

# 中國의 財政制度와 當面課題

1997. 7.

韓 相 國

**Kipf** 한국조세연구원

## 序 言

中國의 경제체제는 公有制를 기초로 하고 있으므로 財政의 概念은 市場經濟의 財政概念보다 포괄적이어서 國家와 國有企業 및 集體企業 그리고 事業單位와의 권한·책임 및 이익분배관계 등 상당 부분의 경제활동까지 포함하고 있다. 따라서 中國 財政에 대한 이해는 中國 經濟를 이해하는 데 필요한 하나의 요소가 되고 있다.

中國의 財政은 開放·改革政策의 추진 이래 경제성장을 촉진하고 개혁을 경제적인 측면에서 뒷받침하는 역할을 수행해 왔다. 이러한 역할을 적극적으로 수행하기 위해서 중국 정부는 여러 차례에 걸친 財政改革을 추진했으며, 추진의 방향은 中央集權的인 財政體制를 유지하면서도 地方分權化의 요소를 적극적으로 도입하여 經濟의 活性化와 財政收入의 確保를 도모하는 것이었다.

本 報告書에서는 오류의 최소화를 위해서 중국에서 발행한 1차 資料를 중심으로 經濟開發段階에서의 財政의 役割, 歲出의 構成 및 推移, 歲入의 構成 및 推移, 최근 租稅改革의 政策 目標와 그 改革內容, 中央과 地方間의 財源配分 메커니즘 그리고 현 단계에서 대두되는 財政政策課題 등을 분석의 대상으로 하고 있다. 著者は 이와 같은 분석이 중국 재정 연구의 礎石이 되기를 희망하고 있다.

本 報告書는 本 研究院의 韓相國 專門研究委員이 집필하였으며, 林駿 研究員과 南美愛 研究助員이 원고정리를 도와주었다. 本 報告書가 발간 되기까지 여러 분들의 도움과 유익한 논평이 있었으며, 著者は 보고서 집필 과정과 院內세미나에서 유익한 조언을 해주신 本院의 여러 박사들과 다양한 자료를 제공해 준 中國財政科學研究所 담당자에게 고마움을 표시하고 있다. 또한 익명의 두 審査者께도 진심으로 감사하고 있다.

本 報告書의 내용은 著者의 개인적인 의견이며, 本 研究院의 공식적인 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

1997年 7月

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

# 目 次

第 1 章 序 論 .....	9
第 2 章 經濟開發과 財政政策 .....	12
第 1 節 概 觀 .....	12
第 2 節 計劃經濟體制下的 經濟開發과 財政政策 .....	14
第 3 節 改革·開放經濟體制下的 經濟開發과 財政政策 .....	16
第 4 節 最近의 經濟動向 .....	21
第 3 章 財政制度의 改革 .....	26
第 1 節 財政制度 概觀 .....	26
第 2 節 財政制度의 變遷 .....	33
第 3 節 現行 分稅制財政管理體制 .....	57
第 4 節 稅制改革과 現行 租稅制度 .....	60
第 4 章 財政 運用 推移 .....	74
第 1 節 財政政策과 歲出推移 .....	74
第 2 節 租稅政策과 歲入推移 .....	80
第 3 節 中央財政과 地方財政의 推移 .....	89
第 5 章 主要 財政政策課題 .....	92
第 1 節 國家財政의 不振과 財政赤字 問題 .....	92
第 2 節 豫算外資金의 膨脹 .....	99
第 3 節 財政補助金 .....	103

第4節 現行分稅制의 主要問題點과 對策 .....	107
第6章 要約 및 評價 .....	114
參考文獻 .....	119

## 表 目 次

〈表 2-1〉 計劃期間別 主要 經濟成長率	15
〈表 2-2〉 產業部門別 投資比重	16
〈表 2-3〉 計劃期間別 主要 經濟指標	19
〈表 2-4〉 經濟 發展 段階間의 成長 速度 比較	21
〈表 2-5〉 國民經濟의 主要指標	22
〈表 2-6〉 各 產業의 GDP 構成比率	23
〈表 2-7〉 所有主體別 鑛工業 生產比率	23
〈表 2-8〉 各 地區의 人口, GRP 및 1인당 GRP(1994)	24
〈表 3-1〉 財政收支의 範圍와 區分	27
〈表 3-2〉 財政 規模 및 收支	28
〈表 3-3〉 國家財政收入이 GNP에서 차지하는 比率	30
〈表 3-4〉 豫算外資金(收入)의 構成	31
〈表 3-5〉 國營 및 私營經濟가 財政收入에서 차지하는 比重	38
〈表 3-6〉 分稅制에 의한 財政收入의 分割內譯	59
〈表 3-7〉 稅目別 稅收	71
〈表 4-1〉 國家財政의 費用類型別 支出	75
〈表 4-2〉 國家財政支出의 費用類型別 構成比	75
〈表 4-3〉 國家財政上의 債務支出	78
〈表 4-4〉 中央財政支出	79
〈表 4-5〉 國家財政收入의 項目別 構成比率	80
〈表 4-6〉 部門別 國家財政收入	82
〈表 4-7〉 經濟類型別 國家財政收入	85
〈表 4-8〉 各 經濟類型이 國家財政收入에서 차지하는 比重	85

〈表 4-9〉各種 稅收의 規模 .....	87
〈表 4-10〉各種 稅收의 構成比率 .....	87
〈表 4-11〉中央財政收入 .....	88
〈表 4-12〉財政 收入 總額과 各級 財政의 比重 .....	90
〈表 4-13〉財政 支出 總額과 各級 財政의 比重 .....	90
〈表 5-1〉實質財政赤字의 推移 .....	95
〈表 5-2〉豫算外資金收入과 國家豫算收入의 相對 比重 .....	100
〈表 5-3〉中央·地方政府의 豫算外資金收支 .....	100
〈表 5-4〉全國 豫算外資金의 項目別 收入 .....	101
〈表 5-5〉全國 豫算外資金의 項目別 支出 .....	102
〈表 5-6〉財政의 國有企業缺損補助 .....	104
〈表 5-7〉財政의 價格補助 .....	106

## 圖 目 次

[圖 3-1] 分稅制의 概要 .....	59
[圖 3-2] 各級 稅務機構 組織圖 .....	73

## 第 1 章 序 論

社會主義體制을 유지해오던 중국이 開放·改革政策을 추진하면서 경제 내부에 활력을 불어넣기 위하여 社會主義體制的 골격을 유지한다는 기본적인 命題下에서 경제체제의 개혁을 도모했다. 이와 같은 노력의 결과 中國 經濟는 현재까지 지속적이고도 빠른 성장을 이룩하고 있다.

지난 40여 년간의 중국경제의 성장 과정을 총괄적으로 정리하면, 기본적으로 粗放式 成長<sup>1)</sup>의 길을 걸어왔다고 하겠다. 중국 경제는 통상적으로 改革·開放政策의 추진을 분기점으로 計劃經濟體制下的 第1段階와 改革·開放經濟體制下的 第2段階로 구분된다. 제1단계는 전통적인 사회주의체제하에서 성장 및 발전한 단계로서 자본축적의 가속화와 경제의 고도성장에 중점을 두었던 시기이다. 제2단계는 시장경제적 요소가 도입되는 등 경제체제에 비교적 큰 변화가 발생한 시기를 말한다. 제1단계와 제2단계의 성장 속도를 비교하면 사회총생산액, 주민의 소비수준 및 수출입액 등 거의 대부분의 분야에서 후자의 성장 속도가 빨랐다.

國家의 財政政策은 이와 같이 粗放式 成長의 길을 걸어왔던 중국경제의 발전을 촉진하고, 개혁에 필요한 경제력을 뒷받침하는 역할을 수행했다. 이러한 역할을 적극적으로 수행하기 위해서 중국 정부는 여러 차례에 걸친 재정개혁을 추진했으며, 同 改革은 社會主義體制的 골격을 유지한다는 기본적인 命題下에서 추진되었다. 재정개혁은 종래의 中央集中

---

1) 이는 粗放農業에서 유래한 용어로서, 통상 생산성 증가보다는 자본과 노동 등의 요소의 투입을 통해서 경제성장을 도모하는 것을 의미한다. 開放·改革政策이 추진되기 전에는 자본과 노동 등의 투입이 경제성장에서 중요한 역할을 했고, 同 政策의 추진 이후에는 생산성 증가가 경제성장에 있어서 중요한 요소로 자리잡게 되었다고 알려져 있다.



的인 統收統支財政體制<sup>2)</sup>에서 分權化의 방향으로 추진되어 중앙과 지방, 정부와 기업간의 이해관계를 합리적으로 조정하고, 또한 지방정부와 국영기업의 재량권을 대폭 확대해서 적극성을 觸發시켜 경제의 활성화와 재정수입의 확보를 도모하는 방향으로 추진되었다.

제1단계에서의 財政政策 및 改革은 고도의 중앙집중적인 재정체제하에서 경제건설과 사회주의 개조에 일익을 담당하는 데 초점이 맞추어졌다. 제2단계에서의 財政政策 및 改革은 중앙과 지방간 및 국가와 국영기업간의 이윤분배체제의 개혁에 초점이 맞추어졌다. 전체적으로 보면, 재정정책은 국가경제건설을 뒷받침하고, 경제발전을 촉진하며 또한 개혁시 필요한 경제력을 뒷받침하는 역할을 수행했다고 하겠다. 本 報告書는 이와 같은 과정과 역할 및 현 단계에서의 문제점 등을 制度와 現況 分析을 통해서 연구하고자 한다.

中國의 經濟體制는 公有制를 기초로 하고 있으므로 財政의 범위는 광범위해서 國家와 國有企業 및 集體企業間 그리고 事業單位의 권한·책임 및 이익 관계까지를 포괄한다. 따라서 財政管理體制 역시 핵심인 豫算 및 稅收管理體制 외에 豫算外資金管理體制, 行政事業管理體制, 固定資產(基本建設)投資管理體制, 企業財務管理體制 등을 포함하는 광범위한 분야이다. 本 報告書에서는 財政의 핵심인 國家財政(中央과 地方財政)을 중심으로 서술한다.

本 報告書에서는 중국에서 발행한 1차 資料를 중심으로 분석하고자 한다. 이는 1차 資料를 주로 사용함으로써 해석상의 오류를 최소화할 수 있기 때문이다. 한편 中國의 統計 및 資料의 限界性 문제 등도 연구의 범위를 제한하는 요소가 되고 있다. 따라서 本 報告書에서는 經濟開發過程에서의 財政政策의 역할, 經濟體制의 改革에 따른 財政制度의 改革, 財政의 運用 推移 및 現 段階에서 主要 財政政策課題의 파악 등을 주요 대

---

2) 모든 재정의 수입과 지출이 중앙에 집중되는 재정관리체도로써 지방정부와 국영기업에는 재정상의 재량권이 주어지지 않았다.

상으로 한다. 특히 改革·開放政策 이후의 財政政策과 現 段階의 主要 財政政策課題를 중심으로 한다. 主要 財政政策課題에 대한 심도있는 분석과 정책적 대안 제시는 다음의 연구에서 다룰 계획이다.

本 報告書는 모두 6개의 章으로 구성되며, 第1章 序論, 第2章 經濟開發과 財政政策, 第3章 財政制度의 改革, 第4章 財政의 運用 推移, 第5章 主要 財政政策 課題, 第6章 要約 및 評價이다.

## 第 2 章 經濟開發과 財政政策

### 第 1 節 概 觀

中國은 1949年 정부수립 후 3년간의 「國民經濟回復期」를 거쳐 1953년부터 모두 여덟 차례의 經濟開發 5個年計劃<sup>1)</sup>을 추진하였다. 現在 第9次 5個年計劃(1996~2000年)을 실시중이다.

國民經濟回復期<sup>2)</sup> 이후 第1次 5個年計劃(이하 1·5計劃으로 略稱함; 1953~57年)은 내용이 비교적 상세하고 또한 건실하게 시행되었지만, 2·5計劃(1958~62年)은 「第8次 全國代表大會」를 통과한 하나의 建議書에 불과한 것이었고, 3·5計劃(1966~70年), 4·5計劃(1971~75年), 5·5計劃(1976~80年)은 「文化大革命」으로 인해서 「計劃要綱」 또는 「計劃構想」으로 작성되어 구체적인 성과를 거두지 못하였다. 따라서 改革·開放政策<sup>3)</sup>이 본격적으로 추진된 시기에 작성된 6·5計劃(1981~85年)과 7·5計劃(1986~90年)에 이르러서야 비로소 비교적 완비된 형태의 經濟建設計劃을 立案 및 執行할 수 있었다.

中國 經濟를 經濟發展의 단계에 따라 구분하는 방법에 대해서는 아직 정론이 없으나, 經濟體制·經濟發展 戰略과 政治·社會의 변화에 근거

- 1) 「經濟開發 5個年計劃」에는 통상적으로 經濟成長率, 固定資產 投資 規模, 주요 상품의 生産力 증가, 大·中 型 建設프로젝트, 科學·技術 프로젝트, 出生率, 資源利用, 중요 經濟 및 科學技術 政策 등이 망라되어 있다.
- 2) 1949~1952年 사이의 經濟復興期를 말한다. 中華人民共和國 成립 당시의 경제상황은 對日戰 및 國民黨과의 內亂으로 인해서 대단히 어려웠지만, 中國 政府는 이 기간중에 국민들의 지지를 바탕으로 土地改革, 官僚資本 沒收, 民族 商·工業 整備, 國家 財政 整備 및 物價安定을 이룩해서 어느 정도의 產業基盤을 조성할 수 있었다.
- 3) 개혁·개방정책은 1978년 말에 결정·추진되었다.

하여 두 개의 段階로 구분할 수 있다<sup>4)</sup>. 즉 改革·開放政策의 추진을 분기점으로 두 단계로 나눈다.

改革·開放政策의 推進 前인 計劃經濟體制下的 第1段階(1953~78年)는 전통적인 社會主義體制와 그 관리방식하에서 성장·발전한 단계로서 30여 년간 대체로 일관성을 유지하였다. 이 時期에는 資本蓄積의 가속화와 高度成長 추구에 중점을 두었다. 이 기간동안의 재정정책<sup>5)</sup>은 정치적 및 경제적 상황에 따라 약간씩 상이하게 추진되었지만, 고도의 중앙집중적인 소련식 재정체제인 統收統支財政體制<sup>6)</sup>이라는 큰 틀을 통해서 경제건설계획과 사회주의 개조에 일익을 담당했다.

改革·開放政策에 착수한 이후인 第2段階(1978年~現在)에서는 經濟體制에 비교적 큰 변화가 발생했다. 즉 政府는 生産誘引의 改善, 經濟效率性的의 提高, 生産 및 資金制度의 改革, 對外開放政策의 실시에 따른 능동적인 對外貿易政策의 추진, 國際分業方式의 이용 및 市場機能의 도입 등을 통한 資源의 利用 效率의 향상 등을 도모했다. 同 政策의 추진과 더불어 국가와 국영기업간의 이윤분배체제 및 중앙과 지방간의 재정분배체제를 개혁해서 각 지방과 각 기업이 각자의 여건에 맞게 경제를 운용함으로써 同 政策의 추진에 필요한 경제력을 확보하고 또한 경제발전을 촉진하는 방향으로 재정개혁을 추진했다.

中國 經濟는 이러한 經濟開發 5個年計劃을 통해 지난 40여 년간 國民經濟의 거대한 體系를 어느 정도 세워 나가면서 상당한 발전을 이룩했다. 한편 中國 政府는 여러 차례의 財政體制改革을 통해서 각 분야의 개

4) 姜煥榮(1995), p. 156.

5) 주요 財政政策의 수단에는 국가예산, 세제, 투자, 재정 신용 및 가격보조 등이 있으며, 이들은 독립적인 성격을 지닌 정책이지만 상호 연계하에서 추진되었다(黃菊派(1992), p. 291).

6) 統收統支財政體制란 모든 수입이 중앙정부에 일괄적으로 납입되고, 중앙정부에 의하여 승인된 계획에 따라 통일적으로 예산이 각 지방에 하달되는 중앙집중적인 財政體制를 말한다. 다시 말해서 중앙 재정이 수입과 지출의 일체를 행정적으로 집중하여 관리하는 방식이다.

역시에 필요한 경제력을 뒷받침하고, 또한 경제발전을 촉진하는 역할을 도모했다.

## 第 2 節 計劃經濟體制下的 經濟開發과 財政政策

計劃經濟體制下的 中國 經濟<sup>7)</sup>는 重工業 우선 발전정책을 통해서 빠른 경제성장을 도모했으며, 각 단계별로 약간의 기복이 있었으나 비교적 높은 成長率을 기록하였다(〈表 2-1〉 참조). 빠른 經濟成長을 목표로 하였기 때문에 정부는 資源의 計劃的이고도 效率的인 관리를 위하여 生産構造의 集團化(農村은 人民公社, 工業은 國營企業)를 시도하였으며, 資源의 分配는 一括購買·一括販賣(統購統銷) 方式을 이용하였고, 生産品은 각종 配給制度를 이용하여 分配하였다. 그러나 고도로 中央集權的인 管理方式으로 경제를 운용함에 따라 經濟의 非效率性이 심화되었다. 특히 政府가 企業의 모든 經營活動을 통제하고 企業이 生産, 유휴자산 처분, 재무, 판매, 노무 등에 대해 自主權을 갖지 못함에 따라 설비의 노후화, 생산성 저하, 기술혁신 장애, 생산과 수요간의 심각한 괴리, 노동생산성 저하 등 많은 문제점들이 발생했다.

또한 고도의 平均主義 分配政策 실시, 所有構造上 단일화된 公有制 實施, 重工業 優先支援으로 인한 産業間·地域間 불균형 심화 등으로 企業과 勞動者들의 自律性, 自主性, 創意性 등이 타격을 입었다.

經濟發展에 있어서 스탈린식 不均衡成長모델을 그대로 답습하여 농업과 경공업은 희생시키면서 重工業 優先政策을 추진함으로써 重工業·輕工業·農業 사이의 資源배분과 生産구조에 심각한 不均衡을 초래하였고(〈表 2-2〉 참조), 농업, 경공업, 사회간접자본의 발전이 지연되어 經濟

7) 計劃經濟(指令經濟)는 제품의 생산량, 구성 및 분배를 정부에서 결정하고, 資源을 중앙의 계획에 의해서 조달하며, 모든 生産요소를 국가소유로 하며, 수입의 分配는 平均主義原則에 따른다는 특징을 가지고 있다(沃爾特·加勒森(1993), p. 2).

〈表 2-1〉 計劃期間別 主要 經濟成長率

(單位：%)

	1·5計劃 (1953~1957)	2·5計劃 (1958~1962)	調整期間 (1963~1965)	3·5計劃 (1966~1970)	4·5計劃 (1971~1975)	再調整期間 (1976~1978)
社會總生產	11.3	-0.4	15.5	9.3	7.3	8.4
工業	19.6	3.8	17.9	12.0	9.3	9.7
農業	3.7	-4.3	11.1	3.9	3.4	3.5
國民所得	8.9	3.1	14.7	8.3	5.5	6.3
1人當國民所得(元)	142	139	194	235	273	315

註：各 지표의 성장률은 계획기간중의 평균성장률이고 1인당 국민소득도 계획기간중의 평균치이다.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994.

成長을 둔화시키는 결과를 가져왔다. 특히 農業生產의 沈滯는 경제성장을 둔화시키는 主要因이 되었는데, 이는 주로 農業集團化의 강력한 추진과 공업성장 위주의 經濟開發政策에 기인한 것이다.

한편 經濟開發政策에서 輕工業 부문이 경시됨에 따라 기초적인 消費財의 부족문제가 만성화되고 지나치게 높은 投資率을 견지해서 소비 자체를 억제함으로써 人民의 生活水準은 낮은 상태에 머물러 있었다.

중국 정부는 중공업을 중심으로 하는 사회주의 공업화 정책을 통해서 빠른 경제성장을 도모했으며, 이와 같은 經濟開發政策을 중앙집권적인 재정체제인 統收統支財政體制가 뒷받침했으므로 同政策이 강력히 추진될 수 있었으며<sup>8)</sup>, 특히 재정의 상당부분이 重工業部門에 우선적으로 투자되었다(〈表 2-2〉 참조). 한편 大躍進運動이나 자연재해에 의해 위기로 빠져든 농업생산을 회복시키기 위해 農村救濟費를 지출하는 등 재정에서 적극적으로 농업지원을 단행하기도 했다.

8) 黃菊派(1992), p. 8.

〈表 2-2〉 産業部門別 投資比重

(單位：%)

	1·5計劃 (1953~1957)	2·5計劃 (1958~1962)	調整期間 (1963~1965)	3·5計劃 (1966~1970)	4·5計劃 (1971~1975)	再調整期間 (1976~1978)
農 業	7.8	12.3	18.8	11.8	11.3	12.1
工 業	52.4	61.3	53.7	61.4	60.2	61.3
· 輕工業	5.9	5.2	3.9	4.0	5.4	6.6
· 重工業	46.5	56.1	49.8	57.4	54.8	54.7
運 輸 通 信	17.3	15.0	15.0	18.1	19.6	15.2
商 業	3.6	2.7	2.2	2.5	3.1	3.3
科學·文教·衛生	5.6	5.6	3.2	1.9	2.3	2.8
都市建設公共事業	2.5	2.0	2.4	1.5	1.4	2.5

資料：馬洪·孫尙清, 「中國經濟構造問題研究(上, 下)」, 1981.

정부는 1956년도까지 私營企業을 國營企業으로 개조하고 이들 기업에 적극적으로 투자했다. 이 결과 國營企業을 위시한 공업부문의 성장률이 다른 부문보다 높아짐에 따라(〈表 2-1〉 참조), 공업부문으로부터 국가 재정으로 남입되는 수입이 대폭적으로 증가했으며, 재정수입은 점차 공업부문으로부터의 수입에 많이 의존하게 되었다. 改革·開放政策이 추진되기 전까지 공업부문의 수입 특히 國營企業收入이 부문별 국가재정 수입의 주류를 이루게 되었다(〈表 4-6〉 참조).

### 第 3 節 改革·開放經濟體制下的 經濟開發과 財政政策

중국 정부는 1978년 말부터 改革·開放政策을 추진하면서 오랫동안 유지해온 計劃經濟管理體制를 벗어나 社會主義 商品經濟<sup>9)</sup>를 향한 改革을 추진하였다.

9) 계획과 시장이라는 2가지 요소가 혼합된 경제체제를 말한다. 이는 公有制의 기초에 수립된 상품경제체제이다(沃爾特·加勒森(1993), p. 6).

改革·開放政策의 추진 초기에는 農業基礎論에 따라 改革의 중점을 農村地域에 두었으며, 농촌지역에서는 다양한 형태의 生産責任制가 실시되어 농산물의 생산 및 유통발전에 크게 기여하였다. 이와 같은 농업 정책의 추진을 뒷받침하기 위해서 정부는 農業政策을 재평가한 바탕 위에서 재정정책을 통해 이들 개혁을 지원했다. 즉 생산의욕의 제고를 위하여 주요 농산물의 판매가격은 고정시킨 상황에서 매입가격을 상향조정했으며<sup>10)</sup>, 農業稅를 합리화하기 위해서 課稅開始點을 만들었으며<sup>11)</sup>, 또한 농업발전자금을 증액하는 조치를 취했다. 都市地域에서는 분배 분야에 중점을 두어 生産獎勵金制度 등을 실시해서 근로의식 고취와 기업 활동 강화에 크게 기여하였다. 즉 도시의 취업 확대, 임금 인상, 장려금의 지원 및 주택의 개선을 위한 재정정책이 추진되었다. 한편 국가적인 차원에서 輕工業의 발전자금을 국가재정에서 지원함에 따라 同 資金이 증대했으며, 지방과 기업의 財政權을 확대하였고 기본건설투자관리를 강화하고 기본건설의 규모를 축소하는 등의 재정정책을 추진했다. 이와 같이 추진된 일련의 정책으로 국가재정수입은 감소되고 국가재정지출은 증대하여 중앙재정의 財政赤字<sup>12)</sup>가 발생하고 물가가 상승하였다. 이에 정부는 기본건설투자를 삭감하는 등의 조정정책을 추진했다.

1980년대 중반에 들어와서 개혁의 중점은 農村地域에서 都市地域으로, 微視經濟部門에서 巨視經濟部門으로, 經濟分野에서 科學·技術·政治分野로 옮겨가면서 經濟效率性이 제고되고, 國民經濟가 비교적 균형 잡힌 고도성장을 이룩했다. 4大 近代化計劃의 영향으로 文教·衛生 및 科學事業費가 재정에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하는 모습을

---

10) 이 결과 價格補助金이 지급되고 이는 재정의 부담 증가로 이어졌다.  
 11) 課稅開始點을 만들어 일정액 이상의 소득에 대해서만 과세했으므로 이는 일종의 農村 稅收 減免 政策이라고 할 수 있다.  
 12) 당시의 財政赤字는 재정관리체제의 개혁에 의해 가속되었으며, 그 적자는 중앙재정으로 집중되었다. 그래서 중앙재정은 지방재정에서 상당 부분(1981년 70億元, 1982년 40億元)을 차입했다. 한편 지방재정에 대해서는 재정적자가 허락되지 않았다.



보였다. 국가재정의 收入構造를 근본에서부터 바꾸는 개혁인 利改稅改革<sup>13)</sup>이 추진되어 국영기업이 납부하는 所得稅가 재정수입의 주요부분을 구성하였다. 또한 지방이나 기업의 豫算外資金이 점차 증대하게 되자 1983년부터 同 資金에 대해 ‘에너지·교통중점건설자금’이 부과되었다. 1980년대 중반에 이르러 利改稅가 정착되어가고 稅收가 재정수입의 중심이 되었으며, 이와 함께 과세대상이 國營企業으로부터 서서히 集團企業이나 개인공상업자로 확대되어 나갔다. 그러나 사회적으로는 납세의식이 아직까지는 희박한 상황이어서 조세의 체납이나 탈세가 많았기 때문에 더 많은 세수를 올리는 것을 기대하기에는 시기상조였다.

高度成長이 지속되면서 高인플레이, 所得隔差 深化, 消費 및 投資의 過熱 등 여러 가지 經濟的인 副作用이 발생하자 經濟緊縮政策(治理整頓政策)을 시행해서 이와 같은 문제의 해결을 도모하는 한편 改革·開放政策을 심화시키고자 했다.

1991년의 經濟回復過程을 거쳐 1992~1993년 상반기 동안의 급격한 경제성장으로 인해서 景氣過熱 및 物價上昇 등의 부작용이 발생하자 (<表 1-4> 참조) 巨視經濟調整政策(宏觀調控政策)을 발표하여 경기의 안정을 도모중이며, 또한 ‘社會主義 市場經濟體制’의 확립을 위해서 노력하고 있다.

이처럼 中國 經濟는 改革·開放政策을 추진한 이래 10여 년 동안 연평균 10% 정도의 높은 경제성장을 이룩했지만(<表 2-3> 참조), 경제운영의 특징이 景氣過熱時에는 국가의 巨視的 統制를 강화하고 景氣沈滯時에는 다시 통제를 완화하는 「스톱 앤드 고우」(stop and go) 政策이라고 할 수 있다.

---

13) 利改稅改革이란 國營企業이 국가에 이윤을 상납하던 형식(利潤上納制)에서 법률에 규정된 세금을 납부하고(納稅制) 남은 이윤은 기업이 재분할 처분하도록 한 개혁을 말한다. 이에 따라 정부와 企業이 분리되고 세수의 제도화가 이룩되었다.

〈表 2-3〉 計劃期間別 主要 經濟指標

(單位：%, 元)

	5·5計劃 (1976~1980)	6·5計劃 (1981~1985)	7·5計劃 (1986~1990)	8·5計劃 (1991~1995)
GNP 成長率	9.3	10.2	7.8	11.6
GDP 成長率	—	10.1	7.8	12.0
1 次 產 業	9.6	8.3	4.2	4.2
2 次 產 業	3.2	10.2	9.1	17.4
3 次 產 業	6.1	12.8	9.3	9.9
1 人 當 平 均 GNP	372	814	1,559	4,754
物 價 上 昇 率	2.2	3.5	6.7	12.9

註：1. GNP, GDP 개념은 1978년부터 도입되었기 때문에 5·5計劃은 社會總生產額을 기준으로 함.

2. 2차산업은 工業과 建築業, 3차산업은 商業과 運輸·通信業임.

3. GNP 및 GDP의 성장률은 계획기간중의 평균치임.

4. 1인당 평균 GNP는 각 계획기간 최종연도 계수임.

5. 物價上昇率 중 5·5 및 6·5計劃은 小賣物價基準, 7·5, 8·5 및 9·5計劃은 消費者物價 기준임.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1990, 1996.

中國 政府는 改革·開放政策을 실시하면서 同 政策의 圓滑한 추진을 위해서 財政制度의 改革을 추진했으며, 同 改革은 分配體制의 改革에 중점을 두어서 中央과 地方間의 財政分配體制를 改革했으며, 國家와 國營(國有)企業間의 利潤分配體制도 改革했다. 다시 말해서 종래의 社會주의 계획경제하의 統收統支體制에서 中央과 地方이 財政收支 범위를 명확히 구분하고, 地方政府와 國營企業의 自律權을 대폭 확대해서 각 지방과 각 기업이 각자의 여건에 맞게 경제를 운용함으로써 경제발전을 지속적으로 촉진하는 방향으로 財政制度 改革을 추진했다.

中央財政과 地方財政間의 收支 범위가 명확히 구분됨에 따라 지방재정수지가 과거에 비해서 평형을 유지할 수 있었고, 지방정부의 적극성과 책임감이 제고되었으며, 특히 재정에 대한 예측이 가능하게 되어 당해 지역의 경제개발계획을 통일적으로 수립해서 추진할 수 있다.

國家와 國營(國有)企業間의 利潤分配制度가 개선되어 기업의 자주권이 확대되고 근로자의 수입이 기업 경영성과에 의해 좌우됨에 따라 사회주의의 병폐인 평균주의적 운영의 폐단을 극복할 수 있었으며, 기업과 근로자의 수입이 증가하였다. 기업의 이윤상납제에서 납세제로 전환하는 제도인 利改稅制度의 시행으로 국가는 재정수입의 보장과 거시경제 정책수단의 확보를, 기업은 기업이익의 보장을, 개인은 개별이익 증대의 도모를 시도했다.

지난 40여 년간 中國 經濟를 총괄적으로 정리하면, 기본적으로 粗放式 成長의 길을 걸어왔다<sup>14)</sup>고 할 수 있다. 1953년부터 1989년까지 中國의 年平均增加率이 社會總生產은 8.7%, 國民所得은 6.8%, 사회노동자 1인당 소득은 4.0%, 國民 消費水準은 3.6%가 증가하였다. 計劃期間別 상황을 보면, 2·5計劃時期를 제외한 나머지 시기의 경제발전은 모두 성장세를 보이고 있다.

計劃經濟體制期間과 改革·開放經濟體制期間의 성장 속도를 비교하면 社會總生產額, 國民所得, 住民의 所費水準 및 輸出入 總額 등 거의 대부분의 분야에서 後者의 기간 동안의 성장 속도가 빨랐다(〈表 2-4〉 참조). 改革·開放經濟體制下에서 전체 國民經濟의 성장은 비교적 균형적이고도 빠른 성장을 이룩했으며(〈表 2-3〉 참조), 국민의 생활이 計劃經濟體制時期에 비해서 크게 개선되었으며, 소비구조 또한 개선되어 내구용 소비재·고품질 소비재의 소비가 증대되었고, 대외개방정책의 실시로 인해 對外貿易과 外資 利用額이 크게 확대되는 등 中國 經濟가 새로운 발전단계에 진입하였다고 할 수 있다.

