

# 러시아 연방체제와 타타르스탄 민족주의

김현성 (한국민족연구원 연구원/러시아 주제)

## 1. 들어가는 말

러시아연방에는 연방과 연방구성체 89개를 포함 모두 90개의 정부가 존재한다. 아직까지도 러시아에 확고한 연방질서가 성립되지 않았고, 각 연방구성체 정부들이 연방정부와 나름의 독특한 관계를 맺고 있다는 점을 감안한다면, 러시아 연방구조는 무엇보다도 먼저 다양성, 복잡성, 불균등성 등으로 특징지을 수 있다.

그럼에도 불구하고, 민족공화국들 및 기타 연방구성체들과 연방중앙정부와의 제반관계를 분석함에 있어, 타타르스탄 사례의 고찰이 우선되어야 하는데, 이는 연방정부와의 관계에 있어 타타르스탄 민족공화국이 가지고 있는 다음과 같은 독특성 때문이다. 첫째, 타타르스탄은 1994년 2월, 연방정부와 조약을 체결하기 이전까지 러시아 혹은 소비에트 중앙 정부와 공식적인 문서로 관계를 정립한 적이 없다. 둘째, 타타르스탄은 발트3국에 이어 1990년 9월 30일 독립을 선언하였다. 셋째, 타타르스탄은 1992년 3월말, 연방조약에의 참여를 거부하고, 연방으로의 남세를 중단하였다. 넷째, 1992년 11월에 헌법을 채택함으로써 러시아연방보다 먼저 국가체제의 정비에 돌입했다. 다섯째, 1993년 러시아연방헌법제정을 위한 국민투표와 연방두마의원선거에 불참하였다. 여섯째, 1994년 2월 연방구성체들 중 최초로 러시아연방정부와 조약을 체결하였다. 마지막으로, 2001년 사이미예프는 연방구성체의 행정수반들 중 최초로 삼선에 성공하였다.

간단히 말하자면, 타타르스탄은 러시아연방의 민족-지방정책 영역에 있어 언제나 선도적인 역할을 해 왔으며, 양자간 관계는 연방정부와 다른 연방구성체정부들과의 관계 형성에 있어 중요한 선례로서 역할해 왔다. 이러한 점에서, 타타르스탄에 대한 사례분석은 러시아연방 전체 차원의 민족-지방정책을 이해하기 위한 시금석으로서의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

## 2. 타타르스탄 민족주의의 역사적 맥락

‘타타르(tatary)’는 본래 몽고북동부의 유목민족을 지칭하였으나, 후에는 몽고고원으로 들어간 터키계 민족들까지 포함한 유목기마민족을 총칭하게 되었다. 특히 몽고군의 러시아 침략이후에는, 몽고 민족 및 몽고지배하에 있던 유라시아의 터키계 민족 전체를 포함하는 개념으로 사용되었다. 따라서 ‘타타르’는 민족을 지칭하는 학술용어라기보다는 러시아화는 이질적인 아시아의 유목부족들을 총칭하는 용어로서 차별의식이나 공포심을 내포하고 있다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 이는 1236년 킵차크한국(Zolotaya Orda)의 몽고군이 러시아를 침략한 시점으로부터 1480년 킵차크군이 모스크바의 공격을 단념하고 철수할 때까지의 시기를 러시아 역

1) 『러시아와 독립국가연합을 아는 사전』, 한길사, 서울, 1992, p. 701.

사서에서 '타타르의 멍에(Tatarskoe igo)'라고 부르는 데서도 나타나고 있다.

