

# 「홍콩 국가안전법」 제정 추진에 따른 영향 및 전망

- 허재철** 세계지역연구센터 중국경제실 중국지역전략팀 부연구위원 (jcheo@kiep.go.kr, 044-414-1042)  
**연원호** 세계지역연구센터 중국경제실 중국경제통상팀 부연구위원 (whyeon@kiep.go.kr, 044-414-1022)  
**김홍원** 세계지역연구센터 중국경제실 중국지역전략팀 전문연구원 (hwkim@kiep.go.kr, 044-414-1278)  
**김종혁** 세계지역연구센터 선진경제실 미주팀 전문연구원 (jhkim@kiep.go.kr, 044-414-1193)  
**윤형준** 세계지역연구센터 선진경제실 유럽팀 연구원 (hjyoon@kiep.go.kr, 044-414-1064)



## 차 례

1. 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」의 주요 내용과 추진 배경
2. 주요국의 반응
3. 미국의 제재 가능 조치와 경제적 영향
4. 전망 및 시사점

## 주요 내용

- ▶ 2020년 5월 28일, 전국인민대표대회(전인대)에서 「홍콩특별행정구의 국가 안전을 수호하기 위한 법률 제도와 집행 기제 건립 및 완비에 관한 전국인민대표대회의 결정(이하, 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」)이 표결 통과됨에 따라, 홍콩의 국가안보 관련 법률(일명 「홍콩 국가안전법」)을 중국 본토가 주도하여 제정할 수 있는 법적 근거가 마련됨.
  - 이에 따라 「홍콩 국가안전법」은 늦어도 7월 안으로 전인대 상무위의 제정 절차를 거쳐, 9월 6일 홍콩 입법회 선거 전에 발효될 것으로 예상된다.
  - 「홍콩 국가안전법」의 필요성에 대한 홍콩 내 찬반 여론이 비등한 것으로 나타나고 있어, 2019년 홍콩에서 「송환법」을 둘러싸고 발생했던 대규모 시위 사태 및 사회 분열이 재현될 가능성이 큼.
- ▶ 중국정부가 주도하여 추진하고 있는 「홍콩 국가안전법」 제정에 대해 미국과 영국, 일본 등은 비판과 깊은 우려를 나타내고 있는 반면, 중국의 전통적 우방국들은 주권 국가의 권리라며 존중하는 입장을 나타내고 있음.
- ▶ 「홍콩 국가안전법」 제정을 강하게 비판하고 있는 미국이 취할 수 있는 제재조치로 △비자 발급 제한 △관세 특혜 철폐 △금융 제재 △자산 동결 △투자 제한 정도를 생각해볼 수 있음.
  - 다만 제재에 따른 실질적 효과가 크지 않을 것으로 보여 실제 시행에 대한 신중론도 나타나고 있으나, 비자 발급 제한이나 관세 특혜 철폐 등의 조치가 단계적으로 이루어질 가능성을 배제하기 어려움.
  - 미국이 즉각적인 강경조치를 내리지 않고 있어, 당분간 홍콩은 중계무역 및 국제금융 허브로서의 지위를 유지할 것으로 보임.
  - 또한 미국이 홍콩의 특별지위를 철회하는 등 제재조치를 취하더라도 우리나라의 수출에 직접적으로 미칠 영향은 제한적일 것으로 보이나, 장기적인 관점에서 대책 마련이 필요
- ▶ 「홍콩 국가안전법」 제정의 영향으로 발생할 수 있는 한 중 외교 마찰에 대해 선제적으로 고민하고 정책적·법률적 대책을 준비할 필요가 있음.

## 1. 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」의 주요 내용과 추진 배경

■ [추진 경과] 2020년 5월 28일, 제13기 전국인민대표대회(전인대) 3차 회의<sup>1)</sup>에서 「홍콩특별행정구의 국가 안전을 수호하기 위한 법률 제도와 집행 기제 건립 및 완비에 관한 전국인민대표대회의 결정<sup>2)</sup>(이하, 홍콩 국가안전법에 관한 결정)」이 표결 통과됨에 따라 「홍콩 기본법<sup>3)</sup>에 국가안보 관련 법률(일명 「홍콩 국가안전법」)을 삽입할 수 있는 근거가 마련됨.

- 2003년 홍콩 정부가 「국가보안법」 제정을 시도했으나, 홍콩 시민들의 강한 반대로 무산된 바 있음.
- 홍콩에서 시위 사태가 한창이던 2019년 10월 개최된 ‘중국공산당 제19기 중앙위원회 제4차 회의(19기 4중전회)’에서 「중국특색사회주의 제도의 견지 및 완비, 그리고 국가 거버넌스의 체계와 능력 현대화에 나서는 약간의 중대 문제에 관한 중공중앙의 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)」이 채택되어 홍콩 문제에 대한 중국 공산당의 강경한 입장이 천명됨.
  - “특별행정구가 국가안전을 수호할 법률 제도와 집행 기제를 건립하고, 법집행 역량을 강화하는 것을 지지한다(建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制, 支持特别行政区强化执法力量)”
  - “일국양제의 마지노선에 도전하거나 국가를 분열하는 어떠한 행위도 절대 용인하지 않는다(绝不容忍任何挑战‘一国两制’底线的行为, 绝不容忍任何分裂国家的行为)”
- 이를 바탕으로 2020년 5월 22일부터 28일까지 개최된 13기 전인대 3차 회의에 「홍콩 국가안전법에 관한 결정(초안)」이 상정되어 심의 과정을 거친 후 통과됨.
  - 13기 전인대 상무위 부위원장인 왕천(王晨)이 「홍콩 국가안전법에 관한 결정(초안)」에 대해 설명한 후, 약 일주일 동안 각 지방대표 및 법제업무위원회(法制工作委员会) 등의 심의를 거쳐 5월 28일 표결에서 찬성 2,878표, 반대 1표로 통과됨.
- 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」을 통해 권한을 부여받은 제13기 전인대 상무위원회는 「홍콩 국가안전법」을 제정하여 「홍콩기본법」의 ‘부속서 3(附件三)’에 해당 법률을 삽입하게 되며, 이를 홍콩특별행정구가 현지에서 공포하면 바로 효력을 갖게 됨.<sup>4)</sup>

