



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

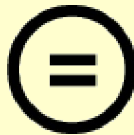
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



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](#)

경 제 학 석 사 학 위 논 문

중 국 지 방 정 부 채 무 리 스 크 의 형 성
원 인, 현 황 및 대 책 에 관 한 연 구



2020년 8월

부경대학교 대학원

경 제 학 과

진 가 락

경 제 학 석 사 학 위 논 문

중 국 지 방 정 부 채 무 리 스 크 의 형 성 원 인, 현 황 및 대 책 에 관 한 연 구

지 도 교 수 서 석 홍

이 논 문 을 경 제 학 석 사 학 위 논 문 으 로 제 출 함.

2020년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

경 제 학 과

진 가 락

진가락의 경제학석사 학위논문을 인준함

2020년 8월



주 심 경제학박사 김 종 호 (인)

위 원 경제학박사 이 지 웅 (인)

위 원 경제학박사 서 석 홍 (인)

<목 차>

Abstract

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 필요성과 목적	3
1. 연구의 필요성	3
2. 연구의 목적	4
제3절 기존연구의 검토	5
1. 지방정부 채무형성 원인의 검토	6
2. 지방정부 채무규모의 검토	7
3. 지방정부 채무리스크의 검토	7
4. 지방정부 채무관리의 검토	8
제4절 연구방법 및 논문의 구성	9
1. 연구방법	9
2. 논문의 구성	9
제2장 지방정부 채무리스크의 기초이론	12
제1절 지방정부 채무의 기초이론	12
1. 지방정부 채무의 개념	12
2. 지방정부 채무의 분류	13
제2절 지방정부 채무리스크의 기초이론	15
1. 지방정부 채무리스크의 개념	15
2. 지방정부 채무리스크의 평가 기준	16
제3장 지방정부 채무리스크의 형성원인	18
제1절 분세제 개혁	18

제2절 이전지급 제도의 영향	20
제3절 경제정책의 조정	22
제4절 급속한 도시화의 진전	24
제4장 지방정부 채무리스크의 현황분석	27
제1절 지방정부의 재정현황	27
1. 재정수입 현황	27
2. 재정지출 현황	31
3. 재정적자 현황	34
제2절 지방정부의 채무현황	38
1. 채무의 전체규모	38
2. 채무의 지역규모	41
3. 채무의 기타 통계	45
제3절 지방정부 채무리스크의 평가	47
제5장 지방정부 채무리스크에 대한 대책 평가	49
제1절 지방정부 채무예산관리의 평가	50
제2절 지방정부 채무리스크 관리제도의 평가	52
제3절 지방정부 재정체제의 평가	54
제6장 결론	56
제1절 요약	56
제2절 전망 및 시사점	58
1. 전망	58
2. 시사점	59
참고문헌	61

<표 목차>

<표 2-1> Hana Polackova 지방채무 분류표	14
<표 4-1> 2008~2018년 지역별 지방정부 재정수입 상황	30
<표 4-2> 2008~2018년 지역별 지방정부 재정지출 상황	33
<표 4-3> 2008~2018년 지역별 지방정부 재정적자 상황	37
<표 4-4> 2016~2018년 지역별 채무 잔액, GDP와 부채율	42



<그림 목차>

<그림 1-1> 2000~2019년 중국 지방정부 채무 문헌 발표상황	5
<그림 1-2> 논문의 구성	11
<그림 3-1> 2009~2018년 중앙정부와 지방정부의 재정수입	18
<그림 3-2> 2009~2018년 중앙정부와 지방정부의 재정지출	19
<그림 3-3> 1978~2018년 중국의 도시화율	25
<그림 4-1> 1999~2018년 지방정부 재정수입 상황	28
<그림 4-2> 2000~2018년 지방정부 재정수입 증가속도	29
<그림 4-3> 1999~2018년 지방정부 재정지출 상황	31
<그림 4-4> 2000~2018년 지방정부 재정지출 증가속도	32
<그림 4-5> 1999~2018년 지방정부 재정적자 상황	35
<그림 4-6> 2000~2018년 지방정부 재정적자 증가속도	36
<그림 4-7> 2010~2018년 지방정부 채무잔액	38
<그림 4-8> 2015~2019년 지방정부 채무한도액	39
<그림 4-9> 2010~2018년 지방정부 GDP 규모	40
<그림 4-10> 2010~2018년 지방정부 부채비율	40
<그림 4-11> 2016년 지역별 지방정부 채무 잔액과 부채율	43
<그림 4-12> 2017년 지역별 지방정부 채무 잔액과 부채율	43
<그림 4-13> 2018년 지역별 지방정부 채무 잔액과 부채율	44
<그림 4-14> 2014~2024년 지방정부 부채율	46
<그림 4-15> 연구기관 2018년 지방정부 부채율 통계	46

An Essay on the Local Government Debt Risk in China

Jiale Chen

Department of Economics, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

For a long time, the local government debt problem did not attract people's attention. However, with the occurrence of bankruptcy incidents of some foreign governments, people realized that the debts of local governments also have considerable risks. Local government debt plays an important role in promoting the development of the local economy. Local governments can use debt to accelerate local infrastructure and boost economic development. After the financial crisis in 2008, while greatly increasing local investment, the scale of local government debt was also rapidly expanding. The large-scale local debt has hindered China's economic development and has become an important issue affecting the sustainable development of China's economy.

Compared with foreign governments, China's relevant laws and regulations on local government debt are not perfect, lacking effective supervision and management mechanisms, information disclosure

mechanisms, performance evaluation mechanisms, etc. Therefore, more and more scholars have turned their research direction to local government debt risk, and analyzed the causes of local government debt, early warning mechanism, and evaluation mechanism. In this realistic background. This paper attempts to analyze the current situation, risks and corresponding policies of local government debt risk.

This paper analyzes the local government debt risk of various provinces and cities in the country through relevant data released by the Ministry of Finance. The study finds that the local government debt risk in various regions of the country is generally controllable, but some regions have higher local government debt risk. At the same time, through the analysis of relevant data from foreign research institutions, it can be found that the hidden debt of the local government is huge, which will become the main source of local government debt risk in the future. Therefore, an appropriate local government debt risk supervision system can be established to monitor the local government's debt risk in real time, provide certain reference opinions for government policy formulation, and early warning and prevent local government debt risk.

Keywords: Local Government Debt, Current Risk, Debt Scale

제1장 서론

제1절 연구의 배경

2008년 미국의 서브프라임 모기지(Subprime Mortgage) 부실 사태로 촉발된 글로벌 금융위기는 각국 실물경제에 영향을 미쳤다.¹⁾ 금융위기의 영향에서 벗어나기 위해서 대부분의 국가는 공공채무 용자와 여유 통화로 투자 수요를 자극하여 경제성장을 이끌었다.²⁾ 2009년 초에는 경제성장을 회복하기 위해 중앙정부가 일련의 적극적인 재정정책을 수립하고 시행하였다.³⁾

지방정부는 경제 발전을 촉진하기 위해 융자 플랫폼(融資平台)을 만들고 채무를 내서 투자했다.⁴⁾ 2010년 이래에 지방 융자(地方融資) 신용 사건이 연속적으로 일어나 시장의 신뢰에 큰 영향을 미치고 있다. 지방채무 문제가 정부와 기관의 시야에 들어오기 시작했다.

2014년 개정 전 예산법(預算法)은 지방의 각급 예산은 수량, 수지 균형대원칙에 따라 편성돼 적자를 내지 않는다. 법과 국무원이 따로 정한 것 외에는 지방정부 채권을 발행할 수 없다고 말했다.⁵⁾

예산법의 규제를 우회하기 위해 특히 2008년 금융위기 이후 정부의 강재정 부양을 위해 지방정부가 무더기로 채무를 냈다.⁶⁾ 과잉 투자로 인한

-
- 1) 柯金川·孟庆莉, “新形势下地方政府债务风险分析” 『财经界』, 2011年, 第24期, pp.41.
 - 2) 降蕴彰·王延春, “地方债高悬之忧: 隐性债务的水有多深?” 『财经』, 2018年, 第16期.
 - 3) 刁伟涛, “纵向博弈、横向竞争与地方政府举债融资及其治理” 『当代经济科学』, 2017年, 第5期, pp.87-94.
 - 4) 董仕军, “论地方政府举债总量的规模控制” 『中央财经大学学报』, 2013年, 第11期, pp.1-8.
 - 5) 顾建光, “地方政府债务与风险防范对策研究” 『经济体制改革』, 2006年, 第1期, pp.10-15.
 - 6) 管治华, “地方政府融资平台负债: 风险与规制” 『北京: 经济科学出版社』, 2016.

후속 전면 생산능력 과잉, 은행 부실률 상향, 투자로 인한 경기 부양의 한계 기여 점점 작아지고 있고, 경제 구조조정은 더디다.

2014년 새 예산법과 43호 문 출범 이후 지방정부 채무는 규범적 관리 단계에 들어갔다.⁷⁾ 한편 중앙은 지방정부에 상응하는 채권을 주면서 채무 규모를 통제하고 있다. 한편 지방정부는 기업을 통해 채무를 낼 수 없고, 기업 채무는 정부에 상환을 미루지 말아야 한다.⁸⁾ 하지만 지방정부의 재권(財權)이 사권(事權)과 맞지 않고 채무 한도가 제한된 상황에서 실제 재원이 충족되지 못하고 있다.

최근 몇 년 동안, 경기 증가의 둔화로 인해 지방정부의 재정 세수 증가 속도가 하락하고 지출 증가와 소득 증가 속도가 둔화하면서 지방정부의 재정 수지 부족이 점차 확대되어 지방정부의 채무규모가 확대되었다.⁹⁾ 지방정부 재정상황은 거시경제 운영의 고도와 관련이 있다. 2019년에 들어서면서 각 지역의 재정 상황은 더욱더 빠듯해졌으며, 주로 다음과 같은 요인들과 관련이 있다.¹⁰⁾

첫째, 경기 둔화이다. 지금 중국 경제는 구조 전환의 관건인 데다 미중(美中) 간 무역마찰이 불확실하고, 글로벌 성장 동력이 약화하는 등의 영향을 미치고 있다. 중국 경제는 비교적 큰 둔화 압력에 직면해 있다. 둘째, 부동산 시장 둔화이다. 최근 몇 년 동안 부동산 시장이 현저히 둔화하였다. 중앙정부는 집값(房价)을 낮추는 정책을 고수하고 지방정부의 토지 양도 수입은 둔화하였다. 셋째, 세금 감면이다.

7) 安百杰·宁辛, “中国地方政府债务管理制度改革七十年:制度变迁,实践困境与路径选择” 『学术探索』, 2019年08月, pp.30.

8) 胡恒松等, “隐性债务视角下的城投转型:中国地方政府投融资平台转型发展研究” 『经济管理出版社』, 2019.

9) 蒋雷, “我国地方政府债务问题、成因及对策探讨” 『中国总设计师』, 2013年, 第10期, pp.123-125.

10) 李锦, “地方政府融资平台公司风险及转型方向” 『现代国际研究』, 2019年, 第5期, pp.30-35.

본 연구는 채무리스크의 시각에 기초한다. 지방정부의 재정현황과 채무 현황이 직면한 주요 리스크를 분석하고 채무 형성원인과 리스크 대책을 평가한다. 본 연구에서는 지방정부 채무의 현저한 채무가 전체적으로 통제 가능하다고 보았다. 그러나 채무한도와 재정적자가 늘면서 현성채무(顯性債務)는 여전히 잠재리스크는 남아 있다. 또 국내외 연구검토에 따르면 지방정부는 발표하지 않은 숨겨진 채무를 많이 안고 있다. 음성채무(隱性債務)의 규모는 방대하다. 이미 지방정부 채무리스크 중 하나가 되었다. 본 연구에서는 네 가지 형성원인으로부터 분석하여 현재의 대책을 평가한다. 지방정부는 현성채무 규모뿐 아니라 음성채무 규모까지 억제해야 한다. 발행 규모와 상환 수량으로부터 엄격하게 감독 관리한다.

제2절 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

정부채무 규모가 너무 큰 것은 한 나라의 경제발전을 해치는 요인이 됐다. 중국은 금융위기가 국내 경제에 미치는 영향과 위협을 완화하기 위해 포괄적인 재정 확장 계획을 발표했다. 한편으로 국내 수요를 효과적으로 자극하고 경제 발전을 촉진하여 위기가 국내 경제에 미치는 파괴적인 영향을 성공적으로 모면하였다.

동시에 중국의 정부채무와 재정적자 수준을 높이고 재정리스크 원을 확대하며, 채무리스크 발생 확률을 높였다. 또 중국의 도시화 추진으로 친환경 양로 의료 등 인프라 사업과 도시농촌 발전통합 추진 등에 대한 자금 수요가 비선형적으로 늘고 있다. 중국 지방정부의 재정 압박은 더욱 가중되고 있다. 지방정부는 재정난을 완화하기 위해 다른 차입 방식

을 강구하도록 강요당했다.

중국의 공공 재정체제 건설은 아직 건전하지 않다. 정부와 시장의 경계가 분명치 않고 채무 용자에 대한 지출 방향에 대한 제도적 감시가 부족하며, 채무자금에 의해 발생하는 경제적 사회적 효익을 정확하게 평가하기 어려운 문제가 여전히 존재한다. 이로 인해 정부는 채무리스크 관리와 방어에 많은 어려움을 겪고 있다.

이러한 배경에서 본 논문은 지방정부의 채무리스크의 형성원인, 현황 및 대책을 검토한다. 중국경제의 지속 가능한 발전을 이루고 채무관리 수준을 높여 체계적인 리스크를 예방하고 해소하는 데 매우 중요한 현실적 의미가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 다음 세 가지 의문점을 규명하는 것을 연구목적으로 한다.

첫째, 지방정부의 채무리스크에 대한 기초이론을 설명한다. 지방정부 채무는 양면성을 가지며, 한편 정부채무는 긍정적인 경제적 효과와 사회적 효익을 가져올 수 있다. 한편 증가하는 지방정부의 채무리스크는 사회에 큰 악영향을 미치고 있다.

둘째, 지방정부 재정 현황과 채무 현황을 관련 문헌 자료를 통해 분석했다. 지방정부의 채무 규모가 너무 크면 지방정부는 채무를 갚을 능력이 없을 것이다. 위약 행위가 발생하면 정부의 공신력을 크게 떨어뜨리고 사회 신용위기를 초래할 수 있다. 또 지방정부의 채무리스크가 누적되면 점진적으로 중앙재정으로 전달한다. 이것은 심각한 금융 리스크를 초래하고 사회에 심각한 악영향을 미친다.

셋째, 지방정부의 채무리스크 형성을 네 가지 측면에서 분석하여 지방

정부의 채무리스크 형성의 원인을 찾아낸다. 미래의 지방채무 발전과 지방정부의 채무리스크에 대한 대처에 대한 평가를 제시한다.

제3절 기존연구의 검토

지방정부의 채무리스크는 새로운 연구 방향이 아니라 1990년대부터 중국 지방정부의 채무에 대한 학자들의 관심이 있었다.¹¹⁾ <그림1-1>을 보면 중국 지망(知網)에서 키워드인 '지방자치단체 채무'를 검색하면 관련 문헌이 대거 조회된다. 특히 2000년부터 지방정부의 채무에 관한 글이 해마다 늘어 2014년이 정점이다. 현재 지방정부 채무에 대해서는 주로 다음 네 가지 측면에서 검토되고 있다.

<그림 1-1> 2000~2019년 중국 지방정부 채무 문헌 발표상황
(단위: 편)



출처: 中国知网2000~2019年数据统计平台文献检索收集并整理.

11) 饶云清·张海波, “我国地方政府债务风险分析” 『上海金融』, 2014年第4期, pp.96.

1. 지방정부 채무형성 원인의 검토

지방정부의 채무형성 원인에 대해 劉尚希(2002) 씨는 지방채무의 리스크는 재정제도, 정부의 금융투자 관련 제도, 정부권리류 제도의 개혁 지연, 경제사회 발전의 실질적 수요에 부응하지 못해 위험회피에 따른 음성적 부채의 누적 때문이라고 진단했다.¹²⁾ 黃燕芬·鄔拉(2011)는 체제요인, 정책요인, 관리요인, 사회요인 등 네 가지 측면에서 지방정부 부채의 성인을 분석했다.¹³⁾ 衛志民(2014)은 현행 재정체제가 미비하고 재정예산의 연공서열 문제가 두드러지고 중앙정부가 지방정부에 대해 음성적으로 보증을 할 수 있다며 부채 충동을 독려했다.¹⁴⁾ 陳紅·黎銳(2015)은 지방정부의 지출 책임사권(責任事權) 구분이 명확하지 않아 지방정부의 소득과 지출이 맞지 않는 등 재정적자가 늘어나 결국 지방정부의 채무리스크가 커졌다고 진단했다.¹⁵⁾ 李小平(2016)은 지방채 규모 성장모델을 만들어 지방재정 능력과 채무규모의 상관관계를 실증적으로 연구한 결과, 재정능력이 지방채무 규모를 현저하게 촉진하고 있어 동부지역에서 특히 두드러진다.¹⁶⁾

12) 劉尚希, “政府債務:風險狀況的初步分析” 『管理世界』, 2002年, 第5期, pp.22-32,41.

13) 黃燕芬·鄔拉, “地方債務風險:現狀、成因及對社會的影響” 『經濟研究參考』, 2011年第23期.

14) 衛志民, “中國地方政府性債務:風險、成因與防范” 『河南大學學報(社會科學版)』 2014.12.30.

15) 陳紅·黎銳, “我國地方政府表外負債的相關問題研究” 『商業會計』, 2015年, 第13期, pp.6-7.

16) 李小平, “新常態下加強地方政府性債務管控的具體途徑及方法研究” 『知識經濟』, 2016年, 第14期, pp.40.

2. 지방정부 채무규모의 검토

지방정부의 채무규모에 대해 呼顯崗(2004)은 정부채 상환 리스크의 영향권에서 정부채의 적정규모를 검토하고, 정부채는 금융시장의 요인을 고려해야 한다고 지적했다.¹⁷⁾ 劉尚希(2005)는 부채의 합리성이 공공리스크와 공공위기에 대한 부채의 역할에 달려 있다고 보고, 오직 공공리스크의 해소와 방법을 위해 생기는 채무만이 적절하다고 보았다.¹⁸⁾ 陳志勇(2011)가 적정 채무규모로 정부의 부채 능력과 거시 경제적 부채 능력을 종합적으로 고려해야 한다고 지적한 것도 이런 맥락에서다.¹⁹⁾ 이만용(2012)은 정부 채 상환 리스크의 영향권에서 정부채의 적정규모를 검토하고, 정부채는 금융시장의 요인을 고려해야 한다고 지적했다.

