

중국의 대외정책 과정에서 지방정부의 역할


신종호
경기개발연구원

2014년 4월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회를 발전하여
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2014 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 978-89-92395-82-3 95340

재단법인 동아시아연구원
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



중국의 대외정책 과정에서 지방정부의 역할

신종호

경기개발연구원

초록

중국의 대외정책 과정에서 지방정부의 영향력이 갈수록 증대되고 있다. 개혁개방 이후 중앙에서 지방으로의 권력분산이 이루어지는 과정에서 지방정부가 좀 더 다양한 이해관계자 중의 하나로 대외정책 결정과정에 투입되고 있고, 해당 지역의 이익 창출을 통해 궁극적으로 국가발전에도 많은 기여를 했기 때문이다. 대외정책 추진과정에서도 중국 지방정부는 중앙정부의 대리인(agent)이자 협력파트너 역할을 수행했고, 경제외교(economic diplomacy)분야에서는 중앙으로부터 상대적인 자율성을 좀 더 많이 확보하기도 하였다. 특히 중국의 지방정부는 차세대 지도자들이 정치적으로 성장할 수 있는 기반이 되었다. 이처럼 지방정부의 대외행위 추구는 중국 대외정책의 다원화와 분권화 추세에 기여하고 있다. 하지만 중국의 헌법상 외교업무 자체가 여전히 중앙정부의 고유 영역이라는 점, 그리고 외사업무가 기본적으로 중앙의 지방에 대한 영도(導)관계를 유지하고 있다는 점 등으로 인해 지방정부의 외사업무는 여전히 '제한적 권한'만을 가지고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 중국의 대외정책에서 지방정부의 역할은 좀 더 다양한 형태로 강화될 것이다. 왜냐하면 급변하는 글로벌환경 변화와 중국의 국내 경제사회문제의 대두 등으로 인해 중앙정부보다 빠른 정책결정 시스템을 보유하고 있는 지방정부가 좀 더 많은 자율성을 갖고 상대적으로 독립적인 이익주체로서의 역할을 수행하게 될 것이기 때문이다. 따라서 향후 중국은 주권이나 영토문제 등 소위 '상위정치' 영역에서는 중앙정부 주도 하에 지방정부를 중앙정부의 대리인 혹은 협력 파트너로 활용할 것이고, '하위정치' 영역인 경제, 사회, 문화 등의 영역에서는 지방정부에게 상대적으로 독립적인 자율성을 보장할 것으로 전망된다.



I. 서론

그동안 중국의 대외정책 과정에 가장 큰 영향을 미친 행위자는 공산당과 국무원 각 부(部)·위원회 및 인민해방군이었다. 하지만 최근 들어 당·정·군 이외에도 기업·시민사회·네티즌·싱크탱크 등과 같은 새로운 행위자들이 대외정책 과정에서 차지하는 역할이 갈수록 증대되고 있다.¹ 특히 개혁개방 이후 상위정부에서 하위정부(혹은 중앙에서 지방)로 권력분산(devolution of power)이 광범위하고 전면적으로 이루어짐에 따라 중국의 지방정부가 대외정책에 미치는 영향력이 갈수록 커지고 있다.

중국은 전통적으로 중앙집권적인 전통이 강한 국가이지만, 개혁개방 이후 중앙이 보유한 권력과 권한을 지방으로 분산하는 정책을 실시하는 과정에서 지방정부가 대외사무에 관여하는 기회가 많아졌고, 자연스럽게 지방정부가 중앙정부의 대외정책에 영향을 미치기 시작했다. 중국의 지방정부는 국제무대에서 해당 지역의 경제통상 촉진 활동은 물론 해외 관광객 유치와 외국인 직접투자(FDI) 유치 및 도시 간 사회문화교류 등을 적극적으로 주도함으로써 해당 지방정부의 국제화 수준을 제고하는 동시에 국가이익의 확대와 국가이미지 제고 등에도 기여했다. 특히 각 성(省)급 지방정부는 자신들이 보유한 자원에 대한 배분 및 통제권을 보유하고 있었기 때문에 상대적으로 독립적인 이익주체로서 대외행위가 가능했다. 물론 중국에서는 여전히 중앙정부가 주도적으로 나서야 하는 외사업무가 더 많이 존재하지만, 경제외교나 문화외교와 같은 분야는 성 정부 차원에서 추진하는 것이 훨씬 효율적인 경우가 많아졌다.

중국에서 지방정부의 대외행위는 ‘비중앙외교’의 전형으로서,² 서구에서 말하는 ‘국가 하위 정부(sub-national government)’와 가장 근접한 개념이다.³ 중국의 지방정부는 ‘국가 하위 정부’로서 일정 수준의 경제력과 정치력을 갖추고 있는 동시에 중앙정부보다 빠른 정책결정 시스템을 보유하고 있기 때문에 ‘대외정책의 지방화(localization of foreign policy)’ 현상을 주도하고 있다.⁴

이 글은 중국의 대외정책 과정에서 지방정부가 어떤 방식으로 어떤 역할을 수행하고 있는지를 분석한다. 즉, 중국에서 지방정부는 중앙정부 대외정책의 대리인 역할을 수행하는지, 아니면 좀 더 자율성을 갖고 지방의 이익을 대변하는지를 고찰하고자 한다. 이를 위해 먼저, 중국의 중앙-지방관계와 분권화 과정에서 지방정부 대외행위의 유형과 지방정부 외사기구 등을 살펴보고, 중국의 대외정책에서 지방정부가 어떤 역할을 수행해 왔는지 구체적인 사례를 통해서 살펴보고 유형화를 시도한다.

II. 중국의 분권화와 지방정부 대외행위 유형

1. 중앙-지방관계와 분권화

1949년부터 1978년까지 마오쩌둥(毛澤東) 시기 중국은 소련식 계획경제체제를 도입하고, 농업·공업·수공업 분야에서 사회주의 개조를 진행하는 등 중앙집권적이며 획일적인 정책결정 및 집행이 이루어졌다. 하지만 1978년 12월 개혁개방 정책 추진 결정 이후 중국은 국가경제의 활성화 및 지역경쟁력 제고를 위해 강력한 지방분권전략을 추진해왔다. 이 과정에서 중앙정부는 국가발전목표 달성을 위해 지방정부에게 일정한 자율성을 부여하였고 이는 곧 지방정부의 권한 및 역할 확대로 나타났다. ‘점(點)-선(線)-면(面)’을 따라 점진적이고 전방위적으로 확대·전개되었던 중국의 개방정책



은 실제로는 해당 지방정부에게 상당한 수준의 자율권이 부여되는 과정이었던 것이다.⁵ 중앙정부는 경제적 효율성 제고를 위해 소위 ‘권력의 하방(下方)과 이윤의 허용(放權讓利)’을 통해 지방정부에 인센티브를 제공했고, 재정과 인사관리를 포함한 여러 부문에 걸친 정책결정 권한 역시 지방정부로 이양했다.

개혁개방 이후 1990년대 초까지 이루어진 재정권한 중심의 분권정책이 중앙정부의 재정통제력 상실 등과 같은 문제점에 직면하자 중국정부는 1990년대 중반 이후 중앙-지방관계의 재편을 통한 중앙정부의 통제력 강화와 함께 지역발전 격차 해결을 위한 중앙과 지방의 협력의 중요성을 강조했다. 먼저, 중앙정부는 각종 법적 권위와 제도적 규범을 확립하는 대신 지방정부에 대해서는 일정 정도의 자율성을 보장함으로써 국가경제 전반에 걸친 통제력을 강화했다.⁶ 이 과정에서 중국정부는 지방보호주의 등 분권화의 폐단을 막고 안정적인 정책집행을 위해 성급 정부에 각종 규율성 부서를 집중 설립하는 등 소위 ‘연성적 집권화(Soft Centralization)’ 경향도 나타난다.⁷

개혁개방 이후 경제발전과정에서 중국의 지방정부는 중앙의 일원적인 지휘와 통제를 받아 중앙의 정책을 지방단위에서 집행하는 대리인(Agency)의 역할에서 점차 벗어났고, 특히 성급 정부는 지역발전과 관련된 독자적인 결정권을 다수 확보하게 되었다. 지역발전정책 추진과정에서 지방정부가 주요 정책을 결정하고 집행하는 주요 행위자로 변모한 것이다. 특히 중앙정부는 지역균형발전 전략목표 달성을 위해 지방정부의 적극적인 협력과 협조를 필요로 하고 있기 때문에 지역경제 발전과정에서 지방정부의 독자성과 자율성은 갈수록 확대되었다.

이처럼 개혁시기 중국의 중앙-지방관계는 기존의 상하 수직적 관계에서 오는 갈등적 측면과 함께 국가발전전략 목표 달성을 위한 중앙과 지방의 공통적 이해관계로 인한 협력적 측면이 동시에 존재하기 때문에 단순히 ‘제로섬’이 아닌 ‘집권’과 ‘분권’이 공존하는 복합적이고 상호의존적인 관계라고도 할 수 있다.⁸ 이러한 점은 지방정부의 대외행위에서도 잘 드러나고 있다.

