

중국의 재정운영 현황과 조세제도 개혁

2013년 제3회 한·중 경제포럼

1. 주 제 : 중국의 재정운영 현황과 조세제도 개혁
2. 일 시 : 2013. 5. 31(금) 16:00~18:00
3. 발표자 : 중국사회과학원 재경전략연구원 양즈용(杨志勇)

1. 1-4월 중국 재정운영의 기본 현황

가. 2013년 1/4분기 중국의 재정수입은 완만한 증가세 유지

□ 1-4월 중국의 공공재정 수입 규모

- 누계 통계에 따르면, 전국 공공재정 수입은 4조 3,465억 위안으로 동기대비 6.7% 증가하고 증가폭은 동기대비 5.8%p 하락하였음.
- 중앙 재정수입은 1조 9,963억 위안으로 동기대비 0.8% 하락하였음.
- 지방 자체 재정수입(중앙 세금환급과 이전지출 제외)은 2조 3,502억 위안으로 동기대비 13.9% 증가하였음.
- 재정수입 중 조세수입이 3조 7,568억 위안으로 동기대비 6.5% 증가하였지만, 증가폭은 동기대비 1.6%p 하락하였음.

나. 1-4월 전국 재정수입 증가폭의 둔화

□ 중앙 재정수입이 동기대비 하락한 주요원인

- 경제성장의 안정화 추세
- 구조적 감세의 실시
- 일반무역 수입 증가폭의 둔화
- 2012년 동기간에 정산되어 이월된 2011년 말의 일부 수입과 비교적 높은 기수(基數)

□ 지방 재정수입이 동기대비 증가한 주요원인

- 1/4분기 부동산 시장 거래액 대폭 증가에 따른 지방조세 수입이 증가

□ 2013년 재정수입, 특히 중앙 재정수입 전망은 낙관적이지 않음.

- 공업 부가가치 증가세의 둔화
- 공업 생산자출하가격(PPI)의 하락
- 기업수익의 하락
- 부동산 거래량의 감소
- 구조적 감세의 실시

다. 재정지출 규모

□ 전국 재정지출은 동기대비 13.6% 증가한 3조 6,345억 원(채무원금 상환 지출 불포함)임.

- 중앙 재정지출은 5,632억 원으로 동기대비 13.6% 증가
- 지방 재정지출은 3조 713억 원으로 동기대비 14.9% 증가

2. 조세제도 개혁 현황

가. 조세제도 구조조정

□ 조정방향: 간접세 위주에서 직접세 위주로 전환

- 중국이 기타 국가와 지역보다 상품가격이 높은 원인
 - 시장구조로 인한 공급자 위주의 가격결정 요인
 - 국내 일부 기형적인 소비로 인한 과도한 수요 요인
 - 과중한 간접세 요인
- 2012년 전국 조세수입 중 부가가치세, 소비세, 영업세, 관세 등 4가지 간접세(수출환급세 공제하지 않음)의 비중이 무려 70%에 달하였음.
 - 중국 17%의 부가가치세 기본세율은 아태지역의 5%~10%의 부가가치세 세율보다 높음.
 - 소비세는 과세범위가 비교적 광범위하며, 세율 역시 높은 편임.
- 내수확대의 발전 전략 측면에서 볼 때, 중국은 간접세 위주의 조세제도 구조를 조정해야 함.
 - 간접세의 조세부담이 대부분 전가되면서 물가가 상승하고, 일부 소비유출이 발생하면서 내수확대 정책 실시에 영향을 미치게 됨.

□ 간접세 위주의 조세제도 구조는 조화로운 경제사회 발전을 저해

- 조세수입 증가율이 GDP 성장을보다 높은 원인은 경제성장, 조세 징수관리 강화와 물가상승 등 요인뿐만 아니라 간접세 위주의 조세제도 구조 때문임.
 - 간접세 위주의 조세제도 구조는 경제거래가 이루어질 경우 수익여부와 상관없이 모두 조세수입(부가가치세, 소비세, 영업세 등)을 창출함.
- 기업의 경쟁력이 하락하고 국민의 소비가 해외로 유출되므로, 간접세에 의존하는 조세구조에서는 정부와 국민, 기업의 수입증가 속도가 역행할 가능성이 있음.
- 간접세 위주의 조세제도 구조를 조정해야만 조세수입과 국민수입, 기업수입이 동일한 궤도에서 운영되고 동일한 증가속도를 실현할 수 있음.

