

12·5규획 기간 중국의 지방정부성 채무부담 예측

KIEP 북경사무소 (hjpark@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 개요
2. 11·5 규획 기간 중국 지방정부성 채무 현황
3. 12·5 규획 기간 중국 지방정부 투자 능력
4. 12·5 규획 기간 지방정부성 채무부담 예측

주요 내용 ●●●

- ▣ 중국정부는 「2차 예산법 수정안」을 심의(2012. 6. 26)하면서 지방정부의 채권 발행을 금지하여 지방정부성 채무관리를 강화하고, 지방정부의 채무증가를 엄격히 통제할 방침임.

 - 중국은 2011년 말 11기 전국인민대표 상무위원회에서 「1차 예산법 수정안」을 심의하면서 지방정부의 채권 발행을 허용한 바 있음. 현행 「예산법」에서는 중국 지방정부의 채권 발행을 금지하고 있음.
- ▣ 중국의 지방정부성 채무액은 11·5 규획 기간(2006~10년) 말 기준 10조 7,174억 9,100만 위안에 달함.

 - 이 중 48.82%가 2008년 이후 새롭게 증가한 채무액이며, 특히 2009년 지방정부의 채무용자 활동이 왕성해지면서 채무 규모가 급격히 증가함. 지방정부성 채무액 중 약 70%는 12·5 규획 기간에 상환기한이 만료되며 약 30%는 2016년 이후 만료됨.
- ▣ 지방정부의 경제성장 목표, 공업화와 도시발전, 정책 등을 고려한 12·5 규획 기간의 지방정부 공공투자 총 규모는 보수적(GDP 성장률 7%)으로 추산하면 약 29조 3천억 위안, 낙관적(GDP 성장률 10%)으로 추산하면 약 33조 9천억 위안으로 예상됨.

 - 지방정부의 투자능력(지방정부의 공공재정수입에서 소비성 지출 수요를 차감한 금액)은 보수적으로 22조 1천억 위안, 낙관적으로 24조 6천억 위안으로 추산됨.
- ▣ 12·5 규획 기간 지방정부성 채무액은 지속하여 확대되겠지만 12·5 규획의 전반기 2년 동안 채무액 증가율이 높아지다가 후반 3년에는 낮아지는 추세로 바뀌어 리스크는 통제 가능할 것으로 예상됨.

 - 12·5 규획 기간 안정적인 경제성장을 유지함과 동시에 지방정부성 채무 리스크 예방에 대한 적절한 조치가 실시된다면 12·5 규획 기간 지방정부성 채무 리스크는 전체적으로 통제할 수 있는 수준이 될 것임.

1. 개요

■ 중국은 11기 전국인민대표대회 상무위원회 제27차 회의(2012. 6. 26)에서 「2차 예산법 수정안」을 심의하면서 지방정부성 채무관리를 강화하고 지방정부의 채무증가를 엄격히 통제함으로써 금융 리스크를 방지할 방침임.

- 현행 「예산법」은 1995년 1월 1일부터 실시되고 있는 것으로 「예산법」에 따라 지방정부는 자체적으로 채권을 발행할 수 없음.

○ 중국은 1998년 아시아 금융위기에 대처하기 위해 처음으로 장기건설국채를 발행하여 지방정부에 전대(转贷, re-lending)하는 방식을 통해 지방정부 재정력을 강화시켜 왔고, 2009년 국제 금융위기에 대처하기 위해 중앙의 재무부가 지방정부를 대신하여 채권을 발행하는 방식으로 지방채를 발행하였음.

- 2011년 12월 11기 전국인민대표 상무위원회에서 심의된 「1차 예산법 수정안」에서 ‘지방정부 채무한도 관리 실시’라는 규정을 삽입함으로써 지방정부 채무에 대한 관리 강화를 전제로 일정 한도 내에서 지방정부의 채권 발행을 허용한 바 있음.

- 그러나 「2차 예산법 수정안」심의에서 「1차 예산법 수정안」의 ‘지방정부 채무한도 관리 실시’에 대한 규정을 삭제하고 ‘법률과 국무원의 별도 규정 외에 지방정부는 지방정부채권을 발행할 수 없다’는 현행 규정을 강조함으로써 지방정부의 채권 발행을 금지함.

■ 지방정부성 채무(地方政府性债务)란 지방정부 채무보다 광범위한 것으로 지방정부가 직접 차입한 지방정부 채무뿐만 아니라 경비보조사업단체(经费补助事业单位),¹⁾ 공공사업단체,²⁾ 정부융자플랫폼회사,³⁾ 기타 단체⁴⁾ 등의 일부 채무까지도 포함함.

