

중국 ‘성직관현(省直管縣)’ 개혁과 분권화의 강화: 거시적 비영합 게임과 미시적 영합 게임*

이재영**

| 목 차 |

- | | |
|---------------------------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 거시적 비영합 게임과 미시적 |
| II. 성직관현 개혁의 성(省) 간 편차:
분권화 규범의 심화 | 영합 게임 |
| III. 성직관현 개혁의 배경 | V. 결론 |

| 논문요약 |

이 논문은 2002년부터 2010년까지 22개 성에서 시행된 중국의 ‘성이 현을 직접 관리’하는 성직관현 개혁을 분석함으로써 개혁개방 이후의 분권화의 효과가 증가하고 안정화되었다는 것을 통계 분석을 통해 증명할 것이다. 중앙-지방 관계에서 1994년 분세제(分稅制) 개혁은 중앙과 성 정부의 관계를 제도화하는 데 기여한 반면 성 이하 지방 정부의 재정체제와 그들 사이의 관계를 규범화하는 데는 대체적으로 실패하였다. 따라서 중앙과 성 정부의 제도화된 관계는 그들 사이의 협력과 타협이 중심을 이루는 거시적 차원의 비영합 게임을 형성하였고, 성 이하의 지급시와 현급 정부의 제도화되지 못한 관계는 그들 사이의 이익 충돌과 갈등이 주를 이루는 미시적 차원의 영합 게임을 초래하였다. 이 연구는 이러한 거시적 비영합 게임과 미시적 영합 게임이 성직관현 집행 과정에서 분권화의 심화를 가져왔고 성, 지급시와 현급 정부의 다양한 이익 획득 전략을 만들어냈다는 것을 보여줄 것이다.

- 주제어: 성직관현, 1994년 분세제 개혁, 분권화, 중국 중앙-지방 관계, 지급시-현 정부 관계

* 이 논문은 저자의 석사학위논문을 보완·발전시킨 것임.

** 서울대학교 국제대학원 박사과정 수료.

I. 서론

성직관현(省直管縣)은 재정적으로 성 정부(省級, 한국의 도 단위)가 현 정부(縣級, 한국의 시·군·구 단위)를 직접 관리하는 제도일 뿐만 아니라, 행정적으로 지급 단계(地級, 성 정부와 현 정부 중간의 행정 단위)를 한 단계 줄여 업무 처리의 효율성을 제고하려는 정책이다. 또한 인사권의 측면에서도 지급이 현급(縣級)의 인사를 관리하는 것에서 성급(省級)이 직접 관리하는 것으로의 전환을 포함한다.¹⁾

국가행정학원의 장잔빈 교수(張占斌 2007, 22-27)는 성직관현 재정개혁이 현급 정부의 권리를 확대하고 현(縣)역 경제를 발전시키며 삼농(三農) 문제를 해결할 수 있다고 보았다. 실제로 그는 후베이성(湖北省)과 지린성(吉林省) 등을 분석하여 개혁이 현 경제 발전에 효과가 있음을 증명해 보였다(張占斌 2009, 118-136). 또 다른 연구에서는 성직관현체제가 현급 정부의 경제 발전에 대한 적극성을 높이고 현역 경제의 급속한 발전을 촉진할 뿐 아니라, 성급 재정의 현급에 대한 재정 지출을 늘리고 관리 계층을 줄여 관리 효율을 높일 수 있다고 주장했다(傅光明 2006, 22-25).

하지만 성직관현 개혁에 대한 부정적인 의견도 많았다. 몇몇 성에서 성직관현 재정체제를 도입한 후 지급시(地級市)와 현, 현과 현 사이의 경제적인 연계가 제한적이고, 성에 대한 지급시의 협조가 부족할 뿐 아니라 성이 너무 많은 현을 관리하기 때문에 경제 발전이 충분히 이루어진 경제 구역을 인위적으로 분리하는 문제가 발생한다는 것이다(劉尙希·李成威 2010, 1-8). 또한 재정적으로 성이 직접 현을 관리한다고 하더라도 행정등급은 여전히 지급시가 높기 때문에 지급시는 예전처럼 각종 수단을 사용하여 시의 발전을 위해 현의 자원을 유용할 것이라고 개혁의 한계를 지적했다(馬驍·馮俏彬 2010, 49-51).

한편 성직관현 개혁의 요인을 분석한 한 연구에서는 왜 시관현(市管縣),

1) 성직관현은 인사권을 다루는 거버넌스정책, 재정과 관계된 자원정책, 실제 달성해야 할 목표를 제시한 정책(substantive policy)이라는 점에서 중요한 개혁이다. 중국에서 정책을 거버넌스, 자원 등의 세부 영역으로 분류한 것은 정재호(Chung 1995, 497-501)의 연구를 참고하라.

즉 지급시가 현 정부를 관리하는 체제가 후퇴하고 성직관현체제가 부활했는지를 중앙과 지방의 정치경제적 요인들을 통하여 설명하고 있다. 이러한 요인들은 성 엘리트의 강한 선호와 서로 다른 동원능력, 지급시와 현의 이해관계 대립과 경제적 능력의 차이 그리고 민영경제의 적극적인 지지와 민영경제의 상이한 발전 정도가 있다(Lee 2011, 153-198).

본 연구는 중앙-지방 관계의 제도화 측면에서 성직관현 개혁의 요인을 살펴볼 것이다. 1994년 분세계 개혁으로 대표되는 90년대의 중앙-성 정부 관계의 제도화는 1980년대 중앙과 성 사이에서 발생한 강도 높은 갈등을 해결하기 위한 노력의 산물이었다(Li 1998, 295). 마찬가지로 2002년부터 2010년까지 진행된 성직관현도 지급시와 현 정부 사이에 발생하는 빈번한 이익 충돌의 해결을 위해 두 정부 재정 관계의 제도화를 추진한 것이다. 즉 1994년 분세계 개혁이 해결하지 못한 성 이하 재정체제를 정비함으로써 현 재정을 강화하는 것이 가장 중요한 목표이고, 더 나아가서 성이 현을 행정과 인사 측면에서 직접 관리함으로써 현에 더 많은 권한을 부여하고, 지급시와 현의 관계를 제도화하여 이들 사이의 악성 경쟁과 갈등을 해결하려는 개혁이다.

중앙-지방 관계의 제도화를 설명하는 분석틀로 영합 게임 이론이 있다. 이는 분권화가 진행되면서 지방 정부 행위자들이 아무리 지역의 이익을 대변하려고 해도 중앙의 여러 정책들을 시행하는 과정에서 중앙의 선호와 이익을 완전히 무시할 수는 없다고 보았다. 오히려 지방은 중앙의 강한 통제 메커니즘 때문에 중앙이 선호하는 정량화할 수 있는 정책을 선택적으로 시행했다고 주장한다(Gobel 2011, 53). 이러한 영합 게임 이론에서는 중앙-지방 관계의 제도화의 부재로 중앙 혹은 지방 한쪽이 승자가 되고 나머지는 패자가 되어 패자는 일방적으로 승자의 규칙을 따르며, 중앙의 통제가 강해질수록 중앙은 정책 시행을 통해 자신의 목표를 성취함으로써 이익을 얻고 상대적으로 지방의 자율성과 이익은 줄어든다. 그 반대로 성립한다.

반대로 중앙-지방 관계의 비영합 게임이론에서 중앙과 지방 관계의 제도화로 인해 중앙과 지방은 양방향으로 영향을 주고받으며, 이를 통해 중앙 정부와 다양한 지방 정부 사이에 타협이 발생한다고 보았다(Li 1998,

26-35). 특히 비영합 게임 이론에서는 정책 시행 과정에서 지방이 중앙이 정한 규칙을 어기는 경우에도 그 과정에서 정책 집행을 통해 정책을 수정하고 개선하여 중앙을 도와주는 역할을 한다(Li 2006, 172).

비영합 게임 이론에서 지방의 자율성이 증가했다고 해서 중앙의 통제 능력이 반드시 감소했다고 볼 수는 없다. 중국의 경제적 분권화가 지역마다 다양한 개혁의 결과를 발생시키고, 경제 격차와 지방 정부 간 경쟁을 발생시켰지만 당 중앙은 오히려 분권화된 인사관리시스템을 통해 성공적으로 당 조직의 통합을 유지할 수 있었기 때문이다.²⁾ 즉 당은 중앙의 경제 현대화 목표와 일치할 뿐만 아니라 지방에서 정치적 규율이 붕괴되는 위험을 최소화할 수 있는 엘리트 고용, 승진과 통제의 효과적인 인사 관리 메커니즘을 고안함으로써 지방 당 간부들을 긴밀히 결합시켰다(Landry 2008, 258).

두 이론 모두 중앙-지방 관계를 설명하는 통합적인 분석틀이지만 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째, 두 이론에서 설명하는 중앙-지방 관계는 주로 중앙-성 정부 관계라는 거시적인 측면에만 초점을 맞추고 있다.³⁾ 영합 게임 이론에서 중앙의 정책에 순종하거나 저항하는 주요한 행위자는 성으로써 성 이하에서 발생하는 정책 집행 과정은 큰 영향을 미치지 않는 것으로 간주한다. 비영합 게임 이론에서도 중앙에 협력하고 지방의 실험을 주도하는 행위자는 성 정부로서 성 이하의 미시적인 정책 투입은 일반화하지 못했다.⁴⁾

2) 여기서 말하는 분권화된 인사관리시스템은 일급 하위(下—級) 혹은 일급 하위관리(下管—級)를 말하며 자세한 설명은 피에르 랜드리(Ladry 2008, 50)의 연구를 참고하라. 1984년부터 중앙은 아래 두 단계에서 한 단계로 인사권한이 축소되고 지방의 인사권한은 증대하여 1990년 노멘클라투라(간부 직무 명칭표)는 1984년 약 5,000개의 표에서 4,100개로 약 1,000개 자리가 축소되었다(Burns 1994, 459).

3) 씨에칭쿠이(謝慶奎 2000, 26-34)는 중앙-지방 관계를 중앙-성의 관계로 보았는데 이는 성 이하 지급시와 현 정부는 반드시 성 정부의 동의와 비준을 거쳐 중앙 정부와 관계를 갖는다고 보았기 때문이다. 또한 그는 지방정부 사이의 관계가 중앙-지방 관계의 연장이라고 본다. 중앙이 성에 대해 분권화를 한 것처럼 성 정부도 성 이하 정부에 대해 분권화를 했기 때문이다. 뿐만 아니라 중앙-성 정부관계처럼 성급 이하 정부관계도 인사, 재정, 행정 수단을 통해 상급 정부가 하급 정부를 영도하기 때문이다. 기본적으로 그의 주장에 동의하지만 이 논문에서는 중앙-성의 관계와 지급시-현 정부와 같은 지방-지방 관계는 전자의 연장선상에 있다기보다 다른 게임의 규칙 속에서 진행되는 관계로 본다.

따라서 두 이론은 성 이하의 지방정부와 그들의 행정등급 그리고 도시와 농촌이라는 지방 정부의 다양한 지위가 이들 사이의 정치경제적 관계에 영향을 미치고 그러한 관계가 중앙의 정책 집행 과정에서도 무시할 수 없는 역할을 한다는 사실을 간과하고 있다.⁵⁾

둘째, 중앙-지방 관계에서 비영합 게임 이론이 주장하는 것은 중앙-성 관계는 원칙 없는 자원다툼에서 더 명확한 관할권 확립으로 제도화되었고 각자의 이익을 보호하기 위해 더 분명한 규칙을 확립하고 준수했다는 것이다. 이러한 제도화의 대표적인 예로써 분세제 개혁을 제시하고 있다(Li 1998, 289-294). 재정 영역에서 분세제는 중앙-성의 재정 수입과 지출의 범위만 확정했지 성 이하 정부는 여전히 성의 자율권에 맡겼기 때문에 지급시와 현급에서는 재정관계의 제도화가 이루어지지 못했다. 행정 영역에서도 1982년 시관현체제가 도입되어 지급시가 성을 대신하여 현을 '대리관리(代管)'하게 되었지만 '대리관리'라는 개념에는 각 지방 정부 사이의 책임과 임무에 대한 제도화된 규정이 없었다. 이처럼 중앙과 성 정부는 정책 결정, 표준 설정 그리고 정책 집행의 감독을 주로 책임지면서 역할 분담이 어느 정도 되어 있는 반면 지급시와 현은 지방 정부 대부분의 계획과 관리 서비스를 공급한다는 사실 외에, 지급시가 할 수 있는 것과 현급 단위가 할 수 있는 것은 거의 차이가 없었다(Chien 2010, 138-141).⁶⁾

따라서 지급시와 현은 제도에 의존하기보다 협상과 거래를 통해 상호작용하게 되었다. 요약하면 중앙-지방 관계에서 중앙-성은 제도화가 어느 정도 확립된 반면, 성 이하의 지급시-현 관계는 재정과 행정관리 측면에서 아직도 규범화가 부족하기 때문에 중앙-지방 관계에서 중앙-성의 관계와 지급시-현의 관계 그리고 정책 집행에서 성 이하 정부가 미치는 영

-
- 4) 중앙-지방 관계를 이러한 구조적 관점에서 분권화로 설명하는 연구의 문제점이 정적인 거시 제도에만 초점을 맞추고 지방의 미시적인 정책 투입의 중요한 역할을 설명하지 못하고 있다는 지적은 정재호(Chung 1995, 492)의 연구를 참고하라.
 - 5) 특히 행정등급이 지방 정부 사이의 정치·경제적 관계에 미치는 영향에 대해서는 로렌스 마(Ma 2005, 477-497)의 연구를 참고하라. 또한 도시라는 지위가 갖는 이점에 대해서는 리리싱(Li 2011, 175)의 연구를 참고하라.
 - 6) 지역 개발과 계획에 있어 지급시와 현급 단위의 구체적인 책임과 의무에 대해서는 첸취션(Chien 2010, 139-140)의 연구를 참고하라. 중앙-지방 관계에서 정부 등급 사이의 특정한 서비스에 대한 책임 영역을 나누는 것의 중요성은 리천란(Li 2010, 180-181)의 연구를 참고하라.