□ 고세율의 직접세 제도는 조세의 국제경쟁력을 저해

- 2011년 9월에 실시한 중·저소득자의 개인소득세 조세부담 경감 정책은 공평사회 실현에 유익함.
- 하지만, 고소득자에 대한 조세부담을 가중시켜 45%의 최고 한계세율을 월 개인소득세 과세액이 8만 위안 이상인 납세자로 확대시킨 것은 조세 국제경쟁력의 형성을 저해함.
- 글로벌 경제시대에 한 국가의 조세제도는 글로벌 요인을 고려해야 함.
 - 1980년 중국은 개인소득세 제도 구축 시 주요 국가의 세율을 참조하여 최고 한계세율을 45%로 확정하였음.
 - 당시 45%의 최고 한계세율은 비교적 낮은 수준이었지만, 1986년 미국의 조세제도 개혁 이후 세계 각국이 감세개혁을 추진하면서, 45%의 최고 한계세율은 높은 수준이 되었음.
- 고세율은 글로벌 인재 유치에 불리하며, 조세원천이 해외로 유실되는 문제를 초래하였음.
- 심지어 국내 일부 지방은 우수한 인재를 유치하기 위해 "개인소득세 수입 재정 반환" 등 현 조세 규정에 위반되는 조치를 취하였음.

나. 영업세의 증치세로의 전환개혁(營改增: “영업세 개혁”)

□ "영업세 개혁" 시범 효과

- 2012년은 영업세 개혁을 시범 시행한 첫해로, 상하이, 베이징, 장수 등 9개 성·시의 102만 8천 호(戶)의 납세자를 대상으로 하였음.
- "영업세 개혁"은 조세제도 완비에 필수적이며 객관적인 감세효과가 있는바, 시범지역 기업은 426억 3천만 위안의 조세부담이 경감되었고, 전체적으로 감세범위가 90%를 초과하였음.
- 중소기업 위주인 소규모 납세자의 감세폭이 비교적 크며, 평균 감세폭은 40%에 달하였음.
- "영업세 개혁"에 따른 감세효과가 나타나기 시작하였음.

□ "영업세 개혁"에 따른 "절세효과(稅收窪地)"

- "영업세 개혁"은 "절세효과"로 인해 각 지방으로부터 환영을 받고 있음.
- 그러나 시범에 참가하고자 하는 지역이 증가하고 있는 것만으로 시범효과에 대하여 과대평가를 해서는 안 됨.
- 시범은 조세부담을 증가시키지 않는다는 전제하에서 추진되었기 때문에 사실상 시범산업의 대다수 기업의 조세부담을 경감시켰고, 이로 인해 자본이 선행시범(先行试点)지역에 유입되었음.
- 선행시범 지역은 더 많은 업무와 자본을 확보하였기 때문에 실질적으로 조세수입 감소라는 대가를 치르지 않은 것임.
- 시범이 전국적으로 시행되지 않을 경우 선행시범 지역은 다소간의 추가 수익을 얻게 될 것이므로, 기타 지역은 선행시범 지역으로 유입되는 조세원천 손실을 줄이기 위해 적극적으로 시범을 추진할 것이지만 시범이 전국적으로 시행되면 이런 효과는 사라지게 될 것임.
- 선행시범 지역에 대해서는 포지티브섬 게임이지만 전국에서 보편적으로 실시될 경우 제로섬 효과가 나타날 수도 있음.

□ "영업세 개혁" 시범 효과 평가 시 감세규모도 추산해야 함.

- 시범산업의 감세규모를 살펴야 할 뿐만 아니라 부가가치 일반 납세자가 시범산업을 통해 제공한 부가가치세 전용 영수증이 매입세액을 얼마나 증가시켰는지도 살펴보아야 함.
- 전자(前者)는 시범지역의 직접 비용을 추산한 것이고, 후자(後者)는 시범지역에만 제한된 것이 아니라 기타 지역에서도 공제가 가능함.
- 시범지역의 감세규모만 살펴볼 경우 개혁의 비용이 저평가될 것임.
- 비시범지역 역시 감세 대가를 치러야 한다면, 이는 비시범지역의 개혁도 직접적으로 촉진시킬 수 있음.

□ "영업세 개혁"이 경제구조에 미치는 영향

- 선행시범 지역 시범산업의 조세부담은 상대적으로 가볍기 때문에 더 많은 투자자를

유치하고 산업 고도화를 촉진시킬 수 있으며, "영업세 개혁"은 전반적으로 경제성장 방식의 전환에 유익하나 시범효과에 대한 평가는 신중해야 함.

