

경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 12-33-21

2012년 중국종합연구 총서 정책연구과제 요약집

경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 12-33-21
연구보고서 12-63

2012년 중국종합연구 총서

정책연구과제 요약집

경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 12-33-21
연구보고서 12-63

2012년 중국종합연구 총서
정책연구과제 요약집

인쇄일 2012년 12월 26일
발행일 2012년 12월 31일
발행인 채 욱
발행처 대외경제정책연구원
주 소 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
전 화 02) 3460-1178, 1179
팩 스 02) 3460-1144
인 쇄 한디자인 ☎ 02-2269-9917
등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

비매품
ISBN 978-89-322-1446-7 94320
978-89-322-1072-8 (세트)

KIEP 대외경제정책연구원

<http://www.kiep.go.kr>

2012년 중국종합연구 총서
정책연구과제 요약집

이 요약집은 대외경제정책연구원에서 기획·수행한 협동연구 사업의
2012년 중국종합연구 총서의 요약문을 한자리에 모은 것입니다.
원문은 www.kiep.go.kr에서 제공하고 있습니다

중국종합연구의 새로운 시작

2012년 중국종합연구 총서가 발간되었습니다. 이 총서는 19개 국책연구원의 중국 전문가들이 5개 중점연구주제 분야별로 시의성 높은 정책과제를 선정하여 한 해 동안 수행한 20개 과제의 연구결과입니다. 이 보고서들은 정책연구의 일차 수요처인 정부기관에 전달되는 한편, 국민 모두가 무상으로 열람할 수 있도록 본원 홈페이지에도 게재하고 있습니다. 본서는 이 20개 연구결과 보고서의 내용을 한자리에 요약·정리한 요약집입니다.

2012년은 대외경제정책연구원에서 중국종합연구 사업을 수행한 첫 해입니다. 경제·인문사회연구회에서 ‘연구회 기획 협동연구사업’으로 2009년부터 추진해오던 중국종합연구 사업은 2012년 본원으로 이관되어 ‘연구기관 기획 협동연구사업’으로 변경되었으며, 협동연구 체계에 따라 경제·인문사회연구회 소관연구기관을 대상으로 하여 정책연구 위주로 추진되었습니다.

본원은 협동연구와 종합연구의 틀 속에서 중점연구주제를 선정하고 각 연구기관이 세부연구과제를 수행하는 추진체계를 구축하여 연구를 진행하였습니다. 중점연구주제는 ① 한·중 간 사회·문화 이해 증진을 위한 새로운 패러다임 모색, ② 한·중 교육 인적자원 개발방안 연구, ③ 중국 법·제도 연구, ④ 중국 지역발전에 따른 시장진출 전략 모색, ⑤ 중국 기술·경제 동향 분석 및 협력방안 연구 등으로서 중국종합연구의 다양성과 시의성 그리고 수요처의 연구 수요를 고려하여 결정하였으며, 19개 국책

연구기관에서 5개 중점연구주제를 20개 연구과제로 나누어 수행하였습니다.

중국종합연구에서는 우리나라의 중국 관련 연구가 안고 있는 문제점과 한계점을 파악하여 연구체계와 접근방법을 개선하기 위한 노력을 경주했습니다. 한 나라를 제대로 이해하려면 그 나라의 모든 분야에 대한 종합적인 고찰이 있어야 하는데, 기존의 중국연구는 특정분야에 치중되어 있거나, 정보의 공유 없이 개별적으로 연구를 추진하여 연구내용들이 중복·중첩되는 문제가 지적되어 왔습니다. 이 외에도 단기수요에 따른 단편적 접근, 선제적 연구의 미흡, 수요자의 요구와 연구자의 연구방향 불일치에 따른 실용성 결여 등이 가장 많이 제기되었습니다.

본원에서는 이러한 문제점을 극복하기 위해 중국종합연구를 시작하던 해(2009년)에, 중국에 대한 전반적인 지역연구를 수행하는 중국팀과는 별도로, 중국권역별·성별연구단을 발족하여 운영해 왔습니다. 중국권역별·성별연구단은 중국의 6개 지역 31개 성(省)에 대한 개별적인 연구를 수행하여 중국 각 성의 경제·정치·사회문화 등 지역별로 특성화된 정보를 제공하고, 이를 통해 우리나라 기업의 진출방안 및 정책제안을 연구하는 체계를 갖추고 있습니다. 또한 중국 전문가 풀을 운영함으로써 정부·기업·학계·언론 등의 네트워크 확보와 동시에 중국연구 성과에 대한 정보 공유의 공공성을 확산시키고 있습니다. 중국종합연구 사업의 본원 이관을 계기로 앞으로는 국내에서 이루어지는 중국연구의 컨트롤타워로서 본원의 연구 종합·기획·조정 기능이 더욱 강화하는 계기가 될 것으로 기대됩니다.

이처럼 연구기능이 통합되어 중국연구에 대한 분산과 중첩의 우려가

어느 정도 해소되었지만 아직도 해결되어야 할 문제는 많습니다. 중국이 우리나라에 얼마나 중요하고, 우리 경제에 얼마나 중요한 영향을 미치는지에 대해서 거듭 강조할 필요는 없을 것입니다. 현재 중국은 급속한 경제 발전에 따라 각 분야가 유기적으로 변화하고 있고, 중국의 영향력은 세계 경제구도도 변화시킬 정도로 강력해지고 있습니다. 중국연구는 이러한 변화를 감지하고 예측할 수 있어야 할 것입니다. 중국종합연구의 정책연구에서 선제적 연구나 시의성이 강조되는 이유가 여기에 있다고 봅니다. 그러나 현재 중국연구체제는 이러한 부분에 충분히 대처할 수 없는 구조적 문제를 안고 있습니다.

앞으로는 중국연구가 유기적 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 발전되고, 일반국민의 중국연구 수요에 부응하는 다각적 접근, 장기적 안목 등 종합성을 갖출 수 있도록 연구 체계·기구에 대한 구조개선이 이루어져야 할 것입니다.

2012년 중국종합연구 보고서는 설문조사 및 통계를 활용한 실증연구를 통해 정책연구 수요자의 요구를 충족시켰으며, 후속 연구에 대한 기초자료를 제공함으로써 향후 중국연구를 위한 내실을 다졌다는 평가자들의 의견이 있었습니다. 이는 상대적으로 적은 예산에도 불구하고 연구진들의 헌신적인 노력이 있었기에 가능했다고 생각합니다.

본원에서는 중국종합연구 성과를 연구보고서 발간에 그치지 않고 세미나와 포럼 등을 통해 중요하고 유용한 내용들을 지속적으로 발표할 예정입니다. 이를 통해 정보 공유의 공공성을 확보함과 동시에 중국종합연구의 성과가 사회 각층에 확산될 수 있도록 노력할 것입니다.

앞으로 중국종합연구가 더욱 발전할 수 있도록 여러분들의 관심, 협조와 조언을 부탁드립니다. 또한 이번에 발간된 보고서들에 대해서도 진솔한 평가를 해주시면 이를 보완하여 앞으로 더욱 발전된 모습을 보일 수 있도록 노력하겠습니다. 끝으로 이번 중국종합연구 보고서가 발간될 수 있도록 수고해주신 19개 국책연구기관의 연구책임자 및 관계자 분들께 진심으로 감사의 뜻을 전합니다.

대외경제정책연구원

원장 채 욱

I. 한·중간 사회문화 이해 증진을 위한 새로운 패러다임 모색	11
1. 중국의 인구고령화 대비 지역사회 중심의 노인장기요양보호대책 실태분석과 상호협력방안 (한국보건사회연구원 / 선우덕)	12
2. 중국의 전통의학-양의학 협진서비스 현황 및 전달체계 (한국보건사회연구원 / 윤강재)	17
3. 중국의 사회변동과 가족(I) - 도시이주 농민공 가족을 중심으로 (한국여성정책연구원 / 김영란)	24
4. 한·중 청년의 국제관과 문화자원의 가치에 대한 인식 비교 (한국청소년정책연구원 / 윤철경)	34
5. 중국의 중장기 유아교육·보육 개혁 추진현황 연구 (육아정책연구소 / 이윤진)	42
II. 한·중 교육·인적자원개발 방안 연구	53
6. 중국의 외국대학 유치정책 사례연구(한국교육개발원 / 구자역)	54
7. 중국의 초·중등학교 교육과정 편성·운영 연구 (한국교육과정평가원 / 손민정)	60
8. 한·중 인력이동과 전문외국인력 활용 및 여성관리인력 활용 비교 (한국노동연구원 / 이규용)	66
9. 한·중 인적자원개발 제도 및 정책과 동반발전 방안 연구 (한국직업능력개발원 / 강일규)	79
III. 중국 법·제도 연구	91
10. 중국 정부의 행정제도와 행정자원 및 정책수단에 관한 연구 (한국행정연구원 / 김윤권)	92
11. 시진핑 시대 중국의 미래 전망과 대응전략 (한국행정연구원 / 이재호)	97

12. 한·중 자유무역협정에 대비한 형법 및 형사정책 대응전략 연구 (한국형사정책연구원 / 김한균)	102
13. 한·중 FTA 체결에 따른 분야별 법·제도 연구 - 외국인투자·기업· 노동 및 환경 관련법을 중심으로 (한국법제연구원 / 문준조)	107
IV. 중국 지역발전에 따른 시장진출 전략 모색	119
14. 중국 전력안보역량강화 관련 한·중 전력시장 협력 및 대중국 전 력시장 진출방안 (에너지경제연구원 / 박용덕)	120
15. 중국 하천환경관리 현황 분석 및 한·중 협력방안 (한국환경정책·평가연구원 / 강택구)	126
16. 중·중아시아 국제협력을 활용한 중국 서부물류시장 진출전략 (한국해양수산개발원 / 김범중)	131
17. 중국 동북지역 교통체계 발전전망과 우리의 대응방안 (한국교통연구원 / 서종원)	140
18. 중국 중부지구 지역발전계획의 특성 및 대응전략 연구 (국토연구원 / 김천규)	148
V. 중국 기술·경제 동향 분석 및 협력방안 연구	153
19. 중국 축산업의 성장특성 및 지역화 정책 연구 (한국농촌경제연구원 / 전형진)	154
20. 중국 방송통신 규제체계 분석 및 전망 (정보통신정책연구원 / 윤석환)	163
부록: 중국종합연구 목록 2009~11년	173

I. 한·중간 사회문화 이해 증진을 위한 새로운 패러다임 모색

1. 중국의 인구고령화 대비 지역사회 중심의 노인장기요양보호대책
실태분석과 상호협력방안
2. 중국의 전통의학-양의학 협진서비스 현황 및 전달체계
3. 중국의 사회변동과 가족(I) - 도시이주 농민공 가족을 중심으로
4. 한·중 청년의 국제관과 문화자원의 가치에 대한 인식 비교
5. 중국의 중장기 유아교육·보육 개혁 추진현황 연구

1. 중국의 인구고령화 대비 지역사회 중심의 노인장기요양보호대책 실태분석과 상호협력방안

한국보건사회연구원 선우덕·김태완·양찬미
중국인민대학교 김병철·양입웅

- 중국의 인구고령화 추세는 우리나라만큼 급격하게 진행되고 있어 주시해 볼 만하다.

중국은 지난 1980년대 초반 실시한 인구증가억제책의 일환으로 ‘1가정 1자녀’ 정책을 추진하고 있는데, 이로 인하여 저출산이 이어지고, 그 여파로 인구고령화 현상이 점차적으로 심화되고 있는 실정이다. 예를 들면, 2012년에는 65세 이상 노인인구 비율이 전체 인구의 9.9%로 추정되며, 2020년경에는 약 2억 명에 이를 것으로 추정된다.

- 인구고령화로 인하여 노인들의 부양 문제가 시급한 정책과제의 하나로 급부상하고 있어 사회적 부양정책의 개발이 시급하다.

출산억제정책은 가정 내 자녀의 수가 급격하게 줄어드는 현상을 초래하였고, 성인자녀의 결혼에 따른 출가로 인하여 가정 내에는 노인부부만 사는 소위 ‘빈둥지 가족’이 급증하고 있다. 이들 남아 있는 빈둥지 가족

노인들에 대한 부양 문제가 시급한 정책과제의 하나로 부상하고 있다는 것이다. 특히 신체적·인지적 장애로 인하여 일상적인 생활상의 지원이 필요한 장기요양 상태가 발생하는 경우 배우자 이외의 케어 인력이 가족 내에 부재하기 때문에 장기요양보호 문제가 대두된다. 이러한 경우 과거에는 함께 거주하는 가족에 의존하였지만, 현재는 출가한 자녀부부가 양가 부모 모두를 부양해야 하기 때문에, 대부분의 노인들은 자녀로부터 장기요양보호를 받는 것이 불가능해지게 되었다.

□ 그런데 최근의 동향을 살펴보면, 지역사회를 중심으로 하는 부양체제를 갖추기 시작하였다는 것이 주목할 만하며, 이에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다.

기존에는 중국 주민에 대한 생활보장은 각 직장 등 특정 단위에서 실시하였으나, 1970년대 말부터 추진해온 개혁·개방정책의 영향으로 국영기업의 해체에 따른 실직자, 고용불안자, 은퇴자 등에 대한 생활은 지역사회(사구) 중심의 보장으로 전환하고 있다. 여기에서 지역사회(사구)의 범위는 우리나라의 읍·면·동 정도에 해당하는 가도변사처마다 지역사회 서비스센터(사구복무중심, community service center)가 설치되어 있고, 그보다 작은 범위에서는 각 지역단위로 지역사회 서비스스테이션(사구복무점, community service station)이 설치되어 있는 형태인데, 2009년 통계를 보면, 중국 전국적으로 지역사회 서비스센터는 10,003개소, 지역사회 서비스스테이션은 53,170개소가 설치되어 있다.

- 중국 북경시 일부 구지역에 거주하는 고령자를 대상으로 장기요양보호 실태에 대해 설문조사를 한 결과, 일상생활상의 도움을 필요로 하는 노인들이 적지 않게 존재하였다.

다시 말하면 기본적인 일상생활동작 등에 어려움을 겪고 있는 노인은 집밖 외출이 가능한 노인에서는 많지는 않지만, 식사준비나 방청소 등 가사지원에 대한 욕구를 지닌 노인은 그들 중에서 약 1/4에 이르고 있다. 그런데 이러한 기본적인 일상생활상의 동작기능에 어려움이 있음에도 불구하고 실제로 타인의 도움을 받고 있는 노인은 조사대상 노인의 1/3 수준에 그치고 나머지는 도움 없이 지내는 것으로 판단되기 때문에 공적인 장기요양보호 지원체계가 필요함을 시사해 준다. 또한 타인의 도움을 받는 일상생활 동작 장애 노인도 대부분이 가족의 도움을 받고 있기 때문에 전문적인 케어 인력에 의한 도움은 많지 않다는 것이다.

현재 노인들이 이용하는 보건복지서비스 중 이용률이 가장 높은 것은 문화여가 및 건강관리서비스이고, 장기요양과 관련한 서비스 이용률은 약 33%이다. 또한 희망서비스 중에서 장기요양 관련 서비스는 약 70%의 노인이 희망하고 있는 것으로 나타난다. 그중에서 재가 장기요양서비스의 하나인 가정방문(홈헬프)서비스의 이용희망률이 가장 높은 것으로 나타났다.

그리고 장기요양 발생에 따른 부양부담 주체에 대한 의견에서는 자녀 중심이 전체의 48.8%, 국가 중심이 24%, 자녀와 국가의 공동부담이 22.3%로 나타나, 아직까지는 노인들의 의식이 자녀부양에 의존하는 형태로 보인다. 그렇기 때문에 노인의 시설입소 의향은 약 36%로 나타나며, 나머지는 재가에서의 서비스 지원을 희망하고 있다.

□ **중국 노인의 장기요양 욕구실태를 고려해 보면, 사회적 장기요양보장제도의 구축지원을 계기로 장기요양 관련산업의 개척을 모색해볼 수 있다.**

먼저, 노인장기요양계획을 차질없이 추진하기 위해서는 무엇보다도 장기요양 인프라 확보가 필수적이지만, 사전적으로 시설 및 케어 인력의 표준화 작업이 요구되고, 선형국가인 우리나라의 표준모형을 지원해 줄 수 있는 방안이 필요하다. 그런데 중국의 지역사회(사구) 중심의 지역복지서비스체계 구축은 우리에게는 하나의 교훈으로 받아들일 수 있을 것이다. 즉 고령자는 지역간 이주성향이 적고, 그동안 살아온 터전(지역)에서 지속적으로 노후생활을 영위하려고 하기 때문에 지역사회 단위의 주민지원 방식은 고령화 사회에서는 매우 중요하다. 이를 위해서 한·중 양국의 특정 기관이 상호 양해각서(MOU)를 체결하고 특정 사구서비스센터를 선정, 시범사업센터로 지칭하여 지역사회 장기요양 서비스체계를 만들어 보는 것이다. 이러한 시범사업을 추진하기 위해서는 무엇보다도 표준적인 서비스를 제공할 수 있는 인력과 시설 인프라가 구축되어 있어야 하고, 전문 간병인력을 양성·교육시킬 수 있는 매뉴얼 작업이 필요하다.

중국의 지역사회(사구) 중심의 지역복지체계는 우리나라에 좋은 시사점을 제공해 주고 있기 때문에, 정기적인 정보교환 세미나나 시범사업을 통한 경험 교류회의와 같은 기회를 통해서 양국간 제도발전방안을 모색해볼 필요가 있다.

□ **특히 장기요양시설과 인력의 양성은 국가뿐만 아니라 영리사업자에게도 참여를 유도하고 있는 것이 보편적이며 요양산업이 활성화될 수 있다.**

우리나라의 경우 전체 시설의 60% 이상이 영리사업자가 참여하여 운영하고 있지만 영세성을 면치 못하고 있어서 장기요양 서비스산업의 수

출이 전무한 실정이다. 중국에서도 노인인구 수를 감안했을 때 국가에만 의존하기 어렵기 때문에 민간사업자에게 시장참여를 개방하고 있다. 따라서 장기요양시설 운영경험이 있는 우리나라의 민간사업자로 하여금 중국 시장에 참여하게 하고 이를 계기로 요양산업을 활성화할 수 있을 것이다.

2. 중국의 전통의학-양의학 협진서비스 현황 및 전달체계

한국보건사회연구원 윤강재·천재영

한의학정책연구원 조재국

한국한의학연구원 이준혁·강승현

- 중국의 특수한 전통의학-서양의학 서비스 전달체계인 중서의결합(中西醫結合) 사례를 통해 우리나라 한의학 발전을 위한 합의 도출이 필요하다.
- 중국의 보건의료 환경과 자원 현황에 대한 기본 정보와 더불어,
 - 중국의 전통의학과 서양의학 결합의 특수한 형태인 중서의결합(中西醫結合)의 공급·이용·운영 체계를 분석·제시함으로써,
 - 우리나라의 양·한방협진 활성화와 한의학 육성, 향후 중국과의 보건 의료부문 교류·협력을 위한 시사점을 제시한다.

전 세계적으로 인구고령화와 만성질환으로의 질병구조 변화가 진행되면서 전통의학 및 보완대체의학 시장이 지속적으로 성장하고 있다. 중의학(中醫學)과 한의학(韓醫學)을 보유한 중국과 우리나라는 전통의학 육성을 위한 상호협력을 통해 시너지 효과를 창출할 가능성과 아울러 필연적으로 세계시장을 두고 경쟁관계를 구축할 수밖에 없는 입장이다. 그러나

전통의학 육성 및 서양의학과와의 협력진료체계 구축이라는 측면에서 우리나라는 중국에 비해 열세에 있다는 것이 냉정한 현실이기도 하다. 뿐만 아니라 향후 한·중 FTA 및 한방의료시장 개방 문제가 양국 사이에 본격화될 경우 전통의학 인력 및 면허의 상호인정과 서비스 제공 문제는 중요한 쟁점이 될 수 있으며, 지금도 활발하게 이루어지고 있는 우리나라 의료기관의 중국 진출과 관련해서도 중국의 의료전달체계와 보건의료정책에 대한 이해는 필수적인 과제이다.

이와 같은 점들을 배경으로 본 연구는 중국의 전통의학-서양의학의 협진 현황과 두 의학체계의 특수한 결합 형태인 중서의결합(中西醫結合) 현황을 파악함으로써 중국 제도에 대한 이해수준을 제고하는 한편, 이를 벤치마킹함으로써 우리나라의 협진(양·한방협진) 발전을 위한 정책 수립에 기여하는 것을 목적으로 수행되었다.

□ **발전과정에서 중국 정부가 주도적인 역할을 한 중서의결합(中西醫結合)이 중국 의료에서 차지하는 비중이 지속적으로 늘고 있다.**

아편전쟁 이후 서양의학이 본격적으로 전해지면서 전통의학인 중의학과와의 관계 설정이 중요한 과제로 등장하였는데, 초기에는 주로 두 의학이 대립과 경쟁, 상호배척의 관계를 형성하였고, 격렬한 논쟁 속에서 중의폐지운동(1929년) 등 중의학이 존재의 위기를 맞게 되었다. 이러한 상황을 극복하고 중의학 및 중서결합의학이 주요한 국가 보건의료정책의 목표로 자리잡게 된 데에는 중국 정부의 지원이 결정적이었다.

1950년 전국보건위생회의에서 모택동(毛澤東) 주석이 “중의·서의는 서로 단결해야 한다”는 ‘중서의결합방침’을 보건에 관한 4대 원칙 중 하나로 천명한 이후 분절적으로 이루어지던 중서의결합정책은 1976년 「중서

의결합 10개년 발전계획(中西醫結合十年發展規劃)을 계기로 종합적인 체계를 갖추어 본격적으로 추진되었다. 이 계획을 통해 1980년까지 각 성(省), 시(市), 자치구에 반드시 1개 이상의 중서의결합병원을 설립하도록 하였으며, 1980년부터 전국 중의약대학과 의과대학에 중서의결합 박사과정과 석사과정이 설치됨으로써 물질·인적 인프라가 갖추어지게 되었다. 또한 중국 정부는 중서의결합의 성과를 학술적으로 뒷받침하기 위하여 중국중서의결합학회(中國中西醫結合學會)를 국가 일급학회로 등록하고 학회지 발간 및 국내외 학술대회 개최를 지원하고 있다.

중국 정부는 기본적으로 중의학과 서의학이 물리적 결합 수준을 넘어 화학적 결합(융합)의 단계로 나아가야 한다고 인식하고 있다. 「중의약 혁신발전 개요(2006~20)」를 비롯하여 최근 발표되고 있는 중국 정부의 중의약 관련 각종 계획들에는 ‘중의약의 현대화’와 ‘새로운 의약학 창출’이라는 표현이 자주 등장하며, 중의약 정책을 총괄하는 국가중의약관리국은 기존의 중의약조례(中醫藥條例)보다 높은 수준인 중의약법(가칭) 제정을 통해 중의와 서의의 “높은 수준의 결합을 지원하고 촉진한다”는 입장을 반영할 것으로 알려져 있다.

중국 정부의 적극적인 지원은 의료서비스 전달체계에서의 중서의결합의 비중을 지속적으로 높이고 있다. 예를 들어 2005년부터 2010년까지 5년간 중서의결합 병원은 194개소에서 256개소로, 중서의결합 문진부는 168개소에서 192개소로 증가하였으며, 중서의결합 의료기관에서 근무하는 위생기술인력(의사, 간호사, 약사 등)은 같은 기간 13,139명에서 38,745명으로 약 2.9배 증가하였다. 같은 기간 중국 내 의사가 1.1배, 간호사가 1.5배 증가한 것을 보면 점차 비중이 높아진 중서의결합 의료의 위상을 엿볼 수 있다.

중서의결합 의료기관을 이용하는 환자의 수도 매년 지속적으로 증가하고 있는데, 2005년부터 2011년까지 외래환자는 2배, 입원환자는 2.6배 증가하였다. 이러한 증가추세는 중국의 병원, 중의병원, 민족병원의 증가 추세를 상회하는 것이다.

□ **중서의결합(中西醫結合) 발전을 위한 다양한 제도적 체계가 구축되어 있다.**

중서의결합 활성화를 위하여 중국 정부는 중서의결합 병원에 대해 인력, 진료과, 시설 및 건물면적 등에 대해 일정한 기준을 설정하고 이를 준수하도록 하고 있다. 이 가운데 우리나라에 대해 정책적 함의가 높다고 판단되는 것을 몇 가지 소개하면 다음과 같다.

■ **인력 최소기준 설정**

우리나라의 대형병원이라 할 수 있는 3급 중서의결합 병원의 경우 의사인력 가운데 중서의결합 인력이 차지하는 비율을 지정하고 있다. 예를 들어 전체 의료인력 가운데 중서의결합 인력은 60% 이상이어야 하며, 모든 진료과에도 60% 이상의 인력을 충원하도록 되어 있다. 또한 중서의결합 병원이 아니더라도 모든 3급 병원에는 의무적으로 중의과(中醫科)를 설치하여 서양의학과와의 협진이 이루어지게 하고, 각 전문과목별로도 중의진료부서를 동시 운영하도록(예를 들어 내과와 중의내과 동시운영) 하는 등 전통의학-서양의학의 결합이 이루어질 수 있도록 유도한다.

■ **중점전문과목**

중점전문과목(重點專科)이란 중서의결합 의료를 활용하여 진료 및 치료를 담당하도록 의무적으로 정해진 진료과를 의미한다. 3급 중서의결합

병원의 경우 이를 3개 이상 지정하고, 여기에 소요되는 병상을 30개 이상 확보하도록 되어 있다. 또한 중점전문과목에 대해서는 일종의 진료지침인 ‘협동진료방안’을 작성하도록 하여 중서의결합 치료경과에 대한 자료를 축적하도록 하고 있다.

■ 중서의결합 평가지표 운영

중의약관리국은 중서의결합 병원을 대상으로 첫째, 중서의결합 서비스 측면(65%), 둘째, 일반서비스 측면(35%)에서 평가를 수행하고, 이를 토대로 중서의결합 서비스의 질을 관리한다. 특히 첫 번째 영역인 중서의결합 서비스 측면은 시설 및 인력 상황, 진료과목, 중의예방의학(治未病), 중약재의 관리와 처방, 중의간호, 중서의결합 문화창달 등을 자세하게 지표화하여 관리한다.

□ 중서의결합(中西醫結合) 사례를 통한 우리나라 양·한방협진 발전 제언

첫째, 한의학에 대한 과학적 근거 마련에 더 많은 투자가 있어야 한다. 한의학이 현재 가장 많은 비판을 받고 있는 문제는 효과에 대한 과학적 검증과 한약재에 대한 안전성 확보이다. 이는 한방의료를 이용하는 소비자와 일반인들에 의해 지속적으로 제기되어 온 문제도, 정부와 한의계는 이 점을 알고 있으나 부정적인 인식을 불식시키지 못하고 있다. 따라서 양·한방협진 활성화를 위해서는 효과성과 안전성에 대한 근거 마련이 일차적인 과제이며, 이런 점에서 중국의 중서의결합 병원이 시행하고 있는 ‘중점전문과목’을 벤치마킹하여 우리나라에서도 시범사업 등의 형태를 통해 시도할 만한 가치가 있다고 여겨진다.

예를 들어 중국의 사례에서도 나타난 바와 같이 고혈압이나 당뇨, 뇌혈관질환 등은 한방의료 및 협진의료의 경쟁력이 있는 영역이다. 따라서 이들 질환을 비롯하여 우리나라에서 전통적으로 국민들의 한방의료 이용 수요가 높은 근골격계질환 가운데 양·한방 동시진료가 가능한 국·공립 의료기관(예를 들어 국립중앙의료원, 국립재활원, 부산대 등)에 중점전문 과목을 설정하고 연구개발기금을 투자하여 중장기적으로 효과성을 검증하도록 하는 것이다. 한편 중서의결합 진료의 근거 확보와 성과 확산이란 측면에서 학술활동(중국중서의결합학회)에 대한 지원이 적극적이었던 점도 눈여겨 볼만하다.

둘째, 협진의 활성화를 위해서는 두 의학체계에 대한 이해수준 제고가 필요하다. 현재 중국은 중의약대학에서 전체 교과목의 40%를 서양의학에, 의과대학에서는 10%를 중의학에 할당하여 이수하도록 하고 있다. 또한 의료기관에서 근무하는 인력의 경우 상급 중의병원 및 중서의결합 병원이 시행하는 중의교육 프로그램을 통해 지속적으로 교류교육을 받을 기회를 제공한다는 점도 인상적이다. 우리나라에서도 우선 대학교육 과정 측면에서는 일부 의과대학에서 교양과목 수준에서 다루어지는 한의학 교육을 전공선택과목 → 전공필수과목으로 단계적으로 상향하는 한편, 한의대 내의 의과교육 내실화를 위해 교육시간과 실습을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 의료기관에서의 교류로는 병원급 의료기관과 한방병원 수련의들에게 상호 병원에서의 교환교육 프로그램을 시범적으로 도입하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로 전통의학과 서양의학의 결합을 적극적으로 모색하고 있는 중국에서도 소비자 및 일선 의료기관을 중심으로 질적인 측면에서의 결합 효과성 제고를 위한 노력이 적지 않은 것으로 평가되고 있다. 이러한

차원에서 협진의 역사와 경험이 중국에 비해 낮은 수준인 우리나라의 경우 협력진료에 대한 지불보상체계의 마련과 의료서비스 제공과정에서의 의·한의 개입영역의 분리, 평가제도 마련 등 제도 정비가 꾸준히 이루어져야 할 것이다.

3. 중국의 사회변동과 가족(I)

— 도시이주 농민공 가족을 중심으로 —

한국여성정책연구원 김영란·최인희·선보영
국립강릉원주대 강승호
숙명여대 김혜영
한국행정연구원 이재호

□ 중국 경제성장의 산물: 도시이주 농민공의 증가

1970년대 중반 실시된 가족계획 정책, 그리고 공업화, 도시화 및 현대화 추진으로 최근 중국의 도시 농촌사회의 가족구조와 가족, 혼인제도에 거대하고 심각한 변화가 일어났다. 중국의 산업화 과정에서 일어나고 있는 가족생활의 변화내용을 정리하면, 가족의 소규모화와 가족형태의 다양화, 혼인 개념 및 혼인제도의 중요성 약화, 경로중유(노인경시, 아동중시)의 부모자녀 관계와 가정양로 약화, 도시와 농촌 가정생활의 차이 심화 등으로 요약된다.

이와 더불어 현재 중국의 가족변화에서 중요한 이슈가 된 집단이 바로 농민공이다. 유동인구는 중국 개혁·개방정책의 중요한 산물 중 하나로 지속적으로 증가하고 있다. 과거 중국에서는 농촌지역에서 도시로의 인구이동이 ‘호구’제도 실시와 더불어 엄격히 제한되었다. 1958년 법제화된

호구제도에 의해 모든 중국인은 출생지의 호구에 따라 농민과 비농민으로 분류되어 농업호구 소유자는 인민공사 및 생산대를 통해, 비농업호구 소유자는 단위를 통해 국가의 통제를 받았다. 국가가 지원하고 관리하는 교육, 의료, 주택, 직장 등 각종 사회복지 혜택은 호구에 의거하여 분배되었다. 그러나 덩샤오핑에 의해 추진된 일련의 경제개혁정책으로 농촌에서 도시로의 인구이동을 가능하게 되었고, 농촌 유희노동력의 도시유입을 촉진시켰다. 그 결과, 2011년 중국 총인구는 1,347백만 명, 유동인구는 271백만 명에 이르게 되었다.

농촌인구의 도시이주는 산업화를 경험한 모든 사회에서 나타나는 현상으로, 도시화 과정에서 가족단위의 이동과 더불어 가족원 일부의 도시이동과 가족재결합은 한국 사회도 경험한 바 있다. 그럼에도 불구하고 장기간 지속되는 가족분거, 지리적 광대함으로 인한 별거부모와 자녀간 물리적 접촉의 제한 등 중국 농민공 가족에 나타나는 현상들은 이들 가족생활에 대한 연구의 필요성을 부각시키고 있다. 즉 동거동재로서의 가족기능 상실, 경제적인 목적에서의 이주와 장기간의 독거 및 별거 등에 따른 가족관계 등은 가족의 경제적 기반을 확보함으로써 얻은 가족 안정성과 별개로 또다른 가족위기로 이어질 수 있을 것으로 예상된다. 현재 농민공 가족의 자녀교육 및 노인부양은 사회적 이슈로 주목받으며 관련 정책의 변화가 이어지고 있는데, 호구제도, 의무교육제도 및 사회보장제도 등이 그것이다. 이 외에도 농민공 집단 내부에서 1세대 유동집단과 신세대 집단으로 세대분화도 발생하고 있다. 향후 농민공 가족도 경제적 이득 추구하고 더불어 삶의 질에 대한 요구가 높아질 것으로 예측된다.

이에 도시이주 농민공 가족의 구술생애사를 통해 농민공 가족의 현실에 대해 살펴보았다.

□ 도시이주 농민공 가족 문제는 중국의 독특한 호구제도에 기인한다.

중국 농민공은 중국의 독특한 호구제도에 의해 생겨난 개념이다. 중국 국민은 도시호적과 농촌호적으로 구분되어 취업, 의료, 교육 등 다양한 부문에서 도시호적을 지닌 도시주민은 농촌호적을 지닌 사람보다 우대받고 있다. 농촌호적 보유자가 도시로 이주하여 제조업, 서비스업 등 비농업 부문에 고용되어도 농촌호적에서 도시호적으로의 전환이 곤란하다. 중국에서는 농촌호적을 보유한 도시 비농업노동자를 ‘농민공’이라 부르는데, 그들은 도시의 工人(노동자) 즉 공장노동자로 일하지만, 사회적 존재로서의 신분은 여전히 ‘농민’ 즉 농업노동자에 가깝다. 전통적 의미의 도시주민과 농민에 비하면 그 중간에 있는 농민공의 생존상태는 매우 독특하다. 고향인 농촌을 떠나 도시에서 비농업 취업을 하게 되어도 도시주민이 되지 못한 채 농민공으로 분류되는 수는 매년 확대되고 있다.

사회주의 시기 중국의 산업화는 중공업에 우선으로 하여 도시부문에서 주로 이루어졌다. 하지만 희소한 토지자원을 지닌 중국 농촌의 막대한 과잉인구는 농촌의 비농업화·산업화에 이용될 수 있는 잉여노동력을 배출한다. 잉여노동력은 농촌에서 비농업화·산업화·도시화를 추동하는 요인이다. 그런데 중국에서는 이 잉여노동력의 자유로운 도시이주가 호구제도를 통해 엄격히 제한되어 왔다. 개혁·개방 이후 1984년부터 임시이주가 허용되어 농촌에서 도시로 취업하는 임시취업자(농민공)이 양산되기 시작하는데 그 원천은 잉여노동력이다. 개혁·개방시기에 과거 중공업 우선발전 전략을 수정하였지만, 도시와 농촌 간에 분할된 요소시장은 현재에도 완전히 통일되지 못하고 있다. 인구이동을 예로 들면, 농촌주민이 도시에서 직업을 갖는 것을 더 이상 제한할 수 없다. 하지만 아직 유지되

고 있는 호구제(戶口制)하에서는 도시호적과 농촌호적으로 구분되며, 대도시에서 정식 도시호적을 갖지 못하고 잠주증(暫住証, 임시거주증)을 갖고 있는 '외지인'을 차별화한다. 도시에 거주하는 농민공(農民工, 도시에 일하는 농촌호적의 근로자)은 도시주민이 누리는 공공서비스(특히 자녀교육과 의료)를 누릴 권리가 없다. 유동인구인 농민공이 도시에 장기간 거주하기도 곤란하다. 이는 인구가 도시화하는 것을 막는 요인이다. 도시에 따라 다르지만, 농촌인구가 도시호적을 취득하려면 일정 기간(3~5년) 이상의 취업, 주택의 구입 또는 납세 조건(창업하여 최근 3년간 10만 위안 이상 혹은 최근 1년 5만 위안 이상) 등을 충족해야 한다. 호구제도의 단점은 분명하지만 개혁이 쉽지 않다. 그중 가장 큰 것은 공공서비스를 제공해야 하는데 사회적 부담이 증가하기 때문이다.

호적제도로 인해 도시부문의 복지는 주로 도시주민들에게 제공된다. 농민공들은 개인능력이 부족하여 도시 공유부문에서 요구하는 조건을 충족시키지 못한다. 또한 현행 호적제도 아래에서 농민공은 농촌과 도시에 서 관리받지 못하는 비농비공(非農非工)의 상태에 놓여 있어 이로 인해 많은 문제가 발생하고 있다. 농민공은 사회적인 지위가 낮기 때문에 범도농의 이원구조로 인해 외래 농민공 및 그 가족은 도시호적을 지닌 사람들과 동등하게 취업, 치료, 취학, 주택, 사회보장 등의 권리와 대우를 받을 수 없고 자녀교육 문제도 심각하다. 농민공은 학력수준이 비교적 낮아 대부분 중학교 학력 수준인 것으로 나타났고, 또한 여성의 학력수준은 남성보다 훨씬 더 낮은 것으로 나타났다. 특히 이들의 자녀들에게도 낮은 학력이 대물림되고 있다. 중국의 의무교육은 기본적으로 9년이지만 농민공 자녀는 일부만이 진학한다. 이와 같이 낮은 학력과 직업의 불안정으로 생활방식 및 소비행위가 도시화하기 더욱 어려운 상황이다. 또한 농민공

자녀의 취학난과 높은 학비로 인한 미취학자의 증가로 부모와 떨어져 농촌에서 지내는 자녀들의 교육 및 심리상의 문제가 두드러지게 나타나고 있다.

