



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

중국 중앙과 지방정부 간의
재정이전제도와 시사점

임 용 연

제주대학교 대학원

행정학과

2023년 8월

중국 중앙과 지방정부 간의 재정이전제도와 시사점

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

임 용 연




제주대학교 대학원

행정학과

지도교수 민 기

임용연의 행정학 석사 학위논문을 인준함

2023년 6월

심사위원장	김 주 경	
위 원	황 은 진	
위 원	민 기	

Thesis for the degree of Master of Public
Administration

The Implications of Financial Transfer
System Between Central and Local
Governments in China

RONGYAN LIN

Department of Public Administration
The Graduate School
Jeju National University

2023. 08

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 배경	1
2) 연구 목적	2
2. 연구 방법 및 내용	3
1) 연구 방법 및 범위	4
2) 연구 내용	4
II. 정부 간 재정관계 이론적 고찰	6
1. 정부 간 재정이전제도의 개념 및 필요성	6
2. 정부 간 재정이전제도의 유형	7
1) 사용용도의 지정여부	7
2) 사용대상의 범주	8
3) 지방자치단체의 부담형식	8
4) 보조금의 상한여부	9
3. 각 국가의 정부 간 재정이전관계	10
1) 중국	10
(1) 신중국 건국 70년 동안 재정관계 변화	10
(2) 중국 조세제도	11
(3) 중국 지방 행정체계	13
(4) 중국 재정이전지출의 개념 및 유형	16

(5) 중국 중앙과 지방정부 간의 재정이전 운영 패턴	16
(6) 중국 재정이전지출의 분배 방식	20
2) 한국	28
(1) 지방교부세 제도	29
(2) 국고보조금 제도	30
(3) 국가균형발전특별회계	31
3) 일본	34
(1) 일본의 지방교부세	35
(2) 일본의 지방양여세	37
(3) 일본의 국고지출금	37
(4) 일본의 지방특례교부금	37
4. 중국의 재정이전제도와 관련한 선행연구 분석	38
III. 재정이전제도의 현황 및 시사점	42
1. 중국의 재정이전지출 현황	42
2. 중국의 재정이전지출 사례 분석	42
1) GRDP기준으로 각 성급 지방정부의 재정이전 분석	43
2) 1인당 재정수입기준으로 각 성급 지방정부의 재정이전지출 분석	44
3) 지역별로 중국 동부지역, 중부지역, 서부지역 간의 재정이전 분석	52
3. 정부 간 재정이전제도의 한계	54
1) 효율성의 문제	54
2) 소득재분배의 한계	55

3) 재정적 자주성의 결여	55
4. 중국 재정이전제도의 문제점 및 시사점	55
1) 재정이전지출 구조의 불합리	55
2) 재정이전지출 패턴의 단일	56
3) 재정이전지출에 관련 범규의 미비	58
 IV. 결론	 59
 참고문헌	 61
 ABSTRACT	 65
 감사의 글	 68

표 목차

<표 2-1> 신중국 건국 70년 동안 재정관계에 관한 연구의 4단계 배경 및 핵심	11
<표 2-2> 조세 수입의 구분	13
<표 2-3> 균형성 이전지출과 전항이전지출의 구분	19
<표 2-4> 한국 정부 간 재정이전제도 (중앙정부로부터 지방자치단체로의 재정 이전)	32
<표 2-5> 한국 지방자치단체 간 재정이전 (광역자치단체 간, 광역-기초자치단체간)	33
<표 2-6> 일본의 지방교부세제	36
<표 3-1> 2015년-2021년 중국 각 성 지방정부의 1인당 GRDP 데이터	44
<표 3-2> 2015-2021년 각 성 1인당 재정수입, 1인당 균형성 이전지출, 1인당 전항이전지출 데이터	46
<표 3-3> 2015-2021년 각 성 1인당 재정수입 증가율, 1인당 균형성 이전지출 증가율, 1인당 전항이전지출 증가율	48
<표 3-4> 2015-2021년 동부, 중부, 서부 1인당 재정수입, 1인당 균형성 이전지출, 1인당 전항이전지출 데이터	53

그림 목차

<그림 1-1> 연구의 흐름도	5
<그림 2-1> 보조금제도의 유형별 분류	9
<그림 2-2> 중국의 지방 행정체계	14
<그림 2-3> 중국의 행정체계 구분	15
<그림 2-4> 한국의 정부 간 재정이전 구분	29
<그림 3-1> 2015-2021년 각 지방정부 1인당 재정수입 증가율	51
<그림 3-2> 2015-2021년 각 지방정부 1인당 균형성 이전지출 증가율	51
<그림 3-3> 2015-2021년 각 지방정부 1인당 전항이전지출 증가율	52
<그림 3-4> 2015-2021년 동부, 중부, 서부 1인당 균형성 이전지출 증가율	54

중국 중앙과 지방정부 간의 재정이전제도와 시사점

임용연

제주대학교 대학원 행정학과

요약

중국은 신중국 수립(1949년) 이후 개혁개방이 추진되기 시작한 1979년까지 중국의 중앙과 지방간 재정관계는 서로 분리하지 않고 국가에서 모든 세입을 일괄징수하고 일괄지출하는 통수통지(統收統支)였다. 국가와 지방의 세입과 세출이 분리되지 않았기 때문에 그야말로 한 부엌에서 밥을 먹는(一灶吃飯) 시스템이었다. 이 같은 재정 시스템에서는 지방정부의 효율성을 확보하거나 지방정부 간에 인민의 삶의 질을 높이려는 경쟁적 발전을 이끌어 낼 수가 없었다.

이 같은 구조적 한계를 극복하고 효율성을 높이려는 방안으로 중국정부는 각자의 부엌에서 밥을 먹는(分灶吃飯) 시스템으로 전환하는 재정개혁의 필요성이 대두되었다. 이러한 개혁조치의 일환으로 1994년 분세제(分稅制) 재정관리체제가 도입된 것이다. 그동안 국세나 지방세에 대한 구분이 없었던 중국은 분세제 도입 이후 모든 세목을 중앙세와 지방세, 중앙과 지방이 세입을 공유하는 공유세제로 분리하였다.

분세제 도입 이후 광활한 중국의 각 지방정부는 지역적·사회경제적 상황에 따라 재정불균형에 직면하게 되었다. 이 같은 지방정부 간 불균형을 시정하고 국가가 수행할 사무에 대한 교부금을 지급하기 위하여 중국은 정부 간 재정이전지출제도를 도입하였다. 본 연구는 분세제 이후 도입된 중국의 정부 간 재정이전지출이 도입목적에 부합한 재정이전효과가 있었는지를 살펴보는 데 목적이 있다.

중국의 정부 간 재정이전지출제도는 크게 일반이전지출, 특별이전지출, 조세반환으로 구성된다. 일반이전지출은 '균형성 이전지출'이라고 부르며 한국과 일본의 보통교부세와 매우 유사한 제도이다. 균형성 이전지출은 중앙정부가 재정적으로 부족한 지방정부에게 법에 따라 지급하는 지원금이다. 각 지역의 재정과 지출수

요를 균형 있게 조정하고 기본 공공서비스의 균등화를 촉진하는 것을 목적으로 한다. 특별이전지출은 ‘전향이전지출’이라고 하며 한국의 국고보조금, 일본의 국고지출금과 유사하다. 전향이전지출은 특정한 정책 및 사업의 발전전략 목표를 달성하거나 지방정부에 중앙정부의 업무(의무교육, 의료지원, 사회보장, 농업개발 등)를 위탁하기 위해 중앙정부가 지방정부에 특별자금을 할당하는 특정목적 지원금과 같은 제도이다. 조세반환은 일본의 지방양여세와 비슷하여, 상급정부가 정책규정에 따라 선(先)징수 후(後)반납(환급), 즉징수(即征收) 즉반환(即返還) 등의 방법으로 하급정부, 기업, 개인에게 이미 징수한 세금을 반환하는 제도이다.

본 연구에서는 대만을 제외하고 중국의 31개 성급(省級) 지방정부 중 4개 직할시와 5개 자치구, 23개 성(省)급 지방정부를 포함하여 중국국가통계국과 중국재정부에서 구한 각 2015년부터 2021년까지 각 성급 지방정부의 인구, GRDP, 재정수입, 균형성 이전지출, 전향이전지출의 분석을 통해서 각 성급 지방정부의 1인당 재정수입, 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전향이전지출을 계산하고 각 1인당 데이터의 증가율을 통해 각 성급 지방정부의 1인당 GRDP, 1인당 재정수입, 그리고 중국 동·중·서부 지역별 기준으로 균형성 이전지출과 전향이전지출의 변화를 살펴보았다. 분석 결과는 중국의 베이징시, 상하이시, 톈진시, 저장성, 장쑤성 등 1인당 GRDP와 1인당 재정수입이 31개 성(省)급 지방정부 중에 많아 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전향이전지출이 적은 것으로 나타났다. 하지만 1인당 GRDP와 1인당 재정수입이 제일 적은 간쑤성이 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전향이전지출을 가장 많이 받는 것이 아닌 것으로 나타났다. 이에 따라 중국의 재정이전지출제도는 지역 간의 재정불균형을 완화하는 목적에는 미흡한 것으로 분석되었다. 또한 중국 동부지역의 1인당 재정수입은 중·서부보다 많을 뿐만 아니라 2015년부터 2021년까지 동부 지역의 1인당 균형성 이전지출 증가율도 중·서부보다 많이 증가하였다. 이는 정부 간 재정이전제도의 정책목적인 재정불균형을 완화하는 목표를 달성하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 균형성 이전지출의 도입목적에 맞는 제도 운영을 위한 문제점 및 시사점을 결론으로 제시한다.

주요어: 재정이전제도, 분세제, 균형성 이전지출, 전향이전지출, 조세반환

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

재정이전지출은 분권 체제인 국가가 중앙정부와 지방정부 간의 재정 관계를 균형하게 발전하는 핵심적인 정책수단이다(儲德夢, 2022). 재정이전지출은 각급 지방정부의 재원이 불균형한 상황에서 국가가 각 지역의 안정적인 발전을 보장 하면서 각 지역의 공공서비스 공급수준의 균등화 목표를 달성하기 위해 시행하는 중앙정부의 재정 자금을 지방정부로 이전하는 방식을 말한다. 이를 통해 낙후 지역의 공공서비스 공급도 정상적으로 수행할 수 있도록 한다. 현재 중국은 지역의 경제 발전에 대해 중점을 두고 있으며, 지방정부가 공공서비스를 제공하는데 있어서의 어려움을 해결하기 위해 최대한 지방정부의 재정수입 능력을 높이기를 한다(劉藝, 2021).

1994년 분세제(分稅制) 개혁 이후 중국은 지방정부가 재원은 제한적이지만 담당하는 업무는 많아, 이 문제를 해결하기 위해 과도기재정이전지출제도(過渡期轉移支付制度)를 마련하기 시작했다. 중국의 분세제 개혁은 다양한 분야에서 전개하여, 농촌세금개혁, 현(縣)급 재정보장보조, 민족지역보조와 같은 전항이전지출(專項轉移支付)이 시행되어 지방정부의 재정 문제를 완화해서 수직적인 이전지출 구조를 구축했다. 중국의 재정이전지출은 일반적 이전지출(현現 균형성 이전지출로 불러), 전항이전지출, 그리고 조세반환 세 가지 이전지출 유형이 있다.¹⁾ 일반적 이전지출은 지방정부가 주민의 공공서비스 수요를 이해하는 이점을 발휘할 수 있고, 일반적 이전지출을 통해 지방정부의 공공서비스를 충족하며, 각급 지방정부 간의 재정 균형을 더욱 중시한다. 반면에, 전항이전지출은 중앙정부의 국가전략, 특정한 정책의 시행, 그리고 자금 이용의 효율성을 중시한다(鄭建, 2022). 세계 개혁 이후 중국의 재정은 정부 간 이전지출에 크게 의존한

1)균형성 이전지출, 전항이전지출 및 조세반환에 대해서는 본 논문 제3장에서 상세히 논하고 있다.

다. 2011년 중앙정부는 지방정부에게 이전지출 총액과 조세반환 총액은 3조 9,900억 위안으로, 국민총생산의 8.5%, 전국예산 재정수입의 38.5%, 중앙재정 수입의 77.8%, 지방재정지출의 43.2%에 해당한다.²⁾ 그러나 중앙정부가 이러한 대규모 이전에도 불구하고 지역 재정력의 균등화에 대한 역할은 상당히 제한적이다(鄭光, 2016). 그리고 중국의 재정이전지출은 각급 정부의 사권과 재정 권한의 분할, 이전지출 구조, 감사 및 격려 메커니즘 등 문제가 존재하고 있다.

중국은 대국(大國)으로 영토가 광활하여 역사도 깊고, 중국의 모든 제도가 국가의 역사 발전에 따라 본국의 국정에 맞게 만들어졌으며, 재정체제도 중국의 사회발전에 따라 만들어진다. 국가가 정부 간의 재정 관계를 처리할 때 중앙과 지방의 적극성을 동원하고 양립 가능한 재정체계를 형성하고 있다. 1994년에 중국은 대체적으로 분세제(分稅制) 재정관리시스템을 구축했으며, 이는 사회주의 시장경제체계의 요구를 기본적으로 충족시켰다. 그러나 사권과 지출책임의 구분, 소득의 구분, 재정이전 제도 등은 더 개선되어야 한다. 정부 간의 재정 관계는 격려 및 제약 기능을 충분히 발휘하기 위해 재정관계의 안정성에 대해 중시하고 있다. 계층적 재정 관리 체계는 현대 재정제도와 상응(相應)하며 이러한 체계의 요구 사항에 따라 중국은 사권과 지출책임의 구분, 정부 수입의 구분, 재정이전 제도에 대해 분세, 분조(分租) 및 분익(分利)을 결합한 계층적 재정 관리 제도를 형성해야 한다. 1994년 세제 개혁 이후 국가의 재정 능력이 지속적으로 향상되어 국내총생산(GDP)에서는 재정 수입이 차지하는 비율이 약 10%에서 2015년 22.5%로 점차 증가해서, 시장경제 조건에서 정부 규제에 필요한 기본 재원을 확보했다. 그러나 이런 체제에도 문제가 남아 있어 추가적인 개혁이 시급하다(楊志勇, 2017).

2) 연구 목적

이론적으로 정부 간 재정이전지출 제도는 재정분권의 부족을 보완할 수 있는 유일한 효과적인 제도로 인식되고 있으며, 외부성, 정부 간 수직적 불균형, 수평적 불균형 등을 극복하는 데 적극적인 역할을 하고 있다(羅湘衡, 2008).

2)데이터 출처: 2012년 중국 재정부 데이터 센터

중국은 1994년부터 분세제 재정체제 개혁은 중국의 표준화 재정이전지출 제도를 형성할 수 있는 기반을 마련하였다. 2017년 6월 장샤오춘(張少春) 재정부 부부장은 국무원(國務院)의 위임을 받아 전국인민대표대회 상무위원회에 결산보고를 했다. 재정지출결산의 구체적인 상황을 살펴보면, 중앙정부의 조세지출은 27,403.85억 위안이고, 중앙정부는 지방에게 6,826.84억 위안을 반환한다. 일반적 재정이전지출은 31,864.93억 위안, 전항이전지출은 20,708.93억 위안이다. 따라서 지방세수 반환과 이전지출액이 59,400.70억 위안으로 전체 중앙재정 지출의 68.43%를 차지했다.³⁾ 재정이전지출은 중국의 재정 활동에서 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 중국의 특별한 체제 때문에 현재의 경제, 정치, 법적 등 요인은 이전지출을 제안하게 된다. 경제적인 측면에서 불균형경제체도는 재정이전지출의 효용을 감소하여, 정치적인 측면에는 권력이 시장과 자원을 압도하는 잠재적인 우려를 축적하고, 법적 측면에서는 국가본위사상(國家本位思想)⁴⁾을 계승하는 것은 재력분화 문제를 야기한다. 재정이전지출이 자연적인 상태에서 벗어나 병적인(病態化) 궤도에 진입하여 입법 혼란, 구조적 불균형, 기능적 이화, 수평적 재정이전지출 부족 및 기타 제도적 제약과 같은 많은 문제를 초래했음을 알 수 있다(廖明月, 2018). 이에 따라 재정이전지출에 대한 법적 규제가 필요하다.

본 논문의 연구목적은 중국 1994년 분세제제도 개혁 이후 현행하는 균형성이전지출, 전항이전지출, 조세반환 등 이전지출 수단의 역할과 취득한 효과, 그리고 한계 부분을 이론적으로 분석하고, 데이터를 통해 균형성 이전지출과 전항이전지출이 지역 간의 균형 발전을 추진한 목적을 달성했는지에 대해 자세히 분석한다. 또 현재 중국 재정이전지출체도의 문제점을 결합하여 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 방법 및 내용

3)테이트출처: <2017年中央對地方稅收返還和轉移支付預算表> <2016年財政收支情況>

4)國家本位, 以維護公共領域內的國家利益為基本任務和基本目標的思想或觀點。其本質是運用政府的權力追求國家利益最大化以及國家安全。

1) 연구 방법 및 범위

본 논문의 연구 방법은 주로 문헌연구와 이론분석, 그리고 데이터분석을 활용하였다. 문헌을 통해서 중국 조세제도의 개혁 및 변화, 중국의 현행 세제와 정부 간의 재정이전 제도를 연구한다. 중국 재정부의 데이터 센터와 중국국가통계국에서 구한 2015년부터 2021년까지 중국 각 성(省)의 인구, GRDP, 재정수입, 균형성 이전지출, 그리고 전항이전지출 등 데이터를 통해 1인당 재정수입, 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전항이전지출 및 각 1인당 데이터의 증가율을 계산한다. 또한 각 성(省)의 1인당 GRDP, 1인당 재정수입, 그리고 동·중·서부 지역별 기준으로 중국 재정이전 제도의 현황을 분석 고찰하여 문제점을 발견하고 이를 개선하는 방안을 제안한다.

2) 연구 내용

본 논문의 연구내용은 주로 4장으로 구성된다.

제1장 서론 부분은 본 논문의 연구배경 및 연구목적을 밝히고 중국 정부 간의 이전제도에 관한 연구가 필요한 요인을 설명하고자 한다.

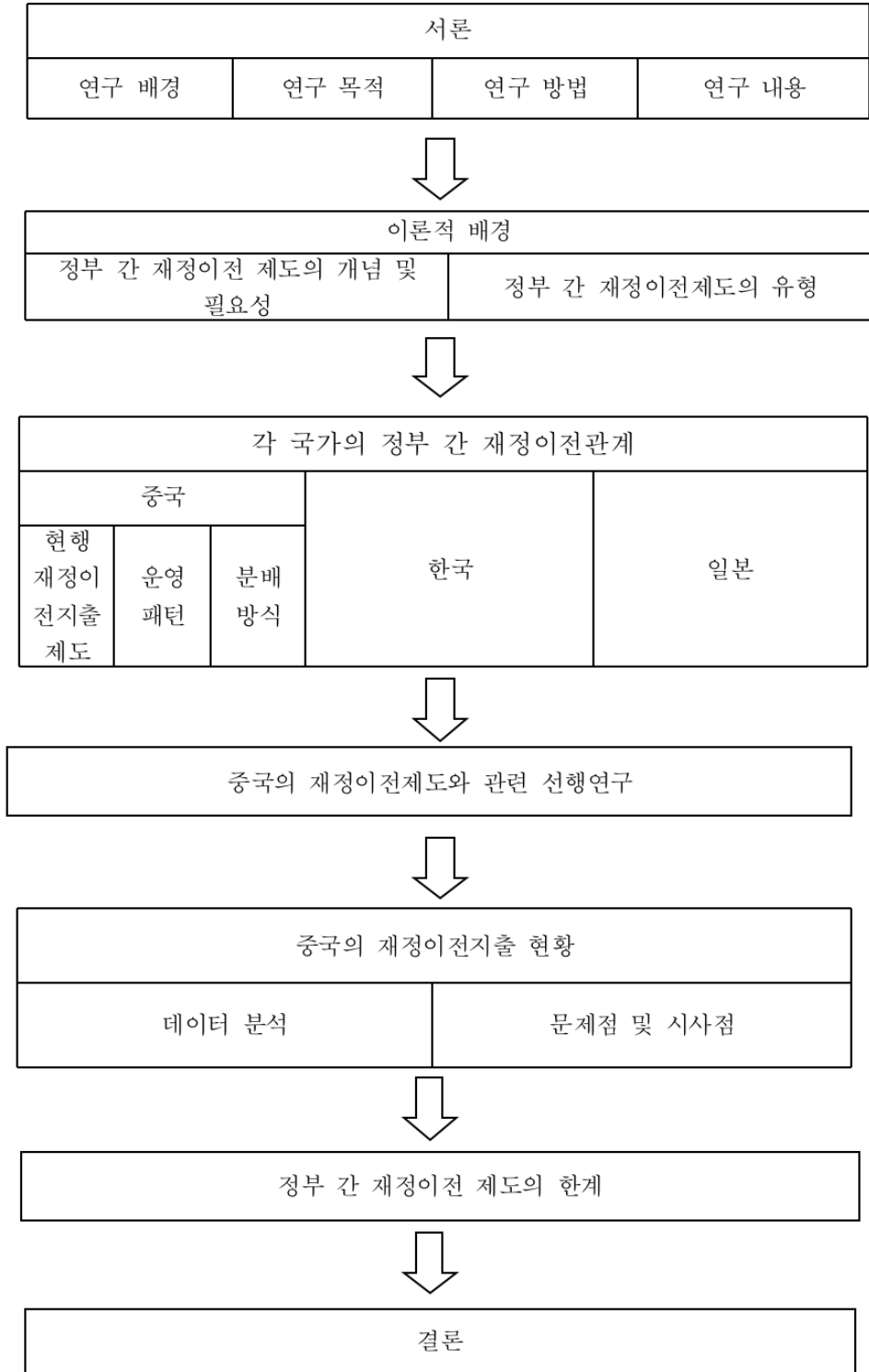
제2장은 정부 간 재정이전관계의 이론적 고찰, 정부 간 재정이전제도의 필요성, 정부 간 재정이전제도의 유형, 그리고 동북아의 한자 문화권으로 오래 역사를 공유해온 중국, 한국, 일본 세 개 국가의 정부 간 재정이전관계를 설명하여 선행연구에 대해 분석한다.

제3장은 중국의 재정이전 지출의 현황은 2015년부터 2021년까지 각 성(省)의 1인당 GRDP, 1인당 재정수입, 그리고 동·중·서부 지역별 기준으로 각 성(省) 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전항이전지출의 데이터를 통해 분석하여 정부 간 정부이전제도의 한계와 중국 현행 재정이전제도의 문제를 발견해서 개선방안을 제안한다.

