



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

석사학위논문

# 중국의 교육재정 지출의 현황과 개선방안

제주대학교 대학원

행정학과

이 묘 묘

2022년 8월

# 중국의 교육재정 지출의 현황과 개선방안

지도교수 민 기

이 묘 묘

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2022년 6월

이묘묘의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 박 병욱 (인)

위 원 황 은진 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

제주대학교 대학원

2022년 6월

# The Current Status of Education Financial Expenditure and Its Improvement Plans in China

MiaoMiao LI  
(Supervised by Professor Kee Min)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of the Master of Public Administration.

2022.06.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY



## 목차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	2
2. 연구의 내용 및 방법 .....	3
1) 연구의 내용 .....	3
2) 연구의 방법 및 범위 .....	3
II. 중국 교육재정지출의 이론적 배경 .....	5
1. 교육재정지출의 개념 및 관련 이론 .....	5
1) 교육재정지출의 개념 .....	5
2) 교육재정에 관한 이론 .....	6
2. 중국의 교육제도 분석 .....	8
1) 중국의 교육제도 .....	8
2) 중국의 국가재정의 세입 및 세출 구조 .....	11
3) 중국의 국가교육재정 .....	13
(1) 중국의 교육재정 세입구조 .....	13
(2) 중국의 교육재정 세출구조 .....	15
(3) 중국 및 OECD 국가의 총지출 및 교육재정의 현황 .....	16
4) 중국의 교육재정 관련 선행연구 .....	17
III. 중국의 교육재정지출의 현황 및 문제점 .....	20

1. 교육재정지출의 규모 .....	20
1) 교육재정지출의 절대규모 .....	20
2) 교육재정지출의 상대규모 .....	21
2. 교육재정지출의 지역별, 학제별, 부문별, 주체별 분석 .....	23
1) 교육재정지출의 지역구조: (동부/중부/서부지방) .....	23
2) 교육재정지출의 학제구조: (초등/중등/고등) .....	27
3) 교육재정지출의 부문별 구조 .....	29
4) 교육재정지출의 주체구조: (중앙정부/지방정부) .....	30
3. 중국 교육재정지출 문제 불균형 및 원인 분석 .....	32
1) 교육재정지출 규모의 낮은 비중 .....	32
2) 교육재정체제에서의 재정권 및 행정권 분리 .....	33
3) 교육재정지출의 학제구조 불균형 .....	34
4) 교육재정지출의 지역구조 불균형 .....	35
5) 교육재정지출 도시와 농촌지역의 불균형 .....	36
4. 중국 교육재정지출의 불균형의 영향 분석 .....	37
1) 교육 발전 속도에 미치는 영향 .....	37
2) 교육의 공평성에 미치는 영향 .....	38
3) 교육투입 사용효율에 미치는 영향 .....	39
4) 자금조달 경로의 다양성에 미치는 영향 .....	40
5) 교육산업의 지속 가능한 발전에 미치는 영향 .....	41
<b>IV. 중국 교육재정 지출에 대한 개선 방안 .....</b>	<b>42</b>
1. 교육 관련 재정 투입 비중 증대 .....	42
2. 교육재정지출 구조 규범화 .....	44

3. 교육 지출의 지역적 차이 개선 .....	45
4. 교육 지출의 자금출처 확대 .....	47
5. 관리 감독 메커니즘과 법제화 체재 강화 .....	48
6. 교육재정지출의 성과평가지표의 확립 .....	49
V. 요약 및 결론 .....	50
참고문헌 .....	53
ABSTRACT .....	57
감사의 글 .....	60

## 표 목차

<표 2-1> 중국의 조세수입의 구분 .....	11
<표 2-2> 중국의 조세 세목별 수입규모 .....	12
<표 2-3> 연도별 중국 국가재정지출 .....	13
<표 2-4> OECD 주요국의 분야별 지출비중(2017 년도 기준) .....	17
<표 3-1> 총재정지출 및 GDP 대비 교육재정지출 비중 .....	21
<표 3-2> 2020 년 중국 각 성의 재정지출 및 교육재정지출 상황 .....	25
<표 3-3> 2010-2020 년 중국 중앙과 지방의 수입 및 교육재정지출 현황 .....	31

## 그림 목차

<그림 2-1> 연도별 중국 중앙재정 및 지방재정 현황 .....	13
<그림 2-2> 중국 교육재정 재원 .....	14
<그림 2-3> 중국 교육재정 지출구조 .....	15
<그림 3-1> 총재정지출 및 GDP 대비 교육재정지출 비중 .....	22
<그림 3-2> 중국의 지도 .....	24
<그림 3-3> 동·서·중부 지역의 교육재정지출 비율 .....	26
<그림 3-4> 2017-2020 년 중국 학제별 교육경비 투입 현황 .....	28
<그림 3-5> 2020 년 중국 학제별 교육경비 투입 비중 .....	28
<그림 3-6> 2010-2020 년 중국 중앙과 지방의 수입 및 교육재정지출 현황 .....	31

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경

교육은 공공재의 성격이 강하며, 정치·경제·사회·문화 등 모든 측면에서 국가발전을 도모하는데 가장 중요한 요소들 가운데 하나라고 인식되고 있다<sup>1)</sup>(강경석, 1998). 현재 중국에서 교육은 크게 두 가지 방향으로 변화하고 있는데 그 하나는 국경의 의미가 사라진 세계화이고 또 다른 하나는 지방화이다. 교육의 세계화물결은 정보화와 함께 급격하게 진행되고 있으며 세계 유수의 명문대학들이 이미 국경을 넘어서고 있다.

교육사업은 국가 장래의 장기적인 발전과 국민의 종합적 자질향상에 관계되는 큰 일로, 교육발전은 이미 각국의 보편적 관심사가 되었으며, 그중에서도 교육재정지출은 교육사업의 발전에 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

1978년 개혁개방 이후에 중국 경제가 계속 높은 경제성장률을 유지해 왔지만 14억 인구를 가진 개발도상국으로 아직은 1인당 국민소득수준이 낮고 국민들의 교육수준도 높지 않다. 중국은 개혁개방 이후 과교흥국(科教興國) 전략을 내세우며 교육과학기술 투입을 늘려 교육재정 지출에 더욱 신경을 쓰고 있으며, 국가교육재정 지출은 국민총생산(GDP)의 4% 이상으로 한다는 목표를 분명히 하고 있다. 21세기 지식기반사회를 맞이함에 따라 교육투자를 통해 교육을 발전시키는 것은 중국 경제 성장을 위해 선행되어야 한다. 개혁개방 이후 중국은 교육이 기술 인력을 육성할 수 있고 경제발전을 추진할 수 있는 중요한 역할을 담당하

---

1) 대부분의 국가에서 정부가 교육서비스의 공급주체로서 기능을 담당하는데, 그 이유는 교육서비스가 민간재(private goods)의 성격을 지님과 동시에 그 생산과 소비가 사회적으로 플러스의 외부효과를 발생시키는 가치재(merit goods)이기 때문이다.

고 있는 것을 점차 인식하게 되었다. 이에 따라 지속적으로 과학기술교육으로 나라를 발전시킬 뿐만 아니라 다양한 교육정책을 마련하고 교육사업도 우선적으로 발전시켰다. 교육 자체가 공공재의 속성을 가지고 있어 교육발전을 위해 국가의 재정적 지출은 제일 중요한 부분이다. 그 외에 사립학교법인, 사회단체, 학부모들이 부담하는 교육지출은 교육사업을 발전시키고 교육 평등을 실현시키는 데에 중요한 역할을 한다. 사회주의 시장경제 조건하에서 교육지출은 재정지출의 중요한 부분을 차지한다. 최근 몇 년 사이에 중국의 교육 투자는 지속적으로 증가하고 있다. 재정적 교육지출 뿐만 아니라 사회적인 교육투자와 개인적인 교육투자가 모두 지속적으로 늘고 있다. 그러나 교육투자가 부족하다는 목소리는 여전히 높다. 그 이유는 교육자원 배치구조, 지역별 교육지출 구조와 수준별 교육지출이 불균형한 요인이 존재하기 때문이다. 이에 교육의 재정적 지출, 사회적 지출과 개인적 지출을 지속적으로 증가시키는 것과 동시에 교육 지출구조를 완화시켜 교육지출의 효과를 높이는 것은 매우 중요하다.

## 2) 연구의 목적

현 단계에서 중국의 교육재정 지출은 재정 부족과 불균형 문제를 낳기 때문에 조정과 최적화가 필요하다. 우선 중국은 재정지출의 총량이 해마다 증가하고 있지만 전체 재정지출의 비중에서 교육재정이 차지하는 비중은 매우 작으며, 중국의 인구기반이 크기 때문에 1인당 교육투입의 비중이 매우 작다. 교육 선진국과 비교했을 때 교육비 투입에 큰 차이가 있어 교육재정 지출 비중을 계속 늘려야 한다.

그리고 중국의 교육재정 지출구조는 최적화가 시급하고, 중국 교육재정 지출구조는 균형이 맞지 않는다. 중국 동부 지역과 중부·서부 지역의 교육재정 지출 격차가 계속 벌어지고 있고, 중국의 도시와 농촌의 교육자원도 확연한 차이를 보이고 있다. 중국은 기초교육·중등교육·고등교육 3자 투입 비율 불균형, 더 많은 초·중·고교육으로의 쏠림, 교육재정 지출 내부의 분배 불균형, 완전한 최적화가 이루어

지지 않고 있다. 중앙과 지방의 교육재정 지출 비율 불균형, 교육재정 지출 주체 불균형 등 여러 요인이 중국의 교육재정 지출 불균형을 부추기고 있는 만큼 구체적인 단계에 맞춰 교육재정 지출의 효율을 극대화할 수 있도록 적극적으로 조정해야 한다.

본 논문의 연구목적은 중국의 지역별, 학제별, 주체별로 중국 교육재정지출의 불균형 문제와 원인, 불균형 영향을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 개선방안으로 교육관련 재정투입 비중, 교육재정지출 구조, 교육지출의 지역적 차이, 교육지출의 재정수입원 확대, 관리 감독 메커니즘과 법제화와 교육재정지출의 성과평가지표 도입 등을 살펴보고자 한다.

## **2. 연구의 내용 및 방법**

### **1) 연구의 내용**

본문에서는 이론분석을 통해 중국 교육재정지출의 내용, 지출구조와 현재의 발전 현황을 소개하고, 중국 교육재정지출의 불균형에 존재하는 문제와 중국 교육재정지출구조 불균형이 경제성장에 미치는 영향을 분석한다.

그리고 마지막으로 중국 교육재정지출의 불균형을 조정하는 대책을 건의하여 교육재정지출로 하여금 현실적인 생산력으로 더욱 잘 전환하여 최대의 효과를 얻을 수 있도록 하였다.

### **2) 연구의 방법 및 범위**

본 연구는 문헌연구를 중심으로 진행한다. 이 연구를 위해 재정관련 이론과 실제의 결합, 비교 분석과 데이터 결합의 방법을 채택하여 재정학, 경제학의 기본



원리와 방법을 종합적으로 운용한다. 중국 교육재정지출 불균형의 구체적 표현과 영향을 분석해 이에 따른 최적 조정 대책을 건의한다.

본 연구의 내용적 범위는 중국의 교육재정이며, 시간적 범위는 2010년부터 2020년까지의 교육재정의 변화를 관찰한다. 다만, 국가통계에서 관련 자료를 발표하지 않은 경우는 발표한 최신 자료를 사용한다. 그리고 중국의 교육재정과 관련이 깊은 중국의 조세제도나 세출 변화에 대해서는 2010년 이전의 변화도 살펴보고자 한다.

## II. 중국 교육재정지출의 이론적 배경

### 1. 교육재정지출의 개념 및 관련 이론

#### 1) 교육재정지출의 개념

교육비란 국가가 교육사업에 쓰는 제반 비용을 말하는데, 교육사업에 대한 정부의 재원 공급은 국가교육비의 주요 원천이다. 교육비는 교육차원의 구조에 따라 초등·중등·고등교육의 3등급 교육비로 구분한다.

교육재정지출이란 국가가 교육재정수입을 교육사업의 발전계획과 사용용도에 맞게 자금을 집행하는 재정관리 활동을 말한다. 교육재정지출을 합리적으로 배치하는 것은 교육지출의 구조를 최적화하고 교육 자원의 이용률을 높여 교육의 규모의 경제와 사회적 효과를 확대하는데 큰 의의가 있다. 교육재정지출은 실질적으로 교육재정 기능 실현과 정부 정책의 구현이다. 교육재정자금의 양과 질이 정해진 전제하에 교육재정자금은 지출구조에서 서로 다른 용도, 다른 차원 및 다른 지역간의 분배로 교육재정지출이 최종적으로 실현되는 총체적인 효율성이 다르다.

교육재정지출은 중국 교육사업의 질서 있고 건전한 발전을 위한 재정적 뒷받침이 된다. 중국은 종합경제력의 향상과 문화교육사업의 중요도가 높아지면서 교육재정의 절대규모가 증가하고 교육사업의 발전에 더 많은 자금지원과 자원보완을 제공하지만 동시에 중국 교육재정의 상대규모, 교육재정지출구조, 교육재정지출의 경제효과 악화 등 많은 문제와 불균형을 겪고 있다.

교육재정 지출구조는 교육자원의 배분과 교육재정자금의 사용효율에 영향을 준다. 교육재정지출은 규모의 적정성, 지출구조의 최적화, 효과와 형평의 양립의

원칙에 따라야 한다. 교육사업이 갖는 공익성, 교육경비의 합리적 배분 및 효율적 사용으로 개인에게 유형적 경제적 수익은 물론 확대된 사회적 효과가 발생한다.

## 2) 교육재정에 관한 이론

### (1) 교육행정체제

교육행정체제는 교육행정관리체제 혹은 교육관리체제라고 하며 국가에서 교육사업을 관리하는 조직시스템 및 관련 제도의 총칭이다. 이 체제는 한 나라에서 교육사업을 관리하는 각급 교육행정기관의 조직형식, 국가교육행정권의 구조 및 관련 교육행정제도를 포함하고 있다. 교육행정체제는 구체적으로 다음과 같은 다섯 가지 내용을 포함하고 있다.

첫째, 교육행정체제의 핵심은 국가교육행정권의 구조이다. 여기에는 중앙과 지방정부사이의 교육행정권 분배관계, 각급 정부교육행정부서와 기타 부서의 교육행정권력 배치, 교육행정기관 및 각급 교육학교 사이의 관리권력 구분 및 교육행정기관 내부의 각종 권력분배관계 등이 포함된다.

둘째, 각급, 각 유형의 교육행정기구는 국가교육 행정시스템의 조직형태이다. 국가교육행정 체제에는 각급, 각 유형의 행정기관이 포함되어 있다.

셋째, 교육행정체제는 교육행정기구의 정상운영을 유지하고 그 역할을 하는데 기본적인 담보가 된다. 이 제도는 교육행정기구의 행정활동 및 행정직능에 중요한 규범역할을 한다.

넷째, 교육행정체제는 국가경제체제, 문화전통 및 정치체제, 교육행정체제가 종합적으로 작용한 결과다.

다섯째, 교육행정체제는 사회사업관리체제의 일환으로 고정불변한 것이 아니다. 사회배경과 교육체제 자체의 발전으로 인하여 교육행정체제도 변화와 개혁이 뒤따른다.

중국은 국가 교육행정기관에서 국가 교육행정권력을 행사한다. 각급 교육행정 기관에서의 국가교육행정권력 분배상황 및 구조의 특징에 따라 교육행정체제를 다음과 같은 두 가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 중앙 및 지방의 교육행정권력 분배관계에 따라 중앙집권제도, 지방분권 제도 및 중앙과 지방의 협력제도 등으로 나눌 수 있다.

둘째, 교육기관 및 정부 사이의 권력구조 관계에 따라 종속제도 및 독립제도로 나눌 수 있다.

