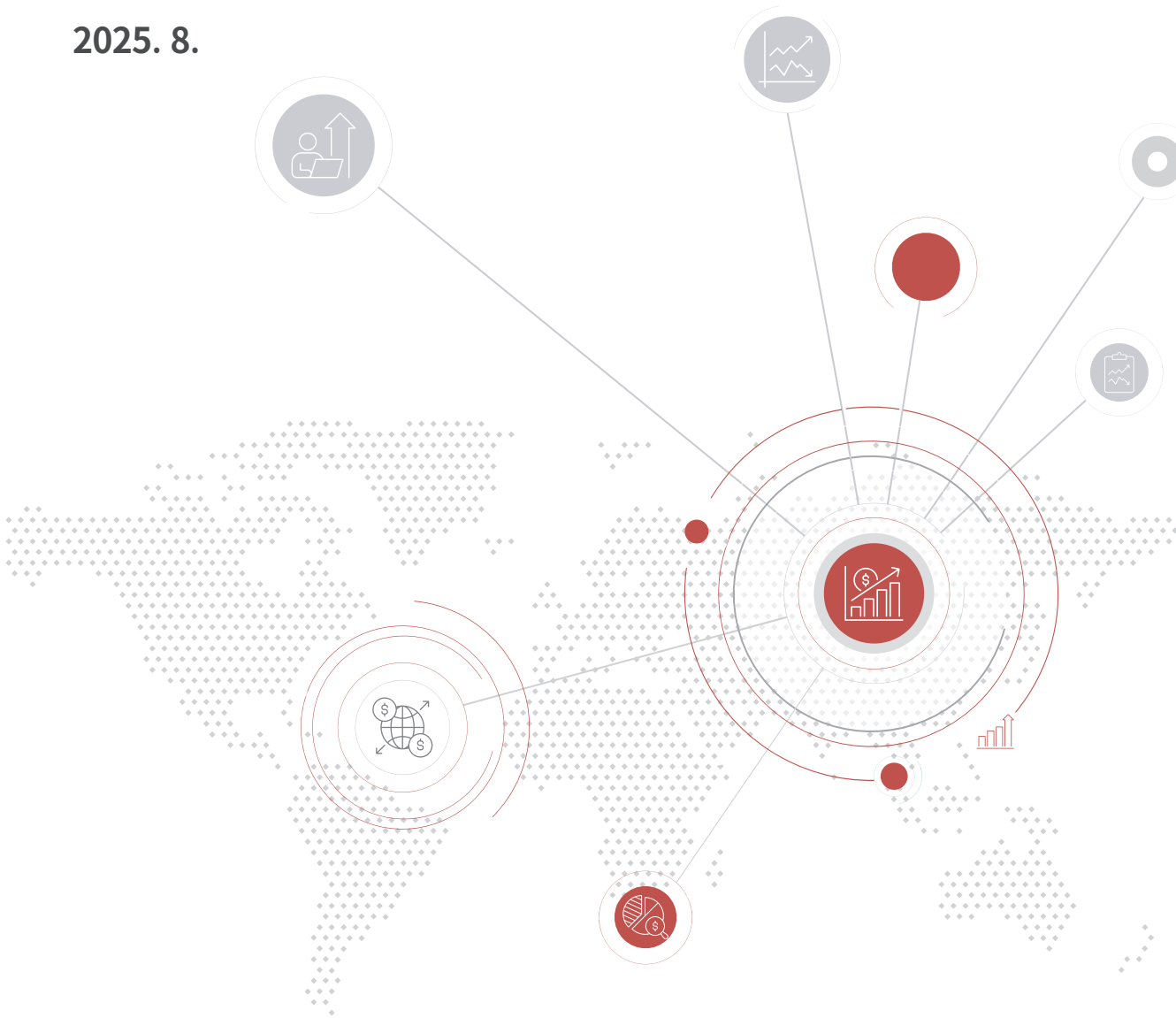


중국의 재정제도와 재정정책 현황

2025. 8.



| 연구진 |

연구책임:	허경선	아태재정협력센터 센터장
연구진:	최승훈	아태재정협력센터 펠로우운영팀장
	김의주	아태재정협력센터 선임연구원
	김난유	아태재정협력센터 연구원

목차

I. 주요 경제현황 및 재정총량	1
1) 경제현황	3
2) 재정현황	7
II. 재정제도	13
III. 기본 재정전략 및 중점 공공투자 방향	17
1) 재정전략	17
2) 중점 투자방향	19
3) 성과사례	21
IV. 주요 현안 및 대응방안	23
1) 주요 현안	23
2) 대응 방안	24
V. 결론 및 요약	25
참고문헌	26

표 목차

〈표 1〉 중국 인구(2018~2024년)	3
〈표 2〉 중국 GDP(2018~2024년)	5
〈표 3〉 중국 경제성장률(2018~2024년)	7
〈표 4〉 중국 정부수입(2018~2024년)	8
〈표 5〉 중국 정부지출(2018~2024년)	9
〈표 6〉 중국 정부 재정수지(2018~2024년)	10
〈표 7〉 중국 정부부채(2018~2024년)	12
〈표 8〉 중국 2025년 주요 예산항목	21

그림 목차

[그림 1] 중국 지도	2
[그림 2] 중국 2023년 인구 피라미드	3
[그림 3] 중국 경제성장률 추이(2018~2024년)	7
[그림 4] 중국 GDP 대비 정부 재정수지 추이(2018~2024년)	10
[그림 5] 중국 GDP 대비 정부부채 추이(2018~2024년)	12

I. 주요 경제현황 및 재정총량

□ 국가 개요¹⁾

- 면적: 9,596,960km²
- 수도: 베이징(北京, Beijing)
- 정치체제: 인민민주주의 사회주의
 - 중화인민공화국의 주석은 전국인민대표대회(National People's Congress, NPC, 이하 전인대)의 최고 지도자이자, 공산당의 총서기 및 국가중앙군사위원회 주석을 겸하며 현임 주석은 시진핑(习近平)임
 - 권력형태는 실질적 공산당이 국가 운영 전반을 총괄하며, 그 외에 공산당이 통제하는 명목상 독립된 8개의 소규모 정당이 있음
- 인구: 14억명²⁾
- 민족구성: 대다수의 한족(91.1%)과 장족, 후이족, 만주족, 위구르족, 먀오족, 등의 소수 민족(8.9%)으로 구성
- 언어: 표준 중국어(공용어), 월어(광둥어), 오어(상하이어), 민북어(푸저우 방언)
- 종교: 무교(52.1%), 민간 신앙(21.9%), 불교(18.2%), 기독교(5.1%), 이슬람교(1.8%), 힌두교(0.1% 미만), 유대교(0.1% 미만)
- 통화: 중국 위안화(¥)
- 기후: 전반적으로 남부는 열대성 기후, 북부는 아한대성 기후를 보이나 매우 다양함

1) CIA, "China," <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/china/>, 검색일자: 2025. 1. 17.

2) 2022년 기준, IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.

[그림 1] 중국 지도



자료: 두산백과, 「중국」, https://www.doopedia.co.kr/doopedia/master/master.do?_method=view&MAS_IDX=101013000887777, 검색일자: 2025. 1. 16.

□ 인구

- 중국은 약 14억 명의 인구를 보유한 국가로, 인도에 이어 세계에서 두 번째로 인구가 많은 국가임
 - 2022년 인도의 총인구가 중국을 추월했으며, 같은 해 중국은 1961년 이후 처음으로 인구 감소를 기록하였음³⁾
 - 특히 생산 가능 인구(15~64세)는 2010년 전체 인구의 74.5%에서 2022년 68.2%로 감소했으며, 고령층(65세 이상) 비율은 같은 기간 8.9%에서 14.9%로 증가함
 - 인구 감소와 고령화는 노동력 축소 및 경제 생산성 저하, 사회보장 및 의료 지출 증가로 이어질 것으로 예상되므로, 양육비 지원, 교육비 경감, 유연근무제 확대 등 출산을 제고를 위한 가족 지원 정책과 대응 방안을 모색해야함

3) Zhai et al.(2024), p. 60.