이와 같은 경제성장과 더불어 재정정책도 변화·발전되었지만, 전체적으로 보면 改革·開放政策의 추진 이전에는 財政政策이 자원의 관리적 할당의 원활화에 국한되었다고 할 수 있으며<sup>15)</sup>, 改革·開放政策의

14) 姜堉榮(1995), p. 169.

15) 國會事務處 立法調查局(1994), p. 62.

〈表 2-4〉 經濟 發展 段階間의 成長 速度 比較

(單位: %)

시기	연평균 증가율	사회 총생산액	국민 소득	주민 소비 수준	국민 생산 총액	상품 소매 총액	수출입 총액	고정자산 투자 총액
1953~1978		7.9	6.0	2.2	-	7.1	11.2	11.1
1979~1989		10.7	8.7	6.9	9.1	8.9	16.6	12.9

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1990.  
 \_\_\_\_\_, 『中國經濟年鑑』, 1990.

추진 이후 中國 政府는 자원배분의 조정, 소득분배의 조정, 경제성장의 촉진 그리고 경제의 안정화 도모를 재정정책의 주요 목표로 삼아서 상당한 성과를 거두었으며<sup>16)</sup>, 이 중에서 경제성장의 촉진에 더 많은 비중을 두었다. 특히 改革·開放政策의 추진 이후에는 財政體制改革을 통해서 중국 정부는 기본적으로 여러 분야의 개혁시에 필요한 경제력을 뒷받침하고, 국가경제건설의 중점적인 수요를 충족시키며 또한 경제발전을 촉진한다는 역할을 수행했다<sup>17)</sup>고 평가되고 있다.

#### 第 4 節 最近의 經濟動向

社會主義體制를 유지해오던 중국이 開放·改革政策을 추진하면서 사회의 여러 분야에서 많은 변화가 일어나고 있다. 특히 중국정부는 경제 내부에 활력을 불어 넣기 위하여 社會主義體制의 골격을 유지한다는 대전제하에서 경제체제개혁을 도모하고 있다. 즉 所有制度 部門에서는 多元化된 所有制 構造로 전환되고 있으며, 經濟計劃 側面에서는 計劃經濟體制에서 指導性計劃 위주로 전환되고 있으며, 分配制度 側面에서는 所

16) 陳建勳(1991), p. 5.

17) 項懷誠(1994), pp. 13~14.

得과 經濟效率이 밀접하게 결합된 分配制度를 실시하는 방향으로 추진되고 있다. 이와 같은 開放·改革政策의 추진으로 중국경제는 지속적이고도 빠른 성장을 이룩했다. 1979년에서 1995년까지의 GNP의 年平均成長率은 9.9%이고 1991년에서 1995년까지의 GNP의 年平均成長率은 더욱 높아서 11.9%를 기록하고 있다(〈表 2-5〉 참조).

〈表 2-5〉 國民經濟의 主要指標

	1978	1980	1985	1990	1994	1995
人 口 (萬名)	96,259	98,705	105,851	114,333	119,850	121,121
G N P (億元)	3,624	4,518	8,989	18,598	46,496	57,650
G D P (億元)	3,624	4,518	8,964	18,548	46,622	57,734
제 1 차산업	1,018	1,359	2,542	5,017	9,457	11,365
제 2 차산업	1,745	2,192	3,867	7,717	22,372	28,274
제 3 차산업	861	966	2,556	5,814	14,793	18,094
1인당 GNP(元)	379	460	855	1,638	3,901	4,757
교역량 (億달러)	206.4	381.4	696.0	1,154.4	2,366.2	2,808.5
수 출	97.5	181.2	273.5	620.9	1,210.1	1,487.7
수 입	108.9	200.2	422.5	533.5	1,156.1	1,320.8

註: 1978년은 GNP의 개념을 도입해서 통계처리한 첫해임.

資料: 中國統計出版社, 『中國統計摘要』, 1996.

————, 『中國統計年鑑』, 1995.

開放·改革政策의 추진 이후의 산업 구조를 보면, 1차산업이 전체 산업에서 차지하는 비중은 계속해서 감소하는 추세에 있으며, 2차산업의 同 比重은 감소하다가 경제발전이 가속화되면서 다시 증가하는 추세에 있으며, 3차산업의 同 比重은 계속해서 증가하는 추세에 있다(〈表 2-6〉 참조). 1979년부터 1995년까지 17년간 생산액 증가율을 보면 경공업이 연평균 21.1%, 중공업이 19.7%로 나타나 경공업 부문의 증가율이 높지만, 최근 5년간은 각각 32.1%, 33.4% 증가하여 중공업 부문의 증가율이 약간 앞서고 있다. 따라서 중국은 여전히 중공업 중심의 산업

〈表 2-6〉 各 産業의 GDP 構成比率

(單位 : %)

	1978	1980	1985	1990	1994	1995
제 1 차 산 업	28.1	30.1	28.4	27.1	20.3	19.6
제 2 차 산 업	48.2	48.5	43.1	41.6	48.0	49.1
제 3 차 산 업	23.7	21.4	28.5	31.3	31.7	31.3

資料 : 中國統計出版社, 『中國統計摘要』, 1996.

——, 『中國統計年鑑』, 1995.

구조를 유지하고 있다고 할 수 있다. 한편 그 동안의 산업구조조정에 대한 노력이 성과를 거두고 특히 에너지·교통·통신시설의 활발한 건설로 국민경제 발전의 병목현상이 다소 완화되었다. 최근에는 중점산업인 자동차·전자·석유화학 등이 빠르게 성장하고 있다<sup>18)</sup>.

開放·改革政策의 추진 이후의 소유주체별 광공업 생산액을 보면, 國有工業은 계속해서 감소하고 集體企業·個體工業<sup>19)</sup> 및 기타부문은 계속적으로 증가하고 있다. 특히 개체공업부문이 최근에 들어와서 빠르게 성장함을 알 수 있다(〈表 2-7〉 참조).

〈表 2-7〉 所有主體別 鑛工業 生産比率

(單位 : %)

	1978	1985	1990	1994	1995
國有工業	77.6	64.9	54.6	34.1	30.9
集體工業	22.4	32.1	35.6	40.9	42.8
個體工業	—	1.8	5.4	11.5	13.2
其 他	—	1.2	4.4	13.5	13.1

資料 : 中國統計出版社, 『中國統計摘要』, 1996.

——, 『中國統計年鑑』, 1995.

18) 馬洪·孫尙淸(編)(1996), pp. 30~41.

19) 國有工業, 集體企業 및 個體工業에 대한 설명은 第3章 第2節을 참조.

開放·改革政策의 추진으로 중국경제는 지속적이고도 빠른 성장을 이룩했지만 地域間 經濟發展格差가 상당히 심화된 것이 새로운 문제로 대두되고 있다. 즉 東部沿海地域과 西部內陸地域 및 都市와 農村間의 경제적 격차는 갈수록 심화되고 있다. 1994년의 GRP기준으로 沿海地域과 內陸地域의 경제인 격차를 보면, 沿海地域인 廣東省(4,241億元), 江蘇省(4,057億元), 山東省(3,872億元) 및 浙江省(2,667億元) 등은 內陸地域인 西藏自治區(46億元), 寧夏回族自治區(134億元) 및 青海省(138億元)과 수십 배의 차이를 보이고 있다(〈表 2-8〉 참조). 1인당 GRP를 기준으로 보면, 沿海地域과 內陸地域 및 都市와 農村間에 많은 차이가 있고, 또한 沿海地域 내에서도 지역간에 상당히 많은 차이가 있다. 上海(15,204元), 北京(10,266元) 및 天津(8,164元), 遼寧省(6,406元), 廣東省(6,380元)의 순이다.

〈表 2-8〉 各 地區의 人口, GRP 및 1인당 GRP(1994)

(單位: 萬名, 億元, 元)

		年末總人口	GRP	1人當 GRP
全	國	119,850	46,495.8	-
北	京	1,125	1,084.03	10,266
天	津	935	725.14	8,164
河	北	6,388	2,147.49	3,376
山	西	3,045	853.77	2,819
內	蒙	2,260	681.92	3,013
遼	寧	4,067	2,584.23	6,406
吉	林	2,574	968.78	3,829
黑	龍	3,672	1,618.63	4,428
上	海	1,356	1,971.92	15,204
江	蘇	7,021	4,057.39	5,785
浙	江	4,294	2,666.86	6,149
安	徽	5,955	1,488.47	2,521
福	建	3,183	1,685.34	5,386
江	西	4,015	1,031.99	2,586

〈表 2-8〉의 계속

(單位：萬名, 億元, 元)

		年末總人口	GRP	1人當 GRP
山	東	8,671	3,872.18	4,473
河	南	9,027	2,198.58	2,446
湖	北	5,719	1,878.65	3,341
湖	南	6,355	1,694.42	2,701
廣	東	6,689	4,240.56	6,380
廣	西	4,493	1,241.83	2,772
海	南	711	330.95	4,820
四	川	11,214	2,777.88	2,516
貴	州	3,458	521.17	1,552
雲	南	3,939	973.97	2,490
西	藏	236	45.84	1,984
陝	西	3,481	846.72	2,431
甘	肅	2,378	451.66	1,925
青	海	474	138.24	2,910
寧	夏	504	133.97	2,685
新	疆	1,632	673.68	3,954

- 註：1. 전국 총인구수에는 현역군인이 포함되나, 각 지구에는 포함되지 않음.  
 2. 전국 추산인구수와 각 지구의 인구수 합계의 차이는 659만명임.  
 3. GRP의 수치는 당해연도 가격으로 계산했음.

資料：中國統計出版社, 『中國統計摘要』, 1996.  
 ———, 『中國統計年鑑』, 1995.



## 第 3 章 財政制度의 改革

### 第 1 節 財政制度 概觀

#### 1. 財政收支 構造

中國의 社會主義 市場經濟體制는 公有制를 기초로 하고 있으므로 財政의 범위는 政府에 국한되지 않고, 國家와 國有(營)企業 및 集體企業間 그리고 事業單位의 권한·책임 및 이익 관계까지를 포괄한다. 따라서 財政管理體制 역시 핵심인 豫算 및 稅收管理體制 외에 豫算外資金管理體制, 企業財務管理體制, 行政事業財務管理體制, 事業單位財務管理體制, 固定資產(基本建設)投資管理體制 및 企業財務管理體制 등을 포함한다.

本 報告書에서는 財政의 핵심인 國家財政을 중심으로 서술한다. 中國의 國家財政은 中央財政과 地方財政의 두 부문으로 구성된다. 地方財政은 省 및 省級市, 縣 및 縣級市, 그리고 鄉 및 鎮級의 3단계로 구성된다. 地方財政은 22개 省, 3개 省級直轄市 및 5개 省級自治區로 구성되는 30개의 省級財政이 중요한 비중을 차지하고 있다. 省級 이하에서는 縣 및 縣級市와 縣級自治州로 구성되는 縣級地方政府와 그 하급기관인 鄉, 民族鄉 및 鎮級의 地方政府 財政으로 구분·운영되고 있다.

中央財政과 地方財政의 收支範圍와 區分은 <表 3-1>과 같다. 주요 財政收入에는 各種稅收, 國庫券(國債)發行收入, 지방소속 國營(國有)企業의 收入 및 外國으로부터의 借款이 있으며, 財政支出에는 基本建設 투자비, 技術개조자금·신제품 개발비, 문교·과학·보건사회비, 국방비 및 행정관리비 등이 있다.

〈表 3-1〉 財政收支의 範圍와 區分

	중앙재정	지방재정
재정 수입	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종 국세 수입</li> <li>· 國庫券(國債) 발행수입</li> <li>· 외국으로부터의 借款</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방소속 국영(국유)기업의 수입</li> <li>· 각종 지방세 수입</li> </ul>
재정 지출	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙의 기본건설투자</li> <li>· 중앙기업의 유동자금, 기업잠재력 발굴·기술개조 자금, 신제품 개발비</li> <li>· 지질조사비</li> <li>· 국방비</li> <li>· 대외원조비</li> <li>· 국가물자비축비</li> <li>· 중앙급의 문교·위생·과학사업비</li> <li>· 농림·수리·기상 등의 각종 농업 사업비</li> <li>· 공업·교통·상업부문의 사업비</li> <li>· 행정관리비</li> <li>· 외국차관·國庫券 원리금상환 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방의 기본건설투자</li> <li>· 지방기업의 유동자금, 잠재력발굴·기술개조 자금, 신제품개발비</li> <li>· 농촌생산조성지출</li> <li>· 농림·수리·기상 등의 각종 농업 사업비</li> <li>· 공업·교통·상업부문의 사업비</li> <li>· 도시유지비</li> <li>· 防災經費</li> <li>· 도시인구의 농촌으로의 移住(下放) 經費</li> <li>· 문교·위생·과학사업비</li> <li>· 사회보상구제비</li> <li>· 행정관리비 등</li> </ul>

중앙과 지방은 각각 固定收入을 가지나 地方財政의 경우 고정수입으로 부족한 경우에는 工商稅收<sup>1)</sup>을 調整收入으로 하여 그 부족분을 보충할 수 있다. 中央政府와 地方政府의 財政支出項目을 비교해보면 國防費, 對外援助費, 外國借款償還 및 규모가 큰 自然災害救濟費 등 특정 항목을 중앙재정에서 처리하는 것 외에는 중앙재정과 지방재정간에는 지출 항목에 거의 차이가 없다고 할 수 있다. 즉 兩者의 지출기능이 중복적이고도 유사한 지출항목 구조를 가진 것이 특이한 점이라고 하겠다.

國家財政의 收支總額 및 收支差額은 〈表 3-2〉와 같으며, 비록 前年 對比 指數(增加速度)가 總收入 및 總支出 양면에서 약간의 기복을 보이고 있지만 재정규모의 絕對總額은 부단히 증가하는 모습을 보이고 있다.

1) 工商稅收란 공업과 상업에 관련된 조세의 총칭이다.

財政收支總額을 각 시기별로 보면 改革·開放政策이 추진되기 이전인 3·5計劃期(1966~1970年), 4·5計劃期(1971~1975年) 및 5·5計劃期(1976~1980年)의 총수입 증가속도는 차례로 7.0%, 4.2%, 5.9%이고 총지출 증가속도는 차례로 6.8%, 4.8% 및 8.1%로서 양자 모두 비교적 일정한 속도로 증가하는 모습을 보였다. 그러나 改革·開放政策이 본격적으로 추진되던 1980년대에는 1980년 한 해를 제외하고서는 재정규모 총액이 비교적 빠르게 성장했다. 특히 1980년대 중반(1984~1986年), 1992년 및 1993년에 빠른 속도로 증가하는 모습을 보이고 있다. 전체적으로 보아 財政收支는 경제의 발전속도와 軌를 같이 하여 빠르게 증가하는 모습을 보이고 있다고 하겠다.

〈表 3-2〉 財政規模 및 收支

(單位:億元, %)

	총수입	총지출	수지차액
1978	1,132.26	1,122.09	10.17
1980	1,159.93	1,228.83	-68.90
1985	2,004.82	2,004.25	0.57
1990	2,937.10	3,083.59	-146.49
1991	3,149.48	3,386.62	-237.14
1992	3,483.37	3,742.20	-258.83
1993	4,348.95	4,642.30	-293.35
1994	5,218.10	5,792.62	-574.52
1995	6,242.20	6,823.72	-581.52

註: 1. 本表에는 채무수지가 포함되지 않음.

2. 1986年 이전에는 정부의 가격보조가 相計收入(沖減收入)項目으로 분류되었으나, 1986年 이후에는 支出項目으로 분류되었음.

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1996.

## 2. 財政運用現況 및 特徵

改革·開放以前에는 財政收入을 企業收入에 크게 의존했었으나, 改革·開放政策이 추진된 이후에는 財政收入의 대부분을 租稅收入을 통

해 조달하고 있는데(〈表 4-5〉 참조), 재정운용 상황을 〈表 3-2〉에서 구체적으로 살펴보자.

비록 中國政府가 均衡豫算原則을 기조로 했지만, 改革·開放政策이 추진되기 전에는 數年 週기로 黑字와 赤字의 循環基調를 보이다가 1979년 이후 改革·開放政策이 본격적으로 추진되면서 연속 赤字基調를 나타냈다. 1960년 전후의 財政赤字는 大躍進運動의 여파에 의해서 발생하였으며, 1967년 및 1974~1976년의 財政赤字는 文化大革命에 의한 경제 혼란으로 발생한 것이다. 이들 財政赤字는 비교적 단기간에 극복될 수 있었지만, 改革·開放政策이 추진된 1978년 이후의 財政赤字는 현재까지 계속되고 있다. 이같은 재정적자의 누적은 改革·開放政策을 추진하면서 종전에 취해온 財政의 統收統支(一括收入과一括支出의 방법을 실행하는 中央執權의 財政體制) 및 국가 중앙통제방식의 모순을 탈피하기 위하여 企業基金運營制, 利潤社內留保制 및 損益責任制 등 재정체제 개혁을 통한 財政의 分權化를 도모한 데서 기인한다. 따라서 국가 재정 수입의 절대 금액규모는 증가하였지만 재정지출에 비해 재정수입의 증가속도가 상대적으로 완만하였다<sup>2)</sup>. 이같은 현상은 改革·開放政策의 추진에 따른 투자지출의 증대와 각종 재정보조금의 급증, 행정관리분야의 비생산적지출 증가 등에 기인하며(〈表 4-1〉 및 〈表 4-5〉 참조) 특히 재정보조금 지출은 재정운용을 압박하는 요인으로 작용했다.

1990년대에 들어와서도 행정관리비 및 채무지출의 증가 등으로 인해서 財政赤字가 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 1995년의 財政收入은 6,242億 2千萬元, 財政支出은 6,823億 7千萬元으로 581億 5千萬元의 赤字를 기록했다.

중국은 1980년대 이후 국가재정수입이 국민경제에서 차지하는 비중이

---

2) 國家財政收入의 平均增加率이 1986~1991年 11.9%, 1991~1995年 16.3%를 시현했으며, 國家財政支出의 平均增加率은 1986~1991年 12.1%, 1991~1995年 17.2%를 시현했다.

급속하게 저하되어 왔다. <表 3-3>은 GNP에서 차지하는 재정수입 비율의 추이를 年度別로 정리한 것인데, 1978년 경제체제개혁 실시 이후 거의 일관되게 저하되고 있다. 즉 GNP 대비 재정수입의 비율은 개방 초기인 1979년에 28.7%이던 것이 점점 하락하여 1995년에는 10.9%로 매우 낮아지게 되었다.

재정수입은 국민경제에 의해서 결정되어지는 것이지만, 1978년 이후는 재정수입의 증가율이 국민경제의 증가율에 상응할 수 없게 되어서 국민경제에서 차지하는 비중이 저하된 측면이 있다.

또 한편으로는 1978년의 경제개혁 이후에 豫算外資金<sup>3)</sup>이 신속히 확대됨에 따라 국민경제에서 차지하는 국가재정의 비중이 빠르게 감소했다. 즉 財政包干制<sup>4)</sup>의 실시 및 1980년대의 공업기업 경영자주권의 확대

<表 3-3> 國家財政收入이 GNP에서 차지하는 比率

(單位：億元, %)

	GNP(A)	財政收入(B)	B/A
1978	3,624.1	1,132.3	31.2
1979	3,998.1	1,146.4	28.7
1980	4,517.8	1,159.5	25.7
1985	8,989.1	2,004.8	22.3
1990	18,598.4	2,937.1	15.8
1991	21,662.5	3,149.5	14.5
1992	26,651.9	3,483.4	13.1
1993	34,560.5	4,349.0	12.6
1994	46,532.9	5,218.1	11.2
1995	57,277.3	6,242.2	10.9

註：財政收入에는 債務收入이 포함되지 않았음.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1996.

3) 豫算外資金이란 지방정부, 행정사업단위 및 국영기업 등이 중앙정부의 통제를 받지 않고서 해당 기관 또는 단위의 재량으로 관리하는 자금을 말한다. 자세한 내용은 第5章 第2節을 참조하기 바란다.

4) 財政包干制란 매년 地方政府와 中央政府가 협상으로 정한 地方政府의 上納額을 초과한 부분을 해당 地方政府가 任意로 使用하도록 한 제도를 말한다.

로 재정수입을 국가예산에 납입시키지 아니하고 자체징수·자체지출(自收自支)하거나 수지상계처리(以收抵支)하는 豫算外資金이 아주 빠른 속도로 증가했기 때문이다. 豫算外資金은 주로 기업에 납세 후의 利潤이나 減價償却基金의 형태로 留保되었다.

〈表 3-4〉는 豫算外資金이 국가예산수입에서 차지하는 비율의 추이를 나타낸 것인데 1979년 이후 급상승하고 있다. 1978년에는 31.0%에 지나지 않았던 비율이 1992년에는 95.1%에 달하고 있어 短期間에 豫算外收入이 놀랄 만큼 증대하였음을 알 수 있다. 1993년부터는 회계방법의 변화로 인해서 그 비율이 낮아졌다.

예산외수입의 증대가 기업자주권의 확대와 이윤추구를 위한 인센티브가 됨에는 틀림없지만, 반면에 국가재정을 취약하게 하여 재정정책에 의한 巨視調整能力을 低下시키고 있는 것도 부정할 수 없다. 국가재정이 국민경제에서 차지하는 비중이 축소됨으로써 저하된 정부의 거시적 조정기능은 금융기구의 강화에 의해서 대체되어야 하지만, 중국의 금융기

〈表 3-4〉 豫算外資金(收入)의 構成

(單位：億元，%)

	國家豫算收入 (A)	豫算外資金收入				비율 (B/A)
		地方財政	事業行政 單位	國營企業 主管單位	合計(B)	
1978	1,121.1	31.1	63.4	252.6	347.1	31.0
1979	1,068.0	39.9	68.7	344.3	452.9	42.4
1980	1,042.2	40.9	74.4	442.1	557.4	53.5
1985	1,837.2	44.1	233.2	1,252.7	1,530.0	59.1
1990	3,134.3	60.6	577.0	2,071.1	2,708.6	83.3
1991	3,409.1	n.a.	n.a.	n.a.	3,243.3	86.4
1992	3,944.1	n.a.	n.a.	n.a.	3,854.9	95.1

註：1. 國家豫算收入에 對外借款收入은 포함하지 않음.

2. 豫算外資金支出은 〈表 5-4〉 참조.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1993.

——, 『中國統摘要』, 1994.

구는 국가재정과 마찬가지로 많은 문제를 안고 있어서 문제의 해결이 간단하지는 않다.

한편 각 지방이 경쟁적으로 經濟開發區 내지는 經濟特區를 설치하면서 무분별한 租稅 優待措置를 취함에 따라 稅收가 감소한 점도 또 하나의 원인이 되었다.

비록 재정수입이 국민경제에서 차지하는 비중이 급속하게 저하되어 왔다고는 하지만, 이를 다른 시각에서 보면 다음과 같은 점이 지적될 수 있다.

첫째, 絕對額 기준으로는 실질 재정규모가 계속 확대되는 과정에 있다고 하겠다. 즉 이는 빠른 속도로 확대되어온 GNP규모에 대한 상대적 비중의 축소를 의미할 뿐이며 실질자원의 정부부문 사용량 규모는 계속 확대되어 왔다고 볼 수 있다.

둘째, 재정수입이 GNP에서 차지하는 비중이 1978년의 31.2%에서 1995년의 10.9%로 축소되었다는 통계는 豫算外資金收入을 포함하지 아니하는 중국식 재정통계방식에 따른 계산방식에 기인할 수 있다는 점이다. 만약 豫算外資金收入을 포함한다면 재정은 1980년대에 뚜렷한 축소 추세를 보이지 않는다. 예를 들어 豫算外資金收入을 포함해서 국가재정 수입이 GNP에서 차지하는 비중을 계산하면 1979년이 40.0%이고 1985년이 39.3%로서 거의 변동이 없다. 그러나 1980년대 후반에는 감소하는 양상을 나타내어서 1990년에는 30.4%를 시현하고 있다. 따라서 중국재정의 감소추세란 예산수입으로 분류된 부분이 축소되는 것이지 정부부문의 실제적인 재정적 역할도 축소되고 있다고는 보기가 어렵다.

### 3. 財政管理機構

改革·開放政策의 추진 이전의 財政管理機構에는 두 종류의 행정체계가 있었다. 하나는 1950~1952년 및 1961~1965년 사이에 시행된 中央 → 大行政區 → 省的 3급체계이다. 大行政區<sup>5)</sup>란 華北地區, 東北地區 등

과 같이 대규모의 地區를 재정단위로 하는 것이다. 다른 하나는 1953~1984년까지 있었던 中央 → 省 → 縣의 3단계체계이다. 그러나 1980년대 초에 人民公社가 거의 해체되고 鄉이 독립된 재정단위로서 성립하자 1985년 이후는 과거의 3급재정체계에서 中央 → 省 및 省級市 → 縣 및 縣級市 → 鄉 및 鎮級으로 하는 4급재정체계로 전환해서 현재에 이르고 있다.

現行 財政管理機構는 中央, 省 및 省級市, 縣 및 縣級市, 그리고 鄉 및 鎮級의 4等級으로 분류된다. 第1級은 國務院으로 國務院의 財政部가 재정관리를 맡고 있다. 財政部는 국가예산의 편성, 집행 및 결산을 책임진다. 第2級은 省(臺灣省을 제외한 22개 省), 省級直轄市(北京市, 上海市 및 天津市), 自治區(5개)의 人民政府이다. 人民政府에는 財政廳이 설치되어 있다. 第3級은 縣, 自治州, 自治縣 및 縣級市의 人民政府로서 여기에는 財政局과 稅務局이 설치되어 있다. 第4級 財政機構는 鄉, 民族 鄉 및 鎮이다.

중국의 國家會計年度는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지이다.

## 第 2 節 財政制度의 變遷

### 1. 概 觀

中國의 財政體制는 1949년 이후에 수립되기 시작했으며<sup>6)</sup>, 國有經濟<sup>7)</sup>의 保護, 集體經濟<sup>8)</sup>의 發展 및 私營經濟<sup>9)</sup>의 制限이라는 원칙하에서 건

5) 大行政區(大區)란 沿海와 內陸의 균형있는 발전을 도모하기 위해서 도입된 제도로서, 東北·西北·華北·華東·中南 및 西南의 6개 大行政區가 있었다(崔秀雄(1994), p. 13).

6) 現行 財政制度는 紅軍에 대한 자금조달을 主目的으로 하는 中國共產黨의 井岡山時節(1928년)의 財政制度에 淵源을 두고 있으며(南部稔(1991), p. 113), 본격적인 재정 정책은 新中國이 수립된 후에 추진되었다.



립되고 운영되었다.

改革·開放政策이 추진되기 전까지의 財政體制는 소련의 영향을 강하게 받아서 公有制經濟<sup>10)</sup>의 기초위에서 모든 國家收入이 中央政府에 납부되고(一括收入) 중앙에 의하여 승인된 지출내역(계획)에 따라 통일적으로 예산이 각 지방에 하달되는(一括支出) 中央集中的 財政體制(統收統支體制)를 유지했다<sup>11)</sup>. 이에 따라 地方政府와 國有企業에는 財政上의 재량권이 주어지지 않았다.

改革·開放政策이 추진된 후 政府는 經濟改革을 추진하면서 이와 더불어 財政改革을 추진했으며, 이 과정에서 財政政策은 金融政策과 함께 정부의 중요한 정책으로 부상하였다. 財政改革은 종래의 中央集中的인 統收統支財政體制에서 分權化의 방향으로 추진되어 중앙과 지방, 정부와 국영기업간의 이해관계를 합리적으로 조정하고, 또한 지방정부와 국영기업의 재량권을 대폭 확대해서 적극성을 觸發시켜 경제의 활성화와 재정수입의 확보를 도모하는 방향으로 추진되었다.

구체적으로 보면 첫째, 中央과 地方의 財政體制를 개선해서 地方財政의 積極性을 제고하고자 했다. 이를 위해서 ‘劃分收支, 分級包干<sup>12)</sup>’(1980년), ‘劃分稅種, 核定收支, 分級包干<sup>13)</sup>’(1985년), ‘地方財政包幹<sup>14)</sup>’

7) 國有經濟란 生産手段을 國家所有로 한 經濟類型으로, 社會主義 全人民所有制라고도 불린다.

8) 集體經濟란 社會主義의 노동대중들의 集團所有制를 기초로 한 經濟類型으로, 社會主義 集體所有制라고도 불린다.

9) 私營經濟란 生産手段을 개인소유로 하고 고용노동에 기초한 經濟類型이다.

10) 國有經濟와 集體經濟를 포함하는 개념이다.

11) 大躍進運動期인 1958~1959년 및 1970년대 초·중반에는 일시적으로 財政의 分權化가 이루어지기도 했다.

12) 財政收支를 各級 政府의 級別로 구분해서 請負하는 制度이다. 豫算收入은 固定收入, 固定比例收入 및 調節收入으로 구분되었으며, 지출은 經常支出과 特殊項目支出로 구분되었다.

13) 稅目을 구분하고 財政收支를 査定해서 各級 政府의 級別로 請負하는 制度이다.

14) 地方財政請負를 말한다.

(1988년) 및 ‘分稅制<sup>15)</sup>’(1992년)가 시행되었으며, 이 결과 鄉(鎮)財政體制가 점진적으로 건립 및 완비되어 갔다. 둘째, 國家와 企業間의 分配關係를 개선해서 企業의 활력을 증진시켰다. 이를 위해서 정부는 國營企業에 대해서 ‘企業基金運營制’(1979년), ‘利潤留保制(利潤留成制)<sup>16)</sup>’, ‘利改稅制度’(1983, 1984년) 및 각종 형식의 請負經營責任制(1987년), 그리고 ‘株式制’의 시험 실시 등을 추진했다. 셋째, 工商稅制를 개혁해서 稅制의 經濟的 作用을 강화했다. 이를 위해서 정부는 工商稅制의 稅目, 稅率을 조정하고 새로운 稅目을 도입했다. 넷째, 財政資金의 分配方式과 管理方法을 변경해서 資金의 사용 효율을 높였다. 이를 위해서 정부는 1980년 이래 기본건설의 경영성 투자에 대해서 ‘拔改貸<sup>17)</sup>’를 실행했고, 減價償却費用을 점진적으로 기업이 자주적으로 관리하도록 했으며, 外資 및 外國 技術의 도입을 장려하는 財政政策 등을 추진했다. 이와 같은 일련의 財政改革으로 지방정부의 적극성 및 기업의 자주성이 크게 높아져서 지방재정이 상대적으로 풍부하여지고 중앙재정은 부진해지는 면을 보였다. 이와 같은 상황이 分稅制 導入의 간접적인 실마리가 되었다.