## (2) 재정 및 교육재정

재정(財政, public finance)은 국가나 지방공공단체가 맡은 일을 수행하기 위해 하는 경제 활동이다. 국가는 모두 일정한 정부조직을 가지고 일정한 기능의 수행을 위해서는 경비가 필요한데 이 경비를 충당하기 위해서는 수입을 조달해야 한다. 이러한 경비지출과 수입조달의 과정이 재정이다. 이에 따라 교육재정이란, 학교, 지방, 중앙, 교육행정당국이 일정기간 동안 수행해야 할 제반 교육행정활동과 필요한 사업을 추진하는 데 소요되는 경비의 지출과 이를 조달하기 위한 수입을 각기 항목별로 추산, 정리, 확정하는 과정과 그 과정을 통하여 최종적으로 얻게 되는 결과라고 할 수 있다. 이것은 다시 재정의 확보, 배분, 지출, 평가의 측면으로 나뉜다(천세영, 2003: 7). 윤정일(2003)은 교육재정 확보단계에서는 충족성과 자구성, 배분단계에서는 효율성과 공정성, 지출단계에서는 자율성과 적정성, 그리고 평가단계에서는 효과성과 책무성의 원리를 제시한 바있다. 동일한 개념을 고등교육에 적용한다면, 고등교육재정이란 ‘국가가 대학교육을 위해 필요한 재원을 확보하고, 이를 적절히 배분하며, 그 성과를 평가하는 활동’이라고 정의할 수 있다(유현숙, 2005).

교육재정 중에서 국가 교육경비 및 기타 교육자원의 조달, 분배 및 사용, 감독 등이 포함되어 있다. 국가는 입법, 행정, 사법 등 기관을 통해 교육재정의 기능을 행사한다. 교육재정 제도의 건전성, 권위성과 유효성은 교육경비 및 상관자원의

조달, 분배와 사용에 아주 큰 영향을 줄뿐더러 교육사업의 순조로운 발전에도 영향을 미친다.

## 2. 중국의 교육제도 분석

### 1) 중국의 교육제도

중국 교육제도는 일반적으로 초등·중등·고등 교육의 3단계로 구분된다. 취학 전 교육은 대개의 경우 초등교육의 일부로 간주되며, 직업교육은 중등교육의 일환이 된다. 또 교원양성은 고등교육의 일환으로 다루어지는 것이 일반적 경향이다. 종래 의무교육은 초등교육에 한정되었으나 일부 국가에서는 중등교육 단계까지 연장하고 있어 의무교육의 연한은 점차적으로 연장되어 가고 있다. 이중에 중국도 포함되어 있다. 세계 각국은 제2차 세계대전 후 경제성장의 영향을 받아, 특히 1960년대에는 교육의 양적(量的)발전이 뚜렷이 나타났다. 이 성과를 배경으로 1970년대는 교육의 질적(質的)향상의 시대라는 의식이 국제적으로 고조되었다.

이러한 배경에서 국제연합은 1970년을 '국제교육의 해'로 정하였던 것이다. 이에 미국을 비롯한 선진 22개국으로 구성된 경제협력개발기구(OECD)는 교육성장의 정책에 관한 회의를 개최하여, 사회 전반의 종합적·질적 성장과 관련시켜 교육의 성장을 고려할 것, 학교교육뿐만 아니라 '평생교육'이라는 차원에서 생각할 것, 교육제도·교과과정·교수법 등을 통하여 개인의 창조성 육성에 초점을 둘 것 등이 논의되었다.

## (1) 교육예산 제도

교육예산이란 각 정부 및 연관 기능부문에서 제정한 교육재정 세출입계획을 가리키며 교육예산 수입과 교육예산 지출 두 부분으로 나눈다. 교육예산제도는 교육예산을 제정하는 과정에서 반드시 지켜야 하는 각종 원칙, 절차, 규정, 요구이며 교육예산을 편성하는 준칙과 규범이기도 한다. 교육예산제도는 다음과 같은 특성이 있다. 첫째, 규범성 교육예산 편성의 체제, 절차와 요구는 모두 명문규정이 있고 예산초안의 편성, 심사와 심의에 관한 엄격한 업무절차가 있다. 둘째, 엄숙성 교육예산 편성과정에서 각 부분에 분명한 책임이 있다. 셋째, 권위성 교육예산 계획이 승인되는 즉시 법적 효력을 가지므로 반드시 법에 근거해 집행해야 한다. 중국의 교육예산은 중앙정부와 지방정부가 분담한다.

## (2) 교육결산 제도

교육결산(決算)은 각급 정부에서 교육예산의 집행 상황을 초점으로 해서 법적으로 회계연도 결산보고를 편성한 것을 가리킨다. 교육결산은 주로 회계연도 교육경비의 수지상황과 결산분석 두 부분으로 나뉜다. 교육경비 수지상황은 예산 항목과 서로 대응해야 하고 결산분석은 일정한 지표를 근거로 해서 교육경비의 사용내역을 설명하는 것이다. 교육결산 제도는 교육결산을 편성하는 준칙과 규범을 가리키며 그중에서 원칙, 규정, 절차 및 요구 등이 포함되어 있다. 교육결산 제도의 역할은 아래와 같다. 첫째, 교육결산이 기간 안에 순조롭게 완성되는 것을 보증한다. 둘째, 각종 교육결산 활동을 규범하고 집행할 수 있는 규정이 있게 만든다. 셋째, 교육결산 과정에서 생긴 각종 규정위반 행위를 예방할 수 있고 교육결산의 신뢰도를 높일 수 있다. 중국의 교육결산은 분급 교육재정 결산 체제를 사용하고 있으며 중앙교육재정 총결산 외에도 지방 각급 정부에서도 상응된 각급 교육재정 총결산을 진행한다.

### (3) 교육감사 제도

교육감사(教育審計)는 각급 정부의 감사부문과 교육부문 감사기구에서 교육부문 혹은 교육기구의 교육재정수지 및 기타 연관 경제활동에 대해 심사, 평가, 감독을 진행하는 것이다. 주로 교육예산 감사, 교육재정법 감사, 교육경제 감사(教育籌據審計)와 교육재무어음감사 등이 포함되어 있다.

교육감사제도는 교육감사 활동이 진행할 수 있도록 보장하는 준칙과 규범을 가리킨다. 교육감사제도는 감사기구, 감사인원, 감사기능, 권한범위, 업무요구 등에 대해 명확한 규정을 했을 뿐만 아니라 감사활동의 원칙, 근거, 체제, 절차, 방법 및 감사 결과의 처리 등에 대해 명확한 규정을 한다.

중국에서는 이중 교육감사 제도를 실시하고 있다. 각급 정부감사부문에서 국가의 상관 법률법규를 근거로 각급정부의 교육재정수지와 교육기구의 재무수지에 대해 감사 감독을 진행한다. 그리고 교육 시스템 내부의 감사기구는 법에 따라 교육 감사감독을 행사하는 권력이 있다.

### (4) 교육조세제도

교육조세란 국가가 국민소득에서 징수한 교육사업 발전에 사용되는 조세를 가리키고 이는 국가의 전문적 세목이다. 엄격히 말하자면 교육비부가는 국가세법에서 규정된 교육조세범위에 속하지 않지만 실제적으로 교육조세의 성질을 갖고 있다. 교육비부가의 징수는 국가가 교육세를 징수하는 데에 기초를 다졌다.

교육조세제도는 교육세 징수에 관한 각종 준칙과 규범을 말한다. 일반적으로 교육세를 징수한 나라에서는 상대적으로 완전한 교육조세제도를 가지고 있다. 현재, 중국에서는 아직 교육조세제도가 구성되어 있지 않다.

## 2) 중국의 국가재정의 세입 및 세출 구조

### (1) 국가재정의 세입

한국의 조세는 국세(14개 세목)와 지방세(11개 세목) 총 25개의 세목으로 구성되어 있는데 비해 중국의 조세는 19개 세목으로 구성되어 있어 중국의 조세 세목이 한국의 조세 세목보다 6개 적다. 이와 같은 구조에 의하여 징수되는 세입 규모를 보면 <표 2-2>과 같이 전체 조세수입 중 2007년 중앙세가 57.8%, 지방세가 42.2%였으나, 이후 지방세 비중은 2016년 49.6%, 2019년 48.7%, 2020년 48.4%로 증가하였다. 중국의 국세 대비 지방세의 비중은 거의 동일한 50% 내외이다. 최근 한국의 국세 대비 지방세 비중이 75% : 25%(2021년 기준 75.3% : 24.7%) 정도임을 고려했을 때, 중국의 지방세입의 자주성 또는 독립성이 더 많이 높다고 볼 수 있다.

<표 2-1> 중국의 조세수입의 구분

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

자료출처: 민기·호륙평·임용연(2022)

- 2) 국무원의 전면밀어내기 경영개혁 시범사업 발행 후 중앙과 지방의 부가가치세 소득분위 과도방안 조정(国务院关于印发全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知)에 따르면 부가가치세 중앙과 지방 공유비율은 50% : 50%로 조정된다.
- 3) 국무원의 '증권거래 인지세 중앙과 지방의 공유 비율을 조정하는 것에 관한 통지(国务院关于调整证券交易印花税中央与地方分享比例的通知)'에 따르면 2016년 1월 1일부터 증권거래 인지세는 중



<표 2-2> 중국의 조세 세목별 수입규모

(단위: 억 위안)

구분		2007	2010	2013	2016	2019	2020
국가재정		45,622	73,211	110,531	130,354	157,992	154,311
중앙재정	금액	26,370	40,509	56,640	65,669	81,020	79,643
	비중	57.8%	55.3%	51.2%	50.4%	51.3%	51.6%
지방재정	금액	19,252	32,702	53,891	64,685	76,972	74,668
	비중	42.2%	44.7%	48.8%	49.6%	48.7%	48.4%

자료출처: 민기·호륙평·임용연(2022)

## (2) 국가재정의 세출

분세제 개혁 이후 지방세 세입이 구조적으로 제약되었음에도 불구하고 중앙정부는 지방정부에 대한 재정지원 없이 의무적 사무(unfunded central mandates)를 지방정부로 떠 넘김으로서 지방정부는 거대한 세출을 감당해야 했다. 분세제 도입 이후, 국가재정에서 중앙재정과 지방재정이 차지하는 비중은 1995년 30% : 70%였으나, <표 2-3>에서와 같이 2020년 전체 국가재정 245,588억 위안 중에서 중앙재정과 지방재정의 비중은 14.3%(35,096억 위안) : 85.7%(245,588억 위안)로 지방재정의 지출부담이 15.7%p 높아졌다. 이로 인하여 지방정부는 재정압박을 받았는데, 이 재정압박은 지방정부의 낮은 세입역량과 세출부담의 차이에서 기인된 것이다. 이처럼 지방정부의 재정지출 부담이 증가하고 있음에도 불구하고 중국 지방정부(省, 市, 县, 镇)는 세목의 신설이나 차입의 법적 권한이 없고, 지방공공재정에서 재산관련 지방세의 비중도 매우 낮아 재정압박에 직면하였다. 지방세입으로 충당하지 못한 재정지출의 수요를 조달하기 위해 많은 지방정부는 예산 외 수입원(세외수입), 토지 사용권 양도금(土地使用權出讓金) 기타 비용과 은행에서 간접차입금을 받아서 인프라 투자와 지방경제 활동을 진행하였다.

양 97%,지방 3%의 비율로 조정한다.

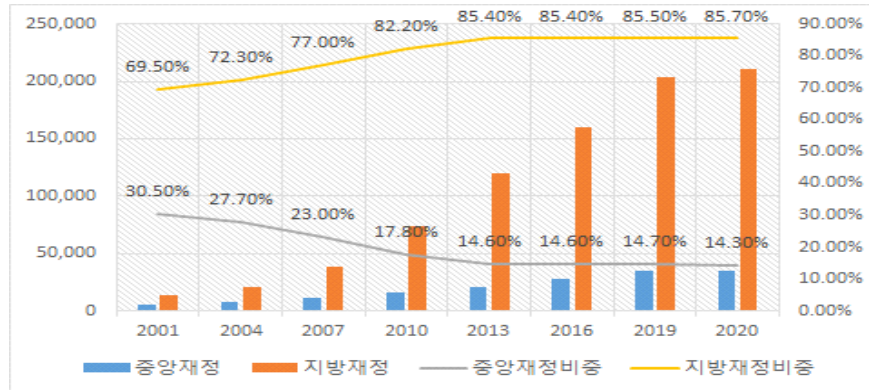
<표 2-3> 연도별 중국 국가재정지출

(단위: 억 위안)

구분	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2020	
국가재정	18,903	28,487	49,781	89,874	140,212	187,841	238,588	245,588	
중앙재정	금액	5,768	7,894	11,442	15,990	20,471	27,404	35,115	35,096
	비중	30.5%	27.7%	23.0%	17.8%	14.6%	14.6%	14.7%	14.3%
지방재정	금액	13,135	20,593	38,339	73,884	119,741	160,437	203,759	210,492
	비중	69.5%	72.3%	77.0%	82.2%	85.4%	85.4%	85.5%	85.7%

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

<그림 2-1> 연도별 중국 중앙재정 및 지방재정 현황



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

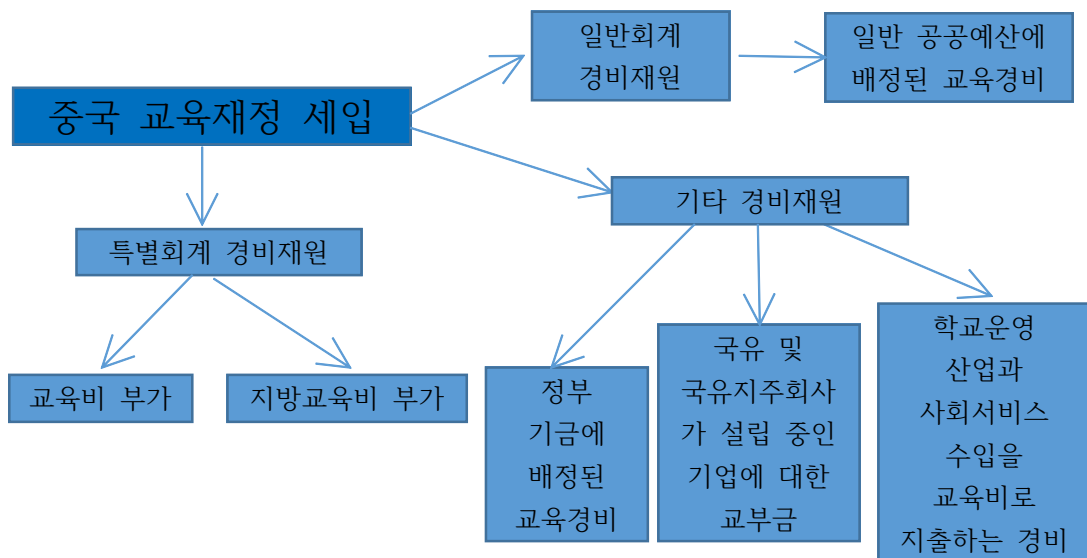
### 3) 중국의 국가교육재정

#### (1) 중국의 교육재정 세입구조

전반적으로 현재 중국의 교육재정정책은 소득과 지출 양쪽의 정책을 포괄하고 있다. <그림 2-2>를 보면 소득별로는 일반회계 경비재원, 특별회계 경비재원, 기타 경비재원으로 구분된다. 일반회계 경비재원은 정부의 일반 경상수입을 연간 예산으로 교육사업에 사용하는 자금으로 교육자금의 주요 공급경로, 특별회계 경비재원은 교육비 할증을 통해 조달하는 교육용 재정자금으로 교육비 부가(중

치세+소비세)×3%, 지방교육비 부가를 (증치세+소비세)×2%로 일괄 징수한다. 기타 재원에는 학교비, 국내외 기업·기관·사회단체·개인의 기부금 등이 포함된다.

<그림 2-2> 중국 교육재정 재원



자료출처: 百度, <https://www.baidu.com>

교육비 부가는 세무기관이 징수하고, 동급 교육부가 총괄하며, 동급 재정부가 관리 감독한다. 재원은 지방교육사업 발전을 위한 예산 외 자금으로 전용된다. 국무원은 1986년 4월 28일 '교육체제 개혁에 관한 중국공산당 중앙위원회의 결정'을 관철하고 지방교육사업을 가속화하고 지방교육경비의 재원을 확대하기 위해 '교육비 부가 징수 잠정규정'을 발표하면서 증치세·영업세 등을 납부하는 단위와 개인은 '농촌학교 설립경비의 조달에 관한 국무원 통지' (국발[1984]174호)에 따라 농촌교육사업비를 부가하는 단위를 제외하고는 이 규정에 따라 교육비 부가금을 납부해야 한다고 밝혔다.

