

중국 중앙과 지방의 종교정책시스템*

— 국무원령과 성·시·자치구 「종교사무조례」의 상호관계성을 중심으로

김경아**

【목 차】

1. 들어가며
2. 성·시·자치구의 「종교사무조례」
3. 국무원령 「종교사무조례」
4. 중앙과 지방 종교정책의 상호작용성
5. 나오며

【초록】

본 논문은 중국 중앙과 지방정부 간 종교정책의 상호작용성을 분석하는 데 목적이 있다. 「종교사무조례」는 중국 최초의 종교행정법규인데, 이는 국무원령과 지방정부령의 두 가지 버전이 존재한다. 즉 국무원령 조례가 따로 있고, 성·시·자치구는 관할지역의 종교적 특수성을 반영한 조례를 따로 제정해 시행하고 있다. 왜냐하면 중국은 지역마다 민족 구성성분과 종교적 상황이 다르므로, 하나의 통일된 조례를 모든 지역에 동일하게 적용하기 힘들기 때문이다. 따라서 본 논문은 중앙-지방정부가 제정한 조례들을 비교 분석함으로써, 중국 종교정책의 상호작용성을 밝히고자 한다.

【키워드】 국무원령 「종교사무조례」, 5대종교, 종교정책, 시진핑, 종교극단주의

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5A2A03047312)

** 부경대학교 HK연구교수 (shun7ziran@naver.com)

1. 들어가며

일반적으로 종교는 국가와 민족개념을 초월한다고 할 수 있지만, 중국에서 종교는 국가가 허락하는 법률과 정책의 범위를 넘어설 수 없다. 중국은 종교와 종교활동이 국가의 행정, 사법, 교육, 생활 등 사회적 질서에 간섭하거나 영향을 미쳐서는 안 된다는 원칙을 견지하고 있다. 중국의 종교정책을 이해하려면, 그들이 종교를 어떤 프레임 안에서 관리하고 있는가를 이해하는 것이 매우 중요하다.

중국 정부는 종교를 역사의 발전단계에 필연적으로 나타나는 현상으로 파악하고 적극적 관리정책으로 전환하면서, 종교관리방식에 대해 부단히 탐색해 왔다. 매년 지방정부로 하여금 관할지역의 종교실태와 관리방침에 대해 보고하도록 했으며, 여건이 되는 지방정부는 종교관리를 위한 법규를 선제적으로 제정해 시행토록 했다. 그리하여 1990년대 이후부터, 각 지방정부는 관할지의 종교적 특수성을 반영한 종합적 성격의 종교법규를 제정해 시행해 왔다. 하지만 지방정부령으로 공포된 법규는 해당 지역에만 제한적으로 적용된다는 한계가 있었고, 각 지방의 종교법규를 국가 종교정책 차원에서 통합적으로 관리할 규정이 부재했다. 물론 중국공산당 중앙위원회에서 의결된 종교정책을 담은 지침들이 지방정부로 하달되긴 했으나, 이는 엄밀히 말하면 공산당 내부 문건에 해당하는 것이지, 종교행정법규로 제정된 것이 아니었다.

물론 중앙에서도 국무원령의 종교활동장소에 관한 법규와 외국인의 종교활동에 관한 법규¹⁾를 제정해 시행하기도 했다. 하지만 이는 종교관리의 특정 영역에 관한 법규였지 종교 전반을 아우르는 것은 아니었다. 이윽고 2004년 11월 30일 국무원령 「종교사무조례」(이하 조례)가 공포되면서 중국의 종교정책은 새로운 단계를 맞이하게 된다. 조례는 종교관리 전반에 관한 내용을 담고 있는 중국 최초의 종합성 종교행정법규이다. 이는 과거 일련의 공산당 중앙위원회 문건들이 담고 있던 종교정책의 전통을 계승한 것이면서, 기존의 종교관리업무 경험을 총결한 것이며, 중앙정부와 지방정부 간 종교정책의 통합적 매커니즘을 구축한 것이기도 하다.

본 논문은 중앙의 종교행정법규인 국무원령 「종교사무조례」(이하 국무원령 조례)와 성·시·자치구 「종교사무조례」(이하 지방 조례)가 갖는 동일성과 특수성에 주목하였다. 2004년 국무원령 조례가 공포되자, 각 지방정부는 이 표준화된 법령에 기초하여 관할지역의 종교적 특성을 반영한 법규와 조례를 새롭게 제정하거나 개정해나갔

1) 「中华人民共和国境内外国人宗教活动管理条例」(国务院令第144号)(1994), 「宗教活动场所管理条例」(国务院令第145号)(1994)

다. 그리고 2017년, 사회적 변화와 시진핑 집권에 따른 국가정책의 변화를 반영하기 위해 국무원령 조례를 개정하자, 각 지방정부는 국무원령 개정조례에 근거해 지방 조례를 개정하고 있다. 표면적으로 보면, 중앙정부가 종교행정법규를 공포하면, 지방정부가 그 내용에 기반하여 개정하는, 마치 상명하달식 일방향 체계인 듯 보인다. 하지만, 중앙과 지방 간 조례의 내용과 각 조례들의 개정 전후 양상을 비교해 보면, 과거 지방에서 실시되던 조항이 국무원령 조항에 삽입된 내용도 있고, 국무원령 조례 조항이 지방 조례에 새롭게 추가되거나 삭제된 내용도 있다. 중앙과 지방정부 간 종교법규의 제정과 개정, 그리고 관리에는 동일성과 특수성이라는 메커니즘이 작동하고 있다. 따라서 본 논문은 국무원령 조례와 지방 조례를 상호 비교고찰함으로써 양자간의 상호관계성을 검토하고, 이를 통해 중국 종교정책의 작동원리를 이해하고자 한다.

2. 성·시·자치구의 「종교사무조례」

국무원령 조례가 반포되기 전, 중국의 종교정책은 대부분 중국공산당 중앙위원회(이하 중공중앙)가 반포하는 중요 문건에 의해 결정되었다. 그중 종교관리의 법제화 측면에서 가장 중요하다고 평가할 수 있는 문건이 있는데, 바로 1991년 중공중앙과 국무원이 반포한 「关于进一步做好宗教工作若干问题的通知」(이하 중공중앙 6호 문건)이다. 이 문건은 중국 내 종교업무에 관한 6가지 지시사항을 담고 있는데, 그중 아래의 부분을 주목할 필요가 있다.