2. 지방정부 외사기구

중국에서 외사(外事)는 외교(外交)보다 범위가 넓은 개념으로 사용되는데,⁹ 외사업무는 중앙정부의 외교 관련 부서(외교부) 및 경제통상과 관련된 비외교부서(상무부 등), 지방 각급 인민정부, 그리고 기타 사회단체기구 등이 진행하는 모든 대외활동을 지칭한다. 특히 중국은 홍콩·마카오·대만문제와의 관련성으로 인해 일반적으로 국가 간 관계를 지칭하는 외교보다는 좀 더 넓은 개념인 외사라는 용어를 더 많이 사용한다.

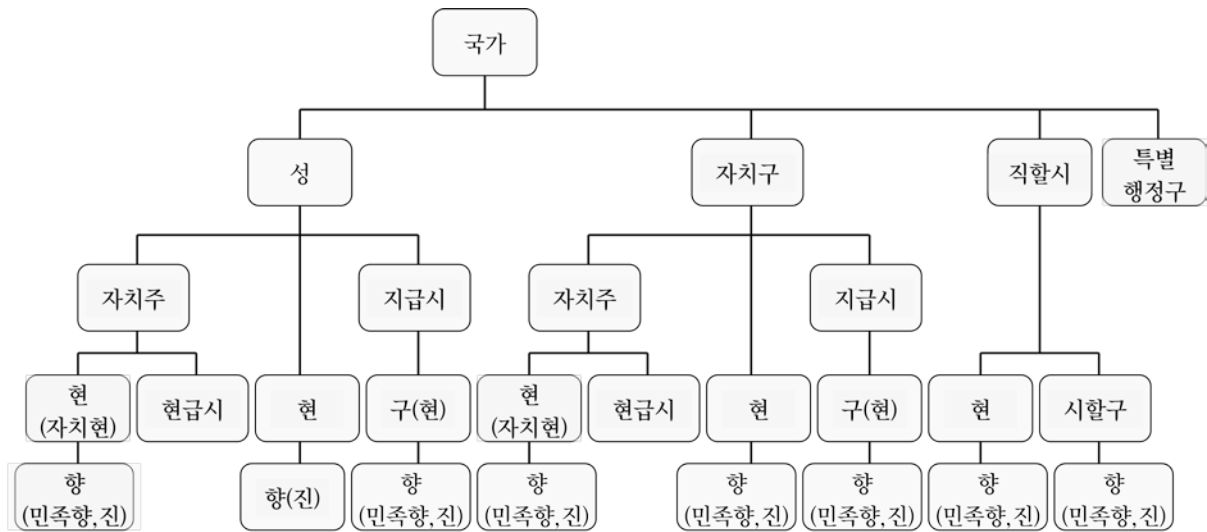
중국의 헌법 규정상 대외사무 및 외국과의 조약과 협정체결 관리 등은 기본적으로 중앙정부의 업무 범위에 속한다. 『중화인민공화국헌법』에 따르면, 전인대 상무위원회는 “외국주재 전권대사의 임면(任免)을 결정하고, 외국과 체결한 조약 및 중요협정에 대한 비준과 폐지를 결정”하도록 하고 있다(제67조). 또한 “국가주석은 중화인민공화국을 대표하여 국가활동 진행 및 외국사절을 접대하고, 전인대 상무위원회의 결정에 근거하여 해외주재 전권대사를 파견(派遣) 및 초치(召回)하며, 외국과 체결한 조약 및 중요협정을 비준하고 폐지한다”(제81조)고 규정하고 있다. 아울러 “국무원은 대외사무 및 외국과 체결한 조약과 협정을 관리”(제89조) 하도록 규정하고 있다. 또한 ‘헌법’에는 현급이상 지방 각급 인민정부의 권한과 민족자치기관(자치구, 자치주, 자치현)이 행사하는 직권도 규정되어 있다.¹⁰

중국의 각급 지방정부는 이와 같은 ‘헌법’과 법률 및 행정법규의 규정에 근거하여 지방정부 차원의 ‘외사’ 업무를 수행하는데, 이때 국무원 주관부문의 업무 지시 혹은 지도(導)를 받는다. 치



주, 현, 자치현, 시, 시할구(市辖区)의 인민정부의 각 단위에서는 동급 인민정부의 통일적인 지도를 받고, 법률 및 행정법규의 규정에 의거하여 상급 인민정부 주관부문의 업무 지도를 받는다.¹¹ 2001년 국무원이 발표한 <전국외사관리업무에 관한 약간의 결정>¹² 이후 중국의 외사업무 관리의 체계화가 이루어지는데, 각급 지방정부의 외사부문은 상급정부의 업무지도를 받는다. 이처럼 지방정부가 중앙정부의 정책적 지도를 받아서 종사하는 대외교류활동은 중국외교의 일부분이라는 점에서 ‘지방외교’라고 부르기도 한다.

[그림 1] 중국 지방행정계층 구조



자료: 필자작성

지방정부 외사관공실은 각급 지방 정부에 설치된 외사관리 주무부서로서 각 지역단위 외사업무와 중앙정부 외사정책의 지역 집행기관 성격을 띤다. 중국의 지방 외사관공실은 크게 3개 등급으로 분류되는데, 성급(성, 직할시, 자치구)과 지급(지급시), 현급(현급시)이다. 각급 지방정부 외사관공실은 해당 지방 고유의 특성을 보유하고 있다. 예를 들어, 연해지역인 상하이시(上海市)는 외자유치와 대외경제무역 관련 부서가 세분화·전문화되어 있고, 접경지역인 헤이룽장성(黑龍江省)은 러시아 극동지역과 인접하고 있어서 러시아와의 무역 발전은 물론 중러 국경관리 업무가 중시된다.

중국 지방정부 외사관공실의 주요 기능은 매우 다양하다.¹³ 즉, 중앙정부의 대외방침과 정책 및 관련규정 집행, 당해 지역 당과 정부의 외사 및 외교업무 관련 지시와 결정 집행, 지역을 방문한 내외빈과 각국 외교사절 및 지역 주재 외국영사기관에 대한 관리와 교류, 지역거주 외국인 애로사항 파악 및 외국자매도시와의 교류현황 파악 및 보고, 지역 거주 유학생과 외국인 및 외자기업과 중외합자기업에서 근무하는 외국주재원 관리, 지역 대외경제교류 활성화를 위한 중개역할 및 인재와 자금도입 등이 있다.



3. 지방정부 대외행위 유형

지방정부의 대외행위는 크게 다음과 같은 유형으로 구분된다. 첫째, 우호·자매도시관계 형성은 중국 지방정부 대외행위의 가장 중요한 방식이다. 1973년 텐진(天津)시와 일본 고베(神戸)시 간 최초의 우호도시 탄생 이후, 2012년말 현재 중국의 31개 성, 자치구, 직할시와 309개 도시는 전세계 130개국 422개 광역지방정부의 1407개 도시와 1872쌍의 우호도시관계를 체결하고 있다. 이중에서 장쑤성(江蘇省)이 가장 많은 239개 도시와 우호관계를 맺고 있고, 산둥성(153), 광둥성(109), 저장성(86), 허난성(82) 순이다.¹⁴

둘째, 경제통상 분야의 대외행위로서, 주로 수출입무역, 투자 유치, 금융협력, 경제원조, 지역경제협력 등의 분야에서 이루어졌다. 1978년 개혁개방 이후 중앙정부 차원에서의 고도의 집중적인 계획분배가 더 이상 어려워짐에 따라 연해지역 지방정부의 재정독립 목소리가 드러나기 시작했고, 1980년 경제특구 설치 이후 지방은 더욱 많은 경제자주권을 요구하면서 급기야 대외경제무역위원회와 같은 기구 설립으로까지 이어졌다. 특히 지방정부는 해당 지역의 산업구조 고도화와 지방 기초설비 건설 수요 등으로 인해 대량의 외국자본 유치를 대외경제협력의 가장 중요한 목표의 하나로 설정하고 있다.

셋째, 대외문화교류로서, 지방정부 차원의 문화예술체육분야 대표단 파견이나 학술교류 및 인재교류 등을 포함한다. 중국의 지방정부가 국제아동절이나 정보박람회와 같은 대규모 행사를 개최하거나 문화, 교육, 체육 대표단의 해외 우호교류 활동 및 다양한 분야의 인재교류 등을 통해 해당 지방의 경쟁력 제고는 물론 중국의 국제적 위상과 대외이미지 제고에 기여하기도 한다.

넷째, 중국 지방정부와 외국 지방정부 고위 지도자 간 정례적인 상호방문을 통해, 해당 지방정부 주민과 기업의 국제교류에 기여하였다. 예를 들어 다국적기업 책임자와 회담을 통해 국제협력 프로젝트를 유치하기도 하는데, 텐진시(天津市)가 2002년 인천-중국 우호도시 수출입 간담회에서 18개의 협력 프로젝트를 수주함으로써 중국기업의 한국시장 진출에 기반을 제공한 것이 대표적인 사례이다.