■ [주요 내용] 전인대에서 통과된 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」은 최근 홍콩에서 발생하고 있는 시위 사태가 국가주권과 안전, 발전을 심각하게 훼손하고 있다고 하면서, 일국양제(一國兩制, 1국가 2체제) 수호와 홍콩의 장기적 번영, 그리고 홍콩 시민들의 합법적 권리를 보호하기 위해 「홍콩 국가안전법」의 제정이 필요하다고 주장

1) 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 약칭: 전인대)는 우리의 국회에 해당하는 중국의 최고 권력기관임. 5년마다 기(屆) 수가 바뀌며, 매년 한 차례 우리의 국회의원에 해당하는 전국인민대표들이 수도 베이징에 모여 회의를 진행하는데, 그 차수에 따라 n 차 회의라고 불림. 2020년 5월 22일부터 28일까지 개최된 올해 회의는 13기 들어 개최된 3번째 전체회의이므로 ‘13기 전인대 3차 회의’로 불림.

2) 「全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定」.

3) 홍콩은 1997년 영국에서 중국으로 반환되었음에도 불구하고 중국의 헌법을 적용받지 않으며, 반환 전 영국과 중국 사이에서 합의된 「홍콩 기본법(中華人民共和國香港特別行政區基本法, The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China)」이 헌법과 같은 기능을 하고 있음.

4) 중국정부는 「홍콩 국가안전법」을 제정하기 위해 ‘결정(決定)+입법(立法)’의 방식을 취함. 즉 전인대에서 「헌법」(제31조와 제62조 제2항, 제14항, 제16항)과 「홍콩기본법」(제23조)을 근거로 관련 법률을 제정할 수 있는 ‘결정’을 먼저 채택한 후, 이 ‘결정’을 근거로 전인대 상무위가 관련 법률을 ‘입법’하여 공포하는 방식임.

- 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」은 제안 배경과 목적, 근거를 명시한 도입문(导语)과 7개의 조문(条文)이 담긴 본문(正文)으로 구성

### 글상자 1. 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」의 주요 내용

【홍콩특별행정구의 국가 안전을 수호하기 위한 법률 제도와 집행 기제 건립 및 완비에 관한 전국인민대표대회의 결정】
- 제1조: 국가는 필요한 조치를 취하여 홍콩특별행정구의 국가안전을 수호하기 위한 법률 제도와 집행 기제를 건립 및 완비함. 이러한 법률에 근거하여 국가안전을 위협하는 행위와 활동을 제지하고 처벌함.
- 제2조: 국가는 어떠한 외부 세력이 어떠한 방식으로든 홍콩 내정에 간섭하는 것을 결연히 반대함.
- 제3조: 국가주권과 통일, 그리고 영토 완전(完整)은 홍콩특별행정구에 주어진 헌법상의 책임으로, 홍콩특별행정구는 기본법에 규정된 국가 안전 관련 법률을 신속히 완성해야 함.
- 제4조: 중앙정부의 국가안전 관련 기관은 필요할 경우 홍콩특별행정구 내에 유관 기관을 건립하여 법률에 따라 국가안전과 관련한 업무를 수행함.
- 제5조: 홍콩특별행정구 행정장관은 중앙정부에 홍콩의 국가안보 이행 상황과 안보교육 실시, 법 집행 현황 등에 대해 정기적으로 보고서를 제출해야 함.
- 제6조: 전인대 상무위원회가 홍콩특별행정구의 국가안전법에 대한 입법 권한을 부여받아 관련 법안을 제정한다 뒤, 이를 홍콩기본법에 삽입한 후 홍콩특별행정구가 공포하여 시행함.
- 제7조: 본 결정은 공포되는 즉시 시행됨.

자료: 百度百科, 「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」(검색일: 2020. 5. 30).

- [추진 배경] 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」은 2019년에 발생한 홍콩의 대규모 시위 사태가 국가의 핵심이익을 훼손하고 있다는 중국정부의 판단에 따라, 법률적 검토 및 홍콩 내부의 여론 동향, 미·중 경쟁 양상에 대한 고려 속에서 추진된 것으로 평가됨.

- 중국은 △‘국가주권(国家主权)’ △‘국가안보(国家安全)’ △‘영토완정(领土完整)’ △‘국가통일(国家统一)’ △‘중국 헌법이 확립한 국가 정치제도와 사회의 전반적 안정(中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定)’ △‘경제사회의 지속적 발전을 위한 기본보장(经济社会可持续发展的基本保障)’을 국가의 ‘핵심이익(core interests, 核心利益)’으로 규정하고 있는데, 이러한 핵심이익은 합의와 양보가 불가능한 최상위급 국가이익을 뜻함.
  - 중국정부는 2019년 홍콩 시위 과정에서 나타난 ‘홍콩 독립(港独)’ 주장과 ‘일국양제’의 부정 등을 ‘영토완정’과 ‘국가통일’이라는 핵심이익을 훼손하는 행위로 간주
  - 또한 시위대의 폭력 행위가 정상적인 경제활동을 불가능하게 만들고, 국가를 상징하는 오성홍기를 훼손하는 등 ‘국가안보’와 ‘사회안정’, ‘경제사회의 지속적 발전’을 방해하고 있으며, 외부 세력의 간섭을 ‘국가주권’에 대한 침해로 간주
- 홍콩 시민들이 장기간 지속되고 있는 혼란 상황에 대해 피로감을 느끼고 있는 것도 중국정부가 「홍콩 국가안전법」을 과감하게 추진할 수 있는 배경이 됨.
  - 홍콩연구협회(香港研究協會)가 5월 23일부터 26일까지 홍콩 시민을 대상으로 진행한 여론조사 결과에 따르면, 응답자의 52%가 홍콩의 「국가안전법」 제정에 대해 ‘매우 지지(非常支持)’ 또는 ‘지지(支持)’ 의사를 나타냈고,