3. 지방정부 채무리스크의 검토

지방정부의 채무리스크에 대해 宋立(2004)은 중국 각급 지방정부의 채무 차이가 크고 현향(縣鄉) 2급 정부채무는 일상적 지출 위주이며, 성시(省市) 2급 정부채무는 자본적 지출에 많이 쓰인다고 주장했다. 杜爽·趙紅(2011)은 저개발지역에서 지방정부 부채가 빠른 속도로 증가하고 넓게 분포하고 디폴트(채무불이행)가 많은 특징을 보인다고 진단했다.²⁰⁾ 袁戰(2013)은 지방정부들이 중앙정부의 구조에 대해 높은 기대를 하고 있다고 보고 예산의 연공서열을 높이고 채무융자사업의 리스크에 대한 통제를 완화했다.²¹⁾ 이만용·김창도(2018)는 PPP모델이 중국 공공인프라 건설

17) 呼显岗, “地方政府债务风险的特点、成因和对策” 『财政研究』, 2004年, 第8期, pp.42-45.

18) 刘尚希, “增强政府抗击财政风险能力的对策” 『经济研究参考』, 2005.

19) 陈志勇·陈莉莉, “土地财政:缘由与出路” 『财政研究』, 2010年, 第1期, pp.29-34.

20) 杜爽·赵红, “防范和化解地方政府融资平台债务风险对策探讨” 『学习论坛』, 2011年, 第1期, pp.39-41.

의 주력 모델로 자리매김하면서 급성장세를 보인다.²²⁾

4. 지방정부 채무관리의 검토

지방정부의 채무관리에 대해 李冬梅(2006)는 지방채 만기가 중장기적으로 이뤄져야 한다고 주장했다. 이준생(2011)은 중앙 직접 통제와 시장 단속이 결합한 관리 모델을 제안한다. 王立國(2013)을 참조하셔서 대단히 감사할 수 있도록 건의 모델 지역 경제가 낙후된 “공동 사채”가 공동으로 발행하고 있다.²³⁾ 胡祖銓(2017)은 채무치환의 모델 선택과 제도적인 성과에 대해 검토하면서 현 채무치환은 과도기적 정책으로서 단기 최적, 장기적인 부차적 효율성 특징을 갖고 있다고 평가했다.²⁴⁾ 이정(2017)은 지방정부 감사를 효과적으로 정착시키는 것이 중요하다는 것을 실험법을 통해 입증했다. 胡恒松(2019)은 환 차대 예산 균형 체제하에서 지방예산의 중기지출 틀이 현 재정정책에 따른 미래원가를 평가해 재정리스크가 효과적으로 통제되고 있다고 지적했다.²⁵⁾

21) 袁战, “从欧债危机看我国的地方政府债务风险” 『经济视角(下旬刊)』, 2013年, 第9期, pp.67-68.

22) 이만용·김창도, “중국 PPP 시장 전망과 시사점 - 中 PPP(민관협력사업), 새로운 도약의 기회로” 『POSRI 이슈리포트』, 2018년 06월, 2018권 6호, pp.1-12.

23) 王立国, “论我国地方政府债务风险防控机制的完善” 『天津社会科学』, 2013年, 第6期, pp.99-103.

24) 胡祖銓, “我国地方政府性债务及风险研究” 『宏观经济管理』, 2017年, 第1期, pp.48-49.

25) 胡恒松等, “隐性债务视角下的城投转型:中国地方政府投融资平台转型发展研究” 『经济管理出版社』, 2019.

제4절 연구방법 및 논문의 구성

1. 연구방법

본 논문에서 지방정부의 채무리스크에 관한 연구는 주로 다음과 같은 연구방법을 채택하였다.

첫째, 문헌 연구 분석이다. 본 논문은 국내외의 기존 지방정부 채무관리, 지방 채무리스크 방법, 채무리스크 평가 등에 관한 문헌 자료를 폭넓게 검토하여, 관련 이론의 맥락을 정리, 귀납, 결합, 평가하여 현재 관련 분야의 연구 진척을 서술한다.

둘째, 현황 연구 분석이다. 지방정부 채무리스크 방법 분석 시 현재 시행 중인 관련 대책을 벤치마킹해 중국 지방정부의 채무리스크관리 대책을 제안했다. 동시에 근년 지방정부의 재정과 지방채무에 관한 데이터를 수집하여 도표를 작성하여 분석하였다.

2. 논문의 구성

본 논문은 총 6장으로 구성되었다. <그림 1-2>에 제시되었으며, 제1장은 본문의 서론이다. 이 부분은 본 논문의 연구배경, 연구 필요성, 연구 목적, 연구방법, 기초연구의 검토와 논문의 구성을 설명한다.

제2장은 지방정부의 채무리스크에 대한 기초이론이다. 이 장은 두 가지 부분에서 지방정부 채무의 기본 개념과 지방정부 채무리스크의 기본 구성을 설명한다.

제3장은 지방정부의 채무리스크의 형성원인이다. 이 장은 네 가지 측면에서 지방정부의 채무리스크 형성을 분석한다.

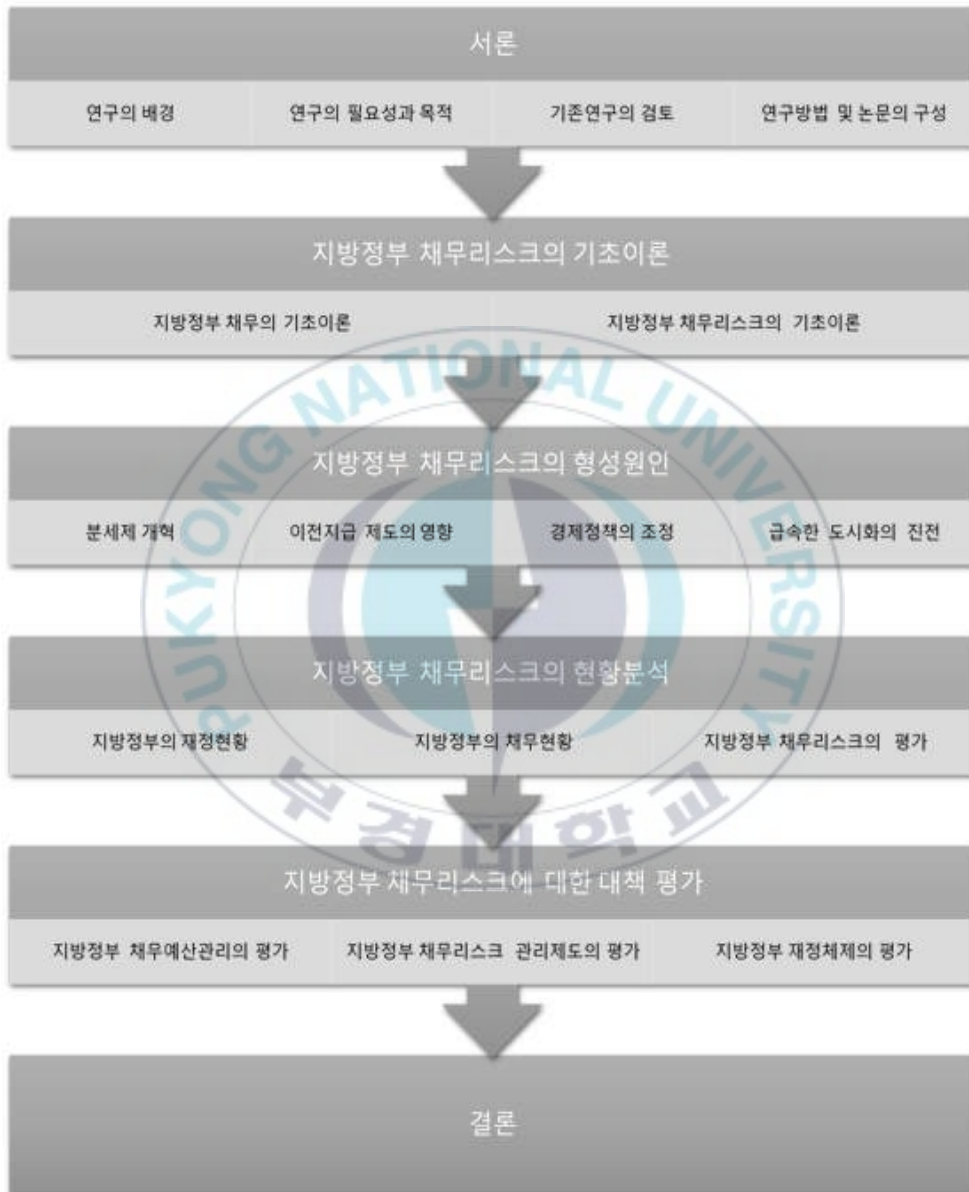
제4장은 지방정부의 채무리스크 현황분석이다. 이 장에서는 지방재정 현황과 지방정부 채무현황을 소개하고 현재 지방정부의 채무리스크에 대한 문제점을 분석하고 평가한다.

제5장은 지방정부의 채무리스크 대응정책에 관한 평가이다. 주로 세 가지 관련 정책에서 분석과 평가가 이뤄진다.

제6장은 결론이다. 이 장은 포괄적인 연구내용을 요약하여 어떻게 미래에 지방정부의 채무리스크에 어떻게 대비할 수 있는지에 대해 조언을 한다.



<그림 1-2> 논문의 구성



제2장 지방정부 채무리스크의 기초이론

제1절 지방정부 채무의 기초이론

1. 지방정부 채무의 개념

정부채무에 대한 일반적인 정의는 정부지출을 충당할 수 있는 세수가 부족하면 공채를 발행해 정부 재정수입의 또 다른 구성 부분이 되도록 하는 것이다. 공채는 공공에 대한 정부의 채무, 또는 공공의 대정부 채권이다. 그것은 세수와는 달리, 중앙정부의 채무와 지방정부의 채무를 포함하여, 정부가 신용형식을 사용하여 재정자금을 조달하는 특별한 형식이다.²⁶⁾ 미국경제학자 맨큐는, 정부가 채권시장에서 돈을 빌려 예산적자(預算赤字)를 위해 조달함으로써, 과거 정부 차관의 축적을 정부채무라고 불렀다.²⁷⁾

2015년 새로운 예산법(預算法)이 시행되어 지방정부 채무의 법적 측면의 요구사항이 변경되었다.²⁸⁾ 2015년 이전의 예산법은 지방정부가 직접 채무를 지는 것을 금지하고 있으며, 지방정부의 채무 용자는 일반적으로 지방정부의 소속 기관과 기관이 자신의 정부 신용에 의존하거나 보유한 자산 저장, 금융기관과 상급 재정, 기타 기관과 개인에게 빌린 부채 등을 포함한다.

2015년 새로운 예산법은 지방정부가 지방정부 채권의 형태로만 채무를

26) 高鴻业主编, “西方经济学(宏观部分)4版” 『北京:中国人民大学出版社』, 2007, pp.545.

27) (美) 曼昆(Mankiw, N.G) 着, 梁小民·梁砾译, “经济学原理:第7版.宏观经济学分册” 『北京:北京大学出版社』, 2015.5, pp.88.

28) 时秀红, “防控地方债务风险要寻找宏观调控与体制改革之间的最优解” 『清华金融评论』, 2019年第7期, pp.27.

질 수 있도록 하고 다른 정부 계층과 정부 산하 부처와 기관은 채무를 낼 수 없도록 했다.²⁹⁾

2. 지방정부 채무의 분류

지방정부 채무구성은 주로 세계은행 경제학자 Hana Polackova에 의해 제시된 행렬구획법에 근거한다.³⁰⁾ 이 방법은 정부 부채를 두 쌍의 개념의 조합으로 구분하여 표시한다. 하나는 직접채무(直接債務)와 간접채무(間接債務)이다. 또 하나는 현성채무(顯性債務)와 음성채무(隱性債務)이다. <표 2-1>을 보면, 중국 지방정부의 실정에 따라 네 부류로 나눌 수 있다.

지방정부 현성채무는 국가 법률이나 정부가 계약을 체결해 명시하는 지방정부가 갚아야 하는 서비스를 말한다.³¹⁾ 채무가 만기가 되었을 때 정부는 이러한 채무를 상환할 법적 의무가 있다. 이런 채무는 이론적으로 그 수량을 정확하게 집계할 수 있다.

지방정부의 음성채무는 정부 및 관계기관으로서 법정 채무한도액 외에 보증 책임이 있거나 일정한 구조 책임을 질 가능성이 있는 채무이다.³²⁾ 음성채무는 법에 따라 구속되지 않고 대중의 예상으로 인해 정부 압력이나 사회적 이해의 의미는 정부가 져야 하는 의무이다. 음성채무의 주체는 지방정부가 다양한 형태로 정부 융자플랫폼(融資平台)에 제공하는 재정보증이다. 이런 상황에서 보통의 양을 가늠하기 어려운 채무다.

지방정부 직접채무란 지방 각급(各級) 정부가 사회안정과 경제건설의

29) 任涛, “地方政府债务专题研究” 『博瞻智库』, 2019年3月31日.

30) 时秀红, “防控地方债务风险要寻找宏观调控与体制改革之间的最优解” 『清华金融评论』, 2019年第7期, pp.26.

31) 黄石燕, “地方政府债务规模、结构与风险化解路径解析” 『财经界·学术版』, 2016年第19期, pp.7.

32) 郭杉·朱鸣岐, “如何应对地方债‘灰犀牛’?” 『FT中文网』, 2019.4.4.

필요에 따라 각종 형태로 국내외에서 채무를 내서 형성돼 있으며 결국 각급 재정의 전부 또는 일부를 반드시 갚아야 하는 채무를 말한다. 이것은 지방정부가 어떤 조건에서도 회피할 수 없고, 이행해야 할 의무이며 그 결과는 예상되는 부채이다.

지방정부 간접채무는 과거 사항이나 기존 사실로 인한 여러 가지 잠재적 의무이다. 정부 간접채무 형성의 원인은 지방정부의 자의적 행태에 그치지 않는다. 정부는 관할 지역의 공공 이익의 대표로서 사회의 관리자이자 공공리스크의 최종적인 부담자이다. 관내 다른 주체가 감당할 수 없는 리스크는 결국 정부가 떠안게 된다.

<표 2-1> Hana Polackova 지방채무 분류표

	직접 채무	간접 채무
현성 채무	1. 중앙정부가 대신 발행하는 지방정부 채권 2. 외국 정부 대출과 국제금융기구 대출 3. 중앙 전대 지방정부 4. 국채 전대 지방정부 5. 농업종합개발 대출 6. 법정 공무원 급여와 연금	1. 하위정부에 대한 채무 보증 2. 공공 또는 사 부문 발행채무에 대한 담보 3. 정책적 대출 보증 4. 정부 보증의 기타채무 5. 용자기관 불량대출 6. 정부 보증 회사의 부실 자산
음성 채무	1. 사회보장자금 부족 2. 농촌의 사회보장 부족 3. 공공투자 프로젝트의 미래의 자본성과 경상 지출	1. 금융기관의 위기구조 2. 국유기업의 미 보완적 부실 3. 기업이 직공과 퇴직 근로자, 농민공의 임금을 체불하다 4. 자연재해와 같은 돌발적인 공공 사건

출처: 时秀红, “防控地方债务风险要寻找宏观调控与体制改革之间的最优解”

『清华金融评论』, 2019年 第7期, pp.26.

제2절 지방정부 채무리스크의 기초이론

1. 지방정부 채무리스크의 개념

지방정부의 채무리스크는 지방정부의 자금조달 및 만기상환 과정에서 심각한 불균형이 발생하여, 원리금 상환 능력이 없어 정부 재정이 정상적으로 작동하지 못하는 현상이다.³³⁾

지방정부의 채무리스크로 인한 손실의 표현 형식은 네 가지이다.³⁴⁾ 첫째, 다른 지출항목이 정상적으로 보증된다는 전제하에 지방정부는 만기 채무를 지급할 수 없다.³⁵⁾ 둘째, 지적된 다른 자금을 유용하여 만기가 도래한 부채를 상환하는 데 사용되며, 이는 다른 지출항목의 자금 보증의 정도를 떨어뜨릴 것이다. 셋째, 비정상적인 자금줄을 만들어 채무를 갚는 데 쓴다. 넷째, 상급 정부에 채무를 떠넘긴다. 상급 정부에는 피해를 준다.

공공리스크의 시각에서 보면 공적리스크를 정부가 부담하고 해소하는 것은 재정 자원의 유출로 이어진다.³⁶⁾ 이러한 정부가 지게 될 책임과 의무는 현재 이미 발생하고 있는 것뿐만 아니라 미래에 생길 수도 있는 것을 포함한다.

단기적이고 장기적인 관점에서 지방정부 채무의 단기적인 리스크도 유동성 리스크로 이해할 수 있지만, 장기적인 리스크는 정부가 채무를 상환할 능력이 있는지를 나타내는 리스크이다.³⁷⁾

33) 李媛, “地方政府债务成因及预防” 『现代经济信息』, 2010.12.09., pp.258.

34) 孙浩颀, “关于地方政府性债务风险分析及管理建议” 『经营管理者』, 2015年, pp.80.

35) 陆小虎, “地方政府债务与地方经济发展研究” 『价值管理』, 2016年, 第25期, pp.71-73.

36) 唐传辉·张健, “探究今年地方政府债务危机的解决途径” 『金融经济』, 2013年, 第20期, pp.121-122.

37) 王旭坤, “中国地方政府举债研究” 『北京:法律出版社』, 2016.

단기 리스크가 더 많이 다루어지는 것은 관리 문제이며, 지방정부, 플랫폼 회사의 관리와 통치 능력, 특히 재정 관리의 능력이다.³⁸⁾ 장기적인 리스크는 공공리스크에 대한 정부의 관리능력과 직결되며, 특대 공공리스크, 경제 안정, 사회안정에 영향을 미치는 어떤 사건이 발생하면 지방정부가 구조해야 한다.³⁹⁾ 이런 상황에서 지방정부 부채는 계속 불어난다. 지방정부의 채무리스크는 주로 지역성, 원인 발생의 복잡성, 전달성으로 나타난다.⁴⁰⁾

2. 지방정부 채무리스크의 평가 기준

현재 정부의 채무 수준을 가늠하는 평가 기준은 적자율, 부채율과 채무율이 있다.⁴¹⁾

$$\text{적자율} = \text{재정적자} / \text{GDP} * 100\% = (\text{재정지출} - \text{재정수입}) / \text{GDP} * 100\%$$

재정지출이 재정수입을 초과하는 부분을 재정적자라고 한다.⁴²⁾ 적자율은 재정적자와 GDP의 비교치이다. 적자율이 마이너스이면 해당 국가나 그 지역이 재정 흑자를 냈다는 뜻이다. 적자율이 높을수록 그 나라나 그 지역의 재정 부담이 크다는 뜻이다. 국제관례에 따르면 GDP 대비 재정적자 비율은 3%를 넘지 못한다.

