



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

경제학석사학위논문

중국 도시의 인재유치 경쟁과 부작용  
및 개선방안에 관한 연구



2022년 2 월

부경대학교 대학원

경제학과

상명성

경제학석사 학위논문

중국 도시의 인재유치 경쟁과 부작용 및  
개선방안에 관한 연구

지도교수 서 석 흥

이 논문을 경제학 석사 학위논문으로 제출함.

2022년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

경 제 학 과

상 명 성

상명성의 경제학석사 학위논문을 인준함.

2022년 2월 25일



심사 위원장    경제학박사    황 선 응 (인)

심사 위    원    경제학박사    문 영 만 (인)

심사 위    원    경제학박사    서 석 흥 (인)

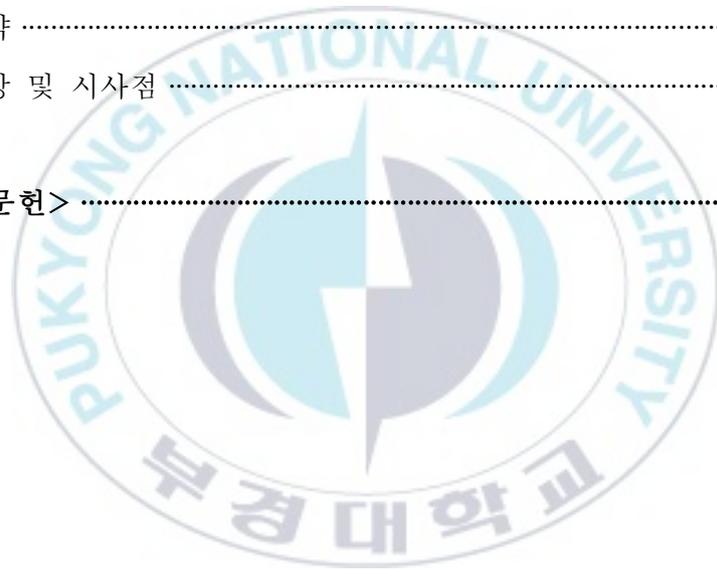
## <목차>

### Abstract

제1장 서론 .....	1
1. 연구 배경 .....	1
2. 연구의 필요성과 목적 .....	3
2.1 연구의 필요성 .....	3
2.2 연구 목적 .....	4
3. 기존연구에 대한 검토 .....	5
3.1 외국의 인재유치에 관한 연구 .....	5
3.2 중국의 인재유치에 관한 연구 .....	7
3.3 소결 .....	8
4. 연구 방법 및 논문의 구성 .....	9
4.1 연구 방법 .....	9
4.2 논문의 구성 .....	9
제2장 인재유치 경쟁의 기초개념 및 이론 .....	12
1. 인재유치의 기초개념 .....	12
1.1 인재 .....	12
1.2 인재유치 .....	15
1.3 인재 정책 .....	16
1.4 도시 등급 .....	17
2. 기초 이론 .....	18
2.1 인적 자본 이론 .....	19

2.2 격려(激勵) 이론 .....	20
<b>제3장 인재유치 경쟁의 등장배경 및 목적 .....</b>	<b>23</b>
1. 인재유치 경쟁의 등장배경 .....	23
1.1 인재강국(人才強國) 전략의 시행 .....	23
1.2 경제구조 조정과 산업구조의 고도화 .....	24
1.3 노동인구 감소와 인구 고령화의 가중 .....	26
2. 인재유치의 목적 .....	30
2.1 도시인구 총량의 증가와 인구구조 개선 .....	30
2.2 분양주택 재고의 감소 .....	32
2.3 경제발전 촉진 및 도시 경쟁력의 제고 .....	33
<b>제4장 인재유치 정책의 내용과 성과 .....</b>	<b>35</b>
1. 1선 도시의 인재유치 정책 .....	35
2. 신1선 도시 및 2선 도시의 인재유치 정책 .....	39
3. 비교 분석 .....	44
3.1 공통점 .....	44
3.2 차이점 .....	45
4. 인재유치 정책의 성과 .....	47
4.1 1선 도시의 인재유치 정책의 성과 .....	47
4.2 신1선 도시와 2선 도시의 인재유치 정책의 성과 .....	52
<b>제5장 인재유치 경쟁의 부작용 및 개선방안 .....</b>	<b>57</b>
1. 인재유치 경쟁의 부작용 .....	57
1.1 지역간 발전 격차의 확대 .....	57

1.2 인재 증명서 위조 및 분양주택 투기 증가 .....	60
2.3 시장의 인적 자원 배치 작용의 약화 .....	62
2. 개선방안 .....	63
2.1 인재유치와 본지 인재육성 병행 .....	63
2.2 인재 심사 역량의 강화 및 분양주택 우대 정책 보완 .....	65
2.3 인재유치 과정에서 시장의 역할 증시 .....	67
<b>제6장 결론</b> .....	<b>69</b>
1. 요약 .....	69
2. 전망 및 시사점 .....	72
<b>&lt;참고 문헌&gt;</b> .....	<b>73</b>



## <표 차례>

< 표 2-1 > 항저우시 고급인재 분류목록(2019년 개정판) .....	13
< 표 3-1 > 2001년~2019년 중국 인구구조의 변화 .....	27
< 표 3-2 > 2001년~2019년 노인 부양비율 및 소아 양육비율 변화 ...	29
< 표 3-3 > 각 도시의 발전계획 및 도시에기인구 .....	31
< 표 4-1 > 1선 도시 인재유치 정책 .....	35
< 표 4-2 > 1선 도시의 인재격려 정책 .....	37
< 표 4-3 > 신1선 도시와 2선 도시의 인재유치 정책 .....	40
< 표 4-4 > 신1선 도시와 2선 도시의 인재격려 정책 .....	41
< 표 4-5 > 1선 도시 고급인재유치의 성과 .....	47
< 표 4-6 > 1선 도시 2016~2020년 인재 순유입 비율 .....	50
< 표 4-7 > 각 도시 인재유치의 성과 .....	53
< 표 5-1 > 2017~2020년 지역별 인재 순유입 비율 .....	58

## <그림 차례>

<그림 1-1> 논문 구성 .....	10
< 그림 3-1 > 2001년~2019년 중국 인구구조의 변화추세 .....	27
< 그림 3-2 > 2001년~2019년 소아 양육비율 및 노인 부양비율 변화추 세 .....	28
< 그림 4-1 > 2019년 도시의 고급인재 분포 상황 TOP10 .....	49
< 그림 4-2 > 1선 도시 2016~2020년 인재 순유입 비율 .....	50
< 그림 5-1 > 2017~2020년 지역별 인재 순유입 비율 .....	58

# Study on Competition, Side Effects and Improvement Measures of Attracting Talent in Chinese Cities

Mingsheng Chang

Department of Economics, The Graduate School,  
Pukyong National University



## Abstract

Talent is the foundation of national development and has been valued by countries all over the world. Such as the "Employment Based Immigration" of the United States, the "Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS)" of the United Kingdom, the "Blue Card" policy of the European Union, the "Basic Living Registration Law" of Japan, the "Doctoral Immigration" policy of Canada, and the "Study Korea" plan of South Korea.

The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China (2017) emphasizes that talents are the key element of development and puts forward the development direction of talent strategy. The report also suggests that human resources should be regarded as an important factor in the construction of industrial system and effectively combined with modern finance and scientific innovation. Since 2017, there has been fierce competition for talent introduction in Chinese cities.

Why should Chinese cities introduce talents? There are three backgrounds. The first is to implement the strategy of strengthening the country with talents. Second, China's economic restructuring and industrial structure upgrading. Third, the reduction of the working population and the aging of the population are becoming more and more serious.

Cities have the following commonalities and differences in introducing talents. First, the talent introduction policy is relaxed and the threshold for settlement is reduced. Second, the talent introduction policy is combined with the national innovation and development strategy. Third, the composition of talent introduction policy is the same. That is, talent introduction, talent training and talent encouragement. There are three differences. First of all, the objects of introducing talents are different. Second, the screening process is different. Third, the purpose of introducing talents is different.

Based on the above analysis, this paper believes that there are three side effects in talent introduction: first, the imbalance of regional development is exacerbated. Second, the number of forged talent certificates and speculation in pre-sale houses has increased. Third, the market allocation of human resources has weakened.

Accordingly, the following three improvements are proposed for the future urban talent introduction policy: first, it is necessary to combine the talent introduction policy with the local talent training policy. Secondly, strengthen talent selection ability and improve talent purchase policy. Third, pay attention to the role of the market in the allocation of human resources and give full play to the service function of the government.

**keywords:** Talents introduction competition, Side effects, Improvement plan.

# 제1장 서론

## 1. 연구 배경

인재는 국가 발전하는 근본으로 줄곧 국가와 지방의 높은 중시를 받아왔다. 시진핑은 ‘발전은 제1의 업무, 인재는 제1의 자원, 혁신은 제1의 동력’이라고 제시했다.<sup>1)</sup> 시진핑은 중국공산당 제19차 전국대표대회 보고에서 ‘인재는 민족 진흥을 실현하고 국제경쟁의 전략적 자원’이라고 제시했다.<sup>2)</sup> 그래서 인재 전략 정책에 관한 연구가 필수적이다.

국제 환경 배경으로 볼 때 국가의 경제발전은 인재 자원이 필요하다. 1990년대 이후 지식경제 추세가 더욱 강화됐다. 과학기술과 경제의 급속한 발전은 사람들에게 지식경제 발전의 중요성을 인식하게 하였다. 이에 따른 국제경쟁은 나날이 치열해지고 있었다. 국가 간 경쟁의 핵심은 경제력과 과학기술을 바탕으로 종합한 국력이다. 사람은 지식과 기술의 수용체이자 경제발전의 주체로서 갈수록 중요해지고 있다. 또한, 사람은 국가 간 경쟁의 가장 중요한 전략적 자원이 되어 국가 간의 전면적인 경쟁에서 중요한 역할을 발휘한다.

예컨대 미국 정부는 직업 이민정책을 통하여 미국이 필요로 하는 첨단기술 인재, 귀중한 인재를 유치했다. 특수한 전문적 재능을 가진 인재에게 편리를 제공하고 일반성 직업 이민 비자의 수량을 증가시켰다. 영국 정부는 ‘국가 과학기술 발전 백서’를 발표함으로써 인재유치 전략을 조정했다. 첨단기술, 기초연구 및 고등교육 분야의 인재에 대한 치중 정책을 시행하여

---

1) “習近平：發展是第一要務，人才是第一資源，創新是第一動力”，「科協論壇」，2018-03-07，p59.

2) “習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”，中華人民共和國中央人民政府，2017-10-27.

국가가 특별 자금을 투입하여 그들의 임금대우를 대폭 인상 시켰다. 유럽 연합 2009년 5월 25일 유럽연합 회원국 대표들은 유럽연합 국가의 전문인재 부족을 채우고 국가 경쟁력을 높이기 위해 외국 첨단기술 인재를 유치하기 위해 ‘블루 카드’ 계획을 정식으로 통과시켰다. 일본도 외국 첨단기술 인재와 전문인재 유치에 적극적이다. 2005년 일본 법무성입국관리국이 《제3차 출입국관리 기본계획》을 발표하고 2009년 통과된 새 《주민기본대장법》(居民基本台帳法)을 발표했다. 일본에서 체류 기간이 3개월 이상인 외국인도 일본인과 마찬가지로 지방정부에 주민증을 신청할 수 있도록 했다. 2012년 캐나다 이민계획은 ‘박사 이민’ 정책을 제안하였다. 정부는 “연방 노동 프로그램”을 통해 캐나다에서 공부하는 외국인 유학생을 캐나다 영주권 신청을 연간 최대 1000명까지 허용했다.<sup>3)</sup> 한국 정부는 1970년부터 국가 핵심 경쟁력 강화가 되기를 시작했다. 70년대와 80년대에는 해외에서 공부하고 일하는 한국 과학기술자를 주로 유치하고 90년대부터 과학 연구 인재 육성 및 해외 첨단기술 인재유치에 초점을 맞췄다. 이를 위해 ‘Brain Pool, (BP)’, ‘World Class University, (WCU)’, ‘World Class Institute, (WCI)’, ‘Study Korea’ 등의 프로그램을 시행하였다.<sup>4)</sup>

국가의 발전은 인재와 직접적인 관계가 있다는 것을 깨달았을 때 중국은 인재강국 전략을 강력하게 추진했다. 일련의 인재 정책을 제정하여 인재를 유치함으로써 중국에 빠른 발전을 보장하기 위해 튼튼한 인재의 기초를 다졌다. 효과적인 인재유치 정책을 만들고 인재유치 과정에서 나타난 문제를 어떻게 해결할지 인재유치 정책에 관한 연구가 필요하다.

중국의 환경 배경에서 볼 때 첫째, 인재는 제1의 생산력이며 사회주의 현대화 건설에서 대체할 수 없는 역할을 발휘하고 있다. 중국공산당 제19

3) “國外人才引進政策一覽”，「中國科技獎勵」，2013-09-15，p38-39.

4) 李秀珍，孫鈺，“韓國海外人才引進政策的特徵與啓示”，「教育學術月刊」，2017-06-15，p81-87.

차 전국대표대회(2017) 보고에서 중점적으로 신시대 배경하에서 인재 전략의 발전 방향을 제시했다. 그중에서 인재는 강국부민(強國富民)의 핵심 요소임을 강조했다. 보고서는 또 인적 자원을 산업시스템 구축 중의 중요한 요소로 편입하고 현대금융, 과학기술혁신 등과 효율적으로 결합해 사회주의 현대화 건설을 위해 역할을 발휘하도록 해야 한다고 제시하였다.<sup>5)</sup> 이 목적을 실현하기 위해서 2017년 이후 중국 도시들은 치열한 인재유치 경쟁을 벌이고 있었다.

둘째, 인재는 중국 도시 경제구조조정과 질적 향상을 위한 근본 동력이다. 오늘날 중국은 경제구조 조정과 산업구조 고도화의 중요성을 점차 깨닫고 있었다. 중국공산당 제19차 전국대표대회는 중국의 사회경제 발전이 속도보다 질 높은 방향으로 나아가야 한다는 관점을 분명히 제시하였다. 인재유치 정책, 인재육성 정책, 인재격려 정책 등이 있고 합리적인 인재정책을 수립해야 다방면으로 인재를 유치하여 사회 발전과 도시 발전에 이바지할 수 있다.

셋째, 노동인구가 감소하고 고령화가 심해졌다. 중국의 제7차 인구조사에 따르면 2019년 65세 이상 인구는 1억7725만 명으로 전체 인구의 10%를 넘어섰다.<sup>6)</sup> 인구 고령화가 심화되면서 청장년 노동인구를 더 많이 유치하고 도시 인구구조를 개선하기 위해 많은 도시 인재유치 경쟁을 참여했다. 이런 배경하에서 인재유치 경쟁에 관한 연구가 필요로 한다.

## 2. 연구의 필요성과 목적

### 2.1 연구의 필요성

---

5) “習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”，中華人民共和國中央人民政府，2017-10-27.

6) 國家統計局，『中國統計年鑒2020，2-5人口年齡結構和撫養比』，2020-09，p33.

인재유치 경쟁은 장단점이 있다. 한편 인재유치는 도시의 발전을 추진하는 데 도시화 가속, 산업구조의 고도화 촉진, 인구구조 개선 등 좋은 점이 있었다.

한편 인재유치 경쟁이 치열해지고 도시 호적인구가 늘면서 문제가 속출하고 있다. 교통체증이 커지며 호적을 받은 인재의 자녀 입학 문제 등이 있었다. 또한, 일부 도시는 맹목적으로 인재유치 정책을 시행해 재정 부담을 조성하고 도시의 지속할 수 있는 발전력에 영향을 주는 등 상황은 이후의 도시 발전과 정비를 위해 잠재적인 위험을 낳고 있었다.

도시의 인재유치 경쟁이 그에 상응되는 구색을 갖추지 않으면 유치하는 인재나 도시 모두에게 손실이 될 수 있다. 합리적이고 효과적인 정책 시행 방안을 마련하기 위해서 인재유치 경쟁에 관한 연구가 필요하다.

## 2.2 연구 목적

이러한 배경에서 본 논문의 연구 목적은 구체적으로 다음과 같이 세 가지가 있다.

첫째, 중국 도시 인재유치 경쟁의 등장 배경과 목적을 살펴보는 것이다. 등장 배경은 주로 인재강국 시행, 경제구조 조정, 노동인구 감소, 세 가지 각도에서 분석하는 것이다. 인재유치 정책의 시행은 도시 인구 증가, 분양주택 재고 감소, 도시 경쟁력 제고를 위한 세 가지 목적을 제시하는 것이다.

둘째, 도시별로 인재유치 정책 내용과 얻은 성과를 비교 분석해서 도시 인재유치 정책에서 존재하는 공통점과 차이점을 찾아내는 것이다.

셋째, 인재유치 경쟁의 부작용에 대한 개선방안을 제시하는 것이다. 인재유치 경쟁은 지역 발전의 격차 확대, 인재 증명 위조 및 분양주택 투기 증가, 시장 역할 약화 세 가지 부작용을 제시하여 이에 따라 개선방안을 찾

아내는 것이다.

### 3. 기존연구에 대한 검토

#### 3.1 외국의 인재유치에 관한 연구

외국학자의 인재유치 경쟁에 관한 연구는 인적 자본의 작용에 관한 연구에서 기원을 두고 있었다. 보편적으로 인재유치 경쟁이 현지의 인적 자본의 촉진작용에 대하여 인정하고 인적 자본의 중요성도 인정하였다. 영국의 경제학자 마셜(1890)은 “모든 투자 중에서 인간에 대한 투자가 가장 의미가 있다”라며 “지식은 생산과 발전의 가장 큰 원동력”이라고 말했다.<sup>7)</sup>

미국의 학자 슐츠(1960)는 먼저 인적 자본 이론을 제기하였는데 경제학, 경영학에 관련 이론을 잘 결합하여 인적 자원의 경제화 연구를 위해 견고한 기초를 다졌다.<sup>8)</sup>

Sandra Lavenex(2007)는 세계 일체화 구도가 더욱 심화하는 과정에서 인재를 유치하고 유지하기 위해 각 나라는 교육 양성, 자금 지원, 느슨한 이민정책 등의 조치를 조정하고 개혁함으로써 인재유치 경쟁의 기선을 제압할 수 있었다고 제시했다. 예컨대, 미국은 여러 번의 이민법 개정을 통해 각종 인재를 받아들였다. 또한, 장학금을 제공하여 더 많은 인재가 미국에 가서 공부할 수 있도록 유치하고 가능한 한 인재유치 범위를 넓히고 있었다.<sup>9)</sup>

Ravinder Sidhu(2009)는 싱가포르 정부의 인재유치 정책에 관한 연구를

7) 馬歇爾著, 廉運傑譯, 『經濟學原理』, 華夏出版社, 2017.

8) TW Schultz, 『The economic value of education』, Columbia University Press, 1963.

9) Sandra Lavenex, “The Competition State and Highly Skilled Migration”, 『Society, 44(2)』, 2007-01, p32-41.

통해 세계 선진적인 사상과 연구 성과를 파악했다. 과학기술에서 실질적인 생산력으로 전환하기 위해 세계 명문대학을 유치하여 "글로벌 스쿨하우스 프로젝트(Global Schoolhouse Project)"를 실시했다. 이 프로젝트의 전개와 실행으로 싱가포르는 세계적인 교육 강국이 되었다. 이 프로젝트는 싱가포르 해외 인재유치의 주요 통로가 됐다.<sup>10)</sup>

한국경제학회(2009)는 한국의 외국인 인재 정책에 관한 분석 연구를 진행했다. 한국 인구구조의 변화와 경제발전의 변화에 따라 한국에 체류하는 외국인의 수량이 증가함으로 다음과 같은 몇 가지 제안이 제시됐다. 외국인 인재유치 규모 개선, 외국인 인재의 기술 범위 확정, 인재 선발 방식 완비, 기술 수준에 따른 비자 제도 개선이다.<sup>11)</sup>

Lewwanduwage TM 등(2016)의 연구에서는 경쟁자보다 우수하고 적합한 인재를 유치하고 보존하는 데 인재 쟁탈전의 중점을 맞췄다. 또 기업사회성과(CSP)가 인재를 유치하는 데 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup>

Reiner 등(2017년)은 유럽에 발달한 두 도시의 학술 인재유치 정책을 비교했다. 국제 학술 인재를 유치하기 위한 정책적 행태를 분석하면서 정치권에서는 인재유치 정책이 인기를 유치하지만, 사회의 일부에 불리한 복지 결과를 가져올 수 있다고 지적했다.<sup>13)</sup>

김혜련(2019)은 중국의 해외 우수인재 유치 정책 연구를 통해 중국 해외 인재유치 정책은 해외 우수 인재 관리부서 부산, 그린카드와 인재 비자 실효성 저하, 사회 통합 프로그램 미흡, 재중 유학생 인재유치 간과 네 가지

10) Ravinder Sidhu, "The 'brand name' research university goes global", 「Higher Education, 57(2)」, 2009, p125-140.

11) 韓國經濟學會, "爲提升國家競爭力外國人才政策方向", 法務部, 2009.

12) Lewwanduwage T M, Amarakoon U, Rupasinghe T, "The Role of Corporate Social Performance (CSP) on the Talent Attraction: A Conceptual Framework", 「SSRN Electronic Journal」, 2016-12-08, p95-118.

13) Reiner C, Meyer S, Sardadvar S, "Urban attraction policies for international academic talent: Munich and Vienna in comparison", 「Cities」, 2017, p27-35.

문제점을 발견했다.<sup>14)</sup>

### 3.2 중국의 인재유치 연구

외국보다 중국의 인적 자본과 인재유치에 관한 연구는 비교적 늦게 시작되었다. 하지만 중국공산당 제19차 전국대표대회에서 인재 전략을 발전 방향의 하나로 삼은 이후 도시 간의 인재유치 경쟁이 격렬해졌다. 이는 학술계의 인재유치에 관한 연구의 열기를 불러일으켰다.