제4장에서는 본 논문의 결론을 제시한다.

다음 <그림 1-1>은 이번 논문의 연구 흐름도이다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



II. 정부 간 재정관계 이론적 고찰

1. 정부 간 재정이전제도의 개념 및 필요성

정부 간 재정이전 또는 정부 간 재정조정 이 필요한 이유는 세입의 집권화이고 세출의 분권화이며, 자원의 효율적 배분, 경제안정 및 성장의 도모, 소득의 재분배라는 정책적 목표를 달성하기 위하여 지나친 분권화와 자원의 비효율적인 측면에서 볼 수 있다.

정부 간 재정이전은 국가와 지방, 즉 중앙정부와 지방정부 간 또는 지방정부 간의 재정이전을 가리킨다. 이를 세부적으로 분류하면 보통 수직적과 수평적으로 나눌 수 있다. 중앙정부로부터 지방정부로의 재정이전 방식은 수직적 재정이전이라고 하고, 지방정부 간의 재정이전은 수평적 재정이전이라고 정의한다. 국가는 국민의 거주지에 관계없이 수평적인 공평성을 확보하여 일치한 수준의 사회 공공서비스를 향유할 수 있도록 하여야 한다. 그래서 중앙정부가 지방의 재정적인 격차를 줄이기 위하여 지방정부로 세원을 양도하여 적당하게 수직적 재정이전을 실시한다. 이를 통하여 각 지역 간에 세수 격차와 재정수요 격차에 의하여 존재하는 재정력 격차를 최대한으로 축소하고 지방의 재원보장을 실현하기 위하여 수평적 재정이전 기능을 가지는 재정이전제도도 투입한다(신정규 외, 2018).⁵⁾

중국의 국정에 바탕에서 출발하여 분석하자면 정부 간 재정이전제도의 필요성은 다음과 볼 수 있다. 첫째, 지역 간 균형발전을 촉진하기 위한다. 중국은 영토가 넓은 나라이기 때문에 중국의 지역 간 경제발전과 국민 총생산(GDP)은 큰 차이가 존재한다. 예컨대, 중국의 동부 연안지역(沿海地區)의 경제발전은 중부 및 서부 지역에 비해 훨씬 좋으며, 이에 따라 동부 연안지역의 자체세수수입이 중부와 서부 지역보다 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 따라서 국가 재정이전 지출 진행할 때 중앙정부에서 지방정부로 교부받은 자금은 각 지방의 자체세수

5) 池上嶽彦, 分権化と地方財政, 岩波書店, 2004, pp.101-102; 大森 敏裕, 地方分権時代における財政の課題とその展望, 香川大學 經濟政策研究 第5號(通卷第 5號), 2009, p.41; 若松泰之, 「地方交付税と水平的公平 : 3 都府県・同一年間収入階級の財政餘剰の検証」, 經濟學論究 第66卷第4號, p.86.

수입에 따라 배분하여, 자체세수수입이 낮은 중·서부지역은 자체세수수입이 높은 동부보다 중앙정부에서 이전하는 자금을 더 많이 받을 수 있어야 한다. 둘째, 중앙정부가 담당해야 하는 공공업무들이 지방정부로 이관되는 임금을 지급해야 한다. 즉 중앙정부의 업무이지만 실제로 이 업무는 지방정부가 담당하고 있기 때문에 중앙정부가 이 업무를 실제 수행하는 담당자의 임금을 지급해야 한다. 셋째, 국민의 기본적인 생활수준을 보장해야 하기 위한다. 즉 민생(民生)을 보장해야 한다. 앞에 언급하는 동일한 공공서비스를 중국은 사회주의 국가이며 인민의 가장 기본적인 생활 수요를 보장하는 것이 국가의 책임이다. 지방정부는 이 역할을 수행하므로 중앙정부는 지방정부에 재정자금을 할당하여 지방정부가 국민의 기본적인 생활수요를 보장하는 역할을 수행할 것이다. 이에 중국의 중앙과 지방정부 간 효율적으로 재정이전을 진행하는 전도가 매우 중요하다.

2. 정부 간 재정이전제도의 유형

정부 간 재정이전제도는 사용용도의 지정여부, 사용대상의 범주, 지방정부의 부담형식, 보조금의 상한여부를 기준으로 재정이전제도는 여러 유형을 분류할 수 있다.

1) 사용용도의 지정여부

일반적으로 보조금은 정해진 사용용도가 있는지의 여부에 따라 일반보조금과 특정보조금으로 나눌 수 있다. 먼저 일반보조금(general grant)은 지방자치단체의 전반적인 재정력을 향상시켜 주된 목적을 가지고 있는 보조금으로 무조건부보조금(unconditional grant)이라고도 불린다. 한국에서는 이러한 보조금을 보통 교부세라고 명명(命名)하여 특정용도가 정해진 보조금과 구별하고 있다. 보조금을 이전받는 지방자치단체가 해당 지역주민의 욕구를 가장 정확히 파악하고 있다는 것을 전제로 보조금의 사용대상, 사용방법, 용도 등에 아무런 조건이 부과되지 않아 중국에서는 균형성 이전지출에 해당된다. 반면 특별보조금(specific grant)은 사용방법, 용도 등에 다양한 조건이 지정된다는 점에서 조건보조금

(conditional grant), 선택적 보조금(selective grant) 등의 용어를 불릴 수 있다. 보조금의 사용에 따라 조건을 위반하거나 만족하지 못하는 경우 이미 이전을 받은 보조금을 취소·감액·반환 조치하는 가능성 있다. 한국에서 이런 특정용도를 지정된 특정보조금은 국고보조금이라고 불리 중국의 전향이전지출에 해당된다(김중순, 2001).

2) 사용대상의 범주

특정보조금은 보조금의 사용용도가 구체적인지 포괄적인지에 따라 범주적 보조금(categorical conditional grant)과 포괄보조금(block conditional grant)으로 나눌 수 있다. 범주적 보조금은 특정분야의 프로그램을 보조하거나 장려하기 위하여 지출 분야의 구체적인 기능·목적을 정해져서 지급하는 형태의 보조금이며, 포괄보조금은 지출용도를 특정한 기능으로 세분하지 않고, 한 넓은 범위의 범주(block)를 만들어 제공하는 형태의 보조금이라고 한다. 또한 개념에서 구분을 위해서 포괄보조금은 제한의 내용이 포괄적인 특정보조금(wide specific grant)으로, 범주적 보조금은 제한의 내용이 세부적인 특정보조금(narrow specific grant)으로도 이해할 수 있는 것이다(김중순, 2001).⁶⁾

3) 지방자치단체의 부담형식

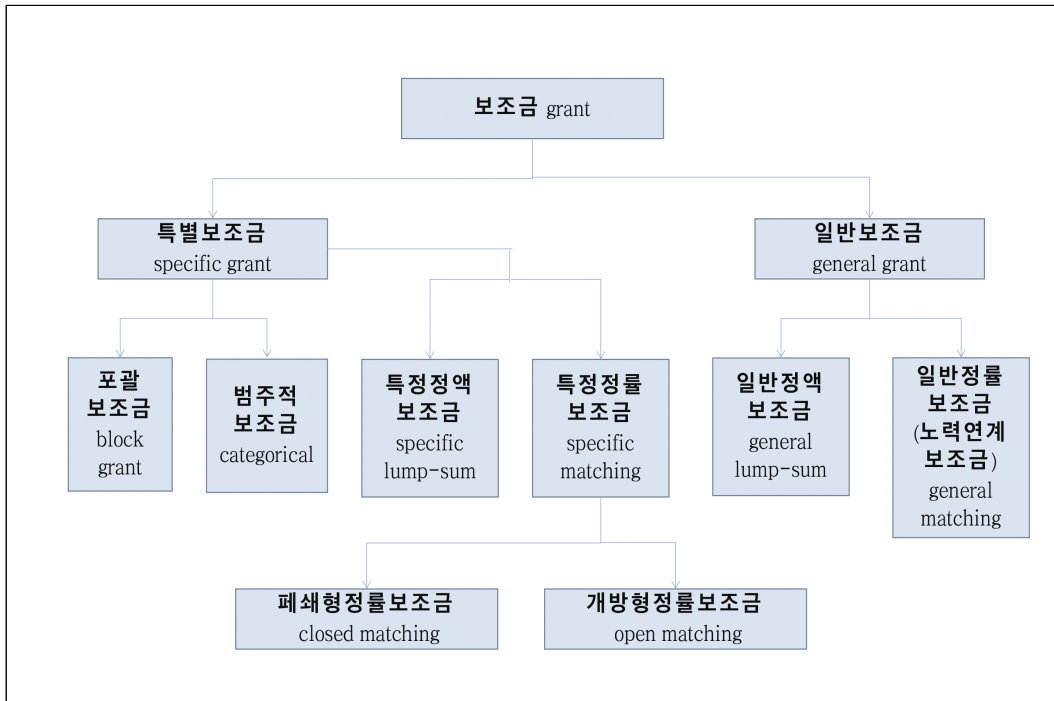
특정보조금은 지방자치단체의 부담형식에 따라 정액보조금(lump-sum grant)과 정률보조금(matching grant)으로 나누어진다. 정액보조금은 특정사업 또는 사무에 대하여 지방자치단체의 자체부담규모와 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것이다. 반면에 정률보조금은 보조금을 지급하는 정부와 보조금을 지급받는 지방자치단체가 총사업비용을 일정비율로 나누어 부담하는 제도이다(김중순, 2001).

6)David King, Fiscal Tiers, (1987), The Economics of Multi-Level Government(George Allen and Unwin).

4) 보조금의 상한여부

보조금의 상한여부에 따라 개방형 보조금(open grant)과 폐쇄형 보조금(closed grant)으로 구분할 수 있다. 개방형은 지원되는 보조금액의 상한이 없는 경우를 말한다. 예를 들어 국고보조율이 50%로 결정되어 있으면 사업예산총액의 50%를 무조건 교부하는 제도이다. 반면에 폐쇄형은 지방부담액이 일정규모 이하인 경우에는 지정된 보조율을 지급하지만, 상한규모를 초과하는 경우에는 고정된 상한액만을 지급하게 된다(김종순, 2001).⁷⁾ 이와 같은 보조금의 분류체계는 다음 그림<2-1>과 같다.

<그림 2-1> 보조금제도의 유형별 분류



자료출처: David King, Fiscal Tiers (1984). 「The Economics of Multi-Level Government」. George Allen and Unwin, p.87.

7) 정부 간 재정이전제도의 유형은 「김종순, 2001, 지방재정학 [제2판], 삼영사」에 따라 정리한다.

3. 각 국가의 정부 간 재정이전관계

본 논문은 주로 중국의 중앙과 지방정부 간의 재정이전관계를 소개하여 지리적 위치에서 인접한 아시아 나라인 한국과 일본의 정부 간 재정이전관계도 같이 살펴보고자 한다. 사회체제 측면에서 중국은 사회주의 국가이며 한국과 일본은 자본주의 국가이다. 중국, 한국, 일본 각 국가의 체제가 다르지만 이 세 개 국가의 정부 간 재정이전제도는 유사한 점이 있다.

중국의 재정이전지출 중의 균형성 이전지출은 한국과 일본의 지방교부세 동일한 성격을 가지고 있고, 특정 목적과 사용용도를 지정된 전향이전은 한국의 국고보조금, 일본의 국고지출금에 해당한다. 마지막 중국의 조세반환은 일본의 지방양여세와 비슷한 성격을 보인다.

1) 중국

(1) 신중국 건국 70년 동안 재정관계 변화

신중국 건국 이후 중국의 재정이전관계는 생산성이 발전함에 따라 정부와 시장의 관계가 지속적으로 조정되고 정부의 기능과 재정 기능의 범위도 지속적으로 조정되고 있다. 이러한 이유로 각 재정기능은 어느 수준의 정부가 수행하고, 각 재정수입은 어느 수준의 정부가 소유하고, 각 재정지출 책임은 어느 수준의 정부에 할당되는지 단계적으로 규제하고 정의해야 한다. 따라서 정부 간 재정관계는 고정적인 것이 아니다. 신중국 건국 70년 동안 시장화 개혁에 바탕으로 중국 정부 간의 재정관계는 역동적으로 조정된 상태를 보이며, '집권-분권-집권-분권'의 방향을 따라 우회적(迂回)으로 전진하였다.

신중국은 건국 초기부터 계획경제에서 시장경제로 전환하여, 사회주의 시장경제체제의 확립과 발전하고, 중국 특색 사회주의가 새로운 시대에 진입하고 있다. 70년 동안 개혁 실천 과정에서 정부 간의 재정관계는 재정세계 개혁을 위주로 되었고, 이에 따라 중국 재정학계는 정부 간의 재정관계에 관한 연구도 '무에서 유를 창조'하고 '약에서 강으로'하여 신중국의 재정제도 발전을 추진하는 데 크

계 기여하였다.

중국은 정부 간의 재정관계에 관한 연구의 70년 발전한 궤적을 돌이켜보면 다음 <표 2-1>과 같이 4가지 역사적 단계에서 이해할 수 있다. '계층적 재정'이 처음부터 끝까지 중국 정부 간의 재정관계 이론과 실천 발전의 핵심임을 쉽게 알 수 있다.

<표 2-1> 신중국 건국 70년 동안 재정관계에 관한 연구의
4단계 배경 및 핵심

단계	실천배경	이론핵심
신중국 성립 초기	‘통일영도 분급관리’ 방침 확립과 「10대 관계론」 발표	분급재정(分級財政)
경제체계 전환기	‘각자의 부엌에서 밥을 먹기’(分灶吃飯) 재정관리 체계	분급재정체제(分級財政體制)가 체계적으로 해석되어, 세제 개혁을 위한 이론적 준비
사회주의 시장경제체계를 확립 및 건설기	분세제 재정체제 구축과 공공재정의 주류적 지위 확립	분급재정체제가 분세제로 구체화됨. 공공재정 이론의 틀에서 분세제와 어울리는 정부 간의 재정관계 연구를 전개
중국 특색 사회주의를 진입 후, 지금까지	재정은 새로운 위치를 부여하고, 중앙과 지방의 재정관계는 현대 재정체도의 가장 중요한 일이	분급재정체제가 흥성(興盛)함. 정부 간의 재정관계는 분급재정체제의 정신으로서 중시된

자료출처: 閔坤·於樹一, 2019

(2) 중국 조세제도

신중국 출범 이후 중국의 재정관리체제에는 많은 변화가 있었다. 이 변화의 전반적인 추세는 ‘통일영도, 단계별 관리(統一領導, 分級管理)’원칙에 따라 처음에는 중앙정부 고도의 집중적 관리체제가 실행되면서 중앙통일영도하의 단계별 관리체제로 확대되는 것이다. 1949년부터 1994년까지의 단계적 관리체제의 여

러 방식으로 변화하였지만, 시기별로 당시의 정치·경제 정세 및 발전적 변화에 대응하여 재정관리체제를 실행했다.⁸⁾

1994년 시행된 분세제(分稅制)에 의해 중앙정부와 지방정부의 행정권(事權)을 명확히 구분한 후, 행정권과 재정권의 상응원칙에 의해 재정수입을 중앙재정 고정수입분, 지방재정 고정수입분, 중앙과 지방이 공유하는 공통수입분으로 구분한다. 중앙재정 수입은 국세 또는 중앙세라고도 한다. 세금징수는 분급으로 징수하고 관리한다. 중앙세와 공유세는 국가세무국(國家稅務局) 시스템으로 징수되어, 중앙정부의 고정 수입으로 중앙정부에 귀속된다. 중앙과 지방이 공유하는 공통수입분 공유세 중에서는 지방에 귀속한 부분은 국가세무국(國家稅務局) 시스템으로 징수되어 직접적으로 지방정부의 금고에 배분된다. 국가세무총국(國家稅務總局)은 국무원의 세수 업무를 직행하는 직속기구이다. 따라서 지방세는 지방세무기관으로 징수하여, 지방정부의 고정 수입으로 지방정부에 귀속한다.⁹⁾ 사회주의 시장경제 발전과정에서 국가는 재정 수입을 관리하고, 경제를 통제하며, 사회의 자원분배조정 등 기능을 담당한다. 중국은 재정수입의 90% 이상이 조세이며, 조세는 국가재정의 가장 중요한 역할을 담당하고 있다. 중앙정부의 고정수입분에는 소비세, 차량취득세, 관세, 수입증치세가 있다.

지방재정 고정수입분은 지방정부가 징수하는 지방세이며 지방재정의 가장 안정적인 고정세입이다. 중국에서는 지방정부가 관리와 지배 가능한 세목이 적고 세원과 수입이 분산되어 있다. 하지만 지방정부가 지역공공서비스를 제공하는데 있어서 지방세는 가장 기본적인 세입이다. 지방정부의 고정수입분은 도시토지사용세, 건물분재산세, 경지점용세, 토지증치세, 차량선박세, 취득세, 연초세, 환경보호세가 있다.

중앙과 지방이 공유하는 공통수입분은 ‘중앙과 지방 공유세’이다. 중앙정부와 지방정부가 공유하고 일정 비율로 나누는 세목이다. 중앙정부와 지방정부가 공유하는 공통수입 세목에는 증치세, 영업세, 기업소득세, 개인소득세, 자원세, 도시유지보호건설세, 인지세가 있다. 공통수입분에 대한 중앙정부와 지방정부 간 분할 또는 배분 비율은 일정한 주기별로 중앙정부와 지방정부가 협의하여 결정한

8) 財政管理體制, 百度百科(<https://papago.naver.com>)

9) 國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定, 第二條第三點, 百度百科 (<https://baike.baidu.com>)

다. 중앙과 지방정부가 양자의 재정지출 기본 금액을 확정된 후 지방정부의 중앙납부분과 중앙정부의 지방보조금을 확정한다. 지방재정 고정수입분과 공통수입분을 합쳐 지방지출 예산을 초과할 때에는 지방정부는 그 초과분을 전부 중앙재정에 상납하며 반대로 미달시에는 중앙재정으로부터 보조금을 받는다(민기 외, 2022).

한국의 조세는 국세(14개 세목)와 지방세(11개 세목) 총 25개의 세목으로 구성되어 있는데 비해 중국의 조세는 19개 세목으로 구성되어 있어 중국의 조세 세목이 한국의 조세 세목보다 6개 적다. 다음 <표 2-2>는 중국의 조세수입 구분이다.

<표 2-2> 조세 수입의 구분

중앙정부 고정수입분	지방정부 고정수입분	중앙정부와 지방정부의 공통수입분
①소비세 ②차량취득세 ③관세 ④수입증치세	①도시토지사용세 ②건물분재산세 ③경지점용세 ④토지증치세 ⑤취득세 ⑥차량선박세 ⑦연초세 ⑧환경보호세	①증치세(50:50) ¹⁰⁾ ②영업세(은행 및 보험사본점 등 총괄납부: 기타) ③기업소득세(은행본점, 해양석유기업 납부 중앙, 기타 60:40) ④개인소득세(이자소득 중앙, 기타 60:40) ⑤자원세(해양석유중앙, 기타 지방) ⑥도시유지보호건설세(은행본점 등 총괄납부 중앙, 기타 지방) ⑦인지세(증권거래인지세 97:3, 기타 지방) ¹¹⁾

자료출처: 민기 외, 2022

(3) 중국 지방 행정체계

중화인민공화국 헌법 제30조 행정구역에 따라 중화인민공화국의 행정구역은

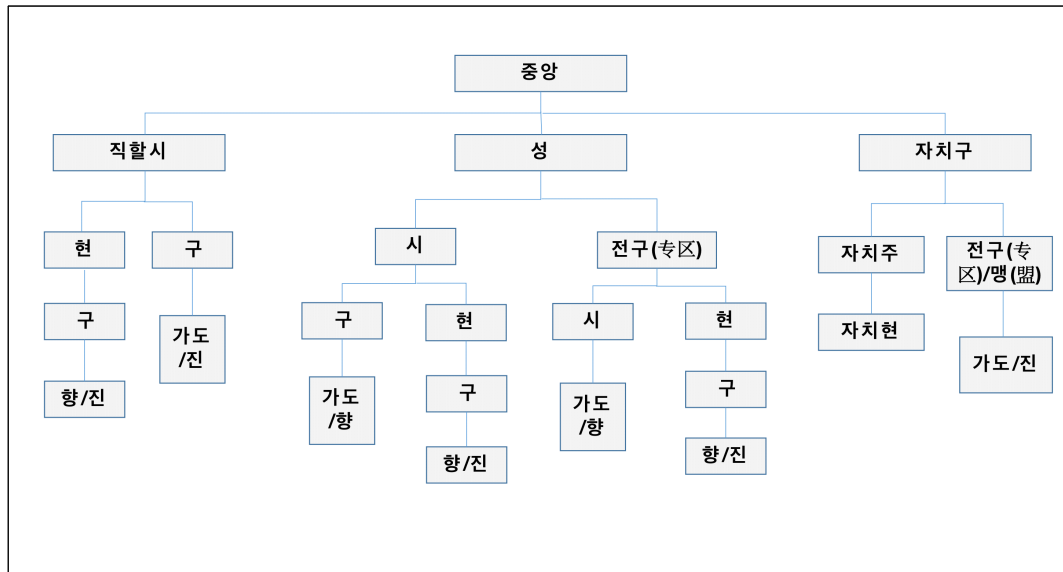
10)국무원의 전면밀어내기 경영개혁 시범사업 발행 후 중앙과 지방의 부가가치세 소득분위 과도방안 조정(國務院關於印發全面推開營改增試點後調整中央與地方增值稅收入劃分過渡方案的通知)에 따르면 부가가치세 중앙과 지방 공유비율은 50%:50%로 조정된다.
11)국무원의 증권거래 인지세 중앙과 지방의 공유 비율을 조정하는 것에 관한 통지(國務院關於調整證券交易印花稅中央與地方分享比例的通知)에 따르면 2016년 1월 1일부터 증권거래 인지세는 중앙 97%, 지방 3%의 비율로 조정한다.

다음과 같이 구분된다.¹²⁾

- (1) 전국은 성, 자치구, 직할시로 나뉜다.
- (2) 성, 자치구, 직할시는 자치주, 현, 자치현, 시로 구분된다.
- (3) 현과 자치현은 향, 민족향, 진으로 구분된다.

