

ZOOM
-IN중국의 '신질생산력' 육성과 인내자본 정책의
특징 및 시사점

중국은 대내외적 복합적 위기에 대응해 과학기술 혁신과 산업구조 전환을 통해 더 높은 효율과 부가가치를 창출하는 '신질생산력'을 국가 핵심 전략으로 제시하였으며, 첨단산업의 장기 위험을 감수하는 인내자본 육성에 집중하고 있다.

이는 한국정부가 추진하고 있는 '생산적 금융' 대전환과 유사하다. 다만 중국식 국가주도 모델은 장기자본 동원력과 정책 일관성 측면에서 강력한 추진력을 가지겠으나, 지방정부 간 중복투자, 보조금 의존, 자원배분 왜곡이라는 한계도 있다. 중국의 장기 전략성과 위험자본 공급체계는 참고하되, 정부가 투자대상 선정과 자본배분에 과도하게 개입하여 시장의 투자 선별 기능을 약화시키는 부작용은 경계할 필요가 있다.

- 중국은 최근 미국과의 기술 패권 경쟁 심화, 내수 부진, 부동산 경기 침체 등 복합적 위기에 대응하여 2024년부터 '신질생산력' 전략을 국가 핵심 발전전략으로 제시
 - '신질생산력'은 직역하면 '새로운 질적 생산력(新质生产力, New Quality Productive Forces)'으로, 노동·자본·토지·설비 등 기존 생산요소의 투입 확대 방식에서 벗어나, 과학기술 혁신과 산업구조 전환을 통해 더 높은 효율과 부가가치를 창출하는 새로운 생산능력을 의미^{1) 2)}
 - 신흥·미래산업 육성: 인공지능(AI), 집적회로(반도체), 양자기술, 바이오, 신에너지, 신소재 등
 - 전통 제조업의 고도화: 철강, 화학, 기계, 조선 등 기존 제조업의 디지털화·지능화·녹색화 전환까지 포괄
 - 중국 경제는 장기간 부동산 개발, 인프라 투자, 저비용 제조업 중심의 수출 확대에 의존해 왔으나, 미·중 기술패권 경쟁 심화, 대외 수출환경 변화, 내수 부진, 부동산 경기 침체 등이 복합적으로 작용하면서 새로운 성장동력 확보 필요성 증가
 - 이러한 환경에서 중국은 2024년 이후 '신질생산력' 발전을 국가 핵심 발전전략으로 제시하고, 첨단제조업과 전략기술, 미래산업을 중심으로 성장모델 전환을 추진
 - '신질생산력' 개념은 2023년 9월 시진핑 주석이 헤이룽장성 시찰 당시 처음으로 제시한 이후 2024년 3월 전국인민대표대회 정부업무보고에 공식 포함되면서 국가전략으로 제도화

1)求是, 2024. 5. 31, 发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点.

2)求是, 2025. 3. 17, 发展新质生产力的基本路径.

- 또한 15차 5개년계획(2026~2030년)에서는 미래산업·신흥산업·전통산업을 함께 발전시키고, 디지털·지능기술을 실물경제와 융합함으로써 '신질생산력' 발전을 가속화하는 방향을 제시³⁾

□ **첨단기술 산업은 기초 연구에서 상용화까지 장기간의 투자를 요하는 구조로, '신질생산력' 육성을 위한 금융지원 체계로서 장기적이고 위험감수적인 자본, 즉 인내자본(patient capital)⁴⁾의 확대를 핵심 요소로 강조**

- 2024년 정부업무보고에서 인내자본 확대가 제시된 데 이어, 같은 해 「창업투자 고품질 발전 정책조치」가 발표되면서 창업투자(venture capital)의 모금-투자-관리-퇴출 전 주기 개선 방향이 구체화⁵⁾
- 해당 문건은 창업투자가 과학기술 혁신, '신질생산력' 육성, 고수준 과학기술 자립자강을 지원하는 핵심 금융수단임을 명확히 하고, 특히 창업투자의 초기·소규모·하드테크 투자 기능을 강화하는 한편 장기자금 유입, 평가·면책체계 개선, 회수경로 다변화 등을 제시
- 이에 따라 창업투자기금은 단순한 민간 모험자본이 아니라 국가 과학기술 전략을 수행하는 장기위험자본으로 재정의