- 일부 지역의 시범 데이터만을 가지고 시범이 경제구조 고도화를 크게 촉진시켰다고 판단해서는 안 됨.
- 절세효과(稅收窪地)가 없어지게 된다면, 지역 데이터를 통해 전국 데이터를 추산할 경우 오류가 생길 수 있음

□ "영업세 개혁" 시범 확대에 의한 충격을 전면적으로 인식해야 함.

- 현행 부가가치세 제도의 기본 프레임은 1993년에 확립된 것이고 그 뒤로 생산형 부가가치세에서 소비세형 부가가치세로 전환되었음.
- 이런 유형의 전환만으로는 완전하지 않고, 고정자산 매입세액 공제 가능 범위가 제한적이기 때문에 아직 완전한 소비형 부가가치세 제도라고 볼 수 없음.
- 17%의 기본세율은 제정 당시 국가의 재정난과 밀접한 관련이 있으며, 제조업 발전 수요에 따라 부가가치세 제도를 제정한 것이기 때문에 "영업세 개혁" 시범이 기존 부가가치세 제도에 충격을 주게 되는 것은 필연적임.

□ 시범 과정에서는 과도기적 방법을 통해 충격을 완화하고 시범으로 인한 조세부담 증가를 경감시켰음.

- 조세부담이 증가된 시범기업에게 세금을 환급하거나 기타 재정 보조금을 제공하였음.
 - 따라서 기업의 조세부담이 정말 증가한 것인지의 여부를 판단해야 함.
 - 단기적인 조세부담 변화로만 기업의 조세부담 증가를 판단할 경우 각 시기별로 조세부담이 불균등한 기업의 실제 조세부담이 너무 가벼워, 새로운 조세부담 불공평 문제를 야기할 수 있음.
- 한편, 조세 징수관리에 있어서 세금환급이나 재정 보조금 등은 정상적인 조세제도 운영 상황이라고 보기 어려움.

□ "영업세 개혁"이 기업의 조세부담에 미치는 영향

- 소수 산업 기업의 경우 소규모 납세자 관리방법 적용여부를 자체적으로 선택하여 시험 실시 후 조세부담이 증가하지 않도록 보장하였음.
- 이러한 경우 기업의 조세부담은 분명히 증가하지 않지만, 부가가치세 제도에서 강조되는 세금 징수관리 체계의 완전성 문제가 해결되지 않음.
- 기업의 조세부담만 경감시키고자 한다면 영업세 세율 인하 조정을 통해 "영업세 개혁" 시험기업이 아닌 납세자의 조세부담을 경감시키는 방법도 가능하므로, "영업세 개혁" 시행이 오히려 먼 길을 돌아가는 것임.
- 부가가치세 징수관리는 규범적이기 때문에 명목 조세부담이 변하지 않을지라도 일부 중소기업의 실제 조세부담은 증가할 가능성이 있음.
- 규범적인 징수관리는 납세자의 공평한 조세부담을 보장할 수 있고, 이는 세율 인하를 통해서만 해결할 수 있음.

□ "영업세 개혁"이 지방의 조세수입에 미치는 영향

- 선행시험 지역은 감세부담을 지는 동시에, 실질적인 "절세효과"를 형성하여 이익을 얻기 때문에 기업의 감세와 조세수입 총 규모의 증가는 병존이 가능함.
- 하지만 시험이 전국적으로 시행될 경우 시험지역의 "절세효과"가 사라지게 될 것이며, 이 경우 시험지역이 감세부담을 감당할 수 있는지의 문제를 직면해야 함.
- 특히 곧 시험을 추진하게 될 중서부지역은 원래부터 재정난을 겪고 있었기 때문에 "절세효과"가 나타날 수 없을 뿐만 아니라 감세부담까지 져야 하는데, 이에 따른 지방재정의 정상적인 운영도 반드시 고려해야 할 문제임.

□ "영업세 개혁"에는 부가가치세 제도 수정과 분세제 재정시스템으로의 개혁이 필요함.

