

## 中國의 地域間 財政不平等에 관한 研究\*

姜承昊\*\* · 李宗哲\*\*\*

### 논문초록

지역간 재정불평등 개념으로 중국의 개혁 전과 이후의 재정이전정책(省間 재정이전, 分稅制 이후의 중앙에 의한 직접이전)에 대해 평가한 결과는 다음과 같다.

첫째, 1978년 개혁 이전 省間 移轉으로 재정평등을 강화했다. 이런 재정평등정책은 단기에 그리고 정태적으로는 격차를 축소시키지만, 장기적으로 볼 때는 지역격차를 축소시키지 못하고 1970년대에 와서는 그 비효율성에 의해 더이상 유지될 수 없게 된다. 성간 이전의 강화는 부유한 성에는 그 경제력에 비례이상으로 재정수입을 집중시킴으로써 세부담 면에서는 평등화를 꾀했으나 성간 재정수입 분포를 그 경제력 분포보다 불평등하게 만들고, 조세회피 동인을 만들어내는 등의 비효율을 낳는다. 둘째, 개혁 이후 지방분권화는 지역간 재정수입 평등화에 따른 비효율을 줄여줄게 하였고 1994년의 分稅制는 이를 제거하는 효과를 지닌다. 분세제 개혁 이후 중앙에 의한 직접보조가 지역격차를 감소시킨 점은 인정되지만, 이것을 지역격차를 감소시킬 수 있는 새로운 메커니즘으로 볼 수는 없을 것이다. 과거처럼 단기적인 순귀착효과만 발생시켜 장기적으로 낙후지역 개발에 그리 큰 효과를 보지 못할 가능성은 여전하기 때문이다. 셋째, 1994년 분세제 이후 현급자료를 분석한 결과는 과거 중앙정부가 성급 정부에 행했던 것과 같이, 성급 정부가 현·시급 정부들간의 재정이전(상납, 보조)을 하여 재정수입 평등화에 의해 비효율성이 발생할 것으로 생각된다.

핵심주제어: 재정이전, 재정평등, 지역격차

경제학문헌목록 주제분류: O5

\* 1998년 한국국제경제학회 동계학술발표대회에서 논문이 발표될 때 토론자로서 유익하고 건설적인 논평을 해주신 KDI국제대학원의 한동훈 박사님, 그리고 1999년 3월 중국학회 월례발표회에서 유익한 지적을 해주신 참석자들도 감사를 드린다. 또한 익명의 두 심사위원께도 감사드린다. 이분들의 지적을 가급적 수용했지만 그렇지 못해서 생긴 오류는 전적으로 저자들의 책임이다.

\*\* 중앙대학교 국제문제연구소 전임연구원

\*\*\* 중앙대학교 국제관계학과 부교수

## I. 序 論

개혁 후 중국의 지역격차 문제에 대해 논란이 있다. 지역격차 확대 원인 중 하나로 자주 논의되는 것이 재정분권화(지방분권화)와 재정불평등이다. 물론 지방분권화를 문제삼는 연구자들은 그것이 지역격차 문제만 야기한다고 하는 것은 아니지만,<sup>1)</sup> 지방분권화는 地域間 財政不平等을 통해 지역격차를 확대시키고 있다고 주장한다. 재정의 지방분권이 이루어진 것은 인정하지만 과거에 주요했던 중앙에 의한 성간 재정이전이 약화된 것을 별로 주요하게 문제삼지 않는 주장도 있다. 재정 이전 메커니즘이 약화되었다는 것을 재정불평등화라고 보지 않는 시각이다.

Wong(1987, 1988, 1991, 1992, 1997)은 재정분권화체제가 중앙의 지방에 대한 재정이전체계의 약화, 지역간 재정불평등에 대한 중앙정부의 통제력의 약화를 통해 지역간 소득격차를 심화시킬 것이고, 지방정부는 지방정부차원의 중요목표 중의 하나인 재정수입을 확충하고 증대되는 재정지출수요를 충당하기 위해 새롭고 수익성 있는 산업을 건설하려 하기 때문에 분권화된 지역개발은 지역간 공업화 격차를 유발하여 지역간 재정불평등을 낳고 결국 지역간 소득분배의 악화로 연결될 것이라고 주장한다.<sup>2)</sup>

Huo(1994)는 1980~88년 사이에 개발전략이 종전의 균등화전략과는 달리 동부 연해위주의 불균등발전전략이었음에도 불구하고 지역격차가 축소된 원인에는 중앙정부의 재정평등화정책에 있었던 점을 간과해서는 안된다고 강조한다. 반대로 Yang(1990)은 개혁기 중국의 지역정책은 先富論으로 상징되는 불균등 개발전략하에서 투자액과 재정지출이 동부연해에 집중되는 재정불평등정책의 결과 지역격차가 확대되었다고 주장한다. 이처럼 재정불평등 현상에 대해서도 평가가 다르다. 이때 지역간 재정불평등의 개념은 동부지구의 소득수준이 높은 省으로부터 중앙정부가 상납받아 소득수준이 낮은 서부지구의 성들에 보조금을 주는 省間 財政移轉 행위가 과거에 비해 약화되었다는 것을 뜻한다.

1) Wong(1987), 王紹光·胡鞍綱(1994) 등은 중앙권한의 지방분권이 곧바로 시장경제화로 이어지는 것은 아니며 자원배분면에서 실질적 배분권한을 지닌 지방정부의 존재가 경제적 효율면에서도 유해하다고 주장한다.

2) 지방정부의 중요한 목표로는 지방정부의 수입증대, 공업화, 1인당 소득증대 등이 제기되고 있다(Oi, 1992; Rozelle and Boisvert, 1994; Jin and Qian, 1998).

반면에 Tsui(1991, 1996), Lyons(1991) 등은 개혁 후에는 중앙정부에 의한 성간 재정이전이 지역간 소득격차 축소에 별 의미를 지니지 못하는 것으로 변화했다고 분석한다. 이들의 분석에서는 성간 재정이전 기능이 약화되어도 지역격차에 별로 영향이 없다는 것을 의미한다. 그러나 1980년대 후반 이후 재정불평등이 지속되더라도 지역격차와는 무관할 것인지에 대해서는 다루고 있지 않다.

Yang, Wong, 王紹光·胡鞍鋼처럼 개혁후 성간 재정이전이 약화된 것에 동의하는 연구들은 그 원인이 지방의 분권화로 중앙재정력이 약화되었기 때문이라는 점에서는 공통적이다. 따라서 성간 재정이전이 지역격차 축소에 기여할 것이라는 논리는 향후 지역격차를 축소시키려면 중앙재정력이 낙후지역에 직접보조금을 줄 수 있을 정도로 높아지든지, 아니면 중앙정부가 성간 재정불평등에 대해 통제력을 가질 정도로 강해져야 한다고 주장한다. 실제 1994년 分稅制 시행으로 중앙의 재정력이 강화되어 중앙에 의한 직접보조에 의해 이후 지역격차가 감소하기 시작하였다고 보고되고 있다. 따라서 이전재정이 지역격차에 미치는 효과에 대한 신뢰가 다시 강해지고 있다고 생각된다.

한편 개혁이전에 대해서는 성간 재정이전에 의해 지역간 평등화를 추구할 수 있었다는 생각이 지배적이다. Lardy(1975)의 연구에 의하면 1958년 이후 대약진에 의해 지방분권화가 추진되고 약간의 재정제도가 변화했지만, 재정이전은 평등을 추구할 수 있었고 따라서 지역격차도 축소시킬 수 있었다고 한다.<sup>3)</sup> 따라서 재정평등화정책의 효과에 대해 과거부터 실증적으로 재검토해볼 필요가 있다.

이상의 연구들에서 재정평등이란 모두 성간 재정이전을 의미한다. 그러나 이는 중앙정부가 개입되므로 수직적인 개념인 중앙과 지방관계에서 본 재정평등 개념일 뿐이다. 각각의 성들의 재정수입이나, 지출이 전체 재정분포에서 차지하는 비중을 가지고 본다면 성들 지역간에 수평적 개념에서의 재정(불)평등 개념에 대해서도 살펴볼 수 있을 것이다. 앞서 Wong의 주장에서 알 수 있듯이, 재정불평등은 두 가지 의미가 있다. 하나는 성간 이전체계의 약화이며, 다른 하나는 성간 재정(분포의) 불평등이다. 또 종전의 개념으로는 중앙정부가 개입되어 이전행위가 이루어지는가,

3) 최근에 밝혀진 연구들에 의하면 개혁 이전 지역격차의 정점은 대약진기였던 것으로 나타난다. 이후 지역격차는 1965년까지 축소되었으나 다시 약화되기 시작하여 1975, 76년경에 또 다른 정점을 맞았다가 개혁 후는 오히려 축소되는 것으로 나타나고 있다(Tsui, 1991, 1996; Lyon, 1991; Lee, 1995).

얼마나 하는가(예전보다 많이 하면 평등하고, 적게 하면 불평등하다는 식)를 기준으로 삼을 수밖에 없다.

논문에서는 각 시기의 지역간 재정불평등의 특징을 정리하고, 1994년 분세제 개혁이 지역간 재정불평등에 미친 영향을 분석한 후, 향후 중국의 중앙정부와 지방정부, 지방정부 사이의 재정관계가 지역격차에 미칠 영향에 대해 전망하고자 한다. Tsui(1993)에 의하면 성내 격차(= 縣級 지역간 격차)가 매우 크고 중요한 것으로 분석되고 있어, 재정불평등도 또한 성간 불평등 외에 성내 재정불평등에도 주목하지 않을 수 없다.<sup>4)</sup> 따라서 姜承昊(1996, 1997)의 분석에 성내 재정불평등도를 추가하여 보완함으로써 전체적으로 중앙과 省급 지방 사이의 수직적 재정관계, 省급 정부간의 재정관계, 省내 縣級정부간의 재정관계라는 3급 차원으로 분석을 확장한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 이 논문에서 이용될 재정불평등의 개념과 그 불평등도의 척도, 그리고 분석에 이용된 자료에 대해 설명한다. 제Ⅲ절에서는 기존 연구에서 주로 사용된 재정평등 개념과 성간 수평적 재정평등(불평등)도의 추이를 분석하여 지역격차에 미친 영향을 분석한다. 분세제 개혁 직후인 1994년 縣·市 수준의 자료를 이용하여 전체 지역간 재정불평등도를 성간 및 성내 격차로 구분하여 분해한다. 제Ⅳ절은 요약 및 결론이다.

