

중국 지방정부 ‘토지재정의존행위 (土地財政依賴行爲)’의 분석*

백 승 기

국문요약

1994년에 分稅制가 실시되면서 지방정부의 재정 상황은 크게 악화되었다. 지방정부의 선택은 중앙정부와 이익을 공유하지 않아도 되는 토지 부문에 집중되었는데, 분세제 개혁 이후 토지관련 세수와 수입은 중앙정부와 공유하지 않아도 되고 바로 지방정부의 소득원이 되었다.

2013년도에 중국정부의 국유토지사용권 매각수입이 4조 1천250억 元으로 사상 최대 규모를 기록했다. 이처럼 매각수입이 크게 불어난 것은 토지를 팔아 재정을 조달하는 지방정부들의 관행이 계속되고 있기 때문이다.

지방정부의 관료 입장에서 지역총생산액과 지방재정수입은 자신들의 업적을 평가하는 중요한 지표가 된다. 이 지표들을 끌어올리기 위해 지방정부들은 염가의 토지로는 투자자들의 투자를 얻어 경제발전을 촉진시키려 하고, 고가의 토지경매로 얻어진 것으로는 도시건설에 이용하는 것은 자신들의 업적을 과시하는 데에 효과적인 방법이었다.

지방정부가 토지제도를 이용하여 재량적 재원을 확충하려는 지방정부의 체제적 노력인 ‘土地財政’행위는 도시 기반시설의 건설에 필요한 자금을 조달해 준다는 점에서 긍정적인 측면도 있다. 토지양도금이 도시건설자금 마련에 큰 역할을 하고 있으며, 이 밖에도 廉租房과 같은 보장성주택 건설에 사용될 자금을 제공했다.

그러나 문제점도 적지 않다. 부동산경기가 좋지 않게 되면 지방의 토지재정수입은 급감하게 되고 불안정성을 나타낸다. 구체적으로 보면, 다양한 형태의 ‘投融资디딤돌(平台)’을 통하여 조달한 차입은 재정리스크 및 금융리스크를 증가시켜 국민경제에 나쁜 영향을 줄 수 있고, 토지유상양도를 통한 세수확보는 개발 그 자체가 목적이 아니라 ‘토지재정’ 확보를 위한 수단으로 전락되었다. 또 농지를 박탈당한 농민들의 불만은 대단히 크고 이것이 사회적 불만으로 표출되어 각지의 항의사태로 이어지고 있다. 아울러 토지를 무상배분해야 하는 보장성주택 공급에 소극적이 되어 염조방을 비롯한 보장성주택 공급에 그다지 큰 관심을 기울이지 않았다.

이러한 문제점들은 어떻게 극복할 수 있을까? 정부담보에 대한 적절한 규제도 있어야 하며, 지방재정의 안정성 확보를 위해 事權과 財權의 정비, 또 진정한 의미의 지방세라고 할 수 있는 房地產稅의 전국적 실시 등이 필요하다. 그리고 보장성주택 건설을 촉진하기 위해 관련 법률의 제정이 필요하다고 본다. 아울러 집체토지소유권 보호 법률의 제정과 또 農地를 시장 거래에 직접 올릴 수 있는 방안도 강구해야 한다.

주제어: 중국, 지방정부, 토지재정의존행위, 분세제, 주택보장정책, 금융대출

* 이 논문은 2015년 동의대학교 연구년 연구과제로 수행된 연구임.

I. 서론

중국은 1978년 개혁·개방정책을 통해 이전의 비효율적인 재정시스템에서 벗어나 지방정부의 효율성을 증진시키기 위해 제정계약제를 실시했다. 이에 지방정부들은 징세에 적극적으로 되었고 지방에 보다 많은 부분을 남길 수 있는 유인도 가지게 되었다. 이들 제도가 실시되면서 1993년에 중앙재정이 전체 재정에서 차지하는 비율은 22%에 불과했는데, 이러한 현실을 타개하기 위하여 1994년에 分稅制가 실시되었다.

분세제가 실시되면서 지방정부의 재정 상황은 크게 악화되었다. 분세제 개혁으로 지방공업 부가세의 75%를 중앙에 상납해야 했던 지방정부로서는 공업화의 추진으로는 자신들의 이익 증진에 도움이 되지 않는다는 것을 인식했다. 이에 따라 지방정부의 선택은 중앙정부와 이익을 공유하지 않아도 되는 토지 부문에 집중되었는데, 분세제 개혁 이후 토지관련 세수와 수입은 중앙정부와 공유하지 않아도 되고 바로 지방정부의 소득원이 되었다. 국유토지양도금 수입은 계속 증가해서 그 규모가 1994년 638.7억 元에서 2011년에는 무려 31,500억 元이 되었다.¹⁾ 따라서 각 지방정부들은 많은 수입을 거둘 수 있는 양질의 건설용지 확보에 주력했다. 그런데 도시토지에는 이미 한계가 있어 다른 방안으로 農地를 건설용지로 전환하려 했고, 이 경우 규모가 클 때에는 중앙정부의 승인이 필요했기에 이를 작게 쪼개거나, 지역에 개발구를 설치하였다. 개발구가 차지하는 토지는 중앙정부의 농지보호 규정 제한을 받지 않을 수 있었기 때문이다.

2013년도에 중국정부의 국유토지사용권 매각수입이 4조 1천250억 元으로 사상 최대 규모를 기록했다(연합뉴스, 2014. 2. 18). 이처럼 매각수입이 크게 불어난 것은 토지를 팔아 재정을 조달하는 지방정부들의 관행이 계속되고 있기 때문이다.

지방정부의 관료 입장에서 지역총생산액과 지방재정수입은 자신들의 업적을 평가하는 중요한 지표가 된다. 이 지표들을 끌어올리기 위해 지방정부들은 염가의 토지로는 투자자들의 투자를 얻어 경제발전을 촉진시키려 하고, 고가의 토지경매로 얻어진 것으로는 도시건설에 이용했는데, 이는 자신들의 업적을 과시하는 데에 효과적인 방법이었다.

이처럼 지방정부가 현행 토지제도를 이용하여 자신들의 경제적 부를 확충하려는 시도를 ‘土地財政’행위로 볼 수 있는데, 이러한 ‘토지재정’은 단지 재정의 수지문제에 귀결되는 하나의 고립된 재정현상으로만 볼 것이 아니라, 도시화, 공업화 과정에서 토지로부터 얻어지는 막대한 수익을 정부, 부동산개발업자, 농민, 도시의 구매자들 간에 어떻게 분배되는 가에 관한 경제사회문제로 바라봐야 한다.

지방정부의 土地財政依存行爲는 도시 기반시설의 건설에 필요한 자금을 조달해 준다는 점에서 긍정적인 측면도 있다. 浙江省의 예를 들면, 2010년의 경우 토지양도순수입의 55%에 해당하는 1,092억 元이 도시건설자금으로 사용되었다. 다른 대도시들도 이와 크게 다르지 않은데, 이것은 토지양도금이 도시건설자금 마련에 큰 역할을 하고 있음을 말해 주고 있다. 이 밖에도 簾租

1) 2011년 전국적으로 지방재정수입액이 52,434억 元이었으므로 지방재정수입액 중 토지양도금이 차지하는 비율은 60.08%를 기록했다(陣多長, 2014: 21).

房²⁾과 같은 보장성주택 건설에 사용될 자금을 제공했는데, 보장성주택 건설에 투입되는 규모는 크지 않으나 염조방 건설의 주요 자금원으로서 주민들의 주택보장에 큰 공헌을 했다.

그러나 문제점도 적지 않다. 부동산경기가 좋지 않게 되면 지방의 토지재정수입은 급감하게 되고 지방재정은 불안정성을 나타낸다. 구체적으로 보면, 다양한 현대의 '투융자 디딤돌(平台)'을 통하여 조달한 차입은 재정리스크 및 금융리스크를 증가시켜 국민경제에 나쁜 영향을 줄 수 있고, 토지유상양도를 통한 세수확보는 개발 그 자체가 목적이 아니라 '토지재정' 확보를 위한 수단으로 전락되었다(전상경, 2014: 111). 또 농지를 박탈당한 농민들의 불만은 대단히 크고 이것이 사회적 불만으로 표출되어 각지의 항의사태로 이어지고 있다. 아울러 토지를 무상배분해야 하는 보장성주택 공급에 소극적이 되어 염조방을 비롯한 보장성주택 공급에 그다지 큰 관심을 기울이지 않았다.

이러한 문제점들은 어떻게 극복할 수 있을까? 지방정부의 擔保에 대한 적절한 규제도 있어야 하며, 지방재정의 안정성 확보를 위해 事權과 財權의 정비, 또 진정한 의미의 지방세라고 할 수 있는 房地產稅의 도입 등이 필요하다. 아울러 보장성주택 건설을 촉진하기 위해 관련 법률의 제정이 필요하다고 본다. 아울러 農地를 직접 시장 거래에 올릴 수 있는 방안도 강구해야 한다.

본 연구의 주된 목적은 지방정부의 토지재정의존의 현황과 운용 메커니즘을 분석하고, 지방정부의 토지재정의존행위의 유발요인, 부작용 및 향후 정책과제를 살펴보는 데 있다. 서론에 이어 제2장에서는 이론적 고찰, 제3장에서는 지방정부의 토지재정의존행위의 현황과 운용 메커니즘을 분석하는데, 토지재정의존행위의 운용 메커니즘은 1) 토지 관련 지방정부의 위상 제고, 2) 독점적 지위를 활용한 지대추구적 토지재정 확보, 3) 토지재정 운용 방식 등으로 나누어 살펴본다. 제4장에서는 지방정부의 토지재정의존행위의 유발요인, 부작용 및 향후 정책과제를 설명하며, 마지막으로 결론을 내리는 순으로 진행된다.

II. 이론적 고찰

1. 중국 토지관리제도의 변천

중국 토지사용제도는 都農 이원구조, 계획과 시장체제의 병존을 주된 특징으로 하고 있다. 전자의 경우, 도시토지와 달리 농지의 도시건설용지로의 전환은 우선 도시토지로 전환시키는 토지수용(征用)의 과정을 거쳐야 했는데, 토지수용과정에서 유일한 통로는 국가였다. 후자의 경우, 도시토지사용제도는 계획과 시장체제가 병존하는 이중가격체제(dual price track system)에 의해 진행되는데, 분배 방식 중 하나는 獲發(무상배정)이고 다른 하나는 出讓(양도)이다. 獲發이 계획 메커니즘을 따르는 것이라면 出讓은 시장메커니즘을 따르는 것이다.

개혁 이후 도시건설 재원의 확보가 필요한 상황에서 深圳市가 1982년에 도시토지사용비를 징수하기 시작했으나, 징수액은 극히 미미한 수준이었다. 그러나 1987년에 들어 토지사용권의 유상양도를 시행하면서 큰 변화를 가져 왔다. 이것은 도시토지를 단순한 행정적 배분수단인 獲發

2) 廉租房은 우리나라의 공공임대주택에 해당함.

에 의하여 공급하던 방식을 바꾸어 시장메커니즘을 도입한 것이다. 1990년 에 국무원은 <潛行條例>를 공포했는데, 이 조례에서 토지사용권이 설정, 양도, 임대 및 저당될 수 있다고 명백히 규정했다. 그 후 1995년에 <都市不動產管理法>이 발효되어 토지사용권 설정과 양도는 법적인 뒷받침을 얻게 되었다.

2004년에 국무원은 省級 정부들에게 토지를 협의양도할 때의 최저가격은 기준지가를 기준으로 해야 함을 요구했다. 2006년에는 저비용 공업용지가 지나치게 많이 공급되고 법규를 위반한 용지가 끊이지 않음에 따라 국무원은 ‘공업용지양도최저가기준’을 공포했다. 공업용지는 반드시 경매나 입찰방식으로 해야 하고, 양도가격은 공포된 최저가표준보다 낮아서는 안 된다고 했다. 이후로 공업용지가 경매나 입찰양도범위로 들어오에 따라 진정한 시장거래가 시작되었고, 그에 따라 각 지방이 투자를 경쟁적으로 유치하기 위해 공업용지에 대해 시행했던 협의양도가 그 이후 사라지게 되었다.

2007년에는 <中華人民共和國物權法>이 시행에 들어갔다. <物權法> 제137조는 ‘건설용지 사용권 설정은 양도나 무상배정 방식을 취할 수 있다. 공업, 상업, 여행, 오락과 상품주택 등 경영성용지의 경우에는 반드시 입찰이나 경매 등의 공개경쟁방식으로 양도해야 한다’고 되어 있다. 이 137조 내용이 실제로는 국무원이나 국토자원부가 정한 관련 규정의 내용을 집약한 것이지만, <물권법>이 전인대에서 반포된 기본법률이기 때문에 토지양도방식이 더 높은 단계의 법률적 뒷받침을 얻게 되었다고 하겠다(秦勇, 2013: 37-38).