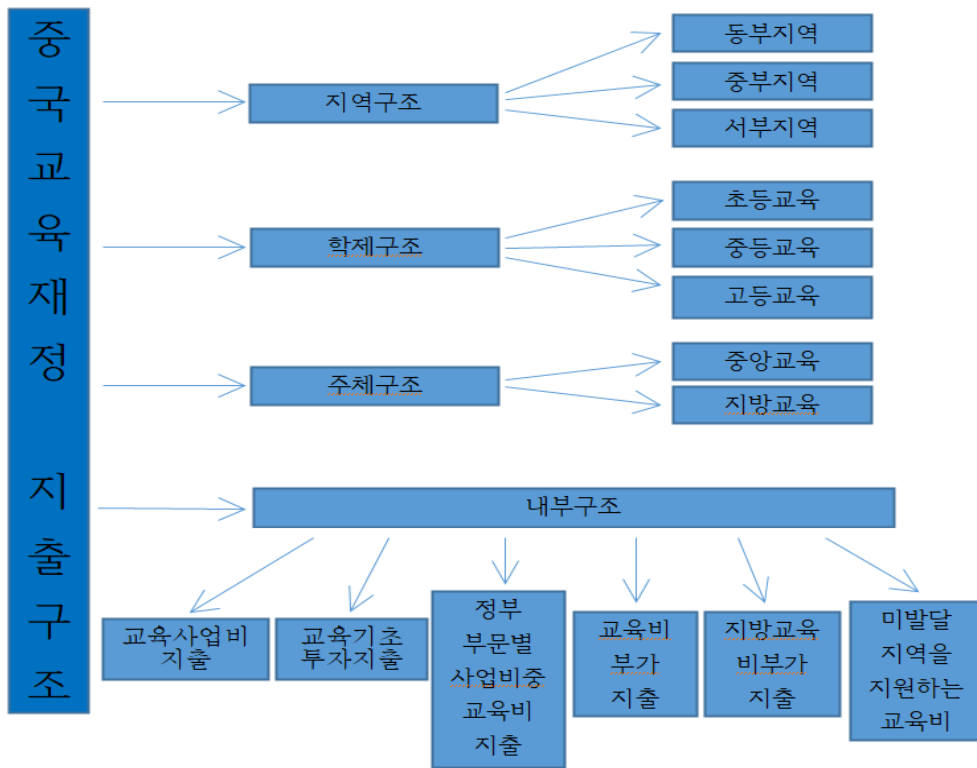
**교육비 부가 계산공식: 교육비 부가 = (실납부 증치세+소비세)×3%**

지방교육비 부가란 국가 관련 규정에 따라 '과교흥성(科教興省)' 전략을 실시하여 지방교육의 재원을 늘리고, 각 성(省)·자치구·직할시의 교육사업을 촉진하기 위하여 지방정부성 기금을 징수하는 것을 말한다.

지방교육비 부가 계산공식: 지방교육비 부가 = (실납부 증치세+소비세)×2%

(2) 중국의 교육재정 세출구조

<그림 2-3> 중국 교육재정 지출구조



자료출처: 百度, <https://www.baidu.com>

<그림 2-3>을 보면 중국의 교육재정지출은 확정 기준이 단일 형태가 아니라 총량 규모 측면에서, 상대적 규모 측면에서, 그리고 지출의 구조적인 측면에서도 살펴볼 수 있다. 중국의 교육재정지출 총량이 끊임없이 증가하는 토대 위에서,

중국의 교육재정 지출구조는 교육재정지출의 지역구조(동부, 중부, 서부지역), 교육재정지출의 학제구조(초등교육, 중등교육, 고등교육), 교육재정지출의 내부구조(교육사업비 지출, 교육기초투자지출, 정부부문별 사업비중 교육비 지출, 교육비 부가 지출, 지방교육비 부가 지출, 미발달지역을 지원하는 교육비), 교육재정지출의 주체구조(중앙교육, 지방교육) 등 네 가지로 나눌 수 있다.

### (3) 중국 및 OECD 국가의 총지출 및 교육재정 지출의 현황

OECD 회원국은 공적개발원조(ODA)에 대해 GDP 대비 0.7%를 밑돌지 않는다는 명확한 규정이 있는데 중국은 아직 그럴 능력이 없다. 이 밖에 OECD 산하 국제에너지기구총서는 각국의 전략석유 비축에 대해 엄격한 잣대를 들이대고 있고, 중국은 에너지 정책에서 좀 더 자주적이기를 원하고 있다. 중국의 대내외 정책의 자율성에서는 OECD 가입이 오히려 더 구속될 수 있다.

다음 <표 2-4>는 OECD 주요국가들의 분야별 지출비중에 대한 표이다. 우선, OECD 국가들 중 구매력평가지수(PPP) 대비 GDP 규모가 가장 큰 4개국의 분야별 지출비중이다. OECD 평균과 비교하였을 때, 일반행정(4.94%), 교육(4.51%)에 대한 지출이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

이에 반해, 정부지출비중 상위 4개국에서는 분야별 지출비중 구성이 다소 유사함을 확인할 수 있었다. 경제발전 수준 대비 정부지출규모가 상대적으로 낮은 한국의 경우, 국방에 대한 지출비중(2.45%)이 높은 반면, 교육(5.18%)과 공공질서 및 안전(1.34%)에 대한 지출규모가 OECD 평균과 비교하였을 때 상당히 낮은 수치임을 확인할 수 있었다.

<표 2-4> OECD 주요국의 분야별 지출비중(2017년도 기준)

구분	일반행정	국방	공공질서 및 안전	환경보호	보건	여가, 문화, 종교	교육
OECD 평균	5.63	1.43	1.65	0.67	6.42	1.23	5.16
GDP 상위 4개국	미국	5.64	3.16	2.01	0.00	9.33	6.00
	일본	3.83	0.92	1.22	1.16	7.64	3.32
	독일	5.62	1.05	1.53	0.63	7.10	4.11
	영국	4.68	1.94	1.81	0.72	7.43	4.60
	평균	4.94	1.77	1.64	0.63	7.88	4.51
정부지출 비중 상위 4개국	프랑스	5.96	1.79	1.64	0.95	8.03	5.42
	핀란드	7.90	1.26	1.14	0.2	7.07	5.68
	벨기에	7.24	0.80	1.72	0.91	7.67	6.33
	덴마크	6.21	1.17	0.94	0.41	8.38	6.49
	평균	6.83	1.26	1.36	0.62	7.79	5.98
한국	5.22	2.45	1.34	0.77	4.27	0.75	5.18

자료: OECD. (2019). Government at a Glance 2019의 자료를 토대로 재구성

#### 4) 중국의 교육재정 관련 선행연구

##### (1) 재정지출과 경제성장

귀칭왕(郭慶旺, 2003)은 전체 재정지출은 경제성장과 직결되며, 그 중에서도 교육 및 과학기술 투자에서 오는 경제적 효과는 물적자본 투자나 인적자본 투자에서 오는 경제 성장보다 훨씬 더 크다. 재정지출이 증가하면 중국의 재정지출 구조가 최적화되고 인프라에 더 많은 공공투자를 제공함으로써 경제 성장이 장기적인 균형을 이룰 수 있다.

푸원린과 선쿤룽(付文林·沈坤榮, 2006)은 정부지출 항목 중 경제건설성 지출은 GDP 성장률과, 문교위생 등 재정지출은 GDP 성장률과 마이너스 상관관계를 제시했다. 각급 정부는 재정지출을 통해 생산과 경제에 더 많이 투입하고 경제의 조화로운 발전을 이뤄야 한다고 생각한다. 정부 소비 지출, 투자 지출, 국채 용자와 경제 성장 사이에 장기적인 균형 관계가 있음을 지적하였다.

둥직칭과 텅젠저우(董直慶·滕建州, 2007)는 1952~2003년 시계열 통계를 활용하여 부트스트랩(Bootstrap) 방식으로 중국의 재정지출과 경제성장을 검증한 결과

쌍방향 그랜저 인과관계가 존재한다고 판단했다. 중국 재정지출의 규모는 끊임없이 증가하고 있으며, 중국 GDP와 끊임없이 증가하는 것은 상호 영향요소로 작용한다.

## (2) 교육지출과 경제성장

판링(范玲, 2004)은 중국 교육재정지출은 사회수익률이 높은 초·중등교육 분야에 더 많이 투자하고 고등교육과 직업교육 분야는 개인 부담 위주의 원가보상제를 채택해 지역과 많은 사람이 균등하게 교육받을 수 있는 기회를 가져야 한다고 주장했다. 이는 중국이 9년간 의무교육을 추진해 더 많은 사람이 교육받을 권리를 누리도록 하는 방침과 일치한다.

마유(馬友, 2008)는 교육재정지출과 경제성장의 상관관계를 분석, 교육재정지출 규모와 지출구조 최적화가 경제성장을 극대화할 수 있다고 보고 현재 중국 교육재정지출의 최적 규모는 GDP의 2.4%로 향후 마지막 규모 비중이 더 늘어날 것으로 전망했다.

조순영(趙順英, 2008)은 중국 고등교육재정지출은 재정경제지출사권, 재정불통일 문제가 있고 지출주체와 주무부처가 통일되지 않은 특징이 있으며 교육자금의 다각적 조달에 대한 정부의 정책지원이 미흡하고 교육비 사용의 효율성이 떨어지며 지역별 교육재정지출규모가 커서 지출 구조와 균형이 맞지 않다고 주장했다.

## (3) 교육재정지출구조 최적화와 경제성장

장익(張翼, 2004)은 교육재정지출원의 다각화를 제시하였다. 공공 재정 지출은 줄곧 중국 교육비 공급원은 지탱하는 주요 경로로서 교육비 공급원을 다각화하여 교육비 부담주체를 다층화하여 공통 부담하도록 한다. 교육경비 공급원의 새로운 조정과 변경은 중국 교육재정지출 경비가 부족한 어려움을 효과적으로

해결할 수 있을 것이다.

딩베리과 육명(丁維莉·陸銘, 2008)은 국내총생산 대비 교육재정비 지출 비중이 낮고 규모가 작고 교육사업비 지출이 안정적이며 교육투입 지역 간 격차가 크고 주민의 교육기회가 고르지 못하는 등 지역 차원의 교육비 지출이 미흡하다고 진단했다. 투자주체 다변화와 지출의 균형을 위한 보완장치를 적절히 도입해 교육기회의 불균등을 완화하고 기초교육의 기회균등을 촉진해 인적자본의 지속가능한 성장을 이룰 수 있다.



### Ⅲ. 중국의 교육재정지출의 현황 및 문제점

#### 1. 교육재정지출의 규모

##### 1) 교육재정지출의 절대규모

다음 <표 3-1>을 보면 중국의 재정지출과 교육지출이 매년 급속한 증가세를 보이고 있고, 중국의 GDP도 비약적으로 발전하고 있음을 알 수 있다. 중국 교육지출의 전체규모는 2010년 12,550만 위안에서 2020년 36,337만 위안으로 1.9배 가까이 증가하였다. 동시에 재정지출도 가장 빠른 89,874만 위안에서 24,5588만 위안으로 1.7배 증가하였다. 중국의 GDP는 최근 10년 동안 1.5배 증가하였으며 교육재정지출의 전체규모와 재정지출 및 GDP는 같은 방향의 증가관계를 보였다. 한 나라의 경제가 빠르게 발전하고 경제수익률이 높을 때 중국의 재정수입과 교육지출도 증가한다. 동시에 교육재정지출의 증가는 역설적으로 중국 국민경제의 발전에 좋은 추진과 촉진작용을 할 수 있다. 또한 교육재정지출의 증가는 교육의 자원과 환경을 개선하고 국민의 종합적 자질을 향상시키며 장기적인 우위와 전반적인 사회적 효과를 발휘할 것이다.

<표 3-1> 총재정지출 및 GDP 대비 교육재정지출 비중

(단위: 억 위안)

년도	교육재정지출	총재정지출	GDP	교육재정지출 /총재정지출	교육재정지출 /GDP
2010	12,550.02	89,874.16	401,512.8	0.14	0.031
2011	16,497.33	108,929.67	471,563.7	0.15	0.035
2012	21,242.1	125,712	519,322	0.17	0.040
2013	22,001.76	140,212.1	588,019	0.16	0.037
2014	22,906	151,662	636,463	0.15	0.036
2015	26,204.7	175,767.78	676,708	0.15	0.039
2016	28,055.69	187,841	744,127	0.15	0.038
2017	30,259	203,330	827,122	0.15	0.037
2018	32,222	220,906	919,281	0.15	0.035
2019	34,796.94	238,874	990,865	0.15	0.035
2020	36,337	245,588	1,015,986.2	0.15	0.036

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

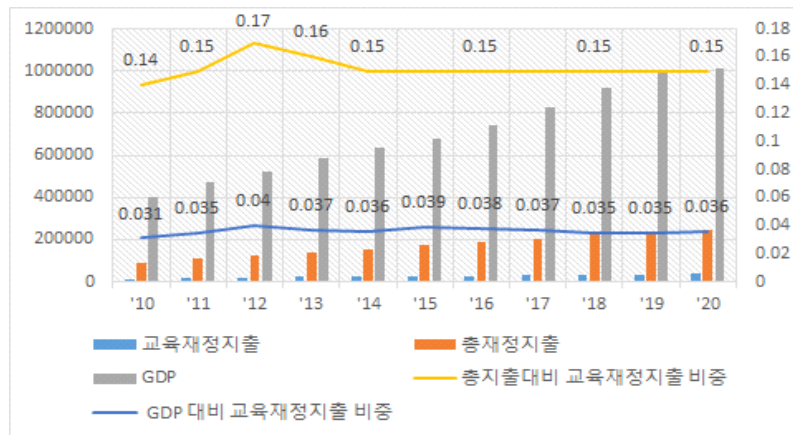
그러나 전체 재정교육비로는 부족한 실정이다. 인구기반이 크고 교육을 받아야 할 주민과 개설기관이 많아 현재 재정교육비 총액은 평균적으로 봤을 때 개인별로 받을 수 있는 교육비가 적다. 교육자원을 절약하고 교육재정지출의 효율성을 높여 한정된 교육재정 재원을 교육산업에서 더 중요한 부문에 투입하는 것도 눈여겨보아야 한다. 중국은 오랫동안 국가경제의 명맥을 쥐고 있는 생산적 업종과 분야에 재정투입의 초점을 맞춰 교육을 중시 했지만 재정투입이 적고 경제발전이 우선시되던 시기에는 비생산적 투자로 치부되어 정부의 교육사업 투입이 경제발전 속도를 따라가지 못했다. 중국의 경제발전 수준이 향상되고 종합국력이 증대됨에 따라 중국은 과학 교육 진흥 전략을 제시하였고 교육적 재정투입도 크게 향상되었다. 교육 특유의 장기수익률과 비경제적인 수익도 나타나고, 교육적 투입은 현실적인 생산력으로 이어질 수 있으며, 경제적인 성장을 가져오고, 국민총생산도 촉진할 수 있다.

## 2) 교육재정지출의 상대규모

교육재정지출 총량 부족은 현재 중국 교육사업 발전에 가장 큰 영향을 미치는

요인이다. 또 한 나라의 교육비가 충분한지를 가늠하는 주요 지표는 국내총생산(GDP) 대비 재정교육비 지출 비율과 재정지출 비중이다.

<그림 3-1> 총재정지출 및 GDP 대비 교육재정지출 비중



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

중국은 수년 동안 연평균 GDP 대비 교육재정 비율이 3~4%대를 맴돌았다(그림 3-1참조). 이에 비해 선진국의 교육재정 지출은 보통 국내총생산(GDP)의 5~7% 정도인 것으로 나타났다.

<그림 3-1>와 같이, 개혁개방 이후 중국의 교육사업이 급속히 발전하여 교육재정지출 총량 규모가 계속 커지고 있고, 교육재정지출의 상대 규모도 계속 개선되고 조정되고 있으며, 교육재정지출이 GDP 대비 3~4% 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 재정지출에서 교육재정지출이 차지하는 비중은 전반적으로 기복이 크지 않았다.

