

# 2020년 중국의 신형 인프라 투자<sup>1)</sup>



## 1. 추진 배경

- 중국 정부는 2020년 전면적인 샤오강(小康)사회 건설이라는 목표 달성을 위해 적극적인 재정 정책과 완화적인 통화정책을 추진할 계획<sup>1)</sup>
  - 질적 성장을 위한 구조개혁과 고품질 발전을 추진하면서도 2010년 대비 GDP 2배 달성을 위해서는 6% 정도의 안정적인 성장이 필요
  - 재정정책으로는 지방정부 특별채권 확대 발행을 통한 인프라 건설 등을 추진하고, 통화정책으로는 유동성을 충분히 공급하면서 중소기업과 민영기업의 자금조달 비용을 절감하는 방향으로 추진
- 그러나 올해 초에 닥친 코로나19로 인공과 물자의 이동이 제한됨에 따라 수요가 감소하고 생산 차질로 공급도 감소하는 복합적인 위기 상황이 발생
  - 코로나19가 '세계적 대유행'으로 확대되면서 글로벌 경제위기로 발전할 가능성도 상존<sup>2)</sup>
  - 중국 정부는 코로나19에 대응하여 방역대책과 경제대책을 병행하여 추진

1) 7대 분야별 내용은 2020년 5월호에 게재 예정.

2) WHO(3.11) 글로벌 팬데믹(pandemic) 선언, IMF(World Economic Outlook, 4.14) 세계 경제 성장률 -3.0%.

- 경제대책으로 적극적 재정정책과 완화적 통화정책, 소비촉진책을 시행 중<sup>3)</sup>
  - 재정정책으로는 세금 감면, 사회보험료 감면, 고용보조금 지급, 인프라 투자 등 기업의 부담 완화와 새로운 성장 동력을 발굴
  - 통화정책으로는 금리 인하, 선별적 기준을 인하, 특별 재대출, 만기 연장 등 기업 금융비용을 낮추고 유동성 공급을 확대
  - 소비촉진책으로 중앙정부는 소비촉진 환경 개선 등을 추진하고, 지방정부는 소비 쿠폰 발행, 차량이나 가전 구매 시 보조금 지원 등을 추진<sup>4)</sup>
- 코로나19에 대한 경제대책으로 신형 인프라 투자가 적극적으로 추진될 전망
  - 단기적으로는 코로나19의 부정적인 영향을 완화하여 성장과 고용안정 등 경기를 회복하며, 중장기적으로는 성장잠재력을 확보하여 고품질 발전 달성에 기여
  - 통화정책은 코로나19로 인한 실물경제의 위기가 금융 불안으로 연결되지 않고 기업이 유동성 위기로 파산하지 않도록 지원하는 것이 초점이므로 만기 연장, 유동성 공급, 금리 인하 등을 추진하나 성장 견인은 미흡
  - 재정정책 중 세금과 사회보험료 감면, 소비 쿠폰과 고용보조금 지급 등은 피해를 완화하나 새로운 성장 동력을 발굴하기에는 미흡

## 2. 주요 내용

### (1) 인프라 투자

- 인프라는 경제활동의 기반이 되는 기초 시설과 시스템으로 한 사회의 생존과 발전을 위한 여건<sup>5)</sup>
  - 인프라는 좁은 의미로는 교통·운수(도로, 철도, 공항, 항만), 에너지, 통신, 수리 등 4개 경제 인프라를 의미<sup>6)</sup>

3) 박재근, “코로나19에 대한 중국 정부의 대응”, 「중국산업경제브리프」 3월호 참조.

