

중국의 소수민족 문제 : 저항 운동의 원인과 중앙 정부의 대응*

전성흥**

- I. 서론
- II. 소수민족 성격의 다양성
- III. 저항 운동의 원인
- IV. 중앙 정부의 대응
- V. 평가 및 전망

최근 소수민족 지역에서 대규모 소요 사태가 빈번하고 있어 중국 사회의 대표적인 불안정 요인으로 대두되고 있는 바, 이는 중국의 향후 정세 변화를 가늠하는 데 매우 중요한 주제이다. 이와 관련하여, 이 글은 중국 내 소수민족들의 저항 및 분리주의 운동의 원인, 그리고 중앙 정부의 대응과 그 정책 효과를 다루고 있다. 특히 티베트와 신장을 중심으로 한 일부 소수민족의 저항 및 분리 운동은, 개혁 이후 관용정책의 역효과, 대외개방에 따른 민족의식의 자각, 국제사회의 개입, 상대적 박탈감 등 여러 가지 현실적인 요인이 크게 작용하는 것으로 분석했다. 그리고 이에 대한 중국 정부의 통제 전략을 강압, 시혜, 동화, 홍보 등 4가지로 구분하여 설명했다. 결론적으로, 여러 가지 제약으로 인해 소수민족 문제만으로 중국의 현 체제가 존폐 위기에 처할 가능성은 그리 높지 않다고 전망했다.

주제어: 소수민족, 저항, 분리주의, 티베트, 신장, 중화민족

* 이 연구는 서강대학교 특별연구비 지원에 의한 것임.

** 서강대학교 정치외교학과 교수

I. 서론

1990년대 초 소·동구권 국가들의 붕괴 이후 중국은 여러 가지 측면에서 전 세계 그 어느 나라보다 세인의 주목을 끄는 대표적인 국가로 부상했다. 우선, 눈부신 경제발전으로서 지난 30여 년간 연평균 10%에 육박하는 고도성장을 지속하고 있다는 점이다. 또한 수십 년간의 시장화 개혁에도 불구하고 일당지배를 특징으로 하는 기존 사회주의 정치체제를 여전히 고수하고 있다는 점도 특이한 사실로 받아들여진다. 이와 함께, 중국은 지구상 거의 유일한 고도성장 중의 ‘다민족 공산주의국가’라고 할 수 있다. 물론 중국이 기본적인 사회 안정 및 통합을 유지하고는 있지만, 현재 소수민족 지역의 소요 및 분리주의운동은 중국 사회의 대표적인 불안정 요인으로 간주된다.

이런 점에서 중국연구 분야에 있어서 소수민족 문제는 보다 중시되어야 할 것으로 생각된다. 왜냐하면 소수민족 문제의 실체와 이에 대한 중국 정부의 정책 조치를 파악하는 것은 중국 통치 메커니즘의 특징을 이해하는 데 매우 긴요한 주제이기 때문이다. 그러나 일부 연구 성과들이 있지만 중국의 소수민족 문제나 다민족국가로서의 관련 제도 및 정책에 대한 국내의 연구는 매우 부족한 편이다.¹⁾ 특히 최근 중국 소수민족 지역의 일련의 움직임은 이에 대한 보다 깊은 관심과 연구의 필요성을 제기해주고 있다.

예컨대, 베이징(北京) 올림픽 개최를 앞두고 외부세계의 시선이 중국에 집중된 시점인 2008년 3월 대규모 소요사태가 티베트(西藏) 지역에서 일어났다. 중국인들이 유사 이래 최대의 이벤트로 간주한 국가대사를 목전에 앞둔 당시 상황도 미묘했지만, 기

1) 최근 몇 년간의 국내 주요 연구 성과로서는 최지영(2009); 이희욱(2008); 김예경(2007); 조정남(2006); 조경란(2006); 이동률(2006; 2005; 2004; 2003) 등을 들 수 있다.

존의 사건들과는 달리 라사(拉薩)나 티베트 자치구에만 국한된 것이 아니라 칭하이(青海), 간수(甘肅), 쓰촨(四川) 등 인근 지역으로까지 시위가 확산되었었다(Southerland 2008). 또한 건국 60주년 기념행사를 3개월 정도 앞선 2009년 7월에 신장(新疆)에서도 무력시위가 발생했다. 이 사건으로 7월 5일에서 7월 17일 사이에만 197명이 사망하고 1,700여 명이 부상당했으며 331개의 상점과 1,325대의 차량이 파손되는 등 커다란 인명 및 시설 피해를 초래했다(國務院新聞辦公室 2009a).

이는 중국이 외형상 눈부신 경제성장과 함께 국제사회에서 갈수록 영향력을 증대해 나가는 긍정적 추세와는 대조적인 현상이다. 그리고 중국이 개혁 이후 과거의 급진 동화정책에서 보다 온건한 유화정책으로 선회하여 여러 가지 측면에서 소수민족에 대해 우호적인 정책을 추진해 왔을 뿐 아니라 사회안정과 국가통합을 위해 나름대로 심혈을 기울여온 사실에 비추어 본다면, 관련 국가 정책이 그다지 성공적이지 못하다는 점을 시사해 주고 있다.

따라서 이와 관련해 이 글은 다음 몇 가지 측면을 다루고자 한다. 첫째, 중국 내 소수민족은 어떤 성격 및 특징을 지니는가, 둘째, 중국의 소수민족은 왜 저항 및 분리주의 운동을 전개하는가, 셋째, 중국 정부는 이에 대해 어떻게 대처하고자 하는가, 넷째, 그 정책 효과는 어떠한가, 향후 소수민족 문제의 발전 추세는 또 어떠한 것인지 등이다. 이 글은 상술한 주제를 개괄적 측면에서 소개하고 전반적인 현황을 파악하는 데 일차적인 목적을 두고 있다. 따라서 미시적 분석을 통해 기존 연구의 논쟁점에 대한 필자의 견해를 피력하는 것을 주요 연구목적으로 삼지 않음을 미리 밝히고자 한다.²⁾

2) 티베트(Tibet)는 중국 내에서 시짱(西藏)으로 표기된다. 본문에서 티베트로 표기하는 것은 보다 많은 사람들이 인지하는 용어를 사용하고자 하는 의도에서이다. 반면에 분리주의운동은 해당 소수민족 입장에선 독립운동으로 간주될 것이나, 현재

II. 소수민족 성격의 다양성

1. 주요 특징

주지하다시피 중국은 56개의 민족으로 구성된 다민족국가이다. 인구 구성에 있어서 전체의 약 91%가 한족(漢族)이며 소수민족은 9%에 불과하다.³⁾ 그러므로 인구 면에서 소수민족은 그다지 큰 비중을 차지하지 않는다고 할 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 중앙정부는 재정 투자를 비롯하여 많은 시간과 노력을 들여 소수민족 문제에 치중하고 있다. 그 첫 번째 이유는 이들 소수민족이 거주하고 있는 자치 지역의 면적이 총 616만km²로서 전체 국토의 64.3%를 차지하고 있기 때문이다(Mackerras 1998, 284). 사실상 상대적인 인구 비중은 낮지만 1억이 넘는 전체 소수민족의 수는 웬만한 국가의 규모를 능가하는 것으로 결코 “소수”로 무시할 수 없다.

또한 소수민족 대부분이 국경지역에 거주하고 있는바, 중국 국경의 약 90%에 걸쳐 있기 때문에 주변국가 내 동일민족들이 중국 소수민족들의 동향에 지대한 영향을 미칠 뿐 아니라 중국의 소수민족 문제가 주변국가와의 관계에도 적잖은 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 소수민족 문제는 중국의 대외관계에 있어서도 매우 중요하다. 게다가 소수민족 지역에는 석유, 석탄, 금을 비롯한 주요 지하자원이 집중적으로 매장되어 있다.⁴⁾ 요컨대, 소

의 통합된 상태를 기본 전제로 한다는 점에서 분리주의운동으로 칭하고자 한다. 그런 점에서 본문에서 사용하는 관련 용어들은 편의적인 발상에 의한 것으로 관련 문제에 대한 주관적인 가치 판단이 개입되어 있지 않음을 밝혀두고자 한다.

- 3) 2005년 인구의 1.31%(1,705만 명)를 대상으로 샘플 조사한 결과, 당시 중국의 총인구는 13억 628만 명이며, 그 중 한족이 11억 8,295만 명으로 90.56%, 소수민족이 1억 2,333만 명으로 9.44%를 차지하는 것으로 나타났다(中國國家統計局 2006).
- 4) 예를 들면, 중국 4대 삼림 중 3개, 그리고 5대 목초지 모두가 소수민족 지역에 있다. 또한 수력 자원의 80%, 천연가스 매장량의 70% 이상이 이곳에 있고, 석탄 매장량도 약 60%를 차지한다. 그밖에 총 170여종의 광물질의 상당량이 이들 소수

수민족 문제는 중국의 정치, 경제, 외교, 안보 등의 측면에서 무시할 수 없는 중요한 부분이며, 이 지역의 안정은 중국 전체의 안정과 발전에 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.⁵⁾ 따라서 중앙 정부는 이들 지역의 안정을 위해 지속적으로 통합 정책을 추진해 왔다. 그러나 이런 통합 정책에도 불구하고 수시로 소수민족들은 저항운동을 전개했고 시기에 따라 다소 차이는 있으나 역사적으로 한족과 소수민족간의 갈등은 끊임없이 이어져 왔다.