전체적으로 보면 지리적·경제적 및 재정적인 여러 조건이 서로 다른 광대한 중국에서 통일적인 재정체제를 유지하는 데는 많은 어려움이 있었기 때문에 다양한 財政制度가 실시되었고, 시행착오를 경험하면서 더

- 15) 分稅制란 세목을 중앙세와 지방세 및 공통세로 구분하고, 중앙 및 지방에서 각기 그 재정을 관리하고 각기 책임을 지는 일종의 재정관리체제이다. 자세한 내용은 第3章 第3節을 참조하기 바란다.
- 16) 과거에 主管部門을 통하여 國家 財政에 흡수되던 企業 利潤의 일부를 자체유보해서 이를 기업 내에서 生產發展基金, 從業員 福利基金, 보너스(獎金)基金의 세 부분으로 나누어 사용하도록 한 제도이다. 同 制度는 利潤留保를 통하여 기업과 노동자에 대한 物的誘引을 제공함으로써 노동자와 기업의 적극성을 제고시키고 나아가서는 生產性을 제고시키고자 한 것이다.
- 17) 拔改貸란 財政資金供與에서 銀行融資로의 변경을 말한다. 즉 지금까지 無償還性의 자금을 投資形式으로 하고, 변제해야 하는 자금으로 전환한 것이다.

욱 좋은 제도를 향해 나아가고 있다. 재정체제의 개혁은 전반적인 경제체제의 정비와 동시에 진행되지 않으면 실현되기가 어렵다는 한계가 있었지만, 中國政府는 이와 같은 財政體制改革을 통해서 기본적으로 여러 분야의 개혁시에 필요한 경제력을 뒷받침하고, 국가경제건설의 중점적인 수요를 충족시키며 또한 경제발전을 촉진한다는 역할을 수행했다고 하겠다<sup>18)</sup>.

## 2. 計劃經濟體制下的 財政制度

### 가. 計劃經濟體制와 財政改革

1949년 정부가 수립된 이후 改革·開放政策이 추진되기 前까지 약 30餘年の 기간 동안의 中國 財政體制는 각 시기별 政治的·社會的 및 經濟的 상황에 따라 변화했다. 건국 초기에는 國民經濟의 신속한 회복을 위해서 고도로 集中되고 統一된 蘇聯式 財政體制(統收統支體制)를 운영했다. 주요 財政政策은 재정수지의 통일, 物資分配의 통일 및 現金管理의 統一이라는 ‘三統政策’이었다<sup>19)</sup>.

1953~1957年の 1·5計劃期の 財政體制는 대규모 經濟建設計劃과 社會主義改造를 위해서 예측관계에 따라 정부의 各 級別로 財政收支를 구분하고(劃分收支) 政府의 級別로 관리하는(分級管理) 體制였지만, 여전히 中央集中的의 ‘統收統支體制’를 유지했다.

1958년의 ‘大躍進運動期’에는 권력을 하부로 이양하고(下放) 財政體制의 전면적인 개혁을 시도했지만 목적을 달성하지 못했다.

1960년대 초의 調整期(1963~1965年)에는 당시의 심각했던 경제적인 곤란의 해결을 위해서 다시 중앙에 집중된 통일된 財政體制를 시행했다.

18) 項懷誠(1994), pp. 13~14.

19) 陳建勳(1991), p. 4.

1966년 후의 ‘文化大革命期’에는 변동이 잦아서 財政體制의 안정에 많은 어려움이 있었다.

1971~1975년의 4·5計劃期에는 國民經濟가 어느 정도 활성화되자 財政이 비교적 안정된 가운데 새로운 財政制度가 시행되었다.

### 나. 各時期別 財政制度의 改革

건국 초부터의 財政制度의 개혁과정을 시기별로 분류해 보면 다음과 같다.

#### 1) 建國 初의 財政體制

건국 초기에는 피폐해진 國民經濟의 신속한 회복을 위해서 중앙집권적인 統收統支體制를 운영했다. 이에 따라 지방정부의 財政財源은 매년 각 지방에서 징수해서 중앙에 일괄 상납한 財政收入을 중앙과 해당지방이 분배하는 방식으로 조달되었다.

1949년의 財政收入은 당시 財政支出의 3분의 1을 충족시키는 수준이었다. 따라서 중국정부는 재정 확보를 위해서 정부 명의로 國民黨 政府가 남겨놓은 2,858개의 기업과 그 資產을 몰수했는데, 이 몰수한 資產의 규모가 당시 공업분야 固定資本의 80%를 차지했다<sup>20)</sup>. 1950년의 재정을 보면, 國民黨 政府의 貨物稅, 關稅 및 鹽稅 등 稅目을 계속 사용하여 예산이 편성되었다. 비록 前年度에 상당수의 기업을 國有化했지만 1950년의 재정수입 중 私營經濟로부터의 수입은 68.7%를 차지할 정도로 그 비중이 國營(有)經濟보다 여전히 높았다.

1952년에서 1956년에 이르기까지, 정부는 농업, 수공업과 상공업에 대해서 ‘社會主義改造’를 실행했다. 즉 이런 업종 경영자의 재산을 私有

---

20) 中華人民共和國 中央黨史研究室(編)(1987), p. 187.

에서 公有로 개조하고 私營企業을 최종적으로 社會主義 公有制 國營企業으로 개조했다. 이에 따라 私營企業은 극소수만이 남았으며, 社會主義 改造의 실행 전후인 1952년과 1957년의 國營 및 私營經濟가 財政收入에서 차지하는 비중이 <表 3-5>에 나와 있다. 國有 및 集體經營의 비중이 56.1%에서 87.2%로 대폭 증가했으며, 公私合營經濟의 비중도 1.0%에서 8.6%로 대폭 증가했다. 그러나 私營經濟의 비중은 36.6%에서 지속적으로 하락해서 2.7%가 되었다.

〈表 3-5〉 國營 및 私營經濟가 財政收入에서 차지하는 比重  
(1952년과 1957년의 비교)

(單位: %)

	國有 및 集體經濟	公私合營經濟	私營經濟
1952	56.1	1.0	36.6
1957	87.2	8.6	2.7

註: 『中國統計年鑑(1991)』에 의하면 각 연도의 수가 100이 아님. 이는 기타 부분이 생략된 것으로 판단됨.  
資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1991.

이와 같은 과정을 거쳐서 건립된 國營企業은 계획경제의 엄밀한 관리를 받아서 모든 國營企業의 人事權, 物資分配權, 資產管理權, 生産·販賣權 및 投資權 등이 정부에 의해서 장악되었다. 한편 公私合營經濟와 私營經濟의 비중이 지속적으로 하락함에 따라 財政收入은 점차 國營(有)企業에 의존하게 되고, 그 의존도가 심화되어 改革·開放政策을 추진하기 直前인 1978년의 재정수입 중에서 國有經濟와 集體經濟가 차지하는 비중은 99% 이상일 정도로 이들에 의존하게 되었다<sup>21)</sup>.

21) 馬洪(編)(1983), p. 446.

建國 初에는 地方財政機構가 아직 건립되지 않아서 中央政府에 의존했다. 모든 收支項目은 중앙에서 통일적으로 제정했으며, 모든 財政收支는 國家豫算으로 편성되었다. 國營經濟 各 部門의 모든 수입과 年末 剩餘는 中央財政으로 상납되었으며, 모든 支出 또한 中央財政에 의해서 이루어졌다. 따라서 中央集中的 財政體制인 統收統支體制가 이미 확립되었음을 알 수 있다.

## 2) 1950年代 初에서 1970年代 末까지의 財政體制

改革 前 30여 년의 기간중에 중앙과 지방간의 財政收支 범위가 몇 차례 구분(劃分)되었다. 이와 같은 구분은 모두 統收統支體制 內에서 이루어졌으며, 계획경제의 모델은 결코 변하지 않았다.

1953년부터 3等級의 財政管理體制가 시행되었다. 第1級은 中央이며, 第2級은 省, 市 및 自治區이며, 第3級은 縣이다. 中央이 省級을 관리하고 省級이 縣級을 관리하는 구조였다.

일반적으로 말해서 중앙과 지방의 재정수지는 國營企業 및 事業單位의 예속관계에 따라 구분되었다. 즉 중앙에 예속된 企業 및 事業單位의 수입은 中央財政收入에 속하고, 地方에 예속된 企業 및 事業單位의 수입은 地方財政收入에 속했다.

財政收支는 기본적으로 지출에 따라 수입이 결정되었으며(以支定收), 중앙에 의하여 승인된 지출내역에 따라 각 지방에 예산이 하달되고 집행되었다.

1953년부터 1979년까지의 중앙과 지방의 財政收支 區分方法에는 다음과 같은 4가지 방식이 있었다.

① 1953년부터 ‘收入分類分割方式’을 시행했다. 즉 중앙에서 지방의 財政收入을 固定收入, 固定比例收入 및 調節收入으로 구분하고, 각항의 財政支出은 國營企業 및 事業單位의 예속관계에 따라 중앙과 지방의 各級의 범위로 구분되었다. 지방의 財政支出은 그 고정수입과 고정비례수입에 따라 算定되고 부족부분은 중앙에서 算定한 비례에 따라 調節收入

에서 지출하거나 보조금을 지출했다.

② 1959년부터 1970년까지는 ‘收入總額分割方式’을 시행했다. 즉 중앙에서 지방의 財政收支를 1년에 1회 산정해서 財政收入이 財政支出보다 많은 省에 대해서는 중앙에서 중앙과 지방간의 분배 비례를 확정했고, 財政支出이 財政收入보다 많은 省에 대해서는 중앙에서 보조금을 결정해서 지출했다.

③ 1971년부터 1973년까지는 ‘收支를 정하고 그 收支 內에서 책임을 지는 方式(定收定支 收支包干)’이 시행되었다. 즉 중앙에서 算定한 지방의 財政收支에 따라 財政收入이 財政支出보다 많으면 많은 부분을 중앙에 상납하고, 財政支出이 財政收入보다 많으면 부족한 부분에 대해서 중앙에서 보조했다. 상납하는 부분과 보조하는 부분은 이미 확정되어 있어서 다시 조정하지 않았다.

④ 1977년 江蘇省에서 ‘固定比例包干方式’이 시험적으로 시행되었다. 이 방식은 4년 동안 고정된 비율로 중앙으로 상납해야 하는 財政上納額을 청구하는 방식이다. 이는 비록 統收統支財政體制 내에서의 변화였지만 지방재정의 自主權을 상당한 정도로까지 확대시켰다는 점에서 의미를 지닌다. 1978년에 10여 개의 省에서 ‘增收分成 收支掛鉤方式’이 시험적으로 시행되었다. 이는 중앙에서 해당 지방의 전년도 수입액을 기준으로 收入超過部分(增收分)에 대한 分配比率를 算定하고, 지방은 산정된 비율에 따라 收入超過部分을 분배받았으며, 중앙은 지방의 收支豫算에 따라 收支와 連繫되는 收入 留保 比率를 확정했던 제도이다. 그러나 1979년에 이르러 농산품의 國定收買價格의 인상으로 財政收入은 줄고 財政支出은 증가하고, 또 각지의 재정부담상황이 각각 달라짐에 따라 계속 시행되지 못했다.

1953년부터 1979년까지 시행된 財政收支 區分方法의 유사점은, 모두 중앙에서 支出을 算定하고, 다시 중앙에서 수요에 따라 수입을 확정했다는 것이다. 地方財政機構는 단지 중앙을 대신해서 財政收支手續을 이행했을 뿐이다. 따라서 이러한 방식은 모두가 다 統收統支體制下的 收支

類型이라고 할 수 있다. 이처럼 中央執權的인 財政體制가 장기간 유지됨에 따라 많은 문제점이 누적되었으며, 대표적인 문제점은 다음과 같다<sup>22)</sup>.

① 企業, 各 部門 및 地方의 經營 自主權을 확대해서 경제 발전에 활력을 주입시킬 필요성이 대두되었다.

② 社會主義 物質利益의 原則에 따른 平均主義(大鍋飯)體制를 타파해서 경제적 효율과 노동자 자신의 경제적 이익을 함께 증진시키고, 또한 노동자의 생산성을 향상시켜서 생산량을 증진시켜야 할 필요성이 대두되었다.

③ 기업을 간접적으로 관리하는 새로운 財政體制를 건립하고, 이 간접 조절 기능을 충분히 발휘하게 해서 巨視經濟政策의 수단이 되게 해야 할 필요성이 대두되었다.

④ 中央과 地方財政의 分배 關係의 조화를 통해서 各급 政府의 積極성을 증진시킬 필요성이 대두되었다.

이 외에도 財政資金問題 등 많은 문제가 있었다. 이러한 문제에 대한 改革의 必要性이 점차 많아지자 1970년대 말에 財政體制의 改革이 시작되었다.

### 3. 改革·開放經濟體制下的 財政制度

#### 가. 改革·開放政策과 財政改革

中國 政府는 改革·開放政策의 실시와 더불어 사회주의 계획경제하의 統收統支體制에서 中央과 地方의 財政收支를 各級에 따라 區分해서 그것을 各級으로 하여금 請負하게 하고<sup>23)</sup>, 地方政府와 國營企業의 自律權을 대폭 확대해서 각 지방과 각 기업의 여건에 맞게 경제를 운용할 수 있

22) 國務院 發展研究中心 UNDP項目組(1994), p. 161.

23) 이를 劃分收支 分級包干이라고 한다.



도록 하는 財政制度 改革을 지속적으로 추진했으며, 이 改革은 1983년부터 본격화되었다.

경제체제 개혁의 일환으로 추진되었던 재정제도 개혁의 주요 내용은 分配體制의 改革이라고 할 수 있다. 즉 國家와 國營(國有)企業間的 利潤分配體制改革과 中央과 地方間的 財政分配體制의 改革이라고 할 수 있는데<sup>24)</sup>, 구체적인 개혁 항목에는 企業基金運營制의 시행, 企業의 利潤留保·損益責任制度의 시행, 利改稅制度<sup>25)</sup>의 실시, 請負經營責任制<sup>26)</sup>의 추진 및 分稅制의 실시 등이 있다. 뿐만 아니라 基本建設投資費<sup>27)</sup>를 財政資金에서 교부하던 것을 銀行貸出制로 변경하는 拔改貸<sup>28)</sup>를 실시했다.

#### 나. 各 時期別 財政制度의 改革

1978년 이후의 재정제도의 개혁과정을 時期別로 분류해 보면 다음과 같다.

- 
- 24) 이와 같은 財政分配體制의 개혁(財政分權化)은 지방정부에 더 많은 지출책임을 주었으나 여기에 상응하는 수입원(財源) 또는 권력을 주지 않은 조치라는 시각도 있다(沃爾特(1993), pp. 75~76). 이는 '中央에서 손님을 초대하고 地方이 그 비용을 부담하는 현상(中央請客, 地方拿錢)'이라고 불리웠다.
- 25) 企業의 利潤上納을 納稅로 전환하는 改革을 말한다. 이에 따라 정부와 기업이 분리되고 稅收의 制度化가 이룩되었다. 구체적인 내용은 註(30) 참조.
- 26) 이 제도는 利潤留保制와 利改稅制度의 절충 형식으로서, 생산수단의 公有制을 유지하면서 所有와 經營의 분리를 시도한 것으로 소유자인 國家와 經營者인 기업간 계약을 통하여 企業經營의 자율성의 보장을 도모했다.
- 27) 基本建設이란 社會間接資本 및 生産設備에 대한 투자를 말한다.
- 28) 1981년까지 基本建設費는 재정에서 충당되었으므로 원금 및 이자의 상환의무가 없었다. 이에 따라 효율이 고려되지 않은 경제적 효과가 낮은 투자가 증가함에 따라 財政赤字의 주요인이 되었다. 이에 정부는 투자자금을 재정에 의하는 無償給付制로부터 中國人民建設銀行을 통한 有償給付制 즉, 有償金融資金으로 貸出하도록 체도를 개선했는데 이를 拔改貸라고 한다. 1979년부터 시험적으로 시행되다가 1985년부터 전면적으로 시행했으며, 그 효과는 상당한 것으로 보고되고 있다.

1) 1978年의 財政制度 改革

企業基金運營制을 시행해서 各種 企業基金을 社內에 유보하고, 이 基金을 근로자의 복지와 생산의 발전에 사용했다. 「關於國營企業施行企業基金의規程」에 의해서 전체 근로자 임금총액의 5%를 企業基金으로 유보했다.

2) 1980~84年의 財政制度 改革

企業의 利潤留保制(利潤留成制)와 損益責任制度를 시행했다. 이 결과 기업의 자주권이 확대되고, 근로자의 수입이 기업 경영성과에 의해 좌우됨에 따라 평균주의적 운영의 폐단을 극복할 수 있었으며, 나아가서는 기업과 근로자의 수입이 증가하였다<sup>29)</sup>. 특히 利潤留保制의 시행으로 주관 부문을 통하여 國家財政에 흡수되던 각 기업의 이윤 일부를 자체 유보하고 이를 해당 기업 내에서 生産發展基金, 從業員福利基金 및 賞與金基金으로 나누어 사용토록 함에 따라 기업과 근로자의 수입이 증가해서 시행 前인 1978년의 기업 및 근로자 소득이 국민소득에서 차지하는 비율이 각각 약 8% 및 약 48%였으나, 1981년에는 각각 12%와 57%로 증가하였다.

市場經濟를 향한 企業(國有)改革의 강화를 위하여 정부와 기업의 기능을 분리한다는 원칙 아래 利潤上納制에서 納稅制로 바꾸고 納稅後 이익은 기업소유로 하는 利改稅制度<sup>30)</sup>를 1983년부터 실시했다. 利改稅制

29) 沃爾特(1993), p. 77.

30) 國營企業이 국가에 이윤을 上納하던 형식(利潤上納制)에서 법률에 규정된 세금을 납부하고(納稅制) 남은 이윤은 기업이 재량껏 처분하도록 하는 제도를 말한다. 利潤上納制下에서는 기업의 책임감 결여로 인해 생산 능력이 떨어진다는 문제점이 상존했다. 이에 따라 국가의 생산 목표를 달성한다는 범위 내에서 기업의 자주권을 보장해주면서 기업의 경영 의욕을 제고시키는 제도의 필요성이 대두되었다. 이 결과 利改稅가 도입되었다. 1983년 6월에 제1단계 利改稅의 시행에서는 租稅의 納付와 利潤의 上納이 병존했다. 1984년 10월에 제2단계 利改稅가 시행되면서 租稅와 利潤의 병존에서 租稅 納付(所得稅와 調節稅)로 利潤 納付를 완전히 대체했으며, 11種의 租稅도 신설했다. 이때부터 지금과 같은 조세체계가 확립되었다.

도의 실시를 통해서 국가는 재정수입의 보장을, 기업은 기업이익의 보장을, 개인은 개별이익 증대의 도모를 시도했다. 특히 中央政府의 입장에서는 權限을 地方政府로 委任하는 過程에서 감소하는 中央 政府의 稅收를 확충하려는 의도와 價格改革이 급속하게 추진될 경우 인플레이 등을 야기할 수 있으므로 價格改革을 利改稅制度를 통해 보완하려는 의도가 있었다.

1980년에 國務院은 ‘劃分收支 分級包干 財政管理體制 實施에 관한 國務院 通知<sup>31)</sup>’에 의해 北京·上海 및 天津을 제외한 각 省級 지방에서 4가지 종류의 재정제도를 실시했다.

#### ① 劃分收支 分級包干方式

예속관계에 따라 중앙과 지방의 財政收支 범위를 명확하게 구분하고, 이것을 기초로 각 省·直轄市의 1979년도 財政收支 실적을 참조해서 지방 財政收支의 請負基數를 산정하였다. 수입면에서는 分類에 따른 분담 방법(分類分成的辦法)을 실시해서, 예산수입을 固定收入(중앙 고정수입과 지방 고정수입), 固定比例收入(80%는 중앙에 귀속, 20%는 지방에 귀속) 및 調節收入으로 구분했다. 기업과 사업단위의 이윤수입 혹은 수익은 예속관계에 따라 구분하고, 어느 급수의 사업에 속하면 그 수입은 해당 급수에 속했다. 즉 중앙기업의 이윤수입 혹은 수익은 중앙에 속했고, 지방기업의 이윤수입 혹은 수익은 지방에 속했다. 만약 수입액이 지출액보다 클 경우에는 초과분 중 일정 비율을 상납하고, 지출이 수입보다 클 경우에는 부족분에 대해서 工商稅의 일정 비율을 조절수입으로 해서 지방에 귀속시켰다. 工商稅를 전부 지방에 교부했음에도 불구하고 여전히 지방재정에 적자가 발생하는 경우에는 중앙재정에서 일정액의 보조금을 지급하였다. 1980년의 國務院 規定에 의하면, 工商稅·關稅는 中央에 속했고, 그 중 工商稅는 중앙과 지방예산의 조절수입이었으며,

31) 1980년 2월에 발표되었다.

工商所得稅·鹽稅·農業稅 및 地方稅는 地方에 속했다. 지출면에서는 경상지출과 특수항목지출(專項支出)로 구분되었다.

경상지출은 기업과 사업 단위의 예측관계에 따라 나누어지며, 특수항목지출은 중앙재정에서 특수비용(專款) 형식으로 지원되었다. 이에 따라 중앙 각 기업과 사업주관부문은 지방에서 안배해야 하는 각종 사업의 지출에 대해서 더 이상 관여 내지는 지시할 수 없었다.

이와 같은 財政收支의 분류에 따라 1979년 地方財政收支의 청부기수(預計數)를 기준으로 모든 지역의 상납비율 또는 조절수입비율 또는 중앙정액보조율(中央定額補助)을 확정하였으며, 급수별 책임은 5년 동안 불변하였다.

이 방식은 四川省, 甘肅省, 河南省, 山東省 및 吉林省 등에서 실시되었다.

#### ② 劃分收支 定額上納 定額補助方式(일명 大包干方法)

세입면에서 中央企業·事業單位의 수입과 關稅만 중앙에 귀속되고 나머지는 전부 지방수입으로 유보하며, 세출면에서도 中央企業·事業單位의 지출만 중앙에 귀속시키고 나머지는 전부 지방지출로 간주한 제도이다. 廣東省과 福建省에서 실시된 일종의 優待政策이었다. 1979년의 財政收支 결산 수치를 基數로 해서 상납액 또는 보조액을 확정하고 5년 동안 불변하였다.

#### ③ 民族自治財政制度

소수민족지역인 內蒙古, 新疆, 티벳, 寧夏, 廣西 등과 빈곤지역인 雲南, 貴州, 青海 등에서는 특별보조정책인 本 制度가 실시되었다.

#### ④ 固定比例請負(固定比例包干)制度

상납·유보비율을 확정된 후 4년 동안 바꾸지 않는 제도이며, 1977년 이래 江蘇省에서 계속 실시되었다.

北京·上海 및 天津에서는 總額配分(總額分成)方式이 실시되었으며, 분배 비율은 매년 조사·결정되었다.

이와 같은 財政體制改革은 상당한 정도의 재정권한을 지방정부로 이

전해서 재정의 분권화가 어느 정도 이룩되었다는 점에서 의의가 있다. 또한 당시 재정체제개혁은 다음과 같은 특징을 가지고 있었다.

① 財政體制가 中央集中的인 ‘統收統支體制’에서 ‘劃分收支 體制’로 전환됨에 따라 지방재정수지가 과거에 비해서 평형을 유지할 수 있었고 또한 지방정부의 적극성과 책임감을 제고시킬 수 있었다.

② 財政의 配分方式이 중앙 주관부문이 하부를 종적으로 관리하는 수직적 관리방식(條條)에서 지방정부가 관할 省 內의 각 행정 조직이나 기업을 전적으로 관리하는 수평적 관리방식(塊塊)<sup>32)</sup>으로 변함에 따라 지방의 財政請負(財政包干)制度를 통해서 통일된 계획을 세워서 안배할 수 있게 되었고, 잉여와 결손을 조절할 수 있었고, 또한 각지의 책임을 강화할 수 있었다.

③ 請負比率(包干比例)과 補助額數가 과거에는 每年 1회 정해지던 것이 5년 동안 불변하게 됨에 따라 지방은 자기들의 今後의 재정에 대한 예측이 가능하게 되어서 當該地區의 經濟發展計劃을 통일적으로 수립할 수 있었다.

그러나 財政의 수평적인 관리방식(塊塊)이 시행되면서 다음과 같은 문제점이 露見되었다.

① 財政의 수평적인 관리방식(塊塊)이 시행된 후 경제생활상의 地區間 분할 및 봉쇄상태가 더욱 심해져서 상품의 정상적인 유통에 영향을 주었고, 또한 맹목적인 생산과 중복 건설의 현상이 증가되었다.

② 수입의 구분방법에도 문제가 존재했다. 개혁 후의 수년 동안에는 국가가 국민경제를 조정하는 중에 많은 경제조치를 취했다. 예를 들면 農副產物의 구매가격 인상, 고급노동자의 급여 인상, 직업의 안배 및 기업의 財政權 확대 등과 같은 경제조치를 취했으며, 이와 같은 조치로 인

32) 이것은 地方 割據의 經濟管理方式으로서 각 省間의 연결이 결여되었다. 條條나 塊塊는 원래 경제적 수단이 아니고 행정관리 체계를 경제 운용에 활용한 것으로 중앙 각 부분간 또 各 省間의 횡적인 연결이 결여되는 모순을 초래했다.

해서 기업의 이윤은 비교적 많은 영향을 받았다. 뿐만 아니라 수입을 조절하는 工商稅도 매년 안정적으로 증가했지만 어떤 지방의 工商稅는 대부분 중앙에 귀속됨에 따라 지방에 교부되는 비율이 작아지고 이로 인해서 지방의 적극성에 영향을 미쳤다.

③ 財政權과 行政權이 연결되지 못했다. 기타 경제체제 개혁과 서로 배합(조화)되는 바가 없었고, 또한 財政基數와 比率이 융통성이 없어짐에 따라서 경제상의 매 단계 개혁이 모두 재정문제에 관련되기에 이르렀고, 모두 지방의 경제이익과 모순을 발생시켰다. 뒤에서 언급한 두 가지 폐단으로 인해서 ‘總額分成, 比例包干<sup>33)</sup>’이 도입되는 주요 원인이 되었다<sup>34)</sup>.

### 3) 1985~87年の 財政制度 改革

1983년에 利改稅改革을 추진함에 따라 國營企業과 集體企業의 利潤留保率이 대폭 상승하였다. 이와 같은 변화에 상응해서 國務院에서 발표한 ‘劃分稅種 核定收支 分級包干的 財政管理體制 實行에 관한 規定<sup>35)</sup>’에 의거해 ‘劃分稅種 核定收支, 分級包干’의 財政體制를 시행했다. 同 制度는 중앙과 지방의 재정수지를 稅目에 따라 구분함으로써 政府의 級別에 따른 권리와 책임을 보다 명확히 한 제도이다.

이 체제는 기본적으로 財政請負(財政包干)制度에 바탕을 두고, 利改稅改革 이후에 확립된 稅目과 기업의 예속관계에 따라 각종 재정수입을 中央固定收入, 地方固定收入, 中央과 地方의 共通收入으로 분류했다. 따라서 이 시점에 와서 중국의 세제는 비로소 中央稅(國稅)와 地方稅의 초보적인 구분이 이루어졌다고 할 수 있다. 또한 궁극적으로 지향하고 있는 分稅制 改革으로의 출발점이라고도 한다.

33) 1988년의 재정제도개혁 참조.

34) 國務院 發展研究中心 UNDP項目組(1994), pp. 162~163.

35) 1985년 3월에 발표되었다.

중앙과 지방의 예산지출의 구분은 기본적으로 ‘劃分收支 分級包干’ 체제와 동일했다. 劃分의 방법은 다음과 같다. 즉 地方固定收入이 지방의 지출보다 많으면 定額을 중앙에 상납하고, 地方固定收入이 지방의 지출보다 적으면 중앙과 지방의 共通收入에서 분할비율을 확정해서 지방에 유보시켰다. 地方固定收入 및 중앙과 지방의 共通收入의 전부를 지방에 유보시켰지만 아직 부족해서 지출을 보조하는 경우에는 중앙에서 定額 보조한다. 수입의 분배 비율이나 상납·보조 액수의 확정 이후에는 5년 동안 불변이었다. 지방의 재정수지는 자율적으로 균형을 추구했다<sup>36)</sup>.

利改稅制度의 단점을 보완하기 위하여 利潤留保制와 利改稅制度의 장점을 취한 절충형식인 請負經營責任制(承包經營責任制)가 실시되었다. 이 제도는 생산수단의 公有制를 유지하면서 所有와 經營의 분리 및 政府와 企業의 기능 분리를 시도한 것으로 소유자인 국가와 경영자인 기업간에 계약을 통하여 기업경영의 자율성을 보장하는 것이었다<sup>37)</sup>. 이 제도 하에서 기업은 국가에 稅金(所得稅)과 利潤을 상납했으므로 형식적으로는 納稅制, 실질적으로는 請負制가 실시되었다<sup>38),39)</sup>. 同 制度는 현실 적용도가 높은 것으로 평가되어서 광범위하게 실시되었다. 그러나 利潤上納의 객관적인 기준이 존재하지 않는 점과 破產制度에 대한 인식부족으로 赤字企業에 대한 계약집행이 어렵다는 문제점 등이 존재했다.

請負經營責任制를 실행하는 기업들은 그 활력이 증가되고 경제효율도 일반적으로 非請負經營企業보다 우수했다. 1987년에 달성한 이윤은 前年 對比 14.8%포인트 증가한 291億 1千萬元(人民幣)으로 이는 請負經營을 실시하지 않은 工業企業의 4.6%포인트 증가에 비해 10.2%포인트

36) 國務院 發展研究中心 UNDP項目組(1994), p. 163.

37) 沃爾特 等(1993), p. 10.

38) 金時中(1993), pp. 59~60.

39) 「全民所有制 工業企業 承包經營責任制 潛行條例」第11條에 의하면, 기업은 세법에 의하여 세금을 납부하되, 請負契約에 규정된 상납이윤을 초과하여 납부된 稅額은 每 3개월마다 80%를 환급하고 연말에 종합 결산한다.

증가한 것이다. 국가 재정에 상납한 수입도 4.7%포인트 증가하였으나 請負經營을 실시하지 않은 工業企業은 21.8%포인트 하락하였다. 請負經營責任制는 국가와 기업의 분배에 있어 기업과 개인의 소득을 한층 증가시켰으나 국가 재정수입에서는 예상했던 효과를 거두지 못하였는데, 이는 請負經營責任制 자체의 불완전성 및 한계성, 인플레이로 인한 가격의 대폭 상승 등에 기인했다<sup>40)</sup>.

1985년 정부는 재정수입을 ① 중앙정부 고정수입 ② 지방정부 고정수입 ③ 중앙과 지방의 공통수입으로 분류하는 일종의 分稅制를 시행해서 중앙정부의 稅收源과 지방정부의 稅收源을 명확히 구분하고, 이 범위 내에서 재정관리 책임을 졌다. 중앙과 지방의 예산지출의 구분은 기본적으로 ‘劃分收支 分級包干體制’와 동일했으며, 地方財政收支의 상황에 따라 수입의 분배비율 또는 상납, 보조의 비율을 결정하되 이 내용은 5년간 불변이었다. 地方的 財政收支는 자율적으로 균형을 추구했다.

分稅制와 利潤上納制에서 納稅制로의 세제개혁에 의해 국가의 재정수입이 크게 개선될 수 있었다.

1980~1984년의 재정체제와 비교했을 때 1985~1987년의 재정체제의 주요 특징은 다음과 같다. 즉 稅目에 따라 각급정부의 재정수입을 구분하는 시험의 시도를 통해서 今後에 실행할 비교적 완전한 分稅制를 위한 경험 축적의 계기로 삼았다. 그러나 1985년 중국 재정체제의 개혁은 실행시에 現行 價格體制·租稅體制·中央과 地方的 行政權 구분 및 이미 시행되고 있던 企業請負經營責任制(企業承包經營責任制) 등의 제한을 받았고, 그위에 이 시기의 社會的 供給 및 需要의 모순이 격화됨에 따라 추진할 수 있었던 개혁은 단지 調整的인 性質에 불과할 뿐이었다. 따라서 稅目에 따라서 수입을 구분한다고 하지만 總額分割制(總額分成制)의 기본 성질은 변하지 않았고, 원래 존재하던 일단의 문제들, 예를 들면

40) 姜俊榮(1995), pp. 678~679.



