

# 중국 현(縣)의 재부상\*

조 형 진\*\*

## 목차

- I. 머리말
- II. 분세제 체제와 기층정부의 재정곤란
- III. 상하 정부간 재정관계의 변화
- IV. 현 정부의 부상
- V. 맺음말

## I. 서론

본 논문은 2000년대 이후 중국 농촌의 행정구획(行政區劃) 변화를 재정적 측면을 중심으로 분석한다. 최근의 행정구획 변화에 대한 연구들은 주로 지급 시를 우회한 성 정부의 현 정부에 대한 직접 관리, 즉 이른바 시관현(市管縣)의 성관현(省管縣)으로의 대체에 주목하거나 향급 정부의 기능·역할 축소와 이에 따른 향과 진의 감축에 주목한다. 본 논문은 특정한 개별 현상에 주목하지 않고 중앙-성-지급시-현-향-진-촌에 이르는 전체

\* 이 논문은 2009년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2009-362-A00002).

\*\* 인천대학교 중국학술원 HK연구교수

행정구획을 대상으로 한다.<sup>1)</sup> 또한 농촌 지역을 다루기 때문에 현급 행정 구역의 상당수를 차지하는 도시 지역의 구는 원칙적으로 제외된다. 이는 구가 독자적인 행정 운영 단위가 아니라 기본적으로 상급 정부의 파출 단위이기 때문이기도 하다. 이전에는 현의 파출 단위로서 현할구(縣轄區), 즉 향급 구가 존재했었다. 그러나 현재는 사실상 사라졌다.<sup>2)</sup>

개혁·개방 이후 중국의 정치사회적 변화 대다수가 그러했듯이 현재 진행되고 있는 농촌 행정구획의 변화도 선명하게 시기를 나누고 정확한 내용을 정리하기 어려울 뿐만 아니라 지역별로 상당한 편차가 있다. 따라서 이러한 변화의 구체적인 내용을 정리하는 것이 우선일 것이다. 실제 최근 성관현을 중심으로 행정구획 개혁에 대한 수많은 연구들이 쏟아지고 있으며, 이들은 대부분 성(省) 간의 정책 차이와 그 원인을 핵심 내용으로 삼고 있다.<sup>3)</sup>

본 논문이 전체적인 행정구획의 변화를 대상으로 하는 이유는 이러한 변화가 종합적으로 분석될 수 있다고 보기 때문이다. 본 논문은 2000년대

---

1) 중국의 행정구획은 위로부터 아래로 중앙(中央), 성급(省級), 지급(地級), 현급(縣級), 향급(鄉級)으로 구성되어 있다. 촌(村)은 향급 아래의 농촌 행정단위로서 공식적으로는 정부의 행정조직이 아닌 자치조직이지만, 실질적으로는 향급 공산당위원회·정부의 통제를 받는다. 현재의 시관현 체제 하에서 보통 향과 진(鎮)은 현급인 현이나 구(區)에 속하며 현·구는 지급인 시에 속한다. 개별 사례 중에는 더 다양한 서열이 있다. 기본적으로 시와 구는 행정구획의 확정된 급을 의미하지 않는다. 따라서 시는 성급부터 현급까지 다양한 서열을 가지며, 성급 시에 속하는 구와 지급 시에 속하는 구가 같은 서열일 수 없다. 본 논문은 중앙-성-(지급)시-현·구-향·진-촌으로 구성된 일반적인 농촌 행정구획을 분석대상으로 한다.

2) 2009년 통계에 따르면, 현할구의 행정기관인 구공소(區公所)는 중국 전역에 단 두 개만 남아있다. 이 수치는 中華人民共和國民政部 編, 『中國民政統計年鑒 2010』, 中國統計出版社, 2010, 92쪽.

3) 대표적으로 이상국, 『중국 지방 정부간 권력조정 정책경제: 저장·장쑤·지린 3개성의 '성관현(省管縣)' 개혁 비교 연구』, 아연출판부, 2013; 潘小娟·呂芳, 『攻堅: 聚焦省直管縣體制改革』, 中國社會科學出版社, 2013; 王麗雪, 『中國“省直管縣”體制改革研究』, 天津人民出版社, 2013.

이후 행정구획의 변화가 가시적으로 현 정부의 재부상으로 귀결되었으며, 이것이 중국의 국가능력과 중앙-지방 관계, 국가-사회 관계의 거시적 변화를 보여주는 증거라고 주장한다. 본 논문이 이러한 변화의 증거들과 내용을 일일이 열거하려는 것은 아니다. 방대한 변화를 모두 분석할 수 없는 연구역량의 한계 때문이기도 하고 이러한 변화가 아직 진행 중이기 때문이기도 하다. 본 논문의 목적은 기존의 연구들이 분절적으로 분석한 내용을 종합하여 거시적이고 역사적인 함의를 제시하는 것이다.

이를 위해 먼저 2000년대 이후의 행정구획 변화를 가져온 재정적 원인 중 하나인 1994년 분세제 개혁 이후부터 세비개혁을 거쳐 농업세 폐지에 이르는 일련의 재정개혁이 가져온 지방정부의 재정곤란을 간략히 서술한다. 다음으로 현 정부의 재부상으로 귀결되는 2000년대 이후의 상하 정부 간 재정관계의 변화를 행정구획 개혁과 함께 서술한다. 마지막으로 이러한 변화가 갖는 함의를 제시할 것이다.

## II. 분세제 체제와 기층정부의 재정곤란

개혁·개방의 핵심전략으로서 분권화는 기업과 지방정부에게 수익 향유라는 유인을 제공하여 경제성장을 추동했다. 이로 인해 지방정부와 국유기업의 수익이 크게 확대되었으나 중앙정부의 재정수입은 나날이 감소하여 1990년대 초에는 정부의 거시조정 능력이 위협받는 지경에 이르렀다. 1994년 분세제(分稅制) 개혁은 중앙정부와 지방정부의 세수를 새로 구분하여 중앙정부의 재정수입을 증가시키기 위해 실시되었다. 그렇다고 해서 중앙정부가 지방정부의 재정수입을 일방적으로 착취하려고 했던 것은 아니다. 중앙정부로 재정을 집중화하여 거시조정 능력을 확보하고 균등하게 지방에 재정을 분배하여 지역 간 불평등을 축소하려는 목적도 있었다. 문

제는 2000년대 이후에야 이러한 목적이 달성되기 시작했다는 점이다.<sup>4)</sup> 무엇보다 이 시기까지 중국 전체의 재정수입이 중앙의 거시조정 능력과 지방의 공공재 공급 기능을 충족시킬 만큼 충분하지 못했다.

중국의 지방정부는 자신이 책임지는 공공재를 공급할 만큼 충분히 재정을 공급받은 적이 없다. 이와 같은 지방정부의 지출책임과 필요한 재정 사이의 괴리를 '비재정지원 위임(unfunded mandates)'이라고 한다. 지방정부가 수행해야 할 임무에 필요한 재정을 상급정부가 충분히 공급하지 않는 상태를 의미한다. 논리적으로 비재정지원 위임 상태에서 지방정부는 자신이 해야 할 임무를 수행하지 못하거나 다른 곳에서 재원을 찾아야만 한다. 중국 농촌의 지방정부는 공공재 공급을 축소하거나 농민으로부터 세수를 추출해야만 했다. 그러나 개혁·개방 초기 급속한 경제성장과 더불어 지방정부는 분권화를 통해 재정수입을 늘리고 예산외 자금을 통해 추가적인 수입을 확보할 수 있었다. 또한 소득증가와 시장화로 개인들이 더 많은 공공재를 구매할 수 있게 되었다. 실제 1980년대 보건의료, 농촌도로 등의 공공재 공급은 축소되지 않았다.<sup>5)</sup> 개혁·개방 직후에는 지방정부도, 농민들도 개혁·개방 초기의 성과를 향유할 수 있었다.

분세제 개혁은 지방정부의 세수를 줄이고 예산외 자금을 축소시켰다. 그렇다고 지방정부의 공공재 공급 역할이 축소되지도 않았다. 상하 급별로 철저한 수직적 종속 관계가 유지되는 당-국가 체제에서 상급정부는 하급정부에게 더 많은 지출책임을 떠넘기면서 더 많은 재정수입을 가져갔다. 재정압박은 하급정부로 갈수록 심해질 수밖에 없었다. 성급과 지급 정부가 예하의 현급 정부를 착취하고 현급 정부가 향급 정부를 착취했다. 현

---

4) 조형진, 「후진타오 정부 시기 정책 전환의 재정적 기원: 재정 집중화와 지역 간 균등화의 달성」, 『한국정치연구』 24:3, 2015a, 141-170쪽.

5) 조형진, 「중국 농촌의 1980년대 공공재 공급에 대한 재평가: 보건의료와 농촌도로를 중심으로」, 『중소연구』 39:3, 2015b, 45-82쪽.

