

# 말레이시아의 화인사회(1945-1969): 독립과 馬華의 정체성

오 명 석\*

## - 목 차 -

- I. 서론
- II. 영국식민정부의 전후정책
- III. 말라야연합안에서 말라야연합방협약안으로
- IV. 말라야 공산당과 비상사태
- V. 화인 재정착사업
- VI. MCA의 성립배경과 성격
- VII. 화인 시민권 문제
- VIII. 馬華의 정체성과 말레이 특별권리
- IX. 말라야 화인의 경제

## I. 서론

말라야(1963년 이후에는 말레이시아)의 화인사회는 제2차세계대전, 특히 말라야에 대한 일본의 점령을 겪으면서 전전과는 크게 다른 정치적 상황에 놓이게 되었다. 가장 중요한 변화는 영국의 식민지배가 종결되고 독립 말라야

---

\* 서울대학교 인류학과

정부가 들어서게 된 것이다. 본 연구는 1969년의 말레이-화인간의 민족분쟁의 결과로 말레이 민족주의적 정책이 강화되기 시작하는 1970년대 이전 시기에 있어서 말레이와 화인간의 관계를 다루고자 한다. 종전 후 말라야가 독립하는 1957년도까지는 독립 말라야 사회에서 말라야의 화인들이 어떠한 위치를 차지할 것인가 하는 문제를 둘러싸고, 말레이와 화인사회의 지도자들과 식민정부간에 많은 논의와 협상이 진행되었던 시기이며, 1957년에서 1969년까지는 그 타협의 결과로 만들어진 체제가 정착되는 과정에서의 모순과 갈등이 심화되는 시기이다.

1957년에 제정된 독립헌법(Merdeka Constitution)은 독립 말라야에 있어서 말레이와 화인간의 관계에 대한 법률적인 규정을 포함하고 있다. 독립헌법의 내용을 협의하는 과정에서 식민정부, 말레이사회, 화인사회는 서로 상당히 다른 입장들을 표명하였지만, 이들간의 타협의 결과는 대체로 현상을 유지하는 선에 머물렀다고 할 수 있다. 가장 논란이 많았던 화인에 대한 시민권 부여의 문제는, 영국 식민정부의 자유로운 이민정책 하에서 사실상의 거주를 인정받았던 화인에게 법률상의 시민지위를 부여하는 것으로 결정되었다. 경제정책에 있어서도 급격한 국유화 등의 조치 없이 자유시장 경제체제를 그대로 유지하는 것으로 합의됨으로써 화인의 기존의 경제권이 보호되었다. 또 다른 논란의 대상이 되었던 문제였던 원주민으로서의 말레이인의 특별한 권리와 지위도 헌법에 보장되었는데, 이는 영국 식민정부의 말레이 우대정책의 연장선상에 있는 것이다.

독립 이전의 시기와 비교하여 중요한 차이점이라면, 다중사회(plural society) 체제 유지의 '우산' 역할을 하였던 식민정부의 권력이 말에게에 이양되었다는 것으로, 이는 비록 독립과정에서 형식적으로는 다중사회의 기본구조를 계승하였지만 그 실제적인 내용은 변화되어갈 소지를 안고 있는 것이었다. 독립 이후의 말라야(말레이시아) 사회의 변화, 특히 말레이와 화인 관계의 변화는 이 점을 분명하게 보여주고 있다. 1957년에서 1969년까지는 독립과정에서의 양 집단간의 타협의 내용이 비교적 충실하게 지켜졌던 시기라고 할 수 있다. 하지만, 현상유지가 말레이사회나 화인사회 모두에게 만족스럽게 받아들여진 것은 아니라는 사실은 독립 이후에 치른 몇 차례의 총선에서 드러나기 시작

하였으며, 급기야는 1969년에 양 집단간의 유혈분쟁으로 그 갈등이 표출되었다. 1970년대 이후 말레이시아 사회의 변화는 말레이 민족주의가 정부의 권력을 통해 강화되는 방향으로 진행되며, 말레이와 화인간의 관계도 근본적으로 변화하기 시작한다. 본 연구에서는 제2차세계대전 이후 1969년에 이르기까지 변화하는 말라야(말레이시아)의 정치 상황 속에서 화인들이 어떤 방식으로 대응하여 왔는가와 더불어 이 기간 동안 발생한 화인사회 내부의 변화에 대해 기술하고자 한다.

## II. 영국식민정부의 전후정책

제2차세계대전 직후 영국의 본국정부는 말라야의 통치방식을 종전의 말레이 지배계급을 통한 간접통치에서 영국의 직접통치를 강화하는 방향으로 전환하고자 하였다. 그 이유는 당시의 국제적인 상황과 말라야 내부의 상황을 고려할 때, 말라야의 독립은 불가피한 것으로 인식되었고, 독립 말라야 정부의 성격을 영국의 이해에 부합되는 방식으로 만들기 위해서는 영국정부가 독립의 과정을 적극적으로 주도할 필요가 있었기 때문이다. 영국정부의 이러한 전후 마스터플랜은 중국계가 중심이 된 공산주의운동과 말레이 귀족계급과 지식인을 중심으로 한 말레이 민족주의운동으로부터 이중적인 저항을 불러일으켰다.

전자의 공산주의운동은 당시 제3세계에서의 반식민지운동과 궤를 같이 하는 것으로, 영국의 제국주의적 전략 자체를 부정하는 가장 심각한 도전으로 받아들여졌다. 식민정부는 강압적인 무력탄압과 함께, 이들에 대한 대항적인 국내세력을 키우는 방식을 택하였다. 공산주의운동이 주로 중국계에 의해 주도되고 있다는 사실은 반화인적인 정서를 갖고 있는 말레이 민족주의자를 친영국적인 입장에 동조하도록 하는 데 유리하게 작용하였다. 또한 화인사회내부에서 공산주의자들로부터 위협을 받고 있던 화인 엘리트 집단을 동원하여 친영국적인 정치세력으로 키우고자 하였다.

말라야연합(Malayan Union) 안에 대한 말레이 민족주의자들의 저항은

식민정부가 이들의 요구를 수용하는 방식으로 무마시켰는데, 이는 말라야의 정치적 안정이 궁극적으로 말레이 집단의 지지에 의해서만 가능하다고 인식하였기 때문이다. 말라야연합안을 제대로 시행해보지도 못한 채, 말라야연방협약(Federation of Malaya Agreement)을 채택한 것은 영국정부의 이러한 태도를 잘 보여준다. 이는 종전 후에도 식민정부가 전전의 말레이 지배계급을 통한 간접통치의 방식으로 다시 복귀한 것으로도 볼 수 있다.

전후 영국식민정부가 독립 말라야 정부의 성격과 관련하여 기본적인 정치체제의 골격으로 제안한 것은, 말레이사회와 화인사회에서 친영국적인 성향을 갖는 지도자들간의 제휴와 협력을 바탕으로 한 협의민주주의(consociational democracy)이다(Heng Pek Koon 1988, 136). 식민정부는 이들 엘리트 집단의 연합이 말라야의 정치적 안정을 가져올 뿐 아니라, 말라야의 독립 이후에도 영국의 이익을 보장받을 수 있는 최선의 방책이라고 간주하였다. 공산주의운동은 보수적이고 친영적인 말레이와 화인 지도자들간의 타협을 가능케 해주는 계기가 되었으며, 식민정부는 이를 최대한 정치적으로 활용하였다.