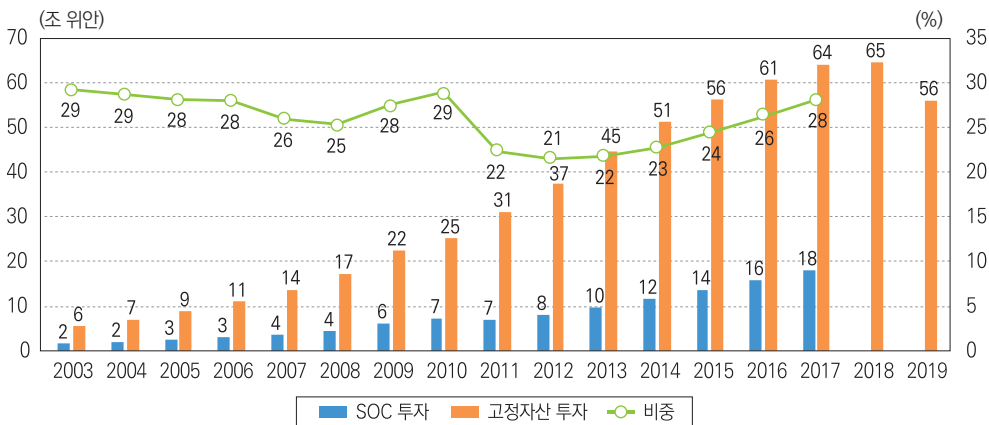
4) 발전개혁위원회 등 23개 부처 연합, 소비확대 촉진 및 국내시장 형성 가속 실시의견, 2020.3.13.

5) 기준에 따라 하드 인프라와 소프트 인프라, 경제 및 사회적 인프라로 분류.

6)恒大研究院(2020.3.16).

- 넓은 의미로는 경제 인프라에 사회 인프라(교육, 과학기술, 의료위생, 체육, 문화 등)를 포함하고, 석유·가스 및 광산을 포함
- 고정자산 투자(Fixed Asset Investment, FAI)는 크게 제조업 투자, 인프라 투자, 부동산 투자로 구성
  - 중국의 인프라 투자는 전기 가스, 교통 운송, 우편, 통신, 수리 및 환경 관리를 포함
  - 중국의 고정자산 투자는 계속 증가하여 2017년 64조 위안을 달성하고, 2019년 56조 위안으로 다소 하락
  - 인프라 투자는 2017년 18조 위안으로 고정자산 투자의 28%를 차지
- 중국의 자본 스톡은 양적으로는 세계 1위이지만, 질적으로는 선진국과 비교하면 뒤떨어져 있어 지속적인 투자가 필요
  - IMF에 따르면, 중국의 공공자본 스톡은 2017년 48조 달러(2011년 불변가격)로 세계 1위이나, 1인당 공공자본 스톡은 3만 5,000달러로 149개 국가 중 37위로 일본(6만 4,000달러), 러시아(5만 7,000달러), 미국(4만 6,000달러) 등과 격차<sup>7)</sup>

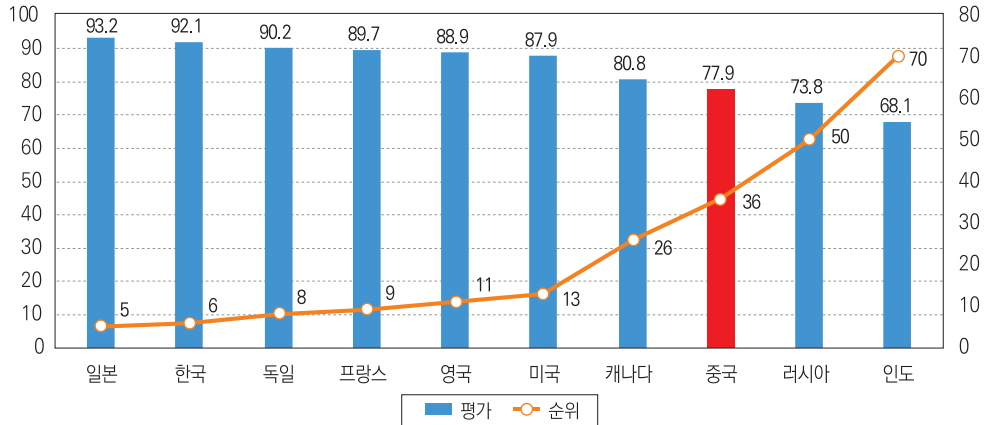
〈그림 1〉 중국의 고정자산 투자와 SOC 투자



자료: CEIC data(검색일: 2020.4.14).

7) IMF, Investment and Capital Stock Dataset, <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/#5>(검색일: 2020.4.17), 恒大研究院(2020.3.16)에서 재인용.

〈그림 2〉 주요국의 인프라 부문 평가와 순위



자료: World Economic Forum(2019.10), 「The Global Competitiveness Report 2019」.