- 지방정부성 채무는 국가심계서(审计署, 감사원)가 1997~2010년 7개연도의 전국 지방정부 채무에 대한 회계심사를 실시하면서 해당 회계심사공고에 지방정부성 채무의 개념을 사용한 것임.

■ 이하는 논문 「12·5규획 기간 중국 지방정부성채무 부담 연구」를 정리한 것임.

1) 국가 경비보조를 받는 사업단체.

2) 수도·가스·난방 공급, 오수·쓰레기 처리, 도시 공공교통 등의 방면에서 국가의 재정보조를 받는 사업단체.

3) 지방정부 및 그 부서와 기구 등이 재정지원이나 토지, 주식 등 자산을 투자하여 설립한 회사로 정부공익성사업 투융자 기능을 가지며 독립기업 법인자격을 가짐.

4) 경비보조사업단체, 공공사업단체, 정부융자플랫폼회사를 제외한 단체로서 채무에 대해 정부에서 재정자금으로 상환하거나 정부에서 각종 형식의 담보를 제공.

2. 11·5규획 기간 중국 지방정부성 채무 현황

- 2006~10년 중국경제가 빠르게 성장하면서 지방정부성 채무 규모 역시 빠르게 증가하여 11·5규획 기간 말에는 그 규모가 10조 7,174억 9,100만 위안에 달함(그림 1 참고).
- 이 중 51.5%인 5조 4,816억 1,100만 위안이 2008년 이전의 채무액이며, 나머지 48.82%인 5조 2,354억 9,400만 위안은 2008년 이후 새롭게 증가한 채무액임.
 - 특히 2009년 지방정부의 채무용자 활동이 왕성해지면서 채무규모 역시 급격히 증가하여 연 증가율이 61.92%에 달함.
- 2010년 말 기준 정부에서 상환책임을 지고 있는 채무액은 6조 7,109억 5,100만 위안(총 채무액의 62.62%), 담보책임을 지고 있는 채무액은 2조 3,369억 7,400만 위안(21.80%)이며, 정부가 어느 정도 구조책임을 져야 할 가능성이 있는 기타 채무는 1조 6,695억 6,600만 위안(15.58%)임.

그림 1. 11·5규획 기간 중국 지방정부성 채무의 연도별 규모



자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 11.

- 11·5규획 기간에 중국 지방정부성 채무의 주요 자금처는 은행대출이며, 주요 투자 지출처는 시정건설과 교통운수업 등임(표 1 참고).
- 12·5규획 기간에 11·5규획 기간의 채무액에 대한 원금을 상환해야 할 뿐만 아니라 이자까지 지불해야 함.
 - 2010년 말 기준 지방정부성 채무액 중 약 70%가 12·5규획 기간 중 상환기한이 만료되며, 나머지 약 30%는 2016년 이후 만료됨(그림 2 참고).

- 지방정부성 채무액의 80%가 은행대출이며, 채무기한은 3~5년, 5년 이상으로 이자를 지불해야 함(표 2 참고).

표 1. 중국 지방정부성 채무의 주요 자금처와 투자 현황(2010년 말)

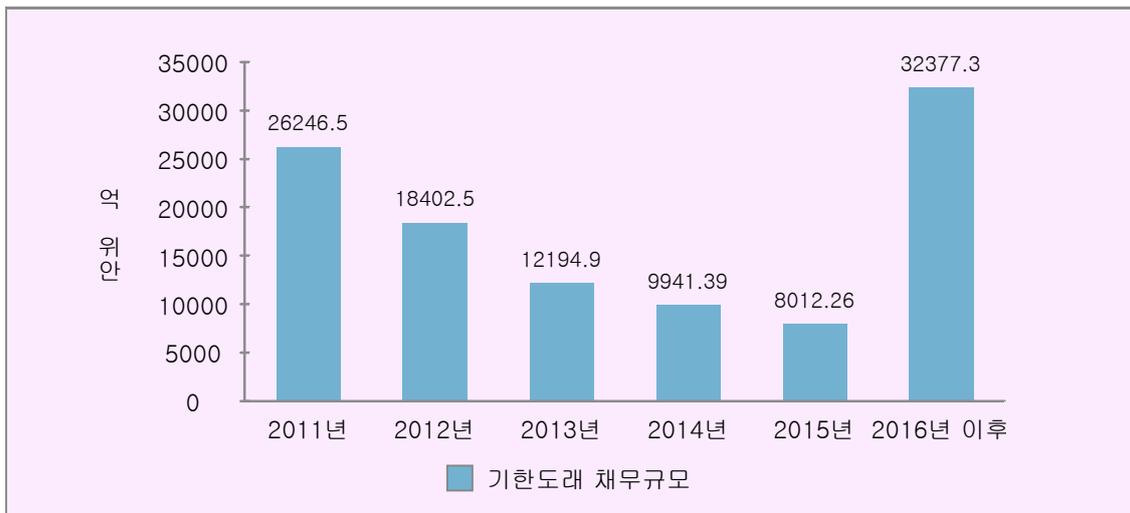
(단위: 억 위안)