각 지역의 공산당위원회와 정부는 이 통지를 받은 후, 종교정책을 전면적으로 조사하고 집행한 기초 위에 근래 종교 문제를 처리한 경험과 교훈을 총결하고, 해당 지역의 실제 상황과 결합해 구체적인 조치방안을 제정하고, 철저히 집행토록 한다. 각 성, 자치구, 직할시의 공산당위원회와 정부는 조사하고 총결한 상황을 중앙과 국무원에 서면으로 보고토록 한다.²⁾

위의 내용은 6호 문건 중 공산당이 종교업무를 이끌어가기 위한 실천전략을 명시한 부분의 마지막 단락이다. 여기서 눈여겨볼 점은 위의 내용에 각 성, 자치구, 직할

2) 各地党委和政府接到本通知后,要在全面检查执行宗教政策的基础上,认真总结近年来处理宗教问题的经验教训,结合本地区的实际情况,制定具体措施,认真贯彻执行. 各省、自治区、直辖市党委和政府应将检查总结情况,向中央、国务院写出书面报告. 「关于进一步做好宗教工作若干问题的通知」(中发[1991] 6호 문건)

시 정부가 관할지역의 특수성을 고려해 종교정책을 제정하고 실행하라는 지침이 담겨 있다는 것이다. 공산당이 이러한 지침을 하달한 것은 중국 지방정부가 당면한 종교적 상황과 무관하지 않다. 중국의 행정구역은 2개의 특별행정구역, 4개의 직할시, 5개의 자치구, 그리고 22개의 성³⁾으로 이루어져 있고, 그 속에 56개의 민족이 각기 다른 종교적 신앙을 가지고 생활하고 있다. 중국 정부는 5대 종교(불교, 도교, 기독교, 천주교, 이슬람교)를 국가공인 종교로 인정하고 관리하고 있지만, 지역별로 종교적 상황은 매우 상이하다. 중국 내 거주하는 소수민족들은 5대 종교 외에도 다양한 민족종교를 믿고 있으며, 聖俗이 일체화된 장전불교도나 무슬림들의 경우 그들의 종교활동을 관리할 차별화된 정책이 필요했다.

중공중앙 6호 문건이 하달된 후, 중국의 지방정부 중 가장 선제적으로 종교행정법규를 제정한 곳은 바로 간쑤성과 시짱자치구이다. 이 두 지역은 1991년『甘肅省宗教事務管理暫行規定』(11.16.)과 『西藏自治区宗教管理暫行办法』(12.20.)을 각각 제정한다. 다만, 이 두 규정은 인민대표대회가 아닌 인민정부령으로 반포한 것이고, 또 임시적 성격의 규정 혹은 판법이었다. 그리고, 엄밀히 말하면 지방 종교법규가 아닌, 그보다 하위인 지방정부 종교규장에 해당한다.

그런 의미에서 지방성 종교법규를 가장 먼저 제정한 것은 신장위구르족자치구라 할 수 있다. 신장위구르족자치구는 1994년 7월 16일 위구르자치구 제18대 인민대표대회 상무위원회 제9차회의에서 이 조례를 통과시켰고, 10월 1일부터 시행하였다. 상하이시도 1995년 11월 30일 제10차 인민대표대회 상무위원회 제23차회의에서 지방조례를 제정하였다. 헤이룽장성과 하이난성, 충칭시, 저장성, 지린성 등도 1997년에 잇달아 지방 조례를 제정하였다. 국무원령 조례가 제정되기 전, 지방의 인민대표대회나 지방인민정부령으로 제정된 지방 조례⁴⁾들은 그다지 통일된 체재나 내용의 틀을 갖추지는 않았다. 신장위구르족자치구 조례의 경우 章 구분 없이 33개 조항만으로 이루어졌으나, 상하이시 조례는 장으로 내용을 구분⁵⁾ 했고 63개 조항으로 이루어졌다. 지방 조례는 지역마다 조항의 배치나 수량은 상이하지만, 종교 관련 법률과 법규, 그리고 해당 지역의 종교적 특수성을 반영해 제정되었다.⁶⁾

3) 특별행정구역은 홍콩과 마카오, 직할시는 베이징, 상하이, 텐진, 충칭, 자치구는 네이멍구, 닝샤 후이족자치구, 위구르족자치구, 시짱, 광시 좡족자치구이다. 그 외 23개 성(타이완 포함)이 있으나, 타이완은 중국정부의 종교정책이 영향을 미치지 못하므로 본 논문에서는 22개의 성으로 서술하였다.

4) 여기서 지칭하는 지방조례는 지방의 인민대표대회나 인민정부령으로 제정된 종교 조례, 집행규정, 집행판법, 판법, 규정 등을 모두 포함한다.

5) 상하이시 조례는 제1장 총칙, 제2장 종교단체, 제3장 종교교역자, 제4장 종교활동장소, 제5장 종교활동, 제6장 종교학교, 제7장 종교재산, 제8장 대외종교사무[涉外宗教事務], 제9장 법률책임, 제10장 부칙으로 이루어져 있다. 『上海市宗教事务条例』(1995)

중국 정부는 공식적으로 5대 종교, 즉 불교(장전불교, 남전불교 포함), 도교, 이슬람교, 천주교, 기독교만을 인정하고, 이를 제외한 나머지 종교는 邪教로 규정한다. 하지만, 네이멍구자치구 조례(1997년)의 제2조를 보면, 성정부가 인정하는 종교의 범위로 불교, 도교, 이슬람교, 천주교, 기독교 외에도 동정교를 명시하고 있다.⁷⁾ 성정부가 인정하는 종교단체 또한 성정부 산하 불교협회, 도교협회, 이슬람교협회, 천주교애국회, 천주교헤이룽장교구, 천주교교무위원회, 기독교삼자애국운동위원회, 기독교협회와 함께 중화동정교회하얼빈교회를 명시하였다.⁸⁾ 헤이룽장성 뿐 아니라 네이멍구자치구도 동정교를 인정하였다. 네이멍구자치구 조례 제2조를 보면, 자치구에서 인정하는 종교활동장소로 불교의 사원, 도교의 도관, 이슬람교의 청진사, 천주교, 동정교, 기독교의 교당임을 분명히 적시하였다.⁹⁾ 중국 정부는 동정교를 국가인정종교의 범위에 넣지 않았으나, 헤이룽장성과 네이멍구자치구는 동정교를 성, 자치구의 인정종교로 간주하여, 동방정교회의 설립과 이들의 종교활동을 법적으로 보장하고 있다. 이는 두 지역이 지리적으로 러시아와 인접해 있어 동정교를 민족종교로 신앙하는 아라사족이 집단 거주하고 있으므로, 소수민족의 민족종교 관리의 특수성이 지방의 종교정책에 반영된 것으로 판단된다.