향은 다른 측면에서 살펴봐야 한다는 것이다.

셋째, 영합 게임과 비영합 게임 모두에서 중앙의 인사권은 지방을 통제하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 하지만 중앙의 통제 측면에서만 인사관리시스템을 본다면 분권화된 인사관리시스템인 하관일급(下管一級)하에서 중앙의 인사 통제를 직접 받지 않는 성 하위 정부의 역할을 간과하기 쉽다는 것이다. 중앙의 직접적인 인사 통제를 전혀 받지 않는 현 간부 인사는 지급시가 전적으로 관할하기 때문에 중앙-성 정부의 관계와 지급시-현의 관계는 다른 관점을 가지고 살펴볼 필요가 있다. 즉 지급시는 인사권 측면에서 현에 비해 절대적 우위를 지니고 있지만 앞에서 제시했듯이 지방 정부의 권리와 의무, 즉 계획과 관리 측면에서는 제도화의 부재로 현(縣) 정부와 이익을 놓고 협상하고 경쟁한다. 현금 지역의 경제가 급속히 발전하면 지급시는 우월한 행정등급과 인사권을 이용하여 현금 정부의 경제적 이익을 침해하는 현상, 즉 시장질서에 정치권력이 개입하는 현상이 발생한다(吳帥·陳國權 2008, 100-105).

시관현체제에서 지급시와 현의 경제적 능력에 따라 지급시의 통제가 강할수록 시의 이익은 커지는 반면 현금 정부의 이득은 줄어들고, 지급시의 통제가 약하고 현의 경제적 이익이 클수록 지급시가 현을 통해 얻을 수 있는 재정 소득은 줄어든다. 하지만 지급시와 현 정부는 성과 중앙에 대해서는 각각 저항보다 협력이나 타협을 선호한다. 왜냐하면 지급시는 중앙과 성의 인사관리시스템의 직접적인 제약을 받기 때문이고, 현 정부는 중앙과 성과의 비대칭적인 권력 격차와 행정 등급 격차 때문에 지급시가 저항할 때보다 더 큰 정치적인 위협이 수반되며 지급시의 강한 통제와 간섭을 피하기 위해 성과 중앙의 지지를 필요로 하기 때문이다.⁷⁾

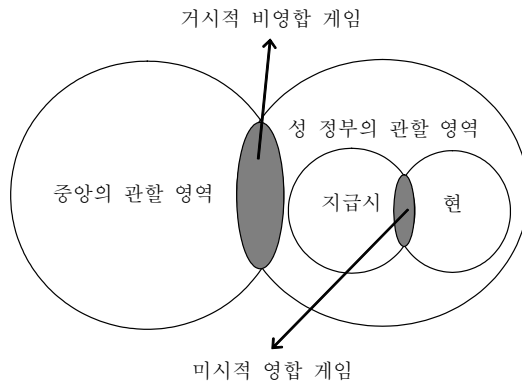
이러한 두 이론의 한계를 극복하기 위해 이 논문에서는 분체제와 같은 거시적인 제도 측면과 지급시와 현 사이의 미시적 정책 투입 측면을 동시에 고려하고, 상대적으로 제도화된 중앙-성 관계와 이들에 비해서는 더 많은 거래와 협상을 통한 상호 의존이 지배적인 지급시-현 관계를 포괄하며, 분권화된 인사관리제도를 반영할 수 있는 분석틀을 제시한다.

7) 도시화, 특히 지급시의 증가로 인해 성이 지급시에 미치는 강한 영향력과, 성-현급 관계에서 성의 현에 대한 통제와 보호가 줄어들고 지급시의 현에 대한 통제가 증가한 것에 대해서는 존 도날드슨(Donaldson 2010, 35-36)의 연구를 참고하라.

즉 거시적인 차원의 중앙-지방 관계 혹은 중앙-성의 관계는 분세계 개혁과 같은 제도화의 정착으로 인해 비영합 게임이 지배적이고 미시적인 차원의 성 이하 지급시-현의 관계는 두 정부 간 책임과 직무에 관한 명확한 규정의 부재와 분권화된 인사관리시스템의 영향으로 중앙-성 관계보다 더 많은 거래와 협상에 의존하는 영합 게임이 지배적이다. 다른 말로 하면 성직관현 개혁 집행 과정에서 중앙-성에서는 승자와 패자라는 이분법적인 개념화(dichotomous conceptualization)가 더 이상 큰 의미가 없고, 지급시-현에서는 여전히 적용이 가능하다.

그러므로 이러한 중앙-지방 관계와 지방-지방 관계를 통틀어서 '거시적 비영합 게임과 미시적 영합 게임'(<그림 1> 참조)으로 정의하였다. 여기서 한 가지 오해하지 말아야 할 것은 중앙-성 관계에서 비영합 게임이 지배적이고 지급시-현 관계에서 영합 게임이 압도적이라는 말은 본 연구의 분석 대상인 성직관현에 한하여 적용될 수 있는 것으로 다른 정책 영역에 성급하게 일반화하기 어렵다는 것이다. 즉 다른 정책 영역의 중앙-지방 관계는 얼마든지 성직관현과는 다른 게임의 규칙이 나타날 수도 있다.

<그림 1> 중앙과 성 그리고 지급시와 현정부 간 관할 영역



따라서 본 연구는 우선 성직관현 개혁 집행의 성 간 편차 분석을 통해 분권화 규범이 심화되었다는 것을 통계적으로 증명할 것이다. 그리고 이러한 분권화의 심화를 야기한 요인이 바로 지금까지 살펴본 중앙-성 정부

의 거시적 비영합 게임과 지급시-현의 미시적인 영합 게임이라는 사실을 보여줄 것이다. 중앙-지방 관계의 이러한 변화를 초래한 중요한 제도적 배경인 1994년 분세제와 1982년 시관현체제를 살펴보고, 마지막으로 거시적 비영합 게임과 미시적 영합 게임이 구체적으로 성직관현 개혁 집행에 있어 어떻게 분권화를 심화시켰는지를 몇 가지 사례를 통해 제시할 것이다.⁸⁾

II. 성직관현 개혁의 성(省) 간 편차: 분권화 규범의 심화

성직관현 개혁의 지역별 편차에 사용된 데이터는 중국의 성급 단위 22개의 개혁 집행 평균이다. 중국의 성급 단위(2개의 특별 행정구 제외) 31개 중 4개의 직할시는 개혁 이전 현에 대한 재정관리 단계를 넘어 행정관리 단계에 이미 들어갔기 때문에 대상에서 제외했고, 5개의 자치구는 ‘財預[2009]78’ 문건에 의하면 이 개혁과는 무관하기 때문에 배제하여 분석단위를 22개의 성(省)으로 했다. 참고로 2010년 1월까지 22개 성의 현(縣)과 현급시(縣級市) 총 1,831개 중 818개(약 45%)가 성직관현 재정을 시행하고 있다. 2011년 6월 27일 전국인대 상무위원회의 2010년 중앙결산보고에서 쉐취런(謝旭人) 재정부 부장은 2010년 말까지 27개 성급 단위에서 970개 현이 성직관현 재정 개혁을 시행하고 있다고 밝혔다.⁹⁾

8) 사실 정책 집행에 있어 성 정부 내부의 편차와 상호작용이 중요하다는 것은 이미 많이 알려져 있는 사실이지만 성직관현과 같이 전국적으로 시행된 개혁 정책에 대해 지급시와 현급 단위의 관계에 대한 분석적이고 경험적인 연구는 거의 없는 실정이다. 그러한 차원에서 이 연구는 의미가 있다. 성 내부 편차의 중요성에 대한 언급은 정재호(Chung 1995, 508)의 연구를 참고하라.

9) 謝旭人 (2011), “謝旭人: 970个縣已推行省直管縣財政管理方式改革,” http://www.gov.cn/jrzg/2011-06/27/content_1894093.htm. (2011년 10월 6일 검색)

<표 1> 성직관현 재정 개혁의 성 간 편차(2002-2010년)

지역	유형	시행 비율% 개혁 현(縣) 수/전체 현 수	시행 날짜	관련 당정 문건 (문서번호) 혹은 언론보도
허베이성(河北省)	선도	22/136(약16%)	2005.1.1	冀政[2005]8号
		64/136 (47%)	2009.1.1	冀政[2009]51号
산시성(山西省)	초기시행	35/96(약 36%)	2007.1.1	晋政發[2006]45号
랴오닝성(遼寧省)	선도	36/36 (100%)	2005.1.1	遼財預[2005]357号
지린성(吉林省)	선도	37/37 (100%)	2005.7.1	吉政發[2005]17号
헤이룽장성 (黑龍江省)	초기시행	63/63 (100%)	2007.11.18	黑政發[2007]87号
산둥성(山東省)	후기시행	20/91(약 22%)	2009.1.1	魯政發[2009]110号
안후이성(安徽省)	선도	57/61(약 93%)	2004.7.1	皖政[2004]8号
장쑤성(江蘇省)	초기시행	52/52(100%)	2007.1.1	蘇政發[2007]29号
저장성(浙江省)	선도	57/57 (100%)	기존 시행	시관현 대신 기존 성직관현 고수
장시성(江西省)	선도	21/80(약 26%)	2005.1.1	贛政發[2005]2号
		59/80(약 73%)	2007.1.1	贛府字[2007]12号
		80/80(100%)	2009.1.1	贛府發[2009]6号
푸젠성(福建省)	선도	59/59(100%)	2002.1.1	閩政[2002]40号
허난성(河南省)	선도	5/109(약 4%)	2004.1.1	豫政[2004]32号
		20/109(약18%)	2009.1.1	豫政[2009]32号
후베이성(湖北省)	선도	52/52(100%)	2004.4.21	鄂政發[2004]20号
후난성(湖南省)	후기시행	79/81(약 97%)	2010.1.1	湘發[2010]3号
광둥성(廣東省)	후기시행	4/64(약 6%)	2010.10.1	『广州日報』2010/08/25
하이난성(海南省)	선도	10/10 (100%)	기존 시행	1988년 성급 지정, 기존 성관현 시행
쓰촨성(四川省)	초기시행	27/134(약20%)	2007.1.1	川府發[2007]58号
윈난성(雲南省)	후기시행	8/88(약 9%)	2009.6.8	云政發[2009]112号
		11/88(약 12%)	2010.1.1	云政發[2009]210号
구이저우성 (貴州省)	후기시행	31/65(약 48%)	2009.1.1	黔府辦發[2009]95号
산시성(陝西省)	초기시행	15/83(약 18%)	2007.1.1	陝政發[2006]65号
칭하이성(青海省)	초기시행	9/32(약 28%)	2007.1.1	青政辦[2007]17号
간쑤성(甘肅省)	초기시행	16/62(약 25%)	2007.1.1	甘政發[2007]51号
		41/62(약 66%)	2009.1.1	甘政發[2009]47号

* 성(省)별 관련 당정 문건 및 언론보도를 참고하여 필자 정리

<표 1>을 살펴보면 시행 비율에서 전체 현 수는 각 성의 현과 현급시의 총수를 말한다. 개혁 시행 비율은 각 성별 관련 문건에 나와 있는 개혁의 대상이 되는 현 정부의 수가 해당 성의 전체 현 수에서 차지하는 비율이고, 시행 날짜는 관련 문건에 나와 있는 성 정부의 공식적인 개혁 시작 날짜이다. 여기서 개혁 시행은 재정상 성직관현에 국한했다. 기타 행정관리 및 인사 개혁은 아직 많은 지방에서 시행되지 않아 유형화하기가 힘들었기 때문이다.

대상범주의 첫 번째 유형은 선도(Pioneering)로, 개혁 시기는 비교적 이른 2002-2005년이고 개혁의 집행률 범위는 16%에서 100%까지이다. 이에 대한 중앙의 공식 언급은 2005년 6월 전국농촌 세수개혁 시범구역 업무회의에서 현·향(鄉) 정부 재정 관리방식 개혁을 시행한다면, 조건을 구비한 지방부터 성관현(省管縣) 개혁 시범구역을 추진해도 좋다는 윈저아바오(溫家宝) 총리의 강연이다. 선도 유형의 성 정부는 저장성(浙江省), 하이난성(海南省), 안후이성(安徽省), 후베이성(湖北省) 등을 포함한 총 10개이다.

선도형의 구체적인 예를 살펴보면 안후이성은 2000년 이래 전국에서 가장 먼저 농촌세 개혁을 하고 농업세를 폐지했기 때문에 현금 재정의 어려움이 심각했다. 그리고 대부분 지급시(地級市)의 경제 기초가 약하기 때문에 시가 현을 이끄는 것이 어려웠고 성 재정의 현 재정에 대한 관리 감독이 충분치 않았다. 현금 정부는 이번 개혁의 이익 수혜자로서 성직관현 재정체제 개혁을 보편적으로 지지했고 환영했다. 휘산현(霍山縣)의 현장인 쑤쉐룽(束學龍)에 따르면 2003년 안후이성 정부는 이번 개혁에 대한 회의에서 대부분의 현들이 찬성표를 던졌지만 허페이시 관할의 3개 현만이 반대를 했다고 한다. 이는 허페이시(合肥市)의 경제 실력이 강하기 때문에 현에 대한 자금과 기술 지원이 충분하다는 것이 중요한 이유이다(夏仕應·汪名岳 2004, 6-10).