2. 지방정부와 토지재정의존행위

1979년 이후 시장경제의 도입으로 인해 지방정부는 이전의 대리인이 아니라 지역의 이익을 추구하는 존재로 변화했다. 지방정부는 이미 이전의 중앙정부의 수동적인 대리인(passive agents)이 아니라 스스로 결정할 수 있는(self-determinant) 존재가 되었다고 할 수 있다(백승기, 2002: 92).³⁾ 이와 같은 중앙정부와 지방정부의 관계를 위임자-대리인(principal-agent) 모형의 관점에서 보면 대리인의 모럴해저드(moral hazard)를 방지함으로써 위임자의 이익을 증가시킬 목적으로 대리인에게 일정한 범위 안에서 상당한 재량을 부여하는 것이다(전상경, 2014: 114-115).

이러한 상황에서 행해진 중앙정부의 새로운 토지사용에 대한 제도 설계는 지방정부에게 새로운 토지이익 동기를 부여했다(이기현, 2009: 221-224). 첫째, <憲法>에 따르면, 도시 토지는 국가가 소유하며 농촌 토지는 농민 등이 조직한 집체가 소유한다고 규정하고 있다. 그러나 농촌집체 토지의 경우 집체에 대한 법률적 규정이 모호하다. 이렇게 토지에 대한 권리가 모호한 상황에서 지방정부들은 농촌 토지에 대해 주도적인 권리를 행사할 수 있었다. 집체의 간부들이 지방정부에 의해 선출되기에 간부들은 농민의 이익보다 지방정부의 입장을 주로 대변해 주었고, 지방정부들은 매우 용이하게 농촌 토지를 건설용지로 전환시킬 수 있었다.

3) 지방정부의 위상 제고는 토지정책에도 그대로 나타나고 있다. 국무원의 각 행정부서에서 제정된 部門規章과 지방정부가 제정한 地方法規 간의 시행과정 상의 충돌을 들 수 있다. 지방이 자기 지역 우선주의에 따라 ‘지방법규 우선 원칙’을 따름으로써 중앙의 정책이 제대로 집행되지 않고 있는 경우가 많다(백승기, 2002: 93).

둘째, 농촌 토지를 도시건설용지로 전환시키는 토지수용 과정은 각급 정부를 통해서만 가능했기 때문에 지방정부는 지역토지자원에 대한 강한 통제력을 행사할 수 있었고, 이 과정에서 토지수용 권한을 남용할 수 있었다.

셋째, 새로운 토지사용권 수입의 등장은 지방정부의 이익 동기를 자극하였다. 1992년 중앙정부가 공식적으로 사회주의적 시장경제를 선언한 이후 그 규모가 증가하기 시작했다. 저가로 농촌 토지를 수용하고 이를 도시 건설용지로 전환시켰다. 토지가 수용된 이후 개발이익에 비해 보상비용이 터무니없이 낮아 지방정부의 과도한 토지이익 추구를 더욱 자극했다.

사실 중국이 개혁개방정책의 실현을 위해 분권화를 단행했지만 그것은 어디까지나 경제적 분권화이지 결코 정치적 분권화는 아니다. 중앙은 지방의 경제 실적에 따라 그 지역 관료들을 평가했다. 따라서 지방들은 지역의 GDP 증가를 위해 매진했고 이에 필요한 재정확보 노력을 해야 했다. 특히 분세제 개혁 이후 지방정부들은 상당한 재정압박을 받았다. 이를 극복하기 위해 농지의 실질적 소유자인 지방정부는 농민에 대한 보상을 제대로 하지 않고 농지의 수용을 통한 토지양도금의 수입으로 재원을 조달하는 '토지재정'행위가 널리 퍼졌다.

중국에서 1급 부동산시장에서 국가가 토지공급자이지만 실질적으로는 지방정부가 실질적인 소유주로서 토지 수용을 통해 토지를 독점 공급한다. 토지재정행위란 지방정부가 이와 같은 독점권을 활용한 토지의 운용을 의존하여 지방정부의 재정수입을 증가시키는 것을 뜻하며, 그 상당부분은 중앙재정의 감독이 거의 없는 '豫算外收入'으로 분류되어 지방정부의 재량적 수입이었다(전상경, 2014: 136). 여기서 중국예산제도의 구조적 특색으로 볼 수 있는 예산외수입제도에 대해 좀 더 자세히 언급하고자 한다. 이 제도는 고도의 중앙집권적 체제하에서 지방정부에게 다소의 재정자율성을 부여하는 데 목적을 두었으며, 예산외수입은 기금, 잡수입, 부가비로 구성되지만 토지재정의 중심이 되는 기금의 비중이 절대적이다. 예산외수입은 불확정성과 지방적 특성을 갖기 때문에 국가의 관리감독은 예산내수입에 비해 훨씬 덜 엄격하며, 예산외자금에 대한 지방정부의 수입·지출권한은 비교적 커서 연성예산 제약 하에 있다. 그리하여 지방정부는 예산외수입을 대량으로 투입하여 그 지역의 경제건설을 도모하려고 한다. 하지만 이러한 예산외수입 제도도 정부재정규율의 강화에 따라 그 비중이 점진적으로 감소하기 시작하였고, 2011년 1월 1일부터 모두 예산 내 관리로 전환되었다.

토지재정 수입의 중심인 국유토지양도수입은 2006년까지 통상적인 예산외수입에 속했지만 현재는 지방정부의 기금수입으로 분류된다. 그렇지만 그 재원은 여전히 지방정부가 장악하고 있는 자율적 수입으로서 엄격한 규율이 적용되는 예산내재정의 수지체계와 구분하여 '제2재정'이라고 불린다(전상경, 2014: 130-131).

일반적으로 '토지재정'은 토지양도제도, 토지세수제도, 토지수수료수입제도로 구성된다. 이들 세 가지 법률제도가 지방정부로 하여금 토지를 통해 재정수입을 거둘 수 있는 합법적 토대가 된다. 막대한 토지양도금은 지방정부재정예산외수입 중 가장 중요한 출처가 되고 있다. 행정사업성수비, 정부성기금과 토지양도금 이 세 가지가 지방정부재정예산외수입을 구성하고 있는데, 근래에 예산외수입 중 행정사업성수수료수입비의 점유비율이 갈수록 낮아지고 있고 그와 반대로 토지양도금은 해가 갈수록 비중이 높아지고 있다. 토지의 직접세수와 도시확장에 따른 간접세수

가 지방예산수입 중 차지하는 비율이 40%, 토지양도순수익이 예산외수입 중 차지하는 비율이 60%이다(秦勇, 2013: 98).⁴⁾

한편, 이 글에서 말하는 ‘토지재정의존행위’는 지방정부가 지방의 공공지출을 유지하기 위하여 필요한 경비 중 토지양도금이나 토지개발과 관련 있는 세수수입으로 충당하는 비율을 말하는 데, 보통은 토지재정수입이 지방재정수입 중에서 차지하는 비율로 나타낸다.

3. 선행연구

최근 들어 중국 지방정부의 토지재정문제가 국내외 학자들로부터 높은 관심을 불러 모으고 있다. 먼저 중국 측의 연구를 보면, 토지재정행위의 수단에 관해서 董再平(2008)은 지방정부가 토지양도금, 세비수입의 증가 및 토지저당으로 얻는 채무수입 등 세 가지 수단으로 토지재정수입을 얻는다고 보고 있다. 다음으로 토지재정문제의 형성 원인에 관해, 陣多長(2014) 등은 분세계개혁이 지방정부의 토지재정행위에 직접적인 영향을 미쳤다고 보고 있다. 또 현행 이원화된 토지관리체제와 저비용토지수용제도를 토지재정행위가 이루어지는 원인으로 보기도 한다(張彰, 2014). 董再平(2008)은 토지재정의 탄생은 토지수입 분배구조와 政績평가체제와 관련이 있다고 했고, 孫輝(2013)는 지방정부 관료들의 경쟁을 실증적 연구를 통해 분석하고 있다. 그리고 陣多長(2014)은 토지재정의존행위의 형성 메커니즘과 대책을 제시하고 있다. Cao G. 등(2008)은 토지재정행위가 지속될 수 없는 이유로 이원화된 토지관리체제와 저비용토지수용제도를 들고 있다. 그리고 토지재정의 사회경제적 효과와 리스크에 관한 연구에서, 羅紅雲(2012)은 지나친 토지재정행위는 이미 심각한 사회경제적 문제를 야기하고 있다고 지적한다. 지나친 토지재정행위는 부동산 가격의 상승을 초래하고, 동시에 거대한 금융리스크와 재정리스크를 야기했다는 것이다. 駱祖春(2012)은 지방정부의 지나친 토지재정의존행위가 미래사회에 미칠 영향을 고찰하고 있으며, 張彰(2014)은 지방 토지재정의 재정리스크를 분석했는데, 토지를 주요 수입원으로 하는 토지재정행위의 지방재정리스크를 분석하고, 아울러 지방정부의 투융자행위의 재정리스크도 분석하고 있으며, 이를 극복하기 위한 대책도 함께 논하고 있다.

국내연구로 이기현(2009)은 중국 지방정부의 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석에서 이것이 중앙정부의 이익이 반영된 토지제도 설계 속에서 탄생한 것으로 파악하고 있다. 농촌 집체토지의 경우 집체에 관한 법률적 규정이 모호하다든지, 도농이원구조 그리고 토지사용권수입의 등장 등을 그 요인으로 보고 있다. 전상경(2014)은 ‘토지재정’의 작동메커니즘을 분석하고, 토지재정행위를 토지양도수입을 통한 토지재정과 금융대출을 통한 토지재정으로 구분 설명한다. 그는 토

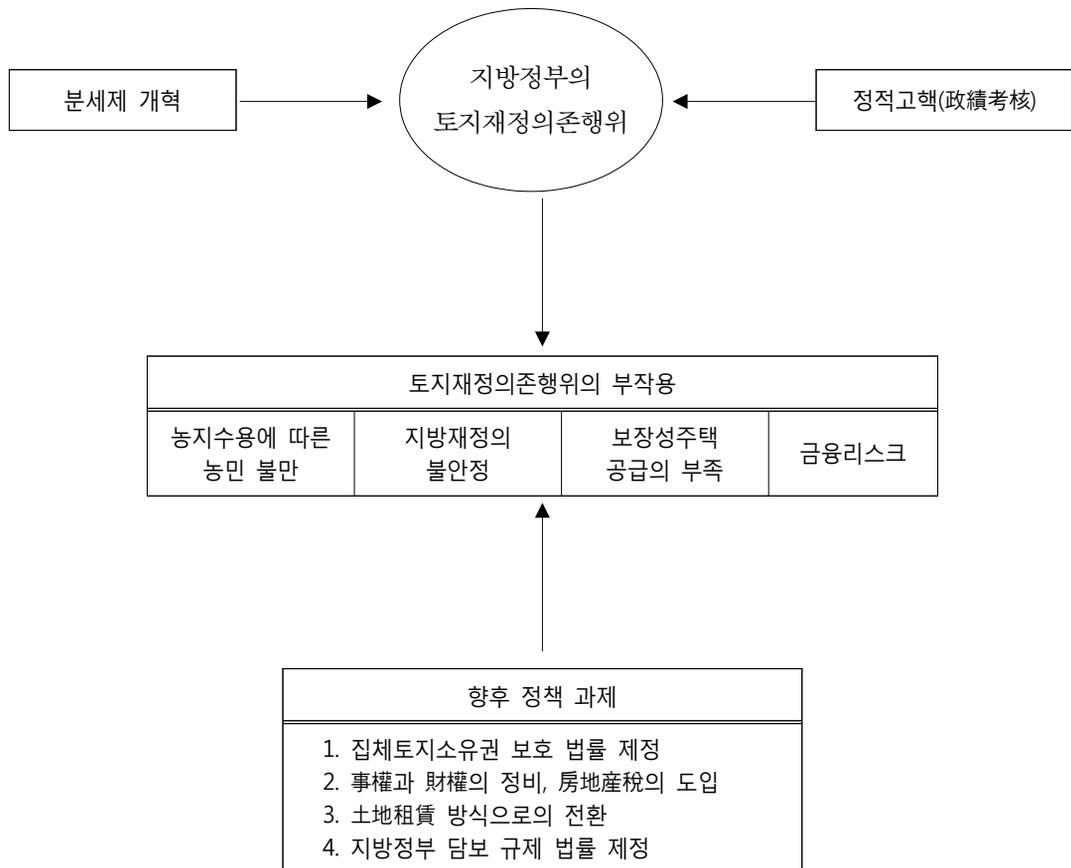
4) 전상경(2014)은 토지재정을 크게 3가지로 분류하고 있다. 그는 협의, 광의, 최광의로 구분하여 협의는 토지자산수익과 행정수수료수입비로 구성되는데, 전자는 국유토지사용권 양도수입과 국유토지양도수입을, 후자는 각종 수수료이다. 광의는 협의에다 토지와 연관된 부동산업 및 건축업으로부터 파생된 세수입을 합친 것이다. 10개의 관련 조세 중 중앙지방 공유의 기업소득세와 개인소득세를 제외한 나머지 세수는 모두 지방정부의 몫이다. 이 중 영업세가 가장 큰 비중을 차지한다. 최광의는 음성적인 토지수입을 포함한 것으로, 지방정부가 토지를 담보로 하여 조달한 대출수입을 말한다. 중국의 지방정부는 자체적으로 기체권이 없으나 토지비축센터 및 정부성회사나 개발구를 융자디딤돌(融資平台)로 삼아 토지를 담보로 차입행위를 한다(전상경, 2014: 118-119).

