지방정부연구」 제4권 제2호(2000 겨울) : 125~147

中央-地方관계로 본 韓國과 中國 地方政府의 自律性에 대한 국가간 비교연구 *

A Comparative Study on the Local Autonomy in Korea and China

백 승 기(동의대 행정학과)

The purpose of this study is to analyze local autonomy in Korea and China. This study is mainly comprised with four parts as follows: In the first part, the theories related to the local autonomy is studied. In the second part, the present situations of local autonomy in Korea are analyzed. As all political parties agreed that more local autonomy is better than less, Local government has become more and more independent.

In the third part, the present situations of local autonomy in China are analyzed. While decentralization has given more powers to local governments and the central control has been greatly weakened, the decentralization processes have not been guaranteed by any constitutional framework. The last part will focus on the comparative analysis of local autonomy in Korea and China.

Ⅰ. 序 論

본 논문은 중앙-지방정부간 관계에서 지방정부가 자신의 일을 어느 정도 자율적으로 처리할 수 있는가를 살펴보는 데에 초점을 맞추고 있다. 그러기 위해 먼저 지방정부의 정치사회적 의미와 대외적 자율성의 의의를 파악하고, 나아가 우리나라와 중국 지방정부의 대외적 자율성의 영향요인을 비교 분석하고자 한다. 일반적으로 지방정부의 자율성은 크게 보아 정부간 관계에서 파악하는 대외적 자율성과 지역내 이익집단에 대한 지방정부의 자율성을 의미하는 대내적 자율성으로 구분할 수 있는데, 본 글에서는 行·財政的 측면에서 지방정부의 중앙정부에 대한 대외적 자율성에 국한하여 논의를 전개하고자 한다.

우리나라의 경우 지방자치가 실시되기 전에는 '國家組合主義의 지방에로의 연장' 형태로 설명할 수 있는데, 1995년에 있었던 민선단체장 선출 이후 지방정부의 자율성은 이전과 어느 정도 다른 모습을 보이고 있다. 中國의 경우도 개혁·개방이후 분권화조치를 통해 지방정부의 자

* 이 논문은 2000학년도 동의대 교내연구비 지원에 의해 작성된 것임. 논문 완성에 도움을 주신 세 분 심사위원들께 깊이 감사드린다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

율성은 여러 가지 면에서 달라지는 모습을 보이고 있다. 그렇다면 과연 어느 정도의 변화가 있는가? 그리고 양국 지방정부들이 새로이 갖게 된 자율적 권한의 실질적인 폭이 어느 정도 되는가를 파악하기 위해, 이 논문은 지방정부의 대외적 자율성과 관련있는 정치행정, 재정경제 및 법적 기반이 지방정부의 운영에 어떤 방식으로 영향을 미치는가를 비교론적 관점에서 논의했다. 중국을 비교 대상으로 선정한 주된 이유는 (1) 정치적 민주화를 추구하기 위해 지방분권체제를 시도하고 있는 우리나라와 이에 반해 정치적 권한 이양은 유보한 채 경제발전전략의 한 수단으로서의 분권화를 시도한 중국과의 지방정부 자율성 비교는 의미를 가질 수 있으며 (2) 지방정부의 자율성 제고로 인한 일탈행위에 대해 중국의 중앙정부는 통제력을 상실하고 있는가 아니면 중앙의 통제력은 여전히 유효한가 (3) 보다 실질적인 측면에서 우리나라와 빈번한 인적·물적 교류를 맺고 있고, 최근의 남북대화 분위기 속에서 북한의 우회지역으로서 중국의 연구가치가 높기 때문이다.

물론 중국과 우리나라가 역사·문화적, 사회경제적 여건에서 현저한 차이를 보이고 있음은 분명하다. 하지만 중국의 경우 중앙정부의 역할이 약화되면서 그에 따라 중앙-지방간의 협상과 타협의 중요성이 제고되고 지방이 이를 이용하는 데에 매우 익숙해짐에 따라, 지방정부에 경제적 활력을 불어넣는 유인구조를 성립시키기 위해 시작되었던 재정분권화 개혁이 이제는 중앙의 지방통제력의 저하를 가져오고 있고, 이에 대해 중앙정부는 어떠한 수단을 동원하여 이 상황을 극복하고 있는가는 지방화를 본격적으로 추구하고 있는 우리에게 시사하는 바 적지 않다고 하겠다.

연구방법과 관련하여 지방자치나 지방분권을 평가하는 방법으로 첫째, 체제간을 비교하는 방법, 둘째, 시계열적으로 비교, 셋째, 연구자의 기대와 현실을 비교하는 방법이 있다면 본 연구는 첫 번째 방법에 해당한다. 이 방법은 가장 좋은 방법이긴 하나 현실적으로 가장 어려운 방법이다. 왜냐 하면 체제는 제도 개혁의 우여곡절을 거친 집적이며 다양하고 복합적인 요소로 형성되기 때문이며, 비교하는 체제가 다르면 다를수록 평가하기는 더욱더 어려워진다(西尾勝, 1990: 404-407, 정용덕외, 1999: 276-277에서 재인용). 이 연구는 서론에 이어 제2장에서 지방정부의 대외적 자율성에 관한 이론적 배경이 소개되고, 제3장에서는 한국 지방정부의 대외적 자율성이, 제4장에서는 중국 지방정부의 대외적 자율성이, 제5장에서는 비교분석 및 시사점이 언급되며 마지막으로 결론을 둔다.

Ⅱ. 중앙-지방관계로 본 地方政府의 自律性에 관한 이론적 배경

1. 지방정부의 정치사회적 의미

중앙정부와 지방정부간 관계 연구에 있어 법적·행정적 통제에 초점을 맞추는 機能主義的 接近은 중앙정부가 지방정부에 가하는 통제의 제도 및 절차로써 정부간 관계를 설명한다. 이것은 지방정부를 하나의 제한적이고 수단적인 도구로 파악하는 것이다. 이와 같은 인식 아래에서는 중앙정부의 안정적 유지라는 메카니즘을 암묵적으로 지지하고, 지방정치가 중앙정부의 기존 위상에 위협적인 존재로 부상할 때에는 강제적 물리력으로 통제를 시도한다. 이처럼 지방정부(local government)에 대한 전통적인 시각은 지방정부를 지방단위에 존재하는 제도적 기구로서 일정한 공간을 관할하며, 일반적으로 각종 정책의 실질적 집행자로 보는 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

그런데 지방정부를 어떻게 인식할 것인가는 지방자치제를 어떻게 보는가에 따라 달라지게 된다. 지방자치제를 바라보는 시각은 크게 두 가지이다. 하나는 정부운영의 효율성 제고와 관련된 行政的 分業의 의미이고 다른 하나는 중앙으로부터 지방으로의 권력의 移讓같은 정치적 의미를 가지는 것이다. 전자의 경우에는 지방자치가 진정한 자율성을 가질 수 없고, 설사 지방자치의 제도화가 이루어진다 해도 이는 지역주민의 이해와 요구에 근거하는 제도화가 아니라 단지 중앙정부의 효율적 정책집행을 위한 수단적 존재로 전락할 위험을 안게 된다. 전자와 달리 후자의 입장에서는 지방정부를 하나의 자율적 결정권한을 가지는 정치적 단위로 여긴다.

그렇다면 지방정부가 지역사회에서 차지하는 가치는 무엇인가? 이에는 세 가지 가치가 있는데 (1) 자유, (2) 참여 및 (3) 효율적 서비스 제공 등이다. 우선 자유는 국가법률이 지방에 무차별적으로 영향을 미치는 것을 완화시켜 지역주민의 자유를 보장하는 것이고, 참여란 지역주민이 정책결정에 평등하게 참여할 수 있는 기회를 가지는 것이다. 지방은 작고 범위가 협소하여 지역주민이 자신들의 일상생활에 관련되는 참여할 수 있어야 실질적인 진정한 민주가 된다. 그리고 효율적 서비스 제공은 지방의 특색에 맞는 정책을 펼칠 수 있도록 지방에 권한을 주어야 하며 그것이 지역주민의 요구를 충족시키게 된다(Sharpe, 1970: 156). 우리의 경우 단체자치적 지방자치를 지향함과 동시에 국가엘리트 집단들이 비교적 자율적인 지역정치사회의 발전에 대하여 애매한 자세를 보이고 있는 분위기에서는 지역사회의 민주성과 자율성을 담보하기 위해서는 지방정부의 존재가 필수적일 것으로 본다(정재욱, 1998: 108).

2. 지방정부 대외적 자율성의 의의

지방정부의 자율성에 대해서는 전통적 접근, 국가론적 접근 및 절충적인 접근 등에 의해 각기 다른 개념정의가 가능하겠으나, 중앙-지방정부간 관계에서 볼 때 지방정부의 자율성은 '중앙정부로부터 지휘 및 통제 그리고 감독을 받지 않고 지방정부가 한정된 지역에 관한 사무를 스스로 결정하고 집행할 수 있는 능력의 정도'로 개념지을 수 있다(신희영, 1995: 862).

킹(King)과 피에르(Pierre)는 지방정부의 자율성은 외부적이고 환경적인 영향으로부터 독립적으로 지방의 정책을 결정할 수 있음을 의미한다고 하며, 자율성을 두 가지 유형으로 설명하고 있다. 제1유형 자율성(Type Ⅰ autonomy)과 제2유형 자율성(Type Ⅱ autonomy)이 그것인데, 전자는 지방정부가 경제적 이해관계를 가지고 있는 지역내의 집단이나 주민들의 요구로부터 벗어나서 정책을 결정할 수 있는 것이다. 이러한 의미의 지방자치는 봉건 영주제도와 지방분권의 오랜 경험과 역사를 가지고 있는 영국이나 유럽국가에서 발달된 개념이다. 후자는 지방정부가 중앙정부의 통제에서 벗어나(free from) 지방 스스로 정책을 결정하는 것이다. 이는 지방정부의 정치적이고 경제적인 자치권을 의미하며, 이러한 자치의 기준에서 지방정부가 행사하는 정책결정이 지방정부의 자치권이다. 그런데 이것은 법적으로 정부간 관계에서 지방정부에 부여한 권한의 정도, 법령규정이 얼마나 잘 지켜지고 있는가와 지방정부의 재정력이나 전문성에 따라 달라지게 된다(King and Pierre, 1990: 2-12).

그리고 클락(Clark)은 주도능력(power of initiation)과 면책능력(power of immunity)이라는 두 가지 변수를 동원하여 네 종류의 지방자율성을 정리하고 있다. 여기서 주도능력이란 지방정부가 자신이 소유한 정당한 권한을 행사할 수 있는 능력을, 면책능력이란 중앙정부의 통제권한을 의식하지 않고 업무를 처리하는 능력을 의미한다. 두 가지 능력을 모두 소유한 경우는 플라톤적 그리스의 도시국가에 해당하는 것으로 높은 수준의 자율성을 가지며, 두 가지 모

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

두 소유하지 못한 경우는 베버리안 관료제 모형의 이미지로 낮은 수준의 자율성을 가진다. 그리고 면책능력을 소유하지 못했지만 주도능력을 가지고 있는 경우는 분권적 자유주의에 가까우며 그 반대의 경우보다 지방정부의 자율성면에서 더 우월하다고 본다. 그 이유는 지방정부가 주도하는 경우가 단지 중앙정부로부터의 통제를 받지 않는 경우보다 우월하다고 보기 때문이다(Clark, 1984: 197-199).