또한 시짱자치구와 신장위구르자치구의 조례에는 자치구 내 소수민족들이 신앙하는 장전불교와 이슬람교와 관련된 특수 조항이 다수 삽입되어 있다. 시짱자치구 조례는 제36조부터 제40조까지 ‘活佛’과 ‘转生灵童’¹⁰⁾의 인증 절차와 교육 등에 관해 자세히 기술하였고, 장전불교 종교지도자의 승계 방법 및 종교교역자 인증 절차에

6) 예를 들어, 신장의 조례 제1조를 보면, 해당 조례가 자치구의 종교 상황을 반영해 제정했음을 밝히고 있다. ‘제1조 공민의 종교신앙의 자유를 보호하고, 정상적인 종교활동을 보호하며, 종교사무 관리의 편의를 위해 「헌법」과 「민족구역자치법」등 관련 법률, 법규의 규정에 근거하고 자치구의 실제 상황과 결합해 본 조례를 제정한다.(第1條 为了保护公民宗教信仰自由, 维护正常的宗教活动, 有利于对宗教事务的管理, 根据《宪法》和《民族区域自治法》等有关法律、法规的规定, 结合自治区实际, 制定本条例.

신장 뿐 아니라 대부분의 지방 조례가 제정원칙을 밝힌 부분에서 관할지역의 실제적 종교 상황을 반영했음을 밝히고 있다.

7) 第2条 本条例所称宗教事务, 是指佛教、道教、伊斯兰教、天主教、基督教、东正教与国家、社会、群众之间存在的社会公共事务. 「黑龍江省宗教事務條例」(1997)

8) 第24条 本条例所称宗教团体, 是指依法成立的省佛教协会、省道教协会、省伊斯兰教协会、省天主教爱国会、天主教黑龙江教区、省天主教教务委员会、省基督教三自爱国运动委员会、省基督教协会、中华东正教会哈尔滨教会, 以及在省和市、县(市区)其他依法成立的宗教团体.

9) 第2条 宗教活动场所, 是指佛教的寺院、庵堂, 道教的宫观, 伊斯兰教的清真寺, 天主教、东正教、基督教的教堂, 以及其他固定的简易宗教活动点. 「内蒙古自治区宗教活动场所管理实施办法」(1995)

10) 장전불교에서 ‘활불’은 깨달음에 도달한 수행승이다. 활불은 영혼이 다른 육신을 빌어 윤회하는 것이다. 대표적인 인물이 달라이라마인데, 지금까지 14명의 활불이 있지만, 이들은 한 명의 달라이라마의 연속성에 있다고 볼 수 있다. ‘전생영동’은 달라이 라마 승하 후, 그가 새로운 육신으로 환생한 아이를 말한다.

대해서도 명시하고 있다. 그리고 신장위구르족자치구 조례의 제35조는 무슬림의 메카참배 절차에 관해 명시하고 있고, 그 외 이슬람 근본주의나 테러리즘에 관한 경고 조항을 다수 포함하고 있다.¹¹⁾ 이는 신장지역에 무슬림인 위구르족이 집단 거주하고 있으므로, 종교조례에 이슬람교의 관리를 위한 특수조항이 삽입된 것으로 보인다. 이처럼 지방 조례는 관할 지역에 거주하는 소수민족의 종교 신앙활동과 관련한 내용을 담고 있는데, 이는 중앙과는 차별된 지방의 종교적 특수성이 반영된 결과라 할 수 있겠다.

3. 국무원령 「종교사무조례」

중국 정부는 1991년 중공중앙 6호 문건을 통해 지방정부로 하여금 관할지역의 종교현황과 문제점들을 파악해 매년 중앙에 보고하도록 지시하는 한편, 지방의 종교정책에 지침이 될 수 있는 종교법규 제정에 착수했다. 그리하여 1994년 1월 31일 국무원령 「中华人民共和国境内外国人宗教活动管理条例」(국무원 제144호령)와 「宗教活动场所管理条例」(국무원 제145호령)를 공포한다. 이는 중화인민공화국 성립 이후, 최초의 종교행정법규이며, 두 문건의 제정은 중국의 종교정책이 법제화의 단계로 진입했음을 의미한다. 그리고 1996년 「宗教活动场所年度检查办法」, 1998년 11월 「宗教院校聘用外籍专业人员办法」(국무원 종교사무국 반포) 등을 잇달아 제정하고 시행하게 된다. 다만, 위의 국무원령 조례들은 최초의 전국성 종교행정법규로 지방의 종교정책에 지침이 되긴 했으나, 이는 특정한 분야에 관한 단행적 성격의 규정이었지, 종교행정 전반을 아우르는 종합성 행정법규는 아니었다.

그리고 2004년, 마침내 중국 최초의 종합성 종교행정법규인 「종교사무조례」가 제정된다. 이 조례는 종교사무국이 기안하고, 유관부서 및 각 지방 인민정부, 종교단체, 그리고 학계로부터 의견을 청취하는 등의 사회적 논의를 거쳐 완성되었다. 그리고 7월 7일 국무원 제57차 상무회의를 통과해, 2005년 3월 1일 마침내 시행되었다.(이하 구조례) 이 조례는 종교신앙자유의 원칙성과 종교정책의 방향성, 종교단체, 종교교역자, 종교활동, 종교재산, 법률책임 등 종교관리정책 전반에 관한 내용이 명시되어 있는 중국 최초의 전국성, 종합성 종교행정법규이다. 이 조례의 제정 후, 과거에 시행되던 단행적 성격의 규정은 폐기되거나 이 조례에 맞추어 새롭게 개정되었고, 조례와 연동해 시행될 각종 행정법규 등이 새롭게 정비되었다. 아울러 지방의 조례 또한

11) 「新疆维吾尔自治区宗教活事务条例」(2014)

국무원령 조례를 기준으로 개정작업이 이루어졌다.

