

중국 재정체제 개혁방안 논의 동향

1. 개요

□ 2008년 양회(两会)기간 동안 중국의 전국인민대표대회 재정경제위원회(财政经济委员会)는 재정체제 개혁에 대한 기본적인 방안이 2008년 내에 나와야 한다고 제기함.

- 이에 따라 최근 중국 재정부(财政部)와 국가발전개혁위원회(国家发展和改革委员会)는 서로 다른 재정체제 개혁방안을 제출

· 국가발전개혁위원회와 재정부의 개혁방안은 내용상 차이점이 있으나 “재정력과 직권의 상응(财力与事权匹配)¹⁾”이라는 세제개혁 방향에 따라 주요 세수를 중앙세로 귀속시킨다는 점에서 일치

□ 2007년 개최된 중국 재정세수체제 개혁 국제포럼의 최대 이슈는 중앙재정의 비율을 높여 중앙집권적인 구조를 추구할 것인지, 아니면 지방정부에게 더 많은 과세권을 부여하는 분권구조를 선택할 것인지에 대한 논의였음.

- 본 포럼 이후 열린 중국 공산당 17대 보고(党的十七大报告)에서 “재정력과 직권이 상응하

1) 1994년 분세제재정관리체제(分税制财政管理体制)가 도입된 이후 지방정부에게 일정 수준의 재정권(财力: 정부가 재정수입 확보를 위해 행사하는 권한)이 부여되었고 “재정권과 직권(事权: 정부가 공적업무와 공공서비스에 있어 부담해야 하는 임무와 직책)의 상응(财力与事权的匹配)”이 재정관리체제의 원칙이 됨. 그러나 분세제 실시과정에서 재정력(财力: 지출가능한 재정수입)과 직권이 상응되지 않는 결과를 초래하여 정부의 재정운영에 어려움이 커짐에 따라 “재정력과 직권의 상응(财力与事权匹配)”이 보다 중요하게 부각됨.

는 재정세수체제”의 건립이 제출되어 위 논의에 대한 결론을 제시

- 재정력과 직권의 상응은 중앙정부에 보다 많은 재정을 집중시키고 이를 지방정부에 대한 이전지출에 사용하는 것을 의미함.

2. 재정체제 개혁방안 비교

가. 재정부(財政部)의 개혁방안

- 재정부 재정과학연구소(財政科學研究所)의 세제개혁 프로젝트팀은 소득세 전체를 중앙세로 전환²⁾할 것을 주요 골자로 하는 개혁방안을 제출(2008.5)
- 재정부 재정과학연구소 금융연구실 짜오첸호(趙全厚) 주임은 이 프로젝트를 이미 3년 동안 진행하였고 중앙과 지방의 직권구분(事權劃分)과 재정력 상응(財力匹配) 관련 문제를 기존과 다른 각도로 연구했다고 밝힘.
- 재정부 재정과학연구소의 방안에 따르면 중앙정부의 지역간 빈부격차 해소능력을 강화하기 위해서는 소득세를 중앙세로 전환하는 것이 최선임.
- 현재 중국의 소득세는 중앙정부와 지방정부에게 60:40의 비율로 배분됨³⁾.
- 2007년 중국의 기업소득세 수입은 7,723.7억 위안, 개인소득세 수입은 3,185억 위안으로 소득세 수입이 전체 조세수입의 26.2%를 차지
- 재정부 재정과학연구소는 소득세를 중앙으로 귀속시키는 방안과 함께 부가가치세(增值稅)의 지방 분배비율 인상을 적절히 고려하고 있음.

2) 중국의 현행 조세제도는 과세권자를 기준으로 중앙정부의 세수입이 되는 중앙세와 지방정부의 세수입이 되는 지방세, 그리고 두 정부가 세원을 공유하는 공동세(共享稅)로 구분되며 공동세수입은 전체 조세수입의 약 70~80%를 차지함.

3) 중국의 소득세(所得稅)는 기업소득세와 개인소득세로 구성되며, 2002년 이전까지 기업소득세(일부 중앙기업 제외)는 지방세로 분류되다가 2002년 이후 중앙과 지방의 공동세(共享稅)로 전환되었는데 이 당시 중앙과 지방의 분배비율은 50:50이었으나, 2003년 이후 이 비율은 60:40으로 바뀌었음.