독립헌법의 제정으로 상징되는 말레이계와 중국계간의 타협 또는 거래는 식민정부의 적극적인 간섭하에서 성립된 것이다. 하지만, 이러한 타협은 말레이사회와 화인사회의 이익을 대변하여 협상에 나선 UMNO(United Malays National Organization:통일말레이국민조직)와 MCA(Malayan Chinese Association:말라야화인협회) 양측에 그들의 민족집단으로부터 지지를 얻는데 항상 어려움을 수반하는 것이었다. 협상과정에서 가장 큰 이슈로 제기되었던 것은 화인을 포함한 비말레이계에 대한 시민권 부여문제와 말레이의 특별권리의 인정과 관련된 문제였다. 이 문제와 관련된 양보는 각각의 민족집단으로부터 강한 정서적 반응을 불러일으키는 매우 예민한 사항이었다. 자신들의 민족집단으로부터의 지지와 비판에 민감할 수밖에 없었던 UMNO와 MCA의 지도자들이 어느 정도의 반발을 감수하고 타협에 이르게 된 데에는 식민정부의 강요가 상당한 정도 작용하였다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 말라야연합안에서 말라야연방협약으로

1945년 8월 일본의 갑작스런 항복 이후 말라야에 다시 돌아온 영국은 전후 말라야를 통치하기 위한 청사진으로 말라야연합안의 시행을 추진하고자 하였다. 말라야연합안은 일본의 말라야 점령기간 중인 1943년에 식민성(Colonial Office)과 육군성(War Office)이 함께 설립한 말라야 기획부(Malayan Planning Unit)에서 제안한 것으로 전전의 식민지 정책으로부터의 중요한 전환을 포함하였다. 즉, 전전 말라야 식민정책의 세 가지 골격이었던 말레이 술탄의 통치권, 말레이 왕국들의 자율성, 말레이 커뮤니티의 특별한 지위를 포기하는 것을 의미하였다(Stockwell 1979, 17). 말라야연합안은 말레이 술탄의 통치권을 영국의 국왕에게 이양하고, 복잡한 식민행정체계 - 즉, 연방말레이왕국(Federated Malay States), 비연방말레이왕국(Unfederated Malay States), 해협정착지(Straits Settlement) - 를 단일한 중앙집권적인 정부체제로 통일하며, 말라야에서 태어났거나 일정 기간 이상 거주한 사람에게는 그들이 어떤 민족 집단에 속하는가를 불문하고 동일하게 시민권을 부여한다는 조항이 포함되어 있었다(Hua Wu Yin 1983, 76).

종전 직후 영국 정부는 해럴드 마이클경(Sir Harold MacMichael)을 말라야에 파견하여 말레이 술탄들로부터 말라야연합안에 대한 동의를 받아내었다. 술탄의 통치권을 영국의 국왕에게 이양하는 것에 대한 말레이 술탄들의 저항이 예상되었지만, 일본 점령기간 중에 일본에 협력했다는 전력으로 그 위치가 불안정해진 말레이 술탄들에게 위협적이고 강압적인 태도를 취함으로써 동의를 강요해낸 것이다(Ariffin Omar 1993, 46). 술탄들의 동의를 토대로 하여 식민정부는 1946년 4월부터 말라야연합체제로 돌입하였다.

그러나, 말라야연합안의 내용이 알려지면서 말레이 커뮤니티로부터 강력한 반발이 제기되었다. 특히 이 안의 실행으로 기존의 특권적 지위에 직접적인 영향을 받게 된 말레이 술탄과 말레이 귀족계급, 그리고 민족주의적 성향의 말레이 지식인들을 중심으로 말라야연합안에 대한 반대운동이 전국적으로 전개되었다. 이들은 말레이 술탄의 통치권을 부정하고, 민족집단에 상관없이 동

등한 시민권을 부여한다는 조항은 원주민으로서의 말레이의 특별한 지위를 부정하는 것을 의미한다는 점을 강조함으로써 말레이 집단의 민족적 정서에 호소하였다. 온 자파르(Datuk Onn bin Jaafar)의 주도로 1946년 3월에 UMNO가 설립되면서 말라야연합안에 대한 말레이의 저항운동은 전국적인 조직을 갖추게 되었다(Stockwell 1979, 84-86).

예상보다 거센 말레이 커뮤니티의 저항에 부딪친 식민정부는 말레이 술탄과 UMNO의 지도자들과의 타협을 시도하여, 말라야연합안을 대체하는 말라야연방협약을 체결하고 1948년 2월부터의 이의 시행에 들어가게 되었다. 이 협약은 말레이 집단의 요구를 대폭 수용한 것으로, 말레이 술탄의 통치권과 말레이의 특별 권리를 인정하고, 말레이에게는 자동적으로 시민권을 부여하고, 비말레이에게는 시민권 부여의 조건을 대폭 강화하는 내용을 담고 있었다.

말라야연합안이 말레이계의 거센 저항을 불러일으켰다면, 말라야연방협약은 비말레이계, 특히 화인들로부터 강한 반발을 야기하였다. 새로운 협약안에 반대하기 위하여, 중국계가 주도적인 공산당과 노동조합, 화인상공회의소, 말레이 좌파 지식인들의 연합세력인 AMCJA(All-Malayan Council of Joint Action)-PUTERA(Pusat Tenaga Rakyat)가 1947년에 설립되었다. 이들은 연방협약안을 대체하기 위한 인민헌장(People's Constitution)을 제시하였는데, 그 내용 중 중요한 것은 말라야에 거주하는 모든 민족 집단은 동등한 시민권을 보장받아야 하며, 말레이어를 공용어로 하고 말레이 술탄의 통치권을 인정한다는 것이었다(Hua Wu Yin 1983, 82-83). 이 헌장은 말레이계와 중국계가 상호 타협한 두드러진 사례이지만, AMCJA-PUTERA 조직 내부에서는 시민권, 국가정체성과 관련하여 심각한 의견대립이 존재함으로써 통일적인 입장을 견지할 수가 없었다(Ikmal Said 1992, 270-271). 식민정부는 좌파세력이 주도하였던 AMCJA-PUTERA의 요구를 받아들이지 않고, 1957년 독립헌법이 제정될 때까지 말라야연방협약체제를 유지하였다. 하지만, 말라야 공산당의 무력항쟁에 직면하면서, 식민정부는 보다 보수적이고 친영적인 화인 엘리트 집단을 중심으로 MCA의 설립을 배후에서 유도하고, 이들이 UMNO지도자들과의 협상을 통하여 연방협약안을 대체할 새로운 헌법

의 논의에 참여하게 하였다.

#### IV. 말라야 공산당과 비상사태

말라야 공산당(MCP: Malayan Communist Party)은 중국 본토에서 국민당과 공산당이 결별한 이후인 1930년에 말라야 국민당(KMTM: Kuomin-tang Malaya)의 좌파가 분리하여 설립하였다. 말라야 공산당은 특히 중국계의 노동조합에서 주도적인 위치를 차지하였으며, 화인학교에서는 말라야 국민당과 함께 세력을 양분하고 있었다(Heng Pek Koon 1988, 21).<sup>1)</sup> 말라야 공산당이 말라야에서 영향력이 큰 정치세력으로 발전한 것은 일본의 말라야 점령기간(1942-1945) 중이다. 중국 본토에서의 중국과 일본간의 전쟁의 여파로 강한 반일 감정을 가지고 있던 화인들을 동원하여 말라야 공산당은 MPAJA(Malayan People's Anti-Japanese Army)를 조직하여 일본군에 대한 거의 유일한 무장 게릴라전을 전개하였다. MPAJA가 말라야란 표현을 사용한 것은 이 조직이 다민족적인 성격을 가진 것으로 보이기 위한 의도에서 였지만, 실제로 약 7,000-8,000명으로 추정되는 MPAJA 구성원의 90%가 화인이었으며, 조직내의 공식어로도 만다린이 사용되었다(Stubbs 1989, 44). MPAJA의 항일투쟁은 영국정부로부터 말라야 공산당에 대한 우호적인 태도를 갖게 하였으며, 화인사회에 있어서도 일본 점령기 중에 일본군에 대해 미온적이거나 협조적인 태도를 보였던 말라야 국민당이나 전통적인 화인지도자들에 비해서 말라야 공산당의 위상을 크게 높이는 계기가 되었다.

일본의 항복 후 45년 10월 영국 군사통치(BMA: British Military Administration)가 수립되기까지의 짧은 권력 공백기에 MPAJA는 말라야에서 유일하게 군사력을 갖는 조직으로서 치안권을 행사하였다. 이 기간 중에

1) 말라야에서 초기 공산주의 운동은 海南人(Hainanese)가 주도하였는데, 고무공장 노동자, 하인, 제화업자, 목수, 선원, 기계공의 노동조합이 중심세력이었다(Heng Pek Koon 1988, 25).