1954년 개편 이후의 중국 지방 행정체계는 다음 <그림 2-2>와 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-2> 중국의 지방 행정체계



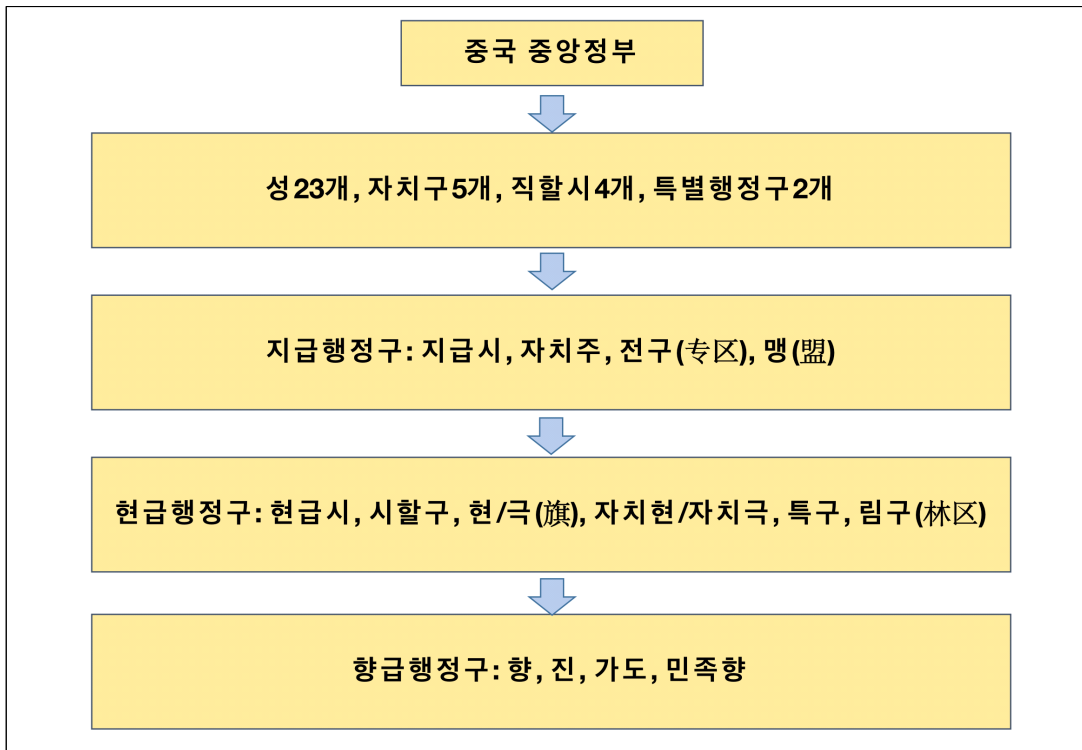
자료출처: 김윤권 외, 2019, 「중국의 국적운영에 관한 연구: 중국과 지방정부 관계를 중심으로」, pp.170;

中國行政區劃分, 百度百科: <https://baike.baidu.com>

12) 根據中華人民共和國憲法第三十條【行政區劃】中華人民共和國的行政區域劃分如下：

- (一) 全國分爲省，自治區，直轄市；
- (二) 省，自治區，直轄市分爲自治州，縣，自治縣，市；
- (三) 縣，自治縣分爲鄉，民族鄉，鎮。

<그림 2-3> 중국의 행정체계 구분



자료출처: 中國行政區劃分, 百度百科: <https://baike.baidu.com>

중국은 행정체계 면에서 단일국가이고 현재 1개의 중앙정부와 그에 속하는 32개(대만 포함)의 성급(省級) 지방정부로 구성되어 있다. 성급(省級) 지방정부란 구체적으로 23개의 성(省)과 중앙정부가 직접 관장하는 4개의 직할시(直轄市), 그리고 5개의 자치구(自治區)를 의미하는 개념이다. 중앙정부가 행정적으로 직접 통제를 하는 직할시로는 중국의 수도인 베이징시(北京市)와 함께 상하이시(上海市), 톈진시(天津市), 충칭시(重慶市)가 있다. 자치구는 중국 소수민족의 집중 거주지에 설립된 성급 민족 지역 자치 지방정부이며, 자치구 지방정부는 다른 성급 지방 행정보다 내적 업무를 수행하는 자율도가 상대적으로 높다. 현재 중국의 자치구는 내몽골 자치구(內蒙古自治區), 광시 좡족 자치구(廣西壯族自治區), 티베트 자치구(西藏自治區), 닝샤 후이족 자치구(寧夏回族自治區), 신장 위구르 자치구(新疆維吾爾族自治區)가 있다.¹³⁾

성급(省級) 지방정부 밑에는 현재 3단계의 지방행정 계층이 있다. 성(省)과 자

¹³⁾省級行政區 百度百科 <https://baike.baidu.com/item/省級行政區/4805340?fr=aladdin>

치구(自治區), 현(縣), 자치현(自治縣), 시(市)로 구분된다. 지리적으로 매우 광범위한 지역을 관할하는 성(省)은 통상 그 밑에 많은 현(縣)을 두고 있고 성(省)과 현(縣) 사이에는 통상 성이 파견하는 다양한 파견기구와 임시 행정기구가 설치되고 있다. 직할시(直轄市)는 구(區)와 현(縣)으로 구성되며 자치주(自治州)는 현(縣), 자치현(自治縣), 시(市)로 구분된다. 자치구(自治區), 자치주(自治州), 자치현(自治縣)은 모두 민족단위로 뭉쳐진 지방자치단체이며, 현(縣), 자치구(自治區)는 향(鄉), 민족향(民族鄉), 진(鎮)으로 구분된다 (임성일, 1999).¹⁴⁾

(4) 중국 재정이전지출의 개념 및 유형

재정이전지출(Financial transfer payment)은 국가 각급 정부 간의 객관적인 재정상황과 재정자원의 차이를 근거로 전국 각 지역의 공공서비스 수준의 균등화를 달성하기 위해 재정자금의 지역 간 이전과 재정 지역 간의 균형화 정책을 시행한다. 그것은 상급 정부가 동급 또는 하급 정부에 재정 자금을 무상으로 할당하는 행위이다. 전 세계적으로 각국의 재정이전지출은 주로 일반 이전지출과 특별 이전지출 두 가지 유형을 포함한다. 그러나 중국에서는 이론과 실천에 따라 조세반납 이전지출의 범주에 포함하는 관련 개념으로 간주한다. 따라서 구조적으로 중국 정부 간의 재정이전은 주로 재력성 이전지출, 즉 일반 이전지출(현現 균형성 이전지출), 전문이전지출, 즉 특별 이전지출 및 조세반환(稅收返還, tax return) 이 세 가지 유형을 포함한다.

(5) 중국 중앙과 지방정부 간의 재정이전 운영 패턴

① 균형성 이전지출(均衡性轉移支付)

14) 다민족 국가인 중국은 소수민족의 역사성, 사회, 문화, 경제적 여건을 종합적으로 고려하여 그들에게 일정 범위의 자치권을 부여하는 정책을 추진하면서 국가통치의 효율성과 소수민족의 독자성을 적절히 조화시키고자 노력하였다. 이러한 정책하에 중국내에는 5개 자치구(自治區)가 설정되었고 그 속에 30개의 자치주(自治州), 117개의 자치현(自治縣)이 형성되어 있다. (현재 기준 테이트)

먼저, 중국의 균형성 이전지출이라는 용어는 1995년부터 2001년까지 과도기 이전지출(過渡期轉移支付)로, 2002년부터 2008년까지 일반성 이전지출(一般性轉移支付)로 변경되었으나, 2009년부터 현재까지 균형성 이전지출(均衡性轉移支付)로 부르고 있다. 본 연구에서는 균형성 이전지출로 사용하고자 한다. 중국의 균형성 이전지출과 한국과 일본의 지방교부세는 유사한 성격을 가지고 있다.

균형성 이전지출은 중앙정부가 재정적으로 부족한 지방자치단체에 법에 따라 지급하는 보조금을 말하며, 각 지역의 재정과 지출 수요를 균형 있게 조정하고 기본 공공서비스의 균등화를 촉진하는 것을 목적으로 한다. 균형성 이전지출 자금은 사용조건이나 지정용도가 없이, 자금의 이전으로 지방정부가 지역실정에 따라 조정한다.

중국은 영토가 광활하고 불균형한 지역 발전 수준을 가지고 있다. 중서부 지역은 재정력이 약하고 자금이 매우 부족하다. 이러한 상황을 개선하기 위해 중앙정부는 포괄적인 정책을 제안했으며 재정이전지출 정책은 중요한 조치 중 하나이며, 중국 재정이전의 가장 중요한 부분이다. 이렇게 이전한 자금은 사용할 목적을 제한하지 않으며 자금 수취인이 자체적으로 결정한다. 현재 중국이 시행하고 있는 재정이전지출 정책은 주로 일반 재정이전이며, 민족 지역 재정이전과 같은 다양한 형태로 보완되고 있다.

현재 균형성 이전지출은 균형적인 이전지출을 주체로 하며, 주로 각 지역의 표준 재정 수지 차액과 이전지출에 사용할 수 있는 자금 규모 등 객관적인 요소를 참고하여 통일된 공식에 따라 분배를 계산한다. 이 밖에 균형성 이전지출에는 노(老)·소(少)·변(邊遠)·빈(貧窮) 지역 이전지출, 정제유세금개혁이전지출, 제도정산보조금, 기층(基層)공검법사이전지출, 기초연금, 도시·농촌 의료보험이전지출 등 다양한 종류가 포함되며 이들은 요인에 따라 배분되며 주로 지방정부의 기본 공공서비스 문제를 해결하는 데 사용된다.

2022년 「중앙 대 지방 균형성이전지출 방법」(中央對地方均衡性轉移支付辦法(財政部【2022】58號))¹⁵⁾에 따라 균형성 이전지출의 자금 분배 및 재정 수지에 영향을 미치는 객관적인 요소는 지역의 표준재정수입과 표준재정지출의 차액

15) 《中央對地方均衡轉移支付辦法》 法律圖書館
http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=749811

및 이전지출 계수에 따라 계산 및 결정된다. 이 중에는 표준재정수입은 지방소득 능력을 반영하여 공업 부가가치 등 요인과 전국 평균유효세율을 고려하여 산정하고, 표준재정지출은 지방지출수요를 측정하기 위하여 인구규모, 인구밀도, 해발, 온도, 소수민족 등의 원가차이를 고려하여 산정하여 결정한다. 각 지역에서 균형성 이전지출을 계산하는 공식은 다음과 같다.

$$A \text{ 지역 균형성 이전지급(某地區均衡性轉移支付)} = (\text{지역표준재정지출} - \text{지역표준재정수입}) \times \text{지역이전지출계수} + \text{증폭통제조정(增幅控制調整)} + \text{성 대하균등화 노력도 장려금(省對下均等化努力程度獎勵資金)}$$

② 전항이전지출(專項轉移支付)

전항이전지출은 특정한 정책 및 사업의 발전전략 목표를 달성하거나 지방정부에 일부 업무를 위탁하기 위해 중앙정부는 의무 교육, 의료 지원, 사회 보장 및 농업 개발 등을 포함하는 프로젝트 형태로 지방정부에 특별 자금을 할당하는 이전지출 형태는 특정지원금이다. 즉, 한국의 국고보조금이며, 일본의 국고지출금에 해당한다. 균형성 이전지출과 달리 전항이전지출은 일반적으로 추가 사용 조건이 필요하며 일부 프로젝트는 지방 재정 지원(대응자금, matching grant)도 필요하며 관리가 엄격하여 지방정부가 이러한 자금을 사용할 수 있는 재량이 낮다. 일반적으로 전항 이전지출은 두 가지 역할을 하는데, 중앙정부가 자체 거시적인 경제 통제 능력을 강화하도록 돕는 것이고, 다른 하나는 중앙정부가 지방정부정책을 장려하는 도구이다. 특히 지방정부가 지역 고속도로 건설, 강 상류지역(上遊地區)의 오염 감소 등 외부효과가 있는 공공서비스에 대한 투자를 늘리도록 장려하는 것이다.

전항이전지출은 주로 상급정부가 특별계획이나 전략보조금을 실현하기 위해 하급정부에 주는 특별지출로, 자금수령자는 규정된 용도와 방식에 따라 자금을 운용해야 하며, 자금투입방향을 스스로 변경할 수 없는 특정용도의 자금이다.

<표 2-3> 균형성 이전지출과 전항이전지출의 구분

	균형성 이전지출	전항이전지출
용도	지방정부에게 재력성 보조, 사용 목적이 없고, 지방정부는 자주적으로 사용할 수 있다.	중앙정부가 이전 지출하는 자금에 대해 목적을 정해진다. 다른 용도로 사용하지 못 한다.
항목	일반성 이전지출 민족지역 이전지출 농촌세금개혁 이전지출 임금조정 이전지출 현(縣)향(鄉)장려 이전지출 기타 재력성 이전지출	일반예산 전문 지전지출 국채 항목 보조

③ 조세반환(稅收返還, tax return)

조세반환은 상급정부가 정책규정에 따라 선(先)징수 후(後)반납(환급), 즉징수(即征收) 즉반환(即返還) 등의 방법으로 하급정부, 기업, 개인에게 이미 징수한 세금을 반환하는 행위이다. 이는 세제혜택의 형태로 지급되는 일종의 재정보조금이며 중국이 재정이전지출을 집행하는 주요 수단 중 하나다. 선(先)징수 후(後)반환한 조세는 지방정부 재정수입의 60% 이상을 차지한다. 조세반환과 중국 재정관리체제의 합리성의 직접적인 표현이라고 할 수 있다. 그 이유는 좋은 반환제도는 세금이 많이 걷히는 지역에 대한 격려를 보여주는 것은 물론 저개발 지역의 재정수입을 늘리는 반포(反哺) 역할을 하기 때문이다(李浩琛, 2022).

중앙정부는 분세제 개혁을 원활하게 추진될 수 있도록 지방에서 중앙으로 상납되는 세수 일부를 원천적으로 지방정부에 환원해서, 이에 지방정부가 분세제에서 받는 손실을 보전한다. 조세반환에는 두 가지 세금반환과 소득세 기준으로 반환이 포함된다. 1994년 세제개혁에 따라 중앙정부는 지방정부가 상납한 부가가치세의 75%와 소비세 100%를 지방으로 반환하였고, 이를 바탕으로 매년 증가율을 두 세목의 평균증가율의 1:0.3으로 확정하였다. 이는 지방 두 세목의 평균증가율이 1% 증가할 때마다 조세반환은 0.3% 증가를 의미한다. 둘째, 소득세 기수(基數)반환이다. 2002년 중국은 소득세 및 소득공유시스템 개혁을 시행하여 기업소득세와 개인소득세는 지방세에서 공유세로 변경했다. 중앙정부는 지방의

이익을 보전하기 위해 2001년 소득세를 기수(基數)로 지방에게 돌려주지만 이 부분의 세수 환급은 매년 늘어나지 않는다. 확실히 조세반환은 중국의 분세제 제도와 재정 및 조세제도 개혁의 특수 산물이며 지방의 기득권을 보호하기 위한 제도적 설계이다(廖明月, 2018).

④ 기타: 특수성 이전지출

특수성 이전지출은 일정한 특정 조건으로 상급(중앙) 정부가 하급(지방) 정부에게 이전지출을 말한다. 그 특정조건은 다음 세 가지와 같다.

첫째, 하급 지방은 예상외에 엄격한 사고가 발생하여 하급 정부의 재정지출이 급증된다.

둘째, 하급 지방은 예상외에 엄격한 사고가 발생하여 하급 정부의 재정수입이 급감된다.

셋째, 상급 정부의 정책제도가 하급 정부의 재정수지에 심각한 영향을 미칠 때 특수성 이전지출을 한다.

특수성 이전지출이 항상 존재하지 않으며 수량과 기간에는 특별한 법적 규범이 있어야 한다.¹⁶⁾

(6) 중국 재정이전지출의 분배 방식

균형성 이전지출이라는 용어는 1994년 분세제 개혁 이후 명칭뿐만 아니라 분배 방식도 다르다. 2022년 「중앙 대 지방 균형성이전지출 방법」에 따라 각 지역에서 균형성 이전지출을 계산하는 공식은 다음과 같다.

균형성 이전지출의 계산공식(2022년 기준)

A 지역 균형성 이전지급(某地區均衡性轉移支付)=(지역표준재정지출-지역표준재정수입)×지역이전지출계수+증폭통제조정(增幅控制調整)+성 대하균등화 노력도 장려금(省對下均等化努力程度獎勵資金)

16) <https://baike.baidu.com/item/特殊性轉移支付/10784305?fr=aladdin>

① 지역표준재정지출(地區標準財政支出)은 표준재정지출의 원칙은 성(省), 시(市), 현(縣), 향진급(鄉鎮級) 포함, 이하 동일) 3개의 행정등급을 분류하고 정부의 수입 및 지출 기능으로 분류한 '유급과목'(類級科目)에 따라 계산한다. 표준재정지출을 계산할 때 각 지역의 총인구수, 학생수 등 지출과 직접 관련된 지표들을 주요 요인으로 선정하고, 지역의 객관적인 요인에 단위요인의 평균지출을 곱하여 계산하며, 고도, 인구밀도, 온도, 지표상황, 운송거리, 소수민족, 풍토병(地方病) 등 재정지출에 영향을 미치는 객관적인 요인에 따라 각 지역의 원가차이계수를 결정한다. 지방 시할구(市轄區) 및 시(市) 지출 책임 구분의 차이를 고려하여 일부 지출 항목은 실제 상황에 따라 시할구(市轄區) 및 시(市) 지출 수준의 1인당 지출 기준을 적절하게 조정한다.

지역표준재정지출=일반 공공서비스 표준재정지출+공공안전 표준재정지출+교육 표준재정지출+문화체육 및 미디어 표준재정지출+의료위생 표준재정지출+환경보호 표준재정지출+도시·농촌 공동체 사무 표준재정지출+농업 표준재정지출+임업 표준재정지출+수리(水利) 표준재정지출+교통운수 표준재정지출+사회보장 및 취업 표준재정지출+주택보장 표준지출+소수민족 특별지출+특별지출

㉞ 일반 공공서비스 표준재정지출= $\sum_i (\sum_j \text{각급정부 총인구수} \times 1\text{인당 지출표준} \times \text{지출비용차이계수})$

i=성급, 시급, 현급 정부

j=0, 1, 2, ... 해당 정부 행정기관 개수

총인구=호적인구+유입인구×환산비율

(유입인구=상주인구-호적인구, 상주인구가 호적인구보다 적은 경우에 유입인구가 영이다. 환산비율은 유입인구 1인당 재정지출과 호적인구 재정지출의 비율에 근거로 계산한다.)

1인당 지출 표준=해당 급 정부의 일반 공공서비스 전국 총 지출÷해당 급 정부의 전국 총 인구

지출 원가 차이=(인구규모계수×0.85+면적계수×0.15)×{고난외지계수×인건비 비중+온도계수×난방비 비중+해발계수×운송거리계수×유류비 비중+도로상황계수×차량정비비 비중+[1-(인건비 비중+난방비 비중+유류비 비중+차량정비비 비중)]}×공양률차이계수×민족계수×광역시 차이계수

㉔ 공공안전 표준재정지출=∑_i (∑_j 각급정부 총인구수×1인당 지출표준×지출비용차이계수

i=성급, 시급, 현급 정부

j=0, 1, 2, ... 해당 정부 행정기관 개수

총인구=호적인구+유입인구×환산비율

(유입인구=상주인구-호적인구, 상주인구가 호적인구보다 적은 경우에 유입인구가 영이다. 환산비율은 유입인구 1인당 재정지출과 호적인구 재정지출의 비율에 근거로 계산한다.)

1인당 지출표준=해당 급 정부의 공공안전 전국 총 지출표준÷해당 급 정부의 전국 총인구

㉕ 교육 표준재정지출=∑_i (∑_j 학생수×해당 급 정부의 학생 1인당 지출표준)

i=성급, 시급, 현급 정부

j=0, 1, 2, ... 해당 정부 행정기관 개수

총인구=호적인구+유입인구×환산비율

(유입인구=상주인구-호적인구, 상주인구가 호적인구보다 적은 경우에 유입인구가 영이다. 환산비율은 유입인구 1인당 재정지출과 호적인구 재정지출의 비율에 근거로 계산한다.)

해당 급 정부의 학생 1인당 지출표준=해당 급 정부의 교육 전국 총 지출÷전국 총 학생수

㉖ 문화체육 및 미디어 표준재정지출=∑_i (∑_j 해당 급 정부 총 인구수×해당 급 정부 1인당 지출표준×지출비용차이계수

i=성급, 시급, 현급 정부

$j=0, 1, 2, \dots$ 해당 정부 행정기관 개수

총인구 = 호적인구 + 유입인구 \times 환산비율

(유입인구 = 상주인구 - 호적인구, 상주인구가 호적인구보다 적은 경우에 유입인구가 영이다. 환산비율은 유입인구 1인당 재정지출과 호적인구 재정지출의 비율에 근거로 계산한다.)

1인당지출표준 = 해당 급 정부의 문화체육 및 미디어 전국 총 지출 \div 해당 급 정부 총인구

㉞ 의료위생 표준재정지출 = $\sum_i (\sum_j$ 해당 급 정부 총인구수 \times 해당 급 정부 1인당 지출표준(新農合¹⁷제외) \times 지출비용차이계수) + (新農合)참여인수 \times 재정 1인당 보조 표준

i = 성급, 시급, 현급 정부

$j=0, 1, 2, \dots$ 해당 정부 행정기관 개수

총인구 = 호적인구 + 유입인구 \times 환산비율

(유입인구 = 상주인구 - 호적인구, 상주인구가 호적인구보다 적은 경우에 유입인구가 영이다. 환산비율은 유입인구 1인당 재정지출과 호적인구 재정지출의 비율에 근거로 계산한다.)