선도형에서 현에 대한 성 정부의 적극적 지지는 빠른 개혁 집행을 가져온다. 예를 들어, 선도형의 랴오닝성(遼寧省)에서 성직관현 개혁 당시 성장(省長)이었던 장원위에(張文岳)는 2005년 9월 22일 개최한 성 정부 38차 상무회의에서 현역 경제관리체제를 개혁하고, 경제관리 권한을 더욱 내려 보내며, 현금 경제관리 권한을 확대하도록 지시했다. 또한 전국 종합 실력

백강현(百強縣)에 진입한 현에 대해 지급시의 경제 관리 권한을 부여하는 개혁을 소개하며 현에 대한 강력한 지지를 표명했다(『國際金融報』 2005/09/23). 장원위에의 현에 대한 강한 지지로 랴오닝성은 다른 성보다 개혁에 있어 앞서 나가는 선도형이 될 수 있었다.

두 번째 유형인 초기 시행(Early Implementation)의 개혁 시기는 2007년이고 개혁의 범위는 20-100%이다. 2006년 국무원의 경제사회 발전 11차 5개년 계획에 조건이 갖추어진 지방에서 성급이 직접 현을 관리하는 체제를 실행할 수 있다는 내용이 들어가자 2007년 한꺼번에 7개 성이 개혁을 시행했다. 이는 중앙의 공식적인 지지가 있기 전, 개혁에 대해 미온적인 성 지도자와 정책을 반대하던 지급시 지도자로 인해 개혁이 지연되다가, 중앙의 지지와 더불어 성 지도자는 개혁에 적극적으로 되고 지급시 지도자의 반대는 약해지기 때문이다. 초기 시행 유형의 성 정부는 헤이룽장성(黑龍江省), 장쑤성(江蘇省), 간쑤성(甘肅省), 산시성(陝西省) 등 총 7개이다.

중앙의 민정부(民政部)는 2010년 광둥성(廣東)의 둥관(東莞)과 장쑤성의 장인(江陰) 등지에서 성직관현 시범구역에 대한 현지조사를 수행했다. 이 현지 조사에서 국무원 발전연구센터 발전전략 및 구역경제(區域經濟) 연구부 제일 연구실 주임 리우용(劉勇)이 밝힌 바에 의하면 대부분의 지급시는 반대하는 입장에 있다며 특히 이번 조사에서 장쑤의 타이저우(泰州), 양저우(揚州), 우시(無錫)는 개혁을 지지하지 않았다는 것이다. 지급시 지도자들은 “개혁개방 시기 현은 무거운 짐이었고 그들을 우리에게 맡기더니 이제는 우리의 권력을 빼앗아 버리느냐”라며 불만을 토로했다는 것이다(『南方都市報』 2010/11/06). 이처럼 장쑤는 선도형으로 개혁에서 앞서 나갈 수 있었지만 지급시의 강한 반대로 인해 초기 시행으로 밀려났음을 알 수 있다.

세 번째 유형인 후기 시행(Late Implementation)은 2009-2010년 사이이고 개혁의 범위는 3-100%이다. 2009년의 중공중앙 1호 문건에 개혁 집행에 대한 내용이 삽입되고 2009년 6월 22일 재정부에서 공식적으로 2012년 말까지 전국적인 정책 집행이라는 목표를 제시하자 나머지 시행을 미뤘던 5개 성들은 정책을 추진했다. 하지만 후난성(湖南省)과 구이저우성(貴州

省) 외에 3개 성의 개혁 집행율은 전국 평균을 훨씬 밑돌았다. 후기 시행에서 새로운 정책에 의해 제시된 변화가 지방의 이익에 도움이 되지 않을수록 지방 정부는 더욱 적극적으로 자신의 기득 이익을 보호하기 위해 개혁 시행을 미룬다. 후기 시행 유형의 성 정부는 후난성, 구이저우성, 산둥성(山東省), 광둥성(廣東省), 윈난성(雲南省)의 총 5개이다.

후기 시행의 예인 광둥의 경우 다른 성들과 비교해 보면 현 경제는 상대적으로 약하지만 지급시가 재정 부담을 안고 현금 단위를 지원해야 할 정도로 현역 경제가 심각하지는 않기 때문에 광둥의 강한 시는 개혁을 늦춰서 현으로부터 좀 더 재정적인 이득을 얻으려는 유인이 작용한다. 이는 2005년 개혁 추진 당시 성직관현 재정관리체제의 도입을 논의했으나 경제가 발달한 지급시의 강력한 반대로 무산되었다는 것에서 잘 알 수 있다.¹⁰⁾

세 가지 유형을 종합하면 선도로 갈수록 지급시와 현의 영합 게임에서 현의 개혁에 대한 찬성과, 중앙과 성의 비영합 게임에서 중앙의 개혁 지지 및 성의 강한 추진력이 더 큰 영향력을 발휘하고, 후기 시행으로 갈수록 현과의 영합 게임에서 지급시의 반대가 더 큰 작용을 한다. 따라서 이러한 미시적 정책 투입의 영향으로 인하여 성직관현 개혁 집행에서 더 큰 편차가 생겼다.

2010년 후기 시행 이후 최근의 개혁 추세를 살펴보자. 중앙에서는 2010년 중앙기구편제위원회관공실(中央機構編制委員會辦公室)이 안후이와 허난(河南省) 등 8개 성의 37개 개혁 시범 현을 정해 ‘행정 성직관현’ 체제 개혁 시험을 추진했다. 여기서 행정 성직관현이란 당(黨), 정(政), 지방인대(人大), 정치협상회의(政協), 사법 계통을 전면적으로 조정하여 지급시와 현을 완전히 분리 관리하고 행정 계층을 줄이는 가장 심화된 개혁을 말한다.

한편 지방에서는 2013년 이래 중서부 지역의 약진이 부각되었다. 구체적으로 후기 시행 유형인 구이저우성은 2013년 5월 런화이시(仁懷市), 웨이닝현(威寧縣) 등 5개 현금 정부를 시범구역으로 정했고, 선도형인 허베이성(河北省)은 2013년 5월 딩저우(定州)와 신지(辛集)를 성직관현 시범현으로 정해 지급시의 경제사회관리 권한을 부여하였다. 초기 시행형인

10) 南方网广东發展論壇 (2007), “广东實行‘省管縣’狀況分析,” <http://www.southcn.com>. (2011년 11월 3일 검색)

쓰촨성(四川省)은 2013년 11월 조건이 성숙한 인구 백만이 넘는 큰 현에 대해 성직관현 개혁을 시행했고, 선도형인 허난성은 2014년 1월 1일부터 10개 현에 대해 행정 성직관현을 시험적으로 추진했다. 안후이성도 2014년부터 10개현에 대해 행정 성직관현을 시행하였다(王雪麗 2014, 86-88).

선도형인 장시성(江西省)은 2014년 7월 1일부터 6개 현에 대해 1,487개의 지급시 경제사회관리 권한을 부여했다. 초기 시행형인 쓰촨성은 2013년 시행했던 개혁을 발전시켜 2014년 7월 15일부터 새롭게 19개 현을 성직관현 시범구역으로 지정해 8개 방면에 56개 항목의 권한을 부여했다. 초기 시행형인 산시성(陝西省)은 2014년 6월에 셴무현(神木縣)과 푸구현(府谷縣)에 대해 지급시와 동등한 경제사회 관리 권한을 이양했다.

개혁에서 가장 앞서 나가는 저장성은 2014년 2월 12일 항저우(杭州), 닝부어(宁波), 윈저우(温州), 진화(金華)-이우(義烏)의 4대 도시권의 관할 현들이 중심 도시의 직접적인 지원과 인사, 재정, 물자에 대한 관리를 받는 것을 제외하고는 기타 비중심 지급시 관할 현들은 점차 재정적인 성직관현에서 재정 권력, 인사권력, 사회경제관리 권한 모두를 지급시가 아닌 저장성이 직접 관리하는 체제로 전환하도록 하였다(王雪麗 2015, 62-65).

정리하면 2002년부터 2010년까지 시행한 재정 성직관현은 이후 행정 성직관현으로 발전하였고, 중앙의 전폭적인 지지와 성 정부의 강한 개혁 추진력으로 개혁 현 정부는 재정과 행정 관리 측면에서 지급시로부터 어느 정도 자율성을 누릴 수 있었다. 반면 저장성은 다른 성들과는 반대로 지급시와 현의 행정적 분리가 아닌 일부 중심도시와 현의 도농일체화를 통해 급속한 도시화를 추진했다.

그렇다면 이러한 성직관현 집행의 성 간 편차 분석을 통해 과연 이전 시기에 비해서 실제로 분권화가 심화되고 안정화되었는지를 경험적으로 증명해 보자. 이를 위해서 개혁 전기(The Pre-reform)에 시행되었던 합작사와 인민공사화 정책, 개혁기(The Reform) 농업 영역에서의 호별영농 정책의 집행을 데이터를 <표 1>의 성직관현 정책의 성별 집행률 자료와 비교해 볼 것이다.

개혁 전기인 1978년 이전, 개혁기인 1978년 이후, 개혁 후기(The Post-reform)인 2000년대와 각 시기 내의 집행 시점(전반과 후반)이 개혁 집행 속도에

미치는 영향과 각 시기와 각 시점 사이 데이터의 유의미한 차이가 있는지를 분석했다. 즉 이를 위해 이원배치(two-way, 시기×시점) 분산분석(Analyses of Variance, ANOVA)을 수행했고 총 샘플 사이즈 148(N=148) 가운데 129개 샘플의 성 개혁 집행 데이터를 사용했다.

<표 2>를 보면 6개의 조건을 가진 3(시기)×2(시점) 요인 설계로서 독립변수는 ① 개혁 전기(前期) 전반인 1956년 여름 합작사 설치, ② 개혁 전기 후반인 1958년 9월 인민공사화, ③ 개혁기 전반인 1981년 6월 호별 영농제, ④ 개혁기 후반인 1982년 12월 호별 영농제¹¹⁾ ⑤ 개혁 후기 전반인 2007년 11월 성직관현(초기 시행 유형까지의 집행률), ⑥ 개혁 후기 후반인 2010년 10월 성직관현(후기 시행 유형까지의 집행률)이다(<표 1> 참조).¹²⁾ 종속변수는 %로 표현된 각 시기의 성별 정책 집행 수행률이다.

<표 2> 개혁 집행에 대한 성간 집행률 데이터의 시기와 시점 비교

시기	시점	샘플	평균 수행률(%)	표준편차	변동계수
개혁 전기 (The Pre-reform)	① 1956년 여름	24	67.3	27.9	0.41
	② 1958년 9월	25	93.3	16.5	0.18
	합계	49	80.6	26.1	0.32
개혁기(The Reform)	③ 1981년 6월	19	38.7	24.0	0.62
	④ 1982년 12월	22	82.3	24.3	0.30
	합계	41	62.1	32.5	0.52
개혁 후기 (The Post-reform)	⑤ 2007년 11월	17	64.5	38.7	0.60
	⑥ 2010년 10월	22	61.5	38.2	0.62
	합계	39	62.8	38.0	0.61
총계	전반(The Early)	60	57.5	32.4	0.56
	후반(The Later)	69	79.7	30.1	0.38
	합계	129	69.3	33.0	0.48

* 변동계수(the coefficient of variation)는 표준편차를 평균 수행률로 나눈 값

11) ①, ②, ③, ④의 모든 데이터는 정재호(Chung 2000, 67)의 연구에서 가지고 왔다.
 12) 선도 유형(2002년부터 2005년까지 개혁을 집행한 유형)의 시점부터가 아닌 초기 시행(2007)과 후기 시행 유형(2010)의 시점을 개혁 전기와 개혁기 정책들의 집행 데이터와 비교한 이유는 중앙이 지방의 성직관현에 대해 처음으로 공식문건에서 지지를 표명한 시점인 2006년 이후를 중요하게 고려했기 때문이다.

시기 간(inter-periods) 그리고 시기 내(intra-periods)의 각 성 개혁 집행 속도에 대한 이원배치 분산분석을 통해 알 수 있는 것은 개혁 전기, 개혁기, 개혁 후기 각각의 시기가 각 성의 시행 속도에 미치는 주요 효과는 통계적으로 유의미하다는 것이다. 즉 $F(2,123)=6.371$, $p=.002<.01$ 이고 효과의 크기인 $\eta^2(\text{partialeta-square})$ 는 .094로 중간 정도이다.¹³⁾

그리고 각 시기 내의 개혁 집행시점의 주요 효과 역시 통계적으로 유의미하게 차이가 있다. $F(1,123)=18.891$, $p=.000<.01$ 이고 $\eta^2(\text{partialeta-square})$ 는 .133이다. 시기 내의 효과($\eta^2=.133$)가 시기 간의 효과($\eta^2=.094$)보다 더 크다는 사실을 통해 개혁 전기, 개혁기, 개혁 후기의 평균의 차이보다 각각의 시기에 전반의 평균과 후반의 평균의 차이 주요 효과가 조금 더 큼을 알 수 있다. 시기 간과 시기 내의 두 요인(factor)의 교호작용은 통계적으로 유의미하다. $F(2,123)=6.599$, $p=.002<.01$ 이고 $\eta^2(\text{partialeta-square})=.097$ 이다.