우아이진(吳愛軍)(2009)은 해외 유학 인재 귀국 창업을 어떻게 유치할 것인가를 연구할 때 주로 다음과 같은 어려움이 존재한다는 것을 발견하였다. 1) 해외 유학 인재 귀국을 유치하는 메커니즘이 순조롭지 못하다. 2) 중국보다 외국 생활 여건이 좋고 정보도 더 많다. 3) 정책과 자금 등의 지원이 부족하다. 4) 해외 유학 인재의 호적 부여와 자녀 입학의 불편함 등 문제가 있다.<sup>15)</sup>

주권원, 선웨이칭(朱軍文、沈悅靑)(2013)은 각 성(省) 정부의 해외 인재유치 정책을 비교 분석을 통해 다음 같은 결과가 나타났다. 1) 해외 인재유치 역량에 지역 간 차이가 있어 지역 간 첨단기술 인재 자원 격차가 더 벌어질 수 있다. 2) 성(省) 정부의 인재유치 주기가 상대적으로 집중되어 있어 지역 간 인재유치 경쟁이 치열하다. 3) 성(省)별로 해외 인재유치 정책의 과학성이 부족하고 실시 효과가 의문시되고 있었다.<sup>16)</sup>

부귀리, 청즈용(薄貴利, 程志勇)(2017)은 인적 자원, 세계 신과학기술 혁명과 산업변혁 도전, 중국의 기본 국정, 세 가지 측면에서 인재강국(人才强

14) 김혜련, “중국의 해외 인재 유치 정책 연구”, 「사단법인 아시아문화학술원, 인문사회 21 Vol. 10 No.4」, 2019-08-20, p867-880.

15) 吳愛軍, “吸引海外留學人才回國創業難點與出路”, 「中國人才」, 2009-11-01, p28-29.

16) 朱軍文, 沈悅靑, “我國省級政府海外人才引進政策的現狀問題與建議”, 「上海交通大學學報-哲學社會科學版」, 2013-02-25, p59-63.

國)이 국가 발전의 제1 전략의 근거라고 말했다. 인재 자원 개발, 인재구조 조정, 인재 투자 보증, 인재제도 혁신의 네 가지 측면에서 요구와 대책을 설명했다.<sup>17)</sup>

쉐용우(薛永武)(2018)는 중국공산당 제19차 전국대표대회 보고서의 인재 전략 사상과 시사점을 다차원적으로 분석했다. 각종 인재 업무를 잘하는 것에 대해서 모두 중요한 지도 의미가 있다는 것을 말했다.<sup>18)</sup>

천원취안, 리싱(陳文權, 李星)(2018)은 중국 각 지역의 인재유치 경쟁의 그 특성을 분석해 가능한 문제점과 원인을 분석했다. 마지막으로 인재의 질서가 있는 경쟁을 촉진하는 대책을 제시했다.<sup>19)</sup>

### 3.3 소결

본 연구의 주제인 인재유치와 관련된 많은 연구가 이뤄졌다. 정책대상을 보면 기존 학자들의 인재유치에 관한 대부분 연구가 해외 인재와 첨단기술 인재에 중점이 맞춰져 있었다. 일반 인재에 관한 연구가 부족하여 이번 연구에서는 대학생(전문대학교 졸업자 포함)을 위주로 일반 인재에 대해 실시한 정책을 연구하는 것이 추가하겠다.

도시 주체별로 보면 본 연구는 1선 도시, 신1선 도시, 2선 도시 등 여러 모로 도시의 대표적인 각종 인재유치 정책을 비교했다. 인재유치 정책의 공통점과 차이점을 분석하고 인재유치 과정에서 나타난 부작용을 분석하여 현실에 부합하는 합리적 개선방안을 제시하겠다.

---

17) 薄貴利, 程志勇, “人才強國戰略是實現國家強盛的第一戰略”, 「行政管理改革」, 2017-10-10, p56-59.

18) 薛永武, “習近平十九大報告的人才戰略思想及其啓示”, 「上海師範大學學報-哲學社會科學版」, 2018-09-25, p40-46.

19) 陳文權, 李星, “我國地方政府人才爭奪大戰現象理論探討——基於人力資源管理視角”, 「天津行政學院學報」, 2018, 20(05), p3-10+2.

## 4. 연구 방법 및 논문의 구성

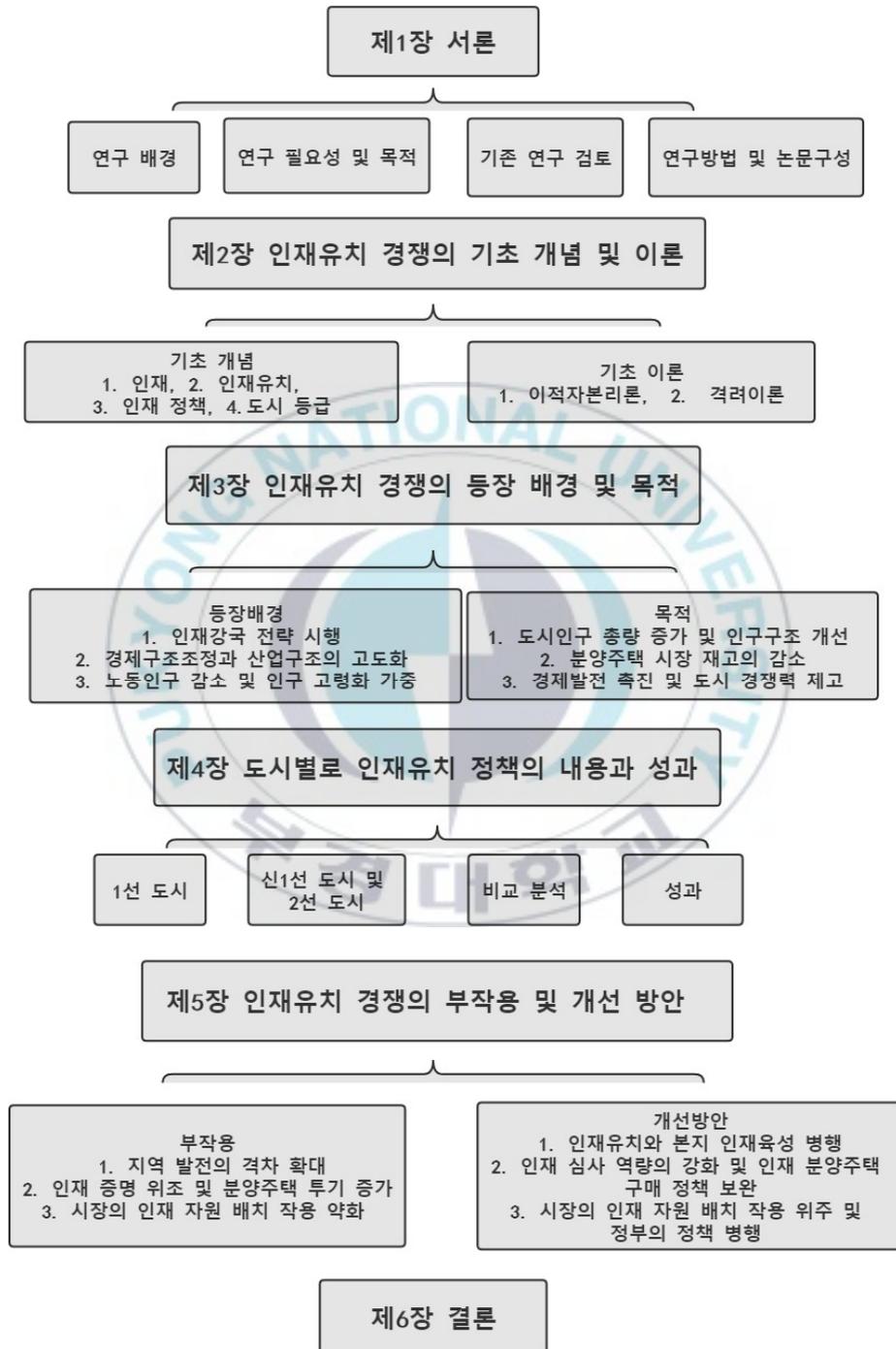
### 4.1 연구 방법

첫째, 문헌 연구법이다. 인재유치 경쟁에 관한 문헌, 인터넷 정보, 정부 공식 웹사이트, 통계국 웹사이트, 지방의 국민경제와 사회발전 공문, 뉴스 및 관련 도서자료를 수집하고 열람하였다. 이와 함께 중국 정부가 발표한 관련 정부간행물을 통해 인재유치에 대한 정책 동향을 실시간으로 파악하고자 한다. 이러한 자료들의 세부적인 내용을 종합하여 본 연구의 연구기초를 마련하였다.

둘째, 사례 연구법이다. 우선 여러 실제 사례를 이용하여 도시별로 실행 중인 도시 인재유치 정책을 설명하고 현존하는 데이터와 결합하여 인재유치 정책을 분석한다. 인재유치 정책의 내용이 무엇인지, 어떤 경험을 얻고 무슨 성과를 이루었는지를 설명하고 이를 통해 인재유치 경쟁에 부작용을 발견하고 마지막으로 개선방안을 제기하는 것이다.

### 4.2 논문의 구성

<그림 1-1> 논문 구성



논문은 총 6장으로 구성되었다. <그림 1-1>에 제시되었으며, 제1장은 서론이다. 서론으로 본 논문의 연구 배경, 연구의 필요성과 목적, 기존연구 검토, 연구방법 및 구성에 대하여 설명했다.

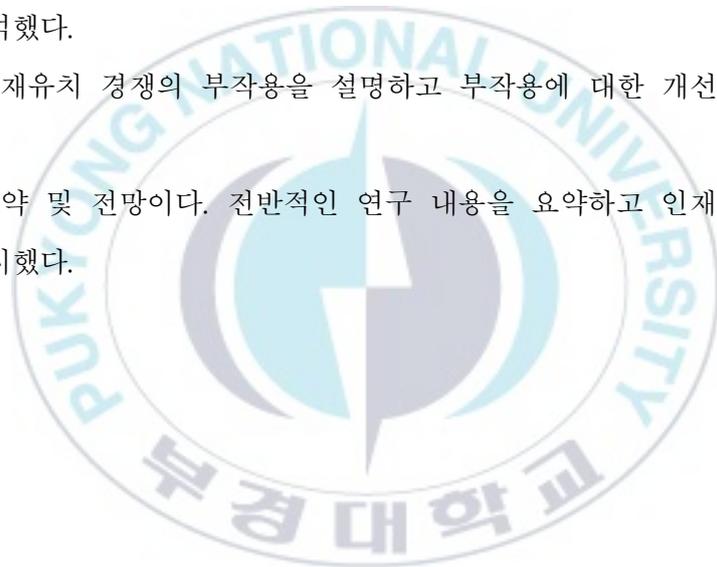
제2장은 논문에서 나타난 인재, 인재유치, 인재 정책, 도시 등급의 개념에 대하여 설명하고 본문에서 사용하는 기초 이론을 설명했다.

제3장 인재유치 경쟁의 등장 배경과 도시가 인재 정책을 내놓으며 달성하려는 목적을 설명했다.

제4장 1선 도시, 신1선 도시와 2선 도시를 중심으로 인재유치 정책의 내용과 성과를 분석했다.

제5장 인재유치 경쟁의 부작용을 설명하고 부작용에 대한 개선방안을 제시했다.

제6장 요약 및 전망이다. 전반적인 연구 내용을 요약하고 인재유치의 발전 방향을 제시했다.



## 제2장 인재유치 경쟁의 기초개념 및 이론

### 1. 인재유치의 기초개념

#### 1.1 인재

인재란 일정한 전문지식 또는 전문기능을 가지고 창조적인 노동을 하고 사회에 이바지하는 사람으로서 인적 자원 중에서 능력과 자질이 비교적 높은 노동자를 말한다.<sup>20)</sup> 이는 중국이 2010년 발표한 《국가 중장기 인재 발전 계획 요강 (2010~2020)》에서 인재에 대해 정의한 것이다. 또 인재는 중국 경제사회 발전의 제1 자원이라고 밝혔다.

요강에서는 인재 종류를 여섯 가지 유형으로 나눴는데 당정 인재, 고기능 인재, 기업 관리 인재, 농촌 실용 인재, 전문 기술 인재, 사회발전 인재이다.<sup>21)</sup> 인재를 분류하는 것은 앞으로의 인재육성 업무의 진행에 유리하며 인재육성은 더욱 목적성과 전문성을 가지게 될 것이다.

각 지방과 도시들은 인재유치 경쟁의 과정에서 적은 수의 사람들을 고급인재로 인정한다. 현재 국내외에서 고급인재에 대한 개념은 아직 통일되어 있지 않으며 권위적인 정의도 없다. 일반적으로 고급인재는 지식의 창조, 정보의 전송 및 기술을 응용하는 사람을 지식인으로 보는 것이. 오취화(吳翠花, 2014) 등은 고급인재란 핵심기술이나 핵심 지식을 갖고 있어 업계에서 일정한 영향력을 가지고 있으며 동시에 국가, 사회, 경제에 크게 이바지할 수 있는 인재를 말한다. 그들은 아래와 같은 특징을 갖추고 있다. 비교적 높은 소양, 예민한 깨달음, 통찰력, 현저한 혁신의식, 풍부한 지식 축적, 비교적 강한 학습 능력, 두드러진 혁신 능력을 갖추고 있어 이론과 실체가 연계되고 실행능력이 강하

20) 中共中央國務院《國家中長期人才發展規劃綱要(2010—2020年)》，新華社，2010-06-06.

21) 위와 같음.

다.<sup>22)</sup>

예컨대 항저우시 인적 자원과 사회보장국은 2019년 항저우시 고급 인력을 세분화해 《항저우시 고급인재 분류목록(2019년 개정판)》을 발간했다. 이 중 다섯 개의 부분과 40개의 소항목이 포함되었다. 고급인재를 A(국내외 첨단인재), B(국가급의 지도자 인재), C(성(省)급의 지도자 인재), D(시급의 지도자 인재), E(고급인재) 다섯 종류로 나눠서 인재 기준에 따라 다양한 정책지원을 누릴 수 있다.<sup>23)</sup>

< 표 2-1 > 항저우시 고급인재 분류목록(2019년 개정판)

A급 국내외 첨단인재	1. 노벨상 수상자, 2. 국가 최고 과학기술상취득자, 3. 펠즈상, 튜링상, 프리츠커상 수상자, 4. 중국과학원 원사, 중국공과대학원 원사, 5. 중국사회과학원 학부위원 및 명예 학부위원, 6. 국가 '만인 계획' 인재, 7. 상술한 수준의 인재.
B급 국가급의 지도 인재	1. 중국청년여성과학자상 수상자, 중국청년과학기술상 수상자, 국가 공헌한 중·청년 전문가, 국무원이 승인한 정부 특수수당 수령 전문가, '장강학자 장려계획' 교수, 국가결출한 청년 프로그램 완성자, 2. 국가 '만인 계획', '천인계획', '100만 인재공학' 중 결출한 인재, 중국 정부의 '우의상'(友誼獎) 수상자, 저장성(浙江省) '만인 계획'의 결출한 인재, 3. 국가급의 교사, 의사, 작가, 미술대사, 국가급 무형문화재 전승자, 4. 국가자연과학상, 국가기술발명상, 국가과학기술진보상 1등 수상자, 국가급 교육성과상 특등상 수상자, 5. 세계 500대 기업의 주요 경영관리인재, 세계 10위권의 금융기관 본사의 임원, 수석 위험통제자, 수석 재무관리자, 수석 기술자 및 수석 경제학자, 전국 문화기업 30대 기업의 주요 경영관리 인재, 6. 저장성(浙江省) 과학기술 공헌상 수상자, 저장성(浙江省) 특급 전문가, 7. 양사성상(梁思成獎) 수상자, 전국 공사 탐사 설계 대사, 8. 상술한 수준의 인재.
C급 성(省)급	1. 성(省) 청년과학기술상 수상자, 성(省) 뛰어난 공헌의 청년전문가, 성 '첸장 학자'(錢江學者) 특별 교수; 성(省)'만인계획' 인재, 저장성(浙江省)'서호 우의상'(西湖友誼獎) 수상자, 군대 전문기술인재상 수상자, 2. 성(省)'천인계획', 저장성(浙江省)'151' 인재, 군대'백천만 인재 프로젝트' 제1차원 인재육성 대성, 항저시(杭州) '521' 인재유치 프로젝트의 인재, 3. 전국 우수

22) 吳翠花, 李慧, 張雁敏, “高端引進人才社會經濟貢獻評價指標的構建”, 「統計與決策」, 2014-09-10, p32-35.

23) 杭州市人力資源和社會保障局, 『杭州市高層次人才分類目錄 (2019年修訂版)』, 2019-08-12.

<p>지도 인재</p>	<p>교사, 성(省) 결출한 교육인재, 청년장강학자, 성급(省) 우수 의료 인재, 최근 5년간 국가 우수 청년 과학기금 프로그램의 책임자, 4. 성급 미술대사, 성급 무형문화재 전승자, 국가 기능인재 양성 공헌상 수상자, 국가대표 감독 자격, 올림픽 우승 경험한 교수진, 올림픽 우승 경험한 코치, 세계기능대회 금메달리스트, 5. 중국 500대 기업의 주요 경영관리인재, 세계 500대 기업 경영관리인재, 6. 국가 자연과학상, 국가 기술발명상, 국가 과학기술진보상 2등의 수상자, 성 국방기술발명상, 성 자연과학상, 성 과학기술진보상 1등의 수상자, 7. 전국 문화기업 30대 기업 경영인재, 문화부 반포한 문화류 상의 수상자, 중국출판정부상 우수출판인물상 수상자, 8. 상술한 수준의 인재.</p>
<p>D급 시(市)급 지도 인재</p>	<p>1. 항저우시 특별공헌 인재, 항저우시 과학기술혁신 특별공헌상과 항저우시 뛰어난 과학기술자의 수상자, 항저우시 청년과학기술상 수상자, 항저우시 청년과학기술 인재, 2. 항저우시 ‘첸장(錢江) 특별 초빙 전문가’ 인재, 저장성 ‘151’ 인재 프로젝트의 2단계 인재, 항저우시 ‘131’ 인재 프로젝트 중점 지원 및 1단계 육성 인재, 3. 성급 우수 교육 인재, 성급 우수 의료 인재, 특급 조종사, 4. 고급 전문기술직무 자격 취득 후 시급 이상의 장려 받음, 저서 출판, 교재 집필, 국내외 핵심 저널에 학술논문 발표, 박사후 연구 프로젝트 종사하기 후 시급 이상 과학기술 성과 받음, 최근 5년간 상위 100대 대학 또는 최근 5년간 기본과학지표 데이터베이스(ESI) 상위 1% 학과의 해외 박사학위 취득, 3년 이상 해외에서 근무했으며 이 분야 SCI 2구역 이상에 학술논문(제1저자, 통신저자) 발표자, 5. 항저우시 기능대사, 성(省)급 고기능인재, 항저우시 수석 기사, 특급 기능사 자격 취득 후 저서 출간, 교재 작성, 국내외 핵심 학술지 발표자, 6. 항저우시 대기업대그룹(출시된 회사, 항저우 공신경제기업 100강 순위 등) 주요 경영인재, 성급 영예 획득한 항저우 금융기관 주요 경영인재. 7. 성급 국방자연과학상, 기술발명상, 과학기술진보상의 2등 수상자, 성급 교육성과상 1등과 2등 수상자, 8. 상술한 수준의 인재.</p>
<p>E급 고급인재</p>	<p>1. 기타 고급 전문기술직무 보직 자격 취득한 전문기술인재, 부고급 전문기술직무 보직 자격 취득 및 시급 전문기술 성과 취득자. 2. 항저우시 공예미술의 대가, 항저우시 무형문화재 전승자, 1급 조종사, 군대 ‘백천만 인재 프로젝트’ 제3단계 인재, 항저우시 ‘131’인재 프로젝트의 제2단계 육성인재, 3. 항저우시 기능대사, 고급 기능기사 자격 취득 및 구(區), 시(市)급 이상 상의 수상자, 4. 중국특허우수상이나 중국의관디자인은상 수상자, 성(省)특허상우수상 수상자, 5. 항저우시 대규모 기업의 경영관라자, 저장성 내 5위 안에 들거나 시급의 영예 얻는 금융기관 본부의 사장 및 수석 위험통제원, 수석 재무관리원, 수석 상품관리원, 수석 기술자, 수석 경제학자, 6. 박사학위 취득자 및 구, 시급 상의 수상자, 국내 CSSCI 발표자, 7. 시급의 문화프로젝트 육성인재, 저장성 미술상, 서예성, 희곡상 수상</p>

출처: 杭州市高層次人才分類目錄 (2019年修訂版)에서 작성.

본문에서 말하는 인재는 앞에서 언급한 고급인재 외에도 대학생(전문대학교 졸업자 포함)을 위주로 일반 인재를 포함하고 있다.

## 1.2 인재유치

인재유치는 인적 자본이 충분히 합리적으로 사용될 수 있는 전제이다. 과학적이고 합리적인 인재유치는 인재의 과학적 배치를 실현하고 업계의 발전을 촉진하며 사회경제의 발전을 촉진할 수 있다. 《2010~2020년 국가 중장기 인재 발전 계획 요강》은 업종별, 과학기술, 산업발전 등을 이끌 선도적인 인재들을 유치해야 한다고 제시했다.<sup>24)</sup>

인재유치는 협의와 광의로 구분할 수 있는데 협의적인 인재유치는 인재를 초빙하고 고용하는 것만을 포함한다. 구체적으로 수요예측, 인재 발전 계획, 채용정보 발표, 면접, 직무훈련, 정식근무를 포함하는 것이다.<sup>25)</sup> 광의의 인재유치는 인재 초빙과 고용을 가리킬 뿐만 아니라 채용 후의 인재 관리 활동도 포함하는 것이다. 인재유치의 모든 과정의 완성은 인재 자신과 조직이 건전하게 발전하고 이를 통해 인재유치의 선순환을 이루는 데 달려 있다.<sup>26)</sup>

인재 유치하는 방식도 다양하다. 중국 인재유치 방식은 주로 세 가지가 있다. 첫째, 높은 급여와 복지 혜택으로 인재를 유치하는 것이다. 둘째, 정부의 인재유치 정책 발표를 통해 인재를 유치하는 것이다. 셋째, 정부나 기업의 우

24) 王豔, 樊立宏, “多頭並舉培養造就創新型科技人才——《國家中長期人才發展規劃綱要(2010—2020年)》解讀”, 『中國科學院院刊』, 2010, 25(06), p573-578.

25) J Berk, R Stanton, J Zechner, “Human capital bankruptcy and capital structure”, 『Journal of Finance』, 2010, p251 - 268.

26) 毛查, 『人力資源管理』, 北京大學出版社, 2001, p68.

