

출장복명서

중국 지방정부 채무관리에 관한
국제 회의

2010. 12. 6 ~ 2010. 12. 7

한국개발연구원

[목 차]

I. 회의 목적

II. 일시 및 장소

III. 회의 일정

IV. 발표 및 토론 내용

I. 회의 목적

- 중국의 급격한 도시화로 단기에 대규모의 인프라 시설이 필요함에 따라 인프라시설의 건설이 지속적으로 추진되고 있음
- 지방정부 중심의 인프라 시설 확충은 지방정부의 채무를 증가시켰고 중앙정부의 관리가 부실한 상황에서 지방정부의 채무는 중국 정부가 해결해야 할 중요 문제로 부각되고 있음
- 다양한 국가들의 인프라 확충을 위한 재원조달방안을 살펴봄으로써 중국 정부가 지방정부의 채무관리 방안을 마련하는 데에 도움을 얻으려고 함

II. 일시 및 장소

- 일시 : 2010. 12. 6(월) ~ 12. 7(화)
- 장소 : Westin Beijing Financial Street
- 주최 : Macroeconomic Department, Development Research Center of
The State Council,
Asian Development Bank

III. 회의 일정

- 12월 6일
 - 8:00 ~ 9:00 : 등록
 - 9:00 ~ 9:30 : 개회사
 - Yunchun Hou, Vice President, Development Research Center of
The State Council
 - Paul J. Heytens, Council Director, People's Republic of China
Resident Mission, ADB

- 9:30 ~ 10:45 : Session 1
 - 주제: 지방정부 채무와 Financial Special Vehicle
 - 발표자 : Kang JIA, DG of Research Institute for Fiscal Science, Ministry of Finance, PRC
 - 토론자 : Longyun PENG, Senior Economist, People's Republic of China Resident Mission, ADB

- 10:45 ~ 12:05 : Session 2
 - 주제: Subnational Debt Finance & Structural Challenges
 - 발표자 : Lili LIU, Lead Economist on Subnational Finance, Economic Policy and Debt Department, World Bank
 - 토론자 : Dantao ZHU, Fellow, Office of Leading Group of Fiscal and Economic Affairs Peiyong GAO, DG of Institute of Finance and Trade Economics, CASS

- 13:30 ~ 15:05 : Session 3
 - 주제: Assignment of Responsibilities for Infrastructure in the PRC
 - 발표자 : Christine WONG, Professor, Said Business School, University of Oxford
 - 토론자 : Yongsheng ZHANG, Senior Fellow of Macroeconomic Department, DRC

- 15:05 ~ 16:25 : Session 4
 - 주제: 인프라 투자를 위한 지방의 재원조달
 - 발표자 : Naoyuki Yoshino, Professor of Economics, Keio University
 - 토론자 : Li SONG, DDG of Economic Research Institute, NDRC

- 16:25 ~ 17:45 : Session 5
 - 주제: 개발사업 투자에 있어 중앙정부과 지방정부의 상호 작용
 - 발표자 : Brendan Rynne, KPMG Partner in Economics, Infrastructure and Policy Practice
 - 토론자 : Lianzhong LI, DG of Macroeconomy Department, Policy Research Office of CPC Central Committee

□ 12월 7일

- 09:00 ~ 10:35 : Session 6
 - 주제: 지방의 재원조달방안 JFM
 - 발표자 : Yasuyuki MAEBA, Head of Credit Research and Analysis, Japan Finance Organization for Municipalities
 - 토론자 : Jianhau ZHANG, DG of Research Office, People's Bank of China

- 10:35 ~ 11:55 : Session 7
 - 주제: 민간투자를 이용한 한국의 인프라 투자
 - 발표자 : 김정욱, KDI PIMAC
 - 토론자 : Ruimin FU, Professor, Yunnan University of Finance and Economics

- 13:30 ~ 15:05 : Session 8
 - 주제: 중앙 및 동부 유럽 지방정부의 채무 규제
 - 발표자 : Pawel Swianiewicz, Chairman of Department of Local Development and Policy, University of Warsaw(Poland)
 - 토론자 : Haijun WANG, China Cinda Asset Management Co., Ltd.

- 15:05 ~ 17:35 : Session 9
 - 주제: 정부의 채무 위험 관리
 - 발표자 : Cristopher L. Marshall, KPMG Partner in Risk and Compliance Practice for Financial Institutions in Greater China
 - 토론자 : Bin QI, Director of Research Center, CSRC

- 17:35 ~ 18:00 : 폐회사
 - Chun MENG, DDG of Macroeconomic Department, DRC
 - Januar Laude, Private Sector Development Specialist, Financial Sector, Public Management and regional Cooperation Division, East Asia Department, ADB