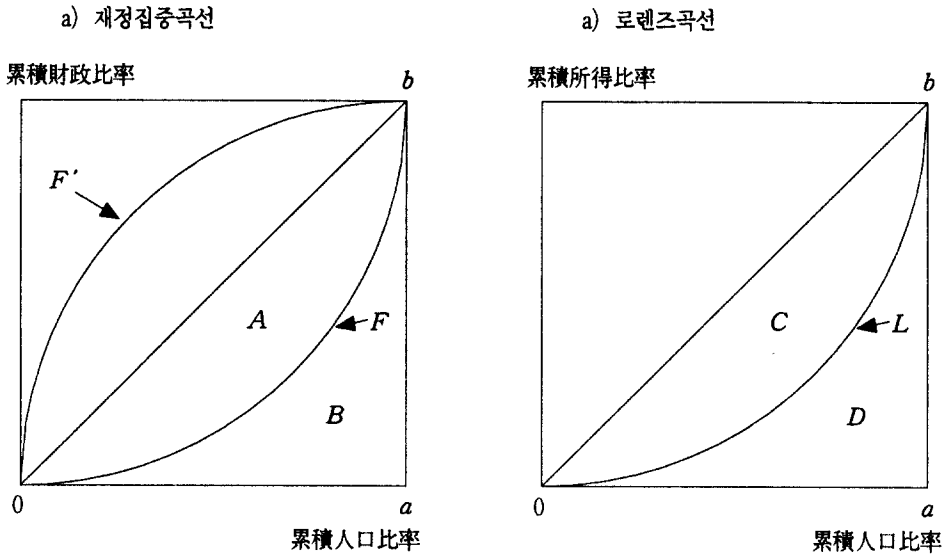
## Ⅱ. 分析概念 및 資料

### 1. 지역간 재정평등(불평등)의 개념

재정이 평등적이라는 것은 재정수입면에서는 1인당 소득이 높은 지역일수록 누진적으로 더 부담하는 것이고, 지출면에서는 정부가 소득이 낮은 지역에 재정지출을 집중하는 역진적인 경우를 뜻하며 반대의 경우는 불평등하다고 할 수 있다. 재정의

4) 이종철(1998)은 1994년 縣·市의 1인당 농공업총생산액을 이용하여 Tsui(1993)가 분석한 1982년과 비교한 결과, 전체 불평등도가 0.32에서 0.39로 확대되는 중에 성내 격차의 기여도는 74%에서 49%로 줄어, 성간 격차의 기여도와 성내 격차의 기여도가 거의 같은 비중을 차지하는 것으로 분석하였다.

〈그림 1〉 재정집중곡선과 로렌즈곡선



평등도(혹은 형평도)는 재정집중지수와 Kakwani의 累進度(혹은 逆進度)지수로 나타낼 수 있는 데 이를 설명한 것이 〈그림 1〉이다(李啓植 외, 1990; 이필우, 1994). 그림에서 財政集中曲線  $F$ 는 지역을 1인당 소득이 낮은 곳에서부터 높은 순으로 배열한 후의 누적인구비에 따른 누적재정비율을 나타낸 것이다. 재정집중지수( $f$ )는 그림에서 삼각형의 면적에 대한 호  $A$ 의 면적비로서 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$f = \frac{A}{A+B}, \quad f \leq 1 \quad (1)$$

재정집중지수는 로렌즈곡선과 같이 완전히 평등한 지역간 재정분포의 경우 대각선 직선에 일치하고 그때 지수는 0이 된다. 반면에 지역간 재정분포가 완전히 불평등할 때는 재정집중곡선은  $\triangle 0ab$ 로 되고 지수는 1이 된다.<sup>5)</sup>

재정지출은 주민의 입장에서는 재정편익(fiscal benefit)이다. 이 경우는 소득이

5) 소득분배 측정시 평등한 분배는 불평등도가 0인 것을 의미하지만, 재정의 경우 평등의 의미는 높은 소득에 대해서는 과세를 더하고 지출은 덜하며, 반대로 낮은 소득에 대해서는 과세를 덜하고 지출은 상대적으로 더하는 것이 평등하다고 할 수 있다.

낮은 지역과 높은 지역에 똑같이 재정이 집중되어 집중지수가 0인 경우보다는 낮은 지역에 더욱 집중되는 것이 바람직하다. 재정지출의 경우 재정집중지수는 이러한 성격을 반영하여 1인당 소득이 낮은 지역의 경우 누적재정비율이 누적인구비보다 높을 경우는 낮은 소득수준에서 재정집중을 나타내므로 집중곡선은 위로 볼록한 모양을 띠게 되며, 이 때 집중지수는 마이너스 값을 지니게 된다.<sup>6)</sup> 이 경우  $f$  값이 작아질수록(즉 마이너스일 경우는 절대치가 커질수록) 낮은 소득의 지역에 재정지출이 집중되는 것을 의미한다. 이와 같이 陰의 지출집중도를 나타낼 경우를 超逆進的(ultra-regressive)이라 한다.<sup>7)</sup>

재정수입(조세)의 경우는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 첫째, 주민의 입장에서는 재정수입은 재정부담(fiscal burden)이다. 1인당 소득수준이 높은 지역의 주민일수록 많이 집중시키는 것이 바람직하므로 그림 a)의 면적  $A$ 가 클수록 누진적이고 바람직한 것이다. 즉 집중도의 크기가 클수록 累進的의이다. 둘째, 일반적으로 재정수입을 지역의 경제력을 나타내는 지역소득 등과 같은 지표의 하나로 본다. 이렇게 본다면 재정수입의 집중도가 낮으면 재정수입원이 균등하게 분포하며, 집중도가 커질수록 불평등하다고 할 수 있다. 또 현실의 소득격차(불평등도)와 재정수입의 불평등도는 상관관계가 높다고 할 수 있다. 전자는 정책적으로 평등 또는 불평등을 가리는 개념이며, 후자는 현실의 경제력격차에 대한 대리변수로 해석할 수 있다는 의미이다.

재정수입(전자의 의미에서)은 집중도가 클수록 누진적이고 평등하고 지출은 집중도가 작을수록 평등하다고 할 수 있지만, 과연 얼마나 평등해야 바람직한 것인가 무한히 평등화를 추구하는 것이 바람직한가. 수입이 지나치게 누진적이라면 소득이 높은 지역은 생산의욕을 잃거나, 조세회피를 피할 것이다. 지출이 지나치게 역진적이라면 소득이 낮은 지역이라도 자원을 많이 배정받으므로 비효율적인 사용이 증가할 것이다. 즉 평등은 효율과 상충하기 때문에 평등에도 한계가 있어야 한다. 그

6) 이는 다음처럼 설명된다. 재정집중곡선이  $F$  곡선으로 나타내지는 경우에는  $f = \frac{A}{(A+B)}$   
 $= \frac{A}{0.5} = \frac{(0.5-B)}{0.5}$ 로 나타낼 수 있으며  $B$ 는  $F$  곡선 이하 부분에 해당된다.  $F'$  곡선의  
 경우  $F'$  곡선 이하 부분 즉 위  $f$ 식의  $B$ 가  $A'+A+B=A'+0.5$ 에 해당하므로  $f' =$   
 $\frac{(0.5-B)}{0.5} = \frac{-A'}{0.5}$ 가 된다.

7) 재정지출 중 극히 일부 항목에서만 나타날 수 있는 현상이다. 지방재정지출의 모든 항목이나 전체 지방재정지출이 초역진적이라면 이는 개발을 포기하는 것이나 다름없을 것이기 때문이다.

기준으로 소득집중도(소득격차)와 비교하는 것이 적절할 것이다. 지역간 소득불평등을 고려한 재정집중도가 어느 정도 평등한 것이 바람직한지는  $K$ 지수를 이용하여 분석할 수 있다. 지방재정의 累進度를 나타내는  $K$ 지수는 재정집중지수  $f$ 와 1인당 지역소득에 대한 지니계수  $g$ 의 상대적 크기에 의해 결정되며 다음처럼 표시된다.

$$K = f - g \quad (2)$$

단,  $f$ : 재정집중지수,  $g$ : 지니계수

그림에서 집중곡선  $F$ 가 로렌즈곡선  $L$ 보다 아래 위치하면 재정구조는 누진적이며, 로렌즈곡선과 겹치면 비례적, 로렌즈곡선 위에 위치하면 역진적이며, 대각선 위로 블록하여 집중지수가 마이너스일 때는 초역진적이다. 이에 따라 다음이 성립한다. ①  $K > 0$ 이면 지역간 재정구조는 누진적이고, ②  $K = 0$ 이면 재정구조는 비례적이며, ③  $K < 0$ 이면 역진적이다.

이때 재정수입의 경우에는 누진도가 강화될수록(즉  $K$ 지수가 0보다 커질수록), 재정지출의 경우에는 역진도가 강화될수록(즉  $K$ 지수가 0보다 작아질수록) 바람직하다고 할 수 있는데, 이는 재정수입의 경우 누진적일수록 재정지출의 경우에는 역진적일수록 지역간 소득분배가 개선될 것이기 때문이다. 만일 소득불평등도가 크다면 조세의 집중도를 더욱 크게 해야만 누진적이라 할 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 역으로 불평등도가 작다면 조세의 집중도를 작게 해도 충분히 누진적일 수 있는 것이다. 만일 소득불평등이 심화되지 않는데 재정수입의 집중지수를 더욱 높인다면 누진적이라 해서 반드시 바람직하지 않을 수 있다. 반대로 소득불평등도가 워낙 크다면 아무리 조세의 집중지수를 누진적으로 해도  $K$ 지수는 역진적일 수도 있다.

소득 지니계수도 변동한다. 만일 소득 지니계수가 커진다면 재정수입집중도도 지니계수보다 커야 누진적이라 할 수 있다. 그러나 이 경우 지출의 집중도는 커지더라도 여전히 지니계수보다 작은 정도라면 역진적인 성격을 유지하는 것이다. 반대로 소득지니계수가 작아지면 재정수입의 집중도가 작아지더라도 지니계수보다 클 정도만 유지한다면 여전히 누진적이라고 할 수 있다. 이와 달리 장기간 지니계수와 무관하게 수입의 누진도가 크거나, 지출의 역진도가 크다면 그것은 곧 비효율을 의미하게 된다.

재정집중도지수는 지니계수를 산출하는 방식으로 계산할 수 있다. 이 논문에서는

省수준의 자료를 이용한 성간 재정형평도는 지니계수로 계산하였지만, 縣수준의 자료를 이용할 경우는 성내 격차와 성간 재정격차의 전체 재정격차에 대한 기여도를 구분해보기 위해 분해가능한 불평등지수로 Tsui(1993)을 원용한 일반화된 타일 엔트로피지수(Generalized Theil Entrophy index)를 사용한다.<sup>8)</sup>

## 2. 資料

기존 연구에서 재정이전의 효과를 분석하기 위해 이용되는 자료로는 두 가지가 있다. 하나는 省 수준의 재정수지를 알 수 있는 재정수입 및 지출액 자료로서, Lary(1975), Ferdinand(1987) 등은 이를 이용하여 지방정부가 중앙정부에 상납하는 정도와 지방재정으로 남기는 유보율을 측정하고, 이를 통해 상납이 이루어지는 지역과 보조가 이루어지는 지역을 구분하고 중앙정부와 지방정부 간의 관계가 시기적으로 어떻게 변화하는지를 분석한다. 그들의 분석에서 주로 초점을 두는 것은 정부간 세력(주로 중앙정부의 통제력, 지방정부의 분권화)이다. 반면 Tsui(1991, 1996)나 Lyons(1991) 등은 직접 재정자료가 아닌 국민수입사용액에서 국민수입액을 뺀 차액을 중앙에 의한 지역간 재정이전으로 보고 이를 통해 순상납액, 순보조액을 유추하였다. 그들 분석의 주요 초점은 일부지역의 상납(순조세), 일부지역의 순보조라는 성간 재정이전이 지역격차를 얼마나 축소시키는지하는 점이다. Tsui(1991, 1996)는 이를 이용하여 지역격차에 미친 성간 재정이전의 기여도를 계측한 결과 개혁 후, 특히 1980년대 중반 이후 성간 재정이전의 기여도는 축소되는 것으로 분석하였다. 그러나 魏后凱(1991)에 의하면 그 개념은 상품의 지역간 순수출(입) 개념이므로 차이가 있다. 본 연구에서는 지방재정자료를 이용하여 Tsui, Lyons 등이 관심을 보였던 지역격차에 미치는 직접적인 영향을 살펴보면서 그것이 지닌 정태적 분석의 한계를 지적하고 개혁이전과 개혁이후 각각 정부간 재정의 평등(불평등)이 지역격차와 어떠한 관계를 지니고 있는지 동태적으로 해석한다. 이를 위해 사용된 재정자료는 1952년에서 1989년까지는 Hsueh *et al.*(1993)의 지방재정 자료를, 이후는 1995년까지의 각년도 『財政年鑑』을 사용하였다.<sup>9)</sup>

8) 자세한 것은李宗哲·姜承昊(1998) 참조.

