

세무학회지
제12권 제1호 2011년 3월 pp.119~152
한국세무학회

중국의 현대 세제사(稅制史)에 관한 고찰*

유호림**

<요 약>

중국의 세제사(稅制史)는 크게 사회주의 계획경제체제시기, 사회주의 시장경제체제의 도입시기, 사회주의 시장경제체제의 발전시기로 나누어 볼 수 있는바, 그 시기별 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 사회주의 계획경제체제하에서의 조세제도는 무엇보다도 정치·경제 등 모든 영역에서 사회주의시스템을 도입하는데 유용한 도구로 활용되었다는 특징을 보인다. 즉, 당시 중국 공산당은 개인지주가 소유하고 있던 토지를 몰수하여 농민들에게 무상으로 재분배하였으며, 민간자본과 설비를 공유화(共有化)하여 집체를 중심으로 하는 집단경제체제를 도입하는 등 전방위적인 사회주의화를 진행하였는바, 중국 정부는 사회주의 계획경제의 시행에 필요한 재정수요의 확보·징수관리의 편리·세제의 간소화를 주요 방침으로 대대적인 세제개혁을 단행하였다.

둘째, 개혁개방초기인 1980년대에는 중국 경제의 발전을 저해하는 요소였던 국유기업에 대한 개혁을 위하여 기업과세제도를 개혁하면서 이와 밀접한 관련이 있는 공상세제를 대대적으로 개편하였다, 이를 위하여 중국 정부는 국유기업의 이윤상납제도를 조세제도로 전환하는 이른바 ‘利改稅’ 개혁을 2차례에 걸쳐 단행하는 등 현대적 기업과세제도를 도입하게 되었다. 그러나, 그 과정에서 시행하였던 국유기업이윤조절세와 방만하게 운용되었던 조세감면규정은 여전히 중국 경제의 안정적인 성장을 저해하고 있었으며, 개혁개방정책의 집행이 심화되어감에 따라 각 경제주체간 조세제도상의 모순 또한 갈수록 현저하게 드러나게 되는 문제점도 대두되었다.

셋째, 사회주의 시장경제체제의 도입시기인 1990년대에는 복잡한 세제를 간소화하고 증치세법·기업소득세법·세수징수관리법 등 새로운 세법을 전면적으로 시행하였는바, 이는 사회주의형 시장경제체제의 발전에 필요한 재정수입을 확보하고 최초로 납세의무자와 과세기관의 권리·의무를 법률로 명확히 하였다는데 그 의의가 크다. 특히, 1994년에 단행된 전면적인 세제개혁이후 조세수입이 매우 큰 폭으로 증가하여 개혁개방이후 만성적인 적자상태에 있던 재정수지를 개선하고 중국경제의 지속성장에 필요한 재원을 충당하는데 또한 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

넷째, 사회주의 시장경제체제의 발전시기인 최근에는 ‘간세제·관세기·저세율·엄징관’의 4대 기본원칙과 ‘조화로운 사회의 건설’이라는 지도사상에 입각하여 농업세·소비세·개인소득세·기업소득세·부가가치세·영업세 등 거의 모든 세목에 대하여 점진적으로 세제를 개편해오고 있다는

* 본 논문의 개선 및 보완을 위해 도와주신 익명의 심사자 여러분들께 감사드립니다.

** 강남대학교 세무학과 조교수, tigerwoods@kangnam.ac.kr, 031-280-3217

특징을 보인다. 이는, 21세기 이후 중국경제에 두드러지게 나타나고 있는 ‘지역간·계층간·도농간’ 소득불균형문제, ‘서부와 동부’의 지역간 경제수준의 불공평문제, ‘내자기업과 외자기업’의 조세불공평문제, 각 경제주체에 대한 과도한 조세부담에서 야기된 내수부진문제 등을 해소하기 위한 조치인 것으로 풀이된다.

이러한 중국의 세정환경은 중국 중앙정부와 중앙공산당의 거시정책에 따라 기민하게 변화하는 특징을 보인다. 즉, 중국의 현대 세제사(稅制史)를 고찰해 보면 ‘사회주의 경제체제의 도입’·‘대약진운동’·‘문화대혁명’·‘개혁개방’·‘국유기업개혁’·‘조화로운 사회건설’ 등 중국 중앙정부와 중앙공산당의 정책변화에 따라 세제가 대폭 개편되는 경향을 보이고 있는 것이다. 따라서, 중국에 진출예정이거나 기진출한 우리 투자기업들은 중국 중앙정부와 중앙공산당 및 세정부문의 핵심정책과 중국 대내외 경제환경동향 등을 심도있게 분석하고 장기적인 시각에서 조세부담수준을 전망하여 적극적인 Tax-Plan을 수립하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 것이다.

〈주제어〉 중국세제사, 중국조세제도, 중국세제개혁

I. 들어가는 글

최근 중국의 세제개혁은 ‘簡稅制·寬稅基·低稅率·嚴徵管’¹⁾의 4대 기본원칙과 ‘조화로운 사회의 건설’이라는 지도사상에 입각하여 농업세·소비세·개인소득세·기업소득세·부가가치세·영업세 등 거의 모든 세목에 대하여 점진적으로 진행되어 왔다는 특징을 보이고 있다. 이는 21세기 이후 중국경제에 두드러지게 나타나고 있는 ‘지역간·계층간·도농간’ 소득불균형문제, ‘서부와 동부’의 지역간 경제수준의 불공평문제, ‘내자기업과 외자기업’의 조세불공평문제, 각 경제주체에 대한 과도한 조세부담에서 야기된 내수부진문제 등을 해소하기 위한 조치인 것으로 풀이된다.

또한, 과거 ‘중국경제의 빠른 성장’과 ‘외국의 자본과 기술 도입’을 지원하기 위하여 단행되었던 1993년의 세제개혁이 1990년대 중국경제의 급속한 양적 성장에 크게 기여한 것으로 평가되고 있으나, 최근에는 내자기업 등 내수경제주체에 대하여는 조세부담이 급증하고 내수소비가 위축되는 결과를 초래하여, 오히려 중국경제의 지속성장을 저해하고 있다는 지적을 받고 있기 때문이다.

따라서, 최근 중국의 세제개혁은 ‘공평과 분배’의 실현을 위한 세제개혁으로 요약할 수 있는데, 이는 또한 중국정부가 개혁개방이후 30여 년 가까이 견지해 온 ‘빠른 성장’ 중심의 경제정책을 ‘공평과 분배’ 중심으로 전환하였음을 의미한다. 즉, 중국정부는 최근의 세제개혁을 통하여 과거의 성장중심의 경제정책에서 소외되어온 농민·노동자 등 저소득계층과 고소득계층간의 갈

1) ‘簡稅制·寬稅基·低稅率·嚴徵管’란 최근 중국 세제개혁의 원칙으로서 ‘간소한 세제, 넓은 세원, 낮은 세율, 엄격한 징수관리’를 의미한다.

등문제와 서부와 동부 및 남부와 북부간 경제수준의 불공평문제를 해소하기 위하여 고소득자에 대한 과세관리를 강화하고 절대빈곤계층인 농민의 조세부담을 경감하는 등, 중국 경제와 사회의 지속적인 성장을 위하여 효율보다 세제개혁을 통한 공평의 달성과 부의 재분배를 강화해 나가고 있는 것이다.

또한, 최근 중국의 세제개혁은 또한 일종의 감세정책으로 볼 수 있다. 즉, 중국정부는 기업소득세를 인하·내외자기기업소득세제의 통합·생산형 증치세제의 소비형 증치세제로의 전환·농업세의 폐지 등 일련의 세제개혁을 통하여 광범위한 감세를 추진하고 있는 것이다. 이에 대하여 중국의 학계에서는 통합 기업소득세법의 시행에 따라 매년 500억 위안, 농업세의 폐지 및 생산형 증치세의 소비형 증치세로의 전환에 따라 매년 각각 약 600억 위안, 1400억 위안의 감세효과가 있을 것으로 추산하고 있으며, 이러한 감세의 효과는 외국인 및 외자기기업의 조세부담에도 부분적으로나마 영향을 미칠 것으로 생각된다.²⁾

한편, 이러한 중국의 세정환경은 중국 중앙정부와 중앙공산당의 거시정책에 따라 기민하게 변화하는 특징을 보인다. 즉, 중국의 현대 조세제도는 중국 중앙정부와 중앙공산당이 주창한 ‘사회주의 경제체제의 도입’·‘대약진운동’·‘문화대혁명’·‘개혁개방’·‘국유기업개혁’·‘조화로운 사회건설’ 등 핵심정책의 변화에 따라 대폭 개편되는 경향을 보이고 있는 것이다. 따라서, 중국에 진출예정이거나 기진출한 우리 투자기업들은 중국 중앙정부와 중앙공산당 및 세정부문의 핵심정책과 중국 대내외 경제환경동향 등을 심도있게 분석하고 장기적인 시각에서 조세부담수준을 전망하여 적극적인 Tax-Plan을 수립하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

이에 본문에서는 중국 세제사(稅制史)에 대한 고찰을 통하여 중국 조세제도의 변천사와 시기별 특징을 검토하여 시사점을 도출하고자 한다. 본 논문은 모두 6장으로 구성되었다. 먼저 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서는 사회주의 계획경제체제 및 개혁개방초기단계에서의 중국 조세제도의 특징에 대하여 살펴본다. 제Ⅳ장과 제Ⅴ장에서는 각각 사회주의 시장경제체제의 도입 및 발전시기의 중국 조세제도의 변화과정과 그 배경에 대하여 분석하고자 한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 본 논문의 내용을 토대로 향후 중국 조세제도의 개편방향과 중국 세제사가 우리에게 주는 시사점을 제시해 보고자 한다.

2) 그러나, 이와 같은 중국정부의 정책변화에 따른 세제개혁은 궁극적으로 중국 내 외자기기업 및 외국인의 조세부담이 증가되는 결과로 귀결되고 있는바, 외국인 고소득자에 대한 과세관리강화·외자기기업에 대한 조세우대폐지·외자기기업에 대한 이전가격관리강화·외국인과 외자기기업의 소비3세에 대한 성시유호건설세와 교육비부가 징수·외국인과 외자기기업의 부동산 보유 및 이용 관련 규정 개정·영업세 과세범위의 확대 등이 그 중요한 예라 할 수 있다. 다만, 최근 공포된 외국인에 대한 ‘성시유호건설세와 교육비부가’의 징수는 이른바 ‘新輪稅制改革’의 마지막 조치인 것으로 판단되며, 향후 외국인 및 외자기기업의 조세부담이 추가적으로 급격히 증가하지는 않을 것으로 예상된다.

II. 사회주의 계획경제체제하의 중국조세제도

1. 건국 초기의 조세제도

중국 공산당은 1949년 신(新)중국 건국 이후 정치·경제 등 모든 영역에서 빠르게 사회주의 체제를 도입하였다.³⁾ 특히 경제영역에서는 개인지주가 소유하고 있던 토지를 단계적으로 몰수하여 농민들에게 무상으로 재분배하였으며, 민간자본과 설비를 공유화(共有化)하여 집체를 중심으로 하는 집단경제체제를 도입하는 등 빠르게 사회주의화를 진행하였다. 이에 따라 중국 정부는 사회주의 계획경제체제의 시행에 필요한 재정수요의 확보·징수관리의 편리·세제의 간소화를 주요 방침으로 <全國稅政實施要則>과 <關於全局統一稅政的決定>을 반포하였다.⁴⁾

〈표 1〉 신중국 건국 초기의 시행 세목

구 분	시 행 세 목
화물세류	鹽稅・酒稅・鑛山稅・棉花稅・毛皮稅・水產稅
공상세류	坐商稅・行商稅・攤販之營業稅及所得稅 ⁵⁾
소득세류	薪給報酬所得稅・存款利息所得稅 ⁶⁾
행위세류	宴席稅・娛樂稅・冷食稅・旅店稅 ⁷⁾
기타세류	關稅・印花稅・遺產稅・地產稅・使用牌照稅 ⁸⁾

※ 출처: 新中國財政稅收史論綱. 趙夢涵(2002). 經濟科學出版社(中國·北京), 수정.

<關於全國統一稅政的決定>에서는 <全國稅政實施要則>에서 규정한 전국적인 세제통일방안을 의결하여 각급 인민정부와 재정 및 세무기관으로 하여금 <全國稅政實施要則>의 규정에 따라 세

- 3) 중국에서는 일반적으로 중화인민공화국의 건국을 기점으로 현대사를 구분하는데, 중화인민공화국의 건국 이전과 이후의 시대를 각각 ‘중화민국시대’·‘신중국시대’라고 부르고 있다.
- 4) 동 정책문건(일종의 결의문)에서는 세제개혁의 원칙으로 “國家的稅收政策, 應以保障革命戰爭的攻擊、照顧生產的恢復和發展及國家建設的需要爲原則, 簡化稅制, 實行合理負擔”을 제시하였는데, 이를 해석하면 다음과 같다. ‘국가의 조세정책은 반드시 혁명전쟁의 보장·생산력의 회복과 발전·국가 건설의 수요를 원칙으로 세제를 간소화하고 합리적인 조세부담을 달성하도록 시행해야 한다’
- 5) ‘坐商稅’란 상점에서 상품을 거래하는 경우에 부과징수하던 세목을 의미하며, ‘行商稅’란 고정된 장소없이 상품을 거래하던 행상에 대해 과세하던 세목을, ‘攤販之營業稅及所得稅’는 노점상에 대하여 과세하던 세목을 의미한다.
- 6) ‘薪給報酬所得稅’와 ‘存款利息所得稅’는 각각 급여소득세 및 예금이자소득세를 의미한다.
- 7) ‘冷食稅’란 냉장식품의 제조 및 판매행위에 대하여 과세하던 세목을, ‘旅店稅’는 숙박업에 대하여 과세하던 세목을 의미한다.
- 8) ‘使用牌照稅’란登記 또는 등록행위에 대하여 과세하던 세목을 의미한다.

