

중국 민족구역자치제도에 관한 연구

A Study on the Regional Ethnic Autonomy System in China

王詩影** · 오재일***

Wang Shiying · Oh, Jae Yiel

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 분석 틀
- III. 민족구역자치제도의 현황과 문제점
- IV. 민족구역자치제도의 개선방안
- V. 결론

중국은 한족과 55개의 소수 민족으로 이루어진 대표적인 다민족 국가이다. 그리하여 중국의 국민통합에 있어서 민족문제는 최대의 현안 문제 중 하나이다. 이러한 민족문제를 해결하기 위하여 중국은 기본정책이자 정치체도로 '민족구역자치제도'를 채택·시행하여 오고 있다. 이 제도는 중국 3대 기본 정치제도 중 하나로서, 한족을 제외한 55개 소수민족에게 적용되는 제도이다. 중국의 독특한 제도인 민족구역자치제도는 소수민족 집중 거주 지역에 대하여 자치기관을 설치하고 일정한 자치권을 부여하는 제도이다. 이 제도는 소수 민족문제를 해결함과 동시에 국가적 통일을 이루기 위한 국가적 정책 중의 하나이다.

이 글에서 저자는 장기적인 측면에서는 일체화주의 입장을 취하고 있다. 이러한 관점의 배경에는 현재의 민족구역자치제도가 중국민족이나 공민으로서의 국가적 일체성을 약화시키고, 소수 민족의 정체성을 강화시킨다고 보고 있기 때문이다. 따라서 현행 민족구역자치제도는 기본적으로 지방행정체제로 전환됨과 동시에 신분증에서의 민족란 폐지 등을 주장하고 있다. 그러나 중·단기적인 측면에서는 현 제도의 존속을 주장하면서도 소수 민족지역

* 위 글은 王詩影의 '중국 민족구역자치제도에 관한 연구(전남대학교 대학원 행정학과 석사학위논문, 2016.8)'의 일부를 수정한 것으로서, 2017년도 한국지방자치학회 동계학술대회에서 발표한 것이다.

** 중소기업중앙회 상해사무소 근무(제1저자).

*** 전남대학교 행정학과 교수(교신저자).

논문 접수일: 2017. 5. 2, 심사기간: 2017. 5. 2~2017. 6. 21, 게재확정일: 2017. 6. 21

간의 격차해소와 한어 교육 등의 강화를 강조하고 있다.

□ 주제어: 민족구역자치제도, 소수민족, 다문화주의, 일체화주의, 민족정책

China is a multi-cultural nation, namely being made up of 55 ethnic minorities. Ethnic diversity creates many challenges for unifying a nation. China adopted a regional ethnic autonomy institution. The REAI entitles autonomy rights to the 55 ethnic minorities excluding the Han ethnic. It aims at two political goals- solving ethnic problems and unifying a nation. The problem is that the current regional ethnic autonomy system based on multi-culturalism has an aspect to weaken national identities such as a citizen(公民), Chinese nation by strengthening each identities of ethnic minorities.

This manuscript suggests that the local administration system based on integrationism is a better alternative to resolve the problem of regional ethnic autonomy system. The local administration system includes the removal of ethnic status code from identification cards, the use of China's official Putonghua(普通話) language, and the household-registration system. Current ethnic policy has a critical role to narrow the ethnic gap among 55 ethnic minorities, but in the long run the local administration system is more relative for solving ethnic problems and unifying a nation.

□ Keywords: the regional ethnic autonomy system, the ethnic minorities, multi-culturalism, unifying a nation, ethnic policy

I. 서론

중국은 이른바 '통일적 다민족국가'이다.¹⁾ 이는 한족(漢族)과 그 이외의 55개의 소수민족이 하나의 중화민족으로서 통일된 중국을 이루고 있음을 의미한다. 그러나 국가·사회통합에서 중국의 민족문제는 최대의 현안으로 떠오른지 오래이다. 이 민족문제는 과거 청조(淸朝)의 지배영역과 피지배집단이 그대로 현대 중국으로 이어지면서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 역사적 문제이기도 하다. 다시 말해, 제국(帝國)이었던 청조가 국민국가 체제로의 변화되

1) 중화인민공화국헌법 서언에서는 “중화인민공화국은 전국의 각 민족이 공동으로 창건한 통일된 다민족 국가이다”라 규정하고 있다. 또 민족구역자치법 서언에서도 “중화인민공화국은 전국의 모든 민족들이 함께 창건한 통일된 다민족국가이다”라 규정하고 있다.

는 과정에 발생할 수밖에 없는 문제인 것이다.

중국의 민족문제는 이처럼 그 구성이나 역사적 연원을 볼 때, 매우 복잡적이고 다원적이다. 그렇다면 현대 중국이 직면하고 있는 민족문제는 무엇일까? 중국의 민족문제 전문가들의 견해에 따르면, 개혁·개방 이후 중국이 직면하고 있는 민족문제는 몇 가지로 나눌 수 있다. 우선, 민족문제의 핵심은 각 민족 간에 존재하는 불평등문제, 특히 동부의 발달된 한족 거주 지구와 서부의 낙후된 소수 민족지구 사이의 경제사회적 발전격차 문제이다. 다음으로, 소수 민족 지구에서는 경제적·문화적 낙후성 및 인재의 결핍 등으로 인하여, 이미 그들에게 부여된 정치적 권리가 충분히 발휘되지 못하고 있다는 점이다. 또한 소수 민족이 종교·신앙·관념·의식 등의 영향으로 경제적 부의 축적과 발전을 중요시 하고 있지 않기 때문에, 경제발전 정책이 별다른 효과를 거두지 못하고 있다는 점도 지적할 수 있다. 이점은 다시 경제발전을 가로막는 소수 민족의 종교·신앙·관념·의식 등을 바꾸려는 과정에서, 소수 민족의 의식이 더욱 강화되고 민족정책 등에 더욱 민감한 반응을 나타내면서 민족문제를 더욱 복잡하게 만들고 있는 요인이기도 하다. 끝으로, 국제세력이 중국의 민족관계를 이용하여 민족의 단결과 국가의 통일을 파괴하려고 한다는 것도 문제점으로 지적되고 있다(何立慧, 2007).

중국은 그동안 이상과 같은 민족문제를 해결하기 위한 기본 정책이자 정치제도로 '민족구역자치제도'를 채택·시행하여 왔다. 이 제도는 중국 3대 기본 정치제도 중 하나로서²⁾, 한족을 제외한 55개 소수 민족에게 적용되는 제도이다. 즉, 다민족국가인 중국 정부는, 민족 간 현안문제의 해결과 국가적 통일성을 유지하기 위하여, 소수 민족들이 집중적으로 거주하는 지역에 구역자치를 실시하면서, 소수 민족의 자치기관을 설립하고 자치권을 부여하는 제도를 운영하고 있다. 이처럼 중국에서는 민족구역자치 지역의 민족에게는 한족(漢族)에게는 인정되지 아니한 여러 특혜적인 조치들이 주어지고 있다. 다민족 국가에서의 이러한 내용의 민족정책을 최초로 실시한 국가는 구소련인데, 이를 지구상 최초의 'affirmative action'이라고 하고 있다(Leibold, 2013: 5)

본 논문은, 이처럼 복잡성과 역사성을 가진 중국 민족구역자치제도를 고찰하여, 이 제도가 갖는 문제점과 그 해결방안을 제시하는데 있다. 중국의 독특한 제도인 민족구역자치제도는 소수 민족 집중 거주 지역에 대하여 자치기관을 설치하고 일정한 자치권을 부여하는 제도이지만, 이 제도가 추구하는 근본적 방향과는 달리 실제로 소수 민족의 자치권 행사는 미약한 수준에서 나타나고 있다는 한계가 지적되고 있기도 하다. 그러므로 본 연구에서는 현재 시행되고 있는 민족구역자치제도의 현황과 내용·문제점 등을 파악하고, 이를 바탕으로 민족구역자치제도의 개선 방안을 제시하고자 한다.

2) 중국의 3대 기본정치제도란 '인민대표대회제도'와 '공산당이 영도하는 다당파 정치협상제도', 그리고 '민족구역자치제도'를 말한다.

II. 이론적 배경과 분석 틀

1. 다민족국가와 민족정책

한국과 같은 단일민족이 국가를 형성하는 경우, 민족과 국민을 구분할 필요는 없다. 그러나 미국이나 중국처럼 다수 민족이 하나의 국가를 형성하는 경우, 양 개념 사이에는 갈등이 존재할 수 있다. 예를 들면, 지린성 옌벵 차오시엔족(吉林省 延邊 朝鮮族) 자치주의 경우, 민족의 요소인 인종이나 언어로 볼 경우에는 한국인과 같은 민족이다. 그러나 법적으로는 중국 국민이다. 만약, 차오시엔족이 민족으로서의 정체성을 강조하거나 우선시하려는 경우, 중국 국민으로서의 정체성과는 갈등관계로 나타날 것이다. 그러므로 다민족국가의 경우, 개별 민족의 구성원은 국민 개념에 포괄될 수밖에 없다. 만약 이때 민족을 강조한다면, 국민과 민족 개념은 서로 갈등관계가 될 수도 있다. 그래서 다민족국가에서는 국민 외에 민족관계를 처리하기 위한 일정한 정책을 채택하여 왔다. 20세기 이후, 세계의 주요한 다민족국가의 민족문제 처리 정책모형은 대략 다음과 같은 유형으로 정리할 수 있다(哈正利, 2010).

첫째, 동화주의(同化主義)이다. 다민족국가의 민족정책으로서 동화주의는 통치 민족이 피통치 민족인 소수 민족을 압박하는 형태로 나타난 것이다. 이는, 과거 한 국가 또는 정부가 동화주의와 문명수출이라는 논거에 따라 일련의 정책을 강요하는 것이었다. 서구의 동화주의 사상과 정책은 역사적으로 오래 전부터 있어 왔지만, 특히 근대 민족국가가 형성된 이후 빈번하게 나타났고, 실제 차별정책의 형태로 실현되었다. 어떤 의미에서 보면, 근대 민족국가는 문명 수출론과 동화주의 사상이 결합하여 나타난 대외 팽창주의의 결과라고도 할 수 있다. 이를 실행한 국가들의 실례를 보면, 대항해 시대의 스페인과 포르투갈은 중미와 남미의 원주민에게, 프랑스는 아시아·아프리카 식민지에서 동화정책을 실시한 바 있다. 또 영국은 아시아·아프리카·아메리카 대륙에서, 일본은 한반도와 대만에서 황민화 정책을 실시하였다.

둘째, 종족주의(種族主義)이다. 종족주의란 사전적으로는 자신의 종족을 가장 우선시하는 태도나 사상을 말한다.³⁾ 이는 통상적으로 특정 민족에 대한 격리를 통해 민족 간 차별을 하는 형태로 나타난다. 일상생활에서도 종족에 따라 민족의 성분을 구분하고, 종족간의 공공시설이나 서비스 이용에도 차별을 한다. 역사상 이러한 종족주의의 전형적 예는, 남아프리카공화국과 미국의 흑백분리정책이라 할 수 있다. 그 외에도 오스트레일리아·독일·인도네시아 등의 국가에서라도 시행된 바 있다. 특히, 독일의 히틀러 집권 기간에 나타난 종족주의는, 유대

³⁾ <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000234419>

인에 대한 민족말살 정책으로까지 나타났다.