페이지(Page)와 골드스미스(Goldsmith)는 영미근대국가의 지방정부의 연구에서 지방정부가 가지고 있는 自由裁量權이 지방의 자율을 결정하는 중요요소임을 발견했다. 여기서 자유재량권이란 법률적, 행정적 틀 아래에서 지방정부가 결정하는 서비스의 종류와 차원, 지방서비스 전달체계의 설계 및 자금 출처를 결정할 수 있는 권한을 말한다. 그들에 의하면 자유재량권은 3가지 주요 차원으로 구성된다. (1) 법률적 틀로서 지방정부 행동의 법률적 기초가 된다 (2) 자유재량권의 범위로서 지방정부가 제공할 수 있는 서비스 항목을 말한다 (3) 재정적 자유재량권으로서 조세체계의 자유재량 정도, 예를 들면 세율의 결정 같은 것을 말한다(Page and Goldsmith, 1987: 5-7). 지방정부가 가지고 있는 자유재량권으로 중앙과 지방정부간 상호작용의 본질을 알 수 있는데 지방정부의 자유재량권이 제약을 받는 가장 큰 이유는 중앙의 법률적 규제이다. 그러나 지방정부가 중앙의 정책결정에 대해 저항한다면 지방의 공공정책 결정시 비교적 높은 자율성을 확보할 수 있는 것이다.

정재욱은 지방정부의 성격규정을 위해 정치사회적 자율성과 공적 수요에 대한 공급능력의 보유라는 두 가지 기준으로 아래와 같은 네 가지 형태의 지방정부를 그리고 있다.

〈표 1〉 지방정부의 성격분석을 위한 통합모형

정치사회적 자율성 \ 공적수요에 대한 공급능력	낮음	높음
낮음	중앙정부의 일선행정기관형(1형)	관리지향적 지방행정관청형(2형)
높음	규제중심적 지방자치단체형(3형)	자율적 지방자치정부형(4형)

출처: 정재욱, 1998: 119

즉, 제1유형으로 중앙정부의 일선행정기관형, 제2유형으로 관리지향적 지방행정관청, 제3유형으로 규제중심적인 지방자치단체 그리고 제4유형으로 자율적 지방자치정부을 들고 있다. 우리가 분석하고자 하는 중국의 지방정부 형태가 관리지향적 지방행정관청에 해당하는데 이것의 성격은 공적 수요 공급능력은 지방에서 상당 수준 보유하고 있음에 비해 지역사회에서의 정치사회적 자율성에는 큰 한계를 지니고 있는 형태를 나타낸다. 이 경우 지방정부가 높은 공급능력을 갖게 되는 주된 動因은 국가전체의 경제운영 틀 속에서 공간적으로 특정지역에 공급능력

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이 제고되는 것과 연계된다(정재욱, 1998: 120). 이와 같은 현상은 국가발전단계에서 볼 때 정치참여에 앞서 경제발전이 우선된다는 점에서 중국의 연해지역 지방정부의 경우가 여기에 해당한다. 지역경제와 정치적인 분권과의 관계는 한 나라의 지역간 경제구조의 격차가 크고 정치적인 과도기에 있으면 특히 중요성을 띠게 되는데 중국이 대표적인 경우다. 다음으로 우리나라의 지방정부는 규제중심적인 지방정부이다. 중앙정부로부터의 각종 규제는 지역공공재화에 대한 공급능력을 제한하지만 지역주민과 지역사회의 정치사회적 참여는 상당 수준에 달하고 있는데 양국간의 차이에 대해서는 후술하고자 한다.

Ⅲ. 韓國 地方政府의 對外的 自律性

1. 정치행정적 측면

1) 地方政治의 未成熟

우리나라는 개발연대의 지나친 국가주의(statism)를 억제하고 정치적 민주화를 추구하기 위해 지방자치를 실시하고 있다. 그런데 지방정치의 民主化 정도는 지방정부의 자율성과 직결된다. 주민들이 지방정부에의 주민참여가 활성화되면 중앙의 통제의 폭은 줄어들게 된다. 그러나 우리의 경우 지방정치의 민주화 정도는 상당히 낮은 수준에 놓여 있다.

사실 우리나라의 정치문화는 대단히 권위주의적이고 집권적이다. 중앙의 지방통제는 심하고 이러한 상황에서 지방정치의 자율성을 신장시키기에 대단히 부적절한데 중앙우위의 성향은 민선단체장 시대에 들어서서도 여전히 그 행태가 전개되고 있다. 국회의원을 위시한 중앙의 정치세력은 기득권 유지를 위하여 지방정부 수준의 정치 활성화에 매우 제한적으로 반응하고 있는 것이 사실이다. 다만 지방자치의 실시로 국가조합주의가 다소 이완됨에 따라 지역권력구조의 변화 가능성은 가지고 있다고 볼 수 있다.

현재 우리 지방정치의 특징은 긍정적인 요소보다 부정적인 요소로 더 잘 설명될 수 있는데[1], 결론적으로 사안별로 약간씩의 차이가 있기는 하지만 지방정치인들이 여전히 고도의 중앙의존성에서 탈피하지 못하고 있으며 아직도 상당수의 중앙정치·행정엘리트들은 기존의 수직적 통제가 더 편리하고 국가발전에 효과적인 것으로 인식하고 있다. 이처럼 지방정치권에 대한 중앙정치권이 개입이 지속되는 한, 지방정치의 의존성은 지방정부의 자율성을 심각하게 제한하는 결과를 낳을 것이다.

2) 중앙정부에 의한 일방적 행정

현재 지방정부에는 자율적 경영에 필요한 권한과 수단이 주어지지 않고 있다. 일례로 중앙정부에 의해 주도되는 기존의 산업정책 패턴하에서는 지방정부를 정책주체로 상정하는 지역경제정책의 제도화가 원천적으로 불가능하다.

중앙정부가 지방정부의 자율적인 지역개발을 위해 이양할 수 있는 개발수단 중 가장 중요한

1) 한 연구에서는 우리나라 지방정치의 특징을 아래 네 가지로 압축하고 있다. (1) 시장(단체장) 독주체제, (2) 선거정치와 정치적 기회주의, (3) 성장정치와 소비정치, (4) 귀속주의 정치 등이다(박종민외, 1999: 133-137)

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

것은 토지의 이용 및 개발권한이다. 그것은 지방정부가 토지이용 및 개발에 관한 권한을 이양받는다면 지역실정에 맞는 개발사업을 선별적으로 추진할 수 있기 때문이다(오연천, 1998: 134-135). 그러나 토지 관련 규제를 비롯한 경제나 산업에 관한 권한이 대부분 중앙에 집중되어 있고, 단체장에 위임되어 있는 것도 기관위임사무의 형태로 되어 있어 중앙의 간섭이 심하다.[2)]

중소기업자금지원제도 역시 대부분 중앙정부의 주도하에 이루어지고 있다. 통상산업부장관이 관리하는 공업발전기금과 유통근대화 재정자금, 중소기업진흥공단이 관리하는 중소기업구조조정기금과 구조개선자금 등이 여기에 해당된다. 이처럼 중앙정부의 일선기관인 중소기업청 지방사무소가 있고 반관반민 기관으로서 중소기업진흥공단 지부, 중소기업협동조합 지회, 무역진흥공사 지부 등이 있고 이들의 지원이 지방자치단체보다 큰 실정이다. 물론 중앙정부와 지방정부간의 역할분담을 특징으로 하는 지역 균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률이나 지방정부가 주도하는 경영안정을 위한 운전자금의 지원, 신용보증조합의 설립을 통한 지원 등 예외적 제도들이 존재하지만 절대액수의 측면에서 매우 제한적이다[3)](김정렬, 1997: 238).

이와 같은 지역경제정책의 부재는 지나친 중앙통제와 지방정부의 미약한 자치능력이 상호작용해 산출된 결과이다. 실제로 분권화를 추진하는 과정에 있어서는 관료정치에서 파생되는 저항과 기득권 수호는 지방정부의 자율성에 장애요인으로 작용한다. 중앙정부의 관료들은 부분적인 사무와 권한의 '委任'에 동의할 뿐 핵심적인 사무와 권한의 '移讓'을 회피하려 한다. 회피의 논리는 표면적으로는 국가적 자원의 분산과 사회 통합의 완화를 우려하는 것이지만, 자신들의 기존 이익이 상실될 가능성을 두려워하기 때문이다. 사무와 권한의 이양은 적어도 그 이양의 주체에게 있어서 권한의 상실을 의미하는 것이다(이종수, 1998: 178). 따라서 핵심적인 주요 권한은 여전히 중앙정부가 가지고 있고 단순한 집행기능만 지방자치단체에 위임하는 기관위임 방식이 주류를 이루고 있다. 또 특별지방행정기관만 해도 1998년의 7천4백2개를 정점으로 점차 감소되는 추세를 보이고 있기는 하지만(행정자치부, 통계연보, 1998, 1999), 여전히 필요 이상의 권한과 숫자의 특별지방행정기관은 지방정부의 영향력 감소와 직결되고 있다.

다행스러운 것은 "중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률"(이하 지방이양촉진법) 이 제정된 것인데 이 법의 내용은 중앙행정기관이 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 말한다.[4)] 이 법의 원활

---

2) 구체적인 예를 들면 자치사무인 '지역산업의 육성, 지원과 중소기업의 육성'사무를 제약하는 개별 법률로 '공업배치 및 공장설립에 관한 법률'과 '산업입지 및 개발에 관한 법률' 등의 법과 시행령을 들 수 있다. 공단개발에 있어 지방정부의 권한은 미약한데 건교부장관이 지방공단개발 관련 권한 중의 일부를 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다고 규정하고 있을 뿐이다(산업입지 및 개발에 관한 법률 제49조). 그러나 이것마저도 면적이 30만㎡ 이하라는 제한규정에 묶여 있어 많은 학자들에 의해 이의 확대 필요성이 제기되었고, 그 결과 최근에 와서야 시행령 개정에 따라 100만㎡ 이하로 상향조정되었다(시행령 제8조).