하지만, 조례가 제정되고 시간이 흐르면서, 사회적 변화 속에서 새롭게 대두된 여러 문제와 분쟁들을 해결할 법규의 제정이 절실히 요구되었다. 이에 2017년 8월 26일, 시진핑정부는 국무원령 조례를 개정하게 된다.¹²⁾(이하 신조례) 신조례는 기본적으로 구조례의 내용을 계승하면서, 사회변화에 따른 여러 가지 문제들, 예컨대 종교인구의 증가나 종교인 구성의 변화, 종교 간 세력균형의 변화, 종교 상업화, 종교극단사상의 전파, 인터넷 종교서비스 문제, 국내 종교네트워크와 외국과의 관계 변화, 종교계 내부 모순 등을 관리할 새로운 조항을 대거 마련하였다. 두 조례의 장별 제목과 조항을 비교하면 아래의 표와 같다.

구조례(총48조)	신조례(총77조)	비고
제1장 총칙(제1조~제5조)	제1장 총칙(제1조~제6조)	
제2장 종교단체(제6조~제11조)	제2장 종교단체(제7조~제10조)	
	제3장 종교학교(제11조~제18조)	신설
제3장 종교활동장소(제12조~제26조)	제4장 종교활동장소(제19조~제35조)	
제4장 종교교역자(제27조~제29조)	제5장 종교교역자(제36조~제39조)	
	제6장 종교활동(제40조~제48조)	신설
제5장 종교재산(제30조~제37조)	제7장 종교재산(제49조~제60조)	
제6장 법률책임(제38조~제46조)	제8장 법률책임(제61조~제75조)	
제7장 부칙(제47조~제48조)	제9장 부칙(제76조~제77조)	

위의 표를 살펴보면, 신조례는 2개의 장(제3장 종교학교, 제6장 종교활동)이 증설되었고, 29개 조항이 신설되거나 보완되었다. 하지만, 그 내용을 자세히 분석해보면, 구조례의 1개 조항이 신조례의 2개 조항으로 분리되어 수정되거나 보완된 경우도 있어, 완전히 신설된 조항은 26개이다.¹³⁾

보완되거나 신설된 조항을 살펴보면, 주로 종교단체, 종교활동장소, 종교교역자에 대한 권익 보호와 규정 미준시의 불이익에 대한 내용이 주를 이루고, 그 외 종교극단주의와 테러행위에 대한 경계(제4조, 제63조, 제73조), 전통 종교학교 및 종교학교의 교육(제11조, 제16조, 제17조, 제18조), 대형옥외종교조형물 설치기준(제30조, 제32

12) 신조례는 2018년 2월 1일부터 시행되었다.

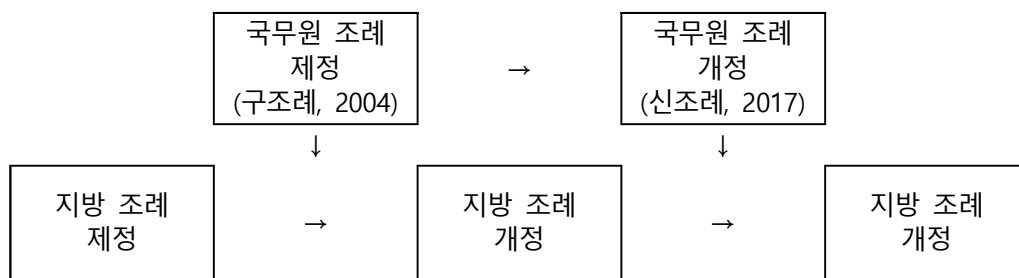
13) 즉, 제3조, 제8조, 제10조, 제11조, 제14조, 제15조, 제16조, 제17조, 제18조, 제19조, 제23조, 제32조, 제35조, 제39조, 제44조, 제46조, 제47조, 제48조, 제49조, 제52조, 제53조, 제55조, 제59조, 제66조, 제67조, 제71조가 신설된 조항이다. 두 조례의 비교분석에 관해서는 강경구 외 4인, 「종교사무조례 신·구 대비표」, 『시진핑시대, 중국 종교정책과 신종교사무조례』, 신아사, 2018, pp. 179-210.참조.

조, 제72조), 종교교역자의 자격 인증(제36조), 종교계의 공익자선사업(제52조, 제53조) 등에 관한 내용이 추가되었다. 2018년 2월 1일부터 위의 신조례가 시행되자, 지방정부는 이 조례의 내용에 발맞추어 지방 조례의 개정을 완료했거나, 현재 개정 작업 중이다. 그리고 지방의 종교단체들 또한 국무원령 조례와 지방 조례에 근거해 단체의 章程과 종교교역자인증법 등을 수정하고 있고, 또 유관기관들은 국무원령 조례의 구체적 조항과 호응하는 법규를 재정비하고 있다.

4. 중앙과 지방 종교정책의 상호작용성

중국의 종교행정법규는 중앙보다 지방에서 먼저 선제적으로 시행되었다. 성숙이 일체화된 민족종교를 가진 시짱자치구나 신장위구르자치구의 경우 비교적 이른 시기에 조례가 제정되었다. 하지만 그 외 지역은 각 성이나 자치구가 처한 종교적 상황에 따라 제정 시기가 각각 달랐다.

2004년 국무원이 헌법과 유관 법률에 근거하고, 지방정부의 종교사무부서 등의 의견을 반영해 구조례를 반포한다. 그러자 각 지방정부는 기존에 시행하고 있던 지방조례를 국무원령 조례에 의거해 개정한다. 그리고 12년 후, 사회발전의 변화에 따라 달라진 종교문제와 현실상황을 구조례가 미처 반영하지 못하고 있으므로 개정해야 한다는 사회적 요구에 따라, 국무원령 조례를 개정하였다. 그러자 각 지방정부는 또 다시 신조례에 의거해 지방 조례를 개정하고 있다. 중앙과 지방 조례의 제정과 개정 순서를 그림으로 정리하면 아래와 같다.



