

# 清末 이후 중국학계의 화교화인 정책 연구\*

이옥련\*\*

## 〈차 례〉

1. 머리말
2. 清末부터 新중국 건립 전까지의 僑務정책
3. 新 중국건립부터 개혁개방 전 僑務정책
4. 개혁개방 후 부터 현재까지 僑務정책
5. 맺음말

## [국문초록]

근대에 들어와서 중국인의 대규모 해외 이주는 아편 전쟁 이후부터 물꼬를 트기 시작하여 서구 열강의 중국인 노동력 약탈 수요로 인한 불법 출국을 주요 방식으로 본격적으로 이루어 졌다. 화교화인(華僑華人)은 중국혁명과 경제 건설, 특히 개혁개방 40년 이래 중국의 사회 경제발전과 대외교류, 국가통일 등의 측면에서 줄곧 지대한 영향력을 발휘해 왔다. 화교화인 들이 중국의 사회경제 발전에 참여하고 공헌할 수 있었던 데에는 여러 가지 요인이 있었지만, 가장 중요한 원인은 각 시기별 중국정부의 교무(僑務)정책 제정과 수정을 포함한 합당한 정책적 배려와 밀접한 관련이 있다. 중국은 우호적인 교무정책과 제도를 통해 해외 화교화인이 국내에 투자하고 기여하도록 권장하였으며 그 결과 화교화인 자본의 대 중국투자는 국가 경제 발전에 불가결의 역할을 발휘해 오고 있다. 21세기에 들어서서 중화민족의 위대한 부흥은 중국정부가 화교화인에 대한 정책에서도 질적인 전환을 가져올 것을 필요로 한다. 아울러 화교화인 사회와 지속적으로 협력하고 유대관계를 이어나가기 위해서는 상대적으로 안정된 확고한 교무정책이 필요할 뿐만 아니라 새로운 변화에 원활하게 대응할 수 있는 시기별 교무정책을 모색하는 것 역시 중요한 과제라 할 수 있다.

[주제어] 화교화인, 교무정책, 연구현황, 정책변화, 중국학계

\* 본연구는 2019년도 中國國家社科基金委 연구과제(19XSS001, 『朝鮮華僑歷史文獻整理與研究』)의 지원을 받아 수행되었습니다.

\*\* 중국 연변대학교 외국어학원 부교수.

## 1. 머리말

華僑華人(화교화인)은 지구상 가장 큰 이민 집단 중 하나로 자리매김 되어 현재 6천여 만 명의 화교화인이 160여개 국가와 지구에 분포되어 있다.<sup>1)</sup> 개혁개방 전까지 해외 화교화인 집단은 80%가 동남아 지역에 집중된 특징을 보였는데, 그 뒤 30년간 큰 변화를 보인다. 가장 중요한 특징은 급격한 경제력의 확대와 월등한 교육을 받은 새로운 화인이민이 증가했다는 점이다.<sup>2)</sup> 뿐만 아니라 개혁개방 이래 중국정부의 화교화인에 대한 인식과 정책에도 질적인 변화가 일어났다. 즉 국내외의 정치, 경제상황의 특징과 변화에 따라 중국 정부는 화교화인들이 거주국 국적을 취득하는 것을 포함하여 거주국 국민의 권리와 의무를 다할 것을 권장하였다. 이른바 ‘낙엽귀근’(落葉歸根)<sup>3)</sup>을 넘어 ‘낙지생근’(落地生根)<sup>4)</sup>의 정책을 제시한 것이다. 그 결과 중국은 해외화교자본을 유치하는데 성공했으며 아울러 화교화인과 각 영역에서 밀접하게 교류를 맺게 되었다.

화교, 귀교(歸僑), 교권(僑眷)의 개념에 대하여 張秀明<sup>5)</sup>은『중화인민공화국 귀교교권권익보호법』(1990년에 반포·실시되고 2000년에 개정됨)에 근거하여 아래와 같이 해석하였다. 화교는 해외에 거주하는 중국공민을 지칭하고 귀교는 귀국하여 중국에 거주하고 있는 화교를 말한다. 교권은 화교, 귀교와 중국국내의 가족(권속)을 말한다. 다시 말하면 화교, 귀교의 배우자, 부모, 자녀 및 그 배우자, 형제자매, 조부모, 외조부모, 손 자녀, 외손자녀, 그리고 화교, 귀교가 장기적으로 부양할 의무를 가지고 있는 기타 친속을 가리킨다. 한편 화교, 혹은 화교의 후예로서 거주국의 국적을 취득한 경우 외적(外籍)

1) 中國僑網(<http://www.chinaqw.com/ydylpc/2019/12-21/240525.shtml>)

2) 庄國土, 「1978年以來中國政府對華僑華人態度和政策的變化」, 『南洋問題研究』 03, 2000, 2쪽

3) 낙엽귀근(落葉歸根)은 낙엽은 뿌리로 돌아간다는 뜻으로 결국은 자기가 태어났거나 자랐던 곳으로 돌아감을 이르는 말이다. 중국에서는 보통 해외에 이주한 화교들을 뜻함.

4) 낙지생근(落地生根)은 살고 있는 나라에서 뿌리를 내리되 본토를 잊지 말라는 뜻으로 중국에서는 거주국에 정착한 화인을 가리킨다.

5) 張秀明, 「改革開放以來僑務政策的演變及華僑華人與中國的互動」, 『華僑華人歷史研究』 03, 2008, 2쪽.

화인이라고 지칭한다.

근대 이후 해외 화교화인 사회는 중국의 시기별 교무정책에 따라 큰 변화를 보이고 있으며 국내외 많은 학자들의 주목을 받았다. 화교화인은 중국혁명과 경제건설, 특히 개혁개방 이후 중국의 경제발전에 중요한 역할은 물론 지대한 공헌을 하였다. 화교화인들이 중국의 사회경제 발전에 참여하고 공헌할 수 있었던 것은 시기별 중국정부의 교무정책의 제정·수정을 포함한 변화과정과 밀접한 관련이 있다. 따라서 중국정부의 화교화인에 대한 교무정책의 변화과정을 살펴보고 연구 성과를 분석하는 작업은 화교학(華僑學) 연구에 있어서 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다.

우선 한국학계의 경우, 중국의 교무정책에 관한 연구는 주로 화교화인에 대한 정책의 역사적 변화와 화교의 대 중국투자 및 경제발전의 기여에 집중되어 있으며 대부분 개혁개방 이후의 역사단계에 초점을 맞추고 있어 그 이전 정책에 대한 체계적인 연구는 부족한 실정이다.<sup>6)</sup> 중국의 교무정책과 관련해서는 한국학자 최승현의 연구 성과가 주목된다. 최승현<sup>7)</sup>은 중국의 교무정책을 중심으로 “문화대혁명” 이전 중국공산당의 관련문헌에 대하여 분석하였으며 교무정책의 변화과정과 그 주요 특징을 검토하였다. 그리고 <귀교교권권익보호법>을 중심으로 <보호법>시행 전과 후로 나누어 해당법령의 출현배경과 주요 내용, 의의를 살펴보았다.<sup>8)</sup> 아울러 중국의 교무정책의 전략적 이원성이 어떻게 구현되고, 어떤 방향으로 나아가고 있는가를 검토하였다. 그 외 장공자<sup>9)</sup>는 중국의 교무정책과 화상망(華商網)에 대한 연구를 통하여 교무정책의 변천과정, 화인자본과 화상망을 통해 중화적인 아이덴티티와 세계적인 민족연계망을 구축해 가는 문제를 살펴보았다. 나영주<sup>10)</sup>는 중국의 화교화인에 대한 정책의 역사적 변화 및 발전 과정, 화교화인이 중국의 경제 발전에 대한 기여, ‘중국의 꿈’을 달성하기 위한 교무정책의 지속적 공조, 그

6) 최승현, 「중국의 교민정책에 대한 재 고찰」, 『한국동북아논총』, 2018, 117쪽.

7) 최승현, 위의 논문.

8) 최승현, 「당대 중국 귀교교권권익보호법의 역사적 배경 및 그 의의 연구」, 『중국인문과학』, 2014.

9) 장공자, 「제9장 중국의 화교정책과 화상망에 대한 연구」, 『통일전략』 7(3), 2007.

10) 나영주, 「중국의 화교화인 정책: 변화와 전망」, 『동아시아의 재외동포정책』, 2014.

리고 교무정책 변화의 쟁점이 되는 문제점을 분석하였다. 그 외에도 한국학계를 중심으로 청말 화교정책, 개혁개방이전 화교정책의 변화과정, 등 중국의 교무정책의 변화과정이나 단계별 특징에 대한 많은 연구<sup>11)</sup>가 축적되어 가고 있다. 이와 같은 한국학계의 화교화인에 대한 정책 연구는 중국의 교무정책의 전체적 흐름을 새로운 시각으로 이해하는데 도움을 준다. 아울러 화교화인 정책에 대해 중국인들이 제시하지 못했던 새롭고 다각적인 시각을 제시함으로써 입체적 분석틀을 구성하는데 기여할 수 있다고 생각된다.

