

중국 그린카드 제도 논쟁 연구

- 중국 호적제도와 화교화인의 이해관계를 중심으로*

최승현(전남대학교 교수)

논문요약

2004년부터 시작된 중국의 영주권 제도아래 2020년까지 발급된 중국 그린카드는 9,000건에 불과하며, 관련 제도를 둘러싼 논쟁 또한 지속적으로 확산되고 있다. 화교 화인을 포함한 관련 조직과 중국 내의 일반 여론이 대립하는 해당 논쟁에서 전자는 이 제도의 확대를 주장하고, 후자는 그린카드가 “초(超)국민대우”이며 국민에 대한 역 차별이라 반발한다. 본 연구는 이 논쟁이 중국의 경직된 호적문제와 연관되어 있음을 발견하고, 이를 중심으로 해당 논쟁의 배경과 경과, 그리고 이에 대한 화교화인의 이해관계를 분석하였다. 중국은 1958년부터 인구 및 배급의 관리, 사회질서 유지, 식량 수급 조절이라는 공공의 목적에 따라 중국 국민의 거주이전 자유를 엄격하게 통제해 왔다. 하지만 화교화인은 중국정부의 우대정책에 따라 특정 대도시의 호적 취득이 용이했고, 특히 외적화인은 그 신분이 “중국국민”이 아님에도 불구하고 편법으로 국민 권리를 초월하는 “회색지대”를 조장하였다. 이런 배경아래 그린카드의 확대는 회색지대의 합법화로 이해되었고, 논쟁은 확산될 수밖에 없었다. 중국 그린카드 제도의 확대는 중국 호적제도의 개선을 전제하고 있다. 이에 향후 이 두 제도는 서로 해당 정책의 강도 및 수위를 측정할 바로미터로 작동할 것으로 전망된다.

주제어: 중국, 화교화인, 영주권, 그린카드, 호적, 논쟁

* 이 논문은 『2022년도 중국인문학회 창립 40주년 추계 연합 국제학술대회』(2022.12.3.)에서 발표한 본 연구자의 “중국 그린카드 제도 논쟁에 대한 분석 연구 중국 호적제도와외의 마찰을 중심으로”를 수정, 보완하여 완성한 것임.

I. 서론

2004년 8월 15일 중국은 고급 기술자 및 관리자, 고액투자자, 특별 기여자, 국민의 해외가족에 해당하는 외국인의 영주체류 권리를 규정한 “외국인의 중국영주권 신청 관리 판법(外国人在中国永久居留审批管理办法, 이하 영주권 시행령)”을 발표함으로써 “뤄카(绿卡)”라 불리는 중국 그린카드 제도의 공식적인 출범을 알렸다. 중국정부나 학계는 이 제도가 중국이 해외 인재에 대한 흡수력을 크게 증강시키는 등의 소기의 성과를 거두고 있다고 평가하고 있다. 그런데 이 시행령의 발효부터 16년이 지난 2020년까지 중국 그린카드의 발급이 9,000건 미만에 불과하다는 중국 매체의 보도는 이 긍정적 평가를 무색하게 한다.¹⁾ 미국이 매년 100만 건의 그린카드를 발급하는 상황과 비교해 볼 때, 그리고 중국의 60만 이상 상주 외국인 규모나 5천만에 달하는 해외교포-화교화인(華僑華人)²⁾의 규모에 근거해 볼 때, 16년간 9,000건이라는 수치는 오히려 해당 제도에 해묵은 난제가 있음을 암시하고 있으며, 이와 관련된 논쟁의 지속적 확산은 관련 여론의 대립적 성향을 명확히 보여준다.

특이한 점은 이 제도에 관심을 갖는 주체가 중국에서의 영주를 희망하는 외국인이 아닌, 당초 중국인이었던 화교화인이라는 점이며, 해당 제도의 추진 주체인 중국정부가 명확한 집행의지는커녕 오히려 오락가락하는 행보를 보임으로써 관련 논란을 키우고 있음이다. 중국공산당의 기관지인 『인민일보』는 “중국 그린카드 정책의 최대 수혜자가 외적화인”라고 홍보했지만,³⁾ 정작 대부

1) “中国绿卡放宽申请标准, 外籍人士永居中国不再难.” 『新浪网』 2020년12월21일, http://k.sina.com.cn/article_7416236650_1ba0aca6a00100vvt2.html(검색일:2023.1.6.).

2) “화교화인”은 1980년대 이래 중국 정부가 “화교”와 “외적화인(外籍華人)”을 하나의 정책대상으로 삼아 구조화한 법률적 용어이다. 관련 규정에 근거하면, “화교”는 해외에 정착한 중국 국민을 의미하며, “외적화인”은 ①외국국적에 가입한 과거의 중국 국민, ②앞 항목의 외국국적 후예, ③중국 국민의 외국국적 후예를 포괄한다. 본 연구는 중국의 화교화인 정책을 대상으로 삼고 있는바, 이 정의를 준용한다. 国务院侨务办公室, “华侨、外籍华人的定义是什么?.” 2015년11월25일, <http://www.gqb.gov.cn/news/2015/1125/37146.shtml> 참조(검색일:2023.1.6.).

3) “外籍华人是中國綠卡政策最大受惠者.” 『人民網』 2012년12월17일, <http://politics.people.com.cn/n/2012/1217/c1001-19916720.html>(검색일:2023.1.6.).

분의 외적화인은 그린카드를 구경도 하지 못했다. 이에 중국의 이민정책을 총괄하는 국가이민관리국이 나서 외적화인을 위해 그린카드와 동일한 권리를 규정한 “화예카(華裔卡)”, 즉 동포카드가 확대될 것이라고 홍보했지만,⁴⁾ 화교화인 정책을 총괄하는 국무원교무판공실(國務院僑務辦公室)은 “동포카드 계획을 고려하고 있지 않다”면서 그 존재 자체를 공식 부인하였다.⁵⁾ 중국 그린카드를 둘러싼 중국정부의 일관성 없는 태도는 2020년에 이르러 관련 조례 제정의 보류 사태로 이어졌다. 그 내용인즉, 2월 27일 중국 사법부는 그린카드 신청 조건의 완화를 주요내용으로 한 “외국인 영주 관리조례(의견수렴안)(外国人永久居留管理条例(征求意见稿))”를 발표했는데, 이 조례내용이 발표되자마자 해당 홈페이지가 다운될 정도로 반대의 의견이 폭주했고, 급기야 의견수렴 10일 만에 사법부는 사안의 민감성에 동의하면서 조례제정을 보류한다고 발표한 것이다.⁶⁾

중국 그린카드 제도의 전파 과정이나 관련 논쟁에서 형성된 진영구도를 살펴보면, 찬성의 진영에 화교화인 및 관련 조직이, 그리고 반대의 진영에 중국 내의 일반 여론이 위치하고 있음이 확인된다. 이는 곧 중국 그린카드를 둘러싼 화교화인의 이해관계가 중국 국민의 그것과 충돌하고 있음을 의미한다. 중국 내의 관련 연구 또한 두 진영으로 나뉘어 있다. 한편은 중국 그린카드 제도에 대한 긍정에서 출발하여 그 실효성을 높이기 위해 진입 문턱을 낮추거나 다양한 문턱을 제공할 법제화와 체계화의 보완을 주문했다.⁷⁾ 한국 연구자 김혜련 역시 실효성 제고의 관점에서 중국 그린카드 제도의 문제점을 지적했

4) “成立国家移民管理局:中国强势加入全球人才竞争战.” 『国家移民管理局』 자료생성일 미상, <https://www.nia.gov.cn/n794014/n1050176/n1050508/c766294/content.html>(검색일:2023.1.6.).

5) “国侨办主任裘援平:目前尚未考虑出台‘华裔卡’.” 『國務院』 2016년3월14일, http://www.gov.cn/guowuyuan/vom/2016-03/14/content_5053211.htm(검색일:2023.1.6.).

6) “司法部:外国人永久条例不会仓促出台.” 『解放日报』 2020년3월8일, <https://www.jfdaily.com/wx/detail.do?id=221381>(검색일:2023.1.6.).

7) 刘国福, “外国人在中国永久居留制度批判性思考.” 『公安学刊』 2007年第6期; 刘国福, “简论外国人在中国永久居留(中国绿卡)制度.” 『河北法学』 2008年3月; 陈尚, “中国‘绿卡’制度改革将迎来突破性进展.” 『长江丛刊:社会文化探析』 2017.8.5.; 夏艳玲等, “论我国‘绿卡’制度对引进海外高层次人才的影响.” 『大众标准化:学术论坛』 2021.4.8.

다.⁸⁾ 이에 반해 다른 한편은 해당 제도에 대한 중국 국민의 보편적 불만을 근거로 “외국인” 및 “해외 우수 인재”에 대한 제도적 우대가 중국 국민에 대한 차별을 야기할 수 있음을 지적하면서 해당 제도의 공정성을 문제 삼았다.⁹⁾ 화교화인이 중국 그린카드 제도의 핵심적 이해당사자이며, 그 이해관계의 핵심이 자유로운 거주 권리의 보장이었음은 이미 관련 논쟁의 과정에서 여실히 드러난다. 그런데 대부분의 관련연구는 이 문제를 간과하고 있다.

