

1999. 3. 13

중국의 지방재정제도

한국지방행정연구원 임성일

서문

본 연구는 우리 나라의 인접국가이면서 국익차원에서 매우 중요한 의미를 지니는 중국의 지방재정제도에 관하여 심층적으로 다루고 있다. 본 연구에서 주로 다루는 내용은 省級 지방정부를 중심으로 한 지방재정의 세입과 세출, 중앙·지방정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations), 지방세제도, 예산제도와 예산외자금, 그리고 기타 지방재정의 주요 이슈와 관련된 사항들이다.

중국은 1978년의 개혁·개방정책을 천명한 이후 사실상 새로운 국가체제를 향한 개혁의 발걸음을 내딛었다. 1980년대의 다양한 개혁정책에 이어 1990년대에는 “사회주의 시장경제체제(Socialist market economy)”의 지향(1992), 재정개혁(1994), 국유기업 개혁 등 일련의 개혁작업을 중단 없이 추진하였고 특히 금년에 와서는 사유재산제를 헌법에 명시하는 일대 변화를 시도하였다. 이러한 가운데 세계의 주요 기관들은 중국이 21세기에 세계경제의 명실상부한 강대국으로 부상할 것을 예측하고 있다. 이러한 사실을 고려할 때 중국의 지방재정제도에 관하여 체계적으로 연구한다는 것은 중요한 의미를 지닌다 하겠다.

바라기는 본 연구가 재정 전문가는 물론 중국에 관심을 갖고 있는 일반인에게도 읽혀져서 우리 사회가 중국의 재정상태와 제도를 이해하는 데 일조(一助)할 수 있기를 희망한다. 아울러 본 연구에서 제시하는 중국 지방재정제도로부터의 교훈과 시사점이 우리 나라의 지방재정 부문에서도 진지하게 검토될 수 있기를 바란다. 끝으로 자료이용 등 여러 가지 어려운 조건 속에서도 본 연구에 전력을 다해 준 임성일 박사의 노고에 심심한 격려를 보낸다.

1999. 2

한국지방행정연구원장 이 달 곤

요 약

중국은 정치 경제 문화·역사적으로 우리나라에 있어서 매우 중요한 국가일 뿐 아니라 21세기에는 세계경제의 중심국가로 부상할 것으로 예측되고 있다. 이러한 사실을 고려할 때 중국의 정치·사회·경제제도를 비롯하여 재정제도에 관하여 체계적이고 철저히 연구할 필요성이 부각된다. 본 연구는 이러한 의미와 필요성을 인식하면서 중국의 지방재정제도에 관하여 체계적으로 연구함으로써 중국의 재정에 관한 지식확장에 一助하는 한편 우리에게 유익한 시사점을 도출하는데 그 목적을 두고 있다. 본 연구에서 주로 다루고 있는 내용은 省級 지방정부를 중심으로 한 지방재정의 세입과 세출, 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations), 지방세제도, 예산제도 預算外資金, 그리고 기타 지방재정과 관련된 내용들이다. 이 중에서도 본 연구는 특히 조세제도와 재정이 전제도를 중심으로 중앙정부와 省 간의 재정관계에 관하여 심층적으로 다루었다.

1949년에 탄생한 공산주의 중국은 줄곧 사회주의 경제체제와 재정제도를 유지해 왔고 그 과정에서 세계경제의 무대에서 낙오하는 경험을 하였으나 개혁·개방노선을 천명한 1978년을 분기점으로 새로운 국가체제를 향한 개혁의 발걸음을 내딛었다. 그 후 중국은 “사회주의 시장경제체제(Socialist market economy)”의 채택(1992), 재정개혁(1994), 소유제의 다양화 모색(1997), 헌법상 사유재산제도의 명시(1999년 예정) 등 일련의 과감한 개혁정책을 추진하였고, 이러한 결정은 다가오는 21세기에 중국의 정치·사회·경제·재정 전반에 걸치는 엄청난 변화를 가져다 줄 것으로 예상된다.

이러한 변화의 소용돌이 속에서 중국의 재정제도는 많은 변화를 겪었고 그것은 중앙재정과 지방재정의 세입 세출, 조세제도, 중앙과 지방간의 재정관계, 재정운영방식, 예산제도와 預算外資金制度, 기업제도(국가와 기업간의 이윤배분관계) 등에 있어서 구체적으로 나타나고 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부간의 재정배분에 있어서 양대 축에 해당하는 조세제도와 보조금제도의 구조와 운영방식에 중대한 변화가 있었고 이것은 큰 틀에서 보아 재정분권화(fiscal decentralization)를 지향하는 방향으로 변화되었다. 이 과정에서는 조세제도가 차츰 체계를 잡아가는 가운데 자본주의 방식이 일부 가미되었고 중앙정부와 지방정부간의 세원배분방식이 정립되는 한편 국세의 지방세 이양도 추진되었다. 아울러 보조금제도를 포함한 정부간 재정이전제도(intergovernmental fiscal transfer system) 또한 과거에 비

해 그 틀이 정형화되면서 조세제도와 양대 축을 형성할 수 있는 기능과 중요성을 갖게 되었다.

전반적으로 보아 1978년의 개혁·개방 이후 지방재정의 규모와 위상 그리고 자율성이 높아진 것으로 평가할 수 있다. 아울러 중앙·지방간의 재정관계가 어느 정도 제도적으로 정립이 되면서 지방정부간 - 省級 지방정부와 그 하위 지방정부간 - 의 재정관계도 과거에 비해 조금씩 나아지는 모습을 보이고 있다. 그러나 재정분권화현상과 이를 바탕으로 전개된 지방재정의 位相增加 추세는 1994년도 재정개혁을 계기로 다소 주춤해졌고 중앙재정의 위상과 권한이 다시금 증가하는 경향이 나타났다. 그 배경에는 1980년대 후반부터 두드러지게 나타난 국가재정의 누적적자, 거시경제관리상의 취약성, 사회간접자본의 투자부족, 기업과 재정부문간의 연계 약화, 지역간 재정·경제격차의 심화와 같은 중대한 문제점들을 해소할 목적으로 중국 정부가 중앙재정의 규모와 권한을 확대시키고자 하는 강한 정책적 의지가 담겨 있다.

현행 재정제도의 토대가 되는 1994년도 재정개혁의 목표는 중앙 지방정부간의 세원배분체계를 정립하는 한편 궁극적으로 중앙정부의 재정위상을 제고시키는 데 있었다. 이에 따르면 중앙 지방간의 세원배분은 국세, 지방세, 공동세의 3원체제를 통하여 이루어지며 중앙과 지방간의 재원은 형식적으로 6 대 4의 배분을 하되 보조금제도 등을 통하여 실질적인 배분상태를 조정해 나가는 것으로 정책방침이 결정되었다. 1994년도 재정개혁은 세목 간소화, 정부간 세원조정, 징세행정의 변화, 세원확충 및 세율조정 등 조세제도 전반에 걸치는 구조조정을 통하여 재정·세제부문에 다양한 파급효과를 발생하였다. 동 개혁은 무엇보다도 정부간 재정관계에 있어서 세원배분 및 공유의 투명성과 세수안전성을 높였을 뿐 아니라 稅政의 효율성과 재정건전성의 제고에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 1994년도 재정개혁은 중국의 재정제도의 개선에 기여하였고, 나아가 중국의 조세제도가 국제기준에 한 걸음 더 근접하는 전기를 마련해 준 것으로 평가될 수 있다.

그러나 동 개혁은 이와 같은 긍정적 효과와 달리 지방재정의 자율성 저하, 지방재정의 압박, 지역간 재정격차 심화, 共享稅 배분을 둘러싼 부작용 등 여러 면에서 부정적인 효과도 야기하였다. 앞으로의 세제개혁은 사유재산제와 시장경제체제의 가속을 고려할 때 소득과세, 소비과세, 재산과세의 모든 측면에서 자본주의체제에 근접하는 조세개혁이 있어야 할 것이다.

1994도 재정개혁은 중앙정부와 지방정부간의 재정이전제도에도 상당한 변화를 초래하였다. 재정개혁의 결과 중앙재정이 크게 증가하였고 그에 따른 중앙정부의 지방정부에 대한 각종 재정이전이 상대적으로 늘어났다. 종전에 비해 크게 늘어난 중앙재정의 여유 분을 각종 교부금, 보조금 등의 형식으로 지방에 이전해 주는 재정이전제도의 필요성과 중요성이 부각되었다. 이러한 상황에서 지방정부는 종래 순 재정이전을 해주던 주체에서 차츰 중앙정부로부터 순 재정이전을 받는 위치로 변화되었다. 한마디로, 오늘날 중국의 재정제도는 중앙정부 중심으로 구조화되어 있고, 그 결과 지방재정은 자체재원을 중심으로 재정자립을 유지하기보다는 중앙정부의 이전재정에 점차 의존하는 경향을 갖게 되었다. 이러한 상태에서 지방정부는 점점 兼算外資金, 지방정부 소유기업으로부터의 기여금, 기타 준조세적 경로를 통한 재원확충에 힘쓰는 현상을 보이고 있다.

현실적으로 지방정부가 자체재원을 확충할 수 있는 여지가 매우 제한적임을 고려할 때 재정이전제도의 투명성과 합리성을 높이는 문제가 향후 정부간 재정관계에 있어서 매우 중요하고 시급한 일이다. 이와 관련하여 현행 재정이전제도(교부금, 보조금 등)의 문제점들 - 배분방식의 객관성 결여, 불합리한 보조율, 대상사업 대상지방정부 선정의 자의성 등 - 을 중심으로 그 개선방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 특히, 현실적으로 지방의 로비와 중앙정부의 자의적 결정에 의해서 이전재정의 상당 부분이 결정되는 문제는 중국 내에서 비등하고 있는 비판을 고려할 때 조만간에 해결책이 모색되어야만 한다. 아울러 현재 조세제도와 재정이전제도간에 제도적 연계성이 없는 부분에 대하여도 국가재정의 효율적 활용과 정책목적의 달성 차원에서 적절한 연계가 주어질 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

중국의 거대한 인구와 국토면적을 고려할 때 효율적인 국정운영이 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 중앙 지방정부간의 정부간 재정관계가 체계적이면서 상호 협력적으로 정립되는 것이 중요하다. 중앙정부와 지방정부간의 관계는 과거의 정치적, 계획적 관계에서 벗어나 국가운영의 효율성, 경제성장, 국민복지 측면에서 합리적이고 동반자적인 관계로 발전되어야 한다. 이를 위해서는 중앙과 지방간의 사무배분이 분명해져야 하고 사무배분과 자원배분간에 체계적인 연계가 이루어질 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

지난 20년간 중국의 중앙·지방정부간 재정관계를 살펴보면 무엇보다도 일관된 제도와 법칙이 존재하지 않음을 알 수 있다. 중앙·지방간의 관계

는 정치, 경제적 상황변화에 따라서 그 양상을 달리하면서 집중과 분권을 거듭해 왔다. 그러나 종합적으로 본다면 중앙정부와 지방정부간의 재정관계는 헌법이나 법률에 근거하기보다는 항상 중앙정부의 주도하에 형성되어 왔다. 법률이나 전통적인 제도에 근거하지 않고 국가가 주도적으로 정책변화를 시도한 결과 빈번한 정책변화, 정부간의 과도한 협상 로비, 정치적 영향, 징세노력 저하, 지역간 재정격차와 같은 문제점들이 발생하고 있다. 그러므로 향후에는 정부간 재정관계에 있어서 법적, 제도적 장치의 명문화와 지방의 과세권 부여에 중점을 두어야 한다.

종합적으로 중국의 지방재정은 향후 재정의 자율성과 재정력 향상에 초점을 두면서, (1)중앙 지방간 세원조정, (2)공동재원의 활용, (3)재정이전제도의 활용, (4)재정지출제도 등의 합리성과 효율성을 높이는 방향으로 제도개선을 모색해야 할 것이다.

중국의 지방재정제도와 우리 나라의 지방재정제도를 직접적이고 평면적으로 비교 해석할 수는 없지만 본 연구를 수행하는 과정에서는 두 나라의 제도간에 유사점과 차이점을 발견할 수 있었고 아울러 중국의 재정제도로부터 우리에게 유익한 몇 가지 시사점을 도출할 수가 있었다. 여기에서 이와 관련된 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방간에 세원을 엄격히 분리한 점은 양국간에 기본적으로 비슷하지만 중국에서는 중앙과 지방정부가 세원을 공유하는 공동세 제도(共享稅制度) 중심의 조세체계를 유지한 반면 우리의 경우는 서로 다른 정부간에 엄격한 세원분리원칙을 고수하는 점에서 큰 차이가 있다. 공동세 제도는 중앙과 省級 지방정부간에 활용되고 있을 뿐 아니라 省級 지방정부와 그 하위지방정부간에도 적극적으로 활용되고 있다. 공동세 제도가 지니는 장점도 많지만 중국의 경우 공동세 수입이 재정에서 차지하는 비중이 지나치게 큰 관계로 인하여 그 운영과정에서 비효율성과 부작용이 생겨나고 있다. 최근 우리나라에서도 지방소득세, 지방소비세의 도입 가능성이 높아지면서 공동세에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 관점에서 보면 현재 선진국(독일 등)에서 활용되는 공동세제도의 교훈과 함께 중국의 공동세제도가 지니는 장 단점으로부터도 상당한 교훈을 얻을 수 있을 것 같다.

둘째, 지방의 과세권이 제한되고 지방세와 관련된 주요 결정이 대부분 중앙정부 주도하에 이루어지고 있는 현상은 우리와 유사하다. 그러나 중국의 인구와 국토면적의 방대함, 개방속도, 고도경제성장 추세, 그리고 재정의 효율성 제고 등의 요인들을 동시에 고려할 때 머지않아 省級 지방정부

를 중심으로 과세권이 주어질 것으로 예상된다.

셋째, 중앙정부와 지방정부간의 재정이전제도는 중국 정부가 오랫동안 사회주의 계획경제체제를 고수해 온 관계로 아직 제대로 발달하지 못한 상태이며, 우리의 지방재정조정제도에 비해 여러 면에서 후진성을 면하지 못하고 있는 실정이다.

넷째, 중국의 재정이전제도 가운데 재정력이 상대적으로 풍부한 지방정부로부터 중앙정부로 재정이 이전되는 제도에 대하여 보다 깊이 연구 검토해 볼 필요성이 있다. 동 제도는 중국이 전통적으로 운영해 온 것으로 중국 재정제도의 역사적 배경(공동체 제도, 지방의 징세행정 전담 등)과 깊은 관련이 있다. 물론 우리 나라와는 여건, 배경 등 여러 면에서 차이가 나지만, 재정의 수직적 수평적 불균등을 교정하는 수단으로서 이와 유사한 제도를 도입하는 방안을 신중히 검토해 볼 필요가 있다.

다섯째, 국유기업과 지방공기업들의 상당수가 적자경영 등 구조적 문제점 - 비효율성, 경영악화, 과도한 사회복지 기능, 경영마인드 결여 등 - 을 안고 있고, 최근 이 문제를 둘러싸고 기업부문의 구조조정과 민영화에 대한 비판론이 비등하고 있다. 이러한 현상은 비록 그 배경과 문제의 구조에 있어서 다소 차이가 있지만 현재 우리 나라에서 추구하고 있는 공기업의 민영화와 맥을 같이 하는 것으로 보여진다.

여섯째, 지방채의 발행에 있어서 우리 나라와 중국과는 상당한 차이가 있다. 중국 정부는 원칙적으로 지방정부의 지방채 발행을 허용하지 않고 매우 예외적인 경우에만 일부 허용하는 정책을 고수해 온 반면, 우리 나라는 기채허가제를 기조로 하되 중국에 비해 상대적으로 관대한 지방채 발행정책을 운영하고 있다.

일곱째, 중국 정부가 재정개혁 등 주요 정책을 새롭게 추진하고자 하는 경우 미리 일부지역을 대상으로 사회적 실험을 거친 다음 그 성공가능성이 확인된 다음 전국적으로 확대하는 접근은 우리에게 매우 유익한 시사점을 준다. 아울러 새로운 재정제도가 도입되는 경우 신제도의 도입에 따른 기존 이해관계의 급격한 변화를 완충할 수 있는 재정적 안전망(fiscal safety net)을 마련하는 것도 우리에게 교훈을 준다.

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위와 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	5
제2장 중국의 인구·사회·경제적 현황	7
제1절 인구 및 행정체계	7
1. 인구	7
2. 행정체계	8
제2절 산업 및 기업제도	12
1. 산업구조	12
2. 농업개혁	16
3. 기업제도	18
제3절 경제성장 및 소득격차	27
1. 경제성장	27
2. 소득 격차	32
3. 기타	35
제3장 중국의 중앙재정	40
제1절 개관	41
제2절 세입 내역	44
1. 조세수입	45
2. 이전재정수입	48

3. 채무수입	49
4. 기타수입	54
제3절 세출	54
1. 기능별 세출	54
2. 중앙·지방간의 기능분담	61
제4장 지방재정	63
제1절 지방재정의 규모와 세입·세출	63
1. 지방재정 규모	63
2. 지방재정의 세입·세출	74
제2절 지방재정의 탄력성 및 상관관계 분석	80
1. 탄력성 분석	80
2. 상관관계 분석	84
제3절 지방재정제도의 변화와 현재	87
1. 1980년대 이전의 지방재정제도	88
2. 1980년대의 재정개혁	89
3. 1994년도 재정개혁	96
4. 종합	111
제4절 지방세 제도	112
1. 조세체계	115
2. 조세수입	117
3. 주요 지방세	122
4. 조세행정	135
제5장 정부간 재정이전제도	138

제1절 중앙·지방정부간 재정이전제도	138
1. 재정이전제도의 개관	137
2. 보조금의 배분방식	147
3. 보조금제도의 형평화기능 및 문제점	149
제2절 지방정부간 재정관계	154
1. 지방정부간 재원배분 상태	154
2. 지방정부간 세원할당	156
제3절 예산외자금 및 예산제도	158
1. 예산외자금	158
2. 예산제도	166
제6장 종합 및 향후 과제	169
제1절 종합 및 시사	169
1. 종합	169
2. 시사	175
제2절 향후 과제	178
1. 지방세제도	178
2. 재정이전제도	180
3. 재정통제·지방채 발행	182
4. 예산외자금	183
5. 기타	184
참고문헌	197

〈표차례〉

<표 2-1> 중국의 인구변화 추이	8
<표 2-2> 중국 산업구조의 연도별 변화 - 고용자 구성비	13
<표 2-3> 중국의 산업부문별 생산(1994)	15
<표 2-4> 鄉鎮企業의 유형	21
<표 2-5> 기업유형별 생산액의 대 GDP 비율	23
<표 2-6> 아시아 주요 국가의 경제성장관련 통계	28
<표 2-7> 중국의 외자도입) 추이	36
<표 2-8> 중국 國有全業銀行 자산총액 중 정부채권의 비중	39
<표 3-1> GDP, 국가재정에 대한 중앙재정 비중(1980 ~1997)	41
<표 3-2> 중국의 GDP와 세입·세출의 추이	43
<표 3-3> 중국 중앙재정의 세입구조(1997 예산)	45
<표 3-4> 재정수입내역의 연도별 변화(1970 ~1996)	46
<표 3-5> 중국의 주요 성장률 지표(1991 ~1996)	50
<표 3-6> 중국의 연도별 채무변화(1972 ~1996)	53
<표 3-7> 국가재정의 주요 지출항목(1970 ~1995)	55
<표 3-8> 국가재정의 주요 지출항목 비율	56
<표 3-9> 價格差補助金の 유형 및 연도별 변화	59
<표 3-10> 중앙재정의 주요 세출항목(1997 예산)	60
<표 3-11> 중앙 및 지방정부의 지출구조	61
<표 4-1> 중앙·지방정부간 재정배분의 변화 - 세입	67
<표 4-2> IMF에 의한 중앙정부세입의 비중 추정	68
<표 4-3> 중앙·지방정부간 재정배분의 변화 추이(1978 ~1993) - 세출	70
<표 4-4> 중앙·지방정부간 재정배분 비율 - 수입·지출 비율	72
<표 4-5> 중앙·지방정부의 지출/수입 비율	73
<표 4-6> 지방재정의 수입·지출증감(1991 ~1997年)	75
<표 4-7> 지방재정의 지출구성(1997)	79
<표 4-8> 회귀분석 결과(OLS)	83
<표 4-9> 주요 재정관련 변수간 상관관계분석(Ⅰ)	84
<표 4-10> 주요 재정관련 변수간 상관관계분석(Ⅱ)	85
<표 4-11> 중앙·지방정부간의 세원공유방식(共享稅 배분방식)	95
<표 4-12> 「分稅制」後の 中央·地方財政收支配分	116
<표 4-13> 조세유형별 수입의 연도별 변화(1970 ~1996)	119

<표 4-14> 주요 세목별 점유비중	120
<표 4-15> 지방세수입 구성(1997)	121
<표 4-16> 개인소득세의 과세대상 및 세율	123
<표 4-17> 개인소득세 세율표(1)	124
<표 4-18> 개인소득세 세율표(2)	124
<표 4-19> 개인소득세 및 재정수입의 성장탄력성 비교	125
<표 4-20> 土地增値稅의 과세표준 및 세율	126
<표 4-21> 營業稅의 과세대상 및 세율	128
<표 4-22> 印花稅의 과세대상 및 세율	130
<표 4-23> 자원세의 과세대상 및 세율	134
<표 5-1> 보조금의 유형별 규모변화(1980~1993)	141
<표 5-2> 중앙정부 특정보조금제도의 사업별 배분내역(1993)	144
<표 5-3> 중앙정부 특정보조금의 지역별 배분금액(1985, 1990)	150
<표 5-4> 예산외자금의 연도별 규모변화	162
<표 5-5> 예산외자금의 대 예산비율(수입, 지출)	163

〈그림차례〉

〈그림 2-1〉 중국의 행정계층 구조	10
〈그림 2-2〉 중국 산업구조의 연도별 변화 - 고용자 구성비	14
〈그림 2-3〉 기업유형별 생산액의 대 GDP 비율	24
〈그림 2-4〉 중국의 경제성장률 변화(1991~1998)	27
〈그림 3-1〉 중국의 경제성장률 및 외채증가율(1991~1996)	51
〈그림 3-2〉 중국의 연도별 채무규모 변화(1972~1996)	53
〈그림 3-3〉 국가재정의 주요 지출항목 비율	57
〈그림 4-1〉 중앙·지방재정의 세입(1979, 1990, 1997)	67
〈그림 4-2〉 중앙재정과 지방재정의 변화추이(1975~1996) - 세입	69
〈그림 4-3〉 중앙재정과 지방재정의 변화추이(1975~1996) - 세출	69
〈그림 4-4〉 중앙·지방재정의 세출현황(1979, 1990, 1997)	71
〈그림 4-5〉 지방재정의 수입·지출증감률	75
〈그림 4-6〉 주요 재정관련 변수의 변화추이	86
〈그림 4-7〉 중국의 조세제도 변천과정	114
〈그림 4-8〉 조세유형별 수입의 연도별 변화추이(1970~1996)	119
〈그림 4-9〉 各級 稅務機構 組織圖	136
〈그림 5-1〉 예산외 자금의 변화 추이(1980~1996)	162
〈그림 5-2〉 중국정부의 예산체제	167

제1장 서론

제1절 연구목적

본 연구의 목적은 우리나라의 인접 국가이면서 국익차원에서 매우 중요한 중국의 지방재정제도에 관하여 체계적으로 연구하는데 있다.

역사적으로 중국은 정치·경제·문화적으로 우리나라에 많은 영향을 미쳤고 특히 최근에는 고도경제성장을 경험하는 가운데 우리의 주요 수출시장이면서 경쟁국으로 급격히 부상하고 있다. 이러한 가운데 세계의 주요 기관들은 중국이 21세기에 세계경제의 명실상부한 강대국으로 부상할 것을 예측하고 있다. 이와 같은 사실을 고려할 때 중국의 정치·사회·경제제도를 비롯하여 재정제도에 관하여 체계적이고 철저히 연구할 필요성이 부각된다.

1949년에 새로운 국가로 탄생한 공산주의 중국(中華人民共和國)은 줄곧 사회주의 경제체제와 재정제도를 유지해 왔고 그 과정에서 세계경제의 무대에서 낙오하는 경험을 하였다. 역사적으로 볼 때 중국의 GDP가 세계경제에서 차지하는 비중은 1820년대의 30%를 정점으로 하락하였고 공산주의 중국이 막 탄생한 1950년에는 그 비중이 7% 남짓한 수준으로 추락하였다. 공산체제의 초기에는 그 비중이 조금 향상되었으나 大躍進 시기와 文化革命 시기에 중국의 경제가 치명적인 타격을 받으면서 세

계경제무대에서 낙오되었다(World Bank 3, p. 2). 그러나 중국은 1978년을 분기점으로 새로운 국가체제를 향한 개혁의 발걸음을 내딛었다. 1978년 12월 18일에 개최된 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(3中全會)에서 채택한 개혁·개방노선은 이후 중국 내부의 정치·사회·경제 전반에 걸쳐 엄청난 변화를 초래하였을 뿐 아니라 외부적으로 세계정세에도 큰 영향을 미치고 있다.

이러한 가운데 중국 정부는 經濟特區를 설치하고 중국 특유의 계획상품경제를 인정하는 정책을 취하였다. 특히 1992년 10월에 “사회주의 시장경제체제(Socialist market economy)”를 당의 목표로 책정하였고 1997년에는 私有制의 실체를 인정하는 소유제의 다양화를 모색하는 등 매우 전향적이고 획기적인 경제정책을 추구하고 있다. 중국은 이제 개인과 기업이 토지와 건물을 소유할 수 있는 단계까지 이르렀고 공산중국의 이념처럼 고수해 온 생산수단의 국유화라는 사회주의 원칙마저 흔들리는 지경에 도달하게 되었다. 그리고 1999년에 들어와서는 全人大에서 중국의 헌법에 사유재산제도를 명시하고 私營企業法을 제정해 민간기업의 창업을 촉진하기로 결정함에 따라 다가오는 21세기에는 중국의 사회·경제 전반에 걸쳐 엄청난 변화가 있을 것이 예고되고 있다.

이러한 변화의 소용돌이 속에서 중국의 재정제도는 많은 변화를 겪게 되었고 그것은 중앙재정과 지방재정의 규모와 내용, 중앙과 지방간의 재정관계, 조세제도, 세입·세출의 구조와 운영방법 등에 있어서 구체적으로 나타나고 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부간의 재정배분에 있어서 양대 축에 해당하는 조세제도와 보조금제도의 구조와 운영방식에 중대한 변화가 있었고 이것은 큰 틀에서 보아 재정분권화(fiscal decentralization)를 지향하는 방향으로 변화되었다. 이 과정에서는 조세제도가 자본주의 방

식으로 조금씩 바뀌면서 중앙정부와 지방정부간의 세원배분방식이 정립되었고 국세의 지방세 이양도 추진되었다. 아울러 보조금제도를 포함한 정부간 재정이전제도(intergovernmental fiscal transfer system) 또한 과거에 비해 그 틀이 정형화되는 가운데 중앙·지방정부간의 재정관계에 있어서 조세제도와 양대 축을 형성할 수 있는 기능과 중요성을 갖게 되었다. 아울러 지방재정의 자율성이 증대되었고 지방재정에 중요한 세원을 제공하는 각종 국유기업의 지방이전이 이루어지면서 이들이 지방재정에서 담당하는 역할이 높아졌다. 중앙·지방간의 재정관계가 차츰 제도적으로 정립이 되면서 지방정부간 - 省級 지방정부와 그 하위 지방정부간 - 의 재정관계도 과거에 비해 개선되고 있다. 그러나 재정분권화현상은 1990년대에 들어와 다소 주춤해졌고 1980년대에 비해 중앙재정의 상대적 위상이 증가하는 경향이 발생하였다.

오늘날 중국 사회는 전통적 농업국가로부터 도시산업국가로 변모하고 있으며 경제체제 면에서 계획·통제경제에서 시장경제체제로 점차 탈바꿈하고 있다. 중국의 경제는 지난 20년간 4배 이상의 규모증가를 이루었고 실질 1인당 GDP성장률이 연평균 8%에 달하는 경이적인 경제발전의 경로를 걸어 왔다. 1978년의 경제개혁은 중국경제를 세계경제 무대에 내세웠고 이후 농업부문의 혁명, 상품·서비스 시장의 자유화, 산업경쟁의 가속화, 현대식 거시경제 관리체제의 도입으로 이어졌다(World Bank 3, pp. 1~2). 그러나 급격한 경제성장과 구조변화의 이면에는 물가상승, 환경오염, 구조조정 및 실업, 계층간·지역간 소득격차문제 등 다양한 사회·경제적 문제점이 발생하고 있으며 이러한 문제는 향후 중국 스스로가 해

1) 1978년 말에 개혁·개방정책이 천명된 이후 중국은 강력한 재정분권화를 추구하였으나 1990년대에 들어와서는 재정분권화의 속도를 늦추는 경향을 보이고 있는데 이 점에 관하여는 뒤에서 구체적으로 다루어진다.

결해야 할 중요한 국가적 과제로 남아 있다.

이러한 중국의 현실을 인식하면서 본 연구는 중국의 지방재정제도에 관하여 심층적인 연구를 하는데 그 목적을 두고 있다. 본 연구에서 주로 다루고자 하는 내용은 省級 지방정부를 중심으로 한 지방재정의 세입과 세출, 중앙·지방정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations), 지방세제도, 예산제도와 예산외자금, 지방재정의 문제점과 관련된 사항들이다. 이 가운데서도 본 연구에서는 특히 조세제도와 보조금제도를 중심으로 중앙정부와 省 간의 재정관계에 관하여 심층적으로 다루는 동시에 지방재정을 둘러싼 최근의 이슈와 향후 전망을 도출함으로써 우리에게 유용한 교훈과 시사점을 유도해 내는데 중점을 두고 있다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

본 연구에서 수행하고자 하는 연구내용은 중앙정부와 지방정부간의 재정관계를 포함하여 지방세제도, 지방재정의 세입·세출, 공기업(國有企業, 지방정부 소유기업) 현황, 재정성장(탄력성, 상관관계 등), 재정불균형 현상, 지방재정제도의 변화과정, 그리고 기타 중국의 지방재정과 관련된 내용들이다. 지방재정과 관련하여 산업구조를 다루는 이유는 중앙집권적 계획경제체제를 운영하는 국가의 재정을 연구하는데 있어서 산업구조에 대한 기본적 이해 없이 재정을 제대로 이해하는 것이 매우 어렵기 때문이다.

2) 중국의 재정을 역사적으로 고찰할 때 각종 공기업으로부터 발생하는 수입과 공기업에 대한 투자지출이 국가와 지방재정의 세입·세출면에서 매우 중요한

아울러 본 연구에서는 중국의 지방재정을 이해하고 분석하는데 있어서 도움이 되는 중앙재정에 관하여도 개괄적으로 다루고 있고, 또한 제2 장에서는 중국의 인문·사회·경제적 현황과 관련된 주요 내용을 다루고 있다.

본 연구에서 다루고자 하는 지방정부는 주로 省級 지방정부이며, 부분적으로 省級 지방정부에 소속된 하위 지방정부의 재정에 관하여도 다루고 있다. 이와 같이 省級 지방정부 위주의 연구를 하게 된 배경은 省級 이하의 지방재정에 관한 내용이 전국적으로 표준화되지 못할 뿐 아니라 현실적으로 이들에 대한 정보와 통계가 체계적으로 정비되지 못하고 그 입수에 한계가 있기 때문이다. 이러한 현실적 제약을 인정하면서 본 연구는 일부 이용가능한 문헌자료를 토대로 특정지역을 대상으로 한 지방정부간 재정관계에 관해서 기술하고 있다.

본 연구에서 다루고자 하는 중국의 재정제도는 시간적으로 현행제도에 중점을 두되 1978년의 개혁정책 이후 시행되었던 주요 제도와 부분적으로는 1949년에 중국정부가 건국된 이후 大躍進, 文化革命 등의 시기에 운영된 지방재정제도에 관하여도 핵심적인 사항을 중심으로 간단히 언급하고 있다. 즉, 본 연구는 시대적 변화 양상에도 관심을 두면서 현재의 실상과 문제점 그리고 향후 과제에 더 많은 비중을 두는 접근방식을 취하고 있다.

역할을 해왔음을 알 수 있다. 중국의 재정개념은 우리가 알고 있는 시장경제의 재정개념보다 훨씬 포괄적이며 여기에는 국가내의 서로 다른 정부간 재정관계 뿐 아니라 정부부문과 國有企業, 集體企業, 사업단위 등과의 권한·책임·이익 분배 관계 등이 종합적으로 포함되어 있다.

2. 연구방법

연구의 수행방법은 기존의 문헌을 토대로 한 문헌연구 방식에 의존하면서 현지 방문조사와 통계자료를 이용하는 계량분석방법을 병행하고 있다. 문헌연구는 중국의 재정에 관해 연구한 국내문헌을 포함하여 영미, 일본문헌 그리고 중국의 최근 자료를 토대로 이루어졌다. 계량분석은 주로 제4장에서 중국의 지방재정과 관련한 각종 분석을 하는 과정에서 활용되고 있으며 기초통계량 분석과 회귀분석(regression analysis)을 사용하고 있다. 그리고 현지 탐문조사와 관련 전문가와의 면담과정에서 적절하다고 판단되는 정보와 자료를 참조하고 있다.

제2장 중국의 인구·사회·경제적 현황

제1절 인구 및 행정체계

1. 인구

1995년 현재 중국의 국토면적은 960만 Km²이고 인구는 약 12억 1,121만명이다. 중국의 인구는 미국 인구의 4.6배, 한국 인구의 27배이고 세계인구의 21.2%를 차지하고 있다. 인구밀도는 Km²당 126명으로 세계 평균보다는 높으나 한국(451명), 일본(331명), 영국(239명), 독일(229명)보다는 낮은 것으로 조사되고 있다.

인구의 자연증가율은 1960년대 초반까지는 지속적인 증가추세를 보이다가 1965년의 2.8%를 정점으로 그후 지속적인 감소추세를 보였고 1995년에는 1.1% 수준으로 낮아졌다. 출생률(인구 천명당 출생아수)은 1965년의 37.9명을 정점으로 감소하기 시작하였고, 사망률(인구 천명당 사망자수)은 1952년의 17.0명을 정점으로 점차 감소추세를 보여 왔다. 1995년을 기준할 때 출생률과 사망률은 각각 17.1명, 6.6명으로 과거에 비해 크게 감소하였다(통계청, pp. 23~24).

<표 2-1> 중국의 인구변화 추이

(단위: 만명, %)

년 도	총인구수	출생률	사망률	자연증가율
1952	57,482	37.0	17.0	20.0
1962	67,295	37.0	10.0	27.0
1965	72,538	37.9	9.5	28.4
1970	82,992	33.4	7.6	25.8
1975	92,420	23.0	7.3	15.7
1980	98,705	18.2	6.3	11.9
1985	105,851	21.0	6.8	14.3
1990	114,333	21.0	6.7	14.4
1991	115,823	19.7	6.7	13.0
1992	117,171	18.2	6.6	11.6
1993	118,517	18.1	6.6	11.5
1994	119,850	17.7	6.5	11.2
1995	121,121	17.1	6.6	10.6

자료: 國家統計局, 中國統計年鑑 1995; 中國人口統計年鑑 1995; 中國統計摘要, 1996.
(통계청, 중국의 주요 경제사회지표, 1996에서 재인용)

2. 행정체제

중국은 행정체제 면에서 단일국가이고 현재 1개의 중앙정부와 그에 속하는 30개의 省級 지방정부로 구성되어 있다. 省級 지방정부란 구체적으로 22개의 省과 중앙정부가 직접 관장하는 3개의 直轄市, 그리고 5개의 自治區를 의미하는 개념이다. 중앙정부가 행정적으로 직접 통제를 하는 직할시로는 중국의 수도인 北京市와 함께 上海市, 天津市가 있다. 특히, 이들 3개 직할시는 주요 국유기업들이 밀집해 있는 대도시로서 재정 이전제도를 통하여 중앙정부의 재정수입에 상당부분 기여하고 있는 동시에 사회간접자본, 산업투자, 식품보조 등의 부문에서 중앙정부로부터 다

양한 재정지원을 받고 있다. 따라서 중국의 재정적 측면에서 볼 때 직할시가 지니는 재정의 위상과 중요성은 매우 크다.

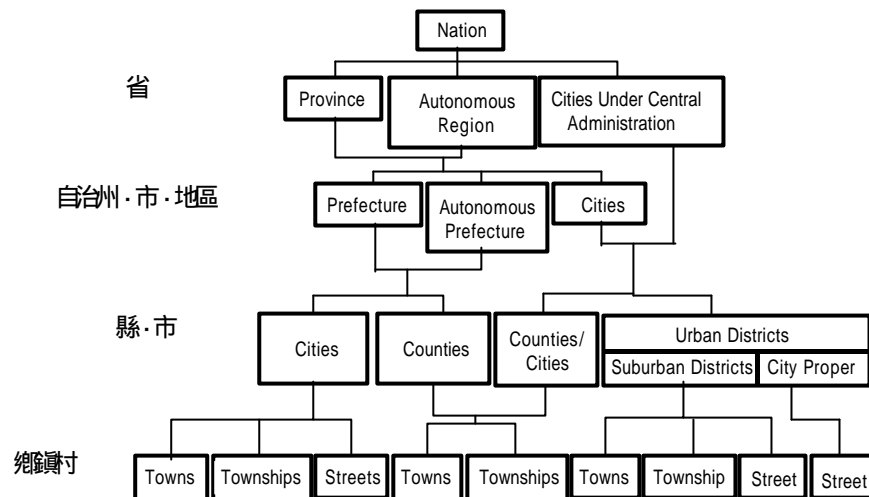
省級 지방정부의 인구는 평균 약 4,000만명으로 웬만한 작은 나라의 인구규모를 능가한다. 이들 가운데는 四川省과 같이 인구가 1억명이 넘는 대규모 省이 있는 가하면 青海省과 같이 인구 약 500만명의 소규모 省이 있다. 지역별로는 인구, 인구밀도, 면적, 산업구조, 소득, 경제, 지리 등 각종 여건에 있어서 상당한 격차가 존재한다. 중국은 전통적으로 省 단위에서 매우 강한 행정관리능력을 보유해 온 것으로 알려져 있다 (World Bank 3, p. 13). 省을 중심으로 하는 지방정부들은 수세기에 걸쳐 지방재정을 확충하고 식량의 자급자족을 모색하는 고도의 自己生存體制를 개발해 왔는데 이러한 지방의 전통은 공산체제하에서 더욱 견고해졌다.

일반적으로 새로운 정책이나 개혁이 추진되는 경우 지방의 省 단위가 중심이 되어 제도적 변화를 흡수·조정·확산하는 기능을 수행하는 경향이 있다. 따라서 1978년 이후 중국 정부가 강력하게 추진중인 개혁을 주도하는 행정계층은 중앙정부와 省級 지방정부라 할 수 있다.

省級 지방정부 밑에는 현재 3단계의 지방행정 계층이 있다. 省과 自治區는 自治市, 縣, 自治縣, 市로 구분된다. 지리적으로 매우 광범위한 지역을 관할하는 省은 통상 그 밑에 많은 縣을 두고 있고 省과 縣 사이에는 통상 省이 파견하는 다양한 파견기구와 임시 행정기구가 설치되고 있다. 직할시는 區와 縣으로 구성되며 自治州는 縣, 自治縣, 市로 구분된다. 自治區, 自治州, 自治縣은 모두 민족단위로 뭉쳐진 지방자치단체이며, 縣, 自治區는 鄉, 民族鄉, 鎮으로 구분된다³⁾.

3) 다민족 국가인 중국은 소수민족의 역사성, 사회·문화·경제적 여건을 종합적

<그림 2-1> 중국의 행정계층 구조



자료: Christine P. W. Wong(ed.), Financing Local Government in the People's Republic of China, Oxford University Press, 1997, p. 40.

1994년 말 현재 101개의 縣과 206개의 縣級 도시들이 있고 2,148개의 市級 지방정부와 50,000개 이상의 鄉鎮이 존재한다. 한가지 특기할 사실은 縣은 헌법상에 명시된 기관이 아니고 이론적으로는 독립행정기관(agency)의 성격을 지니지만 실제 기능면에서는 지방정부로서의 기능을 수행하고 있다. 일반적으로 省級 지방정부와 그 하위 지방정부 그리고 각 지방정부 계층간에는 행정·재정적 측면에서 수직적 통제관계가 성립되고 있다(Christine P. W. Wong, pp. 38~39). 그리고 1980년대 이후 경제성장과 소득증가현상이 지속되는 가운데 농촌지역의 도시화가 진전됨

으로 고려하여 그들에게 일정 범위의 자치권을 부여하는 정책을 추진하면서 국가통치의 효율성과 소수민족의 독자성을 격렬히 조화시키고자 노력하였다. 이러한 정책하에 중국내에는 5개의 自治區가 설정되었고 그 속에 30개의 自治州, 121개의 自治縣이 형성되어 있다.

에 따라 지역경제 활성화 및 주민수요 차원에서 중소도시의 중요성이 부각되는 경향이 있다. 이러한 현상은 縣級 도시와 그 이하 단위의 도시들이 빠르게 증가하는 경향을 띠어 짐작할 수 있다.

지방에 산재한 각급 국가기구(중양조직과 마찬가지로 人民代表會議 아래 人民政府, 人民法院, 人民檢察院이 수평적으로 연계되어 있다(지방자치단체 국제화재단, pp. 5~6).

중국의 인구나 국토면적의 방대함을 고려할 때 효율적인 국정운영이 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계(intergovernmental relations)가 체계적이고 순조롭게 연계되는 체제가 구축되어야 한다. 중앙정부와 지방정부간의 관계를 역사적으로 보면 1978년도 개혁 이전에는 양자의 관계가 공산체제의 유지·발전적 차원에서 정치적 유대관계에 상대적으로 중점이 주어지는 경향이 강하였다. 그러나 개혁정책이 본격적으로 추진되기 시작한 1980년대 이후에는 정부간 관계가 차츰 국가운영의 효율성, 경제성장, 국민복지와 같은 경제적 측면의 합리적 관계를 모색하고 정립해 나가는 방향으로 변화되고 있다. 이러한 사실은 1980년대에 지방분권화가 적극적으로 추진되었다는 점과 그 과정에서 중앙과 지방간의 재정 및 기능분담에 대한 논의와 부분적인 조정이 이루어진 사실을 통하여 단적으로 파악할 수 있다. 그러나 이러한 부분적인 변화에도 불구하고 현재 중국의 중앙정부와 지방정부간에는 사무배분의 불명확성, 과도한 중복사무, 그리고 사무배분과 자원배분간의 연계성 결여와 같은 難題들이 해결되어야 할 과제로 남아 있다.

중국은 인구나 지리적 규모가 방대함에도 불구하고 국가의 운영시스템을 단일형 국가체제(unitary system)로 채택하고 있다. 일반적으로 세계에서 국가의 규모가 큰 나라들 - 예컨대, 미국, 러시아, 캐나다, 인도,

독일 등 - 이 연방형 국가체제(federal system)를 운영하고 있음을 주목할 때 중국이 단일국가체제를 유지하고 있는 것은 다소 독특한 현상이라 평할 수 있다. 이것은 중국이 오랫동안 사회주의 정치이념과 국가 주도의 계획경제체제를 유지해 온 것과 깊은 관련이 있을 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 중국의 정부간 재정관계는 당분간 미국식의 연방제적 정부간재정관계가 아니라 한국이나 일본, 영국과 같은 단일형 국가방식의 정부간 재정관계로 성립·발전되는 것이 바람직할 것이다⁴⁾.

제2절 산업 및 기업제도

1. 산업구조

중국은 현재 과거의 1차 산업 중심체제에서 2차, 3차 산업 중심의 현대국가로 탈바꿈하는 중이다. 1978년의 경우 산업별 고용자수를 기준할 때 전체 고용자의 70.5%가 1차 산업에 종사하는 것으로 나타난 반면 2차 산업과 3차 산업의 종사자 비중이 각각 17.4%, 12.1%인 것으로 조사되었다. 이러한 사실은 중국의 산업구조가 1차 산업 위주로 구성되어 있음을 분명히 보여 준다.

4) 그러나 중국이 계속적으로 고도의 경제성장을 유지하는 가운데 시장경제체제로의 전환을 적극적으로 모색한다면 중국의 국가운영체제는 앞으로 연방형 체제로 변화될 가능성이 있고, 만일 이러한 변화가 발생한다면 중국의 재정제도 상에 일대 변화가 주어질 것으로 예상된다.

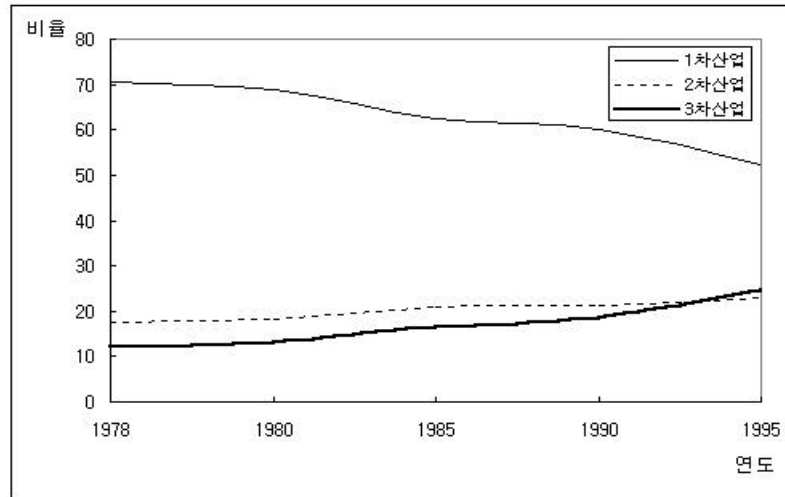
<표 2-2> 중국 산업구조의 연도별 변화 - 고용자 구성비
(단위: %)

년 도	1차산업	2차산업	3차산업
1978	70.5	17.4	12.1
1980	68.7	18.3	13.0
1985	62.4	20.9	16.7
1990	60.0	21.4	18.6
1995	52.2	23.0	24.8

자료: 國家統計局 中國統計年鑑 1995, 中國統計摘要, 1996.

이러한 산업구조는 해가 변하면서 차츰 1차 산업 중심구조에서 2차, 3차 산업이 확대되는 구조로 변화되고 있다(<그림 2-2> 참조). 1995년도의 각 산업별 구조는 1차 산업이 52.2%로 여전히 가장 많고 2차 산업과 3차 산업이 각각 23.0%, 24.8%로 비슷한 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 1978년에 1차 산업 종사자의 비중이 70.5%였던 것과 비교하면 17년 동안 1차 산업 종사자수의 비중이 무려 18.3%나 감소하였고 이들 감소분을 2, 3차 산업에서 흡수한 것으로 나타났다. 이러한 현상을 통하여 우리는 중국사회가 전통적 농업사회로부터 산업·도시사회로 급격히 변화되고 있음을 짐작할 수 있다.

<그림 2-2> 중국 산업구조의 연도별 변화 - 고용자 구성비



산업구조의 변화는 생산규모 면에서도 상당한 변화를 가져다 주었다. 국내총생산(GDP)에서 주요 산업별 생산액이 차지하는 비중을 1980년대 초반과 1990년대간에 비교해 보면 그 양상이 크게 달라졌음을 알 수 있다. 1994년도 통계자료에 의하면 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업의 생산액이 GDP에서 차지하는 비중은 각각 21.0%, 47.2%, 31.8%로 나타났다(<표 2-3> 참조). 이러한 구조는 산업별 고용자 구조와 매우 다른 것으로 실제 중국의 경제가 2차, 3차 산업위주로 개편되고 있음을 입증해 주고 있다.

산업유형별 재정수입 기여도(1994)를 파악하면 2차 산업과 3차 산업이 각각 49.2%(2,567.3억 위안), 46.7%(2,348.1억 위안)으로 압도적으로 많고 1차 산업부문은 5.8%(302.7억 위안)에 불과하다. 재정부담율(재정수입 기여액/GDP 비율)면에서 보면 상업의 재정부담율이 40.0%로 가장 높고

그 다음이 공업 13.5%, 교통운수업 7.2% 등의 순으로 나타났다. 종합적으로 중국의 산업구조는 전통적 농업중심구조에서 벗어나 제조업과 서비스산업중심의 현대형 산업구조로 변모하고 있음이 분명하다.