기업예속관계에 따른 각급 정부의 재정수지의 구분 및 기업의 자주권 확대의 모순, 收支基數 확정의 불합리, 지방활거와 투자 팽창 등등은 모두 해결되지 않은 상태로 있었다.

이 외에도 改革·開放政策의 추진 이래, 국가는 소수민족지구, 연해의 부분개방지구 및 計劃單列市에 대해서는 기타 지구와는 다른 특수한 예산관리체제를 실행했다. 예를 들면, 부분개방도시 및 經濟特區의 기반 시설의 건설을 지원하기 위하여 중앙재정에서 약간의 借款을 제공하고 또한 예산지출상 특별히 배려했다. 연해 개방도시 및 경제기술개발구의 새로운 수입에 대해서는 개발구의 성립일로부터 시작해서 5년 동안은 전부 개발구에 유보하도록 하고 상납을 면제했다. 개발도시와 경제특구에 설립된 상업 및 무역 금융망에 대해서는 정부에서 돈을 지출했다. 중앙재정은 國有企業이 外國人 投資家(外商)와 함께 창립한 合資·合作企業이 기술 개발을 통해서 신상품을 개발하도록 지원했다. 기타 여러 방면에도 재정지원을 하는 규정을 만들었다<sup>41)</sup>.

#### 4) 1988년의 財政制度 改革

중앙정부와 지방정부의 재정관계를 공고히 하고, 나아가서는 지방의 적극성을 제고시키기 위하여 중국은 1988년부터 1990년에 이르는 기간 동안 원래 재정체제의 기초위에서 전국 39개의 省·自治區·直轄市·計劃單列市에 대해서 서로 상이한 형식의 財政請負制(財政包干辦法)를 각각 실시했다. 이는 國營企業에서 실시되고 있던 請負經營責任制를 재정제도에 도입한 것으로서, 중앙정부와 지방정부간의 契約制를 채택하고, 중앙정부에의 납부비율을 계약에 의해 재조정했다.

1988년 말에 전국 39개의 省·自治區·直轄市·計劃單列市 중에서 재정관계가 省과 연계소재가 다른 廣州·西安 두 計劃單列市를 제외한

41) 國務院 發展研究中心 UNDP項目組(1994), pp. 163~164.

나머지 37개 지구에 대한 財政請負制(財政責任制) 형식은 다음의 6가지 종류로 구분된다<sup>42)</sup>

① 收入遞增請負制(收入遞增包干辦法)

각 지방의 1987년 결산수입과 지출을 기준치(基數)로 삼고, 각지의 최근 몇 년간의 수입 증가 상황을 참조하여 각 地方의 財政收入 遞增率과 留保·上納 비율을 확정한다. 遞增率 이내의 수입은 확정된 비율에 따라 중앙과 지방간에 분할하고, 遞增率을 초과한 수입은 전부 지방에 유보하며, 수입이 遞增率에 미치지 못해서 중앙 상납분에 영향을 미치면 지방에서는 자신의 財力으로 보충한다.

同 制度는 北京, 河北省, 遼寧省(瀋陽과 大連 제외), 江蘇省, 浙江省, 河南省 및 重慶 등에서 시행되었다.

② 總額分割制(總額分成辦法)

지난 2년간의 財政收支 상황에 따라 收支 기준치(基數)와 유보·상납비율을 산정하며, 이 數値에 따라 지방의 재정수입을 분할한다. 지방의 재정수입이 수지 기준치를 초과할 경우에는 전액 지방에 유보한다. 同 制度는 天津市, 山西省 및 安徽省에서 실시되었다.

③ 總額分割制에 增加分割比率를 追加하는 方法(總額分成加增長分成辦法)

總額分割制에 기초하여 수입이 전년도보다 증가한 부분은 다시 비율에 따라 지방에 지급했다. 즉 매년 전년도 실제 수입을 기준치로 삼아서 기준치부분에 대해서는 총액분할비율에 따라 분할하되 전년도보다 증가한 실제 수입 부분은 總額分割比率에 따라 분할한 것을 제외하고 별도로 增加分割比率를 더한다. 따라서 기준치보다 증수된 부분에 대해서는 별도의 배분비율을 적용함으로써 지방의 재정수입이 증가하면 지방의 배분액도 많아지게 된다.

42) 國務院 發展研究中心 UNDP項目組(1994), pp. 14~15, pp. 164~166; 姜俊榮(1995), pp. 680~681.

同 制度는 大連, 靑島 및 武漢의 3개 도시에서 시행했다.

④ 上納額數遞增請負制(上解數額遞增包干辦法)

1987년에 지방이 중앙에 상납한 재정수입액을 기준치로 설정하고 이 기준치를 청부기간중에 매년 일정 비율로 遞增시켜 나가는 방법으로 遞增率 이상으로 증가한 재정수입은 전액 지방에 유보한 제도이다. 湖南省과 廣東省에서 시행되었다.

⑤ 定額上納制(定額上解辦法)

재정수입 기준치가 재정지출 기준치보다 큰 부분 중 정해진 금액을 청부기간 동안에 매년 중앙에 상납하고 나머지는 모두 지방에 유보하는 제도이다. 上海, 山東省(靑島 제외) 및 黑龍江省에서 시행했다.

⑥ 定額補助制(定額補助辦法)

조사·확인한 收支 기준치에 따라 赤字部分에 대해서는 중앙이 고정액보조를 실행하는 제도로서 주로 재원이 부족한 지방에서 실시되었다. 內蒙古, 廣西, 西藏, 新疆, 雲南省, 青海省, 吉林省, 陝西省 및 四川省 등에서 실행했다.

이와 같은 상이한 형식의 財政請負制(財政包干辦法)의 실시로 첫째, 중앙과 지방재정 분배관계의 투명도를 한 단계 더 제고시킬 수 있어서 경직된 예산 관계가 호전되기 시작했다. 둘째, 지방재정의 자주권이 확대됨에 따라 상납 비율이 큰 省의 수입이 감소하던 추세를 전환시켜서 지방의 계획된 건설을 촉진할 수 있었다. 한편 이 제도는 統收統支財政體制에 비해서 지방정부의 적극성을 제고시켰고, 지방경제의 발전에 유리한 재정적 조건이 되었다고 평가된다. 그러나 地方財政請負制(財政包干辦法)의 실시로 다음과 같은 폐단이 발생했다<sup>43)</sup>.

첫째, 통일된 시장의 형성과 정부와 기업의 분리에 불리했다. 請負制의 실시로 經濟 및 企業에 대한 地方政府의 간섭이 강화되어서 地區經濟

43) 國務院發展研究中心·UNDP組(1994), pp. 165~166.

割據現象이 심화되었으며, 또한 정부기능의 변화과정에 장애 요소가 되었다. 동시에 이는 국가의 巨視經濟調節能力을 약화시켰으며, 심지어 어떤 면에서는 反調節作用까지 야기시켰다<sup>44)</sup>.

둘째, 중앙재정수입을 보장하지 못했으며, 특히 통화팽창 상황에서 중앙재정수입의 감소를 야기했다. 이 외에도 이 체제는 지방경제의 과열과 물가상승에 대해서도 상당한 영향을 미쳤다.

셋째, 법률로써 중앙재정과 지방재정의 분배관계를 보호 및 안정시킬 수 없었고, 권리를 나누는 數值的 限界는 과학적인 근거가 부족해서 주관적인 면과 자의성이 컸다. 중앙재정에서 經費가 부족하면 지방재정에서 차입하고 지방재정에서 經費가 부족하면 중앙재정에서 차입했으며, 지출면에서는 상호간에 분쟁이 발생하고 수입면에는 상호간에 경쟁적인 선점 현상이 발생하는 등 중앙과 지방간의 이익 마찰은 시간이 경과할수록 심화되었다.

#### 5) 1992~1994年の 財政制度 改革

1992년 財政部는 天津, 遼寧, 瀋陽, 大連, 浙江, 青島, 武漢, 重慶, 新疆 등 9개 지구에서 이미 分稅制財政體制를 시험적으로 실시했다. 이것은 1980년 이래 중국 재정체제의 제4차 중대개혁이었으며, 중국의 개혁을 가속시키고 재정체제개혁을 심화시키는 중요한 조치였다.

分稅制란 稅目을 中央稅와 地方稅 및 共通稅로 구분하고, 중앙 및 지방에서 각기 그 재정을 관리하고 각기 책임을 지는 일종의 재정관리체제이며, 중앙정부와 지방정부간의 財政分配關係를 설정하는 제도이다. 즉 中央政府에 의한 재정수입의 집중관리에서 중앙과 지방의 財政收入源을 분리하는 制度를 말한다. 당시에 시행되었던 分稅制란 정확히 말해서 ‘分稅請負制(分稅包干制)’라고 할 수 있으며, 일정 정도 내에서 稅目에

44) 財政部 豫算管理司·IMF財政事務局(編)(1993), p. 15.

따라 중앙수입, 지방수입 및 공동 수입으로 구분하고, 구분된 세목(分稅)의 기초위에서 현행 財政請負制의 일정 부분을 유보시키며, 최종적으로는 철저한 分稅制를 향하는 일종의 과도적인 재정체제라고 할 수 있다.

시험적으로 시행한 分稅制의 基本的인 內容은 다음과 같다<sup>45)</sup>.

첫째, 각종 재정수입을 중앙고정수입, 지방고정수입, 중앙과 지방의 공동수입으로 나누었다. 중앙고정수입에는 關稅, 債務收入 등 33種이 있었으며, 지방고정수입에는 農牧業稅 등 34種이 있었고, 중앙과 지방의 공동수입에는 產品稅 등 5대 항목이 있었다. 분배비율은 두 가지 종류로서 소수민족지구의 중앙과 지방간의 분배비율은 2對 8이었고, 기타지구는 일률적으로 5對 5였다.

둘째, 중앙과 지방의 행정권의 범위를 구분했다. 기본적으로는 원래의 체제를 답습했으며, 기업과 행정사업단위의 예속관계에 따라 구분되는 지출 범위는 불변이었고, 구체적인 지출내용상으로는 지방에 청부를 주는 것에 상응해서 조정할 수 있으며, 請負를 실행하지 않는 特別支出(특별히 큰 자연재해 구제보조비, 미발달지구 지원 자금 등)은 여전히 중앙에서 별도로 지출했다.

셋째, 위에서 구분한 수지의 범위에 따른 계산은 1989년을 기준치로 했으며, 지방고정수입에 공통수입을 더한 것이 지방재정 지출 기준치보다 큰 부분은 일률적으로 5%의 비율로 체증 청부상납했다. 지방고정수입에 공통수입을 더한 것이 지방재정 지출 기준치보다 작은 부분은 중앙에서 定額 보조했다. 분담방법이 확정된 후 일정 기간 동안은 불변이었으며, 지방재정의 수입이 많으면 많이 지출할 수 있었고 수입이 적으면 적게 지출했다. 少數民族地區에 대해서는 적당한 배려가 있었다.

넷째, 각 지구의 收支 基準值은 1989년 결산이 기초가 되었으며, 필요한 요소를 조정한 후 확정했다.

45) 國務院 發展研究中心: UNDP項目組(1994), pp. 166~167.

한편 지출은 行政權에 따라 中央財政支出, 地方財政支出 및 중앙 관장의 特別支出로 구분되었다. 中央財政支出에는 중앙이 총괄하는 건설투자, 기업의 발전잠재력 발굴·개조, 국방, 외교, 公安, 검찰·사법 등에 대한 지출이 포함되며, 地方財政支出에는 지방이 총괄하는 기본건설투자, 농업지원자금 등이 포함된다.

시험적으로 시행한 分稅制의 주요 특징은 다음과 같다<sup>46)</sup>.

첫째, 지방고정수입의 범위가 확대되고, 한 걸음 더 나아가서는 지방수입을 적극적으로 조정할 수 있었다. 기존 체제에 따라 구분되는 지방고정수입인 13種의 稅目(小稅) 이외에 分稅制 體制에서는 農牧業稅, 地方國營企業所得稅, 集體企業所得稅, 外資 및 地方中外合資企業所得稅 등 모두 15항목의 수입이 지방고정수입으로 구분됨에 따라 지방수입을 적극적으로 조정할 수 있었다.

둘째, 中央과 地方의 分配關係를 調整했다. 근래에 들어와서 중국의 지역적인 경제 봉쇄와 맹목적인 건설의 문제점이 비교적 많이 돌출되고 있는데, 이는 주로 가격체제, 투자체제 및 간부심사 등에 기인한다. 또한 재정정부방법이 流通稅의 대부분을 지방에 유보시키는 것과는 관계가 있다. 分稅制 體制下에서는 流通稅를 중앙과 지방에 5對 5로 분배했으며, 일정 범위내에서 지방정부가 맹목적으로 高稅率이 적용되는 상품을 개발(발전)하는 행위 및 맹목적인 生産 提高 추구 등의 경향을 제거함에 따라 국가산업구조와 통일시장의 형성에 도움이 되도록 했다.

셋째, 전체 경제의 개혁·개방을 추진하고 촉진하는 작용을 했다. 새로운 재정체제의 시험적인 시행으로 일면으로는 각지에서 중앙과 지방의 공동세인 流通稅의 관리를 중시하기에 이르렀다. 또 한 면으로는 國營(國有), 集體, 三資企業의 소득세 부분 전부가 지방고정수입으로 된 후 지방정부가 기업의 경제 효율에 관심을 가졌으며, 기업의 경영에 대

46) 國務院 發展研究中心·UNDP項目組(1994), p. 167.

해서 더욱 유효한 지도와 감독을 했으며 대외무역과 外資 이용에 대해서도 발전이 있었다.

시험적으로 시행되었던 分稅請負制(分稅包干制)는 단지 分稅制의 과도적인 한 형식으로서 현 단계의 시험 과정에서 다음과 같은 문제점이 노출되었다<sup>47)</sup>.

첫째, 分稅請負制의 시행으로 중앙정부와 지방정부가 재정분배면에서 충돌하거나 또는 부분과 전체이익의 충돌이 상당 범위 내에서 존재했다. 所得稅의 분배는 여전히 행정예속관계에 따라 수입이 구분되었다.

둘째, 行政權( 또는 業務權 : 事權)이 분명하게 구분되지 못함에 따라 수입의 구분과 재정 특수 비용의 구분이 과학적이고도 합리적으로 되기가 어려웠으며, 分稅請負制로는 이와 같은 방면의 문제를 전면적으로 해결할 수 없었다.

셋째, 分稅請負制로는 경제 수준의 고저에 따른 수입의 전면적인 확정을 할 수 없었으며, 이에 따라 基準值法이 여전히 실행되고, 지출에도 상대적으로 통일된 標準과 定額이 없었다. 따라서 필연적으로 收支基準值의 불합리와 중앙과 지방의 收支基準值 다툼이라는 문제가 존재했다.

1994년에 들어와서 중국 정부는 재정행정의 과학화 및 예산분배의 합리화 도모를 위해 시험적으로 시행한 分稅制를 바탕으로 진일보된 分稅制를 전면적으로 시행했다. 먼저 中央政府와 地方政府의 行政權(事權)을 명확히 구분한 후, 行政權(事權)과 財政權(財權)의 相應原則下에 전체 재정수입을 中央財政 固定收入分(中央稅) 및 地方財政 固定收入分(地方稅) 그리고 중앙 및 지방이 共有하는 共通收入分(共享稅)으로 구분하고, 共通收入分에 대한 中央과 地方間 分割 또는 配分原則은 일정 주기별로 중앙정부와 지방정부가 협의하여 결정했다. 이에 따라 中央政府와 地方政府는 兩者의 재정지출 기본금액을 확정한 후 地方政府의 中

47) 國務院 發展研究中心, UNDP項目組(1994), pp. 167~168.

中央納付分과 中央政府의 地方補助金を 확정하며, 地方財政 固定收入分과 共通收入分을 합친 부분이 地方支出 豫算을 초과할 때에는 그 초과분은 전부 中央財政에 상납하며 반대로 미달시에는 中央財政으로부터 補助받는 制度이다. 이 제도에 의해 복잡한 中央 및 地方政府의 財政收入源을 재정리하여 各級 政府의 재정분담이 명확하게 되었다.

### 第 3 節 現行 分稅制 財政管理體制

#### 1. 導入背景

중국 정부는 改革·開放政策을 추진하면서 사회주의 계획경제하의 중앙집중적인 統收統支體制로부터 地方政府와 國營企業의 裁量權을 대폭 확대하는 방향으로 재정제도의 개혁을 추진했다.

中國 國務院은 1988년 ‘地方財政請負方法의 改善’을 결정하고 各 省·市·自治區의 지방정부에 이를 하달하였다. 그러나 지방정부는 중앙정부에 대한 상납액을 줄이기 위해 請負額 산정시 고의로 지방재정의 수입을 축소·보고하는 한편, 당해지역으로의 기업 투자유치를 위해서 국가 규정을 초과하는 租稅優待措置를 취하는 등 地方保護主義的인 경향을 띠었다. 또한 지방재정의 수입이 과다하다고 판단될 경우에는 중앙재정으로의 상납액이 많아질 것을 우려해 당해지역에의 투자를 확대함에 따라 일부지역에서는 과잉투자현상이 발생하는 등 중앙정부와 지방정부간의 갈등이 심화되는 등 여러 가지 문제점들이 노정되자 정부는 이러한 문제점들을 해결하고 재정행정의 과학화 및 예산분배의 합리화 도모를 위해 分稅制를 시행하기에 이르렀다. 1992년에 전국의 9개 地域(浙江省, 遼寧省, 新疆위구르族 自治區, 天津直轄市, 武漢, 青島, 大連, 瀋陽, 重慶)에서 이 제도를 시범적으로 우선 실시하고, 1994년부터는 전국적으로 시행하기에 이르렀다.



## 2. 分稅制財政管理體制의 概要

分稅制란 分稅制財政管理體制를 말하며, 中央政府에 의한 재정수입의 집중관리에서 중앙과 지방의 財政收入源을 분리하는 制度를 말한다. 즉 中央政府와 地方政府的 行政權(事權)을 명확히 구분한 후, 業務權과 財政權(財權)의 相應原則下에 전체 재정수입을 中央財政 固定收入分(中央稅) 및 地方財政 固定收入分(地方稅) 그리고 중앙 및 지방이 共有하는 共通收入分(共享稅)으로 구분하고, 共通收入分에 대한 中央과 地方間 分割 또는 配分原則은 일정 주기별로 중앙정부와 지방정부가 협의하여 결정한다. 이에 따라 兩者의 재정지출 기본금액을 확정할 후 地方政府的 中央納付分과 中央政府的 地方補助金을 확정하며, 地方財政 固定收入分과 共通收入分을 합쳐 地方支出 豫算을 초과할 때에는 그 초과분은 전부 中央財政에 상납하며 반대로 미달시에는 中央財政으로부터 補助받는 制度이다([圖 3-1] 참조). 1993년도 지방재정지출 및 지방정수분의 중앙이전액을 재원배분의 기준으로 하여 그 기준규모의 재원과 증가분을 경과조치로서 보장했다. 이 제도에 의해 복잡한 中央 및 地方政府的 財政收入源을 재정리하여 各級 政府的 재정분담이 명확하게 되었다<sup>48)</sup>.

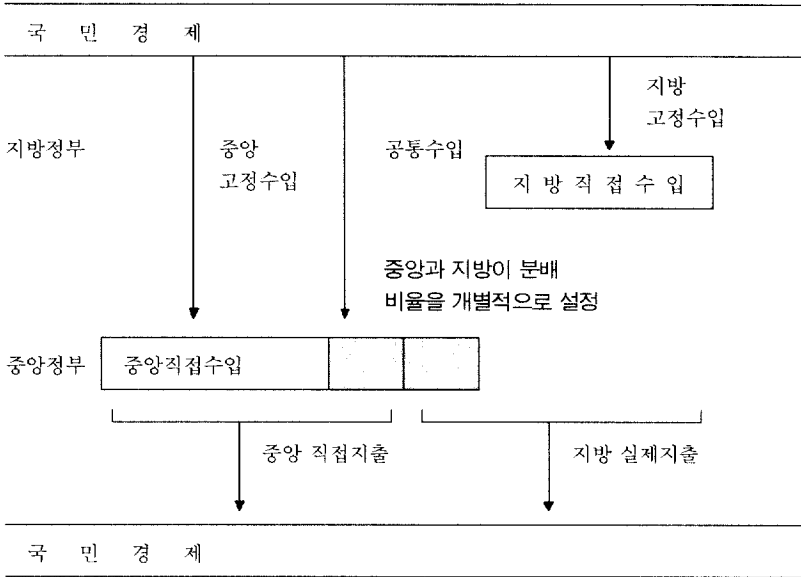
分稅制에 의한 財政收入의 分割內譯은 <表 3-6>과 같다.

租稅의 徵收는 分級管理한다. 즉 中央稅와 共同稅(共享稅)는 중앙세무기구에서 징수하고, 共享稅 중 지방재정수입 부분은 중앙세무기구에서 지방재정으로 이전하며, 地方稅는 지방세무기구에서 징수한다.

이와 같은 재원분할제도인 分稅制는 과거 중앙정부가 지방재정의 수입과 지출을 일괄 통제하는 統收統支體制와는 달리 지방정부의 재정권을 대폭 허용한 제도로 지방정부의 조세징수노력을 자극하고 지출규모

48) 어떤 면에서 보면, 分稅制財政體制改革이란 중앙재정을 집진적으로 강화시키는 메커니즘이라는 측면을 지니고 있었다.

[圖 3-1] 分稅制의 概要



<表 3-6> 分稅制에 의한 財政收入의 分割內譯

	中 央	地 方
고정수입	① 關稅 ② 消費稅 ③ 稅關에서 대신 징수하는 增值稅 ④ 中央政府所屬 國營企業의 企業所得稅(中央企業所得稅) ⑤ 地方銀行, 外資銀行 및 銀行 이외 金融機構의 企業所得稅 ⑥ 鐵道部門, 國名이 붙어 있는 專業銀行, 保險總公司의 營業稅, 企業所得稅, 城鄉維護建設稅 ⑦ 기타	① 左側의 ⑤를 제외한 營業稅 ② 地方政府所屬 國營企業의 企業所得稅. 단 左側의 ⑤, ⑥에 해당하는 것은 제외(地方企業所得稅) ③ 個人所得稅 ④ 城鎮土地使用稅 ⑤ 固定資產調節稅 ⑥ 좌측의 ⑥을 제외한 城鄉維護建設稅 ⑦ 기타(房產稅, 印花稅, 農牧業稅, 契稅, 土地增值稅, 遺產·贈與稅, 耕地占用稅 등)
공통수입	① 增值稅 : 75%는 中央政府, 25%는 地方政府에 귀속됨. ② 資源稅 : 海洋石油資源稅는 中央政府, 기타는 地方政府에 귀속됨. ③ 證券交易稅 : 50%는 中央政府, 50%는 地方政府에 귀속됨. ④ 產品稅, 增值稅, 營業稅, 資源稅 등에 대하여 少數民族地區에서는 中央과 地方이 2對 8로, 기타 지역에서는 5對 5로 分배함(조사 필요함).	

축소하는 데 기여한 것으로 평가된다.

한편 지난 몇 년여 간의 실행 결과에 의하면, 分稅制의 기초가 서서히 확립되어 감에 따라 거시경제정책의 운영 메커니즘의 하나로 정착되었고, 여러 방면의 개혁 추진과 사회주의 시장경제 체제의 정착 및 국민경제의 지속적이고도 건전한 발전을 촉진하는 데도 일조했으므로 1994년의 分稅制財政管理體制改革은 비교적 성과가 많았다고 할 수 있다. 그러나 발전적인 시각에서 보면, 현행 分稅制는 실행중에 부단히 개선해야 할 제도이며, 중앙재정수입이 전국재정수입에서 차지하는 비중이 예상 목표에 미달하였고 省 以下の 재정관리체제에 分稅制 관련규정이 미비되어 있다는 등의 문제점이 있다.

## 第 4 節 稅制改革과 現行 租稅制度

### 1. 稅制改革의 沿革

#### 가. 開放·改革 以前의 稅制<sup>49)</sup>

1949년에 中華人民共和國이 수립될 당시의 經濟狀況은 中·日戰爭 및 國民黨과의 內戰 등으로 인해서 어렵고도 혼란스러웠다. 따라서 中國政府는 이와 같은 狀況을 고려해서 경제체제의 점진적인 社會主義化를 추진해서 1956년까지 商工業 및 農業部門 등을 대부분 社會主義化(國有化, 國營化, 集體化)하였다.

中國政府는 社會主義 經濟體制와 부합되는 조세체제를 구축하기 위하여 中華民國 時代의 복잡했던 舊稅制를 14개의 세목으로 통합·정리하고, 流通稅制와 所得稅制를 稅制의 두 지주로 하는 租稅制度를 구축하였

49) 韓相國(1994), p. 11; 金鑫(1994), pp. 11~12.

다. 社會主義 經濟體制가 점차 정착되면서 유통구조가 변하게 되자 流通稅制와 工商稅制를 부분적으로 수정하고, 토지개혁을 위하여 農業稅의 통일을 도모하는 등 상당한 稅制改革이 있었다.

이 기간중 大躍進運動 및 文化大革命 등으로 인하여 한 때 稅制가 쇠퇴하기도 하였지만 開放·改革政策이 추진되기 전까지는 1950년대에 통합·정리된 세제가 기본적으로 유지되었다.

#### 나. 開放·改革以後의 稅制<sup>50)</sup>

1978年 이후 中國政府는 開放·改革政策을 추진하면서 稅收管理體制의 改革에 착수하여 農村集團經濟와 合作商店 및 個體經濟에 대한 조세 부담 경감 조치를 취하였다.

工商稅制의 개혁도 추진하여 稅率을 조정하고 課稅範圍를 확대하였다. 특히 稅制改革의 일환으로 실행되어온 利改稅改革의 실시에 따라 기업이 통일적인 조세체계에 따라 국가에 조세를 납부한 후 그 나머지를 모두 갖게 되었다. 1983年 7월부터 제1단계 利改稅改革의 실행에 착수하여 所得稅와 각종 調節稅를 징수하기 시작했지만 納稅와 利潤上納方式이 병행되었다. 稅後 利潤은 國家 上納分과 企業 留保分으로 구분되었다. 1984年 10월에 제2단계 利改稅改革이 실행되어 利潤上納이 폐지되었다. 이에 따라 형식적으로는 納稅가 利潤上納을 완전히 대체했지만 價格改革의 미비로 인한 불합리한 價格構造와 경쟁적인 市場의 不在 등으로 인하여 기대된 역할을 수행하지 못했다.

對外稅法의 발전은 開放·改革政策과 그 軌를 같이 한다. 즉 第11期 三中全會에서 對外開放·改革政策이 결정된 후 外國의 資本과 技術을 유치하기 위한 정책의 일환으로서 對外稅制의 필요성이 대두되었다. 이

50) 韓相國(1994), p. 12; 金鑫(1994), pp. 12~13.

에 따라 中國政府는 1980년에 ‘中外合資經營企業所得稅法’과 ‘個人所得稅法’ 및 ‘外國企業所得稅法’을 제정·공포하는 등 계속적으로 對外稅法을 제정했다. 이 결과 중국의 조세체계는 對內稅制와 對外稅制라는 二元的인 구조로 발전하였다.

中國政府는 WTO가입과 世界經濟體制에 복귀하기 위한 기초를 다지고, 1993年 三中全會의 經濟改革方針에 따라 對外稅制와 對內稅制의 통일 및 分稅制의 도입을 통해서 總稅收에 대한 중앙정부의 몫을 늘리기 위해서 1993년에 稅制改革을 단행하여 1994年 1月 1日부터 전국적으로 시행하고 있다. 이번 稅制改革은 1949年 이후 그 規模가 가장 크고 範圍도 가장 광범위하고 내용면에서도 가장 깊이가 있다. 특히 社會主義市場經濟體制 수립의 필요에 따라 취해진 것으로서 中國經濟의 發展과 改革의 심화에 대하여 중요한 의미를 갖고 있다.

## 2. 1994年 稅制改革의 概要

### 가. 改革 以前의 稅制와 改革의 必要性

1994年 이전의 中國稅制의 기본구조는 1984年의 稅制改革時에 만들어진 것으로, 32개의 稅目으로 구성되었으며 그 성질과 기능에 따라 6가지로 분류되었다.

- 1) 流通稅類 : 이들 稅目은 주로 생산·유통과정의 販賣收入 또는 營業收入에 따라 부과된다
  - ① 商品稅(產品稅)
  - ② 附加價值稅(增值稅)
  - ③ 營業稅
- 2) 資源稅類 : 이들 稅目은 주로 國有天然資源을 개발·이용할 때 발생하는 등급별 수입을 조절하기 위하여 부과되며, 도시토지사용

자에게도 부과된다.

- ① 資源稅
- ② 鹽稅
- ③ 都市土地使用稅

3) 所得稅類 : 이들 稅目은 주로 生産經營者의 이윤 또는 개인의 소득에 대하여 부과된다.

- ① 國營企業所得稅
- ② 國營企業調節稅
- ③ 集體企業所得稅
- ④ 私營企業所得稅
- ⑤ 農村個體工商戶所得稅
- ⑥ 個人所得調節稅

4) 特定 目的稅類 : 이들 稅目은 특정한 목적을 달성하기 위해 특정대상 또는 특정행위에 대하여 부과된다.

- ① 國營企業賞與金稅(國營企業獎金稅)
- ② 集體企業賞與金稅(集體企業獎金稅)
- ③ 事業單位賞與金稅(事業單位獎金稅)
- ④ 國營企業賃金調節稅(國營企業工資調節稅)
- ⑤ 固定資產投資方向調節稅
- ⑥ 都市維持建設稅(城市維護建設稅)
- ⑦ 油類特別稅(燒油特別稅)
- ⑧ 宴會稅(筵席稅)
- ⑨ 特別消費稅

5) 財產 및 行爲稅類 : 이들 稅目은 주로 특정재산 또는 특정행위에 대하여 조절 작용을 한다.

- ① 家屋稅(房產稅)
- ② 車輛 및 船舶使用稅(車船使用稅)
- ③ 印紙稅(印花稅)

- ④ 屠畜稅(屠宰稅)
  - ⑤ 定期市場去來稅(集市交易稅)
  - ⑥ 家畜去來稅(牧畜交易稅) 등
- 6) 對外關聯 稅類 : 이들 稅目은 주로 外國투자기업(中外合資經營企業, 中外合作 經營企業 및 外國獨自經營企業)과 外國기업 또는 外國국적의 개인에게 부과된다.
- ① 外國投資企業所得稅
  - ② 外國企業所得稅
  - ③ 個人所得稅
  - ④ 工商統一稅
  - ⑤ 城市房產稅(都市不動產稅)
  - ⑥ 車船使用牌照稅(車輛 및 船舶 使用免許稅)

이러한 稅制는 여러 부문 및 여러 계층에 과세되는 복합세제로서, 전통적인 중국의 計劃經濟體制下에서의 統合徵收 및 統合支出(統收統支)이라는 분배방식에서 벗어나 稅收組織·財政收入 및 巨視調節機能을 강화하였다. 또한 이들 稅制는 지난 10여 년 동안의 경제발전과 경제체제 개혁과정에서 대두된 稅制改革의 필요성에 부응하여 이루어져서 경제발전에 상당히 기여하였지만, 社會主義 市場經濟의 발전에 미흡한 부분이 많았고, 國家·企業 및 個人間의 분배관계와 中央과 地方間의 분배관계를 처리할 때 반드시 필요한 調整作用도 발휘하기가 어려운 면이 있다.