제를 통일하도록 결정하였다. 한편, <全國稅政實施要則>은 조세제도를 전국적으로 통일하기 위한 규범문건으로 총 12개의 조문으로 이루어져 있는바, 중국의 과세당국은 이러한 규정에 근거하여 과거의 복잡했던 세제를 화물세류·공상세류·행위세류 등으로 간소화하여 <표 1>과 같이 새로운 세법을 반포하였다.

이와 같은 건국 초기의 조세제도는 비록 문화대혁명 시기에 ‘有利于資本主義·不利于社會主義’라 여겨지며 비판을 당하고 ‘合併稅制·簡化徵稅’라는 명목으로 세법이 대폭 폐지되는 등 우여곡절을 겪기도 하였으나,⁹⁾ 중화인민공화국 건국 이후 개혁개방시기¹⁰⁾ 이전까지 약 30여 년간 현대 중국 조세제도의 근간을 이루게 된다. 특히, 당시의 세제개혁은 사회주의 시장경제체제로의 전환을 꾀하는 신(新)중국 정부의 정책에 부합하여, 조세의 기능이 시장에서 비교적 우수하게 작동하였을 뿐 아니라, 당시 중국 정부의 당면과제였던 재정수입의 확보와 국민경제의 안정적인 발전에도 기여한 것으로 평가되고 있다.¹¹⁾

2. ‘一五計劃’ 시기의 조세제도¹²⁾

중국 정부는 건국 초기의 국민경제회복과 사회주의형 조세제도의 도입이라는 기본 목표를 달성하게 되자, 사회주의 계획경제체제로의 전환을 대대적으로 추진하기 위하여 ‘一五計劃’을 시행하였다.¹³⁾ 즉, 신중국 건국 이후 설립된 각종 국영기업과 합작기업 등은 과거와 달리 위탁가

- 9) 문화대혁명시기에는 조세제도 또한 변태철학의 일부로 인식되어 세제무용론까지 대두되는 등 사실상 유명무실해지게 되었다. 이른바, ‘合併稅制·簡化徵稅’란 세제의 통합을 통한 징수관리의 간소화를 의미한다.
- 10) 등소평에 의해 개혁개방정책이 주창되었던 1979년의 중국공산당의 제11기 삼중전회까지의 시기를 가리킨다.
- 11) 그러나, 다른 한편으로는 당시의 세제가 간접세제를 중심으로 다양한 재화의 유통에 대하여 과세하고 있어 세수확보에는 유리하였으나 징수관리에 있어서 다소 복잡하다는 비판을 받기도 하였다.
- 12) 이른바, ‘一五計劃’이라고 불리우며 현재는 ‘十一五計劃’시기에 해당한다. 이하에서는 표현의 편의를 위하여, 각 경제발전계획을 각각의 시기에 맞추어 ‘二五計劃’·‘三五計劃’·‘四五計劃’·‘五五計劃’ 등으로 표기하기로 한다.

〈중국의 각 시기별 경제발전계획〉

시 기	경제발전계획	시 기	경제발전계획
1953~1957	一五計劃	1986~1990	七五計劃
1958~1966	二五計劃	1991~1995	八五計劃
1966~1970	三五計劃	1996~2000	九五計劃
1971~1975	四五計劃	2001~2005	十五計劃
1976~1980	五五計劃	2006~2010	十一五規劃
1981~1985	六五計劃	2011~2015	十二五規劃

공 및 대리판매 등의 방식으로 경영하기 시작하였으며, 민간기업분야에서는 연합경영형태나 생산자가 직접 판매자에게 공급하는 형태의 경영방식이 빠르게 도입되는 등 새로운 경제체제가 급속히 사회전반에 보급되기 시작한 것이다. 그러나, 당시의 조세제도는 국민경제의 회복 및 재정수입확보를 주목적으로 시행된 것으로, 세법에서는 과거의 봉건경제체제와 시장경제체제를 일정 부분 인정하고 있었기 때문에, 중국 정부의 급속한 계획경제화는 오히려 조세수입의 감소를 초래하게 되었다.

특히, 당시 중국 정부는 대규모의 자본과 기술을 필수적으로 하는 계획경제체제의 도입과 국영기업의 발전을 경제발전계획의 핵심으로 하였기 때문에, 과거 농업 중심의 경제체제가 새로운 경제체제에 부합하지 못하는 등 경제·사회적 모순이 나날이 심각하게 대두되었다. 이에 중국 정부원 재경위원회는 ‘保證稅收·簡化稅制¹⁴⁾’을 원칙으로 1953년에 <關於稅制若干修正及實行日期的通告>를 반포하여 다시 한번 세제개혁을 단행하기에 이른다. ‘一五計劃’ 시기의 세제개혁 내용을 간략히 요약하면 아래의 표와 같다.

〈표 2〉 ‘一五計劃’ 시기의 주요 세제개혁요약

구 분	내 용
일부 상품에 과세하던 화물세·공상영업세·공상업부가세·인화세	상품유통세로 통합
화물세 과세대상 공업기업에 과세하던 화물세·공상영업세·인화세	화물세로 통합
공상기업에 대하여 징수하던 영업세·인화세	영업세로 통합
특종소비세	문화오락세로 개편
면화판매세·면화거래세	상품유통세로 통합
가축거래세 이외의 모든 거래세	폐지
무명거래세·식량거래세	화물세로 통합

※ 출처 : 新中國財政稅收史論綱. 趙夢涵(2002). 經濟科學出版社(中國·北京), 수정.

13) ‘一五計劃’은 사회주의 공업화기반구축과 자본주의요소의 사회주의로의 개조를 주 목적으로 시행된 경제개발계획으로, 스탈린주의에 입각한 불균형 성장전략을 채택하였다는데 그 특징이 있다. 이른바, 스탈린주의에 입각한 전략목표에는 ‘고도의 경제성장·공업발전의 집중·중공업 중심의 경제성장·고율의 저축과 투자·농업회생에 의한 공업화추진·농업과 기타 경제부문의 제도적 변형·자본집약적인 생산기술의 선택’ 등이 포함된다. 요약하면, 중국 공산당은 빠른 시일 내에 공업국으로의 전환을 이루어내기 위해 농업보다는 공업(특히, 중공업)의 발전을 중시하였으며, 이에 필요한 자본과 기술 및 노동력을 확보하기 위해 국가의 적극적인 시장개입(계획경제를 의미)을 추진하고자 ‘一五計劃’을 시행한 것이다. 그러나, 급격한 공업화의 추진결과 농업부문의 부진을 초래하여 식량과 원자재의 부족을 초래하였으며, 과도한 사회간접자본시설 중심의 투자는 일부 중점 프로젝트에 치중되어 오히려 실업의 증가를 야기하는 등 중국경제를 크게 후퇴시키게 되었다.

14) 기존의 조세수입을 보장하면서 세제를 간소화하는 것을 의미한다.

1953년의 세제개혁은 과거 13종에 해당하는 공상세제의 기본 틀을 유지하면서 각 세목의 과세단계와 절차를 간소화하였으나, 당시 중국 경제의 큰 축을 이루고 있던 민영기업과 국유기업에 대하여는 차별적인 규정을 두고 있었다. 이는 당시 중국의 경제체제가 아직 완전한 계획경제체제로 전환되지 못했었기 때문에, 세제개혁을 통하여 자본주의의 잔재를 일소하고 사회주의경제체제를 굳건히 하고자 하는 공산당의 정책의지가 반영된 것으로 해석된다. 그러나, 이와 같은 세제개혁을 통한 시장경제에 대한 강력한 압박은 민간 경제주체의 생산력이 급격히 감소하여 중국 경제가 심각히 쇠퇴하는 결과를 야기하였으며, 그로 인해 각 경제주체간의 조세부담이 불공평해지고 조세수입이 감소하는 등 많은 부작용을 초래하였다는 비판을 받고 있다.

3. 대약진운동 시기의 조세제도

중국 경제는 ‘二五計劃’시기에 ‘대약진운동’이 전개되면서부터 더욱 빠른 속도로 사회주의화가 진행되었는데,¹⁵⁾ 그 결과 과거 국민경제의 회복과 사회주의 경제체제의 전환을 촉진하기 위해 시행되었던 ‘一五計劃’기간의 조세제도는 더 이상 현실에 부합하지 못하였을 뿐 아니라, 각 경제주체간에 조세부담이 불공평해지는 등 많은 모순을 드러내게 되었다. 이에 중국 정부는 ‘基本保持原稅負・合併稅種・簡化稅制¹⁶⁾’을 기본 원칙으로 <中華人民共和國農業稅條例>와 <工商統一稅條例(草案)>를 시행하는 등의 세제개혁을 단행하였다.

중국 정부는 <中華人民共和國農業稅條例>을 통해 기존의 누진세율을 폐지하고 전국적으로 통일된 비례세율을 시행하여 농민의 조세부담을 경감하였으며, <工商統一稅條例(草案)>에서는 공상기업에 대하여 과세하던 상품유통세·영업세·화물세·인화세 등 4가지 세목을 공상통일세로 통합하고¹⁷⁾, 여러 가지 명목으로 징수하던 공상업세 중 공업소득 또는 상업소득에 대하여 과세하던 소득세 또한 공상소득세로 개편하였다.¹⁸⁾

15) 대약진운동은 3반5반운동(3반 : 반부패 · 반낭비 · 반관료주의 운동. 5반 : 뇌물 · 탈세 · 국가재산형령 · 날림일과 자재속임 · 국가경제정보절취 등 자산계급의 침입을 물리치자는 운동) 등을 통해 대대적으로 사회주의화를 진행하여, 빠른 시일 내에 영국 · 미국 등 선진국의 경제수준을 따라잡기 위해 모택동의 주도하에 진행된 운동을 가리킨다. 이러한 대약진운동은 대단위 공동체인 인민공사와 인민의 노동력을 기반으로 농업생산량을 100% 제고하고 15년 이내에 영국의 강철생산량을 추월하는 것을 주요 목표로 1958년~1960년 사이에 강력히 추진되었으나, 자본투자와 설비투자가 선행되지 아니하였을 뿐 아니라 인민들의 저조한 참여 및 당시 중국의 정치 · 경제 · 사회공동체였던 인민공사와 전통적인 가족제도 간의 갈등 등으로 인해, 오히려 생산능률 하락 · 농업생산량 감소 · 유통구조 미흡 · 도로설비 미비 · 공업 침체 등 많은 문제점이 발생하게 되어 많은 인민들이 아사하는 등 경제가 더욱 쇠락하는 결과를 초래하게 되자 중국 정부는 결국 1960년 초에 대약진운동을 철회하기에 이른다. 한편, 대약진 운동의 실패는 공산당의 분열과 노선투쟁을 초래하여 이후 문화대혁명의 발단이 되었다.

16) 원래의 조세부담을 유지하면서 세목을 통합하여 세제를 간소화하고자 한다는 의미이다.

17) 중국의 학계에서는 이를 ‘四稅合一’이라 표현하고 있다.

18) 당시의 공상통일세는 모든 농업상품과 노무용역의 거래액을 과세대상으로 하는 일종의 부가가치세의

이밖에, 중국 정부는 당시의 사회주의체제에서 불로소득으로 인식되었던 이자에 대한 소득세를 폐지하였으며, 공유경제의 원리에 어긋나는 시장거래를 억제하기 위해 시장거래세와 과폭리세를 시행하였다. 또한, 공상소득세는 개인노동자와 합작상업단위의 조세부담을 집체노동자와 집체경제단위보다 무겁게 하는 방향으로 개정하는 등 사회주의경제체제에 부합하지 아니하는 대표적인 세목들을 대폭 개정하였다.

그러나, ‘대약진운동’ 시기에는 중국 정부가 사회주의경제체제를 완벽히 구축하기 위한 수단으로 조세를 인식하였기 때문에, 조세가 가진 기본적인 기능과 특징은 무시하고 재정수요의 확보와 징수의 편리를 위해 세제를 무조건 간소화하는 방향으로 세제개혁이 진행되어 중국의 세제가 크게 후퇴하는 결과를 초래하였다.¹⁹⁾

〈표 3〉 ‘대약진운동’ 시기의 주요 세제개혁요약

구 분	시 기	내 용
농업세조례	1958년	초과누진세율을 단일비례세율로 전환
공상통일세조례	1958년	상품유통세 · 영업세 · 화물세 · 인화세를 통합
이자소득세	1962년	폐 지
시장거래세	1962년	시행(1966년 다시 폐지)
과폭리세	1963년	시 행
공상소득세	1963년	집체노동자와 집체경제단위의 조세부담경감
문화오락세	1966년	폐 지

4. 문화대혁명 시기의 조세제도

중국의 세제는 신(新)중국 수립 이후 두 차례나 개혁을 단행하여 간소화하려고 노력하였으나, 여전히 세목이 지나치게 많고 세율구조가 복잡하다는 문제점을 안고 있었다.²⁰⁾ 특히, 문화대혁명시기²¹⁾에는 경제보다는 정치와 사상을 더욱 중시하여 조세를 변쇄철학²²⁾의 하나일 뿐이라고

성격을 가진 세목이었으며, 과거에는 이러한 거래활동을 통해 수취한 소득에 대하여 각각의 세원에 따라 별도로 소득세를 과세하였으나, ‘二五計劃’에서는 이를 공상소득세로 통일한 것이다.