〈표 2-3〉 중국의 산업부문별 생산(1994)

(단위: 億元)

산업유형	재정수입 기여액	재정수입 기여(%)	GDP	GDP비중 (%)	재정부담율 (%)
· 1차산업	302.7	5.8	9,438.0	21.0	3.2
-농업	302.7	5.8	9,438.0	21.0	3.2
· 2차산업	2,567.3	49.2	21,259.0	47.2	12.1
-공업	2,478.6	47.5	18,358.6	40.8	13.5
-건축업	88.7	1.7	2,900.4	6.4	4.4
· 3차산업	2,348.1	46.7	14,308.8	31.8	16.4
-상업	1,617.6	32.2	4,048.8	9.0	40.0
-교통운수업	193.1	3.8	2,685.9	6.0	7.2
-기타	537.5	10.7	7,574.1	16.8	7.1

자료: 余天心, “關於開發新財源, 優化支出結構, 節約開支的設想和建議”, 財政改革總論(上卷), 經濟科學出版社, 1997, p. 393.

이와 같이 산업구조가 급격히 변화하게 된 원동력은 무엇보다도 개혁·개방정책 노선에 따른 중국 정부의 산업·경제 정책의 변화와 고도경제 성장에서 발견될 수 있다. 중국정부는 개혁 초기에 지역단위로 산재해 있는 과잉노동력을 적극적으로 활용하는 노동집약적(labor-intensive) 산업정책을 추진하였다. 당시 농업부문의 과잉노동력은 농업인구의 약 절반 가까운 것으로 추정되었고(장경섭, 1997; 한국은행조사부, pp. 31~32에서 재인용) 이들의 상당수는 뒤에서 설명하는 鄉鎮企業의 발전에 참여하게 되었다.

경제 성장 과정에서는 농촌지역과 도시지역간에 노동력을 둘러싼 전형적인 “밀고 당기는 요인(push and pull factor)”이 작용하였다. 농업부문의 저소득과 농촌지역에 만연된 빈곤이 농민을 도시로 “떠미는 힘(pushing power)”으로 작용한 반면 성장추세에 있는 도시의 집단소유 산업체의 노동수요는 농촌의 인력을 “끌어 당기는 힘(pulling power)”으로 작용하였다.

2. 농업개혁

산업구조의 변화는 농업부문의 개혁과 맞물려 추진되었다. 농업개혁은 크게 농가에 대한 이윤 인센티브제도와 농산물가격의 상향조정으로 대표될 수 있다. 종전 集團農場體制에서는 공동생산, 공동분배체제가 유지되었으나 1970년대 말에 시작된 농업개혁을 계기로 농업생산방식이 크게 바뀌었다. 개별 농가단위로 농지의 일정분을 최고 15년간 할당해 주고 그 농지에서 개별 생산을 허용해 주는 당시로서는 혁명적인 農家請負(責任)生産制度(household responsibility system)가 도입되었다. 동 제도가 도입됨에 따라 각 농가는 소정의 할당량을 정부에 상납한 다음 남은 농산물을 시장에 판매하여 이윤을 확보할 수 있게 되었다. 한마디로 농업개혁은 농업 종사자에게 권한과 책임을 부여하고 일부 시장경제적 인센티브를 도입하는데 그 초점을 두었다.

이러한 내부적 인센티브시스템으로 인하여 1979년에는 불과 1%이던 책임농가가 1982년에는 80%로 크게 증가하였고 1980년대 중반 이후에는 거의 모든 농가가 이 제도에 참여하는 현상이 나타났다⁵⁾. 책임농가제도

5) 農家請負(責任)生産制가 급속히 확산되는 과정에서 농업생산의 주체가 종전의

가 정착되면서 농산물의 생산량이 두드러지게 증가하였다. 예를 들어, 1978~1984년 기간 중에 곡물생산량이 1.5배나 증가하는 현상이 발생하였다.

과거 중국 정부는 공업화 과정에서 소요되는 투자자금을 확충할 목적으로 농산물의 수매가격을 의도적으로 낮게 책정해 왔으나 1979년 여름에는 이례적으로 18개 주요 농산물의 정부수매가를 25% 인상하였고, 1979년 말에는 8종의 주요 부식품 가격을 30% 인상하는 조치를 취하였다(김수근 1, p. 7). 농산물 가격의 인상조치와 함께 농산물 생산자로 하여금 자신에게 부여된 할당량을 초과하는 생산물을 시장가격으로 판매하도록 허용해 준 조치는 당시로서 매우 획기적인 정책변화로 평가된다. 그밖에 곡물수입규제를 완화한 것이나 민간의 지역간 곡물거래 규제의 완화, 면 생산량 증가조치 등도 농업부문의 개혁에 일조한 것으로 평가된다.

이와 같은 농업부문의 개혁조치로 인하여 마침내 농가소득이 증대하기 시작하였고 이것은 궁극적으로 오랫동안 존재해 왔던 도시와 농촌간의 소득격차를 좁히는데 기여하였다. 종합적으로 농업개혁은 농업부문에 인센티브제도를 도입하고 일부 시장경제 원리를 적용함으로써 사회주의적 集團農場制로부터 농가단위의 책임생산제로 농업생산방식을 개편하는 한편 농업생산성 향상, 농가소득 증대, 농산물 유통과정의 변화, 산업구조 개편, 경제성장 등에 크게 기여한 것으로 평가될 수 있다.

人民公社에서 개별농가로 바뀌었고 그 결과 人民公社는 1984년에 공식적으로 해체되었다.

3. 기업제도

1978년 말의 개혁정책은 부분적인 시장기능의 도입과 함께 사회주의 정부의 역할을 축소하는 방향으로 추진되었고 이러한 가운데 중국의 산업은 성장과 구조변화를 경험하게 되었다. 이러한 변화는 장기적으로 중국경제가 고도성장을 달성할 수 있게 하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 중국정부의 개혁정책은 1980년대 이후 영국, 미국, 뉴질랜드 등 세계의 주요 자본주의 선진국들이 추진한 정부개혁과 그 규모나 영향면에서 결코 뒤지지 않는 것으로 평가될 수 있다.

개혁 이전의 중국은 강력한 중앙집권국가로서 계획경제체제를 기반으로 정부가 모든 생산수단을 소유하면서 가격의 결정과 자원배분을 직접 통제하는 경제체제를 취하였다. 이러한 상황에서 기업은 거의 대부분 국가나 지방정부가 소유하는 공기업의 형태를 취할 수 밖에 없었다. 그러나 1978년도 개혁 이후에는 國有企業과 지방공기업의 운영방식에 있어서 중대한 변화가 생겨났다. 예를 들어, 과거 국가의 획일적인 계획관리 방식에 의해서 노동력의 배치가 이루어지던 것이 차츰 제한된 범위에서나마 기업과 노동자간의 계약에 의한 고용방식이 채택되었고 그 결과 일정 범위 내에서 노동시장이 형성되는 현상이 나타났다. 그리고 비록 제한된 범위이지만 공기업의 장에게 경영자율권이 확대되는 변화가 일어났다. 특히, 1984년부터 추진된 기업개혁은 기업경영의 자율권을 확대하고 기업의 소유권을 다양화시키는 방향으로 전개되었다(김수근 1, p. 8). 자율성의 확대는 기업의 구매, 생산, 판매, 재무, 인사, 상여금 결정 등에 있어서 공장장의 책임과 권한을 확대시키는 관리책임제도에 중점이 주어졌다. 과거 중앙정부의 계획체제에서는 원자재와 생산물의 유통·판매 등 여러 면에서 계획당국의 간섭과 통제가 심하였으나 개혁 이후에는 이

에 대한 개별 공장의 자율성과 책임성이 신장되는 국면 전환이 생겨났다.

그리고 과거에는 국유기업이 창출하는 이윤의 전부가 정부로 상납되었을 뿐 아니라 신규투자 및 시설확장과 관련된 모든 투자·자금조달계획이 정책당국에 의해 결정되었으나, 1978년 개혁 이후에는 기업이윤의 일정비율을 社內에 유보할 수 있는 제도적 장치가 마련된 동시에 금융기관을 통한 투자재원의 조달이 가능해졌다. 농업개혁 과정에서 二重價格制度를 채택함으로써 농산물 생산자에게 인센티브를 부여한 것과 마찬가지로 기업부문에서도 二重價格制度(가격보조제도)가 도입이 되었다. 동 제도에 의하면 정부가 할당한 생산량을 초과하는 생산분에 대해서는 기업이 정부결정가격이 아닌 시장가격으로 판매를 하여 이윤을 남길 수 있으므로 제품생산에 인센티브 시스템이 적용되었다. 공기업의 장애 대한 자율성 증가조치와 함께 1980년대 초반에 도입된 중국 특유의 二重價格制度는 공기업의 생산성과 이윤을 증대시키는데 상당히 기여한 것으로 평가된다.

이밖에 기업개혁은 기업의 소유형태에 다양화를 가져다 주었다. 개혁 이전에는 모든 기업이 관리주체에 따라 중앙정부 소유기업과 지방정부 소유기업으로 구분되었고 기타 형태의 기업은 거의 존재하지 않았다. 그러나 개혁이후에는 全人民所有制企業인 국유기업 이외에 지방정부나 특정집단이 소유하는 集團所有企業, 개인이 소유하는 個體企業, 국가·집단·개인이 공동으로 소유하는 혼합소유제, 외국자본계의 外資企業 또는 합작기업, 주식화된 기업소유제 등 다양한 소유형태의 기업이 존재하게 되었다.

오늘날 중국의 기업유형은 크게 國有企業, 集體企業(集團所有企業),

個體企業(사기업), 外資企業의 네 종류로 구분될 수 있다. 국유기업은 기업의 자산이 인민에 의해 소유된 기업으로 全人民所有制企業을 뜻한다⁶⁾. 集團所有企業이란 지방(도시·농촌)의 행정(지방정부)·경제 단위가 출자하여 경영하는 기업과 농민 또는 도시노동자가 공동으로 출자하여 경영하는 기업을 의미하며 대표적으로 鄉鎮企業이 여기에 해당한다. 個體企業은 사유제 기업을 뜻하며 고용인원이 8명 이상인 私營企業과 8명 미만인 개인기업으로 구분된다. 外資企業은 외국자본이 중심이 되어 투자된 기업을 뜻한다. 특히 1990년대에 들어서는 個體企業과 外資企業의 성장이 두드러지며 기업형태에 있어서도 주식회사제도가 급성장하는 추세를 보이고 있다(한국은행 조사부, p. 12).

참고로 鄉鎮企業이란 농촌지역에 있는 국유기업 이외의 集體企業 및 개인기업들을 총칭하는 것으로 농민들의 자본과 노동력을 기초로 鄉·村 지방정부나 개인 혹은 다양한 합작형태 등에 의해 설립·운영되며 그 업종과 규모는 매우 다양하다. 일반적으로 鄉·村을 단위로 하는 集體所有의 기업은 모두 鄉鎮企業에 해당하며, 농촌지역의 연합기업(聯戶)과 개인기업(個體戶), 사영기업은 모두 鄉鎮企業에 속한다. 다만, 농촌지역에 위치한 기업이지만 국영농장을 경영하는 기업은 鄉鎮企業이 아니고 국유기업으로 분류된다⁷⁾. 鄉鎮企業은 지역에 따라서 다양한 배경과 특성을 지니면서 발전하였는데 그 유형은 <표 2-4>와 같다.

-
- 6) 일반적으로 縣級 지방정부 이상에서 경영하는 기업을 全人民所有制(國有經濟)라 하고 鄉級 지방정부 이하의 단위에서 운영하는 기업을 集體所有制(集體經濟)라 한다.
- 7) 연합기업은 친지들간에 자금을 출자하여 설립한 기업으로 개인기업과 더불어 鄉村단위의 집체기업들이 별로 발전되지 않았던 낙후지역에서 주로 설립되었다. 鄉鎮企業이 도시지역의 국유기업과 합작한 경우에도 국유기업의 범주에 포함되지 않고 鄉鎮企業으로 분류된다.

<표 2-4> 鄉鎮企業의 유형

	특 성	발전지역
蘇南 모델	본래 농촌이 부유하고 공업기반도 비교적 양호했던 지역으로 기존의 공업기반을 토대로 鄉鎮企業이 발전한 것임. 蘇南 모델은 鄉村 단위의 集體企業을 중심으로 연합기업 및 개인기업 등이 보완적 기능을 하는 구조로서 농업과 공업을 비롯한 전 산업분야에서 鄉鎮企業의 생산활동이 활발한 현상을 보임.	江蘇省 南部地域인 蘇州, 無錫, 常州 일대
溫州 모델	인구가 많고 경지가 부족한 빈곤지역으로 鄉村단위의 集體經濟 기반도 가장 취약하였으나 鄉村政府의 적극적인 個體企業 육성에 의해 鄉鎮企業이 발전한 것임. 個體企業과 사영기업 위주의 가정경영, 다양한 일용상품의 생산, 鄉鎮企業 관련 지원기구의 체계적인 운영 등을 특징으로 시장경제원리에 가장 잘 접근한 대표적인 모형이나 지방간부와 기업인간의 유착을 강화시키는 역작용의 문제점도 노출되고 있음.	浙江省 溫州地區
晉江 모델	개별 농가들의 연합과 공동출자에 의한 주식합작경영과 개인 소유제가 중심을 이루는 모델임. 이 지역은 대만을 마주보고 있는 지리적인 특성으로 인해 3자 기업 형태의 기업이 많고 외향형 발전특징을 지니고 있음.	福建省 泉州地區의 晉江縣
耿車 모델	대형기업은 蘇南모델의 集體企業에서, 소규모 기업들은 溫州 모델의 사영기업에서 각각 경영 경험을 모방하는 등 蘇南 모델과 溫州모델의 장점을 융합한 것임. 鄉 전체가 '一村一品' 중심의 산업구조를 추구하여 농산품 가공과 건축자재 및 일용품 제조 등에서 촌 단위의 전문화를 추진하였음.	江蘇省 淮陽市 宿遷縣 耿車鄉
袁家 모델	경제기반이 빈약하고 교통이 불편한 벽지의 지역적 폐쇄성이 강한 鄉鎮企業의 발전모델로서 공업기반이 전혀 없는 상태에서 건축자재 제조와 양식업 등 현지조달이 용이한 원료와 노동력의 결합을 중시하여 농촌경제의 상품화를 점차적으로 추진하였음.	陝西省 醴泉縣 煙霞鄉 袁家村
大邱莊 모델	개인기업이 없고 모든 생산재의 공유 및 생산노동의 집단화 등 철저한 集體經濟型으로 특정지역에 한정된 소형 계획경제 체제이나 외부와의 관계만은 시장경쟁체제에 따르는 특징을 보임.	天津市 靜海縣 蘇公店縣 大邱莊村

자료: 이보근(1994), pp. 77-81; 한국은행 조사부, p. 53에서 재인용.

기업의 유형과 소유방식이 다양화되면서 국유기업의 성장추세가 둔화되기 시작하였고 전체 산업에서 국유기업의 생산물과 고용이 차지하는 비중이 감소하였다. 이에 비해 鄉鎮企業에 해당하는 集團所有企業과 지방정부가 소유하는 기업들의 성장이 두드러지게 나타나고 있다. 그리고 1990년대에 들어와서는 과거에 찾아볼 수 없었던 개인소유기업(個體企業)들의 성장이 눈부시게 증가하였고 합작기업과 외국인 투자기업들이 상당수 생겨났다. 그리고 1999년에는 全人大를 통하여 사유재산제를 명시하는 한편 私營企業法을 제정하여 민간기업의 창업을 촉진하고 세계·금융상 여건을 대폭 개선하는 조치가 취해질 것으로 예상되고 있다.

기업형태별로 살펴볼 때 개혁초기에는 국유기업의 생산비중이 압도적으로 높았으나 개혁이 추진되면서 차츰 다른 경영형태의 기업(집단소유기업, 사기업, 기타)의 상대비중이 증가하는 경향이 나타났다. 예를 들어, 국유기업의 생산량이 GDP에서 차지하는 비중은 1978년에 27.1%이던 것이 1991년에는 11.5% 수준으로 크게 감소하였다. 이에 비해 비국유기업의 생산량이 GDP에서 차지하는 비중은 1978년의 4.1%에서 1991년의 5.5%로 증가하였다(<표 2-5>, <그림 2-3> 참조).

〈표 2-5〉 기업유형별 생산액의 대 GDP 비율

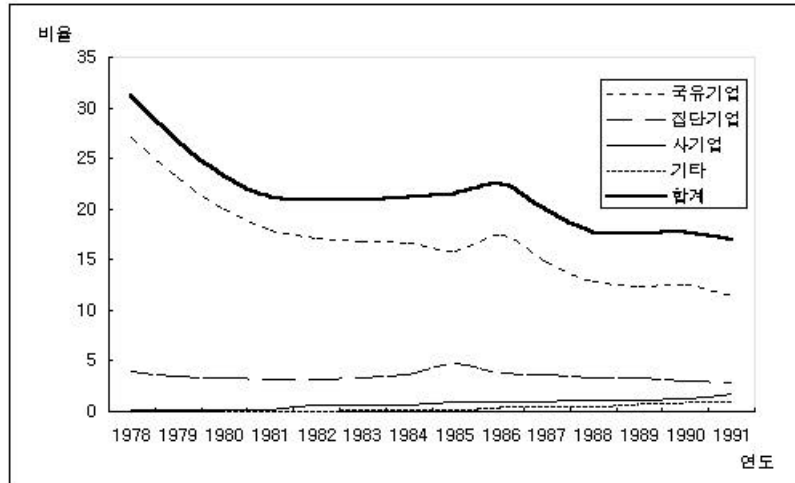
(단위: %)

년 도	국유기업	집단기업	사기업	기 타	합 계
1978	27.1	4.0	0.1	·	31.3
1979	23.1	3.5	0.1	·	26.7
1980	19.9	3.3	0.1	0.0	23.3
1981	18.0	3.1	0.2	0.0	21.3
1982	17.1	3.2	0.7	0.0	20.9
1983	16.8	3.4	0.6	0.2	20.9
1984	16.7	3.7	0.6	0.2	21.2
1985	15.8	4.7	0.9	0.2	21.5
1986	17.4	3.8	0.9	0.4	22.6
1987	14.7	3.7	0.9	0.7	20.0
1988	12.8	3.4	1.1	0.5	17.7
1989	12.3	3.3	1.2	0.7	17.5
1990	12.4	3.1	1.3	0.9	17.7
1991	11.5	2.9	1.7	0.9	17.0

자료: Jun Ma, "Reforming Intergovernmental Fiscal Relations in China: The Relevance of Japanese Experience", Economic Development Institute, The World Bank, 1996, p. 8.

1994년도 통계에 의하면 재정수입 가운데 65.7%가 國有經濟에 의해서 충당되고, 그 다음으로 集體經濟(鄉鎮企業 포함) 18.0%, 個體經濟 11.5%, 기타 混合經濟 4.8%에 의해 충당되는 것으로 나타났다(余天心, p. 394). 이러한 통계치는 국유경제가 전체 재정의 80~90% 이상을 담당하였던 1970년대, 1980년대와 매우 판이한 것이다. 아울러 省級 이하의 지방정부에서도 특히 1994년도 재정개혁을 전후로 국유기업의 재정기여도가 감소한 것으로 추정되었고 이것은 四川省, 貴州省에 속한 市·縣 등에 대한 실증분석에 의해서 입증되고 있다(李繼剛 外, p. 434).

<그림 2-3> 기업유형별 생산액의 대 GDP 비율



소유제별 구조의 변화추이를 살펴볼 때 도시 集體企業 및 鄉鎮企業 등의 발전이 산업구조 및 고용구조 변화의 주요 동인으로 작용하였음을 알 수 있다. 예를 들어, 개혁기간 중 국유기업의 생산액 및 고용지수 비중은 크게 하락한 반면 集體企業의 생산 및 고용비중은 상승하였다. 이와 동시에 個體企業의 생산·고용비중 또한 크게 증가추세에 있어서 이들이 중국의 산업구조에 큰 변화요인으로 작용하고 있는 것이 현실이다.

鄉鎮企業의 농촌노동력 흡수율은 개혁 초기 10% 미만 수준이었으나 鄉鎮企業의 발전이 가속화된 1984년 이후로 크게 상승하여 1996년 현재는 27.5%에 달하고 있다. 이는 개혁기간 중 증가한 농촌 노동력(약 1억 8천만명)의 70% 이상을 鄉鎮企業이 흡수하였음을 의미한다. 1996년 통계를 기준하면 鄉鎮企業은 중국 공업총산출액의 27.7%, 고용인구의 19.6%를 점유하고 있으며 국가재정수입과 수출의 각각 20%, 30% 이상을 점유하고 있는 것으로 분석되고 있다. 1996년 현재 고정자산가치 100위안

당 실현이윤은 鄉鎮企業이 31.2위안인데 비해 독립채산제인 국유공업기업의 경우에는 7.87위안에 불과한 것으로 조사되었다(한국은행 조사부, p. 32).

노동집약적 산업을 중심으로 鄉鎮企業이 발전을 거듭한 것과는 달리 자본집약적 중공업 등 기초산업 중심의 국유기업 가운데 상당수는 지속적인 경영악화를 겪으면서 오늘날 중국 경제에 부담으로 작용하고 있다. 이러한 현상은 근본적으로 개혁기간 중 국유부문과 비국유부문이 공존하는 상황에서 시장화의 진전에 민감하게 대응하지 못하는 경영환경의 차이에서 비롯되는 것으로 해석할 수 있다(한국은행 조사부, pp. 31-32). 그리고 개혁에 따른 가격자유화로 인하여 소비재 및 가공공업업체의 가격이 상대적으로 크게 상승한 것도 소비재 중심의 鄉鎮企業은 급성장할 수 있었던 반면 생산재 중심의 국유기업의 경영여건이 악화된 중요한 국내요인으로 간주될 수 있다. 그러나 가장 결정적인 이유는 그동안 중국의 공기업이 안고 있는 구조적 문제 - 비생산성, 고용보장, 경영평가·인센티브제도의 결여, 주택·교육·보건 등 다양한 사회서비스 제공, 경영마인드 결여 등 - 에서 발견될 수 있을 것이다.

이러한 가운데 근년에 와서는 정부의 보조금 삭감, 신용경색, 외부경쟁체제 가속화 등의 요인들이 겹치면서 국유기업(특히, 지방소재 국유기업)의 재무상태는 더욱 악화되었다. 이에 대해 중국 정부는 기업통폐합, 임차, 경영위탁, 기업인수, 파산조치와 같은 다양한 국유기업 개혁조치를 단행하는 동시에 100,000개 이상 되는 국유기업 가운데 핵심적인 1,000여 개 기업을 중심으로 기업현대화를 추진하고 있는 중이다⁸⁾(World Bank

8) 국유기업의 경영악화에 따라 국유기업(당시는 國營企業으로 불리웠음)에 대한 개혁이 1992년 초 鄧小平의 南巡講話 이후 헌법개정(1993)을 비롯하여 「국영기업경영체제전환조례」의 제정 등을 통하여 추진되었다. 구체적으로 국유기업의

3, p. 12).

1998년 현재 국유기업의 절반 이상이 경영적자를 겪고 있는 현실에서 만일 중국정부가 국유기업의 경영상태에 대한 전략적 개선방안을 적극적으로 모색하지 않는다면 앞으로 중국 경제의 향방은 매우 불투명할 것으로 예상된다. 아울러 누적되는 국유기업의 경영적자는 직·간접적으로 정부의 재정부문에 악영향을 미치게 되고 특히 이것은 현재 사상 최대의 적자재정예산을 편성하고 있는 정부부문에 큰 부담을 주게 될 것이 분명하다. 이러한 현상은 중국내 일각에서 제기하고 있는 기업·금융부문의 구조조정지연→기업경쟁력·경영상태·채무상태 악화→경기침체·대량실업→재정적자 증가의 악순환이라는 순환논법으로 이어질 가능성이 있다.

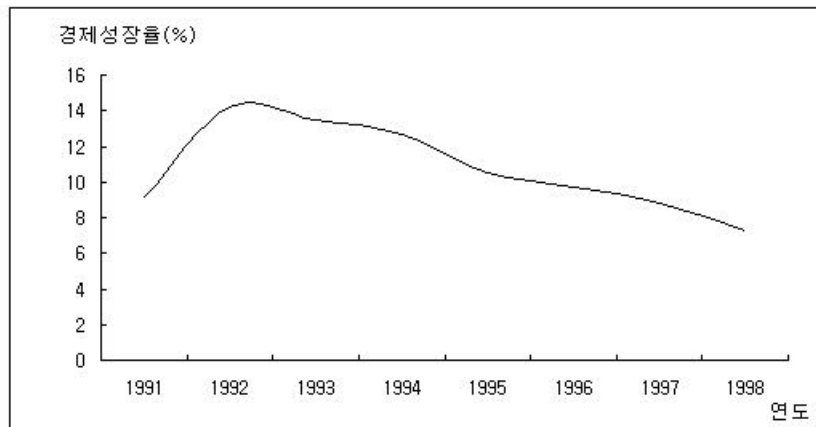
경영자물권 확대, 기업의 소유와 경영의 분리, 기업통합, 주식회사제도의 촉진, 국유기업의 재산권 거래 허용 등 다양한 조치를 통하여 국유기업의 생산성과 경쟁성 제고를 통한 경영개선을 모색하였다.

제3절 경제성장 및 소득격차

1. 경제성장

1978년의 공산당 제11기 3중순을 이후 중국의 경제는 연평균 10% 이상의 고도성장률을 보여 오다가 최근에는 8% 내외의 한자리수 성장률을 보이고 있다. <그림 2-4>에 나타난 바와 같이 경제성장률은 1990년대 초에는 연평균 12~14%의 초고성장률을 기록하였으나 1990년대 중반 이후 10%에 근접하는 한자리수 성장률을 보이고 있다.

<그림 2-4> 중국의 경제성장률 변화(1991~1998)



중국의 GDP성장률은 1970~1996년 기간 중 연평균 9.1%를 기록하였고 이것은 아시아 어느 국가의 경제성장률보다 높으며 한국의 8.4%를 상회하는 수준이다. 주요 아시아 국가들을 대상으로 1997년도의 GDP성장률을 비교하면 중국의 GDP성장률은 8.9%로서 이것은 한국 5.6%, 대

만 6.3%, 말레이시아 7.4%, 인도네시아 5.4% 싱가포르 7.6%를 상회하고 있다.

<표 2-6> 아시아 주요 국가의 경제성장관련 통계

국 가	1996년 1인당GDP (U.S.달러)	GDP 연평균 성장률 (1970~96)	GDP 성장률 (1997)	GDP 성장률 예측(1998) ¹	1996년말 상장주식 시가총액 (U.S.10억달러)	1996년말 외환보유고 (U.S.10억달러)	IMF 구제 금융 여부
한 국	12,410	8.4	5.6	-6.0	138.8	34.04	수용
대 만	17,720	8.3	6.3	5.0	273.7	88.04	무관
말레이시아	9,703	7.4	7.4	-2.0	307.2	27.00	무관
인도네시아	4,280	6.8	5.4	-5.2	99.8	18.25	수용
태국	8,370	7.5	-0.7	-4.0	80.6	37.73	수용
필리핀	3,060	3.6	4.8	1.9	80.6	10.03	무관
싱가포르	25,650	8.2	7.6	2.7	150.2	76.85	무관
중국	3,120	9.1	8.9	6.3	113.7	107.48	무관

자료 : IBRD, OECD, EIU의 연차보고서.

주 : 안중영, "동아시아 경제모델의 특성과 상호학습", 한국경제발전학회 학술대회, 1998, p. 2에서 인용하였음.

도시와 농촌 할 것 없이 지난 20년간 소득은 15배 늘었고 대외교역량도 비슷한 비율로 증가하였다. 이러한 배경에는 정부정책(경제, 산업, 소유정책)의 큰 변화와 함께 농업부문의 구조조정, 국유기업의 조정, 시장경제원리의 확산, 개인과 기업의 유인·노력 등의 요인들이 복합적으로 작용하였다. 소위 “放權讓利”(권한의 지방이양과 이윤의 허용) 정책하에

지방분권화의 가속과 아울러 기업에 대한 이윤을 허용하는 경제 인센티브제도를 통하여 경제개발을 촉진하였다. 이러한 정책을 전개해 나가면서 농촌의 人民公社와 도시지역의 국유기업, 집단소유기업 등 각 경제주체의 효율성과 성장을 유도하는 거시경제 정책이 병행되었다. 과거 개인의 업무성과와 무관하게 “모두 한 솥밥을 먹는다”는 정신에서 이제는 개인의 업무성과에 따라서 “서로 다른 솥밥을 먹는 체제”가 정착하고 있다. 산업면에서는 經濟特區政策을 추진하고 上海의 浦東地區와 같은 투자자유지역의 유치, 산업발전의 거점기지육성, 外資誘引政策 등 다양한 투자전략이 활성화되고 있다.

개혁 이후 중국경제가 고도성장을 거듭하는 가운데 국민 1인당 GDP는 크게 증가하였고, 중국 정부의 공식통계에 따르면 1978~1995년 기간 중 1인당 GDP는 연평균 8%의 높은 실질성장을 기록하였다. 이러한 고도성장은 한국, 대만과 함께 세계에서 가장 높은 기록을 유지한 것으로 조사되고 있다⁹⁾.

1978년 이후 중국이 이루어낸 놀랄만한 고도경제성장은 다음의 네 요인에 기인하는 것으로 평가된다(World Bank 3, p. 4).

첫째, 높은 저축률이 국내의 활발한 투자와 자본축적을 촉진함으로써 고도경제성장의 牽引車 역할을 하였다. 1978~1995년 기간 중 중국의 저축률은 연평균 37% 수준으로 당시 세계 최고수준을 기록하였다. 물론 개혁 이전에도 중국의 저축률은 높은 편이었으나 그 당시에는 가계

9) 세계은행에서는 중국정부가 명목 GDP를 실질 GDP로 환산하는 과정에서 소비와 투자 디플레이터(deflator)를 부적절하게 사용하여 정부의 공식 GDP추계가 다소 과대평가된 것으로 추정하고 있다. 세계은행에 의하면 적절한 가격지수를 적용할 경우 중국의 실질 경제성장률은 공식통계보다 1.2% 정도 낮은 약 6.8%의 수준이 될 것으로 추정하고 있다(World Bank 3, p. 3).

저축이 매우 빈곤한 상태인지라 대부분의 저축이 국유기업이 창출해 내는 이윤에 의해서 이루어졌다. 그러나 1978년 개혁 이후에는 총 저축에서 가계저축이 차지하는 비중이 크게 증가하기 시작하였고 그 결과 최근에는 가계부문과 기업부문의 저축률이 거의 비슷한 수준을 보이고 있다.

둘째, 산업구조가 1차 산업 중심에서 2, 3차 산업중심으로 바뀌는 구조변화가 고도경제 성장을 이끌어 내는데 기여하였다. 산업구조는 개혁 후 18년 기간에 1차 산업 종사자가 약 20% 감소하는 한편 이들이 2, 3차 산업으로 이동하는 구조변화가 발생하였다. 이러한 과정에서 도시화가 진전되었고 1978년에 18%이던 도시화율이 최근에는 30% 내외로 크게 증가하였다. 앞서 언급한 바와 같이 도시화는 개발도상국에서 전형적으로 관측되는 도시-농촌지역간의 노동력을 둘러싼 “밀고 당기는 역학관계”에 의하여 인구가 도시로 이동되는 과정에서 진전되었다.

셋째, 시대적 상황과 더불어 광범위한 지지기반을 갖고 추진된 실천적 개혁(pragmatic reform)의 추진이 경제성장에 기여하였다. 사실, 중국이 개혁을 추진할 당시의 정황은 정치·사회·경제적 관점에서 결코 위기 상황은 아니었다. 이러한 상황에서 중국의 지도자들은 개혁을 지향하되 결코 급격한 정책변화를 시도하지 않았다. 그리고 성장만을 추구한 것이 아니라 성장과 안정을 동시에 모색하였고 그 과정에서 분권화, 점증주의(Incrementalism) 노선을 채택하였다¹⁰⁾. 중국 정부는 새로운 정책을 추진

10) 일반적으로 재정의 수입과 지출의 결정에 있어서 재정분권화가 이루어지면 그것은 예산결감 효과와 더불어 공공부문의 효율성을 높여주고 경제성장을 촉진시키는 요인으로 작용하는 것으로 분석되는데(Bird, 1993; Oats, 1993) 반해, 중국의 쑤단위를 대상으로 한 실증분석 결과에 의하면 재정분권화가 높아질수록 오히려 쑤의 지역경제성장이 낮아지는 것으로 나타나고 있다(Tao Zhang and Heng-fu Zou, pp. 226~227). 이러한 결과는 일반적인 경제성장론과 괴리가 있는 것인데, 아마도 중앙정부가 집중적으로 투자하는 사회간접자

하고자 할 때 그것을 한꺼번에 전국적으로 실시하기 보다는 일부 지방정부를 대상으로 실험을 해본 다음 어느 정도 성공적인 결과가 나올 때 비로소 전국으로 확대하는 보수적 정책자세를 견지하였다¹¹⁾.

셋째, 1978년의 경제적 조건이 특히 개혁을 수용할 수 있는 좋은 여건을 가지고 있었고 이것이 경제성장을 순단계 하는 요인으로 작용하였다. 개혁초기(1978~79)에는 일부 시장원리를 도입하는 선에서 계획경제를 발전시켜 나가는 것을 경제정책의 목표로 삼았다. 그후 이러한 목표는 조금씩 수정되다가 특히 1993년에 이르러서는 “중국 특성을 지니는 사회주의적 시장경제(socialist market economy with Chinese characteristics)”를 표방하였고 이것은 지금까지 유효하고 있다.

종합적으로 표현해서 중국의 개혁은 분권화(decentralization), 점증주의(incrementalism), 실천주의(pragmatism)로 특징 지워질 수 있는데 이러한 특징은 농업, 산업, 무역, 공기업 등에 대한 개혁과정에서 뚜렷이 발견되고 있다.

본시설 - 고속도로, 철도, 전력, 통신망 등 - 의 영향력이 각 썸의 재정투자 효과에 비해 크게 나타나기 때문인 것으로 풀이된다.

11) 다른 부문의 개혁과정에서도 자주 발견되듯이 중국정부는 기업을 개혁하는 과정에서도 개혁정책을 먼저 일부지역, 일부기업을 대상으로 적용해 본 다음 그 성공가능성이 확인되면 전국적으로 확대하는 정책을 추진하였다. 이러한 정책추진 방식은 무엇보다도 중국의 인구와 정치·행정·지리적 특성과 깊은 연관이 있는 것으로 보여진다. 지방자치를 실시한 지가 얼마되지 않은 우리나라에서도 일부 지역을 대상으로 정책실험을 거친 다음 그 성과에 따라 전국적으로 확대시켜 나가는 방식을 채택함으로써 사회적 기회비용(social opportunity cost)을 줄여 나가는 것이 바람직할 것이다.

2. 소득 격차

산업구조의 변화와 도시지역을 중심으로 한 급격한 경제성장은 도시와 농촌지역간의 소득격차를 심화시키는 중요한 요인으로 작용하였다. 농업개혁과 농촌산업의 발전으로 도시와 농촌지역간의 소득격차가 상당히 줄어들었으나 1980년대 중반 이후부터는 다시금 두 지역간의 소득격차가 벌어지는 현상이 나타나기 시작하였다.

농업부문의 개혁작업이 추진되면서 농가소득이 증대되었고 이것은 다시 농촌지역의 저축률 향상, 농촌산업의 투자 증진, 농촌지역의 발전이라는 긍정적 연쇄작용을 창출하였다. 이와 함께 높아진 농민소득은 농촌산업(鄉鎮企業)이 생산해 내는 각종 제품을 소비할 수 있는 유효수요(effective demand)를 창출하였다. 그 결과 농업개혁과 농촌산업간에는 상호 상승적인 효과가 발생하였다. 아울러 중국정부는 도시의 기업체로 하여금 농촌지역에 위치한 기업에게 하청을 주도록 장려하여 농촌산업의 활성화를 모색하였다.

이러한 과정에서 농촌지역을 중심으로 集團所有企業 즉, 鄉鎮企業이 크게 성장하게 되었다. 아울러 농업생산량의 증대와 人民公社의 해체는 농촌의 잉여노동력을 배출하였고 이들에 대한 해결방안으로 농촌지역의 산업화가 추진되기 시작하였다. 농업부문의 잉여노동력과 국가적 경제성장·산업화 진전 그리고 농촌으로부터 도시로의 노동이동 제한조치가 완화되면서 차츰 鄉鎮을 중심으로 鄉鎮企業이 성장할 수 있는 계기가 마련되었다(한국은행조사부, pp. 50~53). 예를 들어, 전체 산업생산량에서 집단소유기업의 생산량이 차지하는 비중이 1978년의 22% 수준에서 1984년의 30%, 1988년의 26% 수준으로 증가하였다(World Bank 3, p. 10).

산업화 속도와 임금상승이 빠른 도시지역과 생산성과 임금상승이 둔한 농촌지역간에는 자연히 소득격차가 벌어지기 시작하였다. 세계은행 보고서에 의하면 이들 지역간에는 최근 약 4배 정도의 큰 격차가 존재하는 것으로 나타났다. 이와 같은 지역간 소득격차는 국제적 기준에 미루어 볼 때 대단히 큰 것이다. 세계은행이 세계의 69개 국가를 대상으로 조사한 결과(World Bank 3, p. 7)에 의하면 도시소득/농촌소득의 비율은 대부분 1.5 이하인 것으로 나타났다.

도시와 농촌지역간의 소득격차가 심한 것과 마찬가지로 일반지역간에도 상당한 소득격차현상이 존재하는 것으로 조사되고 있다. 1990년 이후 경제력이 가장 풍부한 쑤와 가장 빈곤한 쑤간의 1인당 GDP 격차는 점점 확대되는 추세를 보이고 있다(宋愛武, p. 603). 上海와 貴州쑤의 1인당 GDP를 비교하면 1990년에는 양자간에 7.3배의 격차가 있었으나 1993년에는 그것이 9.5배로 증가하였다. 廣東쑤와 貴州쑤간에는 1990년에 3.1배의 1인당 GDP격차가 있었던 것이 1991년에는 그것이 4배 수준으로 증가하였다.

지역간의 소득격차는 최고지역과 최저지역간에 약 6 대 1의 격차가 있고 특히 쑤 이하의 지방정부에서는 더욱 심한 경향이 관측되고 있다. 동일한 쑤내에서도 산업이 발달한 지역과 낙후된 지역간에 경제력의 격차가 매우 심한 것이 현실이다. 예를 들어, 1992년도 통계에 의하면 廣東쑤 珠海市의 1인당 GDP는 28,400元으로서 전국 평균의 13.6배나 되는 반면 같은 쑤 내 最貧地域의 1인당 GDP는 828元으로 전국평균의 39.6%에 머무르고 있다. 마찬가지로 貴州에 속한 지방정부들간에 최고 10배 이상의 소득격차현상이 관측되었다(Christine P. W. Wong, p. 38).

재정수지면에서도 지역간 격차가 매우 심하다. 대체로 보아 동부지

역의 省들이 서부지역의 省들에 비해 양호하고, 연안지역이 내륙지역에 비해 재정면에서 양호하다. 전국적으로 볼 때 鎮級 지방정부의 재정상태가 가장 열악하며 그것도 서부 奧地地域에 위치한 지방정부의 재정이 가장 열악하다. 1995년도 통계에 의하면 전국적으로 재정적자를 겪고 있는 鎮의 절반 이상이 서부 오지에 위치한 것으로 조사되었다. 예컨대, 新疆의 경우 85개 鎮市 가운데 75개 지역이 재정적자를 겪었고 이들의 총적자규모는 9.61억 위안이었다(宋愛武, p. 604).

중서부지역이 낙후된 배경에는 부존자원과 산업발전의 미비를 포함하여 투자부족, 외자유치 부족 등이 지적되고 있다. 1994년 말 현재 중서부 지역의 18개 省에서는 36,000개의 外資企業을 유치하고 있는 것으로 나타나는데 이것은 중국전체 外資企業의 16.7%에 불과하다. 실제 투자금액면에서 비교하면 이들 지역의 투자금액은 84억 달러로서 전국 투자금액의 8%에 불과하다. 특히 소수민족이 밀집된 지역의 경우 외자유치 실적은 매우 낮다. 예를 들어, 寧夏省 0.03%, 新疆省 0.16%, 青海省 0.01%, 甘肅省 0.06%, 貴州省 0.17%, 雲南省 0.2%로 나타나고 있다(宋愛武, p. 606).

이상에서 언급한 내용을 종합할 때 중국은 1980년 이후 거듭되는 고도경제성장을 이루었지만 그 과정에서는 경제발전과 재정·소득면에서의 지역간 격차문제가 심각한 수준에 도달하였고, 앞으로 이 문제는 21세기에 중국이 반드시 해결해야만 하는 중요한 국가적 중대과제로 남게 될 것이다.

3. 기타

가. 외국인 투자유치

중국은 개혁정책을 추진한 이후 수출증진을 통한 경제성장과 함께 외환보유고의 확충에도 많은 관심을 기울였다. 외환보유고의 확충 필요성은 여러 면에서 요구되었다. 예를 들어, 농업개혁을 뒷받침하기 위해서는 곡물·비료·장비의 수입을 포함한 기술도입 등에 많은 외화가 필요하였고 이러한 수요는 다른 산업의 발전차원에서도 비슷하게 나타났다. 고도경제성장과 중국 정부의 외환확충 노력에 의해 1996년말 현재 중국의 외환보유고는 1,075억 달러에 이르렀고 이것은 당시 한국의 외환보유고(340억 달러)를 3배 이상 능가하는 규모이다.

아울러 중국 정부는 국내시장의 개방과 외국인 투자유치정책을 통하여 외환보유확충과 지속적인 경제성장을 유도하고자 적극적인 노력을 기울였다. 이와 관련하여 중국 정부는 대외무역 부문에서 수출장려정책, 무역업체수의 확대, 수출입 항목의 다양화, 관세인하 등 각종 무역정책의 자유화를 추구하였다. 그리고 종전과 달리 기업과 개인의 외환보유나 각종 외환정책에 있어서 탄력적이고 관대한 조치를 취하였다.

외국인 직접투자와 관련된 각종 규제를 완화하고 經濟特區(special economic zone), 투자자유지역(free trade zone) 등을 설치하여 외국인의 직접투자에 대하여 조세·재정, 각종 시설이용, 임대료 등의 측면에서 다양한 혜택을 부여하는 실질적인 투자유인정책을 적극적으로 추진하였다. 그 결과 1990년대 중반에 와서는 소수의 經濟特區를 포함하여 그 유형과 규모, 특성을 달리하는 각종 經濟地區가 중국 전역에 걸쳐 약 9,000개 이상 지정되었다. 대부분의 經濟地區들은 연안지역에 위치하였고 그 결과 上海와 같은 연안도시의 경제성장이 두드러졌다. 이러한 현상은 결국 지

역간 소득격차현상으로 이어지고 있다.

중국의 외국인 직접투자 유치액은 1979년 이후 1996년까지 총 1,798억 달러로 총외자도입액의 63.3%를 점유하고 있다. 개방 초기에는 직접투자보다는 대외차관 위주의 외자도입이 이루어졌으나 1990년대에 들어와 외국인 투자유치업종 규제조치의 완화, 全方位開放戰略 등에 힘입어 마침내 외국인 직접투자가 대외차관규모를 상회하기 시작하였다.

<표 2-7> 중국의 외자도입¹⁾ 추이

(단위: 억 달러, %)

	1979 ~1984	1985 ~1988	1989 ~1991	1992 ~1996	1979 ~1996
대외차관	130.4 (76.1)	199.9 (65.4)	197.1 (61.8)	513.6 (25.1)	1,041.1 (36.7)
직접투자 ²⁾	41.0 (23.9)	105.9 (34.6)	121.9 (38.2)	1,529.5 (74.9)	1,798.3 (63.3)
계	171.4 (100.0)	305.8 (100.0)	319.0 (100.0)	2,043.1 (100.0)	2,839.4 (100.0)

1) 3) ()안은 구성비

자료 : 中國國家統計局, 中國統計年監, 1997(한국은행 조사부, p. 27에서 재인용).

중국의 대외개방정책은 중국은 물론 선진국 및 개발도상국의 상호 필요성과 정확히 일치하였다. 이러한 상황에서 중국정부가 추진한 經濟特區政策은 중국경제를 한 단계 승화시키는데 중요한 역할을 하였다. 중국의 대외개방은 點→線→面의 방식으로 개방지역을 확대해 왔다. 개방 초기에는 經濟特區를 포함한 각종 경제적 특별지역들이 沿海地域을 중심으로 點에서 線으로 확정되었고, 1990년대에 들어서는 “전방위 개방전략”에 의해 線에서 面으로 개방지역이 확대되고 있다. “전방위 개방전략”이란 대외개방을 종전의 沿海地域 중심에서 이제는 내륙·오지를 포

함하여 중국전역으로 확대하는 개념으로 소위 4沿(沿海, 沿江, 沿邊, 沿線) 개방전략을 의미한다¹²⁾(한국은행 조사부, p. 23).

중국은 1978년 12월 중국공산당 제11기 3중소會上에서 결정한 「대외 경제개방, 대내 활성화」 정책을 계기로 1980년 8월 廣東省의 深川, 珠海, 汕頭와 동년 10월 福建省의 廈門 등 4개 도시에 經濟特區를 설치한 이후 1988년 4월에는 海南島 전체를 경제특구로 지정하였다. 중국이 경제특구를 홍콩·마카오·대만에 가까운 廣東省과 福建省에 설치한 배경은 입지 여건상 화교의 경제력 이용이 쉽고 중국특유의 사회주의 시장경제를 실현하기가 용이하기 때문인 것으로 해석된다.

중앙정부는 경제특구에 대하여 광범위한 자주권을 부여하면서 경제특구 내에 다양한 형태의 기업 - 전인민소유제기업, 집체소유제기업, 개인기업, 중외합작기업, 합병기업, 100%외자기업 등 - 을 유치하였다. 경제특구 내에서는 경제활동이 주로 시장메카니즘에 의해 조절되며, 토지 사용권의 자유매매와 토지사용에 대한 과세가 이루어졌다. 外資企業에 대하여는 세제, 금융, 출입국 등에서 우대조치를 해주었다.

나. 금융·자본시장¹³⁾

개혁·개방정책의 추진과 더불어 민간저축과 기업의 자금수요가 증가함에 따라 금융시장의 필요성이 대두되었다. 금융개혁의 초기에는 대

12) 沿海는 經濟特區, 沿海開放區, 沿海開放都市가 포함되며, 沿江에는 長江 상류의 28개 도시를 대외개방하여 경제·산업개발을 도모하는 정책을 의미한다. 沿邊地域 개방은 黑龍江, 內蒙古, 吉林, 遼寧, 新疆, 雲南, 廣西 등 변경지역을 개방하여 산업발전을 도모하는 정책이며, 沿線은 連雲港에서 우루무치에 이르는 동서내륙횡단철도 변을 중심으로 산업개발을 촉진하는 정책을 의미한다.

13) 이 항의 내용은 한국은행 보고서(한국은행 조사부, 전계서, 1998)를 주로 참고하였음.

부분의 금융활동이 은행을 통하여 이루어졌기 때문에 은행을 중심으로 하는 어음할인시장과 콜시장 등 단기금융시장이 자본시장보다 먼저 형성되었다. 중국정부는 1986년 1월 廣州, 武漢, 瀋陽, 重慶, 常州 등 5개 도시를 금융시범지구로 정하고 동 지역에 은행간 콜시장과 어음할인시장을 설립하는 정책을 추진하였다.

중국의 자본시장은 개혁·개방 이후 형성된 잉여소득의 산업자본화 목적 이외에 국유기업의 재정외존도를 낮추고 請負經營責任制의 효율성을 높이기 위한 수단으로 육성되었다. 1984년에 일부지역에서 주식회사 제도가 처음으로 도입되었으나 上海와 深圳에 증권거래소가 개설되고 국유기업의 개혁방안으로 주식제 도입이 적극적으로 거론되기 이전까지는 자본시장이 활성화되지 못하였다. 1990년 12월 설립된 上海증권거래소에 상장된 기업은 주로 내수생산 위주의 국유기업이 많은 반면 深圳증권거래소(1991년 7월 설립)에는 外資合資企業과 國有企業 등 수출기업이 주로 상장되었다. 중국 정부는 자본시장 개방과 외자유입을 촉진할 목적으로 1991년부터 외국인 투자자들을 대상으로 B형 주식을 발행하는 한편 1992년부터는 홍콩, 뉴욕 증시에 일부기업의 주식을 상장하였다(4).

