

近代中國에 있어서의 地方主義

尹 世 哲*

中國을 가리켜 흔히 傳統의 巨人이라고 한다. 이는 넓은 영토와 많은 인구를 지속적인 指導理念과 制度下에 두고 그 역사를 엮어 왔다는 것을 뜻한다. 여기에는 중국이 秦帝國 이후 이른바 一統天下로서 계속되었다는 상식적인 중국관이 포함되어 있다. 그러나 중국사에 좀더 관심을 가지고 본다면 一統天下의 성격과 분권적 地方主義가 병존하였던 역사임을 알 수 있다. 즉 중국의 역사 발전과정은 法家的 中央集權體制와 儒家的 統治理想으로서의 封建制度라는 求心力和 遠心力の 力動作用에 의하여 엮어져 왔던 것이다. 사실상 중국의 역사시대를 삼천년으로 잡는다면, 이의 약 반에 해당하는 시간이 분열의 시대였다고 볼 수도 있다.

그러나 이러한 분열의 시대가 모두 그 성격이 같은 것은 아니었다. 春秋戰國時代의 지방주의는 중국 역사의 형성기 이면서 전환기적인 중요성을 가진다. 그러나 그후에 있어서의 중국 전통왕조에 있어서의 地方主義는 거의가 왕조 순환의 과정으로서의 異民族의 침입이란 반복적인 현상이었을 뿐, 새로운 秩序나 體制의 모색이란 측면을 결하고 있었다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 물론 이러한 이민족의 침입으로 인한 분열적 지방주의가 중국 역사에 아무런 영향을 주지 못하였다는 것을 뜻하는 것은 아니다. 다만 征服王朝 이론으로 설명할 수 있는 이외의 의미를 발견하기는 어렵다는 뜻이 되겠다.

이러한 중국의 地方主義는 1860년 이후 약 60여년간에 매우 다른 성격을 가지고 발전하였다. 비록 그 지속기간이 선행 여러 분열기에 비하여 짧다고는 할 수 있으나 近代化란 새로운 질서의 수립이 요구되는 시대

* 서울大學校 師範大 歷史教育科 副教授

였으므로, 지방주의 극복 역시 새로운 이념과 제도의 도입이란 특징을 가지고 있었던 것이다. 중국 근대 이후의 지방주의는 洋務運動期の 지방주의(regionalism), 1900년대 초기 光緒變法期에서 비롯한 分省主義(provincialism 省中心主義), 1920년대 중반에 절정에 달했던 軍閥主義(warlordism)의 3기로 크게 나눌 수 있겠다.

역사적으로 중국이 다른 민족에 비하여 地方主義的인 성격이 강한지 여부는 상대적인 문제이지만, 중국 특유의 가족제도와 이에서 비롯한 氏族中心의 사회 구성과 전통적 地方統治制度는 지방주의 발달의 긍정적 요소로 받아들일 수 있겠다.

우선 중국은 가족을 기초로 한 聚族同居的인 성격이 강한 민족임은 부인할 수 없다. 歷史的이라기 보다는 人類學的인 분석방법이기는 하지만 生於斯 長於斯 死於斯의 가족내지 종족중심의 생활형태는 生業上 농업 중심사회가 가지는 非流動的 특성과 결부되어 쉽게 배타적 공동관심권을 형성할 수 있었다. 그 결과 중국인은 쉽게 地方에서의 기득권을 가지게 되고 지방의 이해 관계에 보다 밀착될 수 밖에 없었다. 이러한 지방중심적 성격은 경제생활에도 영향을 주어 생산품의 지방특산화라던가 특수한 同業組合의 발달을 가져오기도 하였다. 同門, 同族, 同鄉 등 지역적 요소를 등에 업은 驛友, 會館의 발달은 地方主義의 구체적인 예이기도 하다.