38) 张皓翔·卢永福, “新时代地方政府债务风险管理探讨” 『宏观经济管理』, 2019年, 第5期, pp.45-50.

39) 庄晓季, “公共债务对我国实体经济发展的影响研究” 『长春:吉林大学』, 2015.

40) 朱新现, “后土地财政时代我国省域地方政府性债务风险评价” 『河南商业高等专科学校学报』, 2014年, 第27期, pp.11-15.

41) 张晶·梁斯, “我国地方政府性债务风险分析” 『会计之友』, 2013年第8期中, pp.84.

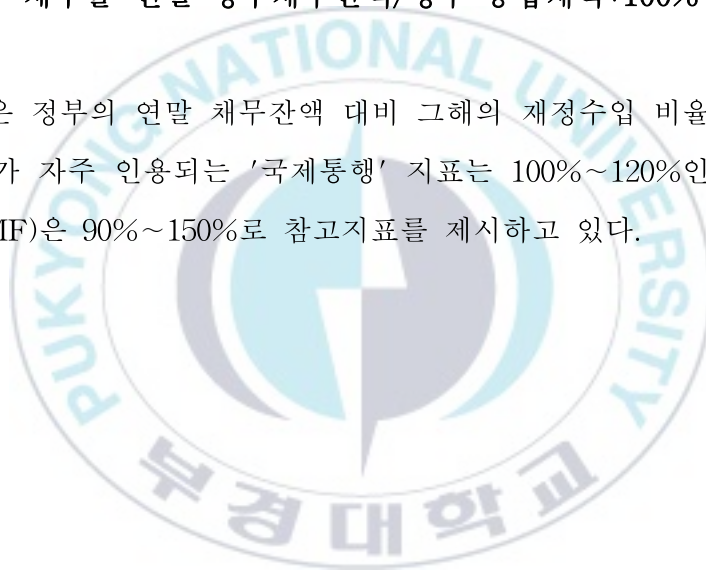
42) (美) 曼昆(Mankiw, N.G) 着, 梁小民·梁砾译, “经济学原理:第7版.宏观经济学分册” 『北京:北京大学出版社』, 2015.5, pp.88.

$$\text{부채비율} = \text{연말 정부채무 잔액} / \text{GDP} * 100\%$$

부채비율은 한 나라나 지역의 그해 말 채무잔액 대비 그해 GDP 대비 비율이다.⁴³⁾ 한 국가 또는 지역의 채무 압력의 크기를 반영한다. 국제관례에 따르면 이 비교치는 일반적으로 60% 경계선을 초과할 수 없으며 이를 초과하면 해당 국가나 지역에 채무 위기가 있음을 의미한다.

$$\text{채무율} = \text{연말 정부채무잔액} / \text{정부 종합재력} * 100\%$$

채무율은 정부의 연말 채무잔액 대비 그해의 재정수입 비율이다.⁴⁴⁾ 채무율 1개가 자주 인용되는 '국제통행' 지표는 100%~120%인데, 국제통화기금(IMF)은 90%~150%로 참고지표를 제시하고 있다.



43) 潘秀庆, “防范地方政府性债务风险对策分析” 『合作经济与科技』 2015年第6期, pp.172.

44) 王丽娅·朱晓婷, “我国东南沿海五省地方政府性债务规模与风险分析” 『特区经济』, 2014年11月, pp.22.

제3장 지방정부 채무리스크의 형성원인

제1절 분세제 개혁

1994년에, 중국은 세제를 나누어 재정체제를 개혁하였다.⁴⁵⁾ 이번 개혁의 중요한 목적은 중앙재정의 거시 조정 능력을 강화하는 것이다. 소득 측면에서 중앙과 지방 간의 분배 관계를 규범화하고 세제를 나누어 재정체제를 만들었다. 그러나 재권(財權)과 사권(事權)이 순탄치 않아 지방채무의 재정유인이 되고 있다.⁴⁶⁾

<그림 3-1> 2009~2018년 중앙정부와 지방정부의 재정수입
(단위: 억 위안)



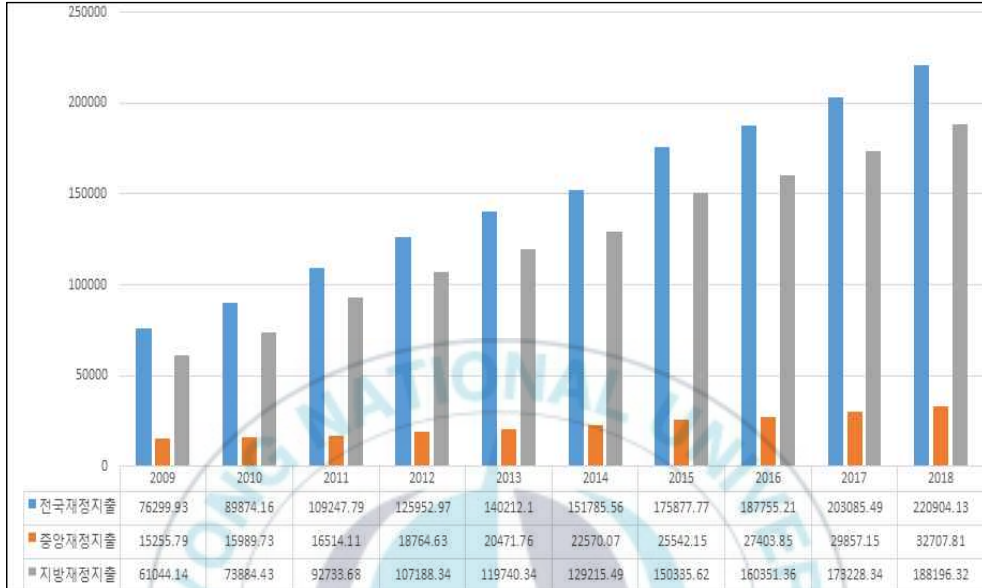
출처: 중국国家统计局国家数据2009~2018年中央与地方政府财政收入数据收集整理

45) 『国务院关于实行分税制财政管理体制的决定』, 国发〔1993〕85号, 1993.12.15.

46) 张皓翔·卢永福, “新时代地方政府债务风险管理探讨” 『宏观经济管理』, 2019年, 第5期, pp.45-50.

<그림 3-2> 2009~2018년 중앙정부와 지방정부의 재정지출

(단위: 억 원)



출처: 中国国家统计局国家数据2009~2018年中央与地方政府财政支出数据收集整理

중앙정부와 지방정부의 사권(事權) 구분이 제대로 이뤄지지 않은 것은 크게 두 가지다.⁴⁷⁾ 한편 중앙과 지방 사이의 사권 구분이 명확하지 않고 주로 중앙과 지방에 대한 지출책임이 불분명한 것으로 표현된다. 지방정부의 지출책임이 명확하지 않고 그 재정 능력을 초과하는 지출압력으로 인해 지방정부는 부채를 지고 운전을 유지할 수밖에 없게 되었다.⁴⁸⁾ 한편, 분세제 개혁은 중앙과 지방 사이의 재권을 명확하게 규정하지 않았다.⁴⁹⁾ 세제 개혁 과정에서 재산권이 상급 정부에 끊임없이 집중되고, 사권은 점차 하급 정부에 분배되는 결과를 초래하였다.⁵⁰⁾ 이 가운데 성급

47) 이만용·김창도, “중국 PPP 시장 전망과 시사점 - 中 PPP(민관협력사업), 새로운 도약의 기회로” 『POSRI 이슈리포트』, 2018년 06월, 2018권 6호, pp.1-12.

48) 张旭昆·李晓红, “财政分权、地方政府竞争与地方债发行” 『社会科学战线』, 2016年, 第9期, pp.62-70.

49) 朱岩, “进一步加强我国地方政府债券管理” 『中国财政』, 2013年, 第21期, pp.50-51.

(省級) 이하 지방정부의 재권의 중심에서 이동하여 사건 중심에서 압력을 받는 경우가 비교적 보편적이다.

분세제(分稅制) 재정체제의 미비가 지방채무 문제의 근본 원인 중 하나다.⁵¹⁾ 지방정부는 더 많은 재정적인 책임을 지면서도 적은 수입을 누리고 있다. 지방정부가 적자를 내지 못하도록 하고 금융시장의 규제가 강화되는 상황에서 채무는 지방정부가 재정수지의 단계적 압박을 푸는데 중요한 수단이 되고 있다. 이 지역의 공공물건을 지방정부가 담당하면서 지출기능을 상당 부분 맡았고 채무를 내서 관련 공공서비스 건설을 진행해야 했다.

제2절 이전지급 제도의 영향

중국은 아직 투명하고 통일적이며 공정한 이전지급 제도(轉移支付制度)를 형성하지 못하고 있다.⁵²⁾ 세제개혁(稅制改革)에 따른 지방정부 재정수지 부족분을 지방채가 전적으로 부담하는 것이 아니라 중앙의 이전지급 제도로 메우고 있다. 중국의 이전지급 제도가 제대로 설계되지 않아 실제 운용 과정에서 큰 문제가 발생했고 지방채무 규모에도 영향을 미치고 있다.⁵³⁾

50) 孙勇, “地方政府债务风险问题初步分析” 『金融会计』, 2010年 第3期, pp.44.

51) 윤건영·나성린, “한국의 정부채무와 재정 건전성” 『공공경제』, 2001년 제6권 제1호, pp.143-173.

52) 曹文栋·董运佳, “当前地方政府存量债务置换的优化方案及相关建议” 『经济理论与经济管理』, 2016年, 第6期, pp.5-12.

53) 尹启华·陈志斌, “国家治理视域下我国地方政府债务管理制度的演进及启示” 『当代财经』, 2016年, 第6期, pp.34-41.

현재의 이전지급 체계에서 세금 환급은 여전히 주요 형식이다.⁵⁴⁾ 실제 환급 과정에서 경제력이 강한 동부는 이전지급을 많이 받고 경제력이 약한 중서부 지역은 적은 수입에 그쳐 지방재정 특히 경기 부진 지역의 재정난을 초래했다. 지방재정수지 갈등은 갈수록 불거지면서 지방 각급 정부가 채무를 내는 방식으로 자금을 조달하도록 압박하고 있다.

한편, 세제분할 이래, 지방에 대한 중앙의 이전지급은 계속 확대되고 있지만, 전용 이전지급의 비중이 너무 커서, 일반적으로 이전지급의 비중이 작다.⁵⁵⁾ 중앙재정소득이 전국 재정 총소득에서 차지하는 비중을 높이고 중앙재정을 강화하며 경제조절과 사회사업발전을 지원하는 데 주도적 역할을 하면서 지방재정수입 성장공간을 압박했다.

전관예탁금 제도는 뚜렷한 근거와 기준이 없고 규범성이 떨어진다. 치밀한 논증과 심사 없이 보조금을 주는 기준, 보조금이 얼마인지, 재정보조 절차가 명확하고 엄격한 사유권이 없다는 것이다. 분배는 투명성을 가지지 않고 교부금의 수의 성을 배제하기 어렵고 지역 간 재정 이전지급의 공평한 공정함은 보증하기 어렵다.

이를 종합하면 이전지급 제도의 지체는 지역 재력의 불균형을 심화시켜 재원이 부족한 지역의 채무를 내서 운영하게 된다. 특별 이전지급은 종종 지방 자금의 배분과 함께 이루어지며, 지방정부는 상급 정부로부터 일정 수의 이전지급을 받기 위해 가뜩이나 한정된 자금을 동원하고 심지어는 채무를 내는 방식으로 자금을 조달해야 하는 등, 다양한 지방정부 부채를 형성할 수 있다.

54) 李錦, “地方政府融資平台公司風險及轉型方向” 《現代國際研究》, 2019年, 第5期, pp.30-35.

55) 王書明·李露萍, “試論地方政府債務規模及風險化解方式” 《沈陽農業大學學報(社會科學版)》, 2011, pp.551.

제3절 경제정책의 조정

경제사회 발전의 막대한 자금 수요와 지방정부의 한정된 재력 사이의 갈등이 채무 문제의 직접적 원인이다. 중국 정부는 국제 금융위기에 대응하여 안정적이고 빠른 성장을 지속함에 따라, 4조 위안의 경기부양책을 제시하였다.⁵⁶⁾ 그러나 2009년 11차 전인대 2차 회의 대변인 리자오싱은 중앙에서 총투자계획 1조1800억 위안만 부담하고 나머지는 대부분 지방재정과 사회자금이 필요하다고 답했다.⁵⁷⁾

중앙정부가 지방교부금의 출처 문제를 해결하기 위해 2009년과 2010년 지방 정부채 4,000억 위안을 대리 발행했지만, 일부 재정이 취약한 지자체는 여전히 한 푼의 돈에 불과해 지방융자센터를 통해서만 할 수 있다.

국가발전개혁위원회(國家發展改革委員會) 관련 부서의 추산에 따르면, 2009년 지방정부는 중앙투자사업에 대한 부대 자금으로 약 6,000억 위안을 제공해야 하는데, 지방정부 자체로는 3,000억 위안만 제공할 수 있을 뿐, 부족분은 거의 3,000억 위안이다.⁵⁸⁾ 중앙정부의 4조 위안 투자는 대부분 주기가 길고 효과가 떨어지는 업종에 투자하고 있고, 단기간에 투자 수익을 내지 못해 지방정부가 조성한 자금을 상환할 방법이 없기 때문에 지방정부의 채무 규모가 현저히 확대되었다.⁵⁹⁾

또한, 중국의 자금조달과 재정증식 규제도 지방채무 규모에 영향을 미치고 있다. 지방정부는 프로젝트 건설의 신청과 결재를 할 때 상급자가 할당한 프로젝트든 하급의 신청 프로젝트든 간에 지방정부에 자금 배정

56) 陆小虎, “地方政府债务与地方经济发展研究” 『价值管理』, 2016年, 第25期, pp.71-73.

57) “先讲4万亿 李肇星很谨慎”, 新浪网, 2009.3.5.

58) 黄燕芬·鄂拉, “地方债务风险:现状、成因及对社会的影响” 『经济研究参考』, 2011年第23期, pp.7.

59) 魏伦通, “地方政府债务膨胀原因及风险分析” 『北方经济』, 2012年第7期, pp.8.

을 요청받는다. 지방정부는 재원이 단순해 새로운 투자 항목을 충족시켜 지방을 건설할 방법이 없다. 프로젝트를 따내고 자금조달의 요구를 충족시키기 위해 지방정부는 다양한 방식으로 자금을 조달하고 차용 채무는 종종 중요한 수단이 된다.

국내총생산 증가속도 변화는 도량경제 발전의 중요한 기초적인 지표이다.⁶⁰⁾ 최종 제품 수요의 도량 지표로서 경제 발전의 규모와 투자 수요를 반영할 수 있다. 국민소득이 늘어날 때 공공서비스에 대한 수요가 더 빠른 속도로 증가하고 재정지출도 더 큰 비율로 늘어난다.

최근 몇 년간 국가는 '보성장' '민생보존' '안정유지' 등의 전략적 요구를 해왔다. 동부 연안에서 중서부 내륙까지 내수확대 등 정책 결정 배치와 정책 조치가 이뤄졌다. 각 지역은 전략적 목표를 원만히 달성하기 위해 전략적 기회를 선점했고, 이에 따라 인프라 투입을 늘리고 발전기반을 선점하기 위해 노력했다. 지방 재력은 한계가 있어, 특히 일상적인 운전 지출 요소가 날로 증가하는 상황에서 (예를 들면, 교사가 성과급, 의보 체를 실행한다.) 기초 공익적 사업에 쓸 수 있는 재력은 실제 수요와 거리가 멀다.

이에 따라 경제성장이 빠르고 규모가 커질수록 사회 공공서비스의 수요도 커질 것으로 추정된다. 사회 경제 발전의 수요를 충족시키기 위해 정부가 적극적으로 공공투자 규모를 확대하는 노력을 강요하다. 아울러 실적 검증을 위해 각급 정부는 공공투자를 확대해 경제 규모의 급성장과 경제구조 조정을 끌어낼 충동을 하고 있다.⁶¹⁾

60) 张明, “地方政府债务规范性管理对商业银行发展的影响” 《经济研究导刊》, 2015年, 第17期, pp.223-225.

61) 尹恒, “政府债务问题研究” 《北京:北京师范大学出版社》, 2007.

제4절 급속한 도시화의 진전

도시화는 농업인구의 비농업 화와 도시인구 규모 확장, 도시부지의 교외 확장, 도시의 수 증가, 도시사회경제 기술의 변혁이 농촌으로 유입되는 과정을 포함하는 사회경제적 변화 과정이다. 도시화는 본질적으로 경제사회 구조가 변혁하는 과정이다. 도시화를 앞당기는 것은 도처에 도시가 생기는 것이 아니라 모든 국민이 현대 도시의 모든 도시화 성과를 누리고 생활양식, 생활관념, 문화교육의 자질을 전환하는 것이다.

중국의 도시화가 빠른 속도로 진행되면서 지방정부 부채가 늘어났다.⁶²⁾ 도시화가 진행되는 지방기반시설 건설과 전국 인프라 건설에서 지방 부분의 막대한 자금 수요에 직면하여 지방재정은 일정한 물질적 기반을 갖추어야 한다. 하지만 중국 정부의 금융투입 체계는 시장화도(市場化程度)가 높지 않아 지방정부의 자금줄은 주로 지방재정 수입이다. 자금줄이 빠르게 늘어나는 투자 수요에 적응하지 못하는 모순이 생겨 지방정부는 채무를 내서 용자를 받아야 했다.⁶³⁾

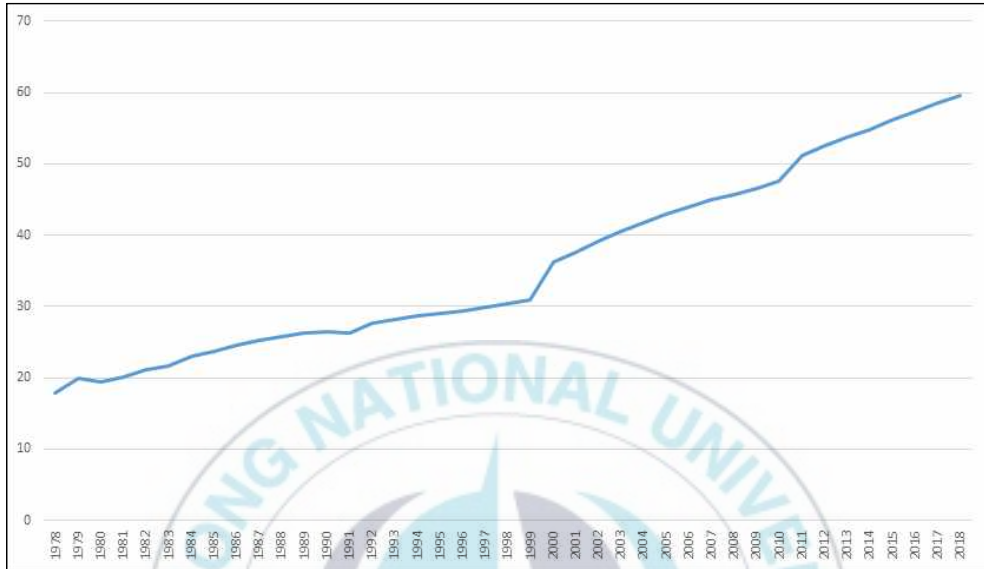
중국의 도시화율은 1990년대 중반부터 30%를 넘어섰다. 선진국 경험에 따르면 도시화가 30%~70% 이상 진행되려면 대규모 도시개발 인프라가 필요하고, 막대한 용자 수요가 발생한다. <그림 3-3>을 보면 2018년 중국의 도시화율은 59.58%이다.

