

중국의 중앙·지방재정 현황과 시사점

2013.6

KOREA
INSTITUTE OF
PUBLIC
FINANCE

연 구 진

- 연구책임자: 김현아 선임연구위원
- 연 구 진: 차윤실 연구원, 김나리 연구원

☞ 목 차

I. 서론	1
II. 중국의 경제 및 일반 현황	4
1. 중국의 일반개요 및 경제 현황	4
가. 중국의 개요	4
나. 중국의 행정체제 현황(중국통계연감 기준)	8
2. 중국의 산업 현황 및 경제 현안	10
가. 중국의 산업개요	10
나. 중국의 경제 관련 주요 쟁점사항	12
다. 중국의 사회보장제도	14
III. 중국의 재정 및 지방재정 현황	20
1. 중국의 재정 현황 및 정부 간 재정제도	20
가. 중국의 재정규모	20
나. 중국의 정부 간 기능분담 및 세입구성	24
다. 중국의 정부 간 재정 현황	26
라. 중국의 국세 및 지방세 제도	28
마. 중국의 지방세제 주요 현안	35
2. 중국의 지방재정 현황 및 제도	37
가. 중국의 지방재정	37
나. 중국의 이전재원 정책 및 현황	40
다. 중국의 중앙정부 보조금 종류 및 추이 변화	41
라. 중국의 성정부 이하 보조금 규모 및 추이 변화	49
마. 중국의 이전재원 효과 분석	51
3. 중국의 채무수준	54
가. 중국의 중앙정부 채무	54
나. 중국의 지방정부 채무	55

4. 중국의 지역 간 경제력 격차 현황	59
가. 중국의 지역별 경제력 격차 현황	59
나. 중국의 지역격차에 대한 선행연구 결과	61
다. 중국 광둥성(廣東省) 사례 분석	62
라. 중국의 현 단위 정부의 토지개발을 통한 자원확보 사례	65
5. 중국 재정개혁의 핵심이슈	65
가. 최근의 재정개혁 내용	65
나. 1999년 예산개혁 내용	67
다. 토지재정을 통한 재정수입 확보	67
IV. 중국의 지역개발 정책	69
1. 중국의 지역정책	69
가. 시대별 주요 지역개발 정책	69
나. 1990년대 이후 서부대개발 정책	71
2. 최근의 경제개발 정책방향	72
가. 중국 중앙정부 경제개발 정책방향	72
나. 중국 지방 양회의 지역개발 관련 정책 내용	73
V. 결론 및 정책적 시사점	75
1. 주요 검토 결과	75
2. 중국 분권모형의 특징	77
3. 향후 연구과제	79
참고문헌	81
부 록	86

☞ 표목차

〈표 Ⅲ- 1〉 2011년 중국의 분야별 재정지출규모	22
〈표 Ⅲ- 2〉 2011년 중국의 분야별 재정지출규모 및 비중	23
〈표 Ⅲ- 3〉 중앙·지방의 재정수입 및 지출규모	26
〈표 Ⅲ- 4〉 1994년 분세제개혁 전후 중앙정부와 지방정부 조세수입 지출규모	27
〈표 Ⅲ- 5〉 현행 중앙·지방의 세입·지출 구분	30
〈표 Ⅲ- 6〉 중국의 조세체계(2008)	31
〈표 Ⅲ- 7〉 중앙정부와 지방정부의 세수공유 비율(2011)	32
〈표 Ⅲ- 8〉 중앙정부와 지방정부의 세입규모 및 비중	33
〈표 Ⅲ- 9〉 2011년 지방재정지출	39
〈표 Ⅲ-10〉 보조금의 유형별 규모 변화(1980~1993)	41
〈표 Ⅲ-11〉 보조금의 유형별 규모 변화 추이	42
〈표 Ⅲ-12〉 중앙정부에서 지방으로 지급된 보조금 추이(2002~2012)	45
〈표 Ⅲ-13〉 중앙정부에서 지방으로 지급된 보조금 종류(2011)	46
〈표 Ⅲ-14〉 2003년도 지역별 전체 재정지출 대비 보조금 비중	48
〈표 Ⅲ-15〉 2003년 기준 성(Province)정부에서 시(Prefecture)정부로 지급된 보조금	50
〈표 Ⅲ-16〉 성정부 혹은 시(Prefecture)정부에서 현(County)정부로 지급된 보조금(2003년)	50
〈표 Ⅲ-17〉 중국 중앙정부 채무수준	55
〈표 Ⅲ-18〉 중국 각급 정부의 부채 현황	57
〈표 Ⅲ-19〉 중국 지방정부 채무상환의 연도별 분포	58

◀ 그림목차

[그림 II - 1] 중국의 GDP 규모 변화	5
[그림 II - 2] 중국의 GDP 증가율 변화	5
[그림 II - 3] 중국의 인구규모 변화	5
[그림 II - 4] 중국의 인구증가율	5
[그림 II - 5] 중국의 1인당 국내총생산	6
[그림 II - 6] 중국의 1인당 국내총생산 변화율	6
[그림 II - 7] 중국의 국가재정 규모	6
[그림 II - 8] 중국의 농촌인구와 도시인구 증감추세	7
[그림 II - 9] 중국의 행정체계	9
[그림 II - 10] 중국의 공식 실업률과 GDP 성장률 추이	13
[그림 II - 11] 중국의 공식 실업률과 실제 실업률 추정치 추이	13
[그림 II - 12] 2002년 중국의 도시와 농촌의 인구 대비 의료지출	16
[그림 II - 13] 중국의 의료보험제도	17
[그림 II - 14] 2002년 중국의 연금 혜택 비율	18
[그림 III - 1] 국내총생산 대비 국가(중앙+지방) 총지출	20
[그림 III - 2] 국내총생산 대비 중앙정부 지출	20
[그림 III - 3] 국내총생산 대비 국가(중앙+지방) 총세입	20
[그림 III - 4] 국내총생산 대비 중앙정부 세입	20
[그림 III - 5] 중앙정부 대 지방정부 세입 비중	26
[그림 III - 6] 중앙정부 대 지방정부 세출 비중	27
[그림 III - 7] 분세제 개혁 전후의 중앙정부와 지방정부의 세입 변화	28
[그림 III - 8] 중국 중앙정부 세입구성(2011)	34
[그림 III - 9] 지방정부의 재정규모 변화	38
[그림 III - 10] 지방총생산 대비 지방 총세입과 총지출	38
[그림 III - 11] 국가총생산 대비 지방 총세입과 총지출	39
[그림 III - 12] 중앙정부에서 지방으로 지급된 보조금(2004)	47
[그림 III - 13] 중앙정부 조세세입 대비 이전재원 항목별 비중	47
[그림 III - 14] 중국 지방정부 채무액 증가 추이와 전망	56
[그림 III - 15] 중국의 지역별 인구 규모(2011)	59

[그림 Ⅲ-16] 중국의 지역별 GRP 규모(2011)	60
[그림 Ⅲ-17] 중국의 지역별 가치분소득 규모(2011)	60
[그림 Ⅲ-18] 가치분소득(도시가구) 지니계수	61
[그림 Ⅲ-19] 지역 내 총생산의 지니계수	61

I. 서론

- 중국은 경제규모 면에서는 G2로서의 입지를 강화하는 추세이며 향후 GDP 성장률은 둔화될 것으로 예상되나, 무역규모나 세계경제에 미치는 영향력은 점점 커질 것으로 전망됨
 - 1978년 중국의 개혁 개방 이후의 경제규모는 급성장하고 있으며, 이에 따라 중국 경제가 세계경제에 미치는 파급효과도 커지고 있는 상황임
 - 2013년 현재 중국경제는 무역규모의 경우 미국을 제치고 세계 1위를 차지하고 있으며, 2011년 IMF의 전망에 따르면 2016년에 중국의 실질적인 경제규모(세계 GDP의 18%)는 미국(17.7%)을 추월할 것으로 전망된 바 있음
 - OECD는 2012년 보고서에서 중국이 4년 안에 미국을 추월할 것으로 전망하였고, 이에 앞서 세계은행은 추월시기를 2020년 즈음으로, 골드만삭스는 2027년으로 예상한 바 있음

- 중국의 경제력 확대에 따른 세계 금융시장 및 실물시장의 움직임 변화에 대한 관심이 지속되는 가운데, 관련 산업동향 보고서 등의 중국경제동향 연구는 꾸준히 이루어져 있음
 - 국제기구를 비롯한 국내 연구기관에서도 이상의 내용을 바탕으로 한 중국의 경제 금융전반과 특정산업의 동향보고서 등을 통한 중국경제 관련 연구는 다수 이루어지고 있음

- 반면 중국의 재정에 대한 연구는 많지 않은 편이며, 대부분의 중국 재정 연구에서는 중앙과 지방의 재정규모 파악 정도에 그치고 있는 편임
 - 중국의 경제규모나 산업의 영향 정도에 비하여 ‘국가재정’에 대한 관심이 많지 않은 이유는 첫째, 중국 중앙정부의 재정당국 역할이 매우 제한적이며 시스템을 통한 재정관리 내용이 분명하지 않기 때문으로 판단됨. 정치적으로는 공산당대회 등 ‘양회(兩會)’가 주요 의사결정을 하고 있으며, 국가기능(복지, 환경, 국토 및 수송 등)으로서의 행정 역할은 사실상 지방정부를 중심으로 이루어지고 있고, 재원의 징수 주체와 지출부문도 지방정부 위주로 구성되어 있음. 특히, 복지 관련 지출인 연금,

의료 등의 지출도 지방정부 지출로 구성되어 있어 ‘재정지출’은 지방정부가 한다고 볼 수 있음

- 둘째, 중국이 중앙정부의 ‘재정’을 인식하고 재정개혁을 시작한 것은 1994년 이후 이므로, 재정규모 혹은 정부지출의 범위나 구조, 규모를 인지하는 것은 1994년 이후에 가능하였음. 따라서, 근대적인 개념의 국가재정과 이를 뒷받침하는 관련 DB가 충분하지 않고, 일관적인 기준을 근거로 한 자료분석이 이루어지기 쉽지 않았을 것으로 예상됨
- 셋째, 중국은 현재 경제성장 중에 있는 국가로서 복지지출 등이 본격적으로 이루어지고 있지 않는바, ‘재정수요’가 아직은 크지 않았기 때문으로도 볼 수 있음. 지금까지의 중국은 전 세계의 ‘생산공장’ 역할에 주력하고 이를 뒷받침하기 위한 최소한의 행정부 기능을 유지하여 왔음. 따라서, 주요국의 경우 재정지출의 대부분을 차지하는 사회보장이 강화됨에 따라 재정지출 혹은 공공지출에 대한 연구가 많이 이루어지는 것에 반해 중국은 복지지출 부담이 미미하기 때문으로도 보여짐

□ 오히려, 중국의 재정과 관련 연구에서 분석대상은 ‘지방정부’와 ‘지방재정’에 초점이 맞추어져 있음

- 중국은 정치적으로는 사회주의이고, 경제적으로는 개혁 개방 이후 자본주의와 같은 성장 위주의 팽창정책을 유지해 오면서 ‘정부와 중국 공산당’의 역할이 사실상 같은 역할을 해 왔다고 보여짐
- 주요 세출 기능 담당: 외교 안보를 제외한 주요 국가기능으로서 복지, 인프라 구축 등과 같은 행정기능은 ‘지방정부’의 역할임
- 또한, 중앙정부의 대부분의 세입은 1994년 분세제(分稅制) 개혁 이후에 주요 지방정부로부터 각출하고 있는 만큼 주요 세목의 실질적인 징세주체는 지방정부임

□ 본 연구는 중국의 지방재정 현황을 살펴보고, 관련 자료를 정리하여 현재 중국의 재정제도와 재정현안을 이해하는 기초자료로서 활용하고자 함

- 오늘날의 중국의 경제발전에 있어서의 재정의 기능과 (지방)정부의 역할을 규명하여 아시아 개발국가들을 위한 시사점을 도출해 보고자 함

- 또한, 본 연구는 중국의 지역경제 발전을 위한 보조금제도 활용방안과 문제점 등을 분석하여 향후 개발도상국의 정부 간 재정 역할과 관계 설정 등에 시사점을 제공하고자 함
 - 중국 중앙정부는 국가재정을 통한 경제발전 방안으로 관련 산업(특구지정을 통한 외자 유치 및 투자 지원)을 직접적으로 지원(세제 지원, 규제완화 등)하였으며, 동시에 지역간 균형발전을 통한 낙후지역 지원도 주요 수단으로 사용하여 왔음
 - 이를 지원하는 ‘이전재원’인 각종 보조금과 균형발전을 위한 지역의 재정보조도 수행하고 있음
 - 최근 들어 형평화 보조금규모가 확대되는 등 중앙정부의 재정 역할이 증대되고 있음
 - 중앙정부와 지방정부, 지방정부 간의 재정활동에 따른 효과와 내용 변화를 살펴봄으로써 향후 개발도상국의 정부 간 재정역할을 조명하는 데 기초자료로 활용하고자 함

II. 중국의 경제 및 일반 현황

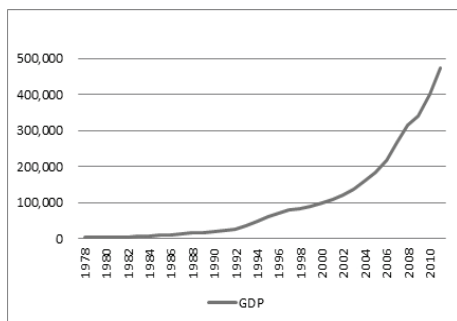
1. 중국의 일반개요 및 경제 현황

가. 중국의 개요

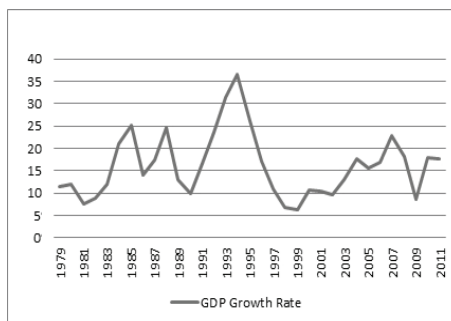
- (중국의 GDP 규모 및 증가율) 중국의 국가통계연감(China Statistical Year-book)에 따르면, 2011년 중국의 GDP규모는 약 50조위안 수준임
 - IMF의 구매력 기준(PPP) GDP규모 비교에 따르면, 2011년 기준 미국의 GDP 규모는 약 15조 2천억달러, 중국은 약 11조 2천억달러로 분석한 바 있음¹⁾
 - 2012년 IMF의 명목기준 중국 GDP규모는 약 7조 9,917억달러이며, 3위인 일본이 약 5조 9,809억달러, 4위인 독일은 3조 4,787억달러 수준임 (우리나라 1조 1,635억달러, 대한민국 15위 수준)
 - 이른바 'G2'는 경제규모를 기준으로 세계 1위와 2위인 미국과 중국을 가리키며, 전 세계에서 가장 많은 인구규모와 높은 성장률을 보이고 있는 중국이 미국을 앞서게 될 시점에 대한 분석은 지속적으로 이루어지고 있음
 - GDP로 살펴본 중국 경제규모는 급변하는 과정을 거쳤고, 2008년 이후 감소추세를 이어가고 있는 가운데 8~9%대의 성장률이 유지될 것인가 하는 것에 세계의 이목이 집중되고 있는 상황임
 - 1980년대 초반(6 → 15%, 9%p 상승)과 1990년 초반(4 → 14%, 10%p 상승)에는 급성장하였고, 이후 1993년에는 13%대의 성장률을 보이다가 서서히 감소하였으며, 1998년 이후 다시 '두 자릿수'의 성장률을 보였음

1) 중국 정부가 환율을 통제하며 위안화 가치를 인위적으로 떨어뜨리고 있는 상황에서 환율을 기준으로 하는 경제규모의 비교는 의미가 없다고 보는 시각도 있음(미국 경제금융 전문 사이트 마켓워치 인용 (www.marketwatch.com))

[그림 II-1] 중국의 GDP 규모 변화
(단위: 억위안)



[그림 II-2] 중국의 GDP 증가율 변화
(단위: %)



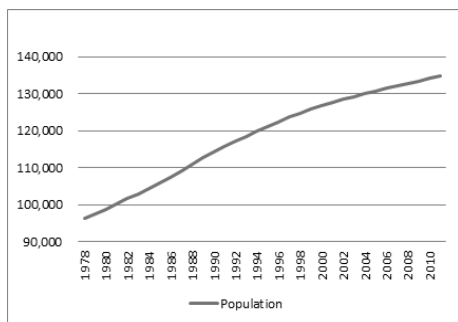
자료: China Statistical Yearbook, 2012.

자료: China Statistical Yearbook, 2012,
IMF, World Economic Outlook, 2013.

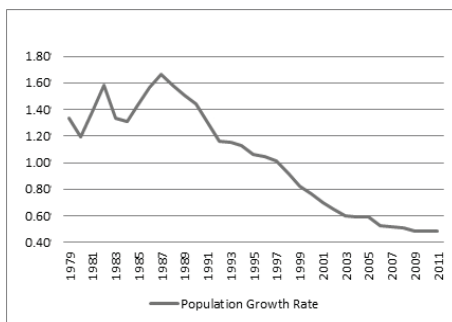
□ (중국의 인구규모 및 증가율) 2011년 중국의 인구규모는 약 13억 4,735만명에 이르고 있음

- 중국경제주간(中國經濟週刊)에 따른 2012년 중국 인구는 약 13억 5,400만명 수준이며 1980년대 후반 이후 중국의 인구증가율은 지속적으로 하락추세에 있음
 - 주요 도시 인구규모(2011년 기준)는 광둥성 1억 500만명, 베이징 2,018만명, 상하이 2,347만명, 상시성 3,593만명, 길림성 2,749만명, 티벳 303만명으로 나타남
- 면적은 러시아, 캐나다, 미국, 중국 순으로 약 9,596,961km² 정도임(대한민국 면적은 99,720km² 109위 수준)

[그림 II-3] 중국의 인구규모 변화
(단위: 만명)



[그림 II-4] 중국의 인구증가율
(단위: %)

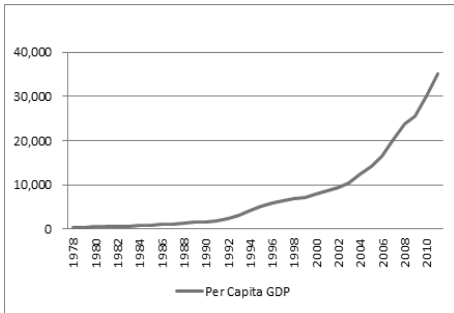


자료 : China Statistical Yearbook, 2012.

자료 : China Statistical Yearbook, 2012.

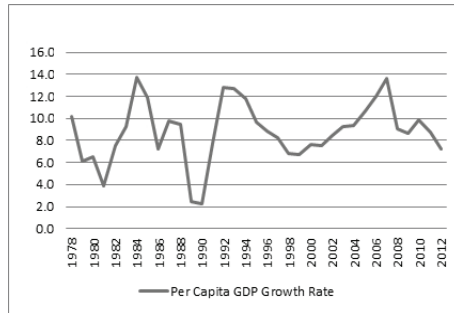
- (1인당 국내총생산) 1990년대 이후 인구증가율보다 GDP 증가율이 높게 나타나고 있으므로 1인당 GDP 수준은 꾸준히 증가하고 있으며 변화율은 GDP 변화와 유사하게 나타남

[그림 11-5] 중국의 1인당 국내총생산
(단위: 위안)



자료: *China Statistical Yearbook*, 2012.
IMF, *World Economic Outlook*, 2013.

[그림 11-6] 중국의 1인당 국내총생산 변화율
(단위: %)

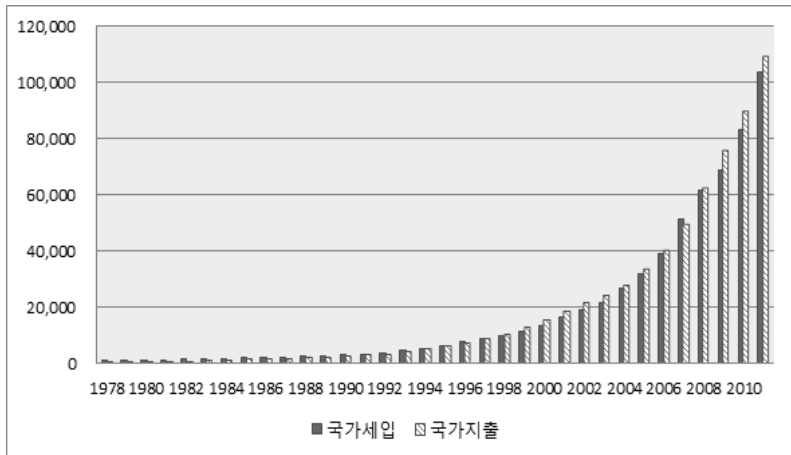


자료: *China Statistical Yearbook*, 2012.
IMF, *World Economic Outlook*, 2013.

- (국가재정 규모) GDP 증가만큼 정부세입으로 잡히지 않는 근본적인 문제가 있었으나, 1994년 분세제 개혁, 즉 지방정부의 재정수입을 중앙정부와 공유하는 제도 도입 이후 정부세입과 지출규모도 급격히 증가하게 됨

[그림 11-7] 중국의 국가재정 규모

(단위: 억위안)

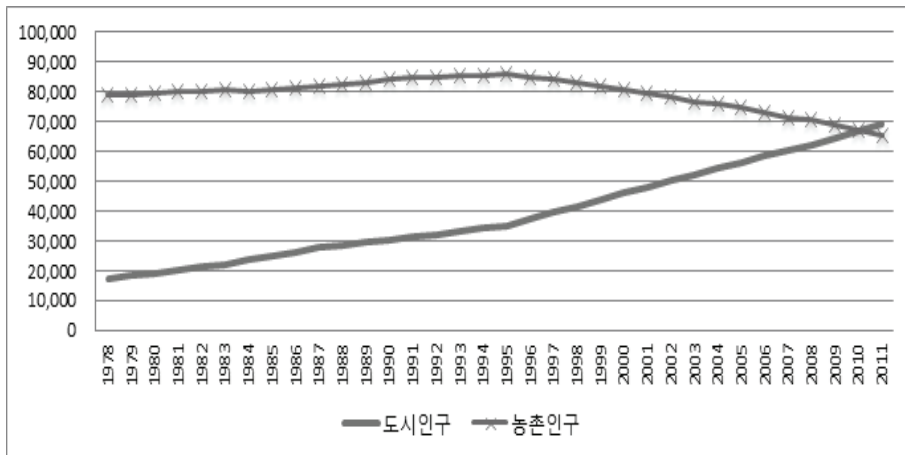


자료: *China Statistical Yearbook*, 2012.

- (호구제도 변화) 중국은 1983년 이후 농민들이 비농업분야에 종사할 수 있도록 허가함으로써 실질적인 도시화가 추진되었음
 - 1983년에 합법적으로 ‘임시거주권(Temporary residents)’을 발행하자 농민들이 도시로 대거 이동하게 되었음(Spontaneous migration). 농민들은 창업도 가능하였으며 농촌 거주권(Rural household registration)도 동시에 유지할 수 있었음²⁾
 - 농업집단화 폐지가 이루어졌으며 10억명의 농촌인구가 농업 이외의 산업에 종사할 수 있도록 하였음. 농민들은 비농업 분야에 종사하면서 타 도시에 거주할 수 있는 거주권은 주어졌으나, 식품 특히 곡물을 포함한 보조나 혜택은 배제되었음
 - 당시 도시거주권, 즉 도시호구가 폐지된 것이 아니고 시정부 공무원들이 도시거주권을 농민들에게 팔아 이득을 챙겼음. 농민들은 도시에서 직장을 구할 수는 있었으나, 각종 복지제도 혜택은 받을 수가 없었던 것임

[그림 II-8] 중국의 농촌인구와 도시인구 증감추세

(단위: 만명)



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

2) Chan, Kam Wing, "Urbanization and Urban Infrastructure Services in the PRC," in Wong, Christine (ed.) *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Oxford University Press, pp. 83-125.