<그림1> 국무원령 조례와 지방 조례의 제정과 개정 순서

2017년 국무원령 신조례 반포 후, 2018년 상하이시를 시작으로 2019년에 간쑤성, 장시성, 충칭시, 산둥성, 저장성, 구이저우성, 쓰촨성, 장쑤성, 후베이성, 산시(陝西)성, 허난성, 네이멍구자치구, 안휘성이, 2020년에 광시좡족자치구, 산시(山西)성, 광둥성,

텐진시, 베이징시 등 19개 지방정부가 개정 조례를 공포하였다.¹⁴⁾ 그 외 나머지 지방 정부들도 현재 개정작업 중이거나, 개정작업을 완료해 공포를 앞두고 있다.

위의 표를 보면, 중국의 종교정책은 중앙정부가 조례를 제정하면 지방정부는 그 내용에 의거해 개정하는, 마치 상명하달식 일방향 체계인 듯 보인다. 하지만, 중앙과 지방 조례의 내용과 국무원령 신·구조례의 내용을 비교 분석해보면, 지방에서 실시되던 조항이 중앙의 조항에 반영된 것도 있고, 국무원령 조례에 의거해 지방 조례에 새롭게 삽입되거나 삭제된 조항도 있다. 중앙과 지방정부는 조례의 제정과 개정을 통해 종교정책의 방향성을 합치시키며, 상호조정해 나가고 있는 것이다.

1) 종교정책의 방향성 합치 원칙의 적용

2017년 신조례가 공포되자 각 지방정부는 지방 조례의 개정작업에 돌입했는데, 현재 개정을 완료한 지역을 보면, 상하이시, 베이징시, 장시성, 구이저우성 등 19개 지역이다. 이 19개 지역의 조례들을 살펴보면 형식상 국무원령 조례처럼 장별 구분을 둔 곳도 있지만, 장별 구분 없이 조항만을 나열한 곳도 있다. 또 조항의 수량에 있어, 적게는 산시(山西)성 조례처럼 29조로 이루어진 것부터 많게는 간쑤성 조례처럼 95조로 이루어진 것까지 있어, 조항 수의 편차가 매우 큰 편이다.¹⁵⁾ 이처럼 각 지방조례는 형식상 통일된 모양새를 갖추지는 않았으나, 개정과정에서 공통적으로 보완된 내용이 있다. 그것은 바로 종교정책의 방향성과 기본 이념에 관한 것이다.

국무원령 신조례 제4조에는 ‘종교가 사회주의사회에 적응하도록 적극 인도’할 것과 ‘사회주의핵심가치관을 실천’해야 한다는 내용이 새롭게 삽입되었다. 그러자 지방정부의 개정 조례의 총칙에도 위의 내용이 공통적으로 삽입되었다. 지방 조례 중 조항 수가 가장 적은 산시성과 가장 많은 간쑤성을 예로 살펴보도록 하자.

제6조 종교단체, 종교학교, 종교활동장소와 신도공민은 헌법, 법률, 법규와 국가의 유관규정을 준수해야 하고, 종교중국화방향을 견지하고, 사회주의핵심가치관을 실천하며, 중화우수전통문화를 드날리고, 적극적으로 사회주의사회에 적응하도록 한다.¹⁶⁾(산

14) 2020년 11월 18일 기준.

15) 19개 지역의 종교 조례 조항 수는 베이징시 48조, 상하이시 60조, 텐진시 64조, 충칭시 79조, 네이멍구자치구 68조, 광시좡족자치구 49조, 간쑤성 95조, 장시성 74조, 장쑤성 70조, 광둥성 50조, 구이저우성 64조, 산둥성 55조, 쓰촨성 79조, 산시(山西)성 29조, 산시(陝西)성 62조, 안후이성 63조, 저장성 34조, 허난성 69조, 후베이성 65조 등이다.

16) 第6条 宗教团体、宗教院校、宗教活动场所和信教公民应当遵守宪法、法律、法规以及国家有关规定，坚持我国宗教中国化方向，践行社会主义核心价值观，弘扬中华优秀传统文化，积极与社会主义社会相适应。『山西省宗教事务条例』(2020)

시성 조례)

제5조 국가는 법에 의거해 정상적 종교활동을 보호하고, 종교가 사회주의사회에 적응하도록 적극적으로 인도하며, 종교단체·종교학교·종교활동장소와 신도공민의 합법 권익을 보호한다. 종교단체·종교학교·종교활동장소와 신도공민은 헌법·법률·법규와 규장을 준수하고, 사회주의핵심가치관을 실천해, 국가통일, 민족단결, 종교화목과 사회안정을 수호한다……17)(간쑤성 조례)

위의 내용은 산시성과 간쑤성 조례의 총칙에 해당하는데, 서술 기교상의 차이는 있으나, 둘 다 ‘종교가 사회주의 사회에 적응’해야 한다는 것과 ‘사회주의핵심가치관을 실천’해야 한다는 내용을 공통적으로 추가 삽입하였다.

종교가 사회주의사회에 적응하도록 지도, 관리하는 것은 문화대혁명 후 중국 종교정책의 일관된 지침이었다.¹⁸⁾ 다만 신조례는 공산당 내부의 종교지침을 종교행정법규에 명문화함으로써 국가 종교정책의 방향을 명확히 한 것이라 볼 수 있다. 그리고 사회주의핵심가치관은 제18차 당대회에서 공식적으로 제창된 이념으로 부강, 민주, 문명, 화해, 자유, 평등, 공정, 법치, 애국, 근면, 성실[诚信], 선의[友善]를 말한다. 종교를 사회주의사회에 적응하도록 지도하는 것이 중국 종교정책의 일관된 방향이라면, 종교의 교리 속에서 사회주의핵심가치관과 상통하는 가치관을 발견하도록 하는 것은 시진핑정부가 강조하는 구체적 실천내용이라 할 수 있다.

과거 중국의 종교정책은 지방에서 먼저 선제적으로 시행되었고, 각 지방정부가 관할하는 지역의 민족적 특성에 따라 지역별 종교관리 실천현장도 상이할 수 밖에 없었다. 국무원령 조례의 제정과 개정, 지방조례의 제정과 개정 과정은 중국의 종교정책이 비통일적 방식에서 점차 종교가 사회주의사회에 적응해야 한다는 대원칙과 종교가 사회주의핵심가치관을 실천해야 한다는 종교정책의 방향성을 합치시키는 방향으로 나아가고 있음을 보여주고 있다.