현재의 타타르스탄 지역 최초의 국가는 9세기말의 '볼가-불가리아(Volzhskaya Bulgariya)'로서 주민은 터키어와 핀노-우고르어를 사용하는 민족집단들인 '불가르인들(bulgary)'로 구성되었다. 922년에 바그다드로부터 사절단을 맞아들이면서 불가르 종족회의에서 이슬람교를 받아들이고 아랍 문자를 사용하기 시작하였다.<sup>2)</sup>

1236년 몽고의 침략후 불가불가리아는 킵차크한국에 의해 지배당했다. 15세기 초반에 킵차크한국이 몰락한 후 카잔, 아스트라한, 크림, 시베리아 등 러시아 영토에 몇 개의 타타르 국가들이 탄생하였다. 이들 중 1445년 건설된 카잔한국이 볼가-불가리아의 영토를 그대로 계승하였으며, 문화적으로도 가장 번성하였으며, 이 지역에서 카잔 타타르를 중심으로 바쉬키르, 휴마쉬, 마리 등의 민족체들이 파생되었다.

1552년 러시아의 이반네체가 카잔을 점령하고, 카잔한국을 병합함에 따라 이 지역 민족들은 러시아에 편입되었다. 이 때부터 러시아의 짜르는 카잔의 짜르를 겸하게 된다. 카잔 지역에 러시아인들이 유입되면서, 러시아정교가 도입되었고, 상당수 타타르인들이 자의로 혹은 타의로 러시아정교로 개종하였다. 이들은 '그라센(기독교인)'이라 불리우는데, 현재 이들은 별도의 타타르 민족으로 간주되기도 한다. 한편 1592에는 러시아 짜르의 명령에 따라 이슬람 사원의 파괴가 시작되었다. 현재 이 지역에 존재하는 대부분의 이슬람사원들은 예카제리나 2세가 이슬람사원건립금지령을 해제한 1766년 이후에 건립된 것들이다.

1917년 볼셰비키 혁명 직후에는, 많은 타타르 민족주의자들이 타타르와 마리, 바쉬키르, 휴마쉬 등의 민족을 아우르는 '볼가-우랄 국가' 창설을 시도하였으나, 1920년 5월, 볼셰비키들에 의해 더 작은 규모의 '타타르 자치소비에트공화국'으로서 러시아연방사회주의공화국의 일부로 편입되었다.

1980년대말, 페레스트로이카 시기에 타타르민족주의의 열기는 다시 고조되었고, 이에 따라 다양한 민족주의 집단들이 출현하였다. 이러한 분위기 속에서 1990년 8월 30일, 타타르 자치소비에트공화국 최고소비에트는 "타타르 소비에트사회주의공화국 주권선언"을 채택, 발표하였다. 주권선언문 제1조에서는 "타타리아(Tatariya)는 주권국가임을 선포하며 이를 타타르 소비에트사회주의 공화국 - 타타르스탄 공화국으로 전환하다"고 밝히고 있다.

1917년과 마찬가지로 많은 타타르 민족주의자들이 과거 카잔한국의 영토를 아우르는 독립국가의 건설을 주장하였지만, 1992년 3월 30일과 31일 양일에 걸쳐, 연방정부와 86개 지방 정부들간 연방조약이 체결되고, 마리 엘, 바쉬키르스탄, 휴마쉬 공화국 등이 연방에 편입됨에 따라 타타르 자치소비에트공화국은 영토상의 변경없이 명칭만 '타타르 공화국'으로 바뀌게 되었다. 체첸과 함께 타타르스탄은 이 조약에의 참여를 거부하였다.

한편, 1992년 2월부터 타타르스탄은 러시아 연방정부로의 조세 이양을 중단하는 한편, 3월에는 국민투표를 통해 주권성과 자연자원의 공화국 귀속을 분명히 하였다. 이 국민투표에

2) [http://www.ken.ru/tat\\_ru/history/h\\_bulg.ru.html](http://www.ken.ru/tat_ru/history/h_bulg.ru.html) (검색일:2001.12.20)

근거하여 1992년 11월 30일 타타르스탄 헌법이 채택되었는데, 제1조에서 “타타르스탄 공화국은 민주주의 주권 국가”임을 명시하고 있다.

