 탈중앙집중화와 같은 개념은 혁명적 소수 엘리트와 다양한 무장혁명조직의 이데올로기로 변화하게 되면서 20세기 사회주의 혁명을 맞게 되었다. 이러한 흐름 속에서 탄생한 구소련은 외형상 연방체제를 갖추고 있었지만 실제에 있어서는 중앙집권국가였다. 극단적 중앙집권주의자였던 볼셰비키는 민족 간의 다양성은 빠른 시일에 사라지지 않을 것으로 보았고 민족자결주의, 민족자치, 연방적 국가성에 기초하여 행정구역을 민족주의 원칙에 입각하여 건설하려는 초기 볼셰비키계획도 내전을 겪으면서 이러한 것들이 결국에는 러시아의 붕괴를 초래할 것이라는 우려로 인해 변화되었다.

따라서 구소련의 경우 비록 일부 공화국에서 자치에 대한 경험을 공유하고 있었음에도 불구하고 중앙집권적인 권력의 강도는 중국과 비교가 안 될 정도로 강하였으며 중앙계획경제가 아주 확고히 자리 잡고 있어서 각 지방은 분권에 대한 경험을 축적하기 어려운 상황에 있었다. 이는 단적으로 느슨한 형태의 명령경제체제를 유지하면서 많은 부분이 지방정부에게로 위임된 중국의 경험과는 대조적인 것이었다. 예를 들어 구소련의 경우 강력한 중앙집권 정책을 시행하던 시기에 중앙이 관할하는 생산 및 분배 항목이 5,500개에 달하였는데 이는 600개 정도에 머문 중국의 경우와는 상당한 격차를 보여주는 것이었다(Wong, 1985: 253-78). 이러한 소련의 강력한 중앙집권적인 통제에는 중국보다 훨씬 심각한 인종 분리주의 경향이라는 요인이 작용한 측면도 있다. 중앙권력의 약화에 따른 강한 인종 분리주의 경향에 대한 통제의 어려움은 지역과 지방으로의 통제된 분권화를 불가능하게 했다. 따라서 구소

여) 등이 있다(권세은, 2004: 197-198에서 재인용)

련과 러시아에서는 경제특구 같은 정책은 실시되기 어려웠다(박형중, 1997: 137).

결과적으로 중국에서의 지방분권의 경험은 멀게는 중국의 유구한 역사 속에서 그리고 가깝게는 신중국 건국 이후의 역사에서 어렵지 않게 찾을 수 있다. 따라서 1978년 이후의 중국 경제발전의 성취는 신중국 건국 이후부터 지속적으로 진행된 중국의 분권화 경험에 토대를 두고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 마오시기 중앙집권적인 사회주의 계획경제체제로 인해 지방정부와 기업들의 자율성이 상당히 제약되었음에도 불구하고 중국은 소련과 다른 동유럽의 사회주의 국가들에 비해 중앙계획경제가 매우 느슨한 형태를 띠고 있었으며 계획과 투자 그리고 자원 할당에 대한 권한을 각 지역으로 훨씬 더 많이 분권화시켰다. 특히 1960~70년대 농촌공업화의 추진과 함께 분권화 경향이 더욱 강화되었고 이에 따라 중국은 지리적으로 분산된 공업 기초위에서 그리고 기업에 대한 소유권과 통제권이 각급 정부에 부여된 상태에서 개혁정책을 실시할 수 있었다. 이렇게 지속적으로 축적된 분권의 경험은 개혁에 적응할 수 있는 지방정부와 관료들의 능력을 향상시키는 계기로 작용하면서 개혁 이후 중국의 성공적인 분권화정책이 가능하도록 한 구조적 요인을 제공하였다고 할 수 있는데 이러한 ‘분권에 대한 역사적 경로의존성’은 다른 국가들의 경험과는 구별되는 중국적 특성이라 할 수 있다.

3. 집권과 분권의 조합성(組合性)

다른 국가들과 구분되는 중국 분권화 경험의 또 다른 특징은 바로 중앙집권과 지방분권의 다양한 제도적 조합을 시도하였으며 이것이 정치안정 속에서 경제성장을 이룰 수 있었던 주요한 동력으로 작용하였다는 것이다. 정치·경제영역에 걸친 전면적인 분권화를 시도하기 보다는 지방에 대한 인사권, 행정권 등 지방의 행위를 견제 및 관리할 수 있는 수단을 중앙정부가 일정 정도 유지하였다는 집권적 측면과 자체적인 입법권과 인사권 그리고 재정권 등 다양한 유인을 제공하여 경제발전이라는 국가목표를 지방정부가 효율적

으로 수행할 수 있도록 허용하였다는 지방분권적 특성을 적절히 결합하였다는 것이다. 이를 통해 중국은 지방으로의 분권화정책에 따른 지방정부의 자율성 강화에도 불구하고 중앙과 지방간 수직적 위계구조에 따른 통치구조 체제를 유지할 수 있었다. 이를 달리 표현하면 개혁개방정책을 통한 현대화의 실현이라는 국가목표를 달성하기 위한 집권과 분권의 제도적 결합이 중국 경제성장의 주요한 동력으로 작용하였다는 것이다(『财经时报』 2007年 6月 4日).

중국의 분권화 개혁은 기본적으로 현존하는 정치체제구조의 유지를 전제로 한 상태에서 중앙과 지방정부가 지속적으로 그들 간의 권한과 이익관계를 조정하는 과정에서 실현되었다. 예를 들어 1978년 개혁개방과 함께 시작된 지방으로의 이익유보(放权让利)와 재정책임제(财政承包制) 그리고 다시 1990년대의 분세제 개혁에 이르기까지 중앙과 지방의 이익관계를 합리적으로 구분하고 지방정부의 적극성을 발휘토록 하는 것이 중국 재정개혁의 주요한 정책내용이었다.¹³ 지방에 재정수입과 지출에 대한 권한을 부여함에 따라 재정수입 극대화를 위한 지방정부간 경쟁이 유발되었고 지방정부에게 지방 경제발전을 위한 인센티브를 제공하는 계기로 작용하였다. 여기에 더하여 지방 입법에 대한 분권조치도 시행되었는데 1979년의 지방정부조직법과 1982년의 헌법에서는 ‘성·자치구·직할시 그리고 성·자치구·직할시 소재지의 시와 국무원이 비준한 비교적 큰 규모의 도시 인민대표대회 및 상무위원회는 지방성 법규를 제정·반포할 수 있다고 규정’하였다. 이러한 지방입법권의 강화는 각 지역의 상황에 맞는 지방성 법규의 제정을 통해 지방 발전을 위한 정책의 제정과 집행을 용이하게 하는데 도움을 주었다. 또한 1984년 중공중앙은 인사권 수정에 관한 통지문(『关于修订中共中央管理的干部职务名称表的通知』)을 하달하여 중앙이 직접적으로 관리하던 단위를 성급(省级)으로