3) 부산신용보증조합의 경우 1998년 8월 현재 보증업체수는 402개, 207억원으로 미미한 수준를 보였다. 그러나 2000.3.1부터 지역신용보증재단법이 시행됨에 따라 부산신용보증재단으로 명칭이 변경되어 법적 근거를 둔 공적기관으로 기능이 강화됨으로써 지역중소기업에 대한 안정적인 보증여력의 확충, 재단운영의 효율성제고 등을 통해 지역경제 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

4) 이 법의 특징적인 사항을 간추려 보면 우선 지방분권개혁을 촉진할 수 있는 법적 근거를 마련한 개혁입법이라는 점에서 의의가 크다. 특히 중앙정부가 지방자치단체에 이양한 사무에 대하여는 중앙행정기관의 감독을 최소한의 범위로 제한하는 조치를 취하여야 한다(제3조 제2항)고 규정하여 이는 정부 권한 이양에 있어 '보충성의 원칙(subsidiarity principle)'을 수용한 조치로 평가된다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

한 시행을 위해 지방이양추진위원회가 설치되어 운영되고 있는데, 문제는 동법의 입법취지를 어떻게 살릴 것인 가하는 것이다. 즉, 실효성 확보가 중요한데 이를 위해서는 중앙과 지방의 사무를 제로베이스에서 다시 재검토해야 하는 상당히 어려운 작업이 기다리고 있는데 이에 대해서는 후술하고자 한다.

2. 재정경제적 측면

1) 지방재정의 일반적 현황

지방정부의 재정 자율성은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 지방정부가 필요로 하는 재원을 자율적으로 확보하는 것이고, 다른 하나는 재원이용의 자율성이다.

현재 중앙과 지방간의 재정규모는 상당한 격차를 보이고 있으며, 국세·지방세간 조세부담율에 있어서도 그 비중이 약 80 대 20인데, 이 수치는 다른 나라에 비해 현저히 높은 수치이다. 자연이 이 정도의 제약된 재원으로 지방정부가 자율적으로 자신들의 정책을 추진하는 자체가 무리인 상태이다. 각종 여론조사에서 응답자의 절대 다수가 지방자치제의 가장 큰 문제점으로 예산부족을 들고 있는 것이 이를 잘 말해 준다.

이러한 여건에서도 중앙정부가 지원하는 보조금은 통제위주의 보조금 제도를 운영하고 있다. 국고보조금과 지방양여금은 처음부터 지방의 자율을 봉쇄한 특정재원으로 만들어 놓았고, 지방교부세율은 1981년이래 13.27%로 못박아 놓았다가 최근에 와서야 15%로 상향조정했다.

2) 재정운영

지방예산운영의 자율성 측면에서 보면 건전한 지방재정이 확보될 때 자율성은 그만큼 커지게 된다. 그러나 현재 지방예산의 재원이 중앙정부에 지나치게 의존하고 있는데 그것은 징세효과성이 적은 세목의 지방세제에 기인한다. 그리고 탄력세율을 적극적으로 활용하지 못하고 있는데도 지방정부에게는 과세권을 제한하고 채권발행을 승인받게 하고 있다. 현재 중앙정부는 지방재정의 건전성 확보를 위해 많은 정책들을 시행하고 있는데 이것들 가운데 적지 않은 부분이 지방정부의 자율성을 크게 제약하고 있다.

먼저 과세자주권과 관련해서 헌법 제59조는 "조세의 종목과 세율은 법률로 정한다"라고 규정하고 있는데, 여기서 조세의 범위를 국세와 지방세를 포함하는 것으로 규정하고 있다.[5] 이러한 조세법률주의는 지방정부의 과세권에 대한 논의를 원천적으로 봉쇄하고 있다. 현재 우리나라 지방정부의 과세자주권 현황에 대해 알아보면, 세목결정권은 조세법률주의하에서 인정되지 않고 있고, 세액감면권의 경우 지방정부가 과세면제, 불균일과세 등을 하고자 하면 행자부장관의 허가를 받아 지자체의 조례로 정해야 하며 이 때 허가는 성립요건이 된다. 이처럼 지방정부의 과세자주권은 상당히 제약되고 있음을 알 수 있다.

당해 연도 예산제도의 제약성을 보완하려는 중기지방재정계획은 광역 및 지방자치단체가 수

---

5) 이 조항은 지방세법 제3조 제1항 "지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 조례로 하여야 한다"는 규정을 위헌적 조항으로 해석될 소지를 낳았다(김순은, 1997: 289). 결국 이 조항은 1998년에 "지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다"로 개정되었다. 이는 '조세법률주의'와 '지방세조례주의'간의 대립에서 전자의 입장을 공고히 하기 위한 조치로 보인다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

립하며 대상사업은 지방자치단체 자체사업, 국고보조사업, 전액국고투자사업, 민자유치사업 등이다. 그러나 국가와 지방의 재정이 일관되게 계획이 수립되지 못하고, 국가와 지방간의 정책협의가 활성화되지 못하고 있음에 따라 시책 상호간에 연계가 되지 못하고 있으며, 계획과 예산의 일관성이 결여되는 등의 문제가 생기고 있다. 따라서 중기지방재정계획의 현실적인 운용이 절실히 요청된다고 하겠는데, 현실은 그렇지 못한 실정이다. 일례로 부산시의 중기재정계획(2000-2004)은 2002년부터 지방채 상환액이 늘어나면서 지방채 잔액이 크게 감소할 것으로 내다보고 있지만,[6] 지금과 같은 지역경제의 부진으로 비추어 볼 때 계획대로의 상환이 어려워질 가능성이 농후하기 때문에 상환비율을 낮추는 작업이 이루어져야 할 것이다.

그리고 예산편성체계상 예산편성지침은 지역의 특성을 무시한 획일적인 기준의 강요로 볼 수 있어 지방재정활동의 통제수단화 되고 있다. 이 지침이 지방의 위임사무는 물론 자치사무에 이르기까지 관여함으로써, 지방의 예산 관련공무원들은 지방예산의 편성자가 아니라 항목별 예산을 단순 배분하는 역할에 그치고 있다. 특히, 예산편성시 장·관·항은 입법과목이므로 반드시 법률에 규정되어야 하는 데도, 실질적으로는 행정적인 통제를 받고 있는 실정이다(지방재정법 시행령 제31조). 그런데 1996년도부터 점차 이 지침 운용이 자치단체의 자율권이 확대되고 있는 방향으로 나가고 있음은 다행스러운 일로 여겨진다. 98년도에는 96년부터 운영되어 오던 기본틀을 유지하면서 예산과목의 구조운영에서 자율성을 확대하고 있다. 97년도에는 '세항'을 자율적으로 운영한 데 이어 98년도에는 '항'을 자치단체가 자율적으로 운영할 수 있도록 함으로써 예산편성의 자율성을 제고시키고 있다(이계식·박완규, 1998: 196-197). 이러한 약간의 변화가 있기는 했지만 근본적으로 중앙정부에 의한 통제위주의 편성체제는 여전하다고 볼 수 있다.

마지막으로 기채승인제도를 보면, 재정적 부실 방지와 재정운영의 탄력성 사이의 조화가 이 문제의 관건이다. 우리나라는 원칙적으로 비모채주의에 입각하여 건전재정을 유지하도록 지방재정법에 규정하고 있다. 현재 행자부장관에 의한 지방채발행계획의 확정이 곧 지방채발행의 승인요건이 되는데 이는 지방의 방만한 재정운용에 의해 초래되는 재정낭비를 억제하기 위한 사전승인조치이다. 문제는 이렇게 발행계획에서부터 집행·상환의 전 단계에 걸쳐 광범한 통제를 가하는 데 있다. 기채수준, 상환년도 등 구체적인 사항까지 중앙정부가 개입함으로써 재정통제의 수단이 되며, 이러한 통제는 결국 지방채가 보조금화 될 수밖에 없게 만든다.

3. 법적 측면

우리나라 헌법은 제117조 제1항에서 지방자치단체의 존립을 보장하고 그 업무를 포괄적으로 규정함으로써 지방자치단체의 자치권을 규정하고 있다. 물론 제117조 제1항 후단과 제2항, 그리고 제118조 제2항에서 자치권의 구체적인 내용이 법률에 의하여 유보될 수 있지만 그것도 지방자치의 본질적 내용을 저해할 수 없다. 따라서 입법자는 자치권을 제약함에 있어서는 比例의 原則에 유의하여야 한다. 즉 지방자치단체의 자치권을 제한하는 입법이 그것을 통하여 달성하고자 하는 공익과 자치권의 제약으로부터 오는 손실 사이에 적정한 비례관계가 있어야 한다.

---

6) 부산시의 중기재정계획에 따르면 1인당 부채감소율이 2002년에는 17.7%, 2004년이 되면 25.7%가 되고, 또 총세입분 대비 총상환액인 원리금 상환비율도 2002년에 15.77%, 2004년에는 11.73%로 계산하고 있다(서정훈, 2001: 42).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

그리고 법원의 역할을 보면 지방정부가 이미 국가로부터 독립적이고 자율적으로 자신의 목적과 사무를 가지는 公法人의 지위를 부여받고 있다는 점에서 현재와 같은 行政不介入의 原則은 제고되어야 한다. 법원이 중앙과 지방간의 쟁송에 판결을 내린다면 그 판결이 보다 중립적이고 전문적이어서 지방정부의 자율성 보장에 도움을 줄 수 있다. 우리의 경우 헌법재판소나 대법원의 기능이 약한 실정에서 행정재판소가 최근 출범했다.

그러나 현행 지방자치제도는 제도적 측면에서 위에 적은 내용을 반영하지 못하는 심각한 제약구조를 가지고 있는데 그 외 지방정부의 자율성을 제약하는 몇 가지 법규정을 살펴보면 다음과 같다.

지방자치법 제15조의 "법령의 범위 안에서"라고 규정함으로써 지방정부의 조례제정권이 그 안에서만 허용된다는 것은 지방자치체제가 국가와 지방정부의 관계를 엄격한 상하관계로 구조화하고, 이에 기초하여 자치입법권을 근본적으로 제약을 가하고 있음을 알 수 있다. 또 최근 제출된 지방자치법 개정안을 보면 1998년 7월 기초자치단체 부단체장을 지방직으로 하고 자치단체장이 임명토록 되어 있는 것을 앞으로는 일반직 지방공무원에서 국가공무원으로 전환하고 임명방식도 단체장의 임명이 아닌 기초단체장의 제청으로 행자부 장관을 경유하여 대통령이 임명하도록 규정하고 있다(제101조 제4항). 행정권한의 위임에서 개별법에 의거한 권한위임방식을 사용하여야 함에도 불구하고 너무도 많은 권한이 중앙정부에 집중되어 있어 일일이 개별법으로 규정하는 데 어려움이 있으므로 대통령령(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정)을 만들어 一括委任을 시도하는 편법을 사용하고 있는 것도 문제가 된다. 그리고 지방자치법 제157조 1항은 "지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고, 그 기간내에 이행하지 않을 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반한 것에 한한다"고 규정하고 있다. 여기서 우리가 지적할 수 있는 것은 침해적인 권력적 국가관여수단의 발동요건은 명확하고 구체적이어야 한다는 것이다. "현저히 부당" 같은 불확정개념을 사용함으로써 그 판단에 있어 재량의 여지가 크다는 문제가 있다. 직무이행명령제도 자율성을 저해하고 있다. 이는 기관위임사무에 대한 이행명령제도를 통하여 단체장을 완전 통제할 수 있는 법적 장치를 마련한 것이다. 특히 대집행의 경비를 지방에게 전적으로 부담지우는 것은 기관위임사무의 성격상 이해되지 않는 부분이다. 행정자치부가 최근 제출한 법률안(제157조의 3)에는 여기에서 한 걸음 더 나아가 사무의 처리가 법령에 위반하여 현저히 공익을 해한다고 인정되는 경우 직무이행명령제와 대집행의 조치로서 충분하지 않을 때에는 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있고, 기간내 이행하지 않을 경우 처리할 자를 지정하여 처리하게 할 수 있다고 규정하고 있다. 대리집행제의 대상은 모든 자치사무에 적용된다는 점에서 남용의 소지가 있다. 마지막으로 중앙에 의한 지방정부 행위의 승인의 폭도 지방정부의 자율성을 저해하는 통제적인 장치이다. 이것을 결하면 그 효력이 처음부터 발생하지 않는데 우리의 경우 승인유보에는 비례의 원칙이 한계로서 준수되어야 함에도 불구하고 승인유보의 대상이 너무 많다.