MPAJA는 일본 점령기간 중 중국 공산주의자의 색출과 처형에 협조하였던 말레이 경찰, 첩보제공자들에게 대한 보복 테러 등 '공포의 통치'를 실시하였고, '중국인이 말라야를 통치할 것'이라는 선언을 하였다(Stubbs 1989, 45-46). 이러한 MPAJA의 활동은 말레이인들에게는 화인의 권력장악을 위한 공세로 간주되었으며, 이에 대항하기 위해서 말레이 무슬림 집단들이 성전(jihad)을 선포하고 말라야의 여러 지역에서 화인과 무력충돌하는 사태로 발전하였다. 이 시기는 말라야에서 화인과 말레이간의 관계가 가장 악화되었던 시기로 기억되며, 그 후 말레이와 화인간의 상호불신이 지속되는 중요한 계기가 되었다(Ikmal Said 1992, 266).

영국군사통치가 시작되면서, 말라야 공산당은 MPAJA를 해체하고 무기를 반납하는 등 식민정부에 대해 유화적인 정책을 취하였다. 그 이유는 식민정부와 말레이를 상대로 한 무력투쟁으로는 공산주의 혁명을 성공시키기 어렵다는 상황인식과 당시 말라야 공산당 지도자들의 온건정책 때문이기도 하였다.<sup>2)</sup> 식민정부와 말라야 공산당간의 초기의 우호적인 관계는 곧 냉각되었는데, 이는 말라야 공산당의 배후에 있던 노동조합이 야기한 1946-48년간의 대규모 파업에 대한 식민정부의 무력적인 탄압이 그 계기가 되었다(Hua Wu Yin 1983, 85-88). 말라야 공산당은 식민정부의 반공산주의적 정책하에서 합법적인 투쟁을 전개하는 것이 점차 어려워진다는 인식을 갖게 되었고, 또한 친영적이던 라이 텍(Lai Tek)이 실권하고, 친 쩡(Chin Peng)과 같은 강경론자들이 득세하면서, 1948년 3월의 중앙집행위원회에서 '무장투쟁' 방침을 공식적으로 채택하였다(Stubbs 1989, 60). 같은 해 6월 세 명의 유럽인 농장주가 공산주의자에 의해 살해되는 사건이 발생하자 식민정부는 비상사태를 선포하고, 말라야 공산당과 공산당의 영향하에 있던 노동조합을 불법화 시켰다. 이때부터 말라야 공산당은 정글로 들어가 식민정부와 무장투쟁을 전개하였는데, 비상사태는 1960년에 이르러서야 공식적으로 말소되었다.

2) 제2차세계대전 직후 코민테른은 제3세계 공산주의운동이 '공개적이고 합법적인 투쟁'의 방식을 취해야 한다는 원칙을 제시하였으며, 또한 말라야 공산당의 총서기였던 라이 텍(Lai Tek)은 온건하고 유화적인 입장을 보였다. 라이 텍은 일본, 영국의 삼중첩자였다는 사실이 나중에 밝혀져 1948년에 말라야 공산당으로부터 축출되었다(Stubbs 1989, 45).



말라야에 공산주의운동이 확산되지 못하도록 억제하는 것이 전후 식민정부의 최우선 과제로 설정되었다. 식민정부는 말라야 공산당을 제압하기 위하여 경찰과 군의 무력을 사용하고, 공산당에 대한 지지도가 높았던 화인 무단거주자(squatter)를 통제가 용이한 지역으로 재정착시켰으며, 또한 말라야 공산당에 대한 대안적인 중국계 정치세력으로 MCA의 설립을 유도하였다.

## V. 화인 재정착사업

비상사태 기간 중에 말라야 화인사회에 가장 큰 영향을 미쳤던 변화 중의 하나는 화인 무단거주자들에 대한 재정착사업이었다. 이 사업은 식민정부가 말라야 공산당 게릴라의 활동 근거지를 없애기 위한 전략적인 의도에서 시행되었다. 화인 무단거주자 문제는 1930년대 초의 대공황시기에 주식광산, 고무플랜테이션, 공장 등에서 실직한 다수의 화인 노동자들이 말레이 보호구역(Malay Reservation), 삼림, 광산이나 플랜테이션의 주변지역에 불법으로 토지를 점유하면서 발생하였으며, 여기에 일본점령기간 중 일본군의 잔혹행위를 피하기 위해 도시를 떠난 화인들, 고무농장과 주식광산의 생산활동이 거의 중단됨으로써 실직한 노동자들이 추가됨으로써 화인 무단거주자가 크게 증가하였다(Heng Pek Koon 1988, 101-102). 종전 직후 화인 무단점유자의 숫자는 대략 50만명에 이른 것으로 추정된다.

식민정부에게 있어서 화인 무단거주자 문제는 단순히 그 규모가 크다는 것 뿐만 아니라,<sup>3)</sup> 이들이 대체로 친공산당적 성향을 띄고 있었기 때문에 더욱 심각한 것이었다. 이들의 정착지는 일본점령기간 중에 MPAJA 활동의 근거지로 활용되었으며, 종전 후에도 말라얀 공산당은 이 지역에서 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있었다(Heng Pek Koon 1988, 103). 1948년 비상사태의

3) 종전 직후 유럽인 농장주들로 구성된 UPAM(United Planters Association of Malaya)은 그들의 플랜테이션 지역으로부터 이들 무단거주자들을 추방해 줄 것을 정부에 강력하게 요구하였으며, 한편 말레이 지도자들은 이들을 말레이 보호구역에 재정착시키는 방안에 대해서는 반발하였다(Heng Pek Koon 1988, 102-103).

발생 이후 식민정부는 공산계릴라의 활동을 진압하기 위해서는 이들에게 식량, 정보, 인력을 제공하는 화인 무단정착촌을 계릴라로부터 차단시키는 것이 가장 효과적인 방책이라는 인식을 갖고 있었다.

브릭스 계획(Briggs Plan)이라고 불리는 화인 무단거주자들에 대한 대대적인 재정착사업은 사업의 주체나 시행방식에 있어서 전쟁수행정책의 일환이었다는 점을 뚜렷이 보여주고 있다.<sup>4)</sup> 브릭스 계획이란 여러 농촌지역에 분산거주하고 있던 화인 무단거주자들을 감시와 통제가 용이한 '요새화'된 캠프 또는 지역에 강제로 재정착시키는 것이다. 재정착지의 외곽은 철조망이나 담장에 의해 둘러싸여 있으며, 재정착민에게는 저녁 7시에서 오전 6시까지 통금이 적용되고, 정착지 외부로의 출입은 경비원의 허가를 받아야 하고, 쿠폰에 의한 식량의 구입, 비중국계 경찰의 상주 등 철저하게 생활이 통제되었다(Stubbs 1988, 103; Loh Kok Wah 1988:150-152).

재정착사업이 시작된 1950년대초로부터 불과 2년만에 440개의 재정착지에 470,509명의 화인 무단거주자가 이주하였다는 사실은 이 사업이 매우 서둘러서 진행되었으며, 매우 짧은 기간 동안에 거의 대부분의 화인 무단거주자들이 재정착사업의 영향을 받았음을 보여준다(Heng Pek Koon 1988, 104). 급조된 재정착지는 물, 전기, 도로, 위생시설, 학교 등의 기본적인 시설이 제대로 갖추어지지 못한 열악한 환경이었고, 여기에 군과 경찰의 통제와 임의적인 구속의 남발, 계릴라의 산발적인 습격, 토지와 일자리의 부족 등으로 재정착민들의 정부에 대한 불만은 고조되었다.

1952년 말라야의 고등판무관(High Commissioner)으로 부임한 템플러경(Sir Templer)은 대계릴라전에서 심리전을 전개하기 위해서는 재정착민들의 불만을 완화시키는 것이 필요하다는 인식하에 재정착지에 대한 개발정책을 수립하고, 이들 재정착지를 '신농촌(New Village)'이라고 명명하였다(Loh Kok Wah 1988:136). 식민정부에게 다행스러웠던 점은 당시 한국전쟁의 발발로 고무와 주석의 국제시세가 폭등하여 말라야 정부의 재정상태가 크게

---

4) 재정착사업의 입안자인 육군중장 해럴드 브릭스경(Sir Harold Briggs)은 말라야에서의 대계릴라전을 지휘하기 위하여 공작책임자(Director of Operation)로 파견된 사람이다(Stubbs 1988, 90).