〈표 1〉 중국 인구(2018~2024년)

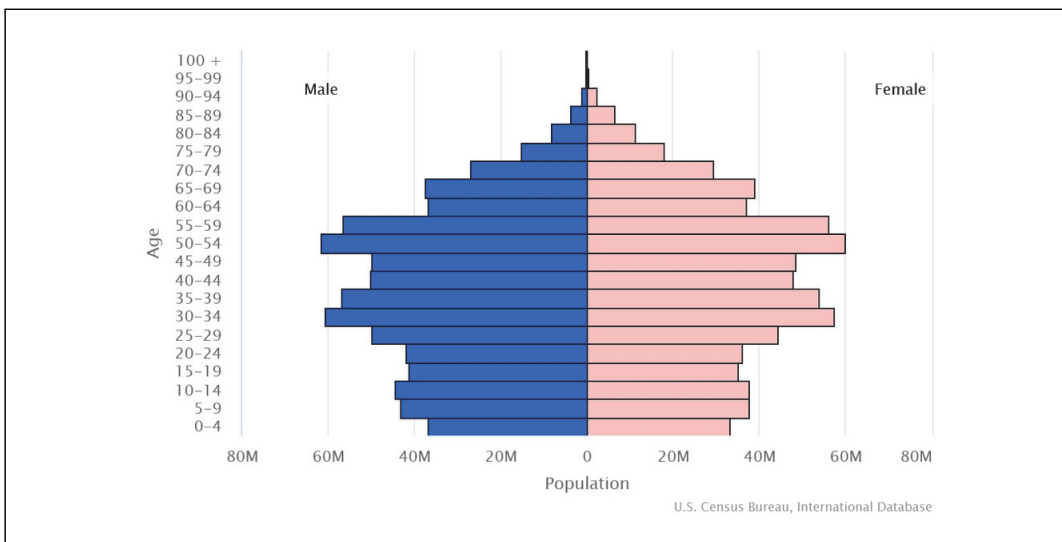
(단위: 백만명)

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
인구	1,405.4	1,410.1	1,412.1	1,412.6	1,411.8	1,409.7	1,409.1

주: 2024년은 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

[그림 2] 중국 2023년 인구 피라미드



자료: CIA, "China," <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/china/>, 검색일자: 2025. 1. 16.

1) 경제현황

□ 국내총생산(GDP)

- 2023년 중국의 명목 GDP는 약 126조위안으로, 매년 증가세를 유지하고 있으며, 2024년에도 이와 유사한 증가세가 지속되어 약 131조위안에 이를 것으로 전망됨
- 그러나 장기간 고도의 성장세를 이어온 중국경제는 최근 들어 성장세 둔화를 보이고 있으며, 이는 팬데믹의 여파, 글로벌 산업 및 공급망 재편, 부동산 시장 조정, 생산성 약화, 노동력 증가세 둔화 등 구조적 요인에 기인한 것으로 분석됨⁴⁾

4) IMF(2024), p. 1.

- (제조분야 산업이전) 중국의 경제 발전과 함께 연안 지역의 생산 비용이 상승함에 따라, 노동 집약적 산업을 중심으로 제조 기지가 상대적으로 비용이 저렴한 내륙 지역이나 ASEAN 국가로 이전(industrial transfer)되고 있음⁵⁾
 - 내륙 지역으로의 이전은 저렴한 노동력과 토지 비용, 지방 정부의 적극적인 유치 노력 및 중앙 정부의 정책적 지원 등을 기반으로 추진되고 있으나, 물류 인프라 부족, 숙련 노동력 부족 등으로 이전의 속도는 다소 더딘 편⁶⁾
 - 다국적 기업(MNCs)은 미·중 무역 갈등 속에서 미국 시장에 대한 접근성을 확보하기 위해 '차이나 플러스 원(China Plus One)' 전략을 채택하여 ASEAN 국가에 제조 시설을 확장하고 있음
 - 중국 기업들 또한 저렴한 노동력, 유리한 해상 물류 접근성, 성장하는 소비시장 등을 이유로 베트남, 인도네시아 등 ASEAN 국가로의 공장 이전을 확대하고 있음⁷⁾
- (미·중 무역 갈등) 2018년부터 지속된 미국과 중국의 무역 갈등은 중국의 무역 패턴 및 수출구조에 큰 변화를 가져옴
 - 미국은 중국산 수출품에 대한 평균 관세율을 2018년 초 3.1%에서 2020년 19.3%로 인상하였으며, 이는 전체 중국 수출의 약 66.4%에 해당함. 이에 대응하여 중국도 미국산 수출품에 대한 보복 관세를 인상해, 평균 관세가 2018년 초 8%에서 2020년 21% 이상으로 상승하였고, 이는 전체 미국 수출의 약 58.3%를 차지함⁸⁾
- (미국 관세 대응) 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국은 중국산 수입품에 145%, 중국은 미국산 수입품에 125%의 관세율을 부과하며 미·중 간 대립이 심화됨
 - 2025년 5월 12일 미·중 고위급 회담을 통해 양국은 90일 유예기간동안 각각 관세를 115%p씩 인하하기로 합의하였으나 기존 부과 관세를 포함한 실효관세율은 미국 약 40%, 중국 약 25%로 추정됨⁹⁾
- 중국은 미·중 갈등 장기화에 대응하여 재정지출을 확대하고 있으며, 2024년에는 GDP 대비 재정적자 비율을 사상 최고 수준인 4%로 설정
 - 지방특별채는 전년 3.9조위안에서 4.4조위안으로, 특별국채 발행 한도는 1조위안에서 1.8조위안으로 확대발행 됨. 이에 따라 국제 신용평가기관인 피치(Fitch)는 중국의 국가

5) Zhai et al.(2024), p. 47.

6) Zhai et al.(2024), pp. 47~49.

7) Zhai et al.(2024), p. 48.

8) Zhai et al.(2024), p. 50.

9) 김기봉·이치훈(2025), p. 2.

- 신용등급을 17년 만에 A+에서 A로 강등하며 재정건전성에 대한 우려를 제기하였음¹⁰⁾
- 중국은 무역 다변화 전략의 일환으로 ASEAN, 유럽, 기타 신흥시장과의 교역을 확대하고 있으며, 미국에 대한 무역 의존도를 점진적으로 줄이고 있음. 그 결과, ASEAN 국가들은 중국과의 무역 확대와 동시에 대미 수출 증가도 경험하고 있음¹¹⁾
- (부동산 시장 안정) 부동산 부문은 중국 경제에서 중요한 비중을 차지하고 있으며, 2022년 기준 부동산업과 건설업의 GDP 대비 부가가치 비중은 각각 6.1%와 6.9%로, 두 부문을 합산하면 전체 GDP의 약 13%에 해당함¹²⁾
- 은행 대출의 약 40%가 부동산 개발업체나 주택담보대출 차입자에게 집중되어 있어, 중국 정부는 부동산 시장 안정을 위해 단기 유동성 지원과 장기 구조개혁을 병행하고 있음¹³⁾
 - 단기적으로는 미완공 주택 프로젝트의 완공을 지원하여 부동산 개발업체의 재무건전성을 개선하고, 시장 신뢰 회복이 필요함
 - 장기적으로는 에스크로 계정(Escrow Account)¹⁴⁾에 예치된 자금이 주택 건설 및 완공에만 사용되도록 관리하며, 차용인이 과도하게 자금을 조달하지 않도록 대출 만기에 대한 엄격한 상한선 설정을 지정해야 함

〈표 2〉 중국 GDP(2018~2024년)

(단위: 십억중국위안, 미국달러)

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
실질 GDP	84,424	89,449	91,454	99,182	102,108	107,468	112,652
명목 GDP	91,577	99,071	102,563	114,528	120,247	125,798	131,488
1인당 실질 GDP ¹⁾	17,396	18,371	18,755	20,333	20,946	22,078	23,153
1인당 명목 GDP ²⁾	9,848.9	10,170	10,525	12,572	12,643	12,597	12,969

주: 1. 2024년도는 예측치.

1) 2021년 미국달러 구매력평가(PPP) 기준.

2) 미국달러 기준.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

10) 김기봉·이치훈(2025), p. 2.

11) Zhai et al.(2024), p. 51.

12) Zhai et al.(2024), p. 54.

13) Zhai et al.(2024), pp. 32~33.