본 연구는 청말부터 현재까지의 교무정책에 대한 중국학계의 연구현황을 정리, 분석하고 아울러 이를 통하여 시기별 중국의 화교화인에 대한 정책과 변화과정을 고찰하는 것을 목적으로 한다. 청말부터 신 중국 건립 전까지의 교무정책, 신 중국 건립 후부터 개혁개방 전까지의 교무정책, 그리고 개혁개방부터 현재까지 3개 단계로 나누어 연구현황을 분석, 검토한다. 아울러 화교화인 사회와 지속적으로 협력하고 유대관계를 이어나가기 위한 새로운 변화에 대응하는데 부응할 수 있는 교무정책을 모색해 본다.

## 2. 清末부터 新중국 건립 전까지의 僑務정책

청조 초, 중기의 화교화인에 대한 정책은 명조의 교무정책을 계승하였으며 주로 ‘기민(棄民)’정책이 유지되었다고 볼 수 있다. 그러나 아편전쟁 후 내외외환에 직면하고 특히 양무운동이 시작되면서, 청 정부는 자립강화 도도의 일환으로 해외 화교사회에 주목하기 시작했다. 청조말엽 교무정책의 변화과정을 살펴보면 우선 화공(華工)들의 서구 열강에 의한 불법출국 현안을 중심

11) 조봉래, 『중국공산당의 동남아화교에 대한 정책의 변화와 그 사상적 배경』, 『중국학논총』 54, 2017; 우정하, 『중국의 화교정책』, 『중국학논총』, 1985; 김두진, 『중국의 대ASEAN 화교정책』, 『아세아연구』, 1990; 최승현, 『현대 중국교민정책에 대한 소고』, 『중국학논총』, 2003; 이진형, 『중국의 화교정책』, 『현상과 인식』, 2005; 이병한, 『두개의 중국과 화교정책의 분기』, 『중국근현대사연구』, 2010; 조세현, 『청말 설복성의 출사일기에 나타난 해양문명-해군건설, 중서회통, 화교정책을 중심으로』, 『동북아 문화연구』 61, 2019; 여병창·곽영초, 『1990년대 이후 한국정부의 화교정책 고찰』, 『전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의』, 2011.

으로 화교보호 정책을 제정하였다. 그리고 화공에 대한 보호가 절박한 상황에 따라 화교들이 대량 거주한 지역에 영사를 설치하였다. 아울러 국내의 정치, 경제적 상황에 따라 해외화교 자원에 주목하기 시작했는데, 화교자원을 유치하고 화교를 보호하는 방향으로 정책을 조정, 전환하였다. 청조말엽의 화교정책 변화과정과 관련해서는 중국학계를 중심으로 연구가 상당히 축적되어 있는 편이다.

우선 金晶의 연구 성과가 주목된다. 金晶<sup>12)</sup>은 청말 교무정책의 변화 추이에 대한 중국학계의 연구현황을 분석하였다. 주지하다시피 청 정부의 교무정책의 출발점은 지방의 치안을 유지하고 중의 분쟁을 방지하는 것이었으며 화교의 출국문제에 있어서는 전통적인 관념, 즉 비하와 배척사상을 계승하였다. 그러나 아편전쟁 이후 서구 열강의 불법적 기만으로 인한 화공들의 출국 사례가 급증하면서 청 정부는 이러한 현안에 맞춰 교무정책을 수정·보완하였다. 李家駒는 화공들의 출국에 대한 청정부의 정책<sup>13)</sup>을 통하여 이 시기 교무정책에 대한 변화 과정을 검토하였다. 화교에 대한 인식에 변화가 나타나면서 청 정부는 화공을 보호하고 합법적으로 출국할 수 있도록 정책을 정립했으며 이를 교무정책에 포함시켰다. 袁丁<sup>14)</sup>은 청조말엽 화공들의 출국과정과 유괴사례를 중심으로 분석하였다. 1840년 후부터 서구열강들의 공개적인 기만, 인신매매로 인하여 화공들의 출국사례가 급증하였지만 청 정부는 적극적으로 관여하지 않았을 뿐만 아니라 심지어 서구 열강에 대한 추궁대책도 제정하지 않는 등 방관태도를 취했다. 1852년부터 서구열강들이 화공을 기만, 약탈하는 사례가 급증하면서 사회적인 불만이 커지자 청 정부는 그제서야 화공들의 불법 출국 문제에 대한 정책을 세우기 시작하였다. 庄國土<sup>15)</sup>는 화공의 출국 정책을 중심으로 검토하였는바 청 정부는 화공들의 출국에 대하여 법적으로 엄금하는 정책을 취했으며 화공 노동력에 대한 약탈 행위에 대하여 엄하게 규제, 금지시키는 조취를 강구했다. 아울러 화공들의 출국이

12) 金晶, 『晚清華僑政策研究綜述』, 『八桂僑刊』 03, 2007.

13) 李家駒, 『清政府對華工出洋的態度與政策』, 『近代史研究』 06, 1989.

14) 袁丁, 『晚清對待華工出國中拐匪的態度及其演變』, 『華僑華人歷史 연구』 02, 1990.

15) 庄國土, 『清朝政府對待華工出國的政策』, 『南洋問題研究』 03, 1985.

합법화된 후부터는 화공을 상대로 한 유괴 행위를 엄벌하기 시작했다. 이는 화공에 대한 인식이 방치단계로 부터 보호단계로 전환하였음을 의미한다. 이와 같이 이 시기 청정부의 화공에 대한 정책은 유괴 행위를 징벌하고 화공들의 해외 출국을 합법화하는 것을 목적으로 진행되었다.<sup>16)</sup>

1860년대에 이르러 중국과 해외간의 연락과 교류의 네트워크가 구축되기 시작하면서 청정부도 전통적인 인식에서 벗어나 국제법에 따라 내정외교 사무를 처리하기 시작하였다. 예컨대 화공에 대한 보호가 절박한 상황에 따라 화교들이 대량 거주한 지역에 영사를 설치하였는데 이는 청정부의 교무정책에 나타난 뚜렷한 변화이다. 이 시기 중국에 주재한 유럽의 각국 공사와 영사, 曾國藩, 左宗棠, 李鴻章, 沈葆楨 등 양무파 내부의 거두들이 적극적으로 추진한 결과, 청 정부의 외교 정책과 교무정책에는 큰 변화가 일어났다. 이와 관련하여 袁丁<sup>17)</sup>의 연구가 주목된다. 특히 蔣益澧, 丁日昌 등 연해지역 지방 관리들은 유럽의 상황에 대한 깊은 통찰력으로 해외 화교사회에서 발생하는 문제에 대하여 신속히 대처할 수 있는 능력을 가지고 있었다. 許肇琳<sup>18)</sup>은 청말 영사 설립과 화교보호 정책을 중심으로 고찰하였으며 청 정부의 영사 설립 문제에 있어서 연해지방 관원들의 역할이 컸다고 설명하였다.

청말 해외영사관 설립에 관해서는 두 단계로 나누어 분석하고자 한다. 첫 번째 단계는 1877년부터 1883년까지이고 두 번째 단계는 1893년부터 1912년까지이다. 첫 번째 단계의 영사관 설립은 주로 화공들의 보호가 절박한 지역과 화교 사회가 이미 형성되었고 아울러 경제적으로 발전한 지역과 중국의 국방사무에 필요하거나 중국과 밀접한 관련이 있는 지역을 중심으로 이루어졌다. 두 번째 단계는 張之洞과 薛福成 등 청조 출사대신(出使大臣) 외교관들의 노력에 의하여 진행되었다.<sup>19)</sup> 예컨대 설복성은 1890년부터 1894년까지 4년간 유럽에서 외교관 생활을 하였으며 이 시기의 출사대신들은 서양문명에 대한 이해가 깊은 대표적인 인물이다.<sup>20)</sup> 이처럼 1883년 후, 화교에 대

16) 李家駒, 『同治年間清政府對華工出洋的態度與政策』, 『近代史研究』 03, 1992.

17) 袁丁, 『同光年間清政府對遣使設領態度的轉變』, 『華僑華人歷史研究』 02, 1994.

18) 許肇琳, 『略論清代後期的設領護僑政策』, 『八桂僑刊』 01, 1995.

19) 顏清滉[澳], 『出國華工與清朝官員』, 栗明鮮, 賀躍夫 譯, 中國友誼出版公司, 1990.

한 인식과 태도에 변화가 나타남에 따라 영사설치 사업은 큰 성과를 거두었다. 우선 영사 설치 과정에 대하여 세 개의 단계로 나누어 살펴보겠다. 첫 번째 단계는 1877년의 싱가포르 영사관 건립이다. 두 번째 단계는 1891년 싱가포르 영사관을 총영사관으로 승급시켰으며 해문(海門), 빈랑여(檳榔嶼), 필리핀에 영사관을 증설한 것이다. 그리고 1899년에는 마닐라에 영사를 설치하는 것을 중심으로 필리핀, 인도네시아 각지에 차이나타운을 세웠는데 이는 세 번째 단계에 속한다. 이와 관련하여서는 庄國土<sup>21)</sup>의 연구가 주목되며 유사한 연구로 龔滿紅과 邱建章의 연구 성과를 들 수 있다. 餘定邦<sup>22)</sup>은 1877년부터 1891년까지 주 싱가포르 영사 설치와 총영사로 승격되는 과정에 대하여 분석하였다. 그 외, 청말 영사설치 과정에 타나난 문제점에 대하여 邱建章과 庄國土는 화교들의 분포지역이 넓고 청정부의 외교사무 처리에 있어서 필요한 인재가 부족한 원인을 분석하면서 이 시기 영사설치가 확대될 수 없었던 점을 지적하였다.<sup>23)</sup>

한편 대량의 전쟁 배상금과 차관, 수출입 무역 적자로 인한 백은의 해외유출, 특히 태평천국과 같은 청국내의 빈번한 민란 등은 거액의 자금을 필요로 했지만 해마다 발생하는 자연재해로 인하여 청 정부의 재정은 극히 어려운 상황에 처했다. 이와 관련하여 萬曉宏<sup>24)</sup>은 이 시기 청 정부의 교무정책에 대한 변화 과정을 살펴보았다. 청 정부는 동남아와 미국지역 화교들의 경제력을 무시할 수 없었으며 화교들의 막강한 경제력은 점차 청 정부의 관심을 받기 시작하였다. 청 정부는 1895년 8월부터 정식으로 화교 자금을 유치하여 실업을 창설하는 정책을 세웠다. 그리고 1901년부터 신정(新政)을 실행하였는바 신정실행 과정에서 실업을 장려하고 교육과 외교를 추진하는 등 근대화 개혁도 동반되었다. 청정부의 신정조치는 교무정책 조정에 있어서 적극적인

20) 조세현, 앞의 논문, 204쪽.