- (중국의 도시화율) 중국경제주간(中國經濟週刊)에 따르면 2012년 도시인구는 7억 1,200만명으로 인구기준 도시화율이 세계 평균수준인 52.57%를 기록했다고 전하고 있음³⁾

나. 중국의 행정체계 현황(중국통계연감 기준)

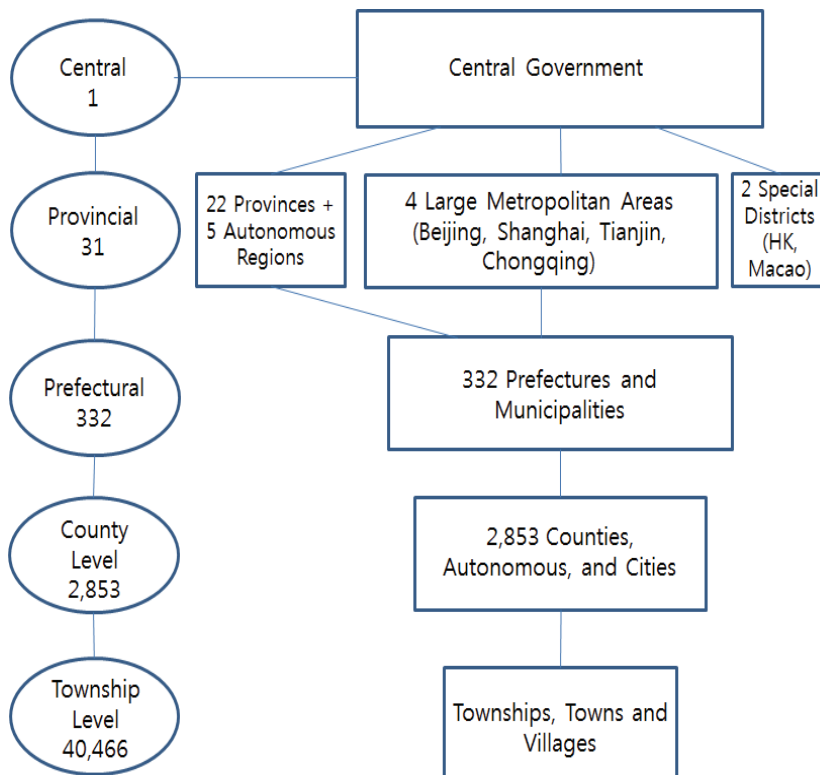
- 중국 행정구역은 총 5단계(혹은 7단계)로 분류 가능함
국가(Central) - 성(省, Province) - 시(市, Prefecture) - 현(縣, County) - 향, 촌, 리(鄉, 村, 里, Towns and Villages)
 - 성급 정부는 주로 1천만명 이상의 인구를 지닌 도시들이며 가장 큰 행정단위임. 성급 정부는 총 22개의 성, 5개의 자치구, 4개의 직할시(베이징, 상하이 등), 2개의 특별자치령(홍콩, 마카오)로 구성되어 있음. 문헌에 따라서는 ‘타이완’을 하나의 자치령으로 보는 곳도 있음. 자치구의 경우, 인구 200만명 이상의 소수민족이 집중적으로 거주하는 지역을 일반 성급 행정단위로 묶고 고도의 자치권을 부여한다는 취지에서 만들어진 행정구획이자 중국정부의 주요 소수민족 정책 중 하나임
 - 시(Prefectures and Municipalities) 단위는 332개, 현(County 등) 단위는 2,853개 정도로 집계됨
 - 중국 행정구역 개편당시 ‘현’ 단위를 기준으로 이루어진 것을 볼 때, 현급 단위 정부가 의사결정 주체로서의 최소단위에 해당하며, 규모는 그 이하 단계의 약 50배인 인구 500만명 정도 규모에 해당함
- 1986년 중국정부가 행정법상 ‘도시’의 정의를 개정함으로써 행정구역 개편이 이루어졌음⁴⁾
 - 성관현(Shiguanxian) 개혁: 행정구역상 읍(Town)이 도시(City)로 귀속됨

3) 본 내용은 주간동향 2013년 5월 3일자 기사 내용에 따른 것임
(<http://www.economicnews.co.kr/news/article>)

4) Chan, Kam Wing, “Urbanization and Urban Infrastructure Services in the PRC,” in Wong, Christine (ed.), *Financing Local Government in the People’s Republic of China*, Oxford University Press, pp. 83-125.

- 배경은 1950년대 많은 도시들이 식량난에 시달렸으므로 도시와 농촌을 연계하여 도시의 식량난(주로 채소)을 극복하기 위한 목적으로 정책을 시행
- 요녕성의 시범개혁이 성공하자 1983년부터 시스템이 전국적으로 점차 뻗어나가기 시작하여 군단위 정부들이 성장하게 됨

[그림 II-9] 중국의 행정체계



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

■ 행정구역 개편 내용

- 인구 50만명 이하(비농업인구 최소 10만명, GNP 30억위안 이상)의 마을 단위의 군 전체를 도시로 변환하는 행정구역 개편이 이루어졌고, 군 단위 도시(Cities)가 넓은 농촌지역까지 통치하게 됨
- 도시와 농촌지역의 협력에 유리, 행정상 편리함의 이점이 있음

- 도시로 행정구역이 변화되었으므로 지방정부가 도시를 계획하고 산업화에 주력할 수 있게 됨
- 리(Township)가 읍(Town)으로 전환되어, 1982년 2,819개의 읍이 1993년 1만 5,805개로 증가하였음
- 군이 시로 전환된 경우와 같이 읍은 더 많은 농촌인구와 지역을 흡수하여 행정관할 구역으로 삼음
- 선행연구에서 ‘현(County)’ 단위에서의 재정개혁에 대한 효과 논의가 이루어진 것으로 보아, 중앙정부가 향 단위에서의 재정 형평화를 시도한 것으로 보임⁵⁾
 - 중앙정부에서 직접 향 단위로 이전하는 이전재원은 증가하였으나 기존 세수반환 규모면에서 볼 때 효과는 크게 나타나지 않은 것으로 보임
 - 게다가 대부분 이전재원의 대부분은 향의 장에 의해 의사결정이 이루어지고 있으며, 대개 특정 목적에 따른 자원사용이 주를 이룸
 - 이는 향 이하 단위인 촌에서 자율적으로 이용할 수 있는 자체세입의 감소를 의미하고, 결과적으로 세입이 부족한 촌의 장들은 다양한 이유로 향으로부터 추가적인 재정지원을 요구했음

2. 중국의 산업 현황 및 경제 현안

가. 중국의 산업개요

- (농업생산량의 변화) 농민들이 기타 산업이나 서비스업에 진출할 수 있게 됨에 따라 농산물 수출도 자유로워지게 되어 농업생산량도 증가함⁶⁾

5) Bird, Richard, Loren Brandt, Scott Rozelle, and Linxiu Zhang, "Fiscal Reform and Rural Public Finance," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

6) Huang, Jikun et al., "Agriculture in China's Development: Past Disappointments, Recent Successes, and Future Challenges," in Brandt, Loren and G. Thomas Rawski (eds), *China's Great Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

- 농촌인구는 감소하였으나 수출품 위주의 농업생산구조의 변화에 따라 1인당 농업 생산량이 증가하게 됨
- (경공업의 발전) 섬유산업과 같은 경공업은 정부의 규제가 완화됨에 따라 생산량이 급격히 증가하였음
 - 섬유수출량은 1980년 세계 수출량의 4.6%에서 2005년 24.1%로 증가하였고, 관련 기업(Industrial firms)의 수는 1980년 37만 7천여 개에서 1990년 8백만개로 약 21배 정도 증가함⁷⁾
- (서비스업의 자유화) 중국은 WTO 가입 이후 서비스업이 자유화되었고, 외국인 투자가 허용되었음
 - 소매업, 도매업, 유통업에 대한 규제가 완화됨에 따라 은행업, 금융서비스업, 보험, 통신사가 해외 투자를 받을 수 있도록 허가함
 - 국영기업의 수익이 줄어들고, 은행이 지방정부에게 발행한 부실채권이 2000년도까지 GDP의 22%를 차지할 정도로 규모가 컸으나, 정부가 이러한 은행들의 자본을 다시 회수하는 등의 재자본화하여(Recapitalization) 2006년도까지 6.3%로 감소시켰음(6.3% ≍ 1,600억달러로 추정됨)⁸⁾
 - 1980년대와 1990년대에는 은행의 재정상황이 불안정하여, 해외 투자기업 및 중국 기업들이 비공식적인 금융서비스 업종에서 투자자본을 받아 운영했기에 재정통계상 잡히지 않는 언더그라운드 경제규모가 급성장하기도 하였음
- (국영기업의 하락추세) 1980년 중순에는 대규모 국영기업(SOEs)들이 심각한 재정적 손실을 경험했고, 일부 국영기업은 파산함
 - 이 과정에서 중앙정부는 국영기업에게 자금지원을 하면서 중앙정부 재정에 큰 부담으로 작용하게 됨⁹⁾

7) Jefferson, Gary H. and Thomas G. Rawski, "Ownership and Change in Chinese Industry," in Jefferson and Inderjit (eds), *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition, and Performance*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1999, pp. 23-42.

8) Allen, Franklin et al., "China's Financial System: Past, Present and Future," in Brandt, Loren and G. Thomas Rawski (eds), *China's Great Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

9) Xu, Hua and Huiyu Cui, "The Revenue System of China: Past, Present, and Emerging

- 1990년대 말까지 국영기업과 지방정부 소유의 지방공기업(Local enterprises in township and village)들이 경쟁력을 잃었고 민간기업들의 시장 점유율이 확대 됨¹⁰⁾

나. 중국의 경제 관련 주요 쟁점사항

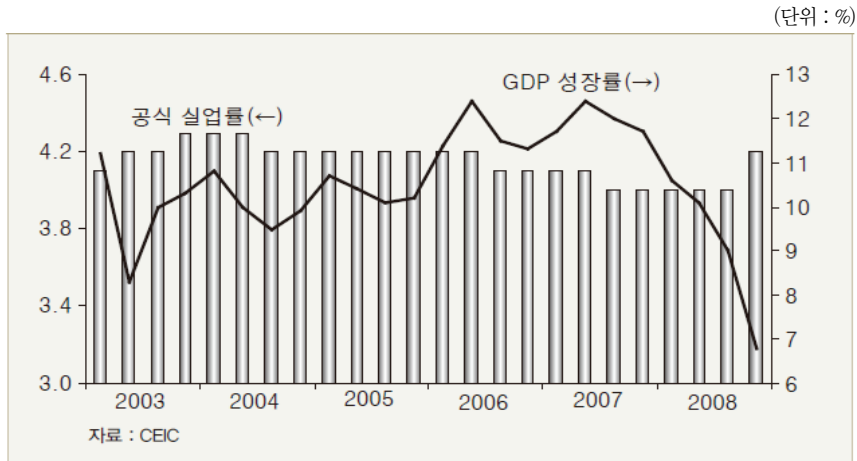
- (실업문제) 1990년대까지의 중국은 주요 고용창출기업이 국영기업이었는데 시장경제에서 경쟁력이 떨어져서 수익을 내지 못하여 직원들에게 급여나 연금을 지불하지 못하게 됨
 - 동시에 농촌인구가 도시로 몰려들어 도시의 취업난은 점차 심각해짐
 - 중국 국가통계국이 발표한 2008년의 공식 실업률은 4.2%로 5.8%인 미국이나 7.8%인 독일, 5.8%인 우리나라보다 양호한 수준으로 나타남
 - 그러나, 중국 정부가 발표하는 공식 실업률은 조사 대상 및 범위에 제약이 있어서 실제 상황이 과소평가되는 경향이 있음. 중국의 2009년 실제 실업률은 약 11% 대로 추정되고 있음
 - 중국의 실업문제는 개발도상국의 도시화율과 관련하여 일시적인 현상으로 생각해 볼 수도 있으나, 대내외 경제 여건이 불투명한 상황이고 정부 대책이 사실상 한계가 있다고 보아 장기화될 전망으로 보여짐
 - 중국 경제가 과거와 같은 두 자릿수 고도성장을 지속하기 쉽지 않을 것이라는 전망하에서 고용창출 효과를 나타내주는 고용탄성치가 줄어들고 있다는 분석이 나오고 있음¹¹⁾
 - 중국의 실업률이 높아지고 있는 것에 대해 외국 기업들은, 양질의 노동력을 확보할 수 있는 기회로 삼을 수도 있겠으나, 장기적으로는 노무 관련 리스크를 안고 기업활동을 해야 하는 문제점도 동시에 존재하므로 실업문제에 대한 정부의 대응이 필요하다고 보고 있음

Issues,” 23(4), *Journal of Budgeting, Accounting and Financial Management*, 2011.

10) Perkins, Dwight et al., “Forecasting China’s Growth to 2025,” in Brandt, Loren and G. Thomas Rawski (eds), *China’s Great Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

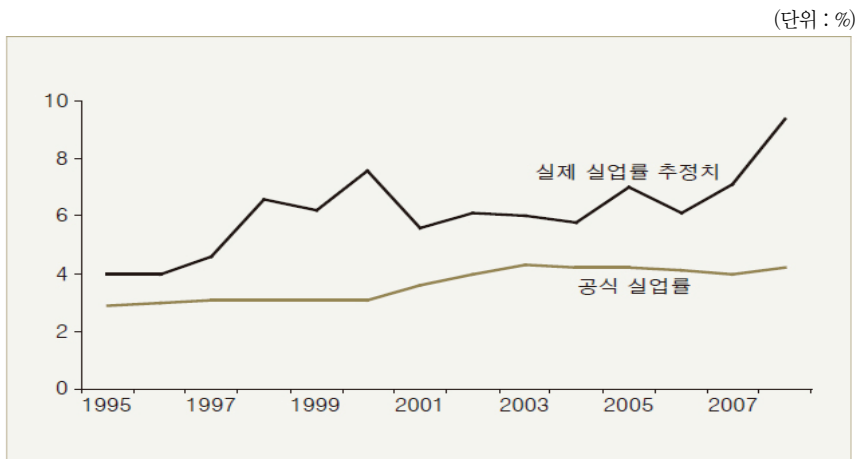
11) 쉰자(沈佳), 「중국 실업문제의 실태와 시사점」, 『LG Business Insight』, 2009.3.18.

[그림 II-10] 중국의 공식 실업률과 GDP 성장률 추이



자료: 썬자(沈佳), 「중국 실업문제의 실태와 시사점」, 『LG Business Insight』, 2009.3.18.

[그림 II-11] 중국의 공식 실업률과 실제 실업률 추정치 추이



주: '95~'02년 및 '08년 추정치는 중국 사회과학원 인구·노동경제연구소의 노동시장 조사에 근거한 것임. '03~'07년은 동해(東海)증권연구소의 계산 방식((경제활동인구-취업자 수)/도시경제활동인구)을 활용한 결과임

자료: 썬자(沈佳), 「중국 실업문제의 실태와 시사점」, 『LG Business Insight』, 2009.3.18.

- (환경문제) 중국의 경제성장에 따른 후유증으로 환경오염 문제는 매우 심각한 수준임을 인지하는 단계에는 이르렀으나, 구체적인 정책이 실행되고 있지는 못하는 수준인 것으로 보임

- 2013년 초 중국환경보고서에 따르면, 세계 10대 환경오염 도시 중 베이징, 충칭, 란저우 등 7개가 중국도시에 해당함. 중국의 500개 도시 중 세계보건기구(WHO)의 환경 기준치를 충족시킨 도시는 1%인 5개도 안되는데, 2013년 1월 베이징의 공기오염도는 WHO 기준치의 35배 정도로 나타났다고 분석되었음
 - 이와 같은 원인은 석탄화력발전소(전체 에너지의 66% 공급)의 공급과다 때문이며, 중국 북부의 한파로 인한 난방용 석탄 사용이 급증하고, 자동차 보유 확대에 따른 고유황연료 사용 관련 유독가스 등임
 - 수돗물 지하수 음용 기준에 대한 국민 불신도도 증대, 외국인의 귀국과 중산층 지식인의 유출 등 환경문제가 사회안전망으로서의 중요한 위치를 차지하고 있음을 중국 정부가 인지하기 시작하였다고 보고하고 있음
 - 이에 2013년 시진핑 국가주석·리커창 총리 체제는 환경대책 강화가 포함된 정부사업보고서를 채택하고 대책 마련에 나섰다¹²⁾
- (지역 간 경제력 격차 문제) 중국의 사회안전망을 위협하는 것은 지역 간 빈익빈 부익부 현상의 악화이며 이에 대한 체계적인 지역발전정책 현황은 추후 과제(도시화 및 지역정책 부분)에서 다루기로 함
- 동부지역과 그 외 지역 간의 지역격차 심화문제는 사회주의국가 체제인 중국에서는 불안요소로 작용하였고, 단순히 지역 간 불균형 문제가 아닌 중국 내 지역 간, 민족 간, 계층 간의 불균형을 해결하려는 정치사회적 노력을 10차 5개년 계획(2001~)을 통해 시작하였음¹³⁾

다. 중국의 사회보장 제도

- 1978년 개혁 개방 이후, 중국의 산업화와 도시화로 인한 경제규모는 급성장하였으나, 중국의 사회보장 관련 개념이나 제도 시행은 국영기업에 제한되어 있는 수준이었음
- 이후 1990년대부터 중국 정부는 5가지 분야의 사회보장시스템(Social security

12) 문유근, 「중국 환경오염의 현주소」, 매일경제 중국연구소, 2013.5.31.

13) 김성록·이병주·조원향, 「중국의 지역간 경제지표를 이용한 지역경제개발정책의 효과분석: 10·5 계획 전후를 중심으로」, 한국행정학회, 2009.

system)을 구축하기 시작하였음(빈곤퇴치, 노인문제, 교육, 의료, 주택)¹⁴⁾

- 본 연구에서는 이 중 교육과 의료 및 연금제도를 중심으로 살펴보고자 함

교 육

- 중국은 초등학교부터 중학교까지 총 9년을 의무교육으로 지정하고 있음
 - 1986년 약 800만명의 초중등교사들이 있었으나, 상당수는 초중등학생들을 가르치기에 역부족이었음
 - 1985년 교사들의 지식과 자질 향상을 위해 교육부(State Education Commission)는 고등교사로 임용되기 위해서는 최소 2년제 대학을 졸업해야 하고, 초등교사가 되기 위해서는 고등교육과정을 이수해야 한다는 법령을 통과시킴
 - 교사 연수프로그램을 개발하여 정기적으로 현직 교사를 양성함
- 2007년 교육분야에 지출된 재정지출액은 GDP의 3.3%에 지나지 않음¹⁵⁾
 - 대학·대학원 교육에 지출된 금액은 1992년 60.8%에서 2005년 40.6%로 줄어든 반면, 수업료는 5.7%에서 31.5%로 증가하여, 대학 등록금에 대한 부담이 커지고 있음
 - 대도시의 경우, 사교육 열풍과 함께 대학 진학률도 높은 반면, 농촌의 경우 의무교육 연한을 채우지 못하는 경우도 발생함
 - 1981년에 Agricultural Responsibility System이라는 제도가 생겨났는데 이는 수확한 농산물의 일부(Quota)를 정부에 납부해야 하는 제도였음
 - 부모들은 아이들이 학교에 가서 교육을 받는 것보다 노동력을 제공하여 가정 수입에 보탬이 되는 것이 가정경제에 더 이득이 되는 길이라 생각하고 아이들을 주로 자퇴시키는 현상이 나타남. 따라서, 이와 같은 현상을 계기로 국가가 교육에 개입하게 됨¹⁶⁾

14) Lu, Mai, "China's Social Reform and Rebuilding the Welfare System," China Development Research Foundation.

15) Zhu, Qing and XiaoHu Wang, "Structural Changes of Public Expenditures in China," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Winter 2011.

- 의무교육 강화 및 인권 차원에서의 교육서비스 격차에 대한 정부의 개입이 필요한 상황임

의 료

- 중국의 의료시설은 주로 도시지역의 국영기업 노동자나 정부부처 공무원들이 혜택을 누릴 수 있도록 설계되어 있음
- 농촌의 의료지출이 낮은 것으로 나타나고 있는데 향후에도 이를 개선할 여지가 있는지에 대한 개선 노력이 나타나고 있지 않는 상황임¹⁷⁾
- 중국 보건부에서 2003년 실시한 설문조사에 의하면, 중국인의 65%가 의료보험의 혜택을 받고 있지 못한 것으로 나타남
- 당시 도시 인구의 45%, 농촌인구의 70%가 이에 해당하며 농촌 거주자는 의료보험 사각지대에 놓여있는 것으로 나타남

[그림 II-12] 2002년 중국의 도시와 농촌의 인구 대비 의료지출

(단위: 백만명, 십억위안)

	Population	Health Expenditure
Rural	800	190
Urban	500	280

자료: United Nations, *A Health Situation Assessment of the People's Republic of China*, July 2005.

- 그러나, 그 이후 의료보험 혜택이 개선되어 2009년 자료에 의하면, 중국 인구의 약 90%(도시인구 중 4억명, 농촌인구의 8.33억명)가 의료보험에 가입되어 있음¹⁸⁾. 중국의 의료보험은 크게 3가지로 구분됨

16) Education in the People's Republic of China, 2013,

"http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_the_People's_Republic_of_China"

17) Gill, Bates, "China's Health Care and Pension Challenges," *Testimony before the U.S.-China Security and Economic Review Commission Hearing on Major Internal Challenges Facing the Chinese Leadership*, 2006.

18) Sussmuth-Dyckerhoff, Claudia and Jin Wang, "China's Health Care Reforms," McKinsey & Company, 2010.

- 노동자 의료보험(Urban Employee Basic Medical Insurance)은 1998년에 시작되어 국영기업이나 민간기업 노동자가 의무적으로 가입해야 하는 의료보험임. 이후 점차 확산되어 2009년 현재 약 2.2억명이 가입하였음

[그림 II-13] 중국의 의료보험제도

(단위: 백만명)

Eligibility	2006	2009
Urban Employee Basic Medical Insurance (UEBMI) <ul style="list-style-type: none"> • Mandatory basic health insurance for urban employees of state-owned or private enterprises • Funded by employers and employees • Current annual premiums are \$100-250 	160	220
Urban Resident Basic Medical Insurance (URBMI) <ul style="list-style-type: none"> • Voluntary basic health insurance for urban residents not eligible for UEBMI (eg, seniors, unemployed, children, students, disabled) • Funded by government and individuals • Current annual premiums are \$20-100 	10	181
New Rural Cooperative Medical System (NRCMS) <ul style="list-style-type: none"> • Voluntary basic medical insurance for rural residents • Funded by government and individuals • Current annual premiums are \$20-50 	410	833
Total population covered	~45%	~90%

자료: Ministry of Human Resources and Social Security; Ministry of Health

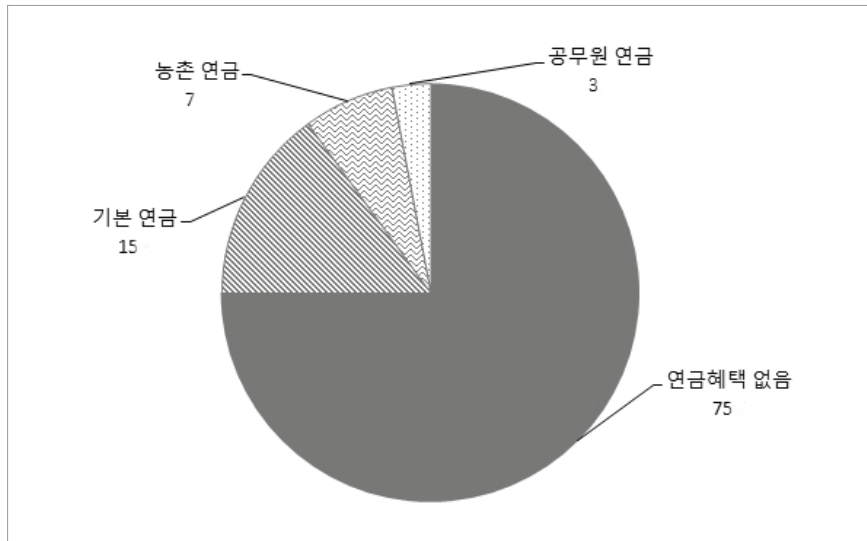
- 도시거주자 의료보험(Urban Resident Basic Medical Insurance)은 2002년에 시작되었고, 노동자 의료보험에 가입할 수 없는 도시거주자들이 선택적으로 가입하는 의료보험임
- 농촌 의료보험(New Rural Cooperative Medical System)은 농촌 거주자들이 선택적으로 가입하는 의료보험임

국민연금¹⁹⁾

- 중국의 연금은 주로 국영기업에서 일하는 도시노동자에게 한정됨
 - 1990년대에 국영기업의 수가 감소하여 혜택을 받는 사람의 수가 줄어들자, 1997년 국민연금 개혁(National Pension System Reform)을 통해 일반 민간기업 노동자도 혜택을 받을 수 있도록 하였음
 - 그러나, 일정부분 가입연한이 충분하지 않은 은퇴자에게 연금을 지급해야 하므로 (Scaled-back Pay as You Go), 현재 근무하고 있는 노동자는 급여의 약 24%라는 높은 금액을 연금으로 지불(High contribution)해야 했으므로 1997년 개혁은 심각한 난관에 부딪치게 됨

[그림 II-14] 2002년 중국의 연금 혜택 비율

(단위: %)



자료: Chinese Ministry of Labor and Social Security and Richard Jackson and Neil Howe, *The Graying of the Middle Kingdom: The Demographics and Economics of Retirement Policy in China*(Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, April 2005).

19) Gill, Bates, "China's Health Care and Pension Challenges," *Testimony before the U.S.-China Security and Economic Review Commission Hearing on Major Internal Challenges Facing the Chinese Leadership*, 2006.