이러한 상황에서 한국지방자치학회는 2000년 9월 16일 입법 예고된 지방자치법 개정안에 대해 첫째, 부단체장의 국가직 전환은 자치인사권을 제한하는 것이기 때문에 반대한다. 둘째, 대리집행제도는 중앙통제의 범위를 넘어서는 것으로 지방자치단체의 자율·자주성을 침해할

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

우려가 있다며 반대 의사를 분명히 하고 있다(한국지방자치학회, 2000).

그리고 앞서 언급한 지방이양촉진법의 경우 1999년 7월 30일 시행령 제정과 함께 그 효력이 발생하게 되었다. 이제 지방자치법 제9조 제2항의 "다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다"라는 단서규정에 의하여 자치사무의 예시가 유명무실해졌던 문제를 해결할 수 있게 되었다(제3조). 그러나 이 법 역시 법적 측면에서 적지 않은 문제를 안고 있는데, 지방이양 대상사무의 확정을 위한 6가지 원칙을 제시하고 있지만 이 중 세 가지만 중앙사무의 지방이양에 관한 것이고 또 이것들도 어떠한 성격의 사무를 지방자치단체로 이양할 것인가에 관한 원칙이라기 보다는 사무를 지방으로 이양할 때 지켜야 할 기술적인 원칙 정도로 볼 수 있다(홍준현, 1999: 44-45). 따라서 실제로 특정 기능이나 사무의 배분시에 원칙과 기준을 적용하기 위해서는 구체적인 지표를 다양하게 개발할 필요가 있다.

Ⅳ. 中國 地方政府의 對外的 自律性

1. 정치행정적 측면

1) 정치체제의 개혁

개혁이후 지방정부의 권한 확대 현상을 보면, ① 정부기구 개혁에서 중앙에 비해 지방의 행정조직 간소화 정도가 상대적으로 적게 이루어져 지방정부의 권한 강화에 도움이 되었다 ② 1988년의 행정조직 개편에서 중앙의 部들이 總公司로 전환되면서 수직적인 행정체제의 약화를 초래했고, 반면 지방에는 地域經濟特區와 計劃單列都市 등과 같은 수평적인 조직의 출현으로 인해 이전과 같은 중앙에 의한 수직적 통제가 더욱 어려워지게 되었다. 특히 후자는 행정적으로는 省에 예속되지만 경제적으로는 독자적인 관리 권한을 부여받음으로써 종전의 5단계 수직적 행정구조는 더욱 복잡해지고 위계 질서 또한 더욱 불분명하게 되었던 것이다(Jia and Lin, 1994 : 76). 이로써 지방정부가 자율권 행사의 폭을 넓힐 수 있는 바탕이 마련되었다. ③ 1979년 7월의 第5期 全人大 2中全會에서 「지방의회 및 정부조직법」(地方人民代表大會和地方人民政府組織法)과 「지방의회 및 정부선거법」(地方人民代表大會和地方人民政府選擧法)이 제정됨으로써 지방정부의 정치적 자율성은 어느 정도 법적 보장을 받게 되었고, 이들 법률들은 다시 1982년의 憲法에 삽입되었으며 여러 가지 면에서 지방 차원의 자율적 기능을 제고하는 데에 기여했다. ④ 간부 인사제도가 개혁됨으로써 인사권의 분권화에 중요한 계기가 마련되었다. 이전에는 지방정부의 지도자를 중앙정부가 모두 임명했으나[7] 현재는 하급 지방정부의 경우 地方人大에서 차액선거로 선출된다. 차액선거를 실시함에 따라 선거가 실질적인 의미를 지니게 되고 지방정부의 지도자들은 지방인대에 책임을 갖게 되었다. 종래의 선거제도는 민주집중제에 의한 "간접 다단계 선거제도"라 하겠는데, 1982년과 1986년의 두 차례 개정을 통해 직접선거를 縣級 인대까지 확대하고, 또 대표정수와 후보자수가 일치되는 등액선거제를 차액선거제로 변경했었다. 중앙정부의 인사권은 지방인대의 착근과 함께 상대적으로 위축되었는데,

7) 그동안 중국에서는 鄕과 村의 대표를 주민들이 직접 선출하는 것을 확대 실시해 왔으나, 그보다 상급 행정단위인 縣이나 市의 대표는 상부에서 임명해왔다. 그러다가 1999년 12월에 호남성 新蔡縣의 縣長 선거를 실험적으로 실시했다(조선일보, 2000.6.15).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

그것은 차액선거가 중앙정부의 지방지도자에 대한 임면권을 제한하기 때문이다. ⑤ 천안문사건 후에 중앙정부의 지방통제력은 더욱 약화되었다. 예컨데 외화유보의 대폭 수정안이 지방정부의 강력한 저항에 부딪쳐 무산된 것이라던지 분세제 제안을 무산시키고 재정청부제를 존속시킨 것 등이다. 이 밖에 중앙이 지방에 하달하는 문건의 수가 감소하거나 그 문건의 성격도 '강제성'을 띠는 '命令'보다는 '通知'의 형식을 갖게 된 데서도 지방의 자율성 확대를 볼 수 있다.

또 다른 관점으로는 정책집행 실태 분석을 통해 지방정부에의 권한 분배를 살펴 볼 수 있는데, 이에 대해 정재호는(2000: 153-168) 정책내용(policy content)과 정책환경(policy context)으로 구분하여 개혁 전후기 집행과정을 설명하고 있다. 전기에는 극소수의 전형으로 제한된 획일화의 성격을 띠었는데(一刀切) , 그 이유로 생명의 위협이나 출당될 위험 등의 체제규범과 중앙이 지방의 순응을 위해 유인을 제공할 필요가 없었다는 유인기제를 들고 있다. 개혁기에 오면 정책집행이 획일화에서 因地制宜(지역적 특성을 감안한 정책집행)으로 전환되는데, 집체농업의 戶別營農에 의한 대체[8]가 이를 잘 말해 준다.

2) 제약된 자율성

이처럼 분권화 과정을 통해 권력이 分節(fragmented)됨으로써 중앙의 통제 범위가 크게 줄게 되었으며 상대적으로 지방정부의 권한은 개혁 이후 政治的 多元化(political pluralization)로 인해 확대되었던 것이다.

그러나 지방정부가 부여받은 권한의 행사에 대해서 헌법이나 법률적으로 뒷받침해 주는 것이 원칙적 천명의 수준에 그치고 있으므로 지방정부의 정치적 자율권 신장은 어디까지나 제한적인 것으로 이해되어야 한다. 人事管理는 중앙-지방관계에서 매우 핵심적인 문제인데 중앙의 의사를 거역하지 않으려는 '관료적 보신주의'가 지방간부들의 행태를 지배한다. 그 근거로서는 중앙당 조직부가 직접 관리하는 직위의 수가 1만3,000개에서 7,000개로 줄어든 것은 사실이지만 省級單位의 실질적 책임자들인 省黨委員會書記, 副書記, 省長, 副省長 등의 임면에 대한 중앙의 권한은 여전하다. 1980년대 초의 戶別營農體制를 관철시키기 위해 2명의 省黨書記를 전직 또는 해임하기도 했고, 廣東省의 葉選平과 江蘇省의 沈大仁의 전직 또한 그런 예에 속한다. 더 나아가 1990년의 인사제도 개혁에서도 중앙의 대지방 인사권한이 대폭 재강화되었음을 보여준다. 地區級 정부지도자와 14개 계획단열도시의 서기, 부서기, 시장, 부시장 등을 중앙당 조직부의 노멘클라투라 안에 포함시킴으로써 더욱 강화된 중앙의 인사권한을 나타낸 것이다. 더구나 중앙 통제하에 있는 간부들의 업무고과평가를 위한 監察部와 審計署[9]의 설치 또한 중앙의 대지방 통제의 주요한 메카니즘을 보여주고 있다.

그리고 국가계획위원회(이하 국가계위)내의 일개 국으로 편입되었던 국가통계국이 1978년

8) 戶別營農制란 1978년부터 1984년까지의 농업생산에 있어서 유인구조와 그 기본단위의 규모를 획기적으로 변화시켰던 정책을 가리킨다. 구체적으로는 包産到戶와 包干到戶 두 가지가 있는데, 전자는 집체에 의해 관리되며 농민이 받는 보수도 집체에 의해 일괄 분배된다. 이에 비해 후자는 개별호를 관리의 주체로 설정하여 토지를 할당하고 소유권은 집체에 있으나 사용권은 개별호에 부여하는 제도이다. 분배도 국가에 대한 상납부분과 농업세, 그리고 집체에 대한 복지기금 제공을 제외한 나머지를 모두 개별호들이 자유롭게 처분할 수 있다. 1986년에 전체 농민의 99.6% 이상이 호별영농제를 채택하게 된다(정재호, 1999: 108-109).

9) 최근 심계서(우리의 감사원에 해당)는 지방 정부들에 대한 감사 결과 99년 예산의 5분의 1 규모인 1천 174억위안(미화 142억달러 상당)이 유용됐음을 적발했다고 밝혔다. 주된 내용은 전국의 18개 省政府가 감사를 제대로 하지 않고 중앙정부의 수입을 자신들의 수입으로 착복했다는 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

에 국무원 직속기관으로 복원되고 1981년에는 국가통계국에 지방정부 통계국의 국장 및 부국장의 임명에 반대할 수 있는 권한이 주어졌으며 이들 직위를 중앙 노멘클라투라 내에 포함시키는 결정도 이루어졌다. 앞서 언급한 시급 정부들의 계획단열도시 승인만 해도 중앙정부가 省政府의 자율성과 지역주의의 발원을 상쇄하기 위한 목적으로 인식되기도 한다(정재호, 1999: 52에서 재인용)

다시 말해 정치적 측면에서 중국의 중앙정부의 위상이 현저히 저하되었다고 판단한다면 잘못된 생각이고, 여전히 사회주의 국가로서 정치사회적 통제를 통해서 지방에 대한 통제력을 행사하고 있다고 보아야 할 것이다. 결론적으로 부분적으로 분권화가 이루어졌지만 이것이 권력의 이양을 수반하지는 않는다. 중앙정부의 주도하에 부분적 권한과 사무가 지방으로 이양되고 있으나, 이것이 정치적 민주주의와 주민참여의 요소를 만족시키는 것과는 거리가 멀다고 할 것이다.