21) 庄國土, 「論晚清政府在南洋的設領護僑活動及其作用」, 『南洋問題研究』 03, 1983.

22) 餘定邦, 「清政府在新加坡設置領事的過程及其華僑政策的轉變」, 『中山大學學報』 02, 1988.

23) 邱建章, 「論晚清政府的護僑政策」, 『周口師範學院學報』 04, 2004; 庄國土, 「對晚清在南洋設立領事館的反思」, 『廈門大學學報』 05, 2006.

24) 萬曉宏, 「淺論清政府對海外華僑政策之演變」, 『八桂僑刊』 01, 2001.

인 추진 작용을 하였다. 이와 관련하여 杜裕根<sup>25)</sup>과 李嘉川<sup>26)</sup>의 연구가 있다.

청 정부는 화교들의 국내투자 정책과 관련하여 여러 차례 수정과 조정을 거듭했는데 邱建章<sup>27)</sup>은 이 시기 화교경제 정책을 중심으로 검토하였다. 한편 杜裕根<sup>28)</sup>는 청말 화교자금 유치 정책의 형성과정에 대하여 분석하였는데 청 정부는 200년간 진행해오던 쇄국정책을 폐지하고 상무국과 보상국(保商局)을 설립하여 화교들의 경제이익을 보호하였다. 아울러 해외 화교상회를 설립하여 화교들의 정체성을 강화하고 “상훈” 즉 상공업 장려정책을 세워 화교들의 정치적 지위를 제고시키기 위해 노력했다. 아울러 화교들의 국내투자를 보호하기 위하여 선후하여 상부, 농공상부 등 조직기구를 설립하고 〈獎勵公司章程〉과 〈華商辦理實業爵賞章程〉을 반포하였으며 유럽 각국에서 통용되는 경제 법규를 참고하여 〈商人通則〉, 〈公司律〉과 〈破産律〉등을 제정·반포함으로써 화교들의 자금유치를 위한 정책기반을 마련하였다. 그 외에도 화교자금을 유치하기 위하여 해외 각지 차이나타운에 관원을 파견하여 현지 시찰과 모금 활동을 벌였다.<sup>29)</sup>

화교자금 유치정책에 대하여 두 단계로 나누어 분석한다. 첫 번째 단계는 중일갑오전쟁 후부터 1902년까지이다. 劉蘭昌은 이시기 화교자금 유치 정책이 실패한 원인에 대하여 예상한 목표와 투자 방향이 타당하지 못했다는 점을 지적하였다. 또 자금유치 정책 실시 과정에 있어서 전문적인 집행기구가 설립되지 않은 점과 귀교보호 문제에 있어서도 구체적인 정책이 구비되지 않은 등 국내투자 환경이 충분히 조성되지 않은 원인을 분석하였다.<sup>30)</sup> 두 번째 단계는 1903년부터 청말까지인데, 이 시기는 소수 화교 부상(富商)들만 투자 활동에 참여하였기 때문에 자금 액수로 보아 범위와 규모를 갖춘 투자활동이라고 보기 어렵다. 이러한 이유로 화교자금으로 상업을 진흥시켜 경제발전을

25) 杜裕根, 「論晚清引進僑資政策的形成及其評估」, 『蘇州大學學報(哲學社會科學版)』 03, 2000.

26) 李嘉川, 「清末新政時期清政府華僑政策的變化研究」, 『文教資料』 14, 2017.

27) 邱建章, 「論晚清政府的華僑經濟政策」, 『河南大學學報(社會科學版)』 05, 2003.

28) 杜裕根, 「論晚清引進僑資政策的形成及其評估」, 『蘇州大學學報(哲學社會科學版)』 03, 2000.

29) 莊國土, 「晚清政府爭取華僑經濟的措施及其成效」, 『南洋問題研究』 04, 1984.

30) 劉蘭昌, 「論晚清政府引入僑資政策的首期嘗試及其失敗的決策因素」, 『華僑華人歷史研究』 02, 2000.

도모하려 했던 청정부의 계획과 자금유치 정책은 예상한 효과를 보지 못했다. 이와 관련하여 劉蘭昌<sup>31)</sup>은 한마디로 청정부의 화교자금 유치정책은 큰 성과를 이루지 못했지만 화교에 대한 인식과 태도에는 변화가 일어나기 시작했으며, 정책 실시기간에 일부 화교자금이 남방 연해지역에 유치되어 연해지역 경제 발전에 크게 공헌하였다고 지적한다.

청말 교무정책과 관련하여 화교화인의 국적 문제는 이 시기 외교 분야의 현안으로 대두되었다. 1909년 청조는 정식으로 <大清國籍條例>를 반포하였는데, 이는 해외 화교들의 국적귀속 문제의 법적 근거가 마련되었음을 의미한다. 청 정부는 혈통주의에 기반한 국적 원칙을 견지하면서 해외화교와 중국과의 유대관계를 강조하였다. 그리고 입법을 통하여 해외 화교들이 권익을 취득하도록 함으로써 정부가 화교들을 보호할 수 있는 기반을 마련하였다.<sup>32)</sup> <대청국적조례>는 청 정부의 혈통주의 원칙에 따라 제정되었으며 이는 중국 역사상 첫 번째 국적법으로 자리매김 되면서 아울러 청 정부의 교무정책의 큰 변화를 보여준다.<sup>33)</sup> 한편 <대청국적조례>는 유럽국가와 영사 재판권에 대항할 수 있는 법률적 무기를 제공함으로써 긍정적인 평가를 받았지만 동시에 이중국적 문제를 야기시켰다.<sup>34)</sup> 1909년 청 정부는 <대청국적조례>를 통하여 “중국혈통을 가진 모든 중국인 자녀는 출생지 여부를 떠나 중국 국적에 속한다. 부모 가운데 어느 한쪽이 중국인이면 어디서 출생했든지 그 자녀는 모두 중국인”<sup>35)</sup>이라고 규정하였다. 이어 1929년, 중화민국 정부는 청정부의 혈통주의 원칙에 기반하여 “국적법”을 반포하였다. 청 정부의 교무정책과 관련하여 상술한 연구업적 외에도 田興斌<sup>36)</sup>과 黃小用<sup>37)</sup>의 연구가 있다.

중국 공산당은 창립 초기 제1차 국공합작 시기부터 화교문제에 관심을 가

31) 劉蘭昌, 「論清末吸引僑資的政策及其失敗的決策因素」, 『華僑華人歷史研究』 03, 2001.

32) 袁丁, 「“大清國籍條例”: 中國第一部國籍法的產生」, 『八桂僑刊』 04, 1992.

33) 邱建章, 「論晚清政府國籍法的制定及其影響」, 『河南大學學報(社會科學版)』 03, 2004.

34) 劉華, 『華僑國籍問題與中國國籍立法』, 廣州: 廣東人民出版社, 2004.

35) 『大清國籍條例』, 華僑華人百科全書(法律條例政策卷), 中國華僑出版社, 2001, 601쪽.

36) 田興斌, 「清朝末期政府的華僑政策研究」, 『經濟與社會發展』, 2006.

37) 黃小用, 「晚清華僑政策研究」, 湖南師範大學, 博士學位論文, 2003.

지고 화교들의 기본권익을 보호하는 정책과 제도를 세웠다. 許肖生<sup>38)</sup>은 중국 공산당 창립 초기의 교무정책과 교무사업을 중심으로 검토하였다. 화교사업은 중국 공산당의 각 분야의 사업 중 중요한 구성 부분으로 중국 공산당은 화교를 조직하고 단결하여 혁명투쟁에 참가할 수 있도록 인도하였다. 또한 화교들이 혁명통일 전선의 중요한 구성원으로 성장할 수 있도록 동원하였으며 실제로 항일전쟁 과정에서도 해외화교들은 중요한 역할을 하였다. 1931년 9월 18일 일본 제국주의가 도발한 “9.18”사건은 중국의 동북지역에 대한 무장침략 전쟁이다. 중국공산당은 이 사건에 대한 “기본책략과 임무는 광범한 민족혁명 통일전선을 건립하는 것이다”고 선포하였으며 해외 천백만 교포들이 통일전선 사업에 참여할 것을 희망하였다. 鄭甫弘<sup>39)</sup>은 항일전쟁시기 중국의 교무정책에 대하여 분석하였다. 항일구국 주장과 정책에 대한 해내외의 폭넓은 지지를 얻기 위해 1935년 말, 중국공산당은 李立三, 吳玉章, 廖煥星을 프랑스에 파견하여 중국공산당의 항일주장을 선전하였으며 吳玉章을 <구국시보> 편집으로 임명하여 항일민족 통일전선의 정책과 방침을 선전하였다. 1936년 4월에는 “파리중화민중항일전선” 조직이 성립되어 “국내외동포들이 조속히 구국단체를 설립하고 협력하여 통일전선 선상에서 단합된 민족항일총회를 이루고 중화민족의 생존을 쟁취하자”고 호소하였다.<sup>40)</sup> 실제로 이 시기 화교들은 송금과 기부활동 등 경제적 기여의 방식으로 항일전쟁에서 중요한 역할을 하였다.