9) 1952년에서 1989년 사이에 똑같은 지방재정자료가 馬洪·房維中 編(1991)에도 실려 있고, 1991~96년 자료는 『中國統計摘要 1997』에도 실려 있다.



縣 수준의 자료로는 國家統計局과 國務院發展研究中心(1997)에서 편집한 『中國縣域經濟』에 수록된 1994년도 재정수입·지출액을 이용하였다. 『中國縣域經濟』는 총 4권으로 구성된 방대한 자료집으로 중국 30개 성의 총 2,246개 현·시에 대한 자료를 담고 있다. 여기에는 1990, 1993 및 1994년의 3개년의 자료가 수록되어 있으나 1994년을 제외한 여타 연도는 자료의 누락이 심하여 1994년만을 분석대상으로 하였다. 30개 성 중 티베트는 자료의 누락이 심하여 분석에서 제외하고, 북경, 천진, 상해 등 3개 직할시는 자료에 포함된 현 및 시가 작아 북경과 천진은 하북성에, 상해는 강소성에 포함시켜 분석하였다. 분석에 포함된 현·시의 총 개수는 2,165개이다.

### Ⅲ. 재정불평등 분석

#### 1. 기존 개념에 의한 재정불평등 분석

본 항에서는 기존 연구들에서 주로 사용된 재정평등(불평등) 개념으로 분석한다. 기존 연구들은 주로 어느 지역으로부터 상납이 이루어지고 그 상납률은 어떻게 변하는지, 어느 지역에 보조가 이루어지고 그 보조율은 어떻게 변하는지 즉 중앙과 지역 사이의 수직적 재정이전 관계를 분석하기 위해, 지방재정의 흑(적)자율<sup>10)</sup>을 사용한다. 지역재정상의 이 지표가 플러스이면 재정흑자, 마이너스이면 재정적자를 나타내는데, 흑자율이 점차 커질 경우 경우는 중앙에 대한 상납이 점차 증가하는 경우이다. 재정지출보다 많은 수입규모를 지닌 성은 자신의 재정수입의 일부분을 유보하고 나머지는 중앙으로 송금상납하여야 한다.<sup>11)</sup> 반면에 적자율을 나타내는 지역은 적자만큼을 중앙으로부터 보조받게 되는데 그 보조의 원천이 부유한 지

10) 
$$\text{흑(적) 자율} = \frac{(\text{지방재정수입} - \text{지방재정지출}) \times 100}{\text{지방재정수입}}$$

11) 이 경우 해당지역의 흑자율은 해당지역 재정수입 중 상납금 비율 정도로 해석할 수 있다. 상납률이 높으면 지방재정 중 자신의 지출을 위해 쓸 수 있는 유보금액이 적어지게 되므로 留保率이 낮다고 해석하기도 한다. 반면 재정적자로 상납률이 낮은 성들은 자체수입을 자체지출을 위해 대부분 유보시킬 수 있으므로 유보율이 높아진다. 따라서 과거 Lardy(1975), Ferdinand(1987), 南部稔(1991)은 이를 상납-유보율이라는 개념으로 사용하여 왔다.

역에서 중앙으로의 상납이므로 이를 성간 재정이전이라 한다.

먼저 개혁이전 국가예산에서 중앙정부가 차지하는 비중을 통해 정부간 재정운영의 특징을 살펴보자. 개혁이전시기 동안, 국가예산지출에서 재정지출에서 중앙정부가 차지하는 비중은 1차 계획기(1953~57)에 무려 74%나 되었지만 이후(1958~62) 동안은 48.1%로 감소하였고 1960년대 중반에는 59%까지 증가하였지만 이후 5차 계획기(1976~80)에는 49.7%까지 감소하였다. 대약진기를 포함한 2차 계획기 동안과 1975~78년 동안에만 50%를 밑돌았을 뿐 나머지 시기 동안 줄곧 50% 이상을 차지했다. 개혁이전의 과거 동안 사회주의 국가예산의 지출 운영면에서 중앙정부는 큰 몫을 차지했음을 알 수 있다. 반면에 재정수입에서 중앙이 차지하는 비중은 1차 계획기 동안 45.4%에서 1960년대에는 25%전후로, 1978년 개혁 이전에는 15% 이하(1975년 11.8%)까지 감소하였다(〈부표 1〉 참조).<sup>12)</sup>

개혁이전 동안 중앙정부는 수입을 초과하는 지출능력을 보였다. 이것이 가능했던 이유는 국가예산의 統收統支(국가가 지방수입, 지방재정의 지출까지 중앙계획에 따라 통일적으로 실행하는 예산원칙)이었다. 중앙은 자신의 적은 재정수입으로 소득수준이 높은 성의 지출을 그 성의 재정수입보다 적게 즉 흑자로 운영하도록 하여 상납을 받고 그 일부는 재정적자가 날 수밖에 없는 소득수준이 낮은 성에 보조하는 방식으로 지출을 통제하였다.

〈표 1〉을 통해 우선 개혁 전의 성별 재정흑(적)자율의 추이를 살펴보자. 재정흑자율(플러스 부호)은 1950년대 초에는 거의 모든 지역이 흑자율로 나타나 모든 지역이 중앙에 상납하는 형태였다. 1952년 초 사회주의경제의 출발시점에서 거의 모든 성의 재정은 적자를 내지 않는 상태로 조정되어 있었고, 오히려 재정지출면에서 수요가 큰 중앙재정을 위해 재정수입의 상납을 준비할 수 있도록 예산제도가 만들어져 있었기 때문이다. 그러나 1957년의 경우에는 광서성과 감숙성에서 재정적자가 발생하였고, 청해, 영하, 신강 등은 거의 흑자율이 낮아 상납에 기여할 수 없게 된 지역이 5개 지역으로 늘어났다. 특히 상납에 있어서 크게 기여하는 지역들은 1950년대에 동부지구에 위치한 北京, 天津, 遼寧, 綏遠, 산둥, 광둥, 강소와 일제하의

12) 〈부표 1〉에 나타난 국가예산에는 국내외채무를 포함하지 않으므로, 국내외채무를 많이 이용하는 중앙정부가 그렇지 못한 지방정부에 비해 수입과 지출 양면 모두에서 과소평가된다. 즉 국내외채무를 포함하면 중앙의 수입비중이나 지출비중이 공히 약간 증가할 것이다. 그러나 본문에서 설명하려는 추세는 기본적으로 달라지지 않을 것이다.

〈표 1〉 省別 財政黒(赤)字率

(단위: %)

	1952	1957	1965	1978	1984	1988	1993	1995
北 京	51.4	65.3	60.1	59.6	40.4	22.2	3.9	-34.0
天 津	72.1	79.5	73.7	63.0	53.5	22.0	31.6	-50.8
河 北	57.6	24.2	22.0	28.0	8.3	-4.2	1.4	-59.4
遼 寧	50.7	74.0	58.6	67.3	49.0	17.8	15.3	-48.5
上 海	17.6	18.8	87.9	84.6	81.5	59.2	48.6	-18.4
江 蘇	68.9	52.4	58.8	53.5	48.0	31.6	26.0	-46.8
浙 江	71.6	60.4	62.7	36.5	38.2	26.2	25.0	-54.3
福 建	43.1	23.2	24.3	0.0	-22.2	-22.7	-3.0	-46.2
山 東	58.1	54.1	42.1	50.2	27.2	-13.7	3.1	-54.1
廣 東	53.5	54.6	53.4	31.5	5.5	-7.0	4.4	-37.5
廣 西	22.8	-12.0	-25.7	45.1	-71.1	-57.1	-12.0	-77.0
山 西	40.4	18.1	25.5	-7.4	-10.3	-11.3	-4.5	-56.3
內蒙古	22.5	14.6	-12.6	-170.8	-264.7	-111.3	-57.3	-133.8
吉 林	71.4	61.7	26.4	0.3	-53.5	-41.4	-29.2	-91.1
黑龍江	65.7	47.8	19.6	50.1	-35.0	-18.3	-15.6	-72.4
安 徽	44.0	21.8	22.2	19.0	3.3	-10.0	1.6	-62.1
江 西	33.6	32.1	20.9	-33.1	-46.1	-31.1	-24.7	-72.0
河 南	62.1	40.8	7.2	17.9	6.2	-7.3	-6.1	-66.3
湖 北	NA	43.3	39.1	4.4	24.6	0.5	0.4	-62.9
湖 南	49.3	41.7	30.3	12.5	8.5	-14.7	-3.5	-60.8
四 川	57.0	53.8	23.7	1.5	-3.3	-12.6	-3.5	-66.2
貴 州	46.7	25.9	-8.6	-96.4	-88.6	-39.2	-19.3	-119.9
雲 南	51.8	21.9	-12.7	-55.4	-55.9	-28.8	2.1	-139.0
陝 西	38.6	22.9	11.6	7.3	-48.5	-31.5	-19.9	-100.2
甘 肅	42.8	-20.5	-10.8	30.1	-59.8	-45.6	-21.2	-139.9
青 海	38.7	0.9	-6.2	3.2	-6.6	0.1	-98.3	-235.0
寧 夏	32.1	0.0	-75.0	-82.9	-280.5	-172.5	-78.7	-156.1
新 疆	18.9	0.4	-7.9	-138.3	-223.1	-151.6	-84.2	-151.8

주: 상단부는 동부지구, 중단부는 중부지구, 하단부는 서부지구의 성들이다.

자료: Hsueh *et al.* (1993) 및 『財政年鑑』, 각 연도에서 계산.

舊공업지역인 길림, 흑룡강, 그리고 인구 대성인 사천이었다. 이들 성들은 개혁전 (1978년)에까지 높은 상납률을 유지하고 있다. 단지 1960년대에 상납지역으로 상해가 추가되고 절강, 사천이 빠지는 정도의 변동이 보인다.<sup>13)</sup>

개혁이전의 재정흑자율을 지구별로 정리하여 요약해보면 개혁이전 동안 처음에는 서부지구에서 상납지역은 사천 정도뿐이었므로 결국 서부지역은 순보조를 받는 지역인 반면 동부와 중부지구는 대부분 상납지역이었다. 그러나 중부지구에서 상납률이 높은 경우는 1950년대의 길림, 흑룡강 정도뿐이고, 따라서 상납률은 동부지구의 지역들이 훨씬 높았다. 그러나 1965년을 1957년과 비교해보면 상해, 강소, 절강, 복건 등의 흑자율이 높아졌고 북경, 천진, 하북, 요녕, 산둥, 광둥의 흑자율은 약간 감소하였다. 1978년에는 더 많은 성들의 흑자율이 감소하였다. 또 중부지구 성들의 흑자율 감소도 두드러져 길림, 안휘, 강서, 호남 등 중부지구 성들은 개혁이전 동안에도 흑자율이 지속적으로 감소하였고, 산서, 내몽고, 길림, 흑룡강, 강서는 보조를 받는 지위로 바뀌었다.