그런데 외부 관찰자들의 경우, 흔히 중국의 소수민족 문제를 일반화하여 모든 소수민족들이 독립 의지를 지니고 있고 또 독립을 위한 조건을 구비하고 있는 것으로 인식하는 경향이 있다. 그러나 사실 중국의 각 소수민족들은 서로 다른 역사적, 환경적 요인으로 인해 민족적 정체성이나 독립성 등의 측면에서 매우 다양한 형태를 띠고 있다. 개별 소수민족 차원에서 보면 특정 지역에 집중 분포되어 있는 것 같지만, 중국 전체로 보면 각 지역에 걸쳐 한족을 포함한 여러 민족들이 뒤섞여 살고 있다. 즉 소수민족의 인구수는 적지만 그들이 살고 있는 지역은 중국 전역에 매우 광범위하게 걸쳐 있는데, 이런 현상은 흔히 “대잡거, 소취거”(大雜居, 小聚居, big dispersion and small concentration)라고 표현된다(國務院新聞辦公室 2005; 楊順清 2002, 38). 따라서 각 민족별로, 지역별로 다양한 특색을 지닐 수밖에 없다.

2. 민족 정체성의 차이

2000년도 인구(1,242,612,226명)를 기준으로 비교적 큰 규모의

민족 거주지에 분포해 있는 등 가치 자원의 보고(寶庫)라 할 수 있다(楊順清 2002, 39).

5) 그밖에 소수민족 지역에 대한 중국 당국의 성공적인 통합 정책이 중국 체제의 우월성을 선전해 주는 효과가 있으며 외국과의 교류에 있어서 소수민족 지역의 관광산업이 상당한 기여를 하기 때문에 소수민족 문제를 중시할 수밖에 없다는 측면도 있다(Dreyer 1996, 279-282).

소수민족의 특징을 살펴보면 대략 다음과 같다.⁶⁾ 좡족(壯族)과 만족(滿族)은 인종적 측면에서 거의 한족(11억 3,738만 명)과 유사하다. 가장 인구가 많은 좡족(1,618만 명)의 경우, 그들이 소수민족으로 분류된 것은 그 인종적 특징에 근거한 것이 아니라 위로부터 부여된 국가공인에 의한 것이라고 한다. 청조를 지배했던 만족(1,068만 명)은 고도로 한족에 동화되었을 뿐 아니라 심지어 자신의 언어 대신 만다린을 공용어로 사용했다. 중국 최대의 무슬림 집단인 회이족(回族, 982만 명)도 자신의 종교는 있지만 한족 언어를 사용하고, 대부분 한족 지역에 넓게 흩어져 살고 있으며 일부만이 서부 지역에 모여살고 있다. 먀오족(苗族, 894만 명)은 중국 서남부 지역을 중심으로 여기저기 흩어져 사는데, 서남부 지역은 이들 먀오족 외에 다른 많은 소수민족들이 함께 섞여 사는 곳이다. 기타 이족(彝族, 776만 명), 투쟈(土家, 803만 명), 부이(布依, 297만 명), 톡(侗, 296만 명), 야오(瑤, 264만 명) 등 소수민족도 먀오족과 비슷한 상황일 뿐 아니라 거주지역도 소규모에 불과하다. 명구족(蒙古族, 581만 명)은 인구도 많고 역사도 깊으며 한 때 중국을 지배했던 민족이다. 그러나 오늘날 명구족은 지역적으로 흩어져 있고, 자치구 내에서도 그 인구가 한족에 비해 크게 적은 비중을 차지하는 형편이다(Zhu 2006, 334). 즉 내몽고자치구에 약 400만 명의 명구족이 거주하는데 이는 자치구 전체 인구(2,332만 명)의 17.13%에 불과한 것으로 한족의 인구 비중(79.17%)에 비하면 거의 유명무실한 수준이다(中國國家統計局 2000a).

따라서 이들 소수민족의 경우, 한족에 거의 동화되어 분리 또는 독립의 의지가 희박하거나 환경적 조건이 그것을 추구할 수

6) 중국은 근래 들어 10년에 한번 인구조사를 실시하고 있는바, 금년(2010)에 또 한 차례의 인구조사가 예정되어 있다. 이하, 각 소수민족의 인구수는 이를 기준으로 제시되는 것이다. 2000년 당시 각 민족, 성별, 연령별 인구의 자세한 현황은 中國國家統計局(2000b)을 참조.

없게 만드는 상황에 처해 있다. 이런 점에서 중국 내 정치사회적으로 문제가 되는 소수민족은 티베트(西藏)의 좡족(藏族)과 신장의 위구르족(維吾爾族)이다. 2000년도 기준으로, 티베트는 전체 2,616,329명 중 약 92.77%의 인구(2,427,168명)가 좡족으로 구성되어 있다. 그 외에 스촨(四川, 1,269,120명), 칭하이(青海, 1,086명), 간수(甘肅, 443,228명), 윈난(雲南, 128,432명) 등 지역에도 크고 작은 자치지역을 두고 적잖은 인구가 모여 살고 있다(中國國家統計局 2000a). 따라서 중국내에서 가장 높은 민족적 동질성을 지니고 있다고 볼 수 있다. 그리고 정치, 경제, 문화, 종교, 언어 등의 측면에서 비교적 완전한 형태의 독자적인 체제를 유지함으로써 역사적으로도 강한 독립적 성향을 보여 주었던 지역이다. 또한 티베트는 중국 전체에서 가장 경제적으로 낙후된 지역이다. 아울러 대내적으로 지속적인 시위 및 소요 사태가 전개되고 있는 동시에 이 지역 문제는 이미 달라이 라마의 망명정부 활동 등으로 상당히 국제화되어 매우 복잡한 양상을 띠고 있기도 하다.

위구르족도 좡족과 마찬가지로 자신의 종교와 언어, 그리고 문화 전통을 지니고 있다. 인구 면에서, 좡족보다 규모가 크지만 자치구 내에서 차지하는 인구 비율은 45.21%(8,345,622명)로서 비록 한족(40.57%)보다는 높지만 전체(18,459,511명)의 절반에 못 미치고 있다(中國國家統計局 2000a). 그러나 위구르족은 분리주의 운동의 과격성으로 유명하다. 신장, 특히 그중 서남부 지역에 집중 분포되어 있으며 소련 해체 이후 ‘동투르키스탄’(소위 ‘東突’) 분리주의자들이 테러 및 폭력시위와 함께 분리 및 독립 운동을 격렬히 전개해 오고 있기 때문이다. 해당 소수민족 구성원 전체의 합의가 있는 것이라고 할 수는 없으나, 달라이 라마를 중심으로 한 티베트 망명정부의 요구가 ‘고도의 자치’인 반면, 신장 위구르족의 경우엔 분리주의 세력들의 독립 요구가 주도적인 역할을 하고 있다.⁷⁾ 이런 차이점이 있긴 하지만 이들 두 소수민족

은 역사적으로 독립국가의 경험이 있기 때문에 공히 과거로의 회귀에 강한 의지를 보인다고 할 수 있다.

Ⅲ. 저항 운동의 원인

1. 근원적 요인

이와 같이 티베트와 신장 지역 소수민족의 저항 및 분리주의 경향은 무엇보다 문화와 인종적 측면에서 이들 소수민족들이 한 족과는 확연히 구분되는 이질적인 요소가 많기 때문이다. 특히 이 두 민족은 자기 민족 고유의 종교가 있고 일상적 삶이 종교와 불가분의 관계 하에 있을 정도로 주민 대부분이 강한 신앙심을 갖고 있다. 게다가 과거 독립국가의 경험도 있기 때문에 자기 민족에 대한 강한 정체성을 지닐 수밖에 없다. 이런 점에서 이들 소수민족의 저항 및 분리 운동의 본질적인 이유를 찾을 수 있을 것이다. 더구나 이런 경향과 정서는 오랜 역사 기간을 거치면서 반복되고 또 누적되어 왔다. 소위 중화사상(中華思想, 또는 華夷思想)의 논리구조가 그러하듯, 중국의 한족은 고래로 농경민족으로서의 문화적 우월의식에 기초하여 유목민족인 비(非)한족 소

7) 달라이 라마를 중심으로 하는 티베트 망명정부가 제시하는 요구사항은 현재의 소수민족 자치의 개념을 넘어서서 '따시짱'(大西藏)에 대해 '고도의 자치'를 허용해 달라는 것이다. 따시짱이란 티베트 자치구 외에 쟁족들이 거주하는 주변 모든 지역을 자치 구역으로 포함시켜야 한다는 것인데, 이럴 경우 현재의 티베트 자치구의 2배에 달하는 면적에, 쟁족 457만 명과 200여만 명의 한족, 그리고 기타 민족의 인구들이 이에 포함되는 것이다. 또한 고도의 자치란 소위 '일국양제'(一國兩制)의 원칙하에 홍콩특별행정구에 적용하고 있는 수준의 자치를 의미하는 것이다. 물론 중국정부는 이를 수용하지 않고 있어 양자 간의 협상이 난항을 겪고 있는 실정이다. 망명정부의 요구조건에 대한 자세한 내용은 이동률(2004, 317 및 318); Sautman(2002, 80-82) 참조.