한마디로 청조 초, 중기의 화교화인에 대한 정책은 명조의 교무정책을 계승하였으며 화교화인을 “기민”으로 간주하였다. 그러나 아편전쟁 후, 특히 양무운동이 시작되면서, 자립강화 실현의 일환으로 해외 화교에 주목하기 시작했다. 우선 청 정부는 화교보호 정책을 제정하고 화교들이 대량 거주한 지역을 중심으로 영사를 설치하였다. 아울러 화교자원을 유치하고 화교를 보호하는 방향으로 정책을 조정, 전환하였다. 1909년에는 정식으로 <대청국적조

38) 許肖生, 「中國共產黨早期的華僑政策與僑務工作」, 『暨南學報(哲學社會科學)』 03, 1991.

39) 鄭甫弘, 「抗日戰爭時期中共的華僑政策」, 『八桂僑刊』 02, 1992.

40) 「巴黎中華民衆抗日會號召海內外同胞宣言」, 『救亡情報』 創刊號, 1936年5月6日.

례》를 반포하였으며 해외 화교들의 국적귀속 문제에 법적 근거를 마련해 주었다. 한편 중국 공산당은 창립 이후부터 화교문제에 관심을 보였으며 화교들의 기본권익을 보호하는 정책과 제도를 세웠는바 항일전쟁시기에 있어서 화교들의 역할은 지대하다고 할 수 있다. 이와 같이 청말부터 신 중국 건립 전의 교무정책에는 역사적 단계별로 많은 변화를 보이고 있으며, 이에 따라 중국과 해외 화교사회와의 상호관계에도 큰 변화가 일어났다.

### 3. 新 중국건립부터 개혁개방 전 僑務정책

중화인민공화국의 건국은 해외 화교화인들의 민족적 자부심을 크게 촉발시켰고 대 중국투자과 경제건설 참여에 대한 열의를 크게 증가시켰다. 신 중국 건국 후 화교화인의 중요성은 재차 부각된 동시에 통일전선의 주요 역량으로 간주되었다. 따라서 교무정책은 더욱더 구체화되었으며 중국정부는 화교들이 귀국하여 투자할 수 있도록 여러 권장책을 제정·실시했다. 이 시기 국내 각 지역에 화교들이 투자한 기업이 세워졌으며 중국의 경제발전에서 적극적인 역할을 발휘하기 시작했다. 신 중국 건국부터 “문화대혁명”까지의 교무정책은 네 가지 단계로 나누어 볼 수 있다. 1949년부터 1954년까지는 화교들이 정치적으로 공동체 인식을 가지고 신 중국 건설에 경제협조를 제공한 단계로 볼 수 있다. 1954년부터 1959년까지는 화교들이 거주국에 귀화하는 시기이며 1959년부터 1965년까지는 화교들의 “철수”를 중심으로 하는 “3호(三好)”정책 시기이다. 그리고 1966년부터 1976년까지의 “문화대혁명” 시기는 화교들이 정치적으로 비판받는 대상으로 전락되어 화교자본 유치사업의 중단과 화교업무 기구의 폐지 등 침체시기이다.

우선 신 중국 건국 초기에 중국공산당은 화교를 통일전선에 편입시켜 중화인민공화국의 발전을 위한 주요 역량으로 간주하고 화교를 단결하는 것을 정책의 기본 틀로 정했다. 이 시기의 화교사업은 특히 애국을 슬로건으로 한 활동이 우세를 차지했으며 이는 또 애국통일전선으로 형성, 발전되었다. 물

론 여러 가지 문제점도 보였다.<sup>41)</sup> 예컨대 화교들의 사적 재산 소유권 문제, 농업 합작화가 진행되는 과정에서 자원원칙을 위반하고 일방적인 강제명령에 근거한 경우는 물론, 해외 화교들의 귀국투자 정책이 충분히 실행되지 못한 점 등의 문제가 존재한다. 董志凱<sup>42)</sup>는 건국초기 화교들의 귀국투자 활동을 중심으로 1949년부터 1952년까지의 화교들의 국내 투자 상황을 분석하고 화교자본의 투자방침과 원칙, 화교투자 보호를 위한 투자보도위원회의 발족 등 문제를 검토하였다. 高遠戎와 張樹新<sup>43)</sup>은 1950~60년대 중국정부의 화교투자 정책을 분석하였으며 투자정책의 전환점에 대하여 두개 단계로 나누어 검토하였다. 첫 번째 단계는 1951년부터 1955년까지이고, 두 번째 단계는 1956년부터 1966년으로 보았다. 첫 번째 단계는 기본적으로 화교투자 방식을 탐색하는 단계로 중국정부의 화교 투자정책과 화교제도가 정립되어 가는 시기이다. 국민경제 회복 이후, 중국정부는 해외화교들의 단합을 강조함과 동시에 해외화교들이 귀국하여 국내에 투자할 수 있도록 적극 권장했다.

건국초기 중국정부의 화교투자 정책에 대하여 세 개 단계로 나누어 살펴본다. 張賽群<sup>44)</sup>은 건국초기 화교투자 정책에 대하여 분석하면서 단계별 지도사상과 내용의 차별성을 지적하였다. 그리고 건국초기 국내의 정치적 변화와 교무정책과의 상호관계, 특히 화교투자 정책에 있어서 투자 방식이 단일하고 화교자본의 중요성에 대한 인식이 부족한 문제를 지적하였다. 신 중국 건립 초기 중국의 재정경제 상황은 불안정하였기에 화교보호의 차원에서 정부는 국내의 투자조건이 미숙하고 미비한 상황에 비추어 화교들의 국내투자를 권장하지 않았다.<sup>45)</sup>

1951년부터 경제상황은 상대적으로 호전되고 물가도 안정되면서 화교들의 투자 문제는 정식으로 의사일정에 오르게 되었다. 1951년 6월, 중국 교무

41) 胡之信, 「黨在建國初期的華僑工作」, 『學術交流』 03, 1990.

42) 董志凱, 「建國初期的華僑歸國投資」, 『華僑華人歷史研究』 01, 1990.

43) 高遠戎·張樹新, 「20世紀五六十年代國家鼓勵華僑回國投資的政策」, 『中共黨史資料』 04, 2008.

44) 張賽群, 「建國初期華僑投資政策探討」, 『華僑大學學報(哲學社會科學版)』 01, 2010.

45) 高遠戎·張樹新, 앞의 논문, 143쪽.

위원회는 제1차 교무확대회의를 소집하였다. 何香凝은 개막사에서 해외 화교 자본을 유치할 중요성과 화교들이 귀국하여 투자함으로써 신중국의 경제 건설에 참여할 것을 격려했다. “이는 교무정책의 기본적이고 장구한 방침이다”라고 역설했다.<sup>46)</sup> 1952년 상반기에 이르러 중국공산당은 불법 자본가들의 위법행위를 타격하고 인민민주 정치를 강화하고 관영경제의 주도적 지위를 공고히 하기 위하여 “5반(五反)”운동을 개시하였다. 구체적으로 자본주의 상공업을 둘러싸고 진행된 이 운동은 “뇌물수수를 반대하고 탈세·누세를 반대하며 국가재산을 절도하는 행위를 반대하고 부실공사를 반대하며 경제정보 절취행위를 반대하는” 등의 내용을 포함한 “5반”운동<sup>47)</sup>이다. 결국 1952년의 “5반” 운동은 화교투자 사업을 일시적으로 지연시켰다. 1953년에는 당의 과도시기 노선을 선포하였는데 화교의 투자정책은 점차 변화를 보이기 시작했지만 정치, 경제적으로 화교들을 보호할 수 있는 능력은 여전히 제한적이었다. 이에 대비해 중국정부는 1953년 “해외 화교들은 반드시 자신의 정당한 권익을 수호해야 하고 신변안전에 유의하며 특히 화교들의 단합이 가장 중요하다”는 성명을 발표했다.