이에 본 연구는 중국의 호적문제를 중심으로 중국 그린카드 제도를 둘러싼 논쟁의 배경 및 경과, 그리고 이에 대한 화교화인의 이해관계를 살핌으로써 해당 논쟁의 원인이 중국의 호적제도가 가지고 있는 불평등적 요인에서 비롯된 것임을 밝히고자 한다. 이를 위해 중국공산당 및 정부기관의 정책문건과 함께 관련 신문기사, 그리고 화교화인, 이민, 유학 등 관련 단체의 홈페이지 관련 내용을 분석한다. 더불어 본 연구는 1980년대 수립된 화교화인정책의 한계와 더불어 중국 내부 정치와 연동될 수밖에 없는 해당 정책의 향후 방향성을 보여줄 것이라 기대한다.

II. 중국 그린카드의 출현 배경

중국정부는 중국의 그린카드 제도가 2004년부터 정식 출범하였다고 홍보하지만, 실제 그 역사는 1986년으로 거슬러 올라간다. 1986년 2월에 공포된 “외국인출입국관리법(外国人入境出境管理法)”은 “중국법률에 따라 중국에 투자 혹은 중국과 함께하는 기업, 사업단위의 경제, 과학기술, 문화합작을 진행하거나 중국에서의 장기 거주가 필요한 외국인은 중국정부 주관기관의 심사에 따

8) 김혜련의 “중국의 외국인 영주제도 ‘그린카드’에 대한 연구”(『인문사회21』 제11권4호, 2020.)는 본 연구주제와 관련된 국내의 거의 유일한 연구이다. 하지만 아쉽게도 중국의 그린카드가 왜 법제화, 체계화 되지 못하고 있는가라는 근본적 문제에 대한 주의가 부족하다.

9) 张展新, “中国‘绿卡’的资格待遇问题:以本国公民社会权利演进为视角的分析.” 『华侨华人历史研究』 2019年1期: “永居条例:‘超国民待遇’忧虑下的中国绿卡之争.” 『BBC 中文』 2020년3월6일, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-51750052>(검색일:2023.1.6.).

라 장기 거주 혹은 영주 자격을 취득”할 수 있다고 규정했다. 이에 따라 1986년 우한(武漢) 디젤공장의 공장장이던 독일인 Werner Gerich(중국어명: 格里西)를 시작으로 Rewi Alley(路易 艾黎), Erwin Engst(陽早), Joan Hinton(寒春) 등 23명의 외국인이 중국 그린카드를 취득하였다.¹⁰⁾ 하지만 당시 중국의 그린카드는 말 그대로 “중국경제와 사회발전에 특별한 공헌”이 있는 인사에게만 제한되던 것으로써 1986년부터 2004년까지 중국 그린카드를 취득한 외국인은 50명 미만에 불과했고,¹¹⁾ 이 기간 동안 중국 그린카드를 취득하겠다는 외적화인의 의지나 노력은 드러나지 않았다.

당초 중국정부는 1955년 인도네시아 등 동남아 각국과 체결한 “이중국적 문제에 관한 조약(关于双重国籍问题的条约)”을 통해 중국 국민의 이중국적 불허의 원칙을 국내외에 천명해왔다. 1949년 사회주의 중국의 탄생부터 1978년 “개혁개방”까지 중국 국민의 해외이주는 사실상 봉쇄되어 있었으나, “국적법”의 이중국적 불허 원칙은 1949년 이전 해외로 이주했던 화교를 겨냥한 것이었고, 그 결과 당시 동남아에 집중 거주하던 500만 화교 대부분은 현지 국적을 취득한 외적화인으로 변모하였다. 중국과 외적화인의 소원해진 관계는 개혁개방을 계기로 전면적으로 변화하였다. 중국정부는 “화교화인을 4개현대화 건설에 동원”한다는 정책목표아래 ①화교, ②화교의 친척인 교권(僑眷), ③귀국한 화교인 귀교(歸僑)와 더불어 ④외적화인을 정책대상으로 삼고, 이들에 대해 “특성 근거(根据特点), 적절 배려(适当照顾)”라는 원칙의 우대정책을 추진하였다.¹²⁾ 위의 조약 및 1980년 제정된 중국의 “국적법”에 근거할 때 외적화인의 법률적 신분은 분명 국민권리를 향유할 수 없는 외국인이었지만, “적절 배려” 원칙에 따라 그들은 이미 중국 그린카드 소지자 이상의 대우를 누릴 수 있었

10) 全國人大華僑委員會研究室編, 『僑務法律法規選編』, 全國人大華僑委員會研究室, 1998, pp.215~219; 徐利, “中國綠卡的變遷,” 『中國國際移民研究網』 2012년2월28일, <http://www.ims.sdu.edu.cn/info/1013/10333.htm>(검색일:2023.1.6.).

11) “中國放寬‘綠卡’門檻專家稱有助於技術移民引入.” 『政策網』 2013년1월17일, <http://www.chinapolicy.net/becandy.php?fid=90-id=24532-page=1.htm>(검색일:2023.1.6.).

12) “全國僑務會議預備會議在北京舉行.” 『人民日報』 1978.1.4.

다. 이는 곧 외적화인이 1990년대 말까지 중국 그린카드에 관심이 없었던 주요 이유이다.

중국 그린카드에 대한 관심은 당연히 그 필요의 발생으로 비롯되는데, 이는 1980년대 이후 해외로 이주한 이른바 “신화교화인”의 출현과 궤를 함께 한다.¹³⁾ 중국과 30년 이상의 단절이 있었던 “구화교화인”과 비교할 때, 중국과의 이해관계가 단절 없이 유지되고 있던 신화교화인은 기왕의 화교화인 우대 정책에 편승하면서 그들의 이익을 극대화시켰다.¹⁴⁾ 중국에 대한 이해와 충성도가 높았던 신화교화인의 등장은 외화(外華-external China), 즉 “중국 밖의 중국”이라 할 수 있는 중국의 정책대상이 새로이 출현했음을 의미하는 것이지만,¹⁵⁾ 그들이 중국 내에서 누리는 특별한 혜택은 중국 국민의 상대적 박탈감을 야기하였다. 즉, 화교화인 당사자를 비롯해 그 직계존비속은 당시 중국 국민이 누릴 수 없었던 사유재산의 인정과 자유로운 출입국 보장뿐 아니라 입시, 대도시 거주, 심지어 산아제한 등 영역에서조차 정책적 우대를 향유했던 것이다.¹⁶⁾

여기서 신화교화인을 둘러싼 환경의 변화를 주목할 필요가 있다. 그 첫 번째 환경변화는 중국 국민의 생활수준이 높아지고 이익추구의 강도가 크게 높아졌음이다. 1인당 국민총소득은 1978년 200달러에서 2020년 10,410달러로 높아졌고,¹⁷⁾ 1983년까지 공무 목적 외에는 근본적으로 봉쇄되어 있던 해외여행은 2019년 1억5천만 명 이상으로 증가하였으며,¹⁸⁾ 1978년 860명에 불과하

13) “신화교화인”의 학술적 정의는 아직 뚜렷하지 않다. 다만 그 사회적 배경, 이주대상국가, 중국과의 관계 등에 있어 기왕의 “화교화인”과 뚜렷한 차이를 보이고 있는 바, 화교화인의 최근 변화를 분석하는 연구는 “신이민(新移民)” 혹은 “신교(新僑)” 등과 함께 해당 용어를 일반적으로 활용하고 있다. 본 연구는 이를 중용한다.

14) 庄国土, “21世纪前期世界华侨华人数量、分布和籍贯的新变化,” 『僑務工作研究』 NO.6, 2020년, <http://qwgzjy.gqb.gov.cn/yjyt/215/3341.shtml>(검색일:2023.1.6.).

15) 王廣武, 『中国与海外华人』, 北京:商务印书馆, 1994, p.4.

16) 최승현, “중국의 화교화인 우대정책에 대한 비판적 검토-국민 권리에 대한 역차별을 중심으로.” 『중국지식네트워크』 제20호, 2022년11월.

17) “人均国民总收入迈入1万美元门槛.” 『中央人民政府』 2021년7월21일, http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/21/content_5626288.htm(검색일:2023.1.6.).

18) “中国人出境游四十年:从‘一生一次’到‘周末出国.’” 『人民網』 2015년2월2일, <http://travel.people.com.cn/n/2015/0202/c41570-26492553-3.html>(검색일:2023.1.6.); “2019年我国国内游人数突破60亿人次.” 『中央人民政府』 2020년3월10일, http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/10/content_5489697.htm(검색일:2023.1.6.).

던 유학생은 수는 2019년 70만 명 이상으로 늘어났다.¹⁹⁾ 이들 지표는 과거 화교화인의 전유물로 이해되던 해외생활의 배경, 즉 해외왕래, 송금, 유학, 이민 등이 보편화되었고, 나아가 출입국이나 화교화인에 대한 우대 등 관련 정책에 국민의 보편적 관심이 쏠리기 시작했음을 의미한다. 두 번째 변화는 중국 정책의 법제화 과정이다. “법에 의해 국가를 운영”한다는 “의법치국(依法治國)”의 구호는 1997년 중국공산당 제15차 전국대표대회에서 국가운영의 기본 방책으로 설정되었고, 이어 1999년에 헌법에, 2002년 중국공산당 당헌에 정식 삽입되었다.²⁰⁾ 이는 중국공산당 및 정부 스스로가 과거 중국 최고지도자의 의지 혹은 중국공산당의 “정책”에 근거한 유동적인 국가운영방식이 이미 한계에 도달했음을 인정하는 것이었고, 더불어 본 연구에서 논하고 있는 화교화인에 대한 “적절 배려”의 범주가 이제 법령에 의해 명확하게 획정될 것임을 알리는 신호였다.