62) 王光国, “中国地方政府债务发展现状和发展之路的探讨” 『时代金融』, 2013年, 第4期, pp.236.

63) Chang J, Yang L, Huang Y. How big is the Chinese Government debt? China Economic Journal, 6, 2013, pp.152-171.

<그림 3-3> 1978~2018년 중국의 도시화율

(단위: %)



출처: 中国国家统计局国家数据1978~2018年城镇化率收集整理

중국의 공식 통계에 따르면 매년 도시화율 향상 속도 및 도시개발과 인프라 건설 진척도를 기준으로 2016~2020년 5년간 전국에서 필요한 투자는 약 75조 위안으로 연평균 15조 위안에 이른다.⁶⁴⁾

이러한 용자에는 두 가지 특징이 있다.⁶⁵⁾ 첫째는 공간적으로 투자와 보상의 비대칭적 분포가 존재하며, 프로젝트 자체의 수익이 반드시 투자원가를 커버하는 것이 아니라 비교적 외부성이 강하다는 점이다. 둘째는 시간상으로 투자와 보상의 비대칭적 분포가 있다는 점이다. 단기적으로는 투자 규모가 크고 수익에는 긴 기간이 소요된다.⁶⁶⁾

64) 成涛林·孙文基, “新型城镇化视角下的地方政府债务管理探讨” 『南京社会科学』, 2015年, 第2期, pp.27-32.

65) Fan G, Lv Y. Fiscal prudence and growth sustainability: an analysis of China's public debts. Asian Economic Policy Review, 7 (2), 2012, pp.202-220.

66) 董仕军, “论地方政府举债总量的规模控制” 『中央财经大学学报』, 2013年, 第11期, pp.1-8.

종합적으로 한 나라의 도시화는 후대가 장기적으로 혜택을 볼 인프라 투자를 당대 납세자들이 내는 세금에 의존할 수 없다. 감당할 수도 없고 세대 간에 불공평하기 때문에 재정문제가 아닌 전형적인 금융문제이다.⁶⁷⁾ 한편 도시화가 진전된 자금은 상업은행 예금자에 의해 수많은 거대하고 장기적인 건설 프로젝트를 지탱할 수 없다. 초장기 기간이 한 나라의 시중은행 시스템에 악영향을 미치기 때문이다.⁶⁸⁾ 거대한 규모의 융자 수요를 발생시키는 도시화의 빠른 추진은 중국의 지방채무 증가와 거의 일치한다.



67) 陈涤非·陆乐, “关于地方政府性债务管理有关问题的思考” 『金融纵横』, 2015年, 第7期, pp.29-32.

68) 10) 崔兵·邱少春, “地方政府债务置换: 模式选择与制度绩效” 『理论月刊』, 2016年, 第7期, pp.130-133.

제4장 지방정부 채무리스크의 현황분석

제1절 지방정부의 재정현황

1. 재정수입 현황

재정수입은 정부가 그 기능을 수행하고 공공 정책을 시행하고 공공물품과 서비스를 제공하기 위해 필요한 모든 자금을 합친 것이다.⁶⁹⁾ 재정수입은 정부 부처가 일정 기간(일반적으로 하나의 재정 연도)에 취득한 화폐소득으로 표현된다. 재정수입은 한 나라의 정부의 재력을 측정하는 중요한 지표이다.⁷⁰⁾ 정부가 사회 경제활동에서 공공물품과 서비스를 제공하는 범위와 수는 재정수입의 여유 상황에 크게 좌우된다.⁷¹⁾

아래 <그림 4-1>을 보면 지방정부 재정수입은 1999년 5,604.47 억 위안에서 2018년 97,903.39억 위안으로 늘었다. 최근 20년간 지방재정소득은 17.5배 가까이 증가해 전체 재정수입 규모가 상승세를 보였다.

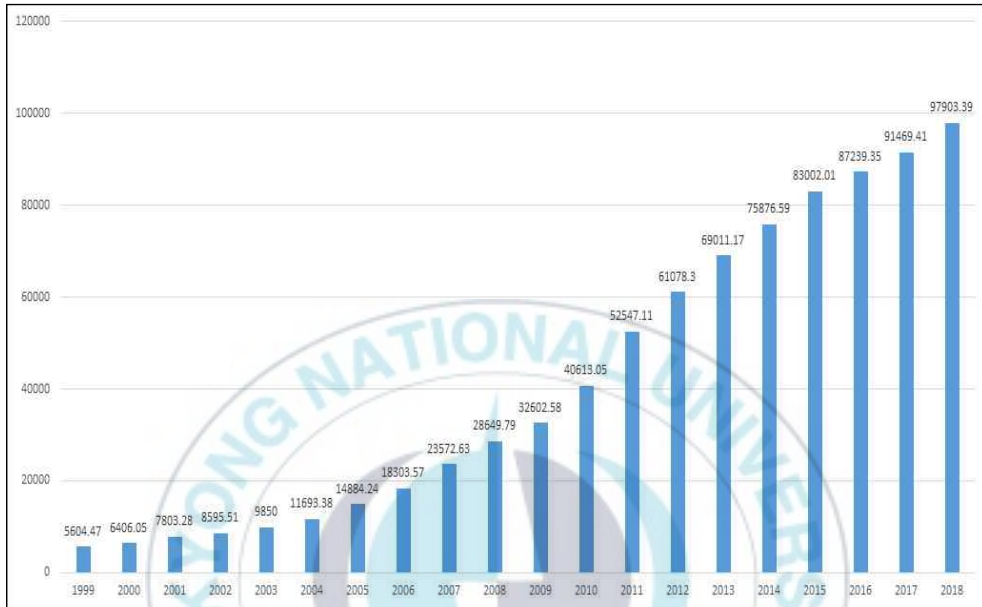
69) 郭庆旺·赵志耘, “中国财政赤字的规模与作用” 『经济理论与经济管理』, 2002年, 第2期, pp.35-41.

70) 蒋雷, “我国地方政府债务问题、成因及对策探讨” 『中国总设计师』, 2013年, 第10期, pp.123-125.

71) 李纯青, “关于地方政府债务规模控制的思考” 『经营管理者』, 2015年, 第11期, pp.21-22.

<그림 4-1> 1999~2018년 지방정부 재정수입 상황

(단위: 억 위안)



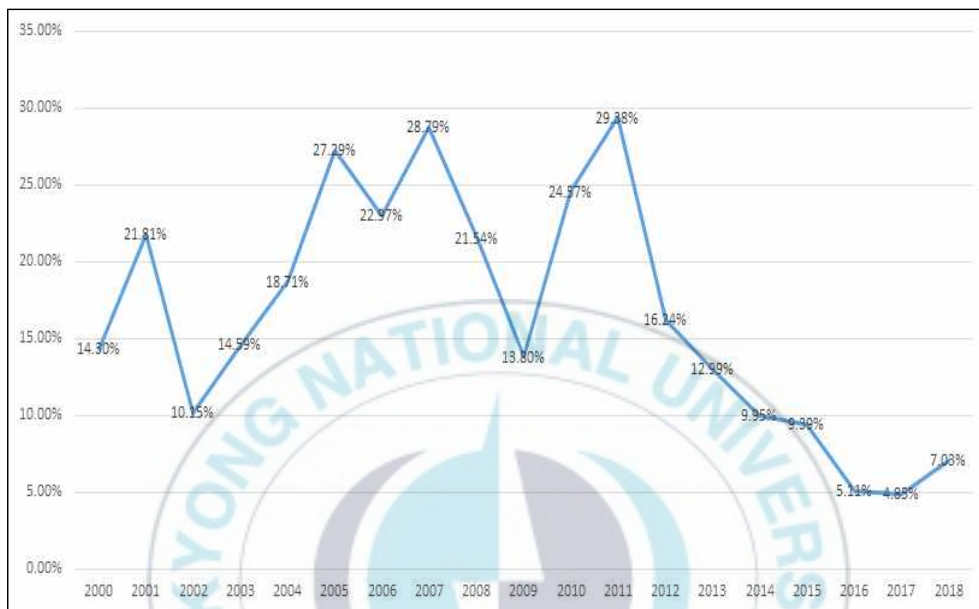
출처: 中国国家统计局国家数据1999~2018年地方政府财政收入数据收集整理

아래 <그림 4-2>를 보면 2011년 이후, 지방재정 수입 증가속도는 매년 감소하고 있다. 2011년 29.38%에서 2017년 4.85%로 떨어졌다. 2018년엔 7.03% 증가했지만 16.5%의 평균 증가속도에는 크게 못 미쳤다.

이 같은 수치를 통해 2010년~2018년 중국의 지방경제 성장은 내외부의 압력에 의해 눈에 띄게 둔화했지만, 그러나 지역별 재정수입 증가는 꾸준히 이어지고 있다.

<그림 4-2> 2000~2018년 지방정부 재정수입 증가속도

(단위: %)



출처: 中国国家统计局国家数据2000~2018年地方政府财政收入数据收集整理

아래 <표 4-1>을 보면 2008~2018년 중국 전역의 재정수입 규모가 상승세를 보인다. 하지만 성별로 재정수입 추세는 차이가 있다. 2014~2018년 톈진시(天津市), 산시성(山西省), 랴오닝성(遼寧省) 등 지역 재정수입이 먼저 감소했다가 상승하였다. 상승 폭은 동부경제가 발달한 지역은 소득 규모가 컸고 중부(中部) 지역은 둘째, 서부(西部)는 가장 적었다.

<표 4-1> 2008~2018년 지역별 지방정부 재정수입 상황

(단위: 억 위안)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
베이징	1837.32	2026.81	2353.93	3006.28	3314.93	3661.11	4027.16	4723.86	5081.26	5430.79	5785.92
톈진	675.62	821.99	1068.81	1455.13	1760.02	2079.07	2390.35	2667.11	2723.5	2310.36	2106.24
허베이	947.59	1067.12	1331.85	1737.77	2084.28	2295.62	2446.62	2649.18	2849.87	3233.83	3513.86
산서	748	805.83	969.67	1213.43	1516.38	1701.62	1820.64	1642.35	1557	1867	2292.7
네이멍구	650.68	850.86	1069.98	1356.67	1552.75	1720.98	1843.67	1964.48	2016.43	1703.21	1857.65
랴오닝	1356.08	1591.22	2004.84	2643.15	3105.38	3343.81	3192.78	2127.39	2200.49	2392.77	2616.08
지린	422.8	487.09	602.41	850.1	1041.25	1156.96	1203.38	1229.35	1263.78	1210.91	1240.89
헤이룽장	578.28	641.66	755.58	997.55	1163.17	1277.4	1301.31	1165.88	1148.41	1243.31	1282.6
상하이	2358.75	2540.3	2873.58	3429.83	3743.71	4109.51	4585.55	5519.5	6406.13	6642.26	7108.15
장쑤	2731.41	3228.78	4079.86	5148.91	5860.69	6568.46	7233.14	8028.59	8121.23	8171.53	8630.16
저장	1933.39	2142.51	2608.47	3150.8	3441.23	3796.92	4122.02	4809.94	5301.98	5804.38	6598.21
안후이	724.62	863.92	1149.4	1463.56	1792.72	2075.08	2218.44	2454.3	2672.79	2812.45	3048.67
후젠	833.4	932.43	1151.49	1501.51	1776.17	2119.45	2362.21	2544.24	2654.83	2809.03	3007.41
강시	488.65	581.3	778.09	1053.43	1371.99	1621.24	1881.83	2165.74	2151.47	2247.06	2373.01
산둥	1957.05	2198.63	2749.38	3455.93	4059.43	4559.95	5026.83	5529.33	5860.18	6098.63	6485.4
허난	1008.9	1126.06	1381.32	1721.76	2040.33	2415.45	2739.26	3016.05	3153.47	3407.22	3766.02
후베이	710.85	814.87	1011.23	1526.91	1823.05	2191.22	2566.9	3005.53	3102.06	3248.32	3307.08
후난	722.71	847.62	1081.69	1517.07	1782.16	2030.88	2262.79	2515.43	2697.88	2757.82	2860.84
광둥	3310.32	3649.81	4517.04	5514.84	6229.18	7081.47	8065.08	9366.78	10390.35	11320.35	12105.26
광시	518.42	620.99	771.99	947.72	1166.06	1317.6	1422.28	1515.16	1556.27	1615.13	1681.45
하이난	144.86	178.24	270.99	340.12	409.44	481.01	555.31	627.7	637.51	674.11	752.67
충칭	577.57	655.17	952.07	1488.33	1703.49	1693.24	1922.02	2154.83	2227.91	2252.38	2265.54
사천	1041.66	1174.59	1561.67	2044.79	2421.27	2784.1	3061.07	3355.44	3388.85	3577.99	3911.01
구이저우	347.84	416.48	533.73	773.08	1014.05	1206.41	1366.67	1503.38	1561.34	1613.84	1726.85
윈난	614.05	698.25	871.19	1111.16	1338.15	1611.3	1698.06	1808.1	1812.29	1886.17	1994.35
시장	24.88	30.09	36.65	54.76	86.58	95.02	124.27	137.13	155.99	185.83	230.35
섬서	591.48	735.27	958.21	1500.18	1600.69	1748.33	1890.4	2059.95	1833.99	2006.69	2243.14
간쑤	264.97	286.59	353.58	450.12	520.4	607.27	672.67	743.86	786.97	815.73	871.05
칭하이	71.57	87.74	110.22	151.81	186.42	223.86	251.68	267.13	238.51	246.2	272.89
닝샤	95.01	111.58	153.55	219.98	263.96	308.34	339.86	373.4	387.66	417.59	436.52
신장	361.06	388.78	500.58	720.43	908.97	1128.49	1282.34	1330.9	1298.95	1466.52	1531.42

출처: 中国国家统计局国家数据2008~2018年各省地方政府财政收入数据收集整理

2. 재정지출 현황

재정지출은 지방 거시 조정의 중요한 수단 중 하나이며, 정부는 재정 지출 수단을 통해 자원 배치에 중요한 역할을 한다.⁷²⁾ 지방재정지출은 지방 행정관리와 각종 사업비, 지방이 통괄하는 기본건설, 기술개조 지출, 농촌생산 지원, 도시 유지와 건설경비, 가격보조금 지출 등이다.

<그림 4-3>을 보면 중국 국가통계국에 따르면 1999년 지방정부의 재정지출은 8,991.15 억 위안이었다. 2008년 글로벌금융위기 당시 지방정부의 재정지출은 49,248.5억 위안이었다. 2018년 지방정부 재정수입은 188,196.33억 위안으로 증가했다. <그림 4-4>를 보면 2015년 이후 지방정부의 재정지출 증가속도가 둔화해 3년 연속 10% 이하였지만 재정지출 규모는 계속 늘고 있다.

<그림 4-3> 1999~2018년 지방정부 재정지출 상황

(단위: 억 위안)

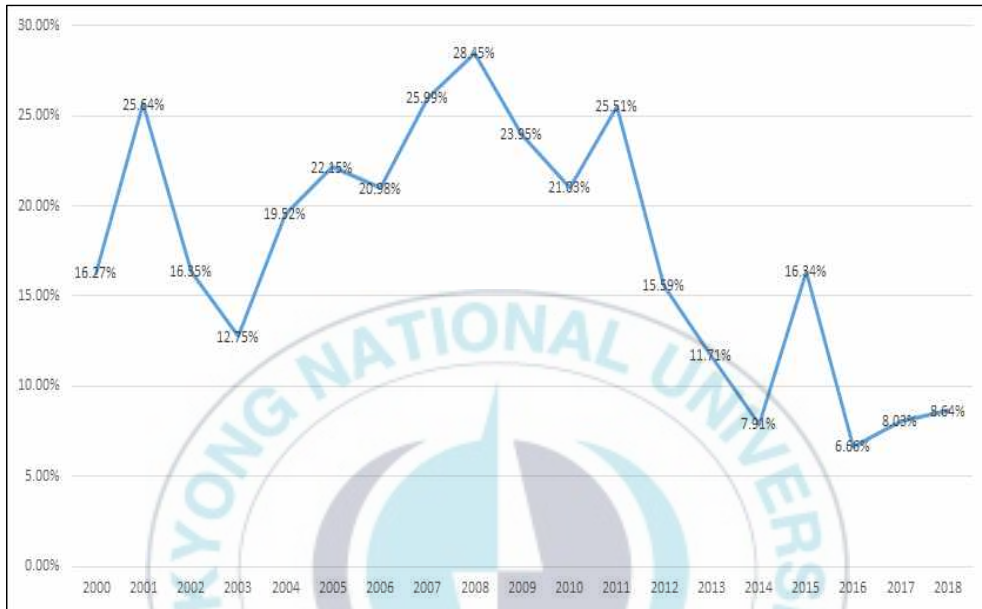


출처: 中国国家统计局国家数据1999~2018年地方政府财政支出数据收集整理

72) 李霁友, “新常态下地方政府债务问题研究” 『科学出版社』, 2018.

<그림 4-4> 2000~2018년 지방정부 재정지출 증가속도

(단위: %)



출처: 中国国家统计局国家数据2000~2018年地方政府财政支出数据收集整理

아래 <표 4-2>를 보면 2008~2018년 중국 지방정부 재정지출 규모가 갈수록 커지고 있다. 특히 2009년 중앙경제정책 발표 이후 각 지자체는 인프라 투자 규모를 크게 늘렸다. 재정지출 규모는 동부지역이든 중서부(中西部)지역이든 확대되고 있다. 대규모의 재정지출은 지방정부의 재정 에 압력을 가져온다.