채권의 경우에는 개혁·개방이후 재정적자 보전수단으로 1981년 이후 국채(국고채)가 발행된 이래 기업채권(1984)도 발행되기 시작하였으나, 국채를 제외하고는 발행규모가 극히 미미한 실정이다. 1980년대 후반 이후 중국정부의 적자재정정책이 적극적으로 실시됨에 따라 국유은행이 보유하는 국채의 비중이 크게 증가하였다. 예를 들어, 국유은행인 全業銀

14) B형 주식은 주가가 인민폐로 표시되고 미 달러화나 홍콩 달러화로 거래가 이루어지는 기명식 주식으로 외국법인 및 외국인에 한해서만 거래가 허용되며 매입자금도 해외로부터 송금된 자금으로 한정되고 있다. 이에 반해 A형주식은 인민폐로 호가거래되고 내국인에 한해 거래가 허용되는 주식을 의미한다.

行의 자산총액에서 정부채권이 차지하는 비중이 1988년의 0.91%에서 1994년에는 2.59%로 크게 증가하였다(<표 2-8> 참조).

<표 2-8> 중국 國有全業銀行 자산총액 중 정부채권의 비중
(단위: 億元)

연도	자산총액	정부채권보유액	총자산 중 채권보유액의 점유 비중(%)
1988	12,124.7	110.4	0.91
1989	14,699.7	119.9	0.82
1990	18,508.6	182.2	0.98
1991	22,633.1	272.9	1.21
1992	27,252.9	457.7	1.68
1993	34,390.4	604.1	1.76
1994	46,230.8	1,200.0	2.59

자료: 中國人民銀行, 1994년 中國金融展望

제3장 중국의 중앙재정

중국의 재정은 1978년의 개혁정책 이후 고도경제성장에 힘입어 그 규모는 크게 증가하였으나 재정이 국내총생산에서 차지하는 비중은 오히려 크게 감소하는 현상을 보였다. 중앙재정과 지방재정을 합친 국가재정 규모는 세입기준으로 1979년의 1,146.4억 위안에서 1997년의 8,642억 위안으로 18년만에 약 8배 증가하였다. 이에 비해 국가재정이 GDP에서 차지하는 비중은 1979년의 28.4%에서 1997년의 11.6%로 크게 감소하였다.

개혁·개방정책을 추진한 이후 중국이 고도경제 성장을 이룩하였음에도 불구하고 국민경제에서 재정이 차지하는 비중이 상대적으로 축소된 이유는 시장경제를 지향하는 개혁정책 및 지방분권화 정책과 깊은 관계가 있는 것으로 분석된다. 아울러 1980년대 중반 이후부터 중앙·지방정부의 공식예산 이외에 실제 예산과 유사한 기능을 수행하는 預算外資金이 크게 팽창한 현상도 재정의 기능과 비중이 상대적으로 축소된 원인의 하나인 것으로 지적될 수 있다.

이러한 사실을 인식하면서 이 장에서는 중국의 지방재정을 명확히 이해하기 위해서 먼저 중앙재정의 현황에 관하여 개괄적으로 조망하고자 한다.

제1절 개관

1978년의 개혁이 추진된 이후 중앙재정의 규모는 절대액 면에서는 증가추세를 보였으나 GDP에서 차지하는 비중이나 지방재정에 대한 상대비중 면에서는 대체로 축소지향적인 경향을 보였다. 이러한 경향이 나타나게 된 것은 무엇보다도 개혁정책이 시장경제의 지향, 공공부문의 기능축소, 그리고 강력한 지방분권화의 추진과 밀접한 관련이 있다.

중앙재정의 규모를 세입과 세출 양면으로 구분하여 구체적으로 파악하면 다음과 같다. 개혁정책이 막 시작된 1979년의 세입규모는 231.3억 위안이었고 이것은 중앙정부와 지방정부를 합친 국가세입(1,146.4억 위안)의 20.2%, 그리고 GDP(4,038.2억 위안)의 5.7%를 차지하는 규모에 해당하였다. 그후 중앙재정의 세입은 경제성장과 더불어 규모가 증가하였고 1997년에는 4,216.5억 위안에 이르렀다. 이것은 1997년도 국가세입과 GDP의 각각 48.8%, 5.6%를 차지하는 규모에 해당한다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> GDP, 국가재정에 대한 중앙재정 비중(1980~1997)
(단위: %)

구 분	1980	1985	1990	1995	1997
세입					
· 대 GDP	6.3	8.6	5.4	5.6	5.6
· 대 국가재정	24.5	38.4	33.8	52.2	48.8
세출					
· 대 GDP	14.8	8.9	5.4	3.4	3.4
· 대 국가재정	54.3	39.7	32.6	29.2	27.5

주: 國家統計局의 中國統計摘要(각년도)를 참고하여 계산하였음.

중앙재정의 세출규모는 1979년에 655.1억 위안이었고 이것은 중앙정

부와 지방정부의 세출을 합친 국가세출(1,281.8억 위안)의 51.5%, 그리고 GDP의 16.2%를 차지하는 규모에 해당하였다. 그후 중앙재정의 세출규모는 점진적으로 증가하였고 1997년에는 2,525.2억 위안에 이르렀다. 이것은 1997년도 국가세출과 GDP의 각각 27.5%, 3.4%를 차지하는 규모이다¹⁵⁾.

<표 3-2>에 나타난 바와 같이 1979~1997년 기간 중 국가세입과 국가세출은 경상가격 기준으로 약 7배 이상 증가하였다. 세입면에서 보면 같은 기간 중 중앙정부 세입은 18.2배 증가한데 비해 지방정부 세입은 불과 4.8배의 증가에 그쳤다. 반면 세출측면에서 보면 같은 기간 중 중앙정부세출은 3.9배 증가했는데 비해 지방정부 세출은 무려 10.6배나 크게 증가하였다. 이와 같이 중앙재정과 지방재정의 재정신장 상태가 세입·세출부문에 따라 크게 다른 양상을 보이는 것은 그 동안 중국 정부가 재정분권화 정책을 추진하면서 중앙·지방간의 세원배분과 사무배분체제를 크게 변화시켰기 때문인 것으로 추측된다.

아울러 재정의 회계처리방식에 있어서 중앙정부는 적자재정제도를 사용하는 반면 지방재정의 경우 적자재정제도를 활용하지 않는 것이나 연도말 흑자처리방식 등이 중앙·지방재정간에 상이한 점이 두 정부간의 세출신장에 상당한 차이가 나타나게 된 한 요인으로 지적될 수 있을 것이다.

15) 1998년도 예산은 세입예산이 8,397.94억 위안이고 세출예산은 8,967.94억 위안으로 그 차액인 570억 위안을 적자재정 예산편성을 통해서 충당하는 것으로 되어 있다.

<표 3-2> 중국의 GDP와 세입·세출의 추이

(단위: 億元)

연도	GDP	국가세입	중앙세입	지방세입	국가세출	중앙세출	지방세출
1979	4,038.2	1,146.4	231.3	915.0	1,281.8	655.1	626.7
1980	4,517.8	1,159.9	284.5	875.5	1,228.8	666.8	562.0
1981	4,862.4	1,175.8	311.1	864.7	1,138.4	625.7	512.8
1982	5,294.7	1,212.3	346.8	865.5	1,230.0	651.8	578.2
1983	5,934.5	1,367.0	490.0	876.9	1,409.5	759.6	649.9
1984	7,171.0	1,642.9	665.5	977.4	1,701.0	893.3	807.7
1985	8,964.4	2,004.8	769.6	1,235.2	2,004.3	795.3	1,209.0
1986	10,202.2	2,122.0	778.4	1,343.6	2,204.9	836.4	1,368.6
1987	11,962.5	2,199.4	736.3	1,463.1	2,262.2	845.6	1,416.6
1988	14,928.3	2,357.2	774.8	1,582.4	2,491.2	845.0	1,646.2
1989	16,909.2	2,664.9	822.5	1,842.4	2,823.8	888.8	1,935.0
1990	18,547.9	2,937.1	992.4	1,944.7	3,083.6	1,004.5	2,079.1
1991	21,617.8	3,149.5	938.3	2,211.2	3,386.6	1,090.8	2,295.8
1992	26,638.1	3,483.4	979.5	2,503.9	3,742.2	1,170.4	2,571.8
1993	34,634.4	4,349.0	957.5	3,391.4	4,642.3	1,312.1	3,330.2
1994	46,759.4	5,218.1	2,906.5	2,311.6	5,792.6	1,754.4	4,038.2
1995	58,478.1	6,242.2	3,256.6	2,985.6	6,823.7	1,995.4	4,828.3
1996	67,795.0	7,308.0	3,661.1	3,746.9	7,937.6	2,151.3	5,786.3
1997	74,772.0	8,642.0	4,216.5	4,425.6	9,197.1	2,525.2	6,671.9
1998	-	9,863.7	4,711.0	4,972.7	10,143.7	2,752.5	7,391.2

주: 1996년 이전의 통계는 中國統計出版社의 中國統計年鑑(1997)을 참조하였고, 그 후의 통계는 劉仲榮("關於1996年中央和地方預算執行情況及1997年中央和地方預算草案的報告", 1997)를 참조하여 작성한 것임.

이상의 사실을 요약 정리하면 다음과 같다.

(1) 지난 약 20년 기간 중 중앙재정의 규모는 세입과 세출 양 부문에서 증가해 왔는데, 세입부문의 증가경향이 두드러진 반면 세출부문에서는 매우 완만한 증가추세를 보여 왔다.

(2) 중앙재정이 국민경제와 공공부문에서 차지하는 비중은 상대적으로 감소하였다.

(3) 중앙재정과 지방재정을 비교할 때 중앙재정의 세입기능은 크게 증가한 반면 세출기능은 완만하게 증가하였다. 이에 비해 지방재정부문에서는 세출기능이 크게 증가한 반면 세입기능이 완만히 증가하는 현상이 나타났다.

제2절 세입 내역

중앙재정의 세입은 크게 자체수입, 이전재정수입, 채무수입, 기타수입으로 구분될 수 있다. 자체수입은 중앙정부의 독자적 세원인 국세수입과 중앙 및 지방정부가 세원을 공유하는 共享稅 수입을 중심으로 구성되며 이들이 중앙정부 세입의 80~90%를 차지한다¹⁶⁾. 조세수입은 과거 工商稅 위주로 징수되었으나 1990년대에 와서는 경제구조와 조세구조가 복잡다양해지면서 세목별 구성비와 중요도 면에서 변화가 일어났다. 이전재정수입은 지방정부로부터의 재정이전을 뜻하며, 채무수입은 국채발행 및 해외차관에 의한 재정수입을 의미한다.

1997년도 중앙재정의 세입구조를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 채무수입을 제외한 중앙재정의 총 규모는 4,819.64억 위안이고 이 가운데 조세수입이 87.6%를 차지하고 나머지 수입이 13.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 조세수입을 과세유형별로 파악하면 增值稅·消費稅가 3,153.40억 위안으로 63.2%를 차지하고 그 다음이 국유기업소득세 447.60억 위안

16) 만일 1980년대 말 이후 급증하고 있는 채무를 세입항목에 포함시키지 않는다면 중앙재정의 세입은 사실상 조세수입 중심으로 구성되는 셈이다.

(9.3%), 關稅 340억 위안(7.0%), 證券交易稅·印花稅 190.06억 위안(3.9%) 등의 순으로 되어 있다(<표 3-3> 참조). 세입 가운데 중앙정부의 자체수입은 4,150.65억 위안이고, 이것은 전년대비 501.58억 위안(13.7%) 증가한 것이다.

<표 3-3> 중국 중앙재정의 세입구조(1997 예산)

세입항목	세입(億元)	세입에서의 비중(%)
세입합계(債務收入은 제외)	4,753.84	100.0
1. 조세수입	4,131.06	85.5
① 增值稅·消費稅	3,153.40	63.2
② 關稅	340.00	7.0
③ 國有企業所得稅	447.60	9.3
④ 證券交易稅·印花稅	190.06	7.0
2. 기타수입	97.13	2.0
3. 지방으로부터의 이전재정수입	603.19	12.5
4. 企業損失補助	-77.53	-16.0

자료: 劉仲藹, op. cit., 中國財政, 1997, 4.

주: 세입항목의 구성비는 세입합계에서 기업손실보조금을 합친 금액을 토대로 계산한 것임.

1. 조세수입

중앙재정의 세입은 개혁·개방 이전에는 대부분 국유기업으로부터의 각종 수입에 의해서 충당되었으나 현재는 세계의 다른 나라와 마찬가지로 대부분 조세수입에 의해서 충당되고 있다(7). 국유기업의 이윤수입은

17) 기업수입은 국유기업의 이윤, 감가상각준비금, 문전자금잉여분, 고정자산판매

1965~1966년, 그리고 1970년대 초기에 절정을 이루었는데 당시 정부세입의 약 60%를 차지하는 것으로 나타났다. 그후 국유기업의 수입이 정부세입에서 차지하는 비중은 차츰 감소하였으나 1978년도 개혁 직전까지는 여전히 정부세입의 절반가량을 차지하였다(Christine P. W. Wong, p. 27). 그러나 이러한 비중은 1980년대 이후 급격히 감소하였고 특히 몇 차례의 재정개혁과 세계개편이 추진되면서 국가세입의 약 1~3%에 불과한 미미한 세원으로 전락하였다.

<표 3-4> 재정수입내역의 연도별 변화(1970~1996)

(단위: 億元)

							가	
1970	662.9	281.2	379.0	-	-	-	-	2.7
1975	815.6	402.8	400.2	-	-	-	-	12.6
1976	776.6	408.0	338.1	-	-	-	-	30.6
1977	874.5	468.3	402.4	-	-	-	-	3.8
1978	1,132.3	519.3	572.0	-	-	-	-	41.0
1979	1,146.4	537.8	495.0	-	-	-	-	113.5
1980	1,159.9	571.7	435.2	-	-	-	-	153.0
1981	1,175.8	629.9	353.7	-	-	-	-	192.2
1982	1,212.3	700.0	296.5	-	-	-	-	215.8
1983	1,367.0	775.6	240.5	-	93.0	-	-	257.8
1984	1,642.9	947.4	276.8	-	122.5	-	-	296.3
1985	2,004.8	2,040.8	43.8	- 507.0	146.8	-	-	280.5
1986	2,122.0	2,090.7	42.0	- 324.8	157.1	-	-	157.0
1987	2,199.4	2,140.4	42.9	- 376.4	180.2	-	-	212.4
1988	2,357.2	2,390.5	51.1	- 446.5	185.9	-	-	176.2
1989	2,664.9	2,727.4	63.6	- 598.9	202.2	91.2	-	179.4
1990	2,937.1	2,821.9	78.3	- 578.9	185.1	131.2	-	299.5
1991	3,149.5	2,990.2	74.7	- 510.2	188.2	138.5	28.0	240.1
1992	3,483.4	3,296.9	60.0	- 445.0	157.1	117.5	31.7	265.2
1993	4,349.0	4,255.3	49.5	- 411.3	117.7	102.5	44.2	191.0
1994	5,218.1	5,126.9	-	- 366.2	54.0	59.1	64.2	280.2
1995	6,242.2	6,038.0	-	- 327.8	17.4	34.9	83.4	396.2
1996	7,408.0	6,909.8	-	- 337.4	3.8	11.1	96.0	724.7

자료: 中國統計出版社, 中國統計年鑑 1997, 1997.

수입, 기타사업수입으로 구성되고 있다.

1985년 이전에는 조세수입이 주로 工商稅, 農牧業稅, 소금세, 關稅의 4개 세목에 주로 의존하였다. 工商稅는 공산품의 생산, 교통운수, 농산물 구입, 상품수입, 상업과 기타 각종 서비스업에 종사하는 모든 경제 단위에 부과되는 유통거래 과세로서 품목별로 차등과세 되는 특징을 지녔다¹⁸⁾. 農牧業稅는 표준 농업생산량을 과세대상으로 하며 주로 현물과세가 이루어지는 특징을 지녔다. 소금세는 소금을 과세대상으로 하며 소금의 종류에 따라 차등하게 징수되었고, 關稅는 수입상품을 대상으로 부과되며 주로 대외협상수단으로 이용되었다.

그러나 1984년의 세계개편에 의해서 1985년부터 국유기업소득세와 集體企業所得稅가 도입되면서 과세유형별 중요성에 변화가 생겨났고 이러한 현상은 특히 1993년 말의 세계개편에 의해서 분명히 나타나고 있다. 1993년도 세계개편에 바탕을 둔 현행 조세제도는 크게 과세권자를 기준으로 (1)국세(國家固定稅), (2)지방세(地方固定稅), (3)공동세(共享稅)의 세 유형으로 구분되고 있다(자세한 내용은 지방세제도 참조).

國家固定稅에는 관세를 포함하여 소비세(세관에서 징수하는 소비세, 增值稅 포함), 중앙정부가 소유하는 기업의 부가가치세 및 기업소득세, 영업세(철도, 은행, 보험회사), 중국인민은행이 설립한 각종 금융기관(지방은행, 外資銀行, 은행 이외 금융기관)의 기업소득세, 중앙정부 소속기업의 상납이윤 등이 포함된다. 地方固定稅에는 영업세(철도, 은행, 보험회사등에 대한 것은 제외)를 비롯하여 지방공기업의 기업소득세, 지방기

18) 工商稅는 역사적으로 단일 세목의 형태를 취하기보다는 몇 가지 세목을 포함하는 형태를 취하였다. 1950년대의 商品流通稅, 工商統一稅로부터 1973년에 工商稅로 발전되었고 이것은 1984년에 增值稅, 產品稅, 營業稅, 소금세를 포함하게 되었다. 그후 1994년도 세계개편에 의해 工商稅는 현재의 消費稅, 增值稅, 營業稅를 포함하는 형태를 갖추게 되었다.

업의 상납이윤, 개인소득세, 토지사용세, 固定資産投資調節稅, 城鄉維持保護建設稅(固定資産投資調節稅 제외), 房産稅, 車船使用稅, 印花稅, 契稅, 屠宰稅, 農牧業稅, 耕地佔用稅, 遺産稅, 土地增值稅, 宴席稅, 국유지 유상양여세 등이 있다. 국가와 지방이 세원을 공유하는 共享稅에는 부가가치세(增值稅), 資源稅, 증권거래세(證券取引稅)가 있다. 增值稅의 경우 국가와 지방정부간에 각각 75%, 25% 비율로 배분되며, 자원세의 경우 해양석유자원세는 중앙정부에 귀속되고, 기타 자원세는 지방정부에 귀속되는 것으로 구분되었다. 현재 일부 지역(上海, 深圳)에서만 세원이 존재하는 증권거래세는 국가와 지방정부가 각각 50%씩 나누어 갖는 것으로 설정되었다(조세연구원, pp. 20~22).

2. 이전재정수입

중국의 이전재정제도는 크게 보아 (1)지방정부로부터 중앙정부로의 재정이전제도와 (2)중앙정부가 각종 보조금 형식을 통하여 지방정부로 재정이전을 해주는 제도로 구분될 수 있다. 전자에는 지방정부가 중앙정부를 대신하여 징수한 국세 및 공동세수입과 지방의 중앙에 대한 상납금이 포함된다¹⁹⁾. 특히, 재정력이 상대적으로 풍부한 지방정부들이 중앙정부에게 제공하는 재정이전 규모는 상당하여 중앙재정의 주요 재원으로 활용되고 있다. 이와 같은 재정이전제도는 다른 나라와 달리 중국이 전통적으로 운영해 왔던 독특한 제도이다. 후자는 크게 재정형평화기능을 담당하는 정액의 일반보조금(體制補助), 중앙정부와 지방정부가 상호 이해관계를 지니는 사업을 대상으로 지원하는 특정보조금, 기타 보조금의

19) 1994년 이전에는 지방정부가 국세를 포함한 대부분의 세금을 징수하였으나 1994년부터 징세행정체제가 바뀌면서 지방정부가 국세수입과 공동세수입의 일부를 중앙으로 이전해 주는 제도는 사라졌다.

세 유형으로 구분된다. 이밖에 지방정부간(省級 지방정부와 그 하위 지방정부간)에도 중앙정부와 省級 지방정부간에 운영되는 재정이전제도와 유사한 제도가 존재하고 있다(제4장의 정부간 재정이전제도 참조).

역사적으로 중국의 중앙정부는 지방정부와의 계약에 의하여 각종 재정이전을 받아왔으며 그 중 상당금액이 재정력이 풍부한 北京, 上海, 天津市 등으로부터 주어졌다. 그러나 1994년부터 중앙정부가 국세와 공동세를 직접 징수하면서 지방정부로부터의 이전재정수입이 중앙정부의 예산에서 차지하는 비중은 과거에 비해 크게 감소 되었다. 중국의 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relation)에 관하여는 지방재정을 집중적으로 다루는 다음 장에서 구체적으로 기술되고 있다.

3. 채무수입

채무수입은 국채 발행 등을 통하여 세입을 충당하는 것을 의미하며 여기에는 해외차관수입, 국내공채발행수입, 국고채권수입, 全業銀行의 재정채권매입분 등이 포함되어 있다. 역사적으로 볼 때 중국정부는 적자재정(deficit financing)의 운영이나 국채발행을 통한 재정자금의 조달에 있어서 매우 보수적인 입장을 유지해 왔다. 중국의 국가채무는 1950년대에는 연도별로 3~22.8억 위안 규모의 채무를 발행하였고, 1959~1974년 기간 중에는 일체 채무행위를 하지 않았다. 그 결과 1960년대와 1970년대 초에는 중국의 채무관련지출이 매우 미미하였고 재정은 사실상 국내외 채무가 없는 건전재정 구조를 지녔다.

그러나 이러한 채무상황은 1980년대 이후 크게 변화되었다. 중국 정부는 개혁을 추진하는 과정에서 불가피하게 발생하는 재정적자를 보전하

기 위하여 채무재정을 확대하기 시작하였다²⁰⁾. 특히 1980년대 후반 이후 중국 정부는 누적되는 재정적자를 보전하고 각종 투자사업을 확대할 목적으로 대규모 국채를 발행하였다. 그 결과 1979년에 35.3억 위안이던 국채규모는 1986년에 138.3억 위안으로 약 4배 가량 증가하였고 이것은 다시 10년 후인 1996년에 1,967.3억 위안으로 크게 증가하였다. 이와 함께 국가채무잔고가 GDP에서 차지하는 비중은 1979년의 0.9%에서 크게 증가하여 최근에는 15% 내외에 이르고 있다.

1990년대의 GDP성장률과 채무규모의 연성장율을 비교하면 다음과 같다. 1990~1996년 기간 중 중국의 GDP성장률은 연평균 11.6%인 반면 채무증가율은 연평균 32.7%로 나타나 채무증가율이 경제성장률을 압도하고 있다. <그림 3-1>에 나타난 바와 같이 1992년도와 1994년도에는 채무증가율이 각각 45.1%, 59.0%에 달하는 반면 경제성장률은 각각 14.2%, 12.7%를 보이고 있다.

<표 3-5> 중국의 주요 성장률 지표(1991~1996)

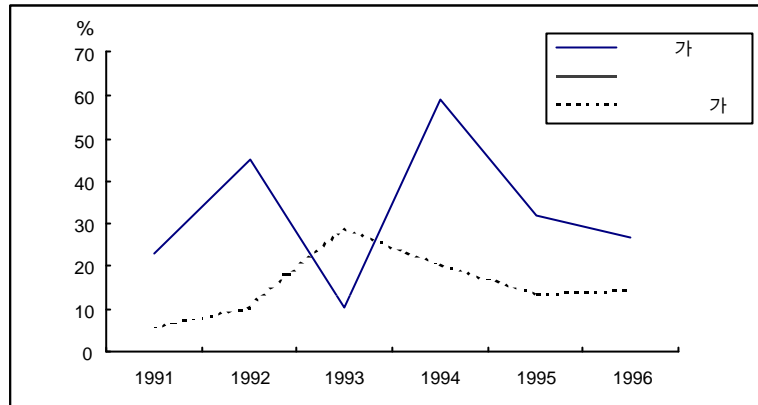
(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
채무증가율	22.9	45.1	10.4	59.0	31.9	26.9
경제성장률	9.2	14.2	13.5	12.7	10.5	9.7
조세수입증가율	6.0	10.3	29.1	20.5	13.8	14.4

주: 각 성장률은 中國統計出版社에서 발행된 中國統計年鑑(1997)을 근거로 산출하였음.

20) GDP에 대한 재정적자의 비중은 1980년대와 1990년대에 연도별로 1~4% 수준을 유지하였다.

<그림 3-1> 중국의 경제성장률 및 외채증가율(1991~1996)



재정규모가 상대적으로 축소되는 과정에서 수입의 감소가 지출의 감소를 능가하는 현상이 발생하여 결과적으로 공공부문의 재정적자가 지속되는 현상이 나타났다. 중국의 재정은 1978년 이전에는 대체로 균형재정 내지는 약간의 흑자재정을 유지하였으나 1979년 이후부터는 거의 매년 적자재정을 운영하였다. 1979~1993년 기간 중의 연평균 재정적자 규모는 세출규모의 12.3%로 조사되었다. 특히 1990년대에 들어서는 재정적자 규모가 세출예산의 18%, GNP의 3% 수준에 이르고 있으며 이와 관련한 채무관련 지출도 급증하는 추세이다²¹⁾(김수근 2, p. 152).

21) 이러한 가운데 중국의 물가는 1980년대 후반에 크게 상승하였고 특히 1988년의 극심한 물가상승을 경험한 중국 정부는 곧바로 긴축재정정책을 전개하였다. 중국정부는 재정적자 문제의 심각성을 깨닫고 1989년부터 소위 “增收節支”(세입증대, 세출절약)이라는 정책을 추진하기 시작하였다(김수근 1, p. 21). 구체적으로, 수입면에서는 그동안 경제성장과 더불어 계속적으로 신장세를 보여 온 기업세제를 보강·정비하고 각종 조세감면제도를 정리하였다. 이와 함께 국유기업의 경영합리화와 기업관리방식을 도모하고 기업적자보조금을 축소시키는 노력을 시도하는 한편 조세제도의 개편을 통하여 중앙재정의 비중을 높이고자 시도하였다. 재정지출 부문에서는 국방비, 중점건설자금, 필수

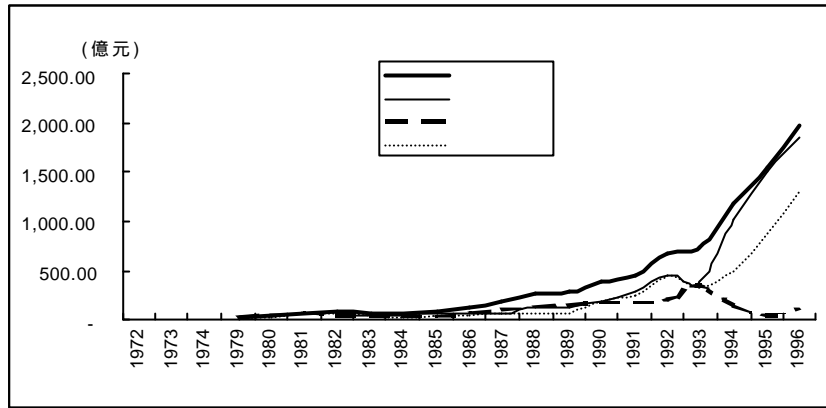
1996년 말 현재 국가채무 총액은 1,967.3억 위안이고 이것은 국내 채무 1,847.8억 위안, 해외차관 119.5억 위안으로 구성되어 있다. 이에 비해 채무의 원리금 상환액은 1,311.9억 위안으로 상당한 부담이 되는 수준에 육박하고 있다. 이러한 채무부담은 계속 누적되어서 최근에는 채무부담액이 중국 GNP의 16%에 이르렀는데, 대체로 보아 이것은 약간 과도한 수준이 아닌가 판단된다²²⁾. 일각에서는 이러한 현상을 두고 1997년부터 동남아 국가들을 중심으로 발생한 외환위기 상황과 연계하여 자칫 중국 위안화의 평가절하와 함께 중국의 고도경제성장 추세에 발목을 잡는 한 원인이 될 수 있다고 평가하기도 한다.

중앙정부의 채무 가운데 외채의 비중이 크게 증가하는 것이 특징적이다. 중국 정부의 외채규모는 1987년 이후(1995년은 제외) 매년 100~358억 위안 규모였고 특히 1986~1993년 기간 중에는 거의 매년 외채가 국채발행 규모를 능가하는 현상이 발생하였다. 1996년도 통계자료를 토대로 외채를 유형별로 파악하면, 국제상업차관이 총 569.4억 달러(49.0%)로 총외채의 절반 가량을 차지하고 그밖에 외국정부차관 221.6억 달러(19.1%), 국제금융기관차관 167.4억 달러(14.4%), 기타 204.3억 달러(17.5%)로 나타났다. 채무상환 기간별로 보면 통상 장기채와 단기채의 비율이 약 9 대 1로 장기채가 많은 비중을 차지한다. 이러한 채무구조는 중국의 경제운용에 다소간 탄력성을 주는 것으로 현재의 경제성장이 지속되는 것을 전제로 할 때 채무문제는 비교적 원만히 해결될 수 있는 구조라 할 수 있다.

적 價格差補助金 이외의 모든 재정지출을 1989년 기준으로 3년간 동결 또는 5% 감액하는 조치를 취하였다.

22) 그러나 중국의 채무비율은 개발도상국 및 아시아 국가들과 비교할 때 상대적으로 낮은 수준이다.

<그림 3-2> 중국의 연도별 채무규모 변화(1972~1996)



<표 3-6> 중국의 연도별 채무변화(1972~1996)

(단위: 億元)

1972				0.50
1973				0.50
1974				0.50
1979	35.31		35.31	n.a
1980	43.01		43.01	28.58
1981	73.08		73.08	62.89
1982	83.86	43.83	40.03	55.52
1983	79.41	41.58	37.83	42.47
1984	77.34	42.53	34.81	28.91
1985	89.85	60.61	29.24	39.56
1986	138.25	62.51	75.74	50.16
1987	169.55	63.07	106.48	79.83
1988	270.78	132.17	138.61	76.75
1989	282.97	138.91	144.06	72.36
1990	375.45	197.24	178.21	190.40
1991	461.40	281.27	180.13	246.80
1992	669.68	460.77	208.91	438.57
1993	739.22	381.32	357.90	336.22
1994	1,175.25	1,028.57	146.68	499.36
1995	1,549.76	1,510.86	38.90	878.36
1996	1,967.28	1,847.77	119.51	1,311.91

자료: 國家統計局, 中國統計摘要, 1997

주: n.a. 는 이용불가능을 의미함.

외채의 위험도를 나타내는 채무비율(debt service ratio: 경상외환수입 대비 외채 원리금상환액 비율)은 1986년, 1987년의 각 20.3%, 12.7%를 정점으로 한 이후부터 한자리 수로 줄어들었고 1996년에는 6.7%를 기록하였다. 이에 비해 부채율(GDP 대비 외채잔액 비율)은 1980년대와 1990년대에 증가하였고 1990년대에는 매년 약 15% 내외를 기록하고 있다. 이러한 사실은 중국이 개혁·개방정책을 추진한 이후 만성적인 재정적자와 함께 채무제정을 적극적으로 활용하는 국가로 변화되었음을 단적으로 보여주는 동시에 향후 중국의 경제와 재정이 아시아 및 세계경제에 위기상황을 초래할 수도 있는 잠재성을 내포하고 있음을 암시하는 것으로 이해될 수 있다.

4. 기타수입

기타수입은 국가에너지, 교통 등 국가중점건설기금수입과 기본건설대출상환금 등으로 구성되고 있으며 최근에 들어와 그 규모가 증가하는 추세를 보이고 있다(김수근 1, p. 16). 그밖에 일부 세외수입 항목들이 있으나 중앙재정의 1% 내외에 불과한 미미한 재원으로 기여하고 있다.

제3절 세출

1. 기능별 세출

중앙재정의 세출을 기능별로 살펴보면 경제건설부문에 가장 많은 재정이 지출되고 있음을 알 수 있다. 1960년대에는 경제건설비가 국가예산의 약 70% 가까운 비중을 차지하였으나 그후 점차 감소추세를 보였고

현재는 10%를 약간 상회하는 수준을 보이고 있다. 예를 들어, 기본건설 지출이 국가재정지출에서 차지하는 비중은 1970년에 45.9%이던 것이 1980년대에 들어서서는 30%대로 떨어졌고 그 후 1990년대에 와서는 마침내 10%대로 하락하였다. 경제건설부문에 가장 많은 재정지출이 이루어진 이유는 경제건설비의 대부분이 국유기업의 고정자산투자과 운전자금용으로 사용되기 때문이다.

<표 3-7> 국가재정의 주요 지출항목(1970~1995)

(단위: 億元)

年度	A 財政 支出 合計	B 基本 建設 支出	C 科學教育 文化衛生 支出	D 社會 福祉 支出	E 行政 事業 支出	F 國防費 支出	G 其他
1970	649.4	298.4	43.7	6.5	25.3	145.2	130.3
1975	820.9	327.0	81.3	12.9	38.8	142.4	218.5
1980	1,212.7	419.4	156.3	20.3	66.8	193.8	356.1
1985	1,844.8	583.8	316.7	31.2	130.6	191.5	591.0
1990	3,452.2	725.6	617.3	55.0	303.1	290.3	1,460.9
1995	6,823.7	789.2	1,467.1	115.5	872.7	636.7	2,942.5

자료: 中國統計局, 中國財政年鑑 1995, 1996.

과학·교육·문화·위생분야의 세출은 1980년대 이전에는 전체 세출의 10% 내외 수준이었으나 1980년대 이후에는 20%에 근접하는 수준으로 증가하였다. 국방비는 냉전시대였던 1970, 1980년대 초반에 이르기까지는 20% 내외의 높은 비중을 차지하였으나 1980년대 후반부터는 10% 이내로 감소하는 경향을 보이고 있다. 사회복지부분의 지출은 거의 매년 1~3%의 매우 낮은 비중을 차지하였다²³⁾. 행정관리비는 통상 국가예산

23) 그러나 중국에서는 사회복지기능의 상당부분이 국유기업 등 공기업 부문에서 수행되고 있음을 인식할 때 단순히 세출기능별로 나타난 통계치를 두고 평면

의 5-10% 선을 유지해 왔으나 1990년대 초반 이후 10%를 넘는 경향을 보이고 있다.

<표 3-8> 국가재정의 주요 지출항목 비율

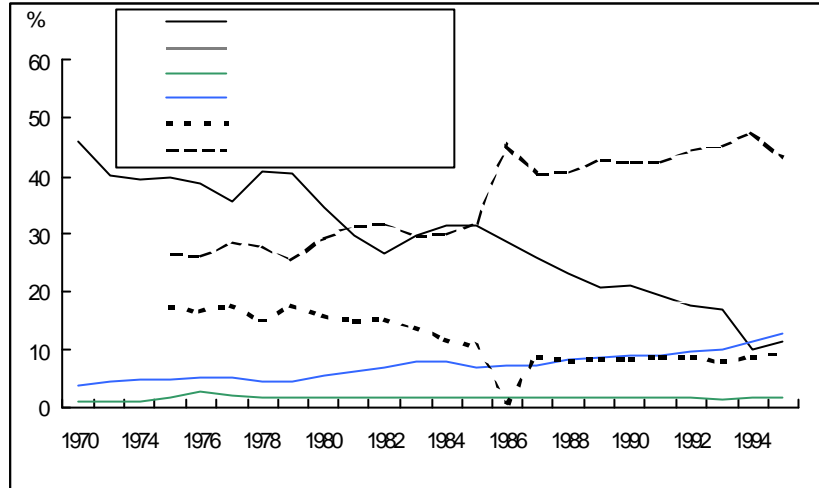
(단위: %)

年度	基本建設支出	科學教育文化衛生支出	社會福祉支出	行政事業支出	國防費支出	其他
1970	45.9	6.7	1.0	3.9	22.3	20.1
1972	40.3	8.1	1.1	4.5	-	-
1974	39.6	9.7	1.1	4.7	-	-
1975	39.8	9.9	1.6	4.7	17.4	26.6
1976	38.6	10.6	3.0	5.1	16.7	26.0
1977	35.7	10.7	2.2	5.1	17.7	28.6
1978	40.7	10.1	1.7	4.4	15.1	28.0
1979	40.4	10.4	1.7	4.5	17.5	25.5
1980	34.6	12.9	1.7	5.5	16.0	29.3
1981	29.7	15.4	1.9	6.4	15.1	31.5
1982	26.8	17.1	1.9	7.1	15.3	31.8
1983	29.6	17.3	1.9	7.9	13.7	29.6
1984	31.6	17.0	1.6	8.1	11.7	30.0
1985	31.6	17.2	1.7	7.1	10.4	32.0
1986	28.8	16.3	1.5	7.2	0.9	45.3
1987	25.7	16.4	1.5	7.3	8.6	40.5
1988	23.4	18.0	1.5	8.2	8.1	40.8
1989	20.6	18.2	1.6	8.6	8.3	42.7
1990	21.0	17.9	1.6	8.8	8.4	42.3
1991	19.4	18.6	1.8	9.0	8.7	42.5
1992	17.4	18.1	1.5	9.7	8.6	44.7
1993	17.0	18.1	1.4	10.1	8.1	45.3
1994	10.2	20.3	1.5	11.6	8.7	47.7
1995	11.6	21.5	1.7	12.8	9.3	43.1

자료 : 中國統計出版社, 中國統計年鑑1997, 1997.

적으로 판단하는 자세는 유보되어야 할 것이다. 이러한 현상은 국방비지출이나 다른 부문에서도 비슷하게 이해될 필요성이 있다.

<그림 3-3> 국가재정의 주요 지출항목비율



국가의 채무관련지출은, 앞에서 기술한 바와 같이, 1980년대에 들면서 조금씩 늘기 시작하다가 특히 1980년대 후반부터는 상당한 규모로 증가하였다. 이러한 현상은 중국정부가 개혁정책을 적극적으로 추진하면서 그에 소요되는 필요자금을 국내외의 다양한 채무재정을 통하여 충당하였기 때문이다. 중국의 경제규모나 성장속도에 비해 부채규모는 매우 과도한 수준이라 할 수는 없지만 재정운용에 다소 부담을 주는 수준인 것만은 틀림없다.

중국의 세출항목 가운데 특기할 항목은 價格差補助金이다. 價格差補助金은 개혁정책을 추진하는 과정에서 발생하는 가격제도의 변화로 인하여 개인이나 기업이 입게 되는 손실을 보전해 줄 목적으로 도입되었다. 여기에는 지방의 제철, 탄광, 화학비료 등 5개 공업분야에 대한 보조, 농산물 수매가격과 판매가격간의 차액보조, 의료·보험·문화 등 정부의

요금통제가 적용되는 항목에 대한 가격보조, 농업용생산제, 수송비 보조 등 다양한 보조금이 있다. 가격보조관련 정부지출은 1986년 이전에는 貨의 세입항목으로 계상되었으나 1986년 이후부터는 정식으로 정부지출항목으로 계상되었다.

<표 3-9>에 나타난 바와 같이 價格差補助金の 규모는 1978년 이후 크게 증가하는 경향을 보여 왔다. 예를 들어, 가격차보조금은 1978년에 11.1억 위안이던 것이 1996년에는 453.9억 위안으로 크게 증가하여 불과 18년만에 그 규모가 약 40배 증가하였다. 그러나 價格差補助金이 재정지출에서 차지하는 비중은 최근 10% 미만으로 줄어들었다²⁴⁾. 그리고 1979년 이전에는 양곡·면화·식용유 價格差補助金 한 종류만 있었으나 그 후에는 유형이 다양화되었다. 정부의 가격정책과 관련된 價格差補助金은 현재 40종류 이상이며 여기에는 의류보조금, 식사보조금, 일용품보조금, 교통보조금 등 다양한 보조금이 포함되어 있다(김수근 2, p. 8). 유형의 다양화에도 불구하고 價格差補助金 가운데 양곡·면화·식용유 價格差補助金이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 1996년의 경우 價格差補助金 총액은 459.9억 위안이고 이것은 양곡·면화·식용유 가격보조 311.4억 위안(68.6%), 물가억제보조 53.4억 위안(11.8%), 肉食價格補助 27.4억 위안(6.0%), 기타 가격보조 61.7억 위안(13.6%)로 구성되어 있다(<표 3-9>참조).

정부의 농산물 수매가격 인상조치는 농가소득을 향상시키는데 기여

24) 1986년 이전까지는 중국의 재정통계가 價格差補助金を 재정지출로 처리하지 않고 재정수입에서 공제하는 방법을 사용하였기 때문에 기업적자보조금의 증가는 바로 재정수입의 감소요인으로 작용하였다. 기업적자보조금이 재정수입에서 차지하는 비중은 1986년도의 14.4%, 1989년의 20.5%를 정점으로 최근 가격체계의 개혁과 기업경영 개선 등에 힘입어 1993년에는 8.6%로 감소현상을 보이고 있다.

하였으나 시간이 흐르면서 차츰 재정을 압박하는 요인으로 작용하였다. 정부의 價格差補助金은 1980년대 후반에 절정을 이루면서 재정의 압박요인으로 작용하였다. 그 이유는 정부가 수매가격을 인상한 반면 판매가격은 그대로 고정시켜 두어 두 가격간에 차액이 발생하였고 이것을 국가재정에서 보전해 주었기 때문이다. 그 뿐 아니라 일부 가격자유화 품목에 대해서도 가격인상으로 인하여 기업이나 개인이 받게 되는 불이익을 정부가 보상에 주는 二重價格政策을 추진하였기 때문에 정부의 재정부담이 증가하였다. 재정적자와 관련해서는 기업적자보조금과 價格差補助金에 대한 과감한 축소가 바람직할 것이지만 여전히 사회주의체제를 고수하는 중국의 정치적 상황에서 이들에 대한 급격한 조치를 취하는 것은 어려울 것으로 보인다.

〈표 3-9〉 價格差補助金の 유형 및 연도별 변화

(단위: 億元)

년 도	계	양곡·면화·식용유 가격보조 (양면유가격)	抑物價等補助 (물가억제보조)	肉食價格補助	기타 가격보조
1978	11.1	11.1	-	-	-
1980	117.7	102.8	-	-	14.9
1985	261.8	198.7	-	33.5	29.6
1990	380.8	267.6	-	41.8	71.4
1995	364.9	228.9	50.2	24.2	61.6
1996	453.9	311.4	53.4	27.4	61.7

자료: 中國統計出版社, 中國統計年鑑 1997, 1997.

주: 가격보조관련 정부지출은 1986년 이전에는 貨의 세입항목으로 계상되었으나 1986년 이후부터는 정부지출항목으로 계상되었다.

1997년도 통계자료를 근거로 중앙재정의 주요 세출항목을 살펴 보면 중앙정부가 자체의 지출을 목적으로 사용하는 지출규모는 총 2,148.8억

위안(전년대비 272.82억 위안 증가: 12.7% 증가)이고 재정지출액의 절반 이상(53%)이 지방정부에 대한 재정이전자금으로 사용되고 있다. 그 다음으로는 국방비 15.1%, 기본건설지출 8.0%, 교육·과학·위생 3.4% 등의 순으로 지출된 것으로 조사되었다(<표 3-10> 참조). 그리고 중앙재정은 수입에 비해 지출예산이 570억 위안 과다하게 책정되어 기본적으로 적자예산을 편성하고 있다. 지방재정으로 이전되는 자금은 크게 공동세원인 共享稅의 배분원칙에 의해서 중앙정부가 징수한 세수의 일부를 지방으로 돌려주는 것이고, 후자는 각종 교부금·보조금 등이 포함된 것이다.

<표 3-10> 중앙재정의 주요 세출항목(1997 예산)

지출항목	지출금액(億元)	구성비(%)
합계 (債務支出은 제외)	5,323.84	100.0
1. 基本建設支出	425.63	8.0
2. 企業挖潛改造支出	147.34	2.8
3. 支援農業支出	59.92	1.1
4. 文教科學衛生事業費	180.95	3.4
- 교육사업비	86.16	1.6
- 과학사업비	66.46	1.2
5. 國防支出	805.70	15.1
6. 行政管理費	14.68	0.3
7. 公檢法支出	22.36	0.4
8. 政策性補助支出	125.31	2.4
9. 稅收返還·地方財政支援	2,905.04	54.6
10. 기타	66.70	1.2
11. 재정적자	570.00	10.7

주: 劉仲藝의 보고("關於1996年中央和地方預算執行情況及1997年中央和地方預算草案的報告", 1997, 中國財政, 1997, 4.)를 토대로 작성한 것임.

2. 중앙·지방간의 기능분담

일반적으로 국가는 국방, 외교, 자본투자, 건설부문의 기능을 주로 담당하는 반면 지방정부는 지방공기업에 대한 기본건설, 기술진보, 농업, 교육·문화·보건, 사회복지, 일반행정 등의 기능을 주로 담당한다. 세출 기능 면에서 국가와 지방간에 상당한 중복성이 발견되는데 이러한 현상은 특히 전기, 통신, 교육, 과학, 건강, 중공업분야 등에서 두드러진다(<표 3-11> 참조).

1992년도 통계에 의하면 중앙정부의 경우 총지출의 32.0%를 건설부문에 사용하고 그 다음이 채무상환지출 23.6%, 국방 20.2%의 순이며, 지방정부의 경우 교육·문화·보건부문에 29.7%, 일반행정 14.5%, 농업 10.3%의 순으로 사용된 것으로 나타났다.

<표 3-11> 중앙 및 지방정부의 지출구조

(단위: %)

	1978		1988		1991		1992	
	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
건설	48.3	33.9	45.0	8.8	35.7	8.3	31.9	6.8
운전자금	3.2	6.9	0.6	0.1	0.4	0.1	0.3	0.1
기술혁신	4.0	7.1	4.5	6.2	4.0	5.3	4.1	4.5
지질조사	1.1	2.3	3.0	0.0	2.5	0.0	2.3	0.0
상공운수	1.9	1.3	1.2	1.5	1.0	1.6	0.9	1.7
농업	0.3	12.7	1.4	8.7	1.4	9.5	1.3	10.2
교육·문화·보건	2.5	16.9	5.7	25.8	5.2	27.0	4.8	29.6
사회복지	0.0	3.2	0.0	2.4	0.0	2.9	0.0	2.8
국방	30.9	1.1	20.3	0.1	21.8	0.1	20.1	0.1
일반행정	0.7	7.6	3.6	12.1	4.2	13.7	3.7	14.5
채	0.0	0.0	7.2	0.0	16.4	0.0	23.5	0.0
가	0.0	0.0	3.4	17.0	3.3	13.9	2.8	2.4
기타	6.7	6.6	3.5	16.1	3.5	17.1	3.6	16.8

자료: 國務院 財政部 자료(김수근 2, p. 160에서 재인용)

주: 정부의 총지출에서 각 항목별 지출이 차지하는 퍼센트를 나타내며, 지방정부 지출에는 중앙정부의 용도지정보조금이 포함되어 있음.

중앙재정의 규모가 상대적으로 축소하면서 재정지출 기능상의 변화가 뒤따랐다. 과거 각종 건설지출 위주의 세출기능 구조로부터 건설지출 비중이 크게 줄어드는 한편 국방, 문교·과학·보건사업, 행정관리 부분의 세출기능이 강화되는 방향으로 구조변화가 일어났다. 아울러 정부의 재정적자 투자사업 등으로 인하여 각종 채무행위가 증가하면서 채무변제와 관련된 세출기능이 크게 증가한 것도 주목할만하다(<표 3-11> 참조).

정부의 지출기능을 볼 때 국제적 관행과 상당한 차이가 있으며, 특히 정부간의 기능중복현상이 두드러진다. 예를 들어, 교육의 경우 고등교육은 중앙정부와 싹이 담당하는 반면 초·중등교육은 지방정부의 기능에 속한다. 보건복지기능에 있어서도 중앙정부는 주요 연구병원을 관장하는 반면 시는 중앙병원과 보건소를, 鄉鎮村은 지역의 보건을 담당하는 의료기관을 운영한다. 개혁 이전에는 자본투자사업들의 대부분이 계획체제하에 중앙정부가 담당하였으나 개혁 이후에는 이들의 상당수가 지방정부와 비공공부문(금융기관, 기업)에 의해서 주도되는 경향이 나타나고 있다. 종합적으로 볼 때 국방, 기본건설, 거시경제기능을 제외하고는 대부분의 지출항목들이 중앙과 지방간에 중복되고 있으며 이에 따른 재정지출의 비효율성이 상당할 것으로 추정된다.

제4장 지방재정

이 장에서는 중국의 省級 지방정부를 중심으로 지방재정의 현황 및 문제점을 전반적으로 파악하고 있다. 이 과정에서는 중앙재정과 지방재정간의 상대적 위상을 재정분권화 측면에서 고찰하는 동시에 1978년의 개혁·개방 정책 이후 몇 차례 있었던 재정개혁에 관하여도 언급하고 있다.