- 6%가 ‘중립’ 의사를, 42%가 ‘매우 반대(非常不支持)’ 또는 ‘반대(不支持)’ 의사를 나타냄.<sup>5)</sup>
- 다만 다수의 홍콩 시민들은 중국 중앙정부가 홍콩 입법회(立法會)를 거치지 않고 관련 법률을 제정하는 것에 대해서는 반대 의견을 나타냄(반대 64%, 찬성 24.3%).<sup>6)</sup>
- 홍콩의 재제는 「국가안전법」 제정에 대해서 긍정적으로 생각하고 있지만, 이에 따른 외국의 제재에 대해서는 우려를 나타내고 있음.<sup>7)</sup>
- 2020년 9월 6일에 진행될 예정인 홍콩 입법회 선거를 앞두고 반중 시위가 다시 격화될 것으로 예상되는 상황에서, 신속하게 「국가안전법」을 제정하여 반대파를 제압하려는 중국 중앙정부와 홍콩 정부의 의도가 반영된 것으로 보임.
- 현재의 입법회(6기)를 통해 「국가안전법」 제정을 추진할 경우 차기 입법회 선거(7기) 전까지 일정상 법률 제정이 거의 불가능해, 전인대를 통해 입법을 신속히 추진한 것으로 판단됨.<sup>8)</sup>
- 2019년 「홍콩 인권법」과 2020년 「타이베이 법안」 제정 등 최근 중국에 대한 미국의 견제가 강화되고 있고, 코로나19 사태에 대한 중국 책임론이 이어지면서 중국도 이러한 견제에 과감하게 대응하고 있는 것으로 보임.<sup>9)</sup>

## 2. 주요국의 반응

### ■ [미국] 트럼프 대통령과 폼페이오 국무장관, 케빈 해시 백악관 경제 선임보좌관 등은 중국의 「홍콩 국가안전법」 제정 강행에 상응하는 조치를 취할 것이라고 경고<sup>10)</sup>

- 미국은 「홍콩정책법(United States-Hong Kong Policy Act of 1992)」에 근거해 그동안 경제·통상 등의 분야에서 홍콩에 대해 중국 본토와 다른 특별지위를 부여해왔으나, 트럼프 대통령은 이를 철회하는 작업에 착수한다고 밝힘.
- 미국 의회는 중국정부가 홍콩의 자치권을 침해하고 있다고 보고, 이에 대응하기 위해 2019년 11월 기준의 「홍콩정책법」을 수정한 「홍콩인권법(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)」을 제정

5) 星島網, 「國安法」香港研究協會調查:52%受訪者支持立法, <https://std.sheadline.com/realtime/article/1282093/即時-港聞-國安法-香港研究協會調查-52-受訪者支持立法>(검색일: 2020. 5. 31).

6) 明報, 「港區國安法 | 明報民調: 逾六成受訪者反對中央繞立法會立法 過半數同意港府有責任懲治危害國家安全行為」, <https://news.mingpao.com/ins/%E6%88%AF%E8%81%9E/article/20200531/s00001/1590937102234/%E6%88%AF%E5%8D%80%E5%9C%8B%E5%AE%89%E6%B3%95-%E6%98%8E%E5%A0%B1%E6%B0%91%E8%AA%BF-%E9%80%BE%E5%85%AD%E6%88%90%E5%8F%97%E8%A8%AA%E8%80%85%E5%8F%8D%E5%B0%8D%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E7%B9%9E%E7%AB%8B%E6%B3%95%E6%9C%83%E7%AB%8B%E6%B3%95-%E9%81%8E%E5%8D%8A%E6%95%B8%E5%90%8C%E6%84%8F%E6%B8%AF%E5%BA%9C%E6%9C%89%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E6%87%B2%E6%B2%Bb%E5%8D%B1%E5%AE%B3%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%AE%89%E5%85%A8%E8%A1%8C%E7%82%BA>(검색일: 2020. 5. 31).

7) SCMP, “Hong Kong businesses see positive impact of national security law, worry most about foreign sanctions, chamber survey shows,” <https://www.scmp.com/business/companies/article/3087022/hong-kong-businesses-see-positive-impact-national-security-law>(검색일: 2020. 6. 2).

8) 千尋学术网, 「香港国安法什么时候开始执行? 如何执行? 香港五大纪律部队力挺涉港国家安全法」, <http://www.googcc.com.cn/zx/zh/2/20205/16838.html>(검색일: 2020. 6. 2).

9) 环球网, 「社评: 美国挺着病身吹“制裁中国”冲锋号」, <https://opinion.huanqiu.com/article/3yQEhdtLcPZ>(검색일: 2020. 5. 31).

10) *The New York Times*(2020. 5. 24), “Top U.S. Officials Threaten Action on China Over Hong Kong Security Law,” <http://www.nytimes.com/2020/05/22/world/asia/trump-pompeo-china-hong-kong.html>.

- 「홍콩인권법」은 미 국무부가 매년 홍콩의 자치 수준을 평가해 홍콩에 특별지위를 계속 부여할지 여부를 결정하는 것이 핵심이며, 홍콩의 자유를 억압한 개인에 대해 미국 비자 발급을 금지하고 자산을 동결(asset blocking)하는 등의 조항도 포함되었음.<sup>11)</sup>
- 폼페이오 장관은 2020년 5월 27일, 홍콩이 중국으로부터 고도의 자치권을 누리지 못하고 있다고 의회에 보고한 바 있어,<sup>12)</sup> 「홍콩인권법」에 따른 제재조치가 진행될 것으로 예상됨.
- 트럼프 대통령의 홍콩 특별지위 철폐 발언 이후 홍콩의 불확실성에 대한 우려가 있지만, 실제로 급진적이고 징벌적인 조치들이 실시되지는 않고 있음.
  - 스틸웰(Stilwell) 국무부 동아시아 태평양국 차관보는 홍콩의 특별지위 박탈 시 이를 다시 되돌리기 어렵기 때문에 홍콩의 특별지위 박탈에 앞서 다른 조치들을 선제적으로 취해야 한다고 강조<sup>13)</sup>
  - 타라 조셉(Tara Joseph) 재홍콩 미국 상공회의소 대표는 많은 사람들이 자신들의 비즈니스와 관련하여 어떤 선택을 할 수 있는지 고민하고 있으나, 아직까지 홍콩 이탈을 준비하고 있지는 않다고 평가<sup>14)</sup>