급 이하의 기층정부들은 농민부담을 가중시키거나 자신의 역할을 중단했다.<sup>6)</sup> 이는 1990년대 후반부터 집단소요 사건(群體性案件) 폭증 등 국가-사회 관계가 악화되는 주요한 원인이 되었다.<sup>7)</sup> 이를 해결하기 위해 지방정부의 준조세(收費)를 공식적인 재정에 포함시키거나 폐지하는 세비개혁(稅費改革)이 2001년부터 시작되었으며, 2006년에는 추가적으로 농업세가 폐지되었다.<sup>8)</sup> 세비개혁은 지방정부, 특히 가장 말단에 있는 향진 정부로부터 자체적으로 징수를 할 수 있는 재정 자율성을 제거했다. 세비개혁에는 지방정부의 주요한 수입원이었던 예산외 자금을 대한 개혁도 포함되었다. 기층정부의 재정능력과 재정 자율성이 크게 축소될 수밖에 없었다. 특히 향진정부가 가장 많은 피해를 봤다.<sup>9)</sup>

이로 인해 수치상의 농민부담은 크게 줄었다. 그러나 현금·향급 정부의 재정상황이 악화되고 결과적으로 공공재 공급이 축소되었다. 삼농문제의 해결책이 삼농문제를 악화시키는 역효과(‘倒瀾’)가 발생한 것이다.<sup>10)</sup> 케네디(John J. Kennedy)에 따르면, 농민 이외의 다른 세입원이 없는 지역에

6) An Chen, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Fiscal Structure," *Modern China* 34:3, 2008, 303-343쪽.

7) Shaoguang Wang, "Openness and Inequality: The Case of China," Lowell Dittmer and Guoli Liu eds., *China's Deep Reform: Domestic Politics in Transition*, Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2006, 251-282쪽; Ethan Michelson, "Public Goods and State-Society Relations: An Impact Study of China's Rural Stimulus," Dali L. Yang ed., *The Global Recession and China's Political Economy*, Palgrave Macmillan, 2012, 133-134쪽.

8) '세비개혁'은 조세와 준조세에 대한 개혁을 일컫는 일반명사이지만, 현재 2000년대 이후의 세비개혁을 가리키는 고유명사로서 자주 사용된다. 이로 인해 세비개혁의 시기가 1990년대 말부터 시작된 것으로 언급되기도 한다. 본 논문에서는 별도의 언급이 없는 이상 2001년 세비개혁 일반 이전이 지급되기 시작한 이후의 개혁만을 의미한다.

9) 吳理財, 「農村稅費改革之政治性後果: 以安徽省爲例」, 『香港社會科學學報』, 2002年第24期, 74-75쪽.

10) 吳理財, 『改革與重建: 中國鄉鎮制度研究』, 高等教育出版社, 2010, 104쪽.

서는 사실상 재정수입이 축소되어 2000년대 중반까지 빈곤 지역의 공공재 공급이 저하되고 향진 정부의 기능이 약화되었다.<sup>11)</sup> 중국학계의 표현으로는 임금지급 등의 경상경비를 겨우 지출할 수 있던 빈곤 지역 현금·향급 정부의 "밥이나 겨우 먹는 재정(吃飯財政)" 수준이 세비개혁과 농업세 폐지를 거치면서 경상경비도 부족해 "구걸을 해야 하는 재정(要飯財政)" 수준으로 추락했다.<sup>12)</sup>

2000년대 중반 이후 분세제 체제가 제기능을 발휘하기 시작하여 재정집중화가 달성되고 공공재에 투입될 재정이 확보되었다.<sup>13)</sup> 사실상 건국 이후 처음으로 보건의료, 교육 등의 공공재가 국가재정을 주축으로 공급되기 시작한 것이다. 또한 2006년 신농촌 건설 운동의 개시와 뒤이은 2008년 금융위기에 대한 경제부양정책으로 대량의 재정이 농촌에 투입되었다. 이로 인해 기층정부의 재정곤란과 공공재 공급의 감소가 해소될 수 있었다.

### Ⅲ. 상하 정부간 재정관계의 변화

본 절에서는 개혁·개방 이후 재정상황의 변화에 대응하여 상하 정부간 재정관계가 어떻게 변화했는지를 2000년대 이후를 중심으로 살펴본다. 이는 행정구획 개혁과도 밀접한 연관을 맺고 있다.

---

11) John James Kennedy, "From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in North-west China," *The China Quarterly* 189, 2007, 43-59쪽.

12) 張曉山, 「淺析“后農業稅時期”中西部地區的農村改革與發展」, 『農村經濟』 2006年第3期, 3-7쪽.

13) 조형진, 앞의 논문, 2015a.

## 1. 촌장향관(村賬鄉管): 촌 장부의 향급 정부 관리)

가장 아래에 위치한 촌과 향진 정부의 관계부터 살펴보자. 전국적으로 통일된 변화는 아니었지만, 1980년대 중반 다수의 지역에서 '촌 장부의 향급 정부 관리(村賬鄉管)' 또는 '촌 재정의 향급 정부 관리(村財鄉管)' 현상이 발생했다. 촌간부가 재정을 낭비하는 행위를 막고 뒤쳐진 촌의 재정관리를 향진 정부가 개선한다는 명목이었지만, 실제로는 개혁·개방이 촉발한 경쟁에 내몰린 향진 정부가 향진기업 설립, 인프라 건설 등에 필요한 자원을 마련하기 위해 촌의 재정을 자의적으로 징발하는 수단이었다. 향진 정부의 촌 장부 관리가 아니라 '촌 재정의 향진 정부 사용(村財鄉用)'으로 변질된 것이다. 촌 재정을 관리할 인원을 확보한다는 명목으로 향진 정부의 인원과 지출이 증가하기도 했다. 이런 문제 때문에 1980년대 말에는 향진 정부가 촌에 재정관리 권한을 반납하는 경우가 늘었지만, 이미 촌의 재정은 바다나거나 용처를 확인할 수도 없게 된 뒤였다.<sup>14)</sup> 1994년 분세계 개혁 이후 1990년대 후반부터 다시 촌장향관 현상이 고조되었다. 이번에는 주로 세비개혁으로 재정압박에 처한 향진 정부가 예하의 촌에서 재정을 추출하기 위한 수단으로 사용되었다.

촌장향관은 엄밀히 말하면 불법이었다. 촌은 최소한 법적으로는 정부 조직이 아니라 촌민의 자치조직이다. 「헌법」에도 도시의 주민위원회와

14) 郭道璋, 「村財鄉管, 舊創未愈痛猶新」, 『鄉鎮論壇』1998年4期, 8쪽; 鄭偉·李政, 「“村賬鄉管”豈能變成“村賬鄉用”」, 『農村財政與財務』1999年第12期, 23쪽; 沈玉林, 「“村賬鄉管”豈能變成“村財鄉用”」, 『農村財政與財務』2002年第9期, 16쪽. 촌장향관은 촌의 재정업무와 자금, 두 가지를 향진이 대신 관리한다는 의미로 '雙代管'으로도 불린다. 또한 촌장향관(村賬鄉管, 村賬鄉管), 촌재향관(村財鄉管)은 구분없이 사용되지만, 엄격하게 해석하면 차이가 있다. 촌장향관이 촌의 장부를 향진이 관리한다는 의미로 재정 관리에 초점이 맞추어져 있다면, 촌재향관은 촌의 재정을 향진이 관리한다는 의미여서 향진이 촌의 행정을 보완한다는 의미보다 재정을 가로챈다는 의미로 들릴 수 있다. 이 때문에 최근에는 촌장향관이 주로 사용되는 듯하다. 촌장향관의 중국어가 두 가지인 이유는 장부를 뜻하는 '賬'이 더 정확하지만, 장막이라는 의미인 '帳'도 장부의 의미로 통용될 수 있기 때문이다.

농촌의 촌민위원회는 정부조직이 아니라 자치조직으로 명시되어 있다. 1988년 발효된 「촌민위원회 조직법(시행)(村民委員會組織法(試行))」(이하 「조직법」)에 따르면, 향진 정부는 촌민위원회를 지도하고, 지지하고, 도와준다고 규정된다. 촌이 자치조직인 만큼 수직적인 상하 정부관계가 아니다. 또한 촌민위원회가 촌의 집체 경제조직이 독립적인 경제활동을 할 수 있는 자주권을 존중해야 하며, 공공사무와 공익사업의 필요한 비용을 처리하고, 촌민회의의 결정을 통해 촌의 경제조직이나 촌민으로부터 기금을 조달받을 수 있다고 규정했다. 촌민위원회에 대한 감독권도 촌민과 촌의 경제조직으로 규정했다. 경제권은 촌 내부의 경제조직에 있으며, 재정권은 촌민위원회에 있다는 것이다.

