

## 홍콩 〈국가안전법〉 시행에 따른 홍콩의 정치·사회 동향 연구

여 현 정\*

---

### 〈국문초록〉

---

본 논문은 금년 홍콩 〈국가안전법〉 시행 1주년을 맞이하여 지난해 중국이 동 법을 제정하게 된 배경과 주요 쟁점 그리고 이에 따른 홍콩의 정치·사회 변화 등을 분석하는 것을 목적으로 한다. 2019년 홍콩의 '범죄인 인도법안' 개정 반대 시위는 2020년 6월 홍콩 〈국가안전법〉 제정으로 마무리되어 홍콩에 대한 중국의 통제를 더욱 강화하는 계기가 되었다. 이로써 중국은 국가안보 수호를 목적으로 홍콩을 내지화(內地化) 할 수 있는 법적 근거를 마련하게 되었다. 홍콩 〈국가안전법〉 제정을 둘러싼 핵심 쟁점은 제정 주체가 '홍콩 입법회'가 아닌 '중국 전인대'라는 점이다. 중국은 그동안 홍콩 정부에 대해 국가안보와 관련된 법률 제정을 촉구해 왔으나, 홍콩 시위가 장기화됨에도 불구하고 홍콩 정부가 이를 실행에 옮기지 않자, 중국 전인대가 직접 홍콩 〈국가안전법〉을 제정하게 되었다. 홍콩 〈국가안전법〉 시행 이후 중국은 홍콩 선거제도 개편, 애국교육 강화, 홍콩 언론 장악, 범민주파 진영 인사 체포 등 홍콩 내지화 정책을 제도화하고 있다. 이에 맞서 홍콩 시민들은 중국의 사법체계가 홍콩의 사법 독립성을 침해하고 정치적 자유와 일국양제를 훼손한다고 비난하며 대규모 반대 시위를 진행했고, 국제사회에서 홍콩의 민주주의와 일국양제에 대한 지지를 끌어냈다. 중국의 일국양제(一國兩制) 원칙에 따른 홍콩 정책이 미국 등 국제사회의 민주주의와 인권에 관한 관심을 집중시키고, 외교·경제적 상호 제재를 유발하면서 미중 간 전략적 경쟁을 더욱 심화시키고 있다. 중국이 국제사회와 대립하는 가운데 내부적으로 홍콩 내지화를 더욱 공고히 하는 분위기 속에서 홍콩의 민주주의와 일국양제 지속 여부가 주목된다. 앞으로 중국이 홍콩을 비롯한 국제이슈와 관련된 국가안보 위기 상황에서 이를 어떻게 관리하고 정책을 수립해 가는지에 대한 지속적인 관찰과 연구가 필요하다.

---

**주제어:** 홍콩, 홍콩 시위, 홍콩 〈국가안전법〉, 일국양제, 홍콩 내지화

---

\* 한림국제대학원대학교 정치외교학과 석사과정 (frsagan@hanmail.net)

## 1. 서론

본 논문은 2021년 6월 홍콩 〈국가안전법(國家安全法)〉 시행 1주년을 맞아 지난해 중국이 동 법을 제정하게 된 배경과 주요쟁점 그리고 동 법 시행 이후 홍콩의 정치·사회 변화 등을 검토해 보고자 한다.

지난 2019년에 발생한 홍콩의 '범죄인 인도법안'(송환법) 개정 반대 시위가 2020년 5월 28일 중국 전국인민대표대회(이하 전인대)의 홍콩 〈국가안전법〉 제정으로 종료되었다. 중국은 코로나19 여파로 인해 두 달 가량 늦게 개최된 양회(兩會)에서 〈국가안전법〉이 홍콩의 현 상황에 부합한다는 각계 인사들의 의견을 반영하여 동 법 제정을 적극적으로 추진하였다. 이후 동 법은 두 차례에 걸친 전국인민대표대회(이하 전인대) 상무위원회 초안 심의를 거쳐 최종적으로 통과되었다.<sup>1)</sup> 이로써 중국은 홍콩에 대한 중앙의 사법적 영향력과 통제를 확대 강화할 수 있는 법적 근거를 마련하게 되었다.

사실 그 동안 홍콩에서는 중국이 홍콩에 대한 통제를 강화하고, 일국(一國)을 중심으로 홍콩을 내지화(內地化)하려는 움직임이 꾸준히 이어져 왔다. 이는 중국 정부가 홍콩의 사회 체제와 홍콩 시민들이 인식하고 있는 국가 정체성 등이 아직까지 중국과 동조되지 못하고 있다는 우려에 기인한 것이다. 중국 정부는 이와 같은 요인이 자칫 홍콩의 독립을 표방하는 대규모 반정부 시위로 이어질 수 있다고 판단하여 홍콩 정부에 사회 안정과 주권 안보 수호를 위한 법률 제정을 촉구해 왔다. 이에 대해 홍콩 시민들은 동 법이 중앙의 통제 강화를 촉진하고, 홍콩의 정치적 자유를 제한할 수 있다고 우려하며 법안 제정에 저항해 왔다. 이후에도 중국은 홍콩의 중·고등학생들에게 공산당 역사를 배우게 하는 이른바 '중국식 국민교육' 도입과 홍콩 행정장관 선거

1) 중국 전국인민대표대회가 5월 28일 베이징 인민대회당에서 전체회의를 열어 홍콩 〈국가안전법〉 초안을 표결에 부쳐 찬성 2,878표, 반대 1표, 기권 6표로 가결 처리하였고, 이후 6월 30일 2차 심의에서 만장일치로 동 법을 최종 통과시켰다.

제도 개편 등을 추진하였으나, 결국 홍콩 시민들의 대규모 반대 시위로 무산되고 말았다. 이처럼 홍콩 시민들의 반중국 시위는 중앙의 홍콩 내지화를 지연시키는 결정적 요인이 되는 한편, 홍콩 시민들과 중앙 간의 구조적 갈등을 초래하는 원인이 되었다.

지난 송환법 반대 시위는 곧 중앙 정부에 대한 홍콩 시민들의 불만과 갈등이 일국양제를 부정하는 반중국 시위로 확대된 결과이다. 그 과정에서 미국을 비롯한 일부 서방국가들의 對중국 견제 조치와 비난성명 발표 등 직간접 개입으로 인해 홍콩 시위의 전선이 역외 지역으로까지 확대되기도 하였다. 일각에서는 중국식 권위주의 체제가 홍콩의 민주주의를 훼손한다는 우려를 제기하며 홍콩 사태를 체제 경쟁의 한 측면으로 보려는 시도도 나타났다.<sup>2)</sup> 중국은 홍콩 사태가 자칫 서방 국가들로 하여금 중국을 압박하는 통로로 활용되는 것을 차단하고, 홍콩의 질서 회복과 주권 안보 수호를 위해 홍콩에 대한 〈국가안전법〉 직권 제정이라는 방식을 활용하였다.

주목해야 할 점은 홍콩은 주권 반환 이후 중국의 특별행정구로 편입되었지만, 독자적인 입법·사법·행정권을 행사하며 운용되어 왔다는 사실이다. 그럼에도 불구하고, 이번 홍콩 〈국가안전법〉 제정은 홍콩 입법회가 아닌 중국 전인대 상무위원회가 주도하였다. 그렇다면 중국은 왜 홍콩 입법회를 통하지 않고 직접 홍콩 〈국가안전법〉을 제정하였는가? 중국의 동 법 직권 제정이 중앙의 정치적 판단이었는지, 아니면 법적 해석에 따른 합당한 조치였는가? 나아가 중국이 동 법 제정을 통해 궁극적으로 추구하고자 했던 목적은 무엇인가? 이와 같은 질문에 대한 분석은 그동안 중국이 홍콩에 약속했던 50

2) 브랜던 클리프트(Brendan Clift, 2021)는 중국 정부가 권위주의적 이념 전통성을 추구하고 있는 상황에서 홍콩내 정치적 반대 세력(범민주진영)의 자유로운 정치 행위를 박탈하고자 홍콩 시위에 법(law)과 법률적 형식(legal forms)을 동원한 대응을 전개하였다고 언급하였다. 시우(Siu Kaxton, 2019)는 이번 홍콩의 송환법 반대 시위를 시진핑 집권 이후 점차 권위주의적으로 흘러가고 있는 중국과의 대결이라고 지칭하며, 권위주의와 민주주의 세력 간의 이념적 경쟁 구도에서 문제를 설명하였다. Siu Kaxton(2019), "Hong Kong's war against authoritarianism: How did it start and What is at Stake for the World?", *Global Asia*, vol.14, No.3.

년 불변의 원칙 즉, 일국양제 체제에 대한 중국의 입장 변화를 파악할 수 있다는 점에서 충분한 연구가 필요하다고 판단된다. 그 밖에 홍콩 시민들은 홍콩 내부에서 발생한 시위에 중앙정부가 직접 개입한 것을 두고 일국양제의 종식과 민주주의의 훼손이라고 여기고 있다. 그렇다면 과연 중국의 개입이 홍콩의 민주주의를 훼손하였는지? 나아가 과연 홍콩이 그동안 민주주의 체제를 유지해 왔는지? 등의 쟁점도 함께 논의해 보고자 한다.

최근 발생한 홍콩 사태와 관련된 국내 학계의 연구는 주로 홍콩 시위의 발생 배경 및 홍콩의 경제·사회에 미치는 영향 등에 초점을 두고 있다(장정아, 2019; 윤영도, 2019; 이종화, 2018). 이로 인해 홍콩 사태와 관련된 국내 연구는 주로 사회학 분야에 치우쳐져 왔다. 정치학 분야에서는 제한적으로나마 신원우와 윤태희가 분석한 홍콩 시위와 일국양제 위기론 그리고 중국 정부의 대응 등에 대한 연구가 있다(신원우, 2020, 2021; 윤태희, 2021). 신원우는 2019년 홍콩 시위의 발생 원인을 정치적, 경제적 불평등과 상대적 박탈감에서 오는 홍콩 시민들의 불만, 중국 공산당의 홍콩에 대한 강압적 정책, 이에 대한 홍콩 시위의 적극적 호응으로 발생하였다고 평가하였다. 한편 윤태희는 중국 정부가 홍콩에 대한 전면적 관할권 강조, 일국양제 주권 수호 그리고 지역경제 통합을 통한 홍콩의 경제성장 추진이라는 장기적 목표 하에 홍콩 시위를 대응하였다고 분석하였다. 아직까지 국내 학계에서는 중국 전인대의 홍콩 <국가안전법> 제정 절차와 법적 근거 나아가 동 법 시행 이후 홍콩의 정치·사회적 변화를 분석한 연구는 부재한 상황이다. 따라서 홍콩 <국가안전법> 시행 1주년을 맞이하는 현시점에서 이와 같은 연구를 진행하는 것은 향후 중국이 분쟁 상황에서 어떻게 대응할 것인지와 홍콩의 일국양제는 어떻게 유지될 것인지를 가늠할 수 있다는 측면에서 유의미한 연구적 가치가 있다고 판단된다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 먼저 제2장에서는 중국이 홍콩 <국가안전법>을 제정하게 된 배경과 추동 요인을 살펴본다. 제3장에서는 <국가안전법> 제정을 둘러싼 주요 쟁점과 의의를 살펴본다. 제4장에서는 <국가안전법> 시행 후, 중국이 홍콩 내지화를 추진하기 위해 시행한 후속 조치와 이에

따른 홍콩 사회의 변화 동향을 검토해 보고자 한다. 끝으로 결론에서는 〈국가안전법〉 제정이 홍콩 사회 전반에 미친 긍정·부정적 영향 등을 평가하고, 향후 중국이 여타 분쟁 사례에 동 방식의 적용 여부 가능성 등을 예측해 보고자 한다.