셋째, 다문화주의(多文化主義)이다. 다문화주의(multiculturalism)란 다민족국가가 국가 내에서 다원화된 문화를 관리하는 정책을 말한다. 따라서 다문화주의는 이질 문화 간의 독특한 특성을 강조하며, 다른 민족을 이민의 형태로 받아들일 때, 특히 중요한 것으로 작용한다. 이 정책은, 정부 수단을 통해 한 국가 안에서 서로 다른 문화를 존중하고 허용하는 것을 기본으로 한다. 이러한 다문화주의는 1957년 스위스의 문화정책을 묘사하기 위하여 등장하였고, 1960년대 후반 캐나다에서 일반화되었으며, 이후 영어권 국가로 빠르게 전번 되었다. 그 발단은 1971년 10월 캐나다 자유당 정부와 의회가 통과시킨 '이중 언어 체제의 다문화주의 정책 실시 선언'이었으며⁴⁾, 뒤이어 1988년에는 '캐나다 다문화법(The Canadian Multiculturalism Act)'으로 정식 채택되었다. 이것이 캐나다가 '다문화국가'의 상징으로 불리는 이유이다. 이 정책은 캐나다의 1982년 헌법 제27장 '캐나다 자유와 권리법안'을 근거로 한 것이다. 세계적으로 보면, 각 국가가 다문화정책을 실행하는 주요 수단은 '이중 국적' 허용과 이중 언어정책, 그리고 소수민족의 휴일·축제 등을 지지하는 것으로 나타나고 있다.

넷째, 일체화주의(一體化主義)이다. 다민족국가에서의 '민족통합' 또는 '민족 일체화주의'는 유럽의 전통적인 국가관에 대한 반발로부터 등장한 것이다. 이 입장은 기본적으로 문화상대론에 입각하고 있지만, 각 민족문화의 통합에 바탕을 둔 민족 간의 합일성을 지향한다. 이런 정책을 의도적으로 처음 시행한 국가는 멕시코이고, 이후 많은 라틴 아메리카 국가들로 확장되었다. 이후 일체화주의는 라틴 아메리카 국가들의 국내 민족문제를 해결하는 일정한 방침이 되었다.

현재 존재하는 다민족국가의 민족정책은 주로 다문화주의와 일체화주의에 근거하고 있다. 동화주의와 종족주의를 지향하는 다민족국가는 역사적 과정에서만 찾아 볼 수 있을 뿐, 오늘날 이 두 가지의 입장을 취하고 있는 문명국가는 거의 찾아 볼 수 없다.

2. 선행연구 고찰과 분석 틀

1) 선행연구 고찰

민족구역자치제도는 세계 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 중국만의 독특한 제도이다. 그러므로 그동안 한국 학자들에 의해서 수행된 이 제도에 관한 연구는 제도의 소개와 다른 제도와의 비교에 관한 연구가 많다. 예컨대 서상민(2001)과 최우길(2005)의 연구는, 중국 소수민족의 현황과 민족정책에 관한 연구에서 민족구역자치제도가 다민족국가인 중국이 분열

4) 이것이 세계 최초로 채택된 다문화주의 정책이라 알려져 있다.

되지 않고 국가의 통일성을 유지하는 근간으로 작용하고 있다고 보고 있다. 특히, 최우길의 연구는 민족구역자치제도가 중국의 소수민족인 차오시엔족의 실태에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하면서, 중국이 분단국가인 한국과 북한에 어떠한 태도를 보이고 있는지를 분석하고 있다. 이들 연구 외에도 본 제도와 차오시엔족에 대한 연구가 많은 편이다.

구소련과 구유고 연방과 같은 다민족국가인 사회주의 국가가 붕괴된 현실에서, 같은 정치경제체제인 중국의 건재는 이들 국가와 다른 중국의 민족정책에 대한 관심으로 나타나고 있다. 중국의 독특한 민족구역자치제도에 대한 SWOT 분석이 그 예인데, 이종열·범령령(2010)과 전일욱(2009)의 연구가 그러하다. 이들의 연구는 공통적으로 민족구역자치제도가 발전해온 과정을 개괄하면서, 중국이 사회주의 모국인 구소련과 달리 연방제가 아닌 단일제 다민족국가를 채택했던 점을 부각시키고 있다. 같은 입장에서 문광삼(1997)의 연구가 있다. 그는 민족구역자치제도는 중국의 역사적 과정에서 찾을 수 없는 새로운 제도이지만, 이 제도를 다수의 민족을 성공적으로 통합시킬 수 있었던 국가의 기본체도로 평가한다.

중국의 소수 민족과 민족구역자치제도, 그리고 이 제도가 그동안 어떠한 변천과정을 겪었고 앞으로의 방향은 어떠한 것인지에 대해 포괄적 연구를 수행한 대표적인 것으로 조정남(2009)의 연구를 들 수 있다. 그는 민족구역자치제도의 발전과정을 시기적으로 구분하고, 그 과정에서 나타나는 중국의 변화와 문제점을 지적하면서, 중국이 어떻게 민족문제를 인식하고 앞으로 어떤 방향으로 나아가고 있는 것인지를 고찰하고 있다. 그에 의하면, 중국의 민족정책은 민족구역자치법의 개정이 이루어진 2001년에 이미, 기존의 다문화주의적 입장에서 새로운 전환을 모색하고 있다는 것이다.

중국에는 주로 소수 민족 학생을 대상으로 하는 '민족학교'가 있다. 한동안 중국의 민족정책과 민족구역자치제도에 관한 연구는 이들 기관 소속 학자들에 의해 수행되어 왔다. 그러나 중국의 특성상, 학자들에 의한 연구라 하더라도 국가의 기본제도에 대한 문제점이나 개선방안에 관한 연구는 드물었다. 그런데 최근 2008년의 라싸 사태와 2009년의 우루무치 사태 등을 계기로 중국의 현 제도 현황에 대한 검토가 이뤄지기 시작하고 있다. 예를 들면, 덩옌(丁艷, 2014)은 이 제도의 정치적 측면에 관한 연구를 수행하면서, '민족 단결과 국가통일' 사상의 강화를 위해 소수 민족 간부의 양성과 자치권 확대 등을 주장한다. 유사한 주장을 피력한 연구로 주잉산(朱英山, 2014)을 들 수 있다. 그 역시 민족구역자치제도의 정치적 측면, 특히 소수 민족 간부의 중요성을 강조하면서, 이의 선발과 배양 및 교육에 대한 다양한 방안을 주장하고 있다.

민족구역자치제도의 경제적 측면에 관한 연구로는 장평(張鵬, 2015)을 들 수 있다. 그는 민족자치구역에서 특히 열악한 경제 상태를 개선하기 위해 경제정책을 수혜적·지지적·창설적 정책으로 구분하고, 교육문화정책 분야에서 각종 특혜적인 시책을 제안하고 있다.

2) 선행연구의 한계

중국의 민족정책과 민족구역자치제도에 관련된 연구에서, 한국과 중국 문헌에서 공통적으로 찾을 수 있는 문제점은 전통적으로 다민족국가를 유지하여 왔던 중국의 특유한 역사적 상황을 고려하는 경우가 매우 드물다는 점이다. 특히, 민족이나 민족주의에 관한 논의는 거의 전적으로 서구의 개념과 이론에 의지하면서 진행되는 일반론적 수준에 그치고 있다는 점이다. 예를 들면, 중국 역사에서는 민족구역자치제도의 기초인 민족의 식별과 구분을 하지 않았다는 점 등은 이들의 연구에서 찾기 어려운데, 태생적으로 다민족국가였던 중국은 이미 서구의 것과 다른 민족정책을 실시하고 있었다.

특히 선행연구들은 중국의 현행 제도가 다민족국가의 민족정책 유형에서 보았을 때, 어떤 특성을 갖는지에 대한 관심이 미약한 편이다. 상당수의 연구는 다문화주의적 민족정책을 선호하는 입장에서 출발하여, 중국 민족구역자치제도 내용에서 나타나는 이 유형의 민족정책과의 대척점을 지적하고 있는 수준에 머물고 있다. 그러나 민족구역자치제도는 그 입안 시점부터, 중국의 역사와 시대적 상황, 그리고 공산주의라는 새로운 체제로서 고유하게 설계된 현대 중국의 제도인 것이다. 그러므로 이 제도에 대해서는 다른 제도와의 비교 연구를 수행하더라도, 다른 국가의 특정한 제도를 모델로 삼아서는 안 된다. 그런데 많은 연구들이 민족구역자치제도의 개선방안을 제시하고 있지만, 중국의 이와 같은 특성을 반영하지 못하는 한계를 드러내고 있다.

또한, 한국문헌에서 쉽게 찾을 수 있는 한계는 중국의 민족주의나 중화주의를 여전히 한족(漢族) 중심주의로 파악하고 있다는 점이다. 그러나 이러한 인식은 중국의 인구 구성에서 한족이 90% 이상을 차지하고 있다는 단순한 산술적 계산에서 나온 것일 뿐이다. 근대 시기에 서구의 민족개념이 유입되자 중국인들은 '민족'이라는 용어에 대해 매우 혼란스러워 했고, 그래서 민족 대신 중화 '국족(國族)'을 주장하는 사람도 있었다. 이러한 측면에서 쑨원(孫文)은 서구의 민족개념 구도에 따르면, 중국은 쉽게 분열될 것을 염려하여 의도적으로 '오족공화(五族共和)⁵⁾'라는 관점을 제시한바 있다. 다시 말해, 서구의 민족 개념은 중국에서는 '국족'이 되어야 한다고 본 것이다. 그러므로 중국에서의 민족 혹은 민족주의는 한족이나 한족 중심주의가 아니라, '중화' 민족이 하나의 '민족'으로서 '민족국가'라는 관점, 즉 중국에서 서양 이론에 따른 민족주의는 '중화민족'의 민족국가라는 점을 한국 연구자들은 간과하고 있다는 점이다. '신중화주의'를 '신국가주의'로 파악하는 윤희탁(2006)의 연구는 그 대표적 예이다.

본 논문은 우선, 민족구역자치제도나 민족정책에 접근하기 위해서는 중국의 특유한 역사

5) 중화민국 성립 초기에 5개 민족(한족, 만족, 몽골족, 좡족, 이슬람교를 믿는 민족)이 평화롭게 지내야 한다는 정치주장.

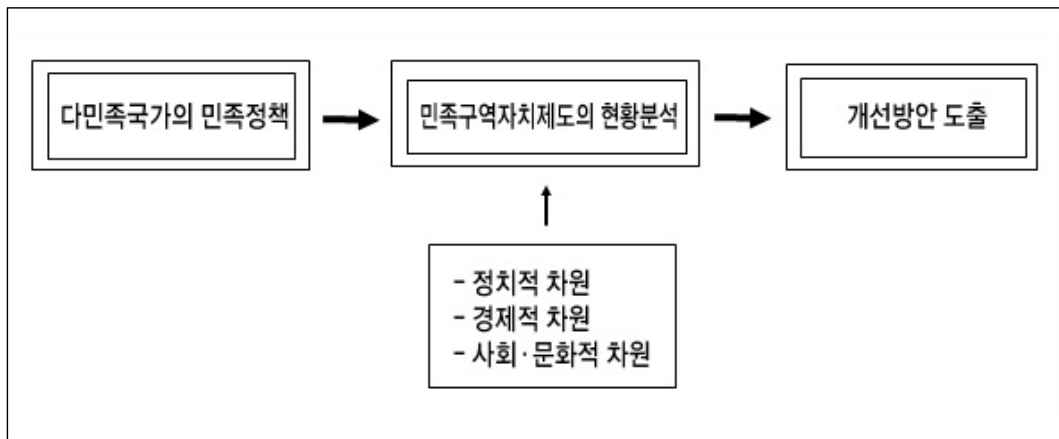
적 상황과 전통이 반영되어야 한다고 본다. 즉, 기존의 민족 개념이나 다민족국가에 관한 논의에서 찾을 수 있는 지나친 일반화를 경계해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 민족과 국민 등에 대한 새로운 접근이 필요한 바, 중국에서는 2008년의 시짱 사태와 2009년의 우루무치 사태, 2010년의 네이멍구 사태 이후, '국족(國族)'과 같은 새로운 논의가 등장하고 있다.