호전되었으며, 그 재원 중의 일부를 재정착지의 개발에 사용할 수 있었다는 것이다. 한편 MCA는 화인 재정착민들의 지지를 얻기 위하여, 재정착지 내에 화인학교, 공회관, 진료소, 유아원 등의 교육과 복지 시설의 설립에 재정적으로 기여하고, 비상계엄법의 악용 등에 의해 피해를 입은 화인에 대한 법적 구제에 나서는 등 재정착민들의 이해를 대변하는 정치조직으로서의 위상을 굳히고자 노력하였다(Heng Pek Koon 1988:110-119). 재정착지의 상황이 호전되면서 MCA는 이 지역에 뿌리를 내리는 것이 가능해졌으나, 1960년대의 선거에서 중국계 야당인 DAP(Democratic Action Party)에 대한 재정착민들의 지지도가 높게 나타난 것에서 알 수 있듯이, 이 지역의 반정부적인 태도는 쉽게 사라지지 않았다. 하지만, 재정착사업이 말라야 공산당의 게릴라 활동에 결정적인 타격을 주었으며, 1953년 이후 게릴라 활동이 크게 위축되는 중요한 원인이었음을 부정할 수 없다.

## VI. MCA의 성립 배경과 성격

말라야 공산당은 일본점령기간과 종전 직후에 화인사회에서 가장 강력한 영향력을 행사하던 정치조직이었으나, 무장투쟁으로 정책 전환 후 집중적으로 군사적, 정치적 탄압을 받은 결과 1950년대 중반에는 정치적 영향력이 거의 소멸되고 말았다. 말라야 공산당의 쇠퇴는 MCA가 말라야 화인사회에서 영향력을 확대하는 과정과 맞물려 있다. 1949년에 MCA가 설립된 배경에는 첫째, 비상사태의 국면에서 말라야 공산당의 화인사회에서의 영향력을 약화시킬 수 있는 대안적인 정치세력을 키우고자 하는 식민정부의 의도, 둘째, 말라야 공산당의 부상으로 자신들의 권위가 크게 위협받았다고 느끼고 있던 화인 기업가(tokway)와 엘리트 층이 독립을 협상하는 과정에서 그들의 경제적 이해를 보호받을 수 있는 제도적 장치가 필요하다는 인식이 서로 맞아 떨어졌다는 점을 지적할 수 있다(Heng Pek Koon 1988, 54-56). 또한 1949년에 중국 본토에 공산정부가 수립되고 국민당 정부가 대만으로 도피하는 상황이 발생하면서, 식민정부는 중국에서의 정치적 분쟁이 말라야에서 재현될 것을

우려하여 말라야 공산당과 말라야 국민당을 불법화 시켰다. 화인 기업가와 전통적인 지도자들이 주도하던 말라야 국민당이 불법화됨으로써 이들은 또 다른 정치적 조직을 설립할 필요가 있었다는 점도 식민정부의 권유에 이들이 적극적으로 대응하게 된 이유 중의 하나이다.

MCA의 지도층은 크게 해협화인(Straits Chinese 또는 Baba) 사회의 지도자와 老客(Laukeh) 커뮤니티의 지도자들로 구분된다.<sup>5)</sup> 전자는 제2차세계대전 전에 SCBA(Straits Chinese British Association)를 중심으로 활동했던 세력으로 영어교육을 받고 친서구적인 성향을 갖고 있는 반면, 후자는 말라야 국민당의 지도층과 상당 부분 일치하는 집단으로, 화인 상공회의소(Chinese Chamber of Commerce), 지역 또는 방언회관(Huay-kuan), 종친회, 화인학교에 그 세력기반을 두고 있으며, 정치적으로도 문화적으로도 중국적 정체성이 강한 집단이다(Heng Pek Koon 1988, 59-68). 이들 두 집단간에 정치적, 문화적 지향성에 있어서는 중요한 차이가 있지만, 계급적 배경에 있어서는 이들 지도자들이 거의 대부분 기업가와 소수의 전문직 종사자들로서 MCA는 종종 화인 “또끼이(tokway) 정당” 또는 화인 “자본가 정당”이라고 불린다(Hua Wu Yin 1983, 99).

대외적으로 MCA의 지도층은 해협화인 또는 바바(Baba) 출신이 차지하였는데,<sup>6)</sup> 그 이유는 이들이 영어사용에 능숙하고 전전에 식민행정기구에 참여하였던 관계로 영국관료나 말레이 귀족과 친분관계를 맺고 있어서 협상을 하는 데 유리한 위치를 점하고 있었기 때문이다. 그러나, 이들이 MCA를 완전히 장악했다고는 할 수 없는데, MCA 내부의 정치역학이나 하부조직으로 내

---

5) 해협화인 또는 바바(Baba)는 말라야에 상대적으로 일찍 정착한 중국인들의 후손을 가리키며, 문화적으로는 중국문화와 말레이 문화 또는 유럽문화가 섞여 있는 특징을 갖고 있다. 이들은 말라카, 삐낭, 싱가포르와 같은 해협정착지(Straits Settlement)에 주로 거주하였기 때문에 해협화인이라고 불리우게 되었다. 老客(Laukeh)은 Heng Pek Koon(1988, 33)이 그의 저서 속에서 사용하고 있는 용어로, 19세기에 새로 이민해 온 화인을 가리켰던 新客(sinkeh)들이 말라야에 오래 정착하거나, 중국적인 환경 속에서 성장한 말라야 출신의 화인을 가리키는 명칭이다.

6) MCA의 초대 당수인 탄첵록(Tan Cheng Lock: 1949-1957), 림충우(Lim Chong Eu: 1958-1959), 탄슈신(Tan Siew Sin: 1961-1974, 탄첵록의 아들)은 모두 해협화인 출신이었으며, MCA의 당수직이 비해협화인 출신으로 넘어간 것은 1975년 이후에 이르러서였다.

려갈수록 老客 커뮤니티의 지도자들은 그들이 속해 있는 각각의 지역회관, 방언회관, 종친회의 지도자들로서, 화인사회내부의 전통적인 분화와 정치적 권위의 양상을 그대로 유지하였다. 예를 들어 MCA의 핵심지도자의 하나인 H. S. Lee는 슬랑고(Selangor)주 상공회의소 대표, 슬랑고 화인회관 대표, 페락(Perak) 화인협의회 대표, 광동회관 연합체의 공동대표, 화인 길드 연합체의 대표를 겸직하고 있었다(Heng Pek Koon 1988, 63-65). 이러한 사정은 MCA의 하부조직의 지도자들에게 있어서도 비슷한 양상으로 나타났다.

MCA의 정치적 이데올로기는 기본적으로 화인 자본가와 뿌띠 부르쥬아지의 경제적 이해를 대변하는 보수적 성격이었지만, 중국 본토와의 관계설정, 말라야 화인의 문화적 정체성과 관련하여서는 MCA내부에 있어서도 상당한 편차를 보였다. 해협화인의 입장은 MCA의 초대당수인 탄첵록(Tan Cheng Lock)에 의해 대변되는데, 그는 馬華(Malayan Chinese)로서의 정체성을 주장하면서, 말라야에 거주하는 화인들은 정치적으로 말라야안으로서의 시민의식을 가져야 한다는 것을 강조하였다. 반면, 老客 커뮤니티의 지도자들, 그중에서도 특히 과거 말라야 국민당 출신의 지도자들은 중화민족주의(pan-Chinese nationalism)적 성향이 강하며, 대만의 국민당 정부에 대한 충성심을 간직하고 있었다. 말라야 화인의 문화적 정체성과 관련하여서 두 집단 모두 화인의 고유한 문화와 언어를 보존하여야 한다는 원칙에 대해서는 일치된 입장을 가졌으나, UMNO와의 협상과정에서 말레이 문화의 특별한 지위를 인정하는 온건한 태도와 화인 문화를 말레이 문화와 완전히 동등한 위치로 인정받기를 원하는 강경한 태도 사이에 차이가 존재하였다. 식민정부, UMNO와의 독립헌법의 제정을 둘러싼 협상을 주도한 것은 해협화인 출신의 지도자였으나, 이들은 MCA 내부의 老客 커뮤니티로부터 말레이에게 지나친 양보를 하지 않도록 끊임없는 압력을 받았다.