■ [EU] EU의 외교·안보 정책 고위대표는 현 홍콩 상황에 대해 우려를 표명하면서 중국에 일국양제 원칙 준수와 홍콩의 자치권을 보장하라고 촉구<sup>15)</sup>

- 다만 EU 내부에서도 중국에 대한 비판 수위와 제재 여부에 대해서는 의견이 엇갈리고 있음.<sup>16)</sup>
- EU 회원국 중 스웨덴이 유일하게 중국에 대한 제재를 요구한 것으로 알려져 있으며, 프랑스와 독일 정부는 EU의 공식 입장에 따를 것이라는 성명을 발표<sup>17)</sup>

■ [영국] 영국정부는 미국, 캐나다, 오스트레일리아 외교장관과 함께 「홍콩 국가안전법」 제정 추진을 규탄하는 성명을 채택(6월 2일)<sup>18)</sup>

- 공동성명은 「홍콩 국가안전법」 제정이 일국양제의 원칙을 규정한 중·영 공동선언(Sino-British Joint Declaration) 위반이며, ‘자유’의 보루(bastion of freedom)인 홍콩의 안정과 번영을 위태롭게 하는 행위라고 비판

11) Congress.GOV, “S.1838 - Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019,” <https://www.congress.gov/116/plaws/publ76/PLAW-116publ76.pdf>.

12) Reuters(2020. 5. 28), “Pompeo says Hong Kong does not warrant pre-1997 special treatment,” <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-usa-pompeo/pompeo-says-hong-kong-does-not-warrant-pre-1997-special-treatment-idUSKBN2332LH>.

13) Forbes(2020. 5. 29), “Imaging Hong Kong Without Its U.S. Special Status Deal,” <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2020/05/29/imaging-hong-kong-without-its-us-special-status-deal/#360303cf1c9d>.

14) South China Morning Post(2020. 5. 30), “National security law: American firms review their Hong Kong future after Donald Trump fires starting gun on dismantling city’s trade privileges,” <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3086815/national-security-law-american-firms-review-their-hong-kong>.

15) European Council, “Declaration by the High Representative, on behalf of the European Union, on the announcement by China’s National People’s Congress spokesperson regarding Hong Kong,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/22/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-announcement-by-china-s-national-people-s-congress-spokesperson-regarding-hong-kong/>(검색일: 2020. 6. 2).

16) Euractiv, “EU reluctant to condemn China over Hong Kong law ahead of September summit,” <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-reluctant-to-condemn-china-over-hong-kong-law-ahead-of-september-summit/>(검색일: 2020. 6. 2).

17) 프랑스 외교부 홈페이지, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/chine/evenements/article/hong-kong-q-r-extrait-du-point-de-presse-28-05-20>(검색일: 2020. 6. 2).

18) 영국정부 홈페이지, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-the-uk-australia-canada-and-united-states-on-hong-kong>(검색일: 2020. 6. 2).

- 영국 정치권에서는 홍콩 시민들에게 영국 시민권을 부여해야 한다는 의견이 나오고 있으며, 영국정부는 홍콩 내 인권탄압이 심화될 경우 BNO<sup>19)</sup> 여권 소유자들의 영국 내 체류 권한을 강화할 수 있다고 언급

■ [일본] 일본정부는 중국 전인대에서 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」이 통과된 것에 대해 우려하는 입장을 나타냄.<sup>20)</sup>

- 일본 외무성 보도관은 “전인대에서 홍콩특별자치구에 관한 의결이 국제사회와 홍콩 시민들의 우려 속에서 이루어진 것과 이와 관련한 홍콩의 정세에 대해 깊이 우려하고 있다”고 입장 표명
- 이러한 입장을 중국 측에 전달했으며, 앞으로도 국제사회와 함께 상황을 주시하면서 적절히 대응해나갈 것이라고 밝힘.

■ [타이완] 미국이 홍콩의 특별지위를 취소할 경우 타이완 경제가 받을 부정적 영향을 우려하면서도, 홍콩의 투자환경 변화를 자국의 발전기회로 활용해야 한다는 주장이 제기되고 있음.<sup>21)</sup>

- 홍콩에 대한 제재조치가 현실화될 경우, 중계무역과 물류, 자본조달 측면에서 홍콩을 활용하던 타이완 기업에 대한 부정적 영향을 우려
  - 특히 타이완에서 생산된 반도체가 주로 홍콩을 경유해 재수출되고 있으므로, 홍콩의 무역환경 변화는 타이완의 전자제품 수출에 중대한 영향을 줄 것이라고 분석
- 홍콩의 무역·투자 환경에 변화가 예상됨에 따라, 타이완 정부가 유턴기업을 지원함과 동시에 홍콩 이탈을 고려하는 외국인투자 및 해외인재 유치에도 힘써야 한다고 주장

■ [기타] 중국의 전통적 우방국들은 「홍콩 국가안전법」 제정 추진에 대해 대체적으로 지지를 표시

- [북한] 북한의 외무성 대변인은 중국 전인대가 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」을 의결한 것은 중국 「헌법」과 「홍콩 기본법」에 근거한 합법적인 조치라며 지지 성명을 발표<sup>22)</sup>
- [미얀마] 미얀마의 국제협력부 부장은 “홍콩은 중국의 일부분이며, 주권국가는 국가의 주권과 평화, 안정을 지키기 위해서 입법을 포함하여 필요한 예방적 조치를 취할 권리가 있다”고 표명<sup>23)</sup>
- [베트남] 베트남의 외교부 대변인은 “베트남은 중국의 일국양제를 존중하고 지지한다”고 하며, 홍콩 관련 일은 중국 내정에 속하는 사안으로 베트남은 홍콩이 안정과 번영, 발전을 유지하길 희망한다고 표명<sup>24)</sup>
- [탄자니아] 탄자니아 정부의 수석대변인은 “홍콩과 관련된 사항은 중국의 내정”이라고 하면서, “중국 전인

19) 홍콩의 영국재외국민(BNO: British National Overseas) 여권 소유자는 30만 명 수준으로, 비자 없이 영국에 최장 6개월 머물 수 있으나 영국 내 취업이나 장기체류에는 제한이 있음.