- 2013년 "영업세 개혁" 시험은 더 많은 지역으로 확장되어 전국적으로 추진될 것임.
- 국부지역 소수산업의 "영업세 개혁" 시험은 "임시 조치(打补丁)"방식으로 시험 문제에 대처할 수 있지만, 전국적으로 추진될 경우 전면적이고 시스템적인 개혁방법이 필요함.
- "영업세 개혁" 시험만 추진할 경우 조세제도 개혁이 교착상태에 빠지기 쉬우며, 동 시험은 사실상 영업세 납세자와 부가가치세 납세자의 조세제도 호환성 문제를 제시한 것임.

□ "영업세 개혁" 시험 과정에서 부가가치세 제도는 많은 도전에 직면하였음.

- 시범기업의 공제 가능한 매입세액이 적은 편이고 대다수 시범기업에게는 비교적 저세율이 적용되지만 여러개의 세율이 병존하고 있는데, 이는 분명히 정상적인 부가가치세 제도라면 있어서는 안 될 상황임.
- 아울러 감세정책인 "영업세 개혁" 시범은 각 산업과 기업에 대한 영향이 서로 상이할 뿐만 아니라 조세부담이 증가된 산업내의 기업에 대한 영향 역시 서로 다름.
 - 단계별로 중복 납세한 기업의 조세부담은 경감될 수 있지만, 대기업과 중소기업 간의 조세부담에도 역시 차이가 있음.
- 산업의 조세부담이 증가될 경우 시범 기간에 취한 과도기적인 조치 외에 더욱 확실하고 간편한 조치가 필요함.
 - 과도기에 취한 조치는 세무국이 일일이 체크해야 하므로 조세 징수관리 비용을 대폭 증가시켜 장기적인 실시에는 적절하지 않음.

□ 부가가치세 제도 수정을 통해 "영업세 개혁" 시범 과정에서 나타나는 많은 문제점들을 쉽게 해결할 수 있음.

- "영업세 개혁"은 영업세 적용 납세자에게 단순히 세율이 낮은 기존의 부가가치세 제도를 적용하는 것이 아니라 매입공제 범위에 대한 재정의의 통해 매입세액 공제가 제조업과 서비스업의 실제상황에 부합하도록 하는 것임.
- 부가가치세 제도의 더욱 철저한 개혁을 통해 부가가치세 매입세액 공제 범위를 더 확대시킬 수 있음.
- 조세제도 구조를 간접세에서 직접세로 전환하게 되면 부가가치세의 조세부담은 하향 조정될 여지가 비교적 큼.
 - 현행 17%의 부가가치세 기본세율을 하향 조정하며, 5~10년에 걸쳐 기본세율을 10% 내외로 하향 조정할 수 있음.
 - 아울러 13%의 저세율을 5% 내외로 하향 조정하고 시범의 원활한 실시를 위해 신설된 11%와 6% 세율을 취소할 수 있음.

□ "영업세 개혁"은 명확한 목표가 있어야 함.

- 산업별로 특성이 다르고 관련 추산과 이익 조율 등이 필요하므로 "영업세 개혁"의 실현에는 비교적 긴 시간이 걸릴 것임.
- 금융업을 부가가치세 제도에 포함시켜야 하는가의 선택이 난제중 하나임.

- 중국 금융업은 국제수준과 비교할 때 조세부담이 더 큼.
- 엄격한 규제를 받았던 시절, 금융업은 이윤이 높아서 그에 따라 조세부담이 컸었지만, 외부환경 변화에 따라 금융업 규제가 완화된 시점에서 금융업이 고액의 조세부담을 감당할 수 있는가를 판단해야 함.
- 신규(新舊) 조세제도의 조율 문제도 무시할 수 없는 부분임.
- 금융업뿐만 아니라 기타 산업 역시 해당 산업에 존재하는 문제를 직시하고 해결해야 함.

□ 영업세 개혁이 지방재정에 미치는 충격에 대해서 제도적인 해결안을 모색해야 함.

- 1994년 이후 중국은 기본적으로 재정권리는 중앙으로, 행정권리는 지방으로 편향된 재정 시스템을 형성하였음.
- 이런 시스템은 중앙재정의 조정역할에는 유리하지만, 대 규모의 세금환급과 이전지불로 인해 많은 문제점을 초래하였기 때문에 재정 시스템에 대한 전면적인 개혁이 필요한 상황임.
- 분세제 재정시스템 개혁은 지방세 시스템의 형성에 유리함.
- 지방의 재정권과 행정권이 서로 상응해야만 지방정부가 재정기능을 더욱 잘 발휘할 수 있고 대규모 세금환급과 이전지불의 손실도 면할 수 있음.
- 새로운 분세제 틀 안에서 부가가치세 수입의 귀속문제를 모색하는 것이 시범 후 증가된 부가가치세 수입을 소극적으로 지방에 귀속시키는 방안보다 훨씬 능동적이며, 중서부지역의 재정난도 보다 쉽게 해결할 수 있을 것임.