이러한 인식의 전환이 필요한 이유는, 다민족국가인 중국이 직면한 위와 같은 사태는 소수 민족의 중국 정부에 대한 저항을 넘어서는, 소수민족과 한족 간의 갈등이라는 성격이 강하게 나타나고 있기 때문이다. 즉, 오늘날 중국의 민족정책은 일정부분 그 한계를 노정하고 있는 상황인데, 다민족국가에서 민족문제의 해결이 중요한 문제의 하나라고 한다면, 이 시점에서 는 문화의 다양성뿐만 아니라 국가의 통일성도 강조되어야 한다고 본다.

3) 연구의 분석 틀

이상으로 살펴본 선행 연구를 중심으로 한 연구의 분석 틀은 다음과 같다. 중국의 민족자치구역제도에 있어서 그 접근 방법은 다문화주의 접근방법과 일체화주의 접근방법을 중심으로 하고, 현황 분석은 정치적인 측면, 경제적인 측면, 사회·문화적인 측면에서 고찰하여, 그 개선방안을 도출해 내고자 한다(그림 1, 참조).

<그림 1> 연구의 분석 틀



Ⅲ. 민족구역자치제도의 현황과 문제점

1. 중국 소수 민족의 현황

중국의 영토 안에 중국정부가 공식적으로 인정하는 소수 민족은 55개이다. 인구의 압도적인 비율을 차지하고 있는 한족에 비하여 각 민족의 수가 상대적으로 적기 때문에 ‘소수(少數)’ 민족이라 한다. 해방 후, 중화인민공화국이라는 새로운 국가를 만들면서 민족을 체질적 특징·언어·역사·문화전통, 그리고 스스로의 자신에 대한 인식 등에 의한 분류체계를 이용하여 ‘족’이라는 하위개념의 단어를 붙였다. 그래서 한족·차오시엔족·좡족·만족 등의 명칭을 만들었다(김광역외, 2005: 24). 그러나 중국에 처음부터 55개 소수 민족이 있었던 것은 아니다. 민족 식별작업을 통해서 점차 완성된 것이다. 중국 공산당은 초기부터 소수 민족정책을 중요시 하여 민족 식별작업을 실시하였다. 이 민족 식별작업은 민족평등과 민족자치의 2가지 이념을 골간으로 하여 추진되었다.

먼저 ‘민족평등’이란 다민족국가인 중국에서 지배민족인 한족과 다른 소수 민족들이 일률적으로 평등하다는 것으로, 이는 중국 공산당이 창립된 때로부터 줄곧 작용하여 왔다. 민족평등이 처음으로 표명된 것은 1922년 7월 중국 공산당 제2차 전국대표대회에서 채택된 『중국 공산당 제2차 전국대표대회 선언(中國共產黨第二次全國代表大會宣言)』이었다. 이 선언에서 ‘제국주의를 타도하여만 민족평등과 민족자결을 실현할 수 있다’고 하였다.

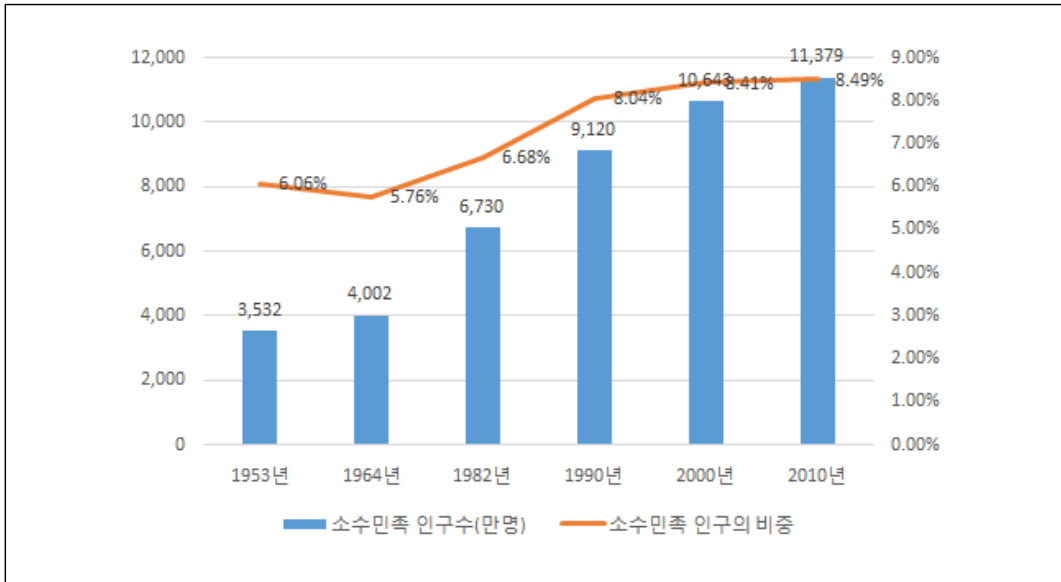
이어 1928년 6월부터 진행된 중국 공산당 제6차 대표대회 6중 전회에서 마오쩌둥은 ‘새로운 단계를 논함(論新階段)’이라는 제목의 보고를 하였는데, 이 보고에서 마오쩌둥은 “여러 민족은 한족과 평등한 권리를 가지고, 공동으로 일본에 대항하는 원칙하에 자신의 사무를 스스로 관리할 권리를 가지며, 한족과 함께 통일된 국가를 건립한다”고 하여(毛澤東, 1942: 57), 소비에트 혁명으로 장차 건설될 통일된 중국에서의 소수 민족과 한족과의 평등을 천명하고, 동시에 공동으로 항일의 전제 하에 소수 민족의 자결권도 천명하였다.

한편, 중국정부는 한족들에 대해서는 생육정책 즉 산아제한정책을 강력하게 시행하였지만, 소수 민족들에 대해서는 산아제한을 완화하여 시행하였고, 이로 인하여 소수 민족인구는 지속적으로 증가하였다. 지금까지 중국의 전국 인구 조사는 총 6회 실시했다. 이 결과를 보면, 소수 민족 인구는 계속 증가하고 있는 것을 알 수 있다(그림 2, 참조)⁶⁾.

6) 數據來源：國家統計局：2010年第六次全國人口普查主要數據公報。

http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm. (2016년 4월 2일 검색).

<그림 2> 중국 소수민족 인구의 비중



※ 자료: 國家統計局: 『2010年第六次全國人口普查主要數據公報』,
http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm

중국에서는 소수 민족을 100만 명 이상의 인구를 갖는 경우는 ‘대규모’ 소수 민족, 10만 명 이상 100만 명 이하의 민족은 ‘중규모’ 소수 민족, 10만 명 이하 1만 명 이상의 민족은 ‘소규모’ 소수 민족, 1만 명 이하의 민족은 ‘최소’ 소수 민족으로 구분한다(왕순홍, 1998: 78-79)(표 1, 참조).

<표 1> 소수 민족의 규모 분류

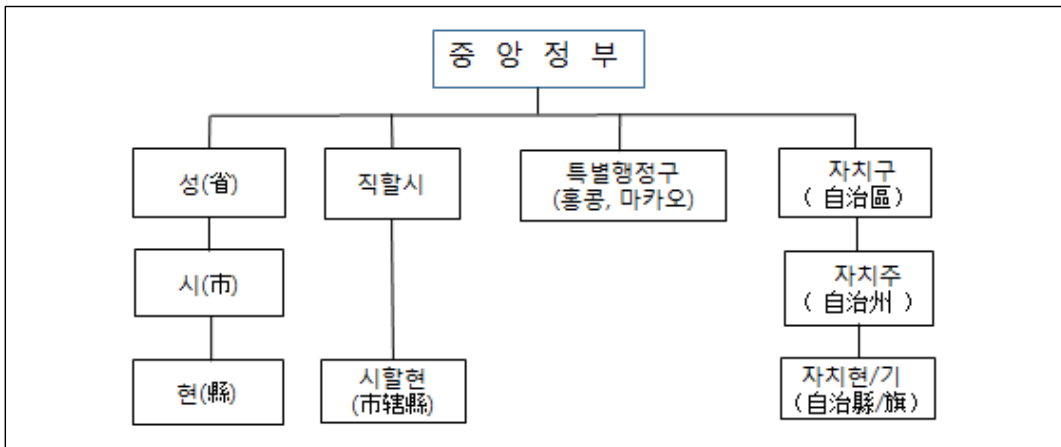
소수민족 분류	기준	민족
대규모	100만 명 이상	좡족, 후이족, 웨이우얼족, 카자흐족, 다이족, 이족, 미야오족, 만족, 좡족, 명구족, 투자족, 부이족, 차오시엔족, 등족, 요족, 바이족, 하니족
중규모	10만 명 이상 100만 명 이하	이족, 리수족, 여족, 외족, 수시족, 라후족, 등상족, 나시족, 시버족, 토족, 거로족, 키르기스족, 다월족, 창족, 징퍼족
소규모	10만 명 이하	무로족, 싸라족, 모난족, 부랑족, 다지크족, 푸미족, 누족, 아창족, 에벡크족, 지뉘족, 우즈베크족, 러시아족, 보안족, 징족, 더양족, 위구족
최소	1만 명 이하	고산족, 다다르족, 두룽족, 오르죈족, 먼바족, 허저족, 뤼바족

2. 민족구역자치제도의 주요 내용

1) 자치기관

1982년 헌법과 민족구역자치법에 의하여 민족자치지역은 자치구·자치주·자치현으로 구성된다. 자치구는 성·직할시와 동급인 1급 행정구역 단위로서, 성과 직할시의 직권 외에 자치권을 행사한다. 자치주는 시와 동급인 행정구역단위로서, 동급 국가기관의 권력을 행사하고 동시에 자치권을 행사한다. 자치현은 현과 동급인 행정구역단위로서, 현급 국가기관의 권력을 행사하고 동시에 자치권을 행사한다. 또한 역사적 전통 때문에, 내이멍구 자치구에 ‘기(旗)’라는 자치기구도 있다. ‘기’는 현과 동급의 직능을 행사한다(그림 3, 참조).

<그림 3> 중국의 지방행정체제



민족구역자치법 제2장 제15조에 의하면, 소수 민족 자치구·자치주·자치현의 인민대표대회와 인민정부만이 자치기관이다. 이들은 민족자치 지방에 설립하고, 동급 지방 국가기관의 직권과 자치권을 행사하는 지방 정치기관이다. 민족자치 지역의 인민정부는 그 지역의 인민대표대회와 상급 국가행정기관에 업무를 보고할 책임이 있다. 또 이들 인민정부는 국무원의 통일된 지도 아래에 놓여 있는 국가행정기관이므로, 모두 국무원에 따라야 한다.

민족자치 지역의 인민정부는 자치구 주석(主席)·자치주 주장(州長)·자치현 현장(縣長)의 책임제로 하는데, 주석·주장·현장은 구역자치를 실행하는 민족의 국민이 담당한다. 그리고 인민정부와 기타 이를 구성하는 인원은, 가능한 한 구역자치를 실행하는 민족과 기타 소수 민족의 비율에 따라 분배하도록 되어 있다(민족구역자치법 제17조).

2) 자치권의 보장과 그 내용

민족구역자치제도의 핵심내용은 소수 민족의 자치권을 보장하는 것이라 할 수 있다. 그런데 중국의 지방행정체제에서 자치권은 그 보장 여부부터 다르다. 아래의 <표 2>는 중국의 지방 행정체제에서의 자치권 유무를 나타내는 것이다.