이러한 문제들은 新·舊體制의 교체시기에 나타나는 여러 가지 원인에 기인하는 것으로서, 社會主義 市場經濟의 발전의 필요성에 비추어 볼 때 稅制改革의 필요성이 크게 대두되었다<sup>51)</sup>.

51) 韓相國(1994), pp. 15~16.

## 나. 稅制改革의 基本原則

이번 稅制改革의 基本原則<sup>52)</sup>은 中央政府의 巨視調節(macro control)能力 強化, 個人間 所得隔差 調節, 地域間 經濟發展 隔差 調節, 發展의 促進, 共同의 富 實現, 公平한 稅負擔의 具現, 平等 競爭의 促進, 國民經濟의 效率性 提高와 稅制의 簡素化 및 規範化 등인데, 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 中央과 地方間의 分배관계 정립을 통해서 중앙의 巨視調節能力 強化에 도움이 되도록 한다. 稅制의 構造調整·稅目的 合理的인 分類 및 稅率의 확정을 통해서 分稅制를 실시함으로써 中央과 地方間의 分배관계 정립을 위한 기초를 확립한다. 稅制改革을 통하여 稅收가 國民總生產에서 차지하는 비중을 점차 높이면서 中央財政收入과 地方財政收入의 分배비율을 합리적으로 확정한다.

둘째, 稅收를 통해서 個人收入과 地域間 經濟發展을 조정해서 경제와 사회의 협조적인 발전을 촉진시키고, 공동의 富의 실현에 도움이 되도록 한다.

셋째, 公平한 稅負擔의 실현과 平等競爭의 촉진에 도움이 되도록 한다. 소유형태(所有制)와 지역에 따라 稅目과 稅率이 상이하다는 문제점을 점차 해소하고, 통일된 企業所得稅와 완전한 流通稅에 의하여 각종기업의 租稅負擔을 公平하게 함으로써 기업이 시장에서 平等한 競爭을 하도록 유도하는 조건을 창조한다.

넷째, 國家產業政策의 실현, 經濟構造 調整의 촉진, 國民經濟의 지속적이며 또한 빠르고도 건실한 發展과 전체적인 效率性의 提高를 촉진하는데 도움이 되도록 한다.

다섯째, 稅目的 簡素化 및 規範化에 도움이 되도록 한다. 經濟發展에 적합하지 않은 稅目を 淸소하고, 중복된 稅目を 統·廢合하고 또한 징수

52) 馬洪·孫尚淸(1994), pp. 166~168; 王誠堯(1995), pp. 314~327.



할 필요가 있는 일련의 稅目を 징수함으로써 稅制의 簡素化와 效率化를 실현한다. 국제관례를 참고하고 최대한 규범화된 세수방식을 채택하여, 稅制의 완비를 모색하고 稅法의 統一性和 合理性을 보호하는 데 도움이 되도록 한다.

#### 다. 稅制改革의 主要内容

##### 1) 稅制改革의 概要

현재 中國 稅制上的 稅目은 1994年の 改革을 거쳐 이미 원래의 32稅目中서 24稅目으로 改編되었다. 이러한 稅目은 그 性質과 作用에 따라 다음의 5가지로 분류될 수 있다<sup>53)</sup>.

가) 流通稅類 : 이 稅目은 生産과 流通領域에서의 販賣收入 또는 營業收入에 부과된다.

- ① 附加價值稅(增值稅)
- ② 消費稅
- ③ 營業稅
- ④ 關稅
- ⑤ 農業稅

나) 資源稅類 : 이 稅目은 資源開發從事者와 都市土地使用者에게 부과되는 것이며, 納稅者가 취득하는 資源의 등급별 수입을 조절한다.

- ① 資源稅
- ② 城鎮土地使用稅

다) 所得稅類 : 이 稅目은 生産경영자의 利潤 또는 개인의 收入에 대하여 부과되는 것이다.

53) 中華人民共和國 財政部 稅政司(1996), pp. 17~19.

- ① 內資企業所得稅：國有企業·集體所有制企業·私營企業·聯營(聯合經營)企業 및 株式制企業 등 각종 內資企業에 적용된다.
- ② 外資企業所得稅：外國投資企業과 外國企業에 적용된다.
- ③ 個人所得稅

라) 行爲目的稅類：이 稅目은 特定한 目的의 달성을 위한 것으로서 特定한 對象에 대한 調整을 위하여 설치된 것이다.

- ① 固定資產調節稅
- ② 都市·農村維持建設稅(城鄉維護建設稅)
- ③ 印紙稅(印花稅)
- ④ 宴會稅(筵席稅)
- ⑤ 屠畜稅(屠宰稅)
- ⑥ 耕地佔用稅
- ⑦ 土地增值稅

마) 財產 및 其他稅類：이들 稅目은 特定재산 및 기타 과세대상 등에 부과된다.

- ① 家屋稅(房產稅)
- ② 契稅
- ③ 海關船舶稅
- ④ 遺產稅
- ⑤ 證券去來稅(證券交易稅)
- ⑥ 車船稅
- ⑦ 教育費附加

## 2) 稅制改革의 主要內容

流通稅制의 主要 改革內容은 다음과 같다.

첫째, 改革된 流通稅制는 增值稅(附加價值稅), 消費稅 및 營業稅가 중심이 되며, 工業生産部門과 都賣·小賣業에서 보편적으로 增值稅를 징수한다.

둘째, 增值稅와 消費稅가 중복 징수되는 소량의 소비품에 대해서는 消費稅를 취소한다. 增值稅를 시행하지 않는 用役과 第3次 產業에 대해서는 營業稅를 징수한다.

셋째, 새로운 流通稅制는 國內企業과 外資企業 모두에게 統一的으로 적용됨과 동시에 外資企業에 징수하던 工商統一稅를 취소했다.

所得稅制의 主要 改革內容은 다음과 같다.

첫째, 企業所得稅의 改革目的은 國家와 企業의 分配關係를 조정하고, 기업경영체제의 전환을 촉진하며 또한 企業間 公平競爭을 구현하는 데 있다.

둘째, 個人所得稅의 개혁 목적은 個人所得 격차를 조절하여 不平等한 社會分配構造의 모순을 완화하는 데 있다. 그리하여 세금징수대상이 中小所得者일 경우 高所得者에 비해 적게 세금징수를 하거나 징수하지 않도록 했다.

其他稅制의 主要 改革內容은 다음과 같다.

첫째, 稅制改革 후 資源稅의 稅金徵收 범위는 광산자원을 포함하며, 稅金徵收 품목은 原油·天然가스·石炭·기타 非金屬鑛山·鐵化合物·鑛山과 소금 등이다. 外資企業이 鑛山資源採掘에 종사하는 경우에도 法에 의해 규정한다.

둘째, 1994年 1月 1日부터 시행되는 土地增值稅는, 不動產去來時的 지나치게 높은 利潤에 대해 적당한 調節作用을 하는 데 徵收의 취지가 있다. 土地增值稅는 부동산의 거래일환 중 거래수입에 대한 附加價値 부분에 징수한다.

셋째, 證券交易稅는 現在 株式去來에 대해 징수하는 印花稅의 방법을 개선하여 證券去來稅를 징수한다. 證券關聯 立法作業은 현재 진행중에 있으며 證券交易稅는 조금 늦게 公開될 것이다.

넷째, 城鄉維護建設稅(都市·農村維持建設稅)는 都市·農村의 維持와 建設을 강화하고 都市·農村維持 建設資金의 資金源을 안정시키기 위하여 城市維護建設稅(都市維持建設稅)를 城鄉維護建設稅로 전환하고

징수범위를 농촌의 企業, 個人과 外資企業으로 확대했다.

다섯째, 都市·農村土地使用稅의 세액을 적당히 조절하여 앞으로 外資企業을 納稅者의 범위에 넣을 예정이다.

### 3. 中央稅와 地方稅

1993년까지는 中央稅(國稅)와 地方稅를 모두 地方稅務局에서 징수했으나, 1994年の 稅制改革에 의해 租稅가 中央稅(國稅), 地方稅 및 共享稅(中央·地方共享稅)로 구분되었는데 이는 課稅權者에 의한 구분이라고 할 수 있다. 기존의 地方稅務局이 中央稅務局과 地方稅務局으로 개편되고, 세금징수도 中央稅와 共享稅는 中央稅務局(國稅局)에서 地方稅는 地方稅務局에서 징수하도록 되었다. 다만, 外資系企業과 外國人에 대하여는 中央稅務局으로 일원화될 가능성이 있다.

각 稅目을 中央稅, 地方稅 및 共享稅로 분류하면 다음과 같다<sup>54)</sup>.

#### 1) 中央稅에 속하는 것

- ① 關稅
- ② 消費稅(稅關에서 代理徵收하는 消費稅, 增值稅를 포함함)
- ③ 中央政府가 出資하고 있는 中央企業의 企業所得稅
- ④ 地方銀行, 外資銀行 및 銀行 이외의 金融機構의 企業所得稅
- ⑤ 鐵道部門, 國名이 붙어 있는 專業銀行(中國工商銀行, 中國銀行, 中國建設銀行, 中國農業銀行 등), 保險總公司의 營業稅, 企業所得稅, 城鄉維護建設稅

#### 2) 地方稅에 속하는 것

- ① 위의 ⑤를 제외한 營業稅

54) 中華人民共和國 財政部 稅政司(1996), pp. 20~22.

- ② 地方政府가 출자하고 있는 地方企業의 企業所得稅. 다만, 위의 ⑤에 해당하는 것은 제외한다.
- ③ 個人所得稅
- ④ 城鎮土地使用稅
- ⑤ 固定資產調節稅
- ⑥ 위의 ⑤를 제외한 城鄉維護建設稅
- ⑦ 房產稅, 車船稅, 印花稅, 契稅, 屠宰稅, 農業稅, 耕地佔用稅, 遺產稅, 土地增值稅, 城鎮土地使用稅, 筵席稅

### 3) 共享稅에 속하는 것

- ① 增值稅 : 75%는 中央政府, 25%는 地方政府에 귀속된다.
- ② 資源稅 : 海洋石油資源稅는 中央政府에 기타는 地方政府에 귀속된다.
- ③ 證券交易稅 : 50%는 中央政府, 50%는 地方政府에 귀속된다.

## 4. 稅目別 稅收

中國政府는 政權 수립 후 中華民國 時代의 복잡했던 舊稅制를 정리 및 통합해서 流通稅制와 所得稅制를 稅制의 두 지주로 삼는 租稅制度를 구축했으며, 開放·改革政策이 본격적으로 추진되기 이전까지 유지되었다. 이와 같은 租稅制度는 開放·改革政策의 가속화로 稅制 정비의 필요성이 대두되자 중국 정부는 1984년에 稅制改革을 추진해서 32개의 稅目으로 구성되는 舊稅制의 기본구조를 확립했다. 基幹稅目에는 增值稅, 營業稅, 產品稅, 國有企業所得稅 등이 있었다. 1993년을 기준으로 基幹稅目的 稅收 및 構成比率를 보면 增值稅 1,081億 5千萬元(26.8%), 營業稅 966億 1千萬元(23.9%), 產品稅 821億 4千萬元(20.3%), 國有企業所得稅 678億 6千萬元(國有企業調節稅 및 集體企業所得稅 포함; 16.8%) 및 關稅 256億 5千萬元(6.3%)이며, 상기 세목이 전체 稅收의 94.1%를 차

지하고 있다(〈表 2-12〉 참조).

그러나 비록 舊稅制가 經濟發展과 經濟體制 改革의 필요성에 부응해서 정비된 것이지만, 社會主義 市場經濟의 발전에 미흡한 부분이 많아지게 되자 정부는 1993년에 稅制改革을 해서 1994년부터 시행하게 되었다. 新稅制는 종전의 32개 稅目에서 24개 稅目으로 개편되었으며, 基幹 稅目에는 增值稅, 各種 企業所得稅, 營業稅 및 消費稅 등이 있다. 1994년을 기준으로 基幹稅目的 稅收 및 構成比率을 보면 增值稅 2,308億 3千萬圓(47.4%), 各種 企業所得稅 707億 5千萬圓(14.5%), 營業稅 670億元(13.8%), 消費稅 487億 4千萬圓(10.0%) 및 關稅 272億 7千萬圓(5.6%)이며, 상기 세목이 전체 稅收의 91.3%를 차지하고 있다(〈表 3-7〉 참조). 한편 중국정부는 流通稅인 增值稅에 기대를 걸고 있어서 同 稅制의 정착에 많은 노력을 기울이고 있다.

〈表 3-7〉 稅目別 稅收

(1993년)		(1994년)		(單位:億元)
項 目	稅 額	項 目	稅 額	
總稅收	4,039.78	總稅收	4,871.29	
產品稅	821.42	消費稅	487.40	
增值稅	1,081.48	增值稅	2,308.34	
營業稅	966.09	輸入時 源泉徵收한 消費稅·增值稅	324.90	
資源稅	25.61	營業稅	670.02	
國有企業所得稅	512.66	資源稅	45.45	
國有企業調節稅	70.25	國有企業所得稅	581.29	
集體企業所得稅	95.69	集體企業所得稅	98.74	
城鎮土地使用稅	30.24	地方金融企業所得稅	28.46	
印花稅	35.08	城鎮土地使用稅	32.51	
其他工商稅	325.08	證券去來·印花稅	45.28	
油類特別稅	1.59	其他工商稅	231.30	
鹽稅	7.85	關稅	272.68	
關稅	256.47	農業稅	195.02	
農業稅	96.39	外資企業의 輸出還給	-450.10	
特別消費稅	13.53			
外資企業의 輸出還給	-299.65			

資料: 中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

## 5. 租稅行政

中國의 稅務機關은 改革·開放政策이 어느 정도 추진되었던 1981年末에 이르러서야 대부분의 省·市·自治區에 설치되었으며, 몇 차례의 組織改編을 거쳐 1992년에는 ‘稅收徵管法’을 공포하면서 현재의 租稅行政體系가 갖추어졌다. ‘稅收徵管法’을 公布하면서 租稅行政을 총괄하는 國家稅務局(財政部の 管理·監督을 받음)을 國務院 直屬機關으로 변경하고 名稱도 國家稅務總局으로 개칭했으며, 이와 더불어 1993년에는 財政部와 同級 단위로 격상시키는 조치를 취했다.

1993년까지는 國稅와 地方稅를 모두 地方稅務局에서 징수했었으나, 1994년의 稅制改革으로 기존의 地方稅務局이 國家(中央)稅務局과 地方稅務局으로 개편되었다. 이에 따라 中央稅와 共享稅는 國家稅務局이, 地方稅는 地方稅務局에서 징수한다.

國家稅務總局的 조직은 11司 1廳 1局<sup>55)</sup> 및 다수의 直屬事業單位<sup>56)</sup>로 구성된다.

海洋稅務石油管理局은 國家稅務總局的 直屬事業單位에 속한다.

省級(自治區와 直轄市 포함) 稅務機關에는 地方稅務局이 있는데 本局은 7處 1室<sup>57)</sup>로 구성되며 地方의 稅務行政을 담당한다.

省級(自治區와 直轄市 포함) 稅務機關 아래에는 直轄市의 各 地區·直轄市區에 稅務分局이 설치되어 있으며, 그 아래에 최하위 稅務機關인

55) 11司란 政策法規司, 流轉稅管理1司, 流轉稅管理2司, 所得稅管理司, 地方稅務司, 涉外稅務管理司, 進出口稅收管理司, 徵收管理司, 計劃財務司, 國際交流合作司, 人事教育司를 말한다. 1廳이란 辦公廳이며, 1局이란 監察局을 말한다(國家稅務總局(編)(1996), pp. 180~181).

56) 直屬事業單位에는 海洋石油稅務管理局, 稅收科學研究所, 中國稅務雜誌社, 中國稅務報社, 機關服務中心, 教育中心, 長春稅務學園, 揚州培訓中心, 大學稅務學院, 新思中心 및 中國稅務出版社 등이 있다(國家稅務總局(編)(1996), pp. 180~181).

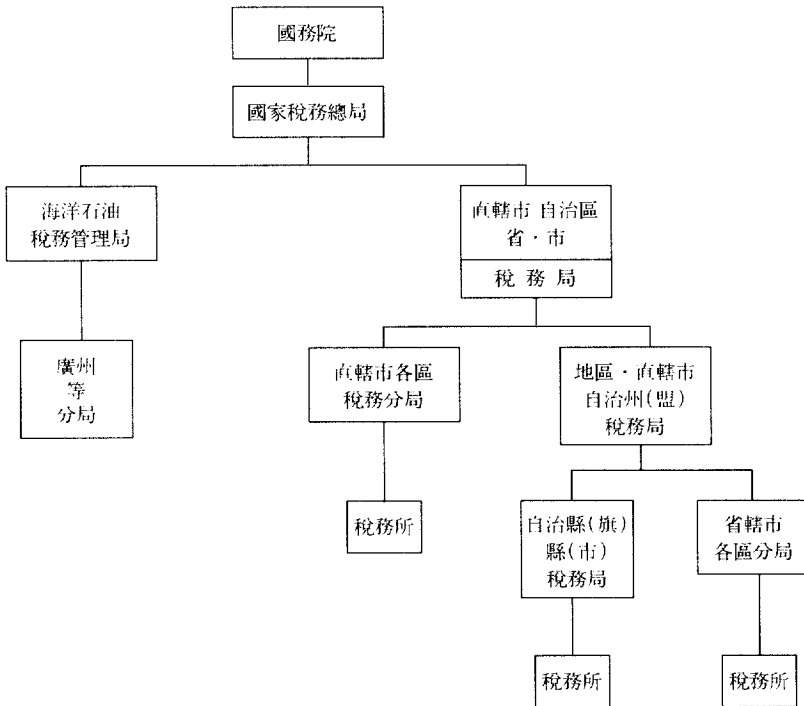
57) 7處 1室이란 稅政處, 稽徵管理處, 涉外稅收處, 計劃會計處, 票證管理處, 人事處, 其他業務處 및 辦公室를 말한다(君毅(1994), pp. 28~29).

稅務所가 있다. 한편 地區·直轄市·自治州(盟) 稅務局 아래에는 自治縣과 縣(市)의 稅務局 및 省轄市 各區 分局이 있으며, 그 아래에 최하위 稅務機關인 稅務所가 있다([圖 3-2] 참조).

關稅와 船舶噸稅는 海關(稅關)總署에서 담당하며, 國務院 직속기관이다.

최하위 稅務機關인 稅務所는 縣級 稅務局 및 省轄市 各區 分局에서 파견한 기구이며, 經濟區別로 나누어서 설치된다.

[圖 3-2] 各級 稅務機構 組織圖



資料：君毅(1994), p. 31.

金鑫(1994), pp. 838~840.



## 第4章 財政運用推移

### 第1節 財政政策과 歲出推移

改革·開放政策의 추진 이후로 중국 재정지출의 절대수치는 약간의 기복이 있었지만 지속적으로 증가하는 양상을 보였다(〈表 3-2〉 참조). 費用 類型別 國家財政支出의 構成은 〈表 4-1〉 및 〈表 4-2〉와 같다. 중요 재정지출 항목은 1994년 기준으로 經濟建設費, 社會文教費, 行政管理費 및 國防費의 순서이다. 각 항목이 재정지출에서 차지하는 비중은 각각 39.0%, 23.5%, 13.3% 및 8.6%의 순서이다.

經濟建設費項目이 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 건국 이래 重工業 중심의 정책을 추진했기 때문이며, 통상 40~50%선이고 大躍進期에는 70%를 넘고 있다. 經濟建設費項目은 공장·광산·인프라건설을 중심으로 지출되었으며, 基本建設資金의 급부, 流動資金, 企業設備의 개조, 新製品的의 始作, 地下資源의 탐사 등을 위해서도 지출된다. 基本建設投資란 社會間接資本 및 生産設備에 대한 투자를 말하는데 그 추이를 보면 1951년과 1960년에 經濟建設費의 77%를 차지하고 1970년에도 76%를 차지하고 있으며 근래에 들어와서 經濟 및 財政 관리체제의 개혁이나 財政緊縮政策으로 인해서 經濟建設費에서 차지하는 비중이 상당히 많이 저하되었다. 또한 경제개발이 활발히 추진됨에 따라 비록 금액의 절대규모는 증가하였지만(1994년에는 1975년에 비해서 약 5배 증가함), 국가재정 지출에서 차지하는 비중은 점차 저하되고 있다. 이는 1980년 이후 재정 관리체제의 개혁에 의해서 기업이윤의 일부가 기업에 유보된 데에 기인한다. 한편 基本建設投資 지출이 재정지출에서 차지하는 비중이 저하되었다는 것은 재정의 資源配分機能이 약화되고 있음을 반영하는 것이다.

〈表 4-1〉 國家財政의 費用類型別 支出

(單位：億元)

	경제건설비	사회문교비	국 방 비	행정관리비	채무지출	기 타
1952	73.23	21.11	57.84	15.49	3.92	4.40
1965	254.11	62.70	86.76	26.34	6.36	30.06
1970	392.61	52.22	145.26	32.00	n.a	27.32
1975	481.66	103.55	142.46	41.81	n.a	51.40
1980	670.78	199.01	193.84	75.53	28.58	44.99
1985	895.00	408.43	191.53	171.06	39.56	139.20
1990	1,546.22	737.61	290.31	414.56	190.40	273.10
1991	1,608.60	819.65	330.31	414.01	246.80	364.18
1992	1,821.72	970.12	377.86	463.41	438.57	318.00
1993	2,143.60	1,178.27	425.80	634.26	336.22	569.18
1994	2,402.61	1,501.53	550.71	847.68	499.36	499.01

註：財政支出 比중의 變化를 分명하게 표시하기 위하여 本 表에는 債務支出을 열거했음.  
 資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1991, 1995.  
 中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

〈表 4-2〉 國家財政支出의 費用類型別 構成比

(單位：%)

	경제건설비	사회문교비	국 방 비	행정관리비	채무지출	기 타
1952	41.6	12.0	32.9	8.8	2.2	2.5
1965	54.5	13.1	18.6	5.7	1.4	6.4
1970	60.5	8.0	22.4	4.9	n.a	4.2
1975	58.7	12.6	17.3	5.1	n.a	6.3
1980	55.3	16.4	16.0	6.2	2.1	3.7
1985	48.5	22.1	10.4	9.3	2.1	7.6
1990	41.8	21.4	8.4	12.0	5.5	7.9
1991	42.2	22.3	8.7	10.8	6.5	9.5
1992	41.5	22.1	8.6	10.6	10.0	7.2
1993	40.5	22.3	8.0	12.0	6.4	10.8
1994	39.0	23.5	8.6	13.3	7.8	7.8

註：財政支出 比중의 變化를 分명하게 표시하기 위하여 本 表에는 債務支出을 열거했음.  
 資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995.  
 中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

이처럼 基本建設投資費가 經濟建設費에서 차지하는 비중이 높은 까닭은 1984년까지 基本建設費는 재정에서 충당되었으므로 원금 및 이자의 상환의무가 없었고 이에 따라 효율이 고려되지 않은 新規投資가 증가했기 때문이다. 뿐만 아니라 경제적 효과가 낮은 투자가 증가함에 따라 財政赤字의 한 원인이 되었다. 이에 정부는 투자자금을 財政에 의하는 無償給付制로부터 中國人民建設銀行을 통한 有償給付制 즉 有償金融資金으로 貸出하도록 하는 拔改貸를 1985년에 전면적으로 실시했으며, 상당한 성과를 거두었다.

文教·科學·保健事業·社會福祉·救濟事業費 등에 투입되는 社會文教費는 절대금액규모가 증가하면서(1994년에는 1975년에 비해서 약 14.5배 증가함) 그 비중도 현저하게 높아지고 있다. 이 경비의 대부분은 국가재정으로부터 無償으로 급부되지만 그 중에는 병원, 체육관 및 출판사 등과 같이 약간의 수입이 있는 단위도 있다. 특히 교육 및 과학부문의 신장세가 두드러지고 있는데, 이는 예산 부족으로 同部門의 발전이 늦었다고 파악된 결과이다. 특히 교육부문의 지출을 절대액의 증가 측면에서 보면 1994년에는 1975년 비해서 18.4배 증가했으며, GDP기준으로는 2.07%에서 2.18%로, 채무를 포함한 재정지출기준으로는 6.76%에서 15.55%로 증가했다. 이는 정부가 교육부문의 낙후현상을 만회하기 위해서 집중적으로 투자했기 때문이라고 할 수 있다.

國防費는 비밀항목이 많아서 명백하게 공개되지 않음이 일반적이다. 특히 중국의 경우는 냉전구도하의 국제환경 및 소련과의 적대적 관계 등에 의해서 國家財政支出에서 차지하는 비중이 높았다. 그러나 改革·開放政策 추진 이후 西歐 여러 나라와의 경제적 관계가 밀접하게 되면서 긴장이 상당히 완화되고, 또한 소련과도 관계 개선이 이루어지면서 그 비중이 비록 표면적인 것일 수도 있지만 감소되고 있다. 同費用에는 순수 국방비 외에도 국방과학연구사업비 및 民兵建設費 등이 포함되며, 비록 금액의 절대규모는 증가하였지만 국가재정지출에서 차지하는 비중은 군병력의 감축과 더불어 완만하게 감소하는 추세에 있다.

한편 人員의 정예화, 행정 간소화, 행정경비의 절감, 기구의 정돈 및 인원의 동결 등의 주장에도 불구하고 기구와 인원의 비대화를 저지할 수 없어서 1980년 이후 최근까지 각 항목의 지출 중에서 가장 빠르게 증가한 것은 行政管理費로 1994년도에는 1980년에 비해 20.3배가 증가하였다. 행정관리비에는 公安(경찰), 外交 및 사법관련비용도 포함된다. 이와 같은 行政管理費의 빠른 증가는 중앙집권적인 국가의 경제개발과정에서 일반적으로 보여지는 현상이다.

農業에 支援된 財政資金도 상당한 비중을 차지하고 있다. 1951년에는 재정지출의 3.4%에 불과했으나 大躍進運動 後에 農業基礎論이 제창되어 1964년에는 16.8%까지 증가했으며, 이후 감소하다가 文化革命中에는 농촌에서 ‘自力更生’이 강조되면서 다시 10%선까지 회복되었다. 그러나 전체적으로 보면 重工業 優先政策下에서 농업투자는 경시되어 왔으며, 근래에는 農業基盤整備 등 長期資本投資가 부족하여 농업생산이 정체되고 있다.

1994년의 費用 類型別 財政支出 構成은 경제건설비 39.0%, 사회문교비 23.5%, 행정관리비 13.3%, 국방비 8.6%, 채무지출 7.8% 및 기타 7.8%이다.

債務支出에는 國內債務의 元金償還·利子支拂額, 國外債務의 元金償還·利子支拂額, 人民銀行 借入金 償還과 利子支拂額이 있다. 同 지출의 절대금액규모(1994년에는 1980년에 비해서 17.5배 증가)와 재정지출에서 차지하는 비중은 둘 다 비교적 빠른 속도로 증가하는 추세에 있다. 改革·開放政策의 추진 이후 경제를 개발하는 과정에서 상당액의 외채를 도입했기 때문에 1980년 이후의 國外債務의 元金償還額 및 利子支拂額이 비교적 빠른 속도로 증가하고 있다. 國內債務란 경제개발과정에서 그리고 거시경제정책의 추진과정에서 발행한 國公債 등을 의미하며, 1990년 이후에 아주 빠른 속도로 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 이 시기에 인플레이가 발생하자 정부에서 각종 가격보조 및 적자국유기업에 보조금 등이 원인이 되어서 국내채무가 빠른 속도로 증가했다(〈表 4-3〉 참조).

〈表 4-3〉 國家財政上の 債務支出

(單位：億元)

	合計	國內債務의 元金償還·利子支拂額	國外債務의 元金償還·利子支拂額	人民銀行 借入金과 利子에 대한 支拂額
1950	0.03	0.03	—	—
1952	3.92	0.58	0.23	3.11
1955	6.56	1.58	4.98	—
1960	10.46	3.73	6.73	—
1965	6.36	5.66	0.70	—
1972	0.50	0.50	—	—
1980	28.58	—	24.40	4.18
1985	39.56	—	32.59	6.97
1990	190.40	113.75	68.21	8.44
1991	246.80	156.69	80.22	9.89
1992	438.57	342.42	80.26	15.89
1993	336.22	224.30	89.22	22.70
1994	499.36	364.96	107.17	27.23

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1995.

中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

중국의 財政支出構造에서 특이한 점은 中央政府와 地方政府의 지출 기능이 중복적이며 둘 다 유사한 지출항목으로 구성되었다는 것이다. 양자간의 차이는 中央政府의 경제건설과 국방기능이 地方政府에 비해 중요하다라는 점이다. 한편 최근에는 채무관련 지출이 中央政府의 또 하나의 중요기능으로 대두되고 있다.

1980년대 이후에 나타난 중요한 재정구조상의 변화는 總財政規模가 國民經濟에서 차지하는 비중이 상대적으로 축소되고, 특히 中央財政이 차지하는 상대적 비중이 축소되고 지방재정의 비중이 상대적으로 확대되다가 최근 分稅制의 실시로 中央財政의 비중이 다시 확대되는 추세이다. 지방재정의 지출비율 확대는 1980년대의 경제개혁과정에서 중앙정부에서 주로 담당했던 공업화를 위한 건설사업과 국방비 비중이 점차 감

소하고 지방정부에서 담당하는 사회적 지출이 증가한 결과로 해석될 수 있다.

中央財政支出은 <表 4-4>와 같으며, 國防費, 基本建設支出, 國內外債務의 元金償還·利子支拂額 그리고 文教·科學·衛生 등이 중요 財政支出項目이다.

<表 4-4> 中央財政支出

(單位：億元)

項 目	1990	1991	1992	1993	1994
基本建設支出	541.78	545.53	541.11	618.72	346.72
潛在力發掘改造資金	7.71	6.49	7.06	21.44	34.09
新商品試驗製作費	46.91	54.11	66.50	79.01	86.32
企業流通資金의 增加支出	7.53	10.08	7.98	12.50	14.39
地質探査費	36.05	38.15	43.76	48.70	63.71
工業·交通·商業部門의 事業費	13.95	14.89	20.40	24.05	36.79
農業生產支援支出 및 農業事業費	21.79	22.81	27.52	32.32	44.95
文教·科學·衛生支出	71.71	83.79	90.84	103.55	138.60
救恤과 社會救濟費	0.45	0.51	0.69	0.65	0.98
國防費	287.82	327.49	374.75	422.48	547.08
行政管理費	26.53	30.86	36.22	44.00	58.87
武裝警察部隊經費	30.37	32.21	38.83	50.00	63.25
國內債務의 元金償還·利子支拂	121.86	166.58	358.31	247.00	n.a
國外債務의 元金償還·利子支拂	68.21	80.22	80.26	89.22	n.a
價格補助支出	40.04	50.22	54.51	77.20	92.66
其他 支出	50.04	53.80	69.18	86.34	226.02
合 計	1,372.75	1,517.74	1,817.92	1,957.18	1,754.43

註：行政管理費 中에는 公安·檢察·法務 支出과 外交支出이 포함됨.