## 2. 홍콩 〈국가안전법〉 제정 배경과 추동 요인

### 1) 홍콩 〈국가안전법〉 제정 배경

홍콩 반환 이후, 중국은 홍콩에 대한 사법적 영향력을 확대하기 위해 홍콩의 정치·사회제도 개혁을 추진해왔으나, 이를 반대하는 홍콩 시민들의 시위로 매번 무산되었다. 대표적으로 2003년 홍콩 행정부는 중앙의 지시에 따라 〈홍콩 기본법〉 제23조에서 규정하고 있는 홍콩의 안보 관련 법 제정을 추진하였다.<sup>3)</sup> 그러나 동 법이 향후 홍콩의 언론과 집회의 자유를 제한하고, 인권과 민주주의를 훼손할 수 있다고 우려한 홍콩 시민들의 반대로 결국 동 법안 제정이 철회되었다. 2004년에는 홍콩 행정장관 및 입법회 선거 등 선거제도 개혁을 둘러싼 중국 전인대의 〈홍콩 기본법〉 해석 문제가 대두되었다. 중국 전인대는 〈홍콩 기본법〉 조항內 행정장관과 입법의원 선출 방식에 대한 법적 해석을 변경하기 위해서는 전인대 상무위원회의 비준이 필요하다는 결정을 통과시켰다.<sup>4)</sup> 이에 대해 홍콩 야당과 범민주 단체는 전인대 상무위원회

3) 2002년 첸지천(錢其琛) 중국 국무원 부총리는 중앙정부가 홍콩이 〈홍콩 기본법〉 제23조를 가급적 빨리 시행하기 바란다고 언급하였다. 2002년 9월 24일 홍콩 정부는 ‘〈홍콩 기본법〉 제23조 시행을 위한 협의 문서’를 발표하며 홍콩 헌지법에 없는 국가분열 행위 등에 대해 논의했다고 밝혔다.

4) 2004년 4월 26일 제10기 전인대 상무위 8차 회의에서 전인대는 〈홍콩특별행정구의 2007년 행정장관 및 2008년 입법회 선출 방식 문제에 대한 전인대 상무위 결정〉을 통과시켰다. 동 결정은 행정장관과 입법위원 선출 관련 방식 변경 시 중국의 승인을 받아야 한다고 규정한바, 2007년 이후 행정장관과 입법회 선출 방식 등 정치제도 변경이 필요한 경우 홍콩 입법회와 행정장관 동의

의 결정이 홍콩의 자치권을 훼손한다고 지적하며 홍콩 시민들이 정치 지도자를 직접 선출할 수 있는 기본권을 포기해서는 안 된다고 주장하였다. 이어 발생한 홍콩 행정장관과 입법회 의원 직선제 요구 시위의 영향으로 당시 등젠화(董建華) 행정장관이 사퇴하기도 하였다. 2012년에는 중국이 홍콩에 애국주의를 강조하는 국민교육 과목을 신설하려고 했으나, 홍콩 시민들과 학생들의 반발로 철회되었다.<sup>5)</sup> 2014년에는 홍콩 행정부가 중국 전인대 결정에 따라 행정장관 직선제를 추진하였다.<sup>6)</sup> 이에 대해 홍콩의 범민주파 인사들은 행정장관 후보 추천위원회가 다수의 친중파로 구성되기 때문에 다양한 인사들의 행정장관 입후보가 제한된다는 문제를 제기하며 일반 시민들에 의한 완전 직선제를 요구하는 우산 시위를 진행하였다. 결국 이 역시 홍콩 시민들의 장기간 이어진 대규모 직선제 요구 시위로 인해 무산되었다.

2019년에 발생한 홍콩 시위는 홍콩 행정부가 범죄인 인도 조약을 체결하지 않은 국가나 지역에 대해 사안에 따라 범죄인을 인도할 수 있도록 ‘범죄인 인도 법안’ 개정을 밝힌데 대한 홍콩 시민들의 반대에서 시작되었다. 홍콩 시민들은 송환법 개정이 통과되면 중국 본토까지 범죄인 인도 대상에 포함되기 때문에 홍콩 내 반중 인사들이 중국 본토로 송환될 가능성이 있다는 문제를 제기하였다. 이어 과거 중국이反체제 인사를 탄압했던 사례들을 지적하며 중국의 사법체계가 홍콩의 사법적 독립성을 침해하고,<sup>7)</sup> 홍콩의 민주주의와 인권 보호 등 정치적 자유와 일국양제를 침해할 수 있다며 대규모 반

를 거쳐 전인대 상무위의 비준을 받도록 하였다.

- 5) 2007년 7월 홍콩 주권 반환 10주년 기념식에서 후진타오(胡錦濤) 前국가주석이 청소년에 대한 국민교육을 중시한다고 강조한 이후 홍콩 정부는 국가정체성과 애국심을 강조한 국민교육 계획을 발표하였다. 이에 대해 홍콩의 시민단체와 학생들은 중국식 애국주의를 강요하는 세뇌 교육이라며 강렬하게 반발하였다.
- 6) 2014년 8월 31일 중국 제12기 전인대 상무위원회는 2017년 홍콩 행정장관 선거 후보자 자격을 제한한다는 결정을 발표하였다. 전인대가 발표한 홍콩 행정장관 선거제도는 행정장관 후보 지명위원회(1,200명)의 과반수 이상의 동의를 얻은 2-3명의 후보자에 대해 홍콩 시민의 직접 투표 방식으로 진행된다.
- 7) 2015년 시진핑 주석에 비판적인 서적을 팔던 홍콩 통뢰완(銅鑼灣) 서점 관계자 5명 실종 등 중국 정부를 비판한 기업인, 지식인 등이 잇달아 실종되는 사건이 발생하였다.

대 시위를 진행하였다.<sup>8)</sup>

이후 홍콩 입법회에 〈범죄인 인도 조례〉 개정 안건이 상정되자 야당 의원들은 무기한 필리버스터를 진행하며 동 심의를 지연시켰다. 홍콩 입법회의 송환법 제2차 심의를 앞두고, 홍콩 인권 단체인 민간인권전선(Civil Human Rights Front)이 주도한 반대 시위에 홍콩 시민 200만 명이 참여하였는데, 홍콩 경찰이 지난 2014년 발생한 우산시위 당시 유연하게 대처하였던 것과는 달리 즉각 최루탄과 고무탄을 발포하며 시위를 강경하게 진압하였고, 홍콩 시위는 송환법 반대 시위에서 점차 反정부적 시위 양상을 보이기 시작하였다.<sup>9)</sup>

홍콩 주권 반환 22주년 기념일인 7월 1일에 홍콩 시위대는 홍콩 입법회 건물을 점거하여 중국의 국기(國旗)와 휘장(徽章)을 훼손하고 홍콩 경찰과 격렬하게 대치하였다. 이에 대해 홍콩 행정부는 시위 발생 이후 처음으로 적색경보를 발령하고, 이전보다 더 강경한 자세로 시위를 진압하였다.<sup>10)</sup>

홍콩 시위가 점차 反정부·反중국 양상을 보임에 따라, 중국 정부도 공개적으로 홍콩 사태와 관련된 입장을 표명하기 시작한다. 2019년 7월 23일 중국 외교부는 홍콩의 극단적 폭력 행위는 홍콩 법치의 근본을 위협하고, 일국 양제의 마지 노선에 심각하게 저촉된다며 우려를 표명하였다. 2019년 7월 24일 중국 국방부는 홍콩 사태에 인민해방군이 투입될 수 있다는 가능성을

8) 2019년 3월 31일 첫 반대 시위 이후 〈범죄인 인도 조례〉 2차 심의를 앞두고 6월 9일 홍콩 시민 100만 명이 참여한 대규모 시위로 진전되었다. 이 과정에서 홍콩 경찰이 시위대를 향해 최루탄 발사 및 기자 체포 등 폭력 대응을 하자 시위대는 경찰의 폭력 행위에 대한 독립조사위원회 구성과 조사, 경찰의 사과를 요구하며 홍콩 정부와 경찰에 대한 반감이 고조되었다.

9) 6월 16일 홍콩 시민들은 홍콩 정부에 ① 송환법 공식 철회, ② 경찰폭력·과잉진압 조사를 위한 독립위원회 구성, ③ 시위대에 대한 폭도 규정 철회, ④ 체포된 시위대에 대한 조건 없는 석방 및 불기소, ⑤ 행정장관 직선제 실시 등 절대 빠져서는 안 되는 다섯 가지 요구 사항(五大訴求 缺一不可) 수용을 촉구하였다.

10) 앤드루 령(梁君彥) 홍콩 입법회 의장은 2019년 7월1일 적색경보를 발령하면서 “시위대가 극단적인 폭력을 사용하고 입법회 청사에 심각한 손상을 입히게 된 것은 유감스러운 일”이라고 밝혔다.

언급하였다. 국2019년 7월 29일 국무원 홍콩마카오사무관공실은 홍콩 시위를 국가 주권과 안보를 훼손하는 행위이자, 중앙 정부의 권력과 〈홍콩 기본법〉에 대한 도전이라고 지적하며, 외부세력이 홍콩을 통해 본토로 침투되는 것을 절대 용납할 수 없는 행위라고 규정하였다. 이어 홍콩 시위의 장기화로 홍콩이 최악의 상황에 직면해있다면, 홍콩 행정부가 통제하지 못하는 상황이 발생하는 경우, 중앙 정부가 개입할 수 있음을 언급하였다.<sup>11)</sup>

이와 같은 중국의 강경 입장에도 불구하고, 홍콩 시위가 동맹휴학·총파업·상거래 중단 운동 그리고 대중교통을 방해하는 여명운동(黎明運動) 등으로 점차 확산되면서 대규모 도시 마비 사태를 초래하자, 결국 캐리 램(林鄭月娥) 행정장관은 송환법 철회를 발표하게 된다.<sup>12)</sup>

캐리 램 행정장관의 송환법 철회 발표 이후, 중국 정부는 홍콩의 극단주의자들이 사회 전체의 법치와 안전을 심각하게 훼손하였다면서 홍콩의 현 상황을 ‘법치위기(法治危機)’에 직면했다고 평가하였다. 뿐만 아니라, 현재 가장 시급한 일은 홍콩의 폭력과 혼란을 진압하고 법치와 질서를 회복하는 것이라고 강조하였다. 홍콩 행정부는 이러한 중국의 입장에 따라, 계엄령에 준하는 〈긴급정황규례조례(緊急情況規例條例, 이하 긴급법)〉를 입법회의 승인

11) 2019년 8월 7일 Reuters 보도에 따르면 장샤오밍(張曉明) 중국 국무원 홍콩마카오사무관공실 주임은 홍콩의 정치 위기 상황 관련 비공개 좌담회에 참석(2019.8.7. 중국 광둥성 선전)하여 홍콩의 상황이 주권 반환 이후 가장 심각한 상황이라고 평가하였다. 이어 장 주임은 덩샤오핑(鄧小平) 前중국 최고 지도자가 “홍콩 소요 사태가 있을 것으로 예상하며, 국가의 근본 이익이 훼손되는 경우 중앙정부가 개입하는 것을 두려워하지 말아야 한다”는 내용을 언급하였다.

12) 홍콩에서 시위대에 대한 백색테러로 인한 부상자와 홍콩 경찰의 탄환에 기사가 실명하는 사건이 발생하자 시위대는 홍콩 공항을 점거하였고, 홍콩 공항은 개장 후 첫 폐쇄 조치가 내려졌다. 중국은 홍콩 인근 선전에 인민해방군 산하의 무장경찰을 배치한 이후, 8월 29일 중국 인민해방군의 장갑차를 홍콩에 진입시켰다. 한편 당시 홍콩 입법회는 다수의 친중파 인사로 구성되어 있기 때문에 송환법 표결 심의(6.20)가 원활하게 진행될 것으로 예상되었다. 그러나, 홍콩 시민들의 반대 시위가 격렬해지자, 램 장관은 6월 12일 송환법 2차 심의 연기를 결정하고 6월 15일 기자회견에서 송환법 추진을 무기한 연기한다고 발표하였다.