지재정행위의 유발요인으로 분세제, 업적평가경쟁 그리고 중국예산제도의 구조적 특색인 예산의 수입제도 등 세 가지를 들고 있다. 이어서 토지재정행위의 문제점으로 세대 간 재정적 형평성의 악화 등 여섯 가지를 들고 있다. 그리고 김수한(2008)은 분세제 개혁과 지방세원의 변화를 설명하고 이를 바탕으로 한 지방정부와 중앙정부의 대응방안을 언급하고 있다.

4. 연구분석틀

현재 중국 지방정부의 재정 상황은 결코 안정적인 단계에 있다고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 지방정부들이 토지를 통해 자신들의 재정수입을 극대화하려는 노력을 무분별하게 계속하고 있어 중앙정부는 이를 불안한 시선으로 바라보고 있다. 이 글은 현재 중국 지방정부의 토지재정의존행위를 불러일으키는 요인으로 분세제와 政績考核 두 가지를 설정했다. 그리고 이러한 지방정부의 지나친 토지재정의존행위가 가져온 부작용은 무엇인가를 살펴보고, 나아가 이러한 부작용을 해결할 수 있는 구체적인 방안 제시에 초점을 맞추고자 한다. 이 글의 분석과정을 도식화하면 다음 그림과 같다.

〈그림 1〉 연구분석틀



Ⅲ. 지방정부의 토지재정의존행위의 현황과 운용 메커니즘 분석

1994년의 분세제 이후 지방정부들은 상당한 재정압박을 받았고 이를 해결하기 위해 토지양도금 수입으로 재원을 조달하는 토지재정행위가 성행하기 시작했다. 토지재정행위의 현황은 어떠하며 그것이 운용되는 메커니즘은 어떠한지 살펴보고자 한다.

1. 의존 현황

분세제 실시 이후 지방정부의 재정수지는 큰 폭의 재정적자를 보이면서 매년 더욱 악화되고 있다. 1992년 재정적자 비율이 2.64%에 불과했으나 이 수치가 분세제가 실시된 후인 2009년에 오면 46.59%를 기록한다. 이러한 현상이 초래된 이유는 중앙정부의 지방정부에 대한 재정 지원이 충분하지 않다는 것이다. 물론 중앙정부가 지방정부에 이전지출제도(轉移支付)를 시행하고 있지만 1995년부터 2009년까지 계속해서 4%대를 벗어나지 못한 바 있다.⁵⁾ 그런데 지방정부는 줄어든 재정권한 속에서도 책임항목은 오히려 증가했기 때문에(財權上移, 事權下移) 지방정부의 재정적 부담은 더욱 가중되었다. 이러한 상황에서 지방정부에게는 새로운 이윤 창출기제가 필요했다. 그것은 바로 중앙정부와 이익을 공유하지 않아도 되는 토지부문이었고 지방정부는 농촌 토지의 건설용지 전환에 몰두했다.⁶⁾ 토지매각수입은 현재 지방정부의 수입에서 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 재정수입을 극대화하기 위하여 토지매각가격을 높게 책정함으로써 토지가격의 상승을 유발하고, 부동산의 개발비용을 증대시켜 주택가격을 상승시키고 있다.

물론 토지관리법 개정으로 인해 신설건설용지의 토지양도수입 중 30%는 중앙으로 이전하고 나머지 70%만 해당 지방정부에 남았다. 하지만 이러한 규정에도 불구하고 지방정부는 기묘한 수단으로 중앙정부의 눈을 속여 상당 부분의 수입을 차지할 수 있었고, 이것은 지방정부가 재원 확보의 목적으로 부단히 건설용지를 증가시키는 유인이 되었다(전상경, 2014: 123).

이처럼 재정압박 상황에서 지방정부는 토지양도금으로 재정수지 결손을 메우고 있어 토지양도금은 지방정부의 가장 중요한 수입원이 되고 있다. 의존정도를 살펴보면, 토지양도면적이 급속히 증가해 2001년의 9ha에서 2010년에는 29.2ha로 2배 증가했다.⁷⁾ 토지가치도 같이 올라 2010년에는 양도금액이 27,100억 원으로 2001년의 21배를 기록하고 있지만 지방재정수입의 증가는 단지 5.2배에 불과했다. 토지양도금이 지방재정에서 차지하는 비중은 2002년 경쟁입찰 규정이 나오기 전과 후로 크게 달라진다. 2001년 경쟁입찰 규정이 나오기 전에는 토지양도금이 지방재정에서 차지하는 비중은 단지 16.61%에 불과했지만, 2002년 경쟁입찰 규정이 나오면서 지

5) 이전지출제도(轉移支付) 중 세수반환성 이전지출을 보면, 이것은 분세제의 실시 이전에 취했던 지방의 기득이익을 유지하기 위해 1993년의 세수를 고려하여 중앙에서 지방으로 조세를 반환하는 것이다. 시행 초 1993년 기준 지방에서 징수한 부가가치세와 소비세 증가액의 30%를 당해 지방정부에 보조금으로 지급했다.

6) 지방정부는 공공관리자의 신분으로서 토지징용권을 행사하고 낮은 보상비용으로 농민 집체토지를 징용하여 국유토지로 전환하고, 국유토지 소유권의 대리인 신분으로 이 토지를 양도하여 해당 토지에서 발생한 부가가치를 지방재정으로 흡수한다. 김수한, 2008: 450.

7) 토지양도면적이 1% 증가할 때마다 토지재정수입은 10.82% 증가했다. 陣多長, 2014: 80.

방의 토지양도금은 2001년의 1,295.89억 元에서 2010년에는 29,109억 元으로 무려 22.46배나 증가했다. 토지양도금이 지방재정에서 차지하는 비중이 현저히 증가했음을 알 수 있는데 2001년에는 16.6%, 2003년을 기점으로 50% 전후를 차지하다가 2010년에는 66.7%를 기록했다.⁸⁾ 이처럼 토지양도금은 지방정부의 중요한 자금 출처가 되고 있는데, 1999년에는 514.33억 元이었으나 2011년에는 3.15만억 元으로 무려 60배나 증가했다.

탄력성계수를 가지고 지방재정이 토지양도금수입에 의존하는 정도를 측정해 보면, 2002년부터 2010년 사이, 두 해를 제외하고 탄력성계수의 평균은 4.1이다. 2009년과 2010년의 경우 3.99와 2.86인데, 이는 지방재정수입이 10% 증가할 때 토지양도금 수입은 39.9%와 28.6% 증가함을 말한다. 이로써 지방재정이 토지양도금에 크게 의존하고 있음을 확실히 알 수 있다(張彰, 2014: 105-107).

北京市를 보면, 2008년에 토지양도금 수입이 502.7억 元, 2009년에 928억 元, 2010년에 1636.72억 元에 달하여 역사상 최고 수준을 기록했다. 2010년의 北京市 재정수입이 2,353.9억 元이었으니 토지양도금이 시 재정수입의 69.53%가 되어 北京市 지방재정수입의 대부분을 차지함을 알 수 있다(余宇, 2012: 22-23).

2. 토지재정의존행위의 운용 메커니즘 분석

1) 토지 관련 지방정부의 달라진 위상: 적극적 개입

지방정부들은 지역경제 발전을 위해 토지개발을 적극적으로 주도하거나, 자원 확보를 위해 토지관련 세수와 토지사용권 양도 수입을 최대한 획득하려 했다. 이러한 이익 추구 동기가 지방정부로 하여금 토지개발에 적극적으로 개입하게 만들었다.

중국의 부동산시장은 1급, 2급, 3급 시장으로 구분되는데 그 중 1급 시장은 토지사용권양도시장으로 국가가 독점적 토지공급자이다. 하지만 실질적으로는 국가 대신 지방정부가 토지의 실질적

8) 2000년 이래 토지양도금은 지방정부의 가장 중요한 비세수입원이 되었다. 2000년에 전국의 토지양도수입은 지방재정수입의 9.3%로 국내총생산치의 0.6%였으나, 2007년에 토지양도수입이 지방재정수입의 51.83%로 지방재정의 반 이상을 차지했다. 당해년도 국내총생산액의 4.6%를 기록했다. 2008년에는 중앙정부의 엄격한 부동산통제정책으로 인해 전국적으로 토지양도수입액의 규모가 줄기도 했으나, 2009년에 오면 토지시장의 토지거래가 회복되어 지방재정수입의 48.8%, 국내총생산액의 4.67%를 기록했고, 2010년에 오면 더 증가하여 66.48%와 6.75%, 2011년에는 60.08%와 6.68%를 기록했다. 2000년부터 2011년 사이에 전국의 토지양도금 총액이 지방재정수입누적액의 약 50%를 차지했고, 국내총생산액 누계액의 4.51%를 기록했다. 이것은 토지양도 순수익과 지방재정수입을 비교해도 같은 상황이다. 2000년에는 양도순이익이 지방재정수입의 3.36%였으나 2003년에는 18.27%, 2010년에는 36%의 높은 수준을 기록했다. 어느 산업부분의 세수 기여도가 5%를 넘으면 재정을 떠받치는 산업이라 할 수 있는데 2001년 이후에는 토지양도수입이 지방정부재정수입의 주요 수입원이 되었다. 바꿔 말하면 2001년 이후 지방정부들은 토지양도수입에 크게 의존했고 그 의존 정도도 해가 갈수록 증가되는 추세를 보이고 있다. 좀 더 광의로 해석하여 토지양도순수입에다 토지세수수입을 더하여 토지재정수입이라 하고 이것이 지방재정수입 중 차지한 비중을 보면, 2007년에는 38.63%, 2009년과 2010년에는 42.34%, 56.92%를 기록했다. 56.92%라는 수치는 실로 놀랄만한 수치이다. 2002년부터 2011년 사이에 누적액의 비율은 38.02%이다. 이상에서 보는 것처럼 험의로 보든, 광의로 보든 지방정부들의 토지재정수입에 의존하는 정도가 상당히 놀랄만한 수준으로 이것이 줄어들 추세가 보이지 않고 있다. 마지막으로 토지양도금지출이 지방재정지출에서 차지하는 비중을 보면, 2007년부터 2011년 사이에 17.70%에서 35.51%로 증가했다(陳多長, 2014: 20).

소유주로서 토지수용을 통해 토지를 공급한다. 지방정부는 징용지결정권, 징용지보상권, 토지사용허가권 등을 모두 갖고 있어 농지를 전환하여 도시토지시장으로 전환하는 독점권을 갖는다(전상경, 2014: 122). 지방정부가 이러한 역할을 할 수 있었던 배경은 토지양도에 있어 우리의 수의계약에 해당하는 협의가 압도적인 비중을 차지하고 있어, 가격이나 과정의 불투명으로 비판을 받아, 2002년 7월에는 토지양도에 있어 공고·입찰·경매 등 시장제도를 통하도록 하였고, 그 이전의 다양한 채널에 의해 이루어져 오던 토지사용권의 양도를 지방정부로 일원화하였다. 이로써 지방정부는 토지시장에서 독점적인 역할을 수행하게 되었다(강승호, 2011: 139). 이러한 지방정부의 토지공급 독점은 중국 도시 부동산시장 및 주택가격 그리고 도시경제에 있어서 결정적 작용을 한다.

한편, 토지재정수입의 분배를 둘러싸고도 중앙정부와 지방정부 간에 갈등이 전개되었다. 토지양도수입은 당초 중앙과 지방이 4:6으로 분할하게 되어 있었다. 나중에 관련 행정비를 제외하고 20%는 먼저 지방정부에 넘기고 그 나머지를 중앙과 지방이 각각 40:60의 비율로 나눔으로써 실질적 비율은 32:68이 되었다. 1992년에는 지방이 양도수입의 5%를 중앙에 상납하게 되었다. 마침내 1994년 분세제가 실시됨으로써 토지양도수입 전액이 지방정부에게 넘어가게 되었다. 이러한 조치는 1998년 <土地管理法>이 개정되기 전까지 지속되었다. 개정을 통해 양도수입 중 30%는 중앙으로, 나머지 70%만 지방에 남겼다. 즉 1994년 분세제 개혁 이후 1998년까지 토지양도수입 전액이 지방정부에 남겨졌으나 <토지관리법>의 개정으로 중앙정부도 일정 정도 수입을 확보할 수 있게 되었다. 2002년 토지 양도방식이 전환되면서 연해 지역의 지방정부들은 양도수입이 크게 늘어났고 그들 중 상당 부분이 도시의 난개발에 이용되었다. 이러한 사태를 맞아 2004년 국무원은 지방정부는 양도금의 15%를 농업개발로 사용하도록 요구했다. 2002년의 경우 양도소득 전체 2,400여 억 원 중 309억 원 정도가 예산 내 수입으로 처리되었다. 따라서 대부분은 통계에 나타나지 않는 ‘제도외자금’⁹⁾으로 지방정부가 보유하였다. 양도수입은 2007년 이후에는 지방의 ‘기금수입’으로 계상되어 중앙의 기준을 받는 예산 내 수입이 되었다. 또 2007년에 들어 그동안 예산외수입으로 관리되던 양도수입금 전액을 네 개의 기금으로 관리하였다. 2011년 1월부터 양도금 순수익 중 10%는 엄격하게 교육자금으로 사용해야 하며, 7월부터는 순수익 중 10%는 엄격하게 농업용 수리건설자금에 사용해야 하는 등 2011년부터 지방의 자주적 재정지배력이 크게 감소한 셈이다(전상경, 2014: 123-124; 강승호, 2011: 145-146).