13. 비록 분세제 개혁이 약화된 중앙의 제정권을 회복하기 위해 실시되었지만, 분세제 개혁을 통해 완전하지는 않지만 중앙과 지방이 각각 독립된 재정과 세수체계를 확립함으로써 인해 지방의 재정은 일정한 자율성을 확보하게 되었고 중앙정부 또한 행정수단을 통해 지방세수에 대해 임의적으로 간여하기 어렵게 되었다. 이러한 의미에서 “중국식 시장보존 연방주의”의 제도화 측면이 강조되기도 한다(Qian and Weingast, 1996: 149-185).

한정하는 간부관리 개혁정책(下管一级)을 시행하기도 하였다.¹⁴

그러나 이러한 지방분권의 확대와 관련된 일련의 제도적 혁신은 수직적인 중앙집권체제 내에서 실행된 것이었으며 이를 통해 지방에 대한 중앙정책의 집행력을 보장받을 수 있었던 것이다. 예를 들어, 중앙정부는 1994년 분세계 개혁을 통해 중앙재정수입을 30%대에서 50%이상으로 끌어올렸고 그 중에서 일정부분을 지방에 보조하는 형식으로 전환하는 것을 통해 중앙의 거시경제에 대한 통제력을 강화시켰다. 또한 2000년 통과된 ‘입법법’(立法法)을 통해 지방이 제정할 수 있는 지방성 법규에 대해 전인대상무위원회의 심사를 거치도록 하여 헌법 또는 중앙법률에 위배되는 지방성 법규를 철회할 수 있는 제도적 안전장치도 다시금 마련하였다. 특히 16차 전당대회를 기점으로 성 당위원회 서기가 성 인민대표대회 상무위원회 주임을 겸임하는 정치적 관례가 더욱 보편적으로 시행되었는데, 이는 지방 인대의 권한을 강화시키려는 의도 외에 인사개혁을 통해 성급에 대한 인사 통제력이 강화된 중앙이 당내 정치기율을 통해 지방의 입법과 선거에 통제를 가하려는 의도로도 해석된다.

중국의 이러한 경험은 분명 러시아 및 남미 국가들의 체제전환과는 다른 구조적 특징을 보이는 것이라 할 수 있다. 다시 말해 중국에서의 경제체제 전환은 중앙집권적인 체제를 유지하면서 진행된 분권화 개혁이었고 이에 따라 중앙정부는 지방정부에 특혜를 주거나 때에 따라서는 징벌(a carrot or a stick)할 수 있는 유효한 수단을 보유하고 있었다. 이런 맥락에서 볼 때 구소련의 경우 과도한 중앙집권으로 인해 제약된 지방의 자율성이 경제적 비효율성의 원인이 되었다. 반면 1990년대 러시아는 전환의 초기 강력한 정부의 후원 하에 경제전환을 진행하여야 비로소 체제진공에 따른 혼란을 예방 할 수 있었기에 체제전환과정에서 정부역할의 적절한 전환은 매우 중요하다고 할 수 있었다(贺贵才·于永达, 2006: 42-46). 그러나 fledgling 민주주의(fledgling democracy)의 출현과 함께 진행된 러시아의 체제전환은 중앙 권력의 진공현상을 초래하였으며 이로 인해 많은 지방정부(주정부)가 연방정부의 권위를 무시하였고 연방 법률을 위반하는 현상이 보편적으로 나타났다. 중앙권력의

14. 간부관리제도 변화의 배경과 실질적인 의미에 대해서는 Burns(1987: 36-51; 1994: 458-491)참조.

공백은 중앙정책을 강제할 동력을 약화시켰으며 경제성장에 따른 이익 분배에 대한 분명한 규칙(rule)을 제정하는데도 매우 취약한 모습을 보였다. 이에 따라 러시아에서는 지방차원에서 지방정부와 주요 대기업간에 공생관계가 형성되었다. 지방정부는 대기업들이 연방세의 납부를 거부하는 것을 보호하는 정책을 취하였고 이를 통해 막대한 지대를 추구할 수 있었다. 연방정부는 지방정부의 이러한 일탈행위를 제재할 수 있는 수단이 결여되어 있었기 때문에 적절한 정책적 조치를 취할 수가 없었다. 이러한 중앙권력의 공백을 이용하여 1993년에는 30개 주(州)가 연합한 납세 저항 사건이 벌어지기도 하였는데 이는 1994년 기존의 재정제도를 중앙에 유리한 분세제로 개혁함으로써 중앙정부의 권위와 재정력을 강화시킨 중국의 경우와는 매우 대조적인 것이었다.

또한 러시아의 경우 지방정부의 재정수입과 해당 지역발전 간에 어떠한 연계성이 존재하지 않았기 때문에 지방정부는 지역경제발전에 대한 유인동기를 가지지 못하였을 뿐만 아니라 심지어는 새로운 사영경제의 출현을 방해하기까지 하였다(Blanchard and Shleifer, 2001: 171-179). 러시아의 지방정부는 새로운 기업의 진입을 방해함으로써 정치권력을 유지하고자 하였던 것이다. 새로운 기업의 출현은 기존 기업들(Old firms)과의 경쟁을 야기할 것이며 이러한 과정에서 지방관료의 지대 이익이 감소될 것이라고 생각하였다. 지방관료들의 경쟁적인 지대추구 행위는 새로운 기업의 출현뿐만 아니라 새롭게 등장한 기업의 효율적이고 창조적인 생산과 생산방식의 전환 그리고 혁신동기를 제고시키는 데에도 부정적인 영향을 미쳤다. 동시에 국내외의 민간 투자를 저해함으로써 인해 지속적인 성장을 위해 필요한 자원의 공급에도 중요한 영향을 미쳤다(吕静静, 2005: 165). 전환초기 이러한 러시아의 정치·경제적 특징은 이른바 ‘신봉건주의’(neo-feudalism)로 표현되기도 하는데 옐친 시기 탈사회주의 러시아에서는 단일한 헌법 질서에 의해 중앙과 연방정부간의 관계가 설정되고 규율되는 것이 아니라, 양자적·쌍무적 협약을 통해 정치적·경제적 협상력이 강력한 연방구성원들에게 더 많은 자율권이 부여됨으로 인해 국가주권은 분화 또는 단편화 제약에 놓이게 되었던 것이다(김태환, 2005: 63-64).