□ 원거리에서 흩어져 사는 중국 농민공 가족: 자녀양육과 노인부양 문제 발생

중국은 개혁·개방 정책으로 경제성장을 추진하는 과정에서도 유동인구의 도시유입을 구조적으로 제한하는 호구정책의 근간을 유지하고 있다. 이에 중국 농민은 가족 차원의 이주보다는 단신 혹은 부부에 국한된 도시이주로 인한 원거리 부부 및 부모자녀 관계라고 하는 독특한 가족관계가 나타나고 있다. 유동하는 가족의 삶은 기본적으로 불안정하다. 이러한 물질적·정서적 불안정성은 농촌에 잔류한 가족으로부터 저렴한 생활의 토대를 제공받고, 농촌은 도시로부터 유입되는 화폐소득을 기대하며 장기간의 가족분거생활에도 상호 긴밀한 관계를 유지한다. 그러나 일정 기간 이상 가족의 분거가 지속될 경우 가족 공동의 이해와 목표가 변형되거나 위축될 수 있고, 일정 수준 이상의 소득확보가 이루어지지 않을 경우 이들 가족이 느끼는 박탈감이 또다른 가족문제로 이어질 수 있다. 가족 전체의 안녕이라는 장기적이고 추상적인 목표를 가졌던 부모세대와는 달리, 부모의 따뜻한 보살핌을 받지 못하는 자녀문제가 발생할 수 있다. 또 부모로부터 위임받은 양육자(조부모 등)가 어린 자녀들을 방임, 학대함으로써 자녀의 사회화 과정에서 왜곡이 발생할 가능성이 있다. 이러한 자녀세대의 양육문제는 미래의 물질적 풍요로움으로도 보상받을 수 없으며 돌이킬 수도 없다는 점에서 이들 가족에 중요한 위기의 근원으로 작용하게 된다. 또한 장기간의 부부 분거생활은 부부관계의 친밀성 상실 및

극단적인 경우에는 부부관계의 해체로도 이어질 수 있는 가능성 또한 적지 않다. 그 밖에 농촌에 남은 노부모는 수년간에 걸쳐 손자녀를 돌보게 되는데, 노부모의 신체적·정서적 건강악화로 노인부양의 문제를 노정하게 된다.

중국 농민의 도시이주는 1970년대 한국의 산업화 과정에서 발생한 이농현상과 유사하지만, 호구정책을 바탕으로 제공되는 중국의 사회보장 혜택 및 주택, 의료, 교육 지원제도에 의해 전 가족의 도시이주가 불가능한 상황으로 한국과는 다른 양상을 보여준다.

□ 도시이주 농민공 가족 생활 실태: 분거와 동거의 반복, 멀어지는 가족들

중국 농민공은 이주를 통해 가족 형성 및 해체의 경험 등을 공유하면서도, 이주지역 및 종사 직종에 따라 집단 내의 상이성 또한 크게 나타난다. 이는 양적 조사방법으로는 중국 농민공의 다양한 가족생활 특징 및 문제를 파악하는 데 제약이 있음을 의미한다. 따라서 이 연구에서는 구술생애사 방법을 활용, 제한된 시간 동안 최대한 다양한 사례에 접근하여 중국 도시이주 농민공 가족생활을 파악하고자 하였다.

이 연구를 위해 인터뷰한 농민공은 총 14명이며, 그중 베이징(北京) 10명, 톈진(天津) 4명이다. 이들의 출가 당시 상황을 보면, 미혼으로 단신 이주한 남성이 3명, 미혼으로 단신 이주한 여성이 1명이다. 나머지 10명은 결혼 후 부부동반 이주, 또는 결혼 후 남편 단신 이주 등의 방식으로 이주한 사례이다. 또 사례자 중 아들과 아버지를 인터뷰한 경우였는데, 이 경우 아들이 먼저 베이징(北京)으로 이주하였고, 부모가 인터뷰 1년 전에 베이징(北京)으로 와서 베이징(北京)에서도 분거하고 있다.

이들 14명의 가족생활을 보면, 모두 가족과 떨어져 살고 있거나 장기간 떨어져 살았던 경험이 있다. 1세대의 후란란은 부모자녀 분거가 장기화 되면서 아이들이 부모를 낫설어하고, 쉬핑은 자녀와 함께 도시로 이주하였으나 교육비 등의 문제로 다시 떨어져 사는 가족이다. 남성 가장은 단신으로 먼저 이주하는 경우가 많은데, 양위샤의 가족은 남편이 먼저 도시로 이주하고, 양위샤가 아이들을 두고 도시로 나오고, 다음 고등학교를 졸업한 딸이 도시로 나오는 순차적인 이주 경로를 보여준다. 쉬에준은 대학을 졸업하고 고향에서 국영기업에 다니다 기업의 도산으로 고향을 떠났고, 쉬에준의 부인은 고향의 다른 도시에서 일하고, 아이는 고향에서 부모님과 살고 있는 한 가족 세 곳 살림을 하는 사례였다. 아들이 쉬에준이 있는 도시의 고등학교에 진학했으나, 기숙사 생활을 하게 되어 같은 도시에 있지만 아버지 쉬에준과 떨어져 산다. 쉬에준이 직면한 현실은 부부 중 한 명이 직장을 퇴직해야만 가족이 모두 모여살 수 있다. 그러나 경제적인 문제로 퇴직을 하지 않고 모두 헤어져 산다. 신흐기에 이주한 천바이리는 다른 도시이주 농민공과 달리 자녀를 직접 양육하면서 데리고 살았다. 아이들의 정서적 문제를 걱정했기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로 고향에서 아이를 돌봐줄 부모가 없었기 때문이기도 하였다. 천바이리와 동일하게 우베이는 신흐기에 자녀를 데리고 온가족이 도시로 이주하였으나, 교육비 부담 등으로 인해 다시 고향에 보냈고, 방학에만 아이들이 베이징으로 와서 만나고 있다. 우베이는 의무교육제도 개혁으로 도시호구가 없더라도 초등학교에 입학할 수 있어 베이징에서 함께 있었으나, 상급학교에 진학하게 되면 교육비가 부담되기 때문에 다시 고향으로 돌려보내게 된 것이다. 한편 40대 중반에 고향의 경제여건이 악화되어 어쩔 수 없이 베이징으로 이주한 왕신원은 늦은 이주를 후회하면서도

고향으로 돌아갈 날을 기다리고 있다. 왕신원에게 도시이주는 먹고사는 문제를 해결해 주었지만, 도시생활은 낯설기만 하고 고향을 늘 그리워했다. 그리고 그에게는 자녀와 동거와 분거를 반복하는 가족이 있다. 리밍밍은 2명의 자녀 중 1명만 데리고 이주했고, 나머지를 베이징으로 데리고 나왔으나, 다시 아이들을 고향으로 돌려보낸 사례이다. 또 란쯔성은 아이들을 두고 나왔다가 다시 동거했으나, 상급학교 진학 문제로 다시 고향으로 보내고 지금은 방학에만 만나고 있다. 이처럼 도시로 이주한 농민공은 국가정책에 따라 가족 생활을 조정하면서 살아가고 있고 분거를 선택할 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 그러나 이들은 현재 상황에서는 가족이 먹고사는 경제형편이 나아졌다는 것에 만족하고 있다.

2세대 농민공 사례를 보면, 대부분 10대에 도시로 이주하여 생계를 위한 노동을 시작하였다. 단, 20대 미혼여성 한 명만이 가족의 생계를 책임지는 부담없이 일해서 번 돈을 자신만을 위해 사용하면서 도시생활을 즐기고 있다. 10대에 생계를 위해 도시로 이주한 우홍추안은 도시에서 소개 받은 여성과 결혼했으나, 장기간의 별거로 인해 결국 이혼하고 또다시 홀로 지낸다. 10대부터 계속 노동을 해온 로우쯔는 늘 가족과 떨어져 지냈으며, 베이징에서 만난 부인과 아이를 고향에 보내고 결혼 후에도 홀로 살고 있다. 10대부터 노동을 해온 장후이는 결혼 이후 부인과 함께 베이징에서 살고 있으며, 자녀는 고향에 떨어져 살고 있다. 왕신원의 아들인 왕요우후이는 목축을 하는 부모로 인해 초등학교 때부터 외가에서 살았다. 왕요우후이의 가족들이 함께 모여 살았던 시간은 3년이 채 되지 않아 언제나 떨어져 사는 가족인 셈이다.

□ 중국 농민공 가족의 기회와 위기: 미래의 희망과 바꾼 현재, 가족의 일상 상실

■ 기회-가족의 경제적 안정

인터뷰에서 보면, 일상적인 가족생활 부재에서 오는 상실감을 현재의 소득이나 미래 귀향의 꿈으로 대치하여 위안을 찾는 경향이 강하게 나타난다. 심지어는 과거의 경제난을 벗어날 수 있다는 이유만으로, 자녀와 떨어져 생활하는 것이 힘들고 자녀들이 엄마를 찾는다는 사실이 고통스럽지만, 일정한 자금을 마련한 후에는 함께 살 수 있다는 미래의 희망으로 현재의 생활을 만족해 하는 것으로 평가하고 있다

■ 위기-부부, 자녀간 동거와 분거를 다양하게 경험, 가족관계의 멀어짐

그러나 농민공들이 체감하는 가족생활의 변화는 결코 작지 않으며, 이러한 가족변동은 다른 한편 가족을 둘러싼 부정적인 결과로 이어지기도 한다. 이들은 인터뷰 중간중간에 자녀에 대한 거리감을 분명히 느끼고 있음을 고백하고 있다. 비교적 젊은 세대에 속하는 한 남성 사례자의 경우, 결혼 초부터 배우자와 떨어져 생활하게 되면서 상호간 필요나 정서적 유대가 약화되었음을 진술하면서, 이혼하게 된 주요 사유로서 '부부간 별거 생활의 지속'을 지목하기도 하였다.

이들 농민공은 자녀의 미래를 위해 돈을 벌기 때문에 어쩔 수 없는 문제라고 생각하고는 있으나, 이러한 문제가 결단코 가볍지만은 않다는 점에서 일부의 농민공들은 편법이나 비용에 대한 부담을 감수하고서라도 중간에 아이를 데리고 나오거나, 방학 등에는 반드시 도시에서 함께 데리고 생활하는 등 나름의 조정방안을 개인적으로 또는 개별 가족 차원에서

모색하고 있는 실정이다.

□ 중국 도시이주 농민공 가족에 대한 가족정책적 대응이 필요하다.

중국 정부는 농민공 문제에 대해서 호적제도와 의무교육제도 등을 중심으로 지속적인 개혁을 추진해 왔으며, 농민공 가족생활의 문제를 일부 해결하는 데 기여하고 있다. 그러나 부모와 자녀의 장기간 분거로 인한 가족관계는 지속적으로 추이를 지켜보아야 할 중요한 가족문제이다. 특히 동거하지 않는 가족의 경우 일상생활을 공유하지 못하고, 정서적 지지자로서 가족의 기능이 약화될 것이며, 이로 인한 가족의 불안정성 증가는 향후 중국 내 사회문제로 등장할 가능성이 높다. 가족의 불안정성 증대는 안정적인 자녀양육과 노부모 부양의 기반에 위협이 됨으로써 미래세대 양육 문제, 노부모 돌봄에 대한 중국 정부의 사회적 비용의 증가로 이어질 수 있기 때문이다. 따라서 중국에서 도시이주 농민공 문제에 대한 가족정책적 대응이 시급히 마련되어야 할 것이다.

4. 한·중 청년의 국제관과 문화자원의 가치에 대한 인식 비교

한국청소년정책연구원 윤철경
현대중국학회 장수현
상해복단대학교 정계영

- 한류(韓流)와 더불어 혐한(嫌韓) 정서가 고조되는 한·중 관계: 변화가 필요하다.

1992년 한·중 수교 이후 양국간의 정치·경제·사회문화적 교류확대와 더불어 한·중 관계가 지속적으로 성장·발전해 왔다. 또한 학술, 언어, 관광, 스포츠 부분의 쌍방향 문화교류가 급속히 증대되었고, 특히 문화교류에서 1990년대 중반 시작된 한국 대중문화의 중국 유입 현상인 ‘한류(韓流)’가 부상하면서 방송 드라마와 대중가요를 통해 크게 확산되었다.

하지만 이후 한국 대중문화의 소비성 및 상업성에 대한 비판이 중국 내에 제기됨에 따라 대중문화 수출에 영향을 미쳤으며, 2005년 유네스코 무형문화유산 강릉단오제 등재를 계기로 ‘혐한(嫌韓)’ 기류가 조성되고, 이후 서해안 영토문제, 천안함 사건, 연평도 사건에서 보여준 중국의 태도 등으로 양국 국민간에 상대국에 대한 인식과 태도에 있어 일련의 변화가 일어나고 있다.

한·중 교류가 중요한 것으로 인지되고는 있지만, 기존의 한·중 청소년 교류는 양국 청소년의 문화적 인식에 대한 분석 없이 상업적 여행이나 기관 방문 위주의 교류로 진행되었기 때문에 한·중 상호간에 교류하고 소통할 양국, 나아가 동북아 지역의 문화적 가치와 미래적 가치가 어디에 있는지를 파악하고 이를 공통요소로 한 교류와 소통의 방향 설정이 필요하다.

□ 상대국에 대한 지식수준은 한국 청년이 중국 청년보다 더 높다.

한국과 중국에서 각각 5대 도시, 5개 대학에 재학 중인 대학생과 대학원생 총 2,012명을 대상으로 ① 상대국에 대한 인지도와 이미지, ② 자국의 문화자원 유형별로 가치 있다고 평가하는 문화자원 추출, ③ 자국 및 상대국 문화자원 유형의 가치에 대한 인식 비교, ④ 동북아 문화공동체 형성과 관련한 국제관 분석에 대한 설문조사를 하였다.

먼저 문화자원을 크게 ① 문화예술, ② 지역, ③ 역사적 발명품과 사건, ④ 인물, ⑤ 생활 문화 5대 영역, 총 19개 세부 유형으로 나누어 이에 대한 구체적인 문화자원을 추출, 한국과 중국 청년에게 자국의 문화자원 중 세계에 알릴 만한 가장 가치 있는 것을 조사한 결과는 [표 4-1]과 같다.

한·중 청년의 상대국에 대한 인지 정도에서 한국 청년은 중국 전반에 대해 '모른다'는 응답이 47.7%인 반면, 중국 청년은 34.2%로 한국 청년이 모른다는 반응이 더 많았다. 하지만 상대국의 문화자원 중 20개 항목을 추출해 지식수준을 묻는 문항에서 한국 청년은 평균 10개, 중국 청년은 평균 8개를 응답해 한국 청년들의 중국에 대한 지식수준이 중국 청년들의 한국에 대한 지식수준보다 높게 나타났다.

표 4-1 문화자원 영역 및 세부문화자원 유형

문화자원 영역	문화자원 세부 유형	한국 청년	중국 청년
I. 문화예술자원	1. 전통문학 및 도서	홍길동전(27.8%)	사대명저(27.2%)
	2. 현대문학작가	윤동주(29.8%)	루쉰(32.9%)
	3. 미술작품	도자기(42.8%)	문방사보(28.3%)
	4. 전통놀이 혹은 운동	태권도(62.6%)	용춤/사자춤(37.3%)
	5. 무형문화재	판소리(45.1%)	전통명절(20.9%)
	6. 대중문화	대중가요(52.8%)	장기(26.7%)
II. 지역자원	7. 역사유적지	경주(45.0%)	베이징 유적(37.2%)
	8. 자연유산	제주도(70.4%)	쓰촨성 주자이거우(38.3%)
	9. 도시	서울(45.8%)	베이징(35.3%)
III. 역사적 발명품과 사건	10. 역사적 발명품	한글(71.0%)	한자(36.0%)
	11. 역사적 사건	3·1운동(42.2%)	베이징올림픽(24.5%)
IV. 인물자원	12. 고대 위인	세종대왕(59.7%)	진시황(13.5%)
	13. 현대 위인	반기문(30.1%)	저우언라이(28.3%)
	14. 스포츠 스타	김연아(45.9%)	야오밍(43.3%)
V. 생활문화자원	15. 음식	김치(47.3%)	교자(33.2%)
	16. 제품	핸드폰(54.5%)	비단(39.6%)
	17. 현대적 건축물(랜드마크)	인천공항(32.4%)	상하이 동방명주탑(35.0%)
	18. 관광상품	한류관광(52.8%)	인문역사관광(47.2%)
	19. 지역축제	부산국제영화제(33.1%)	취푸국제공자문화제(28.3%)

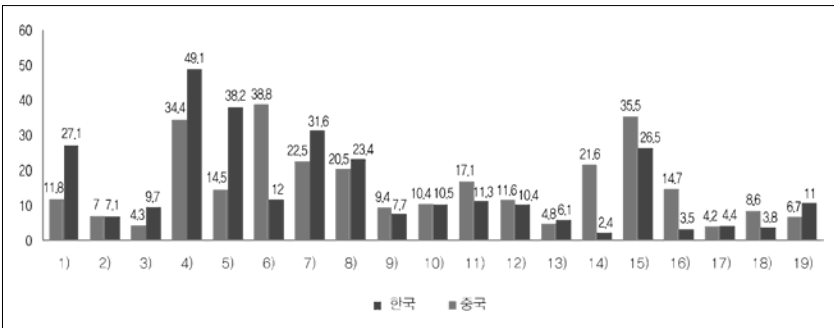
□ 한국 청년, 중국에 대해서는 긍정적, 중국인에 대해서는 부정적 이미지!

상대국에 대한 이미지는 한국 청년이 중국 청년보다 상대국에 대해서 더 긍정적으로 평가하였다. 구체적으로 한국 청년은 중국에 대해 복지수준을 뺀 문화유산, 문화예술, 자연, 관광지, 스포츠 수준 등 모든 영역에서 중국 청년이 한국에 대해 평가하는 것보다 긍정적으로 평가하였다. 그러나 상대국민에 대해서는 한국 청년은 중국에 부정적으로 평가한 반면, 중국 청년은 한국보다 한국 국민에 대해 더 긍정적으로 평가하였다.

□ 한국 청년은 대중문화, 음식에, 중국 청년은 전통문화, 무형문화재에 자부심을 느낀다!

자국의 문화유형 중 세계에 알릴 만한 가치가 있다고 생각하는 것은 한국 청년의 경우 대중문화(38.8%), 음식(35.5%), 전통문화(49.1%) 순이었으며, 중국 청년의 경우 전통문화(49.1%), 무형문화재(38.2%), 역사유적지(31.6%)의 순이었다. 자국 문화자원 유형에 대한 가치인식에서 양국 청년 간 격차가 큰 것은 한국 청년의 경우 대중문화, 스포츠 스타, 제품, 음식 등의 자국 문화자원에 더 가치를 두었으며, 중국 청년은 전통문화, 무형문화재, 역사유적지, 전통문화 및 도서 등에 더 가치를 두었다(그림 4-1 참고).

그림 4-1 자국 문화자원 유형에 대한 가치인식 비교



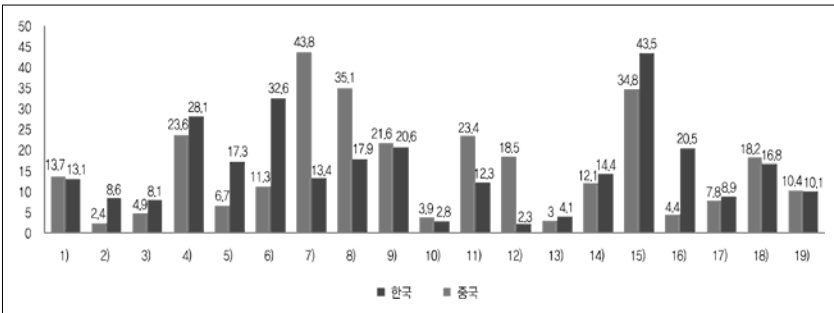
주 : 1) 전통문화 및 도서, 2) 현대문학 및 도서, 3) 미술작품, 4) 전통문화, 5) 무형문화재, 6) 대중문화, 7) 역사 유적지, 8) 자연유산, 9) 도시, 10) 역사적 발명품, 11) 역사적 사건, 12) 고대 위인, 13) 현대 위인, 14) 스포츠 스타, 15) 음식, 16) 제품, 17) 현대적 건축물(랜드마크), 18) 관광상품, 19) 지역축제

□ 한국 청년은 중국 역사유적과 자연유산에, 중국 청년은 한국의 음식과 대중문화에 가치를 둔다.

상대국 문화자원의 유형에 대한 가치에 대해서는 한국 청년들은 중국

의 문화자원 유형 중 역사유적지(43.8%), 자연유산(35.1%), 음식(34.8%) 순으로, 중국 청년들은 음식(43.5%), 대중문화(32.6%), 전통문화(28.1%) 순으로 응답하였다. 한국 청년의 경우 중국 여행, 관광과 관련된 문화자원 유형에 가치를 두고 있는 반면, 중국 청년들이 가치를 두고 있는 전통 문화, 무형문화재, 전통문학 및 도서 등에 대한 가치인식은 낮았다. 그러나 중국 청년이 가치를 두고 있는 한국의 음식, 대중문화, 전통문화는 한국 청년의 자국에 대한 가치인식과 일치하였다(그림 4-2 참고).

그림 4-2 상대국 문화자원 유형에 대한 가치인식 비교



주 : 1) 전통문학 및 도서, 2) 현대문학 및 도서, 3) 미술작품, 4) 전통문화, 5) 무형문화재, 6) 대중문화, 7) 역사 유적지, 8) 자연유산, 9) 도시, 10) 역사적 발명품, 11) 역사적 사건, 12) 고대 위인, 13) 현대 위인, 14) 스포츠 스타, 15) 음식, 16) 제품, 17) 현대적 건축물(랜드마크), 18) 관광상품, 19) 지역축제

한·중 청년 모두 동북아에서 중국의 문화적 영향력을 가장 크게 인정하고, 동아시아 공동체 형성에 부정적

마지막으로 동북아 문화공동체 형성과 관련한 국제관 분석을 위한 국가별 아시아 지역 문화에 대한 영향력에 대해서 한국 청년들은 중국(80.6%), 한국(71.3%), 일본(70.7%) 순으로 '문화적 영향력이 있다'라고 응답하였으며, 중국 청년들은 중국(83.4%), 일본(63.8%), 한국(50.5%) 순으

로 응답하였다. 그리고 동아시아 공동체 형성에 대해서 양국 청년 모두 부정적이었으며, 특히 중국 청년은 72.4%가 동의하지 않는 것으로 나타났다.

□ **한·중 청소년 교류를 활성화하기 위해서는...**

■ **한·중 청소년 퀴즈대회 개최**

한·중 청소년 모두 양국에 대한 관심과 지식수준을 향상시킬 필요가 있으므로 한·중 청소년 상호이해 증진을 위한 퀴즈대회 개최를 제안한다. 양국 대학을 순방하며 KBS 1 TV ‘도전 골든벨’과 같은 프로그램을 한·중 양국에서 진행하고, 기업 및 방송사의 협찬을 조직하며, 양국 청년들의 요리경연·노래경연 등을 삽입하는 등 다양한 볼거리를 제공한다.

■ **중국 청년, 한국 고유의 전통과 역사를 접하게 유도**

한·중 청소년 교류 프로그램의 균형감 있는 소재 개발이 필요하다. 한국 청년은 중국의 문화, 예술, 자연, 역사 등에 대해 긍정적으로 평가하며 관심을 나타내고 있지만, 전반적으로 중국인에 대해 부정적인 인식이 강하다. 또한 중국 청소년의 중화주의는 양국간 청소년 교류 발전에 장애요인이 될 수 있다. 한·중 청소년 교류 시 양국 청소년의 관심만을 중심으로 개발하기보다, 중국 청소년들에게 중국 문화와 차별화된 한국 고유의 전통과 역사에 대한 내용을 접하게 하는 균형감 있는 소재 개발을 통해 양국 청소년의 문화적 자부심과 상호존중을 실현하는 것이 필요하다.

■ 한국 청년은 중국 전통문화, 중국 청년은 한국 대중문화와 지역 자원 체험하기

한·중 청소년 교류 시 상대국의 대표적인 문화자원을 접해볼 수 있도록 다양한 소재를 활용한 프로그램을 개발한다. 한국 학생들에게는 중국 청년들이 자국의 대표적인 문화자원으로 제시한 문화예술자원으로 사대명저, 논어, 문방사보, 용춤·사자춤, 용선경기, 중의(침구, 추나)를, 지역자원으로 쓰촨성의 주자이거우, 인물자원으로 진시황, 당태종, 제갈공명, 저우언라이, 야오밍, 생활문화자원으로 교자, 월병, 상하이 동방명주탑, 지역축제로 취푸국제공자문화제 등을 소재로 한 프로그램을 개발하고, 역으로 중국 학생들에게는 대중가요(K-pop) 등 대중문화와 더불어 문화예술자원으로 홍길동전, 윤동주, 태권도, 판소리, 지역자원으로 경주, 제주도, 역사사건으로 3·1운동, 인물자원으로 세종대왕, 반기문 유엔사무총장, 김연아, 생활문화자원으로 김치, 핸드폰, 인천공항, 부산국제영화제 등을 소재로 한 프로그램을 개발하는 것이다.

■ 한·중 청소년의 유학생 동아리 활동 지원 및 정기적인 한·중 청소년캠프 개최

한·중 청소년의 상호교류를 위해서는 자국에 거주하고 있는 인적 자원인 유학생에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 따라서 거주하는 국가의 인적 조직에서 배제되지 않고 충분히 교류할 수 있도록 한국·중국에서 유학생 동아리와 캠프 등을 지원하고, 또한 여름방학이나 겨울방학 중 이들이 참여할 수 있는 대표적인 한·중 대학생 캠프를 개최하여 양국 청년의 교류를 활성화시켜야 할 것이다.

■ 한·중 청년 여행시설 및 여행벨트 개발

한국과 중국 청소년의 상대국에 대한 관심은 여행과 관광에 쏠려 있으므로 양국 청소년 간에 자유로운 여행이 가능하도록 안전하고 값싼 숙박 시설과 이들의 관심을 충족시켜 줄 수 있는 여행벨트를 개발하거나, 서울, 북경, 상해, 부산 등에 청소년수련관 등을 활용한 외국 청소년 거점시설을 개발한다.

■ 번영과 평화를 선도하는 교류 강화

북한이라는 위협 요인이 있는 한반도에서는 평화와 번영이라는 동북아 발전 모델이 필요하다. 그러므로 동북아 공동체의 발전을 위해 한·중 청소년은 일본의 침략이라는 근대사적 공유를 토대로 공감대를 형성하여 민족적 폐쇄성을 억제하고 동북아 발전의 파트너로서 번영과 평화라는 가치를 지켜나가는 것으로 교류방향을 세우고 이를 강화시켜야 할 것이다.

5. 중국의 중장기 유아교육·보육 개혁 추진현황 연구

유아정책연구소 이윤진·서문희·최은영
연변대학교 朴今海
연변조선족자치주교육학원 白美花

- 한·중이 유아교육·보육의 국가 책무성 강화라는 공통된 정책을 추진하고 있는 시점에서 중국의 유아교육·보육 개혁을 면밀히 고찰할 필요가 있다.
- 「중국 중장기 교육계획과 발전요강(2010~20년)」에 실린 유아교육 개혁 및 「유아교육 발전 현안에 대한 국무원의 소견」 등 중앙정부 문서를 고찰하고,
 - 각 지방정부의 유아교육 개혁의 실천전략인 「3년 행동계획」 사례를 고찰하며,
 - 전국 공용의 독립된 「유아교육법」 입법의 필요성 및 추진 현황을 살펴보고,
 - 한·중 양국에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 제시한다.

우리나라는 2004년 「유아교육법」 제정과 「영유아보육법」 전부 개정을 시작으로 유아교육·보육의 공공성 제고를 위하여 지속적으로 재정 투입을 확대해 왔으며, 2012년부터는 부모 소득에 상관없이 유치원이나 어린

이집을 다니는 ‘모든’ 만 5세 영·유아는 월 20만 원을 지원받는 ‘5세 누리과정’ 정책을 도입, 추진하고 있다. 반면 중국은 2010년 「중국 중장기 교육개혁과 발전방안 요강(2010~20년)」(이하, 「중국 중장기 교육계획 요강(2010~20년)」)을 발표하면서 유아교육 개혁에 드라이브(drive)를 걸었다.

한국이 중국보다 7년 정도 일찍 유아교육·보육의 공공성 강화 정책을 실시함으로써, 여러 모로 앞서 있지만, ‘중국 최초의 중장기적인 21세기 교육계획’이라는 평가를 받으면서 야심차게 추진 중인 중국의 교육개혁 속에서 ‘2010년은 중국 유아교육사의 한 획을 그은 해’라고 할 정도로 중국 정부는 유아교육에 대한 높은 관심과 의지를 보인 만큼, 이웃나라로서 관심을 갖고 중국의 유아교육 개혁 현황을 파악하고자 문헌연구과 현지조사(창춘 시, 상하이 시)를 병행하여 고찰하였다.

본 연구의 목적은 중국의 유아교육 개혁의 추진 현황 및 유아교육법의 입법화 과정을 면밀하게 고찰함으로써 중국 유아교육 정책의 현주소를 파악하고, 한·중 양국이 관련 정책에서 상호 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 모색하는 데 있다.

□ 중국 정부, 유아교육 개혁에 박차를 가하다

개혁·개방정책을 추진한 지난 30여 년 동안 중국 정부는 유아교육 정책을 소홀히 하였다. 예컨대 2005년부터 2007년까지의 전국의 교육재정 투자총액에서 유치원 교육이 차지하는 비중은 1.24~1.29%로서 소학교의 24.13~24.28%, 고중교육 11.51~11.47%, 대학교육 31.50~30.95% 등 상급학교와 극명한 차이를 보였다. 여기에 소자녀 정책으로 자녀 교육열이 가열되면서 유아교육은 빠르게 시장화되어 갔다. 일부 대도시 유치원은 ‘최고

가 10만 원 유치원, '3만~10만 원에 달하는 고액의 찬조금'이 사회적 문제로 신문지상에 등장할 정도로 유치원은 '입학하기 어려운 기관'이 되었다.

도농간 격차, 동서 지역간 격차가 유아들에게 교육을 받을 수 있는 권리를 상실하는 기제로 작용하게 되면서, 유아교육 개혁은 필연적으로 실시될 수밖에 없었다. 그러나 중국 정부가 '중장기 교육개혁안'을 구상할 때만 해도 유아교육에 대해 크게 관심을 갖지 않았다가, 대국민 의견수렴 과정에서 유아교육에 대한 요구와 인터넷 댓글이 1순위를 차지하면서 유아교육은, 「중국 중장기 교육계획 요강(2010~20년)」에 하나의 독립된 장(3장)을 배정받게 되었다. 여기에 실린 유아교육 개혁의 방향은 ① 유아교육의 기본적(보편적) 보급, ② 유아교육에 대한 정부 책임의 명확한 명시, ③ 농촌유아교육의 중점적 발전이다.

이어서 국무원은 2010년 11월 24일에 유아교육에 대한 개혁 의지를 담은 「유아교육 발전 현안에 대한 국무원의 소견」(이하, 「국무원의 소견」)을 발표하였다. 「국무원의 소견」에는 앞서 언급한 바대로 유아교육에 대한 각계 각층의 요구들이 대부분 반영되었는데, 주요 골자는 다음과 같다. ① 유아교육을 교육개혁의 최대 쟁점 사안으로 설정할 것, ② 다양한 형태의 유아교육 자원을 확대할 것, ③ 다양한 경로를 통해 유아교사 수급문제를 해결할 것, ④ 소외계층 유아에게 우선 투자할 것, ⑤ 유치원의 행정 관리·감독을 강화할 것 ⑥ 유치원의 안전관리를 강화할 것, ⑦ 유치원 비용관리 체계를 투명하게 할 것, ⑧ 과학적인 보육사업을 실시하여 심신이 건강한 아동을 육성할 것, ⑨ 유아교육 개혁을 위한 범부처 협력 시스템을 구성할 것, ⑩ 각 지방정부는 「3년 행동계획」을 실행할 것 등이 그것이다.

□ 각 지방정부는 유아교육 개혁을 위한 실천 전략인 「3년 행동계획」을 수립·추진하다.

중앙정부는 「국무원의 소견」의 맨 마지막에 명시한 「3년 행동계획」을 각 지방정부에 요구하였고, 이에 각 지방정부는 지역이 처한 여건 등을 반영하여 「3년 행동계획」을 개발 및 발표하였다. 여기에서는 다음 몇 개 지역의 「3년 행동계획」 사례를 제시하였다.

■ 산시 성

서부지역의 유아교육 개혁을 선도해 나가는 대표적인 지역으로서, 프로젝트 명은 “省的 상황에 부합, 단계별 발전속도 준수, 전력을 다해, 점진적인 추진”이며, 2015년까지 취학 1년 전 무상교육 완성을 주요 내용으로 한다.

■ 톈진 시

전국에서 제일 먼저 중앙정부의 개혁 방향과 내용에 부합되는 「3년 행동계획」을 발표하였다. 프로젝트 명은 “처음 1년은 천천히, 2년째는 눈에 띄는 효과를, 3년째는 근본적인 해결”이며, 특색있는 정책으로는 저소득층과 농민자녀를 위한 “햇빛 유치원” 건립 계획을 발표하였다.

■ 항저우 시

프로젝트 명은 “빠르게, 새롭게, 현실적”이며, 「杭州市위원 市정부의 유아교육 균등, 양질의 발전에 대한 소견」 및 4개의 사업 문건(「杭州市 유아교육 전용자금 관리방법」, 「杭州市 유치원 건설 실시방법」, 「杭州市 유아교육 비전공자의 교사편제 관리방법」, 「도시유입 직장인 자녀의 유

치원 입학 관리방법」)으로 구성된 ‘1+4 정책’을 발표하였다. 주요 내용은 경비집행, 교사배치, 유치원의 질 제고, 당국의 감독·평가 강화, 우수한 시설설비 보장의 5대 보장제도이다.

■ 상하이 시

2006년부터 제1차 3년 행동계획을 시작하여 현재 3차연도에 접어든 중국에서도 가장 선도적으로 유아교육 정책을 추진하고 있다. 2012년 현재 공립유치원이 80%에 이르는데, 중국 전역에서 공립유치원이 가장 많은 지역이다. 저소득층 자녀가 해당 구역에 공립유치원이 부족하여 사립유치원을 다니게 되면, 시 정부가 공립유치원 비용으로 다닐 수 있도록 지원하는 등 유아교육의 공공성 제고를 위한 정책을 실시하고 있다.

■ 지린 성

현재 전국 평균 수준에 머무르고 있는 취원율을 제고하기 위하여 유치원을 확충하고 이를 위한 재정 확보 등을 추진하고 있다.

현지 면담조사(창춘 시)를 통해 체감할 수 있었던 가장 큰 교육개혁은 ‘교사 재교육’이며, 열악한 유치원에 우선적으로 투자하는 방식으로 단계적 개혁을 추진하고 있다.

■ 하이난 성

낙후된 농촌이 많으며 전국 평균보다 취원율이 낮은 지역이다. 중앙정부가 농촌지역 유아교육 사업의 활성화를 위해 권장한 ‘향·진·촌 3급 유치원 네트워크 시스템’을 적극 추진하고 있다.

□ 지속적인 유아교육 개혁을 위해 「유아교육법」 입법화를 추진하다.

이처럼 의욕적으로 추진하고 있는 유아교육 개혁이 지속적으로 진행되기 위해서는 무엇보다도 법적 근거를 마련하는 것이 중요하다. 그러나 현행 법령은 유아교육 개혁을 위한 강력한 추동력이 되기에는 한계가 있다고 판단, 전국 공용의 독립된 「유아교육법」 제정 움직임이 활발히 진행되고 있다. 중국 교육부는 유아교육법 제정의 원칙으로 유아교육의 ① 공익성과 보편성 지향, ② 현실성과 미래지향성, ③ 양적 확대와 질적 제고, ④ 공평과 균등 보장, ⑤ 국내외 정세에 맞는 법 제정 등을 제시하였다.

유아교육법 초안의 구상안은 부칙을 포함해서 총 9장으로 유아교육의 성격과 발전 방침을 비롯하여 현재 추진 중인 유아교육 개혁정책이 실천될 수 있는 조항 중심으로 개발하고 있다. 중국 교육부는 2012년 말까지 초안을 완성할 계획이다.

□ 중국의 유아교육 개혁 고찰을 통해 본 시사점

■ 교육개혁에 대한 장기적인 안목

중국은 교육개혁 추진 기간은 2010년부터 2020년까지 10년을 설정하였다. 중국 정부는 교육개혁 청사진을 발표하면서 “10년을 보고 나무를 심고, 100년을 보고 인재를 심는다”고 표방했듯이, ‘교육은 백년지계’란 진부한 진리를 교육개혁의 기본 정신으로 충실히 따르고 있다.

우리나라의 경우 정권 교체기인 5년마다 계획이 새로 수립되는 등 교육개혁의 지속성과 안정성이 매우 취약한 실정이다. 인재를 키우는 교육 정책만큼은 정권교체 단위가 아닌, 거시적인 안목에서 중장기적 전략을 수립하고, 그 틀 속에서 단기별 — 3년 행동계획 — 및 단계별로 추진하는

중국의 전략방식은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다.

■ 개혁에 대한 ‘커다란’ 사회적 합의가 가능한 사회적 구조

중국은 유사 이래 최대의 넓은 영토와 다민족을 통치하고 있지만, 개혁에 대한 이견을 찾아보기 어렵다. 지역간 이견뿐 아니라 유치원 내의 공·사립간 마찰도 크게 없어보인다. 그만큼 유아교육 개혁의 절박성이나 필요성이 사회적으로 널리 퍼져있다고 하겠다. 한편 유아교육 개혁에 대해서도 별다른 마찰이나 갈등이 없는데 그 이유 중 하나가 공립유치원 중심의 구조라는 점이다. 즉 중국 대부분 지역의 유치원은 유아교육의 시장화가 가속화되었더라도 개방 이전의 공립유치원 중심의 구조였고 이 구조를 유지해 왔기 때문에 국가 주도하의 개혁이 보다 수월할 수 있는 이점을 갖고 있다. 이는 사립유치원 중심으로 발전해 온 우리나라와 구조적으로 다른 측면이다. 그리고 우리나라의 이원화—유치원은 교육부 관할, 어린이집은 복지부 관할—체제와는 달리 교육부 중심의 유아교육으로 일원화된 제도도 이번 유아교육 개혁의 사회적 합의를 이끌어 내는 데 큰 몫을 했다고 볼 수 있다.