다. 소비세 개혁

□ 조세부담 경감을 위주로 하는 소비세 개혁을 추진해야 함.

- 소비세 개혁은 단기간 내에 추진이 가능함.

□ 소비세 개혁은 사치품 소비세 부담에 대한 하향 조정을 포함함.

- 사치품에 대한 과세는 "중과세가 고가 사치품 소비에 영향을 미치지 않을 것이다"라는 잘못된 인식에서 벗어나야 함.

- 해외쇼핑, 인터넷쇼핑, 해외 대리구매 등이 증가하고 있는 것은 사치품에 대한 중과세의 영향을 잘 설명하고 있음.
- 사치품은 시대성을 가지고 있고 소득증가에 따라 국민소비는 업그레이드되며, 기본적인 생활이 보장되면 사치품 소비가 증가하게 되는 것은 자연스러우므로 이를 제한할 필요는 없으며, 소비촉진 정책 측면에서 이런 소비행위는 적극 권장해야 함.
- 중·저소득자가 장기간의 수입으로 사치품을 소비하는 선호도를 고려할 경우 소비세를 하향 조정을 통해 중·저소득자의 조세부담을 경감시킬 수 있음.

라. 개인소득세 개혁

□ 개인소득세의 종합세 제도 개혁을 추진해야 함.

- 개인소득세의 공평 조정기능을 실현하기 위한 조건을 마련하고 종합세제도 개혁을 위해 조건을 갖추도록 해야 함.
- 그 전에 중국은 개인소득세 부담 감소를 주요 내용으로 하는 개혁을 우선적으로 추진해야 함.

□ 분류소득세 제도 하에서 각종 소득의 조세부담 수준은 기본적으로 합리적이어야 함.

- 근로소득에 대한 공제기준이 수차례 인상되면서 근로소득의 조세부담은 감소되었지만, 용역수당, 원고료 등 소득의 조세부담은 아직 적절한 하향 조정 조치가 없는 바, 이러한 종류의 소득에 대한 세율 인하 조정을 통해 각 소득별 조세부담이 대체적으로 비슷한 수준을 유지하도록 해야 함.
- 2011년 9월 1일부터 근로소득 비용공제 기준을 더 인상시키고 세율을 조정하면서, 중·저소득자에 대한 감세효과가 뚜렷하게 나타났음.
- 하지만 개인소득세 개혁의 중·고소득자에 대한 감세효과는 미비하였고 심지어 증세효과가 나타나기도 하였으며, 이로 인해 일부 잠재 세원이 기타 국가와 지역으로 유출되기도 하였음.
- 사실상 한계세율을 인하할 경우 이런 세원은 다시 유입될 수 있고 세원확대를 통해 증가된 조세수입으로 저소득자에게 도움을 줄 수 있음.

□ 조세구조 전환에 따른 직접세 비중의 상승

- 조세제도 구조 전환은 직접세 세율의 인하에 의존하지 않을 수 있음.
- 많은 국가의 개인소득세 세율이 중국보다 낮지만, 개인소득세는 여전히 중요 세금의 지위를 확보하고 있음.
- 개인소득 수준의 지속적인 향상은 소득세 세율의 지속적인 확대를 의미하며, 개인 소득세 징수관리 수준의 향상 역시 개인소득세 수입의 유실을 감소시킬 수 있음.

마. 자원세 개혁

□ 자원세 조세부담의 재 인상 여지는 제한적임.

- 중국은 높은 조세부담을 실질적인 내용으로 하는 자원세 개혁을 이미 추진하였음.
- 자원세 조세부담의 재 인상은 국제시장의 제약을 받음.
 - 동남연해 지역에 수입된 호주산 석탄 가격이 중국 북방 지역으로부터 운송된 석탄보다 저렴할 때 시장은 자연히 수입산 제품을 선호할 것임.
- 여론 역시 자원세 조세부담 증가의 제약요인임.
 - 민주사회에서 조세제도와 정책은 정부기관에서 결정하지만 민심을 반영해야 함.
 - 조세부담의 증가는 궁극적으로 자원가격의 인상을 초래할 것이지만 자원가격은 높을수록 좋은 것이 아님.