1998년 개정되어 공식 공포된 「조직법」은 한 발 더 나아가 법률이 촌민자치의 범위로 규정한 업무에 향진 정부가 간여해서는 안 된다고 적시했다. 또한 경제와 재정에 대한 항목에서 향진이 징수하는 통수(統籌), 촌이 징수하는 제류(提留)와 같은 준조세의 징수 및 사용 방법, 촌 집체경제가 벌어들인 수익의 사용 방법, 경제 프로젝트의 시행 절차 등을 촌민회의를 통해 결정해야 한다고 명시하면서 촌의 자주권을 구체적으로 규정했다. 또한 촌장향관은 각 단위가 의무적으로 회계장부를 가지도록 규정한 「회계법(會計法)」과 당사자가 스스로 감사를 할 수 없다는 「감사법(審計法)」에도 맞지 않는다. 촌장향관 하에서는 향진 정부가 자신의 재정에 편입된 촌의 재정을 스스로 감사하는 형국이 되기 때문이다.<sup>15)</sup>

반대할 명분이 있는데다 실제 폐단이 극심해 중국 정치상황에서는 보기 드물게 촌장향관에 대한 공개적인 반론이 수시로 등장했다. 최근에도 촌민위원회 관련 잡지가 찬반논쟁을 특집호로 다룰 만큼 여전히 논쟁적이다.<sup>16)</sup> 촌민위원회 주임, 향진 정부의 하급관리 등 기층관리들 중에서도 반

---

15) 丁義堂, 「『村財鄉管』有悖法律」, 『中國民政』1998年10期, 42쪽; 鄭明照·江太秋, 「村帳鄉管工作中存在的問題及對策」, 『財會通訊』2001年2期, 53-54쪽.

대 입장이 많지만, 향진과 촌이 정부조직의 가장 하부에 위치하기 때문에 크게 주목을 받지 못하고 있다. 반대 여론과 상관없이 촌장향관 현상은 계속 확대되었다. 오이와 자오(Jean C. Oi and Shukai Zhao)가 2000년대 중반 실시한 현지조사에서도 촌간부들은 더 이상 자신의 재정 장부를 갖고 있지 않았다.<sup>17)</sup> 2010년 개정된 「조직법」은 이전과 달리 촌장향관의 현실을 반영하여 촌의 재정권을 후퇴시켰다. 촌민위원회 구성원의 경제분야 업무에 대한 감사와 감사결과 공표를 현급 정부 또는 향진 정부의 역할로 명문화했다. 촌장향관이 법제화된 것이다. 개정 「조직법」이 촌 재정의 감사 주체를 향진 정부와 더불어 현급 정부까지 명문화한 것에서 볼 수 있듯이 최근 몇몇 지역에서는 향진 정부를 건너 뛰어 '촌 재정의 현급 정부 관리(村財縣管)' 현상까지 등장했다.<sup>18)</sup>

## 2. 성관현(省管縣: 성급 정부의 현 정부 관리)

후진타오 정부에서의 촌장향관의 시행 확대는 그 자체로 독립된 정책은 아니었다. 1980년대 후반 이후 촌장향관의 부침에서 보듯이 중앙정부는 촌장향관에 깊이 개입하거나 통일된 방침을 제시하지 않았다. 오히려 더 위의 상급정부에서 시작된 재집중화의 논리가 아래에까지 반영되어 후진타오 정부 시기 촌장향관이 강화되었다고 볼 수 있다. 2000년대 재집중화와 관련된 진정 새로운 변화는 성관현과 향재현관 등 위에서부터 시작되

16) 山西省農業科學院, 『村委主任』 2011年5期, 4-13쪽.

17) Jean C. Oi and Shukai Zhao, "Fiscal Crisis in China's Townships: Causes and Consequences," Elizabeth J. Perry and Merle Goldman eds., *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Harvard University Press, 2007, 75-96쪽.

18) 陳嵐樺, 「“村財縣管”走出和諧新路」, 『海南日報』 2009.2.17. A4版, [http://hnrh.hinews.cn/html/2009-02/17/content\\_104714.htm](http://hnrh.hinews.cn/html/2009-02/17/content_104714.htm), 검색일: 2015.2.8; 范仁碧·吳一臻, 「順昌“村財縣管”初顯成效追回規開支41.3萬」, 『大武夷新聞網』 2011.9.29., [http://www.greatwuyi.com/bdxw/content/2011-09/29/content\\_713969.htm](http://www.greatwuyi.com/bdxw/content/2011-09/29/content_713969.htm), 검색일: 2015.2.8.

었다.

중앙-성급-지급-현급-향급의 수직적 정부체계에서 지급의 위치는 모호하다. 사실 「헌법」의 행정구역 구분에 지급은 포함되어 있지도 않다. 근본적으로 중국의 거대함 때문에 성급과 현급의 규모 차이가 너무 커서 성급이 현급을 직접 관리하기가 어렵다는 점이 문제였다. 이 때문에 역사적으로 둘 사이를 연결하는 다양한 조치들이 시도되었다. 사회주의 중국 건국 이후에도 마찬가지로 성급과 현급 사이의 행정구분은 수많은 변화를 겪었다. 지급 행정구역의 가장 근접한 기원은 문화대혁명 시기에 수립된 지구혁명위원회(地區革命委員會)였다. 이는 흔히 줄여서 '지구(地區)'로 불렸다. 개혁·개방 이후 문화대혁명의 잔재인 지구가 폐지되고 지급 시가 급격히 증가했다. 지역별로 편차가 있었지만, 성급-현급의 수직체계에 지급 시가 삽입된 성급-지급-현급 체계로서 지급 시가 현을 관리하는 "시관현(市管縣)"이 증가했다. 이는 단순한 행정구역 개편이 아니라, 도시와 농촌을 양분하여 도시가 농촌의 발전을 이끈다는 개혁·개방의 전략과 인식이 반영된 것이었다.<sup>19)</sup>

1990년대 이후, 시관현은 더욱 확대되어 2000년대 초반에는 대부분의 현이 시관현 체제에 속하게 되었다. 이와 함께 시관현의 문제점도 심화되었다. 지급 시들은 기다란 수직적 정부관계의 중간에서 아래 현 정부들을 지원하기보다는 재정과 자원을 가로채는 경우가 많았다. 앞에서 살펴봤듯이 미숙한 분세제 체제가 현급과 향급의 재정곤란을 더욱 악화시켰다. 이러한 문제를 개선하기 위해 2002년부터 20여 개의 성급 정부가 현 정부를 강화하는 '강현의 권한 확대', 즉 '확권강현(擴權強縣)' 개혁을 시작했다.

---

19) 潘小娟·呂芳, 앞의 책, 3-21쪽, 42-43쪽. 지급에 해당하는 소수민족 지역인 자치주(自治州)들과 네이멍구의 명(盟)은 이전부터 존재했으며, 성관현 개혁에서도 예외적인 지역이다. 현급 소수민족 지역에 해당하는 자치현(自治縣)들과 네이멍구의 치(旗)도 행정구역 개혁과는 별도의 논의가 필요하다. 여기서는 이들 소수민족 지역들은 제외하고 일반적인 행정구역에 한정하여 논의할 것이다.

경제와 재정 상황이 좋은 '강현(強縣)'의 권한과 자율성을 확대한다는 것이지만, 현을 중심으로 행정구획 전체의 개혁 내용이 관련되었다. 지금 행정체계의 폐지, 현급 농촌지역의 도시지역인 구(區)로의 전환 등 다양한 논의가 있었지만, 현실적인 시행가능성을 고려하여 실제 추진된 것은 성급 정부가 지급 시를 건너 뛰어 현 정부를 직접 통제·관리하는 '성관현(省管縣)'이었다.<sup>20)</sup> 성관현은 점점 확대되어 공산당 중앙과 국무원 공동 명의의 2008년 중앙 12호 문건 「지방정부 기구개혁에 관한 의견(關於地方政府機構改革的意見)」과 2009년 중앙 1호 문건을 통해 공식적인 정책 방향으로 확정되었다. 같은 해 재정부의 「성의 현 재정 직접 관리 개혁의 추진에 관한 의견(關於推進省直接管理縣財政改革的意見)」(이하 「의견」)에서 2012년말 이전에 민족자치 지역을 제외하고 성관현을 전국적으로 추진한다는 목표를 설정하기에 이르렀다.

성관현은 전국적으로 "획일적(一刀切)"으로 실시되고 있지 않다. 2009년 재정부의 「의견」에 따르면, 획일적으로 실시하지도 않아야 한다. 중국의 한 연구에 따르면, 성관현의 시행 내용에 따라 성급 정부들을 다섯 가지 유형으로 구분할 수 있으며, 이에 따라 성관현의 발전 방향도 달라져야 한다.<sup>21)</sup> 구체적인 내용이 다르더라도 성관현의 핵심이 재정이라는 점에서는 모두 동일하다. 「의견」에 따르면, 먼저 성급·지급·현급이 지출 책임을 나누어 이에 따라 재정수입의 범위를 정해야 한다.<sup>22)</sup> 재정수입과

20) 何逢陽, 『擴權改革中縣級政府財政收支策略研究』, 上海人民出版社, 2011, 56-60쪽. 이 상국(앞의 책, 17쪽)이 지적한대로 현재 중국에서 '성관현'은 협의와 광의의 상이한 범주로 사용된다. 협의의 개념은 성 정부가 현급 행정구의 재정 영역을 관리하는 것을 의미하고, 광의의 개념은 인사·경제·사회 등 전 영역에 걸친 관리를 의미한다. 본 논문은 재정을 중심으로 협의의 개념으로 이를 사용하며 필요한 경우에만 추가로 검토했다.