14) 에스크로 계정(Escrow Account): 제3자가 자금을 조건부로 보관하는 중립적인 금융 계좌로, 거래 당사자 간 자금 오남용을 방지하기 위해 사용되며, 계약 조건 이행 여부에 따라 자금 지급이 결정됨

□ 경제성장률

- 중국의 2023년 GDP 성장률은 5.3%로 3.0%의 성장률을 기록한 2022년보다 큰 폭으로 상승함
 - 이는 팬데믹 이후 경제 재개에 따른 민간 소비 회복, 정부의 공공투자 확대, 순수출 증가 등이 경제성장을 견인한 결과로 분석됨¹⁵⁾¹⁶⁾
 - 또한 노동 시장 회복, 전통 인프라와 첨단 제조 및 서비스 산업의 인프라 구축, 중국 경제에 큰 부담을 주던 부동산 시장에 대한 정부의 정책적 지원 등이 2023년 성장률에 기여하였음¹⁷⁾
- (전망) 중국의 2024년 경제성장률은 4.8%를 기록할 것으로 예상되며, 이는 2023년 대비 소폭 하락한 수치이지만 여전히 안정적인 성장세를 유지할 것으로 보임
 - 이는 부동산 부문에서의 지속적 침체에도 불구하고 강력한 공공투자와 민간 소비 회복에 기반한 성장으로 해석될 수 있음¹⁸⁾
- (리스크) 내부적으로 부동산 부문의 재정적 불안정이 장기화 또는 심화할 경우 디스인플레이션¹⁹⁾이 발생하여 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음
 - 외부적으로는 세계 경제 성장 둔화와 미국과의 무역 갈등과 같은 지정학적 긴장이 중국의 수출과 투자에 부정적인 요인으로 작용할 수 있음²⁰⁾
 - 전문가들은 중국 경제에 대한 주요 하방 위협으로 내부 수요 부진 등 국내 요인도 존재하지만, 지속적인 경기 회복세, 거시경제 정책 지원, 부동산 대응 조치 등을 고려할 때 이들의 영향은 제한적이라고 평가
 - 반면 불확실한 세계 경제 회복세, 긴축적인 국제 금융 환경, 지정학적 리스크와 같은 외부요인을 보다 큰 리스크로 평가함²¹⁾

15) IMF(2024), p. 1.

16) IMF(2024), p. 6.

17) Zhai et al.(2024). p. 4.

18) IMF(2024), p. 13.

19) 디스인플레이션(Disinflation): 인플레이션 속도가 둔화되는 현상

20) IMF(2024), p. 7.

21) IMF(2024), p. 15.

〈표 3〉 중국 경제성장률(2018~2024년)

(단위: %)

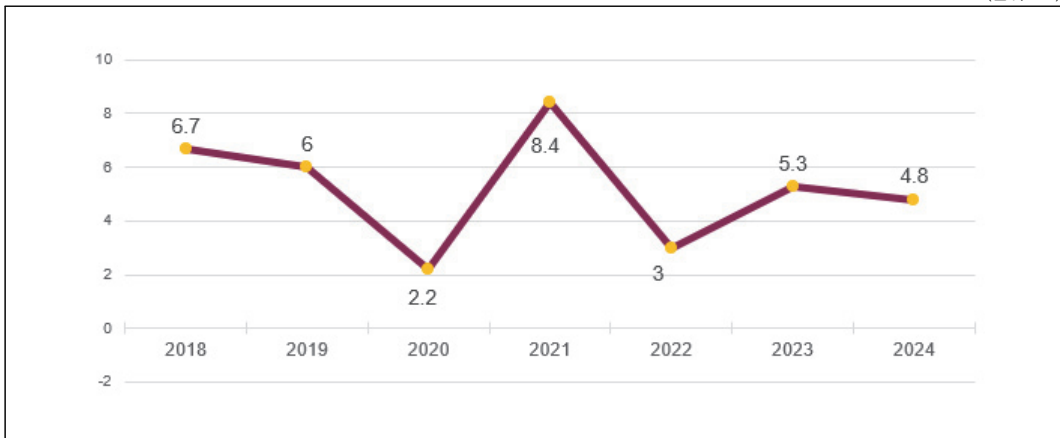
연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
경제성장률	6.7	6.0	2.2	8.4	3.0	5.3	4.8

주: 2024년도는 예측치

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

[그림 3] 중국 경제성장률 추이(2018~2024년)

(단위: %)



주: 2024년도는 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April>, 검색일자: 2025. 1. 3.를 이용하여 저자 작성.

2) 재정현황

□ 정부수입(Government Revenue)

- (수입) IMF는 중국 정부수입을 크게 중앙 및 지방 정부의 세입(General budget headline revenue), 사회보장 기여금(Social security revenue), 그리고 국영기업 수입(SOE fund revenue)으로 분류하고 있음²²⁾
- 중국의 2023년 정부수입은 약 33조위안으로 전년도 약 31.2조위안 대비 5.6% 증가율을 보였음
- 이는 GDP 대비 26.2%에 해당하는 금액으로, 전년도 대비 증가세를 이어갈 수 있었던 것은 세수 회복과 정부의 소비세 및 법인세 수익 증가의 영향임²³⁾

22) IMF(2024), p. 61.

23) IMF(2024), pp. 124~125.

- 2023년 중국의 재정정책은 중앙정부의 재정 완화와 지방정부의 재정 긴축이 상쇄되어 전반적으로 중립적인 성향을 보임
 - 부동산 관련 수입 및 자금 조달 감소로 인한 지방정부 지출 축소가 있었지만, 경기 회복을 위한 세금 감면 연장과 2023년 4분기에 도입된 중앙정부 주도의 자연재해 복구 및 회복 투자 패키지가 이를 보완함²⁴⁾
- 2024년 정부수입은 3.5조위안으로 예상되며, 2023년 대비 증가하지만 상승폭과 GDP 대비 수입이 차지하는 비율은 비슷한 수준을 유지할 것으로 예상됨
 - 부동산 시장 침체로 인한 토지 판매 수입 감소 및 소비세 증가 부진이 주요 요인으로 작용할 것으로 예상됨²⁵⁾

〈표 4〉 중국 정부수입(2018~2024년)

(단위: 십억중국위안, %)

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
정부수입	26,551	27,790	26,343	30,512	31,233	32,992	34,747
GDP 대비 정부수입	29.0	28.1	25.7	26.6	26.0	26.2	26.4

주: 일반정부 기준이며 2024년도는 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

□ 정부지출(Government Expenditure)

- (지출) 중국의 정부지출은 크게 사회보장지출(social security expenses), 국영기업 기금 지출(SOE fund expenditures), 그리고 토지 매각, 채권 발행 또는 이월금으로 자금을 조달한 관리기금 지출(managed funds' expenditure financed by land sales, bond issuance or carryover) 등이 포함됨²⁶⁾
- 2023년 정부지출은 전년도의 약 40.3조 대비 3.6% 증가한 41.7조위안을 기록함
 - 이는 GDP 대비 33.2%에 해당하는 금액으로, 자연재해 복구 및 재건 투자와 같은 공공 부문 투자가 주요 원인으로 작용했으며, 지방정부의 재정 부담 증가와 부동산 시장 지원을 위한 정부의 특별 지출 확대에서 기인함²⁷⁾

24) IMF(2024), p. 12.

25) IMF(2024), p. 126.

26) IMF(2024), p. 61.

27) IMF(2024), p. 12.

- 2024년 정부지출은 약 44.5조위안으로 예상되며, 이는 2023년 대비 6.7% 증가한 수치임
 - 1조위안 규모의 초장기 중앙정부 특별채권(special bond) 발행으로 추가 지출이 계획되었지만, 일반 예산 지출이 예상보다 낮아 순환조정 기본재정적자(cyclically-adjusted primary deficit)는 0.2%p만 증가할 것으로 예상되며, 당국은 향후 몇 년간 이러한 특별채권 발행을 지속할 것이라고 밝힘²⁸⁾

〈표 5〉 중국 정부지출(2018~2024년)

(단위: 십억중국위안, %)

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
정부지출	30,474	33,835	36,310	37,435	40,260	41,729	44,520
GDP 대비 정부지출	33.3	34.2	35.4	32.7	33.5	33.2	33.9

주: 일반정부 기준이며 2024년도는 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

□ 재정수지(Fiscal Balance)

- 2023년 중국의 재정수지는 GDP 대비 -6.9%로 전년 -7.5% 대비 개선되었으나 여전히 적자상태를 유지함
 - 중앙정부의 세수 증가로 인해 전체 재정수지는 개선되었으나, 지방정부가 주로 의존하는 부동산 관련 세수는 감소세를 보였으며, 이에 대해 중앙정부가 긴급지원을 통해 일부 보완하고 있음²⁹⁾
 - 2024년에는 GDP 대비 재정수지 적자 폭이 다시 확대될 것으로 전망되며, 이는 지방정부 자금조달기구(LGFV)³⁰⁾의 부채 부담 증가가 주요 요인으로 작용할 것으로 보임. 이에 따라 지방정부의 재정 투명성 제고 및 재정준칙(fiscal rules)의 수립과 철저한 이행이 요구되고 있음³¹⁾

28) IMF(2024), p. 13.