2) 독점적 지위를 활용한 지대추구적 토지재정 확보

어떤 학자는 개혁개방 이래 각급 정부가 토지수용을 통해 농민들에게 입힌 손해액이 2만억 원의 손실로 농민들의 이익을 심각히 박탈했다고 한다(容志, 2010: 120). 많은 농민들이 토지를 빼앗기고 그 결과 생활수준은 낮아져 새로운 사회적 약자가 되었다. 2003년에 진행된 한 조사에 의하면 토지수용으로 失地한 농민들 중 생활수준이 더 나아진 사람은 10% 전후, 이전 수준을 유지하는 사람은 30%, 그리고 60% 이상은 생활수준이 이전에 비해 더 나빠졌다고 했다(劉寶亮, 2004).

9) 제도외자금은 ‘예산외자금’의 통계에도 포함되지 않는 지방정부의 사실상의 ‘비자금’이다(강승호, 2011: 146).

이러한 지대추구의 배후에는 행정관료의 부패가 자리한다.¹⁰⁾ 토지가 만약 '계약'의 형식으로 농민들에 의해 사용되고 있으면 촌 간부는 어떠한 이익도 챙길 수 없다. 그러나 집체공유의 자산인 '토지'에서 '자금'으로 변하게 되면 촌 간부들에게 실질적인 수익을 안겨 주게 된다(容志, 2010: 122). 이렇게 되는 데는 지방정부가 1급 시장에서 실질적인 사용권매매의 주체자로서 토지수용의 대상과 수량 및 보상비를 마음대로 결정할 수 있는 독점적 권한을 가지고 있기 때문에 가능하다. 그 결과 지방정부는 농민들로부터 저가로 토지를 수용하고 이를 고가로 개발업자에게 팔면서 그 중간의 토지가치 증가수익을 독점하게 된다. 이로 인해 농민과 지방정부 간에는 매우 큰 대립양상을 보이는데, 이러한 현상은 지방정부가 토지수용 과정 중 '經濟人'과 '行政人'의 두 가지 역할을 하기 때문이다. '행정인'의 신분은 지방정부에게 강제와 담판 상 권력을 부여하고, '경제인'의 역할은 가능한 한 최대의 수익을 추구하도록 격려한다. 현행 제도는 지방정부에게 직접적인 비생산이윤을 안겨주게 되며 지방정부의 이러한 행위는 '制度的 地代追求'행위로 불린다(容志, 2010: 122 재인용).

3) 토지재정 운용 방식

먼저, 국유토지양도수입을 통한 토지재정을 보면, 지방정부는 토지수용권을 행사하고 낮은 보상비용으로 농민 집체토지를 수용하여 국유토지로 전환하고 국유토지 소유권 대리인 신분으로 이 토지를 양도하여 해당토지에서 발생한 부가가치를 지방재정으로 흡수한다(김수한, 2011: 45).

지방정부들이 이처럼 농지 수용에 혈안이 되는 이유는 다음과 같다(容志, 2010: 123; 전상경, 2014: 126). 첫째, 농지수용의 보상 수준이 매우 낮아 거대한 경제적 측면의 유인이 된다. 농촌집체토지의 징용은 국유토지의 매입보다 그 비용이 4배 이상으로 절감되는 효과가 있었다.

둘째, 국토부문이 지방정부의 지도자들에 예속되어 효과적인 행정관리를 할 수 없다.

셋째, 토지계획의 법률적 지위가 그리 높지 않아 도시계획이나 도시근교토지개발에 강제적인 규제를 행사하기 어렵다.

다음으로 금융대출을 통한 토지재정을 보면, 지방정부는 도시기반시설을 건설하기에는 단지 정부세수재정에만 의존해서는 상당액이 부족했다. 따라서 예산 내 세수수입으로는 막대한 도시 건설자금요구를 충족시킬 수 없는 상황에서 지방정부들은 더 많은 융자채널을 찾아 나섰다. 은행대출이 이러한 자금을 획득하는 중요한 방식이었고, 지방정부가 은행으로부터 대출을 얻어내기 위해서 사용될 수 있는 효과적인 방식이 토지사용권의 저당(抵押)이었다(陳多長, 2014: 123).

'토지재정' 행위를 통한 금융대출은 ① 토지비축센터의 토지담보를 통한 대출과 ② 정부투융자디딤돌(投融資平台)의 역할을 하는 각종 정부성회사를 통한 대출이 있다. 토지비축센터는 토지를 담보로 은행대출을 받고, 그 대출금을 이용하여 비축된 토지를 개발하여 시장에서의 양도를 통해 토지의 신속한 가치상승을 실현하고, 또한 새로운 토지의 징용을 위한 보상비에 사용함으로써 토지비축의 규모를 증가한다(전상경, 2014: 127).

10) 토지부패는 부동산개발과 직접적인 관련이 있다. 부동산개발업자, 지방정부 관료와 은행 간부 등은 일련의 이익연합체를 형성하여 토지양도나 대출 등에서 범망을 피해서 부당한 이익을 챙기고 있어 이들은 부동산시장의 '철의 삼각지대'로 불리고 있다(容志, 2010: 128).

그런데 중국의 <豫算法>은 지방정부의 적자재정을 불허한다. 지방정부는 법률이나 별도의 국무원 규정이 없는 한 채권을 발행할 수 없으며, 특히 은행으로부터의 직접적인 대출은 엄격히 규제된다. 하지만 지방정부는 정부성회사를 통해 필요한 재원을 조달하고 있다. 정부성회사를 통한 대출은 토지비축센터를 통한 대출보다 조건이 까다로워 지방정부의 지불보증서 및 다른 형태의 담보가 필요하며, 그 결과 지방정부의 재정리스크가 된다. 이들 정부성회사인 투융자디딤들의 부채상환능력을 유동비율¹¹⁾로 보면 절반 이상이 안전치 이하를 밑돌고 있다. 특히 쑤저우 투융자디딤들은 단지 20% 정도만이 안전치에 부합하고 있다(張彰, 2014: 125). 현황을 보면, 2011년 전국적으로 토지를 저당하고 대출받은 액수가 4.80만억 원에 달했고, 浙江省의 경우, 토지저당금액이 2000-2007년간 매년 지방재정수입을 초과했다. 대다수 지방정부들도 그 예외가 아닌데 이러한 현상은 토지재정의존에서 파생되는 고도의 금융리스크를 지방정부가 떠안게 된다는 것과, 또 지방정부가 얼마나 많이 토지양도수입에 의존하고 있는가를 잘 말해 준다(陳多長, 2014: 125).

IV. 지방정부의 토지재정의존행위의 유발요인, 부작용 및 향후 정책과제

1. 유발요인

지방정부의 토지재정의존행위가 성행하게 만든 요인에는 여러 가지가 있겠지만 가장 큰 영향을 미친 것은 분세제의 실시로 인한 지방재정의 악화, 그리고 지방관료의 실적을 평가하여 인사에 반영하는 중앙정부의 ‘政績考核’이라고 할 수 있다.

1) 분세제개혁에 의한 지방재정의 악화

재정관계에서 중앙재정의 장악력이 급속하게 떨어지면서 중앙정부는 1994년 분세제 개혁을 통해 지방정부 재정에 대한 통제를 시작했다. 중앙정부의 장악력이 저하된 배경에는 1980년에서 1993년까지 실행된 ‘재정계약제’가 자리한다. 이는 지방정부가 세금 징수권을 가지고 중앙정부가 할당된 일정액의 세수를 납부하면 그 나머지 세금을 자체적으로 지방 경제 발전과 재정 상황 개선을 위해 쓸 수 있도록 한 것이다. 그 결과 지방정부는 지방의 세수에 관한 고도의 자율권을 가졌고, 반대로 중앙정부는 지방에 대한 통제력이 갈수록 약화된 것이다.

물론 분세제개혁이 나름대로의 성과를 거둔 것도 사실이다. 과거의 중앙과 지방간에 분배를 두고 흥정을 벌이거나 담판을 벌이는 방식을 벗어나 재정분배방식을 규범화시킨 점을 들 수 있다. 그러나 財權에 대해서는 중앙과 지방을 명확히 구분했지만, 事權에 대해서는 그러지 못했다는 점이 지적된다.

분세제 개혁을 통해 세원이 크고 집중되어 있는 稅種은 중앙세로, 세원이 분산되고 영세한 세종

11) 유동비율=유동자산합계/유동부채합계이며, 수치가 클수록 상환능력이 큰 것으로 평가된다.

은 지방세로 했다. 2002년에 기업소득세와 개인소득세가 모두 공동세(分享稅)가 되었으며, 2003년 이후에는 중앙과 지방간 비율이 종전의 5:5에서 그 비율이 6: 4로 됨으로 인해 지방정부의 '기업재정' 모형은 그 존재의의를 상실하였고 그 공간을 '토지재정'이 차지하게 되었다(전상경, 2014: 128-129 재인용).

구체적으로 보면, 소비세 전부와 증치세의 75%가 중앙정부로 귀속되고 2002년에는 기업소득세의 60%가 중앙으로 상납되었고, 유전세의 절대다수수입이 중앙정부로 이전되었지만, 지방정부의 사권은 감소되지 않았다. 재권과 사권의 불균형으로 인해 지방정부는 심각한 재정력 결핍을 겪게 되었는데, 분세제 이후 2012년에 재정수입 중 중앙재정수입이 차지한 비중이 1993년의 22.0%에서 47.89%로 상승했고, 지방재정수입 비중은 1993년의 78%에서 2012년에는 52.11%로 떨어졌다(陣多長, 2014: 65).

중앙정부의 재권은 갈수록 집중되었고 지방정부의 사권은 지속적으로 확대되었다. 중앙이 지방에게 지방에 사권을 내려줌에 따라 그 결과 지방정부의 재정지출비중은 지속적으로 상승했다. 중앙정부의 재정지출비중은 1993년의 28.3%에서 2012년에는 14.93%로 떨어졌고, 지방재정지출의 비중은 71.7%에서 85.07%로 증가했다. 이러한 '財權上移, 事權下移'라는 재정체제하에서 지방정부의 재권과 사권의 비대칭은 지방정부로 하여금 갈수록 증대하는 재정압력에 직면케 하였다.¹²⁾

아래 표는 사권과 재권의 불균형을 잘 보여 준다. 1994년 분세제 개혁 이래 지방재정의 지출이 수입을 훨씬 초과했는데, 표에서 보듯이 수입 비중은 48%-51%인 상황에서 부담을 지는 지출은 82-85%나 되었다.

〈표 1〉 2011년 중앙과 지방의 지출분담비율

	중앙수지가 전국수지에서 차지하는 비중(%)		지방수지가 전국수지에서 차지하는 비중(%)	
	수입	지출	수입	지출
2010	51.1	17.8	48.9	82.2
2011	49.4	15.1	50.6	84.9

자료: 張彰, 2014: 78.

<憲法>에서 중앙과 지방정부의 직무범위에 대해서 규정하고 있지만, 각급 정부의 사권에 대해서는 명확히 구분하지 않고 있지 않아 재정체제의 지출책임이 줄곧 명확하지 못했다. 지방재정이 중앙재정에 비해 열세인 처지에서 중앙과 지방재정이 공동으로 부담해야 하는 사권에 대해서는 예를 들어, 의무교육, 기초의료, 도시기반시설 건설, 환경보호 그리고 사회보장 등의 지출에 대해서는 모두 지방정부로 이관되어 지방정부의 지출액이 크게 증가했다. 2011년의 경우, 중앙정부의 교육과 의료 두 방면에 대한 투입액이 상당히 낮다. 교육사업비의 지출은 6.1%에 불과했

12) 浙江省의 경우 분세제 이전에는 지방재정수입이 재정지출을 감당하고도 남았으나 분세제가 실시된 1994년에는 지방정부의 자급률은 61.84%로 급전직하였다. 1994년-2011년 사이에 1995년을 제외하고 나머지 해에는 자급률 100%를 이루지 못했다(陣多長, 2014: 66).

고, 위생사업비는 1.1%, 사회보장과 취업방면에는 중앙은 단지 4.5%의 지출책임을 맡았다. 사권이 지방으로 내려오면서 지방재정수입이 총수입 중 비율이 50% 정도 상황에서 84.9%의 공공서비스지출을 부담해야 했다(張彰, 2014: 78).