21) 潘小娟·呂芳, 앞의 책, 127-144쪽. 이들에 따르면, 소수민족 인구 비중이 높고 경제가 낙후된 귀족어우, 간수, 베이징구, 신장, 칭하이, 닝샤, 시짱 등 6개 성급 지역은 성관현이 실시되고 있지도 않고, 실시되어서도 안 된다.

22) 李萍 主編, 『財政體制簡明圖解』, 中國財經經濟出版社, 2010, 163-168쪽; 潘小娟·呂芳,

재정지출이 일치하도록 직권을 명확히 하여 현 정부의 재정곤란을 예방한다는 의미이다. 또한 재정이전, 예산 및 결산 등에서 성급과 현금을 직접 연결하여 지급 시의 개입을 차단했다. 심지어 지급 시와 현 간의 일상적인 자금 왕래를 취소한다는 점을 명확히 밝히고 있다. 「의견」을 그대로 시행하면, 지급 시의 현 정부들에 대한 재정 권력은 거의 소멸될 것이다.

사실 지방정부와 간부들의 행태에 영향을 미치는 가장 중요한 요소는 재정보다 인사권이다. 성관현이 인사권까지 확대될 조짐이 나타나고 있다. 성관현이 가장 먼저 실시된 저장성의 경우에는 성급 당위원회가 현금 당서기와 현장에 대한 선발임용권을 행사하고 있다.<sup>23)</sup> 2009년 중국공산당 중앙판공실이 하달한 「현 당위원회 서기 대오 건설의 강화에 관한 약간의 규정(關於加強縣委書記隊伍建設的若干規定)」(이하 「규정」)은 현 당서기 선발임용시 성급 당위원회의 심의를 거치도록 규정하고, 상반기까지 이를 제도화하도록 했다. 다만 지급 당위원회의 현 당서기에 대한 일상적인 관리는 그대로 유지된다. 성관현의 인사권으로의 확대가 심의가 아닌 실제 선발이나 현장을 비롯한 현의 다른 당정 간부까지 확대될지는 아직 알 수 없다. 다만 인사권에서도 지급의 현에 대한 권한이 축소되고, 성급의 권한이 확대된 점은 분명하다.

---

앞의 책, 90-96쪽. 흥미롭게도 李萍(앞의 책, 165쪽)에 게재된 「의견」은 공식적으로 발표된 「의견」과 이 부분에서 차이가 있다. 李萍(앞의 책)은 사실상 재정부에서 출간한 도서로 편집 기간이 「의견」이 내부적으로 수정되는 기간과 겹쳐 최종본이 아닌 수정 과정에 있던 「의견」이 그대로 게재된 듯하다. 李萍(앞의 책)의 「의견」은 발표된 「의견」과 달리 지급, 현금의 조세 및 비조세 수입을 중앙과 성급의 몫을 제외하고 모두 지급, 현금의 소유로 귀속한다고 규정했다. 이후에 보듯이 이는 현재의 성급으로부터 재정이전 확대를 통한 현 정부 강화와는 반대로 지급, 현금의 재정 자금능력을 대폭 확대하는 방향이다. 만약 이러한 추론이 맞다면, 이 시기까지 중국 정부 내부에서 재정개혁 방향과 관련하여 상반된 견해들이 충돌하고 있었다고 추정할 수 있다.

23) 潘小娟·呂芳, 앞의 책, 183-184쪽.

### 3. 향재현관(鄉財縣管): 향급 재정의 현금 정부 관리)

성관현과 함께 향진 정부의 재정을 현금 정부의 재정 담당부서가 관리하는 '향재현관(鄉財縣管)'도 병행되고 있다. 향재현관은 세비개혁 개시와 함께 2000년부터 안휘성 등에서 확대되었다. 농민부담의 가장 직접적인 피의자인 향진 정부로부터 재정 권한을 빼앗아 현금으로 이동시킴으로써 농민부담을 줄이고, 향진의 재정관련 부서와 인원의 축소를 비용을 절감하여 세비개혁으로 인한 재정 감소에 대응한다는 논리였다. 2006년 재정부가 발표한 「향재현관 업무의 진일보한 추진에 관한 통지(關於進一步推進鄉財縣管工作的通知)」(이하 「통지」)에 따라 재정 규모가 크거나 재정관리 수준이 높은 향진을 제외하고 원칙적으로 향재현관을 실시하도록 규정되었다. 「통지」에 따르면, 향진 정부의 재정 소유권과 사용권은 유지되나, 예산 회계는 현금으로 이동하고 이에 따라 향진 정부는 금융기관에 계좌를 가질 수 없으며, 현금정부가 대신 재정계좌를 관리한다. 예산편성과 물자구매 등도 현금 정부의 지도와 관리를 받아야 한다.

이와 더불어 최근 빈곤한 향진을 부유한 향진에 통합하는 정책을 진행 중이다. 향이 상대적으로 농민이 많고 빈곤한 지역인 경우가 많기 때문에 대부분의 경우에 향이 이웃한 진에 통합되는 형태이다. 이는 향급 정부의 수를 줄여 행정비용을 줄이고 기층 정부에 대한 통제력을 강화하는 한편, 빈곤 지역을 관리해야 하는 상급정부의 부담도 덜기 위해서다. 이로 인해 2002년 중국에서 진의 총합이 향의 총합을 넘어서고 광둥성에서는 향이 거의 사라졌다.<sup>24)</sup>

24) John James Kennedy, 앞의 논문, 56-58쪽.

## IV. 현 정부의 부상

### 1. 현 정부의 재정적 부상

성관현과 향재현관의 사이에서 현 정부가 지방정부의 중심으로 부상했다. 현의 부상은 정부간 재정관계 이상의 배경을 가지고 있다. 2002년 장쩌민 당시 총서기의 16차 당대회 보고는 농촌경제 변형과 관련하여 "농산품 가공업을 발전시켜 현구역 경제(縣域經濟)를 강화한다"고 언급했다. 2004년 중앙 1호문건은 소도시(小城鎮) 경제변형 관련 서술에서 소도시화 건설이 현구역 경제의 강화, 향진기업 발전, 농업의 산업화 경영, 주민이주 등과 결합하여 농민의 소도시 진출과 산업발전을 이끌어야 한다고 역설했다. 신농촌 건설과 관련해서도 2006년 중앙 1호문건 등에서 현구역 경제가 등장한다.

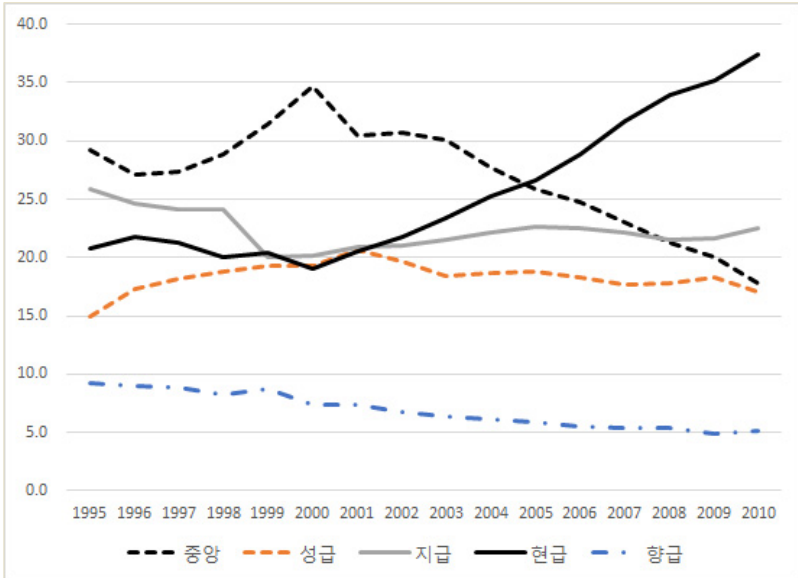
2000년대 중국의 삼농정책, 도시화, 농촌의 산업화 추진은 긴밀하게 연결되어 있으며, 현 정부의 부상도 이와 관련된다. 중국은 삼농문제의 해결을 위해 '도농 일체화 발전(城鄉一體化)'을 통한 '농촌의 도시화'와 '농민의 도시민화'를 추진하고 있다.<sup>25)</sup> 도시가 농촌의 발전을 이끄는 시관현 시기의 방식이 아니라, 농촌을 소도시화(小城鎮化)하고 농업을 산업화하는 것이다. 현 정부가 이러한 임무를 수행하는 행정적 중추로 부상한 것이다. 이를 위해서 도시를 중심으로 운영되는 지급 정부가 농촌 지역을 압박하는 시관현을 전환하여 '확권강현'이라는 이름으로 현을 강화하는 성관현이 추진되었다. 향진은 소도시화와 산업화를 추진하기에 너무 작은 단위이며, 앞서 봤던 분세제 개혁으로 인한 국가-농민 관계 악화의 주범이었다. 현 정부의 역할 확대는 비용절감을 위한 정부구조 개편이라는 행정정책일 뿐 아니라, 삼농문제 해결, 도시화, 농업 산업화를 추진하기 위한 거

25) 조영남, 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』, 민음사, 2013, 125-126쪽.