없이 기습 발동한다.<sup>13)</sup> 이어 홍콩 행정부는 〈긴급법〉에 근거하여 공공집회에서 마스크 착용을 금지하고 위반 시 이를 처벌할 수 있는 〈복면금지법〉을 제정하였다.<sup>14)</sup> 같은 시기 중국은 제19기 4중전회에서 ‘홍콩에 대한 전면적 통치권 강화’ 방침을 결정하였다.<sup>15)</sup> 특히 시진핑 주석은 캐리 램 행정장관과의 면담에서 법에 따라 조속히 홍콩의 혼란과 폭력을 진압하고 질서를 바로 잡을 것을 촉구하며, 홍콩 사태에 대한 강경한 입장을 강조하였다.

홍콩 사태가 중국 정부의 개입으로 점차 통제 불가능한 수준에 이르게 되자, 미국을 비롯한 국제사회의 대응 움직임도 나타나기 시작하였다. 먼저 트럼프 행정부는 중국의 홍콩 시위 무력 진압을 비난하며 국제사회에서 유사 입장국가들(like-minded countries)과의 연대 목소리를 강조한다.<sup>16)</sup> 美 의회는 〈홍콩 인권 민주주의 법안(이하 홍콩 인권법)〉을 통과시키며 중국을 더욱 압박한다.<sup>17)</sup> 이에 중국 지도부는 미국 등 외부세력의 홍콩 시위대 지지

- 
- 13) 〈긴급정황규례조례〉 제2조 1항 홍콩 행정장관이 행정회의를 통해 긴급 상황 혹은 공공안전에 위대한 상황이 발생하였다고 판단할 경우, 행정장관이 공공 이익에 부합하는 신규 규례(規例) 제정이 가능하다고 명시하고 있다.
  - 14) 〈복면금지법〉은 일반 집회(50명 이상) 및 불법집회, 미허가 집회 참가시 얼굴을 가리는 행위(마스크, 방독면 등)를 할 경우 1년 이하의 징역 및 25,000HKD 이하의 벌금형을 처벌할 수 있도록 규정하고 있다.
  - 15) 2019년 10월 31일 제19기 4중전회 공보에 따르면 ‘중국 특색 사회주의 제도를 견지 완비하고, 국가 통치구조 체계와 통치능력 현대화 추진 관련 중대 문제에 관한 결정을 채택한다고 발표하였다. 이어 홍콩 시위 등 홍콩 문제와 관련 중국 〈헌법〉과 〈홍콩 기본법〉에 따른 통치와 국가안보와 법치 확립을 위한 제도적 보완이 필요하다고 강조하였다.
  - 16) 도미닉 라브(Dominic Raab) 영국 외무장관은 홍콩 경찰이 홍콩 민주과 인사들을 대거 체포한 것은 〈영중공동성명〉에 규정된 홍콩 시민의 권리와 자유를 심각하게 침해하는 행위라고 지적하였다. 피터 스타노(Peter Stanó) EU 대변인은 홍콩에서 정치적 다원성은 더이상 용인되지 않으며, 홍콩 〈국가안전법〉은 반대 의견을 박해하고 인권과 정치적 자유 운동을 억압하는 데 사용되고 있다고 지적하였다. 마리즈 페인(Marise Payne) 호주 외무장관은 홍콩 〈국가안전법〉이 홍콩의 자치권, 민주주의 원칙, 법치를 훼손하고 있다며 우려를 표명하였다.
  - 17) 〈홍콩 인권법〉의 핵심은 홍콩의 자치 수준을 1년에 한 번씩 평가하여 미국이 부여하는 특별지위 지속 여부를 결정하고 기준 미달 시 특별지위를 박탈

행위가 내정 간섭이자 국가주권 안보를 심각하게 위협한다며, 이를 조기에 종결시키고자 국가안보 관련 법 제정 필요성을 제기하기 시작한다. 중국은 중앙정부가 주도하여 홍콩에서 추진한 다양한 정치개혁이 무산되고 홍콩이 혼란한 사태에 이르게 된 원인을 국가안보 관련 법률 부재 때문이라고 분석하였다.

이를 계기로 중국은 홍콩 시위 등 문제에 대해 중국 〈헌법〉과 〈홍콩 기본법〉에 따른 통치와 국가안보와 법치 확립을 위한 제도적 보완을 위해 홍콩의 국가안전 수호를 위한 법률 제도와 집행 시스템을 설치할 필요가 있다고 판단하게 되었다. 그러나 홍콩의 혼란한 상황 속에서 중국은 홍콩 입법회가 홍콩 〈국가안전법〉을 제정하여 국가안전 수호를 위한 법 제정 절차 수행이 어렵다고 판단하고, 전인대가 홍콩 〈국가안전법〉 입법을 제정하도록 하였다.<sup>18)</sup> 중국은 동 입법 조치를 통해 중국 특색 사회주의 제도를 완비하여 홍콩 시위를 수습하고 홍콩에 대한 중앙정부의 전면적인 통치와 개입을 강화하겠다는 의지를 보여주었다. 이에 따라 중국은 이듬해 5월 개최된 양회에서 홍콩의 국가 안보를 수호하기 위한 〈국가안전법〉 제정 의사 표명 후, 6월 30일 자정을 기점으로 동 법을 정식 시행하였다. 이는 중국 정부가 홍콩 입법회를 통하지 않고 〈홍콩 기본법〉 제23조 입법을 실현하는 것으로 그동안 중앙정부와 홍콩 시민 간 홍콩의 정치제도 개혁을 중심으로 한 갈등을 신속하게 종료시키고 중앙정부의 홍콩에 대한 권한과 통제가 본격적으로 시작하게 된 시발점이 되었다.

---

하며, 홍콩 시위 진압에 활용되는 장비의 수출 금지, 홍콩의 자유를 제약하는 인물에 대한 미국 비자 발급 거부 및 미국내 자산 동결 등의 제재 관련 내용도 포함하고 있다.

- 18) 장예수이(張業遂) 전인대 대변인은 2020년 5월 22일 브리핑에서 홍콩은 중국과는 분리될 수 없다면서, 전인대는 국가 최고 권력기관으로서 헌법이 부여한 권한에 따라 홍콩 입법회를 대신하여 직접 홍콩 〈국가안전법〉을 제정한다고 발표하였다.

## 2) 홍콩 〈국가안전법〉 제정 과정과 중국 국내 정치적 추동 요인

홍콩 〈국가안전법〉은 중국 전인대에서 관련 법률을 제정하는 ‘결정’을 채택하고, 이를 근거로 전인대 상무위원회가 관련 법안을 ‘입법’한 이후, 홍콩 행정부가 이를 최종적으로 공포하는 과정을 거쳐 제정되었다.

먼저 지난 2020년 5월 22일 중국 양회 개막식에서 〈홍콩의 국가안전을 수호하기 위한 법률제도 및 집행기제 건립에 관한 전인대의 결정(초안)〉이 보고되었다.<sup>19)</sup> 동 결정은 제13기 전인대 제3차 회의(5.22-5.28)에 상정된 이후 통과되었다. 이후 중국 전인대 상무위원회는 두 차례 관련 회의를 개최하였는데, 제19차 회의(6.18-20)에서 법안 초안을 1차 심의를 하고, 제20차 회의(6.28-30)에서 2차 심의를 거친 후 2주 만에 상무위원회 만장일치로(162명) 6월 30일 〈홍콩특별행정구의 국가안전을 수호하기 위한 법률제도 및 집행기제 수립·완비에 관한 전국인민대표대회 결정〉이 통과되었다.<sup>20)</sup> 중국 전인대 상무위원회는 〈국가안전법〉이 홍콩의 안보와 관련된 전국성 법률(全國性法律)에 해당한다고 판단하여 홍콩 입법회의 입법절차 없이 〈홍콩 기본법〉 부속서3에 동 법을 편입시키는 방식을 활용하였다.<sup>21)</sup> 이후 시진핑

19) 장예수가 전인대 대변인은 5월 21일 〈홍콩의 국가안전을 수호하기 위한 법률제도 및 집행기제 건립에 관한 전인대의 결정(초안)〉을 심의하며, 국가적 차원에서 홍콩의 국가안전을 수호하는 법률제도 및 집행체제를 수립하고 일국양제를 견지할 필요가 있다고 발표하였다. 이어 왕천(王晨) 전인대 상무위 부위원장은 5월 22일 전인대 개막식에서 〈홍콩특별행정구의 국가안전을 수호하기 위한 법률제도 및 집행기제 수립·완비에 관한 전국인민대표대회 결정〉을 공개하며, 국가 안보 위협이 갈수록 커지고 일국양제의 근간을 흔드는 심각한 도전행위가 발생하고 있기 때문에 법에 따라 이 같은 행위를 방지, 중단, 처벌한다고 발표하였다.

20) 〈홍콩특별행정구의 국가안전을 수호하기 위한 법률제도 및 집행기제 수립·완비에 관한 전국인민대표대회 결정〉은 ▲홍콩특구의 국가안전 수호를 위한 법률 제도와 집행 기제 수립 의무 및 조직 ▲대상 범죄 행위 및 처벌 ▲관할권, 법률 적용 및 절차 ▲홍콩 주재 중앙인민정부 국가안전담당기관 조직 ▲사회단체 및 언론·인터넷 등 국가 안전 교육 실시 등을 포함하고 있다.

21) 〈홍콩 기본법〉 제18조 중국 전국인민대표대회 상무위원회는 홍콩 기본법 위

주석의 서명과 캐리 램 행정장관의 공포를 거치며 발효되었다.

일반적으로 중국의 입법권은 중국 〈헌법〉 제58조에 의거하여 전국인민대표대회와 상무위원회가 행사하며, 제의 → 심의 → 표결 → 공포 등 총 4단계의 입법 과정을 거친다. 중국의 특별행정구의 설립 및 그 제도 ‘결정’과 관련하여 중국 〈헌법〉 제62조 14항은 전국인민대표대회가 직권을 행사한다고 명시하고 있다. 따라서 중국은 상기 규정에 따라 홍콩 〈국가안전법〉을 제정하였는데, 문제는 중국이 전인대의 결정과 전인대 상무위원회의 입법 등 2단계 방식만을 거친 후, 홍콩 입법회의 별도 승인절차 없이 홍콩 행정장관의 공포와 동시에 즉시 효력이 발생하였다는 것이다.<sup>22)</sup> 이는 중국 전인대 상무위원회가 통상적으로 두 달에 한 번 회의를 하고, 원칙적으로 3차례의 법안 심의 후 표결을 하는 것과 대비되는 신속한 조치이다.

이처럼 중국이 홍콩 〈국가안전법〉을 전례 없이 신속하게 제정하게 된 이유는 일차적으로는 코로나19 대유행 하에서 시위의 지속 확산을 차단하기 위함이지만, 궁극적인 이유는 그동안 동 법안 제정이 무산된 사례가 있었기 때문이다. 지난 송환법 반대 시위 과정에서도 캐리 램 행정장관은 시위대의 강렬한 저항에 의해 결국 동 법안 폐기를 발표하였는데, 중국 정부는 이번 홍콩 〈국가안전법〉 역시 홍콩 정부가 정치적 불안 상황 하에서 이를 온전히 진행할 수 없을 것이라는 우려에 기인하여 제정 절차를 간소화하는 방식으로 신속하게 추진하였다고 볼 수 있다. 특히 홍콩 시위대가 외부세력과 결탁하려는 움직임과 미국이 연이어 홍콩 정책 관련 법안들을 제정하고 주요 국가들의 홍콩 문제 공식 개입 움직임은 중국으로 하여금 동 법안 제정의 필요성을 상

---

원회와 홍콩 정부의 의견을 구한 후, 이 법의 부속서3에 포함된 전국성 법률을 증감할 수 있으며, 부속서3에 포함된 법률은 국방·외교와 그 밖에 이 법의 규정에 따라 홍콩 자치범위에 속하지 아니하는 법률에 제한된다고 명시하고 있다.

22) 전인대는 2020년 5월 28일 양회 폐막일에 중국 〈헌법〉과 〈홍콩 기본법〉에 의거하여 〈홍콩특별행정구의 국가안전을 수호하기 위한 법률제도 및 집행기제 수립·완비에 관한 결정〉을 의결하였고, 이후 전인대 상무위원회의 두 차례의 심의(6.18-20 / 6.28-30)를 거쳐 통과된 후, 6월 30일 홍콩 정부가 공포하며 시행되었다.