29) IMF(2024), p. 17.

30) 자금조달기구(Local Government Financing Vehicle, LGFV): 중국 지방정부의 자금조달을 위한 특수목적법인(SPV). 중국 법상 지방정부의 직접적인 재정적자 운용이나 채권발행이 제한되어있기 때문에 LGFV 회사를 만들어 간접적으로 자금을 조달, 주로 인프라 개발, 부동산 개발, 공공 프로젝트 등에 투자함. 이는 현재 중국 지방 재정위기의 핵심 요인으로 지적됨.

31) IMF(2024), pp. 23~25.

〈표 6〉 중국 정부 재정수지(2018~2024년)

(단위: 십억중국위안, %)

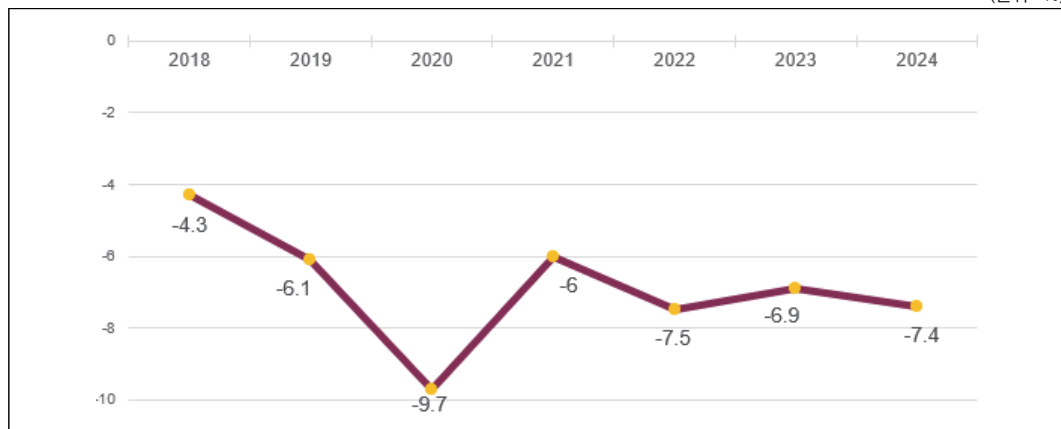
연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
재정수지	-3,923	-6,045	-9,967	-6,923	-9,027	-8,737	-9,772
GDP 대비 재정수지	-4.3	-6.1	-9.7	-6.0	-7.5	-6.9	-7.4

주: 일반정부 순융자(Net Lending) / 순차입(Borrowing) 기준이며, 2023년도, 2024년도는 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

[그림 4] 중국 GDP 대비 정부 재정수지 추이(2018~2024년)

(단위: %)



주: 일반정부 순융자(Net Lending) / 순차입(Borrowing) 기준이며, 2023년도, 2024년도는 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

□ 정부부채(Government Debt)

- 중국의 GDP 대비 정부부채 비율은 2018년 56.7%에서 매년 증가하여 2023년에는 84.4%에 도달하였으며, 2024년에는 90.1%에 이를 것으로 전망됨
 - 이러한 부채 증가의 주요 원인으로는 지방정부의 비효율적인 부동산 투자, 토지 판매 감소에 따른 수입 감소, 지출 증가에 따른 재정 불균형, 그리고 세수 기반 약화 등이 지적되고 있음³²⁾
 - 2023년 하반기부터 중앙정부는 추가 자금을 투입하여 부채 부담을 완화하고자 하였으나, 이는 단기적 대응에 불과하며, 중장기적으로는 지속 가능한 재정정책의 마련이 필요함³³⁾

32) IMF(2024), p. 7.

33) IMF(2024), p. 24.

- 또한 미·중 무역 갈등, 지정학적 긴장 심화, 글로벌 수요 둔화 등 외부 요인들도 중국 경제의 불확실성을 증대시키고 있음³⁴⁾
- IMF는 중국의 정부부채 문제에 대응하기 위해 △ 재정 프레임워크 개혁을 통한 부채 지속 가능성 확보, △ 금융 시스템 회복력 강화, △ 통화정책 프레임워크 개선 등의 3가지 방안을 제시함³⁵⁾
- (재정 프레임워크 개혁) 중국은 지방정부의 과도한 부채와 구조적 재정 불균형 문제를 해결하고, 중장기적으로 정부부채의 지속 가능성을 확보하기 위해 재정제도의 전면적인 개혁이 필요³⁶⁾
- 그동안 지방정부는 성장 목표 달성과 사회복지 지출 확대를 위해 예산 외 수단(LGFV를 포함)을 활용한 대규모 차입을 지속해왔으며, 최근 토지 매각 수입의 감소로 재정 여건이 악화되고 있음
- 따라서 향후에는 예산 외 투자(off-budget investment) 축소, 조세제도 및 사회보장제도 개편, 점진적인 정년 연장 등 실질적인 재정 건전화 조치가 요구됨
- (금융 시스템) 중국 금융 시스템은 부동산 가격 조정, 중소기업의 채무상환 능력 저하 등의 위험에 노출되어 있으며, 특히 지역 소형 농촌은행, 부동산 관련 금융기관, 비은행 금융기관 등의 취약성이 두드러짐³⁷⁾
- 중국 정부는 금융감독 체계 개편, 규제 강화, 리스크 관리 고도화 등을 통해 중장기적 금융 안정성 제고를 추진하고 있으나, 위기 대응 및 금융기관 정리 체계는 여전히 미흡한 상황임
- 효과적인 금융위기 대응을 위해서는 △ 금융안정법 제정, △ 금융안전망 확충, △ 회복 및 정리계획(recovery and resolution planning) 수립 등이 필요함
- 은행 정리 체계 구축을 위해서는 △ 독립성과 역량을 갖춘 기관 지정, △ 표준화된 절차 마련, △ 공적 자금 사용에 대한 엄격한 기준 확립이 요구됨
- (통화정책) 중국의 중앙은행인 인민은행(PBC)은 유동성 관리를 강화하여 핵심 은행 간 자금조달 금리의 변동성을 완화하고 있으며, 부동산 및 지방정부 자금조달기구(LGFV) 부문 수요 둔화에 따라 총신용(aggregate credit) 증가 속도를 조절하고 있음³⁸⁾

34) IMF(2024), p. 15.

35) IMF(2024), pp. 23~30.

36) IMF(2024), pp. 23~26.

37) IMF(2024), pp. 27~29.

- 그러나 현재는 금리 기반 정책 도구와 양적 기반 도구를 병행하여 물가 안정, 환율 안정, 성장 촉진, 산업 지원 등 여러 목표를 동시에 추구하고 있어, 통화정책의 일관성과 전달력이 부족하다는 문제가 제기됨
- 통화정책의 전달력과 경기 대응력을 높이기 위해서는 양적 도구를 점진적으로 축소하고 금리 중심의 정책운영으로의 전환이 바람직함

〈표 7〉 중국 정부부채(2018~2024년)

(단위: 십억중국위안, %)

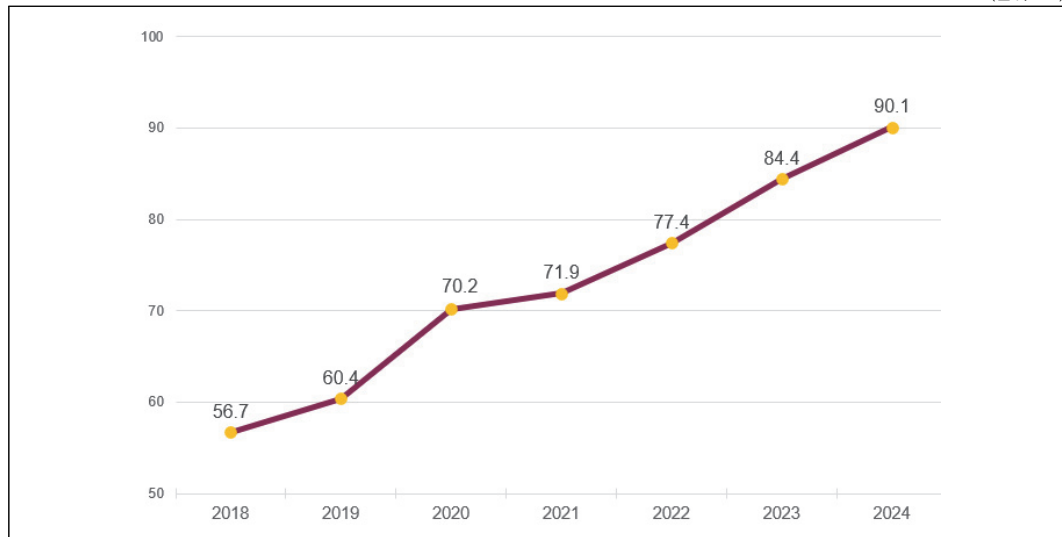
연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
정부부채	51,887	59,842	71,953	82,291	93,063	106,149	118,496
GDP 대비 정부부채	56.7	60.4	70.2	71.9	77.4	84.4	90.1

주: 일반 정부부채 기준이며, 2024년도는 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

[그림 5] 중국 GDP 대비 정부부채 추이(2018~2024년)

(단위: %)



주: 일반 정부부채 기준이며, 2024년도는 예측치.