□ 중국의 자원세 제도 개혁은 상당히 복잡함.

- 중국은 동부와 중서부 지역의 자원분포가 불균형적임.
- 자원이 풍부한 나라의 자원세 제도를 도입할 수도 없고, 그렇다고 자원이 부족한 나라의 조세제도를 도입해서도 안 됨.
- 중국 상황에 적절한 자원세 제도를 구축해야 함.

바. 부동산보유세 개혁

□ 부동산보유세의 시범 시행

- 2012년 1월 28일부터, 충칭과 상하이 등 개인주택에 대한 부동산보유세 시범을 시행하였지만 지금까지 기타 지역에서는 아직 시행되지 않고 있음.
- 개인주택 부동산보유세 개혁은 여전히 신중한 전략을 취해야 하고 개인주택 부동산보유세 실시 이유를 분석한 후 안정적으로 추진해야 함.

□ 부동산보유세는 지방세이지만, 지방정부의 지출이 주로 부동산보유세에 의존한다는 것은 아님.

- 적지 않은 국가의 지방정부는 공공서비스 제공 시 상당한 부분을 여전히 상급 정부, 내지 중앙정부의 이전지출에 의존함.
- 그토록 많은 간접세를 징수한 중국정부가 지방의 재원조달 문제를 해결하는 핵심은 각급 지방 정부의 재정수입을 새롭게 분배하는 것임.
- 지방 재정수입이 부동산보유세에 의존하게 된다는 것은 간접세의 감소를 전제로 함.

□ 중국의 부동산보유세 조세부담은 다른 나라보다 낮은 수준일 것임.

- 대다수 국가는 국유 토지 사용권 출양금(出讓金) 수입이 없음.
- 현재의 토지제도 배경 하에서 개인주택 부동산보유세 제도를 구축할 경우, 중국의 개인주택 부동산보유세 조세부담은 대다수 토지사용제 국가보다 많이 낮은 수준일 것으로 예상됨.
- 즉 토지사용제 국가의 세율이 1%라면, 중국은 0.5%, 혹은 더 낮은 수준일 것임.

□ 중국의 부동산보유세 개혁은 신중하게 추진해야 함.

- 기술적인 문제는 개인주택 부동산보유세 실시의 기본조건 중의 하나일 뿐이지 충분조건은 아님.
- 부동산의 수급구조가 변하기 전에 개인주택 부동산보유세를 통해서 부동산을 통제하고자 하는 것은 헛된 노력임.
- 부동산보유세는 지방 공공서비스와 대응되며 국민과 지방정부의 논의를 거쳐야 함.
- 사회의 동의를 얻었다 할지라도 지방정부는 여전히 심사숙고해야 함.
- 개인주택 부동산보유세의 징수는 지방정부의 정보공개제도 개혁을 직접적으로

추진하게 될 것인데, 지방정부는 국민에게 만족스러운 답을 줄 수 있을 것인가부터 판단해야 함.

사. 수출상품의 영관세 제도의 점진적 회복

□ 장기적으로 수출상품의 영관세 제도를 점차 회복해야 함.

- 수출환급 세율의 빈번한 조정은 위안화 환율정책, 자원·에너지 가격형성 메커니즘 시장화 개혁의 부족, 간접세 조세수입의 높은 비중 등 요인과 관련됨.
- 기존의 수출환급은 정책일 뿐이지 제도는 아니며, 수출환급 세율의 빈번한 조정은 수출기업의 조세제도 변경이나 다름없기 때문에 기업 내지 전체 시장경제의 결정에 많은 불확실성을 가져다 줌.
- 전 세계 대다수 국가의 수출은 영관세율을 적용하는데 중국만 독특한 정책을 취할 필요는 없음.
- 수출상품의 영관세율은 중국 상품의 국제경쟁력을 더 향상시키고 수출기업의 예측을 안정시키며, 기업을 위해 양호한 조세제도 환경을 제공할 수 있음.

<질의·응답>

질문 1.