위와 영향력을 통해 인재를 유치하는 것이다. 한마디로 말해서 인재유치는 인재를 해당 지역 또는 해당 직장에 취업시켜 해당 지역에서 인재의 경제적, 사회적 가치를 실현하고 지방의 발전을 추진하는 것이다.<sup>27)</sup>

### 1.3 인재 정책

인재 정책은 공공정책 일부로서 공공정책의 일부 특징을 가지고 있다. 공공정책은 정부가 특정한 사회상황에서 제정하여 일정한 정치, 경제, 사회 등의 목적을 달성하기 위하여 형성된 일련의 조치, 규정, 방법 등의 행위 준칙이다. 또한, 정부의 활동 방식과 목적이 반영된 것으로 사회경제적 주체의 행동에 일정한 규범의 역할을 한다. 인재 정책은 국가기관이 특정 시기에 일정한 인재 목표를 위해 취하는 정치적 행위나 규정된 행동 규범으로 일련의 조치와 방법의 총칭이다.<sup>28)</sup>

각 지역의 인재 정책은 지방정부가 제정하여 사회에 제공하는 것이다. 그 목적은 현지의 경제, 과학기술, 교육, 문화 등 각종 사업의 더 나은 발전을 위하여 현지 시장의 인재에 대한 매력을 높이는 것이다. 예컨대 과학기술 인재 지원 정책, 창업 인재 지원 정책, 기능 인재 지원 정책 등 다양한 전문인재 정책을 포함한다.

본문의 인재 정책은 각 지방정부가 인재를 유치, 육성, 격려하기 위해 제정하여 실시하는 일련의 정책 조치로 규정되어 있었다. 본문에서 서술한 인재 정책은 인재 업무 발전을 추진하기 위해 특정한 일련의 계획과 통지를 발표할 뿐만 아니라 법규 측면과 관련된 규정, 방법, 조례 등도 포함하고 있었다.

예컨대 정저주(鄭州)시는 전문대학교 또는 그 이상의 학력으로 정저주(鄭州)시에서 취업해 거주한 후 호적을 받을 수 있다. 주택 방면에서 “쌍일류”<sup>29)</sup> 학

27) 史成坤, “長春市人才引進政策及其實施效果分析”, 吉林大學, 2020-06-01, p7.

28) 李麗莉, “吉林省人才政策現狀與完善對策研究”, 「長春大學學報」, 2016, 26(1), p21-26.

사와 석·박사 대학원생에게 주택 보조금을 주고 박사 학위를 가진 청년 인재에게 1인당 10만 위안의 첫 주택 구매 보조금을 제공하는 것이다. 청두(成都)시는 45세 이내의 학사 또는 그 이상의 학력 졸업생이 졸업장을 이용하여 호적을 부여할 수 있다.<sup>30)</sup> 2019년 12월 29일 지난(濟南)시에 취업한 학사 또는 그 이상 학력의 졸업자는 3년간 버스와 지하철을 무료로 이용할 수 있다.<sup>31)</sup>

#### 1.4 도시 등급

최근 1년간 170개 브랜드의 상업 데이터와 19개 인터넷 회사의 사용자 행동 데이터 및 데이터 기록 기구의 도시 빅 데이터에 근거하여 제1재경·신1선 도시 연구소는 중국의 338개 지급시(地級市)에 대해 순위를 매겼다.<sup>32)</sup>

338개 지급시(地級市) 중 베이징, 상하이, 광저우, 선전 네 개 1선 도시 외에 신(新) 1선 도시 15개, 2선 도시 30개, 3선 도시 70개, 4선 도시 90개, 5선 도시 129개를 선정했다.

신(新)1선 도시는 풍부한 경제 기초, 거대한 중산 계층, 대단한 정치 자원을 가지고 있다. 혹은 지역 중심도시로서 주변의 여러 지역에 대해 영향력을 갖추고 있으며 풍부한 교육 자원, 깊은 문화 축적과 편리한 교통이 있다. 또 동부 경제가 발달한 지역의 성도(省都)와 연해 개방도시이고 경제 기초가 튼튼하고 편리한 교통과 독특한 도시적 매력이 있다. 2021년의 15개 신1선 도시는 청두(成都), 항저우(杭州), 충칭(重慶), 시안(西安), 쑤저우(蘇州), 우한(武漢), 난징(南京), 톈진(天津), 정저우(鄭州), 창사(長沙), 둥관(東莞), 불산(佛山), 닝보(寧波), 칭다오(青島), 선양(沈陽)이다.<sup>33)</sup>

29) 세계 일류 대학 및 학과. (First-class universities and disciplines of the world)

30) 曉凡, “全國20多個城市加入“人才爭奪戰”政策優惠前所未有”, 央廣網, 2018-04-09.

31) 劉飛躍, “應屆本科生濟南就業免費坐交地鐵三年”, 齊魯晚報壹讀A03, 2019-12-30.

32) 黃鑫, “2019新一線城市官方名單出爐: 你的城市排第几? (附337个城市排名)”, 第一財經, 2019-05-24.

33) “2021中國城市商業魅力排行榜 (附完整榜)”, 騰訊網, 2021-06-01.

2선 도시는 발전이 활발한 성도(省都)나 동부지역 경제 발달한 도시나 경제 발달 지역의 지역적인 중심도시이다.<sup>34)</sup> 허페이(合肥), 쿤밍(昆明), 우시(无錫), 샤먼(厦門), 지난(濟南), 푸저우(福州), 하얼빈(哈爾濱) 등 도시다.

3선 도시는 대부분 도시 규모가 비교적 크고 비농업 인구가 대부분 100만 명 이상을 가지고 있다. 도시 인프라, 상업시설과 교통시설이 비교적 잘 갖춰져 있다. 주민은 일정한 소비력을 가지고 있다. 주민의 생활수준은 비교적 부유하고 도시는 일정한 기간산업을 가지고 있다. 산업구조는 상대적으로 합리적이고 어떤 대기업에 대해서는 여전히 어느 정도 매력을 가지고 있지만 도시 종합 경쟁력은 여전히 더 향상되어야 한다.<sup>35)</sup> 쓰야(三亞), 이춘(宜春), 웨이하이(威海) 등 도시다.

4선 도시는 도시 규모, 경제와 사회 발전 수준, 교통 건설이 비교적 평범한 중급 도시이다. 4선 도시는 대부분 지급시(地級市) 위주로 이뤄지며 개별 성과 자치구의 성도를 포함한다. 4선 도시의 경제발전은 본지의 중소기업이나 자원형 기업에 의존하고 주민의 소비 수준은 성장 과정에 처해 있다.<sup>36)</sup> 웨이난(渭南), 샤오간(孝感), 더저우시(德州), 허창시(許昌) 등 도시다.

5선 도시는 대부분 서부지역의 저개발 도시와 일부 중부 및 동부지역의 중소 도시이다. 5선 도시는 일반적으로 도시 규모가 작고 경제 기초가 비교적 열악하며 교통이 편리하지 않다. 관내 농업 인구는 여전히 큰 비중을 차지하고 있으며 도시화와 공업화의 방향을 모색하고 있다.<sup>37)</sup> 한중(漢中), 랴오양(遼陽), 자무스(佳木斯) 등 도시다.

## 2. 기초이론

---

34) 百度百科, 2線城市, [<https://baike.baidu.com>]

35) 百度百科, 3線城市, [<https://baike.baidu.com>]

36) 百度百科, 4線城市, [<https://baike.baidu.com>]

37) 百度百科, 5線城市, [<https://baike.baidu.com>]

## 2.1 인적자본 이론

인적 자본(human Capital)이란 인간의 지식, 기술, 경험, 창의성 등의 능력을 경제적으로 가치 있는 ‘무형자본’으로 파악한 개념으로, 자연 자원, 기계 등과 같은 물적자본(物的資本, physical capital)에 대비되는 개념이고 노동자에게 나타나는 자본이다. 그것의 주요 특징은 그것이 신체의 자유와 연관되어 있으며, 상품의 판매에 따라 이동하지 않는다는 것이다.

인적 자본 이론은 교육, 건강, 노동시장 정보, 이민 등과 같은 인적 투자를 통해 인적 자본을 늘릴 수 있다는 이론이다. 그 중의 가장 중요한 것은 바로 교육이다. 교육을 통하여 노동력의 질, 노동자의 업무 능력과 기술 수준을 향상시킬 수 있다. 따라서 노동 생산력을 높일 수 있다. 특히 교육 지출의 증가는 경제성장의 중요한 요소 중 하나이다.<sup>38)</sup>

20세기 중반 시어도어 쉘츠(Theodore W. Schultz)는 비교적 완벽한 인적 자본 이론을 제시했다. 그는 인적 자본 투자를 통해 인적 자본의 개념과 성질을 체계적으로 설명하고 인적 자본이 경제성장과 국민소득에 미치는 영향을 설명하면서 인간을 자원뿐 아니라 자본으로 인식해 인적 자본이라고 했다. 쉘츠는 처음으로 노동력 자질에 대한 문제를 명확하게 제기했기 때문에 ‘인적 자본 이론의 아버지’로 추앙받는다.<sup>39)</sup>

게리 베커(Gary S. Becker)는 인적 자본 이론을 넓혔다. 그는 교육과 훈련을 통해 직원의 자질을 높여야 한다고 제안했고 교육과 훈련을 개인의 투자 방식으로 보았다. 노동경제학 분야의 임금구조에 관한 문제를 해결했다.<sup>40)</sup>

로버트 루카스(Robert E. Lucas)는 인적 자본의 유입 경로를 인적 자본의 내외부 효과로 규정했다. 내부 효과는 각종 정규과 비정규적인 교육과 훈련을

38) 顧明遠, 『教育大辭典』, 上海教育出版社, 1998.

39) Theodore W. Schultz著, 吳珠華等譯, 『論人力資本投資』, 北京經濟學院出版社, 1990, p27.

40) Gary S. Becker著, 郭虹譯, 『人力資本理論』, 北京中信出版社, 2007, p36.

통해 지식, 기술, 정보를 얻는 과정이다. 외부효과는 주로 독학, 실천 등 내성적인 지식을 축적하는 과정을 거친다.<sup>41)</sup>

최근 수십 년 동안 경제학자들은 더욱 자신 있게 그들의 분석 수단을 써서 광범위한 사회경제 문제를 연구하였다. 경제 분석 방법의 확장은 경제학 분야 연구의 안정적인 발전과도 관련이 있으며, 이들 연구 분야는 경제학 패러다임이 다른 사회 문제에 응용될 잠재력과 경계를 탐구하고 있다. 인적 자본 이론은 이미 여러 가지 경제학이 교차하는 학문 분야와 분과 영역에 전면적인 영향을 끼쳤다. 특히 노동경제학, 교육경제학, 성장경제학, 발전경제학, 인구경제학, 가정경제학, 경제사와 위생경제학에 영향을 많이 줬다.<sup>42)</sup>

세계은행(World Bank)은 2018년 처음으로 인적자본지수(Human Capital Index, HCI)를 개발하여 157개국을 대상으로 측정했다. 인적자본지수는 각 국가의 보건 및 교육 상태를 반영하여 오늘 태어난 아이가 18세까지 얻게 될 인적 자본의 총량을 측정한 값이다. 이 지수는 0~1 사이의 값으로 표기되는데 1에 가까울수록 완전한 교육과 의료서비스를 받는다는 것을 의미하며 인적 자본을 갖춘 국민의 비중이 크고 생산력이 우수하다는 것을 나타낸다.<sup>43)</sup>

2020년 한국의 인적자본지수는 0.7988로 나타났는데, 이 값을 종합 추산하면 한국 경우 오늘 태어난 아이들의 79.88%가 18세까지 완전한 교육과 의료서비스를 받는다는 것을 의미한다. 중국의 2020년 인적자본지수는 0.6531로 나타났다.<sup>44)</sup>

## 2.2 격려(激勵) 이론

41) 景躍軍, 劉曉紅, “基於盧卡斯溢出模型的我國人力資本對經濟增長貢獻率測算”, 「東南學術」, 2013(1), p105-112.

42) Pedro Teixeira著, 曹宇蓮譯, “人力資本理論的發展:基於經濟史視角”, 「北京大學教育評論」, 2020-01-10, p101-102.

43) [네이버 지식백과] 인적 자본 [human capital, 人的資本] (두산백과).

44) “The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19”, World Bank, 2020-09-16, p21.

격려(激勵)란 조직이 적당한 외부 상여금과 업무 환경을 설정하고 일정한 행위 규범과 징벌 조치를 통하여 정보 소통으로 조직 구성원의 행위를 자극, 인도, 유지 및 귀화함으로써 조직 및 구성원의 목표를 효과적으로 실현하는 시스템 활동이다.<sup>45)</sup>

격려 이론은 사람의 각종 수요를 어떻게 충족시키느냐에 대한 원칙과 방법을 개괄한 이론이다. 격려의 목적은 올바른 행동 동기를 불러일으키고 적극성과 창조성을 동원하여 사람의 지력(智力) 효과를 충분히 발휘하여 최대의 성적을 내는 것이다. 예컨대 매슬로(A. H. Maslow)의 인간 욕구 단계 이론(Needs Hierarchy Theory)은 인간의 욕구는 다섯 계층으로 이루어지며 하위 욕구로부터 상위 욕구로 전개된다고 주장했다. 인간의 욕구 단계는 다섯 단계로써 1단계 욕구는 생리적 욕구(physiological needs) 단계, 2단계 욕구는 안전욕구(safety needs) 단계, 3단계 욕구는 사회적 욕구(social needs)의 단계, 4단계 욕구는 존경 욕구(esteeem needs) 단계, 5단계 욕구는 자아실현 욕구(self-actualization needs) 단계이다. 또 한 단계의 욕구가 만족하면 그의 동기 부여 효과를 중단한다고 언급했다.<sup>46)</sup>

허츠버그(Fredrick Herzberg)의 동기-위생 이론(hygiene-motivational factors)은 사람의 행동에 영향을 미치는 요인을 동기 요인과 위생 요인을 나눴다. 위생 요인은 불안이나 고통을 피하려는 욕구와 관련된 요인으로서 위생 요인이 충족되면 불만이 없고 충족하지 못하면 불만이 생긴다. 동기 요인은 잠재 능력의 실현, 개인적 성장과 관련된 요인으로서 동기 요인의 충족은 만족으로 이어지고 충족하지 않으면 만족감을 느끼지 못한다(그러나 불만은 아니다). 동기 요인으로 사람의 적극성을 불러일으켜야만 효율을 높일 수 있다고 생각한다.<sup>47)</sup>

45) MBA 지식백과, 【[wiki.mbalib.com](http://wiki.mbalib.com)】

46) 官志華, 曾楚宏, “基於需求層次理論的核心員工激勵”, 「中國人力資源開發」, 2006(1), P60-62.

47) 趙光輝, “人才激勵的理論依據與應用研究”, 「現代管理科學」, 2006-01, P36-38.

덩샤오핑(鄧小平)의 인재 격려 이론의 핵심은 인민군중의 계속 증가하는 물질적 문화이익이다. 이 핵심에 대해 경제, 정치, 문화 세 가지 측면에서 이익 지향적인 종합한 격려 메커니즘을 구축하는 것이다. 인재를 격려하는 대책 측면에서 덩샤오핑은 인재 중시, 인재 육성, 인재 선발, 인재 임용의 네 가지 부분을 구축하고 네 가지를 합력하여 인재 개발과 관리대책의 기본적 사상을 형성했다.<sup>48)</sup>

인재 격려 이론은 인재를 더 잘 발굴하고 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하자는 것이다. 그래서 도시 인재유치 경쟁에서 인재 격려 이론을 합리적으로 활용하고 도시 발전에 맞는 인재 정책을 수립해야 인재를 더 잘 유치할 수 있다. 그리고 도시 경쟁력을 높이고 경제발전에 적용하도록 할 수 있다.



---

48) 黃勇, “鄧小平人才激勵理論及其發展”, 「寧波大學學報(人文科學版)」, 2004-04, p35-39.

## 제3장 인재유치 경쟁의 등장배경 및 목적

### 1. 인재유치 경쟁의 등장배경

#### 1.1 인재강국(人才強國) 전략의 시행

세계은행(World Bank 1997) 통계한 데이터에 따르면 자연 자원이 매우 풍부한 지역을 제외하면 세계 각지에서 국민의 재산이 약 60% 이상이 인적 자본의 투자로 인해 발생하는 것으로 나타났다. 중국 개혁개방 40년 동안 경제발전 과정에서 주목한 성과는 중국이 체제 개혁, 교육을 발전, 인적 자본 투자의 증가, 인적 자원의 잠재력을 충분히 방출하는 것들을 통해서라고 말할 수 있다.<sup>49)</sup>

중국공산당의 제17차 전국대표대회는 (2007) 처음으로 인재에 의한 강국 전략을 과학교육에 의한 강국 전략 및 지속할 수 있는 발전전략과 나란히 제시했다. 인재강국(人才強國) 전략은 국가 1급 발전전략의 하나다. 인재강국(人才強國) 전략을 잘 펴는 것이 경제사회 발전을 위해 바람직하고 빠르게 발전하는 데 의미가 있다고 말한다. 동시에 세계 일류 과학자와 과학기술 인재의 육성, 자주적 창의력 제고, 혁신적 국가 건설을 제시했다.<sup>50)</sup>

《국민 경제사회 발전 13차 5개년 계획 요강(2016~2020)》(國民經濟和社會發展第十三个五年規劃綱要)(2015)에서도 ‘인재를 제1의 자원으로 삼아 인재발전체제와 정책 혁신을 추진하고, 국제경쟁력이 있는 인재제도를 구축하며 인재의 질을 높이고 인재구조를 최적화하며 인재에 의한 강국 전략을 해야 한다’라고 강조했다.<sup>51)</sup>

49) 邱靜藝, “地方政府‘人才爭奪戰’的動因分析、利弊權衡與價值反思”, 「北京勞動保障職業學院學報」, 2020-06-25, p13-20+25.

50) 胡躍福, “十七大報告關於人才工作的六個新亮點”, 「中國人才」, 2007(23), p1.

2016년 중공중앙 《인재 발전 체제의 개혁을 심화시키는 의견》(關於深化人才發展體制機制改革的意見)을 정식으로 발표했다. 의견에는 인재발전체제 개혁의 구체적인 대책이 명시되어 있으며 중국의 인재발전을 위한 제도적 계획을 했다. 동시에는 인재가 경제발전과 사회발전에서 차지하는 역할도 함께 보여줬다. 혁신, 합작, 친환경, 개방, 공유의 발전이념을 견지하며, 인재강국(人才強國) 전략을 통해 인재들의 창의적 열정을 높이고 국가에 더 많은 인재를 육성해야 한다고 밝혔다.<sup>52)</sup>

시진핑은 제13차 전국인민대표대회 광둥 대표단의 심의(2018)에 참석해 ‘발전은 제1의 중요한 임무, 인재는 제1의 자원, 혁신은 제1의 원동력’이라고 주장했다.<sup>53)</sup>

사회 환경과 국가정책 지원이라는 배경에는 인재 자원의 중요성이 더욱 드러났다. 2017년 우한(武漢)은 《100만 대학생 유한 창업 취업계획》(百萬大學生留漢創業就業計劃)을 내놓으며 인재유치 경쟁에 불을 지폈다. 우한(武漢)의 인재유치 정책 발표로 다른 도시들은 더 견딜 수 없게 되자 시안(西安), 청두(成都), 톈진(天津), 난징(南京), 항저우(杭州) 등 신1선 도시와 성도 도시들이 가세했다. 베이징, 상하이, 광저우, 선전 같은 일선 도시도 포함됐고 지난(濟南), 정저우(鄭州) 같은 2선 도시도 있었고 심지어 이춘(宜春), 이우(義烏) 같은 3, 4선 도시도 인재유치 경쟁에 뛰어들었다. 이렇게 치열한 인재유치 경쟁은 ‘창인 대전’(搶人大戰) 혹은 ‘인재 쟁탈전’(人才爭奪戰)이라고도 불렸다.<sup>54)</sup>

## 1.2 경제구조 조정과 산업구조의 고도화

51) “習近平：關於《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》的說明”，人民日報，2015-11-04.

52) “中共中央印發意見深化人才發展體制機制改革”，「中國大學生就業」，2016(09)，p4-5.

53) “習近平：發展是第一要務，人才是第一資源，創新是第一動力”，「科協論壇」，2018-03-07，p59.

54) 何江，閔淑敏，譚智丹，胡敏，馮星瑗，江蕙伶，“人才爭奪戰政策文本計量與效能評價——一個企業使用政策的視角”，「科學學與科學技術管理」，2020(12)，p52-70.

인재 자원 수요의 증가는 중국의 경제구조조정과 산업구조의 고도화가 되는 배경과 관련이 있다. 중국의 토지, 노동력 등 자원 요소의 원가가 빠르게 상승함에 따라 노동집약적 산업은 국제경쟁에서 비교적인 우위가 약화됐다.

공업화 초기의 중국 경제성장의 특징은 많은 자본 투입, 낮은 인건비, 중화학공업과 부동산 등 산업의 조방적 발전하는 것이다. 그러나 이런 성장 방식은 줄곧 지속할 수 없다.<sup>55)</sup> 전통적인 자본과 노동 등 요소의 발전력이 점차 약해지고 있었다. 단순히 투입에만 의존하는 조방적인 발전방식은 이미 경제의 고품질 발전의 요구에 적응할 수 없고 산업구조의 고도화가 필요하다.

2014년 말 중앙경제공작 회의가 중국 경제발전의 특징에 대한 권위적인 분석을 내놓으면서 중국 경제는 ‘신상태(新常態)’<sup>56)</sup>에 접어들었다. 중국 경제의 ‘신상태(新常態)’는 경제 총량보다 경제구조를 조정하면서 안정적인 경제성장을 더 중시하는 상태이다.<sup>57)</sup>

산업구조의 고도화가 진행되면서 인력 수요도 달라졌다. 도시가 노동집약적 산업 위주로 발전할 때는 일반적인 인력만 필요하다. 이것은 저차원적인 인력 수량 경쟁의 모델이다. 첨단기술 산업이 이미 경제성장의 중요한 산업으로 되었고 도시가 질 높은 발전을 추구할 때 산업구조의 고도화 문제에 직면해야 한다. 그러려면 수많은 인재를 필요로 하는데 특히 핵심기술을 가진 첨단기술 인재가 필요하다.<sup>58)</sup>

국가 측면에서 경제구조 조정과 산업구조의 고도화 문제를 많이 중요시한다. 2016년 3월에 ‘13.5 계획 요강’에서 ‘혁신에 의한 발전을 추진하는 전략 시

55) 齊建國, 王紅, 彭緒庶等, “中國經濟新常態的內涵和形成機制”, 「經濟縱橫」, 2015(3), p7-17.