주요 자금처			투자 지출처		
자금출자 유형	채무액	비중(%)	투자 유형	채무액	비중(%)
은행대출	84,679.99	79.01	시정건설	35,301.04	36.72
상급정부	4,477.93	4.18	교통운송	23,924.46	24.89
채권발행	7,567.31	7.06	토지비축*	10,208.83	10.62
기타 단위와 개인대출	10,449.68	9.75	교육과학문화보건, 보장성주택	9,169.02	9.54
			농림수리건설	4,584.10	4.77
			생태건설과 환경보호	2,733.15	2.84
			지방금융리스크 제거	1,109.69	1.15
			공업	1,282.87	1.33
			에너지	241.39	0.25
			기타	7,575.89	7.89
			합계	96,130.44	100
			미지출 자금	11,044.47	-
합계	107,174.91	100	합계	107,174.91	-

주: * 토지수매비축제도(土地收购储备制度)의 약칭으로, 국가의 토지비축기구(土地储备机构)가 국가우선구매권을 이용하여 토지시장에 유입된 토지사용권을 구매한 후 토지정리(구획정리)를 통해 용지를 비축하는 것을 일컫음.

자료: 『审计报告』(2012年 第35号), 「中华人民共和国审计署」.

그림 2. 11·5규획 기간 중국 지방정부성 채무액의 연도별 채무상환 규모



자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 「经济研究参考」, p. 12.

표 2. 12·5규획 기간에 납부할 이자액 추산

(단위: 억 위안)

	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
전기이월 채무액	107,174.91	80,928.42	62,525.94	50,331	40,389.61
3~5년 이자액	3,697.53	2,792.03	2,157.14	1,736.42	1,393.44
5년 이상 이자액	3,777.92	2,852.73	2,204.04	1,774.17	1,423.73
총 지불 이자액	7,475.45	5,644.76	4,361.18	3,510.59	2,871.18

주: 거시경제, 사회자금 수급관계 변화, 이자율 시장화 등의 요인으로 12·5규획 시기 대출이자율에 변동이 있을 것이나 안정적인 경제성장과 풍부한 사회자금 등의 요인으로 이자율 수준이 크게 변동하지 않을 것으로 보아 고정이자율을 적용하여 이자율을 추산함.

자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 12.

3. 12·5규획 기간 중국 지방정부 투자능력

■ 지방정부의 공공투자와 관련이 있는 지방정부의 경제성장목표, 공업화와 도시화 발전, 정책 등을 고려하여 지방정부 공공투자 총규모를 추산함⁵⁾(표 3 참고).

- (보수적 추산) 중앙정부의 12·5규획에서 제시한 GDP 성장률 목표치 7%에 근거하여 보수적으로 추산할 경우 지방정부 공공투자 총규모는 약 29조 3천억 위안임.
- (낙관적 추산) 각 지방의 12·5규획에서 제시한 GRDP 성장률 목표치를 종합하여 얻은 10%에 근거하여 낙관적으로 추산할 경우 지방정부 공공투자 총규모는 약 33조 9천억 위안임.

표 3. 12·5규획 기간 중국 지방정부 공공투자 규모 추산

연도	GDP 성장률		도시화율	공업화율	지방정부 공공투자 규모(억 위안)	
	보수	낙관			보수	낙관
2011	7%	10%	0.488	0.903	52,518.54	52,518.54
2012	7%	10%	0.498	0.913	59,810.31	64,058.78
2013	7%	10%	0.508	0.921	59,544.79	68,261.73
2014	7%	10%	0.518	0.929	60,079.38	73,674.99
2015	7%	10%	0.528	0.936	61,278.68	80,333.63

자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 28.

5) 지방정부 공공투자 총규모를 추산해야만 12·5규획 기간 지방정부의 신규 증가채무액을 예측할 수 있음.