개혁이전 동부지역의 재정잉여부분은 중앙상납을 통해 보조형식으로 중서부 재정적자를 보전하는 재정경로로 형성된 국민수입이 동에서 서로 이전되는 성간 재정이전 메커니즘을 통해 앞서 보았듯이 중앙정부는 낮은 재정수입비중을 가지고 높은 재정지출을 할 수 있는 능력을 지니게 된 것이다.<sup>14)</sup> 기존 연구의 대부분은 이와 같이 상납-보조관계가 형성된 것을 성간 이전이라 하여 소득수준이 높은 성의 재정이 소득이 낮은 성으로 이전되는 것으로 평등화 추구라고만 분석하였다. 그러나 이전 자체로만 볼 때는 그런 의미로 볼 수 있겠지만, 부유한 성들로부터의 상납률이 지나치게 높았다든지, 너무 장기간 지속되었다면 그들 지역의 조세회피<sup>15)</sup> 경향을 낳

13) Lardy(1975)에 의한 1960년대 초반까지의 분석에 의하면 1950년대를 통해 廣東, 浙江, 山東, 四川과 같은 발전된 성은 재정수입의 절반을 중앙으로 송금상납하였고, 덜 발전된 성들은 이보다는 낮은 송금률을 보였거나 혹은 중앙으로부터 순보조를 받았다. 순보조를 받은 경우는 青海, 甘肅, 新疆, 內蒙古 등이다. 그는 대약진에 의해 지방분권화가 추진된 1958년 이후에도 성간 재정이전에 의해 지역간 형평을 추구할 수 있었다고 분석한다.

14) 魏后凱(1991)는 이처럼 동부에서 서부로 재정이전이 필요한 이유를 價值移轉 때문이라고 한다. 즉 과거 지역간 분업구조는 서부는 자원, 동부는 가공기술을 나누어 맡는 수직적 분업구조였다. 따라서 가격이 상대적으로 싼 자원이기로부터 동부로 가치가 이전되기 때문에 동부의 순수출로 번 가치 중 일부를 순수입 지역인 서부에 대해 재정경로를 통해 보전하는 것이 당연시되었다.

15) Ma(1995)는 개혁후 지방정부의 조세회피 즉 세수노력의 저하는 중앙정부가 동태적 일관성이

을 수도 있고 생산의욕을 감소시켜 비효율을 발생시킬 수도 있다.

1978년에서 분세제 실시 전인 1993년까지를 살펴보자. 재정분권화가 진행된 1978년 이후 대부분의 성들에서 흑자율이 줄어들고 있다. 특히 소득수준이 높은 성들, 동부지역 성들의 흑자율 감소가 두드러진다. 동부지구 중 계속해서 적자로 나타나고 있는 복건과 광서는 각각 개혁시범지역, 소수민족지구라는 이유로 보조금대상지역이었다(吳軍華, 1996, pp. 126~127). 1988년 동부지구 중 하북, 산둥, 광둥 성 등이 적자로 나타났다. 이는 그들 지역이 보조를 받았다는 것이 아니고 중앙으로부터 재정분권된 상황에서 자체 지출 대비 예산내 수입을 적게 하여 상납을 적게 하려 한 결과일 것이다. 당시 이들의 적자는 중앙이 지급한 보조금으로 보전되지 않아도 중앙정부의 통제를 받지 않는 지방정부 자체의 예산외수입으로 메울 수 있었기 때문이다. 나머지 동부지역 성들의 흑자율 감소에도 같은 원인이 작용하였을 것이다. 즉 상납을 기피하기 위한 동기가 재정분권하에서 표출됨으로써 흑자율을 낮춘 것이다.

분세제 이전의 또 하나의 특징은 재정적자로 보조받는 지역도 확대되었다는 것이 있다. 보조에 의존하는 성들이 내몽고, 길림, 흑룡강, 안휘, 복건, 강서, 광서, 사천, 귀주, 운남, 신강으로 점차 확대되었다. 서부지구의 경우 1978년에서 1984년 사이에 흑(적)자율이 악화된 지역은 사천, 섬서, 감숙, 청해, 영하, 신강이었는데, 1984년에서 1988년 그리고 1988년에서 1993년 사이에 이들 지역의 적자율이 개선되는 것처럼 나타나고 있다. 이는 수지가 개선된 때문이라기보다 이들 지역에 대한 중앙의 성간 이전(이들에게 할당되는 보조금액)이 줄어 적자보전율을 낮추기 위한 성의 노력이 있었던 것으로 생각된다. 물론 이들 지역도 예산외 수입을 운영하여 예

---

결여된 세수정책을 시행했기 때문이라고 본다. 재정청부제도는 지방정부가 자신이 징수한 총수입의 일정액 혹은 일정비율을 중앙재정에 상납하고 나머지를 귀속시킨다. 중앙과 지방 사이의 계약은 총수입을 중앙재정과 지방이 점하는 상대적 몫을 결정한다. 이러한 제도는 초기에는 지방정부의 세수적극성을 높였다. 그러나 중앙정부가 계약을 충실히 이행할 수 없었기 때문에 지방정부의 세수적극성은 오히려 감소하였다. 중앙정부는 계약 만기 전에 원래의 몫을 부단히 수정하였다. 그 주된 방식은 상납률을 수정하든지 지방정부로부터 차관(빌리지만 환급하지 않음)을 빌리든지 지방정부에 지출책임을 임의로 전가하거나 또 이미 하방시킨 국유기업에 상납을 요구하거나 지방정부에 국고권을 강매하는 등으로 이루어졌다. 지방정부는 중앙정부의 이런 행위에 대해 세수노력을 감소시키는 방식(면세권 남용, 기업과 결탁하여 이윤을 숨겨 보고하거나, 예산내수입을 예산외수입으로 전입시키는 등)으로 반응한다. 이러한 행동이 개혁후 강화된 것은 사실이나 개혁이전 1970년대 청부제에도 적용될 수 있을 것이다.

산의 지출을 더 늘릴 수 있었을 것이다. 魏后凱(1991)는 민족자치구나 소득이 낮은 성들은 개혁 후에 중앙에 대한 의존이 더욱 심해져 이들 지역의 재정수지(적자) 상황을 근본적으로 바뀌지 않았다고 한다.<sup>16)</sup> 이들 소득수준이 낮은 성들의 소득이 더욱 향상되어 재정수지가 개선된 것도 아니며, 과거부터 지속되어 온 성간 이전메커니즘에 의한 중서부 일부 성들에 대한 재정보조가 이들 성의 성장을 이끌어 지역격차를 축소시키게 하지도 못했다고 분석한다. 그는 또 그 주요 원인 중 하나가 재정보조정책 자체의 결함이라고 생각한다. 즉 지방에 사용된 중앙의 재정보조는 무상이며, 그 사용범위와 방향에 대한 구체적이고 명확한 규정도 결여되어 있기 때문에 보조금의 효율은 낮을 수밖에 없다는 것이다. 그는 이런 보조정책이 보조를 받는 지역에 대해 일종의 “의존-수혈” 메커니즘을 형성하여 “낙후 → 의존 → 수혈 → 낙후”의 악순환이 지속되었다고 지적한다.

1995년은 분세제가 시행된 후 2년째인 해이다. 分稅制로 중앙정부의 세원통제력이 일부 회복<sup>17)</sup>되었고, 중앙의 재정비중이 높아져 중앙정부가 모든 지방정부에 교부금을 주는 체제로 전환되어 모든 성이 재정적자로 나타나고 있다. 즉 이전처럼 일부 부유한 성에서 상납을 받아야만 낙후된 성에 재정이전을 할 수 있는 체제로부터 중앙이 자체수입으로 보조를 줄 수 있는 재정체제로 변화를 의미하는 것이다.<sup>18)</sup>

분세제 이전 예산청부제도하에서는 중앙의 재정이전은 타지역에서 다른 지역으로의 이전이며, 이러한 이전기능은 상납이 충분할 때만 이전의 효과를 볼 수 있을 것이다. 상납의 원천이 되는 지방자체의 재정수입의 경우 1인당 소득이 낮은 지역에 비해 높은 지역이 그 지역의 주민이나 기업으로부터 높은 세수를 거두어야 한

16) 魏后凱(1991, p. 193)에 의하면 1952년 동부의 흑자는 9.67억 위안, 중부는 14.79억 위안인데 반해, 서부는 적자액이 5.69억 위안이었고, 이는 1985년에는 동부의 흑자액(흑자율)은 281.74억 위안(흑자율 38.3%)이나, 중서부 지구의 적자액(적자율)이 높아져 각각 57.13억 위안(20.1%), 86억 위안(57.2%)에 달했다고 한다.

17) Tsang(1995), 吳軍華(1996) 등은 이에 대해 여전히 중앙정부의 통제력보다는 지방정부의 협상력이 강하게 발휘되어 국세와 지방세구분의 기준연도가 지방통제력이 가장 강했던 1993년으로 책정된 점 등의 한계를 지닌다고 본다.

18) 전국재정총수입 중 중앙재정수입의 비중은 분세제개혁 첫해인 1994년에 1993년의 33%에서 55.7%로 크게 높아졌고, 1995년에는 56.5%에 달했다. 이처럼 중앙비중이 커짐과 동시에 지방에 대한 이전지출로 사용하는 부분도 더욱 커졌다. 1995년 중앙 및 지방재정예산계획 중 중앙재정이 지방에 대해 이전지출한 금액(중앙이 지방에 환급한 세수, 일반보조금과 특수지원금을 포함한 금액)은 2,449.6억 위안으로 총지방재정수입(4,923억 위안)의 49.8%에 이르렀다(劉溶滄, 1996).

다. 이것은 중앙정부차원에서는 이전재정을 위한 상납원이 늘어나는 것을 의미하기도 하지만, 결국 지역간 세부담주체들의 형평성차원에서도 바람직할 것이다. 만일 그렇지 못하다면 소득이 높은 성의 주민 혹은 기업들은 그렇지 못한 성들에 비해 순 재정편익(net fiscal benefit)을 누리게 된다. 재정이전의 결과를 나타낸 것이 <표 2>이다.

지역의 순재정귀착(net regional fiscal incidence)을 고려한다면 당해연도의 소득의 불평등도는 낮아지므로, 재정이전이 소득불평등을 완화시키는 기능을 하고 있는 것으로 나타난다. 단 개혁 이전에는 감소율이 크고, 개혁 후에는 감소율이 작아져 과거에는 재정이전이 지역격차를 크게 완화시키는 평등화 역할을 하였으나, 개혁 이후 점차 그 역할이 줄어들고 있는 것으로 보인다.<sup>19)</sup> 이처럼 재정귀착으로 재정이전이 평등화에서의 역할은 분석할 수 있지만, 그것이 바람직한 것인지, 지나친 것은 아닌지는 평가할 수 없다. 이를 위해 다음 항에서는 성간 재정분포를 분석한다.