중국에 있어서 전통적인 地方統治組織과 官僚의 역할 또한 地方主義 발달에 기여하였다. 알려진 바와같이 전통적으로 중국의 공식적인 지방 행정의 단위는 縣에서 일단 끝나고, 그 이하의 하부 통제는 자연단위를 중심으로 이루어져, 이른바 公式政府和 非公式政府가 공존하는 행정체제였다. 그 결과 중국에 있어서 지방통제의 상당한 부분은 비관료적 자연단위에 맡기는 것이 관례였다.

이러한 체제하에서 王朝末期와 같은 혼란기에는 公式的인 官僚機構는 쉽게 괴멸하여 그 기능을 발휘하지 못하는 반면, 비교적 하위 학위 소지자 중심으로 이루어진 지방조직은 의연히 존속되었을 뿐만 아니라 中央

통치기능을 대행할 수도 있었다. 靜的인 농업사회에서는 이러한 地方組織은 흔히 경제적 단위와도 일치하였기 때문에 紳士層을 중심으로 하여 지방의 이익 보호에 적극적이었다. 그 결과 地方主義的 성향이 나타나고, 이 지방주의적 성향은 지방의 이익을 수련하는 중앙정부가 나타날 때까지 계속되었다.

중국 근대 지방주의는 1860년대 洋務派 지방 대관료에 의하여 비롯하였다. 太平天國運動, 捻匪의 亂 등 內憂와 제국주의 침략이라는 外患의 위기 속에 清朝는 질서유지에 紳士層의 참여를 공식으로 인정하여야 했다. 曾國藩, 李鴻章 등은 지방에서 鄉勇을 동원하여 清朝를 도우면서 地方統制는 물론 국가의 고유권 행사까지 가능할 정도로 성장하였다. 清朝는 그들의 私兵的 성격을 띤 團練을 공식적으로 인정하였을 뿐만 아니라 人的 物質的 資源動員은 물론 中央政府의 고유임무에 속하는 關稅, 鹽課, 軍餉까지 위임하게 되었다. 특히 私兵的 성격의 지방군을 공식 인정한 것은 종래의 行政과 軍事 분리원칙은 물론, 軍의 中央統制를 포기한 것으로 地方主義의 中央承認이란 모순을 낳게 하였다. 물론 清廷은 이들 地方勢力을 청의 공식 행정기구에 흡수하는 형식을 취하지만, 사적 조직에 기반을 둔 지방주의적 성향은 여전하였다. 따라서 私的인 군사조직과 西法의 모방에 의한 근대 근수공업에 경쟁적이었던 이들 洋務派 漢人大官僚들의 清朝에 대한 이념적, 실제적 충성은 청조 存亡의 열쇠를 쥐고 있었다.

그러나 曾國藩, 李鴻章, 左宗堂 등 양무파 지방관료는 清朝, 즉 儒教的 전통의 옹호자의 일부로서 작용하였다. 그들은 아직도 儒教的 가치를 地方主義에 우선하는 보편적 상위문화로 믿고있었다. 즉, 그들에게는 유교가 國家와 社會를 接合할 수 있는 指導原理였다. 따라서 유교이념의 옹호자인 清朝에 충성하는 것은 당연한 것으로 믿었다. 이런 점에서 20세기 초반 10년간의 各省에 배타적인 충성을 요하는 分省主義나 儒教的 기능을 부정하면서도 새로운 社會와 國家의 접합이념을 찾지 못한 속에

일어났던 1920년대의 軍閥主義와는 다르다. 또 이면쪽의 침입과 직접적으로 관련되어 야기된 분열적 현상에서 일어난 地方主義가 아니었다는 점에서도 地方主義의 많은 歷史的 先例와 다른 점이 있다.