- 중국의 국민연금체계는 3가지로 구분됨
 - ① 기본연금체계(Basic Pension System): 국영기업 노동자 연금 시스템
 - ② 공무원 연금 시스템(Civil Service Pension System)
 - ③ 농촌 연금 시스템(Rural Pension System)
- 2002년 기준 전체 인구의 4분의 1이 연금 혜택을 받지 못하고 있음

III. 중국의 재정 및 지방재정 현황

1. 중국의 재정 현황 및 정부 간 재정제도

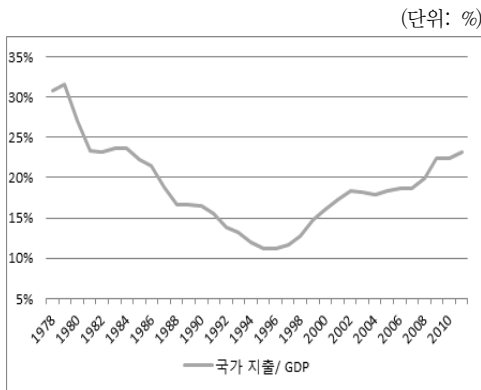
가. 중국의 재정규모

- (중국 재정수입 증가속도 둔화) 현재 중국 재정수입은 20~30%의 고속성장에서 저성장단계로 진입한 상황임²⁰⁾
 - 2011년 기준 중국의 공공재정 세입 현황은 10조 3,874억위안 규모이며 이는 전년 대비 2조 639억위안 증가한 것으로 약 24.8%가 증가한 규모임. 2012년 12.8%, 2013년 1/4분기 6.9% 증가 (2013년 세입예산 12조 6,630억위안, 재정 적자 1.2조위안(GDP의 2%))
 - 2011년 기준 조세수입은 약 8조 9,738억위안으로 공공재정 세입의 약 87% 정도가 조세수입이 차지하는 것으로 집계되고 있음
- (재정지출 증가 증가추세) 반면, 재정지출 규모는 향후 민생관련 투자가 지속적으로 이루어져 빠른 속도로 증가
 - 재정지출은 2011년 기준 10조 9,247억위안 규모이며, 2013년 1/4분기는 2조 7,037억위안으로 전년 동기 대비 12.1% 증가
 - 공공재정지출 규모는 전체 국가 GDP 대비 약 20~25% 수준임
- 1994년 분세제(分稅制) 개혁 이후, 국가 재정세입이 지방에서 공공부문으로 흡수됨으로써 전체 재정규모가 증가하게 되었으며 이를 바탕으로 재정규모가 전체 국내 총생산에서 차지하는 비중이 증가하는 모습으로 나타남(=재정지출/국내총생산)

20) 정석규, 「중국 재정개혁의 핵심이슈와 개혁전망」, PEMNA센터 세미나 발표자료(2013.6.19) 인용.

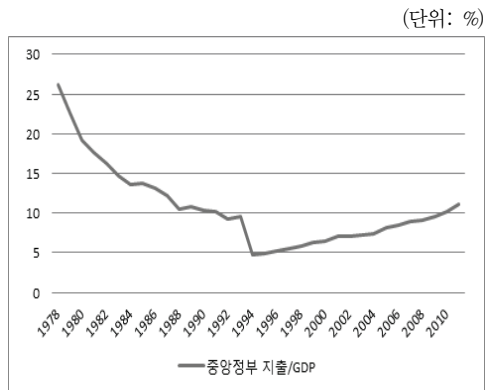
- 그림에서의 국내총생산 대비 국가지출 비중을 살펴보면, 1978년 이후 1994년까지는 재정규모가 국내총생산에서 차지하는 비중이 감소하는 것으로 나타남. 이는 재정규모가 감소(1990년대 초반, 10%대까지 하락)하는 것이라기보다는 당시 GDP 성장이 더 컸던 것으로도 볼 수 있으며, 동시에 대부분의 재정규모가 지방정부로 귀속될 당시에는 공식적인 예산규모로 잡히지 않는 문제가 있었던 것임
- 1994년 분세제 개혁은 재정의 Re-centralization을 의미하는 것으로 지방정부 세입의 일정 부분을 국가로 환원하는 것이었음. 이후 국가재정 규모가 급속히 증가하게 되었고 이를 바탕으로 '세수의 양성화'가 이루어진 것임

[그림 III-1] 국내총생산 대비 국가(중앙+지방) 총지출



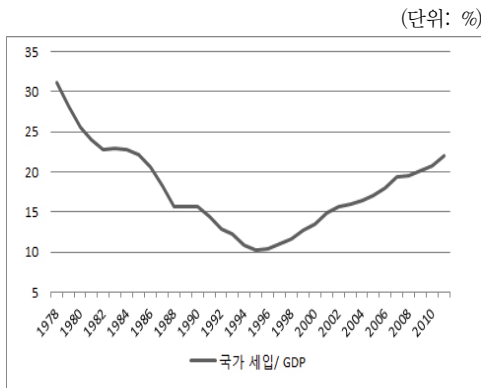
자료: China Statistical Yearbook, 2012.

[그림 III-2] 국내총생산 대비 중앙정부 지출



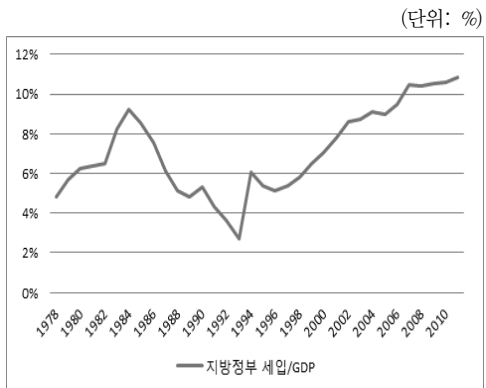
자료: China Statistical Yearbook, 2012.

[그림 III-3] 국내총생산 대비 국가(중앙+지방) 총세입



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

[그림 III-4] 국내총생산 대비 중앙정부 세입



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

- 이에 GDP 성장의 증가와 함께 국가재정도 같이 증가하는 모습을 갖추므로써 서서히 재정규모도 증가하는 것으로 나타나게 됨. 현재의 재정지출규모는 20~25% 수준에 이르게 됨
 - 국가세입규모는 이보다 낮은 수준인 20%대에 해당함
- 분야별 재정지출규모(중앙+지방): 중앙과 지방의 세입과 세출을 전체적으로 볼 때, 중앙정부의 세출기능은 일부 제한적인 것에 비해 세입부문의 비중이 높은 것으로 보여지며, 향후 세출부담 기능 조정에 대한 논의가 지속되어야 할 것으로 보임
- 분야별 재정지출규모에서는 구분할 수 없는 기타 부문이 약 32.5%로 가장 높게 나타나고 있으며, 교육 15.1%, 일반행정과 사회보장이 10%대, 의료부문 5.9%, 과학기술 3.5% 수준 정도로 나타나고 있음
 - 분야별 지출규모에서 알 수 있듯이 중국의 재정지출 내용은 의료를 포함한 공적부조, 복지부문의 지출부문 비중이 비교적 낮게 나타남
 - 향후 소득수준 증가와 고령화로 인한 복지부분 증가가 본격적으로 진행될 경우, 재정수요가 급증할 것으로 예상됨
 - 주요 지출부문의 중앙과 지방의 비중을 살펴보면, 국방, 경찰, 국채 및 외채 이자상환 부문을 제외하고는 지방정부지출 비중이 대부분을 차지함
 - 특히, 재분배 관련 지출로 볼 수 있는 ‘사회보장·고용복지’ 부문의 지방정부 비중은 약 95.5%, 의료 99%, 교육 94%를 차지함. 그밖에, 이른바 ‘Spillover effect’가 커서 중앙정부 국고보조사업 비중이 높은 교통인프라, 환경, 통상 부문 역시 지방정부 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타남

〈표 III-1〉 2011년 중국의 분야별 재정지출규모

(단위: 억위안, %)

합계	일반 행정비	국방	공공 안전	교육	과학 기술	사회 보장	의료 위생	환경 보호	三農	기타
109,248 (100.0)	10,988 (10.1)	6,028 (5.5)	6,304 (5.8)	16,497 (15.1)	3,828 (3.5)	11,109 (10.2)	6,430 (5.9)	2,641 (2.4)	9,938 (9.1)	35,485 (32.5)

주: () 안은 비중임
자료: 국가통계국

〈표 III-2〉 2011년 중국의 분야별 재정지출규모 및 비중

(단위: 억위안, %)

분 야	국가 지출		
	국가 지출	중앙정부 지출	지방정부 지출
총지출	109,247.79 (100)	16,514.11 (100)	92,733.68 (100)
일반행정비	10,987.78 (10.1)	903.01 (5.5)	10,084.77 (10.9)
외교	309.58 (0.3)	306.83 (1.9)	2.75 (0.0)
대외협력	159.09 (0.1)	158.98 (1.0)	0.11 (0.0)
국방	6,027.91 (5.5)	5,829.62 (35.3)	198.29 (0.2)
공공안전	6,304.27 (5.8)	1037.01 (6.3)	5267.26 (5.7)
경찰	1082.02 (1.0)	789.57 (4.8)	292.45 (0.3)
교육	16,497.33 (15.1)	999.05 (6.0)	15,498.28 (16.7)
과학기술	3,828.02 (3.5)	1,942.14 (11.8)	1,885.88 (2.0)
문화, 체육, 미디어	1,893.36 (1.7)	188.72 (1.1)	1,704.64 (1.8)
사회보장, 고용복지	11,109.4 (10.2)	502.48 (3.0)	10,606.92 (11.4)
의료보건	6,429.51 (5.9)	71.32 (0.4)	6,358.19 (6.9)
환경보호	2,640.98 (2.4)	74.19 (0.4)	2,566.79 (2.8)
도시지역 활동	7,620.55 (7.0)	11.62 (0.1)	7,608.93 (8.2)
농림수산업	9,937.55 (9.1)	416.56 (2.5)	9,520.99 (10.3)
교통	7,497.8 (6.9)	331.11 (2.0)	7,166.69 (7.7)
차량구입	2,314.6 (2.1)	73.48 (0.4)	2,241.12 (2.4)

〈표 Ⅲ-2〉의 계속

분 야	국가지출		
	국가지출	중앙정부 지출	지방정부 지출
자원, 전력, 정보	4,011.38 (3.7)	464.12 (2.8)	3,547.26 (3.8)
통상, 서비스	1,421.72 (1.3)	26.93 (0.2)	1,394.79 (1.5)
금융감독	649.28 (0.6)	413.94 (2.5)	235.34 (0.3)
지진 후 복구사업	174.45 (0.2)		174.45 (0.2)
토지, 기상	1,521.35 (1.4)	231.61 (1.4)	1,289.74 (1.4)
부동산	3,820.69 (3.5)	328.82 (2.0)	3,491.87 (3.8)
곡물, 석유 자원 관리	1,269.57 (1.2)	540.08 (3.3)	729.48 (0.8)
국채 및 외채 이자상환	2,384.08 (2.2)	1,819.96 (11.0)	564.12 (0.6)
기타	2,911.24 (2.7)	74.99 (0.5)	2,836.25 (3.1)

주: () 안은 비중임
 자료: China Statistical Yearbook, 2012.

나. 중국의 정부 간 기능분담 및 세입구성

□ 중앙정부재정 세입 구성

- 중앙정부의 세입은 크게 자체수입, 이전재정수입, 채무수입, 기타수입으로 구분
- 자체수입은 조세수입이 대부분이며, 이전재정수입은 지방정부로부터의 재정이전을 의미하고, 채무수입은 국채발행수입, 해외차관수입, 국내공채발행수입, 국고채권수입, 전업은행의 재정채권 매입분 등임
 - 중앙정부의 세입 구성에서 주목해야 할 부분은 지방정부로부터의 재정이전 부분임. 실질적인 조세수입의 징수주체는 지방정부이고, 주요 세목인 ‘증치세’와 ‘소득세’의 일정 부분을 중앙정부로 이전함으로써 재정규모 확보 가능

□ 지방정부재정 세입 구성

- 지방재정의 세입은 크게 조세수입(지방세수입, 공항세수입의 일부), 세외수입(각종 부담금, 사용료 수입 등), 이전재정수입 등으로 구성되어 있으며, 지방정부의 지방채 발행은 원칙적으로 허용되지 않음

□ 중앙정부와 지방정부 간의 기능 분담

- 중앙정부는 국방, 외교, 자본투자, 건설부문의 기능을 주로 담당
- 지방정부는 지방공기업의 설립, 운영, 기술진보, 농업, 교육, 문화, 보건, 사회복지, 공공안전, 공공기초시설, 일반행정 등 국민의 일상생활과 밀접한 다양한 기능을 담당
- 국방, 기본건설, 거시경제기능을 제외한 대부분의 재정기능이 중앙과 지방 간에 중복되고 있으며 그에 따른 재정지출의 비효율성이 상당할 것으로 추정됨

□ (사무권한과 재정비중의 부조화) 현재 중국의 분야별 재정지출에 대한 제도적 정책적 구분이 나타나지 않음. 중앙정부와 성급정부의 차원에서만 세출 세입에 대한 책임과 권한을 규명하였을 뿐 성급 이하 정부에 대해서는 명확한 규정을 두지 않고 있음²¹⁾

- 세입 구분은 비교적 명확하나 지출의 중복 부분이 많고 책임 설정도 모호함
- 상급정부가 하위정부에 부담을 전가시키는 자의적인 관행은 매우 보편적이어서 세입은 상급정부에 집중되고, 세출은 하위정부가 맡게 되는 불합리한 점이 발생하여, 하위정부로 갈수록 재정적자를 면하지 못하는 재정상황 발생
- 따라서, 재정지출의 비효율성 증가와 지방정부 재정부담이 가중되면서, 중앙정부 재정이전에 더욱 의존하려는 성향이 나타남

□ 1994년 재정개혁: 과거 지방에서 세원을 징수하여 중앙에 납부하는 상향식방식에서 중앙에서 징수하여 지방에 배분하는 하향식 방식으로 바뀜²²⁾

21) 장노순·김화, 「중국 재정제도개혁의 변천과 발전과제 - 분세제제도를 중심으로 -」, 『사회과학연구』, 제48집, 2009.
 22) 김의섭, 「중국의 재정분권화와 중앙-지방 재정관계의 변화」, 『한국지방재정논집』, 제11권, 제1호, 2006. 6, pp.129~160.

- 재정개혁 이후 지방정부는 더 이상 중앙과의 전략적 행위를 할 수 없게 됨
- 중앙정부가 직접 국세와 공유세를 징수하기 때문에 지방정부는 과거 수행하였던 국세와 공유세에 대한 비과세 감면 기능을 상실하게 됨(Wang, 1997, p.803)

다. 중국의 정부 간 재정 현황

□ 중국의 정부 간 재정 현황

- 중앙정부 재정수입은 총재정수입의 50%에 달하지만, 지방정부에 35%가 이전되고 15% 정도가 중앙정부의 수입에 해당
 - 재정조정 이후의 지방정부 지출은 전체 공공지출의 약 85% 수준을 차지

〈표 III-3〉 중앙·지방의 재정수입 및 지출규모

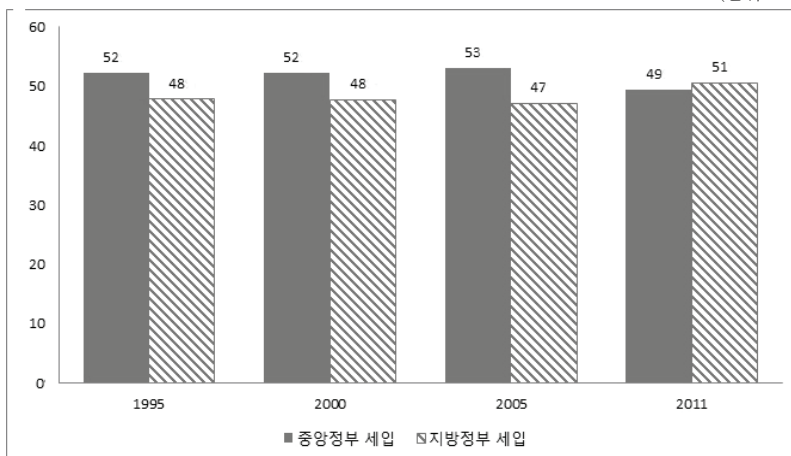
(단위: 억위안, %)

재정수입	중앙 재정수입	지방 이전지급	지방 재정수입	실제 중앙지출	실제 지방지출
103,874	51,327 (49.4)	39,921	52,547 (50.6)	16,514 (15.1)	92,733 (84.9)

주: () 안은 비중임
자료: 중국재정부, 2011.

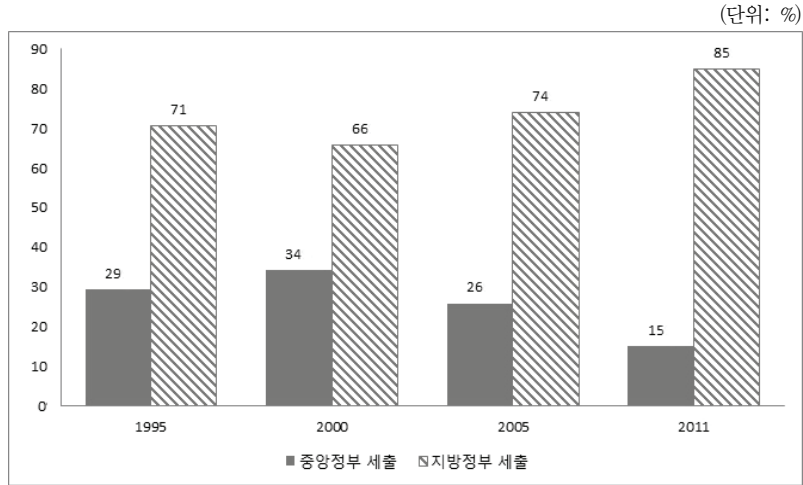
[그림 III-5] 중앙정부 대 지방정부 세입 비중

(단위: %)



자료: China Statistical Yearbook, 각 연도.

[그림 III-6] 중앙정부 대 지방정부 세출 비중



자료: China Statistical Yearbook, 각 연도.

□ 1994년 전후 중앙정부와 지방정부의 조세수입 규모 변화

- 1994년 이후 세제개혁을 기점으로 중앙정부의 조세수입 규모를 살펴보면, 1993년 957억위안 대비 2,906억위안으로 약 3배 증가하였음
- 반면, 지방세수입은 3,391억위안에서 2,311억위안으로 전년 대비 약 3분의 1 이 감소한 것으로 나타남

〈표 III-4〉 1994년 분세제개혁 전후 중앙정부와 지방정부 조세수입 지출규모

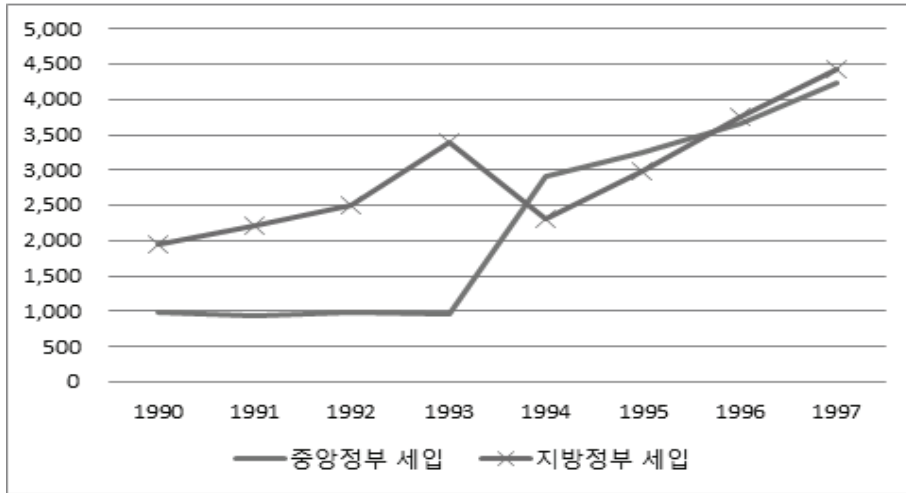
(단위: 억위안)

	조세수입		지출	
	중앙	지방	중앙	지방
1993	957.51	3,391.44	1,312.06	3,330.24
1994	2,906.50	2,311.60	1,754.43	4,038.19
1995	3,256.62	2,985.58	1,995.39	4,828.33

자료: China Statistical Yearbook, 2012.

[그림 III-7] 분세제 개혁 전후의 중앙정부와 지방정부의 세입 변화

(단위: 억위안)



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

라. 중국의 국세 및 지방세 제도

□ (국세 지방세 조정 및 세수공유에 해당하는 분세제 개혁의 배경과 목적)

- 분세제 개혁 배경: 1994년 세법체계의 투명성과 중앙정부의 권한을 강화하고 중앙정부와 지방정부 간의 세금 공유를 최적화하여 중앙정부의 경제기여를 목표로 하였음²³⁾
- 분세제 개혁 이전 상황: 1970년대 후반부터 중국의 사회주의 경제체제가 무너지고, 자유시장 경제가 들어서면서 지방 분권화가 시작되었음. 이후 몇 가지 경우를 제외하고, 지방정부가 사실상 모든 수익을 거두어들여, 중앙정부에 일부를 주는 방식이었음
- 1985년에 중앙정부는 성(省)이 소유한 기업들의 수익을 소득세로 대체하였고, 1988년의 재정개혁은, 중앙정부는 지방정부와 계약(Fiscal contracting)을 통해 계약상에 명시된 일정한 할당량을 받고 그 나머지는 지방정부가 차지하는 방식이었음

23) Wong, Christine P.W., "Central-local Relations Revisited: The 1994 Tax-Sharing Reform and Public Expenditure Management in China," *China Perspectives* 31, 2000, pp. 52-63.

- 1980년대의 재정개혁으로 중앙정부는 지방정부가 더 많은 세금을 거둘 수 있도록 하기 위해 중앙정부 몫으로 정해진 세금 할당량을 낮추는데, 이른 바 세입분권을 수행하였으나 이는 지방정부 재정규모만을 증가시키는 계기가 됨(Zhao, 2009)
 - 이는 지방 세무기관과 지방경제 발전에 활기를 불어넣어 주었지만, 동시에 심각한 문제점들도 나타남
 - 따라서, 1990년대 이후 급격한 경제성장에도 불구하고 중앙정부는 세수에 어려움을 겪게 되었는데, 이는 첫째, 중앙정부가 지방정부를 체계적으로 통제하지 않아 지방정부가 예산 이외의 기금(Extrabudgetary funds)를 추가로 비축해두고, 세율을 줄이고 지방정부에 이익이 되는 방향으로 소득공제를 늘려나가는 문제가 있었음(Zhang and Martinez-Vazquez, 2003). 따라서 1978년에서 1993년 사이에 중앙정부 예산 대비 GDP의 비율이 31%에서 12%로 급격히 줄어들게 됨(Knight and Shi, 1999)
 - 둘째, 중앙정부와 지방정부의 세수에 관한 갈등이 최대치에 이르게 되었으며,
 - 셋째, 지역 간 소득격차 불균형이 사회문제로 부각되기 시작했고, 지역 간 소득 불균형은 비교적 부유한 성정부의 정치적 영향력 때문에 심화되었음(김의섭, 2006)
- 분세제 개혁의 목적은 세원공유의 투명성과 안정성을 증진시키고자 한 것으로 이를 통하여 조세제도의 효율성, 징세행정의 개선, 재정 건전성 및 책임성 제고에 큰 기여를 함
- 그러나, 지방재정의 압박현상이나 지역 간 재정격차 심화와 같은 부정적 효과도 동시에 나타나게 됨²⁴⁾
- 기존 세수입을 중앙정부와 지방정부가 공유하는 체계로 나누어지는 것을 의미하는 분세제의 주요 내용은 다음과 같음
- 증치세의 75%는 중앙정부로, 25%는 지방정부로 배분됨

24) 임성일, 『중국의 재정과 조세제도(I)』, 한국지방행정연구원, 2007.

〈표 III-5〉 현행 중앙·지방의 세입·지출 구분

세 입	중앙 세입	관세, 소비세, 중앙기업 소득세, 지방은행·외자은행·비은행 금융기관 소득세, 철도·은행·보험 등 집중 납부 수입, 중앙기업 납부이윤 등
	지방 세입	영업세, 지방기업 소득세, 개인소득세, 도시 토지사용세, 고정자산투자조절세, 도시유지건설세, 방산세, 차 선박 사용세, 인화세, 도축세, 농지점용세, 계세, 토지증치세, 국유토지 유상사용 수입 등
	공동 세입	증치세(중앙 75%, 지방 25%), 공동수입에 포함되는 기업소득세와 개인소득세(중앙 60%, 지방 40%), 자원세(해양 석유자원세는 중앙, 기타 자원세는 지방), 증권거래세(중앙 97%, 상하이 선전 3%)
지 출	중앙 지출	국방비, 무장경찰 경비, 외교 지출, 중앙행정관리비, 기본건설투자, 중앙기업 기술개조비, 지질탐사비, 채무이자, 농업지출, 문화·교육·위생 등 사업비 등
	지방 지출	지방행정관리비, 검사지출, 무경경비, 민병사업비, 지방기업 기술개조비용, 농업지출, 도시유지건설비, 지방문화·교육·위생 사업비 등

자료: 정석규, 「중국 재정개혁의 핵심이슈와 개혁전망」, PEMNA 센터 세미나 발표자료 인용, 2013. 6.19.

- 영업세의 경우 철도, 은행, 보험회사와 관련된 영업세수입은 중앙정부에 귀속되고, 나머지 수입은 지방정부에 귀속됨
- 기업소득세의 경우 철도운수, 국가우정, 국유은행, 주요 국가공기업(석유, 천연가스, 화학분야)으로부터 징수되는 세수입은 중앙정부에 귀속되고, 나머지 기업소득세수입은 중앙정부와 지방정부에 60% 대 40%의 비율로 배분됨
- 인화세의 전체 세수입은 중앙 대 지방 비율이 40% 대 60%이나, 그 중 주식거래 관련 세수입²⁵⁾의 97%가 중앙정부에 귀속되고 나머지 3% 세수입은 지방정부에 귀속됨²⁶⁾

25) 주식거래 관련 인화세는 총 438.45억위안이고 중앙정부로 425.28억위안이 배분됨

26) 임성일, 『중국의 재정과 조세제도(I)』, 한국지방행정연구원, 2007.