중국은 《교육개혁과 발전요강》에서 중국의 교육재정지출이 국민총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 4%로 잡고 있는데, <그림 3-1>에서 볼 수 있듯이 2012년 GDP 대비 교육재정지출의 비중은 일시적으로 4%에 달하였다. 2013년에는 4% 아래로 떨어져 해외 교육사업이 발달한 나라들과 비교해도 한참 차이가 난다.

2012년에는 정점에 달하였지만 2013년부터는 재정 총지출에서 교육재정 지출이 차지하는 비중이 더디게 줄어들기 시작했다. 이런 상황은 중국이 2012년 이후 중국의 경제발전이 더욱 빨라지고 재정적으로 움직이기 때문이다. 지출 규모와 비율이 모두 증가하였다. 즉 비율의 분모가 더 크다. 그래서 <그림 3-1>의 후반부에 동일 추세가 유지되고 있지만, 사실 <표 3-1>을 보면 이 단계에서 교육재정 지출과 재정 지출의 액수가 여전히 눈에 띄게 증가하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 교육재정지출의 지역별, 학제별, 부문별, 주체별 분석

### 1) 교육재정지출의 지역구조: 동부지역, 중부지역, 서부지역

중국의 교육재정지출은 지역구조에 따라 동부지역의 교육재정지출, 중부지역의 교육재정지출, 서부지역의 교육재정지출로 나뉜다. 교육재정지출의 지역구조별로 보면 동·중·서부 지역에서의 교육재정 지출 현황을 비교 분석할 수 있다. 중국은 지리적 면적이 비교적 크고, 지역별로 도시가 지리적 위치와 경제기반, 산업적 특색이 다르기 때문에 경제발전 수준과 재정수지에 큰 차이점이 존재한다. 각 지방정부마다 교육의 중요도에 대한 이해가 일치하지 않기 때문에 중국의 각 지역의 교육재정지출 차이는 비교적 현저하다.

중국을 동부, 중부, 서부 세 지역으로 나눈 시점은 1986년부터 시작되었으며 전국인대 6기 4차 회의가 채택한 '75' 계획이 공식 발표되었다. 동부지역은 베이징·톈진·허베이·랴오닝·상하이·장쑤·저장·푸젠·산둥·광둥·하이난 등 11개 성(시)이다. 중부 지역은 산시·네이멍구·지린·헤이룽장·안후이·장시·허난·후베이·후난·광시 등 10개 성(구)이다. 서부 지역은 쓰촨·구이저우·윈난·티베트·산시·간쑤·칭하이·닝샤·신장 등 9개 성(구)이다. 1997년 전국인대 제8기 5차 회의에서 충칭시를 직할시로 설립하기로 결정하고 서부 지역으로 편입한 후 서부 지역에 포함된 성급

행정구는 9개에서 10개 성(구, 시)으로 증가하였다.

<그림 3-2> 중국의 지도



자료출처: 네이버, <https://www.naver.com/>

<그림 3-2> 중국의 지도를 보면 중국 동부지역은 동아시아 대륙 동쪽 끝, 태평양 서안에 위치해 사회주의 경제가 가장 발달한 지역으로 베이징, 톈진, 상하이, 난징, 광저우, 선전 등 중국의 선진 성도가 모두 중국 동부에 위치해 있다. 중국 동부지역 인구가 가장 많은 이유는 첫째, 지형이 평탄하고 경작지가 많기 때문이다. 둘째, 기후가 온화하고 습윤하여 농업 발전의 역사가 비교적 빠르고, 생산 양식이 많다. 셋째, 교통이 편리하고 무역이 빈번하며 상공업이 발달하였다. 농업 소비의 장을 마련하다. 넷째, 도시는 많고 노동 인구는 많이 모인다.

<표 3-2> 2020년 중국 각 성의 교육재정지출 상황

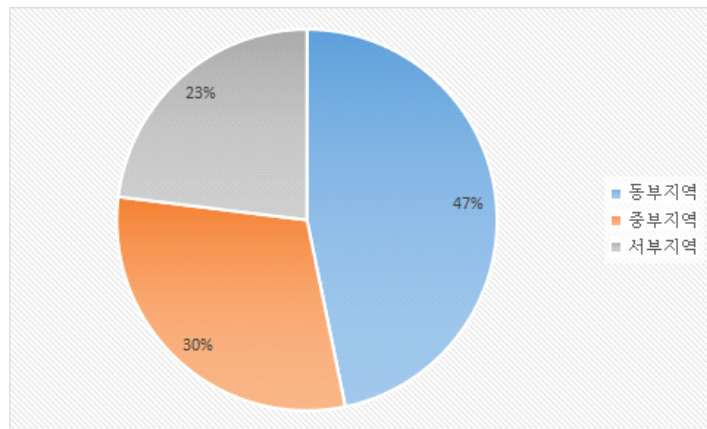
단위: (만 위안)

구분	성	교육재정지출 (만 위안)	인구 (만 명)	1인당 교육비 지출 (위안)	전국 교육재정 지출 대비 각 성 교육비 지출 비중
동부지역	베이징北京	11,319,277	2,154	2,776	46.77%
	톈진天津	4,430,468	1,560		
	허베이河北	15,941,818	7,556		
	랴오닝辽宁	7,411,500	4,359		
	상하이上海	10,006,000	2,424		
	장쑤江苏	24,230,716	8,051		
	저장浙江	17,648,000	5,737		
	푸젠福建	9,385,675	3,941		
	산둥山东	22,793,532	10,047		
	광둥广东	35,165,299	11,346		
	하이난海南	2,958,392	934		
	<b>소계</b>	<b>161,290,677</b>	<b>58,109</b>		
중부지역	산시山西	7,341,400	3,718	2,040	30.18%
	네이멍구内蒙古	6,421,745	2,491		
	지린吉林	5,267,000	2,704		
	헤이룽장黑龙江	5,624,245	3,773		
	안후이安徽	12,627,969	6,324		
	장시江西	12,189,000	4,648		
	허난河南	18,825,635	9,605		
	후베이湖北	11,915,334	5,917		
	호남湖南	13,335,200	6,899		
	광시广西	10,517,323	4,926		
	<b>소계</b>	<b>104,064,851</b>	<b>51,005</b>		
서부지역	충칭重庆	7,549,285	3,102	2,608	23.06%
	쓰촨四川	16,816,378	8,341		
	구이저우贵州	10,721,964	3,600		
	윈난云南	11,619,845	4,830		
	티베트西藏	2,855,917	335		
	산시陝西	9,983,096	3,864		
	간쑤甘肃	6,629,908	2,637		
	칭하이青海	2,181,394	603		
	닝샤宁夏	2,085,157	688		
	신장新疆	9,069,691	2,487		
	<b>소계</b>	<b>79,512,635</b>	<b>30,487</b>		

자료출처: <https://d.qianzhan.com/>

<표 3-2>를 보면 2020년 교육재정 지출액이 가장 높은 지역은 동부지역으로 1조 6129억 677만 위안(약 1조6200억원)이다. 동부지역은 인구 5억 8109만 명, 1인당 교육비 지출은 2776위안이다. 교육재정 지출 수준이 가장 낮은 지역은 중국의 서부지역으로 교육재정 지출액은 7951억 2635만 위안이다. 서부지역의 인구는 3억 487만 명이고, 1인당 교육비 지출은 2608위안이다. 중부지역의 교육재정지출은 동부와 서부의 중간 정도이며 교육재정 지출액은 1조 406억 4851만 위안(약 1조410억원), 중부지방 인구는 5억 1005만 명으로 1인당 교육비 지출은 2040위안이다. 이에 따라 중국 서부지역의 교육재정 지출액은 가장 적지만 1인당 교육비 지출액은 중부지역이 가장 적은 것으로 나타났다.

<그림 3-3> 동·서·중부 지역의 교육재정지출 비율



자료출처: <https://d.qianzhan.com/>

<그림 3-3>을 보면 2020년 중국 동부지역 교육재정 지출은 전국 교육재정 지출의 47%를 차지한다. 서부지역 교육재정 지출은 전국 교육재정 지출의 23%를 차지한다. 중부지역 교육재정 지출은 전국 교육재정 지출의 30%를 차지한다.



## 2) 교육재정지출의 학제구조: 초등, 중등, 고등

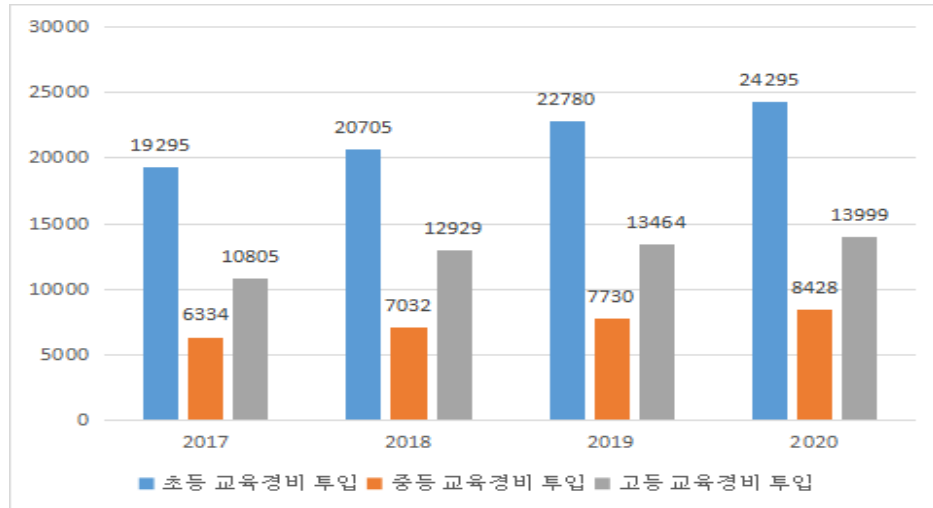
교육재정지출은 초등교육재정지출, 중등교육재정지출, 고등교육재정지출의 세 가지 차원으로 구분된다. 초등교육재정지출은 중국에서 주로 의무교육단계에서 중앙정부가 주로 재정을 지원하고 중등교육 재정지출은 고교생 단계나 직업교육 단계에서 정부가 교육재정경비를 일부 부담한다. 고등교육재정지출은 대학단계에서 정부교육비를 투입하는 것으로 고등교육의 재정지출은 중등교육이나 초등교육처럼 완전히 유사하지 않아 정부재정이 일부 교육비를 부담하고 나머지는 학교가 수업료를 받거나 기업을 설립하는 방식으로 충당한다.

교육재정지출을 3개 교육학제로 나눠 사용함으로써 교육재정지출을 구조조정하고 교육사업을 활성화할 수 있다. 중국은 9년 의무교육을 실시하고 있기 때문에 초등학교와 일반 중학교는 의무교육 단계로, 이 단계의 재정교육 지출은 국가 재정으로 뒷받침되고 보장되며, 등록금·서적비·자료비를 포함해 모두 교육재정에서 일괄적으로 부담한다. 중국 중등교육은 일반고·중전·기술학교와 일부 직업학교로 국가의 재정교육 지출은 대부분의 경비를 담당하지만 의무교육 단계는 아니기 때문에 일정 수준의 수업료를 받거나 다양한 형태의 학교운영업체를 열어 학교비를 충당하고 있다. 중국의 고등교육은 학부·대학원생의 두 가지 학습 단계를 포함하고 있다. 중국은 고차원적인 인재 양성을 중시하기 때문에 고등교육에 재정이 투입되어 왔으며, 이 단계에서도 국가는 교육재정지출을 일부만 부담할 수 있고, 나머지는 대부분 학교가 조달·부담하고 있다. 고교 교육비는 보통 비싸지만 대부분 자체 학교 운영업체가 있기 때문에 국가의 교육재정 지출에 학교 수업료와 자율운영수입을 합해 학교 경비를 충분히 쓸 수 있다.



<그림 3-4> 2017-2020년 중국 학제별 교육경비 투입 현황

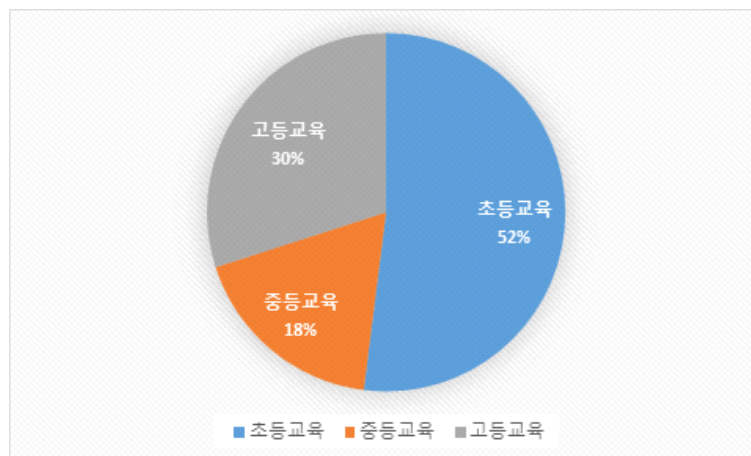
단위: (억 위안)



자료출처: <https://d.qianzhan.com/>

<그림 3-4>를 보면 2020년 중국의 초등교육비는 2조 4295억 위안으로 2019년 대비 1515억 위안, 중등 교육비는 8조 428억 위안으로 2019년 대비 698억 위안, 고등교육비는 1조 3999억 위안으로 2019년 대비 535억 위안이 각각 증가했다.

<그림 3-5> 2020년 중국 학제별 교육경비 투입 비중



자료출처: <https://d.qianzhan.com/>

<그림 3-5>를 보면 2020년 중국의 초등교육비 비중은 전국 교육비의 52.0%로 가장 크다. 고등교육비는 전국 교육비의 30.0%를 차지한다. 중등 교육비는 전국 교육비의 18.0%를 차지한다.

### 3) 교육재정지출의 부문별 구조

교육재정지출은 용도별로는 교육사업비 지출, 교육기초 투자지출, 정부 부문별 사업비 중 교육비 지출, 교육비 부가지출, 교육비 부가지출 및 미발달 지역을 지원하는 교육비 등 재정교육비 지출의 내부구조라고 한다. 이 중 교육사업비 지출은 재정교육지출 중 가장 주요한 부분으로 인건비 지출과 공용경비 지출이 포함된다. 교육기초조성 투자지출이란 재정을 학교주택 건설 및 위급주택 개조 등에 사용하는 비용의 지출을 말한다. 교육재정지출의 용도별로 구분하면 교육재정자금의 구체적인 사용방향을 파악할 수 있어 합리적인 조달과 사용에 유리하다.

중국의 교육사업비 지출이 전체 재정교육 지출에서 차지하는 비율은 꾸준히 안정되어 왔으며, 기본적으로 80% 정도를 유지하고 있다. 교육재정구조 지출 기타 제반 규모가 교육재정 지출에서 차지하는 비중은 크지 않다.

이런 상황은 중국의 교육 관련 관리 규정 및 개혁 조치와 밀접한 관련이 있다. 첫째, 현재 중국의 교육기본건설비가 낮은 이유는 중국의 교육재정지출이 제한적이고 인구기초와 지역적 한계가 커 투입해야 할 교육기본건설비가 큰 데다 대부분의 교육재정이 교육시스템의 교직원 임금과 교습일상경비에 쓰이고 있으며, 많은 지역의 학교들이 열악한 여건과 낙후된 교육·과학연구시설을 갖추고 있기 때문이다. 둘째, 중국 교육 사업체의 인사 관리 체제 개혁이 더디고 많은 학교가 인원 초과 현상으로 교육 사업비 지출 부담이 크며, 최근 중국 교육 사업체의 직원 임금 대폭 인상으로 교육자 기본 수입이 보장되면서 지출 규모가 확대된 것도 중국 교육사업비 지출이 교육재정 내부구조에서 큰 비중을 차지하는 원인이 되고 있다. 셋째, 교육사업비와 교육기초비 지출은 모두 꾸준한 증가세를 보이고 있지만 교육사업비 지출보다 교육기초비 지출이 더 빠르게 늘고 있다는 점이다.