- 지방정부의 투자능력은 지방정부의 공공재정수입 능력과 소비성 지출 수요를 추산한 후 예측함(표 4 참고).
- 11·5규획 기간에 지방정부의 소비성 지출 증가율은 약 20% 내외에서 변동하였으나 12·5규획 기간에는 민생보장과 민생개선을 중요시할 것이므로 민생에 사용되는 지방정부의 복지성 지출이 비교적 많을 것임.
- 그러나 안정적인 경제발전으로 지방정부의 재정부담이 다소 감소함을 고려할 경우 지방정부의 지출 증가율은 GDP 성장률 7%와 10%에서 각각 약 15.22%, 18.41%로 예측됨.
- 12·5규획 기간의 중국 지방정부 투자능력은 보수적(GDP 7%)으로 22조 1천억 위안, 낙관적(GDP 10%)으로 24조 6천억 위안으로 추산됨.

표 4. 12·5규획 기간 중국 지방정부의 투자능력 예측

(단위: 억 위안)

구분	연도	2011	2012	2013	2014	2015
공공 재정수입 능력*(①)	GDP 7%	81,518.59	97,102.61	116,058.22	139,219.37	167,664.25
	GDP 10%	88,120.06	106,687.85	129,479.53	157,538.91	192,202.18
지방정부성 기금 투자능력**(②)		18,731.5	20,750	22,800	24,850	26,900
지방정부 소비성 지출***(③)	GDP 7%	66,665.55	79,883.12	95,721.3	114,699.7	137,440.8
	GDP 10%	68,513.74	84,373.77	103,905.2	127,957.9	157,578.4
지방정부 투자능력(①+②-③)	GDP 7%	33,584.54	37,969.49	43,136.92	49,369.71	57,123.45
	GDP 10%	38,337.82	43,064.08	48,374.35	54,431.04	61,523.75

주: * 지방일반예산수입(세수입과 세외수입)+이용 가능한 세수반환 및 이전지출.
 ** 지방 토지사용권 판매대금(土地出让金)×70%+투자에 사용된 기타 지방정부성 기금+지방정부성 기금의 중앙정부 이전지출분.
 *** 행정비용+사회성 소비(교육·의료·사회보장 등)+소비성 투자(정기 투자 등).
 자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 37, p. 39, p. 41.

4. 12·5규획 기간 지방정부성 채무부담 예측

- 12·5규획 기간 지방정부성 채무액은 지속하여 확대될 것이나 채무액 증가율이 높아지다가 낮아지는 추세로 바뀌어 리스크는 통제 가능할 것임(표 5 및 표 6 참고).
- 채무액은 GDP 성장률 7% 수준에서 2011년 13조 1,753억 위안에서 2015년 14조 8,801억 위안으로 증가할 것이며, 10% 수준에서 2011년 12조 6,999억 위안에서 2015년 16억 4,051억 위안으로 증가할 것임.
- GDP 성장률 7%와 10%인 경우 12·5규획 전반기 2년 동안 채무액 증가율이 높아지다가 후반 3년에는 대폭 하락할 것임.

- GDP 성장률 7%와 10% 수준에서 부채율은 매년 1~2%포인트 하락할 것임.
- 채무율은 GDP 성장률 7% 수준에서 매년 12.6%포인트 하락하고, 10% 수준에서 매년 10%포인트 하락하여 2011년 100% 이상에서 2015년 약 70%까지 하락할 것임. 이는 지방정부 부채율과 채무율이 12·5규획 기간에 어느 정도 개선될 것임을 의미함.
- GDP 성장률 7%와 10% 수준에서 부채율은 12·5규획 기간 30%의 경계선을 초과하지 않을 것이지만 채무율은 전반 몇년간 모두 80%의 경계선을 크게 초과하다 후반 몇년간 점점 감소하면서 경계선 이내로 들어설 것임. 이는 안정적인 경제성장을 유지할 경우 지방정부성 채무 리스크를 예방할 수 있는 것으로 결국 12·5규획 시기 경제성장을 적당히 낮춘다면 지방정부의 채무부담은 완화될 것임.

표 5. 12·5규획 기간 중국 지방정부의 부채규모 예측

(단위: 억 위안)

	GDP 증가율	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
채무 잔액	-	112,819	119,404	126,882	135,039	143,899
신규 채무액	7%	18,934	23,161	17,931	11,854	4,902
	10%	14,181	21,984	21,352	20,631	20,152
연말 채무액	7%	131,753	142,566	144,813	146,893	148,801
	10%	126,999	141,388	148,234	155,670	164,051

자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 43.