좀 더 구체적으로 들어가서 LSD 사후 검정에 따르면 개혁 전기와 개혁기의 평균 차이(Mean Difference=18.4511, Std. Error=6.08947)와 개혁 전기와 개혁 후기의 평균 차이(Mean Difference=17.7171, Std. Error=6.17389)는 통계적으로 유의미하게(각각 $p=.003$, $.005<.01$) 나왔지만 개혁기와 개혁 후기(Mean Difference=.7340, Std. Error=6.43530)는 유의미한 차이가 없는 것($p=.909>.01$)으로 밝혀졌다. 이는 개혁 전기에는 정책확일화 규범(一刀切)이 지배적이고 개혁기와 개혁 후기는 지역적 특성에 따라 정책을 집행하는 규범(因地制宜, 이하 인지제의)이 지배적이지만, 개혁기에 인지제의가 한번 확립되고 나면 그 이후는 전체 평균에 있어서는 유의미한 차이가 발생하지 않았다는 사실을 보여준다.

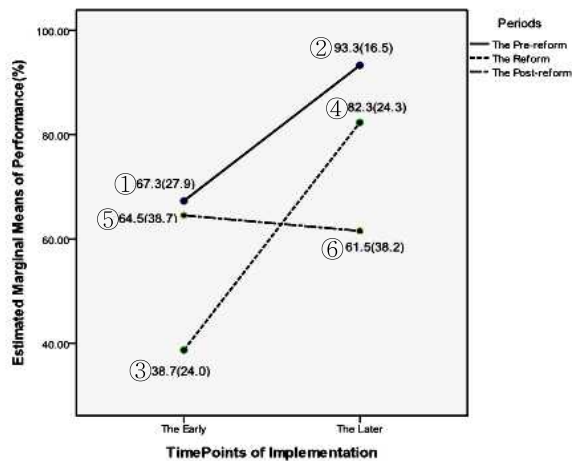
<표 2>에서 개혁 전기의 합계 변동 계수는 0.32, 개혁기는 0.52로 개혁기가 20%나 높다는 것은 성별 집행 편차가 개혁전기와 개혁기가 두드러지게 차이가 나고 이는 정책확일화 규범(一刀切)에서 인지제의로의 확실한 전환이 이루어졌음을 보여준다. 개혁기(합계 변동계수 0.52)와 개혁후기(합계 변동계수 0.61)의 변동계수 차이는 9%밖에 나지 않는 것은 인지제

13) $\eta^2(\text{partialeta-square})$ 는 평균의 차이 크기를 나타내는 표준이다. 큰 효과의 값은 .14이상이고 작은 값은 .01 그리고 중간 값은 .06 정도이다.

의가 단순히 심화되었음을 의미하는 것이다.

<그림 2>에서 보듯이 개혁 전기의 전반인 ①보다 후반인 ②의 수행률이 26% 증가하고, 개혁기의 전반인 ③의 평균 수행보다 후반인 ④가 44% 증가했음을 알 수 있다. 또한 <표 2>를 보면 두 시기 모두 변동 계수도 ①의 0.41에서 ②의 0.18, ③의 0.62에서 ④의 0.3과 같이 거의 절반으로 떨어졌음을 보여준다. 이는 두 시기의 전반 ①과 ③에서 지방이 개혁을 시행할 때 수행률은 비교적 낮았고 성별 편차가 심하다가 중앙이 개혁에 대한 의지를 적극적으로 표명하고 성의 정책 집행 순종을 요구하고 나서 후반 ②와 ④에 가서 각 성은 중앙의 명령에 순종하여 집행률이 급격하게 높아지고 성별 편차는 절반으로 떨어졌음을 의미한다.

<그림 2> 개혁 집행 속도의 한계 평균의 시기 간 및 시기 내 비교



반면에 <그림 2>에서 개혁 후기는 후반 ⑥에 가서 수행률이 오히려 64.5%에서 61.5%로 3%가 떨어지고, <표 2>에서 변동 계수가 ⑤의 0.60에서 ⑥의 0.62로 2% 증가하는, 즉 성의 집행속도 편차가 오히려 증가하는 현상이 발생했다. 이는 개혁 전기와 개혁기가 전반보다 후반의 성별 편차가 반으로 줄어든 것에 비교할 때 주의할 만한 현상이다. 특히 성직관현 개혁의 후기 집행 시기에 중앙은 이미 2009년 재정부 문건을 통해 개혁에

대한 자신의 의지를 관철했음에도 불구하고 각 성의 개혁 시행률은 높아지지 않았고 성별 편차가 오히려 증가했다는 사실에서 지방이 조건에 맞춰 개혁을 시행하는 것을 허용하는 중앙의 의도와 자신의 조건에 따라 집행하겠다는 지방의 의지가 결과에 반영되었음을 보여준다.

결론적으로 각 시기 정책 집행 속도에 대한 성별 편차가 0.32, 0.52, 0.61로 계속 증가하지만 개혁의 성별 평균 집행률은 80.6%, 62.1%, 62.8%로 줄어드는 추세에 있는 것을 볼 때 정책 집행에 있어 지방의 자율성은 점점 강화되고 인지제의 규범 역시 심화되고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 분권화의 심화를 야기한 배경이 무엇인지를 다음 장에서 분세제와 시관현 제도를 통해 설명할 것이다.

III. 성직관현 개혁의 배경

성직관현 개혁 집행에서 성별 편차가 심해진 것은 중국의 중앙-지방 관계의 변화와 무관하지 않다. 중국의 중앙-지방관계는 특히 1994년 분세제가 시행되면서 중앙-성 정부의 재정관계가 제도화된 반면 분세제와 1982년 시관현의 체제하에서 지급시(地級市)-현(縣)의 재정 및 행정 관계는 상대적으로 규범화되지 못했다. 따라서 이러한 중앙-지방 관계의 변화가 성직관현 집행에 있어서도 영향을 미쳤다는 사실을 제시할 것이다.

1. 1994년 분세제 개혁

1994년 분세제와 그 이후의 소득세 개혁은 중앙과 성 정부 간의 세입, 세출 범위와 공유세는 설정했지만 성 정부 이하의 수입·지출책임 범위 확정과 예산 외 자금 처리가 명확하게 이루어지지 않았다(賈康·于長革 2010, 27-29). 뿐만 아니라 성급 이하 재정에 대해서 통일된 교부세 제도가 없어 성에 따라 시행방식이 달랐다. 중앙과 성이 비율에 따라 나눈 세목 이외에 성급 이하의 지급시(地級市), 현(縣), 향진(鄉鎮) 세 계층 정부는 자체적인 세원이 부족했고 상급 정부의 지출금과 세수 반환으로 정부를 운

영·유지하는 경우가 많았다.

분세제의 체제 아래서 지급시와 현 정부 둘 다 재정 지원이 없는 명령(Unfunded mandates)과 법정 지출에 시달리고, 특히 현 정부의 경우 중앙의 목표가 각급 정부를 통해 내려옴으로 그 부담이 더욱 가중되었다. 따라서 현 정부는 상위정부의 명령을 이행하기 위해 여러 가지 세금을 임의적으로 부과하여 농촌에서 불안정 요소가 증폭되었다(Tsui & Wang 2004, 85-88).

2002년 소득세 개혁 이후 중국 각 성(省)은 '성 이하 재정관리체제의 관련 문제를 해결하는 것에 대한 의견'에서 성 내 재정체제를 정비하는 문건을 출시했고 핵심 내용은 세수 분획이었다. 대다수의 성은 수입이 안정적이고 규모가 비교적 큰 세목에 대해 성과 지급시가 공유하고 세입이 비교적 적은 세목에 대해서는 지급시에 독자적으로 귀속되도록 규정했다. 성(省) 정부는 성급 정부규정을 참조하여 재정 비율을 정하면서 대부분 재정권을 성 정부에 귀속시켰고 지급시 정부는 지급시 정부와 현금 정부간의 재정 분획을 규정하면서 대부분의 재정권을 지급시 정부에 집중시켰다. 결국 전국 인구의 70% 이상을 차지하는 현과 향진 정부의 재정 수입은 각각 전국 재정 수입의 20% 정도밖에 되지 않았다. 구체적으로 2004년 전국의 지방 재정 일반 예산수입 118,933.7억 위안 중 성 정부 수입 3,078.4억 위안, 25.9%, 지급시 수입 4,356.6억 위안, 36.6%, 현 수입 3,120.7억 위안, 26.2%, 향진 수입 1,337.67억 위안, 11.3%이었다(周波 2010, 50).

이로 인해 현의 재정 적자는 분세제 개혁 이후 1995년 781억 위안에서 2002년 3,088억 위안으로 급속하게 늘었다(周飛舟 2006, 107). 전국 현 정부 2006년 재정 수입의 60-70%는 중앙, 성, 지급시에 상납하고, 나머지 재정 수입 30-40%의 80-90%는 공무원의 임금 등으로 사용하고 있으며, 현 경제 발전에 투입되는 자금은 그 나머지의 10-20%에 지나지 않는 실정이다. 이에 반해 지급시의 성 전체 재정 수입 비중은 49.1%로 상당히 높고 상대적으로 지급시가 발전한 광둥성(廣東省), 랴오닝성(遼寧省), 장쑤성(江蘇省)의 경우 성 전체 재정 수입에서 지급시의 재정 수입이 차지하는 비중을 보면 2002년과 2003년에 랴오닝의 지급시는 약 67.5% 장쑤성의 지급시는 약 62.1%, 광둥성의 지급시는 약 66.9%로 전체 18개 성 평균에

비해 크게 높았다(『鳳凰周刊』 2006/04/13).

분세제는 시관현체제와 결합하여 지급시와 현의 재정관계를 규정했다. 즉 시관현체제는 근본적으로 도시를 중시하고 농촌은 경시하는 특징을 가지고 있기 때문에 지급시는 현급의 재정을 중심 도시로 집중시키는 경향이 있다. 첫째, 지급시 관할의 현급시(縣級市)에게 재정 수입을 거둔 후의 초과 재정에 대해 일정한 비율을 상납하도록 요구한다. 둘째, 도로, 시급 개발구, 해관 빌딩, 병원 등의 건설과 같은 지급시의 공공시설 건설에 관한 현(縣)급이 출자하도록 요구한다. 셋째, 고속도로 서비스구역, 정유소의 세수, 자동차 번호 경매금 등의 현급의 세원을 지급시로 귀속시킨다. 넷째, 성이 현에 제공하는 교부금을 포함하는 보조 자금의 일부를 지급시에 유보시킨다. 다섯째, 큰 이익을 창출하는 현급의 주력 기업과 경제가 발전한 진(鎭) 정부를 행정수단을 사용하여 시 관할로 편입시켜 세금을 납부하도록 한다(徐元明 외 2007, 68-69).

이제 구체적으로 지방 정부의 세수 구조를 살펴봄으로써 지급시와 현이 서로 다투는 세원이 무엇인지 알아보자. 1994년 분세제 개혁 이전 부가가치세는 기업의 각 급 정부에 대한 예측관계에 따라 세수가 정해졌다. 하지만 개혁 이후 부가가치세는 중앙이 75%, 지방이 25%를 갖는 공유세로 정해짐으로써 성 이하 정부들은 25% 안에서 세수를 분배해야 했기 때문에 성 이하 각급 정부의 세입이 줄어들게 되었다.

또한 2002년에 원래 지방 세수였던 기업소득세와 개인소득세를 공유세(중앙:지방, 60:40)로 전환함으로 인해 지방 정부가 기업을 발전시켜서 얻을 수 있는 세수는 더욱 줄어들었고 지방 정부는 부가 가치세와 소득세 외에 가장 많은 비중을 차지했던 영업세에 더욱 의존하게 되었다. 현 정부 재정 비중에서 영업세의 비율은 2001년 약 18%에서 2003년 25%로 늘어났다. 영업세는 주로 건축업과 서비스업에 대한 징수로서 현(縣) 정부는 세수 확보를 위해 토지를 개발하고 기초시설 투자와 지방건설 규모를 확대하였다(周飛舟 2006, 112).

그리고 개혁 이후 지방 정부는 예산 외 수입과 편제 외 자금을 통해 재정을 확보하였다.¹⁴⁾ 예산 외 자금은 상급 정부에 보고할 의무가

14) 예산 외 자금(extra-budgetary funds, 預算外)은 국가 예산의 범주에는 포함되지

있지만 일반적으로 상급 정부는 이러한 자금의 분배와 사용에 대해 제재하지 않았다. 한편 편제 외 자금의 주요 대상은 토지 개발과 토지 양도 수입으로 '토지관리법'에 따라 농민에게 부여하는 보상에 비해 토지를 상업 개발 용도로 사용할 경우 발생하는 가치가 훨씬 높기 때문에 여러 지방 정부는 토지 개발 수입을 지방 정부의 주요 수입원으로 삼았다(周飛舟 2006, 113).

정리하면 지급시와 현 정부의 재정 수입은 분세제 개혁과 소득세 개혁 이후 개혁 이전 주 수입원인 부가가치세의 비율은 줄어들고 건축업과 서비스업을 대상으로 하는 영업세의 비율과 토지 개발을 통한 편제 외 자금의 비율이 급격하게 늘어났음을 알 수 있다. 결국 지급시와 현 정부 모두 재정 수입의 강조점이 예산 내 자금에서 예산 외 수입으로 예산외 수입에서 편제 외 자금으로 옮겨갔고, 편제 외 자금은 중앙 지방간 상호 동의한 규정에 따르지 않고 임의로 수입을 거두기 때문에 지급시와 현 정부 사이에 때로는 같은 재정 자원을 놓고 서로 경쟁하는 영합 게임이 발생하게 된 것이다.