자료: IMF, "World Economic Outlook Database," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.를 이용하여 저자 작성.

38) IMF(2024), pp. 29~30.

II. 재정제도

□ 중앙예산당국³⁹⁾

- 중국 재정부(财政部, Ministry of Finance)가 중국 재정 업무 전반을 총괄하고 있으며 현재 란푸안(蓝佛安)이 재정부장을 맡고 있음. 또한 중앙기율검사위원회(中央纪律检查委员会) 감독단장, 전국사회보장기금장(全国社会保障基金理事长), 3명의 차관(副部长), 2명의 차관보(助理部长)가 있음
- 중국 재정부는 국가 재정 관리 및 정책 수립 전반을 담당하며, 주요 기능은 다음과 같음⁴⁰⁾
 - 재정 및 세제 정책 수립 및 거시경제 조정
 - 재정·금융·회계 관련 법령 제정
 - 중앙정부 예산 수립 및 집행
 - 조세 정책 및 법령 수립
 - 세외수입 및 복권 관리
 - 국고 및 정부조달 시스템 관리
 - 정부 부채 관리
 - 국유자산 및 공공기관 자산 관리
 - 국유자본 운영 및 외환 관리
 - 사회보장기금 예산 관리
 - 중앙정부 투자 관리
 - 국제 재정협력 및 대외 원조 관리
- 재정부 내각은 총 24개의 국(司)으로 구성되어 있으며, 주요 하위 부서는 다음과 같음⁴¹⁾
 - 예산국(预算司)
 - 조세정책국(税政司)
 - 관세국(关税司)

39) Ministry of Finance, "Ministers," <https://www.mof.gov.cn/en/abus/>, 검색일자: 2025. 2. 4.

40) Ministry of Finance, "Duties and Functions of the Ministry of Finance," <https://www.mof.gov.cn/en/abus/mf/> 검색일자: 2025. 3. 5.

41) Ministry of Finance, "MOF Departments," <https://www.mof.gov.cn/en/abus/os/rd/index.htm>, 검색일자: 2025. 3. 5.

- 국고국(国库司)
- 자산관리국(资产管理司)
- 국제경제 관계국(国际经济关系司)⁴²⁾
- 정책연구실(政策研究室)

□ (재정준칙) 중국은 법제화된 재정준칙을 갖추고 있지 않음⁴³⁾

- 한편 중국은 2025년 전인대에서 금년도 재정 적자비율(deficit-to-GDP ratio)을 2024년 대비 1% 올려 4% 이내로 관리한다고 발표함⁴⁴⁾

□ (입법부) 전인대는 중화인민공화국의 명목상 최고 국가 권력 기관이자 입법부로서, 국가의 주요 법률 제정, 헌법 개정, 주요 국가 기관장의 선출 및 임명, 그리고 국가 예산 심의 및 승인 등의 권한을 가지고 있음⁴⁵⁾⁴⁶⁾

- 전인대는 국가 예산의 심의 및 승인, 그리고 예산 집행에 대한 감독 권한을 가지며, 주요 업무는 아래와 같음
 - 국가 예산 심의 및 승인: 매년 정부가 제출한 국가 예산안을 심의하고 승인하며, 예산안에 대해 광범위한 수정권한을 보유하고 있음⁴⁷⁾
 - 예산 집행 감독: 예산 집행 과정에서의 부정이나 비효율성을 방지하기 위해 정부 기관의 예산 사용을 감독함
 - 재정경제위원회 활동: 재정경제위원회는 예산안의 검토, 경제 정책의 분석 및 재정 관련 법률의 초안을 작성하는 등 예산 관련 업무를 전문적으로 수행함

□ (중기재정제도) 중국은 공식적인 중기재정프레임워크(Medium-Term Fiscal Framework)를 갖추고 있지 않음⁴⁸⁾

42) 홍콩, 마카오, 대만 담당.

43) Flores et al.(2024), p. 43.

44) The National People's Congress of China(2025), p. 13.

45) The National People's Congress of China, "NPC Structure," <https://subsites.chinadaily.com.cn/npc/NPCstructure.html> 검색일자: 2025. 2. 4.

46) The National People's Congress of China, "Constitution of the People's Republic of China," <http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/constitution.html> 검색일자: 2025. 2. 4.

47) IPU Parline, "China - National People's Congress," <https://data.ipu.org/parliament/CN/CN-LC01/law-making-oversight-budget/budget/>, 검색일자: 2025. 2. 4.

48) Flores et al.(2024), p. 43.

- (예산투명성) 중국은 예산관련 정보들을 매우 제한적으로 공개하고 있음
- 2023년 기준 중국이 공개하는 예산관련 정보는 다음과 같음⁴⁹⁾
 - 승인된 예산안(Enacted Budget)
 - 시민예산(Citizens Budget)
 - 연중 보고서(In-Year Reports)
 - 연말 재정보고서(End-of-Year Reports)
 - 감사 보고서(Audit Reports)
 - Open Budget Survey의 2023년 평가에 따르면 중국은 공공참여 0점, 예산 감독(budget oversight) 30점, 투명성 20점으로 전반적으로 예산투명성이 매우 낮은 국가에 속함
 - 특히 예산감독의 경우 전인대가 명목상으로는 예산 관련 권한을 가지고 있을 뿐, 편성과 집행에 있어 거의 영향을 주고 있지 않다고 분석함
- (장기전망) 중국 재정부는 5개년 계획(五年规划)을 통해 재정 및 경제 발전 방향을 설정하며 현재는 2021년 3월 전인대에서 승인된 제14차 5개년 계획(2021-2025)을 시행중임⁵⁰⁾
- 또한 이는 중화인민공화국의 2035년 비전(2035年远景目标)에 기반한 중국의 경제적, 사회적 장기 발전 목표와 연결되며, 해당 문서에는 2035년까지 중국이 중등 수준의 선진국이 되고, 글로벌 혁신 분야의 선도국가로 자리매김하는 경로를 제시하고 있음
- (예산주기) 중국의 예산 주기는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 적용되며 예산 편성 절차는 예산법(中华人民共和国预算法)에 따라 아래와 같이 진행됨⁵¹⁾⁵²⁾
- 예산 편성 지침 수립 및 통보
 - 매년 초 국가 경제 및 재정 상황을 바탕으로 예산 편성 지침을 작성하고 이를 각 부처와 지방정부에 통보

49) IBP, "Open Budget Survey China 2023," <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/china> 검색일자: 2025. 2. 4.

50) Asian Development Bank(2021), pp. 2~3.

51) The National People's Congress of China, "Budget Law of the People's Republic of China," http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2018-12/29/c_1020412.htm 검색일자: 2025. 2. 13.

52) 한국조세재정연구원(2002), p. 90.