## 2. 러시아연방과 타타르스탄 : 조약연방주의

구소련의 몰락과 함께 14개 신생독립국가에 속하지 않은 구소련의 영토를 신생러시아연방이 계승했다고는 하지만, 타타르스탄의 경우를 살펴보면 사태가 그리 간단하지 않은 않다. 무엇보다도 먼저 지적할 수 있는 점은, 역사적으로 다른 민족공화국들과 달리 제정러시아와 소비에트연방으로의 편입과정에서 타타르스탄은 단 한차례도 그 관계를 문서로 공식화한 적이 없다는 사실이다.<sup>3)</sup> 또한 92년의 공화국헌법에는 러시아연방과의 관계가 언급조차되어 있지 않을 뿐 아니라, 93년 러시아연방헌법제정을 위한 국민투표를 거부한 바 있다. 따라서 법적인 측면만 따지고 본다면 타타르스탄이 러시아연방에 귀속된다는 주장을 할 수 있는 근거는 사실상 전무하다고 할 수 있다.

또다시 발생할 지도 모르는 연방의 붕괴를 염려하면서 옐친은 1994년 2월 15일 타타르스탄 정부와 “러시아연방 정부권력기구들과 타타르스탄 공화국 정부권력기구들간의 관할사항의 제한과 권한의 상호이양에 관한 조약(이하-조약)”을 체결하는 길을 택하였다. 이 조약은 러시아연방과 타타르스탄 공화국간의 관계를 규정하는 유일한 합의문서일 뿐만 아니라, 이후 연방과 지방간 약 50개에 달하는 유사조약의 기본모델로서 역할한 만큼, 옐친 시기 지방정책을 파악할 수 있는 중요한 자료이기도 하다. 따라서 본 장에서는 이 조약의 주요내용과 문제점을 소개하고자 한다.

### 1) 조약의 기본 내용

조약은 모두 9개 조항으로 구성되어 있는데, 크게 세 부분으로 구분할 수 있다.

첫번째 부분은 조약서문으로서, 양측 조약체결당사자들간의 관계를 정의하고 있다. 서문에 따르면, 양측 정부기구들의 조약체결권한은 러시아연방헌법과 타타르스탄공화국헌법에 의거하며, 민족간 평등의 원칙 및 민족자결권에 근거한다. 또한 영토적 일체성과 경제영역의 단일성 보존에 대해서도 언급하고 있다. 무엇보다도 특기할만한 점은 “러시아연방헌법과 타타르스탄공화국헌법, 그리고 조약에 의해 타타르스탄 공화국은 국가(gosudarstvo)의 자격으로 러시아연방과 연합(ov"edinena)한다”라는 규정이다. ‘국가’라는 규정어외에, ‘결합(soedinenie)’이라는 단어 대신 ‘연합(ov"edinenie)’이라는 단어를 사용함으로써, 조약당사간 관계는 ‘국가간 연합’의 성격을 띠는 셈이 된다.<sup>4)</sup>

3) Galeev M. G., “Dogovor Rossiiskoi Federtsii i Respubliki Tatarstan”, (<http://federalism.soros.ksu.ru/conference/konfer1/galeev.htm>)

4) 부연설명하자면, ‘연합(ov"edinenie)’과 ‘결합(soedinenie)’은 영문표기에서는 모두 ‘united’로 번역된다. 이를테면, 영문으로는 ‘아메리카합중국’과 ‘유엔’의 경우 모두 ‘united’라는 단어를 사용하지만, 러시아어에서 ‘아메리카합중국’은 ‘soedinenie’로, ‘유엔’은 ‘ov"edinenie’로 표기된다.

본문 제1조에서 제4조까지를 포함하는 두번째 부분은, 양측 고유의 정책권한사항과 공동 정책권한사항을 규정하고 있다. 제1조에서는 먼저 정책권한사항의 제한은 양측의 헌법과 조약에 의한다고 함으로써 양측간 '동등성'의 원칙을 재확인하고 있다.

타타르스탄측의 정책권한사항은 제2조에 언급되어 있다. 이에 따르면, 타타르스탄 정부기구들은 인간과 시민의 자유와 권리 보호 제공, 공화국제정편성 및 세금 징수, 변호 및 공증 기관 문제 해결, 타타르스탄 내에서의 사면, 연방소유를 제외한 자연자원관련문제 해결, 공화국 시민권, 다른 지방정부와의 조약체결, 외교관계수립 및 협정체결, 국가은행설립, 서훈 등의 권한을 보유한다.