2. 재정경제적 측면

1) 경제적 자율성의 확대

개혁전 중국의 재정 관리체제는 정치적 상황에 따라 집중과 분산을 반복해 왔다. 「財政請負制」가 중앙의 이익에 반함에 따라 중앙은 분세제를 실시하려 했지만 앞서 언급한 대로 지방정부의 강력한 저항에 부딪쳐 중앙정부는 시행을 유보하다가, 문제의 심각성이 더욱더 확대됨에 따라 分稅制[10]의 시행을 통해 중앙재정의 위상 제고와 거시관리체제의 확립을 시도하고 있다.

우선 그간 지방정부의 자율성 확대와 관련한 경제통제상의 변화를 보면, 먼저 중앙정부인 部내에 설치되었던 計劃局이 폐지되지만 지방정부의 計委는 유지되고, 국가계위와 지방계위간에도 종전의 명령일변도가 아닌 협조관계로 나아간 것도 중앙에 의한 수직적(條) 통제는 약화되고 지방의 자율성이 제고되었음을 말한다. 아주 구체적이고 강제적인 집행을 전제로 하는 指令性 지표가 급감하고 대신에 지방단위의 여건과 상황에 맞게 집행할 수 있어 지방정부의 자율성이 보장되어 있는 指導性 지표로 계획체제가 운용됨에 따라 지방으로서는 因地制宜(지역적 특성에 따라 정책을 집행)할 수 있어 지방의 자율성을 제고할 수 있었다. 사실 중앙이 모든 지방정부를 통제하기란 불가능했다. 중앙이 직접 통제해야 할 지방정부의 숫자가 급증했다. 성급단위도 29개에서 32개로 늘었고 6개의 계획단열시, 8개의 副省級市, 상당한 경제자율권을 갖는 18개의 沿海開放市 등의 성장으로 중앙이 실제 통제해야 할 수가 급격히 증가하여 통제에 한계가 있을 수밖에 없었다.

투자부문을 보면, 국가계위의 영향력 약화는 크게 세 가지 측면에서 파악할 수 있다. ① 개혁 이전 거의 전액 국가재정에 의존하던 투자재원이 다양화되었다는 점이다. 즉 국가계획체제의 통제밖에 있는 예산외자금(extra-budgetary funds)의 증대와 三資企業을 통한 외자유치의 증대로 인하여 계획체제 내의 투자 비중이 상대적으로 급감한 것을 의미한다. 1992년에 국

10) 주요 내용을 살펴보면, 우선 중앙정부는 國有企業이 내는 소득세, 소비세 및 관세와 영업세를, 지방정부는 지방기업이 내는 소득세, 소비세와 개인소득세를 차지하고, 이외에 부가가치세(增値稅), 자원세, 증권거래세(證券交易稅) 등은 중앙정부와 지방정부간에 일정 비율로 나눈다는 것이다. 즉, 부가가치세는 중앙이 75%, 지방이 25%를 차지하며, 자원세의 경우는 중앙이 해양석유자원세를 차지하고 나머지는 지방수입으로 한다. 또 증권거래세는 중앙과 지방이 각기 50%씩 차지하게 된다(項懷誠 主編, 1994: 117-118). 이 외에 주목할 만한 것으로 부가가치세와 영업세를 포함하는 주요 세금에 대한 減免稅의 특권을 부여할 수 있는 권한이 국무원으로 다시 귀속된 것을 들 수 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

가계획위원회의 통일분배에 의한 투자는 17.2%에 불과하고 나머지는 각 지방정부에 의해 이루어졌다. ② '撥改貸'(대출로 전환)정책의 실행으로 국가예산 내의 투자가 모두 예산지원이 아니라 은행대출로 이루어지게 되었다. 은행이 시장원리에 따름으로써 계획의 영향력을 감소시켰고, 은행의 地方支行들이 인사조직의 측면에서 지방단위의 수평적(塊) 통제를 받을 수밖에 없기 때문에 지방의 자율성을 높이는 방향으로 주로 이루어졌다. ③ 최근에는 내자투자의 경우 거의 대부분의 성급단위 및 계획단열도시 등이 3.000만 미화 혹은 인민폐 이하 투자 항목에 대해 자율 비준권을 갖고 있고 교통. 에너지 부문에서는 1억 인민폐까지로 그 상한선이 제고되었다(정재호, 1999: 82).

여기다가 현재의 세수분배체제하에서 지방정부는 세금 감면에 있어 극히 제한된 권한밖에 없으면서도 불법적인 감면을 행하고 있다. 그리고 기업에 유보된 「豫算外資金」[11]의 20~60%는 지방정부로 가고 있는데, 그렇게 될 수 있는 것은 政府豫算은 財政部에 의해 직접 관리되지만 豫算外資金에 대해서는 지방에 계획의 심사·승인권한이 부여되고 있기 때문이다(Jia and Lin, 1994: 95-96). 이 외에 민간자본의 획득(集資)이나 사용료 징수(收費) 등도 지방의 경제력 강화에 도움을 주고 있다. 이처럼 지방정부가 기업에 대한 통제권을 중앙정부 대신에 행사하게 된 것은 지방정부의 영향력 확대에 큰 영향을 미쳤던 것이다. 이것은 종래의 「중앙정부에 의한 명령경제」(command economy)에서 「지방정부에 의한 명령경제」(smaller-sized command economy)로 바뀌었음을 의미한다고 볼 수 있다(Hillman, 1991: 109-229).

2) 분세제에 따른 중앙정부의 역할 확대

현재 지방정부는 일정 범위의 경제정책과 경제법규 제정권을 가지고 있다. 물론 중앙의 거시정책 범위내에서 해당 지역의 구체적인 실시의견(實施辦法)을 제정하는 것에 불과하므로 표면적으로는 지방정부의 자주적인 결정권이 그리 크게 보이지 않지만 반드시 그런 것은 아니다. 즉, 지방정부가 실시의견을 제정할 때 이미 어느 정도의 재량권을 행사하고 있는데 그렇게 될 수 있는 것은 지방의 비협조를 우려하는 중앙이 지방정부로 하여금 현지 사정에 맞추어 실시의견을 제정하도록 허락하고 있는 데에 기인한다.[12]

그러나 분세제 시행이후 중앙의 영향력은 커지고 있는데, 이는 중앙정부에 귀속될 세수가 증대되고 있고, 또 1994년에 지방의 외환보유규정을 중앙이 일거에 개정함으로써 실제로 지방몫인 외환이 중앙통제하의 은행에 적치됨으로써 중앙 자신이 가용할 수 있는 외환보유고를 증대시키는 결과를 낳은 데서 찾아 볼 수 있다(정재호, 1999: 89). 분세제에 의해 감면세 부여권한이 국무원으로 다시 귀속되었고, 國稅局과 地方稅局을 따로 설립하여 增値稅, 증권교역세, 자원세 같은 공유세의 경우 국세국이 일괄 수취한 후 정해진 비율에 따라 지방정부에 분배하

11) 1991년의 경우 예산외자금 총액의 4분의3(76.4%) 가량이 기업에 예치되어 있었지만, 지방정부는 임의적인 세금을 부과하거나 행정비용을 기업에 이전시킴으로써 기업 내의 예산외자금을 쉽게 수취할 수 있었다. 예산외자금의 구체적인 내용에 대해서는 1983년의 豫算外資金管理施行辦法과 1986년의 關于加强豫算外資金管理的通知를 참조바람.

12) 중앙정부가 원칙적인 규정만 내리고 구체적인 조건을 확정하는 권한을 지방정부에게 위임하고 있다. 그 예로 「城鎭國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」에서 "토지사용권 설정계약에서 정한 기한과 조건에 따라 토지개발과 이용을 하지 않으면 토지사용권을 양도할 수 없다"라는 원칙적인 규정만 둠에 따라 각 지방이 지역 실정에 맞게 실시의견(施行辦法)을 제정하고 있는 것을 들 수 있다. 사용권 양도 조건으로 심천시는 개발에 투입한 자금이 투자총액의 25% 이상이 될 것을 요구하고 있고, 杭州와 靑島는 50% 이상을 요구하고 있다(백승기, 1994 : 22).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

는 방식을 취했다. 이것은 분권화와 관련하여 재정관리에서만은 수평적(塊塊) 관리보다는 수직적(條條) 통제를 강화하려는 의도로 볼 수 있다. 이와 반대로 지방정부로서는 1994년 재정개혁으로 국가징수기관이 신설되어 국세와 共享稅 징수를 맡으면서 이전의 징수관련 이점이 사라지고, 나아가 지방재정의 기반을 약화시켰다. 雲南省과 貴州省 같은 곳은 담배와 주류 세수에 크게 의존하고 있는데 분세제 개혁으로 담배와 주류 판매에 부과하는 모든 소비세와 유통과정에서 부과되는 增値稅(부가가치세)의 75%가 중앙소득으로 분류됨에 따라 강한 불만을 갖게 되었다.

결론적으로 개혁이후 지방재정의 규모와 위상이 제고된 것은 사실이지만 이것이 지방재정의 자율성 신장으로 연결되는 것은 아니다. 그 이유는 비록 형식적으로는 중앙정부가 지방예산에 대하여 승인권을 갖고 있지 않지만 실제로는 예산편성 과정에서 중앙정부가 세입 세출 양면에서 실질적인 재정통제를 가하고 있기 때문이다. 재정수입에서의 통제도 중앙정부가 모든 조세의 종목과 세율에 대한 결정을 하며 지방정부에 과세권이 주어지지 않고 있다. 지출통제도 중앙정부가 매년 지방예산의 항목별로 지출상한을 정하는 방식으로 운영하고 있다(임성일, 1998: 153). 이 외에도 지방채 발행에 있어 원칙적으로 지방정부의 발행을 허용하지 않고 매우 예외적인 경우에만 일부 허용하는 정책을 고수하고 있다. 매년 각 성별로 중앙정부가 소규모의 지방채 발행을 할당해주는 방식을 활용하고 있다. 이처럼 현재 중국재정은 중국 재정제도의 골격을 형성하고 있는 '1994년도 재정개혁' 결과 지역에 따른 차이는 있지만 대체로 지방의 권한은 약화되고 중앙의 권한은 확대되었음을 알 수 있다. 이 제도 실시 이후 중앙과 지방간 재정수입 비율이 제도 시행전인 1992년 28.1%: 71.9%에서 시행 후인 1996년에는 49.42%: 50.58%로 개선된 것으로 나타났으며(汪玉凱, 1998: 62), 이에 따라 각 지방정부는 나름대로의 자구방안을 강구하고 있다.[13]

3. 법적 측면

그간의 과정을 간단히 살펴보면, 1979년 7월의 第5期 全人大 2中全會에서 「地方人民代表大會和地方人民政府組織法」과 「地方人民代表大會和地方人民政府選擧法」이 제정됨으로써 지방정부의 정치적 자율성은 어느 정도 법적 보장을 받게 되었는데, 이들 법률들은 1982년의 憲法에 삽입되었으며 여러 가지 면에서 지방 차원의 자율적 기능을 제고하는 데에 기여했다. 중국에서 1979년부터 1992년까지 각종 법규의 제정 및 개정이 건수로 3,100건에 달하여 그 동안의 人治를 마감하고 法治를 지향하려는 노력의 결과로 보이기도 하지만(Zhao Chenggen, 1992: 54), 지방정부에 대한 분권 부문에 있어서는 법적인 뒷받침이 크게 미미한 실정이다.[14] 그것은 지방정부는 중앙정부에 종속되어야 한다는 일원국가(unitary state)의 대원칙이 여전히 존속하기 때문인데, 이러한 상황에서 앞서 언급한 헌법 내용이 말해 주듯이 지방정부나 지방인대의 역할은 제한될 수밖에 없는 것이다. 한 마디로 중앙과 지방정부 사이의 권한

13) 이러한 상황에서 지방정부는 과거 자신의 수입원이었던 소속 기업의 소득세가 중앙의 수입원으로 전환되기 때문에 그것을 매각이나 주식제 전환 등의 방식으로 처분하려고 한다. 헐값으로도 매각하기도 하고, 매각보다 급진적이지는 않지만 주식제로의 전환 또한 지방정부가 소속기업으로부터 자금을 회수할 수 있는 수단이 되고 있다(김영진, 1999: 21).