20) 일본 외무성 홈페이지, 「香港情勢について(外務報道官談話)」, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4\\_005159.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4_005159.html)(검색일: 2020. 6. 2).

21) 『经济日报』, 「美国制裁冲击陆港台经贸互动」, <https://www.zaobao.com.sg/wencui/politic/story20200531-1057545>; 『聯合新聞網』, 「經濟日報社論：台灣對香港變局應有的認知」, <http://www.cntimes.info/docDetail.jsp?coluid=480&docid=105015089>(검색일: 2020. 6. 2).

22) YTN, 「북한 외무성 “홍콩보안법은 합법...중국 조치지지”」, [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_202005301106337378](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202005301106337378)(검색일: 2020. 6. 2).

23) 新聞聯播, <https://tv.cctv.com/lm/xwlb/index.shtml?spm=C28340.P1dzdfA9CsHZ.EYAqX3oMSyve.3>(검색일: 2020. 6. 4).

24) 澎湃, 「越南外交部发言人就香港维护国家安全立法表态：越方尊重和支持中国“一国两制”」, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_7614584](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7614584)(검색일: 2020. 6. 2).

대가 「홍콩 국가안전법」을 추진하는 것은 중국의 국가안전을 수호하고 홍콩의 법치와 사회질서를 회복하며 홍콩 시민들의 정상적인 생활을 보장하기 위한 중요 조치”라고 표명<sup>25)</sup>

### 3. 미국의 제재 가능 조치와 경제적 영향

#### 가. 미국의 제재 가능 조치

■ 미국의 제재 가능 조치로는 홍콩에 대한 특별지위 철회에 따른 관세 특혜 철폐와 ‘홍콩의 자유와 자치를 해치는 주체’에 대한 제재를 생각해볼 수 있음.

- 홍콩에 대한 특별지위를 철회하는 것은 1992년 「홍콩정책법」에 따라 미국이 홍콩에 부여했던 특별지위를 파기하고 관세 등에서 중국 본토와 동일시하는 조치임.
- ‘홍콩의 자유와 자치를 해치는 주체’에 대한 제재로는 자산 동결(asset blocking)과 비자 발급 제한 (ineligibility for visas, admission, or parole) 등이 있음.

■ 관세 특혜 철폐(추가 관세 부과)

- 홍콩의 특별지위가 박탈되면 미국에 수출되는 홍콩 상품에 중국 본토와 동일한 고율의 관세가 부과됨.
- 하지만 미국의 대(對)홍콩 관세 특혜 철폐는 홍콩 경제에 큰 영향을 미치지 못할 것으로 판단됨.
  - 2019년 홍콩의 對美 수출액은 3,040억 홍콩달러(390억 USD)로, 홍콩 전체 수출의 7.62%에 불과
  - 게다가 이 가운데 76.7%는 중국 본토에서 홍콩을 경유하여 미국으로 재수출되는 것으로, 이미 추가 관세 대상임.
- ※ 미국으로 수출되는 홍콩산 제품은 전체 대미 수출액의 1.21%(2019년 기준)에 불과함.

표 1. 홍콩의 총수출에서 대미 수출이 차지하는 비중 및 중국산 제품의 재수출 비중

(단위: 백만 홍콩달러)

연도	총 수출액	대미 수출액	대미 수출액 비중	대미 수출액 중 중국산 수출액 비중
2015	3,605,279	342,193	9.49%	86.15%
2016	3,588,248	324,040	9.03%	85.40%
2017	3,875,897	330,198	8.52%	84.05%
2018	4,158,107	356,797	8.58%	81.95%
2019	3,988,686	304,004	7.62%	76.70%

자료: 홍콩특별행정구 정부통계처(검색일: 2020. 6. 5).

25) 新闻联播, <https://tv.cctv.com/lm/xwlb/index.shtml?spm=C28340.P1dzdfA9CsHZ.EYaqX3oMSyve.3>(검색일: 2020. 6. 4).

- 또한 홍콩은 미국이 무역흑자를 내고 있는 몇 안 되는 국가 중 하나이므로, 미국이 對홍콩 수출 규제에 적극적으로 나설지 의문
- 다만 홍콩의 특별지위가 박탈되어 미국 첨단기술 제품의 홍콩 수출이 규제를 받는다면, 홍콩 경제에 일정 부분 충격이 있을 것으로 예상됨.
  - 홍콩은 중국 본토처럼 제조업이 발달한 것이 아니므로 첨단기술 상품의 생산에 타격을 받는 것이 아니라, 첨단기술 제품에 기반 한 정보통신 서비스업에 타격이 예상됨.

### ■ 비자 발급 제한

- 홍콩의 특별지위를 박탈할 경우, 미국인들은 기존처럼 무비자로 홍콩을 자유롭게 왕래할 수 없게 되고, 향후 엄격한 비자 규정을 적용받게 됨.
- 반대로 홍콩 주재자도 미국 비자의 취득이 어려워지게 될 것이며, 이것이 금융허브로서 홍콩이 갖고 있던 매력을 반감시킬 것임.
- 미국과 홍콩 사이의 인적 교류에 제한이 생길 경우 양자는 우수 인재 확보에도 어려움을 겪을 수밖에 없음.