다섯째, 초국경협력으로서, 14개 주변국과 국경을 접하고 있는 중국 지방정부들의 대외행위가 포함된다. 내몽고자치구 외사관공실이 러시아와 몽고 간 변경 관련 문제를 처리하기 위해 ‘러시아-몽고처(俄蒙处)’를 설립했고, 윈난성 정부 역시 접경국가(미얀마, 라오스, 베트남)와 변경사무 처리를 중시하여 외교부 협조 하에 세 국가와 변경선에 대한 정기 점검을 실시하기도 한다.

이 밖에도 관광교류, 국제기술교류, 인적교류, 인도주의적 대외원조, 국제기구 활동 참여 등이 중국 지방정부의 대외행위에 포함된다.

III. 중국 대외정책에서 지방정부의 역할 유형

중국의 대외정책 추진 과정에서 지방정부는 중앙정부의 대리인이자 협력 파트너 역할을 수행하기도 했고, 경제분야에서는 해당 지방의 이익 확보를 위해 상대적으로 독립적인 자율성을 보유하기도 했다. 특히 중국의 지방정부는 차세대 지도자들의 정치적 성장의 기반을 제공하는 역할을 수행하였다.



1. 중앙정부의 대리인 역할

중국의 지방정부는 중앙의 정책과 지시 또는 위탁을 받아 해당 지방에서 중앙정부의 대리인 역할을 수행하게 되는데 이 과정에서는 지방정부의 자율성이 크게 제한 받는다. 이러한 대리인 역할은 개혁 이전 시기 중국 지방정부 외사업무에서 가장 잘 드러난다. 1949년부터 중화인민공화국 수립 이후 개혁개방이전까지 중앙정부는 중국 대외사무 처리의 모든 권력을 보유하고 있었고, 지방정부의 권력은 “지방의 경제건설이나 문화건설 및 공공사업 계획” 등과 같은 지방성 사무에 국한되었기 때문에 자유로운 대외교류 자원 및 공간은 매우 제한적이었다. 저우언라이(周恩來)가 언급한 “외교에는 작은 일이 없다(外交無小事)”라는 원칙이 지방정부로 하여금 자주적인 행동을 하지 못하고 중앙의 정책적 방침에 엄격하게 따르도록 요구했던 것이다. 이 시기 중앙정부는 베이징과 톈진시는 물론 연해지역 주요 도시(상하이, 광저우, 산둥 등)에 외교부 직속 외사처를 설치하여 접대 업무를 주관하게 했고,¹⁵ 해당 지방정부는 주로 중앙정부가 위탁한 업무(외국인사 접대, 국가 대외 원조 분담 등)를 대리하는 단순한 역할을 수행했다.¹⁶

개혁 이후 시기에 들어서면서 중국의 대외개방 확대에 따라 외사업무도 급증했고, 내용과 형식 및 기능면에서 좀 더 다양화되었다. 외사업무의 수요 증가에 따라 성, 시, 구에 외사관공실을 설치하기 시작하였고, 국무원 외사관공실(外事辦公室)에서 외사업무를 직접 관리하였다. 현급시정부에도 외사관공실이 설치되었으며, 심지어 공장이나 광산, 학교와 회사에도 외사관공실 혹은 외사처 등이 설치되었다. 외사업무의 중점 역시 외빈접대나 단체방문 등과 같은 업무에서 벗어나 경제외사 업무 위주로 변화하였고, 지방정부의 외사기구 역시 전문화되고 세분화되었다. 예를 들어, 1984년 4월 상하이 인민정부는 기존의 ‘수출입 관공실’과 ‘대외무역국’ 및 ‘대외경제연락국’ 등을 통합한 ‘상하이 대외경제무역위원회’를 만들어 상하이시의 경제관련 외사업무를 총괄하였다. 1988년 6월에는 대외개방 확대와 외국인 투자 증대를 위해 상하이시 인민정부 직속으로 ‘상하이 외국투자위원회’를 설치하였다.

지방정부가 중앙정부 대외정책 집행의 대리인 역할을 수행하는 것은 90년대 이후 최근까지 이어지고 있다. 예를 들어, 1995년 파푸아뉴기니에 대한 대만당국의 ‘금전외교(銀彈外交)’가 진행되고 있을 때, 중국과 파푸아뉴기니 관계는 경색되었다. 그러나 중국외교부의 지휘하에 산둥성 지난(濟南)시는 파푸아뉴기니 독립 25주년을 이용하여 자신들의 자매도시인 포트모르즈비(Port Moresby)에 우호대표단을 파견하여 4회에 걸친 공연을 하였다. 이 공연 이후 중국과 파푸아뉴기니 관계는 급속도로 호전되었다.¹⁷ 또한 2001년 상하이(上海) APEC 회의나 2010년 난징(南京)에서 개최된 중국-유럽연합(EU) 정상회의 당시에도 지방정부의 대표단은 중앙정부의 위탁을 받아 미수교국가에 대표단을 파견하여 국교 수립에 기여하기도 하고, 외교관계가 경색된 국가에도 대표단을 파견하여 관계 개선에 노력하는 등 “비공식 외교”를 펼쳤다. 하지만 이 과정에서 지방정부는 중앙정부(외교부)의 정책적 지시를 받아 대외행위를 수행했기 때문에 기본적으로 자주성을 갖지는 못했다.

중앙정부의 대리인으로서 지방정부의 역할은 주권이나 영토분쟁 등과 같은 ‘상위정치(high politics)’ 영역에서 좀 더 두드러지고 있다. 최근 악화일로를 겪고 있는 중일관계에서 중국의 지방정부가 중앙정부의 대리인으로 동원되고 있는 것이 대표적이다. 2010년 쓰촨(四川)성 청두(成都) 등 3개 도시에서 대규모 반일 시위가 발생했는데, 중국의 체제 특성상 지방정부의 승인 내지는 묵인을 받은 것으로 보인다. 또한 중국정부는 경제성장 추세가 지속적으로 둔화되는 상황에서 중일 간 정치관계 악화가 양국 경제교류에 미치는 영향을 최소화하는 방안을 고민하는 과정에서 지방정부로 하여금 각종 경제 관련 행사에 일본 기업들을 대거 초대하도록 하고 있다. 2013년 10월 쓰촨



성 청두에서 개막된 ‘서부 국제박람회’에는 약 70개 일본기업과 지자체가 참가했고, 랴오닝(遼寧)성 다롄(大連)에서는 일본기업이 참가하는 대규모 상담회가 2년 만에 열렸다. 물론 지방정부 차원에서 서비스업 발전과 산업구조 조정을 위해 일본기업과 교류협력 유지 및 확대 필요성이 있으나, 최근 몇 년간 중일관계의 민감성을 감안할 때 이들 행사들은 중국 중앙정부의 지원 혹은 협조 요청이 있었을 가능성이 높다.

최근 중국이 주변국들과의 해양영유권 분쟁을 계기로 해양 권익 보호조치를 한층 강화하고 있는 가운데, 지방정부가 중앙의 대리인 역할을 수행하는 사례가 자주 나타나고 있다. 예를 들어, 중국 국가해양국 류즈구이(賜貴) 국장은 2012년 10월 광둥성 선전시를 방문한 자리에서 해양경제의 지속적이고 건강한 발전을 촉진하기 위해 선전시와 같은 연해지역 지방정부가 해양 종합관리를 위한 제도 정비에 적극 나서 줄 것을 주문했다.¹⁸ 또한 중국은 2012년 7월 필리핀·베트남과 영유권 다툼이 있는 스프래틀리 제도(중국명 난사군도), 파라셀 제도(중국명 시사군도) 등 남중국해 분쟁 도서를 담당하기 위해 하이난(海南)성 산하에 썬사(三沙)시를 설립하고 일방적인 행정권 행사를 개시했고, 11월에는 하이난성 인민대표대회가 썬사시 주변에서 외국 선박의 영해 진입과 어로 행위 단속 강화를 골자로 하는 관련법을 개정해 내년 1월부터 시행하도록 의결했다.

2. 중앙정부의 협력파트너

중국의 지방정부는 중앙정부의 협력 파트너로서 대외교류에 종사하기도 한다. 이 과정에서 지방정부는 중앙정부 차원의 법률과 정책적인 틀 속에서 비교적 많은 자율성을 갖고 중앙정부의 대외정책 목표 추진에 기여기도 하고 다른 한편으로는 해당 지방정부의 경제사회발전을 실현하기도 한다. 비정치적 지방외교의 대부분이 이에 속하는데, 여기에는 지방정부 간 도시 네트워크 구축, 투자유치 활동, 국제문화체육교류, 접경지역 지방정부 간 초국경협력 등이 포함된다.