수민족들에 대한 편견과 차별적 인식을 지님으로써 상호 갈등과 충돌을 빚어왔다. 공산혁명 과정에선 소위 ‘통일전선’(統一戰線)의 차원에서 혁명역량으로 간주하여 그들의 역할과 지위를 일정 부분 인정해 주기도 했으나, 신중국(新中國) 건립 이후 특히 문화대혁명을 통해 사회주의 이데올로기 및 국가통합의 기치 아래 급진적인 ‘동화’(同化) 정책으로 선화함으로써 소수민족의 정체성이나 민족자결의 원칙은 부정될 수밖에 없었다(이동률 2004, 305). 이에 반발하는 소수민족의 저항 및 분리 의지는 무자비한 진압을 통한 철저한 통제에 부딪히게 되고 이는 다시 한족에 대한 뿌리 깊은 원한으로 쌓여지는 것이다. 그런 점에서 소수민족의 저항 및 분리주의 운동은 지극히 당연한 현상으로서 그 원인을 따지는 것이 불필요한 일인지도 모른다.

그러나 개혁 이후 기존의 급진적인 동화 정책으로부터 보다 온건한 유화 정책으로 선화한 것을 상기한다면, 오히려 개혁 이후, 특히 최근 이들 지역의 저항 및 분리주의 운동이 더욱 심각해지는 것은 선뜻 납득하기 힘든 것이라고 볼 수도 있다. 즉 개혁개방 초기부터 덩샤오핑(鄧小平)과 후야방(胡耀邦) 전 총서기를 비롯한 중국 지도부는 문화대혁명 시기 극좌노선의 오류를 시정하는 과정에서 소수민족에 대한 정책도 일대 전환을 모색했다.⁸⁾ 이에 따라 소수민족의 자율성을 증대시키고, 자체 언어 및 문화의 발전도 촉진하는 한편 경제발전을 위한 지원도 확대해왔다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 소수민족 사회에서 불안정이 지속될 뿐 아니라, 최근 들어 더욱 가중되는 현상이 나타나는 것은 정책 의도와는 상반된 결과라고 볼 수 있다.¹⁰⁾

8) 물론 그렇다고 과거와는 달리 전적으로 우호적인 정책으로만 일관했다는 의미는 아니다. 개혁개방 이후에도 시기별로 다소간의 정책상 변화가 있었으며, 궁극적으로는 소수민족 지역의 통합을 추구하는 것이 정책 목표라고 하겠다. 이런 점에 대해선 Clarke(2007) 참조.

9) 소수민족 우대정책에 대한 자세한 내용은 國務院新聞辦公室(2005) 참조.

10) 개혁개방 이후 중앙정부의 우대정책에도 불구하고 소수민족 지역의 소요가 본격

물론 2008-2009년 사이에 대규모 소요사태가 티베트 및 신장 지역에서 잇달아 발생한 것은 외부 세계의 주목을 끌기 위한 전략적 측면이 있다는 점을 간과할 수 없다. 서론에서 언급한 바와 같이 각각 올림픽과 건국 60주년을 앞둔 상황에서 전 세계의 관심이 중국에 쏠렸을 때 시위가 야기되었다는 것은 중국의 소수 민족 문제의 심각성과 중국정부의 폭력성을 널리 알려 국제사회에 그 해결을 위한 노력을 호소하려는 의도를 짐작케 하는 부분이다. 또한 이런 소요사태를 통해 국가의 중요 행사에 차질을 빚게 함으로써 중국 정부에 정치적 타격을 주기 위한 목적이 개입되었을 가능성도 배제할 수 없다.¹¹⁾

그러나 이런 점들은 해당 시위의 발생 시점을 이해하는 데는 도움이 되지만 시위 자체의 발생 원인을 파악하는 데는 그다지 유용하지 않다고 볼 수 있다. 또한 대부분의 사건들은 외형상 우발적이고 충동적인 형태를 띠고 있다. 예컨대, 개혁 이후 신장 지역 소요를 본격화시킨 1989년 5-6월의 사건도 『성풍습』(性風習)이라는 한 권의 책이 “이슬람 종교를 왜곡·모독한 데” 대한 위구르인들의 분노가 가세된 것이다.¹²⁾ 이와 같이 작은 발단이 큰 사건으로 비화되는 것은 소수민족 사회에 내재된 모종의 정서가 폭발력을 잠재하고 있기 때문에 어떤 계기만 주어지면 언제든지 분출하게 되는 것이다. 따라서 최근 발생한 일련의 시위와, 또 현

적인 사회 문제로 대두되게 된 것은 시기적으로 1980년대 말 이후부터이다 (Israeli 1997).

- 11) 물론 2009년 신장 소요의 경우, 후술하는 바와 같이 광둥성에서의 위구르 노동자들의 사망이라는 특정 사건이 하나의 도화선이 되었다는 사실을 전적으로 부인할 수는 없다. 이에 비해 2008년 티베트 사태는 사전 기획에 의한 것이라는 점이 보다 농후하다고 평가된다(이희옥 2008).
- 12) 이 책은 1989년 상하이(上海)에서 출판되었는데, 한족인 저자가 책에서 “이슬람 교도들의 메카 참배는 성적 탐닉을 위한 것”이라고 서술한 데 대한 항의로 시위가 전개되었는데, 천안문사건에 대한 지지 시위와 연동되어 크게 격화되었다 (Clarke 2007, 74; Haider 2005, 526). 1993년에도 이와 유사하게 무슬림의 돼지고기 금식을 경멸하듯 묘사한 아동서적의 출판에 대한 항의 시위가 있었다(Gladney 2003, 461).

재 은닉된 형태의 잠재적 소요의 요인은 다음과 같은 구조적인, 현실적인 문제들로 인한 것으로 풀이된다.

2. 구조적·현실적 요인

첫째, 개혁 이후 중앙정부는 소수민족의 자율성을 제고하고 그 전통문화를 중시하는 관용정책을 추진했는데, 이는 오히려 소수민족들로 하여금 민족적 정체성을 자각하고 독립 정서를 자극하는 효과를 초래했다. 과거 마오(毛) 시기 정책노선의 오류를 시정하는 과정에서 제기된 사상해방의 기치는 중국 사회 전반에 걸쳐 자유와 다양성을 허용하는 한편, 마르크스·레닌주의-마오쩌둥사상으로 명명된 기존 사회주의 이데올로기의 기능을 약화시켰다. 즉 전반적으로 과거에 비해 느슨해진 정치사회적 분위기는 강제력에 의해 억눌려 있던 소수민족들이 자치와 독립을 요구할 수 있는 여건을 조성해줬다고 할 수 있다. 게다가 개혁노선의 정당성과 개혁 지도부의 정통성을 강조하는 과정에서 지적된 기존 노선 및 정권의 오류는 소수민족들로 하여금 공산당 통치 자체에 대해 의문을 갖게 하는 것이었다(Clarke 2007, 85; 전성홍 1998, 195).

둘째, 대내개혁과 함께 추진된 대외개방 정책 역시 이들 소수민족으로 하여금 자신들만의 전통 관습과 폐쇄된 문화에서 벗어나 보다 현대화된 형태로 거듭나도록 할 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 이런 기대와는 반대로 대외개방 정책은 소수민족들로 하여금 외국과의 접촉을 빈번하게 함으로써 서구의 민주주의, 인권, 민족자결 및 종교자유 등에 대한 인식과 자각을 보다 많이 하게 되는 계기가 되었다. 예컨대, 티베트의 경제적 낙후를 극복하기 위해 1980년대 중반 이후 허용된 관광산업도 티베트인들로 하여금 티베트 상황에 동조적인 외국인들과의 접촉을 더욱 빈번하게 함으로써 중국의 통치에 보다 비판적으로 만드는 결과를

가져왔다(Schwartz 1994, 201; 전성홍 1998, 196).

셋째, 구소련의 해체나 이슬람 근본주의의 대두 등 중앙아시아 지역의 주변 국가들의 변화도 중국내 소수민족의 민족주의 정서를 자극하여 분리주의운동을 가속화한 하나의 요인으로 작용했다(Dreyer 1998, 130-131). 즉 소동구의 변화와 함께 도래한 세계화 시대에 전 지구적 차원에서 일어난 민족주의의 흥기가 중국 내 소수민족들에게 적잖은 영향을 미쳤다(Mackerras 2001, 300). 예를 들면, 신장은 주변 8개 나라와 국경을 접하고 있는데, 그 중 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 국가들의 경우, 신장 위구르족과 같은 터키계 이슬람 종족이 주도권을 장악하고 있다. 따라서 중국 정부는 이들과의 연대가 위구르족의 독립 움직임을 부추기고 있다고 본다(이동률 2004, 309). 이에 비해, 티베트는 미국 및 유럽 국가들의 지원을 받고 있다. 1989년 노벨 평화상을 수상한 바 있는 달라이 라마는 티베트 망명정부의 지도자이자 중국 내 쟁족들의 정치적, 종교적 지도자일 뿐 아니라 티베트문제를 국제적 이슈로 관심을 집중하게 만드는 상징적 인물이다. 미국을 비롯한 서방국가들이 중국과의 관계 등 여러 가지 요인들을 복잡하게 계산할 수밖에 없게 하지만 국내외 여론의 압력 등으로 인해 달라이 라마의 생존 시에는 티베트의 인권문제를 외면하기 어려운 상황이다.

