

中國_과中國學

China and Sinology

제 42 호

嶺南大學校 中國研究센터

題字：蘇東坡 <司馬溫公碑>에서 集字

中國과 中國學

제 42 호

목 차

■ 연구 논문

- 미·중 탈동조화 현상과 중국 ICT 기업의 공급망 변화에 관한 연구
- 화웨이와 아너의 사례를 중심으로 -
..... 민 성 기 / 1
- 자율주행차 기술 개발의 국제비교
- 한·미·중·일의 특허 출원을 중심으로 -
..... 범 효 걸·최 의 현 / 25
- 위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구
..... 구 기 보 / 55
- 시진핑 시기 중국 당국의 홍콩 정책 연구
- 범죄자 송환법안 반대 시위 대응 사례를 중심으로 -
..... 윤 태 희 / 87
- 중국 호적제도 개혁과 변천의 경제적 요인 분석
..... 朴壯載 / 119

【부 록】

미·중 탈동조화 현상과 중국 ICT 기업의 공급망 변화에 관한 연구

— 화웨이와 아너의 사례를 중심으로 —

민 성 기*

· 목 차 ·

- | | |
|----------------------------|-------------|
| I. 서론 | IV. 논의 및 분석 |
| II. 미·중간 기술 탈동조화 | V. 결론 |
| III. 화웨이와 아너의 공급망
전략 변화 | |

주제어 : 탈동조화, 정보통신산업, 미중갈등, 공급망

I. 서론

최근 무역분쟁에서 시작된 미·중간의 갈등은 기술, 금융 부문으로 확대될 조짐을 보이고 있다. 미국은 중국 기술기업 화웨이에 대한 공급거래를 제한하기 시작했으며 연방정부의 공적연금인 연방공무원저축계정(Thrift Saving Plan: TSP)을 중국 주식에 투입하는 것을 재검토하고 있다.¹⁾ 이러한 변화는 양국 관계가 단순한 갈등단계를 넘어서 무역, 투자, 금융, 기술등 경제 전 분야의 협력관계에서 상대국을 분리하려는 이른바 ‘탈동조화(Decoupling)’ 단계로 접어드는 것은 아니냐는 우려를 낳고 있다. 게다가 팬데믹(Pandemic)으로 인하여 기업들은 기존 글로벌 공급망을 통하여 수익과 효율성을 추구하

* 대구대학교 중국어중국학과 부교수, minsk@daegu.ac.kr

1) WSJ(2020)

기보다는 공급망을 다변화하거나 국내화 혹은 근거리화하여 공급의 안정성을 추구하고 있다. 미·중간 패권경쟁과 같은 국제정치학적 변화와 글로벌 팬데믹은 미·중간의 탈동조화 현상을 가속화시킬 것으로 예상된다. 이와 관련하여 트럼프 대통령은 미국은 중국과 모든 관계를 끊을 수도 있으며 중국으로부터의 완전한 탈동조화를 다양한 조건 하에서 고려할 수 있다고 밝힌 바 있다.²⁾ 한편 중국은 공식적으로 미국의 탈동조화 시도는 가능하지도 않고 합리적이지도 않다는 입장을 보이고 있으나 실제로 미국이 본격적인 탈동조화를 시도할 경우를 대비하여 국가전략을 수정하고 있는 것으로 보인다. 중국의 입장에서 미국 중심의 공조 체제하에서 이루어지는 탈동조화는 단기적으로 상당한 압박이 되겠지만 이로 인해 장기적으로 중국의 독자적인 금융·기술 시스템이 구축된다면 오히려 중국의 전략적 공간이 확대될 가능성도 있다.

물론 양국이 탈동조화로 얻을 이익보다 협력과 의존관계를 유지할 경우 얻을 실질적 이익이 많기 때문에 탈동조화가 쉽지 않을 것이라는 견해도 있다. 이는 미국과 중국은 이미 공급측면에서 글로벌 가치사슬로 밀접하게 연결되어 있으며 공급 뿐 아니라 시장수요에서 보완적인 시장구조를 가지고 있다는데 근거를 두고 있다.³⁾

현재 미·중간 탈동조화가 양국 경제관계에서 전면적으로 진행되고 있다고 보기는 힘들지만 기술분야 특히 정보통신기술(ICT)에서 양국의 갈등양상은 첨예하며 미국은 화웨이를 비롯한 중국기업들에 대한 거래제한을 통하여 중국이 차세대 ICT 산업분야의 혁신과 기술표준을 주도하는 것을 적극적으로 견제하고 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 미·중의 탈동조화 현상이 다른 분야 보다 정보통신산업(ICT)의 글로벌 공급망에서 두드러지고 있다고 판단하고 이 분야에서 미·중간의 탈동조화 경향을 살펴보고 최근 화웨이(Huawei, 华为)와 화웨이에서 매각된 아너(Honor, 荣耀)의 공급망 재구축 사례를 통하여 중국

2) KITA(2020)

3) 李庆四(2020) 참조

기업들이 탈동조화 환경에서 어떤 전략을 추구하고 있는지 살펴보고자 한다. 구체적으로 본 연구는 먼저 미·중간 전반적인 탈동조화 경향과 기술부문의 탈동조화 경향은 어떤 특성을 가지고 있는가를 살펴보고, 다음으로 팬데믹과 탈동조화 경향에서 미국의 직접적인 제재 대상이 된 화웨이와 화웨이에서 매각된 아너는 어떻게 공급망을 국내화하고 있는가에 대해 설명하고 이것이 가지는 현실적 시사점에 대해서 논의하고자 한다.

II. 미·중간 기술 탈동조화

1. 탈동조화

아지즈 바카스(Adjiedj Bakas)는 'Slowbalization'라는 용어를 통하여 '둔화된 세계화' 현상을 지적한 바 있다.⁴⁾ 그는 통신과 교통기술의 수준이 급격히 제고된 1990년에서 2010년 사이 세계화가 절정에 도달한 후 세계화의 속도는 급격히 감소했다고 보았다. 그는 세계화가 둔화된 배경으로 상품의 유통비용이 이미 최소화된 상태에서 글로벌 기업이 현지에서 금융시장의 불확실성을 회피하기 힘들어 현지 기업과의 경쟁에서 이기기 힘들며, 무역을 통한 상품교역의 성장은 한계점에 도달한 반면 국경을 넘기 힘든 서비스 산업이 크게 성장하고 있음을 지적하였다. 또한 그는 중국 국내기업이 중간재를 자체 생산하면서 중국의 부품수입 감소가 둔화된 세계화로 이어진다고 보았다.⁵⁾

2020년 코로나 팬데믹과 미·중간 무역분쟁은 둔화된 세계화를 미·중간 탈동조화 방향으로 이끌고 있다는 우려가 나오고 있다. 현재 팬데믹 상황에서 미·중간 1단계 합의 내용은 이행되지 않고 있으며 양국은 코로나 팬데믹과 관련된 책임과 해결방법을 놓고 갈등을 빚고 있다. 양국관계의 변화로 인하여 무역, 투자, 금융 분야에서 '탈동조화'와 글로벌 분업관계의 '재구축'

4) Bain&Company (2020)

5) Bain&Company (2020)

의 조짐이 보이고 있다. 미·중간 무역갈등으로 촉발되고 코로나 팬데믹으로 확대된 현재의 세계적 경제위기는 금융위기의 위험성과 공급위기적 속성을 둘다 가지고 있다. 하지만 현실적으로 각국이 자유로운 무역거래를 제한하고 글로벌 가치사슬(Global Value Chain)의 변화가 발생하면서 공급위기적 특성이 더욱 뚜렷해지고 있으며 특히 정보통신산업 분야에서 미·중간 탈동조화 현상은 더욱 두드러지고 있다.

<표 1> 세계화, 둔화된 세계화, 탈동조화의 비교

구분	세계화 (Globalization)	둔화된 세계화 (Slowbalization)	탈동조화 (Decouplization)
공급망	- 제한된 관세 - 약화된 지적권 보호 - 글로벌 공급망의 지속	- 중간정도의 관세 - 국가안보와 국가주의가 구매에 영향을 줌 - 집중화된 영역에서 글로벌 공급망의 유지	- 높은 수준의 관세 - 국가안보와 국가주의가 구매를 결정 - 블록화된 공급망의 등장
미국정부의 지적권보호	- 낮은 개입	- 미 정부의 기술이전 개입 - 중국 JV와의 기술공유 금지	- 중국이 참여한 경제 블록과의 기술공유 거부
중국정부의 기술전략	- 중국 국내기술 기업육성	- 중국: 합작회사를 통하여 기술이전 추구	- 중국: 자주적 기술 정책 추구
자본	- 해외투자 증가	- 자본 금융시장의 불확실성 증가로 자본의 세계화 감소	- 자본 금융시장의 블록화 구조 형성

출처: bain&company의 자료에서 저자 수정

물론 미·중 관계가 과거에 비해 매우 악화된 상황이나 양국 관계는 현재 붕괴 단계가 아닌 교착 상태에 가까우며 미·중 탈동조화현상은 특히 기술 분야에서 기조가 나타나고 있으나 아직 현실화 되지는 않았다는 입장도 있다.⁶⁾ 이에 따르면 미·중은 1 단계 무역합의이행 단계중에 있으며 미국은 중국의 추가적인 합의 이행을 지켜보고 있다. 이 입장은 아직까지 미·중 간 갈등이 전면적으로 확대된 것은 아니며 미국의 대중국 압박은 특정분야에

6) atlanticcouncil.org(2020)

한해 진행되고 있으며 미국기업을 포함한 글로벌 기업들의 공급망의 중국 의존도는 여전히 높은 상태라고 본다. 이와 관련하여 BCG(Boston Consulting Group)는 미·중의 공급망 대체난이도를 제조업 분야에서 상대국으로 부터의 수입량을 상대국을 제외한 나머지 세계로부터의 수입량으로 나눈 값으로 측정하였다. BCG는 지표값이 0.2가 넘을 경우 대체난이도가 높고 0.1보다 낮을 경우 대체난이도가 낮다고 판단하였다.⁷⁾

<표 2> 미중의 상대국 공급망 대체난이도

공급망 대체 난이도			
구분	낮음	중간	높음
미국 산업	가공식품 제약 의료장비 비금속 헬스케어 화학 항공	자동차 기계 고무 및 플라스틱	기업전자장비 소비자 가전 가구 통신장비
중국산업	헬스케어		기업전자장비 소비자 가전 통신장비

출처: BCG(2020)에서 정리

위의 표에서 볼 수 있듯이 반도체를 포함한 통신장비는 미·중 양국 모두 상대국에 대한 의존성이 높은 것으로 나타났다. 특히 중국의 가전, 통신 장비, 컴퓨터 하드웨어 부문은 모두 미국 반도체에 크게 의존하고 있다.

이와 관련하여, 미·중간 탈동조화가 이미 진행되고 있다는 입장은 미·중간 1단계 무역합의는 중국의 미국 농산물 추가 구매를 포함한 미국산 상품 구매계약에 불과하며 이는 진정한 의미의 합의로 볼 수 없다고 본다. 또한 이 입장에서 보면 중국의 1단계 합의 이행 가능성은 팬데믹 이전부터 낮

7) BCG(2020)

았으며 중국은 이를 향후의 중요한 협상카드로 사용하고 있을 뿐이다. 중국의 공정한 무역정책과 관행을 유도하기 위한 2단계 무역협상이 필요한데 2단계 무역합의 타결 가능성은 미국의 대선결과를 고려하더라도 상당히 낮다. 또한 이 입장은 탈동조화 현상은 미·중 갈등과 팬데믹 이전부터 뚜렷해지고 있었으며 중국내 생산비용의 상승과 함께 미국을 포함한 글로벌 기업들의 중국 내 생산라인의 이전은 중국 탈동조화 현상을 가속화시키고 있다고 본다. 이러한 변화는 양국 모두 공급망의 다변화와 국내화를 추구하는 계기가 되었고 중국 또한 해외기술과 해외 공급망 의존도를 낮추기 위해 탈동조화에 대한 대응 전략을 추구해 왔다. 특히 이러한 관점은 ‘자주적 혁신(Indigenous Innovation)’, ‘혁신형 국가건설’, ‘중국제조 2025년(Made in China 2025)’ 등의 정책을 중국의 자기주도적 탈동조화와 국내화(탈국제화)라는 맥락에서 이해하고 있다.

2. ICT 산업 공급망에서 탈동조화

미국은 수출관리규정(EAR: Export Administration Regulations)을 개정하여 화웨이의 통신장비, 스마트폰 등의 핵심부품인 반도체 공급을 수급을 차단하는 방식으로 화웨이 공급망을 통제하여 왔다.⁸⁾ EAR 대상 품목은 미국 내 모든 품목, 원산지가 미국인 모든 품목, 원산지가 미국인 품목이 일정비율 이상인 해외제품, EAR이 규정한 미국의 기술, 소프트웨어를 활용하여 해외에서 생산된 제품을 포함한다. EAR은 대상 품목의 수출, 재수출, 간주수출(Deep Export)은 미국 상무부의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 미국은 중국기업 화웨이 제재와 관련하여 EAR을 3차례 개정하였다.

먼저, 미국은 2019년 5월 16일 화웨이 및 해외 계열사 68개를 엔티티 리스트(Entity List)에 등재하였다. 엔티티 리스트에 등재된 해외기업, 기관, 개인으로 국가안보와 관련된 기술, 상품을 수출할 경우 미국 상무부의 임시일반허가(Temporary General License, 이하 TGL)가 필요하다.⁹⁾ 이로 인하여 미국

8) 박영웅(2020)

9) 박영웅(2020)

기업이 생산한 EAR 적용품목과 제3국에서 미국 기술 및 소프트웨어가 일정 비율 이상 사용된 외국제품의 화웨이로의 수출은 사실상 제한을 받게 되었다.

다음으로 2020년 5월 15일 미국은 EAR의 일반금지(General Prohibition) 항목의 해외 직접생산품 규칙(Foreign Direct Product Rule, FDPR)을 개정하였다. FDPR은 미국이 특정기술과 소프트웨어를 사용하여 미국 밖에서 생산된 물품의 수출을 통제하는 규정으로 미국은 이 규정을 통하여 미국에 위협이 되는 국가, 단체, 개인에 대한 수출을 제한하게 된다. 이로 인하여 화웨이 및 계열사에 대한 수출제한이 더욱 확대되었다. 이로 인하여 미국의 지적재산권을 통해 화웨이와 화웨이의 자회사가 설계, 제조한 제품의 화웨이로의 수출, 재수출은 미국당국의 승인을 받게 되었다. 결과적으로 화웨이는 자회사인 Hisilicon이 설계하고 대만 TSMC가 위탁생산하던 반도체를 공급받지 못하게 되었다.

마지막으로 2020년 8월 미국은 임시일반허가(Temporary General License, TGL) 연장을 종료하였고 승인대상 품목을 지정하면서 '화웨이 및 계열사가 설계하거나 제조한 물품'이라는 문구를 삭제하면서 승인대상품목을 확대하였고, 거래범위를 '화웨이가 구매자, 중개인, 사용자로 참여하여 수출제한 적용을 받는 물품과 관련된 모든 거래'로 확대하면서 제한 거래의 범위를 크게 확대하였다. 또한, 제재 대상 기업리스트에 화웨이의 해외 계열사 38개를 추가하였다. 이로 인하여 화웨이는 대만의 미디어텍(MediaTek)이 설계하고 생산한 AP를 확보할 수 없게 되었다. 위의 사례에서 알 수 있듯이 미국은 화웨이의 반도체 공급망에 통제를 단계적으로 높여 왔으며 단기적으로 화웨이는 자체적 반도체 부품 확보에 큰 어려움을 겪게 되었다. 미국은 반도체 거래에 대한 제한을 화웨이에만 국한 시키지 않고 중국의 대표적인 파운드리 업체인 SMIC(중신궤지·中芯國際)에게 까지 확대하였다.¹⁰⁾ 2020년 9월, 미국 상무부는 미국의 반도체 제조회사에게 SMIC에게 특정 기술을 수출할 경우 상무부의 승인이 있어야 한다고 발표했다. SMIC은 반도체 생산장비와 소프트웨어 중 50% 이상을 미국에 의존하고 있다.

10) 硬件世界(2020)

미국의 중국기업에 대한 제재 이후, 중국 상무부 역시 2020년 9월 ‘신뢰할 수 없는 기업 리스트 규정(不可靠实体清单规定)’을 발표하였다. 규정은 총 14개 조항으로 구성되어 있는데 핵심은 중국의 국가주권, 안보 발전이익을 해치거나, 중국 기업, 개인의 이익을 해치는 외국기업과 개인의 중국과 관련된 경제활동을 제한·금지하는 것이다. 규정은 중국기업, 조직, 개인과의 정상적인 거래를 중단하거나 차별적 조치를 실시하여 중국측의 권익을 심각하게 침해하였을 경우 이들을 ‘신뢰할 수 없는 기업과 개인’으로 판단한다고 밝혔다. 그리고 해당규정은 리스트에 등재된 외국기업/외국인 대하여 1)대중 무역활동 제한 또는 금지, 2) 중국 내 투자 제한 또는 금지, 3) 관련 인원 및 교통운송수단의 입국 제한 또는 금지, 4) 관련 인원의 중국 내 취업허가·체류·거주 자격 제한 또는 취소, 5) 상황에 따라 상응한 벌금 부과, 6) 기타 필요한 조치를 취할 수 있다고 밝히고 있다.

이번 조치는 중국이 미국의 대중 기업 제재에 대항하는 차원에서 외국기업의 ‘블랙리스트’를 만든 것으로 볼 수 있으나 중국이 블랙리스트에 중국에 거래제한을 하는 미국 혹은 제3국의 기업을 쉽게 올리지는 못할 것으로 보인다. 중국 ICT 산업은 공급망에서 대외의존도가 높아서 외국기업에 대한 직접적인 제재는 중국 산업에 대한 타격으로 이어질 수 있기 때문이다.

III. 화웨이와 아너의 공급망 전략 변화

1. 화웨이의 글로벌 공급망 구축과정

2005년부터 화웨이는 해외 자회사의 ERP 시스템을 통하여 공급의 효율성을 제고하고 통합적 시스템을 통하여 각 지역의 사업운영과 회계시스템을 관리하게 된다.¹¹⁾ 지역과 사업부의 시스템 통합을 위하여 화웨이는 재무, 구매, IT 분야의 전문가를 사업부에 파견하여 국내의 ERP 시스템을 해외로 확

11) 이신규, 정문사 (2018)

대하였다. 이 과정에서 화웨이는 해외사업부의 각각 다른 국가의 회계, 세무 제도, 적용 정책과 법률, 고객베이스를 고려해야 했다. 화웨이 자회사의 시스템 통합과정은 예상보다 어려웠고 결국 글로벌 지역 사업부의 ERP 구축 프로젝트는 본사차원의 중요한 혁신프로젝트로 격상되었다. 2007년까지 화웨이는 80개의 자회사에 ERP 시스템을 도입하였으며 기본적으로 표준화된 IT 시스템을 구축하였다. 2005년 이전 화웨이는 선전생산기지를 통하여 중앙집중적인 관리방식을 채택하고 있었는데 이는 동남아 아프리카 북미 남미 유럽등 세계각지 시장에 대한 적응력을 떨어뜨리게 된다. 본사의 해외시장 개척을 효과적으로 진행하기 위하여 화웨이는 중국 외 멕시코 인도 브라질 헝가리 4개지역에 공급센터를 만들고 두바이, 네덜란드에 물류중심을 만들어 시장과 고객수요에 탄력적으로 대응하였다. 유럽의 예를 들면, 헝가리의 공급센터는 유럽과 북아프리카 지역의 시장수요에 대응하여 2주내 상품을 시장에 공급하게 된다. 중국 대륙 외 지역에서는 미국 일본 독일 대만등에 조달(Procurement)센터를 세우고 중앙집중적 관리를 통하여 반도체를 비롯한 핵심부품공급을 관리하였다. 이를 위해서 해외판매량을 예측하는 것이 필요했는데 해외 매출에 대한 불확실성은 자원의 낭비나 시장공급량의 부족으로 이어지기 때문이었다. 이 문제를 해결하기 위하여 화웨이는 생산 계획스케줄링(Advanced Planning and Scheduling)과 판매와 생산을 연동시키는 S&OP (Sales Operation Planning) 프로그램을 도입하게 된다.¹²⁾

글로벌 공급망의 구축은 원가절감과 시장확대로 이어졌고 화웨이의 시장 경쟁력은 크게 향상되었다. 하지만 전세계 기업으로부터 부품과 서비스를 공급받으면서 공급망에서의 대외의존성도 크게 높아졌다. 화웨이 입장에서 특히 대외의존성이 높은 부품 및 서비스로는 EDA(전자자동화설계 소프트웨어), 메모리칩, FPGA(Field Programmable Gate Array : 프로그램이 가능한 비메모리반도체), 아날로그칩, RF Module를 들 수 있다. 또한, AP나 Baseband Chip 분야는 국내 공급이나 자체 생산이 기술적으로는 가능하지만 수급이 안정적이지 않다는 한계가 있다. Touch control과 지문인식분야에서도 국내

12) 盒饭财经(2020)

공급상들이 있으나 기술수준이 세계최고의 수준은 아니다. 또한, 위탁생산에 있어서 SMIC과 같은 기업이 TSMC를 대신할 것으로 예상해 볼 수 있으나 SMIC도 이미 미국의 거래제한 기업으로 묶여 있고 메모리분야의 YMTC는 생산라인증설이 지체되고 있다.

<표 3> 화웨이의 핵심반도체 국산화대체 가능성

구분	부품 및 소프트웨어	주요 해외공급상	대체가능성
하드웨어	AP	Qualcomm	대체가능
	CPU	Intel AMD	부분대체가능
	GPU	NVIDIA	부분대체가능
	Baseband Chip	Qualcomm	대체가능
	FPGA	Xilinx	부분대체가능
	DSP	Texas Instruments	부분대체가능
	Analog Chip	Qualcomm Broadcom	부분대체가능
	RF Chip	Broadcom Qorvo Skyworks	부분대체가능
	Memory Chip	Samsung Hynix	현재 공급부족
	SSD/HDD	Western Digital	부분대체가능
	Camera Chip	Sony	대체가능
	Touch Control Chip	Synopys	대체가능
	Fingerprint Sensor	Egis	대체가능
설계 소프트웨어	EDA	Cadence	대체불가능
	Windows	Microsoft	대체불가능
	Android	Google	부분대체가능
제조 공정	제조	TSMC	부분대체가능

출처: ISVE智慧显示展 (2020)의 내용을 정리

2. 화웨이의 공급망 재구축

화웨이는 공급망의 대외의존성을 해소하는 ‘난니완’(南泥灣)프로젝트를 추진하고 있다. 난니완은 산시성 시안지역에 위치해 있으며 중국의 항일전

쟁 당시 자급자족을 기반으로 한 대규모 생산 운동이 벌어진 곳이다. 난니완 프로젝트에는 우선 노트북과 스마트TV 디스플레이 사업이 포함되었다. 하지만, 단기적으로 보면 화웨이는 반도체 공급의 대외 의존성을 급격히 낮추기는 매우 어려울 것으로 보인다.¹³⁾

화웨이는 미국 제재하에서, 반도체 생산라인에 직접투자하면서 종합반도체업체 (Integrated Device Manufacturer, IDM)로의 변모를 시도하고 있다. 화웨이의 반도체 공장은 상하이 IC 연구개발센터(上海集成電路研發中心)가 운영하게 되는데 먼저 회로선폭 45나노미터의 반도체가 생산될 전망이다. 화웨이는 2021년 말까지 28나노미터, 2022년 후반에는 20나노미터의 반도체 생산을 목표로 하고 있다. 20나노미터 반도체가 안정적으로 수급된다면 화웨이는 5G 통신망 기지국과 통신설비 생산을 지속할 수 있을 것으로 보인다.¹⁴⁾

화웨이의 경우 소프트웨어와 서비스 분야의 자체공급망 강화도 추구하고 있다. 2019년 5월, 미국이 화웨이에 거래제한을 시작한 이후 화웨이는 구글 모바일서비스(Google Mobile Service, GMS)를 스마트폰에 탑재하지 못하게 되었고 이로 인해 화웨이의 해외 시장경쟁력은 큰 타격을 받았다. 2019년 하반기에 출시된 메이트 30은 사실상 국내용이라는 평가를 받았고 화웨이 스마트폰의 2020년 해외시장 판매량은 50% 이상 줄어든 것으로 예상된다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 화웨이는 운영체제 홍명(코드명 ArkOS)과 화웨이모바일서비스(Huawei Mobile Service, HMS) 개발을 적극적으로 추진하고 있다. 이와 관련하여 화웨이는 소프트웨어 개발역량을 승산후산업단지에 집중시켜 HMS 5.0 버전 개발에 매진하였다. 화웨이는 2020년 말까지 HMS가 구글 GMS의 모든 기능을 대체하도록 할 계획이다. 2020년 9월까지 화웨이는 바이두, 9만6천여개의 앱을 확보했다고 밝혔는데 구글 GMS에 제공되는 앱이 300만개가 넘는걸 고려하면 HMS가 GMS를 부분적으로도 대체했다고 보기는 힘들다.¹⁵⁾ 자체 OS 홍명을 개발해 온 화웨이는 2019년 8월 스

13) 新浪科技综合(2020)

14) 数码人科技(2020)

15) Deveoper-tech(2020)

마트 TV 제품인 스마트스크린에 홍명(鸿蒙) 1.0을 탑재하였다. 2021년에는 홍명 운영체제를 탑재한 화웨이의 스마트폰이 출시될 것으로 예상된다. 화웨이는 1년 내 화웨이의 생산제품 1억 대, 외부업체 제품 1억 대에 홍명 운영체제를 탑재하는 것을 목표로 삼고 있다.

한편, 전세계 사물인터넷 접속의 75%이상이 중국에서 이루어지고 있는데 중국 국내에는 통일화된 사물인터넷과 기술표준이 완비되지 않은 상태이다. 최근 이러한 문제를 해결하기 위해 화웨이, 샤오미(Xiaomi), 알리바바(Alibaba), 바이두(Baidu), 징둥(Jingdong), 차이나텔레콤(China Telecom), 차이나모바일(China Mobile), 하이얼(Haier), OPPO 등 중국의 거대 ICT 기업들이 OLA(Open Link Association)라고 하는 전략적 연맹을 구축하였다. 2019년 12월 이후 미국의 Apple, Google, Amazon, Comcast와 Zigbee Alliance 회원사인 Samsung Smartthings, IKEA, NXP반도체, Schneider Electric, Signify, Silicon Labs, Somfy, Wulian 등이 스마트홈 표준개발 연합인 CHIP(Connected Home over IP)을 구성하여 스마트홈과 사물인터넷 분야의 표준기술개발을 주도하고 있다. 중국의 OLA는 미국의 기술표준제정에 대응하는 독립적인 기술표준을 마련하기 위한 것으로 볼 수 있고 화웨이의 경우 이러한 전략적 연맹참여를 통하여 기술적 고립을 극복하고 중국시장에서의 지위를 유지하려 할 것이다.

화웨이는 한편 2020년 11월 17일 중저가 스마트폰 브랜드 아너(Honor, 榮耀)를 중국 선전시 국유기업인 즈신(智信)에 매각하기로 결정하였다. 이는 화웨이가 미국의 거래제한으로 반도체 공급에 어려움이 발생하자 중저가 라인을 매각하고 프리미엄 라인인 P시리즈와 Mate 시리즈에 집중하는 전략을 취한 것으로 볼 수 있다. 화웨이로부터 완전히 떨어져 나가게 되면, 아너(榮耀终端有限公司)는 미국의 제재를 회피할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 매각전략을 통하여 화웨이는 현금 흐름을 개선하고 반도체 공급부족 현상을 다소 해소할 수 있을 것으로 보인다.

3. Honor 부품 공급망의 재구축

2020년 11월 17일 중국의 선전특구보(深圳特区报)에는 화웨이의 아너 인

수 컨소시엄에 참여한 30개 기업이 발표한 ‘연합 성명’이 게재됐다. 성명은 “화웨이는 선전즈신(深圳市智信新信息技术有限公司)과 매각 계약을 체결했다”며 “매각 절차가 완료된 후 화웨이는 그 어떤 아너 지분도 보유하지 않게 된다”고 밝혔다. 화웨이는 아너(Honor)매각을 통하여 소비자, 마케팅 채널, 공급상, 비즈니스 파트너의 이익을 보호하고 산업간 공생을 추구하며 전체 주주는 화웨이를 최대한 지원하고 아너는 브랜드, 생산, 마케팅채널의 자산을 확보하여 시장경쟁에 효과적으로 참여한다고 밝혔다.¹⁶⁾

선전즈신의 주주는 선전스마트시티발전공사(深圳市智城发展有限公司), 선전춘야(深圳市春芽联合科技合伙企业), 선전귀즈시에통(深圳国资协同发展私募基金合伙企业), 선전싱밍(深圳市星盟信息技术合伙企业) 4개의 기업으로 구성되어있다. 대주주는 ‘선전스마트시티발전공사’이라는 회사로 선전시 국유자산감독관리위원회(국자위)가 지분 100%를 소유하고 있는 국유기업이다. 이 4개의 기업의 선전즈신 지분보유비율과 4개 기업중 어느기업이 선전즈신의 지배적 주주인지는 알려져 있지 않다. 30개의 공급상과 유통상 또한 컨소시엄 참여를 통하여 아너의 비즈니스와 관련된 의사결정에 참여할 수 있는 것으로 알려져 있다. 선전춘야와 선전싱밍은 2020년 11월 10일 설립되었고 주요주주가 네이멍구인퓨터통신기술유한공사(蒙古英孚特通讯技术有限公司), 선전이순통투자유한공사(深圳冀顺通投资有限公司), 신장진천항티엔과학유한공사(新疆鑫晨恒天电子科技有限公司), 수닝이고우집단주식회사(苏宁易购集团股份有限公司), 선전시순디엔실업유한공사(深圳市顺电实业有限公司) 등 28개의 기업으로 구성되어 있으며 그중 선전이순통투자유한공사가 14.08%의 지분율로 최대주주이다. 선전싱밍의 주주는 베이징송리엔과기유한공사(北京松联科技有限公司), 베이징푸티엔다이리통신과기공사(北京普天太力通信科技有限公司), 중국요디엔지차이집단유한공사(中国邮电器材集团有限公司), 공청청쿠구이유한공사(共青城酷桂投资合伙企业), 텐인통신(天音通信有限公司)선전쿤펑장이(鲲鹏展翼)등 6개 회사로 구성되어 있다. 지분구성을 보면 베이징송리엔과기가 37.77%, 베이징푸

16) 新浪科技(2020) 荣耀单飞: 华为曲线解决供应链问题 超6000华为入驻

티엔타이리가 36.3%, 중국요우디엔지차이 21.79%, 티엔인통신은 1.74% 공청 청쿠구이는 2.18%, 선전시쿤펑잔이는 0.2%의 지분을 가지고 있다.

화웨이는 이미 내부 주주 회의에서 새로운 아너로 이동할 임원진과 직원 배치안을 확정했다. 런정페이(任正非) 화웨이 CEO는 화웨이와 아너가 완벽히 결별했으며 이 둘은 독립된 기업으로 시장에서 서로 경쟁하는 관계에 놓여있다고 밝힌 바 있다. 화웨이의 입장에서는 아너를 위해 미국의 제재를 우회하면서 기존의 공급망을 유지하기 위한 환경을 조성하고, 부족한 반도체를 주력 프리미엄 제품에 집중시키는 전략을 추구한 것으로 보인다. 하지만, 화웨이의 아너 매각은 단순한 반도체 수급 부족이 초래한 결과로 이해하기 보다는 중국 ICT 산업의 국내공급망 강화와 해외 공급망 확보라는 맥락에서 이해해야 한다. 화웨이는 실제로 분사된 화웨이에 대하여 어떤 지분도 가지고 있지 않는다고 밝혔지만 6000여명의 엔지니어를 포함한 고위 경영층을 아너로 이동시켰다. 이는 화웨이와 아너와 인적네트워크가 그대로 유지되면서 화웨이의 기술, 경영 노하우가 그대로 아너에게로 이전되는 것을 의미한다. 매각된 아너는 미국의 거래금지 행정명령에서 제외되면서 외국 공급사를 통한 부품과 서비스를 공급 받을 수 있을 것으로 예상되고 있다. 여기에는 MediaTek, Krone, FocalTech, SensorTek, Egis Tech, Zill Tech 등 다수의 대만 공급상들이 포함된다. 이들 중 상당수는 Apple에게도 반도체 등 부품을 공급하고 있다. Apple은 핵심기술은 직접개발하거나 기술보유기업을 사들이는 반면 비핵심기술 공급은 아웃소싱을 통하여 비용을 절감한다. Apple은 엔지니어를 공급사의 연구개발에 직접 참여시켜 효율성을 높여 결과적으로 공급사와 이익을 공유하는 방법을 취하고 있다. 이러한 방법은 공급사를 Apple에 묶어두고 통제하는 수단이 되고 있다. 화웨이 역시 아너 개발 초기부터 공급사의 연구개발에 공동참여하고 공급사들의 성과를 평가하고 이를 기업경쟁력의 원천으로 활용했다. 실제로 아너는 매각된 이후 화웨이의 기술, 노하우, 브랜드를 활용하고 아너의 30개의 공급, 유통상들이 주주의 자격으로 아너의 경영에 참여하게 함으로써 아너의 기술을 더욱 국내화 시키게 되었다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

IV. 논의 및 분석

1. 화웨이와 아너의 비즈니스 생태계 재구축

현재 화웨이는 하드웨어 분야에서 난니완 프로젝트를 추진하고 있다. 화웨이의 경우 대만기업과의 거래제한으로 발생하는 반도체 공급부족 문제를 장기적으로 SMIC과 같은 국내기업의 공급이나 자체생산하는 방법으로 해결할 것으로 보인다. 이 과정에서 중요한 것은 중국 반도체 산업의 경쟁력이다. 화웨이의 자체 반도체 생산 투자와는 별도로 중국정부는 2014년 1차 반도체 펀드에 1390위안(24조원)을 투자하고 현재 2차 펀드에 2040억위안을(34조원) 투자한 바 있다. 그러나 1차 투자 이후 중국 반도체 산업의 공급망을 바꿀 수 있는 성과는 나타나지 않고 있으며 중국 반도체 산업의 자급률 제고에는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 화웨이의 반도체 공급문제는 상당기간 화웨이를 압박할 것으로 예상된다.¹⁷⁾

화웨이는 소프트웨어와 서비스 분야에서 독자적 기술과 서비스 생태계를 구축하려 하고 있다. 2019년 출시된 메이트 30은 구글모바일서비스(GMS)를 오픈소스를 기반으로 한 독자 OS로 대체하였는데, 해외시장에서 철저히 외면받았다. 화웨이는 독자적 기술생태계를 조성하기 위하여 10억달러 규모의 인센티브 펀드를 조성하여 전세계 어플리케이션(앱)개발자들의 화웨이 모바일서비스(HMS) 참여를 유도하고 있다. 현재 통신장비 및 스마트폰 시장에서 화웨이의 위상을 생각하면 자체 생태계 조성이 불가능한 것은 아니다. 화웨이는 시장점유율 기준 세계 통신장비 1위이며, 스마트폰 시장에서도 2위까지 상승한 적이 있다. 그러나 화웨이의 경우 미국의 제재 이후 화웨이의 해외시장이 급속도로 축소되고 있다. 스마트폰의 기술수준이 상향평준화되는 환경 하에서 사용자들이 익숙해진 구글모바일서비스(GMS)에서 화웨이모바일서비스(HMS)로 이동할 만큼의 가격과 기술, 서비스를 화웨이가 과연 제공할 수 있을지는 상당히 회의적이다. 실제로 홍명이가 2020년 9월 9만 6

17) 新浪科技(2020)

18) 조은교(2020)

천개의 앱을 보유하고 있는데 이는 350만개 이상의 앱을 보유한 안드로이드나 200만개 이상의 앱을 보유한 iOS에 비해 턱없이 부족하다. 특히 기존 안드로이드 OS의 업데이트가 주기적으로 이루어지고 있고 중국 제품에 대한 보안과 개인정보 유출 문제가 제기된 상황에서 해외 소비자가 흥명이 탑재된 제품을 구입할 가능성은 더욱 제한적이다.

아너의 경우, 매각된 이후 화웨이와의 별개의 회사로 운영되고 시장에서 서로 경쟁의 관계에 있게 된다고 볼 수 있으나 화웨이의 기술, 인적자원, 기업문화, 비즈니스 네트워크 등을 상당기간 공유할 수 밖에 없기 때문에 적대적 경쟁자라기 보다 협조적 경쟁자로서 화웨이가 제공하는 기술생태계에 적극적으로 동참할 가능성이 높다. 반면 아너는 화웨이와는 달리 국내공급 유통상들을 경영에 참여시키고 기업공개를 목표로 하고 있는 만큼 아너가 구축하게 될 국내 공급망의 결속력은 화웨이 보다는 높을 것으로 예상된다. 결국 화웨이와 아너의 비즈니스 생태계 재구축과정은 중국기업과 중국공급·유통상들을 중심으로 이루어지고 있으며 이로 인하여 중국중심의 비즈니스 생태계와 중국을 제외한 세계의 비즈니스 생태계의 경계는 더욱 뚜렷해 질 것으로 보인다.

2. 중국 반도체 자주화의 한계와 가능성

화웨이와 기술 생태계 재구축과 아너의 공급망 재구축은 사실 중국의 반도체 산업과 밀접한 관련이 있다. 최근 중국의 반도체 산업은 반도체 굴기를 선언한 정부주도의 과감한 투자에도 불구하고 가시적인 성과를 내지 못하고 있다. TSMC를 목표로 했던 홍신반도체(HSMC)는 우한시 정부에 인수되었다. 2017년 7나노 최첨단 미세공정이 적용된 반도체 생산을 목표로 우한에 설립된 이후 22조원 가량이 투입됐지만, HSMC는 공장만 일부 완공했을 뿐 성과를 전혀 내지 못한 것으로 알려졌다. 또한 중국 반도체 굴기의 상징적인 기업인 칭화유니는 13억위안(3년 만기, 약 2200억원) 사모채권을 상환하지 못해 채무불이행을 선언했다. 그리고 삼성전자, SK하이닉스가 2021년 양산을 목표로 190단대 낸드를 개발하고 있는 상황에서 양쯔메모리(YMTC)의

128단 낸드 양산은 지체되고 있다. 이는 기업의 경쟁력을 파악하지 못한 정부주도의 반도체 투자의 한계를 보여주고 있다.¹⁹⁾ 2014년 이후 중국은 170조 원의 반도체 펀드를 조성하여 반도체 산업 전 분야에서 투자를 강화해오고 있지만 2019년 반도체 자급률은 15.7%를 기록하였다. 이는 2014년에 비해 0.6% 상승한 것이다. 특히 중국내 외국기업의 생산량을 제외하면 중국의 반도체 자급률은 6.1%에 불과하다. 반도체 펀드를 통한 막대한 투자에도 불구하고 선택과 집중에 실패하면서, 양산 기술력 축적에 실패했다는 비판이 중국 내부에서 나오고 있다. 그러나 기간 내 중국 반도체 산업에 유의미한 성과가 없는 것은 아니다. 비록 양산체제를 갖추는 데 실패하면서 자급률 면에서는 큰 성과를 거두지는 못했지만 중국 반도체산업은 D램과 낸드플래시 모두에서 상당한 기술적 성과를 거두었다. 창신메모리의 D램 기술력 향상과 양쯔메모리(YMTC)의 128단 QCL 3D 낸드플래시의 샘플 테스트 통과는 분명 주목할 만하다. 이러한 성과가 지속적으로 이루어진다면 LCD 디스플레이의 사례처럼 장기적으로 중국의 반도체 자급률이 상승할 것으로 보인다.

한편 2020년 6월 영국 ARM 중국법인의 CEO인 Allen Wu는 ARM China 이사회, ARM 본사와 경영과 관련한 갈등을 빚고 해고되었으나 현지법인 51%의 지분을 가진 중국 정부와 직원들의 지지를 등에 업고 독자적인 경영을 하고 있다. 당초 ARM 본사는 중국정부가 ARM China의 최대주주이지만 전략적 자산은 본사가 법률적으로 통제가능하므로 경영권 수호에는 큰 어려움이 없을 것으로 예상하였으나 자회사가 중국 상법을 근거로 독자적인 경영권을 주장하게 되었고 이 과정에서 기업의 전략자산이 외부 기업과 거래처에 유출될 수 있다는 위험성이 제기되었다.²⁰⁾ 이는 향후 중국정부가 자국의 반도체 산업의 발전을 위해 합자/합작형태의 다국적 기업의 기술과 전략적 자산을 제도적인 방법으로 획득할 수도 있음을 시사하는 것이다. 현재 미국은 물론 대만 기업과의 거래도 제한 받고 있는 상황을 고려해 보면 중국정부가 자본투자를 바탕으로 적극적으로 외국기업의 기술에 접근하여 이를 국내화할

19) 조선비즈(2020)

20) Zdnet(2020)

것이라고 예상할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 본질적으로 세계화가 둔화된다는 입장에서 미·중간의 탈동조화 경향을 바라보고 미·중간의 탈동조화 현상이 모든 분야에서 전면적으로 진행되고 있지 않으며 미·중간의 기술분야, 특히정보통신산업분야에서 특히 두드러진다고 보았다. 미·중간 탈동조화 경향은 미국의 화웨이에 대한 제재 사례와 화웨이와 아너, 그리고 중국정부의 대응에서 잘 나타나고 있다. 정보통신산업분야에서의 기술탈동조화는 중국기업의 공급망과 비즈니스 생태계의 국내화로 이루어질 가능성이 높다. 이러한 공급망과 비즈니스 생태계의 국내화는 미·중의 블록화를 가속화 시킬 것이며 중국은 불안정한 반도체의 시장공급을 정부의 개입으로 해소하려는 움직임을 보일 것으로 예상된다. 본 연구는 기존의 학술연구 보다는 언론, 정책보고서, 기타 컨설팅 자료등을 주로 참조하였는데 이는 연구주제가 상당히 시사적인 측면이 있어 현재 관련 분야 학술성과를 찾기 힘들었고 분석대상인 기업 화웨이의 정보공개가 제한적이었기 때문이다. 또한 본 연구는 화웨이의 사례를 설명하면서 중국 반도체굴기 전략의 과정과 한계 등을 충분히 서술하지 못하였는데 이는 후속 연구에서 계속 보완되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김상배. 2012. 「정보화시대의 미·중 표준경쟁: 네트워크 세계정치이론의 시각」. 『한국정치학회보』, 46(1): 383-411. 한국정치학회.
- 김상배. 2019. 「화웨이 사태와 미중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합지정학」. 『국제지역연구』, 28(3): 126-156. 서울대학교 국제학연구소.
- 이신규, 정문사. 2018. 「화웨이(华为)사의 공급사슬관리(SCM) 현황과 글로벌화 전략」. 『무역연구』, 14(5): 683-703. 한국무역연구원.
- 박영웅. 2020. 「화웨이 제재를 위한 미국의 법적 조치」. 『2020 KISA Report』, 9. 한국인터넷진흥원.
- 배영자. 2019. 「미중 기술패권경쟁: 반도체·5G·인공지능 부문을 중심으로」, EAI 스페셜 이슈브리핑 시리즈」. EAI 동아시아연구원.
- Godinho, M., V. Ferreira. 2013. “Two Emerging Innovative Dragons: An Analysis of the IPR Strategy of China’s Huawei and ZTE”, Proceedings of PICMET’13: Technology Management for Emerging Technologies.
- Grewal, David Singh. 2008. *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*. New Haven and London: Yale University Press.
- Yi, Hui, Ning Su and Yue-Mei Lee. 2011. “A Preliminary Study on Supply Chain Collaborative Management in Multinational Operation of Enterprises: A Case Study of Huawei as an Example”, *Commercial Economy*, 4, 47.