분세제가 지방정부에게 비교적 큰 재정자주권을 부여한 것은 사실이나, 재정수입을 더 많이 확보하라는 압력도 크게 증가했다.¹³⁾ 부동산개발이나 토지양도 등이 지방재정수입을 올리는데 크게 기여함에 따라 각급 지방정부들은 부동산개발에 혈안이었다.¹⁴⁾ 이상에서처럼 분세제 실시는 지방정부의 토지재정행위를 유발했고 나아가 토지재정에 크게 의존하게 한 주요 요인 중의 하나이다.

2) 중앙정부의 인사관리상 통제수단: 정적고핵(政績考核)

지방관료들의 임면은 해당지역의 GDP와 재정수입의 상납액을 주요 지표로 하는 임기 중 업적평가를 바탕으로 하여 이루어진다. 그 결과 지방정부는 소기의 성과를 만들어내기 위해 투자를 유치하는 데에 열중이다. 투자 유치의 결과로 더 많은 토지개발이 진행되고 이로 인한 도시의 확장은 지방정부에게 더 많은 재정수입을 안겨 주는데, 지방정부는 이러한 선순환을 통하여 대량의 재정수입을 거두고 있다. 사실 1978년 이래 경제발전과 재정수입의 증가는 지방정부의 가장 중요한 임무가 되었다. 이것은 업무평가기준이 과거에는 정치일변도였으나 이제는 경제실적 위주로 바뀌었기 때문이다. 사실 정적평가체제하에서 GDP, 재정과 취업 증가율 등 지표들은 모두 부동산의 발전과 큰 연관성을 지니기 때문에 지방정부는 토지재정에 큰 관심을 보일 수밖에 없었다. 지방정부들은 업적을 최대한 빨리 드러내기 위해 수중의 이용 가능한 모든 자원을 동원하여 도시기반시설을 건설하고 투자유치를 가속화하고자 한다.¹⁵⁾ 이러한 목표를 실현할 수 있는 도구로서 토지재정은 ① 토지를 저당하고 받은 은행 대출은 도시건설에 안정적인 자금줄이 된다. ② 기술개발구나 공업원구 건설로 인한 도시의 면모 일신은 취업기회를 증가시키고 공무원들에게 가시적인 업적을 안겨 준다.

그런데 중국에는 관료들의 交流制度가 존재하므로 지방관료들의 임기에는 기한이 있다. 따라서 임기 내에 어떻게 하면 GDP와 재정수입을 증가시키는가가 지방관료들의 가장 큰 관심사이다. 왜냐하면 이들 지표에 의해 자신들이 승진하느냐 아니면 도태되는가가 결정되기 때문이다. 그리고 이들 지표를 증가시키는 가장 빠른 수단이 바로 토지양도금의 획득이다. 통상적으로 보

13) 분세제를 통해 중앙정부는 상당 부분의 세수를 중앙재정으로 확보했지만, 토지 관련 세수와 수입에 대해서는 지방정부에게 양보의 입장을 취했다. 하지만 분세제 개혁을 통해 중앙정부는 국유토지양도금 수입 대부분이 재정제도 밖에서 운용되거나, 지방정부의 불법행위 때문에 제도 안에서 관리되지 못하고 있어서 중앙정부의 입장에서 일단 토지관련 세수와 수입을 재정제도라는 울타리 안으로 끌어들이는 것이 더 시급한 문제라고 판단했다(이기현, 2009: 225).

14) 토지재정은 지방정부가 새로운 재정환경 하에서 추구한 합리적 선택행위의 결과로서 2000년 이전에 성행했던 ‘기업재정’을 ‘세수재정’으로 전환한 것이다. 향진기업의 설립을 통해 재원확충을 모색한 것이 전자라면 후자는 법률적 확정으로 지방의 독립재원이 제도적으로 보장된 것이다(전상경, 2014: 116-117).

15) 한 조사에 의하면, 각 지역의 경제성장과 지방 관료의 승진 간에는 강한 상관관계가 존재했다(陳剩勇 等, 2014: 299 재인용).

면, 지방관료의 승진에 관련되는 지표들은 다원적으로, 예를 들어 환경오염, 교육, 공공의료 등이 있지만 이들 지표들은 지방관료들의 한정된 임기 내에 수치상 현저한 개선을 이루기 어렵다. 그러나 GDP와 재정수입은 숫자로 관리가 가능한 상황에서 임기 내 승진압력을 받는 지방관료들은 부득이 토지를 재정수입 증대의 주요 자원으로 삼는 것이다(秦勇, 2013: 111-112).¹⁶⁾

2. 부작용

토지재정행위가 긍정적인 면도 가지고 있다. 토지재정행위와 경제성장 간의 회귀계수는 0.129로 토지양도금이 한 단위 증가하게 되면 GDP는 0.129개 단위가 증가한다. 이로써 토지재정이 지역경제성장에 현저한 영향을 미침을 알 수 있다(陳多長, 2014: 117). 이밖에도 토지재정수입은 도시기반시설 건설에 드는 용자문제를 효과적으로 해결할 수 있다. 浙江省의 경우 2010년에 토지양도금에서 나온 도시건설자금은 1,092억 元으로 그해 토지양도순수익의 대략 55%에 해당했는데, 이로써 토지양도금이 도시건설자금 충당에 큰 작용을 함을 알 수 있다.

이외에 廉租房 건설에 드는 자금 지원을 들 수 있다. 2006년 이후 토지양도금 중 보장성주택 건설자금으로 제공되는 비율이 해마다 계속 증가했다. 투입량과 비율이 확실히 증가하여, 2008년과 2011년을 보면, 투입량은 372%가, 비율은 1.39에서 2.03으로 증가했다. 그러나 토지재정행위는 긍정적 효과에 비해 부정적 측면이 더 크다고 할 수 있는데 한 연구에서는 토지재정행위는 다섯 가지 폐해가 따른다고 말하고 있다. 즉, 재정리스크, 금융리스크, 투자과열리스크, 사회리스크, 행정부패리스크 등이다(孫輝, 2014: 40). 이 글에서는 농민들의 불만, 지방재정의 불안정, 보장성주택 공급 부진, 금융리스크 등으로 구분하여 설명하고자 한다.

1) 농지수용에 따른 농민들의 불만

중국에서 농민은 토지를 매매할 수 있는 권리가 없는 상황에서 상당수 지방정부들은 개발을 위해 이들에게 생계가 보장도 되지 않는 수준의 적은 보상금만 주고 토지를 강제 압류하는 일이 흔하다. <憲法>에는 농지수용의 전제로 “社會公共利益的需要”라고 명시되어 있지만 공공이익이 무엇인가에 대한 명확한 정의가 없다. 법률적 근거가 없는 상황에서 정부가 비공공이익을 위해 토지를 수용하는 수용권의 남용이 흔하게 벌어진다(張彰, 2014: 87). 현행 농지수용제도와 경제발전 속도에 따라 계산하면 매년 농지 250-300만 畝의 속도로 농지수용이 이루어져 매년 대략 375-450만 명의 농민이 토지를 잃게 될 것으로 보인다(張彰, 2014: 84). 2030년에는 농지를 수용당하는 농민들이 7,800만 명이 되며, 이는 현재 농민 수의 10분의 1에 해당한다(秦勇, 2013: 102).

농지수용을 통한 이익창출은 실로 엄청나다. 농촌집체용지의 토지수용 보상금은 해당 농경지

16) 政績考核을 개혁해야 한다는 목소리가 드세다. 현재의 GDP와 재정수입의 증가지표를 지방업무를 평가하는 여러 지표 중 하나에 불과하게 만들어야 할 것이며, 이를 위해서는 경제성장에만 치중하지 말고 사회책임이나 민생문제 등도 중시하고 사회보장실적도 考核 평가지표에 넣어야 한다는 것이다. 이를 반영하여 최근 潮州市는 綠色GDP考核體系를 채택하고 있다. 이 시는 GDP지표가 차지하는 비중을 줄여 나가 전통적인 GDP에서 경제발전이 생태나 환경을 훼손하는 부분을 공제한 후 사용한다(陳剩勇 等, 2014: 403).

수용 직전의 3년 평균 작물 소득의 6-10배이며 이주정착 보조금도 이의 4-6배이다. 하지만 지방 정부는 보상비의 최소 10배를 넘는 수익을 얻을 수 있다(백승기, 2014: 97 재인용). 토황제(土皇帝)라 불리는 지방의 관료들은 부동산개발과 관련하여 상급지방정부 및 개발상들과 공모하여 개발 이익을 독점하고 있다. 해당 농민에게 지급하는 철거보상비는 형편없이 낮고 이에 반해 개발 과정에서 발생하는 막대한 개발이익은 지방정부와 개발상들이 나눠가지고 있는데, 이러한 상황에서 최근 급증하고 있는 중국 농민들의 토지수용에 대한 격렬한 저항은 중국에서 사회보장적 정책의 확대 필요성을 잘 말해주고 있다. 2004년 10만 명 이상의 농민이 참여한 四川省 폭동이나 2005년 12월 廣東省에서 발생한 유혈사태 역시 토지에서 비롯된 것이었다.

현행 규정에 의하면 수용지청문제도나 농민의 가격홍정권이 없고, 수용과정상의 투명성 또한 매우 낮다. 그리고 보상 기준도 매우 비합리적이다. <土地管理法> 중에는 토지작물의 가격의 일정 배수를 보상기준으로 한다고 되어 있지만, 농산품 가격이 저렴하여 그 배수라 해도 실제 농민들의 수입과는 큰 차이가 있어서 농민들의 현재 수입수준을 유지할 수 없다. 전국 다수 지방정부의 토지 수용자금의 배분을 보면 농민이 10-15%, 집체조직이 25-30%, 정부 및 기타 기구가 60-65%를 가져 농민들에게 합리적인 경제적 보상이 주어졌다고 보기 어렵다(전상경, 2014: 133).¹⁷⁾ 또 한 조사에 의하면, 수용된 어떤 토지에 대한 정부 보상가격이 10.5만 元/畝이었으나 나중에 정부가 파는 가격은 600만 元/畝이라고 조사되었다(陳剩勇 등, 2014: 397). 실로 엄청난 중간차익을 지방정부가 가지고 감을 알 수 있다.

2) 지방재정의 불안정

분세제 이후 지방정부의 재정수입은 감소하는데 비해 지출은 오히려 증가했다. 2001년 이래 지방재정수입은 매년 지방재정지출을 감당하기에는 부족했다. 재정수지의 불균형은 지방정부로 하여금 재정결손을 메꿀 수 있는 또 다른 출구를 찾으려 했는데, 그 방법은 많은 지방정부들이 토지를 판매하는 ‘以地生財’의 길이었다.

2007년부터 국유토지사용권양도수입이 지방예산에 납입되었지만 관련 규정이 철저히 못해, 관리가 불완전하였고, 지출구조가 불명확하여 토지양도금이 여전히 예산통제 밖에 있었다. 그 결과 지방정부들은 토지재정수입을 거두기 위한 노력에 중점을 두었다.

그러나 토지자원이 무한정 존재하는 것이 아니므로 이를 근거로 한 토지재정행위는 무제한적으로 계속될 수 있는 것이 아니다. 토지자원의 유한성으로 인해 토지에 의존한 수입을 주요 소득원으로 하는 것은 지속불가능성을 가지며, 이러한 상황에서 지방재정의 재정 부족은 충분히 예상될 수 있었다.

17) 이들 수치에 대해서는 연구마다 서로 다르게 나온다. 토지수용보상비의 70% 이상을 市·縣 정부가 가져가고, 단위나 촌위원회가 20%를, 농민 개인은 단지 5-10%를 차지한다는 연구도 있다(張彰, 2014: 88 재인용). 또 다른 조사를 인용하면, 2009년 전국토지수입은 1.42만억 元, 철거나 농민수입보조에 지출된 금액은 5,180억 元, 2008년에는 토지수입이 10,375만억 元, 철거나 농민비용보조에는 3,778억 元이 지급되었다. 개략적으로 보면 정부는 1元으로 농민들로부터 농지를 구매하고 도시주민을 퇴거시켜 획득한 토지를 개발업자들에게 판매하면서 3元을 얻을 수 있다는 계산이다(秦勇, 2013: 106).

토지양도금 지출항목의 불안정도 지방재정 불안정을 가속화시킨다. 매년 새로운 항목이 추가되고 있는데, 농업토지개발자금은 2004년 1월 1일부터, 국유토지수입기금과 징용지농민사회보장자금은 2007년 1월 1일부터, 廉租房 건설자금은 2008년 1월 1일부터, 교육자금은 2011년 1월 1일부터, 농전수리건설자금은 2011년 7월 1일부터 추가되면서 이처럼 국가정책이 불안정하면서 토지양도금 지출항목도 해마다 달라지는 불안정성을 띠게 된다(陣多長, 2014: 57-58).