1910년대(辛亥革命 이전)의 地方主義는 光緒變法의 과정에서, 그 개혁 핵심의 하나인 憲政實施계획이 서양의 地方自治制度와 중국의 封建制度의 결합이란 특이한 형태 즉 分省主義로 나타났다. 憲政의 도입은 이미 초기 變法論者들이 주목하였던 清朝 회생의 가장 중요한 방법이였다. 그러나 이 憲政의 실시는 戊戌變法運動의 실패로 일단 주춤하였다가 1908년 諮議局의 설치로 구체화하게 되었다.

원래 憲政實施의 준비단계로서의 地方自治를 위한 諮議局의 설치는 淸皇帝의 지배력과 正統性의 회복을 목적으로 계획된 것이었다. 즉 淸政府는 太平天國運動을 계기로 紳士層을 중심으로 형성된 비공식적인 지방세력을 시대적인 감각에 맞추어 중앙정부의 관료체제하에 효과적으로 흡수, 동원하려는 의도에서 나온 것이었다. 그러나 일단 諮議局이 개설되자 그 결과는 원래 淸政府가 겨냥하였던 것과는 상반된 현상으로 나타났다. 즉 各省의 諮議局은 自省의 督撫는 물론 他省의 諮議局 또는 후에 개설한 中央의 資政院과 결탁하여 中央政府의 行政機構를 소외시키는 방법으로 각기 自省의 이익을 대표하는 역할을 주도하기에 이른다. 이 과정에서 諮議局은 商會등 근대적인 지방 이익단체와 결탁함으로써 전통적 관료중심의 수직적 정치지배에 반하여 수평적 정치지배를 꾀하게 되었다. 새로운 選舉制度의 도입은 미진하나마 근대적 政治制度와 방법에 관심을 가진 民衆의 출현을 보게되었고, 諮議局은 이를 배경으로 독자적인 정보망과 압력단체를 구성함으로써 전통적 관료중심의 정치제도에 대한 근대적 수정의 가능성을 보여주기도 하였다.

결국 이러한 변화는 중앙에서 皇帝支配下의 관료체제에 의한 정치의 독점이나, 지방에서 紳士層에 의한 지방통제에서 탈피하여 省 스스로가 정치적 정통성(legitimacy)을 受任하여야 한다고 주장하기에 이른 것이다.

이는 황제가 유일한 정통성의 受任者라는 전통적 정치상황의 형식화를 노린, 정치의식 및 그 형태면에서의 파격적인 움직임이었다. 辛亥革命 이전에 있었던 拒款保路運動과 辛亥革命 직후의 各省 獨立은 이러한 分省主義의 구체적인 예이다.

이러한 分省主義는 洋務運動期の 地方主義와는 그 성격이 다르다. 우선 分省主義下에서는 洋務運動期の 地方主義의 지도자들이 가졌던 普遍的 上位理念으로서의 儒敎의 가치가 그 의미를 잃기 시작한 것이었다. 물론 도덕적 생활규범으로서의 유교는 의연한 것이었지만 절대적인 統治理念이나 制度의 기본이 될 수는 없었다. 그러나 清末의 分省主義는 儒敎에 대신하여 결국 地方主義를 극복할 수 있는 보편적이념을 찾지 못한 상황에서 끝이 나고 만다. 중국의 民族主義는 아직도 미숙한 단계로, 1910~20년대의 軍閥의 발호는 어떤 의미에서는 불가피한 것이라고 생각된다. 分省主義下에서 橫的인 政治動員과 地方自治制의 경험이 중국 정치에 새로운 章을 연 것은 사실이지만, 유교에 대신한 地方主義의 극복 이념을 만드는 데까지 이르지는 못하였다. 다만 分省主義가 전통사회에서 근대적 民族主義의 발전과정에서 어떤 架橋的 역할을 하지 않았나 하는 긍정적인 가설은 가능하리라고 본다.