넷째, 중앙정부는 경제개혁을 통한 생활수준 개선이 소수민족의 불만을 완화시킬 것이라고 기대했다. 그러나 비록 일부 경제 발전의 효과가 있긴 하였으나, 그보다는 연해를 비롯한 발전 지역과의 빈부격차 심화에 따른 상대적 박탈감이 오히려 불만을 증대시키는 부작용을 초래했다. 흔히 소수민족 지역에서 생산되는 원료와 연해 지역의 공산품 간의 불평등 교역은 소수민족에 대한 한족의 착취로서 소위 ‘내부 식민지’(internal colonialism) 현상으로 간주되기도 한다(Dreyer 1996, 298; Magid 1998, 21). 예컨대, 신장은 석유 및 천연가스 매장량에 있어서 중국의 대표적 지

역인데, 그 개발 및 관련 사업은 중국석유화공그룹(中國石油化工集團公司, Sinopec Group), 중국석유천연가스그룹(中國石油天然氣集團公司, China National Petroleum Corporation) 등과 같은 국유기업에 의해 독점적으로 운영되고 있다.

게다가 소수민족과 한족간의 소득 격차도 불만의 직접적인 원인이 되고 있다(Kolås 1996, 55; Schwartz 1994, 202). 중앙의 경제원조 및 지역 경제발전의 혜택은 주로 한족들, 즉 티베트의 라사 및 신장의 우루무치나 다른 도시 지역에 근거지를 둔 한족 사업가와 상인들에게 돌아가고, 같은 노동자의 경우에도 숙련공이라는 명분으로 한족들이 더 많은 임금을 받는다는 것이다(Kransky. 1996, 31-34; Lam 2009, 3) 이에 비해 대부분의 짱족 및 위구르족이 거주하고 있는 농촌 지역의 주민 소득은 도시 지역 및 한족의 그것에 비해 크게 뒤떨어진 형편이다. 예컨대, 최근 광둥성 샤오관(韶關)시의 장난감 공장에서 근무하던 두 명의 위구르 노동자의 사망이 2009년 ‘7.5’ 폭동의 발단이 된 데서도 나타나듯이, 상대적으로 발전한 신장 북부 지역에 거주하는 한족들과 달리 서부 및 남부 지역에 거주하는 위구르족의 상당수는 고향에서 일자리를 구하지 못해 멀리 동부 연해에까지 건너가 힘든 일에 종사할 수밖에 없다는 것이다(Lam 2009, 3).

따라서 소수민족의 입장에서선 개혁개방으로 인해 중국이 고도 성장의 성과를 거두고 있으나 자신들은 귀중한 자원이나 제공하고 그 혜택 배분에 있어서는 소외되고 있다는 상대적 박탈감을 강하게 느끼고 있다. 동부 연해의 발전 지역과의 관계나, 동일 자치구 내 한족과의 관계에서 갈수록 확대되는 격차가 소수민족의 잠재된 불만을 더욱 증폭시켜 각종 소요 및 분규를 초래하고 있는 것이다.

IV. 중앙 정부의 대응

1. 원칙과 제도

중국 정부의 소수민족 정책은 그간 시기별로, 또 국내외 상황 변화에 따라 변화되어 왔다. 그러나 다소간의 정책 차이에도 불구하고 중국 정부가 소수민족 문제와 관련하여 일관되게 견지해 온 대원칙이 있다면 그것은 바로 소수민족 지역의 안정을 유지해야 한다는 것이다. 중국이 일당지배의 현존 정치체제를 고수하기 위해서는 경제발전과 함께 정치사회적 안정을 확보해야만 하는데, 소수민족 문제는 중국 사회의 대표적인 불안정 요인이기 때문이다. 따라서 중국의 중앙정부가 추진하는 소수민족 관련 정책은 모두 이런 목적에 부합하는 일련의 조치로 볼 수 있다.

소수민족에 대해 부여하는 자율성도 진정한 자율의 의미보다는 이를 통해 소수민족들의 현 체제에 대한 만족을 유도하기 위한 것으로 실재는 통합을 더 우선시 하는 것이다. 중국의 저명학자 페이샤오통(費孝通)이 제기한 이후 중국 민족문제의 핵심 개념으로 자리한 소위 ‘다원일체’(多元一體) 이론 역시 다원보다는 일체에 무게 중심이 있다고 봐야 할 것이다. 다원일체를 어떻게 해석할 지에 대해선 학자들 간에 의견이 분분하지만, “여러 민족이 각 구성원이 되어 보다 큰 하나의 공동체(국가)를 형성한다”는 사실에 대해선 이견이 없다고 하겠다. 즉 한족을 중심으로 56개의 민족이 합쳐 ‘중화민족’(中華民族)이라는 보다 추상적인 존재로 거듭 난다는 것이다.¹³⁾ 다시 말해, 다원일체란 소수민족의 다양한 존재들과 중국이라는 단일국가 간의 공존 내지 조화를 의미한다고 볼 수도 있지만, 실제로는 “현재의 다원체계로부터

13) ‘중화민족다원일체론’은 페이샤오통이 1988년 8월 홍콩 중문대학에서 행한 연설에서 처음 제기한 것으로 그 후 자신의 저서(費孝通 1989; 1991)를 통해 이를 구체화했다.

점진적으로 진화하여 궁극적으로 하나의 통일된 존재로 일체화되어야 한다”는 현상타파적 미래비전을 담은 것이라고 봐야 한다.¹⁴⁾

이에 한걸음 더 나아가, 마룽(馬戎)과 같은 학자들은 “중화민족은 국족(國族)의 개념으로서 소수민족의 경우 민족 대신 족군(族群, ethnic minorities)이라는 개념을 사용해야 한다”고 주장한다. 이런 관점에서 보면 민족주의라는 개념 역시 근대 반(反)제국주의 투쟁과 같이 전체 중국인, 즉 중화민족 차원에서 전개된 경우에만 ‘민족주의 운동’으로 칭할 수 있고, 개별 소수민족 차원에서는 ‘민족주의’라는 용어를 사용하지 말아야 한다고 보는 것이다(馬戎 2001, 158; 徐杰舜 2008, 7).

다른 한편, 개혁 이후 사회 분화 현상에 직면하여 중국 정부가 공산당의 계급 대표성을 재규정하는 과정에서 기존의 노동자·농민의 이익을 대변하는 데 그치지 않고 자본가계급 등 중국 사회 내 다양한 계급 및 계층의 이익을 광범위하게 대변하는 존재로 변신하고자 시도했다. 소위 ‘삼개대표론’(三個代表論)의 논리와 그 취지가 그러하다.¹⁵⁾ 이와 함께, 최근 들어 중국공산당이 “중화민족의 선봉대”임을 강조하고, 애국주의 및 집체주의 정신을 널리 고취시키고 있다.¹⁶⁾ 이는 다양한 계층 및 소수민족의 존재에도 불구하고 국가라는 보다 큰 틀 안에 이들을 통일적으로 묶어두는 한편, 그 중심 역할을 중국공산당이 수행해야 한다는 논리로 해석된다. 그렇기 때문에 중화민족의 개념은 부각시키면

14) “다원에서 일체로”라는 다음 논저의 제목과 그 내용이 말해주는 바와 같이 한족 학자들의 주류적 입장은 다원적인 현실을 인정하는 전제에서 미래에 일체화를 실현할 수 있도록 이를 지향한다는 관점을 견지하고 있다(徐杰舜 2008).

15) “중국공산당이 선진 생산력의 발전 요구, 선진 문화의 전진 방향, 수많은 인민의 근본 이익을 각각 대표한다”는 것이 그 요지인데, 이는 「중국공산당 제16차당대회」(中國共產黨第十六屆全國代表大會)에서 정식 채택되었다(江澤民 2005).

16) 「중국공산당 제16차당대회」에서 통과된 당 규약(黨章) 수정안 총칙 첫머리에서 “공산당이 노동자계급의 선봉대이자 중국 인민 및 중화민족의 선봉대”라고 새롭게 규정했다(中國共產黨 2002).

서도 ‘민족주의’라는 표현은 쓰지 않고 그 대신 ‘애국주의’를 강조하는 것이다.¹⁷⁾

이처럼 자율보다 통합을 우선시하는 중국은 소수민족과 관련된 제도에 있어서도 다른 사회주의국가들과 차별성을 나타낸다. 다양한 민족으로 구성된 소련 및 유고 등이 연방공화국의 형태를 취했던 것에 비해 중국은 연방제 대신 소위 ‘민족구역자치’(民族區域自治) 제도를 도입했다.¹⁸⁾ 이는 개별 소수민족에 대해 일정 부분 자율을 보장해 주는 것이긴 하지만 그보다는 단일성을 훨씬 더 강조하는 제도이다. 중국 헌법상 성(省) 또는 소수민족 자치구(自治區) 등 국가의 하위 단위는 국가로부터 이탈할 권리를 갖지 못하고, 그렇기 때문에 분리주의운동은 위법으로서 그에 상응하는 처벌을 받게 되는 것이다. 주지하다시피 연방제를 채택한 이들 국가들은 사회주의 체제전환의 위기 상황에서 국가의 단일성을 유지하지 못하고 각 구성 공화국 단위로 해체되었다(Zhu 2006, 333). 이런 점에서, 중국이 소수민족에 대한 자율성 보장보다는 국가의 통합성을 더욱 중시하는 제도적 장치를 지니고 있다는 사실은 중국이 상대적으로 소수민족의 원심력을 억제하는 데 훨씬 유리한 여건 위에 있음을 의미하는 것이다.