■ 개혁을 위한 범부처간 협업

중국의 유아교육 개혁을 고찰하면서 흥미로운 현상은 교육개혁에 10여 개 이상의 정부부처가 동참했다는 점이다. 이를테면 상하이 시는 유아교육 정책 목표를 실현하기 위하여 11개 정부부처로 구성된 ‘상하이 시 유아교육연합회’를 구성하였다. 교육개혁이 성공하기 위해서는 관련 몇몇 부처만으로는 한계가 있음을 직시한 것이다. 이처럼 교육부를 주부처로 한 범부처의 협의체 구성은 국가 전체가 유아교육의 개혁을 체감하

고 필요성을 공유하여 정책추진에 있어 부처간 이기주의 등의 걸림돌을 최소화할 수 있다는 장점이 있다.

■ 자율성과 공공성의 융통적인 공존

일반화하기는 어렵지만, 중국의 공립유치원은 수업료 책정을 기관 차원에서 자율적으로 책정할 수 있는 권한이 있다. 우리나라의 경우 공립유치원에 대한 수요는 많지만, 획일화된 교육과정 운영과 비용 책정으로 다양한 프로그램을 운영하지 못해 불만족스러운 사례도 적지 않다.

상하이 시의 경우 공립유치원에서 수용하지 못한 유아들에 대해서는 해당 구역의 사립유치원에서 공립유치원과 같은 비용으로 이용할 수 있도록 조치를 취하고 있다. 이는 사립유치원도 공적 역할을 수행할 책무가 있다는 것을 의미한다. 상하이 시의 이 정책은 우리나라에서도 면밀하게 검토하며 도입하면 좋을 것이다.

우리나라의 경우 사립유치원이 많은 대도시에 거주하는 저소득층 유아들은 유치원을 다니고 싶어도 공립유치원이 없거나 또는 경쟁이 치열해서 입학하지 못하고, 그렇다고 사립유치원을 다니려면 비용부담 때문에 선택을 하는 데 갈등을 겪는 경우가 많다. 대도시에 공립유치원을 설립하는 것이 쉽지 않다면 — 비싼 부지 매입, 주변 사립유치원의 설립 반대 등 — 상하이 시처럼 사립유치원이 저소득층 아동을 입학시키고 비용은 공립유치원 수준으로 받고, 이에 대한 차액은 정부가 지원하는 것도 좋은 방안이라 사료된다.

■ 유치원 확충에 따른 우리나라 유아교육 사업간 연계 가능성 모색

유치원 확충은 중국 유아교육 개혁의 최대 현안이다. 각 지방정부는

매년 수백 개의 유치원 신·개축 계획을 발표한다. 유치원을 설립하면 유치원 실내·외를 유아 발달 단계에 적합하게 다양한 교재·교구 및 프로그램들로 설비를 갖추어야 한다. 바로 이 부분이 우리나라 유아교육 산업이 접목될 수 있는 지점이다. 현지방문 조사에서 유치원의 교재·교구들은 외국에서 수입한 경우가 많았다. 중국 정부도 유치원 확충에 필요한 역량 있는 유아교육 관련 기업의 참여를 독려하고 있고 이에 대해 특별한 규제가 없기 때문에, 우리나라 유관 기업이 관심을 갖고 진출해 봄직하다.


■ 일과 가정 양립을 지원하는 사회적 분위기

중국은 30년 동안 개혁·개방정책을 추진해 오면서 탁아소는 거의 사라지고, 대신 유치원 내에서 3세 미만 영아를 위한 탁아반을 운영하고 있으며 운영시간은 대개 오전 8시부터 오후 4, 5시까지이다. 유치원 운영시간은 한국과 비슷하지만, 기관의 시간 연장을 요구하는 우리와 달리 중국에서 유치원 운영시간을 불편해 하는 취업모는 거의 없다. 취업모에 대해서는 자녀의 유치원 등·하원 시간에 출퇴근 시간을 맞춰 주는 사회적 배려가 일반화되어 있기 때문이다. 그동안 우리나라는 육아지원 정책을 위해 막대한 재정을 투입해 왔지만, 맞벌이 가정은 여전히 믿고 맡길 기관이 없다고 불만을 토로하고 있으며, 기관(어린이집, 유치원)지원 중심의 육아정책은 부모가 자녀양육의 책임을 소홀히 할 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 따라서, 중국의 일과 가정이 양립 가능한 취업모에 대한 사회적 배려는 한국에 시사하는 바가 크다.

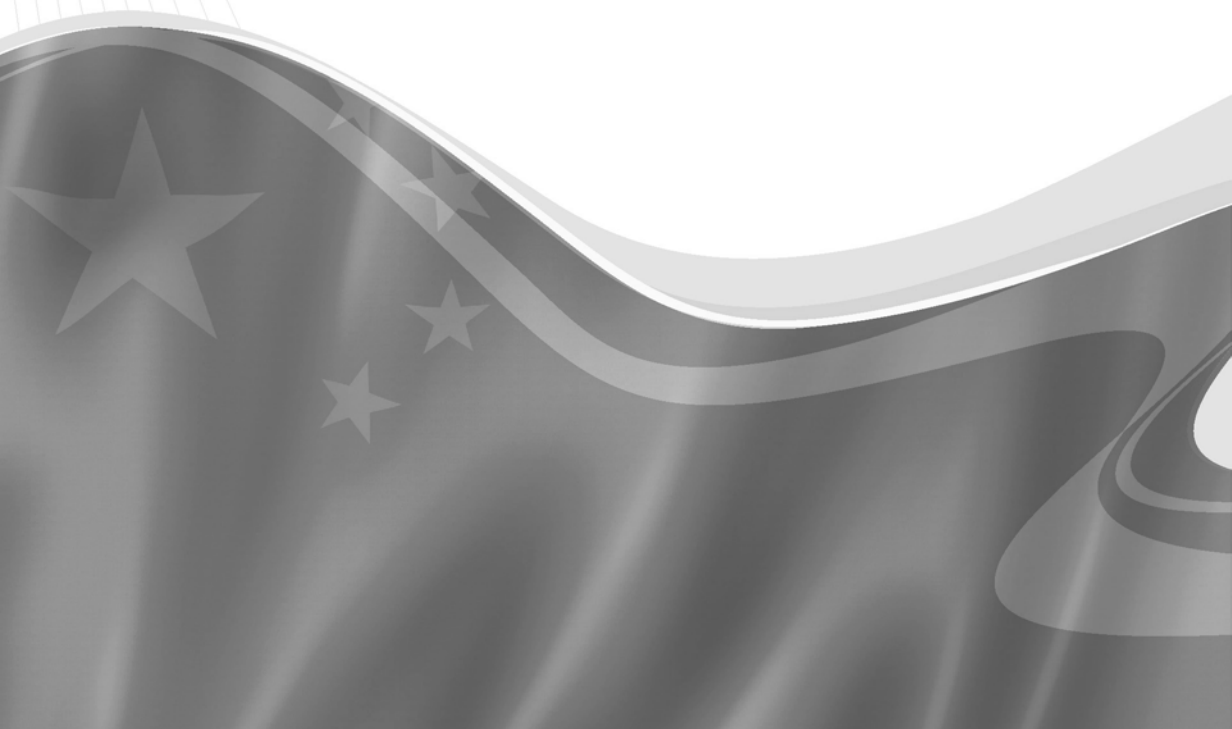
■ 양국 국책연구소간의 정책연구 및 교류 본격화

한국과 중국은 비슷한 시기에 유사한 기초의 유아교육 정책을 추진하

고 있다는 공통점이 있다. 그러나 중국보다 앞서 유아교육·보육 정책을 실시한 우리나라는 짧은 기간 동안에 기관수 확대, 취원율 제고 등을 성공적으로 추진한 경험을 갖고 있다. 이런 면에서 중국의 유아교육 개혁에 대해 우리가 조언이나 자문 등의 도움을 줄 수 있다. 또한 우리 역시 중국에 정책적 도움을 받을 수 있다고 본다. 중국은 사회주의 국가이지만 자본주의 경제체제를 수용한 국가이고, 우리는 자본주의 국가체제 속에서 보편적 복지체제를 확대하고 있는 상황이기 때문에, 유아교육 분야에서 양국이 상부상조 할 수 있는 정책적 공통분모를 모색할 수 있는 여지는 충분히 있다. 한편 정책적 교류라는 점에서 양국의 관련 국책연구소가 거점이 되어 교류하는 것이 현실적이고 적절하다고 본다.



Ⅱ. 한·중 교육·인적자원개발 방안 연구

6. 중국의 외국대학 유치정책 사례·연구
 7. 중국의 초·중등학교 교육과정 편성·운영 연구
 8. 한·중 인력이동과 전문외국인력 활용 및 여성관리인력 활용 비교
 9. 한·중 인적자원개발 제도 및 정책과 동반발전 방안 연구
- 

6. 중국의 외국대학 유치정책 사례연구

한국교육개발원 구자익·박영진
대진대학교 안병환

□ 중국 정부, 우수 외국대학 유치에 정책적 노력을 기울이다.

최근 개방화와 세계화가 급속도로 진행되면서 글로벌 경쟁력을 갖춘 우수 인재의 양성 및 확보가 주요 관심사로 떠오르고 있다. 이에 주요 선진국들은 글로벌 인재 수요에 적극적으로 대응하고, 자국 내 우수 인재의 해외 유출을 방지하고자 고등교육을 중심으로 우수 외국대학 유치를 위해 정책적인 노력을 기울이고 있다.

이 연구는 중국의 외국대학 유치정책 사례를 심도 있게 분석한 후, 우리나라의 외국대학 유치정책을 위한 대안을 제시하는 데 목적을 두었다. 중국 사례에 주목하게 된 것은 중국은 우리나라와 지리적으로 가까운 곳에 위치해 있으면서, 우리나라보다 앞서 고등교육 개방정책을 추진하여 세계 유수의 외국대학을 유치하고 있기 때문이다. 또한 동북아시아의 공동번영, 특히 한·중 양국간 교육 교류와 협력을 활성화하기 위해서는 무엇보다도 중국의 고등교육 개방정책과 해외대학 유치정책을 심도 있게 살펴볼 필요가 있다.

이러한 연구목적을 위해서 크게 세 가지 측면에서 연구가 이루어졌다. 첫째, 중국의 외국대학 유치배경 및 현황, 중국의 외국대학 유치정책, 중국 3개 대학의 외국대학 유치사례와 관련한 선행연구 및 관련자료를 분석하였다. 둘째, 중국의 해외대학 유치배경 및 정책사례, 3개 대학의 외국대학 유치사례를 실제적으로 조사·분석하기 위해 중국 현지조사를 실시하였다. 그리고 중국의 외국대학 유치현황 및 사례에 대한 이해를 돕기 위해 중국 교육부, 국가교육발전연구중심, 그리고 베이징대학을 방문하여 해당 관계자와 심층면담을 하였다. 셋째, 연구진행 과정에서 연구진 협의회 및 전문가 협의회를 수시로 운영해 연구진의 의견과 전문가의 의견 조율을 거쳤다. 특히 전문가 협의를 통해 우리나라의 해외대학 유치를 위한 정책대안 내용의 타당성, 실현가능성, 제반 후속조치 사항 등을 집중적으로 검토하였다. 넷째, 연구진행 과정에서 연구의 중간 진행 상황에 대한 의견수렴을 위해 연구 중간 보고회를 갖고, 연구 마무리 과정에서 최종적으로 발주기관의 의견을 반영하기 위해 연구결과 보고회를 개최하였다.

□ 중국의 외국대학 유치사례 분석 및 특징

중국의 외국대학 유치사례 분석대상은 베이징대학(北京大學), Ningbo 노팅엄대학(寧波諾丁漢), 지린재경대학(吉林財經大學) 3개 대학이다. 대학 선정에 있어 준거는 다음과 같다. 첫째, 베이징대학은 중국 최고의 명문대학으로 프로그램 형태로 합작 운영하는 사례이다. 둘째, Ningbo 노팅엄대학은 중국 내에서 가장 성공적으로 합작대학을 운영한 사례이며, 독립법인 및 독립캠퍼스 형태로 운영되고 있다. 셋째, 지린재경대학은 단과대학

(학원)형태로 합작 운영하는 사례로 우리나라에 시사해 주는 바가 크다고 판단되었기 때문이다.

이들 대학의 개황, 유치배경, 합작내용, 성과와 과제 등을 주요 내용으로 분석하였다. 개황은 학교 소개 및 현황을 중심으로 다루었으며, 합작내용은 유치 심사 및 절차, 학사제도, 경영정보, 정부지원과 규제, 학교 운영방법 등의 내용을 포함하였다. 또한 성과와 과제는 주요 성과, 과제 측면에서 시사점 위주로 분석하였다.

중국의 외국대학 유치사례의 주요 특징을 살펴보면, 베이징대학은 정부 주도의 세계적인 연구중심 대학 유치 모델을 갖고 있고, 닝보노팅업대학은 지자체 주도의 전략적 대학 유치 모델을 운영하고 있다. 또한 지린 재경대학은 지역 대학 주도의 특성화 대학 유치 모델을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 외국대학 유치와 관련된 모델 대학 3곳을 설정하여 정부 주도형, 지자체 주도형, 대학 주도형 등으로 구분하고 그 실태와 문제점을 체계적으로 분석하였다.

정부 주도의 세계적인 연구중심 대학 유치 모델은 정부가 주도하여 소수의 연구중심 대학을 적극적으로 유치하고자 추진하는 유형이다. 즉 베이징대의 사례에서처럼 정부가 세계적인 수준의 일류대학을 유치하여 거시적인 고등교육 정책의 기초를 설정할 때 필요한 방안이다. 이러한 유형의 방안은 정부, 지자체, 개별 대학에 구체적인 실익이 없더라도 유치 그 자체에 의미를 두고 '세계적인 대학'을 유치한 '결과' 그 자체에 목적을 둔다. 이를 통해 홍보효과와 해외의 타 대학 유치를 유인하는 성과를 기대할 수 있다. 또한 선진적인 대학 프로그램 및 운영시스템을 벤치마킹하여 국내의 대학 발전을 유도할 수 있다는 강점도 있다. 그러나 세계적인 연구중심 대학의 유치는 전폭적인 지원을 해야 가능하다는 점과 실리를 거

두기는 어렵다는 위험요소를 감안해야 한다.

닝보노팅엄대학의 사례에서 볼 수 있듯이, 지자체가 주도하여 전략적으로 해외의 대학을 유치하는 모델은 지자체와 유치 대학 간의 이해관계가 절충되어야 한다. 즉 지자체의 대학교육에 대한 자구노력과 특정 지역에 전략적으로 진출하고자 하는 해외의 대학이 상호 실리를 거둘 수 있어야 한다는 의미이다. 이 모델이 추진되기 위해서는 지자체의 적극성이 우선되어야 한다. 또한 지자체가 적극적이기 위해서는 특정 외국대학이 해당 지역을 활성화시킬 의지가 있는 가운데 양질의 교육과 취업, 재교육과 지역 특성 등이 선순환 될 수 있어야 한다. 이 모델은 특정 지자체가 이미 지 제고를 할 수 있다는 강점 외에도, 지역경제 활성화와 연계된 교육 프로그램을 마련할 수 있다는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다. 그러나 지자체의 역량을 고려할 때 국제적인 업무를 효율적으로 추진하기 어려울 수 있으며, 지역 대학과의 갈등요소를 해소할 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 제한점도 있다. 그러므로 지자체 중심의 외국대학 유치도 중앙정부의 지원과 협조를 전제로 추진되어야 할 것이다.

지역 대학 주도로 특성화된 해외대학을 유치하는 모델은 지역 대학의 필요성과 정부, 지자체의 지원이 유기적으로 접목될 수 있어야 한다. 또한 이 모델은 지역의 대학이 특성화를 기반으로 성장하고자 자체적인 노력을 아끼지 않아야 추진동력을 얻을 수 있다. 특히 국제적인 안목을 가지고 해외의 다양하고 선진적인 특성화 프로그램을 유치하여 대학의 이미지와 질을 제고하고, 학생들에게 양질의 교육 프로그램 및 유학 기회를 공동으로 제공하고자 할 때 적합하다. 유치 과정에서 지역의 대학은 특성화된 대학을 홍보할 수 있으며, 지역산업과 연계된 전략적 교육 프로그램을 운영할 수 있을 것이다.

이를 종합하여 중국의 외국대학 유치의 성공과 실패를 분석해 보았을 때, 성공요인은 특성화, 전략화, 시장화, 네트워크화 등이며, 실패요인은 보편화, 고착화, 다목적화 등으로 볼 수 있다.

□ 3대 정책영역, 5개 정책과제 및 15개 세부과제

중국의 외국대학 유치사례의 특징으로 나타난 특성화, 전략화, 시장화, 네트워크화의 네 가지 성공요인을 바탕으로 유치목표 및 전략의 명료화, 법적·제도적 정책의 보완, 대국민 공감대 형성의 3대 정책영역을 제안하였다. 중국과 우리나라의 교육기관 수준, 규모, 지역성, 환경, 인프라, 인지도 등이 다른 상황을 감안하여 3대 정책영역에 5개 정책 추진과제와 15개 세부과제를 제안하였다.

■ 우수 교육기관의 선별적 유치

첫째, 유치목표 및 전략의 명료화 영역의 정책과제로는 우수 교육기관의 선별적 유치를 제안하였다. 우수 교육기관의 선별적 유치를 위해 국내외 수요조사를 통한 유치전략 구축, 전문가 집단 구성, 유치기관 심사위원회 운영체계 개선의 세부과제를 제시하였다.

■ 관리·감독 시스템 마련, 규제완화 및 지원정책 개선, 외국대학의 자생력 강화

둘째, 법적 및 제도적 정책의 보완 영역에서는 관리·감독 시스템 마련, 규제완화 및 지원정책 개선, 외국대학의 자생력 강화의 정책과제를 제시하였다. 먼저 관리·감독 시스템 마련을 위해 유치 전후 관리체계를 확립해야 하며, 질 관리를 위한 평가 시스템을 마련해야 할 것이다. 또한 관리

· 지원 네트워크를 구축해야 한다. 다음으로 규제완화 및 지원정책 개선을 위해 유치 저해요소를 파악하고 규제완화 계획을 수립해야 할 것이다. 또한 우수 외국기관 유치를 위한 인센티브를 확보하고 규제완화를 위한 유치기관별 간담회를 개최할 것을 제안하였다. 마지막으로 외국대학의 자생력 강화를 위해서 국내외 학생 유치전략을 파악하고, 산학연 협력기반을 구축해야 한다. 또한 지자체와의 긴밀한 협조 시스템을 마련해야 할 것이다.

■ 사회적 공감대 형성

셋째, 대국민 공감대 형성의 정책 영역에서는 사회적 공감대를 형성해야 한다는 정책 추진과제를 제시하였다. 사회적 공감대를 형성하기 위해서 해외의 성공유치 사례를 홍보하고, 국내 고등교육기관의 견인방안 발표, 복수트랙 운영으로 리스크 최소화 방안을 수립해야 할 것이다.

7. 중국 초·중등학교 교육과정 편성·운영 연구

한국교육과정평가원 손민정·조운동·장호성 / 영산대학교 신지언
인하대학교 김도경 / 서울대학교 주기평
창덕여고 심형철 / 쓰저우대학교 김어진

□ 중국 정부, 국가의 미래를 위해 교육과정을 개정하다.

- 중국 교육 개혁의 방향을 파악하기 위하여 개정된 중국의 초·중등 교육과정을 분석한다.

중국은 「국가 중장기 교육개혁 및 발전계획 개요(2010~20년)」를 발표하고 이를 추진하기 위하여 2001년 기초교육 단계의 교육과정을 개정하였다. 교육과정은 교육의 목적, 내용, 그리고 방법 등에 대한 총체적인 지침을 담고 있기 때문에, 이 연구는 중국 교육정책의 방향과 일선 학교에서의 교육과정 운영 상황을 이해하기 위하여 초·중·고등학교 단계에서의 교육과정 편성내용 및 운영지침을 분석하였다. 이를 위해 이 연구에서는 다양한 문헌자료 수집과 분석, 그리고 중국 각 지역의 개별 학교에 대한 탐방을 통해 얻은 결과를 다음과 같은 세 가지 문제에 집중하여 분석하였다. 첫째, 중국 정부의 공식적인 교육과정 편성내용과 그 함의는 무엇인가? 둘째, 중국 정부의 공식적인 교육과정 편성이 성급 단위의 지방

정부에서는 어떻게 다시 조정되는가? 셋째, 성급 단위의 지방정부에서 편성된 교육과정이 실제 개별 학교에서는 어떻게 실현되는가?

□ 중국 교육과정, 중앙집권화와 지역분권화를 동시에 추진하다.

■ 중국의 의무교육은 9년제로 일반적으로 초등학교 6년, 중학교 3년의 6-3제이지만, 일부 지역에서는 부분적으로 초등학교 5년, 중학교 4년의 5-4년제를 시행하기도 한다. 초등교육 단계는 종합교육과정 위주로 과목을 편성하고, 중학교 단계는 분과와 통합이 서로 결합하는 교육과정을 편성한다.

그림 7-1 중국의 의무교육 단계의 교육과정 편성표

	학년									9년 시수 총계 (비중)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
교육 과정 분류	품덕과 생활	품덕과 생활	품덕과 사회	품덕과 사회	품덕과 사회	품덕과 사회	사상 품덕	사상 품덕	사상 품덕	7~9%
							역사와 사회 (또는 역사, 지리 선택)			3~4%
			과학	과학	과학	과학	과학 (또는 생물, 물리, 화학 선택)			7~9%
	어문	어문	어문	어문	어문	어문	어문	어문	어문	20~22%
	수학	수학	수학	수학	수학	수학	수학	수학	수학	13~15%
			외국어	외국어	외국어	외국어	외국어	외국어	외국어	6~8%
	체육	체육	체육	체육	체육	체육	체육과 건강	체육과 건강	체육과 건강	10~11%
	예술(또는 음악, 미술 선택)									9~11%
	종합실천활동									16~20%
	지역 및 학교 교육과정									
주별 시수	26	26	30	30	30	30	34	34	34	274
학년 시수	910	910	1,050	1,050	1,050	1,050	1,190	1,190	1,122	9,522

■ 고등학교는 분과 교육과정 위주로 편성한다. 학생들이 기본적인 수준에 도달하였다는 전제하에, 그들이 개성 있는 발전을 할 수 있도록 교과 교육과정 기준은 수준별로 구성되어야 하며, 필수과목을 편성하는 동시에 다양하고 풍부한 선택과목을 편성하고, 기술부문 교육과정도 개설한다.

그림 7-2 중국의 고등학교 교육과정 편성표

학습영역	교과	필수이수 학점 (총 116학점)	선택이수 학점 I (총 22학점)	선택이수 학점 II (총 6학점)
언어와 문학	어문	10	인재 다양화에 대한 사회적 수요에 근거하고, 학생의 서로 다른 잠재 능력과 발전 수요에 부응하여, 공통 필수 기초 위에서 각 교과 교육 과정 기준을 내용과 수준에 따라 나눈 선택과목을 개설하여 학생이 선택하도록 한다.	학교는 해당 지역의 사회·경제·과학기술·문화발전의 수요 및 학생의 흥미에 근거하여 약간의 선택과목을 개설하여 학생이 선택하도록 한다.
	외국어 - 영어, 일어, 러시아어 등	10		
수학	수학	10		
인문과 사회	사상정치	8		
	역사	6		
	지리	6		
과학	물리	6		
	화학	6		
	생물	6		
기술	기술 - 정보기술과 통용기술 포함	8		
예술	예술	6		
	음악			
	미술			
체육과 건강	체육과 건강	11		
종합실천활동	탐구형 학습	15		
	봉사활동	2		
	체험학습	6		

중국 고등학교의 교육과정은 기본적으로 학점제이며, ‘필수’와 ‘선택’으로 나누어 운영된다. ‘필수’는 고등학교 3년 동안 총 116학점(〈탐구형 학습〉 15학점, 〈봉사활동〉 2학점, 〈체험학습〉 6학점 포함)을 이수해야 하고, ‘선택’은 28학점을 이수하여 총학점이 144학점에 이르러야 졸업할 수 있다. ‘선택’은 다시 ‘선택Ⅰ’과 ‘선택Ⅱ’로 나뉘는데, ‘선택Ⅰ’은 학생들의 다양한 능력과 수요에 맞추어 교과 교육과정 기준을 내용별로 분류하고 수준별로 나누어 개설하는 선택과목이고, ‘선택Ⅱ’는 학교에서 해당 지역의 사회·경제·과학기술·문화발전의 수요 및 학생의 흥미를 반영하여 개설하는 과목이다.

■ 초등학교부터 고등학교까지 〈종합실천활동〉을 필수과정으로 편성한다. 〈종합실천활동〉에는 〈정보기술〉, 〈탐구형 학습〉, 〈봉사활동〉, 〈체험학습〉, 〈노동과 기술〉 등이 있다. 〈종합실천활동〉을 함으로써 실천을 통한 탐구와 창의성을 증대시키고, 과학연구의 방법을 익히며, 종합적으로 지식을 운용할 줄 아는 능력을 향상시킨다. 또한 학교와 사회의 관계를 증진시키고, 학생의 사회적 책임감을 함양한다. 또한 교육과정 시행 과정에서 정보기술을 강화하고, 학생들이 정보기술을 이용하는 의식과 능력을 갖도록 배양한다.

■ 전체적으로 성급 지방정부는 국가의 교육과정 편성 방침을 충실히 이행한다고 할 수 있다. 하지만 지방정부의 자율성이 두드러지는 부분도 있는데, 특히 경제적 상황이 좋은 성(省)·시(市)일수록 그 자율성의 정도가 높아진다고 할 수 있다. 대표적인 경우가 외국어 교과목인데, 국가는 기초교육 단계에서 외국어 수업시수를 전체 수업시수의 6~8%로

제안하였지만, 베이징 시나 상하이 시의 경우 10% 이상이 배정되어 있으며, 심지어 같은 성 내에서도 이와 유사한 편차가 존재하여 광둥 성의 경우 외국어 교과목의 수업시수는 8.7%이지만, 광둥 성의 성도(省都)인 광저우는 그 비중이 9.7%에 달한다.

□ 중국 교육정책을 파악하기 위해 중국 교육과정에 대한 심화연구가 필요하다.

중국의 초·중등학교 교육과정 분석 결과를 바탕으로 우리나라 교육과정 총론과 비교해 보면, 초·중학교의 개설 교과목 및 편성표에서 우리나라는 학년별 총 수업시간을 제시한 반면, 중국은 국가 수준에서는 교과별 수업시수 비율을 제시하고 구체적인 수업시간은 성·시의 교육과정 편성 지침에서 정하고 있다. 고등학교 교육과정 편성표의 경우 우리나라는 개설할 수 있는 선택과목을 구체적으로 제시한 반면, 중국은 국가 수준에서 필수과목은 제시하였으나 선택과목은 지역이나 학교에서 자율적으로 개설하여 운영하도록 하고 있다.

중국과 우리나라의 교육과정 총론 비교를 통하여 우리가 교육과정 개발 시 참고할 만한 시사점을 도출한다면, 우선 학년군제를 원활하게 운영하기 위한 학기제의 재구성을 고려해 볼 수 있다. 중국 고등학교에서 운영하는 학점제 방식을 도입한다면 교과 운영을 좀더 탄력적으로 할 수 있을 것이다. 또한 외국어 과목을 영어 일변도가 아닌 다양한 외국어로 확대하여 편성하는 방안도 참고할 만하다.

중국의 국가 수준 및 지역별 교육과정이 선언에 그치는 것이 아니라 학교 현장에서 제대로 그 기능을 하고 있는지 살펴보기 위하여, 후속연구

로 학교 현장의 교육과정 운영에 관한 연구가 필요하다. 국가 교육과정은 교육정책의 핵심이면서 교과서를 통해 구체화되며 교과서의 내용은 교사의 수업 과정에서 전달되므로, 교과 교육과정을 중심으로 학교에서는 과목 편성부터 수업 진행까지 어떻게 교육과정을 운영하는지 구체적으로 살펴봄으로써 중국 교육과정에서 표방하는 교육이념과 정책이 제대로 학교 현장에서 구현되는지 알 수 있을 것이다.

8. 한·중 인력이동과 전문외국인력 활용 및 여성관리인력 활용 비교

〈제1부〉 한·중 인력이동과 전문외국인력

한국노동연구원 배규식·이규용

□ 연구개요

선진국에서는 국제적 인력이동과 관련하여 전문인력의 이민에 관한 연구가 두뇌유출, 두뇌획득, 두뇌순환 등의 연구로부터 시작하여 전문인력 노동시장, 국제적 이동 등 노동시장적인 관점으로 진전되었다. 이에 비하면 한국에서 전문인력의 국제적 이동에 관한 연구나 관심은 아직 매우 낮은 편이다.

이번에 한·중간 전문인력의 이동과 활용에 관한 연구를 수행하는 것은 경제적인 교류가 급증하고 국제적인 분업의 진전 등으로 양국간 상호 의존성이 심화되는 상황에서 자연스럽게 인력의 교류와 더불어 전문인력의 교류가 이루어진 것을 평가해 보고, 향후 한·중 FTA와 상호 전문인력의 수급불균형을 해결하고 보완하기 위해 시기적으로 필요한 일이다.

이 연구는 두 나라의 전문외국인력의 도입 및 활용과 관련된 제도와

활용실태를 살펴볼 목적으로 진행되었다. 양국의 전문인력제도와 정책, 특히 전문외국인력의 도입과 활용과 관련된 문제들을 다루고 있다. 중국에 대해서는 중국의 전문인력 정책을 먼저 살펴보는 가운데 중국의 전문외국인력 정책을 알아보았다. 중국에서는 아직도 해외에 유학한 유학생과 중국계 전문인력의 귀환에 초점을 맞춘 다양한 정책들을 갖추고 있다. 반면 한국에서는 국내에서 구하기 어려운 다양한 분야의 전문인력, 전문기능인력을 수입하여 쓰기 위해 다양한 제도를 갖추어 놓았다.

이 연구는 한·중의 인력교류 가운데 우리의 관심사 중 하나인 중국의 전문인력시장, 중국의 외국전문인력 제도 및 정책 그리고 활용실태를 우리와 견주어 살펴보고 분석함으로써, 향후 국내 대졸전문인력의 중국 진출, 한·중 FTA에서 다루어질 인력이동과 노동시장 개방 등에 대한 중요한 기초자료와 지식을 제공하고자 한다.

이 연구는 한·중 전문인력 노동시장이나 전문인력의 이동 및 활용에 관한 연구가 아직 초보적이라 기본적인 연구가 부족한 상태에서 탐색적인 연구로 진행되었다. 따라서 기존의 초보적인 연구를 바탕으로 하되, 이를 일정하게 진전시킨 탐색적 연구로서 면담과 집단면담, 일부 데이터를 이용하여 분석했으나, 한·중 전문인력에 대한 체계적인 정보나 실태 조사를 통하여 전체적으로 정확한 상을 제대로 드러내기에는 부족한 점이 많다.

□ 연구내용

이 연구는 한국과 중국의 전문외국인력에 관한 정부의 공식통계, 한국 전문인력의 중국 진출과 관련해서는 중국 현지에서 중국 기업이나 다국

적기업에 취업한 한국인, 중국에 유학 중인 학생들을 상대로 한 면담조사를 통해서 얻은 자료, 기업 측이나 중국에 진출한 외국 상공회의소가 발간한 전문인력 관련 자료를 이용하였다. 전문외국인력 제도나 정책과 관련해서는 전문인력 관련 비자제도, 유학생 제도와 정책 등을 살펴보고, 그 외에 전문외국인력에 관한 각종 문헌 등을 참고하거나 기초로 하여 진행하였다.

연구는 한편으로는 국내기업에 취업한 중국 전문인력의 비자제도와 국내기업 진출 현황, 전문인력의 활용 기능과 정도를 조사하고, 다른 한편으로는 중국 기업이나 중국에 소재한 다국적기업에 진출한 한국 전문인력의 진출 정도, 진출 영역과 경로, 진출 전망 등을 조사하는 것이었다. 이와 더불어 양국의 전문인력시장의 특성, 즉 채용 관행, 자격과 전문성 인정, 경력 및 경로, 외국인 채용영역 등을 함께 조사하는 식으로 조사를 계획 및 설계하였다.

이 연구의 주된 초점은 한·중간 전문외국인력 교류와 활용이 어느 정도로 이루어지고 있는가, 전문인력시장의 특징과 제도 등은 어떤 것인가, 한국의 전문인력이 중국의 전문인력시장에 진출하기 위해서는 무엇이 필요한가 하는 점이다. 이런 연구의 핵심 질문에 대한 답을 찾기 위해 기존의 전문인력 이민(highly skilled immigration)이라는 문헌들에 의거하면서, 이민과 전문인력 노동시장이라는 이중적인 의미에서 전문외국인력의 이동과 활용에 접근하고 있다. 전문인력에 대한 정의가 애매하여 국제적으로 통용되고 있는 정의로서 대개 대졸인력으로서 자기 전공에 대해 일정한 전문적 지식을 갖춘 인재를 지칭하기로 했다.

조사 결과 한국과 중국 전문인력의 상대국 진출 정도는 아직 낮은 수준에 머무르고 있다. 중국인 대졸자들이 한국의 전문인력시장에 진출한

정도는 과학기술 분야 연구활동으로 E3 비자를 받고 입국한 학자들이 일정한 수가 있었고, 특정활동 E7 비자를 받고 일하는 일부 전문직도 있었다. 그러나 중국인으로서 전문인력 E7 비자를 받고 한국에서 일하고 있는 대부분은 주방장과 요리사로서 실제로는 전문인력이라고 할 수 없고, 단순히 특정 분야의 숙련기능직이었다. 이것이 중국인 대졸자들이 한국 전문인력시장에 진출하고 있는 현재 수준이다. 중국인 유학생수가 많은 것을 고려하면 중국인 대졸자들이 한국 전문인력시장에 진출하고 있는 것은 아직 낮은 수준으로 평가된다. 이는 아마도 중국에서도 전문인력이 부족한 곳이 많아 중국 내부의 전문인력 수요를 충당하기에도 부족하기 때문으로 보인다. 중국인 가운데 한국에서 전문직으로 취업하려는 사람들이 한국의 전문인력 노동시장 사정에 대해 잘 모르기 때문에 접근이 어려운 점도 있는 것으로 판단된다. 또한 한국이 특별히 중국의 전문인력이 옮겨와 살 정도로 충분히 자녀교육, 삶의 질, 생애전망의 개척에 유리한 곳으로 여겨지지 않는 점도 작용하는 것으로 보인다.

또한 한국인이 외국인 거주자 가운데 가장 많은 수를 차지하고 있고, 유학생 수도 가장 많은 것에 비하면, 한국인 대졸자들이 현재 중국 전문인력시장에 진출하고 있는 정도도 매우 낮은 수준이다. 중국의 전문인력 노동시장이 중국에서 대학을 졸업하고 쏟아져 나오는 신규 대졸자의 과잉, 해외 유학파들 가운데 귀환자, 외국인 가운데 중국 소재 다국적기업이나 중국 기업에 취업하려는 대졸자 그리고 경력자들이 치열하게 경쟁하고 있다. 또한 한국의 신규 대졸자(중국 유학생이든 국내 대졸자이든)들의 경쟁력이 이들 경쟁자들의 경쟁력보다 별다르게 나은 점이 없다는 점도 중국의 전문인력시장 진출을 어렵게 하고 있다. 한국인 대졸자들은 2000년대 전반기까지 중국의 전문인력시장을 과소 평가하여 취업을 하려

는 생각을 하지 않았다. 뿐만 아니라 2000년대 후반 이래 유학생 출신, 한국에서 대학을 졸업한 신규 대졸자, 일부 경력자들은 전문인력으로서 중국 기업이나 중국 소재 다국적기업에 취업하려 해도, 중국 전문인력 노동 시장에 대한 정보나 접근통로, 네트워킹이 부족하거나 아예 없기 때문에, 중국에 취업하기 위해 무엇을 준비해야 하는지도 모르고 취업 자체도 어렵다. 또한 중국이 갖고 있는 여러 가지 제도적인 장벽도 한국인 대졸자들이 중국 전문인력시장에 진출하는 데 추가적인 어려움을 주고 있다.

표 8-1 한국 대졸자의 성공적 중국 취업 유형

유형	특징	현황과 전망
유학생 취업형	중국 유학(중고 혹은 대학부터), 중국 언어와 문화 습득, 중국인 네트워크 구축	다수가 시도도 하지 않음. 준비 없이 취업 시도, 유학생들 좌절, 일부 성공, 향후 점진적 증가 예상
국내대졸자의 진출형	산업인력공단이나 여학연수 등의 기회 이용, 중국어와 중국 문화 적응 후 기회포착, 취업	정보나 준비 없이 시도, 대부분 좌절, 일부 성공, 향후에도 어려움, 일부 증가 예상
중국 내 한국 기업 취업형	취업의 곤란 때문에 중국 내 한국 기업에 일단 취업, 경력축적/비자획득 후 중국 기업, 다국적기업 진출 희망	유학생, 국내대졸자 다수가 시도하지 않음. 주 자원들과의 차등대우로 갈등, 향후 중국 진출을 위한 대안으로 증가 예상
경력자 진출형	국내 전문분야에서 상당한 경험을 쌓은 후, 초청이나 중국 진출 노력을 통해 전문경력자로 중국 기업, 다국적 기업 진출	좋은 대우를 받고 있으나 현재 소수에 그치고 있음. 아시아 지역 기업이나 다국적기업 진출을 위한 통로, 향후 점진적 증가 예상
퇴직 엔지니어 초빙형	국내에서 풍부한 경험을 쌓은 엔지니어들이 퇴직 후 중국 기업 초청으로 일정한 기간 동안 진출	한국에서 앞선 업종(자동차, 조선, 철강, 제철)에서 일정 기간 동안 수요가 있을 것임. 좋은 대우

이렇게 한국 대졸자들의 중국 전문인력시장 진출이 낮은 수준에 머무르고 여러 가지 어려움을 겪고 있는 가운데, 한국 대졸자들 중에서 성공적으로 중국에 취업하여 정착을 하고 있는 유형들을 면담을 통해 정리해보았다.