資料：中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

## 第 2 節 租稅政策과 歲入推移

項目別 國家財政收入의 構成比率을 <表 4-5>를 통하여 보자. 國家財政收入을 構成하는 重要 項目에는 各種 稅收收入, 企業收入, 債務收入, 國有企業缺損補助金 및 其他收入이 있다. 중국의 통계에서 國有企業缺損補助金은 재정지출로서 처리되지 않고 재정수입에서 공제되는 것에 주목할 필요가 있다.

稅收收入은 增值稅, 營業稅, 消費稅, 個人所得稅, 企業所得稅 및 關稅 등이 주요 稅源을 이루며, 改革·開放政策의 추진 이래 빠른 속도로 증가했으며, 利改稅 改革 후 증가속도는 더욱 빨라져 國家財政收入의 약 80%를 차지하고 있다.

<表 4-5> 國家財政收入의 項目別 構成比率

(單位: %)

	各種稅收	企業收入	債務收入	에너지, 交通施設建設 基金造成收入	其他收入	國有企業缺損 補助金
1952	53.2	31.2	5.3	0.0	10.3	0.0
1965	43.2	55.8	0.0	0.0	1.0	0.0
1970	42.4	57.2	0.0	0.0	0.4	0.0
1975	49.4	49.1	0.0	0.0	1.5	0.0
1980	52.7	40.1	4.0	0.0	3.2	0.0
1985	86.0	1.8	3.8	6.2	2.2	0.0
1990	85.2	2.4	11.3	5.6	13.0	-17.5
1991	82.8	2.1	12.8	5.2	11.3	-14.2
1992	79.4	1.4	16.1	3.8	10.0	-10.7
1993	83.6	1.0	14.5	2.3	6.7	-8.1
1994	80.2	0.0	18.4	0.8	6.3	-5.7

註: 國有企業缺損補助金을 負(-)의 수입으로 처리하고 있음.

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995.

企業收入이란 國營工商部分의 利潤上納을 의미하며, 각 부문에 속한 全民所有制企業 및 사업단위가 국가에 상납하는 이윤과 사업수입이 이

에 포함된다. 1980년대 초반까지 企業收入은 국가재정의 主要 收入源이  
 었지만 지속적으로 감소하다가 1985년 이후에는 急減하고 있다. 이의 원  
 인은 經濟體制改革에 의한 鉸狀價格差<sup>1)</sup>(剪刀差)體系의 쇠퇴 및 利改稅  
 改革 등이다. 특히 1985년부터 국영기업의 국가에 대한 이윤상납방식을  
 납세방식으로 변경한 利改稅 改革을 시행함에 따라 각종 세수가 급증한  
 반면에 기업의 이윤상납인 기업수입이 격감했다<sup>2)</sup>.

債務收入에는 國外借款, 國內 公債收入, 國庫券(國債) 收入 및 전문  
 은행이 구매한 특수채권 등이 포함된다. 중국정부가 1979년부터 對外借  
 款을 도입하고, 1981년부터는 國庫券의 발행을 개시함으로써 債務收入  
 이 증가하는 경향을 보이고, 특히 1986년 이후에 빠른 속도로 증가하고  
 있음을 볼 수 있다. 이는 經濟體制改革과 經濟開發의 추진과 보조를 같  
 이하였기 때문이다.

其他收入에는 專項收入이라 불리는 特殊費用收入, 基本建設貸付金の  
 償還收入, 국가 에너지·교통시설건설기금 조성 수입 및 國家豫算調節  
 基金 등이 포함된다.

國有企業缺損補助金이란 國有企業의 缺損을 補助해주는 補助金으로  
 서 1986년부터 지급되기 시작해서 최근까지 꾸준히 지급되고 있으며, 그  
 지급액이 빠른 속도로 증가하고 있다. 즉 1986년에 325億元(재정수입의  
 14.4%)이 지급되기 시작해서 1990년에 579億元(재정수입의 17.5%)으  
 로 정점을 이루었으며, 이후 감소하는 추세로 돌아서서 1994년에는 366  
 億元(재정수입의 5.7%)이 지급되었다.

중국정부가 과거에는 농산물을 低價로 강제매입했었지만 經濟體制改  
 革을 추진하면서 농산물매입가격을 대폭적으로 인상하고 강제매입품목

---

1) 鉸狀價格差시스템이란 農產品과 工產品間의 교역조건을 조작하여 농업잉여분을 非農  
 業部門으로 전환시키는 시스템을 말한다. 다시 말해서 農產品과 工產品 양자간의 불  
 합리한 가격차 형성을 뜻하며, 주로 농업생산물 가격이 공업생산물 가격보다 불리하  
 게 거래되는 현상을 뜻한다.

2) 失吹晉(1992), p. 104.



과 그 량을 줄임에 따라 鉸狀價格差體系의 기능이 쇠퇴하게 되었고 이로 인하여 國有企業의 缺損이 발생하게 되자 이를 보전해주기 위하여 國有企業缺損補助金이 지급되었다.

部門別 國家財政收入의 構成은 <表 4-6>과 같다. 工業, 商業, 交通·運輸 및 其他部門이 주요 항목을 이루고 있다.

中國政府는 1·5計劃(1953~1957年)때부터 重工業部門에 우선 투자를 하는 등 공업화에 박차를 가한 결과 1950년대에 工業化의 기초가 마련되었으며, 이와 더불어 工業部門이 國家財政收入에서 차지하는 비중도 改革·開放政策이 추진되기 전까지는 70%선을 유지했다. 그러나 改

<表 4-6> 部門別 國家財政收入

(單位：億元)

	工業		農業	商業	交通運輸	建築	其他	
	輕工業	重工業						
1952	62.24	42.39	19.85	37.06	41.73	9.54	0.85	32.30
1965	347.40	142.46	204.94	34.30	31.61	42.16	0.63	17.22
1970	484.47	197.00	287.47	34.89	82.55	48.94	-0.58	12.63
1975	626.72	260.09	366.63	30.00	68.86	64.34	-1.13	26.82
1978	845.07	336.17	508.90	31.65	137.09	81.50	1.89	23.92
1980	897.35	375.77	521.58	33.11	16.47	70.34	1.03	66.93
1985	1,194.66	491.93	702.73	87.38	143.62	131.33	7.52	301.89
1990	1,364.34	698.85	665.49	126.38	724.84	231.88	43.44	821.67
1991	1,488.90	711.96	776.94	133.67	849.33	157.18	49.22	932.58
1992	1,702.75	830.61	872.14	149.51	996.73	207.65	66.45	1,029.96
1993	1,949.03	1,049.95	899.08	236.03	1,338.90	157.52	80.77	1,325.92
1994	2,478.60	1,214.51	1,264.09	302.65	1,617.61	193.07	88.71	537.46
1995	2,745.35	1,466.92	1,278.43	362.05	2,035.08	224.72	118.60	756.40

註：1. 각 부문의 숫자에는 각 부문이 상납하는 利潤, 減價償却費, 事業收入, 각종 稅收 및 에너지 및 交通施設建設基金造成收入을 포함함.

2. 1993년 이전의 其他部門에는 債務收入이 포함되나, 1994년 이후에는 포함되지 않음.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995.

革·開放政策의 추진 이후 商業과 交通·運輸 및 其他部門 등이 빠르게 성장하자 工業部門이 國家財政에서 차지하는 비중은 상대적으로 감소해서 1995년에는 44%를 차지했다. 공업부문 내에서 輕工業과 重工業이 차지하는 비중을 보면, 輕工業의 비중이 점점 커지고 있다.

社會主義的 所有制가 확립되기 전에 商業部門이 國家財政收入에서 차지하는 비중은 상당히 커서 1952년에 약 23%를 차지할 정도였다. 그러나 社會主義 工業化가 추진되고 社會主義的 所有制가 확립되면서 그 비중은 점점 저하되어 改革·開放政策의 추진이 시작될 무렵에는 약 8% 선을 유지했다. 改革·開放政策의 추진 이후 약간의 기복이 있었지만 商業部門의 비중은 완만하게 증대했으며, 1980년대 중반에 들어서서 個體戶(個人商工業者)의 경제활동의 폭이 확대되고, 外資企業의 투자가 활발히 이루어지고 특히 유통산업부문이 발달하면서 빠른 증가세를 나타내어 國家財政收入에서 차지하는 비중이 1990년 25%, 1995년 33%를 보였다.

交通·運輸部門이 國家財政收入에서 차지하는 비중은 改革·開放政策의 추진 전부터 6~7%라는 일정한 수준을 유지해왔으나, 최근에 감소하는 추세를 보이고 있다.

農業部門이 國家財政收入에서 차지하는 비중은 1952년 20%였으나 社會主義的 所有制인 集體的 所有와 集體經營으로 전환되면서 그 비중이 서서히 저하되었다. 특히 大躍進運動 및 文化大革命 등을 겪으면서 그 비중은 더욱 저하되어서 1975년에는 3.7%, 1978년에는 2.8%에까지 이르렀다. 그러나 이후 經濟體制改革이 추진되고 농촌지역에서 다양한 형태의 生産責任制가 실시되면서 그 비중은 완만한 회복세를 나타내어 1995년에는 5.8%를 시현하고 있다.

改革·開放政策의 추진 이전까지 미미한 수준에 불과하던 其他部門<sup>3)</sup>

3) 기타부분에는 금융업과 기타 6개 부분의 산업(공업, 농업, 상업, 교통운수업 및 건축업은 제외)이 포함된다. 시장경제의 도입으로 경제가 빠른 속도로 발전하면서 공업부분의 비중은 감소하고 상업 및 금융업 등이 발달함에 따라 그 비중이 증가했다.

이 國家財政收入에서 차지하는 비중이 1980년대 중반에 빠른 증가세를 보여 1985년에 22%를 시현했다. 그러나 최근에 들어와서 감소세를 보여 1995년에는 12.1%를 차지하고 있다.

經濟類型別 國家財政收入 및 各 經濟類型이 國家財政收入에서 차지하는 비중은 <表 4-7> 및 <表 4-8>과 같으며, 國有部門과 集體部門이 주류를 이루고 있으며, 최근에 와서는 個體經濟와 鄉鎮企業의 공헌도가 나날이 높아지고 있다.

國有(國營)部門이란 生産手段을 國家所有로 한 經濟類型으로 社會主義 全人民所有制라고도 불리며 國家財政收入의 주류를 이루고 있다. 社會主義 工業化와 더불어 所有制度面에서도 社會主義的 改造가 추진되어 工業部門의 경우 社會主義的 國營工業의 생산비중이 1956년에는 67.5%에 달했다. 이와 더불어 國有(國營)部門이 國家財政收入에서 차지하는 비중도 빠른 속도로 증가해서 1955년의 55%, 1965년의 86%, 1970년에는 88%에 달했다. 이 비율은 改革·開放政策이 추진된 이후 완만하게 감소하는 추세를 보이고 있으며, 1995년에는 71.15%를 차지하고 있다.

集體部門이란 사회주의 노동대중들의 集團所有制를 기초로 한 經濟類型으로 社會主義 集體所有制라고도 불린다. 所有制度面에서 社會主義的 改造가 상당히 진전된 1957년부터 1980年 中반에 이르기까지 약간의 진폭이 있지만 일정 수준을 유지하였으나, 1980年 中반 이후에는 증가세를 보이고 있는데 이는 鄉鎮企業의 발달 등에 기인한다. 1995년의 비중은 17.23%이다.

個體經濟部門이란 生産手段을 개인소유로 하고 고용노동에 기초한 經濟類型으로서, 所有制度面에서 社會主義的 改造가 진전됨에 따라 國家財政收入에서 차지하는 비중이 감소하다가 1980년대에 들어와서 경제효율의 제고를 위한 각종 經濟改革措置가 단행되고 경제개발이 본격화되면서 1980년대 中반 이후 비교적 빠른 속도로 증가하는 양상을 보이고 있으며, 1995년의 비중은 6.12%이다.

〈表 4-7〉經濟類型別 國家財政收入

(單位：億元)

	國有	公私合營	集體所有制	私營	個體經濟	其他
1952	101.01	1.91	2.09	34.18	33.03	1.72
1965	407.32	—	60.78	—	5.22	—
1970	582.39	—	77.27	—	3.24	—
1975	702.55	—	109.14	—	3.92	—
1978	973.65	—	142.40	—	5.07	—
1980	889.58	—	146.27	—	6.36	0.01
1985	1,343.80	—	400.32	—	75.00	18.04
1990	2,198.88	—	545.15	—	230.36	159.95
1991	2,327.97	—	548.70	—	359.22	194.86
1992	2,608.16	—	575.01	—	573.75	187.22
1993	3,082.20	—	850.76	—	552.25	245.06
1994	3,427.42	—	940.91	—	601.47	248.30
1995	4,441.04	—	1,075.48	—	382.00	343.68

註：1. 1979년도부터 個體經濟는 私營經濟를 포함함.

2. 各 部門別 收入에는 國內外債務收入이 포함되지 않음.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995, 1996.

〈表 4-8〉各 經濟類型이 國家財政收入에서 차지하는 比重

(單位：%)

	國有	公私合營	集體所有制	私營	個體經濟	其他
1952	54.99	1.04	1.14	18.61	17.98	0.94
1965	86.06	—	12.84	—	1.10	0.00
1970	87.85	—	11.66	—	0.49	0.00
1975	86.14	—	13.38	—	0.48	0.00
1978	86.85	—	12.70	—	0.45	0.00
1980	81.97	—	13.48	—	0.59	0.00
1985	72.00	—	21.45	—	4.02	0.97
1990	66.38	—	16.46	—	6.95	4.83
1991	64.47	—	15.30	—	9.95	5.40
1992	62.80	—	13.85	—	13.81	4.51
1993	60.58	—	16.72	—	10.85	4.80
1994	65.68	—	18.03	—	11.53	4.76
1995	71.65	—	17.23	—	6.12	5.51

註：1. 1979년도부터 個體經濟는 私營經濟를 포함함.

2. 各 部門別 收入에는 國內外債務收入이 포함되지 않음.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995, 1996.

其他部門이란 주로 外資企業 등이 중심이 되며, 改革·開放政策이 추진되고 나서도 투자가 활성화된 1980년대 중반 이후에 國家財政收入에서 차지하는 비중이 서서히 증가하다가 1990년에 들어와서 그 비중이 5%선에 도달했으며, 1995년의 비중은 5.51%이다.

〈表 4-9〉에는 各種 稅收의 규모가, 〈表 4-10〉에는 各種 稅收의 構成比率이 정리되어 있다. 먼저 工商稅收, 關稅 및 農牧業稅의 稅收規模를 보면, 絶對金額의 規模는 비록 완급에 차이가 있지만 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 각종 稅收의 構成比率面에는 상당한 차이가 있다. 즉 工業化의 추진과 鉸狀價格差시스템 등의 영향으로 인해서 工商稅收가 總稅收에서 차지하는 비중은 改革·開放政策 추진 이전에는 거의 90%선에 달했으나, 同 政策의 추진으로 경제가 발달하고 다른 부문의 세수가 증가함에 따라 그 비중이 상대적으로 감소하다가 (1985년에는 58.7%에 이름) 최근에 와서 다시 증가하는 양상을 보이고 있다. 그러나 1995년의 工商稅收의 비중은 여전히 높아서 76.0%를 점하고 있다.

중국경제가 발달하고 외국과의 교역이 증가하면서 關稅의 稅收는 絶對金額 規模와 總稅收에서 점하는 構成比率이 기록이 있지만 점차 증가하는 양상을 보이고 있다. 改革·開放政策이 추진될 당시의 5%선에서 최근에는 6.4%(1994년)까지 증가했다가 감소하고 있다.

農牧業稅의 稅收가 總稅收에서 차지하는 비중은 1950년대에는 비교적 높았지만(1952년 28%), 社會主義的 所有制인 集體的 所有와 集體經營으로 전환되면서 그 비중이 서서히 저하되었다. 특히 大躍進運動, 人民公社運動 및 文化大革命 등을 겪으면서 그 비중은 더욱 저하되어서 1975년에는 7.3%에 이르고 1980년에는 4.8%선까지 저하되었다. 그러나 이후 經濟體制 改革의 일환으로 生產責任制를 기본으로 하는 農家 위주의 다양한 형태의 生產請負制가 추진되면서 農業生產力이 높아지고 이에 따라 農牧業稅의 稅收 및 그 비중은 아주 완만한 회복세를 나타내어 1995년에는 4.6%를 시현하고 있다.

〈表 4-9〉各種 稅收의 規模

(單位：億元)

	工商稅收	關 稅	農牧業稅	國營企業 所得稅	集體企業 所得稅	合 計
1952	65.53	4.81	27.35	—	—	97.69
1965	172.82	5.70	25.78	—	—	204.30
1970	242.22	7.00	31.98	—	—	281.20
1975	358.32	15.00	29.45	—	—	402.77
1978	462.12	28.76	28.40	—	—	519.28
1980	510.50	33.53	27.67	—	—	571.70
1985	1,197.69	205.21	42.05	595.84	100.22	2,040.79
1990	1,970.87	159.01	87.86	604.12	111.88	2,821.86
1991	2,084.65	187.28	90.65	627.59	103.54	2,990.17
1992	2,340.22	212.75	119.17	624.77	96.01	3,296.91
1993	3,319.53	256.47	125.74	582.91	95.69	4,255.30
1994	4,012.96	330.00	231.49	609.75	98.74	5,126.88
1995	4,589.68	291.83	278.09	759.38	119.06	6,038.04

註：1. 農牧業稅에는 契稅, 農林特產稅(1994년부터 農業特產農業稅로 改稱) 및 耕地  
佔用稅가 포함됨.

2. 1985~1993년의 國營企業所得稅는 國營企業調節稅를 포함하며, 1994년 이후  
에는 地方金融企業所得稅를 포함함.

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995.

〈表 4-10〉各種 稅收의 構成比率

(單位：%)

	工商稅收	關 稅	農牧業稅	國營企業 所得稅	集體企業 所得稅	合 計
1952	67.1	4.9	28.0	—	—	100.0
1965	84.6	2.8	12.6	—	—	100.0
1970	86.1	2.5	11.4	—	—	100.0
1975	89.0	3.7	7.3	—	—	100.0
1980	89.3	5.9	4.8	—	—	100.0
1985	58.7	10.1	2.1	29.2	4.9	100.0
1990	69.8	5.6	3.1	21.4	4.0	100.0
1991	69.7	6.3	3.0	21.0	3.5	100.0
1992	71.0	6.5	3.6	19.0	2.9	100.0
1993	78.0	6.0	3.0	13.7	2.2	100.0
1994	78.3	6.4	4.5	11.9	1.9	100.0
1995	76.0	4.8	4.6	12.6	2.0	100.0

資料：中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995.

이 외에도 國有(營)企業所得稅(1985~1993년까지는 國有企業調節稅를 포함했고, 1994년 이후에는 地方金融企業所得稅를 포함한다)와 集體企業所得稅의 稅收 등이 있다. 改革·開放政策의 본격적인 추진으로 경제개발이 가속화된 1980년 중반 이후에 빠른 증가세를 보였지만, 최근에는 감소하는 양상을 보이고 있다.

각종 세수 및 그 구성비율을 1995년을 기준으로 보면 工商稅收는 4,012億 9,600萬元으로 76.0%, 關稅는 291億 8,300萬元으로 4.8%, 農牧業稅는 278億 900萬元으로 4.6% 및 國營企業所得稅와 集體企業所得稅의 합계가 878億 4,400萬元으로 10.8%이다.

中央財政의 收入은 <表 4-11>과 같으며, 各種 稅收, 國家豫算 調節基金收入, 國內外 債務收入, 에너지·交通 重點建設 基金收入 등이 重要收入 項目이다.

<表 4-11> 中央財政收入

(單位:億元)

項 目	1990	1991	1992	1993	1994
各種 稅收	743.78	780.55	853.65	883.99	2,831.97
企業收入	45.95	38.93	24.19	20.39	-
企業缺損補助金	-209.76	-236.44	-168.23	-101.87	-57.71
에너지·交通重點建設 基金收入	151.79	155.84	129.74	97.79	43.29
基本建設貸出金利息收入	21.64	20.49	10.90	9.87	13.09
에너지 代替收入	46.97	48.40	38.04	13.64	17.48
國有土地使用權有償讓渡收入	1.14	1.49	3.82	1.43	-
國家豫算調節基金收入	92.75	100.10	82.87	78.91	45.21
教育費附加收入		0.75	0.70	0.77	0.99
國內債務收入	197.24	281.27	460.77	381.32	-
國外借款收入	178.21	180.13	208.91	357.90	-
其他收入	98.16	28.14	3.83	-47.41	12.08
合 計	1,367.87	1,399.65	1,649.19	1,696.73	2,906.50

註: 1994년도 債務收入은 중앙의 豫算·決算收入에 포함되지 않음.  
資料: 中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

### 第3節 中央財政과 地方財政의 推移

中國의 財政은 中央財政과 地方財政으로 구분되며, 각 시기별 中央財政과 地方財政의 收支總額 및 推移는 <表 4-12> 및 <表 4-13>과 같다. 전체적으로 보면, 국가재정에서 중앙재정이 차지하는 비중은 비교적 낮은 모습을 보이고 그 증가 속도도 완만하다고 하겠다.

改革·開放政策이 본격적으로 추진되었던 1980년대 이후의 재정수입 총액에서 中央財政收入이 차지하는 비중은 약간의 기복이 있지만 꾸준히 증가하는 추세에 있어 1980년대 말까지 34~35%선을 유지하고 있다. 1980년대 말부터 同 比重은 감소하기 시작해서 分稅制가 시행되기 전에는 22%를 나타내고 있다. 分稅制의 시행으로 同 比重은 55%까지 급상승했다.

재정수입총액에서 지방재정수입이 차지하는 비중은 分稅制가 시행되기 전까지는 60~85%를 차지했으며, 재정체제의 개혁으로 인해서 조금씩 감소하다가 分稅制의 실시로 그 비중이 50% 이하로 내려갔다. 특히 請負經營責任制와 財政請負制度가 시행된 후 증가된 수입의 대부분이 기업과 지방에 귀속되었지만<sup>4)</sup> 재정수입총액에서 점하는 비중은 완만하게 감소하는 추세에 있다.

재정지출총액에서 중앙재정지출이 차지하는 비중은 지속적으로 하락하는 양상을 보이고 있다. 좀더 자세히 보면, 1980년대 중반까지 50%선을 유지하다가 分稅制가 시작되기 전에는 30%선까지 하락했고, 최근에는 30%선을 유지하고 있다.

1980년대 전반기부터 비록 중앙재정의 재정수입이 꾸준히 증가했지만, 國內外 債務의 元金償還 및 利子 支拂, 價格補助金 支出 등의 빠른 증가(<表 4-3> 참조) 및 ‘小財政大政府’ 현상 등으로 인해서 同 期間부터 중앙재정지출이 재정수입보다 많았으며, 이는 財政赤字의 한 요인이 되

4) 黃菊波(1992), p. 223.



〈表 4-12〉 財政收入 總額과 各級 財政의 比重

(單位: 億元, %)

	財政收入總額	中 央 地 方	
		中	地 方
1971~1975	3,919.7	14.7	85.3
1976~1980	5,089.6	17.8	82.2
1981~1985	7,402.8	34.9	65.1
1986~1990	12,280.6	33.4	66.6
1991	3,149.5	29.8	70.2
1992	3,483.4	28.1	71.9
1993	4,349.0	22.0	78.0
1994	5,218.1	55.7	44.3
1995	6,242.2	55.2	44.8

註: 1. 中央財政收入과 地方財政收入은 各급 政府의 책임하에 징수하는 收入額으로서 財政管理體制에 근거한 收入配分 숫자는 아님.

2. 本 表에는 債務收入이 포함되지 않음.

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995.

〈表 4-13〉 財政支出 總額과 各級 財政의 比重

(單位: 億元, %)

	財政支出總額	中 央 地 方	
		中	地 方
1971~1975	3,919.4	54.2	45.8
1976~1980	5,282.4	49.7	50.3
1981~1985	7,483.2	49.8	50.2
1986~1990	12,865.7	34.4	65.6
1991	3,386.6	32.2	67.8
1992	3,742.2	31.3	68.7
1993	4,642.3	28.3	71.7
1994	5,792.6	30.3	69.7
1995	6,823.7	29.2	70.8

註: 本 表에는 債務收入이 포함되지 않음.

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1994, 1995, 1996.

었다(〈表 3-2〉 참조). 1980년대 후반 이후 중앙 재정수입·지출 및 지방 재정수입·지출이 거의 균형을 이루었다. 그러나 1994년도 分稅制 실시 이후에는 중앙의 재정수입이 재정지출보다 월등히 많음을 볼 수 있다.

재정지출총액에서 지방재정지출이 차지하는 비중은 지속적으로 상승하는 추세에 있으며, 1995년에는 71%에 이르고 있다.

이와 같이 各級 財政이 財政收支總額에서 차지하는 비중이 상이한 방향으로 움직이고 있는데, 이는 지방정부의 중앙정부로의 上納金과 중앙정부의 지방정부로의 補助金과 밀접한 관계가 있다. 즉 財政請負制에 의해서 중앙이 지방에 지급하는 補助金이 지방의 上納金보다 점차 늘어났기 때문이다. 예를 들면, 1980년대 이후의 재정수입총액에서 中央財政收入이 차지하는 비중은 증가하는 추세에 있는 데 반해서 中央財政支出이 차지하는 비중은 감소 추세에 있어서 일견 중앙재정의 수지가 점차 개선되어온 것처럼 보인다. 그러나 실제로는 이와 정반대 상황이 발생하고 있다. 즉 1980년대 중반까지는 地方財政收入의 상당 부분(1981年 365億 6千萬元, 1985年 129億 5千萬元)이 중앙으로 이전되었으나(上納金), 그 이후에는 오히려 중앙재정수입에서 상당부분이 지방으로 이전되고 있으며(補助金) 그 속도 또한 빠르게 증가했기 때문에 중앙재정수지는 악화일로에 있었다. 한편 中央財政收入의 많은 부분이 地方財政部門으로 이전되고 지출의 많은 부분을 오히려 中央財政部門이 담당하는 이와 같은 현상을 중국에서는 ‘小財政, 大政府’라고 한다.

중앙재정과 지방재정 사이의 재정회계 처리에 유의해야 한다. 즉 다수의 국가들은 지방재정에 연도 말 흑자가 발생할 경우 그 흑자를 중앙정부에 반환함이 일반적이는데, 중국에서는 그대로 지방재정에 귀속시키고 있다. 따라서 중앙정부의 재정이 적자를 기록하더라도 지방정부의 재정은 흑자인 경우가 발생할 수도 있다.

---

5) 中央과 地方間의 財政移轉制度(財政移轉支拂制度: 轉移支拂制度)에 대해서는 차후의 연구에서 자세히 다룰 계획이다.

## 第5章 主要 財政政策課題

### 第1節 國家財政의 不振과 財政赤字 問題

國家財政收入이 국민경제에서 차지하는 比重이 1980년대 이후의 중국에서는 급속하게 저하되어 왔다. 재정수입이 GNP에서 차지하는 비율의 추이를 보면, 1960년의 53.6%를 정점으로 1967년 29.7%, 1974~76년 33% 전후를 시현했으며(1953~1978년의 평균은 34.2%이다), 개방 초기인 1978년에 31.2%이던 것이 점점 하락하여 1995년에는 10.9%까지 저하되었다(〈表 3-3〉 참조). 즉 1978년 말 경제체제개혁 실시 이후 거의 일관되게 저하되고 있다. 이는 국민소득의 일차적인 분배에 있어서 재정의 역할이 약화되고 있음을 의미한다고 하겠다.

일반적으로 재정수입은 국민경제에 의해서 결정되므로 1978년 이후 중국 재정수입의 증가율이 국민경제의 증가율에 상응할 수 없게 되어서 국민경제에서 차지하는 비중이 빠르게 저하되어 왔다고 볼 수 있지만, 저하된 원인은 다음과 같다.

첫째, 1978년의 경제체제개혁으로 財政部門으로 집중되지 않는 豫算外資金의 확대에서 찾을 수 있다<sup>1)</sup>. 즉 財政包干制의 실시와 기업의 利潤留保制(利潤留成制) 및 損益責任制의 실시로 기업의 경영자주권이 확대되면서 재정수입의 상당 부분을 국가예산에 납입하지 아니하고 기업이 자체징수·자체지출(自收自支)하거나 收支相計處理(以收抵支)하는 豫算外資金이 아주 빠른 속도로 증가했기 때문이다. 企業自主權의 확대에

1) 對外經濟政策研究院 附設 地域情報센터(1992), p. 109.

의해 國營企業의 豫算外資金이 가장 큰 폭의 增加勢를 보이고 있으며 (<表 5-4> 참조), 豫算外資金은 주로 기업이 납세 후의 利潤이나 減價償却基金의 형태로 유보되었다.

<表 5-2>는 예산외자금과 국가예산수입간의 비율 추이를 나타낸 것인데 1979년 이후 급상승하고 있다. 즉 1978년에는 31.0%에 지나지 않았던 비율이 1992년에는 97.7%에 달하고 있어 예산외수입이 단기간에 놀랄만큼 증대하였다. 이 결과 國家財政收入이 國民經濟에서 차지하는 비중은 상대적으로 저하되었음을 알 수 있다<sup>2)</sup>. 1993년부터는 회계방법의 변화로 인해서 그 비율이 낮아졌다.

예산외수입의 증대가 기업자주권의 확대와 이윤추구를 위한 인센티브가 됨에는 틀림없지만, 반면에 국가재정을 취약하게 하여 재정정책에 의한 巨視調整(macro control) 能力을 저하시키고 있는 점도 부정할 수 없다. 국가재정이 국민경제에서 차지하는 비중이 축소됨으로써 저하된 정부의 거시적 조정기능은 금융기구의 강화에 의해서 대체되어야 하지만, 중국의 금융기구는 국가재정과 마찬가지로 많은 문제를 안고 있어서 문제의 해결이 간단하지는 않다.

둘째, 企業經營請負 및 地方財政請負를 실시하는 등 財政管理體制의 개혁으로 인해 지방재정은 활성화되었으나, 中央財政의 收入이 감소하였으며 이와 더불어 중앙정부의 巨視調節能力도 저하되었다는 점이다.

셋째, 國營企業에 도입된 請負經營責任制(承包經營責任制)가 국가재정에 불리하게 작용했다는 점이다. 請負經營責任制란 기업이 기업의 소유자인 국가와 일정기간 동안 상호간의 책임·권리 및 이익을 규정하는 계약을 체결하고, 이 계약에 의해 당해 기업의 자산을 자주적으로 관리·경영하는 제도이다. 同 制度는 1987년부터 실시되었으며 현재 광범위하게 실시되고 있다. 同 制度의 실시로 기업의 이윤이 증가하더라도

---

2) 만약 豫算外資金收入이 국가재정수입에 포함된다면 국가재정수입이 국민경제에서 차지하는 비중은 20% 이상으로 높아질 것이다.

국가는 일반적으로 청부기준액이나 상납률을 상향조정하지 못하지만 기업은 기업의 이익이 감소될 경우 국가에 청부기준액이나 상납률을 하향조정해 줄 것을 요구하게 되므로 국가의 재정수입에 불리한 영향을 미친다. 실제로 1980년대 말과 같은 인플레이션 상황하에서는 청부기준액·상납률에 대한 하향조정 요구로 재정수입에 불리한 영향을 미쳤다.