- 19) 즉, 당시 중국에서는 조세를 법률관계에 기초한 경기조절 및 소득분배의 수단으로 인식하기 보다는 오로지 재정수요의 확보와 사회주의의 실현을 위한 도구로만 인식하고 있었다.
- 20) 예를 들어, 당시 주요 세목이었던 공상세의 경우 1973년 현재 총 108가지 상품을 과세대상으로 하여 141개의 세율을 적용하는 매우 복잡한 형태를 띠고 있었다.
- 21) 문화대혁명은 대약진운동을 주도하였던 모택동이 그 실패의 책임을 지고 정치 일선에서 물러났다가 반대파를 제거하고 정치권력을 장악한 후 사회주의건설이념을 실현시키기 위하여 전개한 운동을 가리킨다. ‘무산계급 문화의 창출’이라는 기치하에 진행되었던 문화대혁명시기에는 홍위병들이 四旧(낡은

비판하기도 하였으며, 더 나아가 중국의 경제발전을 저해하는 요소라고까지 인식되기도 하였다. 이에 중국 정부는 1973년에 ‘在基本上保持原有稅負的前提下,合併稅種·簡化征稅²³⁾’를 주요 방침으로 <공상세조례>를 의결하는 등 다시 한번 세제를 대폭 간소화하는 세제개혁을 단행하였다.

<공상세조례>의 규정에 따라 기존에 시행 중이던 공상통일세는 성시방지산세·차선사용패조세·염세·축재세 등과 통합되어 공상세라는 명칭으로 전환되었으며, 국유기업에 대하여 과세하던 공상통일세와 공상소득세는 공상통일세로, 집체기업에 대하여 부과되던 세목들은 모두 공상세와 공상소득세로 통합되는 등 거의 모든 세목이 공상세를 중심으로 통폐합되기에 이르렀다.

이에 따라 공업기업과 상업기업의 거래 또는 소득에 대해 과세하던 공상세와 공상소득세는 여러 가지 세목이 혼합되면서 일종의 ‘종합세’로 변질되어 그 기본적인 기능과 특색이 소멸되었으며, 공상세·공상통일세·관세 등 10가지 세목을 제외한 모든 세목이 폐지되어 중국의 세제는 오로지 재정수입의 확보를 위한 도구로 전락하게 되었다.

〈표 4〉 문화대혁명시기의 주요 세제개혁요약

구 분	내 용
공상통일세의 개혁	기존의 공상통일세(부가세)·성시방지산세·차선사용패조세·염세·축재세를 공상세로 통합
과세대상과 세율의 간소화	기존 108개, 141개이던 공상통일세의 과세대상과 세율을 각각 44개와 82개로 간소화
존치 세목	공상세·공상통일세·염세·관세·축재세·성시방지산세·차선사용패조세·집체시장거래세·가축거래세 ²⁴⁾

이념·사상·습관·관습) 타파를 미명으로 수많은 지식인과 전문가를 폭행하거나 살해하였으며, 사찰·문화재 등 또한 낡은 관습으로 보아 훼손하였다. 그러나, 문화대혁명기간에는 무엇보다도 사상·문화 자체가 아닌 사람을 공격·배척하였기 때문에, 중국의 발전에 필요한 전문인력이 절대적으로 부족해지는 결과를 초래하였으며, 모택동은 문화대혁명기간 동안 사회주의체제의 건설을 위하여 경제보다는 사상과 정치를 우선시하고 생산력의 발전보다는 생산관계만을 중시하여, 경제발전 및 이를 지지할 수 있는 제도와 학문이 크게 낙후되는 결과가 나타났다.

22) 정확한 문제의 해결방안도 없이 장황하게 말이나 글만 늘어놓는 철학이라는 뜻으로, 당시 중국에서는 조세를 이처럼 무용한 것으로 치부하고 있었다.

23) 원래의 조세부담수준을 유지하면서 세제를 통합하여 간소화하자는 의미이다.

24) 중국의 학계에서는 이를 ‘五稅合一’라 약칭하고 있다. 성시방지산세란 도시지역에 소재하는 부동산에 대하여 부과징수하던 세목(재산세의 일종)을 의미하며, 차선사용패조세와 도축세 및 염세는 각각 우리나라의 자동차등록세와 도축세 및 소금의 거래에 대하여 과세하는 세목에 해당된다. 한편, 집체시장거래세는 상품의 거래에 부과하는 일종의 유통세로서 당시의 집체경제(집단경제)시스템에서 운영이 허가되었던 집체시장에서 거래되는 상품에 부과되었던 세목을 의미한다.

5. 소결 — 사회주의 계획경제체제하의 중국조세제도에 대한 평가

신(新)중국 성립 이후부터 개혁개방 이전까지의 세제개혁은 중국의 경제체제가 사회주의체제로 전환되어 가는 과정에서 이루어진 것으로, 구(旧)소련의 조세이론과 정책의 영향을 크게 받은 점이 그 특징이라 할 수 있다. 그러나, 당시 중국에는 과거 청대(清代)의 봉건경제와 중화민국시대의 시장경제의 잔재가 남아 있어, 사회주의 조세이론 및 제도와 부합하지 못하는 문제점이 있었을 뿐 아니라, 이러한 구시대의 유물을 청산하고 사회주의경제체제를 수립하기 위한 수단으로 조세를 활용하였기 때문에 다음과 같은 부작용이 발생하였다.

첫째, 신(新)중국 성립 직후 시행된 조세제도와 이후의 세제개혁은 사회주의경제이론에 편중된 시행된 것으로 합리적인 시스템을 갖추지 못하였다는 한계를 보인다. 즉, 당시 사회주의국가의 맹주였던 구(旧)소련에서는 이른바 ‘稅收過時論²⁵⁾’과 ‘社會主義稅收非稅論²⁶⁾’이 조세이론의 주류를 이루고 있었는데, 이러한 경향은 중국이 1958년과 1973년에 세제개혁을 단행하는데 막대한 영향을 끼쳐, 조세의 본질과 기능 및 특성 등을 정확하게 이해하고 집행하는데 큰 장애가 되었으며, 나아가 세제를 무조건적으로 간소화하려는 경향을 조장하여, ‘四稅合一’ 또는 ‘五稅合一’ 와 같이 맹목적으로 세제를 단순화하였던 것이다.

둘째, 세제개혁시 세법이 가지는 본연적인 법적 특성을 무시하고, 조세가 가지는 경제적·재정적·행정적 수요만을 강조하여 조세법체계가 낙후되는 결과를 초래하였다. 당시 중국의 법률은 공산당의 지도하에 놓여 있었기 때문에 전반적으로 법률체도를 가버이 여기는 경향이 매우 강했다. 뿐만 아니라 당시 중국 정부는 무엇보다도 피폐된 국민경제를 회복시키고 경제체제를 사회주의체제로 전환시키는 것이 최우선 과제로 두고 있었기 때문에, 납세자와 과세권자간의 권리와 의무보다는 권력기관의 정책집행이 우선할 수 밖에 없었다. 그 결과 조세법률 또한 행정관리수단의 한 부분으로서만 치부되었으며, 재정수요에 대한 연구가 주류를 이루게 되고 조세법률관계에 관한 연구는 경시하여 조세법의 발전이 저해되는 결과를 초래하였다.²⁷⁾

셋째, 조세가 정치적인 목적으로 이용되면서 경제주체에 많은 혼란을 초래하였다. 앞서 살펴 보았듯이 중국의 개혁개방이전의 세제개혁은 대부분 정치적인 환경 변화에 많은 영향을 받은

25) 사회주의국가는 공유부문에서 국가의 재정 또는 공동의 자금을 조달하기 때문에, 사회주의체제하에서 조세를 징수하는 것은 이미 무의미한 것이며, 완전한 사회주의가 실현되면 모든 생산요소를 공유하게 되므로 중국에는 세제가 사라질 것이라는 주장을 가리킨다.

26) 사회주의체제하에서 조세의 분배는 생산요소의 분배와 마찬가지로 그 분배한 부분의 소유권에는 변화가 없으며 조세는 단지 분배의 외양만 갖추고 있는 것에 불과하므로 조세제도자체가 필요없다는 견해를 의미한다.

27) 그 결과 과세권자와 납세의무자와의 권리의무관계보다는 징수와 납부관계를 더욱 중시하게 되었으며, 중국의 법률체계가 기본적으로 대륙법체계를 운용하고 있음에도 조세법에서는 법률보다 행정법규를 중심으로 구성되어, 조세법의 기본 원칙인 법적안정성과 예측가능성이 현저히 떨어지게 되는 문제도 야기되었다.

것으로 나타나고 있다. 특히 대약진운동시기와 문화대혁명시기에는 급격한 사회주의체제로의 전환과 사상투쟁에 휩쓸려 조세는 재정수입을 확보하기 위한 도구로 전락되어 사실상 그 기능을 상실하였다. 또한, 당시에는 계급사상과 공유제경제사상이 주류를 이루고 있었기 때문에, 각각의 경제주체에 대하여 차별적인 조세규정을 두어, 각 경제주체 간에 조세부담이 심각하게 불공평해지는 문제를 초래하기도 하였다.

넷째, 중국 정부가 모든 사유자본을 국유화하고 전인민이 공동으로 소유하면서 현대 경제활동의 주체인 기업 또한 국유재산 또는 공유물로 인식되어 소득세와 소비세의 발전에 현저한 후퇴를 가져왔다. 당시 각 공상기업의 소득과 거래에 관하여 과세하던 세목인 공상소득세와 공상통일세는 모든 생산요소가 공유화되면서 공상세로 통합되었으며, 중국의 경제체제가 사회주의 계획경제체제로 전환되고 국가에서 모든 생산물을 통제하여 분배하기 시작하면서부터는 개인소득세 또한 폐지되어, 중국의 세제는 일종의 종합세에 해당되는 공상세를 중심으로 하는 단일세제로 변질되었다.

Ⅲ. 개혁개방초기의 중국조세제도

1. 개혁개방초기의 중국 조세제도

중국이 개혁개방정책을 시행하는데 있어서 가장 시급했던 것은 문화대혁명을 거치면서 무실화되었던 조세제도를 새로운 정책방향에 맞춰 개혁하는 것이었다. 이를 위하여 중국 정부는 외국자본과 선진기술의 도입을 위하여 외자기업조세제도를 시행하고, 당시 중국경제의 근간을 이루고 있던 국유기업에 대한 이윤상납제도를 과세제도로 전환하는 것을 주요 내용으로 하는 세제개혁안을 발표하였다.²⁸⁾ 즉, 당시 중국의 재정조세부문은 약 2년간의 논의결과를 토대로 1981년에 ‘調整·改革·整頓·提高²⁹⁾’를 4대방침으로 확정하고 5년의 개혁기한동안 단계적인 세제개혁을 단행하였다.³⁰⁾

그 결과, 과거 ‘四稅合一’ 및 ‘五稅合一’를 거치면서 종합세처럼 변질되었던 공상세가 그 과세 대상에 따라 상품세·증치세·영업세, 염세의 4가지 세목으로 분리되었으며, 특정 재화의 거래

28) 1979년 당시에는 이윤과 고정자산상각액의 일부를 기업에 유보하는 것을 허용하여, 기업이 자율적으로 이윤을 추구하도록 하는 이윤유보제가 시험적으로 시행되었으나, 이윤의 유보방식 및 사용에 관한 명확한 기준이 없어 혼란만 가중시켜 중국의 재정적자가 더욱 심각해지는 원인으로 작용하였다.

29) 이른바 ‘4대방침’이라 불리우는데, 이는 ‘각 경제주체간의 이익관계를 조정하고 중앙 정부의 개혁개방정책을 중시하며, 국가와 기업 및 개인간의 분배관계를 정돈하여 조세의 기능을 제고한다’는 뜻을 갖는다.

30) 이하에서는 당시의 재정세무부문이 반포한 <공상세제의 개혁에 관한 기본 구도>에서 제기한 주요 세제개혁방안을 정리한 것이다.

및 이윤에 대한 세목인 자원세와 이윤조절세가 신설되었다. 또한, 국유기업의 개혁을 위하여 과거 국유기업이 납부하던 고정자산점용비를 고정자산세로 개편하여 업종별 세율에 따라 당해 고정자산의 취득원가에 근거하여 징수하고, 국유기업이 이윤을 상납하던 체제를 단계적으로 기업 소득세로 전환하고자 하였다.³¹⁾

한편, 외국자본과 기술을 유치하기 위하여 외국인과 외자기업 등이 중국 국경 내에서 취득한 소득에 대하여는 섭외세제를 별도로 신설하여 많은 조세우대를 부여하였으며,³²⁾ 지방정부의 재정수입증대를 위해 성시방지산세·차선사용패조세·특정소비행위세·인화세·집시교역세 등의 지방세를 부활하고 토지사용세와 성시유호건설세를 신설하였다. 이밖에, 이 시기에는 증치세 시범시행지역 이외의 지역에서는 소유특별세·목축교역세·건축세·자금세·급여조절세·집체기업소득세·향촌개인사업소득세 등을 시행하였으며, 공상세에 대하여도 업종과 상품별로 과세대상과 세율을 조정하는 등 많은 개혁이 이루어졌다.