〈표 1〉 창업투자 고품질 발전을 위한 단계별 정책 방향

단계	주요 정책 및 추진 방향
모금(funding)	보험자금, 장기 자산관리상품, 금융자산투자회사, 정부출자금 등 장기자금의 창업투자 참여 확대
투자(investment)	초기기업, 소규모 기업, 장기 프로젝트, 하드테크 기업에 대한 투자 유도
관리(management)	정부출자 창업투자기금의 평가 및 면책제도 개선, 기금 생애주기 전체 기준 성과 평가
퇴출(exit)	IPO뿐 아니라 M&A, 사모펀드 지분양도, 세컨더리 펀드, 현물주식 배분 등 회수경로 다변화

자료: 国务院办公厅, 2024, 「促进创业投资高质量发展的若干政策措施」

□ **중국 인내자본 정책 대표 사례는 2025년 12월 출범한 국가창업투자인도기금(国家创业投资引导基金)으로, 정부 자금을 마중물로 삼아 공공 및 민간 자본을 유도하여 대규모 '신질생산력' 관련 산업에 장기 위험자본을 공급**

- 중국 정부는 초장기 특별국채를 활용한 중앙 재정 출자 1,000억위안(약 19조원)을 기반으로 지방정부, 중앙기업(국유기업), 금융기관, 민간자본을 유도하여 1조위안(약 190조원) 규모의 자금 형성 목표

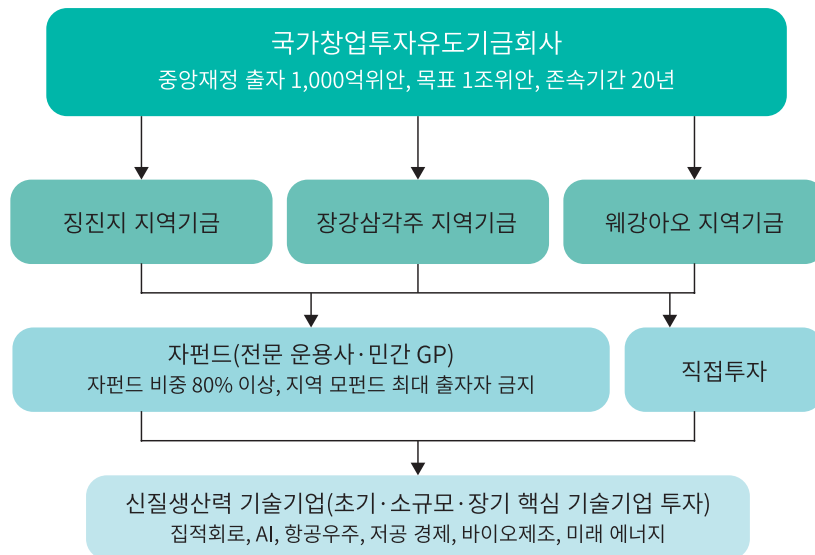
3) 国家发展和改革委员会, 2026. 4. 13, 十五五 规划里的新质生产力.

4) 인내자본은 단기 재무수익보다 장기 산업성과와 기술혁신을 중시하며, 초기·소규모·하드테크 기업에 장기간 위험자본을 공급하는 자본을 의미

5) 国务院办公厅, 2024, 「促进创业投资高质量发展的若干政策措施」.