중앙정부의 협력파트너로서 중국 지방정부는 지역의 특성과 수요에 부합하는 대외교류 방식을 채택해왔고, 그러한 경향성은 갈수록 강화되고 있다. 동북지방과 서북지역의 지방정부는 중앙아시아나 러시아와 변경무역이나 에너지외교 등에 관심을 두고 있고, 산둥성과 동북 3성의 지방정부는 한국의 각급 정부와 공업단지 개발 및 협력을 중시하고 있으며, 서남지역(광시, 윈난, 푸이저우 등)은 아세안과 지역협력 및 메콩강유역 경제협력 등과 같은 소지역협력에 집중하고 있다. 이 과정에서 외사부문의 역할이 매우 중요하게 작용했고, 중앙정부(외교부)와는 일정한 지도와 협조관계를 유지했다.

중국의 ‘종합국력’ 상승과 변경지역 경제발전 수준의 증대로 인해 변경지역 지방정부들은 주변 국가들이 중국에 좀 더 의존하도록 견인하는 역할을 수행하기도 한다. 과거 중국의 변경지역 지방정부는 매우 빈곤한 지역이었고 모두가 주변국가와 교류를 증대시켜 자신들의 발전을 도모하였다. 그러나 이제는 중국의 변경지역 지방정부도 주변국가를 끌어들이는 자석과 같은 존재가 되었다. 이들 지방정부는 중국과 주변국가의 협력관계를 추동함으로써 중국의 주변외교에서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 소위 중국의 “다층차 다자외교”라는 새로운 형식을 창조하고 있다.

특히 최근 중국정부가 연해는 물론 내륙을 포괄하는 전방위 개방전략으로 전환하는 과정에서 서북(신강), 동북(흑룡강), 서남(윈남)지역을 육로개발전략의 교두보로 삼고 있다는 점 역시 중앙정부의 협력파트너로서 지방정부의 역할이 잘 드러나고 있다. 예를 들어, 중국은 급속한 경제성장을 바탕으로 동남아와 경제협력을 크게 확대하고 있고 또 서부대개발을 위해 윈난(云南)성과 광시 좡족자치구 등을 본격 개발하면서 메콩강 유역개발에도 많은 관심을 가지고 참여하고 있다. 윈난성



정부 외사관공실은 자신들과 접경하는 국가에 대한 동향을 홈페이지에 지속적으로 게재함으로써¹⁹ 중앙정부(외교부)의 외교에 기여했고, 1999년 12월 30일 중국과 베트남 정부의 “육지연계조약” 체결 과정에서 관련 사료(史料) 연구와 현장 답사 및 회담방법 준비 등에서 크게 공헌한 바 있다. 또한 윈난성과 광시자치구의 관료들은 중국대표단의 부단장으로 大메콩강지역경제협력(GREAT MEKONG SUBREGION COOPERATION, GMS) 부장급회의에 참여함으로써 결과적으로 중국의 대외정책에 직간접적으로 참여하고 있다.

시진핑체제 출범 이후 중국지도부는 주변국외교에 좀 더 적극적으로 임하고 있는 상황에서 최근 개최된 ‘주변외교공작좌담회’는 지방정부가 중앙정부 대외정책의 협력파트너로서 역할을 보여주는 또 하나의 사례라고 할 수 있다. 이번 ‘좌담회’에서는 중국이 글로벌 강대국으로 부상하기 위해서는 주변국외교가 중요하다는 점을 확인하였고, 향후 중국 주변국외교의 목표와 방침 및 정책방안을 확정하는 것은 물론 주변국외교에 관련된 다양한 행위자들에 대한 통일된 관리의 필요성을 강조하였다.²⁰ 특히 시진핑을 비롯한 당과 국가 지도부는 물론 지방정부 수장들도 참석하였다는 점은 바로 이번 ‘좌담회’의 중요성을 보여주고 있으며, 중국의 주변국외교가 중대한 전환의 시기를 맞이하고 있는 과정에서 지방정부의 협조와 협력의 필요성을 강조하고 있는 것이라고 할 수 있다.

3. 경제외교분야에서 지방이익 표출

개혁시기 중국의 대외관계, 특히 외국과의 경제관계에서 지방정부는 자신들에게 주어진 상대적으로 독립적인 자율성을 토대로 지방의 이익을 좀 더 많이 고려하기 시작했다. 이러한 지방정부의 국제행위는 주로 경제외교 중심으로 이루어졌고, 특히 서방 선진국가들과 대외경제협력관계를 중시하는 방향으로 이루어졌다. 이는 주로 지방정부가 자신들의 경제발전 수요를 위해 선진기술 도입과 인력관리 경험 등을 필요로 했기 때문이다. 특히 지방정부는 외국 도시와 실질적인 교류 협력 중시, 대량의 외자 도입 및 다국적기업 유치 등을 통해 해당 지방정부의 경제사회발전을 촉진하고자 하였다. 예를 들어, 저장성 이우(義烏)시는 현금시로서, 상하이 같은 대도시에 주어지는 정책적 혜택도 없었고, 샤먼(廈門)이나 선전(深圳) 등과 같은 천혜의 지리적인 조건도 없었다. 그러나 이우시는 중앙정부의 경제외교 전략방침을 적극적으로 수용하여 대외경제교류와 인적교류 등을 선제적으로 추진했고, 지방정부 차원에서의 경제외교 추진을 통해 외향형 발전을 이룬 대표적인 사례다.²¹

1980년대 이후 중앙정부가 추진하는 개혁개방정책에 대한 지방의 지지를 획득하기 위하여 중앙정부는 일정한 권력을 지방으로 하방했고, 지방정부로 하여금 해당 지역의 수출 보조(補助)정책을 추진할 수 있도록 했으며, 취득한 일정 외자 수입을 보유하도록 허가했다. 수출입무역의 발전과 외국자본의 대량 유입으로 인해 연해지역 성(省)들은 많은 이익을 거두었고, 공업화 수준도 빠르게 발전했다. 이러한 추세로 인해 연해지역 지방정부는 내륙지역의 성급 정부들과는 다른 경제이익을 보유하게 되었고, 중국의 글로벌 경제체제 진입에 기여하였다.

개혁개방의 심화에 따라 중앙정부는 각 지방정부의 대외무역과 국제경제활동을 고취하기 위해 각 성으로 하여금 성 소속 대외무역회사를 통한 대외무역을 허락했다. 각 성 정부는 대외무역을 통해 벌어들이는 외환수입을 일부분 보유할 수 있었고, 이러한 외환들을 해당 지방의 수출입 화물과 설비를 위해 사용하였다. 각 성정부는 외국인 투자 유치를 위해 일정한 금액 범위 내에서 외국인 직접투자항목을 비준했다.²² 특히 동부연해지역 지방정부들은 지방 내 경제활동은 물론 외국과의 경제관계에서 높은 수준의 자율권을 갖고 있었다. 중앙정부는 이들 지방정부의 수출과 지역 경제발전을 촉진하기 위해 지방정부가 일정 수준의 외환을 자체 보유할 수 있도록 했다. 이처럼 대외무역



의 전개와 직접투자 유치는 개혁개방시기 성급정부 대외교류의 직접적인 추동력이 되었다. 대표적으로 산둥성정부가 한국과 양자 간 무역 확대 및 투자 유치와 같은 경제적인 필요에 의해 중앙정부를 설득하고 진정함으로써 한중수교 정상화과정에서 영향력을 발휘한 사례를 들 수 있다.²³

중국에서 대외무역정책의 결정권은 중앙정부가 갖지만 정책의 결정 및 실행과정은 지방정부의 영향을 받는다. 지방정부 지도자는 지방의 경제발전에 대한 책임과 압력으로 인해 해당 지방의 이익을 추구하게 된다. 예를 들어, 중국은 대만과 경제협력을 위한 거점 마련 차원에서 2009년 5월 푸젠성 해협서안경제구(海峡西岸经济区)를 국가급 프로젝트로 격상시켰다. 이 프로젝트는 2004년 1월 푸젠성 제10기 인민대표대회 2차 회의에서 처음 제기되었고, 2009년 3월 전인대에서 푸젠성 대표들에 의해 다시 한번 제기되었다. 푸젠성은 해협서안경제구 발전전략에 따라 사회간접자본시설 확충 등 인프라 구축과 산업 구조 조정에 박차를 가하고 있는 바, 최근 양안 간 경제협력기본협정(ECFA)의 체결로 인해 해협서안경제구의 구심점인 푸젠성이 최대수혜지역이 될 것으로 전망된다.