2. ‘利改稅’ 개혁

상술한 것처럼 개혁개방초기에는 대대적인 세제개혁을 통하여 문화대혁명 이후 줄곧 시행되어 오던 기존의 9개 세목이 20개로 대폭 증가하는 등 가시적인 성과가 있었으나, 구체적으로 보면 기존의 공상세를 4개의 세목으로 분리하고 폐지되었던 세목을 부활시키는 등 문화대혁명 이전 세제로의 회귀에 불과하였을 뿐, 경제발전에 필요하여 신설된 세목은 그다지 많지 않아 실질적인 세제개혁효과는 크지 않았다. 특히, 당시 중국 경제의 근간을 이루던 국유기업에 대한 세제는 여전히 국유기업이 경영활동을 통하여 획득한 이윤을 국가에 상납하는 ‘이윤상납제’를 중심으로 하고 있었으며, 이를 개선하기 위하여 도입하였던 ‘이윤유보제’와 ‘포간경제책임제’³³⁾ 역시 이윤의 유보방식과 사용에 대한 규정이 불명확하고 주관부문의 자의적인 집행문제가 심각하여 중국의 재정적자가 큰 폭으로 증가하는 원인이 되고 있었다.

또한, 이러한 개혁들은 모두 기업의 권한을 확대하고 국가의 간섭을 축소하여 국유기업의 경쟁력과 이윤획득능력을 제고하고자 하는 목표에서 시행되었으나, 결과적으로는 국유기업 및 그 구성원으로 하여금 이윤을 창출하기 위한 동기유발을 일으키지 못했으며, 국유기업 관리자의 도

31) 1983년 7월 1984년 10월에 각각 실시되었던 2차례의 ‘利改稅’개혁을 의미한다.

32) 구(旧) <외상투자기업및외국기업소득세법>을 가리킨다. 이른바, 외자기업이란 중외합작기업, 중외합작기업, 외상투자기업을 가리키는바, 중외합작기업과 중외합작기업의 경우 외자기업의 지분이 25%이상인 외상투자기업을 의미하며, 외상투자기업은 100% 외국자본에 의해 설립된 외자기업을 의미한다.

33) ‘포간경제책임제란’ 국유기업의 효율성을 제고시키기 위하여, 국가와 국유기업이 생산계획의 달성 및 이윤상납을 약정하고 당해 국유기업이 생산계획을 초과달성하는 경우 그와 관련한 이익을 일정부분 기업내부에 유보할 수 있도록 한 제도로서, 국유기업은 이렇게 약정한 생산량을 기업내부의 노동자들에게 재할당하여 그에게 일정 수준의 인센티브를 제공하는 방식을 통하여 효율성을 제고하고자 하였다.

덕적해이 현상이 심각하여 오히려 중국 경제의 발전에 큰 부담으로 작용하고 있었다. 이에 중국 정부는 이러한 국유기업의 폐단을 해결하기 위하여 1983년과 1984년 두 차례에 걸친 국유기업의 개혁정책을 펼치게 되는데, 즉 중국의 기업소득세제가 현대적 기업소득세제로 변모하게 되는 두 차례의 ‘利改稅’ 개혁이 그것이다.

이른바 국유기업에 대한 ‘利改稅’ 개혁이라 함은 국유기업이 기존에 상납하던 이윤을 국가가 규정한 세율에 따라 세금의 형태로 국가에 납부하고, 세후이윤은 국유기업에 유보하여 자유로이 처분할 수 있도록 국유기업의 이윤상납체제를 개혁한 것을 가리킨다. 즉, 기존의 국유기업은 국가가 할당한 생산량 또는 이윤을 달성한 후의 초과생산량 또는 초과이윤에 대하여만 지배력을 행사하여 기업내부에 유보·처분할 수 있었으나, ‘利改稅’ 개혁 이후에는 모든 국유기업이 획득한 이윤에 대하여 세법이 정한 세율에 따라 기업소득세를 납부하는 형태로 전환되어 세후이윤에 대하여는 국유기업이 완전히 자유롭게 통제할 수 있게 된 것이다.

그 결과 중국의 국유기업은 정부의 무분별한 간섭과 통제에서 벗어날 수 있게 되고, 중국의 조세제도가 한층 더 법제화되고 체계화될 수 있는 계기를 마련하였으며, 경제발전에 중대한 기폭작용을 일으켜 시장경제를 추진하는데 있어서 매우 큰 효과를 거두게 되었다. 그러나, 중국 정부는 이러한 급진적인 개혁이 중국 경제에 미칠 파급효과를 고려하여, 1983년 6월과 1984년 10월 두 차례에 걸쳐 점진적으로 ‘利改稅’ 개혁을 진행하였다.

가. 제1차 ‘利改稅’ 개혁

제1차 ‘利改稅’ 개혁은 1983년 4월에 재정부에서 입법하고 국무원이 비준한 <국유기업에 대하여 소득세를 징수하는 것과 관련한 잠행규정> 및 동년 6월 1일부터 시행된 <전국국영기업의 ‘利改稅’ 시행판법>³⁴⁾의 규정에 따라 진행되었는데, 당해 국유기업의 규모에 따라 그 규정을 각각 달리 적용하였다. 이러한 제1차 ‘利改稅’ 개혁은 과거 단순한 이윤상납체제로 존재하던 중국의 기업소득세제가 법률에 규정한 세법에 따라 세액을 납부하는 방식으로 그 징수방식에 근본적인 변화가 발생하였다는데 그 의의가 크다.

특히, 국가와 기업 및 개인간의 이익관계가 명확해지고 기업의 이익지배능력과 처분능력이 크게 향상되어 국유기업이 국가로부터 재정적으로 독립할 수 있게 되었을 뿐 아니라, 기업과 그 구성원에 대한 이윤추구에 대한 동기를 부여하게 되어 국유기업의 경쟁력과 효율성이 제고되는 등 개혁효과가 현저하게 나타나게 되었다. 그러나, 제1차 ‘利改稅’ 개혁은 국유기업의 상납방식에 변화가 있었을 뿐, 적용대상이 일부 대형국유기업집단에만 한정되어 있어 전체적인 세제개혁을 이루지 못했다는 한계를 가지고 있었다.

34) 원문으로는 <關於對國營企業征收所得稅的暫行規定> 및 <關於國營企業利改稅施行辦法>이라고 하며, 이 두 규정은 국유기업의 개혁을 통한 중국시장경제의 발전과 효율성제고 및 중국세제의 체계화에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

〈표 5〉 제1차 ‘利改稅’ 개혁의 주요내용

구 분	내 용
대형(중형) 국유기업	- 이윤을 획득한 경우에 한하여 33%의 세율로 기업소득세 과세 - 세후이윤은 별도의 규정에 따라 국가와 기업간에 적절히 배분
소형국유기업	- 이윤을 획득한 경우에 한하여 8단계의 초과누진세율을 적용하여 기업소득세를 과세하고 세후이윤은 당해 국유기업에 완전히 유보할 수 있도록 규정하고 10%~55%의 8단계 초과누진세율 적용 (다만, 이 경우에는 국가에서 재정지원을 하지 아니함) - 초과이윤이 발생한 경우에는 규정된 비율에 따라 승포비³⁵⁾의 명목으로 국가에서 징수

나. 제2차 ‘利改稅’ 개혁

중국 정부는 제1차 ‘利改稅’ 개혁을 통해 국유기업의 효율성이 제고되고 경기가 회복되는 등 뚜렷한 성과가 나타나자 1년 후인 1984년 10월 <국영기업에 대한 제2차 ‘利改稅’ 시행판법>³⁶⁾을 공포하는 등 지속적으로 세제개혁을 단행하였다. 제2차 ‘利改稅’ 개혁의 특징은 제1차 ‘利改稅’ 개혁과 달리 ‘利改稅’의 적용대상을 모든 국유기업으로 확대하였으며, 동시에 관련 조세제도를 전면적으로 개편하였다는데 있다. 이에 따라 중국 정부는 1984년 10월 <국무원의 공상세제를 개혁하고 관련 세수조례(초안)를 반포하는 것에 관한 결정>을 공포하여 기업소득세제 이외의 공상세제에 대하여도 전면적인 세제개혁을 실시하였다.³⁷⁾

먼저, <국영기업에 대한 제2차 ‘利改稅’ 시행판법>에서는 제1차 ‘利改稅’ 개혁의 한계를 극복하기 위하여 ‘利改稅’ 개혁의 대상을 군수공업·우편통신·외국무역·농목업·민항기업 및 국무원의 비준을 거쳐 이윤을 상납하던 모든 국유기업으로 확대하였으며, 국유기업이 창출한 이윤에 대하여는 기업소득세 이외에 국유기업이윤조절세를 신설하여 국유기업이 이윤을 과도하게 유보하는 것을 억제하고자 하였다.

구체적으로 중대형국유기업의 이윤에 대하여는 원칙적으로 55%의 세율로 기업소득세를 징수하면서 각 국유기업의 이윤유보상황에 따라 국유기업이윤조절세를 과세하도록 규정한 것이다.³⁸⁾ 한편, 소형국유기업에 대하여는 여전히 8단계의 초과누진세율을 적용하였지만, 제1차 ‘利

35) 승포비(承包費)란 기존에 국유기업에 대하여 상납받던 청부경영비를 가리킨다.

36) 원문은 <國營企業第二步利改稅施行辦法>로서, 제2차 ‘利改稅’에 관한 구체적인 내용을 담고 있다.

37) 원문으로는 <關於授權國務院改革工商稅制和發布施行有關稅收條例(草案)決定>라 하는바, 동 정책문건에서는 ‘국무원이 제출한 국유기업에 대한 ‘利改稅’ 개혁과 공상세제의 개혁과정에서 관련 세수조례를 초안으로 반포하여 시행하는바, 중외합자경영기업과 외자기업에 대하여는 이를 적용하지 않는다’고 언급하여 ‘利改稅’ 개혁의 대상이 국유기업임을 명시하였다.

38) 국유기업조절세란, 대중형국유기업의 세후이윤이 ‘利改稅’ 개혁 이전에 합리적으로 유보할 수 있었던

改稅' 개혁시의 누진율보다 세율을 낮게 설정하여 조세부담을 경감하고자 하였다. 그러나, 소형 국유기업의 세후이윤이 지나치게 많은 경우에는 제1차 '利改稅' 개혁과 마찬가지로 이를 승포비 명목으로 재징수하였다.

〈표 6〉 제2차 '利改稅' 개혁의 주요 내용

구 분	내 용
대형(중형) 국유기업	- '利改稅' 개혁 대상 국유기업을 군수공업·우편통신·외국무역·농목업·민항기업 및 국무원의 비준을 거쳐 이윤을 상납하던 모든 국유기업으로 확대 - 국유기업이 이윤을 과도하게 유보하는 것을 방지하기 위한 국유기업이윤조절세 신설 - 적용세율을 과거의 33%에서 55%로 인상
소형국유기업	- 8단계 누진세율의 한계세율 인하 - 적용대상 국유기업 확대
기타 세목	- 종합세 성격이었던 공상세를 상품세·영업세·부가가치세·염세로 구분하고 과세대상과 세율 조정 - 자원세·성시유호건설세·토지사용세·방산세·차선사용세 시행

3. '利改稅' 개혁의 후속조치

개혁개방초기의 '利改稅' 개혁은 과거 계획경제하에서 비효율적으로 운영되던 국유기업문제를 해결하는데 기여하였으며, 나아가 단순한 이윤상납제도를 법률에 기반 기업과세제도로 전환하였다는데 그 의의가 크다. 그러나, '利改稅' 개혁은 단지 국유기업에만 국한된 세제개혁으로서, 개혁개방정책이 가속화되고 경제가 빠르게 성장하면서 새로운 경제주체로 부상한 기타의 영리조직에 대한 조세입법은 미흡한 수준에 머물러 있어 기업과세제도에 혼란을 초래하게 되었다.

특히, 집체기업과 민영기업, 개인사업자 등에 대한 세법규정이 미비하여 과세체계에 혼란이 가중되고 있었는데, 중국 정부는 이러한 문제점을 개선하기 위해 1985년과 1988년에 각각 <집체기업소득세잠행조례> 및 <사영기업소득세잠행조례>와 <사영기업투자자의개인수입조절세에 관한규정>을 반포하여 새로운 경제실체에 대한 과세규범을 체계화하기 시작하였다.³⁹⁾ 특히, 지방정부에서 주도적으로 설립한 집체기업에 대하여는 <집체기업소득세잠행조례>의 규정에 따라

수준을 초과하는 경우, 당해 초과이윤에 대하여 일정 세율로 과세하는 세목을 가리킨다.

39) 원문으로는 <集體企業所得稅暫行條例>·<私營企業所得稅暫行條例>·<關於征收私營企業投資者個人收入調節稅的規定>이라 한다. 여기서 집체기업이란 2인 이상이 투자, 경영하는 회사로 한국의 조합과 유사한 개념의 기업을 가리키며, 사영기업이란 비국가기관 및 집체기업, 개인 등이 투자하여 경영하는 기업을 가리킨다.

소형국유기업과 마찬가지로 8단계의 초과누진세율을 적용하여 양자간의 조세부담을 공평하게 하였다.

한편, 민간에서 설립한 사영기업에 대하여는 기본적으로 35%의 세율을 적용하여 과세하였으나, 사영기업의 투자자가 경영활동에 참가하여 취득하는 급여소득에 대하여는 초과누진세율로 개인수입조절세를 과세하도록 규정하여 민간경제주체의 투자를 촉진하고자 하였다. 당시의 개인수입조절세는 사영기업을 설립한 개인투자자가 당해 기업의 세후이윤을 직접 지배·향유하는 경우에만 초과누진세율로 과세하도록 하였는바, 개인투자자가 세후이윤을 생산에 재투자하는 경우에는 비과세하도록 하여 사영기업 및 개인투자자의 재투자를 적극적으로 유도하는 정책목적에 의해 시행되었다.