<표 4-2> 2008~2018년 지역별 지방정부 재정지출 상황

(단위: 억 위안)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
베이징	1959.29	2319.37	2717.32	3245.23	3685.31	4173.66	4524.67	5737.7	6406.77	6824.53	7471.43
톈진	867.72	1124.28	1376.84	1796.33	2143.21	2549.21	2884.7	3232.35	3699.43	3282.54	3103.16
허베이	1881.67	2347.59	2820.24	3537.39	4079.44	4409.58	4677.3	5632.19	6049.53	6639.18	7726.21
산서	1315.02	1561.7	1931.36	2363.85	2759.46	3030.13	3085.28	3422.97	3428.86	3756.42	4283.91
네이멍구	1454.57	1926.84	2273.5	2989.21	3425.99	3686.52	3879.98	4252.96	4512.71	4529.93	4831.46
랴오닝	2153.43	2682.39	3195.82	3905.85	4558.59	5197.42	5080.49	4481.61	4577.47	4879.42	5337.72
지린	1180.12	1479.21	1787.25	2201.74	2471.2	2744.81	2913.25	3217.1	3586.09	3725.72	3789.59
헤이룽장	1542.3	1877.74	2253.27	2794.08	3171.52	3369.18	3434.22	4020.66	4227.34	4641.08	4676.75
상하이	2593.92	2989.65	3302.89	3914.88	4184.02	4528.61	4923.44	6191.56	6918.94	7547.62	8351.54
장쑤	3247.49	4017.36	4914.06	6221.72	7027.67	7798.47	8472.45	9687.58	9981.96	10621.03	11657.35
저장	2208.58	2653.35	3207.88	3842.59	4161.88	4730.47	5159.57	6645.98	6974.26	7530.32	8629.53
안후이	1647.13	2141.92	2587.61	3302.99	3961.01	4349.69	4664.1	5239.01	5522.95	6203.81	6572.15
푸젠	1137.72	1411.82	1695.09	2198.18	2607.5	3068.8	3306.7	4001.58	4275.4	4684.15	4832.69
장시	1210.07	1562.37	1923.26	2534.6	3019.22	3470.3	3882.7	4412.55	4617.4	5111.47	5667.52
산둥	2704.66	3267.67	4145.03	5002.07	5904.52	6688.8	7177.31	8250.01	8755.21	9258.4	10100.96
허난	2281.61	2905.76	3416.14	4248.82	5006.4	5582.31	6028.69	6799.35	7453.74	8215.52	9217.73
후베이	1650.28	2090.92	2501.4	3214.74	3759.79	4371.65	4934.15	6132.84	6422.98	6801.26	7258.27
후난	1765.22	2210.44	2702.48	3520.76	4119	4690.89	5017.38	5728.72	6339.16	6869.39	7479.61
광둥	3778.57	4334.37	5421.54	6712.4	7387.86	8411	9152.64	12827.8	13446.09	15037.48	15729.26
광시	1297.11	1621.82	2007.59	2545.28	2985.23	3208.67	3479.79	4065.51	4441.7	4908.55	5310.74
하이난	357.97	486.06	581.34	778.8	911.67	1011.17	1099.74	1239.43	1376.48	1443.97	1691.3
충칭	1016.01	1292.09	1709.04	2570.24	3046.36	3062.28	3304.39	3792	4001.81	4336.28	4540.95
사천	2948.83	3590.72	4257.98	4674.92	5450.99	6220.91	6796.61	7497.51	8008.89	8694.76	9707.5
구이저우	1053.79	1372.27	1631.48	2249.4	2755.68	3082.66	3542.8	3939.5	4262.36	4612.52	5029.68
윈난	1470.24	1952.34	2285.72	2929.6	3572.66	4096.51	4437.98	4712.83	5018.86	5712.97	6075.03
시장	380.66	470.13	551.04	758.11	905.34	1014.31	1185.51	1381.46	1587.98	1681.94	1970.68
섬서	1428.52	1841.64	2218.83	2930.81	3323.8	3665.07	3962.5	4376.06	4389.37	4833.19	5302.44
간쑤	968.43	1246.28	1468.58	1791.24	2059.56	2309.62	2541.49	2958.31	3150.03	3304.44	3772.23
칭하이	363.6	486.75	743.4	967.47	1159.05	1228.05	1347.43	1515.16	1524.8	1530.44	1647.43
닝샤	324.61	432.36	557.53	705.91	864.36	922.48	1000.45	1138.49	1254.54	1372.78	1419.06
신장	1059.36	1346.91	1698.91	2284.49	2720.07	3067.12	3317.79	3804.87	4138.25	4637.24	5012.45

출처: 中国国家统计局国家数据2008~2018年各省地方政府财政支出数据收集整理

2009년부터 2018년까지 지방정부의 융자플랫폼을 통한 막대한 부채가 자신들의 인프라 지출 수요를 충족시키고 예산 규제나 실적 고과, 감독 부재 등으로 지방정부가 과도한 부채를 쌓기 쉽다는 것이다.⁷³⁾ 지방정부가 토지 재정에 지나치게 의존하고 있고, 토지 양도 수지가 기본적으로 균형을 이루고 있어 지방정부가 다른 프로젝트에 사용하는 지출 수입원이 부족한 것도 2016년 이전에 대량의 잠재적 부채 형성의 주요 원인 중 하나이다.

예산관리 특히 지출 구조를 최적화해야 수지 갈등을 완화하고 재정 경제의 지속 가능한 발전을 이룰 수 있다. 지출 기준 체계의 정비를 가속화하고 일반적인 지출의 기준 수준을 낮춰야 한다. 예산성과관리를 보완하고, 특히 성과평가결과 운용을 강화하며, 성과평가를 통해 비효율적인 지출을 대대적으로 삭감할 것을 단행해야 한다.⁷⁴⁾

3. 재정적자 현황

재정적자는 경제 발전에 어느 정도 자극과 조장작용을 하고 있다. 재정적자는 정부의 고정자산 투자를 늘리기 위한 공간을 넓히는 한편 재정적자는 부양 감세 인하정책, 민생지출 보장의 활 수원이다.⁷⁵⁾

지방재정 적자의 실질은 본급(本級) 재정의 초과 분배가 일어나 물자 보증이 없는 사회의 구매력 일부를 할당하는 것이다. 지방재정 적자가 본 지역 경제의 성장을 어느 정도 자극했다. 하지만 하나의 합리적인 범위로 통제해야 한다. 주민의 소비가 부족한 상황에서 정부가 투자를 늘

73) 毛振华等, “中国地方政府与融资平台债务分析报告” 『社会科学文献出版社』, 2018.

74) 张皓翔·卢永福, “新时代地方政府债务风险管理探讨” 『宏观经济管理』, 2019年, 第5期, pp.45-50.

75) 张旭昆·李晓红, “财政分权、地方政府竞争与地方债发行” 『社会科学战线』, 2016年, 第9期, pp.62-70.

려 성장을 견인하는 게 일반적이다. 하지만 이것은 결코 오래된 계획이 아니다.⁷⁶⁾

<그림 4-5>를 보면 중국 국가통계국에 따르면 1999년 지방정부 적자는 3,386.68 억 위안이었다. 2018년 지방정부 재정적자는 90,292.94억 위안에 이른다. <그림 4-6>을 보면 2015년 이후 지방정부 재정적자 증가속도가 둔화하였다. 그러나 재정적자는 여전히 재정수입과 재정지출 증가속도보다 크다. 재정적자의 규모가 점점 커지고 있다.

<그림 4-5> 1999~2018년 지방정부 재정적자 상황

(단위: 억 위안)



출처: 中国国家统计局国家数据1999~2018年地方政府财政数据收集整理

76) 朱文蔚, “我国地方政府性债务与区域经济增长的关系研究” 『深圳:深圳大学』, 2015.

<그림 4-6> 2000~2018년 지방정부 재정적자 증가속도

(단위: %)



출처: 中国国家统计局国家数据2000~2018年地方政府财政数据收集整理

아래 <표 4-3>을 보면 최근 몇 년 동안 지방재정 적자의 배경에서 공공투자의 일부 자금은 차입 채무에서 유래되었다. 투자를 통한 지역 기반시설 수준 향상과 땅값(地价) 및 집값(房价) 자본화로 인한 땅값(地价) 및 집값(房价)이 오르고 토지 재정수입을 늘려 전기 채무를 갚는 데 썼다. 또 토지 담보 대출 방식을 통해 채무규모를 계속 늘려 공공투자애 쓰고 있다. 지방정부가 땅 팔아 토지재정수입 챙기기 및 '고부채(高負債)+고투자(高投資)=고성장(高增長)'발전 모델이다.⁷⁷⁾

77) 庄晓季, “公共债务对我国实体经济发展的影响研究” 『长春:吉林大学』, 2015.

<표 4-3> 2008~2018년 지역별 지방정부 재정적자 상황

(단위: 억 위안)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
베이징	121.97	292.56	363.39	238.95	370.38	512.55	497.51	1013.84	1325.51	1393.74	1685.51
톈진	192.1	302.29	308.03	341.2	383.19	470.14	494.35	565.24	975.93	972.18	996.92
허베이	934.08	1280.47	1488.39	1799.62	1995.16	2113.96	2230.68	2983.01	3199.66	3405.35	4212.35
산서	567.02	755.87	961.69	1150.42	1243.08	1328.51	1264.64	1780.62	1871.86	1889.42	1991.21
네이멍구	803.89	1075.98	1203.52	1632.54	1873.24	1965.54	2036.31	2288.48	2496.28	2826.72	2973.81
랴오닝	797.35	1091.17	1190.98	1262.7	1453.21	1853.61	1887.71	2354.22	2376.98	2486.65	2721.64
지린	757.32	992.12	1184.84	1351.64	1429.95	1587.85	1709.87	1987.75	2322.31	2514.81	2548.7
헤이룽장	964.02	1236.08	1497.69	1796.53	2008.35	2091.78	2132.91	2854.78	3078.93	3397.77	3394.15
상하이	235.17	449.35	429.31	485.05	440.31	419.1	337.89	672.06	512.81	905.36	1243.39
장쑤	516.08	788.58	834.2	1072.81	1166.98	1230.01	1239.31	1658.99	1860.73	2449.5	3027.19
저장	275.19	510.84	599.41	691.79	720.65	933.55	1037.55	1836.04	1672.28	1725.94	2031.32
안후이	922.51	1278	1438.21	1839.43	2168.29	2274.61	2445.66	2784.71	2850.16	3391.36	3523.48
푸젠	304.32	479.39	543.6	696.67	831.33	949.35	944.49	1457.34	1620.57	1875.12	1825.28
장시	721.42	981.07	1145.17	1481.17	1647.23	1849.06	2000.87	2246.81	2465.93	2864.41	3294.51
산둥	747.61	1069.04	1395.65	1546.14	1845.09	2128.85	2150.48	2720.68	2895.03	3159.77	3615.56
허난	1272.71	1779.7	2034.82	2527.06	2966.07	3166.86	3289.43	3783.3	4300.27	4808.3	5451.71
후베이	939.43	1276.05	1490.17	1687.83	1936.74	2180.43	2367.25	3127.31	3320.92	3552.94	3951.19
후난	1042.51	1362.82	1620.79	2003.69	2336.84	2660.01	2754.59	3213.29	3641.28	4111.57	4618.77
광둥	468.25	684.56	904.5	1197.56	1158.68	1329.53	1087.56	3461.02	3055.74	3717.13	3624
광시	778.69	1000.83	1235.6	1597.56	1819.17	1891.07	2057.51	2550.35	2885.43	3293.42	3629.29
하이난	213.11	307.82	310.35	438.68	502.23	530.16	544.43	611.73	738.97	769.86	938.63
충칭	438.44	636.92	756.97	1081.91	1342.87	1369.04	1382.37	1637.17	1773.9	2083.9	2275.41
사천	1907.17	2416.13	2696.31	2630.13	3029.72	3436.81	3735.54	4142.07	4620.04	5116.77	5796.49
구이저우	705.95	955.79	1097.75	1476.32	1741.63	1876.25	2176.13	2436.12	2701.02	2998.68	3302.83
윈난	856.19	1254.09	1414.53	1818.44	2234.51	2485.21	2739.92	2904.73	3206.57	3826.8	4080.68
시장	355.78	440.04	514.39	703.35	818.76	919.29	1061.24	1244.33	1431.99	1496.11	1740.33
섬서	837.04	1106.37	1260.62	1430.63	1723.11	1916.74	2072.1	2316.11	2555.38	2826.5	3059.3
간쑤	703.46	959.69	1115	1341.12	1539.16	1702.35	1868.82	2214.45	2363.06	2488.71	2901.18
칭하이	292.03	399.01	633.18	815.66	972.63	1004.19	1095.75	1248.03	1286.29	1284.24	1374.54
닝샤	229.6	320.78	403.98	485.93	600.4	614.14	660.59	765.09	866.88	955.19	982.54
신장	698.3	958.13	1198.33	1564.06	1811.1	1938.63	2035.45	2473.97	2839.3	3170.72	3481.03

출처: 中国国家统计局国家数据2008~2018年各省地方政府财政赤字数据收集整理

제2절 지방정부의 채무현황

1. 채무의 전체규모

<그림 4-7>을 보면 2010~2018년 사이에 지방정부 채무 잔액이 늘어난 것이다. 2010년 6,709.51 억 위안이던 지방정부 채무잔액은 2018년 말 183,861.52억 위안으로 27배 가까이 늘었다. 2015년 지방정부 채무잔액은 2014년 154,074.3억 위안에서 2015년 147,951.89억 위안으로 다소 줄었지만 이후 지방정부 채무잔액은 계속 늘었다.

<그림 4-7> 2010~2018년 지방정부 채무잔액

(단위: 억 위안)



출처: 审计署的政府性债务审计报告(2011年第35号、2013年第32号), 中国财政部.

2015년 이후 지방정부 채무가 예산에 전면 포함됐고, 관련 수치도 예산 공개 규범과 요구대로 공개됐다. <그림 4-8>은 2015~2019년 지방정부 채무한도액이다. 2015년 160,074억 위안이던 지방정부 채무한도액은 2019년 240,584억 위안으로 늘어났다. 최근 재정부는 2020년 신설되는 지방정부 채무한도액 18,480억 원을 앞당겨 내놓았다.⁷⁸⁾

<그림 4-8> 2015~2019년 지방정부 채무한도액

(단위: 억 위안)



출처: 中国地方政府债券信息公开平台2015~2019年地方债务限额公开数据收集整理

아래 <그림 4-10>을 보면 지방정부 부채비율은 2010년 15.36%에서 2014년 22.51%로 높아진 뒤 하락해 2015년부터 2018년까지 20%대를 유지했다. 중국 공식 수치에 따르면 국제기준선 60%를 참조하면 지방정부 부채비율이 높은 편은 아니다. 본 장에서는 또한 다른 국내외 연구기관의 데이터를 통해 지방정부 부채 상황을 분석한다.

78) 中国财政部 “财政部提前下达2020年新增地方政府债务限额”，2020.2.11.
http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/11/content_5477451.htm

<그림 4-9> 2010~2018년 지방정부 GDP 규모

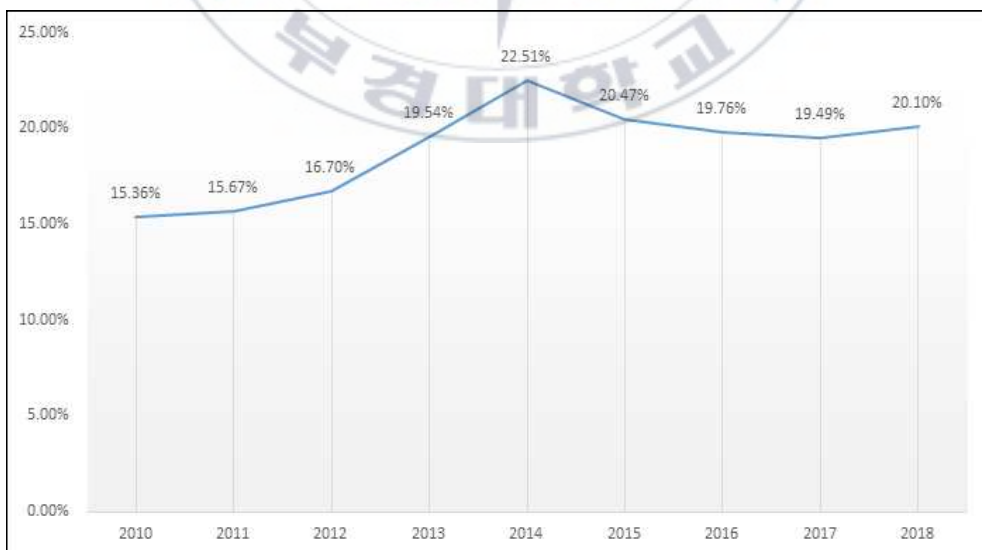
(단위: 억 위안)



출처: 중국国家统计局国家数据2010~2018년地方政府GDP数据收集整理

<그림 4-10> 2010~2018년 지방정부 부채비율

(단위: %)



출처: 중국财政部2010~2018년도公开数据收集整理.

2. 채무의 지역규모

<표 4-4>를 보면 2016~2018년 지역별 채무 잔액 규모가 커지고 있다. 동부경제 선진지방의 채무 귀착도는 비교적 크다. 하지만 GDP 규모도 커지고 있다. 동부보다는 서부지역에도 채무 잔액이 더 크다. 그러나 서부 GDP 규모는 동부에 비해 크게 줄었다. 부채비율 서부지역은 동부나 중부지방보다 훨씬 높다. 2018년을 예로 들어 지역별 채무규모, GDP와 부채비율을 구체적으로 분석한다.

아래 <그림 4-13>을 보면 2018년 부채비율이 가장 높은 5개 성은 칭하이성(青海省) 61.54%, 구이저우성(貴州省) 59.66%, 하이난성(海南省) 40.18%, 윈난성(云南省) 39.93%, 네이멍구 자치구(內蒙古自治區) 37.92%였다. 부채비율이 가장 낮은 5개 성은 장쑤성(江蘇省) 14.35%, 베이징(北京市) 14.01%, 허난성(河南省) 13.61%, 광둥성(廣東省) 10.29%, 티베트 자치구(西藏自治區) 9.12%였다. 부채비율이 가장 높은 5개 성은 평균 47.85%, 가장 낮은 5개 성은 평균 12.28%로 4배 가까이 차이가 났다.

2018년 채무규모를 보면 상위 5개 성은 장쑤성(江蘇省) 산둥성(山東省) 저장성(浙江省) 광둥성(廣東省) 쓰촨성(四川省), 가장 낮은 5개 성은 간쑤성(甘肅省) 하이난성(海南省) 칭하이성(青海省) 닝샤 자치구(寧夏自治區) 티베트 자치구(西藏自治區) 등이다. 2016~2018년 채무규모를 보면 채무규모가 큰 성(省)은 부채비율이 그리 높지 않아 각 성의 GDP를 결합해 분석해야 한다.