분세제 및 이후의 세제 개혁의 한계를 극복하기 위해서 후베이성(湖北省)은 재정체제 개혁을 시행하였다. 즉 후베이는 개혁에 있어 가장 앞서나가는 저장성(浙江省)의 경험을 참고하여 23개 정부부문과 관련된 239개 권한 확대 항목을 골라 2004년 4월 21일 성 전체 52개 현과 시에서 성직관현 재정관리체제를 실행하였다. 시할구와 자치현을 포함하는 68개 현급 정부에 대해 분세제 재정체제 아래 세수 반환과 소득세, 영업세 등 기준액수 반환에 있어 시와 현 간에 조정이 이루어졌고, 이제 성이 지급시를 거치지 않고 직접 현과 이러한 세수를 처리했으며, 성에 집중되었던 세수 증가분 전액을 현급에 반환하여 현역 경제 발전과 향진 종합개혁에 사용하도록 지지했다.

후베이성이 성직관현 재정개혁에 있어 선도형으로 앞서 나갈 수 있었던

않는 세입으로 중앙 정부의 통제를 받지 않고 일정한 규정에 따라 지방 정부가 거두는 수입, 편제 외 자금(extra-system funds, 制度外)은 지방에서 거두는 세입이지만 중앙-지방 정부 간에 상호 동의한 규정에 따르지 않고 지방 정부가 임의로 거두는 예산 외 수입으로 규정에 위반되는 고액비용징수(亂收費), 강제적인 할당 등에 의한 징수(亂難派), 임의 명목에 의한 벌금 징수(亂罰款)를 포함한다. 자세한 내용은 크리스틴 왕(Wong 1997, 60)의 연구를 참고하라.

이유는 경제적으로 강한 지급시가 우한(武漢市) 하나뿐이었고 우한은 현과 현급시가 아닌 시할구(市轄區)만 관할하여 성직관현 개혁을 반대할 이유가 없었기 때문이다. 그리고 후베이는 현역 경제가 전반적으로 약했기 때문에 지급시가 현으로부터 얻는 재정 자원이 많지 않아 개혁이 지급시에 큰 타격을 주지는 못했다. 따라서 재정적으로 약한 지급시와 현이 정책 결정 과정에 큰 영향을 미치지 못하였기 때문에 후베이성은 비교적 빨리 저장성을 모방하여 개혁을 선도할 수 있었다.

2. 1982년 시관현(市管縣)체제

1982년 장쑤성(江蘇省)에서 시관현(市管縣)체제가 처음 시행된 후 다른 성(省)들도 잇따라 추진하였다.¹⁵⁾ 중공 중앙, 국무원은 '성(省), 시(市), 자치구(自治區) 당정 기관 기구 개혁에 관한 약간의 문제에 대한 통지'(中發[1982] 51号)에서 도시와 농촌 사이의 벽을 허물고 도농 경제 발전을 추진하기 위해 지구(地區)체제를 개혁하며 시관현체제를 시행, 즉 경제가 상대적으로 발전한 중심 도시가 주변 농촌을 이끄는 행정관리체제를 시행한다고 명시하고 있다. 농촌지구는 지급시(地級市)로 전환되고 현(縣), 현급시(縣級市)와 시할구(市轄區)는 성을 대신하여 지급시가 관리(代管)하게 되었다. 1983년 중공 중앙, 국무원은 또 다시 '지급시(地級市)와 주(州) 당정 기관 기구 개혁의 약간의 문제에 대한 통지'(中發[1983] 6号)를 하달하여 전국 범위로 확대 실시하기로 결정하였다.

2004년 말까지 전국 334개 지급 행정구역 가운데 269개가 시관현을 시행했고 지급시가 지도하는 현은 전체 현의 80% 이상을 차지했다. 한편 2004년 이래 일부 성들이 시범구역을 정해 성직관현(省直管縣) 개혁을 추진하면서 시관현체제는 점점 대체되었다.¹⁶⁾

시관현체제가 시행되는 방식은 세 가지가 있다. 첫째, 원래 존재하던 지급시를 기존의 지구와 병합하는 것으로, 대표적인 예가 장쑤성(江蘇省)의

15) 여기서 시관현체제는 지급시가 현을 관리하는 것(市管縣), 지급시가 현급시를 관리하는 것(市管市), 지급시가 시할구를 관리하는 것(市管區) 모두를 말한다.

16) 劉福剛 (2009), "統籌推進'省直管縣'體制改革," <http://www.hbzyw.gov.cn/xwxx.asp?id=9439>. (2010년 12월 6일 검색)

난통시(南通市)이다. 둘째, 지구를 폐지하고 원래 있던 그 지구가 관할하던 현급시를 지급시로 승격시키는 것이다. 지구 관할의 현들은 자동적으로 새로 설립된 지급시의 관할이 된다. 대표적인 예가 1983년 장쑤성의 염청시(鹽城市)이다. 세 번째 방식이 원래 지급시 관할의 한 현 혹은 현급시가 다른 지급시로 승격되어 기존 지급시의 관할구역으로부터 새로운 단위를 확립하고 새로 확립된 지급시가 도시 구역과 주변 현들을 직접 관리하는 것이다. 장쑤성의 쑤치엔시(宿遷市)와 타이조우시(泰州市) 그리고 저장성의 타이조우시(台州市)가 대표적인 예이다(Chien 2010, 135).

시관현 실시 이후에 지급시의 현급지역에 대한 통제가 강화되고 지급시와 현급 사이의 영합 게임이 갈수록 심해졌다. 예를 들면 현급시인 장인시(江陰市)는 장자강시(張家港市)와 징장시(靖江市) 두 현급시와 합병하여 ‘싼장시(三江市)’를 만들어 장강(長江) 양안(兩岸)을 가로지르고 우수한 항구에 자리 잡은 새로운 ‘우한삼진(武漢三鎮)’을 설치하려던 계획이었다. 이 구상은 조사 보고서의 형식으로 성(省) 정책 결정 부문에까지 제출되었다. 하지만 그들을 관할하는 우시시(無錫市), 타이저우시(泰州市)와 쑤저우시(蘇州市)가 이들 현급시를 독립시키려고 하지 않아 ‘싼장시’ 구상은 결국 수포로 돌아가고 말았다(『中國周刊』 2009/05/04).

장쑤성이 다른 성 정부보다 선도형으로 앞서 나갈 수 없었던 이유가 바로 장쑤가 시관현체제를 가장 먼저 시행하여 지급시의 현에 대한 통제와 이로 인한 영합게임이 심했기 때문이다. 예를 들면 장쑤성의 성직관현의 일환인 ‘강한 현에 권한을 확대하는 개혁(強縣擴權)’ 시행 관련 조사 보고가 나오기 전 2004년 상반기에 쑤치엔시는 자기 관할의 비교적 부유한 두 현을 시할구로 전환하는 방식으로 성직관현에 대응했다. 같은 해 쑤치엔시는 관할 지역을 확장하기 위해 쓰양현(泗陽縣)의 양허진(洋河鎮) 등의 6개 향진(鄉鎮)을 쑤치엔시 도시지역에 병합시켰고, 시는 양허진 소유의 양허주조(酒造)공장까지 가져가 버렸다. 현 경제가 상당 부분 의존했던 주조회사가 사라지자 쑤베이(蘇北)에서 두 번째로 재정이 수역 위안 대 현이 되었던 쓰양현의 여러 경제지표는 장쑤성의 최하위로 미끄러졌다(『中國周刊』 2009/05/04).

장쑤성 외에도 전국적으로 지급시는 1991년 187개에서 2004년 283개로

늘어났고 이는 1982년에 시작된 시관현체제의 핵심 정책이 지구를 지급시로 변환하는 것이었기 때문이다(Chung & Lam 2004, 951). 지급시는 농촌 경제 발전을 촉진하고 도시와 농촌의 통합을 추진하며, 단일 지역 내에서 중복된 개발 프로젝트를 최소화하고 농촌 시장과 소도시의 성장과 도시와 농촌 지역 사이의 더욱 효과적인 재화 흐름에 공헌하기 위해 설립된 것이다(Chien 2010, 134).

하지만 원래 목표와는 반대로 1982년에 시작된 시관현체제하에서 지급시 정부는 수많은 경제사회관리 권한을 현 정부로부터 가져갔고 현 정부의 자주권은 지나치게 훼손되어 현 정부는 자기 지역의 사정에 맞춰 직무를 수행하기가 어려웠다. 또한 경제가 발전하지 못한 지급시가 시관현을 시행하자 오히려 현역 경제 발전을 가로막았고 관리 계층이 과도하게 많아지면서 행정비용이 증가하고 행정효율이 떨어지게 되었다. 시관현체제하에 현은 지급시의 복속 행정 단위가 되어 경제가 상대적으로 낙후한 지급시는 도시화 발전을 가속화하기 위해 행정권력에 기대어 재정권한은 위로 올리고 직무권한은 아래로 내려 보내면서 현지역의 재정력을 억제하는 결과를 낳았다(楊之剛·張斌 2006, 14).

지급시 정부는 현 정부에 대해 행정, 인사와 재정 권력 방면에 절대적인 우위를 가지고 있으며 현급 정부의 인사임명은 전적으로 지급시 정부가 결정하며 현 정부의 재정 자원은 상당히 많은 부분이 지급시 정부의 통제를 받는다. 행정책임과 시정(市政) 업적 역시 지급시 정부의 직접적 통제를 받기 때문에 현 정부는 근본적으로 지급시 정부와 협상을 할 수 있는 능력이 부족했다(周波 2010, 51).

지급시에 인사권과 감독권이 집중되어 있는 가운데 지급시의 시정 중점이 도시에 있다면 자연스럽게 농촌을 기반으로 한 현에 대한 감독은 소홀해질 수밖에 없게 되고, 지급시의 상급 정부인 성은 현 정부와의 물리적 거리 때문에 현을 제대로 통제하기가 어려웠다. 따라서 현 정부는 상급 정부의 감독과 통제가 허술한 틈을 이용해 재정 자원을 놓고 지급시와 협상할 수 있는 최적 전략을 찾아 나서면서 두 정부 사이에 영합 게임이 초래된 것이다.

IV. 거시적 비영합 게임과 미시적 영합 게임

분세제 개혁은 중앙과 성 정부 관계의 비영합 게임을 형성했지만 성 정부 이하의 재정관계를 정리하지 못한 한계가 있었다. 게다가 시관현체제 역시 지급시와 현 사이에 행정관리 관계를 제대로 규범화하지 못해 이들 사이에 영합 게임을 초래했다. 다음은 이러한 거시적 비영합 게임과 미시적 영합 게임이 성직관현 집행 과정에서 성 간 집행 편차를 어떻게 심화시켰는지 구체적인 사례를 통해 보여줄 것이다.

1. 중앙과 성 정부의 거시적 비영합 게임

성직관현(省直管縣)에 대한 중앙의 반응은 일관되게 조건을 구비한 지역에서 개혁을 시행해도 좋다는 조심스런 허용이었다. <표 3>에서 보듯이 2005년부터 2011년까지 성직관현 관련 당 및 정부문건 혹은 지도자 강연 총 9개 가운데 7개에서 “조건을 가지고 있는 지역에서 개혁을 시행할 수 있다”는 내용이 들어갔다. 주목할 것은 2006년 3월에 발표된 ‘중화인민공화국 국민경제와 사회발전 제11차 5개년 계획요강’부터는 성직관현 재정개혁뿐 아니라 행정관리 개혁까지 명시하고 있다는 것이다.

2005년 6월 윈자아바오(溫家宝) 총리의 연설은 이미 몇몇 성에서 시행하고 있던 개혁에 대한 중앙의 지지를 표명한 것이었다. 이 강연 훨씬 이전인 1992년에 저장성(浙江省)은 이미 ‘경제적으로 발달한 현에 권한을 확대하는 개혁(強縣擴權)’을 통해 현역 경제 발전을 추진했고 허난성(河南省)과 허베이성(河北省)은 저장성의 경험을 모방하여 강한 현에 권한을 확대하는 정책을 추진했다. 푸젠성(福建省)은 2002년 성 이하 재정체제를 정비하는 방식으로 개혁을 집행했고 안후이성(安徽省)은 2004년 성직관현 재정체제를 시행하기 전 현급에 성(省)과 업무를 직접 처리할 수 있는 경제사회관리 권한을 이양했다.