- 운용구조는 ‘기금회사-지역기금-자펀드’의 3층 구조로, 국가 기금회사가 최상위 플랫폼 역할을 하고, 징진지·장강삼각주·웨강아오 대만구 등 각 지역기금이 국가전략을 지역 혁신생태계와 연결하며, 자펀드가 실제 기술기업에 투자하는 방식
- 국가창업투자인도기금의 가장 중요한 특징은 20년의 초장기 존속기간으로, 일반 벤처펀드(7~10년)의 한계를 극복하기 위해 10년 투자기간과 10년 회수기간 구조로 설계
- 또한, 지역 모펀드가 자펀드의 최대 출자자가 되지 않도록 제한하여, 정부 자금은 정책 유도 기능에 집중하고 민간 자본 참여를 극대화
- 투자 분야는 집적회로, AI, 항공우주, 저공 경제, 바이오제조, 미래 에너지로, 초기·소규모·핵심 기술기업에 집중

〈그림 1〉 국가창업투자인도기금 운용 구조



자료: 中国政府网, 2025. 12. 26, 国家创业投资引导基金启动, 将形成万亿资金规模

□ 우리나라는 성장잠재력 저하와 글로벌 산업 패러다임 변화에 대응하기 위해 시중자금이 부동산이나 가계대출 등 비생산적 부문에 머무르는 것을 막고, 미래 성장동력으로 흐르도록 유도하는 ‘생산적 금융 대전환’을 적극 추진⁶⁾

- 금융위원회는 2025년 9월 제1차 생산적 금융 대전환 회의를 통해 정책금융, 금융회사, 자본시장의 3대 전환을 제시
 - 정책금융 전환: 첨단·벤처기업 및 지역경제로 시중자금의 물꼬 전환 선도
 - 금융회사 전환: 금융감독 전반의 개선을 통해 업권별 특성을 살린 생산적 금융의 역할을 확립
 - 자본시장 전환: 기업이 성장단계별로 원활히 자금을 조달할 수 있도록 자본시장을 고도화

6) 금융위원회, 2025. 9. 19, 생산적 금융으로의 대전환을 시작합니다: 이원원 금융위원장, 제1차 생산적 금융 대전환 회의 개최, 보도자료.

- 금융대전환의 대표과제로 국민성장펀드를 출범하여 미래 전략산업에 5년간 150조원 이상 투자
 - 정부 재정 및 정책금융 중심의 첨단전략산업기금 75조원과 민간·국민·금융권 자금 75조원으로 구성
 - 미래전략산업과 생태계 전반에 지분투자, 초저리대출, 인프라투융자 등 방식으로 자금 제공
 - 지원 대상은 인공지능, 반도체, 바이오, 백신, 로봇, 수소, 이차전지, 디스플레이, 미래차, 방산 등 전략산업과 관련 생태계

- 한국과 중국 모두 저성장 고착화 억제와 미래 기술 주도권 확보라는 공통의 과제하에 고위험·장기 투자가 필요한 첨단·미래성장 분야에 정부가 먼저 위험 분담(재정 출자, 모펀드 조성 등)하여 민간 자본을 유인하는 메커니즘 채택

〈표 2〉 한·중 첨단산업 금융 전략 비교

	한국	중국
추진 주체	금융위원회, 정책금융기관, 금융회사 등	국가발전개혁위원회(NDRC), 재정부, 중앙 및 지방정부
핵심 수단	국민성장펀드	국가창업투자인도기금
목표 규모	150조원(5년, 정부·민간 각 75조원)	1조위안(중앙 재정출자 1,000억위안)
운용 기간	중장기(단계별 성장펀드 운용)	20년(투자10년, 회수10년)
중점 분야	반도체·AI·바이오·방산·이차전지 등	AI·양자기술·바이오제조·집적회로·6G 등
정부 역할	재정·정책금융 75조원이 마중물	재정출자 1,000억위안 → 1조위안 유인
지원 방식	지분투자, 저리대출, 인프라투융자	지분투자 중심