14) 지방정부의 자치조직권에 대해 지방정부조직법 제55조에서 '地方各級人民政府根据工作需要和精干的原則, 設立必要的工作部門'(업무상 수요가 있으면 필요한 조직을 만들 수 있다)라고 규정하고 있지만 '필요한' 이라는 것이 무엇인 지에 대해 명확한 기준이 없다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

의 분배가 법적으로 구속되어 있지 않다는 점이다. 따라서 중앙정부가 어떠한 행정절차적 변화 속에서도 매우 자유롭게 체제운용 전반에 대한 룰을 재정립할 수 있는 것이다.

헌법 62조(전인대의 직권 행사), 67조(전인대 상무위원회의 직권 행사)와 헌법에서 "以法律規定", "由法律規定" 및 "依照法律規定"으로 규정하고 있는 것들에 의하면 국가최고권력기관은 국가의 기본 정치, 경제, 사회제도 및 국민의 기본 권리와 의무 등에 대한 입법권을 가지고 있다. 이것들은 전적으로 國家立法에 속하는 사항으로서 지방입법이 다룰 수 없는 권한과 범위로 규정하고 있다.[15]

물론 개혁 과정에서 지방에 대한 立法權의 양여를 통해 행정수단을 사용한 계획통제를 견제하는 것 같은 법적 보장 노력이 전무했던 것은 아니지만, 문제는 분권에 관련된 규정들이 원칙적인 사항으로 일관하고 있어 급속한 경제적 환경의 변화에 따르지 못하고 있는데, 이에 따른 문제점은 크게 세 가지로 볼 수 있다(魏禮群 主編, 1994: 138-140).

첫째, 현행 입법권 구분에 대한 제각기 다른 해석을 들 수 있다. 일부견해는 헌법중 "以法律規定", "由法律規定", "依照法律規定"으로 되어 있는 것은 전인대와 그 상무위의 입법권한에 속하는 것으로 지방입법에서 이 부분을 다루게 되면 월권입법으로 본다. 이와 다른 견해는 이들 세 가지 중 앞의 두 가지는 국가최고입법기관에서 제정하는 것이 타당하나 마지막 것은 경우가 다르다고 보고 있다. 즉 "依照法律規定"은 어떤 사항은 법률에서 정한 규정에 쫓아 처리해야 함을 가리킨다며, 지방정부 차원에서 이에 의거해 관련 입법을 하고 있다는 것이다.

둘째, 국무원의 각 행정부서에서 제정한 部門規章과 지방정부가 제정한 地方法規간의 시행과정상의 충돌을 들 수 있다. 지방이 자기 지역 우선주의에 따라 지방법규 우선 원칙에 따름으로써 중앙의 정책이 제대로 집행되지 않고 있는 것이다.[16]

셋째, 경제적 권한과 입법권의 부조화를 들 수 있다. 일부 지역은 비교적 많은 경제적 권한을 획득했으나 그에 상응한 입법권이 없는 실정이다. 이처럼 법률적 보장이 되어 있지 않은 상황에서 이미 획득한 경제적 권한마저 제대로 행사되지 않고 있다.

현재 중앙정부는 헌법, 법률 및 행정법규를 통해 지방에 입법권을 부여하고 있기는 하지만 그 내용이 불명확하여 지방의 입법권 행사에 많은 어려움을 주고 있다. 따라서 이론상으로는 지방의 적극성을 제고하기 위해서는 이를 명확히 해 둘 필요가 있으며 지방의 입법재량권을 늘려 주기 위한 적극적인 검토가 따라야 하겠지만, 자신의 지방에 대한 영향력을 유지하려는 중앙정부의 의도가 있는 한 쉽게 실현되기는 어려울 것으로 보인다. 오히려 최근 들어 중앙정부는 法治行政의 전면적 추진을 통해 지방정부에 대한 압박을 늦추지 않고 있다. 이러한 중앙정부의 요구에 따라 廣東省의 경우 1999년에 "廣東省行政執法責任制條例"라는 지방성 행정법규를 제정하였으며, 하급 지방정부에 대해서도 동 조례에 따른 법치행정의 구현을 요구하고 있다(정해용, 2000: 108).

---

15) 憲法 第67條는 '헌법 · 법률과 행정법규에 저촉되는, 省 · 自治區 · 直轄市 등의 국가권력 기관이 제정한 지방법규 및 결의의 취소'(撤銷省·自治區·直轄市國家權力機關制定的同憲法法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議)를 全人大 常務委員會의 직권으로 규정하고 있다. 이처럼 지방에 경제적 자율권을 주었다고는 하나 경제적 권한을 지방에 완전히 이양해 준 것은 아니고 거시조정 권한은 여전히 중앙이 가지고 있음을 알 수 있다.

16) 정부간관계를 다루는 입법내용중 서로 상충되는 부분이 적지 않다. 예를 들면 중앙정부의 '土地管理法'과 省에서 제정한 '土地管理法實施細則'간의 충돌이 이에 해당한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Ⅴ. 比較分析 및 示唆點

1. 비교분석

이상에서 살펴 본 바와 같이 한국은 1995년의 단체장 민선 이후 지방정부의 위상이 다소 제고되었음은 분명하나 여전히 '타치속의 자치구조'로 특징지울 수 있다. 중국도 개혁·개방 이후 지방정부의 위상이 다소 제고되었지만 경제적인 측면에서만 권한의 이양이 이루어지고 그에 상응하는 정치적 제도 정비가 따라주지 않는 부조화를 드러내고 있다. 여기서 중국과 한국 양국의 지방정부의 현주소를 세 가지 측면에서 비교 분석해 본다.

1) 정치행정적 측면

중국과 우리나라의 분권화는 근본적인 차이를 배태하고 있다. 우리가 정치적 민주화의 관점에서 배태되고 부분적으로 행정구조의 배분적 능률성을 요구받고 있는데 반해, 중국은 정치적 민주주의를 위한 차원과는 거리가 있고 개방과 개혁을 위한 부분적 조직 재설계의 시각에서 다루고 있다(이종수, 1996: 149). 따라서 한국의 경우 지방분권화는 정치적 민주화운동의 결실로 지방정부의 향후 역할은 보다 강화될 것으로 보이나, 중국의 경우는 중앙정부 주도 행태는 여전하고 단지 중앙정부 주도하에 부분적 권한과 사무가 지방으로 이양되고 있으나 이것이 정치적 민주화나 주민참여를 포괄하지 못하고 있다. 따라서 정치적 분권과 경제적 분권에서의 심각한 부조화는 장래 적지 않은 문제를 야기할 우려를 안고 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 한국의 경우 종전의 국가조합주의의 지방 연장 형태에서 벗어나 1995년의 민선단체장 이후 과거의 중앙국가 대리의 지방국가조합주의로 구조화된 지역사회 권력구조가 시민단체로부터 어느 정도 견제를 받는 단체장 중심의 선택적 엘리트 연합구조로 어느 정도 변모할 수 있는 가능성은 가지고 있다고 보겠다. 그러나 총체적으로 볼 때 사안별로 약간씩의 차이가 있기는 하지만 지방정치인들이 여전히 고도의 중앙의존성에서 탈피하지 못하고 있으며 아직도 상당수의 중앙정치·행정엘리트들은 기존의 수직적 통제에 대한 향수를 버리지 못하고 있다. 지방정치권에 대한 이와 같은 중앙정치권의 개입이 계속되는 한, 지방정치의 독자적 영역은 확보되기 어려울 것이다.

중국은 부분적으로 지방에 권한이 위임되고 있으나 권력의 지방 이양에까지는 이르지 못하고 있다. 지방정부가 부여받은 권한의 행사에 대해서 헌법이나 법률적으로 뒷받침해 주는 것이 원칙적 천명의 수준에 그치고 있으므로 지방정부의 정치적 자율권 신장은 어디까지나 제한적인 것으로 이해되어야 한다. 省長이 중앙의 영향력에 의해 임명되고 건전한 시민사회가 형성되지 못하고 있으며[17] 특히 권한 위임에 있어 정치적 측면과 경제적 측면의 부조화가 빚어지고 있는 것은 전체 사회 불안정의 요소가 되고 있다. 그러나 최근 들어 지방정부의 중앙에 대한 순응 정도가 차츰 높아지고 있음을 발견할 수 있는데, 이에 대해 Li는 광동성의 사례에서 정

17) 이같이 중국에서 시민사회가 형성되지 않고 있다는 주장에 대해 반대하는 의견도 적지 않은데 반대론자들은 1980년대에 들어 농촌지역을 중심으로 주민들의 참여가 광범위하게 일어났고 그것은 꽤나 효과를 거두었다고 본다. 더욱이 중앙정부도 이전에 생각했던 것보다 市民社會(civil society)에 대해 상당히 유연한 접근방법을 채택했다고 여긴다(Blecher, 1991: 132, Ik-Sik Kim, 2001: 120 에서 재인용). 이와 같은 인식상의 차이는 결국 정부의 통제와 시민사회 성장 중 어느 것을 상대적으로 더 강조하는가에 따른 차이라고 할 수 있는데, 중국 시민사회는 이제 걸음마를 시작한 단계로 조직화나 세력화의 관점에서 볼 때 초보적인 상태라고 규정해도 별 무리가 없을 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

책과정이 '유연성(flexibility)'에서 '法治(rule of law)'로 전환되고 있다며 그 이유로 그 동안 익숙해져 있던 것이 유연성과 모호한 행태였지만 그것이 이제는 중앙의 요구를 수용하는 것보다 더 많은 비용을 가져온다는 사실을 인식했기 때문으로 보고 있다(Li, 2000: 199-200).