56) 중국 경제의 ‘신상태(新常態)’는 경제구조의 균형상태 아래에서 경제의 지속 가능할 발전과 안정적인 경제성장을 하는 상태이다. [baike.baidu.com].

57) 國家行政學院經濟學部教研部編著, 『中國供給側結構性改革』, 北京人民出版社, 2016, p10.

58) 張同斌, “從數量型‘人口紅利’到品質型‘人力資本紅利’——兼論中國經濟增長的動力轉換機制”, 「經濟科學」, 2016(05), p5-17.

행'을 언급했다.<sup>59)</sup> 같은 해 5월 새로 발표된 《국가혁신 구동발전전략 요강》(國家創新驅動發展戰略綱要)에서 '혁신 추구의 실체는 인재를 추구하는 것이다'라고 명시했다.<sup>60)</sup>

인터넷, 사물인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅 등의 발전에 따라 첨단기술이 전통산업과 융합하고 산업구조의 고도화를 달성할 수 있다. 첨단산업이 빠르게 발전하고 있어서 전문인재가 많이 필요하다. 중국 경제구조 조정의 추세에 따라 각 도시는 고품질 발전에 대해 계획을 수립해야 많은 인재를 필요로 한다. 이것도 각 도시가 인재유치 경쟁을 벌이는 배경 중 하나다.

### 1.3 노동인구 감소와 인구 고령화의 가중

중국 도시 인재유치 경쟁의 발생은 중국 인구구조 변화와 직접적인 관계가 있다. 중국의 인구구조와 경제발전의 관계를 분석하면 개혁개방 이후 주목하는 경제성장의 결과는 급속한 인구 증가로 인한 인구 보너스<sup>61)</sup> 덕분이라는 것을 발견할 수 있다.<sup>62)</sup>

59) 中共中央辦公廳國務院辦公廳, “關於建立健全國家“十三五”規劃綱要實施機制的意見”, 「中華人民共和國國務院公報」, 2016-11-20, p21-24.

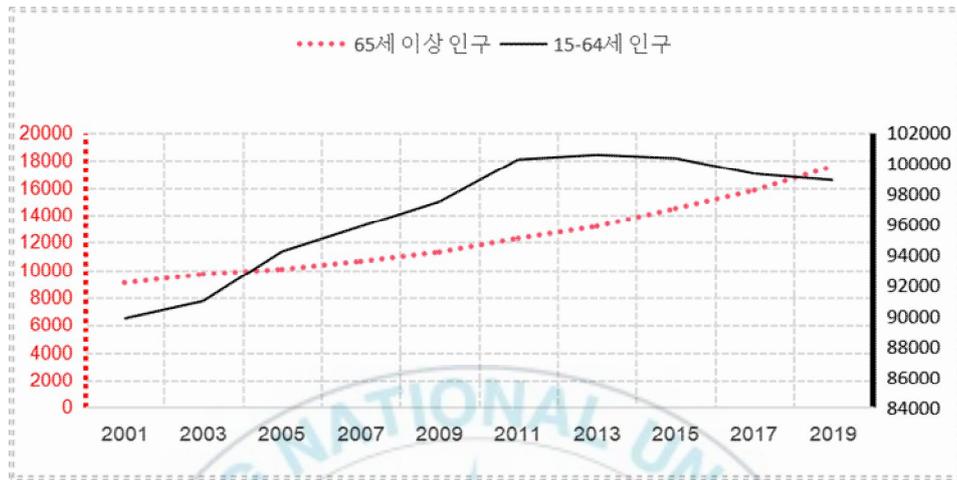
60) “中共中央國務院國家創新驅動發展戰略綱要”, 「中華人民共和國國務院公報」, 2016-05-30, p5-14.

61) 인구 보너스는 한 국가의 노동인구 총량이 전체 인구에서 차지하는 비중이 비교적 크고 사회 부양도 낮으므로 경제발전의 매우 유리한 인구 조건이다.

62) 張同斌, “從數量型‘人口紅利’到品質型‘人力資本紅利’——兼論中國經濟增長的動力轉換機制”, 「經濟科學」, 2016(05), p5-17.

< 그림 3-1 > 2001년~2019년 중국 인구구조의 변화추세

(단위: 만 명)



출처: 國家統計局, 《中國統計年鑒2020》2-5人口年齡結構和撫養比, 2020-09, P33에서 작성.

< 표 3-1 > 2001년~2019년 중국 인구구조의 변화

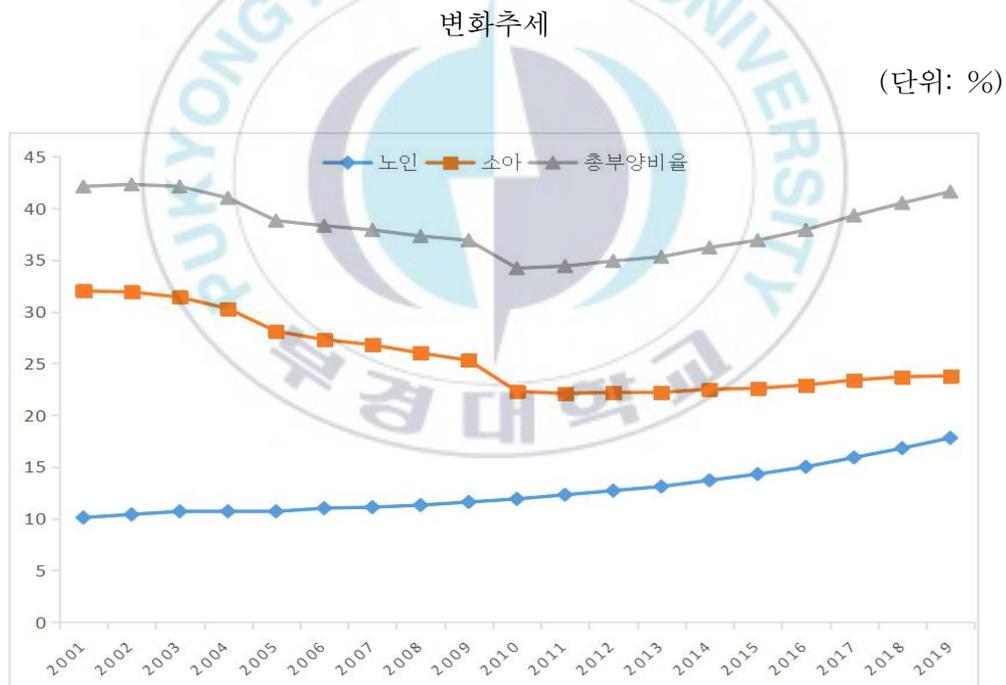
(단위: 만 명)

시간	15-64세 인구	65세 이상 인구
2001	89849	9062
2003	90976	9692
2005	94197	10055
2007	95833	10636
2009	97484	11307
2011	100283	12288
2013	100582	13161
2015	100361	14486
2017	99329	15831
2019	98910	17603

출처: 國家統計局, 《中國統計年鑒2020》2-5人口年齡結構和撫養比, 2020-09, P33에서 작성.

< 그림 3-1 >과 < 표 3-1 >에 따라 2013년 이전에는 중국의 15~64세 노동인구가 증가추세를 보여서 2013년 최대치인 10억 582만 명이 됐다. 하지만 2013년부터 중국의 노동인구는 감소추세로 돌아섰고 노인 인구(65세 이상)는 증가추세로 돌아서 중국의 인구 보너스가 감소하기 시작했음을 예고할 수 있다.

< 그림 3-2 > 2001년~2019년 소아 양육비율<sup>63)</sup> 및 노인 부양비율<sup>64)</sup>



출처: 國家統計局, 《中國統計年鑒2020》2-5, 人口年齡結構和撫養比, 2020-09, P33에서 작성.

63) 소아 양육비율은 0~14세의 소아 인구수와 15~64세 인구의 비율을 가리킨다.

64) 노인 부양비율은 65세 이상의 노인 인구수와 15~64세의 인구의 비율을 가리킨다.

< 표 3-2 > 2001년~2019년 노인 부양비율 및 소아 양육비율 변화

(단위: %)

시간	노인 부양비율	소아 양육비율	총부양비율
2001	10.1	32	42.1
2002	10.4	31.9	42.3
2003	10.7	31.4	42.1
2004	10.7	30.3	41
2005	10.7	28.1	38.8
2006	11.0	27.3	38.3
2007	11.1	26.8	37.9
2008	11.3	26	37.3
2009	11.6	25.3	36.9
2010	11.9	22.3	34.2
2011	12.3	22.1	34.4
2012	12.7	22.2	34.9
2013	13.1	22.2	35.3
2014	13.7	22.5	36.2
2015	14.3	22.6	36.9
2016	15.0	22.9	37.9
2017	15.9	23.4	39.3
2018	16.8	23.7	40.5
2019	17.8	23.8	41.6

출처: 國家統計局, 《中國統計年鑒2020》2-5, 人口年齡結構和撫養比, 2020-09, P33  
에서 작성.

중국은 1982년 공식적으로 산아제한 정책을 기본 국책으로 헌법에 써넣었다.<sup>65)</sup> 이후 30여 년간 중국의 소아 양육비율은 계속 낮아졌다. < 그림 3-2 >

65) 百度百科, 計劃生育政策. [<http://www.baikē.baidu.com>]

와 < 표 3-2 >에 따라 2001년부터 중국의 노인 부양비율은 해마다 증가하여 2019년 중국의 노인 부양비율은 이미 17.8%에 달했다. 낮은 출산율과 고령화가 노동인구 수에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. <그림 3-1> 2013년부터 중국의 노동인구 수는 계속 감소하고 있었다. 그래서 중국은 2013년에 외동 태생의 부부에게 두 자녀를 허용한 데 이어 2016년 두 자녀 정책을 전면 시행하며 2021년에 세 자녀 정책을 마련했다.<sup>66)</sup> 그러나 인구 고령화 위기를 단기간에 극복하기는 어렵다.

또한, 노동인구가 충분한 인구구조는 경제구조 조정과 산업구조의 고도화에 작은 영향을 미치고 있다. 인구구조가 고령화 단계에 접어들면 인건비가 상승하여 경제구조조정과 산업구조의 고도화를 크게 촉진시킬 수 있다.<sup>67)</sup> 그래서 각 지방정부는 인재유치 정책을 시행하는 방향으로 전략을 전환하기 시작했다.

## 2. 도시 인재유치의 목적

### 2.1 도시인구 총량의 증가와 인구구조 개선

2017년 이후의 인재유치 경쟁은 두 가지로 나눌 수 있다. 한편은 베이징, 상하이, 홍콩을 비롯한 1선 도시다. 이런 도시들의 인재유치 정책은 학력과 기능에 대한 요구가 높고 업종 분야도 세밀하게 구분되어 있어 순수한 인재유치 경쟁이라고 한다. 다른 하나는 인재유치 경쟁과 인구 유치 경쟁을 함께 하는 도시다. 왜냐하면 시안(西安), 우한(武漢), 항저우(杭州) 등 신(新)1선 도시와 2선 도시는 자체의 도시발전계획과 도시에기인구를 가지고 있었다.

---

66) 위와 같음.

67) 史本叶, “我國人口結構變化對經濟轉型的影響”, 「人口學刊」, 2016, 38(04), p17-24.

< 표 3-3 > 각 도시의 발전계획 및 도시예기인구

도시	도시발전계획	2020년 도시예기인구
시안(西安)	시안 도시 총체계획 (2008-2020) (2016 수정판)	1078.78만 명
항저우(杭州)	항저우 도시 총체계획(2001-2020) (2016 수정판)	1000만 명
우한(武漢)	우한 도시 총체계획(2010--2020)	1180만 명
난징(南京)	난징 도시 총체계획(2011-2020)	1060만 명
하얼빈 (哈爾濱)	하얼빈 도시 총체계획(2011-2020)	1050만 명

출처: 西安城市總体規劃(2008~2020年), 杭州市城市總体規劃(2001~2020), 武漢市城市總体規劃(2010~2020年), 南京市城市總体規劃(2011~2020), 哈爾濱市城市總体規劃(2011~2020)에서 작성.

예컨대 2016년 2월 5일 시안(西安)은 '시안 도시 총체계획(2008~2020년)'을 수정했다. 수정 후의 목표에 따라 2020년 시안(西安) 상주인구<sup>68)</sup> 규모는 1078만 7800명, 그 중의 호적인구가 870만 5700명이 되어야 한다. 하지만 2015년 말 시안(西安)의 상주인구는 870만 5600명으로 목표와 200만 명 차이가 났다. 2016년부터 연평균 40만 명씩 성장해야 목표 달성이 가능하다는 것을 의미한다. 2011년부터 2015년까지 지난 5년간 상주인구가 20만 명 미만이 늘어 연평균 4만 명이 안 되는 게 현실이었다. <sup>69)</sup> 그래서 시안과 같은 도시는 도시예기인구 목표 달성하기 위해 인재유치 정책을 시행했다.

또한, 도시 인구의 총량이 증가하는 것 외에 인재유치 정책으로 끌어온 젊은 이들은 인구구조를 개선하는 효과가 있다. 2018년 난징(南京)도 '난징시 13.5 인구발전계획'을 발표했다. 난징시 정부는 난징(南京)이 직면한 문제를 분명히

68) 상주인구 = 호구(戶口)가 본 관할구역에 있고 본 관할구역에서 거주한 사람 + 호구가 본 관할구역 밖에 있지만 본 관할구역에서 반년 이상 거주한 사람 + 호구 미정한 사람 + 호구가 본 관할구역에 있으면서도 본 지역을 떠난 지 반년 이하인 사람.

69) 國家統計局-西安人口, [<http://www.stats.gov.cn>] 에서 작성.

말했다. 난징(南京)의 노동인구 비율은 완만하게 낮아지고 있지만 노인 부양비율과 소아 양육비율은 증가하고 있었다. 인구 부양부담은 갈수록 커져 인구 보너스가 줄어들고 있었다. 또 외부 노동력에 대한 의존도가 높아져 노동인구구조의 노화, 노동 참여율의 감소, 인건비 상승이 이어지고 있었다.<sup>70)</sup> 난징과 같은 도시는 도시 인구구조 개선하기 위해 인재유치 정책을 시행했다.

그래서 도시에기인구 목표 달성과 인구구조 개선을 위해 신1선 도시와 2선 도시들은 호적 문턱을 낮추고 인재유치 정책을 시행했다. 인구와 인재의 이중 쟁탈을 벌였다.

## 2.2 분양주택 시장 재고의 감소

인재유치 정책이 시행되기 전 시안(西安), 항저우(杭州) 등 도시들은 비록 경제발전이 빨랐지만 도시 상주인구 증가가 완만했다. 인구 증가 둔화의 직접적인 영향은 소비 수요가 부족했다.

2010년 4월 17일 중국 국무원은 일부 도시의 부동산 가격이 너무 빨리 오르는 것을 억제하기 위해 《국무원 부동산 가격의 과속 상승을 억제하는 데 관한 통지》(國務院關於堅決遏制部分城市房價過快上漲的通知)를 발표했는데 그중 주택보장법을 이미 2010년 입법 계획에 포함한다고 언급했다.<sup>71)</sup> 그 후 중국의 주요 도시들이 국가정책에 호응하여 분양주택 구매제한정책을 점차 발표하고 부동산 시장이 침체상태가 되면서 재고가 끊임없이 많아졌다.

중국공산당 제19차 전국대표대회에서 ‘집은 투기용이 아니다’라는 사상이 윽게 자리 잡은 가운데 각 도시가 강력한 구매제한정책을 잇달아 내놓고 있었다. 호적 제한, 계약금 비율 상향 조정, 은행 대출금리 상승, 주택투기 단속 등 밀접하게 발표된 조합적 정책은 주택의 본질적 속성에 대한 강력한 지키는 것이

70) 南京市人民政府辦公廳, “南京市十三五人口發展規劃”, 宁政辦發, 2018-1-19.

71) “國務院堅決遏制部分城市房價過快上漲”, 「中國房地資訊」, 2010-11-15, p72.

다. 주택구매 제한정책이 발표된 후 집값이 반락하고 강력한 행정 통제 조치 아래 각지의 집값은 상승 폭이 둔화되어 소폭 하락하는 모습을 보였다.

중국에서 집을 살 능력이 있는지 없는지를 결정짓는 돈이고 집을 살 자격이 있는지 없는지를 결정짓는 호적이다. 그래서 어떤 때 돈보다 자격이 더 중요하다. 이번 인재유치 정책을 통한 호적 정책을 개방하고 부동산 시장 규제로 변질된 것 아니냐는 지적이 나오는 것도 있었다. 인재와 인구 유치함과 함께 부동산 시장 재고를 줄이는 것도 각 도시의 잠재적 목적 중 하나다.

소비시장이 활성화되려면 수요를 늘려야 해서 첨단기술 인재뿐 아니라 젊은 인재 뒤에 나타난 거대 소비시장을 겨냥해 각 도시 인재유치 정책이 속속 나오고 있었다. 분양주택은 가장 중요한 소비 수요 중의 하나다.

이번 인재유치 경쟁에서 각 도시가 내놓은 정책 중 상당수는 분양주택과 관련된 정책이 있다. 그래서 인재유치 정책을 통해 분양주택 업계의 재고를 어느 정도 감소할 수 있을 것이다.

예컨대 청두(成都), 시안(西安) 등 신1선 도시와 대부분의 2선 도시들은 모두 재학 중인 대학생이 모두 직접 호적을 줄 수 있다고 제안했다. 그러나 절대다수의 3, 4선 도시는 2019년 국가 발전개혁 위원회가 제시한 도시인구 300만 이하 도시의 호적 제한이 전면 철폐한 요구에 따라 호적을 받은 정도가 더 완화됐다.<sup>72)</sup> 이 정책들은 더 많은 호적 인구를 유치하는 동시에 분양주택 시장에 새로운 기회를 가져왔다.

## 2.3 경제발전 촉진 및 도시 경쟁력 제고

도시 경제발전은 도시가 기존 지식을 활용하는 능력과 새로운 지식을 창출하는 능력에 의지한다. 이 양자는 모두 기존의 인적 자본의 저장량과 관련되어

---

72) 國家發展改革委, “2019年新型城鎮化建設重點任務”, 2019, p1-13.

있으며 인적 자본은 도시 경제발전의 결정적인 요소이다.<sup>73)</sup>

인재는 도시경제의 발전에 관한 정책의 시행자, 기업의 경영 관리자, 핵심기술의 창출자이다. 이들은 도시경제의 발전방향, 발전속도, 발전잠재력, 시장경쟁력과 경제적인 효과와 이익에 많은 영향을 미친다. 그래서 인재는 도시 경제발전의 주도적 힘이며 도시 경제발전의 제1 자원이자 기초적 자원이다.<sup>74)</sup> 그래서 도시 발전하려면 인재가 많이 필요하다.

또한, 산업화는 개발도상국의 설비투자와 경제성장 간의 깊은 관계를 설명할 수 있다. 설비투자는 산업화의 필수적인 부분이지만 생산력 개선으로 연결되는 산업화가 설비투자의 결과만은 아니다. 설비투자와 함께 인적 자본의 증가로 산업화와 생산력의 성장을 모두 발생시킬 수 있다. 인적 자본이 상대적으로 부족할 때 선진 기술은 비용이 너무 많이 들어서 실행하기 어렵다. 인적 자본의 축적으로 이런 상황이 개선되면 높은 수준의 인적 자본은 선진 기술을 채택하는 원가를 낮추고 선진 기술의 영향을 높일 수 있다. 그리하여 경제 산업화의 기초 조건을 실현했다.<sup>75)</sup>

전통적인 경제발전 방식과 경제발전 요소가 현재의 경제발전에는 적응하지 못해 많은 도시의 경제발전이 정체기에 놓여 있었다. 예컨대 발전소나 광물자원에 의존하는 도시들은 발전지표가 제한되고 광물자원이 고갈된 상태에서 경제발전이 정체하고 후퇴가 됐다. 이런 도시들은 과학기술에 의해 경제발전 방식을 전화해야 활력을 회복할 수 있다. 경제발전 방식의 전화는 인재가 필수적이다. 전통산업과 첨단기술의 결합, 신형산업 사슬의 구축, 산업 부가가치의 제고 등 인재를 필요로 한다. 그래서 각 도시는 인재유치 정책을 통해 도시 발전을 추진하려 한다.

---

73) Lucas Jr, Robert E, "On the mechanics of economic development.", 「Journal of monetary economics」, 1988, 22(1), p3-42.

74) 劉丹, "淺議人才建設在城市經濟發展中的作用", 「經濟師」, 2017(08), p278-279.

75) Temple J, Voth H J, "Human capital, equipment investment, and industrialization", 「European Economic Review」, 1998, 42(7), p1343-1362.

## 제4장 도시별로 인재유치 정책의 내용과 성과

### 1. 1선 도시의 인재유치 정책

베이징, 상하이, 광저우, 선전은 도시 인적 자원이 풍부하고 인재 분류도 첨단 과학기술 인재부터 노동집약적인 산업의 노동자까지 모두 포함하고 있었다. 일반 중·고위층인 인재 수가 비교적 많아 포화상태로 치닫고 있었다. 따라서 1선 도시의 인재유치 정책의 출발점은 첨단기술 인재를 유치하는 데 있다.

< 표 4-1 > 1선 도시 인재유치 정책

도시	인재유치 정책
베이징	중관춘 고급인재유치 프로젝트(中關村高聚工程) - 2008 해외 인재유치 프로젝트(海聚工程) - 2009 베이징 고급인재 장려와 관리의 규정 - 2010 베이징 학자 계획 - 2012
상하이	백인 계획(百人計劃) - 2011 포강인재(浦江人才) - 2015 상하이시 우수 학술과 과학기술 대표자 계획 - 2015 과학 성과전환 촉진 - 2015
광저우	광저우시 인재유치 프로젝트 - 2010 고차원 인재체제 혁신 및 육성 - 2010 121 인재 프로젝트 - 2011
선전	선전시 고차원 전문인재 계획 - 2008 공작계획(孔雀計劃) - 2011 봉정계획(鵬程計劃) - 2014

출처: 北京市人事局, 北京市財政局, 北京市地方稅務局, 上海市人大常委會, 上海市人力資源社會保障局, 廣州市人力資源社會保障局, 深圳經濟特區, 深圳人力資源社會保障局에서 작성.