1인당 지출표준 = 해당 급 정부 전국 총 지출(新農合제외) \div 해당 급 정부 전국 총 인구수

의료위생 지출비용차이계수 = (인구규모계수 \times 0.85 + 면적계수 \times 0.15) \times {간고지대계수(艱苦邊遠系數) \times 인건비 비중 + 온도계수 \times 난방비 비중 + 해발계수 \times 먼거리계수 \times 유류비 비중 + 도로상황계수 \times 차량정비비 비중 + [1 - (인건비 비중 + 난방비 비중 + 유류비 비중 + 차량정비비 비중)]} \times 민족계수 \times 직할시차이계수 \times 1인당수명계수 \times 지방방계수

㉟ 환경보호 표준재정지출 = $\sum_i (\sum_j$ 환경보호실제지출 - 오염방지실제지출 + 단위

17) 新型農村合作醫療(簡稱「新農合」)是指由政府組織、引導、支持,農民自願參加,個人、集體和政府多方籌資,以大病統籌為主的農民醫療互助共濟製度。其採取個人繳費、集體扶持和政府資助的方式籌集資金。

$\text{cod배출오염방지비용} \times \text{cod배출량} \times 70\% + \text{단위 이산화유황(SO}_2\text{)배출오염방지비용} \times \text{이산화유황배출량} \times 30\%$)

$\text{단위cod배출오염방지비용} = \text{해당 급 정부 오염방지비용} \div \text{해당 급 정부 cod 총 배}$
 량

$\text{단위 이산화유황(SO}_2\text{)배출오염방지비용} = \text{해당 급 정부 오염방지비용} \div \text{해당 급}$
 정부 이산화유황 총 배출량

i=성급, 시급, 현급 정부

j=0, 1, 2, ... 해당 정부 행정기관 개수

㉔ 도시·농촌 공동체 사물 표준재정지출= $\sum_i (\sum_j ((\text{단위 건설지역 도시 및 농}$
 $\text{촌 지역 사회 지출} \times \text{건설 지역 면적} \times 80\% + 1\text{인당 지출표준} \times \text{인구수} \times \text{인구 규모}$
 $\text{계수} \times 20\%)) \times 0.5 + \text{실제지출} \times 0.5)$)

$\text{단위 건설지역 도시 및 농촌 지역 사회 지출} = \text{해당 급의 도시 및 농촌 지역사회}$
 $\text{총 지출} \div \text{해당 급의 전국 건설 지역의 총면적}$

$1\text{인당 지출표준} = \text{해당 급의 도시 및 농촌 지역사회 총 지출} \div \text{해당 급의 총인구}$

㉕ 농업 표준재정지출= $\max(\sum_i (\sum_j (\text{농촌인구} \times 1\text{인당 농업지출표준} \times 20\% + \sum_j$
 $\text{곡물과종면적} \times \text{단위면적당 농업지출표준} \times 40\% + \sum_j \text{곡물} \cdot \text{면화(棉花)} \cdot \text{기름(糧棉}$
 $\text{油)의 총생산량} \times \text{단위생산량 농업지출표준} \times 40\%)) \times \text{가뭄계수}), \text{실제지출})$

i=성급, 시급, 현급 정부

j=0, 1, 2, ... 해당 정부 행정기관 개수

$1\text{인당 농업지출표준} = \text{해당 급의 전국 농업 총 지출} \div \text{해당 급의 전국 농촌 총인구}$

$\text{단위면적당 농업지출표준} = \text{해당 급의 전국 농업 총 지출} \div \text{해당 급의 전국 농업}$
 총면적

$\text{단위생산량 농업지출표준} = \text{해당 급의 전국 농업 총 지출} \div \text{해당 급의 전국 농업}$
 총생산량

가뭄계수는 각 성의 강우량에 따라 분류한다.

㉚ 임업 표준재정지출= $\max(\sum_i (\sum_j ((\text{임지면적} \times \text{단위면적 임업표준지출}) \times 20\% +$

\sum_j 실제지출×80%)×가뭄계수)), 실제지출)

i=성급, 시급, 현급 정부

j=0, 1, 2, ... 해당 정부 행정기관 개수

단위면적 임업표준지출=전국 임업 총 지출÷(전국 임지면적+전국 초지면적×50%)

가뭄계수는 각 성의 강우량에 따라 분류한다.

㉔ 수리(水利) 표준재정지출=실제 계산지출 + 표준화된 추정계산지출

실제 지출에 따르면 '수리' 항목의 기능 분류에는 '홍수 예방 지출', '가뭄 저항 지출', '소형 농지 수리 지출', '수리 건설'이 포함되며 나머지 지출 항목은 표준화된 계산을 채택한다.

표준화된 추정지출=(제방길이(提防長度)×단위 제방길이 지출표준×40%+완성 저수지 총 저장용량×단위 저장용량 지출표준×30%+유효 관개면적(灌溉面積)×단위 관개 지출표준×30%)×가뭄계수

단위 제방길이 지출표준=전국 총 수리 지출÷전국 제방길이

단위 저장용량 지출표준=전국 총 수리 지출÷전국 완성 저수지 총 저장용량

유효 관개면적=전국 총 수리 지출÷전국 총 유효 관개면적

가뭄계수는 각 성의 강우량에 따라 분류한다.

㉕ 교통운수 표준재정지출=(도로거리×km당 교통지출×30%+상주인구×1인당 교통지출×20%+현縣 개수×현 평균 교통지출×10%+민용 자동차 보유량×차 평균 교통지출×10%+면적×단위 면적 교통지출×30%)×지표 기복도 계수

㉖ 사회보장 및 취업 표준재정지출 중 도시 거주자의 최저 생계 보장 및 농촌 최저 생계 보장 지출은 표준화된 계산을 채택하고 나머지는 사실에 따라 계산된다.

도시주민(城市居民) 최저생계비 지출=도시 기초생활수급자 수×도시 1인당 지출 표준

1인당 지출 표준=전국 도시 기초생활수급 총 지출÷전국 도시 기초생활수급자수

농촌 최저 생계 보장 지출의 계산 방법은 도시와 동일하며 농촌 최저 생계 보장 관련 인원 및 기준을 채택한다.

㉞ 모 지역의 주택보장 표준지출=(해당 지역 주택 보장 업무량×주택 보장 단위 지출표준+각종 판자촌 개조 업무량×판자촌 개조 단위 지출표준+농촌 위험 주택 개조 업무량×농촌 위험 주택 개조 단위 지출표준)

주택 보장 단위 지출표준=지역 주택 보장 총지출÷지역 주택 보장 총 업무량

판자촌 개조 단위 지출표준=지방 판자촌 개조 총 지출÷지방 판자촌 개조 총 업무량

농촌 위험 주택 개조 단위 지출표준=지방 농촌 위험주택 개조 총 지출÷지방 농촌 위험 주택 개조 총 업무량

㉟ 소수민족 특별지출=소수민족 개수×현급 단위 1인당 지출표준×0.3

현급 단위 1인당 지출표준=현급 단위 표준지출÷현급 단위 총인구

㊱ 특별지출은 통일된 공식에 따라 계산하기 어렵고 지방에서 부담해야 하는 종교, 해역 관리 등 특별 지출은 관련 요인 또는 지방 실제 지출에 따라 결정된다.

㊲ 지역표준재정수입(地區標準財政收入)은 각 성의 표준재정수입은 지방표준재정수입, 중앙정부의 지방반환 및 보조금(지방상해공제, 扣除地方上解), 계획단열시 상해수입 등으로 구성된다.

지방표준재정소득은 주로 관련 세목의 과세표준과 세율을 기준으로 산정하고, 개별 세목은 실제 소득에 따라 적절히 조정한다. 중앙정부는 지방반환 및 보조수입에 대해 결산수에 따라 결정하며, 주요항목은 '양세'반환, 소득세기수반환, 도로유지비 등 '육비'기수반환, 일반이전지출(자원고갈도시이전지급, 국가중점생태기능지구이전지급, 산곡(기름)대현 인센티브자금 등 제외), 특별이전지급(내진구조 특별이전지급 등 제외), 각 지역 중앙정부에 대한 체제상해, 특별상해 등이다. 계획단열시 상해성(上解省) 소득은 계획단열시 상해성(上解省) 소득결산수에 따라 계산한다.

표준재정수입=부가가치세 표준재정수입(지방25%)+영업세 표준재정수입+도시
 유지건설세 표준재정수입+지방소득세 표준재정수입(지방40%)+개인소득세 표준
 재정수입(지방40%)+계약세 표준재정수입+경지점용세 표준재정수입+실제소득

③ 지역이전지출계수(地區轉移支付系數)는 지역이전지출의 총액, 지역별 표준 재
 정수지 차액, 그리고 지역별 재정난 정도 등을 고려해 정한다. 이 중 어려움 계
 수는 표준 재정 수입에서 지방 '급여보장, 운전보장, 민생보장' 지출이 차지하는
 비율과 부족률에 따라 계산 및 결정한다.

어려움 계수 = 표준화 처리 후('급여보장, 운전보장, 민생보장' 지출÷지방표준재
 정수입)×50%+표준화 처리 후(표준수부족÷표준지출)×50%

표준화 처리 = (모 지표-지표 평균)÷지표 표준편차

④ 증폭통제조정(增幅控制調整)은 지방재정운영의 안정성을 확보하기 위하여 중
 앙정부는 지방에게 균형성 이전지출의 평균성장률을 기준으로 하여, 기준성장률
 이 일정범위를 초과하거나 밑도는 곳에 대하여 이전지출액을 적절히 증감한다.

⑤ 성 대하 균등화 노력도 장려금(省對下均等化努力程度獎勵資金)은 성 이하 기
 본 공공서비스의 균등화를 촉진하기 위하여 성의 균등화 노력 상위 5개 지역에
 대하여 당해 연도에 산정된 해당 지역의 이전 지출액이 일정 비율에 따라 포상
 한다.

성 대하 균등화 노력 정도=표준화 처리 후(전년도 성 이하 1인당 지출 차이
 계수-성 이하 1인당 지출 차이 계수)×50%+표준화 처리 후(성 이하 1인당 지
 출 차이 계수)×50%

현행 중국의 중앙과 지방정부 간 재정이전 제도의 틀은 1994년 세제 개혁으로
 확정되었다. 이 시스템에서는 재력성 이전지출, 즉 일반 이전지출(현現 균형성
 이전지출), 전문이전지출, 즉 특별 이전지출 및 조세반환(稅收返還, tax return),
 이 세 가지 유형을 포함한다. 균형성 이전지출의 주요 목적은 지방정부가 기본
 공공서비스를 제공하는 능력의 균등화를 촉진하는 것이고, 전항이전지출은 중앙
 의 특정 정책 목표를 달성하는 것을 목표로 한다. 조세반환은 중앙과 지방 재정

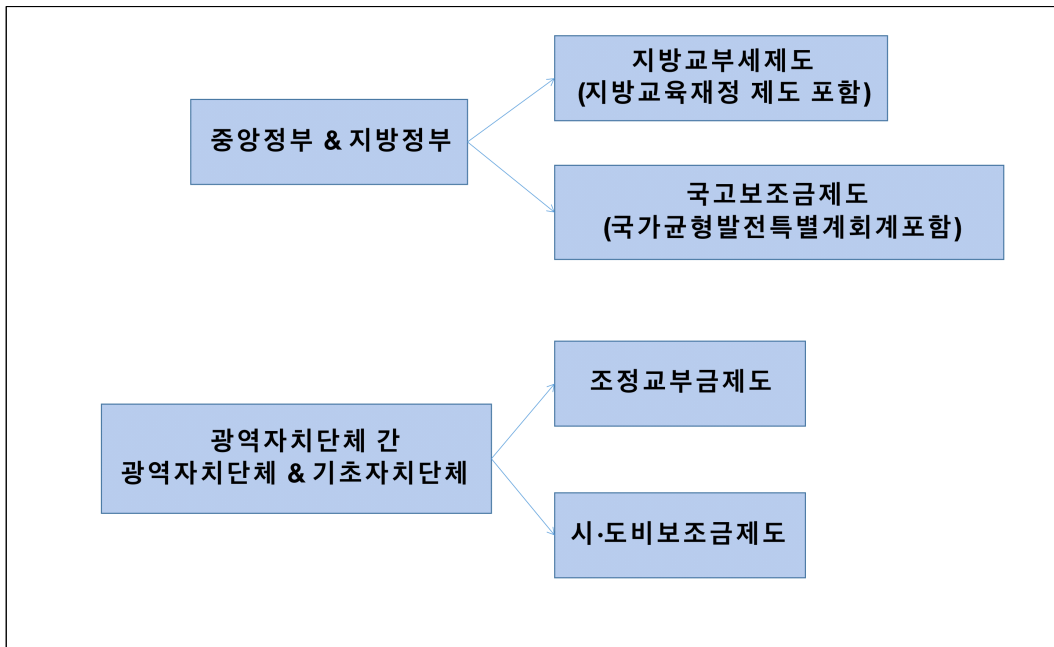
의 수직적 불균형을 해결하기 위해 순수하게 마련되며, 증치세와 소비세 수입의 기수(基數) 및 증량방식(增量方式)에 따라 기업과 개인 소득세 납세자는 기수 기준으로 세원 소속 지역에게 반환한다. 중국의 재정이전 제도와 운영패턴, 그리고 중국 재정이전지출의 현황에 대한 내용은 제3장에서 자세히 살펴보고자 한다.

2) 한국

한국에서 실행되고 있는 정부 간 재정이전제도는 크게 보아 중앙정부 재정의 지방자치단체 이전과 지방자치단체들 간의 재정이전 두 유형으로 구분될 수 있는데, 두 유형 간 그리고 각 유형 내의 세부 제도 간에는 제도의 목적, 기능, 특성, 재정효과 등에서 상당한 차이가 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간에 운영되고 있는 재정이전제도로는 지방교부세제도(지방교육재정교부금제도 포함)와 국고보조금제도(국가균형발전특별회계 보조금 포함)가 있고, 광역자치단체와 기초자치단체간에 운영되고 있는 재정이전제도로는 조정교부금제도와 시·도비보조금 제도가 있다. 즉 지방정부에 대한 중앙정부의 보조금과 기초지방정부에 대한 광역지방정부의 보조금을 생각할 수 있다. 전자의 경우는 일반지방정부에 지원되는 것과 시·도 교육자치기관에 지원되는 것으로 크게 양분되며, 후자는 특별시·광역시와 도의 경우가 다소 상이하기 때문에 이들을 분리하여 구분해야 한다(임성일, 2018; 민기, 2021).

2020년 8월 기준으로 중앙정부로부터 일반지방정부에 지원되는 정부보조금으로는 지방교부세, 국고보조금, 2018년 3월에 개정된 국가균형발전특별법에 따른 국가균형발전특별회계가 있다. 그리고 중앙정부로부터 시·도 교육자치기관에 지원되는 보조금으로 지방교육교부금과 국고보조금이 있다. 한국의 정부 간 재정이전 구분은 다음 <그림 2-4>와 같다.

<그림 2-4> 한국의 정부 간 재정이전 구분



출처: 임성일, 2018; 민기, 2021에 따라 재정리

(1) 지방교부세 제도

지방교부세는 그 명칭이 ‘세(稅)’로 되어 있지만 지방정부가 거두어들이는 조세가 아니고 중앙정부가 법률에 규정된 재원을 일정한 공식(formular grant)에 의거하여 지방정부에 배분하는 일반보조금(general grant)이다. 지방교부세의 기본 목적은 지방정부가 처해있는 자연적·지리적 조건과 더불어 현대 산업사회에서의 불균형적인 경제발전의 결과가 야기할 수 있는 지방정부 간의 재정력 격차를 완화함으로써 주민의 거주지역과 관계없이 최소한의 행정서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위한 것이다. 즉, 지방교부세는 조건이 붙지 않는 국고보조금(unconditional grant)의 일종으로서, 지방정부의 기초적인 행정운영에 필요한 부족 재원을 보충해줌으로써 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 재정불균형을 시정하고, 또한 지역 간의 경제력 격차로 야기되는 재정력 격차를 시정하기 위하여 동일한 법적 지위를 지니는 지방정부 간의 수평적 재정불균형을 시정하기 위한 대표적인 형평화보조금으로 이해되고 있다. 현행 지방교부세는 보통교부세, 특별

교부세, 부동산세교부세와 소방안전교부세가 있다.

한국의 지방교부세 중 보통교부세는 각 지방정부의 수입과 수요를 측정하여, 그 부족부분을 채우는 방식으로 운영되는 수요와 수입의 격차를 시정하는 형평화보조금이라고 할 수 있다. 보통교부세는 「교부세법」 제6조 제1항 규정에 의하여 해당 연도의 기준재정수입액(standard fiscal revenues)이 기준재정수요액(standard fiscal needs)에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부된다. 보통교부세의 배분방식은 다음과 같다(민기, 2013; 민기 외, 2021).

$$\begin{aligned}
 \text{보통교부세} &= (\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) \times \text{조정률} \\
 &= \text{재정부족액} \times \text{조정률} \\
 \text{기준재정수입액} &= \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력} \\
 \text{기초수입액} &= \text{기준세율} \times \sum \text{보통세수입액} \\
 \text{기준재정수요액} &= \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요자체노력} \\
 \text{기초수요액} &= \sum \text{항목별} (\text{측정단위수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수}) \\
 \text{조정률} &= \text{보통교부세의총액} ((\text{제주특별자치도} 3\% \text{ 제외}) / \\
 &\quad \text{재정부족액이발생한자치단체의재정부족총액})
 \end{aligned}$$

(2) 국고보조금 제도

국고보조금은 지방정부 간에 발생하는 외부효과로 인한 자원배분의 비효율성을 시정하거나 중앙정부의 특정 목적을 달성하기 위하여 중앙정부의 엄격한 통제 하에 운영되는 특정지원금(specific grant)을 말한다. 국고보조금은 매년 중앙정부의 예산에 의하여 배분되기 때문에 예산이 갖는 정치성을 그대로 지니게 된다.

2020년 기준으로 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 제1항은 “보조금이란 국가외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부

담금(국세조약에 따른 부담금은 제외한다), 그밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 다만 대부분의 실무계 인사들이나 학자들은 한국의 국고보조금을 2022년의 「지방자치법」 제141조와 「지방재정법」 제21조에서 규정한 부담금과 교부금, 그리고 「지방재정법」 제23조에 규정된 보조금 등의 세 가지 경비를 총칭하는 것으로 이해하며, 흔히 「지방재정법」 제23조에서 말하는 보조금은 협의의 보조금이라고도 한다. 국고보조금은 보조주체, 사업시행주체, 지출목적 및 경비의 성질, 보조형태, 사전신청여부 등에 따라 다양하게 분류할 수 있다.

(3) 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계는 2018년 3월에 국가균형발전계획과 관련된 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지역발전회계의 명칭을 다시 애초의 명칭인 국가균형발전회계로 변경하였다. 2020년 8월 기준으로 국가균형발전특별법 제34조, 제35조에 따라 국가균형발전회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로 구성되어 있다.¹⁸⁾

한국의 정부 간 재정이전 제도, 즉 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재정이전 제도는 다음 <표 2-3>과 같고, 한국의 지방자치단체 간 재정이전 제도, 즉 광역자치단체로부터 기초자치단체로의 재정이전 제도는 다음 <표 2-4>와 같다.

<표2-4> 한국 정부 간 재정이전제도
(중앙정부로부터 지방자치단체로의 재정이전)

구분	지방교부세	국고보조금	지방교육교부금
			유아교육지원특별회계 보조금
근거 법령	• 「지방교부세법」	• 「보조금 관리에 관한 법률」	• 「지방교육재정교부금법」
			• 「유아교육지원특별회계법」

18) 한국의 지방교부세 제도, 국고보조금 제도, 국가균형발전특별회계는 「현대지방재정론[제5판]」, 민기, 강윤호, 전상경, 2021년, 박영사, 236-275, 참조하여 정리한다.

재원	<ul style="list-style-type: none"> • 내국세의 19.24% <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세(97%) - 특별교부세 (3%) • 부동산교부세: 종합부동산세 전액 • 소방안전교부세: 담배에 부과하는 개별 소비세의 20% 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 예산(일반회계, 또는 특별회계)으로 계산 	<ul style="list-style-type: none"> • 내국세의 20.27% + 교육세 일부 <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금(내국세 교부금 97% + 특별회계전입금을 제외한 교육세) - 특별교부금 (내국세 교부금 3%) - 교육세 일부 - 중앙정부 일반회계 전입금 등
용도	<ul style="list-style-type: none"> • 보통·부동산교부세: 용도 지정 없이 자치단체 일반 예산으로 사용 • 특별교부세: 용도 지정. 조건 부여 가능 • 소방안전교부세: 특수수요는 용도지정 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 소방분야에 교부세 총액의 75% 이상 사용 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용 	<ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금: 용도지정 없음 - 특별교부금: 용도지정·조건부여 가능 - 누리과정 지원
배분 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세: 단체별 기준 재정수입액과 기준재정수요액 산정 후 재정부족액을 기준으로 산정·교부 • 특별교부세: 지역현안, 재난·안전관리, 국가지방협력수요 사업에 대하여 사업 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별·시책별로 교부 • 부동산교부세: 재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 등에 따라 산정·교부 • 소방안전교부세: 소방 및 안전시설 현황과 투자소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등에 따라 산정·교부 	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 부처별 중장기 사업 계획을 고려하여 매년 정부 예산으로 정함 	<ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금: 교육청별 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 후 재정부족액을 기준으로 교부 - 특별교부금: 국가시책, 지역현안수요, 재해대책·예방수요 사업에 대하여 사업 타당성 등을 종합적으로 심사하여 교부 - 매년 특별회계 예산으로 정함
성격	<ul style="list-style-type: none"> • 보통·부동산교부세: 일반재원(자주재원 성격) • 특별교부세: 특정재원(자주재원 성격) • 소방안전교부세: 일반 및 특정재원(자주 재원 성격) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 재원 (이전재원 성격) 	<ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금: 일반재원(자주재원) - 특별교부금: 특정재원(자주재원) - 특정목적 재원(이전재원 성격)
기능/재정 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 적극적 재정 갭(fiscal gap) 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙·지방간 수직적 재정 갭 적극적 교정(일반종합행정 분야) - 소득효과, 재정 균등화(형평화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 소극적 재정 갭 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙·지방간 수직적 재정 갭 일부 완화 - 소득/가격효과, 재정 효율성 	<ul style="list-style-type: none"> • 적극적 재정 갭 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙·지방간 수직적 재정 갭 적극적 교정(교육서비스 분야) - 소득효과, 재정균등화

자료출처: 임성일, 2018, 수평적 재정 균등화(Horizontal Fiscal Equalization) 제도의 도입에 관한 연구, 66.

