

中, 지방정부의 불법 채무보증 및 자금조달 처벌 조치

김홍원 대외경제정책연구원 동북아경제본부 중국권역별성별연구팀 전문연구원

주요내용

- (현황) 최근 중국정부는 지방재정의 리스크 관리 차원에서 지방정부의 불법적인 채무보증 및 자금조달 행위에 대해 강력한 조치를 시행
- (원인과 분석) 중앙정부는 지방정부 채무의 체계적인 관리 및 투명성 제고, 무분별한 채무 증가 방지를 위해 지방채 이외의 자금조달 행태를 근절하고자 함.
- (전망과 시사점) 중국 정부채무 리스크는 전체적으로 통제 가능한 것으로 사료되나, 국부적인 리스크 발생은 간과할 수 없는 상황으로 향후 중앙정부는 지방정부의 재정투융자 위법행위에 대한 감시를 강화하고 엄중히 처벌할 방침임.

1. 이슈 현황

■ 최근 중국정부는 지방재정의 리스크 관리 차원에서 지방정부의 불법적인 채무보증 및 자금조달 행위에 대해 강력한 조치를 시행

- 중국 재정부는 최근 3월과 4월 각각 충칭(重庆)시와 산둥(山东)성 관할 지방정부의 관련 위법내용 및 처분결과를 공고 (표 1 참고)
 - 2015년 충칭시 첸장구(黔江区) 정부기관 및 산하 국유기업이 지방정부의 보증 하에 수차례 타 지역의 국유기업 및 금융기관으로부터 자금을 차입
 - 2015년 산둥성 저우청시(邹城市) 정부는 총노동자연합회(总工会)의 주도 하에 신탁상품 판매 형태로 자금을 모집하여 시정부 산하 국유기업의 사업자금으로 융통¹⁾
- 이는 새로이 개정된 예산법에 근거하여 처음으로 징계처분을 내린 것임.
 - 2014년 개정된 예산법에 따르면 지방정부는 건설투자에 필요한 자금의 일부를 지방채 발행으로 충당할 수 있으며 이외 어떠한 형태로든 채무를 지거나 담보를 제공할 수 없음.

1) 「地方违规举债再遭问责 山东邹城相关负责人受行政降级等处分」(2017. 4. 20), 每日经济新闻

- 이에 중국정부는 지방정부의 국유기업을 통한 자금 융통과 채무보증 제공을 불법으로 간주

표 1. 충칭시·산둥성의 위법내용 및 조치 결과

지역	위법내용	주요 관계자 조치 결과
충칭(重庆)시	불법적인 채무보증 제공 및 자금조달(2억여 위안)	·첸장구(黔江区) 재정국(财政局) 국장 해임 처분 ·관련 국유기업(重庆鸿业集团, 重庆市黔江区城市建设投资有限公司)대표 2인 해임, 자금(资金)부 부장 해임 및 당적 박탈
산둥(山东)성	신탁상품 불법 판매를 통한 자금조달(8억 위안)	·저우청(邹城)시 총노동자연합회(总工会) 주석 직급강등 처분 ·저우청(邹城)시 부시장 당내 경고처분

자료원: 「财政部处理多起融资举债事件:撤财政局长 罚金融机构」(2017. 3. 24), 新华社: 财政部(2017. 4. 19), 「山东省政府严肃处理个别县市违法违规举债问题 着力防范财政金融风险」

2. 원인과 분석

- 중앙정부는 지방정부 채무의 체계적인 관리 및 투명성 제고, 무분별한 채무 증가 방지를 위해 지방채 이외의 자금조달 행태를 근절하고자 함.