넷째, 國營企業의 낮은 경영효율이 원인이 되었다. 국영기업의 경영효율이 낮다는 문제점은 어제 오늘의 일이 아니며, 비록 利改稅改革으로 인해서 이윤 상납이 租稅化되었다지만 국영기업이 국민경제에서 차지하는 비중이 크기 때문에 經營效率의 高低는 국민경제의 성장과 직결되며 또한 세수의 증감과도 밀접한 관련이 있다.

다섯째, 각 지방이 경쟁적으로 經濟開發區 내지는 經濟特區를 설치하면서 취한 무분별한 租稅 優待措置도 稅收 감소의 또 하나의 원인이 되었다.

中國政府는 建國 이래 기본적으로 均衡豫算原則을 견지했으나 일부기간 동안은 財政赤字가 발생했으며, 최근에 들어와서 財政赤字構造가 정착되어 가는 모습을 보이고 있다. 즉 1950년부터 1995년까지 46년간의 재정수입과 재정지출의 수지차액 추이를 보면, 적자를 기록한 해가 26년이나 되어 국가재정이 당면한 문제점 중의 하나는 財政赤字構造가 정착되어 가는 것임을 알 수 있다(〈表 3-2〉 참조).

1950년대의 財政赤字에 의한 債務는 1965년까지 전부 償還되었으나 당시의 政府財政에 있어 커다란 부담이 된 것이 사실이었다.

1960년 전후의 재정적자는 大躍進運動에 의해서 발생하였고, 1967년 및 1974~76년의 적자는 文化大革命으로 인한 정치, 경제, 사회 혼란에 의해 발생한 것으로, 이들 재정적자는 비교적 단기간에 극복되었다. 改革·開放政策 推進 이전의 財政赤字는 주로 公債의 발행, 通貨發行 및 決算剩餘金 등으로 해결되었다. 그러나 1979년 이후 시작된 재정적자는 1985년에 흑자를 기록한 외에 현재까지 계속적으로 재정적자가 확대되는 추세에 있어서 그 기간과 규모에 있어서 이전과는 비교가 안될 정도

로 長期化되고 또한 규모가 커져가고 있다(〈表 3-2〉 참조). 이 기간의 재정적자는 統收統支財政體制의 모순을 탈피하기 위하여 재정의 분권화를 도모한 데서 주로 기인했다<sup>3)</sup>. 따라서 국가재정상 시급히 해결해야 할 과제로 대두되고 있다. 또한 對外借款의 도입이 1980년대 말부터 가속화되었는데, 지금과 같은 심각한 財政赤字下에서는 債務償還에 상당한 어려움이 예상된다(〈表 5-1〉 참조).

〈表 5-1〉 實質財政赤字의 推移

(單位: 億元, %)

	財政收支(A)	債務收入		實質 財政赤字(D)	實質財政赤字 GNP
		國債發行(B)	對外借款(C)		
1979	-135.4	-	35.3	-170.7	4.3
1980	-68.9	-	43.0	-111.9	2.8
1985	0.6	60.6	29.2	-89.2	1.0
1990	-146.5	197.2	172.2	-515.9	2.8
1991	-237.1	281.3	180.1	-698.5	3.2
1992	-258.8	460.8	208.9	-928.5	3.5
1993	-293.4	381.3	357.9	-1,032.6	3.0
1994	-574.5	1,028.6	146.7	-1,749.8	3.8

註:  $D = A - B - C$

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1995.

중국의 재정수입에는 債務收支가 포함되지 않지만<sup>4)</sup>, 이 債務收支를 포함한 實質財政赤字는 〈表 3-2〉의 재정수지적자보다 훨씬 큰 규모여서 심각한 문제로 대두되고 있다. 〈表 5-1〉에 의하면 實質財政赤字는 1979년 이후 재정수지가 흑자였던 1985년을 포함해서 16년 동안 계속되

3) 黃菊波는 基本建設에 대한 과도한 투자가 건국 이래 財政赤字의 큰 원인 중의 하나라고 지적하고 있다(黃菊波(1992), p. 112).

4) 1994년 이전에는 財政收支에 債務收支가 포함되었으나, 1994년 이후에는 포함되지 않는다.

고 있으며 그 규모 및 GNP에서 차지하는 비율도 지속적으로 증가해서 두자리 數의 實質財政赤字는 1981년(98億 6千萬元)과 1985년(89億 2千萬元)만이고 나머지 年度는 세자리 數이다. 특히 1993년도부터는 實質財政赤字가 네자리 數에 이르렀으며, 1994년의 實質財政赤字는 國債(國庫券)의 대폭적인 발행으로(前年 對比 86.5%포인트 증가) 인해서 1,749億 8千萬元에 달했고 實質財政赤字가 GNP에서 차지하는 비율은 3.8%였다. 중국 정부는 이와 같은 財政赤字 특히 公式赤字(수지차액의 적자)에 대해서는 주로 中央銀行인 人民銀行으로부터의 借入(通貨增發을 의미함)<sup>5)</sup>과 國庫券 發行으로 해결하였으며<sup>6)</sup>, 경우에 따라서는 전년도 的 財政剩餘金 혹은 地方政府로부터의 借入金 등으로 補填하기도 하였다. 國內外債務의 元金償還·利子支拂額의 絶對金額規模가 빠르게 증가해서 1994년에는 약 499億 4千萬元으로서 1980년 對比 17.5배 증가했으며(〈表 4-3〉 참조), 이는 국가 재정에 큰 부담으로 작용하고 있다.

이와 같은 재정적자는 첫째, 1978년 경제체제개혁에 의한 鉸狀價格差(價格剪刀差: Schere mechanism)<sup>7)</sup>體系의 붕괴 둘째, 매년 증가하는 재정보조금 셋째, 국영기업의 낮은 경영 효율성 넷째, 중앙재정과 지방재정으로 명확하게 분리되어 있는 국가재정에서 중앙재정이 차지하는 비중의 현저한 저하 등이 원인이 되었다<sup>8)</sup>. 고착화되어 가는 財政赤字의 주요 원인을 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 經濟體制改革으로 인한 鉸狀價格差體系의 현저한 악화 내지는 붕괴가 財政赤字를 발생시켰다. 즉 이때까지 중국정부는 鉸狀價格差를 통해서 농업잉여를 국가 재정으로 흡수했었지만, 경제체제개혁에 따라

5) 이는 물가상승의 주요한 원인이 되었다. 예를 들면, 1979년(170億 6千萬元)과 1980년(127億 5千萬元) 兩年間의 재정적자 합계는 298억 1千萬元인데 이 중에서 130億元은 通貨增發에 의해서 조달한 결과 1980년의 平均小賣物價는 6% 상승하였다.

6) 高堅(1995), pp. 24~25.

7) 鉸狀價格差라는 것은 농업생산물과 공업생산물 양자간의 불합리한 가격차 형성을 뜻하며, 주로 농업생산물 가격이 공업생산물 가격보다 불리하게 거래되는 현상을 뜻한다.

8) 對外經濟政策研究院 附設 地域情報센터(1992), pp. 111~115.

농산물매입가격을 대폭적으로 인상하고 강제매입품목 및 그량을 줄임에 따라 농업잉여를 국가 재정으로 흡수할 수 없었다. 한편 농업잉여의 흡수 시스템이 이처럼 약화됨에 따라 국가재정이 국민경제에서 수행하는 기능도 저하되었다.

둘째, 매년 지속적으로 증가하는 財政補助金 때문이다. 財政補助金에는 國有企業缺損補助金과 價格補助金 등이 있다(〈表 4-5〉와 〈表 5-8〉 참조). 國有企業缺損補助金은 1986년부터 지급되기 시작했다. 첫해인 1986년에는 재정수입의 14.4%인 325億元이 지급되고 1990년의 579億元(재정수입의 17.5%)을 정점으로 감소하기 시작하여 1994년에는 366億元(재정수입의 5.7%)이 지급되었다. 비록 國有企業缺損補助金이 감소하기 시작했지만 아직까지도 그 보조금액이 과다한 실정이다. 國有企業의 缺損에는 價格改革政策 등으로 인해서 발생하는 政策性 缺損과 기업의 경영에 책임이 있는 經營性 缺損이 있다. 前者에는 국가 재정부로부터 補助金이 지급되고 後者에는 지급되지 않음이 원칙이다. 그러나 실제적으로는 정책성 결손과 경영성 결손을 식별하기가 어려워서 대부분의 경우 補助金이 지급되었다는 점도 國有企業缺損補助金의 확대와 상당한 연관이 있다고 할 수 있다.

財政의 價格補助金에는 穀物·棉花·食用油價格補助, 肉類品 등 生必品에 대한 價格補助와 기타 價格補助로 구성되며, 최근에 와서는 物價安定補助金이 지급되고 있다. 穀物·棉花 및 食用油에 대한 價格補助가 주류를 이루고 있다(〈表 5-8〉 참조). 經濟體制改革으로 인해 價格補助金의 지급은 1990년까지 지속적으로 증가하다가 그 이후 감소하는 모습을 보이고 있다. 그러나 價格補助金이 재정지출에서 차지하는 비율이 1980년대에는 10~13%선을 유지했으나 1990년대에 들어와서는 비교적 빠른 속도로 감소해서 10%선 이하로 내려가서 1995년에 5.3%를 시현하고 있지만 재정에 부담이 됨은 사실이다.

여기서 하나 주의해야 할 점은 중국의 통계에서 國有企業缺損補助金은 財政收入에서 공제되고 財政의 價格補助는 財政支出로서 처리된다는



점이다.

셋째, 1978년의 第11期 三中全會를 계기로 國有(國營)企業의 개혁이 시작되고, 경제개발과 더불어 개혁이 가속화되었지만 國有企業의 경영효율이 뚜렷이 개선되고 있다고는 볼 수 없고, 현재 상당수의 國有企業이 적자상태에 있다. 즉 이와 같은 國有企業의 경영효율의 악화에 의해 企業收入이 저하하고 있다는 점이 財政赤字의 중요한 한 원인이 되었다. 다시 말해서 경영효율이 악화되어 企業收入이 저하되어 적자상태에 이르게 되자 정부는 國有企業에게 國有企業缺損補助金을 지급했으며, 이것이 財政赤字의 한 원인이 되었다. 또한 1980년대 후반에 발생한 심각한 인플레이션에 인해서 원재료가격과 인건비 등의 생산요소가격이 대폭 상승하고, 게다가 정부가 경기 안정을 위해서 차입금의 금리를 올리고 융자 제한 정책을 취했기 때문에 國有企業의 경영은 더욱 어려워졌다.

넷째, 中央財政과 地方財政으로 명확하게 분리되어 있는 중국의 국가재정에서 중앙재정이 차지하는 비중이 현저하게 낮으며, 특히 1980년대 말까지 재정지출은 중앙에, 재정수입은 지방에 집중되는 경향이 나타나 중앙재정이 커다란 적자를 안게 되는 하나의 요인이 되었다(〈表 4-12〉 및 〈表 4-13〉 참조). 즉 중국의 國家財政 운용에 있어 종래의 統收統支(一括徵收 一括支出)는 경제개혁에 의해 개선되었지만 실제로 바뀐 것은 '統收'(一括徵收)뿐이고 '統支'(一括支出)는 여전히 존속되고 있어 중앙재정에서 지방정부의 지출을 부담하고 있는 것이다. 국가재정에서 중앙정부가 접하는 비율을 보면 제1차 5個年計劃期는 재정수입 45.4%, 재정지출 74.1%였으나 1981~1985년 기간에는 34.9%와 49.8%, 1986~1990년 기간에는 33.4%와 34.4%였다. 다시 말하면 수입의 상당부분을 지방재정 부문이 징수함에 따라 지방재정은 상당 수준의 재정수지 흑자를 시현했지만<sup>9)</sup> 지출의 더 많은 부문(예를 들면 국가적 차원의

9) 7·5計劃期間(1986~1990年)부터 經濟開發을 위한 지방간의 경쟁적인 過剩投資 및 經濟開發區 설치분이 일어나면서 과도한 資金投入으로 인해 일부 地方政府的 財政이 악화되기도 하였다.

재정지출 등)을 중앙재정이 부담하는 형세였다<sup>10)</sup>. 그러나 1994년 이후에는 分稅制의 실시로 재정수입에서 중앙재정수입이 차지하는 비중이 빠르게 증가했다.

## 第 2 節 豫算外資金의 膨脹

豫算外資金이란 地方政府, 行政事業單位 및 國營企業 등이 中央政府의 통제를 받지 않고, 다시 말해서 國家豫算에 포함되지 않고 지방정부, 해당 기관 또는 단위가 국가규정의 범위 내에서 독자적으로 조달하여 사용하는 자금을 의미한다. 1980년대에 工業企業의 經營自主權이 확대되면서 國家財政에 흡수되지 않고 國營(有)企業과 主管部門이 자체징수·자체지출하거나 收支相計處理하는 자금이 주를 이루었으며, 기업은 납세 후의 利潤이나 減價償却基金의 형태로 유보했다.

豫算外資金은 1982년부터 공식적으로 집계되기 시작했으나, 1950년대 初부터 이미 존재하고 있었으며 國家豫算收入과 비교시 당시의 比重은 同 收入의 8~10%였다.

改革·開放政策이 추진되면서 豫算外資金을 國家豫算收入과 비교시 그 比重은 증가추세를 보여 1978년에는 同 收入의 31.0%에 이르렀다. 특히 1980년대 初에 추진한 財政改革으로 地方政府와 國營企業의 裁量權이 대폭 확대되고, 국가와 기업간의 分배관계가 개선됨으로 인해서 豫算外資金이 빠른 속도로 증가해서 國家豫算收入과 비교시 그 比重이 1985년 83.3%, 1991년 95.1%, 1992년 97.7%에 이르러서, 國家豫算收入 規模와 맞먹었다. 그러나 1993년부터는 회계방법이 바뀌어 國營企業과 主管部門의 豫算外資金 收入이 豫算外資金收入에 포함되지 않음에 따라 그 비중이 30.3%로 낮아졌다(〈表 5-2〉 참조).

10) 이와 같은 현상은 ‘小財政, 大政府’로 불리웠으며, 이같은 현실에 대해 王丙乾 전임 재정부장은 “현재의 재정난은 장기간 누적되어온 결과로서 단시일 내에 해결되기가 어려울 것이다”라고 말한 바 있다.

〈表 5-2〉豫算外資金收入과 國家豫算收入의 相對比重

(單位: %)

年度	1978	1979	1980	1982	1985	1990	1991	1992	1993
比率	31.0	42.4	53.5	74.1	83.3	86.4	95.1	97.7	30.3

註: 1. 國家豫算收入에 對外借款收入은 포함되지 않음.

2. 豫算外資金은 1982년부터 공식적으로 통계에 집계되기 시작함.

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1996.

豫算外資金의 收支는 中央과 地方의 豫算外資金收支로 구분되며, 국가재정이 지속적으로 赤字를 시현하고 있음에 비해서 中央과 地方의 豫算外資金收支는 모두 黑字(1~215億元)를 시현하고 있으며, 剩餘는 다음 年度로 이월되고 있다. 중앙정부의 豫算外資金收入과 支出이 1992년까지는 지속적인 증가세를 보이고 있으나 豫算外資金에서 차지하는 비중이 50%에 미치지 못했다. 그러나 회계방법의 변경으로 中央政府所屬의 國營企業과 主管部門의 豫算外資金收入으로 포함되던 부분이 주로 제외됨에 따라 중앙의 豫算外資金收入이 급격히 감소하는 모습을 보이고 있다(〈表 5-3〉 참조).

〈表 5-3〉中央·地方政府의 豫算外資金收支

(單位: 億元, %)

	豫算外資金收入	豫算外資金收入		豫算外資金支出	豫算外資金支出	
		中央	地方		中央	地方
1982	802.74	33.7	66.3	734.53	30.9	69.1
1985	1,530.03	41.6	58.4	1,375.03	40.9	59.1
1990	2,708.64	39.6	60.4	2,707.06	38.3	61.7
1991	3,243.31	42.6	57.4	3,092.26	40.9	59.1
1992	3,854.92	44.3	55.7	3,649.90	43.6	56.4
1993	1,432.54	17.2	82.8	1,314.30	15.1	84.9
1994	1,879.21	16.0	84.0	1,735.37	14.4	85.6

註: 1. 豫算外資金은 1982년부터 통계에 집계되기 시작함.

2. 1993년부터 豫算外資金의 회계방법이 바뀌어 國營企業의 수입은 포함되지 않음.

資料: 中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

豫算外資金의 주요 收入源을 항목별로 보면 地方財政의 豫算外資金, 行政事業單位의 豫算外資金 및 國營企業과 主管部門의 豫算外資金 등 3가지로 大別된다. 1992년까지는 國營企業과 主管部門의 豫算外資金收入이 주류를 이루어 75~82%를 차지하고 있다. 좀더 자세히 보면, 國營企業의 生産發展基金과 職工福利基金, 國營·集體·個體企業이 납부하는 地方稅 및 물질 生産 部門의 固定資本減價償却費 일부 등이 주요 收入源을 이루고 있다. 그러나 1993년부터 國營企業과 主管部門의 豫算外資金收入이 同 收入에서 제외됨에 따라 行政事業單位의 豫算外資金收入이 90% 이상을 차지하고 있다(〈表 5-4〉 참조).

〈表 5-4〉 全國 豫算外資金의 項目別 收入

(單位: 億元, %)

	收入總計	地方財政의 豫算外資金	行政事業單位의 豫算外資金	國營企業과 主管部門의 豫算外資金
1982	802.74	5.64	12.60	81.76
1985	1,530.03	2.88	15.24	81.88
1990	2,708.64	2.24	21.30	76.46
1991	3,243.31	2.12	21.49	76.39
1992	3,854.92	2.36	22.97	74.67
1993	1,432.54	8.01	91.99	-
1994	1,879.21	7.45	92.55	-

資料: 中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1995.

支出面에서는 첫째, 地方政府 및 國營企業에서 집행하는 生産성 基本 建設 투자(固定資產投資)와 지방정부의 농업 발전 지출 등 확대생산 지출 둘째, 地方政府 및 國營企業에서 추진하는 비생산성 基本建設투자 셋째, 國營企業 施設 改替 資金 넷째, 지방정부의 문교·과학·위생사업비, 행정 관리비 및 기타 사업비와 國營 集體企業의 福利費 및 賞與金 다섯째, 流動資金 補充 등으로 쓰인다<sup>11)</sup>. 主要 支出 項目을 보면 1992년까

지는 固定資産投資(34~38%), 福祉·賞與金(11~14%) 및 主要修理支出(10~13.5%) 등이 주류를 이루었으나, 1993년 이후에는 行政事業費(28%), 固定資産投資(22%) 및 道路維持費支出의 순서로 바뀌었다 (<表 5-5> 참조).

〈表 5-5〉全國 豫算外資金의 項目別 支出

(單位:億元, %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
固定資産投資	38.00	34.55	34.20	34.10	36.81	22.07
基本建設	11.55	9.28	9.88	10.35	12.10	-
更新改造	26.45	25.27	24.32	23.75	24.71	-
主要修理支出	10.72	11.20	11.17	12.58	13.51	-
簡易建築費支出	0.25	0.09	0.07	0.07	0.08	-
福祉·賞與金支出	13.50	13.39	12.87	12.94	10.92	5.97
道路維持費支出	5.17	4.78	4.96	4.78	4.81	17.54
都市維持費支出	2.11	1.35	1.31	1.26	1.37	5.21
科學·技術等費用	0.54	0.59	0.58	0.67	0.76	-
流動資金補充	1.80	2.27	1.71	1.50	1.20	-
行政事業費支出	6.29	6.14	6.91	7.16	7.55	28.14
에너지·交通施設	7.73	7.46	6.49	6.14	4.10	1.83
重點建設基金支出						
其他支出	13.89	18.17	19.72	18.80	18.88	19.24
支出合計	2,145.27	2,503.10	2,707.06	3,092.26	3,649.90	1,314.30

資料: 中國財政雜誌社, 『中國財政年鑑』, 1994, 1995.

이와같은 中央政府의 통제를 받지 않고 地方政府, 行政事業單位 및 國營企業 등이 豫算外的으로 재량껏 관리할 수 있는 豫算外資金은 지방정부에 의한 투자관리 및 지방기업의 투자 촉진·장려 등 지방정부의 경제 활동을 지탱해주는 중요한 財源이 되었다. 그러나 同 資金이 빠른 속도로 증가함에 따라 다음과 같은 문제점이 나타났다.

11) 오갑원 등, p. 86.

첫째, 財政收入이 국민경제에서 차지하는 비중이 빠르게 저하되었다. 이 결과 중국 정부의 巨視經濟調節能力이 저하되면서 資源配分과 所得分配을 調整하기 위한 財政政策의 수행에 어려움이 있었다.

둘째, 豫算外資金의 상당히 많은 부분이 基本建設投資에 사용됨에 따라 豫算 內의 基本建設投資의 감축을 통해서 자원을 효율적으로 배분하고자 하는 국가의 巨視經濟政策의 추진에 장애가 되었다<sup>12)</sup>. 심지어 일부 부문에서는 國家重點建設과 경합하는 현상이 나타나기도 했다. 그래서 정부는 建築稅나 國家에너지·交通重點建設基金 등을 부과하고 1989년 3월에는 豫算外資金에 대해 10%의 ‘國家豫算調節基金’을 부과해서 同 資金을 규제하고자 했지만, 그 효과는 거의 없었다고 보여진다.

셋째, 地方政府나 기업이 그 職員 및 勞動者의 요구에 따라 豫算外資金으로 賃金, 보너스, 現物支給 등을 늘려서 지급함에 따라 消費需要를 팽창시키는 데 一翼을 담당했다. 한편 이와 같은 행위로 인해 일부에서는 賃金上昇率이 勞動生産性을 앞지르게 되는 현상도 발생했다.

넷째, 상당수의 기관, 단체, 기업과 사업단위가 脫稅, 公金の 부정 유출 등을 통해서 非合法的으로 豫算外資金을 조성하게 되자 國務院은 1989년 11월부터 이를 단속한 바도 있다<sup>13)</sup>.

### 第 3 節 財政補助金

財政補助金에는 國有(營)企業缺損補助金, 價格補助金, 消費補助金<sup>14)</sup> 및 支援補助金<sup>15)</sup> 등이 있으며(〈表 4-5〉, 〈表 5-6〉 및 〈表 5-7〉 참

12) 1988년의 경우를 보면, 豫算內 基本建設投資가 前年보다 24.1% 감소했지만, 豫算外 資金에서 지출된 基本建設投資는 前年보다 19.4% 증가해서 巨視經濟政策의 추진에 장애가 되었다(『財政』(1989), pp. 34~35).

13) 『財政』(1990), pp. 51~52.

14) 직원·노동자의 임금, 장려금 외에 그 생활비 수입의 부족을 보전하기 위해서 지급 되는 것으로, 이는 價格改革과 밀접한 관계가 있다고 하겠다.

15) 인민들의 생활과 관계가 있는 보조금으로 獨子補助金, 衣料補助金, 住宅補助金 및 農

조), 國有企業缺損補助金과 價格補助金이 주류를 이룬다. 이들 각종 財政補助金이 國家財政支出에 상당한 부담이 되고 있으며, 특히 財政赤字의 한 원인이 되고 있다.

改革·開放政策의 추진 이래 중국 정부는 國有(營)企業의 생산성을 제고시키기 위해서 國有(營)企業改革을 단계적으로 추진했으며, 이 과정에서 國有(營)企業에서 赤字가 발생하게 되자 정부는 이를 보전하기 위해서 國有(營)企業缺損補助金を 1986년부터 지급하기 시작했다. 1986년에 재정수입의 15.3%인 325億元이 지급되기 시작한 후 서서히 증가해서 1990년에 정점에 도달, 재정수입의 19.7%인 579億元을 기록했다. 그 후 감소되어 1995년에는 328億元이 지급되었다. 비록 國有企業缺損補助金이 감소하는 추세에 있다지만 1991년의 510億元(16.2%), 1992년의 445億元(12.8%), 1993년의 411億元(9.5%), 1994년의 366億元(7.0%)에서 보듯이 아직까지는 그 규모 및 비율면에서 과다하다고 하겠다(〈表 5-6〉 참조). 비록 기업의 경영실책으로 인한 결손에는 원칙상 보조금이 일체 지급되지 않는다고 규정되어 있지만, 실제적으로는 정책상의 결손과 경영상의 결손을 식별하기가 어려워서 대부분 補助金이 지급되었다는 점도 國有企業缺損補助金의 확대와 상당한 연관이 있다고 할 수 있다.

〈表 5-6〉 財政의 國有企業缺損補助

(單位: 億元, %)

	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995
額 數	325	579	510	445	411	366	328
財政에서 占하는 比率	15.3	19.7	16.2	12.8	9.5	7.0	5.3

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1996.

業生產財 補助金 등 다방면에 걸쳐서 지급되었다.

財政의 價格補助金을 보기 전에 먼저 중국의 價格體制를 간략히 살펴 보자. 價格改革 前의 중국의 가격체제는 국가가 결정하는 計劃價格과 기업간의 협의 또는 시장에서 자유롭게 결정되는 自由價格으로 구성되었으며, 計劃價格이 중심이 되었다. 計劃經濟의 목표를 달성하기 위해서 국가는 주요 물자의 가격을 計劃價格으로 해서 직접 결정하고 수급에 관여했다. 한편 중요성이 떨어지는 物資(통상 第3類 物資로 칭해짐)에 대해서는 自由價格으로 해서 국가의 지정 범위 내에서 결정되도록 했다. 따라서 한 시장 안에서 두 가지의 가격이 형성되므로 이를 二重價格制(雙軌制)라 한다. 통상적으로 計劃價格은 낮은 수준에서, 自由價格은 비교적 높은 수준에서 형성됨이 일반적이었다. 改革·開放政策의 추진되고 경제개발이 가속화되면서 중국 정부는 價格改革을 추진했다. 즉 經濟體制改革이 추구하는 궁극적인 목표는 計劃經濟에 市場經濟를 접목시켜 나가는 計劃的 商品經濟이며, 이를 위해서는 가격이 시장원리에 따라 결정되는 것이 관건이었으므로 價格體制改革은 필수적이었다<sup>16)</sup>. 이에 정부는 첫째, 각종품간의 가격비를 조정하고 둘째, 計劃價格體制에서 自由價格體制로 이전하며 셋째, 價格決定權限을 分權化해서 企業單位로 하여금 그 권한을 이행하도록 한다는 등의 價格體制改革을 3단계에 걸쳐서 실시했다.

同 改革의 추진으로 兩 價格間의 價格差가 조금씩 커지고, 이와 같은 價格差는 생산력 증강에 상당히 기여했다. 한편 이와 같은 二重價格制는 價格差를 이용한 準地代追求의 기회를 제공함으로써 부정·부패의 위험이 존재하고 있었지만 전면적인 가격개혁에 따르는 충격을 피하면서도 기업의 의사결정의 기준이 되는 限界價格이 시장에서 결정되도록 함으로써 資源配分の 效率性을 제고시킬 수 있었다. 가격개혁의 가속화로 자

16) 종전의 價格體制下에서는 첫째, 원재료 및 에너지 가격이 너무 낮게 책정되어 있는 등 상품간의 가격비가 불합리했으며 둘째, 제품의 質의 차이가 가격에 반영되어 있지 않았으며 셋째, 농산물에 대한 정부의 이중가격정책으로 인해서 가격 보조금의 지출이 증대되고 또한 농업구조조정이 지연되는 등의 문제점이 있었다.



由價格 즉 市場價格의 비중이 계속 높아져서 현 단계에서는 일부 품목을 제외하고서 대부분이 시장에서 결정되고 있다.

이와 같은 價格改革 과정 속에서 정부는 計劃價格이 적용되는 일부 生必需品 등에 대해서는 시장가격과의 차이를 생산자에게 보전해 주기 위해서 價格補助金を 지원하고 있다. 다시 말해서 정부는 기업이나 개인이 받는 不利益을 보전해주고 또한 소기의 정책목적을 실현하기 위해서 價格補助金を 지원하고 있다.

財政의 價格補助金에는 穀物·棉花·食用油價格補助, 肉類品 등 生必需品에 대한 價格補助와 기타 價格補助로 구성되며, 穀物·棉花 및 食用油에 대한 價格補助가 주류를 이루고 있다(〈表 5-7〉 참조). 1980년부터 財政의 價格補助가 빠른 속도로 증가하여 국가재정을 압박하는 요소 중의 하나가 되었으며, 이후의 國家財政에 있어서도 상당히 큰 부담이 되었다. 나아가서는 중국의 사회 및 경제생활에도 광범위하게 영향을 미쳤다.

〈表 5-7〉 財政의 價格補助

(單位: 億元, %)

	穀物·棉花· 食用油 價格補助*	肉類品 價格補助*	物價安定 價格補助*	其他 價格補助*	財政支出에서 차지하는 比重	合 計
1978	100.0	—	—	—	1.0	11.14
1980	87.3	—	—	12.7	9.6	117.71
1985	75.9	12.8	—	11.3	13.1	261.79
1990	70.3	11.0	—	18.7	12.3	380.80
1991	71.4	11.4	—	17.2	11.0	373.77
1992	69.8	12.0	—	18.2	8.6	321.64
1993	75.1	10.0	—	14.9	6.4	299.30
1994	64.2	8.1	13.1	14.6	5.4	314.47
1995	62.7	6.6	16.9	16.9	5.3	364.89

註: 1. 財政의 價格補助는 1985년 이전에는 財政收入과 相殺減少되었으나, 1986년 이후에는 財政支出中에 포함(열거)되는 支出項目이 됨.

2. '\*'을 한 항목은 價格補助合計에서 차지하는 비중을 나타냄.

資料: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 1996.

經濟體制改革으로 인해 價格補助金の 지급은 1990년까지 지속적으로 증가하다가 그 이후 감소하는 모습을 보이고 있다. 즉 價格補助金이 재정지출에서 차지하는 비율이 1980년대에는 10~15%선(1983년의 최고 15.3%, 1980년의 최저 9.6%)을 유지했으나 1990년대에 들어와서는 비교적 빠른 속도로 감소해서 10%선 이하로 내려갔다(1995년에는 5.3%를 기록함). 1979년 이후의 價格補助金 급증 원인은 첫째, 정부의 買入價格과 販賣價格과의 逆價格差(價格倒掛)<sup>17)</sup> 둘째, 초과매입량의 증가 셋째, 보조대상품목의 증가에 의한 것이다.

중국의 이와 같은 二重價格制(雙軌制)는 가격구조의 왜곡현상을 심화시키고 있으므로 單一價格制로 이행되어야 하지만, 이것이 가격 그 자체만의 단순한 문제가 아니라 財政 및 企業經營責任制 등과도 상당한 관련이 있는 복합적인 문제이기 때문에 여타 부문도 동시에 개혁되어야 하는 어려운 정책과제라고 할 수 있다.