또한 중국 지방정부는 중앙정부의 총괄지휘 하에 다양한 형태의 국제회의 및 국제대회를 유치함으로써 국가의 대외발전에도 공헌하는 한편 지방정부의 국제적 이미지 제고는 물론 지방의 경제사회발전 수준 제고에도 기여하였다. 2000년 청두(成都)의 ‘중국서부국제박람회,’ 2001년 하이난(海南) ‘보아오포럼,’ 2004년 난닝(南宁) ‘중국-아세안 박람회,’ 2006년 텐진 하계 다보스포럼, 2010년 상하이 세계박람회와 광저우 아시안게임, 2011년 시안(西安) 세계 정원박람회, 2014년 예정인 난징(南京) 유니버시아드 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

4. 차세대 지도자의 정치적 성장 기반 제공

중국은 중앙집권의 전통이 강한 국가이기도 하지만, 중국정치에서 지방정부 및 지방지도자 역시 중요한 역할을 발휘해왔다. 특히 중앙에 의한 인사통제는 여전히 지방정부의 순응을 유도하는 가장 강력한 수단으로 남아 있다. 지방 고위간부의 임명은 흔히 중앙과 지방정부 간의 협상과 타협의 결과지만, 성(省) 당위원회 서기, 성장, 부성장, 성 상무위원회 위원과 같은 성급 단위의 직위들은 아직도 당 중앙에 의해 직접 통제되고 있다.

중국의 정치체제에서 성급 행정수장과 당 서기는 국무원의 부장과 동급의 지위를 갖는다. 특히 개혁개방시기 지방분권과 국제화가 동시에 진행됨에 따라 성급정부의 지위와 역할은 더욱 두드러졌으며 국제무대의 중요한 일원으로서 대외경제관계에서 중요한 역할을 수행했다. 성급 지방정부가 중국외교정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 이유는 경제력과 정치력을 모두 갖고 있기 때문이다.²⁴

2012년 11월 18차 당 대회에서 선출된 정치국 상무위원 7명 중에서 6명은 지방정부 수장(당 서기 및 성장)을 경험했고, 1명(류원산)이 부(副)급 지도자(당 부서기)를 경험했다. 정치국 위원 25명 중에서는 7명을 제외한 18명이 지방정부의 수장을 역임했다. 특히 정치국 상무위원과 정치국 위원의 상당수가 지방 당·정 간부 출신이라는 점을 고려할 때, 지방정부 경력을 가진 지도자들의 중국 외교정책에 대한 영향력을 무시할 수 없다. 현재 중국의 성급 지방정부의 지도자들은 모두 중앙위원 또는 후보위원이고, 특히 31개 지방정부 당 서기 중 6명이 중앙정치국 위원이다.²⁵ 당 서기와 정치국 위원을 겸임하고 있는 지도자는 4대 직할시와 광둥성 및 신장위구르자치구의 당서기로서 쑤춘란(孙春兰, 텐진시), 쑤정차이(孙政才, 충칭시), 장춘셴(张春贤, 신장위구르자치구), 후춘화(胡春华, 광둥성), 귀진룽(郭金龙, 베이징시), 한정(韩正, 상하이시) 등이다. 이들은 현재 중국정치시스템에서 매우 중요한 행위자이면서도, 향후 더 높은 직위로 승진할 가능성이 높다는 점에서 중국의 대외정책결정과정과정에 영향을 미칠 수 있다.



중국의 당·정 지도자 교류 프로그램 역시 지방정부 지도자들의 중국 대외정책에 대한 영향력을 가늠해 볼 수 있는 또 다른 사례로 지적할 수 있다. 2006년 중공 중앙 판공청은 《당정 영도간부 교류업무 규정(党政领导干部交流工作规定)》을 공표하여, 당·정기관과 국유기업 사업단위 간 간부교류를 실시했고, 또한 국유기업 사업단위의 지도자를 선발하여 당·정기관에 임명하기도 하였다. 이러한 이유로 인해 현재 31개 성급 주요 지도자 중에서 많은 사람이 기업 경력을 보유(“由商入政”)하게 되었다. 산시성(山西省) 성장 리샤오핑(李小鹏)은 다년간 국영기업(华能集团)에 근무하였고, 푸젠성(福建省) 성장 쑤슈린(苏树林) 역시 국영기업(中国石化)의 총경리를 역임하였다.

낙후지역이나 국경지역 혹은 전략적으로 민감한 지역에 근무한 경험이 있는 지도자들의 중앙정부 발탁 가능성 역시 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 그 동안 중국의 주변지역정책에 있어서 국경지역(내몽고, 윈난, 하얼빈 등)이나 전략적 민감지역(신장, 시장 등)의 지방정부는 중국의 총체적인 대외정책에서 매우 중요한 협력파트너이자 대리인 역할을 수행해왔기 때문이다. 아울러 이들 지역에서 근무한 경험이 있는 소위 ‘변강파(邊疆派)’ 지도자들은 소수민족 독립운동에 강경 입장을 취하고 중화민족관이 투철하다는 공통점을 갖고 있다. 후진타오 전 국가주석은 간쑤(甘肅)성과 시짱에서 14년여 동안 근무했고, 차세대 지도자로 주목받고 있는 후춘화(胡春華) 광둥성 서기는 1983년 시짱(西藏) 공청단 간부로 관료생활을 시작한 뒤 20년 가까이 시짱에서 근무했고, 2011년 네이멍구(內蒙古) 유혈분쟁을 무력과 대화를 병행하며 무리 없이 수습해 위기관리 능력을 증명했다. 현재 칭하이성(青海省) 성장으로 재직중인 하오핑(郝鹏, 1960년생)은 시베이(西北)공업대학 출신으로서, 2003년 이후에는 티벳(西藏)과 칭하이에서 10년 동안 공직생활을 하며 ‘변강파’의 핵심인물로 거론된다.

2011년 미중 지방정부 지도자 포럼(中美省州长论坛)²⁶의 출범 역시 중국의 대외정책에서 지방정부가 중요한 역할을 수행하고 있다는 점을 반증하는 중요한 사례다. 일반적으로 지방정부 지도자 교류는 정부간 고위급외교와 민간외교의 중간에 해당하는 것으로서, 해당 지방정부의 이익 확보에 직접적인 영향을 미친다. 중국과 미국은 1980년 베이징과 뉴욕 간 우호도시 협력관계 수립 이후 현재까지 36개의 우호성(省)과 주(州), 165개의 우호도시 간 교류협력 관계를 맺고 있다. 특히 미중 양국 모두 지방정부 지도자들이 중앙정치무대에 진출하는 경우가 잦다는 점에서 미래 양국의 외교정책 형성에도 영향을 미칠 가능성이 높다. 미국의 카터, 레이건, 클린턴, 부시 대통령이 모두 주지사를 경험했고, 중국 역시 대부분의 최고지도부가 지방정부 수장을 경험한 바 있다. 최근 중국 주재 미국대사관은 ‘허난(河南)소조’, ‘산시(陝西)소조’, ‘산둥(山東)소조’를 만들어 해당 중국 지방정부에 대한 업무를 전담하고 있다.

IV. 결론

지방정부 대외행위의 증대는 중국 대외정책의 다원화와 분권화 추세를 이끌 뿐만 아니라,²⁷ 중앙정부 차원의 총체적인 외교에도 기여했다.²⁸ 중국의 해외진출 기업 가운데 20%는 지방정부 소속이라는 점 역시 지방정부의 외교정책에 대한 영향력을 무시할 수 없게 하는 요인이다.²⁹

중국의 지방정부는 대외정책을 결정하는 가장 중요한 행위자는 아니지만 대외정책 결정을 위한 사전 정보수집 및 자문 과정에서 크고 다양한 영향력을 발휘해 왔고, 특히 대외경제정책 결정과정에서는 지대한 영향을 미쳤다. 즉, 중국의 지방정부는 중앙정부의 대외정책 방침을 벗어나기는 어렵지만,



중앙정부가 추진하는 총체적인 대외정책의 대리인 혹은 협력 파트너 역할을 수행했고, 특히 경제적 측면에서는 지방정부가 보유하고 있는 권한을 이용하여 해당 지역의 이익 추구에 집중했다.

‘국가 하위 정부’로서 지방정부는 이미 중국의 외교정책 영역에서 매우 중요한 역할을 차지하고 있다. 개혁개방 이후 국가권력의 하방과 중앙정부 차원의 개방정책 강화 추세 속에서 소위 ‘외교정책의 지방화’ 및 이로 인한 외교정책의 다층화 현상이 나타났고, 이 과정에서 지방정부는 자신들의 사회경제발전을 위해 국제화 발전전략을 추진함으로써 대외개방의 규모와 수준 및 방식 면에서 전 대미문의 발전을 이루었다. 지방정부는 자신들이 보유한 다양한 국제교류 유형을 활용하여 중앙정부(외교부 등)와 협력 하에 국가적 차원의 외교행위에 기여했다. 지방정부가 대외관계에서 참여하는 비중과 역할이 증대된 이유로는 첫째, 중국의 정책결정과정에서 좀 더 다양한 이해관계자들이 투입되는 추세라는 점, 둘째, 지방분권화 과정에서 지방의 이익 창출에 많은 기여를 했다는 점, 셋째, 중앙정부보다 빠른 정책결정 시스템을 보유하고 있다는 점 등이 있다.