화교화인에 대한 “적절 배려”에 중국 국민의 관심과 의혹이 집중되는 상황 아래, 신화교화인이 중국이 보장한 적법한 혜택을 누리기 위해서는 우선 해외에서의 정착이나 외국 국적의 취득 여부를 공안기관 혹은 영사관 등 중국의 국가기관에 고지하여 그 법률적 신분을 확보해야 했다. 이미 신화교화인 90% 이상이 현지국가의 국적을 취득하고 있었던 바,²¹⁾ 이중국적을 인정하지 않는 중국의 “국적법” 및 “출입국관리법”에 근거하면 이들의 중국 국적 및 호적 말소는 당연한 수순이었고, 이는 그들이 당초 가지고 있었던 국민 권리 및 주민 권리를 포기해야 함을 의미하는 것이었다. 이에 신화교화인은 외국 국적의 취득 사실 고지의무를 회피, 두 개의 국적을 은밀하게 유지하면서 화교와 외적화인의 경계를 모호하게 만들었고, 홍콩 혹은 제3국 경우, 두 개 여권의 편의

19) “2019年度出国留学人员情况统计.” 『中華人民共和國教育部』 2020년12월14일, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202012/t20201214_505447.html(검색일:2023.1.6.).

20) “法治中国建设的历史性跨越.” 『中國共產黨網』 2018년 9월26일, <https://www.12371.cn/2018/09/26/ART11537916509115765.shtml>(검색일:2023.1.6.); “依法治国方略是怎样形成和发展的?” 『中國共產黨網』 2014년11월1일, <http://theory.people.com.cn/n/2014/1101/c40531-25951786.html>(검색일:2023.1.6.).

21) 张秀明, “21世纪以来海外华侨华人社会的变迁与特点探析.” 『华侨华人历史研究』, 2021年1期, p.4.

적 활용 등 편법을 통해 중국국경을 드나들면서 출입국, 호적, 납세, 사법 등 영역의 “회색지대” 문제를 야기하기 시작하였다.²²⁾

1999년 중국정치협상회의(中國政治協商會議)의 12명 위원은 해외 출국자의 급증으로 부득이 이중국적자가 된 국민이 많음에도 불구하고 “우리 대사관은 모른 채 하고 있는 것이 현실”이니, 그들의 “애국열정”을 북돋기 위해 국적법의 “중국 국민의 이중국적 불허” 규정을 취소해야 한다고 정부에 건의하였다. 이에 중국정부는 이중국적 불허 원칙을 재천명하고, 그 대신 향후 외적화인의 편리를 위해서 “영주자격”을 고려하고 있음을 밝혔다. 이에 해외 신화교화인 단체는 2000년부터 매년 현지 거주국의 각종 매체와 연대하여 중국 국적법 개정에 관한 설문조사를 진행, 그 결과로 나온 절대다수의 찬성의견을 근거로 중국정부에 대한 압박 수위를 높여갔다. 2004년 중국정치협상회의는 또 다시 해당 안건을 논의하고, 더불어 정부에 그린카드 및 이른바 “해외 중국 국민 여권” 제도의 조속한 실행을 건의하였다. 이에 정부는 “중국의 ‘그린카드’ 제도가 곧 반포될 예정이며, 나아가 화교화인의 정당한 권리 보장과 국가주권 및 이익에 부합하는 국적법 수정을 고려”하고 있다고 밝혔다.²³⁾ 하지만 국적법 개정은 끝내 이루어지지 않았고, 이에 신화교화인의 관심은 자연스럽게 중국의 그린카드로 모아졌다.

언뜻 보면 2004년 8월 15일 발표된 “영주권 시행령”은 신화교화인 및 중국 정치협상회의의 요구와 건의에 따른 것으로 보인다. 하지만 “영주권 시행령”의 입안과정 및 그 내용을 보면, 신화교화인에 대한 고려는 부차적인 것이었고, 실제 이의 출현을 강제한 것은 중국과 WTO사이의 협약이었음이 발견된다. 중국은 1995년부터의 노력 끝에 2001년 11월 WTO에 정식으로 가입함으로써

22) 朱毓朝, “从赖昌星、玉三江/塞利尔案看加中关系政治法律层面的争议.” 「文章阅读」, 2007년8월16일, <https://m.aisixiang.com/data/15617.html>(검색일:2023.1.6.).

23) 全國政協提案委員會編, 「把握人民的意願-政協第九屆全國委員會提案及復文選」, 第2卷, 北京:新世界出版社, 2003, pp.476~478; 全國政協提案委員會, 「把握人民的意願」, 新世界出版社, 2005, pp.614~616; 周南京主編, 「境外華人國籍問題討論輯」, 香港:香港社會科學出版社, 2005, pp.64~65, 175~178, 252; 商李蕾, “双重国籍在中国.” 「法制與社會:法學研究」, 2008, pp.20~21 참조.

중국경제가 공식적으로 세계경제에 합류했음을 선언했다. 당시 협약에는 WTO회원 투자기업에 대한 국민대우 보장 및 장기거주 자격의 제공에 관한 규정이 포함되어 있었으나, 중국정부는 외국인의 장기거주에 관한 법안 제정을 서둘러야 했다. 이에 “영주권 시행령”은 고액 투자자, 고위 직무수행자, 특별 기여자, 이상 요건 구비자의 배우자 및 자녀, 중국 국민에 의탁해야 하는 60세 이상 고령자 등 해외의 그린카드 제도가 보편적으로 채택하고 있는 조건을 신청자격으로 설정하였을 뿐, 화교화인을 대상으로 한 별도의 규정은 포함하지 않았다.²⁴⁾

대신 신화교화인의 요구는 “영주권 시행령”이 공포된 지 1년 후에 발표된 “외국인의 중국영주권 신청 관리 판법 실행규정(外国人在中国永久居留审批管理办法实施规定, 이하 영주권 실행규정)”에 다음과 같이 반영되었다. “외적화인 역시 중국국내의 동포형제자매 및 18세 이상의 성인자녀에 의탁하여 신청할 수 있다. …, 공안부(公安部)는 해당 의탁된 자를 참고해 신청 조건 및 신청 자료를 심사, 집행한다. 이는 내부 관리하며 대외 공개하지 않는다.”²⁵⁾ 이 내용이 알려지자, 오랫동안 중국 그린카드를 고대해왔던 신화교화인 사회는 크게 환영하였다. 하지만 중국 국내에서는 곧바로 해당 법령이 화교화인에 대한 “초 국민대우”라는 반발과 함께 “중국 국민은 이등국민”이라는 자조적 여론을 형성시켰다.²⁶⁾

24) “中国入世承诺.” 中華人民共和國商務部 2006년11월6일, <http://www.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200612/20061204000376.shtml>(검색일:2023.1.6.); 刘国福, “简论外国人在中国永久居留(中国绿卡)制度”, p.52.

25) 中華人民共和國商務部 2005년1월6일, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/200501/20050100329253.shtml>(검색일:2023.1.6.).

26) 周南京主编, “中国绿卡何以让国人艳羡?” 『境外华人国籍问题讨论辑』, p.121.

Ⅲ. 쟁점의 핵심: “외적화인”과 중국의 호적제도

2005년 “영주권 실행규정”은 신청자에 대한 구체적 심사 및 집행과정을 공개하지 않는다는 규정을 포함하고 있다. 그래서인지, 2004년 이래 연도별 중국 그린카드의 신청 및 발급에 관한 공식적 통계자료는 찾아볼 수 없다. 그러나 다행히 이들 통계의 일부가 관련 정책에 대한 정부기관의 홍보문건, 그리고 이를 인용하고 있는 각종 매체 및 이민·유학 관련업체의 광고성 자료에 다소 노출되어 있어 본 연구에 참고를 제공한다. 예를 들자면 중국 중앙정부는 홈페이지를 통해 2016년 그린카드의 발급이 전년도 대비 163% 상승하여 1,576장에 이르렀다고 소개했고,²⁷⁾ 중국정부 기관지인 『참고소식(參考消息)』은 2010년과 2011년 각기 564장과 655장의 그린카드를 발급되었는데, 이 가운데 외적화인이 적어도 53%를 차지하고 있다고 전했으며,²⁸⁾ 중국 국무원은 2017년 『인민일보』의 보도를 인용하면서 중국 그린카드의 발급 규모가 1만 명에도 미치지 못한다고 발표했다.²⁹⁾ 중국 그린카드 관련 통계자료뿐 아니라 그린카드 소지자에 대한 우대범위 역시 몹시 모호했다. “영주권 시행령” 및 “영주권 실행규정”은 “중국 그린카드가 외국인의 중국 거주기간에 제한이 없음을 의미”한다는 설명만 있을 뿐 그 대우에 대해서는 전혀 언급이 없고, 오직 『참고소식』이 중국 그린카드 소지자는 중국의 어떤 지역에서도 거주가능하다는公安부의 언급을 전달하고 있을 뿐이다.³⁰⁾ 이는 중국 그린카드 제도가 신청조건, 구비자료, 심사과정 뿐 아니라 우대조건까지 모두 중국公安부의 내부 기준에 따른 “참고”를 통해 비밀스럽게 “집행”, “관리”되고 있음을 의미한다.