4. 소결 — 개혁개방초기단계의 조세제도에 대한 평가

상술한 것처럼 중국 정부는 ‘利改稅’ 개혁을 진행하면서 국민경제가 활성화되자, 과거 대약진 운동시기와 문화대혁명시기에 철폐되었던 많은 세목들을 부활하거나 새로운 세목을 신설하는 등 대대적인 세제개혁을 동시에 단행하였다.

즉, 과거 기업의 생산·유통영역에 대하여 종합적으로 징수하던 공상세를 개편하여, 상품·업종 및 각 생산단계에서의 부가가치액에 따라 상품세·영업세·부가가치세·염세로 구분하여 과세하도록 조정하였으며, 상품세와 부가가치세의 과세대상 또한 세부적으로 재분류하고 각 과세대상품목에 대한 세율도 조정하였다. 이밖에도 자원의 합리적인 개발과 이용을 위해 자원세를 신설하였으며, 지방정부의 재원조달을 위해 토지와 부동산에 대한 세목인 성시유호건설세·토지사용세·방산세·차전사용세 등을 부활하였다.⁴⁰⁾

이처럼 개혁개방초기의 중국 세제는 과거 공상세를 중심으로 하는 단일세제에서 상품세와 부가가치세 등 간접세와 기업소득세 등 직접세를 중심으로 하는 복합세제로 변모하게 되었으며, 중앙 정부에 집중되었던 조세수입 또한 지방세목의 부활을 통해 중앙정부와 지방정부가 합리적으로 배분할 수 있게 되는 등 현대적인 조세제도를 확립하였다는데 그 의미가 크다.

개혁개방초기단계에서의 조세제도는 국유기업의 국가에 대한 이윤상납방식에 대한 개혁을 중심으로 하는 ‘利改稅’ 개혁과 이와 관련한 기타 조세법규의 제정 및 부활로 요약된다. 이 시기에는 개혁개방정책의 시행초기단계에서 중국경제의 발전을 저해하는 요소였던 국유기업에 대한 개혁을 위하여 기업과세제도를 개혁하면서 이와 밀접한 관련이 있는 공상세제를 대대적으로 개편하였는바, 이를 통하여 중국의 세제가 비로소 법제화·체계화된 것이다.

40) 원문으로는 產品稅·增值稅·鹽稅·資源稅·營業稅·房產稅·土地使用稅·車船使用稅·城市維護建設稅라고 하는데, 이중 產品稅·鹽稅를 제외한 대부분의 세목들은 2010년 현재도 시행되고 있는바, 당시의 세제개혁이 현행 중국 세제의 근간을 이루었음을 짐작하게 하는 부분이다.

그러나, 당시의 세제개혁은 과거 계획경제시대의 잔재를 극복하지 못한 과도성격의 세제개혁에 불과했다는 비판을 받고 있다. 즉, ‘利改稅’ 개혁과정에서 시행하였던 국유기업이윤조절세와 방만하게 운용되었던 조세감면규정은 여전히 중국 경제의 안정적인 성장을 저해하고 있었으며, 개혁개방정책의 집행이 심화되어감에 따라 각 경제주체간 조세제도상의 모순 또한 갈수록 현저하게 드러나게 되었다.

이에 중국 정부는 ‘利改稅’ 개혁 후에도 계속하여 부분적인 세제개혁을 진행하였는바, 크게 기업소득세제의 개혁·공상세제의 개혁·개인소득세제의 개혁·섭외세제의 도입·세수징수관리법의 시행 등을 통하여 조세제도의 문제점을 개선하여 왔다.

IV. 사회주의 시장경제체제 도입초기의 조세제도

1. 사회주의 시장경제체제 도입초기의 조세제도

개혁개방초기의 조세제도는 중국은 1978년 개혁개방 이후 15년 간 과거 계획경제시대에 유명무실화되었던 세제를 단계적으로 개혁하여 30여 종의 세목을 부활·제정하여 소비세와 소득세를 중심으로 하는 현대 중국 세제의 근간을 마련하였다는데 그 의의가 크다.⁴¹⁾ 그러나, 경제에 대한 국가의 개입은 축소하고 시장기능을 확대하기 시작한 1990년대에 이르러서는, 과거 계획경제하의 모순을 개선하기 위해 도입된 세제가 새로운 경제환경에 부합하지 못하는 모순이 나타나기 시작하였다.

특히, 조세부담의 불공평문제가 심각히 대두되어 기업의 공평경쟁에 장애요소로 작용하였다. 당시의 기업소득세제는 기업형태에 따라 각각 상이한 세법을 규정하고 있어, 경제적으로 동일한 실체인 각 기업의 소득금액이 동일함에 불구하고 당해 기업의 법률적인 외관에 따라 적용하는 세율 및 조세우대규정이 모두 달랐을 뿐 아니라, 지역별로 기업소득세에 관한 정책도 상이하어 각 기업간 조세부담의 불공평문제가 매우 심각한 상황이었다.

또한, 당시의 세제는 계획경제의 잔재와 시장경제의 확대에 의해 복잡한 형태를 띠고 있었으나 체계적이지 못하여 중복과세·세액탈루 문제가 나타나게 되었다. 당시 중국 정부는 개인소득

41) 1990년 대 초까지 대략 商品稅·增值稅·營業稅·資源稅·鹽稅·集體市場交易稅·牧業交易稅·印花稅·國有企業所得稅·國有企業利潤調節稅·集體企業所得稅·私營企業所得稅·個體工商戶所得稅·個人收入調節稅·個人所得稅·中外合資經營企業所得稅·外國企業所得稅·關稅·工商統一稅·城市房地產稅·車船使用牌照稅·耕地占用稅·城鎮土地使用稅·契稅·燃料特別稅·建築稅·國有企業及集體企業資金稅·事業單位資金稅·國有企業工資調節稅·屠宰稅·能源交通基金·教育費附加과 같은 세법을 제정하여 시행하여 왔으며, 현재 중국의 세무학계에서는 이 시기를 현대 중국 세제의 기반을 마련한 것으로 보고 있다.

에 대하여 개인소득세 이외에 개인수입조절세, 성시개체공상호소득세 등 여러 세목으로 과세하고 있었으나,⁴²⁾ 그 적용에 있어서 규범적이지 못하여 중복과세문제가 심각하였으며, 각 세법의 규정이 상이하거나 미비되어 있어 세액탈루현상이 만연해지는 등 당시의 세제는 복잡하기만 할 뿐 체계적이지 못하다는 문제가 지적되었다.

뿐만 아니라, 당시 중국의 조세제도는 각 세목의 법정세율은 높았으나 실제 조세부담수준은 매우 낮아 재정수입확보에 어려움을 겪고 있었다. 예를 들어, 당시 국유기업에 대한 법정세율은 무려 55%에 달했으나, 승포제의 시행으로 인하여 실제 조세부담수준은 매우 낮은 수준에 불과했으며, 외상투자기업의 경우 지역별·업종별로 조세우대규정을 남발하여 외상투자기업의 실제 조세부담률은 법정세율에 크게 낮은 수준이었다.⁴³⁾

한편, 중앙정부와 지방정부간의 조세수입분배 및 징수관리권한이 불분명하여 중앙 재정수입과 GDP에서 조세수입이 차지하는 비율이 현저히 하락하는 등 중앙 정부의 재정적자문제가 심각한 수준에 이르게 되었다. 특히, 지방정부와 각 행정부문의 조세에 대한 간섭이 과도하였을 뿐 아니라, 당시 국유기업에 대하여 시행하였던 재정포간제도는 조세가 시장에서 기능을 발휘하는데 있어서 여전히 큰 장애요인으로 작용하고 있었다.

이에 중국 중앙공산당은 1992년에 제14대 전국인민대표자대회를 소집하여 ‘사회주의시장경제체제의 건설’을 새로운 정책목표로 설정하였는바, 제14대 전국인민대표자대회에서는 ‘중국 특색의 사회주의 시장경제체제 수립’을 목표로 5대정책방향을 제시하고 세제개혁을 추진하였다.⁴⁴⁾

42) 성시개체공상호(城市個體工商戶)란 도시지역에서 개인사업에 종사하는 자를 의미하는바, 성시개체공상호소득세란 이러한 개인사업자의 소득에 대해 징수하는 세목을 가리킨다.

43) 특히, 외상투자기업에 대한 과도한 조세우대로 인한 조세부담의 불공평문제는 2008년 기업소득세법을 통합하기 이전까지 매우 심각한 수준이었다. 당시의 연구결과에 따르면 당시 외상투자기업의 명목세율은 33%이나 각종 조세우대로 인한 조세부담감소분을 제외한 실제 조세부담율은 약11%~14%에 불과한 것으로 보고된 바 있다.

44) 당시의 주요 정책방향을 요약하면 아래와 같다.

- ① 공유제를 기초로 하여 사회주의시장경제체제 수립의 요구에 부응하는 현대기업제도를 확립하여야 한다.
- ② 전국적으로 통일되고 개방된 시장체제를 수립하여야 하는바, 이를 위하여 도시와 농촌, 국내와 국외의 시장을 긴밀히 결합하여 자원의 효율성을 극대화하여야 한다.
- ③ 정부의 경제관리기능을 개선하여 간접적인 방법에 의한 거시경제조절체계를 확립하여야 한다.
- ④ 효율성을 중심으로 공평한 분배제도를 수립하여 공동부유의 길을 창조해야 한다.
- ⑤ 다양한 사회보장제도를 제정하여 도시와 농촌주민에게 모두 사회보장의 혜택을 누릴 수 있도록 해야 한다.

2. 유전세제⁴⁵⁾

중국 정부는 우선 당시에 내자기업과 외자기업에 대하여 각각 상이하게 시행되고 있던 유전세제를 통일하고자, 1993년 12월에 <증치세잠행조례>·<소비세잠행조례>·<영업세잠행조례>를 각각 제정하여 반포하였다. 즉, 과거 외자기업에 대하여는 공상통일세로 과세하고 내자기업에 대하여는 상품세·증치세·연초세·영업세 등으로 분류하여 과세하고 있던 기존의 유전세제를 상술한 증치세·소비세·영업세로 간소화하여 통합하고 이를 내자기업과 외자기업에 대하여 공히 적용하도록 하였는바 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

가. 증치세의 시행

중국정부는 1994년 세제개혁을 통하여 국제적으로 통용되는 유전세제인 증치세(부가가치세)를 도입하였다. 기존의 <증치세조례(초안)>에 의거 시행되었던 증치세에서는 몇몇 공업 생산품에 대하여만 과세하도록 규정하고 있었으나, 1994년의 세제개혁을 통하여 그 과세대상범위를 모든 상품의 생산·판매행위로 확대하였으며, 그 특성상 재화와 용역의 공급을 구분하기 어려운 가공 및 수리수선용역도 증치세의 과세대상에 포함하도록 개정하여 증치세의 효율성을 제고하였다.

이밖에, 과거 과세대상의 종류 및 과세단계에 따라 각기 다르게 규정되어 있던 세율구조도 단일비례세율구조로 전환하였으며, 간접세제가 가지는 조세부담의 역진성을 완화하기 위하여, 증치세의 납세의무자를 일반납세자와 소규모납세의무자로 구분하여 시행하였다. 또한, 증치세전용세금계산서제도를 시행하여 근거과세체계를 확립하였으며, 과거 각 지역별로 상이하게 제정되어 있던 면세범위를 중앙정부에서 통일하여 확정하였다.

나. 소비세의 시행

1994년 세제개혁 당시 중국은 급속한 경제성장에 따른 소득격차문제와 그로 인한 조세불공평 문제가 심각하였으며, 증치세의 전면적인 시행에 따라 간접세가 가지는 조세부담의 역진성문제도 제기되었다. 이에 중국정부는 과소비를 억제하고 소득에 따른 조세부담의 공평을 시행하기 위하여 일부 사치성재화 및 소비성재화에 대하여그 생산·유통·수입단계에서 모두 소비세를 과세하도록 개편하였다.

45) 중국에서는 유통세제를 통상적으로 유전세제(流轉稅制)라고 칭하며, 부가가치세는 증치세(增值稅), 개별소비세는 소비세(消費稅)라고 한다. 영업세(營業稅)는 우리나라의 부가가치세법상 과세용역의 공급에 해당하는 용역의 공급에 대하여 과세하는 것으로, 그 성격상 부가가치세와 동일하나 중국에서는 영업세라는 별도의 세목으로 분류하여 과세하고 있다. 다만, 중국 증치세법에서 증치세 과세대상으로 규정하고 있는 몇몇 용역의 공급에 대하여는 증치세를 과세하고 있다는 점에 우리나라의 부가가치세와 차이가 있다.

다. 영업세의 개편

과거 영업세의 과세대상은 재화의 판매와 용역의 공급을 그 과세대상으로 하였으며, 증치세의 전면적인 도입으로 인해 영업세의 과세대상을 조정할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 중국 정부는 각 지역별로 방만하게 운용되고 있던 영업세의 과세대상용역 및 상품의 범위를 대폭 축소하였는바, 개편 후의 영업세 과세대상은 증치세의 과세대상으로 규정한 가공 및 수리수선용역을 제외한 용역의 공급·무형자산의 양도·부동산의 판매로 한정하였으며, 기타 재화의 판매 등의 행위에 대하여는 모두 증치세로 과세하도록 개정하였다.