袁世凱의 사후에 시작되어 1920년대 절정에 달했던 軍閥主義는 미숙한 革命의 뒤에온 眞空狀態를 무력으로 充眞할 수 밖에 없었던 상황에서 나타났다. 이러한 선례는 中國歷史에 흔히 찾아볼수 있지만, 이 시대의 軍閥主義는 새로운 政治權威(political authority)의 탐색으로 나타났다는 점에서 다르다. 즉, 이 시대의 특징은 단순한 중앙행정체제의 해체 뒤에 오는 혼란과는 달리, 혼란을 유교주의에 기초를 둔 정치권위의 회복 대신에 西歐理念과 民族主義라는 새로운 보편주의에 입각한 통일적 정치권위의 모색으로 극복하려는 특징을 가진다.

이러한 새로운 근대적인 중앙집권적 정치권위의 모색은 國民黨과 共產黨의 주도하에 이루어졌고 대부분의 군벌은 구호에만 그쳤을 뿐이었

다. 그 결과 民族主義 이념에 의한 분별주의의 극복이란 쉽지않았다. 여기에 대안으로 나온 것이 聯省自治論이었다.

聯省自治論者들은 1860년대 이후 실화된 地方主義를 기정 사실화하고, 中央政府의 기능을 조정하여야 한다는 타협안을 내놓았다. 이 案은 北京軍閥政府에 대항하는 南部軍閥들이 주로 지지하였다는 정략적인 측면도 있었으나, 많은 識者層에서는 紳士層의 정치참여의식과 立憲主義的 요구를 만족시키는 동시에 地方主義와 中央主義를 모두 만족시킬 수 있다고 보아 지지 하였다.

그러나 당시의 상황은 聯省自治나 軍閥간의 談合, 帝政의 復活, 武力統一 등 여러 選擇이 이론적으로 가능하였을 뿐, 어느 것도 地方主義 극복을 위한 구체적인 動力으로 나타날 수는 없었다. 여기에 등장한 것이 民族主義였다.

中國의 민족주의는 5·4運動을 계기로 反傳統主義와 反帝國主義를 표방하여 대중적 급진 세력을 흡수함으로써 강력한 힘을 발휘할 수 있었다. 이로부터 民族主義가 과거의 儒敎에 대신하여 地方主義를 극복하는 이념으로 등장하였다. 國民黨의 北伐은 이러한 민족주의의 잠정적인 승리였다.

그러나 中國의 民族主義는 몇가지 문제점을 가지고 있었다. 무엇보다도 中國 民族主義는 상대적으로 강한 分省主義 또는 地方主義와 併存關係에 있었다. 또 발전과정에서도 西歐의 민족주의와는 달리 국가의 목적에 우선적으로 봉사하는 면이 약하였다. 즉 民族의 統合이라는 대명제 앞에서도 省 또는 地方單位의 이해관계·조직·의식·행동 등이 강하게 남아 있었다. 뿐만 아니라 民族主義 자체에도 몇개의 분파가 있었다. 중국 전통문화의 부활에서 民族의 正體를 찾으려는 보수적 民族主義, 서구의 모델을 지향하는 自由主義的 民族主義, 마르크스·레닌이즘에 기초를 둔 공산주의적 민족주의, 三民主義에서의 民族主義 등이 그 것이다. 이러한 分派의 경향은 결국 蔣介石의 북벌이 불완전한 민족주의 혁명이

란 결과로 나타났고, 결국 中共政權이 들어서는 단계에까지 이르렀다.

현대의 地方主義를 장식하였던 軍閥主義는 1927년 國民黨 統一政府의 수립으로 일단 극복된 것으로 볼 수 있지만, 그 후 1930년대까지도 四川, 山西, 廣西 등은 여전히 독립적인 지위를 유지하였고, 다른 지역에서도 그 분열적 요소가 아직 강하게 남아, 소위 潛在的軍閥의 시대를 맞게 되었다. 1949년 中共政權의 수립으로 1860년대 이후의 地方主義가 近代的 理念으로 극복되었다고 보는 이도 있다. 그러나 中共에서의 軍區의 성격은 선진국에서 찾아볼 수 없는 특수한 위치에 있음도 사실이다.