여기다가 만일 토지시장거래가 냉각되면 토지재정에 지나치게 의존하던 지방정부들은 큰 타격을 받게 된다. 杭州市를 보면, 과거 몇 년간은 도시건설자금을 거의 모두 토지양도금으로 충당할 수 있었다. 그러다가 杭州 부동산시장이 불경기를 맞으면서 토지시장도 침체에 빠져 杭州市의 2012년 상반기 토지양도금수입은 크게 줄었다. 杭州市政府가 부득이 2012년 7월에 浙江省政府에 杭州市 지하철건설이나 민생보장에 드는 비용 마련을 위해 긴급 재정보조를 신청했던 사례에서 볼 수 있듯이 부동산 시장의 경기 변동에 영향을 받아 지방토지재정수입은 아주 큰 불안정성을 보이고 있다. 이렇게 되면서 도시의 기반시설건설과 같은 공공투자지출도 심각한 불안정성을 보이고 있는데, 이러한 사실은 지방정부 토지재정의존행위의 지속불가능성과 높은 수위의 위험성을 말해 준다(陣多長, 2014:122).

3) 보장성주택공급의 부족

지방정부는 토지양도금으로 자신들의 개발사업에 투입해야 했으므로 토지양도금을 받지 못하고 무상행정배분해야 하는 경제적용방 건설에 용지를 공급하는 것에 소극적이었다. 반면에 자신이 훨씬 더 많은 이익을 거둘 수 있는 상품방 건설에는 보다 적극적이었다.¹⁸⁾

1998년부터 2003년 사이에 누적 경제적용방 건설 투자계획은 10.47억㎡로서 동기간 전국의 도시신축주택면적의 32%에 달했지만 실제로 완성된 경제적용방 건설면적은 단지 4.77억㎡로서 계획대비 45%에 불과했다(余宇, 2012: 22). 또 2004년 전국의 주택투자는 8,837억 元으로 전년 대비 28.7% 증가했지만 경제적용방 투자는 606억 元으로 오히려 전년 대비 2.5%가 감소했다. 2005년 1-5월에는 동기 대비 16.7%가 감소했다(余宇, 2012: 24).

이처럼 지방정부는 보장성주택건설에 그다지 성의를 보이지 않는데,¹⁹⁾ 그 구체적인 실상을 보면 다음과 같다(백승기, 2013: 434). 첫째, 토지공급의 부족이다. 2009년에 11개 도시의 경우 보장성주택토지공급계획의 집행비율이 35%에도 미치지 못했다. 지방정부는 주택용지 공급을 제한적으로 증가시키고 있는데, 그 이유는 주택용지를 과다 공급하게 되면 다른 산업용지 공급을 저

18) 이러한 상황에서 지방정부들은 무상행정배정으로 토지를 공급해 주고 거기다가 21개 항목의 세비를 감면해 줌으로써 지방정부의 재정수입을 늘리려는 지방정부의 의도와는 배치되는 經濟適用房 정책을 추진하기는 어려웠다. 이에 따라 지방정부들은 경제적용방 건설 공급을 대폭 줄이거나 심지어 일부 지방에서는 경제적용방 건설계획을 아예 중지하기도 했다. 2000년 이후 경제적용방 건설의 투자액, 신규 착공면적, 판매면적 등의 지표는 전체 주택건설에서 차지하는 비율에서 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다.

19) 2009년의 경우, 중앙재정에서 보장성주택건설에 지원한 자금은 550.56억 元에 달했다. 2009년 전국재정지출 결산을 보면 보장성주택에 지출된 자금이 725.97억 元으로 전년 대비 3배가 넘고 있다. 이 수치는 지방정부가 단지 175.41억 元만 투입하여 지방정부가 자금 투입에 적극적이지 못함을 말해주고 소기했던 보장성주택 건설을 달성하지 못했던 주요 이유로 분석된다.

해하게 되어 GDP 성장에 불리하게 작용하고 동시에 과도한 토지공급은 지가를 떨어뜨려 지방 정부의 토지양도수익을 감소하게 하기 때문이다.

둘째, 자금투입의 부족이다. 국가가 규정한 토지양도금 중 10%를 염조방 건설에 사용하라는 중앙정부의 규정을 北京市를 비롯한 22개 도시가 집행하지 않았다. 2007년부터 2009년까지 이들 도시들은 당초 계획보다 146.23억 원을 적게 투입했다.

셋째, 염조방 경시 풍조이다. 지방정부들이 경제적용방은 투자금 회수가 가능하기에 적극적이었고 반대로 염조방에 대해서는 소극적이다. 구체적인 수치를 보면, 2007년-2010년 전국의 주택 용지 공급구조를 보면, 경제적용방과 염조방의 건설용지가 2007년에는 10.4%와 0.4%, 2008년에는 13.2%와 1.2%, 2009년에는 12.7%와 1.6%, 그리고 2010년에는 9.9%와 2.8%를 기록하고 있다.²⁰⁾ 이것은 앞서 언급한 대로 경제적용방의 투자 회수가 상대적으로 용이하기 때문이다.²¹⁾

현행 규정에 따르면, 지방정부는 토지양도금 수입의 2% 혹은 토지양도순수익의 10%를 보장성주택 자금으로 공급하게 되어 있다. 그런데 이렇게 모아지는 자금과 실제 필요한 금액과는 큰 차이가 있는데, 비교적 여건이 나은 浙江省을 보면, <十二五> 계획기간 중 5,550만㎡에 76만호에 달하는 각종 보장성주택 건설을 계획하고 있는데, 염조방, 공공조임방 33만호를 건설하려면 545억 원이 필요하고 매년 3만-4만 원의 보조비를 합치면 자금 소요가 600억 원으로 매년 평균 120억 원이 된다. 省 전체 토지양도순수익이 756억 원/년인데 토지양도순수익의 10%를 보장성주택에 사용한다면 단지 75.6억 원이 되고 44.4억 원의 결손이 난다. 2010년에 염조방 건설에 지출된 금액은 66.10억 원으로 토지양도수입의 1.65%에 불과하다. 전국 상황을 보면 더욱 심각하다. 2010년 토지양도금 수입 27,100억 원, 토지양도순수익은 14,580억 원 중에서 염조방 건설에 투입될 수 있는 금액은 542억 원과 1,458억 원인데 지방정부로서는 두 가지 기준 중 보장성주택에 투입되는 비용을 최대한 줄이기 위해 2% 기준을 선택하게 된다(陣多長, 2014: 58).

이상에서처럼 보장성주택의 공급 부족은 중산층 이하의 주민들의 주택수요를 시장에서 해결하게 했고, 그 결과 시장에서 높은 가격을 지불해야했던 소비자들은 다른 부문에 소비를 줄일 수밖에 없어 국가 전체적인 경제에 악영향을 미쳤다.

4) 금융리스크

토지재정의존행위가 일으키는 금융리스크는 지방정부가 토지사용권을 저당 잡히고 은행으로부터 대출을 받게 되면서 은행이 가지는 신용대출의 위험을 말한다.

지방정부 입장에서 볼 때 ‘토지재정’의 매력 중위 하나는 ‘정부+토지+금융’ 방식을 통하여 유동성이 결여된 토지자원을 유동성이 큰 금융자원으로 전환할 수 있고, 또한 이른바 금융의 뺑뺑이 작용을 통해 자신의 재정능력을 훨씬 초과하는 차입을 할 수 있다는 데 있다(전상경, 2014:

20) 國土資源部, 2009年 「全國土地市場動態監測分析報告」.

21) 上海市의 경우 2011년도에 보장성 주택건설면적으로 800만㎡를 목표로 했는데 그 중 경제적용방이 500만㎡이고 공공조임방이 200만㎡이며 새로 건설하는 염조방은 구체적인 면적조차 나오지 않았다. 謝志歸·曹景鈞, 2012: 97.

134). 전국 지방투융자 디딤돌을 통한 대출잔액은 7.66억 元으로서 상응하는 채무율(총채무/지방정부재정력)은 97.8%이고, 이것이 200%를 초과하는 정부도 있다(전상경, 2014: 135 재인용). 지방정부의 융자디딤돌은 모두 토지를 이용한 담보대출의 형태를 띠므로, 일단 부동산 거품이 꺼지면 주택가격과 지가는 폭락하고 따라서 담보물의 가치도 대폭 축소된다. 이러한 현상이 발생하면 정부는 재정위기, 결국 그러한 위기는 은행으로 귀결된다. 즉, 대규모의 채무를 상환할 수 없게 되면 최종적으로 지방정부가 이를 떠맡게 되기 때문이다.

현재 23개 省 중 10개 省은 정부의 갚아야 할 총액 중 토지로 상환한 액수가 40%이상이고, 11개 省은 토지로 상환한 채무 규모가 1,000억 元을 초과했다. 浙江省의 경우, 2012년 토지양도 수입으로 상환을 승낙한 채무액이 2,739.44억 元, 그 해 토지양도수입은 1,973억 元으로 토지채무액은 토지양도수입의 1.39배에 달했고, 토지양도순수익의 5.02배에 달했다(陣多長, 2014: 124-125). 이처럼 토지저당 대출규모가 지방재정수입 감당능력을 훨씬 초과하는 것은 지방정부의 토지재정의존이 파생시키는 높은 금융리스크를 반영한 것이다. 이러한 상황에서 부동산 경기가 침체에 빠지면 금융리스크는 더욱 확대될 것이다. 은행들이 토지를 저당잡고 대출을 한 것은 토지가격이 높을 때 실시한 것이므로 부동산 시장이 위축되면 은행은 저당물의 가치 하락에 직면하게 될 것이다.

그리고 지방정부의 투융자디딤돌은 제도적으로 몇 가지 결함을 안고 있다. 첫째, 담보결합이다. 중국의 <擔保法>에 따르면 국가기관은 보증인이 될 수 없으나 현실적으로는 지방정부가 토지저당 등의 방식으로 투융자디딤돌에게 신용담보를 제공한다. 중국은 지방정부파산제가 실시되지 않고 있어 금융기구들은 지방정부를 신뢰하는 전제하에 적극적으로 자금을 제공한다. 하지만 법률적으로 보면, 지방정부가 내주는 정부신용은 법적 효력을 갖지 못한다.

둘째, 감독결합이다. 투융자디딤돌의 부채는 지방정부의 예·결산에 포함되지 않아서 지방재정은 투융자디딤돌에 대해 관리나 감독이 부실하다. 지방재정은 승낙할 때를 제외하고 투융자디딤돌의 정책결정에 개입하지 않고 감독도 소홀하다. 거기다가 투융자디딤돌의 리스크를 방지하겠다는 적극성도 보이지 않는다. 만약 투융자디딤돌의 투자 실패가 있게 되어 그것이 지방재정이 감내할 수 있는 한도를 초과하게 되면 투융자디딤돌리스크는 지방재정리스크로 변할 것이다(張彰, 2014: 118-119).

2. 향후 정책과제

1) 失地 농민들의 불만 해소

도시토지용익물권과 농촌토지용익물권의 평등성이 확보되어야 한다. 2007년 3월에 중국의 <物權法>이 제정되었지만 도시토지용익물권과 농촌토지용익물권 간에는 불평등이 존재한다. <憲法>, <土地管理法>, <房地產管理法> 등에 의하면, 도시토지는 국가소유로 토지사용권은 법률에 따라 양도가 가능하다. 그러나 농촌집체토지는 단지 국가만이 수용할 수 있어 국가가 소유한 이후라야 비로소 토지시장에 진입하여 양도가 가능하게 된다.

이러한 불평등을 해결하기 위해서는 무엇보다 집체토지재산권을 보호하는 법률이나 법규가 신속히 제정되어야 한다. 입법의 핵심 내용은 농민들에게 物權 성질의 집체토지경영계약권, 농촌택기지소유권 등을 부여하는 것이다. 이것은 농민집체나 집체경제조직에게 집체건설용지에 대한 물권 성격의 소유권을 부여하는 것이다. 그리고 해당 법률에서는 농민이나 농촌집체경제조직을 포함한 물권 성격의 집체토지재산권 주체는 비공익사업을 위한 토지수용을 거절할 수 있음을 명시해야 한다(陳多長, 2014: 168).

아울러 농민들의 이익을 보호하기 위해 토지제도도 개혁되어야 한다. 제도 개혁의 방향으로 蘇州의 경우를 참조할 수 있는데, 蘇州는 양도나 임대, 저당 등의 방법으로 토지이용총체계획에서 건설용지 용도로 확정되고 비준된 집체토지는 바로 직접 시장에 진입하여 거래될 수 있다는 규정을 처음으로 제정했다. 시장거래가 될 수 있는 전제조건은 집체경제조직총민회의 2/3 이상 구성원의 동의가 있어야 하고, 또 그 토지는 값비싼 상품방 건설에 사용되어서는 안 되고 오로지 공공시설이나 공익사업 등에만 사용할 수 있다는 것이다(張彰, 2014: 145-149).