- 세계경제포럼의 2019년 글로벌 경쟁력 보고서의 인프라 부문 평가는 세계 141개 국가 중 36위로 일본(5위), 한국(6위), 미국(13위) 등과 격차<sup>8)</sup>

## (2) 신형 인프라 투자

- 신형 인프라(新基建)는 2018년 말 중앙경제공작회의에서 처음 제기된 이래, 2020년 들어 여러 회의에서 언급<sup>9)</sup>
  - 2018년 말 중앙경제공작회의에서 5G 상용화, 인공지능, 산업인터넷, 사물인터넷 등 새로운 인프라 건설이 제기되고, 2019년 정부 업무보고에 포함
  - 2020년 중앙전면심화개혁위원회(2.14)와 중앙정치국 상무위원회(3.4)에서 전통 인프라와 신형 인프라의 통합 발전, 신형 인프라 구축 가속화 언급
  - 중국 경제의 구조 전환, 미중 무역전쟁, 코로나19 등 대응 과정에서 신형 인프라는 경기 역주기(counter-cyclical) 조절 수단으로 자주 등장

8) World Economic Forum(2019.10), 「The Global Competitiveness Report 2019」([http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)).

9) 新型基础设施建设(신형 기초시설 건설)의 약칭.

〈표 1〉 신형 인프라 사업을 강조한 주요 회의

시기	회의 명칭	주요 내용
2018.12.19	중앙경제공작회의	5G 상용화, 인공지능, 산업인터넷, 사물인터넷 등 새로운 인프라 건설 강화
2019.03.03	양회	5G, 인공지능, 산업인터넷, 사물인터넷 등 신형 인프라 중요 역할
2019.07.30	중앙정치국 회의	제조업 투자 안정, 단점 보완(补短板), 정보 네트워크 등 새로운 인프라 건설 가속
2020.02.14	중앙전면심화개혁위원회 회의	인프라는 경제사회 발전에 중요. 전통과 신형 인프라의 통합 발전으로 인프라 체계 현대화
2020.02.21	중앙정치국 회의	약품, 백신을 연구개발하고, 생물 의학, 의료 장비, 5G 네트워크, 산업인터넷 등 발전 가속
2020.03.04	중앙정치국 상무위원회 회의	공공위생 서비스, 응급물자 투자 확대하고, 5G 네트워크, 데이터센터 등 신형 인프라 구축 가속

자료: 前瞻产业研究院(2020.4) 재정리.

- 신형 인프라는 경제의 구조 전환과 양질의 성장에 필요한 과학기술 특히 정보기술혁신을 기반으로 하는 인프라와 기존 인프라의 신성장 요소 포함
  - 전통적인 인프라가 주로 도로, 철도, 교량, 수리, 항만, 공항 등을 의미한다면, 신형 인프라는 과학기술의 혁신을 활용하는 인프라임.
  - 구체적으로는 5G, 인공지능, 데이터센터, 산업인터넷, 고속철도와 도시철도, 초고압(Ultra High Voltage, UHV), 전기차 충전소 등 7대 분야로 제시
  - 신형 인프라는 5G, 인공지능, 데이터센터, 산업인터넷 등 차세대 정보기술혁신에 중점을 둔 분야와 고속철도와 도시철도, 초고압, 전기차 충전소 등 신기술을 활용하여 기존 인프라의 단점을 보완(补短板)하는 분야로 구성<sup>10)</sup>
  - 신형 인프라는 정보통신기술 기반의 신산업과 연결되어 있지만, 기존 인프라 분야에 새로운 성장점을 발굴할 수 있으면 신형 인프라에 포함된다고 해석<sup>11)</sup>
  - 따라서 신형 인프라는 중국 경제의 디지털화에서 디지털산업이라는 신형 산업과 기존 산업의 디지털화라는 업그레이드를 지원하는 것으로 평가

10) 前瞻产业研究院(2020.4).

11) 兴业证券(2020.3.21).

〈그림 3〉 신형 인프라의 구성



자료: 저자 작성.