<표 2> 중국 지방 행정 구역 자치권 유무

성급 행정 구역 (총 34개)	자치권 유무
성 (23개)	없음
직할시 (4개)	없음
특별행정구 (2개)	있음
자치구 (5개)	있음

위 <표 2>를 통해 중국의 지방행정체제에서 자치권은 특별행정구와 민족자치지역에만 인정되는 것임을 알 수 있다⁷⁾. 홍콩과 마카오의 특별행정구 자치권은 고도자치권(高度自治權)이라 부를 만큼 자치권 보장의 폭이 크다.

민족구역자치법에서는 민족자치지방의 자치권을 명확히 규정하고 있다. 먼저, 자치지방의 인민대표대회는 현지 민족의 정치·경제·문화의 특성에 비추어 자치조례와 단행조례를 제정할 권한이 있다. 만약 상급 국가기관의 결의·결정·명령·지시가 민족자치지방의 실제상황에 맞지 않으면, 자치기관은 상급 국가기관의 비준을 통해 집행을 변경시키거나 혹은 정지시킬 수 있다. 자치기관은 지방재정을 관리할 권한이 있으며, 자치지방의 재정수입에 속하는 것은 자치기관이 자주적으로 사용할 수 있다. 또한 자치기관은 자주적으로 지역의 경제건설 사업을 추진하고 관리할 권한과 교육·과학·문화·체육 사업을 적극적으로 관리할 권한이 있다. 국가의 군사제도와 당지의 현지 상황에 비추어 사회치안을 유지하는 공안부대 등을 조직할 수도 있다.

자치기관에 보장되는 자치권은 민족구역자치제도가 잘 실행하고 있는지를 판단하는 기준이라고 할 수 있다(宋才發, 2005: 177). 민족구역자치법 제19조부터 제45조의 규정에 따라 자치기관은 자치권을 행사하는데, 정치적 측면의 자치권은 주로 입법(제21조)·인사관리(제22조, 제23조)·공안부대의 조직(제24조)·인구관리(제43조)·가족계획(제44조) 등이라 할 수 있다. 동법 제19조는 민족자치 지방의 인민대표대회에서는 당해 지역 민족의 정치·경제와 문화 등의 특성에 따라, 자치조례와 단행조례를 제정할 권한이 있다고 규정하고 있다.

7) 공식적 행정체제가 아닌 현 하위의 촌(村)도 자치권을 가지고 있는데, 이를 촌자치(村自治)라 한다.

나아가서 제20조는 “상급 국가기관의 결의·결정·명령과 지시가 민족자치 지방의 실제상황과 부합하지 않을 경우, 자치기관은 상급 국가기관에 보고하고 비준을 거쳐 변통(變通)을 집행하거나 정지할 수 있다”고 규정하고 있다.

한편, 민족구역자치법에서는 자치 지방의 경제부문의 자치권으로 각 지방의 실제상황에 필요한 경제정책 및 계획을 제정할 수 있는 권리를 규정하고 있다. 주요 내용은 경제건설관리(제25조), 시장경제발전(제26조), 삼림소유(제27조), 자연자원관리(제28조), 기반시설 건설항목(제29조), 기업·사업관리(제30조) 및 대외경제무역(제31조) 등이다. 그러나 경제적 격차가 심한 민족자치 지방과 관련하여 더 중요한 것은 중앙정부와 함께 행해지는 재정정책이라 할 수 있다. 즉, 동법 제35조는 “민족자치지역은 그 지역 경제와 사회발전의 요구에 의거한 법률 규정에 따라, 지역 상업은행과 성(城)·향(鄉)의 신용 합자 조직을 세울 수 있다”라고 규정하고 있다.

더 나아가 민족구역자치법은 민족자치 지방의 사회·문화적 측면의 자치권과 관련하여 교육·과학기술·소수민족의 언어와 문자·문화 등에 관한 규정을 두고 있다. 그 구체적 사항은 민족교육(제36조), 민족문화(제38조), 민족과학기술(제39조), 민족위생(제40조), 민족체육(제41조), 과학기술·문화·체육 등의 상호교류(제42조) 등이다. 중국의 소수 민족에 대한 문화정책의 기초는 2009년 7월 국무원이 발표한 ‘소수 민족 문화사업 발전에 관한 약간의 의견(關於發展少數民族文化事業若干意見)’에서 찾을 수가 있다. 이 문건에서는 소수 민족의 문화에 대해 ‘문화적 차이와 다양성을 존중하고, 이를 계승·보호하고, 널리 알려야 하며, 각 민족이 서로 배우고 교류하여 조화롭게 발전시켜야 한다’라고 하고 있다. 이들을 토대로 중국의 소수 민족에 대한 민족문화정책은 소수 민족의 특징과 다양성을 존중하고, 그들이 갖고 있는 문화에 대해 계승과 발전, 그리고 그들의 문화를 혁신하고 창조하도록 돕는 정책을 골자로 하고 있다. 이처럼 소수 민족의 ‘민족교육’을 중시하는 이유는, 민족지역의 교육이 발전하면 할수록, 해당 민족 성원이 교육을 받을 수 있는 기회가 많아지고, 따라서 문화자질도 끊임없이 향상될 수 있다고 보기 때문이다.

3. 민족구역자치제도의 특징

민족구역자치제도는 소수 민족 집중 거주 지역에 대하여 자치기관을 설치하고 일정한 자치권을 부여하는 제도이다. 여기에서 자치권이란, 국가의 일정 지역에 거주하는 주민이 그 지역과 관련된 공공 분야의 일을 스스로 결정하고 처리하는 것을 말하는데(오재일, 2014: 5-7), 중국의 제도에서는 일정 지역의 주민이 아니라 특정 민족의 구역에 대해 자치권을 인정한다는 점에서, 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 중국의 특유한 제도이다(許崇德, 1996:

397). 이는 중국내 민족관계를 처리하는 기본제도일 뿐만 아니라 중국 정치에 대해서도 기본적인 제도로 여겨지고 있다. 즉, 중국은 민족문제를 해결하려는 가장 기본적인 원칙으로 민족구역자치제도를 유지해 왔고, 민족자치 지방에 ‘자치권’이라는 인센티브를 부여함으로써 국내의 통일과 안정을 유지하고자 하여 왔다. 이를 위한 정책들은 민족과 관련된 정치·경제·문화와 사회생활의 모든 영역을 망라하면서, 전국적 그리고 민족자치지방의 수준에서 실시되고 있다. 이러한 민족정책들은 중국공산당이 추구하는 민족강령의 구체적 실현이며, 중국공산당의 민족문제에 대한 입장과 관점 및 태도의 표시이기도 하다(李建輝, 1997: 85 - 86).

중국 민족정책의 근본적인 취지는 민족의 평등·단결·자치·발전을 근본 입장으로 한다(穆殿春·林均昌, 2010: 95 - 96). 민족평등과 민족단결을 실현하기 위해 소수민족의 권익을 지키며, 각 민족공동발전 번영을 실현하게 하는 것이다. 중국 민족 정책의 가장 큰 특징은 소수 민족에 대한 우대를 통해 각 민족이 공동으로 발전하도록 함으로서, 민족 간의 공동번영을 실현하는 것이라 할 수 있다. 즉, 중국에서 말하는 민족정책은 실질적으로 소수 민족과 소수 민족 지역을 주요 대상으로 하는 소수 민족정책을 말한다고 할 수 있다. 이러한 민족 혹은 소수 민족정책의 원칙은 ‘중국공산당 장정’과 ‘중국 헌법’에 명시되어 있는 국가의 기본적 규범이기도 하다. 다시 말하면, 중국의 민족문제를 해결하기 위한 법적·제도적 장치로서 이 제도는 첫째, 민족을 기반으로 한 지방자치의 성격을 가진다는 점, 둘째 소수 민족의 거주지역이 그 기초가 된다는 점, 셋째 그 거주 지역의 민족이 주인이 되어 민족 내부의 지역 사무를 관리한다는 점에서 중국적인 독특한 제도이다.

이를 구체적으로 보면 먼저, 민족구역자치제도는 ‘민족’ 요인과 ‘구역’ 요인을 결합시킨 제도이다. 구소련의 연방제에서 고려한 것은 민족요소이고, 서방의 일부 국가에서 실시하는 지방자치가 구역요소에 중점을 둔 것이라면, 중국의 민족구역 자치는 민족요소와 동시에 구역요소를 동시에 고려하고 있는 제도라는 특징을 갖는다.

둘째, 민족구역자치제도는 정치요소와 경제요소를 결합시킨 제도이다. 즉 중국의 민족구역 자치는 민족평등을 보장하고 민족단결을 촉진시키며, 국가적 통일을 유지하는 정치요인을 우선 고려했다는 특징을 갖는다. 동시에 한족지역과 소수 민족지역 간의 경제적 관계와 소수 민족 지역의 발전의 촉진문제, 민족공동번영의 경제요인도 고려해서 만든 제도이다.

셋째, 민족구역자치제도는 역사요인과 현실요인이 동시에 결합하고 있는 제도라는 특징을 갖는다. 즉, 이 제도는 한편으로 중국 통일문화의 역사전통과 유래를 중시하는 단일적인 국가구조로서 통일성을 강조하고, 다른 한편으로는 다원성도 존중하고 있다는 점이다. 이는 국가의 단일제도와 민족자치구역의 자치를 상호 결합시킨 것으로, 중화민족의 정체성과 각 민족의 정체성을 상호 결합시킨 역사적인 다원일체 국가제도가 계승 발전되어 나타난 것이다.

넷째, 민족구역자치제도는 국가 전체의 통일 요인과 민족 구역의 자치요인을 동시에 결합

시킨 제도이기도 하다. 이 제도는 한편으로 국가가 집중적으로 통일하여 소수 민족의 구역자치를 관리하지만, 각 민족자치구역이 국가와는 분리될 수 없는 일부분이라는 것이다. 또 다른 한편으로는 각 민족지방의 자치기관인 자치구·자치주·자치현의 인민대표대회와 인민정부가 헌법과 민족구역 자치법에 근거하여, 일반 지방행정의 국가기관이 가지는 권리 외에도 약간의 자치권을 가지도록 하고 있다.

이상의 특성을 보면, 현행 중국의 민족구역자치제도는 다민족국가의 민족정책 유형에서 보았을 때 '다문화주의'에 가까운 것이라 할 수 있다.

4. 민족구역자치제도의 문제점

전통적으로 다민족국가였던 중국은 통치 지위를 유지하고, 정치사회의 안정을 위해 각 민족 사이의 관계와 민족문제를 잘 처리하여야만 했다. 현재 중국정부도 민족문제의 처리는 중국의 국가 통일 변방의 공고화, 경제발전과 사회 안정이라는 대문제와 관계되어 있다고 인식하고 있다(毛公寧, 2009: 3). 민족구역자치제도는 중국의 이러한 역사적 사회적 상황을 반영하고 있는 것이라 할 수 있다. 그러나 이 제도에 대한 많은 문제점이 지적되고 있음도 간과해서는 아니된다.

1) 다문화주의 시각에서의 문제점

신중국 건설 이후 민족구역자치제도는 다민족국가인 중국이 통일된 국가의 면모를 유지할 수 있게 한 기본적 제도로서 기능하여 왔다. 뿐만 아니라 역사상 한족 거주지역과 격차가 심하였던 변방지역의 경우, 중앙정부의 구역자치지방에 대한 재정지원을 통한 경제적 효과는 두드러졌다. 지금도 5개 민족구역자치구의 예산에서 중앙정부의 재정지원이 차지하는 비중은 많게는 90% 정도에 이른다. 그러나 다른 한편으로는 다음과 같은 문제점도 나타나고 있다. 한 국가 안에서 다른 문화를 서로 존중하고 허용하는 것을 기초로, 각 민족이 고유한 민족성의 지속을 지향하는 다문화주의 시각에서는 다음과 같은 문제점이 있다.