온라인 자료

조선비즈. 2020. 「시진핑 ‘반도체 굴기’ 상징 中 칭화유니마저 위기… 韓

- 반도체가 수혜?]. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/11/21/2020112101418.html. (2020년 12월 10일 검색)
- 조선일보. 2020. 「중국, 6개월새 반도체에만 20조원 쏟아부어」.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/07/2020070701066.html. (2020년 12월 10일 검색)
- 조은교. 2020. 「미국이 주도하는 글로벌 반도체 시장과 중국 반도체 굴기의 향방」. https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article_id=40639&mid=a20200000000&board_id=4. (2020년 12월 10일 검색)
- KITA. 2020. 「미중 디커플링, 중국의 독자적 기술 시스템 확보로 이어질 수도」. <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=59950&sSiteid=2>. (2020년 12월 10일 검색)
- 盒饭财经. 2020. 「荣耀出售背后：华为供应链保卫战」. <http://www.iheima.com/article-309667.html>. (2020년 12월 10일 검색)
- 和讯网. 2019. 「中美科技战：国际经验、主战场及应对」. <https://tech.hexun.com/2019-09-04/198439419.html>. (2020년 12월 10일 검색)
- ISVE智慧显示展. 2020. 「华为最新供应商名单曝光, 厉害了我的国!」.
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1675242085757795458&wfr=spider&for=pc>. (2020년 12월 10일 검색)
- 金融界. 2020. 「荣耀出售背后, 华为供应链保卫战」. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683847639015030340&wfr=spider&for=pc>. (2020년 12월 10일 검색)
- 快科技. 2020. 「华为应对美国禁令 要求供应商将芯片产能放在中国」.
<http://www.techweb.com.cn/it/2020-06-11/2793538.shtml>. (2020년 12월 10일 검색)
- 快科技. 2020. 「华为启动 “南泥湾”项目」. <http://paper.people.com.cn/>

zgjjzk/html/2020-08/15/content_2005450.htm. (2020년 12월 10일 검색)

李庆四. 2020. 「中美经济“脱钩”不现实」https://theory.gmw.cn/2020-09/16/content_34193194.htm. (2020년 12월 10일 검색)

牛科技网. 2019. 「华为公布92家核心供应商名单, 供应商遍布世界, 美国仍是最多地区」. http://www.sohu.com/a/315146312_505803 (2020년 12월 10일 검색)

任泽平. 2019. 「华美科技战: 本质、影响与极限生存前景」. http://www.sohu.com/a/324921257_467568. (2020년 12월 10일 검색)

数码科技大爆炸. 2020. 「国产物联网“大统一”! 华为、小米等罕见联手: 国外巨头也要遵守」. <https://xw.qq.com/cmsid/20201216A00F6O00?ADTAG=baidutwc>. (2020년 12월 10일 검색)

数码人科技. 2020. 「再爆猛料! 华为在筹备大量资金: 用于建立纯国产供应链」. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1679279663619454096&wfr=spider&for=p>. (2020년, 12월 10일 검색)

新浪科技. 2020. 「华为曲线解决供应链问题 超6000华为入驻」. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683584754379128332&wfr=spider&for=pc>. (2020년 12월 10일 검색)

新浪科技. 2020. 「华为启动“南泥湾”项目 推进笔电等业务」. <https://tech.sina.com.cn/t/2020-08-04/doc-iivhuipn6761892.shtml>. (2020년 12월 10일 검색)

新浪科技. 2020. 「荣耀单飞: 华为曲线解决供应链问题 超6000华为入驻」. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683584754379128332&wfr=spider&for=pc>. (2020년 12월 10일 검색)

硬件世界. 2020. 「美国最终对中芯国际下手了!」. <http://www.elecfans.com/d/1330942.html>. 2020년, 12월 10일 검색

atlanticcouncil.org. 2020. “The illusion of decoupling the semiconductor

- industry: Latest US restrictions on China short-sighted”.
<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-illusion-of-decoupling-the-semiconductor-industry-latest-us-restrictions-on-china-short-sighted/>. (2020년 12월 10일 검색)
- Bain&Company. 2020. “US and China: The Decoupling Accelerates”.
<https://www.bain.com/insights/us-china-decoupling-tech-report-2020>. (2020년 12월 10일 검색)
- BCG. 2020. “What’s at Stake If the US and China Really Decouple”.
<https://www.bcg.com/publications/2020/high-stakes-of-decoupling-us-and-china>. (2020년 12월 10일 검색)
- Developer-tech. 2020. “Huawei’s replacement for Google Mobile Services is coming along nicely”. <https://developer-tech.com/news/2020/jul/29/huawei-replacement-google-mobile-services-nicely/>. (2020년 12월 10일 검색)
- WSJ. 2020. “Trump Administration Tells Federal Retirement Plan to Avoid Chinese Stocks”. <https://www.wsj.com/articles/trump-administration-tells-federal-retirement-plan-to-avoid-chinese-stocks-11589322094?mg=prod/com-wsj/>. (2020년 12월 10일 검색)
- ZDnet. 2020. “Arm’s fired China JV CEO refuses to leave, company reps banned from Arm China premises”. <https://www.zdnet.com/article/arms-fired-china-jv-head-refuses-to-leave-company-reps-banned-from-company-premises/>. (2020년 12월 10일 검색)

<국문요약>

**미·중 탈동조화와 중국 ICT 기업의 공급망
변화에 관한 연구**
— 화웨이와 아너의 사례를 중심으로 —

본 연구는 둔화된 세계화라는 환경에서 미·중간의 갈등으로 인하여 특히 정보통신산업 분야에서 기술 탈동조화가 뚜렷하다는 전제하에 미·중간의 탈동조화의 특성과 중국 화웨이와 아너로 대표되는 중국 ICT 기업의 전략변화에 대해서 살펴보았다. 탈동조화는 미국의 수출관리규정(EAR)의 개정으로 시작되었으며 규제대상 기업인 화웨이는 이에 공급망과 비즈니스 생태계의 국내화로 대응하고 있는 것으로 나타났다. 화웨이에서 분사된 아너 역시 유통공급상과의 관계를 강화하면서 화웨이와도 협조적 경쟁자로 화웨이의 기술생태계 내에서 성장할 것으로 예상하였다. 이러한 움직임에도 불구하고 단기적으로 반도체 수급의 문제를 시장에서 해결할 수 없는 바, 중국 당국은 ARM China의 사례에서 볼 수 있듯이 직접적이고 신속한 개입으로 이 문제를 해결할 가능성이 있다.

<Abstract>

**A Research on the Decoupling of US and China and
Its Impact on Chinese ICT Company's Supply Chain
– Huawei and Honor Case –**

Min, Sung Ki

This study, based on the assumption that decoupling of US and China has emerged under the slowbalization and US China trade war, is aimed at understanding of characteristic of decoupling and the strategic change of Chinese ICT company, such as Huawei or Honor in supply chain. This study has found that Huawei has localized its supply chain and business ecosystem, strengthening the supply chain network, including supplier, distributor, and agents. In addition, Honor, a company, acquired by Shenzhen Municipal companies, is expected to operated under Huawei's business ecosystem. All taken in to consideration, Chinese company's effort to localize and strengthen national business ecosystem hinges on the proper supply of semiconductor chips, which China is not to expected to have the capacity to produce, whereby China government will make direct institutional move to acquire the valuable asset from foreign companies.

Key words: decoupling, ICT, US and China conflict, supply chain

자율주행차 기술 개발의 국제비교*

— 한·미·중·일의 특허 출원을 중심으로 —

범 효 결**·최 의 현***

· 목 차 ·

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| I. 서론 | IV. 주요국 기업의 자율주행차 특허에 대한 기술적 분석 |
| II. 자율주행차의 기술적 특징과 산업정책 | V. 결론 |
| III. 주요국의 자율주행차 특허에 대한 기술적 분석 | |

주제어 : 자율주행차, 기술, 특허, 국제 비교

I. 서론

본 연구는 한국, 미국, 일본 그리고 중국 등 4개국의 자율주행차 기술혁신 성과를 특허 통계를 통해 분석하고자 한다. 자율주행차는 현재 완전 무인화를 앞두고 있는 첨단 기술 분야로 완성차 업체뿐만 아니라 IT 업체의 기술도 핵심적으로 사용된다. 본 연구가 한국을 비롯한 4개국의 자율주행차 기술을 비교하는 이유는 이 분야에서 어떤 국가가 기술적으로 더 우위에 있는지 그리고 어느 기업이 어느 분야에서 좀 더 경쟁력 있는 기술을 갖고 있는지를 분석하기 위함이다. 자율주행차 기술은 다양한 기술이 융복합적으로 사용되기에 어느 한 기업이 모든 하드웨어와 소프트웨어를 만드는 것이 쉽지 않

* 이 연구는 2020년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

** 영남대학교 경제금융학부 석사과정, serotonin0817@naver.com

*** 교신저자, 영남대학교 경제금융학부 교수, yxcui@yumail.ac.kr

다. 그래서 시장참여자들은 각자의 비교우위에 있는 핵심 기술을 중심으로 합종연횡하여 선도적 지위를 확보하려 한다.¹⁾

자율주행차에 대한 연구는 지금까지 주로 제도나 안정성과 관련된 것이 많았고, 기술 자체에 대해서는 그리 많지는 않았다. 특허를 이용한 기술적 분석에 대한 연구로 오철, 정태현(2017)은 미국 특허 통계를 이용하여 국별 자율주행차 특허가 시기별로 어떤 추세와 특징을 갖는지 분석하였다. 정찬식(2019)은 미국, 유럽, 일본, 한국, 중국 등 5개 국가(지역)에 등록된 특허를 대상으로 세부기술별 특허 추이를 분석하였다. 최의현(2020)은 중국의 자율주행 기술을 분석하고, 중국의 주요 기업과 글로벌 기업의 특허 특징을 비교하였다. 본 연구가 기존 연구와 다른 점은 네 나라에 집중하여 국별 특허의 특징과 주요 기업별 특허의 특징을 정성적 및 정량적으로 분석한다는 것이다. 또한 자율주행차 정책의 차이가 기술의 차이로 나타나는지와 기업별, 기술별 경쟁력을 비교한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 자율주행차의 기술적 특징과 4개국의 산업정책을 비교한다. III장은 주요국의 자율주행차 특허를 질적 양적으로 분석한다. IV장은 주요국의 대표적인 자율주행 기업을 대상으로 특허통계를 분석하여 기술적 특징을 파악하고, V장에서 결론을 맺는다.

II. 자율주행차의 기술적 특징과 산업정책

1. 자율주행차의 개념

자율주행차는 일반적으로 스마트자동차라는 개념과 거의 같은 의미로 사용된다. 엄밀하게 말하면 자율주행차는 스마트자동차의 하위 개념이지만, 스마트자동차의 가장 중요한 부분이 자율주행 기술이므로 이 둘을 엄밀하게 구분할 필요성은 없다. 송유승(2017)은 스마트자동차를 통신기술을 융합

1) 관련 기업 간 다양한 전략적 제휴의 사례는 CB Instight(2020)를 참고

해 안전성과 편의성을 제공하는 커넥티드카(협의적 개념)와 여기에 자율주행 기술을 추가한 광의의 스마트자동차로 구분하였다. 그런데 자율주행차 역시 차량 외부와 항상 정보를 교환해야 한다는 점에서 커넥티드 기술이 매우 중요할 수밖에 없어 스마트자동차와 자율주행차는 사실상 동일한 개념이다(최의현 2020).

자율주행차의 질적 수준은 자율주행 단계별로 결정된다. 미국자동차공학회(SAE)에서는 <표 1>와 같이 자율주행단계를 여섯 단계로 구분하였다. 이렇게 자율주행차는 전통적인 자동차 관련된 기술뿐만 아니라 전자, ICT기업의 첨단기술이 복합적으로 적용되기에 해당 산업의 전후방 연계 효과가 매우 크다. 또한 한 기업이나 한 국가 내부에서 개발된 기술만 사용하는 것이 아니기에 기업 간 전략적 제휴관계, 외부의 기술을 내적으로 활용할 수 있는 능력 등이 복합적으로 요구된다.

<표 1> 자율주행 단계별 특징 비교

단계	특징	내용	운전주체
Level0	비자동	운전자가 전적으로 모든 조작을 제어, 인공지능 지원 전무	운전자
Level1	운전자 지원	운전자가 운전 상태에서 센서의 도움을 받는 수준	운전자
Level2	부분 자동화	운전자가 운전하는 상태에서 2가지 이상의 자동화 기능이 동시에 작동	운전자
Level3	조건부 자동화	자동차 내 인공지능에 의한 제한적인 자율주행이 가능하나 특정 상황에 따라 운전자의 개입이 반드시 필요	시스템/ 운전자
Level4	고도 자동화	시내 주행을 포함한 도로 환경에서 주행 시 운전자 개입이나 모니터링이 필요하지 않는 상태	시스템/ 운전자
Level5	완전 자동화	모든 환경에서 운전자의 개입이 불필요	시스템

자료: 현대자동차 홈페이지(<https://tech.hyundaimotorgroup.com>)

2. 주요국의 자율주행차 정책 비교

1) 미국

미국은 자율주행차 기술을 선도하는 국가로 민간기업을 중심으로 활발한 연구와 시범운행이 진행되어 왔다. 미국 정부의 자율주행차 정책은 철저하게 안전에 초점을 맞추고 있으나 점차 산업의 활성화를 위해 규제를 완화하는 경향을 보인다.

미국 도로교통안전국(NHTSA)은 2016년 9월에 ‘자율주행자동차 가이드라인’을 처음으로 마련하였다. 이에 따르면 제조업체와 개발자들은 이 가이드라인에 맞춰 오작동, 사고 처리, 사생활 보호와 같은 문제점의 해결 방안을 당국에 설명할 수 있어야 한다(한겨레신문 2016[i1]). 2017년 9월에는 상기 가이드라인을 보완한 ‘안전을 위한 비전(AV 2.0)’을 발표하였다. 여기에서는 사생활보호와 같은 이전 가이드라인의 규제를 없애고 미국 기업들이 자율주행 기술 개발을 장려하는 내용이 포함되었다(로봇신문 2017[i2]). 2018년 10월에는 ‘교통의 미래 준비: 자동차량 3.0(AV 3.0)’을 발표하였는데 여기에는 안전, 기술, 규제, 자유, 보호 등 좀 더 세부적인 내용이 포함되었다(이승운 2019). 2020년 1월 발표된 AV 4.0에서는 자율주행 분야의 신기술에 대해 정부를 대신하여 민간부문이 자율적으로 표준을 마련할 수 있도록 하였다(한국산업기술진흥원 2020). 이런 이유로 AV 4.0 이후 미국 정부의 정책이 규제에서 시장 친화적으로 바뀌게 되었다는 평가도 있다(Krisher 2020).

2) 일본

일본은 정부가 직접 나서서 자율주행차 기술개발을 장려하는 구도이다. 자율주행차는 일본정부가 2014년 발표한 ‘전략적 혁신 창조프로젝트(SIP)’의 10개 과제 중 하나로 지정되어 있다. 이에 따르면 자율주행 기술은 ‘산학관이 함께 추진해야 하는 과제’라고 명시되어 있고, 담당기관도 내각부를 주축으로 경찰청, 총무성, 경제산업성, 국토교통성, 신에너지·산업기술종합기구 등이 모두 열거되어 있다(글로벌 과학기술 정책정보서비스 2017).

안정성 측면에서 국토교통성은 2018년 ‘자율주행차량의 안전기술 가이드라인’을 발표하였는데 여기에는 레벨3, 4단계의 자율주행차량이 충족해야할 안전성에 대한 요건을 명확히 함으로써 기술개발의 목표를 설정하였다(ii3). 주요 내용은 자율주행 감시 장비, 사이버 보안, 이용자정보 제공, 데이터기록장치 탑재, 차량 안전성 등 10개 항목이다. 2019년에는 ‘도로운송차량법’에서 자율주행차 정비 관련 내용을 추가하여 소프트웨어 업데이트를 통한 성능 개선에 대한 법률적 장치를 마련하였다(ii4).

3) 한국

한국은 2016년 자동차관리법 시행령에서 자율주행차 임시운행에 대한 제도를 마련하였다. 일본, 독일 등에 비해 약 2년 정도 늦은 편인데, 이 제도에서는 신청자의 책임소재, 안전운행 요건, 임시운행 허가기간 등을 명시하였다(ii5). 2018년 국토부가 발표한 ‘자율주행차 제작 가이드라인’ 초안에 따르면 기술개발 시 고려해야 할 안전요소를 3개 부문(시스템, 주행, 운전자 안전)으로 제시하고, 전국의 모든 도로에 정밀지도를 구축하는 방안을 포함하였다(국토교통부 2018). 2019년에는 국토부가 자율주행차의 안전한 운행을 위한 윤리 가이드라인을 공개하였는데 여기에서는 자율주행차의 제작, 운행 등에 있어서 투명성, 제어 가능성, 책무성, 안전성, 보안성 등을 언급하였다(국토교통부 2019). 2020년에는 주행 알고리즘에 대한 윤리성 가이드라인, 해킹과 관련된 사이버보안 가이드라인 등이 발표되었다(국토교통부 2020).

4) 중국

중국 자율주행차 개발은 2015년 발표된 ‘중국제조 2025’의 ‘지능형 자동차 발전계획’에서 시작되었다. 이듬해에는 ‘국가지능형자동차시험구’를 상하이에 설치하는 법이 만들어졌고, 2017년에는 공업정보화부 등 3개 부처가 ‘자동차산업중장기발전계획’을 발표하였는데 그 내용에 따르면 2025년까지 신차 판매에서 반자동 자율주행기능(레벨2)을 탑재한 자동차의 판매를 전체 판매의 80%까지 높이는 목표가 포함되었다(新华网 2017). 2018년에는 ‘자율

주행차 안전 시험에 관한 가이드라인'을 발표하여 자율주행차의 실제 도로 주행과 이에 따른 안전문제에 대한 규범을 갖추게 되었다(China Daily 2018).²⁾

2020년 2월에는 국가발개위를 중심으로 향후 자율주행차의 발전 목표를 제시한 '스마트카창신발전전략(智能汽车创新发展战略)'을 발표하였다. 이에 따르면 2025년까지 5G를 기반으로 하는 중국식 자율주행차의 표준을 개발하고, 관련 산업과 제도를 기본적으로 갖추도록 하였다. 정부, 산업 그리고 개별 기업이 합심하여 자율주행차 대량생산에 나서겠다는 계획이다. 또한 장기적으로 2035~2050년 사이에 중국식 자율주행차 시스템을 완성하기로 하였다(每日经济新闻 2020).

3. 주요 국 기업의 기술혁신 성과 비교

1) 미국

구글은 자율주행차에서 가장 선도적인 기업으로 평가 받는다. 구글의 기술적 장점은 라이다(LiDAR) 기술, 공공도로 시험주행 경험, 그리고 GM, 포드, FCA(피아트 크라이슬러 오토모빌스) 등 대형 완성차 업체와의 협력 관계에 있다. 구글의 자율주행차 사업 방향은 상업성에 있는데 승객운용용 사업(Waymo one)과 화물운용용 사업(Waymo via)로 구분되고 여기에는 로보택시, 무인물류, 무인트럭 등이 포함된다(CB Insights 2020).

GM은 구글과의 차량제공 협력 이외 자체적으로 자율주행 자회사인 크루즈에 대한 투자를 확대하고 있다. 2016년에는 5억 달러를 투자하여 승차공유 업체인 리프트(Lyft)와 그리고 2019년에는 혼다로부터 28억 달러를 유치하는 파트너십을 맺었다. GM이 독자적인 플랫폼으로 상업용 자율주행차 개발을 추진하고 있음을 알 수 있다(CB Insights 2020). 한편, 크루즈는 2020년 초 레벨 5 수준의 6인용 차량 오리진-Origin)을 공개하였다. 이 차량은 운전석 자체가 아예 없는 자율주행용 전기차로 GM의 목표가 상업용 차량 생산에 있음을 보여준다.

2) 각 지방에서 임의 제정한 시험도로정책에 대한 통일적인 지침이다.

포드의 자율주행 사업은 무인물류에 집중되어 있다. 포드는 2017년 인공지능(AI) 스타트업인 아르고(Argo) AI를 인수하고, 도미노, 월마트 등과 파트너십을 체결하였다. 아르고 AI를 통해 자율주행 시스템을 향상시킨 다음 (식자재)물류 시장에 진출하려는 움직임이다(ii6).

애플의 자율주행차 사업은 2014년의 타이탄 프로젝트에서 시작된다. 그런데 이 사업은 2016년과 2019년 대부분의 인력을 해고하면서 큰 변화를 맞게 된다(ii7). 대신 애플은 2018년 웨이모와 테슬라의 기술진을 영입하였고, 2019년 자율주행 스타트업인 Drive.ai라는 회사를 인수하였다. Bloomberg(2020)는 애플이 2019년 이후 자율주행 시험을 대폭 축소하였고, 관련 인력도 해고한 반면 새롭게 충원된 인력은 AI와 머신러닝 쪽이면서 자율주행차의 자체 개발보다는 자율주행 시스템에 주력할 것이라고 분석하였다.

테슬라는 대중들에게 자율주행 기술의 선두주자로 알려져 있고, 실제로 유튜브 등에서는 테슬라가 매우 자연스럽게 공도에서 자율주행 하는 동영상이 여럿 올라와있다. 하지만 내비건트 리서치의 자율주행차 리더보드(Navigant Research Leaderboard: Automated Driving Vehicles)에 따르면 테슬라는 조사 대상 자율주행 기업 중 기술력이 최하위였다(중앙일보 2020(ii8)). 구글의 웨이모를 비롯한 대부분의 미국 기업들은 라이다를 기반으로 자율주행 시스템을 운영한다.³⁾ 이 분야에서의 기술경쟁은 누가 더 정확하게 사물을 파악하고, 차량이 좀 더 빠르게 판단과 반응을 할 수 있는가에 초점이 맞춰져 있다. 하지만 테슬라의 자율주행 시스템인 오토파일럿은 라이다 대신 레이더(rader) 중심이다. 차량에 부착된 다량의 카메라와 레이더가 결합하여 주변의 사물과 거리를 판단하게 된다. 장점은 저렴하다는 것이고, 단점은 사물의 형상을 정확하게 판단하기 어렵다는 것이다. 테슬라 시스템에서는 인도 위의 사람과 나무는 구별할 수 있지만, 나무의 수종과 크기는 알 수 없다. 마찬가지로 카메라에 비친 모습만 보고 판단해야 하므로 테슬라 차량을 뒤따르는 트럭이 트레일러인지, 일체형(박스형)인지 구분하기가 어렵다(Siddiqui, 2020).

3) 라이다는 레이저를 통해 주변 모든 사물의 거리, 농도, 속도, 형상 등을 측정하는 방식이고, 레이더는 전파를 통해 측정하는 방식이다.

테슬라는 자체 시스템으로 모든 차량의 데이터를 분석할 수 있어서 자율주행 데이터 수집과 처리 능력 면에서 탁월하다고 주장한다. 하지만 테슬라의 판매대수가 연간 40만 대에 불과하여 차량 자체에 대한 이해력이 부족하다는 비판이 공존한다.⁴⁾ 또한 오토파일럿의 주행거리가 2020년에 들어 폭발적으로 증가하였는데 2020년은 코로나 영향으로 도로 여건이 상대적으로 양호하여서 제대로 된 주행성능이라고 보기 어렵다는 비판도 있다(Team, 2020). Templeton(2020)은 테슬라의 성능은 매우 제한된 환경에서 테스트되었을 뿐 아니라 심지어 자율주행 능력을 보여주는 통계도 작위성이 강하다고 평가절하했다. 테슬라가 자율주행의 사고율을 측정하면서 에어백이 터진 통계와 테슬라의 인명사고를 비교하였고, 경찰의 교통벌금 데이터와 테슬라의 추돌사고 통계를 비교했다는 것이다.⁵⁾ 그리고 테슬라의 자율주행이 한정한 고속도로 위주여서 도심 도로에서의 비자율주행과 비교하는 것은 문제가 있다고 지적하였다. 내비건트 리서치가 테슬라의 자율주행 능력을 낮게 평가한 이유도 이러한 비판에 근거를 두고 있다고 할 수 있다.

2) 일본

도요타의 자율주행 사업은 자율주행차에서 운전자의 실수에 개입하는 가디언엔젤(수호천사) 시스템을 개발하고, 미국시장에서 포드와 협력, 그리고 중국시장에서는 자율주행 스타트업인 Pony.ai을 통해 접근으로 요약할 수 있다(CB Insight 2020). 도요타는 2015년부터 자율주행 관련 연구를 미국 대학들과 공동으로 시작하였고, 2018년 자율주행 및 전기차 개발에 특화된 자회사인 TRI-AD를 설립하였다(II14). 여기서 개발된 가이던 엔젤 시스템은 레벨

4) 2020년 12월 서울에서 발생한 호텔X 인명 사고시 탑승객의 탈출이 어렵게 만든 차량 구조 이슈를 예로 들 수 있다(II12).

5) 테슬라는 자사 시스템의 우월성으로 이들 통계를 활용한다. 미국에서 평균적으로 몇 마일마다 에어백이 한 번 터지는데 테슬라 자율주행에서는 그보다 훨씬 긴 마일에서 에어백이 터졌다는 식이다. 하지만 에어백은 12마일(20km) 속도에서 터지므로 심각한 인명사고와는 비교하기에는 무리가 있다는 지적이 있다. 또한 자율주행차량의 사고는 대부분 속도를 줄이지 못하고 높은 속도에서 그대로 충돌하는 경우가 많다.

4, 5 단계를 목표로 노약자 및 장애인 운전자를 대상으로 한다. 도요타는 이 사업을 위해 AI 전문기업인 엔디비아와 파트너십을 맺었다. 대부분의 글로벌 자율주행 관련 기업들이 완전 무인의 상업용 차량 출시에 초점을 맞추고 있는 데 비해 도요타는 운전자 보조 기능을 극대화 하는 방향으로 나아가고 있는 점에서 차별성이 있다.⁶⁾

3) 한국

현대자동차는 경쟁기업보다 첨단기술을 민첩하게 활용하는 기업으로 알려져 있지만, 자율주행 분야에서는 그렇지 못하다는 평가를 받아왔다. 내비건트 리서치에 따르면 2018년과 2019년의 현대차의 자율주행 기술 수준은 15위로 도요타, 푸조, 닛산 등 대중차 분야의 경쟁자보다 낮았다(중앙일보 2020년[i8]). 하지만 2019년 세계적인 자율주행 소프트웨어 기업인 애플티브(Aptiv)를 합병한 뒤로 그 순위가 수직상승, 2020년에는 6위에 올라섰다. 내비건트 리서치에 따르면 이 시장을 리드하는 5개 기업의 바로 뒤에 위치한 것이다.⁷⁾

한국내 자율주행 기술 분야에서 현대차와 쌍벽을 이루는 기업은 반도체 기업인 삼성전자이다. 삼성전자는 유럽특허청의 자율주행차 특허(2011~2017년)에서 굴지의 자동차기업과 IT 업체를 제치고 1위를 차지했다(i10). 또한 2017년 5월에는 국내에서 무인 자율주행차량의公道 주행허가를 받았다. 하지만 삼성이 직접 자율주행차 개발에 참여할 것으로 보이지는 않는다(연합뉴스 2019년[i11]). 삼성은 2016년 세계적인 자동차 전장업체인 하만을 인수하였는데, 하만의 자율주행 시스템에 당사의 반도체를 공급하는 역할, 즉 자

6) 도요타가 장애인용 컨셉트카, 재난 구조용 로봇 등의 개발에도 관심을 갖고 있는 점을 감안하면 도요타의 기술개발 방향이 디지털 전환을 통한 사회적 변혁을 추구하는 일본정부의 Society 5.0 정책과 궤를 같이한다고 하겠다.

7) 구글, 포드, GM, 바이두, 인텔-모빌아이의 순이다. 한편, 애플티브는 라이다 인식능력 부분에서 세계 최고의 기술력을 갖고 있다는 평가를 받는다. 현대차는 애플티브와 함께 2035년까지 레벨 4~5 수준에 해당되는 자율주행 소프트웨어를 개발할 계획이다(i9).

을주행차량용 반도체 생산에 주력할 방침이다(김효원 외 2017). 삼성은 하만을 통해 5G 기술로 외부와의 커넥티드 기능을 강화하고, 스스로 돌발 상황에 대처할 수 있는 딥러닝 기반의 자율주행 소프트웨어의 개발하려고 한다. 따라서 삼성전자는 현대차를 비롯한 도요타, 폴크스바겐 등 글로벌 완성차 업체와의 반도체 공급에서의 전략적 제휴, 그리고 하만을 통한 자율주행 시스템 생산 등 직접적인 차량개발 보다는 유관 부품 생산에 집중할 것으로 보인다.

4) 중국

중국의 자율주행 시스템은 5G를 통해 외부와의 신속한 연결 그리고 외부에서의 차량통제에 초점이 맞춰져 있다. 바이두는 안드로이드를 기반으로 하는 중국형 자율주행 소프트웨어 개발에 강점을 갖는다(CB Insights 2020). 어떤 완성차 회사든 중국에서 자율주행차를 운행하려면 중국의 교통체계와 5G 통신망에 최적화된 시스템을 장착할 수밖에 없는데 그 점이 바이두의 경쟁력이다. 바이두는 도시지역에서만 3백만 km의 자율주행 경험을 갖고 있다(2019년 말).

화웨이는 5G를 이용하여 다양한 완성차 회사와 제휴 관계를 맺고 있다(ii15). 바이두가 빅데이터를 이용한 주변 환경 인식에 강점을 갖는다면 화웨이는 외부의 정보를 차량으로 전달하는데 강점을 갖는다. 최근 들어 화웨이는 라이다 분야에서도 활발한 연구를 진행 중이다(ii13). 그 외 알리바바도 완성차 업체와 함께 무인물류 분야를 중심으로 시험주행을 하고 있다. 알리바바는 상하이 자동차 등과 함께 자율주행기업인 오토엑스에 투자하였고, 이 회사는 2020년 말 선전에서 완전무인택시의公道 시험주행을 시작하였다(ii13).

III. 주요국의 자율주행차 특허에 대한 기술적 분석

1. 특허를 통한 자율주행차 기술 분석

기술혁신 또는 기술개발에 있어서 R&D 투자가 투입측면을 대표하는 지표라면, 특허는 기술혁신의 결과를 보여주는 산출 지표로 활용된다. 모든 기술 개발의 핵심적인 아이디어가 특허로 나타나는 것은 아니지만 일반적인 산업에서 기술에 대한 법적 보호가 특허를 통해 이뤄지므로 특허 통계는 기술 발전의 추세와 상대적 비교에 있어서 매우 유효한 지표가 된다.

대부분의 국가에서 자체적인 특허 시스템을 갖고 있으나, 국제적으로 경쟁력, 즉 보호를 받으려면 해외 특허기구에 특허 신청과 등록을 하게 된다. 국제특허라는 이름으로 알려진 PCT(Patent Cooperation Treaty) 특허는 WTO의 특허협력조약에 따른 특허로 일정한 비용을 지불하고, 신청하는 개념이다. PCT에서는 특허 기술에 대한 검증을 하지 않기에 ‘마음만 먹으면’ 특허 출원을 양적으로 쉽게 늘릴 수 있지만 법적 보호를 받지는 못한다. 법적 보호는 개별 국가에 출원해야 가능하다. 국제적으로 기술력을 인정받는 특허는 미국(USPTO), 유럽(EPO), 일본(JPO) 등 세 나라의 특허이다. 때로는 이들 세 나라 모두에 특허를 신청, 등록하기도 하는데 이를 삼국특허라고 한다.

본 장에서는 미국특허청에 등록된 특허를 대상으로 각 국별 자율주행 특허를 질적으로 분석한다. 상기 세 특허 중 미국특허청이 대표적인 공신력을 갖고 있으며, 미국시장이 자율주행 기술을 포함한 첨단기술의 각축장이기 때문이다. 특허 통계를 이용한 여러 연구에서도 이러한 이유로 미국특허 통계를 사용한다(오철, 정태현 2017).

특허 데이터베이스에서 자율주행차 특허를 추출하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 하나는 각각의 기술적 특성에 맞는 상세한 키워드로 검색하는 방법이고 다른 하나는 정확한 특허 코드를 입력하는 방법이다. 일반적인 기술의 경우에는 키워드 검색이 용이하지만 자율주행 기술은 자동차 기술과 IT 기술이 복합적으로 사용되기에 세밀한 기술적 구분이 필요하다. 본 연구는 유럽특허청(European Patent Office 2018)이 분류한 특허 코드를 사용한다. 유

유럽특허청은 자율주행차 기술을 스마트환경과 자율주행 플랫폼으로 크게 나누고 이들 다시 다섯 개의 기술 카테고리(표 2 참고). 다섯 개의 분류 가운데 인식·분석·결정이 자율주행기술의 핵심으로 어느 기업에서나 가장 많은 기술과 특허가 이 분야에 집중되어 있다.

<표 2> 자율주행차 기술의 구분

대분류	중분류	세분류 기술의 주요 내용들
스마트	통신	충돌방지, 신호해독, 5G, 정보처리, 응급상황 대처 등등
환경	스마트물류	교통상황 모니터링, 자동주차, 전력망연동(V2G) 등등
자율 주행 플랫폼	인식, 분석, 결정	다중센서 인식, 데이터 퓨전(통합), 도시 주행 기술 등등 ex) 차량속도제어, 위험시 구동방법, 보행자 감지, 원격제어, 센서와 전자 장치 등
	계산	컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어 관련 기술 등등 ex) 외부정보 판독, 판독을 위한 단말기, 이미지의 처리, 광수신기 등
	차량조정	조향, 파워트레인, 배터리 등등

주: 소분류 기술은 총 29개임.

자료: European Patent Office(2018)의 특허기술코드를 정리함.

2. 특허의 양적 비교

상기의 유럽특허청 기준에 맞춰 4개국이 미국특허청에 출원한 자율주행차 특허 추이를 보면 <표 3>과 같다. 여기에서 특허출원은 특허공개와 특허등록으로 구분할 수 있는데 특허공개는 법적 지위를 얻기 위해 특허를 신청하는 것이며, 특허등록은 신청된 특허가 약 1년 반에서 2년 정도의 심사기간을 거쳐 법적 효력을 공식적으로 인정받는 경우이다. 그리고 상당수의 특허신청은 특허등록에서 거부되며, 등록된 특허는 소급적용을 받아 특허공개 이후부터 법적 효력을 갖게 된다.⁸⁾ 특허등록이 많을수록 기술적으로 인정

8) 최의현 외(2016)는 대체적으로 특허공개의 1/3에서 절반 정도가 등록된다고 설명하였다.

받는다고 할 수 있지만, 특허공개에서 등록까지의 시차가 존재하기에 후발 주자의 특허를 평가하는 데는 다소의 문제가 있게 된다.

<표 3>에서 특허비중은 특허공개와 특허등록을 합친 것이다. 미국의 특허가 다른 국가에 비해 압도적으로 높은 것은 이 분야에서 미국의 기술력이 뛰어나다는 의미와 함께 약간의 자국시장우위의 요소도 함께 고려해야 한다. 하지만 추세적으로 미국의 비중이 높아지고 있어 기술적으로 다른 국가에 비해 우위에 있다고 평가할 수 있다. 일본의 경우 특허비중이 분석기간 동안 큰 차이가 없었고, 한국은 2011년 3.6%에서 2018년 8.9%로 늘어나 관련 기술을 많이 확보하였음을 알 수 있었다. 중국 역시 동기간 0.8%에서 3.6%로 늘어나 기술력이 많이 향상되었지만 절대적인 수치는 아직 낮은 편이었다.

<표 3> 주요국의 자율주행차 특허출원 비교

단위: %, 건

연도	미국		일본		한국		중국	
	특허 비중	등록 비중	특허 비중	등록 비중	특허 비중	등록 비중	특허 비중	등록 비중
~2010	21.2	46.7	17.8	25.0	2.1	2.8	0.4	0.5
2011	28.9	41.8	22.9	25.9	3.6	3.0	0.8	0.2
2012	32.7	41.9	24.2	26.6	4.2	4.1	1.5	1.2
2013	40.7	46.2	25.1	24.1	7.0	4.3	1.7	1.1
2014	45.3	47.1	23.3	25.6	6.7	5.1	2.2	1.8
2015	42.0	45.5	24.9	24.9	8.2	8.0	1.6	1.1
2016	44.6	48.4	21.8	21.3	9.4	7.2	2.2	1.7
2017	44.8	45.9	23.0	22.0	8.2	8.6	2.4	1.6
2018	46.4	48.1	21.7	21.5	8.9	9.1	3.6	2.4
~2018	36.9	46.4	20.8	23.7	5.6	6.1	1.7	1.4
	10,817건	7,069건	6,110건	3,616건	1,656건	931건	509건	207건

주: 특허비중은 미국 자율주행차 전체 특허에서 해당국 특허의 비중이고,
등록비중은 자율주행차 전체 등록특허에서 해당국 등록특허의 비중임.

자료: Wipson DB(<http://www.wipson.com>)

European Patent Office(2018)에서 IPC(International Patent Classification) 코드로 분류한 자율주행차 기술 구분으로 네 나라의 특허를 분석하면 <표 4>와 같다. 어느 나라이든 인식·결정·분석의 기술이 종류도 많고 중요하기에 비중이 높을 수밖에 없지만 상대적인 측면에서는 차이가 있고 이것이 각국 기술의 특징을 반영한다. 일본의 경우 인식·결정·분석의 비중이 64.0%로 네 나라 가운데 가장 높아 미국에 비해 양적인 면에서는 불리하더라도 상대적으로 기술이 집중되어 있음을 알 수 있다.

<표 4> 주요국의 기술별 특허출원 비교(2018년 말 기준)

단위: %, 건

	미국		일본		한국		중국	
	특허%	등록%	특허%	등록%	특허%	등록%	특허%	등록%
스마트환경	25.4	61.4	18.1	60.0	30.5	56.2	35.9	35.8
통신	9.4	67.3	7.3	61.5	8.6	56.8	7.9	33.3
스마트물류	16.0	58.0	10.8	59.0	21.9	55.9	28.0	36.5
자율주행플랫폼	74.6	67.0	81.9	59.6	69.5	56.4	64.1	41.4
인식·분석·결정	49.8	65.7	64.0	60.3	48.8	57.3	41.8	37.4
계산	21.1	70.3	12.9	51.6	14.4	48.6	19.8	48.3
차량조정	3.7	64.4	5.0	70.3	6.3	67.5	2.5	53.3
합계(건)	13,583	65.6	7,069	59.7	1,958	56.3	607	39.4

주: 특허%는 해당 특허(공개+등록)의 합계 대비 비중이고, 등록%는 등록/(공개+등록)임.

자료: Wipson DB(<http://www.wipson.com>)

미국은 상대적으로 계산의 비중이 21.1%로 높다. 인식·결정·분석이 개별적인 정보를 인식하는 센서와 관련된 기술이라면, 계산은 소프트웨어와 같이 외부 정보를 통합하여 자율주행이 가능하도록 하는 기술이다. 미국은 여기에 강점을 갖고 있다. 한국과 중국은 상대적으로 스마트물류에 강점을 보인다. 운송, 배송 등 기본적인 자율주행이 가능한 이후 응용과 관련된 기술이다. 그리고 여기에는 자율주행과 직접 연결되지는 않지만 향후 자율주

행과 밀접한 연관성이 있을 물류시스템 기술도 포함된다. 한국이 차량조정 분야에서 강점을 갖고 있는 점도 특이하다. 자율주행차를 염두에 둔 배터리 분야에서 기술적 우위가 있을 것으로 보인다. 중국은 계산 분야에서 미국에 이어 두 번째로 높은 비중을 보였다. 앞서 바이두의 자율주행 소프트웨어의 기술력에 대해 설명하였는데 중국식 자율주행 기술은 5G를 기반으로 외부에서 통제하는 방식이다. 독자적인 소프트웨어를 구축해야 하므로 계산 분야에서의 기술력이 상대적으로 높다고 볼 수 있다.

3. 특허집중도 분석

다음으로 위 <표 4>의 논의를 특허활동지수(AI)를 통해 좀 더 구체적으로 분석해 본다. 특허활동지수는 전체 특허 가운데 어떤 특허분야에서 상대적으로 우위를 갖고 있는지를 분석하는 방법이다.⁹⁾ AI값이 1보다 크면 해당 분야에서 해당 나라의 특허활동이 그 나라 평균보다 크다는 것을 의미하므로 상대적으로 해당 분야에서 특허활동이 활발하다는 의미이다.