2) 지방 조례의 수립

2017년 신조례에서 법적 처벌을 강력히 경고하고 있는 부분 중 하나가 바로 종교 극단주의와 국가분열 및 테러행위에 관한 것이다. 신조례의 총칙 제3조와 제4조에

17) 第5条 国家依法保护正常的宗教活动, 积极引导宗教与社会主义社会相适应, 维护宗教团体、宗教院校、宗教活动场所和信教公民的合法权益。宗教团体、宗教院校、宗教活动场所和信教公民应当遵守宪法、法律、法规和规章, 践行社会主义核心价值观, 维护国家统一、民族团结、宗教和睦与社会稳定。……「甘肃省宗教事务条例」(2019)

18) 6호문건에서 ‘종교를 사회주의 사회에 적응하도록 한다’(使宗教同社会主义社会相适应)는 종교정책의 새로운 방향을 내놓았다.

종교극단주의를 선양하거나 지원해서는 안 되며, 종교를 이용한 국가 분열의 시도나 테러행위를 해서는 안 된다는 문구가 추가 삽입되었고,¹⁹⁾ 전체 조례 중 종교극단주의에 대한 경고성 조항이 무려 다섯 차례²⁰⁾나 반복적으로 등장하며, 이들을 지지하거나 자금을 지원하면 형사처벌의 대상이 된다는 점을 거듭 강조하고 있다. 원래 종교극단주의와 테러행위에 대한 경고 조항은 2004년 구조례에 없던 내용이었다.

종교극단주의에 대한 경고 조항은 중앙보다 시짱자치구와 신장위구르자치구의 종교조례에 먼저 등장했다. 시짱자치구는 1991년 「종교관리잠행판법」, 2006년 「종교사무조례판법」을 제정했다. 1991년 판법을 보면, 비록 '종교극단주의'라는 단어는 등장하지 않지만, 종교를 이용한 민족분열, 국가분열행위에 대한 경고조항을 담고 있는데, 특히 제26조에 “시짱 독립”을 선동하는 등 반동적 내용을 담은 종교서적, 종교 음향물의 경우, 자치구 민족종교위원회 등 6개 부문이 하달한 [1990] 35문건이 제정한 판법에 따라 검사와 처리한다²¹⁾고 명시하였다. 이듬해 2006년 판법의 제10조 제4항 종교출판물과 음향물에 대한 규정에서 ‘민족분열주의, 종교극단주의와 테러리즘을 전파하거나 미화해서는 안된다’²²⁾는 조항을 추가하였다.

신장위구르자치구는 1991년과 2014년에 조례를 제정했는데, 종교극단주의에 관한 조항은 2014년 조례에 등장한다. 2014년 조례의 총칙(제4조, 제5조, 제7조, 제9조), 종교단체(제11조1항), 종교활동장소(제21조), 종교교역자(제26조, 제30조), 제5장(제38조, 제40조3항), 부칙(제65조)에 이르기까지 거의 모든 영역에서 종교극단주의에 대한 경고조항이 배치되었고,²³⁾ ‘종교극단주의’라는 용어는 무려 19차례나 반복적으로 등장한다.

이 두 지역의 조례에서 종교극단주의와 관련한 조항이 먼저 마련된 것은 이 지역

19) 제3조 종교사무관리는 합법보장, 불법저지, 극단억제, 침투방어, 범죄처벌의 원칙을 견지한다. (第3条 宗教事务管理坚持保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪的原则)(신설)

제4조 …… 어떠한 조직이나 개인도 서로 다른 종교 간이나 동일 종교 내부, 나아가 신앙인과 비신앙인 사이에 갈등과 충돌을 일으켜서는 안 된다. 종교극단주의를 선양하거나 지지하거나 지원해서는 안 된다. 종교를 이용하여 민족단결을 파괴하거나 국가를 분열시키거나 테러행위를 해서는 안 된다.(第4条 …… 任何组织或者个人不得在不同宗教之间、同一宗教内部以及信教公民与不信教公民之间制造矛盾与冲突, 不得宣扬、支持、资助宗教极端主义, 不得利用宗教破坏民族团结、分裂国家和进行恐怖活动) 「新疆维吾尔自治区宗教活事务條例」(2014)

20) 조례에서 ‘극단주의’에 관해 언급하고 있는 조항은 제3조와 제4조(총칙), 제45조(종교활동), 제63조와 제73조(법률책임)이다.

21) 第26条 对有煽动“西藏独立”等反动属性的宗教书刊, 宗教音像制品, 要严格按自治区民宗委等六个单位下发的[1990]35号文件规定的办法检查处理. 「西藏自治区宗教事务管理暂行办法」(1991)

22) 第10条 …… 涉及宗教内容的出版物和音像制品, 应当符合国家《出版管理条例》、《音像制品管理条例》的规定, 并不得含有下列内容: ……(四)传播、美化民族分裂主义、宗教极端主义和恐怖主义的. 「西藏自治区实施〈宗教事务条例〉办法(试行)」(2006)

23) 종교극단주의에 대한 경계조항은 제4조, 제5조, 제7조, 제9조, 제11조1항, 제21조, 제26조, 제30조, 제38조, 제40조3항, 제65조 등 총 11개이다.

이 당면한 종교 문제와 무관하지 않다. 시짱자치구는 1959년부터 라싸를 중심으로 독립을 요구하는 집단 무장봉기가 발생한 이후, 여러 차례 대규모 시위가 있었는데, 특히 2008년 3월 라싸의 승려와 중국군의 무장충돌은 다수의 희생자를 낳았다. 신장 위구르자치구 또한 2000년 이후부터 빈번하게 대규모 테러가 발생하고 있다. 2009년 7월 乌鲁木齐에서 발생한 대규모 유혈사태²⁴⁾, 2010년 阿克苏에서 발생한 폭탄테러²⁵⁾, 2014년 5월 우루무치 폭탄테러²⁶⁾, 2014년 신장 艾力西湖진 무슬림 테러단 공격²⁷⁾ 등이 연이어 발생했다. 두 자치구정부는 일부 정치세력이 종교를 이용해 민족 분리독립운동을 전개하는 것을 저지하고, 그들을 형사 처벌할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 조례에 종교극단주의에 대한 제재 내용을 명시하였다.