MCA와 UMNO간의 협상의 주된 내용은 말라야연방협약을 대체할 새로운 독립헌법의 제정과 관련된 것으로, 이 두 정당간의 최초의 협상은 식민정부가 1949년에 주도하였던 CLC(Communities Liason Committee)에 협상 파트너로 참여한 것이었다. 식민정부는 말라야의 두 지배적인 민족집단인 말레이계와 중국계간의 합의가 정치적 안정을 확보하기 위해 결정적인 중요성을

갖고 있는 것으로 인식하고, 이들 두 집단의 보수적이고 친영적 성향의 지도자들간의 합의와 타협을 통한 연합민주주의 체제를 구축하고자 하는 의도를 갖고 있었다. CLC의 협의과정에서 쟁점이 되었던 사항은 비말레이계에 대한 시민권 조항과 말레이의 특별권리의 인정에 관한 것이었다. 이 사항에 대한 MCA와 UMNO간의 의견차이와 상대방에 대한 불신이 잠재해 있었기 때문에 CLC에서는 구체적인 합의를 도출해내지 못하였다.

그러던 중, 1952년의 쿠알라룸푸르시 선거와 1955년의 총선거에서 선거 전략으로 채택하였던 UMNO-MCA 연합후보 천거가 예상보다도 큰 성공을 거둠으로써, 양 정당은 전략적인 차원에서 상호간의 정치적 제휴가 필요하다는 인식에 도달하게 되었고, 이를 바탕으로 서로간에 일정한 양보하에서 타협을 현실화하였다. 그 타협의 산물이 1957년에 제정된 독립헌법으로서, 그 주된 내용은 화인을 포함한 비말레이계에게 시민권을 부여하는 조건을 대폭 완화하고, 대신 말레이의 특별권리를 헌법상에 명문화시킨 것이었다. 헌법상에 명시적으로 드러나 있지는 않지만, MCA의 지도자들이 UMNO의 지도자들로부터 약속받은 사항은 MCA가 행정부에 참여하며, 자유시장 경제체제의 유지를 통해 화인의 경제적 이해를 보장받는다는 것이었다. 1969년에 말레이와 화인간의 유혈충돌이 발생하기 전까지 독립 말라야 정권의 성격은 이러한 민족집단간의 거래(ethnic bargain)에 기초한 것이었으며, 이를 두고 말라야 정치의 성격을 집단주의적 정치(communal politic)라고 규정짓기도 한다(Enloe 1968; Ratnam 1965; Vasil 1971).

## VII. 화인 시민권 문제

비말레이인에 대한 시민권 부여문제는 종전 직후부터 독립에 이르는 기간 동안 말레이와 화인간에 가장 예민한 쟁점이 되었던 사항이다. 제2차 세계대전 이전에는 식민정부의 개방적인 이민정책하에서 화인 이민자들은 그들의 법적 지위에 대한 보장없이도 사실상의 거주를 인정받고 있었다. 하지만, 말라야의 독립이 논의되고, 정부 권력이 식민정부에서 말레이계로 이양되는 것

이 가시화되는 상황에서 시민권의 획득은 화인들에게 가장 중요한 것으로 인식되었다. 또한 1949년 중국의 공산화, 1950년 말라야와 대만간의 단교는 말라야의 화인들에게 말라야를 자신들의 영구한 거주지로 간주할 수밖에 없는 외부적 여건을 조성하였다. 시민권 없이는 화인들의 정치적 참여가 제한된다는 것이 명백할 뿐 아니라, 그들의 재산권과 경제활동도 불안정한 위치에 놓이고, 중국문화, 언어, 교육의 유지도 보장될 수 없는 것으로 여겨졌다. 화인들에게 있어서 말레이에게 다른 부분에 관해서는 일정한 양보를 하더라도 시민권을 보장받는 것이 말레이와의 타협과정에서 가장 핵심적인 사항이었다. 반면 말레이에게 있어서는 화인들에게 자신들과 동등한 시민권을 부여한다는 것은 그들의 정치권력과 특별한 권리를 유지하는데 커다란 위협이 되는 것으로 간주되었다. 종전 직후 말라야 공산당의 정치적 주도권 장악의 시도는 말레이계에게 그런 위협을 실감하게 하였으며, 화인 커뮤니티의 중국지향적인 민족주의 태도, 화인사회와 말레이사회간의 교류의 부재는 말레이인들이 화인들의 말라야에 대한 충성심을 의심하게 만드는 이유였다.

1947년의 인구센서스에 의하면, 싱가포르를 제외한 말라야 지역내에 거주하는 총인구 491만명 중 말레이가 243만명(49.5%), 화인이 188만명(38.4%), 인도인이 54만명(10.8%)를 차지하고 있다(Sidhu & Jones 1981, 30). 즉, 말레이인이 전체 인구의 절반을 간신히 차지하고, 화인은 소수민족집단이라고 할 수 없는 비중을 차지하고 있었으며, 여기에 싱가포르 거주 화인까지 포함한다면, 말레이인과 화인은 인구비율상 거의 대등한 위치에 있었다고 할 수 있다. 이러한 민족집단별 인구분포상황은 말라야연합(Malayan Union)안의 시민권 조항에 대한 말레이계의 반발이 현실적 근거를 가지고 있음을 보여준다.

말라야연합안의 시민권에 대한 조항은 말라야에서 출생한 사람에게는 자동적으로 시민권이 부여되는 한편(jus soli), 말라야 이외의 지역에서 출생한 사람은 18세 이상으로 지난 15년 중 10년 이상을 말라야에서 거주한 경우에 시민권을 부여하는 것으로 규정되어 있다(Purcell 1965, 320). 말라야연합안의 기본적인 원칙은 말레이인과 비말레이인을 구분하지 않고 동등한 조건에서 시민권을 부여한다는 것으로 말레이인의 특별한 지위를 인정하지 않는

것이다.

말라야연합안의 이러한 조항은 즉각적으로 말레이 커뮤니티의 거센 반발을 불러 일으켰으며, 그 결과 식민정부는 말레이의 요구를 대폭 수용하여, 동등한 시민권 개념을 포기하고 비말레이의 시민권에 대한 엄격한 제약을 부가한 말라야연방협약(Federation of Malaya Agreement)을 체결하였다. 새로운 시민권 조항은 말레이 술탄의 피통치자(subject)로 인정되는 사람에 대해서는 출생지에 관계없이 자동적으로 시민권을 부여하는 것으로 되어 있다. 그 의미는 말레이 본토인은 물론이고 인도네시아에서 이주해 온 다수의 무슬림도 자동적으로 시민권을 부여받게 된다는 것이다. 반면, 비말레이에 대해서는 비록 말라야에서 출생하였더라도 지난 12년 중 8년 이상을 말라야에서 거주하였거나, 말라야가 아닌 지역에서 출생하였을 경우에는 지난 20년 중 15년 이상을 말라야에서 거주한 사람에 한해 시민권을 신청할 수 있도록 제한을 가하였다(Purcell 1965, 325).

이러한 차별적 시민권 규정을 적용한 결과, 1951년 초까지 시민권을 획득한 310만명중(말라야 전체 인구의 59%), 말레이가 78%(245만명), 화인이 12%(35만명), 인도인이 7%(21만명)를 차지하였다(Heng Pek Koon 1988, 149). 이러한 비율은 1947년의 민족집단별 인구분포에서 말레이가 49.5%, 화인이 38.4%, 인도인이 10.8%를 차지했던 것과는 큰 차이를 보이는 것이다. 이 기간에 시민권을 획득한 화인은 전체 화인 인구의 약 1/5 정도로, 이는 당시 화인 인구의 약 3/5 정도가 말라야에서 출생하였다는 것을 고려할 때(M.V. de Tufo "A Report of the 1947 Census of Population, Hua Wu Yin 1988:101에서 재인용), 말라야연방협약의 시민권 조항이 이들에게 매우 불리하게 작용하였음을 알 수 있다.