네 도시에서 시행하는 인재유치 정책은 주로 인재유치, 인재육성과 발전, 인재 격려의 세 가지 방안을 포함하는 것이다. 네 도시의 국내외 고급인재 유치 정책은 모두 포상적, 보장적, 발전적 정책의 세 가지 유형을 포함하고 있다. 물질적인 보조와 명예 표창으로 인재를 유치하고 생활 근무 우대조건으로 인재를 붙잡아 두며 혁신적인 창업을 장려하는 정책으로 인재 효율을 발휘한다.<sup>76)</sup>

또한, 정책은 산업발전 수요와 일치한다. 인재, 시장, 산업을 서로 결합하여 강점을 발휘해야 한다. 네 도시의 인재유치 정책이 적용되는 산업 분야는 모두 첨단기술, 신홍산업과 관련하여 일치성이 있다.

베이징의 ‘해외 인재유치 프로젝트’는 주로 정보기술, 에너지 절약 및 환경보호, 신에너지 재료, 신에너지 자동차, 항공 우주, 첨단 장비 제조 분야의 인재를 중시한 프로젝트이다.

상하이의 ‘백인 계획’은 금융, 해상 운송, 바이오 의약, 신에너지, 해양 공학 장비, 소프트웨어 및 정보 서비스 등 첨단기술 산업 분야의 인재를 중점으로 유치하는 것이다.

광저우의 ‘인재유치 프로젝트’는 상업무역, 금융 보험, 현대물류, 문화 관광, 자동차 제조, 석유화학, 전자제품, 차세대 정보기술, 바이오 및 건강산업, 신소재 및 프리미엄 제조, 신에너지 및 에너지 절약 환경보호 등 분야의 인재를 유치하는 것이다.

선전의 ‘공작계획’은 첨단기술, 금융, 물류, 문화산업, 신에너지, 인터넷, 바이오 생물 등 전략적 신홍산업 인재를 주로 유치하는 것이다.

---

76) 黃怡淳, “北上廣深四市人才政策對比分析及廣州市人才政策建議”, 「科技管理研究」, 2017(20), P49-54.

< 표 4-2 > 1선 도시의 인재 격려 정책<sup>77)</sup>

도시	주택구매 보조	자금 보조
베이징	인재 아파트, 공유 재산권 주택 제공	‘해외 특별 초빙 전문가’ 50-100만 위안; ‘해외 창업 인재’ 1년간 최고 50만 위안, 혹은 3년간 매년 최저 50만 위안의 창업자금 지원
상하이	A, B급 인재 매월 1600, 1200위안, C급 인재 자격으로 매월 400-1000위안 주택 보조금 지원 (푸둥 신개발 지구):해외 고급 인재: 150m <sup>2</sup> 의 인재 아파트 5년간에 무료로 제공, 50만 위안 주택 구입금 지원	‘천인 계획’, ‘만인 계획’의 고급 인재 50-100만 위안 지원
광저우	황푸구: 2년간 50% 주택임대료 지원 남사구: 대학교 졸업자 2만 위안, 석사 4만 위안, 박사 6만 위안 지원	황푸구: 대학교 졸업자 2만 위안, 석사 3만 위안, 박사 5만 위안 인재 육성 장려금 지원 남사구: 박사 후 연구원 10만 위안 연구비와 매년 8만 위안 생활보조금 지원
선전	A급 인재 75만 위안, B급 인재 50만 위안, C급 인재 40만 위안 주택구매 보조금 지원 혹은 A, B, C급 인재별로 3년간 매월 4800, 3200, 2560위안 주택임대료 지원, 학사 15000원/명, 석사 25000/명, 박사 30000/명 주택임대료 지원	A, B, C급 인재 160~300만 위안 보조금 지원

출처:北京市人力資源和社會保障局, 《北京市引進人才管理辦法(試行)》,京人社調發[2018]38號, 2018-02-28; 浦東新區人民政府, 《浦東新區引進海外高層次人才意見》, 浦府[2011]93號, 2011-05-27; 廣州市黃埔區人力資源和社會

77) A(국내외 첨단인재), B(국가급의 지도자 인재), C(성급의 지도자 인재), D(시급의 지도자 인재), E(고급인재).

保障局,《廣州市黃埔區 廣州開發區 廣州高新區 聚集“黃埔人才”實施辦法》,穗埔組通〔2020〕17號,2020-05-26;廣州南沙經濟技術開發區人才發展局,《廣州南沙新區(自貿片區)集聚人才創新發展若干措施實施細則》,穗南開人發規字〔2020〕2號,2020-05-15;中共深圳市委,深圳市人民政府,《關於促進人才優先發展的若干措施》,深發〔2016〕9號,2016-03-23에서 작성.

베이징시는 ‘해외 인재유치 프로젝트’ ‘베이징 특별 초빙 전문가’에 선정된 고급인재에게 50~100만 위안 포상을 수여한다. 해외 창업 인재에 대한 지원에는 통상적인 기술 유치 프로그램이 1년간에 최고 50만 위안까지 지원된다. 중점적인 기술 유치 프로그램은 3년간 매년 최소 50만 위안의 자금을 지원한다.

상하이의 각 지역은 발전 상황에 근거하여 인재유치 정책을 제정한다. 푸둥 신개발 지구는 국제금융, 해상 운송, 바이오 제약, 전자정보 분야의 인재에 대해 5년간 150㎡짜리 인재 아파트를 무료로 제공하고 주택 구매 보조금 50만 위안을 지원한다.

광저우의 황푸구는 ‘황푸 인재 계획’을 실시하여 학사에게 2만 위안, 석사에게 3만 위안, 박사에게 5만 위안의 인재육성 보조금을 준다. 또한, 90㎡짜리 인재 아파트에 2년간 50%의 임대료를 할인해 준다.

선전의 ‘공작계획’은 A급 인재 300만 위안, B급 인재 200만 위안, C급 인재 160만 위안의 상여금을 주고 이 상여금은 5년에 따라 차례로 나누어 지원해준다. 주택 보조는 인재 등급에 따라 임대료 보조와 주택 구매 보조금을 준다. 주택 구매 보조금은 5년에 따라 차례로 나눠 지원해주는 것이다.

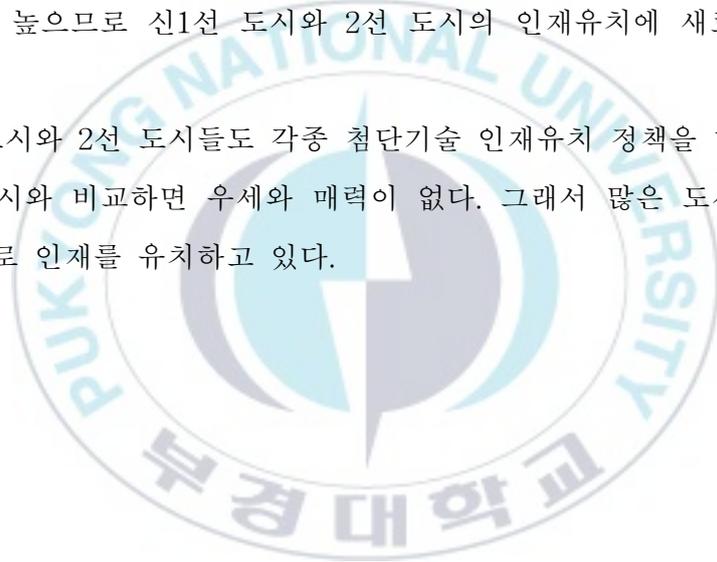
주택과 자금의 물질적 보조뿐 아니라 고급인재도 교육, 의료, 공공서비스 등 분야에서 우대를 받는다. 상하이는 국제학교의 수량을 늘리고 해외 인재 자녀의 교육 수요를 적절히 해결하고 있다. 베이징은 국제화 의료 보장 시스템을 구축하고 첨단 인재의 의료 ‘녹색 통로’를 구축했다. 광저우에서

기업은 인재의 배우자 취업, 자녀 입학 문제 등을 도울 수 있다. 선전에서 등급별 의료 보장 제도를 시행하여 인재 등급에 따라 의료 보건 서비스를 제공했다. 또 각 도시는 인재지원소와 해외인재국을 설치하여 편리한 서비스를 제공하고 있었다.

## 2. 신(新)1선 도시 및 2선 도시의 인재유치 정책

1선 도시는 교통, 환경, 인구의 수용력이 이미 포화에 가깝고 호적을 받은 문턱도 높으므로 신1선 도시와 2선 도시의 인재유치에 새로운 기회를 가져 준다.

신1선 도시와 2선 도시들도 각종 첨단기술 인재유치 정책을 내놓고 있지만 1선 도시와 비교하면 우세와 매력이 없다. 그래서 많은 도시는 대학생을 대상으로 인재를 유치하고 있다.



< 표 4-3 > 신1선 도시와 2선 도시의 인재유치 정책

도시		인재유치 정책
신1선 도시	시안 (西安)	'시안시 인재발전체제 개혁 심화시켜 일대일로(一帶一路) 인재 고지를 조성하는 정책 조치' - (2018) '시안 호적 요건 더 완화한 통지' - (2019)
	우한 (武漢)	'3551 광곡 인재 계획'(光谷人才計劃) - (2009) '황학 인재 계획' - (2010) '대학 졸업자 호적 요건 완화 안내' - (2017) '100만 대학생 유한(留漢) 창업 프로젝트' - (2017)
	항저우 (杭州)	'혁신적인 창업 인재 장려책의 실행에 관한 의견' - (2017) '항저우시 인민 정부의 시내 호구 이전 정책 조정 완화에 관한 통지' - 2018
	청두 (成都)	'유학 인재 창업 장려 및 유치에 관한 여러 의견' - (2003) '청두시 인재 우선 발전 전략계획' - (2017)
2선 도시	지난 (濟南)	'지난 중점기업 고차원 산업 인재 유치하도록 지원' - 2018 '인재 정책' 23조 (2021)
	하얼빈 (哈爾濱)	'하얼빈 인재유치 계획' - (2017) '하얼빈에서 취업, 창업, 호적 장려정책' - (2020)

출처:西安市人民政府辦公廳, 西安市人力資源和社會保障局, 武漢市招才局, 武漢市公安局, 杭州市人民政府, 濟南市委辦公廳, 濟南市政府辦公廳, 哈爾濱市人民政府에서 작성.

많은 신1선 도시와 2선 도시들은 대학생 인재 자원을 사회발전의 동력으로 활용하고 있다. 또 대학생들을 경제구조 조정과 도시 기능 돌파의 핵심 요소로 뽑고 있다.<sup>78)</sup> 대학교 졸업자가 역동적인 지적 자원인 인재 단체일 뿐만 아니라 인구 유동성도 크다. 인재유치 정책은 대학생들을 유치하여 도시의 지속 가능한 발전에 끊임없는 동력을 제공할 수 있다. 그러자 인재유치 경쟁에서 기선을 잡기 위해 시안(西安), 우한(武漢) 등 신1선 도시와

78) 汪憐, “城市轉型發展關鍵時期的人才戰略”, 「社會科學」, 2011(03), p12-20.

2선 도시들이 각종 인재유치 정책을 내놓고 대학생 인재를 쟁탈하고 있다.

< 표 4-4 > 신1선 도시와 2선 도시의 인재 격려 정책<sup>79)</sup>

도시	호적 정책	주택구매 보조
시안 (西安)	학사, 석사, 박사가 나이의 제한 없음 전문대학교졸업자: 40 세 이하	실제 구매금액의 50%, A, B, C급 인재는 최고 100, 70, 40만 위안 지원
우한 (武漢)	석사, 박사가 나이의 제한 없음 학사와 전문대학교졸업자가: 40 세 이하	일회성으로 30만 위안 지원
항저우 (杭州)	전문대학교졸업자: 35세 미만 학사: 45 세 이하 석사: 50 세 이하 박사: 55 세 이하	인재등급별로 20만-800만 위안 지원
청두 (成都)	학사: 45 세 이하 전문대학교 졸업자: 35 세 이하	A, B, C급 인재: 3년간 매월 3000월 정착비 지원 D급 인재: 3년간 매월 2000월 정착비 지원
지난 (濟南)	중등전문학교 졸업자: 나이 제한 없음	A급'일인일책'(一人一策), B, C, D급 인재 최고 100만 위안, 70만 위안, 40만 위안 지원 박사: 일시금으로 15만 위안 지원 석사: 일시금으로 10만 위안 지원
하얼빈 (哈爾濱)	중등전문대학교 졸업자: 나이 제한 없음	인재등급별로 10-100만 위안 지원 박사: 일시금으로 정착비 10만 위안 + 주택구매 보조금 10만 위안 지원 석사: 일시금으로 정착비 3만 위안 지원

79) A(국내외 첨단인재 ), B(국가급의 지도자 인재), C(성급의 지도자 인재), D(시급의 지도자 인재), E(고급인재).

출처:西安市人民政府辦公廳, 《關於進一步放寬西安部分戶籍准入條件的通知》 2019-02-14; 西安市住房保障和房屋管理局, 《西安市人才安居實施細則(試行)》市房發[2018]46号, 2018-09-14. 武漢市人社局, 武漢市財政局, 武漢公安局, 《武漢市高技能人才引進工作實施辦法》武人社發[2016]47号, 2016-10-25; 杭州市人民政府, 《杭州市人民政府關於調整完善市區戶口遷移政策的通知》, 2018-09-17; 房產每日觀察, 最高可申請800万! 杭州各區的人購房補貼你了解嗎?, 瀟湘晨報, 2021-04-12; 中共成都市委辦公廳, 成都市人民政府辦公廳, 《成都實施人才優先發展戰略行動計劃》, 2017-07-18; 成都市人力資源和社會保障局, 《成都市引進培育急需急缺技能人才實施辦法》, 成人社發[2017]37号, 2018-01-01; 濟南市公安局, 《貫徹落實〈濟南市委辦公廳濟南市政府辦公廳關於深化戶籍制度改革加快人才集聚的若干措施〉全面放開落戶限制實施細則》, 濟公通[2020]44号, 2020-05-06; 《濟南市高層次人才購房補貼實施細則》濟人才發[2020]23号, 2020-12-31; 哈爾濱市人民政府, 《哈爾濱市人民政府關於印發哈爾濱英才集聚計劃實施方案的通知》哈政規[2017]6号, 2017-02-06; 哈爾濱市人民政府, 《關於鼓勵來哈就業創業落戶的若干政策》, 2020-07-02에서 작성

시안(西安)시는 전문대학교 졸업자의 나이가 45세 이하 호적을 받을 수 있으며 학사, 석사와 박사가 나이 제한이 없이 호적을 받을 수 있다.<sup>80)</sup>

우한(武漢)시는 대학생의 호적 제한을 풀면서 학사의 나이가 40세 이하인 졸업증명서만 우한(武漢) 상주주민등록을 신청할 수 있다. 석사와 박사는 나이 제한을 받지 않는다. 대학교 졸업자의 최저 연봉 표준을 제정하여 최저 연봉 표준을 계약서에 써넣어야 한다. 즉 전문대학교 졸업자 4만 위안, 대학교 졸업자 5만 위안, 석사 6만 위안, 박사 8만 위안을 규정했다.<sup>81)</sup>

항저우(杭州)시는 호적 신청자의 학력에 따라 연령대에 제한이 있다. 전문대학교 졸업자는 35세 이하, 학사는 45세 이하, 석사는 50세 이하, 박사

80) 西安市人民政府辦公廳, “關於進一步放寬西安部分戶籍准入條件的通知”, 2019-02-14.

81) 廖君, 馮國棟, “種政策梧桐樹, 迎人才鳳築巢——武漢實施“百萬大學生創業就業工程”破解人才瓶頸”, 新華社武漢, 2018-1-17.

는 55세 이하가 돼야 한다는 것이다. 그래서 학력이 높을수록 호적에 대한 나이 제한이 적다는 것을 알 수 있다.

청두(成都)시는 45세 이하의 학사와 그 이상의 학력을 가진 다른 지역의 졸업자(해외 학력 취득자 포함)가 졸업증명서로 호적을 신청할 수 있다. 35세 이하의 다른 지역의 전문대학교 졸업자(해외 학력 취득자 포함)가 졸업증명서로 청두(成都) 동부 신개발 지구와 근교에서 호적을 신청할 수 있다.

지난(濟南)과 하얼빈(哈爾濱)은 2선 도시로서 도시 발전 수준의 영향을 받아 인재에게 매력에 낮으므로 상대적으로 인재 호적신청에 대한 요구가 높지 않다. 중등전문학교 졸업자라면 누구나 호적을 신청할 수 있고 나이 제한도 없다.

주택 구매 보조 측면에서 시안(西安)의 인재 주택 구매 지원 기준은 실제 주택구매금액의 50%로 지원하고 A, B, C급 인재는 최고 100만 위안, 70만 위안, 40만 위안(재정 부담 최대 50%)을 지원하는 것이다. 우한(武漢)에서 일회성 정착 보조금을 30만 위안을 주고 항저우((杭州))시 각 지구는 인재 등급에 따라 20만~800만 위안의 주택 구매 보조금을 지원해주는 것이다. 청두(成都)는 인재 등급에 따라 A, B, C 등급의 인재를 3년간 연속 월 3000위안의 주택급여를 지원하고 D 등급은 3년간 연속 월 2000위안의 주택급여를 지원하는 것이다. 지난(濟南)시는 A 등급 인재를 ‘일인일책’(一人一策)로 시행하고 B, C, D 등급 인재를 최고 100만 위안, 70만 위안, 40만 위안까지 주택 구매 보조금을 지원해주고 석사는 10만 위안, 박사는 15만 위안을 일회성으로 주택 구매 보조금을 지원받을 수 있다. 하얼빈(哈爾濱)은 인재 등급에 따라 유치한 인재에게 10~100만 위안의 정착비를 지원하고 유치 및 호적을 받은 박사는 3년간 1인당 월 3000위안의 생활보조금과 일회성으로 10만 위안의 정착비 및 10만 위안의 주택 구매 보조금을 지원받을 수 있다. 석사는 3년간 1인당 월 2000위안의 생활보조금과 3만 위안

의 정착비를 일회성으로 지원받을 수 있다.

시안(西安), 우한(武漢), 항저우(杭州), 하얼빈(哈爾濱) 등 도시도 국내외 첨단기술 인재유치 정책을 펴고 있지만 베이징, 상하이, 광저우, 선전 같은 1선 도시와 비교하면 격차가 있다. 이 때문에 매년의 졸업한 대학생들이 각 도시 인재유치의 주요 대상이 되었다. 졸업생의 최대 관심사인 호적, 주택, 취업, 소득, 창업 지원 등 다양하고 실제로 수요에 정책의 초점을 맞추고 있다. 호적 부여, 주택 구매 보조금 지원, 창업이나 투자 자금 지원 등 조합적인 지원방식이 도시별 인재유치 정책 표적으로 자리를 잡았다. 1선 도시와 첨단기술 인재를 경쟁하기보다는 대학교 졸업자 등 청년 인구와 인재유치에 주력하고 있다.

### 3. 비교 분석

#### 3.1 공통점

첫째, 인재유치 정책이 적절하게 완화되고 호적 문턱이 낮아졌다. 앞에서 얘기한 1선 도시, 신1선 도시, 2선 도시는 발표한 인재유치 정책에 따라 인재 호적 정책이 완화되고 하향 조정된 인재 호적 기준이 마련됐다. 베이징, 상하이의 인재 호적 장벽은 아직 높지만, 이전 정책보다 인재 호적을 신청하는 대상과 방식을 확충한 게 사실이었다. 반면 다른 도시들은 최근 몇 년 새로운 인재유치 정책을 쏟아내 인재 호적을 신청한 기준을 낮추었다. 이것은 ‘문턱 제로’ 호적을 신청함에 가깝고 도시가 인재에게 매력을 높여 인재유치를 부추기고 있었다.

둘째, 인재유치 정책과 국가의 혁신적인 구동발전 전략을 결합하는 것이다. 시진핑은 19차 당대회 보고에서 ‘혁신은 발전을 이끄는 제1의 동력이며

현대화된 경제 체제를 건설하는 전략적 뒷받침'이라고 명시했다.<sup>82)</sup> 중국 도시들은 성장 동력 변혁과 효율적 변혁이라는 이중적 도전에 직면해 있다. 인재는 변화를 이루고 성장의 한계에 부딪힌다는 점에서 각 유형에 대한 요청을 보내고 있다. 예컨대 과학기술, 금융, 문화 분야의 고급인재에 대한 정책적인 혜택을 제공함으로써 경쟁력 있는 현대화된 국제도시를 만들어야 한다. 제3차 산업 역량을 강화하겠다는 취지이다. 시안, 우한 등은 산업에 필요한 인재, 과학기술 혁신 인재를 유치하기 위해 산업 최적화를 부추기고 있다. 도시마다 경쟁하는 목표와 제공되는 복지 혜택에 차이가 있다. 하지만 도시 발전 현황과 전략적 위치에 근거해 혁신, 합작, 녹색, 개방, 공유 발전이념의 실천과 인재조달을 통한 도시 혁신의 구동 전략을 적극적으로 실천하고 있다.

셋째, 인재유치 정책의 구성이 같다. 즉 인재유치 정책, 인재육성 정책, 인재격려 정책이 있다. 1선 도시, 신1선 도시, 2선 도시 모두 인재유치, 인재육성, 인재격려 세 가지 측면에서 인재유치 정책에 기반해 도시의 매력을 높이고 있다. 인재육성에 자금을 투입하고 혁신을 중시하며 청년 인재 위주로 도시의 인재 지속 가능한 발전력을 높이고 있다. 인재격려에 풍부한 포상금과 물질적인 보장을 제공해 도시 매력을 높이고 있다.

## 3.2 차이점

첫째, 유치하자는 도시에 따라 차이가 있다. 인재유치 정책에서 지향하는 인재대상의 차이는 도시 발전 수요가 다르다는 것을 입증하고 있다. 베이징, 상하이, 광저우, 선전과 같은 1선 도시가 많은 인구를 유치시키면서 교통 혼잡과 주택난 등 도시문제가 심해질 수 있다. 인재유치 정책에서 첨단

82) “習近平:決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”, 「寧夏畫報(時政版)」, 2017-10-20, p10-35.