조약 제3조에는 공동정책권한사항이 규정되어 있다. 주요한 항목은 다음과 같다: 인간 및 시민의 권리와 자유, 소수민족의 권리 보장, 주권 및 영토적 일체성의 보호, 무기 및 제조기술의 판매, 외교, 대외경제관계, 가격정책, 지역발전기금의 형성, 화폐정책, 측량, 기상, 전기, 철도, 국도, 수송관로, 항공로, 수로, 통신, 정보시스템, 자연자원의 보호, 취업, 이민, 사회보장, 의료, 가족문제, 교육, 과학, 문화, 사법기구의 인사, 변호, 중재, 공증, 범죄예방, 정부 및 지역자치체의 구성원칙, 자연자원의 공동이용, 기타 상호 협약에 따르는 다른 권한들.

러시아연방측의 권한사항은 제4조에 명시되어 있다. 이에 따르면 연방귀속권한은 다음과 같다: 연방헌법과 법률의 채택과 변경, 연방체제구성, 인간과 시민의 자유와 권리의 조정 및 보호, 러시아시민권 문제, 소수민족권리보호, 연방의 입법, 행정, 사법기구 체제의 구성, 연방재권, 연방단일시장을 조성하기 위한 기반 마련, 연방조세, 연방 에너지, 핵, 교통, 외교정책, 국제조약, 전쟁과 평화문제, 국방과 안전, 무기판매와 구매의 절차 결정, 국경의 결정과 보호, 재판, 검찰, 형사절차, 연방분쟁관련 권한, 천문, 도량형, 시간, 지도, 지명의 표준결정권, 러시아연방 서훈.

마지막으로 제5조에서 제9조까지는 조약의 시행과 효력에 관한 사항들이다. 제6조에서는 양측은 자신의 고유정책사항이 아닌 경우, 법규를 발포할 수 없으며, 만일 일방의 법률이 조약에 위배될 경우, 다른 일방은 이의를 제기할 권리를 가지며, 권한관련분쟁은 양측간 합의에 따라 해결되도록 규정하고 있다. 제9조에서는 조약과 부속항목들은 일방적으로 변경, 파기할 수 없다고 규정하고 있다. 다시 말하자면, 양측의 합의가 없는 한 이 조약의 시효는 무제한이다.

## 2) 조약의 의의

연방의 입장에서 볼 때, 이 조약은 두 가지 의의를 지니고 있다. 무엇보다도 조약의 체결로 인해 연방의 일체성이 보존될 수 있었다. 92년과 93년은 연방정부권력의 허약성이 두드러졌다. 연방정부는 행정부와 의회간의 권력투쟁으로 인해 제구실을 다하지 못하였고, 이 와중에 지방정부수반들은 민족주의에 기대어 연방정부의 영향력으로부터 벗어나고자 하는 한편, 각자 나름대로의 권위주의 정권 수립에 성공하고 있었다. 즉, 연방과 지방과의 관계에서

권력의 균형은 전적으로 지방 쪽으로 기울어 있었다. 엘친의 입장에서 보자면, 어느 하나도 쉽사리 이길 수 없는 두 개의 전선이 형성된 셈이다. 엘친이 처음 선택한 수순은 의회의 해산 및 국민투표를 통한 지지의 확인이었다. 투표결과에 따라 정당성을 확인하는 한편, 의회에 비해 한결 강력해진 대통령의 권력을 보장하는 헌법을 통과시킴으로써, 연방정부의 권력을 안정시킬 수 있었다. 강력한 대통령의 권한은 의회를 무시하고 타타르스탄 공화국정부와 조약을 체결하는 것을 가능하게 해 주었다. 이 조약을 통해 막연하게나마 지방정부의 독자성을 보장해주는 대신, 러시아연방으로부터의 이탈 문제에 중지부를 찍음으로써 연방체제의 위기를 막을 수 있었다.