### ■ 금융제재

- 홍콩은 1조 달러 규모의 투자자금이 모여 있는 국제 금융의 허브임.<sup>26)</sup>
  - 홍콩은 IPO(Initial Public Offering)를 통한 자금 조달액이 2018년과 2019년 연속 세계 1위
- 미국이 홍콩에 부여한 특별지위를 취소할 경우, 중국기업들이 홍콩을 통해 투자자금에 접근할 수 있는 기회가 그만큼 줄어들 것임.
  - 2010~18년 중국기업의 해외시장 자금 조달 중 주식의 73%와 채권의 60%가 홍콩 시장을 통해 조달되었음.<sup>27)</sup>

### ■ 자산 동결

- 홍콩의 자치권과 자유를 탄압하는 데 관여한 중국 관리와 기업, 금융기관에 대해 미국 내 자산 동결을 취할 수 있음.
- 하지만 중국이 자국 내 미국기업에 대한 자산 동결로 맞대응할 수 있다는 점에서 미국이 이 카드를 쉽게 사용할 수 있을지는 미지수

26) 『조선일보』(2020. 6. 1), 「1조달러 홍콩 탈출 준비... 싱가포르·도쿄, 새 금융허브 노린다」, [https://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/06/01/2020060100106.html?utm\\_source=naver&utm\\_medium=original&utm\\_campaign=news](https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/01/2020060100106.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news)(검색일: 2020. 6. 4).

27) 이승신 외(2019), 「홍콩 시위 사태의 영향 및 시사점」, KIEP 기초자료 19-15, <http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=KiepBaseLine&nttlId=204578>(검색일: 2020. 6. 4).

## 나. 경제적 영향

■ 홍콩은 중계무역 및 국제금융 허브로서의 지위를 당분간 유지할 것으로 보임.

- 트럼프 대통령이 홍콩의 특별지위에 대한 철회 작업에 착수할 것이라고 발언했지만, 실제로 구체적인 조치를 취하기까지 시간이 더 걸릴 것으로 보임.
  - 스틸웰 차관보는 “지금부터 1년 후의 환경이 기업들의 공정한 비즈니스 및 투명한 활동에 도움이 되도록 신중한 결정을 내리겠다”<sup>28)</sup>고 언급한 점은 미국의 조치가 시간을 갖고 단계적으로 이루어질 것이라는 추측에 힘을 실어 줌.
  - 또한 홍콩 주재 외국기업의 15%를 차지하는 1,300여 미국기업들에 미치는 부정적 영향을 고려하면, 미국이 즉각적이고 강력한 제재조치를 취할 가능성은 비교적 낮아 보임.

■ 홍콩달러의 환율이 안정적인 것으로 비추어볼 때(2020년 6월 5일 현재) 급격한 자본 유출은 없는 것으로 판단됨(그림 1 참고).

- 미국달러 페그제(HKD/USD band=7.75~7.85)를 운영하고 있는 홍콩달러는 최근 지속적으로 강세를 보이고 있음.

그림 1. HKD / USD 환율 추이



자료: Yahoo Finance(검색일: 2020. 6. 5).

■ 對중국 제재조치에 따라 미국 주식시장을 이탈하게 될 중국기업이 대안으로 홍콩 시장을 선택할 가능성이 크다는 점도 홍콩 경제가 받을 충격을 완화시켜줄 수 있음.

- 2020년 5월 20일, 미국 상원은 미국 상장 외국기업의 경영 투명성을 요구하는 법안(검사거부 시 상장 폐지)을 가결하였음.

28) U.S. Department of State(2020. 5. 27), “Briefing on P.R.C. National People’s Congress Proposal on Hong Kong National Security Legislation,” Special Briefing, <https://www.state.gov/briefing-with-assistant-secretary-for-east-asian-and-pacific-affairs-david-r-stilwell-on-prc-national-peoples-congress-proposal-on-hong-kong-national-security-legislation/>(검색일: 2020. 6. 4).

- 이에 따라 중국기업들의 홍콩 상장 또는 홍콩을 포함한 복수상장의 움직임이 가속화될 것으로 보임.
  - o 홍콩이 갖고 있는 중국 본토와 해외를 연결하는 국제 중계기능은 여전히 유효할 것으로 보임.

표 2. 미국시장에 상장된 대표적 중국기업의 최근 동향

기업명	홍콩 상장 관련 동향
SMIC	2019년 6월 뉴욕 증권시장에서 상장 폐지 후 홍콩 상장
알리바바	2014년 뉴욕증권거래소 상장, 2019년 11월 홍콩 상장
바이두	2020년 5월 “미국 나스닥 상장 폐지 후 홍콩 상장 검토” 언급 <sup>29)</sup>
JD.com	2014년 나스닥 상장, 2020년 5월 홍콩 상장 준비 중 <sup>30)</sup>

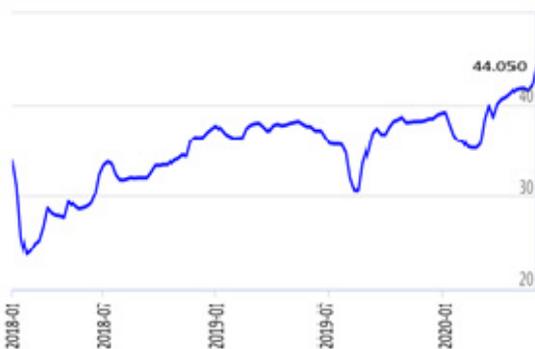
자료: 저자 정리.

■ 다만 최근 들어 홍콩의 CDS 프리미엄이 연일 최고치를 경신하며 상승하고 있는 점으로 볼 때, 중국의 「홍콩 국가안전법」 제정 추진으로 홍콩의 불안정성이 증가하고 있는 것은 사실이며, 이에 따라 홍콩의 신용도가 하락하고 있는 것으로 판단됨.

- 이에 따라 싱가포르의 홍콩 대체 가능성에 대한 논의가 일부 있지만, 아직은 시기상조로 보임.
  - o 2019년 7월 이후 싱가포르로의 외화예금 유입 속도가 가파르지만, 2020년 4월 현재 규모 면에서 홍콩 외화예금의 2.13%밖에 되지 않으며, 홍콩의 외화예금도 증가 추세를 보이고 있음(그림 3).