지방재정의 현황 및 문제점을 파악하는 과정에서는 특히 지방재정의 핵심이 되는 지방세와 정부간 - 중앙·지방정부, 지방·지방정부간 - 재정 이전(intergovernmental fiscal transfers)에 관하여 집중적으로 고찰하고 있다. 아울러 이 장에서는 관련 통계자료가 이용가능한 범위에서 중국의 지방재정과 관련이 있는 몇 가지 계량분석을 시도하면서 지방재정제도의 변화, 예산외자금 등에 관한 내용을 다루고 있다.

제1절 지방재정의 규모와 세입·세출

1. 지방재정 규모

중앙정부와 지방정부간의 재정배분 상태는 역사적으로 중국의 정치·경제·사회적 변화에 따라 큰 변화를 경험해 왔다. 1978년 말의 개혁정책이 실시되기 이전에는 중앙정부의 재정규모가 압도적으로 컸으나 개혁정책이 추진된 이후부터는 지방재정의 비중이 점진적으로 증가하기 시작하

였고 급기야는 지방재정이 중앙재정의 규모를 능가하기에 이르렀다. 그러나 이와 같은 중앙재정의 축소와 지방재정의 증가추세는 1990년대에 들어와 정부가 다시금 중앙재정의 위상을 강화하는 정책을 취함에 따라 그 상황이 변화되었다. 만일 재정분권화(fiscal decentralization)의 진행상태를 총재정수입에서 지방재정(또는 중앙재정)이 차지하는 비중의 변화를 기준으로 측정한다면 중국의 재정분권화는 1978년도 개혁정책 이후 급속히 진전되었다가 1994년부터 시행된 재정개혁을 전후로 다소 주춤하고 있는 실정이라고 말할 수 있다.

가. 재정의 대 GNP 비중

1978년 이후 중앙·지방정부를 합친 총재정수입이 GNP에서 차지하는 비중은 전반적으로 감소하는 경향을 보여 왔다. 예를 들어, 총재정수입의 대 GNP 비중은 1978년의 34.8% 수준에서 시작하여 1980년대 초반에는 26~30% 범위에 머물렀고 그후 지속적인 감소추이를 보이는 가운데 1993년에는 13.0% 수준으로 크게 감소하였다. 이와 같은 현상은 중국의 재정구조가 일반적인 국제기준에 보다 가까워지고 있는 단면이라고 말할 수도 있으나 주택, 의료, 교육 등 정부기능의 일부가 공기업에 의해 수행되는 중국식 사회주의체제의 특성을 고려할 때(김수근 2, p. 146) 설 불리 판단할 수 있는 현상은 아닌 것 같다. 아울러 국유기업이윤의 社內留保政策, 경영악화, 조세우대조치 등도 재정의 상대적 위상을 떨어뜨린 요인으로 지적될 수 있다. 그리고 정부의 공식통계가 안고 있는 과대·과소화 된 통계수치와 豫算外資金制度의 중요성 등을 고려할 때 중국의 공식통계에 근거하여 국제간 비교를 하는데는 다소 신중을 기할 필요가 있다²⁵⁾(豫算外資金에 관한 내용은 5장후반에서 다루어짐).

예산과 예산외지출을 합한 총지출을 기준할 때 중국의 재정은, 공식 예산을 기준으로 분석한 결과와 달리 1980년대 이후 뚜렷한 축소경향을 보이지 않고 있다. 개혁 직후 몇 년간은 자료부족으로 추정이 어려우나 1982년 이후 1980년대 중반에 이르기까지는 총지출이 GNP에서 차지하는 비중은 36%에서 40%로 오히려 상승추세를 보였고 1980년대 후반기에는 약간의 하락세를 보이다가 1990년대에는 35%대에서 안정세를 유지하는 것으로 분석하고 있다.

세계은행에서는 국제비교를 목적으로 예산외지출 중에서도 IMF의 정부재정통계방식(GFS)에 포함될 수 있는 부분을 감안하여 중국의 재정규모를 재정리하고 있다. 그 추정에 따르면 현행 중국의 재정규모는 21% 수준이 아니라 26% 또는 40% 수준으로 될 수 있음을 보고하고 있다. 세계은행의 추정에 따르면 중국의 재정규모는 1978~1990년 기간 중에 축소경향을 보이기는 했으나 그것은 공식통계보다 다소 완만한 것으로 나타났다. 그러나 중국의 정부부문 계정에는 포함되어 있지 않지만 국제관행상 정부부문의 재정지출에 포함될 수 있는 일부 지출들 - 정부 소유은행 및 기업의 재정적 성격의 지출분, 예산외지출에 의한 국방비지출 등 - 을 객관적으로 고려한다면 정부지출의 대 GNP 비중은 40%선에 육박할 수도 있다(World Bank 2, 1993; 김수근, p. 149 재인용).

25) 예를 들어, 중국정부가 공식통계로 제시한 세입, 세출은 국제사회의 표준식 산출방법에 의해 계산해 본 결과 1990년대 초반의 경우 연도별로 약 10~50 億元의 차이가 있는 것으로 분석되었다(Jun Ma, p. 22).

나. 중앙·지방재정의 상대비중

1980년도 이후 중앙과 지방정부간의 재원배분에 있어서 상당한 변화가 생겨났다. 한마디로 중앙재정의 상대적 위상이 감소한 반면 지방재정의 상대적 위상이 증가하는 현상이 나타나기 시작하였다. 이러한 현상이 나타난 근본원인은 무엇보다도 1978년도 개혁 이후 중국 정부가 적극적으로 추진한 지방분권화 정책때문이다. 재정분권화 현상내지는 정도를 측정하는 방법은 다양하지만 재정연방주의(fiscal federalism)문헌에서는 일반적으로 지방재정의 수입·지출이 중앙재정의 수입·지출에 대하여 차지하는 상대 비중을 파악하는 방법이 사용되고 있다(Tao Zhang and Heng-fu zou, p. 224).

1) 세입부문

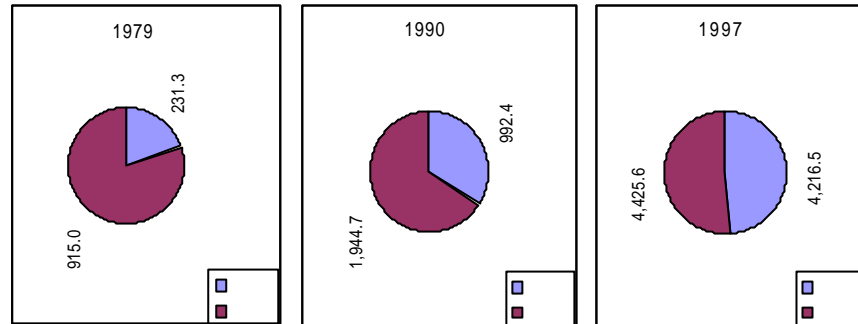
세입을 조세 징수액 - 지방정부가 징수한 조세수입(국세, 지방세, 공동세) 가운데 중앙정부에게 이전되어야 할 금액(국세 및 공동세수입)을 고려하지 않는 금액 - 으로 기준한다면²⁶⁾ 지방정부가 압도적으로 많은 재원을 갖는 것으로 나타났다. 예를 들어, 1979년의 경우 지방과 중앙이 각각 79.8%, 20.2%의 비율을 보였고, 1980년대 중반 이후에는 약 6 대 4로 지방이 많은 것으로 나타났다. 이와 같은 현상이 나타난 것은 당시 중국의 조세제도가 체계적으로 발달하지 못하였고 특히 중앙정부 재원 즉, 국세조차도 지방정부가 직접 징수하는 조세 행정체제를 가졌기 때문이다. 그러나 1990년대에 들어와서는 중앙재정의 세입기능이 강화되면서 지방재정의 세입과 중앙재정의 세입이 규모면에서 거의 대등한 관계로

26) 수입은 중앙·지방간 재정이전이 이루어지기 이전의 각 정부별 징수액을 기준으로 한 것이며(1994년 이전에는 지방정부가 대부분의 조세를 징수하였음) 실제 각 정부가 이용가능한 수입액을 의미하는 것은 아니다.

변화되었다.

<그림 4-1> 중앙·지방재정의 세입(1979, 1990, 1997)

(단위: 億元)



<표 4-1> 중앙·지방정부간 재정배분의 변화 - 세입

(단위: 10億元)

년도	세입				
	합계	중앙	지방	중앙(%)	지방(%)
1979	114.6	23.1	91.5	20.2	79.8
1980	116.0	28.5	87.5	24.6	75.4
1985	200.5	77.0	123.5	38.4	61.6
1990	293.7	99.2	194.5	33.8	66.2
1995	624.2	325.7	298.5	52.2	47.8
1997	864.2	421.6	442.6	48.8	51.2

자료: 國家統計局 中國統計年報, 각년도

중앙정부 재정이 총재정에서 차지하는 비중(세원공유분을 공제한 다음)은 1978년의 51%에서 1993년의 37% 수준으로 크게 감소하였다. 이것은 공공재정 가운데 지방재정이 차지하는 상대비중이 증가하고 있음을 의미한다. IMF의 추정에 의하면 재정이전을 고려하지 않은 경우 중앙정부재정이 총재정에서 차지하는 비중은 1983년 이후 대체로 45.0% 내외 수준을 유지하다가 1991년부터 30%대로 하락하기 시작한 것으로 추정되

고 있다. 그러나 만일 정부간의 재정이전을 고려한다면 그 비율은 고려하기 전에 비해 약 1~3% 정도 더 떨어지는 것으로 추정되고 있다. 예를 들어, 1992년의 경우 재정이전이 있기 전·후의 비율은 각각 36.3%, 35.3%로 나타났다(<표 4-2> 참조).

〈표 4-2〉 IMF에 의한 중앙정부세입의 비중 추정

(단위: %)

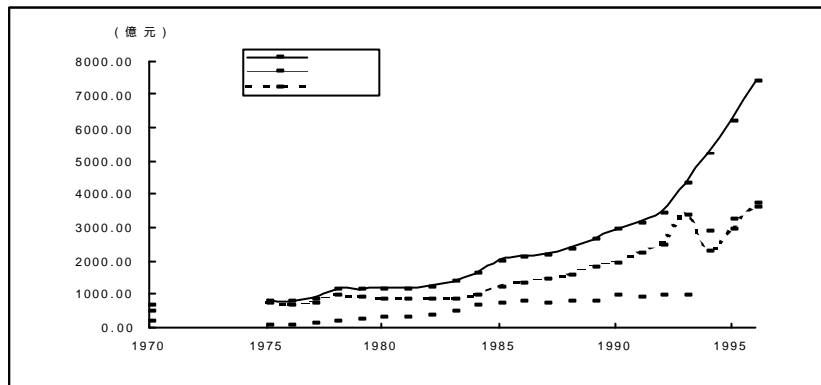
년 도	재정이전 이전	재정이전 이후
1983	45.0	.
1984	46.8	.
1985	49.3	.
1986	45.1	.
1987	42.9	.
1988	43.5	.
1989	43.6	40.2
1990	45.2	42.3
1991	39.8	38.0
1992	36.3	35.3

자료: IMF(1994), Jun Ma, op. cit., p. 9에서 재인용

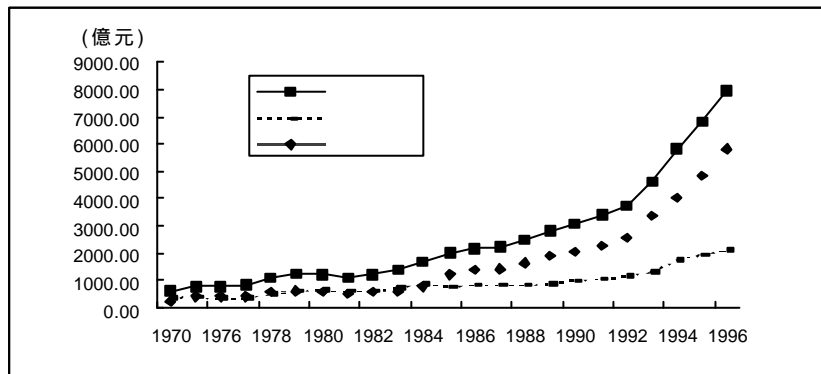
1980년대와 1990년대 초반에 이르기까지 지방재정은 크게 신장한데 비해 중앙재정의 규모가 상대적으로 크게 증가하지 못한 이유는 무엇보다도 1978년의 개혁·개방정책이 추진되는 과정에서 중앙재정을 축소하고 지방재정을 확충시키는 재정분권화 정책이 실시되었기 때문이다. 개혁 정책이 가속화되면서 지방으로부터 중앙정부로 제공되는 재정이전 규모가 현저히 감소하였다. 예를 들어, 廣東省의 경우 1988년에는 지방수입의 약 18%를 중앙에 상납하였으나 1992년에는 10% 수준으로 감소하였고 이 비율은 더 감소할 것으로 예상된다. 1994년의 경우 중앙정부가 지방정부로부터 상납받은 액수는 609억 위안에 불과한 반면 지방으로의 보

조액수는 2,135억 위안에 이르고 있다²⁷⁾. 이와 같이 지방에 대한 재정이 전이 상대적으로 큰 것은 재정빈곤지역에 대한 중앙정부의 재정지원이 증가한 데 기인한다(백승기, p. 91).

<그림 4-2> 중앙재정과 지방재정의 변화추이(1975~1996) - 세입



<그림 4-3> 중앙재정과 지방재정의 변화추이(1975~1996) - 세출



27) 과거에는 통상 지방으로부터 중앙정부에 대한 재정이전규모가 중앙정부로부터 지방정부에게 주어지는 재정이전 규모보다 더 커서 중앙정부(지방정부)는 플러스의 순재정이전 상태를 유지하였다.

2) 세출부문

세입부문에서 관측되었던 중앙재정의 상대적 감소현상은 세출부문에서도 비슷하게 관측되었다. <표 43>에 의하면 중앙과 지방간의 세출배분비율은 1979년의 약 5 대 5에서 점진적으로 지방의 상대비중이 높아지다가 1988년 이후부터는 약 4 대 6의 비율로 지방정부의 지출비율이 높아지기 시작하였다. 1993년의 경우 37.0% 대 63.0%로 지방정부의 세출예산이 많은 것으로 나타났다.

그러나 여기에서 한가지 주의해야 할 것은 그동안 중앙재정의 상대비중이 감소한 것은 분명하지만 재정의 절대규모는 계속 확대되어 왔다는 사실이다. 예를 들어, 경상가격을 기준할 때 중앙재정의 지출규모는 1979년의 655억 위안에서 1985, 1990, 1995년에는 각각 795억 위안, 1,004억 위안, 1,995억 위안으로 크게 증가해 왔다. 1979~1997년 기간 중 중앙재정의 지출규모는 3.9배 증가한 반면 지방재정의 지출규모는 무려 10.6배 증가하였다.

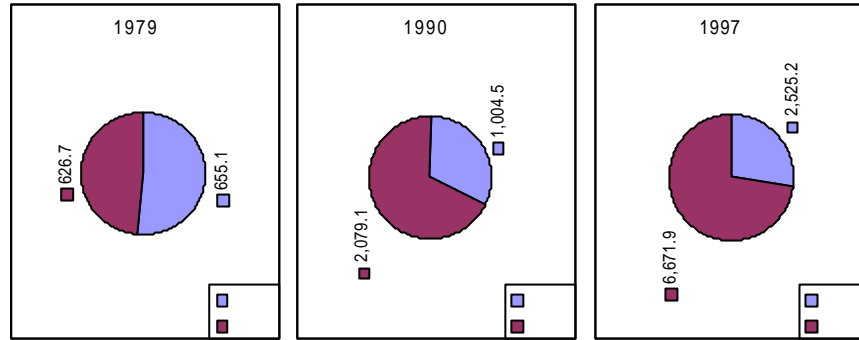
<표 43> 중앙·지방정부간 재정배분의 변화 추이(1978~1993) - 세출
(단위: 10億元)

년 도	지 출				
	합 계	중 앙	지 방	중 앙(%)	지 방(%)
1979	128.2	65.5	62.7	51.1	48.9
1980	122.9	66.7	56.2	54.3	45.7
1985	200.4	79.5	120.9	39.7	60.3
1990	308.4	100.4	207.9	32.6	67.4
1995	682.4	199.5	482.8	29.2	70.8
1997	919.7	252.5	667.2	27.5	72.5

자료: 中國統計出版社, 中國統計年鑑1997, 1997

<그림 4-4> 중앙·지방재정의 세출현황(1979, 1990, 1997)

(: 億元)



3) 세입·세출의 비교

세입·세출부문의 통계를 비교할 때 예컨대, 1979년의 경우 세입면에서는 중앙·지방정부간 배분이 79.8% 대 20.2%로 지방이 압도적인 우위를 차지한 반면 세출면에서는 양자간에 51.1% 대 48.9%로 거의 대등한 관계가 성립하고 있다. 이 기간 중 국채발행 수준이 크지 않았음을 감안할 때 이러한 사실은 지방에서 중앙으로 총재정수입의 약 30% 정도가 이전되었음을 의미한다. <표 4-1>과 <표 4-3>을 비교하여 중앙재정과 지방재정간의 배분상태를 종합해 보면 1980년대와 1990년대에 걸쳐 수입면에서는 중앙재정의 상대적 위상이 높아진 반면 지출측면에서는 지방재정의 위상이 강화되었다고 평가할 수 있다.

이러한 평가는 <표 4-4>를 통해서도 쉽게 입증된다. 중앙정부와 지방정부의 지출이 각자의 재정수입에서 차지하는 비중은 중앙정부의 경우 과거 2배 이상이던 것이 최근에는 거의 절반 수준으로 감소한 데 비해 지방정부의 경우는 반대로 그 비중이 과거 약 절반 수준이던 것이 최근에는 약 1.5배 수준으로 증가하였다. 이러한 사실은 과거에는 주로 지

방정부가 자신들이 징수한 세금과 상납금을 중앙정부로 순재정이전해 주었는데 비해 1990년대에 와서는 오히려 중앙정부가 지방정부로 재정을 순이전해 주는 체제로 바뀌었음을 암시해 준다²⁸⁾.

〈표 4-4〉 중앙·지방정부간 재정배분 비율 - 수입·지출 비율

(단위: %)

년도	수입		지출	
	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
1980	24.5	75.4	54.3	45.7
1985	38.4	61.6	39.7	60.3
1990	33.8	66.2	32.6	67.4
1995	52.2	47.8	29.2	70.8
1997	48.8	51.2	27.5	72.5

주 : 中國統計年鑑(中國統計出版社, 1997)을 토대로 계산하였음.

1980년대 전반까지는 대체로 100~400억 위안 규모의 순재정이전이 지방에서 중앙으로 이루어진 것으로 추정되며 그 후부터는 50~150억 위안 규모의 마이너스 순재정이전이 이루어진 것으로 추정된다. 이와 같은 변화가 발생한 배경에는 복합적인 요인이 작용하였지만 무엇보다도 가장 큰 영향을 미친 요인으로는 중국 정부의 강력한 재정분권화 정책과 1993년 말에 있었던 分稅制 도입을 핵심으로 한 재정개혁을 지적할 수 있을 것이다(이에 관한 내용은 뒤에서 자세히 다루어짐).

28) 중앙재정의 상당부분이 지방정부로 이전되어 지방재정지출을 중앙재정이 담당하는 현상을 “小財政, 大政府”라 일컫는다.

〈표 4-5〉 중앙·지방정부의 지출/수입 비율
(단위: %)

년도	중앙정부	지방정부
1980	234.4	64.2
1985	103.3	97.9
1990	101.2	106.9
1995	61.3	161.7
1997	59.9	150.8

주: 中國統計年鑑(中國統計出版社, 1997)을 토대로 계산하였음.

지금까지 기술한 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

(1) 1979~1997년 기간 중 지방재정의 수입이 중앙재정과 지방재정을 합친 국가총재정수입에서 차지하는 비중은 초기에는 약 8할 가까운 수준이었으나 1980년대 중반에는 약 6할 수준으로 떨어졌고 특히 1990년대에 들어서서는 약 절반 정도로 감소하였다(지방재정 세입기능의 약화, 중앙재정 세입기능의 강화).

(2) 1979~1997년 기간 중 지방재정의 지출규모가 국가총재정지출에서 차지하는 비중은 초기에는 약 5할 정도였으나 1980년대 중반에는 약 6할 수준으로 증가하였고 특히 1990년대에 들어서서는 거의 7할 수준으로 증가하였다(지방재정 세출기능의 강화, 중앙재정 세출기능의 약화)²⁹⁾.

29) Zhang & Zou의 연구에 의하면 중국의 개혁정책은 특히 재정지출 측면에서 분석할 때 괄목할 만큼의 재정분권화현상을 가져다 주지 않았던 것으로 나타났다(Tao Zhang and Heng-fu zou, p. 228). 이들에 의하면 1978년 이후 예산상의 지출은 재정분권화 경향을 보이지만, 예산외지출에 대한 지방의 몫이 계속 감소하였기 때문에 통합재정(예산+예산외자금)의 관점에서 볼 때 재정분권화현상이 일관된 경향을 보이지 못하는 것으로 분석되고 있다. 그리고, 데이터의 제약으로 인하여 심층분석이 불가능한 상태이지만, 대체로 보아 재정분권화의 정도는 지역별로 큰 차이가 있는 것으로 추측이 되고 있다.

(3) 이와 같은 중앙·지방 재정간의 재원배분 변화는 1978년의 개혁·개방정책에 따른 재정분권화와 1993년말에 있었던 分稅制 도입을 중심으로 한 재정개혁에 가장 큰 영향을 받았다.

2. 지방재정의 세입·세출

가. 세입

중국의 지방재정은 크게 보아 조세수입(지방세 수입, 共享稅수입의 일부), 세외수입(각종 부담금, 사용료 수입) 그리고 상위정부로부터의 보조금에 의하여 충당되고 있다. 1978년의 개혁정책이 실시되기 이전에는 지방재정의 수입은 전적으로 중앙정부가 제공하는 이전재정수입에 의존하였으나 개혁정책이 실시된 이후부터는 지방의 고유세원인 지방세수입을 포함하여 비교적 다양한 수입원에 의해 충당되고 있다.

현재 지방정부의 수입은 크게 자체수입과 이전재정수입으로 구분된다. 자체수입 가운데 가장 중요한 것은 지방세(地方固定所得)수입이다. 그 다음으로는 중앙과 지방간에 세원을 공유하는 共享稅制度로부터 지방에게 할당되는 조세수입이다. 세 번째 수입원으로는 중앙정부가 지방정부에게 제공하는 각종 이전재정수입이 있다. 이전재정수입은 크게 재정지원의 성격을 지니는 일반교부금과 국가정책과 관련하여 특정사업을 수행할 목적으로 지급되는 특정보조금 그리고 기타 보조금으로 구분되며 그 규모는 각 지방정부가 처한 재정·경제적 여건과 행정·재정수요에 따라 다르다. 지방정부의 지방채 발행은 원칙적으로 허용되지 않고 있으며 일부 예외적으로 허용되는 경우에도 지방재정에서 차지하는 비중은 매우 미미하다.

중국의 지방재정은 개혁·개방정책이 실시된 이후 꾸준히 증가하였고 특히, 1990년대에 들어와 지방재정의 규모가 매년 큰 폭으로 성장해 왔다. <표 4-6>에 나타난 바와 같이 1991~1997년 기간을 분석할 때 전년도에 걸쳐 재정수입부문의 성장률이 재정지출부문의 성장률을 매년 1.0~8.7% 앞지르는 것으로 파악되고 있다. 같은 기간 중 수입과 지출부문의 연평균성장률은 각각 23.7%, 18.8%로 나타났다.

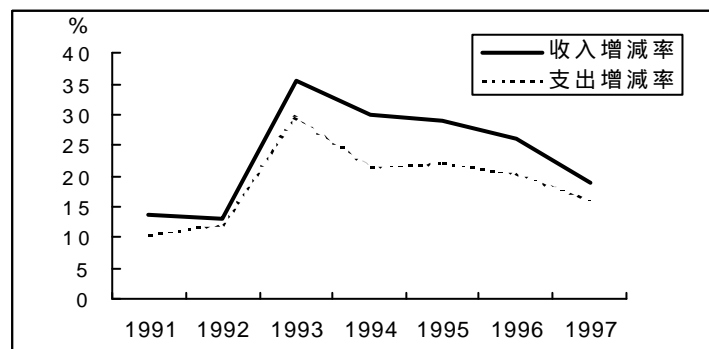
<표4-6> 지방재정의 수입·지출증감(1991~1997年)

(단위: %)

년도	收入增減(A)	支出增減(B)	A-B
1991	13.73	10.38	3.35
1992	13.07	12.03	1.04
1993	35.48	29.52	5.96
1994	30.00	21.26	8.74
1995	28.90	22.00	6.90
1996	26.20	20.50	5.70
1997	18.80	16.10	2.70

자료 : 財政快報, 1997, 7.

<그림 4-5> 지방재정의 수입·지출증감률



1) 자체수입

현재 지방정부의 자체수입은 지방세수입이 중심이 되고 일부 세외수입이 보완적 기능을 한다. 중국 정부의 개혁·개방정책이 실시되기 이전에는 재정수입의 대부분이 조세수입과 기업수입에 의하여 충당되었으나 개혁정책이 시작한 1979년부터는 재정수입이 점점 조세수입 중심으로 변하기 시작하였다. 특히, 조세제도와 기업이윤에 대한 국가의 처리방식에 있어서 중대한 변화가 있었던 1985년을 기점으로 기업수입이 재정에서 차지하는 비중은 2%대 미만으로 급減한 동시에 조세제도 중심의 재정체제가 이루어졌다. 이러한 과정에서 기업이윤의 상당부분이 법인세 형식으로 재정에 흡수되었다³⁰⁾. 그 후 1994년부터 新稅制인 分稅制가 도입되면서 기업수입이 직접 재정에 흡수되는 방식은 사라지고 재정수입의 구조가 완전히 조세수입 중심으로 형성되는 현대적 틀을 가지게 되었다. 그 결과 기업의 이윤이 지방재정에 기여하는 부분도 크게 감소하였다.

1994년부터 分稅制가 실시되면서 지방세에는 영업세, 개인소득세, 土地增值稅, 城市維護建設稅, 車船使用稅, 房產稅, 屠宰稅, 資源稅(지방분), 城鎮土地使用稅, 固定資產投資方向調節稅, 地方企業所得稅, 印花稅, 筵席稅, 農牧業稅, 農業特產稅, 耕地占用稅, 契稅 등이 포함되고 있으며, 그밖에 지방영업세에 부가되는 교육비 부과, 지방세체납 등에 대한 벌금수입 등도 지방세수입에 포함된다.

30) 물론 몇차례의 세제개혁 과정에서 기업수입의 상당부분이 기업소득세로 흡수된 것이 사실이지만 이 점을 고려하더라도 사회주의 시장경제체제의 구축과 더불어 기업제도가 변화되면서 기업으로부터의 수입이 축소된 것은 분명한 사실이다.

2) 이전재정수입

지방정부들은 조세수입 - 지방세수입과 共享稅수입 - 을 기반으로 하는 자체수입 이외에 중앙정부나 상위정부로부터의 각종 이전재정수입에 상당히 의존하고 있다. 일반적으로 이전재정을 많이 지원받는 지방정부는 재정력이 취약한 지방정부와 국가적 이해관계가 높은 사업을 수행하는 지방정부들이다.

1978년의 개혁정책이 실시되기 이전에는 계획경제체제하에 중앙정부가 사실상 중앙 및 지방재정의 주요 사항을 직접 관장하였기 때문에 정부간의 재정이전이 큰 의미를 지니지 못하였고 또한 동 제도가 발전하지 못하였다. 그러나 개혁이후에는 재정분권화와 더불어 정부간 재정이전의 중요성이 증가하였고 아울러 점진적인 제도개선이 추진되었다.

현재 중앙·지방간의 재정이전제도는 크게 보아 (1)일반보조금(體制補助), (2)특정보조금, (3)기타 재정이전제도(세출결산보조금, 조세반환 등)로 구분되고 있는데 이에 관한 자세한 내용은 본 장 후반의 정부간 재정이전제도에서 다루어진다. 간단히 말해서, 體制補助金이란 定額의 일반보조금(general grants)으로서 여기에는 중앙정부가 재정력이 상대적으로 약한 省에게 제공하는 보조와 반대로 재정력이 풍부한 省級 지방정부들이 중앙정부로 재정을 지원해 주는 보조금 두 유형이 있다. 특정보조금이란, 중앙정부가 국가차원에서 이해관계를 지니는 특정사업을 수행할 목적으로 지원하는 보조금으로 사용용도와 일부 지방비 부담이 수반되는 조건부보조금(conditional grants)이다. 특정보조금은 지방의 국지적 이해보다는 국가 차원에서 보다 긴요한 분야를 진작시킬 목적으로 지원되는 보조금이다. 1980년대 중반 이후 보조대상 사업과 영역을 크게 확장하였다. 세출결산보조금이란, 회계연도가 끝난 다음 예산외 일부 항목을 대상

으로 중앙정부와 지방정부간에 정산을 한 다음 어떤 경우에는 중앙에서 지방으로, 또 다른 경우에는 지방에서 중앙으로 재정이전이 이루어지는 재정이전시스템으로 중국 고유의 제도이다. 그리고 조세 반환이란 중앙정부가 징수한 공동세 수입(共享稅)의 일부를 지방정부에게 반환하는 제도이다.

3) 지방채

중국에서는 일반적으로 지방정부의 지방채 발행이 허용되지 않고 있다. 다만, 매년 각 쑤별로 중앙정부가 소규모의 지방채 발행을 할당해 주는 방식이 활용되고 있다. 외국의 사례를 미루어 볼 때 지방채가 주로 내구연도가 긴 지방의 자본투자에 활용되고 있음을 감안한다면 지방채의 활용도가 매우 낮다는 사실은 지방의 SOC투자가 상대적으로 빈약할 뿐 아니라 지방채에 의한 지역경제 조정기능이 없음을 암시해 준다. 아울러 과도한 지방채 발행으로 인한 재정압박이나 재정위기(fiscal crisis)의 발생가능성이 거의 없을 것으로 추정된다.

앞서 언급한 바와 같이 중국 정부는 1980년 후반 이후 계속되는 적자재정을 메꾸어 나가기 위해서 상당 규모의 국채를 발행하였다. 그러나 국가의 채무수준은 중국 GDP의 15%를 초과하는 반면 지방의 채무규모는 매우 미미한 것이 중국의 현실이다. 한마디로 말해서 국가는 채무재정을 적극적으로 활용하고 있는 반면 지방정부의 채무재정 활동은 사실상 금지되어 있다.

나. 지방재정의 세출

1997년도 지방재정의 지출구성을 살펴보면 교육관련 지출(19.5%), 행정관리비(10.36%), 기본건설지출(8.93%), 기업지출(6.25%), 공법지출(6.1%)부문에 전체 지출의 절반 이상이 사용되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-7> 지방재정의 지출구성(1997)

(단위: %)

항 목	지출 비중	전년대비 증감율
1. 基本建設支出	8.93	20.0
2. 企業潛改造資金	6.25	13.9
3. 簡易建築費	0.15	5.5
4. 地勘探費	0.01	-35.7
5. 支援農村生活支出	3.03	13.6
6. 城市費	5.19	15.4
7. 文教專業費	19.48	10.6
8. 科學專業費	0.92	17.0
9. 其他部門專業費	5.86	20.9
10. 恤和社會救濟費	2.19	-5.3
11. 行政管理費	10.26	6.6
12. 公法支出	6.14	12.9
13. 政策性補助支出	4.86	-0.2
14. 支援不良地區支出	1.38	67.4
15. 其他支出	9.74	23.8
16. 業綜合支出	1.11	6.9
17. 生糶費	5.84	12.1
18. 行政事業單位 糶費	2.28	-
19. 其他支出	6.38	-

자료 : 財政快報, 1997, 4.

앞서 언급한 바와 같이 국방, 기본건설, 거시경제 등을 제외하고는 중앙·지방간에 세출기능상의 중복현상이 뚜렷이 나타나고 있는데 이 문제는 앞으로 정부간의 행정·재정관계의 조정을 통하여 반드시 해결되어야 한다.

제2절 지방재정의 탄력성 및 상관관계분석

1. 탄력성 분석

공식통계에 의존할 때 중국의 국민경제와 재정에서 공공부문이 차지하는 비중이 상대적으로 줄어들고 있는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 근년 들어 豫算外資金이 중국의 재정부문에서 실질적으로 중요한 역할을 하고 있음을 인식할 때 이러한 해석은 다소 유보적일 필요가 있다. 재정수입이 국내총생산(GNP)에서 차지하는 비중이 낮아진 현상은 재정수입의 성장률이 국민경제의 성장률을 따라 잡지 못하는 것을 의미하며 이것은 다른 말로 재정수입의 소득탄력성(GDP elasticity)이 비탄력적임을 시사한다. 개혁정책을 추진한 이후 중국의 경제가 눈부신 발전을 이룩하였음에도 불구하고 재정부문에서 고도성장의 열매를 충분히 흡수하지 못한 것은 조세제도의 미발달과 함께 경제성장과 재정제도간에 체계적인 연계장치가 결여되었기 때문일 가능성이 크다.

중국의 재정수입을 국민수입에 대하여 회귀분석(regression analysis)을 함으로써 재정수입의 국민수입에 대한 탄력성을 구해 본 연구결과³¹⁾에 의하면 1952~1978년 기간의 탄력성은 1.01인데 비해 1978~1990년 기간에는 0.77로 떨어진 것으로 추정되고 있다(김수근 1, p. 11). 만일 이러한 분석결과가 합리성을 지닌다면 재정의 소득탄력성은 개혁 이전에는 단위탄력적(unitary elastic)인 반면 개혁 이후에는 비탄력적인 셈이 된다.

본 연구에서는 1978년도 개혁·개방 이후 최근까지(1978~1997)의 재정관련 통계를 토대로 조세수입과 재정수입 등 주요 재정관련 변수의

31) 국민수입은 국민소득에서 서비스부문의 부가가치를 뺀 것으로 중국 GNP의 87~88% 수준인 것으로 추정된다(김수근 1, p. 10).

GDP탄력성을 추정해 보았다³²⁾. 탄력성의 측정에 사용된 모델은 경제분석에서 일반적으로 활용되고 있는 로그선형(log-linear)방정식이며 구체적으로 (1), (2)의 모형을 취하고 있다.

$$\ln TR = \alpha + \beta \ln GDP \dots\dots\dots (1)$$

$$\ln FR = \alpha' + \beta' \ln GDP \dots\dots\dots (2)$$

,여기에서 TR, FR, GDP는 각각 조세수입, 국가재정수입(중앙+지방), 국내총생산을 의미하며, α , α' 은 상수를, β , β' 은 회귀계수를, 그리고 \ln 은 자연대수를 의미한다.

분석에 이용된 데이터는 中國統計出版社에서 발간한 中國統計年鑑(각년도)에서 주로 활용되었고, 1인당 데이터의 생성에 필요한 인구관련 자료는 中國人口統計年鑑을 참고하였다. 분석결과 GDP에 대한 세수탄력성(tax revenue elasticity)과 재정수입 탄력성(revenue elasticity)은 비탄력적인 것으로 나타났다. 탄력성 추정결과 세수탄력성은 0.9118이고, 재정수입 탄력성은 0.6426으로 나타났다. 두 변수의 탄력성은 모두 비탄력적이었지만 재정수입 탄력성이 세수탄력성에 비해 훨씬 더 비탄력적인 것으로 분석되었다. 즉, 이러한 분석결과로부터 다음과 같은 잠정결론을 도출해 낼 수 있다.

(1)중국경제의 성장과 더불어 조세부문은 경제성장의 열매를 어느

32) 엄격히 표현하면, 본 연구에서 시도한 것은 세수(재정수입)의 탄력성 측정이 아니라 GDP부양성(GDP buoyancy)을 측정한 것이다. 부양성은 경제성장에 따른 세수입, 재정수입의 자연증가와 함께 세법개정, 재정정책변화 등을 모두 반영하여 측정된다.

정도 흡수한 반면 재정부문에서는 그것을 제대로 흡수하지 못하였다.

(2) 중국의 재정이 조세수입위주의 재정체계를 운영하지 않고 있다.

(3) 재정구조의 선진화를 위해서는 조세제도의 체계강화가 필요하다.

비슷한 방식으로 재정수입을 중앙재정과 지방재정 두 부문으로 구분하여 각각의 GDP탄력성을 분석해 보았다. 분석결과 GDP탄력성은 각각 0.8587, 0.5212로 나타나 중앙재정의 GDP탄력성이 더 큰 것으로 나타났다. 분석기간 중에 재정분권화가 적극적으로 추진되었음에도 불구하고 중앙재정의 GDP탄력성이 지방재정의 GDP탄력성보다 크게 나타난 원인은 분석에 사용한 재정데이터가 세입데이터인 점과 또한 1990년대 초반 이후 중앙재정이 크게 증가한 사실과 연관성이 있는 것 같다.

그리고 본 연구에서는 정부의 공식예산으로 객정되지는 않으나 사실상 예산과 비슷한 기능을 하는 豫算外資金을 정부의 공식예산과 합하여 GDP탄력성을 구해 보았다. 구체적으로, (1)국가총예산 + 국가총예산외자금, (2)중앙정부 재정수입 + 중앙정부예산외자금, (3)지방정부 재정수입 + 지방정부예산외자금으로 구분하여 세 부문의 GDP탄력성을 분석해 본 결과 각각 0.6653, 0.5567, 0.5456으로 나타나 탄력성 계수가 비탄력적인 것으로 나타났다.

이러한 사실은 중국의 재정이 공식예산만을 고려하는 경우나 예산에다 예산외자금을 함께 고려한 경우 모두 경제성장에 대하여 비탄력적으로 대응해 왔음을 뜻한다. 특히, 예산외자금을 고려하기 전·후의 GDP탄력성간에 큰 차이가 없는 것으로 나타난 분석결과는 근년에 예산외자금의 규모가 팽창했음에도 불구하고 그것이 국민경제의 성장속도에 크게 미치지 못하였음을 시사한다.

<표 4-8> 회귀분석 결과(OLS)

추정방정식	상수 (α)	회귀계수 (β)	결정계수 (R^2 , \bar{R}^2)
1. $\ln FR = \alpha + \beta \ln GDP$	1,6686 (12,122)	0,6426 (44,411)	$R^2 = 0,991$ $\bar{R}^2 = 0,990$
2. $\ln PFR = \alpha + \beta \ln PGDP$	-2,5181 (-48,536)	0,6236 (20,751)	$R^2 = 0,977$ $\bar{R}^2 = 0,975$
3. $\ln TR = \alpha + \beta \ln GDP$	-1,1131 (-2,353)	0,9117 (18,017)	$R^2 = 0,950$ $\bar{R}^2 = 0,947$
4. $\ln PTR = \alpha + \beta \ln PGDP$	-2,5927 (-57,133)	0,5942 (22,607)	$R^2 = 0,980$ $\bar{R}^2 = 0,978$
5. $\ln CFR = \alpha + \beta \ln GDP$	-1,5218 (-2,356)	0,8567 (12,646)	$R^2 = 0,903$ $\bar{R}^2 = 0,898$
6. $\ln LFR = \alpha + \beta \ln GDP$	2,3989 (7,564)	0,5212 (15,632)	$R^2 = 0,935$ $\bar{R}^2 = 0,931$
7. $\ln FNR = \alpha + \beta \ln GDP$	1,7404 (5,011)	0,6653 (18,581)	$R^2 = 0,966$ $\bar{R}^2 = 0,964$
8. $\ln CFNR = \alpha + \beta \ln GDP$	2,0236 (2,075)	0,5567 (5,539)	$R^2 = 0,718$ $\bar{R}^2 = 0,695$
9. $\ln LFNR = \alpha + \beta \ln GDP$	2,6970 (5,019)	0,5456 (9,846)	$R^2 = 0,889$ $\bar{R}^2 = 0,880$

주1: FR, CFR, LFR은 각각 국가총채정수입, 중앙채정수입, 지방채정수입을 의미하며, FNR, CFNR, LFNR은 각각 (국가총채정수입 + 국가총예산외자금), (중앙채정수입 + 중앙정부예산외자금), (지방채정수입 + 지방정부예산외자금)을 의미함; TR, GDP는 각각 조세수입, 국내총생산을 의미하며 각 변수에 P가 첨부된 것은 1인당 데이터를 의미함.

주2: ()안의 수치는 t값을 의미함

이상의 분석결과를 종합해 볼 때, 1978년의 개혁·개방정책이 추진된 이후 지난 약 20년간 중국의 경제는 고도성장을 이룩하였지만 경제성장에 따른 혜택이 정부의 조세수입이나 재정수입(예산외자금 포함)에 크게 반영되지는 못한 것으로 평가된다.

2. 상관관계 분석

본 연구에서는 주요 재정관련 변수들 - GDP, 국가재정(중앙+지방 재정), 중앙재정, 지방재정, 예산외자금, 조세수입 - 을 대상으로 상호간의 관계 파악을 위해 상관관계 분석을 해보았다. 1978~1996년 기간의 연간 데이터를 사용하여 분석해 본 결과 주요 재정관련 변수들 가운데 예산외자금을 제외하고는 대체로 GDP 및 분석대상 재정변수들간에 높은 상관관계를 지니는 것으로 나타났다.

<표 4-9>에 나타난 바와 같이 예산외자금과 GDP, 국가재정, 조세수입, 중앙재정, 지방재정, 국가채무와의 상관관계는 각각 0.3270, 0.3884, 0.4393, 0.2062, 0.5020으로 낮은 것으로 분석되었다. 반면에 국내총생산(GDP)과 국가재정(0.9928), 조세수입(0.9707), 중앙재정(0.9272), 국가채무(0.9954)와는 높은 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 그밖의 재정변수 간에는 대체로 0.8~0.9 이상의 높은 상관관계가 존재하였으나, 중앙재정과 지방재정의 규모간에는 다소 낮은 0.5962의 관계가 존재하였다.

<표 4-9> 주요 재정관련 변수간 상관관계분석(1)

	A	B	C	D	E	F	G
A	1						
B	0.9928	1					
C	0.9707	0.9894	1				
D	0.9272	0.9039	0.8773	1			
E	0.8432	0.8823	0.8917	0.5962	1		
F	0.3270	0.3884	0.4393	0.2062	0.5020	1	
G	0.9954	0.9815	0.9520	0.9322	0.8164	0.3410	1

주: A는 GDP, B는 국가재정, C는 조세수입, D는 중앙재정, E는 지방재정, F는 예산외자금, G는 채무를 의미함

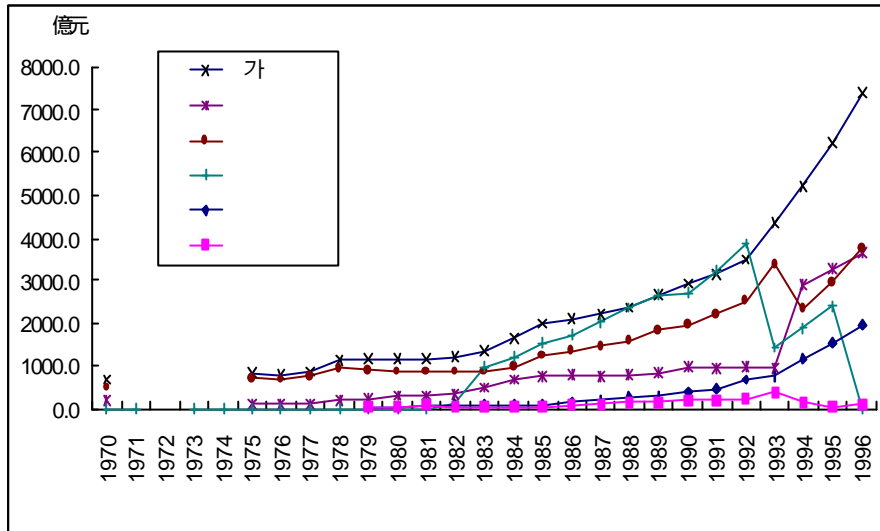
두 번째로 재정수입과 예산외자금간의 상관관계를 보다 세부적으로 측정해 보았다. 분석결과 총예산외자금(중앙정부 예산외자금 + 지방정부 예산외자금)의 경우 중앙정부 예산외자금과 지방정부 예산외자금과의 상관관계가 높은 반면 다른 재정변수들과의 상관관계는 낮은 것으로 분석되었다. 그리고 중앙정부 예산외자금과 지방정부 예산외자금간에는 0.5874의 상관관계가 있는 것으로 나타나 사실상 양자간에 큰 연계성이 없는 것으로 간주될 수 있다. 이에 비해 지방정부 예산외자금은 조세수입, 지방재정, 총예산외자금과 각각 0.7611, 0.7394, 0.9075의 비교적 높은 상관관계가 존재하는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 미루어 볼 때 경제성장의 상당부분이 조세수입 이외에 지방정부의 예산외자금으로 흡수되었을 가능성과 또한 근년의 예산외자금 증가현상이 무엇보다도 지방정부의 예산외자금 증가에 의해 주도되었을 가능성이 많음을 유추하게 해준다.

<표 4-10> 주요 재정관련 변수간 상관관계분석(II)

	A	B	C	D	E	F	G
A	1						
B	0.9894	1					
C	0.9039	0.8773	1				
D	0.8823	0.8917	0.5962	1			
E	0.3884	0.4393	0.2062	0.5020	1		
F	-0.0983	-0.0374	-0.2665	0.1087	0.8730	1	
G	0.7291	0.7611	0.5716	0.7394	0.9075	0.5874	1

주: A, B는 국가재정수입, 조세수입, C, D는 중앙재정, 지방재정, E, F, G는 총 예산외자금, 중앙정부 예산외자금, 지방정부 예산외자금을 각각 의미함.

<그림 4-8> 주요 재정관련 변수의 변화추이



제3절 지방재정제도의 변화와 현재

1978년의 개혁이 있기 전까지 중국에서는 국가가 경제와 재정, 산업을 계획하는 체제가 유지되었다. 그러나 이러한 경향은 개혁정책이 실시된 이후 차츰 변화되기 시작하였고 특히 1990년대에 들어와서는 과거와 매우 다른 양상을 보이고 있다. 산업·경제부문의 구조변화는 이들과 직접적인 연계성을 지니는 재정제도에 중대한 구조변화를 가져다 주었다. 재정제도에 있어서 가장 중요한 변화는 종전의 중앙집권적 재정체제로부터 지방분권적 재정체제로 변화가 이루어진 것이다.

중국이 지방분권화를 추진하게 된 배경은 무엇보다도 지역개발과 국가발전 측면에서 중앙집권체제보다는 지방분권체제가 더 바람직하다는 정책적 판단에서이다. 1980년대에 들어와 본격적인 지방분권화가 추진되면서 종전과 달리 각종 재정제도와 수단이 지방정부의 자율성과 책임을 향상하는 방향으로 변화되었다. 그러나 중앙정부의 지방정부에 대한 권한 및 재정이양은 제한적이었고 여전히 중앙정부는 중요한 정책결정권과 통제수단을 확보하였으므로 완벽한 의미에서 재정분권화가 이루어진 것은 결코 아니었다³³⁾.

중국의 재정제도는 1978년 이후 최근까지 크게 네 차례의 중요한 변화를 겪었고 특히 1993년 말에 단행된 재정개혁은 구조변화의 강도나 파급효과면에서 과거 어느 재정개혁보다 큰 영향력을 나타내었다. 재정제도의 변화는 중앙정부와 지방정부간의 세원배분에 변화를 몰고 온 것은 물론 국가와 國有企業간의 이윤분배 체제 그리고 재정의 구조, 세입·세

33) 그러나 분명한 것은 앞서 지적한 바와 같이 중앙·지방간의 재원배분이 1970년대에 비해 1980년대, 1990년대 초반까지는 지방에 무게가 실리는 방향으로 크게 변화되었다는 사실이다.

출내역, 운영방식, 파급효과 등에 큰 변화를 가져다 주었다. 이 절에서는 지방재정제도의 변화과정을 개괄적으로 살펴보면서 현행 지방재정제도의 골격이 되고 있는 1993년도 재정개혁에 관하여 구체적으로 파악하고 있다.

1. 1980년대 이전의 지방재정제도

1949년에 공산주의 중국이 탄생한 이후 1970년대 말의 개혁정책이 실시되기 이전에는 재정체계가 전적으로 중앙정부의 계획·주도방식에 의해서 움직였다. 사회주의 국가의 강력한 중앙집권체제를 기본틀로 지방정부의 수입과 지출 그리고 각종 재정운영이 이루어졌고 그 결과 헌법상에 보장된 지방자치는 형식적이고 피상적인 수준에서 실시되었다(김수근 2, p. 145). 일반적으로 정부가 모든 기업을 소유하고 투자·생산·분배를 주도하는 계획경제체제에서는 민간기업이 활성화된 자본주의 경제체제에 비해 재정의 비중과 중요성이 매우 높은 경향을 보인다. 이러한 현상은 사회주의 국가와 자본주의 국가간의 주요 재정관련 통계의 비교에 의해서도 쉽게 파악이 가능하다.