자료: 국가발전개혁위원회(NDRC), 중국정부, 금융위원회

- 중국의 인내자본 정책은 장기적이고 일관된 국가산업 전략 아래 초기·소규모·장기·하드테크 기업에 위험자본을 공급하고, 창업투자기금의 존속기간 확대, 평가·면책체계 개선, 회수경로 다변화를 추진한다는 점에서 한국 생산적 금융에 참고할 만한 요소가 있음⁷⁾
- 우리나라도 기존 정책성 펀드의 한계를 극복하기 위해 기술 스타트업, 딥테크 기업을 위한 10년 이상 장기투자가 가능한 초장기 기술펀드 신설, 산업 기여도 및 성장 지원 중심의 평가지표 마련, IPO 외의 세컨더리, 회수시장 지원으로 자금 선순환 구조를 마련⁸⁾

7) 국가창업투자인도기금은 20년 존속기간을 설정해 하드테크 투자의 장기성을 반영하였고, 창업투자 고품질 발전 촉진을 위한 정책조치는 정부출자 창업투자기금의 평가·용인·면책 메커니즘 개선과 기금 생애주기 기준 평가를 제시. 또한 IPO 외 M&A, 사모펀드 지분양도, 세컨더리 펀드, 현물주식 배분 등 회수경로 다변화도 명시

8) 금융위원회, 2026. 4. 14, 국민성장펀드가첨단산업 생태계 지원을 강화합니다. 국민성장펀드 전략위원회(자문기구) 제2차 회의 개최, 보도자료.

- 다만 ‘신질생산력’ 전략은 정부 주도 산업정책의 틀 안에서 추진되는 만큼, ‘중국제조 2025’, ‘쌍순환’ 등 과거 정책에서 나타났던 자원배분 왜곡이 재현될 가능성도 존재⁹⁾
- ‘신질생산력’ 정책은 ‘중국제조 2025’, ‘쌍순환’ 정책에 이은 국가 주도 산업정책의 연장선으로, 혁신 성과에도 불구하고 거시경제 비효율 문제는 별개로 존재
 - 중앙정부가 제시한 전략 분야에 지방정부가 경쟁적으로 대응할 경우, 중복·과잉 투자, 산업기반과 괴리된 프로젝트 추진, 보조금 의존, 기업 수익성 악화가 발생 가능
 - Garcia-Macia et al.(2025)는 중국의 산업정책 수단이 현금보조금, 세제혜택, 보조금성 신용, 저가 토지공급 등을 통해 대규모로 집행되고 있으며, 이로 인한 생산요소 배분 왜곡이 총요소생산성을 약 1.2% 낮추는 것으로 추정¹⁰⁾
 - 이는 산업정책과 정책금융이 장기 성장동력 확보에 기여할 수 있지만, 정부가 투자대상 선정과 자본배분에 과도하게 개입할 경우 시장의 투자선별 기능을 약화시키고 비효율을 초래할 수 있음을 시사
 - 따라서 중국의 장기 전략성과 위험자본 공급체계는 참고하되, 정부가 투자대상 선정과 자본배분에 과도하게 개입하여 시장의 투자 선별 기능을 약화시키는 부작용은 경계할 필요

〈표 3〉 중국의 주요 산업전략과 금융지원 방식

	중국제조 2025 (2015~2019년)	쌍순환 전략 (2020~2025년)	신질생산력 (2024년~)
목표	제조강국 전환, 핵심 부품 국산화 및 제조업 고도화	공급망 자립 및 내수 강화	과학기술 혁신 및 미래 산업 선점
주요 펀드	빅펀드 1기	빅펀드 2기, 중소기업발전기금	빅펀드 3기, 국가창업투자인도기금
금융 성격	전략산업 지분투자, 정책금융	직접 보조금·보조금성 신용·세제혜택 확대, 지분투자 병행	장기 지분성 위험자본, 인내자본
특징	반도체 등 10대 전략산업 집중 투자	전정특신(강소기업) 지원 확대	초기·소규모·장기·하드테크 투자 중심

자료: 중국발전개혁위원회(NDRC), 중국정부, 신화사

선임연구원 김은화

9) The Economist, 2026. 6. 8, China is innovative. Its economy is a mess. Which matters more?
10) Garcia-Macia, D., Kothari, S., Tao, Y., 2025, Industrial policy in China: quantification and impact on misallocation, IMF Working Paper No. 2025/155.