두 번째 의의는 이 조약이 이후 연방관계를 유지하는 데 있어 성공적인 모델이 되었다는 점이다. 조약체결의 법적인 기반을 확보하기 위해 헌법 제11조 3항에 “정책사항권한의 제한은 연방헌법과 연방조약, 그리고 기타의 조약들에 의해 수행된다”는 규정을 삽입한데서 알 수 있듯이, 엘친 대통령은 이미 헌법이 제정되기전부터 지방과의 조약체결을 지방정책의 중요한 수단으로 상정하고 있었다. 최초의 시험무대가 타타르스탄인 셈이다. 연방정부측은, 조약의 체결이 성공적이라 자평하였다. 또한 지방정부의 지도자들을 연방상원에 끌어넣음으로써 하원을 통제할 수 있는 또 하나의 기제를 마련할 수 있었던 것도 큰 소득이라 할 수 있을 것이다. 이에 따라 연방정부는 조약체결을 희망하는 모든 지방정부와 조약을 체결하였으며, 이는 1998년 8월의 경제위기직전까지 지속되었다. 이 과정에서 약 50건의 조약이 체결되었으며, 학자들은 엘친의 지방정책을 “조약연방주의”라고 표현하는데 대체로 동의하고 있다.<sup>5)</sup>

타타르스탄 공화국정부에 있어서도 이 조약은 중요한 두 가지 의의를 지닌다. 첫째, 조약체결이 지방정치에 안정에 기여했다는 점을 들 수 있다. 페레스트로이카 시기에 출현한 타타르스탄의 민족주의는 그 어느 지역보다도 강하였다. 민족주의 정치단체들은 한결같이 완전한 주권과 독립을 천명하였고, 타타르 민족 구성원들에게 강한 영향력을 행사하고 있었다. 한편, 타타르스탄 대통령 사이메예프의 입장에서 본다면, 이들은 연방과의 관계에 있어서 뿐만 아니라 공화국 정국에 있어서 대통령 개인의 이니셔티브를 제한하는 요인으로 작용하였다. 이 와중에서 사이메예프는 자신이 주도한 연방과의 조약에 타타르스탄 공화국이 동등한 ‘국가(gosudarstvo)’의 자격으로 러시아연방과 연합한다는 조항을 삽입하는 데 성공함으로써, 한편으로는 조약을 통해 타타르스탄 공화국의 주권을 인정받았다는 사실을 타타르 민족집단들에게 설득하는데 성공할 수 있었고, 다른 한편으로는, 정치적 정당성을 자신에게 집중시킴으로써 이들 집단들의 영향력을 분산시키는데 성공할 수 있었다. 현재, ‘타타르 사회 센터(Tatarskii ovschestvennyi tsentr)’, ‘조국(이티파크 Ittifak)’ 등의 민족주의적 정치단체들의 영향력은 극히 제한된 상태이다.

5) 필자가 접한 러시아학자들의 논문에서 조약의 숫자는 46, 48, 50개 이상 등으로 일치하지 않는다. 확인이 필요하다는 점은 인정하지만, 일단 본고의 맥락에 크게 영향을 미치지 않기 때문에 조약의 총계를 ‘약 50개’로 해둔다.

들제로 지적할 수 있는 점은, 조약의 체결로 인해 공화국 정부는 정치, 사회, 경제상의 모든 영역에 있어 상당한 특혜를 보장받았다는 점이다. 특히 공화국에 주어진 조세상의 특혜가 중요한데, 석유, 가스, 주류 산업분야의 세금은 전액, 또한 부가가치세의 50%가 공화국 재정으로 귀속되고 있고, 1998년부터는 지하자원과 수산자원 등의 이용과 관련된 수입의 100%가 공화국 재정에 속하게 되었다.<sup>6)</sup> 또한 타타르스탄 지방기업들은 연방기업에 비해 많은 측면에서 특혜에 가까운 보호를 받고 있다. 이를테면, 타타르스탄에서 채굴되는 석유는 연방송유관을 통해서 다른 지방으로 운송되고 있는데, 저질의 우랄산 원유가 송유관 속에서 다른 연방석유회사들의 원유와 섞임으로써, 이들 회사는 연간 10억 달러 상당의 피해를 입는 것으로 보고되었다.<sup>7)</sup> 조약에 따르면, 송유관과 관련된 문제는 공동정책사항에 속해있기 때문에, 양측간 합의가 없이 송유관을 폐쇄하거나, 사용을 제한하는 행위는 원칙적으로 불가능하다. 한편, 러시아연방 경제통상부의 발표에 따르면, 2000년 타타르스탄은 연방구성체들 중 4번째의 경제성장율을 보였는데,<sup>8)</sup> 이러한 초고속성장이 조약을 통해 확보한 각종 특혜의 덕택임은 이문의 여지가 없다.