□ 정책대안과 시사점

한국과 중국 간 전문인력의 이동과 교류를 촉진하기 위해서, 특히 한국의 신규 대졸자들을 중심으로 중국의 전문인력시장에 진출을 확대하기 위해 정책적 시사점은 다음과 같은 세 가지이다.

첫째, 한국의 신규 대졸인력들이 중국의 전문인력시장에 진출할 수 있는 각종 정보 등을 체계적으로 정리하여 제공할 필요가 있다. 반대로 중국의 대졸인력이 한국의 전문인력시장에 접근할 수 있도록 안내하는 한국의 전문인력시장에 관한 각종 정보도 제대로 제시될 필요가 있다.

둘째, 한국을 대표하는 종합인력회사를 만들어 한국의 대졸인력들에게 국내외 일자리와 구직자를 매칭시켜 줄 뿐 아니라, 노동시장 정보를 정확하게 제공하여 취업준비를 제대로 할 수 있도록 하는 일이다. 중국에는 이미 Fesco라는 국영 인력회사가 존재하여 이런 역할을 체계적으로 하고 있다.

셋째, 한·중 FTA나 한국 외교협상을 통해 한국의 전문인력이 중국의 전문인력 노동시장에 진출하는 것을 막는 법 제도적인 요인들을 제거하거나 개선해야 한다.

한국 정부가 한국 전문인력의 중국 진출을 위해서 중국과의 FTA이나 외교협상에서 반영하여 개선해야 할 내용은 다음과 같다.

- 중국에서 취업비자인 Z비자를 받기 위한 요건으로 대학졸업 후 2년의 경력을 요구하고 있는데, 한국에서는 중국인 대졸자의 취업에 2년 경력을 요구하지 않고 있는 점에 비추어 상호주의 입장에서 특별한 전문성이 요구되는 직종이 아니면 2년 경력 요건을 없애줄 것
- 중국에 법인을 설립하지 않고 대표처만을 두고 사업을 하는 항공사들을 포함한 여러 기관들이 Fesco를 통해 인력을 독점 공급받도록 되어 있으나, 이들 인력의 질에 비해 임금수준이 높아 어려움이 많다는 호소가 있는 점을 고려하여, 대표처라고 하더라도 사용하는 중국인력에 대한 Fesco의 인력독점권을 없애줄 것
- 비자갱신 기간이 1년으로 너무 짧아서 많은 번거로움을 초래하고 있기 때문에 비자갱신 기간을 고용계약 기간과 연동시키거나 3년에 1회 정도로 연장하되, 비자갱신 심사기간도 줄여줄 것
- 중국의 5대 보험에 대해 보험의 이동성도 없고 보험료 혜택을 받을 수도 없으므로 한국과의 이동성(portability)이 보장되기 전까지는 5대 보험의 강제 가입을 보류해 줄 것
- 일본인들과 같이 일시 체류 시 15일 무비자

〈제2부〉 한·중 양국의 여성관리자 활용 비교연구

한국여성정책연구원 양인숙·강민정
고려사이버대학교 박경환
중국인민대학교 방진방

□ 중국 진출 한국 기업의 여성고용 증가에 따른 전략적 여성 인적자원관리가 요구된다.

- 한국과 중국의 기업 내 여성인력 활용 현황을 비교분석하고,
- 중국 기업과 중국 진출 한국 기업의 여성고용 실태를 파악하여,
- 중국 진출 한국 기업의 여성고용 증가에 대비한 여성 인적자원관리 전략을 제시한다.

한·중 수교 이후 중국에 진출한 한국 기업의 수가 누적 3만여 개에 이르며, 중국 전역에서 400만 명 이상의 중국인 근로자를 고용하고 있다. 중국 진출 한국 기업의 경영실태 조사 결과에 의하면, 고용 및 인사관리에 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나는데, 최근 급변하는 중국 경제 및 글로벌 시장에 발맞춘 중국 진출 한국 기업의 전략이 변화되어야 하는 시점이다. 그러나 중국의 사회문화와 기업의 조직문화에 기반한 현지인 인적자원관리에 대한 연구가 거의 이루어지지 못하여 이에 대한 관심이 촉구되고 있다. 특히 한국 기업의 중국 진출이 제조업 중심에서 서비스업과 도소매업으로 확대되고 있는 점을 고려할 때, 향후 현지 여성인력 고용과 인적자원관리에 대한 전략적 접근이 요구되고 있다.

중국은 여성인력 활용 수준이 한국보다 높으며, 사회주의 국가의 틀 속에서 성평등한 정치, 경제, 사회참여 기반이 마련되어 있다. 남성중심적 조직문화에 기반한 인적자원관리에 익숙한 한국 기업과 주재원들이 여성 근로자의 채용과 관리에 있어 이해와 준비가 필요하다.

성평등 관련 대표적인 국제지수인 세계경제포럼(WEF)의 성 격차지수(GGI: Gender Gap Index)를 기준으로 한국과 중국의 여성지위를 살펴보면, 2011년 기준 한국은 107위, 중국은 61위를 기록하였다. 중국은 '경제 참여 및 기회'와 '정치권한' 부문에서 한국보다 상위를 차지한다. 반면, 의사결정에 있어서의 성 불평등에 초점을 맞추고 있는 성 불평등 지수(GII: Gender Inequality Index)는 한국이 중국보다 순위가 높았다. 기본적인 평등수준은 중국이 더 높고, 여성지위의 수준에 있어서는 한국이 더 높은 결과는 양국의 여성인력 활용의 특징과 여성고용 정책을 검토한 결과에서도 동일하게 나타났다.

□ **사회주의 체제하의 성평등 구조는 중국 진출 한국 기업의 우수한 여성인재 활용 기회를 확대시켜 준다.**

노동시장 내 여성지위에 대해 살펴보면, 중국은 1978년 개혁·개방 이후 계획경제로부터 시장경제체제를 도입하는 과정에서 여성 고용률이 하락하는 추세이며, 노동시장 내 성평등이 다소 후퇴하는 양상을 보인다. 중국은 사회주의 체제를 선택하면서 사회주의 실현을 위한 여성해방과 생산참여를 강조하는 마르크스와 엥겔스의 여성관이 자리잡고 있으며, 개혁·개방 이후 국유부문의 대규모 인력감축이 이루어지는 과정에서 남성보다는 여성이 상대적으로 높은 비율을 보였다. 중국은 한국에서 나타

나는 출산·육아기 여성 근로자의 경력단절 현상이 없으며, 선진국의 역U자형 곡선을 보이고 있다. 중국은 1가구 1자녀 정책과 육아·가사 분담의 성평등 구조로 일과 가정의 양립에 상대적으로 어려움이 적기 때문에 결혼이나 출산 후에도 경제활동을 유지하는 것으로 나타난다.

한·중 양국의 여성 관리자 현황은 중국이 한국보다 여성 관리직 비중이 높게 나타난다. 한국의 공무원 여성 관리직(5급 이상) 비중은 2010년 현재 중앙정부 9.0%, 지방자치단체 8.6%로 10% 미만이다. 반면 중국은 국가 주요 정책을 심의하는 최고 기구인 전국인민대표회의의 여성 비중이 21.3%(2008년)이며, 공산당 중앙위원회의 여성 비중은 10.0%(2007년)를 차지한다.

민간부문의 여성 관리자 비중에서도 중국이 한국보다 월등히 높은 비중을 보인다. 한국의 민간기업(500인 이상, 적극적 고용 개선조치 대상 사업장 중 공공기관 제외) 여성 관리직 비중은 2011년 현재 17.1%로 나타난 반면, 중국의 경우 기업 내 중간관리자급 이상의 여성 비율은 42.1%로 나타났다.

중국은 사회주의 노동일꾼으로서의 여성참여 의식이 강하게 지배하고 있기 때문에, 기업 조직에서도 성차별에 의한 경력개발 애로가 거의 없는 것으로 나타난다. 노동시장 내 구조적 직종 분리 현상을 제외하고, 조직 내 성별 차이를 기업이나 개인이 인식하지 못하고 있다. 다만, 법정 정년이 남성 60세, 여성 50세로 차이가 있기 때문에, 고위직으로의 여성 진출을 차단하는 요인이 되고 있다. 법정 정년 연령의 남녀 격차는 중국 여성 근로자의 경력개발의 가장 큰 장애요인으로 꼽을 수 있다.

□ 중국 진출 한국 기업의 현지인력 활용 확대와 더불어 여성관리자 육성이 중요한 과제이다.

이 연구에서는 중국 진출 한국 기업의 사례로 3개사를 조사하였다. 북경 우리은행의 경우 여성인력 비중이 74%이며, 한국에서 파견된 행장, 부행장, 지행장 남성 주재원을 제외하고 부장급 관리자 2명을 포함한 대부분의 중간관리자가 중국 여성이다. 청도 팬코는 섬유 및 의류 제조업체로 생산직의 86%가 여성이며, 관리직 여성 비중도 50%이다. 청도 넥센타이어의 경우 인력 현황 정보를 공개하지 않아 정확한 여성인력 규모를 파악할 수 없었다. 다만, 자동차용 타이어 생산공장이므로 생산직 대부분이 남성이며, 여성은 관리지원 부서에 종사하고, 여성 최상위 직급은 과장 1명이다.

중국 진출 한국 기업들은 초기 본사 전수형 인적자원관리 시스템 운영 시기에는 여성인력 활용에 있어서도 미흡하였으나, 현지국 지향형 인적자원관리 시기로 진입하면서 중국 현지 여성인력 활용도가 높아지고 있다. 중국 진출 초기에는 저임금 노동력 활용 차원에서 현지 여성인력을 활용하는 경향이 높았으나, 중국 내수시장 진출이 확대됨에 따라 우수한 여성인력 확보와 유지에 관심을 기울이게 되었다.

여성인력의 출산·육아기 경력단절 현상은 발견하지 못했으나, 중간관리급 이상으로 승진하는 데 한계가 있었다. 상위 직급은 한국 본사에서 파견된 남성 주재원이 독점하고 있기 때문에, 우수한 현지 여성들은 일정 직급 이상의 경력성장이 차단되고 있다.

□ 중국 진출 한국 기업의 효과적인 여성인력 활용을 위한 정책과제

■ 우수한 여성 인재를 유인할 수 있는 글로벌 표준의 인프라와 인사제도 마련

기업에서 보장할 수 있는 여성친화적 근무환경을 회사의 주요 정책으로 확립하고, 고위직 여성의 일정 비율을 여성에게 할당함으로써 스스로 경력 성장의 목표를 높게 설정하고 동기를 부여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 체계적인 경력관리 시스템을 마련하여 우수한 여성인력이 장기적으로 조직과 일체감을 갖고 일할 수 있는 기반을 마련해 주어야 한다.

■ 여성 근로자의 조직 내 공식적·비공식적 활동 지원

중국의 공회(노조)는 정부 기관의 성격을 띠기 때문에 자발적인 참여를 촉진하기가 어렵다. 여성 근로자들이 자신들의 문제에 대한 개선방안을 자율적인 조직에 의하여 제안하고 또 개선과정에 참여할 수 있도록 해야 한다. 조직결성과 의사결정 등에 대해 수용성이 높은 중국문화에서 여성 근로자의 조직결성은 경영참여 기회와 조직몰입을 고취시킬 수 있는 좋은 기제가 된다. 여성 근로자뿐만 아니라 기업 내 동아리 등 근로자 활동을 기업 차원에서 지원하는 것도 결속력과 조직몰입을 강화시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

■ 중국 파견 주재원에 대한 성평등 교육 프로그램 개발 및 보급

주재원들의 성평등 감수성을 제고시키기 위하여 일부 대기업을 제외하고는 주재원에 대한 체계적인 교육훈련이 실시되고 있지 않는데, 이는 주재원의 중국 정착과 업무 성과에 지대한 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 여성 인적자원관리가 중요한 과제인 만큼, KOTRA에서 제공하는 주재

원 교육훈련 프로그램에 성평등 감수성을 제고시키기 위하여 사회주의 체제의 성평등 의식과 중국 기업의 직장 내 성희롱 분쟁 등에 교육 프로그램을 개발하여 교재로 활용해야 할 것이다.

■ 한·중 여성 인적자원 활용 및 육성에 대한 정례적인 세미나 개최

유교문화권에 뿌리를 두고 변화되어 온 양국의 경제·사회·문화적 발전과 여성 인적자원 활용에 대한 비교연구를 정부 차원에서 지원하여 학술·실무적 공동협력 기반을 마련할 필요가 있다.

■ 중국 진출 한국 기업의 글로벌 다양성을 지향하는 제도 마련

중국 내 한족, 소수민족과 중국동포 현지인력 간의 차별, 주재원과 현지인력 간의 고위직 승진 차별 등 다양성 수용에 대한 접근이 필요하다. 다양성 위원회 등 글로벌 지향적인 제도를 마련하고, 기업 차원에서 다양성이 수용될 수 있는 문화가 정착될 수 있도록 지속적인 노력이 이루어져야 할 것이다.

■ 중국 진출 한국 중소기업의 현지 여성관리자 대상의 교육훈련 지원

중국 진출 한국 중소기업이 한국 본사에서 시행하는 현지 근로자 대상의 교육훈련 지원이 강구되어야 할 것이다. 이와 더불어 한·중 양국의 여성관리자 단체간 세미나 등 여성 대상의 교육 프로그램이 별도로 포함될 수 있도록 하여 여성인력 육성에 대한 양국의 관심과 지원을 표명할 필요가 있다.

9. 한·중 인적자원개발 제도 및 정책과 동반발전 방안 연구

한국직업능력개발원 강일규·허영준
서울사이버대학교 박병석
중국제남대학교 이천우

□ 한·중 양국의 동반발전을 위한 인적자원개발 분야의 상호협력 절실

- 한·중 수교 이후 인적자원 분야의 양국간 교류 급증 및 중국 정부의 범국가적 인적자원개발 정책을 강화하는 시점에서,
- 한·중 양국의 인적자원개발 관련 정책, 제도 및 현황을 체계적으로 분석하여,
- 한·중간 상호 공동·공생을 위한 동반발전 방안 및 한·중 FTA 대응 방향을 제시한다.

중국은 세계 최대의 인구(인적자원) 보유국이며, 한·중 수교 이후 우리 기업의 진출 및 현지인력 활용과 중국 근로자·유학생의 국내 유입 등 상호 인적자원 분야의 교류가 확대되고 있다. 이에 중국 정부는 인적자원의 개발과 활용을 대대적으로 강화하기 위해 다년간 적극적이고도 효과적인 정책을 준비해 왔으며, 이로 인해 중국의 인적자원 현황은 눈에 띄

는 변화를 보이고 있다. 또한 한·중 관계는 수교 이래 괄목할 만한 발전을 하여 정경 분리에서 정치, 경제, 사회, 문화 그리고 동북아 지역 협력을 포함하는 전략적 협력 동반자 관계로 발전하였다. 최근 추진 중인 한·중 FTA 협상은 이처럼 확대된 양국간 경제교류를 질적으로 업그레이드할 수 있는 제도적 기반을 마련한다는 데 그 의의가 있다.

중국은 2020년까지 점진적인 자본시장 개방을 추진하고 있으므로, 미리 들어가서 현지인력과 네트워크를 축적하고 중국의 문화와 제도에 익숙해지는 등 개방이 되었을 때 기회를 잡을 수 있는 메커니즘을 구축해 놓을 필요가 있다. 그러나 한·중 수교 20주년이 되었지만 한국 사회에 중국을 제대로 아는 전문가가 매우 부족한 실정이다. 중국 자체가 급변하는 시기라서 특정 문제에 대한 해결책을 찾는 순간 이미 과거가 되어 버려 중국의 미래를 예측하기 어려운 만큼 중국 전문가 육성이 시급한 상황이다.

이러한 상황에서 중국의 인적자원개발과 직업능력개발 및 직업교육훈련 분야 등에 대한 실태 분석과 체계적인 연구가 필요하다. 이를 바탕으로 한·중 양국간 인적자원개발 분야의 교류와 경쟁(competition) 및 협력(cooperation)을 동시에 추구하는 ‘코피티션(coopetition)’을 통한 동반발전이 필요하다. 특히 중국 당국이 다양한 분야에서 인적자원개발에 대한 정책 및 제도 개선을 통한 국가발전 전략을 수립하고 있음을 감안하여, 이에 대한 실증적인 실태 파악과 분석을 통해 우리의 대응전략을 수립해야 한다.

따라서 이 연구에서는 한·중 양국의 인적자원개발 관련 정책, 제도, 현황의 체계적인 분석을 위한 분석틀(정책 변화, 인적자원의 양성, 배분 및 활용, 인적자원개발 인프라, 중국 FTA 체결 현황 등)을 마련하여 양국의 통계자료, 관련 연구, 법령 및 정책자료 등을 종합적으로 분석하였다.

이러한 양국의 인적자원개발 관련 정책, 제도 및 현황 분석을 통하여 한·중 인적자원개발 전략을 크게 경쟁(competition)전략, 협력(cooperation) 전략, 협쟁(coopetition)전략으로 구분하여 양국간 상황을 고려하여 순차적 접근을 제안하였다.

□ 한·중 인적자원개발 분야 동반발전의 기본방향을 설정하자!

경쟁전략은 중국과의 경쟁을 통해 비교우위를 확보하기 위해 한·중 인적자원개발 분야 비교우위 부문을 선별, 이를 중심으로 접근하는 전략이다. 협력전략은 중국과의 상호협력을 통해 상생추구를 위해 인적자원개발 분야의 상호협력과 교류로 공동이익 및 발전을 추구하는 전략이다. 협쟁전략은 중국과의 경쟁과 협력을 단정하기보다는 중국의 상황과 조건에 따라 경쟁과 협력을 선택하여 경쟁우위를 확보하는 전략이다. 이 중에서 중국 인적자원개발의 강점(S)·약점(W)과 한국 인적자원개발의 기회(O)·위협(T) 요인을 고려하여 다음과 같은 네 가지 협쟁전략을 제시하였다.

■ 국가 인적자원개발 총괄부서의 재건

첫째, 중국의 강점을 활용한 기회포착 차원의 SO 전략으로 한국의 인적자원개발 전담 또는 총괄 부서의 재건을 제안하였다. 중국은 인적자원개발을 국가목표로 설정하고 매진하면서 대외적으로 밖으로 눈을 돌리고 있다. 그러나 한국은 5년여 동안 정부 차원의 인적자원개발 정책이 부재했으며 관련 연구도 없었다. 이러한 한·중간 인적자원개발 정책과 연구의 역전은 앞으로 어떤 후과를 초래할지 모른다. 따라서 더 늦기 전에 정부와 연구기관은 관련 정책과 연구를 추진해야 할 것이다.

■ 중국의 인적자원개발 지원 및 현지 인적자원개발 사업에 공동 참여

둘째, 중국의 약점포착을 통해 기회확보 차원의 WO 전략으로 중국의 인적자원개발 지원 및 현지 인적자원개발 사업에 공동참여를 제안하였다. 열악한 인적자원 개발지수를 지닌 중국을 지원하는 것도 협력방안의 하나일 것이다. 한국은 1994년 이래 매년 140~590만 달러를 중국에 지원하고 있으며, 교육지원 사업은 집계되지는 않았지만 공식적으로 적은 편이다. 국제기구나 선진국과 같은 맥락에서 추진해야 할 부분과, 국제기구와 선진국이 소극적이거나 우리가 지원할 경우 효율적인 부분을 고려하여 중국과 교육협력사업 과제로 ① 우수교사 양성 및 연수 사업, ② 초·중등학교의 개보수 및 신축 사업, ③ 직업교육 과정 및 프로그램, ④ 교육 기자재 및 설비 지원, ⑤ 직업교육 역량강화 및 균형발전 등을 적극 검토할 필요가 있다.

■ 한·중 FTA에 대비한 MRA 및 FTA 자연인이동위원회 공동운영

셋째, 중국의 강점에 대비한 위협회피 차원의 ST 전략으로, MRA(자격 상호인정) 및 FTA 자연인이동위원회의 공동운영을 제안하였다. 중국의 노무수출은 해외공사 수주에 따른 노무수출, 중국 기업과 해외 고용주 간의 노무계약을 통한 노무자 파견, 해외투자와 기업설립을 통한 관리자, 기술자 및 훈련요원 파견, 플랜트 설비와 기술수출에 필요한 노무자 파견, 개인 스스로의 해외이주와 취업의 다섯 가지 형태로 크게 구분할 수 있다. 이와 같은 중국의 적극적인 노무수출로 인해 해당국으로부터 '신식민주의' 정책 부활이라는 부정적인 평가를 받기도 한다. 한국으로서는 이러한 문제를 사전에 철저히 대비해야 할 것이다. 중국과 인적자원 협력을

할 경우 국내에 필요한 인력자원의 수량과 수준 및 조건(언어능력, 업무 능력, 법규와 문화 이해능력 등)을 파악하여 중국에 대해 일정 수준 이상의 인적자원 송출을 제한하여 요구해야 할 것이다. 또한 한·중 FTA에서 자격증 상호인정(MRA)이 어떻게 진행될지 모르지만 중국이 강력히 요구할 것으로 예상되는 상황에서, 한·중 FTA 협상 과정에서의 이에 대한 철저한 대비도 요구된다.

■ 인적자원 분야 동북아인류안전공동체 의식 제고

넷째, 중국의 약점을 극복한 위협회피 차원의 WT 전략으로 인적자원 분야 동북아인류안전공동체 의식 제고를 제안하였다. 세계는 일국 혼자 존재할 수 없고 국제적인 협력, 지역적인 협력, 세계적인 협력을 통해 공존해야 함을 중국에 일깨워 주어야 한다. 그것이 바로 한·중 인적자원개발 협력의 정신이자 목표이며, 한·중 FTA가 추구해야 할 것도 그것임을 일깨워야 한다. 화해(和諧) 등 그들의 언어로 그들을 깨우쳐야 하며, 이를 통해 동북아인류안전공동체를 향하여 한 걸음 내딛을 수 있을 것이다.

□ 한·중 공동 인적자원개발 및 활용방안

인적자원개발 차원에서 중국 전문인력의 양적·질적 확대, 지하파 중국인의 확대, 교사 교류의 확대 등을, 그리고 인적자원 활용 차원에서 정부 차원의 양국 유학생에 대한 현지 기업 취업 지원 및 현지 기업의 양국 유학생 채용 확대 등을 제안하였다.

■ 중국 관련 전문인력 양성의 차별적 접근 필요

첫째, 중국 전문인력의 양적·질적 확대를 위해 중국 관련 인력을 연구

자, 전문가, 실무자로 구분하여 이들 인력 양성을 위한 차별적 접근이 필요하다. 예를 들어, 실무자의 경우 중국 현지에 거주하는 기간이 연구자나 전문가에 비하여 더 길어지게 되므로, 중국어 실력은 물론 중국문화 적응능력이 무엇보다 중요하다.

■ 지한파 중국인의 확대 노력

둘째, 지한파 중국인의 확대를 위해 한국으로 온 유학생에 대한 교육 및 지원의 강화, 중국으로 간 한국 유학생의 민간 외교활동 활성화, 한국어 강사의 중국 파견을 통한 한국어 및 한국 문화에 대한 이해 강화 등을 추진한다.

■ 한·중 교사 교류 확대

셋째, 한·중 교사 교류사업을 통해 2012년 중국어 원어민 보조교사 200명, 한국어 교사 60명을 상호 교류하게 되었지만, 중국의 대학은 물론 초·중등학교 수를 감안하면 턱없이 부족한 인원이므로, 향후 긴밀한 협력 관계 속에서 파견인력의 확대가 무엇보다 절실히 요구된다.

■ 양국 유학생의 현지취업 지원 확대

넷째, 한·중 양국으로 교류가 확대되면서 한국 기업의 중국 진출이 점차 늘고 있고 한·중간 무역규모가 증가해 왔다. 더불어 양국간 유학생 수도 크게 늘어나고 있어, 이들 유학생들이 현지 기업으로 취업할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 즉, 중국 내 한국 유학생이 중국 현지 기업으로 취업할 수 있도록 하고, 마찬가지로 한국 내 중국 유학생이 한국 현지 기업으로 취업할 수 있는 취업지원제도가 필요하다.

더불어 양국간 인적자원의 교류확대를 위해 선행되어야 할 양국간 상호인정제도 확대, 즉 양국간 직업교육훈련의 표준화, 공동학위제의 확대, 국가자격증의 상호인정체계 구축 등을 제안하였다.

■ 양국 정부 차원의 공동학위제 운영 필요

첫째, 양국 정부 차원에서 공동학위제 운영을 위한 협약을 체결하고, 국가 또는 민간 차원의 대표기구를 통해 한·중 공동학위제를 운영할 필요가 있다. 또한 이 기구를 통해 양국 대학간 교류사업을 확대하고, 중국 내 한국사무소(주요 지역별)를 설치함으로써 재중 한국유학생에 대한 지원은 물론, 중국의 우수학생을 국내로 유치할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

■ 양국간 직업교육훈련의 표준화 추진 필요

둘째, 양국간 직업교육훈련 표준화를 위해 직업교육훈련 정책협의회의 구성 및 정기 운영, 직업교육훈련 프로그램의 공동개발 및 운영, 직업교육훈련 직종과 훈련기간의 공동개발 및 운영, 직업교육훈련 내용과 방법에 대한 공동개발 및 활용, 직업교육훈련 교재의 공동개발 및 교원의 공동양성과 교류, 직업교육훈련 시설과 기자재의 상호지원, 직업교육훈련 기관간 교류확대 등을 적극 추진할 필요가 있다.

■ 양국간 국가자격증의 상호인정체계 구축 필요

셋째, 양국간 국가자격증 상호인정체계 마련을 위해 국가자격증 정책협의회의 구성 및 협의의 정례화, 국가자격증 시행 정책의 공동개발과 운영, 국가자격증 담당부서별 교류협력, 장기적인 국가자격증 공동 인증제

시행 등을 추진해야 한다.

□ 한·중 FTA 협상 시 인적자원개발 분야 주요 검토사항

한국은 인적교류·인력수출을 적극적으로 고려하고 있는 상황이므로 국내 산업인력과 관련한 조사뿐 아니라, 중국의 최근 산업 및 고용 동향 등에 대한 정보를 토대로 FTA 협상에 임하는 것이 중요할 것으로 판단된다. 한·중 FTA에서 인력이동을 위한 방향을 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 고려가 우선적으로 필요하다.

■ 양국의 인구 변화 및 전망 분석을 통한 노동력 예측

첫째, 양국의 인구증 변화가 각기 다르게 나타나고 있기 때문에 단기적인 시각에서 인력 유입 및 진출을 허용하게 되면 자칫 문제가 생길 수 있다. 향후 경제활동인구 감소에 따른 청년층 부족으로 고용상황이 개선될 가능성이 있고, 대부분의 중소기업이 노동력 부족현상을 심각하게 겪고 있으며, 농촌지역에서는 이미 다민족 사회가 구축되고 있음을 고려해야 한다.

■ 양국간 자격에 대한 인식 격차

둘째, 자격에 대한 한·중의 인식 격차를 고려해야 한다. 각 국가의 경제사정, 산업환경, 문화적 차이 등과도 밀접한 관계가 있기 때문에, 단순히 자격을 상호 인정하기 위해 협상을 하기보다는 그전에 다른 국가로 진출하기 위해 어떠한 교육과 능력이 필요한지 파악하는 것이 우선되어야 할 것이다.

■ 양국간 노동관행 및 근로환경의 조사 및 분석

셋째, 다른 국가의 노동관행 및 근로환경에 대한 면밀한 이해가 조사·분석되어야 할 것으로 보인다. 중국의 경우 과거와 비교하였을 때 인건비가 급격히 상승하고 있지만, 중국의 노동관행 및 근로환경에 대한 정보가 없다면 취업을 하더라도 언어와 문화적 차이로 인하여 장기간 근무를 하기에는 어려울 것이다.

■ 한국의 고학력 우수인력 활용

넷째, 인력교류·인력수출의 마이너스 효과가 나타나지 않도록 높은 수준의 교육과 훈련을 시행함으로써 양질의 인력을 육성하여 해외로 진출시켜야 할 것이다.

■ 중국 인력 활용에 대한 분석

다섯째, 중국의 고급인력을 유치할 수 있는 한국만의 강점은 무엇인지를 고민하고, 더 나아가 해외인력 유치를 활성화하기 위해 다양한 지원과 정책을 강화할 필요성이 있다.

□ 한·중 인적자원개발 분야 교류·협력 강화를 위한 정책제언

■ 양국간 인적자원 공동활용을 위한 인프라 구축 필요

우선 인적자원개발 거버넌스 협력, 인적자원 정보망 공동활용, 지역 인적자원개발(RHRD) 정책의 교류, 한·중 공동 온라인 직업교육 시스템 구축 등 인적자원개발 인프라를 구축할 필요가 있다.

첫째, 인적자원개발 거버넌스 협력을 위해 중국 전문인력 수요분석에

기초한 관련 부처 및 연구기관간 협력체제 구축 및 한·중 부문별 공동위원회 구성 및 운영, 한·중 연구기관간 협력체제와 거점 구축·강화, 한·중 대학간 자매결연에 토대를 둔 대학간 공동연구 활성화, 한·중 양국의 상호 이익분야 선정 및 공동 플랫폼 구축을 통한 국제협력의 효과 극대화 등을 추진할 필요가 있다.

둘째, 인적자원 정보망 공동활용을 위해 국가직무능력표준(NCS), 국가자격체제(KQF) 등의 노하우 공유를 통한 한·중간 상호표준(안) 마련 및 종합관리시스템 구축, 산업·직업·고용 부문의 통계 공유 및 양국의 경제발전 기초자료 활용, 각 부문별 지한파·지중파 전문가 풀 구축 및 활용 프로그램을 마련할 필요가 있다.

셋째, 지역 인적자원개발(RHRD) 정책의 교류 활성화를 위해 지역 단위에서의 RHRD센터에 대한 노하우를 공유하고, 지역간 인적자원개발 협의회 구성 등을 지원하고 이를 통해 한·중간 지역 인적자원개발 정책에 관한 공동개발 및 운영이 이루어질 필요가 있다.

넷째, 한·중 공동 온라인 직업교육 시스템 구축을 위해 중장기적으로 원격 직업교육훈련 분야에 대한 시장진출 및 상호 공동의 노력이 요청된다.

■ 양국간 인적자원 양성을 위한 교류협력 강화

교육훈련기관에서의 인적자원 양성 차원에서 첫째, 학점교류, 그리고 공동학위제인 한국의 3+1, 중국의 2+2를 대폭 강화하고 연구비를 제공하여 전문인력으로 성장할 수 있도록 하며, 연구비 제공에 있어서는 중국 진출 기업의 적극적인 참여를 유도하는 것이 바람직하다.

둘째, 전문인력의 양성에 앞서 중국 사회의 이해와 관심을 증대시키기 위해 한·중의 초·중등교육기관간 교류협력을 적극 지원하는 체제 구축

이 필요하다.

셋째, 대학의 중국 관련 학과를 특성화하여 중국 전문인력 양성의 인프라를 확고히 다질 필요가 있다.

넷째, 동반발전의 관점에서 한국의 대학과 중국의 대학이 공동으로 외국 유학생을 유치하고 교육 프로그램을 상호 운영할 수 있는 전공의 개발과 투자가 필요하다.

다섯째, FTA 등을 통해 중국 시장에 대한 적극적인 진출을 모색하는 산업분야를 선정할 때 관련 직업교육훈련 서비스가 패키지로 진출할 수 있도록 하는 방안이 모색될 필요가 있다.

여섯째, 원격훈련, 가상훈련 등의 방식으로 이루어지는 원격직업교육훈련 서비스에 대한 투자와 육성이 필요하다.

■ 양국간 자격의 상호인정 및 활용방안 강구

자격의 상호인정은 한·중간 국경을 초월한 직업 및 산업활동을 의미하는 것으로, 국내 인력과 관련 산업의 보호 차원에서 면밀한 검토와 연구가 함께 이루어져야 한다.

첫째, 처음부터 무리하게 성격이 같은 자격을 상호 인정하기보다는, 상호간 자격의 내용과 수준에 대한 객관적인 정보가 자격에 표시될 수 있도록 공통된 자격양식을 개발하여 중국에서도 자격소지자가 자신의 직업능력에 대해 공정하게 평가받을 수 있는 기반을 먼저 구축한다.

둘째, 중국 노동시장에서 취업을 촉진할 수 있는 신호기제로 작동 가능한 우리 자격을 발굴하거나, 중국 시장에서 통용 가능한 국제자격을 조사 및 분석할 필요가 있다.

■ 양국간 인적자원 활용 활성화를 위해서는 인적교류의 확대가 선행

인적자원의 활용 활성화를 위해서는 고급 인적자원 양성기관과의 양해각서(MOU)를 통한 공동 기술개발 및 우수 인적자원의 교류, 한·중 대학의 석·박사 과정생, 박사후 과정생의 교류 프로그램에 대한 지원 확대, 직업계 고교와 대학 중심의 중국 전문인재양성체제 구축, 교사 및 교수의 교류확대 등을 적극 추진할 수 있는 정책을 마련해야 한다.

Ⅲ. 중국 법·제도 연구

10. 중국 정부의 행정제도와 행정자원 및 정책수단에 관한 연구
11. 시진핑 시대 중국의 미래 전망과 대응전략
12. 한·중 자유무역협정에 대비한 형법 및 형사정책 대응전략 연구
13. 한·중 FTA 체결에 따른 분야별 법·제도 연구
 - 외국인투자·기업·노동 및 환경 관련법을 중심으로

10. 중국 정부의 행정제도와 행정자원 및 정책수단에 관한 연구

한국행정연구원 김윤권
한국형사정책연구원 박경래
신라대학교 정해용

□ G2 핵심 행위자인 중국 정부에 대한 이해가 필요하다.

중국은 그동안 서구가 설정한 Global Standard를 추종하던 지위에서 2010년부터 중국식 방식을 설정(rule-setter)하려는 핵심 행위자로 부각되고 있다. G2로 급부상한 중국의 과거와 현재 그리고 미래를 이해하기 위해서는 핵심 행위자인 중국 중앙정부에 대한 이해가 필수적이다.

중전의 거시적이고 정치지향적인 중국 연구에서 이제 보다 중범위적이고 미시적인 수준에서 중국 정부에 대한 분석과 이해가 필요하게 되었다. 다양하고 복잡한 중국의 행정수요를 충족하고 정책문제를 해결하기 위해 중국 정부가 과연 어떤 제도로 인해 제약과 기회를 부여받고, 어떠한 행정자원을 동원하여 행정수요와 정부기능을 수행하며, 그리고 어떠한 정책수단을 통해 이러한 행정수요와 정책문제를 접근하고 해결하는지를 분석하고 이해할 필요성을 갖지 않을 수 없다.

이 연구는 이와 같은 맥락에서 G2를 실질적으로 이끌어가는 중국 중

양정부인 국무원을 연구대상으로 선정하고 국무원의 제도, 행정자원, 정책수단을 분석수준으로 설정하여 연구를 수행한다.

□ **중국 정부의 행정제도는 국무원의 행위를 제약하거나 기회를 제공한다.**

중국 국무원의 행위를 제약하고 또한 기회를 제공하는 행정제도로 국가원수제도, 민주집중제상의 행정수장책임제도, 다위일체 당주도 정책결정 및 집행기제, 국무원의 중앙정부제도, 내외 결합의 행정감독제도에 초점을 맞추어 이들 제도의 생성 배경 및 역할, 관계, 변화 등을 분석하고 이해한다.

이러한 행정제도를 분석함으로써 국무원의 작동원리는 무엇이며, 국무원의 행정행위가 어떠한 범위에서 제약을 받고, 권한과 역할은 무엇인지, 어떠한 기회와 책임을 부여받고 있는지 이해할 수 있다.

□ **국무원 제도와 정책 추진을 위해 동원하는 행정자원을 이해한다.**

중국 행정자원의 조직, 인적자원, 예산 및 재정, 행정법규, 전자정부를 통해서 중국 정부의 행정자원의 규모, 특징, 역량, 관리, 개혁 등을 분석 및 이해한다.

첫째, 국무원의 조직규모는 기구수와 조직계층별(부위, 국가국, 직속기구, 판사기구)로 변화를 거쳤다. 개혁·개방 이전에는 중국 정치와 경제의 회오리 속에서 규모의 변화 폭이 상당히 컸으나, 개혁·개방 이후에는 정규적인 국무원 개혁을 통해 일정한 패턴을 유지하고 있다.

둘째, 인적자원은 종전 혁명간부, 기술관료에서 일반관료로 변화하고 있는데, 2006년 시행된 공무원법은 수천 년간 내려온 인치에서 법과 제도

화로 전환하는 계기가 되어, 중앙정부의 인적관리에 혁신적인 사건이라 할 수 있으며, 그만큼 국무원 역량이 높아질 것으로 예상된다.

셋째, 예산 및 재정은 종전 통일수지통일지출에서 책임제·분세제로 전환하면서 중국 재정관리제도는 수입과 지출 관리에 합리성과 투명성이 제고되고 있다. 중국 정부의 재정수입과 지출은 2011년 10조 위안을 넘긴 상황이며, 재정지출의 합리성과 우선순위 배정은 향후 어느 분야와 기능에 역점을 두고 있는지 이해할 수 있는 척도가 될 것이다.

넷째, 중국 정부의 행정법규 제정은 전국인대와 상무위원회의 지시와 감독을 받지만, 국무원의 행정법규 역량은 상당히 높아지고 있다. 또한 개혁·개방 이후 생산기능 관련 행정법규가 급증하고 있는데, 이는 사회주의 시장경제 추진의 뒷받침을 위한 당연한 책무의 결과로 판단된다.