라. 적용대상의 통일

1994년 이전의 유전세제는 외자기업에 대한 공상통일세와 내자기업에 대한 상품세·증치세·연초세·영업세 등으로 각각 구분하여 과세하고 있었는데, 그로 인해 세제가 복잡해지고 조세부담이 불공평해지는 문제가 야기되었다. 이에 중국 국무원은 외자기업에 대하여 별도로 과세하고 있던 공상통일세를 폐지하고 새로운 유전세제의 적용범위 내에 외자기업을 포함시킬 것을 전국인민대표자대회 상무위원회에 건의하여, 1994년 1월 1일부터는 내자기업과 외자기업 공히 새로이 시행되는 증치세·영업세·소비세를 적용하도록 개편하였다.⁴⁶⁾

2. 소득세제 및 기타세제

가. 소득세제

당시 소득세제는 동일한 소득에 대하여 당해 소득을 취득하는 주체에 따라 세법상 각기 다르게 취급하고 있어 세제가 복잡하고 각 경제주체간 조세부담이 불공평하다는 문제가 있었다. 이에 중국정부는 세제를 간소화하고 조세부담의 불공평문제를 해소하기 위하여 1993년 12월에 기업형태별로 각각 상이하기 규정하고 있던 <국영기업소득세잠행조례(초안)>·<집체기업소득세잠행조례>·<사영기업소득세잠행조례>를 폐지하고, 모든 기업에 대하여 공통으로 적용하는 것을 골자로 하는 <기업소득세잠행조례>를 반포하였다. 또한, 1993년 10월 8차 전국인민대표자대회 상무위원회 제4차 회의에서는 각각의 개인사업자에 대하여 별도로 과세하고 있던 <성향개체공상호소득세잠행조례>와 <개인수입조절세잠행조례>를 폐지하고 <개인소득세법>으로 통합하여 개인사업자의 조세부담이 공평하도록 개선하였다.

46) 이는 1993년 12월 29일 개최되었던 제8기 전국인민대표자대회 상무위원회의 제5차 회의에서 통과된 내용을 간추린 것이다.

나. 공상세제 및 기타세제

1990년대부터 중국경제가 급속히 성장함에 따라 기존의 공상세제가 더 이상 당시의 경제상황에 부합하지 못하게 되었을 뿐 아니라, 지나치게 많은 세목을 두고 있어 매우 복잡하다는 문제점이 제기되었다. 이에 따라 중국정부는 기존의 집시교역세·목축교역세·연료특별세·급여조절세를 폐지하여 공상세제의 간소화를 도모하였다.⁴⁷⁾ 또한, 1993년 12월 국무원은 과거의 염세를 자원세의 과세대상에 포함시키는 것을 주요 내용으로 하는 <자원세잠행조례>를 반포하여 자원세를 지하자원에 대한 종합적인 세목으로 개편하였으며, <토지증치세잠행조례>를 제정하여 부동산거래에서 발생하는 이익에 대하여 과세하기 시작하였다.

이밖에, 1994년 1월에는 농업발전과 분세제로의 개혁에 따른 수요에 부합하기 위하여 <농업특산수입에 대한 농업세 징수와 관한 규정>을 반포하였는데,⁴⁸⁾ 기존의 농림특산품농업세·상품세·공상통일세 중의 농림목수산물세를 농업특산세로 통합하였다.

다. 세수징수관리법

1994년 세제개혁 이전의 세수징수관리법은 내자기업과 외자기업에 대하여 세법상 차별적인 규정을 두고 있을 뿐 아니라, 징수관리에 관한 대부분의 규정이 잠행조례 또는 부문규장으로 시행되고 있어 그 집행에 있어 강행성이 떨어지고 법적안정성과 예측가능성이 결여되어 있다는 문제점을 안고 있었다. 중국 정부는 이러한 문제를 해결하기 위하여 1992년 9월 행정법규인 <세수징수관리잠행조례>를 폐지하고 <세수징수관리법>을 제정하여 징수관리에 관한 법적안정성과 예측가능성을 제고하고자 하였다.

새로운 세수징수관리법에서는 조세징수의 기본절차 및 관계법률의 규정에 근거하여, 총칙·세무관리·세액징수·세무조사·법률책임·부칙의 6장으로 구성하였으며, 이를 통하여 과세기관의 자의성을 통제하고 과세기관과 납세자의 권한 및 책임을 명확히 하고자 하였다.⁴⁹⁾

47) 이 중 연료특별세는 소비세의 과세대상에 포함시켰으며, 축재세와 연석세의 징수권한을 지방정부에 이양하여 분세제로의 개혁을 가속화하였다.

48) 분세제란 당시 시행되던 각 세목을 그 성격에 따라 각각 중앙세·지방세·공향세로 재분류하여 세수원천을 명확히 한 개혁을 가리킨다. 이는, 80년대 중반부터 추진된 재정권한 이양의 영향으로 90년대 들어 지방이 차지하는 세수(稅收) 비중이 중앙을 훨씬 앞지르고 재원이 풍부한 지방은 갖가지 대규모 사업을 벌려 중복투자 및 비능률적인 투자도 서슴치 않게 되는 등의 폐단을 해소하기 위한 것으로, 분세제의 시행이후 중앙정부의 재정능력이 현저하게 강화되어 중앙정부는 더욱 강력하게 개혁개방을 추진할 수 있게 되었다.

49) 새로운 <세수징수관리법>은 과거 내자기업과 외자기업에 대하여 각각 다르게 규정하였던 것을 통일하여 복잡하였던 징수관리규정을 간소화하고 내자기업과 외자기업간에 존재하던 세법상의 차별대우를 해소하였다는데 그 의의가 크다.

3. 소결 — 사회주의 시장경제체제 도입기의 중국조세제도에 대한 평가

1994년의 세제개혁은 신중국 건국 이후 진행된 여러 차례의 세제개혁 중 가장 전면적이고 급진적인 개혁이었다. 이는 무엇보다도 과거처럼 부분적인 세제개혁을 통하여는 사회주의형 시장경제체제로 급속히 변화하고 있는 당시의 경제환경에 적절히 대응할 수 없다는 판단에 근거하고 있다.

이에 따라 중국정부는 1994년의 세제개혁을 통하여 복잡한 세제를 간소화하고 증치세법·기업소득세법·세수징수관리법 등 새로운 세법을 전면적으로 시행하였는바, 이는 사회주의형 시장경제체제의 발전에 필요한 재정수입을 확보하고 최초로 납세의무자와 과세기관의 권리·의무를 법률로 명확히 하였다는데 그 의의가 크다. 이밖에, 1994년 세제개혁이후 조세수입이 매우 큰 폭으로 증가하여 개혁개방이후 만성적인 적자상태에 있던 재정수지를 개선하고 중국경제의 지속성장에 필요한 재원을 충당하는데 또한 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.⁵⁰⁾

한편, 중국 중앙공산당과 국무원은 1994년 세제개혁 당시 시중 ‘依法治稅’의 원칙을 견지하였는바, 법률보장을 우선으로 하는 외자기업에 대하여 ‘외상투자기업과외국기업소득세법’을 시행하였으며, 중국 인민의 권리와 의무를 보장하기 위하여 ‘개인소득세법’·‘세수징수관리법’을 법률로 반포하는 등 세법체계의 개선에 큰 진전이 있었다.⁵¹⁾

1994년의 세제개혁은 또한 복잡했던 세제를 간소화하고 거시경제조절기능이 현저한 세목을 시행하여 조세의 거시경제조절능력을 제고하는데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 즉, 증치세를 새로이 시행하여 조세의 중성원칙을 실현하고자 하였으며, 소비세·영업세를 제정하여 증치세에서 야기될 수 있는 조세불공평문제를 조절하고자 하였다. 뿐만 아니라 개인소득세에 있어서는 응능부담의 원칙을 실현하기 위해 9단계의 초과누진세율을 적용하도록 규정하였으며, 토지증치세·고정자산투자방향조절세의 시행을 통해 과도한 투자에 따른 경기과열문제를 해소하고자 하였다.

이처럼 1994년의 세제개혁으로 형성된 조세제도는 당시 중국의 경제·사회 현실을 충분히 반영하여 중국 경제가 지속성장하는데 필요한 재정수입을 확보하고, 세수징수관리법·개인소득세법·외상투자기업소득세법 등의 조세법률을 제정하여 조세법의 예측가능성과 법적안정성을 제고하는데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

50) 중국의 조세수입은 1994년 세제개혁 이후 매우 큰 폭으로 증가하였는바, 세제개혁 직후 몇 년간은 매년 전년대비 1000억 위안 이상 증가하였으며 2000년 이후에는 매년 전년대비 2000억 위안 이상 증가한 것으로 집계되었다. 이는 동 시기의 GDP성장률보다 훨씬 높은 수치를 기록한 것으로, 중국경제가 지속 성장하는데 필요한 재원을 확보하는데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

51) 이밖에, 국가세무총국에서 부문규장으로 반포한 ‘稅務行政復意暫行辦法’·‘稅務調查業務規程’·‘稅務違法事件獎勵辦法’ 등은 중국 세제사에서 최초로 납세의무자의 권리를 보호하고 과세관청의 재량권 남용을 방지하기 위하여 시행된 제도로 높이 평가되고 있다.

V. 사회주의 시장경제체제 발전기의 조세제도

1. 사회주의 시장경제체제 발전기의 조세제도

최근 중국 정부는 과거의 성장위주의 경제정책에서 소외되어온 농민·노동자로 대표되는 저소득계층과 고소득자와의 갈등, 서부와 동부 및 남부와 북부간 경제수준의 불공평문제를 해소하기 위하여, 고소득자에 대한 과세관리를 강화하기 위해 ‘고소득자에 대한 개인소득종합과세제도’를 도입하였으며, 빈곤계층인 농민의 조세부담을 경감하기 위해 역사 이래 최초로 농업소득세를 폐지하였다. 이밖에도, 소비세의 과세상품을 대폭 조정하고 증치세를 소비형으로 전환하였는 등 저소득자의 조세부담을 경감하기 위한 조치들이 이어지고 있는바, 이러한 정책들은 모두 최근 중국 정부가 중국 경제 및 사회의 지속적인 성장을 위하여 효율보다 공평과 분배의 실현을 더욱 중시하고 있음을 반증하고 있는 것으로 보인다. 따라서, 최근 중국 정부가 점진적으로 진행해온 일련의 조치들은 ‘공평과 분배’의 실현을 위한 세제개혁이라고 요약할 수 있을 것이며, 이는 개혁개방이후 30여 년 가까이 지속되어온 ‘경제성장’ 중심의 정책에서 ‘조화로운 사회’를 건설하기 위한 ‘공평과 분배’ 중심으로 정책이 전환되었음을 의미하는 것으로 해석된다.

한편, 최근 중국 정부는 기업소득세율을 인하하고 내자기업소득세와 외자기업소득세를 통합하고 과거의 생산형 증치세를 소비형 증치세로 전환하였으며, 농업세를 폐지하는 등 일련의 조치를 통하여 적극적인 감세정책을 추진하고 있다. 예를 들어, 내자기업의 경우 통합 기업소득세의 시행으로 현행 33%의 세율이 25%로 인하되었을 뿐 아니라, 기존보다 훨씬 넓은 수준으로 손금산입범위가 인정되어 과거에 비해 최소 연 500억 위안수준의 조세부담이 감소한 것으로 나타나고 있다. 이밖에 생산형 증치세의 소비형 증치세로의 전환으로 인하여 고정자산에 대한 매입세액을 공제받을 수 있게 되면서 최소 연 1400억 위안 정도의 감세효과가 있을 것으로 추산하고 있다(유호림, 2007). 즉, 중국 정부는 각종 조세제도의 개혁을 통하여 과거의 개발과 성장위주의 정책집행과정에서 불거진 ‘지역간·계층간·도농간’ 불공평문제를 해소하고, 각 경제주체의 조세부담을 경감하여 중국 경제의 지속발전을 보장하고자 하는 것으로 판단되는바, 최근 중국의 세제개혁은 일종의 감세정책으로 보아도 무방할 것이다(유호림, 2007).

이밖에도 최근 중국은 ‘간세제·관세기·저세율·엄징관’ 4대 기본원칙과 ‘사회주의 조화로운 사회의 건설’이라는 지도사상에 입각하여 농업세·소비세·개인소득세·기업소득세·증치세 등 거의 모든 세목에 대하여 점진적으로 개혁하고 있다는 특징을 보인다. 사실, 1994년 세제개혁의 경우 20여 개의 세목에 대한 전면적인 개혁을 단행하여 중국 정부가 당시의 급속한 경제·사회변화에 적극적으로 대응하는데 일조한 것으로 평가받고 있다. 그러나, 이러한 전면적인 세제개혁으로 성립된 현행 조세제도는 21세기에 들어서면서 각 경제주체간의 ‘지역간·계층간·도농간’ 소득불균형문제를 야기하였으며, 최근 급성장하는 중국경제를 적절히 반영하고 있

지 못하다는 한계를 드러내고 있다. 이에 중국 정부는 조세법규의 안정성과 예측가능성을 보장할 수 있도록 점진적으로 세제개혁을 진행하고 있으며, 이러한 점진적인 개혁을 통해 경제에 미치는 충격을 최소화하면서도 안정적으로 조세수입을 증대해가고 있는 것으로 판단된다.