### 3) 조약의 문제점

먼저 지적할 수 있는 점은 조약에 규정된 조항들의 모호성이다. 양측 고유의 정책사항과 공동정책사항들이 그 중요성과 내용의 방대함에도 불구하고, 러시아관의 경우 제목을 포함 1357단어로 구성된 데서 드러나듯이, 조약은 간결한 대신 구체성이 결여되어 있다. 정치적 목적 충족 이상의 사안에 대해서는 양측이 공히 구체적 내용의 언급을 회피했다는 인상을 준다. 즉, 조약은 구체적인 정책내용과 관련돼 있다기보다는 사실상 정치적 선언의 성격을 더 강하게 띠고 있는 셈이다.

이와 관련해서 대표적인 사례는 조약당사자들간 관계의 모호한 규정이다. 무엇보다도 조약에서 양측간 관계를 명확히 규정해놓은 직접적인 조항은 단 하나도 찾을 수 없다. '국가(gosudarstvo)'를 '지방정부'의 의미로 해석할 수 있다는 점은 차치하고서라도, 조약서문에서 사용하고 있는 '민족자결권'이나 '영토적 일체성' 등의 개념이 정확히 어느 정부를 대상으로 하고 있는 지가 명시되어 있지 않다. 한편, 연방헌법과 마찬가지로 조약에서도 직접적으로 지방정부의 '주권성'에 대해 언급하지 않고 있다. 그러나 모든 정책사항의 제한은 양측의 헌법과 조약에 의거하고 있다고 명시한 점(즉, 동등성의 원칙), 또한 제2조에서 '시민권', '외교관계', '사면', '재정', '국가은행' 등의 문제가 타타르스탄 정부에 귀속되어 있다고 명시한 점 등은 타타르스탄 정부가 주권국가로서의 권리를 보유하고 있다는 근거가 될 수 있다. 조약의 내용을 반영한 타타르스탄 개정헌법 제61조에는 "타타르스탄 공화국은 러시아연방과 연

6) "Moskva hochet peresmotret' dogovor s Kazan'yu", (*Nezavisimaya Gazeta*, 1999. 12. 8)

7) "Neft' Tatarii budet kontrolirovat'sya tsentrom", (*Nezavisimaya Gazeta*, 2000. 9. 15)

8) "Tatarstan among Fastest-developing Russian region", (*RFE-RL Tatar-Bashkir Report*, 2001. 10. 17)

합한 주권국가이다"라고 밝히고 있는데, 이 조항은 조약서문의 문구를 그대로 옮기면서도, 조약에 사용된 '연합'이라는 의미의 'ob"edinena' 대신 공화국의 독립성이 분명히 드러나는 'assotsirovannoe'를 사용하였다. 이는 타타르스탄 측이 조약을 편의대로 해석하고 있는 증거라 할 수 있다.