<표 5>의 분석 결과를 보면 미국은 통신, 스마트물류, 계산에서 기술적 강점을 갖고있고 이중에서도 계산의 AI가 가장 높았다. 일본은 인식·결정·분석(1.14)과 차량조정(1.22)에서 기술적 강점을 보였다. 한국은 스마트물류(1.35)와 차량조정(1.54)에서, 중국은 스마트물류(1.55)와 계산(1.42)에서 상대적 우위를 점하였다. 통상적으로 특허활동지수의 결과 해석은 어느 경제주체가 그동안 어떤 기술 분야에서 성과를 내었고, 앞으로 발전할 분야 역시 어느 분야인지를 전망하게 해준다. 한국이 차량조정에서 강점이 있다는 것은 향후 글로벌 시장에서 전략적 제휴를 할 때 배터리분야에서 주도권을 잡을 수 있다는 뜻이 된다. 마찬가지로 한국은 개별적인 센서는 일본회사와 전체 시스템을 총괄하는 소프트웨어는 미국회사와의 협력이 필요할 것이다.

9) 특허활동지수(AI) = $\frac{\text{해당기술분야에서특정기업의출원건수} / \text{특정기업의전체출원건수}}{(\text{미국의})\text{해당기술분야전체출원건수} / (\text{미국의})\text{전체출원건수}}$

<표 5> 자율주행차 기술별 특허활동지수

	미국	일본	한국	중국
스마트환경	1.06	0.78	1.19	1.27
통신	1.10	0.84	0.87	0.72
스마트물류	1.04	0.75	1.35	1.55
자율주행플랫폼	1.04	1.02	0.90	0.86
인식·결정·분석	0.98	1.14	0.91	0.74
계산	1.32	0.53	0.65	1.42
차량조정	0.87	1.22	1.54	0.53

주: 분석기간은 2011~2018년, 전체 특허(공개+등록)로 계산함.

자료: Wispon DB의 미국특허 통계를 이용해 필자 계산

4. 패밀리특허를 이용한 시장력지수 분석

만일 어떤 특허가 매우 중요하다고 판단되면 개발자는 그 특허를 여러 국가에 출원하려 할 것이다. 추가적인 특허출원 비용이 들더라도 해당국에서의 상업적 이익이 더 크기 때문이다. 따라서 여러 국가에 동시에 출원한 패밀리특허가 많을수록 그 특허는 전 세계를 대상으로 더 많은 시장을 확보할 수 있다.¹⁰⁾ 시장력지수가 1을 넘는다면 해당 기술의 평균 패밀리 특허 수 보다 그 기술의 패밀리 특허 수가 더 많다는 뜻이다(<표 6> 참고). 미국은 5개 기술 모두에서 시장력지수가 1을 넘었고, 일본은 스마트물류, 한국은 통신, 중국은 통신, 인식·결정·분석 그리고 차량조정에서 패밀리 특허를 많이 출원하였다.

10) 시장력지수 = $\frac{\text{기업의평균특허패밀리수}}{\text{전체의평균특허패밀리수}}$

<표 6> 자율주행차 기술별 특허의 시장력지수(2011~2018)

	미국	일본	한국	중국
전체 시장력지수	1.18	0.76	0.95	1.00
스마트물류	1.22	0.79	0.80	0.91
통신	1.32	0.50	1.05	1.49
스마트물류	1.13	1.02	0.72	0.78
자율주행플랫폼	1.16	0.76	0.91	0.97
인식 · 결정 · 분석	1.24	0.70	0.96	1.16
계산	1.08	0.90	0.82	0.69
차량조정	1.06	0.90	0.67	1.16

주: 자율주행차 전체 특허 수는 2만 8,823개이고, 패밀리특허 수는 16만 2,015개임.

자료: Wispon DB를 이용해 필자 계산

IV. 주요국 기업의 자율주행차 특허에 대한 기술적 분석

1. 특허 수량 비교

본 장에서는 미, 일, 한, 중 4개국의 대표적인 자율주행 기업에 대해 이들의 특허를 기술적으로 분석한다. 미국기업으로는 완성차 기업인 GM과 포드, 테크 기업인 구글과 애플, 그리고 전기차 전용 기업인 테슬라 등 5개 기업을 선정하였다. 일본기업으로는 완성차 업체인 도요타와 대표적 부품업체인 덴소를 조사하였다. 이들 두 일본기업은 자율주행 기술과 관련된 이슈에서 대표적으로 언급되는 기업이다. 한국기업으로는 현대기아차와 삼성전자를, 중국기업은 바이두와 화웨이를 선정하였다.¹¹⁾ 중국은 완성차 업체보다는 IT업체에서 관련 기술이 활발하게 논의되고 있음을 고려했다.

<표 7>를 통해 주요 기업별 특허를 살펴보면 조사 대상 기업 가운데 도요

11) 자회사까지 포함한 기업별 특허 검색을 위해 웹스온의 대표명화코드 방식으로 데이터를 추출하였다.

타의 특허가 가장 많았고, 텐소, 포드, GM이 그 뒤를 이었다. 현대차와 삼성 역시 상당히 많은 특허를 보유하였고, 테크 기업인 구글과 애플도 적지 않았다. 중국 기업인 바이두는 최근에서야 특허를 출원하였고 5G 분야에서 강점을 갖고 있는 화웨이는 추세적인 측면에서의 변화가 거의 없었다. 특이한 점은 대중에게 많이 알려진 테슬라의 특허가 의외로 적었다는 것인데 이는 II 장의 테슬라 기술에 대한 설명과 일치한다.

<표 7> 주요 기업별 특허 출원 비교

단위: 건, %

			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합계
미국	GM	전체(건)	40	76	103	88	96	83	90	120	696
		등록(%)	30.0	44.7	40.8	54.5	55.2	59.0	50.0	50.0	49.3
	포드	전체(건)	33	39	52	86	129	121	169	200	829
		등록(%)	36.4	43.6	38.5	34.9	41.9	41.3	40.2	51.5	42.7
	구글	전체(건)	4	16	32	76	87	74	51	29	369
		등록(%)	50.0	37.5	53.1	75.0	75.9	77.0	60.8	55.2	68.3
	애플	전체(건)	14	14	41	35	58	55	48	57	322
		등록(%)	42.9	57.1	58.5	34.3	43.1	63.6	43.8	40.4	47.8
	테슬라	전체(건)	0	0	4	3	2	2	1	0	12
		등록(%)	0	0	25.0	33.3	100	100	0	0	50.0
일본	도요타	전체(건)	58	64	108	125	178	204	205	250	1,192
		등록(%)	43.1	42.2	40.7	47.2	44.9	44.6	45.9	49.6	45.6
	텐소	전체(건)	69	82	83	85	109	121	128	141	818
		등록(%)	31.9	46.3	43.4	51.8	33.0	43.8	45.3	44.0	42.7
한국	현대	전체(건)	7	21	31	57	85	79	100	111	491
		등록(%)	28.6	28.6	25.8	33.3	44.7	38.0	50.0	42.3	40.7
	기아	전체(건)	30	23	69	55	58	75	86	108	504
		등록(%)	20.0	34.8	27.5	36.4	37.9	36.0	47.7	52.8	39.7
중국	바이두	전체(건)	0	0	0	0	1	1	4	36	42
		등록(%)	0	0	0	0	0	0	25.0	16.7	16.7
	화웨이	전체(건)	4	10	7	9	5	8	7	15	65
		등록(%)	0	20.0	28.6	55.6	60.0	50.0	28.6	13.3	30.8

주: 전체는 공개+등록의 건 수, 등록은 전체에서 차지하는 비중(%)임.

자료: Wispon DB를 이용해 필자 계산

2. 기술별 특허 수량 비교

비교대상 국가 주요 기업의 기술별 특허를 비교하면 <표 8>과 같다. 미국 기업 가운데 GM, 포드, 구글은 인식·결정·분석 특허의 비중이 70% 수준으로 매우 높았고 애플과 테슬라는 기대한 바와 같이 그 비중이 낮았다. 대신 테크 기업인 애플은 자신들이 잘하는 영역인 계산 분야에서, 테슬라는 배터리를 포함한 차량조정에 많은 특허를 보유하고 있다. 일본기업인 도요타와 텐소는 각 기술별로 거의 동일한 특허 비중을 보였다. 일본은 정부의 가이드라인 하에서 기업들이 협업을 하는 구조로 알려져 있고, 도요타와 텐소는 전통적인 협력관계에 있는 기업이다.

한국의 현대는 미국이나 일본의 완성차 업체와 매우 유사한 특허 분포를 갖고 있었다. 인식·결정·분석에 특허가 집중되어 있으며, 다만 차량조정에서 약간의 비중이 높은 편이었다. 반면 삼성의 특허 분포는 애플과 유사하다. 상대적으로 계산과 스마트물류에서의 특허 비중이 높았다. 두 기술 모두 자동차 업체보다 IT 기업이 강점을 가질 수 있는 분야이다.

중국의 바이두는 인식·결정·분석이 절대적으로는 높지만, 상대적으로 계산의 비중이 26.4%로 상당히 높았고, 이들 두 기술을 제외한 나머지 특허는 거의 없었다. 바이두가 자율주행 소프트웨어에 집중하고 있음이 특허 통계에서도 확인되었다. 중국의 대표적인 IT 기업인 화웨이는 조사 대상 기업 중 계산의 특허가 절대적으로 가장 많은 유일한 기업이다. 화웨이는 자율주행 그 자체보다는 5G 기술을 이용하여 외부 정보를 차량내부로 전송하는 커넥티드 분야에서 강점을 갖는다.¹²⁾

12) 조선일보(2020년 12월 30일자)는 차이신과 포브스의 분석을 인용하면서 화웨이가 미국의 제재를 피하기 위해 스마트카 플랫폼 시장으로의 진출을 꾀하고 있다고 평가하면서도 시장의 전망이 그리 밝은 편은 아니라고 하였다.

<표 8> 주요 기업의 기술별 특허 출원 추이

단위: %

		스마트환경		자율주행플랫폼		
		통신	스마트물류	인식 · 결정 · 분석	계산	차량조정
미국	GM	9.5	9.1	67.4	6.1	7.9
	포드	6.0	6.0	76.3	6.0	5.7
	구글	5.7	6.7	68.0	18.9	0.7
	애플	3.5	18.2	45.0	32.6	0.6
	테슬라	0.0	11.1	33.3	0.0	55.6
일본	도요타	10.0	8.2	71.2	3.1	7.5
	덴소	9.3	6.5	79.4	2.8	2.0
한국	현대기아	8.5	9.7	68.4	3.2	10.2
	삼성	6.1	28.4	38.9	20.8	5.7
중국	바이두	1.9	1.9	67.9	26.4	1.9
	화웨이	17.6	16.2	26.5	39.7	0.0

주: 특허는 공개+등록이며, 기간은 2011~2018년임.

자료: Wispon DB를 이용해 필자 계산

다음으로 다양한 피인용지수를 통해 주요 기업의 특허를 질적으로 분석한다(표 9 참고). 피인용도지수(CPP)는 후속 특허들이 특정 기업의 특허들을 얼마나 많이 인용하였는지를 파악하는 것으로 그 값이 크면 해당 기업의 특허가 질적으로 우수함을 증명한다. 다만 시간이 지남에 따라 피인용이 늘어나므로 최근 연도의 특허는 과거의 특허에 비해 피인용이 줄어든다는 특성이 있다. 2015년에는 구글의 CPP가 30.8로 가장 높았고, 삼성, 포드의 순이었다. 2015년도 자율주행 특허 중에서 구글의 것이 후속 특허들에게 가장 많이 인용되었다는 뜻이다. 2016년에는 삼성이 1위였고, 구글이 그 다음이었다. 2017년에도 삼성이 1위, 그 다음이 구글, 애플의 순이었다. 대체적으로 IT 기업의 피인용도지수가 높았고, 현대는 완성차 중에서도 저조한 편이었다.

영향력지수(PII)는 위의 피인용도지수를 해당 기업 특허의 전체 피인용도지수로 값이다.¹³⁾ 이 지수는 상대적 기술수준의 우열을 분석한다는 장점이

있지만 여전히 양적인 정보를 설명하지 못한다는 단점도 있다. PII로 분석한 결과 삼성과 구글의 지수가 타 기업에 비해서 상당히 높은 것으로 나타났다.

<표 9> 주요 기업별 특허 피인용지수 비교

	년도	CPP	PII	TS
GM	2015	17.3	0.9	47.2
	2016	13.6	1.1	51.9
	2017	11.2	1.0	43.6
포드	2015	22.7	1.2	63.2
	2016	13.5	1.1	52.5
	2017	15.2	1.4	91.8
구글	2015	30.8	1.6	104.9
	2016	18.4	1.4	82.1
	2017	17.7	1.6	48.7
애플	2015	20.4	1.1	26.3
	2016	10.5	0.8	28.7
	2017	16.1	1.4	29.8
도요타	2015	12.5	0.6	51.2
	2016	10.0	0.8	71.0
	2017	5.6	0.5	47.0
현대기아	2015	6.8	0.4	28.0
	2016	4.4	0.3	10.2
	2017	4.0	0.4	17.5
삼성	2015	28.4	1.5	32.1
	2016	20.3	1.6	42.9
	2017	19.2	1.7	69.7

주: CPP는 피인용도 지수(Cites per patent), PII는 영향력지수(Patent impact index), TS는 기술력지수(Technology strength)이고, 특허가 많지 않은 테슬라, 바이두, 화웨이 등은 제외

자료: Wispon DB를 이용해 필자 계산

-
- 13) 원래는 모든 기업을 대상으로 평균 피인용도지수를 계산해야 하지만 물리적인 문제로 본 논문에서는 조사대상 기업의 그것을 사용하였다.

삼성의 경우 자율주행차를 직접 개발하지는 않지만 기반이 되는 관련 주요 기술을 갖고 있음을 알 수 있었다.

기술력지수(TS, Technology strength)는 특정 특허권자의 기술적 역량을 분석하는 지수로 양적, 질적 특성이 모두 고려된다. 영향력지수에 해당 기업의 등록특허 건수를 곱하여 구한다. 2016년과 2017년에는 구글의 기술력지수 값이 가장 높았고, 2017년에는 포드가 1위, 삼성이 두 번째였다.

종합하면 구글의 기술력이 양적, 질적으로 가장 높은 것으로 나타났고, 삼성의 기술력도 매우 높았다. 완성차 업체인 GM, 포드, 도요타의 기술력 수준은 큰 차이를 보이지는 않았고, 현대는 질적인 면에서 타 기업에 비해 낮은 편이었다. 현대의 자율주행 특허가 양적으로 적지 않았음을 감안하면 피인용지수를 통한 기술의 질적 수준은 그에 미치지 못함을 알 수 있었다.¹⁴⁾

V. 결론

한국, 미국, 일본 그리고 중국의 국별 그리고 주요 기업별 자율주행 기술을 특허로 비교한 결과 각 국가와 기업별로 서로 잘하는 부분과 그렇지 않은 부분이 있음을 알 수 있었다. 또한 질적인 비교를 통해 전반적인 자율주행 기술에서 어느 기업이 우위에 있는지도 파악할 수 있었다.

먼저 국별 특허 분석에 있어서 미국은 계산(소프트웨어 및 하드웨어)에 강점이 있었고, 일본은 인식·결정·분석(센서, 라이다 등)에 강점이, 한국과 중국은 스마트물류에 경쟁력이 있었다. 그 외 한국은 배터리 분야에서, 중국은 계산 분야에서도 상대적으로 기술적 우위를 보였다. 중국이 5G를 기반으로 중국 도로에 맞는 독자적인 자율주행 소프트웨어를 개발하는 것도 의미가 있었다. 어느 글로벌 자율주행 업체라도 중국에서 비즈니스를 하려

14) 그런데 본 연구에서 기업별 분석의 조사기간은 2018년 또는 2017년까지이다. 현대는 2019년 애플티브를 인수한 이후 자율주행 기술에서 한 단계 도약했다는 평가를 받고 있는데 본 연구에서는 이 부분을 감안하지는 못했다. 따라서 애플티브 인수 이후의 현대차 기술경쟁력은 이 결과보다는 높을 것으로 추정된다.

면 중국 소프트웨어가 필요하다.

다음으로 주요 기업별 특허 분석에 있어서 자율주행 전문기관인 내비건트 리서치의 내용과 본 연구의 특허분석이 상당부분 일치하였다. 구글은 대부분의 평가 지표에서 최상위를 기록하였다. 다섯 개 세부 기술별 분석에서 기업들은 정성평가에서 강점을 가진 분야에서 정량적으로도 우위를 보였다. GM, 포드, 구글은 인식·결정·분석에서 그리고 애플과 삼성은 계산 분야에서 강점을 보였다. 또한 테크 기업과 완성차 기업 사이에는 서로의 특허 분포도 차이가 있었다. 피인용지수로 질적 평가를 한 결과 구글과 삼성이 타 기업에 비해 질적으로 우수한 것으로 나타났다.

특허분석을 통해 파악한 본 연구의 시사점은 다음과 같다. 먼저 국별, 기업별로 서로 경쟁력을 가진 기술이 나뉘는 만큼 향후 자율주행 분야에서 상호간의 전략적 제휴가 활발하게 발생할 가능성이 높다. 기술력은 높지만, 직접 생산에 참여할 가능성이 낮은 삼성 같은 기업은 다수 기업의 파트너 역할을 하게 될 것이다. 둘째, 중국 기업은 내수시장에 초점을 맞춰 독자적인 자율주행 소프트웨어를 개발할 것이고, 이는 5G 기술과 외부에서의 통제가 그 특징이 될 것이다. 셋째, 일반 승용차에서 제한적인 조건하에서의 자율주행은 테슬라가 상업적으로 우위에 있을지 모르지만, 완전자율주행 기술을 이용한 비즈니스 모델(무인 택시, 무인 트럭 등)은 구글과 기존 완성차가 강점을 가질 것으로 예상된다.

참 고 문 헌

- 국토교통부. 2018. 「국토부, ‘자율주행 미래 발전 심포지엄’ 개최」, 12월 19일자 보도자료. (https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95081702)
- 국토교통부. 2019. 「국토부, 자율주행 윤리가이드라인 발표」, 12월 12일자 보도자료. (https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95083245)
- 국토교통부. 2020. 「15일 자율주행차 윤리·보안·안전 방향 가이드라인 3종 발표」, 12월 15일자 보도자료. (https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95084902)
- 글로벌 과학기술 정책정보서비스. 2017. 「전략적 혁신 창조 프로그램 (SIP) '16년 사업성과 발표」, 10월 17일. (<https://now.k2base.re.kr/portal/trend/mainTrend/view.do?poliTrndId=TRND0000000000032211&menuNo=200004&searchSubj=09&pageIndex=8>)
- 김효원 외. 2017. 「5G 및 무인이동체 기술 동향 및 미래전망」. 『한국통신학회지』, 34-7.
- 송유승. 2017. 「스마트자동차: 자율주행자동차 기술 동향」. 『주간기술동향』, 2017.09.27.
- 연합뉴스. 2018. 「중국 텐센트, 선전서 자율주행 차량 시험한다」. 2018. 05.15.
- 오철, 정태현. 2017. 「스마트 자동차 산업의 기술역량과 발전방향 분석-특허분석을 중심으로」. 『KERI Insight』, 17-2. 한국경제연구원.
- 이상길. 2018. 『자율주행차 산업활성화를 위한 규제 개혁 이슈』. 정보통신기술진흥센터.
- 정찬식. 2019. 『자율주행차 분야의 특허활동 특성 및 정책적 시사점』. 한국지식재산연구원.

- 조선일보. 2020. 「“우리도 있어요” 스마트카 시장서 광폭 행보 이어가는 화웨이」, 2020.12.30.
- 중앙일보. 2021. 「반도체 슈퍼사이클 돌아온다...삼성전자 ‘10만 전자’ 갈까」, 2021.01.03.
- 최의현, 박수열, 우싸이싸이. 2016. 「중국 로컬 자동차의 기술 경쟁력 비교 분석」. 『동북아경제연구』, 28-3.
- 최의현. 2020. 「중국의 산업정책과 기술혁신: 차세대자동차 개발을 중심으로」. 『동북아경제연구』. 32-2.
- 한국산업기술진흥원. 2020. 「미 트럼프 행정부, 자율주행 지침인 자율주행 4.0 발표」. 『글로벌 산업기술 주간브리프』, 3월 20일.
- 每日经济新闻. 2020. 「《智能汽车创新发展战略》正式发布 相关概念股大涨」, 02.24. (<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659415312213564333&wfr=spider&for=pc>)
- 新华网. 2017. 「《汽车产业中长期发展规划》全文」, 04.25. (http://www.xinhuanet.com/auto/2017-04/25/c_1120869697.html)
- Bloomberg. 2020. “Apple Shifts Leadership of Self-Driving Car Unit to AI Chief”, 2020.12.09.
- CB Insights. 2020. *40+ Corporations Working On Autonomous Vehicles*.
- European Patent Office. 2018. *Patents and Self-Driving Vehicles: The Inventions Behind Automated Driving*.
- Krisher, K. 2020. “New US plan keeps autonomous vehicle standards voluntary”. *AP News*, 2020.0109. (<https://apnews.com/article/d38d6dc3c126baed6d2da3f925dab884>)
- Team, Trefis. 2020. “Tesla: King Of Self-Driving Cars? Unbelievable Great Speculations”. *Fobes*, 2020.07.03.

- Templeton, Brad. 2020. "New Tesla Autopilot Statistics Show It's Almost As Safe Driving With It As Without". *Fobes*, 2020. 10.28.
- Siddiqui, Faiz. 2020. "Tesla Is Putting 'Self-Driving' In The Hands Of Drivers Amid Criticism The Tech Is Not Ready". *Washington Post*, 2020.10.23.
- Welch, D. and E. Behrmann. "Who's Winning the Self-Driving Car Race?". *Bloomberg*, 2018.05.07. (<https://www.bloomberg.com/news/features/2018-05-07/who-s-winning-the-self-driving-car-race>)

인터넷 자료

- [i1]<http://www.hani.co.kr/arti/economy/car/762001.html>(검색일 2020.09.21)
- [i2]<http://www.irobotnews.com/news/articleView.html?idxno=11884>
(검색일 2020.09.24)
- [i3]<https://news.yeogie.com/entry/240562?locPos=25Q&>(검색일 2020.09.24)
- [i4]http://world.moleg.go.kr/web/dta/lgsITrendReadPage.do?CTS_SEQ=48111&AST_SEQ=159&ETC=(검색일 2020.09.24)
- [i5]<https://www.etnews.com/20140725000314>(검색일 2020.09.11)
- [i6]<https://www.aitimes.kr/news/articleView.html?idxno=8046>(검색일 2020.09.20)
- [i7]https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/12/22/2020122200393.html(검색일 2020.12.24)
- [i8]<https://news.join.com/article/23737257>(검색일 2020.09.28)
- [i9]<https://news.hmgjournal.com/Group-Story>(검색일 2020.09.29)

- [i10]<https://www.autodaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=406877>
(검색일 2020.11.05)
- [i11]<https://www.yna.co.kr/view/AKR201903201653000003>(검색일
2020.11.20)
- [i12]<http://www.ejanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=221650>
(검색일 2020.11.20)
- [i13][https://baijiahao.baidu.com/s?id=1687046347803686819&wfr=sp
ider&for=pc](https://baijiahao.baidu.com/s?id=1687046347803686819&wfr=spider&for=pc)(검색일 2020.12.30)
- [i13]<https://zdnet.co.kr/view/?no=20201204011151>(검색일
2020.12.30)
- [i14]<https://www.techm.kr/news/articleView.html?idxno=4443>(검색일
2020.11.20)
- [i15][https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/08/202006080
3154.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/08/2020060803154.html)(검색일 2020.11.20.)

〈국문요약〉

자율주행차 기술 개발의 국제비교
- 한·미·중·일의 특허 출원을 중심으로 -

본 연구는 한국, 미국, 일본 그리고 중국 등 4개국의 국별 그리고 대표 기업별 자율주행차 기술혁신 성과를 특허 통계를 통해 분석하였다. 먼저 국별 분석에 있어서 미국은 계산(소프트웨어 및 하드웨어)에 강점이 있었고, 일본은 인식·결정·분석(센서, 라이다 등)에 강점이, 한국과 중국은 스마트물류에 경쟁력이 있었다. 그 외 한국은 배터리 분야에서, 중국은 계산 분야에서도 상대적으로 기술적 우위를 보였다. 중국의 경우 5G를 기반으로 중국 도로에 맞는 자율주행 소프트웨어를 개발하기 때문인 것으로 보인다.

다음으로 주요 기업별로 특허를 분석한 결과, 기존의 정성적 분석과 본 연구의 정량적 분석이 상당히 일치함을 확인할 수 있었다. 구글은 대부분의 평가 지표에서 최상위를 기록하였고, 테슬라의 기술수준은 조사 대상 기업 중 매우 낮은 편이었다. 세부 기술별로 살펴보면, GM, 포드, 구글은 인식·결정·분석에서, 애플과 삼성은 계산 분야에서 강점을 보였다. 테크 기업 간 기술별 특허 분포와 완성차 기업 간의 특허 분포도 서로 유사한 특징을 보였다. 피인용지수를 중심으로 특허의 질을 평가한 결과 구글과 삼성의 수준이 높았다. 이러한 결과는 향후 완성차 기업과 테크 기업 간의 전략적 제휴가 활발하게 진행될 수 있음을 시사한다.

< 中文摘要 >

无人驾驶汽车技术开发的国际比较 － 以韩国、美国、中国、日本的专利申请为中心 －

范晓杰 · 崔义炫

本研究通过专利统计分析了韩国, 美国, 日本以及中国等4个国家的国别以及代表企业的无人驾驶汽车的技术革新成果。首先, 在国家的分析上美国在计算领域(软件以及硬件)具有优势, 日本在认知分析(传感器, 雷达等), 韩国和中国在智能物流领域具有竞争力。此外, 韩国在电池领域, 中国在计算领域具有相对的技术优势, 中国的情况下, 因为以5G为基础适合开发中国道路的无人驾驶软件。

其次, 根据主要企业的专利分析结果来看, 可以确定现有的定性分析和本研究的定量分析结果一致。谷歌在大部分的评价指标上在最上位, 特斯拉的技术水准在调查的企业中属于较低水平。从具体的技术分类来看, 通用, 福特, 谷歌在认知分析方面, 苹果和三星在计算领域具有优势。技术企业间技术专利分布和整车汽车企业间的专利分布也呈现出相似的特征。以被引用指数为中心评价专利的质量的结果显示, 谷歌和三星的水平较高, 这样的结果预示着在以后整车汽车企业和技术企业之间的战略合作更加活跃。

关键词: 无人驾驶汽车, 技术, 专利, 国际比较

위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구*

구 기 보**

· 목 차 ·

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| I. 서론 | IV. 시장에서 국제통화로서
위안화의 위상 |
| II. 선행연구 검토 및 연구의
차별성 | V. 결론 |
| III. 중국 정부의 위안화
국제화 정책 | |

주제어 : 위안화, 위안화 국제화, 국제통화, 기축통화, SDR

I. 서론

2008년 미국 금융위기 이후 미 달러화의 가치가 급격히 평가절하되면서 중국은 미 달러화가 국제기축통화로서 문제가 있음을 지적하면서 대체통화의 필요성을 제기한 바 있다. 그 후 중국은 미 달러화는 여전히 국제기축통화로서 여전히 확고한 위치를 점하고 있음을 인정했지만 동시에 위안화 국제화를 시작하였다. 위안화 국제화 정책이 구체적으로 어떤 내용인지에 대해 밝히지는 않았지만 ‘주변화 → 지역화 → 국제화’라는 방향성을 제시하였다. 즉 위안화 국제화는 지역적인 측면에서 보면 중국과 인접한 국가(지역)에서 시작하여 중국과 경제적으로 긴밀한 화교경제권인 동남아를 넘어서 세계로 확장된다고 할 수 있다.

* 이 연구는 2019년도 숭실대학교 교내연구비 지원에 의한 연구임

** 숭실대학교 글로벌통상학과 교수, jujifu@ssu.ac.kr

위안화 국제화와 관련하여 우선적으로 추진했던 정책은 위안화 무역결제라고 할 수 있을 것이다. 일국 통화가 국제기축통화로서 인정받기 위해서는 무역결제통화, 투자통화, 준비(비축)통화로서의 가치를 인정받아야 한다. 중국은 세계 1위의 무역대국으로 위안화를 무역결제에 사용하기에 유리한 여건을 가지고 있으며, 자본통제를 하고 있는 상황에서 투자통화나 비축통화로 위안화를 활용하는 것에 한계가 있다. 따라서 중국은 자연스럽게 위안화 무역결제 규모를 빠르게 확대하기 위한 정책을 추진해 왔다. 즉 위안화 무역결제의 지역제한을 철폐하고 위안화 무역기업에 대한 제한을 철폐함으로써 중국 전역의 모든 기업이 위안화 무역결제를 할 수 있게 하였다.

위안화 무역결제는 2009년 처음 시행한 이래 2015년 9월에 이르러서는 중국 무역액(1-9월)의 29.5% 수준으로 매우 빠르게 증가하였다. 중국 무역을 수출과 수입으로 구분해보면 위안화 무역결제는 대부분 수입에서 이루어졌다. 현실적으로 중국과 교역하는 각국이 위안화를 충분히 보유하고 있지 못하거나 위안화 무역결제 시스템을 충분히 구축하지 못한 것에 기인한다고 할 수 있다. 위안화 무역결제가 지속적으로 증가하기 위해서는 중국의 수입 뿐만 아니라 수출에서도 위안화 무역결제가 활성화되어야 할 것이다.

위안화가 진정으로 국제화되기 위해서는 위안화 무역결제를 넘어서 투자통화와 준비(비축)통화로서의 가치를 인정받아야 할 것이다. 2016년 위안화가 IMF의 특별인출권(SDR)으로 편입된 것은 투자통화나 비축통화로서의 가능성을 어느 정도 인정받은 것이라 할 수 있을 것이다. 본 논문은 이처럼 빠르게 제고되는 위안화의 위상이 특별인출권 편입 이후에도 지속되고 있는지 검토하고자 한다. 우선 국내와 중국의 선행연구를 검토하고 본 논문이 선행연구들과 어떤 차별성을 갖는지 제시하고자 한다. 둘째, 중국 정부가 추진한 위안화 국제화 정책에는 어떤 것들이 있는지 구체적으로 살펴보고 동 정책에 대한 평가를 하고자 한다. 셋째, 위안화가 무역결제나 국제투자, 비축통화로서 시장에서 어느 정도 선호되고 있는지 살펴봄으로써 시장에서의 위상을 평가하고자 한다. 마지막으로 최고의 국제통화인 미 달러화와 비교하여 위안화는 어느 정도의 위상을 가지고 있으며, 향후 어떤 개선이 필요한지 제시하고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

1. 선행연구 검토

1) 국내연구

국내에서 위안화 국제화와 관련된 연구로 위안화 국제화의 성공 가능성이나 해결과제 등 위안화 국제화 자체에 대한 연구가 활발하게 진행되었다. 오승렬은 위안화 국제화를 위한 분석 도구로 위안화의 안정성, 태환성, 수용성 및 활용성이라는 기축통화의 요건을 사용하여 분석한 결과 위안화가 국제화되기에는 상당히 미흡한 수준이라는 결론을 내렸다(오승렬 2010, pp. 239-271). 오대원은 거시경제 변수를 이용하여 위안화 준비통화수요와 투자통화수요를 추정한 결과 수요가 안정적으로 증가하고 있어 위안화 국제화 가능성이 큰 것으로 판단하였다(오대원 2009, pp. 53-81). 오정근은 2008년 미국 금융위기 이후 중국이 새로운 기축통화를 도입할 필요성을 제기하면서 위안화 국제화를 위해 위안화 통화스왑, 위안화 무역결제, 위안화 채권시장 육성 등을 추진하였으나 여전히 금리 및 환율 규제, 자본거래 제약 등으로 위안화의 안정성과 태환성이 보장되지 않는다고 하였다(오정근 2011, pp. 85-113). 강명주는 위안화 국제화가 성공할 경우 외환 가치의 제고, 균형적인 경제성장, 국제통화기금에서의 발언권 강화 등이 이루어질 것이라고 분석하였다. 그러나 자본시장 개방이 이루어지지 않는 것이 제약요인으로 작용할 것이라고 하였다(강명주 2013, pp. 1-20). 장홍범, 현석은 위안화 국제화를 위한 선결요건으로 경제, 자본시장, 제도적 조건을 제시하고 있으며, 순위로짓(ordered logit)모형을 이용하여 위안화가 부분적으로 국제화될 확률은 높지만 전체적으로 국제화될 확률은 매우 낮다는 결론을 도출하였다(장홍범, 현석 2013, pp. 31-57). 남수중, 오대원은 위안화 국제화를 위해서는 자본계정 자유화가 선행되어야 하며, 자본계정의 자유화를 위해서는 금리 시장화, 환율제도 유연화 등의 선행조치가 필요함을 지적하고 있다(남수중, 오대원 2015, pp. 119-158). 구기보, 이치훈은 위안화가 국제통화기금의 SDR에 편입되면서 중국 자본시장 개방에 긍정적으로 작용할 것이며, 국제사회에서 위

안화의 위상이 제고될 것이지만 미 달러화나 유로화에는 크지 못 미칠 것이라고 분석하였다(구기보, 이치훈 2016, pp. 113-145). 위안화 국제화를 분석하면서 위안화 무역결제와 관련된 연구로 구기보, 황원일^a은 홍콩과 중국간 무역에서는 위안화 무역결제에 대한 선호도가 매우 높으며(구기보, 황원일^a 2010, pp. 287-308), 구기보, 황원일^b는 일본 무역업자는 위안화 무역결제를 선호도가 매우 낮다는 실증분석을 하였다(구기보, 황원일^b 2010, pp. 285-323). 그리고 구기보는 위안화가 한중 무역결제에 사용될 경우 거래비용 절감, 환 리스크 방지 등 여러 이점이 있다고 분석하였다(구기보 2011, pp. 67-107).

위안화 국제화가 어느 정도 진전되면서 위안화 국제화가 미치는 영향 및 대응과 관련된 연구가 늘어나고 있다. 나희량은 위안화 유통이 아세안 국가에서 크게 확대되는 상황에서 위안화가 동남아 국가의 환율정책에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 아세안 국가들의 환율이 위안화 환율과 동조화 현상이 나타난다는 결론을 도출하였다(나희량 2013, pp. 313-363). 김상수, 손삼호는 위안화 국제화로 인해 한국, 대만, 아세안 주요국에 대한 위안화의 영향력이 크게 제고되었음을 실증적으로 분석하고 있으며, 이런 상황에서 위안화 무역결제 확대, QFII 확대, 원·위안화 직거래 확대 등의 정책을 제안하고 있다(김상수, 손삼호 2013, pp. 81-88). 심종범은 중국이 위안화 국제화를 위해 적극적으로 위안화 유동성 확대를 적극적으로 추진하고 있으나 해외의 위안화 수요를 고려하여 추진해야 한다고 하였다(심종범 2015, pp. 141-156). 이선희는 위안화/달러화 환율의 변동성 증가는 한국의 대중국 수출에 양(+)의 영향을 미치며, 단기보다는 장기에 더 통계적으로 유의한 결과를 미친다는 결과를 도출하였다(이선희 2018, pp. 231-245).

학술논문 이외에 최근 연구기관은 위안화 SDR 편입과 관련된 연구(KIEP 북경사무소 2016, pp. 1-16)와 영국의 브렉시트와 관련된 위안화 국제화에 대한 연구를 하였다(서봉교 2016, pp. 91-96).

2) 국외연구

중국에서는 위안화 국제화와 관련된 연구가 매우 방대하게 진행되고 있어 최근 2020년에 출간된 학술지 자료를 집중적으로 검토하고자 한다.

우선 위안화 국제화의 필요성이나 여건에 관련된 연구들이 있다. 赵艳丽는 EU의 유로존(Euro zone) 국가들이 유로화를 공동으로 사용하면서 유로화가 국제결제통화로 위상이 제고되었듯이 아시아에서도 공동통화를 만들 필요성을 제기하고 있다. 특히 2008년 이후 미 달러화의 불안정성이 커지면서 새로운 국제결제통화의 필요성이 커졌으며, 위안화의 위상이 과거에 비해 상당히 제고되었음을 언급하고 있다(赵艳丽 2020, pp. 140-141). 孙旭瑞는 중국 위안화 국제화가 2015년 이후 빠르게 진행되었으나 여전히 미 달러화에 비해 여전히 격차가 매우 크다고 하였다. 동시에 2020년 미국이 경기침체를 극복하기 위해 양적 완화정책을 추진하면서 달러화의 가치가 하락하는 반면, 중국은 안정된 성장을 이어가고 있어 위안화 국제화의 유리한 여건을 맞이하고 있다고 하였다. 孙旭瑞는 위안화 국제화를 위해 일대일로 지역에 대한 투자 확대, 금융시장 개방을 추진하면서 동시에 금융시장의 리스크 관리를 강화해야 한다고 하였다(孙旭瑞 2020, pp. 206-207). 祁潇潇는 중국이 위안화 국제화를 추진하기에 유리한 여건으로 무역규모뿐만 아니라 알리페이나 위챗페이 등 간편결제, 위안화의 IMF 특별인출권 편입, 정부의 적극적 지원 등을 제시하고 있다(祁潇潇 2020, pp. 86-88).

다음으로 위안화 국제화의 수준이 어느 정도인지 분석한 논문들이 있다. 谭小芬, 王睿贤은 위안화의 국제화 수준을 무역결제, 투자통화, 비축통화로 구분하여 평가한 결과 매우 미흡하다고 하였으며, 세계 국제기축통화의 경험에 비추어 위안화가 국제화되기 위해서는 높은 수준의 금융시장 개방, 금융정책의 투명성, 빈번한 통화 사용 등이 선행되어야 한다고 하였다(谭小芬, 王睿贤 2020, pp. 42-48, 55). 陈凝卓은 위안화의 비축통화로서의 가치저장 기능은 다른 기능에 비해 여전히 낮은 수준이지만 무역결제와 투자통화로서의 위안화의 가치가 증가하면서 가치저장 기능이 제고될 것으로 전망하였다(陈凝卓 2020, pp. 66-68). 丁文丽, 周建华는 중국의 경제 규모(2위)와 무역

규모(1위)에 비해 위안화 국제화 수준은 그다지 높지 않은데, 그 원인이 대외적으로 기존 기축통화에 대한 관성(慣性)이 여전히 남아 있고 대내적으로 중국 첨단산업의 경쟁력과 기술수준이 낮고 금융부문에 대한 국제협상력도 떨어지기 때문이라고 하였다(丁文丽, 周建华, 2020, pp. 48-50). 张雨婷은 2013년부터 추진한 ‘일대일로’ 정책이 위안화 국제화에 매우 긍정적인 역할을 하고 있으며, 특히 위안화가 해당지역의 투자통화로 많이 사용되면서 위안화 국제화가 무역결제에서 투자로 이어지고 있다고 하였다(张雨婷 2020, pp. 88-89). 또한 涂永红, 赵雪情은 ‘일대일로(一帶一路)’ 지역에 위안화가 투자통화로 활용되면서 일대일로 정책과 위안화 국제화가 상호 시너지 효과를 내고 있다고 하였다(涂永红, 赵雪情 2016, pp. 35-46, 136).

마지막으로 위안화 국제화 과정에서 발생하는 어려움이나 부작용을 분석한 논문들이 있다. 张岸元은 위안화 국제화가 초보적인 수준의 진전을 이루었지만 위안화 화폐가치가 안정되지 않은 상황에서 위안화 무역결제가 위축되는 등 한계에 직면하고 있다고 하였다. 특히 코로나 상황에서 미국과 EU, 일본 등 주요 선진국들이 여러 개도국들과 통화스왑을 체결함으로써 금융위기를 방지하는 대책을 추진하는 가운데 중국을 배제하고 있다는 점을 지적하고 있다(张岸元 2020, pp. 38-41). 丁文满, 丁文将은 위안화 국제화가 진전되면서 통화정책의 자율성 약화, 위안화 환율변동 확대, 외국 자본 유출입에 따른 자산가격 변동 등의 리스크가 커지고 있다고 분석하였다(丁文满, 丁文将 2020, pp. 50-51). 王泽诚은 위안화 환율, 위안화 FDI 및 위안화 국제화 수준의 관계를 분석한 결과 위안화 국제화 수준과 위안화 환율은 동조화 현상을 나타내며, 위안화 국제화 수준과 위안화 FDI 규모는 상호 촉진시키며, 위안화 평가절하 예측은 위안화 FDI 규모를 증가시킨다는 결과를 도출하였다(王泽诚 2020, pp. 41-44). 陈卫东, 赵雪情은 일국의 통화가 기축통화가 되려면 유동성을 확대하기 위해 경상수지 적자를 감수해야 하는데, 경상수지 적자가 지속될 경우 그 통화는 가치가 떨어져 기축통화의 기능이 약화된다는 트린핀(Triffin)의 딜레마를 위안화 국제화에 적용하는 것이 시기상조라는 것을 지적하고 있다(陈卫东, 赵雪情 2020, pp. 28-37, 4).

2. 연구의 차별성

선행연구들을 통해 드러나 중국 학자들의 위안화 국제화에 대한 인식을 정리해보면 주로 다음과 같다. 우선 중국은 경제규모, 무역규모 등 실물경제 수준에 비해 위안화 국제화 수준이 낮은 편이다. 둘째, 지난 10여 년간 위안화 국제화는 주변화에서 아시아를 중심으로 지역화 단계로 접어들고 있으며, 또한 일대일로 정책이 위안화 국제화에 중요한 시너지 효과를 내고 있다. 셋째, 위안화 국제화가 단순히 무역결제통화 수준을 넘어 투자통화로서의 가치가 크게 증가하였다. 넷째, 미 달러화 중심의 국제금융체계가 불안정성이 작지 않으며, 이를 보완하기 위해 위안화가 어느 정도 역할을 하는 것이 필요하다. 그러나 미 달러화를 대체하는 위안화 국제화는 단기적으로 실현되기 어렵다. 다섯째, 위안화 국제화는 환율 불안정, 자본시장 불안정 등 금융리스크를 가져오게 되므로 대내적으로 금융개혁을 병행하면서 추진해야 한다.

본 논문은 위안화 국제화 정책이 어느 영역에서 어느 정도 성과를 거두고 있는지 살펴보고자 한다. 특히 위안화 통화스왑이나 무역결제 규모, 위안화 금융상품, IMF의 특별인출권(SDR) 편입 등의 내용을 통해 그 성과를 검토하고자 한다. 다음으로 국제기축통화국과의 비교와 중국 역내·외 비교를 통해 위안화가 무역결제통화, 투자통화, 비축통화 등 국제통화로서 어느 정도 수준에 도달했는지 평가하고자 한다.