1980년대 이전의 재정제도는 국가가 재정의 세입과 세출을 종합적으로 관장하는 중앙집권형 재정제도를 그 기본틀로 채택하였다. 중국식 표현에 의하면 이것은 “統收統支”라는 문귀로 압축된다. 이러한 재정제도 하에서는 중앙정부가 모든 재정수입 - 조세, 사용료, 부담금, 이윤 등 - 을 징수한 다음 그 중 일부를 지역의 재정수요에 따라 각 지방정부에게 이전시켜 주는 운영체제가 가동되었다. 한마디로 통 제도는 중앙정부가 행·재정의 실질적 권한을 장악하는 체제를 뜻하며 이러한 체제에서 정

부간 재정관계는 큰 의미를 지니지 못한 채 중앙정부의 주도하에 운영될 수 밖에 없었다.

2. 1980년대의 재정개혁

1978년의 개혁·개방정책 이후 1980년대 초기에 와서는 국가·지방간의 재정관계가 새로운 변화국면을 맞이하였다. 한마디로 정부간 재정관계는 종전의 중앙집권형 재정제도로부터 벗어나 지방분권형 재정제도로 변화되었다. 개혁·개방정책이 표방된 이후 지금까지 중국의 재정제도는 크게 보아 네 차례의 변화를 경험하였는데 이 가운데 1980년대에 있었던 정책변화에 관하여 간단히 기술하면 다음과 같다.

가. 1980년도 재정개혁

1980년도 재정개혁의 핵심은 과거와 달리 중앙과 지방이 세원을 공유하는 공유세제도(revenue-sharing system)의 도입에 있었다. 중국식 표현을 빌자면 종전 국가와 지방이 한 솥밥을 먹는다는 “一爐吹飯”체제에서 이제는 국가와 지방이 서로 다른 솥밥을 먹게 된다는 “分爐吹飯” 방식으로 제도의 변화가 추진되었다. 종래 국가가 재정의 세입과 세출을 종합적으로 관장하는 “統收統支” 체제에서 벗어나 중앙정부와 지방정부간에 재정의 수입·지출을 구분하고 각자에게 일정한 재정책임을 부여하는 방식의 “劃分收支, 分級包干”체제가 출범하였다.

동 제도는 중앙정부와 지방정부간의 자원배분을 상호간의 계약에 의해 결정되도록 하는 “財政包干制”(재정책임제)의 도입에 그 핵심이 있었다³⁴⁾. 구체적으로, 財政包干制는 지방정부가 징수한 조세수입(국세 징수

포함)을 두고 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 재정의 비율(또는 지방에서 중앙정부로 상납해야 할 재정이전의 비율)을 각 지방의 재정여건을 고려하는 가운데 중앙정부와 지방정부간의 협상 또는 계약에 의해서 결정하는 것을 핵심으로 하고 있었다. 이 제도는 중국내에서 상대적으로 재정력이 풍부한 北京, 上海, 天津의 3개 직할시를 제외한 모든 도시들을 대상으로 일률적으로 적용되었다.

1980년도 재정개혁은 종전에 비해 중앙정부와 지방정부간의 세원배분을 종전에 비해 보다 명확히 해주었다는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다. 새로운 재정제도에 따르면 조세제도는 크게 (1)중앙정부가 관장하는 세원, (2)지방정부가 관장하는 세원, (3)중앙정부와 지방정부가 공유하는 세원의 세 유형으로 구분되었다.

그러나 이와 같은 조세체계가 정립되었음에도 불구하고 모든 세금의 과세대상과 세율에 대한 결정권은 전적으로 중앙정부에 속하였다. 지방정부는 주어진 세원과 세율 조건에서 조세를 부과·징수하는 역할만을 담당할 뿐 지방세에 대한 실질적인 과세권을 갖지 못하였다. 중앙과 지방간에 세원을 분명히 구분하고 각각의 재정책임을 구분하고자 시도한 정책변화는 분명히 과거에 비해 진일보한 것이지만 지방정부에게 과세권을 주지 않은 점은 여전히 국가중심의 재정체계를 운영해 나가겠다는 의미로 해석될 수 있다. 세금의 징수는 매우 예외적인 경우를 제외하고는 대부분 지방의 징세국에서 징수하였다. 징세기구가 지방정부에 한정되었다는 사실은 자연히 지방에서 징수하는 세금의 일부가 중앙정부로 이양되어야 함을 암시한다.

34) 이 제도는 1980년대 초 농업부문을 개혁하면서 종전의 집단생산체제로부터 벗어나 각 농가단위로 계약을 체결하고 농가의 이윤추구를 허용한 “農家踏負(責任)制度”와 유사하다.

1980년도의 재정개혁에서는 재정의 수입·지출 범위가 구분되고 수입·지출의 기준년도가 확정되었다. 그리고 지방에서 중앙으로 이전해주는 이전재정의 규모를 결정하는 방식이 종전의 1년 단위에서 5년 단위로 바뀌었다. 이러한 제도적 변화의 이면에는 재정분권화를 통한 효율성 증대라는 목적이 있었고, 한편으로는 당시 중국의 중앙정부가 직면한 재정적자와 심각한 물가상승에 대한 대안의 모색이라는 측면도 있었다(백승기, p. 88).

이러한 제도변화로 인하여 지방정부의 재정확충에 대한 관심과 노력이 증가하였지만 그 과정에서는 몇 가지 문제점이 노출되었다. 대표적인 문제점으로는 지역간 재정력 격차현상과 일부 지역에서의 징세노력 저하현상이 지적되고 있다. 1980~1984년 기간 중 공유세원의 약 80%는 국가에 귀속되고 나머지 20%가 지방에 귀속되는 것으로 조사되었다. 그런데 실제 지방에 귀속되는 공유세 배분액은 각 지방정부마다 다르므로 자연스럽게 세원이 상대적으로 풍부한 지역과 세원이 빈약한 지역간에 재정력 격차현상이 나타나게 되었다. 예를 들어, 재정력이 상대적으로 풍부한 지방에서는 흑자재정이 발생한 반면 재정력이 취약한 지방에서는 적자재정현상이 발생하였다. 이와 함께 공유세의 대부분이 중앙정부에게 귀속되었기 때문에 지방의 징세노력이 저하되는 현상이 발생하였다(Jun Ma, p. 3).

종합적으로 이 제도는 중앙재정의 권한을 상당히 지방부문에 이양했다는 점에서 의의를 지니지만 사업에 관한 권한만 이양하고 책임분담이 수반되지 않았으므로 나중에 중앙재정의 만성적 적자를 초래한 중요한 요인의 하나가 되었다(박윌라, p. 35). 아울러 동 제도는 중앙·지방간의 명확한 기능 및 사무배분이 이루어지지 않은 채 재정배분시스템을 조정

하였기 때문에 실제 운영과정에서는 여러 가지 문제점이 야기되었다.

나. 1985년도 재정개혁

1985년 국무원은 중앙과 지방간의 세원공유 방식을 각 지역의 전년도 예산수지 상태를 기준으로 지역별로 차등화시키는 정책을 도입하였다. 이 정책의 핵심은 재정기반이 취약한 지방에 대하여는 중앙정부가 재원확충을 도와 주는 반면 上海, 北京, 天津, 瀋寧市와 같이 재정력이 풍부한 지방에 대하여는 다소 엄격한 재정통제를 강화시키는 가운데 중앙정부에 대한 상납액을 증가시킴으로써 재정형평화를 모색하는데 있었다.

1985년도 재정개혁은 “劃分稅種, 核定收支, 分級包干”이라는 표현으로 압축될 수 있는데, 이것은 중앙과 지방의 재정수지를 세금의 종목에 따라 구분함으로써 양자간의 권한과 책임을 보다 명확히 규정하는 정책적 의미를 함축하고 있다. 특히 동 제도는 국세와 지방세의 초보적 구분을 시도하였다는 점에서 1990년대에 중국이 채택한 分稅制로의 개혁에 한걸음 접근한 것으로 평가된다(박윌라, p. 37; 백승기, p. 89). 이러한 정책을 추진한 결과 상대적으로 재정력이 풍부한 지역에서는 징세노력이 감소되고 세입성장이 전국평균을 밑도는 현상이 나타났다.

다. 1988년도 재정개혁

1988년에 국무원은 지방정부가 징수하는 거의 모든 세금과 세외수입원을 대상으로 중앙정부와 지방정부간의 계약에 의해서 구체적인 재원분담을 결정하는 내용을 골자로 또 한 차례 재정제도의 변화를 시도하였

다. 앞서 언급한 바와 같이 중앙·지방정부간의 세원배분체제는 세 유형 - 중앙정부가 관장하는 세원(국세), 지방정부가 관장하는 세원(지방세), 중앙정부와 지방정부가 공유하는 세원(共享稅) - 으로 이루어져 있다. 이 중에서 중앙정부와 지방정부가 공유하는 共享稅를 제외하고는 각각 국세, 지방세 형식으로 조세수입의 귀속주체가 고정된 상태이므로 중앙·지방간의 세원 할당은 궁극적으로 共享稅의 배분방식에 따라 크게 좌우된다. 당시 共享稅의 구체적인 배분액은 표준화된 공식에 의해서 결정되지 않고 중앙정부와 개별 지방정부간의 일정한 협약을 통하여 결정되는 방식이 채택되었으며 체결된 협약은 일정기간(통상 5년) 동안 유효하였다.

이러한 재정제도하에서 지방정부가 재정의 건전성을 유지하기 위해서는 징세노력의 제고와 함께 중앙정부와 세원을 공유하는 共享稅수입을 가능한 많이 배분받을 수 있도록 노력하는 것이 매우 중요하였다. 마찬가지로 중앙정부 또한 개별 지방정부와의 협상과정에서 가능한 共享稅의 배분비율을 중앙에 어느 정도 유리하도록 확보해야만 건전재정을 유지할 수가 있었다. 이러한 상황에서 현실적으로 재정자원과 재정수요의 크기와 분포상태가 지역간에 상당한 격차가 있었기 때문에 중앙·지방간의 共享稅수입 배분비율을 일정하게 정할 수가 없었다. 이와 관련하여 여러 유형의 세원공유방식이 형성되었지만 여기에서 1988~1990년 기간에 주로 사용되었던 중앙정부와 지방정부(省)간의 세원공유 모델들을 요약 정리하면 다음과 같다(Jun Ma, pp. 4~5; 김수근 2, pp. 162~165).

첫째 유형은 조세제도와 관계없이 중앙·지방간의 협의에 의해서 결정된 정액의 할당금을 매년 지방정부가 중앙정부에 납부하는 방식으로 上海市, 山東省, 黑龍江省의 3개 지역에 적용되었다. 예를 들어, 上海市는 전통적으로 징수액의 대부분을 중앙정부에 납부해 왔으며 1988~1990년

기간에는 105억 위안을 납부하였다.

둘째 유형은 지방정부가 중앙정부에게 제공하는 共享稅의 상납액이 정액으로 할당될 뿐 아니라 매년 그 증가율이 지정되어 있는 것으로 廣東省, 湖南省 등에 이 방법이 적용되었다.

셋째 유형은 共享稅에 대한 지방유보율을 일정 수준으로 정하고 그 나머지를 중앙정부가 차지하는 방법으로 天津市, 陝西省, 安徽省 등에 적용되었다. 예를 들어, 지방유보율은 天津市의 경우 46.5%이며 陝西省과 安徽省은 각각 87.6%, 77.5% 이었다.

넷째 유형은 셋째 유형의 변형으로 共享稅의 지방유보율을 기본적으로 정하면서 유보율의 연증가율도 함께 정하는 방법으로 北京市, 瀋陽市, 河北省, 遼寧省, 浙江省 등 10개 지역에 적용되었다. 예를 들어, 北京市의 경우 지방유보율은 50%이고 그 증가율은 연 4%로 정해졌다.

다섯째 유형 또한 셋째 유형의 변형으로 共享稅의 기본 지방유보율과 함께 추가로 한계유보율이 적용되는 방식으로 大連市, 青島市, 武漢市에 적용되었다. 예를 들어, 青島市の 경우 기본유보율 16%, 한계유보율 34%가 적용되었다.

여섯째 유형은 중앙정부가 각 지방정부별로 인정하는 기준수입액과 기준지출액을 비교하여 그 부족분을 일정 기간 매년 교부하는 방식으로 공동수입(共享稅 수입의 일부)과 지방세 수입(地方固定收入)으로 재정수요를 감당하지 못하는 재정취약지역에 적용되었다. 동 제도는 內蒙古, 新藏, 西藏 등 소수민족자치구를 포함한 16개 省級 지방정부들에게 적용되었고 중앙정부는 이들에게 定額 할당금을 교부함으로써 이들의 재정부족분을 충당해 주었다.

<표 4-11> 중앙·지방정부간의 세원공유방식(共享稅 배분방식)

유형	세원공유방식	대상지역
I	정액상납	上海市, 山東省, 黑龍江省
II	정액상납+상납율설정	廣東省, 湖南省 등
III	지방유보율	天津市, 陝西省, 安徽省 등
IV	지방유보율+연중가율	北京市, 瀋陽市, 河北省, 遼寧省, 浙江省 등
V	지방유보율+한계유보율	大連市, 青島市, 武漢市
VI	기준재정수요, 기준재정수입	內蒙古, 재정취약지역

이상에서 언급한 방식 이외에도 일반교부금 형식의 體制補助金制度, 사용용도를 지정한 특정보조금제도, 지방공기업을 중앙정부의 소유로 개편하는 과정에서 발생한 지방재원의 감소분을 보상하는 보상교부금제도 등이 중앙·지방정부간의 재정이전수단으로 활용되었다.

1988년도에 도입된 財政包干制는 지방정부의 재정자율성과 징세노력을 높여 주는 효과를 가져다 주었다. 지방의 재정자율성이 높아진 것은 일단 중앙과 지방정부간에 계약이 체결되면 그후부터는 계약조건 내에서 지방정부가 자율적인 재정행위를 할 수 있기 때문이다. 지방의 징세노력이 높아진 것은 지방정부의 입장에서 일단 중앙정부와 체결한 계약부분을 달성하고 나면 그후 발생하는 재정수입에 대하여 자신이 임의로 활용할 수 있는 재정 인센티브가 내재하였기 때문이다. 그 결과 지방의 세입이 전반적으로 증가하는 현상이 발생하였고 이러한 현상은 특히 과거 중앙정부에 재정적으로 많은 기여를 하였던 도시들에 있어서 두드러졌다.

그러나 시간이 경과하면서 이러한 재정유인은 마침내 중앙재정을 상대적으로 약화시키고 지방의 불법, 편법적 재정행위를 초래하는 원인으로 작용하였다. 예를 들어, 1988년에 동 제도가 도입된 이후 지방정부는 계약고를 상회하는 추가세수입분 가운데 90%를 자신이 활용하고 나머지

10%만 중앙정부에 상납한 것으로 추정된다. 그 뿐 아니라 1988년의 財政包干制는 지방공기업 부문을 중심으로 중복·과다투자현상을 초래하여 자원의 낭비를 야기하는 문제점을 드러내었다. 이러한 현상이 생겨난 이유는 지방정부가 소유하는 공기업으로부터 발생하는 소득세가 지방세(地方固定所得)으로 정해졌기 때문에 각 지방정부는 재원확충을 목적으로 지방공기업의 신설과 사업확장에 경쟁적으로 뛰어들었기 때문이다(김수근 2, pp. 165~66).

중앙·지방간의 계약제도는 본래 계약한 대로 이행되지 않는 경우가 있었고 일부지역에서는 계약이 형식적이고 반복적으로 갱신되는 경우도 많았다. 예를 들어, 1988~1990년 기간에 유효하였던 계약제도는 1991년에 갱신되는 것이 원칙임에 불구하고 중앙정부의 편이에 의해서 세원공유 비율과 할당액을 약간 수정한 다음 나머지 대부분의 계약사항을 1993년까지 연장해 주는 조치가 취해졌다.

3. 1994년도 재정개혁

1993년 11월에 개최된 「제14차 中中會」의 3차 회의에서는 중국의 거시경제관리에 관한 개혁안이 발표되었다. 대표적으로 중국의 경제체제가 “사회주의 시장경제(Socialist market economy)”를 지향한다는 선언이 있었다. 이것은 중국의 경제·재정운영이 기본적으로는 사회주의 경제체제와 이념을 고수하면서 부분적으로는 자본주의 시장경제원리를 도입하겠다는 발상의 전환이 담긴 것으로 중국의 경제와 재정에 있어서 큰 전환의 계기를 마련해 주었다.

사회주의 시장경제체제의 구현과 관련하여 재정부문에 주어진 개혁

의 중점은 크게 보아, (1)중앙재정의 적정수준 확보, (2)非歪曲的이고 투명한 조세제도의 확립, (3)중앙·지방간 재원배분의 재조정 문제로 압축될 수 있다. 이와 관련된 대표적 조치로 分稅制의 도입과 정부간 재정이전제도의 부분조정을 들 수 있다. 分稅制는 1992년에 9개 도시를 대상으로 시범적으로 실시되었으나 1994년부터 天津, 靑島 등 30개 省級 지방정부 전체에 걸쳐 확대 적용되는 종합적인 재정개혁으로 발전하였다.

1993년 말에 선포되고 1994년부터 실시된 재정개혁(이하 1994년 재정개혁이라 함)은 중국이 개혁·개방정책을 표방한 이후 가장 포괄적이고 실질적인 재정개혁에 해당하는 동시에 1949년에 공산주의 중국이 탄생한 이후 가장 혁신적인 재정개혁으로 평가되고 있다(姜維壯(編), p. 1). 당시 세계개혁 및 재정개혁의 핵심목표는 중앙·지방정부간의 세원배분 및 세원공유체제를 정립하는데 있었다. 이에 따르면 중앙·지방간의 세원배분은 국세, 지방세, 공동세의 3원 체제를 통하여 이루어지며 중앙과 지방간의 재원은 형식적으로 6 대 4의 배분을 하되 보조금제도 등을 통하여 실질적인 배분상태를 조정해 나가는 것으로 정책방침이 결정되었다³⁵⁾. 여기에서 이에 관하여 간단히 기술하면 다음과 같다.

가. 分稅制의 도입

1) 도입배경

1980년 이후 중앙정부와 지방정부간의 세원공유 방식은 크게 세 차례의 큰 변화를 겪었고 이것은 모두 중앙정부의 주도하에 이루어졌다.

35) 구체적으로 향후 중앙재정이 총재정수입의 60%를 차지하며 이 중 40%는 중앙정부의 지출수요를 충당하고 나머지 20%는 중앙의 보조금제도에 의해서 지방에 배분되도록 결정되었다.

1994년도 재정개혁의 요점은 무엇보다도 分稅制의 도입에 있었다. 1993년 말 국무원은 그 동안 유지해 왔던 “財政包干制”를 폐지하고 分稅制를 도입할 것을 발표하였고 分稅制는 그 이듬해인 1994년부터 실시되었다. 동 제도의 도입으로 인하여 중앙정부와 지방정부간의 재정수입 분할방식에 있어서 본질적인 구조변화가 발생하였다. 1994년도의 재정개혁이 있기 전까지 중앙·지방간의 재원배분은 양자간의 공동재원인 共享稅의 활용방식에 의해서 결정적인 영향을 받았다. 당시 공동재원은 총 조세수입의 약 30%를 차지하는 국세와 총 조세수입의 각 10% 정도를 차지하는 지방세, 특별공유세(담배, 주류에 대한 세금)를 제외한 것으로 총 조세수입의 약 50%에 해당하는 큰 자금이었다(Woo, p. 47).

分稅制는 중앙정부와 지방정부(省級 지방정부)의 세원을 새롭게 엄격히 구분하는 한편 중앙과 지방의 공유세원인 共享稅의 세목과 배분방식을 체계적으로 정립함으로써 재정운영의 책임을 높이는데 정책의 목적을 두었다. 세계개혁 당시 조세제도의 기본틀은 종전과 비슷하게 크게 과세권자를 기준으로 (1)국세(國家固定稅), (2)지방세(地方固定稅), (3)공동세(共享稅)의 세 유형으로 구분되었으나 국세·지방세 세목의 조정, 신세목의 도입, 기존 세목의 통폐합, 共享稅 배분방식의 재조정 등 조세체계 전반에 걸치는 구조변화가 수반되었다. 이에 관한 자세한 내용은 다음 절의 조세제도에서 언급되고 있다.

중국 정부가 1994년도 재정개혁을 추진한 목적은 중앙정부와 지방정부간의 세원배분체계를 재정립하는데 있었지만 보다 실질적인 목적은 중앙정부의 재정수입을 안정적으로 증진시키는데 있었다. 이것은 무엇보다도 국세와 지방세의 세목배분이 과거에 비해 중앙정부에게 유리하도록 조정된 사실을 통하여 입증이 된다. 1978년의 개혁정책이 추진된 이후

중앙재정의 상대적 위상은 여러 가지 이유로 계속 감소해 왔는데 이러한 현상은 단일형 국가인 중국의 국정운영에 부담을 주는 동시에 정치·경제적 파장을 불러일으키기에 충분하였다.

앞서 지적한 바와 같이 1979년 이후 지방분권화가 전개되면서 중앙·지방간의 재정위상은 과거의 중앙재정 위주로부터 지방재정이 급성장하는 방향으로 선회되었다. 이러한 현상이 뚜렷이 나타나면서 국가재정의 적자경향을 포함하여 거시경제 관리상의 취약성, 사회간접자본의 투자부족, 지역간 재정·경제격차의 심화와 같은 중대한 문제점이 노정되었다. 이러한 상황에 직면한 중앙정부는 급기야 중앙재정의 규모와 권한을 확대시키는 정책을 도입하기로 정책방향을 바꾸었다. 한마디로 중국 정부는 중앙재정수입의 규모와 기능을 강화시킬 목적으로 分稅制의 도입을 핵심으로 하는 일련의 재정조치를 취하였다.

2) 分稅制의 내용

分稅制에 의하면 중앙정부의 세금 즉, 국세(中央固定所得)에는 관세, 소비세, 세 관에서 징수한 부가가치세, 기업이윤세 등이 포함되며, 지방세(地方固定所得)에는 기업세(국세에 포함된 항목은 제외), 城鎮土地使用稅, 개인소득세, 城市維護建設稅 등이 포함된다. 중앙정부와 지방정부가 세수입을 공유하는 共享稅 항목에는 부가가치세에 해당하는 增值稅와 資源稅 그리고 당시 새로 도입된 증권거래세가 포함되었다(자세한 내용은 지방세제도 참조).

특히, 共享稅의 기간세목인 부가가치세는 1994년도 세제개혁 과정에서 핵심 세목으로 부상되었으며 그후 현재까지 중국의 조세 가운데 가장 중요한 세목으로 기능을 하고 있다. 대표적인 소비과세인 부가가치세가

기간세목으로서 자리를 잡고 기업과 개인을 대상으로 하는 소득과세가 점차 발전 중인 현상은 중국의 조세제도가 국제적 표준에 한걸음씩 접근하고 있는 현상이라고 평가할 수 있다. 아울러 지방세 부문에 개인소득세, 영업세, 부동산관련 세제 등 세수신장성이 좋은 세목들이 포함되었기 때문에 과거에 비해 지방재정의 신장가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 앞으로 이들 세목이 기간지방세로 기여할 것으로 전망된다.

3) 분세계의 파급 효과

1993년 말의 세계개혁은 세목 간소화, 정부간 세원조정, 징세행정의 변화, 세원확충 및 세율조정 등을 망라하는 조세제도 전반에 걸치는 구조조정으로 다양한 파급효과를 발생시켰다. 여기에서 이와 관련된 내용들을 간단히 언급하면 다음과 같다.

가) 세목 간소화

分稅制가 도입되면서 조세의 종목수가 종전 32개에서 18개로 세목수가 크게 축소조정되었다. 당시 주요 폐지세목으로는 상여금세, 국유기업에 대한 筭金調節稅, 특별유류세, 시장거래세, 축산거래세 등이 있었다. 이에 비해 신설세목으로는 소비세, 사치성 재화(주류, 담배 등)에 부과되는 물품세, 토지평가세, 증여세, 증권거래세 등이 있었다. 그리고 소금세와 자원세, 매상세와 소득세는 각각 통합조정되었다. 그리고 세계무역기구 즉, WTO의 가입을 겨냥해서 관세의 부과항목을 약 2,000여 종목 감소한 것도 특기할 만한 사실이다.

나) 조세행정체계의 변화

1993년 말의 세제개혁은 종래 지방중심의 조세징수행정체계를 중앙·지방의 공동징수행정체제로 전환시키는 계기를 마련하였다. 종전에는 거의 모든 세금을 지방정부의 세무기관인 지방세무국에서 일괄 징수한 다음 국세징수분과 공유세수입 중 중앙정부 귀속분을 중앙정부에 이 전해 주는 조세행정체계가 운영되었다. 그러나 1994년부터는 국가징수기관인 國家稅務總局이 신설되었고 이를 통하여 국세와 共享稅가 징수되는 체제가 탄생하였다. 國家稅務總局은 국무원의 직속기관으로 재정부와 같은 위상을 지녔다. 이러한 기구가 탄생함에 따라 기존의 지방세무국 내에 중앙세무국(國稅局)과 지방세무국이 공존하는 체제가 출범하였다³⁶⁾. 國稅局은 국세와 共享稅를 징수한 다음 부가가치세의 25%를 지방으로 이양해 주는 업무를 담당하였고 地方稅務局은 지방세를 징수하는 업무를 담당하였다. 30개의 省級 지방정부에는 지방의 세무행정을 총괄하는 稅務局이 있고 그 밑에 稅務分局, 세무소 등 지방세무기관들이 있다.

징세 행정시스템을 전환하는 과정에서는 대부분의 지방정부들이 기존 인력의 기능별 재배치를 통하여 새로운 징세 행정체제를 수용할 수 있었으므로 제도개편에 따른 큰 혼란은 발생하지 않았다. 그리고 가장 중요한 세목으로 자리를 잡은 부가가치세의 행정에 있어서 과거 복잡다단하였던 업무방식을 지양하고 새로운 “송장방식(invoice method)”의 도입을 통하여 제도개선을 모색하였다. 1993년 말에 있었던 조세체계의 정비, 세무행정체계의 정립은 중국의 조세 행정을 국제적 기준에 한층 접근시킨 중요한 계기가 되었던 것으로 평가될 수 있다(Christine P. W. Wong, p.

36) 중국의 세무행정기관은 개혁·개방정책이 추진된 직후인 1981년 말에 대부분의 省, 市, 自治區에 설치되었다. 그후 몇 차례에 걸친 세무행정기구와 조직의 변천을 겪었고 稅收徵管法(1992)이 공포되면서 현재의 조세행정체계가 자리를 잡았다.

35).

다) 세원 및 세율조정

1993년 말 세계개혁은 각종 세목의 세원과 세율에 상당한 변화를 초래하였다. 세계개혁 과정에서는 특히 부가가치세제의 확대 등 간접세부문의 구조변화가 두드러졌다. 여기에서 이와 관련된 내용을 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 앞서 지적한 바와 같이 세목수가 크게 간소화되었고 이 과정에서 세원의 통폐합, 신설, 조정작업이 수행되었다.

둘째, 간접세의 기능이 크게 강화되는 한편 이 부문에서의 세원 및 세율조정이 있었다. 종전 3~60%의 범위에서 21가지 유형의 세율이 적용되던 產品稅 세율과 13종류의 부가가치세 세율(8~45%), 4종류의 영업세 세율(3~15%)체제가 사실상 17%의 단일세율 체제로 바뀌었다. 3~5%의 물품세가 유흥업, 음식, 보험, 재정, 교통서비스 부문에 적용되었고 그밖에 소비세(담배, 주류, 개솔린 등)가 도입되었다. 이와 같은 세율체제의 단순화 조치는 세무행정의 편이와 효율을 제고시킨 것으로 평가된다. 이러한 가운데 국민의 일상생활과 직결되는 기본적 생산활동(수도생산 등)이나 일부 저이윤 기업체(광업 등)에 대하여는 17%의 세율보다 낮은 세율(13%, 6%)이 한시적으로 적용되는 등 조세감면에 있어서도 일부 조정이 있었다.

셋째, 직접세 부문에서도 상당한 변화가 있었다. 대표적으로 과거 기업의 형태(國有企業, 集體所有企業, 個體企業 등)에 따라서 기업이윤에 대하여 최고 55%에 이르는 차등세율이 적용되던 것이 폐지되고 소유형태와 관계없이 33%의 단일세율이 적용되는 변화가 있었다.

넷째, 부가가치세의 세율이 대부분의 과세대상에 대하여 종전보다 높아진 17% 수준으로 상향조정 되면서 부가가치세의 기능과 중요성이 크게 제고되었다. 부가가치세는 중앙정부가 조세수입을 올릴 수 있는 가장 중요한 세원으로 부상되었다.

다섯째, 소득과세 부문의 강화가 있었다. 새로운 개인소득세는 다소 초보적인 소득과세의 성격과 기능을 지녔지만 중국의 경제와 재정이 시장원리에 근접하는 하나의 시도로 간주될 수 있을 것이다. 그리고 중국 정부는 그동안 중국국민과 외국인간에 차별적으로 적용해 왔던 개인소득세를 균등하게 적용하도록 제도를 개편하였다.

4) 재정개혁의 추진

중국 정부는 1994년부터 실천에 옮겨진 세계개혁과 재정개혁을 빠르고 과감하게 추진하지 못하고 점진적인 접근을 취하였다³⁷⁾. 이러한 현상은 중국의 개혁정책 중 상당수가 “실용적이고 점증주의적인 접근(pragmatic and incremental approach)”을 취해 왔다는 세계은행의 지적과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 세계 및 재정개혁을 점진적으로 취하게 된 가장 큰 원인은 급격한 제도변화로 인하여 일부 지방정부가 재정적으로 큰 타격을 입는 것을 방지하는 한편 당시 재정개혁에 반대입장을 표명한 지역과 세력을 무마하는 문제와 관련이 있다.

중국정부는 개혁정책을 백퍼센트 그대로 실천하지 않고 일부 수정한 방식을 적용하였다(Christine P. W. Wong, pp. 33~34). 중앙정부는 세계개혁에 반대입장을 표명한 지방정부에 대하여 개혁작업이 몇 년간에 걸쳐 점

37) 이것은 세계개혁을 단행한 이후에도 계속 과거제도의 잔재들이 남아있는 현상을 통하여 알 수 있다.

진적으로 진행될 것과, 특히 지방정부들의 재정적 기득권(기존에 누리고 있던 수준의 재정지원)을 보장할 것을 약속해 주었다. 구체적으로, 중앙정부는 分稅制가 도입되더라도 모든 省이 최소한 1993년에 받았던 기본수입 이상을 유지할 수 있도록 공동재원이 배분되도록 조치할 것을 보장해 주었다. 즉, 중앙정부는 다음과 같은 재정이전 프로그램을 실시하였다.

$$PBR - LT - 0.25 \times VAT \text{ ----- (1)}$$

,여기에서 PBR, LT, VAT는 각각 省의 기본확보수입, 기준년도(1993년)의 지방세수입, 각 省에서 징수한 부가가치세액을 의미함.

공식 (1)에 의하면 각 省의 1994년도 기본수입은 1993년도에 각 省이 확보한 총수입에서 중앙정부로 이전해 주어야 하는 금액을 제외한 금액과 최소한 동일하다. 여기에서 이전재정이란 각 省이 지방세수입과 부가가치세 배당몫 25%를 계산한 다음 1994년에 동일한 지출수준을 유지할 수 있도록 해주는 금액을 의미한다. 아울러 세수증가분에 대한 중앙·지방정부간의 분담방식에 있어서도 일부 수정이 있었다. 수정방식에 의하면 전년도 징수실적을 초과한 부가가치세와 소비세 금액에 대하여는 각 省별로 30%에 해당하는 금액을 되들려 주도록 되었다.

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. (1)국세인 소비세의 경우 증가분의 30%는 省에 귀속되고 나머지 70%는 중앙정부에 귀속된다. (2)부가가치세의 경우 징수실적 증가분의 30%가 지방정부에 귀속되므로 실제 중앙과 지방의 배분은 재정개혁에서 제시한 중앙·지방정부간의 75% 대

25% 비율보다 지방에 더 유리하게 변화되었다.

재정개혁 프로그램이 진전되면서 특히 추가적으로 발생하는 세수입의 배분방식에 따라서 중앙정부와 지방정부간의 실질적 자원배분에 막대한 영향이 주어졌다. 그리고 시간이 흐르면서 1993년도를 기준년도로 설정한 의미가 차츰 그 중요성을 상실하게 되었다. 그 이유는 무엇보다도 1990년대에 고도경제성장이 이루어지면서 중국 전역에 걸쳐 물가상승현상이 두드러졌기 때문이다.

이와 함께 중앙정부는 지방의 지지를 받을 목적으로 썩 단위에서 허용하고 있는 각종 조세감면을 계속적으로 허용해 주는 동시에 지방에 대하여 새로운 지출부담을 주지 않기로 약속하였다. 그리고 중국 정부는 재정개혁의 완화조치로 일부 국유기업에 대하여 조세감면조치를 해주었는데 그 결과 지방이 상대적으로 손실을 입게 되었다³⁸⁾. 이 문제와 관련하여 중앙정부는 지방정부에 대하여 실제부담액과 조세감면조치로 인한 인가가격간의 차액을 환불해 주는 정책을 실시하였다.

이와 같은 접근의 결과 分稅制의 도입은 단기적으로 국가재정수입을 감소시키는 현상을 초래하였다. 예컨대, 국가재정수입의 대 GNP 비중은 1992년의 14.7%에서 동 제도가 처음으로 실시된 1994년에는 11.8%로 크게 감소하였다³⁹⁾. 이러한 현상이 발생한 이유는 경제가 발전되고 재정력이 상대적으로 풍부한 지방정부들이 分稅制의 실시에 따른 재정수입의 감소를 우려한 나머지 세계개혁에 대하여 심한 반발과 비협조적 자세를 취하였기 때문이다.

38) 재정개혁안에 따르면 국유기업으로부터 발생하는 이윤을 중앙정부와 썩간에 일정비율로 배분하는 것으로 되어 있다.

39) 그러나 그 이후부터는 국가재정수입의 절대 규모와 상대비중이 증가하였다.

일부 지방정부에서는 지방수입으로 귀착되는 세원에 대하여는 징세 노력을 강화한 반면 중앙수입으로 귀속되는 세원에 대하여는 소극적이거나 부당한 징세 행태를 보이는 현상이 나타났다. 일부 지방정부들이 이러한 행태를 보이게 된 데는 그 나름으로의 합리성이 있다. 예를 들어, 分稅制의 도입으로 인하여 상당한 재정적 타격을 받은 廣東省의 경우 재정 수입 증가분의 70%를 중앙에 상납하도록 계약이 되어 경제성장과 더불어 상납액의 규모가 몇 배씩 늘어나는 현상이 발생하였다. 浙江省의 경우도 1993년까지 상납액이 76억원이던 것이 1994년부터 2000년까지는 185억원의 상납액을 부담하도록 되었다(백승기, p. 107; 人民日報, 1994, 3. 19). 이러한 상황에서 기득권의 약화를 우려하는 지방정부가 국세징수에 소극적임은 물론 심지어 중앙정부로 흡수되어야 할 세금의 상당분을 중간에서 차단하는 행태가 야기되었다.

5) 문제점

1994년도의 세계·재정개혁은 점진적이고 경우에 따라서는 지방정부와의 절충식 접근을 시도하였기 때문에 본래 개혁이 의도하였던 효과들이 제대로 나타나지 않는 경향이 있었다. 여기에서 1994년도 재정개혁이 안고 있는 주요 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 가장 큰 문제는 재정개혁을 추진하는 준비기간과 작업이 충분하지 못하여 지방의 현금유동성 문제 등 재정개혁이 의도하였던 효과가 조기에 나타나지 않았다(Christine P. W. Wong, pp. 35~36). 다른 나라의 경험에 비추어 볼 때 일반적으로 부가가치세제를 도입하는 데는 제도적 정비와 세무교육 등의 문제로 인하여 약 2년의 기간이 소요되었으나 중국에서는 동 제도가 승인된 이후 불과 몇 달만에 실천에 옮겨졌다. 그

결과 납세자와 징수자 모두 신제도에 익숙치 못하여 혼란이 발생하였고 특히 지방정부들은 舊制度와 新制度 사이에서 상당한 혼란을 겪었다. 그 결과 재정활동에 불확실성이 가중되었고 지방의 지출계획에 상당한 차질이 빚어졌다.

재정개혁이 막 추진된 1994~1995년 기간 중에 상당수의 지방정부들이 심각한 현금유동성(cash flow)문제에 부딪혔다. 과거와 달리 새로운 재정시스템에서는 국세와 공유세를 중앙이 직접 징수한 다음 공유세의 일부를 다른 보조금과 함께 지방에 매달 송금해 주도록 되었지만 실제로 송금이 지연되는 사태가 빈번히 발생하였다. 그 결과 지방에서는 자본지출을 연기하고 극단적으로는 공무원의 인건비와 교사의 급여를 제때 지불하지 못하는 사태마저 발생하였다. 이러한 문제는 省級 이하의 지방정부에서 심각하였고 이들의 상당수는 인건비를 제대로 지급하지 못하는 사태에 봉착하였다(Christine P. W. Wong, p. 36).

둘째, 재정개혁정책이 전반적으로 지방정부의 징세노력을 저하시켰고 나아가 지방재정의 기반을 약화시켰다(Jun Ma, pp. 10~11). 종전 財政包干制(재정계약체제(1980~1993)) 하에서는 지방정부가 자신의 징세노력을 어느 정도 조절할 수 있는 여지가 있었다. 대표적인 예로서 지방정부는 자신의 통제하에 있는 각종 공기업에 대하여 적절한 조세감면 조치를 해줄 수 있었다. 물론 과세대상과 세율에 대한 결정권은 중앙정부가 지니고 있었지만 지방정부는 교묘한 방법을 활용하여 불법, 음성적으로 세원을 조절하는 경향이 있었다.

특히, 이러한 현상은 중앙정부와 체결한 계약고를 비교적 손쉽게 달성할 수 있는 지방정부에 있어서 흔히 발생하였다. 그 이유는 이들의 경우 중앙정부와 약속한 징세관련 계약분을 달성한 이후 생겨나는 초과분

에 대하여 자신이 임의적으로 조세감면이나 각종 편법적 조치를 취함으로써 재정수입을 확보할 수 있었기 때문이다. 그 뿐 아니라 중앙정부가 지방의 불법적 조세감면 조치를 발견하더라도 이에 대하여 효과적인 제재를 가할 수 있는 제도적 장치가 없었기 때문에 이러한 현상은 다분히 보편화되었다.

지방재정의 규모가 점점 증가하면서 지방정부는 중앙정부와 국유기업에 대하여 목소리를 강하게 내기 시작하였다. 이에 대해 중앙정부는 지방소재 국유기업에 대한 지방정부의 재량권 남용을 방지할 목적으로 각종 지침을 시달하고 규제를 가하였지만 지방정부에 의해서 이들이 무시되는 사례가 많았다⁴⁰⁾. 이와 같은 기업에 대한 지방정부의 통제권 행사는 종래의 중앙정부에 의한 "명령경제(command economy)"에서 지방정부에 의한 "축소판 명령경제(smaller-sized economy)"로의 변환을 의미한다고 볼 수 있다(백승기, p. 93).

그러나 1994년도 세계개혁과 함께 국가징수기관이 신설되면서 지방의 징세노력에 대한 유인과 중앙정부에 대한 협상능력의 이점이 줄어들기 시작하였다. 과거 모든 징세업무를 지방의 징세기관이 관장하던 체제로부터 1994년도 세계개혁에 의해 신설된 국가의 징수기관이 국세와 共享稅에 대한 징수책임을 맡게 되어 그동안 지방정부가 활용해 왔던 징수 전략과 융통성을 발휘할 여지가 줄어들었기 때문이다. 한마디로 표현해서, 중앙정부가 국세와 共享稅의 징수업무를 관장하기 시작하면서 그동안 지방정부가 알게 모르게 누려 왔던 각종 징세관련 유인과 이점이 사

40) 원칙적으로 지방정부가 지방소재 국유기업에 대하여 직접 통제를 가할 수 있는 부분은 예산외자금의 2%에 불과하지만 실제로는 지방정부가 특별부과금 등의 징수를 통하여 기업의 남겨진 여유자금에 쉽게 접근할 수 있었다(백승기, p. 93).

라지게 되었다.

셋째, 재정개혁이 충분한 사전예고와 준비작업을 갖지 못한 채 실시된 관계로 중앙정부와 지방정부간에 협상이 이루어지는 과거의 관행이 다시 나타나기 시작하였다. 급격한 개혁프로그램으로 인한 부작용과 지방의 불만을 완화할 목적으로 중앙정부는 지방정부에 대하여 몇 가지 보완책을 제시하였다. 예를 들어, 부가가치세와 소비세수입의 증액분에 대한 지방환불제도의 도입을 들 수 있다. 하지만 이러한 제도를 실시하는 과정에서 상당한 혼란이 빚어졌다.

사실, 새로운 재정제도는 과거의 재정계약제도하에서 중앙정부와 지방정부가 상호 협상·계약에 의해서 공동재원을 배분하던 체제를 바꾸는데 그 목적이 있음에도 불구하고 실제로 과거와 유사하게 중앙과 지방간에 협상을 하는 관행이 전개되었다. 그 이유는 각 쪼의 1993년도 재정수입을 기준으로 향후 새로운 재원분담체계가 결정되므로 자연히 지방의 입장에서는 1993년도 세입수준을 가능한 최대로 부풀리고자 하는 유인이 있었고, 반면 중앙정부의 입장에서는 그러한 지방정부의 행위를 최대한 억제할 필요성이 있었기 때문이다.

실제 중앙정부(財政部)는 지방정부가 1993년도 세입수준을 부당하게 과대 포장하는 것을 방지하기 위해 각 쪼별로 세입성장 목표를 정하였고 그 목표를 충족시키지 못하는 지방정부에 대하여는 기준년도 수입을 감소한다는 위협을 가하였다. 아울러 財政部는 1993년도의 세입액을 불합리하게 제시한 것으로 추정되는 쪼에 대하여 매우 높은 세입성장목표를 설정하였다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고 이면적으로는 중앙정부와 각 쪼간에 개별적인 종합협상이나 사안별 협상이 이루어지는 과거의 관행이 나타났다. 예컨대, 정부가 개별적 협상을 통하여 일부 산업(상수도,

블럭공장 등)에 대하여 법인소득세를 인하시켜 주는 사례를 지적할 수 있다. 이와 같은 현상들은 재정개혁의 목적과 정신을 흐리게 하는 것이었지만, 전체적으로 볼 때 1994년도 재정개혁은 긍정적인 효과가 많은 것으로 나타났다.

넷째, 재정개혁 과정에서 중앙·지방간의 재원분담은 종전보다 진일보하였지만 재원분담을 행정기능 분담과 적절히 연계시키지 못하는 문제점이 존재하였다. 공공부문의 기능변화나 국가·지방간의 재정배분상의 변화가 수반되는 경우에는 반드시 그와 관련된 합리적인 사무경비분담의 조정이 이루어져야 하는데 당시 이 점에 있어서 명확하지 못하였다. 그 결과 실제 운영과정에서는 이와 관련된 여러 가지 문제점이 야기되었다.

다섯째, 1994년도 세제개혁은 지역간 재정격차현상을 가중시켰다. 세원의 재조정은 그 내용에 따라서 항상 지역별로 손익에 차이가 나게 마련인데 특히 재정력과 서비스 공급 면에서 지역간에 격차가 심한 중국의 현실을 고려할 때 分稅制의 도입으로 인하여 지역간 격차가 더욱 심화되었을 가능성이 있다. 쑤 단위의 비공식 통계를 분석한 결과에 의하면 소득의 최고지역과 최저지역간에는 약 6배의 차이가 있고, 같은 쑤 내에도 하위 지방정부간에는 최고 10배 정도의 격차가 존재하는 것으로 조사되었다(Christine P. W. Wong, p. 38). 이러한 상태에서 각 쑤별로 1993년도 세입수준을 보장해 주는 새로운 재원배분 시스템은 지역간 재정력 격차를 더욱 심화시킬 가능성을 안고 있다.

여섯째, 일반보조금과 특정보조금의 배분이 배분공식이나 법적 근거에 의해서 이루어지기보다는 임기응변식 기준에 의해서 운영되는 사례가 많았다. 그리고 개혁과정에서 지방소재 국유기업에 대한 소유권 문제를 둘러싸고 중앙·지방간에 갈등의 소지가 많았고 실제 갈등문제가 발생하

였다.

4. 종합

재정분권화를 추진하는 과정에서 중앙재정은 차츰 만성적 재정적자 현상을 겪게 되었고 이것은 재정위기에 대한 우려와 함께 정치부문의 우려를 자극하기에 충분하였다. 이러한 우려가 점증하는 가운데 중국 정부는 마침내 1993년 말에 재정개혁을 단행하기로 작정하였고 동 개혁은 그 후 현재까지 중국 재정제도의 골격을 형성하고 있다.

1994년도 재정개혁은 한마디로 종합적이면서 근본적인 재정체제의 구조변화를 모색한 것으로 평가할 수 있다. 1994년의 재정개혁 결과, (1) 국세수입의 증대, (2) 중앙·지방공유의 공동세 수입 축소, (3) 중앙의 지방에 대한 재정이전증가현상이 두드러졌다.

이러한 현상이 지속되면서 오늘날 지방재정은 자체재원이 아닌 중앙정부의 이전재정에 점차 의존하는 경향을 갖게 되었다. 이와 함께 지방정부는 점점 예산외수입과 지방정부 소유기업의 육성 등을 통한 재원확충에 힘쓰는 현상이 발생하고 있다. 그러나 중국의 경제가 고도경제성장을 누리는 가운데 사유재산제도와 주식회사제도가 확장되는 경우 현행 지방세와 세외수입 가운데 세수 신장성이 높은 세목들이 많기 때문에 지방재정이 확충될 가능성도 높다.

1994년도 세제개혁은 중국의 국가재정은 물론 중앙·지방정부간 재정관계에 큰 영향을 미쳤고 앞으로도 그 효과가 계속될 것으로 전망된다. 무엇보다도 세제개혁은 정부간 재정관계에 있어서 세원공유의 투명성과 안전성을 증진시켰을 뿐 아니라(Jun Ma, p. 6) 조세제도의 효율성,

징세행정의 개선, 재정건전성 제고에 큰 기여를 한 것으로 평가된다. 그러나 이와 같은 긍정적 효과와 달리 지방재정의 압박과 지역간 재정격차와 같은 부정적인 효과도 야기시켰다.

제4절 지방세제도

1949년에 공산주의체제의 중화인민공화국이 탄생한 이후 중국은 적극적이고 체계화된 조세제도를 운영하지 않았다. 자본주의 사회의 기준에서 보면 사실상 조세에 해당하는 것들을 중국에서는 다른 이름과 명목을 부쳐서 조세가 아닌 것처럼 다루었다.

역사적으로 고찰할 때 중국의 조세제도는 1950년도에 제정된 全國統一稅制가 1978년의 개혁·개방정책이 추진되기 이전까지 큰 변화없이 기본제도로 유지되었다. 동 제도하에서는 14종의 세목이 있었는데 그 중에서 工商稅, 農牧業稅, 소금세, 관세가 기간세목으로서 역할을 하였다. 工商稅는 전체 세수입의 80~90%를 차지하였고 그 속에는 영업세, 임시상업세, 소득세 등이 포함되었다.