<표 3> 당과 국가 중요 문건, 지도자 강연 중 성직관현 개혁에 관한 내용

날짜	중요 문건 혹은 지도자 강연	성직관현 개혁 내용
2005. 6	원지아바오(溫家宝) 전국 농촌 세수개혁 업무회의에서의 강연	현, 향 재정관리 방식을 개혁하고 조건을 갖춘 지역은 '성직관현'과 '향 재정은 향이 직접 사용하고 현이 관리' 하는 개혁 시범구역을 추진할 수 있다.
2006. 1	중공 중앙 국무원 사회주의 신 농촌 건설 추진에 관한 약간의 의견	조건을 갖춘 지방은 '성직관현' 재정관리체제와 '향 재정 향 사용, 현관리' 재정관리 방식 개혁을 추진할 수 있다.
2006. 3	중화인민공화국 국민 경제와 사회 발전 제 11차 5개년 계획 요강	성급 이하 재정관리체제를 바로 정리하고 조건을 갖춘 지역은 성급이 현에 대한 관리체제를 시행할 수 있다. 조직구조를 개선하고 행정 계층을 줄인다.
2008. 8	중공 중앙 국무원 지방 정부 기구개혁에 관한 의견	성이 직접 현의 재정을 관리하는 체제개혁을 계속 추진하고 조건을 갖춘 지역은 법에 따라 성이 직접 현을 관리하는 체제를 탐색하며 현금 정부의 사회관리와 경제관리 권한을 더욱 확대할 수 있다.
2008. 10	중공중앙 농촌개혁 발전 추진의 약간의 중대 문제에 대한 결정	상동(上同)
2009. 1	중공중앙 국무원 2009년 농업의 안정적 발전과 농민의 지속적 수입 증가에 대한 약간의 의견	성이 직접 현의 재정을 관리하는 체제 개혁을 추진하고 양식, 유류, 면화, 씨돼지 생산 대현(大縣) 전부 개혁 범위에 들어간다.
2009. 6	재정부 성이 직접 현의 재정을 관리하는 개혁에 관한 의견	성이 직접 현의 재정을 관리하는 개혁의 전체 목표는 2012년 말 이전까지 최선을 다하여 민족자치지구를 제외한 전국에 전면적으로 성직관현 재정체제 개혁을 추진하는 것이다.
2010. 10	중공 중앙 국민 경제와 사회 발전에 관한 12차 5개년 계획에 관한 건의	정부구조, 행정 등급, 직능 책임을 지속적으로 개선한다. 조건을 갖춘 지역에서는 성이 직접 현을 관리하는 체제를 탐색한다.
2011. 3	중화인민공화국 국민 경제와 사회 발전 12차 5개년 계획 요강	현역 발전 자주권을 확대하고 권한을 확대하여 현을 강하게 하는 개혁 시범구역을 안정적으로 추진한다. 성 이하 재정체제 개혁을 추진하고 성이 현의 재정을 직접 관리하는 제도 개혁을 안정적으로 추진한다. 조건을 갖춘 지방은 성이 직접 현을 관리하는 체제를 탐색한다.

* 張占斌(2011, 38)

하지만 중요한 중앙의 공식 문건에 개혁을 지지하는 문장이 들어간 것은 총리의 강연 이후 반년이 지난 2006년 중공 중앙 1호 문건과 국무원의 경제사회발전 11차 5개년 계획 요강에 이르러서야 가능했다. 또한 2007년 제17차 당 대회 보고와 2009년의 중공 중앙 1호 문건에서 성 이하 재정관리체제를 바로잡고 조건이 되는 지방은 성이 직접 현에 대한 관리를 시행하는 체제를 실행할 수 있다는 내용이 삽입되면서 개혁이 명문화되었다.

2006년 ‘요강’과 2008년 ‘의견’의 결정적인 차이는 전자가 개혁을 허용하는 것이라면 후자는 정책 시행을 고무하고 격려(鼓勵)한다는 것이다. 이는 중앙의 태도가 소극적인 허용에서 적극적인 장려로 발전했음을 의미한다. 이렇게 개혁이 명문화되고 중앙의 태도가 적극적으로 바뀌면서 허베이외의 경우 2009년 시범 현의 범위를 기존 22개에서 64개로 늘였고 허난성도 2009년 기존 5개에서 20개로 늘었다. 장시(江西省)는 2005년 26%, 2007년 73%, 2009년 100%로 점진적으로 시범 현을 확대했다.

중앙 차원에서 처음으로 개혁의 구체적인 조건과 시행 대상 그리고 도달 목표 시기를 제시한 것은 2009년 6월 22일 재정부의 ‘성이 직접 현 재정을 관리하는 개혁에 관한 의견’이다. 재정부는 2012년 말 이전까지 민족자치구를 제외한 전국에 성직관현 재정개혁을 전면 시행하고 양식, 유류, 면화와 씨뽕지를 생산하는 큰 현을 우선적인 개혁 대상에 포함시켰다. 재정개혁을 통해 현금 기본 재정을 보장하고 재정이 약한 현에 대한 지지를 확대하여 임금보장(保工資), 운영보장(保運轉), 민생보장(保民生)을 실현하는 것을 개혁의 목표로 삼았다. 또한 재정의 예산 외 자금관리를 규범화하고 예산 외 분배사항을 전면적으로 정리하여 정부 간의 예산외 자금관리와 분배관리를 바로잡을 것을 요구하고 있다[關於推進省直接管理縣財政改革的意見(財預[2009]78号)].

양식, 유류, 면화, 씨뽕지를 생산하는 큰 현을 우선적인 개혁 대상에 포함한 이유는 농업 생산 위주로 공업이 발달하지 않은 현이 개혁의 부정적인 영향을 덜 받기 때문이다. 즉 현의 2차, 3차 산업이 발전하고, 도시 인구가 늘어날수록 경제구역화는 현역의 범위를 넘어서 지급시의 범위로 확산되어 구역 경제 일체화가 이루어져 성직관현 개혁이 통합된 현과 지급시의 경제를 오히려 임의적으로 분할하는 부정적인 효과를 낳기 때문이다

(劉尚希·李成威 2010, 3).

재정부 문건이 나온 이후 각 지방 정부와 언론의 성직관현에 대한 관심은 점점 높아졌고 개혁을 미루고 있던 몇몇 성들도 집행을 서둘렀다. 예로써 2010년 후난성(湖南省)과 구이저우성(貴州省)은 각각 100%와 48%의 집행률로 성직관현 재정을 집행했다.

중앙의 개혁에 대한 전반적인 지지에도 불구하고 저장성의 1992년 '강한 현에 권한을 확대하는 개혁(強縣擴權)'부터 시작되어 10년 넘게 진행되고 있는 전국적인 개혁 집행이 좀 더 빨리 진행되지 않는 이유는 이전의 개혁처럼 중앙이 집행을 미루고 있는 지방(foot dragging or resisting)을 비판하거나 공식적인 문건을 통해 직접적으로 그 성에 개혁을 촉구하는 대신 일관되게 신중한 태도로 조건을 갖춘 지역이 개혁을 추진할 것을 요구하고 있기 때문이다.¹⁷⁾

2009년 8월 『동방조보(東方早報)』 기자들은 전 저장성 재정청(財政廳) 지방세국(地方稅局) 국장이었고 성직관현 재정 개혁의 '저장모델' 설계자였던 왕리화(翁禮華)와의 인터뷰를 가졌다. 1993년 말 분세제 개혁이 가동되는 시기 왕리화 국장은 당시 중앙의 재정부 부장(部長)이었던 리우종리(劉仲藜)에게 저장의 성직관현 재정을 계속 유지하도록 하는 의견을 제출하면서 "다른 지역은 모두 시관현 재정을 시행했지만, 저장은 성직관현 재정을 보류하는 것이 어떻겠습니까? 만약 잘 되지 않으면 다시 바꾸면 되지 않겠습니까?"라고 제안했다고 기자는 밝혔다. 왕리화 국장은 당시 리우 부장이 자신의 의견을 지지하는 것도 그렇다고 반대하는 것도 아니었다고 회고했다.¹⁸⁾

저장성이 이렇게 중앙의 방침을 따르지 않았다고 해서 성이 중앙에 저항한 것으로 볼 수는 없다. 왜냐하면 저장성의 특수한 지리적인 환경, 즉 소성진(小城鎮)이 발전하고 성, 지급시와 현 사이의 거리가 멀지 않은 것, 경제적인 조건 즉 개혁 개방 이래 다른 성에 비해 현역 경제가 눈에 띄게

17) 개혁 집행을 미루는 지방에 대한 중앙의 비판과 개혁 촉구는 정재호(Chung 2000, 59-60)의 연구를 참고하라.

18) 謝春雷·周瑜 (2009), "'省管縣'浙江模式探秘: 小獎勵換來大丰收," http://www.chinareform.org.cn/gov/system/Forward/201006/t20100617_26771.htm. (2010년 11월 10일 검색)

발전했고, 1993년 30여개 강현(強縣)의 재정 수입이 성 전체 재정 수입의 70%나 차지해 성직관현 재정을 유지해야하는 조건을 이미 갖추었다는 사실을 중앙과 성은 알고 있었기 때문이다. 따라서 왕 국장이 리우 부장에게 의견을 제시했을 때 리우 부장은 망설이면서 적극적인 반응을 보이지 못했던 것이다. 또한 왕 국장은 성직관현 재정을 시행하다가 잘 안되면 다시 바꾸면 되지 않겠냐는 말에서 알 수 있듯이 중앙에 완강하게 저항했다기보다는 일단 해보고 결정하자는 태도였다. 결과적으로 성은 개혁 실험을 통해 정책 집행의 수정과 개선의 여지를 중앙에 제공하고 중앙은 지방의 실험을 조심스럽게 허용하는 비영합 게임이 나타났다.

지금까지 중앙-성의 정책 집행 과정을 종합해 보면 서론에서 주장했던 거시적 비영합 게임이 나타남을 알 수 있다. 즉 중앙은 성직관현 개혁에 있어 몇몇 성에서의 개혁 실험을 허용하고 지지하였고 재정부 문건을 통해 구체적인 조건을 제시하면서 제한된 범위 내에서 전국적인 시행을 조심스럽게 요청하였다. 이러한 중앙의 입장은 성의 상황과 이익을 반영한 것이었다. 한편 성은 중앙의 개혁에 대한 목표 제시에 저항하기보다는 우선 그것에 대한 반응으로 시범구역을 정해 정책을 집행한 뒤 지역 조건이 맞을 때까지 기다린 후 점진적으로 개혁을 확대했다. 여기서 성의 후기 집행은 중앙에 패배나 불이익이 되는 영합 게임관계를 만드는 것이 아니라 오히려 정책 집행에 대한 각 지방의 구체적인 조건과 적절한 집행 시기에 관한 정보를 중앙에 제공함으로써 상호 협력하는 비영합관계가 형성되는 데 기여하였다. 이러한 비영합관계로 인해 성직관현 집행의 편차가 커졌고 분권화가 심화된 것이다.

2. 지급시(地級市)와 현(縣)급 정부의 영합 게임

중국의 연구자들이 59명의 현장(縣長)들을 대상으로 수행한 우편 설문 조사에 따르면, 시관현체제가 문체보다 장점이 더 많다고 응답한 사람이 11명으로 19%를 차지했고 그 반대가 15명 25%로 의견이 분분했다. 또한 설문 대상의 대다수의 현(縣)에서 중심 도시(地級市)와 자원, 투자, 개발 프로젝트를 놓고 경쟁하는 것이 보통이며, 도시와 현은 서로 다른 이익을

가진 독립적인 단위로 존재한다고 주장했다(周一星·胡大鵬 1992, 8-14).

한편 지난 2010년 『인민논단』의 서베이센터는 '현대 중국 지방 정부 경쟁 상황'을 주제로 '인민논단망(人民論壇網)', '인민망(人民網)'과 '신량망(新浪網)' 등의 홈페이지에서 4,829명을 대상으로 온라인 설문, 국가행정학원(國家行政學院)과 중공 중앙 당교(黨校) 조사 간부 학생 102명을 대상으로 직접 설문조사를 수행했다. 조사 결과, 응답자의 82%가 경쟁이 가장 심한 정부는 현급과 지급이라고 대답했고 성급과 향진급은 경쟁이 두드러지지 않은 것으로 나왔다(胡仙芝·馬靜 2010, 12-15).

시관현(市管縣)체제에서 자원을 놓고 지급시와 현급이 벌이는 경쟁 외에 인사권을 두고 벌이는 승진 게임이 있다. 재정, 경제사회관리 권한, 인사 방면의 성직관현 가운데 인사권은 개혁 속도가 가장 느린 측면으로 2010년까지 11개 성이 관련 개혁을 시행하고 있었다. 첫 번째 개혁의 방식은 성관시(省管市), 시관현의 기존 간부 관리 제도를 보류한 채 부분적인 절차를 개선하는 것이다. 후기 시행형의 광둥성(廣東省)을 예로 들면 50세 이상, 현직 만 5년 이상 근무한 우수한 현 당서기는 부청급(副廳級) 대우를 누렸다. 칭윈시(清遠市)의 양산현(陽山縣) 당서기 씨에투신(謝土新)은 당서기 6년째인 2006년 2월 25일 부청급으로 승진했고 메이저우시(梅州市)의 메이현(梅縣)과 다부현(大埔縣) 등의 다른 4명의 현 당서기도 함께 승진했다.

선도형인 허난성(河南省)은 당정(黨政) 정직(正職) 8년 이상 근무하고 업무 성적이 특출하며 모범적인 현 지도자 간부에 대해 면밀한 조사를 거쳐 부청급 간부로 선발할 수 있도록 했다. 또 다른 선도형인 허베이성(河北省)은 2005년 제1차 '강한 현에 권한을 확대하는 개혁(強縣擴權)' 이후에 권한을 확대한 22개 현 가운데 14개의 현 당서기를 부청급으로 승진시켰다.

후베이(湖北省)는 무기명 투표의 방식으로 10명의 우수한 현급 단위 당서기를 차액 추천하여 성 기관 부청급 간부로 등용했다. 초기 시행형인 장쑤성(江蘇省)은 2006년 성 당위원회 후보위원 15명 가운데 9명을 현 당서기에서 선발했다. 이러한 방식은 비제도적인 인사개혁으로 승진 인센티브에 가깝다. 지급시 간부가 정청급(正廳級)임을 감안할 때 부청급으로 높게 임명된 현급 간부(高配)는 당연히 지급시를 상대로 하는 경쟁에서 협

상력이 높아질 수밖에 없다. 따라서 지급시는 이러한 개혁에 강한 거부감을 보였다. 하지만 이것은 제도화되지 않았고 일부 자격을 갖춘 현급 간부를 대상으로 하는 제한적인 방식이기 때문에 성의 인사권 개혁에 대한 적극적인 지지 여부에 따라 현급의 협상력이 결정될 수밖에 없다.