하지만 외부의 시각에서 볼 때는, 중국의 대외정책 결정과정의 참여자가 증대될 경우 대외정책 결정에 관여하는 핵심 행위자와 협의하는 것이 어려워진 측면이 있는 반면, 다수의 행위자를 통해 중국에 영향력을 발휘할 수 있는 기회가 동시에 존재한다.

국내정치적인 차원에서는 중앙정부가 발표한 정책과 지방정부의 경제이익 수요 사이에 잠재적인 충돌이 존재할 때, 지방정부의 지도자들은 자신들이 근무하고 있는 지역의 이익을 위해 중앙정부의 지시나 정책방침에 절대적으로 복종하지 않을 가능성이 크고 어떤 때는 중앙정부와 다른 목소리를 낼 수도 있다.³⁰ 하지만 현재와 같은 중국의 중앙-지방관계 구조 속에서 국가의 영역을 넘어서거나 국가 대외정책 기조에 어긋나는 형태의 지방정부 대외행위가 출현하기는 어려워 보인다. 왜냐하면 중국에서 ‘외교’ 업무가 헌법상 중앙정부의 고유 영역이라는 점과, 외사업무 역시 기본적으로 중앙의 지방에 대한 영도(領導) 관계를 유지하고 있기 때문이다. 따라서 지방 외사업무는 ‘제한적 권한’을 보유하고 있다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 지방정부의 외사분야에서의 자율권과 영향력은 좀 더 다양한 형태로 강화될 것이다. 왜냐하면 중국의 국내 경제사회적인 문제의 대두 및 급변하는 대외환경 변화 등으로 인해 빠른 정책결정 시스템을 보유하고 있는 지방정부가 좀 더 많은 역할을 요구 받고 있기 때문이다. 특히 대외경제협력과 관련하여 지방정부는 상대적으로 독립적인 이익주체의 역할이 강화될 것이다.

결국, 대외정책에서 지방정부의 역할과 중요성이 갈수록 증대되고 있는 현실에서, 중국은 중앙정부 차원에서 수행하기 힘든 민감한 문제를 해결하기 위해 지방정부를 활용하고자 할 것이다. 따라서 중국은 주권이나 영토문제 등 소위 ‘상위정치’ 영역에서는 중앙정부 주도하에 지방정부를 중앙정부의 대리인 혹은 협력파트너로 활용하고자 할 것이다. 반면, ‘하위정치’ 영역인 경제, 사회, 문화 등의 영역에서는 지방정부에게 상대적으로 독립적인 자율권을 보장할 것으로 전망된다.



주(註)

- ¹ Jakobson, Linda and Dean Knox. 2010. "New Foreign Policy Actors in China." *SIPRI Policy Paper* 26: 31-32.
- ² 왕이저우는 중국외교의 영향요인을 구조적요인, 도구적요인, 체제적요인, 개별적요인으로 구분하고, 체제적요인으로서 지방정부의 대외교류행위를 '비중앙외교'의 전형으로 본다. 王逸舟. 2009. "中国外交影响因子探析." <世界经济与政治> 9: 6-17.
- ³ 일반적으로 국가의 대외정책에서 지방정부의 역할에 대해서는 크게 3가지 관점이 있다. 첫째는 '평행외교론(paradiplomacy)'으로서, 지방정부를 자주적인 국제관계의 행위자로 보고, 지방정부와 중앙정부가 병행하여 국제행위를 전개한다는 점을 강조한다. Lecours, André. 2002. "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions." *International Negotiation* 7, 1: 91-114; Ducháček, Ivo D. 1986. *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder, Colo.: Westview Press. 둘째는 '국가중심론(state centered theory)'으로서, 국가 간의 권력분포는 국제정치와 각국 외교정책의 가장 중요한 요인이라는 점에서 '국가 하위 정부'의 국제활동은 여전히 미흡하고, 국가의 중심적 지위에 대한 근본적인 도전은 불가능하다는 점을 강조한다. 대표적인 신현실주의자인 왈츠(Waltz)에 따르면, "비국가행위체의 발전이 몇몇 소국(小國)을 뛰어넘는 데 그치는 것이 아니라 대국(大國)에 필적하거나 대국을 뛰어넘는 경우일 경우에만 비로소 국가중심론을 부정할 수 있을 것"이라고 주장하였다. Waltz, Kenneth Neal. 1979. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley Pub. 셋째, '다층외교론(multi-layered diplomacy)'으로서, '국내정치의 국제화'와 '국제정치의 국내화'가 동시에 진행되는 추세 속에서, 한 나라가 대외정책 목표를 실현하기 위해서는 다양한 행위자(중앙정부, 시민사회, 지방정부 등)가 다양한 층차(국내, 국제)에서 동시에 활동을 전개해야 한다는 것이다. '다층외교론' 개념을 제시한 호킹에 따르면, 국제정치체제의 일부분으로서 '국가 하위 정부'인 지방정부는 완벽하게 자주적인 국제행위자가 될 수 없고, 동시에 '국가 하위 정부'를 다국적기업 같은 비국가행위자와 동일시하기도 어렵다는 점이다. Hocking, Brian. 1993. *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press: 34-35. '다층외교론'과 비슷한 '다층 거버넌스'에 대한 주장은 Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001. "Types of Multi-Level Governance." *European Integration online Papers (EIoP)* 5, 11(<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>) 참조.
- ⁴ 중국에서 외교정책 영향요인으로서 지방정부에 관한 논의는 다음을 참조. 郝雨凡·林甦. 2007. 《中国外交决策: 开放与多元的社会因素分析》. 北京: 社会科学文献出版社; 陈志敏. 2001. 《次国家政府与对外事务》. 北京: 长征出版社; 苏长和. 2008. "中国地方的国际化." 《中国对外关系的转型(1978~2008)》. 王逸舟主编, 240-265. 北京: 社会科学文献出版社; 崔绍忠, 刘曙光. 2012. "中央政府和地方政府的经济外交职能及其关系: 中国的视角和经验." <外交评论(外交学院学报)> 3: 43-55; 杨勇. 2007. "中国外交中的地方因素." <国际观察> 4: ; 苏长和·陈玉刚·刘鸿武·马丽蓉·陈志敏·钱皓等. 2010. "中国外交研究的新领域、新议程、新机遇." <国际观察> 1:10-28.
- ⁵ 중국의 중앙-지방관계와 분권화 개혁에 대해서는 정재호. 1999. 《중국의 중앙-지방관계론: 분권화 개혁의 정치경제》. 서울: 나남. 참조. 개혁시기 대외개방정책이 지방의 자율성을 확대했다는 점에 대해서는 Womack, Brantly and Guangzhi Zhao. 1994. "The Many Worlds of China's Provinces: Foreign Trade and Diversification." In *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, ed. David S.G. Goodman and Gerald Segal, 131-176. London: Routledge; 전성홍. 2005. "개혁기 중국의 중앙과 지방관계." 《현대중국정치론》. 유세희 편, 171-206. 서울: 박영사. 참조. 중국에서 분권화를 통한 지방정부 역할 증대가 중국경제 성장을 이끌었다는 주장은 이흥규. 2012. 《중국경제성장에 있어서 중앙과 지방의 역할에 관한 연구》. 수원: 경기개발연구원, 25; 이종화. 2008. "분권화와 지방정부 역할에 대한 재평가: 중국모델의 관점에서." 《중국모델론: 개혁과 발전의 비교 역사적 탐구》. 전성홍 편, 237-280. 서울: 부키; Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and Economic Foundation of local state corporatism in China." *World Politics* 45, 1: 99-126; Xia, Ming. 2000. *The dual developmental state: development strategy and institutional arrangements for China's Transition*. Aldershot: Ashgate;



Walder, Andrew G. 1995. "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology*. 101, 2: 263-301; Lieberthal, Kenneth and David M. Lampton. 1992. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press; 郑永年·吴国光. 1994. "论中央-地方关系: 中国制度转型中的一个轴心问题." <当代中国研究> 6: 참조. 이와 반대로 중국 지방정부가 지역경제발전을 저해했다는 부정적인 관점에 대해서는 Pei, Minxin. 2009. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press: 132-135 ; 이기현. 2010. "중국 전환기 국가성격에 대한 재고찰: 분권화된 약탈국가이론의 관점에서." <중소연구> 34, 3: 67-92 등 참조. 한편 중국이 지방정부에 지나친 권한을 부여해서 국가 전체의 거버넌스 능력이 저하되었다는 주장은 王绍光·胡鞍钢. 1994. 《中国国家能力报告》. 香港: 牛津大学出版社 참조.

⁶ 예를 들어, 중앙정부의 재정 비중은 1978년 15.5%, 1980년 24.5%, 1992년 28.1%였으나, 1994년 분 세계 개혁 이후 56%에 이르는 등 평균 50% 이상 수준을 유지하고 있다. 《中國統計 鑑》.