#### 4) 교육재정지출의 주체구조: 중앙정부, 지방정부

교육재정지출 주체구조는 중국의 교육재정 이월 주체를 중앙정부와 지방정부 2급 주무부처로 나누는 것으로 행정주체별로 중앙정부 교육재정지출과 지방교육재정지출로 나눌 수 있다. 중앙정부 교육재정지출은 국가재정예산 중 중앙부문 소속 대학 및 교육기관에 대한 교육비, 성급 및 성급 이하 지방정부에 대한 교육이전교부금, 중앙정부 전용 각종 교육기금 등이며, 지방정부 교육재정지출은 지방정부 교육재정의 주무부처가 본 성이나 지방 시·향·진 등에 필요한 교육재정경비를 조달·이체하는 경우다. 통상 교육재정지출에서 지방교육 재정지출이 차지하는 비중이 큰 만큼 융통성 있고 적극적이면서 중앙교육재정지출의 부담을 줄이고 지방정부의 교육자금 배치를 촉진해 재정자금의 효율성을 높일 수 있다.

교육은 공익적 업종으로 생산성과 채산성이 없기 때문에 재정적으로 자립할 수 없으며 국가재정에서 교부하고 보조할 필요가 있으며 중앙과 지방정부가 재정 교육비를 지출해야 한다. 통상 전국적인 공익교육 상품은 국가 정부 재정에 서, 지방 공익 성격의 제품은 지방 정부 재정에서 공급해야 한다. 현재 중국의 지방정부는 이 지역의 기초 교육비의 거의 전부를 부담하고 있으며, 지방령 고등 대학과 과학연구기관의 재정비의 거의 절반을 부담하고 있다. 따라서 교육재정 분권주의 원칙 아래 중앙과 지방교육재정의 행정권과 재정권을 합리적으로 구분해야 하며, 중국은 현재 행정분권과 분세제를 특징으로 하는 재정관리체제를 갖추어야 한다. 또 지방정부의 공급능력이 다르거나 지방경제 발전으로 교육자원 배치 격차가 클 때 중앙정부가 교육자원의 재분배와 거시적 통제를 해야 한다.

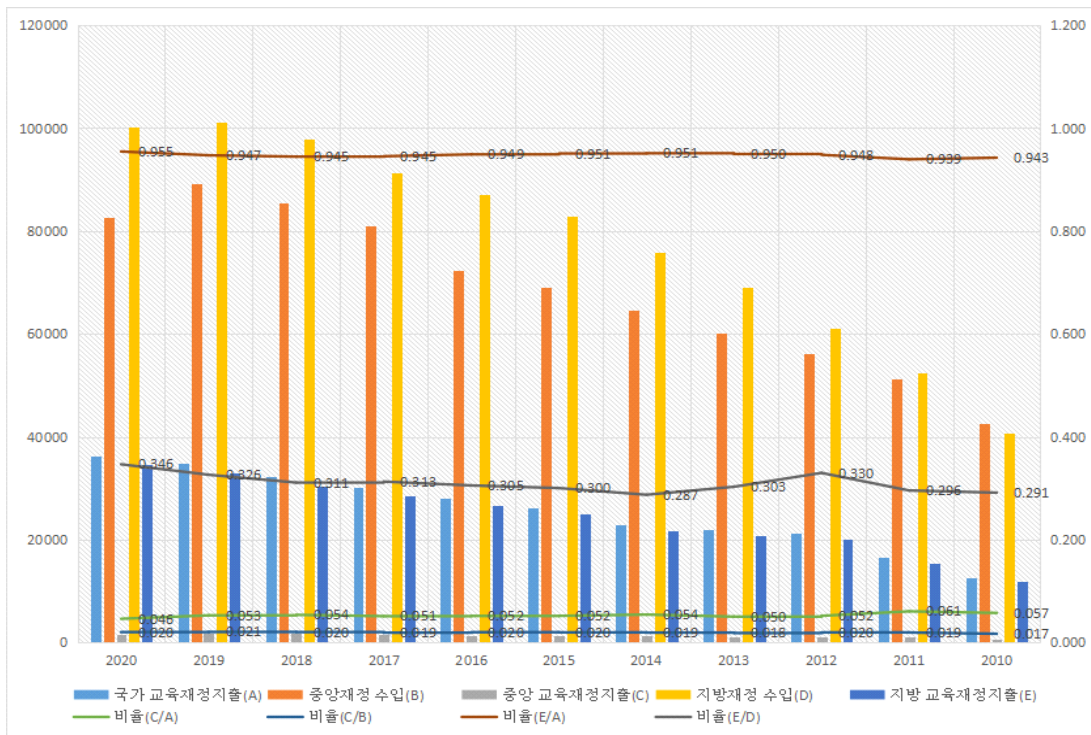
<표 3-3> 2010-2020년 중국 중앙과 지방의 수입 및 교육재정지출 현황

단위: (억 위안)

년도	국가 교육재정 지출(A)	중앙재정 수입(B)	중앙 교육재정 지출(C)	지방재정 수입(D)	지방 교육재정 지출(E)	비율( C/A)	비율( C/B)	비율( E/A)	비율( E/D)
2020	36,337	82,771.08	1,673.65	100,123.84	34,686.3	0.046	0.020	0.955	0.346
2019	34,796.94	89,305.41	1,835.88	101,076.82	32,961.06	0.053	0.021	0.947	0.326
2018	32,222	85,447.34	1,731.23	97,905	30,438.24	0.054	0.020	0.945	0.311
2017	30,259	81,119	1,548.39	91,448	28,604.79	0.051	0.019	0.945	0.313
2016	28,055.69	72,357	1,447.7	87,195	26,625.06	0.052	0.020	0.949	0.305
2015	26,204.7	69,048.44	1,357.05	82,982.66	24,913.71	0.052	0.020	0.951	0.300
2014	22,906	64,679.48	1,242.71	75,859.73	21,788.09	0.054	0.019	0.951	0.287
2013	22,001.76	60,198.48	1,106.65	69,011.16	20,895.11	0.050	0.018	0.950	0.303
2012	21,242.1	56,175.23	1,101.46	61,078.29	20,140.64	0.052	0.020	0.948	0.330
2011	16,497.33	51,327.32	999.05	52,433.86	15,498.28	0.061	0.019	0.939	0.296
2010	12,550.02	42,488.47	720.96	40,613.04	11,829.06	0.057	0.017	0.943	0.291

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

<그림 3-6> 2010-2020년 중국 중앙과 지방의 수입 및 교육재정지출 현황



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

<표 3-3>와 <그림 3-6>을 보면 중국의 중앙과 지방의 교육재정 지출 총량 규모는 매년 증가하고 있다. 첫째, 중국의 교육재정 지출도 크게 늘고 있는 것은 중국 경제의 급성장과 교육 중시 정도와 관련이 있다. 둘째, 2020년 지방교육재정 지출은 지방재정 수입의 34.64%, 이에 상응하는 중앙교육재정 지출은 중앙교육재정 지출의 2.02%를 차지한다. 이는 지방재정이 기초교육 지출금의 거의 전부와 전국의 절반에 가까운 지방 고등교육원 지출의 부담으로 교육재정 총지출의 수준은 낮은 반면 지방정부 교육재정 지출은 교육재정 총지출의 수준이 높기 때문이다.

교육재정 지출구조의 네 가지 방법을 통해 중국의 교육재정 지출 현황을 다양한 각도에서 살펴볼 수 있다(<그림 2-3> 참조). 중국의 경제발전 수준과 교육재정지출이 동시에 증가할 때 교육재정지출의 증가 속도는 경제발전 수준보다 빠르다. 교육재정지출 학제구조는 중국의 경제발전과 현실에 부합해 초등교육재정지출의 비중이 크고 고등교육재정지출이 그 다음이며 중등교육 재정지출의 비중은 상대적으로 작은 편이다. 동부·중부·서부 지역은 교육재정 지출 규모와 구조적인 차이가 있고 경제발전도 불균형 중·서부 지역보다 동부지역 교육재정 지출 비중이 더 높다.

### 3. 중국 교육재정지출 문제 불균형 및 원인 분석

#### 1) 교육재정지출 규모의 낮은 비중

중국의 교육재정지출은 최근 몇 년 동안 절대 규모가 크게 상승했는데, 이는 중국의 급속한 경제 발전과 국민 총생산의 증가라는 발전 방향과 일치한다. 그러나 중국의 교육재정 지출의 상대적 규모는 낮은 편이고, 국내총생산(GDP) 대비 교육재정 지출은 낮은 편이다. 전체 재정지출에서 교육재정 지출이 차지하는 비

중도 낮은 편이다. 해외 교육이 발달한 국가나 지역, 교육이 비슷한 수준에 가까운 국가나 지역과 비교해도 교육재정 지출의 상대적 규모 비중은 낮다. 이는 세계 대부분 국가에서 교육재정 지출의 발전 법칙에 맞지 않는 불균형 상태를 보이고 있다.

중국은 GDP와 재정 총지출에서 교육재정지출의 비중이 각각 낮은 편이며 상승 속도가 느리다. 한편 중국은 오랫동안 경제건설을 중심으로 재정지출을 수익률이 높은 생산적 업종과 분야에 더 많이 투자해 이들의 건설발전을 중점 지원해왔다. 교육사업은 중시하는데 교육재정은 부족하다. 이 때문에 교육재정지출은 매년 늘고 있지만 증가 속도는 중국 국내총생산(GDP)과 재정지출 총액 증가 속도를 따라잡지 못하고 있다. 그래서 중국은 GDP와 재정지출에서 교육재정지출의 비중이 낮은 편이다. 반면 중국의 급속한 경제성장으로 중국의 국민총생산(GDP)이 증가했고, 주민의 개인소득도 크게 늘었다. 개인과 가계의 교육문화 중시도가 높아지면서 가족 단위로 교육과 문화 분야에 더 많은 돈을 쏟아붓고, 재정지출의 교육 분야 투입도 일정 부분 분담하면서 재정지출에서 교육재정지출이 차지하는 비중과 GDP에서 차지하는 비중이 낮아지는 등 엇박자가 나타나고 있다.

## 2) 교육재정체제에서의 재정권 및 행정권 분리

교육재정은 교육사업 발전의 토대이자 뒷받침이며 교육재정은 교육의 공정성과 사회 형평에 관한 것으로 차원이 다른 정부의 재정권과 행정권관계를 명확히 할 수 있다. 교육재정제도는 경제발전 수준과 국가재정체제의 변화에 따라 조정되어야 하며, 창조적 국가를 건설하는 데 중요한 제도적 보장이다.

현재 중국의 교육재정 지출에 많은 문제가 있는 것은 중국의 교육재정체제에서 재정권과 행정권을 분리하는 것과 관련이 있다. 중국은 현재 교육재정지출 총량이 부족하고 교육재정 자원의 최적화 배치가 시급하며, 자금의 이용 효율을 높여야 하며, 각급 정부의 교육 투입과 교육 관리에서 책임과 권리가 불분명하고, 중국의 교육비 조달 방식이 비교적 단일하다. 중국은 교육적 책임에서 각급 정부

의 행정권 분리 문제가 있고, 교육재정 체제는 교육투입과 교육관리에 있어 각급 정부의 책임권리 관계를 명확히 해야 한다. 교육 주관 부서의 분권과 신형 교육재정체제의 창설은 중국의 현재 교육재정체제 개혁의 주요 문제이다.

중국은 현재 중앙과 지방의 분급 재정 체제여서 현실적인 갈등과 어려움이 많다. 현행 교육재정체제를 개혁해 부족한 교육자원을 취약계층에 활용함으로써 교육재정자금과 교육자원 활용의 효율성을 높인다. 교육자금 투입과 교육관리에 있어 각급 정부의 책임과 권한은 더욱 명확해진다. 중국의 교육사업이 발전하고 특히 교육재정체제가 건전해짐에 따라 중국 교육의 형평성과 효율성 문제가 근본적으로 해소될 것이다.

특히 현재 중국의 인구는 지역을 초월하여 이동하면서, 인구 이동량이 많은 지방의 교육재정 책임 확정 문제는 제때에 효과적으로 해결되지 않고 있으며, 이주 노동자 자녀들의 교육난 문제는 항상 존재한다. 호적에 따른 교육권력의 불평등을 근본적으로 해결하려면 정부 간 교육행정권과 재정권의 집중과 분권의 결합이 필수적이다.

### 3) 교육재정지출의 학제구조 불균형

초등교육 발전의 관점에서 볼 때 중국의 교육재정 지출 학제구조는 균형이 맞지 않는다. 중국의 기초교육은 의무교육이다. 중국은 기초교육 단계에 대하여 9년 동안 의무교육 정책을 실시하고 있다. 중국의 초등교육 분야의 재정지출 총량이 매년 증가하여 현재 중국의 초등교육 재정지출이 너무 많다. 중국의 교육자원이 한정된 상황에서 중국의 초등교육재정에 대한 비율이 일정 부분 기울어진 것이다. 교육재정 지출 학제 구조가 균형을 잃은 것이다.

중국은 교육재정 지출구조를 초등교육 재정지출, 중등교육 재정지출, 고등교육 재정지출 등 3단계로 구분하고 있다. 중국은 최근 몇 년 동안 급속한 발전을 이룩하였으나, 중국의 경제 기초는 약하고, 문화교육사업의 시작점도 비교적 낮다. 지역의 면적이 넓기 때문에, 중국의 구체적인 상황을 종합하면, 중국은 우선 중



점적으로 초등 교육을 발전시켜야 하며, 교육재정 정책은 초등교육에 더 많은 관심을 기울여야 하는 것은 타당하다. 하지만 중국은 2010년부터 교육재정지출을 초등교육에 과다하게 집행하고 있는 반면, 중등교육과 고등교육의 재정지출 규모는 초등교육재정에 비해 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.

우선 중국이 초등교육을 중시하는 것은 매우 적절한 정책이며, 중국의 초등교육 분야 재정지출 총량도 매년 증가하고 있다는 점이 분명하다. 중국은 또 초등교육 단계에 대해 9년간 의무교육 정책을 실시해 전 국민의 교육수준을 빠르게 끌어올리기 위해 돈과 자원을 쏟아부었다고 있다. 또 2004년에는 중국 농촌지역에서 무료 의무교육을 실시하는 등 기초교육을 중점적으로 추진해 각급 재정 지원으로 농촌 의무교육 단계에서 모두 '양면일보(兩面一補)' 교육을 실현했다. 다년간의 발전으로 중국의 기초교육이 어느 정도 성과를 거두면서 중국 주민의 평균 교육연한이 높아졌고, 국가가 초등교육재정에서 교육지출의 비중이 가장 높이는 과정에서 중등교육재정에 대한 투입은 소홀히 하는 불균형이 생겼다.

즉, 중국은 중등교육보다 초등·고등교육 재정지출 비중이 높은 불균형을 보였다. 고등교육 발전의 측면은 중국이 급속한 경제발전과 국제경제 무역협력이 증가하고 있는 가운데 과학기술의 응용과 높은 자질의 인재 양성을 더욱 중시하여 과학교육과 과학연구원의 재정지출을 증가시켰기 때문이다. 한편 중국의 고등교육은 "대중화" 교육단계에 들어서 매년 많은 대학생과 대학원생의 수가 증가하고 있다. 이것은 의심할 여지없이 학교의 하드웨어와 소프트웨어 교수자원의 배치와 요구를 증가시켜 재정지출에 대한 수요도 증가하였다. 국가부 산하 고등·과학연구기관은 중앙·지방재정교육비 지출은 공동 부담한다. 성(省) 소속이나 지방 소재 단과대학도 더 많은 통학기업과 등록금 수입 등 다양한 공급처를 확보하고 있다.

#### 4) 교육재정지출의 지역구조 불균형

중국은 지리적 위치와 경제 기반, 자원 여건에 따라 경제발전 수준에 큰 차이



가 있고 문화교육 발전 정도에 큰 차이가 있다. 동부지역 경제가 발달하고 교육 문화 사업이 잘 진행되고 교육재정 지출 비중이 높은 것으로 나타났다. 중부지방은 둘째, 서부지역은 상대적으로 경제가 발달하지 못하고 문화교육의 발전이 더디며 교육재정 지출은 낮은 편이다. 지리적 위치별 세 구역은 수년간 교육발전 정도 자체가 큰 격차를 보인 데다 후반 투입된 재정교육 지출에 따라 지역 간 교육발전 격차가 벌어지면서 교육자원과 교육재정지출이 지역구조에서 불균형을 겪고 있다.