#### 第 4 節 現行 分稅制의 主要 問題點과 對策

중국의 현행 分稅制는 지난 수 년간의 실행으로 그 기초가 서서히 확립되어 巨視經濟政策의 운영 메커니즘의 하나로 정착되어가고 있다. 한편 여러 방면의 개혁 추진과 사회주의 시장경제 체제의 정착 및 국민경제의 지속적이고도 건전한 발전을 촉진하는 데도 일조했으므로 1994년

---

17) 상품을 비싼 값에 구입해서 싼 값에 파는 것을 말하며, 일반적으로 농업·부업생산물에 대한 정부의 매입가격이 판매가격보다 높은 현상을 뜻한다. 이는 일종의 가격구조 왜곡 현상이라고 할 수 있으며, 재정으로부터의 가격보조금을 전제로 할 때 단기적으로 생산력을 높이는 데 기여할 수 있다는 유리한 측면이 있다. 그러나 왜곡된 가격구조의 정착으로 인해 유통이 저해되고 농산물의 거래나 가공에 대한 의욕 감퇴, 농업생산구조 조정의 낙후현상 등이 초래되는 불합리한 측면도 있다. 특히 재정으로부터의 가격보조금지출 증가는 재정적자의 원인이 되고 있다.

의 分稅制 財政管理體制 改革은 비교적 성과가 많았다고 할 수 있다. 그러나 발전적인 시각에서 보면, 현행 分稅制는 완성된 제도가 아니고 경제발전과 더불어 부단히 개선해야 할 제도이며 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

### 1. 全國財政收入에서 中央財政收入이 차지하는 比重의 豫想 目標 未達

分稅制의 기본 목표 중의 하나는 中央財政收入이 全國財政收入에서 차지하는 비중이 60%에 도달하도록 하는 것이다. 地方 分權化가 가속되는 상황 속에서 巨視經濟政策을 원활히 추진하기 위해서 중국 정부는 이와같은 목표를 설정했다. 그러나 1995년의 상황을 보면, 비록 中央財政收入이 全國財政收入에서 차지하는 비중이 비록 개혁 전(1993년)의 22.0%에서 55.2%로 33.0%포인트 상승했지만(〈表 4-12〉 참조), 1995년의 分稅制 예상 비중 57.8%에 비해서 2.6%포인트 낮다. 이것은 주로 中央財政收入의 증가 속도가 地方財政收入의 증가 속도에 비해서 비교적 낮기 때문에 발생한다.

발전적인 측면에서 보면, 地方財政收入이 中央財政收入에 비해서 빠른 속도로 증가하고 있다. 中央財政收入의 주요 항목에는 關稅, 消費稅 및 增值稅 등이 있다. 비록 關稅收入은 수출입의 증가에 따라 증가하고 있지만, 경제의 개방이 가속화되면서 平均關稅率이 인하됨에 따라 세율의 하향 조정이 이미 불가피한 상황이며, 수출에 따른 조세의 환급 또한 계속적으로 증가하고 있어서 대폭적인 增收가 어려운 상황이다. 消費稅는 사치성 소비재 내지는 소비억제적 대상 품목을 과세대상으로 하는 등 정책조절성이 비교적 강한 세목이어서 增收에는 한계가 있다<sup>18)</sup>. 따라서 비록 增值稅가 현재에도 中央財政收入의 支柱 역할을 하고 있지만(〈表

18) 전년도에 비해서 消費稅의 稅收는 단지 1% 증가했을 뿐이다.

3-7) 참조), 이 稅目만으로는 中央財政收入이 全國財政收入에서 차지하는 비중이 60%에 도달하도록 하기에는 많은 어려움이 따르므로 상기 稅收 이외의 稅收도 증가되어야 한다.

地方財政收入의 주요 항목에는 營業稅, 地方企業所得稅 등이 있으며, 兩 稅目的 1994년 증가 속도는 前年度에 비해서 각각 32%포인트와 34%포인트 증가했으며, 이 증가 속도는 전무한 일이다.

발전적인 측면에서 보면, 향후 중국경제에서는 제3차 산업이 발전의 중심이 될 것이며, 그 발전 속도는 여타 산업을 초과할 것으로 판단된다. 따라서 제3차 산업인 交通運輸業·建設業·金融保險業 및 娛樂業 등을 主 課稅對象으로 하는 營業稅<sup>19)</sup>의 稅收는 견고한 성장세를 유지하고 있으며 향후에도 增收 展望이 좋을 것으로 판단된다. 한편 地方企業의 經濟의 效率性이 비교적 크게 제고될 것이며, 징수 관리가 강화된다면 增收 잠재력도 아주 커질 것으로 판단된다<sup>20)</sup>. 따라서 地方財政收入의 증가 속도가 中央財政收入의 증가 속도보다 빠를 것으로 예상된다.

역사적인 측면에서 보면, 1980년에 재정체제 개혁을 실행한 이래 중앙재정 수입의 증가 속도는 지방재정 수입의 증가 속도에 비해서 계속적으로 완만했다(〈表 4-12〉 참조). 뿐만 아니라 地方財政收入의 중앙 이전도 그 증가 속도가 완만한 데 비해서 中央財政收入의 지방 이전은 아주 빠르게 증가했다<sup>21)</sup>.

19) 營業稅의 課稅對象은 用役(增值稅의 과세대상이 되는 일부 용역 제외), 無形資產의 讓渡 또는 不動產의 賣却이며, 稅率은 3~20%이다.

20) 만약 이상의 추측이 현실화된다면, 세목별 수입 구조에 큰 변화가 발생할 것이다. 즉 몇 년 후의 주요 稅目을 큰 것에서 작은 것 순으로 정리하면 增值稅, 營業稅, 地方企業所得稅 및 消費稅에서 가 주요 세목의 지위에서 내려오고, 營業稅와 地方企業所得稅의 지위가 점점 높아질 것이다.

21) 이와 같은 비정상적인 현상이 나타나는 원인은 세수 징수 관리의 문제 및 정부와 기업간의 관계 문제 등과 관련이 있다. 따라서 이의 해결을 위해서는 단순히 두 종류의 세무기구(중앙과 지방)를 설치해서 각각 세수를 거두게 하는 조치로는 해결하기가 어려우므로 보다 적극적인 조치가 필요하다고 하겠다.

따라서 이와 같은 要素들을 고려한다면, 中央財政收入이 地方財政收入에서 차지하는 비중이 60%에 도달하기가 어려울 것으로 판단된다.

## 2. 省 以下 財政管理體制의 分稅制關聯規範의 未備

分稅制란 정부간의 분배 관계를 처리하는 제도이므로 전국을 대상으로 統一的으로 운영되어야 하고, 그 형식이 規範化되어야 하며 또한 그 내용이 合理化되어야 비로소 공평과 효율이라는 소정의 목적을 실현할 수 있을 것이다. 그러나 실제 상황을 보면 중국 정부가 비록 전국적으로 分稅制를 시행하고 있지만, 省 이하의 각급 재정 체제의 규범화 문제가 잘 해결되지 않고 있어서 統一的인 운영에 장애가 되고 있다. 分稅制關聯規範이 미비된 주요 원인은 다음과 같이 정리된다.

### 가. 地方財政收入의 分稅制에 따른 未區分

一部 省에서는 消費稅와 75%의 增值稅를 중앙에 상납한 후, 기타 각급 재정 수입을 조정하지 않고 地方稅 및 지방에 남겨두는 共通稅를 원래의 예속 관계에 따라 지방 각급의 재정수입으로 넣고 있다. 즉 각급 地方財政의 稅目別 稅收를 명확히 구분해서 각급 지방 정부가 안정된 재원을 확보하도록 해서 分稅制가 제기능을 발휘하도록 해야 함에도 불구하고 옛 체제를 답습해서 總額 또는 증가액에 따른 분배를 시행해서 分稅制의 특징이 아주 불명확하게 되었다.

이와 같은 현상은 中央에 확실한 規定이 없기 때문에 省과 省 사이 및 지방 각급 정부가 하급 재정 체제를 확정시에 주관적인 자의성이 개입하게 되면서 현재와 같은 천태만상의 지방재정체제가 되었다고 할 수 있다.

### 나. 稅收 移轉支出 方法의 未統一 및 非規範化

分稅制에 의하면, 중앙으로 增值稅의 75%와 消費稅를 상납하고 중앙 재정은 省級을 단위로 세수를 이전지출하고 省 以下의 各급 재정은 순서에 따라 하급 재정으로 세수를 이전지출해야 한다. 그러나 실제 집행 사정을 보면, 中央의 이와 같은 방침이 일부 지방에서는 관철되지 않고 오히려 分稅制 개혁 방안과 일치되지 않는 독단적인 방법을 채용하고 있는 현상이 나타나고 있다.

이외에도 省 이하 各급 재정이 當該 재정을 우선적으로 고려함에 따라 최하급인 縣 및 鄉의 財政이 以前에 비해서 더욱 곤란해지고 있는 것도 규범의 미비로 인한 현상 중의 하나이다.

### 3. 消費稅와 增值稅의 增收 目標가 體制의 安定性에 미치는 影響

정책당국이 1994년에 淸정한 消費稅와 增值稅의 增收 목표는 특정 조건하의 산물로서, 비록 비교적 좋은 성과를 거두었고 최근까지도 그 성과가 좋지만, 일종의 전형적인 강제성 행정 수단이었기 때문에 만약 계속 사용시에는 分稅制 개혁의 방향과 상충될 것으로 판단된다. 分稅制에 의하면, 稅收는 分級 管理해서 中央稅와 共享稅는 중앙세무기구에서 징수하며, 共享稅 중 지방정부의 몫은 중앙세무기구에서 직접 지방금고로 넘겨주며, 地方稅는 지방세무기구에서 징수하는 시스템으로 되어 있다.

그러나 최근까지의 상황을 보면, 중앙정부가 稅收의 징수 및 관리에 과도하게 행정 간섭을 했다. 이와 같은 간섭이 비록 당해 연도의 稅收目標 달성에는 어느 정도 도움이 된다고 하더라도, 장기적으로 보면 분세제를 규범화한다는 목표의 달성을 어렵게 할 것이다. 동시에 이는 지방정부의 稅收 징수 및 관리에 대해서 관여하는 것이기도 해서 지방재정의 독립성에도 영향을 미칠 것이다. 뿐만 아니라 이것은 법에 의해서 징세하고 있지 못함을 반영하는 것이기도 하다.

#### 4. 分稅制의 長期目標와 現行 體制의 比較와 現 體制의 問題點

分稅制 財政管理 體制를 효과적으로 시행하기 위해서는 공평과 효율의 원칙에 의해야 하고, 각급 정부의 行政權(事權)<sup>22)</sup>의 기초위에서 각급 정부의 재정지출 범위를 신중히 확정해야 한다. 즉 세목에 따라 각급 정부의 재정수입 범위를 나누고, 또 상급 정부의 하급 정부에 대한 재정조정 권한을 인정해서 地區間的 경제적 격차를 해소해서 社會·經濟의 안정을 도모하는 것을 장기목표로 하고 있다. 이를 위해서 정부간의 규범화된 移轉支拂制度를 통한 地區間的 경제적 격차를 해소할 수 있는 橫的 均衡制度를 건립해야 하지만 여러 가지 제한이 존재함에 따라 정책당국은 因素調整法을 이용해서 하급 財政收支基數(즉 標準收入能力과 標準支出需給)를 확정하고, 財政移轉支拂形式에 의해서 정부 활동 능력을 균등화하고 공공 서비스 수준의 균등화를 실현하고자 하고 있다. 이와 같은 면에서 보면, 分稅制의 실질은 형식적으로 세목에 따라 세입을 나누는 것이 아니라, '財政均等化'라고 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 말하면, 규범적인 財政移轉支拂制度의 정립이란 분세제 재무관리 체제를 실행하는 핵심이라고 할 수 있으므로, 위에서 서술한 규범화 및 이상화 목표와 비교하면 현행 체제에는 몇 개의 문제점이 존재한다.

---

22) 行政權은 財政權 區分의 중요 근거가 되므로 業務權의 범위 및 지출 책임이 분명치 않으면, 標準支出需給의 개념을 얻기가 어려울 것이며 나아가서는 移轉支拂對象과 규모를 확정한다고 해도 신뢰성이 없게 될 것이다. 따라서 政府間 業務權 區分은 다음의 기본 준칙을 따라야 할 것이다.

- ① 국가 공공 이익과 관련되는 業務權은 중앙 정부에서 담당해야 한다.
- ② 지방 정부가 효과적으로 수행할 수 있는 업무권은 지방정부에서 관리할 수 있도록 이양해야 한다.
- ③ 업무권의 구분은 각급 정부간에서 충분한 조정을 거친 후 구분되어야 한다.
- ④ 정부간 업무권 구분은 법률에 의하여 보장되어야 한다.
- ⑤ 財政權은 業務權과 서로 상응해야 한다.

첫째, 각급 정부의 行政權을 과학적이고도 합리적으로 구분할 수 있는 단계에 도달하지 않은 상황에서 각급 재정 지출 범위를 나누고 있다. 또한 중앙정부와 지방정부의 行政權 구분과 중앙재정과 지방재정의 지출 책임 구분이 기본적으로 분명하다고 하지만, 아직까지 많은 부분이 규범화되지 않고 있다. 따라서 각급 정부의 재정 분배 관계를 구분하기가 아주 어렵고, 財政權(財權)과 行政權의 통일 실현이 아주 어렵다.

둘째, 재정수입 구분에서 아직까지 기업예속관계가 완전히 타파되지 않고 있다. 現行 分稅制가 國有(營)企業의 財產權(產權) 관계까지 고려하고 있지만 기업 예속 관계에 따라 기업소득세를 나누는 방법은 보류했다. 이것이 정부와 기업(政企)의 분리와 현대 기업제도의 건립에 대해서 불리한 영향을 초래할 것으로 판단되므로, 재정체제상 기업 예속 관계는 타파되어야 할 것이다.

셋째, 財政收支基數가 과학적으로 확정되기가 어려운 상황에서 財政移轉支拂制度를 건립했다. 따라서 현행 分稅制 體制는 地區間的 橫的 分配를 합리적으로 할 수 없다. 즉 중앙에 집중된 재정수입의 3분의 1 이상이 沿海地區에서 산출된 것이므로 地區間的 分配關係가 조정되어야 했지만, 계획적인 橫的 分配 調節을 하지 않았다. 또한 비록 分稅制가 지방의 既得 利益을 인정한다고 하지만, 중앙재정을 점진적으로 강화시킴으로써 탄탄해진 재정을 바탕으로 移轉支拂制度를 건립, 地區間的 재정수입 차이의 축소를 도모하기 위해서는 地區間的 分配關係가 반드시 조정되어야 한다.



## 第6章 要約 및 評價

社會主義體制을 유지해오던 중국이 開放·改革政策을 추진하면서 사회의 여러 분야에서 많은 변화가 일어나고 있다. 특히 중국정부는 경제 내부에 활력을 불어넣기 위하여 경제체제 개혁을 도모하고 있다. 즉 社會主義體制的 기본 골격을 유지한다는 대전제하에서 市場經濟와의 접목을 시도한 社會主義 市場經濟體制를 도입했다. 同 體制하에서 所有制度 部門은 多元化된 所有制構造로 전환되고 있으며, 經濟計劃 側面에서는 計劃經濟體制에서 指導性計劃 위주로 전환되고 있으며, 分配制度 側面에서는 所得과 經濟效率이 밀접하게 결합된 分配制度를 실시하는 방향으로 추진되고 있다.

경제체제를 분류하는 일반적 기준인 所有權과 資源配分方式에 의하여 중국의 현행 社會主義 市場經濟體制를 분석하면 同 體制가 所有制度 部門에서는 多元化된 所有制構造를 지니고 있고 分配制度 側面에서는 所得과 經濟效率이 밀접하게 결합된 市場經濟構造로 전환하고 있으므로 일종의 混合의이고도 過渡期的인 經濟體制라고 할 수 있다. 한편 재정의 기능으로 資源配分의 效率化, 所得分配의 衡平 提高 그리고 經濟 安定化 등을 들곤 하는데, 市場經濟體制下에서는 이와 같은 재정의 기능이 주로 事後的·補整的으로 이루어지고 있는 데 비하여 社會主義 計劃經濟體制下에서는 주로 事前的·主導的으로 이루어지는 것이 일반적이다. 이와 같은 관점에서 중국의 社會主義 市場經濟體制를 보면, 同 制度下에서는 이와 같은 재정의 기능이 어떤 부문에서는 事後的·補整的으로 이루어지고 다른 어떤 부문에서는 事前的·主導的으로 이루어지고 있으나 前者의 비중이 점차 증가하고 있음이 특색이다. 분명한 것은 中國에서는 경제의 발달로 국민경제의 규모가 커지고 이에 따라 재정이 국민경제에

서 차지하는 비중이 점차 저하되고 있으며, 특히 市場經濟가 활성화됨에 따라 재정기능이 점점 事後的·補整的으로 전환되어가고 있다고 할 수 있다.

다음은 中國의 財政制度의 全般을 要約한 것이다.

**經濟開發과 財政政策** : 計劃經濟體制下的 중국 경제는 전통적인 사회주의체제하에서 성장 및 발전하였으며, 자본축적의 가속화와 경제의 고도 성장에 중점을 두었다. 재정정책은 고도의 중앙집중적인 재정체제(統收統支體制)하에서 경제건설과 사회주의 개조에 일익을 담당하였다. 改革·開放經濟體制下的 중국 경제는 시장경제적 요소가 도입되는 등 경제체제에 큰 변화가 발생했다. 재정정책면에서는 중앙과 지방간 및 국가와 국유(영)기업간의 이윤분배체제를 개선하고 지방정부의 자율권을 대폭 확대하는 등의 개혁을 추진해서 改革·開放政策의 일익을 담당했다. 전체적으로 보면 중국의 재정정책은 개혁시 필요한 경제력을 뒷받침하고 국가경제건설을 뒷받침하고 또한 경제발전을 촉진하는 역할을 수행했다고 할 수 있다.

**歲出推移** : 改革·開放政策의 추진 이후로 중국 재정지출의 절대수치는 약간의 기복이 있었지만 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 중국의 재정지출구조에서 특이한 점은 중앙정부와 지방정부의 지출기능이 중복적이며 둘 다 유사한 지출항목으로 구성되었고 다만 중앙정부의 경제건설과 국방기능이 지방정부에 비해 중요하는 점이 다를 뿐이다. 한편 최근에는 채무관련 지출이 중앙정부의 또 하나의 중요기능으로 대두되고 있다.

1980년대의 경제개혁과정에서 나타난 歲出推移의 변화를 보면, 중앙정부에서 주로 담당했던 공업화를 위한 건설사업비와 국방비 비중이 점차 감소하고 지방정부에서 담당하는 사회적 지출이 증가한 결과 중앙재정이 차지하는 상대적 비중이 더 빨리 축소되고 지방재정의 비중이 상대

적으로 확대되는 추세에 있다는 점이다.

국가재정지출에서 차지하는 經濟建設費의 비중은 감소추세에 있고, 社會文教費의 비중은 증가하고 있으며, 행정경비의 절감이나 행정 간소화 주장에도 불구하고 行政管理費는 빠르게 증가하고 있다. 國防費는 감소하는 추세에 있으나, 채무지출은 비교적 빠른 속도로 증가하는 추세이다.

費用 類型別 國家財政支출의 構成을 보면 주요 재정지출 항목은 1994년 기준으로 經濟建設費, 社會文教費, 行政管理費 및 國防費 등이 있다.

**歲入推移** : 1980년대 이후 국가재정수입이 국민경제에서 차지하는 비중이 거의 일관되게 저하되어 GNP 대비 재정수입의 비율이 개방 초기인 1979년의 27.6%에서 1994년에는 11.6%에 이르렀다. 그 원인을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 재정수입은 국민경제에 의해서 결정되어지는 것이지만 1978년 이후 재정수입의 증가율이 국민경제의 증가율에 상응할 수 없게 되어서 국민경제에서 차지하는 비중이 급속히 저하되었다. 둘째, 1978년의 경제개혁 이후에 豫算外資金이 빠르게 확대되었다. 셋째, 각 지방이 경쟁적으로 經濟開發區 내지는 經濟特區를 설치하면서 무분별한 租稅 優待措置를 취함에 따라 稅收가 감소했기 때문이다.

한편 재정수입이 국민경제에서 차지하는 비중이 급속하게 저하되어 왔다고 하지만, 다른 시각에서 보면 첫째, 絕對額 기준으로는 실질 재정 규모가 계속 확대되는 과정에 있기 때문에 이는 빠른 속도로 확대되어온 GNP규모에 대한 상대적 비중의 축소를 의미할 뿐이고 실질자원의 정부 부문 사용량 규모는 계속 확대되어 왔다고 볼 수 있으며 둘째, 재정수입이 GNP에서 차지하는 비중이 축소되었다는 통계는 豫算外資金收入을 포함하지 아니하는 중국식 재정통계방식에 따른 계산방식에 기인할 수 있다는 점이다. 만약 豫算外資金收入을 포함한다면 재정은 1980년대에 뚜렷한 축소추세를 보이지 않는다. 따라서 중국재정의 감소추세란 예산 수입으로 분류된 부분이 축소되는 것이지 정부부문의 실제적인 재정적 역할이 축소되고 있다고는 볼 수 없다.

1994年度の 租稅改革 : 1978年 이후 中國政府는 開放·改革政策을 추진하면서 새로운 경제환경에 부응하는 세제를 갖추기 위하여 對外稅法을 도입하고 利改稅改革을 추진하는 등 稅收管理體制를 정비했다. 이 결과 32개의 稅目으로 구성된 舊稅制가 완비되었다(1984年). 그러나 경제발전이 가속화되고 社會主義 市場經濟體制의 발전에 舊稅制가 보조를 맞추기에 미흡하게 되자 정부는 세제개혁을 단행해서 1994년부터 24개의 세목으로 구성된 新稅制를 시행하기에 이르렀다. 新稅制는 中央政府의 巨視調節能力 強化, 個人間 所得隔差 調節, 地域間 經濟發展 隔差 調節, 公平한 稅負擔의 具現 및 國民經濟의 效率性 提高 등을 기본원칙으로 제정되었다. 基幹稅目에는 增值稅, 各種 企業所得稅, 營業稅, 消費稅 및 關稅가 있으며 상기 세목이 전체 稅收의 91.3%를 차지하고 있다.

分稅制財政管理體制의 實施 : 중국 정부는 改革·開放政策을 추진하면서 사회주의 계획경제하의 중앙집중적인 統收統支體制로부터 地方政府의 裁量權을 대폭 확대하는 방향으로 재정제도의 개혁을 추진했으며, 1994년부터는 分稅制를 전국적으로 시행하고 있다.

分稅制는 과거 중앙정부가 지방재정의 수입과 지출을 일괄 통제하는 統收統支體制와는 달리 지방정부의 재정권을 대폭 허용한 제도로 지방정부의 조세징수노력을 자극하고 지출규모를 축소하는 데 기여한 것으로 평가된다. 한편 지난 몇 년여 간의 실행 결과에 의하면, 分稅制의 기초가 서서히 확립되어 감에 따라 거시경제정책의 운영 메커니즘의 하나로 정착되었고, 여러 방면의 개혁 추진과 사회주의 시장경제 체제의 정착 및 국민경제의 지속적이고도 건전한 발전을 촉진하는 데도 일조했으므로 1994년의 分稅制 財政管理體制 改革은 비교적 성과가 많았다고 할 수 있다. 그러나 발전적인 시각에서 보면, 現行 分稅制는 부단히 개선되어야 할 제도이며, 중앙재정수입이 전국재정수입에서 차지하는 비중이 예상 목표에 미달하였고 省 以下の 재정관리체제에 分稅制 관련규정이 미비되어 있다는 등의 문제점이 있다.

主要 財政政策課題 : 現 段階에서 대두되는 주요 財政政策課題는 다음과 같다. 첫째, 國家財政收入이 국민경제에서 차지하는 비중이 1980년대 이후 빠른 속도로 저하되고 있다는 국가재정의 부진문제와 최근에 들어와서 財政赤字가 계속되면서 구조적으로 정착되어가고 있다는 문제이다. 둘째, 豫算外資金이 급팽창함에 따라서 중앙정부의 거시조정능력이 저하되고 있다. 셋째, 각종 재정보조금이 감소추세에 있지만 국가재정지출에 부담이 되고 있고 또 재정적자의 한 원인이 되고 있다. 넷째, 現行 分稅制下에서 중앙재정수입이 전국재정수입에서 차지하는 비중이 예상 목표에 미달하였고 省 以下の 재정관리체제에 分稅制 관련규정이 미비되어 있다는 등의 문제점이 존재한다. 이와 같은 財政政策上的 문제들은 경제정책과 상호 밀접한 관계가 있으므로 財政政策만의 문제라고 보기는 어렵다. 따라서 관련 부분과 함께 개선 방안을 모색해야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 姜俊榮(譯),『中國經濟概論』,서울:지영사,1995.
- 國會事務處立法調查局,『中國의經濟改革』,1994.
- 金時中,『中國國營企業改革의展開와展望』,對外經濟政策研究院,1993.
- 對外經濟政策研究院附設地域情報센터,『北方經濟』및『地域經濟』,1992~1997年各月號.
- ,『中國便覽:1992』,1992.
- 大韓商工會議所韓·中民間經濟協議會,『中國經濟2000年豫測과展望』,1996.
- 오갑원·송재훈,『쉽게 찾는中國經濟用語』,서울:玄岩社,1994.
- 崔秀雄,『中國의地域政策과地域經濟發展戰略』,對外經濟政策研究院附設北方地域센터,1994.
- 韓相國,『中國의現行租稅制度』,韓國租稅研究院,1994.
- 高堅,『中國國債—國債的理論與實務—』,北京:經濟科學出版社,1995.
- 國家稅務總局(編),『稅務總局45年』,北京:中國稅務出版社,1996.
- 國家稅務總局涉外稅務管理局(編),『中國稅收法規』,北京:中國統計出版社,1994.
- 國務院發展研究中心·UNDP項目組,『經濟發展改革與政策(第2卷)』,北京:社會科學文獻出版社,1994.
- 君毅(編),『大陸新稅制』,臺北:稅句文化出版事業有限公司,1994.
- 金鑫(編),『中國稅收實務全集』,北京:經濟管理出版社,1994.
- 南部稔,『現代中國の財政金融政策』,東京:多賀出版,1991.

- 馬洪(編),『現代中國經濟辭典』,北京:中國社會科學出版社,1983.
- 馬洪·孫尚清(編),『經濟白皮書 1993~1994:中國經濟形勢與展望』,北京:中國發展出版社,1994.
- ,『經濟白皮書 1995~1996:中國經濟形勢與展望』,北京:中國發展出版社,1996.
- ,『中國經濟構造問題研究(上,下)』,北京:人民出版社,1981.
- 矢吹晉,『中國の經濟』,東京:蒼蒼社,1992.
- 王誠堯(編),『國家稅收教程(上,下)』,北京:中國財政經濟出版社,1995.
- 沃爾特·加勒森(編),『中國經濟改革』,北京:社會科學文獻出版社,1993.
- 財政部豫算管理司·IMF財政社務局(編),『中國政府間財政關係』,北京:中國經濟出版社,1993.
- 鍾鼎(編),『大陸財政現況』,臺北:行政院大陸委員會,1993.
- 中華人民共和國 財政部 稅政司(編),『中國稅收制度』,北京:企業管理出版社,1996.
- 中華人民共和國 中央黨史研究室(編),『中國共產黨史大事記(1919·5~1987·12)』,北京:人民出版社,1987.
- 中國財政雜誌社,『中國財政年鑑』,北京,1992~1995.
- 中國財政雜誌《財政》編輯部,『財政』,北京:中國財政雜誌社,1989年 第10期,1990年 第1期.
- 中國統計出版社,『中國統計年鑑』,北京,1990~1996.
- ,『中國統計摘要』,北京,1994,1996.
- 陳建勳,『財政政策與經濟成長之因果關係—中國大陸個案之研究』,臺北:中華經濟研究院,1991.
- 項懷誠(編),『中國財政體制改革』,北京:中國財政經濟出版社,1994.
- 黃菊波,『改革與發展中的財政問題』,北京:經濟科學出版社,1992.

## 中國의 財政制度와 當面課題

韓 相 國

中國의 경제체제는 公有制를 기초로 하고 있으므로 財政의 概念은 市場經濟보다 포괄적이어서 상당 부분의 경제활동까지 포함하고 있다.

計劃經濟體制와 社會主義 市場經濟體制下에서 중국의 재정정책은 개혁시 필요한 경제력 및 國家經濟 建設을 뒷받침하고 또한 경제발전을 촉진하는 역할을 수행했다.

1979년 이후 중국 재정지출의 절대수치는 지속적으로 增加하는 양상을 보이고 있다. 費用 類型別 國家財政 支出構成을 보면 주요 재정지출 항목에는 1994년 기준으로 經濟建設費, 社會文教費, 行政管理費 및 國防費 등이 있다.

국민경제의 빠른 성장, 豫算外資金의 빠른 확대 및 지방의 무분별한 租稅 優待措置 등으로 인해서 1980년대 이후 國家財政收入이 국민경제에서 차지하는 비중이 일관되게 저하되어 왔다. 그러나 財政의 감소추세란 豫算收入으로 분류된 부분이 축소되는 것이지 政府部門의 실제적인 재정적 역할이 축소되고 있다고는 볼 수 없다.

중국 정부는 中央政府의 巨視調節能力 強化, 個人間 所得隔差 調節, 地域間 經濟發展 隔差 調節, 公平한 稅負擔의 具現 및 國民經濟의 效率性 提高 등을 위해서 1994년에 稅制改革을 단행했다. 基幹稅目에는 增值稅, 各種 企業所得稅, 營業稅, 消費稅 및 關稅가 있다.

1994년에 分稅制가 시행되었으며, 이로 인해 지방정부의 租稅徵收 努力을 자극하고 지출규모를 축소하는 데 기여한 것으로 평가되고 있다. 現 段階에서 대두되는 주요 財政政策 課題는 첫째, 국가재정의 부진과 財政赤字의 구조적인 정착 둘째, 豫算外資金이 급팽창함에 따른 중앙정부의 巨視調整能力 低下 셋째, 각종 價格補助金으로 인한 재정적자의 누증 등이다.



〈Abstract〉

## Chinese Public Finance and Current Issue

Han, Sang Kook

The public finance in China plays such a wide variety of roles that it is an indispensable factor in understanding the Chinese economy.

In both planned commodity economy and socialist market economy, the Chinese fiscal policy was instrumental in reforming the Chinese economy successfully. Also, it supported the building of national economy and helped to promote economic development.

The total government expenditure of 'China' has shown increasing trend since 1979. Among the components of the government expenditure by general categories in 1994, economic construction, culture and education, administration, and national defence were relatively more important.

Since 1980, the total revenue as a percentage of GNP has continuously decreased because of the fast economic growth, the rapid expansion of extra-budgetary revenues and expenditures, and the generous tax preferences in local governments. However, such decreasing trends don't imply that the fiscal role of government has dwarfed. Rather, it simply means that the portion of the government receipt which is categorized as budgetary revenue has been reduced.

In 1994, the Chinese government carried out a significant tax reform in order to increase the macro control of central government, to adjust individual income gaps, to level off uneven local economic growth among localities to achieve equity in tax burdens, and to strengthen economic efficiency. Currently, the value added tax, enterprise income tax, business tax, and tariff are important revenue sources.

In 1994, a new system that allows the central government and local government to share tax revenues was introduced. As a result, local government's tax collection effort was enhanced and unnecessary government expenditure was reduced.

At present, the Chinese fiscal policies must focus on solving the following problems: First, slow increase of fiscal receipt and structural recurring of fiscal debt; Second, the weakening of the central government's macro control due to rapid expansion of extra-budgetary revenues and expenditures; Third, the ever-increasing fiscal debt resulting from numerous price subsidies.