<표 2> 재정이전으로 조정된 소득 불평등도 추이 (1952~88년)

	1952	1957	1965	1978	1984	1988
조정전 지니계수	0.227	0.225	0.237	0.244	0.216	0.219
조정후 지니계수	0.227	0.214	0.190	0.161	0.177	0.201
감소분	0	0.011	0.047	0.083	0.039	0.018
감소율(%)	0	4.8	19.8	34.0	18.1	8.2

주: 조정전 지니계수는 1인당 소득의 불평등도(GC)임. 이는 <부표 2>에 수록.

조정후 지니계수는 본래의 국민수입에 총재정수익인 지방지출액을 더하고 총재정부담인 지방재정수입을 차감한 것의 불평등도임.

자료: <표 1>과 동.

19) Tsui(1991), Lyons(1991)의 분석도 결국 이와 마찬가지로 방식이다. 당해연도 귀착분에서 성간 이전이 한 기여도를 평가하는 방식은 정태적이며, 그것이 기여도가 작다 크다는 알 수 있을 뿐이지 바람직한 것인지 여부를 분명히 하지 못한다.

## 2. 성간 재정분포의 불평등 분석: 수평적 평등과 지역격차 변동

재정수입·지출의 집중도와 누진도의 시계열적 변화추이를 살펴보자. <그림 2>와 <부표 1>은 지방재정수입의 집중도(FR) 및 누진도(KR), 지출의 집중도(FE)와 역진도(KE)를 나타낸 것이다. 그림에서 GC는 성별 1인당 소득의 지니계수이다.

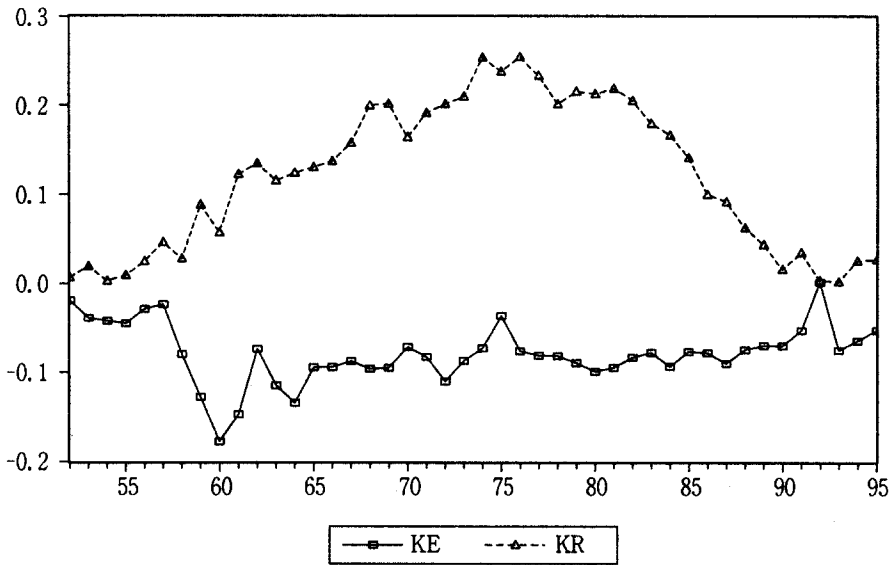
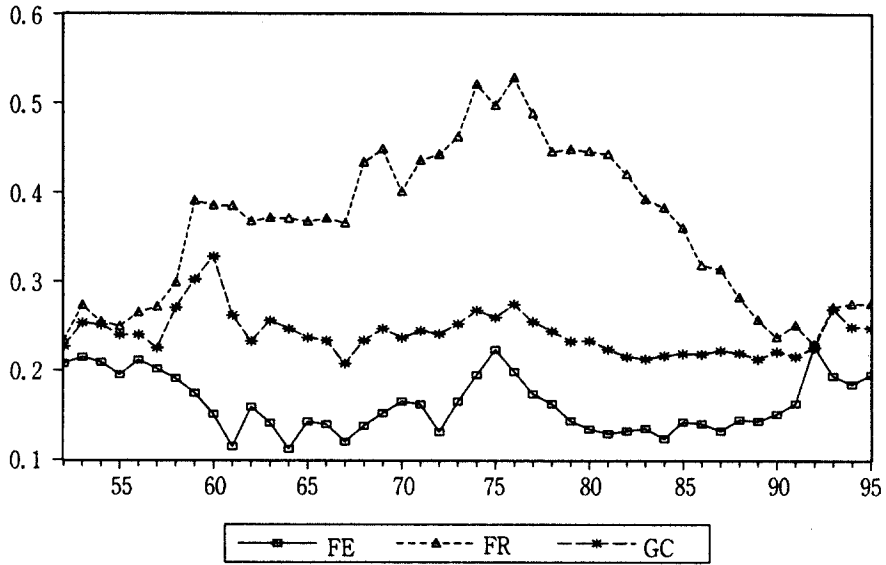
재정수입의 지역적 집중도는 경제력격차로서의 의미와 재정정책적 의미 두 가지로 해석할 수 있다.<sup>20)</sup> 우선 재정수입을 소득과 마찬가지로 경제력 개념으로 보아 지역간 격차로 해석해보자. 재정수입의 집중도가 커지는 현상은 재정수입이 지역간에 불평등하게 분포하고, 집중도가 작다면 재정수입이 고루 분포한다는 사실을 반영한다. 과거에 재정수입 집중도가 크고, 1976년을 정점으로 이후 감소하는 것으로 보아 1976년 이전 재정수입의 지역간 분포는 불평등추세를 지니며 이후 평등화추세로 나타난다. 즉 1976년 이전 지역간 재정력은 격차가 확대되었고, 이후 격차가 축소되었다. 우선 개혁 후 격차축소는 낙후지역의 효율성이 개선되고 성장이 빨라짐으로써 지역간 소득격차도 줄고 재정력격차도 줄어든 것으로 해석할 수 있다.

<그림 2>의 위쪽에서 보듯이 이는 지역간 소득격차(GC)의 추세와 거의 같으나 수치가 훨씬 크며, 양자의 궤리 폭이 개혁 이전 동안 확대되다가 개혁 이후 축소되고 있는 것을 알 수 있다. 과거 재정수입의 집중도가 소득불평등도와 궤리가 크며, 점차 커진 것, 개혁 후 궤리가 줄고 있는 것은 무엇 때문일까? 이는 앞서 본 성간 재정이전을 고려한 상납정책 즉 평등화정책 때문이다. 이는 집중도를 재정정책적 의미로 해석해보면 잘 알 수 있다. 집중도가 점차 커진다는 것은 개혁이전에 재정 부담이 점차로 1인당 소득이 낮은 지역에서 높은 지역으로 집중되고 있는 것이므로 재정평등화현상으로 보인다. 누진도를 나타내는 KR도 0보다 커서 누진적이고 평등하다. 지역마다 자신의 지출에 비례한 재정수입이 아니라 부유한 성에 낙후 성의 보조금지출을 고려한 상납이 포함되어 있다는 점, 그리고 만성적인 적자에 있는 보조금을 받아야 할 성이 존재한다는 점 이 두 사실은 재정수입의 지역간 분포를 실제 경제력(소득)의 분포보다 과장되게 만들 것이다. 즉 부유한 성은 자신의 경제력에

20) 과거는 중앙정부와 지방의 관계로 볼 때, 지방재정수입에 중앙정부의 평등화 의지가 강하게 반영된다면 재정정책적 의미로 해석하는 것이 유용할 것이다. 그러나 중앙의 의지를 배제하고 순수한 지역의 경제력 지표 소득과 상관관계가 있는 변수로 본다면 지역불평등도로 해석하는 것이 유용할 것이다. 따라서 개혁 이후는 후자의 개념으로 보는 것이 더욱 타당할 것이다.



〈그림 2〉 지방재정 수입 및 지출의 집중도, 누진도 추이 (1952~95년)



비례이상으로 많은 재정수입(조세)을 할당해야 하며, 낙후된 성은 경제력에 비례하지 않고 그 이하수준으로 재정수입을 거두어도 보조에 의존할 수 있는 것이다. 이는 중앙정부가 재정분포를 평등화하면 할수록 강화될 것이다.

이렇게 과장된 재정집중도는 1960년대 이후 지나치게 커져 소득불평등도 지니계수의 변동을 훨씬 상회하고 있다. 소득불평등도(지니계수)와 같이 나타난 위쪽의 그림을 보면 좀더 구체적으로 알 수 있다. 1960년대 초반에 지역격차 변동이 심했음을 알 수 있다. 즉 1957년까지 지니계수는 감소하였다가 대약진기에 1960년을 정점으로 지니계수는 사상 최대치를 보이고 있다. 당시 지니계수를 고려한다면 재정수입의 집중도가 같은 수준으로 증가하는 것도 바람직했다고 평가할 수 있다. 그러나 1960년 이후의 상황을 보면 소득불평등도는 상대적으로 안정되어 있음에도 불구하고 재정수입의 집중도는 하락하지 않고 유지되다가 1967년 이후 다시 상승하여 재정수입면에서 평등화가 진행되고 다시 1971년 이후 1975년까지 평등화가 더 높게 진행되고 있다. 이처럼 재정수입면에서 평등화가 지역소득불평등도보다 무관할 정도로 지나치다면 소득이 높은 지역의 조세회피 동인이 강해질 수밖에 없다. 그러나 개혁이전의 統收統支원칙하에서 회피행위는 현실화될 수 없었다. 이렇게 본다면 개혁이후 중앙의 상납비중이 큰 성들이 흑자율(상납률)을 줄일 수 있게 된 직접적인 원인은 재정분권화이지만, 보다 근본적인 원인은 과거 이처럼 성간 재정수입의 누진성을 강화하도록 중앙이 지나치게 통제해 온 것이 비효율적이었기 때문이다.<sup>21)</sup> 개혁후의 중앙의 통제력이 작용하지 못한다면 당연히 지나치게 누진적인 재정부담은 회피될 것이므로 집중도가 하락하는 것이 당연한 귀결이다. 개혁후 누진도(KR)가 점차 약화되어 1988년 이후는 0 이하로 떨어질 정도가 되었는데, 분세제가 시행된 1994년 이후에는 다시 0보다 커졌으나 개혁이전 시기보다 현격히 작은 것으로 나타나고 있다. 이처럼 소득격차와 집중도간의 괴리가 축소되는 것은 중앙의 개입이 사라져 재정수입이 성의 경제력을 잘 반영하기 때문이다. 향후 과거와 같은 성간 재정수입분포로 다시 돌아갈 수 없을 것이고 되돌린다는 것이 바람직하지도 않는 점은 바로 이 때문이다.

반면 지역간 재정지출의 집중도는 0.15 정도의 낮은 수치를 유지하고 있는데 이

21) 周振華(1995, p. 27)에 따르면 1976년 국가는 개혁 이전 최대의 적자상태(26억 위안)였고 효율성을 개선하기 위해 중앙의 과도한 개입을 줄이는 분권화 일환으로 재정개혁에 착수했다고 한다.

는 지출의 경우도 줄곧 1인당 국민수입이 높은 지역에서 낮은 지역으로 집중되도록 함으로써 1960년대 이후 그런 현상이 정착되어 있음을 의미한다. 소득불평등도의 변화를 고려한 역진도(KE)는 1992년 한 해를 제외하고는 줄곧 0 이하를 유지하고 있어 역진적이다.