Ⅲ. 중국 정부의 위안화 국제화 정책

1. 중국 정부의 위안화 국제화 목표

중국 정부는 2009년 위안화 무역결제를 중심으로 위안화 국제화를 시작하였으나 구체적인 정책의 내용을 제시하지는 않았다. 다만 위안화 국제화는 ‘주변화 → 지역화 → 국제화’의 단계로 추진한다는 방향성만을 제시하고 있다. 위안화 국제화의 1단계라 할 수 있는 ‘주변화’ 단계는 중국과 인접한 국

가들과의 위안화 무역결제를 확대하는 단계에 해당한다고 할 수 있다. 2단계인 ‘지역화’ 단계는 주로 동남아 국가들과 무역결제통화 내지 투자통화로서 위안화의 활용빈도를 높이는 단계라고 할 수 있을 것이다. 3단계인 ‘국제화’ 단계는 세계 각국과 무역결제통화 내지 투자통화로서 위안화가 폭넓게 사용되는 단계라고 할 수 있을 것이다. 이 시점에서 ‘위안화 국제화’에서 사용되는 국제화와 ‘주변화 → 지역화 → 국제화’에서 사용되는 국제화 의미의 차이를 확인할 필요가 있을 것이다. 구기보는 전자가 위안화 국제화의 최종 단계(목표)를 의미하며, 후자가 위안화 국제화의 전 과정을 지칭하는 개념으로 설명하고 있다(구기보 2020, p. 119).

위안화 국제화가 ‘주변화 → 지역화 → 국제화’의 방향으로 진행된 것은 위안화 국제화의 지역적 범위를 확대해가는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 일국 통화의 국제화를 설명하기 위해서는 단순히 지역적 범위만으로는 충분하지 않으며, ‘무역결제통화 → 투자통화 → 비축통화’로 해당 통화의 사용영역이 심화되어야 할 것이다.

2. 중국 정부의 위안화 국제화 정책

중국 정부는 미국 금융위기 이후 무역결제에서 시작하여 투자통화로서 위안화의 위상을 확대하는 정책을 지속적으로 추진해왔다.

<표 1> 중국 정부의 위안화 국제화 조치

시기	주요 내용
2016년 10월	IMF의 특별인출권(SDR)에 위안화 편입
2016년	선강통 시행
2014년	후강통 시행
2011~2015년	위안화 직거래 확대(미국, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 한국 등 9개국)
2013년	일대일로 정책 발표
2012년	위안화 개인 송금 일부 허용
2012년	글로벌 선물 상품거래에서 위안화 결제 추진

위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구 (구기보)

2012년	중국 국내은행의 위안화 해외채권 발행 허용
2011년	위안화 적격 역외기관투자가(RQFII) 도입
2011년 12월	한국 등 14개국과 통화스왑체결
2011년 8월	위안화 무역결제 전국으로 확대
2011년 10월	외국인의 위안화 본토 직접투자 허용
2010년 7월	홍콩 등 위안화 표시 금융상품 허용

자료: 구기보, 이치훈(2016, 132) 수정 보완함.

1) 무역결제 및 투자통화 정책

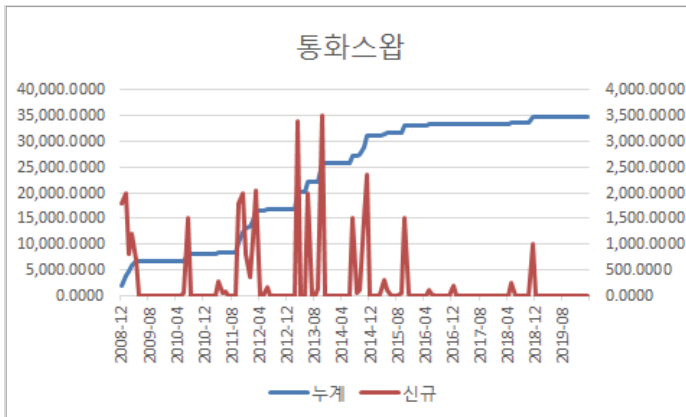
중국 정부는 2009년부터 위안화 무역결제와 관련된 조치를 일부 지역과 일부 기업에 한정하여 시행하다가 2011년에는 전국의 모든 기업으로 확대하였다. 또한 무역결제를 넘어서 국제투자와 관련된 규제를 완화하면서 위안화가 무역결제통화를 넘어서 투자통화로서 발전할 수 있는 토대를 마련해왔다.

2018년 현재 중국인민은행은 25개 국가(지역)와 위안화 청산시스템을 구축하였는데, 외국계 1개, 중국계 24개 등 모두 25개 은행을 청산은행으로 지정하였다(丁文丽, 周建华 2020, p.49).

2) 통화스왑

중국 정부는 위안화 국제화 정책을 추진하기 전부터 세계 각국(지역)과 통화스왑을 체결하여 왔으나 동 정책을 추진하는 과정에서 그 범위를 대폭 확대하였다. 위안화 통화스왑은 미국 금융위기 이후 급격히 증가하기 시작하여 2015년까지 매우 빠르게 성장하였으며, 그 후 다소 정체되고 있다. 2020년 3월 기준 중국의 위안화 통화스왑 규모는 3조 4,687억 위안에 달하고 있는데, 그 중 한국과 홍콩이 4,000억 위안으로 가장 큰 규모의 통화스왑협정을 체결하고 있다.

(단위: 위안)



자료: Wind(2020)

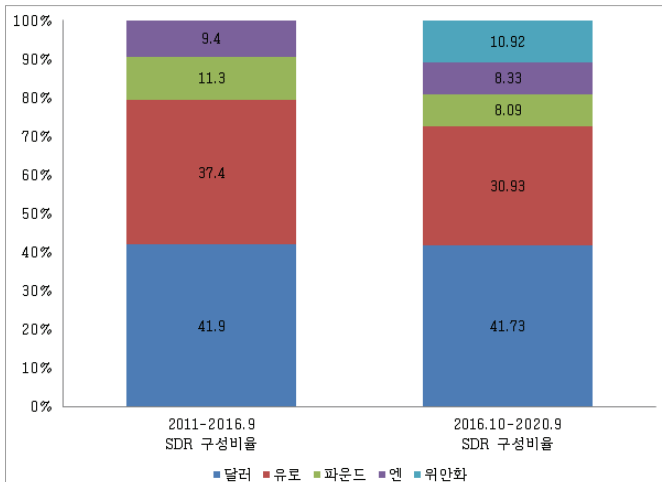
<그림 1> 위안화 통화스왑 규모

3) 위안화의 SDR 편입

2016년 10월 위안화가 IMF의 특별인출권(SDR)에 편입된 것은 위안화 국제화의 상당한 성과라고 할 수 있을 것이다. 중국은 편입 당시 10.92%의 SDR 쿼터를 할당받아 단숨에 3위로 부상하였다. 2019년 현재 위안화는 국제결제 규모에서 미 달러화는 물론 유로화, 파운드화, 엔화, 심지어 캐나다 달러에도 뒤지고 있지만 IMF의 SDR 쿼터에서는 세계 1위 무역대국 통화로서의 위상을 인정받고 있는 셈이다. 위안화 국제화의 궁극적인 목표는 위안화가 미 달러화를 넘어서 세계 최고의 기축통화가 되는 것이겠지만 단기적으로는 미 달러와의 격차가 현저하게 큰 상황에서 위안화는 미 달러화, 유로화와 함께 삼각축을 형성했다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구 (구기보)

(단위: %)



자료: IMF(2016)

<그림 2> IMF의 특별인출권 비중

4) 금융시장 개방

중국 증권시장은 외국인 투자자에 대해 원칙적으로는 폐쇄적인 시장이며, 특정 통로를 통해 투자할 수 있도록 허용되고 있다. 외국인투자자에 대한 대표적인 개방 창구에는 적격 역외기관투자자(QFII),¹⁾ 위안화 적격 역외기관투자자(RQFII), 상하이 증권거래소와 홍콩증권거래소의 주식에 대한 교차 투자를 허용하는 후강통, 선전 증권거래소와 홍콩증권거래소의 주식에 대한 교차 투자를 허용하는 선강통, 중국과 홍콩증권거래소의 채권에 대한 교차 투자를 허용하는 채권통, 상하이 증권거래소와 런던증권거래소의 주식에 대한 교차 투자를 허용하는 후룬통, 은행간 채권시장, 펀드 등이 있다.

1) 적격 역외기관투자자는 외국인 기관투자자들이 중국증권감독위원회의 승인을 거쳐 중국 증권시장에 투자할 수 있는 자격을 취득하는 것을 의미한다. 중국 증권감독위원회가 점진적으로 QFII 투자한도를 확대하다 최종 폐지함으로써 동 창구를 통한 외국인투자자의 중국 증권시장에 대한 투자가 크게 증가하고 있다.

중국은 WTO 가입 당시 약속했던 금융시장 개방을 2006년 11월까지 완료하였으며, 그 후 미중 전략경제대화를 통해 추가적으로 금융시장을 개방해 왔다. 그럼에도 불구하고 미개방으로 남아 있던 은행, 증권, 보험 등 시장에 대해 2020년 상반기 기본적으로 개방을 완료하였다. 은행의 경우 외국 금융사가 로컬 은행의 지분을 인수할 때 기존에는 20%(복수인 경우 25%) 범위에서 허용되던 제한을 폐지하였다. 보험시장의 경우 생명보험시장에 대한 외국 금융사의 지분 제한을 폐지하면서 독자 법인을 설립할 수 있게 하였다. 증권사나 자산운용사에 대해서도 마찬가지로 외국 금융사의 지분 제한을 폐지하여 독자 법인을 설립할 수 있도록 하였다.

3. 평가와 전망

중국은 우선 위안화 무역결제를 확대하기 위한 조치를 신속하게 추진해 왔는데, 2009년에는 일부 지역, 일부 기업에 대해 위안화 무역결제를 허용하다 전국의 모든 기업으로 그 범위를 확대하였다. 또한 일대일로 정책 이후 일대일로 지역의 국가(지역)에 대해 위안화를 투자통화로 활용하도록 하는 조치를 취하면서 위안화 투자통화 규모를 확대하기 위한 기반을 마련하였다. 이처럼 위안화 사용범위가 넓어지면서 중국 기업들이 위안화로 교역하고 투자할 수 있게 되었다.

둘째, 중국은 아시아 국가들과 개도국들을 중심으로 위안화 통화스왑을 체결해 왔는데, 통화스왑이 종료된 후에는 갱신을 하거나 그 규모를 확대하여 재갱신을 하기도 하였다. 중국의 통화스왑 규모는 상당히 빠르게 증가하였으며, 그 대상도 상당히 넓어졌다. 중국은 통화스왑을 통해 위안화가 무역결제통화나 투자통화로 활용될 수 있는 기반을 마련하였다. 즉 중국과 통화스왑을 체결한 국가는 필요한 경우 위안화를 가져다가 위안화 무역결제나 중국에 대한 투자시 활용할 수 있게 되었다. 특히 외환이 부족한 상황에서는 중국 위안화 통화스왑은 외환시장을 안정시켜 외환위기, 더 나아가 금융위기를 방지해주는 역할을 할 수 있다. 한편, 중국이 주로 통화스왑을 체결한 국가들은 중국과 교역이 많거나 중국의 투자가 많이 실행되는 지역에 해당

한다.

셋째, 중국 위안화가 IMF의 특별인출권에 편입되어 3위의 쿼터를 확보하게 된 것은 매우 큰 성과라 할 수 있다. 중국이 무역규모에서 세계 1위임에도 불구하고 위안화는 국제금융시장에서 그 가치를 제대로 인정받지 못하였다. 그러나 SDR 편입으로 위안화는 국제통화로서 공식적으로 그 가치를 인정받게 되었다. 그럼에도 불구하고 2위인 유로화와의 격차가 상당히 큰 수준이어서 상당 기간 동안 3위를 벗어나기는 어려울 전망이다. 5년 간격으로 IMF의 쿼터를 조정하는데, 수출액이 증가한 것 이외에 국제결제나 외환보유액 등 다른 요인들은 크게 나아진 것이 없어 쿼터 비중을 크게 늘리기는 쉽지 않을 전망이다. 한편 미국 등 주요 선진국들이 위안화 쿼터를 확대하는 것을 견제하기 위해 쿼터 배정과 관련된 기준을 다시 조정할 가능성도 있다.

마지막으로 중국은 WTO 가입, 미중 전략경제대화, 그리고 미국과 무역분쟁을 겪는 과정에서 매우 폐쇄적인 시장이었던 금융시장을 대폭 개방함으로써 위안화 국제화를 위한 기반을 더욱 확대하였다. 특히 2020년 상반기 은행, 증권, 보험시장에 대한 외국계 금융기관의 독자 법인과 중국 로컬 금융기관의 지분 인수 제한을 철폐함으로써 외국계 금융기관의 중국 진출이 크게 증가하고 위안화 금융상품에 대한 거래가 대폭 증가할 것으로 기대되고 있다.

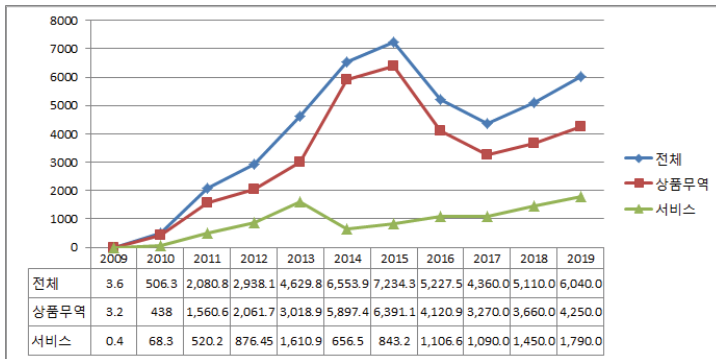
IV. 시장에서 국제통화로서 위안화의 위상

3장에서는 중국 정부가 지난 10여 년간 위안화 국제화를 위한 적극적인 정책을 펼쳐왔다는 내용을 살펴보았다. 일국의 통화가 시장에서 국제통화로 인정받기 위해서는 무역결제통화는 물론이고 투자통화, 준비통화(비축통화)의 기능까지 인정받아야 한다. 본 장에서는 그 동안 중국 정부의 노력이 시장에서 어느 정도 성과를 거두고 있는지 무역결제통화, 투자통화, 준비통화 등 세 가지 측면에서 검토함으로써 국제통화로서 위안화의 위상을 평가하고자 한다.

1. 무역결제 및 국제결제통화로서의 위안화

위안화 무역결제는 위안화 국제화에서 가장 뚜렷한 성과를 나타낸 분야라고 할 수 있을 것이다. 2009년 위안화 무역결제를 시작하여 불과 6년만인 2015년에는 중국 대외무역의 26.8%를 위안화로 결제하는 성과를 거두었다. 그러나 그 후 위안화 무역결제는 다시 주춤해지면서 2017년에는 2015년의 60% 수준으로 줄어들었으며, 2018년 이후 다시 회복되는 추세를 나타내고 있다.

(단위: 10억 위안)



자료: Wind(2020)

<그림 3> 연도별 위안화 무역결제 현황

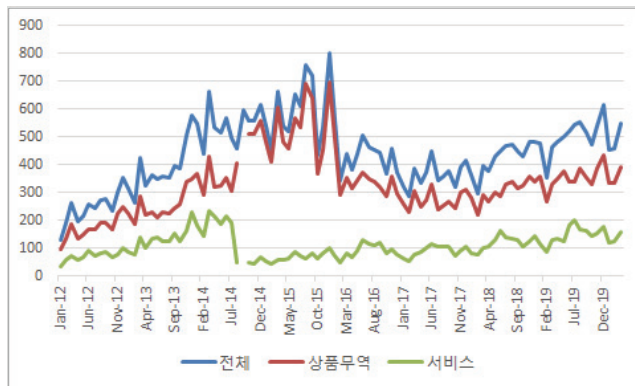
陈卫东·赵雪情은 지난 10여 년간 위안화 국제화를 제1단계(2009-2012년), 제2단계(2013-2015년 3분기), 제3단계(2015년 4분기-2017년), 제4단계(2018년-현재)의 네 단계로 평가하고 있다(陈卫东, 赵雪情 2020, pp. 29-30). 제1, 2단계에서 위안화 무역결제가 매우 빠르게 증가하였으며, 제3단계에는 급격히 줄어들었고 제4단계부터 서서히 회복되고 있지만 2015년의 최고 수준에 이르지 못하고 있다.

위안화 무역결제 감소는 위안화 환율과 연동되어 움직이는 동조화 현상

위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구 (구기보)

을 보이고 있다. 위안화 환율은 2005년 7월 고정환율제도에서 관리 변동환율 제도로 전환하면서 꾸준히 평가절상되는 흐름을 이어왔다. 중국 정부가 가파른 위안화 평가절상에 부담을 느껴 2015년 미 달러화에 연동되는 관리 변동환율제도에서 달러화, 유로화, 엔화 등 13개 통화에 연동되는 복수통화바스켓제도를 도입하면서 위안화 환율은 평가절하로 전환되기 시작하였다. 그 후 위안화는 평가절상으로 인한 이익을 기대하기 어려운 통화가 되었으며, 위안화 무역결제에 대한 선호도가 급감한 것으로 판단된다.

(단위: 10억 위안)



자료: Wind(2020)

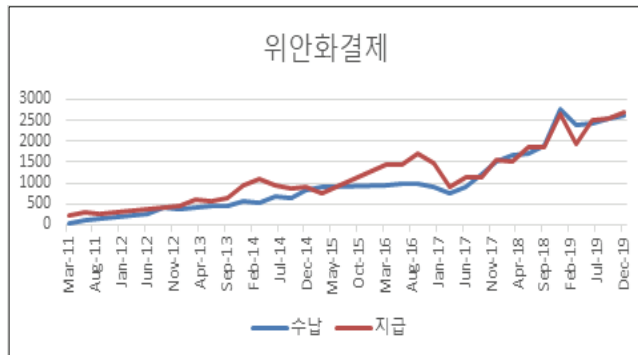
<그림 4> 월별 위안화 무역결제 현황

중국은 위안화의 국제결제 비중을 꾸준히 늘려나가고 있는데, 2011년 1분기에는 수납과 지급이 각각 392억 위안과 2,192억 위안이었으나 2015년 1분기에는 수납과 지급이 각각 9,055억 위안과 7,490억 위안으로 증가하였으며, 2019년 4분기에는 수납과 지급이 각각 2조 6,000억 위안과 2조 7,000억 위안으로 대폭 증가하였다.

위안화의 국제결제 규모가 꾸준히 증가하고 있는 가운데, 위안화가 전체 국제결제에서 차지하는 비중은 2011년 12월 0.29%에서 빠르게 상승하면서 2015년 8월에는 2.79%로 절정에 달하였으나 그 후 다소 하락하여 2019년 12

월에는 2.1%까지 하락하였다. 위안화의 국제결제 순위는 2010년 10월에는 35위에 불과하였으나 2011년 12월에 17위, 2015년 8월에는 엔화를 넘어 4위로 절정에 달하였으나 그 이후에는 5~7위 내에서 움직이고 있다.

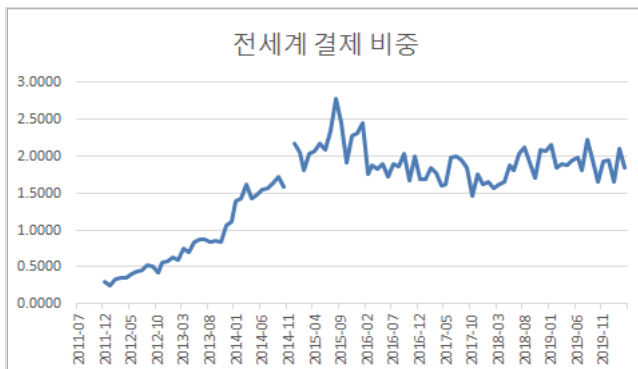
(단위: 10억 위안)



자료: Wind(2020)

<그림 5> 위안화 국제결제 현황

(단위: %)



자료: Wind(2020)

<그림 6> 위안화의 세계 국제결제 비중

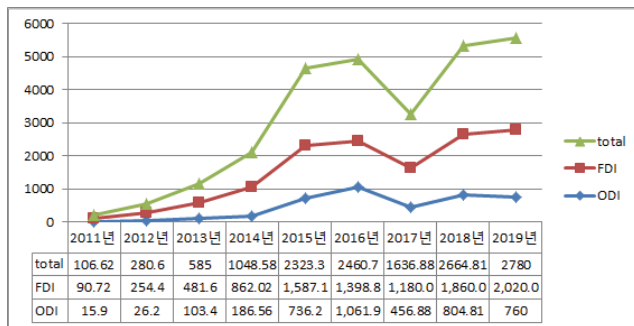
2. 투자통화로서의 위안화

투자통화로서의 위안화 위상을 평가하기 위해서는 직접투자와 금융상품 투자(간접투자)로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 위안화 직접투자

위안화 해외직접투자(ODI)는 빠르게 증가하여 2012년 262억 위안에서 2016년 1조 619억 위안으로 절정에 달한 후 2019년에는 7600억 위안을 기록하였다. 위안화 외국인직접투자(FDI)도 꾸준히 증가하여 2012년 2,544억 위안에서 2019년 2조 200억 위안에 이르고 있다. 위안화 해외직접투자와 위안화 외국인직접투자를 합한 위안화 직접투자는 2012년 2,806억 위안에서 2019년에는 2조 7,800억 위안에 달하고 있다.

(단위: 10억 위안)

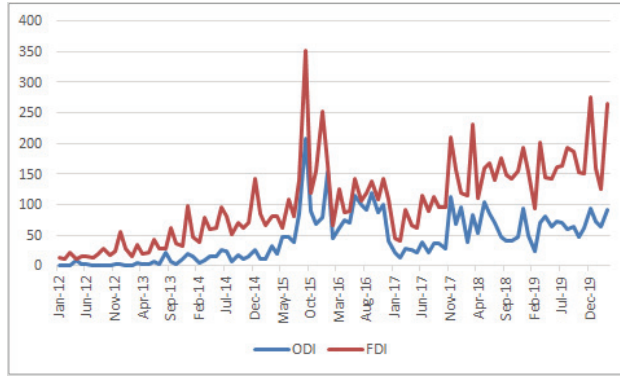


자료: Wind(2020)

<그림 7> 연도별 위안화 직접투자 현황

월별 위안화 직접투자 현황을 보면 2015년 ODI와 FDI의 금액이 각각 207.8억 위안과 350.7억 위안으로 절정에 달한 후 일정 기간 전반적인 감소세를 시현하다 2017년 4분기부터 등락을 반복하면서 전반적인 회복세로 전환되고 있다.

(단위: 10억 위안)

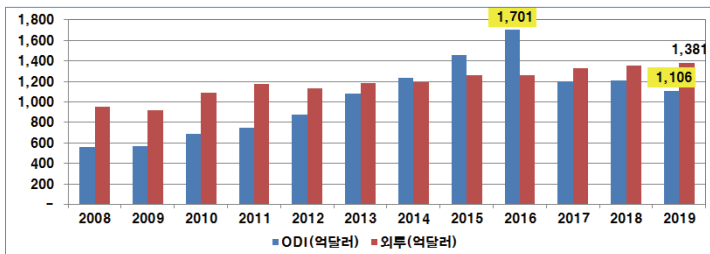


자료: Wind(2020)

<그림 8> 월별 위안화 직접투자 현황

중국의 위안화 직접투자를 중국 전체 직접투자와 비교해보면 2019년 위안화 직접투자(FDI+ODI)는 2,780억 위안(397억 달러, 1달러=7위안)으로 중국 전체 직접투자(FDI+ODI) 2,487억 달러에 비해 16% 정도에 불과하다. FDI와 ODI로 구분하여 비교해보면, 2019년 위안화 FDI는 2,020억 위안(289억 달러)으로 중국 FDI 1,381억 달러의 21% 정도이며, 위안화 ODI는 760억 위안(109억 달러)으로 중국 ODI 1,106억 달러의 10% 수준에 불과하다.

(단위: 억 달러)



자료: (중국)국가통계국(2020)

<그림 9> 중국의 전체 FDI, ODI의 현황

2) 위안화 금융상품 투자

위안화는 직접투자 이외에 금융상품에 대한 투자통화로서 위상도 제고되고 있다. 외국인이 위안화 금융상품에 대한 투자는 크게 중국 시장에서 발행되는 금융상품에 대한 투자와 역외 시장에서 발행되는 위안화 금융상품에 대한 투자로 구분할 수 있다.

전자에 해당하는 대표적인 상품으로 주식과 채권을 포함하는 증권투자를 들 수 있을 것이다. 2019년 현재 역외 기관투자자와 개인투자자가 보유하고 있는 중국의 주식과 채권은 각각 2.1조 위안과 2.3조 위안에 달하고 있으며, 중국 주식과 채권 자산총액에서 점하는 비중이 각각 4.3%와 3.5%에 달하고 있다.²⁾

후자에 해당하는 역외시장에서의 위안화 금융상품은 꾸준히 증가하면서 그 규모가 상당히 커지고 있지만, 여전히 홍콩 시장에 집중되어 있고 싱가포르, 타이완, 한국, 런던 등으로 그 범위를 확대되고 있다. 2018년 현재 역외 위안화 예금액은 1.2조 달러 수준인데, 그 중 50% 이상이 홍콩에 집중되어 있다. 2018년 현재 역외(境外) 위안화 대출은 5,073억 위안으로 역외 위안화 전체 용자의 50%를 점하고 있다. 또한 판다본드는 2,537억 위안으로 2015년 46억 위안에 비해 크게 성장하였다.³⁾

3. 준비(비축)통화로서의 위안화

2019년 기준 세계 외환보유액에서 점하는 비중을 보면 미 달러화가 60.9%에 달하고 유로화 20.5%, 엔화 5.7%, 파운드 4.6%를 각각 차지하고 있으며, 위안화는 2,176.7억 달러로 1.96%에 불과하여 5위를 기록하고 있다.⁴⁾ 2019년 기준 중국의 외환보유액이 3조 1,079억 달러인 것을 감안하면 세계 외환보유액에서의 위안화 규모(2,176.6억 달러)는 중국 외환보유액의 7%에 불과하여 준비통화로서의 위상 상당히 낮다는 것을 알 수 있다.

2) 中国外汇交易中心数据. (谭小芬, 王睿贤 2020, p. 44 재인용)

3) 中国外汇交易中心数据. (谭小芬, 王睿贤 2020, p. 44 재인용)

4) IMF. (张岸元 2020, p. 38 재인용)

4. 시장에서의 위안화 국제화 평가

다음은 본 장에서 살펴본 바와 같이 무역결제통화, 투자통화, 준비(비축) 통화라는 세 가지 측면에서 위안화 국제화를 평가해보자.

첫째, 위안화 무역결제는 짧은 기간에 빠르게 성장하면서 위안화 국제화 수준을 한 단계 끌어올리는 역할을 했다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 위안화 무역결제는 여전히 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 우선 지역적으로 위안화 무역결제가 중·홍콩의 결제에 50% 이상 집중되어 있다. 또한 위안화 무역결제 대상이 미국, 유럽 등 선진국보다는 개도국에 집중되고 있는데, 특히 일대일로 지역에 대한 투자를 확대하면서 해당지역의 국가와의 결제가 커지고 있다. 즉 중국과의 경제협력 내지 중국의 경제적 지원이 필요한 국가들이 위안화 무역결제에 참여하고 있는 정도이다. 한편, 위안화 무역결제가 급증하는 시기가 위안화 평가절상이 진행되는 시기와 일치하고 위안화 무역결제가 급감하는 시기가 위안화 평가절하의 시기와 일치하는 것은 위안화 가치가 안정적인 경우에 한해 무역결제가 증가한다는 것을 의미한다. 다시 말해서 위안화 가치가 지속적으로 안정된 추세를 나타내지 않는다면 위안화 무역결제의 증가를 기대하기 어렵다는 것으로 해석할 수 있다.

한편, 중국의 국제결제는 그 규모가 꾸준히 성장하고 있지만 그 비중이 2015년 9월 고점을 기록한 후 상당 기간 하락하여 여전히 더딘 회복세를 나타내고 있다. 따라서 중국의 국제결제 순위는 2015년 8월 일본을 넘어 4위를 기록한 바 있지만 그 후에는 일본을 앞지르지 못하고 있다.

둘째, 시장에서 투자통화로서의 위안화 위상은 무역결제에서 비해 다소 늦게 개선되기 시작하였다. 2013년 일대일로 정책을 실행하면서 중국은 아시아 국가들뿐만 아니라 일대일로 지역의 국가들에 위안화 직접투자를 집중적으로 늘려가고 있다. 이 과정에서 지역적으로 위안화 직접투자가 아시아를 넘어 여러 개도국들과 일부 선진국에 대한 투자로 이루어지고 있다. 동시에 사용영역에서 위안화는 무역결제통화를 넘어서 직접투자통화로 사용 가치가 상승하고 있다.

위안화 금융상품은 역외시장에서 예금과 채권, 보험 등 여러 영역에서 빠

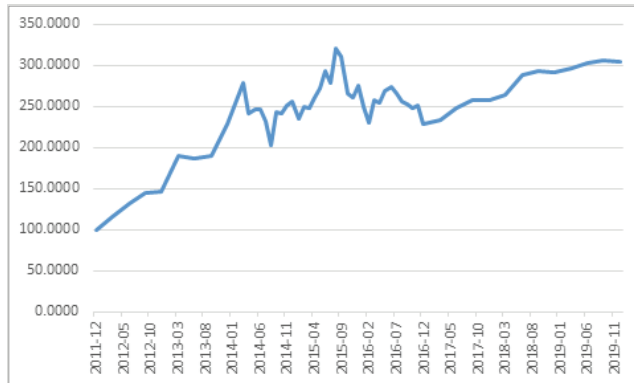
위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구(구기보)

르게 증가해왔다. 그럼에도 위안화 금융상품이 50% 이상 홍콩에서 발행되는 한계를 벗어나지 못하고 있으며, 그 규모도 충분히 크다고 보기 어렵다.

셋째, 준비(비축)통화로서의 위안화 위상은 투자통화로서의 위상보다도 더 떨어지고 있다. 각국 중앙은행이 보유하고 있는 외환보유액에서 위안화의 순위는 5위를 기록하고 있지만, 그 비중이 2019년 현재 1.96%에 불과하고 4위인 파운드화(4.6%)에 비해 43% 수준에 그치고 있는 실정이다.

V. 결론

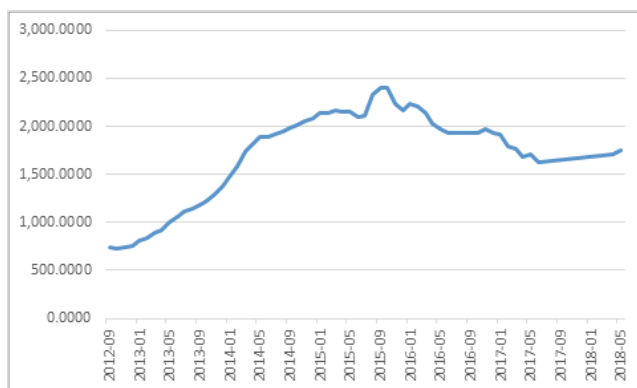
위안화 국제화 수준을 평가하기 위해 우선 위안화 글로벌 지수를 검토하고자 한다. 중국은행의 위안화 글로벌지수(CRI)는 2011년 12월 100에서 빠르게 상승하여 2015년 9월에는 321로 절정에 달한 후 급락하였다. 2016년 12월에는 229로 저점에 달한 후 다시 꾸준히 회복되면서 2019년 9월에는 306을 기록하였다.



자료: Wind(2020)

<그림 10> 중국은행의 위안화 글로벌지수(CRI)

SC은행의 위안화 글로벌지수(RGI)는 2012년 9월 735에서 빠르게 상승하여 2015년 9월 2,407로 고점에 달하였으나 그 후 다소 하락하였다. 2017년 6월에는 1,622로 저점에 달한 후 서서히 회복되면서 2018년 5월에는 1,750으로 소폭 상승하고 있다. SC은행의 글로벌지수는 중국은행의 글로벌지수와 마찬가지로 동일한 시점인 2015년 9월에 고점을 나타내고 있으며, 그 후 다소 하락하는 추세를 나타내고 있다. 그러나 SC은행 글로벌지수는 중국은행 글로벌지수에 비해 하락하는 기간이 더 길게 나타나고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다.



자료: Wind(2020)

<그림 11> SC은행의 위안화 글로벌지수(RGI)

다음에는 위안화를 세계 최고의 기축통화인 미 달러화와 비교함으로써 현 위안화 국제화의 한계가 무엇이며, 향후 어떤 측면에서의 개선이 필요한지 도출하고자 한다.

우선 무역결제를 살펴보면 위안화는 대부분 중국과 교역을 하는 경우에 사용되고 홍콩과의 교역에 집중 사용되며, 그 비중이 가장 높았던 시기에도 중국 무역액의 30%를 넘어서지 못하고 있다. 반면, 미 달러화는 미국과 교역하는 국가 이외에 제3자간의 교역에도 매우 광범위하게 사용된다. 그리고 위안화 국제화 10여년의 경험을 보면 위안화는 교역에서 화폐가치가 상승하

는 시기에 사용이 급증하고 평가절하되는 시기에는 사용이 급감하는 경향을 보인다. 반면, 미 달러화는 평가절상되는 시기에는 물론이고 다소 평가절하되는 경우에도 여전히 교역에서 폭넓게 사용된다.

둘째, 국제결제론을 보면 위안화는 국제결제 규모가 꾸준히 커지고 있지만 세계 국제결제 규모가 더 빠르게 커지면서 그 비중이 하락하여 2019년 기준 세계 6위에 머물고 있다. 위안화 국제결제는 60% 이상 홍콩에서 이루어지고 있어 지역 편중이 매우 심한 편이다. 반면, 미 달러화는 국제결제에서 부동의 1위를 유지하고 있다. 주목할 만한 부분은 미국의 경제 규모가 EU에 비해 작지만 미 달러화는 유로화보다 국제결제에서 더 많이 사용되고 있다. 유로화는 EU국가와의 국제결제에 주로 사용되지만 미 달러화는 제3자간 국제결제에서도 폭넓게 사용되고 있다.

셋째, 국제투자를 보면 중국에 대한 외국인직접투자(FDI)와 중국의 해외 직접투자(ODI)에서 위안화는 모두 미 달러화에도 미치지 못하고 있다. 반면, 미국에 대한 FDI와 ODI는 대부분 미 달러화로 실행되고 있을 뿐만 아니라 미국과 관련된 투자 이외에도 제3국간의 직접투자에도 매우 폭넓게 사용된다.

넷째, 금융투자와 통화 직거래를 보면 위안화 금융상품은 홍콩에서 집중적으로 거래되고 있고 싱가포르, 런던 등 일부 국가에서 소규모의 거래가 이루어지고 있다. 위안화 직거래는 홍콩, 싱가포르, 타아완, 한국, 런던 등 일부 제한된 국가(지역)와 이루어지는 반면, 미 달러화 직거래는 세계 거의 모든 국가(지역)와 이루어진다. 따라서 미 달러화는 이중 환전으로 인한 수수료 비용을 절감할 수 있다.⁵⁾ 또한 자본시장의 개방측면에서 보면 중국은 여전히 증권시장을 제한적으로 개방하고 자본계정을 자유화하지 않고 있다.

다섯째, 각국 중앙은행이 보유하고 있는 외환보유액의 비중을 보면 위안화는 불과 2019년 현재 1.96%로 5위를 기록하고 있는데, 4위인 파운드화의 절반 수준에도 미치지 못하고 있다. 반면, 미 달러화는 60.9%로 1위를 기록하고 있는데, 2위인 유로화에 비해서는 3배 정도 앞서고 있다. 미 달러화는

5) 한국은 직거래가 이루어지는 통화가 미 달러화로 제한되어 있었으나 위안화가 추가되었다.

단지 외환보유액의 순위에서 위안화보다 높다기보다 그 규모가 31배나 클 정도로 현저한 차이를 나타내고 있다.

마지막으로 IMF의 특별인출권(SDR) 쿼터 비중을 보면 위안화는 달러화, 유로화에 이어 10.92%로 3위를 나타내고 있다. SDR 쿼터 비중에서는 위안화가 미 달러화의 1/4, 유로화의 1/3 정도로 다른 지표에 비해 상대적으로 그 격차가 크지 않다. 이는 위안화가 시장에서 사용자들로부터 크게 선호되지는 않지만 적어도 국제금융기구에서는 실물경제(수출규모)에 대한 역량을 인정받고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 2> 위안화와 미 달러화의 국제화 수준 비교

	위안화	미 달러화
무역결제	중국과의 거래	미국과의 거래+ 제3자간 거래
국제결제 비중(%)	1.94(6위)	(1위)
직접투자	개도국+일대일로	전 세계
금융투자, 통화 직거래	홍콩과 싱가포르 등 일부 국가	전 세계
자본시장 개방 및 자본계정 자유화	자본시장 부분적 개방, 자본계정 자유화 미실현	자본시장 개방, 자본계정 자유화
외환보유액 비중(%)	1.96(5위)	60.9(1위)
사용 지역	홍콩에 집중	전 세계
SDR 쿼터 비중(%)	10.92(3위)	41.73(1위)

주: 국제결제, 외환보유액, SDR 비중은 2019년을 기준으로 함.

상기 여러 지표에서 위안화가 미 달러화에 현저히 미치지 못한다는 점을 확인하였다. 이는 위안화 국제화가 미 달러화처럼 국제통화로서 충분히 인정받지 못하고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 그렇다면 위안화가 향후 국제화 수준을 크게 높이기 위해 어떤 영역에서 개선해야 할 것인지 살펴보자. 우선 위안화가 무역결제나 국제투자에서 주로 중국과 거래하는 경우에 사용되는 것을 벗어나 제3자간의 거래에서 널리 사용될 수 있도록 개선해야

할 것이다. 둘째, 위안화는 화폐가치가 안정적인 경우에 주로 무역결제에 사용된다는 점을 감안할 때, 화폐가치의 안정성을 지속적으로 유지하는 것이 필요할 것이다. 셋째, 위안화는 홍콩, 싱가포르 등 일부 국가(지역)와 직거래를 하고 있는데, 그 대상을 크게 확대하여 태환성을 개선할 필요가 있을 것이다. 넷째, 위안화 무역결제나 국제결제, 국제투자 등 영역에서의 사용이 홍콩에 편중되어 있는 것을 벗어나 사용지역을 다변화함으로써 위안화에 대한 수용성 및 활용도를 높일 필요가 있을 것이다. 마지막으로 위안화 국제화를 위해서는 과감하게 자본시장을 개방하고 자본계정을 자유화할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 구기보. 2020. 『중국금융론』. 제3판. 삼영사.
- 서봉교. 2018. 『중국경제와 금융의 이해』. 오래.
- 강명주. 2013. 「위안화 국제화 추진과 향후 전망」. 『경영경제연구』, 36(1): 1-20.
- 구기보. 2011. 「한중 양국 무역업자의 무역결제 통화에 대한 인식 검토」, 『동북아경제연구』, 23(1): 67-107.
- 구기보, 이치훈. 2016. 「중국 위안화의 SDR 편입 요건과 파급효과에 관한 연구」. 『현대중국연구』, 17(2): 113-145.
- 구기보 · 황원일a. 2010. 「중 · 홍콩 무역업자의 무역결제시 위안화 선호도에 관한 연구」. 『중국연구』, 49: 287-308. 한국외국어대학교 중국연구소.
- 구기보 · 황원일b. 2010. 「중국의 위안화 국제화 정책과 일본 무역업자의 반응」. 『현대중국연구』, 12(1): 285-323.
- 김상수, 손삼호. 2013. 「위안화 국제화를 고려한 한 · 중 FTA 금융서비스 협상 전략에 관한 연구」. 『Journal of Distribution Science』, 11(4): 81-88.
- 나희량. 2013. 「동남아시아에서의 위안화 국제화; 위안화 환율에 대한 개별국가 환율의 동조화 또는 비동조화 현상을 중심으로」. 『동남아시아연구』, 23(1): 313-363.
- 남수중, 오대원. 2015. 「중국의 자본계정 자유화와 위안화 국제화 우선 순위 연구」. 『동북아경제연구』, 27(2): 119-158.
- 심종범. 2015. 「위안화 국제화의 진행과 향후 과제에 관한 연구」. 『국제지역연구』, 18(5): 141-156.
- 오대원. 2009. 「중국의 위안화 국제화 가능성 분석」. 『한중사회과학연구』, 15: 53-81.

- 오승렬. 2010. 「중국 위안화(元貨) 국제화의 제약요인 연구」. 『중국학연구』, 53: 239-271.
- 오정근. 2011. 「위안화 국제화와 기축통화 논쟁의 전망과 한국의 대응전략」. 『국제금융연구』, 1(1): 85-113.
- 이선희. 2018. 「위안화 국제화에 따른 외환시장 변동성 증대가 한국의 대중국 수출에 미치는 영향 분석」. 『무역연구』, 14(6): 231-245.
- 서봉교. 2016. 「브렉시트와 위안화 국제화」. 『성균차이나브리프』, 4(4): 91-96.
- 장흥범, 현석. 2013. 「위안화 국제화의 가능성에 관한 실증 분석」. 『동북아경제연구』, 6: 31-57.
- KIEP 북경사무소. 2016. 「위안화 SDR 편입과 위안화 국제화」. KIE pp. 1-16.
- 陈凝卓. 2020. 「价值储藏职能视角下的人民币国际化研究」. 『中国经贸导刊』, 7: 66-68.
- 陈卫东, 赵雪情. 2020. 「人民币国际化发展路径研究——基于十年发展的思考」. 『国际经济评论』, 4: 28-37, 4.
- 陈洋. 2019. 「人民币国际化研究综述——基于跨境贸易人民币结算视角」, 『哈尔滨师范大学社会科学学报』, 1: 86-88.
- 丁文丽, 周建华. 2020. 「人民币国际化历史回顾与现状分析」. 『时代金融』, 22: 48-50.
- 丁文满, 丁文将. 2020. 「人民币国际化的金融风险及防范对策探析」. 『中国商论』, 16: 50-51.
- 孙旭瑞. 2020. 「美元超发下的人民币国际化新机遇」. 『现代营销(经营版)』, 8: 206-207.
- 谭小芬, 王睿贤. 2020. 「人民币国际化的进程、经验借鉴与路径选择」. 『新视野』, 5: 42-48, 55.
- 涂永红, 赵雪情. 2016. 「推动人民币在“一带一路”沿线国家成为关键货币」.

『财经智库』, 2: 35-46, 136.