⁷ Mertha, Andrew C. 2005. "China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations." *The China Quarterly* 184: 791-810. 예를 들면, 1998년 국가공상행정관리국(國家工商行政管理局)의 기능을 기존의 시장에 대한 참여와 육성업무는 약화시키고 대신 시장행위의 감독을 위한 집행기능을 강화하였다. 즉, 기존의 시장에 대한 감독을 시(市)·현(縣)정부가 독자적으로 행사하던 체제에서 성(省)급 관리체제로 전환시켰다. 또한 중국공산당 중앙조직부는 2004년 <省급 이하 국토자원 주관부처 간부관리체제 조정에 관한 통지(关于调整省以下国土资源主管部门干部管理体制的通知)>를 통해 관할 지방 당위원회에서 수행하던 지방 토지관리부처 책임자에 대한 임면권 등 인사관리를 상위 국토자원주관부처 당 조직에 의한 관리로 변경하였다. 김수한. 2008. "중국 도시 토지제도 개혁과 지방정부 행위 분석: 토지사용권 양도시장을 중심으로." <한중사회과학연구> 6, 2: 47.

⁸ Goodman, David S. G. 1994. "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation", In *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, ed. David S.G. Goodman and Gerald Segal. London: Routledge, 13. 개혁시기 중국의 중앙-지방관계 및 상급 행정기관과 하급 행정기관 사이의 관계가 분권 혹은 집권이라는 단순화된 관계로 설명할 수 없는 좀 더 복잡한 관계라는 지적은 김홍규. 2007. 《중국의 정책결정과 중앙-지방관계》. 서울: 폴리테이아, 제7장 참고.

⁹ '외교'란 "주권국가가 자신들의 대외정책 목표 달성을 위해, 국제법과 관련 관습에 기초하여, 본국을 대표하는 최고지도자와 관련 외교부처를 핵심으로 하는 중앙정부 부문 및 그들의 지도하에 있는 半관방 및 非관방의 기구나 사회단체 및 개인 등이, 통신·방문·회담·담판·협정 등의 평화적인 방식으로 국제관계와 국제사무를 처리하는 행동이나 과정"을 지칭한다. 陈志敏 等. 2008. 《当代外交学》. 北京: 北京大学出版社.

¹⁰ '중화인민공화국헌법(中华人民共和国宪法)'에 규정된 지방정부의 직권은 다음과 같다. "지방 각급 인민대표대회는 해당 지역내 지방의 경제건설과 문화건설 및 공공사업건설 계획을 심사 결정하고, 현급이상 지방 각급 인민대표대회는 해당 지역내 국민경제와 사회발전 계획, 예산 및 집행상황 등을 심사 비준한다"(제99조). "성, 직할시의 인민대표대회와 해당 상무위원회는 헌법과 법률 및 행정법규에 저촉되지 않는 전제하에서 지방법규 제정 가능하다"(제100조). "현급 이상 지방 각급 인민정부는 법률규정의 권한에 따라 본 행정지역 내의 경제·교육·과학·문화·위생·체육사업·도시와 농촌건설 사업과 재정·민정·공안·민족사무·사법행정·감찰·출산 등 행정업무를 관리하고, 향·민족향·진의 인민정부는 동급 인민대표대회의 결의와 상급 국가행정기관의 결정과 명령을 집행하고, 본 행정구역내의 행정업무를 관리한다"(제107조), "민족자치지방의 인민대표대회는 해당 민족의 정치경제문화적인 특징에 근거하여 자치조례(自治条例)와 단행조례(单行条例)를 제정한다"(제116조). "민족자치지방의 자치기관은 국가계획지도하에 지방경제건설사업을 자주적으로 안배·관리한다"(제118조).

¹¹ 张历历. 2009. 《外交决策》. 北京: 世界知识出版社, 326-327.



- ¹² 《中共中央、国务院关于印发〈关于全国外事管理工作的若干规定〉的通知》(中发[2000]17号). 이 ‘규정’을 통해 외사업무에 있어서 “통일적 영도(统一领导), 체계적 집중관리(归口管理), 등급별 책임(分级负责), 협조 안배(协调配合)” 원칙이 통용되었다.
- ¹³ 한국지방자치단체국제화재단. 2008. “중국지방정부의 외사관리시스템 이해.” <해외연구보고서> 참조.
- ¹⁴ <小康>. 2012. “地方政府外交缺课.” 4月 16日.
<http://news.sina.com.cn/c/2012-04-16/170824280412.shtml>(검색일: 2014.02.13)
- ¹⁵ 중국 외교부 설립(1949.11.8) 이전에 이미 베이징인민정부 외사처(1949.1.1)와 톈진시인민정부 외사처(1949.1.23)가 설립되었다.
- ¹⁶ 李敏. 2008. “改革开放后地方政府外事行为的转型与定位.” <中国市场> 18: .
- ¹⁷ 李敏. 2007. “中外地方政部国际事务管理体制比较研究.” <国家行政学院学报> 6: . 대만정부는 2006년 파푸아뉴기니와 수교를 위해 2명의 외국 중개인을 통해 1억 대만달러(약 2,980만 달러)를 파푸아뉴기니에 건네려 했으나 이 돈이 파푸아뉴기니에 전달되지 않고 증발한 사건이 있었다. 이 사건으로 인해 당시 대만 외교부장(黃志芳)과 행정원 부원장(邱義仁)이 사임했다.
- ¹⁸ <연합뉴스>. 2012. “中 ‘해양권의 강화·해양경제 발전 촉진.’” 10월 19일,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005882587>
(검색일: 2014.02.13); “刘赐贵会见深圳市长许勤 共商深圳海洋事业发展”, <中国日报>. 2012. 10月.
- ¹⁹ 윈난성 외사관공실(云南省人民政府外事办公室)은 홈페이지 (<http://www.yfao.gov.cn/list-4-1.html>)에 “주변국 동태(邻国动态)”란을 두고 있다.
- ²⁰ 이번 ‘좌담회’에는 정치국 상무위원 7인, 중앙정치국위원, 중앙서기처서기, 외교부장을 포함한 국무위원, 중앙외사공작영도소조 구성원, 각 성·자치구·직할시와 신장 생산건설병단 및 금융기관과 핵심기업 수장, 재외공관장 등이 참석했다.<新华网>. 2013. “习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根.” 10月 25日, http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c_117878944.htm(검색일: 2014.02.13)
- ²¹ 개혁개방 초기인 1980년 이우시 공상(工商) 행정부문은 개인무역을 합법화했고, 민·관 공동으로 교역시장을 만들었다. 1997년에는 국제상무성(國際商貿城)이라는 쇼핑몰을 만들어 세계최대 규모의 국제교역시장으로 만들었다. 高尚涛 等. 2010. 《国际关系中的城市行为体》. 北京: 世界知识出版社, 201-208. 2011년 3월에는 중국정부가 이우시를 ‘국제무역종합개혁실험구’로 지정하면서 세계 주요국의 소상공인과 기업인들의 주목을 받고 있다.
- ²² 중국의 ‘개방’은 당초 지역별 매칭(matching)을 통한 개방 전략을 구상하였다. 예를 들어, 랴오닝성은 일본, 산둥성은 한국, 광둥성은 홍콩, 푸젠성은 타이완 등과 같은 방식이었다. 그러나 각 지방정부는 자신의 대외교류를 확대하는 과정에서 어떤 때는 중앙정부를 거치지 않고 점차적으로 자신들의 기득권을 형성해갔다. 이에 대해서는 Hsing, You-tien. 1998. *Making Capitalism in China: The Taiwan Connection*. Oxford: Oxford University Press, chapters. 5-7 참조.
- ²³ 산둥성과 한국의 경제관계가 한중수교에 미친 영향에 대해서는 Chung, Jae Ho. 1993. “The Political Economy of South Korea-China Bilateralism: Origins, Progress and Prospects.” In *Korea and China in A New World: Beyond Normalization*, eds. Ilpyong Kim and Hong Pyo Lee, 257-309. Seoul: The Sejong Institute; 祁怀高. 2010. “中国地方政府对中韩建交的影响: 以山东省的作用为例.” <当代韩国> 冬季号: 65-78 등 참조.
- ²⁴ 王存刚. 2012. “当今中国的外交政策: 谁在制定? 谁在影响?- 基于国内行为体的视角.” <外交评论> 3:1-18.