집권과 분권적 특성의 혼합에 대한 평가는 양면적일 수 있다. 부정적 측면에서 제기될 수 있는 문제는 분권개혁의 두 축 중의 하나인 정치적 개혁이 저해될 수 있는 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 또한 상대적으로 재정력과 인사권 등이 약한 지방이 구조적으로 중앙에 의존적일 수밖에 없으며 정치적 책임을 회피하는 수단으로도 이용될 수 있다는 것이다. 다른 한편 긍정적인 측면은 집권과 분권의 연계추진이 국민경제의 지속적이고 안정적인 성장의 주요한 원인으로 작용하였다는 점을 부각시키는 것으로, 분권은 지방의 적극성과 창조력을 강화시키고 경제가 시장경제에 따라 빠르게 성장하는 데 중요한 역할을 하는데 긍정적인 역할을 한다는 것이다. 동시에 집권은 지방의 권력 남용을 억제하고 개혁과정에서의 지방정부의 일탈행위를 제어하는데 일정한 역할을 하면서 정치·사회안정과 국가통합에 공헌한다는 것이다(罗月珍·肖六亿, 2005: 10-12). 정치체제보다는 ‘정치적 안정성’에 의해 한 나라의 경제성장률이 더 많은 영향을 받는다는 연구(Alesina and Perotti, 1994: 351-71)가 시사하는 바와 같이 중국의 경우 집권체제하에서의 분권화 정책(decentralization with political centralization)은 인정되고 권위주의적인 체제를 통해 지방정부에 자율성을 부여하고 중국의 각 지역에 상반되는 다양한 정책의 적용을 가능하게 한 요인으로 작용하면서 중국 경제의 발전을 유인할 수 있었다.

IV. 분권화 개혁의 딜레마와 지방정부의 역할 변화

1. 분권화 개혁의 딜레마

중국의 분권화 개혁 노선은 분권개혁으로 인해 초래된 부작용을 어떻게 극복할 것인가라는 문제를 안고 진행되었다. 중국 분권화 개혁의 결과로 나타난 긍정적인 지방정부의 행위는 동전의 양면과도 같이 분권화 개혁의 부정적인 결과와 연계되어 진행되었다는 점에서 중국의 분권화 개혁은 분권에 따

른 이익과 비용을 동시에 가져다주었던 것이다. 지방정부와는 비교가 안 될 권력을 소유하면서 분권의 문제에 있어서 주도권을 잡고 있었던 중앙정부가 집권과 분권체제를 선택함에 있어서 가장 중요한 기준으로 삼은 것은 집권과 분권 간의 손익비교였을 것이다. 결과적으로 개혁개방과 함께 추진된 분권화 정책은 여러 가지 부작용에 대한 우려에도 불구하고 분권개혁이 가져다 줄 이익이 비용을 훨씬 초과할 것이라는 판단에 기초한 것이었다. 그러나 성공적인 분권화 정책이 다음과 같은 문제들을 노정하고 있다는 점에서 중국 분권화 개혁의 또 다른 측면을 보여준다.

상술한 바와 같이 80년대 이후의 행정분권과 재정책임제의 실시는 지방정부의 경제적 동기를 강화시키는 계기로 작용하면서 중국의 지방정부와 관료는 경제이익을 중시하는 경제주체와 같은 “경제참여인(经济参与人)”의 역할을 하였다. 동시에 인사권이 상급정부에 귀속되어 있는 상태에서 지방관료들은 정치적 승진과 정치적 이익에 민감하게 반응할 수밖에 없었다. 따라서 각 지역의 지방관료는 관료사회에서의 승진을 위해서도 경쟁을 해야 하는 “정치참여인(政治参与人)”이기도 하였다(周黎安, 2004: 33-40). 이를 달리 표현하면 80년대 이후 실시된 지방간부 선발과 승진이 과거의 순수한 정치적 지표를 기준으로 하였던 것으로부터 지방경제발전과 연계시키는 것으로 변화되면서 지방 GDP 성장을 기초로 한 업적평가는 개혁 초기 계획경제체제의 속박에서 벗어나지 못한 상황에서 지방관료가 지역경제발전을 위해 적극적인 역할을 하는데 긍정적인 작용을 하였다(Li and Zhou, 2005: 1743-1762). 지방관료들에 대한 정치적 업적을 평가하는 구체적이고 충분한 통계자료가 부족하였기 때문에 각 지역의 GDP 성장률은 바로 지방관료의 업무 실적을 평가하는 중요한 지표로 사용되었던 것이다. 그러나 경제실적과 연계된 관료들에 대한 업무평가체제는 갈수록 많은 부작용을 낳았다.

우선적으로 정치적 승진과 지방의 이익을 위해 각 지역의 관료들 사이에 서로를 배척하는 악성 경쟁이 심화되었다. 각 지방정부는 GDP 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 다양한 수단을 동원하였는데 그 중 가장 전형적인 방법은 지역분할(诸侯经济)과 중복건설 등과 같은 다양한 지방보호주의 정책을 실시하는 것이었다. 지방정부가 지방보호주의와 시장분할을 하는 이유는 최