王泽诚. 2020. 「汇率预期、人民币FDI与人民币国际化水平」. 『全国流通经济』, 21: 41-44.

张岸元. 2020. 「后疫情时期人民币国际化的新思路」. 『经济导刊』, 8: 38-41.

张雨婷. 2020. 「探究“一带一路”倡议对人民币国际化的影响」. 『现代商业』, 22: 88-89.

赵艳丽. 2020. 「全球经济一体化格局下的货币国际化分析——以人民币国际化为例」. 『现代商业』, 25: 140-141.

Triffin, R., *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, Yale University Press, 1960.

<국문요약>

위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구

본 논문은 중국 정부의 위안화 국제화 정책이 시장에서 어느 정도 성과를 거두고 있는지 확인하고 향후 위안화 국제화 수준을 크게 높이기 위해 어떤 영역에서 개선해야 할 것인지 살펴보았다.

우선 위안화가 무역결제나 국제투자에서 주로 중국과 거래하는 경우에 사용되는 것을 벗어나 제3자간의 거래에서 널리 사용될 수 있도록 개선해야 할 것이다. 둘째, 위안화는 화폐가치가 안정적인 경우에 주로 무역결제에 사용된다는 점을 감안할 때, 화폐가치의 안정성을 지속적으로 유지하는 것이 필요할 것이다. 셋째, 위안화는 홍콩, 싱가포르 등 일부 국가(지역)와만 직거래를 하고 있는데, 그 대상을 크게 확대하여 태환성을 개선할 필요가 있을 것이다. 넷째, 위안화 무역결제나 국제결제, 국제투자 등 영역에서의 사용이 홍콩에 편중되어 있는 것을 벗어나 사용지역을 다변화함으로써 위안화에 대한 수용성 및 활용도를 높일 필요가 있을 것이다. 마지막으로 위안화 국제화를 위해서는 과감하게 자본시장을 개방하고 자본계정을 자유화할 필요가 있을 것이다.

<Abstract>

A Study on the Status of the Chinese Yuan in the Market According to the Policy of RMB Internationalization

Kibo Ku

This paper focused on studying what areas should be improved in order to significantly raise the level of internationalization of the Chinese yuan in the future by checking how much the Chinese government's policy of internationalizing the yuan has achieved in the market.

First of all, the yuan should be improved so that it can be widely used in third-party transactions, in addition to those mainly used in cases of trade settlement or international investment with China. Second, given that the yuan is mainly used for trade settlement when its currency value is stable, it will be necessary to maintain the stability of its currency value continuously. Third, the yuan has direct dealings with some countries (regions) such as Hong Kong and Singapore, which will need to be greatly expanded to improve its convertible nature. Fourth, when used in areas such as yuan trade settlement, international settlement and international investment, it will be necessary to increase the acceptability and utilization of the yuan by diversifying regions other than Hong Kong. Finally, for the internationalization of the yuan, it will be necessary to boldly open up the capital market and allow free conversion of capital accounts.

위안화 국제화 정책에 따른 시장에서 위안화의 위상에 관한 연구 (구기보)

Key words: RMB, RMB Internationalization, International Currency, Key Currency, SDR

시진핑 시기 중국 당국의 홍콩 정책 연구*

— 범죄자 송환법안 반대 시위 대응 사례를 중심으로 —

윤 태 희**

· 목 차 ·

- | | |
|--------------------------------------|--|
| I. 서론 | III. 2019년 범죄자 송환법안
반대 시위와 중국 당국의
대응 |
| II. 일국양제 이후 홍콩
사회변화와 중국 당국의
대응 | IV. 결론 |

주제어 : 시진핑, 중국, 중국 공산당, 홍콩, 일국양제

I. 서론

1997년, 많은 홍콩 시민들의 우려와 기대 속에서 역사적인 홍콩 반환을 통한 일국양제(一国两制)가 본격적으로 시행되었다(Lui 1999; Holliday et al. 2004).¹⁾ 이에 대하여 일부 기존연구들은 일국양제 체제가 가지는 정치적 정당성의 취약성 논란(Scott 1993; Scott 2007)과 일국양제 체제 하에서 나타나는 홍콩에 보장된 ‘고도자치’의 법률적 자원의 제한성 논란에도 불구하고(Weng 1987; Ghai 2007), 중국과의 경제적 통합을 통한 아시아 금융센터로의 발전(Ramon-Berjano et al. 2011; Zhao 2013), 홍콩 시민의 중국 및 홍콩의 정체성의 점진적 타협(Ma and Fung 2007; Steinhardt et al. 2018) 등 중국 내륙-홍콩 간의

* 본 연구는 서울대학교 국제학연구소의 학술연구 지원에 의해 수행되었다.

** 서울대학교 국제학연구소 연구교수, thyoonchina@gmail.com

1) 홍콩의 정치적 특수성 및 ‘일국양제’ 개념의 역사와 유래 등에 대해서는 So(2011), Scott(2017) 등을 참고.

긍정적 상호작용이 일국양제 하에 존재할 것으로 기대하였고, 일국양제 체제 이후에도 홍콩의 정치·경제적 영향력에 의해 홍콩의 정치적 자율이 일정 부분 보장될 것으로 보았다(Rezvani 2012).

그렇지만, 2003년 홍콩 기본법 23조 이행 입법(국가 안전법) 제정에 반발한 시민들의 대규모 시위(Sansani 2003; Ma 2005), 2012년 중국식 애국주의를 강조하는 국민교육에 대한 반대운동(Chan and Chan 2014; Morris and Vicker 2015), 2014년 홍콩 행정장관 직선제 시행을 요구하는 대중운동인 ‘우산운동’(Chen 2016; Ortmann 2015) 등 중국 공산당 및 홍콩 당국으로부터 시민의 자유와 민주적 권리를 보호하려는 홍콩 시민의 대규모 운동은 지속되었다. 이러한 맥락에서 2019년 캐리 램(林鄭月娥) 행정장관의 〈2019년 도주 범죄자 및 형사 사건 상호 법률 협조 법례 (수정) 조례 초안(2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案, 이하 범죄자 송환법안)〉 제정 시도 역시 홍콩 내부의 강력한 반발과 대규모 시위를 초래하였다(Cheng 2019; Hui 2019).²⁾ 많은 선행연구들은 중국 당국이 이에 대하여 단호한 입장으로 대응하였고, 이러한 맥락에서 〈중화인민공화국 홍콩특별행정구역 국가안전보호법(中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法, 이하 홍콩 국가안전법)〉을 통과시켰다고 지적한다(Chen and Dotson 2019; Dotson 2020; Lam, 2020a; Pei 2020).³⁾ 다만, 이러한 접근법은 2019년 대규모 시위 이전까지 나타

2) 中華人民共和國香港立法會, “《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案》” <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/bills/b201903291.pdf> (검색일: 2020년 7월 1일).

3) 2020년 6월 30일 중국 전국인민대표대회 상무위원회(全國人民代表大會常務委員會)는 일국양제, 홍콩인에 의한 홍콩 통치(港人治港), 고도자치(高度自治)의 방침을 관철하고, 국가분열, 국가정권 전복, 테러 활동의 조직과 실행, 외국 또는 해외 세력과의 결탁을 통한 국가안전 위협행위 등의 범죄를 예방, 억제, 처벌하여 홍콩 특별행정구의 번영과 안정을 유지하기 위해 〈홍콩 국가안전법〉을 제정하였다. 新华网, “(受权发布) 中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法,” http://www.xinhuanet.com/2020-06/30/c_1126179649.htm (검색일: 2020년 7월 1일). 이러한 맥락에서 2019년 홍콩 민주화 시위와 2020년 〈홍콩 국가안전법〉 제정에 관하여 많은 연구 및 분석들은 2019년 민주화 시위의 발생요인(Ku 2020; Wang 2019), 민주화 시위의 진행과정(Purbrick 2019; Lee 2020), 민주화 시위 과정에서 나타난 시민의 전략(Ting 2020; Chan and Pun 2020), 2020년 〈홍콩 국가안전법〉이 중앙-홍

난 홍콩 사회의 변화와 이에 대한 중국 공산당의 정책적 대응 등 시진핑 시기 홍콩과의 관계에서 나타나는 전반적인 동학의 중요성을 간과하기 쉽다. 본문은 이에 대한 보완으로 시진핑 집권기 나타난 홍콩 사회의 변화와 중국 당국의 정책적 대응에서의 주요 특징을 조금 더 거시적 맥락에서 검토하고자 한다.

이를 위해 본문은 이하의 연구 질문을 제시한다. 2019년 홍콩 시민에 의한 대대적 시위가 발생한 맥락적 요인은 무엇이며, 이에 대하여 중국 공산당은 어떠한 태도와 해결책을 제시하였는가? 중국 당국이 제시한 정책적 해결방안은 일관성을 가지고 있는가? 중국 당국의 정책은 어떠한 결과를 초래하였으며, 향후 남아있는 과제는 무엇인가?

이러한 연구 질문을 기반으로 본문은 이하의 내용을 주장한다. 첫째, 최근 홍콩 사회가 경험한 중국 내륙인의 홍콩 방문 증가 및 홍콩 시민과의 갈등, 빈부격차 및 사회적 불만 증가, 사회 문화적 정체성 이탈, 급진적인 시민운동 단체 부상 등의 다양한 현상에 대한 해결방안으로 시진핑 시기 중국 당국은 홍콩에 대해 중앙의 전면적 관할권 강조, 국가안전 도전에 대한 단호한 입장, 지역경제 통합을 통한 홍콩의 경제성장 등의 정책을 제시하였다. 둘째, 이러한 맥락에서 2019년 범죄자 송환법안 반대 시위에 대하여도 중국 공산당은 홍콩에 대한 전면적 관할권의 강조와 행사, 국가안전 도전에 대한 단호한 입장과 강경한 정책, 웨강아오 대만구 건설 등 지역경제 통합을 통한 홍콩의 경제성장 추동 및 사회안정 달성 등의 방침으로 대응하였다. 셋째, 이러한 정책의 결과로 중국 당국은 단기적으로 홍콩 사회에 대하여 우위를 점할 수 있게 되었으나, 홍콩 시민의 일국양제와 중앙정부에 대한 의구심 해소 및 중국에 대한 낮은 소속감의 문제, 홍콩 시민의 경제 통합에 대한 반감 등이 향후 해결과제로 남게 되었다.

콩 관계에 미치는 영향(Davis 2020; Perlez 2020) 등을 검토한다.

II. 일국양제 이후 홍콩 사회변화와 중국 당국의 대응

1997년 일국양제 체제로의 전환 이후, 중국 당국은 홍콩의 자치권을 보장하기 위한 비개입적 정책을 추진하였다.⁴⁾ 그러나 이러한 비개입적 정책은 2003년 〈국가안전법〉의 제정과 그에 따른 논란으로 인해 큰 전환기를 맞이하게 된다.⁵⁾ 첫째, 중국 당국은 홍콩과의 긴밀한 경제 통합을 추진하였다. 2003년 중국 당국은 홍콩과 ‘경제협력 동반자 협정(Closer Economic Partnership Arrangement, 이하 CEPA)’을 체결하여 홍콩과의 교류를 강화하였다.⁶⁾ 이 협정에 따라 홍콩 시민의 중국 내륙 통행이 자유롭게 되었으며, 한편으로 중국인의 홍콩 방문 또한 허용되었다. 이러한 중국 당국의 노력은 1997년 금융위기 및 2002년 사스(SARS) 등의 여파로 인해 주춤하던 홍콩의 경제성장에 중요한 역할을 수행하였다.⁷⁾ 둘째, 중국과 홍콩 간의 문화적 정체성의 통합 역

4) 식민지 시기 홍콩은 정치통합과 동시에 안정을 달성하였는데, 이는 엘리트 집단에 대한 정치, 행정 정책결정 기구로의 포섭을 통해 지배정당성의 확보와 정치 공동체 통합을 추진할 수 있었기 때문이었다(King 1975). 또한, 식민지 시기 홍콩 정부는 작은 정부, 관료지배, 비개입적 시장 접근 등의 방식으로 거버넌스를 유지하였으며, 이러한 체제는 홍콩 반환 직후에도 지속되었다. 그러나 이는 공공서비스에 대한 시민의 요구 증가, 비개입주의적 정책에 의한 홍콩 경쟁력의 약화, 고속성장 시기의 종결과 경제적 성숙에 의한 경쟁력 감소, 경제적 불확실성의 증가, 시민사회의 성장, 행정장관 및 공무원 간의 협조 불화 등의 문제를 야기하였다(Lee 1999).

5) 2003년 홍콩 당국은 〈홍콩 기본법〉 제23조에 의거, 홍콩의 안보 강화 및 체제 전복의 방지를 골자로 하는 〈국가안전법〉을 추진하였다. 그러나 이는 시민들의 대대적 반발을 초래하여 약 50만 명의 시민들이 시위를 전개하는 결과를 야기하였다. 이에 놀란 당국은 〈국가안전법〉의 추진을 중지하였으며, 홍콩에 대한 다양한 포섭정책을 추진하게 되었다(Ma 2005; Lo 2007; Sing 2006; Lui 2015).

6) CEPA는 2003년 6월 29일 홍콩과 중국 내륙 간 체결된 협정으로, 홍콩의 제조업 및 서비스업의 새로운 사업기회 제공을 통한 산업 활동 촉진과 홍콩의 상업 중심지로서의 위상을 제고하는 역할을 수행하였다. 또한, 이를 계기로 홍콩 주민의 중국 내륙에서의 사업경영이 허용되는 한편, 중국인의 개인 여행객 자격으로 홍콩 방문이 허용되었다(Chiu 2006). CEPA를 통한 홍콩-중국 간의 경제 통합에 관해서는 Shen and Luo(2013), Ramon-Berjano et al.(2011), Zhao(2013).

7) 1997년 아시아 금융위기 이후 홍콩의 세계시장 경쟁력 감소, 소득 불균형 심화,

시 크게 진전되었다. 많은 홍콩 시민들이 중국의 전통문화, 올림픽 등의 가치적 측면에서 중국에 동질감을 가지게 되었고, 과거보다 중국에 대해 더욱 큰 호감을 보이게 되었다(Ma and Fung 2007; Yew and Kwong 2014).⁸⁾ 셋째, 중국 당국의 홍콩에 대한 정치적 영향력의 확대 또한 추진되었다. 중국 당국은 홍콩에 대한 거버넌스 우위를 점하기 위해 사업가 집단과의 긴밀한 관계를 형성하여 국가-사회관계의 안정을 유지하고자 하였고, 홍콩에 수립한 〈중앙 인민정부 주 홍콩특별행정구 연락판공실(中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室, 이하 홍콩연락판공실)〉을 통한 엘리트의 포섭 및 엘리트 연대 강화, 기층조직 포섭과 친중적 집단 양성, 선거 및 행정부에 대한 영향력 확대 등으로 홍콩에 대한 영향력을 강화하고자 하였다(Ma 2016; Ma 2017; Lee 2020; Cheng 2019).

그렇지만, 이러한 중국 당국의 홍콩에 대한 통합 강화의 노력은 의도치 않은 다양한 문제들을 초래하였다. 첫째, CEPA 체결 이후 중국 여행객의 홍콩 방문이 증가함에 따라, 홍콩에 온 중국 내륙인들에 의한 홍콩 사회에 필요한 다양한 서비스의 공급 문제가 화두에 오르게 되었다. 만식의 중국 내륙 출신 임산부들의 홍콩 병원에서의 원정출산 사례가 증가하게 됨으로 인해 홍콩 산모들이 홍콩 내의 병원들을 이용하는데 제약을 받게 되었으며(Nagy 2015; Lui 2015; So 2011), 중국 내륙인들의 생필품에 대한 ‘씩쓸이’ 행태가 나타나면서 홍콩 주민들이 일상생활에 불편함을 겪는 사례가 빈번하게 발생하였다. 그에 따라, 홍콩 사회 내부에서는 홍콩 방문 중국 여행객에 대한 부정적인 여론이 확산되었다(Ma 2015; So 2017).

둘째, 홍콩 내부의 빈부격차 심화와 그에 따른 사회적 불만의 증가 현상이 발생하였다(Wong et al. 2009). 홍콩은 높은 경제적 수준에도 불구하고 높은 수준의 빈부격차와 주택 부족의 문제를 안고 있는데(Wong and Wan 2018),⁹⁾

신분 상승 기회 감소, 중산층 불만 증가 등의 문제를 경험하였고(Lau 2003), 사스의 발발로 인한 보건 방역의 위기와 홍콩 관광 산업 위기 등으로 인한 경기 침체를 겪게 되었다(Lo 2007; So 2011).

8) 반환 이후 홍콩 시민의 지역 정체성에 대한 논의는 Brewer(1999), Fu et al(1999), Kim and Ng(2008), Chong(2013).

중국 내륙 부유층의 홍콩 주택 구매와 부동산 투자가 홍콩의 주택가격 상승을 부채질하였다는 인식이 홍콩 시민들 사이에 확산되었다(Peng et al. 2019). 또한, 내륙으로부터 홍콩으로의 대규모 노동 인력의 유입은 홍콩 내 일자리에 대한 경쟁을 심화시켜 사회적 불평등을 재촉하는 중요한 요인이 되었다(So 2011; Nagy 2015).

셋째, 기존 거버넌스 체제 하에서의 지속된 정책적 대응 실패와 그에 의한 민심 이반의 문제가 발생하였다(Cheung 2011; Sing 2011). 홍콩 반환 이후 공산당은 홍콩 지역사회에 대한 영향력 유지와 경제성장의 지속을 위해 홍콩 지역의 기업가 엘리트들과 연대를 추진하였으나, 포섭된 기업가 엘리트 집단은 지역사회 네트워크의 한계, 시민사회와 연대 부족, 대중으로부터의 신뢰 약화, ‘경제 지상주의’에 대한 대중의 공감대 약화 등의 문제를 겪었으며, 급변하는 홍콩의 정치 사회적 환경에 대한 적절한 대응에 실패하였다(Fong 2013; Wong and Kwong, 2020; Cheng 2016).

넷째, 사회 문화적 정체성의 분리와 이탈이 매우 심각한 문제로 대두되었다. 홍콩 정부는 2012년부터 홍콩인의 중국에 대한 국민 정체성을 강화하기 위해 ‘도덕 및 국민교육’ 과목을 신설하여 개인, 가정, 사회, 국가, 세계 등에 대한 교육을 전개한다는 방침을 제시하였다(Morris and Vecker 2015). 그러나

9) 월드뱅크(World Bank)에 따르면, 2018년 홍콩의 1인당 국민총소득은 \$67,700로 구매력 지수 기준으로 세계 9위에 속한다. 그러나 홍콩의 지니계수는 1981년 0.451에서 2016년 0.539로 급등하였다. 한편, 2019년 홍콩의 평균 주택가격은 123.5만 달러로 세계에서 가장 비싼 수준인데, 이는 홍콩 근로자가 약 20년의 월급을 모아야만 10평 대의 주택을 마련할 수 있다는 것을 의미하였다. 연합뉴스, “한국 GDP 순위 12위 유지…1인당 국민소득은 세계 30위권” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190706050300002> (검색일: 2020년 9월 1일); 연합뉴스, “홍콩 시위 근본 원인은 심각한 불평등…젊은이들 희망 포기” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190830080000074> (검색일: 2020년 9월 1일); CNBC, “Amid protests, Hong Kong’s leader addresses one key social concern — unaffordable housing” <https://www.cnn.com/2019/10/17/hong-kong-leader-tackles-concerns-on-unaffordable-housing-amid-protests.html> (검색일: 2020년 9월 1일); SBS News, “[취재파일] 주택 공급 부족이 부른 ‘나비효과’…‘홍콩’이란 반면교사” https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005936003&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (검색일: 2020년 9월 1일).

교육을 통해 중국적 정체성을 강화하려는 당국의 정책적 의도는 홍콩 시민의 반발을 초래하여, 9만 명의 시민들이 2012년 7월 대규모 시위를 전개하는 등 시민의 저항에 직면하였다(Chan and Chan 2014; Lin 2014).¹⁰⁾

다섯째, 시민사회 내부 진영의 변화 또한 중요하게 작용하였다.¹¹⁾ 홍콩 반환 이후 약 10여 년의 시간 동안, 홍콩 민주화 추진의 성과가 부진함에 따라, 민주주의를 옹호하는 홍콩 시민들의 범민주주의 진영에 대한 불만이 증가하였다(Kwong 2016). 이러한 상황에서 2013년 베니 타이(戴耀廷) 등의 민주 인사는 ‘점령중환(Occupy Central)’의 비폭력적, 평화적 시민 불복종 운동을 통해 베이징 정부에 보편적 선거로의 개혁을 요구하였으나, 베이징 당국의 강경한 대응을 초래하였다.¹²⁾ 이러한 베이징 당국의 강경한 대응에 의해 기성 민주주의 인사들이 추진한 온건하고 비폭력적 방식은 비판을 받게 되었고, 학생들을 중심으로 더욱 급진적인 성향을 가진 ‘우산운동’이 발생하게 되었다(Chan 2016; Veg 2017).¹³⁾

끝으로, 홍콩 내부에서는 중국적 문화로부터의 구분과 홍콩 지역 현안과 문화, 정치 등에 대한 집중을 강조하고 홍콩인으로서의 정체성을 더욱 중시

10) 이 과정에서 학민사조(學民思潮, Scholarism) 등 학생 집단이 정치 운동에 참여, 중요한 역할을 수행하였다. 학민사조는 홍콩 사회 내부로부터 높은 평가를 받게 되었으며(Kan 2012), 학민사조의 주요 지도자였던 조슈아 왕(黃之鋒)은 홍콩의 사회, 정치 운동에서 중요한 인물로 부상하였다(Chan 2016).

11) 2000년대 홍콩민주화운동의 성과와 한계에 대해서는 Ma(2011a), Cheng(2009).

12) 2014년 6월 국무원은 〈“일국양제”의 홍콩에서의 실천(“一国两制”在香港特别行政区的实践, 이하 홍콩백서)〉을 발간하여 홍콩 행정구에 대한 전면적 관할권을 천명하였으며, 8월 31일 전국인대 상무위원회는 2017년 행정장관 선거에 대해서 보편적 선거를 용인하나 1,200명의 선거위원회의 절반 이상의 지지를 받은 2-3명의 후보자만이 입후보 할수 있도록 한다는 방침을 발표하였다(Kwan 2016; Cheung 2017; Cheng and Chan 2017; Ku 2019).

13) 2014년 9월 28일 홍콩 경찰은 최루가스를 살포하여 시위대를 해산하려 하였으나, 시위대는 우산을 동원하여 자신을 보호하고자 하였고, 경찰의 강경 진압 장면은 TV와 소셜 미디어 등을 통해 중계되어 오히려 더 많은 시민들의 분노와 시위 참여를 야기하였다. ‘진정한 보통 선거(眞普選)’를 요구한 우산운동은 12월 15일까지 79일 동안 지속되었고, 홍콩 전체 인구 720만 명 중 120만 명이 다양한 형태로 참여하였다(Hui 2015; Yuen 2015).

하는 ‘본토주의’가 부상하여, 홍콩의 정체성으로서 광둥어와 번체자, 홍콩의 역사성과 삶의 방식, 홍콩의 정치·경제 이익 옹호 등이 강조되었다(Fong 2017; Kaeding 2017; Chow et al. 2020). 동시에 홍콩 사회 내부의 탈물질적 가치관 확대는 중국적 정체성과 다른 홍콩인들의 지역주의적 정체성을 강화하였다. 중국에서 제시하는 경제성장이 더 나은 경제사회적 미래를 가져온다는 믿음을 공유하기보다는, 정책 결정 과정에서의 절차적 정당성 중시, 민주주의 가치에 대한 높은 옹호 등 탈물질적 가치관이 홍콩 내부에 확산되었다(Ma 2011b; Qin and Fan 2019; Yew and Kwong 2014). 요컨대, 일국양제 체제 하에서 홍콩 사회는 중국 내륙인과 홍콩 시민 간의 갈등 심화, 빈부격차와 사회적 불만의 증가, 급변하는 정세에 대한 부적절한 당국의 대응에 의한 민심 이반, 사회 문화적 정체성 이탈, 급진적인 시민운동 단체의 부상, 본토주의의 출현 등을 경험하게 되었던 것이다.

이러한 홍콩 사회 내부의 변화와 도전에 대하여 시진핑 시기 중앙 당국은 홍콩에 대한 전면적 관할권을 강조하는 한편, 지역통합을 통한 홍콩의 경제성장을 복안으로 제시하였다. 이는 2014년 국무원의 홍콩백서, 2017년 7월 시진핑의 홍콩 반환 20주년 기념행사에서의 발언, 시진핑 시기 주요 정책 문건 등에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 2014년 홍콩백서는 중앙의 홍콩에 대한 입장을 보여주었다. 홍콩백서는 ‘일국양제’의 개념을 명시하여 중앙의 전면적 관할권을 강조하였다. ‘일국’은 중화인민공화국 내에서 홍콩특별행정구가 국가의 분리될 수 없는 일부이며, 중앙정부 소속의 지방 행정구역임을 의미한다. ‘일국’은 ‘양제’의 전제이자 기초이며, 양제는 일국에 종속되고 파생된 것이며, 일국 안에서 통일된 것이다. 따라서, 중앙은 홍콩에 직접적으로 행사할 수 있는 권리와 법에 의거하여 고도자치를 부여할 수 있는 권리 등의 전면적 관할권을 보유하고 있으며, 홍콩의 고도자치를 감독할 권한을 가지고 있다.¹⁴⁾

둘째, 2017년 7월 시진핑의 발언 역시 중국 당국의 홍콩에 대한 단호한 입

14) 中华人民共和国国务院新闻办公室, “《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书(全文)”<http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1372801/1372801.htm> (검색일: 2020년 7월 1일).

장을 단적으로 보여주었다. 시진핑은 현재 일국양제의 홍콩에서의 실천에 새로운 상황, 새로운 문제를 직면하였다면서, 홍콩의 국가 주권, 안전, 발전 이익 수호의 제도적 개선이 필요하며, 국가역사, 민족문화에 대한 교육 선전 강화가 필요하고, 사회의 중요한 정치 법률문제에서 합의가 부족하다고 지적하였다. 더 나아가 시진핑은 국가 주권 안전의 위협, 중앙의 권력 및 홍콩의 기본법 권위에 대한 도전, 홍콩을 이용한 내륙으로의 침투 및 파괴 활동 등은 마지노선을 저촉하는(对底线的触碰) 행위이며, 절대 용납할수 없는 것임을 천명하였다(Pei 2020).¹⁵⁾

셋째, 중국 당국은 지역통합을 통한 홍콩의 경제성장 방침을 제시하였다. 2015년 3월 중국 당국은 〈실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드 공동 건설 추진의 비전과 행동(推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动)〉을 발표하여 선전 첸하이(深圳前海), 광저우 난사(广州南沙), 주하이 형진(珠海横琴), 푸젠 핑탄(福建平潭) 등의 지역과 홍콩 및 마카오 간의 협력을 강화하고 ‘웨강아오 대만구(粤港澳大湾区)’를 건설한다는 방침을 제시하였고,¹⁶⁾ 2016년 3월에는 〈제13차 5개년 계획(中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要)〉을 통해 홍콩의 국제금융, 항운, 무역 등의 중심지로의 입지 공고화와 역외 위안화 업무의 증추로의 입지 강화 등 홍콩의 경제 경쟁력 제고뿐만 아니라, 홍콩에 대한 개방 확대, 홍콩과의 금융협력 강화와 시장 긴밀성 확대 등 내륙과 홍콩 간의 협력 강화를 통한 홍콩의 발전과 안정에 대한 청사진을 제시하였다.¹⁷⁾ 이처럼 시진핑 시기 중국 공산당은 반환 이후 홍콩 내부에 출현한 다양한 문제에 대하여 중앙의 홍콩에 대한 전면적 관할권 강조, 중앙의 권력 및 기본법의 권위에 대한 도

15) 新华网, “在庆祝香港回归祖国20周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话” http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm (검색일: 2020년 7월 1일).

16) 中国政府网, “经国务院授权 三部委联合发布推动共建 “一带一路”的愿景与行动” http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm (검색일: 2020년 11월 1일).

17) 中国政府网, “第十三个五年规划纲要” http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm (검색일: 2020년 11월 1일).

전하는 행위에 대한 불관용, 중국과의 지역적 통합을 통한 홍콩의 경제성장을 통한 사회안정 달성 등의 방침을 강조하였다.

III. 2019년 범죄자 송환법안 반대 시위와 중국 당국의 대응

2019년 2월 캐리 램 홍콩 행정장관은 범죄인 인도조약을 체결하지 않은 지역이나 국가에도 범죄인을 인도할 수 있는 법안인 〈범죄자 송환법안〉의 제정을 추진하였다.¹⁸⁾ 문제는 〈범죄자 송환법안〉은 마카오(澳門), 타이완뿐만 아니라, 중국에 대한 송환을 포괄하고 있었기 때문에, 중국 정부가 정치적 반체제 인사뿐만 아니라, 홍콩의 유력 기업인 등을 중국 본토로 송환하여 처벌할 수 있게 된다는 것이었다.¹⁹⁾ 이러한 맥락에서 홍콩 시민들은 홍콩의 정치적 자유가 크게 훼손될 것을 크게 우려하였고, 범죄자 송환반대의 시위가 대대적으로 전개되었다. 예를 들어, 2019년 6월 9일에는 100만 명이 넘는 홍콩 시민들이 거리로 나와서 〈범죄자 송환법안〉에 반대하는 대규모의 시위를 전개하였으며,²⁰⁾ 일주일 뒤인 2019년 6월 16일에는 200만 명이 넘는 시

18) 2018년 홍콩 남성 찬통카이(陳同佳)는 타이완(臺灣)에서 자신의 여자친구를 살해하고 홍콩으로 도주하였다. 찬통카이는 홍콩에서 체포되었고, 자신이 살해한 혐의를 인정하였으나, 홍콩 법원은 타이완에서 발생한 범죄에 대한 관할권이 없었고, 타이완으로 범죄자를 인도할 규정이 부재하였다. 이는 〈범죄자 송환법안〉이 추진된 계기가 되었다. South China Morning Post, "Body folded in suitcase: gruesome details emerge of Hong Kong man's killing of pregnant girlfriend in Taiwan," <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3005990/body-folded-suitcase-gruesome-details-emerge-hong-kong> (검색일: 2020년 7월 1일); The Standard, "Chan Tong-kai admits bashing girlfriend's head and strangling her in Taipei," <https://www.thestandard.com.hk/breaking-news/section/3/126088/Chan-Tong-kai-admits-bashing-girlfriend> (검색일: 2020년 7월 1일).

19) South China Morning Post, "The gruesome Taiwan murder that lies behind Hong Kong leader Carrie Lam's extradition push," <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3003381/gruesome-taiwan-murder-lies-behind-hong-kong-leader-carrie> (검색일: 2020년 7월 1일).

20) South China Morning Post, "Violent clashes mar protest after 'more than a million'

민이 〈범죄자 송환법안〉 반대의 시위에 참여하였다.²¹⁾ 홍콩 시민들의 강력한 압박에 따라, 홍콩 당국은 2019년 9월 〈범죄자 송환법안〉의 공식철회를 선언하였으나,²²⁾ 홍콩 시민은 송환법의 완전한 철폐 외에도, 경찰의 폭력행위에 관한 독립적 조사, 시위대에 대한 폭도(riots) 분류 철회, 체포된 시위대의 사면, 행정장관 및 홍콩 입법회 직선제 실시 등을 요구하였다.²³⁾

중국 당국은 이러한 홍콩 시민의 시위가 일국양제의 마지노선을 저촉하였다고 경고함과 동시에 단호한 반응을 보였다(Pei 2020). 국무원 홍콩-마카오사무관공실(国务院港澳办) 관계자는 7월 29일 기자회견을 통해 ‘홍콩의 최근 사건의 변화, 특히 소수의 급진분자의 폭력 활동이 홍콩의 번영과 안정을 심각하게 훼손하였고, 홍콩의 법치 및 사회 질서에 심각한 도전을 야기하

Hongkongers of all ages and backgrounds march against controversial extradition bill,” <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3013757/violent-clashes-mar-protest-after-more-million-hongkongers> (검색일: 2020년 7월 1일).

21) South China Morning Post, “‘Nearly 2 million’ people take to streets, forcing public apology from Hong Kong leader Carrie Lam as suspension of controversial extradition bill fails to appease protesters,” <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3014737/nearly-2-million-people-take-streets-forcing-public-apology> (검색일: 2020년 7월 1일).

22) South China Morning Post, “Hong Kong leader Carrie Lam announces formal withdrawal of the extradition bill and sets up a platform to look into key causes of protest crisis,” <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3025641/hong-kong-leader-carrie-lam-announce-formal-withdrawal> (검색일: 2020년 7월 1일).

23) South China Morning Post, “Hong Kong protests: What are the ‘five demands’? What do protesters want?” <https://www.scmp.com/yp/discover/news/hong-kong/article/3065950/hong-kong-protests-what-are-five-demands-what-do> (검색일: 2020년 7월 1일). 이러한 〈범죄자 송환법안〉 반대의 시위는 홍콩 내부 정치에도 큰 영향을 주었다. 예를 들어, 2019년 11월 홍콩 구(區)의원 선거에서 비건제파(非建制派, 범민주파)는 총 452개의 구의회 의석 중 388석을 차지하였고, 건제파(建制派, 친중파)는 겨우 58석을 얻는 수모를 겪었다. 이는 지난 구의회 선거 대비 친중파의 240석 상실과 범민주파의 263석 증가를 의미하는 것으로, 홍콩의 높아진 반중정서와 성난 민심을 시사하였다. South China Morning Post, “Hong Kong district council elections: winners and losers,” <https://multimedia.scmp.com/infographics/news/hong-kong/article/3039600/hong-kong-district-council-elections-2019/index.html?src=social> (검색일: 2020년 7월 1일).

였을 뿐만 아니라, ‘일국양제’ 원칙의 마지노선을 심각하게 저촉하였기 때문에, 절대로 용납할 수 없다’고 발언하였다.²⁴⁾ 더 나아가, 2019년 10월 31일 중국 공산당 19기 4중전회(十九届四中全会)에서 통과된 〈중국 특색 사회주의 제도의 견지와 개선, 국가 거버넌스 체계와 거버넌스 능력 현대화 추진에 관한 약간의 중대 문제에 관한 결정(中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定, 이하 결정)〉은 일국양제에서 마지노선에 도전하는 행위와 국가분열의 행위는 용납 못한다는 점을 명시하는 동시에 중앙의 전면적 관할권을 재천명하였다. 또한, 내륙과의 지역통합을 통한 경제성장으로 홍콩 사회가 직면한 문제점들을 해결하고자 하였다.

첫째, 〈결정〉을 통해 중국 공산당은 홍콩 주요 관료에 대한 임면 제도, 전국인대 상무위원회의 기본법에 대한 해석제도 등 헌법과 기본법이 중앙에 부여한 각종 권력을 행사하기 위한 제도의 수립과 개선을 예고하였으며, 홍콩에서의 국가안전 법률제도와 집행기재의 수립의 방침을 천명하였다. 둘째, 중국 공산당은 외부 세력의 홍콩 업무에 대한 개입과 분열, 전복, 침투 및 파괴 활동에 대한 단호한 방비와 억제를 통한 홍콩의 안전 유지를 강조함으로써 외세의 개입에 대하여 엄격히 대응할 것임을 천명하였다. 셋째, 중국 공산당은 홍콩의 국가발전 국면에 융합되어 내륙과 상호보완적인 협력 발전을 할 수 있는 기재를 형성하고, 웨강아오 대만구 건설을 추진하여 홍콩의 경제발전, 민생개선, 사회안정과 장기적 발전에 영향을 주는 심층적 문제들에 대한 해결의 의지를 밝혔다.²⁵⁾ 이처럼, 2019년 홍콩 시민의 시위 이후 당

24) 인민망 한국어판, “中 국무원 홍콩·마카오사무관공실 기자회견… “홍콩 사회가 조속히 정치적 분쟁에서 벗어나길 희망”” <http://kr.people.com.cn/n3/2019/0730/c203278-9601589.html> (검색일: 2020년 7월 1일);路透, “综述: 香港事态演变严重触碰一国两制原则底线 中央坚决支持特首和警方” <https://www.reuters.com/article/hk-protest-police-bj-support-0729-idCNKCS1UO118> (검색일: 2020년 7월 1일).

25) 中国共产党新闻, “中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定” <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html> (검색일: 2020년 7월 1일).

국은 일국양제 원칙과 그에 부합하는 전면적 관할권 행사, 홍콩에 개입하는 외부 세력에 대한 단호한 대처, 내륙과의 경제 통합 강화를 통한 홍콩의 경제성장 등의 방침을 강조한 것이다.

이러한 맥락에서 중국 당국은 외부 세력의 홍콩 문제에 대한 개입을 저지하고자 하였다. 예를 들어, 2019년 12월 중국 당국은 미국 기반의 국가 민주기금회(National Endowment for Democracy), 국제민주연구소(National Democratic Institute), 국제공화주의연구소(International Republican Institute), 국제인권감시기구(Human Rights Watch), 프리덤 하우스(Freedom House) 등 5개 해외 NGO에 대하여 반중 홍콩 분자의 극단적 폭력 활동을 교사한 혐의로 제재하였고, 미국 정부의 사주를 받아 민주인권의 위선적 외피 속에서 홍콩의 혼란을 조장하고 중국을 억제하는 더러운 일을 하였다고 비난하였다.²⁶⁾

한편으로, 중국 당국은 홍콩 주요 관료에 대한 인사교체를 단행해 홍콩에 대한 관할권을 강화하고자 하였다. 2020년 1월 칭하이, 산시 등에서 당서기를 역임한 뤼후이닝(骆惠宁)이 홍콩연락관공실 주임으로 임명되었으며,²⁷⁾

26) 〈범죄자 송환법안〉 이후 홍콩 시민들의 대규모 시위를 목도한 미국 의회는 초당적인 결정을 통해 ‘홍콩 인권과 민주주의 법안(Hong Kong Human Rights and Democracy Act)’을 통과시켰으나, 이는 중국의 강한 반발과 홍콩 시위의 배후에 미국이 있다는 의심을 더욱 부추기는 역할을 하였다. 그에 따라 중국 당국은 미해군의 홍콩 정박을 금지하는 한편, 홍콩을 지원하는 것으로 의심받는 해외 NGO에 대한 억압 활동을 전개하였다. South China Morning Post, “Donald Trump signs Hong Kong Human Rights and Democracy Act into law, brushing off China’s warnings” <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3039673/donald-trump-signs-hong-kong-human-rights-and-democracy-act> (검색일: 2020년 7월 1일); Time, “Trump Just Signed Off on Legislation Aimed at Protecting Human Rights in Hong Kong. Here’s What to Know” <https://time.com/5735361/hong-kong-rights-democracy-act-white-house/> (검색일: 2020년 7월 1일); BBC, “美国签署《香港人权与民主法案》: 中国宣布反制禁止美舰访港和制裁非政府组织” <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-50625941> (검색일: 2020년 10월 1일); 人民网, “被中国点名制裁!美国祸港NGO大起底” <http://world.people.com.cn/n1/2019/1204/c1002-31489037.html> (검색일: 2020년 10월 1일).

27) South China Morning Post, “Beijing’s new Hong Kong envoy Luo Huining was a surprise choice. Here’s why” <https://www.scmp.com/news/china/politics/>

2020년 2월 샤바오룽(夏宝龙) 정협부주석이 홍콩-마카오사무관공실의 주임으로 임명되었다. 특히, 샤바오룽은 저장성 당서기로 재임 중이던 2014년 원저우 지역의 지하교회에 대한 종교탄압을 수행한 인물로, 공산당의 사회 통제 옹호, 반체제 인사와 시민사회에 대한 불관용적 태도를 가진 강경파 인사로 분류된다.²⁸⁾ 이러한 인선의 배치는 홍콩 문제의 심각성에 대한 당국의 인식과 더욱 엄격한 대응을 통해 일국양제를 추진하고자 하는 당국의 의지를 시사하였다(Lam 2020a).

그 외에도, 중국 당국은 전국인민대표대회 상무위원회를 통한 홍콩의 국가안전 법률제도의 개선을 추진하였다. 2020년 5월, 전국인민대표대회는 〈전국인민대표대회의 홍콩 특별행정구역 국가안전보호 법률제도와 집행기재 건설과 완비에 대한 결정(全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定)〉을 심의, 통과하였으며(Lam 2020b),²⁹⁾ 2020년 6월 30일 전국인민대표대회 상무위원회는 〈홍콩 국가안전법〉을 통과시켰다. 〈홍콩 국가안전법〉은 홍콩특별행정구의 국가안전보호위원회(维护国家安全委员会) 설립, 경찰청(警务处)의 국가안전보호부처(维护国家安全部门) 수립, 법무부(律政司)의 국가안전범죄안전감독부처(国家安全犯罪案件检控部门) 수립 등을 통한 국가안전보호를 천명하였을 뿐만 아니라, 국가분열, 국가정권 전복, 테러활동의 조직과 실행, 외국 및 해외 세력과의 결탁을 통한 국가안전 위협행위 등을 범죄행위로 규정하였다.³⁰⁾

article/3044905/beijings-new-hong-kong-envoy-luo-huining-was-surprise-choice (검색일: 2020년 11월 1일).

28) South China Morning Post, “Xia Baolong – from toppling church crosses to overseeing Hong Kong affairs” <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3050540/xia-baolong-toppling-church-crosses-overseeing-hong-kong> (검색일: 2020년 11월 1일).

29) 全国人大网, “全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定,” <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/a1d3eeecb39e40cab6edeb2a62d02b73.shtml> (검색일: 2020년 7월 1일).