〈표 III-6〉 중국의 조세체계(2008)

세 목	중앙정부	지방정부	공유
Turnover taxes			
증치세(Value-added tax)			○
소비세(Excise/Consumption tax)	○		
영업세(Business tax)			○
관세(Customs duties)	○		
소득세(Income taxes)			
기업 소득세(Enterprise income tax 1)			○
외국기업 및 벤처기업 소득세	○		
개인 소득세(Individual income tax)		○	
담배세(Tobacco tax)			○
자원세(Resource tax)		○	
도시계획세(Urban maintenance and construction tax)		○	
부동산세와 토지세(Taxes on real property and land use)			
도시 토지세(Urban and township land usage tax)		○	
경지점용세(Occupied farmland tax)		○	
부동산세(Real estate tax)		○	
도시부동산세(Urban real estate tax)		○	
토지 부가가치세(Land appreciation tax)		○	
인화세(Stamp tax)			○
부동산 취득세(Deed tax)		○	
Incentive taxes			
차량 취득세(Vehicle acquisition tax)	○		
자동차 면허세(Vehicle and vessel usage license tax)		○	
선박세(Vehicle and vessel usage tax)		○	
선박톤세(Vessel tonnage tax)		○	
고정자산투자방향세		○	

자료: 중국 국가세무국(State Administration of Taxation, People Republic of China, www.chinatax.gov.cn)

〈표 III-7〉 중앙정부와 지방정부의 세수공유 비율(2011)

(단위: %)

세입 목록	비율	
	중앙	지방
국내 증치세	75.32	24.68
국내소비세, 수입수출관련 증치세 및 소비세	100.00	-
영업세	1.28	98.72
기업소득세	59.77	40.23
개인소득세	60.01	39.99
자원세	-	100.00
인화세	40.81	59.19
재산세(House property tax)	-	100.00
그 밖의 세금	32.18	67.82

자료 : China Statistical Yearbook, 2012.

□ 중앙정부의 세수 수입 내용

- 중앙정부의 세수는 주로 증치세, 소비세, 기업소득세, 개인소득세가 약 85%를 차지함
 - 중앙정부 세수의 3분의 1은 부가가치세인 증치세가 차지하고 있으며, 국내소비세가 약 22%를 차지하고, 기업소득세가 약 20%로 5분의 1 수준임. 소득세 5분의 1을 제외하고는 간접세인 소비 관련 세제가 대부분을 차지하는 것으로 나타남
- OECD 국가들과 다른 양상을 보이는데, 2008년 OECD 국가들의 주된 중앙정부 수입은 소득세와 소비세 및 사회보장세금(Social security tax)이 약 93% 이상을 차지하고 있음²⁷⁾

27) Xu, Hua and Huiyu Cui, "The Revenue System of China: Past, Present, and Emerging Issues," 23(4), *Journal of Budgeting, Accounting and Financial Management*, 2011.

〈표 III-8〉 중앙정부와 지방정부의 세입규모 및 비중

(단위: 억위안, %)

세입 목록	중앙+지방	금 액		비 율	
		중앙	지방	중앙	지방
국내 증치세	24,266.63	18,277.38	5,989.25	35.6	11.40
국내소비세, 수입수출관련 증치세 및 소비세	11,291.88	11,291.88	0.00	22.00	-
영업세	13,679.00	174.56	13,504.44	0.34	25.70
기업소득세	16,769.64	10,023.35	6,746.29	19.53	12.84
개인소득세	6,054.11	3,633.07	2,421.04	7.08	4.61
자원세	595.87	-	595.87	-	1.13
인화세	1,042.22	425.28	616.94	0.83	1.17
재산세 (House property tax)	1,102.39	-	1,102.39	-	2.10
그 밖의 세금	14,936.65	4,806.13	10,130.52	9.36	19.28
총 세금	89,738.39	4,8631.65	41,106.74		
세금이외의 세입	14,136.04	26,95.67	11,440.37	5.25	21.77
총 계	103,874.43	51,327.32	52,547.11	100.00	100.00

자료: China Statistical Yearbook, 2012.

□ 중앙정부의 국세 세목별 세액규모와 비중 대 지방정부의 지방세 세목별 세액규모와 비중

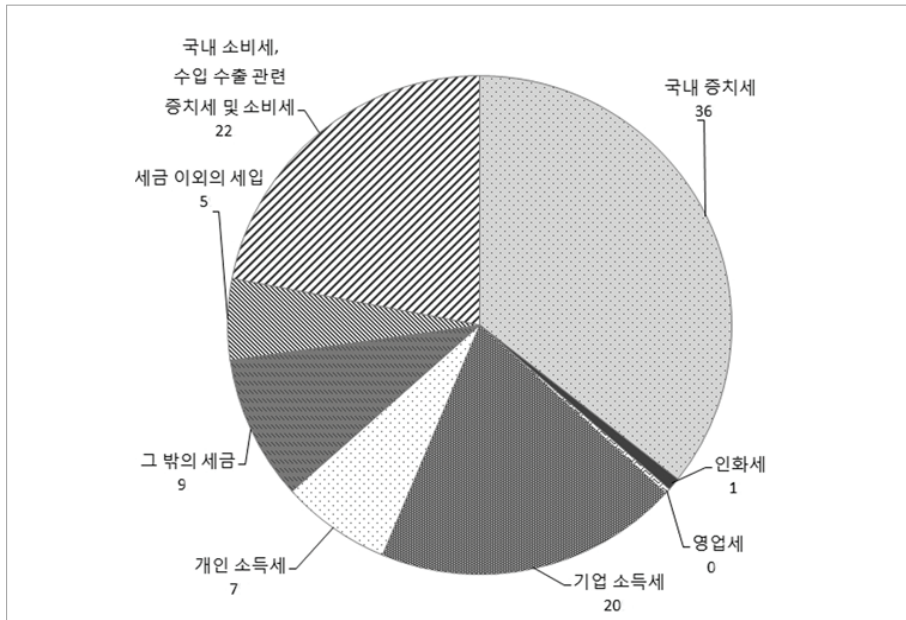
- 2012년 중국통계연감에 따르면 2011년도 전체 세수는 중앙정부 55%, 지방정부 45%가 배분된 것으로 나타남

□ 지방정부의 경우, 조세수입 외에 ‘예산 외(Extra-budget)’ 및 ‘제도 외(Off-budget)’ 비중이 높은 편으로 추측되는바 실질적인 지방정부 수입원은 정확하게 파악하기 어려움

- 지방정부의 세금 수입원과 규모에서 흥미로운 점은 지방정부 세입 중 많은 부분이 세금 이외의 수입이 해당하는 것과 아직까지 재산세가 차지하는 비중이 낮은 점은 향후 중국 지방세 성장이 클 수 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있음

[그림 III-8] 중국 중앙정부 세입구성(2011)

(단위: %)



자료 : China Statistical Yearbook, 2012.

- 지방정부는 세금 이외의 세입(21.77%)이 중앙정부(5.25%)에 비해 많은 부분을 차지함
- 지방정부의 세입규모 중 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 영업세(25.7%)이며, 기업소득세가 약 13%를 차지함. 개인소득세는 중앙정부가 약간 큰 것으로 나타나지만 절대적인 규모에서의 소득세 과세 베이스는 매우 약한 것으로 보여짐
- 이는 아직까지는 세원이 잘 드러나는 기업 관련 과세가 많음을 의미하고 개인소득과 관련해서는 과표 양성화가 이루어지지 않았다는 것을 반영한다고 볼 수 있음
- 또한, 대개의 국가에서 지방정부의 주요 세목은 재산 관련 세제가 차지하는 것으로 볼 때, 중국 지방정부의 재산세 비중이 약 2% 내외인 점은 흥미로운 사실이고, 향후 지방세수 성장이 매우 클 수 있음을 시사하는 부분임
- 현재 실험적으로 시행되고 있는 상하이와 충칭의 ‘방산세’는 일종의 재산세로서 여러 단계를 거쳐 중국 전역으로 확산될 것으로 보이는데, 지방정부 입장에서는 ‘평가’ 부분과 정치적 과정을 거쳐서 재산세 과세 베이스를 확보하는 것이 필요할 것으로 보여짐

마. 중국의 지방세제 주요 현안

□ 중국의 재산세의 출현 배경²⁸⁾

- 많은 선진국과는 달리 중국의 지방정부는 국민들에게 세금을 부과하거나 부채를 발행할 수 있는 법적 권한을 가지고 있지 않음
- 재산세 역시 토지가 국가의 소유이므로 재산과 토지에 관련된 세금을 부과하는 것에는 한계가 있음
- 따라서, 여러 지방정부들이 세금 이외의 부분에서 수익을 찾기 시작하였고, 기업이나 개인에게 토지를 빌려주어 임대료를 받거나, 도로·철도·다리 등의 사회적 반시설을 확충하기 위해서 은행에서 직접 돈을 빌려서 충당
- 1991년 지방정부 예산 수입의 5.7%를 차지하던 토지 임대료가 2008년에는 43.5%로 증가함
- 토지 임대료의 증가는 집값 폭등의 원인이 되었고, 토지 매매 혹은 임대를 바탕으로 한 많은 부패들이 일어남

□ (지방정부 재정책충) 지방정부의 토지 임대료 비중 감소, 부동산 세원 파악 증대의 필요성 제기

- 토지와 부동산에 관련된 세금의 종류가 다양함에도 불구하고 중국 지방정부의 수입 중 이들이 차지하는 비중은 15.7%에 지나지 않음
- 지방정부는 지방정부 소유의 토지를 빌려주고 임대료로 재정을 충당했는데, 2010년 기준으로 토지 임대료는 지방정부 총수입의 3분의 1을 차지했음
- 하지만, 토지 임대료로 인한 수입은 안정적이거나 지속적이지 않음
- 2012년 중국지수협회(China Index Institute)의 조사에 따르면 상해는 16%, 북경은 35.7%의 토지 임대료 감소로 급진적인 변화를 보였음²⁹⁾
- 결과적으로 지방정부는 증가하는 재정수요를 감당하기 위하여 정기적인 수입원을 찾게 됨

28) Man, Joyce Yanyun, "China's Property Tax Reform: Progress and Challenges," Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

29) China Index Institute, 2012, <http://www.chinanews.com/estate/2012/01-04/3580986.shtml>

- (증가하는 부동산 세원 파악의 필요성) 중국의 부동산 관련 과표는 급증하지만, 시기반영률이 낮아 문제점 발생
 - 부동산세의 과세표준은 평가된 시장가치(Fair value)가 아니라 자산 원가를 바탕으로 세금이 부과됨
 - 부동산 가치가 급증하고 있는 상황에서 자산 원가를 바탕으로 세금을 부과하는 것은 더 많은 세입을 확보할 수 있는 기회를 놓치는 것임
 - 또한, 소유주가 살고 있는 주택(Owner-occupied housing)에 세금을 부과하지 않아 집값이 폭등하여도 정부가 그에 따른 대책으로 세금을 인상하여 집값을 억제할 수 없도록 되어 있음
 - 재산세에 주택세가 포함되지 않으므로 집을 투기나 투자 목적으로 매매하는 사람이 늘어났고, 정작 집이 필요한 가난한 사람들은 집 장만에 어려움을 겪음
 - 결과적으로 한 사람이 여러 주택을 소유하는 현상이 벌어졌고, 도시 주거지에 빈 집들이 늘어남

- 현재 진행 중인 재산세 개정과 향후 전망
 - 2003년 재산세 개혁을 시작하였으나, 인구가 많아 개혁에 대한 큰 파장이 예상되고, 재산의 시가를 평가하는 데 많은 시간이 소요될 것으로 예상됨. 2006년에 6개 도시가 시가평가 모의실험에 선택되었으며, 2007년에 10개의 도시로 확대됨

- 현재 중국은 개인소유주택에 재산세를 부과하고 있지 않으며, 다만 시범적으로 상해와 충칭시를 대상으로 재산세 부과를 시도하고 있음
 - 2011년 중국 상해정부는 거주자가 두번째 주택으로 새로 구입한 18평 이상 되는 주택에 재산세(Personal property tax)를 부과하기 시작하였음
 - 예를 들어, 이미 한 채의 집을 소유하고 있는 상해 거주자가 30평의 집을 추가적으로 구매했을 때, 18평을 제외한 나머지 12평으로만 과세표준을 측정하여 세금을 부과함
 - 중앙정부는 그동안 토지가치를 높이고 수익을 최대화하기 위해 독점적으로 토지의 공급을 한정해 왔음. 그 결과 도시에 주택 수가 부족하고, 집값이 빠르게 인상됨

- 중국 정부는 개인 소유의 주택에 세금을 부과하는 것은 집값 인상의 폭을 줄이기 위한 효과적인 방안이며, 투기를 막을 수 있고, 투자목적으로 매매하고 사용하지 않는 집을 줄여 경제 효율성을 높일 수 있음에 착안
 - 더 나아가 지방정부의 장기적이고도 안정적인 수입원이 될 것으로 전망함
- 향후 중국 지방정부가 재산세 정착을 위해 해결해야 할 과제
- 지방정부 공무원, 부동산 투자자 및 투기업자들은 재산세 개정을 반대함
 - 지방정부는 재산세 부과로 인해 집값이 하락하고 기존의 지방정부 소유의 토지를 임대해주고 벌어들이는 수익이 감소할까 우려함
 - 지방정부 공무원들은 토지 임대료를 특별한 시가평가없이 쉽게 조정하여 올려 받을 수 있었는데, 이에 비해 재산세는 CAMA(Computer Assisted Mass Appraisal)라는 시스템을 통해 시가를 평가받고 세금을 부과해야 하는 복잡함 때문에 재산세 개정을 받아들이기 힘들어 함
 - 과세표준, 공제기준, 관리자의 역할, 세율 평가방법이 미비한 상태이므로 더 연구되어야 할 부분에 해당함

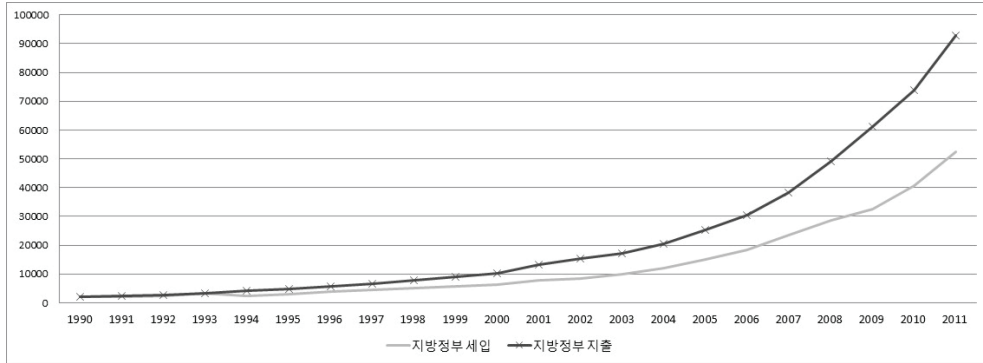
2. 중국의 지방재정 현황 및 제도

가. 중국의 지방재정

- 중국 지방 재정수입은 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음
- 2011년 기준 중국의 지방재정 수입 현황은 5조 2,547억위안 규모이며 이는 전년 대비 1조 1,934억위안, 약 29%가 증가한 규모임
 - 2011년 기준 지방 조세수입은 약 4조 1,107억 위안으로 총수입의 약 78% 정도를 조세수입이 차지하는 것으로 집계되고 있음
- 지방재정 지출규모는 수입보다 더 빠른 속도로 증가하고 있음
- 2011년 기준 지방재정 지출규모는 9조 2,734억위안이며 이는 전년 대비 1조 1,934억위안 증가한 것으로 약 26%가 증가한 규모임

[그림 III-9] 지방정부의 재정규모 변화

(단위: 억위안)

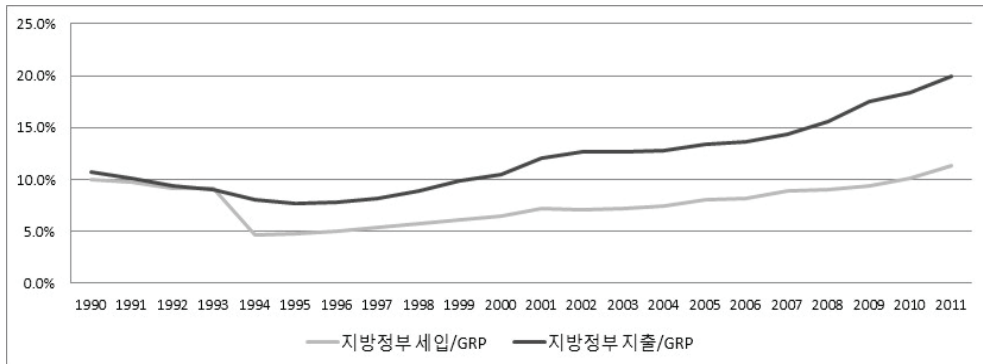


자료: China Statistical Yearbook, 2012.

- 1994년 이후 세입규모와 지출규모의 격차가 증가하고 있는 모습은 향후 중국 재정에 부담으로 작용할 것이므로 주의깊게 살펴볼 필요가 있어 보임
- 1994년 분세제 개혁 이후, 지방재정 세입은 매년 9~29%가 넘는 증가율을 나타내고 있으며 지방재정 지출 규모는 1994년 이후부터 세입과 규모면에서 큰 격차를 보이며 2004년 이후에는 지속적으로 20%가 넘는 고속성장을 하고 있음

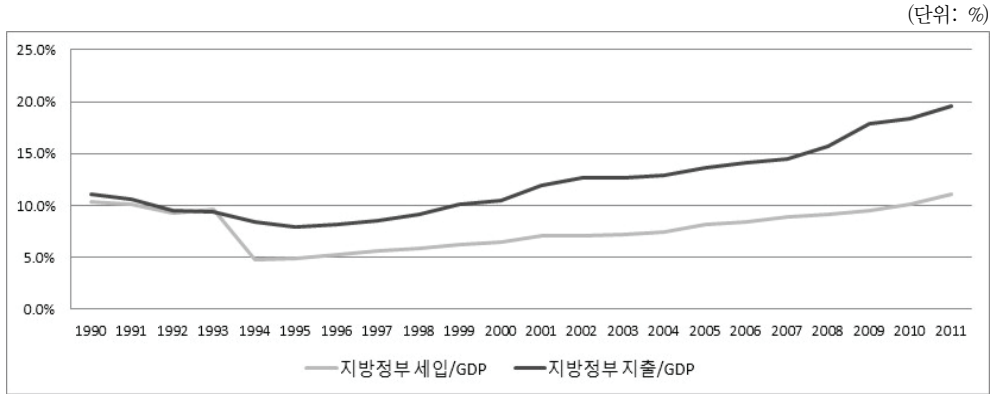
[그림 III-10] 지방총생산 대비 지방 총세입과 총지출

(단위: %)



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

[그림 III-11] 국가총생산 대비 지방 총세입과 총지출



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

- 그림에서 지방총생산 대비 지방세입 비중을 살펴보면 1994년 이후부터 재정규모가 전체 지방총생산에서 차지하는 비중이 증가하는 모습으로 나타남(=지방세입/지방총생산)
- 지방총생산 대비 지방지출 비중도 1994년 즈음을 기점으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음(=지방지출/지방총생산)

□ 분야별 재정지출 규모(지방)

- 분야별 재정지출 규모에서는 기타 부문이 약 33.2%로 가장 높게 나타나고 있으며, 교육 16.7%, 사회보장이 11.4%, 일반 행정비가 10.1% 정도로 나타나고 있음

<표 III-9> 2011년 지방재정지출

(단위: 억위안, %)

합계	일반 행정비	국방	공공 안전	교육	과학 기술	사회 보장	의료 위생	환경 보호	三農	기타
92,734	10,085	198	5,267	15,498	1,886	10,607	6,358	2,567	9,521	30,746
100.0	10.9	0.2	5.7	16.7	2.0%	11.4	6.9%	2.8	10.3%	33.2

주: () 안은 비중임

자료: China Statistical Yearbook, 2012.

나. 중국의 이전재원 정책 및 현황

- (중국의 이전재원 제도) 중국정부는 분세제 개혁 이후 공식적으로 재정이전지급이라는 개념을 사용함
 - 중앙정부는 매년 대규모의 보조금을 재정이 빈약한 지방, 특히 저발전 지역에 속하는 중서부 지역에 지원하였음

- 중국정부는 중앙정부 재정수입이 확보된 이후 정부간 재정력 격차를 축소하기 위한 보조금 제도를 운영
 - 결과적으로, 서부의 낙후지역들은 중앙으로부터의 이전재원을 지원받아 재정지출을 수행하는 과정에서 지방재정지출의 36.7%를 중앙의 재정이전에 의존하고, 특히 서부지역은 약 54.1%를 이전재원이 차지함³⁰⁾

- (이전재원 제도도입 배경) 중국은 1994년 분세제개혁을 통해 총조세수입에서 중앙정부의 세수입규모를 크게 증가시킨 반면, 지방정부의 세수입 규모는 축소됨
 - 세제개혁 즉, '세수공유' 이유로 매년 지방정부는 재정적자가 심화됨
 - 특히 중국의 저발전 지역의 세입 부족, 공교육, 보건, 빈곤 감소, 환경보호에 대한 부적절한 지출, 불법적 수수료 수금 등을 가져옴
 - 지방정부는 과세권의 부재로 스스로의 세목 신설이 불가능하여 세입확보 여력이 크지 않은데다, 지방채 발행 권한이 없어 중앙정부 이전재원만이 지방재정 불균 등 해소에 가장 결정적인 요소임
 - 이는 중국의 지방정부 간 상당한 재정격차, 재정수요 대응의 어려움으로 나타났고, 세수공유로 재원을 확보한 중앙정부는 이전재원으로 지방정부 재정보전 역할을 수행하게 됨
 - 세금 환불(Rebate)과 보조금(Grant)으로 구성된 중앙정부 재원이전은 지방정부 간 재정격차 해소 목적이 있는 반면, 보조금은 형평성 증진, 세금환불제도는 지방정부의 재원보전에 주요한 목적이 있음

30) 장노순·김화, 「중국 재정제도개혁의 변천과 발전과제 - 분세제제도를 중심으로 -」, 『사회과학연구』, 제48집 1호, 2009.

다. 중국의 중앙정부 보조금 종류 및 추이 변화

- 재정이전제도는 일반보조금과 특정보조금, 기타보조금으로 구분됨
 - 일반보조금은 형평화보조금으로서 지역 간 재정불균형을 완화하기 위한 지방재정 지원금으로 우리나라의 지방교부세와 유사함
 - 특정보조금은 중앙정부 특정 사업의 목적 달성을 위하여 중앙정부가 지정한 용도에 사용하도록 한 국고보조금에 해당

- 기타보조금으로는 ‘세수반환(Tax rebate)’과 ‘세출결한보조금(회계정산보조금)’이 있음

〈표 III-10〉 보조금의 유형별 규모 변화(1980~1993)

(단위: 십억위안)

	합계	세수반환	일반보조금	특별보조금
1980	14.1	7.2	5.9	1
1981	15.2	6.3	6.4	2.5
1982	19.1	7.1	6.9	5.1
1983	21.2	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
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	9.5	9

자료: Wong, Christine P. W., op. cit., 1999, p.52.

〈표 III-11〉 보조금의 유형별 규모 변화 추이

(단위: %)

	GDP 대비					총보조금 대비				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
세수반환	2.7	2.7	2.6	2.6	2.3	70.5	62.7	53.0	48.9	38.9
일반보조금	0.3	0.3	0.5	0.9	1.4	7.5	7.5	10.2	17.9	24.5
특별보조금	0.7	1.1	1.8	1.6	2.0	18.1	26.4	33.9	30.6	34.6
고정보조금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	3.9	3.4	2.9	2.6	2.0
총보조금	3.8	4.2	5.0	5.2	5.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Ahmad, Singh, and Fortuna, 2004, p.9.

김익섭, 「중국의 재정분권화와 중앙-지방 재정관계의 변화」, 『한국지방재정논집』, 제11권 제1호, 2006. 6, pp. 129~160.

- 세수반환: 1994년 분세제제도 개혁 당시 지방재정의 기득권을 보장하고 분세제 제도에 대한 반발을 줄이고자 새롭게 제정된 보조금제도로써 1993년 기준 지방에서 징수한 부가가치세와 소비세 증가액의 30%를 당해 지방정부에 보조금으로 지급하는 것을 말함³¹⁾
- 세출결한보조금(회계정산보조금): 회계연도가 끝난 다음 예산의 일부 항목을 대상으로 중앙정부와 지방정부 간에 정산을 한 후 경우에 따라서는 중앙에서 지방으로, 또는 지방에서 중앙으로 재정이전이 이루어지는 재정이전시스템으로 중국의 고유한 제도임³²⁾

□ 중앙정부의 보조금 종류와 배분방식³³⁾

① 세수공유제도(Revenue-sharing transfers):

- 성정부(Province government)는 증치세(VAT)의 25%와 기업소득세(Enterprise income tax)의 40%를 중앙정부로부터 받음

31) 장노순·김화, 「중국 재정제도개혁의 변천과 발전과제 -분세제제도를 중심으로-」, 『사회과학연구』, 제48집 1호, 2009.

32) 임성일, 『중국의 지방재정제도』, 1999 인용.

33) Shah, Anwar and Chunli Shen, "The Reform of Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China," World Bank, December 2006.