① 정치적 측면에서의 문제점

중국 정부는 민족구역자치제도 실시 이전부터, 소수 민족지구에서의 민족자치를 주도할 민족간부 양성정책을 적극적으로 추진한 바 있다⁸⁾. 이를 위해, 1951년 9월 베이징에 '중앙

8) 중국에서 통용되는 '소수민족 간부'란 당정인 공산당과 정부기관·경제·과학·교육·문화·위생·체육 등

민족학원'을 시발로 전국 각지에 민족학교를 설립하였다. 그 결과, 소수 민족의 간부와 당원은 점차 증가하여 왔다. 이들은 자신이 속한 자치지역의 지도세력이 됨으로써 일정 정도 정책집행의 자율성을 확보하고, 지역실정에 맞는 민족정책을 집행할 수 있었다. 또한 중국 정부 역시 각 민족 지구에서 중앙의 정책을 전달하고 실행할 민족간부가 절대적으로 부족한 상황에서, 이들을 통해 중앙정부의 정책을 효과적으로 전달하고 집행할 수 있었다. 그러나 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

중국 공산당은 현재 전체 공산당 당원(黨員) 수의 6.06%에 해당하는 500만 명 정도의 소수 민족 당원을 가지고 있다. 그러나 소수 민족 당원 중에서도 소수만이 중요한 직위와 임무를 맡을 수 있을 뿐이고, 많은 사람들은 그냥 형식적인 자리나 직위를 가지고 있는 것이 현실이다. 즉, 많은 소수 민족 간부들이 실권(實權)이 없는 자리를 차지하고 있다. 또한 한족에 비하여, 소수 민족 간부 숫자가 아직도 적다는 점도 문제이다. 2010년 제6차 중국의 전국인구조사에 나타난 바에 따르면, 소수 민족의 총 인구는 전체 인구의 8.49%인데 비하여, 간부는 단지 6.06%를 차지하고 있다(司文君, 2015).

소수 민족 간부의 구성 비율에서도 비합리적인 사실을 문제점으로 지적할 수 있다. 소수 민족 전문기술 간부의 수는 증가하고 있는 경향이지만, 주로 인문사회과학분야에서 종사하고 있는 간부들이 대부분이며, 자연과학이나 기술 분야에서 종사하는 간부의 수는 매우 적은 편이다. 특히, 공정기술(工程技術) 분야이나 첨단과학 기술, 또는 고급 기술직에 종사하는 간부는 더욱 그러하다. 아울러 직책에 있어서도 일반간부가 대부분이며, 정직(正職)은 적고 부직(副職)이 대부분이다.

소수 민족 간부들이 갖고 있는 능력도 높지 않다는 점도 문제이다. 각 자치지역 별로 차이가 있지만, 전문대졸 이하의 학력이 60% 가까운 비중을 차지하고 있고, 고졸 이하의 학력도 10%를 상회하고 있는 것이 현실이다. 이러한 사정 때문에 '조건에 맞는' 간부를 뽑을 수가 없고, 간부의 능력과 직책이 맞지 않는 현상이 나타나, 업무 수행 중에 문제점이 나타날 수밖에 없다는 점이 지적되고 있다(朱英山, 2014: 64-66).

② 경제적 측면에서의 문제점

소수 민족 지역의 경제와 사회문화도 전반적인 중국의 발전과 함께 이전에 비하여 크게 개선되었음을 부정할 수 없다. 그러나 소수 민족 지역과 기타 중국 지역, 즉 소수 민족 지역에서 말하는

각 방면에서 종사하는 공직자이다. 이들의 직책과 근무지는 서로 다르지만, 주로 국가의 당정계통·국유기업·과학기술 등 분야에서의 관리자를 의미한다. 당정계통이란 주로 공산당과 정부기관에서 일하는 공무원으로, 여기에서 소수민족 간부란 관리자인 동시에 조직이나 단체를 이끄는 소수민족 지도자를 지칭한다.

‘내지(內地)’, 그 중에서도 특히 연해 경제발전지역의 경제수준과 비교할 때, 발전의 수준에서 상당히 큰 차이가 있다. 그러한 차이가 점차 명확해지면서, 이는 중국 내부의 민족관계에 큰 영향을 미치는 요인이 되고 있다. 즉, 소수 민족들은 경제적 불균형 발전으로 인한 ‘상대적 박탈감’을 느끼고 있고, 그것이 국가의 정책이나 국가관에 대한 회의적 태도와 불만을 유발하고, 새로운 형태의 민족문제로 나타나고 있다는 것이다(金玲, 2013: 204). 비록, 민족구역자치제도 상의 재정적 특혜 조치를 통해 그동안 중앙정부의 보호와 촉진이 있었지만, 소수 민족들이 거의 모든 영역에서의 발전이 한족보다 매우 낙후되어 있다. 이 차이는, 그대로 교육과 복지 등의 영역에서의 격차로 이어지고 있다는 점에서, 더욱 심각한 문제이다.

대부분의 소수 민족들이 거주하는 농촌의 경우, 문제는 더욱 심각하다. 중국에는 3,000만 명 이상의 빈곤계층이 ‘먹고 자는 문제(溫飽問題)’를 해결하지 못하고 있는데, 이들의 대부분은 서부 지역의 민족지역에서 거주한다. 중국 국가 통계국이 전국의 31개의 성(구·시)의 6만 8천호의 농촌주민을 대상으로 한 샘플조사를 실시하였다. 이에 의하면, 2006-2010년 사이에 민족 8개 성·구의 빈곤인구는 점점 상승하였고, 또한 5년간 빈곤발생률도 전국의 빈곤 발생률보다 높게 나타나고 있다는 것이다(國家民委發布, 2010).

③ 사회·문화적 측면에서의 문제점

소수 민족 문화정책은 중화인민공화국헌법 제4조에서 규정하고 있다. 이에 의하면, “국가는 소수 민족의 특징과 필요에 따라, 각 소수 민족지역 경제와 문화적 발전을 돕는다.” 민족구역자치법 제38조에서도 “민족자치지방의 자치 기구는 민족형식과 민족특색의 문학·예술·신문·출판·방송·영화 등 민족문화사업을 자주적으로 발전시킨다”라고 규정하고 있다. 이처럼 중국의 소수 민족에 대한 민족문화정책은 소수 민족의 특징과 다양성을 존중하고, 그들이 갖고 있는 문화에 대해 계승과 발전, 그리고 그들의 문화를 혁신하고 창조하도록 하는 정책을 골자로 하고 있다.

그러나 민족문화 지원책 측면에서 보았을 때, 소수 민족 지역에 대한 문화적 지원이 특정 부분에 선별적으로 지원되고 있다는 것이다(穆殿春·林鈞昌, 2010: 292-293). 문화공간을 제공하고 난청지역을 해소시켜주는 것은 문화정책 차원에서가 아니라, 중국 국민이라면 당연히 생활의 편의시설 혹은 복지지원 차원에서 제공받아야 할 성격의 것이다. 그러나 중국 국무원은 소수 민족 문화 사업에 대한 지원을 언급할 때면, 이러한 지원이 마치 소수 민족에게만 주어지는 특혜처럼 강조하고 있다.

사회·문화적 측면에서의 가장 많은 논란은 소수 민족의 언어정책과 관련해서 제기되고 있다. 이와 관련하여, 중국 헌법은 총강에서 “각 민족은 자신의 언어문자를 사용하고 발전시킬

수 있는 자유를 갖는다”라고 하고, 동시에 민족자치기관의 자치권리 규정에서도 “민족자치 지방의 자치기관이 직무를 수행할 때는 본 민족의 자치조례규정에 의거해야 하고, 해당지역에서 통용하는 1종 혹은 여러 종의 문자 언어를 사용해야 한다”라고 규정하고 있다. 이와 함께 민족구역자치법 제10조와 제21조에서도 이와 유사한 규정을 두고 있다.

그러나 중국에서 소수 민족 언어 문자가 법규에 의해 공공영역에서 통용될 수 있도록 허용하고 있는 범주는, 민족구역자치법에 규정되어 있는 민족자치 지방 내부로 국한되어 있다. 그러므로 민족자치 지방을 벗어난 지역에서 소수민족은 반드시 한어를 사용해야만 한다⁹⁾. 반면, 이와 상반된 측면에서 중국 언어정책의 문제점을 지적할 수도 있다. 소수 민족 출신이 소수 민족 제도권 지역을 벗어나 보다 양질의 교육을 받고 싶거나 한족이 다수인 중앙무대 진출을 하고자 한다면, 결국 한어 중심의 언어 사용을 할 수 밖에 없는데, 공용어으로써 한어 교육은 상대적으로 간과되고 있다는 점이다(劉寶明, 2006: 8-9).

2) 일체화주의 시각에서의 문제점

오래 전부터 중국은 소수 민족과 민족지역의 특수성을 인식하고, 소수 민족과 중앙정부와의 협조관계를 구축해온 역사이다. 그러한 정책은 가끔 민족차별과 편견 탓에 민족 평등과 단결, 그리고 각 민족의 공동번영을 가져오지 못한 경우도 있었지만, 전체적으로는 소수 민족들 사이의 애국주의와 협동심을 형성시켜 ‘국가의 통일’을 유지하여 왔었다. 이러한 전통이 이어져, 오늘날은 소수민족과 한족과의 교류와 융화가 촉진되어 ‘중화민족의 통일’ 및 각 민족의 ‘대잡거·소취거’ 라고 하는 국면이 형성되었다. 이 같은 역사적 배경과 전통을 바탕으로, 중국공산당은 민족구역자치 제도라고 하는 독특한 장치를 통해 나름대로의 체제발전과 민족발전을 추구해 오고 있다. 중국의 이러한 사정은 구소련이 붕괴되자 연방을 이뤘던 각 민족이 몇 개의 독립국으로 분할되고, 아직도 동유럽의 많은 지역들이 민족문제로 고통스러운 상황을 감안할 때, 제도의 안정성을 짐작할 수 있다.

오늘날 중국 민족정책의 핵심인 민족구역자치제도의 주요 내용은, 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 민족 식별이다. 이는 제도의 첫 단계로 한족이 아닌 각 소수민족을 식별해 내는 일이다. 둘째, 구역 자치이다. 이는 요건을 갖춘 소수민족에게는 일정 범위의 지역 자치권을 인정하는 것이다. 셋째, 소수 민족의 특권이다. 이들 소수민족에게는 중국의 특정한 생활 영역에서 한족과 다른 특혜적인 권리를 부여하고 있다.

9) 민족자치 지방이 아닌 지역에서 소수 민족 언어문자가 공공영역에서 부분적으로 통용되는 지역은 유일하게 수도인 베이징이다. 전국대표대회, 민족사무위원회, 중앙민족대학 등 소수 민족 관련 중앙 기관들이 존재하는 베이징에서는 정치적 상징성으로 인해 소 민족 언어문자 사용이 공공영역에서도 허용된다.