기시키는 주요 요인으로 작용하였다.<sup>23)</sup> 중국 정부는 홍콩 시위가 최고조에 이르던 시기에도 신중하게 여겼던 홍콩 〈국가안전법〉 직권 제정 사안을 외부 세력의 개입 움직임이 관찰된 이후 본격적으로 착수하게 된 것이다.<sup>24)</sup>

그밖에 중국 국내적으로 공산당의 중앙집권 형태의 권력이 점차 강화되면서 중앙정부가 홍콩 〈국가안전법〉 제정에 개입하게 된 요인으로 작용하였다. 2013년 시진핑 집권 이후 중국 정부는 홍콩 민주파의 정치개혁 요구가 외부세력의 홍콩 문제를 이용한 내정간섭이라고 경계하며 국가안보 차원에서 홍콩에 대한 관할권을 더욱 강화하기 시작하였다. 중국 국무원은 일국양제에서 ‘일국(一國)’에 방점을 둔다고 해석할 수 있는 중국 최초의 공식 보고서인 『홍콩특별행정구의 일국양제 실천(2014)』 백서를 발간하여 중앙정부의 홍콩에 대한 전면적인 관할권 행사를 다시금 강조하였다(신원우, 2021).<sup>25)</sup>

23) 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미 하원의장은 2019년 9월 18일 홍콩 인권 민주주의 법안(홍콩 인권법) 제정 관련 기자회견에 홍콩 시위 주역인 조슈아 왕(黃之鋒)과 데니스 호(何韻詩) 등을 초청하였다. 영국은 〈2019년 홍콩문제 상반기 보고〉를 발표하였는데, 동 보고서는 중국의 〈중영공동성명〉 약속 이행 여부 재평가와 홍콩 문제에 대한 영국의 대응방안 재검토 등을 요구하고 있다. 또한 미국은 〈홍콩 인권법(2019)〉, 〈홍콩 자치법(2020)〉, 행정명령(2020) 등 홍콩 정책 관련 법령을 제정하여 홍콩의 민주주의 및 자치권 침해 관련 인사에 대한 제재 조치를 시행하였다.

24) 중국은 2019년 12월 16일 홍콩특별행정구의 국가안전 수호를 위한 법률제도 및 집행기제와 관련된 법안을 2020년도 전인대 상무위원회 입법 업무 계획에 추가하였다.

25) 중국 국무원 신문관공실은 2014년 6월 10일 『일국양제 : 홍콩에서의 실천(“一國兩制”在香港的實現白皮書)』 백서를 발간하며, 중앙정부의 홍콩 관할권 명시 및 홍콩 내 외부세력의 중국 내정 간섭 문제 등을 서술하였다. 동 백서는 ‘일국(一國)’은 중화인민공화국을 말하며 홍콩은 국가에서 떨어질 수 없는 중앙인민정부의 지방행정구역이고, 중앙정부는 홍콩을 비롯한 모든 지방정부에 관할권을 갖고 있다고 명시하였다. 또한 ‘양제(兩制)’는 일국의 범위 내에서 비롯된 것으로 일국에 귀속되며 홍콩의 고도의 자치권은 중앙이 부여한 자치권이라고 강조하였다. 한편 동 백서는 홍콩 일부 인사들이 역사적 전환에 적응하지 못하고, 일국양제 방침과 〈홍콩 기본법〉을 편파적으로 이해하고 있으며 외부 세력이 홍콩을 이용하여 중국 내정에 간섭하는 시도는 경계해야 한다면서, 현재 홍콩의 경치 사회 및 정치제도 발전 문제에서 나타나는 부정확한 관점은 모두 이러한 것과 연관되어 있다고 지적하였다.

2014년 제18기 4중전회에서는 '법에 따른 국가통치(依法治國)'를 선포하며 홍콩에서 발생한 국가안보 상황에 대한 법적 조치를 마련해야 할 필요성을 갖게 되었다. 2019년 제19기 4중전회에서는 홍콩 시위 장기화를 국가위기 상황으로 인식하게 되면서 중국 공산당의 주도로 홍콩 <국가안전법>을 제정하고 홍콩의 국가안보 법체계를 보완하는 한편 홍콩에서 애국자가 중심이 된 자치가 이행되도록 하여 중앙정부의 홍콩에 대한 전면적 통제를 보다 심화하였다.<sup>26)</sup> 특히 2021년은 중국 공산당 창당 100주년을 맞이하는 해로 중국 지도부는 공산당의 집권체계와 중국 특색 사회주의를 공고히 하며 중화민족의 위대한 부흥을 실천할 것이라고 강조하고 있다. 또한 미중 간 홍콩·대만 문제를 놓고 대립이 더욱 격화되는 상황에서 중국 정부는 홍콩 문제가 내정 사안이라면서 홍콩에서 중국 공산당의 역할을 강조하고 있다. 중국은 과거 2003년 국가안보 관련 법, 2004년과 2014년 홍콩 선거제도 개정 등이 무산된 경험을 바탕으로 중앙정부가 통제 가능한 홍콩의 정치제도를 개혁하고, 홍콩 사회 전반에 애국주의를 강조하고 있다. 이를 계기로 중국은 홍콩 시민과 공직자 등 애국심을 갖춘 인사들이 홍콩 사회 전반에 참여하도록 하여 외부세력의 홍콩 개입을 차단하고 중국 공산당의 집권체계를 강화하며 중국 특색의 사회주의를 안정적으로 이끌어 가고자 하고 있다.

26) 제18기 4중전회 결정문에 따르면, 법에 근거하여 일국양제 실천과 조국통일 추진을 보장한다고 언급되어 있으며, 중국 <헌법>과 <홍콩 기본법>에 근거하여 엄격하게 법 집행을 하고 <홍콩 기본법> 실시와 관련된 제도와 시스템을 보완하여 외부 세력이 홍콩과 마카오 내정에 간섭하는 것을 차단해야 된다는 내용이 포함되어 있다. 제19기 4중전회 결정문에 따르면, 18기 4중전회 홍콩 통치 방침 재확인과 함께 일국양제 실천을 위해 특구의 헌법과 기본법 관련 제도와 법체계를 보완하고 애국자 중심으로 자치를 할 수 있도록 법제도 정비를 추진하는바, 특구 행정장관이 중국 중앙정부에 책임을 지는 제도를 완비하도록 하였다.

### 3. 홍콩 〈국가안전법〉 제정 관련 주요 쟁점

홍콩 〈국가안전법〉 제정과 관련한 주요 쟁점은 크게 동 법의 제정 주체와 관련된 법적 해석 문제와 홍콩의 민주주의 퇴보 여부 등으로 구분할 수 있다.

#### 1) 홍콩 〈국가안전법〉 제정 주체 관련 법적 해석 문제

중국 전인대의 홍콩 〈국가안전법〉 제정을 둘러싼 핵심 쟁점은 제정 주체가 홍콩 입법회가 아닌 중국 전인대라는 점이다.<sup>27)</sup> 홍콩은 1997년 반환 이후 중국 본토에서 허용되지 않는 경제 자율성과 개인의 자유를 보장하는 일국양제(一國兩制)가 유지되어 왔다. 일국양제의 원칙에 따라 홍콩의 법률은 2047년 6월 30일까지 기본적으로 홍콩 입법회를 통해 제정된다.<sup>28)</sup> 다만 〈홍콩 기본법〉의 근거가 되는 〈중영공동성명(1984)〉 부칙1 제1조는 중국 전인대가 중국 〈헌법〉에 근거하여 〈홍콩 기본법〉을 제정 및 공포할 수 있다고 명시하고 있다. 〈홍콩 기본법〉 역시 동 법의 해석 권한은 중국 전인대 상무위원회에 있기 때문에 전인대 상무위원회가 결정하는 경우 홍콩 입법회에 의한 현지법 제정 절차가 필요하지 않다는 것이다(홍콩 기본법 제158조).

홍콩 〈국가안전법〉 제정의 법적 근거는 〈중영공동성명〉, 중국 〈헌법〉 그리고 〈홍콩 기본법〉이다.<sup>29)</sup> 따라서 중앙정부는 홍콩이 외교와 국방 분야를

27) 중국에서 홍콩 〈국가안전법〉과 같은 국가의 중대 사안에 대한 법안은 전인대에 법안 초안을 보고하며 진행한다. 홍콩 〈국가안전법〉 제정을 주도한 전인대는 중국의 공식적인 '입법기구'이며, 국가의 '의사 결정' 권한을 보유한 중국 최고의 국가권력 기관이다. 전인대 소속 위원으로 구성된 전인대 상무위원회는 중국 〈헌법〉을 해석하고 법률을 수정할 헌법적 권한을 갖는 실질적인 입법기관이다.

28) 〈홍콩 기본법〉 제23조 홍콩특별행정구가 스스로 〈국가안전법〉을 제정하도록 규정하고 있다. 동 조항은 국가 배반, 국가 분열 및 반동 선동, 중앙인민정부 전복, 국가기밀 절취 행위 금지, 외국의 정치 조직 또는 단체의 홍콩에서 정치 활동 금지 등의 내용을 포함하고 있다.

제외한 행정·입법·사법 분야에서 고도의 자치를 갖고 있는 일국양제 원칙에도 불구하고, 홍콩 상황을 위기라고 판단하여 홍콩 입법회를 거치지 않고도 제정 및 발효가 가능하게 된 것이다.

중국 전인대가 제정한 홍콩 〈국가안전법〉은 지난 2019년 6월부터 시작된 송환법 반대 시위를 더 이상 묵과할 수 없다는 데 기인한 법률임에는 틀림없다. 중국 정부는 줄곧 홍콩 사무는 중국의 내정이며, 국가의 주권 안보 수호는 중앙 정부의 권리로 외부세력의 간섭도 용납할 수 없다는 입장을 견지해 왔다.<sup>30)</sup> 실제로 〈홍콩 기본법〉 제23조는 홍콩 정부가 자체적으로 국가 안보와 관련된 법률을 제정할 것을 명시하고 있으나, 홍콩 반환 이후 홍콩 정부가 SARS(2003), 홍콩 우산 시위(2014), 홍콩 입법회 개편 등 현안 대응에 집중하면서 동 법 제정을 실현하지 못하였다. 따라서 중국 전인대는 2019년에 발생한 홍콩 시위를 억제하고, 홍콩의 경제·사회 안정을 도모하고자 〈홍콩 기본법〉 제18조에 명시된 홍콩 정부가 통제할 수 없는 국가 통일 및 안보를 위협하는 상황이 발생 시 중앙정부가 “중국의 주권 영역인 외교와 국방 등 홍콩 자치 영역 밖에 있는 전국성 법률을 〈홍콩 기본법〉 부속서 3조에 삽입할 수 있다”라는 규정에 의거하여 홍콩에 적용할 수 있는 〈국가안전법〉을 제정한 것이다.<sup>31)</sup> 다시 말해 〈홍콩 기본법〉 제23조에 따라 ‘홍콩 정부가 자

29) 중국 〈헌법〉 제31조 국가는 특별행정구를 설립할 수 있으며, 특구 내에서 시행하는 제도는 구체적 상황에 따라 전인대가 법률로 정한다. 또한, 제62조 (전인대 권한) 제14항 전인대는 특별행정구의 설립 및 그 제도에 대한 결정, 제16항 전인대는 최고 권력기관으로 행사하는 그 밖의 직권 등에 대해 권한을 갖고 있다.

30) 왕이(王毅) 외교부장은 2020년 5월24일 전인대 기자회견에서 “홍콩 업무는 중국의 내정인바, 외부 세력의 간섭을 용납할 수 없다. 내정 불간섭은 국제관계의 기본 규범으로 각국은 이를 준수해야 하며 국가안전 수호는 중앙정부의 권리”라고 발표하였다. 이어 전인대의 결정은 국가안전에 심각한 위해가 되는 극소수 행위를 겨냥한 것으로 홍콩의 고도 자치, 홍콩 주민의 권리와 자유, 외국 투자자의 권익에 영향을 주지 않을 것이라고 강조하였다.