2) 지방재정의 안정화

중국 지방정부의 재정난은 향후 더욱 심각해 질 전망이다. 여기에는 두 가지 요인이 자리하는데 하나는 지불 보증의 문제이다. 중앙정부가 2014년 10월 投融資平台가 발행하는 채권에 대해 지방정부가 지급 보증을 서는 것을 금지했기 때문이다. 지방정부는 그동안 직접 채권발행이 금지돼 있어 投融資平台를 형식적 주체로 내세워 자금을 조달했다. 중앙정부는 이를 금지하고 지방채무의 투명성 확보를 위해 지방정부의 지방채 직접 발행을 허용하고 있다. 다른 하나는 부동산 경기 둔화이다. 중국 지방정부 재정 수입의 50% 가량을 차지하는 토지사용권 매각 수입이 부동산 경기 둔화로 인해 갈수록 줄고 있는 점 역시 지방정부의 재정난을 가중시킬 수 있다. 이러한 상황에서 크게 두 가지 방안을 생각할 수 있다. 하나는 事權과 財權의 정비이고, 다른 하나는 房地產稅의 전국적 실시이다.

(1) 事權과 財權의 정비

분세제개혁은 돈은 중앙으로 집중시키고 일거리는 지방에 많이 내려 보내는 ‘재원의 중앙집권화, 업무의 지방분권화(財權上移, 事權下移)’를 초래했다. 지방정부로서는 재원은 줄었지만 기간 시설, 치안유지, 사회보장 등과 같은 일을 계속 맡아야 했는데, 특히 전체 사회복지 업무 중 중앙정부는 지방정부 대비 10.8%만 담당하며, 교육·과학·위생업무의 경우 중앙은 지방대비 11.3%를 담당할 뿐이다. 이에 따라 지방은 상당한 재정압박을 받았던 것이다(전상경, 2014: 129).

이러한 상황을 타개하기 위하여 사권과 재권의 구분을 명확히 하거나 재정전이제도를 완비하여 중앙과 지방간의 사권과 재권 관계를 합리적으로 설정해야 할 것이다. 그 방법은 중앙정부가 轉移支付를 증가시켜 지방의 재정능력을 제고해야 할 것이다.

그런데 정부 간 사권 구분이 불확실한 중요한 이유 중 하나가 그에 상응하는 법률이나 법규가 없다는 것이다. <中央與地方關係法> 같은 법 제정을 통해 중앙정부의 자의적인 지방정부 간섭과

요구를 막을 수 있다. 다음으로 중앙의 지원을 확실히 보장받기 위해서는 <財政轉移支付法>의 제정을 서둘러야 하고 전이지부 방식을 간소화해야 한다. 현재의 다양한 형태의 전이지부는 방식이나 표준, 고려해야 할 요소 등에 있어 통일되지 못하고 있다. 방식을 '일반전이지부, 전향전이지부, 특수전이지부' 세 종류로 구분하고, 일반전이지부를 주된 수단으로, 전향지부를 보완수단으로, 적당한 경우 특수전이지부체계를 세워야 한다. 아울러 전이지부액의 계산에는 '요인법(因素法)'으로 '基數法'을 대체해야 한다. 요인법은 지방재정수입능력과 재정지출수요에 영향을 미치는 각종 요인에 대해 분석하고, 그 토대 위에서 지방정부에 대한 전이지부액수를 확정하는 방법이다. 요인의 선택은 인구수, 도시화정도, 1인당 GNP, 인구밀도 등 인위적인 통제를 가하기 어려운 것들이다(秦勇, 2013: 246).

그리고 현재 상황을 보면, 일반전이지부보다 專項轉移支付²²⁾가 너무 과다하다는 문제가 있다. 그 원인으로 전이지부에 관한 법률이 제정되지 않고 있는 것을 들 수 있지만, 이외에도 보조항목과 각 부문이 엮어져 있어 각 부문들이 더 많은 전이지부 항목을 획득하고자 하는 상황에서 하위 부서들에 대한 발언권이 더 강화될 수 있기 때문이다(馬國道·任曉輝, 2012: 328).

동시에 지방정부 자부담 조건의 轉移支付는 신중히 사용하여야 한다(馬國道·任曉輝, 2012: 334). ① 중앙정부의 사권에 속하는 항목은 중앙재정이 전액 부담하고 지방은 자부담할 필요가 없다. ② 중앙과 지방의 공동사권에 속하는 항목은 각 지역의 부담능력에 따라 자부담하게 해야 한다. ③ 지방 사권에 속하는 사무는 지방정부의 실적에 따라 장려 혹은 격려 차원의 보조금 지급 방법을 사용해야 한다.

(2) 房地產稅의 실시

현재 지방세수체제의 가장 큰 문제는 지방세의 종목이 부족하고 그 세수규모가 매우 제한적이라는 것이다. 이를 극복하기 위한 조치로 진정한 의미의 지방세로 평가되는 일종의 주택보유세인 房地產稅를 도입하여 지방재정의 안정성 확보를 꾀할 수 있다.²³⁾ 방지산세는 원래 2003년부터 物業稅로 불려오던 것이 2010년 재정부의 공작중심(工作重點)에서 처음으로 방산세로 불리기 시작했다. 새로운 방지산세의 부과 대상은 기업과 개인이 가지고 있는 부동산이며, 방지산세는 거주조건이 평균 이하인 주민들은 납부하지 않아도 되거나 극히 적은 금액을 납부하면 된다. 결론적으로 방지산세는 지방세로 분류되어 비교적 낮은 급의 지방정부들의 주요 세원이 되는데, 방지산세의 징수는 지방재정에 안정적인 세수 기반을 제공하게 되고, 또 지방정부들이 공상업발전 중심에서 전환하여 주택건설에 보다 많은 자원과 자금을 투입하게 됨으로써 주택건설용지의 공급을 증가시킬 것이다(余宇, 2012: 88-89).

22) 專項轉移支付는 상급 정부가 특정한 거시적 정책 목표를 실현하기 위하여, 또한 하급 정부에 위탁한 일부 대리 사무에 대해 보상을 위해 설립된 전향보조자금이다. 이것은 지방의 국지적 이해보다는 국가 차원에서 보다 긴요한 분야를 진작시킬 목적으로 지원되는 보조금이다. 우리나라의 국고보조금에 해당하며 중앙정부의 정책 의도를 구현할 수 있고, 중앙정부는 지방정부 행위에 대한 조정과 통제에 유리하다.

23) 보다 근본적으로는 현행 분세제가 개혁되어야 한다. 중앙정부와 지방정부의 세수 분배 비율의 조정이 필요하다. 예를 들어, 浙江省의 경우, 2011년 지방재정수지부족(缺口)액이 691.94억 元으로 현행의 增值稅와 기업소득세의 분배 비율을 5대5로 변경하면 부족액의 70%를 메꿀 수 있다(陳多長, 2014: 171).

房地產稅는 주택의 보유에 대하여 부과하는 일종의 재산세로서 중국 국경 내에 소재하는 모든 방산(주택과 건물 포함)을 과세대상으로 한다. 한편 개인이 보유하고 있는 주거용 주택에 대하여는 과세를 면제하도록 하고 있다. 이에 최근에는 개인소유주택에 대하여도 방산세를 부과해야 한다는 주장이 증가하고 있는데, 重慶市와 上海市가 2011년 1월부터 개인이 소유하고 있는 비영업용 주택에 대하여 시험적으로 방산세를 징수하고 있다. 重慶市는 별장 또는 고급주택 소유자 그리고 重慶市 호적이 없으면서 일자리가 없거나 투자하지 아니한 거주자 및 비거주자가 취득한 2주택에 대하여 과세한다. 세율은 일반주택 m^2 당 평균가격의 2배-3배 이하는 0.5%, 4배 이상은 1.2%를 적용한다. 上海市에서 과세대상은 상해시 호적을 보유한 거주자가 취득하여 보유하고 있는 1주택 이외의 주택과 상해시 호적을 보유하지 아니한 거주자에 대하여는 모든 주택에 대하여 과세한다. 주택을 취득한 과세연도에는 취득가액의 70%를 과세표준으로 하며, 주택을 취득한 과세연도의 차기연도부터는 시장가치를 과세표준으로 한다. 세율은 주택가격이 일반주택의 m^2 당 평균 가격의 2배 이하인 경우 0.4%의 세율을 적용하고, 일반주택 m^2 당 평균가격의 2배 이상인 경우 0.6%의 세율을 적용하고 있다.

3) 보장성주택의 공급 확대²⁴⁾

토지공급방식에 있어서 현재의 행정무상배정방식을 임대 형식인 土地租賃 방식으로 전환해야 한다(余宇, 2012: 82).²⁵⁾ 70년 토지사용비를 단 일회로 징수하는 것은 기업이나 보장대상자의 부담을 증가시키고 정부가 얻는 것 또한 단지 토지사용비에 불과하게 되어 미래에 토지가격이 상승하는 데서 오는 증가분을 누릴 수 없게 된다. 그러나 임대방식을 취하면 일시금으로 낼 필요가 없게 되고 주택원가가 대폭 낮아져 경제적용방의 가격을 낮추는 효과를 기대할 수 있다. 토지공급과 관련하여 최근 일부 지방정부에서 시행하고 있는 제도 중에 지방정부가 부동산개발상에게 토지공급의 공동 부담을 지우는 것이 있다. 北京市의 경우 상품방 건설 프로젝트의 시행에 있어 그들에게 일정량의 사회주택(social housing) 할당을 지우는 것이다. 어떤 부동산개발상은 2012년에 주택용 토지를 278.5백만 元에 구입하면서 이에 더해 9,650 m^2 의 公共租賃房 건설을 약속함으로써 사업을 따낼 수 있었다(Zou, 2014: 14). 이러한 조치는 지방정부가 사회주택용 토지를 공급해야 함에 따른 재정 부담을 줄이는 데에 도움을 주는데 다른 지방정부들도 참고할 필요가 있다.

한편, 주택공급모델도 조정되어야 한다. 현재의 ‘只售不租’²⁶⁾의 공급모델은 응당 가능한 한 빨리 변화되어야 한다. 조임형 경제적용방을 적극적으로 발전시켜 경제적용방을 ‘租售并舉’²⁷⁾로 바꾸어 중저소득자 특히 ‘협심층’의 주택문제를 효과적으로 해결해야 한다. 경제적용방이 임대공급방식으로 전환되면 구매자의 비용과 수익에 변화를 일으켜 조건에 맞지 않으면서 구매력을 가진 자들이 스스로 구매 대열에서 떨어져 나가고 대신 조건에 부합하지만 구매력이 없는 자들이 보장 범위에

24) 아래 부분은 백승기, 2014: 92-93을 참조함.

25) 土地租賃이라는 토지임대차제도는 시장진입이 비교적 합리적이고 실행할 만하다. 일년임대료제도(年租制)는 점진적으로 일부 지방에서 받아들여져 국유토지의 무상배정에서 나타나는 폐단을 보완하는 역할을 하고 있다.

26) 이것은 단지 판매만 가능하고 임대는 할 수 없다는 것이다.

27) 이는 판매와 임대 모두 가능하게 한다는 것이다.

들 수 있다(余宇, 2012: 84). 즉, 투기세력은 배제되고 주택보장의 범위가 확장되는 것이다.

그리고 공급자에 대한 음성적인(隱性) 보조는 이제 수요자에 대한 양성적인(顯性) 보조 혹은 화폐보조금 지급으로 전환되어야 한다. 그렇게 함으로써 구매 희망자의 구매력을 제고할 수 있고 동시에 개발상들의 정책의 허점을 이용한 이익 챙기기를 근절할 수 있다. 정부가 직접 수요자에게 보조해 주는 것은 상당한 정도로 보장조건에 부합하지 않는 사람들이 경제적용방을 침탈하는 것을 저지할 수 있다.

최근 上海市에서는 혁신적인 조치로서 공동소유권제도(common home property right, 共同產權)를 실시하고 있다. 이 제도에서는 지방정부가 경제적용방의 30-40%의 소유권을 가지고, 주택 구입자는 나머지 60-70%의 소유권을 가진다. 이 제도는 몇 가지 장점을 가지는데, 첫째, 거주자가 해당 주택을 정부에게 팔면 정부는 이를 다른 신청자에게 판매함으로써 공공자원을 보다 더 효율적으로 사용할 수 있다. 둘째, 거주자들로 하여금 주택을 수리 유지하고 알뜰하게 가꾸게 할 인센티브를 제공하게 된다. 그 결과 정부가 지출해야 하는 수리 유지비를 절약할 수 있게 한다(Zou, 2014: 15).

4) 금융리스크 대비

토지저당권과 재정부문의 승낙서는 지방정부가 投融資平台的 채무를 담보하는 주요 방식이다. 첫째, 만약 投融資平台가 받은 은행 대출에 문제가 발생해도 은행은 저당 잡은 토지를 어떻게 처리하지 못한다. 이뿐만 아니라 토지비축센터 역시 자금 회수에 실질적인 장악력을 발휘하지 못하고 있다. 그 이유는 토지양도자금은 우선 지방정부의 예산으로 들어오고, 그 후에 일부가 토지비축센터로 돌아오기 때문이다. 그런데 投融資平台는 이들 돌아온 수입에 대해 실질적인 통제권한이 없다.