- 신형 인프라는 정보망(5G, 인공지능, 데이터센터, 산업인터넷), 교통망(도시 간 고속철도 및 도시 철도), 에너지망(초고압설비, 전기차 충전소) 등 3대 네트워크로 구성<sup>12)</sup>
  - 비디지털 분야에 1달러를 투자하면 GDP 3달러를 창출하는 반면, 디지털 분야 1달러 투자는 20달러를 창출하여 승수 효과가 6.7배 커서 경제성장의 엔진 역할 기대<sup>13)</sup>

### (3) 신형 인프라 투자 의의

#### □ 단기 : 코로나19의 부정적 영향을 완화하고 안정적인 성장에 기여

- 2020년 1분기 GDP 성장률 -6.8% 기록하면서, 소비는 -19.0%, 고정투자는 -16.1%, 공업 생산은 -8.4%로 수요와 공급이 동시에 감소<sup>14)</sup>
  - 1분기 신규 취업자 수는 229만 명으로 전년동기(324만 명) 대비 29.3% 감소하고 전국 조사 실업률도 2월 6.2%, 3월 5.9%로 높은 수준을 기록
  - 중국 정부는 안정적인 경제성장을 위해 소비촉진, 조업 재개 지원, 수출 촉진 등 다각도 방안을 추진 중
- 소비, 투자, 수출 등 경제성장의 3대 요소 중에서 투자가 안정적인 역할

12) 东吴证券(2020.4.2), “2020年Q2投资策略：拥抱确定性, 拥抱科技新基建”.

13) 东吴证券(2020.4.2), “2020年Q2投资策略：拥抱确定性, 拥抱科技新基建”.

14) 中国政府网(2020.4.17), “一季度国民经济数据公布”.

- 주요 소비 업종은 자동차, 가전, 외식, 관광 등인데, 코로나19가 종식되어 인구이동이 자유롭지 않는 한 경제 회복을 견인하기에는 한계<sup>15)</sup>
- 수출도 미·중 무역마찰뿐 아니라 글로벌 팬데믹 상황에서 세계 경제 성장 둔화로 글로벌 수요가 감소하고 공급망 제약으로 경제 견인에는 한계
- 당분간 현재 상황에서는 투자가 경제성장에 안정적인 역할
- 투자 중에서는 인프라 투자, 그중에서 신산업 발전을 촉진하는 신형 인프라 투자가 경기 회복과 안정적인 성장에 주요 역할
  - 고정자산 투자 중 제조업 투자는 생산 제약과 수요 감소로 활성화되기 어려우며, 부동산 투자는 현재 과잉투자 상태로 안정화가 필요
  - 인프라 투자는 최근 3년간 고정자산 투자의 약 26%를 차지하며, 정부의 주도적인 역할로 경제 안정에 기여
  - 특히 신형 인프라는 4차산업혁명 시대에 부응하는 신산업 성장과 기존 산업의 고도화에 기여

## □ 중장기 : 성장잠재력 확충과 혁신성장 기반

- 중국 경제는 디지털 전환과 양적 성장에서 질적 성장으로 전환하면서 성장잠재력 확충과 생산성 향상이 주요 과제
  - 인민의 아름다운 생활에 대한 수요와 불균형하고 불충분한 발전 사이의 모순을 해결하기 위해 14.5 계획은 인프라 수준을 높이는 데 주력<sup>16)</sup>
  - 투자주도 성장에서 혁신주도 성장으로 전환하면서 5G, 클라우드 컴퓨팅, 인공지능 등 신산업이 혁신성장을 주도하는 데 필요한 인프라 구축을 요구
- 중국의 도시화 2.0은 차세대 기술을 채택한 스마트 슈퍼시티 개발로 생산성 증가율 유지에 기여<sup>17)</sup>
  - 중국은 신형 인프라 건설을 통해 스마트 슈퍼시티 개발을 촉진하여, 도시화율을 현재 60%에서 2030년 75%까지 높일 예정

15) 2020년 4월 25일 현재 감염증의 해외 역유입과 중국 내부의 무증상 감염 확산 우려로 인구이동 통제 유지.

16) 北清EMBA智库(2020.4).

17) Morgan Stanley(2020.3.22).