31) 〈홍콩 기본법〉 제18조 전국인민대표대회 상무위원회는 홍콩특별행정구 기본법위원회와 홍콩 행정부의 의견 수렴 후 본법의 부속서 3의 법률을 가감할 수 있다. 부속서 3에 포함된 법률은 국방, 외교 및 본법의 규정에 따라 홍콩 특별행정구의 자치 범위에 속하지 않는 법률에 한정한다. 전인대 상무위는

주적으로 국가안보 관련 입법'을 추진해야 하지만, 〈홍콩 기본법〉 제18조 규정에 따라 전인대 상무위가 동 법 제정을 추진하게 된 것이다. 부속서는 중국과 홍콩 모두에 적용될 수 있는 전국적인 법률 성격을 갖고 있다. 따라서 홍콩 입법회를 거치지 않고도 전인대에 의해 홍콩 〈국가안전법〉 제정 및 발효가 가능하다고 해석할 수 있다.

일각에서는 전인대 해석 권한 문제를 제기하기도 하였다. 중요한 점은 '홍콩 시위 사태를 국가 안보 위기 상황인 국방의 범주에서 볼 것인가'나 '하는 문제인데, 중국 정부는 홍콩 시위 초반에 시위대의 과격한 행동을 하나의 폭력 사태로 인식하다가 점차 국가의 권위와 체제에 도전하는 일종의 법치위기로 인식을 하였다는 것이다. 즉, 내란에 가까운 홍콩 시위가 미국, 대만 등 외부 세력에 개입에 의해 점차 폭력적으로 발전한 데 대해 중국은 무장경찰을 투입하여 대응하였고, 그 과정에서 시위대와의 잇따른 유혈 충돌이 발생하였다.<sup>32)</sup> 이에 따라, 중국 전인대는 홍콩 〈국가안전법〉에 외부세력과 결탁, 국가분열, 국가정권 전복, 테러리즘 행위 등을 금지 및 처벌하고, 홍콩에 이를 집행할 기관을 설치할 것 등의 내용을 명시하였다. 당초 홍콩 〈국가안전법〉 위반자에 대한 최고 형량이 10년 징역형이라는 보도가 있었으나, 심의 과정에서 국가 전복 등을 주도한 사람에 대해 최고 종신형에 처할 수 있도록 강화된 것도 외부세력에 대한 경고의 메시지로 볼 수 있다.

---

전쟁 상황이나 홍콩 정부가 통제할 수 없는 국가 통일 및 안보를 위협하는 상황 시, 중앙정부는 관련 전국성 법률을 홍콩특별행정구에서 실시하도록 명령을 발포할 수 있다.

32) 중국 인민무장경찰부대는 '사회 안정'을 목적으로 조직되어 중국 공산당 정법위원회 소속으로 편제되어 왔으나, 2018년 1월 1일 중국군 지휘구조 개편으로 중앙군사위원회 휘하로 관할이 일원화되었다. 홍콩 시위 당시 중국 무장경찰은 홍콩에 투입되었는데, 이를 두고 중국은 당 중앙에서 홍콩 사태 무력진압을 위해 군을 투입시켰다는 비난을 받았다.

## 2) <국가안전법> 제정이 홍콩의 민주주의 퇴보로 이어질 수 있다고 볼 수 있는가?

홍콩의 민주주의 퇴보 여부와 관련하여 홍콩 <국가안전법> 제정 당시 수많은 홍콩 시민들과 외신들은 동 법이 향후 홍콩의 정치적 자유를 제한하고, 중국식 사회 통제 시스템을 도입하여 홍콩의 자유 민주주의가 퇴보될 수 있다고 지적하였다.<sup>33)</sup> 국내 언론 역시 홍콩의 민주주의가 종식되었다는 취지의 보도가 줄을 이었다.<sup>34)</sup> 이에 대해 중국은 <국가안전법> 제정으로 홍콩의 민주주의가 퇴보되는 것이 아니라, 홍콩의 주권과 안전, 발전이익을 수호하는 동시에 일국양제 방침을 안정적으로 정착하기 위한 것이라고 해명하였다(中國 外交部 2020.5.29). 특히 미국을 비롯한 서방 세계가 중국의 홍콩 <국가안전법> 제정이 홍콩의 자유와 민주주의를 훼손하고 일국양제 원칙을 훼손하였다며 동 법의 폐기를 촉구하자, 중국은 홍콩 사무는 온전히 내정에 속하는 바, 서방 세력의 개입이 지속될 시 이에 필요한 조치를 동원하여 대응할 것이라는 강경 입장을 표명하였다(中國 外交部 2020.6.5).

중요한 점은 홍콩 시민들과 일부 서방 외신들이 제기하는 홍콩의 민주주의 퇴보 주장은 다소 논쟁의 여지가 있다는 사실이다. 심지어 홍콩 내부에서도 홍콩의 민주주의가 과연 무엇인지에 대한 명확한 규정이 부재하다.

중국은 이와 같은 홍콩의 민주주의 퇴보 논쟁에 대해 중국은 홍콩 반환 이후 <중영공동성명>의 의무를 잘 이행해 왔다고 주장하며, 영국이 홍콩을 식민통치하던 156년간 홍콩에 민주와 자유가 있었는지를 반문한다(中國 外交部 2020.6.8). 이어 중국은 과거 홍콩이 영국의 식민통치 하에서 홍콩 총독 28명 중 단 한 명이라도 홍콩 주민의 선거로 선출된 사람이 있었는지? 그 시절 홍콩 시민들이 시위를 할 수 있는 권리가 있었는지를 언급하며, 당시

33) 독일의 DW社(2020.7.24.)는 “Hong Kong The end of democracy”, 미국의 Washingtonpost社(2020.5.22.)는 “Chinas full-scale assault on democracy in Hong Kong demands a U.S. response”라고 보도하였다.

34) 국내에선 『뉴스핌』 2020.7.1일자, “홍콩 민주주의는 끝났다”, 『경향신문』 2020.7.5일자, “홍콩보안법은 민주주의 퇴보” 등의 보도가 있었다.

영국은 홍콩을 식민통치하면서 영국의 〈반역법〉을 홍콩에 적용시켰다고 강조하였다. 실제로 영국의 식민통치 시기 홍콩이 민주적 제도와 자치를 갖추고 있던 것은 아니다. 홍콩의 최고 행정관자인 홍콩 총독은 영국 정부의 파견 인사이며 홍콩 입법회는 자문기구 역할만을 수행하였다. 홍콩은 정치적 자율성과 중립적이지도 못한 영국의 식민 정책으로 국가와 국민에 대한 인식이 모호한 홍콩만의 정체성을 갖게 되었다. 따라서 홍콩 시민들은 홍콩 반환 이후에야 비로소 홍콩에 진정한 민주주의 제도가 정착될 수 있도록 요구하기 시작하였다.

그밖에 중국은 1984년 12월 19일 영국과 〈중영공동성명〉 체결 당시 홍콩에 대해 기존의 정치제도를 계승하며 유지할 수 있는 고도의 자치권 향유는 약속하였지만,<sup>35)</sup> 홍콩의 완전한 민주적 제도와 자치권은 부여하지 않았다.<sup>36)</sup> 중국은 홍콩 시민들에 의한 홍콩 지도자를 직접 선출하는 제도를 허락하지 않는 대신에 행정부의 권력을 견제할 수 있는 시민적·정치적 권리와 법치를 보장하였다. 이와 같은 일부 정치적 자율성은 홍콩의 민주진영 인사들이 민주적 방식의 보통선거를 지속적으로 요구할 수 있도록 법적 정당성을 부여하였으나, 완전한 정치적 권리는 갖지 못한다는 한계가 있다(손인주, 2020). 중국은 홍콩의 고도의 자치권은 중앙 정부의 인정을 받아야만 가능한 것이며, 홍콩의 헌법적 구조는 〈홍콩 기본법〉에 근거하며 지방 정부는 헌법 체제에 대한 수정이나 결정 권한이 없다는 입장이다.

주목해야 할 점은 중국은 홍콩의 기존 자본주의 제도와 생활방식을 유지한다는 이른바 ‘50년 불변’을 보장한다고 약속하였지만, 홍콩의 민주주의와 관련된 언급은 없었다는 사실이다.<sup>37)</sup> 따라서 일각에서 제기하고 있는 홍콩

35) 〈홍콩 기본법〉 제2조 중국 전국인민대표대회는 홍콩특별행정구에 동 법의 규정에 따른 고도자치를 수권(授權)한다고 명시하였고, 제12조는 홍콩특별행정구가 중화인민공화국의 고도자치권을 향유하는 지방행정구역이며, 중앙인민정부가 직접 관할한다고 명시하고 있다.

36) 덩샤오핑 前중국 최고지도자는 1987년 4월 〈홍콩 기본법〉 초안위원회와의 면담에서 홍콩에 서구식 삼권분립(三權分立), 다당제 경쟁선거(多黨競選)를 홍콩에 도입하는 것에 반대하였고, 홍콩에서 큰 혼란이 발생할 경우 중국 정부가 직접 간여할 수 있음을 언급하였다.

의 민주주의 퇴보 여부는 홍콩 현실에 적용시키기 어려운 주장인 만큼, 민주주의 퇴보 보다는 일국(一國)에 의한 양제(兩制)의 퇴보라고 보는 것이 더 타당하다고 할 수 있다.

#### 4. 홍콩 〈국가안전법〉 제정에 따른 홍콩의 정치·사회 변화

중국은 홍콩 시위가 국가 주권과 안전, 발전이익을 심각하게 훼손한다고 판단하여 〈국가안전법〉을 통해 홍콩의 번영과 안정을 수호하고 홍콩인들의 합법적인 권익을 보장할 것이라고 밝히고 있다. 홍콩 〈국가안전법〉은 국가안보와 관련된 국가전복 및 국가체제 분열 조장에 대한 처벌, 중앙의 국가안보 관련 관할권 행사, 외부세력의 홍콩 내정간섭 금지, 선전·애국교육 강화 등을 규정하고 있다. 홍콩 〈국가안전법〉은 국가안보 시안에 대해 광범위하게 적용할 수 있기 때문에 중국은 동 법을 근거로 홍콩에 대한 영향력을 강화할 수 있게 되었다. 즉 홍콩 〈국가안전법〉은 그동안 중국이 홍콩에 시행하려 했던 내지화 전략을 더욱 가속하는 법적 근거가 된 것이다. 홍콩 〈국가안전법〉 시행 이후 홍콩에는 다음과 같은 정치·사회적 변화가 나타나고 있다.

첫째, 국가 정체성과 국가 상징 등을 훼손하는 행위를 처벌하는 법이 제정되었다. 홍콩 시위 과정에서 시위대가 중국의 국기(國旗)인 오성홍기(五星紅旗)를 훼손하고 바다에 버리는 등 국가상징을 모욕하는 사건이 발생하자, 중국은 이에 대한 처벌 규정을 강화하였다. 2020년 6월 4일 홍콩 입법회는 중국 국가(國歌)인 ‘의용군행진곡’에 대한 모독 행위를 처벌하는 〈국가조례초안(國歌條例草案)〉을 최종 통과시켰으며,<sup>38)</sup> 10월 17일 제13기 전인대 상무

37) 홍콩의 기존 자본주의 제도와 생활방식을 유지한다는 이른바 ‘50년 불변’에 관한 약속은 1990년 4월에 제정된 〈홍콩 기본법〉 제5조에 명시되어 있다.