이에 대하여 AMCJA-PUTERA와 MCA는 동등한 시민권 보장을 요구하고 나섰으며, MCA와 UMNO간의 오랜 협상을 거쳐 말레이의 특별권리를 인정해주는 대가로 시민권에 대해서는 UMNO의 양보를 얻어냄으로써 1957년 독립헌법이 제정되었다.<sup>7)</sup> 독립헌법에서는 말라야에서 출생한 비말레이인

7) 1952년에 말라야연방협약의 시민권 조항을 다소간 완화시킨 수정안이 통과됨으로써, 시민권을 갖는 화인의 비율은 1950년의 24%에서 1953년에 50% 선으로 증가하였다



의 경우는 말라야에서 계속해서 5년 이상 거주하고 간단한 말레이어 또는 영어 시험을 통과한 사람에게 시민권을 인정해주는 것으로 시민권 조항이 개정되었다(Heng Pek Koon 1988, 230). 1949년 이후 중국으로부터 말라야로 이주해온 화인이 거의 없다는 것을 고려할 때, 새로운 시민권 규정 하에서는 독립 당시 말라야에 거주하고 있던 거의 대부분의 화인이 시민권을 획득하게 되었음을 의미한다.

### VIII. 馬華의 정체성과 말레이 특별권리

MCA의 당수인 탄첵록은 말라야에 거주하는 화인은 馬華(Malayan Chinese)로서의 정체성을 가져야 한다고 주장하였는데, 그것이 의미하는 바는 정치적으로는 '말라얀' 의식을 갖고, 문화적으로는 중국적인 정체성을 유지해야 한다는 것이었다(Heng Pek Koon 1988, 28-29). 그가 말라야 거주 화인들에게 정치적으로 '말라얀' 중심적인 태도를 지녀야 한다고 주장한 것은, 20세기 초엽이후 말라야 화인사회에 중화민족주의 운동이 번져가면서 중국지향적인 정치태도를 가지게 된 것으로부터 탈피해야 한다는 것을 의미하는 것이었다. 그의 주장은 해협화인들의 입장을 대변하는 것으로, 회관이나 말라야 국민당의 지지자들이 중국정부에 대한 충성과 애국심을 보이고 있던 것과는 대조적인 것이다. MCA의 공식적인 입장은 정치적인 의미에서의 馬華의 개념을 채택하였는데, 이는 단지 당시 MCA의 지도부에 해협화인 출신의 영향력이 컸다는 이유에서 뿐만이 아니라, 종전후 말라야의 정치상황과 중국과의 관계를 고려할 때 불가피한 선택이었다고 할 수 있다. 그러나, MCA의 내부에는 정치적으로 중화민족주의 이념을 간직한 집단이 상존하고 있었으며, 이 점은 말레이 정치지도자들이 MCA의 정치적 지향성에 대한 의구심을 버리지 못하는 이유였다.<sup>8)</sup>

(Heng Pek Koon 1988, 155).

8) 이러한 인식은 바로 UMNO 지도자들이 MCA를 바라보는 시각으로, 이들은 老客 커뮤니티 지도자들을 친국민당적이며, 중국 소비니스트라고 간주하고, 진정한 말라얀적

말라얀적 정치의식을 가져야한다는 것에 대해서 화인들이 내면적으로는 받아들이지 않더라도 공식적으로는 동의하고 문제삼으려 하지 않은 것에 반해, 독립 말라야에서의 화인의 문화적 정체성에 관한 부분에 대해서는 말레이와의 협상과정에서 매우 민감하게 반응하고 그들의 요구를 관철시키고자 하였다. 영국 통치하의 말라야(British Malaya) 시기에 다중사회(plural society)의 기본틀 안에서 자신들의 고유한 사회조직과 문화 - 언어, 교육, 종교 등 - 를 보존하고 발전시켜왔던 화인들에게, 말레이가 정치적 주도권을 장악할 것으로 예상되는 독립정부가 화인의 문화적 권리를 보장해 줄 수 있는지의 여부가 초미의 관심사가 되었다.

화인사회 내부의 지배적인 태도는 말레이 문화로의 완전한 흡수와 통합에 대해서는 절대 반대한다는 것이었다. 그러나, 중국문화를 말레이문화와 공식적으로 똑같이 대등한 지위로 인정받을 것인지, 아니면 중국문화는 유지하되 국가적 차원에서 말레이문화의 우월적 지위를 인정할 것인지에 대해서는 화인사회 내부에서도 의견의 차이가 존재하였다. 老客 커뮤니티의 지도자들이나 화인학교 교사들이 전자의 입장을 강하게 견지하고 있었던 반면에, MCA의 지도자들, 특히 해협화인 출신의 지도자들은 비록 공식적으로는 전자의 입장을 표명했지만, UMNO로부터 시민권, 경제권에 대한 양보를 얻어내기 위해서는 말레이문화의 우월적 지위를 인정하는 태도를 취하였다. 이러한 타협의 양상은 MCA가 말레이어, 영어, 중국어, 타밀어의 4개 언어를 공용어로 인정해 줄 것을 주장하다가, 결국 독립헌법에서는 UMNO의 요구를 받아들여 말레이어와 영어 - 영어의 경우에는 독립 후 10년 동안의 잠정적 기간동안 - 만을 공용어로 인정하고, 이슬람을 공식종교로 인정한 데서 나타난다. 그러나, 말레이어와 영어가 공용어로 인정되었다는 것이 중국어가 교육, 매스컴, 그 밖의 일상적인 영역에서 어떠한 위치를 차지할 것인가에 대해서는 분명하게 명시된 것은 아니었으며, 이 문제는 독립 이후 여러 차례의 교육법령의 개

---

의식을 가졌다고 여긴 해협화인 출신의 지도자들과만 협상하고자 하였다. UMNO의 창립자이였으나 후에 UMNO에서 탈당하여 보다 쇼비니스트적인 말레이 정당인 IMP (Independence of Malaya Party)를 설립한 온 자파르(Datuk Onn bin Jaafar)는 MCA의 지도자들을 '장개석의 중복'이며, MCA는 국민당의 '제5열(the fifth column)'이라고 발언하여 MCA 지도자들의 분노를 사기도 하였다.

정에서 간헐적으로 표면화되었다(Roff 1967). 특히 교육 문제는 각 민족집단의 고유한 문화전통의 보존과 관련될 뿐 아니라, 취업 등 경제적 이해와도 매우 밀접한 연관을 갖는 것이었기 때문에 이에 대한 관심이 가장 높았다고 할 수 있다.

제2차 세계대전 전의 식민정부의 교육정책은 각 민족집단의 자국어 학교제도를 허용하는 자유로운 성격이었기 때문에 독립적인 화인학교가 제1차 세계대전까지 말라야 전지역에 설립되었다. 이들 화인학교는 중국 본토에서의 근대적 교육제도를 모델로 한 것이었다. 교재를 중국에서 수입하여 사용하고, 교과과정도 중국고전문학, 중국어, 중국역사, 수학, 과학, 등으로 구성되었으며, 대부분의 교사도 중국에서 불러온 사람들이었다. 즉 말라야 화인학교에서의 교육은 그 정신과 내용에 있어서 중국본토의 교육제도의 연장이었다고 할 수 있다(Puteh Mohamed & Malik Munip 1985, 83-84). 또한 중국에서 국어운동(白話文운동)이 본격화되었던 1919년 이후 말라야의 화인학교들은 kuo yu(國語:mandarin)를 교육언어로 채택하였다. 이런 이유로 말라야의 화인학교는 말라야 화인들에게 중국민족주의 의식을 불러일으키는 데 가장 큰 영향을 미친 조직이 되었다.