여기서 또 하나 우리가 간과할 수 없는 것은 지방정부의 자율성을 재는 중요한 척도인 정책집행의 관점에서 보면 정책의 유형에 따라 다른 양태를 나타낸다는 점이다. 첫째, 모든 지역에 무차별적으로 적용되는 포괄적 정책에서는 지방의 자율성은 제한되지만, 三峽댐 건설의 계획같이 특정지역에만 적용되는 선별적 정책은 중앙과의 교섭을 통해 자율성을 제고할 수 있다. 둘째, 기능적 성격에 따라 배분적 정책과 통제적 정책으로 분류할 수 있다. 인사관리나 정치개혁 같이 정치적 논리에 의해 지배되는 후자에 비해 자원배분, 물자배분 같은 전자의 경우 교섭과 협상의 여지가 많아 지방정부의 자율성이 제고될 수 있다. 광동성의 경우 포괄적이며 통제적인 정책의 집행에 대해서는 높은 순응도를 보였지만 배분적 정책의 집행시에는 협상과 지연전략에 많이 의존했던 것으로 나타났다(정재호, 1999: 332-334에서 재인용). 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 2〉 지방 자율성의 양극단

정책범위	정책형태	정책성격	지방자율성
선별적	배분적	급진적	고
포괄적	비배분적	일상적	저

출처: 정재호, 1999: 41

2) 재정경제적 측면

양국은 재정체제에 있어 근본적인 차이를 보이고 있다. 한국이 중앙재정과 지방재정의 비교에서 후자의 열악한 환경을 보이고 있는 반면 중국은 일부 부유한 성으로부터 중앙으로의 지원이라는 독특한 행태를 보이고 있다. 앞서 언급한 대로 지방재정의 재정지출은 중국이 한국에 비해 상대적으로 높은 수치를 나타내고 있다.

양국이 모두 중앙정부에 의한 통제위주의 조세체계를 운영하고 있는 것은 분명하다. 보조금의 경우, 중국은 재력이 약한 지방에 이전하는 일반보조금(定額補助)과 지방의 재력에 관계없이 사용목적을 지정하여 이전하는 여러 가지 형태의 특정보조금으로 구분된다. 전자는 체제보조금제도에 해당하는데 우리의 지방교부세와 유사하다. 후자는 우리의 국고보조금에 해당하는 것으로 개별사업을 대상으로 한다. 특정보조금이 일반보조금에 비해 많은 경향을 보이는데[18] 이는 우리의 경우와 유사하다. 우리나라의 국고보조금제도가 보건·복지, 농림, 건설·교통사업을 중심으로 활성화되고 있는데 비해 중국의 특정보조금제도는 가격보조에 보조금의 절반 이상이 활용되는 특징을 보이고 있다(임성일, 1998: 128). 우리의 경우 무조건부 보조금인 지방교부세가 1993년을 정점으로 하락하고 있는데 반면 국고보조금은 1992년이래 지속적으로 증가되고 있다. 1997년의 경우, 각 세원별 보조금 규모를 보면, 조건부 보조금이 훨씬 큰

18) 1993년의 경우 전체보조금 545억元 가운데 특정보조금이 360억元으로 66%를 차지하고 있고, 체제보조금은 95억원으로 17%에 그치고 있다(임성일, 1998: 129). 우리의 대응보조금 개념은 없고 우리의 국고보조금제도가 특정 사업을 중심으로 활성화되고 있는 데 비해 중국의 특정보조금은 가격보조에 주안점을 두고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

것을 알 수 있는데 이는 여전히 통제위주임을 보여준다(강성철·김상구, 1998: 123).

그리고 지방채 발행과 관련하여 우리는 중국보다 관대한 정책을 시행하고 있기는 하지만, 기채상환이 지방재정운영을 압박하지 않는 범위에서 기채승인을 완화하여 지역개발이나 공기업의 활성화를 위하여 지방채를 이용할 수 있도록 자율권을 확대할 필요가 있다.[19] 아울러 현재의 경직적인 '지방채 발행 지침'에서 사용하는 채무부담지표는 지방세와 보통교부세를 합한 일반재원의 수입총액에서 지방채 상환이 차지하는 비율의 4년간 평균을 의미하며 행정자치부는 20%를 지방채의 발행 승인의 기준으로 삼고 있다. 그러나 이는 향후 신용평가기관이 행하는 지방정부에 대한 신용평가결과에 따라 지방채의 발행규모, 이자율, 상환기간 등을 자율적으로 결정할 수 있어야 할 것이다(김현조, 2000: 63).

중국의 경우, 분세제 시행 이후 지역에 따라 차이가 있기는 하지만 지방정부의 권한은 적지 않게 축소되었다.[20] 또 분세제와 더불어 예산편성에 변화를 가져 왔는데, 이전에는 전인대가 중앙예산만 아니라 지방예산까지도 결정해 왔으나 이를 고쳐 지방예산은 지방인대의 관할사항으로 만들어 국무원에서 미리 지방에게 예산편성을 제출토록 요구하는 방식을 사용하는 것이데, 이것이 정착될 지는 미지수이며 이것 역시 형식적인 측면을 간과할 수 없다.

그리고 앞서 언급한 憲法 第67條는 '헌법·법률과 행정법규에 저촉되는, 省·自治區·直轄市 등의 국가권력 기관이 제정한 지방법규 및 결의의 취소'를 全人大 常務委員會의 직권으로 규정하고 있다. 이처럼 지방에 경제적 자율권을 주었다고는 하나 경제적 권한을 지방에 완전히 이양해 준 것은 아니고 거시조정 권한은 여전히 중앙이 가지고 있음을 볼 때 일부 연해 지방정부의 중앙정부와의 마찰 정도는 일정 한계가 있는 것이다. 다시 말해 중국의 중앙·지방간 재정관계에는 일관된 제도와 법칙이 존재하지 않음을 알 수 있다. 재정관계가 헌법이나 법률에 근거하기보다는 항상 중앙정부의 주도하에 이루어져 왔다.

3) 법적 측면

대체적으로 보아 지방정부의 권한에 대한 법규정이 우리는 비교적 명시적이나 중국은 선언적 수준에 그치고 있다. 우리는 앞에서 중국 지방정부의 정치적 권한이 개혁과 함께 확대되었음을 알 수 있었다. 그러나 법적인 뒷받침이 되지 않는다면 그 권한의 행사도 불안정한 상태를 벗어날 수가 없을 것이다. 물론 개혁 과정에서 분권에 대한 법적 보장 노력이 전무했던 것은 아니지만 문제는 분권에 관련된 규정들이 원칙적인 사항으로 일관하고 있다는 점이다.

이처럼 중앙입법권과 지방입법권간 일반적인 원칙만 밝히는 빈약한 구분을 가지고는 급속한 경제적 환경의 변화에 따르지 못함에 따라 경제권한의 중앙으로부터 지방으로의 단순한 이전은 불안정하고 비규칙적인 성격을 갖는 비기능적(non-functional) 권한의 이전에 불과하다고 볼 수 있다.

우리의 경우 건전한 지방자치를 저해하는 독소적인 조항의 폐지를 해야 한다. 앞서 언급한

---

19) 일본의 경우 최근 지방채 발행 허가제를 폐지하고 사전에 의견을 교환하는 협의제로 전환할 것을 지방분권추진위원회가 권고하고 있다(김현조, 2000: 63).

20) 分稅制를 도입한 이래 실제로 지방정부의 재정 상태는 크게 취약해진 것으로 나타나고 있다. 中國財政部는 제9차 5개년 계획 기간중 중앙과 지방의 균형발전을 위해 조세권의 상당 부분을 지방정부에 위임할 것이라고 밝히고 있다. 이를 위해 상속세, 이자소득세, 교육세 등 새로 도입할 세제항목의 일부를 지방정부가 전담케 하는 한편 중앙정부의 긴축정책과 조세수입원을 위협하지 않는 범위내에서 세수입법권과 세율조정권 및 세정관리권 등을 지방에 귀속시키는 계획을 추진할 예정으로 있다(明報, 1996. 8.23).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

바 있지만 중앙정부의 대통령령의 자의적 사용, 중앙정부에 의한 명령처분취소권의 문제 및 대집행시 경비부담을 지방정부에 맡기는 것과 중앙정부에 의한 사전승인제도 같은 독소조항은 지방자치의 발전을 크게 저해하고 있다. 따라서 보다 근본적으로 자치권에 대한 국가관여수단을 개선하는 방안을 폭넓게 모색해야 할 것이다. 조례로 규율한 범위의 확대를 위해 지방의 특수성에 맞게 달리 정하여야 할 사항을 가급적 조례로 정하도록 위임한다든지, 고유사무, 단체위임사무 및 기관위임사무의 사무구분을 법해석에 의하지 말고 법령에 명백히 규정하여 해결하는 것 등이 이에 해당된다.

2. 시사점

앞서 언급한 대로 중국과 우리는 역사·문화적 및 정치경제적 환경이 다르므로 직접적인 비교는 한계를 가지고 있다. 그러나 이와 같은 이질적 요인에도 불구하고 양국의 제도간에 유사점과 차이점을 발견할 수 있었고 아울러 중국의 제도 운용이 우리에게 시사해주는 몇 가지를 살펴 볼 수 있었다.

먼저 정치행정적 측면에서 보면 무엇보다도 단순한 행정의 분권화는 쉽게 중앙주도의 통제체제로 선회한다는 사실을 알 수 있다. 중앙정부가 이전에 비해 상당한 정도로 因地制宜의 원칙에 충실하고자 하지만 일단 중앙의 정책 선호에 변화가 있게 되면 인사조치를 압력수단으로 지방의 자율성을 제한하는 통제메카니즘을 행사하고 있다. 이를 바탕에 깔고 중앙정부는 집행의 유연성을 보이기도 한다. 일례로 분세제의 엄격한 시행에 대한 중앙정부의 의지는 단호하여 지방 나름대로 중앙의 정책에 대해 대책을 강구할 수 있다(上有政策 下有對策)는 주장에 대해 강력한 경고를 표하기도 했고, 재정부가 工作隊를 지방에 파견하여 집행을 감시하기도 했다. 그러나 이러한 공식적 태도와 함께 유연성을 보이기도 했다. 그 예가 총세수 중 중앙정부의 비중 60%는 장기간에 걸쳐 달성될 수 있는 것이라는 융통성을 보이고 있는 것이다. 이처럼 일부 지방정부들의 저항에 직면하여 중앙정부는 무조건적인 강제가 아닌 강·온 양면의 유연한 집행방식을 취하기도 했던 것이다. 이 외에도 부동산투자에서 파생되는 모든 수익에 대해 30%에서 60%까지의 세금을 부과하도록 되어 있던 것을 지방정부들의 항의에 직면하여 당초 투자액의 20%를 넘지 않는 투자이익은 면세받도록 한 것도 이에 해당된다(明報, 1994. 4. 16). 이는 기업가적 지방정부[21] 행태의 출현에 따른 상명하달식 통제의 비효율성에 대한 우려와 이를 그냥 방치할 경우 중앙의 정치·행정적 통제의 영향력 감소라는 정치적 우려를 조화시키려는 중앙정부의 노력의 일환으로 해석된다.