둘째, 재정부서의 승낙서는 리스크를 어느 정도 줄여주는 방식이긴 하지만 법률적으로 보면 어떠한 법률적 효력을 가지지 못하고 있다. 재정부서의 승낙서에 의해 이루어지는 대출규모가 흔히 현지 지방정부 재정의 실제 상환능력을 넘어서고 있다.

정부의 무절제한 담보행위가 이루어지는 이러한 상황에서 은행이 너무 큰 리스크를 안고 있다. 이를 타개하기 위해 投融資平台는 은행의 리스크관리체계의 내용과 지표에 따라 정부의 담보행위를 규범화해야 할 것이다. 아울러 정부담보와 관련되는 법률법규를 제정하여 법률의 강제력으로 정부의 무절제한 담보행위를 규제해야 할 것이다(張彰, 2014: 165).

이상에서 논의된 내용을 바탕으로 지방정부의 토지재정의존행위가 가져 온 부작용과 그에 대한 개선대책을 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

순번	부작용	개선대책
1	失地 농민의 불안	집체토지소유권 보호 법률 제정과 토지제도 개혁
2	지방재정의 불안정	事權과 財權의 정비, 방자산세의 도입
3	보장성주택 공급의 부진	土地租賃과 '租售并舉'
4	금융리스크	정부담보의 규제

V. 결론

앞서 언급한 대로 1994년의 분세제 실시는 ‘財權上移, 事權下移’의 성격을 띠어 재정수입이 더 줄어든 상황에서 해야 할 일이 더 많아진 지방정부로서는 자구책을 강구하지 않을 수 없었고, 그것은 토지재정의존행위로 나타났다. 지방정부의 이러한 행위가 가능했던 것은 농촌 토지를 도시건설용지로 전환시키는 토지수용 과정은 각급 정부를 통해서만 가능했기 때문에 지방정부는 지역토지자원에 대한 강한 통제력을 행사할 수 있었고, 이 과정에서 토지수용 권한을 남용할 수 있었기 때문이다.

그리고 불완전한 시장화의 환경에서 부동산 개발을 위한 토지 매각, 수용, 인허가 등을 둘러싼 지방정부와 개발상간의 협조 또는 결탁이 극심하게 발생하게 되었다. 지방정부와 개발상의 후견인-수혜자 관계가 심화되면서 각 지방에는 강력한 부동산 개발을 둘러싼 지방상업연합(local commercial coalition)이 형성되었다(백우열, 2014: 33). 지방정부가 개발업자를 무시할 수 없는 이유는 지방정부의 권한은 관할지역에 한정되지만 부동산자본시장은 전국적으로 유동적이어서 각 지방정부들 간에 경쟁이 붙어 용지 제공에 우대초치를 취하여 투자자를 끌어들이기에 혈안이기 때문이다.

이러한 적극적인 토지개발로 인해 얻어지는 토지양도금수입에 지방정부가 의존하는 정도는 앞서 언급한 대로 2002년부터 2010년 사이, 탄력성계수의 평균은 4.1로 나타나 지방재정이 토지양도금에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다.

물론 토지재정의존행위는 다소의 긍정적 효과도 거두었다. 지역경제성장에 미치는 현저한 영향, 도시기반시설 건설에 드는 용자문제의 해결 및 보장성주택의 건설에 드는 자금 지원 등을 들 수 있다.

그러나 적지 않은 부작용도 나타났다. 먼저, 국유토지양도수입을 통한 토지재정을 보면, 지방정부는 토지수용권을 행사하고 낮은 보상비용으로 농민 집체토지를 수용하여 국유토지로 전환하고 국유토지 소유권 대리인 신분으로 이 토지를 양도하여 해당토지에서 발생한 부가가치를 지방재정으로 흡수한다(김수한, 2011: 45). 이렇게 농지를 잃은 농민들의 불만이 커져 그것이 사회적 불안으로 이어지고 있는 실정이다.

지방정부들이 이처럼 농지 전용에 혈안이 되는 이유는 농지수용의 보상 수준이 매우 낮아 거대한 경제적 측면의 유인이 된다. 농촌집체토지의 수용은 국유토지의 매입보다 그 비용이 4배 이상으로 절감되는 효과가 있었다.

다음으로 금융대출을 통한 토지재정을 보면, 예산 내 세수수입 만으로는 막대한 도시건설자금 요구를 충족시킬 수 없는 상황에서 지방정부들은 은행대출을 통해 자금을 획득하고자 했다.

그러나 지방재정의 상환능력을 초과하는 대출의 문제는 간단히 볼 수 있는 문제가 아니다. 무엇보다 토지자원이 무한정 존재하는 것이 아닌 이상 지방재정의 재정 부족은 충분히 예상되는 문제인데, 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안은 무엇인가? 첫째, 집체토지소유권 보호 법률의 제정이 필요하며, 아울러 토지제도 개혁을 통해 농지의 시장 직접 거래가 허용되어야 한다.

둘째, 지방재정의 안정화를 기하기 위해서는 우선 事權과 財權을 정비하고, 그 후 房地產稅의 실시를 통해 지방재정의 안정화를 추구해야 할 것이다.

셋째, 토지공급방식에 있어서 현재의 행정무상배정방식을 임대 형식인 土地租賃 방식으로 전환해야 하고, 주택공급모델을 현재의 '只售不租'에서 가능한 한 빨리 '租售并舉'로 바꾸어야 한다.

넷째, 재정부서의 승낙서는 금융리스크를 어느 정도 줄여주는 방식이지만 법률적으로 보면, 어떠한 법률적 효력을 가지지 못하고 있다. 재정부문의 승낙서로 이루어지는 대출규모가 흔히 현지 지방정부 재정의 실제 상환능력을 넘어서고 있는 실정이다. 상환능력을 초과하는 지방정부의 무절제한 담보행위를 규제하기 위하여 정부담보와 관련된 법률법규를 제정하여 법률의 강제력으로 정부의 무절제한 담보행위를 시급히 규제해야 할 것이다.

결론적으로 중국 지방정부의 지나친 토지재정의존행위는 시급히 개혁되어야 한다. 그 주된 이유는 토지가 한정되어 있고, 만약 부동산시장이 침체에 빠지게 되면 각종 대출은 지방정부의 부채로 남아 국가 전체적으로 큰 부작용을 초래하기 때문이다.

참고문헌

- 강승호·이춘화. (2011). 중국 지방정부의 부동산개발 행위 분석. 「한중사회과학연구」, 9(2): 171-194.
- 강승호. (2011). 중국 지방정부의 렌트추구와 성장패턴. 「동북아경제연구」, 23(3): 135-162.
- 김수한. (2008). 중국 도시 토지제도 개혁과 지방정부 행위분석: 토지사용권 양도시장을 중심으로. 「한중사회과학연구」, 6(2): 31-53.
- 김옥·서정민. (2011). 중국 부동산 정책에 관한 정치경제학적 분석: 중앙과 지방의 권력관계를 중심으로. 「동서연구」, 25(2): 5-33.
- 백승기. (2002). 중국 지방정부의 토지개혁정책에 관한 연구. 「지방정부연구」, 6(2): 87-105.
- 백승기. (2003). 중국 도시주택제도의 개혁에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(2): 155-172.
- 백승기. (2010). 「정책학원론」(제3판). 서울: 대영문화사.
- 백승기. (2013). 중국의 보장성 주택정책에 있어서 지방정부의 이기적 행위에 관한 연구. 「동아인문학」, 제26집: 409-446.
- 백승기. (2014). 중국의 보장성 주택정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 대립에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(4): 75-100.
- 백우열. (2014). 현대 중국의 부동산개발, 사회불안정, 신형도시화. 「한국정치학회보」, 48(4): 27-48.
- 손해연. (2013). 중국 부동산 보유과세 제도 개선 방안 연구. 「문명연지」, 14(1): 57-79.
- 이기현. (2009). 중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인분석: 개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도 설계. 「국제정치논총」, 49(4): 213-234.
- 전상경. (2014). 중국 지방정부 '토지재정' 행위의 정치경제. 「한국지방재정논집」, 19(1): 109-140.
- 연합뉴스, 2014. 2. 18.
- 金興華. (2014). 「我國地方政府行爲的政治經濟學分析」. 武漢: 武漢大學出版社.
- 董再平. (2008). 地方政府土地財政的現狀. 「理論導刊」. (12): 13-15.
- 馬國道·任曉輝. (2012). 「公共政策分析與評估」. 上海: 復旦大學出版社.

- 羅紅雲. (2012). 「地方政府如何降低經濟發展中的土地財政依賴」. 「開發研究」(1): 69-73.
- 駱祖春. (2012). 「中國土地財政問題研究」. 北京: 經濟科學出版社.
- 莫道明 外. (2014). 「社會發展與中社會政策」. 北京: 東方出版社.
- 謝志歸·曹景鈞. (2012). 房地產調控變: 從行政控制到經利益協調. 「公共行政評論」第3期: 86-112.
- 余宇. (2012). 「我國經濟適用住房政策的效果評價與發展前景研究」. 北京: 中國發展出版社.
- 孫輝. (2014). 「財政分權. 政績考核與地方政府土地出讓」. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 容志. (2010). 「土地調控中的中央與 地方博」. 北京: 中國社會科學出版社.
- 張彰. (2014). 「城市化與地方財政風險」. 北京: 國家行政學院出版社.
- 朱亞鵬. (2013). 「公共政策過程研究: 理論與實踐」. 北京: 中央編譯出版社.
- 陳剩勇 等. (2014). 「政府改革論」. 北京: 北京大學出版社.
- 陳多長. (2014). 「地方政府土地財政依賴」. 杭州: 浙江大學出版社.
- 秦勇. (2013). 「“土地財政”法律規制改革研究」. 北京: 中國政法大學出版社.
- 姚玲珍. (2003). 「中國公共住房政策模式研究」. 上海: 上海財經大學出版社.
- 崔建華 編著. (2003). 「房地產經濟論」. 北京: 經濟科學出版社.
- 中國統計年鑑. (2007), (2008), (2012).
- 劉寶亮, 征地莫斷了農民生路, 中國經濟導報, 2004. 2. 27.
- Cao G. etc. Local Land Finance in China's Urban Expansion: Challenges and Solutions, *China & World Economy*, 2008, 16(2): 19-30.
- Wu, Fulong. (2001). China's Recent Urban Development in the Process of Land and Housing Marketisation and Economic Globalisation. *Habitat International*, 25: 273-289.
- Yan, Saqi, Xin Janet Ge, Qun Wu. (2014). Government intervention in land market and its impacts on land supply and new housing supply: Evidence from major Chinese markets,” *Habitat International*, 44: 517-527.
- Zou, Yonghua. (2014). Contradictions in China's affordable housing policy: Goals vs. structure. *Habitat International*, 41: 8-16.

백승기(白承起): 臺灣國立政治大學 대학원 정치학과(政治研究所)에서 박사학위를 취득하고(논문: 中韓兩國農村發展政策之比較研究), 미국 U. C. Berkeley IGS에서 visiting scholar(1998-1999), 현재 동의대학교 행정학과 교수로 재직 중임. 주요 연구 분야는 정책학, 비교정책이며 주요 저서로는 『행정학원론』(제3판, 2015), 『정책학원론』(제3판, 2010) 등이 있으며, 주요 논문으로는 “옹호연합모형에 의한 의료보험 통합정책에 관한 비교 연구: 한국과 대만의 사례를 중심으로”(2010), 「한국행정학보」 44(4), “중국의 보장성 주택정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 대립에 관한 연구” (2014), 「지방정부연구」 18(4) 등이 있다(skpaik@deu.ac.kr).

Abstract

An analysis on the Land Finance Reliance Behavior of Chinese Local Government

Paik Sung Ki

The purpose of this study is to explain land finance reliance behavior of Chinese local government. Since 1978, fiscal decentralization has undergone and a series of reforms have been implemented to put greater local autonomy over taxation. This reform caused substantial shrink of central government's control over fiscal policy. and in 1994 the central government pursued the revenue-sharing system to reverse this situation. This reform brought about strengthening the financial power to the central government, but financial burden to local governments. In spite of the fiscal reform, there are lots of fiscal problems between the central and local government in China. Obviously, the central government and local government have fundamentally different politico-economic interests that are mutually contradictory in many occasions. In order to overcome such difficulties, the local governments invented a new kind of revenue raising measure which is known as "Land Financing."

The substantial part of revenues from the "Land Financing" belongs to the local governments' discretionary off-budget, and its primary use is for the construction of infra-structure facilities. Local governments's "Land Financing" has significant side-effects as well as positive results. "Land Financing" have caused serious problems, such as farmland loss and peasant protest even riot. In order to ensure local fiscal revenue, the paper proposes some measures like introducing regulations on the local government's mortgage.

From a comprehensive perspective, it is necessary for Chinese government to make more effort and preparation to achieve stable local finance system.

Key Words: China, local government, land financing reliance behavior, revenue-sharing system, housing security policy, finance loans