한편 ‘민족통합’ 또는 ‘민족 일체화’를 지향하는 일체화주의의 입장에서는, 한 국가의 구성원들을 ‘민족 기준’으로 식별하고 구분하는 이 제도의 첫 단계 자체를 받아들일 수 없을 것이다. 중국 역사를 통해 보더라도, 소수 민족은 분리되고 구분되어야 하는 것이 아니라 융합되고 통일되어야 하는 대상이었다. 그런데 민족구역자치제도를 입안한 초창기 지도자들은 제도의 근간을 중국의 역사 보다는, 민족을 구분하고 연방제를 채택하였던 구소련의 민족정책 모델에서 찾음으로써, 화합이 아닌 갈등과 분열의 계기를 제공한 측면이 있다. 특히 2008년 이후 나타난 시짱과 신장, 네이멍구 지역 등에서 발생한 사태는, 소수 민족의 중국 정부에 대한 저항 측면을 넘어, 소수 민족 대 한족 간의 민족문제로 보이게 하고 있다. 아울러 소수 민족에게 인정되는 특혜적 조치들의 영향으로 인하여 한족이 갖는 소수 민족에 대한 포용과 관용도 점차 약화되어 가고 있다. 다시 말해, 민족구역자치제도를 통한 소수 민족 우대정책은 공평한 것이 아니라, 오히려 한족들이 역차별을 받고 있는 것은 아닌가 라는 의구심이 점차 확대되어가고 있다는 점이다. 따라서 민족구역자치제도는 소수 민족의 민족의식을 강화시키고, 나아가 ‘자치구역’은 그들의 정치적 신분과 정치적 권리가 보장되는 공간이라는 인식까지 갖게 될 우려가 있다.

결론적으로, 사회의 다원화와 상호교류의 증가로 중국 내에서 민족 간 공통성이 증가하고 있지만, 민족 식별을 근간으로 하는 민족구역자치제도는 소수 민족들의 자기 문화와 자기 민족에 대한 의식을 강화시켜 버리는 기제가 될 수 있다(陳燁, 2011: 5). 민족의식이라는 것이 바로 자기 민족의 권익과 자기 민족의 이익에 대한 관심이고, 또한 그것을 지키려는 것이기 때문에, 해당 민족에게는 필요한 것이라 할 수 있다. 하지만, 자기 민족중심의 편협성·보수성·배타성·이기성이 외적 자극이나 문화적 경제적 갈등으로 오히려 심화되면, 민족관계에 심각한 갈등을 유발시킴으로써, 민족문제를 넘어 국가문제로 비화될 수 있다.

IV. 민족구역자치제도의 개선방안

중국의 민족구역자치제도를 포함한 민족 정책에 대한 개선방안은 크게 두 가지 시각에서 접근할 수 있다. 하나는 현 제도와 정책을 고수하려는 부분적 개선방안이고, 다른 하나는 민족구역자치제도를 포함한 민족정책 자체에 대한 전면적 개선방안이다. 부분적 개선방안은 다민족국가의 민족정책으로서 ‘다문화주의’에 근접한 것으로, 현행의 민족구역자치제도를 유지하는 점진적 개선방안을 제시하는 것이다. 반면, 전면적 개선방안은 다민족국가의 ‘일체화주의’의 논리에 따라 중국에서의 민족 개념 자체를 문제시 하면서, 그 결과로서 현행의 민족구

역자치제도의 폐지까지 암시하는 주장을 내놓고 있다. 여기에서는 이들 각각의 내용을 검토하면서, 현재 중국이 직면하고 있는 상황에 적합한 민족문제와 민족구역자치제도의 개선방안을 도출하고자 한다.

1. 다문화주의적 개선방안

현행의 민족구역자치제도를 유지하고 부분적인 개선을 주장하는 입장은, 본질적으로 중국 정부의 공식적 입장과 맥을 같이 하는 것이라 할 수 있다. 주로 중앙과 지역의 민족학교에 기반을 두고 있는 이 학자들의 주장은, 현행 민족구역자치제도의 문제점이란 미미하며, 다만 세부적인 사항에서 시대와 상황의 변화에 따른 적응적 조치만이 필요하다는 입장이다. 그러므로 이 입장은 현행 제도의 기본인 다문화주의적 경향을 지속시키고자 한다.

1) 정치적 측면

중국 민족정책의 핵심내용 중의 하나는 소수 민족 간부를 양성하는 것이다. 소수 민족 간부를 양성하는 것은, 국가의 소수 민족과 관련된 방침·정책에 대해 중요한 의미를 가지고 있다. 왜냐하면, 소수 민족 간부는 당과 소수 민족 민중들을 연결시키는 역할을 담당하고 있기 때문이다(王永明, 2012: 26). 그러므로 민족구역자치제도의 개선을 주장하는 학자들이 가장 먼저 강조하고 있는 것은 소수 민족 간부의 배양과 교육에 대한 것이다.

차요수웨전(焦學振, 2014) 등의 학자들은 소수 민족의 간부를 임용·양성하는 과정에 대한 개선방안으로, 민족학교의 증설과 학교 교과과정의 개편에 대해 논의한다. 현재 중국의 민족학교는 13개교에 불과하고, 더불어 소수 민족이 차지하는 학생 비중도 60%를 약간 상회할 정도인데, 민족구역자치에 충원되는 인재를 양성하기 위해서는 양적으로 부족하다는 것이다. 뿐만 아니라 현재의 민족대학의 수준은 베이징의 중앙민족대학(中央民族大學)을 제외하고는 매우 낮은 단계로 평가되고 있다(艾瑞深中國校友會, 2015).

또한 민족학교에서 실시되고 있는 교육의 내용이 기술적 분야에 집중되고 있는 점을 문제 삼고, 이를 개선해야 한다고 주장한다. 민족학교 출신들이 소수 민족 간부의 대다수를 차지하고 있는 만큼, 사상이나 정치교육을 강화하여 소수 민족 간부들이 올바른 인생관·가치관·공직관을 가질 수 있도록 하여야 하고, 인재를 임용할 때에는 이를 주된 요소로 고려하여야 한다고 한다(朱英山, 2014: 64-66). 소수 민족 간부의 수를 늘려야 한다는 주장도 있다(楊東萱, 2011). 현재 소수 민족 간부의 비중은 중국 전체 인구 구성에서 차지하는 비중을 하회하고 있는데, 소수 민족 간부를 보다 많이 배출하기 위해서는 소수 민족 교육에 대한 더 많

은 투자가 이뤄져야 하고, 각 소수 민족 학교는 물론 각 일반 고등학교에서도 전문기술 외에 소수 민족 간부를 배양할 수 있어야 한다는 것이다. 보다 근원적인 해결책으로, 민족학교 자체의 기초교육 수준을 높이고, 소수 민족의 대학입학 가산점을 가능한 범위 안에서 높이는 것도 강구되어야 한다. 이것은 소수 민족들이 고등교육을 받을 수 있는 가능성을 높이는 것이고, 또 안정적인 소수 민족 간부를 확보하는 방법이기도 할 것이다.

2) 경제적 측면

거시적 측면으로 보면 민족관계는 경제관계, 정치관계 및 문화사상관계를 포함한다. 그러나 중국 공산당의 지도 원리에 따르면, 이들 민족관계에서 기초가 되는 것은 경제관계이다. 특히 민족문제 중 정치적 평등은 경제발전의 전제로 간주되지만, 정치문제를 해결하는 기초는 역시 경제문제라는 것이다. 그러므로 중국은 그동안 사회경제의 발전을 민족의 존재와 발전을 나타내는 근거로 간주해 왔다.

그러나 민족구역자치제도가 실시 된 이후, 가장 큰 문제점으로 제기되고 있는 것은 소수민족 지역이 전반적으로 거의 모든 영역에서 한족보다 발전이 더디다는 점이다. 이와 관련하여, 가장 많은 공감대를 형성하고 있는 주장은 민족자치지역의 기반시설 확충과 관련된 것이다. 마후이팡(馬惠芳, 2013)은 소수 민족 지역의 특색이 있는 산업발전과 이를 토대로 한 성숙한 시장경제의 구축은 이들 지역의 기반시설 수준에 달려 있다고 한다. 그런데 아직까지 그 수준이 열악하므로, 선진 기술과 과학적 관리 방법의 채택 또는 생산 효율과 제품의 원가를 낮출 수 있는 여력이 매우 미약하다는 점이다. 진링(金玲, 2013) 또한 소수 민족 지역의 낙후된 산업발전과 빈곤문제의 근원적 원인으로 소수 민족 지역의 낙후된 기반시설을 지적하고 있다.

소수 민족 지역의 경제발전을 위해서는 천편일률적인 산업발전에서 탈피하여야 하며, 지역적 특수성이 감안하여야 한다는 주장도 나타나고 있다. 이와 관련하여 주목받고 있는 것이, 이들 지역의 문화산업과 관광산업이다. 마후이팡(馬惠芳)은 소수 민족의 문화산업에 대해, 그동안의 민족 문화의 보호를 넘는 경제발전을 위한 민족 문화산업의 진흥을 주장한다. 중국의 소수 민족 문화는 비록 늦게 발전하고 있지만, 내륙은 물론 세계적으로 많은 주목을 받고 있다. 따라서 민족 문화 산업의 규모를 확대시킴으로서, 이것이 민족지역 GDP를 증가시킬 수 있다는 것이다. 그는 이를 위해 소수 민족 문화에 정통한 유능한 인재를 양성하는 것이 시급한 과제라고 지적하고 있다. 특히, 2000년부터 본격화된 서부대개발(西部大開發) 이후, 이곳 지역에 사회기반시설이 확충되기 시작함으로써, 이 지역에서의 관광산업이 활성화되기 시작하고 있는 점에 주목하고 있다. 이는 새로운 성장 동력으로 간주되기에 충분하다고 하고 있다. 예를 들면, 시짱 지역의 경우, 한해 관광 총수입은 지역 GDP의 16%를 상회하

고 있다는 것이다¹⁰⁾. 이처럼 지역에 적합한 정책 등을 통하여 민족구역의 경제 발전을 도모해야 하며, 특히 중국의 동·서 간 협자 정책도 국가 이익과 민족지역 이익을 동시에 감안한 정책이 되어야 한다고 강조하고 있다(金玲, 2013).

3) 사회 문화적 측면

민족구역자치제도 하에서 사회·문화적 측면에서의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것은, 소수 민족 지역의 낮은 교육수준이다. 낮은 교육 수준이 지역의 문화수준은 물론 소수 민족 지역 경제 발전을 제약하고 있다는 것이다. 그래서 중국의 민족단결과 국가 통일, 나아가 '중화민족대가정' 건설은 소수 민족 교육 사업이 어떻게 발전하느냐에 달린 문제라는 것이다. 따라서 소수 민족 지역의 교육의 목표는 이 지역의 소수 민족들이 새로운 고급 인재 및 경쟁력 있는 노동 자질을 갖추도록 하는 것이며, 이를 통해 각 소수 민족들이 모든 직업 영역에서 한족과 비슷한 경쟁력과 직업 전문가, 나아가 능력 있고 박력 있는 정치지도자로 성장할 수 있도록 하는 것이다.

중국 정부가 이와 관련하여 가장 많은 노력을 기울인 것은 소수 민족에 대한 이중 언어 교육정책이었다. 이는 소수 민족 학생들이 소수 민족언어 뿐만 아니라 한어(漢語)도 높은 수준으로 구사할 수 있도록 대부분의 교과 교육을 한어로 제공하도록 제도화 하는 정책이다. 그러나 언어의 본질로 민족전통문화의 운반체임을 강조하는 입장에서의 언어교육정책에 대한 개선 요구는 다르다. 여기에서는 어떤 민족이든지 각 민족이 갖는 모든 지식은 모두 자기 민족의 문자로 기록하였다는 점을 들어, 언어는 문화정체성 중의 핵심임을 부각시킨다. 예컨대 양지언우(楊健吾, 2005)는 소수 민족이 직면하고 있는 언어 문제에 관해, 각 소수 민족의 의지에 따라 민족 언어를 보존하기 위한 법제 마련과 민족 문화 체계를 강화하고, 이를 통해 중국 민족 문화 사업의 발전과 번영을 촉진해야 한다고 주장한다. 그는 구체적으로 소수 민족 언어와 방언사용을 허용함으로써, 언어의 다양성이 사라지는 것을 예방하여야 하고, 소수 민족 방송채널을 늘리는 등의 조치가 이중 언어 교육 정책에 포함되어야 함을 요구한다.