- 예산안 작성
 - 각 부처와 지방정부는 재정부의 지침에 따라 예산안을 작성하고 이 과정에서 중점 사업과 투자 계획이 포함되며, 과학기술, 생태환경 보호, 민생 등 주요 분야에 대한 세부 항목이 설정됨
- 재정부의 검토 및 조정
 - 재정부가 제출된 예산안을 검토하여 중앙정부의 전략적 목표와 일치하도록 조정하고, 이 과정에서 경제성장률, 재정 적자율, 세입·세출 계획 등이 고려됨
- 예산안 제출
 - 조정된 예산안은 국무원을 통해 전인대에 제출되며 이는 회계연도 개시(1월 1일) 120일 전까지 이루어져야 함
- 전인대 심의 및 승인
 - 전인대는 예산안을 심의하고 필요한 경우 수정한 후 최종적으로 비준함. 이 단계에서 의회는 정부의 예산안에 대해 수정 권한을 행사할 수 있음
- 예산 집행
 - 확정된 예산은 중앙 및 지방정부로 배분되며, 각 부처와 기관은 이를 바탕으로 사업을 집행함. 예산 집행 과정에서 성과관리가 이루어지며, 효율성과 투명성을 보장하기 위한 감독이 병행됨
- 결산 및 감사
 - 회계연도 종료 후 각 부처는 결산 보고서를 작성하여 재정부에 제출하며. 이후 감사원이 이를 검토하고 결과를 전인대에 보고함

Ⅲ. 기본 재정전략 및 중점 공공투자 방향

1) 재정전략

가. 2025년 기본 재정전략

- 중국 정부는 2025년 경제 운영을 위해 안정적인 성장, 고용 및 물가 유지를 목표로 설정하고 있으며, 특히 다음 사항에 중점을 둔 재정 정책을 추진할 계획임⁵³⁾
 - 적극적인 재정 정책:
 - GDP 대비 재정 적자 비율을 높여 재정 정책의 강도와 효과를 강화
 - 재정 지출 강도를 높여 주요 영역에 대한 지원을 확대
 - 초장기 특별 국채 발행을 늘려 국가 주요 전략 및 핵심 영역의 보안 역량 구축 프로젝트를 지원
 - 대규모 설비 업그레이드 및 소비재 교체 프로그램 지원을 강화
 - 지방 정부의 특수목적채권⁵⁴⁾ 발행을 늘려 투자 및 프로젝트 자본 활용 영역을 확대
 - 건전한 통화 정책
 - 양적 및 구조적 통화 정책 도구를 활용
 - 적절한 시기에 지급 준비율 및 금리 인하를 추진
 - 유동성을 충분히 유지하고 사회적 자금 조달 및 통화 공급이 경제 성장 및 물가 수준 목표와 일치하도록 관리
 - 위안화 환율을 합리적이고 균형 잡힌 수준에서 안정적으로 유지
 - 정책 조정 강화
 - 재정, 통화, 고용, 산업, 지역, 무역, 환경 및 규제 정책과 개혁 개방 조치 간의 조정을 강화
 - 부서 간 소통 및 협의, 피드백 메커니즘을 개선하여 정책 시너지 효과 개선

53) The State Council of the People's Republic of China, https://english.www.gov.cn/news/202412/17/content_WS6760b3e6c6d0868f4e8ee061.html, 검색일자: 2025. 2. 14.

54) 특수목적채권(special-purpose bonds): 지방정부가 인프라 등 공공사업에 자금을 조달하기 위해 발행하는 채권으로 자체 수익으로 상환해야 하며, 일반 재정지출에 사용할 수 없음.

- 거시 경제 정책 방향의 일관성 평가에 경제 및 비경제 정책을 포함하여 정책 수립 및 실행의 전반적인 효율성 증대
- 지방 정부 지원 및 재정 건전성 유지
 - 지방 정부가 더 많은 재정 자원을 활용할 수 있도록 재정 및 세금 시스템을 조정
 - 기초 생활필수품 충족, 급여 지급 및 정부 기능이 원활하게 작동하도록 보장
 - 당 및 정부 부서는 긴축 재정을 유지

나. 공공재정관리(PFM) 개혁 관련 기본전략

- 2025년 중국 정부는 보다 효율적이고 투명한 공공재정 시스템 구축을 통해 재정의 지속 가능성과 성장 촉진 역량을 제고하는 데 초점을 두고 있으며, 특히 중앙-지방 간 재정 분담 조정, 지출 구조 개선, 투명성 강화, 규범화된 재정운영 체계 구축을 중심으로 다음과 같은 방향으로 개혁을 추진할 예정⁵⁵⁾
 - (성과중심 재정운영) 정부는 중앙부처를 대상으로 영기준 예산제도(zero-based budgeting)⁵⁶⁾를 시범 실시하고 있으며, 지방정부로의 확대도 지원할 예정임
 - 지출 기준, 성과평가 체계 등 주요 영역에서 새로운 관리 모델을 도입해 불필요한 항목을 줄이고, 예산 집행의 효율성과 책임성을 강화함으로써 재정 자원의 배분이 실질성과 효과 중심으로 전환되는 전기를 마련하고자 함
 - (재정지출 구조조정) 정부는 재정지출 구조를 조정하여 민생 안정, 소비 진작, 지속가능한 성장에 중점을 둘 계획임
 - 이를 위해 경제적으로 낙후된 지역에 대한 일반이전지출을 확대하고, 기초생활보장, 급여 지급, 기본 정부 기능 유지 등 1차 기능 수행을 위한 재정 기반을 우선 확보할 방침
 - (지방정부 재정건전성) 지방정부의 부채 문제를 해결하기 위해 정부는 지방정부 특수목적채권의 투자제한 리스트(negative list)⁵⁷⁾도입을 포함한 새로운 투자관리 체계를 구축할 계획임

55) The National People's Congress of China(2025), pp. 22~24.

56) 예산을 편성할 때 전년도 예산에 기초하지 않고 0을 기준으로 원점에서 재검토한 뒤 우선순위에 따라 예산을 편성하는 예산제도.

57) 투자 제한 리스트(negative list): 채권으로 투자할 수 없는 사업 유형을 명시한 목록으로, 투자영역을 사전에 규정하여 부적절한 자금 사용을 차단함.

- 또한 프로젝트 심사 권한을 지방에 위임하고, 승인 절차 간소화를 통해 재정투자 집행 속도를 높일 예정임⁵⁸⁾
- 지방정부의 금융 플랫폼에 대한 정부 기능 분리를 추진하고, 이들 플랫폼의 시장 기반 개혁(market-oriented transformation) 및 부채 리스크 해소를 병행함으로써 지방재정의 장기 지속 가능성 확보를 도모하고자 함⁵⁹⁾
- (재정 투명성) 공공재정의 투명성과 신뢰성을 높이기 위해 투자·자산 관리 체계 개선, 정부 자산에 대한 전면적 데이터 통합 관리, 성과중심 성과지표 도입, 통합 통계체계 정비 등이 추진될 예정임
- 특히 디지털 기술을 활용한 공공 자산 관리 체계의 근대화가 강조되고 있으며, 중앙과 지방 간 데이터 연계 및 정확성 확보가 주요 과제임⁶⁰⁾

2) 중점 투자방향

- 2024년 12월 11일부터 12일 베이징에서 개최된 중앙경제공작회의(CEWC)에서 2025년 중국의 경제정책 기조가 제시되었으며, 2025년 9대 중점 투자·정책 방향을 발표함⁶¹⁾
- 내수 진작 및 투자 효율성 제고
 - 저소득층 및 중산층의 소득 증대, 퇴직연금·의료보험 보조금 인상
 - 대규모 장비 교체·소비재 거래 장려, 서비스 소비 확대
 - ‘데뷔 경제’, ‘빙설 경제’, ‘실버 경제’ 등 신소비 트렌드 육성⁶²⁾
 - 데뷔 경제: 신제품, 신사업, 새로운 서비스 혹은 기술 도입 등을 통해 소비를 직접 자극하고 트렌드를 창출하는 경제 활동
 - 빙설 경제: 겨울 스포츠 및 관광, 관련 문화 콘텐츠 산업 등을 기반으로 한 경제 생태계 조성
 - 실버 경제: 고령 인구 맞춤형 제품 및 서비스를 포함한 경제 생태계 조성
 - 정부 투자가 민간 투자를 유도할 수 있도록 재정·금융 개혁 추진

58) The National People’s Congress of China(2025), pp. 17~18.

59) The National People’s Congress of China(2025), p. 27.

60) The National People’s Congress of China(2025), p. 24.

61) China Briefing, <https://www.china-briefing.com/news/chinas-central-economic-work-conference-ewc-key-takeaways-and-priorities-for-2025/>, 검색일자: 2025. 2. 14.

62) Chan, “IN FOCUS: China bets on ‘debut’, ‘ice and snow,’ and ‘silver’ economies to drive domestic growth,” CNA, 2025. 4. 2., <https://www.channelnewsasia.com/east-asia/china-comsumption-debut-economy-silver-ice-and-snow-5005086>, 검색일자: 2025. 5. 7.