27) “新版中国‘绿卡’年内将启用。”『中央人民政府』2017년2월16일, http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/06/content_5165674.htm(검색일:2023.1.6.).

28) ““珍稀”的中国“绿卡”。”『參考消息』자료생성일 미상, <http://www.cankaoxiaoxi.com/rui/zglk/>(검색일:2023.1.6.).

29) 國務院新聞辦公室, “手持中国‘绿卡’的外国人们。”2017년4월11일, <http://www.scio.gov.cn/32621/32629/32754/Document/1547508/1547508.htm> (검색일:2023.1.6.).

30) ““珍稀”的中国“绿卡”。”『參考消息』, 위 사이트.

중국 그린카드 소지자에 대한 우대범위에 대해서는 “영주권 시행령”이 발효된 지 8년만인 2012년 “중국에서 영주하는 외국인이 우대에 관한 시행령(外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法, 이하 영주권 우대 시행령)”을 통해 비로소 법제화되었다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. ①정치적 권리 및 법률이 정한 특정 권리와 의무 외에 중국 국민과 동일한 권리와 의무를 갖는다. ②중국에서의 거주기간에 제한을 받지 않는다. 별도의 비자수속이 필요 없이 여권과 그린카드만으로 출입국이 가능하다. ③중국에서의 취업에 있어 외국인 취업증이 필요하지 않다. ④자녀의무교육에 있어 정책적 우대를 향유한다. ⑤그린카드로 사회보험, 주민기초의료보험, 주민사회양로보험에 가입할 수 있다. ⑥주거용 부동산 취득이 가능하다. ⑦금융 업무에 있어 중국 국민과 동일한 권리를 향유한다. ⑧각종 이동 및 쇼핑, 오락, 자동차 구매, 면허증 취득 등 생활에 있어 중국 국민과 동일한 권리를 갖는다.³¹⁾ 즉, “영주권 우대 시행령”은 그린카드를 취득한 외적화인에게 자유로운 입출국 및 거주지의 선택, 그리고 중국 국민과 동등한 행정서비스를 약속하고 있다. 그렇다면 중국 국민은 왜 이 시행령에 대해 “초 국민대우”라 반발하는 것일까? 본 연구는 그 근본적 이유를 중국의 특유한 호적제도에서 찾는다.

중국 호적제도를 뒷받침하고 있는 법적 근거는 “호적등기조례(户口登记条例)”로써 그 핵심내용은 다음으로 요약된다. 호적관리 업무는 각급 공안부가 관할한다(제3조); 농촌 호적이 도시로 전출할 시 노동부의 취업증명이나 학교의 입학증명, 그리고 전출대상지역 공안부의 전입허가증명 등을 갖추어야 한다(제10조); 전출입 조건에 부합하지 않을 경우 국민은 호적 소재지 외 지역에 3개월 이상 거주할 수 없다(제16조). 이와 같이 중국 국민의 거주 이전 자유를 엄격하게 제한한 이 조례는 1958년 발효 이후부터 지금까지 중국공산당 및 정부의 “지시”, “통지”, “결정”, “의견” 등 유동적 정책을 통해 보완되었을 뿐 그 기초는 변함없이 유지되고 있다.³²⁾

31) 國家稅務總局, 2012년12월20일, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810765/n812151/n812391/c1082526/content.html>(검색일:2023.1.6).

1980년대 이전까지 위 호적제도에 대한 중국 국민의 사회적 불만은 표출되지 않았다. 사회주의 건설이라는 명분아래 인구 및 배급의 관리, 사회질서 유지, 식량 수급 조절이라는 공공의 목적이 분명했고, 더불어 개인의 이익추구나 진출입의 욕구 또한 억제되고 있었기 때문이다.³³⁾ 하지만 개혁개방의 시작, 특히 1979년부터 선전(深圳), 주하이(珠海), 산토우(汕头), 샤먼(厦门), 하이난(海南) 등 5개 지역이 경제특구로, 그리고 1984년부터 텐진(天津), 상하이(上海), 다롄(大连), 친황다오(秦皇島), 옌타이(烟台), 칭다오(靑島), 련윈강(连云港), 난통(南通), Ningbo(宁波), 윈저우(温州), 푸저우(福州), 광저우(广州), 잔장(湛江), 베이하이(北海), 잉커우(营口), 웨이하이(威海) 등 16개 지역이 개방도시로 지정되면서 상황이 전면 달라졌다. 이들 지역은 덩샤오핑(鄧小平)의 이른바 “선부론(先富論)”에 의해 지지받으면서 관세, 외국인 출입국, 수출입, 토지매매 및 임대, 금융 관리에 있어 국가의 특별하고 예외적인 우대를 향유하면서 빠른 경제발전을 이루어 내었다. 중국의 각 지방정부는 소속 호적을 가진 주민의 주거, 위생, 의료, 양로, 취업, 교육, 결혼, 사회보험 등 거의 모든 행정서비스를 관장하는 관리 주체였던 바,³⁴⁾ 위 지역의 경제발전은 곧 소속 주민에 대한 혜택으로 이어졌고, 이는 당연히 그렇지 못한 주변 지역 주민의 부러움과 상대적 박탈감을 증폭시켰다.

2004년 북경이공대학(北京理工大學) 교수 후싱더우(胡星斗)는 “호적등기조례”가 헌법이 규정하고 있는 국민의 평등권 및 자유권을 위반한다는 내용의 “이원적 호적제도 및 도시농촌 이원 제도에 대한 위헌심사 진행 건의서”를 전국인민대표대회(全國人民代表大會)에 제출했고,³⁵⁾ 2007년에는 일부 매체가 “농업호적”과 “비농업호적”을 기준으로 복지가 분배되는 중국의 호적제도는 인도의 카스트제도와 유사한 “중국의 카스트 제도”라는 비판을 쏟아내었다.³⁶⁾

32) “中国户籍制度改革历史回眸.” 『人民網』 2014년7월31일, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0731/c70731-25373720.html>(검색일:2023.1.6.).

33) 陆益龙, 「户籍制度-控制与社会差别」, 商务印书馆, 2003, p.157.

34) 李玉荣·王海光, “一九五八年‘户口登记条例’出台的制度背景探析.” 『中共党史研究』, 2010年9期. 참조.

35) “对二元户口体制及城乡二元制度进行违宪审查的建议书.” 『法制早报』2004.11.18; 刘海波, “法律技术与户籍制度困局.” 『浙江学刊』, 2006年5月, pp.43~44.

2010년에는 중국의 13개 신문이 이례적으로 공동 명의로 전국인민대표대회와 중국정치협상회의에 “호적등기조례”의 조속한 폐지를 요구하고 나섰고, 이 내용은 중국공산당의 통제에도 불구하고 주요 포털사이트 및 커뮤니티를 통해 전국적 범위로 확산되었다.³⁷⁾

중국정부는 호적제도의 개혁에 지극히 신중한 입장을 취했다. 베이징올림픽을 앞둔 민감한 시기인 2008년 3월 티베트(西藏)에서, 그리고 2009년 7월 신장(新疆) 우루무치에서 정치적 소요사태가 발생하자, 중앙 공안부는 전국 각 성(省), 자치구, 직할시의 공안국에 호적 등기 및 주민신분증 관리를 더욱 엄격히 할 것을 지시했다.³⁸⁾ 중국정부가 관련회의에서 공평주의의 원칙에 따라 호적제도의 개혁이 필요함을 인정하고 있음에도 불구하고, 이 개혁이 사회 안정과 국가 안전의 절대가치 아래 진행되어야 함을, 그리고 이를 위한 전제 조건이 질서 있는 인구유동과 배치임을 강조하는 이유이다.³⁹⁾ 학계 또한 해당 제도의 개혁에 대해 극도의 신중함을 주문하였다. 예로 천진잉(陈金永)은 중국의 호적제도가 인구유동의 통제 기능을 훨씬 넘어선 사회 통제의 중요 수단으로 작동해왔음을 강조하였고,⁴⁰⁾ 왕페이링(王飛凌)은 주요 대도시의 주민뿐 아니라 전국의 중산층 및 엘리트계층이 중국의 현행 호적제도를 지지하고 있다면서, 이 제도가 “수문”과 “펌프”의 역할처럼 자본, 노동력, 인재의 유입을 통제하면서 효과적으로 중국경제발전을 견인해왔다고 평가했다.⁴¹⁾

36) 于时语, “再论中国的户口和印度的种姓.” 『南方网』 2007년4월11일, https://www.chinadaily.com.cn/hqpl/2007-04/11/content_848348.htm(검색일:2023.1.6.).