중국의 민족문제 중 또 하나의 난제는 종교문제다. 현 시점에도 종교의 차이와 이로 인한 갈등은 빈번하게 발생하고 있다. 중국 소수민족의 경우, 전체 인구의 55% 이상이 신앙을 갖고 있다는 데에 문제의 심각성이 있다. 중국은 성립 초기부터 종교에 대한 많은 관심을 보여 왔는데, 초창기에는 소수민족지역에 대한 종교의 영향력을 약화시키는 정책을 실시하였다. 그러다가 개혁·개방 이후 종교정책의 변화가 시작되었는데, 1982년 헌법부터 신앙의 자유를 허용해왔고, 현 시점에서는 과거 종교를 탄압하는 주류 비판론이었던 종교 아편론과 종교

10) 中國發展門戶網 <http://cn.chinagate.cn/>의 자료를 참조하여 계산한 수치이다.

소멸론을 철회했다는 것이 중국공산당의 공식 견해이다. 그럼에도 민족구역자치지역에서 종교로 인해 자주 발생하는 사건과 갈등을 해소하기 위해서는, 정부의 종교에 대한 보다 완화된 입장으로서의 전환을 요구하는 주장이 있다. 이 입장은 종교의 자유를 좁은 의미의 사상적 이념적 신앙으로서 종교의 자유 이외에도 종교 활동의 자유까지 포함한 넓은 의미의 종교의 자유가 인정되어야 한다는 것이다. 그리하여 순수한 종교 목적이라면 외국과의 종교 교류도 허용되어야 하며, 종교 활동 장소에 대해서도 인근의 집단과 주민의 생산 활동이나 생활에 지장을 주지 않는다면, 유연하게 대처해야 한다는 것 등이다(王作安, 2002).

2. 일체화주의적 개선방안

중국의 민족문제는 중국 정부의 가장 민감한 아킬레스건 중의 하나이다. 1990년대에는 세계적인 민족주의 사상의 영향으로, 중국에서도 독립을 요구하는 민족분리주의 운동이 대대적으로 발생한 바 있다. 뒤이어 세계의 시선이 2008년 베이징 올림픽에 집중될 무렵을 전후로 하여, 소수 민족들은 자신들의 존재감을 표출하려는 것을 넘어 민족 간 극한 대립으로 치닫는 상황을 전개함으로써 중국의 민족관계와 민족문제를 더욱 부각시킨 바 있다. 최근에도 시짱에서는 분신자살사건들이 연이어 발생하고 있고, 신장과 네이멍구에서도 일상적인 치안 문제들이 쉽게 민족 간 갈등 양상으로 나타나고 있다.

민족구역자치제도, 나아가 중국의 민족정책 전반에 대한 개선의 요구는 이와 같은 상황에서 등장하였다. 일반적인 사회 문제가 쉽게 민족문제로 확대되고 나아가 민족분리주의 운동으로 확대된다면, 민족문제는 국가와 사회의 안정을 저해하는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 그리하여 중국 내 민족 간의 문제는 정치 체제 자체의 근본적 문제로 확대될 수 있기 때문이다. 이 같은 상황의 인식하에 다민족국가의 민족정책으로서 '일체화주의적' 입장에서, 중국의 민족 문제에 접근하는 대표적 학자로 마룽(馬戎)과 후안강(胡鞍鋼)을 들 수 있다.

1) 민족(民族)과 족군(族群)의 구분: 민족 개념의 탈정치화와 문화화

마룽은 소수민족 정책의 전면적 근거가 되는 중국에서의 '민족' 개념을 재검토하는 대표적인 학자이다. 그에 의하면, '민족'이라는 용어는 두 가지 측면에서 사용될 수 있다. 하나는 '문화민족'이다. 이는 현재의 중국 전체를 가리키는 것을 의미한다. 다른 하나는 '56개 민족'이라 할 때 나타나는 것이다. 이 때의 민족은, 예를 들면 한족·명구족·짱족·차오시엔족 등을 가리킨다. 이렇게 보면, 오늘날 중국에서 '민족'이라는 단어는 두 가지 서로 다른 측면에서 사용되고 있다는 것이다. 이는 비과학적이고 정확한 것이라 할 수 없다는 것이 마룽의 입장이

다. 그리하여 ‘족군(族群, ethnic group or ethnicity)’이라는 용어를 제시하고, 중국의 실정에서 ‘민족(nation)’이라는 개념이 이와 뒤섞여 쓰면 안 된다고 주장하고 있다(馬戎, 2004: 122-133). 마룽은 현재 중국이 직면한 ‘제일 큰 사회문제’는 민족의 하위 개념인 족군 관계가 국가를 무너뜨릴 수 있는 ‘위험수위’이라고 주장한다. 즉, 민족지역자치권의 설정 과정에서, 당과 국가가 의도하지는 않았지만 두 개의 중국을 만들었다고 한다. 한족(漢族)의 중국과 소수 족군(少數族群)의 중국이 그것이다¹¹⁾. 그리하여 마룽은, 중국은 56개 민족이 아니라 56개 ‘족군(族群)’이라고 해야 한다는 것이다.

마룽 주장의 요체는 소수 민족의 ‘민족’의식을 약화시키고, 다른 한편으로는 중화민족의 ‘민족’의식과 국민의식, 공민의식을 강화시켜야 한다는 것이다. 이처럼 중국에서 민족 개념은 서구의 민족 개념에서와는 달리, ‘탈정치화(脫政治化)’가 선행되어야 하고, 이를 기초로 각 족군의 언어·종교·생활풍속 등의 전통 문화를 존중해 나아가야 한다고 주장한다. 이는 주로 ‘족군’에게 인정되어 왔던 민족성을 약화시킨다는 것과 또 민족구역자치제도와 같이 족군에 대한 여러 정책에서도 정치성을 약화시킨다는 의미이다.

마룽은 지금까지 소수 민족의 자치권한을 포함하여 소수 민족에 대한 다양한 권한과 혜택의 부여에도 불구하고 민족문제가 해결되지 않는 이유는, 민족문제에 대한 정부정책에서 족군(민족)문제를 ‘정치화’하는 정책을 취하고 있기 때문이라고 한다. 즉, 중화민족의 정체성은 강화되지 않고, 오히려 족군의 정체성만 강화되는 상반된 결과를 만들어 냄으로서, 분리주의 현상이 사라지지 않고 있다고 여긴다. 그리하여 그는 민족문제와 민족정책에서 ‘탈정치화’ 조치를 통해, 족군(소수민족)의 정체성은 약화시키고 중화민족의 정체성은 강화해 나감으로서, 민족분리주의를 방지하고 국가의 안정을 도모해야 한다고 주장한다. 마룽은 구소련이나 구유고 연방과 같은 나라는 민족문제를 ‘정치화’한 대표적인 경우에 속하며, 미국과 인도·브라질 등은 민족문제를 ‘문화화’한 경우에 속한다고 한다.

2) 제2대 민족정책론

마룽이 제시하는 민족과 족군 개념을 기초로 후안강(胡鞍鋼)은 ‘제2대 민족정책’을 제시한다. 그는 2010년 1월과 5월 중앙 제5차 시짱 업무회의와 중앙 신장업무회의에서 ‘민족 교왕(交往)·교류(交流)·교용(交融)’이라는 형태로 제2대 민족정책을 제시하였다. 후안강은 이 삼교(三交)를 중국의 민족정책이 제1대 정책에서 제2대 정책으로 전환하는 계기로 본다. 즉, 중국의 민족정책이 추구하는 제2대 민족정책으로서 소수민족지역의 발전, 중화민족의 공동 건설, 국가의 장기간 안정과 태평을 촉진하고, 이를 위해 강한 이론 지도와 사상 무기를

11) 예를 들면, 교육 측면에서 ‘학교’는 ‘보통학교’와 ‘민족학교’의 두 종류가 있다.

촉구하고 있다. 그는, 이를 통해 시대에 맞는 민족 교왕·교류·교용을 촉진하고, '중화민족 일체'를 끊임없이 공고히 하면서 중국을 번영·발전 시켜야 한다고 주장하고 있다. 즉, 민족문제는 국가의 통일과 인민의 단결 및 국가안보(長治久安)의 근본 문제이다. 이를 위해 민족 간의 '교왕교류교용(交往交流交融)'의 발전추세에 순응하고, 국제적 성공경험과 실패를 교훈삼아, 민족정책을 제1대로부터 제2대로 전환시켜야 한다. 정치·경제·문화·사회 등 각 방면에서 국내 각 민족의 '교용일체(交融一體)'를 촉진하고, 족군(族群)의식과 56개 민족관념을 끊임없이 약화시키는 한편, 중화민족으로서의 의식과 정체성을 끊임없이 강화시켜야 한다. 그리하여 중화민족의 공동 번영과 발전을 촉진하고 함께 중화민족 대가족을 이루어나가며, 중화민족의 위대한 부흥을 실현시켜야 한다(胡鞍鋼·胡聯合, 2011: 1-2).

후안강은, 국가를 다스릴 때 그 근본은 제도적으로 통일된 국가의 민족, 즉 국족을 건립하는 것이라고 주장한다. 이를 다민족국가인 중국에 적용하면, 중국이라는 국족 인식은 강화되어야 하고, 다수 민족 각각의 족군(민족)의 개념 인식은 약화되어야 한다. 이러한 기본입장에 의하면, 민족구역자치제도는 국족의 건립에 배치되는 제도일 수 있다. 이미 본 바와 같이, 중국의 민족구역자치제도는 소수민족 집중 거주 지역에 대하여 자치기관을 설치하고 일정한 자치권을 부여하는 제도인데, 소수민족이 자치권을 누리는 만큼 각 족군(민족)의 인식은 강화될 것이기 때문이다. 그래서 후안강은 중국의 민족정책은 민족구역자치제도를 핵심으로 하는 제1대 정책에서 각 민족 간 융합일체의 중화민족공동체를 구축을 핵심으로 하는 제2대 민족정책으로 전환해야 한다는 주장을 제기하기에 이른다.

후안강이 제시한 '제2대 민족정책'의 내용은 민족 간 평등을 기본원리로 하고 있는 현재 중국의 사정에서는 매우 급진적이라 할 수 있다. 그가 제시한 미래 민족정책의 방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 정치적 측면에서, 소수 민족에 대한 지역적 연고권과 각종의 제도적 기득권을 더 이상 인정하면 안 되며, 소수 민족에게 부여된 '민족'이라는 호칭을 폐지하고 대신 '족군'이라는 용어로 바뀌어야 한다.

둘째, 경제적 측면으로, 소수 민족 지역에 대한 중앙정부의 투자 등 일체의 국가적 차원의 경제적 지원을 중지하고, 국가 기관에 의한 소수 민족 개인에 대한 각종의 보상과 보조금 지급을 중단하여야 한다. 아울러 소수 민족 지역에 대한 투자는 철저하게 시장 원리에 입각하여 이루어져야 하며, 소수 민족의 고용 문제와 복지 혜택은 소수 민족 자신들의 능력에 의해 해결되어야 할 문제이므로, 민족이라는 범주를 고려한 중앙정부 차원의 각종 특혜와 경제적 지원을 중단해야 한다.

셋째, 사회 문화적 측면에서, 그는 언어·종교·거주 형태·혼인·출산·교육과 입시 등에 이르기까지 다양한 방안을 제시하고 있다. '국가통용언어'인 '보통화'를 강제적으로 보급하고, 소

수 민족 종교의 위상을 하향 조정하여 국가의 철저한 관리감독 하에 두며, 강제적인 방식으로 소수 민족 지역의 인구를 타 지역으로 유동하도록 촉진하고, 한 소수 민족이 특정 지역에 배타적으로 거주하는 것을 불허한다. 이와 함께 소수 민족들은 반드시 다른 민족들과 혼거(混居)와 잡거(雜居)의 형태로 거주하도록 하고, 국가가 개입하여 민족 간 통혼(通婚)을 강력하게 추진하며, 소수 민족에게 부여해 온 두 자녀 출산의 특혜를 부여하는 정책을 폐지하고, 교육과 입시에서 소수 민족에게 부여해 온 각종의 특혜도 폐지하여야 한다.