2. 통제 전략

현실적으로 중앙 정부가 소수민족의 저항 내지 독립 의지를

17) 그 이유는 소수민족의 민족주의를 억압하는 현실에서 비록 ‘중화민족’ 차원이긴 하나 민족주의를 강조하게 되면 스스로 모순에 빠지는 결과를 초래할 뿐 아니라, 소위 ‘양날의 칼’로서 중국 내 민족주의 운동 내지 대중정서가 한 단계 발전되어 다른 이데올로기와 결합되거나 혹은 현 정부 및 체제 비판으로 이어질 가능성을 우려하기 때문이다.

18) 소수민족에 관한 법적 규정은 1952년에 「中華人民共和國民族區域自治實施綱要」가 처음 제정된 이래 1984년에 이르러 「中華人民共和國民族區域自治法」이 제정 반포되었는데, 그 과정과 내용에 대해선 金炳鎬(2009 120-165); 吳仕民(2007, 162-195)를 참조할 것.

좌절시키기 위해 취하는 전략은 크게 강압, 시혜, 동화, 홍보 네 가지 유형으로 설명될 수 있다. 첫째, 최근을 비롯해 그간 소수민족 지역에서 발생한 크고 작은 시위 및 폭동에 대해 중앙 정부는 단호한 조치로 응대해 왔다. 중국 정부에 대한 도전이나, 공권력에 대한 불복, 현 체제에 대한 비판, 분리주의 시도 등 그 어떤 것도 용납하지 않고 강력한 응징으로 맞서온 것이다.¹⁹⁾ 이는 평소 소수민족을 우대하고 자치지역 내 자율성을 보장해주는 것과 상반된 행태인바, 소수민족 우대나 자율성이란 각 소수민족들이 현 통치체제에 순종할 때에만 적용되는 원칙인 셈이다. 1989년 티베트 사태 때 건국 이후 최초로 계엄령을 선포하고 강경 진압에 나선 것을 비롯하여, 1997년 신장 소요, 그리고 2008년 올림픽 직전의 티베트 소요와 2009년 7월 신장 사건 등에 대해 중국 정부는 일관되게 즉각적인 무력진압을 통해 사태를 진정시키고자 했다.

특히 최근 후진타오 시기의 중국 정부는 소수민족의 각종 소요 사태에 대해 보다 보수적인 입장을 견지하고 강경대응의 원칙을 정한 것으로 알려지고 있다. 소위 '3종세력'(三股勢力)과의 전쟁을 불사한다는 강한 의지인데, 그 대상이 되는 폭력테러리스트(暴力恐怖勢力, terrorism), 민족분리주의자(民族分裂勢力, separatism), 종교근본주의자(宗教極端勢力, religious extremism) 중 초점은 소수민족의 분리주의자들에게 맞춰져 있다. 이밖에 최근 소요사태 이후 신장 및 티베트 지역에 치안유지를 위해 보다 많은 인민무장경찰을 투입했다(Lam 2008). 티베트 지역에 소재하는 절, 사원, 수도원 등에 거주하는 모든 사람들의 자격 및 배경 관련 자료를 등록하도록 하고 있는데, 지난 몇 달 간 다수의 승려 및 반체제 인사들이 구속되었다(Lam 2010, 4). 관련 인터넷 사이트에 대한

19) 중국에선 이런 강경책을 소위 '嚴厲打擊'(strike hard)라고 표현하는데, 이를 줄여 '嚴打'라는 말로 관용어처럼 사용하고 있다.

검열 및 통제가 이루어지는 것은 물론이다.²⁰⁾

둘째, 소수민족의 저항 및 분리 운동의 주요 원인 중 하나가 빈부격차 및 상대적 박탈감이라는 점에서, 중앙 정부는 소수민족 지역의 경제 발전을 통한 사회 안정을 도모하고 있다. 이는 기존에 재정, 과학기술, 인력 등 여러 가지 측면에서 소수민족 지역을 단순히 지원해 오던 것에 더해 대규모 프로젝트 형태로 기획하여 중앙 및 타 지방, 그리고 기업들이 연계하여 낙후된 소수민족 지역을 적극적으로 개발함으로써 장기적으로 이들 지역이 ‘자생적 발전’을 모색할 수 있도록 한다는 취지다. 또한 이런 계획은 1990년대 말에 제기된 서부대개발 정책과 맞물려 중국 전체의 경제발전과 연동되어 추진되었다.

2006년에 칭하이(靑海)성의 시닝(西寧)에서 티베트의 라사까지 총 1,956km에 이르는 칭장철도(靑藏鐵路, Qinghai-Tibet Railroad)를 건설한 것도 그 일환이었다(Lam 2007). 이에 한걸음 더 나아가 향후 항공노선도 건립될 계획에 있다. ‘12.5’ 계획 기간(2011-2015년) 중의 인프라 건설 부문에서 주요 사업으로 책정된 것이 소위 세계에서 가장 높은 공항으로 명명되는 티베트 공항건설이다. 총 180억 인민폐(263.5백만 \$)에 달하는 공사비가 투입되고 해발 4,436미터의 티베트 나구쿠(Nagqu) 지역에 건설될 예정으로 금년 말에 착공된다(Lam 2010, 3).

신장 지역 역시 타리무 분지의 천연가스 개발과 파이프라인 건설사업인 ‘서기동수’(西氣東輸) 프로젝트에 대규모 투자가 이루어지고 있는데, 지역 자치구 정부는 중앙 정부의 보증 하에 해외로부터 상당한 차관을 도입하는 등 해외자본을 유치하고 있다. 또한 자금, 인력, 정보, 기술 등 측면에서 개발에 필요한 많은 것들을 중앙과, 중앙의 독려에 의해 이루어진 다양한 협력관계 하

20) 예컨대, 현재에도 티베트 자치구정부(西藏藏族自治州政府) 홈페이지(<http://www.xizang.gov.cn/index.do>) 등은 방문할 수 있으나, 신장 자치구정부 홈페이지(<http://www.xinjiang.gov.cn>)만은 접속할 수 없게 되어 있다.

의 타지방 및 기업들로부터 지원받고 있다. 이와 같이 중앙의 기획 하에 신장 지역에서 대규모 개발 사업이 추진되고 있음은 그 과정에서 신장의 대 중앙 의존도가 갈수록 심화됨을 의미하는 것이다.²¹⁾

따라서 소수민족지역 개발정책은 고도의 전략적 목적에 의한 것이다. 물론 개발을 통해 해당 지역의 경제 및 사회 발전을 도모한다는 것도 그 취지에 포함되어 있다. 왜냐하면 경제 및 사회 발전을 통해 지역 주민의 체제 만족도를 높이는 한편, 경제적 실리 및 이해관계를 창출함으로써 종교나 신앙과 같이 저항 및 분리 운동의 기반이 되는 정신적 부분의 영향력을 약화시킬 수 있다고 보기 때문이다. 또한 이런 개발 사업은 해당 지역에서 국내 경제와의 연계 및 통합이 가속화됨으로써 소수민족 주변 국가들과의 협력증진 추세가 초래할 수도 있는 중앙에 대한 원심력을 억제하는 데 도움이 된다는 점도 있다.²²⁾

셋째, 그러나 무엇보다 이런 개발 정책과 관련하여 중앙 정부가 의도하는 바는 바로 장기적 차원에서 해당 지역 및 주민들을 동화시킨다는 데 있다. 전술한 바와 같이, 소요 사태를 대비한 효과적인 치안유지를 이유로 상당 규모의 군 및 무장경찰 병력을 파견하는 것에 더해, 투자, 기술 및 인력 지원의 명분하에 대량의 한족들이 티베트 및 신장 지역으로 이주하고 있다. 이는 매우 민감한 문제로서 중국 정부가 관련 통계자료를 통제하고 있는 상황에서 정확한 수치를 파악하기 어려우나, 여러 가지 자료 분석

21) 특히 서부대개발이 본격화된 2000년부터 2008년 사이에 중앙정부가 신장에 제공한 재정보조금은 매년 24.4%씩 증가했다. 그리고 중앙의 요구에 따라 베이징, 상하이(上海), 저장(浙江)을 포함해 8개 성·시(省市) 및 15개의 핵심국유기업(國有骨幹企業)들이 남부 신장 지역의 33개 현·시(縣·市)에 대해 경제, 과학기술, 문화 등 측면에서 지원하고 있다. 이에 대한 자세한 서술은 國務院新聞辦公室(2009a); 이동률(2005, 255-260) 참조.

22) 이는 소위 “외부에 개방하는 동시에 내부와 연계한다”는 ‘外開內聯’ 전략으로 불린다(陳家勤 1995; 이동률 2004, 344에서 재인용).

에 의하면 최근 해당 지역 내 한족 인구는 매우 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타나고 있다.