현재 중국은 서부지역의 경제수준이 매우 낮고 문화교육의 발전이 더디기 때문에 대량의 교육재정지출을 필요하다. 하지만 서부지역은 재정자원배치를 최적화하고 재정자금의 이용효율을 높이기 위해 종종 교육재정지출에 더 많이 투입하지 않기 때문에 서부지역의 교육발전은 다른 지역에서 멀어지는 악순환에 빠지게 된다. 이는 중국의 교육재정 지출 지역구조 불균형의 주요 원인이기도 하다. 전국적으로 보면 중국의 국력이 최근 몇 년간 눈에 띄게 증가해 각종 교육투입이 빠르게 늘고 있지만 중국의 인구기반이 크기 때문에 교육재정 규모가 상대적으로 부족하고(<표 3-2> 참조), 특히 동부와 서부 사이의 선택을 할 때 교육재정 지출은 동부지역으로 더 많이 쏠리게 되고, 더 많은 교육자원이 동부지역으로 집중되어 지역 간 구조적 불균형을 초래하게 된다.

##### 5) 교육재정지출 도시와 농촌지역의 불균형

중국은 도시와 농촌의 격차가 크고, 경제발전 정도에 따라 교육자원이 도시에 더 많이 집중되며, 교육재정 지출도 도시에 더 많이 투입되고, 이로 인해 중국 대부분의 농촌은 교육재정 수입과 교육자원이 부족해져 도시와의 교육발전 격차가 점점 더 커지게 된다. 또 중국은 고등교육자원과 과학연구기관이 대도시에서 더 많이 집중돼 교육재정이 도시로 쏠릴 수밖에 없어 도시와 농촌의 교육재정 지출 격차가 커질 수밖에 없다. 이에 따라 교육적 재정투입이 필요한 농촌지역과 오지일수록 재정투입이 부족하고 자원이 풍부하고 교육이 발달한 도시지역일수록 교

육재정 지출의 공급이 많아졌다.

교육재정의 지원도 교육재정의 뒷받침이 있어야 한다. 교육발전 수준과 사회복지 수준이 높은 서방 선진국들도 교육재정은 교육사업 발전을 위해 반드시 필요한 지원역량이다. 중국은 농촌 교육재정 투입 규모를 늘려왔고, 특히 농촌에 대한 초등교육은 무상 의무교육으로 도시와 농촌 간의 교육격차 해소를 중시해 왔다. 그러나 중국의 농촌지역은 교육기반의 출발점이 비교적 낮고 교육수준의 발전이 늦기 때문에 단기간에 도시교육의 발전규모와 수준에 바로 도달할 수 없다. 농촌 교육재정에 대한 투입을 꾸준히 늘려 교육재정지출의 도시와 농촌의 불균형을 점진적으로 변화시켜야 한다.

#### 4. 중국 교육재정지출의 불균형의 영향 분석

##### 1) 교육 발전 속도에 미치는 영향

교육재정지출의 증가는 교육사업의 발전에 자금을 지원하고, 교육자원을 보충하며, 근로자의 자질을 향상시키고, 교육문화 사업의 전반적인 발전을 촉진한다. 인구 대국으로 인구 기반이 큰 중국은 교육재정지출에 있어서 1인당 교육 자금과 자원이 적다. 현재 중국의 교육재정지출 총량규모는 현저히 부족하고 GDP와 재정지출의 상대규모에서 차지하는 비중이 낮으며, 동시에 구조적인 불합리가 존재한다. 이러한 교육재정 지출의 불균형의 표현은 중국의 교육발전 속도와 교육 장기 발전에 영향을 줄 것이다.

교육은 주로 인재를 양성하고, 사람의 자질을 향상시키며, 인적 자원을 비축하는 동시에, 과학기술 수준의 향상과 기술적인 생산요소의 전환을 촉진하는 것이다. 인적 자본, 물적 자본, 기술 수준과 그 응용이 함께 모여 경제성장을 촉진한다. 이 중 인적자원은 주로 노동력의 질로 측정되며, 노동력의 질적 향상은 교육

육성에 기인하고, 교육산업의 장기적인 발전은 자금 버팀목과 자원보완을 필요로 한다. 현재 중국은 교육재정지출 규모와 교육재정지출 구조가 균형을 잃어 중국 교육이 잘 이뤄지지 않고 있다.

중국은 다양한 이유로 선진국이나 지역과 격차가 있고, 교육적 재정투입에 도 큰 괴리를 보이고 있다. 중국의 교육재정지출이 불합리한 상황에서 제대로 조정·개선되지 않으면 중국의 교육 발전은 더디게 진행되거나 정체 상태에 빠질 수 있다. 교육은 노동자의 기본적인 자질과 능력을 향상시키고, 노동자의 능력을 배양하고 향상시키며, 사람들의 각종 자질과 능력을 전반적으로 향상시켜 경제 발전의 수요에 적응시킬 수 있다. 중국은 현재 교육재정지출 불균형이 뚜렷하게 나타나고 있으며, 교육의 발전 속도와 수준에 영향을 미치고 있으며, 교육의 지속적인 발전을 보장하고, 국민 전체의 자질 향상을 보장하기 위해 적극적으로 조정해야 한다.

## 2) 교육의 공평성에 미치는 영향

중국의 교육재정지출은 불균형이 발생하여 재정투입은 경제발달지역을 더 많이 선택하였고, 중국 서부지역과 경제미발달 오지에는 교육재정투입이 비교적 적고, 지역간 교육재정투입의 격차가 벌어져 지역구조의 재정투입의 형평에 영향을 주었다. 고등교육, 중등교육, 초등교육에서도 교육재정투입의 비율이 불균형이 되어 교육재정투입이 초등교육으로 더 많이 기울어졌다. 중국은 도농(都農)에서 재정교육 지출과 달리 경제여건과 교육수준이 높은 도시로 더 많은 재정지출과 자원을 돌리고 있으며, 중국의 최소 교육자금이 부족한 농촌지역은 오히려 최소분의 교육재정을 투입받아 도시와 농촌의 교육발전 격차가 벌어지고 있고, 중앙재정 교육지출과 지방재정 교육지출 비율도 조화를 이루지 못하고 있다. 이처럼 다양한 각도에서 분석되는 교육구조의 불균형은 중국의 교육비 격차를 크게 벌리고 중국 교육발전의 불공정성을 초래한다.

중국 재정교육지출의 불공평성은 주로 중국 농촌지역의 아이들이 더 적은 재

정지출이나 교육자원을 얻고, 선진 교육정보와 교수방법도 비교적 적게 접하며, 시간이 지날수록 중국 도농간의 교육격차가 더욱 심해진다. 서부지역과 발전이 낙후된 성의 경제발전 정도가 열악하고, 지방재정이 적기 때문에 지방재정에서 교육적으로 사용되는 재정지출도 적다는 것이다. 또 중앙정부의 재정교육 지출은 동부지역과 경제문화가 집중된 대도시에서 더 많이 쓰이고 있어 서부지역의 교육은 전국 평균보다 더 늘어날수록 동북지역과는 거리가 멀어진다. 중국의 초등 교육은 9년 의무교육, 특히 농촌지역은 9년 의무교육이 모두 무료여서 재정교육 지출에 많은 돈이 들어가는 셈이다.

### 3) 교육투입 사용효율에 미치는 영향

교육비를 늘리는 동시에 교육비 관리도 개선하여 교육비 사용 효율을 높여야 한다. 중국의 교육투입은 대부분 재정 이체로, 중국의 현행 교육재정체제에는 교육비 관리의 사용이 조화롭지 못한 요소가 존재해 왔고, 중국의 교육비 대부분이 제대로 활용되지 않아 사용효율이 좋지 않았다. 중국의 교육재정지출 경비가 제한적인 만큼 더 중요한 업종과 분야에 투자하고 가장 필요한 부문에 투입해 교육비와 교육자원의 효율성을 높여야 한다. 교육재정지출 규모와 구조의 불균형으로 중국의 교육투입 효율성이 크게 떨어진 만큼 교육재정 사용 관리를 강화하고 새로운 교육재정 체제를 마련해야 한다. 새로운 교육재정체제의 구축은 공평원칙과 효율원칙을 따라야 하며, 단계적인 교육재정개혁을 추진하여 사회경제적 효과를 발생시켜야 한다.

교육재정지출의 효율 향상, 교육재정지출 예산 수립, 합리적인 지출 모델 구축, 교육재정 투입의 관리 및 구속 체제 건전화, 고등 교육재정지출의 이용 효율 보장, 교육재정지출의 장기적인 투입 체제 확보 등을 시도할 수 있다. 중국의 현재 교육재정지출은 일부 문제와 조정해야 할 점이 있으며, 중국의 교육 사용효율의 향상에 부정적 영향을 주고 있으므로, 중국 교육재정체제의 개혁과 중국 교육업계의 장기적인 발전을 위하여 조정이 필요하다.

중국의 교육재정체제 개혁의 목표는 "안정적이고 지속적으로 증가된 재정투입을 바탕으로 합리적인 다각화 방안으로 자금조달체제를 뒷받침하고, 정부투입범위에 중점을 두어 효율적인 정부재정을 투입하며, 사회역량을 발휘하여 학교경쟁을 장려한다"는 효율성과 공정성, 교육자에게 더 많은 선택을 주는 공교육재정체제를 건설하는 것이다.

#### 4) 자금조달 경로의 다양성에 미치는 영향

주로 중앙정부와 지방정부의 재정지출에 의존하는 중국의 교육자금은 다른 재원이 부족하고, 학교법인 설립과 다채널 용자를 시도할 것을 권장해 왔으나 효과가 미미했다. 중국의 교육재정지출 구조의 불균형은 중국의 교육 자금조달 채널 다변화에 도움이 되지 않는다. 중국의 교육재정지출은 교육 발전 정도가 높고 경제 발전 속도가 빠른 지역에 더 많은 자금이 투입됐고, 교육 성과가 뚜렷하고 생산력으로 빠르게 전환되는 고등교육으로 교육재정이 불균형하게 투입되면서 교육재원조달 채널에도 문제가 발생했다.

특히 교육재정 조달에는 다음과 같은 문제가 지적되고 있다. 첫째, 교육업계의 다각적인 재원조달은 재정지출 공급보다는 투입 수익성과 사용 효율에 무게를 두고 있다. 재정이 들어가도 경제발달 지역과 교육문화 정도가 잘 되는 곳을 선택하고 고등교육 분야, 첨단 기술 분야에도 자원을 더 많이 투입한다. 이렇게 되면 사회적으로 다른 형태의 재원 마련을 통해 교육 발전을 함께 하더라도 자금 투입 구조의 불균형이 발생하여 교육재정지출의 균형에 이르지 못한다. 둘째, 중국의 교육재정 조달채널의 다변화는 고등교육기관에 더 많이 나타나며, 대부분 자체 학교 공장과 산하기관이 있어 이 회사의 발전을 위해 더 많은 자금을 지원하고 보장할 수 있으며, 기초적인 초등교육단위는 이러한 조건이 없다. 다시 말하자면, 중국의 경제 선진 지역은 지방 재정이 풍부하고 교육재정지출 규모도 비교적 크고 교육 발전도 잘 이루어지고 있다. 이들 경제개발지구의 자금조달 가능성도 높고 융통성 있는 자금 규모도 더 크다.

## 5) 교육산업의 지속 가능한 발전에 미치는 영향

교육재정지출의 불균형은 중국 교육산업의 지속 가능한 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 중국은 교육재정지출의 장기적 투입체계를 마련해 장기적으로 교육이 중국에 미치는 사회적 효과 차원에서 교육재정지출을 분석해야 한다. 교육재정지출의 불균형은 국민의 과학문화 자질 향상에 도움이 되지 않으며, 후속 비축인력의 양성에 도움이 되지 않는다. 또한, 중국하이테크 성과의 연구개발과 응용에 도움이 되지 않으며, 중국의 다른 산업 부문에도 중대한 영향을 미쳐 국가 각 산업 부문의 진보를 억제한다. 교육재정지출은 중국의 기초교육과 일부 고등교육의 뒷받침과 보장으로 중국 교육업계의 조정과 개혁의 밑거름이 되고 있다. 교육재정지출의 쏠림과 불균형이 연쇄적으로 이어져 여러 산업 부문과 분야의 불균형을 초래한다.

교육업은 단기적 투자효과가 나타나는 업종이 아니라 산업 발전의 특수성이 있고 재정지출 과정에서의 불균형이 당장 불거지는 것도 아니다. 교육업계의 단기투입으로 볼 때 효과가 미미하고, 교육지출의 규모와 구조적인 불균형으로 중국의 교육산업과 다른 산업 부문이 모두 영향을 받아 중국의 경제효과와 사회효과에 긍정적인 영향을 미치지 못한다. 따라서 교육재정지출 투입 과정에서 교육의 장기적·지속가능성 발전 차원에서 투입의 규모와 구조를 조정하고, 다른 산업 부문과 산업구조 변화에도 유의해 교육업계의 재정지출이 중국의 종합국력 증대를 간접적으로 촉진하며, 중국 국민의 종합적 자질 향상을 촉진할 수 있도록 해야 한다.

## IV. 중국 교육재정 지출에 대한 개선 방안

### 1. 교육 관련 재정 투입 비중 증대

중국은 교육재정지출의 불균형과 교육적 재정투입의 총량 부족으로 교육업계와 다른 산업부문 발전에 모두 부정적인 영향을 미쳐 교육재정지출 불균형을 조정해야 하는 상황이다. 교육투입력을 높이고 교육재정지출 수준을 높이는 것이 중국의 교육재정지출 균형발전의 최우선 과제이며 교육재정지출은 중국의 교육사업을 위한 자금지원과 보장이다. 중앙과 지방정부의 교육재정지출은 중국의 현재 교육자금 수요를 충족시킬 수 없기 때문에 재정교육비 투입 비중을 늘려야 한다. 아울러 중국은 교육재정 투입에 있어 주체적인 입지와 주도적 역할을 강화하고, 다양한 형태의 교육자금을 유치해 자금을 조달하는 한편, 재정교육비 공급과 안정적 교육비 확보를 병행해야 한다. 교육사업은 중국에서 순공공사업으로 정부 재정투입을 위주로 하고, 중국은 교육사업의 전략적 지위에 대한 인식을 심화시켜 교육사업에 대한 중요성을 높여야 한다. 재정지출은 교육사업에 대한 투입을 우선적으로 보장하고 GDP 대비 교육재정지출 비중을 각급 정부 평가의 중요한 지표로 삼아야 한다. 교육사업의 발전을 지원하는 것은 국가의 근본으로 국민의 종합적인 자질 향상과 국민의 능력 배양, 과학기술 생산요소의 현실적 생산력화, 중국은 계속적으로 교육에 대한 투입을 증대시키고 교육재정지출이 국민총생산(GDP)의 4%를 차지한다는 목표를 실현할 필요가 있다.

최근 몇 년간 재정수입과 교육재정지출의 총량과 증가율은 꾸준히 증가하고 있지만 교육재정지출 증가율은 매년 전체 재정지출의 증가율을 밀돌고 있어 중국의 교육 투입을 강화해야 한다. 중국 각급 정부가 필요로 하는 재정지출은 다방면에 걸쳐 있지만 재정지출에 필요한 자금은 제한적이다. 재정비 부족, 특히



교육재정에서 지출할 재원이 부족한 것을 해결하는 것이 중국 교육업계의 최우선 과제다. 교육에 대한 중요도를 강화하면서 교육비 지출을 대폭 늘려 중국의 교육 발전을 위한 재원을 확보해야 한다.

일반적으로 정부는 주요 재정을 기간산업과 효율적이고 수익률이 높은 업종에 주로 지출하고, 교육은 공익적 업종으로 전체 재정지출에서 차지하는 비중이 크지 않다. 재정이 빠듯하기만 하면 교육비 지출은 양보하기 일쑤다. 중국의 재정지출 구조를 적극적으로 조정해 한정된 재력에서 교육지출의 우선 공급과 보장을 확보하고, 경제발전 상황에 따라 재정수입분을 교육투입에 더 많이 사용해 교육지출의 안정적인 성장을 도모해야 한다. 교육은 일종의 장기적인 투자이다. 중국은 반드시 과학교육의 흥국전략의 요구에 따라 교육에 대한 장기적인 재정 투입을 보장해야 한다. 장기적·거시적 관점에서 교육투입의 장기적인 사회적 효과와 교육재정지출의 장기적인 발전에 대한 추진력을 보고 교육에 대한 중요도를 높여 교육재정지출의 비중을 늘려야 한다.