IV. 발표 및 토론 내용

□ Session 1 : 지방정부 채무와 Financial Special Vehicle

- 지방 정부의 은닉된 채무는 과거부터 지속되었으며 그 규모도 막대함
 - 2009년 이래 공채 발행 수준도 상당하며 중앙정부로 받은 보증을 수반하는 경우가 많음
- 조세수입에 대한 중앙정부와 지방정부간 배분체계가 정착되어 있지 않았고 지방세제도 확립되지 않아 지방정부의 재정 여력은 부족함
 - GDP평가 체계는 지방정부가 채무를 은닉하게 하는 동기를 제공
- 불투명하고 비표준적인 제도 하에서 지방의 채무 위험은 산재해 있으며 점차 커져가고 있음
- 은닉된 채무를 규격화된 공채와 지자체의 채무로 대체하고 제도의 표준화와 공공의 감독을 강화하는 것이 필요함

□ Session 2 : Subnational Debt Finance & Structural Challenges

- 지방정부의 채무와 준 공기업에 대한 채무는 증가하고 있음
 - 인도(GDP의 27%), 브라질(공공부문 채무의 30%), 중국(GDP의 25%)
- 분권화, 급격한 도시화, 세계화, 재무시장의 확산 등은 지방채무의 증가에 기여하고 있음
- 금융위기로 인해 채무 금리는 상승하였고 만기는 단기화됨
- 개발도상국들은 인프라에 GDP의 3~4%를 투자하고 있으며 급속한 도시화는 대규모 인프라 투자를 요구하고 있음
 - 매년 6천 만 명 이상이 도시로 유입되고 있으며 2030년에는 18억 명 이상이 도시민이 될 것임
- 인프라 투자의 장기 특성상 적절하게 규율된다면 채무를 통한 채원조달도 정부의 투자수단이 될 수 있으나 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 함

- 국가의 거시경제 펀더멘탈이 안정적이어야 함
- 경쟁적인 지방의 신용시장이 형성되어야 함(저비용, 투자상품의 다양화, 시장 주도적 규제 등)
- 지자체의 부도를 막는 제도적인 틀을 마련하는 것이 필요함

□ Session 3 : Assignment of Responsibilities for Infrastructure in the PRC

- 중국의 재정지출은 고도로 분권화되고 있으며 경제성장은 인프라 투자 증가로 인해 가능한 것임
- 지난 25년간 급속한 도시화로 인하여 막대한 인프라 투자가 이뤄짐
 - 1979년 도시인구는 전체 인구의 20%이었으나 현재 도시인구는 46%에 이룸
 - 1980년대 후반부터 1990년대 중반까지 해안도시에서 시작되어 내륙과 소규모 도시로 인프라 투자가 전파됨
- 재정삭감, 인프라투자에 대한 책임의 지방 이전, 지방정부는 조세나 채무조달 능력이 없음에도 인프라 투자는 시작됨
- 상하이에는 다양한 방법을 통해 인프라 시설에 투자하고 있음
 - SJC(Shanghai Jiushi Corporation)을 설립하여 국제기구로부터 차입, 해외채권 발행, 국내외 은행 차입을 통해 재원을 마련하여 인프라시설에 투자함
 - SMPD(General Corporation of Shanghai Municipal Property)는 예산, 도시 유지건설세, 공공시설 요금, 시유자산의 임대수입, 은행차입, 채권 등을 통해 공공재 투자 재원을 마련함
 - 상하이의 성공은 공공재 투자에 시장 참여를 유도함
- 공공재에 대한 시장 투자는 다음과 같은 단점도 내포하고 있음
 - 복잡한 금융기법의 사용은 지방정부에 우발채무를 부담하게 하였고 공공과 민간의 경계를 흐릿하게 하여 재정원칙을 약화시킴
 - 시장의 참여로 지역의 불균형을 강화하였음

□ Session 4 : 인프라 투자를 위한 지방의 재원조달

- 많은 아시아 국가들은 인프라 시설에 대한 대규모 투자가 필요한 상황이나 각국은 충분한 투자재원을 갖고 있지 못함
- 지역간 인프라투자의 배분은 정치적 압력에 의해 왜곡될 수 있으며 투자재원 마련을 위한 더 효율적인 방법을 찾는 것이 정책결정자들의 주요 관심사항이 되고 있음
- 인프라 투자를 위한 재원조달 방안에는 인프라 수익 채권 등 다양한 방안이 있으며 이를 효과적으로 활용하기 위해서는 투자과정의 일부로서 성과 측정이 필요함

□ Session 5 : 개발사업 투자에 있어 중앙정부와 지방정부의 상호 작용

- 뉴질랜드, 핀란드, 미국(오래곤), 브리티시 콜롬비아의 사례를 중심으로 지역개발정책 수행 과정을 조사하였고 이를 통해 얻은 교훈은 다음과 같음
 - 성장은 중심 지역에 초점을 맞추고 있으며 이용가능한 평가 자료는 지역 개발 프로그램을 성장의 성과에 연결시키고 있지 못함
 - 모든 사례가 지역 경제 개발에 대하여 bottom-up 접근을 취하고 있으며 중요한 전략의 개발에 있어 지역의 관점에서 접근하고 있음
 - 개발 부문을 강조한 접근보다는 해당 지역에 기초한 접근이 필요하며 지역의 네트워크 개발이 필요함
 - 성장을 도모하기 위하여 인프라를 중요하다고 판단하고 있음
 - 지방정부, 기업, 대학, 지역단체 등이 같이 계획한 지역개발계획에 대한 인프라 재원을 조성함
 - 커뮤니티의 참여를 도모하는 제도적 틀을 만들고 커뮤니티를 지원하기 위한 공통 목적을 갖고 중앙, 지방 정부간 지역 개발 기금의 배분을 조정함