- 과학기술 혁신 및 산업구조 고도화
 - 기초연구 강화 및 핵심 기술 확보
 - AI 이니셔티브, 미래산업 육성, 기술 시범 확대
- 경제체제 개혁 및 시장규제 개선
 - 국유기업 개혁 및 민간 부문 촉진법 개정
 - 법 집행 표준화, 통일된 국가시장 구축 지침 수립
 - 플랫폼 경제 규범화, 자본시장 개혁, 재정·세제 시스템 개선
- 외자 및 무역확대를 위한 개방정책 강화
 - 일대일로(一帶一路) 관련 질서있는 개방의 확대
 - 자유무역지대시범구 및 하이난(海南) 자유무역항 개발
- 금융 및 부동산 시장 안정화
 - 부동산 침체 대응 및 도시 빈민가·노후주택 개조
 - 신규 토지공급 조절, 기존 토지 재활용
 - 중소 금융기관 리스크 관리, 불법 금융행위 단속 강화
- 도시화 촉진 및 농촌 활성화
 - 경작지 면적 유지 및 전용 제한을 통한 식량 안정
 - 지역 맞춤형 산업 육성, 농민 소득 증대, 도시·농촌 격차 해소
- 지역 균형발전 및 주요 경제권 활성화
 - 지역 개발 전략 최적화, 성장 거점 조성
 - 발전 우수 지역의 주도적 역할 강화 및 후발 지역 지원
- 친환경 성장 및 탄소 배출 감축
 - 녹색산업 활성화, 대기·수질 개선 프로젝트 추진
 - 탄소시장 확대, 탄소 라벨·인증 체계 구축
 - 제로 탄소 산업단지 조성 및 에너지 기반시설 확충
- 국민 복지 향상 및 사회 안전망 강화
 - 취약계층 고용지원, 교육·의료 서비스 품질·접근성 개선
 - 출산 장려정책 도입, 노인 돌봄 및 지역 복지 강화
 - 공공 안전관리 및 지방 법집행 체계 개선

〈표 8〉 중국 2025년 주요 예산항목

(단위: 억위안, %)

항목	내용	예산액	전년 대비 증감율
국방	군 현대화, 전략역량 강화	17,846.7	7.2%
국채이자지급	국채 발행에 따른 이자 지급	8,345.5	10.2%
과학기술	기초연구, 중점과제, 인재 양성	3,981.2	10.0%
공공안전	공안·검찰·사법 기관 지원	2,428.3	7.3%
교육	의무·직업·고등교육 확대 및 지원	1,744.4	5.0%
전략비축	식량, 석유 등 주요 물자 비축	1,316.6	6.1%
외교	국제협력, 주요국 외교 추진	645.1	8.4%

자료: Ministry of Finance(2025), p. 25~32.를 참고하여 저자 작성.

- 위 표에서 알 수 있듯이, 2025년 중국 정부는 국방, 과학기술, 교육, 공공안전 등 핵심 분야에 대한 예산을 증액하였음
 - 특히 과학기술(전년 대비 10.0%), 외교(8.4%), 공공안전(7.3%), 국방(7.2%) 분야에서 높은 증가율을 기록하며, 전략적 지출 우선순위를 분명히 하였음
- 이 외에도 주요 지출 항목으로는 지방정부에 대한 중앙정부 이전지출이 있으며, 2025년 해당 항목은 10.3조위안으로 전년 대비 8.4% 증가함
 - 이는 지방정부의 기초 복지, 급여 지급, 정상적 운영 등을 위한 재정 지원에 사용될 예정⁶³⁾

3) 성과사례

- 2025년 3월 5일 발표된 중국 전국인민대표대회 상무위원회의 업무 보고서는 2024년 중국 주요 활동 성과를 아래와 같이 소개함
 - 중국은 2024년 1분기에는 경제가 순조롭게 출발했지만 2분기 이후 내외부 요인으로 인해 주요경제 지표가 하락하며 하방 압력이 커졌음
 - 이에 정부는 강력한 재정 및 통화 정책을 추진하고 정부 지출을 확대했으며, 기준금리와 지급준비율(required reserve ratio)을 두 차례 인하하여 자금 조달 비용을 낮춤⁶⁴⁾

63) Ministry of Finance(2025), p. 20.

64) The National People's Congress of China(2025), pp. 4~5.

- 특히 대규모 설비 교체 및 소비재 교체 프로그램 등을 통해 투자와 소비를 촉진하고 부동산 시장 안정을 위한 대출금리 및 세금 감면 정책도 시행하며 금융시장 안정화를 위한 제도적 정비도 병행함
- 법에 기반한 행정을 실현하기 위해 입법 활동을 활발히 전개하고, 법률에 따른 감독과 기업 대상 행정 점검을 체계화하여 행정 투명성과 효율성을 높임⁶⁵⁾
 - 또한 공공행정 서비스의 질을 높이고 각종 자연재해와 공공안전에 효과적으로 대응하기 위한 긴급관리 및 안전 시스템도 강화함
- 2025년부터는 중앙정부에 영기준 예산제도(Zero Based Budgeting)을 도입하여 재무부 및 15개 정부부처에 실행⁶⁶⁾
 - 이를 통해 예산지출의 효율화 및 성과평가 역량 제고 등 공공재정 개혁을 이루고자 함

65) The National People's Congress of China(2025), pp. 8~9.

66) Ministry of Finance(2025), p. 13.

IV. 주요 현안 및 대응방안

1) 주요 현안

- 2025년 중국은 세계 경기 둔화와 지정학적 긴장 고조 속에서 외부 충격에 대한 민감성이 증가하고 있으며, 국내적으로는 수요 부진, 공공 기대심리 저조 등 장기간 누적된 구조적 문제들이 본격적으로 표면화되고 있음
- (미·중 관세 전쟁) 미국 트럼프 2기 행정부의 보호무역주의 강화 기조 아래 전개되고 있는 관세 전쟁은 최근 중국 경제 및 사회 안정에 대한 핵심 위협 요인으로 부상하고 있음
 - 이에 따라 중국의 생산활동 위축, 수출 급감 등이 예상됨
 - 미국 또한 수출 및 투자 감소, 경기 둔화, 물가 상승 등 부정적 영향을 받을 것으로 보여 양국 모두 경제적 타격이 불가피할 전망이다⁶⁷⁾
 - 더 나아가 양국 간 보복적 관세 조치의 심화는 전 세계적인 경제 손실로 확산될 수 있다는 우려도 제기됨⁶⁸⁾
- (지방정부 부채) 지속되는 부동산 경기 하락세로 인해 일부 도시에서는 미분양 주택이 누적되고, 주택시장 심리가 위축되고 있음
 - 지방정부의 채무 부담이 심화되고 공공재정 여력이 약화되면서 일부 지역에서는 기초 공공서비스 제공에 어려움이 발생하고 있음
 - 2024년 7~11월 기준 부동산 투자 감소율은 -11.5%에 이르며, 이는 부동산 시장 침체가 구조적으로 지속되고 있음을 시사함
 - 이와 함께 지방정부의 핵심 재정 기반인 토지 매각 수입이 급감하면서 재정 압박이 심화되고 있음
 - 부동산 가격 하락과 소득 둔화는 소득심리 위축을 초래하고, 이는 다시 세수 기반 약화 및 부채부담 증가로 이어지고 있음⁶⁹⁾

67) Zhai(2025), p. 11.

68) Zhai(2025), pp. 6~7.

69) World Bank(2024), p. 1.