<표2-5> 한국 지방자치단체 간 재정이전
(광역자치단체 간, 광역-기초자치단체간)

구분	시·도비 보조금	자치구 조정교부금	교육청 전출금
		시·군 조정교부금	
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> 「지방재정법」 제23조제2항 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방재정법」 제29조의2 「지방재정법 시행령」 제36조의2 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방재정법」 제29조 「지방재정법 시행령」 제36조
재원	<ul style="list-style-type: none"> 시·도의 일반회계 또는 특별회계 	<ul style="list-style-type: none"> 특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액 서울 22.6% 부산 22.0% 대구 22.29% 인천 20.0% 광주 23.9% 대전 23.0% 울산 20.0% 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방교육세 전출금 담배소비세 전출금 시·도세 전출금 학교용지 일반회계 부담금 지방교육재정교부금 보전금 교육급여 보조금 기타 전출금
용도	<ul style="list-style-type: none"> 특정한 지원대상사업 재정수요충당(용도 지정) 	<ul style="list-style-type: none"> 일반조정교부금은 용도지정 없이 자치단체의 일반재원으로 사용 특별조정교부금은 교부 시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의 교육·학예에 드는 경비
배분 방법	<ul style="list-style-type: none"> 지원사업별 사업우선순위 등에 의거 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 기초단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 배분 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정력 등에 따라 배분 	<ul style="list-style-type: none"> 광역자치단체가 해당 시·도교육청이 운영하는 교육비특별회계에 전출

<p>기능재 /정 효과</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소극적 재정 갭 조정 - 광역·기초단체 간 수직적 재정 갭의 소극적 교정 (일부 중앙·지방 간 재정 갭 완화 기능) - 소득효과와 가 격효과, 외부효과 등 교정, 재정 효 율성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적극적 재정 갭 조정 - 광역·기초단체간 수직적 재정 갭의 적극적 교정 - 소득효과 - 재정 균등화(단,자치구 조정교부금 에만 해당; 시·군 조정교부금은 시, 군 에 대한 재정지원) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반자치단체와 교육자 치단체 간의 수평적 재정 갭 교정 - 소득효과 - 시·도 교육청 재정지원 (재정 균등화와는 무관하 며 시·도 교육청의 재정 안정성, 지속 가능성 지 원; 일반재원)
--------------------------	--	--	---

자료출처: 임성일, 2018, 수평적 재정 균등화(Horizontal Fiscal Equalization) 제도의 도입에 관한 연구, 67.

3) 일본

일본의 「지방재정법」 제9조에 따라 국가 및 지방자치단체가 각각의 사무를 행하기 위하여 필요로 하는 경비에 대해서는 사무의 실시 주체가 사무 수행비용을 부담하는 원칙으로 되어 있다. 다만 지방자치단체가 사무를 실시하기 위하여 필요로 하는 경비에 대해서는 원칙으로 지방자치단체가 부담하게 되어 있지만, 지방자치단체의 주요한 세입인 지방세에 대해서는 「지방세법」, 지방교부세에 대해서는 「지방교부세법」, 국고지출금에 대해서는 국가의 예산, 지방채에 대해서는 국가의 허가와 같이 실질적으로 국가가 지방자치단체의 재원을 통제 및 관리를 하고 있다(김종순, 2001).

일본의 지방교부세제도도 1918년 시정촌(市町村)의무교육비 국고부담법이 재정조정제도의 시초로 보고 있으나 일반재원성격의 지방교부세제도는 1936년의 [임시정촌재정보급금臨時町村財政補給金]제도에서 출발하여 1940년 도입된 지방분여세제도이다. 이후 1950년 ‘샤우프권고안’에 따른 지방재정평형교부금제도, 1954년 지방교부세제도로 정착되어 오늘에 이르고 있다(이현우, 2011).

일본에서는 국가가 전국적으로 동일한 수준의 행정 서비스를 제공하기 위하여 각 지방의 과세능력이 불균등한 이유에서 국가로부터 지방으로의 재정이전을 활용하여 왔다. 지방의 세출규모가 큰 비중을 차지하는데, 국세와 지방세의 비율이 6:4로 되어 있어 지방재정에는 큰 수직적 재정 불균형이 존재한다. 그러므로 그것을 보충하기 위한 수단으로서 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금이나 지방

특례교부금에 의한 수직적 재정조정을 해 왔다(신정규 외, 2018).¹⁹⁾

(1) 일본의 지방교부세(Local Allocation Tax)

일본 지방교부세 총액은 국세 법정비율방식을 채택해 특정 국세에 연계되어 있다. 즉, 소득세 및 주세 각 수입의 32%, 법인세 수입의 34%, 소비세 수입의 29.5%, 담배세 수입의 25% 등을 합산한 액으로 법정화 되어 있다(「지방교부세법」 제6조1). 일반적으로 법정 5세의 총액(교부세총액)과 각 지방자치단체의 재원부족액 총액이 일치하지 않는다. 교부세총액이 재원부족액 총액보다 적을 경우, 재원부족액 총액을 교부세총액에 일치시켜 교부하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉 재원부족액의 전액이 아니라 일부만을 보전해 주는 감액조정방법을 말한다. 그러나 「지방교부세법」 제6조의 3의 제2항에 보통교부세 총액이 각 지방자치단체에 대해 산정한 재정부족액의 합산액과 계속해서 현저한 차이가 나는 경우에는 지방재정 혹은 지방행정에 관한 제도 개정 또는 법정교부율을 변경한다고 규정하고 있기 때문에 지방재정수요증가에 대응할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다고 할 수 있다. 이 원칙에도 불구하고 정부는 감액 조정하지 않고 별도의 조치를 통해 교부세총액을 증가시켜 재원부족액을 완전히 보전하도록 운영해 왔다. 즉, 교부세총액은 국세 5개 세액로 결정된 것이 아니라 지방재정계획에서 책정되어 왔다. 지방재정계획은 총무성이 「지방교부세법」 제7조에 근거해 매년 작성하는 지방자치단체의 세입·세출총액의 예정액에 관한 서류로서 국회에 제출함과 동시에 일반에게 공개해야 한다. 이는 지방재정평형교부금제도 하에서 도입된 것이 지방교부세제도에 계승된 제도이다. 즉, 지방재정평형교부금은 지방재원의 완전보장을 목표로 했고, 이를 위해 세입과 세출 파악이 필요했으나, 각 지방자치단체의 재정수요를 파악해 이를 합산하는 것은 기술적으로 곤란했기 때문에 거시적으로 세입·세출총액을 산정하게 되었다. 좀더 현실적으로 말하면, 총무성은 차년도 지방재정수지를 전망하면서 「지방재정대책」을 수립하는데 이를 법률에 근거한 문서로 만든 것이 바로 지방재정계획이라 할 수 있다. 지방재정계획

19) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編, 図説地方財政データブック(平成20年度版), 學陽書房, 2008, p.44.

은 지방재정운영에 대한 법적 구속력이 없는 것으로 계획에 불과하지만, 현실적인 측면에서 국가의 경제재정운영방향을 지방재정에 구현하는 통로 역할을 하며 거시적 지방재정운영의 지침이 되고 있다. 또한 지방재정계획은 지방재정의 현상을 파악하며 일반재원 확보, 지방교부세 재원확보를 통한 재정조정을 하게 된다. 또한 총무성은 매년도 지방채 계획을 책정하면서 지방채 발행예정액을 결정해 지방채 자금을 확보하고, 기채의 동의제도 등을 통해 한정된 지방채 자금을 배분한다(이현우, 2011). 자세한 일본의 지방 교부세 제도는 다음 <표 2-5>와 같다.

<표 2-6> 일본의 지방교부세제도

성격	지자체간 재원불균형조정, 재원보장
교부세 총액	지방교부세의 법정율분(소득세액 32%, 주세액 32%, 법인세액 34%, 소비세액29.5%, 담배세액 25%), 전년도 이월분, 교부세특별회계차입금상환과 지불이자 및 잉여금활용 등
교부세 종류	보통교부세(교부세총액의 94%), 특별교부세(교부세총액의 6%)
교부세 산정방법	보통교부세액 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액 = 재원부족액
보통교부세 기준재정수요액	= 단위비용(법정) × 측정단위 × 보정계수 = 개별산정경비(지방재생대책비, 공채비 및 사업비보정 등 제외) + 포괄산정경비(신형교부세) + 지방재생대책비 + 고용대책지역 자원활용추진비 + 공채비 및 사업비보정 - 임시재정대책채상환
보통교부세 기준재정수입액	= 표준적 세수입 예상액 × 기준세율(75%) + 지방양여세 등 = 법인관련세 및 이자할 + 전년도 기준재정수입액 + 세원이양액 (개인주민세100%) + 지방특례교부금(아동수당100%, 감세보전75%) + 특별교부금(75%)

자료출처: 이현우, 2011.

일본의 이전지출 중 지방교부세는 가장 큰 규모로 보통 중앙에서 지방으로 이전하는 총액의 절반 이상을 차지하고, 그 다음은 국고지출금이 이전지출 총액의 30%~40%를 차지한다. 지방교부세는 지방에서 자유롭게 사용할 수 있는 교부금

인 국고 지출금은 특수목적용역을 위한 특별 이전지출금이다. 두 유형의 이전지출은 모두 지역 재정 자원의 균등화 정책에 대한 강한 의향을 가지고 있다. 지방교부세에 대해 지자체의 재원과 재원의 균등화를 보장하는 것이 유일한 정책 목적이다(張光, 2014).

(2) 일본의 지방양여세(Local Transfer Tax 地方讓與稅)

일본의 지방양여세는 국가가 조세의 편리성과 기술적인 이유와 세원의 지역적 편차를 해소하기 때문에 지방에 속해야 할 세원을 국세로 국고에 귀속시킨 후 지방정부에 돌려주는 일종의 자금을 말한다. 일본의 지방양여세는 지방 도로세의 전액, 석유천연가스세의 1/2, 항공연료세의 2/13, 자동차세의 1/4 및 특별 톤세의 전액을 포함하여 5 가지 유형이 있다.

(3) 일본의 국고지출금(National Governmental Disbursements)

국고지출금은 특정한 용도의 재정이전지출 자금인 보조금, 부담금, 이전지출금, 기탁금 등 명칭이 있다. 국고지출금은 주로 의무교육 및 생활구제 같은 중요한 공공서비스에 대한 전국적 일치의 기준을 확보하고, 국가의 정책, 계획을 실현하기 위하여 지방의 특정한 사무나 사업을 장려하는 것이다. 그리고 재해복구 등 특수한 재정상황에 대처하고, 효율과 편의의 원칙에 따라 지방에서 국가사무를 대행하는 데 필요한 경비를 지원하는 것이 국고지출금의 실행 목적이다. 국고지출금의 용도에 대해 지방정부의 재량권은 없다. 일본의 국고보조부담금 개혁은 2002년 6월 세원이양과 관련하여 국고보조부담금의 삭감이 각의(內閣會議)에서 결정되었고, 2003년에 이루어졌다.

(4) 일본의 지방특례교부금

일본의 지방특례교부금은 그 목적에 따라서 비정기적으로 창설되었다. 즉, 1999년도에는 감세보전특례교부금이 감세에 따른 지방세의 감세액 보전을 위하

여 창설되었고, 2004년에는 세원이양예정특례교부금이 의무교육비국고부담금 등의 잠정적인 일반재원화를 목적으로 창설되었다.

이들 특례교부금 중 감세보전특례교부금은 2006년도에 한하여 폐지되었는데 그 결과조치로서 특별교부금이 설치되었고, 세원이양예정특례교부금은 국고보조부담금개혁에 의한 세원이양액 전액을 소득양여세에 의하여 조치함에 따라 2005년도에 한하여 폐지되었다.

그리고 2006년도부터는 아동수당특례교부금이 아동수당의 제도 확충에 따른 지방부담액의 증가에 대응하기 위하여 창설되었고, 나아가 2008년도부터는 감세보전특례교부금이 주택차입금 등 특별세액공제에 따른 지방자치단체의 감세액 보전을 위하여 창설되었다.²⁰⁾

일본의 재정상황이 어려워짐으로 인하여 국가로부터 지방으로의 수직적 재정 이전이 축소되고, 이른바 삼위일체의 개혁에 의하여 세원이양이 자주재원비율인 상으로 되었고, 이것에 의하여 지방 사이의 과세력의 격차가 확대될 우려와, 법인세수의 편재성 등도 있어 지역 사이의 재정력 격차는 확대되는 경향에 있다. 이러한 것에서 지역 사이의 재정력 격차시정을 위하여 수평적 재정조정제도를 검토해야 한다고 한다(신정규 외, 2018).²¹⁾

4. 중국의 재정이전제도와 관련한 선행연구 분석

초문동(肖文東, 2006)은 각급 지방자치단체와 각 지역 간 공공서비스 능력의 거대한 격차는 현재의 세수 구분과 지출 구분 사이의 불일치가 합리적인 한계를 초과할 가능성이 있음을 보여준다. 이에 따라 지방정부는 정보우위가 있기 때문에 관할구역의 과급효과를 일으키지 않고 필요한 관리능력을 갖춘다는 전제하에 지출책임을 지방정부, 특히 지방 인민에 가장 가까운 기층정부에 최대한 이양해야 한다. 또 관할구역의 유동성을 감안할 때 과세권은 상급 정부(즉 중앙정부)가

20)일본의 지방양여세, 국고지출금 및 지방특례교부금은 中華人民共和國財政部【日本財政制度及經濟財政政策走向】에 따라 정리한다.

http://gss.mof.gov.cn/gszhs/guojijiejian/200806/t20080623_47942.htm

21)大森 敏裕, 地方分権時代における財政の課題とその展望, 香川大學 經濟政策研究 第5號(通卷第5號), 2009, p.41.

갖는 것이 바람직하다. 현행 중국은 조세중심의 과도한 상향 이동(상납)과 지출 중심의 과도한 하향 이동은 지방정부의 공공서비스를 제공하는 능력에 심각한 영향을 미칠 뿐만 아니라 지역 간 공공서비스를 제공하는 능력에 큰 차이를 초래한다. 현재의 대규모 이전지출이 있더라도 앞에 언급한 문제를 효과적으로 해결할 수 없고 이 연구는 주장한다.

이산다(李善達, 2015)는 1994년부터 시행된 분세제 재정체제는 정부 간 권한과 지출책임의 구분을 명확히 규정하지 않아 현재 중국 정부 간 지출책임의 정의가 명확하지 않다. 사회주의 시장경제의 조건에서 정부와 시장, 중앙과 지방, 각급 지방정부의 지출범위와 책임을 명확히 구분하는 것은 중앙과 지방의 적극성을 충분히 발휘하고 경제발전 방식을 전환하며 공정하고 통일된 시장을 구축하는데 도움이 된다. 따라서 기본 공공서비스의 균등화를 위한 현대적 재정제도 개선이 필요하다.

왕현빈·주해연(王賢彬·周海燕, 2016)은 이전지출은 경제성장에 대한 영향은 매년 감소하고 있으며, 실제 경제성장에 대한 영향은 주로 계획되지 않은 성장에 영향을 미치는데 목표치에 대한 영향은 상대적으로 작고 동부 연안지역(沿海地區)과 내륙에서 큰 이질성을 보인다. 그리고 동부지역의 경우는 경제성장이 이전지출의 긍정적인 영향을 크게 받아 지방에서 중앙의 재정지원이 더 많거나 많을 것으로 예상될 때 지방정부가 더 높은 경제성장의 목표치를 정하는 경향이 있다. 반면에 동부 및 서부 지역은 부정적 영향을 보여, 중앙정부가 동·서부 지역에 대한 이전지출제도는 이 지역의 경제성장 목표와 실질성장을 낮췄다. 이는 지역 간 성장목표에 차이가 있음을 보인다. 동부 연안지역의 성장모델은 중앙정부의 정책에 안정적이고 명확하게 반응하는데 동·서부 지역의 성장모델은 여전히 지속가능하고 건강한 발전단계에 진입하지 못하고 있다.

공봉·이지(龔鋒·李智, 2016)는 재정이전지출제도가 표준재정수지의 부족분을 재원배분이 근거로 하는 균형성 이전지출은 경성재정 부족이 큰 지역에 보조금을 더 많이 배정하는 경향이 있어 중앙정부가 '원조의손'(援助的手) 역할을 제대로 하여, 재정난 지역은 정부의 정상적인 운영과 지방 공공서비스의 기본 공급을 보장하는 데 필요한 역할을 하고 있다. 따라서 균형성 이전지출이 '원조의손'을 담당하면서도 지방정부를 연성예산이 제약하는 '격려의 함정'에 빠뜨리지 않

고 오히려 지방정부의 재정수지 형태에 긍정적인 격려를 주고 있다는 연구결과를 발표했다. 한편, 균형성 이전지출은 지방정부의 조세징수행위에 중립적인 효과를 유지하였고, 지방정부는 중앙의 재원적인 보조를 받아 본급 세수의 징수능력을 왜곡하지 않았다. 다른 한편, 균형성 이전지출은 지방정부의 공공서비스 공급노력을 높여, 지방정부가 교육·의료위생·영로(養老)·공공안정 등 민생분야에서 주민의 생계(生計)수요를 초과하는 공공서비스를 제공하도록 장려하였다. 결론적으로 중국은 균형성 이전지출의 유효성이 높기 때문에 정책적 역할을 충분히 인정해야 하고, 앞으로 균형성 이전지출이 총액 및 지방재정 총수입에서 차지하는 비중을 더욱 높이고 나아가 균형성 이전지출은 이전지출의 주체 유형으로 승격시키는 것은 중국 재정체제개혁의 중점이라고 이 연구는 주장한다.

장완수(張婉蘇, 2018)는 1994년 분세계 개혁 이후 중국의 재정이전지출은 여러 원인의 제약과 영향으로 아직 과학적이고 표준화되고 절차화가 되지 않았다. 초기 규모의 재정법 체계 중 재정이전지출에 대한 완전한 법률 체계는 아직 완성되지 않았다. 최근 몇 년 간 중앙정부의 지방 이전지출액이 지속적으로 증가하고 있으며, 재정이전지출은 지역 재정 격차를 균형 있게 하고 국가 정책 목표를 달성하는 데 매우 중요한 역할을 하였다. 동시에 재정이전지출의 균등화 효과와 사람들의 이상 사이에는 여전히 일정한 격차가 있으며 실제로 이전지출 자금의 분배, 부적절한 사용 및 낭비와 같은 많은 현상이 여전히 존재하다.

왕예림(王瑞琳, 2021)은 수평적인 재정이전지출은 수직적인 이전지출제도의 보완하는 형태로서 재정자금은 지방정부 간 ‘절봉채곡’(削峰填穀) 이전 방식을 통해 기득수익(既得收益)의 재분배를 실현하고 발달 지역은 저개발 지역에게 자발적으로 지원하는 장시적인 메커니즘을 형성한다. 지원은 발달 지역에서 저개발 지역으로 이전을 촉진하고, 지역 간 수평적 불균형인 발전한 추세를 억제하여 국민 경제의 균형발전을 실현한다. 현재 중국의 수평적 재정이전지출제도는 입법과 실천 측면에서 해결해야 할 문제가 많고, 중국의 현실적 국정과 실천기반을 결합하는 동시에 독일의 경험을 참조한다. 각 지역 간의 경제연합과 협력을 강화하고, 지역보완, 우위호혜의 조화로운 발전 메커니즘을 실현하며, 중국은 수평적 재정이전지출제도의 경로를 보완하기 위해 중국 재정이전지출의 규범화(規範化), 법치화(法治化)를 촉진하기를 노력한다.

손맹·진독초·상아룡(孫萌·陳德超·尚亞龍, 2022)은 분세계 개혁 후 중국은 1999년 재정부가 발표한 「과도기재정이전지출방법」(過渡期財政轉移支付方法)과 2014년 국무원이 발표한 「중앙 대 지방이전지출제도 개혁 및 개선에 관한 의견」(關於改革和完備中央對地方轉移支付制度的意見) 등 여러 규범 문서를 발표했다. 그러나 ‘방법’과 ‘의견’은 행정규정의 수준이며, 상대적으로 법의 권위와 제도의 안정성이 부족하다. 현재 중국의 재정이전지출은 운영을 규제할 권위가 있는 법률이 부족하여 재정이전지출의 역할에 역할을 미치고 있다. 따라서 장기간의 법적 메커니즘으로 규제하고 재정이전지출제도의 안정적인 운영을 보장하기 위해 적시에 <재정이전지출법>(財政轉移支付法)을 연구하고 공포할 필요가 있다. 또는 재정이전지출은 지역 간 재원 격차를 줄이고 공공서비스의 평균화를 목표로 하고 있지만 재정적인 ‘큰 밥그릇’(大鍋飯)정책은 아니다. 그래서 분배액을 산정할 때 공평의 원칙을 견지하여 지방의 노력정도가 지방재정수입 순위와 양의 상관관계가 있음을 보장해야 한다.

중국의 재정이전제도와 관련한 선행연구는 대부분 이론적으로 중국의 재정이전제도를 분석하였고 문제점 및 개선방안을 제시한다. 본 연구는 선행연구의 이론적인 분석을 바탕으로 중국 각 성의 데이터를 통해 현행 재정이전제도의 문제점을 발견하여 개선방안을 토출하는 것이다.

III. 재정이전제도의 현황 및 시사점

1. 중국의 재정이전지출 현황

분급재정체계에서 재정이전제도는 정부 간의 재정관계에서 매우 중요하다. 현대사회에서는 재정이전제도의 최우선 과제는 한 국가의 중앙정부와 지방정부 간의 재정수지 불균형을 해소해야 한다. 또 재정이전제도는 사회적인 공공서비스의 균등화 상태를 구축하고, 시장경제체제에서 국가가 정부 간 재정관계 문제를 처리하고, 각 지역의 재정상황을 균형있게 하는 강력한 도구이다.

중국은 1994년에 분세제 개혁을 시행했을 때부터 통일적인 재정이전지출제도를 확립을 주장해 왔다. 20여 년 동안 이를 탐색하며, 이 조치는 지방 경제력과 공공서비스를 향상시키는 데 중요한 역할을 했다. 그러나 비과학적인 구조, 불합리한 분배 방법 및 분배 규모, 불완전한 법률 및 규정 등 현(現) 제도의 문제점도 장기간에 걸쳐 점차 드러나고 있다. 따라서 중국의 현황에 입각하여 기존에 있던 연구와 결합하여 재정이전제도의 효과적인 운영은 체계와 정부 간의 재정이전 관계를 검토한다.

본 연구는 중국 각 성급 지방정부의 1인당 GRDP, 1인당 재정수입과 중국 지역별 기준으로 재정이전 지출의 데이터에 따라 현행 재정이전제도의 운행현황을 분석하고 문제점과 시사점을 제기하고자 한다.

2. 중국의 재정이전 지출 사례 분석

본 연구에서는 대만을 제외하고 중국의 31개 성급(省級) 지방정부 중 4개 직할시와 5개 자치구, 23개 성(省)급 지방정부를 포함하여 중국국가통계국과 중국재정부에서 구한 각 2015년부터 2021년까지 각 성급 지방정부의 인구, GRDP, 재정수입, 균형성 이전지출, 전항이전지출의 분석을 통해서 각 성급 지방정부의 1인당 재정수입, 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전항이전지출을 계산하고 각 1

인당 데이터의 증가율을 다음 계산방식으로 구한다.