제2차세계대전후 식민정부는 다양한 자국어 학교제도를 인정하던 종전의 정책을 포기하고, 새로운 교육제도를 수립하려는 시도를 하는데 그러한 의도에서 만들어진 것이 1951년의 반스(Barnes) 보고서이다. 이 보고서는 4개의 자국어 초등학교를 하나의 국민학교(National School)로 통일하고, 초등학교에서는 말레이어와 영어만을 교육언어로 인정하며 중등학교에서는 종전대로 영어를 사용할 것을 제안하였다(Puteh Mohamed & Malik Munip 1985, 87-88). 이 보고서의 제안에 기초하여 식민정부는 1952년에 교육령을 선포하였다.

많은 화인들에게 반스 보고서는 “교육정책을 이용하여 앵글로-말레이의 문화적 해계모니를 강요하려는 식민정부의 의도가 드러난 것”으로 여겨졌으며(Tan Liok Ee 1992, 186), 이에 대한 화인사회의 거센 반발이 발생하였다. 반대운동을 주도한 것은 화인학교 교사들로서, 이들은 1951년에 UCSTA(United Chinese Teacher's Association)을 결성하고, 국가교육제도에 화인학

교를 말레이학교, 인도인학교, 영어학교와 함께 공식적인 교육기관으로 인정해 줄 것을 요구하였다(Tan Liok Ee 1992:186). UCSTA는 “중국문화가 세계에서 가장 발전된 문화의 하나”라는 자부심을 나타내며, 중국문화와 언어의 보존에 대한 강한 집착을 보였다(Tan Liok Ee 1992:187). 반스 보고서에 대한 화인사회의 반발은 다음의 화인 상공회의소의 비망록에서도 발견된다: “우리는 진정한 말라얀인은 말라얀적인 사고를 가져야 한다는 것에는 분명히 동의한다. 그러나 진정한 말라야화(Malayanization)란 말라야 내의 주요한 4개의 문화와 생활방식, 즉 서구적, 무슬림적, 인도적, 중국적인 문화의 성공적인 흡수와 혼합이어야 한다”(Heng Pek Koon 1988, 193에서 재인용). 반스 보고서에 대한 화인사회의 거센 반발을 반영하여, MCA도 UMNO와의 협상과정에서 계속적으로 1952년 교육령의 폐지와 화인학교의 합법적 위치를 보장하는 새로운 교육령의 제정을 요구하고 나섰다.

1955년의 총선에서 UMNO와 MCA의 정치적 제휴가 성공하면서, MCA는 UMNO로부터 중국어와 화인학교에 대한 일정한 양보를 보장받고, 1956년 당시 교육부장관인 압둘 라작(Datuk Abdul Razak)이 위원장이 된 교육위원회에서 1952년의 교육령을 대체할 새로운 교육정책을 수립하게 된다. 이 위원회에서 제출한 것이 1959년의 새 교육령의 기초가 된 라작(Razak) 보고서로서, 이 보고서는 초등학교 수준에서의 화인학교를 공식적인 교육기관으로 인정하고, 중등학교 수준 이상에서도 사립 화인학교의 존속을 인정하였다(Roff 1967). 하지만, 라작 보고서는 모든 학교에 공통의 교과과정과 평가제도를 도입할 것을 제안함으로써(Puteh Mohamed & Malik Munip 1985, 90), 화인학교는 비록 중국어를 계속 사용하더라도 교육내용에 있어서는 과거 중국중심적인 것으로부터 전환할 것이 요구되었다.

라작 보고서에서 제안한 상대적으로 관용적인 교육정책은 1960년의 라만 탈립(Rahman Talib) 보고서에서 다시 중요한 변화를 겪게 되는데, 이 보고서는 초등학교와 중등학교 수준에서의 영어학교를 말레이어를 사용하는 국민학교(National School)로 점진적으로 전환할 것을 제안했으며, 그 내용이 1961년의 교육령에 반영되었다(Roff 1967). 상당수의 화인 학생들이 영어학교에 다니고 있었기 때문에 이러한 변화는 화인사회에는 교육의 말레이화

로 받아들여졌다. 또한 MCA가 1960년대 중반에 화인대학(Merdeka University) 설립을 요구하는 안을 제출하였으나 UMNO에 의해 거부됨으로써, 교육문제에 대한 화인들의 불만이 고조되어 1969년의 말레이-화인 유혈충돌의 한 원인이 되었다(Comber 1983).

## IX. 말라야 화인의 경제

화인 기업가와 엘리트가 주도한 MCA가 독립을 논의하는 과정에서 식민정부와 UMNO의 협상파트너로 참여하게 된 동기이기도 하며, 협상과정에서 무엇보다도 중요하게 여겼던 것은 화인의 경제적 이권을 보장받는 것이었다. 시민권 문제가 중요 관심사가 되었던 이유도 시민권 없이는 화인의 정치적 권리 뿐만 아니라 그들의 기존의 경제적 지위가 매우 불안정한 상태에 빠지게 될 것을 우려하였기 때문이다. 또한 독립 말라야 정부가 말레이 민족주의의 이념아래 비말레이인의 재산에 대한 국유화 등 급진적인 경제정책을 채택하는 것을 방지할 필요가 있었다. 식민정부가 독립 이후에 영국의 경제적 이권을 보장받기 위하여 보수적이고 친영적인 성격을 갖는 말레이 엘리트를 협상의 주된 파트너로 삼은 것은 화인 기업가들의 입장에서 보아도 최선의 선택으로 간주되었다고 할 수 있다.

하지만, MCA는 UMNO의 지도자들이 말레이 특별권리와 관련하여 말레이인에게 경제적 혜택을 주는 정책을 취하는 것에 대해서는 일정한 양보가 불가피하다는 인식을 하고 있었다. 1949년의 CLC(Communities Liason Committee)와 1955년 총선에서의 정치적 제휴과정에서 UMNO와 MCA는 시민권과 문화정책에 관련된 사항 뿐 아니라 경제적 문제도 함께 논의하였다.

CLC에서 UMNO의 지도자들은 말레이의 경제적 지위를 향상시키기 위한 상당히 적극적인 경제정책을 제안하였다. 첫째, 정부는 말레이 기업의 육성을 재정적으로 지원하고, 둘째, 특정 산업분야 - 예를 들어 교통, 운수분야 - 에는 민족집단별로 할당제를 도입하며, 셋째, 말레이는 교육과 고용에 있어서 특별한 대우를 받으며, 넷째, 비말레이 기업가는 그들이 산업분야에 있어서

자발적으로 말레이의 참여비율을 늘릴 수 있도록 협조한다는 내용이다(Heng Pek Koon 1988, 151-152). 한마디로 말레이 자본가계급을 육성시킨다는 이러한 정책내용은 1970년대 이후에 채택된 신경제정책(New Economic Policy)과 매우 유사한 성격을 갖는 것이었다.

1955년의 총선을 앞두고 UMNO와 MCA의 지도자들이 상호간에 맺은 협약의 내용은 비록 자세한 내용이 외부에 공개된 것은 아니었지만, 다음과 같은 것이 포함되어 있었다. 교육과 고용에 있어서 말레이에게 특별한 혜택을 부여하며, 말레이 기업의 육성과 말레이 농촌개발 등에 정부가 지원하는 것에 대해 MCA가 양해하였다. 하지만, 정부의 경제개입과 지원은 제한된 한계 내에서 이루어져야 하며, 국유화 등의 급진적인 정책을 도입하지 않으며, 자유로운 기업활동과 자본주의 경제체제를 유지한다는 것에 대해서 UMNO의 지도자들로부터 약속받았다. UMNO와 MCA의 정치적 제휴하에서 실시된 1957-1969년간의 경제정책은 이러한 타협을 반영하듯이 상대적으로 '자유방임적(laissez faire) 자본주의'의 성격을 갖는 것이었다(Jesudason 1989, 47).