30) 新华网, “(授权发布) 中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法,” http://www.xinhuanet.com/2020-06/30/c_1126179649.htm (검색일: 2020년 7월 1일). 이러한 〈홍콩 국가안전법〉의 제정은 타이완 대중의 중국과의 통일 및 일국양제에 대한

끝으로, 중국 당국은 광둥성, 홍콩, 마카오 지역의 진일보한 경제 통합을 통해 홍콩의 경제 번영과 사회안정을 제공한다는 장기적 청사진을 제시하였다. 2019년 2월 중국 공산당은 〈웨강아오 대만구 발전계획 강요(粵港澳大湾区发展规划纲要, 이하 강요)〉를 발표하여 2022년까지 웨강아오 지역이 혁신능력, 우수한 산업구조, 생산요소 유동성, 우수한 생태환경 등을 갖춘 국제 일류 수준의 만구(湾区) 및 세계적 도시군의 기본적 틀을 형성하고, 2035년까지 혁신 중심의 경제체제와 발전모델 수립, 높은 수준의 시장 유동성, 자원요소의 높은 효율과 유동성, 부유한 인민 생활과 높은 수준의 사회 문명 등을 갖춘 국제 일류 만구로 거듭난다는 방침을 제시하였다. 이 과정에서 당국은 홍콩을 국제금융, 항만, 무역, 국제 항공의 중심이자, 역외 위안화 업무, 국제 자산관리 및 리스크 관리의 중심지 역할 등을 수행하는 더 강한 경쟁력을 갖춘 국제적 대도시로 발전시킨다는 복안을 제시하였다.³¹⁾ 특히, 2020년

부정적 인식을 야기하였다. 이에 대해서는 The Diplomat, “Hong Kong National Security Law: The View From Taiwan” <https://thediplomat.com/2020/07/hong-kong-national-security-law-the-view-from-taiwan/> (검색일: 2020년 8월 10일). 한편, 중국 당국의 〈홍콩 국가안전법〉 제정 노력에 대하여 서구 민주주의 국가들 역시 〈홍콩 국가안전법〉 이후 홍콩의 상황과 일국양제에 대한 깊은 우려를 표하면서 중국 당국의 〈홍콩 국가안전법〉에 대한 재고를 요청하였다. 〈홍콩 국가안전법〉에 대한 서구 국가들의 반응에 대해서는 Reuters, “Japan ‘seriously concerned’ over Chinese security laws for Hong Kong” <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-japan/japan-seriously-concerned-over-chinese-security-laws-for-hong-kong-idUSKBN234152> (검색일: 2020년 7월 1일); Reuters, “UK, U.S., Australia and Canada scold China over Hong Kong law” <https://www.reuters.com/article/uk-hongkong-protests-britain/uk-us-australia-and-canada-scold-china-over-hong-kong-law-idUKKBN234289?edition=redirect=uk> (검색일: 2020년 7월 1일); South China Morning Post, “Global Impact newsletter: Hong Kong becomes punching bag in US-China brawl” <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3100483/global-impact-newsletter-hong-kong-becomes-punching-bag-us> (검색일: 2020년 9월 9일).

- 31) 中国政府网, “中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》” http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#allContent (검색일: 2020년 11월 1일). 웨강아오 대만구 발전전략이 홍콩에 주는 시사점에 대해서는 Lau(2019), Liu(2019).

10월 시진핑은 선전 경제특구 건립 40주년 행사에서 웨강아오 대만구 건설이 국가 중대 발전전략임을 강조하여 지역통합을 통한 발전전략의 의의가 변함이 없음을 천명하였다.³²⁾

즉, 2019년 발생한 범죄자 송환법안 반대 시위에 대하여 중국 당국은 홍콩에 대한 전면적 관할권을 행사하기 위해 실질적인 법률제도의 개선 및 인사교체를 단행하였으며, 외부 세력의 홍콩 문제에 관한 개입을 차단하기 위해 해외 NGO들의 활동을 제재하였다. 더 나아가 중국 당국은 중앙의 권력 및 기본법의 권위에 대한 도전하는 행위를 차단하고 국가안전에 대한 수호를 위한 방식으로 〈홍콩 국가안전법〉을 제정하였다. 그렇지만 한편으로 중국 당국은 웨강아오 대만구 건설을 통한 중국과의 지역적 통합 속에서 홍콩의 경제성장 및 사회안정 달성한다는 복안 또한 제시하였던 것이다. 이는 앞에서 살펴본 중앙 당국의 홍콩에 대한 전면적 관할권의 강조, 중앙의 권력 및 기본법의 권위에 대한 도전하는 행위에 대한 불관용, 중국과의 지역적 통합을 통한 홍콩의 경제성장을 통한 사회안정 달성 등의 기존 입장과 큰 틀에서 벗어나지 않는 것이다. 다만, 중국 당국의 입장에서 2019년 〈범죄자 송환법안〉 반대 시위는 국가가 용인할 수 있는 마지노선을 넘어서는 행위였으며, 그에 따라 더욱 단호한 대응방침을 제시한 것으로 볼 수 있다.

중앙 당국의 전면적 관할권 행사와 국가안전 수호에 대한 단호한 입장은 민주화 운동 추진 세력에 큰 압력으로 다가왔다. 〈홍콩 국가안전법〉 제정 이후 조슈아 왕이 이끌던 데모시스토(香港眾志)는 해체를 선언하였고, ‘민족자강, 홍콩독립(民族自強, 香港獨立)’을 슬로건으로 내세웠던 학생동원(學生動源) 또한 홍콩본부를 해체하고 해외본부를 설립하여 홍콩독립을 추진하게 되었다.³³⁾ 한편으로, 빈과일보(蘋果日報)를 창간한 홍콩 언론계의 거물

32) 人民网, “(现场实录)习近平: 在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话”
<http://politics.people.com.cn/n1/2020/1014/c1024-31891741.html> (검색일: 2020년 11월 1일).

33) BBC News, “香港《国安法》通过后当地多个组织宣布解散, 未来抗争“以个人身份”,
<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-53234812> (검색일: 2020년 7월 1일); 联合早报, “港多个本土派组织宣布解散转入地下,” <https://www.zaobao.com.sg/znews/greater-china/story20200701-1065398> (검색일: 2020년 7월 1일).

지미 라이(黎智英)가 외세와의 결탁, 선동적 언어의 살포, 사기 공모 등의 혐의로 체포되었으며, 민주화 운동가인 아그네스 차우(周庭) 또한 외세와의 결탁을 통한 국가안전 위협을 사유로 체포되었다.³⁴⁾ 이처럼 중앙의 전면적 관할권 행사 및 〈홍콩 국가안전법〉 제정 등을 통한 국가안전 수호의 노력은 홍콩 사회 내부의 동학에 큰 영향을 주었다. 이는 단기적으로 중앙의 홍콩에 대한 우위를 강화시킨 것으로 보이나, 한편으로 홍콩 시민들의 일국양제 및 중앙정부에 대한 신뢰 회복과 정체성의 통합, 경제 통합에 대한 반감의 해소 등이 중요한 과제로 남아있다.

명보(明報)의 조사에 따르면, 홍콩 입법부를 거치지 않은 중앙의 일방적인 〈홍콩 국가안전법〉을 반대하는 홍콩 주민은 64%에 달하였으며, 중앙이 홍콩에 기구를 수립하여 법을 집행하는 것에 반대하는 홍콩 주민 역시 60%에 이르렀다.³⁵⁾ 또한, 〈홍콩 국가안전법〉 제정 이후 일국양제에 대하여 자신감을 가지지 못하는 홍콩 시민은 60.9%(신뢰 34.6%),³⁶⁾ 중앙정부에 대해서 불신임을 표한 홍콩 시민은 57.6%(신임 28.2%)에 달하는 등 절반이 넘는 시민이 일국양제와 중앙정부에 대한 의구심을 지속하고 있다.³⁷⁾ 홍콩 시민의 정체성 통합 문제 또한 해결이 필요하다. 2020년 6월 홍콩 민의연구소(香港民意研究所)에서 진행된 설문 조사에 따르면, 자신을 홍콩인으로 생각하는 홍콩 시민은 50.5%, 중국의 홍콩인으로 생각하는 시민은 25%에 달하여 홍콩

34) South China Morning Post, "National security law: Hong Kong media mogul Jimmy Lai, activist Agnes Chow among those arrested as police spend nearly nine hours searching Apple Daily offices," <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3096679/hong-kong-national-security-law-media-mogul-jimmy-lai> (검색일: 2020년 8월 11일).

35) 聯合新聞網, "港媒民調: 64%反對繞過立法會訂國安法," <https://udn.com/news/story/7331/4604917> (검색일: 2020년 7월 1일).

36) 香港民意研究所, "市民對一國兩制的信心程度 - 半年結" https://www.hkpop.hku.hk/pori_table_chart/Trust/K006_Conf_OCTS/K006_halfyr_chart.html (검색일: 2020년 11월 1일).

37) 香港民意研究所, "市民對北京中央政府的信任程度 - 半年結" https://www.hkpop.hku.hk/pori_table_chart/Trust/K002_Beijing_trust/K002_chart.html (검색일: 2020년 11월 1일).

시민의 중국에 대한 낮은 소속감을 단적으로 암시하였다.³⁸⁾

한편으로, 기존 CEPA 등을 통한 경제 통합 의도가 홍콩에 초래하였던 여러 가지 문제들을 감안할 때(Chan 2020), 시진핑 시기 웨강아오 대만구 발전 전략과 지역통합을 통한 홍콩의 경제성장 역시 여러 가지 당면과제에 직면할 가능성이 있다. 특히 홍콩 시민의 홍콩과 내륙 간의 경제 통합에 대한 반감이 중요한 문제로 지적된다. 홍콩 시민의 독립적 사법체제, 자유 민주주의에 대한 옹호, 중국 내륙과의 사회경제적 통합에 대한 반감, 중국 내륙 기업에 대한 홍콩 시민들의 반감 등이 추후 검토되어야 할 해결과제로 대두될 수 있을 것이다(Yu 2019).

IV. 결론

최근 홍콩 사회는 중국 여행객과 홍콩 시민 간의 갈등 심화, 홍콩의 빈부격차 심화와 사회적 불만 증가, 홍콩의 사회 문화적 정체성 이탈, 급진적인 시민운동 단체의 등장 등 다양한 변화에 대하여 시진핑 시기 중국 당국은 홍콩에 대해 중앙의 전면적 관할권 강조, 국가안전 도전에 대한 단호한 입장, 지역경제 통합을 통한 홍콩의 경제성장 등의 정책을 제시하였다. 이러한 맥락에서 2019년 홍콩 시민들에 의한 <범죄자 송환법안> 반대 시위에 대해서도 중앙 당국의 홍콩에 대한 대응은 큰 틀에서 기존의 입장을 벗어나지 않는 일관성을 가지고 있는 것으로 보인다. 먼저, 시진핑 시기 중국 공산당은 홍콩이 가진 고도자치권을 중앙이 부여한 권한이며, 이에 대한 감독 권한이 중앙에 있음을 강조하여 중앙의 홍콩에 대한 전면적 관할권에 단호한 입장을 보여주었다. 둘째, 시진핑 시기 중국 공산당은 주권에 대한 도전 혹은 중앙의 권위와 홍콩 기본법에 대한 도전을 절대로 용납할수 없는 행위로 간주하고 이를 해결하는데 <홍콩 국가보안법> 등 강경한 법안의 제정도 마다하지

38) 반면, 자신을 홍콩의 중국인으로 인식하는 홍콩 시민은 11%, 중국인으로 인식하는 홍콩 시민은 12.6%에 불과하였다. 香港民意研究所, “身分類別認同”

<https://www.pori.hk/pop-poll/ethnic-identity/q001> (검색일: 2020년 11월 1일).

않는 모습을 보인다. 다만, 이는 2019년 〈범죄자 송환법안〉 반대 시위가 중국 당국의 입장에서 보았을 때, 마지노선을 넘어서는 행위로 인식되었기 때문으로 풀이된다. 셋째, 시진핑 시기 중국 공산당은 웨강아오 대만구의 건설을 통해 홍콩의 경제성장을 추동, 사회안정과 번영을 달성한다는 장기적 방침을 지속적으로 천명하였다. 이러한 정책의 결과 단기적으로 중앙 당국은 홍콩에 대하여 우위를 점할 수 있게 되었으나, 홍콩 시민의 일국양제와 중앙 정부에 대한 의구심, 중국에 대한 낮은 소속감, 경제 통합에 대한 반감 등이 여전히 해결과제로 남아있다. 이에 대한 해결방안의 모색이 장기적인 홍콩 사회의 번영과 안정에 중요한 관건이 될 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- Brewer, Marilynn B. 1999. "Multiple Identities And Identity Transition: Implications for Hong Kong". *International Journal of Intercultural Relations*, 23(2): 187-197.
- Chan, Che-po. 2016. "Post-Umbrella Movement: Localism and Radicalness of the Hong Kong Student Movement". *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 2(2): 885-908.
- Chan, Debby Sze Wan and Ngai Pun. 2020. "Economic power of the politically powerless in the 2019 Hong Kong pro-democracy movement". *Critical Asian Studies*, 52(1): 33-43.
- Chan, Elaine and Joseph Chan. 2014. "Liberal Patriotism in Hong Kong". *Journal of Contemporary China*, 23(89): 952-970.
- Chan, Fung. 2020. "The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: Enhancing Collaborative Governance of the CEPA Implementation and Regional Integration". *China: An International Journal*, 18(1): 171-191.
- Chen, Chia-Ming. 2016. "Civil disobedience as transformative power under a non-democratic regime: Does the Umbrella Movement undermine the rule of law?". *Asia Pacific Law Review*, 24(2): 87-107.
- Chen, Elizabeth and John Dotson. 2019. "Beijing's Reactions to November Developments Surrounding the Crisis in Hong Kong". *China Brief*, 19(21): 2-10.
- Cheng, Edmund W. 2016. "Street Politics in a Hybrid Regime: The Diffusion of political Activism in Post-Colonial Hong Kong".

- The China Quarterly*, 226: 383–406.
- Cheng, Edmund W. 2020. “United Front Work and Mechanisms of Countermobilization in Hong Kong”. *The China Journal*, 83: 1–33.
- Cheng, Edmund W., and Wai-Yin Chan. 2017. “Explaining spontaneous occupation: antecedents, contingencies and spaces in the Umbrella Movement”. *Social Movement Studies*, 16(2): 222–239.
- Cheng, Joseph. 2019. “Hong Kong’s Crisis and Prospects for the Pro-Democracy Movement”. *China Brief*, 19(12): 7–11.
- Cheng, Joseph Y. S. 2009. “The Tiananmen Incident and the Pro-Democracy Movement in Hong Kong”. *China Perspective*, 2009(2): 91–100.
- Cheung, Chor-yung. 2011. “How Political Accountability Undermines Public Service Ethics: the case of Hong Kong”. *Journal of Contemporary China*, 20(70): 499–515.
- Cheung, Chor-yung. 2017. ““One country two systems” after the Umbrella movement: problems and prospects”. *Asian Education and Development Studies*, 6(4): 385–400.
- Chiu, Peter Y.W. 2006. “CEPA: a milestone in the economic integration between Hong Kong and Mainland China”. *Journal of Contemporary China*, 15(47): 275–295.
- Chong, King Man. 2013. “The controversy over national education and identity: A case study of Hong Kong secondary school teachers”. *Asian Education and Development Studies*, 2(3): 241–262.
- Chow, Siu-lun, King-wa Fu and Yu-Leung Ng. 2020. “Development

- of the Hong Kong Identity Scale: Differentiation between Hong Kong's Local and Mainland Chinese Cultural and Civic Domains". *Journal of Contemporary China*, 29(124): 568–584.
- Davis, Michael C. 2020. "Hong Kong Is Part of the Mainland Now: Beijing's New Security Law Has Stifled the Territory's Autonomy and Hopes". *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-07-02/hong-kong-part-mainland-now> (검색일: 2020년 7월 3일).
- Dotson, John. 2020. "Themes from the CPPCC Signal the End of Hong Kong and the Effective End of the "One Country Two Systems" Framework". *China Brief*, 20(10): 1–5.
- Fong, Brian C. H. 2013. "State-Society Conflicts under Hong Kong's Hybrid Regime: Governing Coalition Building and Civil Society Challenges". *Asian Survey*, 53(5): 854–882.
- Fong, Brian C. H. 2017. "One Country Two Nationalisms: Center-Periphery Relations Between Mainland China and Hong Kong, 1997–2016". *Modern China*, 43(5): 523–556.
- Fu, Ho-Ying, Sau-Lai Lee, Chi-Yue Chiu and Ying-Yi Hong. 1999. "Setting the Frame of Mind for Social Identity". *International Journal of Intercultural Relations*, 23(2): 199–214.
- Ghai, Yash. 2007. "The Legal Foundations of Hong Kong's Autonomy: Building on Sand". *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 29(1): 3–28.
- Holliday, Ian, Ma Ngok and Ray Yep. 2004. "After 1997: The Dialectics of Hong Kong Dependence". *Journal of Contemporary Asia*, 34(2): 254–270.
- Hui, Victoria. 2019. "Beijing's All-Out Crackdown on the Anti-Extradition

- Protests in Hong Kong”. *China Leadership Monitor*, 62.
- Hui, Victoria Tin-bor. 2015. “Hong Kong’s Umbrella Movement: Authoritarianism Goes Global: The Protests and Beyond”. *Journal of Democracy*, 26(2): 111–121.
- Kaeding, Malte Philipp. 2017. “The Rise of “Localism” in Hong Kong”. *Journal of Democracy*, 28(1): 157–171.
- Kan, Karita. 2012. “Lessons in Patriotism: Producing national subjects and the de-Sinicization debate in China’s post-colonial city”. *China Perspectives*, 2012(4): 63–69.
- Kim, Jungsik and Sik Hung Ng, “Perceptions of social changes and social identity: Study focusing on Hong Kong society after reunification”. *Asian Journal of Social Psychology*, 11: 232–240.
- King, Abrose Yeo-chi. 1975. “Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level”. *Asian Survey*, 15(5): 422–439.
- Kwan, Justin P. 2016. “The Rise of Civic Nationalism: Shifting Identities in Hong Kong and Taiwan”. *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 2(2): 941–973.
- Ku, Agnes S. 2019. “In Search of New Political Subjectivity in Hong Kong: The Umbrella Movement as a Street Theater of Generational Change”. *The China Journal*, 82: 111–132.
- Ku, Agnes S. 2020. “New forms of youth activism: Hong Kong’s Anti-Extradition Bill movement in the local-national-global nexus”. *Space and Polity*, 24(1): 111–117.
- Lam, Willy. 2020a. “Beijing’s Appointment of Xia Baolong Signals a Harder Line on Hong Kong”. *China Brief*, 20(4): 7–11.

- Lam, Willy. 2020b. "Beijing Imposes Its New "National Security" Law on Hong Kong". *China Brief*, 20(13): 6–11.
- Lau, Siu-Kai. 2003. "Confidence in Hong Kong's Capitalist Society in the Aftermath of the Asian Financial Turmoil". *Journal of Contemporary China*, 12(35): 373–386.
- Lau, Siu-Kai. 2019. "China's Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: a new development opportunity for Hong Kong". *Public Administration and Policy*, 22(1): 8–14.
- Lee, Eliza W. Y. 1999. "Governing Post-Colonial Hong Kong: Institutional Incongruity, Governance Crisis, and Authoritarianism". *Asian Survey*, 39(6): 940–959.
- Lee, Eliza W. Y. 2020. "United Front, Clientelism, and Indirect Rule: Theorizing the Role of the "Liaison Office" in Hong Kong". *Journal of Contemporary China*, 29(125): 763–775.
- Lee, Francis. 2020. "Solidarity in the Anti-Extradition Bill movement in Hong Kong". *Critical Asian Studies*, 52(1): 18–32.
- Lin, Syaru Shirley. 2014. "Bridging the Chinese National Identity Group: Alternative Identities in Hong Kong and Taiwan". *Join U.S.-Korea Academic Studies*, 25: 113–132.
- Liu, Kerry. 2019. "China's Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: A Premier". *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 37(1): 36–56.
- Lo, Shiu-Hing. 2007. "One Formula, Two Experiences: political divergence of Hong Kong and Macao since retrocession". *Journal of Contemporary China*, 16(52): 359–387.
- Lui, Tai-Lok. 1999. "Hong Kong Society: anxiety in the post-1997 days". *Journal of Contemporary China*, 8(20): 89–101.

- Lui, Tai-Lok. 2015. "a missing page in the grand plan of "one country, two systems": regional integration and its challenges to post-1997 Hong Kong". *Inter-Asia Cultural Studies*, 16(3): 396-409.
- Ma, Eric K. W., and Anthony Y. H. Fung. 2007. "Negotiating Local and National Identifications: Hong Kong Identity Surveys 1996-2006". *Asian Journal of Communication*, 17(2): 172-195.
- Ma, Ngok. 2005. "Civil Society in Self-Defense: the Struggle against national security legislation in Hong Kong". *Journal of Contemporary China*, 14(44): 465-482.
- Ma, Ngok. 2011a. "Hong Kong's Democrats Divide". *Journal of Democracy*, 22(1): 54-67.
- Ma, Ngok. 2011b. "Value Changes and Legitimacy Crisis in Post-industrial Hong Kong". *Asian Survey*, 51(4): 683-712.
- Ma, Ngok. 2015. "The Rise of "Anti-China" Sentiments in Hong Kong and the 2012 Legislative Council Elections". *China Review*, 15(1): 39-66.
- Ma, Ngok. 2016. "The Making of a Corporatist State in Hong Kong: The Road to Sectoral Intervention". *Journal of Contemporary Asia*, 46(2): 247-266.
- Ma, Ngok. 2017. "The China Factor in Hong Kong Elections: 1991 to 2016". *China Perspectives*, 2017(3): 17-26.
- Morris, Paul, and Edward Veckers. 2015. "Schooling, politics and the construction of identity in Hong Kong: the 2012 'Moral and National Education' crisis in historical context". *Comparative Education*, 51(3): 305-326.
- Ortmann, Stephan. 2015. "The Umbrella Movement and Hong Kong's

- Protracted Democratization Process”. *Asian Affairs*, 46(1): 32–50.
- Pei, Minxin. 2020. “Investigation of a Death Long Feared: How China Decided to Impose its National Security Law in Hong Kong”. *China Leadership Monitor*, 65.
- Perlez, Jane. 2020. “One County, Two Systems, No future: The End of Hong Kong as We Know it”. *Foreign Affairs*, 99(5): 204–208.
- Peng, Chenghong, Lue Fang, Julia Shu-Huah Wang, Yik Wa Law, Yi Zhang and Paul S. F. Yip. 2019. “Determinants of Poverty and Their Variation Across the Poverty Spectrum: Evidence from Hong Kong, a High-Income Society with a High Poverty Level”. *Social Indicator Research*, 144: 219–250.
- Purbrick, Martin. 2019. “A Report of the 2019 Hong Kong Protests”. *Asian Affairs*, 25(4): 465–487.
- Ramon-Berjano, Carola B., Simon Zhao Xiaobin and Chan Ying Ming. 2011. “Hong Kong’s Transformation into a Service Hub: Regional Development with “One Country, Two Systems””. *Asian Survey*, 51(4): 584–609.
- Rezvani, David A. 2012. “Dead Autonomy, A Thousand Cuts or Partial Independence? The Autonomous Status of Hong Kong”. *Journal of Contemporary Asia*, 42(1): 93–122.
- Sansani, Inbal. 2003. “The Threat of Article 23 to Civil Liberties in the Hong Kong Special Administrative Region”. *Human Right Brief*, 10(3): 28–31.
- Scott, Ian. 1993. “Legitimacy and its Discontents: Hong Kong and the Reversion to Chinese Sovereignty”. *Asian Journal of Political Science*, 1(1): 55–75.

- Scott, Ian. 2007. "Legitimacy, Governance and Public Policy in Post-Handover Hong Kong". *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 29(1): 29-49.
- Scott, Ian, 2017. "'One country, two systems': the end of a legitimating ideology?". *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 39(2): 83-99.
- Shen, Jianfa and Xiaolong Luo. 2013. "From Fortress Hong Kong to Hong Kong-Shenzhen Metropolis: the emergence of government-led strategy for regional integration in Hong Kong". *Journal of Contemporary China*, 22(84): 944-965.
- Sing, Ming. 2006. "The Legitimacy Problems and Democratic Reform in Hong Kong". *Journal of Contemporary China*, 15(48): 517-532.
- Sing, Ming. 2010. "Explaining mass support for democracy in Hong Kong". *Democratization*, 17(1): 175-205.
- So, Alvin Y. 2011. "'One Country Two Systems' and Hong Kong-China National Integration: A Crisis Transformation Perspective". *Journal of Contemporary Asia*, 41(1): 99-116.
- So, Alvin Y. 2017. "A new wave of anti-mainland protests since 2012: Characteristics, socio-political origins, and political implications". *Asian Education and Development Studies*, 6(4): 333-342.
- Steihardt, H. Christoph, Linda Chelan Li and Yihong Jiang. 2018. "The Identity Shift in Hong Kong Since 1997: Measurement and Explanation". *Journal of Contemporary China*, 27(110): 261-276.
- Ting, Tin-yuet. 2020. "From 'be water' to 'be fire': nascent smart mob and networked protests in Hong Kong". *Social Movement Studies*, 19(3): 362-368.

- Veg, Sebastian. 2017. "The Rise of "Localism" and Civic Identity in Post-handover Hong Kong: Questioning the Chinese Nation-state". *The China Quarterly*, 230: 323-347.
- Wang, Yiding. 2019. "Local identity in a global city: Hong Kong localist movement on social media". *Critical Studies in Media Communication*, 36(5): 419-433.
- Weng, Byron S. J. 1987. "The Hong Kong Model of "One Country, Two Systems": Promises and Problems". *Asian Affairs: An American Review*, 14(4): 193-209.
- Wong, Mathew Y. H. and Ying-ho Kwong. 2020. "One formula, different trajectories: China's coalition-building and elite dynamics in Hong Kong and Macau". *Critical Asian Studies*, 52(1): 44-66.
- Wong, Stan Hok-Wui, and Kin Man Wan. 2018. "The Housing Boom and the Rise of Localism in Hong Kong". *China Perspective*, 2018(3): 31-40.
- Wong, Timothy K. Y., Po-San Wan and Kenneth W. K. Law. 2009. "Public Perceptions of Income Inequality in Hong Kong: trends causes and implications". *Journal of Contemporary China*, 18(61): 657-673.
- Yew, Chiew Ping and Kin-Ming Kwong. 2014. "Hong Kong Identity on the Rise". *Asian Survey*, 54(6): 1088-1112.
- Yu, Hong. 2019. "The Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area in the Making: development plan and challenges". *Cambridge Review of International Affairs*, DOI: 10.1080/09557571.2019.1679719.
- Yuen, Samson. 2015. "Hong Kong After the Umbrella Movement".

China Perspectives, 2015(1): 49–53.

Zhao, Simon X. B. 2013. “Information Exchange, Headquarters Economy and Financial Centers Development: Shanghai, Beijing and Hong Kong”. *Journal of Contemporary China*, 22(84): 1006–1027.

〈국문요약〉

시진핑 시기 중국 당국의 홍콩 정책 연구
- 범죄자 송환법안 반대 시위 대응 사례를 중심으로 -

최근 홍콩 사회가 경험한 중국 여행객과 홍콩 시민 간의 갈등 심화, 홍콩의 빈부격차 심화와 사회적 불만 증가, 홍콩의 사회 문화적 정체성 이탈, 급진적인 시민운동 단체의 등장 등 다양한 변화에 대하여 시진핑 시기 중국 당국은 홍콩에 대해 중앙의 전면적 관할권 강조, 국가안전 도전에 대한 단호한 입장, 지역경제 통합을 통한 홍콩의 경제성장 등의 정책을 제시하였다. 이러한 맥락에서 2019년 홍콩 시민들에 의한 〈범죄자 송환법안〉 반대 시위에 대해서도 중앙 당국의 홍콩에 대한 대응은 큰 틀에서 기존의 입장을 벗어나지 않는 일관성을 가지고 있는 것으로 보인다. 첫째, 홍콩에 대한 전면적 관할권의 강조이다. 시진핑 시기 중국 공산당은 중앙의 홍콩에 대한 우위와 홍콩이 국가와 분리될수 없는 일부임을 강조하였다. 둘째, 국가안전과 주권수호에 대한 단호한 입장이다. 중국 공산당은 외부 세력의 홍콩문제 개입차단, 국가안전 보호 법안의 수립 등의 강경한 태도를 보여주었는데, 이는 2019년 〈범죄자 송환법안〉 반대 시위가 중국 당국의 입장에서 보았을 때, 마지노선을 넘어서는 행위로 인식되었기 때문으로 보인다. 셋째, 지역경제의 통합을 통한 홍콩의 경제성장 추진이다. 시진핑 정부는 장기적 관점에서 웨강아오 대만구의 건설을 통해 홍콩의 경제성장을 추동, 사회안정과 번영을 이루고자 하였다. 이러한 정책을 통해 중앙 당국은 단기적으로 홍콩에 대하여 우위를 점할 수 있게 되었으나, 홍콩 시민의 일국양제와 중앙정부에 대한 의구심 해소 및 중국에 대한 낮은 소속감의 문제, 홍콩 시민의 경제 통합에 대한 반감 등의 해결과제가 향후 변수로 작용할 수 있다.

<Abstract>

China's Hong Kong Policy during the Xi Jinping Era
– With a Focus on the Central Authority's Response to the
Anti-Extradition Bill Protest –

Taehee Yoon

Recently, Hong Kong society experienced various issues such as conflicts between Chinese tourists and Hong Kong citizens, widening gap between the rich and the poor, increasing social discontent, the disintegration of identity, and the emergence of radical civic groups. To deal with these issues, the Chinese Communist Party(CCP) in the Xi Jinping era emphasized its overall jurisdiction over Hong Kong territory, firm attitude to protect national security, and economic development of Hong Kong through regional integration. In this context, the response of the CCP to the 2019 Anti-Extradition Bill Protest revealed a similar attitude. First of all, the CCP emphasized its overall jurisdiction over Hong Kong and claimed that Hong Kong is an inseparable part of China. Secondly, the CCP established laws to enhance national security, and it endeavored to prevent the intervention of external forces in Hong Kong affairs. Finally, the CCP attempted to encourage economic growth and achieve stability through the Greater Bay Area plan. As a result, the central authority was able to maintain its dominant position over Hong Kong. However, there remain challenges such as the Hong Kong citizens' doubt on the One Country Two System, distrust of the central government, lack of belonging to mainland China, and their antipathy for economic integration.

중국과 중국학 (제42호)

Key words: Xi Jinping, China, Chinese Communist Party, Hong Kong,
One Country Two Systems

• 투고: 2020년 12월 07일 / • 심사: 2021년 01월 19일 / • 게재확정 : 2021년 01월 20일

중국 호적제도 개혁과 변천의 경제적 요인 분석*

朴壯載**

· 목 차 ·

- | | |
|-----------------|-----------------|
| I. 서론 | Ⅲ. 개혁개방 이후 호적제도 |
| Ⅱ. 개혁개방 이전 이중호적 | 개혁과 변천의 경제적 요인 |
| 제도 형성의 경제적 요인 | Ⅳ. 결론 |

주제어 : 호구, 호적제도, 개혁개방, 농민공

I. 서론

지난 70여 년간 중국의 호적제도는 경제상황 변화와 그에 따른 정부 정책과 밀접하게 연계되어 형성되고 변천해왔다. 신중국 성립 초기 거주 이전의 자유는 다른 나라와 마찬가지로 헌법에서 국민의 기본권으로 보장되었고, 자유로운 호적 이전이 가능했다. 그러나 계획경제와 중공업 우선 발전전략의 실시로 거주와 이전의 자유를 제한하는 호적정책이 채택되었다. 그 후 20여 년간 경제발전과 도시화가 지체되면서 중국 정부는 줄곧 농촌에서 도시로의 이주와 소도시에서 대도시로의 이주를 엄격하게 통제하는 이중호적제도를 실시했다. 개혁개방 이후 경제가 활성화됨에 따라 각종 ‘농전비(农转非)’ 정책이 출현하고 농촌에서 도시로의 호구이전이 허용되기 시작했다. 80년대 향진기업의 급성장으로 농민의 집진(集镇) 이주가 허용되었고, 90년대 사회주의시장경제 체제 수립과 동남연해 중심의 비약적인 경제발전은 다양

* 이 논문은 2018년도 상지대학교 교내 연구비 지원에 의한 것임.

** 상지대학교 중국학과 부교수, allaone@sangji.ac.kr, 033-730-0274

한 임시호구의 출현과 소도시 중심의 전면적인 호적제도 개혁이 추진되었고 대규모 농촌인구의 도시이주 즉 '민공조'현상이 출현했다. 그 후에도 경제발전과 시장화 개혁이 확대되면서 다양한 호구이전 정책이 추진되었는데, 특히 2000년대 들어 경제발전방식 전환을 통한 지속 가능한 발전을 추구하면서 내수확대의 필요성이 부각되었고 이를 위한 농민공의 시민화와 기본 공공서비스 균등화를 중심으로 하는 도농 호적 일원화 개혁이 추진되고 있다.

이처럼 지난 70여 년 중국의 이중호적제도 수립과 개혁은 당시의 경제상황과 그에 따른 정부 정책과 밀접한 관계를 맺고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 본 논문은 중국의 호적제도 관련 주요 문헌 분석을 통해 중국 호적제도의 형성과 변천의 경제적 요인을 분석하는데 주안점을 두고 있다. II장에서는 우선 중국 이중호적제도 형성과 고착화의 경제적 요인을 분석하고자 한다. 거주와 이전의 자유를 국민의 기본권으로 보장하던 중국이 왜 농촌인구의 도시이주를 제한하는 이중호적제도를 채택하게 되었고 개혁개방 이전까지 지속되었는지에 대한 경제적 요인 분석에 초점을 두고자 한다. III장에서는 본 논문의 핵심인 개혁개방 이후 중국 호적제도 개혁과 변천의 경제적 요인을 분석한다. 최대한 중국 호적제도 개혁과 변천의 배경과 원인을 당시 중국의 경제상황과 그에 따른 정부의 경제정책에서 찾는 데 주력할 것이다. 마지막으로 IV장 결론에서는 위의 분석 결과를 종합하고 향후 중국 호적제도 개혁의 핵심과제를 진단하고자 한다.

중국의 호적제도는 인구 관련 자료 수집과 정보 제공을 위한 단순한 국가 행정제도를 넘어 사회 전 분야에 걸쳐 영향을 미치지 않는 곳이 없을 정도로 다양한 기능을 수행해왔다. 개인의 이익과 직결되어 있으면 정부의 경제정책과도 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 중국 호적제도의 수립과 개혁에 대한 연구 특히 경제적 요인 분석은 중국 사회는 물론 중국경제를 이해하고 연구하는데 큰 도움이 있을 것으로 기대된다.

II. 개혁개방 이전 이중호적제도 형성의 경제적 요인

1. 중공업 우선 발전전략과 농촌인구의 도시이주 통제

신중국 성립 초기 거주 이전의 자유는 다른 나라와 마찬가지로 헌법에서 국민의 기본권으로 보장되었고, 농촌인구의 도시 이주는 아무런 법적인 제재를 받지 않았으며 자유로운 호적 이전이 가능했다. 예를 들면, 중국의 임시헌법인 「공동강령」제5조와 최초 헌법인 「5·4헌법」제90조는 모두 거주 이전의 자유를 국민의 기본권으로 규정하고 있다.¹⁾ 여기에 농산물 계획수매·계획공급 정책과 도시주민에 대한 식량 배급이 실행되면서 농민들의 도시 이주에 대한 유인이 커졌고 농촌인구의 도시 이주가 급증했다. 특히 1953년 「1·5계획」을 실행하고 중공업 위주의 공업화 전략을 추진하면서 농촌인구의 도시 이주는 더욱 확대되어 신중국 최초의 인구 이주 고조기가 출현했다. 아래 「표 1」에서 보는 바와 같이 1950-1957년 자연증가 인구를 제외한 도시 비농업인구 증가는 전체 도시 비농업인구 증가의 60.8%를 차지했다. 이는 개혁개방 이전 가장 높은 기록이다.²⁾

농촌인구의 도시 이주가 빠르게 증가하면서 농산물 계획수매·계획공급을 통한 식량 계획공급에 차질을 가져왔고, 정부 재정부담과 도시 고용부담을 크게 심화시켰다. 이에 비록 법적인 강제성은 없었지만, 중국 정부는 연달아 「지시」를 하달하고 농촌인구의 도시 이주를 저지하기 위한 조치를 단행했다. 1953년 4월에는 「농민의 맹목적 도시 유입 만류에 관한 지시」를 발

1) 중화인민공화국 「5·4헌법」 제90조는 “중화인민공화국 국민의 주택은 침범받지 않으며, 통신비밀은 법률의 보호를 받는다. 중화인민공화국 국민은 거주와 이전의 자유를 지닌다.”라고 규정하고 있다. 全国人民代表大会, 1954, 「中华人民共和国宪法(1954年)」, 1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过.

2) 중국의 도시인구 통계기준은 최소 3가지 기준이 사용된다. 첫째는 시진(市镇) 총인구로 시(시 관할 현 미포함)와 진에 거주하는 상주인구를 포함한다. 둘째는 시진 비농업인구로 시와 진에 거주하는 비농업호구 상주인구를 가리킨다. 셋째는 비농업인구로 시와 진 및 시와 진이 설치되지 않은 기타 지역의 비농업호구 전체인구를 포함한다. 여기에서는 두 번째 도시인구 통계기준을 사용했다(魏津生 1985, p. 28).

<표 1> 도시인구 증가 요인

(단위: 만 명, %)

기 간	인구증가	자연증가	기계적 증가	비 중	
				자연증가	기계적 증가
1950-57	4,184	1,642	2,542	39.2	60.8
1958-62	1,710	1,094	616	64.0	36.0
1963-65	1,386	997	389	71.9	28.1
1966-70	1,241	1,596	-355	-	-
1971-75	1,606	908	698	56.5	43.5
1976-80	3,110	713	2,397	22.9	77.1
1981-85	10,078.4	1,292	8,786.4	12.8	87.2
1950-85	23,315	8,242	15,073.4	35.4	64.6

자료: 王向明(1988, p. 19)

표하고 “노동부문의 허가나 소개를 거치지 않은 사람은 무단으로 농촌에서 노동자를 모집할 수 없다”고 규정했다(中央人民政府政务院 1953). 그 이후에도 중국 정부는 1954년 3월 「농민의 맹목적 도시 유입 만류 계속 관철에 관한 지시」, 1956년 12월 「농촌인구의 맹목적 외유 방지에 관한 지시」, 1957년 3월 「농촌인구의 맹목적 외유 방지에 관한 보충 지시」, 1957년 9월 「농민의 맹목적 도시 유입 방지에 관한 통지」, 1957년 12월 「농촌인구의 맹목적 외유 제지에 관한 지시」 등을 연달아 발표하고 만류에서 방지, 다시 방지에서 제지로 강도를 높여가며 농촌인구의 맹목적 도시 이주를 저지하기 위해 노력했다(刘星航 2002, p. 28). 그럼에도 불구하고 1950-1957년 중국의 도시 비농업 인구는 5,765만 명에서 9,949만 명으로 증가해 무려 4,184만 명이 증가했고, 자연 증가한 1,642만 명을 제외한다 해도 비농업 인구는 무려 2,542만 명이 증가했다.³⁾ 이처럼 연이은 호소와 설득에도 효과가 없자 중국 정부는 좀 더 강력한 정책방침이나 법적인 제도를 통해 농촌인구의 도시 이주를 통제할

3) 여기에서 비농업인구는 행정구역 변경과 함께 비농업인구로 전환된 인구를 포함하는데 정확한 수치는 알 수 없지만 그 수치는 매우 미미할 것으로 추정되며 대부분 농촌에서 도시로 이주한 인구라 할 수 있다.

필요성을 느꼈고, 이러한 배경하에 1958년 1월 9일 중국 전인대 상무위원회는 「중화인민공화국 호구등록조례」를 통과시켰다.

이 「호구등록조례」는 헌법이 보장하는 국민의 기본권인 거주 이전의 자유를 엄격하게 제한하고 있다.⁴⁾ 사실 이는 명백한 위헌으로 「호구등록조례」 제10조는 “공민이 농촌에서 도시로 이주하려면 반드시 도시 노동부문의 고용증, 학교의 합격증, 혹은 도시 호구등록 기관의 전입허가증을 소지하고 상주지역 호구등록 기관에서 전출 수속을 밟아야 한다”고 규정하고 있다(公安部治安管理局編 2001, p. 4). 이는 호구등록과 호적관리 업무를 처음 법률제도로 규정한 것으로, 이를 통해 도시와 농촌 주민을 농업호구와 비농업호구로 구분하는 이중 호적제도의 기본 틀이 확립되었다.

농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 통제하는 도농간 이원화된 이중 호적제도의 도입은 ‘1·5계획’부터 실시한 중공업 우선 발전을 핵심으로 하는 공업화 전력과 깊은 관련을 맺고 있으며, 중공업 위주의 공업화 전략은 개혁개방 이전까지 중국이 일관되게 추진한 경제발전 전략의 뚜렷한 특징이다. ‘1·5계획’의 핵심인 소련의 원조에 의존한 156개 건설항목 중 경공업과 제약공업은 단지 3개에 불과했고, 나머지 153개 건설항목은 군수공업 44개, 제련공업 20개, 화학공업 7개, 기계공업 24개, 에너지공업 52개 등 중공업으로 구성되었다(周明长 2004, p. 124).

<표 2> “1·5계획” 기간 경제 각 부문 기본건설 투자 분배현황

(단위: 억 위안, %)

항목	합계	공업	농업·임업	운수·우전	무역·물류	문화·교육	도시건설	기타
총액	427.4	248.5	32.69	82.1	12.8	30.8	16	4.6
비중	100	58.2	7.6	19.2	3	7.2	3.7	1.1

자료: 国家经济贸易委员会编(2000, p. 28)

4) 농촌에서 도시로의 호구이전을 엄격하게 통제하는 것을 골자로 하는 「호구등록조례」는 1958년 1월 9일 제1기 전국인민대표대회 상무위원회 제91차 회의에서 통과되어 중화인민공화국 주석령으로 공포되었다.

뿐만 아니라 위의 <표 2>에서 보는 바와 같이 ‘1·5계획’기간 공업부문의 기본건설 투자는 전체 기본건설 투자의 58.2%를 차지했는데 중공업 기본건설 투자는 공업 기본건설 투자의 85%, 공농업 기본건설 투자의 72.9%를 차지했다(国家统计局 1992, p. 158). ‘1·5계획’기간 중국이 채택한 공업화 전략은 철저한 중공업 위주의 공업화 전략이었다. 중공업은 전형적인 자본 집약적 산업으로 중공업을 발전시키기 위해서는 대규모 자본투입이 필요하다. 그러나 당시 세계 냉전체제 하에서 중국의 대외 자본조달은 소련의 원조 등 사회주의국가에 제한되었고 국가재정 또한 매우 취약한 상태였다. 따라서 경제기초가 매우 박약했던 중국은 중공업 우선 발전과 공업화 전략의 성공을 위해 국가 행정력을 동원한 고도의 중앙집권적인 통제경제 시스템을 수립하고 이용 가능한 모든 재원을 최대한 중공업 위주의 공업화에 투입했다. 그 중에서도 특히 농업에 의존한 자본축적은 중공업 발전을 위한 최대 동력이자 투자자원으로 활용되었다(陆学艺, 李培林主编 1991, p. 153).