기술 인재를 유치해 도시 경쟁력을 높이는 데 치중하고 있다. 한편 높은 호적 제한을 설치하는 것은 일부 인구의 도시 유입 의사를 억제하고 도시 문제를 완화할 수 있다. 그러나 시안, 우한, 항저우, 하얼빈 등 신1선 도시와 2선 도시가 달리 인구유출과 인재유출이라는 이중고를 겪고 있어 고급 인재를 유치하면서 인적 기반을 다지는 ‘인구 쟁탈’과 ‘인재 쟁탈’이 교차하는 양상을 보인다.

둘째, 심사절차에 차이가 있다. 해외 인재유치와 거주외의 경우 많은 인허가 권한이 중앙부처가 공포한 데 따른 것이다. 하지만 베이징과 상하이의 국가 전략적인 도시로 베이징 중관춘(中關村)과 상하이 자유무역 시험지구에서 먼저 시행된 뒤 확산시키는 제도가 많다. 제도적으로 큰 차이는 없지만 광둥(廣東)성 소유라 베이징이나 상하이보다 허가 절차가 늦다. 홍콩이나 마카오의 인재유치 측면에서도 선전은 이미 선전·홍콩 현대의 합작무역 지구를 구축해 베이징과 상하이보다 편하고 빠르다.<sup>83)</sup>

셋째, 인재유치의 목적이 다르다. 베이징, 상하이, 광저우, 선전 같은 일선 도시들은 국가 과학기술 혁신의 적용을 받는 전략 도시로서 국가 전략 발전의 중대한 임무를 담당하고 있었다. 첨단 과학기술 혁신인재의 지원이 많이 필요하므로 인재 정책에 있어서 도시 인구구조를 개선한다. 또한, 문명 발전과 산업 배치의 필요성, 국가 첨단산업 발전을 위한 시 지구와 국가 차원의 대형 프로젝트를 이끌어 갈 필요가 있다.<sup>84)</sup> 시안, 우한, 항저우 등 신1선 도시의 발전과 같은 새로운 도시 구조와 현대화의 필요성은 더욱 높다. 하얼빈이 동북지역의 2선 도시로서 내놓은 인재 정책은 인구 유출을 막고 인재구조를 최적화하며 산업발전을 촉진하는 데 초점이 쉰 정책이다.

83) 張波, “上海高端人才空間集聚的SWOT分析及其路徑選擇——基於北京、深圳與上海的人才政策比較分析”, 「科學發展」, 2019(02), p22-31.

84) 李家福, “城市人才爭奪標準的共性与差異”, 「人民論壇」, 2018-05-25, p15-17.

## 4. 도시별 인재유치 정책의 성과

### 4.1 1선 도시 인재유치 정책의 성과

< 표 4-5 > 1선 도시 고급인재유치의 성과

도시	고급인재유치 성과
베이징(2018) 중관춘 (中關村)	해외첨단인재: 370명, 국가급 ‘천인계획’: 1343명, ‘해외인재 유치 프로젝트’: 590명, ‘고급인재 유치 프로젝트’: 336명.
상하이(2017)	‘백천만 프로젝트’: 2010명 국가급 ‘천인계획’: 894명, 상하이 ‘천인계획’: 798명, ‘상하이시 푸강인재’: 3073명, 시(市)급인재: 1292명, 취업과 창업한 유학생: 14만명.
광저우(2018)	국가연구원 원사: 115명, ‘백천만 프로젝트’: 39명, ‘주강(珠江)인재계획’ 유치한 인재단체: 90개, 고급인재: 12110명, 창업단체: 143개.
선전(2018)	국가연구원 원사: 41명, 고급인재: 12480명, ‘공작계획’(孔雀計劃): 4309명.

출처: 人才新政中關村的“組合拳”[N], 今日中國, 2018-06-13. 上海人才總量已超過476萬人[E], 中華人民共和國中央人民政府, 2017-04-10. 2018年廣州國民經濟與社會發展統計公報[E], 廣州市人民政府, 2019-04. 廣州市人才發展白皮書[E], 廣州市人民政府, 2019-06. 深圳全市人才隊伍總量達510萬[N], 證券時報, 2019-01-07.

첨단인재유치 정책을 통해 2018년 베이징 중관촌(中關村)은 중앙 ‘천인계획’(中央千名計劃) 인재 1343명, ‘해외 인재유치 프로젝트’(海聚工程) 인재 590명, ‘중관촌 고급인재유치 프로젝트’(中關村高聚工程) 인재 336명을 유치했다. 이 인재들이 속한 분야는 정보기술(IT), 바이오 제약, 에너지 절약 등 신홍산업 분야이다.

상하이시는 첨단인재유치 정책을 통해 중앙 ‘천인계획’이 선정한 해외 고급인재는 총 894명, 상하이시 ‘천인계획’이 선정된 해외 고급인재 798명, 상하이시 ‘푸장 인재계획’이 선정된 유학생 3073명, 상하이시 ‘지도자 인재계획’이 1292명, 상하이에서 취업과 창업한 유학자가 14만여 명을 넘어섰다.

2018년까지 광저우 지역의 국가연구원 원사는 115명, 국가 ‘백천만 인재 프로젝트’ 인재가 39명으로 당선되었다. 광저우시 ‘주강 인재 프로젝트’는 90개 혁신 창업단체를 유치했다.

선전시는 전직의 국가연구원 원사가 41명, 누적 인정 고급인재가 12480명, 국내 고급인재 8171명, ‘공작계획’(孔雀計劃) 해외인력 4309명이었다.

< 그림 4-1 > 2019년 도시의 고급인재 분포 상황 TOP10

(단위: %)



출처:獵聘數據研究院, 中國城市2019年Q1高端人才分布及薪酬排名에서 작성.

원래 1선 도시는 자원이 풍부하고 업종이 성숙하며 임금의 혜택이 풍부한 우위가 많이 있었다. 이제 인재유치 정책을 통해 이런 우위를 한 번 더 강화하여 고급인재에 대한 매력을 높아졌다.

< 그림 4-1 > 2019년 고급인재의 도시 분포 상황을 보면 1선 도시의 고급인재 집중도가 55%를 넘어섰다. 네 개 1선 도시에서는 다른 도시보다 고급인재 수요가 월등히 높아 고급인재에 대한 사이펀 현상이 두드러졌다. 각 도시 기업이 발표한 직위 분포에서 베이징과 상하이 두 도시의 기업은 고급인재에 대한 수요가 각각 19.85%, 17.78%로 가장 많았다. 선전, 광저우와 항저우가 각각 10.16%, 7.47%와 6.39%의 비율로 제2 단계를 차지하였다. 다른 도시는 고급인재에 대한 수요가 상대적으로 적어 모두 3%를 밑돌았다.

< 그림 4-2 > 1선 도시 2016~2020년 인재 순유입(純流入) 비율<sup>85)</sup>  
(단위: %)



출처:智聯招聘和澤平宏觀聯合推出的《中國城市人才吸引力排名：2021》에서 작성.

< 표 4-6 > 1선 도시 2016~2020년 인재 순유입(純流入) 비율  
(단위: %)

시간	베이징	상하이	광저우	선전
2016	-0.7	1.3	0.3	-0.2
2017	-2.3	1.2	0.5	0.1
2018	-2.7	0.9	0.5	0.4
2019	-3.9	0.5	0.6	0.2
2020	0.2	1.2	0.9	1.3

85) 인재 순유입 비율은 도시의 인재 매력 지수의 핵심 지표다.  
인재 순유입 비율 = (한 도시로 유입된 인재-한 도시로 유출의 인재)/전국 유동 인재 총량.

출처:智聯招聘和澤平宏觀聯合推出的《中國城市人才吸引力排名:2021》에서 작성.

베이징의 2016~2020년 순유입 비율은 -0.7%, -2.3%, -2.7%, -3.9%, -0.2%로 계속 마이너스로 돌아섰다. 2020년까지 베이징의 인재 순유입 비율은 계속 낮아졌지만 2020년까지 베이징의 석사 및 학위 이상 인재 순유입 비율의 상승 폭이 1위였다.

상하이는 2016~2020년 순유입 비중은 각각 1.3%, 1.2%, 0.9%, 0.5%, 1.2%로 2019년 이전 순유입이 둔화하면서 순유입 둔화세가 2020년에 멈췄다.

광저우는 2016~2020년 인재 순유입 비중이 각각 0.3%, 0.5%, 0.5%, 0.6%, 0.9%로 인재 순유입이 지속되고 있다.

선전의 2016~2020년 인재 순유입 비중은 각각 -0.2%, 0.4%, 0.2%, 1.3%로 2019년까지는 순유입이 안정적으로 늘다가 2019년에 둔화했다가 2020년에 급증했다.

베이징과 상하이는 2013년경부터 대대적으로 인구를 통제하기 시작했다. 2014년 상주인구 증가량이 현저히 감소하기 시작하였고 2017년에는 나란히 마이너스 성장을 하였다. 상주인구는 각각 2171만 명, 2418만 명이다.<sup>86)</sup> 베이징시는 도시 계획에서 상주인구 규모를 2020년에 2300만 명 이내로 억제하고 2020년 이후 장기적으로 이 수준에서 안정화하겠다고 밝혔다.<sup>87)</sup> 상하이시는 2035년까지 상주인구를 2500만 명 안팎으로 제한해 인구 증가 폭을 좁게 한다. 2019년 말 현재 상주인구가 2428만 명에 달하고 남은 인구수는 72만 명밖에 남지 않았다.<sup>88)</sup>

86) 國家統計局, 『中國統計年鑒2020, 2-6分地區年末人口數』, 中國統計出版社, 2020-09, p34.

87) 中共北京市委, 北京市人民政府, 『北京城市總體規劃(2016年-2035年)』, 2017-09-29.

88) 上海市政府, 『上海市城市總體規劃(2017-2035年)』, 2018-01-01.

베이징과 상하이도 최근 몇 년 동안 대대적으로 인구를 통제하고 광저우와 선전은 유출인구를 연결하였다. 광저우와 선전은 2011~2013년 연평균 상주인구 증가량이 10만 명에 못 미쳤다. 2014년부터 나란히 15만 명대로 뛰어올랐고 2015~2017년 광저우, 선전시 상주인구 증가량은 40만~60만 명에 달했다. 2019년에 광저우, 선전의 상주인구는 각각 1530만 5900명, 1343만 8800명이다.<sup>89)</sup> ‘광저우시 도시 총체 계획(2017~2035년)’은 2035년 상주인구를 2000만 명 안팎으로 묶어 인구 유치하는 공간이 있다. 최근 몇 년 동안 광저우와 선전의 상주인구가 증가한 원인은 또 매우 많은데 그중에서도 베이징과 상하이 인구를 통제된 것이 매우 중요한 원인 중의 하나이다.

선전 이전의 인재유치 정책 표준은 네 도시 중 가장 낮았고 심지어는 신1선, 2선 도시의 인재 표준에 비해서도 모두 높은 편이 아니었다. 최근 몇 년 동안 인구 증가가 비교적 빨랐고 심지어 가장 빨랐다. 새로 발표한 인재유치 정책에서 선전은 인재유치 기준을 한층 높여 인구과잉 유입에 따른 도시 압박을 줄였다.

#### 4.2 신1선 도시와 2선 도시 인재유치 정책의 성과

---

89) 廣東省統計局, 數據統計, 廣州、深圳常住人口數, 【<http://stats.gd.gov.cn>】

< 표 4-7 > 각 도시 인재유치의 성과

(단위: 만 명)

도시		호적인구		증감	상주인구		증감
		2016	2020		2016	2020	
신1선 도시	시안 (西安)	824.9	977.97	153.07	883.21	1295.29	412.08
	우한 (武漢)	833.8	916.19	82.36	1076.62	1244.77	168.15
	항저우 (杭州)	736	813.83	77.83	918.8	1193.6	274.8
	청두 (成都)	1399	1500.7	101	1591.76	2093.78	502.02
2선 도시	지난 (濟南)	632.8	796.74	163.94	890.87	920.24	29.37
	하얼빈 (哈爾濱)	962.1	948.5	-13.6	962.05	1000.99	38.94

출처: 國家統計局, 西安市統計局, 武漢市統計局, 杭州市統計局, 成都市統計局, 濟南市統計局, 哈爾濱市統計局에서 작성.

< 표 4-5 >에 따라 시안(西安), 항저우(杭州)는 인재유치 경쟁에서 상주인구가 1000만 진급하고 청두(成都)는 2000만 진급했다. 시안(西安)시는 2020년에 2016년보다 도시 상주인구가 153.07만 명을 증가했고 도시 상주인구는 1295.29만 명에 달했다. 항저우(杭州)는 2020년 도시 상주인구가 2016년보다 274.8만 명 늘어난 1193.6만 명에 달했다.

도시인구의 총량이 증가하는 것 외에 인재유치 정책으로 끌어들인 젊은이들은 노동력 평균 연령을 낮추고 인구구조를 개선하는 효과도 있었다. 시안(西安)시는 인재유치 정책을 시행 이후 도시인구의 연령구조와 문화구조를 크게 최적화하였다. 2018년 말에 되면 시안(西安)시의 신규 인구 중 15~64세 비중은 85.2%, 65세 이상 인구 비중은 3.1%가 있었다. 인구 고령화 추세가 반전될 수 없지만 인재유치 정책에 의하여 도시인구 고령화를 늦추고 도시인구 고령화의

스트레스를 덜어줬다.<sup>90)</sup> 유입한 인구의 문화구조로 보면 학력 호적 정책을 통해 유입한 인구의 비율이 64.05%나 됐다.<sup>91)</sup> 도시 유입인구는 전반적으로 고학력 인재 수가 높고 연령구조가 더 합리적인 특징을 보였다.

시안(西安)시는 인재유치의 좋은 성과를 거두는 각종 인재유치 정책을 발표함을 외에 기업 유치에도 치중하고 있었다. 시안에는 화웨이(Huawei), 알리바바(Alibaba), 텐센트(Tencent), 징둥(Jingdong), 아마존(Amazon) 등이 유치됐다.<sup>92)</sup> 유치한 기업은 도시 발전을 촉진하는 동시에 많은 일자리를 제공함으로써 시안(西安)의 매력을 높이고 인재유치에도 유리한다.

또한, 인재유치 경쟁이 벌어지면서 새로운 인재유치 정책이 끊임없이 발표하고 각 도시가 인재에게 매력도 달라지고 있었다. 2020년 항저우(杭州)의 도시 매력지수는 베이징에 이어 2위였다. 모든 신1선 도시 중 최고였다. 따라서 2021년 1~5월 항저우(杭州)는 35세 이하의 대학생 23만456 명을 유치했다. 이 경우가 2019년 1년간에 유치한 인재 수를 넘어섰고 작년과 같은 기간보다도 39.7%나 급증했으며 이중의 학사 또는 그 이상 학력을 취득한 사람은 49.9% 증가했다. 2019년부터 2021년 5월까지 35세 이하 대학생 87만8000명을 누적 유치했다.<sup>93)</sup>

항저우(杭州)는 각종 인재 정책을 제외하고 강력하게 추진하는 디지털 경제는 대학생을 끌어당기는 요인 중 하나다. 디지털 경제는 항저우(杭州)의 주요 신흥산업으로 2019년 항저우(杭州) 디지털 경제산업의 증가율 15.1% 가운데 전자상거래산업 증가율 14.6%로 성장 속도가 빠르고 잠재력이 커 인재에 대한 매력도가 높다.<sup>94)</sup> 또 항저우(杭州)의 평균 임금은 광저우를 제치고 전국 4위에 올랐다. 이런 여러 원인 때문에 좋은 성과를 얻었다.

90) “2018年西安市人口老龄化现状分析报告”，中商情报网，2019-02-26.

91) 蘇茂，“西安遷入人口學歷落戶和人才引進占比高達64.05%”，西安日報，2019-05-22.

92) “2018年西安GDP達到8349.86億元增長8.2%”，新浪財經，2019-01-26.

93) 孫磊，“最新！新一線城市第一！杭州人才吸引力最新排名出爐(2021年)”，人民資訊，2021-06-18.

94) “2019年杭州經濟運行情況”，杭州市政府數據統計，2020-01-23.

지난(濟南)과 하얼빈(哈爾濱)은 2선 도시로서 인재유치 정책을 발표했지만 효과는 미미했다. 지난(濟南)시는 다른 도시보다 원래 호적인구와 상주인구가 적어서 인재유치 정책도 늦게 발표하기 때문에 다른 신1선 도시보다 인재유치의 성과가 대단하지 않았다.

지난(濟南)시는 다른 도시에 비해 인재유치 정책이 늦게 발표돼 시간 격차가 있어 상대적으로 상주인구 증가량이 적다. 칭다오(靑島)는 지난(濟南)과 같은 산둥(山東)성에 속하지만, 신일선 도시인 칭다오는 경제력과 발전속도가 지난(濟南)시보다 높고 인재 유치한 과정 중에 분류가 생길 수 있다.

하얼빈(哈爾濱)은 2020년 상주인구가 2016년보다 38.94만 명정도 증가했는데 호적인구는 13.6만 명정도 감소했다. 하지만 2010년에는 하얼빈(哈爾濱)의 상주인구가 1063.6만 명이 있는데 이에 따라 하얼빈(哈爾濱)의 인재와 인구 유출문제가 아직 존재하고 있었다.

왜냐하면 하얼빈(哈爾濱)은 동북부지역에 위치하고 경제구조가 낡고 발전속도가 느렸다. 동부연해도시보다 열세가 뚜렷했다. 서북부지역도 '일대일로'(一帶一路) 정책을 지원으로 발전속도가 빨라져서 도시 발전잠재력 측면에서 볼 때 하얼빈(哈爾濱)의 인재에 인기가 비교적 낮다. 그다음 환경적 요인은 인재유치에도 영향을 줄 수 있다. 하얼빈(哈爾濱)의 기후가 추워서 인재에 대한 매력을 떨어뜨렸다. 또한 하얼빈(哈爾濱)의 인재유치 정책에 대해 홍보가 부족하여 하얼빈(哈爾濱)에 51개의 대학이 있는 것이 도시의 우세이다. 정부는 우한(武漢)로부터 공부할 수 있고 적극적인 홍보를 해야 본지의 대학생 인재를 유치해야 한다.

1선 도시의 집값, 교육, 교통 등 각종 요소 비용이 상승하면서 인재 정책, 인프라 개선 등을 통해 인재유치를 유도하는 신1선 도시와 2선 도시가 적지 않다. 호적유인과 산업유인이 서로 촉진되어 인재유치 경쟁 속에서 빠르게 발전

했다.

이들 도시는 앞으로 중국 지역 경제발전의 중점이 될 것이며 심지어는 1선 도시보다 발전 공간이 더 클 것이다. 한편으로 이 도시들이 발전한 후에는 1선 도시의 압력을 효과적으로 줄일 수 있다. 다른 한편으로는 지역 발전의 작용을 일으켜 더 많은 중소 도시와 지역 경제를 이끌 수 있다. 제도의 발전은 지역 격차를 줄이는 데 유리하여 중국의 지역 경제발전을 더욱 균형을 맞춘다.



## 제5장 인재유치 경쟁의 부작용 및 개선방안

### 1. 인재유치 경쟁의 부작용

#### 1.1 지역 발전의 격차 확대

인재유치 경쟁은 장단점이 있다. 도시 인구 규모 확대, 경제성장 추진, 지역 산업발전 추진과 도시 경쟁력 향상에 중요한 촉진 역할을 하며 도시의 지속 가능한 발전을 위해 필연적인 선택이다. 그러나 인재유치 경쟁에는 가치 지향의 편차가 존재한다.

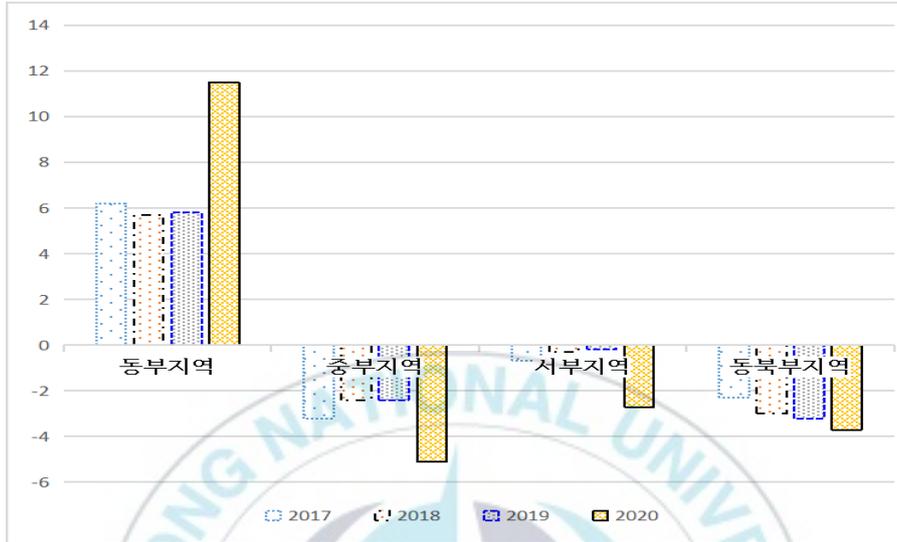
시진핑은 중국공산당 제19차 대표대회 보고에서 인재 유동 정책의 방향을 강조하였는데 ‘인재를 변방 빈곤 지역, 민족 지역, 혁명 근거지와 기층 지역으로 유동하도록 격려하고 인도하라’라고 하였다.<sup>95)</sup> 현재 도시의 인재유치 경쟁은 상술한 지역의 인재를 가로채고 무형 중에 인재의 역류를 조성했다. 장기적으로는 기층발전에 불리할 것이다. 이로 인한 마태효과(Matthew effect)<sup>96)</sup>는 앞으로 농촌진흥전략과 빈곤구제전략에도 악영향을 미칠 수밖에 없다.

95) 央廣網, “鼓勵引導人才向邊遠貧困地區流動”, 央廣網官方帳號, 2020-07-25.

96) 빈익빈(貧益貧) 부익부(富益富). 부자는 더욱 부자가 되고, 가난한 자는 더욱 가난해지는 현상을 가리키는 말이다.

< 그림 5-1 > 2017~2020년 지역별 인재 순유입 비율

(단위: %)



출처: 任澤平, 2021中國城市人才吸引力排名, 澤平宏觀, 2021-08-29에서 작성.