1954년부터 1959년까지는 화교들이 거주지역에 귀화하는 시기이다. 중국 정부는 외교수단의 결핍, 특히 필요한 군사, 경제실력이 부족한 원인으로 해외 화교화인들을 보호할 수 있는 충분한 기반을 마련해 주지 못했다. 따라서 화교화인들에게 단합하여 자신을 보호할 수 있도록 특별히 강조하는 한편 교무정책에 있어서 ‘낙엽귀근’을 넘어 ‘낙지생근’의 정책을 제시하였다. 다시 말하면 거주국의 국적 취득을 포함하여 거주국의 국민으로서 권리와 의무를 다할 것을 권장하였다. 중국정부의 교무정책의 핵심은 화교들을 인도하여 거주국에 귀화하도록 독려하는 것이었다. 그러나 거주국의 화교화인 배척문제와 화교들의 정치, 문화적 정체성 등 원인으로 거주국과 여러 가지 문제를 야기시켰으므로 화교들의 거주국 귀화문제는 예상한 효과를 보지 못했다. 이와

46) 何香凝, 『1950年春節對華僑的廣播詞—爲中蘇友好同盟互助條約成立告僑胞』雙清文集：下卷, 北京：人民出版社, 1985, 592쪽.

47) 反對行賄, 反對偷稅漏稅, 反對盜騙國家財產, 反對偷工減料, 反對盜竊經濟情報.

같이 1954년부터는 화교들이 거주국 국적을 취득하도록 권장하는 등 중국의 동남아 교무정책에는 큰 변화가 일어났다. 이와 관련하여 劉雄<sup>48)</sup>의 연구가 있다. 劉雄의 연구는 동남아 화교들의 거주국 국적취득 문제에 있어서 중국정부의 핵심 주장은 주로 국가안전과 화교의 이익을 중심으로 진행되었으며 절충적인 해결책의 결과라고 분석하였다.

1957년부터 1966년까지 대다수 동남아 화교화인들은 거주국에 투자하며 새로운 기회를 찾아 거주국의 경제발전에 적극 동참하는 단계에 처해 있었다. 이 시기 동남아 화상들은 거주국의 경제발전과 더불어 크게 성장하였다. 이와 관련하여 庄國士<sup>49)</sup>는 신 중국정부의 교무정책에 대한 변화과정을 중심으로 분석하였다. 한편 “문화대혁명” 시기의 극좌노선은 동남아 화인들의 위와 같은 추세를 더욱더 부추겼는바 1950년대 후반부터 화교들의 국내 투자 사업은 대폭 감소되었다.

1959년부터 1965년까지는 화교들의 ‘철수’를 중심으로 한 “3호”정책 시기이다. 1958년 말 화교문제를 전면적으로 해결하기 위하여 중국정부는 “3호”정책을 발표하였다. 즉 “화교들이 자원으로 현지 국적에 가입하면 아주 좋고, 화교들이 자원으로 중국국적을 보유해도 마찬가지로 좋고, 귀국하여 조국건설에 참가해도 좋다”<sup>50)</sup>라는 내용이다.

1966년부터 1976년 “문화대혁명”기간 중국정부의 교무정책은 전면적인 침체에서 점차 완화하는 단계로 전환되었다. 근본적인 전환 원인은 국내 정치투쟁의 영향과 국제정치 환경의 변화를 꼽을 수 있다. 1966년부터 1969년까지의 “문화대혁명”의 계급투쟁 관점과 “좌”경 외교정책의 제약으로 “문화대혁명” 이전의 교무정책은 전면적으로 부정되었다. 1970년 이후 周恩來총리의 주최로 교무정책은 조정되었으며 점차적으로 일부 “문화대혁명” 전의

48) 劉雄, 『國家安全與華僑利益的雙重考量—論新中國對東南亞華僑政策的演變1949~1960』, 『中共黨史研究』 06, 2013.

49) 庄國士, 『新中國政府對海外華僑政策的變化(1949~1965)新中國政府僑務政策研究之一』, 『南洋問題研究』 04, 1992.

50) 華僑自願加入僑居國國籍, 很好; 華僑自願保留中國國籍, 同樣好; 華僑願意歸國參加祖國建設的, 也好, 福建省華僑事務委員會, 『僑務政策滙編』 03, 1959, 19쪽

교무정책을 회복하기 시작하였다. 예컨대 이중국적, 화교들의 정치태도 등의 문제에 대한 재심의를 통해 교무정책은 어느 정도로 정상적인 궤도에 들어섰다고 할 수 있다. 전반적으로 보면, “문화대혁명”기간 해외 화교들은 보통 “자산계급”과 “자본주의”의 요소로 간주되었으며 따라서 “반동”으로 몰려 단결의 대상이 아니라 투쟁의 대상으로 전락되었다.<sup>51)</sup> 따라서 화교자본 유치 사업도 중단되고 화교업무 기구도 철폐되었다.

문화혁명시기 중국의 교무정책과 귀교, 교권생활과 관련하여 鄭甫弘<sup>52)</sup>의 연구가 있다. 그는 “문화대혁명”의 10년은 화교사업에 있어서 재난의 10년이라고 분석하였다. 林彪, “四人邦”이 추진한 극좌의 교무노선으로 “문화대혁명”기간 국내 교무정책은 전에 없는 타격을 받았고 왜곡되었으며 많은 귀교, 교권이 멸시와 박해를 받아 교무사업은 참혹한 손실을 입었다.

한마디로 중화인민공화국의 건국은 해외 화교화인들로 하여금 중화민족의 자긍심을 갖도록 했고 국내에 투자하여 중국의 경제건설에 참여하는 것을 희망사항으로 간주하도록 했다. 우선 신 중국 건립초기 중국공산당의 화교사업은 큰 성과를 이루었지만 일부 문제점도 나타났다. 초기단계는 기본적으로 화교투자 방식을 탐색하는 단계였으며 화교들의 투자정책과 제도가 정립되어가는 시기이다. 국민경제 회복 이후, 중국정부는 해외화교들의 단합을 강조함과 동시에 화교자금의 유치를 목적으로 해외화교들이 귀국하여 국내에 투자할 수 있도록 권장하였다. 그러나 복잡한 국내의 상황으로 건국초기 중국의 화교투자 정책에는 투자 방식이 단일하고 화교자본의 중요성에 대한 인식이 결여되어 있는 등 문제점이 나타났다. 1950년대 후기 화교투자는 대폭도로 감소되었고 “문화대혁명”시기에 와서는 완전히 중단되었다. 1966년부터 1976년의 “문화대혁명” 기간 중국의 교무정책은 전에 없는 타격을 받았고 왜곡되었으며 많은 귀교, 교권은 멸시, 타격과 박해를 받으며 “문화대혁명” 10년간 중국의 교무사업은 전반적으로 침체되었다.

51) 鄭甫弘, 「文革時期中國的海外華僑政策」, 『南洋問題研究』 02, 1996.

52) 鄭甫弘, 「文革時期的國內僑務與歸僑僑眷生活」, 『南洋問題研究』 02, 1995.

#### 4. 개혁개방 후 부터 현재까지 僑務정책

중국은 1978년 12월에 개최된 중국공산당 11기 삼중전회 이후 실사구시의 사상 노선에 따라 개혁개방을 국책으로 정하였으며 전 당(全黨)의 사업 중심을 경제 영역으로 옮겼다. 특히 당시에는 4개 현대화의 성공여부가 화교들에게 달려있다고 판단하고 화교와의 연계를 강화하고 교류를 추진하는 방침을 적극 실천했다. 아울러 화교들의 재력과 지력을 유치하기 위해 과격적인 우대조치를 취하고, 세계적 범위에서 화교들의 네트워크를 적극 지원함으로써 국제적인 연계망을 형성·확대해 나갔다. 실제로 개혁개방 정책 이후 중국의 경제개발과 발전 과정에서 화교자본은 극히 중요한 역할을 하였다. 이는 화교화인들의 조국에 대한 열애와 이에 비례하는 정책적 지지가 동반되었기에 가능했으며, 국가적 차원의 관련 법률과 제도 및 정책의 우호성이 있었기에 가능했다. 한편 개혁개방 후 해외 화교집단도 큰 변화를 보이기 시작했다. 가장 중요한 특징은 화교화인사회의 경제력과 재력의 신속한 증대와 월등한 교육을 받은 새로운 화인 이민이 증가한 것이다. 보다시피 개혁개방 이래의 중국정부의 화교화인에 대한 인식·태도와 정책에는 근본적인 변화가 일어났다. 庄國土<sup>53)</sup>는 1978년 개혁개방 이래 중국정부의 화교화인에 대한 태도와 정책에 대하여 검토하였다. 중국은 해외화교의 현 상황에 따라 화교화인들이 현지사회에서 발전할 수 있고, 또 국내의 경제, 문화건설에 공헌할 수 있는 필요한 교무정책을 제정하였다. 결과 화교자본을 유치하는데 성공했으며 각 영역에서 해외 화교사회와의 밀착된 합작과 교류로 큰 성과를 이루었다.

개혁개방 이후 중국공산당과 정부의 사업 중심은 경제건설에로 방향을 틀었고 교무정책의 목표는 정부와 긴밀히 호응하는 것이었고 실행방침은 화교들의 정당한 권익을 보호하고 조국과 고향을 사랑하는 전통을 발휘하도록 하는 것이었다. 아울러 화교들이 거주국의 국적 취득을 격려했으며 거주국의

53) 庄國土, 「1978年以來中國政府對華僑華人態度和政策的變化」, 『南洋問題研究』 03, 2000.

경제변영과 함께 조국과의 합작을 망라한 제반 교류에서도 중요한 교두보 역할을 할 것을 제의했고; 귀교와 교권의 합법적 권익을 보호하고 국내에서의 생활을 배려해 주며 해외와의 교류에서는 화교화인의 우세를 발휘하여 조국의 경제건설을 위하여 공헌할 것을 독려했으며; 교무사업을 추진함에 있어 사업의 중심을 화교화인 사회와 중국경제, 과학기술 분야에서의 합작에 두었다.