② 세수반환(Tax rebate):

- 1993년 징수한 VAT와 Excise Tax와 동일한 금액을 1994년 이후에도 지방 정부에게 이전해줄 것을 약속함

$$TR_t = TR_t \left[1 + 0.3 \left(\frac{VAT_t - VAT_{t-1} + ET_t - ET_{t-1}}{VAT_{t-1} + ET_{t-1}} \right) \right]^{34)}$$

③ Equalization transfer:

- 지역 간 재정격차를 줄이기 위한 목적으로 1995년에 시작하였으며, 해당 지방정부의 재정수요와 재정수입의 격차의 일부분을 보전해주는 방식임

$$ET_i = TET * \frac{SE_i - SR_i}{SE - SR}^{35)}$$

④ Grants for increasing wages of civil servants:

- 중앙정부는 1999년과 2001년 중앙정부 공무원 임금을 인상하였고, 1999년 중국 중서부 지역 공무원들의 임금 인상을 충당하기 위한 Special grant를 마련함. 700개 이상의 County가 이 보조금을 받을 자격이 있고, 초중교사 월급도 이 보조금으로 충당함. 2004년 919.4억위안이 Provincial governments로 이전됨

$$Wage Grant_t = Exp_i \times BasicExpenditure Ratio_i^{36)}$$

⑤ Grants for rural tax reform:

- 2002년 Rural tax reform이 시행되었고, 2006년 농업세가 폐지됨
- 지방정부는 기존에 거두어 들었던 Rural education, Family planning, Militia training, Rural road construction and maintenance등과 관련된

34) TR_t : Tax rebate to a province at year t

35) ET_i : Equalization transfer for province I

TET: Total equalization grant available in the budget year

SE_i : Standard expenditure in province I

SR_i : Standard revenue in province I

SE: Total standard expenditure of the country

SR: Total standard revenue of the county

36) $Wage Grant_t$: the grant for increasing wages received by province I

Exp: the increase of provincial budgetary expenditure due to central policy of increasing wages

BasicExpenditureRatio: the ratio of the personal and office expense to the total disposable revenue of the province i

Fee를 더 이상 부과할 수 없게 되었음

- Rural tax reform이 일어나면서 농민들의 부담은 줄었으나 지방정부의 재정
에 타격을 받게 되어, 2004년에는 이를 보상하기 위하여 중앙정부가
Provincial governments로 523.3억위안을 보전해 줌

⑥ Grants for minority regions:

- 2000년에 소수민족이 사는 지역의 경제를 발전을 보조하기 위해 시작하였
으며, 2004년에 76.9억위안이 Provincial governments로 지원됨
- 배분방식은 $1 \text{ billion yuan} \times (1 + \text{Growth rate of central VAT revenue}) + 0.8 \times \text{Central increased VAT collection in minority areas}$ ³⁷⁾

⑦ Pre-1994 grandfathered subsidies:

- 'Fiscal tax sharing system' 이전에 1988년부터 1993년까지 'Fiscal
contracting system' 시행되었음
- 1994년 세제개혁이 일어나 'Fiscal contracting system'이 소멸되긴 했으나,
1993년에 한 계약을 기준으로 1994년 이후에도 지속적으로 보조금을 받음. 대
상은 16개의 성, Inner Mongolia, Jilin, Fujian, Jiangxi, Shandong,
Guangxi, Hainan, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet, Shanxi, Gansu,
Qinghai, Ningxia, and Xinjiang이 포함됨

⑧ Ad hoc transfer(=Earmarked transfer):

- 2004년 기준 200개의 보조금 프로그램이 여기에 포함되어 있고, 중앙정부가
성정부로 주는 보조금의 20% 이상이 Earmarked transfer에 속함
- 국고보조금으로서 농업발전, 인프라 건설, 자연재해 비상 대책금 등의 사업목
적으로 배분됨

■ 전체 보조금 규모의 변화를 살펴보면, 2012년 기준 약 4조 5,380억위안에 해
당하여 전체 GDP 규모의 9% 내외로 명목상은 높은 수준에 해당함

- 참고로, 2011년도 기준, OECD 국가들의 GDP 대비 이전재원 비중은 연방형 국
가의 경우 평균 약 6.4%, 단일형 국가는 약 5.4% 수준임. 우리나라는 GDP 대
비 9.2%로 가장 높은 나라임

37) "The total grants equals a base amount of 1 billion yuan in 2000 with a yearly growth rate equal to that of central VAT revenue, and that rebate of the 80% of the central increased VAT collection in minority areas."

- 그러나, 중국은 성장이 진행 중인 국가로 OECD 국가들과 비교하는 것은 무리임
 - 중국 중앙정부 이전재원의 상당부분은 지방으로부터의 이전재원 받은 것을 포함하므로 이 중에서 원래 지방분은 상쇄하는 것을 감안하여 비교하는 것이 타당하므로 명목상 9%를 그대로 해석하는 것은 동일한 기준에 해당하지 않음
- 중앙정부 조세수입 대비 이전재원 항목이 차지하는 비중은 50% 미만 수준이고, 1994년 이후 이전재원 항목 내 비중 변화가 두드러지게 나타나고 있음
- 2011년 기준 국세수입은 8조 9770억위안이며, 이전재원 비중은 3조 9890억위안으로 약 44.5% 수준임
 - 이전재원 항목별 비중에서 주목할 만한 점은 ‘세수반환’ 규모 비중이 지속적으로 감소하고 있는 것임. 1994년 개혁 당시, 전체 조세수입의 35% 차지하던 기존 ‘성정부의 세입 기득권’이 2011년 5% 내외로까지 꾸준히 감소하고 있는 것을 확인할 수 있음

〈표 III-12〉 중앙정부에서 지방으로 지급된 보조금 추이(2002~2012)

(단위: 십억위안, %)

연도	세수반환과 국고보조금을 포함한 전체 이전재원 규모	증가율
2002	736.2	
2003	824	11.9
2004	1,037	25.8
2005	1,147	10.6
2006	1,349	17.6
2007	1,811	34.2
2008	2,294	26.7
2009	2,862	24.7
2010	3,234	12.9
2011	3,989	23.3
2012	4,538	13.7

자료: Ministry of Finance, “Report on the Implementation of the Central and Local Budgets,” 2002~2012(수치만 사용).

- 반면, 일반보조금, 즉 형평화보조금의 경우 1994년 2% 내외에서 2011년 20% 까지 증가하는 것으로 나타남. 동시에 농림수산업, 교통, 주택 등의 국고보조금 비중도 증가하고 있는 것으로 나타남
- 이는 중국 중앙정부가 재정당국으로서의 균형발전에 대한 정책적 의지를 지속적으로 유지하고 있으며, 관련 사업 부문에 대한 비중도 꾸준히 증가시키고 있는 것으로 평가할 수 있음

□ 원문자료에서의 보조금 구분 내역을 2012년 중국 재정부 연감에서 확인해 본 결과는 다음과 같음

〈표 III-13〉 중앙정부에서 지방으로 지급된 보조금 종류(2011)

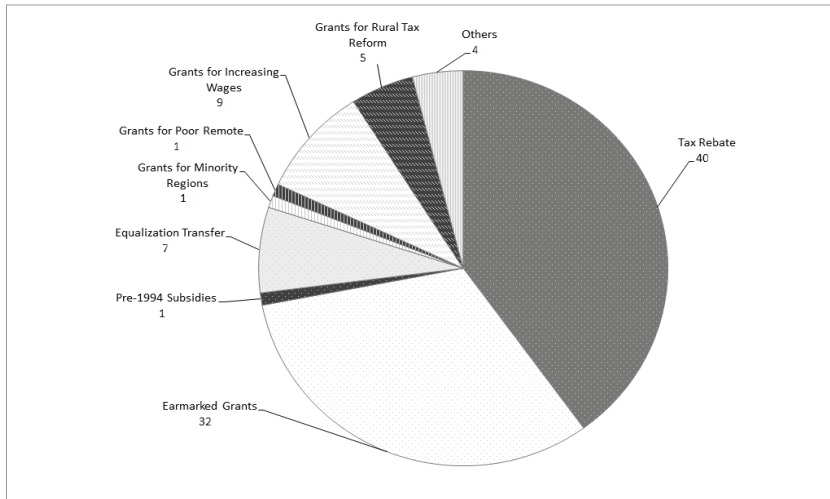
(단위: %)

보조금 종류	비 중
Compensation transfers	12
General transfers	46
Equalization transfer	19
Pension and social security	7
Wage adjustment for civil service	7
Compulsory education	3
Others	10
Earmarked transfers	42
Agriculture, forestry & water	12
Transportation	9
Affordable housing	4
Energy saving and pollution abatement	4
Social security and employment	4
Others	9

자료: Ministry of Finance, *Finance Yearbook* 2012.

[그림 III-12] 중앙정부에서 지방으로 지급된 보조금(2004)

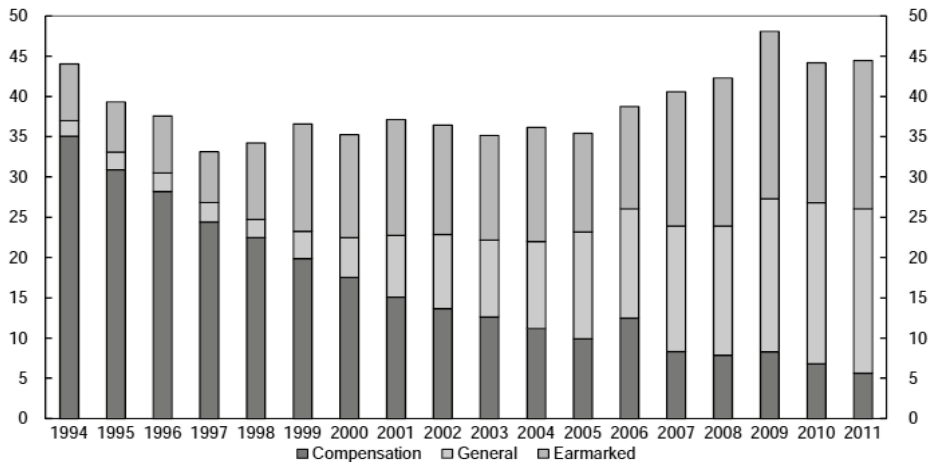
(단위: %)



자료: Shen, Chunli, Jing Jin and Heng-Fu Zou, "Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps," Annals of Economics and Finance 13-1, 1-51, 2012.
 Author, based on data from Ministry of Finance, China.

[그림 III-13] 중앙정부 조세세입 대비 이전재원 항목별 비중

(단위: %)



자료: Wang, Xiao and Richard Herd, "The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China," OECD Economics Department Working Papers, No. 1030, OECD Publishing, 2012.
 Ministry of Finance, Finance Yearbook 2012.

〈표 III-14〉 2003년도 지역별 전체 재정지출 대비 보조금 비중

(단위: 십억위안, %, 위안)

	총지출	보조금	재정지출 대비 보조금 비중	1인당 총지출	1인당 보조금
Beijing	73	18	25	5,047	1,236
Tianjin	31	13	42	3,087	1,286
Hebei	65	34	53	955	502
Shanxi	42	22	53	1,254	664
Inner Mongolia	45	27	61	1,875	1,132
Liaoning	78	41	53	1,863	974
Jilin	41	29	71	1,513	1,072
Heilongjiang	56	32	57	1,481	839
Shanghai	109	33	31	6,164	1,869
Jiangsu	105	33	32	1,405	442
Zhejiang	90	28	32	1,846	577
Anhui	51	29	58	823	471
Fujian	45	15	34	1,292	428
Jiangxi	38	22	58	898	517
Shandong	101	33	33	1,108	362
Henan	72	39	55	741	403
Hubei	54	31	58	951	545
Hunan	57	33	58	861	495
Guangdong	170	44	26	1,892	491
Guangxi	44	24	55	913	494
Hainan	11	6	57	1,300	740
Chongqing	34	20	59	1,219	713
Sichuan	73	41	56	896	501
Guizhou	33	22	67	859	568
Yunnan	59	35	60	1,342	800
Tibet	15	13	90	5,404	4,815
Shaanxi	42	25	60	1,139	681
Gansu	30	21	70	1,182	828
Qinghai	12	10	82	2,285	1,873
Ningxia	11	7	67	1,824	1,207
Xinjiang	37	24	66	1,905	1,241
Max			90	6,164	1,869
Min			25	823	362
Average			54		

자료: Martinez-Vazquez, Jorge, Baoyun Qian, Shuilin Wang and Heng-Fu Zou, "A Treaties on Public Finance in China," No 555 CEMA Working Papers, China Economics and Management Academy, Central University of Finance and Economics, 2012.

1인당 총지출 및 1인당 보조금은 *China Statistical Yearbook 2012*를 기초로 산정.

- 2003년 자료를 기준으로 지역간(성급기준) 재정지출 대비 보조금 규모를 살펴 보면, 잘사는 ‘베이징’ 지역의 비중은 약 25%, ‘티벳’ 지역은 약 92%로 나타나고 있어서 보조금 전체 규모로 볼 때 재정조정 기능이 이루어지고 있음을 알 수 있음 → 이후 2011에도 지역간 균형발전을 위한 일반보조금 증가에 대한 정부의 의지가 일관되게 나타나고 있음
- 전체 재정지출 대비 보조금 비중은 잘사는 지역이 보조금을 적게 받고, 비교적 재정력이 낮은 지역에 보조금 지원이 많게 나타남
- 1인당 규모를 기준으로 볼 때에도 보조금 지원을 통한 1인당 재정지출 수준을 Smoothing 하고자 하는 정책적 의지도 분명하게 나타나고 있음. 2003년 기준, 1인당 재정지출 수준의 격차를 완화하기 위해서는 1인당 보조금 수준의 격차는 더욱 크게 벌어지고 있는 것으로 나타나고 있음

라. 중국의 성정부 이하 보조금 규모 및 추이 변화

- 성정부에서 하위정부로 가는 보조금도 중앙정부에서 성정부로 가는 보조금 시스템과 유사함
 - 특히, Equalization transfer와 Tax rebate는 같은 배분공식을 사용함
 - ① Prefecture Managing Model
 - 2005년 기준으로 20개의 성이 시행하고 있으며, ‘성(Province)’정부가 ‘시(Prefecture)’정부를 지원하고, ‘시’정부는 ‘현(County)’정부를 지원하는 시스템
 - ② Province Managing County Model
 - 성정부가 시정부를 건너뛰고 직접 현정부를 지원하는 제도임
 - 11개의 Provincial level governments에서 시행되고 있음(Anhui, Fujian, Heilongjiang, Hainan, Hubei, Ningxia, Zhexiang, Beijing, Tianjin, Shanghai, Chongqing). 그 밖의 Dalian, Ningbo, Qiongdiao, Shenzhen, Xiamen이라는 도시에도 시행되고 있음
 - 현 정부는 ‘향(Township)’ 이하 정부들(촌, 리(Villages))를 보조함
 - 중앙정부는 향 이하 정부들이 ‘현’ 정부로 변환하도록 장려하였음

〈표 III-15〉 2003년 기준 성(Province)정부에서 시(Prefecture)정부로 지급된 보조금

(단위: %, 십억위안)

구 분	비 율	금 액
Revenue sharing transfers	29	336.63
Tax rebates	21	243.77
Grants for increasing wages	10	116.08
Equalization transfer	5	58.04
Grants for rural tax reform	4	46.43
Grants for minority regions	0	0.00
Pre-1994 subsidies	2	23.22
Ad hoc transfers	19	220.55
Others	10	116.08
Total	100	802.70

자료: Shah, Anwar and Chunli Shen, "The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China," World Bank Policy Research Working Paper, December 2006, Figure 4.

〈표 III-16〉 성정부 혹은 시(Prefecture)정부에서 현(County)정부로 지급된 보조금(2003년)

(단위: %, 십억위안)

구 분	비 율	금 액
Revenue sharing transfers	21	243.77
Tax rebates	23	266.98
Grants for increasing wages	13	150.90
Equalization transfer	6	69.65
Grants for rural tax reform	6	69.65
Grants for minority regions	0	0.00
Pre-1994 subsidies	3	34.82
Ad hoc transfers	18	208.94
Others	10	116.08
Total	100	541.20

자료: Shah, Anwar and Chunli Shen, "The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China," World Bank Policy Research Working Paper, December 2006, Figure 4.

마. 중국의 이전재원 효과 분석

- ① 선행연구(Lin, 2011)에서는 중국의 이전재원 효과를 1995년부터 2005년까지 성단위를 기준으로 한 패널자료를 바탕으로 분석한 바 있음³⁸⁾

■ 연구의 방법 및 가설

- 실증연구를 위한 DB는 중국통계연보(China Statistical Yearbook)와 중국정부 재정연감(Government Finance Yearbook of China) 등에서 활용하고 연구대상은 1995~2004년 기간 동안의 31개 중국 지방정부 패널 데이터 이용
 - 중앙정부로 이전재원은 중국 재정연감(1996~2005) 재정부 자료, GDP 자료는 중국통계연보(1998, 1999, 2001, 2005 등) 통계국 DB, 인구데이터는 중국 통계연보(1995~2006) 통계국 DB, 소매물가지수(RPI)는 중국지역경제(China Regional Economy) DB를 활용
- 정부간 이전재원의 결정요인 및 현행 이전재원 체계의 지역 재정격차 해소효과를 검증하기 위한 가설
 - 가설1: (지방정부 소득수준과 이전재원 간 상관관계) 중앙정부는 1인당 소득이 높은 지방정부보다 낮은 지방정부에 더 많은 재원을 이전할 것임
 - 이전재원의 목적은 지방정부 간 소득재분배 및 공공재 공급의 지역간 형평성 제고
 - 가설2: (GDP 성장률과 이전재원 간 상관관계) 이전재원이 만약 부유한 지역에 대한 인센티브 성격의 정책이라면 계수가 양(+)의 상관관계가 될 것이고, 만약 가난한 지역을 돕는 정책이라면 부(-)의 상관관계를 가질 것임
 - 가설3: (인구성장률과 이전재원 간 상관관계) 인구성장률이 높은 지방정부가 1인당 세금 환불이 더 낮을 것임
 - 세금 환불이 이전재원의 중요한 부분이기 때문에 인구성장률과 1인당 이전재원이 부정적인 관계에 있을 것임
 - 가설4: 서쪽 지역은 가난하기 때문에 중앙정부가 지역발전 지원과 함께 더 많은 재원이전을 해주어야 하기 때문에 타 지역보다 재원이전액이 높을 것임
 - 가설5: 소수(Minority)민족 지역이 평균적으로 더 많은 이전재원을 받을 것임

38) Lin, Shuanglin, "Central Government Transfers: For Equity or For Growth?," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

□ 연구결과 및 시사점

- 1995~2004년 31개 중국 지방정부의 패널데이터를 이용한 중국의 정부 간 이전의 결정요인을 실증분석 한 결과
 - 소득수준이 높은 지방정부가 낮은 지방정부보다 중앙정부로부터 더 많은 이전 재원을 받고 있으며
 - 성장률이 높은 지역이 낮은 지역보다 1인당 이전재원을 더 많이 받았음
 - 반면, 저성장지역, 가난한 지역으로 분류되는 소수(Minority)민족 지역과 서부 지역들도 타 지역보다 중앙정부로부터 더 많은 이전재원을 받는 것으로 나타났다
- 결론적으로 형평화 보조금의 역할에 따른 낙후지역 지원 효과도 유의한 것으로 나타나고 있으나, 세수반환 규모가 절대적으로 큰 현행 이전재원 체계는 지역 재정격차 해소에 효과적이지 않음
- 세입 확보를 위해 지방정부는 주기적인 경제적 과열과 환경적 악화 속에 야기된 경제적 성장을 능동적으로 추구해옴
- 만성적인 지역 간 소득 및 재정격차 해소를 위한 유일한 선택은 성장자극 세수 반환(Rebate) 제도를 폐지하고 VAT 세수의 지방정부 몫을 증가시켜주는 것이 필요하다는 결론을 맺음

② 선행연구(Zhang and Zheng, 2011)³⁹⁾에서는 보조금에 대한 정치적인 해석이나 정성적인 설명 외에 보다 계량분석을 통한 효과 분석을 시도하였음

- 최근까지의 선행연구에서 보조금을 바라보는 시각은 정치적인 수단으로서의 재원이라는 의미가 강하였고, 정치인들로서는 국민 대다수의 사회안전망 수단으로서의 기능을 한다는 의견이 지배적이었음
 - 보조금에 대한 정치적인 해석보다는 시장경제 도입 이후의 경제적 효과분석이 필요함
 - 예를 들면, 중앙정부는 Nationally Designated Poverty Counties(NDPC)지역, 즉 낙후지역 지원이 지속적으로 필요한가에 대한 효과분석이 필요한 시점

39) Zhang, Li and Xinye Zheng, "The Determinants of Intergovernmental Transfer," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

- 당시까지는 자료 접근성으로 인하여 주로 성 단위(Provincial level)에서의 연구가 이루어진 반면, 본 논문은 1997~2003년까지 현 단위(County level)로 이루어짐
 - 연구결과에서는 기존까지 지역 간 형평화 보조금 등 균형발전 정책이 이루어지고 있음에도 불구하고 중국의 보조금(Transfer)은 지역 간 균형발전의 방식으로 쓰이지 않고 있다고 밝히고 있음
 - Tax rebate가 잘 사는 지역에 보다 많이 가도록 되어 있으므로 근본적으로 현재의 시스템하에서는 지역 균형발전이 이루어지기 힘든 구조임
 - 따라서 보조금 정책은 지역 간 균형발전이라는 취지에는 맞지 않은 성과를 보이고 있는 것으로 나타났음

- Empirical results: Tax rebate 대 Equalization grants 효과 분석
 - Tax rebate 제도는 1994년 세계개혁으로 시작되었으며, 중앙정부 제도개혁을 보다 더 적극적으로 수행하는 지방에 더 많은 세제 혜택이 돌아가도록 하는 제도임
 - 반면, 형평화보조금의 경우 이와는 달리 농촌지역 혹은 가난한 지역에 보다 많은 혜택이 돌아가도록 디자인된 것이라고 볼 수 있음
 - 추후 발전방법: Fixed effect 모형을 통한 각 지역의 태생적인 차이를 고려한 분석이 필요

- 분석결과 1: Tax rebate는 경제적으로 부유한 지역과의 상관관계가 높고, Equalization grant는 상대적으로 가난한 지역으로 배분된 모습으로 나타남
 - 보조금 전체의 경우에도 1인당 GDP와의 상관관계가 더 높은 모습을 보임으로써 결과적으로 중국의 보조금은 당초 목적인 ‘균형발전’ 성격이 크지 않았던 것으로 평가해 볼 수 있음

- 분석결과 2: Sample을 NDPC 지역과 그 외 지역으로 구분해 본 결과, 낙후지역은 기타 지역과의 배분방식에서 차이가 있었던 것으로 나타남. 그러나, 이 지역의 Sample 숫자가 비교적 작고, 전체적으로 효과를 알 수 없는 것으로 나타나고 있으므로 중국의 낙후지역 선정과 이들 지원정책이 효과를 거두었다고 볼 수는 없음

- 분석결과 3: Rural counties and urban counties
 - 전체 인구 중 85% 이상이 Rural population인 경우, Rural counties로 보았음
 - 1인당 GDP가 높은 지역일수록 형평화보조금 규모가 작은 것으로 나타나 이 경우에는 Pro-poor 정책의 효과가 나타남

- 연구결과
 - 전체적인 중국의 보조금 제도는 Tax rebate 제도로 인하여 기존 경제력이 우월한 지역에 더 많은 지원이 가도록 되어 있음
 - 그러나, 형평화 보조금의 경우, 일부 지역이긴 하지만 가난한 지역(Poor areas)과 농촌지역(Rural areas)으로의 효과는 나타나고 있음

3. 중국의 채무수준

가. 중국의 중앙정부 채무

- 중국의 공식적인 채무수준은 2010년 12월 기준 6조 7천억위안으로 GDP 대비 17%로 매우 낮은 수준이나, 이는 중앙정부의 부채만을 포함한 것으로 지방정부의 채무까지 포함할 경우 중국의 채무 수준이 공식 집계보다 몇 배나 높을 것으로 추측됨

- 중국 지방정부는 공식적으로 채권 발행 권한이 없으나 금융위기 이전에는 노골적인 불법채권이 발행되었으며, 국유 금융회사의 채권 발행, 지방정부의 암묵적인 보증으로 이루어지는 지방 국유기업의 채권 발행 등이 성행하였음
 - 금융위기 이후에는 다양한 지방 융자플랫폼 회사를 설립하여 자금을 조달해 음

〈표 III-17〉 중국 중앙정부 채무수준

(단위: 억위안)

연 도	합 계	국내 채무	대외 채무
2005	32,614.21	31,848.59	765.52
2006	35,015.28	34,380.24	635.02
2007	52,074.65	51,467.39	607.26
2008	53,271.54	52,799.32	472.22
2009	60,237.68	59,736.95	500.73
2010	67,548.11	66,987.97	560.14
2011	72,044.51	71,410.80	633.71

자료: China Statistical Yearbook, 2012.

나. 중국의 지방정부 채무

- 중국 심계서(우리나라의 감사원에 해당)에 따르면, 2010년 말 기준 지방정부 채무액은 10조 7,199억위안 수준임⁴⁰⁾
 - 부채유형별로는 정부채무가 6조 7천억위안, 정부 보증채무가 2조 3,300억위안, 기타 채무가 1조 6,600억위안임
 - 채무주체를 기준으로 지방정부 채무액 구조를 보면 46.38%가 융지플랫폼의 채무이며, 채무자금 출처의 80%가 은행대출임
 - 2011년과 2012년 대량의 대출만기로 이 기간에 지방정부가 받는 상환압력은 최대가 될 것인데 지방수입은 감소하고 지출은 증가할 것이기 때문에 2012년 이후 지방정부의 자금난이 점차 가중될 것으로 예상됨
- 중국 지방정부의 채권리스크가 존재하기는 하나, 지속적인 경제성장, 낮은 외채비율을 고려할 때 중국이 위기에 빠질 가능성은 낮다고 보여짐

40) KIEP 북경사무소, 「중국 지방정부 부채 현황과 전망」, 북경사무소 브리핑, 대외경제정책연구원, 2011.