< 표 5-1 > 2017~2020년 지역별 인재 순유입 비율

(단위: %)

지역	2017	2018	2019	2020
동부지역	6.2	5.7	5.8	11.5
중부지역	-3.2	-2.4	-2.4	-5.1
서부지역	-0.7	-0.3	-0.2	-2.7
동북부지역	-2.3	-3	-3.2	-3.7

출처: 任澤平, 2021中國城市人才吸引力排名, 澤平宏觀, 2021-08-29에서 작성.

지역별로 보면 <그림4-1>에 따르면 동부지역 인재 순유입 비율은 2017

~2019년 6%에서 비교적 안정됐다가 2020년 11.5%에 그쳤다. 반면 중부, 서부, 동북부 지역은 마이너스 성장을 거듭했다. 특히 동북부 지역은 갈수록 악화되고 있다.

인재유치 경쟁은 각종 우대 정책 뒤에서 사실 도시 종합 실력을 겨룬 것이다. 중국은 40년 동안 급속한 경제성장을 거쳤지만 여전히 지역 발전 불균형 문제를 가지고 있다. 동서부 지역 차이, 도시와 농촌 차이도 여전히 있다.

일반적으로 경제적인 요인과 사회문화적인 요인에 이끌려 경제발달지역과 인구발달지역에 인재가 모여 인재 집결지를 형성한다.

중국 지수연구원에 따르면 중국 도시별 종사 인구 중 전문대학교 이상의 졸업자는 주로 중동부 지역에 분포해 있고 동서부의 차이가 크다. 예컨대 2016년 도시 단위 종사 인구 중 전문대학교 졸업 이상의 인재 수는 모두 3359만 명으로 베이징이 가장 많고 전체 인력의 8분의 1에 근접했다. 다음으로 강소성(江蘇), 광둥성(廣東), 상하이와 저장성(浙江)이 뒤를 이었다. 대부분 서부지역, 동북지역은 모두 80만 명 미만이었다.<sup>97)</sup>

왜냐하면 동부지역의 선진도시는 더 충분한 재정 자금, 좋은 교육과 의료 자원, 완벽한 산업 사슬, 많은 일자리, 높은 임금 등 좋은 조건이 인재유치 정책을 통해 인재 순수입 비율이 다른 지역보다 더 많다. 그러나 발전적 측면에서 보면 경쟁적으로 열세인 중부지역, 서부지역, 동북부지역의 도시들은 오히려 선진지역보다 더 많은 인재를 지원해야 한다.<sup>98)</sup> 이제 인재유치 경쟁 때문에 더 많은 인재가 동부지역으로 이동하고 지역 발전 불균형이 심화되었다.

도시별로 보면 이제 3, 4선 도시 같은 저개발 지역에서도 인재유치에 투

97) “中國16城市開年升級人才政策 “搶人大戰”未退潮“, 中國新聞網, 2019-02-19.

98) 邱靜藝, “地方政府“人才爭奪戰”的動因分析、利弊權衡與價值反思“, 「北京勞動保障職業學院學報」, 2020, 14(02), p13-20+25.

입과 노력을 확대하고 지역경제 발전에 대한 인재의 역할을 중시하고 있었다. 그러나 저개발 지역의 인재유치도 현실적으로 많은 문제를 안고 있고 인재유치와 인재육성의 심화를 가로막고 있었다. 특히 지역 중심 신1선 도시나 2선 도시와의 경쟁에서는 경제 실력, 환경, 발전 공간, 기초시설 등 방면에서 모두 열세에 처하고 있었다.

공간 집합은 초기에는 지역에 대해 뚜렷한 긍정적 외부효과를 가졌다. 하지만 공간 집합은 집합 한도가 존재하고 있어서 이 한도를 넘어선 후에는 공간 집합의 긍정적 외부효과가 한계효용체감 추세를 나타내며 심지어 부정적 외부효과도 존재한다.<sup>99)</sup> 중국 각 도시가 수량적으로만 인재를 유치하는 것은 도시의 경제발전방식 전환에 도움이 되지 않다. 대도시가 인재 쟁탈은 주변 지역 인재에게 ‘사이편 효과’를 하기 쉬워 지역 전체의 경제발전방식 전환에 도움이 되지 않는다.<sup>100)</sup> 오래도록 지속한다면 도시 간의 발전격차는 더욱 커질 것이다.

## 1.2 인재 증명서 위조 및 분양주택 투기 증가

2017년부터 인재유치를 위해 중국 여러 도시에서 인재 호적 부여 혜택을 나타냈다. 또한, 인재에게 우선 분양주택을 구매하는 정책은 더욱 인재를 많이 유치하는 데 중요한 정책이다. 경제 잠재력이 좋고 일자리가 많은 신 1선 도시와 2선 도시가 인재들의 주요 집결지를 떠올랐다. 도시의 측면에서 말하자면 인재는 어느 정도 고소득 소비층이며 현지 분양주택 시장에 실질적인 구매력을 뒷받침할 수 있다. 하지만 인재유치 정책의 혜택을 받기 위해 인재 증명서를 위조하거나 분양주택 투기하는 사례도 나타났다.

99) Williamson G J, “Regional inequality and the process of national development: A description of patterns”, 『Development and Cultural Change』, 1965(7), p3-45.

100) 孫文浩, 張益丰, “城市搶“人”大戰有利于地區新旧動能轉換嗎?”, 『科學學研究』, 2019, 37(07), p1220-1230.

예컨대 2021년 5월 11일 난징 정부는 인재 증명서 위조에 따른 부동산 투기 실태 조사를 발표했다. 두 부동산 컨설팅 회사가 인재의 주택 구매 증명서 편취, 허위선전, 부동산질서 교란에 가담한 사실이 드러났다. 인적 자원 중개회사를 사찰하던 중 불법 중개회사를 하나 발견했다. 기업과 연합해 허위 노동관계 계약서를 위조하여 인재의 주택구매 증명서를 발급받을 수 있도록 도운 혐의를 받았다. 또한, 개인 인재인증서를 위조하는 것도 있었다. 이번 조사에서는 주택구매 증명서를 부정 발급받은 47명 중 16명이 주택 구매 증명서를 이미 사용한 것으로 드러났다. 정부는 이미 주택구매 증명서 취소 절차를 시작했다.<sup>101)</sup>

톈진시는 2018년 5월 16일 학사 40세 이하, 석사 45세 이하, 박사과정 나이 제한 없이 바로 호적을 신청할 수 있는 '하이허(海河) 인재 계획'을 발표했다. 인공지능, 바이오 의약, 신에너지 재료 등 신흥산업 분야 중점기업에 필요한 인재는 기업이 자율적으로 호적 여건을 정할 수 있다.<sup>102)</sup> 이렇게 느슨한 호적 정책은 중국의 대도시에서 찾아보기 힘들다. 하지만 두 달 후에 노동계약서와 졸업증명서를 위조하는 일이 벌어졌다. 2018년 7월 3일 노동계약서를 위조한 사람 한 명이 체포됐다. 11일 인재증명서류를 위조한 사람 한 명이 체포됐다. 12일 학력 위조한 사람 한 명이 체포됐다. 15일 노동계약서를 위조한 사람 두 명이 체포됐다.<sup>103)</sup>

광저우시 증성구(增城區) 인적 자원 사회보장국은 2021년 3월 15일 40명의 '광주시 인재유치 신청자 허위자료 제공 처리 고지서'를 공포했다. 40명이 신청한 인재를 유치한 자격을 취소하고 5년 동안 인재 프로젝트를 신청할 수 없도록 결정했다. 40건의 고지서 중 여러 명이 허위 학위 증명서를 제출했다. 이 중에서 3명이 발급한 관리학 석사 학위 증명서는 각각 칭화

101) “南京嚴打“假人才真炒房”：47人違規獲取證明”，每日經濟新聞，2021-05-13.

102) 天津市人力資源和社會保障局，“天津市“海河英才”行動計劃落戶條件”，2018-08-01.

103) “新城生活，因偽造證件辦理海河英才，被公安機關依法行政拘留”，搜狐網，2018-08-31.

대학교, 푸단대학교, 대외경제무역 대학교로부터 허위로 확인됐다.<sup>104)</sup>

항저우, 시안 등 도시도 마찬가지다. 일정 조건을 충족하면 인재의 주택 구매 증명서를 발급받을 수 있어 일반 주택구매자보다 우선 구매할 수 있다. 그러나 인재에게 쏠려 있던 기회를 분양주택 투기자들이 이용하면 모 든 게 달라진다. 특혜가 부동산 투기의 기회로 바뀌면서 부동산 시장의 질서가 무너질 수 있다.

인재유치 정책이 시행되는 도시에서는 인재 증명서 위조와 분양주택 투기의 현상이 거의 발견되고 있으며 실제 상황도 보도된 수치보다 훨씬 많을 게 분명했다.

### 2.3 시장의 인적 자원 배치 작용 약화

인적 자원이 중요한 경제적 자원으로서 역시 시장 주도로 자원의 효율적 배치가 이뤄져야 하고 정부는 공공서비스 기능을 해야 한다.<sup>105)</sup> 현재 각 도시 인재유치의 특징은 정부 정책을 중심으로 인재 인증기준을 설정했다. 호적 부여, 주택 보조금 지원 등 비시장적인 행위를 통해 인재유치 경쟁에 참여한다는 것이다. 이런 정부 주도의 행위는 시장의 인적 자원에 대한 배치 작용을 약화해 정부 간 정치적 지표가 부정확한 것으로 비교되기 쉽다.

단기적으로는 신속한 인재 축적에 유리하다는 장점이 있지만 인재의 적용성과 산업 수요를 고려하지 않은 문제가 있다. 인재가 가진 지식, 기술, 창의 능력 등 자본의 가치는 시장에서 결정되는 것이다. 즉 성숙한 노동시장에서 노동력의 가격은 시장에서 결정되는 것이다. 다만 학력 기준에 따른 인재유치는 바람직하지 않고 유치하는 인재가 본지의 경제발전에 적합

104) 湯宇兵, “40人以假証申報廣州人才入戶被處理,有人偽造清華夏旦學位”, 澎湃新聞, 2021-03-18.

105) 陳喜兒, “(視角)陸銘: 搶人背後是經濟增長動能的切換警惕失去公平”, 騰訊房產, 2018-05-22.

한지도 중요한 문제로 지적된다. 텐진(天津)의 ‘하이허 인재 프로그램’(海河計劃)의 경우처럼 텐진에서 직업, 주택, 사회 보험이 없지만 40세 이하의 대학 졸업자가 모두 호적을 신청할 수 있다. 신청자가 너무 많아 시스템이 붕괴하는 현상을 초래한 데 이후에도 계속 호적 제한을 높이는 정책을 내놓았다.<sup>106)</sup> 사람들은 인재유치 정책의 혜택을 받기 위해 자신의 직업발전이 도시 발전과 부합하는지를 주의하지 않고 많은 인재낭비를 초래한다.

기업들은 인재를 고를 줄 아는 것이고 채용은 학력에 따른 것이 아니라 상황에 따라 인재를 평가하는 것이다. 정부 기능을 통해 인재 가격을 인위적으로 설정하면 시장의 기능을 약화할 수 있다.<sup>107)</sup> 또는 도시 인재유치 경쟁에서 정부가 계속 혜택을 늘리고 인재에 대해 직접 가격을 매기는 것은 시장경제 아래의 인재 시장 규율에 맞지 않는다.

## 2. 개선방안

### 2.1 인재유치와 본지 인재육성 병행

도시 발전은 인재를 필요로 하므로 확실히 인재를 유치해야 한다. 인재유치와 본지 인재육성을 병행하는 것이 이성적인 방법이다. 치열한 인재유치 경쟁에서 열세에 몰린 서부, 중부, 동북부 지역의 인재육성을 할 수 있도록 해야 한다. 본지의 인재를 스스로 육성하는 것은 인건비를 절감하고 도시 발전과 맞지 않는 문제를 줄일 수 있다. 본지의 인재는 본지 문화의 영향을 받아 유치된 인재보다 더 안정적이고 쉽게 빠져나가지 못한다.<sup>108)</sup>

106) 張文娟, “從天津熱鬧的“搶人新政”, 反思人才引進政策“, 搜狐網, 2018-06-27.

107) 李中斌, 涂滿章, 趙聰, “我國城市人才爭奪戰的比較与思考”, 「中國勞動關係學院學報」, 2018, 32(04), p32-41.

108) 喻修遠, 王凱偉, “城市人才爭奪: 問題生成、利弊博弈与化解策略”, 「中國行政管理」, 2019(03), p88-92.

2017년 우한은 '100만 대학생 유한(留漢) 취업 창업 프로젝트'가 시작된 이후 5년간 100만 명 대학생을 남기겠다는 것을 목표로 노력했다. 프로젝트를 실시한 기간에 우한시위원회, 우한시 발전개혁 위원회 등은 공동으로 우한대학교, 화중과학기술대학교, 우한공과대학교 등 10여 개 대학교에서 '100만 대학생 유한창업 취업계획'에 관한 설명회를 거행했다. 대학생들에게 정책과 수요를 설명함으로써 우한에 대한 대학생들의 도시 실제 사정 인식과 정서적 공감대를 크게 높였다.<sup>109)</sup> 2019년까지 우한시에서 취업과 창업한 대학생은 109만5000명을 달성하여 원래 정한 계획을 2년 앞당겨 완료했다.<sup>110)</sup> 이로부터 우한의 '100만 대학생 유한창업 취업 프로그램'이 실행 과정에서 좋은 성과를 거뒀음을 알 수 있다.

또한, 중앙정부는 반드시 저개발 지역의 인재유치 정책과 인재육성 정책에 대한 지지를 강화해야 한다. 인재는 경제발전을 촉진하고 국제경쟁력을 높이는 중요한 전략적인 자원이다. 역시 험난한 변방 지역과 기층에서 가장 시급하고 부족한 자원이다. 시진핑은 중국공산당 제19차 대표대회 보고에서 인재 유동 정책의 방향을 강조하였는데 '인재를 변방 빈곤 지역, 민족 지역, 혁명 근거지와 기층 지역으로 유동하도록 격려하고 인도하라'라고 하였다.<sup>111)</sup> 인재를 빈곤한 변방과 기층으로 이동하도록 독려하는 것은 빈곤 탈출 공방전을 이기고 전면적으로 소강사회(小康社會)를 건설하는 중요한 임무이다.

현재 저개발 지역에서 주로 요소 투입에 의존하는 조방적인 생산방식은 지속하기 어렵다. 산업구조의 불합리, 경쟁력 부족 등이 불거지고 있었다. 이러한 문제를 해결하는 가장 근본적인 것은 역시 생산방식의 혁신과 전환을 가속화하고 혁신적인 구동을 통해 산업의 변화를 촉진하고 발전시키다.

109) 鄧銳, “百万大學生留漢創業就業計劃的政策優勢与机制創新——基于六个同類城市大學生人才政策的比較”, 「武漢職業技術學院學報」, 2018, 17(06), p101-104+115.

110) “新增留漢大學生109.5萬人, 武漢提前2年留下百萬大學生”, 長江日報, 2020-01-06.

111) 央廣網, “鼓勵引導人才向邊遠貧困地區流動”, 央廣網官方帳號, 2020-07-25.

하지만 저개발 지역 도시들은 경제발전 정도 자체가 낮아서 복지 수준과 사회 보험이 적고 기업의 임금 수준도 낮아서 인재유치 정책과 인재육성 정책을 시행하는 것이 어려웠다.<sup>112)</sup> 그래서 저개발 지역은 인재유치 정책과 인재육성 정책을 시행할 때 중앙정부의 지지를 필요하다.

인재유치 정책과 관련하는 것은 국가 ‘천인계획’, ‘만인계획’ 등 국가인재 계획에 저개발 지역 전문직을 설치할 수 있다. 시급한 인재유치에 활용하고 신고요건을 완화해 심사기준을 낮추는 방향으로 조정할 수 있다. 저개발 지역의 인재계획의 실시를 더욱 강화하고 대학교 졸업생이 변방 근무를 통해 미리 정규직으로 전환하고 임금을 인상하는 정책을 보완해야 한다.<sup>113)</sup>

저개발 지역과 기층 지역의 인재육성 메커니즘을 완비하고 저개발 지역의 경제사회 발전 방향을 강화해야 한다. 지방 고등학교와 직업전문대학교를 설립을 지원하며 이러한 곳에서 시급히 필요로 하는 고품질의 응용형 인재를 대대적으로 육성해야 한다. 저개발 지역에서 대학생 모집 규모를 계속 확대하고 저개발 지역에서 대학과 협력할 것을 장려할 수 있다. 인재의 귀향 취업을 격려하고 농촌의 기층 인재 자원 개발을 강화해야 한다.

## 2.2 인재 심사 역량의 강화 및 인재 분양주택 구매 정책 보완

입법과 감사 방식을 이용하여 시장 행위를 규범화해야 한다. 관리를 통해 공평하고 공개적인 인재유치 환경을 만들고 인재유치 정책이 질서정연하게 전개되도록 보장한다. 직업 자격 제도를 수립하여 직업 자격 상호 인정을 실현하다. 국제통행규칙에 따라 회계사, 엔지니어 등 업종별 자격 제

112) 曾曉佳, “欠發達地區人才引進風險及對策分析”, 「人力資源管理」, 2016-02-08, p163-164.

113) 馬抗美, “新時代人才流動的新導向——鼓勵人才沉到基層一線和困難艱苦的地方”, 「人民論壇」, 2018-09-05, p51-53.

도를 수립해야 한다. 직업 자격증 인증제도를 단계적으로 만들어 전문기술자의 직업 자격 인증제도를 실현해야 한다.<sup>114)</sup>

안정적인 인재유치 제도체계를 구축해야 한다. 인재유치, 사용, 평가, 점검, 관리, 격려보장 등에서 전체성과 운용성이 있는 정책 시스템을 형성해야 한다. 합리적인 인재유치 제도를 구축하여 인재 정책의 수립을 보완하고 성숙한 인재 정책을 지방법규 차원으로 끌어올려 인재 정책의 지속성을 보장함으로써 인재유치의 안정에 도움이 될 수 있다. <sup>115)</sup>

동시에 인재 정책 실천 제도도 강화해야 한다. 정부의 인재 관리 부문은 인재 관리 책임을 더욱 명확히 하고 과학적으로 인재 심사 및 평가 시스템을 설계해야 한다. 인재 권리와 의무의 대조를 강화하는 등 인재를 잘 활용하도록 제도적 안배해야 한다.

인재 검사 강도를 높여 인재 신용 체계를 수립해야 한다. 심사할 때 재료정보에 대한 감독을 강화하고 이상이 생기면 즉시 인공적으로 개입해 여러 부서와 지역을 넘나드는 조사를 통해 검사한다. 인증 후 시스템 자동검사, 인공의 추출검사, 지역 교차조사를 할 수 있으며 신고서류 및 고용기업에 대한 추적검사를 강화한다. 성실신고를 실행하고 인재유치 심사 업무를 신용 감독 범위에 넣는다.<sup>116)</sup>

새로 호적을 받은 인재의 주택 구입 정책을 더 보완하여 부동산 투기를 억제한다. 비탄력성 주택구매 수요를 보장하고 도시 부동산 시장의 안정적인 운영을 추진한다. 2021년 4월 8일 중국 국가 발전개혁 위원회는 《2021년 신형 도시화, 도시와 농촌 융합 발전 중점 임무》를 발간했다. 도시는 전체적으로 계획하고 주도면밀하게 계획해야 하며 호적 부여, 인재유치, 부동산

114) 李永華, “城市經濟成長性與人才活力的依存度模型及其應用——以深圳市為例”, 「生產力研究」, 2012(07), p34-35+45.

115) 陳莉莉, 李灯强, “武漢等城市人才競爭政策比較分析及政策建議”, 「決策与信息」, 2018-11-01, p105-109.

116) 王清華, “深圳市: 實施人才引進“秒批”改革”, 「山東人力資源和社會保障」, 2019(08), p53.

통제 업무를 총괄적으로 잘 처리할 것을 제안했다.<sup>117)</sup>

따라서 각 도시는 주택정책을 엄격히 국가규정에 따라 시행함으로써 인재유치 통로를 이용하여 투기하는 일이 없도록 해야 한다.

### 2.3 시장의 인재발전 과정 중의 역할 증시

인재는 가장 소중한 자원이고 시장은 인재 자원 배치에서 중요한 역할을 한다. 인재는 지식, 기술, 자본 등 요소와 충분히 결합하여야만 인재의 가치를 발휘하고 사회를 발전시킬 수 있다. 인재유치는 정부가 도맡아 할 일이 아니라 시장경쟁 메커니즘이 부족하면 인재 자원이 낭비될 수 있다.

시장이 인재발전 과정 중의 역할을 발휘해야 한다. 인재유치와 발전 과정 중 시장경쟁에 참여하도록 장려하고 유도해야 한다. 과학 연구를 구체적인 생산과 비즈니스 모델과 연계함으로써 실제 상업화 생산력을 형성할 수 있는 연구개발과 판매 일체형 모델을 형성해야 한다. 분배체계에서는 다양한 생산요소가 분배에 동참하고 지식과 기술의 중요성을 강조하며 관련 법규를 공포함으로써 인재의 절실한 이익을 보장해야 한다. 기업의 발전을 고급인재의 연구 성과와 연계시켜 경제적인 측면에서 강한 장려를 준다.<sup>118)</sup>

또한, 정부는 자체 서비스 능력을 강화하고 고용 업체와 소통하는 메커니즘을 설립하여 인재 부족을 제때 파악해야 한다. 노동시장의 자료수집과 발표 작업을 건진하게 하며 인재 고용자를 즉시에 연결하여 인재 자원의 극대화를 실현해야 한다.<sup>119)</sup>

117) 國家發展改革委, “國家發展改革委關於印發《2021年新型城鎮化和城鄉融合發展重點任務》的通知發改規划”, 2021-04-08.

118) 王曉鶯, “海歸人才群體現狀、引才問題及對策思考”, 「廣州社會主義學院學報」, 2008(1), p36-39.

119) 張子悅, 劉剛, 周萌, “搶人大戰政策下政府行爲的理性思考”, 「知識經濟」, 2020(18), p26-27.