1978년 초, 중국정부는 교무사업 주관기구인 국무원 화교사무 판공실을 새롭게 발족했는데 그 주요직능은 외교부를 협조하여 화교화인 관련 사무를 처리하는 것이었다. 이 기구는 발족하자마자 화인사무를 중점 업무로 지정했다. 이는 중국의 화교화인 사업이 화교사회로부터 화인사회에로의 전환을 의미하며, 해외 화교들이 점차 거주국에 정착해가고 있는 추세를 말해주기도 한다. 한편 1978년부터 각 성, 자치구와 직할시에 육속 화교판공실을 설치하기 시작했는데, 이는 중앙으로부터 지방의 각급 정부에 이르기까지 화교화인 사업을 매우 중시하고 있음을 반증하는 것으로, 이는 신 중국 건국 이래 전례 없는 사건이기도 했다.

1983년 전국인민대표대회에도 전문적인 화교위원회가 발족하여 주로 교무와 관련된 의안에 대한 기고·연구·심의를 진행하도록 했으며 아울러 제반 교무 관련 법규와 행정기구에 대한 감독실시를 기구의 기본업무 범위로 정했다. 입법기구에 전문적인 화교위원회를 설립한 것은 신 중국역사의 대사라고 할 수 있으며, 이는 교무사업이 점차 법제화의 길로 들어서기 시작했음을 말해준다. 개혁개방 이후 경제발전은 처음으로 중국 공산당과 중국정부의 사업 중심으로 지정되었다. 그러나 경제발전의 방도, 경제발전에 필수적인 자금의 유치 등은 당시 중앙정부와 각급 지방정부의 탁자에 놓여진 급선무적인 현안으로 부상했다. 결과 공통적인 인식으로 화교화인 경제의 대폭 성장과 과학기술에서 보유한 우수한 성과는 개혁개방 전략을 실시함에 있어 중국 사회 경제발전의 중요한 역할을 발휘할 수 있다는 데 주목하게 된다. 이에 비추어 중국정부는 우선 화교화인과 귀교, 교권의 합법권익을 보호하는 사업에 중점을 두었고<sup>54)</sup> 화교화인의 지력자원과 재력자원을 중국의 개혁개방과

현대화 건설사업으로의 유치를 추진하기 시작했다. 庄國土<sup>55)</sup>는 13기 삼중전회 이후 중국 교무정책의 근본적인 변화 과정을 중점적으로 검토하였다. 변화의 두드러진 특징은 구체적인 사업의 실행과 추진에 중점을 두었다는 점이다. 한편 새로운 시기 화교화인들의 특징은 화교화인 인구의 증가와 함께 분포상황에도 큰 변화가 일어났다는 점이다. 즉 화교화인의 90%를 웃돌던 동남아 화교화인 수의 비율이 감소하는데 반해, 선진국으로 이민하는 현상은 증가되어 미국, 유럽, 오스트레일리아 등 국가를 목적국으로 하는 이민이 급증하는 신이민 현상이 나타났다. 두 번째 특징은 화교화인이 정착지에서 정치, 경제 등 영역에서 큰 발전을 이룬 것으로서 상당수 화교화인들은 이미 거주국의 주류사회에 진출했다. 세 번째 특징은 화교화인과 조국간의 연계가 더욱 밀접해 졌다는 것이다. 趙健<sup>56)</sup>은 1978년 이래 중국정부의 교무정책에 대해 선후하여 8차례 거쳐 개최된 교무사업 회의를 중심으로 분석하였다. 중국정부는 1978년, 1984년, 1989년, 1993년, 1999년, 2005년, 2011년과 2018년에 선후하여 여덟 차례에 걸쳐 전국 교무사업회의를 소집하여 교무사업에서 나타난 현인과 향후 교무사업 발전이 나아가야 할 길을 모색했다. 한편 代帆<sup>57)</sup>은 신 중국의 사회·경제건설과 개혁개방, 그리고 개혁개방이후 교무정책의 발전과 변화를 중심으로 고찰하였다. 특히 교무사업의 대상, 사업 영역의 확대와 해외 교무사업에 대한 중시도, 교민과 조국과의 관계 등 문제를 중점적으로 검토하였다.

1984년 이전의 화교사업이 교무정책의 실질적인 추진을 중심으로 역사적으로 그릇되고 그르친 것을 바로 잡는 시기였다면, 1984년 이후는 국가와 긴밀히 호응하여 경제건설을 중심으로 한 국가 발전전략에 힘입어, 화교화인과 경제 및 과학기술 합작 등 사안에서 더욱 밀착된 협력을 도모하는 시기라고 할 수 있다. 중국정부는 화교와 관련하여 귀교와 교권의 이익을 중시하고

54) 齊鵬飛, 「1978年以來中國共產黨和中國政府對海外華僑華人的政策及其成功經驗述略」, 『中共石家莊市委黨校學報』 05, 2007.

55) 庄國土, 「新時期中國政府對海外華僑華人的政策」, 『南洋問題研究』 02, 1996.

56) 趙健, 「改革開放40年中國僑務政策的回顧」, 『華僑華人歷史研究』 04, 2018.

57) 代帆, 「從統一戰線到共贏：中國僑務政策的新發展及其思考」, 『東南亞研究』 04, 2013.

정책을 제정하였는바 일례로 <중화인민공화국 귀교교권익보호법>을 들 수 있다. 이 법령은 1990년 9월 7일, 제7기 전국인민대표대회 상무위원회 제15차 회의에서 채택되었으며, 전국 인민대표대회라는 국가의 최고 권력기관이 입법의 형식으로 채택한 최초의 교무 관련 법령이다. 이는 중국의 교무사업이 점차 정규화, 법제화의 정확한 발전 단계에 들어섰음을 의미한다. 따라서 각 급 교무 관련 부문은 법에 의한 귀교·교권 보호사업을 추진하였다. 각 성당위원회·성 정부·인민대표대회에서도 법에 좇아 교무사업을 발전시키는 것을 한층 중시하게 되었다.<sup>58)</sup>

한편 화교화인들은 중국의 자선기금에도 적극 참여했다. 개혁개방 40년 이래 화교화인의 자선기금 활동에 대하여 張秀明<sup>59)</sup>의 연구가 있다. 이 논문은 개혁개방이래 화교화인의 자선기증 사업이 이룩한 단계적 발전과 그 특징을 분석하였으며 특히 중국의 교무정책이 회복되고 정확한 발전방향으로 나아감으로써 화교화인이 중국에 대한 민족적·문화적 동질성을 회복하도록 하는데 적극적인 역할을 하게 될 것이라고 분석했다. 화교화인은 중국의 자선사업에서 역사적으로 선구자적 역할을 했을 뿐만 아니라 현시대에도 여전히 무시할 수 없는 중요한 역량이다.

1990년대 이후 중국의 현대화 건설 진척에 있어 신이민의 역할은 줄곧 쟁점으로 되어 왔다. 80년대부터 다수의 우수한 인재들이 해외로 유학하거나 혹은 해외에 거주하면서 한때는 “지력유실”이라는 논란도 빚어냈지만 북미에 거주하는 화인 과학기술 인재들이 특히 하이테크 분야에서 큰 성과를 이루면서 세계적 범위에서 화인의 지위가 높아지고 중국과의 교류가 밀접해 짐에 따라, 중국정부는 90년대부터 개방적인 출국유학 정책을 실시하기 시작했다. 즉 중국정부는 교무정책에 대해 개방적 태도로 중국인의 자유로운 해외이민을 허용하고 출입국 제한 정책을 완화하는 합법적 출국정책으로 전환하였으며, 이는 중국의 직간접 영향력을 더욱 글로벌화 했다고 할 수 있다.

58) 參見各省、自治區、直轄市實施『中華人民共和國歸僑、僑眷權益保護法』辦法。『僑務法規文件匯編 1955~1999』, 517~603쪽.

59) 張秀明, 『改革開放以來華僑華人對中國慈善事業的貢獻探析』, 『華僑華人歷史研究』 04, 2018.