표 6. 12·5규획 기간 중국 지방정부의 부채율*과 채무율** 예측

(단위: %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
GDP 7%	부채율	29.0	28.3	25.9	23.7	21.6
	채무율	123.4	114.0	98.6	85.0	72.9
GDP 10%	부채율	28.0	27.3	25.1	23.2	21.4
	채무율	112.0	105.0	92.5	81.4	71.8

주: * 당해 연도 채무액/당해 연도 GDP.

** 당해 연도 채무액/당해 연도 지방정부 공공재정.

자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 44.

- 12·5규획 기간 중앙과 지방정부 간 재정관계를 조정하여 많은 재원을 지방정부에 이전할 경우 이 기간에 지방정부 채무부담이 지방경제에 미치는 충격을 완화할 수 있을 것임.
- 현재 중앙과 지방정부의 지출비율은 2:8로 지방정부가 총지출의 80%를 부담함. 중앙과 지방정부의 수입분배 구조를 조정하지 않고 지출책임 비율만 4:6으로 조정해도 지방정부 재정력은 25% 증가(지방정부의 지출감소는 곧 지방정부의 수입증가로 볼 수 있음)할 것임.

- GDP 성장률이 7%와 10%일 경우 지방정부 수입은 2조~5조 위안으로 증가하여 부채율은 10~20% 포인트 하락할 것임(표 7 참고).

표 7. 12·5규획 기간 중앙과 지방정부 재정체제 조정이 지방정부 채무에 미치는 영향

(단위: 억 위안, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
지출 구조 조정 전 정부 수입	GDP 7%	106,750	125,103	146,858	172,819	204,064
	GDP 10%	113,352	134,688	160,280	191,139	228,602
지출 구조 조정 후 정부 수입	GDP 7%	106,750	149,378	175,873	207,624	245,980
	GDP 10%	113,352	161,360	192,649	230,524	276,653
지출 구조 조정 전 채무율	GDP 7%	123.4	114.0	98.6	85.0	72.9
	GDP 10%	112.0	105.0	92.5	81.4	71.8
지출 구조 조정 후 채무율	GDP 7%	123.4	95.4	82.3	70.7	60.5
	GDP 10%	112.0	87.6	76.9	67.5	59.3

자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 45.

- 지방정부 외 기타 시장주체가 공공투자 분야의 투융자에 참여할 경우 공공투자 사업에 대한 지방정부의 부담이 줄어들어 지방정부성 채무부담이 완화될 것임.
- 12·5규획 기간 공공투자 분야에서 정부와 기타 시장주체의 투자비율이 9:1에서 8:2로 조정된다면 지방정부 부채율과 채무율은 각각 1%포인트, 3%포인트 하락할 것임(표 8 참고).

표 8. 공공투자 투자비율 조정 전후 부채율과 채무율 변화

(단위: %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
조정 전 부채율	GDP 7%	7.4	7.5	7.7	8.0	8.3
	GDP 10%	8.5	8.3	8.2	8.1	8.0
조정 후 부채율	GDP 7%	7.2	7.2	7.2	7.2	7.4
	GDP 10%	8.3	8.0	7.7	7.4	7.1
조정 전 채무율	GDP 7%	31.5	30.4	29.4	28.6	28.0
	GDP 10%	33.8	32.0	30.2	28.5	26.9
조정 후 채무율	GDP 7%	30.8	29.0	27.4	26.0	24.9
	GDP 10%	33.1	30.6	28.2	25.9	23.9

자료: 『十二五时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』, p. 47.

- 그러나 12·5규획 기간에 부족한 양로보험금(국민연금)이 지방정부의 채무부담을 가중시킬 것임.
- 인구고령화로 인한 양로보험금 부담은 10년 후 심각하게 나타날 것이지만 12·5 및 13·5 기간에도 부채율과 채무율을 각각 1%포인트, 2%포인트 증가시킬 것임.
- 종합적으로, 적당한 GDP 성장률을 유지함과 동시에 지방정부성 채무 리스크 예방에 대한 적절한 조치가 실시된다면 12·5규획 기간 지방정부성 채무와 지방정부 재정 리스크는 전체적으로 통제 가능한 수준이 될 것임.

참고자료

『“十二五”时期我国地方政府性债务压力测试研究』(2012年2月6日), 『经济研究参考』.

『中国修订预算法拟不放开地方政府自行发债』(2012年6月26日), 『新华网』.

자료 정리: 인민대학 재정금융학원 박사과정 신금미 (nhsinny@hotmail.com)