IMF의 통계에 따르면, 중국의 GDP 대비 중앙과 지방정부 부채 비중은 50%로 일본의 240%와 그리스의 100% 이상인 수준과 비교할 때 큰 문제가 아님. 다만 미래 지향적으로 볼 때 지방 부채를 누가 어떻게 컨트롤할 것인가가 문제가 될 것임. 수요공급 측면에서 볼 때, 재정 경제성장 패턴의 변화, 내수확대와 농민공의 도시화 정책 동원 등에 따른 사회보장, 인프라구축 등의 증가로 인해 재정 소요자금이 증가할 것이지만, 잠재 경제성장률과 실질 경제성장률이 하락하고 지방정부의 토지매각 수입이 지방정부 수입에서 차지하는 비중이 20%로 축소되어 전반적으로 재정수입이 많지 않을 것임. 추가적으로 금리자유화가 실현되면 그동안 지방정부나 지방정부 관련 철도시설공사 등이 낮은 금리를 사용하여 왔었는데 자본차익 비용이 굉장히 높아질 것임. 즉 전

반적으로 지방정부의 재정상황이 좋지 않을 것으로 예상됨. 지방정부의 보증 채무를 포함한 전체 지방정부 채무에 대해 어떤 규제적 규정이 있는가? 그리고 지방재정의 수요와 공급차원에서 예상된 지방 부채에 대한 개선방안이 강구되고 있는가?

답변 1.

현재 지방 부채에 대한 정확한 데이터가 없음. 지방정부의 지출은 점점 증가하지만 수입은 적어지는 것도 사실임. 그중 많은 지출은 증가하게 되면 더 이상 줄일 수 없는 부분임. 따라서 이번 새 지도층은 "이념(理念) 전환"을 아주 중요시함.

중국은 아직은 개발도상국이기 때문에 선진국처럼 좋은 사회복지를 제공할 수 없음. 작년 말에 개최된 중앙경제공작회의에서 시진핑 총서기는 "부지런히 노력하여 부자되자(勤勞致富)"라는 새로운 관점을 제시하였음. 경제공작회의는 주로 거시경제에 대해 논의하기 때문에 이러한 관점을 제시하는 경우를 보기 아주 드문 것임. 아울러 현재 "8가지 절약(八項節約)" 요구를 제출하여 정부의 지출을 줄이고자 하고 있음.

지방 부채에 있어서 규모만 봤을 때는 큰 문제가 아님. 현재 비교적 우려되는 부분은 부채의 유동량 문제임. 즉 현재 지방정부는 부채를 상환할 수 있는 규모의 현금 유동량을 확보하였는지에 대해 우려됨. 부채 상환과 관련해서 지방별로 상황이 다름. 작년에 이미 일부 소수 지방의 소수 프로젝트의 부채 상환에 일정한 문제가 생겼음. 여기서 말하는 지방정부 부채는 정부가 직접 상환해야 할 부채가 아니기 때문에 우선 프로젝트 부채를 지방정부 부채로 전환시키고 이 부분의 부채에 대해 지방정부가 상환하지 못할 경우, 중앙정부가 상환해야 함. 물론 기존 정책적으로 이러한 규정을 하지 않았지만, 이런 방법은 예측할 수 있는 조치임. 따라서 지방 부채의 규모는 문제가 되지 않음.

현재 더 주목해야 할 부분은 바로 지방정부 부채의 지속적인 증가 여부임. 여러 가지 요인으로 인해 지방정부 부채는 아주 복잡한 문제임. 특히 예산법은 지방정부의 채권 발행에 대해 아주 엄격한 규정을 하였지만, 실제로 지방정부는 차입 수요가 있음. 규정상 지방정부의 차입을 허가하지 않기 때문에 지방정부는 각종 기업과 프로젝트

를 통해 차입함. 이러한 기업이나 프로젝트의 운영상황이 좋을 경우 지방 정부가 부채 부담을 갖지 않지만, 운영상황이 이상적이지 못할 경우는 정부가 부담해야 함. 따라서 정부는 이러한 기업이나 프로젝트의 전반적인 운영상황을 파악해야 함. 그러나 현재 시스템적으로 기업이나 프로젝트의 운영상황 파악을 저해하는 부분이 있음. 일례로 기업채권의 발행은 국가발전개혁위원회에서 허가하는 것임. 그러나 국가발전개혁위원회는 부채의 발행여부를 허가만 할 뿐이고 상환여부를 상관하지 않는데 이로 인해 문제가 생김. 재정부가 주도로 하여 허가과 상환을 모두 재정부에서 주관할 경우 이러한 문제가 발생하지 않을 것임. 따라서 조속히 지방정부에 부채발행 권리를 부여하고 부채 정보가 투명해지도록 해야 함. 이렇게 추진될 경우 부채 문제는 심각하지 않을 것임.