- 실제로 2009년 말 지방정부 융자플랫폼 회사는 8천여 개에 달하며, 중국의 연간 은행 신규대출 9.5조위안 중 약 40%(3.7조위안)가 지방정부 융자플랫폼을 대상으로 집행된 것으로 추정
 - 절대적인 부채 규모의 급증 외에도 부채의 복잡한 구조, 낮은 투명성, 지방정부가 투자한 프로젝트의 높은 Leverage 비율 등의 특징들도 지방 부채 리스크를 악화시키는 요인으로 작용
 - 현재 지방정부를 포함시키더라도 중국 국가 전체의 부채는 GDP 대비 40~50% 정도로 위기상황이라고 볼 수 없고, 중국의 막대한 저축과 국가자산 규모를 감안할 때 위기 대응 여력도 상대적으로 크다는 의견도 있음

- 그러나, 채무의 내용면에서 볼 때 토지판매 수입에 의존한 지방정부의 예산외 수입으로 부채이자를 충당하고 있는 상황임을 감안한다면 부채 리스크를 주목할 필요가 있어 보임
 - 점차 부동산시장 정책의 긴축 전환에 따라 지방정부의 부채 상환능력이 위축될 소지가 크며, 지방정부의 재정 악화에 따라 향후 2~3년 내에 은행 부실리스크가 쟁점화될 가능성이 존재함
 - 다만 이에 대해 2010년에 들어 중앙정부가 지방정부 부채관리를 강화하고 있는 데다, 재정지출 확대에 있어 신중한 태도, 중앙·지방 간의 세금분배제도에 대한 재검토 등의 대응 노력에 힘입어 부채리스크 역제가 가능하다는 의견도 있음

〈표 III-18〉 중국 각급 정부의 부채 현황

(단위: 억위안, %)

구 분	2008년	2009년
국채	48,753	55,411
지방채	-	2,000
지방정부 융자플랫폼 대출	41,000	74,800
GDP	314,045	335,353
전체 부채규모가 GDP에서 차지하는 비중(%)	28	39

자료: Liu Jinhe, 「중국의 지방정부 부채위기」, 『SERI China Review』, 삼성경제연구소, 2011.

〈표 III-19〉 중국 지방정부 채무상환의 연도별 분포

(단위: 억위안, %)

상환 연도	3개 채무 합계		정부채무		정부 보증채무		기타 채무	
	채무액	비중	채무액	비중	채무액	비중	채무액	비중
2011	26,246.49	24.49	8,683.29	27.84	3,646.24	15.60	3,916.44	23.46
2012	18,402.48	17.17	12,985.69	19.35	2,972.07	12.72	2,447.89	14.66
2013	12,194.94	11.38	7,992.74	11.91	2,265.98	9.70	1,937.60	11.61
2014	9,941.39	9.28	6,174.07	9.20	2,273.31	9.73	1,491.07	8.93
2015	8,012.26	7.48	4,932.55	7.35	1,780.66	7.62	1,296.91	7.77
2016	32,377.35	30.21	16,341.17	24.35	10,431.48	44.64	5,605.75	33.58
합계	107,174.91	100.00	67,109.51	100.00	23,369.74	100.00	16,695.66	100.00

자료: KIEP 북경사무소, 「중국지방정부부채현황과전망」, 북경사무소브리핑, 대외경제정책연구원, 2011 재인용.

- 지방정부의 합법적인 자금조달 채널이 부족하기 때문에 현재의 지방정부 융자 플랫폼 회사 중심의 지방정부 자금조달 구조를 변화시키기 위해서는 지방정부 채권 발행을 합법화시키는 등 투명하고 합법적인 자금조달 채널을 확대할 필요가 있음

 - 참고적으로 지방채 연도별 채무상환을 살펴보면, 2016년 이후 장기채권 비율이 높은 것으로 나타나, 향후 지방정부의 재정압박 요인으로 작용할 것으로 예상됨

- 전체적으로 중앙과 지방에 대한 채무 수준은 중국 경제의 성장잠재력 등을 감안할 때 아직까지는 우려 수준이 아니라는 분석결과들이 대부분이지만, 성장잠재력이 둔화되는 지금 상황에서 추가적인 생산여력이 토지를 상대로 한 개발로 한정할 경우에는 부채의 내용이 회복 불가능할 수 있을 것으로 보여짐

 - 특히 지방정부의 경우, 주민들의 재정수요가 급증하는 가운데 자체세입 확보 차원에서 부채규모는 증가할 것으로 보이며, 상위정부의 이전재원 등도 이를 상쇄하기에는 절대적인 규모면에서 부족할 것으로 보임
 - 따라서, 우선적으로는 중앙정부가 확보된 재정수입에 대한 지출부담을 지방과 분명히 하고, 부채의 예산관리를 강화하고 지방정부의 부채 용도에 대한 감독과 평가를 강화할 필요가 있음

4. 중국의 지역 간 경제력 격차 현황

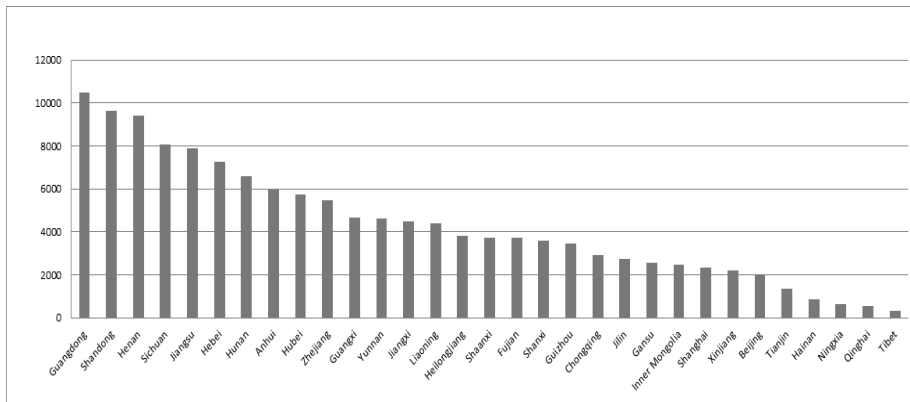
가. 중국의 지역별 경제력 격차 현황

- 중국의 31개 지역을 기준으로 한 주요지표의 지역 간 분포를 지니계수로 살펴 보면, 먼저 인구의 경우 1997년 0.36, 2004년에 0.36, 2011년에는 0.35 수준으로 성단위를 기준으로 한 인구이동은 1997년 이후 큰 변화가 없었던 것으로 나타남
 - 2011년 기준 각 성단위의 평균 인구규모는 약 4,323만명 규모임. 가장 많은 지역은 광둥지역으로 약 1억 500만명이며, 상동 9,637만명임. 직할시인 베이징이 약 2,019만명, 상하이와 약 2,347만명 수준임

- 중국의 지역 내 총생산을 기준으로 한 지니계수의 경우, 모든 도시자료가 잡히기 시작한 2004년 약 0.33으로 나타나고, 2011년에는 약간 증가한 0.35 수준임
 - 도시가구의 가처분소득을 기준으로 한 지니계수는 1997년 약 0.21, 2004년에는 0.13으로 급격히 개선되었고, 2011년에는 다시 증가하여 0.38 수준에 이르게 되어, 인구나 총생산에 비하여 도시가구의 소득수준의 지역 간 분포변화가 상대적으로 크게 나타나고 있음

[그림 III-15] 중국의 지역별 인구 규모(2011)

(단위: 만명)

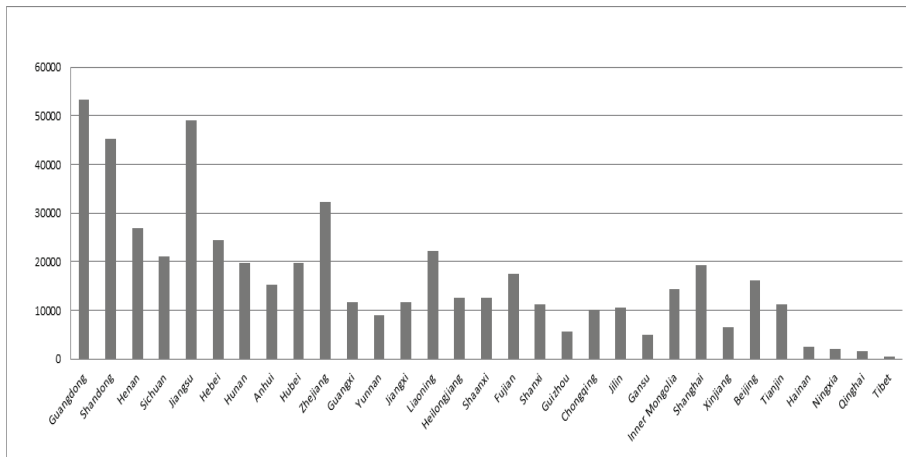


자료: China Statistical Yearbook, 2012.

- 중국의 공식통계 기준 지역별 격차는 우려만큼 높은 수준은 아닌 것으로 보이지만, 실질적인 격차를 반영하고 있다고 보기 어려움
 - 이는 현재 지방정부의 재정지출 규모나 소득 규모, 특히 가구소득을 기준으로 할 경우 도시근로자만을 기준으로 한 지역 간 격차는 실질적인 중국의 지역간 격차를 보여주는데 한계가 있는 것으로 판단됨

[그림 III-16] 중국의 지역별 GRP 규모(2011)

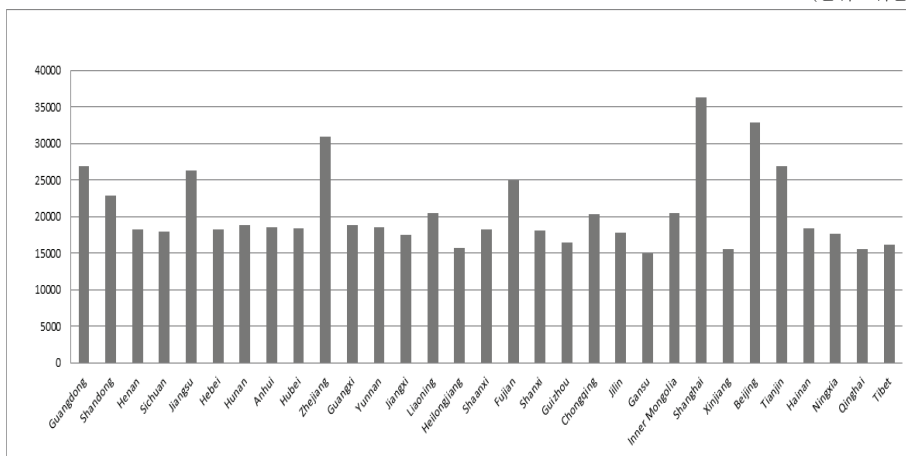
(단위: 억위안)



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

[그림 III-17] 중국의 지역별 가처분소득 규모(2011)

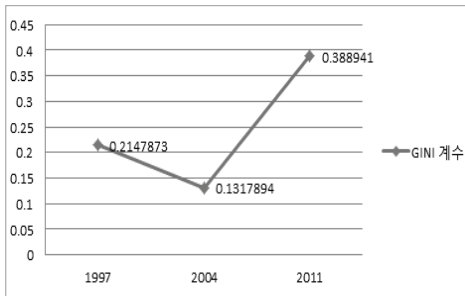
(단위: 위안)



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

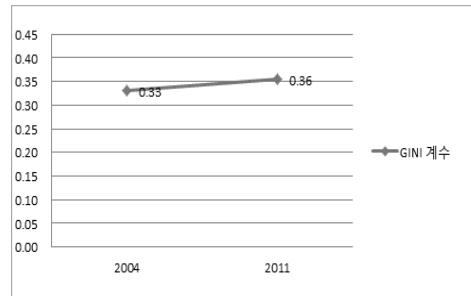
- 주요 경제변수 이외에 교육, 복지 여건 등의 지역 간 격차가 더욱 중요한 변수임을 감안하여 판단하여야 할 것으로 보임
- 따라서, 중국의 지역 간 격차 확대에서 나타나고 있는 사회안전망 관리 문제는 중요한 관리대상임을 고려할 필요가 있어 보임

[그림 III-18] 가처분소득(도시가구) 지니계수



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

[그림 III-19] 지역 내 총생산의 지니계수



자료: China Statistical Yearbook, 2012.

나. 중국의 지역 격차에 대한 선행연구 결과

- 중국 정부가 지역 격차에 대해 적극적으로 대처하기 시작한 시기는 10차 5개년 계획의 전후 시점임
- 김성록 외(2009)의 연구에서는 제10차 5개년 계획(10.5 계획) 실시를 전후하여 지역발전 관련 지표들의 지역 간 격차 변화를 ‘변이계수’를 이용하여 분석한 바 있음
 - 주요 변수 중 ‘취업률’을 제외한 지역총생산, 재정수입, 재정지출, 사회고정자산투자, 사회소비품영수총액, 전력소비량 부분은 지역 간의 격차가 줄어드는 것으로 나타난 바 있음
 - 특히, 사회고정자산투자의 경우 타 지표에 비해 지역 간 격차가 크게 줄어드는 것으로 나타남
 - 그러나, 각 지역 간의 산업구조에 따른 일자리의 차이와 도농 간의 인구이동, 그리고 중국 정부의 지역균형발전을 위한 낙후지역 개발 등 여러 요인에 의하여

취업률지표는 그 변동량이 커진 것으로 나타나고 있음

- 가구별 가처분소득의 경우, 거의 변화가 없었던 것으로 나타남
- 결론적으로 정부부문인 사회고정자본이나 재정관련 지표들의 경우, 지역간 격차가 완화된 반면, 민간부문의 역할이 큰 취업률 부분에서는 여전히 격차 완화가 쉽지 않은 것으로 나타남
 - 주요국의 연구에서도 경제효과 분석에 있어 정부부문과 민간부문을 구분하는 것은 분명하지 않으며, 특히 재정지출 부문에서 SOC 부문이 유의한 결과를 보여주는 것은 우리나라를 포함한 주요국들의 결론과 유사한 부분이 있음
- 따라서, 선행연구에서는 중국 정부의 SOC 구축을 통한 지역균형발전정책은 긍정적이었다는 평가를 한 바 있음

다. 중국 광둥성(廣東省) 사례 분석

- 광둥 지역의 인프라 개발을 위한 자원조달방안에 대한 선행연구에서는 7가지 방안에 대하여 정리한 바 있음⁴²⁾
 - 광둥성은 중국 내 가장 큰 지방정부(중국국가통계 2011년 기준 인구 1억 505만 명, 면적 177,900km²)에 해당하며(우리나라 남한 면적 99,720km², 북한면적 120,538km²), 중국 내 가장 높은 소득수준을 유지하고 있으며, 전세계에서 가장 많은 수출이 이루어지고 있는 경제특구 지역임
 - 이 지역의 경우, 투자 확대를 위한 규제 완화 및 직접 지원정책이 가장 활발히 이루어진 곳으로서 지방정부 역시 다양한 자원조달방안을 마련하는 등 적극적인 지방재정운용 사례로 볼 수 있는 곳에 해당함
 - 1) 일반예산을 통한 자금조달
 - 일반 조세, 국가 소유 자산의 운영 수익; 행정 수수료; 벌금과 같은 기타 수입; 상위 정부로부터의 이전재원(이것은 비교적 빈곤한 성이나 성 밖에 큰 영향을 주는 프로젝트인 경우에 상대적으로 더 중요한 역할을 함); 지난해로부터 이월된 자금

42) Mikesell, John L., Jun Ma, Alfred Tat-Kei Ho, and Meili Niu, "Financial Local Public Infrastructure: Guangdong Province," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

- 경제개혁이 지속적으로 확장되면서 인프라 지출의 비중은 상대적으로 감소하였는데, 특히 Nonbudgetary 수입에 의존할 수 있는 부유한 성에서는 이러한 경향이 강하게 나타남
- 2) Extrabudgetary 기금을 통한 자금조달
 - 사용 수수료 및 이용료: 고속도로, 상하수도 등의 서비스 이용료 등
 - Extrabudgetary 수입은 특별회계로 분류되며 재정부가 관리함
- 3) 중앙정부로부터의 대출
 - 성정부와 지방정부를 위한 중앙정부로부터의 대출
 - 대출액의 규모가 정해지면 여러 정부부처들은 정책 우선순위와 중앙정부 관료들의 결정에 따라 특정액을 중앙정부로부터 받게 됨. 그 후 각 중앙부처들이 그 금액을 성정부와 지방정부의 프로젝트에 배정함
 - 금액을 배분할 때에는 각 지역의 자금능력이나 다양한 프로젝트의 수요 정도 등, 여러 요소를 고려하여 액수를 정함. 따라서 광동성과 같은 부유한 성들은 비교적 적은 혜택을 받음
- 4) 정부와 사업형 기금을 통한 자금조달
 - 서비스기관이나 기업의 수입을 통해 자체조달; 서비스 기관이나 기업의 이익 잉여금이나 이전재원; 그리고 토지사용권 임대를 통한 수익
 - 여러 준공공 서비스기관을 통한 기금: 국립대학의 등록금과 수업료, 국립공원의 기념품 가게의 수익 등
 - 민간개발자에게 토지이용권을 임대(만약 정부가 농지를 이용하려면, 정부는 우선 해당 토지의 소유권을 공공소유에서 정부나 정부가 소유하고 있는 기관의 소유로 이전하여 이용권을 획득해야 함)
- 5) 개인은행 대출을 통해 자금조달
 - 중국에서는 성정부와 지방정부가 직접적으로 개인은행에서 대출을 받는 것이 금지되어 있기 때문에 다음 두 가지 방법 중 하나를 통해 자금조달을 할 수 있음
 - ① 정부가 운영하는 서비스기관이나 기업을 통해: 정부가 운영하는 서비스 기관이나 기업은 자신들의 매출을 담보로 개인은행 대출을 받을 수 있음. 또한 자신들이 운영하는 일부 사업(예: 상하수도)의 운영권을 개인사업자에게 일정한 기간 동안 임대하여 그 수익으로 대출액을 상환할 수 있음
 - ② 민간투자자나 사업자들과의 파트너십을 통해: 부동산 개발과 같이 인프라 프로젝트에 대한 미래 수익을 통해 대출을 상환할 수 있음

- 토지임대와 간접적 대출은 서로 밀접한 관계가 있음. 예를 들어 정부는 개발이라는 목적을 빌미로 토지를 수용한 후에 그 토지에 대한 이용권을 민간개발자에게 임대할 수 있는데, 보통 해당 민간개발자는 그 이용권에 대한 사용료를 지불하기 위해 은행 대출을 받게 됨. 따라서 토지임대는 지방정부가 은행대출을 받기 위한 수단이라고 볼 수 있음
- 정부소유 투자·개발기업, 그리고 중국개발은행 간에는 밀접한 관계가 형성되어 있음

6) 해외 투자를 통한 자체조달

- 일부 인프라 관련 프로젝트들은 해외기업에 의해 관리되고 자금이 조달되고 있음. 이 기업들은 해당 인프라를 운영하여 얻는 수익에 대한 권리를 일정한 기간 동안 누릴 수 있음

7) 개인 기부와 국제기구 기금

- 주로 보통교육과 건강보험과 같은 사회복지서비스 분야에 주어짐

□ 그밖에도 광둥성 정부는 다양한 재원조달 방안을 마련하였고, 실제로 민간부문에서의 재원조달 비중도 꾸준히 증가하고 있는 추세임

- 보다 더 발전적인 것은 ‘자본투자에 대한 제도화’가 구체적으로 진행되고 있다는 점임
- 모든 자본투자는 3단계를 거치도록 의무화하였음(1단계: 사업계획서의 정부로부터 승인 → 2단계: 타당성 검토 의무화 → 3단계: 기술적 설계방안 마련)

□ 광둥성 인프라 건설을 위한 재원조달에 대한 개선방안 제시

- 현재의 광둥성 채무수준을 고려한 자본유치 선정
- 광둥성 내 재산세 도입을 통한 세수확보와 토지개발 자금 의존도 감소
- 정부담보 대출과 간접채무 등을 감시하고 통제하는 기구 마련
- 재정관리 강화를 위한 예산제도 구축과 자본투자에 대한 감시기능 강화
- 자본예산에 대한 투명성 강화, 전인대회를 포함한 전 의사결정단계의 공개를 통한 재정책임성 강화 방안 등

라. 중국의 현 단위 정부의 토지개발을 통한 재원확보 사례⁴³⁾

- 지방재정 압박에 대한 지방정부의 재원 마련을 위한 자구책으로서 토지임대방안이 확대되었음
- 산둥성의 ‘Zouping county’ 등 대다수의 ‘현(縣, County)’ 정부 스스로 재원을 마련한 방법으로서 토지임대료 활용방안 소개
 - 2004년 농업세가 폐지되어 농업을 기반으로 하는 다른 많은 농촌지역의 세수가 줄어들었던 반면, ‘Zouping county’의 농업세는 원래 재정의 3.3%만을 차지하여 농업세 폐지로 인한 재정타격이 크지 않았음
 - 지방정부는 토지은행을 설립해 토지를 담보로 돈을 빌림. 이후 잡힌 토지를 팔아서 생기는 이익으로 자금을 상환하는 방식이 보편적임
 - 지방정부는 토지를 개발하고 임대하여 추가예산을 마련하였고, 토지 개발 후 투자자 유치를 위해 토지 임대료를 공제해주는 등의 방식을 이용하여 기업들이 들어오기 시작하였음

5. 중국 재정개혁의 핵심이슈

가. 최근의 재정개혁 내용

- 2012년 중국 재정부의 재정개혁 의지를 밝힌 보도자료(中國新聞網, 2012. 2.20.)에서는 ‘재정개혁’ 의지를 밝힌 바 있음
 - 이후에도 중국 중앙정부 당국의 재정개혁 의지는 지속적으로 나타나고 있는데 세 가지로 요약해 볼 수 있음

43) Whiting, Susan, “Fiscal Reform and Land Public Finance: Zouping County in National Context,” in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China’s Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

□ 재정체제 개편

- 이전지급제도를 정비하여 일반이전지급 비율을 높이고, 특별이전지급 규모 비율을 감소시킬 계획
- ‘성(省)’급 이하 재정체계를 개선해 재정을 더욱 균형적으로 배분하고, ‘현(縣)’급 기본재정보장 메커니즘을 정비해 현급 정부의 기본보장 재정서비스 기능을 강화할 예정이라고 함

□ 예산제도 개편

- 예산관리제도 개혁에 관한 것으로, 공공재정예산을 개선해 정부기금예산의 규범성과 투명성을 전면 향상시키며 국유자본예산 범위를 확대하고 사회보험기금 예산관리를 강화하고자 하였음
- 그 밖에 예산편성 및 집행관리제도를 정비하고 정부회계 개혁을 추진하여 지방정부 채무관리제도를 개선하고자 함

□ 세수제도 개혁

- 증치세(增値稅: 부가가치세) 제도를 개선하여 일부 서비스 산업관련 영업세를 증치세로 전환하는 사업을 시범실시하여 재화와 용역의 불균형 문제를 해소하고자 함
- 소비세 제도를 개선하여 소비세 징수범위와 세율규제를 합리적으로 조정하고 에너지 절약과 배출 감축을 촉진하고자 함
- 자원세 개혁을 심층 추진해 자원절약과 환경보호를 촉진하고자 함
- 부동산세 개혁 경험을 토대로 시범사업을 안정적으로 추진하고자 함
- 환경보호세 개혁 방안을 연구하여 제정하고자 함
- 세금이 주가 되고 요금을 보조로 하는 원칙과 분류원칙에 따라 행정사업성 요금과 정부기금을 통합하고자 함

나. 1999년 예산개혁 내용⁴⁴⁾

- 중국의 1999년 예산개혁 내용의 핵심은 ‘공공예산체제의 도입’임
 - 부처예산개혁: 예산 포맷과 절차를 표준화
 - 각 부처의 부차적 예산 결정권 축소 및 정부수입 및 지출을 구체화하도록 하였는데, 임의적인 자원배분 관련 결정을 방지하도록 하기 위한 것임
 - 예산관리개혁: 재정지출 중앙화를 위한 Single treasury account 시스템 구비 및 직접재정 시스템을 도입
 - 국가조달개혁: 조달시스템을 중앙집권화하고, 공개 및 경쟁 구도의 경매를 유도하도록 함
 - 개선안: 중앙예산기관으로서의 재정부처의 역할 강화 필요, 예산관리 역량 강화 필요, 정부에 대한 입법부의 규제강화 필요

다. 토지재정을 통한 재정수입 확보⁴⁵⁾

- 세외수입 중 토지판매대금이 재정수입의 높은 비중을 차지하고 있음
 - 토지사용 판매대금 수입이 지방정부 세외수입의 90% 이상이며, 전체 재정수입의 3분의1 이상 차지
 - 이는 중국 정부의 농지 수용에 대한 독점권과 수용 토지의 시장가격을 초과하는 도시건설용지 공급에서 비롯된 것임
 - 토지사용 후 지가 상승분은 정부, 개발업자에게 일부 귀속
 - 도시, 공장 등 건설용지 공급 부족, 토지보상비의 지속상승은 토지, 주택가격 상승을 유발하여 결국 부동산 버블, 지방정부 부채, 금융 리스크를 축적하는 과정을 거치게 됨

44) Ma, Jun and Li Yu, “Why Money Cannot Be Spent As Budgeted? Lessons from China’s Recent Budget Reforms,” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 24(1), 2012, pp. 83-113.