- 다수의 지방정부는 현재의 부가가치세 분배 비율(75:25)을 50:50 혹은 60:40으로 조정해 줄 것을 건의
- 그러나 대다수 관련 학자들은 65:35가 적절한 비율이라는데 의견을 모으고 있으며 이러한 조정도 중앙정부의 재정이 감당할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 한다고 주장
- 중국정법대학(中国政法大学) 재정세수금융연구소(财税金融研究所)의 스팀원(施正文) 부소장은 부가가치세 분배 비율로 60:40 혹은 65:35가 비교적 합리적이며 일정수준의 과세권을 지방정부에게 부여해야 한다고 주장

<표 1> 재정부 재정과학연구소의 개혁방안

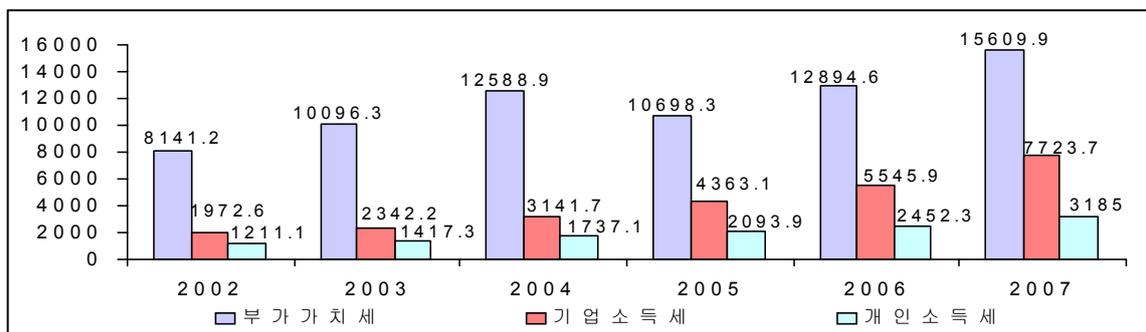
	중앙정부	지방정부
소득세(所得税)	100%	0%
부가가치세(增值税)	65%	35%
기타	자원세 개혁(세율인상), 환경세 부과, 물업세(物业税) 부과	

나. 국가발전개혁위원회(国家发展和改革委员会)의 개혁방안

- 재정부 재정과학연구소의 방안과 달리, 국가발전개혁위원회 거시경제연구원(宏观经济研究院)은 중국 최대 조세인 부가가치세(增值税) 전체를 중앙세로 조정할 것을 핵심 내용으로 하는 방안을 제시
- 2007년 중국의 부가가치세 수입은 15,609.9억 위안으로 전체 조세수입의 43.6%를 차지
- 또한 부가가치세 역시 지방정부의 주요 세원으로 보통 지방정부 조세수입의 절반 이상을 차지

<그림1> 2002~2007년 중국의 주요 세수 현황

(단위: 억 위안)



자료: 국가세무총국(国家税务总局)

□ 지방정부의 재정 및 세수 담당 관료들은 이러한 방안에 대하여 부정적인 반응을 보임.

- 랴오닝(辽宁)의 한 관료는 부가가치세가 랴오닝(辽宁) 조세수입의 절반을 차지하는데 이를 잃게 된다면 지방정부 재정이 크게 악화될 것이라고 우려
- 이에 대해 국가발전개혁위원회 거시경제연구원은 지방정부가 주요 세원인 부가가치세를 확보하기 위해 생산형 기업에 편중하여 투자를 하는 등 자원과 토지의 낭비현상이 심각하기 때문에 이와 같은 방안을 제시했다고 밝힘.

<표2> 국가발전개혁위원회 거시경제연구원의 개혁방안

	중앙정부	지방정부
소득세(所得税)	60%	40%
부가가치세(增值税)	100%	0%
영업세(营业税)	0%	100%
기타	자원세 개혁, 환경세 부과, 물업세 부과, 지방특색의 세금 부과	

다. 지방정부의 세수제도 완비 촉구

□ 국가발전개혁위원회와 재정부가 제시한 방안 모두 지방재정의 부실을 방지하기 위해 지방정부의 세수제도를 완비해야 한다고 언급

- 이는 또한 현재 재정부와 국가세무총국(国家税务总局)의 중점업무이기도 함.

- 국가세무총국 샤오제(肖捷) 국장은 “求是” 잡지에서 지방세제개혁에 총력을 기울여 더욱 더 과학적이고 합리적인 지방세수 시스템을 확립할 것이라고 밝힘(2008.4).
- 재정 및 세수 관련 한 전문가는 현재 지방세수체제의 가장 큰 문제로 지방세의 종목이 부족하고 그 세수규모가 매우 협소함을 지적
 - 지방세에는 부동산세(房产税), 도시토지사용세(城镇土地使用税), 토지부가가치세(土地增值税), 자원세(资源税), 차량선박세(车船税), 경지점용세(耕地占用税) 등이 포함
 - 국가세수총국의 자료에 따르면 2007년 지방세수입은 전체 조세수입의 9%에 불과
 - 재정부와 국가발전개혁위원회의 개혁방안에 진정한 의미의 지방세로 평가되는 물업세(物业税, 일종의 주택보유세)가 언급되고 있으나 물업세 과세 표준과 방법, 관련법 미비 등의 문제로 물업세가 부과될지 여부는 불분명
- 국가발전개혁위원회 거시경제연구원은 영업세, 물업세, 자원세 및 차량선박세 모두를 지방정부의 주요 세원으로 구분하고, 각 지방의 경제상황에 따라 해당지역 특색의 세금을 부과할 것을 제안
 - 영업세는 지방세에 속하는데도 철도 관련, 은행 본점, 보험사 본사의 영업세는 중앙정부로 귀속됨.
 - 이는 영업세가 표면적으로는 지방세이나 실질적으로는 공동세(共享税)가 되어 엄격한 분세관리방식에 혼란을 가져오고 영업세가 지방세로서 주요 기능을 발휘하는데 불리함.
 - 쓰촨(四川)의 한 현(县)은 유명한 양돈(养猪)지역으로 산업구조가 단일한데, 농업세와 도축세(屠宰税) 폐지 이후 세원이 거의 없어 재정난을 겪고 있음.
 - 거시경제연구원은 이처럼 특수한 상황의 지역에는 세목 역시 차별화해야 한다고 건의