소한 다음과 같은 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 계획경제시기 지역간의 자원배치는 정치적 고려에 의해 이루어졌다. 그러나 경제효율을 중시하는 시장경제체제하에서도 비교우위 원칙을 위반하는 자원배치가 이루어짐에 따라 낙후된 지역의 산업 그리고 기업의 경쟁력과 자생능력은 현저히 약화될 수밖에 없었다. 따라서 기업과 산업의 경쟁능력이 약화된 상태에서 지방정부는 시장분할과 지방보호주의 정책을 통해 단기이익을 얻으려는 동기를 가지게 되는 것이다. 더욱 심각한 문제는 지방의 낙후된 산업과 기업은 개혁개방 이후에도 여전히 대량의 취업자리를 제공하고 지방정부의 재정수입에 기여해야만 했던 것이다. 따라서 시장분할을 통해 해당지역 기업과 산업을 보호하는 것은 지방정부의 합리적 선택이 될 수밖에 없었다(林毅夫·刘培林, 2003: 19-25, 89). 둘째, 비교우위를 확보하지 못한 지역이 우선적으로 일정한 기술력을 보유한 성장형 산업을 발전시키면 이론상 다음과 같은 효과를 거둘 수 있다. 우선적으로 만약에 해당 지역의 학습효과가 빠르면 이 분야 산업에서 선도적인 위치를 점유할 수 있으며 일정한 시간이 경과된 후 지역간 비교우위를 역전시킬 수 있다는 것이다. 만약 비교우위를 확보하지 못한다고 해도 해당 지역의 경제적 자생 능력을 제고시키는데 긍정적인 역할을 하여 장래에 지역간 분업 이익을 나눌 경우에도 담판 능력을 제고할 수 있으며 훨씬 많은 지역간 분업 이익을 실현할 수 있다는 것이다. 따라서 각 지역은 경쟁적으로 전략 산업을 발전시키려 하며 이에 따라 계속적인 중복건설 현상이 나타나는 것이다(陆铭·陈钊·严冀, 2004: 54-63). 그러나 이러한 국내시장 분할과 중복건설이 자원배분에 미친 영향은 상품과 서비스의 시장 범위를 제약하는 결과를 가져왔고 시장범위의 제약은 각 지역간의 분업과 전문화 수준을 약화시키기에 이른다. 이는 기술진보와 제도 변화에 부정적인 영향을 미치는 것으로 결국에는 중국의 장기적인 경제발전과 국제경쟁력을 저해하는 요인으로 작용한다는데 심각성이 있다.

경제성장과 정치적 승진의 연계는 지방정부로 하여금 도시 편향적 발전전략을 추진하도록 자극함으로써 도농간 발전 격차가 심화되는 주요 원인이 되기도 하였다. 예를 들어 도시의 2, 3차 산업의 발전은 경제성장의 주요한 원천이기 때문에 지방정부는 1차 산업과 농촌지역에 대한 발전을 등한시하게

되었고 농업 생산 확대를 위해 지원되는 지방재정지출의 비중 또한 급감하였다(陆铭·陈钊, 2004: 50-58). 도시 편향적 경제정책은 주요하게 농부산물에 대한 가격 통제, 농촌에 대한 불합리한 세수 부담, 도농간 노동력 시장의 분할, 도시노동력 시장의 봉쇄 그리고 사회복지와 사회보장체제의 차별을 통해 이루어졌다(李实, 2003: 379-403).

심화되는 지역간 불균형 발전의 문제도 중국식 분권화 개혁의 주요한 문제로 지적되고 있다. 중국의 각 지역간에는 자연 환경적·지리적·역사적·사회적 그리고 정책적 조건 등의 다양한 차이가 존재하고 또한 서로 다른 비교우위를 지니고 있음에도 불구하고, 효율중심의 선부론(先富论)적 발전전략에 따라 동부연해지역에 더 많은 분권이 이루어졌으며 비교우위를 왜곡하는 중앙의 배타적인 특혜정책 등을 통해 동부연해지역은 훨씬 빠른 경제발전의 성과를 거두고 있다. 더욱이 이러한 연해와 내륙 간 발전의 격차는 중앙의 재정지원(财政转移支付)의 불균형으로 인해 더욱 확대되고 있다. 일반적으로 중앙정부차원에서 이루어지는 재정지원은 낙후지역에 대한 재정지원을 통해 지역간 균형발전을 이루려는 의도에서 이루어지고 있다. 따라서 지역간 균형발전의 원칙에 따라 중앙의 재정지원이 경제가 낙후된 서부나 내륙지역에 집중되어야 함에도 불구하고, 현실적으로 중앙의 지원은 발전에 대한 인센티브를 제공하는 목적으로 동부지역에 집중되어 있어 지역간 발전의 격차를 더욱 확대시키고 있다.¹⁵

분권화 개혁의 딜레마를 보여주는 또 다른 측면에서의 사례로는 지방 공공서비스의 질 저하를 들 수 있다. 중국과 같은 대국에서의 분권화 정책 특히 재정분권이 중요한 또 다른 이유로는 지방정부 간의 경쟁을 통하여 지방 공공서비스의 효율이 제고된다는 데 있다. 중앙이 지방정부가 제공하는 공공재의 효율과 관련된 정보를 쉽게 파악할 수 없는 상황에서 또한 해당 지역 주민의 선호 등과 관련된 이해의 부족 등으로 인해 지방정부로 하여금 지방 공공재를 제공하도록 하는 것이다. 그러나 문제는 분권화 개혁에 따라 지방

15. 중앙의 재정지원이 순수하게 지역간 세수불균형에 의한 격차를 해소하기 위한 도덕적 측면보다는 경제발전을 통한 정권 유지와 국가 통합을 위한 정치적 측면이 작용하고 있다는 연구에 대해서는 Raiser(1998: 1-26); Wang(2004: 101-136) 참조.

정부가 제공하는 교육·의료 등과 같은 공공서비스의 품질에 대해 지역민들이 상당한 불만을 가지고 있다는 것이다.

지방정부가 제공하는 공공서비스에 존재하는 문제는 무엇보다도 지방정부의 목표가 갈수록 단기화되고 있다는 것에서 찾을 수 있다. 기본적으로 지방의 부족한 재정에서 기인하는 것이지만 좀 더 근본적인 원인으로 경제 실적을 통해 지방관료들의 정치적 승진이 결정되는 체제하에서 구조적으로 지방정부는 효과를 극대화시키는 업무에 집중할 수밖에 없게 된다는 것이다. 따라서 장기적인 계획과 투자가 필요한 사업은 상대적으로 경시될 수밖에 없다. 바꾸어 말하면 지방정부가 장기적인 계획을 세우고 그 목표를 추구해야 할 상응하는 유인기제를 찾아보기 어렵다는 데 문제가 있는 것이다. 예를 들어 교육과 의료 발전은 단기적으로는 그 효과가 가시화되기 어려운 부문이기 때문에 정부의 장기적인 계획과 투자가 필요한 중요한 공공서비스 영역이다. 그러나 지방정부는 이러한 영역에 대한 장기적인 투자를 통해 저렴하고 질 좋은 공공서비스를 제공하는 것을 등한시 하였고 심지어는 지방정부의 부담과 비용을 덜어버리기 위해 대규모의 시장화 개혁을 추진하기도 하였다. 결국 지방관료의 정치적 업적을 위한 과도한 성장목표에 대한 강조는 재정분권체제하에서 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스의 확대와 품질을 저하시키는 원인이 되고 있다.