- ²⁵ 人民网领导(<http://leaders.people.com.cn>).
- ²⁶ 미중 간 지방정부 지도자 포럼(中美省州长论坛; China-US Governors Forum) 개최는 2011년 1월 후진타오 방미 시 양국 지도자 간 합의한 사항으로서, 1차 포럼은 2011년 7월 중국인민우호협회와 전미주지사협회 주도로 미국 유타주에서 개최됐다. 1차 포럼에서는 저장성, 안후이성, 윈난성, 칭하이의 당서기·성장이 이끄는 중국 지방정부 대표단이 미국의 30개주와 경제·무역·투자·환경·에너지 분야 등에서 교류협력을 진행했다. 2013년 4월15-16일 베이징과 텐진에서 개최된 2차 포럼에서는 미국 3개 주(아이오와, 위스콘신, 버지니아)와 중국 5개 지방정부(텐진시, 허베이성, 헤이룽장성, 푸젠성, 광시좡족자치구) 지도자가 참석하여 주로 경제협력과 환경문제에 대한 논의가 이루어졌다.
- ²⁷ 중국의 외교정책 결정 구조의 다원화, 분권화, 제도화, 전문화 등에 대해서는 Lampton, David M. 2001. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press 참조.
- ²⁸ 중국의 지방정부가 국가 총체 외교에 참여(개입)하여 영향력을 발휘할 수 있는 국내적 방법은 제도적, 비제도적 형태로 두 가지가 있다. 먼저, 제도적인 형태로서, 지방 각급 인민대표대회는 전국 인민대표대회 개최 기간 동안 전인대에 건의할 수 있다. 비제도적인 형태에 의한 지방정부의 국가 외교정책에 대한 개입은 좀 더 다양하다. 북경 주재 지방정부 기구를 통해 관련 부문과 연계를 통해 지방정부 이익을 실현할 수 있고, 지방정부 지도자의 중앙정부 진출을 통한 국가 대외사무에 개입도 가능하다.
- ²⁹ Jakobson, Linda and Dean Knox. 2010. "New Foreign Policy Actors in China." *SIPRI Policy Paper 26*.
- ³⁰ 예를 들어, 중앙정부에 대항했거나 지방정부의 요구가 거부된 사례와 중국정부의 중앙권력에 대한 지방의 저항은 예셴핑(葉選平) 광둥성장 사례에서 잘 드러난다. 1990년 11월 예셴핑은 중앙정부가 추진하는 재정관련 재중앙집권화에 반대하고, 오히려 지방정부에 재정적인 자율권을 부여하도록 요구하였다. 결국 중앙정부의 지방재정 재중앙집권화 계획은 연기되었다.



참고문헌

- 김수한. 2008. “중국 도시 토지제도 개혁과 지방정부 행위 분석: 토지사용권 양도시장을 중심으로.” <한중사회과학연구> 6, 2: 31-53.
- 김홍규. 2007. 《중국의 정책결정과 중앙-지방관계》. 서울: 폴리테이아.
- 정재호. 1999. 《중국의 중앙-지방관계론: 분권화 개혁의 정치경제》. 서울: 나남.
- <연합뉴스>. 2012. “中 ‘해양권익 강화·해양경제 발전 촉진.’ 10월 19일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005882587>(검색일: 2014.02.13).
- 이기현. 2010. “중국 전환기 국가성격에 대한 재고찰: 분권화된 약탈국가이론의 관점에서.” <중소연구> 34, 3: 67-92.
- 이종화. 2008. “분권화와 지방정부 역할에 대한 재평가: 중국모델의 관점에서.” 《중국모델론: 개혁과 발전의 비교 역사적 탐구》. 전성홍 편, 237-280. 서울: 부키.
- 이홍규. 2012. 《중국경제성장에 있어서 중앙과 지방의 역할에 관한 연구》. 수원: 경기개발연구원.
- 전성홍. 2005. “개혁기 중국의 중앙과 지방관계.” 《현대중국정치론》. 유세희 편, 171-206. 서울: 박영사.
- 한국지방자치단체국제화재단. 2008. “중국지방정부의 외사관리시스템 이해.” <해외연구보고서>.
- Chung, Jae Ho. 1993. “The Political Economy of South Korea-China Bilateralism: Origins, Progress and Prospects.” In *Korea and China in A New World: Beyond Normalization*, eds. Ilpyong Kim and Hong Pyo Lee, 257-309. Seoul: The Sejong Institute.
- Ducháček, Ivo D. 1986. *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Goodman, David S. G. 1994. “The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation.” In *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, ed. David S.G. Goodman and Gerald Segal, 1-20. London: Routledge.
- Hocking, Brian. 1993. *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001. “Types of Multi-Level Governance.” *European Integration online Papers (EIoP)* 5, 11, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>(검색일: 2014.02.13).
- Hsing, You-tien. 1998. *Making Capitalism in China: The Taiwan Connection*. Oxford: Oxford University Press.
- Jakobson, Linda and Dean Knox. 2010. “New Foreign Policy Actors in China.” *SIPRI Policy Paper* 26.
- Lampton, David M. 2001. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press.
- Lecours, André. 2002. “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions.” *International Negotiation* 7, 1: 91-114.
- Lieberthal, Kenneth and David M. Lampton. 1992. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Mertha, Andrew C. 2005. “China's ‘Soft’ Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations.” *The China Quarterly* 184: 791-810.
- Oi, Jean C. 1992. “Fiscal Reform and Economic Foundation of local state corporatism in China.” *World Politics* 45, 1: 99-126.
- Pei, Minxin. 2009. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press: 132-135.
- Walder, Andrew G. 1995. “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy.” *American Journal of Sociology*. 101, 2: 263-301.
- Waltz, Kenneth Neal. 1979. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley Pub.



- Womack, Brantly and Guangzhi Zhao. 1994. "The Many Worlds of China's Provinces: Foreign Trade and Diversification." In *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, ed. David S.G. Goodman and Gerald Segal, 131-176. London: Routledge.
- Xia, Ming. 2000. *The dual developmental state: development strategy and institutional arrangements for China's Transition*. Aldershot: Ashgate.
- 王绍光·胡鞍钢. 1994. 《中国国家能力报告》. 香港: 牛津大学出版社.
- 郑永年·吴国光. 1994. "论中央-地方关系: 中国制度转型中的一个轴心问题." <当代中国研究> 6:1-209.
- 陈志敏. 2001. 《次国家政府与对外事务》. 北京: 长征出版社.
- 杨勇. 2007. "中国外交中的地方因素." <国际观察> 4:42-47.
- 李敏. 2007. "中外地方政部国际事务管理体制比较研究." <国家行政学院学报> 6:100-103.
- 郝雨凡·林甦. 2007. 《中国外交决策: 开放与多元的社会因素分析》. 北京: 社会科学文献出版社.
- 苏长和. 2008. "中国地方的国际化." 《中国对外关系的转型(1978~2008)》. 王逸舟主编, 240-265. 北京: 社会科学文献出版社.
- 李敏. 2008. "改革开放后地方政府外事行为的转型与定位." <中国市场> 18:105-107.
- 陈志敏 等. 2008. 《当代外交学》. 北京: 北京大学出版社.
- 王逸舟. 2009. "中国外交影响因子探析." <世界经济与政治> 9: 6-17.
- 张历历. 2009. 《外交决策》. 北京: 世界知识出版社.
- 祁怀高. 2010. "中国地方政府对中韩建交的影响: 以山东省的作用为例." <当代韩国> 冬季号: 65-78.
- 苏长和·陈玉刚·刘鸿武·马丽蓉·陈志敏·钱皓 等. 2010. "中国外交研究的新领域、新议程、新机遇." <国际观察> 1:10-28.
- 高尚涛 等. 2010. 《国际关系中的城市行为体》. 北京: 世界知识出版社.
- "刘赐贵会见深圳市长许勤 共商深圳海洋事业发展", <中国日报>. 2012. 10月 19日.
- <小康>. 2012. "地方政府外交缺课." 4月 16日.
- <http://news.sina.com.cn/c/2012-04-16/170824280412.shtml>(검색일: 2014.02.13)
- 王存刚. 2012. "当今中国的外交政策: 谁在制定? 谁在影响?- 基于国内行为体的视角." <外交评论> 3:1-18.
- 崔绍忠·刘曙光. 2012. "中央政府和地方政府的经济外交职能及其关系: 中国的视角和经验." <外交评论(外交学院学报)> 3: 43-55.
- <新华网>. 2013. "习近平: 让命运共同体意识在周边国家落地生根." 10月 25日.
- http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c_117878944.htm(검색일: 2014.02.13).



필자약력

신중호(申鍾浩)_경기개발연구원 전략연구센터 연구위원. 한양대학교 중어중문학과 및 아태지역학 대학원 중국학과를 졸업하고, 중국 베이징대학(北京大學)에서 국제정치 전공으로 박사학위를 취득하였다. 국회입법조사처(NARS) 외교안보팀 입법조사관 및 한양대 국제학대학원 중국학과 겸임교수 등을 역임하였다. 주요 연구 분야는 중국외교 및 동아시아 국제관계이며, 최근 연구성과로는 “글로벌 금융위기 이후 중미관계와 대만문제”(2013), “국공산당 제18차 당대회와 중국의 대외정책 전망”(2012), 『한중관계 2.0: 국가를 넘어 지방정부로』(공저, 2012), “중국의 국제위기관리 행태 및 미·중관계에 대한 함의”(2010) 외 다수가 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)으로부터 “동아시아 안보질서 변화와 한국외교”(East Asia’s Changing Regional Security Architecture and South Korea’s Foreign Policy) 연구의 재정지원을 받고 있습니다.
- 본 보고서는 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
서희정 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 140) hjsuh@eai.or.kr