당시 농업에 의존한 자본축적은 주로 다음과 같은 세 가지 정책을 통해 이루어졌다. 우선은 주요 농산물에 대한 계획수매·계획공급 정책이다. 1953년 11월 19일 당시 중앙 정부인 정무원(政務院)은 《식량 계획수매와 계획공급 실행에 관한 명령》을 발표하고 “식량을 생산하는 농민은 마땅히 국가가 규정한 수매 종류와 가격 및 계획수매 할당량에 따라 여유식량을 국가에 판매해야 한다. 농민은 현물세 납부와 계획수매 외에 남은 식량은 자유롭게 저장하거나 사용할 수 있다.” “도시 소재 기관·단체·학교·기업 등에 종사하는 사람들에게 대해서는 그 조직을 통해 공급하고, 일반시민에 대해서는 식량 구매증을 발급하고 그 증서를 근거로 구매하거나 임시로 호구부를 근거로 구매할 수 있다”라고 규정했다(『山西政报』, 1953). 이 문건이 발표되면서 식량자원에 대한 계획수매·계획공급이 정식으로 시행되었다.⁵⁾ 그리고 식량을 포함한 주요 농산물에 대한 계획수매·계획공급 제도는 정부가 행정력을

5) 1954년 계획수매·계획공급의 범위는 유류와 식용유·면화·면포까지 확대되었고, 같은 해 9월부터 면포와 식용유의 구입은 포표(布票)와 기름표에 근거하여 정량 공급되었다. 그리고 1955년 11월부터 식량과 식량 제품에 대해서도 표증제도가 실시되었다(李騰娟 2017, p. 82)

동원해 농산물 생산과 시장을 통제함으로서 정부가 결정한 최저가에 도시 주민과 기업에 공급할 충분한 양을 확보하기 위한 것이다.

중공업 발전에 필요한 자본축적을 위해 중국이 채택한 또 다른 정책은 공·농업 제품에 대한 이중 가격제도이다. 농산물 저가정책과 공산품 고가정책의 이중 가격제도는 농민과 농업부문의 잉여 착취를 통해 공업화에 필요한 자본을 최대한 축적하는 주요 통로가 되었다(王嗣均 1995, pp. 17-23). 농민으로부터 저가에 수매한 농산물을 도시주민과 기업에게 저가에 공급하고 이를 통해 공업부문의 임금과 원료를 포함한 생산비용을 최대한 낮추어 이윤을 극대화했다(刘应杰 2000, p. 61, 73). 예를 들면, 농산품에 대해서는 정부가 독점적으로 저가에 수매하고 다시 저가에 도시 노동자에게 공급함으로써 노동 원가를 낮추는 동시에, 공산품 가격을 높게 책정해 초과이윤을 극대화한 후 이를 다시 공업에 투자하는 방식이다. 통계를 의하면 1952-1978년 중국은 이중 가격제도를 통해 농업으로부터 무려 3,917억 위안을 조달했다. 여기에 세수 형식으로 이전된 935억 위안을 합치면 정부는 농업으로부터 조달한 자금은 4,850여억 위안에 달한다. 만약 같은 기간 농업에 대한 정부의 재정지원을 제외한다면 농업부문의 순유출 자금은 3,120억 위안으로 이는 같은 시기全民所有制 비농업 기업 고정자산의 73.2%에 해당한다(刘传玉, 王郡华 2006, p. 3).

마지막으로 중국이 공업화와 중공업 발전에 필요한 자금조달을 위해 취한 또 다른 조치는 농업과 농촌의 합작화 또는 집체화를 통해 농민의 자유로운 유동을 제한하는 것이다. 농민들이 정부가 필요로 하는 품종과 규모의 농산물 생산에 종사하도록 하기 위해서는 제도적 장치를 통해 농민들의 외유를 차단하고 농업생산에 종사하도록 해야 했다. 이를 위해 중국은 농업합작사를 조직하고(심지어는 대약진 시기에는 좀 더 엄격한 통제가 가능한 인민공사를 설립) 농민들을 농촌에서 벗어나지 못하도록 했다.

농업집체화 운동이 전개된 이후 도농간 격차가 점점 심화되고 자연재해까지 출현하면서 농촌의 일부 농민들이 도시로 이주하기 시작했으며, 1957년 전후로 농민들의 도시 이주가 최고조에 달했다. 당시는 농업집체화 운동의 매우 중요한 시기로 농민의 도시 이주를 저지하는 것이 중국 정부의 매우

중요한 업무가 되었다. 1957년 말 중공 중앙과 국무원은 「농촌인구의 맹목적 외지유출 제지에 관한 지시」를 발표하고 각 지방에 효과적인 조치를 통해 농촌인구의 맹목적 외지유출을 제지할 것을 엄중하게 요구했다. 그리고 얼마 지나지 않아 중국 정부는 「호구등록조례」를 발표하고 농촌호구의 도시 이주를 엄격하게 제한했다.

종합적으로 말하자면 중공업 우선 발전과 공업화 전략을 순조롭게 실시하기 위해 중국은 도시의 인구증가를 통제하고 농촌인구의 도시 이주를 제한하는 이중호적제도를 수립했다. 농민들의 이주로 인한 도시인구의 증가와 정부의 재정부담 가중을 막는 동시에, 충분한 피착취자를 확보하여 공업화에 필요한 자금조달과 식량생산을 보장하기 위해 중국 정부는 도동간 이원화된 호적제도를 수립하고 농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 차단했다. 1958년 「호구등록조례」가 반포되면서 도시와 농촌인구를 격리하는 호적관리제도가 수립되고 도시와 농촌인구의 분포와 노동력 배치는 고착화되었다. 농업생산에 종사하는 농민은 마음대로 거주지를 변경할 수 없고 직업을 임의로 바꿀 수도 없었다. 이 밖에도 호적제도와 긴밀하게 연계된 복지체계를 확립 함으로서 농촌인구의 도시 이주를 제한하는 장벽을 강화하고 도시 생활의 저비용을 보장했다. 도시의 주택·의료·교육 및 기타 생활인프라는 모두 외지인에 대한 배타적인 보조금이 지급됐다. 이러한 제도적인 장벽들은 농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 제한했고, 대규모 농업노동력은 농촌에 발이 묶였다.

2. 대약진 시기와 경제조정기 호적관리 대혼란

대약진 시기와 60년대 초 경제조정기 중국의 도시화와 농촌인구의 도시 이주는 한 차례 고조기와 쇠퇴기를 겪었다. 대약진 시기 전국적인 철강생산 운동은 대규모 농촌인구의 도시 이주를 초래했고, 심각한 식량 위기와 경제 위기 속에 추진된 경제조정 정책은 대규모 직공감원과 도시민의 농촌 이주를 가져왔다. 이는 「호구등록조례」와 함께 추진된 이중호적제도를 유명무실하게 하였을 뿐만 아니라 호적관리 상의 대혼란을 가져왔다.

“1·5계획” 후 중국은 서서히 스탈린 모델이 중국에 꼭 적합한 것은 아니라고 인식하기 시작했다. 또한 이러한 인식을 바탕으로 중국은 경제적 당면 과제를 해결하고 사회주의 건설을 가속화하기 위한 독자적인 발전전략을 모색하기 시작했다. 대약진 시기 비록 경공업 생산을 중시하기 시작했으나 중공업 발전은 여전히 공업화 전략의 핵심이었으며 특히 철강생산을 가장 중시하여 철강 생산량을 중공업 발전의 지표로 삼았다. 목표는 15년 안에 선진 영국을 철강 생산량에서 따라잡는 것이다. 중국 정부는 자금·경험·설비·기술 부족 등 열악한 조건을 극복하기 위해 대규모 군중동원과 노동력 투입을 통해 보완했다. 대량의 농민이 재래식 소형 용광로를 이용한 철강제련에 동원되었으며, 이들은 다시 철강제련에 필요한 연료를 조달하기 위한 석탄개기 운동에 투입되었다.

대약진운동의 시작과 함께 농촌에서 노동자 모집을 금지하던 정책에 변화가 나타나기 시작했다. 중국 정부는 도시 노동자 우선 모집을 전제로 신규 노동자 모집에 대한 심사허가권을 완화하기로 결정했다.⁶⁾ 이와 같은 결정이 내려지자 각 지방 정부는 그 권한을 하급 기관으로 층층이 내려보냈으며 각 지방과 기관 및 공·광업 기업들이 대약진 임무를 완성하기 위해 농촌에서 노동자 모집을 진행하면서 대규모 농촌인구가 도시로 이주했다. 대약진 시기 호구관리 또한 큰 혼란에 빠졌는데, 농촌의 호구등록 기관들은 모두 막 설립된 인민공사에 귀속되었다. 일부 도시들은 전담 혹은 겸임의 군중호구원을 두었으나, 호구 전담 인민경찰들은 인민공사에 배치되어 노동에 참가해야 했다. 사실상 호구등록 기관을 폐지한 것이며, 따라서 농촌인구의 도시 이주를 제한하는 「호구등록조례」는 제대로 집행되지 못했다(趙文远 2012, p. 97). 그 결과 도시 직공수는 1957년 3,101만 명에서 1960년 5,044만 명으로 1,943만 명이 증가한 반면, 같은 기간 농촌 노동자는 2억 566만 명에서 1억 9,761만 명으로 805만 명이 감소했다(国家统计局 1991, p. 95).

6) 1958년 6월 중국 정부는 각 지방의 노동자 모집 계획은 성과 시 정부에서 확정 후 바로 집행할 수 있으며 중앙의 비준을 거칠 필요가 없다고 결정했다. 马洪(1993, p. 146)

<표 3> 1956-1963년 중국 도시(城镇)인구 변화

구분	도시인구 (만 명)	도시인구 비중(%)	증가한 도시인구의 구성(만 명)			
			행정구역변경	이주인구	자연증가	합계
1956	9185	14.6				
1957	9949	15.4	20	386	358	764
1958	10721	16.3	90	421	261	772
1959	12371	18.4	-60	1481	229	1650
1960	13073	19.8	200	316	186	702
1961	12707	19.3	90	-614	158	-366
1962	11659	17.3	-140	-1225	317	-1048
1963	11646	16.8	-170	-278	435	-13

주: 도시인구는 시(시 관할 현 미포함)와 진에 거주하는 비농업호구 상주인구를 말함.
 행정구역 변경이란 행정구역 변경으로 도시호구로 편입된 인구를 말하며, 한 행정
 구역 당 10만 명으로 계산함. 자연증가 인구는 시의 자연증가율로 계산한 수치임.
 자료: 国家统计局(1991, p. 79); 李若建(1999, p. 43)

농촌 노동자의 대규모 동원과 호구관리의 부재 속에 도시 비농업 인구는 급격하게 증가했다. 위의 <표 3>에서 보는 바와 같이 1957년 9,949만 명이었던 도시인구는 1960년 1억 3,073만으로 증가하여 전체 인구에서 차지하는 도시인구 비중은 19.8%에 달했으며(이 비중은 1981년이 되어서야 넘어섰다), 증가한 도시인구 중 농촌에서 이주한 인구가 71%로 가장 큰 비중을 차지했다. 1958-1960년 도시인구는 모두 3,124만 명이 증가했는데, 행정구역 변경과 자연증가를 제하면 농촌에서 도시로 이주한 인구는 2,218만 명에 달했다. 이러한 결과는 농촌인구의 도시 이주를 통제하려는 호구관리 정책의 대실패라 할 수 있다.

3년간의 연속적인 자연재해로 인한 농업부문의 극심한 피해, 소련과의 관계 악화와 지원 중단으로 인한 재정 악화와 공업화 기반 상실, 대약진운동 기간의 실책으로 초래된 인재 등이 겹치면서 중국경제는 심각한 위기에 직면했다. 심지어 전국적인 대기근으로 아사자를 포함한 비정상적인 사망자가 적게는 1000만 명에서 많게는 4000만 명에 달했던 것으로 추정되고 있

다.⁷⁾ 이와 같은 엄중한 현실에 직면하여 중공 중앙은 1959년 1월 「신직공과 고정 임시공 모집 즉각 정지에 관한 통지」, 1959년 2월 「농촌노동력 유동 제지에 관한 지시」, 1961년 6월 「도시인구 감소와 도시 식량 공급량 축소에 관한 9가지 방법」 등을 연달아 발표하고(李厚剛 2015, p. 119), 한편으로는 각 지방과 기관의 식량 절약을 요구하고, 다른 한편으로는 농촌노동자 모집을 엄금할 것을 강력하게 요구했다.⁸⁾ 그러나 이러한 조치들만으로 당시의 식량위기를 해결하는 데는 한계가 있었다. 이와 같은 상황에서 중공 중앙은 도시 직공의 감원과 도시인구의 축소를 결정했다.

중공 중앙은 1960년 7월 북대하에서 업무회의를 개최하고 국민경제에 대해 조정정책을 추진할 것을 결정하였다. 중국 정부는 “조정”을 중심으로 하는 ‘팔자’방침(調整·鞏固·充實·提高) 하에 대약진 시기 맹목적으로 확대된 공업기업의 과잉생산, 불합리한 구조 및 저효율 등의 문제를 시정하기 위해 ‘관·정·병·전(關停并轉)’⁹⁾을 주된 방식으로 채택하여 기업에 대한 구조조정을 진행하였다. 당시 농업생산이 크게 위축되고 연료와 원자재 및 에너지 공급난이 심각했기 때문에 폐쇄와 경영중단을 주된 원칙으로 삼았다. 1961년부터 1962년 10월까지 전국 현 이상 공업기업의 45%에 해당하는 4만 4천 개 기업이 감소했고(黃小虎 1992, p. 33), 직공 수도 966만 명이 감소되어 대부분 지역의 공업기업 수와 직공 수는 1957년 수준을 회복하였다. 약 3년간의 감원 감축을 통해 중국의 도시인구는 1961년에서 1963년까지 모두 1,427만 명이 감소했으며, 2,117만 명에 이르는 도시인구가 농촌으로 보내진

7) 1959-1961년 3년간의 대기근으로 인한 사망자와 관련하여 다양한 연구결과 발표되었지만 아직까지 의견일치를 이룰만한 정확한 통계결과는 없는 상태다. 신뢰할 만한 자료 부족으로 정확한 숫자 파악이 어려운 상태이며, 기존 연구자들의 결과를 보면 최소 1000만 명 이상이 대기근으로 인해 사망한 것으로 파악된다(李若建 1999, pp. 74-75).

8) 당시 중공중앙은 각 지방정부에게 “식량비축 확대, 식량소비 축소”를 요구하는 한편, 노동자 모집계획은 반드시 중앙의 허가를 받도록 요구하고 농촌에서의 노동자 모집을 엄격하게 금지했다(中共中央文獻研究室編 1996, pp. 28-29, 438).

9) “관·정·병·전”은 60년대 초 중국이 공업기업에 대한 구조조정의 일환으로 채택했던 기업에 대한 폐쇄, 경영중단, 합병, 생산전환 조치의 약칭으로 일부 부실기업과 공업부문내 불합리한 구조에 대해 단행한 행정적 정리 조치이다.

것으로 추정된다(〈표 3〉 참조). 이러한 조치들은 당시의 갑작스러운 경제위기와 식량난을 해결하기 위한 것으로 대규모 도시인구의 농촌 이주를 가져왔다.

그 후 중국 정부는 「호구등록조례」의 엄격한 집행을 요구하는 한편 농촌 인구의 도시 이주를 엄격하게 제한했다. 당시 호구 이전에 대한 중국 정부의 입장은 1962년 11월 공안부 3국에서 발표한 「호구관리 업무 강화에 관한 의견」에도 잘 드러나 있다. 이 「의견」은 특별히 “호구 이전 상 반드시 중공 중앙과 국무원의 호구이전 문제 관련 규정을 엄격하게 집행하여 농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 통제하고, 도시인구의 농촌 이주는 모두 호구 이전을 허용하고 제한하지 않으며, 도시간 필요한 정상적인 이주는 마땅히 허용하나 중소도시에서 대도시 특히 북경·상해·천진·무한·광주 등 5대 도시로의 이주는 적절하게 통제해야 한다.”라고 제안했다(公安部治安管理局编 2011, p. 36). 이 「의견」이 발표된 이후 농촌인구의 도시 이주는 더욱 엄격하게 통제됐으며, 1964년 8월 14일 중국 국무원은 다시 공안부의 「호구이전 처리에 관한 규정 초안」의 회람을 비준하고 농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 통제할 것을 재차 요구했다(『山西政报』 1964).

종합해서 말하면 대약진운동의 필요에 따른 대규모 농촌노동력 모집과 동원은 도시인구의 급속한 증가를 가져왔다. 대규모 철강생산 운동으로 촉발된 자원 낭비와 경제위기 그리고 잇따른 자연재해까지 겹치면서 심각한 식량 위기를 맞이하게 된 중국은 대규모 도시인구의 농촌 이주를 추진하고 농촌인구의 도시 유입을 더욱 엄격하게 통제했다. 대약진운동 시기를 전후한 경제정책과 상황의 급변은 도농간 인구이동과 호적이전 정책에도 커다란 혼란과 정책 악순환을 초래하였다.

3. 문화대혁명 시기 경제발전 지체와 이중 호적제도 고착화

문화대혁명이 발생하면서 ‘조반유리’(造反有理, 모든 저항과 반란에는 정당한 도리가 있다)와 ‘파사구’(破四旧, 4대 구습타파(구사상, 구문화, 구풍속, 구관습))의 구호 아래 홍위병을 앞세운 질서 파괴로 당정 기능은 완전히 마

비되고, 사회는 극도의 혼란과 무질서 상태에 빠졌으며, 경제는 파탄지경에 이르렀다. 심지어 학교에서는 정상수업뿐만 아니라 학생모집을 중단하는 초유의 사태까지 발생했다. 이와 같은 혼란 국면에서 중국의 법과 제도는 크게 훼손되었고, 호적관리 또한 정상적으로 이루어질 수 없었다.

문화대혁명 초기 호구 이전의 주요방향은 도시호구의 농촌 이주이며 주로 두 가지 유형의 호구 이전이 진행되었다. 우선은 도시 반동분자들에 대한 강제 농촌 이주이다. 문화대혁명 이후 대규모 숙청 간부와 반동분자들은 농촌으로 강제 이주 되었는데 그 수는 대략 40만 명 정도에 달했던 것으로 알려지고 있으며,¹⁰⁾ 이들의 호적과 개인 당안도 함께 농촌으로 이관되었다. 다음은 문혁기 호구 이전의 특징이 된 도시 지식청년들의 ‘상산하향’이다. 문화대혁명이 시작된 후 대학들은 학생모집을 중단했고 도시에 일자리가 없는 상황에서 1968년 말 도시 중·고등학교 졸업생들(1966년, 67년, 68년 졸업생들, 속칭 ‘노삼기(老三届)’)은 “지식청년들은 농촌으로 내려가 빈·하·중농의 재교육을 받자”라는 구호 아래 농촌과 산골로 보내졌다. 이 시기 농촌으로 보내진 지식청년들 대부분의 호구 또한 농촌으로 이전됐다. 이와 같은 도시 지식청년들의 ‘상산하향’ 운동은 80년대 초까지 이어졌는데, 모두 1,700여만 명의 도시 지식청년들이 이 운동을 통해 농촌으로 이주되었다(顧洪章 1996, p. 130).

문혁기 ‘상산하향’ 운동을 좌경정치 배경하에서 진행된 반수정주의적 정치활동이라 주장하는 경우도 있지만, 사실은 당시 악화된 경제상황과 더 밀접한 관계가 있다. 문화대혁명이 발생한 후 중국 전체는 커다란 혼란에 빠져들었고 도처에서 생산은 중단되고 심지어 정부 기능 또한 거의 마비되는 무정부상태에 처했다. 원래 예정된 경제발전 계획은 유명무실했고 많은 기업들이 생산을 중단하면서 경제상황은 더욱 악화되었다. 결국 도시에서 새로운 일자리를 창출한다는 것은 거의 불가능했다. 게다가 중공업 우선 발전전략과 생산도시 건설 전략에 따라 노동집약적인 경공업과 고용창출 능력이

10) 문혁 당시 “집귀신(牛鬼蛇神)” 즉 사회악으로 지목되어 농촌으로 강제 이주된 사람은 1966년 10월 14일까지 약 397,400명 정도에 달했다(席宣, 金春明 1996, p. 348).

큰 서비스업은 경시되기 일쑤였다. 따라서 도시 고용부담의 심화가 문혁기 도시 지식청년들에 대한 농촌 이주의 가장 주된 배경이라 할 수 있다(赵文远 2007, p. 114).

문혁기 중후반에도 도시 지식청년들의 농촌이주가 중국 인구 이주의 주된 유형이었다. 그러나 적지 않은 농촌인구가 몇몇 특수한 경로를 통해 도시로 이주한 경우도 있다. 우선은 ‘노동자·농민·군인 수강생’모집을 이용한 경로이다. 1972년 하반기부터 그동안 중단되었던 대학들의 신입생 모집이 재개되었다. 이들이 바로 70년대 ‘농전비’를 실현한 많지 않은 농촌인구이다. 두 번째는 노동자 모집을 통한 경로이다. 중공 중앙과 국무원은 1970년 초 전국 계획공작 회의를 개최하고 내륙지역의 전략적 후방 건설 가속화·농업의 대대적 발전·지방 ‘5소공업’의 적극 발전 등을 주요 내용으로 하는 「4·5계획 요강」을 확정했다. 이 회의가 끝난 후 각 지방은 다시 기본건설 규모를 맹목적으로 확대하면서 중공업생산이 급속도로 팽창하고 국가 노동계획과 상관없이 임의적인 대규모 노동자 모집이 성행했다(赵文远 2007, p. 114). 세 번째는 ‘자녀대체’를 통한 경로이다. 1973-74년 중국 정부는 광산채굴·산림벌채·야외탐사 및 염업 등 4개 업종에 대해 자녀대체와 내부모집을 허용했다. 일부 농촌이주 지식청년과 소수의 농촌청년들이 이 경로를 통해 도시로 이주했다. 이처럼 문혁기 중후반 비록 소수이기는 하나 농촌호구의 도시 이주가 가능했던 주요인은 1969년을 분기점으로 문화대혁명으로 인한 정치 사회적 혼란이 어느 정도 수습되고 이로 인해 경제상황 또한 점차 호전되었기 때문이다. 특히 1973년 이후에는 경제 호전이 더욱 확실하게 나타났고 공농업 생산 또한 안정적으로 확대되었다(国家统计局 1993, p. 57).

문화대혁명 10년 중국의 법과 제도는 심각하게 훼손되었는데 호적제도 또한 예외는 아니었다. 많은 지역의 호적자료들은 방치되기 일쑤였고 호적관리 또한 정상적으로 이루어지지 못했다. 그뿐만 아니라 당시 정치환경의 영향으로 한편으론 대규모 지식분자와 청년 학생 및 노동자 간부들이 농촌으로 이주 되었고, 또 다른 한편에선 많은 농촌인구가 다양한 방식을 통해 도시로 유입되었다. 그러나 문혁기 호적업무 중점은 여전히 농업인구의 도시 이주를 엄격하게 통제하는 것이었다. 심지어 1975년 개정 헌법은 공민의

거주 이전의 자유까지 취소했다. 1977년 12월 국무원은公安부의 《호구 이전 처리에 관한 규정》을 비준하고 호구 이전 처리에 관한 주요 원칙을 다음과 같이 확립했다. “농촌에서 시와 진으로 이주하여 농업인구에서 비농업인구로 전환하거나 기타 도시에서 북경·천진·상해 세 도시로 이주하는 것을 엄격하게 제한한다. 일반 농촌에서 시 교외 지역이나 진 교외 지역의 농촌 혹은 국영농장·야채생산대·경제작물 지역으로 이주하는 것을 적당하게 통제한다”(国务院 1977). 이때 ‘농전비’라는 개념이 처음으로 사용되었고(殷志靜, 郝奇虹 1996, p. 5), 도시와 도시·도시와 농촌 간의 자유로운 이주를 단절하는 호적관리 제도가 완성되었다.

이처럼 개혁개방 이전 중국은 도·농간 이원화된 이중 호적제도를 실행하고 농촌인구의 도시 이주를 법과 제도를 통해 엄격하게 통제했다. 심지어 소도시에서 대도시로의 호적 이전과 농촌에서 시나 진 교외 지역 농촌으로의 이주 또한 통제 대상이었다. 비록 대약진 시기 도시 기업과 기관들의 농촌노동자 모집과 문혁기 대혼란 속에 호적관리 업무가 소홀해지면서 일시적인 농촌인구의 도시 이주가 진행되었지만, 곧바로 직공감원·간부하향·지식청년의 ‘상산하향’ 등 정치동원과 행정조치를 통해 도시인구를 축소하기 위한 역도시화가 단행되었다. 1958년부터 1977년까지 근 20년간 중국은 일련의 법규와 규범 등을 발표하고 농촌인구의 도시 이주를 제한하고 인구의 자유로운 유동을 엄격하게 통제하는 이중 호적제도를 실행하여 도시와 농촌 간에 견고한 ‘호적벽’을 세웠다(姚秀兰 2004, p. 47).

Ⅲ. 개혁개방 이후 호적제도 개혁과 변천의 경제적 요인

1. 향진기업 급성장과 호적이전 통제 완화

문화대혁명이 끝난 후에도 중국의 호적제도는 큰 변화 없이 농촌인구의 도시호구 이전을 엄격하게 제한했다. 다만 중국 정부는 사회 안정을 위해 아주 제한적이지만(매년 비농업인구의 1.5%-2% 미만으로 제한) 농촌호구의

도시 이주를 허용했다. 중국 정부가 농촌인구의 도시 이주 제한을 완화한 것은 한편으론 문화대혁명 이후 사회통합과 안정을 도모하기 위한 것이었으며, 또 다른 한편으로는 호전된 경제 상황과 환경변화에 대응하기 위한 것이었다.

1978년 12월 중국공산당 11기 3중전회에서 개혁개방 정책을 제시한 이후 도시와 농촌 경제구조에 큰 변화가 발생했다. 한편으로는 농촌에서 추진된 가정연산도급경영책임제는 식량 생산을 크게 증대시켰고 상품식량의 공급 부족 현상은 더 이상 존재하지 않았으며 농촌노동력 또한 대규모 잉여가 발생했다. 여기에 농촌인구의 농업이탈을 막기 위해 조직된 인민공사가 해체되면서 그동안 토지에 점착되어 농촌에 발이 묶여있던 농민들은 자유를 얻게 되었다. 또 다른 한편으로 자주권 확대를 포함하는 국유기업 개혁이 추진되면서 도시경제가 크게 호전되고 향진기업과 개체기업을 포함한 다양한 비국유기업들이 신속하게 발전하면서 노동력에 대한 대규모 수요를 발생시켰다. 이러한 양 방면의 새로운 국면은 농촌인구의 도시 이주에 대한 중국 정부의 태도를 “엄격 통제”에서 “제한적 허용”으로 바꾸도록 했으며, 농촌노동력 유동에 대한 호적제도 상의 제한도 점차 완화되기 시작했다(赵军洁, 范毅 2019, pp. 71-72). 특히 1984년 이후 향진기업이 급속하게 발전하면서 가면 갈수록 더 많은 농민들이 집진으로 이주해 공업이나 서비스업에 종사했으며, 그들의 호적문제 해결이 시급한 해결과제로 부상했다.

<표 4> 1978-2001년 중국 향진기업 발전 추이

(단위: 억 위안, 만 명)

구분	총생산액	고정자산	직공수	전국 농촌노동력
1978	493.07	229.58	2827	28455.6
1979	548.41	277.95	2909	29582.2
1980	656.90	326.32	3000	29808.4
1981	745.30	385.45	2970	32227.1
1982	853.08	455.29	3113	33278.3
1983	1016.83	537.80	3235	34258.1

1984	1709.89	635.25	5208	37200.2
1985	2728.39	750.38	6979	37065.1
1986	3540.87	1057.23	7937	38036.8
1987	4764.26	1489.54	8805	39000.4
1988	6495.66	2098.70	9545	40066.7
1989	7428.39	2499.56	9367	40938.8
1990	9581.10	2682.01	9262	42009.5
1991	11621.70	3188.10	9614	43092.5

자료: 丁立、姜春海(2003, p. 77)

위의 <표 4>에서 보는 바와 같이, 향진기업의 급속한 성장과 함께 향진기업에 종사하는 노동자 수도 빠르게 증가하였다. 1978년 493억 700만 위안에 불과했던 향진기업 생산액은 1991년 1조 1,621억 7,000만 위안에 달해 약 24배가 증가했고, 고정자산의 경우 1978년 229억 5,800만 위안에서 1991년 3,188억 1,000만 위안으로 증가해 약 14배 증가했다. 이와 같은 향진기업의 급속한 성장과 함께 향진기업 직공 수도 크게 증가했다. 1978년 향진기업에 고용된 노동자는 2,827만 명으로 전체 농촌 노동자의 9.93%에 불과했지만, 1984년 5,000만 명을 넘어선 이후 1991년 향진기업 고용 노동자 수는 9,614만 명으로 전체 농촌 노동자의 22.31%를 차지했다. 향진기업이 고용한 노동자는 절대적인 수에서나 전체 농촌 노동자에서 차지하는 비중 모두 크게 증가했다.

이러한 상황에서 중국 정부는 우선 집진으로의 호구이전 제한을 완화하기로 결정했다. 농촌인구의 집진 이주는 생산책임제 실시 이후 늘어난 농민의 소득증대와 생산력 향상으로 형성된 농촌의 유희자금과 잉여 노동력 문제를 해결하면서도, 도시 호구의 증가로 인한 정부의 재정부담과 도시의 고용부담을 모두 완화할 수 있는 이석이조의 방법이였다(乔晓春 2019, p. 5). 1984년 10월 13일 중국 국무원은 「농민 집진 이주 호적취득 문제에 관한 통지」를 발표하고, 집진 공장 근무나 상업 및 서비스업 종사를 원하는 농민과 그의 가족들 중 고정된 거주지가 있고 경영 능력이 있거나 향진기업과 기관에서 장기간 근무한 사람들에게 상주호구를 부여하고 비농업인구로 집계할

것을 요구했다(国务院 1984). 이 통지가 발표된 이후 농민들에게 커다란 반향을 불러일으켰다. 1986년 말 전국적으로 집진호구를 취득한 농촌인구는 166만 3,828호에 454만 2,988명에 달했다(殷志靜, 郝奇虹 1996, p.14). 이들 호적 취득자에게는 '식량자급호구부'와 '가격할증 식량·식용유 공급증'이 발급되고 비농업호구로 집계되었다.

비록 식량자급을 전제로 할증된 가격의 식량을 공급받고 농업생산에서는 벗어날 수 있지만 호적지를 벗어날 수는 없는(离土不离乡) 제한이 따랐지만, 그동안 엄격하게 통제되었던 농촌인구의 호구 이전의 길이 열리기 시작했다는 측면에서 큰 의미가 있었다. 그뿐만 아니라 1985년 7월公安부의 「도시 임시거주 인구 관리에 관한 규정」 발표로 농촌인구가 호적지를 벗어나 비호적지에 장기간 거주할 수 있는 법적 근거가 마련되었으며, 같은 해 9월 전인대 상무위원회의 「주민신분증조례」 통과로 호적제도 개혁은 중요한 진전이 있었다(公安部 1985).

그러나 중국 정부는 아직 농산물 공급에 대한 충분한 확신이 없었고 도시의 제한된 인구수용 능력과 인구확장으로 인한 사회문제 심화 등을 우려한 나머지 호적제도의 근본적 변화를 이끌어내 데는 한계가 있었고, 호적제도 개혁은 집진 이주에 대한 정책적 완화에 국한하여 이루어졌다. 사회주의시장경제 체제가 도입되기 이전 중국의 호적제도 개혁은 일부 전문기술 간부의 '농전비' 허용과 농민 스스로 식량을 해결하는 조건 하에 집진으로 이주하여 취업할 수 있도록 허용하는 것 등을 통해 도·농간 이원화된 제도적 안배를 타파하고 일정 정도 엄격한 통제가 완화되기 시작했다. 그러나 호적제도 개혁은 단지 농촌노동력 유동 추세에 맞추어 이루어진 부분적인 완화 조치에 불과했으며, 도시와 농촌 주민의 신분과 사회적 지위 및 이익상의 제도적 차별을 실질적으로 바꾸지는 못했다.

2. 사회주의시장경제 체제 수립과 전면적 소도시 호적 개방

1978년 중공 11기 3중전회에서 개혁개방을 선언한 이후 중국은 계획경제에서 상품경제 다시 상품경제에서 시장경제로 전환하는 탐색과 인식 변화

를 통해 시장화 개혁을 추진해왔다. 그 과정에서 사회주의 기본 경제체제와 관련하여 계획과 시장의 관계에 대한 논쟁과 함께 자생적으로 나타난 개체 경제를 어떻게 규정할 것인가가 중요한 문제였다. 이와 관련하여 중국은 개체 경제와 사영경제 등을 포함하는 비공유제 경제에 대해 공유제를 주체로 하는 사회주의 경제의 “필요하고 유익한 보충”에서 사회주의시장경제의 “중요한 구성부분”으로 인식의 전환을 이루었다(殷莉 2019, pp. 18-20).

이러한 인식의 전환을 바탕으로 중공 14대가 사회주의시장경제 체제 수립을 개혁목표로 제시한 이후 10년간 비공유제 경제는 기업 수와 등록자본에서 비약적인 규모의 발전을 이루었다. 예를 들면, 사영기업 수는 1992년 14만 개에서 2002년 243.5만 개로 연평균 33%가 증가하여 17배가 되었으며, 등록자본도 221억 위안에서 2조 4,756억 위안으로 연평균 60%가 증가하여 112배가 되었다. 이러한 양적인 성장에 힘입어 전체 사영기업 종사자 수는 1992년 232만 명에서 2002년 3,410만 명으로 14배 증가했다(殷莉 2019, p. 20).

<표 5> 1998-2002년 소유제별 도시(城镇) 취업인원 현황

(단위: 만 명, %)

구분	1998년		1999년		2000년		2001년		2002년	
	취업 인원	비중	취업 인원	비중	취업 인원	비중	취업 인원	비중	취업 인원	비중
총계	21,616		22,412		23,151		23,940		24,780	
국유 기업	9,058	41.90	8,572	38.25	8,102	35.00	7,640	31.91	7,163	28.91
집체 기업	1,963	9.08	1,712	7.64	1,499	6.74	1,291	5.39	1,122	4.53
사영 기업	973	4.50	1,053	4.70	1,268	5.48	1,527	6.38	1,999	8.07
개체 기업	2,259	10.45	2,414	10.77	2,136	9.23	2,131	8.90	2,269	9.16
외자 기업	293	1.36	306	1.37	332	1.43	345	1.44	391	1.58

자료: 中国统计年鉴(2002, 2003)

만약 위의〈표 5〉와 같이 1998-2002년 소유제별 도시 취업인원 현황을 보면 중국 노동력 시장의 변화를 더욱 명확하게 확인할 수 있다. 1998년 공유제 기업(국유기업과 집체기업) 취업자는 도시 전체 취업자의 50.98%로 절반 정도를 차지했으나 2002년 그 비중은 33.44%로 대폭 감소한 반면, 비공유제 기업(사영기업·개체기업·외자기업) 취업자는 오히려 1998년 16.31%에서 2002년 18.81%로 증가했다.

1992년 중공 14대는 사회주의시장경제를 개혁목표로 제시하였을 뿐만 아니라 ‘4연개방’ 즉 전면적인 대외개방을 선언하면서 그동안 부진했던 외국인 투자 또한 크게 증가했다. 1991년 43억 6,600만 달러에 불과했던 외국인 직접 투자는 그 이듬해인 1992년 110억 800만 달러로 2.5배가 증가했고, 1993년에는 다시 2.5배가 증가하여 275억 1,500만 달러를 기록했다. 1997년 아시아 금융위기로 정체되었던 외국인 직접투자는 2001년 중국의 WTO 가입으로 다시 활기를 되찾으면서 다소 연도별 차이는 있지만 꾸준한 증가추세를 보여왔다(아래 〈표 6〉 참조). 90년대 외국인 직접투자는 주로 중국의 저임노동력

〈표 6〉 중국의 외국인 직접투자(FDI) 추이

(단위 : 억 달러)

연 도	FDI	연 도	FDI	연 도	FDI
1983	9.16	1996	417.26	2009	900.33
1984	14.19	1997	452.57	2010	1057.35
1985	19.56	1998	454.63	2011	1160.11
1986	22.44	1999	403.19	2012	1117.16
1987	23.14	2000	407.15	2013	1175.86
1988	31.94	2001	468.78	2014	1195.62
1989	33.92	2002	527.43	2015	1262.67
1990	34.87	2003	535.05	2016	1260.01
1991	43.66	2004	606.30	2017	1310.35
1992	110.08	2005	603.25	2018	1349.66
1993	275.15	2006	658.21	2019	1381.35
1994	337.67	2007	747.68		
1995	375.21	2008	923.95		

자료: 乔晓, 刘宏(2020, p. 124)

을 이용한 생산을 목적으로 이루어졌으며, 투자환경이 좋은 동남연해 지역에 집중되었다.

<표 7> 1991-2018년 농민공 유동 규모와 변화 추이

(단위: 만 명, %)

년도	외지농민공(A)		본지농민공(B)		전체 농민공(C)	
	규모	A/C비중	규모	B/C비중	규모	증가율
1991	4,212	32.5	8,694	67.5	12,906	-
1992	5,129	35.8	9,197	64.2	14,326	11.0
1993	6,194	37.3	10,412	62.7	16,606	15.9
1994	6,993	40.5	10,274	59.5	17,267	4.0
1995	7,500	38.8	11,831	61.2	19,331	12.0
1996	7,994	40.0	11,990	60.0	19,984	3.4
1997	8,591	43.3	11,250	56.7	19,841	-0.7
1998	9,501	46.4	10,976	53.6	20,477	3.2
1999	10,195	48.7	10,740	51.3	20,935	2.2
2000	10,602	50.6	10,350	49.4	20,952	0.1
2001	9,001	45.4	10,825	54.6	19,826	-5.4
2002	10,208	49.5	10,414	50.5	20,622	4.0
2003	10,991	51.2	10,476	48.8	21,467	4.1
2004	11,798	53.5	10,255	46.5	22,053	2.7
2005	12,605	54.6	10,481	45.4	23,086	4.7
2006	13,011	54.2	10,994	45.8	24,005	4.0
2007	13,501	54.8	11,136	45.2	24,637	2.6
2008	14,044	62.3	8,498	37.7	22,542	-8.5
2009	14,545	63.3	8,433	36.7	22,978	1.9
2010	15,333	63.3	8,890	36.7	24,223	5.4
2011	15,849	62.7	9,429	37.3	25,278	4.4
2012	16,336	62.2	9,925	37.8	26,261	3.9
2013	16,610	61.8	10,284	38.2	26,894	2.4
2014	16,821	61.4	10,574	38.6	27,395	1.9
2015	16,884	60.9	10,863	39.1	27,747	1.3
2016	16,934	60.1	11,237	39.9	28,171	1.5
2017	17,185	60.0	11,467	40.0	28,652	1.7
2018	17,266	59.9	11,570	40.1	28,836	0.6

자료: 周平, 孟艳鹏(2016, p. 67)

이처럼 1992년 등소평 남순 강화와 중공 14대의 사회주의시장경제 체제 개혁목표 확정 등으로 시장화 개혁이 가속화되면서 비공유 경제가 급속하게 발전하고 외국인 직접투자 또한 크게 증가하였다. 특히 동남연해 지역을 중심으로 저임 노동력을 필요로 하는 노동집약형 위탁가공 산업이 빠르게 성장하면서 대규모 농촌과 중서부지역 노동력을 흡수하기 시작했고 이로 인해 도시와 농촌 그리고 지역을 뛰어넘는 ‘민공조’ 현상이 나타났다. 위의 [표 7]에서 보는 바와 같이 이주 농민공은 1991년 1억 2,906만 명에서 2001년 1억 9,826만 명으로 10년간 53.62% 증가했고, 2018년 농민공 규모는 1991년에 비해 2배가 넘는 2억 8,836만 명에 달하고 있다. 농민공의 유동 방식에도 큰 변화가 있었는데, 개혁개방 초기 농민공들은 주로 호적지 집진과 소도시 향진기업에 종사하였으나 점점 더 많은 농민공들이 호적지를 벗어나 동남연해를 중심으로 한 대도시에서 새로운 기회를 모색했다(段成榮, 楊舫 2009, pp. 1-12). 1991년 전체 농민공에서 외지농민공이 차지하는 비중은 32.5%에 불과했으나, 2001년 그 비중은 45.4%로 증가했고 2003년 50%(51.2%)를 초과한 이후 2018년에는 59.9%에 달했다.¹¹⁾

시장화 개혁이 확대되면서 도시화가 큰 진전을 보였으며 경제는 활성화되고 2·3차 산업도 크게 발전했다. 식량 배급제도의 폐지로 상품식량 공급도 이미 호적과 상관없게 되면서 도시로 이주해 공·상업에 종사하는 농촌 인구는 크게 증가하여 도시 호적취득을 요구하는 목소리가 매우 커졌다. 심지어 일부 지방에서는 80년대 말부터 돈을 받고 호구를 파는 금전 행위가 나타나기 시작하여, 1992년 상반기 전국 대부분 성·시에서 돈을 지불하고 도시호구를 취득하는 현상이 나타났다.公安부가 전국 17개 성과 구의 950개 시와 현을 조사한 결과 비용을 받고 ‘농전비’ 수속을 진행한 호구가 248만 명에 달했고, 한 호구당 비용은 2천 위안에서 4만 위안에 달했던 것으로 파악됐다(殷志靜, 郝奇虹 1996, p.30).

11) 중국 국가통계국은 농민공을 본지 농민공과 외지 농민공으로 나누는데, 본지농민공은 호적소재지 향진 내에서 종사하는 농민공을 가리키며, 외지농민공은 호적소재지 향진 밖에서 종사하는 농민공을 가리킨다(夏靜雷, 張娟 2014, pp. 75-85).