2018년 성별 GDP 규모를 보면 가장 높은 5개 성은 광둥성(廣東省) 장쑤성(江蘇省) 산둥성(山東省) 저장성(浙江省) 허난성(河南省), 가장 낮은 5개 성은 간쑤성(甘肅省) 하이난성(海南省) 닝샤 자치구(寧夏自治區) 칭하이성(青海省) 티베트 자치구(西藏自治區) 등이다. GDP 규모가 큰 성일

수록 부채비율이 상대적으로 작다.

<표 4-4> 2016~2018년 지역별 채무 잔액, GDP와 부채율

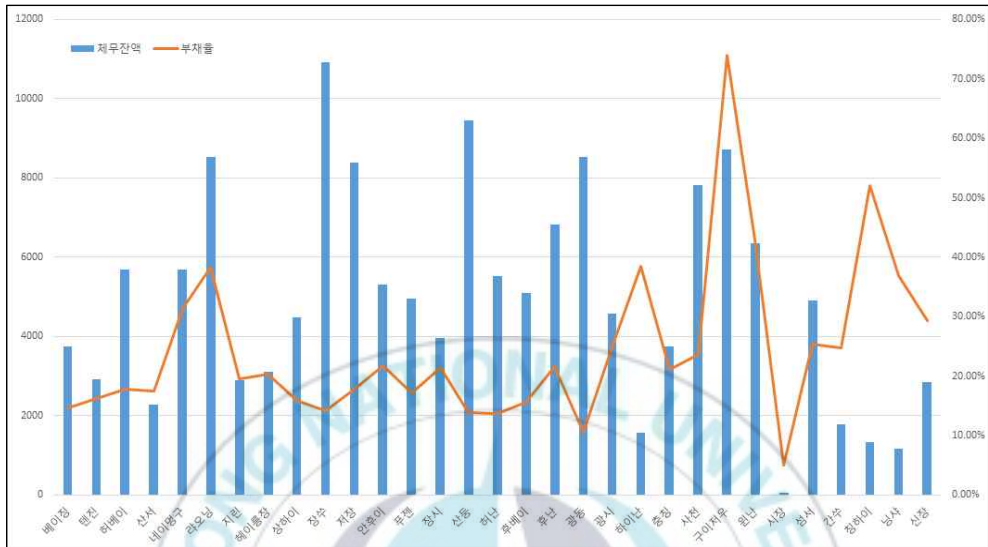
(단위: 억 위안, %)

	2016			2017			2018		
	채무잔액	GDP	부채율	채무잔액	GDP	부채율	채무잔액	GDP	부채율
베이징	3743.46	25669.13	14. 58%	3876.88	28014.94	13. 84%	4248.89	30319.98	14. 01%
톈진	2912.74	17885.39	16. 29%	3423.98	18549.19	18. 46%	4078.36	18809.64	21. 68%
허베이	5691.3	32070.45	17. 75%	6150.97	34016.32	18. 08%	7278.26	36010.27	20. 21%
산서	2290.93	13050.41	17. 55%	2578.56	15528.42	16. 61%	2963.67	16818.11	17. 62%
네이멍구	5677.36	18128.1	31. 32%	6217.37	16096.21	38. 63%	6555.31	17289.22	37. 92%
랴오닝	8526.24	22246.9	38. 33%	8455.24	23409.24	36. 12%	8596.24	25315.35	33. 96%
지린	2896.08	14776.8	19. 60%	3193.27	14944.53	21. 37%	3711.62	15074.62	24. 62%
헤이룽장	3120.3	15386.09	20. 28%	3454.57	15902.68	21. 72%	4116.52	16361.62	25. 16%
상하이	4485.48	28178.65	15. 92%	4694.18	30632.99	15. 32%	5034.88	32679.87	15. 41%
장쑤	10915.35	77388.28	14. 10%	12026.28	85869.76	14. 01%	13285.55	92595.4	14. 35%
저장	8389.9	47251.36	17. 76%	9239.09	51768.26	17. 85%	10794.43	56197.15	19. 21%
안후이	5319.22	24407.62	21. 79%	5823.36	27018	21. 55%	6704.65	30006.82	22. 34%
푸젠	4966.25	28810.58	17. 24%	5462.76	32182.09	16. 97%	6056.67	35804.04	16. 92%
장시	3956.78	18499	21. 39%	4269.08	20006.31	21. 34%	4779.41	21984.78	21. 74%
산둥	9444.38	68024.49	13. 88%	10196.85	72634.15	14. 04%	11436.57	76469.67	14. 96%
허난	5524.94	40471.79	13. 65%	5548.47	44552.83	12. 45%	6541.3	48055.86	13. 61%
후베이	5103.67	32665.38	15. 62%	5715.53	35478.09	16. 11%	6675.69	39366.55	16. 96%
후난	6827.8	31551.37	21. 64%	7667.49	33902.96	22. 62%	8708.19	36425.78	23. 91%
광둥	8530.78	80854.91	10. 55%	9023.37	89705.23	10. 06%	10007.81	97277.77	10. 29%
광시	4566.59	18317.64	24. 93%	4836.8	18523.26	26. 11%	5493.45	20352.51	26. 99%
하이난	1560	4053.2	38. 49%	1719.26	4462.54	38. 53%	1941.71	4832.05	40. 18%
충칭	3737.1	17740.59	21. 07%	4018.5	19424.73	20. 69%	4690.41	20363.19	23. 03%
사천	7812.45	32934.54	23. 72%	8496.92	36980.22	22. 98%	9298.73	40678.13	22. 86%
구이저우	8709.79	11776.73	73. 96%	8607.16	13540.83	63. 56%	8834.14	14806.45	59. 66%
윈난	6353.22	14788.42	42. 96%	6724.52	16376.34	41. 06%	7139.8	17881.12	39. 93%
시장	57.86	1151.41	5. 03%	98.64	1310.92	7. 52%	134.79	1477.63	9. 12%
섬서	4917.55	19399.59	25. 35%	5395.43	21898.81	24. 64%	5886.91	24438.32	24. 09%
간쑤	1779.1	7200.37	24. 71%	2068.6	7459.9	27. 73%	2492.13	8246.07	30. 22%
칭하이	1339.09	2572.49	52. 05%	1512.57	2624.83	57. 63%	1763.2	2865.23	61. 54%
닝샤	1171.37	3168.59	36. 97%	1226.26	3443.56	35. 61%	1389.18	3705.18	37. 49%
신장	2836.93	9649.7	29. 40%	3377.84	10881.96	31. 04%	3980.2	12199.08	32. 63%

출처: 中国财政部, 中国国家统计局2016~2018年各地方政府债务余额和GDP整理

<그림 4-11> 2016년 지역별 지방정부 채무 잔액과 부채율

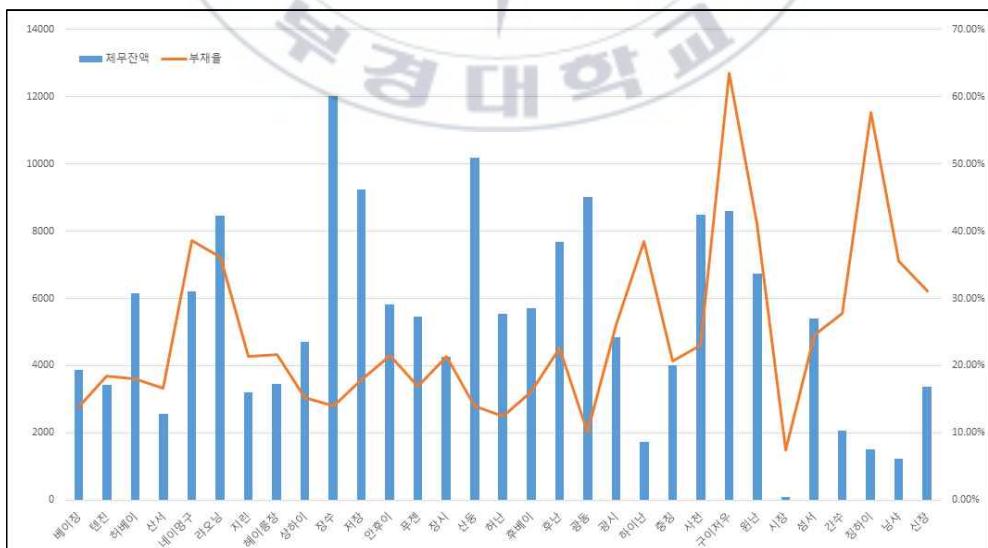
(단위: 억 위안, %)



출처: 中国财政部, 中国国家统计局2016年各地方政府债务统计数据收集整理.

<그림 4-12> 2017년 지역별 지방정부 채무 잔액과 부채율

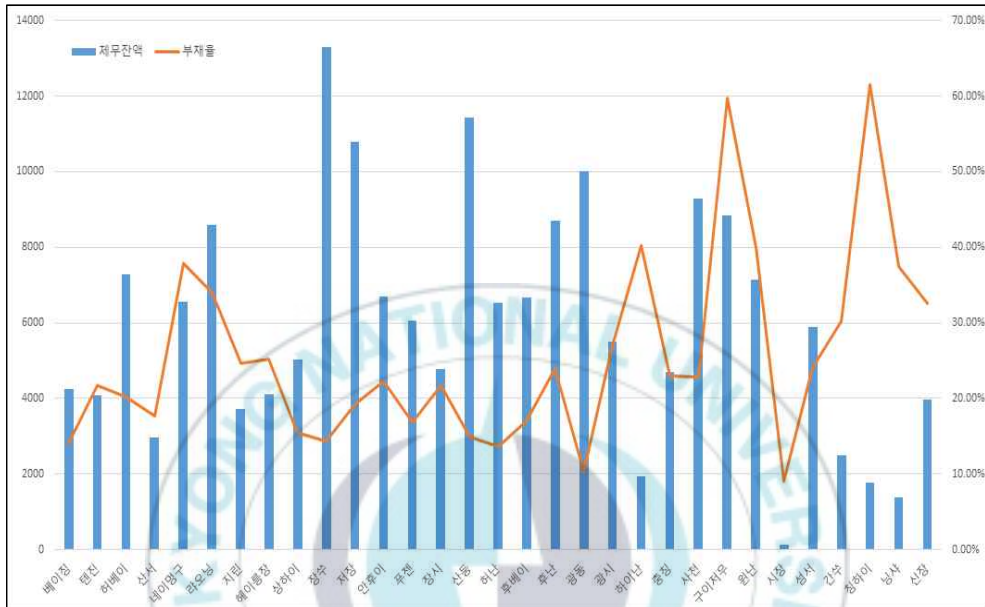
(단위: 억 위안, %)



출처: 中国财政部, 中国国家统计局2017年各地方政府债务统计数据收集整理.

<그림 4-13> 2018년 지역별 지방정부 채무 잔액과 부채율

(단위: 억 위안, %)



출처: 中国财政部, 中国国家统计局2018年各地方政府债务统计数据收集整理.

중국 재정부(財政部) 공식 데이터에 따르면 지방정부 부채비율은 60%를 밑돈다. 주요 시장경제국이나 신흥시장국 수준에도 못 미친다. 그러나 이는 현성 수치일 뿐이다. 지방정부 수가 많은 음성채무를 고려하면 복합재원의 구성구조와 안정성 문제도 있다. 2018년에는 비과세 감면에 따른 재원 감소와 인프라 지출 증가 압력이 커진다. 지방정부의 채무 문제가 매우 심각해 보인다.

3. 채무의 기타 통계

중국 공식 통계의 지방정부 부채는 통상 현성채무이지만 실제로는 대량의 음성채무도 존재한다.⁷⁹⁾ 음성채무에 대한 통계수치가 다양해 지방정부마다 음성채무에 대한 인정기준이 다르기 때문이다.⁸⁰⁾ 현재, 중국은 파악 가능한 현성채무를 공개하는 것 외에 통계적으로 말이 다른 음성적 채무리스크도 갈수록 쌓이고 있다. 제3자기구의 연구 보고서에 따르면 적지 않은 중국 지방정부의 부채비율이 이미 국제 채무리스크 경계선을 넘어섰다고 한다.

<그림 4-14>를 보면 국제통화기금(IMF) 보고서에 따르면 2014년 지방정부의 현성 부채율은 13.7%, 2018년 34.8%로 나타났다.⁸¹⁾ 공식 수치와 거의 일치하지만 음성채무를 합하면 총 부채율은 2019년에 이미 60%의 국제 경계선을 넘었다. 또 IMF는 2024년 중국 지방정부의 총부채 비율을 71.7%로 전망했다. 2015년 이후 정부는 지방융자 플랫폼에 대한 규제가 강화되어 음성채무보다 음성채무가 낮았지만, 현성채무의 규모는 계속 커지고 있으며, 현성 부채율은 음성 부채율보다 훨씬 높다.

<그림 4-15>를 보면 또 다른 기관의 2018년 평가결과를 보면 지방정부 채무가 음성채무를 포함하면 총부채율은 56.6%~77.8%로 기본적으로 경계 범위에 도달한 것으로 나타났다.⁸²⁾

79) 胡恒松·韩瑞姣等, “隐性债务视角下的城投转型” 『经济管理出版社』, pp.50.

80) 端传媒Initium Media, “那些负债累累的地方政府: 钱是怎么借的、又该如何还?”

<https://theinitium.com/article/20191126-mainland-economic-data-local-government-debt/>

81) 国际货币基金组织(IMF)国别报告第19/266号 pp.50.

82) W.Raphael Lam and Jingsen Wang, China's Local Government Bond Marker, IMF Working Paper, WP/18/219

<그림 4-14> 2014~2024년 지방정부 부채율

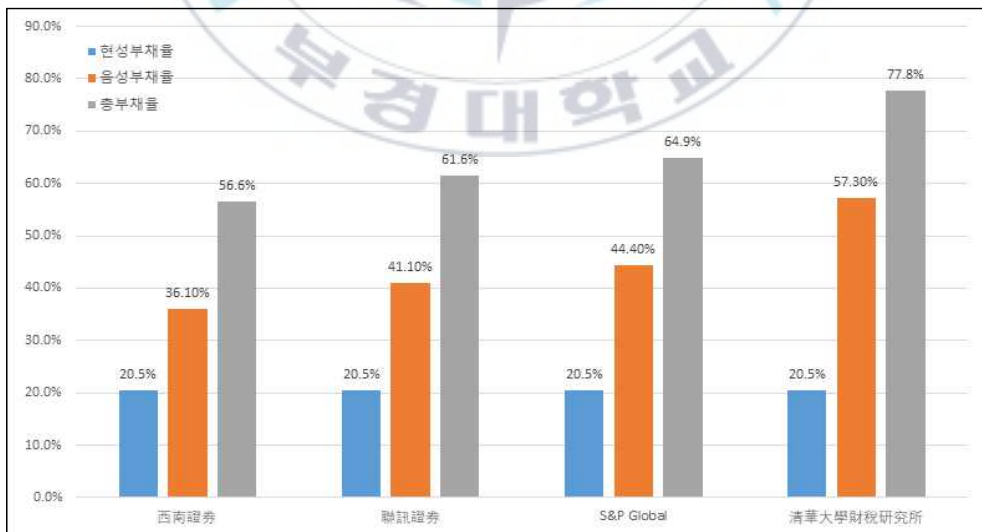
(단위: %)



출처: 国际货币基金组织(IMF)国别报告第19/266号 pp.50.

<그림 4-15> 연구기관 2018년 지방정부 부채율 통계

(단위: %)



출처: 端传媒 Initium Media, “那些负债累累的地方政府：钱是怎么借的、又该如何还？” 2019.11.26.

제3절 지방정부 채무리스크의 평가

첫째, 지방정부 재지출이 소득보다 많아져 2018년에는 지방 공공 재정 지출이 전체 재정수입보다 90,292.94억 위안 많았다. 지방정부의 재정수입은 지출의 수요를 충족시키지 못하기 때문에, 채무를 내는 것은 지방정부가 자금을 조달하고 자금난을 완화하는 중요한 길이 되었다. 지방정부의 디폴트는 종종 지역적, 전국적 신용위기로 변질 위험이 있다. 사태가 확대되고 정부의 신용이 손상되는 것을 막기 위해 중앙정부는 지방정부에 대한 구조에 나설 수밖에 없다. 그래서 지방정부가 과도한 리스크 수익을 계산하지 않고 정부투자를 위해 빚을 마구 내면서 지방정부의 채무리스크를 키웠다.

둘째, 공식 통계에 따르면 지방정부 채무는 전체적으로 통제가 가능하다. 2018년 말 현재 전국 지방채무 규모는 183,861.52억 위안, 재정부가 승인한 채무한도액은 209,974억 위안으로 각 성시(省市)의 부채 규모는 초과하지 않았다. 부채 규모 상위 5개 성은 장쑤성(江蘇省), 산둥성(山東省), 저장성(浙江省), 광둥성(廣東省), 쓰촨성(四川省)이다. 이 가운데 장쑤성(江蘇省)의 정부채무 규모가 가장 큰 것으로 2018년 현재 채무 잔액은 13,285.55억 위안에 이른다. 지역별로는 동부지역의 경제 발전 정도가 높은 성 전체의 채무규모가 크다. 중부지방은 경제 발전 정도가 중간이지만 채무규모는 상대적으로 낮다. 서부지역은 상대적으로 경기가 뒤처졌지만, 채무규모는 매우 컸다.

셋째, 기관별 통계를 보면 지방 현성채무는 지방통계에 근접하지만, 지방 음성채무는 지방채무의 위험요소가 된다. 지방정부 채무는 장기적이고 체계적인 통계가 부족하다. 음성채무는 공식 발표된 지방정부의 범주에 들지는 않지만, 최종 책임을 져야 한다. 한편, 지방정부의 음성채무

규모는 매우 크지만, 구체적인 규모는 추산하기 어렵다.⁸³⁾ 현재 음성채무에 대한 계산이 많고 방법도 다르다. 한편, 지방정부의 음성채무는 투명도가 낮아 리스크를 정확하게 판단하기에 어려움이 커졌다. 현 지방정부의 음성채무에 관한 용자 규모, 자금의 투입, 자금 기한 등의 정보가 모두 불투명하다.⁸⁴⁾



83) 崔兵·邱少春, “地方政府债务置换:模式选择与制度绩效” 『理论月刊』, 2016年, 第7期, pp.130-133.

84) 刁伟涛, “中国地方政府债务风险:2014-2017” 『社会科学文献出版社』, 2018.