45) 정석규, 「중국 재정개혁의 핵심이슈와 개혁전망」, PEMNA 센터 세미나 발표자료 인용, 2012.6.19.

- 중국 지방정부의 재정세입은 감소하고 재정수요는 증가하는 과정에서 재정압박 현상이 심화되는 과정에서 나타난 현상으로 보여짐
 - 각 지방정부가 지속적으로 토지를 팔아 '재정을 음성화'하는 것에 대한 근본적인 해결책 필요
 - 중앙정부의 이전재원제도 개혁을 통한 지방정부 지원을 효율화할 필요가 있음
 - 예를 들면, 중앙정부는 성급 이하의 재정조정제도 개편을 실시하고 이에 대한 인센티브제도를 강화하는 것이 필요하고,
 - 분세제 개혁 이후, 지금까지는 재정규모 확대를 이유로 Tax rebate 규모가 당초 재정규모에 비례하였으나, 균형발전 정책으로 전환하는 것이 필요할 것으로 보임

IV. 중국의 지역개발 정책

1. 중국의 지역정책

가. 시대별 주요 지역개발 정책

- 중국의 재정개혁 원년을 1994년 분세제 개혁이라고 할 수 있으나, 경제 성장을 위한 중국의 지역개발을 통한 경제정책은 1978년 이후 지속적으로 이루어졌음
 - 사회주의체제 안에서 경제성장을 위한 경제정책의 주요수단으로는 도시화 정책, 즉 농촌인구의 도시로의 이주에 대한 지원과 농촌지역의 지원 정책으로 이루어졌다고 볼 수 있음

- 1978~1993년까지의 주요 경제정책을 살펴보면, 중국의 중앙정부는 양적 경제 성장을 위하여 ‘산업특구’ 지정을 통한 지역정책을 펴왔음을 알 수 있음
 - 농촌의 경우 1970년대 후반에도 식량난에 시달리는 상황이었음. 1959년 대약진 운동 시기처럼 국민들이 아사할 것을 걱정하여 집단 농장화를 철폐하고 개개인에게 농사지을 땅을 배분함
 - 농부들은 할당된 생산물을 국가에 납부하고 나머지를 소유할 수 있었으므로 농업 생산량이 증대됨. 생활수준이 높아지고, 농촌산업을 육성시키고자 함⁴⁶⁾

- 경제 특구지정을 통한 투자유치 확대
 - 외국 투자자본을 유인하기 위해 1980년 심천, 주해, 산둥, 복건, 샤먼이 경제 특구로 지정되었음

46) Brandt, Loren and G. Thomas Rawski (eds), *China's Great Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

- 심천 경제특구의 예⁴⁷⁾를 살펴보면, 중국과 서구의 교량이라 할 수 있는 홍콩과의 상호관계를 구축하여 홍콩을 효과적으로 활용하기 위하여 심천 경제특구 건설에 주력하였음
- 외자 유치에 어려움을 겪고 있던 중국 당국이 잠재적인 유력 투자자들인 홍콩 및 화교 기업인들이 필요로 하는 심천에 경제특구를 지정한 것임
- 이로 인하여 외국인 직접투자가 이루어졌고, 홍콩 자본을 중심으로 외국자본을 대량으로 흡수하면서 신속하게 성장하였음

□ 중국의 대대적인 특구정책 확대: 1983년 Jihua Danlie (Line-item) 개혁

- Line-item cities(원문 Figure 3.1 참조⁴⁸⁾): 1984년 해안가에 있는 14개 도시(Coastal cities)를 개방하였음(원문 Figure 3.1 참조, 중경, 우한, 선양, 대련, 광저우, 시안, 하얼빈, 청도 닝보, 샤먼, 심천, 난징, 청두, 장춘)
- 위의 도시에게 특권을 부여하고 규제완화를 통한 투자촉진 정책을 추진하였음
- 외국 자본 기업(Wholly foreign-owned firm), 운수업, 하이테크, 에너지 사업 또는 30만달러 이상 자본을 가진 외국 협력 벤처기업(Foreign-local collaborative ventures)에 할인된 법인세 15%만을 부과하였음
- 중국의 세계체계가 확립되지 않은 상태였기에 지방정부 공무원들은 외국기업에 부과하는 세율을 쉽게 조정할 수 있었다고 Wong(1990)이 언급한 바 있음

□ (특정 지역에 대한 규제완화) 이들 도시는 외국투자 프로젝트를 승인할 권한, 부채를 발행할 권한을 가졌고, 중앙은행에서 충당된 자금을 자체적으로 처리할 수 있는 권한이 있었음

- 예를 들면, 미화 10만달러 이상의 해외투자를 승인할 때에는 중앙정부의 내각(Departments of the State Council)의 승인을 받아야 하지만, 성 정부로부터 허가를 미리 받을 필요는 없었음. '청도'의 경우, 미화 5만달러 이하의 프로젝트는 성정부의 허가를 받지 않고 자체적으로 승인하도록 함

47) 이흥규, 『중국 경제성장에 있어서 중앙과 지방정부의 역할에 관한 연구』, 경기개발연구원, 2011.

48) Chan, Kam Wing, "Urbanization and Urban Infrastructure Services in the PRC," in Wong, Christine (ed.), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Oxford University Press, 1997, pp. 83-125.

- 중앙정부가 계획안을 발표할 때, 성정부에 속하지 않고 분리되어 성정부와 동등한 취급을 받았음
- (중앙정부 - 규제완화, 성정부 - 재정수입 감소) 그러나, Line-item 도시들은 경제적으로는 성정부와 동등한 위치에 있었지만 행정적으로는 도시가 성정부에 종속된 위치였기에 성정부와 도시정부 간의 마찰이 빈번했음
 - 중앙정부가 이러한 권한을 승격하는 것을 도시정부는 환영했으나 성정부는 반대하였는데, 그 이유는 도시의 산업화에 따라 거두어들인 세금을 성정부가 차지할 수 없어서 재정적 손실이 컸기 때문임
 - 따라서, 1993년 Line-item 도시를 6개로 축소(청도, 대련, 닝보, 중경, 샤먼, 심천)하게 됨
 - 1994년 Centralization이라는 명목하의 세제개혁: 성정부의 반발을 줄이기 위해 세금 공유시스템(Tax-sharing system)이 출현

나. 1990년대 이후 서부대개발 정책

- 1994~현재: 2000년 서부대개발 시작으로 동서 간의 지역격차를 줄이기 위하여 인프라 건설 재정을 투입하기 시작함⁴⁹⁾
 - 4개의 핵심 프로젝트는 다음과 같음
 - 서전동송: 서부의 전기를 동부로 보냄
 - 남수북조: 남부의 수자원을 북부로 보냄
 - 서기동수: 서부의 천연가스를 동부로 보냄
 - 칭장철도: 칭하이성의 시닝과 티베트의 라싸를 연결하는 철도를 건설
- 지방정부인 충칭시 정부에 의해 주도된 정책은 다음과 같음
 - 공공임대주택의 건설을 통해 부동산 시장을 안정화시킴

49) 이홍규, 『중국 경제성장에 있어서 중앙과 지방정부의 역할에 관한 연구』, 경기개발연구원, 2011.

- 호구제의 도농통합을 통해 농민공에게 충칭 호구를 부여하여 도시에 거주시키고 대신 농촌 택지를 포기하게 해 농촌의 경작지를 증가시킴
- IT 산업의 육성 발전과 다양한 제조업의 도입을 통해 부품의 현지생산 체제를 구축하여 연해지역의 저이윤 부품 조립체제를 극복한 것임
- 결과: 경제위기로 연해지역의 실업난으로 많은 숙련 노동자가 충칭으로 유입되어 충칭의 노동력 수준을 제고함으로써 충칭의 발전은 탄력을 얻게 됨

2. 최근의 경제개발 정책방향

가. 중국 중앙정부 경제개발 정책방향

- 전체적인 경제개발 정책방향은 정치적 합의체인 ‘양회(兩會)’ 즉, ‘전국인민대표대회’와 ‘전국인민정치협상회의’에서 최종 비준됨⁵⁰⁾
 - 현재는 ‘12.5’ 계획(제12차 경제개발 5개년 계획) 기간에 해당함
 - 2011년 시진핑 시대 질적 성장으로의 ‘발전방식의 전환’을 추구하는 지역정책 및 도시화 정책 제안⁵¹⁾
 - ‘성장과 분배 조화’를 통한 중국의 구조적 문제 해결 및 체질 개선을 위해 새로운 전략을 제시: 신형도시화, 소득재분배, 산업구조조정, 부동산정책
 - 신형 도시화: 농촌주민의 실질적 도시민화 및 도시화를 통한 소비진작의 토대 마련
 - 그러나 신형도시화는 호구제도 및 사회보장제도 개선이 전제 조건이며, 향후 10년간 40조위안(약 7,200조원) 투자 계획 제안
 - 현재 51.3%인 도시화율을 2020년에 60% 달성이 목표
 - 도시화를 통한 내수확대 전략으로 소비 진작 및 빈부격차 해소를 강조

50) 부록 내용 참고

51) 신중호, 『시진핑 시대의 중국: 새로운 도약인가, 위기의 시작인가』, 경기개발연구원, 2013.

- 소득분배개혁의 목표는 2020년까지 도시 농촌 주민의 가계 실질소득을 2010년의 2배로 증대, 저소득층 임금 인상, 중등소득계층확대, 고소득층 임금상승 억제
 - 2015년까지 최저임금 표준을 도시근로자 평균임금의 40% 이상으로 제고, 누진 세율이 적용되는 개인소득세 과세 대상을 모든 소득으로 확대 등

- 산업구조조정의 목표는 2015년까지 연매출 1천억위안(약 17조원) 이상 IT업체 5~8개 육성
 - 2015년까지 자동차, 철강, 조선 IT 정보 등 9개 산업영역에서 기업간 M&A를 장려하여 국제경쟁력 갖춘 대기업 육성 계획
 - 대기업에 대한 직접적 지원이 아닌 경쟁구조 변화를 통한 대기업 성장 유도

- 부동산정책을 통한 주택공급 확대와 활성화 방안을 마련하고, 동시에 부동산가격 급등을 막기 위한 가격통제 정책도 제안
 - 부동산세 시범지역 확대와 주택매매시 양도소득세 20% 징수
 - 중소형 공공주택 건설 확대
 - 2주택 구매 시 적용되는 계약금 기준 및 대출금리 상향
 - 각 지방정부에게 신규주택의 연간 가격통제 목표 설정 지시 등

나. 중국 지방 양회의 지역개발 관련 정책 내용⁵²⁾

- 2013년 1월 초 지방정부별 지방 양회가 열려 ‘정부업무보고’를 발표한 바 있음
 - 지난 5년간의 경제실적 등 2013년 경제발전 목표를 발표함
 - 2013년에도 지방 평균 경제성장률은 10%를 넘어설 전망이며, 대부분의 지역에서 도시와 농촌 주민소득을 경제성장과 같거나 더 빠른 속도로 증대시킨다는 목표를 제시함

52) 김부용 외, 「2013 중국 지방 양회의 주요 내용과 시사점」, 『중국 성별 동향 브리핑』, 대외경제정책연구원, 2013.

- 2013년 경제운영방향은 경제발전방식 전환, 민생 개선, 개혁 심화, 개방 확대를 중심으로 내세움
 - 이에 대한 내용으로 내수 확대를 위한 각 지역 내 투자구조 최적화, 민간 소비능력 향상, 새로운 소비 분야 육성, 소비확대정책, 소비환경 개선, 도농 상품유통 활성화 등이 강조됨
 - 산업고도화는 농업의 현대화, 공업구조의 전환과 업그레이드, 서비스업의 비중 확대를 추진하는 것이며,
 - 지역균형발전은 도시화, 도농 간 균형발전 등을 통한 지역 간 격차 축소를 의미하며 도시화 추진은 대도시와 중소도시의 조화로운 발전을 의미한다고 강조
 - 그밖에 생태건설, 에너지문제, 환경오염 문제가 논의됨
 - 내륙지역은 ‘양적 성장’ 단계에 있으며 따라서, 성장의 중심이 연해지역에서 내륙지역으로 옮겨가고 있고 산업이전, 풍부한 자원과 시장잠재력, 정부의 지원정책을 바탕으로 빠르게 성장할 것으로 전망됨
 - 연해지역은 ‘양적 성장’보다는 ‘질적 성장’을 추구하며, 혁신과 산업고도화를 적극 추진할 것으로 발표함

V. 결론 및 정책적 시사점

1. 주요 검토 결과

- 중국의 재정 및 정부간 재정의 구체적인 제도개선 방안 제안에 앞서 중앙·지방 간 재정관계 개선을 위한 목적을 분명히 제시할 필요가 있음
 - ‘양적 경제성장’과 ‘균형발전정책’ 간의 정책 합리화 개선점 모색할 필요가 있음
 - 이론적으로 중앙정부가 지방정부에 재정에 개입하는 이유는 ‘재분배’와 ‘재정 안정성(Fiscal sustainability)’을 목적으로 할 때임
 - 최근 중국 재정당국의 보도자료 등에서의 발표내용을 살펴보면, 지역 간 재정격차 완화와 강력한 지방재정 통제에 대한 의지를 표명하고 있음. 이에 대해 중앙으로의 재정 집권화를 위한 세원 파악(부동산 관련 과표 양성화 의지 등), 채무 수준에 대한 고려 등이 논의되고 있는 상황임

- 그러나, 향후 중국의 중앙과 지방의 재정관계를 어떤 기조 아래 어떤 방향으로 설정해 갈 것인가에 대한 구체적인 내용과 정책수단은 제안되지 못하고 있음
 - 중국 경제규모의 양적성장과 함께 질적내용 개선을 위한 정부간 재정관계 설정은 매우 중요한 정책적 아젠다이며 이에 대한 분명한 정책의지를 갖는 것이 중요하다고 판단됨

- 1978년 개혁 개방 이후의 중국의 중앙재정과 지방재정의 주요 역할을 요약해보면 다음과 같음
 - 중앙정부는 재정확보 차원에서 1994년 분세제 개혁을 통한 세원을 공유하였고, 확보한 재원을 바탕으로 각종 세제지원이나 규제완화를 통한 투자유치에 가장 적극적으로 지원하였음
 - 동시에 지역 간 경제력 격차 완화를 위한 ‘균형발전’ 재원으로 활용하여 낙후지역을 지원하였음

- 지방정부는 이른바 주요 재정지출에 해당하는 교육, 복지, 환경, 산업 등의 기능을 담당하고 있음
- 기존 자료분석과 본 연구에서의 검토 결과, 중국의 중앙·지방 간 재정부문 개편방안을 요약해보면 다음과 같음
- 첫째, 중앙정부의 재정권 강화를 위한 세입부문에 대한 중앙·지방 간 배분은 지속적으로 논의되고 있으나, 중앙·지방 간 세출부담에 대한 명확성 확보가 우선적으로 필요함(Common pool problems with expenditure assignments). 이를 위한 법적 제도적 장치가 마련되어야 함
 - 둘째, 정부 간 재정력 격차 축소 및 재정 형평화를 위한 보조금 제도의 개선이 필요함. 개혁 개방 이후 중국은 동부 해안지역과 서부 내륙지역 간 발전의 격차가 증가하고 있으며 지방정부 간 재정력 격차도 심화되어 가고 있음. 최근 특별보조금(세수반환)의 비중이 낮아지고 있는 것으로 볼 때, 중앙정부가 균형발전에 대한 의지가 강한 것으로 보여짐
 - 이를 위해서는 형평화보조금의 비중이 증가할 필요가 있으며, 중앙정부가 형평화 보조금의 규모를 증가시켜 지방정부의 재정통제 수단으로 사용하는 방안을 모색할 필요가 있음. 제도 실행을 위해서는 재정형평화 기준에 대한 중앙·지방 간 합의, 인센티브 제도 구체화 방안이 논의될 필요가 있음
 - 셋째, 재정운영의 투명성을 통한 효율성 확보 방안임. 공식적 예산제도 밖의 기금으로 운영되는 ‘제도 외 자금’은 중앙정부의 통제 관리 능력이 미치지 않는 자금으로 방만한 재정운영과 지방재정의 비효율성 문제를 야기시키고 있음. 기존의 ‘제도 외 자금’을 공식적 예산제도의 틀로 통합시키고 이를 통한 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하는 방안이 제시되어야 함
 - 예를 들면, 중앙의 지방재정 관리제도 강화, ‘예산 외(Extra-budget)’ 및 ‘제도 외(Off-budget)’ 부분 파악을 위한 정부회계 제도 개편, 이를 통한 부분별 지역별 재정지출 수준(채무수준 포함)에 대한 재정관리 계획 실시가 우선적으로 논의되어야 함

2. 중국 분권모형의 특징

- 중국의 집권적 분권과 지방정부 간 다양성
 - 중국은 세출부분의 경우 약 85%를 지방정부가 사용하고 있으나 지방정부의 과세권(Taxing power)은 법적으로 거의 보장받지 못하고 있음
 - 중국의 보조금 제도 또한 중앙·지방 Fiscal relations에 해당한다고 볼 수 있음. 성 이하 단계에서도 보조금제도를 유지하고 있으나 중앙정부 보조금을 그대로 사용하는 수준임
 - 그러나, 실제 중국의 재정활동은 성 이하의 단계(Provincial-local fiscal relations)에서 나타나고 있으며, 성마다 매우 다양하게 나타남

- 이에 대해 Roy Bahl(2011)은 ‘분권을 통한 효율성 확보’란 선진국에서는 가능할 수 있으나, 체제전환중인 국가나 개발도상국의 경우에는 쉽지 않은 개념이라고 설명한 바 있음⁵³⁾
 - 기존 서구국가들의 분권모형을 중국에 적용가능한지 여부에 대한 연구 필요
 - 기타 개도국에의 적용도 한계가 있을 것으로 분석한 바 있음

- (의사결정 합리화 – 정치적 선진화) 중국의 지방정부가 재정을 효율적으로 운영하고자 하는 시스템적인 구조를 갖추는 것이 필요한데 현재와 같은 정치구조하에서는 사실상의 인센티브를 갖기 어려움
 - 분권의 논리는 지역의 선호를 반영함으로써 효율성을 강조하는 것인데 사실상 지역의 선호, 즉 지역주민의 선호가 현재의 정치적 구조하에서는 반영되기가 어려운 상황임
 - 학계에서 논의되어 온 분권이론의 개념이 적용되기 위해서는 전제조건이 요구됨
 - 첫째, 법적으로 혹은 제도적으로 Regional 혹은 Local 단위의 정부는 해당 지역주민의 요구를 들어줄 책임이 있어야 함. 즉, 선출직 단체장은 임명직보다는 보

53) Bahl, Roy, “Intergovernmental Fiscal Relations and Local Public Finance: What Is Next on the Reform Agenda?,” in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China’s Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

다 더 주민의 요구에 민감하게 반응할 것임

- 둘째, 지방정부의 단체장(Chief officer)은 법적으로 그들의 요구에 응해야 할 의무가 있어야 함
- 셋째, 기초단위의 정부에서는 최소한의 과세권이 보장되어야 함
- 넷째, 기초단위정부에서는 세출의 수준과 비중을 정하는 적절한 협상력(Adequate discretion power)이 있어야 함
- 이상의 선결요건은 '분권을 통한 효율성(Efficiency gains from the fiscal decentralization)'이 제도정비만으로 이루어지는 것이 아니라 정부와 주민이 상당한 비용을 치루고 얻을 수 있는 것임을 설명하는 것이기도 함

□ 중국의 분권모형은 어떤 모습으로 발전할 것인가?

- 선출직 단체장이 불가능한 중국의 경우, 이른바 선진국 사례를 근간으로 한 기준이 세출모형은 적용이 불가능함
- 게다가 규모면에서 볼 때 중국의 Province는 서구 국가보다도 큰 경우가 대부분임
- 따라서 이른바 Spillover effect는 중국에서는 적용되지 않는다고 볼 수 있음
- 중국과 다른 나라와의 가장 큰 차이점은 주요 복지기능(연금, 의료, 실업 등)에 대한 세출책임이 '지방정부'에 있다는 것임. 주요 국영기업을 정부가 소유하고 있으며, 이들 국영기업이 고용인들의 연금과 실업을 책임지고 있음(국영기업 개혁 → 복지재원 개혁)

□ 세출부문과 재정관리제도 개선 방향

- 세출부문에 대한 명확한 구분 이후의 권한배분 필요: 현재와 같이 지방정부에서 재분배 관련 복지제도를 운영할 경우 이에 대한 권한 배분도 필요함
- 특히, 사회복지지출 부문에 대한 중장기적 접근 필요: 연금, 의료, 의무교육, 치안 경제개발 분야를 책임지고 있는 지방정부, 특히 기초단계('현' 이하) 정부에서의 공적부조 지출비중은 매우 중요한 의미가 있으며 이에 대한 전망과 중기계획요망

- 재정지출 및 채무관리 제도: 지방정부 세출 책임이 현저히 높은 중국의 경우 중앙정부가 지방정부 재정지출(채무포함) 관리를 할 수 있는 제도적 장치가 필요, 지방정부 부채발행 규모나 속도에 대한 규제 필요

□ 세입부문 개선방향 및 논의사항

- 세입부문에 있어서의 중앙정부의 재정역할 강화 필요:
 - 1994년 이후 재원확보가 가능할 수 있는 기반을 확보하였음. 이후 중앙재정 역할을 강화하기 위한 방안으로는 '세수반환' 규모 축소와 형평화 보조금 확대를 통한 균형발전 재원 확보와 보조금 정책 개편 필요
 - 보조금 개편방향은 기존 보조금 관련 원칙(수직적 및 수평적 형평성)에 대한 합의와 적용가능성 검토가 필요
 - 그 밖에 보조금 제도의 투명성 확보: 성별 보조금의 개수 및 규모 등 파악 우선
- 현재 세계개혁의 주요 아젠다는 '재산세' 제도의 정착을 위한 세정기능 강화에 있음. 우선적으로 평가기능 강화를 통한 세수공평성 확보를 바탕으로 상하이, 충칭시의 시범사업 지역을 확대하여 지방정부 세입 기반 강화가 필요함

3. 향후 연구과제

- 본 연구에서는 기존의 중국 지방재정 관련 자료를 요약하고, 분석결과를 검토하는 등 중국의 지방재정을 이해하는 기초자료로서의 작업을 시도한 것임
 - 향후 본 주제를 정치하게 분석하기 위한 부분별 검토내용은 다음과 같이 정리해 볼 수 있음
- 중국의 재정구조와 의사결정 기구에 대한 정확한 이해를 위해서는 정치적 의사결정주체 관련 거버넌스 구조 파악이 필요할 것으로 보이며, 재정제도에 대한 보다 자세한 설명과 추이변화 내용을 통한 재정부의 역할이 정리되어야 할 것임
 - (정치구조) 중국의 정치구조의 거버넌스 파악

- (중앙 및 지방재정 제도) 중국의 재정제도 및 예산제도를 통한 재정부의 역할 규명 및 주요 정책과 효과분석, 주요 제도와 정책내용 파악
- (주요 경제정책 및 재정정책 효과분석) 중국의 개혁개방은 도시화정책을 수단으로 이루어졌음. 인구이동을 통한 중국의 산업구조 개편과 이에 따른 도시팽창과 지방재정지출 증가는 유기적인 내용으로서 중국 전반의 재정제도를 이해하는 데 중요한 단서가 될 것임. 중국 국가통계를 바탕으로 한 DB 분석을 통하여 정책효과를 계량화하는 작업도 필요할 것으로 보임
- (지방정부 단위 재정활동의 범위와 내용 파악) 중국의 재정은 지방재정과 분리할 수 없는 구조로 되어 있으므로 세입과 세출 모두 지방정부의 재정운용을 파악하는 것이 필요할 것으로 보임

참고문헌

- 김부용 외, 「중국 지방 당대회의 경제정책 방향과 시사점」, 『중국 성별 동향 브리핑』, 대외경제정책연구원, 2013.
- _____, 「2013년 중국 지방 양회의 주요 내용과 시사점」, 『중국 성별 동향 브리핑』, 대외경제정책연구원, 2013.
- 김성록·이병주·조원향, 『중국의 지역간 경제지표를 이용한 지역경제개발정책의 효과 분석: 10·5 계획 전후를 중심으로』, 한국행정학회, 2009.
- 김의섭, 「중국의 재정분권화와 중앙-지방 재정관계의 변화」, 『한국지방재정논집』, 제 11권 제1호, 2006. 6, pp. 129~160.
- 문유근, 「중국 환경오염의 현주소」, 매일경제 중국연구소, 2013.5.31.
- 신종호, 「중국 시진핑 체제 출범 및 정책 전망」, 『GRI 현안분석』, 경기개발연구원, 2012.
- _____, 「시진핑-리커창 체제 출범과 전망」, 『GRI 현안분석』, 경기개발연구원, 2013.
- _____, 「시진핑시대의 중국: 새로운 도약인가, 위기의 시작인가」, 『이슈 & 진단』, 경기개발연구원, 2013.
- 썬자(沈佳), 「중국 실업문제의 실태와 시사점」, 『LG Business Insight』, 2009.3.18.
- 이수행 외, 『한중간 도시화 과정의 비교연구』, 경기개발연구원, 2011.
- _____, 『전환기 중국경제와 지자체의 대응과제』, 경기개발연구원, 2012.
- 이흥규 외, 『중국 경제성장에 있어서 중앙과 지방정부의 역할에 관한 연구』, 경기개발연구원, 2011.
- 임성일, 『중국의 지방재정제도』, 한국지방행정연구원, 1999.
- _____, 『중국의 재정과 조세제도(I)』, 한국지방행정연구원, 2007.
- 정석규, 「중국 재정개혁의 핵심이슈와 개혁전망」, PEMNA센터 세미나 발표자료, 013.6.19.
- 장노순·김화, 「중국 재정제도개혁의 변천과 발전과제 -분세제제도를 중심으로-」, 『사회과학연구』, 제48집, 2009.
- 장보형 외, 『새로운 Sovereign Risk, 중국의 지방정부 부채』, China Economic Insight Series (31), 하나금융경영연구소, 2010.
- 조성호, 「중국 급부상의 동인 - 중앙집권에서 지방분권 패러다임으로 전환」, 『CEO Report』, 경기개발연구원, 2009.