물론 거시적으로 보면, 한족보다 소수민족의 인구 증가가 두드러지게 나타난다. 그간 5차례에 걸친 인구조사에 따르면, 중국의 소수민족 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 1953년에 3,532만(6.06%), 1964년에 4,002만(5.76%), 1982년에 6,730만(6.68%), 1990년에 9,120만(8.04%), 2000년에는 1억 643만 명(8.41%)으로 증가되었고(國務院新聞辦公室 2009b), 현재에는 전체의 약 9% 정도를 차지하는 것으로 추정된다. 이처럼 소수민족의 인구수가 상대적으로 늘어나는 이유는 한족이 ‘계획생육’(計劃生育) 정책의 제한을 받는 것에 비해 소수민족은 통상 2자녀(산간벽지의 경우, 3-4명)까지 가질 수 있는 국가의 우대조치에 주로 기인하는 것이다. 하지만 부분적으로는 부모 중 한 쪽이 소수민족이었던 사람 가운데 기존에 한족으로 등록했었다가 진학, 취업, 승진 등 여러 가지 측면에서 소수민족에게 주어지는 혜택과 현실적인 고려로 인해 다시 소수민족으로 재등록한 사람들도 적지 않다.²³⁾

그러나 미시적 측면에서는 이와 상반된 현상이 야기되고 있다. 시장경제의 발전과 개발 붐을 타고 소수민족 지역과 그 주변 지역, 그리고 연해 지역 간에 빈번한 인구유동이 일어나고 있다. 예를 들면, 2008년의 경우 신장의 노동자 약 24만 명이 연해의 발전지역으로 일자리를 찾아 떠난 것으로 조사되었다(國務院新聞辦公室 2009a). 그러나 통상 1990년대 말 이후 티베트 및 신장 지역으로 유입된 한족의 수가 상대적으로 훨씬 많은 것으로 알려지고 있다. 예컨대, 한족 간부의 부족으로 인해 해당 지역 통제에 어려움이 있는 것으로 판단한 중앙 정부는 여러 가지 수혜 정책을 동원하여 한족 간부들의 티베트 지역 이주를 독려해 왔다.

23) 예컨대 한 자료에 의하면, 1978-1990년 사이에 소수민족 자격을 취득한 사람이 약 2,000만 명인데, 이는 소수민족 인구 순(純)증가분의 약 50-60%에 달하는 것으로 나타났다(Mackerras 1994, 45; Zhu 2006, 343에서 재인용).

사실상 티베트는 지리적 특성으로 인해 민간인이든 간부든 장기 체류를 기피하고 있어 인위적인 대규모 이주가 용이하지 않다. 중국 정부가 의도적으로 한족 인구수를 축소 발표한다는 망명정부의 의혹이 있다는 점에서 그 통계수치의 정확성에 유의해야 하겠지만, 중국 신화사(新華社) 보도에 따르면 1990~2000년 사이 티베트 자치구의 한족 인구 비중은 3.6%에서 5.9%로 증가한 데 그치고 있다(이동률 2006, 158에서 재인용). 그럼에도 불구하고 라사와 같은 중심지는 한족 인구가 절반 이상을 차지하고, 기타 대부분의 티베트 내 소수민족 자치주(自治州) 및 시(市)의 중심지도 한족이 다수를 점한다고 한다. 설령 중앙의 계획된 인구 이동이 아니라 하더라도 짙은 입장에서선 이런 점진적인 한족 인구의 유입이 경제적, 문화적 위협임에 틀림없다(Sautman 2002, 102-105).

이에 비해 신장의 인구 구성 변화는 상대적으로 더욱 눈에 띈다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 해당 지역 한족 인구가 건국 당시엔 전체의 6.71%에 불과했으나, 1990년에 37.58%, 1997년에 38.42%로 각각 증가되었다가 2000년에는 40.57%로 점차 위구르족의 인구 비중을 접근하고 있다.²⁴⁾ 기타 소수민족의 인구 비중은 지난 수십 년간 거의 큰 변화가 없다는 점에서 신장 지역의 인구 구성 변화는 결국 한족과 위구르족 간의 상대적 비중에 의해 결정된다고 할 수 있다. 특히 한족 인구 증가는 1982~1990년 사이에는 연평균 0.89%로 증가한 반면, 1990~1997년 사이에는 2.12%씩 증가한 것으로 나타나는데, 이는 1990년대 들어 인구유입이 상대적으로 늘어났다는 의미이다(Mackerras 2001, 293).

24) 통계자료에 따라 그 수치가 다소 상이한데, 해당 지역 통계국에서 편찬한 자료에는 중앙 통계국 자료에 비해 1990년대 이후 한족의 비율이 약간 낮게 나와 있다. 그러나 완만하나마 한족 인구의 증가 추세는 동일하게 나타난다. 즉 한족 인구가 1990년의 37.61%에서, 2000년에는 39.21%, 그리고 2007년에는 39.33%로 증가된 반면, 같은 기간 중 위구르족은 47.42%, 46.08%, 46.06%로 줄어든 것으로 되어 있다(新疆維吾爾自治區統計局 2008, 65, 74-79, 86).

〈표 1〉 신장 지역의 인구 구성 변화(1949~2000년)

(단위: 백만 명, %)

		1949	1953	1964	1982	1990	1997	2000
위구르	인구	3.29	3.61	4.02	5.99	7.19	8.02	8.35
	비중	75.95	75.42	54.03	45.50	47.45	46.68	45.23
한족	인구	0.29	0.33	2.45	5.32	5.70	6.60	7.49
	비중	6.71	6.94	32.86	40.45	37.58	38.42	40.57
기타	인구	0.75	0.84	0.97	1.85	2.27	2.56	2.62
	비중	17.34	17.64	13.11	14.05	14.97	14.90	14.20
전체	인구	4.33	4.78	7.44	13.16	15.16	17.18	18.46
	비중	100	100	100	100	100	100	100

출처: Mackerras(2001, 293); 中國國家統計局(2000a)에서 재작성.

흔히 5개 자치구 중 신장의 한족 인구 증가가 그 어느 지역보다 두드러진다고 지적된다. 특히 이 중 상당 부분은 군, 경찰 등 공권력이 차지하는데, ‘신장생산건설병단’(新疆生產建設兵團)과 같은 독특한 형태도 있다. 이것은 원래 건국 직후 인민해방군이 해체된 후 신장 지역 개간을 위해 잔류해 있던 병력들인데 현재는 준(準)군사·기업형 복합체로 기능하고 있다. 한 연구조사(2002년)에 따르면 경제적 측면에서 신장 전체 생산량의 1/5을 차지할 뿐 아니라, 해당 지역에서 발생하는 각종 소요 및 테러를 진압하는 치안 유지를 주로 담당하고 있다고 한다. 무엇보다 이 병단에 소속된 사람이 약 240만 명으로서 자치구 전체 인구의 약 1/7를 차지하는데 그 중 약90%가 한족으로 구성되어 있어, 한족이주 정책의 대표적 사례로 간주되고 있다(Fogden 2003, 54-55).

따라서 해외 망명정부 인사 및 서방 전문가들은 분리주의 운동이 빈번하게 일어나고 있는 일부 소수민족 지역에 대한 중앙의 개발 정책을 부정적으로 해석한다. 자치구에 투자한 결과의 혜택은 모두 다른 성(省)에서 온 사업가나 숙련노동자들(한족)에게 돌아갈 뿐 아니라, 현대화된 교통체계 구축 등은 한족의 이주

를 통한 ‘한족화’(漢族化, Sinicization)를 촉진하는 것에 불과하다고 비판하는 것이다(Lam 2008; 2010). 그리고 이는 자치구 소수민족들의 또 다른 불만의 요인이 되어 차후 야기될 소요 및 저항운동의 불씨로 남게 된다.

이밖에도 소수민족의 저항 및 분리 운동을 제압하기 위해 중국 정부는 다양한 채널을 통해 각종 국내외 홍보 활동에 노력하고 있다. 먼저, 자국민을 대상으로 폭력 시위 및 분리주의운동이 얼마나 많은 폐해를 초래하는지를 각종 언론 매체를 통해 널리 알리고자 한다. 또한 소수민족 지역에 대해서는 소위 ‘애국주의 교육’을 강화해 설득을 통한 ‘사전 예방’ 및 ‘사후 회유’를 도모하고 있다.

중국의 소수민족 문제가 상당히 국제화되어 있다는 점에서 중앙 정부가 보다 신경 쓰는 부분은 역시 대외 홍보이다. 특히 중국의 대외위상이 제고되고 국제사회에서의 역할이 중시되는 추세에서 중국이 과거처럼 ‘내정불간섭’ 원칙만으로 대응하기엔 부족하다고 판단하고 있다. 소수민족 지역의 인권 개선 상황이나, 경제 및 사회발전 추세 등을 담은 각종 홍보 자료 발간과 인터넷 사이트를 운영하는 것에서부터,²⁵⁾ 상하이협력기구(上海合作組織, Shanghai Cooperation Organization)를 창설하여 테러리즘, 분리주의 및 근본주의 타도를 목표로 한 ‘상하이조약’을 체결하는 등 주요 국가들과의 외교 활동에 이르기까지 여러 가지 경로를 통해 국제사회에서 중국 정부의 입장을 적극 대변하고 있다.²⁶⁾

25) 일례로, 국무원신문판공실(國務院新聞辦公室)에서 운영하는 다음 사이트에는 연도별, 분야별로 각종 홍보자료 및 백서(白皮書)를 수록하고 있다. <http://www.scio.gov.cn/zfbps/>.