재정은 교육지출을 확대하여 GDP 대비 교육지출 비중을 높여야 한다. 중국은 최근 몇 년간 교육비 지출 총액이 크고 교육비 투입 증가 속도가 빠르지만 교육비 투입액은 중국의 막대한 인구 기반에 비해 여전히 적은 편이다. 중국의 재정수입은 매년 한계가 있지만, 중국의 교육지출 수요는 매년 증가하고 있기 때문에, 정부가 재정지출에서 교육재정지출의 비율을 늘리는 한편, 교육채권 발행, 학교운영기업 설립, 학우회 증여 등 자금조달의 확대도 필요하다. 동시에 교육자금을 마련하여 교육에 대한 지원 강도를 높여야 한다. 중국의 최근 GDP 고속성장에 비해 GDP 대비 교육지출 비중은 크게 높아지지 않아 중국 경제의 고속성장에 비해 교육투입이 더딘 것으로 나타났다. 교육은 경제 성장에 대한 직접적인 부양 효과는 크지 않지만 성장에 대한 간접적인 효과는 장기간에 걸쳐 나타날 것이다. 따라서 중국은 경제가 지속적으로 성장하고, 최근 몇 년간 재정수입도 증가하는 조건에서 국내총생산(GDP)이나 재정지출에서 교육지출의 비중을 더욱 높일 필요가 있다. 중국의 GDP 대비 교육재정지출 비중이 유네스코 GDP의 6%에는 못 미치더라도 4%를 목표로 선진국 수준으로 접근해야 한다. 교육재정비중



이 늘어날 때도 교육지출자금의 투입과 사용의 효율성을 고려해 교육재정비 사용을 엄격히 규제해야 한다.

## 2. 교육재정지출 구조 규범화

초등교육, 중등교육, 고등교육의 3차원의 교육지출 구조를 최적화하여 기초교육의 우선순위를 명확히 한다. 교육은 순공공재이고, 차원별로 다른 교육 방향이 있으므로 투입 정책이 달라야 한다. 기초교육이나 의무교육은 순수 공공재로서 정부가 모든 주요 지출을 책임지고 9년제 의무교육법을 확실히 관철시켜 모든 교육자에게 차별 없이 균등하고 무료로 교육자금을 제공하고, 재정수입 중 더 많은 교육비를 기초교육에 사용하도록 해 한정된 자금의 구성을 최적화해야 한다. 기초 교육재정지출의 증가는 전 국민이 가장 기본적인 교육을 받을 권리를 보장하고, 전 국민의 전반적인 자질 향상을 보장할 수 있다. 중국에서 초등·중등교육은 고등교육보다 사회수익률이 훨씬 높다. 현재 중국의 교육비가 총체적으로 부족한 상황에서, 제한된 교육비를 수익률이 높은 부분에 투자하면, 자원배분의 고효율을 초래하고, 사회의 공평한 상황을 촉진시킬 수 있다. 중국 각급 정부는 반드시 의무교육으로 대표되는 기초적인 교육, 교육비 중 우선적인 위치를 명확히 하고, 제한된 교육자금을 투자해야 한다.

중국은 현재 기초교육의 보급률이 비교적 높지만, 중국의 농촌지역에서는 기초교육자원이 희박하여 현지의 초·중등 의무교육의 경비가 완전히 실현되고 해결되지 않았다. 반드시 적절하게 기초교육을 향상시켜 전 국민의 자질을 강화해야 하며, 농촌 9년 의무교육의 경비지출 비중을 높여야 한다. 개발도상국으로서 교육 지출의 쓸림이 사회적 불평등을 심화시킬 수도 있다. 학제별 교육 지출 격차가 갈수록 좁혀지는 것이 바람직하다. 교육 총지출에서 중등교육 지출을 늘려 학제 간 교육 지출 격차를 줄이는 것이 중국의 미래 교육 발전의 첫 번째 목적이

다.

중국은 농촌지역의 교육수준과 재원투입이 적고 서부지역의 교육투입이 다른 지역에 비해 크게 뒤지는 등 교육재정 지출구조와 도농구조에도 신경을 써야 하지만 국민 모두가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 농촌지역에 대한 교육재정 지출과 교육자원의 공급을 늘려 농촌지역이 무료 의무교육과 중등교육, 고등교육을 받을 수 있도록 해야 한다. 의무교육과 함께 국가 차원에서 재정지출의 공급을 늘려 교육지출의 형평성을 담보해야 한다.

중국의 의무교육은 정액 무상보조가 가장 좋은 방식인데, 최근 중국의 경제발전이 좋아지면서 교육재정 지출이 기초교육으로 갈수록 쏠려 중등교육과 고등교육에 오히려 소홀해지고 있다. 중국의 재정지출이 학제적 차원 교육에서 분배되는 불합리한 현 상황에 대해, 계층별 교육단계를 구분해, 서로 다른 재정 교육지출 전략을 채택해야 한다. 각급 정부는 학제별 교육에 대한 투입의 균형을 더욱 확실하게 해야 하며, 교육 특별 기금을 조성하여 교육재정 지출이 불균형한 지역의 보조에 사용할 수 있다. 중국은 실정에 따라 중서부 빈곤 지역과 소수민족 지역에 대한 재정 이전지급을 적당히 줄여 현 단계에서 재정지출의 균형을 맞추는 보편적 추진을 보장하고 있다. 교육투입의 다변화, 사회투입, 학교 운영산업 발전 등이 상당한 비율을 차지하여 교육자금의 유익한 보충이 증가되어야 한다.

### 3. 교육 지출의 지역적 차이 개선

중국은 동·서부의 교육발전 정도가 일치하지 않는 데다 도시와 농촌의 격차도 커 교육지출의 지역 불균형 개선을 위해 노력해야 한다. 우선 동부지역 교육에 대한 투입을 줄이고 지역 간 격차를 줄여야 한다. 중국은 최근 각 성의 교육투입이 크게 증가하여 교육수준이 모두 비교적 크게 향상되었지만, 중국 동·서부 지

역의 교육지출 불균형 상황은 여전히 상존하고 있으며, 격차는 더욱 확대되는 추세에 있다. 이는 중국교육 내지 경제발전에 매우 불리하다. 따라서 교육투자가 이뤄지는 지역 분포에서 중서부지역 대한 교육자금 지출을 늘려 동부지역의 교육현황을 적절히 줄여야 한다.

이어서 농촌에 대한 교육력 투입을 늘려 도시와 농촌의 격차를 줄여야 한다. 중국은 현재 많은 농촌지역의 교육여건이 상대적으로 낙후되어 있고, 특히 빈곤지역의 농촌 교육시설이 열악하고, 농촌의 교육자금이 부족하며, 우수한 교사자원이 매우 부족하다. 비록 중국 농촌의 교육투입이 증가하고, 교육의 도시와 농촌의 격차는 줄어들었지만, 여전히 농촌의 교육수준과 경제발전에 큰 영향을 미치고 있다. 이에 따라 재정지출의 배치는 농촌교육자금 투입을 더욱 늘리고 농촌교육에 대한 지원 확대, 농촌기초교육에 대한 투자 확대, 특화된 교육 이전지급 확대, 교육여건이 열악한 농촌지역 지원, 농촌인구의 교육수준 향상, 도시와 농촌간의 교육격차 해소에 역점을 둘 수 있게 됐다. 또한, 중국은 재정 분배 기능을 높이고 농촌교육에 투입되는 자금의 감시를 강화해 낙후지역에 중점적으로 투입해야 한다. 공교육 자원은 중등교육과 농촌 기초교육에 더 많이 배치돼야 한다.

중국을 반드시 교육재정 투입의 강도를 계속 높여 동부지역에 대한 교육투입을 적당히 줄이고 중서부지역의 교육재정 지출을 적당히 늘려 지역의 균형발전을 실현해야 한다. 중국 동·서부 지역의 교육 투자 불균형 현황을 제때 조정하여 교육재정 지출의 지역 분포에서 각 지역의 교육재정 지출이 균형을 이루도록 노력해야 한다. 학생 장학금 제도의 정비와 시행, 극빈자 지원 등을 통해 농촌지역의 교육발전이 낙후된 현실을 타개하고, 동서부 지역 경제발전의 불균형을 해소할 필요가 있다.

#### 4. 교육 지출의 자금출처 확대

정부는 체제 혁신을 통해 교육에 대한 투자를 늘리고, 다양한 형태의 교육 투자를 유도해 다른 재정적인 교육 재원을 마련해야 한다. 중국정부는 교육비 할증, 지방교육비 할증 등의 조치를 통해 장기적이고 효과적으로 재정적인 교육비를 조달할 수 있다.

국내총생산(GDP) 대비 재정수입 비중과 재정지출 대비 교육재정비 지출 비중을 높이는 노력도 병행돼야 한다. 다른 한편으로는 교육비의 공급원로를 넓혀 선진국의 선진경험을 배우고, 정부의 재정적인 교육비 투입을 우선순위에 두고, 사회 각계의 다양한 투자조합의 다양한 수입원을 도입해야 한다. 다각화, 특히 고등교육의 시장화를 추진하여야 한다. 고등교육에 있어서 개인의 수업료 수납을 계속적으로 그리고 적정하게 증대시키는 것은 타당하고 유리한 것이다. 사회역량의 학교설립 참여를 장려하고 기업·개인의 민간 고등교육 발전을 유도하며, 학교 기업 협력을 장려하는 것이 다변화 가능한 길이다. 매년 국가가 발행하는 국채 중 일부를 떼어 교육사업에 전용으로 쓸 수도 있다. 중국은 아직 사회자금의 교육 분야로 흐름을 잘 유도하지 못하기 때문에 각급 정부는 항상 교육을 우선 발전의 전략적 지위에 두어야 하며, 교육비 총량의 증가추세를 계속 유지하고 재정적인 교육비 증가속도를 높여 정부 교육투입의 주요채널 역할을 확실하게 수행하여 교육비의 중점적인 투입을 확보해야 한다.

안정적 성장을 위한 재정투입에 기초하여 합리적인 다각화 자원 조달체제를 더욱 잘 뒷받침하고, 정부의 교육재정지출범위를 중점적으로 선택하고, 효율적인 관리조치를 취하며, 사회역량을 발휘하고, 경제와 법률수단을 종합적으로 이용하며, 학교 경쟁을 장려하는 효율성과 공평성, 교육자에게 더 많은 선택을 주는 공공 교육재정 체제를 건설하는 것이 중국의 공공 교육재정 체제 개혁의 더 높고 장기적인 목표이다.

## 5. 관리 감독 메커니즘과 법제화 체재 강화

교육비 관리를 철저히 강화하고, 개방과 절약을 병행하며, 투입 증대와 자금 관리를 병행하며, 각종 낭비를 견제해야 한다. 교육자원의 배치를 최적화하고 교육 경비의 과학화 관리를 전면적으로 추진하여 늘어난 투입으로 최대의 효과를 발휘하도록 해야 한다. 중앙정부·지방정부의 교육교부금 예산배정은 재정 경상수입의 증가보다 증가 속도가 높아져야 하며, 학생 1인당 교육경비, 교육공적 경비 및 교원급여의 점진적 향상을 도모하여야 한다. 정부의 재력자원 관리를 경제적·법적 수단으로 조정하고 규율하며, 교육투입과 관리의 모든 활동을 법제체도에 올려 교육입법의 효율적인 실시·감독을 보장해야 한다. 현재 중국의 교육자원의 배치와 사용은 과학성·합리성 등이 결여되어 교육재정적 재력이 부족하고 손실과 낭비를 초래하고 있기 때문에 과학적으로 성숙된 규제와 평가 메커니즘이 중요 시되고 있다.

교육재정 감독 및 평가 메커니즘을 증설하는 것은 재정관리에서 중요한 일이며, 교육자원의 배치와 사용을 더욱 합리적이고 합법적이며 과학적이며 효율적이고 공평하게 할 수 있다. 강화관리란 교육재정자금 운용의 전 과정과 그에 따른 효과를 모니터링하고 평가하는 것이다. 단계별 재정체제의 요구에 따라 각급 정부 간 교육재정지출책임을 법으로 명확히 하고, 지역별 교육여건 균형을 통해 중앙정부가 교육재정 부담의 최종책임을 지녀 모든 사회구성원이 균등한 교육기회를 누려야 한다. 중국은 도농간에 현저한 격차가 존재하기 때문에 지역경제의 발전수준과 재력, 도농간의 기초 교육재정 지출수준과 발전수준의 차이를 줄이기 위해 도농 이전지급을 실시하여 농촌의 진정한 의미의 무료 의무교육을 실현해야 한다. 중앙정부의 지원은 주로 공공재 이론에 근거한 기초교육 이전지급제, 공공재 속성의 의무교육이 지원의 우선적 영역이 되어 국민 간 평등한 교육기회를 확보하고 농촌지역의 평온화와 규범화된 공교육 재정체제 구축을 가속화해야 한다.

현재 중국 각급 정부의 권리는 법정 재력이 보장되지 않고 있으며, 교육에 대한 지출은 주로 현지 재정 자급에 의존하고 있다. 따라서 재정체제를 합리적으로 조정하고 누가 이익을 보고 누가 부담하느냐에 대해 중앙은 각급 도시의 재정으로 당연히 이전 지급해야 하며, 농촌교육 지출의 주요 부분을 부담함으로써 농촌 교육, 농민 증수, 국민경제 전반에 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있다.

## 6. 교육재정지출의 성과평가지표의 확립

의사결정의 질은 의사결정권자가 활용할 수 있는 데이터와 데이터의 실용성에 달려 있다. 교육지표체계는 교육시스템에 대한 의사결정 효과를 발휘하게 될 것이며, 시스템을 통해 교육비의 출처, 구조, 지출방향에 대한 경비 사용 실태를 파악하고 분석할 수 있게 한다. 국가재정적 교육경비가 국민총생산에서 차지하는 비율과 각 시 재정지출에서 교육경비가 차지하는 비율을 분석한다. 경비 사용실태의 성과달성 여부를 모니터링 하거나 달성가능성 여부를 평가한다. 과학적이고 합리적으로 현재 계획을 평가하고 분석해 상황에 맞는 최적의 재정 방안을 산출한다.

한 국가의 교육재정과 경제성장은 상호 연계되고 추진되며, 교육지출은 경제성장에 현저한 촉진작용을 한다. 교육재원의 최적 배치와 효율성 제고 문제는 교육재정의 끊임없는 개혁과 보완 속에서 근본적으로 해결될 것이다. 재정교육비 성과평가를 통해 교육비 불균형을 조정할 수 있을 것이다.

## V. 요약 및 결론

교육지출은 재정지출의 중요한 부분으로 중국은 교육사업 발전을 중시해 왔으며 교육사업에 대한 자금투입과 인재비축, 교육의 자금공급과 소프트 환경건설을 중시해 총재정지출에서 교육재정지출의 비중을 적극적으로 높여왔다. 개혁개방 이후 중국의 교육사업은 국민경제의 총체적 성장과 함께 비약적인 발전을 이룩하여 많은 주목적인 성과를 거두었고, 국민의 종합적 자질이 보편적으로 향상되었으며, 기초교육, 중등교육, 고등교육 모두 전례 없는 발전을 이루었다. 교육재정의 지출은 교육산업 전반의 발전을 위한 경제적 기반과 자원 확보 역할을 하는데, 어떻게 교육재정의 투입을 늘리고, 교육자금의 투입을 합리적으로 배분하여 교육비의 활용도를 높이느냐가 중국의 현재 교육재정 사업의 골자다.