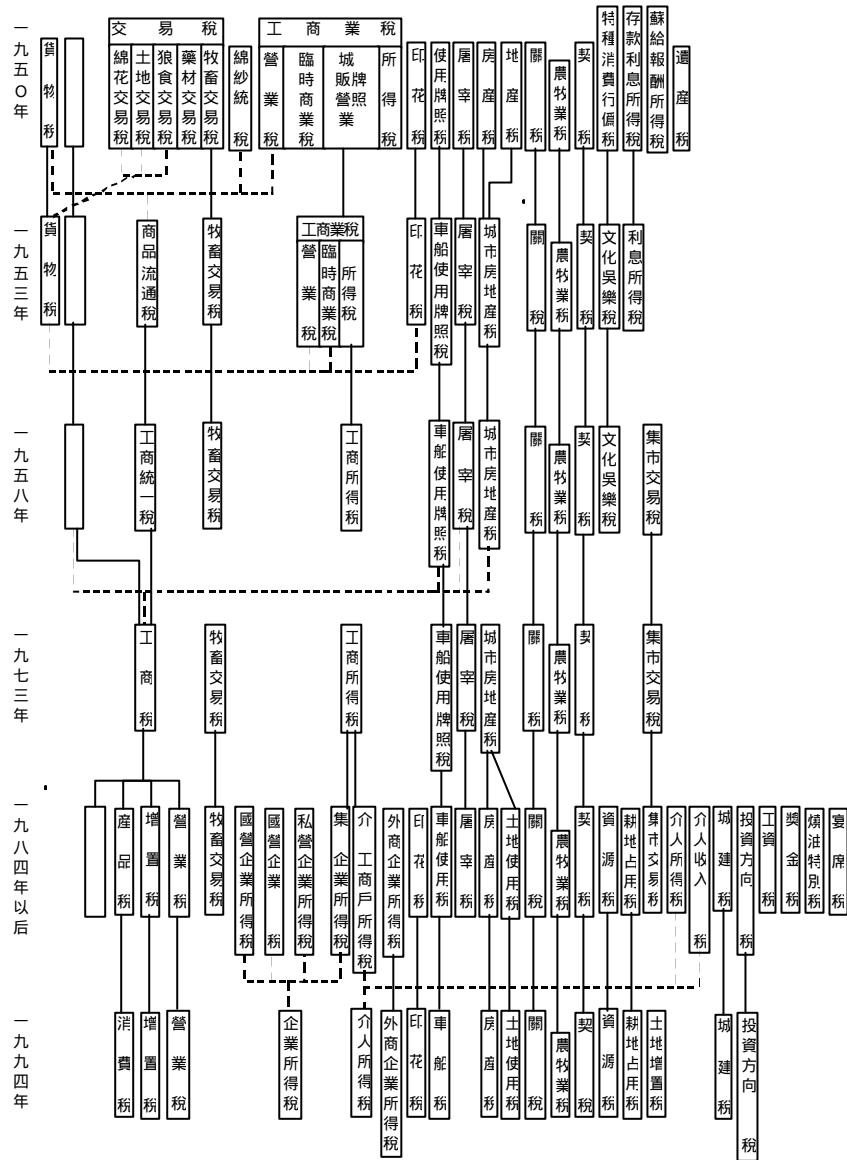
중국에서 실질적이고 체계적인 조세제도가 도입된 것은 1978년의 개혁·개방정책이 추진된 다음부터이고 그것이 상당히 발전된 형태로 자리잡기 시작한 것은 1985년과 1994년의 세계개혁에 의해서이다⁴¹⁾. 1985년

41) 경제개혁의 초기에는 국유기업의 이윤상납제를 납세제로 개편한 利改稅制度가 중심이 되었고 그후 이것이 현행 產品稅, 부가가치세, 영업세, 국영기업 소득세제로 발전되었다. 이 과정에서 利改稅制度를 稅利分留制로 전환하기 위한 개혁이 1988년 重慶市에서 처음 실험적으로 실시된 이후 2,000여개의 주요 국유기업에서 실시되고 있으며 앞으로 모든 국유기업에 대하여 확대 적용될 예정이다.

의 세계개편에 의해서 그 해부터 국유기업소득세와 集體企業所得稅가 도입되는 한편 중앙·지방정부간의 세원배분에 있어서 중요한 변화가 있음과 동시에 세목과 과세대상이 크게 확대되었다. 그러나 중국에 있어서 보다 본질적인 세계개혁은 1994년부터 실시되었고 이것에 의해 세목간소화 및 체계화가 이루어지는 동시에 중국의 조세제도가 국제기준에 한걸음 더 근접하는 변화가 있었다. 분세계의 도입배경, 추진과정, 문제점 등에 관한 내용들은 앞 절에서 언급되었으므로 여기서는 다루지 않기로 한다.

1994년 1월부터 실시된 새로운 조세제도는 조세체계와 세율의 간소화, 과세 공평화, 세무당국의 징세능력 강화를 그 주요 정책목표로 하고 있다(김수근 1, p. 27). 동 제도는 1980년대 이후 계속된 중앙재정의 상대적 위축현상을 개선하기 위하여 중국정부가 취한 일련의 핵심조치 가운데 하나였다. 여기서는 1994년에 도입되어 현재까지 실시 중인 조세제도에 관하여 지방세제도를 중심으로 기술하고자 한다.

<그림 4-7> 중국의 조세제도 변천과정



자료: 經濟科學出版社, 中國新稅制, 1998, p. 58.

1. 조세체계

현재 중국의 조세제도는 과세권자를 기준으로 크게 (1)국세(國家固定稅), (2)지방세(地方固定稅), (3)공동세(共享稅)의 세 유형으로 구분되고 있다. 國家固定稅에는 관세를 포함하여 소비세(세관에서 징수하는 소비세, 增值稅 포함), 중앙정부가 소유하는 기업의 부가가치세 및 기업소득세, 영업세(철도, 은행, 보험회사), 중국인민은행이 설립한 각종 금융기관(지방은행, 外資銀行, 은행 이외 금융기관)의 기업소득세, 중앙정부 소속 기업의 상납이윤 등이 포함된다.

地方固定稅에는 영업세(철도, 은행, 보험회사등에 대한 것은 제외)를 비롯하여 개인소득세, 土地增值稅, 城市維護建設稅, 車船使用稅, 房產稅, 屠宰稅, 資源稅(지방분), 城鎮土地使用稅, 固定資產投資方向調節稅, 地方企業所得稅, 印花稅, 筵席稅, 農牧業稅, 耕地佔用稅, 遺產稅, 土地增置稅, 契稅, 국유지 유상중여세 등이 있다.

<표 4-12> 「分稅制」後의 中央·地方財政收支配分

	中央政用	地方政用
固定收入	<ul style="list-style-type: none"> ◇關稅 ◇稅關代理徵收消費稅·地價稅 ◇消費稅 ◇中央所屬企業所得稅 ◇銀行外·金融機關의 所得稅 ◇鐵道部門·各銀行本店·各保險會社本社의 一括納付金(營業稅, 所得稅, 利息, 都市維持建設稅 等) ◇中央所屬企業上納利潤 	<ul style="list-style-type: none"> ◇營業稅 (각 銀行本店, 各 保險會社本社, 鐵道部門의 一括上納分은 제외) ◇地方所屬企業所得稅 (銀行, 金融機關所得稅 제외) ◇地方所屬企業上納利潤 ◇個人所得稅 ◇都市土地使用稅 ◇固定資產投資調節稅 ◇都市維持建設稅 (각 銀行本店, 各 保險會社, 鐵道部門의 一括上納分 제외) ◇不動產稅 ◇船舶車兩使用稅 ◇印花稅 ◇屠宰稅 ◇農牧業稅 ◇耕地佔有稅 ◇契稅 ◇遺產稅 ◇土地增價稅 ◇國有地有價讓渡稅
共通收入	<ul style="list-style-type: none"> ◇增價稅의 75% ◇海洋·石油資源稅 ◇證券交易稅의 50% 	<ul style="list-style-type: none"> ◇增價稅의 25% ◇기타 資源稅 ◇證券交易稅의 50%
支出	<ul style="list-style-type: none"> ◇中央統一管理基本建設投資 ◇中央直屬企業의 技術更新改造費 ◇地質探查費 ◇中央財政農業支援支出 ◇國防費 ◇武裝警察經費 ◇外交·對外支援支出 ◇中央機構行政管理費 ◇中央財政負擔內外貿易返經費 ◇中央負擔公安·司法·檢察支出 ◇中央文化·教育·科學·厚生支出 	<ul style="list-style-type: none"> ◇地方調達基本建設投資 ◇地方企業技術更新改造費 ◇農業支援支出 ◇都市維持建設費 ◇地方文化·教育·科學·厚生支出 ◇地方機構行政管理費 ◇地方負擔公安·司法·檢察支出 ◇一部의 武裝警察經費 ◇民兵事業費 ◇價格補助金支出 ◇기타 支出

자료: 企業管理出版社, 「國稅業務手冊」, 「地方稅業務手冊」, 1995.

국가와 지방이 세원을 공유하는 共享稅에는 부가가치세(增值稅), 資源稅, 증권거래세(證券交易稅)가 있다. 增值稅의 경우 국가와 지방정부간에 각각 75%, 25% 비율로 배분되는 것으로 정해졌다. 자원세의 경우 해양석유자원세는 중앙정부에 귀속되고, 기타 자원세는 지방정부에 귀속되는 것으로 구분되었다. 현재 일부 지역(上海, 深圳)에서만 세원이 존재하는 증권교역세는 국가와 지방정부가 각각 50%씩 나누어 갖는 것으로 설정되었다.

2. 조세수입

중국의 조세수입은 지난 10여 년간 급격한 성장을 보였다. 1978년에 519.3억 위안에 불과하던 조세수입은 1996년에 6,909.8억 위안으로 증가하여 무려 13.3배의 수입신장이 있었다. 조세수입이 크게 증가한 것은 특히 1985년과 1990년대 중반이다. 예컨대, 1980년대 초반에 조세수입이 572억 위안~947억 위안이던 것이 1985년에는 2,040.8억 위안으로 급증하였다. 1985년의 증가는 무엇보다도 국유기업소득세와 集體企業所得稅가 이 해에 도입되었기 때문이고 나머지 년도의 세수증가현상은 경제성장과 밀접한 관련이 있다.

경상가격을 기준으로 과거 10년 단위의 세수증가 상태를 비교해 보면, 1970년과 1980년간에는 2.5배의 세수증가가 있었고 1980년과 1990년간에는 3.6배의 세수증가가 발생하였다. 이에 비해 1990년과 1996년을 비교하면 불과 6년만에 세수가 2.4배 증가하는 현상이 나타났다. 특히 1990~1996년 기간 중 조세수입의 증가율은 연평균 16.3%로 동 기간의 경제성장률을 훨씬 상회하고 있다. 1990년대(1990~1996) 자료를 토대로 세목별 성장률을 분석해 본 결과 農牧業稅가 29.5%로 가장 높고 그 다음

이 工商稅 19.5%, 관세 11.4%, 국영기업소득세 5.7%, 集體企業所得稅 5.3%의 순이다.

조세 유형별로 보면 工商稅와 국유기업소득세가 핵심 기간종목으로 기능을 해왔고 관세, 農牧業稅, 集體企業所得稅 등이 부수적 기능을 담당해왔다. 1970년대에는 工商稅 수입이 전체 조세수입의 80~90%를 차지하였으나 1980년대 초반에는 그 비중이 50%대까지 감소하였다가 다시 1980년대 중반 이후부터는 증가추세를 보였다. 예를 들어, 1980년의 경우 총 조세수입(571.70억 위안)의 89.3%에 해당하는 510.50억 위안이 工商稅 수입으로 징수되었고 그 다음이 관세 5.9%(33.53억 위안), 農牧業稅 4.8%(27.67억 위안)의 순으로 징수되었다. 이에 비해 1996년의 경우 총 조세수입(6,909.82억 위안) 가운데 工商稅 수입이 5,270.04억 위안으로 전체 조세수입의 76.3%를 차지하고 그 다음이 國有企業所得稅 822.3억 위안(11.9%), 農牧業稅 369.5억 위안(5.3%), 관세 301.8억 위안(4.4%), 集體企業所得稅 146.2억 위안(2.1%)의 순으로 나타났다.

農牧業稅는 1970년에 11.4%를 차지하여 당시에는 상당히 중요한 세목으로 역할을 하였으나 그후 세계개편과 함께 다양한 세목들이 도입되면서 그 비중이 줄어들었다. 최근에는 연도에 따라서 전체 세수입의 2~5%의 비중을 차지하고 있어서 종전에 비해 그 중요성이 상대적으로 감소하고 있다. 국유기업소득세는 처음 징수된 1985년에 전체 조세수입의 29.2%를 차지하여 그 비중이 매우 컸으나 그후 상대비중이 줄어들었고 1990년대에 와서는 대체로 매년 전체 세수입의 10%를 조금 상회하는 수준에 머무르고 있다.

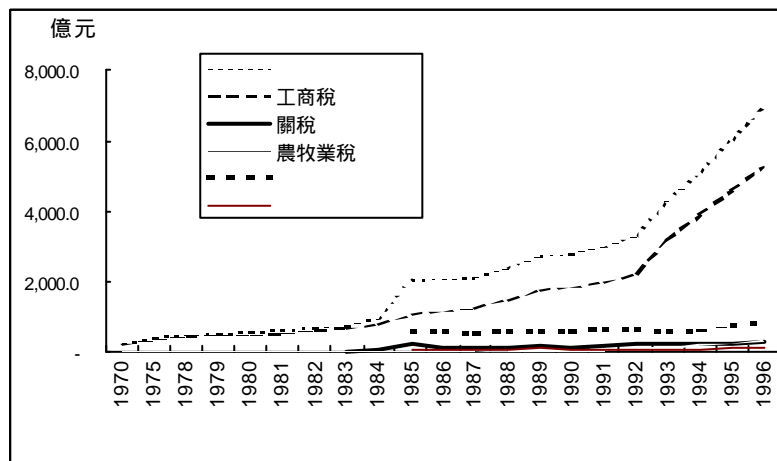
<표 4-13> 조세유형별 수입의 연도별 변화(1970~1996)

(단위: 億元)

		工商稅	關稅	農牧業稅		集體企業所得稅
1970	281.20	242.22	7.00	31.98		
1975	402.77	358.32	15.00	29.45		
1978	519.28	462.12	28.76	28.40		
1979	537.82	482.31	26.00	29.51		
1980	571.70	510.50	33.53	27.67		
1981	629.89	547.50	54.04	28.35		
1982	700.02	623.18	47.46	29.38		
1983	775.59	688.75	53.88	32.96		
1984	947.35	809.44	103.07	34.84		
1985	2,040.79	1,097.47	205.21	42.05	595.84	100.22
1986	2,090.73	1,202.19	151.62	44.52	595.40	97.00
1987	2,140.36	1,282.47	142.37	50.81	563.20	101.51
1988	2,390.47	1,485.72	155.02	73.69	570.93	105.11
1989	2,727.40	1,760.49	181.54	84.94	583.59	116.84
1990	2,821.86	1,858.99	159.01	87.86	604.12	111.88
1991	2,990.17	1,981.11	187.28	90.65	627.59	103.54
1992	3,296.91	2,244.21	212.75	119.17	624.77	96.01
1993	4,255.30	3,194.49	256.47	125.74	582.91	95.69
1994	5,126.88	3,914.22	272.68	231.49	609.75	98.74
1995	6,038.04	4,589.68	291.83	278.09	759.38	119.06
1996	6,909.82	5,270.04	301.84	369.46	822.33	146.15

자료 : 中國統計出版社, 中國統計年鑑, 1997.

<그림 4-8> 조세유형별 수입의 연도별 변화추이(1970~1996)



국유기업소득세와 集體企業所得稅는 우리의 법인소득세에 해당하며 1985년에 도입되었다. 도입 첫 해에 국유기업소득세 수입과 集體企業所得稅收入은 각각 전체 조세수입의 29.2%, 4.9%를 차지하여 그 중요성이 크게 부각되었다. 그 결과 1985년의 조세수입이 그 전년에 비해 매우 큰 폭으로 증가하는 현상이 발생하였다. 예를 들어, 1984년도 조세수입이 947.35억 위안이었는데 비해 1985년도 조세수입은 2,040.79억 위안으로 늘어나 불과 1년만에 조세수입이 2배 이상 증가하는 현상이 나타났다.

<표 4-14> 주요 세목별 점유비중

(단위: %)

연도	工商稅	關稅	農牧業稅	國有企業所得稅	集體企業所得稅
1970	86.1	2.5	11.4	-	-
1980	89.3	5.9	4.8	-	-
1985	53.8	10.1	2.0	29.2	4.9
1990	65.9	5.6	3.1	21.4	4.0
1995	76.0	4.8	4.6	12.6	2.0

자료: 中國統計出版社, 中國統計年鑑, 1997.

1997년도 통계에 의하면 지방세 수입 가운데는 과세유형별 工商稅수입이 72.0%로 압도적인 비중을 차지한다. 그 다음으로는 企業所得稅가 12.4%로 많고 罰沒收入 5.5%, 農牧業稅 4.3%, 기타 조세수입 5.8%로 구성되어 있다. 工商稅를 세부적으로 파악하면 營業稅가 27.3%로 가장 많고 그 다음이 增值稅(25%), 城市建設稅 6.3%, 個人所得稅 6.1%, 房產稅 2.9%, 資源稅 1.3%, 城鎮土地使用稅 1.1%, 기타 30.1% 등의 순으로 구성되어 있다.

중앙·지방정부간에 세원을 공유하는 共享稅수입 중 지방의 몫으로

배정된 부분은 사실상 지방정부의 자체수입으로 기능을 하고 있으며, 지방세외수입의 상당부분이 예산외자금으로 분류되고 있다.

<표 4-15> 지방세수입 구성(1997)

(단위: %)

세목	구성비
▪ 工商稅	72.0
- 營業稅	(27.3%)
- 增值稅	(25.0%)
- 城市建設稅	(6.3%)
- 個人所得稅	(6.1%)
- 房產稅	(2.9%)
- 資源稅	(1.3%)
- 城鎮土地使用稅	(1.1%)
- 기타	(30.1%)
▪ 企業所得稅	12.4%
▪ 農牧業稅	4.3%
▪ 체납과태료·벌금	5.5%
▪ 기타 조세수입	5.8%

자료 : 財政快報, 1997, 4.

3. 주요 지방세

여기서는 중국의 현행 지방세 가운데 현재 기간세목으로 기능을 하고 있거나 향후 그 역할이 제고될 가능성이 높은 세목을 중심으로 조세의 특성 및 내용에 관하여 개괄적으로 언급하고자 한다⁴²⁾.

가. 개인소득세

개인소득세는 개인의 소득을 과세대상으로 부과되는 것으로 자본주의 사회의 기준에서 보면 매우 초보적이고 제한된 범위에서 실시되고 있다. 개인소득세법에 의하면 개인소득세의 부담은 거주자, 비거주자 기준에 따라서 차등화되고 있다. 예를 들어, 중국 내에 거주지(주소)가 있는 개인중에서 5년을 초과하여 국내에 거주하는 개인에 대하여는 전 소득 - 국내원천소득과 외국원천소득 - 에 대하여 소득세가 과세된다. 이에 비해 1년 이상 5년 이내 국내에 거주하는 개인에 대하여는 국내원천소득을 포함하여 일부 국외원천소득(중국 국내의 공사, 기업, 기타의 경제조직 또는 개인이 지급한 소득)에 대하여 과세한다. 국내에 주소가 없고 1년 미만 거주하는 개인에 대하여는 중국 국내원천소득만 과세된다. 중국에 주소도 없고 거주도 하지 않는 개인에 대하여는 중국 국내원천소득 - 예컨대, 특허권사용료소득, 이자와 주식배당금, 재산임대소득 및 재산양도소득 등 - 만이 과세된다.

42) 여기에서 기술된 내용들은 赤如玉編(中國新稅制, 經濟科學出版社, 1998), 廈門市地方稅務局(<http://www.localtax.xm.fj.cn>), 福建省寧德地區國家稅務局(<http://ndtax.gov.cn>), 한상국(중국의 현행 조세제도, 1995)를 많이 참고하였음.

<표 4-16> 개인소득세의 과세대상 및 세율

과세대상	과표산정	세율
임금·급여소득 (보너스 포함)	중국국민: 800元 (외국인: 4,000元)	5%~45%(9단계)
개인기업(個體工商戶) 의 생산·경영소득	비용·손실	5%~35%(5단계)
경영도급·리스 등에 의한 소득	매월 800元: 800元×12월	5%~35%(5단계)
서비스 보수소득 (勞務所得)	납세의무자의 1회 서비스 보수소득이 4,000元 미만 인 경우에는 비용 800元 을 차감하며, 1회 서비스 보수소득이 4,000元을 초 과하는 경우 20%의 비용 을 차감함	20%, 수입이 과다한 경우는 加減 징수
이자소득 등		20%
원고료 소득	서비스 보수소득과 같 음	20%, 납세액에서 30% 차감 과세액=(원고료소득 ×0.2×(1-0.3))
특허권사용비	〃	20%
재산임대소득	〃	20%
재산양도소득	양도재산수입에서 본래 재산가치와 합리적 비용 을 차감함	20%
임시소득(偶然所得)		20%(200元 이하는 면세, 사회복지채권 10,000元 이하는 면 제)
기타: 중앙정부(國務院) 또는 財政部가 확정 한 기타 소득		20%

자료: 廈門市, 地方稅務局.

<표 4-17> 개인소득세 세율표(1)

등급	과세소득액(I)	과세소득(II)	세율	속산공제액(速算扣除數)
1	500元	475元	5	0
2	500元 초과 ~ 2,000元 미만	475元 초과 ~ 1825元 미만	10	25
3	2,000元 초과 ~ 5,000元 미만	1825元 초과 ~ 4375元 미만	15	125
4	5,000元 초과 ~ 20,000元 미만	4375元 초과 ~ 16375元 미만	20	375
5	20,000元 초과 ~ 40,000元 미만	16375元 초과 ~ 31375元 미만	25	1,375
6	40,000元 초과 ~ 60,000元 미만	31375元 초과 ~ 45375元 미만	30	3,375
7	60,000元 초과 ~ 80,000元 미만	45375元 초과 ~ 58375元 미만	35	6,375
8	80,000元 초과 ~ 100,000元 미만	58375元 초과 ~ 70375元 미만	40	10,375
9	100,000元을 초과 하는 경우	70375元을 초과 하는 경우	45	15,375

자료: 廈門市, 地方稅務局; 한상국, p. 41.

주1: 본 표는 임금 및 급여소득에 적용됨

주2: 課稅所得額(月)은 매월 收入總額에서 800원의 經費를 차감한 후의 殘額 또는 追加控除經費를 공제한 후의 잔액을 말함.

<표 4-18> 개인소득세 세율표(2)

등급	과세소득(II)	세율	속산공제액(速算扣除數)
1	5,000元 미만	5	0
2	5,000元 초과 ~10,000元미만	10	250
3	10,000元 초과 ~30,000元미만	20	1,250
4	30,000元 초과 ~50,000元미만	30	4,250
5	50,000元을 초과하는 경우	35	6,750

자료: 廈門市, 地方稅務局; 한상국, p. 43.

주1: 본 표는 개인공상업자의 생산·경영소득과 기업사업단위에 대한 都給經營·賃借經營所得에 적용함

주2: 課稅所得額(年)은 각 납세년도의 收入總額에서 原價, 必要經費 및 損失額을 差減한 후의 잔액을 말함.

개인소득세의 GDP탄력성을 분석한 결과에 의하면 탄력성이 1.3~1.7로서 탄력적인 것으로 나타나 향후 지방의 기간세목으로 성장할 수 있는 가능성을 시사하고 있다(<표 4-19> 참조).

<표 4-19> 개인소득세 및 재정수입의 성장탄력성 비교

	개인 소득세	GDP	개인 소득세 성장	재정 수입성장	GDP 성장	개인소득세 탄력성	재정수입 탄력성
1990	21.13	17681.3		12.4			
1991	25.03	20188.3	18.467	9.0	14.179	1.302	0.635
1992	31.28	24382.9	24.880	15.0	20.878	1.204	0.725
1993	46.82	31380.3	49.776	22.5	28.804	1.728	0.781
1994	72.48	43800.0	64.808	19.2	39.578	1.385	0.485

자료: 余小平 外, "對九五其間走出財政困境的建議", 財政改革論叢(上卷), 經濟科學出版社, 1997, p. 332.

나. 土地增置稅

우리나라의 양도소득세에 해당되는 土地增置稅는 國有土地使用權, 지상건축물 및 그 부착물 등 부동산을 양도하여 취득하는 수입에 대하여 과세되며 납세의무자는 국유토지사용권, 지상의 건축물 및 그 부착물 등 과세대상 부동산을 양도하여 수입을 얻은 기관이나 개인이 된다. 土地增置稅의 세율은 과세대상 부동산의 增值額(양도차익)에 따라 다음과 같은 4단계의 초과누진세율이 적용된다(<표 4-20>참조). 한편 增值額을 산정하는 과정에서 납세의무자가 부동산 매매가격을 허위신고하거나 공제항목의 산정이 불합리한 경우 그리고 부동산 매매가격이 정당한 이유없이 감정가격을 밑도는 경우에는 부동산 평가가격을 기준으로 과세하도록 규

정되고 있다.

<표 4-20> 土地増値稅의 과세표준 및 세율

(단위: %)

과세표준	규정세율	공제계수
増値額이 공제항목금액 합계액의 50%미만	30	0
増値額이 공제항목금액 합계액의 50%이상 100%미만	40	5
増値額이 공제항목금액 합계액의 100%이상 200%미만	50	15
増値額이 공제항목금액 합계액의 200%이상	60	30

자료: 廈門市, 地方稅務局.

増値稅의 납세액은 기본적으로 増値稅에 다 규정세율을 곱하여 구해진 값에서 공제금액에 速算扣除係數를 곱한 값을 뺀으로써 산출된다.

$$\begin{aligned} \text{増値稅 납세액} &= \text{増値額} \times \text{규정세율} \\ &\quad - \text{扣除(공제)금액} \times \text{速算扣除 係數} \end{aligned}$$

土地増置稅의 감면은, ①납세의무자가 보통표준주택을 건축하여 판매하되 増値額이 각종 공제항목 합계액의 100분의 20을 초과하지 않는 경우나, ②국가건설의 수요로 인하여 합법적으로 수용·회수한 부동산에 대하여 적용된다. 土地増置稅는 최근까지 조세수입면에서 미미한 수준에 머무르고 있으나 앞으로 중국의 경제가 급격히 성장하고 토지사유화, 토지매매행위 등이 급진전할 것을 예상할 때 조만간에 지방의 기간세목으로 성장할 가능성이 매우 높다.

다. 營業稅

營業稅는 중국내에서 제공되는 각종 서비스와 무형자산의 양도 그리고 부동산의 매각에 대하여 부과되는 지방세이다. 營業稅는 공산 중국이 탄생할 당시부터 존재한 세목이며 그 동안 몇차례 변화를 겪은 다음 1994년부터 현재의 체제를 갖추고 있다.

營業稅의 과세대상은 크게 교통운수업, 건축업, 금융보험업, 우정통신업, 문화체육업, 오락업, 서비스업, 무형자산의 양도, 부동산 매각의 아홉가지 유형으로 구분되며, 세율은 과세유형에 따라 3~10%의 차등적 단일세율이 적용되고 있다. 營業稅의 납세의무자는 중국내에서 營業稅의 과세대상이 되는 서비스를 제공하거나 무형자산의 양도, 부동산을 매각하는 개인 또는 기관이 된다. 기관 가운데는 集体企業, 사유기업, 서비스기업, 기타기업 및 행정기관, 사업기관, 사회재단 및 기타기관이 포함되며, 개인으로는 개인기업 및 그와 유사한 경영행위를 하는 개인이 포함된다. 반면에 외국인 투자기업과 외국기업에 대하여는 영업세의 납세의무가 주어지지 않는다.

營業稅의 납세의무자가 과세대상 용역과 물품 또는 비과세대상의 용역을 겸영하는 혼합판매행위가 있는 경우에는 과세대상과 비과세대상의 매출액을 별도로 계상해야 한다. 만일 별도로 계산할 수 없거나 정확하게 계산할 수 없는 경우에는 과세대상 용역과 물품 또는 비과세대상 용역에 대해서 增值稅를 함께 부과하고 營業稅를 부과하지 않는다. 한편 營業稅의 과세대상에 따라서 세율(3~20%)이 다르게 적용되므로 반드시 과세물품별 영업액을 별도로 계산해야 하며, 별도 계산하지 않은 경우에는 높은 세율이 적용된다. 그러나 물품의 생산·도매 또는 소매에 종사하는 기업·기업성 기관 및 개인경영자의 혼합판매행위는 물품의 판매행

위로 간주하여 營業稅를 부과하지 않지만, 기타 기관이나 개인의 혼합판매 행위는 과세대상 용역의 제공으로 보아서 營業稅를 징수한다. 營業稅의 부과액은 영업액에 다 세율을 곱하여 결정한다.

영업세의 감면대상으로는, 복지기관·의료기관·교육기관의 서비스, 장애인·학생 근로서비스, 농업관련 서비스(기계화농경, 관개·배수, 병충해 방제 등), 문화·종교활동의 수입 등이 있으며 이와 관련된 사항은 國務院에서 결정한다.

<표 4-21> 營業稅의 과세대상 및 세율

(단위: %)

유형	과세대상	세율
교통문수업	육로, 수로, 항공, 파이프라인, 하역문수	3
건축업	건축, 안장(安裝), 수선, 장식 및 공정작업	3
금융보험업		5
우정통신업		3
문화체육업		3
오락업	노래방, 무도장, 가라오케장, 음악다방, 당구장, 보물링장, 골프, 수영장 등	5~20
서비스업	서비스업, 대리업, 여관업, 요식업, 여행업, 창고업, 임대업, 광고 및 기타 서비스업	5
무형자산양도	토지사용권, 특허권, 비특허기술, 상표권, 저작권, 상호	5
부동산 매각	건축물 및 기타 토지부착물	5

자료: 經濟科學出版社, 中國新稅制, 1998, p. 106; 廈門市, 地方稅務局.

라. 城市維護建設稅

城市維護建設稅는 增值稅, 營業稅, 產品稅(消費稅) 3稅를 납부한 것을 근거로 징수되며, 납세의무자는 이들 3세목을 실제 납부하는 개인 또

는 기관이 된다. 동 세목은 1985년 2월에 신설되었고 그 사용용도가 城 鎮의 유지·관리·건설에 사용되도록 규정되고 있어 목적세의 성격을 지 닌다.

城市維護建設稅의 세율은 비례세율체제를 취하고 있으며 납세자의 거주지에 따라 차등화되고 있다. 예를 들어, 납세자가 市에 거주하는 경 우 城市維護建設稅 세율은 7%이고, 납세자가 縣, 城, 鎮에 거주하는 경 우는 세율이 5%, 그리고 기타지역에 거주하는 경우는 1%의 세율이 적 용된다.

城市維護建設稅는 기간세목에 직접 연계되어 있으므로 수입이 안정 적이고 징세행정상 편리한 점이 있다. 특히, 지역의 경제가 활성화되는 경우 城市維護建設稅수입이 크게 증가할 가능성이 높아서 앞으로 지방재 정에 기여할 가능성이 높으며, 아울러 여기에서 발생하는 재원으로 지역 의 유지·관리·건설수요를 충족할 수 있다.

마. 印花稅

印花稅는 우리의 인지세와 비슷하며 세계적으로 역사가 오래고 보편 화된 만큼 중국에서도 그 역사가 오랜 세목이다. 印花稅는 공산중국이 건국될 때부터 존재하였고 그 후 몇 번의 개정이 있는 다음 1988년도의 개정에 의해 현재의 체제가 갖추어졌다.

印花稅의 납세의무자는 국내에서 暫行條例에서 규정하는 범위내의 문서를 실행하거나 수취하는 모든 단위 및 개인이다. 印花稅의 과세대상 은 (1)구매, 판매, 가공의 수행, 건설공사의 하청, 자산의 리스, 상업운송, 창고, 대출, 재산보험, 기술계약에 대한 계약서 또는 계약의 성격을 가진

문서, (2) 재산권을 양도하는 문서, (3) 영업회계장부, (4) 권리나 집행권을 입증하는 문서, (5) 기타 財政部가 과세문서로 결정하는 문서이다. 과세표준은 백분율에 의한 비율이나 문서당 정액으로 정해진 기준에 따라 납부할 세액을 계산한다.

<표 4-22> 印花稅의 과세대상 및 세율

종류	내용	세율	납세자	설명
1. 매매계약	공급·선구매·기관구매 매매결합 및 협의·수급조정· 보상 및 구상 매매계약	해당금액의 만분의 3	계약 당사자	
2. 가공도급계약	가공·주문생산·수선·수리인 회·광고·측량제도·측량 등 계약	가공 혹은 도급수입의 만 분의 5	계약 당사자	
3. 건설공정조사 설계계약	조사 및 설계계약	수수료의 만분의 5	계약 당사자	
4. 건축·설계 도급계약	건설·설치 도급계약	도급금액의 만분의 3	계약 당사자	
5. 재산임대계약	건물·선박·비행기·차량·기 계·기구·설비 등의 임대계약	임대금액의 전분의 1(1원 미만의 금액에는 1원인지 부착)	계약 당사자	
6. 화물운수계약	민간항공운수·철도운수·해양 운수·내륙수로운수·도로운수 및 복합운송계약	운수비용의 만분의 5	계약 당사자	
7. 창고보관계약	창고보관계약	창고보관비용의 전분의 1	계약 당사자	중립을 계약서로 사용시 부착
8. 차관계약	은행 및 기타 금융기관과 차관 인간의 차관계약	차관금액의 만분의 0.5	계약 당사자	중립을 계약서로 사용시 부착
9. 재산보험계약	재산·책임·보증·신용 등 보 험계약	보험료 수입의 전분의 1	계약 당사자	중립을 계약서로 사용시 부착
10. 기술계약	기술개발·양도·자문·서비스 등의 계약	기재된 금액의 만분의 3	계약 당사자	
11. 산업소유권 이전문서	재산소유권·관련·상표권·특 허권·특허기술사용권 등 이전 서류	기재금액의 만분의 5	문서 작성인	
12. 영업장부	생산·경영 관련 회계장부	자금지재장부는 자본금 ³ 잉여금 합계액의 만분의 5, 기타 회계장부는 권당 5원	장부 작성인	
13. 권리·허가증	경부발행 가속권리증·공상영 업허가증·상표 및 특허등록 증·특지사용증	권당 5원	권리· 허가 영수인	

자료: 廈門市, 地方稅務局.

印花稅의 세율체제는 과세대상의 유형에 따라서 비례세율이 적용되는 부분과 정액세율이 적용되는 부분으로 구분된다.

印花稅가 면제되는 경우로는, (1)인지세가 이미 납부된 문서의 사본, (2)정부, 사회복지단체 또는 학교에 재산을 기부할 때 집행하는 문서, (3)財政部가 印花稅를 면제하는 기타의 문서 등이다.

印花稅의 납부는 납세의무자가 세액을 계산하고 印花稅 상당액의 인지를 구입하여 첨부함으로써 이행되며, 國家稅務總局은 인지의 인쇄를 감독한다.

바. 城鎮土地使用稅

土地使用稅는 城市, 縣城, 建制鎮, 工礦區내에서 공공용지의 사용권을 지니는 기관이나 개인에게 부과되는 토지관련세제이며 납세의무자가 실제 점유하는 토지의 면적을 과표로 일정 세율이 적용되고 있다. 城鎮土地使用稅는 공산중국의 건립초기시 존재하였던 地產稅에 근거를 두며 그 후 몇 차례의 변화를 거친 다음 1988년도 개정을 통하여 현재의 체계를 갖게 되었다. 외국인투자기업과 외국기업에 대해서는 土地使用稅가 적용되지 않는다.

土地使用稅는 정액세율체제를 지니며 지역별로 차이가 있고, 토지사용 면적(m^2)을 기준으로 년단위로 부과액이 산정된다. 통상 대도시의 경우 토지등급에 따라 0.5~10元이 적용되고 중·소도시의 경우 0.4~8元, 0.3~6元, 그리고 縣城, 鎮, 工礦區의 경우 0.2~4元이 적용되고 있다.

廈門市의 경우 土地使用稅가 부과되는 토지의 등급을 1~5급지로 구분하고 있고, 1급지의 경우 m^2 당 연 6元, 그리고 5급지의 경우 m^2 당

원 2元の 정액세율이 적용되고 있다.

사. 屠宰稅

屠宰稅는 소, 돼지, 양 등 가축의 도살행위에 대해 부과되는 지방세이며 납세의무자는 해당 가축을 도살하는 자가 된다. 屠宰稅는 정액세이며, 현재 도축시 돼지는 1마리당 4元, 소와 양은 1마리당 각각 5元, 0.5元의 세금이 부과되는 것으로 정해져 있다.

아. 車船使用稅

차선사용세는 공공도로를 사용하는 각종 차량과 강이나 호수, 연안을 항해하는 선박에 대하여 부과되는 지방세로서 차량과 선박의 유형에 따라서 세액이 달리 책정되고 있다.

차량의 경우 연간세액이 10~300元이며, 선박의 경우는 톤수를 기준으로 연간세액이 0.6~5.0元으로 다양하다. 차량의 경우 영업용 인력거가 연간 10元을 부담하여 세액이 가장 낮고 11인용 이상의 승합차는 연간 300元을 부담하여 세액이 가장 높다. 선박의 경우에는 10톤 이하의 선박이 연간 톤당 0.6元을 부담하여 가장 낮고 10,000톤 이상의 선박은 연간 톤당 5.0元을 부담하여 가장 높다.

자. 房產稅

房產稅는 우리나라의 재산세에 해당하며 城鎮, 工礦區의 건물재산을 과세대상으로 하고 있고 과세표준은 건물의 자산가치, 임대수입 등이다. 房產稅의 납세의무자는 해당지구의 재산권 소유자 또는 승계인이다.

房產稅 과세대상의 재산가치는 본래가치에서 10~30%를 차감한 다음의 가치를 기준으로 하되, 구체적인 차감정도는 해당 지방정부의 人民政府規定에 의해서 정해진다. 그리고 방산세의 세율은 과표로 산정된 임대수입의 1.2%이다.

房產稅의 감면대상으로는 개인소유 비영업용자산, 국가기관, 인민단체, 군대·국가재정사용기관, 사찰·종교·유적 자산 등이 되는데 납부기간 등에 관한 사항은 각 省, 自治區, 直轄市의 人民政府規定에 따라 다소 차이가 있다.

차. 資源稅

현행 자원세는 1984년부터 원유, 천연가스, 석회 및 금속광물, 기타 비금속광물자원의 4개 품목을 대상으로 부과되었던 자원세를 확대 개편한 것이다. 자원세의 과세대상은 중국 내에서 채굴 또는 생산되는 원유, 천연가스, 석탄, 기타 비금속광물 원광, 흑색금속광물 원광, 유색금속광산물 원광, 소금 등 7개의 품목이다. 資源稅 가운데 해양석유자원세는 중앙정부에 귀속되고, 기타 자원에 관한 과세는 지방정부의 관할에 속한다.

납세의무자는 중국 내에서 과세대상 상품을 채굴 또는 생산하는 기관과 개인이다. 자원세의 세율체제는 정액세율제이며, 세액은 과세대상에 따라서 톤(또는 천 m^3)당 0.3~0.6元으로 규정되어 있다(<표 4-23> 참조). 부과세액은 과세수량을 토대로 산정된 과표에 과세수량을 곱하여 산정된다.

<표 4-23> 자원세의 과세대상 및 세율

세목	세율(정액세)	세액산정기준
원유	8~30	원/톤
천연가스	2~15	원/천 제곱미터
석탄	0.3~5	원/톤
기타 비금속광물원광	0.5~20	원/톤, 천제곱미터
흑색금속광물원광	2~30	원/톤
유색금속광물원광	0.4~30	원/톤
소금		
- 고체소금	10~60	원/톤
- 액체소금	2~10	원/톤

카. 기타 - 지방세 부가세

중국의 지방세에는 각종 부가세 형식의 사실상 지방세들이 많이 존재한다. 이들을 통하여 징수된 세금은 지역의 교육, 문화, 사회사업, 기반 시설에 소요되는 자금의 조달에 주로 사용되고 있다.

① 교육비 부가

増値稅, 營業稅, 소비세 3稅를 납부하는 개인 또는 기관은 해당 세목의 납부액에 3%의 교육비부가세율이 가산되며, 여기서 징수된 재원은 지방의 교육재원으로 사용된다.

② 기초시설건설비 부가

지역에 따라서는 増値稅, 營業稅, 消費稅를 납부하는 기관과 개인은 지역의 기반시설건설과 관련된 비용의 일부를 부가세 방식에 의해서 납

부하고 있다. 예를 들어, 廈門市에서는 增值稅와 營業稅 총액의 3.5%, 소비세 총액의 1.75%를 부가세로 징수하고 있으며, 일부 감면조치가 취해지고 있다.

그리고 廈門市에서는 시 행정구역 내에서 생산·경영활동을 하고 있는 기업과 개인에 대하여 그 성격을 불문하고 社會事業發展費를 징수하고 있다. 社會事業發展費는 增值稅額의 3%, 營業稅額의 4%, 消費稅額의 2% 징수를 통하여 조달되고 있다.

廈門市에서는 시의 행정구역내에서 생산·경영활동을 하고 있는 기관 또는 개인에 대하여 文化事業建設費를 징수하고 있다. 첫째, 각종 수익적 오락영업행위 - 무도장, 가라오케장, 음악다방, 당구장, 보울링장 등 - 에 대해서는 영업수익의 3%를 文化事業建設費의 재원으로 충당하고 있다. 둘째, 상업방송, 상업간행물 등 각종 광고행위를 하는 기관에 대해서는 광고수입의 3%를 문화사업건설비로 충당하고 있다.

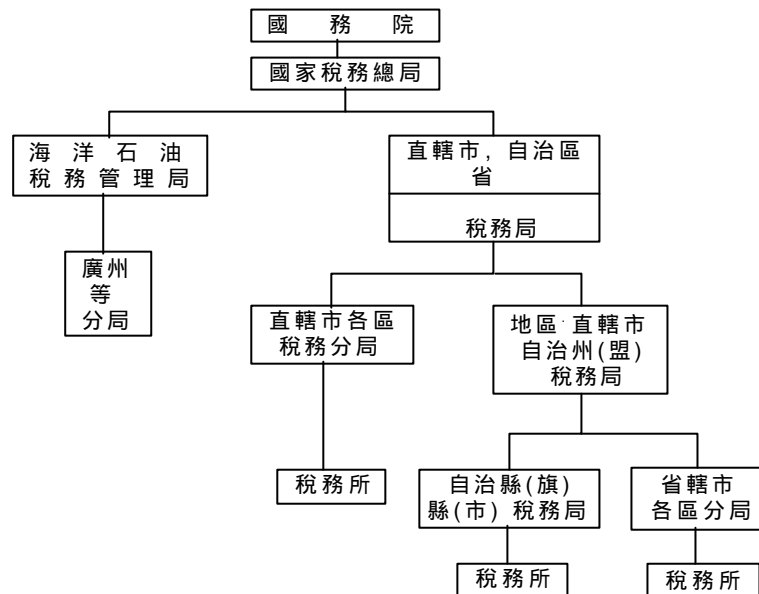
4. 조세행정

중국의 조세기관은 개방·개혁정책이 어느 정도 추진되었던 1981년 말에 이르러서야 대부분의 省·市·自治區에 설치되었으며, 몇 차례의 조직개편과 1992년의 稅收徵管法이 공포되면서 현재의 조세행정체계가 갖추어졌다. 동법에 의해 조세 행정을 총괄하는 國家稅務局을 國務院 직속기관으로 변경하고 그 이름도 國家稅務總局으로 개칭했다. 1993년에는 그동안 財政部의 관리·감독을 받아 오던 國家稅務總局을 財政部와 같은 등급으로 격상시키는 조치를 취했다.

省級 지방정부에는 地方의 세무 행정을 담당하는 稅務局이 있으며,

省級 이하의 지방정부에는 稅務分局, 稅務所가 있다(<그림 4-9> 참조). 최하위 세무기관인 稅務所는 縣級 稅務局 및 省轄市 各區 分局에서 파견한 기구이며 경제구별로 나누어서 설치된다. 海洋稅務石油管理局은 國家稅務總局의 直屬事業單位에 속한다. 關稅와 船舶噸稅는 海關總署에서 담당하며 국무원 직속기관이다.

<그림 4-9> 各級 稅務機構 組織圖



자료: 君毅(編), 大陸新稅制, 台北, 1994; 한상국, 전계서 p. 24에서 재인용.

제5장 정부간 재정이전제도

중국의 지방정부들은 지방세에 기초하는 자체자원 이외에 상위정부로부터 교부금·보조금 형식의 다양한 재정이전을 받고 있다. 일반적으로 중앙정부가 省級 지방정부에게 제공하는 재정이전제도는 대체로 표준적이고 정형화 되었지만 省급 지방정부가 그 하위 지방정부에게 제공하는 재정이전제도는 지역별로 상당한 차이가 있다. 그러나 제도의 다양성, 자료의 제약성 등으로 인하여 중국의 정부간 재정이전제도(Intergovernmental Fiscal Transfer System)에 관하여 체계적이면서 일률적으로 설명하기는 쉽지 않다.

본 연구에서는 문헌연구와 지방단위 통계자료의 제약으로 인하여 주로 중앙정부와 省級 지방정부간의 재정 이전제도에 중점을 두고 분석하는 한편 省級 자치단체와 그 하위 지방정부간의 재정이전제도에 관하여는 특정 사례지역을 중심으로 간단히 살펴보고자 한다(지방정부간의 재정관계에 대하여는 다음 절에서 다루어진다). 현재 중국의 재정이전제도는 크게 일반보조금, 특정보조금, 기타 재정 이전제도의 세 유형으로 구분·운영되는데 이 장에서는 이들 제도의 내용과 문제점, 파급효과 등에 관하여 주로 살펴보고자 한다.

제1절 중앙·지방정부간 재정이전제도

1. 재정이전제도의 개관

가. 변화과정

역사적으로 중국에 있어서 정부간 재정이전제도는 크게 발달하지 못하였다. 개혁 이전의 고도 중앙집중적 계획경제체제하에서는 재정의 역할이 계획경제를 원활히 수행해 나가는 데 필요한 재원을 조달하고 그것을 집행하는데 집중되었다. 지방정부의 재정운영은 중앙정부의 일방적인 계획과 틀에 의해서 운영이 되었고 그 결과 사실상 지방정부는 경제와 재정의 실권을 지니지 못하였다. 이러한 재정·경제시스템 하에서 정부간 재정이전제도는 큰 의미를 지닐 수 없었을 뿐 아니라 제도적 발전을 이룰 수가 없었다.

그러나 1978년의 개혁·개방정책이 실시되면서 지방정부는 차츰 행정기능의 범위와 재정 자율성을 확대해 나갔고 그 와중에서 중앙·지방재정의 수입과 지출을 재배분 하는 財政包干制度(財政責任制度)가 1980년부터 도입되었다. 그 당시의 재정이전제도는 재정력이 빈약한 일부 지역(소수민족 지구 등)에 대하여 재정지원을 해주는 것과 국가산업정책 차원에서 일부 연안지역에 대하여 보조금을 지급하는 정도에 국한되었다. 그러나 시간이 경과하면서 財政責任制의 문제점 - 거시경제정책, 국가산업·구조조정 수행상의 장애, 지역격차 문제 등 - 이 부각되기 시작하였고 이것은 중국내의 다양한 재정문제와 결부되면서 마침내 1994년도의 포괄적이고 전면적인 재정개혁으로 이어지게 되었다.

1994년도의 재정개혁이 추진되면서 중앙정부와 지방정부간의 조세체계가 새롭게 정립됨에 따라 그와 보완적 관계에 있는 정부간 재정이전제

도에 대한 체계적 정립이 결실해졌다⁴³⁾. 그 이유는 1994년도 재정개혁이 중앙재정에 유리한 방향으로 추진되면서 재정개혁 이후 중앙정부의 재정에 여력이 생겨났고 그 결과 중앙정부는 어떤 방식으로든 그 중 상당금액을 정부간 이전재정제도의 재원으로 활용해야 할 의무감과 지방의 요구에 부딪혔기 때문이다.

1994년도 재정개혁에서는 중앙정부와 지방정부간의 재정이전제도 가운데 상당 부분은 기존의 체계를 그대로 존속시켰고 일부에 대하여는 상당한 구조변화를 가하였다. 1994년도 재정개혁 이후에도 1988~1993년 기간 중에 유효하였던 재정계약제도가 계속적으로 유지되었다. 그 결과 지방정부는 1993년도에 유효하였던 재정계약에 따라서 중앙정부로부터 재정이전을 받거나 경우에 따라서는 중앙정부에게 재정지원을 해주었다. 1994년부터 실시된 신 재정이전제도는 각 지방정부가 1993년에 확보하였던 재정수입수준을 최소한 보장해 주는 제도적 장치를 갖춘 채 개혁적 방향으로 움직여 나갔다. 여기에서 1994년도 재정개혁 이후 현재까지 운영되고 있는 주요 재정이전제도에 관하여 기술하면 다음과 같다.