대한 전략의 일부인 것이다.

〈그림 1〉 정부 등급별 재정지출 비중

(연도별 정부 총지출=100)



출처: 陶勇, 『中國縣級財政壓力研究』, 復旦大學出版社, 2014, 78쪽에서 계산.

〈그림 1〉을 통해 2000년대 이후 재정적 측면에서 현 정부의 부상을 확인할 수 있다. 현급의 재정지출이 급증해 전체 재정의 약 40%에 육박하고 있다.<sup>26)</sup> 대조적으로 향급은 계속 축소하고 있다. 재정이 집중된 현은 농촌

26) 엄밀히 말하면, 현급 정부 전체의 비율 확대이므로 여기에는 도시 지역인 구도 포함되어 있다. 따라서 농촌과 도시 또는 구와 현을 구분하는 통계가 없는 상황에서 이 수치만으로 농촌 지역 현의 재정 비중 확대라고 단언할 수 없다. 논리적으로는 현의 재정은 정체 또는 축소되고 구의 재정 비중이 크게 확대되었을 가능성도 있기 때문이다. 그러나 앞서 언급한 전체적인 정책변화를 고려하면, 오히려 현급 구들이 포함되어 현

공공재 공급의 증추가 되었다. 분세제 체제에서 지방정부의 재정지출 증가는 세수반환 및 재정이전과 연관된다.<sup>27)</sup> <표 1>을 통해 재정의 흐름을 더 구체적으로 확인할 수 있다. 지방정부의 일반예산지출에 대한 일반예산수입의 비중인 재정자급능력을 통해 일반예산지출에서 세수반환과 재정이전의 비중을 대략적으로 확인할 수 있다. 1 이하에서는 0으로 갈수록 상급정부로부터 받는 세수반환과 재정이전의 양이 많다는 것을 의미하며, 1은 재정수입과 재정지출이 일치한다는 것이다. 1을 넘어 수입이 지출보다 많다면, 상급정부에 대한 상납액이 세수반환과 재정이전보다 오히려 많다고 볼 수 있다. 아니면 하급정부에 대한 세수반환과 재정이전이 많을 수도 있다. 정확한 수치는 아니더라도 1994년 분세제개혁 이래 중국 재정체제에서 세수반환의 양이 갈수록 줄기 때문에 사실상 이는 재정이전의 추세를 보여준다고 할 수 있다. 현금 재정지출의 절반 정도는 재정이전을 통한 수입이다. 이러한 내용들은 2012년 재정부 부장의 전국인민대표대회 상무위원회에 대한 보고에서도 확인된다. 현금의 재정지출이 정부의 전체 재정지출에서 차지하는 비중은 2011년에 이미 40%에 도달한 것으로 보인다. 또한 2011년 현금 일반예산지출액은 4조 7천 9백억 위안이었으며, 현금에 대한 상급정부의 재정이전은 2조 6천 3백억 위안이었다.<sup>28)</sup> 전체 현

---

의 재정 비중 확대가 과소평가되었을 가능성이 높다.

27) 분세제 개혁에서 중앙정부는 재정수입이 감소한 지방정부의 불만을 누그러뜨리기 위해 자신의 몫인 중앙세와 중앙과 지방이 일정한 비율로 나누는 공유세 중 일부를 지방정부에 반환하기로 했다. 이를 세수반환이라고 한다. 재정이전은 중앙정부로 일단 집중화된 재정수입이 이후 지방정부의 지출을 위해 이전되는 것을 말한다. 세수반환과 재정이전을 통한 재정 이동은 중앙정부와 성급 정부 간 재정관계뿐만 아니라, 이하의 상급정부와 하급정부 간 재정관계에서도 동일하다. 이에 대해서는 조형진, 앞의 논문, 2015a, 148-156쪽.

28) “國務院關於縣級基本財力保障機制運行情況的報告,” 『中國人大網』 2012.8.30., [http://www.npc.gov.cn/huiyi/ztbg/gwygyxjjbclbzgqzqkg/2012-08/30/content\\_1735734.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/ztbg/gwygyxjjbclbzgqzqkg/2012-08/30/content_1735734.htm), 검색일: 2015.3.5. 제시된 현금 일반예산지출액을 《國家數據》(data.stats.gov.cn)의 2011년도 전체 일반예산지출액 10조 9천 2백 47억 위안으로 나누어 계산하면 약

급 재정지출의 약 54.9%가 상급정부로부터의 재정이전인 것이다. <표 1>을 통해 단순하게 계산하면, 2011년 전체 현금의 재정자급능력은 44%이므로 외부로부터 유입된 자금 56%에서 대부분이 상급정부로부터의 재정이전임을 확인할 수 있다.

<표 1> 각급 정부의 재정자급능력 (1994~2012년)

	중앙	성급	지급	현급	향급
1994	1.66	0.41	0.75	0.45	0.84
1995	1.63	0.47	0.72	0.48	0.95
1996	1.70	0.54	0.73	0.50	1.00
1997	1.67	0.54	0.73	0.50	1.00
1998	1.57	0.51	0.75	0.52	0.98
1999	1.41	0.47	0.73	0.54	0.92
2000	1.27	0.47	0.73	0.53	0.88
2001	1.49	0.47	0.73	0.51	0.81
2002	1.53	0.51	0.66	0.43	0.77
2003	1.60	0.55	0.67	0.43	0.82
2004	1.84	0.57	0.72	0.46	0.80
2005	1.89	0.57	0.71	0.47	0.77
2006	2.05	0.63	0.70	0.46	0.83
2007	2.43	0.68	0.72	0.46	0.87
2008	2.45	0.64	0.70	0.42	0.89
2009	2.35	0.55	0.65	0.40	0.95
2010	2.66	0.57	0.65	0.41	1.03
2011	3.11	0.58	0.67	0.44	1.05
2012	2.99	0.60	0.66	0.44	1.04

※ 재정자급능력 = 일반예산수입/일반예산지출

출처: 「1994年-2012年各級政府財政自給能力情況」, 『地方財政研究』 2014年1期, 81쪽.

43.85%이다. 중국의 지방재정 통계에서 향급까지 현금 제정에 포함해 제시하는 경우가 많은데, 본 보고서에서도 정확한 언급은 없으나 향급이 포함된 듯하다. 향급 재정지출의 지속적인 축소와 현금 재정지출의 지속적인 증가를 고려할 때, 2010년도보다 비중이 증가한 것은 확실하며, 최소한 40%에 육박한 것으로 보인다.

성관현의 개혁 내용과 <그림 1>, <표 1>을 통해 현재 중국 농촌의 재정과 공공재 공급이 주로 중앙-성급-현급의 재정이전을 통해 진행된다는 점을 확인할 수 있다. 중앙정부가 성급으로 재정이전을 하면, 성급은 지급을 거치지 않고 현급에 재정을 이전한다.<sup>29)</sup> 향급의 기능은 대폭 축소되었다. 만약 향급의 재정지출 비중이 증가하면서 자급능력이 1.0에 근사한다면, 이는 향진 정부 자체의 세수수입 등이 증가해 실제 재정자립도가 개선된 것으로 볼 수 있다. 그러나 재정지출 비중이 줄어들면서도 자급능력이 오히려 1.0에 근사한다는 것은 향진 정부가 상급정부로부터 거의 재정을 이전받지 못하고 역할이 축소될 뿐이라는 점을 보여준다. 기존 연구들도 향진 정부들이 세비개혁 과정에서 정책적 의도와 달리 재정적으로 축소되었을 뿐만 아니라, 행정적으로도 대부분의 기능을 상실한 "빈 껍질(hollow shells)"이 되어버렸다고 평가한다.<sup>30)</sup> 향진 정부가 "빈 껍질"이 되었다는 평가는 정확하지만, 앞서 봤듯이 향진 정부의 축소는 단순히 세비개혁이 가져온 의도치 않은 결과는 아니다. 2000년대 이후의 삼농정책, 도시화, 농업 산업화 등의 정책변환을 위한 현 정부의 확대가 가져온 논리적 결과이자 어느 정도 의도된 정책변화였다.