제5장 지방정부 채무리스크에 대한 대책 평가

중국은 지방정부 채무리스크에 새로운 특징이 나타나고 있고, 실효적 규제에도 어려움을 겪고 있다. 중국 거시경제가 새로운 상태로 접어들면서 지방정부의 새로운 활력이 절실한 상황에서 지방정부 채무관리제도 개선이 필요하다는 것이다. 또 지방정부의 잠재된 은밀한 부채 리스크도 해소한다. 지방정부 채무의 과학지표 관리체계를 개선해 부채 규모를 줄이고, 합리적 채무리스크 관리체계를 마련하겠다는 것이다.

이 논문 제3장에서는 지방정부 채무리스크의 형성원인을 분세제(分稅制) 개편으로 인한 중앙정부와 지방정부의 소득불균형에 관해 설명한다. 재권과 사권을 합리적으로 분배할 수 없게 만든다.

이 논문 제4장에서는 지방정부의 채무리스크 현황을 소개한다. 지방정부 채무 규모가 커지고 지역 간 채무 상황이 서로 다른 것으로 나타났다. 공개된 현성채무 외에 음성채무 리스크도 방법 포인트다.

본 논문 제5장은 앞의 두 장에 따라 현재 존재하는 채무예산 관리제도, 채무리스크 관리제도, 재정체제를 분석하는 내용을 담고 있다. 현재 지방정부는 채무리스크에 대한 대비를 철저히 하고 있지만, 과학적 합리적 관리제도를 마련하지 못하고 있다. 또 제도 시행 과정에서 단속과 감독이 미흡하고 특히 차원이 낮은 지방정부의 경우 채무 위험 관리에 효과적인 규제 메커니즘이 결여돼 있다. 이 장의 목적은 존치의 장단점을 지적하고, 존재하는 단점에 대해 합리적인 의견을 제시하는 것이다.

제1절 지방정부 채무예산관리의 평가

지방정부 채무에 대한 예산관리는 지방정부 채무 리스크 관리 메커니즘의 기초다. 지방정부의 채무 정보에 대한 정부 및 대중의 장악, 지방정부의 채무 관리 행위에 관한 규정 패러다임과 공개 정도 등 다각적인 조치가 뒤따랐다.

지방정부 채무예산의 한도 관리와 잔액 관리는 두 가지 지방정부 채무 관리모형을 대표한다.⁸⁵⁾ 한도 관리 모델 아래 중앙에서 지방정부 채무에 대해 직접 통제하는 반면, 잔액 관리는 정부채무 관리 모델이 더 많은 규칙 관리로 가는 것을 의미한다. 현재, 지방정부 채무관리는 한도 관리를 하고 있으며, 정부의 채무정리 및 개혁 전환기에 채무 한도 관리를 시행하는 것은 합리성이 있다.

2014년 예산법(預算法) 개정 전, 지방정부는 부채에 대한 권한을 공개하지 않았으며, 대량의 채무는 융자플랫폼이나 사업소 등으로 이루어졌으며, 음성적인 채무 및 보증 등에 의해 형성된 간접채무에 속한다.⁸⁶⁾

정비 시기에는 지방정부 예치금 채무의 정리 선별에 많은 작업이 필요하므로, 채택 한도 관리는 지방정부 채무의 증분을 억제하고 지방정부 채무 개혁의 전환을 가속하는 데 도움이 된다.

중국은 경제 전환기에 처해 있는데, 전기 강인 부양책이 사회 레버리지비율을 너무 높게 만들었다. 지방정부의 레버리지비율에 비해 현재 공기업의 채무리스크 문제도 심각하다. 공기업과 비교해 지방정부가 없어도 지렛대를 둘 여지가 있다. 채무 정비에 앞서 지방정부의 채무 유동성

85) Tao K. Assessing local government debt risks in China: case study of local government financial vehicles. *China & World Economy*, 23 (5), 2015, pp.1-25.

86) 陈涤非·陆乐, “关于地方政府性债务管理有关问题的思考” 『金融纵横』, 2015年, 第7期, pp.29-32.

리스크를 노출하는 것은 후속 금융자원의 조달에 도움이 되지 않는다.

지방정부의 채무리스크에 대한 통제는 어떤 의미로는 지방정부의 신용 예상 통제이다. 지방정부의 재고량 때문에 채무가 단기간에 상환 집중되었다. 일부 지역에서는 유동성 상환 리스크가 심각하다. 잔액 관리로 각성의 유동성 리스크가 노출된다. 잔액 관리를 채택하면 국지적인 채무상환 리스크에 앞당겨지게 된다. 지방정부의 채무 신용 예상을 낮춘다. 지방정부의 추가 채무 거취에 불리하다. 특히 채무정비 기간의 치환채 발행이 그렇다. 신용전망 강하의 직접적인 결과는 치환채 금리의 상승과 채무 용자 원가의 상승이다.

지방정부 채무 한도 관리는 지방정부 채무관리 전환기의 필요한 수단이다.⁸⁷⁾ 그러나 장기적으로 지방정부 채무 한도 관리는 지방정부 채무량에 대한 통제이다. 지방정부는 채무규모에 대한 장악력이 부족하고 미래 채무상환에 대한 책임도 상대적으로 약화하며, 지방정부의 예산 항목 발생제의 전환에 불리하며, 한도 관리하에 예산이 공개되는 채무 정보도 지방정부의 채무 총량을 인지하는 데 불리하다. 따라서 장기적으로는 지방정부 채무관리를 지방정부 채무잔액 관리로 점진적으로 전환해야 한다.

87) 刁伟涛, “中国地方政府债务风险:2014~2017” 『社会科学文献出版社』, 2018.

제2절 지방정부 채무리스크 관리제도의 평가

2016년 10월, 국무원 사무국은 중국 지방정부의 채무리스크를 관리하는 응급 메커니즘이 초보적으로 수립되었음을 알리는 「지방정부성 채무리스크 응급 처치 예비 안」(地方政府性債務風險應急處置預案)을 발간하였다.⁸⁸⁾ 그러나 이 예산은 기존에 제대로 갖춰지지 않은 지방정부 채무관리체제에 의존해 수립됐으며, 특히 지방정부 채무는 잔액 관리가 아닌 과도한 성격의 한도로 관리되고 있다.

예산(預案)의 발표 의미는 첫째 지방정부의 채무리스크 비상 관리체제를 나타내는 초보적인 수립으로, 지방정부 채무관리 체계의 중요한 구성부분이다. 둘째는 지방정부 채무리스크 사건에 대해 4등급 분류 메커니즘을 적용하여 각급 채무리스크 사건의 특징을 명확히 하고 각급(省級)리스크 사건에 대한 대응을 배치하는 것으로 어느 정도 운용 가능성이 있다. 셋째는 지방정부 채무 재조정 계획의 아키텍처를 제시하고 정부자산이 채무상환을 위해 처분될 수 있으며, 성(省)급 정부가 하급 정부의 채무리스크에 대해 구제 조치를 할 수 있으며, 구제책임이 있다고 명시하는 것이다. 넷째는 성(省)급 정부가 정부성 채무리스크를 실적 심사에 포함해야 한다는 점을 분명히 하고 채무리스크 사건 발생 관련자들에 대한 책임 추궁을 하겠다는 것이다.

그러나 이 예산안은 현행 채무관리체제, 특히 채무예산 관리체제의 제약을 받아 개선할 여지가 있다.⁸⁹⁾ 하나는 채무리스크 응급처치의 리스크에 대한 정의와 구분이 모두 지방정부의 채무리스크가 이미 폭발한 경우

88) 崔兵·邱少春, “地方政府債務置換:模式選擇與制度績效” 『理論月刊』, 2016年, 第7期, pp.130-133.

89) 陳紅·黎銳, “我國地方政府表外負債的相關問題研究” 『商業會計劃』, 2015年, 第13期, pp.6-7.

이며, 이미 지방정부의 채무 신용에 손실이 발생한 경우이다. 정부가 채무 리스크를 위험지표로 미리 경고한 뒤 정부가 채무불이행(디폴트) 프로그램을 통해 어떻게 채무신인도를 보장하는지가 아니다. 따라서 이번 예안(預案)은 사후 통제의 특징이 뚜렷하다.

두 번째는 책임 추궁 문제인데, 이번 예안(預案)은 리스크를 집중추궁할 수 있는 아이디어를 제공하는 데 그치고 있어 구체적인 작업에 대해서는 좀 더 세부적으로 접근해야 한다.⁹⁰⁾ 추책절차의 작동에 관해서는, 지방정부의 채무리스크가 이미 폭발하여, 예안(預案)이 묘사한 리스크 사건을 형성한 후에야 관계자에 대한 추책이 전개된다. 하지만 지방정부의 채무리스크가 이미 드러나 후임 관료 및 관련자들의 노력으로 해소된 데 대한 책임추궁이 미흡하다.

세 번째는 구조 책임이 명확하다는 점이다. 예안(預案)은 지방정부 재정재개 과정에서 성(省)급 정부에 구조를 신청할 수 있지만 성(省)급 정부의 구조책임이 불분명하고 현향(縣鄉)급 정부의 재정재건 책임도 명확해 지방정부가 어떻게 정착될지 지켜봐야 한다고 지적했다.

이번 예안(預案)은 리스크 응급에 대한 사후 통제가 부족한 것으로 보인다. 리스크 응급구조사가 선천적인 부족이 있습니다. 후속 결합 리스크 모니터링 메커니즘이 보완되어 비상 메커니즘의 구조적 부재를 계속 채워야 할 때가 있다.

90) 安国俊, “地方政府融资平台风险与政府债务” 『中国金融』, 2010年, 第10期, pp.43-44.

제3절 지방정부 재정체제의 평가

세제 개편 이후 중앙 재권(財權)이 집중되고 중앙과 지방 재권(財權)과 사권(事權) 갈등이 부각된 것은 지방정부 부채가 누적되는 제도적 뿌리다.⁹¹⁾

2016년 본격적인 경영개선이 추진되면 지방 주체세의 영업세 폐지, 지방세 체계 주체세 부족은 지자체의 재량권 긴장으로 이어질 전망이다. 지방정부의 채무리스크 관리의 지속가능성을 보장하기 위해서는 지방정부의 채무관리 메커니즘을 보완하는 것 외에 지방정부 관련 재정체제를 정비하는 것이 필요하다.⁹²⁾

장기적으로는 지방정부의 채무리스크 관리가 잘 작동하고, 지방정부의 채무규모에 대한 통제 가능성이 보장되며, 중앙과 지방의 재정수지에 대한 완벽한 책임 구분과 이전지급 제도의 최적화가 불가결하다.

2014년 12월 국무원은 「지방 이전지급제도의 개혁과 보완에 관한 의견」(關於改革和完善中央對地方轉移支付制度的意見)을 출범시켜 지방정부의 가 재력 배치를 강화했다. 또 중앙재배치 특별 이전지급의 경우 지방정부에 부대 자금을 부담할 수는 없지만, 중앙과 지방이 공동으로 부담해야 하는 사항은 제외 성(省) 이하 이전 제도의 보완을 강조한 기존 정책 경험을 살려냈다. 2016년 8월 국무원은 「중앙과 지방재정 사권 및 지출책임의 분리개혁 추진에 관한 지도의견」(關於推進中央與地方財政事權和支出責任劃分改革的指導意見)을 내놓고 2020년까지 중앙과 지방의 재정 사권과 지출책임의 명확한 기틀을 마련하자고 제안했다.

91) 毕英杰, “控制地方政府性债务风险的对策研究” 『中国财政』, 2013年, 第16期, pp.56-57.

92) Feng X. Local government debt and municipal bonds in China: problems and a framework of rules. Copenhagen Journal of Asian Studies, 31, 2013, pp.23-53.

중앙과 지방 재권의 사권, 재력과 지출책임의 정합은 경제사회의 발전, 지역 간 발전의 차이의 정도 변화에 따라 항상 새로운 의제가 될 것이다. 세제 개편 20여 년 동안 중앙과 지방의 재정수지 갈등은 지방정부 부채 문제를 통해 한꺼번에 해소됐다. 이번 개혁은 지방정부의 재량을 높이고 더 많은 실권을 중앙에서 떠맡는다는 기조 아래 이뤄지며 현재 중앙과 지방의 재정 현실에 맞게 진행될 것으로 보인다.⁹³⁾

중앙과 지방 사권과 지출책임의 구분에 비하여 지방재권 보장을 완벽하게 하는 것도 매우 절실하다.⁹⁴⁾ 2016년 전면개편 이후 영업세라는 원래 지방 주체세가 없어지면서 지방세는 주체세 부족에 직면했다. 소비세가 중앙지방과 공유세로 바뀔 수 있는지는 좀 더 논증해야 한다. 부동산이 어떻게 정착될지 그리고 징수 후 지방 주체 세목의 세수 조달 지위를 감당할 수 있을지도 불투명하다.

이처럼 지방세 시스템 구축의 요구는 갈수록 절실해지고 있다. 지방정부 채무관리의 경우 공채 이론의 이가도 등가 정리에 따르면, 현대채무는 실질적으로 미래 세입에 대한 등가이다. 세목 하나하나가 세수 차원에서 페인트칠한 뒤의 법리가 받쳐줘야 한다. 현재 중국 지방정부의 채무상환은 이런 일종의 재정수입 보장이라는 법리적 근거가 결여돼 있다. 장기적으로는 지방세 체계를 보완하고 지방세 세목 설립의 법리 근거를 강화하며 지방정부 재정수지 과목의 원리금 상환 보장 법리 근거를 강화하는 중국 조세 법제화, 지방정부 채무관리 법제화의 필연적 요구다.

93) 李纯青, “关于地方政府债务规模控制的思考” 『经营管理者』, 2015年, 第11期, pp.21-22.

94) 曹文栋·董运佳, “当前地方政府存量债务置换的优化方案及相关建议” 『经济理论与经济管理』, 2016年, 第6期, pp.5-12.

제6장 결론

제1절 요약

본 논문은 중국 지방정부의 채무리스크에 대한 연구를 진행하며, 지방정부 채무 공개 데이터 및 근년 지방정부 채무관리 조치를 결합하여 지방정부의 채무리스크 현황을 평가한다. 지방정부 채무리스크의 형성원인을 요약하고, 현 지방정부 채무리스크의 해소 경로 및 효과를 검토한다. 중국 지방정부의 채무관리 실천과 연계해 정책을 건의한다.

지방정부의 채무리스크 형성의 원인에 대해서는, 본 논문에서는 지방정부의 채무리스크 형성을 세제 체제의 요인, 정부의 확장 동기부여와 외부 용자 환경의 복합적인 역할의 결과라고 보았다. 세제개혁(稅制改革) 이후 지방정부의 재량이 상대적으로 부족했고, 이전지급제도가 불합리하게 중앙과 지방정부의 재정갈등을 증폭시켰고, 지방정부가 채권을 주지 않아 용자가 간접 음성화됐다. 내재 동인을 보면, 지방정부에 대한 공공서비스에 대한 대중의 요구가 높아지고 지역 경쟁은 지방정부가 투자 유치의 경 환경 수준을 높이도록 격려하고 단편적인 관원(官員) 관리 시스템은 정부의 확장 격려를 강화하였다.

본 논문은 정부공개 데이터 및 국외 통계기관 데이터를 이용하여 지방정부 채무리스크에 대해 분석을 하였으며, 지방정부 채무자금이 자본적 지출에 주로 사용되어 우량한 부채자산을 형성하여 지방정부 채무 신용리스크를 통제 가능한 수준으로 유지하였다. 지방정부의 부채는 거시경제 정책의 영향으로 채무가 주로 간접적인 것으로 나타나 채무관리가 불규칙하고 채무 상환기한 배치가 불합리하며, 지방정부의 채무 유동성 리스크가 높아 일부 성에 채무상환 디폴트가 있을 수 있다. 성(省)별로는

지방정부 채무리스크의 차이가 큰데, 전체적으로는 동부 등 경제강성 채무리스크가 낮고, 중부와 서부, 동북지방에서는 채무리스크가 높다.

본 논문에서는 지방정부의 채무리스크 정책에 대해 세 가지를 평가하고 있다. 첫째, 지방정부 채무 예산관리를 보완하고 지방정부 채무를 예산관리에 포함하고 단계적으로 지방정부 채무 한도관리를 잔액관리로 전환하였다. 둘째, 지방정부 채무리스크 관리, 채무규모 상한기준의 책정, 리스크 지표의 설치, 지방정부 채무리스크 응급 메커니즘의 실현, 구조 책임의 명확화, 추책 메커니즘의 장비를 정비한다. 셋째 재정정책을 보완하여, 재권과 사권의 관계를 잘 처리한다.

경제가 호황일 때 정부는 재정 흑자로 채무를 갚으려 한다. 경기 하달기에는 중앙과 지방정부의 재정이 어려워져 각국 정부는 적자와 부채로 경기를 부양하려 한다. 다만 빚의 상한선을 엄격히 제한해 통화 남발을 막아야 한다.

지방정부의 채무리스크 형성에는 채무관리 난맥, 채무 규범이 없는 보고 및 공시 제도, 효율적인 감독체제의 부재 등도 포함된다. 본격적인 경제 하향 압력이 크기 때문에, 제도 건설에 더욱 힘을 써야 한다. 지방정부 채무에 대한 엄격한 감독을 시행한다. 정부채무는 재정예산에 포함해 엄격한 채무 심사 비준 절차를 수립해야 한다. 채무관리를 지방정부의 성과 심사 체계에 포함해, 지방정부에 대해 실제적이다. 예산의 제약을 가하여 지방정부의 채무관리에 대한 감독체제를 실시하다.

제2절 전망 및 시사점

종합적으로 중국 지방정부의 채무규모는 이미 효과적으로 통제되고 있지만, 전반적인 채무리스크는 다소 낮아졌다. 그러나 지역경제 운용과 재정수지가 더 분화하면서 채무리스크의 불균형이 악화하고 있어 일부 지역의 지방 채무리스크는 사실상 매우 크다. 본 장은 앞의 각 장을 요약한 기초에서 미래의 지방정부의 채무 운용에 대한 전망 및 시사점을 제시한다.

1. 전망

첫째, 지방채무 리스크지표 체계가 어떻게 만들어지는지, 설계는 지방채 적정규모 산정, 지방채무 신용등급, 금융기관 용자 리스크 모니터링 등 일련의 문제를 해결하는 기초조건이다.

이 문제는 성숙연방제 국가의 리스크 평가체계를 단순 활용할 게 아니라 중국의 경제발전 모델과 정치제도 배경을 종합 평가해 봐야 한다.