38) 〈국가조례초안〉은 국가(國歌)를 장례식에 사용하거나, 공공장소 배경 음악, 상업광고 등에 사용하는 것과 가사를 고의로 왜곡·변형하는 행위 등을 금지

위 제22차 회의에서 국가의 상징과 관련된 〈중화인민공화국 국기법(國旗法)〉과 〈중화인민공화국 국장법(國徽法)〉 개정안이 통과되었다.<sup>39)</sup> 동 개정 법안은 애국심과 사회주의를 강조하며 홍콩과 마카오에서 국기인 오성홍기 게양과 국장 게시를 의무화하고 초중고교에서 이에 대한 애국교육을 강화하는 내용을 포함하고 있다. 이어 홍콩 행정부는 전인대의 상기 법에 따라 홍콩의 〈국기 및 국장 조례(國旗及國徽條例)〉를 홍콩 현지법 방식으로 적용한다고 발표하였다.<sup>40)</sup> 이후 홍콩 내 각급 학교와 공공장소 등에서 오성홍기에 대한 게양 등 국가상징에 대한 법 준수가 더욱 강화되고, 홍콩 청소년을 대상으로 국장에 대한 애국교육이 진행되었다. 중국과 홍콩은 국가를 상징하는 국가, 국기, 국장에 대한 법을 대대적으로 수정하면서 홍콩 시위대의 국가상징에 대한 위법 행위를 보다 강하게 처벌하고 중국의 국가정체성을 홍콩 청소년에게 고취시키겠다는 의지를 보여주었다.

둘째, 홍콩의 정치제도가 개편되었다. 2020년도 9월 홍콩 입법회 선거를 앞두고 친중파의 입지가 불리할 것이라는 판단에 따라,<sup>41)</sup> 캐리 램 행정장관은 홍콩의 코로나19 확산 방지를 내세워 7월 31일 〈긴급법〉을 발동하고 입법회 선거를 1년 연기한다고 발표하였다.<sup>42)</sup> 이후 입법회 선거 연기로 인한

하고 있다.

39) 〈중화인민공화국 국기법 및 국장법〉 제정 목적으로 애국심 고양 및 사회주의 가치 배양, 국기·국장에 대한 애국교육 의무 조항을 추가하고, 홍콩·마카오에서 국기·국장의 주권 상징성 강화와 공공시설에서 국기·국장 사용을 규범화하였다.

40) 홍콩 정부는 동 법이 1997년 7월 1일 〈홍콩 기본법〉 부속서3에 편입된 바 있으며, 홍콩 특구는 현지법 방식으로 홍콩의 〈국기 및 국장 조례〉를 적절하게 수정하여 홍콩에 적용되는 규정을 이행하고 홍콩 정부의 헌법적 책임을 이행할 것이라고 발표하였다.

41) 2019년 송환법 반대 시위 이후 진행된 2019년 11월 24일 홍콩 구의원 선거에서 민주파 진영이 200석(총 452석) 이상을 확보하게 되었다. 홍콩 입법회 의석수 70석 중 구위원이 6석이며 홍콩 행정장관 선거인단 1,200명 중 구의원 의석수가 117석이기 때문에, 구의원 선거 결과가 향후 입법회 선거와 행정장관 선거에 영향을 미칠 수 있다는 가능성이 제기되었다.

42) 홍콩 정부가 2020년도 입법회 선거(9.6)를 1년 연기(2021.9.5.)하자, 이로 인한 입법회 임기 종료(9.30) 이후 업무 공백 문제가 제기되었다. 〈홍콩 기본

후속조치를 전인대 상무위에서 결정하였다. 그러나 홍콩 법조계 및 민주파 의원들은 입법회 선거는 홍콩의 자치 사무이기 때문에 전인대 상무위의 결정은 홍콩의 자율성을 침해하고 〈홍콩 기본법〉을 무시한 것이라고 지적하였다. 이후에도 중국 전인대의 〈홍콩 기본법〉 해석 권한 문제는 계속되었다.

중국은 2021년 3월 양회에서 그동안 홍콩에서 외부 세력이 홍콩 선거제도의 허점을 이용해 홍콩 문제에 개입해왔기 때문에 홍콩의 번영과 안정을 위해 중국이 개입해야 된다면, 홍콩 선거제도 개편을 발표하였다.<sup>43)</sup> 이에 따라 중국은 제13기 전인대 4차 회의 개막식에서 홍콩 선거제도 개편 초안을 발표하였고, 제13기 전인대 4차 회의 폐막식에서 홍콩 선거제도 개편을 결정하였다. 전인대 상무위원회는 전인대의 결정에 따라, 〈홍콩 기본법〉 부속서 1(행정장관 선출)과 부속서 2(입법회 구성 및 의결)에 〈홍콩 선거제도 개편〉 안건을 통과시키고 개정을 완료하였으며 2021년 5월 27일 홍콩 입법회에서 현지 선거법 개정안이 통과되고 발효되었다. 개편된 선거제도는 행정장관 선거인단의 친중 세력 확대와 입법회 통제 권한 강화, 공직선거 출마 후보자 자격 심사, 입법회 선출직 축소 등 입법회에서 친중파의 입지를 다지고 민주파의 진출이 축소되도록 개정되었다.<sup>44)</sup>

이로써 중국은 홍콩 〈국가안전법〉 제정에 이어 홍콩의 정치제도 개편을

---

법)은 입법회 회기가 4년이며 회기 연장 시 〈홍콩 기본법〉 해석 권한이 있는 전인대 상무위의 승인이 필요하다고 규정하고 있다. 홍콩 정부는 입법회 선거 연기에 따른 후속조치로 전인대 상무위에 입법회 회기 관련 결정을 요청하였다. 8월 11일 제13기 전인대 상무위 제21차 회의에서 제6대 입법회 회기를 1년 이상 연장한다고 결정하여 차기 입법회 전까지 입법회원이 직무를 수행하도록 하였다.

- 43) 2021년 3월 5일 전인대 개막식에서 왕천 전인대 부위원장은 홍콩 선거제도 개편 필요성을 설명하며 〈홍콩 선거제도 완비에 관한 전인대 결정(초안)〉을 발표하였다. 3월 11일 제13기 전인대 4차 회의에서 〈홍콩 선거제도 완비에 관한 전인대 결정〉이 통과되었다.
- 44) 장샤오밍 주임은 2021년 3월 12일 홍콩 선거제도 개편 관련, 홍콩 선거제도의 결함과 불확실성이 홍콩 사회를 정치화하게 만들었으며 반중국 인사들이 입법회를 마비시키고 홍콩 정부를 방해하는 등 엄청난 소모가 발생했다면서 선거제도 개편을 통해 홍콩의 민주적 제도가 회복될 것이라고 발표하였다.

통해 홍콩에 대한 전면적인 통치권을 실현하게 되었다.<sup>45)</sup> 홍콩 선거제도 개편의 핵심은 홍콩의 통치 원칙을 ‘홍콩인에 의한 홍콩 통치(港人治港)’에서 ‘애국자에 의한 홍콩 통치(愛國者治港)’로 전환하여, 홍콩 입법부와 행정부에 중국에 저항하는 반체제 인사들의 참정권을 제한하고 친중국 성향의 인사로 구성한다는 것이다. 중국은 동 선거제도 개편을 통해 홍콩이 홍콩 특색의 새로운 민주 선거제도(香港特色的新的民主选举制度)가 될 것이라고 평가하고 있다. 이러한 상황에서 앞으로 홍콩 입법부와 행정부 등 정치권에 친중과의 비중이 제고되어 중앙정부에 의한 행정장관 및 입법회 의원 선출 영향력이 확장되고, 민주파의 정치권 진출이 축소되어 그들의 발언권이 점차 약화될 것으로 전망된다. 이에 따라 홍콩 정치·사회 전반에서 중앙정부의 관리·감독 권한이 강화될 것으로 보인다.<sup>46)</sup>

셋째, 홍콩 사회 전반에 애국주의 선언과 교육이 의무화되었다. 애국주의 강조 정책은 홍콩의 모든 공직자를 대상으로 하며, 기존보다 애국심과 충성에 대한 요구가 한층 강화되었다.<sup>47)</sup> 본래 홍콩 공무원은 〈홍콩 기본법〉 제

45) 2021년 1월 27일 시진핑 국가주석은 캐리 램 행정장관 업무보고 시 ‘애국자에 의한 홍콩 통치’는 홍콩의 장기적인 번영과 안정과 관련된 기본 원칙이며 국가주권과 안보, 발전이익에 관련된다고 언급하였다. 이어 이러한 원칙을 견지해야 ‘중앙의 홍콩에 대한 전면적 통치권을 실현’ 할 수 있다며 ‘애국자에 의한 홍콩 통치’ 원칙을 강조하였다. 시 주석의 동 발언 이후 홍콩 〈국가안전법〉 제정에 이어 ‘홍콩 애국자 기준’이 제시될 것이라 예상되었으며, 2021년 3월 양회에서 전인대는 홍콩 선거제도를 개편하며 ‘애국자에 의한 홍콩 통치 원칙’을 강조하였다.

46) 중국은 홍콩 선거제도 개편 결정에 대해 특별행정구의 설립 및 제도 수립은 중앙의 권리이며, 중앙정부는 홍콩의 헌법 질서 수호뿐 아니라 일국양제의 이행과 〈홍콩 기본법〉 시행에 책임을 지고 있다면서, 홍콩 선거제도 완비는 중앙의 주도로 진행되어야 한다고 강조하였다.

47) 패트릭 님(聶德權) 공무원사무장관은 2020년 6월 7일 홍콩 공무원은 홍콩 정부 소속이면서 중화인민공화국 홍콩특구 공무원(중국 공무원)이라는 2가지 신분을 갖고 있으며, 공무원이 국가정체성을 강화하고 〈홍콩 기본법〉과 중국 〈헌법〉 질서에 대한 이해를 증진하기 위해 ‘공무원 충성 서약’ 필요성을 강조하였다. 충성 서약 의무 대상은 과거 행정장관 등 정부 고위직, 사법부, 입법회 의원에서 구의원과 신규 임용된 공무원까지 확장되었다. 홍콩 공무원은 〈홍콩 기본법〉을 준수하고 홍콩특구에 대한 충성과 책임을 다하고 헌신

104조에 따라 충성 서약을 해왔으나,<sup>48)</sup> 홍콩 〈국가안전법〉 시행 이후 홍콩 행정부는 〈국가안전법〉 제6조에 따라 모든 공무원을 대상으로 홍콩 독립이나 홍콩 이익에 해가되는 행위를 금지한다는 내용이 포함된 충성 서약문을 의무적으로 제출하게 하였다.<sup>49)</sup> 중국은 지난해 열린 제13기 전인대 제23차 상무위원회 회의에서 애국자(愛國者)만이 홍콩 입법회 의원 자격을 갖출 수 있다는 〈홍콩 입법회 의원 자격 문제에 관한 전인대 상무위 결정〉을 통과시켰다.<sup>50)</sup> 홍콩 정부는 전인대의 동 결정에 따라 홍콩 〈국가안전법〉을 반대하고 외국에 지원을 요청한 민주파 의원 4명의 입법회 선거 출마 자격을 박탈하였다.<sup>51)</sup> 이에 홍콩 민주파 의원 15명은 중앙 정부와 홍콩 정부가 〈홍콩 기본법〉과 일국양제를 포기하고 홍콩의 삼권분립(三權分立)을 파괴한다면서 사직하며 강하게 항의하였다. 중국이 홍콩 공직 전반에 애국심을 강조한 정책을 시행하면서 반중국 활동을 하는 경우 공직에서 퇴출되며 민주파 인사들의 입법·행정·사법 등 전 분야에 진출이 제한될 것으로 예상된다.

그밖에 홍콩 청소년을 대상으로 하는 애국교육이 강화되었다. 캐리 램 행정장관은 홍콩 〈국가안전법〉 관련 규정에 따라, 초등학교부터 대학교까지 모든 홍콩 시민이 홍콩 〈국가안전법〉을 이해하도록 교육할 것이라고 밝혔

---

한다는 충성 맹세를 해야 되며 위반 시 해고된다.