말라야의 초대 수상인 압둘 라만(Tunku Abdul Rahman)은 식민정부시대로부터의 자유주의적 경제정책을 계승하였지만, 독립 말라야 정부에 대한 말레이의 기대에 부응하기 위해서는 새로운 경제정책의 수립도 필요하였다. 식민정부의 경제정책의 기본 골격은 낮은 세금, 적자재정의 회피와 같이 정부의 경제개입을 최대한 억제하고, 외국자본과 상품의 도입에 대해 높은 시장개방성을 유지하는 것이었다(Jesudason 1989, 48). 압둘 라만 정부는 말라야의 경제개발계획을 수립하면서,<sup>9)</sup> 세계개발은행 보고서의 제안을 받아들여 (IBRD 1955), 관세보호정책, 국내제조업의 육성, 수입대체산업화를 통한 경제의 다변화 정책을 시도하였다(Jomo 1988, 220-222). 이 시기에 정부는 재정적자를 감수하면서 특히 농촌과 농업개발 - FELDA(Federal Land Development Authority) 개간지 개발, 고무 再植기금 지원, 관개사업 등 -에 주력한 것은 말레이 유권자의 74%를 차지하는 말레이 농민들의 지지를

9) 독립 말라야정부의 경제개발계획은 1차 5개년계획(1956-1960), 2차 5개년계획(1961-1965), 1차 말레이시아계획(1966-1970), 2차 말레이시아계획(1971-1975)으로 진행되었다. 이중 2차 말레이시아계획은 신경제정책을 반영한 것으로 그 이전의 경제개발계획과는 그 성격이 크게 달라졌다.

얻기 위해 필요한 조치였으며, 또한 말레이인들의 제조업 분야로의 진출을 지원하기 위하여 국영은행인 Bank Bumiputra(1965년)와 MARA(Majlis Amanah Rakyat, 1966년)를 설립하였다(Jesudason 1989, 62).

압둘 라만 정부의 국내제조업 육성과 경제의 다변화정책은 화인 기업가와 브띠 부르쥬아지에게는 그들의 경제활동을 확대시켜나갈 수 있는 호조건으로 작용하였다.<sup>10)</sup> 특히 영국제 수입품에 대한 특별관세가 1959년에 폐지되고, 선도제조업체(pioneering manufacture)에 대한 세금감면 등의 조치가 취해지면서, 고무농장, 주석광산, 상업 등에 주로 투자해 있던 화인 기업가들이 제조업 분야로의 진출을 시도하게 되었다. 이들은 저급한 기술과 적은 자본으로도 운영이 가능한 플라스틱제품, 의류, 목재산업, 인쇄, 종이산업 등의 분야에 주로 진출하였다. 이 시기에 제조업보다도 화인 자본의 진출이 더 두드러졌던 분야는 건설업과 금융분야였다(Jesudason 1989, 63-64). 건설부문의 진출은 정부의 사회간접자본 개발사업, FELDA 개발사업의 시행에 힘입은 바가 컸는데, 이들 건설 용역의 대부분을 화인 기업가들이 수주하였다. 예를 들어 1970년도 건설용역의 전체 금액 중 85%가 화인계 기업에, 11.6%가 외국기업에, 2.5%가 말레이계 기업에 수주되었으며(Tan Boon Kean 1982, Jesudason 1989, 63에서 재인용), 이 과정에서 화인계 기업에 대한 MCA의 후원자적인 역할이 있었다. 금융업도 화인 자본의 진출이 두드러진 분야 중의 하나인데, 1959년에 8개 국내 은행에 12개 지점에 불과하던 것이 1970년에는 16개 국내은행에 177개 지점이 설치되었으며, 이 중 Bank Bumiputra를 제외하고는 거의 대부분 화인계의 은행이었다(Jesudason 1989, 64).

화인 기업가들이 재벌화하는 과정은 대체로 소매상에서 수출입 도매상으로 진출하고, 여기에서 얻은 이윤을 바탕으로 그들의 교역활동과 연관된 원료생산(고무와 주석), 그리고 금융업, 건설업, 제조업 분야로 사업을 확산시켜나가는 양상을 보인다 (Tan Tat Wai 1982, 294). 1950년대와 60년대에 대표적인 말라야 화인재벌로 성장한 로버트 쿠옥(Robert Kuok)은 이러한 재

10) 압둘 라만 정부의 재무장관, 상업장관, 산업장관직은 MCA의 지도자들이 맡았는데, 그 대표적인 예가 H. S. Lee, 탄슈신(Tan Siew Sin: MCA의 당수)이다.

별 형성과정을 보여주는 대표적 사례이다(Jesudason 1989, 61).

1960년대는 화인 기업가들이 국내 부르주아지로 성장해 가는 시기였다고 할 수 있다. 그런데 이들 화인 기업가들이 말레이인과 합작을 하거나 말레이인을 고용하는 경우는 적었으며, 특히 가족기업적인 성격이 강한 중소기업의 경우에는 비화인이 참여할 기회가 극히 드물었다. 이러한 화인들의 경제적 독점현상은 정치적으로는 매우 민감한 상황을 조성하는 것이었다. 압둘 라만 정부가 말레이 기업의 육성에 대한 계획을 갖고 있었지만 그 실천에 있어서는 소극적인 태도를 취하여서 말레이 기업의 발전은 매우 미미한 상태에 머물렀다. 즉, 1970년대초 말레이계 자본이 차지하는 비율은 전체 제조업분야에서 2.2%, 상업분야에서 1.4%, 광산업분야에서 2.4%에 불과하였다(Jesudason 1989, 66). 독립 이후에 화인계와 말레이계간의 경제적 격차가 그 이전 시기에 비해 오히려 더욱 심화되었다는 사실은 말레이 일반 국민 뿐 아니라, UMNO내의 젊은 말레이 지도자들 사이에도 정부정책에 대한 불만을 고조시키는 가장 중요한 원인이었으며, 1969년의 말레이와 화인간의 유혈충돌 이후 말레이 우선의 경제정책인 신경제정책으로 전환하게 되는 직접적인 원인이 되었다.

### <참 고 문 헌>

- Ariffin Omar. 1993. *Bangsa Melayu: Malay Concepts of Democracy and Community, 1945-1950*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Comber, L. 1983. *13 May 1969*. Graham Brash Ltd.
- Enloe, C.H. 1968. "Issues and Integration in Malaysia." *Pacific Affairs* XLI(3): 372-385.
- Heng Pek Koon. 1988. *Chinese Politics in Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.



- Hua Wu Yun. 1983. *Class and Communalism in Malaysia*. London: Zed Books.
- IBRD. 1955. *The Economic Development in Malaya*. Singapore: Government Printer.
- Ikmal Said. 1992. "Ethnic Perspectives of the Left in Malaysia," in J.S. Kahn & Loh Kok Wah(eds.). *Fragmented Vision*. Sydney: Allen & Unwin.
- Jesudason, J.V. 1989. *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business and Multinationals in Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.
- Jomo K. Sundaram. 1988. *A Question of Class: Capital, the State, and Uneven Development in Malaya*. New York: Monthly Review Press.
- Loh Kok Wah. 1988. *Beyond the Tin Mines*. Singapore: Oxford University Press.
- Purcell, V. 1965. *The Chinese in Southeast Asia*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Puteh Mohamed & Malik Munip. 1985. "The Development of National Education System," *Malaysia in History* 28:76-93.
- Ratnam, K.J. 1965. *Communalism and the Political Process in Malaya*. Singapore: University of Malaya Press.
- Roff, Margaret. 1967. "The Politics of Language in Malaya," *Asian Survey* 7(5): 316-328.
- Sidhu, M.S. & G.W. Jones. 1981. *Population Dynamics in a Plural Society: Peninsular Malaysia*. Kuala Lumpur: UMCB Publication.
- Stockwell, A.J. 1979. *British Policy and Malay Politics during the Malayan Emergency 1942-1948*. Malayan Branch of the Royal Asiatic Society. Monograph No. 8.
- Stubbs, R. 1989. *Hearts and Minds in Guerilla Warfare: The Malayan Emergency 1948-1960*. Singapore: Oxford University Press.
- Tan Liok Ee. 1992. "Dongjiaozong and the Challenge to Cultural Hegemony 1951-1987," in J.S. Kahn J.S. & Loh Kok Wah(eds.) *Fragmented Vision*
- Tan Tat Wai. 1982. *Income Distribution and Determination in West Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Vasil, R.K. 1971. *Politics in a Plural Society*. Singapore: Oxford University Press.