2. 소득세제

가. 농업세법

중국정부는 2006년 1월 1일 “11.5규획”이 시행되면서 전체 인구의 70%에 달하는 농민에게 징수하던 농업세를 전격적으로 폐지하였다.⁵²⁾ 이는 중국 역사상 최초로 농민에 대한 과세제도를 철폐한 것으로, 사회주의 조화로운 사회의 건설을 위한 첫 번째 조치로 평가되고 있다. 이와 같은 농업세의 폐지를 통해 중국의 농민은 매년 약 600억 위안 정도의 조세부담이 감소될 것으로 추산되고 있다.

나. 개인소득세법

중국은 21세기 진입 이후 중국경제가 지속성장함에 따라 2005년 개인소득세법 실시세칙 제6조와 제26조를 개정하여, 과거 800위안이던 면세점을 1600위안으로 인상(2006년 1월 1일 시행)하였는데, 이는 중국경제의 지속성장과 인민의 소득증가에 따라 개인소득자의 조세부담을 경감하기 위한 조치인 것으로 해석된다.⁵³⁾ 이후, 2007년에는 인민의 지속적인 소득증가에 따라 개인소득세의 면세점을 1600위안에서 2000위안으로 다시 상향 조정하여 저소득자에 대한 조세부담을 추가로 경감하였다.⁵⁴⁾

이밖에, 사회보장제도의 전면적인 실시를 위하여 개인사업자 또는 개인소득자가 지출한 사회보장보험료를 손금 또는 공제범위에 산입하도록 규정을 추가하였으며, 연 소득 12만 위안 이상인 납세의무자에 대하여는 과세연도 종료 후 3개월 이내에 개인소득세를 관할세무기관에 자진 신고납세토록 강제하여 고소득자에 대한 과세관리를 강화하여 개인소득세의 수직적공평을 제고하고자 하였다.⁵⁵⁾

다. 기업소득세법

중국 정부는 전술한 내외자기업에 대한 기업소득세 분류과세에서 기인한 내외자기업간 조세

52) 中共中央國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見, 中發[2006]1號

53) 國務院關於修改<中華人民共和國個人所得稅法實施條例>的決定, 國務院令452號

54) 國務院關於修改<中華人民共和國個人所得稅法實施條例>的決定, 主席令第85號

55) 國家稅務總局關於印發<個人所得稅全員全額扣繳申報管理暫行辦法>的通知, 國稅發[2005]205號

부담의 불공평문제를 해소하기 위하여, 2008년부터 내자기업소득세조례와 외상투자기업소득세법을 통합하여 기업소득세법으로 통일하여 과세하기 시작하였다.⁵⁶⁾ 이에 따라, 과거 내외자기업에 대하여 각각 상이하게 적용하던 각종 비용(감가상각비·인건비·연구개발비·기부금·접대비·광고비 등)에 대한 손금산입범위 및 외자기업에 대하여만 적용되던 조세우대규정을 업종별로 동일하게 적용하기 시작하였으며, 기업소득세의 과세단위와 세율 또한 모두 통일하여 사실상 내외자기업간의 조세부담은 거의 동일하게 조정되었다.

한편, 외자기업의 이전가격거래행위를 규제하기 위하여 이전가격행위에 관한 규정인 ‘특별납세조정’에 관한 규정을 기업소득세법에 명기(제6장)하고 사전합의제도·원가분담약정제도·과소자본세제·일반조세회피방지·해외지배자회사에 대한 과세제도 등을 도입하였으며, 이에 관한 조사결정권한을 국가세무총국으로 통합하여 지방 과세당국의 자의적인 이전가격조사행위를 통제하기 시작하였다.⁵⁷⁾ 특히, 사전합의제도·원가분담약정 또는 과소자본세제 사항이 있는 다국적 회사가 이전가격사전합의를 준비하고 있는 경우, 반드시 이전가격 동기자료(同期資料: Contemporaneous Documentation)를 제출하고 보관하도록 강제하는 등 외자기업의 조세회피에 관한 규제를 강화하였다는 특징을 보인다.⁵⁸⁾

3. 유전세제

가. 소비세법

1993년 세제개혁을 통해 삼푸·화장품 등에 대하여 과세하던 소비세는 21세기 들어 중국 인민의 가처분소득이 지속적으로 증가함에 따라 그 의의를 상실하게 되었는바, 중국정부는 이러한 문제점을 개선하기 위하여 2006년 소비세법을 대폭 개정하였다.⁵⁹⁾ 2006년의 개정 소비세법에서는 새로운 사치재로 떠오른 골프 및 골프용품·고급 손목시계·요트·일회용 나무젓가락·원목 바닥재에 대하여 소비세를 과세하기 시작하였으며, 나프타·석유벤젠·윤활유·연료유·항공유 등의 유류완제품 또한 소비세의 과세대상재화에 포함하였다. 한편, 과세의의를 상실한 피부 및 두발 보호용품에 대한 소비세 과세를 폐지하였으며, 기존에 일반 피부 및 두발보호용품과 함께 과세하던 고급 피부 및 두발보호제품은 고급화장품 품목으로 통합하였다.

나. 증치세법

주지하다시피 과거 중국의 증치세제는 생산형 부가가치세의 일종으로서 자본투자에 대하여

56) <中華人民共和國企業所得稅法>, 主席令第63號

57) <中華人民共和國企業所得稅法實施條例>, 國務院令第512號

58) 國家稅務總局關於印發<特別納稅調整實施辦法(試行)>的通知, 國稅發[2009]2號

59) 財政部國家稅務總局關於調整和完善消費稅政策的通知, 財稅[2006]33號

는 매입세액을 불공제하도록 하고 있어 증치세의 징수와 환급관리에 많은 문제점을 초래하였을 뿐 아니라, 높은 적용세율과 불공제매입세액(자본투자분)이 상품가격에 전가되는 등 중국 내자기업의 국제경쟁력을 하락시키는 원인으로 지목되고 있었다. 이에, 중국 정부는 2009년부터 과거의 생산형 증치세제를 소비형 증치세제로 전환하여 전국적으로 시행하여 생산형 증치세제로부터 기인한 문제점을 해결하였으며, 영세한 중소기업의 조세부담을 경감하기 위하여 소규모납세자의 판정범위를 과거의 100만 위안(공업기업) 또는 108만 위안(상업기업)에서 각각 50만 위안 또는 80만 위안으로 대폭 조정하고, 적용세율도 과거의 6%(공업기업) 또는 4%(상업기업)에서 3%로 단일화하는 등 중국 내자기업의 조세부담을 일정 부분 경감하였다.⁶⁰⁾

다. 영업세법

과거 중국의 영업세의 과세범위는 ‘중국 국경 내에서 제공하는 영업세 과세대상 용역’이었으나, 2009년 영업세조례를 개정하여 ‘중국 국경 내에서 발생하는 모든 용역의 제공’으로 조정하였다. 즉, 영업세 과세대상용역의 정의가 ‘중국 국경 내에서 제공되거나 제공받는 사업단위 또는 개인’으로 개정된 것인데, 이는 영업세의 과세범위가 과거의 ‘속지주의’에서 ‘속인주의’로 전환되어 그 적용범위가 국외로까지 확대되었음을 의미한다.

또한, 과거 금융기관의 국외차입금에 대하여는 영업세의 징수를 면제하고 있었으나, 2009년부터는 ‘국외 금융기관으로부터 자금을 차입한 국경 내 금융기관(외자은행의 중국내 지점 포함) 또는 개인은 영업세를 납부’하도록 개정하여 2008년 1월 1일로 소급적용(10%)하였다. 이에 따라, 영업세에 있어서는 외자기업의 영업세부담이 과거에 비해 다소 증가될 것으로 보인다.⁶¹⁾

라. 기타세제

이밖에도 중국 정부는 2007년부터 외자기업에 징수하던 성진토지사용세를 개정하여 세액기준을 약 3배 가량 인상하였을 뿐 아니라,⁶²⁾ 2008년부터는 과거 외자기업에는 적용하지 아니하던 경지점용세를 개정하여 외국인에게도 부과하기 시작하였으며(세액기준을 5배 인상),⁶³⁾ 2009년부터는 외국인에게만 적용하던 도시방지산세를 폐지하고 내국인과 동일하게 ‘방산세잠행조례’를 적용하도록 하였는바, 그 결과 외국인이 부동산을 이용하거나 소유하는 경우 과거에 비해 더욱 높은 조세를 부담하게 되었다.⁶⁴⁾

한편, 금년 10월 25일에는 중국 내자기업과 내국인에게만 적용되던 도시유호건설세와 교육비

60) <中華人民共和國增值稅暫行條例>, 國務院令第538號

61) <中華人民共和國營業稅暫行條例>, 國務院令第540號

62) 關於修改 <中華人民共和國城鎮土地使用稅暫行條例> 的決定, 國務院令第483號

63) <中華人民共和國耕地占用稅暫行條例>, 國務院令第511號

64) <中華人民共和國房產稅暫行條例>, 國務院令第546號

부가를 개정하여 외자기업에 대하여도 금년 12월 1일부터 도시유호건설세와 교육비부가를 징수하도록 하였다.⁶⁵⁾ 그러나, 이번 개정을 통하여 증치세·소비세·영업세의 납세의무를 부담하는 외국기업과 외국인에 대하여도 이를 징수하게 되었는데, 외자기업 및 외국인의 관련 조세부담이 더욱 증가할 것으로 예상된다.

이상 최근 중국의 세제개혁내용을 도표로 요약하면 다음과 같다.

〈표 7〉 최근 중국의 세제개혁내용 요약

세 목	시 기	주 요 내 용
농업세	2006년	완전 폐지
소비세	2006년	과세대상품목 및 적용세율 조정
개인소득세	2005년 2006년 2007년	개인소득세 과세점 제고(800위안-1600위안-2000위안) 고소득개인에 대한 과세관리강화(연12만위안 이상 자진신고납부) 개인소득세 과세점 제고(1600위안-2000위안)
성진토지사용세	2007년	적용세율 약 3배 인상
경지점용세	2008년	외자기업에 대하여 새로이 적용, 적용세율 5배 인상
기업소득세	2008년	내자기업과 외자기업 간의 손금산입범위·조세우대규정·과세단위·세율 통일이전가격제도·사전합의제도·원가분담약정·과소자본세제·일반조세회피·해외지배자회사 등 국제조세규정 강화
성시방지산세	2009년	폐지, 내국인과 동일하게 방산세 적용
증치세	2009년	소비형 증치세제 전면 시행, 수출환급율 지속 조정 소규모납세의무자 판정기준 및 적용세율 조정
영업세	2009년	과세범위를 숙지주의에서 숙인주의로 전환 외자기업 및 외국인의 해외차입금이자에 대해 영업세 과세
성시유호건설세 및 교육비부가	2010년	소비3세(증치세, 영업세, 소비세)를 부담하는 외자기업에 대하여 2010년 12월 1일부터 성시유호건설세(7%, 5%, 1%) 및 교육비부가 (3%) 징수

65) 國務院關於〈統一內外資企業和個人城市維護建設稅和教育費附加制度〉的通知, 國發[2010]35號. 이른바, 도시유호건설세는 증치세·영업세·소비세 등 소비관련 3세의 납세의무자인 내자기업 및 내국인에 대하여 당해 납세의무자가 소재하는 지역에 따라 각각 납부할 세액의 7%·5%·1%를 부가징수하던 일종의 목적세이며, 교육비부가 또한 상기 소비관련 3세의 납세의무자인 내자기업과 내국인에게 납부할 세액의 10%를 부가하여 징수하던 목적세를 가리킨다.

4. 소결 — 사회주의 시장경제체제 발전기의 조세제도에 대한 평가

최근 중국의 조세제도는 ‘간세제 · 관세기 · 저세율 · 엄징관’의 4대 기본원칙과 ‘조화로운 사회의 건설’이라는 지도사상에 입각하여 농업세 · 소비세 · 개인소득세 · 기업소득세 · 부가가치세 · 영업세 등 거의 모든 세목에 대하여 점진적인 개혁이 진행되어 왔다는 특징을 보인다. 이는, 21세기 이후 중국경제에 두드러지게 나타나고 있는 ‘지역간 · 계층간 · 도농간’ 소득불균형문제, ‘서부와 동부’의 지역간 경제수준의 불공평문제, ‘내자기업과 외자기업’의 조세불공평문제, 각 경제주체에 대한 과도한 조세부담에서 야기된 내수부진문제 등을 해소하기 위한 조치인 것으로 풀이된다.

또한, 과거 ‘중국경제의 빠른 성장’과 ‘외국의 자본과 기술 도입’을 지원하기 위하여 단행되었던 1993년의 세제개혁이 1990년대 중국경제의 급속한 양적 성장에 크게 기여한 것으로 평가되고 있으나, 최근에는 내자기업 등 내수경제주체에 대하여는 조세부담이 급증하고 내수소비가 위축되는 결과를 초래하여, 오히려 중국경제의 지속성장을 저해하고 있다는 지적을 받고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 최근 중국의 세제개혁은 ‘공평과 분배’의 실현을 위한 세제개혁으로 요약되는바, 이는 또한 중국정부가 개혁개방이후 30여 년 가까이 견지해 온 ‘빠른 성장’ 중심의 경제정책을 ‘공평과 분배’ 중심으로 전환하였음을 의미한다. 다시 말해, 중국정부는 최근의 세제개혁을 통하여 과거의 성장중심의 경제정책에서 소외되어온 농민 · 노동자 등 저소득계층과 고소득계층간의 갈등문제와 서부와 동부 및 남부와 북부간 경제수준의 불공평문제를 해소하기 위하여 고소득자에 대한 과세관리를 강화하고 절대빈곤계층인 농민의 조세부담을 경감하는 등, 중국 경제와 사회의 지속적인 성장을 위하여 효율보다 공평과 부의 재분배를 강화해나가고 있는 것이다.