물론 중국의 지방 부채는 아주 복잡한 문제임. 특히 현재 중국의 경제성장은 아주 중요한 시기에 있음. 각국에서 활발히 논의되고 있는 중국의 중진국 함정 문제 역시 지방 부채와 관련됨. 토지매각을 특징으로 하는 토지수익 방식에도 변화가 필요하지만, 그 전에 지방정부를 위한 적절한 재원조달 방식을 우선적으로 모색해야 함.

전반적으로 지방 부채와 관련해서 기존의 규모는 큰 문제가 아니고 향후 증가되는 규모를 잘 살펴봐야 함. 증가 규모가 크지 않을 경우 지방부채는 문제가 되지 않음.

질문 2.

중국의 체제 전환 중의 하나가 바로 신형 도시화 추진인데 이와 관련해서 중앙과 지방의 재정관계 조정의 필요성이 대두되고 있음. 즉 도시화 추진의 주체가 지방정부인데 지방정부가 도시화를 추진시킴에 있어서의 재원조달 루트가 제한적인 문제가 있음. 기존의 이러한 문제가 중앙과 지방사이의 조정으로 연결될 가능성은 없는지?

중국 지방정부의 경제성장과 지방 자립도에 차이가 있음. 현재 중앙정부는 동남연해 지역 등 경제성장이 빠르고 경제 여유가 있는 도시로부터 재원을 조달하여 중서부 등 재정자립도가 떨어진 지역을 위해 재정 지원을 제공하고 있음. 중앙정부에 재정지원을 제공해주는 동남연해 등 경제 여유가 있는 지방의 주민이나 정부에서 과연 언제까지 감수할 것인가?

답변 2.

1994년부터 중앙정부는 중국 동남연해 지역으로부터 재원을 조달하여 중서부 지역에 지원하였음.

정부수입을 보면, 2012년 중앙과 지방정부 수입은 각각 50%를 차지하였고 지출을 보면, 중앙과 지방정부가 각각 15%와 85%를 차지하였음. 지방정부 지출 중에서 평균적으로 40%는 중앙정부에 의존하고 있음. 동부연해 지역은 상대적으로 재정자립도가 높지만, 서부 지역은 중앙정부에 대한 의존도가 높음. 예컨대 신장(新疆)은 70%, 티벳(西藏)은 90% 이상의 지출을 중앙정부에 의존함.

현재 재정권리는 주로 중앙정부에 집중되어 있고 중앙과 지방의 재정관계 조정에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음. 동부지역과 중서부지역의 경제 성장 능동성을 더 향상시켜야 함. 지방정부가 중앙정부에 지나치게 의존할 경우 문제가 심각하게 됨. 동부지역의 공공 재정수입은 지방의 경상지출과 정부의 정상적인 운영만 보장할 수 있고 여유가 있다 할지라도 아주 많지는 않음. 현재 중국 지방정부의 많은 프로젝트 건설은 모두 토지매각 수입에 의존하고 있는데 리스크가 상당히 큼.

도시화 추진에 필요한 자원조달과 관련해서 지방정부의 채권 발행 방법이 많이 논의되고 있는데, 정부의 정상적인 운영 차원에서 볼 때 부채를 통해 문제를 근본적으로 해결할 수는 없음. 그러나 지방정부의 공공 재정수입을 통해서 도시화를 추진하는 것도 현실적이지 못함. 도시화 추진에 일인당 10만 위안이 필요하고 4억 명의 도시화 추진에 40억 위안이 필요한 것으로 예상됨.

아직까지 도시화 추진에 필요한 투자 규모를 정확하게 추산하기는 어려움. 도시화 추진에 필요한 투자는 모두 중앙정부가 부담하는 것은 아니지만, 그렇다고 모두 지방정부가 부담할 수도 없음. 도시화 추진에 필요한 자원조달은 토지매각 수입에 의존할 뿐만 아니라 더 많이는 경제성장에 의존해야 함.

현재 중국 정부 부채 리스크에 있어서 지방 부채를 더 주목하고 있는데 사실 인구 노령화로 인한 부채 부담, 의료 부담, 양로 부담 등 인구 노령화와 관련되는 문제에 더 많은 관심을 가져야 함. 이러한 문제는 기존의 재정시스템을 어떻게 개혁하든 모두 해결하기 어려운 부분임. 선진국도 해결하기 어려운 노령화 문제를 개발도상국인 중국이 해결하기는 더 어려운 것임.