이러한 노동력 시장의 확대와 대규모 인구 유동 추세에 순응하여 중국의 호적제도 개혁 또한 뚜렷한 진전이 있었다. 일련의 노동력 유동을 저해하는 제도는 개혁되고 조정되었는데, 특히 소성진¹²⁾ 호적관리제도 개혁이 전면적으로 추진되면서 소성진에 이주한 농민들에게 호적취득 제한을 개방하고 원주민과 동등한 복지혜택을 제공하였다. 뿐만 아니라 호적제도에 부가된 다양한 복지혜택을 점진적으로 분리시켰는데, 특히 1994년 식량 배급제도의 폐지는 호적제도 개혁뿐 아니라 시장화 개혁에 있어서도 매우 중요한 의미를 지니는 조치였다.

이와 관련하여 1992년 8월 공안부는 「당지유효도시주민호구제도 실행에 관한 통지」를 통해 소도시·경제특구·경제개발구·첨단기술 산업개발구를 대상으로 ‘당지유효도시주민호구’¹³⁾제도를 실행했다(公安部 1992). 공안부의 통지에 상응하여 광둥·절강·산둥·산서·하남·허북 등 지역에서 처음 이 제도가 시행되었는데, ‘당지유효도시주민호구’가 비록 정식 호구는 아니었지만, 상주인구에 준하여 관리하고 비농업 인구로 집계되었다. 일정 부분 기본 공공서비스 균등화와 도농 호적 일원화에 준하는 성과라 할 수 있다. 그리고 1997년과 1998년 중국 국무원은 공안부의 「소도시 호적관리제도 개혁에 관한 시행방안」과 「농촌 호적관리제도 완비에 관한 의견」 및 「현재 호구관리 업무 중 몇몇 두드러진 문제 해결에 관한 의견」을 연달아 비준 공포하고, 소도시에 합법적인 고정 주거지와 안정된 직업 혹은 생활 원천이 있고 거주 후 일정 연한이 경과한 이주 농민과 그의 직계가족이 해당 지역 정부의 관련 규정에 부합할 경우 호적취득을 허가할 수 있도록 하는 호적관리제도 개혁을 단행했다(公安部 1997, 国务院 1998). 이와 같은 정부 방침에 따라 각 지방정부는 소도시 호적을 점차적으로 개방하고 취업과 거주 조건 또는 투자 및 주택 구입 조건이 부합할 경우 소도시 상주호구 신청을 허용했다.

12) 소성진(小城镇)이란 개념은 글자 그대로 규모가 작은 성진을 말하는데 규모에 대한 명확한 규정이 없어 크게는 인구 20만 이하 현급시와 건제진 및 집집을 포함하며, 작게는 건제진과 집진을 포함하는 개념으로 사용된다.

13) ‘당지유효성진주민호구(当地有效城镇居民户口)’는 호구등기부 표지가 파란색이거나 파란 도장을 찍는다는 하여 ‘남인호구(蓝印户口)’라고도 하는데 일종의 임시 호구로 붉은 도장을 찍는 정식호구와 구별된다.

2001년 3월, 국무원은 재차公安부의 「소도시 호적제도 개혁 추진에 관한 의견」을 비준하고 전면적으로 소도시 호적제도 개혁을 추진했다. 농촌 호구의 소도시 이주 조건을 더욱 완화했으며, 도농 호적제도 개혁의 권한을 각 지방정부로 이관했다. 그 후 각 지방들이 잇달아 개혁조치를 단행하고 호구 제한을 완화하면서, 대도시 호적취득 조건 또한 완화되기 시작했다. 정주시와 석가장시는 2001년 7개 조항의 전입기준을 공포했는데 그중 한 가지 조항만 부합하면 호적취득이 가능했다(新华社 2001, 新闻周刊 2001). 북경시 또한 2001년 두 가지 호적개혁 조치를 단행했는데, 통주구 송가장진과 창평북 8개 진을 전국 소도시 종합개혁 시범지구로 지정하고 상품주택을 구입하거나 사업에 투자하면 북경호구를 받을 수 있도록 했다. 또한 직원모집 광고에 사용자 단위가 응모자를 북경호구 소지자로 제한하지 못하도록 하고 원래의 임시거주증을 거주증으로 바꾸었다.

그러나 이 기간은 농촌노동력이 대규모로 공급되는 이원적 경제발전 단계에 놓여있던 시기로 농촌인구의 도시 유입이 도시주민들의 취업에 미칠 충격을 우려하여 호적제도는 더 이상 큰 진전을 보이기에는 한계가 있었다. 호적 제한의 자유화는 주로 현급 도시와 소성진에 국한되었고 중·대형 도시 호적취득의 문턱은 여전히 높았다. 결과적으로 도시와 농촌의 이원화된 복지체계는 여전히했고 도시와 농촌 거주민의 사회복지에는 여전히 큰 차이가 있었다.

3. 경제발전방식 전환과 도농 호적 일원화

21세기 들어 중국의 호적제도 개혁은 농민공의 시민화와 기본 공공서비스 균등화를 핵심으로 하는 도농 호적 일원화에 주안점을 두고 진행되었다. 2001년 호적제도 개혁 권한이 각 지방정부로 이관되면서 우선 석가장·정주·우루무치·제남 등 대도시가 앞장서서 도시호구 제한을 완화하고 거주증 제도를 실행했다. 2002년부터는 절강, 강서, 강소 등 성들이 농업과 비농업으로 이원화된 호적 구분을 취소하고 도농간 일원화된 호적제도 수립에 착수했다. 하북성의 경우 2003년 10월 1일 새로운 호적관리 규정을 실행하고 농

업호구와 비농업호구 구분을 취소하고 거주지 호구등록을 실시했다. 광주시도 2004년 1월 1일부로 「우리(광주) 시 상주인구 조절관리 제도 개혁에 관한 약간 의견」을 발표하고 농전비 인구통제 계획을 취소하고 임시호구 접수도 중단했다(广州市人民政府 2003). 광주시 외에도 성도·중경·하문·무한 등 도시들도 연이어 유사한 개혁조치를 단행했다. 이처럼 각 지방 정부들은 새로운 호적개혁 조치를 단행하고 임시호구 발급을 중단했으며, 농업호구와 비농업호구 구분을 취소하고 도농 호구 일체화 개혁을 추진했다.

중국 정부는 각 지방의 성공적 개혁 경험을 통해 점차 중·대형 도시의 호적등록 제한을 완화했으며, 지방의 혁신적 개혁을 체계화하고 도농 호적 일원화 개혁을 전국으로 확산시켰다. 2010년 발표한 「2010년 경제체제 개혁 심화 중점업무 의견에 관한 통지」와 「국가 중장기 인재 발전 계획 요강」, 2011년 2월에 발표한 「국무원 판공청의 적극적이고 적절한 호적관리제도 개혁 추진에 관한 통지」등은 전면적인 거주증 제도 실행과 도농 일원화된 호구등록 제도 수립 및 도시와 농촌의 기본 공공서비스 균등화 추진을 위한 중앙 정부 차원의 조치들이라 할 수 있다(国务院办公厅 2011).

이와 같은 중국 정부의 도농 호구 일원화 개혁은 중국의 경제환경과 그에 따른 경제정책 변화 특히 경제발전방식의 전환과 밀접한 관계를 맺고 있다. 1995년 9월 중공 14기 5중전회에서 경제성장방식상 조방형 성장방식에서 집약형 성장방식으로의 전환을 제기한 이후 양적 성장에서 질적 성장방식으로의 전환·속도 추구형 성장에서 지속 가능한 성장방식으로의 전환 등 다양한 의견들이 제시되었으며, 경제성장방식의 전환 문제는 중국 당정은 물론 학계의 큰 관심 사항이 되었다(中国共产党第十四届中央委员会第五次全体会议 1995). 그도 그럴 것이 개혁개방 이후 30여 년간 중국경제는 연평균 9.9%씩 성장하는 경제 기적을 이루었으나 경제성장의 질적인 면에서 의문을 제기하는 목소리가 적지 않았으며, 2010년 이후 경제성장을 또한 지속적인 하락을 면치 못하고 있기 때문이다. 이러한 경제성장률의 지속적인 하락은 다양한 원인이 있겠지만, 경제체제 전환의 중요한 시기에 과거의 성장동력이 효력을 상실하고 있는 가운데 새로운 성장동력이 제대로 역할을 못하고 있기 때문이란 의견이 지배적이었다(童长凤 2016, p. 41).

일찍이 2007년 10월 중공 17대 보고에서 후진타오 총서기는 “경제발전방식 전환 가속화와 산업구조 고도화 추진”을 주장하면서 중국 특색의 신형 공업화 노선 견지와 국내 수요 특히 소비수요 확대 견지를 방침으로 제시하고, 경제발전방식상 3대 전환을 요구했다. 우선은 주로 투자와 수출에 의존해왔던 것에서 소비·투자·수출이 함께 추동하는 방식으로 전환해야 하고, 주로 2차산업이 이끌어 온 것에서 1차·2차·3차 산업이 함께 이끌어가는 방식으로 전환해야 하며, 물자와 자원 소모 증가에 의존했던 것에서 과학기술 진보·노동자 자질 제고·관리혁신에 의한 경제발전방식으로 전환해야 한다고 요구했다(胡锦涛 2007).

<표 8> 3대 수요의 국내총생산 증가에 대한 기여도 변화 추이

(단위: %, %포인트)

년도	GDP 증가율	최종 소비지출		자본형성 총액		순수출	
		기여율	기여도	기여율	기여도	기여율	기여도
1978	11.7	38.3	4.5	67.0	7.8	-5.3	-0.6
1980	7.6	77.3	6.1	20.9	1.6	1.8	0.1
1985	13.4	71.1	9.5	79.8	10.7	-50.9	-6.8
1990	3.9	91.7	3.6	-74.6	-2.9	82.9	3.2
1995	11.0	46.2	5.1	46.6	5.1	7.2	0.8
2000	8.5	78.1	6.6	22.4	1.9	-0.5	0.0
2001	8.3	49.0	4.1	64.0	5.3	-13.0	-1.1
2002	9.1	55.6	5.1	39.8	3.6	4.6	0.4
2003	10.0	35.4	3.6	70.0	7.0	-5.4	-0.6
2004	10.1	42.6	4.3	61.6	6.2	-4.2	-0.4
2005	11.4	54.4	6.2	33.1	3.8	12.5	1.4
2006	12.7	42.0	5.3	42.9	5.5	15.1	1.9
2007	14.2	45.3	6.4	44.1	6.3	10.6	1.5
2008	9.7	44.2	4.3	53.2	5.1	2.6	0.3
2009	9.4	56.1	5.3	86.5	8.1	-42.6	-4.0
2010	10.6	44.9	4.8	66.3	7.1	-11.2	-1.3

2011	9.6	61.9	5.9	46.2	4.4	-8.1	-0.8
2012	7.9	54.9	4.3	43.4	3.4	1.7	0.2
2013	7.8	47.0	3.6	55.3	4.3	-2.3	-0.1
2014	7.3	48.8	3.6	46.9	3.4	4.3	0.3
2015	6.9	59.7	4.1	41.6	2.9	-1.3	-0.1
2016	6.7	66.5	4.5	43.1	2.9	-9.6	-0.7
2017	6.8	57.6	3.9	33.8	2.3	8.6	0.6
2018	6.6	76.2	5.0	32.4	2.2	-8.6	-0.6

자료: 国家统计局(2019)

사실 그동안 중국의 경제성장은 높은 투자율에 의존해왔다. 위의 <표 8>에서 보는 바와 같이 소비·투자·수출 3대 수요가 GDP 성장에서 차지하는 기여율을 보면, 2001-2010년 10년간 소비 기여율은 연평균 46.95%인 반면 투자 기여율은 연평균 56.15%로 나타나고 있다. 비록 2011년 이후 2018년까지 GDP 성장률에 대한 소비 기여율이 연평균 59.08%로 개선되기는 하였으나 미국과 일본을 비롯한 선진국의 소비 기여율이 70-80%라는 점을 감안하면 중국의 소비 기여율은 아직도 낮다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 중국은 근 20년간 내수진작을 위한 다양한 조치를 취해 왔다. 2000년부터 본격 추진된 서부대개발과 2003년 미국발 금융위기 이후 추진된 “가전하향”과 2008년 4조 위안의 긴급 구제자금 투입과 같은 다양한 경기부양 정책이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 세계적인 경기침체가 장기화되고 루이스 전환점을 통과하면서 인구보너스가 소진되어 가는 현실에서 내수 확대의 중요성은 더욱 커지고 있다.

경제발전방식의 전환에 따른 내수확대를 위한 중국 정부의 노력은 호적제도 개혁에도 잘 반영되고 있다. 특히 2013년 11월 중공 18기 3중전회에서 통과시킨 「중공 중앙 전면적 개혁 심화 약간의 중대한 문제에 관한 결정」과 2014년 3월과 7월 중국 국무원이 발표한 「국가신형도시화규획(2014-2020년)」 및 「호적제도 개혁 진일보 추진에 관한 의견」이 대표적이다. 전면적 개혁 심화와 신형도시화 그리고 호적제도 개혁 진일보 추진의 핵심은 농민공의 도시민화·기본 공공서비스의 균등화·도농 호적의 일원화를 통해 내수를 진

작하고 이를 통해 지속 가능한 경제발전을 추진하는 것이다.

중공 중앙은 2013년 11월 12일 「중공 중앙 전면적 개혁 심화 약간의 중대한 문제에 관한 결정」을 통과시키고 전면적인 개혁 심화를 통해 경제발전방식 전환을 가속화하고 혁신형 국가 건설을 가속화하여 경제 효율화와 공평화 그리고 지속가능한 발전을 추진할 것을 결정했다. 이를 위해 “공업이 농업을 촉진하고(以工促农), 도시가 농촌을 이끌고(以城带乡), 공업과 농업이 서로 도와주는(工农互惠)” 도농 발전 일체화 체제와 메커니즘을 완비할 것과 농업이전 인구의 시민화를 추진하여 점진적으로 조건에 부합하는 농업이전 인구를 도시주민으로 전환할 것을 요구했다. 이와 관련하여 건제진과 소도시 호적취득 제한을 전면 개방하고, 중등도시 호적취득 제한을 질서있게 개방하고, 대도시 호적취득 조건을 합리적으로 확정하고, 특대도시 호구 규모는 엄격하게 통제하는 호적제도 개혁 원칙을 제시했다. 또한 도시 기본 공공서비스의 상주인구 대상 균등화를 점진적으로 추진하고, 도시 이주 후 호적을 취득한 농민들을 도시 주택과 사회보장 체계에 완전히 편입시키고, 농촌에서 참가한 양로보험과 의료보험 규범을 도시 사회보험 체계와 연계시킬 것을 요구했다(人民日报海外版 2013). 이처럼 중공 18기 3중전회는 전면적인 개혁 심화를 통해 경제발전방식의 전환을 가속화하는 차원에서 농업이전 인구의 도시민화와 도시 상주인구의 기본 공공서비스 균등화를 포함하는 전면적인 호적제도 개혁 원칙을 제시했다.

중공 중앙의 전면적인 개혁 심화에 관한 결정에 상응하여 2014년 3월 16일 중국 국무원은 「국가신형도시화규획(2014-2020년)」을 발표하고 과거와는 다른 방식의 새로운 도시화 정책을 제시했다. 2012년 기준 52.6%인 도시 상주인구 비율을 2020년까지 60% 내외로 끌어올리고, 도시 호적인구 비율도 같은 기간 35.3%에서 45%까지 상승시킨다는 목표를 제시하고 있다. 또한 상주인구에 대한 기본 공공서비스 균등화를 추진한다는 계획이다.

도시화 수준을 상주인구 도시화율과 호적인구 도시화율로 구분하고 두 도시화율 격차를 2012년의 17.3% 포인트를 2020년까지 15% 포인트 내외로 축소하는 계획은 중국이 제시한 신형도시화가 과거처럼 단순한 도시의 규모나 양적 확대가 아닌 농민공의 도시민화를 포함한 질적 향상에 역점을 두

고 있다는 것이다. 경제성장 방식상의 중대한 전환기에 시진핑 정부가 도시화를 거듭 강조하며 역점을 두고 있는 것은 도시화가 중국의 내수확대에 그만큼 중대한 역할을 할 것으로 기대하기 때문이다.¹⁴⁾ 도시화를 통한 내수확대에서 무엇보다 가장 중요한 것은 호적제도 개혁을 중심으로 하는 사람의 도시화이다. 도시호적이 없는 농민공들은 도시민에 비해 고용안정성, 노동환경 등에서 크게 불리하기 때문에 양자간 소득격차가 지속되고 있으며 도시민에게만 제공되는 공공서비스는 양자간 실질소득 격차를 더욱 확대하고 있다. 농민공들의 낮은 임금수준과 도시민과의 소득격차 확대는 결국 농민공의 소비부진, 사회에 대한 불만 증대 등을 초래하고 있으며 그 근본 원인은 이원화된 호적제도라는 것을 중국 정부도 인식하고 있는 바다. 따라서 중국이 추진하고 있는 신형도시화는 농민공들에게 도시호적을 부여하는 호적제도 개혁을 통해 농민공들의 고용안정과 노동환경 개선을 추진하고 농민공들이 도시민과 동일한 공공서비스를 제공 받도록 한다는 것이다. 물론 그 궁극적 목적은 도시유입 농민공들의 소비능력과 소비수요를 최대한 확대시켜 부진한 내수를 진작하고 이렇게 확대된 소비와 내수를 지속가능한 경제발전의 원천으로 삼는 것이다.

2014년 7월 30일 중국 국무원은 중공 18대와 18기 3중전회 및 중앙 도시화 공작회의의 호적제도 개혁 심화에 관한 요구를 관철하여, 도시에서 안정적인 취업과 생활 능력을 갖춘 상주인구의 질서 있는 시민화를 실현하고, 전체 상주인구 대상 도시 공공서비스의 전면 실시를 점진적으로 추진하기 위한 조치로 「국무원 호적제도 개혁 진일보 추진에 관한 의견」을 제시했다. 국무원의 「의견」이 제시한 주요 목표는 첫째, 호적이전 정책을 조정하여 도시와 농촌의 호적등록 제도를 통일하고 거주증 제도를 전면적으로 실시하는 것이다. 둘째, 의무교육, 취업서비스, 기본양로, 기본의료위생, 주택보장 등 도시 기본 공공서비스의 전체 상주인구 대상 전면 실시를 점진적으로 추진하는 것이다. 셋째, 2020년까지 소강사회 전면 건설에 상응하는 신형 호적제도를 기본적으로 확립하고, 약 1억 명의 농업이주 인구와 기타 상주인구의 도

14) 중국의 도시화율이 1% 높아질 때마다 7조 위안 정도의 내수진작 효과가 기대된 다(中国中央 国务院印发(2014))

시정착(호적취득)을 실현하는 것이다. 이와 같은 목표를 실현하기 위해 중국은 우선은 건제진(建制鎮)과 소도시 호적취득 제한을 전면 개방하고; 둘째, 중등 도시 호적취득 제한을 점진적으로 개방할 계획이며; 셋째, 대도시 호적취득 조건을 합리적으로 확정하고; 넷째, 특대도시 인구 규모는 엄격하게 통제할 계획이다.

최근 중국경제는 저비용 확장시대를 마감하고 인구보너스를 포함한 각종 보너스가 점차 소멸되면서 새로운 성장동력 모색이 시급한 상황이다. 뿐만 아니라 세계경제의 침체가 장기화 되면서 수출확대를 통한 경제성장도 힘든 상황이다. 또한 이러한 상황은 단기간 안에 돌이킬 수 없는 추세로 변하고 있다. 물론 중국 정부는 일찍이 이와 같은 상황과 추세를 인식하고 새로운 성장동력 모색에 주력하고 있다. 중국이 그동안 추진해온 투자 및 수출주도형 경제발전방식은 더 이상 중국경제의 지속 가능한 발전을 보장하는 데 한계가 있고 지속 가능한 발전을 보장하기 위해서는 소비와 내수 중심의 경제발전방식으로 전환해야 한다는 것이 중국 정부의 판단이다. 이처럼 경제성장 방식상의 중대한 전환기에 농민공의 시민화와 기본 공공서비스 균등화를 중심으로 하는 실질적 의미의 도농 호적 일원화 개혁의 성공을 통한 내수확대가 어느 때 보다 중요한 과제가 되고 있다.

IV. 결론

본 논문은 중국의 호적제도 개혁과 변천이 경제환경 변화와 그에 따른 정부 정책과 밀접한 관계를 맺고 있다는 가정하에 구체적인 경제적 배경과 원인을 분석하는데 주안점을 두고 진행했으며, 분석 결과 본 논문의 가정이 사실에 부합하고 있음을 확인할 수 있었다.

신중국 성립 초기 거주 이전의 자유는 국민의 기본권으로 보장되어 자유로운 호적이전이 가능했다. 1953년 '1·5계획'과 함께 중공업 위주의 공업화 전략이 추진되면서 중국의 호적정책은 농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 통제하는 것으로 선회했다. 대외 자본조달 창구가 극히 제한되고 국가재정

또한 매우 취약한 상황에서 중국은 중공업 우선 발전과 공업화 전략을 위해 동원 가능한 모든 재원을 중공업 위주의 공업화에 투입해야 했다. 농산물에 대한 '계획수매·계획공급'정책과 공농업 제품에 대한 이중 가격제도 및 농업 집체화를 통해 농업과 농민에 대한 수탈로 조달된 자본은 중공업 위주의 공업화를 위한 최대 투자재원으로 활용되었다. 결국 중국은 중공업 우선 발전과 공업화 전략의 순조로운 진행과 성공을 위해 1958년 「호구등록조례」를 제정하고 도시의 인구증가를 억제하고 농촌인구의 도시 이주를 통제하는 이중호적제도를 수립했다.

이중호적제도가 수립된 이후에도 대약진 시기의 철강생산 운동과 1959-61년 3년간 이어진 대기근과 식량위기 그리고 문화대혁명 시기 대혼란 속에 일시적인 호적관리 상의 빈틈을 이용해 대규모 농촌인구의 도시 이주가 있었으나, 곧바로 직공감원과 간부하향 및 지식청년의 '상산하향' 등 정치동원과 행정조치를 통해 도시인구를 축소하기 위한 역도시화가 단행되었다. 이처럼 개혁개방 이전 중국은 도·농간 이원화된 이중호적제도를 실행하고 농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 통제했다. 심지어 도시인구를 축소하기 위해 최소 세 번의 역도시화 즉 도시인구의 농촌 이주가 단행되었다. 이것은 이중호적제도의 수혜자인 도시인구의 증가와 이로 인한 정부의 재정부담을 막고 피착취자인 농촌 농민을 최대한 확보하여 공업화에 필요한 자금조달과 식량생산을 보장하기 위한 것이었다.

개혁개방 이후 농촌에서 추진된 농업생산책임제는 생산력을 크게 향상시켰고 농촌노동력의 대규모 잉여를 발생시켰다. 자주권 확대로 시작한 국유기업 개혁은 도시경제를 활성화하고 다양한 소유제 기업들이 신속하게 발전하면서 노동력에 대한 대규모 수요가 발생했다. 이러한 경제환경 변화에 상응하여 각종 '농전비' 정책이 출현하고 농촌에서 도시로의 호구이전이 허용되기 시작했다. 80년대 향진기업의 급성장으로 농민의 집진 이주가 허용되었고, 90년대 사회주의시장경제 체제 수립과 동남연해 중심의 비약적인 경제발전은 다양한 임시호구의 출현과 소도시 중심의 전면적인 호적제도 개혁이 추진되었고 대규모 농촌인구의 도시이주 즉 '민공조'현상이 출현했다. 그 후에도 경제발전과 시장화 개혁이 확대되면서 다양한 호구이전 정책

이 추진되었는데, 특히 2000년대 들어 경제발전방식 전환을 통한 지속 가능한 발전을 추구하면서 내수확대의 필요성이 부각되었고 이를 위한 농민공의 시민화와 기본 공공서비스 균등화를 중심으로 하는 도농 호적 일원화 개혁이 추진되고 있다.

현재 중국은 특정인에 대한 도시호적 이전 허용과 ‘식량자급호구’, ‘당지유효도시주민호구’, ‘납인호구’ 등과 같은 다양한 임시호구와 소도시 호적 전면 개방을 넘어 일부 특대도시를 제외하고 대도시까지 포함하는 기본 공공서비스 균등화와 도농 호적 일원화를 핵심으로 하는 전면적인 호적개혁을 추진하고 있다. 이미 중국 31개 성·시·자치구들은 모두 농업호구와 비농업호구의 호구구분을 취소하고 주민호구제를 실시하고 있다. 그러나 실질적인 호적 일원화 개혁을 이루기 위해서는 아직도 도시에 남아있는 도시이주 농민들에 대한 각종 차별과 불평등을 해소해야 한다. 이는 막대한 비용이 소요될 뿐만 아니라 더욱 많은 노력과 시간이 필요할 것이다.

참고문헌

- 丁立, 姜春海. 2003. 「中国乡镇企业吸纳劳动就业的实证分析」. 『管理世界』, 第3期: 76-82, 106.
- 中共中央党史和文献研究室. 2018. 『改革开放四十年大事记』. 人民出版社.
- 中共中央文献研究室编. 1996. 『建国以来重要文献选编(第12册)』. 中央文献出版社.
- 王向明. 1985. 「人口迁移和流动对人口城镇化进程的影响」. 『人口与经济』(双月刊), 第2期: 19-24, 51.
- 王年一. 1988. 『大动乱的年代』. 河南人民出版社.
- 王海光. 2003. 「当代中国户籍制度形成与沿革的宏观分析」. 『中国党史研究』(双月刊), 第4期: 22-29.
- 王嗣均. 1995. 「论中国现阶段大城市增长」. 『中国人口科学』(双月刊), 第6期: 17-23.
- 公安部治安管理局编. 2001. 『户口管理法律法规规章政策汇编』. 中国人民公安大学出版社.
- 马洪. 1993. 『现代中国经济大事典』. 中国财政经济出版社.
- 乔晓, 刘宏. 2020. 「外商直接投资对经济增长的影响」. 『统计与决策』(半月刊), 第15期: 124-127.
- 乔晓春. 2019. 「户籍制度、城镇化与中国人口大流动」. 『人口与经济』(双月刊), 第5期: 1-17.
- 刘星航. 2002. 「粮食统购统销与户籍制度的联系」. 『北京党史』(双月刊), 第6期: 27-28.
- 刘应杰. 2000. 『中国城乡关系与中国农民工人』. 中国社会科学出版社.
- 刘传玉, 王郡华. 2006. 「发展战略、分割体制与我国城乡二元经济结构演变」. 『农业经济』, 第10期: 3-5.
- 刘应杰. 2000. 『中国城乡关系与中国农民工人』. 中国社会科学出版社.

- 李若建. 1999. 「大跃进时期的城镇化高潮与衰退」. 『人口与经济』, 第5期: 3-5.
- 李若建. 1999. 「大跃进与困难时期人口迁移初步探讨」. 『中山大学学报』(社会科学版), 第1期: 3-5.
- 李厚刚. 2015. 「20世纪50年代重工业优先发展战略与农民迁徙权的变迁」. 『江西社会科学』, 第8期: 114-120.
- 李腾娟. 2017. 「浅析统购统销政策与城乡二元户籍制度关系」. 『广东蚕业』, 第51卷 第4期: 82.
- 张英红, 雷晨晖. 2002. 「户籍制度的历史回溯与改革前瞻」. 『湖南公安高等专科学校学报』, 第1期: 43-47.
- 周平, 孟艳鹏. 2016. 「外出农民工流动规模变化: 特征与意义」. 『农业经济与管理』(双月刊), 第5期: 64-72.
- 周明长. 2004. 「“一五”重工业优先发展战略与工业城市的发展」. 『四川大学学报』(哲学社会科学版), 2004年增刊: 123-126.
- 国家经济贸易委员会编. 2000. 『中国工业五十年(1953-1957)(上)』. 中国经济出版社.
- 国家统计局. 1991, 1993, 2002, 2003, 2019. 『中国统计年鉴(1991-1993年、2002-2003年、2019年)』. 中国统计出版社.
- 陆学艺, 李培林主编. 1991. 『中国社会发展报告』. 辽宁人民出版社.
- 赵文远. 2012. 「现代中国户口迁移制度变迁的经济因素」. 『史学月刊』, 第5期: 96-100.
- 赵文远. 2007. 「上山下乡知识青年户口迁移问题研究」. 『许昌学院学报』(双月刊), 第6期: 113-116.
- 赵军洁, 范毅. 2019. 「改革开放以来户籍制度改革的历史考察和现实关照」. 『经济学家』, 第3期: 71-80.
- 姚秀兰. 2004. 「论中国户籍制度的演变与改革」. 『法学』, 第5期: 45-54.
- 段成荣, 杨舸. 「我国流动人口的流入地分布变动趋势研究」. 『人口研究』

(双月刊), 第6期: 1-12.

席宣, 金春明. 1996. 『文化大革命简史』. 中共党史出版社.

杨云彦. 1994. 『中国人口迁移与发展的长期战略』. 武汉出版社.

黄小虎. 1992. 「“大跃进”和60年代初的经济调整及其经验教训」. 『学术论坛』(双月刊), 第4期: 29-35.

夏静雷, 张娟. 2014. 「新时期我国农民工若干基本特点探析」. 『河北工业大学学报』(社会科学版)(季刊), 第2期: 75-85.

童长凤. 2016. 「增长动力转变、创新驱动与经济发展方式转型」. 『社科纵横』, 第7期: 41-44.

顾洪章. 1996. 『中国知识青年上山下乡始末』. 中国检察出版社.

殷志静, 郁奇虹. 1996. 『中国户籍制度改革』. 中国政法大学出版社.

殷莉. 2019. 「改革开放40年来非公有制经济的回顾与思考」. 『《资本论》研究』(年刊), 3月: 18-26.

魏津生. 1985. 「五十年代以来我国人口城市化的一般趋势」. 『人口与经济』(双月刊), 第6期: 28-35, 64.

(중국 정부 참고문헌, 발표순으로 정리)

公安部, 「城市户口管理暂行条例」, 1951. 7. 16..

中央人民政府政务院, 「关于劝止农民盲目流入城市的指示」, 1953. 4. 17.

全国人民代表大会, 「中华人民共和国宪法(1954年)」, 1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过, 1954年9月20日中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议主席团公布.

中央人民政府政务院发布, 「关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令」, 1953年 11月 19日政务院第194次政务会议通过, 1953. 11. 23.

劳动部, 「关于继续贯彻劝止农民盲目流入城市的指示」, 1954. 3. 12..

国务院, 「关于建立户口登记制度的指示」, 1955年 6月 9日国务院全体会议第11次会议通过, 1955. 6. 22.

- 国务院, 「关于防止农村人口盲目外流的指示」, 1956. 12. 30.
- 国务院, 「关于防止农村人口盲目外流的补充指示」, 1957. 3. 2.
- 国务院, 「关于防止农民盲目流入城市的通知」, 1957. 9. 2.
- 中共中央, 「1956年到1967年全国农业发展纲要(修正草案)」, 1957. 10. 25.
- 中共中央、国务院, 「关于制止农村人口盲目外流的指示」, 1957. 12. 18.
- 中华人民共和国主席令, 「中华人民共和国户口登记条例」, 1958. 1. 9.
- 中共中央, 「关于立即停止招收新职工和固定临时工的通知」, 1959. 1. 5.
- 中共中央, 「关于制止农村劳动力流动的指示」, 1959. 2. 4.
- 中共中央办公厅, 「关于制止农村劳动力盲目外流的紧急通知」, 1959. 2. 4.
- 中共中央、国务院, 「关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示」, 1963. 12. 7.
- 公安部, 「关于处理户口迁移的规定(草案)」, 1964. 8. 14.
- 国务院, 「国务院批转公安部关于处理户口迁移的规定」, 1977. 11. 1.
- 公安部、粮食部、国家人事局, 「关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题的规定」, 1980年9月3日.
- 国务院, 「关于农民进入集镇落户问题的通知」, 1984. 10. 13.
- 公安部, 「关于城镇暂住人口管理的暂行规定」, 1985. 7. 13.
- 全国人民代表大会, 「中华人民共和国居民身份证条例」, 中华人民共和国第六届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议1985年9月6日通过.
- 公安部, 「关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知」, 1992. 8.
- 中共中央, 「关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议」, 中国共产党第十四届中央委员会第五次全体会议(1995年9月25日至28日)通过.
- 公安部, 「小城镇户籍管理制度改革试点方案」、 「关于完善农村户籍管理制度意见」, 1997. 5. 20.
- 国务院, 「国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见的通知」, 国发 [1998]24号, 1998. 7. 22.

广州市人民政府, 「关于改革我市常住人口调控管理制度的若干意见的通知」, 2003. 12. 6.

胡锦涛, 「高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗」, 2007. 10. 15, 中国共产党第十七次全国代表大会报告. 国务院, 「国务院批转发展改革委关于2010年深化经济体制改革重点工作意见的通知」, 国发[2010]15号, 2010. 5. 27.

中共中央、国务院, 「国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)」, 2010. 06. 6.

国务院办公厅, 「关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知」, 2011. 2. 26.

中共中央, 「关于全面深化改革若干重大问题的决定」, 2013. 11. 15.

中国中央、國務院, 「国家新型城镇化规划(2014-2020年)」, 2014. 3. 16.

国务院, 「关于进一步推进户籍制度改革的意见」, 2014. 7. 24.

中共中央, 「关于全面深化改革若干重大问题的决定」, 2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过.

中华人民共和国国务院令, 「居住证暂行条例」, 中华人民共和国国务院令 第663号, 2015年10月21日国务院第109次常务会议通过.

〈국문요약〉

중국 호적제도 개혁과 변천의 경제적 요인 분석

본 논문은 중국의 호적제도 개혁과 변천이 경제환경 변화와 그에 따른 정부 정책과 밀접한 관계를 맺고 있다는 가정하에 구체적인 경제적 배경과 원인을 분석하는데 주안점을 두고 진행하였다.

신중국 성립 초기 거주 이전의 자유는 국민의 기본권으로 보장되어 자유로운 호적이전이 가능했다. 1953년 '1·5계획'과 함께 중공업 위주의 공업화 전략이 추진되면서 중국의 호적정책은 농촌인구의 도시 이주를 엄격하게 통제하는 것으로 선회했다. 대외 자본조달 창구가 극히 제한되고 국가재정 또한 매우 취약한 상황에서 중국은 농산물에 대한 '계획수매·계획공급' 정책과 공농업 제품에 대한 이중 가격제도 및 농업 집체화를 통해 농업과 농민에 대한 수탈로 조달된 자본을 중공업 위주의 공업화를 위한 최대 투자재원으로 활용하였다. 뿐만 아니라 중국은 중공업 우선 발전과 공업화 전략의 순조로운 진행과 성공을 위해 1958년 《호구등록조례》를 제정하고 도시의 인구증가를 억제하고 농촌인구의 도시 이주를 통제하는 이중호적제도를 수립했다. 이중 호적제도가 수립된 이후에도 대약진 시기의 철강생산 운동과 1959-61년 3년간 이어진 대기근과 식량위기 그리고 문화대혁명 시기 대혼란 속에 일시적인 호적관리 상의 빈틈을 이용해 대규모 농촌인구의 도시 이주가 있었으나, 곧바로 직공감원과 간부하향 및 지식청년의 '상산하향' 등 정치동원과 행정조치를 통해 도시인구를 축소하기 위한 역도시화가 단행되었다. 이것은 이중 호적제도의 수혜자인 도시인구의 증가와 이로 인한 정부의 재정부담을 막고 피착취자인 농촌 농민을 최대한 확보하여 공업화에 필요한 자금조달과 식량생산을 보장하기 위한 것이었다.

개혁개방 이후 농촌에서 추진된 농업생산책임제는 생산력을 크게 향상시

켰고 농촌노동력의 대규모 잉여를 발생시켰다. 자주권 확대로 시작한 국유 기업 개혁은 도시 경제를 활성화하고 다양한 소유제 기업들이 신속하게 발전하면서 노동력에 대한 대규모 수요가 발생했다. 이러한 경제환경 변화에 상응하여 각종 ‘농전비’ 정책이 출현하고 농촌에서 도시로의 호구이전이 허용되기 시작했다. 80년대 향진기업의 급성장으로 농민의 집진 이주가 허용되었고, 90년대 사회주의시장경제 체제 수립과 동남연해 중심의 비약적인 경제발전은 다양한 임시호구의 출현과 소도시 중심의 전면적인 호적제도 개혁이 추진되었고 대규모 농촌인구의 도시 이주 즉 ‘민공조’현상이 출현했다. 그 후에도 경제발전과 시장화 개혁이 확대되면서 다양한 호구이전 정책이 추진되었는데, 특히 2000년대 들어 경제발전방식 전환을 통한 지속 가능한 발전을 추구하면서 내수확대의 필요성이 부각되었고 이를 위한 농민공의 시민화와 기본 공공서비스 균등화를 중심으로 하는 도농 호적 일원화 개혁이 추진되고 있다. 이처럼 중국에서 오랜 기간 유지되어 오던 도농간 이원화된 이중호적제도는 이제 역사의 뒀안길로 사라질 예정이다.

<Abstract>

An Analysis of the Economic Factors of Changes and Reform of the Family Registration System in China

Jang Jae Park*

This paper focused on analyzing specific economic backgrounds and causes under the assumption that China's family register system reforms and changes are closely related to changes in the economic environment and government policies.

In the early days of the establishment of New China, freedom of residence and transfer was guaranteed as a basic right of citizens, allowing free family transfer. In 1953, as the industrialization strategy centered on the heavy industry was promoted along with the "first-five-year Plan", China's family registration policy turned to strictly controlling the urban migration of rural populations. In a situation where external capital procurement windows are extremely limited and national finances are also very weak, China is contributing to exploitation of agriculture and farmers through a 'planned purchase and planned supply' policy for agricultural products, a dual price system for industrial and agricultural products, and agricultural aggregation. The raised capital was utilized as the largest investment fund for industrialization focused on heavy industry. In addition, China enacted the "Hukou Registration Ordinance" in 1958 for the smooth progress and success of its strategy for prioritizing heavy industry

* Sangji University

development and industrialization, and established a dual family registration system to restrain urban population growth and control rural population migration to cities. Even after the family registration system was established, a large-scale rural population moved to the city by taking advantage of temporary family register management gaps amidst the steel production movement during the great leap forward, the famine and food crisis that lasted for 3 years from 1959–61, and the great chaos during the Cultural Revolution. Reverse urbanization was undertaken to reduce the urban population through political mobilization and administrative measures, such as reduction of staff, the cadres go to the countryside, and the educated youth going to the mountain and countryside. This was to prevent the increase in the urban population, the beneficiaries of the family registration system, and the government's financial burden, and to secure the exploited rural farmers as much as possible to ensure the financing necessary for industrialization and food production.

After the reform and opening up, the agricultural production responsibility system, promoted in rural areas, greatly improved productivity and generated a large surplus of rural labor force. The reform of state-owned enterprises, which started with the expansion of sovereignty, revitalized the urban economy and rapidly developed various proprietary enterprises, resulting in a large demand for labor. In response to these changes in the economic environment, various “change from rural to non-rural” policies have emerged, and the transfer of Hukou from rural to urban areas has begun. The rapid growth of Hyangjin enterprises in the 1980s allowed farmers to collect and migrate, and in the 1990s, the establishment of a socialist market economy system and the rapid economic development centered on the

Southeast coast led to the emergence of various temporary shelters and a comprehensive family registration system reform in small towns. The phenomenon of ‘Tide of Migrant Workers’, or urban migration of the population, appeared. After that, as economic development and marketization reform expanded, various policies for relocation were promoted. In particular, in the 2000s, pursuing sustainable development through the change of economic development method, the need to expand domestic demand emerged. Reform of unification of urban and rural family registers is being promoted, centering on service equalization. The dual family register system, which has been maintained in China for a long time, between urban and rural areas is now expected to disappear as a path behind history.

Key words: Hukou, The Family Registry System, Reform and Opening,
Migrant Rural Workers

【『中國과 中國學』 원고 모집】

『중국과 중국학』은 영남대학교 중국연구센터의 공식논문심사를 거치는 학술지이며, 중국연구와 관련된 국내외 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 중국학의 각 분야에 관련된 학술논문으로서 타 학술지에 게재된 적이 없거나, 게재예정이지 않아야 합니다.

1. 본 학술지는 아래와 같은 절차에 따라 연 3회 발행됩니다.

	게재신청마감	논문심사마감	수정접수마감	학회지발간
매권 1호	12월 10일	12월 30일	1월 15일	1월 31일
매권 2호	4월 10일	4월 30일	5월 15일	5월 31일
매권 3호	8월 10일	8월 30일	9월 15일	9월 30일

2. 투고 문의는 아래의 이메일 주소로 보내주세요.

이메일: sinology@yu.ac.kr, seize1213@hanmail.net

3. 논문심사를 위해서 소정의 심사료를 납부해야 하며 통상 접수일로부터 3주 내 심사결과를 통보해 드립니다.

4. 영남대학교 중국연구센터 JAMS(<https://sinology.jams.or.kr>)에 학술지와 관련된 모든 규정이 공개되어 있습니다. 투고자는 특히 연구윤리규정과 투고규정을 확인하고, 반드시 규정을 준수한 논문을 투고해야 합니다.

【『中國과 中國學』 편집위원회】

위 원 장	최의현 (영남대, 경제금융학부)	
국 장	최준환 (강릉원주대, 경제학과)	
편집위원	김윤태 (동덕여대, 중어중국학과)	김완중 (동아대, 국제무역학과)
	김진호 (단국대, 정치외교학과)	남수중 (공주대, 국제통상학 전공)
	남철진 (영남대, 중국언어문화학부)	안종석 (전주대, 경영학부)
	정종호 (서울대, 국제대학원)	조은상 (배재대, 교양교육부)
편집간사	예성호 (서울외대, 한중통번역학과)	

【중국연구센터 임원진】

■ 소 장 : 최의현(경제금융학부)

■ 운영위원회 : 강기천(경제금융학부), 남철진(중국언어문화학과),
손상범(국제통상학부), 여택동(국제통상학부), 진현(중국언어문화학과),
최재목(철학과)

中國과 中國學 (제 42 호)

2021년 1월 31일 인쇄

2021년 1월 31일 발행

발행처 : 영남대학교 중국연구센터

발행인 : 서 길 수

경상북도 경산시 대학로 280

영남대학교 ☎ 38541

전화 : (053) 810-3505

인쇄처 : 한국학술정보(주)

전화 : (031) 940-1118

ISSN : 1598-8465