- 48) 〈홍콩 기본법〉 제104조 홍콩특별행정구의 행정장관, 주요 공무원, 행정회의 구성원, 입법회 의원, 각급 법원의 법관과 그 밖의 사법법원은 취임 시 반드시 법에 따라 중화인민공화국 홍콩특별행정구 기본법에 대한 지지 및 충성을 맹세해야 한다고 규정하고 있다.
- 49) 홍콩 〈국가안전법〉 제6조 홍콩인의 공직 출마 및 취임 시 〈홍콩 기본법〉을 준수하고 홍콩특별행정구에 충성하겠다고 문서에 서명 또는 구두로 선서해야 하며, 홍콩의 국가안전을 해치는 행위를 금지한다고 규정하고 있다.
- 50) 동 결정은 홍콩 입법회 의원 자격으로 애국자 기준을 제시하며, 애국심을 기반으로 홍콩 독립을 주장하거나 지원, 외세개입을 요청하는 경우 의원 자격을 박탈한다고 규정하고 있다.
- 51) 동 결정은 홍콩 독립 지지, 국가주권 불인정, 외세와의 결탁하는 경우 입법회 의원 자격을 박탈한다고 명시하고 있다. 홍콩 정부는 제7대 입법회 선거를 앞두고 엘빈 응(楊岳橋), 데니스 귀(郭榮鏗), 귀카키(郭家麒), 케네스 링(梁繼昌) 의원을 〈홍콩 기본법〉 위반 혐의로 입법회 선거 출마 자격을 박탈하였다.

다.<sup>52)</sup> 홍콩 교육부는 2020년 8월부터 일부 중·고등학교 교양과목 교과서의 내용을 수정하여 홍콩의 삼권분립, 6·4 텐안먼(天安門) 사건 등 민주화 시위 관련 내용을 삭제하고 국가정체성과 국가안전 교육을 강화하는 내용으로 수정하였다.<sup>53)</sup> 홍콩 교육부는 2021년 2월 홍콩 〈국가안전법〉 위반 혐의를 6세 아동부터 익히도록 하는 지침을 전달하였으며, 4월에는 홍콩 교육부 홈페이지에 국가안보 교육지침을 게재하고, 5월에는 중국역사 과목에 진나라의 통일 과정을 통해 국가안보와 영토보존의 중요성을 강조하는 역사교육 지침을 각급 학교에 전달하였다.<sup>54)</sup> 이로써 홍콩 정부는 2012년에 도입하지 못했던 애국교육 과정 대신에 홍콩 교과서 내용을 수정하여 중국공산당을 선전하고 애국을 강조하는 중국식 국가교육 시스템 도입을 더욱 촉진할 수 있었다.<sup>55)</sup>

위에서 논의한 바와 같이 홍콩 〈국가안전법〉 시행 이후 중앙정부가 애국자에 의한 홍콩 통치를 강조하며 홍콩의 정치제도를 개편하고 애국주의를 강조하는 법제정과 교육을 강화하고 있다. 이러한 국가안보 차원의 법체계 구축으로 중앙정부는 홍콩 시위 통제, 민주파 인사 체포, 애국심을 강조한 통치와 국가교육, 홍콩 선거제도 개편 등 홍콩 입법부와 사법부에 대한 통제를 공고히 하게 되었다. 홍콩 〈국가안전법〉은 국가안전 수호에 관한 적용범위가 매우 광범위하기 때문에 중앙정부의 홍콩 사회에 대한 통제가 향후 더

52) 홍콩 〈국가안전법〉 제10조 홍콩특별행정구는 학교, 사회단체, 미디어, 인터넷 등을 통해 국가안전 교육을 실시하여 국가안전 및 준법에 대한 의식을 제고해야 한다고 규정하고 있다.

53) 홍콩 교육부는 2020년 5월 중고등학교 시사교양과목 교과서를 검토하여 중국의 역사적 사건에 대한 인식 제고 및 정체성 강화 교육을 시행한다고 발표하였다. 홍콩의 삼권분립 대신에 입법·사법·행정부 권력기구가 상호 견제하여 권력의 과도한 집중을 방지하며, 홍콩인의 의무로 국가통일 수호와 국가안전 위협 행위에 참여해서는 안 된다고 강조하였다.

54) 2021년 5월 26일 홍콩 교육부는 중국역사 등 4개 과목에 대한 교육지침을 각급 학교에 전달하며, 학생들이 중국역사와 국가안보 교육을 자연스럽게 익힐 수 있도록 하였다.

55) 에릭 창(曾國衛) 정치체제내륙사무장관은 〈국가조례〉 법안을 통해 홍콩인이 국가의 상징이자 지표인 국가를 존중하도록 선전 교육을 강화할 계획이라고 밝혔다.

욱 심화될 것으로 보인다.

## 5. 결론

시진핑 주석 집권 이후 중국의 신시대 중국 특색 사회주의 이념이 점차 홍콩의 정치·사회 전반을 통제하고 장악하고 있다. 홍콩 〈국가안전법〉 시행은 중국으로 하여금 홍콩의 정치·사회 전 분야를 통제할 수 있는 제도적 기반을 다지게 한 것이다. 이는 결국 필자가 서론에서 제기한 중국의 홍콩 〈국가안전법〉 제정 목적이 무엇인가라는 질문에 대한 명료한 대답이라고 판단된다. 즉 중국은 동 법의 규정에 따라 홍콩에서 국가 안보 분야에 대한 관리를 엄격히 하고, 이를 위반한 인사에 대한 처벌을 강화하였다. 뿐만 아니라, 국가에 대한 충성과 애국주의에 기반한 홍콩의 정치제도를 개편하였으며, 관련 교육 실시도 강화하는 등 그동안 중국이 홍콩에 실시하려 했던 내지화 정책을 무리 없이 추진하였다.

그 밖에 중국이 왜 홍콩 입법회를 통하지 않고 직접 홍콩 〈국가안전법〉을 제정하였으며, 이것이 중앙의 정치적 판단에 기인한 것이었는지, 아니면 법적 해석에 따른 합당한 조치였는지 라는 질문에 대한 대답은 다음과 같다.

본문에서 설명한 바와 같이 홍콩 주권 반환 이후 중국은 홍콩의 정치제도 개혁과 관련하여 홍콩 시민과의 갈등과 마찰을 빚어왔다. 과거 중앙 정부가 홍콩의 정치제도 개혁을 추진하다가 철회하게 된 경험을 감안했을 시, 중국은 홍콩의 반정부·반중국 시위를 국가 안보 위기 차원에서 관리할 필요가 있다는 인식을 강화하게 되었다. 따라서 홍콩 행정부의 추진 의지와는 별개로 홍콩 시위의 확산과 장기화를 조기에 종식하고, 유사사태가 재발하여 중앙의 권위와 일국양제 체제를 위협하는 가능성을 차단하기 위해 중앙의 직접 개입이 불가피 하였을 것이라고 판단된다. 다만 이와 같은 중앙의 정치적 판단은 중국이 홍콩 〈국가안전법〉을 직접 제정하게 한 추동 원인으로 작용하였다고 볼 수 있으나, 중국은 엄밀한 법적 해석을 통해 여타 위법 행위 등

문제의 소지를 남기지는 않았다. 즉 중앙의 직권 제정이 홍콩 시민들과 서방 국가들로 하여금 불필요한 문제 제기를 할 빌미를 제공하지 않고 합법적으로 진행했다는 것이다. 중국의 홍콩 〈국가안전법〉 제정은 중국이 분쟁 상황을 통제하고 해결하기 위해 동원한 평화적 수단의 일환이다. 비록 홍콩 시위를 진압하는 과정에서 일부 홍콩 경찰과 시위대 간의 유혈 충돌 사태가 발생하였으나, 중국은 결국 법률 제정이라는 비폭력적 방식을 통해 사태를 종결시켰다. 이는 중국이 여타 분쟁 상황에서도 충분히 활용 가능한 수단임을 보여주는 좋은 선례를 남긴 것으로 판단된다.

현재 홍콩은 2021년 홍콩 행정장관 선거인단 선거(9.19), 제7대 입법회 선거(12.19), 제6대 행정장관 선거(2022년 3월)를 앞두고 있다. 중국이 홍콩 선거제도 개정에 대해 홍콩은 중국의 지방이며 홍콩 특색의 민주주의가 구축될 것이라고 평가하는 가운데, 홍콩의 선거가 민주적인 방식으로 진행될지 주목된다. 중국은 홍콩 정치제도 제도화를 통해 국가주권을 수호하고 고도자치, 일국양제, 홍콩인에 의한 홍콩 통치 방침이 견지될 것이라는 강조하고 있다. 또한 2021년 5월 전인대 결정에 따른 홍콩 선거제도 개편안이 홍콩 입법회에서 현지법으로 최종 통과되면서 다가오는 홍콩 선거에서 중국 정부와 다른 입장을 갖고 있는 이들의 진출이 본격적으로 어려워질 것으로 보인다. 중국 공산당이 주도하는 정치체제 속에서 홍콩의 선거는 중국 지방선거 가운데 하나로 인식되며 홍콩에서 자유로운 의사 표현과 민주적인 방식의 직접 선거가 시행되는 것은 어려울 것으로 전망된다.

최근 미중 간 전략적 경쟁과 대립이 더욱 심화되는 가운데, 홍콩 〈국가안전법〉은 일국양제에 대한 논란을 불러일으키고 국제사회 각 분야에 영향을 주고 있다. 이에 대해 미국 등 서방국가들은 중국이 홍콩의 자치권과 일국양제를 침해한다고 지적하며 홍콩의 민주주의를 실현해야 된다고 촉구하고 있다. 국제사회는 한국 등 중국 인접 국가와 지역에 홍콩의 고도자치, 일국양제를 유지하고 홍콩이 안정을 찾을 수 있도록 중국에 대응하는 국제공조를 요구하고 있다. 그러나 중국은 국제사회가 지적하는 홍콩 문제를 비롯한 인권 이슈·양안관계·해양 영유권 분쟁 등 각국의 관심이 집중되는 사안에

대해 국가주권 · 국가안보 · 영토완정 · 국가통일이라는 중국의 핵심이익을 강조하며 강경한 입장을 고수하고 있다. 이에 대해 각 국가와 지역은 여러 국가들의 상황과 입장을 반영한 對중국 정책을 시행해야 할 것이며, 현지의 정치적 상황을 고려하고 국제사회의 규범과 정의를 수렴하여 판단하여야 한다.

2021년 7월 1일 중국 공산당 창당 100주년과 홍콩 〈국가안전법〉 시행 1주년을 맞이하는 시점에서 국제사회 등 각계는 홍콩의 일국양제와 고도의 자치가 지속 가능할지에 대해 주목하고 있다. 앞으로 중앙정부의 홍콩 통제가 본격적으로 강화되면서 홍콩의 선거와 정치제도 개혁이 지속될 것으로 예상되는 가운데, 이에 따르는 후속 연구가 필요하다. 중앙정부의 홍콩 개입이 본격화되는 분위기에서 홍콩에서 민주주의 실현 가능성과 중국의 對홍콩 통치가 어떠한 변화를 맞이하게 될지, 중국이 홍콩을 비롯한 국제적 이슈를 어떻게 관리해나가는지에 대해 지속적인 관찰이 요구된다.