지급을 우회하는 것은 도시 중심의 지급 시가 농촌 정책을 주도하면, 도시의 농촌 약탈이 지속될 수 있기 때문이다. 성관현을 중심으로 한 현

---

29) 물론 지급에서 현급으로의 재정이전이 대폭 축소된 것이 완전히 사라진 것은 아니다. 하지만 성관현 체제는 지급이 자신의 정책 실행을 위해 현급에 지급하는 재정이전인 지정 이전도 성급 정부의 승인을 받도록 하고 있다.

30) John James Kennedy, 앞의 논문; Jean C. Oi, Kim Singer Babiarz, Linxiu Zhang, Renfu Luo and Scott Rozelle, "Shifting Fiscal Control to Limit Cadre Power in China's Townships and Villages," *The China Quarterly* 211, 2012, 649-675쪽; Linda Chelan Li, "Working for the Peasants? Strategic Interactions and Unintended Consequences in the Chinese Rural Tax Reform," *The China Journal* 57, 2006, 89-106쪽; Graeme Smith, "The Hollow State: Rural Governance in China," *The China Quarterly* 203, 2010, 601-618쪽.

정부의 강화는 성급이 직접 현에 재정을 공급하고, 현을 삼농정책, 도시화, 농업 산업화의 중추로 삼으려는 의도이다. 도시 정책과 농촌 정책을 분할하여 농촌 정책이 독립적으로 집행될 수 있도록 한 것이다. 이를 위해 현에 재정이 집중된다. 성급의 현에 대한 재정투입을 보장하기 위해 2013년 12월 국무원은 재정부의 「현급의 기본 재정능력 보장 기제의 조정과 개선에 관한 의견(關於調整與完善縣級基本財力保障機制的意見)」(이하 「의견」)을 하달했다. 2014년부터 현급의 재정 수준, 현급의 성급 재정 비중, 현급 재정의 균형 등에 관한 기준을 정하여 기준미달인 성급정부에 대해서는 중앙정부가 해당 성급에 이전하는 균형성 재정이전과 세수반환을 축소하고, 중앙정부가 해당 현에 직접 재정을 공급할 수도 있다고 통보했다.

성관현과 관련하여 대부분의 연구들은 최근까지 중앙정부의 모호한 입장과 지역 간 편차를 강조했다. 앞의 재정적 분석에서 보듯이 현급의 강화는 지역 간 편차를 뛰어넘는 전국적이고 지속적인 현상이다. 시관현이 2000년대 초반에야 전국적으로 확대되었고 시관현이 완료되기도 전에 성관현이 본격화된 경우처럼 성관현도 지역 간 격차가 사라져 전국적으로 동일하게 시행되거나 아예 지급 행정구획이 사라지기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 도중에 전혀 다른 방향으로 정책이 선회할 수도 있다. 그러나 성관현을 비롯한 현의 강화는 2000년대 이후 확고한 정책 방향이다.

## 2. 일반 이전의 확대

한 가지 더 주목할 부분은 재정이전 중 일반 이전의 비중이 증가하고 있다는 점이다. 일반 이전(general transfer)은 일정한 공식에 따라 상급정부가 하급정부로 재정을 이전하는 것이다. 주요한 목적은 낙후된 지역에 대해 가중치를 부여하여 지역간 불평등을 해소하는 것이다. 이를 균등화(equalization)라고 하며, 특히 균등화에 집중된 재정이전을 균형성 재정이전이라고 한다. 이와 반대로 지정 이전(earmarked transfer)은 상급정부가

특정한 정책을 시행하는 조건을 달아 하급정부에 재정을 이전한다. 따라서 일반 이전의 비율이 높을수록 하급정부의 재정 및 정책에 대한 자율성이 높고 지정 이전이 많을수록 하급정부의 자율성이 작다는 의미이다.<sup>31)</sup>

2000년대 이후, 재정이전 중 일반 이전의 비중 증가와 지정 이전의 비중 축소는 분세계 체제의 지속적인 추세이다. 최근 일반 이전의 증가는 더욱 강조되고 있다. 2013년 「의견」은 성급의 하급정부에 대한 재정이전 중 일반 이전을 증가시키고, 그 중에서도 균형성 재정이전의 양과 비중을 늘리도록 했다. 지정 이전 항목은 축소·병합하고 규모도 제한하도록 했다. 특히 재정곤란 지역의 일반 이전을 중점적으로 늘리도록 규정했다. 일반 이전의 확대는 「의견」에서도 밝혔듯이 기본 공공서비스 균등화의 목적이 반영된 것으로 하급정부의 자율성을 확대하고 성급 이하의 균등화를 확대하기 위한 조치이다.

지정 이전은 상급정부의 영향력이 지나치게 작동할 수 있고, 재정이 공공재 공급으로 전환되지 않고 유용될 가능성도 높다. 류밍싱 등(Mingxing Liu et al.)에 따르면, 후진타오 정부의 지속적인 통제 및 감독 강화에도 불구하고 지방정부들은 여전히 하급정부의 재정을 가로채고 부담은 아래로 전가하면서 상급정부의 통제 및 감독을 회피하는 다양한 수단을 개발하고 있다. 권위주의 체제 하에서 주민의 선호보다 행정관리들의 충성이 정부 운용에 중요하며, 이를 위해서는 행정관리들에게 충성의 대가를 제공하기 위한 재정 수단이 필수적이기 때문이다.<sup>32)</sup>

사실 상급정부의 영향력을 억제하고 부패를 막기 위한 가장 좋은 방법

---

31) 재정이전에 대해서는 Robin Boadway and Anwar Shah, *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, 2009, 306-314쪽, 341-347쪽.

32) Mingxing Liu, Juan Wang, Ran Tao and Rachel Murphy, "The Political Economy of Earmarked Transfers in a State-Designed Poor County in Western China: Central Policies and Local Responses," *The China Quarterly* 200, 2009, 973-994쪽.

은 재정이전이 아니라 지방정부가 자체 세수를 통해 수입을 충당하고 지출을 책임지며, 이를 납세자인 주민이 감시하도록 하는 것이다. 그러나 당-국가 체제가 이를 허용할 수는 없다. 당-국가 체제의 재정권력이 유지되기 위해서는 중앙으로 재정을 집중시키고 이를 재정이전을 통해 지방정부와 사회에 분배해야 한다. 재정이전을 유지하면서 재정의 낭비를 막기 위해서는 상급정부가 개입할 여지가 많은 지정 이전을 축소하고 일반 이전을 증가시키면서 관리·감독을 강화할 수밖에 없는 것이다.

일반 이전 확대와 지정 이전 축소라는 정책 방향은 2014년 12월 국무원이 발표한 「중앙의 지방에 대한 재정이전 제도의 개혁과 개선에 관한 의견(關於改革和完善中央對地方轉移支付制度的意見)」(이하 「의견」)을 통해 중앙의 성급에 대한 재정이전을 포괄하여 재정이전 전체의 정책방향이 되었다. 「의견」은 현대재정제도 수립이라는 방침 하에 지역 간 기본 공공서비스 균등화를 주요 목표로 제시한다. 핵심은 2013년 「의견」과 동일하게 일반 이전을 증가시키고 지정 이전에 대한 관리를 강화하는 것이다. 지정 이전을 축소하기 위해 중앙의 직권으로 구분된 사항에 대해서는 가능한 한 중앙에 재정을 배정하여 중앙이 직접 수행하도록 했다. 지방의 직권에 해당하는 사항은 가능한 한 일반 이전으로 모두 전환하여 지방이 지출책임을 지도록 했다. 또한 지정 이전의 신설을 엄격히 제한했다. 특히 일반 이전의 비율을 재정이전의 60% 이상으로 증가시킨다는 구체적인 목표를 제시했다.

### 3. 재집중화? 자율성의 확대?

촌장향관, 향재현관, 성관현의 일련의 상하정부간 관계의 재조정은 행정적으로만 보면, 촌부터 성급까지 단계적으로 하급정부의 재정권력이 상급정부로 이동한 것처럼 보인다. 촌장향관과 향재현관은 농촌 지방정부의 재정을 해당 지방정부가 아닌 상급정부의 재정 담당 부서가 통제 및 감독

하도록 조정한 것이다. 이는 중국에서 '타오(條)'로 불리는 수직적 관료제와 '콰이(塊)'라고 불리는 수평적 관료제 사이의 이른바 타오-콰이 관계('條塊關係')의 재조정이다. 즉 재정부문이 '콰이'의 수평적인 소속 지방정부보다 '타오'의 수직적인 상급정부의 재정 부문에 의해 통제 및 감독되도록 한 것이다.<sup>33)</sup> 2000년대 이후, 지방정부들의 지방 보호주의(local protectionism)를 억제하고 정책이행을 표준화하기 위해 감독기구들이 성급으로 집중화되는 이른바 '연성 집중화(soft centralization)'가 진행되기도 했다.<sup>34)</sup> 결국 '수직관리(垂直管理)'의 강화라고 할 수 있다. 오이 등(Oi et al.)은 1980년대의 분권화와 달리 1994년 분세제 개혁 이후로 재정뿐 아니라 기층정부의 행정까지 포함하여 지속적으로 재집중화(recentralization)가 진행되었다고 평가했다.<sup>35)</sup>

이러한 평가들은 중국 당국의 평가나 일반 이전의 확대와 모순된다. '확권강현'이라는 단어에서 알 수 있듯이 성관현은 현의 권한을 확대하고 자율성을 강화하려는 의도를 가지고 있다. 지정 이전의 축소와 일반 이전의 확대는 지방정부의 자율성을 확대할 가능성이 높으며, 특히 현금에 재정 이전이 집중된다는 점에서 현금의 자율성에 더욱 긍정적인 작용을 할 수 있다.