단 지출의 역진성만 강조하여 그림을 해석한다면 1975년과 1992년에 집중도가 떨어진 것이 이듬해 1976년, 1993년 각각 소득불평등도의 정점을 만들어낸 것으로, 즉 재정지출의 불평등 → 소득격차 악화로 생각할 수 있으나 이는 소득격차와 재정격차의 관계를 매우 단기적으로 보는 것으로 앞서 본 순재정귀착분석과 마찬가지로 정태적인 해석이다.

장기적으로 역진적이라는 것은 지방지출의 의미를 고려해보아야 한다. 지방지출 목적이 특별한 사회보장적 항목이라거나 특수개발 항목이라면 평등한 것이 바람직하다. 그러나 중국의 지방정부는 지역개발 투자비중이 높다. 지역개발에 해당하는 항목이 평등하다든지 역진적이라면 소득이 낮고, 생산성이 낮은 지역에 투자가 비효율적으로 낭비된다는 의미이다. 장기적으로 비효율적인 투자가 이루어진다는 면에서 평등은 효율성의 상실을 대가로 하지 않을 수 없을 것이다. 이를 확인해보기 위해 재정지출을 항목별로 구분한 자료를 이용하여 집중도와 역진도를 구해본 것이 <표 3>이다.

<표 3> 항목별 재정지출의 집중도 및 역진도 지수 추이 (1952~88년)

	1952	1957	1965	1978	1984	1988
재정지출집중도	0.207	0.201	0.142	0.162	0.123	0.144
경제건설	0.333	0.301	0.181	0.193	0.214	0.204
사회문교	0.215	0.205	0.160	0.103	0.077	0.099
행정비	-0.432	-0.437	-0.429	-0.436	-0.508	-0.511
기타	0.164	0.080	0.045	0.105	0.061	0.076
소득 지니계수	0.227	0.225	0.237	0.244	0.216	0.219
재정지출역진도	-0.020	-0.024	-0.095	-0.082	-0.093	-0.075
경제건설	0.106	0.076	-0.056	-0.051	-0.002	-0.015
사회문교	-0.012	-0.020	-0.077	-0.141	-0.139	-0.120
행정비	-0.659	-0.662	-0.666	-0.680	-0.724	-0.730
기타	-0.063	-0.145	-0.192	-0.139	-0.150	-0.143

주: 소득지니계수는 재정이전으로 조정하지 않은 원래 소득의 불평등도임.  
자료: <표 1>과 동.

모든 연도에 걸쳐 지방지출항목<sup>22)</sup> 중 경제건설집중도가 가장 높은 수치를 나타내고 있음을 알 수 있다. 행정비는 역진도뿐 아니라 집중도 자체가 마이너스로 나타나 초역진적으로 나타난다. 즉 소득수준이 낮은 지역의 주민이더라도 잘사는 지역의 주민에 비해 행정서비스 지출의 혜택을 더 많이 평등하게 누린다는 것이다. 사회문교비 지출도 그렇다고 해석할 수 있다. 그러나 경제건설항목을 다른 관점에서 해석해보아야 한다.

모든 해에 걸쳐 경제건설의 집중도가 가장 높은 수치이다. 재정지출 전체의 집중도보다 크다. 즉 불평등하다는 뜻이기도 하지만, 다른 지출에 비해 효율적이라는 의미가 된다. 1957년 이후 줄곧 1965년까지 감소되어 왔고 이후는 증가되어 왔음을 알 수 있다. 소득불평등도를 감안한 역진도지수로 살펴보면 1952년과 1957년에는 플러스로 나타나 역진적이지 않았으나 이후 역진적으로 그 성격이 바뀌었다. 1984년에는 역진도가 약간 상승하는 것(절대값은 작아진다)으로 나타나는데 이는 당시의 소득불평등이 완화되었기 때문이다. 경제건설항목은 점차 개혁 이전에 비효율성이 증가하다가 개혁 후 비효율성이 감소했음을 알 수 있다. 최근 지출자료는 항목이 20여 종으로 다양하게 구분되어 있어 이와 같은 항목구분으로 분석을 연장할 수는 없지만 경제건설항목의 비효율성은 많이 개선되었을 것으로 생각된다. 그렇게 생각한다면 개혁 후 특히 1990년대에 전체지출의 평등성이 감소한 것은 투자효율이 개선되는 것으로 해석해도 무리가 없을 것이다. 개혁 이전 투자효율성이 지나치게 낮았기 때문이다. 또 <그림 2>와 <부표 2>에서 보듯이 지역격차(GC)는 1960년과 1976년의 정점 이후 1980년대 동안에는 감소추세였다. 재정불평등이 심화되던 1980년대 후반에 커다란 지역격차 확대는 없었던 것을 알 수 있다.

앞서의 성간 이전과 본항의 수입, 지출의 평등화를 함께 고려하여 설명해보자. 1950년대 동부지구가 서부지구에 재정이전을 하는 성간 메커니즘이 확립되었다. 이 메커니즘하에서 1960, 70년대로 오면서 서부지구의 적자율 증가, 적자지역 확대는 성간 재정수입분포를 매우 평등하게 만든다. 즉 낙후 성의 재정적자를 계속하여 보전하여 주면 자체 수입증가 노력이 줄 것이다. 따라서 동부지구의 흑자감소 노력 즉 조세회피에도 불구하고 성간 재정수입의 분포는 동부지구, 부유한 성들에 집중

22) 네 항목 중 경제건설항목 비중이 1978년 이전에는 가장 높았으나, 이후 사회문교비 항목의 비중이 더 높다. 각 시기 경제건설비중은, 28.9%, 26.9%, 31.6%, 34.0%, 19.7%, 10.4%이다(강승호, 1997, p. 81).

되고 불평등하게 된다. 그러나 부유한 지역이라 해서 무한히 상납을 늘릴 수 있는 것은 아니기 때문에 재정지출의 평등을 더이상 유지할 수 없게 된다. 그 결과 1970년과 1975년에 재정지출의 역진도가 감소하여 불평등하게 된 것이다. 성간 이전메커니즘의 확립 즉 1950, 60년대 재정평등화정책은 1970년대 와서 그 비효율로 인해 유지될 수 없게 되는 것이다.

재정평등정책은 단기에 그리고 정태적으로 순귀착효과를 계산한다면 격차를 축소(확대)시키지만, 장기적으로 볼 때 비효율적이었음을 알 수 있다. 특히 지출의 평등화에 의한 비효율성보다는 재정수입 평등화에 따른 비효율성이 더욱 큰 문제였다고 판단된다. 즉 중앙재정력이 낮기 때문에 부유한 성에 더 많은 흑자를 강요하고 낙후 성은 더욱 자신의 지출을 충당할 수입능력이 떨어져 결국에는 성간 재정력(재정수입) 분포가 지나치게 불평등하게 나타났기 때문이다. 그러나 개혁 이후는 재정수입 평등화 효과는 점차 줄었고, 지역간 재정수입이 경제력을 잘 반영하도록 변화되었다. 또 이미 지방분권화가 되었기 때문에 향후 지역간 재정수입분포를 과거처럼 되돌릴 수 있는 수단은 없을 것이다. 따라서 재정수입 평등화의 비효율성은 향후 별문제가 안될 것이다.

1990년대 들어 1993년에는 소득불평등이 1976년에 버금갈 정도의 정점이 다시 발생하는데 이것이 1980년대 후반부터 재정평등이 악화된 것, 특히 1988년 이후 재정수입 집중도 크기가 지나치게 작아진 것(0.3 미만)이라는 것과 어느 정도 연관된 측면도 있을 것이라 생각된다.<sup>23)</sup> 그렇다면 1994년 분세제 도입에 의한 재정평등화(성간 이전이 아닌 중앙에 의한 직접이전) 효과도 일부 인정할 수 있다. 그러나 분세제 실시가 지역격차를 축소시킨 영향은 단기적인 것이므로 이를 지나치게 강조하는 것은 옳지 않다고 생각된다. 물론 분세제로 인해 성간 이전메커니즘이 중앙의 직접 보조로 전환됨으로써 과거와 같은 재정수입 평등화의 대가로 발생하는 비효율성은

23) 1992년 이후 지역격차 확대의 주된 요인 중 하나는 개방으로 인한 외자도입 확대를 들 수 있다. 물론 1978년 개혁 이후 동서간 개방이익의 차이가 줄곧 지역간 격차에 미치는 주요한 요인 중 하나였다. 그러나 1990년 이전에는 개방요소가 격차를 감소시켰다는 주장도 설득력이 있다. 1990년 이전 지역간 격차가 감소한 요인 중에는 농촌, 낙후지역에서 개혁이 시발되었기 때문이라는 점과 더불어 동부지구내에서 소득격차 축소가 주효했다. 동부지구 중에서 동남지구 즉 광둥, 복건, 절강, 강소의 고도성장과 하북, 복경, 천진, 요녕 등의 구 공업지역의 상대적 둔화와 상쇄되어 전체 지역격차를 축소시킨 것이다. 이들 요인이 사라진 1990년 이후는 동서간 개방이익의 차이가 격차를 확대시키는 요인으로 부상할 것이다(Lee, 1995).

줄어든 점은 매우 긍정적이다. 그러나 지역간 불평등지니계수가 가장 컸던 1959년과 1960년 각각 0.30, 0.33 정도였던 것을 제외하고는 현재도 그리 큰 수준이 아니라는 점, 또 중앙정부의 직접보조의 비효율성 등을 염두에 둔다면 과거처럼 단기적인 순귀착효과만 발생시키고 장기적으로 낙후지역 개발에도 그리 큰 효과를 보지 못할 가능성은 여전하다.<sup>24)</sup>

### 3. 분세제개혁과 성내 재정불평등

성내 재정불평등을 분세제개혁이 시작된 1994년의 縣·市의 자료를 이용하여 분석한 결과가 <표 4>에 제시되어 있다. 재정수입과 지출의 누진도를 계산하기 위해서는 소득불평등도를 알아야 하는데, 여기서는 이종철(1998)에서 계산된 1인당 소득의 불평등도(GP)를 사용한다.

우선 전체적인 재정지출의 집중도는 0.20, 재정수입의 집중도는 0.37로 재정수입의 불평등도가 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 전체 재정불평등도를 성내 불평등도와 성간 불평등도로 분해해 보면, 재정지출의 경우 성내 불평등도와 성간 불평등도의 전체 불평등에 대한 기여도는 각각 58%와 42%로 성내 재정불평등의 중요성이 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 한편 재정수입의 경우 성내 재정불평등도와 성간 재정불평등도의 전체 불평등에 대한 기여도는 각각 70%와 30%로 재정수입에 있어서 성내불평등의 정도가 심한 것으로 나타나고 있다. 이는 Jin and Qian(1998)이 지적하듯이 현금 수준에서의 향진기업 발달정도와 이에 따른 공업화 정도에 따라 지방정부의 재정수입이 커다란 차이를 보이기 때문일 것이다.