37) “全国13家报纸发表共同社论敦促加速户籍改革.” 『中國事務』 2010년3월3일, <https://www.chinaaffairs.org/gb/detail.asp?id=101845>(검색일:2023.1.6.). 이에 대해 중공중앙 선전부는 대도시 주요 매체에 대해 해당 기사의 전달이나 인용의 금지를 명령하였다. “中宣部新禁令或因‘十三家报社联合社论’.” 『法国国际广播电台』 2010년7월15일, <https://www.rfi.fr/cn/中国/20100715-中宣部新禁令或因‘十三家报社联合社论’>(검색일:2023.1.6.).

38) “关于进一步严密户口登记和居民身份证件管理若干问题的通知.” 『汕尾市人民政府』 2017년8월21일, http://www.shanwei.gov.cn/swsgaj/gkmlpt/content/0/1/post_1821.html#209(검색일:2023.1.6.).

39) 于学军, “完善服务管理体制 引导人口有序流动.” 『中央人民政府』 2008년10월23일, http://www.gov.cn/wszb/zhibo275/content_1128987.htm(검색일:2023.1.6.).

40) 陈金永, “中国户籍制度改革和城乡人口迁移.” 蔡昉等, 『中国转轨时期劳动力流动』, 北京: 社会科学文献出版社, 2006, pp.46~66.

41) 王飛凌, “中國戶口制度的轉型.” 『二十一世紀』, 2008年10月號, p.12.

“호적등기조례”가 규정한 지역 간 진출입의 문턱이 개혁개방을 경과하면서 낮아지고 있는 추세는 분명하다. 1984년부터 농촌 호적의 소도시 전입이 개별적, 간헐적으로 허용되더니 2013년에 이르러서는 그 신청 제한이 완전 개방되었다.⁴²⁾ 하지만 상주인구 100만 이상의 105개 대도시, 즉 유동인구의 호적 취득 욕구가 집중된 대부분의 도시는 여전히 타 지역 호적의 전입을 근본적으로 봉쇄하고 있다. 이는 2022년 현재 대도시에 거주하면서도 해당 도시의 호적이 없는 이가 무려 2억 명에 달하는 주요 배경이다.⁴³⁾

중국 국민에게 있어 호적의 진출입 권리가 엄격히 제한되어 있는 것과 비교해 볼 때, 외적화인의 대도시 호적 취득은 훨씬 용이했다. 일찍이 1980년 국무원은 경제특구를 비롯한 각 지방정부에게 외적화인 기술자에 대한 호적 부여를 지시했다.⁴⁴⁾ “적절 배려”에 근거해 호적취득을 희망하는 외적화인이 늘어나자, 국무원은 다시 1984년 호적부여 대상을 다음과 같이 확대할 것을 지시했다. ①(화교화인이) 귀국, 정착을 희망하면 현지의 공안국이 심사를 통해 호적을 부여한다. ②친척 등 연고가 있는 지역의 호적을 부여한다. ③국내취업을 희망하는 대학졸업 예정자는 각 지방정부의 노동부서가 서로 협조하여 “적절 배려”한다.⁴⁵⁾ 이는 1985년 제정된 “국민 출입국 관리법(公民出境入境管理法)”에도 반영되었다. 그 10조와 11조는 해외에 정착했던 중국 국민(즉 화교화인: 필자)이 다시 귀국 정착할 경우, 중국의 해외대표기구나 영사관이, 혹은 관련 성, 자치구, 직할시의 공안부가 호적 관리 규정에 따라 호적 등기를 진행한다고 규정했다.⁴⁶⁾ 이는 특혜임에 분명했지만, 관련 이해관계를 둘러싼 중국

42) “关于调整城市规模划分标准的通知.” 国务院 2014년11월20일, http://www.gov.cn/xinwen/2014-11/20/content_2781156.htm(검색일:2023.1.6.).

43) “国家发改委深化户籍制度改革要坚持存量优先、带动增量.” 『新華網』 2021년3월8일, http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-03/08/c_1127184197.htm(검색일:2023.1.6.).

44) 國務院僑務辦公室政策研究室, “关于加强争取科技专家回国长期工作的请示报告.” 『侨务法规文件汇编』, 内部發行, 1989, pp.316~324.

45) 國務院僑務辦公室政策研究室, “关于对港澳同胞回国内地定居及在内地眷属的管理工作分工问题的请示.”, pp.498~500.

46) 中國法律檢索系統, 1985년11월22일, <https://law.pkulaw.com/falv/d775a1e90e263134bdfb.html>(검색일:2023.1.6.).

국민과의 접촉면이 넓지 않아 사회적 이슈로 발전하지 않았다.

21세기에 접어들면서 신화교화인의 존재가 부각되고, 더불어 이들의 이중국적 허용을 둘러싼 문제가 정치적으로 부각되면서 호적 제도에 대한 불공정성은 곧바로 전국적인 논쟁으로 확산되었다. 국적이란 여권을 통해 특정 국민의 신분을 드러내며, 호적은 각종의 법정 신분증을 통해 특정 지역 주민의 신분을 나타낸다. 즉, 화교에게 있어 여권은 말 그대로 여행용 증서로써 해외에서 중국정부로부터 법적 보호를 받고 있음을 증명하는 용도로써 활용될 뿐이었지만, 주민신분증(居民身份证), 홍콩·마카오 주민신분증(港澳台居民居住证), 타이완 주민신분증(港澳台居民居住证), 그린카드(中国永久居留身份证) 등으로 증명되는 호적은 임의로운 입출국을 보장할 뿐 아니라 중국 내 각종 이해관계의 보장 및 연속을 의미했다. 이에 대다수 신화교화인의 입장에서 문턱이 높은 그린카드의 취득보다는 기왕의 주민신분증을 유지하는 것이 현실적으로 용이했고, 이는 결국 신화교화인의 보편적인 이중국적 문제를 초래하였다. 중국 내 각종 포털 사이트에서는 대도시의 주민신분증을 유지하고 있던 불특정 다수의 외적화인을 향해 “세금도 안내면서 국내 공공복지를 누리고”,⁴⁷⁾ “재산을 해외로 빼돌리는”,⁴⁸⁾ “양다리 걸치는 가짜 중국인”⁴⁹⁾이란 비난이 쇄도하였고, 이에 중국정부는 2014년 “호적 문제에 관한 제보 방식”을 선전하면서 외적화인의 불법적 호적을 적발하기 위한 군중의 고발을 독려했다. 그 결과 2013년부터 2014년 6월까지 106만 건의 호적이 말소되었지만,⁵⁰⁾ 신화교화인의 외국국적 취득 사실 신고 불이행, 즉 중국국적 유지를 통한 호적 말소 회피 풍토

47) “绿卡和中国户口二选一? 户籍新规引海外华人网络恐慌” 『BBC 中文』 2018년3월22일, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-43496149>(검색일:2023.1.6.).

48) “正视‘双重国籍’堵住贪官外逃通道.” 『东南网』 2012년5월2일, http://www.fjsen.com/zhuanti/2012-05/02/content_8310340.htm(검색일:2023.1.6.).

49) “动手了2014年8月27日北京严查入外籍持中国户口的人.” 『博讯』 2014년8월27일, <https://news.boxun.com/news/gb/china/2014/08/201408270454.shtml>(검색일:2023.1.6.).

50) “公安部公布省级公安机关户口问题举报投诉方式.” 『國務院』 2014년7월15일, http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/15/content_2717363.htm(검색일:2023.1.6.); “海外移民面临国内户口被注销的困扰.” 『中國日報』 2014년8월4일, http://world.chinadaily.com.cn/2014-08/04/content_18245825.htm(검색일:2023.1.6.).

는 소멸되지 않았다.

IV. 논쟁의 확대: “화교”의 호적말소 논쟁

중국은 이중국적을 인정하지 않기 때문에 외국국적 취득자는 그 신고와 함께 중국의 여권, 주민신분증이 일괄 말소된다. 그러므로 중국에서의 이해관계를 연속시키고자 희망하는 화교화인의 입장에서 볼 때, 중국 대도시의 호적을 유지 혹은 취득하기 위한 최선은 이중국적을 법적으로 인정받는 것이고, 차선은 중국 그린카드의 취득이며, 그 다음은 화교 신분의 유지이다. 이에 대부분의 신화교화인은 한편으로 최소한의 안전장치인 화교 신분을 유지하면서, 다른 한편으로 중국정부에 그린카드의 확대 혹은 이중국적의 법적 인정을 요구하고 있었다.

하지만 실제 중국의 관련 법령을 꼼꼼히 따져보면, 호적말소의 대상은 외적화인뿐 아니라 화교 역시 포함되어 있었다. 1986년 제정, 1994년 수정된 “국민출입국관리법 실시세칙(公民出境入境管理法实施细则)”의 7조는 “해외에서 정착한 이는 현지 공안파출소 혹은 호적판공실에서 호적을 말소”해야 한다고 규정했고,⁵¹⁾ 2003년 “공안부 30항목 주민 편의 조치(公安部出台30项便民利民措施)”는 위 세칙을 조정해 “1년 이상 해외거주 중국 국민에 대한 호적 말소 규정을 취소”한다면서도 “해외정착은 제외”한다고 분명하게 명시했다.⁵²⁾ 즉, 중국의 관련 법령은 외국국적 취득자뿐 아니라 외국 영주권자는 물론이고, 심지어 영주 목적의 장기 해외 거주자의 국내 호적 또한 말소한다고 이미 명시하고 있었다. 하지만 이 규정에는 위반에 대한 강제 조치의 내용이 부재했고, 중국 각 지역 공안부의 집행 의지 또한 일치하지 않았다. 화교화인 “적절 배려” 원칙에서 비롯되었을 것이 분명한 이 정책적 모호성은 외적화인에게 외국

51) 中央人民政府, 2011년1월8일, http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1860753.htm(검색일:2023.1.6.).