2. 시장경제의 심화와 지방정부의 역할 변화

분권화 개혁의 딜레마와 함께 지방정부의 역할에도 일정한 변화들이 나타나고 있다. 상술한 바와 같이 중국은 개혁 초기 시장발육정도가 상당히 낮아 시장메커니즘이 효율적으로 자원배분을 할 수 없는 상황에 직면해 있었다. 따라서 급격한 체제변화에 따른 위험성을 감소시키기 위해 지방정부가 경제에 직접적으로 간여하는 방법으로 시장체제의 불완전성을 대신하여 경제건설을 이끌어 나갔으며 이를 통해 미시 주체에 대한 감독과 통제를 진행하는 중개조직으로서 중앙정부의 역할을 대리(代理)하면서 지방정부의 역할은 더

육 강화되었다. 지방정부는 공식적인 관료적 지위와 자원에 대한 배분권한을 이용하여 지방경제에 개입하였고 기업을 행정관할권 내에서 통제하게 된다. 따라서 정부와 기업 간에는 밀접한 관계가 형성되었고 지방의 당·정 그리고 기업은 공동의 이익목표를 추구하는 하나 된 조직체와 같이 행위하였던 것이다. 그런 과정에서 지방관료는 기업 이사회의 이사직을 겸임함으로써 정치지도자 뿐만 아니라 경제지도자로도 변신하였다.

지방정부와 관료의 경제발전과정에서의 이러한 독특한 역할과 기업과의 관계는 개혁 초기 중국의 향진기업 발전의 역사를 통해서도 확인할 수 있다. 1980년대 발전하기 시작한 중국의 농촌경제는 1987년에 이르러서는 농촌의 공업이 이미 농업생산을 초월하여 농촌 총수입의 주요한 원천이 되었다. 이러한 향진기업의 발전과정에서 지방정부가 기업이 필요로 하는 원료, 기술, 자금 그리고 관리경험을 시장이나 다른 어떤 조직도 제공하지 못하는 상황에서 그리고 제도 변화의 위험과 비용을 감수할 수 없었던 상황에서 중임을 담당했다는 점에서 향진기업 발전에 결정적인 역할을 하였다. 비록 지방정부의 간섭과 향진기업의 의존성이 기업 자생력을 약화시키고 상호간의 담합에 의한 부패의 발생과 건전한 시장의 육성을 저해할 뿐만 아니라 농업발전에 대해서도 상대적으로 경시하는 등 부정적 측면도 내포하고 있었지만, 지방정부와 기업 간의 긴밀한 유대관계가 지방정부로 하여금 농촌공업화에 적극적으로 개입하게 하였고 농촌사회의 제한된 자원을 향진기업 육성에 집중적으로 배치함으로써 농촌경제의 발전을 가져왔다(전성흥, 1995: 583-611). 이런 측면에서 보았을 때 향진기업의 발전은 지방정부의 권한이 확대되고 경제발전을 위한 동력이 향상된 결과라 할 수 있다. 지방정부는 분권화 개혁에 따라 부여된 권한을 통해서 향진기업의 발전을 위한 제도적 지원을 제공할 수 있었을 뿐만 아니라 지방정부 스스로도 이러한 과정을 통해 큰 경제적 이익을 얻을 수 있었다. 분권을 주요한 개혁의 경로로 설정한 중국의 경제개혁정책을 통해 지방정부는 점차적으로 발전의 능력을 구비하였으며, 지방정부 간에도 상호 경쟁메커니즘이 형성되었다. 시장경쟁 및 시장에 의한 자원배분이라는 메커니즘이 경제성장을 추동시키기에는 미약한 상황에서 지방정부의 적극적인 역할과 지방정부간의 경쟁메커니즘은 이러한 시장경제의 부족을 보

완하면서 중국경제성장에 강력한 동력을 제공하였다.

그러나 1990년을 전후로 중국에서 목격되는 지방정부의 행위사례들은 초기의 분권화에 따른 지방정부의 역할모형에서 점차 이탈하고 있음을 보여 준다. 특히 1992년 사회주의 시장경제로의 전환을 기점으로 더욱 확대된 사영기업과 민간자본의 성장 그리고 시장경제의 심화라는 국내적 요인과 함께 세계화로 표현되는 경제자유화 경향과 중국의 WTO 가입에 따른 세계경제와의 일체화라는 국외적 요인으로 인해 중국은 정부의 행정개입에 영향을 받기 보다는 시장을 기본토대로 경쟁이 이루어지기 시작하였다. 이는 중국의 경제에서 시장메커니즘이 상당부분 지방정부의 역할을 대체하고 있다는 것으로 해석할 수 있으며, 또한 경제발전의 전제조건이었던 분권화 정책에 따른 지방정부의 정책적 자율성과 정책도구들이 상당부분 시장에 의해 침식되고 있음을 의미하는 것이기도 하였다.

이에 따라 경제체제 전환 과정에서 중국경제발전에 중심적인 역할을 수행 하였던 지방정부는 역설적이게도 개혁을 왜곡시키거나 또는 저해하는 세력으로 인식되기도 하였다. 지방의 관료엘리트들이 시장으로의 권력 교체기라는 혼란을 틈타 다양한 지대를 추구하는 새로운 권위주의 권력체로 변화되었고, 또한 부패하고 왜곡된 형태의 관료주의자로 변질되고 있다는 것이다. 이러한 지방정부와 관료들의 부정적인 역할변화 현상에 대해 페이(Pei)는 중국 개혁의 불완전성으로 인해 중국 국가의 성격이 한국·일본·대만과 같은 발전국가(developmental state)에서 “분권화된 약탈국가”(decentralized predatory state)로 전락하고 있다고 분석하기도 한다. 공산당 간부들이 사익을 추구하기 위해 정치적 특권을 이용하여 부패를 저지르는 과정에서 정경유착을 넘어서 정치권력과 폭력세력이 결합하는 “지방 마피아 국가”가 나타나고 있다는 것이다(Pei, 2006). 특히 2000년 이후 대부분의 기업형태가 주식제로 전환되거나 또는 민영화되면서 기업 소유권과 경영권에 중대한 변화가 발생하였고 이는 지방정부의 기업에 대한 영향력에도 중대한 영향을 미쳤다. 이 과정에서 주목해야할 것은 지방기업의 사유화 과정에서 지방관료들은 자신의 영향력을 바탕으로 국유기업의 자산을 자신들의 수중에 넣으면서 새로운 형태의 지대추구자로 변신하였다는 것이다(湯金木, 2006: 28-30). 이는