- 조성호 외, 「중국의 경제성장과 지방분권」, 『이슈 & 진단』, 경기개발연구원, 2012.
- 최필수, 「중국 지방정부의 자금조달 실태와 중국 재정 상황 평가」, 지역경제 포커스, 대외경제정책연구원, 2011.
- Liu Jinhe, 「중국의 지방정부 부채위기」, 『SERI China Review』, 삼성경제연구소, 2011.
- KIEP 북경사무소, 「중국 지방정부 부채 현황과 전망」, 북경사무소 브리핑, 대외경제정책연구원, 2011.
- _____, 「중국 지방정부 부채 현황과 전망」, 북경사무소 브리핑, 대외경제정책연구원, 2011.
- _____, 「12.5 계획 기간 중국의 지방정부성 채무부담 예측」, 북경사무소 브리핑, 대외경제정책연구원, 2012.
- Allen, Franklin et al., “China’s Financial System: Past, Present and Future,” in Brandt, Loren and G. Thomas Rawski (eds), *China’s Great Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Bahl, Roy, “Intergovernmental Fiscal Relations and Local Public Finance: What Is Next on the Reform Agenda?,” in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China’s Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Bird, Richard, Loren Brandt, Scott Rozelle, and Linxiu Zhang, “Fiscal Reform and Rural Public Finance,” in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China’s Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Chan, Kam Wing, “Urbanization and Urban Infrastructure Services in the PRC,” in Wong, Christine (ed.), *Financing Local Government in the People’s Republic of China*, Oxford University Press, 1997, pp. 83–125.
- Chen, K. and Huang B., “Are Intergovernmental Transfers in China Equalizing?,” *China Economic Review*, Volume 23, Issue 3, September 2012, p. 534–551.
- Davla-Norris, Era, “Issues in Intergovernmental Fiscal Relations in China,” Working Paper WP/05/30, International Monetary Fund, Washington D.C., 2005.

- Gill, Bates, "China's Health Care and Pension Challenges," *Testimony before the U.S.-China Security and Economic Review Commission Hearing on Major Internal Challenges Facing the Chinese Leadership*, 2006.
- Huang, Jikun et al., "Agriculture in China's Development: Past Disappointments, Recent Successes, and Future Challenges," in Brandt, Loren and G. Thomas Rawski (eds), *China's Great Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Jefferson, Gary H. and Thomas G. Rawski, "Ownership and Change in Chinese Industry," in Jefferson and Inderjit (eds), *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition, and Performance*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1999, pp. 23-42.
- Knight, John and Li Shi, "Fiscal Decentralization: Incentives, Redistribution and Reform in China," *Oxford Development Studies*, 27(1), 1999, pp. 5-32.
- Lin, Shuanglin, "Central Government Transfers: For Equity or For Growth?," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Lu, Mai, "China's Social Reform and Rebuilding the Welfare System," China Development Research Foundation.
- Ma, Jun and Li Yu, "Why Money Cannot Be Spent As Budgeted? Lessons from China's Recent Budget Reforms," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 24(1), 2012, pp. 83-113.
- Man, Joyce Yanyun, "China's Property Tax Reform: Progress and Challenges," Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Baoyun Qian, Shuilin Wang and Heng-Fu Zou, "A Treaties on Public Finance in China," No. 555 CEMA Working Papers, China Economics and Management Academy, Central University of Finance and Economics, 2012.
- Mikesell, John L., Jun Ma, Alfred Tat-Kei Ho, and Meili Niu, "Financial Local Public Infrastructure: Guangdong Province," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Perkins, Dwight et al., "Forecasting China's Growth to 2025," in Brandt,

- Loren and G. Thomas Rawski (eds), *China's Great Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Shah, Anwar and Chunli Shen, "The Reform of Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China," World Bank, December 2006.
- Shen, Chunli, Jing Jin and Heng-Fu Zou, "Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps," *Analysis of Economics and Finance*, 2012.
- Shen, Chunli, Jing Jin, and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps," Washington D.C.: The World Bank, 2006.
- Sussmuth-Dyckerhoff, Claudia and Jin Wang, "China's Health Care Reforms," McKinsey & Company, 2010.
- Wang, Xiao and Richard Herd, "The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China," OECD Economics Department Working Papers No. 1030, 2013.
- Whiting, Susan, "Fiscal Reform and Land Public Finance: Zouping County in National Context," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Wong, Christine P.W., "Central-local Relations Revisited: The 1994 Tax-Sharing Reform and Public Expenditure Management in China," *China Perspectives* 31, 2000, pp. 52-63.
- Xu, Hua and Huiyu Cui, "The Revenue System of China: Past, Present, and Emerging Issues," 23(4), *Journal of Budgeting, Accounting and Financial Management*, 2011.
- Zhang, Li and Xinye Zheng, "The Determinants of Intergovernmental Transfer," in Man, Joyce Yanyun and Yu-Hung Hong (eds), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Zhang, Zhihua and Jorge Martinez-Vazquez, "The System of Equalization Transfers in China," Working Paper 0312, International Studies Program, Georgia State University, 2003.

- Zhao, Zhirong Jerry, “Fiscal Decentralization and Provincial–Level Fiscal Disparities in China: A Sino–U.S. Comparative Perspective,” *Public Administration Review*, 2009.
- Zhu, Qing and XiaoHu Wang, “Structural Changes of Public Expenditures in China,” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Winter 2011.

중 12.5 규획: 경제발전 5개년 계획의 역사¹⁾

□ 배경

- 1949년 중화인민공화국 설립 후 중국은 소련을 벤치마킹해 국가 주도의 경제발전 5개년 계획 정책을 도입하기로 함
- 소련이 제1차(1928~1932), 제2차(1933~1937) 5개년 계획의 실시로 농업국에서 신흥공업강국으로 부상하자 20세기 상반기 전 세계 3분의1에 달하는 국가가 5개년 계획을 도입함
- 소련의 경제발전계획은 철강, 기계를 중심으로 한 중공업 육성에 초점이 맞춰져 있었으며 큰 성공을 거둠
- 소련의 국가 경제발전 5개년 계획은 1928년부터 1991년 소련이 해체될 때까지 총 13차례에 걸쳐 추진됨

□ 중국 5개년 계획의 특징

- 중국은 강력한 중앙통제체제를 도입한 소련과는 달리, 중국의 현실과 특성에 맞는 5개년 계획을 운영함
- 중국은 처음에는 소련을 벤치마킹해 5개년 계획을 수립했으나, 지역별 환경차가 큰 중국에 세부지표까지 중앙에서 통제하는 소련의 방식이 적합하지 않음을 직시
- 따라서 중국은 계획의 큰 골격은 중앙정부에서 수립하되 세부적인 목표들은 지역 실정에 맞게 지방정부가 적절히 통제토록 함
- 중국의 5개년 계획은 점차 ‘민주화’를 강화하는 방식으로 발전함

1) 자료: Phoenix Weekly, KOTRA 베이징 KBC
http://www.ois.go.kr/portal/page?_pageid=93,721498&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_deps1=info&p_deps2=&oid=1110609115259312237

- 8.5 계획까지는 일부 중앙 및 지방정부 관계자들에 의해 계획이 결정됐으나, 9.5 계획부터 의견 수렴의 폭이 점차 넓어짐
- 11.5 기획부터는 더욱 체계적인 의견수렴 틀인 전문가자문위원회가 수립되는 한편, 외부기관을 통한 중간평가 시스템도 도입되어 계획의 객관성과 효율성이 점차 높아짐

□ 제1차 5개년 계획(1953~1957)

- 중국 정부는 소련에서 전문가를 초빙해 소련을 벤치마킹한 1.5 계획을 수립해 시행에 돌입했으며, 사회주의 계획경제로의 전환이 계획의 골자임
- 1951년부터 계획 편제를 시작해 1953년부터 시행에 들어갔으나, 시행 중에도 지속적인 수정작업을 거쳐 1955년에 정식으로 통과함
- 현재 국무원에 해당하는 정무원에서 편제를 담당하고, 당 중앙과 전국인민대표대회가 심의해 확정됨
- 소련의 자문을 통해 확정된 156개 프로젝트가 중심이 됐고, 그밖에 사회주의 공업화 기초 마련, 집단소유제 방식의 농업생산협작사 실시, 국가자본주의 도입 등이 주요 목표로 제시됨
- 개별농업, 수공업, 사영공공업 등의 ‘사회주의 개조’ 작업, 중공업 육성 등의 목표는 기본적으로 달성됐으나 급진적인 사회주의 공업화 추진으로 후유증이 발생

□ 제2차 5개년 계획(1958~1962)

- 중국 정부는 1956년 제8차 전국인민대표대회에서 2.5 계획을 통과시켰으나 마오쩌둥 주석이 1958년부터 급진적인 ‘대약진운동’을 시작하면서 경제발전에 차질을 빚음
- 당초 2.5 계획은 달성 가능한 온건한 목표치들을 제시했으나, 마오 주석은 철강생산량, 농업생산량 등 부문에서 달성이 어려운 높은 목표를 설정
- 대약진운동은 결국 실패해 1962년 중국 경제는 기존의 2.5 계획 목표와 비교했을 때에도 원탄, 원유, 발전량 목표만을 달성했을 뿐 철강, 시멘트, 면화 등 주요 제품 생산량은 목표에 미달
- 특히 곡류와 면화 생산량은 1952년 수준에도 미치지 못함

- 중국 정부는 경제회복을 위해 3년간의 과도기를 설정하고 1966년부터 3.5 계획을 실시하기로 함.

□ 제3차 5개년 계획(1966~1970)

- 3.5 계획은 당초 ‘대약진운동’의 경제적 실패를 만회하기 위해 농업발전 및 국민 생활고 해결에 초점을 맞추었으나, 마오 주석의 반대로 ‘전쟁준비’를 중심으로 한 계획으로 변경
- 마오 주석은 중국 공업시설이 특정 지역에 과도하게 집중되어 있고, 교량·항구 등이 인구집중도시 부근에 위치해 적군의 침입에 취약하다고 판단
- 마오주석은 기존의 국가계획위원회 외에 군인 출신인 창위치우(長余秋) 석유공업부 부장을 조장으로 하는 ‘계획참모부’를 조직해 3.5 계획을 수정함
- 이 기간에 석탄, 시멘트, 철광석, 플라스틱, 화학제품 등 공업제품 생산량 지표와 도로건설, 연해 항구 물동량 확충 등의 목표는 대부분 초과 달성했으나 급격한 발전 추진으로 국민경제의 장기적 발전에 장애가 됨

□ 제4차 5개년 계획(1971~1975)

- 4.5 계획 초안 작성은 ‘문화대혁명(1966~1976)’ 기간에 이루어졌는데, 대부분의 문건이 마오 주석 어록의 편집본이라고 할 수 있음
- 참여했던 천시엔(陳先)은 1968년 말 4.5 계획 초안 작성 시 저우언라이 총리가 마오 주석이 그동안 제시해 온 경제관련 지표들을 수집 정리할 것을 지시했다고 회고함
- 국가계획위원회는 1973년 당초 계획에서 제시된 계량 지표들의 달성이 어려울 것으로 예측해 목표를 하향 조정한 수정안을 발표했고, 수정안에서 제시된 목표들은 상당 부분 달성함

□ 제5차 5개년 계획(1976~1980)

- 문화대혁명 후기에 마련된 5.5 계획은 처음에는 ‘1976~1985년 국민경제발전 10개년 기획 강요’의 일부로 제정됐으나 문화대혁명 종료 후 수정안이 마련됨
- 수정안은 전국계획회의에서 통과된 뒤 중공중앙정치국 및 전국인민대표대회의 비준을 거쳤는데, 1.5 계획 이후 처음으로 전인대의 비준을 거침

- 1978년 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 개혁개방이 제시되며 중국경제는 큰 변화를 맞게 됨
- 제6차 5개년 계획(1981~1985)
- 6.5 계획은 1.5 계획 이후 처음으로 정식으로 공포된 5개년 계획으로, 경제발전을 최우선으로 추진했으며 상당한 성과를 거둠
 - 1985년 철, 석탄, 곡류, 면화 등 주요 상품 생산량이 1980년 대비 각각 26.1%, 37.1%, 21.4%, 92.8% 증가함
 - 수출도 크게 늘어나 수출액 기준으로 세계 28위(1980)에서 10위(1984)로 올라섬
 - 그러나 6.5 계획 후반기 경제발전 과정에서 고정자산투자가 과다하게 이루어지고, 화폐발행량이 급증하면서 경제에 부정적인 영향을 미침
- 제7차 5개년 계획(1986~1990)
- 7.5 계획은 개혁개방정책의 연속선상에서 추진됐으며, 기존 5개년 계획의 편제방식을 상당 부분 보완함
 - ‘개혁’ 추진을 최우선으로 경제효율성 제고와 상품 품질 제고, 수요와 공급의 균형 등을 주요 목표로 추진함
 - 기존 5개년 계획은 편제 이후 1~2년 시행과정을 거친 뒤 정식으로 비준되는 경우가 많았으나, 7.5 계획부터는 비준과 동시에 시행하는 방식을 택함
 - 6.5 계획까지는 정부 내부인사들만의 의견을 종합해 계획을 작성했으나 7.5 계획부터 전국공상연합회, 당 관계자, 전문가, 학자 등의 의견을 수렴하기 시작함
- 제8차 5개년 계획(1991~1995)
- 8.5 계획기간 동안 중국경제는 어느 때보다 빠른 경제성장을 실현함
 - 2000년까지 1980년 국민총생산의 4배를 달성하겠다는 계획을 1995년에 조기 달성함
 - 석탄, 시멘트, TV, 곡물, 면화 등의 생산량은 세계 1위를 기록했고, 철강 및 화학 섬유 생산량은 세계 2위를 차지
 - 평균 경제성장률은 7.5 계획 기간 대비 4%p 높은 수준인 11%를 기록함

- 대외무역 총액은 7.5 계획 기간의 2배 규모로 늘어났으며 매년 평균 19.5% 성장
- 분세제(分稅制, 세금부과 종목의 성격 별로 각각 중앙세·지방세·공동배분세로 재분류해 세수원천을 분명히 함) 실시, 증치세법 도입 등 세제개혁에도 성공

□ 제9차 5개년 계획(1996~2000)

- 5개년 계획의 역할이 국가 경제의 기본 가이드라인 제공으로 변모하면서 중앙정부의 지방 통제력이 다소 약화됨.
- 총리의 주도하에 ‘시장화’ 정책이 가속화되면서 5개년 계획의 ‘거시성’, ‘전략성’, ‘정책성’이 중시되면서, 9.5 계획은 주요 거시경제 지표 목표만을 설정
- 중앙정부 정책이 대략적인 가이드 라인으로 변모하면서 중앙정부와 지방정부 정책 간 차이가 발생하기 시작했고, 중앙정부의 통제력이 약화되기 시작함
- 10.5 계획 기간 중 자원, 환경, 산업구조조정 부문의 목표가 실현되지 못했는데, 이는 9.5 계획 당시 중앙정부 정책의 영향력이 약화됐기 때문이라는 지적이 있음
- 한편, 계획 제정과정에서의 민주화는 더욱 진전됐는데, 9.5 계획부터는 전문가들이 5개년 계획 과제연구 및 정책자문에 참여하기 시작함

□ 제10차 5개년 계획(2001~2005)

- 중국 정부는 경제발전의 1, 2단계인 온포(溫飽, 배불리 먹을 수 있는 단계)와 소강(小康, 여유 있는 생활 단계)이 각각 1980년대와 1990년대에 달성됐다고 평가하고, 3단계인 대동(大同, 전 국민의 물질, 문화생활 향유)의 첫발을 내디딤
- 10.5 계획부터 산업구조조정, 환경보호 등 지속 가능한 발전을 위한 목표들이 제시됐으나, 중앙정부의 통제력 부족 등으로 인해 실현되지 못함
- 전문가심의회를 정식으로 설립, 계획 수립 시 전문가들의 발언권을 더욱 강화함

□ 제11차 5개년 계획(2006~2010)

- “계획”에서 “규획”으로 명칭 변경
- 11.5 규획은 그동안의 성장 위주의 정책에서 균형과 분배를 더욱 강조했으며, 주요 지표에 대한 정부의 통제력을 강화함
- 안정적인 경제성장, 경제성장방식 전환, 혁신능력 제고, 도농 및 지역협력 발전, 조

- 화로운 사회건설, 개혁개방 강화 등을 주요 원칙으로 내세움
 - 총 22개 지표 중 8개를 구속성 지표로 지정해 정부 통제력을 강화함
 - 중간평가제도를 도입, 에너지절약, 오염물 배출감소 등 중요한 지표에 대한 상벌제 등을 제정함
 - 전문가심의회를 더욱 체계화한 전문가자문위원회(총 37명: 실무형 전문가 11명, 연구형 전문가 26명)를 구성해, 다양한 분야의 전문가들이 5개년 계획 편제에 참여토록 함
- 中 12.5 기획 해부-제12차 5개년 계획(2011~2015): 기획 제정과정 분석
- 세계 최대 ‘단체 연구’
- 12.5 기획은 2008년 말부터 2년여의 제정 과정을 거쳐 2011년 3월 양회(兩會: 전국인민대표대회 및 전국인민정치협상회의)에서 최종 비준됨
 - 제정과정에서 관련 부처, 전문가, 학자 등 수만 명이 참가해 의견을 개진함
 - 기획 작성 후에는 특별히 조직된 강연단이 전국에서 설명회를 개최해 중앙과 지방의 12.5 기획에 대한 의견을 공유하고 통일된 발전방향 설정

〈12.5 기획 제정과정〉

순서	과 정
1	11.5 기획 중간평가
2	기초연구
3	기본사상 정립
4	‘중공 중앙 국민경제와 사회발전 제12차 5개년 기획 제정에 관한 건의(이하 ‘건의’)’ 초안 작성
5	‘건의’ 심의 및 통과
6	‘중화인민공화국 국민사회경제발전 제12차 5개년 기획 강요(이하 ‘강요’) 제정
7	국가기획전문가위원회 논증
8	‘강요’ 의견수렴
9	전국인민대표대회 심의 및 비준
10	‘강요’ 정식 공포

자료: Phoenix Weekly

□ 세부 과정

1) 11.5 계획 중간평가

- 국가발전개혁위원회(이하 '발개위')는 2008년 3월부터 12월까지 여러 기관과 공동으로 '11.5 계획' 중간평가를 실시하고 12.5 계획의 향방을 모색
 - 칭화대학 국정연구중심, 국무원발전연구중심, 세계은행 중국대표처 등 3개 기관이 평가를 진행함
 - 2008년 8월 칭화대학 국정연구중심은 보고서에서 중국의 공업에 의존한 발전 방식이 크게 변화하지는 못했으나, 과학적 발전방식(경제구조 선진화, 지속 가능한 발전 등)으로의 초보적 전환이 이뤄졌다고 평가
 - 발개위는 기관별 보고서를 바탕으로 중간평가 보고서를 작성해 12월 전국인민대표대회에서 발표

2) 기초연구

- 발개위는 2008년 말부터 '국가 12.5 계획 총체사상 및 목표' 수립을 위한 연구팀을 조직해 기초 연구를 진행함
 - 발개위는 총 8개 영역 39개 주제로 구성된 12.5 계획 중요 문제를 도출해 의견 수렴 과정을 거침
 - 의견 수렴은 발전개혁위원회 내부연구, 외부기관 위탁연구, 공개입찰연구 등 3가지 방식으로 이뤄졌는데, 수천 명의 전문가와 만 명 이상의 연구원이 참가
 - 12.5 계획의 전체적인 방향 설정은 위탁연구 중심으로 이루어졌는데 칭화대학 국정연구중심, 국가정보중심, 국가발전개혁위원회 거시경제연구원, 국가행정학원 등 4개 기관에서 수행함

3) 기본사상 정립

- 발개위는 2009년 말 각 연구기관의 의견을 수렴해 12.5 계획의 기본 사상을 정립
 - 국가발전개혁위원회 거시경제연구원은 '경제구조의 전략적 조정'을, 국가정보중심과 칭화대학 국정연구중심은 각각 '민부국강(民富國強)'과 '과학적 발전'을 12.5 계획의 중심사상으로 채택할 것을 제시함

- 발전개혁위원회는 채택한 기본사상을 중공중앙, 국무원 등에 보고했고, 중앙정치국 상무위원회는 2010년 2월까지 이에 대한 논의를 시행
- 4) ‘국민경제와 사회발전 제12차 5개년 계획 제정에 관한 건의(이하 ‘건의’) 작성
- 2010년 4월 ‘건의’ 초안 작성을 위한 소그룹이 결성됐고, 약 8개월간 초안 제정 작업이 이루어짐
 - 원자바오 총리와 리커창 부총리가 각각 소그룹의 대표와 부대표를 맡았는데, 국무원 총리와 부총리가 ‘건의’ 작성을 진두지휘하는 전통은 1.5 계획부터 내려오던 관례임
 - 소그룹은 중앙과 지방에서 발탁된 78명의 정부 관리, 전문가, 학자로 구성
 - 건의는 각계각층의 의견을 수렴해 작성됐으며 2010년 10월 중순 중국 공산당 제17차 중앙위원회 제5차 전체회의(17기 5중전회)에서 심의를 통과함
- 5) ‘중화인민공화국 국민사회경제발전 제12차 5개년 계획 강요(이하 ‘강요’) 제정
- 발개위는 전문가 집단에서 ‘건의’ 초안을 작성하는 동안 ‘강요’ 초안 작업에 착수함
 - ‘건의’가 통과된 2010년 10월경 ‘강요’ 역시 핵심 내용은 대부분 완성됐으며, 정부는 ‘건의’ 통과 직후 지방정부, 업종별 협회 등과의 논의를 통해 세부내용 확정
 - 36명의 전문가로 구성된 국가규획전문가위원회가 2010년 12월 베이징에서 회의를 갖고 ‘강요’ 초안을 검토했으며, 회의내용은 국무원과 2011년 전인대에 참고자료로 송부됨
- 6) 의견수렴
- 중국 정부는 ‘강연단’을 조직해 2010년 11월부터 2011년 3월 양회 개최 전까지 중앙 및 지방 정부와 11.5 계획 성과 및 12.5 계획의 핵심 내용을 공유함
 - 12.5 계획 강연단은 린자오무(林兆木) 국가발전개혁위원회 거시경제연구소 부원장, 리징티엔(李景田) 공산당중앙당교 상무부교장, 장웨이신(姜偉新) 주택도시농촌건설부 부장, 한장푸(韓長賦) 농업부 부장 등 19명으로 구성됨
 - 31개 성시에서 총 33회의 설명회가 개최됐으며, 강연단은 중앙정부의 12.5 계획에 대해 설명하고, 각 지방정부는 지역별 12.5 계획을 공유함

7) 전인대 심의 및 비준

- 각계각층의 의견수렴을 통해 완성된 12.5 계획 강요는 국무원, 중앙정치국, 전국인민대표대회의 심의를 거쳐 최종적으로 비준됨
 - 심의과정: 국무원상무회의 → 국무원전체회의 → 중앙정치국상무위원회 → 중앙정치국회의 → 전국인민대표대회전문위원회 및 전국인민대표대회상무위원회 → 전국인민대표대회
 - 양회 종료 후 ‘강연단’은 4월까지 양회의 정신 및 확정된 12.5 계획에 대한 2차 의견수렴과정을 거침

□ 시사점

- 12.5 계획 제정과정을 통해 중국 정부 의사결정과정의 특징을 엿볼 수 있음.
 - 중국정부는 계획 제정과정에서 다양한 지역, 민족, 산업을 아우르기 위해 2년여에 걸친 세밀한 의견수렴 과정을 거침
 - 중국 경제는 5개년 계획뿐 아니라 정부가 제정하는 지역별, 산업별 계획이 기업에 상당한 영향력을 행사하는바, 중국 정책 결정과정에 대한 이해가 매우 중요함
- 12.5 계획 제정에 참여한 기관 및 참가자들에 대한 분석을 통해 중국 경제에 대한 이해에 깊이를 더하고 나아가 중국경제의 향방을 예측해 볼 수 있음
 - 12.5 계획에 참여한 전문가의 상당수는 11.5 계획에도 참여한 전문가들로 중국의 핵심 싱크탱크 역할을 수행
 - 이들의 사상, 성향 등에 대한 심도 깊은 분석을 통해 정책 문건만으로는 파악하기 어려운 중국 정부의 정책 방향 등에 대해 깊이 있게 이해할 수 있을 것으로 분석됨