예컨대 개혁개방 이래 가족상봉, 친인척 방문을 이유로 출국한 신 이민과 유학생들의 출국이 다수를 차지했는데 이 시기부터 신 이민과 유학은 새로운 이민형식으로 부상했고 그 열풍 또한 끊이지 않았다. 신 이민의 또 다른 특징은 경제실력자, “투자이민”으로 지칭된 것이다. 중국정부는 교무사업 중심을 출국유학 절차를 완화하여 이들과의 교류를 강화하며 귀국하여 나라를 위해 복무하도록 인도하는 방향으로 전환하였다. 따라서 90년대 초부터는 전망적 안목으로 해외에 거주하는 유학생과 기타 이민군체를 대할 것을 강조해 왔다. 특히 해외에서 과학기술 분야에 몸을 담근 우수한 인재들과의 교류에 있어서는 학술방문, 학술특강과 연구협작 등 방식으로 조국을 위하여 복무할 것을 고무격려 하였다.<sup>60)</sup>

한편 중국의 화교화인과 교무사업에 대한 정책, 그리고 교무법률, 법규의 제정 등 사업은 교무사업의 전개에서 중요한 지도적 의의가 있다. 현재 교무 관련 법률·법규는 화교화인과 귀교교권 문제를 둘러싸고 다방면, 다차원적이고 완벽한 규제를 제정해 놓은 상태다. 대량의 행정법규, 중앙정부의 규제 문서, 부문규정과 정책법규 등은 화교들이 자금유치, 지력영입, 자산과 기부, 교육, 혼인, 자녀수양, 화교농장, 귀교교권의 출국 친척방문, 노동취업, 귀국 정착, 주택구매, 병원진찰, 조상 분묘 등 번다한 사안<sup>61)</sup>에 대부분 무난히 대응할 수 있도록 되어 있다. 각 지방에서는 또 상부의 기존 법률법규를 기초로 당지의 실정에 맞는 지방성 화교 법률·법규를 제정하였다. <중화인민공화국 귀교교권권익보호법> 및 그 실시방법에 대한 제정과 수정안을 살펴보면 귀교교권의 합법적인 권익을 보호하는 것은 중국정부 교무정책에서 중요한 구성 부분으로 정해져 있다. 귀교교권은 정책적인 지지를 받을 수 있을 뿐만 아니라 더욱더 법적으로 보호를 받는다. 중국정부는 귀교교권에 대하여 줄곧 “일시동인(一視同仁), 차별대우해서는 안 되며, 개별적인 특성에 따라 적절하게 보살펴주어야 한다”는 정책을 실행하고 있다. <중화인민공화국헌

60) 庄國土, 「1978年以來中國政府對華僑華人態度和政策的變化」, 『南洋問題研究』 03, 2000.

61) 張秀明, 「改革開放以來僑務政策的演變及華僑華人與中國的互動」, 『華僑華人歷史研究』 03, 2008, 3쪽.

법〉 제50조에도 “중화인민공화국은 화교들의 정당한 권리와 이익을 보호하고 귀교와 교권의 합법적 권익과 이익을 보호 한다”고 규정하였다. 귀교교권의 권익을 보장하기 위하여 1990년 전국인민대회 상무위원회는 〈중화인민공화국 귀교교권권익보호법〉을 반포하였다. 1993년 국무원은 또 〈중화인민공화국 귀교교권권익보호법 실시방법〉을 제정하였다. 〈보호법〉 및 그 실시방법은 그 뒤 국내 개혁개방형세와 국내외 정세의 변화에 따라 여러 차례 수정·보완 되었다. 2000년 10월 31일, 제9기 전국인민대표상무위원회 제18차 회의는 〈중화인민공화국 귀교교권권익보호법〉에 대한 규정을 수정할 데 대하여 토의한 뒤 그 실시 방법은 2004년 7월1일부터 시행한다고 하였다. 관련분석에 따르면 수정을 거친 뒤의 〈실시방법〉은 중국의 개헌 뒤 헌법 정신을 관철하였으며 귀교교권권익법의 원칙을 한층 체현하고 더욱 구체화하였다. 특히 시행상의 영활성과 귀교교권의 합법적 권익 수호의 강도가 한층 향상되어 귀교교권 계층에 더욱더 이로워졌다는 점이다.<sup>62)</sup>

2012년 11월에 열린 중국공산당 제18차 당 대회는 중국을 시진핑 시대로 매진하도록 했다. 당면한 중국의 국정 목표는 ‘두 개의 백년’을 맞이한 역사적 시기에 ‘중국의 꿈(차이나 드림)’을 성취하는 것이다. 이를 위해 중국 국내에서는 21세기 초반 ‘두 개의 백년’의 구체적 목표를 달성하기 위한 노력과 단결이 특히 강조되고 있다. 중국은 국민생활수준을 초요사회<sup>63)</sup>로 끌어올리고, 부강하고 민주적이며 조화로운 사회주의의 현대적인 국가를 건설하는 것을 최종목표로 삼고 있다. ‘중국의 꿈’을 이루기 위해서는 향후 중국과 화교화인 사회와의 지속적인 협력과 유대관계가 필요하며 해외화교화인의 긍정적 역할과 기여도 더욱더 절박한 상황이다. 화교화인은 중국의 막대한 인적 자원이다. 화교화인과 중국 간의 신뢰를 구축하고 화교화인을 국가 이익에 활용하기 위한 정책과 조치를 모색하는 것은 장기간 진행되어야 할 작업이다. 왜냐하면 화교화인은 중국의 지속적인 경제발전에서 우호적인 합작협력의 대상일 뿐만 아니라 중국의 양호한 대외 이미지를 한층 향상시키는

62) 毛起雄, 『我國僑務法制建設的新成果』, 『僑務工作研究』 03, 2004, 5~8쪽.

63) 쇼강(小康)사회 즉 전국민이 중산층 수준을 유지하는 사회를 뜻함.

데서도 불가결의 파트너이기 때문이다.

## 5. 맺음말

화교화인은 지구상 가장 큰 이민 집단 중 하나로 자리매김하고 있으며 현재 6천여 만 명의 화교화인이 160여개의 국가와 지구에 분포되어 있다. 중국 혁명과 경제건설, 특히 개혁개방 40년 이래, 중국의 사회·경제발전과 대외 교류, 조국통일 등 영역에서 화교화인은 시종일관하여 적극적인 역할을 발휘해 왔다. 화교화인들이 중국의 사회경제 발전에 참여하고 공헌할 수 있었던 데에는 여러 가지 요인이 따라왔지만 가장 중요한 원인은 중국 정부의 시기별 교무정책의 적절할 수정과 정책적 배려가 적중했다는 점과 밀접한 관련이 있다.

우선 청조 초, 중기는 명조의 교무정책을 기본적으로 계승하여 화교를 “기민”으로 폄하하였다. 이편전쟁 후 청조통치자들은 내외외환에 직면하여 화교에 대한 정책을 수정하기 시작하였는데, 금지단계에서 허가단계로, 또 배척에서 보호하는 단계로 전환하였다. 또 화공에 대한 불법출국 금지와 신변안전보호 정책을 실시했으며 화교들이 대량 거주한 지역에 영사를 설치하였다. 1909년에는 정식으로 <대청국적조례>를 반포하여 해외화교들의 국적귀속 문제에 법적 근거를 마련했다. 중국 공산당은 창립초기부터 화교문제에 관심을 갖고 화교를 보호하고 화교의 기본권익을 보호하기 위한 정책을 추진하여 항일전쟁에 대한 참여열의를 불러일으키는 데에도 중요한 역할을 발휘했다.

중화인민공화국의 건국은 해외 화교화인의 민족적 자부심을 고양시키고 결속력을 증진시켜 수많은 화교들이 국내에 대한 투자로 경제건설에 참여할 열성을 보여 주었다. 이러한 배경 하에 신 중국건립초기 중국공산당의 화교사업은 기본적으로 화교투자의 방식을 탐색하는 단계였으며, 화교를 위한 투자정책과 제반 제도가 성립되어가는 시기였다. 국민경제의 회복 후에는 해외 화교의 단합을 강조함과 동시에 해외화교들의 귀국과 국내투자를 적극 권장

하는 정책을 폈다. 그러나 건국초기 중국의 화교투자 정책은 투자 방식이 단일하고 화교자본에 대한 중요성이 결여되는 등 문제점을 안고 시행되었다. 1950년대 후기부터는 화교투자의 격감이라는 불황을 맞게 되고 이는 “문화 대혁명”으로 인해 완전히 중단되었다. 1966년부터 1976년간의 10년 “문화 대혁명”은 중국의 교무정책에 전에 없는 타격을 안겨주었고 왜곡되고 착오적인 시책의 실시로 말미암아 수많은 귀교와 교권은 멸시, 타격과 박해를 받아 중국의 교무사업에 가슴 아픈 막대한 손실을 야기시켰다.

개혁개방 후 중국의 교무정책과 법규는 다시 개선되고 완벽해졌으며 교무관념도 근본적인 변화와 발전을 가져와 국가와 화교화인을 위한 봉사를 취지로 정했다. 따라서 해외 화교화인과 중국대륙과의 대규모적 합작은 개혁개방 후부터 본격적으로 시작되었다. 1990년대 이래 경제의 글로벌화 추세가 가속화됨에 따라, 또 중국의 개혁개방 정책의 적극적인 추진, 중국경제의 가속화 발전에 힘입어 화교화인과 중국과의 연계와 합작 파트너 관계는 날로 밀접해지고 빈번해지면서 화교화인과 중국의 관계는 합작에 기초한 윈-윈 효과라는 긍정적인 국면을 유지해 오고 있다.

화교화인은 중국의 경제발전에서 역대로 지대한 역할을 하였으며 혁명과 건설, 및 개혁개방의 매 역사단계마다 빠짐없이 중요한 공헌을 하였다. 특히 개혁개방 이래 화교화인들이 중국의 사회경제발전과 대외교류 및 조국통일 등의 면에서 이룩한 성과는 더욱더 크다고 할 수 있다. 중국 정부는 효과적이고도 실제적인 교무정책의 실시로 대량의 해외 화교자본을 유치하는데 성공하였으며 아울러 해외의 화교화인 사회와의 밀접한 교류를 바탕으로 여러 면에서의 긴밀한 합작을 이룩했다. ‘중국의 꿈’을 실현하기 위해서는 향후 중국과 화교화인 사회와의 지속적인 협력과 유대관계가 필요하며 해외 화교화인의 긍정적인 역할과 기여가 더 절실히 필요하다. 화교화인과 중국 간의 신뢰를 구축하고 화교화인을 국가 이익에 활용하기 위해서는 새로운 변화에 대응하는 정책과 조치를 적시에 모색해야 한다. 세계화 추세와 21세기 중국의 새로운 국정 비전은 교무정책의 새로운 변화를 모색하여 합리적이고 효율적인 제도를 재차 정립할 것을 필요로 하고 있다.