26) 상하이협력기구는 카자흐스탄, 중국, 키르기스스탄, 러시아, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 6개국이 2001년 6월 중국 상하이에서 정식 출범시킨 국제기구로서 회원국 간의 다양한 분야에 걸친 협력을 통해 평화와 안정을 추구하고 신국제정치경제질서 건립 촉진을 목적으로 하고 있다. 이에 대한 소개는 공식 홈페이지

V. 평가 및 전망

이상 살펴본 바와 같이, 중국 정부는 중단기적으로 강압, 시혜, 홍보 등의 수단을 통해 소수민족의 저항 및 분리주의 운동을 억제하려는 한편, 보다 장기적으로 한족의 이주를 통한 동화 정책을 암묵적으로 추진하고 있다. 그러나 강경진압은 한족 및 중국 당국에 대한 또 다른 원한을 누적시키는 것이며 시혜의 차원에서 추진된 경제개발은 새로운 형태의 격차와 상대적 박탈감을 낳고 있고, 동화 정책 역시 소수민족 말살정책으로 간주되어 강한 반발을 야기하고 있다. 중국 정부로선, 소위 “억압하면 저항하고, 용인하면 통합에서 더욱 멀어지는” 그런 딜레마에 처해 있다 (Chung 2008, 198).

그런 점에서 개혁 이후 중국의 소수민족 정책은 근본적인 한계를 지니는 것이다. 본문에서 설명한 바와 같이 소수민족의 저항 및 분리 운동의 요인 중 일부가 개혁개방에 따른 자율성 확대에 기인하는 것이기 때문에 중국 정부로서는 자율성의 범위와 정도를 제한할 수밖에 없다. 즉 관련 소수민족이 향유하는 자율성이란 주로 비(非)정치적 부분에 국한된 상대적 자율을 의미하는 것으로, 완전한 자율 내지 독립을 요구하는 소수민족들의 의지와는 상당한 괴리가 있는 것이다. 또한 중국 정부가 소수민족에게 각종 시혜 및 자율성을 제공하는 이면에는 그 반대급부로 서 현 정치사회체제에 순응할 것을 요구하는 것이다. 그러나 이런 기대와는 달리 여러 가지 형태의 반(反)정부 시위 및 소요가 지속되기 때문에 중국 정부는 소수민족에 대한 통제를 위해 이런 개혁 초기의 ‘유화 정책’과 함께, 강압과 동화 등 ‘강경 정책’도 동시에 추진하는 ‘이중적 전략’으로 대응하고 있다. 그리고 이런

및 다음 자료를 참조할 수 있다. <http://www.sectsc.org/CN/index.asp>; 中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心(2002).

중국 정부의 모순된 측면을 잘 간파하고 있는 소수민족의 행태 역시 더욱 저항적으로 발전하는 것이다.

따라서 소수민족 문제 해결에 있어서 중국 정부가 취할 수 있는 선택의 여지는 그다지 많지 않다. 어떤 의미에서는 근원적 해결이 거의 불가능하다고 할 수 있다. ‘해결’ 자체보다는 소수민족 문제가 더 악화되는 상황이 야기되지 않도록 잘 ‘관리’하는 것만이 최선이라고 할 수도 있다. 그러나 이런 정책상의 한계가 있음에도 불구하고 소수민족의 분리 및 독립이 실현될 가능성은 그다지 높아 보이지 않는다. 그러기엔 중국 정부의 통제가 너무 강하고, 중국의 부상에 따라 주변 국가들의 중국과의 관계가 너무 중요해지고 있다.²⁷⁾

2009년 7월 5일 신장 위구르 자치구에서 발생한 폭력 시위 및 중국 정부의 무력 진압 사태는 관련 국가들이 중국 소수민족 문제에 어떻게 대처하는지를 잘 보여주는 사례이다. 중동 및 이슬람 국가들 대부분이 인종 탄압 혹은 인권 문제를 제기하기보다는 침묵하거나 중국 정부의 조치를 중국의 주권 및 국내 문제로 규정함으로써 중국의 편에 서는 경향을 보여주었다. 이들 관련 국가들의 친중국적 행보는 대부분이 자원 무역 등의 경제적 이해관계나 미국의 대안 세력으로서 중국의 전략적 가치를 고려한 결과로 해석된다.²⁸⁾ 즉 중국이 지역적, 세계적 차원의 강대국으로 부상함에 따라 소수민족 주변 국가들이 중국과의 관계를 보다 중시하게 됨으로써 중국 내 소수민족 문제를 인권 및 종교 탄

27) 중국 학계 내지 지식인 사회도 소수민족 혹은 양안관계 문제에 있어서는 정부 당국과 대체로 일치된 견해를 보인다. 신장의 7.5 사태 이전까진 정부가 소수민족 문제에 있어서 보다 관용적이고 탄력적인 정책으로 선회할 것을 지지하던 온건한 입장의 일부 지식인이나 간부들도 중앙의 강경정책 이후 침묵하게 되었다는 사실도 중국 내 전반적인 분위기를 잘 말해주는 것이다(Lam 2010, 4).

28) 물론 터키 및 이란과 같은 일부 국가들이 중국을 공식 비난하기도 했으나 이 역시 여러 가지 전략적 고려에 의한 것으로 향후 추세를 예고한다기보다는 예외적 경우로 간주된다(Zambelis 2009, 4-8).

압의 관점보다는 경제 및 외교적 차원에서 고려하게 됨을 보여 주는 것이다. 따라서 이런 국제정치적 요인은 중국이 자국 내 분리주의 운동에 대처함에 있어서 보다 유리한 환경을 제공해주는 것이라고 할 수 있다.

티베트에 대한 서구 국가들, 그리고 신장에 대한 중앙아시아 국가들의 관심이 인권이나 종교적 차원보다는 경제적 실리나 국제정치적 관점에서 인식하게 될수록 중국 내 소수민족 문제는 국내정치의 논리에 의해 결정될 수밖에 없다. 특히 '9.11' 이후 테러와의 전쟁을 장기간 수행하고 있는 미국이 중국과의 국제공조가 중요해진 상황에서 자국 내 소수민족의 각종 시위 및 분리주의 운동에 대해 강경대응으로 일관하는 중국 정부의 조치를 드러내놓고 비난하기도 어려운 처지에 있다.²⁹⁾

부상하는 중국이 국제사회에서의 영향력을 확대할수록 소수민족 문제의 국제적 관심은 희석될 가능성이 다분하다. 중국 소수민족 문제의 국제화에 결정적 공헌을 한 달라이 라마의 머지않은 부재 이후 이런 현상은 더욱 가속화될 전망이다. 따라서 중국 정부는 달라이 라마와의 협상에 그리 적극적이지 않은 듯하다. 왜냐하면 달라이 라마 사망 이후 티베트는 국제적으로 인정받는 지도자가 사라지게 될 뿐만 아니라 내부 파벌에 의해 분열될 것으로 기대하고 있기 때문이다. 중앙 정부도 회담 재개의 가능성을 배제하지 않고 있으나 타협 가능성은 그리 높지 않다. 달라이 라마 사후의 비난을 모면하기 위해 형식적 회담을 가질 가능성은 있으나, 베이징 올림픽도 지난 상황에서 중국정부가 의미 있는 제안을 내놓을 것 같지는 않다는 것이 관련 전문가들의 견해이다(Lam 2008; 2010).

29) 그렇다고 테러와의 전쟁이 중국의 전략적 입지를 강화하고 중미관계 증진에만 기여한 것은 아니다. 중앙아시아 지역에서의 미국의 영향력이 확대됨으로써 이들 국가와 중국의 관계에 부정적 효과를 초래하기도 하는 등 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 이에 대해서는 Clarke(2005) 참조.

결국, 시간은 중국 정부의 편에 서 있는 듯하다. 비록 소수민족의 소요와 저항, 분리 및 독립 운동이 앞으로도 끊임없이 전개될 것으로 짐작되지만, 가까운 장래에 소수민족의 현 상황에 중대한 변화가 일어날 가능성은 그리 크지 않으며, 소수민족 문제만으로 현재의 중국 정치가 중대한 위기에 처할 개연성이 높다고 보긴 어렵다. 그러나 그렇다고 현재와 같은 불안정이 지속되더라도 중국이 장기적으로 안전할 수 있다는 의미는 아니다. 왜냐하면 이것이 중국 사회의 다른 문제와 연동될 경우 그 파급효과는 예측할 수 없는 것이기 때문이다. 특히 향후 중국 정치에 있어서 기존 체제를 위협할 모종의 문제들이 야기되어 당 지도부 및 국가 통제력에 심각한 위기가 도래한 상황에서 소수민족 문제가 불거진다면 상호 시너지 효과를 발휘하여 사태를 더욱 악화시킬 가능성을 배제할 수 없다. 지속적 성장을 가로막는 여러 요인들 외에도, 빈부격차와 간부부패, 노동자·농민 등 소위 ‘취약집단’(弱勢群體)의 불만, 그리고 잠재된 민주화의 요구 등은 그 어느 것 하나도 중국 정부가 결코 만만히 처리할 수 있는 문제들이 아니다. 그러므로 중국이 향후에도 대내외적으로 강한 국가의 면모를 지니고 이들 문제들을 지금처럼 각개격파로 처리해 나갈 수 있는지는 여전히 불확실하다.