다섯째, 현대 행정자원은 전자정부를 통해서 행정의 패러다임을 바꾸고 있다. 중국의 전자정부 추진과정은 12금정 등을 통해 꾸준히 추진하고 있지만, 글로벌 수준의 전자정부 관련 각종 지수는 한국을 비롯한 전자정부 선진국에 비해 아직 낙후한 상황이다. 그러나 중국 정부는 전자정부의 제약요인을 극복하면서, 그리고 권위주의 정권을 유지하는 차원에서도 지속적으로 전자정부의 순기능에 주목할 것이다.

□ 중국 정부가 제도·정책을 추진하기 위해 동원하는 정책수단을 이해한다.

중앙정부인 국무원의 제도와 정책을 구현하기 위해 행정자원을 사용하고, 이를 어떠한 방식이나 테크닉으로 해결할 것인가가 정책수단 또는 정부수단이다. 한국에서는 2000년 초부터 이에 대한 연구가 활성화되었으나, 중국은 최근에야 비로소 부각되고 있어 아직 정책수단에 대한 체계

적인 연구가 미흡한 상황이다. 그러나 접근 가능한 자료를 통해 중국 정책수단을 자발적 수단, 강제적 수단 그리고 혼합적 수단으로 구분하여 설명한다. 또한 중국 정부의 경제적 규제를 진입규제와 가격규제를 중심으로 사용하고, 규제대상은 공공시설, 우편서비스, 통신, 라디오, 케이블TV, 위성TV, 교통, 금융, 건설 분야에서 주로 활용되고 있음을 분석한다. 그러나 중국의 경제적 규제는 과용규제와 과소규제의 문제, 그리고 규제자이면서 동시에 독점적인 기업관리자라는 이중적 역할에 따라 경제적 규제가 취약성을 드러내고 있어, 향후 규제개혁의 강화가 중국 정부의 정부운영과 관리에서 중요한 과제라 할 수 있다.

둘째, 사회적 규제는 그동안 경제성장 일변도에 파묻혀 무의사 결정(non decision making)되었지만 “국가는 부자, 인민은 가난”이란 현실 속에서 더 이상 방치할 수 없는 중국 정부의 핵심 과제로 부각되었다. 사회적 규제는 소비자 보호, 건강과 식품, 공공안전, 환경보호, 불공정경쟁, 천연자원에 대한 다양한 규제 방식을 적용하여 공공복리를 보호하고 증진하기 위한 것이다. 중국 정부의 사회적 규제는 외부효과 규제, 정보편향에 대한 규제, 공공재 규제, 비가치재 규제로 설명하고 있다.

셋째, 중국 공무원을 대상으로 한 중국 정부의 정책수단에 대한 설문조사 내용을 통해 직접 행정수단, 정부규제 정책수단, 시장화 정책수단을 주로 어떠한 것을 사용하며, 문제점은 무엇인지를 설명하고 있다.

G2 핵심 행위자인 중국 정부에 대한 제도-자원-수단을 이해하면 중국의 과거-현재-미래의 내용과 방향을 이해하는 데 도움이 된다.

이 연구는 중국 정부의 행정제도, 행정자원, 정책수단을 입체적으로 접근함으로써 중국 정부는 어떠한 제도적 원리, 제약, 기회의 틀에서 작동

되는지, 중국 정부의 행정자원의 역량은 어느 정도인지, 그리고 중국 정부가 다양하고 복잡한 행정수요와 정책문제를 해결하기 위해 어떠한 정책수단을 활용하고 있는지를 이해할 수 있다.

13억 인구나 56개 민족으로 구성된 거대한 중국이 어떻게 수많은 갈등과 다양하고 복잡한 행정수요와 정책문제를 해결하고 G2로 부상하고 있는지 이해하기 위해 중국 정부의 행정제도, 행정자원, 정책수단을 연구하고 비평을 한다면, 현재 지나치게 서구중심의 행정관리나 정책연구에 치중하고 있는 한국의 행정이나 정책연구에서 얻지 못한 대안이나 시사점을 도출하는 데 또다른 시각과 접근 그리고 해결 대안의 실마리를 얻을 수 있을 것이다.

11. 시진핑 시대 중국의 미래 전망과 대응전략

한국행정연구원 이재호·서용석·최호진
호서대학교 홍은기

□ 시진핑 시대: 한국은 중국발 위협요인에 발빠르게 대처할 필요가 있다.

중국은 한국의 최대 수출국이자 수입국의 위상을 갖고 있으며, 시진핑 집권 후 한·중 FTA 체결 등 양국간 경제협력은 지속적으로 확대될 것으로 예상하고 있다. 그러나 시진핑 집권 이후 중국 경제는 성장세의 둔화가 예상되며, 관료부패, 민생문제 등 각종 사회·정치적 문제점을 노출할 가능성이 높다. 이와 같은 문제들은 중국 내부의 문제일 수도 있으나, 우리나라 정치·경제에도 큰 영향을 미칠 수 있다.

미래는 수많은 변수의 조합에 의해 결정되며 그 모습도 다양할 것이다. 시진핑 이후 중국의 10년 후 미래 모습을 조망하기 위해서 다양한 트렌드와 변수들을 고려하였다. 그러나 모든 미래의 변수들을 시나리오에서 고려한다는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 이 시나리오에서는 미래의 변수들을 최대한 단순화하기 위해 불확실한 요소들을 배제하고 거시적이고 구조적인 미래의 환경변화에 초점을 맞추었다.

이 보고서는 시진핑 이후 10년간 중국에서 일어날 수 있는 다양한 내

부 위험요인을 정치·행정·사회 분야로 구분하여 분석하고 한국의 대응 전략을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

□ 시진핑이 직면할 가장 큰 도전은 경제성장과 체제변화이다.

향후 10년간 중국은 이제까지 겪어보지 못한 수많은 문제와 변수들에 직면하게 될 것이다. 그중에서도 시진핑 이후 중국의 10년 후 미래를 가늠할 수 있는 핵심 동인은 경제성장의 지속 여부, 사회 전반에 구조적으로 내재되어 있는 불균등의 문제 해결, 중앙정부와 공산당의 부패, 기후 변화와 환경오염의 증가, IT 기술의 발달 등이다.

특히 농촌으로부터 도시로 이주해 오는 수억 명의 노동자들과 수천만 명의 신규 대졸자들의 고용문제를 해결하기 위해서는 연간 8%대 경제성장 유지가 필요하다. 그리고 내륙과 해안, 도시와 농촌 간의 소득격차, 이를 더욱 확대시키는 부패문제 등 중국의 정치·경제·사회 전반에 광범위하게 퍼져있는 불균등은 중국이 현재 당면해 있는 가장 큰 도전이자 해결해야 할 과제이다. 그리고 이러한 요인들의 해결 여부는 곧 중국 공산당의 체제안정과 직결될 것이다.

□ 시진핑 시대의 중국, 어디로 갈 것인가?

■ 시나리오 A: 강력한 중앙정부와 공산당

시나리오 A는 강력한 중앙정부와 공산당이 권위주의적인 체제를 유지하면서 지속적이고 견고한 성장을 유지한다는 가정이다. 당과 중앙정부는 스스로의 내부개혁을 통해 권력기반을 공고히 하며 불평등을 완화해 나간다. 또한 IT 기술을 적극 활용하여 정부정책의 효율성을 향상시키며

인민들을 통제한다. 한편으로는 표현의 자유와 민주주의에 대한 인민들의 욕구도 서서히 증가한다.

■ **시나리오 B: 녹아내리는 거대한 빙산**

시나리오 B는 중앙정부와 공산당이 경제위기와 국가재난 상황에 동시에 직면하면서 국가의 역량이 크게 약화됨을 가정한다. 당과 정부는 이러한 위기에 효과적으로 대응하는 데 실패하고 생존 자체도 위협에 처한다. 일부 도전세력들은 꾸준히 중앙권력과 공산당의 정당성을 잠식해 가면서 중앙정부의 권력을 압도하기 시작한다. 중앙정부와 공산당은 이러한 도전세력들에 대한 통제를 상실하였으며, 공산당 내부의 리더십도 분열되기 시작한다. 공산당 1당 집단 지도체제의 존재 여부가 커다란 시험대에 올라있다.

■ **시나리오 C: 중국식 민주주의 체제로의 전환**

마지막으로 시나리오 C는 위기대응 등 공산당의 무능력에 대한 불만과 당 간부들의 부패가 복합적으로 작용하면서 공산당 내 민주화가 이루어짐을 가정한다. 공산당은 스스로의 존립을 위해서 개방과 참여에 대한 거대한 인민들의 요구를 수용한다. 당은 아래로부터의 개혁 요구를 수용하기 시작하며, 보다 민주적인 절차들과 법률이 제정된다. 중국 인민들은 이러한 새로운 형태의 민주주의를 ‘중국식 민주주의’라고 생각하고 받아들인다.

□ **한국의 잘못된 가치인식이 한·중간 가장 큰 위협요인이다.**

이와 같은 중국의 시나리오에 대해 한국이 대응전략을 수립하는 데 있

어 중국 전문가들은 중국에 대한 잘못된 가치인식이 한·중간 가장 큰 위험요인이라고 지적하였다. 즉 중국은 이공계 기술관료 → 법상경제 사회 과학관료로, 세계공장 → 세계 경제성장의 엔진, 저임금 소비자 → 소비 강국으로 부상, 낮은 과학기술 + 저급인력 → 전문화된 과학기술체계 + 고급인력으로 바뀌었다는 것에 대한 재인식이 필요하다.

그리고 한국 정부가 유심히 살펴봐야 할 위험요인과 이에 대한 대응전략이 필요하다고 판단되는 것으로 ① 경제성장 모델에 대한 치열한 노선 투쟁, ② 외부로의 팽창-해양-주변국가와의 마찰, ③ 희토류의 자원무기화, ④ 애플리케이션과 급격한 물가상승에 따른 국민반발 가능성, ⑤ 지방정부 부실화와 금융권 부채 증가, ⑥ 소득격차 등을 들었다.

□ 중국의 위험요인에 대비하기 위한 정부의 중장기 종합계획 수립이 필요하다.

중국의 위험요인에 대한 우리의 대응전략은 중장기 종합계획을 수립하고, 이를 개별 부처의 중국 관련 조직에서 지속적인 모니터링을 통해 대처하는 방안이 가장 합리적이라고 여겨진다.

■ 전략: 중장기 종합계획 수립

무엇보다도 한국과 중국 모두 집권 교체기에 있다. 중국 정부와 한국 정부는 2013년 2~3월에 공식출범이 예정되어 있기 때문에, 이 시기에 중국의 변화상황 등을 고려하여 새 정부의 인수위원회, 관계부처, 학계 등이 모여 중국에 대한 전략을 수립하는 것이 비교적 용이할 것으로 예상된다. 종합계획은 인수위원회 등에서 비전과 전략을 수립하면서 5년 중장기 종합계획을 수립하는 것이 적합하다고 판단된다.

■ 조직: 중국 업무를 수행하는 부처 내 조직의 강화

조직 측면에서 새로운 조직 신설을 위해서는 많은 물적·인적 자원이 요구되므로, 현재 중국 관련 기능을 수행하는 부처 내 조직들이 더욱 활성화될 수 있도록 예산과 인력지원을 보다 확대하는 것이 필요하다.

■ 운영: 상시 모니터링 시스템 구축

중국 위협은 단순히 하나의 기관 또는 부처에서 판단하기 어려운 한계가 있다. 따라서 부처별·기관별로 중국 위협을 상시 모니터링할 수 있는 시스템은 구축해야 한다. 모니터링을 하면서 부처간·기관별로 포럼이나 협의체를 운영하면서 중국 위협을 서로 공유하는 운영방식이 필요하다.

12. 한·중 자유무역협정에 대비한 형법 및 형사정책 대응전략 연구

한국형사정책연구원 김한균·신의기·김경찬

□ 한·중 자유무역협정에 대비한 형사정책 연구가 필요하다.

- 중국을 비롯한 주요 국가들과의 자유무역협정 체결 과정과 체결 이후 경제구조 및 정책의 중요한 변화는 우리 사회 내부에 진행 중인 정치·경제적 갈등과도 맞물려 사회적·경제적 갈등양상에 상당한 변화를 가져올 것으로 예상된다.
- 장기적으로는 범죄양상 역시 이러한 변동을 일정 부분 반영하게 될 것이다. 따라서 무역과 경제정책의 범위를 넘어 사회 전반적인 정책 대응이 필요하다.
- 사회적 갈등의 유발을 막고 발생한 갈등으로 치해진 사회질서를 회복하는 정책적 노력은 다각적이고 입체적이며 체계적이어야 하므로 형사정책도 그 필수적 일부이다.
- 국가전략적으로 추진되는 자유무역협정 체계는 기대되는 긍정적 효과는 극대화하고 예상되는 부정적 효과는 최소화하기 위한 정책대응이 필요한바, 정부정책이 신뢰를 받으려면 가능한 혜택을 최대한 그

리고 고르게 누릴 수 있도록 하고, 염려되는 위협은 최소한으로 막아
낼 총체적 기획과 합리적 정책수단을 가져야 한다.

- 합리적 정책수단은 사회정책과 형사정책을 모두 아울러야 하는바, 자유무역의 체제변환적 확대에 따른 경제사회 변동에 대한 객관적 인식에 바탕을 둔 자유무역협정-사회정책(Social Policy of FTA)과 자유무역협정 이후의 형사정책(Post-FTA Criminal Justice Policy)을 통해 국가정책에 대한 국민의 신뢰를 높일 수 있다.

□ 자유무역협정에 따른 사회환경과 정책변화에 대비한 형사정책의 과제는 무엇인가?

- 중국과의 자유무역협정은 미국과의 자유무역협정처럼 무역통상 문제나 경제변동을 넘어서는 문제인데, 개발도상 단계에 있는 국가이면서 정치적·경제적 영향력에서는 미국과 맞먹는 지위에 있으며, 한국에 대한 현재와 장래의 영향력에서는 오히려 미국보다도 더 가깝고 큰 힘을 미칠 수 있기 때문이다.
- 한·중 자유무역협정은 한·중 양국에서 폭넓고 장기적인 사회적 변화를 가져올 것이므로, 중국과의 자유무역협정에 대비하여 기업과 산업에 대한 형사규제의 합리적 조정, 시장개방과 경제변동에 따른 사회적 갈등의 관리, 노동문제에서의 법치주의 실현, 적극적인 외국인 인력보호관리정책 등 형사정책적 과제를 검토해야 한다. 또한 한국이 선진국 및 개발도상국과 체결한 자유무역협정 대응사례를 참고하여 지적재산권범죄방지, 기업범죄방지, 금융범죄방지, 재정범죄방지, 부패범죄방지, 노동범죄방지 등 형사제재 방안을 모색해야 할 것이다.

□ 한·중 자유무역협정에 대비한 형법 및 형사정책적 대응 방향은 무엇인가?

- 자유무역협정 시대의 형사정책은 경제변동과 범죄현상과의 상관관계, 그리고 범죄발생뿐만 아니라 범죄피해 역시 사회안전망의 약화 시기와 약화 지점에서 높아진다는 점을 연구분석한 실증자료를 통해 사회안전망 구축을 통한 범죄방지의 국가정책 추진에 기여해야 한다.
- 한·중 FTA 개별조항의 구체적 내용 중 형사법 영역에서 기존 형법과 충돌하는 부분은 별도의 입법 내지 법개정을 통해 우리 형사법제도에서도 수용될 수 있도록 제도개선의 노력이 필요하다.
- 개별적인 대응 입법과정에서 다양한 이해관계자와 시민들의 의견을 수렴해야 자유무역협정의 효력에 대한 사회적 공감대 또한 형성되기 때문에, 형사법을 비롯한 FTA 후속 입법작업은 사회적 공감대를 확보할 수 있는 정책수단이 될 수 있다.
- 특히 현행 출입국관리법상 외국인의 강제퇴거 사유를 명확히 한정할 필요가 있는바, 행정적 편의에 따른 강제퇴거제도의 남용 위험성이 있기 때문이다. 또한 외국인 및 외국인 소재 주거지 단속조사와 관련하여 법제정비의 필요성이 있는바, 현행 출입국관리법상 단속공무원은 외국인 동향조사를 위해 방문하여 질문 및 자료제출을 요구할 수 있는 협조요구 권한만 있을 뿐인 점을 고려할 때, 강제단속과 연행과 관련한 법제정비가 필요하다.
- 자유무역의 확대에 따라 노동인력의 이주와 이동이 증가하고, 특히 중국과 동남아 지역에서의 이주노동자와 그 가족의 권리에 대한 보호가 중요한 사회정책 현안이 될 것이며, 이주외국인의 증가에 따라 외국인 범죄도 증가하는 현실에서, 경찰 등에서의 수사과정, 법원에

서의 재판과정과 교정시설에서의 수형과정에서 문화와 언어가 다른 이주노동자들이 권리를 보호받을 수 있는 정책적 노력이 필요하다.

- 특히 이주노동자들은 임금체불, 근로기준법 위반, 위해 작업환경, 관리자에 의한 폭행의 피해를 입는 경우가 많기 때문에, 이주노동자 고용사업장에 대한 관리감독을 강화하여 근로기준법 및 산업안전보건법 위반을 방지하고 단속해야 한다.
- 선진국은 위해가능성이 입증된 유해물질에 대해서는 적극적인 사전규제조치를 취하고, 아직 과학적인 증거가 부족한 식품위험에 대해서는 과학적인 연구를 지속하는 방향으로 위험을 관리하고 있다. 따라서 중국과의 농수산, 축산, 식품 교역의 증가에 따른 정책환경에 대응하여 적극적인 사전규제조치 위주로 식품 관련 형사사법 법제를 정비할 필요성이 있다.

□ **포스트-FTA 시대의 국가전략으로서의 형사정책을 전망한다.**

- 형사정책은 지속가능한 발전을 위한 경제발전-사회통합-환경보전을 핵심으로 하는 통합전략의 일부로서 기획될 필요가 있으므로, 한·중 자유무역협정을 비롯한 주요 국가와의 광범위한 자유무역협정에 대비한 형사법제의 정비에 있어서 국민이 정책결정에 효과적으로 참여할 수 있도록 제도를 정비하여 참여를 장려해야 할 것이다.
- 새로운 기술지식을 계속 생산할 수 있도록 경제제도를 정비하고 기업경영의 혁신을 통해 지속가능한 발전을 촉진하려면, 규제중심의 형사법제라 할지라도 기업경영자와 기술개발 전문가의 문제의식과 요구를 경청해야 할 것이다.

- 지속가능한 발전의 근본은 경제성장 과정에서 발생할 수 있는 사회적 불평등을 해소할 수 있도록 사회제도를 정비하고 사회정의와 안전과의 통합을 촉진하는 데 있다. 따라서 자유무역협정에 대비하여 사회변동에 대응한 형사정책은 금융범죄, 화이트칼라 범죄, 부패범죄, 초국가적 조직범죄 등 자유무역 확대와 경제구조 변화를 악용하여 사회적 피해를 입히는 범죄현상들에 강력히 대응하는 한편, 경제변동 과정에서 더욱 사회적 약자의 지위로 내몰리는 실업자, 영세농어민, 이주노동자, 결혼이주여성의 보호를 위해서 이들을 대상으로 하는 범죄방지와 피해자 보호에 주력해야 한다.
- 자유무역협정에 따른 경제변화의 부정적 측면에 주목하는 형사정책은 범죄문제를 사회민주적 과제로서 이해해야 할 것이다. 즉 현실적으로 형사정책의 목표는 극적인 범죄투쟁이 아니라 점진적인 개선의 도모와 국가·시민 간의 협력 도출이어야 하며, 이를 위해서는 형사사법정책의 구성과 실현에서 합리적·민주적 의사반영의 원칙을 수립하여 형사사법제도의 사회적 신뢰기반을 닦아야 할 것이다.

13. 한·중 FTA 체결에 따른 분야별 법·제도 연구

－ 외국인투자·기업·노동 및 환경 관련법을 중심으로－

한국법제연구원 문준조·김명아·김은환
서울대학교 강광문
중국정법대 오일환

□ 한·중 FTA 체결에 대비하여 중국 관련 법제도, 특히 분야별 법·제도의 최신 동향에 대한 연구와 이해가 필요하다.

- 한국의 경제와 대외무역에서 차지하는 중국의 위치를 고려할 때 한·중 FTA는 피할 수 없는 추세이다.
- 타결 이후에는 양국의 이해득실에 관계없이 한·중간 무역 및 투자의 증가 및 확대는 더욱 가속화될 것으로 전망이다.

□ 한국은 선진국형 FTA, 중국은 개발도상국형 FTA의 특징을 보인다.

한국과 중국이 체결한 FTA를 살펴보면, 우리나라는 선진국형 FTA를, 중국은 개발도상국형 FTA의 특징을 보여준다. 이러한 상황에서 중국의 외국인투자 관련 법제, 기업 관련법제, 노동법제 및 환경법제는 중국에서 우리 기업들이 진출하여 경영활동을 하는 데 반드시 직면하게 되는 중요

한 법제 분야이다.

이 보고서는 바로 이러한 분야만을 중점적으로 분석함으로써 우리 기업에는 중국과의 FTA 체결 이후의 중국 투자와 경영활동에 대한 지침을 제공하고, 정부 당국자들에게는 FTA 체결과 관련하여 중국의 관련 법제 현실을 소개하는 것을 첫 번째 목표로 작성하였다.

아울러 중국의 기존 FTA에서의 이 보고서 분석대상 분야와 관련된 규정들을 살펴보고, 이를 통하여 한·중 FTA의 해당 분야별 전망을 담고자 한다.

이 보고서는 중국과 한국의 관련 분야에 대한 논문을 살펴보는 것 외에, 미국의 학자들이 작성한 논문이나 인터넷 사이트상의 관련 정보를 활용하여 작성되었다. 특히 중국 쪽 시각에 매몰되는 것이 가장 우려되었는데, 중국 관련 자료를 볼 때 보수적인 차원에서 접근한 것도 사실이다.

또한 필요한 경우 우리나라 관련법과 비교분석도 하였다. 다만, 연구 분야가 광범위하다 보니 연구자가 다수였고 그에 따라 표현방식의 차이가 있어 이를 최대한으로 줄이기 위하여 노력하였다.

□ 중국의 외국인투자 관련 제도가 다른 나라에 비해서 복잡하다.

■ 세계의 투자를 유입하는 커다란 블랙홀

중국은 1978년 말 개혁·개방정책을 표방한 이후 외국인직접투자가 지속적으로 증가, 1990년대 말에는 미국에 버금가는 외국자본 유치국으로 발전하였다.

2001년 말 중국의 WTO 가입을 계기로 새로운 경제성장기에 진입함에 따라 날로 성장하는 시장의 수요에 힘입어 전 세계의 투자를 유입하는 커

다란 블랙홀로 변하고 있다. 이 점은 2008년 말 세계적인 금융위기 후에도 큰 변화가 없어 보인다.

■ **외국인투자기업이 전체 수출입 총액에서 차지하는 비중이 거의 50%**

2011년 외국인투자액은 1160.11억 달러에 달하여 전년도보다 9.72% 증가하였고, 외국인투자기업도 27,712개나 신설되었다.

현재 외국인투자기업이 전체 수출입 총액에서 차지하는 비중은 거의 50%를 접하며, 또한 외국인투자기업이 전국적으로 수천만 명을 고용하고 있으며, 전 세계 500대 기업 거의 전부가 중국에 투자하고 있다.

■ **외국인투자 관련 제도가 다른 나라에 비해서 복잡**

중국에서 외국인직접투자가 발전한 것은 정부의 적극적인 투자유치 정책과 값싼 노동력, 그리고 시장규모의 지속적인 확대에 따른 측면이 크지만, 중국의 외국인투자법제 환경의 지속적인 개선과도 직접적인 관련이 있다.

중국은 외국인투자의 발전에 따라 일련의 법률, 행정법규 및 규정을 제정하였고, 이를 지속적으로 개선하여 삼자기업법 및 그 실시조례 또는 실시세칙을 중심으로 외국인투자에 대한 효율적인 규제체계를 형성하였다.

그러나 중국에서는 외국인투자기업에만 적용되는 외국인투자기업법과 모든 회사 형태의 기업에 적용되는 회사법이 병립하고 있고, 외국인투자기업법에 규정이 있을 경우 당해 규정이 우선 적용되므로, 외국인투자 관련 제도가 다른 나라에 비해서 복잡하다고 할 수 있다.

■ 현재 존재하는 외국인투자법제의 문제점 확인 필요

중국의 외국인투자법에 대해 우리의 기본적인 이해를 강화하기 위하여 외국인투자기업의 법적 형태와 설립절차, 외국인투자기업의 자본과 출자방식, 운영기구 등을 중심으로 현행 외국인투자법제의 기본내용을 살펴보고, 아울러 외국인투자기업 분쟁 관련 사법해석의 주요 경향을 고찰한 후, 현재 존재하는 외국인투자법제의 문제점과 향후 개선과제를 제시할 필요가 있다.

□ 중국에서 문제가 되는 경쟁제한 행위에 대해 실효적 법집행을 간접적으로 강제할 통로를 마련해야 한다.

■ 외자기업의 점유율이 높은 시장을 중심으로 반독점법 규제 가능성이 매우 높아

현재 중국의 경쟁당국은 기업결합 심사에 관한 결정만을 하고 있다. 기업결합 심사 이외 규제에 적극적으로 나서지 못하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 독과점을 형성하고 있는 시장은 대부분 중국 국유기업이 참여하는 시장이고, 둘째, 국유기업의 독과점 업종 이외의 시장에서는 광활한 영토를 가진 특성 탓에 지역시장을 전국 시장으로 보게 되면 비교적 경쟁이 활발하다고 볼 수밖에 없다. 셋째, 중국 경쟁법 집행당국의 경험과 인력부족으로 집행에 어려움이 있기 때문이다.

그러나 중국 시장의 특성상 국유기업이 독점 또는 과점 형태로 시장을 장악하고 있는 시장 이외에는 독과점이 형성된 시장이 많지 않은 것으로 추정되지만, 향후 중국 경제가 발전하면서 과점적 형태로 시장이 재편되는 경향을 보일 것이고, 중국의 경쟁당국이 체제를 정비하면서 현재 시장

지배적 지위남용 규제, 카르텔 규제와 관련된 세부 시행지침 제정이 완료된 상황이고, 중국 시장에서 외자기업의 점유율이 높은 시장을 중심으로 반독점법 규제에 나설 가능성이 매우 높다.

- 경쟁정책, 집행결정문에 대한 투명한 공개와 경쟁법률, 행정법규의 공용어로 번역 등 투명성 제고에 관한 의무사항을 규정해야 한다.

2001년 말 중국이 WTO에 가입할 때 다른 회원국들은 중국의 무역 관련 정책 및 법규 제정의 불투명성에 대해 우려를 표명하고, 중국의 투명성 강화를 위해 가입의정서에 관련 규정을 명시하였다.

그러나 중국의 투명성 강화를 위한 여러 가지 조치에도 불구하고, 중국 무역 정책과 관련해 일부 회원국들은 여전히 '투명성'과 관련하여 국내법 번역 약속을 이행하지 않은 것과, 국유기업의 불공정 경쟁과 보조금에 관해 WTO에 통보가 두 차례에 불과하다는 점 등을 지적하였다. 이러한 투명성은 경쟁정책에도 동일하게 적용될 필요가 있다.

따라서 한·중 FTA에서는 경쟁정책, 집행결정문에 대한 투명한 공개와 경쟁법률, 행정법규의 공용어로의 번역 등 투명성 제고에 관한 의무사항을 규정해야 할 것이다.

또한 한·중 양국의 경쟁당국의 협력강화에 관한 일반규정을 둠으로써 중국 경쟁당국과의 긴밀한 협조를 통해 중국 내에서 문제가 되는 경쟁제한 행위에 대해 중국의 실효적 법집행을 간접적으로 강제할 통로를 마련해야 할 것이다.

■ 파산제도의 효율성을 높일 수 있는 정책적 보완 필요

한·중 FTA가 체결되면 한국 기업과 중국 기업의 교류가 더욱 확대될 것으로 예상되며, 이때 기업의 해산이나 파산 시 각종 채권이행 문제와 재산정리 문제 등도 발생빈도가 더 높아지게 될 것이다. 지금까지 중국 내에서 심각한 지급불능 상태에 빠져 파산절차를 택할 수 밖에 없는 한국 기업은 대개 영세한 기업인이 많았다.

그러나 정상적인 파산절차를 거치지 않고 기업 활동을 종료하는 것은 국가경쟁력 차원에서나 각 기업의 측면에서 보더라도 많은 문제를 불러 일으킬 수 있으므로, 향후에는 파산제도의 효율성을 높일 수 있는 정책적 보완이 필요하며, 한·중 FTA 논의 시 이에 대한 내용을 함께 포함시킨다면 그 의미가 더욱 커지게 될 것이다.

□ 중국 노동 관련 법제는 종전 계획경제 중심의 사회주의 체제하의 노동자 보호와는 다소 다른 방향으로 발전하고 있다.

■ ILO 기준의 준수를 요구하거나 단체교섭권과 노조의 자유 등을 요구하기 어려워

노동문제는 당해 국가의 정책에 따라 법·제도가 다르고 그동안의 역사적·사회적 배경이 투영된 경우가 많기 때문에, FTA의 체결로 어떠한 문제를 개선하는 것은 특히 중국이 내세우는 중국식 사회주의 시장경제 체제를 감안해 볼 때 불가능에 가깝다. 우리나라가 중국과의 FTA에서 ILO 기준의 준수를 요구하거나, 단체교섭권과 노조의 자유 등을 요구하기가 어렵다는 점은 자명하다.

중국의 노동기준은 국제노동기준과 비교했을 때 상대적으로 낮지 않

다고 한다. 중국의 현행 노동법은 노동조합 이외의 부분에서는 자본주의 국가의 노동법과 크게 다르지 않은바, 대표적인 것으로 국가에 의한 노동 배치제도가 완전히 폐지되었음은 개혁·개방 이전 및 개혁·개방 초기와는 근본적으로 다르다. 이러한 변화에 따라 국가의 관여 없는 근로계약제도와 해고제도 등도 주목할 만하다. 이는 중국 노동법에 ILO 협약과 권고 관련 규정들이 많은 영향을 주었음을 보여준다.

■ 국유기업 중심 경제체제 특성상 보이지 않는 노동 관련 위협요소 상존

중국 노동 관련 법제는 종전 계획경제 중심의 사회주의 체제하의 노동자 보호와는 다소 다른 방향으로 발전하고 있다. 다만, 국유기업 중심으로 운영되는 경제체제의 특성상 보이지 않는 위협요소들이 상존하는 것은 사실이다.

사실 FTA 상대국의 노동법제와 노동정책은 그 국가 상품무역에서의 경쟁력을 높여 주기도 하고, 그 국가에서 기업활동을 하는 외국인투자기업에 가장 중요한 고려요소이기도 하다.

노동기준과 국제무역의 상관관계를 어떻게 볼 것인가는 선진국과 개발도상국의 입장 차이가 크다. 1990년대부터 논의되기 시작한 ‘블루라운드’가 실패한 것도 바로 이러한 점 때문이다.

미국 등 선진국이 중국과의 FTA를 주저하는 것은 사회주의 특성이 남아 있는 중국에서 과도한 시장개입이 상존하고 있다는 우려 때문이라고 본다.

■ 노동정책이나 법제 투명성의 제고가 중국에서 경영활동을 하는데 기여

중국이 체결한 FTA를 살펴보면, 중국에 대해 노동기준을 국제기준에 맞추도록 하거나 그보다 더 높은 기준을 요구하는 것은 어려운 현실이라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 중국의 노동정책이나 노동법제가 중요시되는 것은 우리나라와 국제시장에서 경쟁하는 상품이 많기 때문이며, 노동정책이나 법제의 투명성을 높임으로써 우리나라의 투자기업들이 중국에서 경영활동을 하는 데 도움이 될 수 있도록 해야 하기 때문이다.

■ 한·미 FTA와 같이 광범위한 사항을 한·중 FTA에 포함시킬 가능성 희박

중국이 그동안 체결한 FTA에서는 별도의 노동에 관한 장(labor chapter)을 두고 있지 않으며, 중국의 엄청난 인구와 취업난 특히 고학력 실업자가 많다는 점을 감안해 볼 때 중국으로서는 한국의 노동시장이 큰 매력이 될 수 있다. 따라서 중국으로서도 한국과의 FTA를 통해 인력송출의 기회를 확대하고자 할 가능성이 크다. 2012년 5월 13일 한·중·일 3국간 체결된 투자보장협정에서는 진출 전의 내국민대우를 포함하고 있지 않으며, 노동문제도 포함하고 있지 않다. 중국이 지금까지의 입장을 볼 때 한·미 FTA와 같이 광범위한 사항을 한·중 FTA에 포함시킬 가능성은 희박해 보인다. 한국은 노동문제, 투자문제, 환경문제와 같은 한·미 FTA 조항을 그대로 반영시키고자 해서는 안 된다고 주장하고 있다.

□ 중국은 최근 들어 환경문제가 중국의 지속적인 성장의 발목을 잡을 수 있다는 우려가 제기됨에 따라 입법개선을 진행하고 있다.

■ 환경문제가 중국의 지속적 성장의 발목을 잡을 수 있다는 우려가 제기됨에 따라 많은 입법개선을 진행

중국 정부는 경제를 계속 발전시키면서도 효율적으로 환경을 보호하기 위하여 환경정책의 발전과 환경법을 주요한 수단으로 하여 환경문제 해결에 주력해 왔다. 물론 중국도 이미 1980년대 후반부터 환경오염을 규제하기 위한 법률들을 본격적으로 제정해 왔으나, 선진국들이나 국제적인 동향에는 미치지 못하는 것들이었다. 중국은 최근 들어 환경문제가 중국의 지속적인 성장의 발목을 잡을 수 있다는 우려가 제기됨에 따라 많은 입법개선을 진행하고 있다.

■ 환경영향평가제도 도입 및 인·허가제도를 통한 사전적 규제, 부담금과 같은 경제적 유인수단 도입

중국의 경우 환경보호법제는 대외무역법, 외국인투자법, 회사법, 지적재산권법 등 경제발전과 직접적인 연관성을 갖는 법률에 비해 발전이 더디게 이루어졌다. 2008년 베이징 올림픽을 계기로 환경문제가 대두되자, 환경영향평가법, 수질오염방지법 등 환경보호법제를 개정함으로써 환경개선 노력을 통하여 환경오염문제 및 국민의 삶의 질 향상을 위한 정부의 의지를 보였으며, 환경영향평가제도 도입 및 인·허가제도를 통한 사전적 규제, 부담금과 같은 경제적 유인수단을 도입함으로써 환경법제의 질적인 발전을 가져오게 되었다.

■ 선진국들이 중국과의 FTA에 소극적인 이유중 하나가 환경문제 그리고 노동문제

최근 들어 '무역자유화'와 관련하여 '환경보호'가 국가간 FTA 체결에서도 중요한 주제가 되는 것이 사실이다. 그러나 선진국은 환경문제를 경쟁을 저해하는 불공정행위로 판단하는 반면, 개발도상국들은 GATT 제20조 일반예외의 규정을 통해 자의적이거나 정당화되지 않은 차별 또는 위장된 무역보호 수단이 아닌 경우에는 환경보호를 위한 무역제한의 합법성을 주장하고 있다. FTA에서 환경을 강화하는 규정이 포함되는 경향을 보이는 것은 상대국의 환경법상의 기준을 낮추거나 집행을 약화시킴으로써 자국 상품의 경쟁력을 높이는 것을 차단하기 위한 것도 중요한 목적의 하나이다. 선진국들이 중국과의 FTA에 소극적인 이유 중 하나가 환경문제 그리고 노동문제이다.

□ 한·중 FTA에 대한 제언

■ 외국인직접투자 분야에 대한 상세한 규정의 필요성

기체결 FTA 협정에서 중국의 투자자유화 수준이 매우 낮은 상태였음에도 불구하고 2008년의 중·뉴질랜드 FTA나 2009년의 중·ASEAN FTA 투자협정 등에서 점진적인 진전이 있었으므로, 한·중 FTA 협상과정에서 기업법제의 외국인직접투자 분야에 대한 상세한 규정을 둠으로써 투자확대에 기여할 수 있을 것이다.

■ 비합치조치와 관련하여 투자자유화 확대를 위한 방식을 취할 것
다음에서 살펴볼 비합치조치와 관련해서도 투자자유화 확대를 위한

방식을 취해야 할 것이며, 한국의 중국 투자진출 기업이 중국 내 지방마다 상이한 법 및 정책 집행과 지방 보호주의 방지를 위하여 지방정부가 FTA 투자협정상 의무를 준수하도록 조치를 강구할 필요가 있다.

■ **투자자유화를 확대하기 위해서는 설립단계에 내국민대우 규정 필요**

투자자유화를 확대하기 위해서는 설립단계에 대한 내국민대우 규정을 두도록 노력하고, 이를 규정하지 않는 경우 차선책으로 점진적·부분적 자유화 확대 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 안보나 공공이익 등 특정 분야를 제외한 일반산업 분야에 대해서는 지분제한 및 투자방식에 대한 제한규정을 축소하도록 협상해야 할 것이다. 중국 정부에서 장려하고 있는 업종이나 지역에 대하여 설립 전 내국민대우 제공 규정 등을 우선 적용하는 방법도 하나의 방안이 될 수 있다.

■ **경쟁정책에 투명성 확보를 위한 의무사항 규정 필요**

투명성은 경쟁정책에도 확보되어야 하는바, 한·중 FTA에서는 경쟁정책, 집행결정문에 대한 투명한 공개와 경쟁법률, 행정법규의 공용어로의 번역 등 투명성 제고에 관한 의무사항을 규정해야 할 것이다. 또한 한·중 양국 경쟁당국의 협력강화에 관한 일반규정을 둬으로써 중국 경쟁당국과의 긴밀한 협조를 통해 중국 내에서 문제가 되는 경쟁제한 행위에 대한 중국의 실효적 법집행을 간접적으로 강제할 통로를 마련해야 할 것이다.