최근 중국의 세제개혁은 또한 일종의 감세정책으로 볼 수 있다. 즉, 중국정부는 기업소득세율 인하 · 내외자기업소득세제의 통합 · 생산형 증치세제의 소비형 증치세제로의 전환 · 농업세의 폐지 등 일련의 세제개혁을 통하여 광범위한 감세를 추진하고 있는 것이다. 이에 대하여 중국의 학계에서는 통합 기업소득세법의 시행에 따라 매년 500억 위안 수준의 감세효과가 있을 것으로 추정되며, 농업세의 폐지 및 생산형 증치세의 소비형 증치세로의 전환에 따라 매년 각각 약 600억 위안, 1400억 위안의 감세효과가 있을 것으로 추산하고 있으며, 이러한 감세의 효과는 외국인 및 외자기업의 조세부담에도 부분적으로나마 영향을 미칠 것으로 생각된다.

VI. 결 론

앞서 살펴본 바와 같이 중국의 조세제도는 중국 중앙정부와 중앙공산당의 거시정책에 따라 기민하게 변화하는 특징을 보인다. 즉, 중국의 현대 세제사(稅制史)를 고찰해 보면 중국 중앙정부와 중앙공산당이 주창한 ‘사회주의 경제체제의 도입’·‘대약진운동’·‘문화대혁명’·‘개혁개방’·‘국유기업개혁’·‘조화로운 사회건설’ 등 핵심정책의 변화에 따라 세제가 대폭 개편되는 경향을 보이고 있는 것이다(<표 8>).

특히, 최근 중국의 세제개혁은 공평한 사회를 건설하고 내수소비의 진작을 통한 글로벌 불균형문제를 해소하여 중국 경제와 사회의 안정적이고 지속적인 발전을 도모하기 위한 중국 중앙정부와 중앙공산당의 전략적인 조치인 것으로 보인다. 따라서, 이러한 최근 중국 국내외 경제환경의 변화와 중국 세제사(稅制史)의 특징을 고려할 때, 향후에도 중국 정부는 소득재분배와 조세부담의 공평을 실현하고 내수소비를 촉진시킬 수 있는 방향으로 세제를 개편해 나갈 가능성이 매우 높은 것으로 판단된다. 구체적으로, 12.5규획 기간에는 주로 다음과 같은 내용에 대한 세제개편이 단계적으로 진행될 것으로 예측된다.

첫째, 소득세제의 경우 ‘공평과 효율’의 제고 및 소득재분배를 위한 수단으로 적극 활용될 것으로 전망된다. 이에 따라, 기업소득세의 경우 중서부지역 및 하이테크산업의 경우 조세우대가 지속적으로 유지될 것으로 보이며, 개인소득세의 경우 인민의 가처분소득을 증대시킬 수 있도록 현행 2000위안인 과세점을 최소 3000위안 수준으로 인상하고 개인사업자 등의 손금산입범위를 확대해 나갈 것으로 예상된다. 그러나, 개인소득세의 수직적공평을 달성하기 위하여 고소득개인 및 자영업자와 외국인에 대하여는 금융실명제·종합과세제도 등의 도입과 함께 과세관리가 더욱 강화될 수 있음에 유의해야 할 것이다.

둘째, 자본이득에 관한 과세시스템이 정비될 것으로 예상된다. 특히, 금융위기 이후 중국의 부동산가격과 주식가격이 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있는바, 부동산의 경우 이미 내년부터 상해와 중경을 시범지역으로 하여 우리나라의 종합부동산세제와 유사한 형태의 부동산세제가 시행예정인 것으로 알려지고 있는 등 향후 12.5규획 기간 동안 중국에서는 자본이득세제에 대한 대대적인 개혁이 있을 것으로 보인다. 다만, 주식 등 유가증권 관련 세제의 경우 아직 중국의 자본시장이 활성화되어 있지 못하다는 점을 고려할 때, 중국의 자본시장 발전 수준에 따라 단계적인 개편이 있을 것으로 예상된다.

〈표 8〉 각 시기별 중국 공산당의 핵심정책과 주요세제개혁

시 기 구 분	핵심정책	주요세제개혁내용
신중국건국	* 사회주의 경제체제 도입 - 재정수입의 확보	* 사회주의형 조세제도의 수립 - 중앙집권형 조세제도 수립
대약진운동	* 사회주의 공업선진국 건설 - 각 경제주체의 인민공사화 - 노동력과 공업생산력 중시 - ‘十年內超越英國’	* 세제의 간소화 - 基本保持原稅負・合併稅種・簡化稅制 - 四稅合一 - 稅制過渡論
문화대혁명	* 사회주의 무산계급문화 창출 - 전방위적 사회주의화 진행 - 사회주의 유물론 중시 - ‘四旧打破’: 낡은 이념・사상・습관・관습	* 세제의 간소화 - 基本保持原稅負・合併稅種・簡化稅制 - 五稅合一 - 稅制過時論 - 稅制無用論
개혁개방초기	* 사회주의 시장경제체제 도입 - 시장경제도입 - 실용주의 중시	* 사회주의 시장경제형 조세제도수립 - 調整・改革・整頓・提高 - 利改稅
8.5계획 ~ 9.5계획	* 사회주의 시장경제체제의 수립 - 공유제에 기초한 시장경제수립 - 사회주의 생산력발전 - 국력증강・생활수준 제고 - 南巡講話	* 사회주의 시장경제의 발전 지원 - 統一稅法・公平負擔・簡化稅制 - 合理分權・合理分配關係 - 保障財政收入・社會主義市場經濟建設 - 全面稅制改革
10.5계획	* 사회주의 시장경제체제의 공고화 - 초기 대동사회건설 - 과학, 기술, 교육 중시 - 走出去・引進來	* 사회주의 시장경제의 발전 촉진 - 保持國民經濟持續發展 - 戰略性經制結構重組 - 新一輪稅制改革
11.5규획	* 조화로운 사회건설을 통한 지속발전 - 조화로운 사회 건설 - 시장원리 및 공평과 효율 중시 - 科學發展觀・均富論	* 지속발전을 위한 세제개혁 - 內需導向・公平均衡發展 - 自主創新・環境保護 - 簡稅制・寬稅基・低稅率・嚴徵管

셋째, 소비세제의 경우 중국경제의 지속적인 성장에 따라 수출재화에 대한 증치세 환급율은 지속적으로 조정될 것으로 전망된다. 특히 노동집약산업 및 환경오염산업의 경우 중국의 거시경제정책 및 산업정책의 전환으로 인해 수출환급율이 지속적으로 인하되거나 폐지될 것으로 예상되나, 기술집약형 산업의 경우 외국기술의 도입 및 자국기술의 발전을 위한 간접적인 지원수단으로 환급제도가 운용되면서 환급율의 변화가 있을 것으로 보인다. 한편, 장기적으로는 영업세가 증치세로 통합될 것으로 예상되나 영업세 세수가 지방정부에서 차지하는 중요성을 고려할

때 단시일 내에 통합되기는 어려울 것으로 생각된다. 다만, 증치세 징수관리시스템이 완비되어 체계적으로 운용된다는 전제하에 영업세를 증치세로 통합하고 중앙정부와 지방정부의 세수입분 배비율을 조정한다면, 영업세의 폐지에 따른 지방정부의 조세수입감소분이 상쇄될 수 있으므로 통합이 가능할 것으로 생각된다. 개별소비세의 경우 중국 인민의 지속적인 소득증가에 따라 과세품목에 대한 조정이 주기적으로 단행될 것으로 예측되며, 특히 ‘11.5규획’ 이후 세제개혁의 중점이 저소득계층의 조세부담경감 및 고소득계층에 대한 과세강화를 통한 소득재분배에 있음을 고려할 때, 향후 고가의 소비품에 대하여는 징벌적인 조세부담을 부과할 수도 있을 것으로 예상된다.

넷째, 국제조세분야에 있어서는 중국의 투자환경변화로 인해 외자기업의 공격적인 조세회피가 증가하고 있는 추세를 보이고 있는바, 이에 대한 중국 과세당국의 관리도 더욱 강화될 것으로 예측된다. 특히, 중국의 과세당국이 지난 10여 년간 매우 많은 이전가격행위에 대한 과세자료와 경험을 축적해왔으며, 최근에는 특별납세조정 제10장에 규정되어 있는 반조세회피규정을 적극적으로 활용하고 있다는 점을 고려할 때, 향후 특수관계기업과 이전가격거래가 있거나 무형자산 및 용역 관련 거래가 있는 기업들은 사전합의제도 또는 원가분담협의제도 등의 규정을 적극 활용해야 할 것으로 생각된다.

마지막으로 자원세의 경우, 중국 중앙정부에서 중국 경제의 지속발전과 국제사회에서의 영향력을 확대하기 위한 수단으로 적극 활용하고 있기 때문에, 향후에도 이러한 희귀자원에 대한 자원세의 조세부담이 더욱 큰 폭으로 증대될 것으로 예상된다. 이 경우, 수출환급율과 연계하여 시행될 가능성이 매우 클 것으로 전망되는바, 이에 대한 적극적인 대응전략이 필요한 시기라 할 수 있다.

전술한 것처럼 중국의 조세제도는 국내외의 경제환경과 중국 중앙정부 및 중앙공산당의 정책변화에 따라 큰 폭으로 개편되는 특징을 보이고 있다. 따라서, 중국에 진출예정이거나 기진출한 우리 투자기업들은 중국 중앙정부와 중앙공산당 및 세정부문의 핵심정책과 중국 대내외 경제환경동향 등을 심도있게 분석하고 장기적인 시각에서 조세부담수준을 전망하여 적극적인 Tax-Plan을 수립하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 것이다.

참고문헌

- 新中國財政稅收史論綱. 趙夢涵(2002). 經濟科學出版社(中國·北京)
- 유호림. 2006. “최근 중국의 세제개혁에 관한 검토와 평가”. 조세연구 제6집 : 284-314.
- 유호림. 2007. “중국의 신(新)기업소득세법에 대한 평가와 시사점”. 조세연구 제7집 : 438-462.

A Look at a History of China's Tax System

Yoo, Ho Lim *

〈Abstract〉

The history of China's tax system can be divided into the period of the planned economy, the period of introduction of the market economy, and the period of the development of the socialist market economy. The characteristics are to be summarized as follows :

First, the tax system under the socialist economy was used as a useful tool for introducing socialistic systems into all domains including politics and economy. That is, the Chinese Communist Party at that time confiscated land from the owners and re-distributed it to farmers free of charge. It put a spur to full-scale socialization : communalizing private capital and facilities and introducing the collective economic system. The Chinese government made a drastic change in the tax system on the basis of such major policies as securing its financial demand, convenient taxation management and simplified tax system.

Second, in the early 1980s, when the policy of reforms and openness was in its infancy, the government reformed the business taxation system by which all business should pay tax, for the purpose of reforming stage-owned businesses that had hindered China from making economic progress, during which it completely changed the business tax system. For this purpose, the Chinese government introduced a modern business taxation system by means of two tax reforms of '利改稅' : asking state-owned businesses to pay tax, instead of giving some of their profits after tax payment to the government. However, the tax law for regulating state-owned businesses' profits and the regulations on tax deduction which had been recklessly applied had prevented China from achieving a stable economic growth. And as the policy of reforms and openness was deeply enforced, they presented serious problems : revealing institutional irrationality between the economic subjects.

Third, in the 1990s, when the socialist market economy was introduced, the government simplified the tax system and enforced such new tax laws in a full scale as Value Added Tax Act, Business Income Tax Act, and Taxation Management Act. This is significant in that they are the first laws to clarify the right and duty between tax payer and tax imposer, let alone helping secure financial income necessary for the development of the socialist market economy. It is evaluated that they have made a great contribution to the government's financial soundness—it had suffered a chronic budget deficit since the full-scale tax reforms in 1994—by means of a surge in tax income.

* Assistant Professor, Department of Tax Science Kangnam University

Fourth, recently, when the socialist market economy has developed, the government has announced the four basic principles of tax : simplified taxation, wide taxation, low rates of tax and strict and fair taxation. In addition, with the motto “Building Harmonious Society,” the government has been reforming all taxes including farming tax, consumption tax, personal income tax, company income tax, value added tax, trade tax and the like. It is interpreted that these are countermeasures to solve a variety of social, economic and political problems such as income unbalance between regions, between classes, and between urbanregions and rural regions, an unfair economic gap between the eastern regions and the western regions, unfair taxation between domestic companies and foreign companies, and the downturn of domestic consumption caused by excessive taxation imposed to each economic subject.

Typically, the taxation environment of China nimbly changes according to the macro-policies of the central government and the communist party. Put in another way, a look at the history of China’s tax system reveals that the changes in the Party’s and the central government’s policies—Introduction of the Socialist Economy, Great Leap Forward, Cultural Revolution, Reforms of State-owned Businesses, Building Harmonious Society—preceded the reforms of its tax system. It follows that it is offurther importance that our companies which have already been, or will be, in China should conduct a deep analysis of the tax-related core policies of the central government and the Communist Party and its internal and external economic movement or trend, and that, on the basis of this analysis, it should establish an active tax plan from a long-term viewpoint.

〈Key words〉 history of China's tax system, China's tax system, China's tax reform