재정제도면에서 현재 일부 학자들에 의해 독일의 공동세 제도 도입 주장이 제기되고 있는데 중국의 경우에서처럼 전체 재정에서 공동세 비중이 지나치게 큰 결과 부작용을 야기시키고 있는 점은 심각하게 받아들일 필요가 있다. 그리고 중국은 중앙정부가 재정력이 양호한 지방으로부터 재정이전을 받을 수 있는 체제를 운영하고 있는데 이러한 제도의 운영에 관심을 가질 필요가 있다. 이 밖에도 우리나라의 지방정부들은 국고보조금을 교부받고 있어, 중앙정부의 강력한 통제를 받고 있는 바, 이를 개선하기 위한 방법으로는 현재의 국고보조금을 포괄보조금제도

21) 1990년대 들어 시장화가 진전되면서 각 지방정부들은 1980년대처럼 중앙정부에 대한 단순한 특혜 요구로는 치열한 경쟁에서 살아남을 수 없음을 인식하고, 도시지역정부는 '市管縣'에 따라 도시지역에 있는 시소속 국유기업과 농촌 기층정부들이 운영하고 있는 향진기업을 모두 포괄하는 종합적 경제발전전략을 추진하고자 했다

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

(block grants)의 성격으로 전환시킬 필요가 있다. 일반적으로 국고보조금의 교부가 특정사업을 대상으로 하기 때문에 그 교부조건이 매우 까다로워 지방의 자율적 결정을 저해하기 때문이다(문재우, 1997: 88). 우리의 경우 국고보조금제도가 연도별로 기복이 심한데 비해 중국의 특정보조금제도는 상대적으로 안정된 가운데 그 규모가 꾸준히 성장해 오고 있는 것에 주목할 필요가 있다.

Ⅴ. 結 論

이상에서 중국과 한국 양국 지방정부의 대외적 자율성을 정치행정적 측면, 경제적 측면 그리고 법적 측면으로 구분하여 살펴보았다.

우리나라의 경우 1995년의 민선단체장 선출이후 지방정부의 대외적 자율성이 신장된 것은 사실이나 여전히 중앙관료에 의해 실질적이고 핵심적인 권한의 이양은 이루어지지 않고 부분적인 사무의 위임이라는 행태가 주를 이루는 제약된 지방자치의 단계를 벗어나지 못하고 있다. 그리고 1998년을 정점으로 그 수가 줄어들고 있기는 하지만 여전히 필요 이상의 특별지방행정기관의 권한과 숫자는 지방정부의 자율권을 저해하고 있다. 지방재정면을 보면, 중앙정부의 이전재원에 대한 의존도가 매우 높고, 지방세원이 대도시에 편중되어 자치단체간 재정력 격차가 심하며, 행정기능의 이양에 세원이양이 수반되지 않아 괴리가 발생되고 있다. 아울러 지방세목이 과다하여 동일한 과세물건에 대해 중복과세 등이 발생하고 있으며, 경직적인 지방세제 운용으로 인해 지방정부의 과세자주권이 제한을 받고 있다.

중국의 경우는 중앙정부의 주도하에 부분적 권한과 사무가 지방으로 이양되어 개혁·개방이후 지방정부의 권한은 다소 신장되었으나 정치적 민주화와 주민의 정치참여도의 제고와는 거리가 먼 조치로 해석되고 있다. 또 경제적 권한 이양과 정치적 권한 이양간의 심각한 부조화 현상은 향후 큰 문제를 야기할 것으로 보인다. 앞서 언급한 바 있지만 시장메카니즘이 아직 성숙되지 못하고 새로운 중앙-지방관계에 필요한 관련 입법이 아직 체계적으로 이루어지지 못하고 있기 때문에 단순한 경제권한의 이전은 불안정한 성격을 띨 수밖에 없다. 이를 해결하기 위해서는 중앙과 지방간에 국가사무의 재조정이 필요하고 새로운 중앙-지방관계를 제도화하기 위해 관련 법률과 법규를 체계적으로 만들어야 할 것이다.

우리나라의 경우 분명히 인식해야 할 것은 지방정부가 자율성을 제고하기 위해서는 단지 중앙정부에의 의존으로 끝나서는 안되며 스스로의 노력도 대단히 중요하다는 점이다. 2000년 현재 자치단체의 평균 재정자립도는 59.4%에 그치고 있는데도 전시성·행사성 경비가 1997년에 1,231억원, 2000년 1,583억원으로 늘어나고 있다(조선일보, 2000.12.22). 또 1999년 6월말 현재 전국 248개 지방자치단체의 빚은 16조8,360억원으로 이는 1999년 지방정부 총예산 44조 5,352억원의 37%가 넘는 규모이다. 부채이자만 연간 1조3,000억원 이상 지출되고 있는 것으로 추정되고 있다(조선일보, 1999. 7. 28). 이처럼 빚이 늘고 있지만 각 자치단체들은 자신들의 능력은 고려않고 더 많은 빚을 내기 위해 애를 쓰고 있다. 이렇게 되는 이유로 '發展政策의 政治化'를 들 수 있는데 이는 단체장이 지역경제 발전정책을 추진하는 것이 정책의 성공여부와 관계없이 정치적으로 유리함을 말한다. 이러한 상황은 자연이 중앙정부의 지방정부에 대한 규제 강화를 부추기고 있다. 예를 들면 최근 정부가 지방채발행 자치단체 신용

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

평가 의무화를 추진하는 것으로 지방정부가 지방채를 발행할 경우 지방자치단체가 무디스나 S&P 등 국제적인 신용평가기관으로부터 신용평가를 받도록 해 기준에 미달할 경우 지방채발행을 제한하는 방안을 말한다. 또 행정자치부는 내년 지방자치법 개정안에 방만한 사업집행으로 예산을 낭비할 경우 해당 지방정부에 대해 원래 확정된 지방교부세의 일정액을 줄이거나 반환시키는 재정페널티제 도입을 검토중이다. 진정한 지방자치의 정신을 살리기 위한 지방정부 스스로의 자구 노력이 절실히 요구되는 시점이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

강성철 · 김상구 (1998). "지방자치단체의 자율성 확대 방안: 재정확충 관련사무를 중심으로", 지방정부연구 제2권 제1호, 한국행정학회 부산경남 · 울산제주행정학회.

김순은. (1997). 「지방자치의 쟁점과 과제」. 부산: 진영문화사.

김영진. (1999). "중국의 국가재정 연구방법에 관한 시론적 연구". 사회과학연구 제12집. 국민대.

김정렬. (1997). "지방정부의 경쟁력과 지역산업정책", 노동문제논집 제13집, 고대노동문제연구소.

김현조. (2000). "자치재정권의 한계와 확대방안". 한국지방자치학회 동계 발표논문집.

문재우. (1997). "중앙정부의 행정통제", 한국지방자치학회보 제9권 제2호, 한국지방자치학회.

박종민외. (1999). "한국 지방정치의 특징", 한국행정학보 제33권 제2호, 한국행정학회.

백승기. (1994). "社會主義 中國의 土地政策--토지사용권 관련법규의 운용을 중심으로--", 한국토지법학회 학술심포지움 발표논문.

서정훈. (2001). 지방채의 효율적 운용방안--부산광역시를 중심으로-. 부산 · 경남 · 울산 · 제주 행정학회 동계학술세미나.

신희영. (1995). "지방정부의 자율성과 지방재정조정의 정치적 함의". 한국행정학보 29(3). 한국행정학회.

오연천. (1998). "지방정부 개혁의 논리와 정부간 관계의 재구축". 행정논총 36(1). 서울대 행정대학원.

이계식 · 박완규편. (1998). 「지방재정개혁론」. 서울: 박영사.

이종수. (1996). "동아시아지역 국가에서 지방자치의 전개와 최근의 쟁점--한 · 중 · 일의 분권화 과정과 쟁점 비교". 동서연구 제8권, 연세대학교.

이종수. (1998). "분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석", 한국정치학회보 32집 2호, 한국정치학회.

임성일. (1998). 「중국의 지방재정제도」, 한국지방행정연구원.

정재욱. (1998). "지방정부에 대한 이론적 접근과 통합모형설정에 관한 연구", 한국지방자치학회보 제10권 제3호, 한국지방자치학회.

정재호. (1999). 「중국의 중앙-지방관계론: 분권화 개혁의 정치경제」, 서울: 나남출판.

정재호편. (2000). 「중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류」. 나남출판.

정해용. (2000). 시장화 과정에서의 중국 지방정부 개혁과 중앙의 역할: 珠江三角洲 지역을 중심으로. 中蘇硏究 24(1).

정용덕외. (1999). 「신제도주의연구」, 서울: 대영문화사

한국지방자치학회. (2000). 지방자치리포트, 제54호

홍준현. (1999). 「중앙사무 지방이양 추진사업의 개선 방안」. 한국행정연구원.

조선일보 1999.7.28, 2000.6.15, 2000.12.22.

汪玉凱 主編.(1998). 「中國行政體制改革20年」. 鄭州: 中洲古籍出版社.

魏禮群 主編.(1994). 「 市場經濟中的中央與地方經濟關係 」. 北京: 中國經濟出版社.

項懷誠 主編.(1994). 「 中國財政體制改革 」. 北京: 中國財政經濟出版社.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

明報, 中國統計年鑑.

Clark. G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers* 74(2).

Hillman, A. L. (ed). (1991). *Markets and Politicians: Politicized Economic Choice.* Holland: Kluwer Academic Publishers.

Jia, Hao and Lin Zhimin. (1994). *Changing Central-Local Relations in China: Reform and Capacity.* Boulder: Westview Press.

Kim, Ik-Sik. (2001). Local Governance in Northeast Asia: Tasks and Prospects, *International Review of Public Administration* 5(2).

King D.S. and J. Pierre(ed) (1990). *Challenges to Local Government. London,* England: Sage Publications Ltd.

Li, L. C. (2000). The rule of law policy in Guangdong: Continuity or Departure? Meaning, Significance and process, *The China Quarterly* No. 161.

Page, E. C. and M. J. Goldsmith(eds) (1987). *Central and Local Government Relations:A Comparative Analysis of West European Unitary States.* London: Sage Publishers Ltd.

Sharpe, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government,", *Political Studies* 18(2): 153-74.

Zhao, Chenggen. (1992). Contemporary Bureaucracy and Policymaking of PRC. A Paper Presented in the International Conference "Bureaucracy and Policy: A Comparative Perspective", Korean Association for Public Administration.

白承起: 臺灣 國立政治大學 大學院 政治學科(政治研究所)에서 박사학위 취득(논문: 中韓兩國農村發展政策之比較研究). 미국 버클리대학 정부연구소 객원연구원 역임. 현재 동의대 행정학과 교수로 재직중임. 주요 관심분야는 정책학과 비교정책이며, 논문으로는 "中國의 都市土地使用權 政策에 관한 硏究"(한국행정학보 제28권 제2호), "중국의 중앙정부와 지방정부간 관계: 정치경제적 관점"(한국행정학보 제30권 제1호) 등이 있음.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.