비록 후안강은 민족구역자치제도의 본질적 문제를 나타내고 있지는 않지만, 그가 제시하고 있는 방안들은 민족구역자치제도의 근간인 '민족 식별'과 구역자치제도를 실시하고 있는 '소수 민족들에게의 특권'의 폐지 등 민족구역자치제도의 본질에 관한 것임을 알 수 있다. 그의 주장이 실제 정책에 반영된다면, 신중국 건설 이래 3대 기본정치제도의 하나로 여겨져 온 '민족구역자치제도'는 폐지되는 것으로 나타날 것이다.

V. 결론

본 논문은 중국의 3대 기본 정치제도 중의 하나인 민족구역자치제도의 내용과 문제점, 그리고 개선방안에 대한 것이다. 이를 위해서 다민족국가의 민족정책 유형에서 보았을 때, 중국의 제도가 갖고 있는 특징, 현 제도의 운영상황 및 여기에서 나타는 문제점, 그리고 다양하게 논의되고 있는 제도의 개선방향을 제시하였다.

중국의 민족구역자치제도가 갖는 특성은 기본적으로 제도의 설계 당시 정책입안자들이 같은 사회주의 체제였던 구소련의 민족정책 모델을 중국 고유의 상황에 맞게 수정했기 때문에 나타난 것이다. 즉, 민족정책의 토대로 국가를 구성하는 민족을 구분하는 것은 당시의 구소련 예를 따른 것이었다. 그런데 중국은 각 민족의 연방으로 구성된 국가가 아니라 단일 국가 체제를 취한 것은 구소련과 다르다. 또 이것은 민족의 구분과 분리가 아니라 융합을 추구해 왔던 중국의 역사와 다른 것이다. 본 논문에서는 이와 같은 현행 제도의 출발점을 민족구역자치제도의 본질적 문제점으로 파악하였다.

같은 사회주의 체제이고 또 다민족국가이지만 구소련이나 구유고 연방과 다른 민족구역자치제도의 시행 때문에, 다른 국가들과 달리 중국은 사회의 안정과 국가의 통일과 발전을 유지할 수 있었다고 평가할 수 있다. 그러나 현재의 제도는 2008년 '3·14' 사건과 같은 민족 간 갈등 외에도 여러 면에서 문제점을 보이고 있다. 본 논문에서는 민족구역자치제도 시행 이후에 나타나고 있는 문제점을 다음과 같이 지적하였다. 정치적 측면에서는 한족에 대비한

민족간부의 낮은 비중과 능력을, 경제적 측면에서는 한족지역에 비해 높게 나타나는 빈곤 등의 경제적 격차를, 사회문화적 측면에서는 민족문화 지원책의 선별성과 이중 언어정책의 한계 등을 지적하였다.

민족구역자치제도는 중국의 기본 정치제도이기 때문에, 이 제도의 문제점들을 해소하려는 조치들은 다양한 각도에서 제시되고 있다. 본 논문에서는 이 논의들을 현행 제도를 유지·개선하려는 부분적 입장과 전면적인 중국의 민족정책 개선의 입장으로 대별하였다. 전자의 입장은 다민족국가의 민족정책 유형에서 나타나는 ‘다문화주의’에 유사한 것으로, 현재 드러나는 제도의 문제들 자체에 초점을 맞춰 부분적 해결책을 도모하고 있다. 그런데 후자에서는 구체적인 제도나 정책 수준을 넘어 다민족국가에서의 민족 개념부터 재검토하고, ‘일체화주의’를 지향하면서 보다 전면적 방안을 제시하는 것이라 할 수 있다.

본 논문은 기본적으로 후자의 입장에서 민족구역자치제도의 개선방향을 찾고자 하였다. 현행의 민족구역자치제도는 ‘국민’이나 ‘중화민족’ 같은 국가적 차원의 정체성을 약화시키는 반면, 각 소수민족의 정체성은 강화시키는 방향으로 작용하기 있기 때문이다. 그러나 한족지역에 비해 낙후된 민족자치지역의 실정이나, 이 지역의 행정 실체에서 중앙 정부가 담당하는 역할을 볼 때, 중·단기적으로 이 제도는 개선·유지되어야 할 것이다. 이 경우 구체적 개선방향으로는 사회기반시설 구축 등을 통한 경제적 격차를 해소하기 위한 조치들과, 국가 표준어와 문자를 일반화시키는 정책, 그리고 민족간부 양성 등 들 수 있을 것이다. 이러한 조치들은 중국 민족구역자치제도에 대한 다문화주의의 입장에서의 논의들을 반영한 것이다. 그러나 장기적으로, 중국 민족정책의 근간인 민족구역자치제도는 문화의 다양성뿐만 아니라 국가의 통일성 혹은 국민의 응집력을 강화하는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 즉 중·단기적 조치들을 바탕으로 소수민족지역의 격차가 완화되면, 민족자치 지역은 일반 행정 체계로 전환되어야 할 것이다. 장기적인 민족 융합을 위하여서는 신분증에서 민족란(欄)을 폐지하는 것, 더 이상 민족자치지역을 지정하지 않는 것, 그리고 학교 단위에서의 민족 간 혼합 교육 등이 실시될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 김광억 외. (2005), 「종족과 민족」, 아카넷출판사.
- 대외경제정책연구원. (2016), 중국 13차 5개년 계획기간의 지역별 정책방향, 「서부지역」.
- 문광삼. (1997), 민족구역자치법과 조선족, 「한국민족문화」, 10.
- 서상민. (2001), 중국의 소수민족 현황과 정책, 「민족연구」, 6.
- 오재일. (2014), 「지방자치론」, 오래.
- 왕순홍. (1998), 「중국의 어제와 오늘」, 평민사.
- 윤휘탁. (2006), 「신중화주의」, 푸른역사.
- 이종열·범령령. (2010), 중국의 민족정책: 민족구역자치제를 중심으로, 「한국행정학회 하계학술대회」.
- 임형백. (2012), 다문화사회에서 사회통합과 통일을 위한 민족주의의 역할, 「한민족연구」, 12.
- 전일욱. (2009), 중국소수민족정책에 대한 SWOT 분석, 「평화학연구」, 10(4).
- 조정남. (2009), 개혁개방 30년의 민족정책, 「민족연구」, 38.
- 최우길. (2005), 중국 소수민족정책의 진화, 「세계한민족 네트워크: 민주화, 인권, 통일, NGO, 韓商」.
- 金玲. (2013), 談少數民族經濟發展 - 以《中國民族理論新編》少數民族經濟部分爲本, 「科技信息」, 9.
- 金炳鎬. (2007), 現階段我國民族問題的特點分析, 「西南民族大學學報-人文社會科學版」, 28(5).
- 金炳鎬·畢躍光·韓艷偉. (2012), 民族与族群: 是概念的互補還是顛覆?, 「黑龍江民族叢刊」, 第2期.
- 劉寶明. (2006), 語言平等觀: 中國的實踐與經驗, 「中國民族報」, 9.
- 李建輝. (1997), 略論中國民族政策體系, 「當代中國史研究」, 5.
- 馬戎. (2004), 理解民族關係的新思路: 少數民族問題“去政治化”, 「北京大學學報」, 第6期.
- 馬惠芳. (2013), 民族經濟發展和構建和諧社會的關係探究, 「生產力研究」, 3.
- 毛公寧. (2009), 「民族問題新編」, 民族出版社.
- 毛澤東. (1942), 「論新階段」, 拂曉出版社.
- 穆殿春·林均昌編著. (2010), 「民族政策概論」, 民族出版社.
- 司文君. (2015), 「黑龍江省少數民族幹部隊伍建設存在的問題與對策研究」, 黑龍江大學, 碩士學位論文.
- 宋才發. (2005), 「中國民族法學體系通論」, 中央民族大學出版社.
- 艾瑞深中國校友會. (2015), 2015中國民族大學排名 民族類大學排行榜.
- 楊健吾. (2005), 要進一步完善民族區域自治法關於語言文化問題的規定, 「中共四川省委省級機關黨校學報」.
- 楊東萱. (2011), 大力加強人口較少民族民族幹部的培養 - 以德宏州人口較少民族爲例, 「中外企業家」, 11.
- 王璞華. (2011), 從新疆人口結構淺析民族關係問題, 「高等函授學報: 哲學社會科學版」, 2.

- 王永明. (2012), 論少數民族幹部的培養, 『前沿』, 1.
- 王作安. (2002), 『中國的宗教問題和宗教政策』, 北京, 宗教文化出版社.
- 張鵬. (2015), 新時期中國共產黨民族政策的導向與踐行策略, 內蒙古大學, 碩士學位論文.
- 丁艷. (2014), 中國民族區域自治制度的研究, 『華夏地理』, 6.
- 朱英山. (2014), 培養選拔少數民族幹部問題研究 以新疆溫宿縣爲例, 『實事求是』, 4.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室. (2015), 『民族區域自治制度在西藏的成功實踐』, 人民出版社.
- 陳燁. (2011), 『轉型與發展: 民族問題與政治穩定』, 中央民族大學出版社.
- 焦開山. (2014), 中國少數民族人口分布及變動的空間統計分析, 『西南民族大學學報: 人文社會科學版』, 35, 第10期.
- 焦學振. (2014), 少數民族幹部在民族區域自治中的作用及培養策略研究, 『現代婦女: 理論前沿』, 11.
- 何立慧. (2007), 關於中國現階段“民族問題”的幾點新看法, 『社科縱橫』, 3.
- 哈正利. (2010), 各國處理民族問題的政策模式與中國民族政策的比較, 『中國民族報(理論週刊·國際)』, 3.
- 許崇德 著, 변상필 역. (1996), 『中國憲法』, 동현출판사.
- 胡鞍鋼·胡聯合. (2011), 第二代民族政策: 促進民族交融一體和繁榮一體, 『新疆師範大學學報』, 哲學社會科學版, 5.
- Leibold, J. (2013), Ethnic policy in China: is reform inevitable?, *Policy Studies*, 68, East-West Center.
- 國家民委發布: 2010年少數民族地區農村貧困監測結果, 출처: 『經濟發展司』
http://www.seac.gov.cn/art/2011/7/29/art_144_131405.html.
- 數據來源: 國家統計局: 『2010年第六次全國人口普查主要數據公報』
http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm.
- 中國發展門戶網 <http://cn.chinagate.cn>.
- 中華人民共和國國家民族事務委員會. (2012), 國家民委辦公廳關於申報國家民委民族問題研究項目 2013年度課題的通知.
http://www.seac.gov.cn/art/2012/12/21/art_144_174225.html

王詩影: 전남대학교에서 행정학 석사학위를 마치고, 현재는 중소기업중앙회 상해사무소에 근무 중이다. 주요 관심분야는 중국의 지방행정제도와 소수 민족정책이다(wang990880@naver.com).

오재일(吳在一): 일본 中央大學에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: 政府間關係論と韓國の地方自治, 2000), 현재 전남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 학문 관심분야로는 지방자치이론·정부간 관계론·정부와 NGO이며, 주요 저역서는 『미완의 분권개혁』(역서, 2005)·『지방자치론』(단독, 2014), 주요 논문으로는 ‘지방자치단체의 주민자치회 운영실태에 관한 연구(공저, 2016)’ 등이 있다(ayjok@jnu.ac.kr).