■ **광범위한 환경 관련 사항을 한·중 FTA에 포함시킬 가능성 희박**

중국의 입장에 맞춘 노동조항은 불가피하지만 엄청난 인구와 취업난, 특히 고학력 실업자가 많다는 점을 감안해 볼 때, 한국의 노동시장 개방

을 요구하겠지만, 이를 전부 수용할 수 없을 것이다. 한편 중국 노동자의 규율에 대한 국제의무를 강화하는 것이 바람직하지만, 무리하게 요구할 수는 없고 우리 기업에도 불리할 것이다. 즉 우리 기업으로서도 중국의 노동법제가 점차 강화되고 있어 이를 고려해야 할 것이다.

■ 개도국인 중국의 입장에 맞춘 환경조항은 불가피

중국과의 FTA 환경조항은 중국이 개도국임을 감안해 볼 때, 현실적으로 우리나라가 미국이나 EU 등 선진국과 체결한 FTA가 아닌, 칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도 및 페루와 체결한 FTA의 수준에서 협상하지 않을 수 없을 것이다.

또한 우리 기업의 입장에서 중국 환경정책 강화는 중국 법제의 불투명성과 낮은 예측가능성을 고려해 볼 때 낮은 환경조항이 오히려 유리하다.

IV. 중국 지역발전에 따른 시장진출 전략 모색

14. 중국 전력안보역량강화 관련 한·중 전력시장 협력 및 대중국 전력시장 진출방안
15. 중국 하천환경관리 현황 분석 및 한·중 협력방안
16. 중·중앙아시아 국제협력을 활용한 중국 서부물류시장 진출전략
17. 중국 동북지역 교통체계 발전전망과 우리의 대응방안
18. 중국 중부지구 지역발전계획의 특성 및 대응전략 연구

14. 중국 전력안보역량강화 관련 한·중 전력시장 협력 및 대중국 전력시장 진출방안

에너지경제연구원 박용덕·이현주
한결한주식회사 양광식

□ 중국의 전력수급 불안정을 중국 에너지 시장 진출의 동인으로 활용한다.

중국은 급속한 경제성장을 추진하면서 성장의 핵심요소인 전력부문의 만성적인 공급부족 현상은 야기했고, 동시에 급격한 전력수요 증가도 보여주었다. 이러한 전력부문의 문제로 인해 중국 정부는 자국의 전력안보 역량강화에 에너지정책의 최우선 순위를 두고 있다.

전력부문의 수급안정은 경제성장에 직접적이고 광범위하게 영향을 주는 요인이므로, 중국 정부는 단기간에 전력부문의 수급안정을 달성하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 중국 정부는 공급적 측면에서 다양한 전력공급 확대방안을 추진하고 있으며, 단기간에 전력공급을 확대하려는 정책적 목표는 현재 중국 전력산업의 내부역량이 부족한 현상들을 다양하게 보여준다.

이 연구는 중국 전력안보 역량강화를 위해 추진되는 중국 내 전력수급 및 가격정책을 분석하고, 청정발전원 개발, 발전효율 개선, 발전설비 부문,

송배전망 개선분야의 현황과 문제점을 파악하였다. 또한 이를 바탕으로 향후 우리나라와 중국 간의 전력부문 협력가능 분야, 중국 전력시장에 대한 우리나라 전력기업의 분야별 진출방안을 제시하였다.

□ **청정전원 발전, 발전설비 생산, 송배전망 부문을 중심으로 장기적 비전을 가지고 상호보완적인 협력 잠재력 개발이 가장 중요하다.**

우리나라와 중국 간의 전력부문의 협력은 전력설비 확대에 주안점을 두면서 발전설비 생산확대 및 효율개선, 송배전망의 인프라 확대 등에 중점을 맞추어야 할 것이다. 또한 전력가격 조정과 수요관리 등 정책적 측면의 협력도 많은 성과를 얻을 수 있다.

■ **발전설비 확대는 청정전원 분야를 중심으로**

중국의 전력설비 확대는 신재생발전 부문, 원자력발전 부문, 청정석탄 부문 등의 청정전원 분야에서 협력활동이 가능한 것으로 판단된다.

그러나 부문별로 협력방안을 발굴하는 과정에서, 원론적 입장에서는 협력이 가능하지만 각론으로 들어가 구체적인 협력 프로젝트를 개발하는 경우에는 많은 장애요인이 있음을 인식하게 된다. 하지만 각 부문별 세부 분야를 살펴보면, 한국과 중국은 아직 보완적인 관계에 있는 분야가 다수 존재한다.

신재생발전 부문은 풍력발전의 해상풍력발전과 태양광발전의 다결정 실리콘의 상업적 생산이 보완성이 있음을 보여주며, 원전 부문은 후쿠시마 사태 이후 원전사고에 대한 공동대응을 위한 ‘원전안전관리위원회’의 구성을 제안할 수 있다.

■ 발전설비 생산확대 역할분담과 송배전 및 스마트그리드 협력 가능

발전설비 생산 부문에서는 한국의 중소기업이 요구되는 품질의 부품을 적절한 가격에 제공할 수 있다면 발전설비 부문의 양국간 역할분담이 가능하며, 발전효율 부문은 고로 계통의 효율개선 기술과 터빈 계통의 절약기술을 위한 중국과의 공동연구와 파일럿 테스트가 의미있는 협력활동이 될 수 있다.

송배전망의 경우는 하드웨어적 측면보다 송배전망 운영 등의 소프트웨어적인 측면의 협력활동의 잠재력이 높으며, 스마트그리드의 경우 민간기업이 보유하고 있는 기술력을 바탕으로 한 정부 차원의 협력을 추진한다면 가까운 미래에 다양한 사업영역이 개발될 수 있을 것이며, 이를 위해 스마트그리드 민관협의체를 구성하고 상호 교차투자를 활성화하는 방향으로 협력이 추진될 필요가 있다.

■ 우리나라 전력설비 운영경험을 바탕으로 한 장기적인 목표하의 한·중 협력 추구

한·중 전력부문의 협력은 중국 전력수요의 급증과 우리나라 전력산업의 해외진출 추진과 맞물려 상당한 잠재력을 가지고 있으나, 중국 정부의 전력산업에 대한 안보적 시각으로 인해 구체적인 협력을 추진하기에는 상당한 장애가 존재한다. 그러나 중국의 급격한 발전설비 확대는 다양한 형태의 자국 내 공급부족의 문제를 야기하므로, 중국은 보다 성숙되어 있는 전력설비와 운영경험이 있는 우리나라와의 협력에 매력을 느끼고 있는 것도 사실이다. 이러한 상황에서 우리나라 전력기업이 보다 장기적인 목표를 가지고 중국과 협력을 추구할 수 있다면, 양국간 전력부문 협력은 향후 실현가능성이 높은 분야라고 할 수 있다.

□ 우리나라 기업의 신중한 접근과 양국간 정부의 대화채널 상시운영이 대 중국 전력시장 진출 성공의 관건이다.

중국 전력시장에 대한 진출 역시 총론적으로는 가능성이 높지만, 각론적으로는 다양한 형태의 장애요인이 존재한다. 중국의 전력설비 수요증가와 기후변화 대응 강화의 입장을 고려할 때, 우리나라가 집중해야 할 중국 전력시장에서 진출가능한 부문은 청정발전, 발전설비 제조, 송배전망 부문 등이다.

■ 청정발전, 발전설비 제조, 송배전망 부문에 협력사업 및 환경개발 집중 필요

우선 청정발전 부문은 신재생발전과 원자력발전에 집중할 필요가 있는데, 신재생발전의 경우 단기적으로는 해상풍력설비 건설의 우위성을 활용해야겠지만, 핵심기술 분야의 경쟁력 확보 등 중장기적인 우위확보 전략이 지속적으로 추진되어야 한다. 또한 원자력발전의 경우 우리나라가 가지고 있는 관련 특수기술을 활용하여 부품생산 및 기초소재 조달 부문에 주력할 필요가 있다.

발전설비 부문은 현재로서는 우리나라와 중국의 이해가 가장 잘 연계되는 부문으로, 우리나라의 발전설비 부품공급 중소기업과 중국의 발전설비 제조 대기업과의 협력을 달성할 수 있는 환경조성과 양국 정부의 지원이 필요한 부문이다. 이를 위해 ‘한중 발전설비부품 교류센터’와 같은 협력센터를 설립하여 우리나라의 발전부품 중소기업과 중국의 발전설비 대기업과 협력관계를 구축할 수 있다면 양국의 발전설비 부문의 상호 혜택을 비약적으로 증대시킬 수 있을 것이다.

송배전망의 경우 중국 전력시장의 수급상황을 지속적으로 모니터링하

는 방식으로 부품시장 진출을 모색해야 한다. 스마트그리드 분야는 가까운 미래에 급속한 수요증대가 가능하므로 민관협의체를 바탕으로 중국 시장 진출기회를 모색하고, 향후 중국과 공동으로 제3국 진출방안도 새롭게 창출해 볼 필요가 있다. 또한 스마트그리드의 특성상 다양한 형태의 실증단지 운영이 필요한바, 상호 교차투자의 확대도 중요한 시장진출 방안으로 판단된다.

■ **소규모 프로젝트 추진을 통한 신뢰구축과 한·중 정부간 구축된 협력채널의 상호보완적 역할로 시장진출**

중국 전력시장에 대한 진출은 여타 에너지 시장 진출과 마찬가지로 중국 시장의 특성을 감안한 신중한 접근이 필요하다. 현재 중국 정부는 전력공급의 확대 못지않게 전력공급자의 공급안정성 유지에 최고의 우선순위를 부여하고 있다. 이러한 중국 정부의 시장진출 조건을 충족하려면 중국 기업 및 정부와의 신뢰구축이 필요한데, 이를 위해서는 진출 초기단계에 소규모 프로젝트가 우선 추진되어야 한다. 소규모 프로젝트라고 해도 중국에서 사업을 진행하면서 다양한 장애요소를 직면하게 되는데, 이를 극복하는 과정에서 비로소 중국 기업이나 해당 지방정부와 신뢰를 구축할 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 거쳐야만 궁극적으로 우리나라 기업이 목표로 하는 본격적인 대규모 프로젝트 추진 및 성공가능성이 높아지게 된다.

이러한 초기 프로젝트가 성공적으로 추진되기 위해서는 우리나라와 중국 정부 협력채널의 상시운용이 필수불가결한데, 이러한 채널을 통해서만 프로젝트 실제 추진과정에서 필요한 중국 정부의 정치적 배려를 적절히 얻을 수 있기 때문이다.

그러나 해외시장에 진출하는 주체자는 역시 기업이며, 중국 전력시장도 예외일 수는 없다. 중국 전력시장에 진출하고자 하는 기업들의 신중하고 장기적 안목을 가진 접근과 우리나라와 중국 정부 간 구축된 협력채널이 상호보완적인 역할을 할 때 우리나라의 대중국 전력시장 진출은 비로소 이익을 창출하는 사업으로 실현될 수 있을 것이다.

15. 중국 하천환경관리 현황 분석 및 한·중 협력방안

한국환경정책·평가연구원 강택구·이윤·오일찬·홍용석·정성운

□ 중국의 물관리 정책 강화에 대응한 한·중 협력방안 모색이 필요하다.

- 중국의 하천환경관리 현황, 관리정책, 향후 계획을 분석하고,
- 중국의 하천환경관리에 대한 한·중 양국의 협력수요를 도출하여,
- 한·중 양국간 중국의 하천환경관리 협력방안을 모색한다.

전 세계적으로 기후변화에 따른 자연재해의 증가로 인해 물관리의 중요성이 강조되고 있다. 중국 역시 가뭄과 폭우 등 자연재해로 매년 막대한 인명피해와 경제손실을 입고 있어 2011년 중앙 1호 문건으로 ‘수리개혁 발전 가속화에 관한 중국 공산당 국무원 결정’을 발표하여 물관리의 중요성을 인식하고, ‘12차 5개년 계획(2011~15년)’에서도 수자원 확보, 수질관리 정책 및 기준을 지난 계획기간에 비해 더욱 강화하였다.

이러한 중국의 물관리 강화 노력은 세계 물관리 기업의 중국 시장 진출기회 확대를 동반할 것으로 예상된다. 중국의 물관리 정책에 대응하여 우리 정부와 기업의 중국 물관리 시장 진출 활성화를 위한 한·중 협력방안과 사업 발굴이 필요한 시점이라 할 수 있다.

이 연구사업의 선행연구인 「중국의 환경문제와 정책에 관한 한·중 공동연구(2010)」에서 물관리 및 물산업 분야의 협력연구에 대해 공통된 인식을 형성한바, 2011년 「중국의 물관리 현황과 한·중 협력방안-북경·톈진 시 상하수 분야를 중심으로」에 이어 이 연구를 수행하였다.

이 연구에서는 중국 하천환경에 중점을 두고 중국 하천환경 현황, 관리정책, 향후 계획분석을 토대로 중국 하천환경관리에 대한 한·중 협력 수요를 도출하고, 나아가 중국 하천환경관리에 대한 한·중 협력방안을 모색하였다.

□ 중국은 12차 5개년 계획기간에 하천 수질 및 수자원 관리를 강화하였다.

중국은 대표적인 물부족 국가 중 하나로, 연평균 강수량은 세계 평균의 4/5 수준이며 1인당 수자원량은 세계 1인당 평균 수자원량의 1/4 수준에 불과하다. 중국의 물부족은 지역적인 수자원 불균형 문제에서도 기인하지만, 수질오염에 의한 물부족 문제도 심각하다. 지난 10년간 중국 7대 수계의 수질이 개선되고는 있으나, 여전히 전체적으로 경(經)도 오염상태를 보여준다. 이러한 물부족 문제와 수질오염 문제는 강수량의 변화, 기온상승 등 중국의 기후변화로 인해 가중되고 있는 실정이다. 특히 강우 편중현상과 강우강도 강화로 인해 가뭄과 홍수재해가 빈번하게 발생하고 있어 하천 유역별 수자원량의 불균형과 중국 수자원 부족 문제를 악화시키고 있다.

중국의 하천관리는 수량관리, 수질관리 등 관리내용에 따라 하천관리 업무와 권한이 수리부, 환경보호부, 국토자원부 등 여러 부처에 분산되어 있다. 또한 ‘수법’, ‘수질오염방지법’, ‘홍수예방법’, ‘수토보전법’으로 하천

관리 법률체계가 구성되어 있다. 중국이 현재 하천관리를 위해 추진하고 있는 계획에는 ‘전국수자원종합계획’과 ‘수리발전계획(2011~15년)’, ‘12-5 중점하천수질오염방지계획’이 있다. 이번 12차 5개년 계획기간에는 특히 2011년 1월 중앙 1호 문건으로 물관리를 강조한 ‘수리개혁 발전가속화에 관한 결정’이 발표됨에 따라 그 어느 때보다 하천의 수질, 수자원관리를 중시할 것으로 전망된다. 2011~15년 동안 추진될 하천관리 계획의 주요 내용은 ① 홍수재해 방지, ② 수자원 보장, ③ 수자원절약 보호, ④ 수도 보존과 하천·호소 생태복원 등이며, ‘12-5 중점하천수질오염방지계획’에 따라 하천의 수질관리가 보다 강화될 것으로 예상된다. 이 밖에도 하천관리에서 경제적 유인정책의 활용이 보다 활발해질 전망이다.

□ **한·중의 정기적인 정책 대화채널을 마련하여 양국의 법·제도적 동기화를 촉진해야 한다.**

이 연구에서는 이상의 중국 하천환경 현황과 관리정책, 향후 정책추진 방향을 토대로 중국 하천환경관리 부분에서의 한·중 협력방안을 도출하기 위해 각각의 협력수요를 도출하였다.

중국의 협력수요는 ① 수질오염 모니터링 및 정화기술, ② 대체수자원 개발기술 등 기술적 측면의 잠재적 협력수요, ③ 유역통합 관리시스템 마련, ④ 유역환경관리 정책체계 마련 등 정책적 측면에서 잠재적 협력수요가 확인되었다. 또한 ⑤ 기술이전을 위한 국제협력과, ⑥ 물관리 시설 관리운영 부분에서 중국의 협력수요가 있다.

한편 중국 하천환경관리에 대한 우리나라의 협력수요는 우리나라 우수정책 전파 및 우리 기업의 중국 하천관리시장 진출을 목적으로 도출되

었다. 우리나라의 협력수요는 ① 하천관리 경제적 유인정책 전파 또는 비교연구, ② 수변 공간 활성화 방안, ③ 기후변화 대응 하천관리에서 협력수요가 확인되었다. 또한 하천관리 기술과 지원정책에 근거하여 ④ 유역관리와 친수구역 개발 등 통합 물관리 시스템에 대한 협력수요를 확인하였다.

□ 중국 하천환경관리 한·중 협력 및 진출 활성화를 위한 한·중 협력 기본 방향

- 양국의 협력수요에 기초한 협력
- 정책 동조화를 통한 협력기회 창출
- 고부가가치 창출 및 미래시장 확보 발판 마련

□ 한·중 협력방안 및 기업진출 전략

■ 정기적인 정책 대화채널의 제도적 기반 구축

법·제도적 동기화를 촉진하기 위해 하천관리 정책을 교류할 수 있는 지속적이며 정기적인 정책 대화채널의 제도적 기반을 구축한다. 정부뿐만 아니라 연구기관간의 정기적인 협력채널을 마련하여 상호이해 제고 및 다양한 협력수요 발굴에 활용할 수 있다.

■ 하천관리 통합솔루션 사업 추진

우리의 선진정책과 우수기술을 통합한 하천관리 통합솔루션 사업을 추진한다. 우리와 중국의 정책 추진방향의 유사점, 우리의 우수기술을 토대로 한·중 양국간 하천관리 정책과 관련 시장의 동조화 현상을 더욱 촉

진시킬 것으로 기대된다.

■ 패키지 하천종합정비사업 모색

이수, 치수, 생태, 문화, 관광 등을 종합한 패키지 하천종합정비사업을 통해 중국과의 경제 협력사업을 모색한다. 물시장의 새시장으로 일컬어지는 하천종합정비사업의 중국 진출을 통해 미래시장을 확보할 수 있을 것이다.

16. 중·중아시아 국제협력을 활용한 중국 서부물류시장 진출전략

한국해양수산개발원 이주호·김형근·김범중·김찬호·김근섭·김은수·강지현
한국법제연구원 김명아
신장농업대학교 葛炬
장안대학교 董千里
충청교통대학교 许茂增

□ 중·중아시아 국제협력이 강화됨에 따라 한국 물류기업의 중국 서부시 장 진출전략 수립이 시급하다.

- 중국과 중아시아의 국제협력 현황과 물류인프라 건설계획을 조사하고,
- 최대 수혜지역인 신장자치구, 산시성, 쓰촨성/충칭시의 물류계획과 물류산업 구조, 물류산업에 대해 SWOT 분석을 수행하여,
- 한국 물류기업의 중국 서부시장 진출방안 및 한·중간 물류협력 방안을 제시한다.

중국은 2011년 기준으로 13억 4천만 명이 넘는 인구에 GDP가 7조 290억 달러가 넘어 세계 2위의 경제대국으로 성장하였으며, 이미 세계의 공장을 넘어서 세계 최대의 소비시장으로 부상하였다. 그러나 현재 중국이

당면한 가장 큰 문제는 국민 개개인은 물론 지역간의 빈부격차이다.

이를 해결하기 위해 서부지역에 막대한 재정을 투입해 경제발전을 도모하는 서부대개발 정책 추진과 더불어, 경제시장을 넓히기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 아프리카, 동남아, 중앙아시아 등에 대한 차관지원과 인프라 건설 등을 통해 지속적으로 협력관계를 구축하고 있다. 그중에서도 특히 중국은 천연가스, 석유 등 자원부국인 중앙아시아에 대해 많은 공을 들이고 있다.

중앙아시아와 정치·경제적 협력을 위해 국경무역 확대와 에너지 개발, 교통망 정비 등을 위한 상하이 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)를 창설한 데 이어 2003년에는 중앙아시아 국가들과 자유무역지대 설치에 합의하였으며, 인프라 건설을 위해 막대한 차관을 제공하였다.

이와 더불어 교역확대를 위해 중국과 유럽을 연결하는 ‘신유라시아 횡단철도’ 개선사업, 신장자치구 카스와 네덜란드를 연결하는 ‘제2 신유라시아 횡단철도’ 계획, 신장자치구 우루무치와 독일을 연결하는 고속철도 건설계획 등을 추진하고 있다. 중국과 중앙아시아를 연결하는 물류인프라 건설사업이 완료되면 중국은 유럽까지 미국의 영향력 아래에 있는 말라카 해협을 통과하는 해상운송로 외에 육상운송로를 보유하게 된다. 이로써 자원의 안정적인 수급과 다양한 통로를 통해 중국 제품을 신속하게 수출할 수 있게 되어, 미국의 견제를 조금씩 벗어날 수 있는 일거양득의 이점이 있다.

중국은 중·중앙아시아를 연결하는 이러한 통로를 ‘21세기 신실크로드’라고 부르며, 이를 통해 예전의 영화를 찾고자 하는 기대를 가지고 있다. 중국의 서부대개발 정책과 중·중앙아시아와의 국제협력이 강화됨에 따라 서부지역의 경제 및 물류산업의 발전가능성은 매우 높아질 전망이다.

그러나 한국 물류기업은 수출위주의 제조기업을 지원하기 위해 상하이, 다롄, 칭다오, 광저우 등 동부 연안지역에 집중되어 있다. 동부 연안 지역은 우리 물류기업뿐만 아니라 세계적인 해운 및 종합물류기업들도 이미 진출하여 생존을 위한 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 그러므로 경제 및 물류산업 구조에 상당한 변화가 예상되는 서부지역에 대해 눈을 돌려야 하며, 기회를 포착하기 위해서는 다양한 노력을 기울여야 한다.

따라서 이 연구는 중국과 중앙아시아의 국제협력에 따른 중국 서부물류시장의 변화와 수혜지역을 선정하였다. 선정된 지역의 물류현황과 물류산업구조를 분석하고 중앙정부 및 지방정부의 물류정책을 고려하여 각 지역별로 물류산업 SWOT 분석을 수행하였다. 이를 통해 각 지역별로 우리 물류기업이 진출 가능한 사업들을 발굴하였고, 이를 지원하기 위한 정부의 역할을 제시하였다.

□ **중·중앙아시아 국제협력의 최대 수혜지역은 신장자치구, 산시성, 쓰촨성, 충칭시 4개 성시이다.**

서부대개발과 중앙아시아와의 국제협력을 고려했을 때 우리 물류기업들이 눈여겨봐야 할 지역은 신장자치구, 산시성, 쓰촨성, 충칭시 4개 지역이다. 그 이유는 관중-텐수이 경제구, 청위 경제구, 베이부완 경제구 등 총 11개 지역이 서부대개발 핵심지역이지만, 그중에서도 중·중앙아시아를 연결하는 운송통로가 지나고 보세구가 존재하는 곳이 최대 수혜지역이 될 가능성이 높기 때문이다.

이 지역은 각기 나름대로의 경제특성과 물류산업구조를 보이고 있어 각 지역에 적합한 물류사업들은 다를 수밖에 없다. 중앙아시아 국경지역인 신장자치구는 중앙아시아와의 물류연결통로라는 뛰어난 지리적 위치

와 높은 물류발전 잠재력을 갖고 있다. 또한 서부대개발의 중심지역이며, 중앙아시아와 연결되는 대규모의 물류인프라 건설사업을 추진하고 있다. 신유라시아 횡단철도의 중간 핵심거점인 산시성은 중화학, 중장비, 의약·식품 등의 산업이 발달해 있으며, 3자물류서비스의 수요가 급증하고 있다. 새롭게 개통된 국제컨테이너 화물열차의 시발점인 쓰촨성 및 충칭시는 서부 최대의 경제권으로, 중국 최대 IT 클러스터가 형성될 예정이고, 또한 중국 최대 보세구를 건설 중이며, 외국 제조 및 유통기업의 진출이 활발하게 진행되고 있다.

□ 각 지역별 경제 및 물류산업 특성에 따른 진출전략 수립이 필요하다.

각 지역의 경제상황과 물류산업을 고려했을 때, 신장자치구는 중앙아시아와의 소액변경무역과 우리나라와 중앙아시아 국제무역을 지원하기 위한 국제포워딩 사업, 산시성은 TCR과 중국 남북철도의 중간허브인 지리적 이점을 활용한 철도운송 물류사업, 철도컨테이너 CY사업 등에 진출하는 것이 유리하다. 쓰촨성 및 충칭시는 국제컨테이너 화물철도 개통에 따른 컨테이너 수급문제를 이용한 철도컨테이너 CY사업, 세계 최대의 IT 생산기지인 쓰촨성에서 생산된 제품을 전 세계 소비지로 운송하는 항공운송 물류사업, 유통업체의 상품공급 및 소비자에게 배송까지 담당하는 유통물류사업, 내수시장 확대에 따른 IT, 석유화학, 전자, 자동차 등 공장설립에 필요한 설비 및 건저재 등 특수물류를 담당하는 설비·건자재 운송사업, 중국 동부연안 및 우리나라의 완제품을 서부지역으로 운송하는 완제품 운송사업 등이 유망할 것으로 판단된다.

□ 물류기업과 정부는 신규시장에 진출할 때 단기적인 수익보다는 장기적인 안목으로 사업과 지원정책 추진이 필요하다.

■ 정부의 역할

• 한·중 물류협력위원회(가칭) 설립

한·중 물류협력의 기획·조직·운영·지원 등을 담당하는 전문관리기구의 설립이 절실하다. 한·중·일 물류장관회의를 비롯하여 해운·항만·항공·철도 각 부문별로 추진되고 있는 협력사업을 총괄하고, 민간차원의 물류 효율화를 촉진하고 협력을 활성화할 수 있는 범정부적 기구가 설립되어야 한다. 한·중 물류의 각 분야별 정책담당자들과 관련 협회, 연구기관 및 대학이 공동으로 참여할 수 있는 민간 공동위원회 등을 산하에 설치하여 현안 분석과 물류 관련 산업통계 및 정보교류를 활성화하고, 분산되어 있는 연구기능과 정보제공 채널을 통합 관리할 수 있어야 한다. 한·중간 정부 및 민간의 협력체계 구축과 계획 및 실천과제 등을 수립하고 시행할 수 있는 정부차원의 컨트롤 타워(Control Tower)의 설립도 요구된다.

• 한·중간 물류장벽 해소방안 점진적 추진

한·중간은 상호 최대 교역국 중 하나의 위상을 차지하고 있지만, 아직까지 물류 전 분야에 걸쳐 법적·제도적·관행적 규제 및 장벽이 많이 존재하고 있다.

우선, 해운분야에서는 한·중간 항로 자유화가 조기에 시행되어야 한다. 원래 2009년부터 컨테이너 항로를 개방하려고 하였으나, 글로벌 금융위기에 따른 기존 사업자의 경영악화를 이유로 항로 자유화를 잠정적으

로 연기한 상태이다. 한·중항로의 개방은 일부 국적선사의 입장에서 우려의 목소리도 있지만, 한·중간 Open Sky와 같이 항로수와 물동량이 증가할 것으로 기대된다.

둘째, 한·중간 물류 비즈니스 모델 개발을 위한 공동연구를 추진하여 외국인 기업의 유치가 활성화될 수 있도록 해야 할 것이다. 상호 공동연구를 통한 한·중간 비즈니스 모델의 개발은 외국인 기업의 입주를 유도할 수 있으며, 한·중 양국간 상호 교차투자도 활성화되어 교역증진에도 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 물류표준화 등 제도적인 기반이 마련되어야 할 것이다. 한·중간 물류장비 등의 표준은 국제기준에 부합하여 시행하고 있으나, 실제 시장에서는 전혀 반영되지 않고 있다. 오랜 기간 동안 시장을 점유하고 있는 기존 물류장비의 교체는 현실적으로 쉽지 않기 때문이다. 한·중간 물류표준화는 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 무한한 잠재성이 있는 정책으로, 향후 한·중간 교역에 있어 큰 역할을 할 것이다.

• 물류협력 및 제도개선을 위한 양국간 협의체 구성

중국은 WTO 가입에 따라 2005년부터 물류시장을 대부분 개방하였다. 그러나 정책적으로만 개방하였고, 시행규칙 및 인허가 과정에서 외국기업에 대한 차별은 여전히 존재한다. 이로 인해 중국에서 우리나라 물류기업이 신규사업을 시작하거나 사업을 확장할 경우 관련 규제로 인해 많은 어려움을 겪게 된다. 당사자인 개별 기업이 중국 정부를 상대로 관련 규제를 해결하기에는 많은 어려움이 있으므로 한·중 정부간 협의를 통해 제도를 개선해야 한다. 이를 위해 한·중 정부의 물류담당 부서에서 협의체를 구성하여 지속적으로 제도 개선작업을 수행해야 한다.

- 사문화된 국제물류투자펀드 활용도 제고 필요

현재 조성된 1조 4천억 원 규모의 국제물류투자펀드의 활용도를 제고해야 한다. 즉 국제물류투자펀드의 투자대상 범위를 확대할 필요가 있다. 물류사업과 연계되는 해외자원개발, 선박발주 및 구매, 도로, 철도 및 공항 등 여타 물류시설에 대한 투자 등으로 범위를 확대하여 펀드의 활용도를 높이고, 다양한 사업에의 투자를 통한 수익률 및 리스크 관리 수단을 제공해야 한다. 이를 위해 정부 및 공공기관의 출자금액 확대, 환차손에 대한 정부 지원 등이 필요하며, 연기금, 한국투자공사 및 정부자금 등의 펀드 출자 확대를 통하여 국제물류투자펀드의 공공성을 높이고, 물류기업에의 투자지원 요건을 완화할 필요가 있다.

- 기업의 대응방안

- 중국 진출 내수 제조기업과 동반진출

서부지역은 서부대개발의 핵심 지역으로 성장하면서, 내수시장을 공략하기 위해 글로벌 제조기업의 투자가 지속적으로 증가하고 있다. 이중 쓰촨성과 충칭시에서 가장 활성화되고 있는 내수공략 분야는 자동차와 연관된 산업이다. 현재 청두 및 충칭시의 경우 자동차 수요가 폭발적으로 증가하고 있으며, 시정부에서는 일일 등록 자동차 대수를 제한하고 있기도 하다. 산시성은 반도체 등 IT 산업과 중공업 분야에 대한 외국인투자가 지속적으로 진행되고 있다. 신장자치구는 중앙아시아와의 수출과 성내의 소상품 유통을 위한 유통기업의 진출이 가속화되고 있다.

따라서 향후 이들 지역을 거점으로 내륙의 내수를 겨냥한 우리나라 대형 제조기업의 진출이 예상되므로, 이때 우리나라 물류기업의 동반진출을 시도해야 한다.

- 중국 물류기업과 합작 추진

중국 서부물류시장은 대형 국영기업 또는 지역거점 거대 물류기업이 장악하고 있다. 우리 대형 제조기업과 동반진출한 물류기업은 제조기업의 물류를 효율적·성공적으로 지원하기 위해서 민생그룹 또는 관련 자회사와의 합작이 그 무엇보다 중요하다 할 수 있다. 해외사업 추진 시 상호 합작은 일반적인 형태이기는 하지만, 특히 서부지역은 합작의 중요성이 그 어느 국가, 지역보다 높다고 할 수 있다. 기업과의 합작 추진전략은 초기부터 많은 지분을 확보하려는 것보다는 단계별로 점유율을 높여가는 것이 필요하다. 초기에는 합작이라 하더라도 진출 리스크를 감안하여 최소한의 지분을 가지고 시작하는 것이 바람직하다

- 시장 진출 후 3PL 서비스 강화를 통한 시장 확대

우리 제조기업과 동반진출한 물류기업은 초기에는 지역 물류기업과 합작하여 우리 제조기업의 물동량을 처리하지만, 단계적으로 적극적인 영업활동을 통해 물동량을 확보하고 고품질의 토털 물류서비스를 제공하여 시장지배력을 높여가야 한다. 이는 단기적으로는 추진이 어려우며, 진출 후 약 3년 이후부터 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 지역거점 기업의 합작을 통한 창강물류의 이용과 육상운송 및 보관 등에 있어 높은 수준의 물류서비스 제공은 쓰촨성 지역의 물류시장에서 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다. 이러한 시장점유율 향상은 추가적인 한국 제조기업의 투자를 유도하는 선순환 효과가 있으며, 이로 인하여 우리 제조기업과 물류기업은 서부 내륙시장에서 상생할 수 있을 것이다.

- 대형 물류기업 중심 및 물류기업간 공동진출 필요

중국 서부지역 물류시장에 우리 물류기업이 참여하기 위해서는 자본

력과 시스템을 갖춘 대형 물류기업이 대형 제조기업과 연계하여 우선적으로 진출해야 할 것이다. 충청과 같은 지역거점 기업의 독점적 지위가 강한 곳은 자본력이 약한 중·소형 기업이 진출하게 되면 보이지 않는 법적·제도적 제약사항으로 인해 단기간에 어려움에 처할 가능성이 높다. 따라서 지역의 대형 경쟁업체가 존재하는 경우 합작기업 설립을 위해서는 우리나라도 대형 물류기업이 진출하는 것이 유리하다.

만약 중·소형 기업이 최적의 물류시스템을 가지고 진출하고자 할 때에는 자본·인력 등의 공동화를 통해 규모를 대형화하여 진출해야 할 것이다. 이러한 대형화는 진출 이전부터 제조기업과의 상호 협의를 통해 자발적인 대형화가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

17. 중국 동북지역 교통체계 발전전망과 우리의 대응방안

한국교통연구원 서종원·안병민·노상우
국토연구원 김천규
랴오닝대학교 장동명
연변대학교 윤승현

- 중국 5세대 지도부 출범과 함께 동북지역의 교통물류 발전가능성이 높아 지다.
- 중국 동북지역 교통인프라 개발이 추진되는 배경과 절차, 추진방향에 대한 연구와 함께, 이에 따른 주변 지역에 미치는 파급효과를 분석하여,
 - 중국 동북지역 교통인프라 구축에 따른 동북지역 진출 및 대륙 교통망과의 연계, 북한 교통인프라 개선, 한반도 통합교통망 구축에 미치는 영향을 파악하고, 이에 따른 대응방안을 제시한다.

최근 중국은 정치·경제적으로 전환기를 맞이하고 있다. 정치적으로는 향후 10년 동안 중국을 이끌어갈 새로운 지도부의 교체가 이루어졌으며, 경제적으로는 세계 2위 경제대국으로 부상한 중국의 지속가능한 발전을

위한 경제성장 방식의 전환이 이루어지고 있다. 2011년 3월 중국은 향후 5년 동안의 국가 발전계획인 ‘국민경제 및 사회발전 제12차 5개년 계획’을 발표하고 중국 사회와 경제의 발전방식 전환을 시도하고 있다. 즉 지속가능한 발전을 위한 내수시장의 활성화, 빈부격차 및 도농간 격차의 해소, 지역간 균형발전의 추진을 향후 중국 발전의 주요 목표로 설정하고 이를 위한 발전전략을 추진하고 있다.

이러한 배경하에 중국은 크게 4대 지역(동남부 연해지역, 동북지역, 서부지역, 중부지역)으로 구분하여 지역 발전전략을 추진하고 있다. 특히 동북지역은 중국 4세대 지도부 시기부터 그 중요성이 부각되면서 국가급·성급 발전전략이 꾸준히 추진되고 있으며, 개혁·개방 이전 중국의 중공업 생산기지로서 상대적으로 기초 인프라가 양호한 편이다. 이에 따라 투자대비 발전 잠재력이 높은 동북지역은 5세대 지도부로의 권력승계 후에도 전임 지도부 세대의 통치이념 계승과 정통성 계승의 차원에서 지속적으로 정책의 무게가 실릴 것으로 전망된다.

□ 중국 동북지역은 동북아 교통의 요충지이다.

중국 동북지역은 북한, 러시아, 몽골 등과 접해 있으며, 나아가 우리나라와 일본 등 동북아 주요 국가들과 함께 동북아 경제권을 형성하는 중요한 지역이다. 특히 이 지역은 국제기구인 UNDP에서 1991년부터 추진하고 있는 국제협력사업인 ‘광역두만강계획(TRADP, GTI)’의 중심지이자 동북아시아 교통물류의 핵심 지역이다. 그러나 이 지역에서의 다자간 협력은 관련 국가간 이해관계의 상충과 투자자원 부족 등의 문제로 크게 진전되지 못하였다. 하지만 최근 중국, 북한, 러시아 간 지역협력이 가속화되

면서 중국 동북지역을 중심으로 동북아 교통물류 인프라망 구축이 확대되고 있으며, 과정에서 동북아 지역에서 중국의 영향력이 점점 강화되고 있는 반면, 우리나라는 점점 소외되고 있는 실정이다. 따라서 더 늦기 전에 이 지역에 대한 우리나라의 참여방안과 진출전략이 강구될 필요가 있다.

중국은 동북아 지역에서 큰 영향력을 행사하고 있는 지역 강대국으로, 한국의 제1의 무역상대국이자 세계 최대 시장으로, 향후 우리나라와 중국의 경제적 관계는 더욱 밀접해질 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 중국은 우리나라가 육상을 통해 유럽 등 대륙으로 진출하기 위해서는 반드시 통과해야 하는 국가이기도 하다. 특히 중국 내에서도 랴오닝성, 지린성, 헤이룽장성 동북3성이 위치한 동북지역은 한반도와 직접 국경을 맞닿은 지역으로 우리나라에서는 과거부터 현재 그리고 미래에도 지대한 영향을 미칠 중요한 지역이다.

□ 중국 동북지역의 교통물류 발전에 주목하라.

이 연구에서는 ‘중국 동북지역 교통체계 발전전망과 우리의 대응방안’이라는 주제로 최근 중국 정부가 적극 추진하고 있는 중국 동북지역의 교통인프라 발전 상황에 대해서 다양한 관점에서 분석을 시도하였다.