개혁 초기 경제실적과 정치적 승진이 연계된 구조에서 대부분이 패자일 수밖에 없는 상황에서 승진의 가능성이 적은 관료들이 대체수단을 강구하여 보상을 얻으려는 행위로 나타난 측면을 부정할 수 없다.

다른 한편 중국은 9차 5개년계획에서의 성장방식의 전환을 제기한 이래 중국 경제의 지속적인 발전을 위한 방안으로 경제발전모델의 전환을 강조하고 있다. 이는 투자와 수출 중심의 성장과 국제무역과 국제수지의 편차 등을 포함하는 중국의 거시경제에 존재하는 문제들을 해결하여야만 비로소 중국 경제의 지속적인 발전이 가능하리라는 문제의식에서 기인하는 것으로 2007년 10월 개최된 17차 공산당 전국대표대회에서 다시금 확인하였다. 17차 당 대회에서는 지속적인 발전을 위한 3가지의 전환지표를 제시하였다. 즉 투자와 수출 위주의 성장에서 소비와 투자 그리고 수출 간의 협력적인 발전을 통한 성장으로 전환하고 2차 산업 중심에서 탈피하여 1차·2차·3차 산업 간의 조화로운 발전을 촉진하며 물질자원의 소비를 증가시키는 성장에서 탈피하여 기술진보, 노동자의 자질 제고 그리고 관리혁신을 통한 성장으로의 전환을 강조하였다. 그러나 이러한 정책목표의 제시에도 불구하고 경제발전모델의 전환은 쉽게 이루어지고 있지 않는데 이는 여전히 자원분배에 대한 주요한 권한을 장악하고 있는 지방정부가 재정확보를 위한 물질생산 능력의 확대에만 관심을 기울이며 각급정부의 정치업적을 평가하는 주요지표인 GDP 성장을 매우 중요시하기 때문이다(『经济观察报』 2008年 1月 21日). 이에 따라 이와 같은 구체제의 유산을 제거하고 규범화된 정치·시장체제의 확립을 포함하는 국가·시장 간 관계를 보다 명확하게 할 필요성이 제기되는 것이다.

V. 결 론

비교론적 입장에서 중국의 분권화 개혁과 지방정부의 역할을 재조명한다면 어떤 새로운 의미를 찾아낼 수 있을 것인가? 또는 오늘날 중국의 분권화 개혁은 어느 지점에 위치하고 있으며 지방정부의 역할을 어떻게 규정할 수

있을 것인가? 이러한 질문들은 중국 개혁의 성과와 특징을 대변하는 중국식 분권화 개혁을 이해하는 중요한 출발점이라 할 수 있으며 이에 대한 해답에 접근하기 위해 중국 분권화 경험을 러시아를 중심으로 남미와 동유럽 국가들의 주요 사례들과 비교하였다.

러시아와 동유럽 그리고 남미의 주요 국가들에서의 분권화 정책은 신자유주의적 틀 내에서 경제 재구조화와 정치적 민주 그리고 사회주의적 중앙집권 계획경제가 안고 있는 정치·경제적 폐단을 극복하기 위한 일환으로 추진된 것이었다. 그러나 정책의 결과는 경제적 성장과 정치적 민주화가 아닌 경제적 퇴보와 정치적 혼란을 가져다주었다. 다른 한편 중국의 지속적인 경제성장이 보여주듯이 중국에서의 분권화 정책이 경제개혁에 미치는 효과는 매우 긍정적인 것으로 이들 국가들의 경험과는 대조적이라 할 수 있다.

이러한 비교 국가들 사이에서 나타나는 상이한 경제적 성과는 주요하게 이들 국가들이 채택한 ‘분권형태의 차이’로 설명될 수 있을 것이다. 러시아와 남미의 경우는 자국이 처한 국정(國情)을 배제한 채 외부로부터 새로운 제도를 도입하는 방식 다시 말해, 분권이 경제의 활성화에 긍정적으로 작용하고 정치적 민주주의를 확산시킬 것이라는 신자유주의적 처방전을 받아들이는 정치적·시장지향적 분권정책을 실시하였다. 그러나 이러한 정책을 실시하는 과정에서 자국의 체제에 적절한 제도적 기초를 확립하거나 정부의 역할을 조정하는데 실패하였다. 반면 중국의 분권화 정책은 동유럽 국가들과 유사하게 기존의 사회주의 발전전략에 대한 내재적 반성에 기인하고 있었으나 정치적 민주가 배제된 경제발전 즉, 공산당 일당체제를 유지하는 전제에서 지속적인 경제발전을 이룬다는 전략적 목표를 주요한 배경으로 삼고 있었다. 따라서 중국의 분권화 정책은 재정·행정적 측면에 강조점이 두어질 수밖에 없었으며, 나아가 시장화개혁의 측면에서는 점진성을 유지하는 한편 지방으로의 분권을 적극적으로 추진하는 지방정부 주도형의 분권 전략이라는 자생적 제도 창출의 방식을 성공적으로 적용시켰다. 이 과정에서 사회주의 계획경제시기 지방정부의 분권에 대한 경험이라는 중국적 특성을 토대로 지방으로 확대된 분권을 통제할 수 있는 중앙의 집권능력도 일정정도 유지하였다.