두 번째 방식은 부분적으로 성직관현 간부 제도를 시행하는 것이다. 선도형의 저장(浙江省)과 지린(吉林省)이 이에 해당하는데, 저장은 닝부어시(宁波市) 외의 시 관할에 있는 현들의 당정 간부를 직접 성이 관리하는 체제로 현 당서기, 현장은 성에서 배양, 선발, 임용, 관리 감독하는 것을 말한다. 지린도 동일하다. 이 체제에서 현급 간부는 지급시의 눈치를 보지 않고 개혁을 집행할 수 있고 지급시에 손실을 가져오거나 지급시가 반대하는 실험적인 정책을 펴더라도 성에 개혁의 필요성과 당위성을 인정받기만 하면 집행에는 큰 어려움이 없었다. 또한 지급시와 현의 경쟁관계에서 지급시가 사용할 수 있는 인사권 카드가 사라지기 때문에 지급시의 협상력이 떨어질 수밖에 없다.

세 번째 방식은 완전한 성직관현 간부제도로써, 선도형인 하이난성(海南省)이 이에 해당한다. 하이난은 1988년 성이 설립될 때부터, 지급이 없는 성-현급-향진(鄉鎮)의 세 단계였고 최근에는 경제사회 발전 전략상의 지위가 뛰어나고 발전 속도가 빠른 중심 도시 간부의 지위를 청급(廳級)으로 제고하는 개혁을 시행했다. 기타 방식으로 지급시 부서기나 부서장이 현급시의 현 당서기, 현급 시장을 겸직하거나(浙江省), 청급 간부를 현 당서기로 파견하거나 현 당서기를 성 청급으로 근무하게 하는 방식(湖南省) 등이 있다.¹⁹⁾

이제 구체적인 사례를 통해 지급시와 현급 단위 사이에 발생하는 영합 게임과 각각의 최적 전략을 살펴보자.

모성의 A현은 공업 중점 지역으로 성의 주요 발전 대상이었다. 한편 그 성의 B 지급시는 경제가 낙후한 곳으로 어떠한 기회든지 적극

19) 인사방면 성직관현체제의 세 가지 방식과 각 성의 실제 예는 다음의 자료를 토대로 정리하였다. 吳帥(2010, 12-16); 景后寅 외 (2009), “11省區‘高配’廳級縣委書記‘省管縣’視角下的縣委書記配備,” <http://www.xyshjj.cn/bz/xyjj/seb/200908/35542.html>. (2010년 11월 5일 검색)

적으로 활용하여 A현을 B시로 귀속시키기 위해 노력했다. 당시 성은 다른 두 개의 현을 B 지급시에 줄 계획이었으나 B 지급시는 두 현의 경제가 낙후되었기 때문에 싫어했고 A현을 얻기 위해 A현에게 B시에 귀속되는 것에 동의하기만 하면 A현의 주요 간부를 B시의 시장(市長)으로 승진시켜 줄 것이라고 약속했다. B 지급시는 A현을 얻은 후 자신의 영역을 확대하기 위해 A현의 실질적인 경제사회 조건을 고려하지 않고 그 현 구역 중 8개의 발전된 곳을 B시의 또 다른 도시 구역으로 전환해 지급시의 경제 규모는 확대되었으나 A현의 발전은 이전 수준에 못 미치게 되었다(『鳳凰周刊』 2006/04/13).

2010년 6월 7일 형양시(衡陽市, 지급시)의 당위(黨委)와 정부의 연석회의에서 형산현(衡山縣)의 지병진(集兵鎮)과 장무향(樟木鄉)을 스구구(石鼓區)에, 디엔먼진(店門鎮)을 시의 난위예구(南岳區)에 귀속시키기로 결정했다. 6월 11일 형산현은 당위 상무위원회 회의를 열어 형양시의 방안에 동의했다. 이후에 이 소식이 민간에 퍼지고 인터넷에서 회자되자 이에 불만을 품은 형산현 주민들은 2010년 6월 13일 도로를 봉쇄하였다. 이 사건이 발생하고 3일 후에 형양시와 형산현은 행정구역 조정 계획을 잠시 중단했다.

또 한 가지 형산현에서 발생한 사건은 거의 1년 가까이 현(縣) 당 서기가 공석이었던 것이다. 2010년 2월 루오동하이(羅東海)는 원래 형산현 당서기였다가 형양시의 당 위원회 비서장과 관공실 주임으로 전임되었다. 일반적으로 기층 정부의 인사이동은 3개월 조정 기간이 정상이었으나 루오동하이의 인사이동 이후 4개월이 지난 6월에 107번 국도 봉쇄사건이 터지고 2010년 12월 초까지 현 당 서기가 임명되지 않았다. 현의 한 인사에 따르면 인사 조정이 지연되는 것은 디엔먼진과 국도 봉쇄사건과 밀접한 연관이 있을 것이라고 주장했지만 지급시(地級市)의 선전부 신문관공실 청신핑(成新平)은 이를 극구 부인했다.

이들 지급시와 현이 서로 다투는 디엔먼진은 형산현에서 면적이 가장 큰 향진(鄉鎮)으로 지우관치아오(九觀橋) 저수지를 보유하고 있었다. 이것은 저수 용량이 3,370만^m나 되고 형산현과 난위예구의 10개 향진 8.13만 무에 관개를 할 수 있으며 농민 20여 만 명에 이익을 가져다주는 저수지였다. 뿐만 아니라 디엔먼진은 여러 관광 상품을 개

말하여 연간 30만 명이 넘는 여행객을 받았다. 면적이 185km밖에 되지 않고 항상 물 부족에 시달리던 형양시의 난위에구에게 디엔먼진의 지우관치아오 저수지와 향진의 토지는 가장 요긴한 재산이 될 수 있었다.

형산현은 이러한 사건이 터지기 훨씬 이전에도 자신의 자원을 형양 시에게 빼앗기는 일이 있었다. 바로 원래 현의 관할이었던 난위에진이 형양시의 난위에구가 된 것이다. 그때 당시 현장(縣長)이었던 이바이칭(尹自淸)은 이에 강력히 반발하여 만약 난위에진을 가져가면 현장을 그만둘 것이라고 으름장을 놓았음에도 불구하고 국무원의 비준 문건 없이 후난성(湖南省) 당위의 결정에 의해 원래 계획대로 진행된 것이다. 난위에는 형양시와는 45km나 떨어져 있었고 형산현과는 18km밖에 떨어져 있지 않아 이제 형양시 관할이 된 난위에구는 지리적으로 시와 접해 있지 않고 중간에 디엔먼진이 길을 막고 있었다. 따라서 형양시는 형산현의 디엔먼진을 흡수하여 행정적으로는 통합된 난위에구가 지리적으로는 분리된 문제(行政飛地, enclave)를 해결하고 도시 건설을 확장할 의도였다.

형산현과 난위에구가 분리된 후 서로 간의 이익다툼과 마찰이 심해졌다고 두 지역의 관원은 밝혔다. 형산현은 민정국(民政局) 국장을 중앙의 민정부(民政部)에 보내 다시 난위에구를 찾아오려고 했지만 중앙은 후난성 정부의 생각을 살펴보고 결정하겠다고 말했다.

한편 후난성의 성직관현 개혁 방안을 기안했던 성(省) 당교(党校) 경제부 주임 이커권(易可君)은 이 안건에 형양시의 형산현, 형동현(衡東縣)과 난위에구를 하나의 형산시로 합병하는 구상을 넣었다고 한다. 따라서 형산현에게 이번 성직관현은 중요한 발전 기회이고 형양시에게는 손해가 되는 개혁이었다. 따라서 시는 행정구역 조정이 되기 전에 디엔먼진을 귀속시켜 난위에구를 빼앗기는 일을 막으려고 한 것이다. 시가 난위에구를 잃을 수 없는 또 하나의 중요한 이유는 이 지역이 가지고 있는 정치적 자원 때문이었다. 중앙과 지방의 지도자들, 특히 후난성급 지도자들이 매년 이 지역의 형산(衡山)을 방문하기 때문에 항상 형양시 당 위원회 서기가 이들과 동행하여 지역의 발전기회를 제안할 수 있었다. 정리하면 형양시는 성직관현 개혁에 대응하여 행정구역상의 조정을 통해 주변 향진을 도시구역으로 귀속시키는 것과 경제 일체화를 위한 경제권 형성의 전략을 시도하였다(『新京報』 2010/12/08).

이 사례들은 지급시와 현 사이에 펼쳐지는 미시적인 영합 게임을 보여주는 대표적인 예이다. 첫 번째 일화에서는 구체적인 지명은 언급되지 않았지만 행정구역 조정을 통해 지역경제 발전을 도모하여 이익을 최대화하는 지급시의 전략과, 성의 지원하에 공업을 육성하고 지급시와의 협상을 통해 시장(市長)으로 승진함으로써 이익을 극대화하려는 현 지도자의 최적 전략을 일반적으로 보여준다. 하지만 결과적으로 이 두 행위자 사이의 게임의 결과는 지급시는 경제 발전을 이룬 반면 현의 경제는 이전 수준에 미치지 못하는 영합게임 형태가 나타났다. 두 번째 사례는 형양시와 형산현이 디엔먼진을 놓고 벌이는 영합 게임에서 누가 디엔먼진을 가져가느냐가 게임의 승패를 좌우할 뿐만 아니라 지급시와 현 당정(党政) 간부 행위자들이 성직관현 개혁을 둘러싸고 자신에게 이익이 되는 방향으로 정책을 집행하려는 복잡한 계산이 드러났다.

성, 지급시, 현 각 행위자들의 특징과 전략을 살펴보자. 첫째, 성 정부는 지급시와 현 사이에 발생하는 영합 게임에서 문제를 해결하고 최종 결정하는 행위자로 등장한다. 첫 번째 사례에서 결국 B 지급시에 A현을 주는 것도 성이 최종 결정했고, 두 번째 사례에서 난위에구를 형양시에 준 것과 디엔먼진을 누구에게 귀속시킬지도 후난성에서 결정한 것이다. 그렇다면 이 과정에서 중앙의 역할은 형산현이 민정국 국장을 민정부에 보내 다시 난위에구를 귀속시켜 줄 것을 요청했을 때, 중앙이 성 정부의 의견을 더 존중하는 태도를 통해 알 수 있다. 이는 영역에 따라 성 정부의 재량권을 더 많이 인정할 수도 있다는 것이다. 하지만 이렇게 성이 결정권을 가지고 있다고 해서 지급시와 현의 의견이 전혀 고려되지 않은 것은 아니다. 왜냐하면 이 사례에서 잘 보여주듯이 성 정부는 결정을 내리기 전에 지급시와 현의 경쟁과 협상에서 나오는 각각의 의견과 협상 결과를 충분히 고려하기 때문이다.

둘째, 지급시의 영합 게임 전략은 행정구역 조정과 경제 일체화라는 것이다. B지급시와 형양시는 각각 A현과 디엔먼진을 관할하는 전략과 농촌 지역을 도시구역으로 편입시켜 도농을 일체화하는 전략을 선택했다. 지급시가 현과의 이익 갈등과 경쟁에서 승리하기 위하여 사용하는 중요한 카드는 인사권이였다. B지급시는 현 간부에게 시장으로 승진시켜 줄 것이라

는 약속을 했고 형양시는 의도적인지는 확실히 알 수 없지만 형산현의 당서기 임명을 여러 가지 이유로 지연시킴으로써 결과적으로 현 업무를 방해하고 현 이익을 대변하는 대표자가 공식이 되게 함으로써 협상력을 떨어뜨렸다.

셋째, 현이 지급시와의 협상에서 사용하는 카드는 성과 중앙으로부터의 적극적 지지와 주민들의 시위이다. 첫 번째 사례에서 A현은 성의 중점 발전 대상으로 지정되어 성의 후원을 받고 있었고, 두 번째 사례에서 형산현은 성직관현 개혁을 통해 후난성의 지원을 받았으며 성직관현은 중앙의 지지 역시 받고 있음을 알 수 있다.

형양시가 디엔먼진을 가져가는 것을 결정적으로 차단한 것은 형산현 주민들의 적극적인 반응과 시위였다. 지급시가 아무리 행정등급과 인사권 면에서 현 정부보다 우위에 있다고 하더라도 지급시의 이익 침해로 현이 피해를 입었을 때 현 주민들의 시위가 발생하였고 이 사건이 언론에까지 보도되어 성과 중앙의 관심을 끌기 시작했기 때문에 지급시로서는 협상력이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 이러한 주민들의 시위는 현에게 중요한 협상 카드가 될 수 있다.

마지막으로 지급시와 현 둘 다에게 중요한 협상 카드는 중앙과 성 지도자들과의 접촉 기회라는 것이다. 형양시가 난위에구를 끝까지 지키려고 하는 이유가 중앙과 성 지도자들이 이 지역을 매년 방문하고 시 당서기가 이들과 동행함으로써 시 발전을 위한 건의와 부탁을 할 수 있는 기회가 자주 생겼기 때문이다. 형산현의 경우도 중앙과 성 지도자들과 좀 더 자주 접촉함으로써 현 경제가 가지고 있는 어려움과 개혁의 필요성을 상기시킬 수 있어 중앙과 성 정부의 지원과 후원을 얻을 수 있는 좋은 수단이 되기 때문에 난위에구를 다시 얻으려고 시도한 것이었다.