- 차세대 기술을 적용한 스마트 시티는 도시집적경제로 총요소생산성을 향후 10년간 1.5% 유지하며, 노동생산성도 현재보다 80% 향상 예상

#### (4) 신형 인프라 투자 규모

- 신형 인프라 투자는 아직 정부 차원에서 계획이 수립되어 발표된 것이 아니므로 투자 규모는 여러 기관이나 언론에서 추정하여 불확실
  - 25개 성시가 발표한 중점투자계획 리스트에는 1만 7,257개의 사업이 제시되었으며, 총투자를 제시한 17개 성시의 합계는 약 42조 위안에 달하며, 2020년 투자를 제시한 16개 성시의 합계는 약 5조 9,000억 위안 수준<sup>18)</sup>
  - 13개 성시가 발표한 2020년 중점사업계획 중 8개 성시의 투자 합계가 33조 8,300억 위안으로 집계되자 중국 신기전 34조 위안으로 발표<sup>19)</sup>
  - 중국전자정보산업발전연구원(中国电子信息产业发展研究院, 약칭 赛迪集团CCID)은 광둥성을 사례로 디지털 인프라 투자 규모를 추정하면서 2022년 4,500억 위안, 2025년 5,000억 위안으로 추정<sup>20)</sup>
- 모건스탠리 자료에 의하면, 신형 인프라 분야의 향후 10년간(2020~2030) 총투자 규모는 1조 9,000억 달러(13조 6,000억 위안)로 추정<sup>21)</sup>
  - 연평균 투자 규모는 최근 3년간(2017~2019) 1,000억 달러에서 향후 10년간 1,770억 달러로 약 2배 가까운 규모로 증가
  - 민간의 참여율은 현재 28%에서 38%로 증가할 전망이며, 특히 산업인터넷(30%→60%)과 고속철과 도시철도(25%→50%)는 2배 증가 예상
- 향후 10년간 연간 신형 인프라 투자 규모는 인프라 투자의 7% 정도 수준으로 추정

18) 前瞻产业研究院(2020.4), 「2020年中国新基建产业报告」, 중점사업에는 인프라 외에 산업, 민생, 지역, 농림, 사회보장, 생태 등 각 성시에서 중요한 항목들을 포함하여 신형 인프라 투자와는 큰 차이.

19) 北清EMBA智库(2020.4), 「中国34万亿新基建深度报告」, 收藏版, 중점사업에서 인프라를 선별한 것인지, 그것도 신형 인프라를 선별한 것인지와 기간은 2020년인지 전체 기간인지가 불분명.

20) 赛迪政策法规研究所·产业政策研究所(2020.4), “‘新基建’政策白皮书”.

21) Morgan Stanley(2020.3.22), 7개 신형 인프라에 대해 총규모와 연간 규모 등을 비교적 체계적으로 제시한 것으로 평가.



〈표 2〉 신형 인프라 분야의 투자 규모

	투자 규모(십억 달러)			투자 규모(억 위안)			민간 참여율(%)	
	2017~19	2020~30E	총투자	2017~19	2020~30E	총투자	2017~19	2020~30E
5G 네트워크	12	35	382	840	2,450	26,740	0	0
AI&데이터센터	41	57	626	2,870	3,990	43,820	44	44
산업인터넷	14	27	298	980	1,897	20,860	30	60
고속철&철도	23	46	503	1,600	3,200	35,200	25	50
초고압(UHV)	10	8	89	700	560	6,200	0	0
EV 충전소	1	5	50	41	316	3,476	76	75
합계	100	177	1,948	7,000	12,400	136,300	28	38

자료: Morgan Stanley(2020.3.22)를 참조하여 재작성.

- 2017년 중국의 고정자산 투자 중 인프라 투자가 18조 위안인 점을 감안하면, 신형 인프라 투자는 최근 3년간 3.9%에서 향후 10년간 6.9%로 증가

### 3. 쟁점 사항들

- 신형 인프라 투자의 목표를 단기적인 경기 부양에 초점을 두는지 중장기적인 경제의 체질 강화에 초점을 두는지 지켜볼 필요
  - 2008년 글로벌 금융위기 발생 시 중국 정부는 4조 위안의 자금을 투입하고 추가로 9조 5,000억 위안의 국유은행 대출을 확대하여 경기 부양을 추진<sup>22)</sup>
  - 그 결과 2010년과 2011년 높은 경제 성장률을 달성하였으나, 2012~2016년까지 부채 디플레이션 사이클을 경험하고, 공급된 자금이 중소기업, 민영기업에 공급되지 않고 부동산에 유입되어 지방정부 부채율 급증, 부동산 가격 급등 등 부작용을 초래하고 질적 성장으로의 전환이 지연
  - 정부 주도의 인프라 투자는 10년 전과 같은 부작용 초래가 우려되나 정부 당국이 이런 문제를 인식하고 있어 정책의 부작용을 최소화하고 효과를 극대화하는 조율이 예상

22) 우정렌 외 17인 저음: 중앙일보 중국팀 옮김(2016), 「혁신 차이나», 빅룸, p.206.