지역별로 살펴보면 재정지출의 집중도 수치는 가장 낮은 요녕(0.03)에서 가장 높은 복건(0.35)까지이며, 복건, 강소, 해남, 광둥 순으로 지출불평등도가 큰 지역은

24) 陽介忠(1994)은 개혁 이전의 격차 확대는 저성장률, 개혁 이후의 격차 축소는 고성장을 때문이라고 보고 저성장에서 고성장으로 전환요인을 분석하였다. 그는 구역성장속도가 구역투자 규모와 투자효율(자본생산성)에 의해 결정된다고 보고, 개혁 이전의 지구별 성장률 차이(동부지구 성들의 상대적 고성장, 서부 성들의 상대적 저성장)의 주 원인은 성별 투자효율성의 차이라고 옳게 지적했다. 그러나 개혁 이후에 대해서는 빠른 성장을 보인 동부지구의 경우 투자규모와 투자효율 사이에 매우 높은 상관관계가 나타나며, 다른 지구의 일부 성들도 양자간에 상관관계가 높다는 것을 근거로 들고 지구간 성장률 차이가 나타나는 주원인은 투자규모라고 봄으로써 결국 중앙정부의 구역관리체제가 계속 필요하다고 주장한다. 중국에서 말하는 구역관리체제란 여전히 낙후지역에 대한 재정투입규모를 의미함을 알 수 있다.

〈표 4〉 재정수입, 지출의 성내, 성간 불평등도 (1994년)

	GE	GR	GP	KE	KR
하 북	0.120	0.230	0.290	-0.170	-0.060
요 녕	0.030	0.140	0.160	-0.130	-0.020
강 소	0.290	0.620	0.330	-0.040	0.290
절 강	0.110	0.210	0.180	-0.070	0.030
북 건	0.350	0.460	0.190	0.160	0.270
산 동	0.110	0.210	0.200	-0.090	0.010
광 동	0.230	0.360	0.280	-0.050	0.080
광 서	0.190	0.360	0.200	-0.010	0.160
해 남	0.260	0.770	0.100	0.160	0.670
산 서	0.040	0.150	0.130	-0.090	0.020
내몽고	0.110	0.220	0.110	0.000	0.110
길 립	0.070	0.200	0.030	0.040	0.170
흑룡강	0.060	0.060	0.050	0.010	0.010
안 휘	0.180	0.400	0.110	0.070	0.290
강 서	0.040	0.090	0.140	-0.100	-0.050
하 남	0.110	0.200	0.180	-0.070	0.020
호 북	0.170	0.280	0.170	0.000	0.110
호 남	0.100	0.290	0.120	-0.020	0.170
사 천	0.100	0.150	0.220	-0.120	-0.070
귀 주	0.060	0.140	0.150	-0.090	-0.010
운 남	0.100	0.330	0.390	-0.290	-0.060
섬 서	0.080	0.140	0.090	-0.010	0.050
감 숙	0.090	0.370	0.220	-0.130	0.150
청 해	0.120	0.160	0.160	-0.040	0.000
영 하	0.040	0.330	0.300	-0.260	0.030
신 강	0.080	0.280	0.120	-0.040	0.160
성내격차	0.120 (57.6%)	0.260 (70.3%)	0.190 (48.5%)	-0.070	0.070
성간격차	0.080 (42.4%)	0.110 (29.7%)	0.200 (51.5%)	-0.120	-0.090
전체격차	0.200	0.370	0.390	-0.190	-0.020

주: 상단은 동부지구, 중단은 중부지구, 하단은 서부지구를 의미함.

불평등도는 GE: 재정지출의 집중지수, GP: 1인당 소득의 지니계수,

GR: 재정수입의 집중지수, KE: 재정지출의 누진도지수, KR: 재정수입의 누진도지수.

자료: 『中國縣域經濟』(1997)에서 계산. 단 GP는 이종철(1998, <표 3>) 이용.

동부지구의 일부일 뿐이고 나머지 지역은 0.2 미만의 작은 수치를 나타낸다. 특히 중서부지구의 지출집중도가 낮다. 또 동부지구의 경우도 집중도가 요녕, 절강, 산둥, 하북, 광서 순으로 작게 나타나 대부분의 성들에서 재정지출은 평등하게 나타난다. 물론 이처럼 지나치게 평등한 것도 바람직하지 않다. 이 성들 중 지역간 재정이전(현급 정부간)에 따른 투자가 비효율적일 가능성이 있기 때문이다.

재정수입의 집중도는 가장 낮은 흑룡강(0.06)에서 가장 높은 해남(0.77)에 이르기까지 편차가 크다. 현급 재정수입이 성급재정에 의해 평등하도록 통제되지 않는다면 재정집중도는 소득불평등과 상관관계가 높을 것이다.

지역별로 소득불평등이 높은 곳은 운남, 강소, 영하, 하북, 광둥 순으로 나타난다. 강소, 하북, 광둥의 동부지구의 성이고, 영하, 운남은 서부지구 성이다. 따라서 소득수준이 높은 곳과 아주 낮은 곳이 소득불평등이 심한 것으로 U자 패턴처럼 보이거나<sup>25)</sup> 운남, 영하를 예외로 하고, 전반적인 경향은 소득수준이 높은 지역일수록 소득불평등이 심한 것으로 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

재정수입의 경우 성간 기여보다 성내 불평등이 차지하는 기여도가 매우 높아 70%를 차지하며, 성별 재정수입의 집중도는 수치가 높다. 그 순위는 해남, 강소, 복건, 안휘, 감숙, 광둥, 광서 순이다. 재정수입집중도의 경우 감숙, 안휘를 제외하고는 동부지구의 소득수준의 높은 성들이다. 소득수준이 높은 성들이 재정수입의 집중도도 높아 양자 사이에 정의 상관관계가 있어 재정수입이 경제력을 어느 정도 반영한다고 생각된다. 그러나 재정수입집중도가 높은 이유를 단지 현급 수준에서의 향진기업 발달정도와 이에 따른 공업화 정도에 따라 지방정부의 재정수입이 커다란 차이가 나기 때문만으로 해석할 수는 없다.

성과 현의 재정관계에서,省政府은 현정부를 재정수입면에서 과거 중앙정부와 성정부의 관계에서 보듯이 과도하게 평등하도록 즉 소득이 부유한 현의 재정수입에 의존하고 낙후된 현에 보조하는 관계, 이를 위해 성급 정부가 현급 정부를 과도하게 통제하는 지역이 존재한다면 성의 재정력 집중도는 경제력 집중도보다도 훨씬 크게 나타날 것이다. 예를 들어 강소의 수입집중도는 소득불평등도보다도 매우 높게 나

25) 보통 횡단자료에서 소득수준이 낮은 단계에서 불평등이 낮고 중위단계에서 높아지고 다시 고 소득단계에서는 불평등이 높아지는 즉 역U자 패턴을 띠는 것이 일반적이다.

26) 하북과 강소의 경우 복경, 천진의 현과 시는 하북성에, 상해의 현시는 강소에 포함되어 불평등이 약간 과소 추정된 요인도 있을 것이다.



타난다(0.62). 향진기업이 발달하여 소득이 높아 현금 재정력간에 격차가 크다는 것도 그 한 원인일 것이지만, 사영부문과 부유한 현에 집중적으로 재정(조세)을 부담시키는 비효율이 발생하는 것이 아닌가하는 의문이 든다. 따라서 성급 정부가 현·시급 정부의 재정을 통제하는 능력이 재정수입면에서 강하다는 것을 의미하며, 과거 중앙정부가 성급 정부에 행했던 것과 같은 관계가 성내에서는 아직 해결되지 않고 있는 것처럼 보인다. 이것이 성내불평등이 크게 한 원인 중 하나라면 경제력 발달 차이로 인한 재정수입집중도 수치가 크게 나타난 것과 구분해보아야 한다.

#### IV. 요약 및 결론

중전의 관념들은 과거 성간 재정이전은 평등하였고, 개혁 후는 불평등화되어 지역격차가 커질 것이라고 생각한다. 그러한 생각은 과거 중국의 성간 이전 메커니즘의 비효율을 설명하지 못한다. 본 논문에서는 성간 이전체계의 (강화)약화가 성간 재정분포에 미친 영향을 성간 재정분포의 불평등도(평등도)라는 개념을 이용하여 분석함으로써 다음과 같은 사실을 밝혔다.

첫째, 기존 연구들처럼 성간 이전개념을 사용하여 분석했을 경우, 1978년 개혁 이전 省間 移轉으로 재정평등을 강화했고, 개혁 이후 지방으로부터 중앙으로의 상납이 줄어들어 개혁 이전에 비해 이전기능이 약화되었다. 따라서 과거의 재정의 평등화와 개혁 후 재정불평등으로 보고 재정의 순귀착효과를 계산해볼 수도 있다. 이에 따르면 과거에는 재정이전이 지역격차를 감소시킨 정도가 크고, 개혁 후 감소하는 것으로 나타난다. 그러나 이는 단기적, 정태적 효과이다.

둘째, 재정평등정책(성간 이전)은 순귀착효과를 계산한다면 단기에 그리고 정태적으로는 격차를 축소(확대)시키지만, 장기적으로 볼 때는 재정평등 강화는 지역격차를 축소시키지 못하고 1970년대에 와서는 그 비효율성에 의해 더이상 유지될 수 없게 된다. 그 메커니즘은 다음과 같다.

1950년대 동부지구에서 서부지구로 재정이전을 하는 성간 메커니즘이 확립되었다. 이 메커니즘하에서 1960, 70년대로 오면서 서부지구의 적자율 증가, 적자지역 확대는 성간 재정수입분포를 매우 평등하게 만든다. 즉 낙후 성의 재정적자를 계속 하여 보전하여 주면 자체 수입증가 노력이 줄 것이다. 따라서 동부지구의 흑자감소

노력 즉 조세회피에도 불구하고 성간 재정수입의 분포는 동부지구, 부유한 성들에 집중되게 되고 불평등하게 된다. 그러나 부유한 지역이라 해서 무한히 상납을 늘릴 수 있는 것은 아니기 때문에 재정지출의 평등을 더이상 유지할 수 없게 된다. 그 결과 1970년과 1975년에 재정지출의 집중도가 감소하여 불평등하게 된 것이다.

셋째, 개혁 이후 지방분권화는 지역간 재정수입분포가 과거처럼 불평등하게 되는 메커니즘을 줄어들게 하였다. 지방분권화는 지역간 재정수입 평등화에 따른 비효율성을 줄어들게 하였고 1994년의 分稅制는 이를 제거하는 효과를 지닌다. 따라서 재정수입 평등화의 비효율성은 향후 별문제가 안될 것이다.

넷째, 1994년 분세제 개혁 이후 중앙에 의한 직접보조가 지역격차를 감소시킨 점은 인정되지만, 이것을 지역격차를 감소시킬 수 있는 새로운 메커니즘의 시작으로 볼 수는 없을 것이다. 지역간 불평등지니계수가 가장 컸던 1959년과 1960년 각각 0.30, 0.33 정도였던 것을 제외하고는 현재도 그리 큰 수준이 아니라는 점, 또 중앙정부의 직접보조의 비효율성 등을 염두에 둔다면 과거처럼 단기적인 순귀착효과만 발생시켜 장기적으로 낙후지역 개발에도 그리 큰 효과를 보지 못할 가능성이 여전하기 때문이다.

다섯째, 1994년 분세제 이후 현금자료를 분석한 결과 성내 재정수입의 집중도가 큰 것으로 나타났는데 이는 성급 정부가 현·시급 정부들간의 재정이전(상납, 보조)을 하고 있는 것을 의미하며, 과거 중앙정부가 성급 정부에게 행했던 것과 같은 관계가 성내에서는 아직 해결되지 않고 있는 것처럼 보인다. 즉 성 이하 정부 사이에는 재정수입 평등화에 의한 효율성 상실이 클 것으로 생각된다.