각 성(省)의 1인당 데이터 계산방식:

$$1인당\ 재정수입 = \frac{재정수입}{인구}$$

$$1인당\ 균형성\ 이전지출 = \frac{(균형성\ 이전지출 \times 10000)}{인구}$$

$$1인당\ 전항이전지출 = \frac{(전항이전지출 \times 10000)}{인구}$$

$$증가율\ 계산방식: \frac{(당년\ 1인당\ 데이터 - 전년\ 1인당\ 데이터)}{전년\ 1인당\ 데이터}$$

1) GRDP기준으로 각 성급 지방정부의 재정이전 분석

GDP(Gross Domestic Product)는 국내 생산총량을 가리키며 GRDP(Gross Regional Domestic Product)는 지역 내 생산총량을 의미한다. 다음 <표 3-1>은 2015년부터 2021년까지 중국 각 성급 지방정부의 1인당 GRDP 데이터이다.

<표 3-1>에 따라 중국 각 성급 지방정부로 GRDP에 따라 2015년에 텐진시는 107,960 위안으로 가장 높게 나타났으며 베이징시는 106,284 위안이 2위로그 뒤를 이었다. 3위는 상하이시 103,100 위안이며, 4위는 장쑤성 87,995 위안이고, 5위는 저장성 77,644 위안이다. 2015년부터 2021년까지 중국 각 성급 지방정부의 1인당 GRDP가 매년 증가하고 있으며, 2021년까지 베이징시는 183,980 위안으로 1위로 나타났다. 2위 상하이시는 173,630 위안으로 증가했으며, 3위 장쑤성은 137,039 위안이며, 4위 푸젠성은 116,939 위안이며, 5위 텐진시는 113,732 위안으로 증가하였다. 그러나 2015년 기준, 간쑤성의 1인당 GRDP 26,165 위안으로 최저인 31위를 기록했다. 30위 윈난성은 29,015 위안이며, 29위 구이저우성은 29,847 위안이며, 28위 티베트는 31,999 위안이며, 27위 산시(山西)성은 35,018 위안이다. 2015년부터 2021년까지 7년 동안 각 1인당 GRDP는 매년 증가하였으며, 2021년까지 31위는 여전히 간쑤성으로 41,046 위안이며, 30위 헤이룽장성은 47,266 위안이며, 29위 광시성은 49,206 위안이며, 28위 구이저우성은 50,808 위안이며, 27위 허베이성은 54,172 위안이다.

다음 <표 3-2>에 따라 1인당 GRDP가 높은 지방정부는 1인당 균형성 이전지출을 아주 적게 받았지만, 1인당 GRDP가 가장 낮은 지방정부인 간쑤성이 1인

당 균형성 이전지출을 가장 많이 교부받은 것도 아닌 것으로 나타났다. 간쑤성은 1인당 GRDP만 가장 적을 뿐만 아니라 1인당 재정수입도 가장 낮게 나타났다. 이로부터 알 수 있듯이, 중국의 중앙정부가 지방정부에게 재정이전제도는 지역의 균형성 발전하는 목적을 달성하지 못한다.

<표 3-1> 2015년-2021년 중국 각 성급 지방정부의 1인당 GRDP 데이터
(단위: 위안/1인당)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
베이징	106,284	115,000	129,000	140,000	164,220	164,889	183,980
톈진	107,960	115,053	119,238	120,711	90,371	101,614	113,732
허베이	40,255	42,736	47,985	47,772	46,348	48,564	54,172
산시山西	35,018	35,199	40,557	45,328	45,724	50,528	64,821
내몽골	71,903	74,069	63,786	68,302	67,852	72,062	85,422
랴오닝	65,521	50,314	54,745	58,008	57,191	58,872	65,026
지린	51,852	54,266	56,102	55,611	43,475	50,800	55,450
헤이룽장	39,462	40,432	42,699	43,274	36,183	42,635	47,266
상하이	103,100	113,600	124,600	135,000	157,279	155,768	173,630
장쑤	87,995	95,259	107,189	115,168	123,607	121,231	137,039
저장	77,644	83,538	92,057	98,643	107,624	100,620	113,032
안후이	35,997	39,092	44,206	47,712	58,496	63,426	70,321
푸젠	67,966	73,951	82,976	91,197	107,139	105,818	116,939
장시	36,724	40,106	45,187	47,434	53,164	56,871	65,560
산둥	64,168	67,706	72,851	76,267	70,653	72,151	81,727
허난	39,131	42,247	47,130	50,152	56,388	55,435	59,410
후베이	50,654	55,038	61,972	66,616	77,387	74,440	86,416
후난	42,968	45,931	50,563	52,949	57,540	62,900	69,440
광둥	67,503	72,787	81,089	86,412	94,172	88,210	98,285
광시	35,190	37,876	41,955	41,489	42,964	44,309	49,206
하이난	40,818	44,252	48,430	51,955	56,507	55,131	63,707
충칭	52,330	57,902	63,689	65,933	75,828	78,170	86,879
쓰촨	36,836	39,695	44,651	48,883	55,774	58,126	64,326
구이저우	29,847	33,127	37,956	41,244	46,433	46,267	50,808
윈난	29,015	31,265	34,545	37,136	47,944	51,975	57,686
티베트	31,999	35,143	39,259	43,397	48,902	52,345	56,831
산시陝西	48,023	50,395	57,266	63,477	66,649	66,292	75,360
간쑤	26,165	27,458	29,326	31,336	32,995	35,995	41,046
칭하이	41,252	43,531	44,348	47,689	48,981	50,819	56,398
닝샤	43,805	46,919	50,917	54,094	54,217	54,528	62,549
신장	40,034	40,427	45,099	49,475	54,280	53,593	61,725

출처: 중국국가통계국, <http://data.stats.gov.cn>

2) 1인당 재정수입기준으로 각 성급 지방정부의 재정이전지출 분석

<표 3-2>에 따라 2015년 각 지방정부의 1인당 재정수입 중 1위는 상하이

시 22,853 위안이고, 2위는 베이징시 21,764 위안이다. 이어서 3위는 톈진시 17,240 위안이며, 4위는 장쑤성 10,066 위안, 5위는 저장성 8,683 위안이다. 2021년에는 각 성의 1인당 재정수입 중 1위는 상하이시가 31,219 위안이고, 2위는 베이징시가 27,105 위안이다. 3위는 톈진시가 15,594 위안, 4위는 저장성이 12,634 위안, 5위는 장쑤성이 11,775 위안이다. 반면에 2015년 각 성의 1인당 재정수입 중 가장 낮은(31위) 지방정부는 간쑤성으로 2,862 위안이며, 2021년에 4,023 위안이다. 30위는 헤이룽장성으로 2015년에 3,057 위안이며, 2021년에 4,162 위안이다. 29위는 광시성으로 2015년에 3,159 위안이며, 2021년에 3,574 위안이다. 28위는 허난성으로 2015년에 3,175 위안이며, 2021년에 4,399 위안이다. 27위는 허베이성이 2015년에 3,567 위안이며, 2021년에 5,596 위안이다.

또한, 1인당 균형성 이전지출은 각 지방정부 중 2015년에 가장 많은(1위) 티베트가 23,655 위안이며, 2021년에 53,749 위안이다. 2위는 칭하이성으로 2015년에 8,759 위안이며, 2021년에 22,144 위안이다. 3위는 닝샤로 2015년에 5,987 위안이며, 2021년에 12,759 위안이다. 4위는 신장으로 2015년에 5,204 위안이며, 2021년에 11,743 위안이다. 5위는 내몽골로 2015년에 4,246 위안이며, 2021년에 11,308 위안이다. 반면에 2015년 각 성의 1인당 균형성 이전지출 중 가장 낮은(31위) 지방정부는 상하이시로 204 위안이고, 30위는 베이징시로 210 위안이고, 29위는 광둥성 353 위안이고, 28위는 장쑤성 382 위안이고, 27위는 산둥성이 915 위안이다. 2021년 각 성의 1인당 균형성 이전지출 중 가장 낮은(31위) 지방정부는 광둥성이 1,099 위안이고, 30위는 장쑤성 1,984 위안이고, 29위는 산둥성 2,776 위안이고, 28위는 상하이시 2,821 위안이고, 27위는 푸젠성 3,272 위안이다.

그러나 1인당 재정수입이 가장 적은 간쑤성의 1인당 균형성 이전지출은 가장 많은 것이 아닌 것으로 나타났다. 2015년 간쑤성의 1인당 재정수입이 2,862 위안이고 2021년에는 4,023 위안인데, 2015년의 1인당 균형성 이전지출이 3,963 위안이고 2021년에 10,628 위안이 뿐이다. 2015년에 티베트의 1인당 재정수입이 간쑤성보다 1.5배 많았고 2021년도 1.3배 많음에 불구하고 2015년 티베트의 1인당 균형성 이전지출이 간쑤성보다 6배 많이 받았고 2021년에는 5배 많이 받

았다. 이 같은 분석을 바탕으로 중국의 균형성 이전지출이 지역 간의 불균형을 완화하려는 목적인 달성하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3-2> 2015-2021년 각 성(省) 1인당 재정수입, 1인당 균형성 이전지출, 1인당 전항이전지출 데이터
(단위: 위안/1인당)

	1인당	15	16	17	18	19	20	21
베이징	재정수입	21,764	23,385	25,019	26,859	27,011	25,048	27,105
	균형성이전지출	210	259	262	4,086	4,287	4,369	4,584
	전항이전지출	1,079	1,092	1,096	319	368	273	333
텐진	재정수입	17,240	17,434	14,837	13,505	15,432	13,869	15,594
	균형성이전지출	1,228	1,337	1,509	3,252	3,089	3,576	3,826
	전항이전지출	905	801	759	281	388	386	313
허베이	재정수입	3,567	3,816	4,300	4,650	4,930	5,129	5,596
	균형성이전지출	1,750	1,961	2,206	3,666	3,903	4,328	4,736
	전항이전지출	1,222	1,166	1,212	390	519	613	506
산시 山西	재정수입	4,482	4,229	5,042	6,166	6,295	6,577	8,144
	균형성이전지출	2,105	2,471	2,772	4,281	4,633	5,221	5,809
	전항이전지출	1,507	1,226	1,343	482	487	545	607
내몽골	재정수입	7,819	8,002	6,737	7,330	8,110	8,530	9,791
	균형성이전지출	4,246	4,675	5,079	9,285	9,650	10,189	11,308
	전항이전지출	3,798	4,004	4,239	987	750	756	728
랴오닝	재정수입	4,850	5,024	5,471	6,001	6,094	6,235	6,537
	균형성이전지출	2,232	2,631	3,060	5,115	5,400	5,865	6,319
	전항이전지출	1,455	1,420	1,423	379	351	432	502
지린	재정수입	4,465	4,624	4,456	4,589	4,151	4,507	4,816
	균형성이전지출	3,361	3,824	4,295	7,211	7,929	9,034	9,807
	전항이전지출	2,431	2,583	2,821	619	630	800	711
헤이룽장	재정수입	3,057	3,023	3,281	3,399	3,366	3,619	4,162
	균형성이전지출	3,427	3,901	4,393	7,525	8,322	10,231	11,179
	전항이전지출	2,736	3,139	3,244	563	507	765	733
상하이	재정수입	22,853	26,475	27,466	29,327	29,509	28,332	31,219
	균형성이전지출	204	236	243	2,362	2,166	2,368	2,821
	전항이전지출	521	431	462	373	415	734	530
장쑤	재정수입	10,066	10,153	10,177	10,720	10,908	10,689	11,775
	균형성이전지출	382	443	456	1,768	1,776	1,731	1,984
	전항이전지출	727	628	677	193	202	204	217
저장	재정수입	8,683	9,484	10,259	11,501	12,048	11,225	12,634
	균형성이전지출	2,518	2,764	2,988	4,780	5,104	4,781	5,065
	전항이전지출	779	611	664	240	257	208	196
안후이	재정수입	3,995	4,314	4,496	4,821	4,999	5,270	5,349
	균형성이전지출	2,270	2,494	2,703	4,337	4,690	5,058	5,065
	전항이전지출	1,449	1,247	1,440	491	468	489	430
푸젠	재정수입	6,627	6,853	7,182	7,631	7,684	12,418	8,081
	균형성이전지출	1,158	1,321	1,445	2,828	3,048	3,009	3,272
	전항이전지출	1,183	1,062	1,048	327	348	276	399

장시	재정수입	4,743	4,685	4,861	5,104	5,329	5,549	6,225
	균형성이전지출	2,480	2,748	2,971	4,811	5,312	5,587	5,861
	전항이전지출	1,504	1,407	1,503	421	488	626	573
산둥	재정수입	5,615	5,892	6,095	6,455	6,481	6,461	7,163
	균형성이전지출	915	1,028	1,084	2,436	2,398	2,481	2,776
	전항이전지출	879	852	956	339	300	258	265
허난	재정수입	3,175	3,308	3,554	3,919	4,193	4,182	4,399
	균형성이전지출	2,145	2,352	2,569	4,065	4,319	4,351	4,872
	전항이전지출	1,215	1,164	1,194	363	347	411	367
후베이	재정수입	5,136	5,271	5,504	5,589	5,717	4,349	5,632
	균형성이전지출	2,492	2,733	2,936	4,664	5,171	5,720	6,027
	전항이전지출	1,685	1,542	1,517	593	514	648	508
후난	재정수입	3,705	3,955	4,018	4,147	4,346	4,528	4,909
	균형성이전지출	2,360	2,608	2,851	4,532	4,833	5,306	5,629
	전항이전지출	1,594	1,524	1,492	498	453	514	443
광둥	재정수입	8,632	9,447	10,131	10,667	10,981	10,255	11,119
	균형성이전지출	353	424	450	1,260	1,158	1,027	1,099
	전항이전지출	457	389	408	127	106	120	166
광시	재정수입	3,159	3,217	3,306	3,413	3,653	3,425	3,574
	균형성이전지출	2,740	3,069	3,396	5,285	5,653	5,958	6,314
	전항이전지출	1,472	1,464	1,517	467	561	529	464
하이난	재정수입	6,892	6,951	7,281	8,056	8,617	8,095	9,027
	균형성이전지출	3,763	4,232	4,597	8,123	7,796	7,928	7,903
	전항이전지출	1,790	1,983	1,940	599	1,934	1,578	1,996
충칭	재정수입	7,144	7,308	7,324	7,304	6,833	6,535	7,113
	균형성이전지출	2,420	2,648	2,877	5,098	5,394	5,430	5,785
	전항이전지출	1,701	1,744	2,003	613	536	607	571
쓰촨	재정수입	4,058	4,102	4,312	4,689	4,861	5,089	5,701
	균형성이전지출	2,637	2,800	3,052	5,099	5,490	5,795	6,016
	전항이전지출	1,606	1,583	1,631	632	626	626	560
구이저우	재정수입	4,259	4,392	4,507	4,797	4,878	4,634	5,113
	균형성이전지출	3,580	3,932	4,292	7,095	7,333	7,003	7,596
	전항이전지출	2,734	2,773	2,888	1,021	1,060	738	678
윈난	재정수입	3,813	3,799	3,929	4,129	4,268	4,484	4,858
	균형성이전지출	2,574	2,914	3,191	5,865	6,803	7,426	7,353
	전항이전지출	2,162	2,016	2,421	788	1,078	924	751
티베트	재정수입	4,232	4,719	5,512	6,698	71,22	6,057	5,820
	균형성이전지출	23,655	25,045	26,464	45,008	48,287	45,126	53,749
	전항이전지출	15,999	15,918	16,099	6,172	8,306	8,275	7,645
산시 陝西	재정수입	5,431	4,810	5,231	5,805	5,902	5,710	7,019
	균형성이전지출	2,741	3,047	3,395	5,635	6,030	6,166	6,576
	전항이전지출	2,402	2,047	2,092	714	665	703	727
간쑤	재정수입	2,862	3,015	3,106	3,302	3,211	3,495	4,023
	균형성이전지출	3,963	4,394	4,866	8,383	9,150	10,102	10,628
	전항이전지출	3,125	2,879	2,957	937	990	1,159	1,346
칭하이	재정수입	4,539	4,019	4,113	4,524	4,641	5,030	5,535
	균형성이전지출	8,759	9,540	10,568	17,554	19,037	20,703	22,144
	전항이전지출	7,234	7,928	7,616	2,771	3,353	3,084	3,176
닝샤	재정수입	5,595	5,744	6,123	6,459	6,097	5,823	6,345
	균형성이전지출	5,987	6,602	7,344	11,332	11,960	11,881	12,759
	전항이전지출	3,871	3,601	3,936	1,145	1,109	1,057	1,320

신장	재정수입	5,365	5,417	5,995	6,158	6,251	5,714	6,252
	균형성이전지출	5,204	5,703	6,265	9,703	10,698	11,129	11,743
	전항이전지출	4,754	3,903	4,053	1,903	2,141	1,887	1,510

출처: 인구, 재정수입, GRDP -- 중국국가통계국, <http://data.stats.gov.cn>

출처: 일반이전지출, 전항이전지출 -- 중국재정부 Ministry of Finance of the People's Republic of China, <http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>

<표 3-3> 2015-2021년 각 성(省) 1인당 재정수입 증가율, 1인당 균형성이전지출 증가율, 1인당 전항이전지출 증가율

	증가율	16	17	18	19	20	21
베 이 징	재정수입	7.45%	6.99%	7.36%	0.57%	-7.27%	8.21%
	균형성이전지출	23.60%	1.22%	1458.11%	4.92%	1.90%	4.91%
	전항이전지출	1.24%	0.32%	-70.91%	15.45%	-25.86%	22.00%
텐 진	재정수입	1.13%	-14.90%	-8.98%	14.27%	-10.13%	12.44%
	균형성이전지출	8.92%	12.82%	115.59%	-5.01%	15.75%	7.00%
	전항이전지출	-11.52%	-5.18%	-63.05%	38.44%	-0.58%	-19.08%
허 베 이	재정수입	6.99%	12.67%	8.14%	6.02%	4.03%	9.11%
	균형성이전지출	12.09%	12.50%	66.16%	6.46%	10.88%	9.44%
	전항이전지출	-4.57%	3.98%	-67.82%	33.01%	18.17%	-17.50%
산 시 山 西	재정수입	-5.64%	19.23%	22.28%	2.10%	4.48%	23.82%
	균형성이전지출	17.40%	12.17%	54.46%	8.22%	12.69%	11.25%
	전항이전지출	-18.67%	9.56%	-64.11%	0.99%	11.94%	11.34%
내 몽 골	재정수입	2.33%	-15.81%	8.81%	10.64%	5.17%	14.79%
	균형성이전지출	10.11%	8.65%	82.80%	3.94%	5.59%	10.98%
	전항이전지출	5.43%	5.87%	-76.72%	-23.97%	0.75%	-3.71%
랴 오 닝	재정수입	3.58%	8.90%	9.69%	1.55%	2.31%	4.84%
	균형성이전지출	17.88%	16.30%	67.16%	5.58%	8.61%	7.73%
	전항이전지출	-2.45%	0.22%	-73.36%	-7.48%	23.06%	16.34%
지 린	재정수입	3.57%	-3.64%	2.99%	-9.55%	8.58%	6.86%
	균형성이전지출	13.77%	12.32%	67.90%	9.95%	13.93%	8.56%
	전항이전지출	6.23%	9.24%	-78.04%	1.70%	27.03%	-11.14%
헤 이 룽 장	재정수입	-1.11%	8.55%	3.59%	-0.98%	7.51%	15.01%
	균형성이전지출	13.84%	12.60%	71.31%	10.58%	22.95%	9.27%
	전항이전지출	14.72%	3.35%	-82.65%	-9.97%	50.89%	-4.07%
상 하 이	재정수입	15.85%	3.75%	6.77%	0.62%	-3.99%	10.19%
	균형성이전지출	15.67%	2.72%	873.99%	-8.29%	9.32%	19.13%
	전항이전지출	-17.29%	7.05%	-19.28%	11.23%	77.10%	-27.86%

장쑤	재정수입	0.87%	0.23%	5.33%	1.75%	-2.00%	10.16%
	균형성이전지출	15.79%	2.90%	287.92%	0.46%	-2.53%	14.62%
	전항이전지출	-13.55%	7.76%	-71.45%	4.70%	0.75%	6.46%
저장	재정수입	9.23%	8.16%	12.11%	4.76%	-6.83%	12.55%
	균형성이전지출	9.76%	8.13%	59.97%	6.77%	-6.33%	5.93%
	전항이전지출	-21.60%	8.66%	-63.83%	7.00%	-18.89%	-6.11%
안후이	재정수입	8.00%	4.21%	7.23%	3.70%	5.41%	1.50%
	균형성이전지출	9.84%	8.39%	60.46%	8.15%	7.84%	0.12%
	전항이전지출	-13.98%	15.52%	-65.92%	-4.68%	4.53%	-12.11%
푸젠	재정수입	3.41%	4.79%	6.26%	0.69%	61.61%	-34.93%
	균형성이전지출	14.04%	9.39%	95.66%	7.78%	-1.25%	8.73%
	전항이전지출	-10.18%	-1.38%	-68.78%	6.54%	-20.81%	44.68%
장시	재정수입	-1.23%	3.77%	5.00%	4.40%	4.13%	12.19%
	균형성이전지출	10.79%	8.13%	61.92%	10.42%	5.16%	4.91%
	전항이전지출	-6.47%	6.85%	-71.98%	15.78%	28.27%	-8.46%
산둥	재정수입	4.92%	3.45%	5.91%	0.41%	-0.31%	10.86%
	균형성이전지출	12.39%	5.37%	124.81%	-1.54%	3.46%	11.85%
	전항이전지출	-3.15%	12.21%	-64.52%	-11.61%	-14.05%	2.98%
허난	재정수입	4.21%	7.42%	10.27%	6.99%	-0.26%	5.19%
	균형성이전지출	9.68%	9.20%	58.24%	6.24%	0.76%	11.98%
	전항이전지출	-4.14%	2.58%	-69.64%	-4.19%	18.43%	-10.80%
후베이	재정수입	2.62%	4.42%	1.55%	2.29%	-23.93%	29.50%
	균형성이전지출	9.69%	7.45%	58.83%	10.86%	10.63%	5.37%
	전항이전지출	-8.45%	-1.64%	-60.89%	-13.33%	26.05%	-21.58%
후난	재정수입	6.74%	1.61%	3.19%	4.82%	4.18%	8.41%
	균형성이전지출	10.53%	9.28%	58.99%	6.64%	9.78%	6.09%
	전항이전지출	-4.35%	-2.14%	-66.63%	-9.11%	13.60%	-13.79%
광둥	재정수입	9.44%	7.24%	5.29%	2.94%	-6.62%	8.43%
	균형성이전지출	20.00%	6.17%	180.24%	-8.09%	-11.31%	6.94%
	전항이전지출	-15.00%	5.02%	-68.95%	-16.62%	13.50%	38.09%
광시	재정수입	1.82%	2.78%	3.25%	7.02%	-6.24%	4.34%
	균형성이전지출	11.98%	10.65%	55.64%	6.97%	5.40%	5.98%
	전항이전지출	-0.54%	3.67%	-69.22%	20.10%	-5.70%	-12.33%
하이난	재정수입	0.86%	4.75%	10.64%	6.97%	-6.06%	11.52%
	균형성이전지출	12.46%	8.61%	76.70%	-4.02%	1.69%	-0.33%
	전항이전지출	10.79%	-2.17%	-69.11%	222.85%	-18.41%	26.50%
충칭	재정수입	2.30%	0.22%	-0.28%	-6.45%	-4.36%	8.84%
	균형성이전지출	9.44%	8.63%	77.19%	5.81%	0.66%	6.54%
	전항이전지출	2.52%	14.88%	-69.39%	-12.58%	13.16%	-5.84%
쓰촨	재정수입	1.10%	5.11%	8.74%	3.66%	4.69%	12.04%
	균형성이전지출	6.17%	9.01%	67.06%	7.67%	5.55%	3.83%
	전항이전지출	-1.43%	3.03%	-61.26%	-0.85%	-0.05%	-10.59%
구이저우	재정수입	3.11%	2.63%	6.42%	1.70%	-5.02%	10.35%
	균형성이전지출	9.85%	9.15%	65.31%	3.35%	-4.49%	8.47%
	전항이전지출	1.44%	4.15%	-64.65%	3.84%	-30.39%	-8.13%
윈난	재정수입	-0.37%	3.42%	5.11%	3.36%	5.05%	8.34%
	균형성이전지출	13.20%	9.53%	83.77%	16.00%	9.15%	-0.97%
	전항이전지출	-6.75%	20.10%	-67.45%	36.81%	-14.26%	-18.77%