나. 유형

중국의 보조금제도(재정이전제도)는 다른 나라와 마찬가지로 유형면에서 크게 일반보조금(*general grant*)과 특정보조금(*specific grant*)제도로 구분될 수 있다. 전자는 우리나라의 지방교부세와 같이 지방재정을 지원하고 지역간에 존재하는 수평적 재정불균등을 완화시키는 기능을 담당하

43) 조세제도의 변화는 그 때마다 재정이전제도에 작고 큰 변화를 야기하였으며 특히 1994년의 分稅制 도입은 재정이전제도에 큰 변화를 초래하였다. 그 이유는 分稅制의 도입결과 세출기능상에 큰 변화가 없는 상태에서 과거에 비해 중앙재정의 비중이 크게 증가한 반면 지방재정은 줄어들었기 때문이다.

며, 여기에는 정액할당보조금(quota subsidy)제도에 해당하는 體制補助金制度가 있다. 후자는 중앙정부가 이해관계를 지나는 사업들 - 가격보조, 교육사업, 환경사업, 재해복구, 낙후지역개발 등 - 을 진작시킬 목적으로 지방정부에게 자금을 지원해 주는 사업보조금제도로서 우리나라의 국고보조금제도와 비슷하다. 특정보조금제도는 개별사업을 대상으로 정액보조금제도가 주로 활용되고 있으며 순수한 의미의 대응보조금(matching grant)제도는 거의 활용되지 않고 있다. 우리나라의 국고보조금제도가 보건·복지, 농림, 건설·교통사업을 중심으로 활성화되고 있는데 비해 중국의 특정보조금제도는 價格補助에 보조금의 절반 이상이 활용되는 특징을 보이고 있다. 價格差補助金은 중국이 개혁·개방정책을 추진하면서 농민과 일부 제조업체의 소득과 사기진작을 목적으로 주요 농산물·공산물의 가격을 이중으로 설정하고 그로 인해 발생하는 가격차이를 중앙정부가 보전해 주는 정책보조금이다.

현재 규모면에서는 특정보조금제도가 60% 이상을 차지하고 體制補助金과 기타보조금이 나머지 약 40%를 차지한다. 1985년 이전까지는 특정보조금과 體制補助金의 규모가 비슷하였으나 그 이후부터는 특정보조금이 體制補助金에 비해 약 3~4배 많은 경향을 보이고 있다. 국가의 경제발전단계와 연관해 볼 때 후진국이나 개발도상국의 경우 전국적 최소수준(national minimum) 유지 등 국가적 사업이 주도적으로 추진되기 때문에 일반적으로 특정보조금이 일반보조금에 비해 많은 경향을 보이는데 이것은 중국의 경우도 예외가 아닌 것으로 나타나고 있다.

<표 5-1> 보조금의 유형별 규모변화(1980~1993)
(단위: 10億元)

1980	14.1	7.2	5.9	1.0
1981	15.2	6.3	6.4	2.5
1982	19.1	7.1	6.9	5.1
1983	1.2	8.9	7.2	5.1
1984	25.4	10.2	7.8	7.4
1985	34.5	18.3	9.5	6.7
1986	46.4	25.7	8.6	12.1
1987	48.1	27.8	9.9	10.4
1988	53.8	27.3	8.2	18.3
1989	56.2	28.8	8.4	19.0
1990	58.5	29.6	8.6	20.3
1991	55.5	35.5	8.6	11.4
1992	59.6	37.8	10.1	11.7
1993	54.5	36.0	9.5	9.0

자료: Christine P. W. Wong(1996), op. cit., p. 52.

1) 體制補助金制度

體制補助金은 일반교부금의 성격을 지니며 재정력이 취약한 썬을 대상으로 정액의 보조금이 할당·배분되며, 여기에는 두 유형이 있다. 첫째 유형의 體制補助金은 1980년을 기준으로 재정의 지출이 수입을 초과하는 재정적자 썬과 自治州를 대상으로 중앙정부가 지방정부에게 보조금을 배분해 주는 것이다. 동 제도는 1988년에 도입된 이후 현재까지 활용되고 있으며 省級 지방정부간의 재정형평화, 자원재배분에 그 주된 기능이 있다.

중앙정부는 재정적자 지역을 대상으로 보조금지급 계약을 체결하였으나 1980년대 말, 1990년대 초반에 중앙정부의 재정성장이 둔화되었기 때문에 동 기간 중 體制補助金의 규모는 감소내지 현상유지 수준을 보였다.

다. 게다가 재정취약지역에 대한 중앙정부의 보조금은 경상가격 기준의 정액보조금 방식을 취하였기 때문에 물가상승을 고려할 때 실질보조금액은 감소하는 결과가 발생하였다. 이와 같은 體制補助는 1985년 이전에는 중앙정부 이전재원의 30~40%를 차지하였으나 그후부터는 감소추세를 보이기 시작하였고 1990년대에 들어와서는 그 비중이 10~20% 수준으로 크게 하락하였다(<표 5-1> 참조).

두 번째 유형의 體制補助는 재정력이 상대적으로 튼튼한 일부 省級 지방정부로부터 중앙정부로 재정이전이 이루어지는 것을 의미한다. 동 제도는 중국이 지니는 독특한 제도에 해당되며, 1990년대 이전에 비해 그 이후에는 중요성이 조금씩 감소하는 경향을 보이고 있다. 예를 들어, 1980년대초에는 上海, 北京, 天津市의 경우 자신이 징수한 세수의 60~90%를 중앙정부로 재정이전을 해주었으나 최근에는 그 비율이 매우 낮아졌다.

2) 특정보조금제도

특정보조금제도는 중앙정부가 국가최소수준(national minimum)의 유지 등 정책적 이해관계를 갖는 사업을 대상으로 사용용도를 지정하여 재정을 지원하는 보조금제도이다. 이론적으로 보아 동 제도는 조건부보조금(conditional grant)에 해당하며 많은 경우 지방비부담을 동반하고 있다. 동 제도는 일반교부금제도와 달리 재정형평화 기능은 지니지 않고 자원할당(resource allocation)기능을 지니고 있다. 이러한 사실은 특정보조금 가운데 상당금액이 재정적으로 풍부한 지역 - 上海, 廣東 등 - 에 가격보조나 국영기업의 손실을 보전해 줄 목적으로 지원되고 있는 현상을 통해 쉽게 알 수 있다.

특정보조금은 지방의 국지적 이해보다는 국가 차원에서 보다 긴요한 분야를 진작시킬 목적으로 지원되는 보조금이다. 초기에는 재난구제와 빈곤보조 등이 주류를 이루었으나 1980년대 중반 이후 보조대상 사업과 영역이 크게 확대되었다. 특정보조금의 대상사업은 크게 다음의 두 유형으로 구분된다. 첫째 유형은 지방재정의 지출수요를 감안하여 추가적으로 보조되는 것으로 여기에는 가격보조, 농업·공업·교통부문의 사업보조, 경제발달지구 발전보조, 건설사업보조 등이 있다. 둘째 유형은 지역의 재난구제 및 빈곤문제를 해결하는 수단으로 지원되는 보조금이다.

현재 省級 지방정부를 대상으로 주로 활용되는 특정보조금의 대상사업으로는 사회·재난구제, 곡물가격보조, 대규모 수해·한발방지사업, 재정취약지구 및 국경지역의 보건·교육사업 등이 있다. 이에 비해 省級 이하의 지방정부 단위에서는 주로 사회·재난구제사업을 중심으로 특정보조금제도가 활용되는 경향이 있다.

특정사업보조금의 규모는 1980년대에 급격한 증가추세를 보였으며, 1990년대에 들어와서도 규모나 기능면에서 여전히 중요한 역할을 하고 있다. 예를 들어, 특정보조금의 규모는 1980년의 72억 위안에서 1990년의 296억 위안으로 10년만에 그 규모가 4배 이상 급증하였다. 1980년대에는 통상 특정보조금이 중앙정부의 총 이전재정 가운데 50% 내외를 차지하였으나 1990년대 와서는 그 비중이 65% 내외로 크게 증가하여 특정보조금의 위상과 중요성이 증가하는 현상이 나타나고 있다.

<표 5-2>에 따르면 중앙정부의 특정보조금 총액(1993년)은 360.5억 위안이고 이 중 약 60%(213.2억 위안)가 가격보조에 사용되며, 그 다음으로 자본건설 6.8%(24.6억 위안), 복지지원 6.6%(23.7억 위안), 농업지원 4.3%(15.4억 위안), 문화·교육·건강 3.0%(10.8억 위안) 등의 순으로 구

성되어 있다.

<표 5-2> 중앙정부 특정보조금제도의 사업별 배분내역(1993)
(단위: 億元, %)

()	24.6	6.8
	11.0	3.1
가	1.5	0.4
	0.1	-
	4.3	1.2
	15.4	4.3
	3.6	1.0
	1.9	0.5
	1.0	0.3
	1.7	0.5
	10.8	3.0
	0.2	0.1
	10.5	2.9
	23.7	6.6
	8.0	2.2
	4.8	1.3
가	213.2	59.2
	7.2	2.0
	16.7	4.6
가	0.3	0.1
	360.5	100.0

자료: Christine P. W. Wong(1996), op. cit., p. 5.

현행 특정보조금제도는 여러 가지 문제점을 안고 있는데 그 중 몇 가지를 지적하면 다음과 같다.

(1) 특정보조금의 배분 방법(보조율, 대상사업)이 정부간의 기능분담

및 지출책임의 원리에 부합하지 않고 있다.

(2)특정보조금의 사용용도와 배분과정에 있어서 비공식화되고 불합리한 문제점이 있다.

(3)국가산업정책에 맞추어 몇 개의 주요 부문에 보조금이 집중되기 보다는 여러 부문에 분산이 되어 결과적으로 재원활용의 비생산성을 초래하고 있다.

(4)특정보조금의 약 절반이 價格差補助에 활용되고 있어서 전국적 최소수준 유지 등 특정보조금제도의 기본운영원리와 괴리가 있다.

이러한 사실을 고려할 때 정부간의 세출기능에 대한 재배분과 함께 특정보조금제도의 전반에 걸친 구조조정이 있어야 할 것이다(Gao Qiang, p. 4, 9). 향후에는 특정보조금의 재원이 가능한 공공서비스와 중앙정부의 위임사무의 수행에 사용되도록 유도되어야 할 것이며 그 주요 사업대상 선정에 있어서는 통상의 지역적 이슈들보다는 지역간 이슈들에 더 많은 관심이 주어질 것이다(Gao Qiang, p. 14).

3) 기타 보조금

體制補助金과 특정보조금제도 이외에도 세출결산보조금, 조세반환제도 등이 중앙정부와 지방정부간의 재정이전체도로 운영되고 있다.

가) 세출결산보조금(회계정산보조금)

세출결산보조금은 회계연도가 끝난 다음 예산외 일부 항목을 대상으로 중앙정부와 지방정부간에 정산을 한 후 경우에 따라서는 중앙에서 지방으로, 또 경우에 따라서는 지방에서 중앙으로 재정이전이 이루어지는

재정이전시스템으로 중국의 고유한 제도이다. 이 제도는 특히 중앙정부가 새로운 정책을 추진한 결과 재정의 수입과 지출에 변화가 발생한 경우 활용되는 경향이 높다. 결산을 마친 다음 여유자금을 지방정부에게 지원하는 세출결산보조금에는 國家豫算調節基金, 기업손실보조금 등이 포함되어 있다. 그 밖에 지방기업을 다시 중앙정부 소유의 국유기업으로 개편하는 과정에서 지방이 손해를 본 부분을 보상해 주는 보조금제도도 있다.

최근 들어서는 국가, 지방, 은행이 함께 재원을 마련하고 사업을 추진하는 협력체제가 증가하고 있다. 이것은 대응보조금제도와는 차이가 있는데 이러한 공동재원 조달체제가 지나는 문제점으로는 지방정부의 로비에 의해서 보조금의 규모가 결정된다는 점이다. 현재 중국에서는 全國人民大會를 통하여 예산이 공식적으로 승인되는 매년 3월을 전후로 각 지방정부는 자기지역에 보조사업을 유치하기 위해서 치열한 로비전을 펼치고 있다.

나) 세수반환(tax return)

1994년부터 分稅制가 실시되면서 중앙정부는 법규정에 따라 중앙·지방간의 공동세원인 소비세와 增值稅 수입의 일정부분을 지방정부에게 되돌려 주도록 되었다. 세수반환제도는 공동세제도의 일환으로 간주되며, 앞서 언급한 일반보조금이나 특정보조금제도와는 그 성격이 다른 재정이전제도이다. 만일 이 제도를 중앙정부의 지방정부에 대한 실질적인 재정이전제도(넓은 의미의 보조금)의 하나로 간주한다면 이것은 재정이전제도 중 가장 규모가 크다. 세수반환규모는 1993년도의 지방재정수입을 기초로 산정되며, 세입분리체제에 의해서 규정된 지방정부 수입 중 중앙정

부가 징수한 부분(소비세 + 부가가치세 \times 0.75 - 중앙정부지원금)은 전액 지방정부에게 돌려져야 한다⁴⁴⁾.

그 밖에 중앙정부는 예산내의 정책성 투자(지방의 基本建設投資 등)와 중국인민은행을 통하여 재정궁핍지역에 대하여 특혜 대출을 해주는 방식의 간접적 재정이전제도를 시행하고 있다(李方旺, p. 246). 이 방식은 특정보조금제도와 유사하지만 지역의 자본투자사업을 대상으로 한 자금 융자라는 측면에서 약간의 차별성을 갖는다. 그리고 財政請負制에 의해 일부 재정력이 양호한 省級 지방정부로부터 중앙정부로 정액 또는 일정 비율로 재정이 이전되는 제도가 존재하고 있다.

2. 보조금의 배분방식

일반보조금과 특정보조금의 배분은 배분공식이나 법적근거에 의하지 않고 중앙정부의 임기응변식 기준에 의해서 운영되는 사례가 많다. 물론 보조사업과 관련하여 공식지침이 주어지지만 실제로는 로비와 협상력에 상당히 큰 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 일반보조금의 배분과정에 주로 고려되는 요인으로는 재정, 지역, 인구, 행정영역(범위), 농업생산물 비율, 공무원수, 소수민족비율, 지역빈곤도, 경제발전 상태 등이 있다. 여기에서 省級 지방정부를 대상으로 하는 일반보조금(轉移交付金)의 배분 공식에 관하여 간단히 살펴보면 다음과 같다(姜維壯 編, pp. 59~63).

일반적으로 省區에 배분되는 보조금액은 크게 보아 (1)객관적 요소에 의한 교부액 + (2)정책성 요소에 의한 교부액으로 구분되어 결정된다.

44) 지방정부의 실질적인 재정능력은 중앙정부가 지방정부에 대하여 세수반환을 해준 다음에야 비로소 파악이 가능해진다.

객관적 요소에 의한 교부액은 각 지방정부의 표준지출, 재정력, 징세노력 등에 영향을 받으며 아래와 같이 산정된다.

$$(1) \text{객관적 요소에 의한 轉移交付額} = (\text{각 省區의 표준지출} - \text{각 省區의 재정력} - \text{각 省區의 수입노력 부족액}) \times \text{객관적 요소 전이교부계수}$$

- ◆표준지출 = 각 省區의 인원경비 표준지출 + 省區의 공용경비 표준지출 + 省區의 轉項標準支出 + 省區의 건설성 표준지출

- ◆標準轉項支出 = 省區의 표준지구지출 + 省區城市유지비지출 + 省區의 가격보조지출 + 省區列收轉項支出

정책성 전이교부항목이란 주로 재정력이 취약한 소수민족에 대하여 정책적으로 자원균등화를 목적으로 실시되는 교부금에 해당한다. 정책성이란 의미 속에는 1인당 재정수입의 균등화, 재정수입의 성장률 격차 축소, 재정지출 측면의 고려 등의 정책적 의지가 담겨있다. 구체적으로 정책성 轉移交付金은 다음과 같이 산출된다.

$$(2) \text{省區의 정책성 轉移交付額} = (\text{전국의 1인당 재정력} - \text{각 省區의 1인당 재정력}) \times \text{각 省區의 재정공양인구} \times A + \{(\text{각 省區의 1979년도 재정력} \times (1+15\%) \text{年數} - \text{각 省區의 현재재정력}) \times B\} \times C$$

,여기에서 A, B, C는 각각 1인당 재정력 변수의 계수(0.7), 재정성장률 변수의 계수(0.3), 중앙정부의 民族地區에 대한 정책성요소 轉移交付係數를 의미한다.

이상의 공식을 사용하는 과정에서는 다음과 같은 원칙이 적용된다.

(1) 지방의 1인당 평균재정력 - 각 省區의 1인당 재정력 < 0 인 경우, 0
으로 처리 계산한다.

(2) 각 省區의 1979년도 재정력 × (1+지방재정력 평균성장률) 年數 -
해당 省區의 1994년도 재정력 < 0 인 경우, 0으로 처리 계산한다.

3. 보조금제도의 형평화기능 및 문제점

우리나라의 국고보조금제도가 연도별로 기록이 심한데 비해 중국의 특정보조금제도는 상대적으로 안정된 가운데 그 규모가 꾸준히 성장해 온 특징을 지닌다. 특정보조금제도는 그 배분금액에 있어서 지역별로 차이가 많이 나며 전통적으로 四川省, 江蘇省, 河北省, 北京市 등이 특정보조금을 많이 받는 것으로 조사되고 있다.

<표 4.26>의 자료(1990)를 토대로 절대액 및 1인당 배분금액을 기준하여 특정보조금제도의 평균, 표준편차, 변이계수를 구해본 결과 省간에 차이가 많이 있음을 알 수 있다. 절대액을 기준할 때 평균은 1,148.4억 위안이고 표준편차와 변이계수는 각각 1,112.5억 위안, 0.9687로 나타났다. 1인당 보조금액을 기준할 때 평균은 39,560위안이고 표준편차와 변이계수는 각각 38,160위안, 0.9646으로 나타났다. 분석된 표준편차와 변이계수의 수치를 미루어 볼 때 특정보조금의 지역간 배분격차가 매우 높은 실정임을 추정할 수 있다. 한편 1985년과 1990년 두 연도를 비교해 볼 때 1인당 보조금액(절대액)의 변이계수값이 1985년의 0.9212(0.4203)에서 1990년의 0.9646(0.9687)으로 높아진 것으로 나타나 지역간 보조금배분액의 불균등현상이 다소 악화된 것으로 이해될 수 있다.

<표 5-3> 중앙정부 특정보조금의 지역별 배분금액(1985, 1990)
(단위: 億元)

	1985	1990
北京	643.0	1,300.0
天津	606.0	398.0
河北	710.0	1,288.0
山西	820.0	834.0
內蒙古	519.0	819.0
遼寧	920.0	1,474.0
吉林	689.0	1,202.0
黑龍江	866.0	1,391.0
上海	289.0	767.0
江蘇	1,042.0	1,309.0
浙江	522.0	888.0
安徽	837.0	1,082.0
福建	320.0	6,697.0
江西	552.0	982.0
山東	930.0	1,627.0
河南	981.0	1,360.0
湖北	934.0	1,282.0
湖南	629.0	1,145.0
廣東	717.0	1,241.0
廣西	491.0	782.0
海南	-	300.0
四川	1,204.0	1,924.0
貴州	337.0	530.0
雲南	522.0	876.0
西藏	279.0	235.0
陝西	560.0	756.0
甘肅	541.0	743.0
青海	167.0	276.0
寧夏	186.0	258.0
新疆	485.0	741.0
	-	1,093.0
總合計	18,298.0	35,600.0

자료: Christine P. W. Wong(1996), op. cit., p. 54.

지방정부에 대한 재정지원을 통하여 재정의 형평화기능을 담당할 목적으로 만들어진 體制補助金制度 또한 그 기능상의 문제가 있는 것으로 나타나고 있다. 현실적으로 體制補助金은 재원의 제한성, 재정력 측정 및 재원배분의 객관성 결여, 지방정부의 편법·불법적 재정책중 노력, 산업

정책 등으로 인하여 재정의 형평화기능을 수행하는데 분명한 한계를 지니고 있다.

1980~1993년 기간 중에는 국가재정의 상대적 감소, 재정형평화 용도의 보조금제도의 미미 등으로 인하여 중앙의 재정재분배기능이 취약해졌다. 재정력이 양호한 쏠로부터 중앙정부에 대한 순재정이전과 중앙으로부터 재정력이 취약한 지방으로의 순재정이전 모두 급격히 감소하는 경향을 보였다. 한 연구(Jun Ma, p. 13)에서 국가·지방정부간의 순 재정이전의 정도((세입-세출)/세입))를 파악하기 위해 1983년과 1991년 자료를 가지고 변이계수를 측정해 본 결과 지방재정의 자율성이 증가하는 동시에 중앙정부의 재정형평화 기능이 감소된 것으로 분석되었다. 이러한 현상이 나타나게 된 이유 중 하나는 재정형평화 용도의 재원이 풍부하지 못하다는 것과 동 기간 중 재정력이 풍부한 지방의 재정성장 속도가 재정형평화 재원성장 및 재정취약지역의 재정증가 속도를 능가하였기 때문이다.

1994년 이후 중앙재정의 규모와 성장속도가 증가하였음에도 불구하고 일반교부금에 의한 지역격차조정(형평화기능)은 크게 개선되지 않았다. 그 이유는 무엇보다도 중국정부가 개혁을 추진하는 과정에서 개별 지방정부의 세입을 1993년도 수준 이하로 떨어뜨리지 않겠다는 약속을 실천한 관계로 일반교부금을 통하여 실질적인 재정형평화를 도모하는데 제약이 있었기 때문이다⁴⁵⁾.

45) 1994년 이후에는 지방에서 중앙으로의 상납식 공유제도가 중앙에서 지방으로의 하향식 공유세제도로 변화되면서 정부간 재정이전제도가 재정물균등문제를 해결하는 주요 장치로서 기능을 발휘하기 시작하였다. 그러나 현행 제도는 앞서 언급한 바와 같이 완전히 개혁된 모습이 아니라 과거의 방식이 어중간히 혼용되는 상태이므로 여러가지 내부적 문제점을 안고 있다.

그리고 중앙·지방정부간의 세원분할 및 공동세배분과 관련된 재정형평화 효과에 관하여 언급하면 다음과 같다. 1980년에 도입된 정부간 세원분할제도는 그후 몇 차례 제도상에 변화가 있었으나 그 가운데서도 재정력이 풍부한 지방에 대하여는 많은 재원을 상납받는 반면 재정취약 지역에 대하여는 중앙정부가 소규모의 재원을 상납받거나 면제 내지 재정지원을 해주는 방식이 일관성있게 유지되어 왔다. 이것은 세원분할제도의 기능이 무엇보다도 재정의 재분배 즉, 재정형평화기능에 있음을 의미한다(김수근 2, p. 168)

그러나 중앙과 지방정부간에 계약제도가 도입되면서 지방정부의 유보율과 중앙에 대한 책임액을 상호 협상, 계약하는 과정에서 중앙정부가 지속적으로 재정형평화기능을 수행할 수 없는 상황이 발생하여 지역간의 재정불균등현상이 완화되지 못하였다. 아울러, 앞서 언급한 바와 같이, 재정력이 양호하거나 경제와 소득이 급성장하는 지역에서는 중앙정부가 알지 못하는 재정자원을 확보할 수 있었기 때문에 지역간에 실질적인 재정격차가 더 벌어질 수 밖에 없었다. 특히, 이러한 현상은 예산 뿐 아니라 예산외자금을 합친 통합재정의 관점에서 지역간 재정격차를 분석해보는 경우 분명히 입증될 것으로 예상된다.

세계은행이 각 지방정부의 세원분할전 예산수입과 예산지출의 차이를 검토함으로써 정부간 세원분할제의 지역간 재배분효과를 파악한 연구 결과는 다음과 같다(김수근 2, pp. 169~172). 분석에 의하면, 上海, 北京, 天津市가 세원분할에 있어서 매우 중요한 몫을 차지하고 있다. 특히 上海市의 경우 개혁초기인 1979, 1980년에는 上海市 자신이 징수한 수입의 각 85%, 90%를 중앙정부에게 납부하였다. 北京市와 天津市의 경우(1980)도 각 63.5%, 68.8%를 중앙정부에 상납한 것으로 조사되었다. 그런데 이

와 같이 막대한 비중의 재정을 중앙정부에 상납하였음에도 불구하고 이들 3개 도시의 1인당 재정지출은 다른 지방의 3배를 넘어서는 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 지역간의 재정력 격차가 매우 크다는 것을 간접적으로 시사한다. 그리고 지방정부의 중앙정부에 대한 재원이전 순지출 규모를 그 지역의 1인당 소득과 연관하여 분석해 보면 전체적으로 약한 플러스의 관계가 있기는 하나 그 분산도가 커서 재원이전이 그 지역의 경제력 이외의 다른 변수들에 의하여 큰 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

제2절 지방정부간 재정관계⁴⁶⁾

지금까지는 중앙정부와 지방정부간의 재정분담에 관하여 중점적으로 살펴 보았으나 여기서는 지방정부간의 재정관계에 관하여 개괄적으로 살펴보고자 한다. 일반적으로 省級 정부와 그 밑의 지방정부간의 재정관계는 지역별로 상이할 뿐만 아니라 체계적으로 정비된 통계가 없는 관계로 구체적이고 정확한 정보를 입수하는데 제약이 있다. 省과 그에 속한 지방정부간의 재정이전제도는 1994년도의 재정개혁 이후에도 기본적으로 여전히 과거와 같은 재정계약방식을 토대로 운영되고 있다. 이들 계약은 기본연도에 있어서 각 지방정부의 행정수행 실태를 근거로 계약이 체결되고 있다. 아울러 특정보조금의 경우 일반화된 배분공식이 만들어져 있지 않고 배분결정은 해당 지방정부로부터의 각종 로비와 협상력에 좌우되는 경향을 보인다. 이 절에서는 지방정부간의 시스템에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 지방정부간 자원배분 상태

앞서 언급한 바와 같이 중국의 행정계층구조가 5층 구조로 되어 있기 때문에 엄밀히 말하자면 4계층의 정부간에 재정관계가 성립될 수 있다. 1차적으로는 중앙정부와 省간의 재정관계이고 그 다음이 省과 縣 및 縣級 도시, 그리고 그 이하의 지방정부들간의 재정관계이다. 중앙정부와 省級 지방정부간의 재정관계에 비해서 지방정부간의 재정관계는 상위 지

46) 이 절의 내용은 Wong(Christine P. W. Wong, op. cit., 1997)의 논문을 주로 참고하였다.

방정부가 하위 지방정부에 대하여 권력적 통제력을 행사하는 체제를 취하고 있다. 상·하위 지방정부간에도 중앙정부와 지방정부간에 협상과 계약에 의해서 재원분담과 재정이전이 이루어지는 것처럼 기본적으로 협상과 계약에 의해서 재원배분과 이전재정제도가 운영되고 있으나 이 과정에서 사실상 협상을 주도하는 것은 상위 지방정부이다.

정부간의 세원공유가 있기 전의 통계(1993)에 의하면 5개 계층간의 세원배분 상태는 다음과 같다. 중앙정부가 34%의 수입을 갖고 나머지 64%를 지방정부(省, 縣/市, 鄉·鎮, 村)가 각각 11%, 29%, 16%, 11%)가 지닌다. 즉, 지방정부간에는 썬이 16.7%이고 縣/市, 鄉·鎮, 村이 각각 43.9%, 24.2%, 16.7%의 구성비를 지닌다. 그런데 썬의 통제치는 다소 과대평가되는 경향이 있다. Wong의 실증분석 결과에 의하면 썬의 재정이 차지하는 비중은 총재정의 7~9.3%의 수준인 것으로 나타났다(Christine P. W. Wong, p. 56). 1980년대에는 썬 관할에 있었던 공기업들이 縣/市로 이양됨에 따라 이들 부문에서 징수하였던 재정수입이 감소하면서 썬 재정에 다소 타격을 주었다.

중국의 현행 조세제도가 상당 부분 기업의 영업행위와 관련이 크므로 기업에 대한 조세관할권의 이전과 함께 중앙정부와 지방정부 그리고 지방정부간의 재정에 상당한 변화가 초래되고 있다. 지방공기업의 상당수가 썬에서 縣/市로 이양됨에 따라 이들 지역의 재정력이 증가하는 경향이 있고 아울러 鄉, 鎮, 村 중 일부 지역에서도 기업유치와 함께 재정력이 증가하는 현상이 나타나고 있다.

2. 지방정부간 세원할당

지방단위의 재정분담은 기본적으로 중앙정부와 쑤간의 분담방식을 모방하는 형태를 취해 왔다⁴⁷⁾. 1980년대에는 중앙정부와 쑤간의 세입배분 방식이 종래의 “특정세원 공유방식(sharing specific revenue)”에서 벗어나 모든 세원을 공유하는 방식으로 변화되었고 이와 유사한 방식이 일정한 시차를 두고 하위 지방정부 단위에서도 실시되었다. 중앙정부와 쑤간에 財政請負制度가 도입된 1980년대 말 이후 쑤 단위 이하의 지방정부간에는 통상 총 세입액을 기준으로 일정 수준의 증가율을 적용하는 정액보조금제도가 활용되었다. 다시 말해서, 일종의 고정계약방식이 활용되었던 것이다. 예를 들어, 上東縣(1987~1993)에서는 중앙정부로부터 매년 289百萬元의 정액보조금을 받기로 중앙정부와 계약을 하였고, 上東縣은 다시 그에 속한 縣級 도시들을 대상으로 매년 일정율의 인상율(0~10.1%)을 보장하는 정액보조금을 지원해 주는 계약을 체결하였다.

일반적으로 중앙정부와 각 쑤 단위의 재원배분은 비교적 표준화된 배분방식에 의해서 이루어졌지만 省級 지방정부와 그 하위 지방정부간의 재원배분 방식은 지역별로 상당한 차이를 보이고 있다. 여기에서 河北省 지방의 사례를 가지고 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 河北省에서는 1987년에 세원분할시스템이 도입되었다. 당시 상당수의 기업들이 시 통제체제로 변화되는 바람에 河北省의 세수가 감소하는 현상이 발생하였

47) 1994년도 재정개혁은 중앙정부와 省級 지방정부간의 재원분담을 포함한 재정제도 전반에 관하여 분명한 구분을 지었을 뿐 省級 지방정부와 그 이하의 지방정부간의 재정관계에 대하여는 제도적 개혁을 시도하지 않았다. 물론 일부 省에서는 1994년도 재정개혁 이후 하위 지방정부와의 재정관계를 새롭게 정하기도 하였지만 상당수의 지방에서는 종전 방식을 크게 변화시키지 않았다.

다. 河北省에서는 세수감소를 줄이기 위해 부가가치세, 영업세를 포함한 매상세(turnover tax)를 6개의 縣級 도시에 적용하였다. 河北省 정부는 그 밑의 縣級 도시들과 세입공유계약을 체결하기 이전에 각 시별로 매상세 수입의 30~60%를 상납할 것을 주장하였다. 그리고 남은 수입을 가지고서 省과 도시간의 財政請負(契約)制度에 활용될 공동재원으로 사용하였다. 이와 유사한 제도(중앙정부와 省간에 매상세 수입의 일부를 공유하는 제도)가 1994년도 재정개혁에서 사용되었다.

1994년도 재정개혁이 있기 전 중앙정부와 省級 지방정부간에 일부 세원을 공유하던 방식이 상당수의 지방에서 그대로 모방되었다. 그 결과 지방정부의 세입원은 크게 보아 (1)상위 지방정부의 세원, (2)하위지방정부의 세원 그리고 (3)두 지방정부간에 공유하는 공유세원의 3개 범주로 구분된다. 상위 지방정부와 하위 지방정부간에 세원을 공유하는 계약을 체결하는 과정에서는 하위 지방정부의 고유세원과 두 지방정부간의 공유세원을 대상으로 구체적인 협상이 진행된다. 일반적으로 省級 지방정부가 실질적으로 보유하는 고정세입원으로는 매상세수입의 일부(중앙정부가 70% 정도를 차지한 다음의 매상세 수입: 전력, 석유, 석유화학, 비철금속의 4대 기간산업), 자원세수입의 일부, 은행·보험회사로부터의 영업세, 省 소유 공기업의 이윤에 대한 과세수입, 그리고 직접세수입 등이 있다.

시의 고정수입원으로는 1988년에 지방으로 이양된 13개 비기간세목(房產稅, 車船利用稅, 都市土地使用稅, 印花稅, 屠宰稅, 筵席稅, 都市維護建設稅, 환경부담금, 수도세 등)으로부터 징수되는 지방세수입이 주를 이룬다. 上東省의 경우 이들 조세수입은 1992년도 총조세수입의 9% 미만 에 불과한 것으로 조사되었다. 省과 市간의 세원공유 즉, 공동세원으로는

직접세 수입과 시 소유의 공기업 이윤에 대한 과세 수입, 매상세, 集體企業에 대한 소득세, 건설세, 농업세 등의 수입이 있다.

제3절 예산외자금 및 예산제도

1. 예산외자금

중국의 재정을 제대로 이해하고 분석하기 위해서는 예산외자금에 대한 지식과 정보가 필요하다. 1978년의 개혁·개방 이후 정부부문의 공식 예산이 GDP에서 차지하는 비중은 크게 줄어든 반면 예산 밖의 자금운영이 크게 늘어나고 활성화되는 현상이 나타났다. 앞서 분석한 바와 같이 정부의 공식예산 자료를 기준으로 할 때와 공식예산과 예산외자금을 함께 고려할 때와는 여러 면에서 달라지는 양상을 관측할 수 있다. 예를 들어, 예산과 예산외자금을 함께 고려하는 경우 정부자금의 대 GDP비율은 크게 감소하지 않는 결과가 나타나게 되고, 따라서 공공부문의 중요성이 상대적으로 축소되지 않은 것으로 해석될 수 있다. 그러므로 중국의 재정이나 공공부문에 관하여 연구하는 경우는 예산외자금이라는 변수를 함께 고려하는 접근이 매우 필요하다.

가. 개념 및 재원

1) 개념

예산외자금은 국가의 법률 및 관련 재정규정에 근거하여 각 정부별, 부문별, 사업단위별(국유기업, 集體企業 등)로 그 수입과 지출을 관장하

는 것으로 해당정부의 예산자금에 포함되지 않고 있다.

예산외자금제도는 공산주의 중국이 탄생한 1950년대 초에 도입되었고, 그 도입목적은 당시 고도의 중앙계획경제체제하에서 지방별, 부문별, 사업단위별로 어느 정도 재정의 자율권을 부여함으로써 재정활동의 생산성을 높이는데 있었다. 한마디로, 예산외자금제도는 고도의 중앙집권적 계획경제체제의 부산물인 것이다(何盛明 外, p. 336). 이러한 도입배경과 현재 중국의 경제가 경험하고 있는 지방분권적인 사회주의 시장경제체제를 함께 고려해 볼 때 예산외자금제도의 존재이유는 크게 상실되고 있다.

현재 지방재정에서 예산에 책정되지 않는 자금은 크게 예산외자금과 自助資金으로 구분된다. 전자는 지방정부와 행정기관에서 관리되며 후자는 鄉, 鎮, 村에서 관리된다. 사실, 예산외자금과 自助資金을 명확히 구분하기는 힘들지만 대체로 보아 예산외자금은 省, 市 단위에서 주로 활용되는 반면 自助資金은 鄉, 鎮, 村에서 주로 활용되는 것으로 알려지고 있다. 중국 정부의 공식통계(1993)에 의하면 하위 지방정부 수준에서 이용 가능한 총세입의 74%가 예산자금이고 나머지는 예산외자금 6.5%, 自助資金 20%인 것으로 나타났다. 지역별로 그 규모가 다르지만 지방의 공공자금 가운데 예산외자금이 차지하는 비중은 매우 크고 하위단위로 갈수록 그 규모는 예산의 60~100% 정도 되는 것으로 추산된다(Christine P. W. Wong, pp. 59~66).

2) 재원

예산외자금의 원천은 국가의 예산편성지침에 포함되지 않는 것으로 지방단위에서 추가 징수하거나 국유기업에 대한 특정목적 재원, 기타수

입으로 구성되고 있다. 예산외자금의 재원은 다양하며 전국적으로 통일된 바는 없다. 비교적 일반화된 재원으로는 일부 지방세에 대한 부가재원(農業稅, 城市公用事業 등 부가), 교통부문(차량건인·보관 등에 부가), 농림부문(育林基金), 국토관리부문(국토유상전용 수입), 노동부문(양로기금, 待業保險基金), 工商부문(서비스관련비용), 위생감독부문(위생벌금)을 비롯하여 각종 벌금·과태료 등이 있다(何盛武 外, p. 338). 하위 지방정부에서는 지방공기업(鄉, 鎮, 村)의 이윤에 대한 일부 징수, 지방인민의회에서 승인한 각종 부담금수입을 그 재원으로 하고 있다. 예산외자금의 사용용도가 반드시 정해져 있지는 않지만 그 중 일부는 교육, 도로정비 등에 사용되도록 용도가 지정되고 있다.

예산외자금은 상위정부와 공유하지 않고 지방이 자율적으로 활용할 수 있는 권한을 지니므로 지방의 입장에서는 큰 관심과 인기가 높다. 일반적으로 지방정부는 변칙적인 재원활용을 통하여 예산외자금을 확보하는데 많은 노력을 기울인 반면 조세에 대한 정세노력을 상대적으로 소홀히 하는 경향을 보였다. 지방정부는 지방에 입지한 국유기업으로부터 각종 명목으로 자금을 징수하여 예산외자금으로 이용하는 한편 지방에서 관장하는 일련의 조세와 사용료수입의 일부도 점점 예산자금에서 예산외자금으로 활용하는 경향을 보였다. 그 결과 1990년대 초에 와서는 마침내 일반예산과 예산외자금의 규모가 거의 대등한 수준이 되었다(Jun Ma, p. 11).

나. 예산외자금의 규모

예산외자금제도는 1978년도의 개혁이 있기 전까지는 그 규모가 상대적으로 작았고 그 기능은 예산기능을 일부를 보완하는데 불과하였다. 예

를 들어, 1952년의 예산외자금은 13.6억 위안이었고 이것은 예산의 7.8%에 불과하였으며 이러한 현상은 그후 크게 변하지 않았다. 그러나 1978년에 이르러서는 예산외자금의 규모가 347.1억 위안으로 크게 증가하였고 이것이 예산에서 차지하는 비중도 31%로 크게 높아졌다. 그 후 「放權讓利」 개혁이 진행되면서 예산외자금은 1990년대 초반에 이르기까지 거의 매년 확대일로를 걸어 왔고, 특히 1990년대에 와서는 정부예산과 거의 대등한 규모로 증가하였다.

구체적인 예로서 1982년에 802.7억 위안이던 예산외자금이 불과 10년 뒤인 1992년에는 3,854.9억 위안으로 약 5배 증가하였다. 1992년도 예산외자금의 규모는 중앙·지방예산 총액의 97.7%에 달하는 것으로 당시 예산자금과 예산외자금이 거의 동등한 규모였음을 보여 준다. 예산외자금의 규모는 1992년을 정점으로 감소하였는데 그 원인은 1993년부터 새로운 기업재무제도가 도입되었기 때문이다⁴⁸⁾. 1995년에는 그 규모가 2,406.5억 위안이고 이것은 중앙정부 예산외자금 317.6억 위안, 지방정부 예산외자금 2,088.9억 위안으로 구성되어 있다.

역사적으로 예산외자금의 규모는 지방이 중앙에 비해 더 컸으며 이러한 경향은 1990년대에 두드러지고 있다. 이러한 사실을 미루어 볼 때 예산외자금은 지방정부의 자율적인 재원으로 활용되도록 정책적인 배려가 주어진 것 같다. 특히 하위 지방정부 단위의 재정운동에 있어서 예산에 책정되지 않는 자금의 중요성이 증가하는 경향이 있다.

48) 1994년도 재정개혁을 전후로 회계방식의 변화와 함께 「기업회계준칙」, 「기업재무통칙」 등이 적용·실시되면서 기업세를 지불하고 남은 이윤을 각종 기금에 활용하는 것이 어려워짐에 따라 예산외자금의 수지규모가 축소되었다.

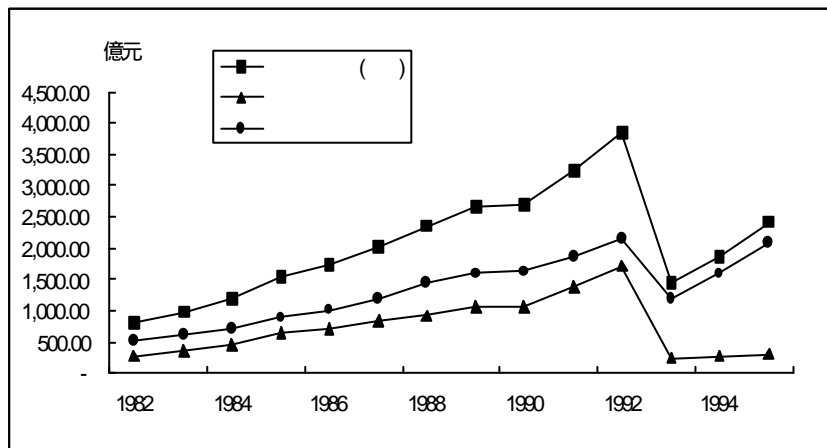
<표 5-4> 예산외자금의 연도별 규모변화

(단위: 億元)

1982	802.74	270.70	532.04
1983	967.68	359.90	607.78
1984	1,188.48	470.54	717.94
1985	1,530.03	636.10	893.93
1986	1,737.31	716.63	1,020.68
1987	2,028.80	828.03	1,200.77
1988	2,360.77	907.15	1,453.62
1989	2,658.83	1,072.28	1,586.55
1990	2,708.64	1,073.28	1,635.36
1991	3,243.30	1,381.10	1,862.20
1992	3,854.92	1,707.73	2,147.19
1993	1,432.54	245.90	1,186.64
1994	1,862.53	283.32	1,579.21
1995	2,406.50	317.57	2,088.93

자료: 中國統計出版社, 中國統計年鑑 1997.

<그림 5-1> 예산외 자금의 변화 추이(1980~1996)



〈표 5-5〉 예산외자금의 대 예산비율(수입, 지출)

(단위: %)

년도	총 규모		중앙 정부		지방 정부	
	예산외자금 수입	예산외자금 지출	예산외자금 수입	예산외자금 지출	예산외자금 수입	예산외자금 지출
1982	71.4	63.7	104.7	39.5	61.47	87.8
1983	77.5	67.8	96.8	46.7	69.30	88.5
1984	79.1	72.1	89.7	56.9	73.45	86.0
1985	82.0	74.5	89.9	67.2	77.16	80.6
1986	76.9	67.7	78.2	66.6	75.97	68.5
1987	85.6	75.8	91.4	71.9	82.07	77.6
1988	89.8	79.3	86.8	79.5	91.86	79.1
1989	90.2	82.3	97.0	88.3	86.11	78.9
1990	81.8	78.4	78.5	75.6	84.09	80.3
1991	89.8	81.1	98.7	83.2	84.22	79.7

자료: Jun Ma, op. cit., p. 10.

다. 팽창 배경

앞에서 지적한 바와 같이 지방정부의 예산외자금이 특히 1980년대 이후 급격히 팽창하게 되었는데 여기에서 그 원인에 관하여 기술하면 다음과 같다.

첫째, 예산외자금은 일반예산과 달리 중앙정부의 통제를 받지 않는 공공자금이었기 때문에 지방의 입장에서는 매우 자율적이고 융통성이 있는 자금으로 간주되었다. 지방정부의 예산은 통상 중앙정부(財政部)에 의해 직접 관리·통제가 되지만 예산외자금은 지방정부가 자체적으로 계획을 심사·승인할 수 있도록 권한이 부여되었기 때문에 지방정부 입장에서는 매력적인 재정제도로 받아들여졌다.

둘째, 이윤상납제가 납세제로 개편되면서 기업의 이윤유보분이 상대적으로 늘어났고 이 자금이 예산외자금의 중요한 재원으로 활용되었기 때문이다. 개혁 이전에는 정부의 기업수입과 工商稅 수입을 합한 금액이 재정수입의 90% 이상을 차지하였으나 개혁 이후에는 재정제도가 변화되면서 기업수입은 급감하였고 마침내 그것은 재정수입의 2% 수준에 불과할 만큼 급감하였다. 이 과정에서 기업세를 통하여 기업이윤의 일부가 흡수되었지만 또한 기업이윤의 일부는 예산외자금으로 활용되었다. 이러한 시스템하에 중국의 경제가 고도성장을 거듭함에 따라 자연히 예산외자금의 규모가 증가할 수 밖에 없었다.

셋째, 1987년에 도입된 국유기업의 經營請負制가 최근 들어 95% 이상의 국유기업에 확산되고 있고 이들에게도 예산외자금의 이용이 허용되면서 예산외자금의 규모는 더욱 증가하고 있다.

넷째, 기업부문 이외의 예산외자금 재원(일부 조세·사용료 성격의 재원, 벌금·과태료 등)이 경제성장과 더불어 확충된 동시에 지방정부의 징수노력이 제고된 것도 지방의 예산외자금이 팽창하게 된 원인의 하나이다.

라. 문제점

1970년대 말 이후 급격히 팽창해 온 예산외자금은 다음과 같은 문제점을 안고 있다(何盛明 外, pp. 337~338)

첫째, 예산외자금은 정부의 재정력을 분산·약화시키면서 재정곤란을 초래하는 한편 재정의 거시경제 조절능력을 약화시킨다.

둘째, 예산외자금의 지출 가운데 상당부분이 소비지향적인 성향을

지나기 때문에 자금운용의 효율성이 저하되고 있다.

셋째, 공적자금의 분배질서를 흐뜨리고 부정을 초래하며 사회적 안정과 정치적 통일성을 저해한다.

넷째, 지방재정에서 예산외자금의 중요성이 증가하면서 지방정부간의 재정격차현상이 확대되고 있다. 특히 재정자립을 모색하는 정부는 예산외자금의 확충에 많은 노력을 기울이고 이러한 노력은 재정자원의 빈부지역간에 재정력 격차를 더욱 확대시키는 효과를 초래하고 있다.

마. 종합

중국의 정부부문을 논하는데 있어서는 공식예산 이외에 예산외자금을 함께 고려하는 것이 중요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 1980년대 이후 1990년대 초반에 이르기까지 예산외자금의 규모와 중요성이 급증한 사실을 인식할 때 공공부문의 상대적 위상은 공식예산만을 기초로 분석하였을 때와는 판이하게 다른 것으로 해석된다. 이러한 사실은 세계은행의 보고(World Bank 2)와 예산외자금의 활용도 등 각종 자료를 통하여 입증되고 있다.

종합적으로 볼 때, 예산외자금의 순기능 - 재정운영의 탄력성·자율성, 징수노력 증가 등 - 도 부인할 수 없으나 최근에 와서는 그것보다 지방재정력의 분산·약화, 재정의 생산성 저하, 지역간 재정격차, 예산의 투명성·안전성 저하와 같은 중대한 문제점에 따른 역기능이 더 큰 것으로 판단된다. 예산외자금은 초기의 도입목적과 배경에 비해 현재 지방에서 수행되는 기능과 역할이 상당히 다를 뿐 아니라 공식예산에 버금가는 규모로 비대해진 상태이므로 그 규모와 운영에 일대 개혁이 있어야 할

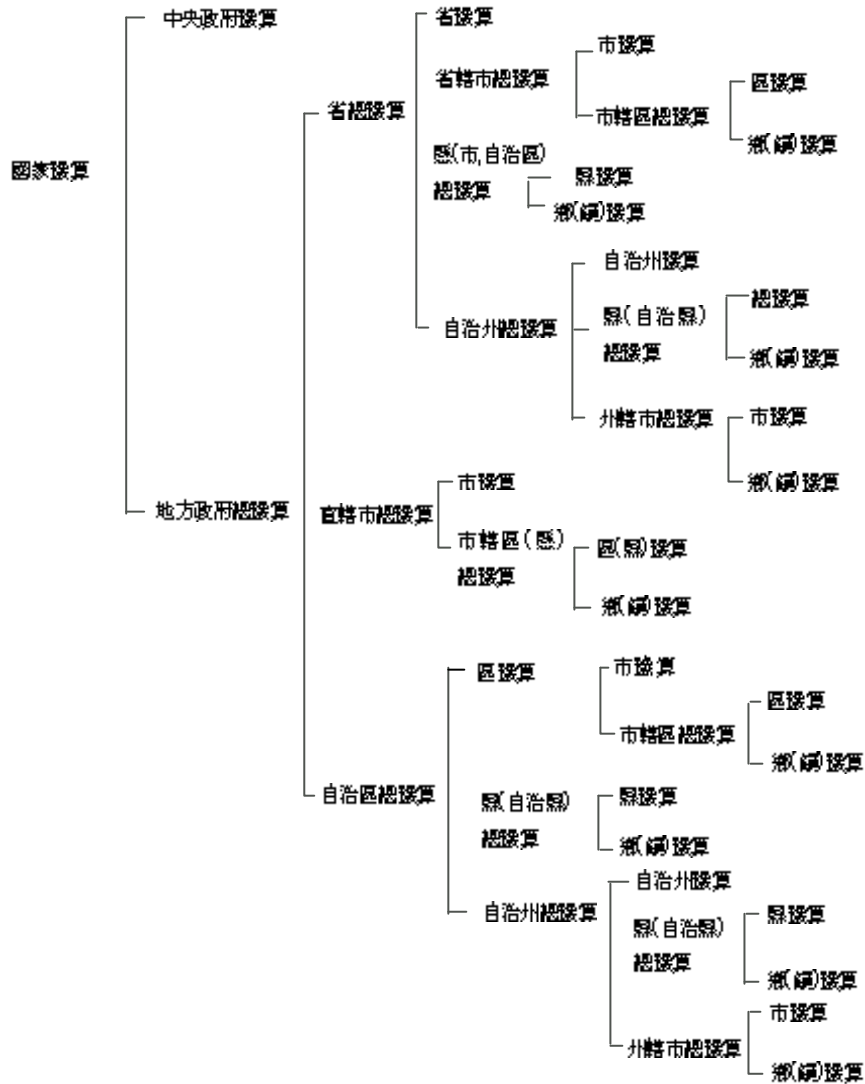
것이다.