시짱과 신장 두 자치구가 안고 있는 종교 문제는 단지 지방정부에 국한된 것이 아닌, 민족분열과 국가의 위기를 초래할 수 있는 일종의 화약고라고 할 수 있다. 국무원령 신조례의 총칙, 종교활동, 법률책임의 章 아래 종교극단주의와 테러에 대한 경고조항이 새롭게 추가된 것은 지방에서 실시되던 종교정책을 중앙정부가 수렴해 채택한 예라고 볼 수 있겠다.

3) 중앙-지방간 종교정책의 유연성

종교사무조례는 종교행정법규이다. 법령의 범위 안에서 종교사무관리에 관해 제정한 법이므로, 국무원령과 지방 조례 모두 정부의 종교정책에 부합하는 범위 내에서 제정되었다. 1990년대 지방 조례가 선제적으로 시행되었을 때는 지역별 조례의 내용이 다소 두드러졌다. 하지만 2000년 이후, 국무원령 조례가 두 차례 공포되면서,

24) 2009년 6월 광둥성에서 위구르족 남성이 한족여성을 강간했다는 글이 인터넷에 올라와, 한족 노동자들이 위구르족 숙소를 습격해 여성 2명이 숨지고 118명이 부상당했다. 이 사건이 SNS를 통해 퍼지자, 그해 7월 5일 위구르족 3천여 명이 우루무치 인민광장에서 경찰의 편파수사에 항의했다. 시위대가 공안과 대립하는 과정에서 사태가 점차 걷잡을 수 없는 상황으로 확대되었고, 공식 사망자만 197명에 이르렀다.

25) 2010년 8월 19일 신장 아커수시에서 순찰하던 공안을 폭탄 테러한 사건으로, 7인이 사망하고 14명이 부상당했다. 「2010年阿克苏爆炸袭击事件」 <https://baike.baidu.com/item/2010%E5%B9%B4%E9%98%BF%E5%85%8B%E8%8B%8F%E7%88%86%E7%82%B8%E8%A2%AD%E5%87%BB%E4%BA%8B%E4%BB%B6/15686397?fr=aladdin> [2020.11.26]

26) 5·22乌鲁木齐恐怖袭击案은 2014년 5월 22일 우루무치 하의파커구공원 북쪽 아침시장에서 발생한 폭탄테러이다. 이 사건으로 39명이 사망했고, 94명이 부상당했다. 「5·22乌鲁木齐恐怖袭击案」 <https://baike.baidu.com/item/5%C2%B722%E4%B9%8C%E9%B2%81%E6%9C%A8%E9%BD%90%E6%81%90%E6%80%96%E8%A2%AD%E5%87%BB%E6%A1%88/13977616> [2020.11.26]

27) 2014년 7월 28일 신장 사처현에서 발생한 폭탄테러사건이다. 테러단이 아이리시후진 정부건물, 파출소 등을 습격해 37명이 사망했다. 「7·28新疆莎车暴恐袭击案」 <https://baike.baidu.com/item/7%C2%B728%E6%96%B0%E7%96%86%E8%8E%E8%8E%E8%BD%A6%E6%9A%B4%E6%81%90%E8%A2%AD%E5%87%BB%E6%A1%88/15108746?fr=aladdin> [2020.11.26]

지방조례는 국무원령 조례에 의거해 점차 그 형식과 내용을 다듬어 나갔다. 따라서, 조례의 제정과 개정을 종적으로 살펴보면, 점차 동질성을 확보하는 방향으로 나아가고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 그렇다고 중국정부가 지방의 종교적 특수성을 불인정하는 것은 아니다. 예를 들어, 국무원령 신조례의 종교활동장소에 관한 규정을 살펴보자.

제19조 종교활동장소는 사찰, 도관, 청진사, 교회 및 기타 고정된 종교활동장소를 포함한다. 사찰, 도관, 청진사, 교당 및 기타 고정된 종교활동장소의 구분기준은 성, 자치구, 직할시 인민정부 종교사무부서에서 제정하고, 국무원 종교사무부서에 상신한다. (신설)²⁸⁾

종교활동장소란 신도와 종교교역자가 종교적 의식을 행하는 장소를 말한다. 중국에서 종교활동장소는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 국가 인정종교인 불교의 사찰과 이슬람교의 청진사, 도교의 도관, 기독교와 천주교의 교당을 말한다. 종교활동장소로 인정받기 위해서는 종교단체가 소재지의 현급 인민정부 종교사무부서에 종교활동장소 신청서를 제출하고, 최종적으로 관할 성, 자치구, 직할시 인민정부 종교사무부서의 비준을 얻어야만 한다. 또 다른 하나는 기타고정종교활동장소인데, 사실 이것의 정의는 다소 모호하다. 종교활동장소의 법적 허가 기준에 미치지 못하는 규모가 적은 곳일 수도 있고, 소수민족이나 한족이 원시 민족종교나 전통신앙 등의 종교의식을 행하는 장소일 수도 있다. 중앙정부는 기타고정종교활동장소의 정의에 대한 판단을 전적으로 지방정부(성 종교사무부문)에 일임하고 있다. 이는 기타고정종교활동장소에 대한 판단을 지방정부에 맡김으로써, 각 성, 자치구, 직할시의 인민정부가 관할지역의 종교적 상황에 따라 유연하게 관리할 수 있는 여지를 남겨 주고 있다.

예를 들어, 네이멍구자치구는 동정교를 믿는 아라사족이 집단 거주하고 있다. 동정교는 비록 중국 정부가 인정하는 5대 종교는 아니지만, 자치구 정부는 동정교의 종교활동장소를 인정해 신도들의 종교활동을 법적으로 보장해 주고 있다. 또한 후난성의 경우도 비록 국가 인정종교는 아니지만, 오랜 기간 소수민족 및 민간에서 종교의식이 행해졌던 공간을 종교활동장소로 지정함으로써 소수민족들의 종교활동을 법적으로 보장하고 있다. 즉, 국무원령 조례에는 국가가 인정한 5대 종교를 명기하되, 종교활동장소의 허가 권한은 지방 정부와 종교단체에 부여함으로써 각 지방의 특수한 종교상황에 맞추어 시행할 수 있도록 유연성을 부여한 것이다.