## ■ 참고문헌

### 단행본 :

- 顏清湜[澳], 粟明鮮, 賀躍夫 譯, 『出國華工與清朝官員』, 中國友誼出版公司, 1990.  
 劉 華, 『華僑國籍問題與中國國籍立法』, 廣州: 廣東人民出版社, 2004.

### 논문 :

- 김두진, 『중국의 대ASEAN 화교정책』, 『아세아연구』, 1990.  
 나영주, 『중국의 화교화인 정책: 변화와 전망』, 『동아시아의 재외동포정책』, 2014.  
 여병창 · 광영초, 『1990년대 이후 한국정부의 화교정책 고찰』, 『전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의』, 2011.  
 우정하, 『중국의 화교정책』, 『중국학논총』, 1985.  
 이진형, 『중국의 화교정책』, 『현상과 인식』, 2005.  
 이병한, 『두개의 중국과 화교정책의 분기』, 『중국근현대사연구』, 2010.  
 장공자, 『제9장 중국의 화교정책과 화상망에 대한 연구』, 『통일전략』 7(3), 2007.  
 조봉래, 『중국공산당의 동남아화교에 대한 정책의 변화와 그 사상적 배경』, 『중국학논총』 54, 2017.  
 조세현, 『청말 설복성의 출사일기에 나타난 해양문명 - 해군건설, 중서회통, 화교정책을 중심으로』, 『동북아 문화연구』 61, 2019.  
 최승현, 『현대 중국고민정책 에 대한 소고』, 『중국학논총』, 2003.  
 \_\_\_\_\_, 『당대 중국 귀교권권익보호법의 역사적 배경 및 그 의의 연구』, 『중국인문과학』, 2014.  
 \_\_\_\_\_, 『중국의 고민정책에 대한 재 고찰』, 『한국동북아논총』 23, 2018.  
 張秀明, 『改革開放以來僑務政策的演變及華僑華人與中國的互動』, 『華僑華人歷史研究』 03, 2008.  
 毛起雄, 『我國僑務法制建設的新成果』, 『僑務工作研究』 03, 2004, 5-8쪽.  
 金 晶, 『晚清華僑政策研究綜述』, 『八桂僑刊』 09, 2007.  
 李家駒, 『清政府對華工出洋的態度與政策』, 『近代史研究』 06, 1989.  
 袁 丁, 『晚清對待華工出國中拐匪的態度及其演變』, 『華僑華人歷史研究』 02, 1990.  
 庄國土, 『清朝政府對待華工出國的政策』, 『南洋問題研究』 03, 1985.  
 李家駒, 『同治年間清政府對華工出洋的態度與政策』, 『近代史研究』 03, 1992.  
 袁 丁, 『同光年間清政府對遣使設領態度的轉變』, 『華僑華人歷史研究』 02, 1994.  
 許肇琳, 『略論清代後期的設領護僑政策』, 『八桂僑刊』 01, 1995.  
 庄國土, 『論晚清政府在南洋的設領護僑活動及其作用』, 『南洋問題研究』 03, 1983.  
 餘定邦, 『清政府在新加坡設置領事的過程及其華僑政策的轉變』, 『中山大學學報』 02, 1988.  
 邱建章, 『論晚清政府的護僑政策』, 『周口師範學院學報』 04, 2004.  
 庄國土, 『對晚清在南洋設立領事館的反思』, 『廈門大學學報』 05, 2006.  
 萬曉宏, 『淺論清政府對海外華僑政策之演變』, 『八桂僑刊』 01, 2001.  
 杜裕根, 『論晚清引進僑資政策的形成及其評估』, 『蘇州大學學報(哲學社會科學版)』 03, 2000.  
 邱建章, 『論晚清政府的華僑經濟政策』, 『河南大學學報(社會科學版)』 05, 2003.  
 庄國土, 『晚清政府爭取華僑經濟的措施及其成效』, 『南洋問題研究』 04, 1984.

- 劉蘭昌, 「論晚清政府引入僑資政策的首期嘗試及其失敗的決策因素」, 『華僑華人歷史研究』 02, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「論清末吸引僑資的政策及其失敗的決策因素」, 『華僑華人歷史研究』 03, 2001.
- 袁 丁, 「『大清國籍條例』: 中國第一部國籍法的產生」, 『八桂僑刊』 04, 1992.
- 邱建章, 「論晚清政府國籍法的制定及其影向」, 『河南大學學報(社會科學版)』 03, 2004.
- 李嘉川, 「清末新政時期清政府華僑政策的變化研究」, 『文教資料』 14, 2017.
- 田興斌, 「清朝末期政府的華僑政策研究」, 『經濟與社會發展』 08, 2006.
- 黃小用, 「晚清華僑政策研究」, 湖南師範大學, 博士學位論文, 2003.
- 許肖生, 「中國共產黨早期的華僑政策與僑務工作」, 『暨南學報(哲學社會科學)』 03, 1991.
- 鄭甫弘, 「抗日戰爭時期中共的華僑政策」, 『八桂僑刊』 02, 1992
- 「巴黎中華民衆抗日會號召海內外同胞宣言」, 『救亡情報』 創刊號, 1936年5月6日.
- 胡之信, 「黨在建國初期的華僑工作」, 『學術交流』 03, 1990.
- 董志凱, 「建國初期的華僑歸國投資」, 『華僑華人歷史研究』 01, 1990.
- 高遠戎·張樹新, 「20世紀五六十年代國家鼓勵華僑回國投資的政策」, 『中共黨史資料』 04, 2008.
- 張賽群, 「建國初期華僑投資政策探討」, 『華僑大學學報(哲學社會科學版)』 01, 2010.
- 庄國土, 「新中國政府對海外華僑政策的變化(1949~1965)新中國政府僑務政策研究之一」, 『南洋問題研究』 02, 1992.
- 劉 雄, 「國家安全與華僑利益的雙重考量—論新中國對東南亞華僑政策的演變1949~1960」, 『中共黨史研究』 06, 2013.
- 肖際唐, 「新中國成立初期土地改革中華僑政策的制定」, 『中共黨史研究』 03, 2013.
- 鄭甫弘, 「文革時期中國的海外華僑政策」, 『南洋問題研究』 02, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「文革時期的國內僑務與歸僑僑眷生活」, 『南洋問題研究』 02, 1995.
- 庄國土, 「1978年以來中國政府對華僑華人態度和政策的變化」, 『南洋問題研究』 03, 2000.
- 齊鵬飛, 「1978年以來中國共產黨和中國政府對與海外華僑華人的政策及其成功經驗述略」, 『中共石家莊市委黨校學報』 05, 2007.
- 庄國土, 「新時期中國政府對海外華僑華人的政策」, 『南洋問題研究』 02, 1996.
- 趙 健, 「改革開放40年中國僑務政策的回顧」, 『華僑華人歷史研究』 04, 2018.
- 代 帆, 「從統一戰線到共贏: 中國僑務政策的新發展及其思考」, 『東南亞研究』 04, 2013.
- 張秀明, 「改革開放以來華僑華人對中國慈善事業的貢獻探析」, 『華僑華人歷史研究』 04, 2018.
- 韓小林, 「論清代華僑政策的演變」, 『嘉應大學學報』 03, 1995.
- 劉絳艷, 「清末政府的僑務活動淺議」, 『東南亞研究』 02, 2005.
- 冀滿紅, 「論晚清政府對東南亞華僑的保護政策」, 『東南亞研究』 02, 2006.
- 袁 丁, 「光緒初中荷關與華僑國籍的交涉」, 『華僑華人歷史研究』 03, 1988.

## 清末以來中國學界的華僑華人政策研究

李玉蓮\*

在中國近代史上，民眾的大規模海外出走始於鴉片戰爭之後。而西歐列強出於掠奪勞動力的目的，在中國非法大舉招募“苦力”，則不幸地揭開了華僑華人移民血淚史的帷幕。到了現當代，在新中國成立的進程中，華僑華人心系祖國，以極大的熱忱投入到了革命與經濟建設當中。尤其是改革開放四十多年來，華僑華人在祖國的社會與經濟發展，對外交流，維護祖國統一等諸多方面也持續發揮了積極的作用。這也得益於中國政府審時度勢，不斷調整涉及僑務的各項方針政策，使之朝着正確的方向健康發展。在此過程中，中國政府針對華僑華人的政策與制度，可謂是起到了引鳳築巢的良好作用——華僑華人對祖國經濟建設的關注熱情不減，華僑華人資本對祖國的投資源源不斷。在實現中華民族偉大復興的歷史進程中，中國政府的華僑華人政策也需要繼續保持與時俱進的面貌，在與華僑華人社會的協作共贏中繼續鞏固業已形成的紐帶關係，並在此過程中不斷摸索出符合新時代發展的新方法，新模式。

**關鍵詞：**華僑華人，僑務政策，研究現狀，政策變化，中國學界

논문투고일 : 2020년 7월 12일 || 심사완료일 : 2020년 8월 7일 || 게재확정일 : 2020년 8월 14일

---

\* Yanbian University, College of Foreign Languages, Associate Professor