동시에 재집중화와 자율성 강화라는 상반된 평가가 어떻게 가능한가? '확권강현'은 단지 중국 당국의 수사적 표현일 뿐인가? 현의 강화가 2000년대 이후의 거대한 정책변환의 논리 속에서 도출되었다는 점에서 단순한 수사로 보기는 어렵다. 이 모순은 다층적이며 엄격한 수직적 서열로 구성

---

33) 타오-콰이 관계에 대해서는 Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform(2nd ed.)*, New York: Norton, 2004, 186-188쪽.

34) Andrew C. Mertha, "China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations," *The China Quarterly* 184, 2005, 791-810쪽.

35) Jean C. Oi, Kim Singer Babiarz, Linxiu Zhang, Renfu Luo and Scott Rozelle, 앞의 논문.

된 중국의 상하정부간 관계를 고려하면 이해될 수 있다. 현의 자율성 확대를 전반적인 상하정부간 관계의 분권화 확대로 평가할 수 있는가? 그렇지 않다. 현의 자율성 확대는 상하정부간의 수직적 복종관계로 인해 향진 정부에는 집중화로 작용할 수 있다. 현 정부의 권력과 자율성 증가는 향진 정부의 권력과 자율성 축소를 야기할 수 있다. 반대로 향진 정부가 "빈 껍질"이 되었다고 이를 무조건적인 분권화의 쇠퇴와 집중화의 강화로만 볼 수는 없다. 이제까지 봤듯이 현 정부는 강화되고 있으며 지금 정부로부터 더 많은 자율성을 획득하고 있다. 당-국가 체제 하의 수직적이고 다층적인 상하정부간 종속 관계로 인해 단정적으로 전체 정부구조의 재집중화와 분권화를 평가할 수 없는 것이다. 촌의 재정권 상실, 향진의 약화, 현의 부상 등과 같이 상하 층위별로 상이한 변화를 종합적으로 고려해야 한다.

## V. 맺음말

현(縣)은 춘추시대 초기에 등장한 중국 최초의 행정구역이다. 봉건제 하에서 새로 병합된 지역에 군왕의 인사를 직접 파송하여 직할 통치하기 위해 수립되었다. 이런 유래로 현은 중앙정부가 직접 수장을 임명하는 최하급 행정구역을 의미했다. 거의 2500여 년의 역사를 가진 현이 이름만 남은 채 전혀 다른 범주로 변화된 것도 아니다. 오히려 현은 수많은 부침을 거듭한 다른 행정구역들과 달리 중국 역사에서 명칭은 물론 면적과 전체 수량까지 상대적으로 큰 변화가 없이 유지되었다. 중국의 행정구획은 수많은 변화를 겪었으나 그 긴 역사에서도 대부분 현과 현을 통솔하는 상급 구획, 그리고 더 상층 구획의 3급 체제로 유지되었다.<sup>36)</sup> 가장 오래되고 늘

36) 周振鶴·李曉傑, 『中國行政區劃通史: 總論·先秦卷』, 復旦大學出版社, 2009, 47-82쪽, 240-250쪽.

랍도록 변화가 작았던 현은 중국 관료제의 기원일 뿐만 아니라 관료제 자체의 기원으로 간주되었다.<sup>37)</sup> 이러한 매우 장기적인 역사적 관점에서 보면, 현과 현을 통솔하는 지급, 그리고 더 상층의 성급으로 구성된 시관현 체제가 오히려 역사적 검증을 받은 안정적인 체제라고 할 수도 있다. 따라서 아직 판단하기에는 너무 이르지만, 성관현으로의 변화와 현의 강화는 중국의 장구한 중앙-지방 관계에 거대한 변화를 가져오거나 아니면 역사가 증명했듯이 다시 시관현과 유사한 체제로 회귀될 수도 있다.

현급 정부의 재부상이라는 단편적인 변화에서 역사적 함의를 찾는 또 다른 근거는 개혁·개방 이후 중국의 중앙-지방, 국가-사회 관계 연구의 출발점이 된 비비안 슈(Vivienne Shue)의 중앙-주변부 접근법에서 비롯된다. 슈는 중국을 국가권력이 사회를 철저히 통제·지배하는 체제로 봤던 전체주의, 국가주의 관점을 비판하면서 마오쩌둥 시기조차 국가권력이 사회에 완벽하게 침투하지 못했다는 점을 보여줬다. 마오쩌둥 시기는 대약진 운동과 문화대혁명에서 보듯이 일견 극단적인 이념을 통해 사회 전체가 자율성을 상실한 것처럼 보인다. 그러나 마오주의와 건국 이후의 실제 정책들은 관료주의와 권력 집중에 대한 끊임없는 견제, 소규모 집체 내의 자력갱생을 강조하는 인민공사, 도시 출신을 농촌 간부로 선출했던 불세비키와 대비하여 촌 내부에서 간부를 선출한 인사 방식 등에서 보듯이 오히려 전통적인 촌락이 갖던 국가권력으로부터의 상대적 자율성을 유지시키고 다른 지역으로부터의 고립성을 강화했다. 슈가 벌집 형태라고 부른 이러한 사회구조가 상층권력과 기층 사이의 ‘수직적 분할(vertical segmentation)’을 야기하고 농촌의 지방주의를 보존한 것이다.<sup>38)</sup>

---

37) Herrlee G. Creel, "The Beginnings of Bureaucracy in China: the Origin of the Hsien," *The Journal of Asian Studies* 23:2, 1964, 155-184쪽.

38) Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press, 1988.

이 과정에서 현이 중국사에서 갖는 기능도 지속되었다. 중화인민공화국 수립 이후에 농촌 촌락까지 국가권력이 철저히 관철되었다는 신화와 달리 마오쩌둥 시기에도 자신의 역할을 수행하기 위한 정기적인 예산을 분배받고 중앙의 권력이 비교적 철저하게 관철되는 최저 단위는 현이었다. 인민공사, 즉 향진 이하는 자신의 역할을 위한 자금 중 매우 작은 부분만 국가재정으로 충당했다. 신중국은 과거의 왕조국가들이 신사(紳士)에 의존한 것처럼 국가와 사회 유지의 기본적인 기능을 농촌간부에 의존했다. 국가권력이 닿는 상층과 향촌의 자율성이 강한 하층이 나뉘는 ‘수직적 분할’이 유지되고 고립·분절된 향촌의 ‘세포성(cellularity)’이 강화되었다. 이런 점에서 개혁·개방의 지도자들이 국가의 사회에 대한 지나친 개입을 약화시키려고 했다는 주장은 사실이 아니다. 오히려 개혁·개방의 진정한 목적은 시장을 통해 분절화되고 고립된 농민의 지역주의를 타파하고 수직적 분할을 폐지하여 국가권력을 재안착하고 근대 국가건설의 프로젝트를 완수하는 것이었다. 따라서 슈가 보기에 개혁·개방 전후로 중앙과 지방, 국가와 사회의 관계는 단절만큼이나 연속적이다.<sup>39)</sup>

슈가 이후의 다른 공동저작에서 재치 있게 표현한대로 지방정부와 간부들은 건국 이래 전혀 자율성이 없이 움직이지 못하도록 꽂꽂 동여매진 (“bound”) 상태가 아니라 일정한 한계 내에서 운신의 폭을 가진 채로 말뚝에 묶인 (“tethered”) 상태였다. 개혁·개방은 심오한 변화를 가져오기도 했지만, 중앙-지방 관계와 국가-사회 관계의 측면에서는 꽂꽂 동여매진 상태에서 풀려난 (“released”) 것이기보다는 말뚝이 좀 느슨해지고 풀어져 운신의 폭이 넓어진 것이다.<sup>40)</sup>

오히려 재정적 측면에서 볼 때, 진정한 변화는 1980년대 심각하게 훼손

39) 앞의 책, 33-71쪽, 107-108쪽, 147-152쪽.

40) Marc J. Blecher and Vivienne Shue, *Tethered Deer: government and economy in a Chinese county*, Stanford University Press, 1996, 2-3쪽.