티베트	재정수입	11.50%	16.80%	21.52%	6.33%	-14.95%	-3.92%
	균형성이전지출	5.88%	5.66%	70.07%	7.29%	-6.55%	19.11%
	전항이전지출	-0.51%	1.14%	-61.66%	34.58%	-0.38%	-7.61%
산시陝西	재정수입	-11.43%	8.75%	10.96%	1.68%	-3.25%	22.92%
	균형성이전지출	11.18%	11.39%	66.00%	7.01%	2.26%	6.64%
	전항이전지출	-14.76%	2.17%	-65.88%	-6.82%	5.71%	3.46%
간쑤	재정수입	5.37%	3.02%	6.30%	-2.74%	8.84%	15.11%
	균형성이전지출	10.86%	10.75%	72.28%	9.15%	10.40%	5.21%
	전항이전지출	-7.86%	2.69%	-68.30%	5.62%	17.11%	16.12%
칭하이	재정수입	-11.46%	2.35%	9.98%	2.59%	8.39%	10.03%
	균형성이전지출	8.91%	10.78%	66.10%	8.45%	8.76%	6.96%
	전항이전지출	9.60%	-3.95%	-63.61%	20.98%	-8.02%	2.97%
닝샤	재정수입	2.66%	6.60%	5.48%	-5.60%	-4.49%	8.96%
	균형성이전지출	10.28%	11.23%	54.30%	5.54%	-0.66%	7.39%
	전항이전지출	-6.97%	9.30%	-70.90%	-3.17%	-4.73%	24.89%
신장	재정수입	0.96%	10.67%	2.73%	1.50%	-8.59%	9.41%
	균형성이전지출	9.59%	9.85%	54.89%	10.25%	4.03%	5.51%
	전항이전지출	-17.90%	3.85%	-53.04%	12.50%	-11.88%	-20.00%

출처: 인구, 재정수입, GRDP -- 중국국가통계국, <http://data.stats.gov.cn>

출처: 일반이전지출, 전항이전지출 -- 중국재정부 Ministry of Finance of the People's Republic of China, <http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>

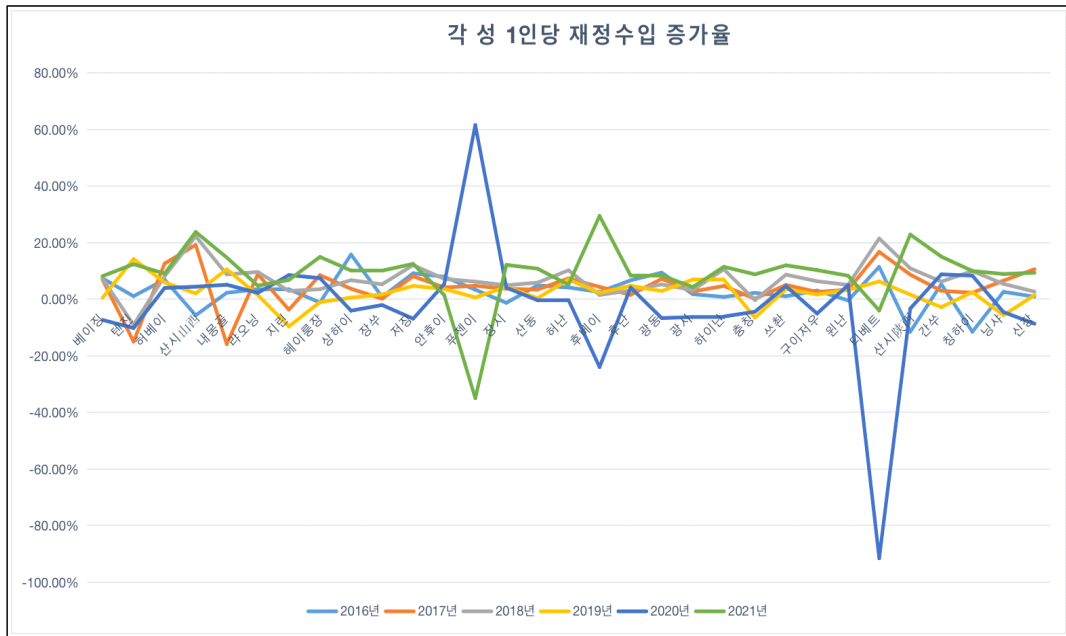
<표 3-3>에 따라 2015년부터 2021년까지 각 지방정부의 1인당 재정수입(<그림 3-1>)과 1인당 균형성 이전지출(<그림 3-2>)은 매년 계속 증가하는 것을 알 수 있다. 또 <그림 3-2>와 <그림 3-3>에 따라 각 지방정부의 1인당 균형성 이전지출이 매년 증가하면서 1인당 전항이전지출이 매년 줄어들고 있다.

중국 재정부 예상부 「2018年中央財政加大對地方轉移支付力度、促進區域協調發展情況」에 따라 중국의 지역 간 조화로운 발전을 촉진하기 위해 2018년 중앙정부는 지방정부에 대한 지원을 증가한다.²²⁾ <그림 3-3>을 보면 2015년부터 2021년까지 7년 동안에 2018년 1인당 균형성 이전지출 증가율의 폭이 가장 크게 나타났다. 특히 2018년에 베이징시의 1인당 균형성 이전지출 증가율은 1458.11%로 가장 많이 증가한 반면, 1인당 재정수입이 최고인 상하이시의 1인당 균형성 이전지출 증가율은 873.99% 2위로 나타났다. 이는 베이징과 상하이의 1인당 재정수입이 많음에 불구하고 1인당 균형성 이전지출도 가장 많이 증가

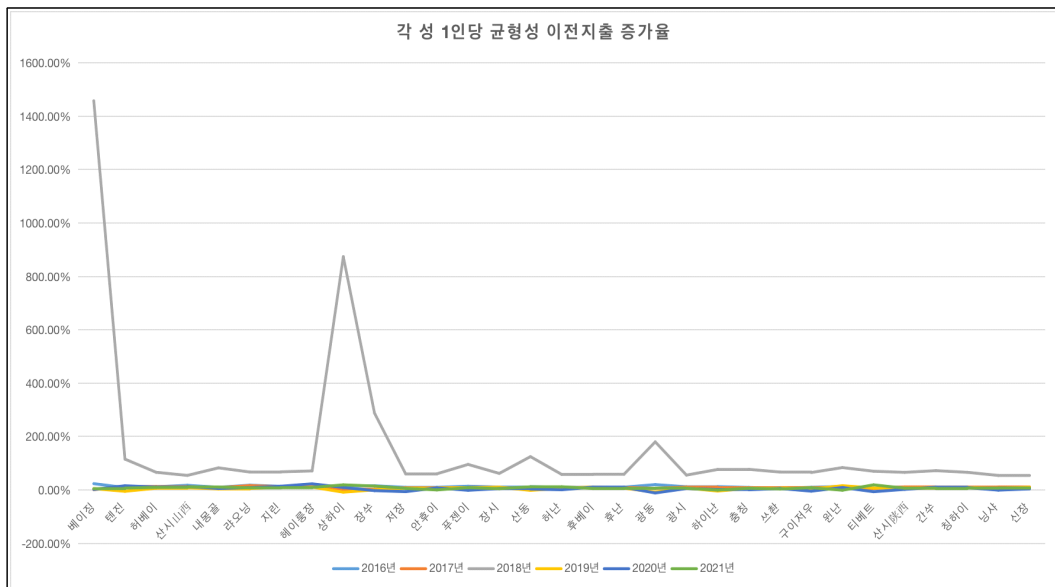
22)중국재정부 Ministry of Finance of the People's Republic of China, http://bgt.mof.gov.cn/zhuantilanmu/rdwyh/czyw/201812/t20181229_3111366.html

한 것으로 나타났다. 따라서 과연 중국의 균형성 이전지출이 지역 간 균형하게 발전하겠다는 목적을 달성할 수 있는지에 대해 의문이 들고, 동시에 현행 재정이 전제도의 개선의 필요성이 제기된다

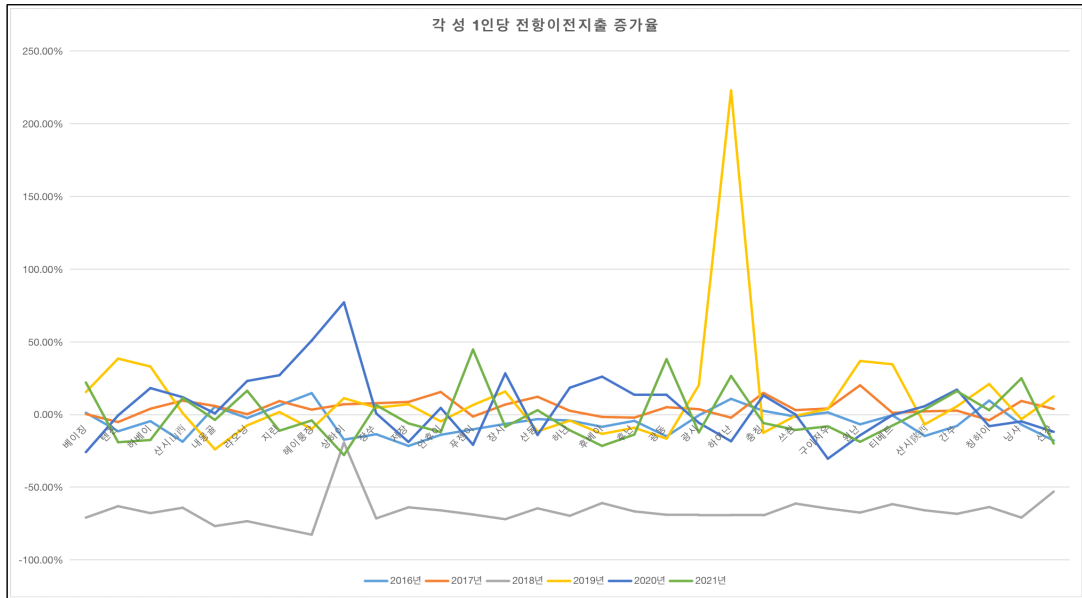
<그림 3-1> 2015-2021년 각 지방정부 1인당 재정수입 증가율



<그림 3-2> 2015-2021년 각 지방정부 1인당 균형성 이전지출 증가율



<그림 3-3> 2015-2021년 각 지방정부 1인당 전항이전지출 증가율



3) 지역별로 중국 동부지역, 중부지역, 서부지역 간의 재정이전 분석

1986년 전국인민대표대회 제6기 4차 회의에서 채택된 ‘제7차 5년 계획’(七五計劃)에 따라 중국은 동부, 중부, 서부를 3개 지역으로 나눈다. 현재 동부 지역은 베이징, 텐진, 허베이, 랴오닝, 상하이, 장쑤, 저장, 푸젠, 산둥, 광둥, 하이난 등 11개 성급 행정구역이며, 중부 지역은 산시(山西), 지린, 헤이룽장, 안후이, 장시, 허난, 후베이, 후난 등 8개 성급 행정구역이 있으며, 서부 지역은 쓰촨, 충칭, 구이저우, 윈난, 티베트, 산시(陝西), 간쑤, 칭하이, 닝샤, 신장, 광시, 내몽골 등 총 12개 성급 행정구역을 포함한다.

중국 재정부 예상부의 공문 「2018年中央財政加大對地方轉移支付力度、促進區域協調發展情況」에 따라 중국의 지역 간 조화로운 발전을 촉진하기 위해 2018년 중앙정부는 지방정부 특히 중·서부 지역에 대한 지원을 증가한다. 중앙정부의 지방이전예산은 6.22만억 위안으로 전년보다 9% 증가했으며, 균형성 이전지출예산은 3.9만억 위안으로 전년보다 10.9%를 증가했다. 그 중에 서부 지역은

1.71만억 위안으로 44.4%, 중부 지역은 1.65만억 위안으로 42.8%를 차지한다.²³⁾ 다음 <표 3-3>에 따라 중국의 동부, 중부, 서부 지역 중에 2015년부터 2021년까지 매년 1인당 재정수입이 최고인 지역은 동부지역이며, 중간은 서부지역이며, 가장 낮은 지역은 중부이다. 그러나 1인당 균형성 이전지출은 2015년의 경우 서부지역은 3,473 위안인 반면 중부지역은 2,582 위안, 2021년의 경우 서부지역과 중부지역은 각각 8,353 위안과 6,375 위안으로 나타났다. 중앙정부의 지방이전예산을 증가했지만 재정수입이 가장 낮은 중부지역의 1인당 균형성 이전지출이 여전히 서부지역보다 낮게 나타났다. 그리고 <표 3-4>과 <그림 3-4>를 보면 중부지역보다 1인당 재정수입이 2배 많은 동부지역이 특히 2018년에 1인당 균형성 이전지출 증가율이 가장 높게 나타났다.

<표 3-4> 2015-2021년 동부, 중부, 서부 1인당 재정수입, 1인당 균형성 이전지출, 1인당 전항이전지출 데이터

(단위: 위안/1인당)

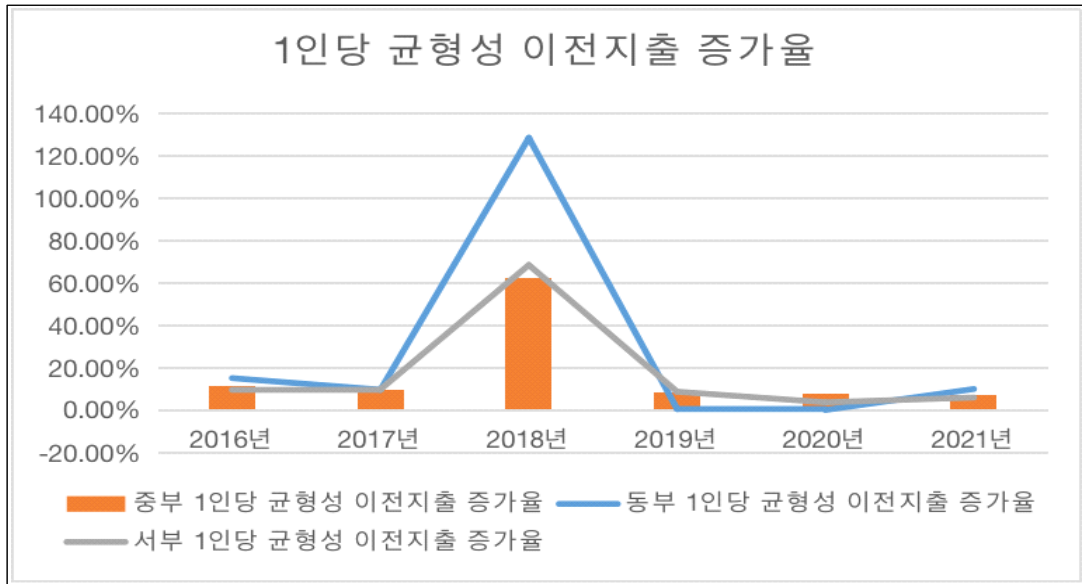
		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
동부	1인당 재정수입	8,539	9,110	9,506	10,103	10,370	10,341	10,972
	1인당 균형성 이전지출	899	1,034	1,132	2,586	2,596	2,595	2,851
	1인당 전항이전지출	885	815	852	280	315	318	329
중부	1인당 재정수입	4,103	4,213	4,349	4,644	4,826	4,790	5,344
	1인당 균형성 이전지출	2,582	2,873	3,150	5,114	5,523	5,953	6,375
	1인당 전항이전지출	1,732	1,688	1,764	507	486	562	504
서부	1인당 재정수입	4,575	4,556	4,778	5,080	5,123	5,120	5,740
	1인당 균형성 이전지출	3,473	3,801	4,169	7,020	7,622	7,894	8,353
	1인당 전항이전지출	2,638	2,494	2,643	957	1,053	990	922

출처: 인구, 재정수입, GRDP -- 중국국가통계국, <http://data.stats.gov.cn>

출처: 일반이전지출, 전항이전지출 -- 중국재정부 Ministry of Finance of the

23) 중국재정부 Ministry of Finance of the People's Republic of China, http://bgt.mof.gov.cn/zhuantilanmu/rdwyh/czyw/201812/t20181229_3111366.html

<그림3-4> 2015-2021년 동부, 중부, 서부 1인당 균형성 이전지출 증가율



3. 정부 간 재정이전제도의 한계

정부 간 재정이전제도는 지역 간 재정격차가 최소화하는 것이 목적이다. 지방 정부 간의 재정격차는 세입의 격차로 인해 세출은 서비스 수준의 격차를 초래하여 재정이전제도의 형평성 이념에 어긋난다는 것이다. 또 재정능력의 격차는 자체가 문제가 아니라 재정격차로 인해 야기되는 서비스 수준의 격차가 바람직하지 못하기 때문이다.²⁴⁾

1) 효율성의 문제

서비스 수준의 격차는 반드시 세출의 격차 때문에 발생하는 것은 아니다. 다음 같은 이유로 인해 동일한 세출에도 불구하고 어떤 지역은 더 나은 서비스를 제공하는 반면 다른 지역은 그렇지 못할 수 있다. 첫째, 지역마다 서비스의 생산에

24) William H. Oakland, Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: A Critical Analysis. John E. Anderson(ed.), Fiscal Equalization for State and Local Government Finance (Westport, Connecticut: Praeger, 1994), pp. 7-13.

필요한 요소비용, 예컨대 인건비에 차이가 있을 수 있다. 둘째, 위의 경우와는 달리 고비용을 유발하는 지역의 주민이 아무런 혜택을 누리지 못하는 경우가 있을 수 있다. 셋째, 비용의 차이는 인구적인 특성으로 인해서도 발생한다. 넷째, 재정보전의 정당성 여부는 서비스의 성격에 따라서도 달라진다.

2) 소득재분배의 한계

지역 간 재정격차를 해소하면 부유한 지역으로부터 빈곤한 지역으로 소득이 이전되어 분배의 형평성이 제고될 것으로 기대된다. 그러나 지역 간의 균등화 보조금은 빈곤 주민에게 교부되는 것이 아니고, 빈곤한 지역에 교부되기 때문에 재분배 효과는 상당 부분을 상실된다. 지역 간의 격차해소에는 도움이 될지언정 개인별 재정부담의 격차가 생길 여지는 여전히 남아 있는 것이다.

3) 재정적 자주성의 결여

재정격차를 해소할 목적으로 중앙정부가 개입하는 경우는 지방자치단체의 재정적 자주성이 침해된다. 이론적으로는 일반보조금을 받는 지방정부가 아무런 제한 없이 자체적인 우선순위에 따라 지출할 수 있도록 되어 있지만 실제로는 그렇지 못하다. 이전재원의 비중이 과도하게 높아지면 당장은 조세부담이 감소하겠지만 장기적으로는 지방정부의 재정적 자주성이 감소하고 나아가서는 지방자치에 대한 위협요인이 될 수 있기 때문이다.

4. 중국 재정이전제도의 문제점 및 시사점

1) 재정이전지출 구조의 불합리

재정이전지출의 규모 구조가 불합리하고 각급 정부 간의 재정관계 갈등의 핵심은 각종 재정이전지출 자금을 분배 및 사용하는 것이다. 지방정부의 운영 목표에는 보편적으로 일정한 차이가 있기 때문에 재정이전지출 규모의 합리적인 계

산은 이론적과 실천적으로 항상 문제가 존재한다. 한편, 재정이전지출 금액이 너무 거대하면, 이 자금은 지방정부가 무조건적으로 받을 수 있기 때문에 지방정부는 세수 업무의 중시 정도를 낮출 수 있다. 심지어 더 많은 인적 물적 재력으로 재정이전지출 자금을 쟁취(爭取)하는 "요구" 심리를 생기고, 자신의 발전을 촉진하는 가장 중요한 내적 동력 즉 산업의 양성 의욕이 상실된다. 다른 한편 재정이전지출의 규모가 과소하면, 저개발 지역의 자금 부족으로 인해 긴급히 시행해야 할 프로젝트가 중단되거나 심지어 사회보장 차원에 문제가 발생하여 결국 국가의 의지와 목표를 달성하지 못한다(李浩琛, 2022). 특히 중국은 영토가 넓어 중국의 동부·중부·서부 간에는 매우 큰 차이점이 존재한다. 그래서 정부 간 재정이전지출제도는 지역별의 특수성을 고려해야 한다. 중국은 역사적으로 중앙정부와 지방정부 간 행정사무를 처리할 때 '협상'이라는 방법을 활용한다. 협상을 통해서 중앙정부가 지방정부에게 재정 이전할 때 부족한 지역적 특수성을 보완할 수 있다.