예컨대 독일은 ‘인더스트리 4.0(Industry 4.0)’을 제시한 이후 경제 사회적 요구에 맞게 인재를 육성하기 시작했다. 독일 노동시장과 직업연구소는 매년 노동시장의 고용 수요 분석 보고서를 정기적으로 발표하고 있다. 독일연방 직업교육연구소는 매년 연도 보고서를 내고 실습생 일자리에 대한 기업의 최신 수요를 분석해 향후 노동시장의 직업훈련 등에 미칠 영향을 예측한다.<sup>120)</sup>

지방정부는 합리적인 인재 평가 메커니즘을 제정해야 한다. 맹목적으로 인재에 대해 가격을 매기지 말아야 한다. 예컨대 2018년 2월 나온 ‘분류개혁 지도의견’은 다섯 개 부문으로 나뉘어 있었다. 이 중 네 번째가 가장 긴 분량으로 중점분야 전문기술인력의 분류와 개혁을 다루고 있다. 이 부분에서 ‘분류개혁 지도의견’은 전문 기술인력을 대상으로 한다. 세밀한 분류, 특히 과학기술, 철학, 문화예술, 교육, 의료위생, 기술기능 등 중요 분야의 전문 기술인력을 세밀하게 분류했다.<sup>121)</sup>

그래서 정부와 시장이 서로 맞춰야 도시 발전에 필요한 인재를 효율적으로 육성하고 유치할 수 있다. 무분별한 인재유치 정책으로 인한 자원 낭비를 막을 수 있을 뿐만 아니라 도시경제도 발전시킬 수 있다.

---

120) 劉京輝, “搶人大戰後的育人反思”, 「未來教育家」, 2018(08), p72-75.

121) 蕭鳴政, 張湘姝, “新時代人才評價機制建設與實施”, 「前線」, 2018(10), p64-67.

## 제6장 결론

### 1. 요약

세계 각국은 인재를 국가 발전의 근본으로 중시한다. 미국의 ‘직업 이민 정책’, 영국의 ‘국가 과학기술 발전 백서’, 유럽연합 회원국이 만든 ‘블루 카드’ 정책, 일본의 ‘주민 기본 대장법’, 캐나다의 ‘박사 이민’ 정책, 한국의 ‘Study Korea’ 등 정책을 통해 인재유치에 대한 각국의 관심을 알아볼 수 있다.

중국공산당 제19차 전국대표대회(2017) 보고에서 중점적으로 신시대 배경하에서 인재 전략의 발전 방향을 제기했다. 이 중에서 인재는 강국부민(強國富民)의 핵심 요소임을 강조했다. 보고서는 또 인적 자원을 산업시스템 구축 중의 중요한 요소로 편입했다. 현대금융, 과학기술혁신 등과 효율적으로 결합해 사회주의 현대화 건설을 위해 역할을 발휘하도록 해야 한다고 제기했다. 그래서 2017년 이후 중국 도시들은 치열한 인재유치 경쟁을 벌이고 있었다.

인재란 일정한 전문지식 또는 전문기능을 가지고 창조적인 노동을 하고 사회에 이바지하는 사람으로서 인적 자원 중에서 능력과 자질이 비교적 높은 노동자를 말한다. 협의적인 인재유치는 인재를 초빙하고 고용만을 포함하는 것이고 광의의 인재유치는 인재 초빙과 고용을 가리킬 뿐만 아니라 채용 후의 인재 관리 활동도 포함하는 것이다.

중국 도시들이 인재유치 경쟁을 벌이는 배경이 무엇인가. 다음과 같이 세 가지가 있다.

첫째, 인재강국 전략을 시행이다. 2007년 중국공산당 제17차 전국대표대회에서 인재강국 전략은 처음으로 1급 국가발전전략으로서 제시됐다. 2015년 발표된 《국민 경제사회 발전 13차 5개년 계획 요강(2016~2020)》(國民經

和濟社會發展第十三个五年規劃綱要)과 2016년 발표된 《인재 발전 체제의 개혁을 심화시키는 데 관한 의견》(關於深化人才發展體制機制改革的意見)에서 모두 인재강국 전략의 중요성을 강조했다.

둘째, 인재 자원 수요의 증가는 중국의 경제구조 조정과 산업구조의 고도화가 되는 배경과 관련이 있다. 중국의 토지, 노동력 등 자원 요소의 원가가 빠르게 상승함에 따라 노동집약적 산업은 국제경쟁에서 비교적인 우위가 약화됐다. 중국 경제구조 조정의 추세에 따라 각 도시는 고품질 발전에 대해 계획을 설립해야 많은 인재를 필요로 한다.

셋째, 노동인구 감소와 고령화가 악화이다. 중국의 7차 인구조사에 따르면 2019년 65세 이상 인구는 1억7725만 명으로 전체 인구의 10%를 넘어섰다. 인구 고령화가 심화되면서 청장년 노동인구를 더 많이 유치하고 도시의 인구구조를 개선하기 위해 많은 도시가 인재유치 경쟁에 참여했다.

인재유치 경쟁에 참여한 도시가 많은데 본문은 주로 1선 도시, 신1선 도시, 2선 도시를 주요 연구 대상으로 분석하는 것이다. 이런 도시들의 인재유치 정책은 다음과 같은 공통점과 차이점이 있다.

공통점: 첫째, 인재유치 정책이 적절하게 완화되고 호적 기준이 낮아졌다. 둘째, 인재유치 정책과 국가의 혁신적인 구동발전 전략을 결합하는 것이다. 셋째, 인재유치 정책의 구성이 같다. 즉 인재유치 정책, 인재육성 정책, 인재격려 정책이다.

차이점: 첫째, 유치한 대상의 차별성이 있다. 둘째, 심사절차에 차이가 있다. 셋째, 인재유치의 목적이 다르다.

본문은 위의 분석에 근거하여 인재를 유치하는 과정에서 다음과 같은 세 가지 부작용이 있음을 제시했다.

첫째, 지역 발전의 격차가 확대되는 것이다. 인재유치 경쟁은 각종 우대 정책 뒤에서 사실 도시 종합 실력을 겨룬 것이다. 일반적으로 경제적인 요

인과 사회문화적인 요인에 이끌려 경제발달지역과 인구발달지역에 인재가 모여 인재 집결지를 형성할 수 있다. 동부지역의 선진도시는 중부지역, 서부지역, 동북부지역의 도시보다 실력이 더 강했다. 이제 인재유치 경쟁 때문에 더 많은 인재가 동부지역으로 이동하고 지역 발전 불균형이 심화됐다.

둘째, 인재 증명서를 위조하고 분양주택 투기하는 것이 증가했다. 인재가 분양주택을 우선 구매하는 정책은 더욱 인재를 많이 유치하는 데 중요한 정책이다. 하지만 인재유치 정책의 혜택을 받기 위해 인재 증명서를 위조하거나 분양주택을 투기하는 사례도 많이 나타났다.

셋째, 시장의 인적 자원을 배치한 작용이 약화됐다. 인적 자원이 중요한 경제적 자원으로서 역시 시장 주도로 자원의 효율적 배치가 이뤄져야 한다. 하지만 현재 각 도시 인재유치의 특징은 정부 정책을 중심으로 인재 인증기준을 설정하고 비시장적인 행위를 통해 인재유치 경쟁에 참여한다는 것이다. 이러한 정부 주도의 행위는 시장의 인적 자원에 대한 배치 작용을 약화할 수 있다.

따라서 향후 도시 인재유치 정책을 개선하기 위해 다음과 같이 세 가지 개선방안을 제시했다.

첫째, 인재유치 정책과 본지의 인재육성 정책을 병행해야 한다고 말했다. 본지의 인재를 스스로 육성하는 것은 인건비를 절감하고 도시 발전과 맞지 않는 문제를 줄일 수 있다. 본지의 인재는 본지 문화의 영향을 받아 유치된 인재보다 더 안정적이고 쉽게 빠져나가지 못한다.

둘째, 인재 심사 역량의 강화하고 분양주택 구매 정책을 보완하는 것이다. 입법과 검사 방식을 사용하여 시장 행위를 규범화해야 한다. 관리를 통해 공평하고 공개적인 인재유치 환경을 만들고 인재유치 정책이 질서정연하게 전개하도록 보장한다. 검사 강도를 높여 인재 신용 체계를 수립해야

한다. 새로 호적을 받은 인재의 주택구매 정책을 더 보완하여 부동산 투기를 억제한다. 비탄력성 주택구매 수요를 보장하고 도시 부동산 시장의 안정적 운영을 추진한다.

셋째, 시장은 인재 자원의 배치 작용을 위주로 하고 정부 정책과 병행해야 한다. 이제는 도시 인재유치 정책은 정부가 주도해 직접 인재의 가격을 매기는 것으로 시장경제의 규율에 맞지 않는다. 이를 통해서 정부의 인재 자원 배치에 대한 간섭을 감소시키고 시장의 주도적 역할을 발휘해 인재를 합리적으로 배치해야 한다.

## 2. 전망 및 시사점

현재 중국의 도시 인재유치 정책은 인재발전의 초보에 들어가 있고 도시 간 인재유치는 발전 방향과 계획이 명확하지 않은 문제가 많이 나타났다. 단기적으로는 인재가 많아지고 도시 발전의 일부 압력을 분담할 수 있다. 하지만 이러한 인재유치 정책은 조속히 보완하여 장기적이고 체계적이며 전략적인 도시 인재유치 시스템을 조속히 구축해야 한다. 인재유치와 육성을 중시하고 인재수요와 이용을 잘함으로써 도시의 지속 가능한 발전을 실현한다.

본문은 도시 인재유치 정책의 성과에 대해 분석하였으나 연구 과정에서 정부의 정보 업데이트가 즉시 이루어지지 않았다. 자료수집의 불완전함이 존재하고 실증 분석에 제한되어 있어 후속적인 보완 연구가 필요하다.

한국도 저출산, 인재 해외 유출, 인재가 수도권으로 집결, 지역별로 인재가 불균형하게 분포하는 문제가 있다. 이번 연구가 한국의 인재유치 정책 수립에 도움이 되기를 바란다.

## <참고 문헌>

김혜련, “중국의 해외 인재 유치 정책 연구”, 「사단법인 아시아문화학술원, 인문사회」, 2019-08-20, p867-880.

김부용, “베이징시 인재육성 및 유치 방안과 평가”, 「대외경제정책연구원, 10-31호」, 2010-10-08, p1-9.

TW Schultz, 『The economic value of education』, Columbia University Press, 1963.

Sandra Lavenex, “The Competition State and Highly Skilled Migration”, 「Society」, 2007, 44(2), p32-41.

Ravinder Sidhu, “The ‘brand name’ research university goes global”. 「Higher Education」, 2009, 57(2), p125-140.

Lewwanduwage T M, Amarakoon U, Rupasinghe T, “The Role of Corporate Social Performance (CSP) on the Talent Attraction: A Conceptual Framework”, 「SSRN Electronic Journal」, 2016-12-08, p95-118.

Reiner C, Meyer S, Sardadvar S, “Urban attraction policies for international academic talent: Munich and Vienna in comparison”, 「Cities」, 2017, 61(Complete), p27-35.

J Berk, R Stanton, J Zechner, “Human capital bankruptcy and capital structure”, 「Journal of Finance」, 2010, p251 - 268.

World Bank, “The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19”, 2020-09-16, p21.

Lucas Jr, Robert E, “On the mechanics of economic development.”, 「Journal of monetary economics」, 1988, 22(1), p3-42.

Temple J, Voth H J, “Human capital, equipment investment, and industrialization”, 「European Economic Review」, 1998, 42(7), p1343-1362.

馬歇爾著, 廉運傑譯, 『經濟學原理』, 華夏出版社, 2017.

- 毛查,『人力資源管理』,北京大學出版社,2001,p68.
- Theodore W. Schultz著,吳珠華等譯,『論人力資本投資』,北京經濟學院出版社,1990,p27.
- Gary S. Becker著,郭虹譯,『人力資本理論』,北京中信出版社,2007,p36.
- 國家行政學院經濟學部教研部,『中國供給側結構性改革』,北京人民出版社,2016,p10.
- “習近平:發展是第一要務,人才是第一資源,創新是第一動力”,「科協論壇」,2018-03-07,p59.
- “國外人才引進政策一覽”,「中國科技獎勵」,2013-09-15,p38-39.
- 李秀珍,孫鈺,“韓國海外人才引進政策的特徵與啓示”,「教育學術月刊」,2017-06-15,p81-87.
- 中華人民共和國中央人民政府,“習近平: 決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”,2017-10-27.
- 國家統計局,『中國統計年鑒2020』,2020-09,p33
- 韓國經濟學會,“爲提升國家競爭力外國人才政策方向”,法務部,2009.
- 吳愛軍,“吸引海外留學人才回國創業難點與出路”,「中國人才」,2009-11-01,p28-29.
- 朱軍文,沈悅青,“我國省級政府海外人才引進政策的現狀、問題與建議”,「上海交通大學學報:哲學社會科學版」,2013-02-25,p59-63.
- 薄貴利,程志勇,“人才強國戰略是實現國家強盛的第一戰略”,「行政管理改革」,2017-10-10,p56-59.
- 薛永武,“習近平十九大報告的人才戰略思想及其啓示”,「上海師範大學學報(哲學社會科學版)」,2018-09-25,p40-46.
- 陳文權,李星,“我國地方政府人才爭奪大戰現象理論探討——基於人力資源管理視角”,「天津行政學院學報」,2018,20(05),p3-10+2.
- 中共中央國務院,『國家中長期人才發展規劃綱要(2010-2020年)』,新華社,2010-06-06.
- 吳翠花,李慧,張雁敏,“高端引進人才社會經濟貢獻評價指標的構建”,「統計與決

策」， 2014-09-10, p32-35.

杭州市人力資源和社會保障局，『杭州市高層次人才分類目錄（2019年修訂版）』， 2019-08-12.

王豔，樊立宏，“多頭並舉培養造就創新型科技人才——《國家中長期人才發展規劃綱要(2010—2020年)》解讀”，「中國科學院院刊」，2010, 25(06), p573-578.

史成坤，『長春市人才引進政策及其實施效果分析』，吉林大學，2020-06-01, p7.

李麗莉，“吉林省人才政策現狀與完善對策研究”，「長春大學學報」，2016, 26(1), p21-26.

曉凡，“全國20多個城市加入人才爭奪戰政策優惠前所未有”，央廣網，2018-04-09.

劉飛躍，“應屆本科生濟南就業免費坐交地鐵三年”，齊魯晚報壹讀A03， 2019-12-30.

顧明遠，『教育大辭典』，上海教育出版社，1998.

景躍軍，劉曉紅，“基於盧卡斯溢出模型的我國人力資本對經濟增長貢獻率測算”，「東南學術」，2013(1), p105-112.

Pedro Teixeira著，曹宇蓮譯，“人力資本理論的發展:基於經濟史視角”，「北京大學教育評論」，2020-01-10, p101-102.

官志華，曾楚宏，“基於需求層次理論的核心員工激勵”，「中國人力資源開發」， 2006(1), P60-62.

趙光輝，“人才激勵的理論依據與應用研究”，「現代管理科學」，2006-01, P36-38

黃勇，“鄧小平人才激勵理論及其發展”，「寧波大學學報(人文科學版)」，2004-04, p35-39.

邱靜藝，“地方政府人才爭奪戰的動因分析、利弊權衡與價值反思”，「北京勞動保障職業學院學報」，2020-06-25, p13-20+25.

胡躍福，“十七大報告關於人才工作的六個新亮點”，「中國人才」，2007(23), p1.

“關於中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議的說明”，人民日報，2015-11-04.

“中共中央印發意見深化人才發展體制機制改革”，「中國大學生就業」，2016(09), p4-5.

- “習近平：發展是第一要務，人才是第一資源，創新是第一動力”，「科協論壇」，2018-03-07，p59.
- 何江，閔淑敏，譚智丹，胡敏，馮星璇，江蕙伶，“人才爭奪戰政策文本計量與效能評價——一個企業使用政策的視角”，「科學學與科學技術管理」，2020(12)，p52-70.
- 齊建國，王紅，彭緒庶等，“中國經濟新常態的內涵和形成機制”，「經濟縱橫」，2015(3)，p7-17.
- 張同斌，“從數量型人口紅利到品質型人力資本紅利——兼論中國經濟增長的動力轉換機制”，「經濟科學」，2016(05)，p5-17.
- “中共中央辦公廳國務院辦公廳印發‘關於建立健全國家‘十三五’規劃綱要實施機制的意見」，「中華人民共和國國務院公報」，2016-11-20，p21-24.
- “中共中央國務院印發國家創新驅動發展戰略綱要”，「中華人民共和國國務院公報」，2016-05-30，p5-14.
- 史本叶，“我國人口結構變化對經濟轉型的影響”，「人口學刊」，2016，38(04)，p17-24.
- 『南京市人民政府辦公廳，南京市“十三五”人口發展規劃』，寧政辦，2018-1-19.
- “國務院堅決遏制部分城市房價過快上漲”，「中國房地資訊」，2010-11-15，p72.
- 國家發展改革委，“2019年新型城鎮化建設重點任務”，2019，p1-13.
- 劉丹，“淺議人才建設在城市經濟發展中的作用”，「經濟師」，2017(08)，p278-279.
- 黃怡淳，“北上廣深四市人才政策對比分析及廣州市人才政策建議”，「科技管理研究」，2017(20)，p49-54.
- 汪懌，“城市轉型發展關鍵時期的人才戰略”，「社會科學」，2011(03)，p12-20.
- 西安市人民政府辦公廳，“關於進一步放寬西安部分戶籍准入條件的通知”，2019-02-14.
- 廖君，馮國棟，“種政策梧桐樹迎人才鳳築巢——武漢實施百萬大學生創業就業工程破解人才瓶頸”，新華社武漢，2018-1-17.
- “習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”，寧夏畫報(時政版)，2017-10-20，p10-35.
- 張波，“上海高端人才空間集聚的SWOT分析及其路徑選擇——基於北京、深圳與上

海的人才政策比較分析」，「科學發展」，2019(02)，p22-31.

李家福，“城市人才爭奪標準的共性與差異”，「人民論壇」，2018-05-25，p15-17.

“智聯招聘和澤平宏觀聯合推出的中國城市人才吸引力排名：2021”，2021-08-29.

國家統計局，『中國統計年鑒2020』，中國統計出版社，2020-09，P34.

中共北京市委、北京市人民政府，『北京城市總體規劃(2016年－2035年)』，2017-9-29.

上海市政府，『上海市城市總體規劃(2017-2035年)』，2018-01-01.

廣東省統計局，數據統計，廣州、深圳常住人口數，【<http://stats.gd.gov.cn>】

孫磊，“最新！新一線城市第一！杭州人才吸引力最新排名出爐（2021年）”，人民資訊，2021-06-18.

西安發佈，“2021城市商業魅力排行榜發佈，看看西安排名”，西安報業傳媒集團(西安日報社)官方帳號，2021-05-30.

央廣網，“鼓勵引導人才向邊遠貧困地區流動”，央廣網官方帳號，2020-07-25.

“中國16城市開年升級人才政策 搶人大戰未退潮”，中國新聞網，2019-02-19.

邱靜藝，“地方政府人才爭奪戰的動因分析、利弊權衡與價值反思”，「北京勞動保障職業學院學報」，2020，14(02)，p13-20+25.

每日經濟新聞，“南京嚴打假人才真炒房：47人違規獲取證明”，2021-05-13.

天津市人力資源和社會保障局，『天津市“海河英才”行動計劃落戶條件』，2018-08-01.

“新城生活,因偽造證件辦理海河英才，被公安機關依法行政拘留”，搜狐網，2018-08-31.

湯宇兵，“40人以假証申報廣州人才入戶被處理，有人偽造清華夏旦學位”，澎湃新聞，2021-03-18.

陳喜兒，“(視角)陸銘：‘搶人’ 背後是經濟增長動能的切換警惕失去公平”，騰訊房產，2018-05-22.

張文娟，“從天津熱鬧的‘搶人新政’，反思人才引進政策”，搜狐網，2018-06-27.

李中斌，涂滿章，趙聰，“我國城市人才爭奪戰的比較與思考”，「中國勞動關係學院學報」，2018，32(04)，p32-41.

喻修遠，王凱偉，“城市人才爭奪：問題生成、利弊博弈与化解策略”，「中國行政管理」，2019(03)，p88-92.

鄧銳，“百万大學生留漢創業就業計劃的政策优势与机制創新——基于六个同類城市大學生人才政策的比較”，「武漢職業技術學院學報」，2018，17(06)，p101-104+115.

“新增留漢大學生109.5萬人武漢提前2年留下百萬大學生”，長江日報，2020-01-06.

李永華，“城市經濟成長性与人才活力的依存度模型及其應用——以深圳市為例”，「生產力研究」，2012(07)，p34-35+45.

王清華，“深圳市:實施人才引進‘秒批’改革”，「山東人力資源和社會保障」，2019(08)，p53.

國家發展改革委，『國家發展改革委關於印發2021年新型城鎮化和城鄉融合發展重点任务的通知發改規劃』，2021-04-08.

張子悅，劉剛，周萌，“‘搶人大戰政策’下政府行為的理性思考”，「知識經濟」，2020(18)，p26-27.

劉京輝，“‘搶人大戰’後的育人反思”，「未來教育家」，2018(08)，p72-75.

蕭鳴政，張湘姝，“新時代人才評價機制建設與實施”，「前線」，2018(10)，p64-67.

呂紅娟，“‘人才爭奪戰’：緣起、影響及方向——訪中國人事科學研究院原院長、中國人才研究會學術委員會主任吳江”，「中國党政干部論壇」，2018(06)，p11-16.

柴劍峰，張紅霞，“‘人才爭奪戰’：二三線城市如何留人？”，「四川省情」，2017(09)，p38-40.

陳莉莉，李灯强，“武漢等城市人才競爭政策比較分析及政策建議”，「決策与信息」，2018-11-01，p105-109.

“人才新政中關村的‘組合拳’”，今日中國，2018-06-13.

“上海人才總量已超過476萬人”，中華人民共和國中央人民政府，2017-04-10.

崔霞，陳小慧，“8个關鍵詞看深圳2018年終總結”，深圳商報，2019-01-10.

“深圳全市人才隊伍總量達510萬”，證券時報，2019-01-07.

『2018年廣州國民經濟与社會發展統計公報』，廣州市人民政府，2019-04.

『廣州市人才發展白皮書』，廣州市人民政府，2019-06.

馬抗美，“新時代人才流動的新導向——鼓勵人才沉到基層一線和困難艱苦的地方”，

「人民論壇」, 2018-09-05, p51-53.

王曉鶯, “海歸人才群体现狀、引才問題及對策思考”, 「廣州社會主義學院學報」, 2008 (1), p36-39.

曾曉佳, “欠發達地區人才引進風險及對策分析”, 「人力資源管理」, 2016-02-08, p163-164.