28) 第19条 宗教活动场所包括寺观教堂和其他固定宗教活动处所。寺观教堂和其他固定宗教活动处所的区分标准由省、自治区、直辖市人民政府宗教事务部门制定，报国务院宗教事务部门备案。「宗教事务条例」(国务院令第686号)(2017)

5. 나오며

문화대혁명 시기, 중국 공산당은 종교가 착취계급의 도구로 이용되기 때문에 반드시 계급투쟁을 통해 처리해야 한다고 인식했다. 따라서 종교정책은 관리가 아닌 소멸을 목표로 시행되었다. 하지만 문화대혁명 실패 후 공산당은 종교를 인류사회 발전의 특정 단계에서 나타나는 역사현상으로 파악하고, 종교정책을 수정하게 되었다. 즉, 종교소멸이 아닌 종교의 적극적 관리로 정책을 전환한 것이다. 하지만 사회주의 국가에서 유심론인 종교를 인정하고, 이에 대한 관리정책을 수립하는 것은 결코 녹록한 작업이 아니었다. 더구나 중국은 56개 민족으로 이루어진 다민족국가이고, 특정 소수민족은 종교와 일상생활이 일체화되어 있어, 민족문제와 종교문제가 얽혀 있기도 하다. 따라서, 중국 정부는 성, 시, 자치구에서 먼저 지방성 종교행정법규를 제정해 운영하도록 한다. 천주교 신도가 많은 성은 천주교 주교임명에 관한 규정이, 장전 불교도가 많은 자치구는 화불승계에 관한 규정이, 무슬림이 많은 자치구는 메카순례에 관한 규정이 삽입되었다. 그리고 중앙정부는 매년 지방의 종교현장에서 발생하는 사건과 현황을 보고받고, 이러한 데이터를 바탕으로 마침내 2004년 중국 최초의 종교행정법규인 「종교사무조례」를 제정하게 된다.

국무원령 조례의 제정과 개정을 거치면서, 지방종교의 특수성을 담고 있었던 지방조례들도 점차 국무원령 조례의 체재와 내용에 따라 정렬되었다. 비록 중국의 종교정책이 종교소멸에서 종교관리로 목표를 전환했다 하더라도, 결코 종교의 발전을 추구하지는 않는다. 중국 종교정책에서 종교의 적극적 관리라는 것은 어떤 면에서는 종교에 대한 적극적인 통제와 간섭이라고 해석될 수 있다. 다만, 그렇다고 중국의 종교정책을 중앙정부의 무조건 종교억압으로 귀납시켜선 곤란하다. 국무원령 조례와 지방 조례의 제정과 개정의 일련의 과정에서 드러나듯, 중국의 종교정책은 지방정부의 현실적 데이터를 반영해 수립, 개정된다. 그 과정에서 국무원령 조례가 지방 조례의 특정 내용을 흡수하기도 하고, 지방조례가 국무원령 조례에 맞춰 기존의 조항을 삭제하거나 수정 보완하기도 한다. 중국의 중앙정부와 지방정부는 종교정책의 커다란 방향성과 기본 이념을 공유하되, 종교의 실천현장에서는 지방정부에게 특정 권한을 어느 정도 허용함으로써 종교정책의 유연성도 확보하고 있다고 볼 수 있다.

【참고문헌】

- 강경구 외 4인, 『시진핑시대, 중국 종교정책과 신종교사무조례』, 신아사, 2018, pp.179-210.
- 「宗教事務條例」(国务院令第426号)(2004)
- 「宗教事務條例」(国务院令第686号)(2017)
- 「中华人民共和国境内外国人宗教活动管理条例」(国务院令第144号)(1994)
- 「宗教活动场所管理条例」(国务院令第145号)(1994)
- 「关于进一步做好宗教工作若干问题的通知」(中发[1991]6호 문건)
- 「内蒙古自治区宗教活动场所管理实施办法」(1995)
- 「上海市宗教事务条例」(1995)
- 「黑龍江省宗教事務條例」(1997)
- 「西藏自治区实施「宗教事务条例」办法(试行)」(2006)
- 「新疆維吾爾自治区宗教活事務條例」(2014)
- 「甘肅省宗教事务条例」(2019)
- 「山西省宗教事务条例」(2020)
- 「2010年阿克苏爆炸袭击事件」 <https://baike.baidu.com/item/2010%E5%B9%B4%E9%98%BF%E5%85%B%E8%8B%8F%E7%88%86%E7%82%B8%E8%A2%AD%E5%87%BB%E4%BA%E8%B%E4%BB%B6/15686397?fr=aladdin> [2020.11.26]
- 「5·22乌鲁木齐恐怖袭击案」 <https://baike.baidu.com/item/5%C2%B722%E4%B9%8C%E9%B2%81%E6%9C%A8%E9%BD%90%E6%81%90%E6%80%96%E8%A2%AD%E5%87%BB%E6%A1%88/13977616> [2020.11.26]
- 「7·28新疆莎车暴恐袭击案」 <https://baike.baidu.com/item/7%C2%B728%E6%96%B0%E7%96%86%E8%8E%E8%E8%BD%A6%E6%9A%B4%E6%81%90%E8%A2%AD%E5%87%B%E6%A1%88/15108746?fr=aladdin> [2020.11.26]

【논문초록】

키워드 Key Words	국문	국무원령 「종교사무조례」, 5대 종교, 시진핑, 종교정책, 종교극단주의				
	영문	Religious Affairs Ordinance, 5 Major Religions, Xi Jinping, Religious Policy, Religious Extremism				
<div>A Study on the Religious Policy System of the Central and Local Governments of China : Focused on the Central and Local Regulations on Religious Affairs</div> <div>Kim, Kyung-A</div> <p>The purpose of this paper is to analyze the interrelation of religious policy between the central and local governments. There are two main institutions that implement China's religious policies. One is the central government, and the other is the local government. If the central government presents the direction of the country's religious policy, the local government implements the country's religious policy. However, there is a subtle difference between them. Because different local governments have different ethnicities and different religious situations. Therefore, local governments establish the Regulations on Religious Affair, reflecting the policies of the central government and the religious specificity of the jurisdiction. This paper tries to examine the mechanism of Chinese religious policy by comparing the Regulations on Religion Affair established by the central and provincial governments.</p>						
저 자 인적사항	성 명	김경아 / 金敬娥 / Kim, Kyung-A				
	소 속	釜慶大學 人文社會研究所 HK+事業團				
	Em@il	shun7ziran@naver.com				
논문작성일	투 고 일	2020.11.20	심 사 일	2020.12.02	게재확정일	2020.12.16