중국은 세계 개혁 이후, 중국 현행 재정이전지출은 규모와 구조 측면에서 더 합리적이며 중앙정부의 재정이전지출은 더욱 강력하다. 이는 지역 간 차이를 줄이고 공공서비스를 균등화하는 데 효과를 봤지만 여전히 보완해야 하는 점이 많이 있다. 2018년 중앙정부가 지방정부에게 반납한 총 세수 금액은 7,987.86억 위안으로 전체 재정이전지출 총액의 11.46%에 불과하고 세금 반납한 비중이 매우 낮다. 여러 번 조세제도 개혁한 후 조세 수입은 점차 중앙정부로 상납 조정되는 비율을 증가시켰고, 반납 금액은 지역적 차이가 나타났으며 동부 연안지역(沿海地區)은 충분히 발전하고 조세 수입 규모가 상대적 높고 성장률이 안정적인 뿐만 아니라 반납한 세수도 중서부 지역보다 훨씬 높아, 지역 간 재정 양극화를 심화시켰다. 따라서 지방의 기득권을 조정하는 점도 중국 정부 간 이전지출제도를 개혁하는 데 영향을 미치는 중요한 요소이며, 재정이전지출 방식의 개선은 매우 복잡한 과정이다(王桂芝, 2008; 李浩琛, 2022).

2) 재정이전지출 패턴의 단일

현재 중국의 재정이전지출 방식은 주로 수직적 재정이전이며, 즉 상급 정부가

하급 정부에게 직접 세수를 내려 보내는 것이다. 반면 동급 정부 간 수평적 이전은 거의 없다. 수직적 이전방식으로 인해 지방정부의 계층이 증가함에 따라 자금 사용 효율이 떨어지고 다급 정부에 의해 '유보'(截留)되는 현상도 나타날 수 있다. 결국 하위 정부가 실제로 받을 수 있는 재정이전지출 자금은 예상보다 훨씬 적어 지방정부의 자금 압박을 더욱 가중시켰다(李浩琛, 2022). 그래서 중국은 다른 외국의 수평적인 재정이전지출 제도를 참고하여 다양한 재정이전지출 방식을 이용해서 수직적과 수평적 정부들이 결합한 종합적인 재정이전제도를 형성할 필요가 있다.

독일을 참고하여 수평적 재정이전지출은 주 간의 재정균형메커니즘으로, 주로 주간의 재정 불균형을 기반으로 하며, 재정력이 부유한 주(Donor States)는 가난한 주(수용 주, Recipient States)에게 자금을 이전하여 '전구의 생활 조건을 통일'이라는 목표를 실현한다. 운영 절차에서 수평적 재정이전지출은 크게 두 단계로 나눈다. 첫 번째 단계는 기여주와 수용주를 결정하는 것이다. 연방과 주 재정부문은 각각 전국과 주의 '주민 평균 세수'를 산정해 관련 평가제도에 따라 '전국의 주민 평균 세수'와 '주의 주민 평균 세수'를 비교해 기여주와 수용주의 범위를 확정했다.²⁵⁾ 두 번째 단계는 수평적 이전지출의 지급액을 결정하는 것이다. 결정된 균형 기준에 따라 각 기여주가 수용주로 이전해야 하는 재정 금액이 계산된다. 각 주의 균형 기준은 조정된 재정능력(Adjusted Fiscal Capacity)과 균형기준(Equalization Standard) 간의 차이에 따라 계산된다.²⁶⁾ 전체 수평적 재정이전지출은 연방 및 각 주의 재정결산 센터를 통해 할당되며, '수평적 균형' 후 수용주의 1인당 재정능력은 전국의 95%에 달성할 수 있으며, 수평적 재정이전지출은 부가가치세의 잠재적 재정균형에 비해 일종의 '확실한(Explicit) 재정균형'이다(廖明月, 2018).

중국은 이런 수평적 재정이전지출 제도를 참고하여, 재정력이 풍부한 베이징시, 톈진시, 저장성, 장쑤성 등 지방정부의 부유한 재원을 재정력이 낮은 간쑤성,

25) 1995~2010년 자료에 따르면 독일 16개 주 중 헤센, 함부르크, 바덴뷔르템베르크, 바이에른, 노르트라인베스트팔렌 5개 주는 기여주로, 나머지 11개 주는 이전 지급 수용주로 분류된다. See Frank Zipfel, "German Finances: Federal Level Masks Importance of Lander", Deutsche Bank Research, May 2011.

26) 魏建國：《中央與地方關係法治化研究——財政維度》，北京：北京大學出版社，2015 年版，第 107 頁

구이저우성, 윈난성 등 가난한 지방정부에 이전하는 수평적 이전지출제도 도입을 고려해 볼 때이다. 이러한 수직적 및 수평적 재정이전지출을 시행하는 것은 재정 자금의 효율적인 배분과 사용에 도움이 되며, 지역 간의 재정력 불균형 문제도 효과적으로 조정할 수 있을 것이다.

3) 재정이전지출에 관련 법규의 미비

재정이전지출과 관련된 법치 건설을 보완할 중국은 2014년 '국무원이 지방이전제도 개혁 및 개선에 관한 중앙정부의 의견'을 발표했는데, 이는 할당 방식을 명확하고 예산 관리를 강화하며 특별이전을 최적화했다. 그러나 자금의 성격에 따라 세분화하지 않고 사용 및 관리 규칙을 별도로 제정하였다(李浩琛, 2022). 이 제도는 책임메커니즘을 구축하는 것이 매우 중요하다. 책임메커니즘의 부족은 불법 비용과 책임의 불균형을 초래할 수 있다. 책임메커니즘은 시스템을 운영을 보장할 뿐만 아니라 수평적 재정이전지출 시스템 설계도 중요하다. 수평적 재정이전지출은 소속 관계가 없는 지방정부 간의 협의하거나 기타 방법을 통해 운영된다. 법적 책임은 수평적 재정이전지출 시스템의 시행 과정에서 관련 주체의 특정 협의를 위반 또는 불법 행위로 이해 발생한 손해에 대한 보상이나 처벌 규정을 의미한다(王瑞琳, 2021).

IV. 결론

정부 간 재정이전제도는 국가의 재정관계 중의 핵심한 부분이다. 분세제 개혁에서 굴절된 문제를 해결하고자 마련된 제도가 중앙과 지방정부 관계의 재조정이다. 중국은 1994년 분세제 개혁 이후 중앙과 지방정부 간 재정관계를 분리하여 정부 간의 재정관계는 분급재정체제를 형성한다. 중국 현행 재정이전제도는 균형성 이전지출, 전향이전지출, 그리고 조세반환을 포함한다. 중국의 재정이전제도는 각 지방정부의 공공서비스를 제공하는 균형발전을 위한 목적이며, 이전지출은 실제 경제성장 심지어 목표치에 영향을 미칠 수 있다. 제3장에서 언급한 중국의 베이징시, 상하이시, 톈진시, 저장성, 장쑤성 등 1인당 GRDP와 1인당 재정수입이 31개 성(省)급 지방정부 중에 많아 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전향이전지출이 적지만, 1인당 GRDP와 1인당 재정수입이 제일 적은 간쑤성이 1인당 균형성 이전지출과 1인당 전향이전지출을 가장 많이 받는 것이 아닌 것으로 나타났다. 이에 따라 중국의 재정이전지출제도는 지역 간의 균형발전에 크게 도움이 되지 않고 있다. 또한 중국 동부지역의 1인당 재정수입이 중·서부보다 많을 뿐만 아니라 2015년부터 2021년까지 동부 지역의 1인당 균형성 이전지출 증가율도 중·서부보다 많이 증가하였다. 이는 정부 간 재정이전제도는 지역 간의 균형하게 발전하는 목표를 어긋나는 것을 보인다.

현 단계에서 중앙정부가 중국의 중·서부 지역에 치우쳐 동부 지역에 대한 이전지출을 줄이는 정책은 동·중·서부 3 지역의 조화로운 발전을 촉진할 수 있지만 그 역할은 제한적이다. 또한 중·서부 지방은 재정 이전지출로 인한 역방향 격려와 이전지출 자금의 비효율적인 이용 등의 문제를 극복하여 중앙정부의 이전지출 정책이 지역 간의 조화 발전을 실현하는 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 해야 한다. 중국 현행하는 균형성 이전지출은 일방적인 배부방식에 따라 배분되지만 표준수입과 표준지출의 정산방법에 여전히 결함이 있다. 재정력이 균등화 효과가 있는 균형성 이전지출의 비중이 부족하여 지역 간의 재정력격차를 줄이지 못하여 지역 간의 재정력균형하고 공공서비스 수준의 균등화를 실현할 수 없다. 따라서 균형성 이전지출제도에서 격려 메커니즘과 구속 메커니즘이 부족하여

지방정부의 행위에 대한 긍정적인 격려효과가 불명확하다. 또한 중국은 균형성 이전지출의 성과평가체계 및 자금감독관리기구가 아직 구축되지 않아 균형성 이전지출이 공공서비스의 공급효율을 개선하는 데 약화되었다.

본 연구는 중국 중앙과 지방정부 간의 재정이전제도에 대해 고찰하여, 균형성 이전지출, 전항이전지출, 조세반환을 살펴보았다. 데이터 확보를 위해 노력하였으나 2015년부터 2021년까지 중국 각 성급 지방정부의 균형성 이전지출과 전항 이전지출, 중앙에서 지방정부에게 조세반환의 총액 데이터만 있고 각 성급 지방정부로 세부적인 조세반환 데이터가 없었다. 본 연구의 가장 큰 한계는 바로 구하지 못한 데이터에서 발생된다. 균형성 이전지출, 전항이전지출과 조세반환의 총합이 있어야 지방정부가 중앙정부를 얼마 정도를 의존한지를 알 수 있다. 조세반환의 데이터가 빠져 중국 중앙과 지방정부 간의 재정이전제도를 충분히 고찰하지 못한 연구의 한계에 직면했다. 향후 연구방향은 중국 각 성(省)급 지방정부의 조세반환 데이터를 구해서 각 성(省)급 지방정부의 균형성 이전지출과 전항 이전지출의 데이터를 결합하여 더 깊게 중국 중앙과 지방정부 간의 재정이전제도를 고찰하고 연구하는 것이다.

참고문헌

1. 문헌

- 김윤권 외 (2019). 「중국의 국적운영에 관한 연구: 중국과 지방정부 관계를 중심으로」. 대외경제정책연구원.
- 민기, 호륙평, 임용연 (2022). 「중국 지방정부의 재산관련 지방세 제도 고찰과 개선방안」. 대한정치학회보. 30(1): 149-170.
- 민기 (2013). 「보통교부세 배분구조와 지방정부의 도덕적 해이의 개선 방안」. 재정정책논집. 15(1): 107-135
- 신정규, 이진수, 김지영, 조일윤 (2018). 재정법제연구(II) 「지방재정조정제도에 관한 연구」. 한국법제연구원. 연구보고18-05.
- 이현우 (2011). 「일본의 지방재정조정제도에 대한 고찰」. 자치발전. 2011(10): 38-47.
- 임성일 (1998). 「중국의 지방재정제도」. 한국지방행정연구원 기본연구과제. 1998(0): 1-207.
- 임성일 (2018). 「수평적 재정 균등화 (Horizontal Fiscal Equalization) 제도의 도입에 관한 연구」. 한국지방세연구원 기획보고서. 2018(7): 1-140.
- 김종순 (2001). 「지방재정학 [제2판]」. 삼영사.
- 민기, 강운호, 전상경 (2021). 「현대지방재정론[제5판]」. 박영사.
- 儲德夢, 孫夢 (2022). 「財政縱向失衡、均衡性轉移支付與地方政府稅收努力」. 江南大學學報(人文社會科學版). 21(4): 34-48.
- 龔鋒·李智 (2016). 「‘援助之手’還是‘激勵陷阱’——中國均衡性轉移支付的有效性評估」. 經濟評論. 201(5): 3-23
- 李浩琛 (2022). 「我國財政轉移支付制度與地方政府間財政關係相協調的問題研究」. 經濟研究導刊. 130-133.
- 李善達 (2015). 「現代財政制度建立的國際經驗借鑒與中國路徑選擇」. 蘭州商學院學報. 31(3): 73-81.

- 劉藝 (2021). 「我國財政轉移支付制度問題研究, 行政事業資產與財務」. 41-42.
- 羅湘衡 (2008). 「中國政府間財政關係問題研究」. 河南工程學院學報(社會科學版). 23(4): 35-40.
- 孫萌·陳德超·尚亞龍 (2022). 「我國地區財力差問題與財政轉移支付研究」. 產業與科技論壇. 21(12): 53-54
- 王賢彬·周海燕 (2016). 「中央財政轉移支付與地方經濟增長目標管理」. 經濟管理. 548(8): 1-17
- 肖文東 (2006). 「中國政府間財政關係改革: 地方視角」. 中央財經大學學報. 2006(7): 1-5.
- 閔坤, 於樹一 (2019). 「新中國政府間財政關係研究70年: 分級財政從萌芽到興盛」. 財貿經濟. 5-16.
- 楊廣平 (2012). 「中國基本公共服務均等化的財政法思考—以探討政府間財政分配關係為中心」. 동북아법연구. 6(2): 99-124.
- 楊志勇 (2017). 「理解中國政府間財政關係」(China's Local-Central Intergovernmental Fiscal Relations). 中國社會科學院財經戰略研究院(National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences (CASS)). 40-57.
- 張婉蘇 (2018). 「我國財稅法中轉移支付的公平正義——以運行邏輯與實現機制為核心」. 政治與法律. 2018(9): 80-92.
- 張光 (2009). 「中國政府間財政關係的演變(1949-2009)」. 公共行政評論. 2009(6): 26-57.
- 張光 (2014). 「轉移支付與地區公共服務均等化——對中日的比較研究」. 復旦公共行政評論. 3-17.
- 鄭建 (2022). 「德國財政轉移支付制度的借鑒啟示」. 財會通. (7): 150-154.
- 丁瑋蓉 (2016). 「中國均衡性轉移支付有效性評估——基於公平與效率視角」. 武漢大學. 博士學位論文.
- 廖明月 (2018). 「衡平理念下財政轉移支付法律規制研究」. 西南政法大學. 博士學位論文.
- 王桂芝 (2008). 「政府間財政轉移支付方式的研究」. 中國政法大學. 碩士學位論文.

- 王瑞琳 (2021). 「我國地方政府間橫向財政轉移支付制度的完善研究」. 安徽財經大學. 碩士學位論文.
- David King, Fiscal Tiers (1984). 「The Economics of Multi-Level Government」. George Allen and Unwin.
- John E. Anderson(ed.), Fiscal Equalization for State and Local Government Finance (Westport, Connecticut: Praeger, 1994), pp. 7-13.
- William H. Oakland, Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: A Critical Analysis.
- 池上嶽彦 (2004). 「分権化と地方財政」. 岩波書店. pp.101-102.
- 出井信夫 (2008). 「參議院總務委員會調查室編, 図説地方財政データブック(平成20年度版)」. 學陽書房. p.44.
- 大森 敏裕 (2009). 「地方分権時代における財政の課題とその展望」. 香川大學 經濟政策研究 第5號(通卷第 5號). p.41.
- 若松泰之 (20) 「地方交付税と水平的公平 : 3 都府県・同一年間収入階級の財政餘剰の検証」, 經濟學論究 第66卷 第4號, p.86.

2. 기타자료

百度百科: <https://baike.baidu.com>

法律圖書館: <http://www.law-lib.com>

前瞻數據庫: <https://d.qianzhan.com>

중국국가통계국: <http://data.stats.gov.cn>

중국재정부(Ministry of Finance of the People's Republic of China):

<http://www.mof.gov.cn/index.htm>

The Implications of Financial Transfer System Between Central and Local Governments in China

RongYan Lin

Department of Public Administration
The Graduate School
Jeju National University

ABSTRACT

In China, from the establishment of New China (1949) until 1979, when reform and opening up to the world began to be promoted, the financial relationship between the central and local governments in China was not separated from each other. However the state collected all revenues and spent them in a lump sum(統收統支). It was like a system of eating rice together in one kitchen(一灶吃飯) because the national and local revenues and expenditures were not separated. In such a financial system, it was not possible to secure the efficiency of local governments or induce competitive development among local governments to improve the quality of life of the people.

As a way to overcome these structural limitations and increase efficiency, the Chinese government has come to the need for financial reform to switch to a system where people eat in their own kitchen(分灶吃飯) separately. As part of these reforms, a tax division system(分稅制) was introduced in 1994. In China, where there was no distinction between national and local taxes, after the introduction of the divisional taxation system, all tax items were divided into central tax and local tax, and shared taxation in which the central and local governments share revenue.

After the introduction of the divisional taxation system, each of China's

vast local governments faced fiscal imbalances depending on regional and socio-economic conditions. In order to rectify this imbalance between local governments and to provide subsidies for state affairs, China introduced an intergovernmental financial transfer payment system. The purpose of this study is to examine whether China's intergovernmental fiscal transfers, which were introduced after the tax division system, had the effect of fiscal transfers that met the purpose of fiscal transfer payment policy.

China's intergovernmental fiscal transfer payment system is largely divided into three types: general transfer payment, special transfer payment, and tax return. General transfer payments are called 'balanced transfer payments' and are very similar to local allocation taxes in Korea and Japan. Balanced transfer payments are subsidies paid by the central government to local governments. Its purpose is to balance the fiscal and expenditure demands of each region and promote equalization of basic public services. Special transfer payments are called 'specialized transfer payments' and are similar to Korea's national subsidies and Japan's national treasury expenditures. In the preceding paragraph, the central government allocates special funds to local governments to achieve specific policies and project development strategy goals or to entrust the central government with tasks (compulsory education, medical support, social security, agricultural development, etc.) It is the same system as the special purpose support fund that tax return is similar to local transfer tax in Japan, where the higher level government adopts the method of pre-collection and then return, immediate collection (即征收) and immediate return (即返還) according to policy regulations. It is a system that returns taxes already collected to the government, corporations, and individuals.

In this study, the data from 2015 until 2021 were obtained from the National Bureau of Statistics of China and the Ministry of Finance of China, including 4 direct-government cities, 5 autonomous regions, and 23

provincial-level local governments out of 31 provincial and local governments in China(excluding Taiwan), were through the analysis of population, GRDP, fiscal revenue, balanced transfer payments, and specialized transfer payments of each provincial local government, per capita fiscal revenue, per capita balanced transfer payments and per capita specialized transfer payments were calculated, and through the growth rate of data per capita, GRDP per capita of each provincial local government, per capita fiscal revenue, and changes in balanced transfer payments and specialized transfer payments by region in East, Central and West of China were examined. According to the analysis results, per capita GRDP and per capita fiscal revenue are among 31 provincial governments, including Beijing, Shanghai, Tianjin, Zhejiang and Jiangsu provinces, so per capita balanced transfer payments and per capita specialized transfer payments are low, Gansu Province, which has the lowest per capita GRDP and per capita fiscal revenue, did not receive the most per capita balanced transfer payments and per capita specialized transfer payments. Accordingly, China's fiscal transfer payment system is not very conducive to balanced regional development. In addition, per capita fiscal revenue in eastern China is higher than in middle and western regions, from 2015 to 2021, the growth rate of per capita balanced transfer payments in the eastern region also increased more than in the middle and western regions. This shows that the intergovernmental financial transfer system goes against the goal of balanced regional development. Based on the results of this analysis, problems and implications for system operation suitable for the purpose of introducing balanced transfer expenditure are presented as a conclusion.

Key words: financial transfer system, tax division system, balanced transfer payments, specialized transfer payments, tax return.

감사의 글

따뜻한 날씨에 뜨거운 마음으로 저의 석사과정 졸업을 맞이했습니다. 2016년에 제주대학교 한국어학당에서 처음 한국어를 배운 저는 1년 동안 어학연수를 하고 2017년에 제주대학교 행정학과에 편입했습니다. 2019년 행정학과를 졸업하고 제주도를 떠나 유럽에 갔다가, 2021년에 다시 행정학과 대학원을 지원하여 제주도에 다시 들어왔습니다.

2021년의 가을 저는 설레이면서도 걱정스러운 기분을 가지고 석사생활을 시작했는데 석사과정 2년 동안 저의 지도교수님인 민기 교수님 덕분에 제가 석사과정을 재미있고 풍부하고 의미가 있게 지내왔습니다. 석사 1학기부터 민기 교수님의 수업을 들으면서 학회발표도 다녀오고 교수님과 함께 논문도 써서 게재했었습니다. 학회에 다녀온 후 제가 진짜 대학원에 다니고 있는 것을 느꼈습니다. 2년 동안 대학원 학습생활에 지도교수님께서 저에게 항상 '용연이 잘 하고 있다'고 해주셔서 제가 아주 많은 힘을 받았습니다. 그리고 교수님과 면담할 때마다 교수님의 말씀은 항상 저에게 동기부여가 되고 큰 힘이 되었습니다. 이 학위논문을 작성하는 과정에서 제가 생각이 막힐 때 인내심을 갖고 저의 생각을 소통해주실 뿐만 아니라 항상 격려해 주신 민기 교수님께 진심으로 감사드립니다.

그다음에는 제 학위논문을 심사하고 논문의 부족한 부분에 대해 소중한 의견을 내주신 김주경 교수님과 황은진 교수님께도 진심으로 감사드립니다.

이제껏 제가 하고 싶은 일을 다 응원하고 하게 해주신 저의 부모님과 자매들에게 감사드립니다. 제가 하고 싶은 일들을 다 할 수 있는 든든한 버팀목이 바로 저의 가족들입니다. 그 동안 같이 대학원 생활을 같이 해 온 친구이자 선배인 행정학과 박사과정 호륙평 선생님에게도 감사드리고 싶습니다. 호륙평 선생님은 저와 같이 수업을 들었고 학회발표도 같이 다녀왔습니다. 그 동안 제가 공부했을 때나 논문을 작성했을 때 어려움이 있으면 항상 도와주십니다. 그리고 동기 이뢰, 후배 진백일, 그리고 제 주변의 친구들에게도 감사드립니다. 친구들이 제가 스트레스를 받을 때 항상 제 곁에서 위로해 주고 응원해줍니다. 논문을 작성하는

과정에서 저에게 도움을 주시고 응원해 주신 분들께 진심으로 감사드립니다.

이제 대학원 석사과정을 끝내고 박사과정에 진학할 예정입니다. 석사과정에서 경험해본 모든 사람과 모든 일에 감사한 마음을 가지고, 앞으로 더욱 좋은 모습으로 박사과정에서 뵙겠습니다.