- 과거 국무원 규정 이외 지방정부의 채권발행이 금지되었으며 이에 지방정부는 우회적으로 융자플랫폼(LGFV)을 설립하여 자금을 조달해왔음.²⁾
- 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 중국 각지에서 경기부양의 일환으로 정부주도의 인프라 건설 프로젝트가 대대적으로 추진되었고, 주요 재원은 LGFV를 포함한 국유기업을 통해 은행에서 차입된 자금이었음.
 - 2014년 기준 지방정부 부채 중 LGFV를 포함한 국유기업 채무 비중은 54%이며, 자금조달수단 중 은행 대출이 51%를 차지³⁾
- LGFV를 통한 대출은 정부 예산편성 외의 부외거래로서 지방정부의 정확한 채무규모를 파악하고 체계적인 채무 상환계획을 수립하는데 어려움이 있어 중국 재정 리스크의 주요 요인으로 지목됨.
 - 이외 LGFV가 단기 차입금을 장기성 인프라 프로젝트에 투자하면서 자금 상환만기의 미스매치 우려가 지속적으로 제기됨.
- 중국정부는 신 예산법이 실시된 2015년 1월 1일 이후 LGFV를 포함한 지방국유기업의 채무를 지방정부 채무에서 제외하여, 상환책임이 국유기업에 있으며 지방정부는 지분출자 범위 내에서 유한책임이 있는 것으로 명시⁴⁾

2) 지방정부융자플랫폼(Local Government Financing Vehicle, 地方政府融资平台公司)은 공익성 프로젝트의 투융자를 목적으로 지방정부에서 출자하여 설립한 법인을 말함. 财政部, 发展改革委, 人民银行, 银监会(2010. 7. 30), 「关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知」

3) 全国人大常委会预算工作委员会调研组(2016), 「关于规范地方政府债务管理工作的调研报告」, 『中国人大杂志』第5期

4) 财政部(2016. 11. 4), 「财政部有关负责人就地方政府债务问题答记者问」

3. 전망과 시사점

- 중국 정부채무 리스크는 전체적으로 통제 가능한 것으로 사료되나, 국부적인 리스크 발생은 간과할 수 없는 상황으로 향후 중앙정부는 지방정부의 재정투융자 위법행위에 대한 감시를 강화하고 엄중히 처벌할 방침임.
- 재정부에서 발표한 2015년 기준 중국 전체 정부 부채율(부채잔액/GDP 비율)은 38.9%로 국제적으로 비교해 낮은 수준이나 다수 지역의 부채율이 100%를 초과하였음.⁵⁾
 - 2015년 100여개의 시(市本级), 400여개의 현(县级)의 지방정부 부채율이 100%를 초과하였고, 재정부는 이들 지역 중 약 90%를 위험조기경보 지역으로 분류하여 관리⁶⁾
- 2016년 IMF에 따르면 대부분의 중국 정부부채가 국내에서 조달된다는 전제 하에 관리 가능한 수준으로 판단됨. 다만 신 예산법의 엄격한 시행과 향후 LGFV의 채무를 기업 자체적으로 상환하는지 여부가 정부 부채 관리의 핵심 요인으로 작용⁷⁾
 - IMF는 2015년 이후 지방정부의 부외거래가 즉시 중단될 경우 중국 정부 부채율이 40% 수준에 머물겠지만 부외거래가 계속된다면 2021년 74%까지 상승할 것으로 예상
- 2016년 6월 심계서(审计署)는 충칭, 산둥 외에 쓰촨(四川), 허난(河南), 네이멍구(内蒙古) 등지의 위법행위를 중앙에 보고한 바 있으며 향후 이들 지역의 징계조치가 있을 것으로 예상됨.⁸⁾ 

알립니다

- CSF 이슈분석은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 3유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 출처 표기 원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다.
- 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.

5) 「一些地方通过异化PPP等方式变相融资、违规举债融资平台，换个“马甲”就安全吗？（热点聚焦·金融风险怎么防①）」(2017. 2. 6), 人民日报

6) 중국정부는 지방정부의 부채율을 '지방정부 부채잔액/종합재정능력(综合财力) 비율'로 계산하며 100%를 한계기준으로 설정함. 종합재정능력은 일반예산수입, 중앙정부 이전지급, 정부성 기금수입, 국유자본 경영수입의 합임.

7) IMF(2016), "China: 2016 Article IV Staff Report."

8) 「封堵地方政府违规举债 财政部首次发函追责」(2017. 2. 27), 经济观察报