교육재정지출은 정부의 교육자금 투입 규모를 늘리고 교육재정 지출 규모를 늘리는 것뿐만 아니라 교육재정 지출구조를 최적화하고 교육재정 지출 방향을 합리적으로 파악해 교육재정 경제성을 높이는 등 다각적인 내용을 담고 있다. 현재 서방은 교육사업이 비교적 발달하여 교육재정 지출이 전체 재정지출과 국민총생산에서 차지하는 비중이 매우 크며, 동시에 자금투입이 비교적 합리적이며, 교육재정지출구조가 비교적 적절하고, 교육자원의 이용효율이 비교적 높으며, 비교육업종과 사회에 미치는 경제적 효과도 매우 크다. 교육사업 선진국의 다년간의 경험과 실천의 축적은 학습과 본보기로 삼을 수 있는 자료와 부가 될 수 있다. 중국의 문화적 배경과 경제발전 수준을 결합하고, 중국의 재정교육 지출의 규모와 구조를 조정하여 교육재정지출의 사용효율과 경제효익을 높일 수 있다. 궁극적으로는 중국 교육사업의 총체적 성장과 국민통합적 자질과 국가종합력의 비약적인 발전을 이룰 수 있다.

중국의 교육발전은 눈부신 성과와 함께 교육재정 지출에도 문제와 불균형이 있다. 우선 교육재정 지출의 전체 규모를 보면, 중국은 여러 가지 요인에 의해



제약이 있다. 특히 각급 정부의 경제성장과 생산투자 촉진에 편중되는 경향이 있고, 재정자금과 대량의 자원투입이 생산적인 업종에 더 많이 사용되고 있다. 중국의 교육재정 지출이 차지하는 비율은 여전히 매우 작다. 중국의 교육인구 기수가 큰 자금수요를 충족시키지 못하고, 1인당 후의 교육재정지출분은 더욱 적다. 또한, 중국은 교육재정 지출구조가 불균형하고, 교육투입의 도농구조·학제구조·지역구조·내부구조·주체구조 등에서 교육재정지출의 불균형을 보이고 있다. 교육지출이 재정지출에서 차지하는 비중이 장기간 낮은 점, 사회총자원의 교육배분 부족, 중국의 교육재정지출구조 불합리 등 많은 문제가 있기 때문에 중국의 교육발전과 경제의 총체적 발전은 일정한 제한과 영향을 받고 있다. 중국의 교육재정지출 불균형 문제를 해결하는 것은 이론적이면서도 현실적이다. 정부가 적기에 교육재정 지출을 늘리고 교육재정 지출의 구조를 조정·최적화하면 한정된 재정이 더 효과를 낼 수 있다. 중국이 내수를 확대하고 국내 시장을 안정시켜 다른 업종의 발전과 진보를 이끌어내 경제의 빠른 발전을 촉진하는 데 중요한 역할을 했다.

본문에서는 먼저 교육재정 지출의 의미와 이론에 대한 연구를 검토하고, 이어서 중국의 교육적 재정 발전의 현황을 소개하고, 교육재정 지출 총량 규모와 구조의 변화를 분석하였다. 이어 중국 교육재정의 불균형 문제와 그로 인한 역효과 등을 지적하고, 이러한 구체적인 문제에 대해 중국 교육재정 지출 조정의 대책을 건의하였다.

중국의 교육재정지출 규모는 최근 몇 년간 꾸준히 증가하고 있으며, 성장 속도도 빠르다. 그러나 교육재정지출의 총량과 구조상 불합리와 불균형이 여전히 중국 교육업계와 다른 산업 부문의 발전, 중국 국민의 자질 향상과 국가 종합력 향상에 대한 억제 효과가 있다. 우선 중국은 인구 기반이 크고, 현재 교육재정지출이 전체 교육 수요를 충족시키기엔 부족한 등 교육재정지출 총량이 부족하다.

그리고 중국의 국민총생산 대비 교육재정지출 비중과 재정지출 비중이 매우 낮고 상대적 규모도 불합리한 경우가 있다. 교육재정지출의 학제구조, 주체구조, 지역구조, 도농구조 불균형을 포함해 교육재정지출 투입 과정에서 구체적인 불균



형에 대비해야 한다.

본 논문은 중국의 교육재정지출 불균형의 구체적 문제와 부정적 효과에 대해 교육적 재정지출 규모와 구조조정 미흡에 대한 대책과 건의를 제시하여 중국의 교육재정지출의 투입비중과 총량을 증가시킨다. 교육지출의 산업구조를 개편하고 교육재정지출의 활용성과 경제성을 높여야 한다. 단일한 정부 공급에서 벗어나 교육적 수입의 재원을 확대하기 위한 다각화된 자금조달 채널도 운영되어야 한다. 교육산업에서의 격차와 구조가 불합리한 상황을 단계적으로 축소하고, 빈곤과 낙후지역의 교육재정지출 비중을 중점적으로 강화하며, 교육분야에 많은 자금지원과 경제보장을 함으로써 중국 교육산업의 공정과 효율성을 높이고, 중국의 교육과 국가의 종합역량의 장기적인 발전을 촉진해야 한다.

## 참고문헌

### 1. 문헌

- 민기, 호륙평, 임용연(2022), "중국 지방정부의 재산관련 지방세 제도 고찰과 개선방안", 대한정치학회보, 30(1): 149-170
- 승용배(2003), "地方教育財政의 決定要因에 관한 研究", 建國大學校, 국내박사학위논문.
- 정덕순(1999), "韓國 教育財政에 관한 研究", 명지대학교 교육대학원, 국내석사학위논문.
- 지정여(2013), "중국 고등교육재정지출구조의 개선방안에 관한 연구", 동국대학교, 국내석사학위논문.
- 이진우(2012), "중국 지방교육재정 지출규모의 결정요인에 관한 연구", 호서대학교 일반대학원, 국내박사학위논문.
- 강경석, 우인상(1998), "지방교육재정 지출 규모의 차이 및 결정요인 분석", 教育財政 經濟研究(The Journal of economics and finance of education), Vol.7 No.2, 231-270(40쪽).
- 윤정일(2003), "학교교육 붕괴위기의 종합적 분석과 대책에 관한 연구", 教育行政學研究(The Journal of Educational Administration), Vol.21 No.2, 1-30(30쪽).
- 천세영(2003), "참여정부 교육재정 정책의 방향과 과제", 教育財政 經濟研究(The Journal of economics and finance of education), Vol.12 No.1, 101-127(27쪽).
- 유현숙, 조영하(2005), "고등교육기관졸업자의 노동시장이행에 있어 전공일치취

- 업에 영향을 주는 요인 분석 연구", 한국교육(Journal of Korean Education), Vol.32 No.4, 223-244(22쪽).
- 朴勝駿, 都基鉉(2018), "주요 OECD 국가의 세출구조조정 행태 분석 : 글로벌 경제위기 전후 기간을 중심으로", 의정논총, Vol.13 No.1, 5-43(39쪽).
- 정현주, 한유경(2015), "지방교육재정 지출 결정 요인 분석", 教育財政 經濟研究 (The Journal of economics and finance of education), Vol.24 No.4, 53-72(20쪽).
- 남수경(2015), "고등교육재정 연구의 동향과 과제", 教育財政 經濟研究(The Journal of economics and finance of education), Vol.24 No.1, 59-84(26쪽).
- 유은하(2011), "중국 농민의 교육비 지출에 관한 연구: 성(省) 정부의 교육재정 투입과의 관계를 중심으로", 中國研究, Vol.52 No.-, 451-470(20쪽).
- 허홍화, 나민주(2013), "중국 고등교육재정의 지역간 형평성 추이", 比較教育研究, Vol.23 No.3, 77-105(29쪽).
- 김재필, 정군오(2015), "중국의 지방재정지출과 도시, 농촌간의 소득격차에 관한 연구", 財政政策論集, Vol.17 No.1, 127-153(27쪽).
- 임성일(1999), "중국의 지방재정제도", 한국지방행정연구원.
- 刘惠林(2007), "中国农村教育财政问题研究", 东北林业大学, 博士论文.
- 傅志明(2017), "我国财政教育支出层级结构问题研究", 集美大学硕士论文.
- 郭庆旺, 吕冰洋, 张德勇(2003). "财政支出结构与经济增长", 经济理论与经济管理, P5-12
- 丁维莉, 陆铭(2005), "教育的公平与效率是鱼和熊掌吗——基础教育财政的一般均衡分析", 中国社会科学, P1-2
- 张海星(2003). "财政支出结构与经济增长的实证分析", 投资研究, P15-17
- 马树才, 孙长清(2005). "经济增长与最优财政支出规模研究", 统计研究, P100-104
- 韩远迎(2007). "财政支出结构与经济增长的实证分析", 科技和产业, P41-43

付文林, 沈坤荣(2006). "中国公共支出的规模与结构及其增长效应", 经济科学, P20-29

郭明(2007). "财政支出规模及结构与中国经济增长关系研究", 东北财经大学硕士论文.

董直庆, 滕建州(2007). "我国财政与经济增长关系: 基于 Bootstrap 方针方法的实证检验", 数量经济技术经济研究, P13-20.

王善迈(1998). "我国教育发展不平衡的实证分析", 教育研究, P19-23.

范玲(2004). "我国教育财政投融资的实证研究", 苏州大学硕士论文.

元剑(2005). "我国财政性教育投资与经济发展协调问题的研究", 天津大学硕士论文.

赵顺英(2007). "关于我国高等财政教育支出问题的思考", 厦门大学硕士论文.

骆勤(2004), "我国教育支出的财政分析和对策选择", 财经论丛, (5):36-40

王铮, 申来津(2008), "我国教育支出的结构分析", 当代经济, (3):114-116

Niloy Bose(2003), "Public Expenditure and Economic Growth:A Disaggregated Analysis for Developing Countries"

Alfonso Arpaia and Alessandro Turrini(2008), "Government expenditure and economic growth in the EU: long-run tendencies and short-term adjustment[J]. European Economy"

## 2.기타 자료

百度: <https://www.baidu.com>

국가통계국: <https://data.stats.gov.cn>

前瞻数据库: <https://d.qianzhan.com>

教育部\_中国政府网: [www.gov.cn/fuwu/bm/jyb/index.htm](http://www.gov.cn/fuwu/bm/jyb/index.htm)

OECD. (2019). Government at a Glance 2019

## ABSTRACT

Expenditure on education is an important part of fiscal expenditure; China always attached importance to education development, increasing capital investment in education and talent reserve, importance of education in the money supply and the soft environment, and actively improves the educational expenditure in total expenditure in fiscal weight. After the reforms, China's education along with overall growth of national economy, but also the development by leaps and bounds, has made many remarkable achievements has been the comprehensive quality of the general improvement of basic education, higher education and vocational education are gained unprecedented development. Education sector expenditure on education to the overall development of economic infrastructure and resources to play the role of security, how to increase financial input in education, a reasonable distribution of funds to invest in education to improve the utilization efficiency of education funding is the financial work of the focus of current education.

Expenditure on education issues, not just to increase the number of the Government's education funding to expand the scale of expenditure on education, but also optimize the educational structure of financial expenditure, a reasonable grasp to invest in education spending, improving education and other aspects of the content of the financial cost. At present, education in Western countries more developed, the total expenditure on education expenditure and a large proportion of GDP, while capital investment is more reasonable, more appropriate structure of public

expenditure on education, education, more efficient use of resources, for non-educational the economic benefits of industry and society are also high. Years of education in developed countries, the accumulation of lessons learned and practice, as we learn from the information and wealth, combined with China's cultural background and level of economic development, China's expenditure on education adjusting the size and structure, increase the use of education expenditure efficiency and economic benefits, and ultimately the overall growth of China's educational undertakings and the comprehensive quality and the rapid development of comprehensive national strength.

At this stage, the education expenditure of certain problems and shortcomings, to show some negative effects of the imbalance needs to be adjusted and resolved. First, although our total expenditure increased year by year, but in the overall proportion of financial expenditure share is very small, compared with developed countries in education, there is a considerable investment in education funding gap between the need to continue to the proportion of additional expenditure on education. Second, China's education need to adjust and optimize the financial expenditure structure, the structure of public expenditure on education there is a certain imbalance. Eastern China and central and western regions of the education expenditure growing gap; China's urban and rural educational resources is also a clear difference; of basic education, higher education and vocational education, the proportion of the three investment imbalance, more inclined to elementary education; education expenditure within the uneven distribution do not fully optimized; the central and local education spending in harmonious proportions, the main expenditure on education is not balanced. A variety of factors contribute to the imbalance of China's current expenditure on education to a situation-specific aspects should be actively

adjusted to maximize the benefits of education expenditure.

This article first give the connotation of Education Expenditure and theoretical support, then describes the development of education finance in China, analyzed the changes in size and structure of the total, and there is imbalance in China's education finance issues and the negative effects it causes, for the corresponding problem, make the adjustment of public expenditure on education suggestions .

Key words: Finance educational outlay ; Influence effect ; Finance educational outlay scale ; Education fairness



## 감사의 글

이제 제주대에서의 대학원 생활을 마무리할 때가 되었습니다. 고향 허베이(合肥)를 떠나 제주에 처음 왔을때의 설레임과 낯선 생활에 대한 두려웠던 마음이 이제는 학교를 떠나려 하니 서운함과 그리움이 제 마음에 가득합니다.

지난 6년간의 제주에서의 생활은 내 인생에서 결코 잊을 수 없는 황금의 시간이자 마음 속에 아름다움으로 영원히 남을 시간이 되었습니다. 제주대 무역학과를 졸업하고 대학원 행정학과에 진학하여 공부했던 과정에는 좌절과 기쁨이 함께 했던 시간이었습니다.

한국어 실력이 원하는 만큼 향상되지 않았고 수업을 제대로 이해하지 못해서 생겼던 좌절감이 한때는 제 마음을 떠나지 않았습니다. 그러다 대학원에서 나의 지도교수님이 되어주신 민기 교수님의 수업을 들으면서부터 공부하는 것이 즐거운 시간이 되었습니다.

나의 지도교수님은 우리가 공부하는 목표는 ‘보다 좋은 세상을 만들기 위한 것’이며, 어느 나라가 더 잘살고 누구의 소득이 더 높은 가를 비교하는 것이 아니고 ‘서로 다른 사람을 이해하고 다른 나라를 이해하는 것’이다라고 말씀 하셨습니다. 그래서 한국이나 미국의 행정 이론과 제도를 배우면서 나의 조국인 중국의 행정이나 재정제도에 관심을 갖게 되었습니다.

중국의 교육재정에 관한 논문을 작성하는 과정에서 지도교수님은 항상 인내심을 갖고 저를 격려해 주셨습니다. 제가 어떻게 해야할지 갈길을 잃었을때도 교수님께서 ‘묘묘는 공부뿐만 아니라 무슨 일을 해도 잘 할 수 있는 사람’이니 꾸준히 노력하라고 말씀 하셨습니다. 제 인생에서 가장 동기부여가 많이 되었던 시절이고 가장 즐거웠던 학창 시절이었습니다. 교수님의 제자들에 대한 태도와 학문에 정진하시는 모습은 제 인생의 사표(師表)가 되었습니다. 교수님, 감사합니다.

더불어 논문심사위원이신 박병욱 교수님과 황은진 교수님께도 진심으로 감사드립니다. 두 분께서는 많이 부족한 저의 논문이 개선될 수 있도록 아낌없는 조언을 해주시고, 부족한 제가 힘을 내서 논문을 마칠 수 있도록 넓은 마음으로 이해해 주셨습니다. 두 분 교수님의 건강과 평안을 진심으로 기원합니다.

마지막으로, 제 가족과 친구들에게도 감사의 마음을 전합니다. 나를 낳으시고 길러주신 부모님의 헌신적인 사랑과 희생이 있었기에 제가 오늘 석사학위를 받을 수 있게 되었습니다. 부모님의 은혜에 대해 다시 한번 감사의 마음 전합니다. 그리고 대학원에서 같이 공부한 친구이자 선배이기도 한 황자호와 호륙평에게도 감사합니다. 두 친구들의 도움 덕분에 제가 석사학위 과정을 순조롭게 마칠 수 있었습니다.

이제 대학원 생활이 끝나면 당분간 학생으로서의 생활도 마치게 될 것입니다. 저는 이제 대학을 떠나 사회로 나가 새로운 생활을 곧 시작할 것입니다. 사회생활을 하는데 있어서 제주대에서 쌓은 역량은 앞으로 제가 살아가는데 큰 도움이 될 것입니다. 여기에 언급하지 못한 많은 분들의 도움에 대해서도 진심으로 감사의 말씀 드립니다. 제가 알고 모든 분들의 건강과 평안을 기원드립니다.