그럼에도 불구하고 이러한 상이한 결과가 분권과 경제발전이라는 관계에

서 중국과 같은 지방정부주도의 분권전략의 우월성 내지 중국모델로서의 보편 가능성을 의미하지 않는다는 점이 강조되어야 할 것이다. 그 이유는 중국 분권화 개혁의 결과로 나타난 긍정적인 지방정부의 행위는 동전의 양면과도 같이 분권화 개혁의 부정적인 결과와 연계되어 진행되고 있기 때문이다. 분권화의 긍정적인 효과와 함께 진행된 지방정부들 간의 과도한 경쟁에 의한 시장분할과 중복건설 등에 따른 비효율성 문제가 예가 될 수 있을 것이다. 특히 사회주의 시장경제로의 전환과 WTO 가입을 계기로 확대되고 있는 시장메커니즘이 상당부분 지방정부의 역할을 대체하면서 지방정부의 권한과 역할전환이 이루어지고 있다는 점도 주목해봐야 할 부분이다. 따라서 중국의 지방정부 주도의 분권화 개혁이 특정 시기 중국경제의 비약적인 발전에 중요한 역할을 했음에도 불구하고 이러한 사실이 중국 발전형태의 일관되고 고정된 하나의 현상을 대변하지 않는다는 것이다.

러시아 및 남미의 주요 국가들이 현재 서구의 경제발전모델에 대한 맹목적인 모방에서 벗어나 자국의 현실적 요소를 고려한 스스로의 발전모델의 추구라는 경제사회 발전을 위한 새로운 정책과 발전전략을 수립해 나가고 있는 것과 마찬가지로 중국의 분권화 개혁 또한 발전방향을 조정해야하는 전환점에 놓여 있다고 할 수 있다. 개혁 초기 분권화 개혁이 적극적인 제도 혁신과 구조 설계의 성공적인 결과였다면 현 단계에서의 개혁은 새로운 단계의 목표와 변화된 조건에 대한 고려를 통해 중국식 분권화 개혁의 모델을 확립해야 할 시점에 있다는 것이다. 다시 말해 시장경제의 발달에 따른 지방정부의 위상과 역할에 대한 혼란과 함께 전환의 방향에 대한 불확실성이 가중되는 상황 속에서 분권과 지방정부의 역할 그리고 시장 간의 분업체계의 확립을 포함하는 정부와 시장 간의 관계에 대한 새로운 역할과 권한규정이 논의되어야 할 것이며 이는 발전과 체제전환과정에 있는 국가들에게 보다 보편적 의의를 지닌 중국식 분권화 개혁의 발전모델을 보여 줄 것이다.

참고문헌

- 강명구. 2005. 「분권과 개혁 이론적 틀의 모색」. 박재창·강명구·젤리거. 『분권과 개혁』 서울: 오름.
- _____. 2005. 「남미의 분권과 개혁」. 박재창·강명구·젤리거. 『분권과 개혁』 서울: 오름.
- 권세은. 2004. 「러시아의 연방제와 중앙-지방관계」. 박명흠 외 공저. 『아시아의 지방 분권』 부산: 부산외국어대학 출판부.
- 김원호. 2004. 「중남미의 발전모델은 순환하는가? 구조주의에서 포스트 워싱턴 컨센스까지」. 『라틴아메리카연구』 Vol. 17, No. 4.
- 김태환. 2005. 「러시아의 정치경제체제와 국가 성격: 신봉건주의(neo-feudalism)로부터 신절대주의(neo-absolutism)로」. 홍완석 엮음. 『현대 러시아 국가체제와 세계 전략』 파주: 한울.
- 박형중. 1997. 「구소련·동유럽과 중국의 경제체제 전환의 비교: 북한의 체제 전환과 통일 한국 건설을 위한 교훈」. 『유럽연구』 통권 제5호.
- 봄 제습. 1995. 「슈퍼주주의적 근로국가를 향하여」. 김호기·김영범·김정훈 편역. 『포스트 포드주의와 신보수주의의 미래』 서울: 한울아카데미.
- 윤상우. 2005. 「‘발전국가’를 준거로 한 중국 성장체제의 평가」. 『한국사회학』 제39집 2호.
- 전성흥. 1995. 「중국의 농촌공업화: 鄉鎮에서의 지방정부와 기업」. 『한국정치학회보』 29집 1호.
- _____. 2005. 「개혁기 중국의 중앙과 지방관계」. 유세희 편. 『현대중국정치론』 서울: 박영사.
- 정재호. 1999. 『중국의 중앙-지방관계론: 분권화 개혁의 정치경제』 서울: 나남출판.
- 정해용. 1999. 「중국의 시장화와 국가관료제 개혁」. 『21세기 정치학회보』 9(1).
- 정환우. 2005. 「중국 분권화 개혁의 정치경제」. 박재창·강명구·젤리거. 『분권과 개혁』 서울: 오름.
- 진승권. 2003. 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학(1989~2000)』 서울: 서울대학교출판부.
- 조성환. 2000. 「개혁과 성장, 체제이행의 정치경제론: 중국적 탈사회주의 이행패턴의 분석을 중심으로」. 『세계지역연구논총』 15권.
- 范军. 1988. 「从计划到市场: 东欧经济制度的变迁」. 『当代世界社会主义问题』 2期.
- 贺贵才·于永达. 2006. 「政府转型:实现经济持续增长的关键 — 从俄罗斯转轨看中国经济增长」. 『南方论丛』 03期.
- 胡鞍钢·王绍光. 1999. 『国家与市场』北京: 中国计划出版社.
- 李实. 2003. 「中国个人收入分配研究回顾与展望」. 『经济学』 2期.