그림 2. 홍콩 5년물 국채 CDS

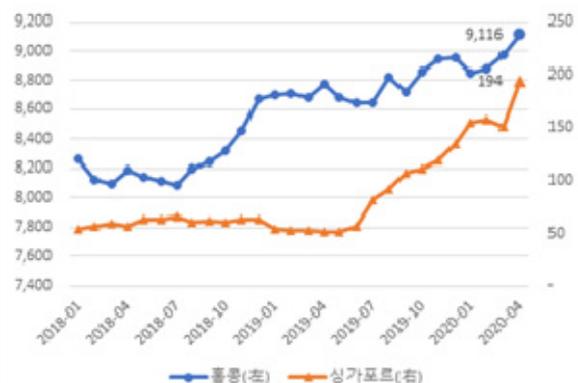
(단위: basis points)



자료: World Government bonds, <http://www.worldgovernmentbonds.com/>(검색일: 2020. 6. 6).

그림 3. 홍콩 및 싱가포르의 외화예금 추이

(단위: 억 USD)



자료: Monetary Authority of Singapore, Hong Kong Monetary Authority(검색일: 2020. 6. 5)를 이용하여 저자 작성.

29) 『동아일보』(2020. 5. 22), 「바이두, 美 상장규제 강화에 “나스닥 상폐 후 홍콩 상장 검토”」, [https://newsis.com/view/?id=NISX20200522\\_0001033324&cID=10101&pID=10100](https://newsis.com/view/?id=NISX20200522_0001033324&cID=10101&pID=10100)(검색일: 2020. 6. 4).

30) 『연합인포맥스』(2020. 5. 28), 「홍콩거래소, 28일 넷이즈·JD닷컴 상장안 검토」, <http://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4089883>(검색일: 2020. 6. 4).

## 4. 전망 및 시사점

### 가. 전망

■ 「홍콩 국가안전법에 관한 결정」이 통과됨에 따라 「홍콩 국가안전법」 제정 작업이 신속하게 추진될 것이며, 이로 인해 2019년 「송환법」을 둘러싼 홍콩의 대규모 시위 사태와 같은 혼란이 재현될 가능성이 큼.

- 중국의 최고 권력기관인 전인대에서 결정된 사안인 만큼, 중국의 중앙정부 및 전인대 상무위, 홍콩 정부는 관련법 제정을 강력하게 추진할 것으로 예상됨.
- 한 달에서 두 달 간격으로 개최되어 왔던 전인대 상무위 회의와 9월 홍콩의 입법회 선거 일정 등을 고려할 때, 「홍콩 국가안전법」은 빠르면 6월, 늦어도 7월에 전인대 상무위에서 제정되어 8월 전에는 홍콩에서 발효될 것으로 예상됨.
  - ※ 2020년 6월 9일에 개최된 13기 전인대 상무위 위원장회의에서 19차 상무위 회의가 6월 18일부터 20일 까지 개최된다고 발표됐으나, 심의 안건으로 「홍콩 국가안전법」 관련 사항은 언급되지 않았음.<sup>31)</sup>
- 2009년 2월 발효된 마카오의 「국가안전 수호법(維護國家安全法)」은 매국과 국가분열, 중앙인민정부 전복, 반란 선동, 국가기밀 절취 등에 관한 조문으로 구성되어 있고, 형량은 10년에서 25년 정도로 되어 있어 「홍콩 국가안전법」도 이에 준하는 내용이 될 것으로 보임.<sup>32)</sup>
- 반면 「홍콩 국가안전법」 제정을 반대하는 홍콩 내 세력은 천안문 사태 31주년(6월 4일)과 「송환법」 반대 대규모 시위 1주년(6월 9일), 홍콩 반환 23주년(7월 1일), 홍콩 입법회 선거(9월 6일) 등 주요 기념일 및 행사를 최대한 활용하여 강력한 반대 투쟁을 전개할 것으로 예상됨.
- 다만 코로나19에 대한 감염 우려가 있어 오프라인상에서의 시위 동력은 다소 약화될 수 있으나, 비접촉 방식의 새로운 시위 형태가 이를 대신할 것으로 보임.

■ 미국이 홍콩에 부여한 특별지위를 실제로 철회하는 데는 신중할 것으로 보이며, 향후 중국의 조치에 따라 단계적으로 상응한 제재를 가할 가능성이 높아 보임.

- 11월 미국 대선 전까지 미국의 중국 때리기(China-bashing)가 계속될 것으로 보여, 국제금융시장의 불안은 지속될 가능성이 높음.
- 2020년 5월 13일 백악관이 연방퇴직연금(TSP: Thrift Savings Plan)의 중국주식 투자를 차단
- 2020년 5월 20일 미 상원이 「외국기업책임법(Holding Foreign Companies Accountable Act)」을 통과시킴에 따라 美주식시장에 상장된 중국기업들의 상장 폐지 가능성을 높임.
- 홍콩에 대한 제재로 발생하는 직접적 영향보다는 예측하기 어려운 미국의 제재조치가 가져올 불확실성이 홍콩 및 세계 경제에 불안 요인으로 작용할 것으로 보임.

31) 『人民网』, 「栗战书主持召开十三届全国人大常委会第五十九次委员长会议决定十三届全国人大常委会第十九次会议6月18日至20日在京举行」, <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0609/c64094-31740884.html>(검색일: 2020. 6. 9).

32) 「維護國家安全法」, [https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/09/lei02\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/09/lei02_cn.asp)(검색일: 2020. 6. 2).

- 「홍콩 국가안전법」 제정에 따른 미국의 제재조치가 이어질 경우, 홍콩 경제 및 사회에 대한 영향이 불가피할 것으로 보이지만, 중국정부는 장기적으로 일국양제 완성을 위해 이러한 영향을 감내해갈 가능성이 있음.
- 중국경제에서 차지하는 홍콩의 비중이 점차 축소되고 있고,33) 해외와의 통로 역할을 해왔던 홍콩의 전략적 가치도 중국경제가 개방화되면서 감소하고 있어, 중국은 국가안전이라는 핵심이익을 위해 홍콩에 대한 일정 정도의 희생을 감내할 가능성이 있음.34)
- 「홍콩 국가안전법」 제정을 이유로 증가세를 보이고 있는 홍콩인들의 해외 이민 신청은 역설적으로 일국양제를 실현하려는 중국정부에 장기적으로 유리한 정치 환경을 제공해줄 수 있음.
- 반중(反中) 세력의 자발적 해외 이민은 장기적으로 홍콩 사회의 친중(親中)화로 이어질 가능성이 있음.