□ Session 6 : 지방의 재원조달방안 JFM

- 지방정부의 수입원은 지방세, 지방배분세, 재정지원, 지방 채무임

- 지방세의 비중이 42.9%로 가장 높고 지방채무는 10.8%를 차지함
- 지방정부의 채무는 민간금융기관에서의 장기 차입, 공채 발행, JFM(Japan Finance Organization for Municipalities), 중앙정부펀드 등으로 구성됨
- JFM은 지방 정부에 장기 저리로 용자를 시행하며 JFM의 주 재원은 채권발행임
- JFM은 지방 정부에 장기 저리의 자금을 공급하기 위하여 2008년 설립됨
 - 자본금은 166억엔이며 22조엔의 대출과 18조 5천억엔의 본드를 발행함
 - 중앙정부는 JFM의 주주는 매년 지방정부에 조달할 재원금액을 설정하며 JFM의 감독위원회는 정치가, 외부전문가, 공무원 등으로 구성됨
 - 일본의 소규모 지자체들은 자체 채권 발행이나 대출이 어려우므로 JFM을 통해 재원을 조달함

□ Session 7 : 민간투자를 이용한 한국의 인프라 투자

- 정부 투자에서 민간투자가 차지하는 비중은 1998년 이후 계속 증가하여 2010년에는 16.3%에 이룸
 - 민간투자사업의 추진을 위하여 민간투자법(시행령 포함) 및 민간투자사업기본계획 등 법적 체계를 정비하였으며 2005년 이후 VFM 분석을 통해 민자사업의 적격성을 분석하고 있음
 - 정부고시사업과 민간제안사업으로 민자사업이 추진되고 있음
 - 민간투자의 주된 방식에는 BTO, BTL방식이 있으며 기타 BOT와 BOO도 추진되고 있음
- 지방정부도 민자사업을 많이 추진하고 있으나 소규모 사업을 주로 추진
 - BTO 사업은 사용료로 투자비를 회수하게 되므로 서울, 경기, 부산 등 발전된 지역에서 주로 수행됨

- BTL 사업은 정부가 임대료를 지급함에 따라 경북, 전북, 충남과 같이 개발이 더딘 지역에서 주로 수행되고 있음

- KDI PIMAC은 정책 연구와 재정투자 및 민간투자의 관리를 통해 인프라투자의 효율성과 효과성을 증진시키는 데 기여하고 있음

□ Session 8 : 중앙 및 동부 유럽 지방정부의 채무 규제

- 지방 채무는 감독이 필요하며 이를 위하여 정확한 최신의 정보가 필요하고 자료가 투명하게 관리되고 공개되어야 함
- 지방 채무를 조달하기 위해서 지방정부는 재정적 자치권을 갖고 수입에 대한 통제권을 가져야 함
- 지방 채무에 대한 규제는 예상할 수 있도록 안정성이 보장되어야 함
- 균형적인 예산의 Golden rule이 중앙유럽과 동부유럽에 적용되어야 함
- 대부분의 지방 정부는 부채와 관련된 정책을 수행하는데 신중하지만 명확한 외부 규제가 필요하다고 판단하고 있음

□ Session 9 : 정부의 채무 위험 관리

- ERM(Enterprise Risk Management)의 구조 : 내부 환경, 목표 정립, 사건 인식, 위험 평가, 위험 대응, 제어 활동, 정보 교류, 감독
 - 내부 환경: 위험관리에 대한 철학, 문화 정립
 - 목표 정립: 기관의 활동과 목표를 계획, 감독, 조정하며 목표의 정립 과정에서 위험을 고려하며 기관의 위험 선호를 반영해야 함
 - 사건 인식: 목표의 성취 전략에 영향을 미칠 수 있는 기관 내·외부의 사건을 인식
 - 위험 평가: 위험을 분석, 가능성과 영향 관점에서 위험을 평가, 정성적 및 정량적 위험평가 방법론을 이용
 - 위험 대응: 위험에 대한 대응방안을 인식하고 평가(대응방안별 비용, 편익, 위험의 가능성과 영향을 감소시키는 정도 등을 평가)한 후 대응방안을 실행하고 잔여 위험을 평가함

- 제어 활동: 위험에 대한 대응이 수행되었는 지를 확인하는 정책과 절차의 수립을 의미하며 제어활동은 위험의 영향을 감소시키는 예방적 또는 사후적인 활동을 말함
- 정보와 교류: 적절한 정보를 인식하고 모으고 상호 교환해야 함
- 감독: ERM의 효과성, 변화(정책목표, 제도 등), 위험이 적절히 검토되었고 제어 활동이 위험을 경감했는지를 감독함