3. 주요 평가 및 반응

- 짜오첸호(赵全厚) 주임은 각 지역의 자연조건과 경제기반이 서로 다른 상황에서 재정권이 동일하게 되면 동서부 지역간 조세수입격차는 점차 확대되지만, 주요 세수가 중앙재정에 집중되면 이전지출을 통해 지역간 격차를 해소할 수 있다고 평가함.
- 중국사회과학원(中国社会科学院) 재무경제연구소(财贸经济研究所) 재정세수연구실(财政与税收研究室) 양쯔용(杨志勇) 부주임은 대기업 지사의 소재지와 납세지가 분리되어 있어 지역간 재정불균형을 가중시켰다고 지적⁴⁾
- 대기업 본사가 집중되어 있는 베이징, 광저우, 상하이 등 대도시와 달리 지사의 소재지역 정부는 공공재 및 공공서비스를 제공함에도 불구하고 기업소득세를 징수할 없어 지방정부의 불만이 높았음.
- 짜오첸호(赵全厚)는 위와 같은 이유 때문에 소득세가 중앙세로 전환되어야 한다고 주장
- 이밖에도 일부 학자들은 일반적으로 재정권보다 재정력을 조정하는 것이 보다 용이하고 상대적으로 저항도 약하다고 평가
- 중국의 감사원인 국가회계감사서(国家审计署)의 리진화(李金华) 전 서장은 이전지출의 정 부간 이전 과정이 투명하지 않다고 지적
- 짜오첸호(赵全厚)는 이번 재정체제 개혁과정에서 이전지출제도 역시 개선해야 한다고 주장
- 재정부 쭈즈강(朱志刚) 부부장은 2007년 열린 이전지출제도 규범화에 대한 좌담회에서 재정부에서는 이미 “재정이전지출임시조례(财政转移支付暂行条例)”의 초안을 마련하였고 2008년에 정식으로 추진할 것이라고 밝힘.

4) 지금까지 중국에서는 대기업 지사의 기업소득세를 본사에서 일괄 납부하는 방식을 취했음.

- 북경항공항천대학(北京航空航天大学) 금융연구중심 왕푸쥙(王福重) 부주임은 이윤이 높거나 독점적 지위에 있는 기업의 소득세 대부분은 원래 중앙으로 귀속되었기 때문에 기업 소득세의 중앙세 전환이 지방정부 재정에 큰 영향을 미치지 않을 것이라고 평가
 - 또한 그는 기업소득세가 중앙세로 전환되면 기업의 조세회피를 방지할 수 있어 긍정적인 반면 개인소득세는 공동세(共享税)를 유지하는 것이 합리적이라고 주장

- 지수선물망(指数期货网)의 편집부는 재정권과 직권이 상응하지 않는 것은 지방정부가 부담하는 업무는 증가하는데 반해 재정력 증가는 이에 미치지 못하기 때문이라고 평가
 - 이들은 재정권과 직권이 상응하지 못하면 중앙정부의 이전지출 부담이 가중될 뿐만 아니라 지방정부의 교육, 의료와 같은 공공서비스 제공에도 문제가 발생할 것이라고 지적
 - 또한 재정권과 직권의 상응을 위해서 지방정부의 재정권을 증대시켜야지, 직권을 중앙에 귀속시킨다는 명목으로 지방의 재정권을 가져가서는 안 된다고 주장

<참고 자료>

- 《经济观察报》, “大税种上收中央 两部委税改方案两口子”, 2008.5.5
- 《中国新闻网》, “中国地方税制改革方案渐成 今年内有望‘交卷’”, 2008.6.3
- 《指数期货网》, “大税种上收中央成税改既定方向”, 2008.5.5
 - , “加大地方财权 健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”, 2008.5.4
- 《国家评论新闻网》, “财税改革应让地方有可靠收入来源”, 2008.5.18
- 《世华财讯》, “谢旭人：抓紧健全财力与事权相匹配的财政体制”, 2008.4.25
- 《光明日报》, “关于财力与事权匹配的思考”, 2008.4.23
- 《中国经济体制改革研究会公共政策研究网》, “‘财力与事权的统一’才是最重要的”, 2006.5.26

(자료 정리: 중국사회과학원 경제연구소 박사과정 정지현)