#### ■ 參考文獻

1. 姜承昊, “改革後 中國의 地域隔差에 관한 研究”, 중앙대학교 박사학위논문, 1996. 12.
2. ———, “中國의 經濟成長과 地域隔差의 關係: 地域隔差變動패턴을 中心으로”, 『東北亞經濟研究』, 제 10 권 제 1 호, 1998, pp. 233~251.
3. 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 한국개발연구원, 1990.
4. 李宗哲, “中國 地域隔差의 要因分解”, 『經濟學研究』, 제 46 집 제 4 호, 한국경제학회, 1998, pp. 285~308.
5. 이종철·강승호, “改革·開放과 中國의 地域隔差”, 『國際經濟研究』, 제 4 권 제 2 호, 한국국제경제학회, 1998, pp. 113~131.

6. 李弼佑, 『租稅論』, 법문사, 1994.
7. 정재호, 『중국의 중앙-지방관계론』, 나남출판사, 1999.
8. 姜承昊, “中國省際財政平衡和區域差距研究”, 『當代財經』, 總第153期, 1997, pp. 35~41.
9. 國家統計局·國務院發展研究中心, 『中國縣域經濟』, I (華北, 東北卷), II (華東卷), III (西南, 西北卷), IV (中南卷), 中國統計出版社, 1997.
10. 南部稔, 『現代中國の財政金融政策』, 多賀出版社, 1991.
11. 馬洪·房維中 編, 『中國地區發展與產業政策』, 中國財政經濟出版社, 1991.
12. 楊介忠, “中國區域經濟差異變動研究”, 『經濟研究』, 第12期, 1994, pp. 19~28.
13. 吳軍華, “改革期における中國の地域政策の展開とその影響: 財政政策を中心に”, 『アジア經濟』, 37卷 7・8號, 1996, pp. 120~143.
14. 王紹光·胡鞍綱, 『中國國家能力報告』, 牛津大學出版社, 1994.
15. 魏后凱, “論我國經濟發展中的地區收入差異”, 中國區域經濟學會 編, 『區域經濟研究的新起點』, 經濟管理出版社, 1991.
16. 劉溶滄, “中央地方財政稅收”, 劉佩瓊 主編, 『中國經濟大趨勢 1996』, 商務印書館, 1996.
17. 周振華, 『中國經濟分析: 地區發展』, 上海人民出版社, 1996.
18. 中國財政年鑑編輯委員會 編, 『中國財政年鑑』, 中國財政雜誌社, 各年度.
19. Hsueh, Tien-teng, Qiang Li, and Shucheng Liu (eds.), *China's Provincial Statistics 1949~1989*, Westview Press, 1993.
20. Huo, Shitao, “Regional Inequality Variations and Central Government Policy, 1978~1988”, in Jia Hao and Lin Zhimin (eds.), *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*, Westview Press, 1994.
21. Lardy, N. R., “Centralization and Decentralization in China's Fiscal Management”, *The China Quarterly*, No. 61, 1975, pp. 25~60.
22. Lee, Jongchul, “Regional Income Inequality in China”, *Journal of Economic Development*, Vol. 20, No. 2, 1995, pp. 99~117.
23. Lyons, T. P., “Interprovincial Disparities in China: Output and Consumption, 1952~1987”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 39, No. 3, 1991, pp. 471~506.
24. Ma, Jun, “Modeling Central-local Fiscal Relations in China”, *China Economic Review*, 6, 1995, pp. 105~136.
25. Oksenberg, M. and J. Tong, “The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971~1984: The Formal System”, *The China Quarterly*, No. 125, 1991, pp. 1~32.
26. Oi, J. C., “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, No. 45, 1992, pp. 99~126.
27. ———, “The Evolution of Local State Corporatism”, in A. G. Walder (ed.), *Zouping in Transition*, Harvard University Press, 1998, pp. 35~61.
28. Rozelle, S. and R. Boisvert, “Quantifying Chinese Village Leaders' Multiple Objectives”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 1, 1994, pp. 25~45.
29. Tsang, Shuki and Yukshing Cheng, “China Tax Reform of 1994: Breakthrough or

- Compromis?", *Asian Survey*, Vol. 39, No. 9, September 1994, pp. 769~788.
30. Tsui, Kai-yuen, "China's Regional Inequality, 1952~85", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 15, No. 1, 1991, pp. 1~21.
  31. —, "Decomposition of China's Regional Inequalities", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 17, No. 3, 1993, pp. 600~627.
  32. —, "Economic Reform and Interprovincial Inequalities in China", *Journal of Development Economics*, 50, 1996, pp. 353~368.
  33. Wong, C. P., "Between Plan and Market: The Role of Local Sector in Post-Mao China", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 11, No. 3, 1987, pp. 385~398.
  34. —, "Interpreting Rural Industrial Growth in the Post-Mao Period", *Modern China*, 14, 1988, pp. 3~30.
  35. —, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China", *The China Quarterly*, No. 128, 1991, pp. 691~715.
  36. —, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China", *Modern China*, Vol. 18, No. 2, 1992, pp. 197~222.
  37. —, *Financing Local Governments in the People's Republic of China*, Oxford University Press, 1997.
  38. Yang, Dali, "Patterns of China's Regional Development Strategy", *The China Quarterly*, 122, 1990, pp. 231~257.

## 〈부 록〉

〈부표 1〉 국가예산의 정부별 비중

	정부별 재정비중				정부별 재정력지수	
	재정수입		재정지출		중앙	지방
	중앙	지방	중앙	지방		
1953~57	45.4	54.6	74.1	25.9	0.62	2.12
1958~62	22.7	77.3	48.1	51.9	0.44	1.38
1966~70	27.6	72.4	59.7	40.3	0.47	1.81
1971~75	14.7	85.3	54.2	45.8	0.27	1.86
1976~80	17.8	82.2	49.7	50.3	0.34	1.58
1981~85	34.9	65.1	49.8	50.2	0.69	1.28
1986~90	33.4	66.6	34.4	65.6	0.93	0.97
1991~95	40.3	59.7	30.0	70.0	1.23	0.79
1970	27.6	72.4	58.9	41.1	0.48	1.80
1975	11.8	88.2	49.9	50.1	0.24	1.75
1976	12.7	87.3	46.8	53.2	0.26	1.58
1977	13.0	87.0	46.7	53.3	0.29	1.69
1978	15.5	84.5	47.4	52.6	0.33	1.62
1979	20.2	79.8	51.1	48.9	0.35	1.46
1980	24.5	75.5	54.3	45.7	0.43	1.56
1981	26.5	73.5	55.0	45.0	0.50	1.69
1982	28.6	71.4	53.0	47.0	0.53	1.50
1983	35.8	64.2	53.9	46.1	0.65	1.35
1984	40.5	59.5	52.5	47.5	0.74	1.21
1985	38.4	61.6	39.7	60.3	0.97	1.02
1986	36.7	63.3	37.9	62.1	0.93	0.98
1987	33.5	66.5	37.4	62.6	0.87	1.03
1988	32.9	67.1	33.9	66.1	0.92	0.96
1989	30.9	69.1	31.5	68.5	0.93	0.95
1990	33.8	66.2	32.6	67.4	0.99	0.94
1991	29.8	70.2	32.2	67.8	0.86	0.96
1992	28.1	71.9	31.3	68.7	0.84	0.97
1993	22.0	78.0	28.3	71.7	0.73	1.02
1994	55.7	44.3	30.3	69.7	1.66	0.57
1995	52.2	47.8	29.2	70.8	1.63	0.62
1996	49.4	50.6	27.1	72.9	1.70	0.65
1997	48.9	51.1	27.4	72.6	1.67	0.66

주: 국내의 채무는 포함시키지 않음.

$$\text{재정력지수} = \frac{\text{재정수입}}{\text{재정지출}}$$

자료: 중국통계연감

〈부표 2〉 중국의 성간 재정집중지수와 누진도지수

연 도	FE	FR	GC	KE	KR
1952	0.207927	0.233879	0.226959	-0.019033	0.006920
1953	0.214989	0.273112	0.253426	-0.038437	0.019686
1954	0.209389	0.254369	0.251236	-0.041847	0.003133
1955	0.195276	0.249323	0.239671	-0.044395	0.009652
1956	0.211648	0.265062	0.240131	-0.028484	0.024931
1957	0.201664	0.271287	0.225050	-0.023386	0.046237
1958	0.190925	0.298443	0.270540	-0.079615	0.027902
1959	0.174575	0.390486	0.302275	-0.127700	0.088211
1960	0.150911	0.385159	0.328100	-0.177188	0.057059
1961	0.114710	0.384468	0.261850	-0.147140	0.122618
1962	0.159014	0.367434	0.232658	-0.073644	0.134776
1963	0.141205	0.371244	0.255816	-0.114610	0.115428
1964	0.112090	0.370489	0.246558	-0.134467	0.123932
1965	0.142424	0.367030	0.236710	-0.094286	0.130321
1966	0.139623	0.370722	0.233632	-0.094008	0.137090
1967	0.120231	0.365243	0.207644	-0.087413	0.157599
1968	0.137803	0.433387	0.233726	-0.095923	0.199661
1969	0.152026	0.448334	0.246920	-0.094893	0.201415
1970	0.165410	0.400852	0.236812	-0.071402	0.164040
1971	0.162046	0.435758	0.244649	-0.082603	0.191109
1972	0.131189	0.442409	0.241035	-0.109845	0.201374
1973	0.165287	0.461828	0.252236	-0.086948	0.209593
1974	0.194839	0.520858	0.267489	-0.072650	0.253369
1975	0.223429	0.497219	0.259593	-0.036164	0.237626
1976	0.198321	0.528275	0.274211	-0.075889	0.254065
1977	0.173813	0.487853	0.254670	-0.080857	0.233182
1978	0.162635	0.445286	0.244110	-0.081475	0.201176
1979	0.143289	0.448085	0.232717	-0.089427	0.215368
1980	0.134383	0.445759	0.233106	-0.098723	0.212653
1981	0.129322	0.442532	0.223752	-0.094430	0.218781
1982	0.132201	0.420443	0.215288	-0.083087	0.205155
1983	0.134981	0.392415	0.212734	-0.077754	0.179681
1984	0.123530	0.382897	0.216611	-0.093080	0.166287
1985	0.142315	0.359932	0.218899	-0.076584	0.141033
1986	0.140400	0.318297	0.218205	-0.077804	0.100093
1987	0.132147	0.313598	0.222086	-0.089939	0.091512
1988	0.144799	0.281821	0.219317	-0.074518	0.062504
1989	0.143012	0.256583	0.212847	-0.069835	0.043736
1990	0.150995	0.237348	0.220991	-0.069996	0.016358
1991	0.162898	0.250497	0.215633	-0.052735	0.034864
1992	0.227238	0.229083	0.225589	0.001650	0.003494
1993	0.193871	0.270884	0.268815	-0.074944	0.002070
1994	0.184253	0.274556	0.248648	-0.064395	0.025909
1995	0.194922	0.274654	0.247398	-0.052476	0.027256

FE: 재정지출의 집중지수, FR: 재정수입의 집중지수, GC: 불평등지수(지니계수),

KE: 재정지출의 누진도지수, KR: 재정수입의 누진도지수