V. 결론

성직관현 개혁과 같이 어떤 정책영역에 있어서 중앙은 의도적으로 중요한 이익이 걸려 있는 지방에 대해 더 많은 자율권을 보장하고 중앙의 허

용에 앞서 실험적으로 정책을 시행함으로써 선도하거나, 중앙이 추진하는 정책을 곧바로 시행하지 않고 때를 지연시키는 지방을 오히려 처벌하지 않는다(Chung 2011, 304).

성직관현 개혁도 세 가지 측면에서 이러한 정책 영역에 속한다고 볼 수 있다. 첫째, 중앙이 강조하는 성직관현 개혁을 지방이 시행하는 과정에서 중앙은 개혁 시행을 지연시키거나 저장성처럼 선도하는 지방을 처벌하거나 비판하지 않았다. 중앙은 다양한 종류의 문건과 성 지도자들과의 접촉을 통해 성직관현 재정 개혁이 현 지역의 재정 문제와 삼농(三農) 문제를 해결하는 중요한 정책임을 강조했다. 2009년 재정부는 성직관현 재정 개혁의 구체적인 목표를 제시하면서 지방의 집행을 촉구하고 나서도 중앙은 정책 시행을 미루는 후기 시행 유형의 지방 정부에 대해 공식적으로 비판하거나 처벌하지 않았다.

둘째, 중앙은 지속적으로 지방의 조건(因地制宜)을 강조했다. 따라서 지방이 개혁을 선도하거나 지연할 때 수반되는 정치적인 위험은 적었다. 성직관현 개혁에서 선도에 속했던 저장성과 같은 몇몇 성의 경우 개혁을 집행하는 과정에서 중앙 지도자들과의 후견인 관계보다, 경제가 발전한 현 지역의 강한 지지와 좀 더 우호적인 경제사회 조건이 선도의 더 큰 요인으로 작용했다. 반면 개혁 집행을 지연시켰던 광둥성의 경우 지급시의 자원 배분 능력이 여전히 강했기 때문에 이러한 경제사회적 조건에 의해 개혁을 늦게 집행하는 것이 정당화되었다.

셋째, 분권화 규범이 통계적으로 더욱 확산되었다. 시기별 개혁 집행의 변동계수는 개혁 전기 0.32, 개혁기 0.52에서 개혁 후기 0.61로 증가한 반면 평균 수행률은 차례대로 80.6%, 62.1%, 62.8%로 감소 추세였다. 즉 분권화 규범이 통계적으로 유의미하게 강화되었고 확산되었다. 그러므로 성직관현 개혁에 있어서는 분권화의 기능적인 효과는 약화되고 불안정한 것이 아니라, 분권화를 목표로 한 개혁이 실제 분권화를 발생시켰다.

이러한 분권화의 강화와 확산의 요인으로 지급시와 현 사이에 발생하는 미시적 영합 게임이 정책 집행 과정에서 중앙과 성 정부 사이에 발생하는 거시적 비영합 게임만큼 중요한 역할을 하게 되었다는 것이다. 구체적으로 미시적 영합 게임이 강할수록 집행 속도는 느려져 초기 시행이나 후기

시행 유형이 되고 미시적 영합 게임이 약할수록 시행 속도는 빨라져 선도 유형이 될 것이다. 또한 성 정부가 중앙과 성 이하 정부 사이에서 지급시와 현 정부 사이의 이익 갈등을 얼마나 잘 빨리 조정하느냐에 따라서 집행 속도는 달라질 것이다. 성의 조정 능력이 강하면 선도형으로 갈 것이고 약하면 후기 시행형으로 갈 것이다.

거시적인 비영합 게임 속에서 중앙의 전략은 성직관현 개혁을 시행하는 지방의 경제사회적 조건들을 중시하는 신중한 태도를 보였고, 성의 전략은 중앙이 제시한 성직관현 재정개혁의 목표에 대해 저항보다는 협력을 통해 개혁을 도입하고 그 범위를 점점 확대하는 전략을 사용하였다. 또한 성 정부는 지급시와 현의 이익 갈등과 경쟁이 정치적 불안정을 야기하지 않도록 갈등을 약화시키고 조정하는 역할을 하였다.

미시적 영합 게임 속에서 지급시의 최적 전략은 인사권과 우월한 행정 등급을 이용하여 현의 경제적 이익을 침해함으로써 자신의 이익을 극대화하였다. 반면 현은 중앙과 성 지도자에게 성직관현 개혁을 호소하고 현 주민들은 지급시의 부당한 행위를 고발함으로써 현의 이익을 수호했다.

마지막으로 성직관현 개혁 집행을 통해 알 수 있는 중요한 사실은 아무리 미시적 영합 게임이 작동되는 정책 영역이 늘어나서 분권화가 심화된 다 하더라도 중앙은 성 정부와의 거시적 비영합 게임을 통해 지방에 대한 자신의 통치 권력을 좀 더 강화할 것이기 때문에 지방의 자율성 증가가 반드시 중앙의 통제 약화를 야기하는 것은 아니라는 점이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- Burns, J. P. (1994). "Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection—the 1990 Nomenklatura." *China Quarterly*. No. 138, pp. 458-491.
- Chien, Shih-shen (2010). "Prefectures and Prefecture-Level Cities: the Political Economy of Administrative Restructuring." Jae-ho Chung and Tao-chiu Lam (ed.). *China's local administration: traditions and changes in the sub-national hierarchy*. London: Routledge, pp. 127-148.
- Chung, Jae-Ho (1995). "Studies of Central-Provincial Relations in the Peoples Republic of China—a Midterm Appraisal." *China Quarterly*. No. 142, pp. 487-508.
- _____. (2000). *Central control and local discretion in China: leadership and implementation during post-Mao decollectivization*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2011). "Central-local dynamics: historical continuities and institutional resilience." Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry (ed.). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard University Asia Center, pp. 297-320.
- Chung, Jae-Ho and Tao-chiu Lam (2004). "China's 'city system' in flux: Explaining post-Mao administrative changes." *China Quarterly*. No. 180, pp. 945-964.
- Donaldson, John (2010). "Provinces: paradoxical politics, problematic partners." Jae-ho Chung and Tao-chiu Lam (ed.). *China's local administration: traditions and changes in the sub-national hierarchy*. London: Routledge, pp. 14-38.
- Gobel, Christian (2011). "Uneven policy implementation in rural China." *The China Journal*. No. 65, pp. 53-76.
- Landry, Pierre F. (2008). *Decentralized authoritarianism in China: the Communist Party's control of local elites in the post-Mao era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, Sang-kuk (2011). "An Analysis of the 'Province Leading Counties' Administrative Reform in China." *Issues & Studies*. Vol. 47. No. 1, pp.

153-198.

- Li, Linda Chelan (1998). *Centre and provinces-China 1978-1993: power as non-zero-sum*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2006). "Differentiated actors: Central-local politics in China's rural tax reforms." *Modern Asian Studies*. Vol. 40. No. 1, pp. 151-174.
- _____. (2010). "Central-Local Relations in the People's Republic of China: Trends, Processes and Impacts for Policy Implementation." *Public Administration and Development*. Vol. 30. No. 3, pp. 177-190.
- Li, Lixing. (2011). "The incentive role of creating 'cities' in China." *China Economic Review*. Vol. 22. No. 1, pp. 172-181.
- Ma, L. J. C. (2005). "Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China." *Political Geography*. Vol. 24. No. 4, pp. 477-497.
- Tsui, K. and Y. Q. Wang (2004). "Between separate stoves and a single menu: Fiscal decentralization in China." *China Quarterly*. No. 177, pp. 71-90.
- Wong, Christine (1997). *Financing local government in the People's Republic of China*. New York: Oxford University Press.
- 賈康·于長革 (2010). "“省直管縣財政改革的意義、內容及建議。”『中國稅務』. 第4期, pp. 27-29.
- 劉尚希·李成威 (2010). "“財政‘省直管縣’改革的風險分析。”『當代經濟管理』. 第10期, pp. 1-8.
- 馬驍·馮俏彬 (2010). "“大省財政‘省直管縣’改革中的問題與對策。”『中國財政』. 第4期, pp. 49-51.
- 傅光明 (2006). "“論省直管縣財政體制。”『財政研究』. 第2期, pp. 22-25.
- 謝慶奎 (2000). "“中國政府的府際關係研究。”『北京大學學報』. 第1期, pp. 26-34.
- 徐元明·劉遠·周春芳 (2007). "“省直管縣體制改革相關問題研究-以江蘇省為例。”『江海學刊』. 第6期, pp. 68-69.
- 楊之剛·張斌 (2006). "“中國基層財政體制改革中的政府級次問題。”『財貿經濟』. 第3期, pp. 10-16.
- 吳帥 (2010). "“‘省管縣’改革的維度與進度:基于政策文本的分析。”『北京行政學院學報』. 第6期, pp. 12-16.
- 吳帥·陳國權 (2008). "“中國地方府際關係的演變與發展趨勢-基于‘市管縣’體制的研究。”『江海學刊』. 第1期, pp. 100-105.
- 張占斌 (2007). "“政府層級改革與省直管縣實現路徑研究。”『經濟與管理研究』. 第173-4

- 期, pp. 22-27.
- _____(2009). 『省直管縣体制改革的實踐創新』. 北京: 國家行政學院出版社.
- _____(2011). “加強省直管縣改革的頂層設計和規劃.” 『行政管理改革』. 第6期, pp. 37-41.
- 周飛舟 (2006). “分稅制十年:制度及其影響.” 『中國社會科學』. 第6期, pp. 100-115.
- 周一星·胡大鵬 (1992). “市帶縣体制對轄縣經濟影響的問卷調查分析.” 『經濟地理』. 第1期, pp. 8-14.
- 周波 (2010). “‘省直管縣’改革應重點解決政府間財力與事權匹配問題.” 『財政研究』. 第6期, pp. 49-52.
- 夏仕應·汪名岳 (2004). “安徽財政體制之變.” 『安徽決策諮詢』. 第7期, pp. 6-10.
- 胡仙芝·馬靜 (2010). “經濟增長動能抑或政治晉升比拼—當代中國地方政府競爭狀況問卷調查分析報告.” 『人民論壇』, 第15期, pp. 12-15.

2. 기타

- 王雪麗 (2014). “‘省直管縣’問題研究報告.” 『中國政府發展研究報告』. 北京: 中國人民大學出版社.
- _____(2015). “‘省直管縣’問題研究報告.” 『中國政府發展研究報告』. 北京: 中國人民大學出版社.
- 鄧益輝. “江蘇: 扭捏的省管縣.” 『中國周刊』. 2009年 5月 4日.
- 李芄. “強縣擴權沖動再起 或將成爲國家試點.” 『國際金融報』. 2005年 9月 23日.
- 周季鋼. “中國地級市的變革與存廢變遷背后的利益推手.” 『鳳凰周刊』. 2006年 4月 13日.
- 陳寶成. “民政部赴東莞等地調研省直管縣試點情況.” 『南方都市報』. 2010年 11月 6日.
- 陳宇一. “湖南兩地爭店門鎮:衡山縣委書記空缺1年.” 『新京報』. 2010年 12月 8日.
- 景后寅·郭宇廷·郝霖 (2009). “11省區‘高配’廳級縣委書記‘省管縣’視角下的縣委書記配備.” <http://www.xyshjj.cn/bz/xyjj/seb/200908/35542.html>. (2010년 11월 5일 검색)
- 南方網廣東發展論壇 (2007). “廣東實行‘省管縣’狀況分析.” <http://www.southcn.com>. (2011년 11월 3일 검색)
- 劉福剛 (2009). “統籌推進‘省直管縣’體制改革.” <http://www.hbzyw.gov.cn/xwxx.asp?id=9439>. (2010년 12월 6일 검색)
- 謝旭人 (2011). “謝旭人: 970個縣已推行省直管縣財政管理方式改革.” http://www.gov.cn/jrzq/2011-06/27/content_1894093.htm. (2011년 10월 6일 검색)
- 謝春雷·周瑜 (2009). “‘省管縣’浙江模式探秘: 小獎勵換來大丰收.” <http://www.chinar>

246 아태연구 제23권 제2호 (2016)

eform.org.cn/gov/system/Forward/201006/t20100617_26771.htm. (2010년 11월 10일 검색)

| 논문투고일 : 2016년 04월 02일 |

| 논문심사일 : 2016년 05월 17일 |

| 게재확정일 : 2016년 06월 10일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 2 (2016)

**The Province-Managing-County Reform and
the Further Popularized Decentralization:
The Macro-Level Non-Zero-Sum Game and
the Micro-Level Zero-Sum Game**

Lee Jaeyoung

(Dept. of International Area Studies, Seoul National University)

This article analyzes the province-managing-county reform in China during the 2000s. The article argues that the operational effects of decentralization have been considerably and significantly enhanced. While the 1994 Tax Sharing System contributed to the institutionalized relations between the center and the provinces, it, however, failed to address issues of subprovincial fiscal system and fiscal relations between the municipalities and the counties. As a result, the institutionalized relations between the center and the provinces caused the macro-level non-zero-sum game, while the uninstitutionalized relations between the municipalities and the counties resulted in the micro-level zero-sum game. Theoretically, this study contends that both the macro-level non-zero-sum game and the micro-level zero-sum game bring about the further popularization of norms of the decentralization during the process of implementation, and lead to various optimal strategies by the provincial, prefecture-level, county governments.

- Key words: Province-Managing-County Reform, The 1994 Tax Sharing Reform, Decentralization in Government, Central-Local Government Relations in China, Relations between Municipalities and Counties