52) 中央人民政府, 2005년6월28일, http://www.gov.cn/test/2005-06/28/content_10509.htm(검색일:2023.1.6.).

국적 취득 사실을 숨기고 화교의 대열에 대거 합류할 수 있는 우회통로를 제공했다.

중국의 호적문제는 행정서비스, 사회보험, 취업, 의무교육, 입시 등과 연동되어 있어 사회적 관심이 매우 크다. 중국 개혁개방에 공헌도가 높았던 “구화교 화인”에게 특정도시의 호적을 부여하는 것도 차별로써 이해될 소지가 분명할 텐데, 하물며 개혁개방의 수혜자 성격이 강한 신화교화인이 그 국적과 관련 없이 여전히 국내 호적을 유지하면서 특정 지역의 복지혜택을 향유하고 있다는 것은 사회전반의 공분을 만들어내기에 충분했다. 관련 사실은 2007년부터 일부 연구와 매체에 의해 지적되기 시작하였고,⁵³⁾ 2012년에는 전국인민대표대회까지 나서 “수많은 중국이민자가 외국국적 취득 후에도 여전히 중국 국적 및 호적을 유지”하고 있음을 인정했으며, 이 소식은 곧바로 『인민일보』 및 CCTV 등 관영매체를 통해 전파되면서 “이중국적은 곧 부패의 수단”이라는 여론으로 발전하였다.⁵⁴⁾

2014년 공안부는 실제 거주자와 일치하지 않는 호적, 이른바 “유령호적”에 대한 단속을 시작한다고 발표했다.⁵⁵⁾ 하지만 실효성이 없자 2018년 3월 9일 상하이 공안국은 “상하이시 상주인구 관리 규정(上海市常住户口管理规定)”을 전격 공지했다. 이 규정의 46조는 외국국적을 취득한 자 외에도 해외에 정착한 자 역시 호적 소재지 공안국에서 호적 등기를 말소해야 한다는 규정과 함께 공안국이 통지하였음에도 불구하고 말소하지 않으면 2018년 5월 1일부터 강제적으로 해당 호적을 말소할 것이라고 밝혔다.⁵⁶⁾ 엄밀한 의미에서 이 규정

53) 吕冬冬, “新形势下违纪违法案件的新特点、新趋势及对策研究.” 『理论界』, 2007년8期; “温州750万人口中有50万移民海外.” 『新浪财经』 2009년9월2일, <http://finance.sina.com.cn/roll/20090902/22036698900.shtml>(검색일:2023.1.6.); “三管齐下加强对证券业裸官监管.” 『证券日报』 2010.8.12.

54) “人大常委会委员:中国存在大量‘双重国籍’现象.” 『央视网』 2012년4월27일, <http://news.cntv.cn/china/20120427/102165.shtml>(검색일:2023.1.6.); “部分腐败人员秘密取得外籍或双重国籍.” 『人民日报』 2012.4.11.; “腐败分子秘入外籍逃惩罚.” 『央视网』 2012년4월13일, <http://news.cntv.cn/20120413/106507.shtml>(검색일:2023.1.6.).

55) “公安部对‘户口本腐败’亮剑 破解户口登记乱象.” 『人民网』 2014년7월13일, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0713/c1001-25273992.html>(검색일:2023.1.6.); “揪出户籍腐败的‘内鬼’.” 『中国青年报』 2015.3.27.; “堵不住户籍漏洞,刹不住特权歪风.” 中國共產黨新聞網, 2014년2월25일, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0225/c78779-24461895.html>(검색일:2023.1.6.).

은 기왕 발표되었던 “국민출입국관리법 실시세칙”이나 “공안부 30항목 주민 편의 조치”의 구체화에 불과했고, 그 집행범위 또한 상하이에 제한된 것이었다. 하지만 호적말소의 방식과 강제집행의 구체적 시간을 명시한 것이었기에 국내외의 반응은 이례적으로 뜨거웠다. 일단 중국내 여론은 크게 환영하는 분위기였다. 이는 한층 고조된 중국의 민족 정서 속에서 신화교화인 및 관련 인사의 해외생활 배경과 상대적 부유함이 부정적으로 평가되고 있었음을 의미한다. 반면에 구미 지역 중심의 신화교화인 커뮤니티는 “슬픈 소식”, “악랄”, “흉흉”, “이제 피할 수 없다”, “시간이 별로 없다”, “‘족보’에서도 쫓겨났다”는 등의 표현을 통해 한편으로는 해당 규정에 대한 공포심을 확산시켰고, 다른 한편으로는 공식적 질의를 포함한 여러 방식으로 상하이 공안국을 압박하고 나섰다.⁵⁷⁾

위 규정의 통지 보름 만인 2018년 3월 25일, 상하이시 공안국은 공식 홈페이지를 통해 집행 보류를 발표하였다. 이유인즉, 상위법령인 “국민출입국관리법”에 “해외 정착”에 대한 명확한 법적 정의가 없기 때문에 현 단계에서 관련인의 호적 말소를 강제하지 않겠다는 것이었다.⁵⁸⁾ 상하이 공안국이 신화교화인의 압박에 물러선 것이다. 이 소식은 『인민일보』를 포함한 거의 모든 매체와 포털을 통해 세계 각지로 전해졌고, 화교화인 관련 커뮤니티는 “걱정하지 말라”, “겨우 한숨을 쉬다”라는 제목으로 해당 뉴스를 전파했다.⁵⁹⁾

하지만 2018년 당시 “해외 정착”의 법적정의를 명확하지 않아 해당 정책의 집행을 보류한다는 상하이 공안국의 해명은 설득력이 없다. 중국정부는 일찍이 1984년 “화교, 귀교, 화교학생, 귀교학생, 교권 등 신분 해석(关于华侨、归

56) 上海市公安局, 2018년4월4일, <https://gaj.sh.gov.cn/shga/wzXxfbGj/detail?pa=110ef360e4374a41a9bee739534e6c5c54d01a372ab513b4df6374b968980fd4>(검색일:2023.1.6.).

57) “绿卡和中国户口二选一? 户籍新规引海外华人网络恐慌” 『BBC 中文』, 위의 사이트.

58) “上海暂不注销出国定居人员户口.” 『北京青年报』 2018년3월26일, <http://house.people.com.cn/n1/2018/0326/c164220-29888415.html>(검색일:2023.1.6.).

59) “不用担心了! 上海官方改口, 出国定居人员不注销户口!” 『移民帮』 2018년3월26일, <http://www.yiminbang.com/news/detail/50607/>(검색일:2023.1.6.); “出国定居人员不注销户口! 终于松了一口气.” 『恒信嘉杰移民』 2018년4월4일, <http://wap.hengxin.org/news/zhishi/296.html>(검색일:2023.1.6.).

侨、华侨学生、归侨学生、侨眷等身份解释)”에서 “소재국에서의 거주 권리를 이미 취득하였거나, 비록 거주 권리를 아직 취득하지 않았지만 실제 현지에서 거주하며 생계를 꾸리고 있는 경우”를 “정착”이라 규정했고,⁶⁰⁾ 이는 2005년 다시 구체화되어 “화교에 대한 정의 가운데 정착에 관한 해석(关于对华侨定义中定居的解释)”에서 ①해외 거주 국가의 장기거주 혹은 영주 권리를 취득한 경우, ②앞 항목의 거주 권리를 취득하지 않았지만, 해외 거주 국가에서 5년 이상의 합법적 거주 자격을 취득하고, 더불어 거주기간이 만 3년 이상이며, 그 가운데 실제 거주기간이 9개월 이상인 경우를 “해외 정착”이라 정의했다.⁶¹⁾ 가장 최근의 법령으로는 2009년에 발표된 “화교, 외적화인, 귀교, 교권 신분획정에 관한 규정(关于界定华侨外籍华人归侨侨眷身份的规定)”이 있는데, 여기에서는 ①해외 거주 국가의 장기거주 혹은 영주 권리를 취득하고, 더불어 해당 국가에서의 연속 거주기간이 2년이며, 2년 내 거주기간 누계가 18개월 이상인 경우, ②앞 항목의 거주 권리를 취득하지 않았지만, 해외 거주 국가에서 5년 이상의 합법적 거주 자격을 취득하고, 더불어 5년 내 해당 거주 국가에서의 거주가 30개월 이상인 경우를 “해외 정착”이라 규정하고 있었다.⁶²⁾ 즉, “해외 정착”에 대한 호적말소는 1986년부터 법적으로 규정되어 있었고, “해외 정착”에 대한 법적 정의는 1984년, 2005년, 2009년의 규정을 통해 이미 구체적으로 정의되어 있었다. 그럼에도 불구하고 상하이 공안국이 “유령호적”에 대한 말소 및 집행 계획의 통보를 보름 만에 뒤집었다는 것은 해당 정책에 대한 신화교화인의 반발과 입김이 얼마나 강력했는가를 충분히 짐작케 한다.