- 중국 동북지역 교통인프라: 상대적으로 높은 교통망 보유, 그러나 질적으로는 낮은 수준, 다양한 정책을 통해 교통인프라 현대화 추진 중

보고서의 제2장에서는 중국 동북지역의 각 성별 교통인프라 현황을 도로, 철도, 수운, 항공별로 살펴보았다. 중국 동북지역 교통인프라는 양적인 측면에서 기타 지역에 비해 면적 및 인구 대비 높은 수준을 보여준다.

반면 인프라의 질적인 측면에서는 상당부분이 20세기 초중반 건설된 구간이 많아 노후화된 설비와 단절구간의 문제점 또한 존재한다. 이에 따라 중국은 동북지역 발전의 필수요건인 교통물류 인프라 발전을 위해 다양한 정책을 수립하여 추진 중이다.

■ 중국 동북지역 교통인프라 관련 계획: 동북지역 진흥계획을 마스터플랜으로 지역별·기간별·인프라별 세부계획 추진

이 연구의 제3장에서는 중국 5세대 지도부의 동북지역 정책 전망과 동북지역 교통인프라에 대한 중앙정부의 계획, 지방정부의 계획 및 전략에 대한 분석을 시도하였다. 중국 동북지역 발전전략은 4세대 지도부의 조화사회 건설 기조를 이어받아 5세대 지도부의 집권 이후에도 정통성 계승과 지역 발전전략의 연속성 확보를 위해 적극적으로 추진될 것으로 전망된다. 동북지역 발전전략은 마스터플랜인 동북지역 진흥계획을 중심으로 각 성별 5개년 계획 및 성급 계획을 실시계획으로 추진하고 있으며, 또한 중국은 주변 국가와 교통물류망 연계를 위해 교통물류 인프라 협력을 추진하면서 동북아 지역 교통인프라의 연계발전을 추진하고 있다.

■ 중국 동북지역 교통인프라 기능 및 역할 분석: 주요 도시 및 산업구 연계통로, 국제운송통로, 자원수송로의 역할 담당

이 연구의 제4장에서는 동북지역에서 추진되고 있는 주요 개발계획 및 주변 국가와의 인프라 협력 현황을 바탕으로 동북지역 교통체계를 주요 도시 및 산업구 연계통로, 국제 운송통로, 자원수송로로 구분하여 그 역할 및 기능을 분석하였다. 이를 통해 중국 동북지역 교통망은 각 성별 성회도시를 연계하는 중심축과, 이를 중심으로 격자형 또는 방사형으로 구

축되어 교통망에 따라 주요 산업단지 및 도시가 분포되어 있음을 확인하였다. 또한 주요 교통축은 인접국가인 러시아, 북한, 몽골 등과 연계되는 국제운송로의 역할과 함께 자원수송로의 기능 또한 병행하고 있음을 확인하였다. 특히 북중간 국제운송통로는 향후 한반도 통합교통망 구축 시 대륙진출의 주요통로 기능을 할 것으로 분석되었다.

□ 중국 동북지역 교통물류 발전의 영향은?

앞서 분석을 바탕으로 제5장에서는 향후 우리나라의 중국 동북지역 진출에 필요한 교통물류 환경에 대한 SWOT 분석, 중국 동북지역 교통인프라 발전의 대내외적 영향 분석, 동북아 교통체계에 미치는 영향 등을 분석하고, 이를 통해 우리의 활용방안 및 한반도 통합교통망과 대륙연계 교통망 구축방안을 제시하였다.

■ 중국 동북지역 교통인프라 환경 SWOT 분석

중국 동북지역의 교통인프라 환경은 지리적 우세에 따른 교통인프라의 발전 잠재력과 상대적으로 높은 교통망 밀도를 통한 발전가능성이 높은 강점을 지니고 있는 반면, 낙후된 인프라 상황 및 동북 동부지역 출해통로의 부재는 약점으로 작용하고 있다. 한편 동북지역의 국가급·성급 발전전략이 적극적으로 추진되고, 동북지역을 중심으로 접경 국가와의 연계개발의 가능성이 높아짐에 따라 이 지역의 향후 발전가능성을 높이고 있는 반면, 중국의 동북아 지역 영향력 확대에 대한 우려와 개발경쟁의 심화는 위협요인으로 작용하고 있다.

■ 중국 동북지역 교통인프라 개발의 대내외적 영향 분석

중국 동북지역 교통인프라의 발전은 중국 대내적으로는 물류환경의 개선을 통해 자원과 재화의 이동이 용이하도록 하며, 주변국가 자원의 유인을 통해 동북지역 중공업 기지의 안정적이고 지속적인 발전을 가능하게 한다. 이를 통해 중국은 지역간 발전격차를 완화하고 경제적 불균등을 해소하는 등 지역안정을 도모하고자 한다.

대외적으로 미치는 영향은 러시아 극동지역, 몽골 동부지역, 북한 지역과의 교통협력을 기반으로 하여 상호 경제협력으로 발전함으로써 접경지역 산업구 및 호시무역구의 발전 등 역내 교류 활성화에 영향을 준다. 특히 중국 동북지역과 인접국가간 교통인프라 협력을 포함한 경제협력은 중국의 산업기반시설과 인접국가의 자원결합을 가능하게 함으로써 역내 경제 활성화에 미치는 영향력이 크다.

특히 중국 동북지역의 대북한 자원개발과 운송로 구축에 따른 중국의 대북 영향력 강화 및 북한의 대중국 의존도 상승, 중국 동북지역 출해통로 확보에 따른 동해지역의 정치·군사적 긴장 고조, 중국 동북지역 교통인프라 발전에 따라, 이 지역 우세산업의 발전과 우리나라와 산업과의 경쟁 심화 등은 우리나라에 직·간접적으로 영향을 줄 것으로 분석된다.

■ 중국 동북지역 개발이 동북아 교통체계에 미치는 영향 분석

동북아 지역은 중국의 급격한 성장과 함께 세계 3대 경제권역으로 부상하였으나, 이 지역의 국제 정치·경제학적 특징으로 인해 역내 국가간 원활한 협력은 진행되지 못하고 있다. 특히 교통인프라 측면에서 1990년대 초부터 두만강 유역을 중심으로 역내 국가간 협력이 추진되고 있으나, 역내 국가간 이해관계의 상충으로 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 반면

중국 동북지역 발전전략이 중국 정부 주도하에 적극적으로 추진되면서 이 지역 교통인프라 협력에 미치는 중국의 영향력은 점차 커지고 있다. 특히 중국이 국가급 계획으로 추진 중인 창지투 개발개방 선도구 계획은 동북아 지역 교통물류체계에 미치는 영향이 작지 않을 것으로 보인다. 현재 추진 중인 도로, 철도, 항만 계획이 모두 추진된다면 두만강 유역의 간선 교통물류망은 기본적인 수준에서 구축된 것으로 볼 수 있다. 철도와 해상교통망의 구축으로 동북아 국가간 협력은 더욱 강화될 것이며, 향후 남북간 교통망이 연계될 경우 대륙으로 진출할 수 있는 환경이 조성될 것으로 예측되는 등 그 영향이 클 것으로 분석된다.

□ 중국 동북지역 교통물류 발전에 대한 우리의 대응방안은?

중국 동북지역은 한반도가 대륙교로서 해양과 대륙을 잇는 교통물류 허브로 성장하는 데 매우 중요한 지역이다. 또한 이 지역은 국제 교통물류통로 측면에서 우리나라 대륙진출의 길목에 있으며, 대내적으로는 통일 한반도와 직접적으로 연계되는 등 중장기적으로 매우 중요한 지역이다. 따라서 이 지역 교통인프라 발전을 주시하고, 이 지역을 대상으로 하는 국가간 협력사업에 적극적으로 참여하여 동북아 교통물류 시장에서 영향력을 확보하고, 통일 한반도의 주체로서 북한지역 교통인프라 현대화 사업에서 주도권을 확보해야 한다.

■ 동북아 교통인프라 구축 프레임에 적극적으로 참여

첫째, 동북아 교통인프라 구축 프레임에 적극적으로 참여해야 한다. 특히 중국이 주도적으로 추진하고 있는 동북 진흥전략과 그 실행전략인 창지투 개발개방 선도구 계획에 대응하여 북한지역 및 북중 접경지역을

중심으로 하는 교통인프라 개발에 적극적으로 참여하여 통일 이후의 중국과의 교통연계에 대비해야 한다. 또한 이 지역을 대상으로 추진되고 있는 국제협력사업인 ‘광역두만강 계획(GTI)’에 적극적으로 참여해야 할 것이다.

■ 중국 동북지역 물류환경 개선에 대비한 물류 진출방안 마련 필요

둘째, 중국 동북지역의 대대적인 교통인프라 체계의 개선과 함께 물류 환경의 변화가 예상됨에 따라 이 지역에 대한 적극적인 진출방안이 필요하다. 동북지역은 러시아, 몽골, 북한과 접해 있으며, 현재 동북지역과 주변국가를 연결하는 많은 국제운송로 사업이 추진 및 계획되어 있다. 특히 북중러 접경도시인 훈춘시는 러시아 및 북한과 마주보고 있으며, 북한의 나진항과도 근접한 거리에 있어 동해 출해항 확보가 용이하다. 또한 국가급 물류단지가 있고 외국기업에 대해 많은 혜택을 부과하고 있어 이 지역으로의 진출을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

■ 한반도 통합교통망 구축 시 중국 동북지역 교통인프라 발전전망 활용

셋째, 중국 동북지방, 특히 북중 접경지역 개발은 북한 경제 및 교통과 밀접한 연관이 있다. 따라서 북중 접경지역과 북한의 북부지역 교통인프라를 종합하여 구축계획을 수립할 필요가 있다. 북한 북부지역과 중국 동북지역과의 경제, 정치, 산업, 운송로 등 분야를 분석하고 효율적인 교통망 구축계획을 수립하여 향후 한반도 통합교통망을 구축하는 데 활용할 수 있어야 할 것이다.

18. 중국 중부지구 지역발전계획의 특성 및 대응전략 연구

국토연구원 김천규·김흠 / 중앙대학교 김원배
서울대학교 신태용 / 한국교통연구원 서종원

- 중국 중부지구 지역발전에 대한 체계적인 분석과 대응이 필요하다.
- 중국 중부지구에 대한 기초적인 정보 및 연구수요를 충족하고,
 - 중부지구의 미래 발전방향과 중국 정부의 발전의도를 정확히 파악하여,
 - 우리 정부와 기업에 주는 시사점 및 대응전략을 도출한다.

중국은 1999년 ‘서부대개발’을 시작으로 ‘동북진흥’, ‘중부굴기’ 등의 지역균형개발전략을 전면적으로 시행해 왔다. 특히 2008년 세계금융위기를 겪으면서 고성장 추세의 주축을 이루던 수출에 큰 피해를 입었던 중국은 ‘내수시장 확대’라는 국가전략을 새롭게 내세우면서 ‘민생개선’과 함께 12차 5개년 계획의 화두로 삼고 있다. 이에 따라 인구가 대규모로 밀집되고 교통이 발달한 중부지구의 전략적 위상이 한층 더 높아지고 있다.

중부지구는 역사 이래로 중국의 중원지역으로서 값싼 노동력이 풍부하며, 사통팔달의 수·륙·항공교통망이 발달되어 있고, 석탄자원이 풍부

하며 개발잠재력이 큰 지역이다. 거대 소비시장 및 새로운 생산기지로써의 잠재력이 크기 때문에 동부연해지구에 진출했거나 신규로 진출하고자 하는 우리 기업들에게는 기회의 땅으로 여겨지는 지역이기도 하다. 하지만 이들 지역에 대한 정보가 미흡한 실정이고 관련 연구도 드물어서 대부분 기업들은 관망하고 있을 수밖에 없었을 것이다.

이 연구는 이러한 상황에 초점을 맞추어 중국 중부지구에 대한 기초적인 정보 및 연구수요를 충족하고, 중부지구의 미래 발전방향과 중국 정부의 발전의도를 정확히 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다는 판단하에 수행되었다. 사회주의 체제인 중국은 정부에서 수립한 계획들에 대한 실현가능성이 상당히 높은 수준이고, 특히 현안문제에 대한 해결책을 제시하고 있기 때문에, 중국 지역계획은 중국의 미래발전을 선도하는 중요한 방향타 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

이 연구는 국내의 저명한 원로 중국전문가와 중국 현지출신자를 연구진에 참여시켜 중국 연구에서 가장 불확실한 요소인 실태파악의 한계를 극복하고, 복잡한 중국의 실정과 지역계획 내용 등을 정확하게 파악하도록 노력하였다.

□ 중부지구의 지역발전 특성 및 전망

이와 같은 배경하에서 이 연구는 중국 중부지구의 현지어건 파악에 중점을 두고 종합적이면서 체계적으로 수행된 연구라고 할 수 있다. 최근 중국 중앙정부에서 수립한 여러 중부지구 발전계획에 대하여 도시군, 산업, 교통·물류, 대외개방의 4개 부문으로 구분하여 계획내용들을 상세하고 체계적으로 분석·종합한 후, 현지어건과 연계시켜 각 부문별로 문제

점을 파악하였다. 이를 바탕으로 중부지구의 부문별 발전추세를 전망하였으며, 기업과 정부의 입장에서 우리에게 주는 시사점을 도출하고 그에 대한 대응전략을 제시하였다.

또한 현재 수립된 중부지구 국가계획은 물론 각 성의 도시군 계획과 성급 12·5계획을 총망라하였으며, 중부지구의 현황파악과 미래발전을 체계적으로 분석한 것만으로도 기초자료로서의 유용성이 크다고 할 수 있다.

특히 중부지구 6개 성의 81개 지급시(地級市)를 대상으로 종합경쟁력 지수 산출에 의한 도시경쟁력을 분석하여 개별 도시와 도시군의 종합경쟁력 순위를 도출하였다. 이와 함께 각 도시의 소비거점·생산거점 잠재력을 분석하여 도시군 내 소속도시들의 소비시장과 생산기지로서의 적합성을 판단할 수 있는 중요한 근거를 제시하여 동부연해지구에서 이전하거나 신규로 진출하고자 하는 우리 기업들이 참고할 수 있도록 기초자료를 제공하였다. 또한 중부지구의 각 도시군 계획에서 제시하고 있는 개별 도시들의 육성방향 또는 전략적 위상을 정리·제시하였으며, 아울러 도시군별로 소속도시들과 육성하고자 하는 산업기지·산업군집 배치계획을 매트릭스화하여 제시하였다.

□ 우리 정부와 기업에 주는 시사점 및 대응전략

■ 진출 적합지역 정보 제공 및 우리 기업의 지역 생산네트워크 구축

분석 결과를 종합해 볼 때, 중부지구 진출을 위해서는 정부 및 기업 차원에서 다음과 같은 정책적 접근이 필요하다고 판단된다.

먼저, 도시군 발전에 대한 최우선 과제는 우리 기업들의 진출에 가장 유리한 조건과 발전 잠재력을 가진 중부지구 내 도시군을 제시하는 것이다.

둘째, 중부지구는 생산기지와 소비·서비스 시장으로서의 잠재력이 높기 때문에 진출하려는 기업들의 부문이나 업종에 따라 도시군 내 도시들의 우선순위를 따져보는 것이 핵심 관건이 될 것이다.

셋째, 중국의 지역발전 전략과 맞물려 추진되고 있는 중부지구의 발전에 있어서 우리가 대응해야 할 과제는 단순히 개별 도시에 대한 진출이 아니라, 기진출 또는 신규진출 한국 기업의 지역 생산네트워크 구축을 지원하는 것이다.

■ 지역-산업매트릭스 정보파악을 위한 한·중 정부기관 협의회 추진

산업부문의 경우 우리 정부 측 입장에서 고려해야 할 대응전략은, ① 중국 중부지구에 대한 지역-산업매트릭스 정보의 수집·보급체계를 구축하고, ② 중부지구와 관련된 중국 내 여러 기관과의 다양한 협의회를 추진할 필요가 있다. 우리 기업의 입장에서 고려해야 할 대응전략은 ① 중국 전체에 대하여 조망한다는 전제하에 비즈니스 기획전략을 수립해야 하며, ② 중부지구의 도시군과 개발구로의 진출을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

■ 우리 정부 차원에서 국제물류시스템의 확립 지원

교통·물류 부문의 대응전략으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 우리 정부 차원에서 국제물류시스템의 확립을 지원할 필요가 있는데, 이는 한국 기업의 중국 중부지구로의 진출확대에 있어서 필연적으로 현대물류시스템을 확대 적용해야 하기 때문이다.

둘째, 중국 중부지구는 교통기반 여건은 비교적 잘 갖추어져 있지만

물류기반이 매우 취약하기 때문에, 우리 기업들이 중국 중부지구로의 진출에 앞서 중부지구의 물류여건과 운영실태 등에 대한 정확한 파악이 우선되어야 한다.

셋째, 개별 기업의 입장에서 물류문제 등의 투자애로에 대한 파악을 철저히 할 필요가 있다.

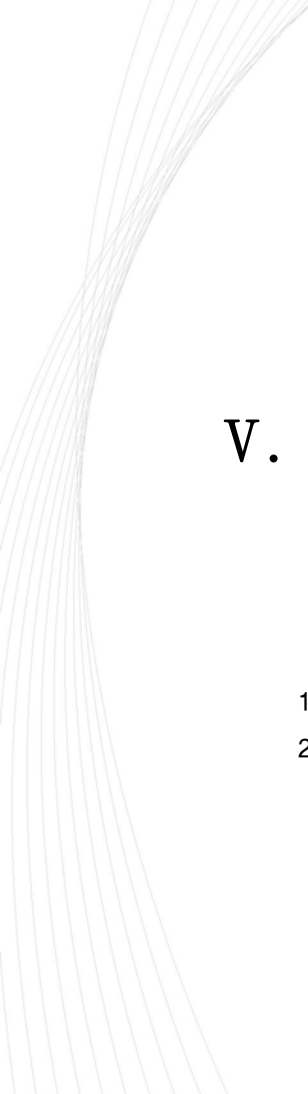
■ 중국 중부지구 진출기업을 위한 지원체계 구축 및 대기업 동반 진출 방안 모색

대외개방 부문의 경우 우리 정부 측 입장에서의 대응전략은 다음과 같다.

첫째, 동부연해지구에서 중부지구로의 이전을 희망하는 기업들을 위해서는 실질적인 지원체계를 수립하고, 신규로 진출하려는 기업들을 위해서는 사전적 지원체계를 구축할 필요가 있다.

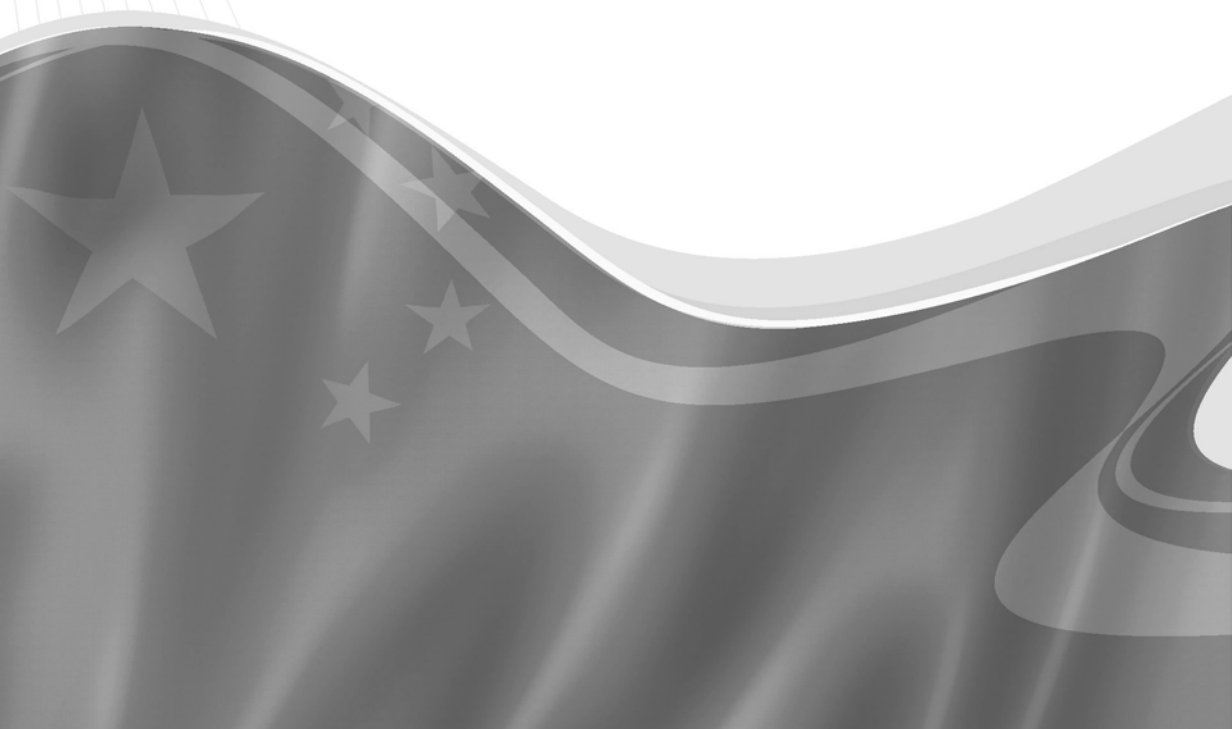
둘째, 정부에서는 우리 기업들의 중부지구 투자와 진출을 적극 장려하는 차원에서 대기업과 협력사의 동반진출, 대기업과 관련 중소기업의 패키지 진출, 대기업과 물류기업의 동반진출 등 대기업을 중심으로 현지 조기정착을 위한 패키지 진출방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 정부출연 연구기관이 주축이 되어 중부 주요 도시의 산업발전계획 및 추진방안을 지속적으로 모니터링하고 이를 체계적으로 분석하여, 향후 산업발전의 중점 및 추세 등에 대한 정보를 축적한 후, 이를 수요자들에게 제공할 필요가 있다.



V. 중국 기술·경제 동향 분석 및 협력방안 연구

- 19. 중국 축산업의 성장특성 및 지역화 정책 연구
- 20. 중국 방송통신 규제체계 분석 및 전망



19. 중국 축산업의 성장특성 및 지역화 정책 연구

한국농촌경제연구원 전형진·어명근·이창범·남민지·김은영
중국농업과학원 王济民

- 한·중간 농산물 교역의 지역화 이슈에 대한 선제적 대응이 필요하다.
- 중국 축산업의 지역별·품목별 생산·유통·소비·무역 현황 및 경쟁력을 분석하고,
 - 중국의 지역화 관리정책과 국제사회의 지역화 인정 동향을 체계적으로 파악하여,
 - 국내 축산업에 대한 시사점과 한·중 FTA SPS 협상의 대응방향을 제시한다.

한·중 FTA 협상에서 농업분야는 양국간 이해가 상충되는 대표적인 분야로, 비교열위에 처한 우리 입장에서는 가장 민감한 분야이다. 그동안 한·중 FTA에 대비하여 중국 농업에 대한 연구가 다수 이루어졌으나, 동식물 검역조치로 교역이 금지된 신선 과채류 및 과일류, 신선 육류에 관한 연구는 상대적으로 부족하였다. 특히 육류를 포함한 중국 축산업에 관한 연구는 매우 부진한 상태이다. 현재 진행 중인 한·중 FTA의 농업분야 SPS 협상뿐만 아니라 향후 한·중간 농산물 교역에서 동식물 검역과 관련

된 지역화 이슈는 민감한 현안으로 부상할 가능성이 크다. 중국이 동식물 검역장벽을 넘기 위해 최근 들어 동물전염병 및 식물병해충 지역화 관리 정책을 적극 추진하고 있다는 점에 유의한다면 정책 동향을 파악하고 이에 대한 대책마련이 시급히 요구되는 시점이라고 할 수 있다.

이러한 문제의식에 기초하여 이 연구는 우리 축산업을 잠재적으로 위협하는 중국 축산업의 지역별·품목별 생산·유통·소비·무역 현황 및 품목별 경쟁력을 분석하여 우리 축산업에 대한 시사점을 제시하고, 중국이 축산물 수출확대를 위해 중점 추진하고 있는 동물전염병 지역화 관리정책과 국제사회의 동물전염병 유병 지역화 인정과 관련한 논의 동향을 체계적으로 파악하여 한·중 FTA의 SPS 협상 대응방향을 제시하는 데 목적을 두고 수행하였다.

□ 중국 축산업 구조의 변화, 우리에게겐 위협이자 기회!

개혁·개방 이후 중국의 농업구조는 재배업 비중이 감소하고 축산업 비중이 증가하는 방향으로 변화하고 있다. 이는 중국 농업의 성장이 과거 재배업이 주도하던 국면에서 재배업과 축산업이 공동으로 주도하는 국면으로 전환되었음을 의미한다. 지역을 구분해서 보면 황하 중하류 지역과 동북3성 지역이 중국 축산업 주산지로 부상하고 있다.

중국의 축산업은 평균적으로 보면 사육구조상 영세한 사육농가(농장)가 근간을 이루고 있고, 육류 유통도 80% 이상이 재래시장을 통해 실온상태로 유통되는 등 낙후한 생산 및 유통구조를 갖고 있다. 그러나 지역간 생산 및 유통구조의 차이가 크고, 2000년대 들어 전반적으로 규모화·표준화·산업화 수준이 크게 제고되는 추세이다.

중국 경제의 고속성장으로 소비자들의 소득수준이 향상됨에 따라 육류의 생산구조가 돼지고기의 비중이 감소하고 가금육과 쇠고기의 비중이 증가하는 방향으로 변화하였다. 육류의 소비증가율도 쇠고기와 가금육이 돼지고기를 크게 앞지르는 추세이다. 또한 돼지고기와 쇠고기의 품질등급제를 도입하여 육류의 품질경쟁력 향상에 주력하고 있다.

한편 중국의 축산업은 중간투입재에 대한 의존도가 높은 고비용 생산구조로 변화하고 있으며, 이로 인해 축산물의 국제경쟁력도 감소하는 추세이다. 결과적으로 축산물의 국내수요가 증가하는 가운데 수출경쟁력은 점차 감소하여 중국의 축산물 교역은 무역수지 적자폭이 점차 확대되는 추세이다. 이러한 상황에서 중국은 동물검역 장벽을 넘어 축산물 수출을 확대하기 위해 동물전염병 지역화 관리정책을 적극 추진하여 국제기구로부터 지역화 인정을 획득하기 위해 노력하고 있다. 중장기적인 시각에서 보면 중국의 육류 소비구조 변화와 양국간 축산물 가격격차 축소는 우리에게서 위협요인과 기회요인을 동시에 제공한다고 할 수 있다.

□ 중국의 축산업 구조 변화에 대응한 방어 및 공세전략 수립이 필요하다.

현실적으로 한·중간 축산물 교역을 제약하는 최대 요인은 양국의 동물검역 조치이다. 결과적으로 한·중간 농산물 교역에서 축산물이 차지하는 비중은 3% 내외로 매우 낮다. 한·중 수교 이후 양국간 축산물 교역실적으로 볼 때 중국의 축산업이 적어도 중단기적으로는 우리나라의 축산업을 직접적으로 위협하지는 않을 것으로 보인다. 이러한 판단의 주요한 근거는 양국 모두 동물검역 조치로 신선 육류의 교역을 실질적으로 제한하고 있기 때문이다. 더욱이 국내소비자(가정주부와 식당경영주) 설문조

사 결과 중국산 축산물의 안전성에 대한 인식이 매우 부정적인 것으로 나타났다. 양국간 생산비 격차 완화로 중국산 축산물의 가격경쟁력도 약화되는 추세여서, 안전성과 가격만을 고려한다면 중국산 신선 육류가 국내 소비자의 선택을 받기는 어려울 것으로 판단된다.

그러나 장기적인 관점에서 동물검역 조치가 항구적으로 유지될 수는 없다는 것을 전제하면, 빠르게 성장하고 있는 중국 축산업이 우리나라 축산업을 잠재적으로 위협하고 있음은 부정할 수 없는 사실이다. 특히 설문조사 결과 국내소비자들이 중국산 축산물의 구입빈도가 높아질수록 부정적인 인식이 완화될 수 있다는 점, 중국의 축산물 공급능력상 협소한 국내 육류시장을 목표로 국내소비자들이 선호하고 안전성도 입증된 고품질 신선 육류를 얼마든지 공급할 수 있는 여력이 있다는 점을 고려하면 장기적으로 동물검역 조치가 해제되고 중국산 신선 육류가 수입될 경우 우리나라 축산업을 실질적으로 위협할 수 있다는 점에 특별히 유의할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 중국 축산업의 지역별·품목별 성장과정을 분석한 데 기초하여 몇 가지 이슈를 중심으로 우리나라 축산업에 대한 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

■ 관심 품목의 주산지를 중심으로 정책·수급 동향을 상시적으로 모니터링

첫째, 우리의 축산업을 잠재적으로 위협하고 있는 중국의 축산업을 보다 객관적으로 파악하고 대응방안을 모색하기 위해서는, 먼저 우리의 관심 품목을 선정하고 해당 품목의 주산지를 중심으로 정책, 가격, 수급 동향을 모니터링하는 지역·품목 모니터링 체계를 구축하여 관련 정보를 수

집 및 분산할 필요가 있다.

이 연구의 분석 결과에 따르면, 생산 측면에서 우리 축산업에 보다 의미가 있는 지역은 황하 중하류 지역과 동북3성이다.

■ 방어전략과 공세전략을 동시에 모색

둘째, 중국 축산업의 생산·소비구조 변화는 우리에게 위협요인과 기회요인을 동시에 제공하고 있어 방어전략과 공세전략을 동시에 모색할 필요가 있다. 특히 중국에서 쇠고기 수요가 증가하고 고급육 쇠고기 시장이 커지고 있는 상황은 우리에게 위기이자 기회이다.

■ 다양한 유형의 생산계열화를 적극 추진

셋째, 중국 축산업의 산업경쟁력이 강화되고 있는 추세에 대응하여 국내 축산업의 경쟁력 제고 방안을 모색할 필요가 있다. 우리가 대응해야 할 중국의 축산 경영체는 영세한 사육농가와 유통주체가 아니라 품질경쟁력과 가격경쟁력을 고루 갖춘 기업형 축산경영체이다. 우리나라 축산업도 다양한 유형의 생산계열화를 적극 추진하여 산업경쟁력을 강화할 필요가 있으며, 향후 대중국 시장 진출을 위해서도 필요성이 강조된다.

■ 생산비 절감을 통한 경쟁력 격차의 축소 가속화

넷째, 중국 축산업의 고생산비 구조 전환에 따른 수출경쟁력 하락 추세를 고려하여 대응전략을 모색할 필요가 있다. 최근 중국의 농산물 생산비가 빠르게 증가함에 따라 한국과 중국의 농산물 시장가격 격차도 점차 축소되는 추세이다. 중국의 축산물 생산비가 가파르게 상승하는 국면을 활용하여 국내적으로 품목별로 생산비 절감을 적극 추진함으로써 경쟁력

격차의 축소를 가속화하는 노력이 필요하다.

■ 단계적으로 시장개방에 대응하는 한편 수출확대 모색

다섯째, 한·중 축산물 교역은 보완관계의 형성이 어렵고 앞으로도 이러한 교역구조가 변화될 가능성은 크지 않다. 향후 동물검역 조치의 해제를 염두에 두고 단계적으로 시장개방에 대응하는 한편, 대중국 시장 수출 특화 품목인 낙농품의 수출확대 전략 수립이 필요하다.

■ 동물전염병 지역화 관리정책 동향에 대한 상시적인 모니터링 시스템 구축

여섯째, 중국이 동물검역 조치를 해제하고 축산물 수출을 확대할 목적으로 적극 추진하고 있는 동물전염병 지역화 관리정책 동향에 대한 상시적인 모니터링 시스템을 구축할 필요가 있다. 중국이 추진하고 있는 동물전염병 지역화 관리정책의 성과는 중국이 국제기구로부터 과학적으로 일부 지역을 동물전염병 비발생 지역 또는 저발생 지역으로 지위를 인정받느냐가 관건이므로, 중국의 관련 정책 동향과 국제기구로부터의 지위 획득 여부 등에 관한 동향을 상시적으로 모니터링하면서 대응방안을 모색해야 한다.

■ 국내소비자의 중국산 축산물에 대한 부정적 인식 변화 가능성에 대비

일곱째, 중국산 축산물에 대한 국내소비자의 부정적 인식의 변화 가능성에 대비할 필요가 있다. 설문조사 결과는 일반소비자들도 다양한 중국산 농산물의 소비 횟수가 늘어날수록 부정적인 인식이 개선될 수 있음을 시사하였다. 중국산 축산물에 대한 국내소비자의 인식이 부정적이라는

데 안주하여 인식의 변화가능성을 고려하지 않고 축산업의 경쟁력 제고에 소홀히 할 경우 대응능력을 상실할 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

□ 한·중 FTA SPS 협상에 대한 제언

■ 한·중 농산물 교역의 지역화 이슈에 관한 중장기 대응전략 수립 필요

한·중 농산물 무역에서 동물전염병 및 식물병해충 유병 지역화 이슈는 앞으로 민감한 현안으로 부상할 가능성이 크다. 특히 양국이 기체결한 FTA 협정문에 지역화에 관련한 사항이 다수 포함(중국은 9건 중 5건, 한국은 10건 중 4건)되어 있는 것을 감안하면, 한·중 FTA의 SPS 협정에서도 동식물 검역과 관련하여 지역화 인정 문제가 논의될 것으로 전망된다.

한·중 FTA에서 우리가 SPS 보호조치의 정당성을 지키기 위해서는 다음과 같은 관점을 참고하여 협상전략을 마련한 필요가 있다.

■ 규범의 영역보다 과학적인 기준과 위험평가 및 검사 영역이 초점

첫째, 중국은 지역화 원칙을 우리나라가 수용하는 것 자체보다도 SPS 기준을 수입국인 한국의 요건에 맞추는 데 더 높은 우선순위를 두어야 하는 입장이라는 점을 활용할 필요가 있다. 결과적으로 한국과 중국 간 SPS 현안은 규범의 영역보다는 과학적인 기준과 위험평가 및 검사에 관한 사항이 핵심이 될 것으로 판단된다.

■ 지역화 원칙을 인정하는 접근방식이 단기적 처방으로 적절

둘째, 한국은 이미 일부 FTA에서 지역화 원칙을 인정하고 있듯이, 원칙적인 선에서 그 개념을 인정하는 접근방식이 단기적 처방으로 적절할

것으로 판단된다. 지역화의 개념이나 원칙을 인정하는 것과 실제로 이를 곧바로 승인하여 수입하는 것은 자동적인 관계가 아니다. 지역화 원칙이 수용되더라도 수출국은 수입국의 검역요건을 충족해야 하고, 과학적 기준과 증거가 검증되어야 비로소 농축산물의 수입이 성사될 수 있기 때문이다.

■ 지역화 원칙하에 무역의 이익을 극대화할 수 있는 전략 수립 필요

셋째, 장기적인 관점에서는 우리나라도 지역화 원칙하에 무역의 이익을 극대화하는 방향으로 농산물 무역 전략을 수립할 필요가 있다. 한·중 간 상호보완적인 농축산물 무역이 이루어질 수 있는 분야에 기능적인 지역화를 접목함으로써 상호 윈윈(win-win) 할 수 있는 전략을 모색할 필요가 있다.

■ 국제기준의 준수 차원에서 접근, 자세한 이행사항의 명시는 불필요

넷째, 한·중 FTA의 SPS 협상에서 한국이 기존의 SPS 체제를 가능한 유지하려면, 단기적으로는 원칙적인 접근방식을 채택하는 것이 적절하다. WTO/SPS 협정의 지역화 원칙을 인정하고 관련 국제기준의 준수를 인정하는 수준에서 접근하고, 자세한 이행사항을 명시하는 것은 가급적 피하는 것이 좋을 것이다.

■ 접근(access)과 검사(inspection)의 권리를 협정문에 명시

다섯째, 지역화 원칙하에서 중국이 한국의 SPS 보호조치를 충족하려면 과학적인 기준과 객관적인 증거에 기초하여 접근해야 한다. WTO/SPS 협

정이 보장하듯이, 한국은 이러한 증거를 중국 측에 요구하고 관련 사항에 대한 접근(access)과 검사(inspection)의 권리도 협정문에 명시하도록 주장할 필요가 있다.

■ 지역화 인정을 염두에 두고 국내 검역 관련 제도 정비

여섯째, 국내적으로는 한·중 FTA가 체결되기 이전에 지역화 인정을 염두에 두고 수입품목에 대한 수입위생조건을 강화하는 방향으로 국내 검역 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 또한 지역화 인정과 관련된 국제 사회의 논의 동향과 중국의 지역화 관리정책 동향을 지속적으로 모니터링함으로써 대응능력을 제고할 필요가 있다.

20. 중국 방송통신 규제체계 분석 및 전망

정보통신정책연구원 윤석환·김성옥·김윤희

□ 한·중 FTA 시대, 중국 방송통신 시장에 주목하라!

한·중 FTA 시대가 다가오고 있다. 우리나라의 최대 교역상대국인 중국과의 FTA 체결은 제조업뿐만 아니라 농업, 관광업 등 다양한 분야에서 적지 않은 영향을 미치게 될 것이다. 방송과 통신 부문 역시 예외가 아니다. 일당정치체제와 시장경제가 공존하는 상황으로 인해 정부의 규제 및 통제가 강하게 이루어진 방송 분야의 개방 확대는 기대하기 어려우나, 통신 분야의 경우 외자기업의 진입이 비교적 용이하고 기술발전 및 트렌드 변화에 따라 끊임없이 수요가 창출될 것이다. 중국은 이미 2012년 미국을 제치고 세계 최대의 스마트 단말시장으로 떠올랐으며, 잠재적 소비자층 역시 갈수록 두터워질 전망이다. 이러한 환경 변화를 주시하고 있는 많은 글로벌 기업들은 중국 시장 진출을 위해 전략 수립 및 실행에 돌입하였으며, 중국 현지 기업들 역시 적극적으로 경쟁에 동참하고 있는 상태이다.

□ 지속된 중국 시장 진출 실패, 어떻게 타개할 것인가?