둘째, 현재 용자플랫폼 위주의 지방부채 모델의 지속가능성과 리스크에 관한 연구이다. 전술한 바와 같이, 용자 플랫폼의 문제점과 거시경제 주기, 토지 정책, 도시화 발전 등의 원인 평소와 결합하면 장기적인 경제성장, 공공서비스와 인프라 제공, 소득분배 등에 영향을 미친다. 현재의 하에 버리지 용자 패턴은 장기적으로 실물경제 발전과 일치할 수 있는지 서로 다른 경제 리스크의 충격 속에서 지속 가능한지 여부는 정량적인 방법으로 검토해야 한다.

셋째, 지방채무의 당면 문제는 어떻게 상호 운용을 장려하는 조정 개혁 조치를 설계할 것인가이다. 현재의 지방채 구조는 복잡하게 분산되어 있기 때문에, 형성되는 역사적 원인은 같지 않다. 지방 융자플랫폼의 규범 정도와 사업의 질은 천차만별이며, 지역별로 경제 발전 수준과 지방 정부 재원의 차이가 크다. 어떻게 하면 제도 규범과 구속력이 있다는 전제하에 공간을 원활하게 조작하여 과도한 조절을 방지하고 국내 지방 채무의 양성 발전을 촉진할 수 있는지, 더욱 연구할 가치가 있다.

2. 시사점

중국 경제사회 발전에 따른 국내외 환경과 채무자금의 수요 및 리스크 관리 수요에 따른 것이다. 지방정부의 채무리스크 관리 과정에는 다음과 같은 시사점이 있다.

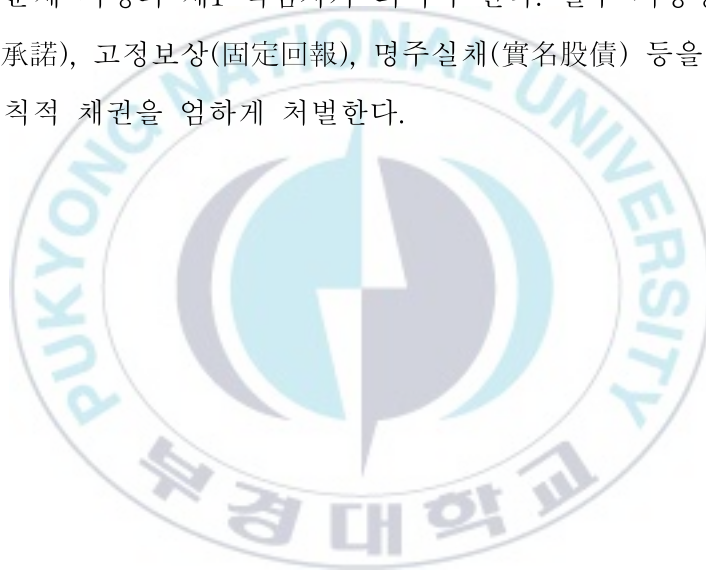
첫째, 지방정부 채무의 예산관리를 강화해야 한다. 각 지방정부는 채무 예산을 편성할 때 채무의 상환 자금 출처와 상환 계획을 동적으로 명확히 제시해야 하며 모든 정부채무 항목을 예산관리에 포함해야 한다. 지방정부 채권자금은 세부적으로 공익적 건설사업에 대응하고, 지방채무 보유액 규모와 위험 상황 등을 구체적으로 밝혀야 한다.

둘째, 채무율 지표에 따라 지방정부 채무를 분류하여 통제한다. 부채비율 60%를 전체 채무리스크 경계선으로 삼고 지표가 60% 이상인 지방정부에 대해서는 정부채 발행을 신규로 하지 않고 채무 리스크화 방안을 마련하기로 했다.

셋째, 만기가 돌아오는 채무의 원활한 상환을 위해 정부 자산 처분의 강도를 높였다. 현재 각 지방정부의 대차대조표가 작성되고 있으며, 정부 자산은 중요한 상환 원이므로 지방정부의 자산이나 지분에 대한 통합,

재편, 재고를 강화해야 한다. 경영성 국유자산의 증권화의 가속화, 토지 수취와 재고분 강화, 비효율적 유희자산 처분과 일부 비공식자산의 처분 등, 다채널로 자금을 조달하여 지방정부 채권의 만기 원리금의 적시 전액 상환을 보장한다.

넷째, 각급(各級) 감사 부서는 지방정부의 채무관리를 중점 내용으로 삼아야 한다. 재정예산 집행, 결산 심의 임무를 결합하여 감독 처벌의 강도를 강화한다. 동시에 감사 작업 제도를 완비한다. 정부 주요 책임자는 정부채무 문제 시정의 제1 책임자가 되어야 한다. 일부 지방정부가 보증서약(保底承諾), 고정보상(固定回報), 명주실채(實名股債) 등을 통한 편법 용자와 변칙적 채권을 엄하게 처벌한다.



참고문헌

한국 문헌

- 1) 북경사무소, “12·5규획 기간 중국의 지방정부성 채무부담 예측”
『KIEP북경사무소브리핑』, 2012년 07월호, pp.1-10.
- 2) 연구원자료, “국제금융 이슈 : 중국 정부의 지방정부 부채 감축 노력
및 실효성” 『주간금융브리프』, 2015년 07월, 24권 27호,
pp.16-17.
- 3) 연구원자료, “China Inside 중국 내 주요 연구 동향: 중국 ‘36개 각급
지방정부 채무 현황 감사 결과’발표” 『주간금융브리프』,
2013년 07월, 22권 28호, pp.20-21.
- 4) 윤건영·나성린, “한국의 정부채무와 재정건전성” 『공공경제』,
2001년 제6권 제1호, pp.143-173.
- 5) 윤영진, “재정 건전성 지표로서의 국가채무 개념의 쟁점과 대안모형”
『한국행정논집』, 2012.01 24(2): pp.371-394.
- 6) 이만용·김창도, “중국 PPP 시장 전망과 시사점 - 中
PPP(민관협력사업), 새로운 도약의 기회로” 『POSRI
이슈리포트』, 2018년 06월, 2018권 6호, pp.1-12.
- 7) 이만용, “이슈분석: 지방정부 채무, 중(中) 경제 최대 리스크”
『CHINDIA Plus』, 2012, 65, pp.6-8.
- 8) 한국금융연구원, “특집: 2014년 중국경제; 리커노믹스에서
시진노믹스로: 천정부지로 늘어나는 지방정부 채무의 해결”
『주간금융브리프』, 2014년 01월, 23권 3호, pp.14-15.

영어 문헌

- 1) An Z, Chong Z. Debt centralization and soft budget constraint. *Public Finance & Management*, 15 (2), 2015, pp.153-164.
- 2) Balaguercoll M T, Prior D, Tortosaausina E. On the determinants of local government debt: does one size fit all? *International Public Management Journal*, 19 (4), 2016, pp.513-542.
- 3) Byrne T. China's growth will stay strong. *Finance Asia*, 3, 2014, pp.12.
- 4) Chang J, Yang L, Huang Y. How big is the Chinese Government debt? *China Economic Journal*, 6, 2013, pp.152-171.
- 5) Cheng A T. Chinese government debt could spell opportunity for investors. *Institutional Investor*, 48 (2), 2014, pp.91.
- 6) Fan G, Lv Y. Fiscal prudence and growth sustainability: an analysis of China's public debts. *Asian Economic Policy Review*, 7 (2), 2012, pp.202-220.
- 7) Feng X. Local government debt and municipal bonds in China: problems and a framework of rules. *Copenhagen Journal of Asian Studies*, 31, 2013, pp.23-53.
- 8) Tao K. Assessing local government debt risks in China: case study of local government financial vehicles. *China & World Economy*, 23 (5), 2015, pp.1-25.

중국 문헌

- 1) 安国俊, “地方政府融资平台风险与政府债务” 『中国金融』, 2010年, 第10期, pp.43-44.
- 2) 巴曙松, “中国地方政府债务的宏观考量” 『经济』, 2010年, 第10期, pp.16-17.
- 3) 毕英杰, “控制地方政府性债务风险的对策研究” 『中国财政』, 2013年, 第16期, pp.56-57.
- 4) 曹文栋·董运佳, “当前地方政府存量债务置换的优化方案及相关建议” 『经济理论与经济管理』, 2016年, 第6期, pp.5-12.
- 5) 陈伯明·裘华鸣, “底特律破产案对我国地方政府性债务管理的启示” 『现代商贸工业』, 2015年, 第1期, pp.50-51.
- 6) 陈涤非·陆乐, “关于地方政府性债务管理有关问题的思考” 『金融纵横』, 2015年, 第7期, pp.29-32.
- 7) 陈红·黎锐, “我国地方政府表外负债的相关问题研究” 『商业会计划』, 2015年, 第13期, pp.6-7.
- 8) 陈志勇·陈莉莉, “土地财政:缘由与出路” 『财政研究』, 2010年, 第1期, pp.29-34.
- 9) 成涛林·孙文基, “新型城镇化视角下的地方政府债务管理探讨” 『南京社会科学』, 2015年, 第2期, pp.27-32.
- 10) 崔兵·邱少春, “地方政府债务置换:模式选择与制度绩效” 『理论月刊』, 2016年, 第7期, pp.130-133.
- 11) 刁伟涛, “纵向博弈、横向竞争与地方政府举债融资及其治理” 『当代经济科学』, 2017年, 第5期, pp.87-94.
- 12) 刁伟涛, “中国地方政府债务风险:2014~2017” 『社会科学文献出版社』, 2018.
- 13) 丁斌, “新形势下地方融资平台公司市场化转型发展研究”

- 『中外企业家』，2018年，第34期，pp.81-82.
- 14) 董仕军，“论地方政府举债总量的规模控制”『中央财经大学学报』，2013年，第11期，pp.1-8.
- 15) 杜爽·赵红，“防范和化解地方政府融资平台债务风险对策探讨”『学习论坛』，2011年，第1期，pp.39-41.
- 16) 樊轶侠，“运用PPP治理地方政府债务需注意的问题”『中国发展观察』，2016年，第5期，pp.20-21.
- 17) 顾建光，“地方政府债务与风险防范对策研究”『经济体制改革』，2006年，第1期，pp.10-15.
- 18) 顾巧明·邱毅，“我国地方政府债券信用风险测度研究”『财经论丛』，2014年，第7期，pp.25-30.
- 19) 顾巧明，“地方政府融资平台视角下我国市政债券风险管理的思考”『科学发展』，2013年，第10期，pp.28-33.
- 20) 管清友，“中国债务风险实践”『金融博览』，2013年，第4期，pp.35.
- 21) 管治华，“地方政府融资平台负债:风险与规制”『北京:经济科学出版社』，2016.
- 22) 郭琳·樊丽明，“地方政府债务风险分析”『财政研究』，2001年，第5期，pp.64-68.
- 23) 郭庆旺·赵志耘，“中国财政赤字的规模与作用”『经济理论与经济管理』，2002年，第2期，pp.35-41.
- 24) 贺俊·邢路·曹苏，“转移支付、支付分权与地方政府债务”『湖南大学学报』，2017年，第5期，pp.49-56.
- 25) 噶显岗，“地方政府债务风险的特点、成因和对策”『财政研究』，2004年，第8期，pp.42-45.
- 26) 噶显岗，“我国地方政府隐性、或有债务研究”『西部研究』，2007年，第3期，pp.15-22.
- 27) 胡恒松等，“隐性债务视角下的城投转型:中国地方政府投融资平台转型发展研究”『经济管理出版社』，2019.

- 28) 胡奕明, “地方政府性债务管理:市政研究与政策分析”
『北京:中国财政经济出版社』, 2016.
- 29) 胡祖铨, “我国地方政府性债务及风险研究” 『宏观经济管理』,
2017年, 第1期, pp.48-49.
- 30) 贾康·刘微·张立承等, “我国地方政府债务风险和对策”
『经济研究参考』, 2010年, 第14期, pp.2-28.
- 31) 贾晓俊·顾莹博, “我国各省份地方债务风险及预警市政研究”
『中央财经大学学报』, 2017年, 第3期, pp.16-24.
- 32) 姜洪, “日本会爆发主权债务危机吗?” 『国际经济评论』, 2012年,
第5期, pp.140-147.
- 33) 蒋枫, “中国地方政府债券的分析与研究” 『经济研究导刊』, 2013年,
第19期, pp.118-119.
- 34) 蒋军成, “地方政府债务研究:实证分析抑或制度重构”
『云南财经大学学报』, 2013年, 第5期, pp.26-30.
- 35) 蒋雷, “我国地方政府债务问题、成因及对策探讨” 『中国总设计师』,
2013年, 第10期, pp.123-125.
- 36) 蒋悟真, “中国预算法实施的现实路径” 『中国社会科学』, 2014年,
第9期, pp.125-145.
- 37) 金虎斌·张成虎, “从欧债危机看我国地方政府债务风险的制度性缺陷”
『世界经济与政治论坛』, 2015年, 第4期, pp.127-140.
- 38) 冷继波, “贵州地方债务规模的现状及对策研究” 『全国商情』,
2015年, 第8期, pp.61-63.
- 39) 李纯青, “关于地方政府债务规模控制的思考” 『经营管理者』,
2015年, 第11期, pp.21-22.
- 40) 李锦, “地方政府融资平台公司风险及转型方向” 『现代国际研究』,
2019年, 第5期, pp.30-35.
- 41) 李红霞·刘天琦, “我国不同时期地方发债模式及其异同分析”
『东方企业文化·产业经济』, 2013年, 第12期, pp.234-235.

- 42) 李画·王颖,“加快推进政府债务置换规范政府债务管理”
『经济研究参考』,2016年,第17期, pp.30-32.
- 43) 李经纬,“经济社会学视角中的地方政府债务风险问题”
『上海:复旦大学』,2012.
- 44) 李静,“城投债规模、政府审计力度与经济发展水平”
『财经问题研究』,2017年,第11期, pp.73-78.
- 45) 李俊生·乔宝云·刘乐峥,“明晰政府事权划分构建现代化政府治理体系”
『中央财经大学学报』,2014年,第3期, pp.3-10.
- 46) 李霁友,“新常态下地方政府债务问题研究”
『科学出版社』,2018.
- 47) 李尚蒲·罗必良·何勤英,“土地市场化是否推动城投债发行?”
『经济评论』,2017年,第4期, pp.106-117.
- 48) 李小平,“新常态下加严地方政府性债务管控的具体途径及方法研究”
『知识经济』,2016年,第14期, pp.40.
- 49) 李亚玲,“我国地方政府自主发债模式及其债务管理研究”
『北京:财政部财政科学研究所』,2013.
- 50) 梁朝晖·费兆楠·张亮,“中国地方政府债券风险溢价研究”
『首都经济贸易大学学报』,2017年,第1期, pp.12-17.
- 51) 林双林,“中国财政赤字和政府债务分析”
『经济科学』,2010年,第3期, pp.5-16.
- 52) 林毅夫,“供给侧结构性改革”
『北京:民主与建设出版社』,2016.
- 53) 刘楠楠·侯臣·锺秋波,“中国地方财政的风险研判与应对”
『中国行政管理』,2017年,第8期, pp.25-29.
- 54) 刘尚希·赵全厚,“政府债务:风险状况的初步分析”
『管理世界』,2002年,第5期, pp.22-32,41.
- 55) 陆小虎,“地方政府债务与地方经济发展研究”
『价值管理』,2016年,第25期, pp.71-73.
- 56) 马宏兵,“关于地方政府债务置换相关问题的探讨”
『经济研究参考』,2016年,第10期, pp.93-95.

- 57) 毛振华等, “中国地方政府与融资平台债务分析报告”
『社会科学文献出版社』, 2018.
- 58) 撒瓦斯, “民营化与PPP模式:推动政府和社会资本合作”
『北京:中国人民大学出版社』, 2015.
- 59) 孙玉栋·常春, “政府债务风险预警机制构建”
『中国特色社会主义研究』, 2014年, 第6期, pp.57-62.
- 60) 孙玉栋·孟凡达, “中国地方政府债务形成机制与风险管控研究”
『经济科学出版社』, 2019.
- 61) 唐传辉·张健, “探究今年地方政府债务危机的解决途径”
『金融经济』, 2013年, 第20期, pp.121-122.
- 62) 王光国, “中国地方政府债务发展现状和发展之路的探讨”
『时代金融』, 2013年, 第4期, pp.236.
- 63) 王立国, “论我国地方政府债务风险防控机制的完善”
『天津社会科学』, 2013年, 第6期, pp.99-103.
- 64) 王婷婷·范卫国, “财政责任视角下的地方债务治理:域外经验与中国路径”
『经济体制改革』, 2016年, 第6期, pp.161-167.
- 65) 王旭坤, “中国地方政府举债权研究”
『北京:法律出版社』, 2016.
- 66) 肖瑶, “PPP融资模式在我国的发展现状及相关问题研究”
『中国商论』, 2016年, 第4期, pp.79-80.
- 67) 徐进, “政府会计改革:防控地方政府债务风险的抓手”
『预算管理与会计』, 2019年, 第5期, pp.54-55.
- 68) 薛军·闻勇, “地方政府债务管理:模式选择与制度借鉴”
『当代经济管理』, 2015年, 第2期, pp.87-93.
- 69) 闫坤·徐鹏庆, “分税制、财政困境与地方政府转型”
『改革』, 2015年, 第12期, pp.61-69.
- 70) 尹恒, “政府债务问题研究”
『北京:北京师范大学出版社』, 2007.
- 71) 尹启华·陈志斌, “国家治理视域下我国地方政府债务管理制度的演进及启示”
『当代财经』, 2016年, 第6期, pp.34-41.

- 72) 袁战, “从欧债危机看我国的地方政府债务风险”
『经济视角(下旬刊)』, 2013年, 第9期, pp.67-68.
- 73) 张皓翔·卢永福, “新时代地方政府债务风险管理探讨”
『宏观经济管理』, 2019年, 第5期, pp.45-50.
- 74) 张明, “地方政府债务规范性管理对商业银行发展的影响”
『经济研究导刊』, 2015年, 第17期, pp.223-225.
- 75) 张同功, “新常态下我国地方政府债务风险评价与防范研究”
『宏观经济研究』, 2015年, 第9期, pp.134-143.
- 76) 张旭昆·李晓红, “财政分权、地方政府竞争与地方债发行”
『社会科学战线』, 2016年, 第9期, pp.62-70.
- 77) 朱文蔚, “我国地方政府性债务与区域经济增长的关系研究”
『深圳:深圳大学』, 2015.
- 78) 朱新现, “后土地财政时代我国省域地方政府性债务风险评价”
『河南商业高等专科学校学报』, 2014年, 第27期, pp.11-15.
- 79) 朱岩, “进一步加强我国地方政府债券管理” 『中国财政』, 2013年,
第21期, pp.50-51.
- 80) 庄晓季, “公共债务对我国实体经济发展的影响研究”
『长春:吉林大学』, 2015.