60) 中華全國歸國華僑聯合會, 2019년3월22일, <http://www.chinaql.org/n1/2019/0322/c420275-30990528.html>(검색일:2023.1.6).

61) 翁里, “论依法保护华侨的出入境权益.” 『浙江大学学报』, 2009년10월, pp.57~67, 59.

62) 湖南省人民政府, 2021년10월26일, http://www.hunan.gov.cn/hnszf/sxgk/wjk/zcfgk/202110/t20211026_C9922FA6410000013DE3E88C49CA1D1A.html(검색일:2023.1.6).

V. 결론 및 전망

2018년 신화교화인의 “유령호적”을 타격코자 했던 상하이 공안국의 “해외 정착”에 대한 호적말소 집행 통보는 신화교화인의 반발 속에서 결국 발표 보름 만에 보류되었고, 그로부터 2년 후인 2020년 중국 그린카드의 문턱을 낮추고자 했던 중국 사법부의 “외국인 영주 관리조례”는 중국내 여론의 반발 속에서 발표 열흘 만에 제정 보류되었다. 이해당사자 및 여론의 압력에 밀려 정부의 정책이 보류된 이 두 사례는 중국 그린카드 제도가 호적문제로 집약되는 중국내의 이해관계와 밀접하게 연결되어 있음을 보여줄 뿐 아니라, 이를 둘러싸고 대립하고 있는 두 진영의 갈등구조 및 이에 대한 중국정부의 모호한 태도를 노출시키고 있어 본 연구의 결론을 도출하는데 유의미한 상징성을 갖는다.

화교화인, 특히 개혁개방 이후 해외로 이주한 신화교화인은 중국정부에게 지속적으로 이중국적의 인정이나 그린카드의 확대 등을 요구하였다. 화교화인에 대한 우호적 조치가 우수한 자본, 기술, 관리능력을 가진 해외 인재의 영입에 도움을 줄 것이며, 이는 곧 “중화민족 위대 부흥”의 실현에 필수적인 “애국적 화교화인의 자금, 역량, 지혜(引侨资、聚侨力、汇侨智)”를 모으기 위한 전제라는 이유이다. 이에 반해 중국내 여론은 신화교화인을 개혁개방의 “기여자”라기 보다는 “수혜자”라고 이해한다.⁶³⁾ 이에 이들에 대한 “적절 배려”의 연속은 자본의 유입이 아닌 오히려 유출을 가져올 뿐 아니라 “특혜”, “부패”, “초국민대우”, “회색지대”라는 부정적인 국민정서를 형성하여 결국 공정하고 화합하는 중국사회를 만드는데 걸림돌이 된다는 이유이다. 본 연구는 이 갈등의 핵심적 이해관계가 호적문제를 중심으로 얽혀있음을 논하였다.

관련 정책의 집행에 있어 중국정부가 보여주는 모호한 태도는 논쟁 확대의 주요 원인을 제공했다는 혐의가 있다. 하지만 본 연구는 20여 년에 걸친 중국정부의 이러한 태도가 오히려 해당 논쟁의 심각성과 해결의 난이도를 충분히

63) “侨与新中国：从贡献者到受益者。”『中国侨网』2019년9월27일, <http://www.chinaqw.com/hqhr/2019/09-27/232696.shtml>(검색일:2023.1.6).

증명하고 있다고 평가한다. 2011년과 2018년 중국은행·사인은행(中国银行·私人银行) 및 중국초상은행(中国招商银行)이 발표한 보고서는 흥미로운 데이터를 품고 있다. 2018년 중국초상은행은 중국의 1,000만 위안(元) 이상 자산 보유자가 197만 명이며, 이들의 투자가능 총액이 70조 위안이라 밝혔다. 이 총액은 2018년 중국 GDP 총액의 78%에 육박한다. 이에 앞서 2011년 이들은 각기 보고서를 통해 1억 위안 이상 재산가 가운데 74%, 1천만 위안 이상 재산가 가운데 60%가 이미 해외이민을 완료했거나 현재 고려중이라 밝혔다.⁶⁴⁾ 이들은 본문에서 언급하고 있는 신화교화인 혹은 잠재적 신화교화인에 해당되는 바, 이는 중국정부가 신화교화인의 입김에서 자유로울 수 없는 이유이며, 나아가 그린카드 논쟁이 이중국적 허용논쟁, 호적논쟁과 맞물리면서 장기간 지속하게 만든 주요 동력이다.

중국 및 화교화인을 둘러싼 환경의 변화에 근거하여 본 연구는 향후 중국 그린카드 제도의 형식 및 그 규모가 단계적으로 다양하게 확대될 것이라 전망한다. 우선 그린카드 발급대상은 온전히 외국국적이다. 이는 화교화인이 그린카드를 신청하기 위해서는 우선 외국국적 취득 사실을 관계기관에 신고해야 함을 의미한다. 중국정부 산하 각급 공안국은 이들 외적화인의 신청 자료를 심사하고, 조건에 부합하는 외적화인에게 해당 지역의 그린카드를 발급한다. 그 조건이란 지역별 특성 및 중국의 필요에 따라 조절이 가능하다. 그린카드 발급 신청자가 많으면 많을수록 “적절 배려”의 범주는 명확해지면서 화교화인에 대한 관리의 투명성은 높아지고, 법적 집행력은 강화된다. 이에 더 많은 그린카드 발급 신청자를 유도하기 위해서는 그 형식이 다양해질 필요가 있다. 이미 “준(准)그린카드”라 불리는 3년 혹은 5년 기한의 비자가 외적화인에게 발급되고 있는바, 이는 “동포카드” 형식으로 중국 그린카드의 한계를 보완할

64) 招商銀行·貝恩公司, 『2019中国私人财富报告』, 2019년6월6일, p.3, <https://www.bain.cn/pdfs/2019060118008610.pdf>(검색일:2023.1.6.); 招商銀行·貝恩公司, 『2011中国私人财富报告』, 자료생성일 미상, p. 24, <http://oncotherapy.us/pdf/China.Wealth.Report.2011.pdf>(검색일:2023.1.6.); 中国银行私人银行·胡润研究院, 『2011中国私人财富管理白皮书』, 2011년10월, p.7~8, <https://pic.bankofchina.com/bocappd/report/201111/P020111104360888560054.pdf>(검색일:2023.1.6.).

수 있다.⁶⁵⁾ 이러한 과정을 통해 중국정부는 화교화인을 둘러싼 “회색지대”를 소멸시킬 수 있을 뿐 아니라 화교화인에 대한 법적 통제력과 정책의 주도권을 확보하게 되며, 화교화인은 중국정부의 필요기준에 따라 다양한 등급의 “주민과 동등한 권리의 보장”을 보장받게 된다.

물론 중국 그린카드 제도의 확대는 중국 호적제도의 개선을 전제하고 있다. 중국의 경직된 호적제도가 곧 대다수 중국 국민이 그린카드의 확대에 반발하는 주요 근거이기 때문이다. 이에 중국 호적제도의 개선과 중국 그린카드 제도의 확대는 서로 해당 정책의 강도 및 수위를 측정할 바로미터로 작동할 것으로 전망된다.

65) “成立國家移民管理局：中國強勢加入全球人才爭奪戰。”「國家移民管理局」, 위의 사이트.

참고문헌

- 김혜련, “중국의 외국인 영주제도 ‘그린카드’에 대한 연구” 『인문사회21』 제11권 4호, 2020.
- 최승현, “중국의 화교화인 우대정책에 대한 비판적 검토-국민 권리에 대한 역차별을 중심으로” 『중국지식네트워크』 제20호, 2022년11월.
- 『法制早報』 2004.11.18.
- 『中國青年報』 2015.3.27.
- 『人民日報』 1978.1.4.; 2012.4.11.
- 『證券日報』 2010.8.12.
- 國務院僑務辦公室政策研究室, 『僑務法規文件匯編』 內部發行, 1989.
- 陸益龍, 『戶籍制度-控制與社會差別』, 北京:商務印書館, 2003.
- 王慶武, 『中國與海外華人』, 北京:商務印書館, 1994.
- 周南京主編, 『境外華人國籍問題討論輯』, 香港:香港社會科學出版社, 2005.
- 蔡昉等, 『中國轉軌時期勞動力流動』, 北京:社會科學文獻出版社, 2006.
- 全國人大華僑委員會研究室編, 『僑務法律法規選編』, 北京:全國人大華僑委員會研究室, 1998.
- 全國政協提案委員會編, 『把握人民的意願-政協第九屆全國委員會提案及復文選』第2卷, 北京:新世界出版社, 2003.
- 全國政協提案委員會, 『把握人民的意願』, 北京:新世界出版社, 2005.
- 呂冬冬, “新形勢下違紀違法案件的新特點、新趨勢及對策研究” 『理論界』, 2007年8期.
- 劉國福, “外國人在中國永久居留制度批判性思考” 『公安學刊』, 2007年第6期.
- , “簡論外國人在中國永久居留(中國綠卡)制度” 『河北法學』, 2008年3月.
- 劉海波, “法律技術與戶籍制度困局” 『浙江學刊』, 2006年5月.
- 李玉榮·王海光, “一九五八年‘戶口登記條例’出台的制度背景探析” 『中共黨史研究』, 2010年9期.
- 商李蕾, “雙重國籍在中國” 『法制與社會:法學研究』, 2008年7月(上).
- 夏艷玲等, “論我國‘綠卡’制度對引進海外高層次人才的影响” 『大眾標準化:學術論壇』, 2021.4.8.
- 王飛凌, “中國戶口制度的轉型” 『二十一世紀』, 2008年10月.
- 翁里, “論依法保護華僑的出入境權益” 『浙江大學學報』, 2009年10月.
- 張展新, “中國‘綠卡’的資格待遇問題:以本國公民社會權利演進為視角的分析” 『華僑華人歷史研究』, 2019年1期.
- 張秀明, “21世紀以來海外華僑華人社會的變遷與特點探析” 『華僑華人歷史研究』, 2021年1期.
- 陳尚, “中國‘綠卡’制度改革將迎來突破性進展” 『長江叢刊:社會文化探析』, 2017.8.5.
- 國務院, http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/15/content_27173610(검색일:2023.01.06.).
- 國務院, http://www.gov.cn/xinwen/2014-11/20/content_2781156.htm(검색일:2023.01.06.).
- 國務院, http://www.gov.cn/guowuyuan/vom/2016-03/14/content_5053211.htm(검색일:2023.01.06.).