이렇듯 중국 방송통신 시장의 위상과 중요성이 높아지고 있는 가운데,

여전히 이를 규율하고 관리하는 중국 정부의 규제정책에 대한 이해와 관심은 상대적으로 부족한 편이다. 중국의 WTO 가입 당시, 중국 방송통신 시장에 대한 관심이 높아짐에 따라 관련 기업들이 진출을 도모하고 이를 지원하기 위한 연구활동들이 활발히 수행되었으나, 중국 정부의 보호주의 정책 및 통신법안인 전신법 제정의 오랜 지연 등 리스크가 높은 투자 환경 속에서 실패 사례가 증가함에 따라 이러한 노력들도 주춤해지기 시작하였다. 그러나 기술 및 시장 환경의 변화와 FTA 체결, 법안 제정 등과 같은 정치·외교적 사안에 따라 규제정책 역시 변동하므로 이러한 추이를 지속적으로 관찰하고 가까운 정책 향방을 전망하려는 노력이 필요하다.

이 연구는 이와 같은 문제의식하에 시장개방 이후 중국의 특수한 정치적 배경에서 비롯된 복합적인 방송, 통신시장 및 규제정책의 특징과 속성을 분석하고, 유용한 기초 연구자료 및 정책자료를 구축하고자 한다. 또한 본격적인 한·중 FTA 시대에 중국 방송통신 시장 진출 및 협력을 도모하는 우리 정부와 기업이 전략적 향방을 설정하는 데 기여할 수 있도록 관련 시사점과 함의를 도출하고자 한다.

□ **중국 방송통신 규제정책에 대한 종합적이고 체계적인 연구가 필요하다.**

한·중 FTA 시대가 열림에 따라 더욱 심화될 방송통신 분야 내 교류와 경쟁 속에서 우리 기업의 적극적인 진출을 도모하고, 갈수록 경쟁력을 강화해 가는 중국 기업의 공세에 대비하기 위해서는 중국 방송통신 시장의 골격을 형성하고 많은 부분 흐름을 주도하는 중국 정부의 규제정책에 대한 철저한 연구와 이해가 선행되어야 한다.

이 연구는 이러한 인식하에 중국의 방송통신 규제정책에 대한 종합적이고 자세한 기초 연구자료를 집성하고자 한다. 또한 중국의 특수한 정치

적·문화적 환경에 기반을 두고 있는 규제정책의 성격, 절차, 특징에 관한 깊이 있는 연구를 통해 해당 주제에 대한 이해를 돕고, 중국 방송통신의 규제체계의 특징을 파악하기 위하여 형태적 특징과 속성적 특성의 분석을 시도하였다. 그리고 그간의 중국 방송통신 규제정책의 추이에 대한 종합적인 분석을 기반으로 향후 정책기조를 전망하고, 우리 기업과 정부가 참고할 만한 전략적·정책적 시사점을 도출하고자 한다. 따라서 다음과 같은 내용을 구성하여 서술하였다.

■ 중국 방송통신 시장의 현황과 외자기업 진출 상황 총정리!

이 연구는 중국 방송통신 시장을 구분하여 각각의 시장구조 및 발전 상황을 종합적이면서도 세세하게 정리하였다. 중국 북경에 위치한 방송통신 전문 리서치 기관과 공동작업을 통해 최신의 자료에 준거하여 중국 방송통신 시장의 발전수준과 주요 지표들을 망라하였으며, 객관적인 관점에서 중국 방송통신 시장의 현재와 미래를 분석하고 전망하기 위하여 노력하였다.

더불어 방송분야와 통신분야에 진출해 있는 외자기업들을 파악하고, 어떠한 방식으로 투자를 도모하고 있는지 살펴보았다. 또한 중국 방송통신 시장에 진출하여 있는 한국 기업들의 사례를 소개함으로써, 향후 중국 시장 진입 및 투자 확대를 희망하는 우리 기업들이 참고할 수 있도록 하였다.

■ 중국 방송통신 규제정책을 해부한다!

본격적으로 중국 방송통신 규제정책을 분석하기에 앞서, 방송과 통신을 분리하여 규제하고 있는 중국 방송통신 규제체계의 구조와 정책수립

프로세스를 간략히 점검한다. 이는 방송통신 융합시대를 맞이하여 다소 역행하는 듯 보이는 중국 당국의 방송통신 규제방침에 대한 기초적인 이해를 도모하고, 나아가 소개되는 세세한 정책들의 큰 배경을 설명하기 위해서이다.

이어 제4장부터는 중국 방송통신 규제법규와 정책들을 시계열적으로 나열하여 그 흐름을 파악하고, 체계적 형태와 속성에 대해 깊이 있게 분석한다.

중국 정부가 어떻게 전략적으로 방송통신 관련법규를 제정하고 시기적으로 적절한 정책을 발표함으로써 중국의 방송통신 성장을 이끌었는지 살펴보았으며, 최근의 규제정책에 대해 자세히 분석하였다. 그리고 중국 방송통신 규제체계의 형태적 특징을 ‘외형적 비체계성’으로 규정하고, 중국 방송통신 규제정책을 일관성, 공정성, 시장성 등의 속성 지표를 기준으로 평가하는 작업을 행하였다. 또한 전신법, 방송통신융합 등과 같은 주요 정책 이슈들을 파악하고, 이에 대한 추진과정 및 중국 규제당국의 정책적 대응에 대해 본격적으로 분석하였다.

□ 폐쇄적이고 점진적인 규제변화, 그 안에서의 공간창출

■ 폐쇄적 규제 구조와 높은 진입장벽

중국은 방송 프로그램과 영화제작에 대한 중외합작 시 양측 인력구성, 장소, 내용뿐 아니라 배급경로, 방영시간 등 산업사슬의 전반적인 부분에 세세한 규제를 두고 있으며, 이 외의 외자기업의 독자적 진출은 모두 금지되어 있다. 따라서 중국이 대외적으로 개방하고 있는 방송분야는 합작 형식을 통한 방송 프로그램 제작에 한정되어 있어, 사실상 방송시장의 개

방 정도는 극히 미미하다. 영화나 드라마의 제작, 배급, 방영 등 전 산업 사슬에서 외자는 허가증을 취득할 수 있는 자격이 주어지지 않으며, 방송 분야에서 외자기업이 할 수 있는 일은 제작 합작에 한정되어 있다.

통신시장에 대해서는 중국은 기본통신업무와 부가통신업무에 각각 49%, 50%의 제한을 두고 외자진출을 허용하고 있지만, 사실상 기본통신 업무에 진출하는 것은 불가능하다. 중국 정부에서는 통신사에 대한 국유 지분의 절대적 지배를 포기하지 않고 있어, 외자기업의 유의미한 지분 참여는 불가능한 상황이다. 또한 중국의 부가통신서비스 시장은 지속적인 발전세를 보이고 있지만, 대외 개방된 부분은 아직도 제한적이며, 주로 인허가 절차를 통해 높은 진입장벽을 고수하고 있다. 기본적으로 방송통신 시장은 상당히 폐쇄적인 형태의 규제장치를 갖추고 있으며, 그 변화 속도가 상당히 완만하다.

■ 변화의 조짐, 상대의 필요를 파고들 것

2011년에 발표된 '외상투자산업 지도목록'의 개정안에서는 전략적 신흥산업과 관련된 프로젝트가 장려 항목에 다수 포함되었는데, 방송통신 관련 분야로는 통신설비 제조업, 즉 차세대 인터넷 서비스 설비, 단말기 설비, 감독관리 설비, 소프트웨어, 반도체 개발 및 제조 등이 있다. 이 개정안에서도 기초통신서비스 49%, 부가통신서비스 50%라는 원칙을 고수 하며 방송통신 산업에 대한 강도 높은 규제를 유지하고자 하는 총론에는 변화가 없지만, 중국의 기술력과 인력이 부족한 하드웨어 분야에 대해서는 점차 개방 폭을 확대하고 있으며, 특히 전략적 신흥산업 등 산업구조 고도화를 위한 정책을 순조롭게 진행하기 위하여, 합작을 통해 기술을 습득하고자 하는 필요성은 점차 높아지고 있다.

■ 변화의 속도를 따라잡지 못하는 규제 공백을 노려라

삼망융합, 온라인 공간의 발달 등으로 인해 새로운 산업이 창출되고 있으며, 규제의 속도는 이 변화의 속도를 온전히 따라잡지 못하고 있다. 국유기업들에만 발급되던 허가증이 규제내용은 변하지 않은 채 민영기업들에도 주어지기 시작하고, 온라인 공간에 대한 심의와 유통은 오프라인보다 간소한 편이다. 아직 규제에 장악되지 않은 새로운 공간에서 기회를 선점해야 할 필요가 있다.

□ 협상을 위한 제언: 제도적 투명성과 중립성, 양국간의 균형을 맞추는 것이 중요하다.

■ 투명성, 중립성에 대한 요구

중국 방송통신 규제의 투명성과 중립성은 상당히 미흡한 상태이다. 규제 자체의 모호함, 임시방편성과 규제당국의 주관적 판단으로 인해 명문화된 규제와 현실 사이에는 상당한 간극이 나타나며, 이로 인해 많은 문제점이 발생한다. 예를 들어, 중국의 까다로운 인허가증 발급절차와 외자지분제한 요건으로 인해 중국으로 진출하는 외자기업들은 보통 중국 내 자기업과의 합자를 통하거나 명의를 빌려서 우회적으로 진출하는 경우가 많다. 규제회피용 우회진출은 우리 측에서 보면 사회적 비용의 낭비이며, 중국 측에서도 역시 금융질서와 시장질서를 왜곡하는 요인으로 작용할 수 있다. 문제는 중국 전반에서 이런 일이 빈번하게 일어나고 있어 어디까지가 제도이고 어디까지가 현실인지를 구분하기가 쉽지 않고, 결국은 규제당국의 판단에 의해서 시장이 작동하게 된다는 것이다.

방송통신 관련 각종 허가제도 역시 마찬가지이다. 2000년대 후반 이후

로 허가증 자체에 대한 외자진입 제한규정은 조금씩 완화되고 있지만, 그럼에도 불구하고 실질적으로 외자가 허가증을 획득하고 사업을 진행할 수 있는 환경은 거의 개선되지 않고 있다. 따라서 한·중 방송통신의 공동 발전을 위해서는 중국이 투명성과 원칙을 보장하는 규제체도를 구축하여 이 과정에서 진입 기업들이 혼란을 조성하지 않도록 요구할 필요가 있을 것이다.

■ 외자기업 진입절차 간소화에 대한 요구

방송통신 시장에 대한 규제 정도는 현재의 수위가 향후 몇 년간은 그대로 유지될 것으로 전망할 수 있으며, 특히 방송분야에서 규제가 완화되는 일은 기대하기 쉽지 않다. 따라서 현재의 규제 수준보다 훨씬 높게 설정되어 있는 현실적인 진입장벽을 낮추기 위하여 규제의 투명성과 중립성 보장을 요구하는 한편, 외자의 진입 인허가에 대한 규정이 별도로 없거나, 허가되었지만 실질적으로 진입장벽이 높은 사안들에 대한 개방을 요구함과 동시에, 복잡한 인허가 절차를 간소화할 필요가 있다.

특히 방송은 규제 자체가 강도 높게 구성되어 있으나 통신분야에서는 규제 내용이 방송보다 훨씬 가벼움에도 불구하고 ‘실질적으로’ 진입이 차단하는 경우가 많기 때문에, 현재 주어져 있는 규제라도 정확히 이행되기를 요구할 필요가 있다.

■ 협의체 구축을 통한 이해 제고와 상생 모색

2012년 12월 한·중 인터넷 협의체가 발족될 예정이며, 양국간 상호 인터넷 발전과 인터넷을 통한 경제발전, 정보보호 등의 의제가 거론되고 있다. 이는 양국간 신뢰를 구축하고 공통된 의제를 풀어놓기에 적합한 공간

이 마련된다는 점에서 의미가 있다. 즉 양국의 경제적 이해관계를 떠나 인터넷이라는 시·공간을 초월한 영역에서 발생하는 문제를 함께 공유하고 해결할 수 있는 기제를 수립한다는 면에서 의미가 있다는 것이다.

중국의 방송통신 시장이 당분간은 큰 폭의 개방을 하지 않을 것이라는 가정하에, 이와 같은 형태의 협의체(혹은 원탁회의, 포럼)를 방송통신 분야 전반에 걸쳐서 만들고, 소프트하게 양국간의 공통 관심사에 대해 제기하고 발전방안을 모색하고 다양한 주제가 오갈 수 있도록 하는 것은 이후 양국의 공동 경제발전을 위해서도, 네트워크로 연결된 공동 거버넌스를 위해서도 좋은 밑바탕이 될 것이다.

방송분야에서는 제작기술 노하우 및 공유, 콘텐츠 제작 등 다양한 협력 프로젝트를 추진할 수 있고, 통신분야에서도 인프라, 통신기술 등을 협력할 수 있는 다양한 형태의 협의체를 구성해 볼 수 있을 것이다.

■ 균형과 형평성에 따른 개방 원칙을 고수하라!

방송통신 시장은 중국의 폐쇄적 정책이 완화되기까지 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되며, 따라서 낮은 단계의 의무 추진, 즉 우리 측 사업자의 중국 시장 진출기반 확보 차원에서 방송분야 기술 및 콘텐츠 제작 노하우 교류 등 다양한 협력 프로젝트나 시청각 서비스 공동제작 협정 등을 제안하여 기반을 마련하는 것이 현실적이다. 한국 콘텐츠들에 대한 저작권 문제 등을 심도 깊게 논의해볼 수 있다.

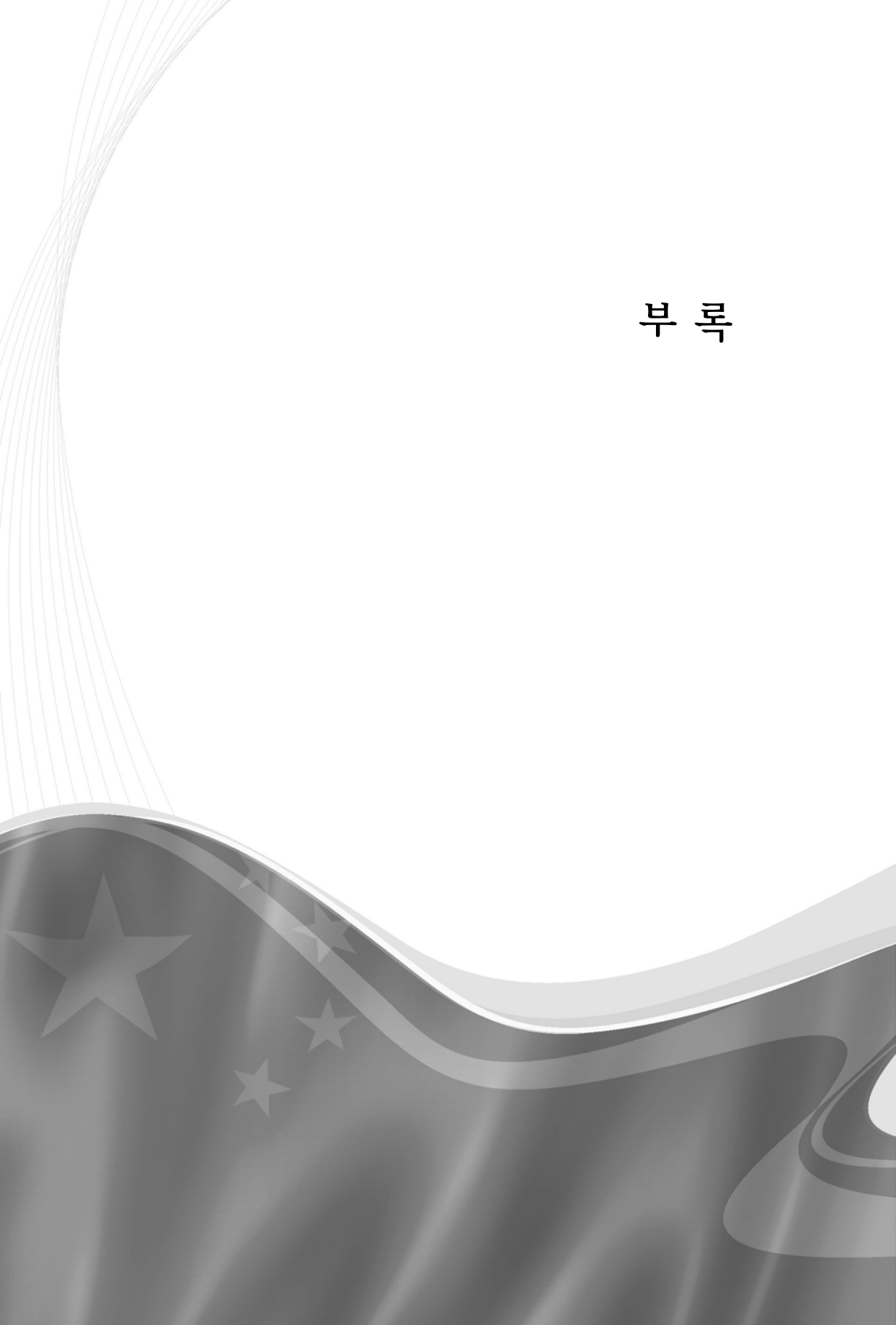
통신의 경우 우리나라는 중국보다 통신서비스분야 시장개방수준이 높으므로 이를 잣대로 중국의 시장개방을 요구할 수 있을 것이다. 기본통신 서비스보다는 우리 측의 외국인 투자제한이 전혀 없는 부가통신서비스 분야에 대한 시장진입 제한 개선, 추가개방을 요구할 수 있다. 또한, 온라

인 콘텐츠 진입허가 장벽 완화를 요구해볼 수도 있다. 중국의 인민망이나 신화망은 한국의 공공안정성평가만을 통과하여 바로 직접진출이 가능하나, 한국의 인터넷기업의 경우 완전히 진입루트가 차단되어 있으므로, 형평성 논의를 이끌어낼 수 있을 것이다.

■ **느리지만 중국 방송통신 규제 완화 추이를 살피며, 때를 기다려야**

중국의 방송통신 시장은 WTO가입 이후 개방 폭을 조금씩 확대해나가고는 있으나, 그 속도는 기타 산업에 비해서 현저하게 느리다. 방송의 경우는 엄격한 규제를 지속하고 있고, 특히 뉴미디어의 발전과 더불어 시장 규제가 완화될 것이라는 기대감을 누르고, 콘텐츠와 정보 규제를 중심으로 규제를 강화해 나아가고 있다. 통신의 경우도 형식적으로는 어느 정도 개방되어 있으나 여전히 실질적 규제가 강하게 이루어지고 있다. 그러나 중국의 방송통신시장이 언제까지나 통제와 규제, 폐쇄와 봉쇄라는 정책 기조를 유지할 수만은 없을 것이다. 따라서 눈앞의 단기적인 협상에 연연하기보다는 중국 방송통신 산업 및 시장 규제양상에 대한 이해도를 높이고 변화 추이를 파악하여 한국이 공략할 수 있는 지점들을 찾아 외연을 점차 확대해 나아가야 할 것이다.

부 록



중국종합연구 발간자료 목록

— 2009~2011년 —

2009년부터 2011년 발간된 중국종합연구의 자료는 경제·인문사회연구회 홈페이지 (<http://www.nracs.re.kr>) 협동연구총서에 수록되어있습니다.

■ 2009년 협동연구 (대외경제정책연구원)

- 09-01 중국의 부상에 따른 한국의 국가전략 연구 1
- 제 1 장 중국의 부상과 한국의 대응: 정치·외교 분야 대(對) 중국국가전략 총괄연구 / 조영남(서울대학교)
 - 제 2 장 중국의 정치변화와 한국의 대응 / 전성홍(서강대학교)
 - 제 3 장 중국의 대외전략과 한·중 관계 정재호(서울대학교)
 - 제 4 장 중국의 군사·안보전략과 한국의 대응 / 김태호(한림대학교)
 - 제 5 장 북·중 관계의 변화와 한국의 대응 / 이희옥(성균관대학교)
 - 제 6 장 중국·대만 관계의 변화와 한국의 대응 / 문홍호(한양대학교)
- 09-02 중국의 부상에 따른 한국의 국가전략 연구 2
- 제 7 장 중국의 중장기 경제성장 전략 및 전망 / 정상은(한남대학교)
 - 제 8 장 중국의 금융부문 변화와 한국의 대응 / 구기보(숭실대학교)
 - 제 9 장 중국의 내수시장 분석과 한국의 전략 / 이은경(한국문화관광연구원)
 - 제10장 중국의 산업발전과 한국의 대응: 제조업 부문 / 노성호(청화대학교 박사과정)
 - 제11장 중국의 산업발전과 한국의 대응: 서비스 산업 / 김준연(정보통신산업진흥원)
 - 제12장 중국의 유통업과 한국의 대응 / 모영주(건흥 리서치)
 - 제13장 중국 과학기술의 발전 추세 및 구조: 한국의 대응 및 한·중 협력 방안의 모색을 위하여 / 은중학(국민대학교)
- 09-03 중국의 부상에 따른 한국의 국가전략 연구 3
- 제14장 중국의 지역발전 전략과 한국의 대응 / 강승호(인천발전연구원)
 - 제15장 중국의 환경전략과 한국의 대응: 중국 환경시장 진출 방안을 중심으로 / 원동욱(한국교통연구원)

- 제16장 중국의 교통물류와 한국의 대응 / 이장원(유한대학교)
- 제17장 중국의 역내 경제협력의 방향 변화와 우리의 정책방향 / 조현준(건국대학교)
- 제18장 일본경제의 대외구상과 한국의 대응 / 김중걸(한양대학교)
- 제19장 동북아 인력교류협력의 현재와 미래: 노동력이동 및 다문화 문제 / 이준엽(인하대학교)
- 제20장 한·중 교육교류: 현황과 미래 / 최성진(북경대학교 박사과정)
- 제21장 중국의 통상정책 변화와 한국의 대응방안 / 이승신(대외경제정책연구원)
- 제22장 중국의 외국인직접투자 정책과 우리의 대응방안 / 이장규(대외경제정책연구원)

(산업연구원)

09-04 부품소재산업의 중국시장 분석과 진출전략 연구 / 이문형·김화섭·김석진·김학기·조철

09-05 중국 부품소재 산업별 지역별 현황과 주요 제조업체 디렉토리 / 김화섭

09-06 중국 부품소재 유통구조 분석과 주요 유통업체 디렉토리 / 김석진

09-07 대중국 부품소재 수출 매뉴얼 / 이문형

09-08 중국 부품소재산업 이슈리포트 / 김학기·조철

(에너지경제연구원)

09-09 한중 에너지 협력 연구 대 중국 에너지 산업 진출 방안 1

09-10 한중 에너지 협력 연구 대 중국 에너지 산업 진출 방안 2

(해양수산개발원)

09-11 한중 물류협력 연구(총괄보고서) / 김범중·김운수·이주호·김찬호·김근섭·최영석·박지윤

09-12 한중 물류협력 연구(별책보고서) / 김범중·김운수·이주호·김찬호·김근섭·최영석·박지윤

(국토연구원)

09-13 한중 공동발전을 위한 국토전략 연구 / 이상준·김원배·김동주·정일호·서민호·신혜원

■ 2010년 기초연구
(28개 과제)

10-01 21세기 중국의 통치방식 변화: 정치·행정·법제의 종합적 분석 / 조영남(서울대)

10-02 중국의 아시아지역전략과 우리의 미래전략구상의 정합성 식별 / 윤덕민(일민연)

- 10-03 중국의 권력엘리트 총원문화·재생산 매커니즘과 그 정책적 함의 / 안치영(인천대)
- 10-04 중국 5세대 및 제6세대 지도부 분석과 외교정책 전망 및 한중관계에 대한 함의 / 신종호(경발연)
- 10-05 글로벌 금융위기 이후 중국의 제도환경 변화와 한국기업에 대한 시사점 / 서봉교(동덕여대)
- 10-06 중국경제의 발전동력으로서의 기업 / 강영삼(서울대)
- 10-07 중국 산업의 '추격' 전략과 한국기업의 대응 : 자동차와 전자산업을 중심으로 / 은종학(국민대)
- 10-08 중국진출 구미·일·한 기업사례분석을 통한 중국사업 성공 방안 도출 / 정상은(한남대)
- 10-09 중국 조선기업 경쟁력 분석을 통한 한국 중소형 조선기업의 합리화 방안 연구 / 신정식(보경연)
- 10-10 한중 양국의 무역결제시 양국통화결제 연구 / 구기보(숭실대)
- 10-11 한중무역에서 원화 및 인민폐의 무역 결제통화사용 활성화를 위한 조사 및 연구 / 김홍기(한남대)
- 10-12 중국의 식품안정성 관리와 한국에 대한 시사점 / 고재모(협성대)
- 10-13 중국 IT 전자사전 발간사업 / 모영주(건흥)
- 10-14 재중 한인사회 연구 : 코리아타운 지역을 중심으로 / 백권호(영남대)
- 10-15 한중 양국간 문화마찰 해소를 위한 소통모델 연구 / 남종호(한국외대)
- 10-16 중국 한류의 성과평과와 지속적 확산을 위한 종합적 정책방안 / 윤경우(국민대)
- 10-17 중국인의 한국인식과 한국의 대중국 공공외교 강화방안 / 이동률(동아연)
- 10-18 한중 양국의 상호 유학생 수용·교육·활용 실태와 개선방안 연구 / 문홍호(한양대)
- 10-19 중국 소프트파워 증진 정책의 뉴패러다임연구 : 공자학원을 중심으로 / 주성일(명지대)

■ 2010년 정책연구(I)

- 10-20 중국 공산당의 통치수단으로서의 공자산업 활용방식과 전망 / 이강범(중앙대)
- 10-21 붕괴되는 중국 동북3성의 조선족 수전 집체 마을의 재생을 위한 연구 / 이병화(농업개발원)
- 10-22 중-북 접경지역의 도시화와 발전축 형성 동향 / 박인성(한밭연)
- 10-23 조선족의 정체성과 향후 역할에 관한 연구 / 이승률(동북아 공동체연)
- 10-24 한국의 중국학과 중국의 한국학의 연구추세의 비교분석 / 이규태(관동대)
- 10-25 일본의 대중국 연구 현황과 시사점 / 김민수(인천대)
- 10-26 한국내 중국연구 지형도 분석 / 이정남(고려대)
- 10-27 중국 민사법상 토지용익권에 관한 연구 / 석희태(경기대)
- 10-28 중국 관광수요자의 권역별 성향분석에 따른 방한관광 유치 활성화 방안 연구 / 이현주(한결한)
- 10-29 중국의 미래 내수시장 형성전략과 우리의 시사점 - 중부지역의 4대 도시군 형성전략을 중심으로 - / 지만수(대외경제정책연구원)
- 10-30 중국 내수시장에서 한국 주요 제품 경쟁력 분석 / 이문형(산업연구원)
- 10-31 기후변화 관련 에너지산업 중심의 한중 에너지 협력 방안 연구 / 박용덕(에너지경제연구원)
- 10-32 한중간 산업분업 모델 구축과 한국 서해안권의 산업입지 전략 연구: 지식정보산업을 중심으로 / 권영섭(국토연구원)
- 10-33 중국의 친환경 농식품시장 현황과 전망 / 전형진(한국농촌경제연구원)
- 10-34 중국행정개혁의 성과분석과 미래 정책과제 도출에 관한 연구 / 이재호(행정연구원)
- 10-35 중국 정책연구 수요조사 / 이재호(행정연구원)
- 10-36 중국의 환경문제와 정책에 관한 한·중 공동연구 / 추장민(한국환경정책·평가연구원)

- 10-37 중국의 대북한 정책: 영향력 평가와 대응방안 / 최수영(통일연구원)
- 10-38 중국 고등교육의 경쟁력 확보를 위한 인력유치 전략 연구 / 윤종혁(한국교육개발원)
- 10-39 중국의 개혁개방 항공전략 기초조사를 통한 협력증진 방안 연구 / 김제철(한국교통연구원)
- 10-40 고령친화용품산업 수요기반 강화를 위한 중국시장 연계방안 연구 / 김수봉(한국보건사회연구원)
- 10-41 한국과 중국의 가족변화와 지원정책(I) / 김혜영(여성정책연구원)
- 10-42 국내거주 중국 조선족 동포 영유아 양육지원 방안 연구 / 서문희(육아연구소)
- 10-43 중국의 탄소저감 정책동향 및 도시규모별 대응전략 연구 / 오성훈(건축도시공간연구소)
- 10-44 한중 물류협력 연구사업 - 중국 장강지역 진출 방안 수립 연구 - / 김범중(한국해양수산개발원)
- 10-45 한중 양국민간 우호정서 저해원인 연구 / 구자역(한국교육개발원)
- 10-46 중국 12차 5개년계획과 주요산업별 한국의 대응전략 / 이문형(산업연구원)
- 10-47 중국 농업의 지역별·품목별 성장 특성 및 시사점 / 전형진(한국농촌경제연구원)
- 10-48 국내적 제약요인을 고려한 한중 FTA 협상 전략연구 / 안세영(서강대학교)

■ 2010년 정책연구(II)

- 10-49 우리에게 중국은 무엇인가? - 현대 중국의 분야별 진단 -
 - 한국인에게 중국이란 무엇인가? / 백영서(연세대)
 - 중국 정치 60년의 지속과 변천 / 강준영(한국외대)
 - 미-중관계의 변화와 한국 / 김제철(가톨릭대)
 - 한-미 동맹과 중국-인식의 변화와 정책추이 분석 / 정재호(서울대)
 - 중국경제의 도약과 한국에의 시사 / 이 근(서울대)
 - 중국의 성장전략 전환과 한국경제: 내수주도 성장 전환의 평가와 한국의 대응 / 김시중(서강대)

- 한국과 중국 중경의 역사문화관계 연구 / 임윤선(관동대)
- 중국자산시장 활성화와 한국의 대중국 FDI 전략 방향 / 정영록(서울대)
- 중미 통상관계와 한국의 통상전략 / 정환우(국제무역연구원)
- 한·중교역관계의 최근 동향과 향후 발전에 대한 연구 / 이장규(대의경제)

■ 2011년 기초연구

- 11-01 중국의 통상법제와 환경법제의 연계연구 / 손기윤(인천대), 이충훈(인천대), 김호(중, 인천대), 리밍(중, 북경대), 왕진(중, 북경대)
- 11-02 한중수교 이후 주중 재외국민의 범죄 피해 실태 유형추이 분석 / 박성수(세명대), 박주상(대구예술대), 고강(중, 길림공안청)
- 11-03 중국의 WTO 분쟁 사례 연구 - 중국의 WTO분쟁사안에 대한 종합 평가 및 한국에의 정책시사점 / 서석홍(부경대), 서창배(신라대), 장지혜(부산외대)
- 11-04 한중 R&D협력모델 창출방안 연구 / 김원중(동아대), 백권호(영남대)유병철(동아대), 강준원(동아대), 문철주(동아대)
- 11-05 재중 한국유학생 및 졸업생 현황과 취업실태 기초조사 / 최규발(고려대), 정지수(고려대)
- 11-06 중국의 한반도 정책 변화와 한중 관계의 실질적 개선 방안 / 전성홍(서강대), 이동률(동덕여대), 김재철(가톨릭대), 이희욱(성균관대)
- 11-07 한중 외교안보군사갈등에 대한 연구 / 김태기(단국대), 김진호(단국대), 조한승(단국대), 김학린(단국대), 임재형(단국대)
- 11-08 중국 사회보장제도 구축에 노동 법제가 미친 영향력 연구 / 김동하(부산외대)
- 11-09 중국 기업구조조정(M&A) 법제에 관한 비교법적 연구 / 윤현석(원광대), 이희성(원광대), 최문옥(중), (중국상해대학)
- 11-10 중국의 인터넷 확산과 정치개혁 / 이민자(신아시아), 김천규(국토연구원), 이상준(국토연구원), 김흠(국토연구원)
- 11-11 중국 산업의 고도화와 대응전략 - IT산업을 중심으로 / 정상은(한남대), 서봉교(동덕여대), 황진영(한남대)

■ 2011년 정책연구
(17개 과제)

- 11-12 중국내 분야별 한반도 문제 전문가 명부 작성(성향별) - 중국내 친한파/친북파 인사관리 / 윤경우(국민대), 은중학(국민대), 양갑용(국민대)
- 11-13 중국 정부의 의사결정과정: 행위자, 구조, 과정 중심 / 안치영(인천대), 전인갑(인천대), 이남주(성공회대), 장정아(인천대)
- 11-14 중국의 사법제도 개혁 연구 : 법원을 중심으로 / 조영남(서울대)
- 11-15 중국의 토지제도 변천과정과 실태 / 고재모(협성대), 권오박(협성대)
- 11-16 재한 중국유학생 취업실태 조사 및 관리시스템 구축 / 문홍호(한양대), 김인(한양대), 민귀식(한양대), 신영미(한양대)
- 11-17 중국 우주항공 분야정책의 변천과정과 실태 / 김경민(사, 우주정책포럼), 송재익(강남대), 이상현((사)우주정책포럼)
- 11-18 한중 서비스 산업 경쟁력 비교 및 협력방안 연구 / 박상찬(경희대), 이상철(그리스도대)
- 11-19 중일관계와 일본의 대중국 이미지 제고전략 연구 / 홍정표(서울대), 이종원(일본릿고대), 김익기(동국대), 공석기(서울대)
- 11-20 중국의 소수민족 정책의 변화와 정책적 함의 / 이규태(관동대), 구광범(관동대)
- 11-21 대 중국 경제협력 및 무역투자 활성화 방안 / 이승신(KIEP), 광복선(KIEP), 정환우(KITA)
- 11-22 대중 산업경쟁력 확보전략 / 이문형(KIET), 조철(KIET), 김학기(KIET), 오영석(KIET)
- 11-23 녹색성장 및 에너지안보 관련 - 에너지산업의 대중국 진출전략 / 박용택(KEEI), 이호무
- 11-24 한반도 관련 중국의 협조 확보 방안 / 최수영(KINU), 전병근(KINU), 홍우택(KINU), 이기현(KINU), 박병관(INSS)
- 11-25 중국인과 한국인의 상대국에 대한 인식과 태도 연구: 성인과 청소년 세대 비교 / 윤철경(NYPI), 오해섭

- 11-26 중국 동북지구 구역발전계획의 특성분석 연구 / 김천규(KRIHS), 이상준(NYPI), 김홍(NYPI)
- 11-27 중국대학입시에서의 지역할당제 연구 / 구자역(KEDI), 이준식(성균관대), 박영진(용인대), 이정자(경상대)
- 11-28 한·중 간 인재 육성 및 교류 활성화 방안 연구 / 손민정(KICE), 신형수(KICE), 김우석(인하대), 김진공(인하대)
- 11-29 전환기 중국 정치·경제 변화에 따른 중국 교통물류 발전 전망과 우리나라 대응방안 / 서종원(KOTI)안병민(KOTI)
- 11-30 중국 법제의 분야별 시리즈(I) - 중국의 금융법제 연구 / 유예리(KLRI), 박찬호(KLRI), 이준호(KLRI), 김은환(KLRI), 손현진(KLRI), 이정표(부산대), 양효령(전북대), 마광(중, 절강대)
- 11-31 중국의 노인장기요양보호대책의 실태분석과 상호협력체계 구축방안 / 선우덕(KIHASA), 김수봉(KIHASA), 이문형(KIET), 오영석(KIET), 조철(KIET), 김학기(KIET)
- 11-32 가족변화와 가족지원정책(II) : 중국가족의 라이프스타일을 중심으로 / 김영란(KWDI), 김혜영(KWDI), 장혜경(KWDI), 김은지(KWDI), 최인희(KWDI)
- 11-33 한중 물류협력 연구사업(중국 주강지역 진출 방안 수립 연구) / 김범중(KMI)
- 11-34 중국정부와 국유기업 및 사영기업의 개혁과 정책에 관한 연구 / 김윤권(KIPA), 이수봉(중), (중국청년정치대)
- 11-35 중국의 물관리 현황과 한·중 협력방안 - 북경·천진시 상하수 분야를 중심으로 - / 추장민(KEI), 이윤(KEI)
- 11-36 중국 자녀양육 가치관 및 양육 실태 연구 - 한족과 조선족 비교 - / 서문희(KICCE), 이윤진(KICCE), 최윤경(KICCE), 박금혜(중, 연변대)
- 11-37 중국연구 인벤토리(1999년 이전 자료) / 최호진(KIPA)
- 11-38 GTI 지역상공인간 교역활성화 방안 / 김진기(강원발전 연구소)
- 11-39 정치분야
중국의 중앙 지방 관계: 과정과 변화 / 정재호(서울대)
중국 엘리트 정치와 정치구조 / 김재철(가톨릭대)

■ 2011년 기초심층연구
(현대중국)

중국의 국가-사회관계의 동학 / 김도희(한신대)
중국 체제이념의 변화와 계속성 / 이희옥(성균관대)

11-40 경제분야

과거의 유산 / 김시중(서강대)
중국은 미래의 도전에 어떻게 대응하고 있는가? /
지만수(동아대)
미래의 도전 / 은종학(국민대)
중국과 세계경제 / 남영숙(이대여대)

11-41 사회분야

중국인의 인간관계 / 김광익(서울대)
포스트 사회주의 중국의 문화 소비와 한류 /
장수현(광운대)
현대 중국사회의 구성: 상업문화 및 시장구조를 중심으로
/ 정종호(서울대)
중국 문화유산의 정치학 / 장정아(인천대)

11-42 문화분야

中國人論 / 백영서(연세대)
문화 중국과 중국 사상 / 이육연(서강대)
'中華帝國' 體制와 體制理念의 장기 지속성: 역사학적 접근 /
전인갑(인천대)
사상으로 본 중국인의 국가 구상: 천하일가와 대동사회의
이중주 / 양일모(한림대)

경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 12-33-21

2012년 중국종합연구 총서 정책연구과제 요약집

KIEP 대외경제정책연구원

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246

TEL_ 3460-1223 FAX_ 3460-1212

<http://www.kiep.go.kr>



9 788932 214467

ISBN 978-89-322-1446-7

978-89-322-1072-8 (세트)