2. 예산제도

1980년 이전에는 지방정부가 거두어 들인 거의 대부분의 수입은 중앙정부로 상납되고 중앙정부는 다시 지방의 지출수요를 충당해 줄 목적으로 보조금을 지원하는 체제가 운영되었다. 그 후 재정분권화가 전개되면서 과거 중앙정부가 개별 지출항목을 일일이 간섭하던 예산통제방식은 지양되었고, 그 대신 각 쪼 단위로 적정지출 가이드라인이 주어지는 방식으로 변화되었다. 각 쪼별 예산은 기본수치에다 보정요인 - 정책우선 순위 변화, 인플레이션, 가격개혁 등 - 을 고려하여 결정되는데 이것은 통상 중앙정부가 제시한 가이드라인과 일치되는 방향으로 편성된다.

현재 중국의 국가예산은 중앙정부예산과 지방정부예산으로 구성된다. 지방정부 예산은 쪼級 지방정부와 그에 속한 지방정부(自治市, 縣, 自治縣, 市, 自治州, 鄉, 民族鄉, 鎮 등)의 예산이 함께 포함된다. 쪼級 이하의 지방정부예산은 편성·운영·감독에 있어서 쪼級 지방정부에 의해서 상당한 통제를 받고 있다.

<그림 5-2> 중국정부의 예산체제



資料：林松 編「新編財政稅務詞匯詳釋」，立信會計出版社，1995，p. 105.

1978년의 개혁·개방정책이 실시된 이후 지방재정의 규모와 상대적 위상이 증가한 것은 분명하지만 이것이 반드시 지방재정의 독립성이나

자율성의 신장을 뜻하는 것은 아니다. 그 이유는 비록 형식적으로는 중앙정부가 지방예산에 대하여 승인권을 갖고 있지 않지만 실제로는 예산편성 과정에서 중앙정부가 세입·세출 양면에서 실질적인 재정통제를 가하고 있기 때문이다.

재정수입면에서의 통제는 지방정부의 과세권과 지방채발행과 관련하여 이루어지고 있다. 중앙정부는 모든 조세의 종목과 세율에 대한 결정을 일반적으로 하고 있으며 지방에 과세권이 주어지지 않고 있다. 중앙·지방간의 세원배분계약을 포함하여 특정보조금에 관한 사항도 중앙정부가 주도적으로 결정하는 체제를 취하고 있다. 그밖에 예산편성지침, 세외수입부문에서의 가격통제 등 지방재정과 관련된 여러 부문에서 중앙정부의 재정적 통제가 이루어지고 있다.

지출통제는 지방예산의 항목별로 중앙정부가 지출상한을 정하는 방식을 통하여 이루어지고 있다. 일반적으로 지출한도는 특정년도의 지출액을 기준으로 하여 국가정책의 우선순위, 가격조정, 정부간 기능배분의 변화 등과 관련된 요인들을 고려하면서 중앙정부가 매년 조정·결정하고 있다. 그밖에 지방지출 규모는 중앙정부에서 결정하는 임금율과 가격체계에 직접적인 영향을 받으며 각종 소비지출과 예산외지출 등에 대해서도 별도의 상세한 규제가 가해지고 있다.

제6장 종합 및 향후 과제

제1절 종합 및 시사

1. 종합

중국을 정치·경제·문화·역사적으로 우리나라에 있어서 매우 중요한 국가일 뿐 아니라 21세기에는 세계경제의 중심국가로 부상할 것으로 예측되고 있다. 이러한 사실을 고려할 때 중국의 정치·사회·경제제도를 비롯하여 재정제도에 관하여 체계적이고 철저히 연구할 필요성이 부각된다. 본 연구는 이러한 의미와 필요성을 인식하면서 중국의 지방재정제도에 관하여 체계적으로 연구함으로써 중국의 재정에 관한 지식확장에 一助하는 한편 우리에게 유익한 시사점을 도출하는데 그 목적을 두고 있다.

본 연구에서 주로 다루고 있는 내용은 省級 지방정부를 중심으로 한 지방재정의 세입과 세출, 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations), 지방세제도, 예산제도·豫算外資金, 그리고 기타 지방재정과 관련된 내용들이다. 이 중에서도 본 연구는 특히 조세제도와 재정이전제도를 중심으로 중앙정부와 省 간의 재정관계에 관하여 심층적으로 다루었다.

1949년에 탄생한 공산주의 중국은 줄곧 사회주의 경제체제와 재정제

도를 유지해 왔고 그 과정에서 세계경제의 무대에서 낙오하는 경험을 하였으나 개혁·개방노선을 천명한 1978년을 분기점으로 새로운 국가체제를 향한 개혁의 발걸음을 내딛었다. 그 후 중국은 “사회주의 시장경제체제(Socialist market economy)”의 채택(1992), 재정개혁(1994), 소유제의 다양화 모색(1997), 헌법상 사유재산제도의 명시(1999년 예정) 등 일련의 과감한 개혁정책을 추진하였고, 이러한 결정은 다가오는 21세기에 중국의 정치·사회·경제·재정 전반에 걸치는 엄청난 변화를 가져다 줄 것으로 예상된다.

이러한 변화의 소용돌이 속에서 중국의 재정제도는 많은 변화를 겪었고 그것은 중앙재정과 지방재정의 세입·세출, 조세제도, 중앙과 지방간의 재정관계, 재정운영방식, 예산제도와 豫算外資金制度, 기업제도(국가와 기업간의 이윤배분관계) 등에 있어서 구체적으로 나타나고 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부간의 재정배분에 있어서 양대 축에 해당하는 조세제도와 보조금제도의 구조와 운영방식에 중대한 변화가 있었고 이것은 큰 틀에서 보아 재정분권화(fiscal decentralization)를 지향하는 방향으로 변화되었다.

이 과정에서는 조세제도가 차츰 체계를 잡아가는 가운데 자본주의 방식이 일부 가미되었고 중앙정부와 지방정부간의 세원배분방식이 정립되는 한편 국세의 지방세 이양도 추진되었다. 아울러 보조금제도를 포함한 정부간 재정이전제도(intergovernmental fiscal transfer system) 또한 과거에 비해 그 틀이 정형화되면서 조세제도와 양대 축을 형성할 수 있는 기능과 중요성을 갖게 되었다.

전반적으로 보아 1978년의 개혁·개방 이후 지방재정의 규모와 위상 그리고 자율성이 높아진 것으로 평가할 수 있다. 아울러 중앙·지방간의 재정관계가 어느 정도 제도적으로 정립이 되면서 지방정부간 - 省級 지방정부

와 그 하위 지방정부간 - 의 재정관계도 과거에 비해 조금씩 나아지는 모습을 보이고 있다. 그러나 재정분권화현상과 이를 바탕으로 전개된 지방재정의 位相増加 추세는 1994년도 재정개혁을 계기로 다소 주춤해졌고 중앙재정의 위상과 권한이 다시금 증가하는 경향이 나타났다. 그 배경에는 1980년대 후반부터 두드러지게 나타난 국가재정의 누적적자, 거시경제관리상의 취약성, 사회간접자본의 투자부족, 기업과 재정부문간의 연계 약화, 지역간 재정·경제격차의 심화와 같은 중대한 문제점들을 해소할 목적으로 중국정부가 중앙재정의 규모와 권한을 확대시키고자 하는 강한 정책적 의지가 담겨 있다.

1994년도 재정개혁의 목표는 중앙·지방정부간의 세원배분체계를 정립하는 한편 궁극적으로 중앙정부의 재정위상을 제고시키는 데 있었다. 이에 따르면 중앙·지방간의 세원배분은 국세, 지방세, 공동세의 3원체제를 통하여 이루어지며 중앙과 지방간의 재원은 형식적으로 6 대 4의 배분을 하되 보조금제도 등을 통하여 실질적인 배분상태를 조정해 나가는 것으로 정책방침이 결정되었다.

1994년도 재정개혁의 핵심수단이라 할 수 있는 分稅制의 실시로 인하여 중앙·지방간의 세원배분이 적어도 단기적으로는 지방에 불리한 방향으로 형성되었다. 세원의 구성 면에서 볼 때, 국세가 지방세에 비해 상대적으로 경제성장과 소득증가에 대한 탄력성이 높은 세목으로 구성되어 있다. 그리고 중앙·지방정부간에 세원을 공유하는 共享稅의 세목구성과 배분방식에 있어서도 일부 지방을 제외하고는 종전에 비해 지방에 불리한 방향으로 그 틀이 짜여졌다.

그러나 무엇보다도 지방에 실질적인 타격을 준 것은 조세행정체계 상에 일대 변화가 주어진 것이라 할 수 있다. 과거에는 지방의 조세기구가 거

의 모든 세금을 징수한 다음 중앙정부와의 계약에 의해 일정 부분을 중앙정부로 이전해 주는 조세행정체계가 유지되었으나, 1994년부터는 국세와 공동세(共享稅)에 대한 징수를 중앙정부의 조세기구(國家稅務總局)가 전담하는 한편 共享稅 중 지방정부의 몫을 지방으로 반환해 주는 새로운 체제가 가동되었다.

1994년도 재정개혁은 세목 간소화, 정부간 세원조정, 징세 행정의 변화, 세원확충 및 세율조정 등 조세제도 전반에 걸치는 구조조정을 통하여 재정·세계 부문에 다양한 파급효과를 발생하였다. 동 개혁은 무엇보다도 정부간 재정관계에 있어서 세원배분 및 공유의 투명성과 세수안정성을 높였을 뿐 아니라 稅政의 효율성과 재정건전성의 제고에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 1994년도 재정개혁은 중국의 재정제도의 개선에 기여하였고, 나아가 중국의 조세제도가 국제기준에 한 걸음 더 근접하는 전기를 마련해 준 것으로 평가될 수 있다.

그러나 동 개혁은 이와 같은 긍정적 효과와 달리 지방재정의 자율성 저하, 지방재정의 압박, 지역간 재정격차 심화, 共享稅 배분을 둘러싼 부작용 등 여러 면에서 부정적인 효과도 야기하였다. 앞으로의 세계개혁은 사유재산제와 시장경제체제의 가속을 고려할 때 소득과세, 소비과세, 재산과세의 모든 측면에서 자본주의체제에 근접하는 조세개혁이 있어야 할 것이다.

1994도 재정개혁은 중앙정부와 지방정부간의 재정이전제도에도 상당한 변화를 초래하였다. 재정개혁의 결과 중앙재정이 크게 증가하였고 그에 따른 중앙정부의 지방정부에 대한 각종 재정이전이 상대적으로 늘어났다. 종전에 비해 크게 늘어난 중앙재정의 여유 분을 각종 교부금, 보조금 등의 형식으로 지방에 이전해 주는 재정이전제도의 필요성과 중요성이 부

각되었다. 이러한 상황에서 지방정부는 종래 순 재정이전을 해주던 주체에서 차츰 중앙정부로부터 순 재정이전을 받는 위치로 변화되었다. 한마디로, 오늘날 중국의 재정제도는 중앙정부 중심으로 구조화되어 있고, 그 결과 지방재정은 자체 재원을 중심으로 재정자립을 유지하기보다는 중앙정부의 이전재정에 점차 의존하는 경향을 갖게 되었다. 이러한 상태에서 지방정부는 점점 豫算外資金, 지방정부 소유기업으로부터의 기여금, 기타 준조세적 경로를 통한 자원확충에 힘쓰는 현상을 보이고 있다.

현실적으로 지방정부가 자체재원을 확충할 수 있는 여지가 매우 제한적임을 고려할 때 재정이전제도의 투명성과 합리성을 높이는 문제가 향후 정부간 재정관계에 있어서 매우 중요하고 시급한 일이다. 이와 관련하여 현행 재정이전제도(교부금, 보조금 등)의 문제점들 - 배분방식의 객관성 결여, 불합리한 보조율, 대상사업·대상지방정부 선정의 자의성 등 - 을 중심으로 그 개선방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 특히, 현실적으로 지방의 로비와 중앙정부의 자의적 결정에 의해서 이전재정의 상당 부분이 결정되는 문제는 중국 내에서 비등하고 있는 비관을 고려할 때 조만간에 해결책이 모색되어야만 한다. 아울러 현재 조세제도와 재정이전제도간에 제도적 연계성이 없는 부분에 대하여도 국가재정의 효율적 활용과 정책목적의 달성 차원에서 적절한 연계가 주어질 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

중국의 거대한 인구와 국토면적을 고려할 때 효율적인 국정운영이 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 중앙·지방정부간의 정부간 재정관계가 체계적이면서 상호 협력적으로 정립되는 것이 중요하다. 중앙정부와 지방정부간의 관계는 과거의 정치적, 계획적 관계에서 벗어나 국가운영의 효율성, 경제성장, 국민복지 측면에서 합리적이고 동반자적인 관

제로 발전되어야 한다.

이를 위해서는 중앙과 지방간의 사무배분이 분명해져야 하고 사무배분과 자원배분간에 체계적인 연계가 이루어질 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그 과정에서는 정부간 사무배분의 불명확성, 중복사무의 과다, 사무배분과 자원배분간의 연계성 결여와 같은 문제점들을 적극적으로 해결하는 정책적 접근을 취해야 한다. 아울러 향후에는 중앙·지방간의 기능 재조정과 함께 신규 재정수요 - 예컨대, 교육, 보건, 사회복지, 과학, 환경, 문화 부문의 재정수요 등 - 를 고려하는 가운데 중앙·지방간의 자원배분 틀이 새롭게 짜여져야 할 것이다.

지난 20년간 중국의 중앙·지방정부간 재정관계를 살펴보면 무엇보다도 일관된 제도와 법칙이 존재하지 않음을 알 수 있다. 중앙·지방간의 관계는 정치, 경제적 상황변화에 따라서 그 양상을 달리하면서 집중과 분권을 거듭해 왔다. 그러나 종합적으로 본다면 중앙정부와 지방정부간의 재정관계는 헌법이나 법률에 근거하기보다는 항상 중앙정부의 주도하에 형성되어 왔다. 법률이나 전통적인 제도에 근거하지 않고 국가가 주도적으로 정책변화를 시도한 결과 빈번한 정책변화, 정부간의 과도한 협상·로비, 정치적 영향, 징세노력 저하, 지역간 재정격차와 같은 문제점들이 발생하고 있다. 그러므로 향후에는 정부간 재정관계에 있어서 법적, 제도적 장치의 명문화와 지방의 과세권 부여에 중점을 두어야 한다.

종합적으로 중국의 지방재정은 향후 재정의 자율성과 재정력 향상에 초점을 두면서, (1)중앙·지방간 세원조정, (2)공동재원의 활용, (3)재정이전제도의 활용, (4)재정지출제도 등의 합리성과 효율성을 높이는 방향으로 제도개선을 모색해야 할 것이다.

2. 시사

중국의 지방재정제도와 우리나라의 지방재정제도를 직접적이고 평면적으로 비교 해석할 수는 없을 것이다. 그것은 무엇보다도 양국간에 인구, 역사, 政體, 국토면적, 행정체계, 경제발전 단계 등 다양한 측면에서 엄청난 차이가 존재하기 때문이다. 그러나 이와 같은 이질적 요인에도 불구하고 본 연구를 수행하는 과정에서는 두 나라의 제도간에 유사점과 차이점을 발견할 수 있었고 아울러 중국의 재정제도로부터 우리에게 유익한 몇 가지 시사점을 도출할 수가 있었다. 여기에서 이와 관련된 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방간에 세원을 엄격히 분리한 점은 양국간에 기본적으로 비슷하지만 중국에서는 중앙과 지방정부가 세원을 공유하는 공동세제도(共享稅制度) 중심의 조세체계를 유지한 반면 우리의 경우는 서로 다른 정부간에 엄격한 세원분리원칙을 고수하는 점에서 큰 차이가 있다.

공동세 제도는 중앙과 省級 지방정부간에 활용되고 있을 뿐 아니라 省級 지방정부와 그 하위지방정부간에도 적극적으로 활용되고 있다. 공동세 제도가 지니는 장점도 많지만 중국의 경우 공동세 수입이 재정에서 차지하는 비중이 지나치게 큰 관계로 인하여 그 운영과정에서 비효율성과 부작용이 생겨나고 있다. 최근 우리나라에서도 지방소득세, 지방소비세의 도입 가능성이 높아지면서 공동세에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 관점에서 보면 현재 선진국(독일 등)에서 활용되는 공동세제도의 교훈과 함께 중국의 공동세제도가 지니는 장·단점으로부터도 상당한 교훈을 얻을 수 있을 것 같다.

둘째, 지방의 과세권이 제한되고 지방세와 관련된 주요 결정이 대부

분 중앙정부 주도하에 이루어지고 있는 현상은 우리와 유사하다. 그러나 중국의 인구와 국토면적의 방대함, 개방속도, 고도경제성장 추세, 그리고 재정의 효율성 제고 등의 요인들을 동시에 고려할 때 머지않아 省級 지방정부를 중심으로 과세권이 주어질 것으로 예상된다.

셋째, 중앙정부와 지방정부간의 재정이전제도(지방재정조정제도)는 우리나라의 경우 크게 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 세 유형으로 구분되는 반면, 중국의 경우는 일반보조금(體制補助金), 특정보조금, 기타 재정이전제도로 구분되고 있다. 두 나라 모두에 있어서 이들 재정이전제도의 기능은 각각 다르지만, 크게 보아 이들은 재정의 형평성 기능과 효율성 기능을 담당하는 것으로 파악될 수 있다.

일반적으로 우리나라의 지방교부세와 중국의 體制補助金制度(일부는 예외)가 재정지원 및 재정형평화 기능을 담당하는 한편, 반면 우리나라의 국고보조금제도와 지방양여금제도, 그리고 중국의 특정보조금제도가 자원배분 기능(resource allocation function)을 담당하는 것으로 파악된다. 중국의 體制補助金制度는 재정상의 위상이나 운영방식 등의 면에서 우리나라의 지방교부세에 비해 그 기능이 상대적으로 제한적인 것으로 평가된다. 중국의 특정보조금제도는 규모 면에서 그 중요성이 인정되지만 실제로는 특정보조금의 약 절반이 價格差補助와 관련하여 지불되기 때문에 우리나라에 비해 보조대상사업이 제한적이고 그 운영방식이 단순하다.

종합적으로, 중국의 재정이전제도는 중국 정부가 오랫동안 사회주의 계획경제체제를 고수해 온 관계로 아직 제대로 발달하지 못한 상태이며, 우리의 지방재정조정제도에 비해 여러 면에서 후진성을 면하지 못하고 있는 실정이다.

넷째, 중국의 재정이전제도 가운데 재정력이 상대적으로 풍부한 지방정부로부터 중앙정부로 재정이 이전되는 제도에 대하여 보다 깊이 연구·검토해 볼 필요성이 있다. 동 제도는 중국이 전통적으로 운영해 온 것으로 중국 재정제도의 역사적 배경(공동체 제도, 지방의 징세 행정 전담 등)과 깊은 관련이 있다. 물론 우리나라와는 여건, 배경 등 여러 면에서 차이가 나지만, 재정의 수직적·수평적 불균등을 교정하는 수단으로서 이와 유사한 제도를 도입하는 방안을 신중히 검토해 볼 필요가 있다.

현재 우리나라에서는 지방교부세의 산정기준 - 기준재정수요와 기준 재정지출의 산정 - 을 토대로 자치단체별로 재원을 달리 배분해 주는 접근을 하고 있으며, 이 과정에서 재정력이 상대적으로 양호한 지역에 대하여는 지방교부세를 교부하지 않는 접근을 하고 있다. 그러나 향후에는 이러한 소극적 접근으로부터 벗어나 경우에 따라서는 중앙정부가 재정력이 양호한 지방으로부터 재정이전을 받을 수 있는 적극적인 접근체제로 전환하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 하위 정부에서 상위 정부로 재정이전이 주어지는 접근은 세계의 일부 국가(또는 국가내 일부 지역)에서도 활용되고 있으므로 우리나라에서도 이에 대한 신중한 검토가 요청된다.

다섯째, 국유기업과 지방공기업들의 상당수가 적자경영 등 구조적 문제점 - 비효율성, 경영악화, 과도한 사회복지 기능, 경영마인드 결여 등 - 을 안고 있고, 최근 이 문제를 둘러싸고 기업부문의 구조조정과 민영화에 대한 비판론이 비등하고 있다. 이러한 현상은 비록 그 배경과 문제의 구조에 있어서 다소 차이가 있지만 현재 우리나라에서 추구하고 있는 공기업의 민영화와 맥을 같이 하는 것으로 보여진다.

그리고 농민들의 자본과 노동력을 기초로 지방정부나 개인 혹은 다

양한 합작형태 등에 의해 설립·운영되는 鄉鎮企業이 중국 내 중소기업의 발전과 지역경제의 활성화에 큰 활력이 되고 있는 것으로 평가되는데 이와 관련하여 우리들이 교훈으로 삼아야 할 부분도 있는 것 같다.

여섯째, 지방채의 발행에 있어서 우리나라와 중국과는 상당한 차이가 있다. 중국 정부는 원칙적으로 지방정부의 지방채 발행을 허용하지 않고 매우 예외적인 경우에만 일부 허용하는 정책을 고수해 온 반면, 우리나라는 기채허가제를 기조로 하되 중국에 비해 상대적으로 관대한 지방채 발행정책을 운영하고 있다.

일곱째, 중국 정부가 재정개혁 등 주요 정책을 새롭게 추진하고자 하는 경우 미리 일부지역을 대상으로 사회적 실험을 거친 다음 그 성공 가능성이 확인된 다음 전국적으로 확대하는 접근은 우리에게 매우 유익한 시사점을 준다. 아울러 새로운 재정제도가 도입되는 경우 신제도의 도입에 따른 기존 이해관계의 급격한 변화를 완충할 수 있는 재정적 안전망(fiscal safety net)을 마련하는 것도 우리에게 교훈을 준다.

제2절 향후 과제

1. 지방세제도

1994년의 分稅制 개혁은 여러 면에서 진일보한 세제개혁으로 평가되지만 동시에 많은 문제점을 안고 있다. 중국의 경제성장과 국가발전 등을 고려할 때 현행 조세제도는 다음과 같이 개선될 필요가 있다.

첫째, 지방정부의 과세권이 단계적으로 신장되어야 할 것이다. 1980년대 이후 지방분권화가 추진되었음에도 불구하고 세목을 신설하고 세율

을 조정할 수 있는 과세권은 지방에 주어지지 않았다. 과거 사회주의 계획경제체제하에서는 이러한 방식이 그 나름의 합리성을 지녔지만 현재처럼 중국이 고도경제성장 하에 시장경제체제에 근접하고 있는 상황에서는 그 합리성이 상실되고 있다.

둘째, 국세와 지방세간의 세목조정을 통하여 지방재정의 보강이 이루어져야 할 것이다. 1994년도 재정개혁 이후 지방재정의 자주성이 상대적으로 약화된 현상을 극복하기 위해서는 국세 세목 가운데 세원의 보편성 등 지방세 요건을 구비한 세목을 발견하여 지방으로 이양하는 방안을 적극적으로 추진해야 할 필요성이 있다.

셋째, 중앙정부와 지방정부간에 일정한 원칙에 의해 세원을 공유하는 共享稅制度를 보다 전향적으로 구조조정 할 필요성이 있다. 여기에는 (1)현 제도의 기본골격을 유지하는 범위의 세원조정, 배분방식의 개선, 이전재정제도와 연계성 강화 등을 모색하는 방안과, (2)중앙정부의 이전재정제도에 共享稅制度의 일부를 흡수시키고 공동세제도는 최소화시키는 방안, 그리고 (3)共享稅制度를 폐지시키고 그 재원을 중앙과 지방간에 재배분 시키거나 아니면 재원을 일반보조금의 재원으로 활용하는 방안 등이 모색될 수 있을 것이다. (1), (2)안을 검토하는 경우 반드시 고려해야 될 것은 재정이전제도간에 제도적 연계장치를 마련하는 것이다.

넷째, 지역의 특성을 고려하는 가운데 지방정부의 조세감면 권한을 부여할 필요성이 있다. 중국 정부는 재정개혁의 완화조치로 일부 국유기업에 대하여 조세감면조치를 해주었는데 그 결과 지방이 상대적으로 손실을 입게 되는 등 조세감면과 관련된 문제가 많이 발생하였다. 중국의 경제가 계속적으로 성장할 것이 예상되어 앞으로도 조세감면을 둘러싼 문제발생 가능성이 높으므로 이에 대하여 중앙·지방정부간에 합리적인

조정방안을 모색하는 것이 중요하다.

다섯째, 향후 예상되는 세원확충 요인들 - 경제성장의 가속화, 사유 재산제 확산, 기업다양화 및 성장, 경쟁체제, 개인소득 증가 등 - 을 세계 부문에서 세원확충, 징세노력(tax effort) 등의 경로를 통하여 최대한 흡수하는 전략을 개발해야 할 것이다.

여섯째, 현재 간접세 중심의 조세체제로부터 지방소득세 등의 강화를 통하여 직접세 중심체제로 개선하는 방안을 모색할 필요성이 있다.

2. 재정이전제도

현재의 재정이전제도는 중앙정부와 지방정부간의 재정관계에 있어서 조세제도와 더불어 양대 축을 형성하고 있지만 전반적으로 보아 체계가 정립되지 못하고 운용의 효율성이 떨어지는 것으로 평가된다. 현실적으로 지방정부가 자체 재원을 확충할 수 있는 여지가 매우 제한적인 사실을 고려할 때 재정이전제도의 투명성과 합리성을 높이는 것이 지방의 입장에서 매우 중요하고 시급한 일이다. 현행 재정이전제도(교부금, 보조금 등)가 안고 있는 문제점들 - 배분방식, 보조율, 대상사업 선정, 로비와 중앙정부의 자의성 등 - 에 대한 개선방안을 적극적으로 모색해야 한다.

아울러 현재 조세제도와 재정이전제도간에 제도적 연계성이 없는 부분에 대하여도 국가재정의 효율적 활용과 정책목적의 달성 차원에서 적절한 연계가 주어질 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주어야 한다.

첫째, 일반교부금의 성격을 지니는 體制補助金의 재정형평화 기능이 강화될 수 있도록 제도개선을 해야 한다. 현실적으로 體制補助金은 재원의 제한성, 재정력 측정·자원배분의 객관성 결여, 지방정부의 편법·불법

적 재정확충 노력, 산업정책 등으로 인하여 재정의 형평화기능을 수행하는데 있어서 그 한계를 노출하고 있다. 따라서 이에 대한 개선방안의 모색이 절실하다. 이 과정에서는 일반보조금제도가 객관적인 기준(재정력, 재정수요 등)을 토대로 과학적 근거를 둔 공식보조금(formula grant)으로 발전시켜 나가는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

둘째, 특정보조금제도가 안고 있는 여러 가지 문제점을 개선해 나가야 한다. 이 과정에서는 무엇보다도 대상사업·대상단체 선정, 보조율의 객관화, 배분방식, 영세보조금의 통폐합 등의 개선에 초점이 주어져야 한다. 보조사업의 선정에 있어서는 국가최소수준(national minimum)의 유지 등에 기반을 두고서 지역의 필수사업과 지역간의 공동사업을 중심으로 선정이 이루어져야 한다. 그리고 가능한 보조대상사업과 각 사업별 보조율을 법규에 명시함으로써 중앙정부의 자의성을 최소화시킬 필요가 있다.

향후에는 특정보조금의 재원이 가능한 공공서비스와 중앙정부의 위임사무의 수행에 사용되도록 유도되어야 할 것이며 그 주요 사업대상들이 지역적 이슈들보다는 지역간 이슈들에 더 많은 관심이 주어져야 할 것이다. 특히, 경제성장과 더불어 앞으로 국가적 최소기준, 사회간접자본의 확충, 지역간 불균등 완화, 보건·복지, 환경, 교육부문에서 특정보조금의 수요가 급증할 것이 예상되므로 이들을 중심으로 특정보조금제도를 개선해 나갈 필요성이 있다.

셋째, 중국 정부가 정치적 이유 및 개혁정책의 보완수단으로 활용해 온 價格差補助金制度에 대한 전면적인 개편이 요구된다. 價格差補助金은 개혁정책을 추진하는 과정에서 발생하는 가격제도의 변화로 인하여 개인이나 기업이 입게 되는 손실을 보전할 목적으로 도입되었고 그 나름의

순기능도 있었으나 현재는 이것이 재정압박과 재정의 효율성을 저하시키는 문제를 야기하고 있다.

넷째, 세수반환(tax return)제도는 體制補助金의 자금으로 전환하거나 이와 밀접한 연계성을 지니는 방향으로 제도개선을 모색할 필요성이 있다.

다섯째, 지금까지는 중앙과 지방간의 재정이전제도에 관하여 상대적으로 중점이 주어졌으나 앞으로는 省級 지방정부와 그 하위지방정부간의 재정이전제도에 있어서도 적극적인 개선방안이 모색되어야 할 것이다.

특히, 현재까지 미비된 省 이하 재정관리체제와 관련하여 分稅制관련 규범을 통일·정비시키는 작업을 추진하는 것이 매우 중요하다.

3. 재정통제·지방채 발행

1978년의 개혁·개방정책이 실시된 이후 지방재정의 규모와 상대적 위상이 증가한 것은 분명하지만 이것은 지방재정의 독립성이나 자율성의 신장을 뜻하는 것은 아니다. 그 이유는 비록 형식적으로는 중앙정부가 지방예산에 대하여 승인권을 갖고 있지 않지만 실제로는 예산편성 과정에서 중앙정부가 세입·세출 양면에서 실질적인 재정통제를 가하고 있기 때문이다.

현재 재정수입 면에서 예산편성, 지방세 과세권, 지방채발행과 관련하여 중앙의 재정통제가 이루어지고 있고, 재정지출 면에서는 지방예산의 항목별로 중앙정부가 지출상한을 정하는 방식의 재정통제가 이루어지고 있다. 그밖에 지방의 재정지출 규모는 중앙정부에서 결정하는 임금을 과 가격체계에 직접적인 영향을 받으며 각종 소비지출과 예산외지출 등

에 대해서도 별도의 상세한 규제가 가해지고 있다. 이와 같은 세입·세출상의 재정통제들이 앞으로는 단계적으로 지방의 자율성을 인정하는 방향으로 변화되어야 한다.

현재 중국에서는 일반적으로 지방정부의 지방채 발행이 허용되지 않고 매년 각 쑤별로 중앙정부가 소규모의 지방채 발행을 할당해 주는 방식이 활용되고 있다. 지방의 자본투자에 대한 재정수요를 감안할 때 향후에는 지방정부의 지방채 활용문제를 적극적으로 검토해야 할 것이다. 중국 정부는 지방채 발행에 대하여 지나친 보수적 견지를 탈피하고 지방채 발행을 통하여 지방SOC의 건설과 아울러 지역경제의 활성화를 도모할 수 있다는 인식의 변화를 가질 필요가 있다. 현실적으로 보아 중앙정부가 省級 지방정부를 대상으로 일정요건 하에서 지방채 발행을 허가해주는 방식을 취하는 것이 무난할 것 같다.

4. 예산외자금

종합적으로 볼 때, 豫算外資金의 순기능 - 재정운영의 탄력성·자율성, 징수노력 증가, 지역경제 활성화 등 - 도 부인할 수 없으나 현실적으로는 그것보다는 지방재정력의 분산·약화, 재정의 생산성 저하, 지역간 재정 격차, 예산의 투명성·안전성 저하와 같은 중대한 문제점에 따른 역기능이 더 큰 것으로 판단된다. 예산외자금은 초기의 도입목적과 배경에 비해 현재 지방에서 수행되는 기능과 역할이 상당히 다를 뿐 아니라 공식 예산에 버금가는 규모로 비대해진 상태이므로 그 규모와 운영에 일대 개혁이 있어야 할 것이다.

5. 기타

가. 경제성장

오늘날 중국 사회는 전통적 농업국가로부터 도시산업국가로 변모하고 있으며 경제체제 면에서 계획·통제 경제에서 시장경제체제로 점차 탈바꿈하고 있다. 중국의 경제가 고도성장을 누릴 수 있었던 배경에는 정부정책(경제, 산업, 소유정책)의 기초변화와 함께 농업부문의 구조조정, 국유기업의 조정, 시장경제원리의 확산, 개인과 기업의 유인·노력, 투자 유치 및 산업발전전략(經濟特區, 외자유인정책 등) 다양한 요인들이 복합적으로 작용하였다. 중국이 계속적으로 고도경제성장을 달성하기 위해서는 무엇보다도 다음의 조건들이 충족되어야 할 것이다.

- (1) 일정 수준의 저축률을 유지하면서 유효수요의 확충을 통한 국내 소비의 진작을 유도함
- (2) 산업 및 국유기업의 구조조정과 대량실업인구의 해소책 강구
- (3) 경제성장과 안정간의 조화(환경, 사회복지와 같은 삶의 질에 관한 문제의 현명한 접근)
- (3) "중국 특성을 지니는 사회주의적 시장경제(socialist market economy with Chinese characteristics)"의 방향과 진로 결정
- (5) 단일국가체제와 연방형국가체제의 선택 및 분권화에 대한 의지

그러나 급격한 경제 성장과 구조변화의 이면에는 물가상승, 환경오염, 실업(구조조정), 계층간·지역간 소득격차문제 등 다양한 사회·경제적 문제점이 발생하고 있으며 이러한 문제는 향후 중국 스스로가 해결해야 할 중요한 국가적 과제로 남아 있다.

나. 소득 및 재정력 격차

산업구조의 변화와 급격한 경제성장이 이루어지는 가운데 중국국민

의 소득은 전반적으로 증가하였으나 지역간, 계층간의 소득격차는 더욱 심화되었다. 1978년도의 개혁, 개방정책 이후 농업개혁과 농촌산업의 발전으로 도시와 농촌지역간의 소득격차가 일시적으로 상당히 줄어들었으나 1980년대 중반 이후부터는 다시금 두 지역간의 소득격차가 벌어지기 시작하였다. 도시와 농촌지역간의 소득격차가 심한 것과 마찬가지로 일반지역간에도 상당한 소득격차현상이 존재하는 것으로 조사되고 있다. 이와 같은 지역간의 1인당 GDP 격차는 최고지역과 최저지역간에 약 6~7배의 격차가 있으며, 이러한 소득격차는 국제적 기준에 입각할 때 대단히 큰 것으로 앞으로 반드시 완화되어야 할 문제이다.

재정수지면에서도 지역간 심각한 격차문제 - 동부지역의 쑤와 서부지역의 쑤, 연안지역과 내륙지역 - 가 존재하는데 이 또한 빠른 시일내에 해소해야만 한다. 그리고 행정계층 면에서 열악한 鎮級 지방정부의 재정상태에 대한 해소, 특히 서부 奧地地域에 위치한 지방정부의 재정문제에 대한 해결이 매우 시급하다.

종합적으로 중국은 1980년 이후 거듭되는 고도경제성장을 이루었지만 그 과정에서는 경제발전과 재정·소득면에서의 지역간 격차문제가 심각한 수준에 도달하였고, 앞으로 이 문제는 21세기에 중국이 반드시 해결해야만 하는 중요한 국가적 중대과제로 남게 될 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 균형지역개발 전략의 실천과 함께 정부간 재정이전제도의 개선이 필수적이다.

다. 국가채무관리

중국의 재정은 1978년 이전에는 대체로 균형재정 내지는 약간의 흑

자재정을 유지하였으나 1979년 이후부터는 거의 매년 적자재정을 운영하였다. 채무부담은 계속 누적되어서 최근에는 채무부담액이 중국 GNP의 15% 내외를 기록하고 있다. 외채 중 장기채의 비중이 높은 점과 중국경제의 규모나 성장속도, 성장 잠재력 등을 종합적으로 고려할 때 현재의 채무수준이 매우 우려할 수준은 아니더라도 재정운용에 상당한 부담을 주는 수준인 것만은 틀림이 없다.

특히, 최근 廣東省의 금융기관이 채무불이행(default)을 선언한 가운데 중국내 상당수의 금융기관들이 부실대출과 경영낙후 등으로 인하여 도산의 위기에 처하고 있다. 최근 전면적인 사유재산제의 허용과 함께 자본주의 경제체제로 한 단계 더 근접하고자 시도하는 현 상황에서 중국사회는 금융기관을 포함한 자본시장의 현대화를 모색하는 것이 무엇보다도 중요하다. 중국의 경제가 점점 세계화되고 자본시장의 개방이 가속화된다면 금융부문의 구조개선이 무엇보다도 중요하다. 장기적으로 볼 때 중국은 (1) 단기채무에 대한 효과적 감독, (2)사회기반시설의 건설을 위한 적절한 외채 활용, (3)재정과 외채관리의 연계성 등에 깊은 관심을 두는 채무재정을 운영할 필요가 있다.

라. 경제성장과 재정부문의 연계

본 연구에서 1978~1997년 기간의 재정관련 통계를 토대로 조세수입을 포함한 주요 재정관련 변수의 GDP탄력성을 추정해 본 결과 GDP에 대한 세수탄력성(tax revenue elasticity)과 재정수입 탄력성(revenue elasticity)은 비탄력적인 것으로 분석되었다. 개혁정책을 추진한 이후 중국의 경제가 눈부신 발전을 이룩하였음에도 불구하고 재정부문에서 고도 성장의 열매를 충분히 흡수하지 못한 것은 조세제도의 미발달과 함께 경

제 성장과 재정제도간에 체계적인 연계장치가 결여되었기 때문일 가능성이 크다.

이러한 사실을 고려할 때 앞으로는 조세체계를 경제성장과 연계하는 방향으로 개선할 필요가 있으며 아울러 재정수입의 조달에 있어서 조세의 기능을 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

마. 국유기업의 구조조정

기업부문에서 중국이 해결해야 할 문제는 국유기업의 구조조정 문제이다. 기업의 유형과 소유방식이 다양화되면서 국유기업의 성장추세 둔화와 함께 경영악화현상이 두드러지기 시작하였다. 이와 관련하여 중국 정부는 그 동안 국유기업이 안고 있었던 구조적 문제점 - 비효율성, 과도한 사회보장기능, 경영 후진성, 경영마인드 결여, 누적적자 및 높은 채무비율 등 - 을 개선할 수 있도록 국유기업에 대한 대규모 구조조정을 단행해야 할 것이다.

향후 중국경제의 발전경로는 시장경제체제를 어느 수준까지 토착화시킬 것인가 하는 측면과 국유기업의 구조조정에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 중국 정부는 기업통폐합, 임차, 경영위탁, 민간매각, 파산조치와 같은 과감한 개혁조치를 단행하면서 소수의 핵심 국유기업을 중심으로 기업현대화를 모색해야 할 것이다. 만일 중국 정부가 국유기업의 구조조정과 경영상태에 대한 전략적 개선을 적극적으로 강구하지 않는다면 중국경제의 성장추세는 둔화될 것이다. 그런데 국유기업의 구조조정 과정에서 생겨날 대량실업 문제에 대하여 중국정부와 정치권이 어떠한 대처방안을 가질 것인가 하는 것은 현재 미지수이다.

참고문헌

국내문헌

- 김승호, “개혁후 중국의 쑤간 지역격차 추세”, 동북아연구, 제2집, 1996.
- 김수근, “중국의 경제개혁과 재정”, 아주사회과학논총, 제7호, 1994.
- _____, “중국의 지방재정과 정부간 재정관계”, 아주사회과학논총, 제9호, 1995.
- 김영진, “改革期 중국에 있어서 중앙과 지방의 재정 관계”, 사회과학, 제34권 제1호, 1995.
- 대외경제정책연구원 지역정보센터, 「중국 편람」, 1993.
- 대외경제연구원(이보근), “중국 鄉鎮企業의 현황과 발전전략”, 1994.
- 대외경제정책연구원(박윌라), “중국의 경제개혁과 중앙·지방관계”, 1997.
- 안재훈, “중국 재정적자의 분석적연구”, 「계간 중국」, 1991. 6.
- 안충영, “동아시아 경제모델의 특성과 상호학습”, 한국경제발전학회 학술대회, 1998.
- 장경섭, “중국의 제2산업혁명: 국가-농민사회관계를 통해 본 鄉鎮産業化”, 지역연구, 6권 1호, 1997.
- 장탁원, “재정과 세계개혁의 변화를 통한 경제효율의 제고”, 「중국공업경제제효율과 공장체제 개혁에 관한 연구」, 대외경제정책연구원, 1992, pp. 78-89.
- 지방자치단체국제화재단, 中國直轄市·省·自治區概況, 1996.
- 통계청, 중국의 주요 경제사회 지표, 1996.
- 한국은행조사부, 중국경제의 개혁성과와 개혁정책 평가, 1998.
- 한국조세연구원(한상국), 중국의 현행 조세제도, 1995.

국외문헌

姜維壯(編), 中國分稅制的決策與實踐, 中國財政經濟出版社, 1997.

國家統計局, 中國統計年鑑, 各년도

經濟科學出版社, 中國新稅制, 1998.

廣東經濟出版社, 中國經濟與21世紀對話, 1998.

謝伏瞻 外, 大調整, 中國發展出版社, 1998.

上海人民出版社, 中國經濟學, 1996.

上海經濟出版社, 上海經濟, 1998.

小島麗逸, 「中國의 經濟改革」, 勁草書房, 1988.

宋愛武, “正確運用稅收政策促進區域經濟協助發展”, 財政改革總論(上卷), 經濟科學出版社, 1997.

楊公朴 外, 中國經濟監督研究, 上海財經大學出版社, 1997.

王東京, 中國政策選擇, 中國財政經濟出版社, 1997.

中國巨視經濟政策報告, 1997, 中國財政經濟出版社, 1997.

吳厚德, 財政學, 中山大學出版社, 1995.

余小平 外, “對九五其間走出財政困境的建議”, 財政改革論叢(上卷), 經濟科學出版社, 1997, p. 332.

余天心, “關於開發新財源, 優化支出結構, 節約開支的 沒想和建議”, 財政改革總論(上卷), 經濟科學出版社, 1997.

劉仲藝, “關於1996年中央和地方預算執行情況及1997年中央和地方預算草案的報告”, 1997.

李繼剛 外, “新財稅體制下地方財政發展的問題”, 財政改革總論(上卷), 經濟科學出版社, 1997.

張佑才(編), 財政改革叢論, 上·下卷, 經濟科學出版社, 1996.

中國經濟出版社, 中國企業的民營化, 1998.

中國財政經濟出版社, 中國改革與發展報告(1978-1994), 1995.

何盛明 外, "預算外資金的情況, 問題和對策", 財政改革總論(上卷), 經濟科學出版社, 1997.

Bahl, Roy, and Christine Wallich, "Intergovernmental Fiscal Relations China", World Bank, 「Country Economics Department Working Paper」, No. 863, 1992.

Qiang, Gao, "Problem in Chinese Intra-Government Fiscal Relations, T Sharing System and the Main Difficulties in Future Reform paper presented at Shanghai Conferance on the Reform of Fisc Relations Between Different Levels of Government, 1993.

_____, "The Current Situations and Future China's Fiscal Trans System", paper presented at Qingdao Conference on Fisc Transfer Systems, 1994.

Heady, Christoper, and Pradeep K. Mitra, "Taxation in Decentralizin Socialist Economies: The Case of China", World Bank, 「As Country Department I. Working paper」, No. 820, 1992.

Lou Jiwei, "Constraints and Choices in the Establishment of a Standa Fiscal Transfer Payment System in China", paper presented Qingdao Conference on Fiscal Transfer System, 1994.

Jun, Ma, "Reforming Intergovernmental Fiscal Relations in China: T Relevance of Japanese Experience", Economic Developme Institute, The World Bank, 1996.

Nakagane, katsuji, "Economic Reform in China. It's Process. Problem a Prospects", 「국민경제제도연구원」 제1차 국제학술회의 발표논문」, 1990.

- Shi, Yoabin, "Unifying the Enterprise Income Tax and Reforming the System of the Profit Distribution Between the Government and the State Owned Enterprise", paper presented at Shanghai Conference on the Reform of Fiscal Relations Between Different Levels of Government. 1993.
- Wong, Christine P. W., "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: the Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China", 『China Quarterly』, 1991.
- _____ (ed), Financing Local Government in the People's Republic of China, Oxford University Press, 1997.
- World Bank, "China : Reforming Intergovernmental Fiscal Relations Report No. 10050-CHA(Green Cover), 1991.
- _____, "China : Budgetary Policy and Intergovernmental Fiscal Relations", Report No.11094-CHA, 1993.
- _____, China 2020 : Development Challenges in the New Century Report No. 17027-CHA, 1997.
- Wu, Hongguang, "The Practice of China's Economic Reform", 『국민경제제도연구원 제1차 국제학술회 발표논문』, 1990.
- Zhang, Tao and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China", Journal of Public Economics 6 1998, pp. 221~240.

Local Public Finance System of the People's Republic of China

Abstract

The purpose of this study is to conduct an in-depth research on the local finance system of the People's Republic of China which is considered as an important country for the national interest of Korea. With this purpose various subjects such as revenue and expenditures of local finance, intergovernmental fiscal relations, local tax system, budget and extra-budget systems, and other topics related to the problems of local finance are covered in this study.

Among other things, this study particularly put an emphasis on the intergovernmental fiscal relations between central and provincial local governments focusing on the tax system and fiscal transfer systems. At the same time, this study tried to learn lessons and have some suggestions which might be useful to the Korean local finance system by dealing with recent issues and prospects regarding China's local finance.

Although we can not directly or one-dimensionally compare the Chinese local finance system with the Korean one, still, we can learn some lessons and draw some implications from the Chinese local finance system based on the research and analyses done by this study as follows.

1. The use of revenue sharing system

In recent years, general interests for the revenue sharing system has increased as the possibility of introducing the local income tax and/or local consumption tax is increased. From this perspective, it might be useful to learn some lessons not only from the advanced country's experiences and know-hows(Germany etc.) but also from our neighbouring country, China's experiences.

2. Intergovernmental fiscal transfer system

China's local fiscal transfer system under which funds are particularly transferred from the relatively rich local government to the central government is needed to have a further in-depth policy reviews. Although there are many differences between Korea and China in terms of political and fiscal aspects, it is still worthwhile reviewing over a possible introduction of a similar fiscal instrument which will function to soften the so-called vertical and horizontal fiscal imbalances among the different levels of governments in Korea.

3. Implementation of the fiscal reform

Chinese government's approach of having a social experiment(or pilot implementation) within a limited local governments before a full-scale reform is launched gives some thoughts for the implementation of the public policy. This kind of approach generally reduces the possible social costs related to the trial and error of the public policy. In addition, various incremental aspects of the fiscal reform also provide some lessons to us.

Contents

Chapter 1	Introduction
	Purpose of the Study
	Scope and Methods of the Study
Chapter 2	Demographics and Socio-economic Situation of China
	Population and Administrative System
	Industry and Enterprise System
	Economic Growth and Income Disparity
Chapter 3	Public Finance of the Central Government
	Overview
	Revenue
	Expenditure

- Chapter 4 Local Public Finance of China
 - Size of Local Finance, Revenue & Expenditures
 - Analyses on Local Finance
 - Changes in the Local Finance System
 - Local Tax System
 - Extra-budget and Budget System
- Chapter 5 Intergovernmental Fiscal Transfer System
 - Overview
 - Fiscal Transfer System between Central and Local Governments
 - Fiscal Transfer System among Local Governments
- Chapter 6 Sum-up and Future Topics
 - Sum-up and Policy Suggestions
 - Future Topics