- 林毅夫·刘培林. 2003. 「中国经济发展战略与地区收入差距」. 『经济研究』3期.
- 林毅夫·刘志强. 2004. 「中国的财政分权与经济增长」. 『北京大学学报』4期.
- 刘元欣. 2003. 「俄罗斯经济体制的‘休克疗法」. 『经济研究参考』58期.
- 吕静静. 2005. 「激励, 地方政府行为与经济表现: 以中俄两国分权化改革为例」. 『商场现代化』7.
- 陆铭·陈钊. 2004. 「城市化, 城市倾向的经济政策与城乡收入差距」. 『经济研究』6期.
- 陆铭·陈钊·严冀. 2004. 「收益递增, 发展战略与区域经济的分割」. 『经济研究』1期.
- 罗月珍·肖六亿. 2005. 「放权与收权的改革战略-透过‘北京共识’看中国经济改革」. 『湖北财政高等专科学校学报』第2期.
- 罗小明. 1996. 「等级产权制和中国的改革」. 董辅弼等著. 『集权与分权 - 中央与地方关系的构建』北京: 经济科学出版社.
- 吕静静. 2005. 「激励, 地方政府行为与经济表现: 以中俄两国分权化改革为例」. 『商场现代化』7.
- 王绍光·胡鞍钢. 1994. 『国家能力报告』香港: 牛津大学出版社.
- 吴敬琏. 「中国经济的高速成长怎样才能持续?」. 『经济观察报』2008年1月21日.
- 汤金木. 2005. 「防止企业国有资产流失的思路与措施」. 『国有资产管理』5期.
- 杨斌. 1997. 「前苏联, 东欧经济转轨的方式, 成败及启示」. 『江苏社会科学』3期.
- 张军. 2007. 「政治集中与财政分权的结合创造增长动力 - 中国30年改革的政治经济学」. 『财经时报』6月4日.
- 张翼湘. 1996. 「中央与地方产权关系的思考」. 董辅弼等著. 『集权与分权 - 中央与地方关系的构建』北京: 经济科学出版社.
- 郑永年·吴国光. 1994. 「论中央地方关系中国制度转型中的一个轴心问题」. 『当代中国研究』6期.
- 周黎安. 2004. 「晋升博弈中政府官员的激励与合作: 兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因」. 『经济研究』6期.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti. 1994. "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature," in *The World Bank Economic Review*, 8(3).
- Blanchard, Oliver and Andrei Shleifer. 2001. "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia," *IMF Staff Papers*, 48.
- Blecher, Marc. 1991. "Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in XinJu Municipality and Guanghan County," Gordon White, eds., *The Chinese in the Era of Economic Reform*. Macmillan: London.
- Breslin, Shaun G. 1996. "China: Developmental State or Dysfunctional Development?," *Third World Quarterly* 17(4).
- Burns, John P. 1987. "China's Nomenklatura System," *Problems of Communism*,

- 36(5).
- _____. 1994. "Strengthening Control CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura," *The China Quarterly*, No. 138.
- Chung, Jae Ho. 1997. "Shandong: the political economy of development and inequality" in David S.G. Goodman eds., *China's Provinces in Reform: Class, Community and Political Culture*. London: Routledge.
- Davoodi, H & Zou, H., 1998. "Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study," *Journal of Urban Economics*, 43.
- Hakim, Peter. 1999-2000. "Is Latin American Doomed to Failure?" *Foreign Policy*, No. 117.
- Iimi, Atsushi. 2005. "Decentralization and Economic Growth Revisited: an Empirical Note," *Journal of Urban Economics* 57.
- Lewellen, Ted C. 1995. *Dependency and Development: An Introduction to the Third World*. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey.
- Li, Hongbin and Li-an Zhou. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, 89, No. 9-10.
- Lyons, Thomas P. 1987. *Economic Integration and Planning in Maoist China*. New York: Columbia University Press.
- Milanovic, Branko. 1997. *Income, Inequality and poverty during the transition from planned to market economy*. Washington D.C., World Bank.
- Ming Xia. 2000. *The Dual Developmental State: Development Strategy and Institutional Arrangements for China's Transition*. Aldershot: Ashgate.
- Naughton, Barry. 1996. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978~1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, W. E. 1993. "Fiscal decentralization and economic development," *National Tax Journal*, XLVI.
- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics* No. 45.
- _____. 1995. "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly* 144.
- _____. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. University of California Press.
- Pei, Minxin. 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ramo, Joshua Cooper. 2004. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre.
- Raiser, Martin. 1998. "Subsidizing Inequality: Economic Reforms, Fiscal Transfers and Convergence across Chinese Provinces," *The Journal of Development Studies* 34(3).

- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, 1996. "China's Transition to Market: Market--preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of policy Reform* 1.
- Sachs, J.D. & W.T. Woo. 1994. "Experiences in the Transition to a Market Economy," *Journal of Comparative Economies* 18.
- Tulchin, Joseph S. and Andrew Selee eds., 2004. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars
- Walder, Andrew G. 1992. "Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economies," *American Sociological Review* 57(4).
- _____. 1995. "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology* 101(2).
- Wang, Shaoguang. 2004. "The Political Logic of Fiscal Transfers in China," in Ding Lu, William A.W. Neilson (eds.), *China's West Region Development: Domestic Strategies and Global Implications*. Singapore: World Scientific.
- White, Gordon & Robert Wade. 1988. "Developmental State and Market in East Asia: An Introduction," in Gordon White eds., *Developmental State in East Asia*. Macmillan Press.
- Wibbels, E. 2004. "Decentralization, Democracy, and Market Reform: On the Difficulties of Killing Two Birds," in Montero, Alfredo and David J. Samuels eds., *Decentralization and Democracy in Latin America*. Nortre Dame: University of Nortre Dram Press.
- White, Gordon & Robert Wade. 1988. "Developmental State and Market in East Asia: An Introduction," in Gordon White des., *Developmental State in East Asia*. Macmillan Press.
- Wong, Christine P., 1985. "Materal Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform," in Elizabeth J. Perry and Christine P. Wong, eds., *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Re-illumination of Chinese Decentralization and the Role of Local Government: An Essay Approach from Comparative Viewpoint

Lee, Jong Hwa
Instructor, Department of Chinese Studies Mokwon University

The main purpose of this article is to re-illuminate the feature of decentralization and the role of local government in China from a comparative viewpoint, and to analyze the dilemma of decentralization reform since 1990 and discuss the meaning of Chinese decentralization experience.

The decentralization policy in Russia, South America and Eastern Europe brought about economic retrogression and political confusion. On the other hand, the effect of the decentralization policy to China's economic reform was very positive. The difference of economic performance among those countries could possibly be explained by the different patterns of decentralization. For example, South America and Eastern Europe accepted neo-liberalism prescription to develop their economy and political democracy, and executed market-driven decentralization without consideration for local circumstances. In the case of China, decentralization reform was geared towards economic development without political reform. Therefore China placed more importance on local government-driven decentralization than the role of the market.

Nevertheless, it does not mean that the local government-driven decentralization is superior to market mechanism in bringing decentralization and development together, since successive local behavior to economic performance has been responsible for bringing negative results in China. Therefore, as Russia, South America and Eastern Europe try to escape from blind imitation of western economic models and find their unique ways of development, China also has reached a turning point in its policies to review the direction of its decentralization reform.

Key Words: Decentralization, Local Government, Chinese Model, Russia, South America, Eastern Europe.