- 지나치게 경제 성장률 목표 달성에 집착하기보다 질적 성장으로의 구조 전환에 초점을 둘 필요가 있다는 것이 전문가들의 지적<sup>23)</sup>
- 신형 인프라의 7대 분야는 주로 경제 인프라로 분류되는데, 사회 인프라 확충에 얼마나 연계되는지도 쟁점
  - 신형 인프라는 경제의 혁신과 성장잠재력을 확충하는 데 기여하지만, 이를 활용할 수 있는 기업들에 그 혜택이 주로 집중
  - 중국 경제는 불균등 발전을 완화하여 사회적 통합을 이루며, 민생을 보장하고 개선하는 것이 2019년 경제공작회의 내용 중 하나
  - 신형 인프라 투자가 민생개선에 관련된 공중위생, 의료, 교육, 문화, 양로, 임대주택 등 사회적 인프라 확충으로 얼마나 연결되는지도 중요
  - 특히 농민공을 비롯한 저소득층을 대상으로 임대주택을 개발하여 공급하는 것은 사회안전망을 확충하고 생활 여건 개선, 노동생산성 향상에도 기여
  - 향후 중국 사회경제의 번영과 발전을 위해 디지털 인프라뿐 아니라 교육, 의료, 문화, 사회보장 등 민생 향상을 위한 인프라도 중요하기 때문
- 신형 인프라 투자에 민간의 참여를 얼마나 적극적으로 유도하는지를 지켜볼 필요
  - 인프라의 특성상 공공성과 외부성이 크기 때문에 정부 또는 국유기업(State Owned Enterprises, SOEs)이 주도할 가능성
  - 그러나 정부 주도의 인프라 투자는 과잉투자과 과잉설비의 위험이 있어 이를 관리할 필요
  - 민간 참여는 투자 자산의 효율성과 수익성을 높여 위험을 관리하고 생산요소의 시장화 배분에 기여
  - 민간 참여가 가능한 산업인터넷망이나 고속철도 및 도시철도 분야에서 민간에게 참여 유인이 어느 정도 제공되는지 지켜볼 필요
- 신형 인프라 투자는 규모가 작아 현재 중국이 당면한 안정적인 성장 목표를 달성하기에는 제한적이어서 전통적인 인프라 투자와 얼마나 결합하는지도 쟁점

23) 최근 중앙정치국 회의(4.17)에서 GDP 성장률 목표 달성에 대한 언급이 없어, 단기 목표 추구에서 벗어난 것으로 해석.

- 신형 인프라 투자는 미래 발전에 필요한 분야이나 규모가 작아 신형 인프라와 기존 인프라에 대한 적절하고 전반적인 투자가 필요하다는 지적
- 기존 PPP 프로젝트의 총투자 규모는 현재 약 17조 위안인데 그중 전통 인프라가 큰 부분을 차지하고, 신형 인프라 항목은 3조 위안으로 15% 미만<sup>24)</sup>
- 현재 중국 경제의 규모를 볼 때, 전통 인프라와 신형 인프라의 이룬구동 방식을 사용하여 경제 회복, 구조 전환, 업그레이드를 촉진할 필요
- 신형 인프라 투자만으로는 부족하지만, 기존 인프라 투자를 과다하게 포함할 경우 10년 전 부작용을 되풀이할 우려가 있어, 신형 인프라와 기존 인프라의 정책 조합을 어떻게 가져갈지 관심

박재곤\_산업연구원 북경지원장

#### 〈참고문헌〉

- 前瞻产业研究院(2020.4), 「2020年中国新基建产业报告」.
- 恒大研究院(2020.3.16), 「中国新基建研究报告」.
- 兴业证券(2020.3.21), 「新基建深度报告: 新基建开启创新大时代」, 七大行业深度研究.
- 北清EMBA智库(2020.4), 「中国34万亿新基建深度报告」, 收藏版.
- 赛迪政策法规研究所·产业政策研究所(2020.4), “‘新基建’政策白皮书”.
- Morgan Stanley(2020.3.22), “China’s Urbanization 2.0: New Infrastructure Opportunities Handbook”.

24) 인민망 한국어판(2020.3.12), 선풍적 인기 끄는 ‘뉴’ 인프라란 대체 무엇? 중국에 필요한 새로운 인프라는?(<http://kr.people.com.cn/n3/2020/0312/c203280-9667541.html>).