- 國務院新聞辦公室, <http://www.scio.gov.cn/32621/32629/32754/Document/1547508/1547508.htm>(검색일:2023.01.06.).
- 國務院僑務辦公室, <http://www.gqb.gov.cn/news/2015/1125/37146.shtml>(검색일:2023.01.06.).
- 國家稅務總局, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810765/n812151/n812391/c1082526/content.html>(검색일: 2023.01.06.).
- 國家移民管理局, <https://www.nia.gov.cn/n794014/n1050176/n1050508/c766294/content.html>(검색일:2023.01.06.).
- 南方網, https://www.chinadaily.com.cn/hqpl/2007-04/11/content_848348.htm(검색일:2023.01.06.).
- 東南網, http://www.fjsen.com/zhuanti/2012-05/02/content_8310340.htm(검색일:2023.01.06.).
- 人民網, <http://travel.people.com.cn/n/2015/0202/c41570-26492553-3.html>(검색일:2023.01.06.).
- 人民網, <http://politics.people.com.cn/n/2012/1217/c1001-19916720.html>(검색일:2023.01.06.).
- 人民網, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0731/c70731-25373720.html>(검색일:2023.01.06.).
- 人民網, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0713/c1001-25273992.html>(검색일:2023.01.06.).
- 北京青年報, <http://house.people.com.cn/n1/2018/0326/c164220-29888415.html>(검색일:2023.01.06.).
- 博迅, <https://news.boxun.com/news/gb/china/2014/08/201408270454.shtml>(검색일:2023.01.06.).
- 上海市公安廳, <https://gaj.sh.gov.cn/shga/wzXxfbGj/detail?pa=110ef360e4374a41a9bee739534e6c5c54d01a372ab513b4df6374b968980fd4>(검색일:2023.01.06.).
- 汕尾市人民政府, https://www.shanwei.gov.cn/swsgaj/gkmlpt/content/0/1/post_1821.html#209(검색일:2023.01.06.).
- 新浪網, http://k.sina.com.cn/article_7416236650_1ba0aca6a00100vvt2.html(검색일:2023.01.06.).
- 新華網, http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-03/08/c_1127184197.htm(검색일:2023.01.06.).
- 新浪財經, <http://finance.sina.com.cn/roll/20090902/22036698900.shtml>(검색일:2023.01.06.).
- 愛思想, <https://m.aisixiang.com/data/15617.html>(검색일:2023.01.06.).
- 央視網, <http://news.cntv.cn/china/20120427/102165.shtml>(검색일:2023.01.06.).

- 央視網, <http://news.cntv.cn/20120413/106507.shtml>(검색일:2023.01.06.).
- 移民邦, <http://www.yiminbang.com/news/detail/50607/>(검색일:2023.01.06.).
- 招商銀行·貝恩公司, 『2019中国私人财富报告』, <https://www.bain.cn/pdfs/201906060118008610.pdf>(검색일:2023.01.06.).
- 招商銀行·貝恩公司, 『2011中国私人财富报告』, <http://oncotherapy.us/pdf/China.Wealth.Report.2011.pdf>(검색일:2023.01.06.).
- 政策網, <http://www.chinapolicy.net/becandy.php?fid=90-id=24532-page=1.htm>(검색일:2023.01.06.).
- 中國共產黨網, <https://www.12371.cn/2018/09/26/ARTI1537916509115765.shtml>(검색일:2023.01.06.).
- 中國共產黨網, <http://theory.people.com.cn/n/2014/1101/c40531-25951786.html>(검색일:2023.01.06.).
- 中國共產黨新聞網, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0225/c78779-24461895.html>(검색일:2023.01.06.).
- 中国国際移民研究网, <http://www.ims.sdu.edu.cn/info/1013/10333.htm>(검색일:2023.01.06.).
- 中國日, 報http://world.chinadaily.com.cn/2014-08/04/content_18245825.htm(검색일:2023.01.06.).
- 中國事務, <https://www.chinaaffairs.org/gb/detail.asp?id=101845>(검색일:2023.01.06.).
- 中国银行私人銀行·胡潤研究院, 『2011中国私人财富管理白皮书』, <https://pic.bankofchina.com/bocappd/report/201111/P020111104360888560054.pdf>(검색일:2023.01.06.).
- 中国侨网, <http://www.chinaqw.com/hqhr/2019/09-27/232696.shtml>(검색일:2023.01.06.).
- 中國法律檢索系統, <https://law.pkulaw.com/falv/d775a1e90e263134bdfb.html>(검색일:2023.01.06.).
- 中央人民政府, http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/10/content_5489697.htm(검색일:2023.01.06.).
- 中央人民政府, http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/06/content_5165674.htm(검색일:2023.01.06.).
- 中央人民政府, http://www.gov.cn/wszb/zhibo275/content_1128987.htm(검색일:2023.01.06.).
- 中央人民政府, http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1860753.htm(검색일:2023.01.06.).
- 中央人民政府, http://www.gov.cn/test/2005-06/28/content_10509.htm(검색일:2023.01.06.).
- 中央人民政府, http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/21/content_5626288.htm(검색일:2023.01.06.).
- 中華人民共和國商務部, <http://www.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200612/20061204000376.shtml>(검색일:2023.01.06.).

中華人民共和國商務部, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/200501/20050100329253.shtml>
(검색일:2023.01.06.).

中華人民共和國教育部, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202012/t20201214_505447.html(검색일:2023.01.06.).

中華全國歸國華僑聯合會, <http://www.chinaql.org/n1/2019/0322/c420275-30990528.html>(검색일:2023.01.06.).

解放日報, <https://www.jfdaily.com/wx/detail.do?id=221381>(검색일:2023.01.06.).

參考消息, <http://www.cankaoxiaoxi.com/rui/zgilk/>(검색일:2023.01.06.).

僑務工作研究, <https://qwgyzyj.gqb.gov.cn/yjytt/215/3341.shtml>(검색일:2023.01.06.).

法国国际广播电台, <https://www.rfi.fr/cn>(검색일:2023.01.06.).

恒信嘉杰移民, <http://wap.hengxin.org/news/zhishi/296.html>(검색일:2023.01.06.).

湖南省人民政府, http://www.hunan.gov.cn/hnszf/xxgk/wjk/zcfgk/202110/t20211026_C9922FA6410000013DE3E88C49CA1D1A.html(검색일:2023.01.06.).

BBC中文, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-51750052>(검색일:2023.01.06.).

BBC中文, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-43496149>(검색일:2023.01.06.).

Abstract

A Study on the Controversy over the Foreign Permanent Residence System in China—Focusing on the Chinese Family Register System and the Interests of Overseas-Chinese

Seung Hhyun Choi(Professor, Chonnam University)

Under China's permanent residency system, which began in 2004, only 9,000 green cards were issued by 2020, and disputes over related systems are also continuing to spread. In the debate, Chinese and related organizations are at odds with the general public in China, the former argues for the expansion of the system, and the latter argues that the green card is "super-national treatment" and reverse discrimination against the people. This study found that this controversy was related to the rigid family register problem in China, and analyzed the background and progress of the controversy, the interests of overseas-chinese residents and the problem. Since 1958, China has strictly controlled the freedom of residence and transfer of Chinese people based on the public purpose of managing population and distribution, maintaining social order, and controlling food supply and demand. However, according to the Chinese government's preferential policy, it was easy for overseas-chinese to acquire family registers in certain large cities, and in particular, foreign Chinese who were not "Chinese citizens" formed a "gray zone" where they could enjoy the rights of the people by expedient. Against this background, the expansion of green cards was understood as the legalization of gray areas, and the debate was bound to spread. The expansion of China's green card system presupposes the improvement of the Chinese family register system. Accordingly, the two systems are expected to operate as barometers to measure the intensity and level of each other's policies.

Keywords: China, Overseas-Chinese, Permanent Residency, Green Card, Household Registration Certificates, Controversy

투고일: 2023년 01월 06일, 심사일: 2023년 1월 25일, 게재확정일: 2023년 2월 7일