## 나. 시사점

- 중국이 「홍콩 국가안전법」 제정을 추진함에 따라 미국이 상응한 제재조치를 취하더라도 우리 경제에 직접적으로 미칠 영향은 제한적일 것으로 보이나, 장기적인 관점에서 대책 마련이 필요
- 미국이 홍콩의 특별지위를 철회하더라도 우리나라가 홍콩으로 수출하는 물량 중 미국으로 재수출되는 비중은 1.7%(2019년)에 불과하여 그 영향은 제한적일 것으로 보임.

표 3. 우리나라의 홍콩 경유 미국과 중국으로의 재수출 비중

(단위: 백만 홍콩달러, %)

내 용	2016	2017	2018	2019
한국 → 홍콩 (A)	172,085	196,228	252,056	278,314
한국 → 홍콩 → 미국 (B)	1,192	1,012	1,540	2,326
한국 → 홍콩 → 중국 (C)	151,217	171,615	204,787	230,062
미국으로의 재수출 비중 (B/A)	0.5%	0.6%	0.8%	1.7%
중국으로의 재수출 비중 (C/A)	87.5%	81.2%	82.7%	98.1%

자료: 홍콩특별행정구 정부통계처, <https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/>(검색일: 2020. 6. 5).

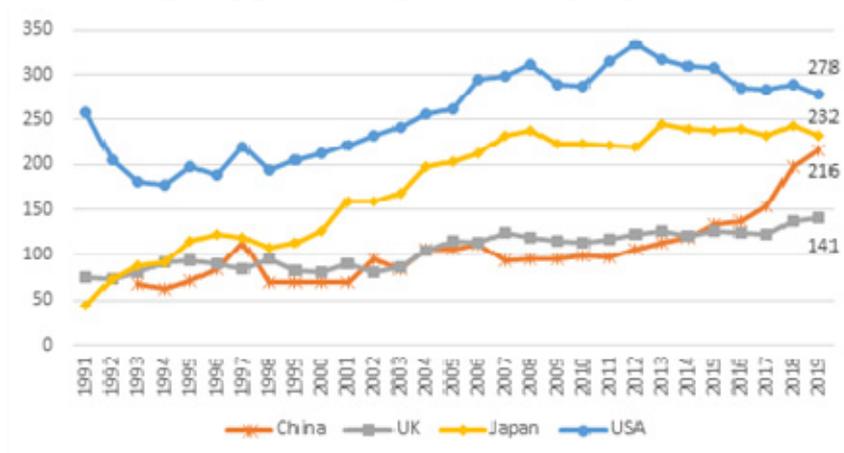
- 다만 미국의 對중국 제재 강도가 높아지고 장기화할 경우, 홍콩의 중계무역 지위와 국제금융허브로서의 역할이 약화될 가능성이 있음.
- 홍콩을 통해 제3국으로 재수출되는 우리 제품 중 대부분(98%)이 중국으로 향하는 만큼, 홍콩의 중계무역지로서의 역할 약화에 따른 대중국 직접수출 방안을 강구할 필요가 있음.
- 미국이 홍콩의 특별지위를 철회하는 등 미·중 갈등이 격화된다면, 중국도 홍콩에 위치한 미국기업들에 대해 제재를 가할 것으로 예상됨. 이럴 경우 미국기업들이 지역분부를 홍콩 밖으로 옮길 가능성이 커져 우리에게 기회로 작용할 수 있음.

33) GDP 기준, 홍콩의 경제 규모는 1997년에 중국 본토 대비 25%였으나, 2018년에는 2.7%에 불과함(「中国、香港历年GDP数据比较」, [https://www.kylc.com/stats/global/yearly\\_per\\_country/g\\_gdp/chn-hkg.html](https://www.kylc.com/stats/global/yearly_per_country/g_gdp/chn-hkg.html)(검색일: 2020. 6. 4)).

34) 环球网, 「社评: 对华制裁结果必是美国自己越来越瘦」, <https://opinion.huanqiu.com/article/3yRUgCFG3Dk>(검색일: 2020. 6. 4).

- 2019년 현재 278개의 미국기업들이 지역본부를 홍콩에 두고 있으나, 이는 2018년 대비 4.14% 감소한 숫자임(그림 4 참고).
- 향후 한국을 포함한 다른 아시아 도시 및 국가가 이들 기업의 지역본부를 유치할 가능성이 생김.

그림 4. 홍콩에 지역본부를 둔 주요 국가별 기업 수 추이



자료: 홍콩특별행정구 정부통계처, <https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so360.jsp>(검색일: 2020. 6. 5).

■ 「홍콩 국가안전법」 제정에 따라 발생 가능한 한·중 외교 마찰을 선제적으로 고민하고 정책적·법률적 대책을 준비할 필요가 있음.

- 예를 들어, 국내의 정당 및 시민사회 단체 등이 홍콩의 반정부 시위를 조직적으로 지원할 경우, 「홍콩 국가안전법」에 따라 외부 세력의 간섭으로 간주되어 한·중 간 외교 문제로 비화될 가능성이 있음.
- 「홍콩 국가안전법」에 대한 참고 사례로 볼 수 있는 마카오의 「국가안전 수호법(維護國家安全法)」에는 실제로 이와 관련한 조항이 적시되어 있음(6조, 외국의 정치적 조직 또는 단체가 마카오에서 국가안전을 해하는 행위; 7조, 마카오의 정치적 조직 또는 단체가 외국의 정치적 조직 또는 단체와 연대하여 국가안전을 해하는 행위).<sup>35)</sup>
- 최근 국내에서 시민사회 단체 및 정당이 홍콩의 시위대를 지지하고 중국정부를 비판하는 활동을 전개하고 있어 한·중 사이의 외교 문제로 비화될 가능성을 배제할 수 없음. 🇰🇷

35) 「維護國家安全法」, [https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/09/lei02\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/09/lei02_cn.asp)(검색일: 2020. 6. 2).