된 중앙정부의 재정권력을 복구하기 위해 시행된 1994년 분세제 개혁부터 시작되었다고 볼 수 있다. 중국은 중앙으로 재정을 모으고 모인 재정을 최하급의 촌에 이르기까지 공평하게 분배하여 국가의 재정권력을 확대하려고 했다. 그러나 이러한 목표는 당장 성취되지 못했다. 무엇보다 촌까지 국가권력을 전달할 재정이 부족했다. 기층정부의 재정곤란이 야기한 1990년대 후반의 국가-사회 관계의 불안정이 이를 대변한다. 2000년대 이후에야 재정이 확보되고 재정의 집중화가 달성되었다. 성관현을 비롯한 본격적인 행정구획 개혁도 이 시기부터 시작될 수 있었다. 삼농문제의 해결, 도시화, 농업 산업화라는 목표를 중심으로 재구성된 중앙-성-현의 행정구획 개편은 수직적 분절과 농촌의 세포성을 타파하려는 중국의 근대적 국가건설 프로젝트가 새로운 단계로 진입했음을 알리는 신호일 수 있다. 만약 그렇다면, 이는 또한 중국의 국가능력의 새로운 도약을 의미한다. 현은 국가와 향촌 사이에서 국가권력을 행정구획의 말단까지 남김없이 전달하기 위한 가장 단단히 박힌 말뚝으로 기능하기 위해 부상하고 있는지 모른다.

**주제어** : 현 정부, 행정구획 개혁, 지방재정, 성관현, 촌장향관, 향재현관

(논문투고 : 2015.12.10 / 논문심사완료 : 2015.12.20 / 논문게재 확정일 : 2015.12.23)

## 참고문헌

- 이상국, 『중국 지방 정부간 권력조정 of 정치경제: 저장·장쑤·지린 3개성의 '성관현(省管縣)' 개혁 비교 연구』, 아연출판부, 2013.
- 조영남, 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』, 민음사, 2013.
- 조형진, 「후진타오 정부 시기 정책 전환의 재정적 기원: 재정 집중화와 지역 간 균등화의 달성」, 『한국정치연구』 24:3, 2015a, 141-170쪽.
- 조형진, 「중국 농촌의 1980년대 공공재 공급재 공급에 대한 재평가: 보건 의료와 농촌도로를 중심으로」, 『중소연구』 39:3, 2015b, 45-82쪽.
- 陳嵐樺, 「“村財縣管”走出和諧新路」, 『海南日報』 2009.2.17., A4版.  
[http://hnrh.hinews.cn/html/2009-02/17/content\\_104714.htm](http://hnrh.hinews.cn/html/2009-02/17/content_104714.htm), 검색일: 2015.2.8.
- 丁義堂, 「“村財鄉管”有悖法律」, 『中國民政』 10期, 1998, 42쪽.
- 何逢陽, 『擴權改革中縣級政府財政收支策略研究: 以G縣為例』, 上海人民出版社, 2011.
- 范仁碧·吳一臻, 「順昌“村財縣管”初顯成效追回規開支41.3萬」, 『大武夷新聞網』 2011.9.29., [http://www.greatwuyi.com/bdxw/content/2011-09/29/content\\_713969.htm](http://www.greatwuyi.com/bdxw/content/2011-09/29/content_713969.htm), 검색일: 2015.2.8.
- 郭道璋, 「村財鄉管, 舊創未愈痛猶新」, 『鄉鎮論壇』 4期, 1998, 8쪽.
- 李萍 主編, 2010. 『財政體制簡明圖解』, 中國財經經濟出版社, 2010.
- 潘小娟·呂芳, 『攻堅: 聚焦省直管縣體制改革』, 中國社會科學出版社, 2013.
- 山西省農業科學院, 『村委主任』 5期, 2011, 4-13쪽.
- 沈玉林, 「“村賬鄉管”豈能變成“村財鄉用”」, 『農村財政與財務』 第9期, 2002, 16쪽.
- 王麗雪, 『中國“省直管縣”體制改革研究』, 天津人民出版社, 2014.
- 吳理財, 「農村稅費改革之政治性後果: 以安徽省為例」, 『香港社會科學學

- 報』第24期, 2002, 61-84쪽.
- 吳理財, 『改革與重建: 中國鄉鎮制度研究』, 高等教育出版社, 2010.
- 張曉山, 「淺析“后農業稅時期”中西部地區的農村改革與發展」, 『農村經濟』第3期, 2006, 3-7쪽.
- 鄭明照·江太秋, 「村帳鄉管工作中存在的問題及對策」, 『財會通訊』2期, 2001, 53-54쪽.
- 鄭偉·李政, 「“村賬鄉管”豈能變成“村賬鄉用”」, 『農村財政與財務』第12期, 1999, 23쪽.
- 中華人民共和國民政部 編, 『中國民政統計年鑒 2010』, 中國統計出版社, 2010.
- 周振鶴·李曉傑, 『中國行政區劃通史: 總論·先秦卷』, 復旦大學出版社, 2009.
- 「國務院關於縣級基本財力保障機制運行情況的報告」, 『中國人大網』 2012.8.30, [http://www.npc.gov.cn/huiyi/ztbg/gwygyxjjbclbzgqkbg/2012-08/30/content\\_1735734.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/ztbg/gwygyxjjbclbzgqkbg/2012-08/30/content_1735734.htm), 검색일: 2015.3.5.
- 「國家數據」, [data.stats.gov.cn](http://data.stats.gov.cn).
- Blecher, Marc J. and Vivienne Shue, *Tethered Deer: government and economy in a Chinese county*, Stanford University Press, 1996.
- Boadway, Robin and Anwar Shah, *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, 2009.
- Chen, An, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Fiscal Structure," *Modern China* 34:3, 2008, 303-343쪽.
- Creel, Herrlee G., "The Beginnings of Bureaucracy in China: the Origin of the Hsien," *The Journal of Asian Studies* 23:2, 1964, 155-184쪽.
- Kennedy, John James, "From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition

- of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in North-west China," *The China Quarterly* 189, 2007, 43-59쪽.
- Li, Linda Chelan, "Working for the Peasants? Strategic Interactions and Unintended Consequences in the Chinese Rural Tax Reform," *The China Journal* 57, 2006, 89-106쪽.
- Lieberthal, Kenneth, *Governing China: From Revolution Through Reform*(2nd ed.), New York: Norton, 2004.
- Liu, Mingxing, Juan Wang, Ran Tao and Rachel Murphy, "The Political Economy of Earmarked Transfers in a State-Designed Poor County in Western China: Central Policies and Local Responses," *The China Quarterly* 200, 2009, 973-994쪽.
- Mertha Andrew C., "China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations," *The China Quarterly* 184, 2005, 791-810쪽.
- Michelson, Ethan, "Public Goods and State-Society Relations: An Impact Study of China's Rural Stimulus," Dali L. Yang ed., *The Global Recession and China's Political Economy*, Palgrave Macmillan, 2012, 131-157쪽.
- Oi, Jean C., Kim Singer Babiarz, Linxiu Zhang, Renfu Luo and Scott Rozelle, "Shifting Fiscal Control to Limit Cadre Power in China's Townships and Villages," *The China Quarterly* 211, 2012, 649-675쪽.
- Oi, Jean C. and Shukai Zhao, "Fiscal Crisis in China's Townships: Causes and Consequences," Elizabeth J. Perry and Merle Goldman eds., *Grassroots Political Reform in Contemporary China*. Harvard University Press, 2007, 75-96쪽.
- Shue, Vivienne, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body*

*Politic*, Stanford University Press, 1988.

Smith, Graeme, "The Hollow State: Rural Governance in China," *The China Quarterly* 203, 2010, 601-618쪽.

Wang, Shaoguang, "Openness and Inequality: The Case of China," Lowell Dittmer and Guoli Liu eds., *China's Deep Reform: Domestic Politics in Transition*, Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2006, 251-282쪽.

## 縣政府的凸顯

曹 亨 眞

本文主張2000年以來中國行政區劃改革的核心在於對縣政府職能的凸顯。中國政府正在進行從市管縣到省管縣的轉化，並以此為核心推動村賬鄉管、鄉財縣管等一系列行政區劃改革。這一舉措帶來的結果是，村政府與鄉鎮政府喪失了大部分財政權力，而地方財政集中到了縣級政府。這從縣級財政支出所占比例的大幅度增加不難看出。與此同時，隨著向縣級政府財政轉移支付中一般性轉移支付所占比重的不斷增加，縣級財政自主權也在逐漸提升。對縣政府的強化不只是單純的行政區劃改革，而是要將其打造為解決三農問題，推動城鎮化進程，實現農業產業化目標等戰略的行政中樞。此外，這也是國家權力通過將財政自主權集中在縣級政府而對一直以來保有相對自主權的鄉村進行全面滲透的國家建設過程。

**關鍵詞**：縣政府、行政區劃改革、地方財政、省管縣、村賬鄉管、鄉財縣管