[투 고 일 : 2010년 01월 15일]

[심사완료일 : 2010년 02월 08일]

[게재확정일 : 2010년 02월 08일]

참고문헌

- 김예경. 2007. “중국의 소수민족 정의와 그 정치적 함의: 民族과 族群 논쟁을 중심으로.” 『국제지역연구』 11(2).
- 전성홍. 1998. “개혁기 중국의 티베트 정책: 분리주의 운동에 대한 중앙의 개발주의 전략.” 『동아연구』 36.
- 이동률. 2003. “중국 신장의 분리주의 운동: 현황과 영향력.” 『국제정치논총』 43(3).
- . 2004. “소수민족의 분리주의 운동: 시짱과 신장을 중심으로.” 전성홍 편. 『전환기의 중국 사회 II: 발전과 위기의 정치경제』. 서울: 오름.
- . 2005. “소수민족의 분리주의에 대한 중국의 인식과 대응.” 김재철 편. 『새로운 중국의 모색I: 발전과 안정의 병행』. 서울: 폴리테이아.
- . 2006. “중국 정부의 티베트에 대한 중국화 전략: 현황과 함의.” 『동북아역사논총』 13.
- 이진영. 2002. “중국의 소수민족정책.” 『민족연구』 9.
- 이희욱. 2008. “티베트 차치문제의 지속과 변화: 3.14 사건 분석을 위한 시론.” 『중국학연구』 45.
- 조경란. 2006. “현대 중국의 소수민족에 대한 ‘국민화’ 이데올로기: 중화민족론을 중심으로.” 『시대와 철학』 17(3).
- 조정남. 2006. 『현대 중국의 민족정책』. 파주: 한국학술정보.
- 최지영. 2009. “중국의 티베트 정책 고찰(1949-2008): 민족문제에 대한 중국 공산당의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』 49(5).
- 江澤民. 2005. “全面建設小康社會, 開創中國特色社會主義事業新局面.” 中共中央文獻研究室 編. 『十六大以來重要文獻選編(上)』. 北京: 中央文獻出版社.
- 國務院新聞辦公室. 2005. 『中國的民族區域自治』(2005/02/28). <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2005/200905/t307890.htm>(검색일: 2009. 10. 20).
- 國務院新聞辦公室. 2009a. 『新疆的發展與進步(白皮書)』(2009/09/21). http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2009/200909/t418337_5.htm(검색일: 2009. 10. 20).
- 國務院新聞辦公室. 2009b. 『中國的民族政策與各民族共同繁榮發展(白

- 皮書)』(2009/09/27). http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2009/200909/t424805_1.htm(검색일: 2009. 10. 20).
- 金炳鎬 主編. 2009. 『新中國民族政策60年』. 北京: 中央民族大學出版社.
- 費孝通 主編. 1989. 『中華民族多元一體格局』. 北京: 中央民族學院出版社.
- _____. 1991. 『中華民族研究新探索』. 北京: 中國社會科學出版社.
- 馬戎. 2001. 『民族與社會發展』. 北京: 民族出版社.
- 徐杰舜. 2008. 『從多元走向一體: 中華民族論』. 桂林: 廣西師範大學出版社.
- 新疆維吾爾自治區統計局 編. 2008. 『新疆統計年鑑-2008』. 北京: 中國統計出版社.
- 楊順清. 2002. 『中國民族問題理論研究』. 貴陽: 貴州民族出版社.
- 呂振習. 2009. 『中國民族簡史』. 北京: 人民出版社.
- 吳仕民 主編. 2007. 『民族問題概論』. 成都: 四川人民出版社.
- 中國共產黨. 2002. 『中國共產黨章程(修正案)』(2002/11/14). <http://www.chinaacc.com/new/184/188/2005/12/ad4415895992215002296.htm>(검색일: 2009. 10. 18).
- 中國國家統計局. 2000a. “省、自治區、直轄市分性別、民族的人口.” <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/renkoupucha/2000pucha/html/t0106.htm>(검색일: 2009. 10. 26).
- 中國國家統計局. 2000b. “全國各民族分年齡、性別的人口.” <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/renkoupucha/2000pucha/html/t0201.htm>(검색일: 2009. 10. 26).
- _____. 2006. “2005年全國1%人口抽樣調查主要數據公報(2006/03/16).”http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20060316_402310923.htm(검색일: 2009. 10. 26).
- 中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心. 2002. 『上海合作組織: 新安全觀與新機制』. 北京: 時事出版社.
- Cheng, Peter T.Y., Jae Ho Chung and Zhimin Lin. 1998. *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China: Leadership, Politics and Implementation*. New York: M. E. Sharpe.
- Chung, Chien-Peng. 2008. “Separatism in Modern China: An Analytical Framework.” *Issues & Studies* 44(1).
- Clarke, Michael. 2005. “China's Strategy in Xinjiang and Central Asia: Toward Chines Hegemony in the Geopolitical Pivot of History.”

- Issues & Studies* 41(2).
- _____, Michael. 2007. "Xinjiang in the 'Reform' Era, 1978-91: The Political and Economic Dynamics of Dengist Integration." *Issues & Studies* 43(2).
- Dreyer, June Teufel. 1996. "Ethnic Minorities and National Integration." *China's Political System: Modernization and Tradition*. London: Macmillan Press Ltd.
- _____, June Teufel. 1998. "The Potential for Instability in Minority Regions." David Shambaugh ed. *Is China Unstable?: Assessing the Factors*. Washington, D. C.: Sigur Center for Asian Studies.
- Fogden, Scott. 2003. "Writing Insecurity: The PRC's Push to Modernize China and the Politics of Uighur Identity." *Issues & Studies* 39(3).
- Gladney, Dru C. 2003. "Islam in China: Accommodation or Separatism?" *China Quarterly* 174.
- Haider, Ziad. 2005. "Sino-Pakistan Relations and Xinjiang's Uighurs: Politics, Trade, and Islam along the Karakoram Highway." *Asian Survey* 45(4).
- Israeli, Raphael. 1997. "A New Wave of Muslim Revivalism in Mainland China." *Issues & Studies* 33(3).
- Kolås, Åshild. 1996. "Nationalism: The Politics of Religion." *Journal of Peace Research* 33(1).
- Kransky, John. 1996. "Central Lhasa and Migration: Economic Development and Social Consequences." *Provincial China: Research, News, Analysis* 2.
- Lam, Willy. 2007. "Qinghai-Tibet Railroad: China's New Instrument for Assimilation." *China Brief* 6(14).
- _____, Willy. 2008. "Beijing's Post Olympic Shakedown in Xinjiang and Tibet." *China Brief* 8(17).
- _____, Willy. 2009. "The Xinjiang Crisis: A Test for Beijing's Carrot-and-Stick Strategy." *China Brief* 9(15).
- _____, Willy. 2010. "Hu's 'New Deal' with Tibet: Chinese Characteristics and Tibetan Traits?" *China Brief* 10(2).
- Mackerras, Colin. 1994. *China's Minorities: Integration and Modernization in the Twentieth Century*. New York: Oxford University.

- _____, Colin. 1998. "The Minorities: Achievements and Problems in the Economy, National Integration and Foreign Relations." Joseph Y. S. Cheng ed. *China Review* 1998. Hong Kong: The Chinese University Press.
- _____, Colin. 2001. "Xinjiang at the Turn of the Century: The Cause of Separatism." *Central Asian Survey* 20(3).
- Magid, Alvin. 1998. "Handle with Care: China's Policy for Multiculturalism and Minority Nationalities." *Asian Perspective* 22(1).
- Sautman, Barry. 2002. "Resolving the Tibet Question: Problems and Prospects." *Journal of Contemporary China* 11(30).
- Schwartz, Ronald D. 1994. *Circle of Protest: Political Ritual in the Tibetan Uprising*. New York: Columbia University Press.
- Southerland, Dan. 2008. "The New Face of Civil Disobedience in Tibet." *China Brief* 8(10).
- Zambelis, Chris. 2009. "Xinjiang Crackdown and Changing Perceptions of China in the Islamic World?" *China Brief* 9(16).
- Zhu Yuchao and Dongyan Blachford. 2006. "China's Fate as a Multinational State: A Preliminary Assessment." *Journal of Contemporary China* 15(47).

The Policy of the Chinese Government toward Its Ethnic Minorities' Resistant Activities

CHUN Sung-Heung

Professor,
Sogang University

Recent resistances and separatist movements in Xinjiang and Tibet are one of main threats against the social stability of China. This article examines the causes of resistant activities by ethnic minorities in China and the policy of Chinese government toward them. Various kinds of disturbances are caused by several factors such as negative effect of tolerance policy toward minorities implemented after reform, self-consciousness of ethnic identity stimulated by their contact with foreign visitors, the influence of the neighboring countries' intervention, and the feeling of relative deprivation resulted by economic gap between the Han and minorities. And Chinese government has put a major effort into restraining them through oppression, favor(dispensation), assimilation, and propaganda as the main strategy for control. This paper concludes that the possibility of outbreak of crisis only by ethnic issues in China is not so high owing to some limitations.

Key Words : ethnic minorities, resistance, separatism, Tibet, Xinjiang, the Chinese nation