2) 대응 방안

- 중국 정부는 대내외 경제 충격에 대응하기 위해 적극적인 재정정책과 완화적 통화정책을 병행하는 한편, 위험 완화와 구조개혁을 병행하는 이중 전략을 추진하고 있음
 - 정부는 GDP 대비 재정적자 비율을 4%로 설정하고, 총 11.9조위안 규모의 정부 부채를 발행하여 재정지출을 대폭 확대하였으며, 이를 통해 인프라 투자, 지방정부 채무 상환, 부동산 재고 매입 등 핵심 부문에 자금을 집중 투입하여 내수 진작과 시장 신뢰 회복을 도모하고 있음⁷⁰⁾
 - 통화정책 측면에서는 지급준비율(RRR) 및 기준금리 인하, 유동성 공급 확대 등을 통해 실물경제로의 자금 흐름을 원활히 하고 있으며, 중소기업·민간기업 지원, 과학기술 혁신, 녹색 성장, 소비 촉진 등 목적별로 설계된 구조적 통화정책 수단을 병행하여 정책 효과의 실효성을 제고하고 있음
 - 또한 지방정부 채무 리스크 완화를 위해 국가재정운영감시센터(全国财政运行监测中心)를 설립, 고위험 지역의 부채 현황을 주기적으로 모니터링하고 있으며, 지방정부 자금조달 기구(LGFV)의 개편과 정부 직접보증 기능 축소 등의 제도적 조치를 시행 중임

- 지속되는 미·중 무역전쟁과 관세 충격에 대응하기 위해 중국은 다음과 같은 전략을 병행 추진하고 있음⁷¹⁾
 - (환율 유연성 강화) 위안화 환율의 유연성 확대를 통해 실질적인 환율 절하를 유도함으로써 수출 경쟁력 강화 및 실질 GDP 감소폭 축소를 기대하고 있음
 - (확장적 재정정책) 2025년 GDP 대비 재정적자 비율을 4%로 상향하고, 중앙 및 지방정부의 특수목적채권 발행 한도 확대를 통해 추가 재정 여력 확보를 도모하고 있음
 - (무역 다변화) 단기 경기 대응을 넘어 중장기적으로 미국에 대한 무역 의존도를 축소하고, 신흥국과의 무역 확대 및 내수 중심 산업구조 전환을 추진할 필요성이 강조됨
 - (효율적인 재정 정책 설계) 확장적 재정정책의 설계 측면에서는, 추가 소득을 소비로 전환할 가능성이 높은 저소득층에 대한 직접적 지원이 경제성장 및 내수 활성화에 효과적일 것으로 전망됨

70) The National People's Congress of China(2025), pp. 13~14.

71) Zhai(2025), pp. 9~11.

V. 결론 및 요약

- 중국은 고성장기를 마친 후 구조적 전환기에 접어들고 있으며, 인구 고령화, 노동력 감소, 부동산 경기 침체와 같은 내부 요인과 미·중 무역 갈등을 비롯한 대내외 복합적 요인이 경제 안정성에 다층적인 압력을 가하고 있음.
- 경제적 측면에서 중국은 2023년과 2024년 각각 5.3%와 4.8%의 GDP 성장률을 기록하며 안정적인 성장 흐름을 유지함
 - 소비 회복, 공공투자 확대, 순수출 증가가 주요 성장 요인으로 작용했지만, 부동산 시장의 구조적 침체와 세계 경기 둔화는 하방 리스크로 남음
- 재정적 측면에서는 GDP 대비 재정적자 비율을 4%로 확대하며 확장 재정 정책을 시행하였음
 - 그러나 지방정부의 부동산 수익 감소와 과도한 자금조달기구(LGFV) 의존으로 인해 채무 부담이 가중되는 상황에서, 정부 부채는 2023년과 2024년 각각 GDP 대비 84.4%와 90.1%로 상승하여 재정건전성에 대한 우려가 커지고 있음
- 특히 미·중 무역 갈등은 중국 경제의 핵심 외부 리스크로 작용 중이며, 상호 고관세 부과와 이에 따른 교역량 감소는 중국과 미국 양국 모두에게 경제적 부담을 주고 있음
- 이에 중국은 무역 다변화 전략, ASEAN 및 유럽과의 협력 강화, 내수 기반 확대 등으로 대응하며 리스크를 분산하며 대응함
- 또한 재정 및 통화 정책의 조화를 통한 경기 부양과 함께 구조개혁을 병행하고, 예산 외 부채의 투명성 제고, 지방정부 재정준칙 수립, 금융 시스템 회복력 강화 등을 통해 중장기적인 대응 방안도 모색중임
- 결론적으로, 중국 경제는 현재 구조적 조정과 외부 압력 속에서 안정과 개혁 사이의 균형을 모색하고 있음
- 향후 정책의 실효성과 대응 전략의 정교함이 그 지속 가능성의 핵심이 될 것이며 중장기적으로는 내수 진작, 기술 혁신, 지역 간 균형 발전을 통해 고도성장 이후의 새로운 성장 패러다임 정립이 필요함

참고문헌

〈국내 문헌〉

김기봉·이치훈, 「미중 대립 下 중국의 재정여력 평가 및 시사점」, 국제금융센터, 2025.

한국조세재정연구원, 「중국의 재정관리체제」, 『해외동향』, 2002년 12월호, 2002.

〈외국 문헌〉

Asian Development Bank, *The 14th Five-Year Plan of the People's Republic of China—Fostering High-Quality Development*, 2021.

Flores, Enrique, Pranav Gupta, Yinqiu Lu, Paulo Medas, Dinar Prihadini, Hoda Selim, Weining Xin, and Masafumi Yabara, *Upgrading Fiscal Frameworks in Asia-Pacific*, IMF, 2024.

IMF, *People's Republic of China 2024 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the People's Republic of China*, 2024.

Ministry of Finance, *Report on the execution of the central and local budgets for 2024 and on the draft central and local budgets for 2025*, March, 2025.

The National People's Congress of China, *Report on the work of the government*, March, 2025.

World Bank, *China Economic Update, December 2024: Reviving Demand, Regaining Momentum*, December, 2024.

Zhai, Fan, *Macroeconomic Impacts of Trump 2.0 Tariffs on China: A Model-Based Assessment*, AMRO, 2025.

Zhai, Fan, Hongyan Zhao, Jae Young Lee, Ke Ji, Pim-orn Wacharaprapapong, Siang Leng Wong, Suan Yong Foo, *AMRO's 2023 Annual Consultation Report on China*, AMRO, 2024.

〈데이터〉

IMF, “World Economic Outlook Database,” <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, 검색일자: 2024. 10. 24.

〈웹사이트〉

두산백과, 「중국」, https://www.doopedia.co.kr/doopedia/master/master.do?_method=view&MAS_IDX=101013000887777, 검색일자: 2025. 1. 16.

Chan, Melody, “IN FOCUS: China bets on ‘debut’, ‘ice and snow,’ and ‘silver’ economies to drive domestic growth,” CNA, 2025. 4. 2., <https://www.channelnewsasia.com/east-asia/china-consumption-debut-economy-silver-ice-and-snow-5005086>, 검색일자: 2025. 5. 7.

China Briefing, “China’s Central Economic Work Conference (CEWC): Key Takeaways and Priorities for 2025,” <https://www.china-briefing.com/news/chinas-central-economic-work-conference-cewc-key-takeaways-and-priorities-for-2025/>, 검색일자: 2025. 2. 14.

CIA, “China,” <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/china/>, 검색일자: 2025. 1. 17.

IBP, “Open Budget Survey China 2023,” <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/china> 검색일자: 2025. 2. 4.

IPU Parline, “China – National People’s Congress,” <https://data.ipu.org/parliament/CN/CN-LC01/law-making-oversight-budget/budget/>, 검색일자: 2025. 2. 4.

Ministry of Finance, “Duties and Functions of the Ministry of Finance,” <https://www.mof.gov.cn/en/abus/mf/> 검색일자: 2025. 3. 5.

___, “Ministers,” <https://www.mof.gov.cn/en/abus/>, 검색일자: 2025. 2. 4.

___, “MOF Departments,” <https://www.mof.gov.cn/en/abus/os/rd/index.htm>, 검색일자: 2025. 3. 5.

The National People’s Congress of China, “Budget Law of the People’s Republic of China,” http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2018-12/29/c_1020412.htm 검색일자: 2025. 2. 13.

___, “Constitution of the People’s Republic of China,” <http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/constitution.html>, 검색일자: 2025. 2. 4.

___, “NPC Structure,” <https://subsites.chinadaily.com.cn/npc/NPCstructure.html> 검색일자: 2025. 2. 4.

The State Council of the People’s Republic of China, “Xi delivers important speech at Central Economic Work Conference,” https://english.www.gov.cn/news/202412/17/content_WS6760b3e6c6d0868f4e8ee061.html, 검색일자: 2025. 2. 14.

중국의 재정제도와 재정정책 현황

발 행 2025년 8월

발 행 인 이 영

발 행 처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: 044-414-2114(代) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

조 판 및
인 쇄 (주)디자인여백플러스

I S B N 979-11-6655-361-5

© 한국조세재정연구원 2025

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



중국의 재정제도와 재정정책 현황

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
Tel.044-414-2114 www.kipf.re.kr