## 참고문헌

- 박광득(2014), “홍콩 민주화 시위와 일국양제의 전망에 대한 연구”, 대한정치학회, 『대한정치학회보』 제22집 4호, 2014.11, 299-316쪽.
- 손인주(2020), “2019년 홍콩 민주화 시위의 기원”, 서울대학교 한국정치연구소, 『한국정치연구』 제29권 1호, 2-4쪽.
- 신원우(2020), “2019년 홍콩 시위의 특징과 일국양제 위기론에 관한 고찰”, 경북대학교 아시아연구소, 『아시아연구』 제23(1), 5-9쪽.
- \_\_\_\_\_(2021), “홍콩에서의 일국양제 제도화 과정과 불안요인에 관한 연구”, 경북대학교 아시아연구소, 『아시아연구』 제24(1), 20-29쪽.
- 이종화(2018a), “홍콩 국가안전법 제정 추진에 따른 영향 및 전망”, 대외경제정책연구원, 『세계경제포커스』 Vol.3 No.16, 3-5쪽.
- \_\_\_\_\_(2018b), “홍콩의 집단기억과 시위 그리고 정체성 정치”, 한양대학교 아태지역연구센터, 『중소연구』 제42권 제3호, 168-179쪽.
- 유영수(2019), “2019년 홍콩 시위에 대한 중국의 대응을 어떻게 바라볼 것인가?: 인권 정치학의 제이론을 통해 본 중국의 행동”, 극동문제연구소, 『한국과 국제정치』 제35권 4호 2019년(겨울) 통권 107호, 181-185쪽.
- 윤영도(2019), “홍콩 레논 벽과 포스트잇, 그리고 정동정치-홍콩 우산혁명과 송환법 반대시위를 중심으로”, 중국문화연구학회, 『중국문화연구』 제46권, 2019.11, 107-130쪽.
- 윤태희(2021), “시진핑 시기 중국 당국의 홍콩 정책 연구-범죄자 송환법안 반대 시위 대응 사례를 중심으로”, 영남대학교 중국연구센터, 『중국과 중국학』 제42호, 90-102쪽.
- 장정아(2019), “모든 것이 정치다: 2019년 홍콩 시위의 기억과 유산”, 새얼문화재단, 『황해문화』 통권 제105호, 235-253쪽.
- 최경준(2019), “홍콩 시위와 민주화: 일국양제 실험의 위기를 통한 민주주의

- 전환”, 제주평화연구원, 『JPI 정책포럼』, 2019-05, 4-12쪽.
- Siu Kaxton(2019), “Hong Kong’s war against authoritarianism: How did it start and What is at Stake for the World?”, *Global Asia* vol.14 No.3.
- 김진방, 연합뉴스 2020.5.28.일자: 뜨거운 감자 홍콩 보안법 어떻게 만들어졌나. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200528130700083> (검색일 : 2021.4.22.)
- 안승섭, 『연합뉴스』 2019.11.17.일자: 홍콩 시위대 점거대학 ‘전쟁터’ 방불… 경찰, 시위대 화살 맞아. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191117048600074> (검색일 : 2021.4.25.)
- 이귀전, 『세계일보』 2021.3.3.일자: 양희 앞두고 공산당·지방 정부 기강 잡는 시진핑. <http://m.segye.com/view/20210302519602>(검색일 : 2021.4.25.)
- 최원진, 『뉴스핌』 2020.7.1.일자: 홍콩 민주주의는 끝났다. <https://www.newspim.com/news/view/20200701000888> (검색일 : 2021.5.3.)
- 탁지영, 『경향신문』 2020.7.5.일자: 홍콩보안법은 민주주의의 퇴보. [https://m.khan.co.kr/view.html?art\\_id=202007051355001](https://m.khan.co.kr/view.html?art_id=202007051355001) (검색일 : 2021.5.3.)
- AP “Pelosi welcomes Hong Kong pro-democracy activists to Capitol” Sep 18, 2019. <https://apnews.com/article/f6fdf129a9ad4d32824992c8e7278176>(검색일 :2021.4.3.)
- \_\_\_\_\_, “Hong Kong security law criticized abroad, defended by China,” Jul 1, 2020. <https://apnews.com/article/national-security-laws-hong-kongchina-beijing-74fd7c0cbeaf546b30fa74af576f775b> (검색일 : 2021.4.30.)
- 『BBC 中文』, 2020.6.30., “香港《国安法》通过后当地多个组织宣布解散, 未来抗争“以个人身份”. <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinesenews-53234812>(검색일 : 2021.4.30.)
- Brendan Clift, “Political repression and authoritarian legalism in hongKong”, *EastAsia Forum*, 2021.2.18. (검색일 : 2021.6.15.)
- DW, “Hong Kong: The end of democracy.” Jul 24, 2020. <https://www.dw>.

- com/en/hong-kong-china-democracy/a-56837439 (검색일 : 2021.5.3.)
- Reuters, "Hong Kong facing worst crisis since handover: senior China official." Aug 7, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-idUSKCN1UX089d> (검색일 : 2021.5.15.)
- \_\_\_\_\_, "U.S. allies deplore China's new Hong Kong security law." Jun 30, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-china-hongkong-security-reaction-idUSKBN2410T8> (검색일 : 2021.4.28.)
- \_\_\_\_\_, "U.S. announces new sanctions on six linked to Hong Kong mass arrests." Jan 15, 2021. U.S. announces new sanctions on six linked to Hong Kong mass arrests (검색일 : 2021.4.30.)
- U.S. Department of State, "Secretary Antony J. Blinken On Release of the 2020 Country Reports on Human Rights Practices" Mar 30, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-release-of-the-2020-country-reports-on-human-rights-practices/> (검색일 : 2021.4.30.)
- U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions Individuals for Undermining Hong Kong's Autonomy" Aug 7, 2020. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088> (검색일 : 2021.4.30.)
- Washington Post, "Opinion: China's full-scale assault on democracy in Hong Kong demands a U.S. response — but a careful one." May 25, 2020. [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/chinasfull-scale-assault-on-democracy-in-hong-kong-demands-a-us-response-but-a-careful-one/2020/05/22/5018cdc2-9c51-11ea-ac72-3841fcc9b35f\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/chinasfull-scale-assault-on-democracy-in-hong-kong-demands-a-us-response-but-a-careful-one/2020/05/22/5018cdc2-9c51-11ea-ac72-3841fcc9b35f_story.html) (검색일 : 2021.5.3.)
- 『明報』, 2020.5.31., "港區國安法 | 明報民調: 逾六成受訪者反對中央繞立法會立法 過半數同意港府有責任懲治危害國家安全行為". (검색일 : 2021.4.6.)
- \_\_\_\_\_, 2020.6.8., "聶德權: 港公僕亦是中國特區公僕 促注意雙重身分 工會: 未見諸守則無所適從". (검색일 : 2021.4.30.)
- \_\_\_\_\_, 2020.8.18., "送教局通識書 部分刪三權分立論 公民抗命內容增違

- 法 刑責提示”. (검색일 : 2021.4.30.)
- \_\_\_\_\_, 2020.9.3., “大律師會駁林鄭-基本法訂明三權分立-譚耀宗-或誤解「三權鼎立」各無關係”. (검색일 : 2021.5.10.)
- 『人民网』, 2020.5.24., “王毅 : 香港事务是中国内政 不容任何外来干涉”. <http://world.people.com.cn/n1/2020/0524/c1002-31721360.html> (검색일 : 2021.4.30.)
- \_\_\_\_\_, 2020.7.2., “解放军驻港部队 : 坚决拥护香港国安法颁布实施”. [http://www.xinhuanet.com/2020-07/01/c\\_1126184854.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-07/01/c_1126184854.htm) (검색일 : 2021.4.30.)
- \_\_\_\_\_, 2021.3.11., “李克强 : 坚持“爱国者治港”, 确保“一国两制”行稳致远”. <http://lianghui.people.com.cn/2021npc/n1/2021/0311/c437077-32049402.html> (검색일 : 2021.5.10.)
- 『新华社』, 2019.10.4., “林郑月娥宣布引用《紧急情况规例条例》订立《禁止蒙面规例》”. [http://www.xinhuanet.com/gangao/2019-10/04/c\\_1125071930.htm](http://www.xinhuanet.com/gangao/2019-10/04/c_1125071930.htm) (검색일 : 2021.4.25.)
- 『星島日報網』, 2020.5.27., “國安法香港研究協會調查:52%受訪者支持立法”. (검색일 : 2021.4.15.)
- 全国人民代表大会, 2004.4.26., “吴邦国委员长在十届全国人大常委会第九次会议上的讲话.” <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/2014/31039/31042/Document/1372893/1372893.htm> (검색일 : 2021.5.10.)
- \_\_\_\_\_, 2020.5.22., “十三届全国人大三次会议举行新闻发布会 大会发言人张业遂答中外记者问” <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/30fbad5b3a0043c79e14fb51df501b81.shtml> (검색일 : 2021.4.30.)
- \_\_\_\_\_, 2020.5.28., “全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定” <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/a1d3eeecb39e40cab6cedeb2a62d02b73.shtml> (검색일 : 2021.4.3.)
- \_\_\_\_\_, 2020.6.30., “中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法” <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202007/3ae94fae8aec4468868>

b32f8cf8e02ad.shtml(검색일 : 2021.4.15.)

\_\_\_\_\_, 2021.3.5., “关于 《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》的说明.”. <http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202103/83ef4cdc36d444eab3c2686311486121.shtml> (검색일 : 2021.5.10.)

中华人民共和国中央人民政府, 2019.7.29., “新闻办就香港当前局势的立场和看法举行发布会”. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/29/content\\_5416492.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/29/content_5416492.htm), (검색일 : 2021.4.11.)

\_\_\_\_\_, 2019.11.5., “中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定” (검색일 : 2021.5.1.)

\_\_\_\_\_, 2020.7.1., “国务院新闻办就香港特别行政区 维护国家安全法有关情况举行发布会”. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/01/content\\_5523217.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/01/content_5523217.htm) (검색일 : 2021.4.30.)

\_\_\_\_\_, 2021.3.13., “爱国者治港, 香港才有美好未来” <http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202103/ad1d12ee2a11476e93e8ae203bd392df.shtml> (검색일 : 2021.5.10.)

国务院新闻办公室, 2014.6.10. “《一国两制在香港特别行政区的实践》白皮书.” [http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/10/content\\_2697833.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/10/content_2697833.htm) (검색일 : 2021.4.15.)

外交部, 2011.9.6., “《中国的和平发展》白皮书(全文).” <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t855789.shtml> (검색일 : 2021.4.15.)

香港特別行政區政府, 2019.9.4., “行政長官宣布撤回修訂《逃犯條例》草案為 幫助社會前行的四項行動之一.” <https://www.info.gov.hk/gia/general/201909/04/P2019090400706.htm> (검색일 : 2021.4.25.)

\_\_\_\_\_, 2020.11.11., “特區政府根據全國人大常委會就香港特區 立法會議員資格問題所作出決定而宣布喪失立法會議員資格的人士.” <https://www.info.gov.hk/gia/general/202011/11/P2020111100437.htm> (검색일 : 2021.4.30.)

- 『중영공동성명(Sino-British Joint Declaration)』 1984.  
『중화인민공화국 헌법(中华人民共和国宪法)』 1954.  
『홍콩특별행정구 기본법(香港特別行政區基本法)』 1997.  
『중화인민공화국 홍콩특별행정구 국가안전법(中华人民共和国香港特別行政區維護國家安全法)』 2020.

〈Abstract〉

## A study on the Political and Social trends in Hong Kong following the implementation of the Hong Kong National Security Law

Yeo, Hyun-Jeong

The purpose of this paper is to analyze the background, major issues, and political and social changes in Hong Kong following the first anniversary of the implementation the Hong Kong National Security law in this year.

The protests against the amendment of the 2019 Extradition Bill for Criminals ended with the enactment of the Hong Kong National Security Law in June 2020, further strengthening China's control over Hong Kong. As a result, China has established a legal basis for internalizing Hong Kong to protect national security.

The key issue surrounding the enactment of the Hong Kong National Security Law is that the subject of enactment is not the “Hong Kong Legislative Assembly” but the “China National People's Congress.” China has urged the Hong Kong government to enact laws related to national security, but despite prolonged protests in Hong Kong, when the Hong Kong government did not implement them, the Chinese NPC directly enacted the Hong Kong National Security Law.

Since the enforcement of the Hong Kong National Security Law, China has institutionalized Hong Kong's policy of Sinicization, such as reforming the Hong Kong election system, strengthening patriotic education, taking control of the Hong Kong media, and arresting democrats. In response, Hong Kong citizens criticized China's judicial system for violating the judge of independence and undermining political freedom and one country two systems in Hong Kong. It drew support from the international community for democracy and one country two systems of Hong Kong.

Hong Kong's policy by China's one country two systems principle focuses attention on democracy and human rights in the international community, including the United States and mutual diplomatic and economic sanctions. This is intensifying the strategic competition between the US and China, China is confronting the international community. Inside China, it is an atmosphere that further strengthens Hong Kong's internalization. It is noteworthy whether Hong Kong's democracy and one country two systems will be possible. In the future, there is a need for continuous observation and research on how China manages and establishes policies in the face of a national security crisis related to international issues including Hong Kong.

**Keywords:** Hong Kong, Hong Kong protests, Hong Kong National Security Law, one country two systems, Sinicization

논문접수일: 2021년 5월 15일, 심사완료일: 2021년 6월 11일, 게재확정일: 2021년 6월 23일