둘째, 조약의 위상이 불분명하다는 점을 들 수 있다. 조약의 많은 부분에서 언급되고 있는 바와 같이, 조약이 규정하는 모든 정책사항의 제한은 조약당사자들의 헌법과 조약 자체에 의해서만 실행될 수 있다. 한편, 양측 헌법이 조약에 우선한다는 조항은 부재하다. 제6조에서 "러시아연방권력기구들과 타타르스탄공화국권력기구들은 자신의 정책사항이 아닌 사안에 대한 법규를 발표할 수 없다"라는 규정을 염두에 둔다면, 조약은 양측정부에 있어 헌법과 동일한 위상을 점하고 있다고까지 해석할 수 있다. 한편, 러시아연방 헌법상 타타르스탄은 연방구성체 중 하나이고, 타타르스탄 정부에 이양된 정책사항들 중 많은 부분이 헌법의 틀을 벗어난 것이라면, 헌법이나 조약 둘 중의 하나는 개정(혹은 폐지)이 불가피하다고 할 수 있다.

마지막으로, 법적 정당성 문제를 들 수 있다. 조약에 규정된 대부분의 조항들은 양측의 헌법상 규정된 내용들과 관련되어 있으며, 일부 조항은 연방헌법에 명백히 위배된다. 조약이 합법성을 확보하기 위한 유일한 방법은 러시아연방헌법 제15조 4항, 타타르스탄헌법 제62조에 명시된, "국제조약이 법률이 규정한 바와 다른 규칙을 설정하고 있다면, 조약이 우선한다"는 내용에 의존하는 것이다. 게다가, 러시아에서 '조약(dogovor)'은 개인간의 관계가 아닌 경우, 일반적으로 국제조약의 의미로 받아들여지고 있다. 그러나, "국제조약에 관한 연방법" 제16조에 따르면 연방대통령은 서명권만 가질 뿐, 비준권은 두마에 속해 있다. 타타르스탄 헌법 제89조 30항 역시 외교조약의 비준은 오직 의회만 할 수 있다고 규정하고 있다. 한편, 94년 조약의 서명자는 연방 측에서는 엘친 대통령과 체르노미르딘 수상, 공화국 측에서는 사이미예프 대통령과 사비로프 수상으로 법적 하자가 없지만, 양측 의회의 비준은 받지 않았다. 앞서 언급한 바와 같이 조약이 지니는 정치적 선언으로서의 성격을 감안한다면, 법적 정당성이 부재한 조약의 실효는 연방내 정부권력기구들간 또한 중앙/지방정부간 세력구도의 변화에 달려있다고 할 수 있다.

### 3. 주요 쟁점들

#### 1) 러시아연방과 타타르스탄 민족공화국간 주요 쟁점들

##### ① 지방행정수반의 삼선 연임 문제

사이미예프 대통령의 삼선출마문제는 2000년 9월 22일 타타르스탄 의회가 공화국 대통령 선거일을 2001년 3월에서 2000년 12월 24일로 변경하는 안을 통과시키면서 불거졌다. 공화국 의회가 밝힌 조기선거결정의 표면적인 이유는 예측불가능한 러시아의 정치상황 때문이었지만, 실제로는 사이미예프의 삼선출마를 위한 포석이라는 것이 증언되었다.

타타르스탄 공화국헌법에 공화국 대통령의 정년과 연임제한규정은 없다. 1996년 11월, 헌법개정을 통해 관련조항을 삭제했기 때문이다. 한편, 연방헌법에도 지방정부수반의 임기에 대한 규정은 존재하지 않는다. 연방법상의 지방정부수반의 임기는 “러시아연방구성체의 입법기구와 행정기구 편제의 일반원칙에 관한 법”이 통과된 1999년 9월 22일에 확정되었다. 이 법안 제18조 5항에 따르면, 지방행정수반의 임기는 5년을 초과할 수 없고, 연임은 두 차례로 제한된다. 이미 두 차례 연속하여 공화국 대통령에 당선된 적이 있는 사이미예프에게는 재출마의 길이 봉쇄된 셈이다.

10월 초, 조기선거결정의 불법성에 대한 러시아연방 중앙선거위원장 비쉬냐코프의 신랄한 비판에 직면한 사이미예프는 연방정부측을 설득하기 위해 공화국 의회의장 무하메트선을 모스크바로 파견하는 한편, 공화국 의원 총회에서 연설을 통해 이 문제에 대한 자신의 입장을 피력하였다. 그의 언급에 따르면, 공화국 의회의 결정은 적절한 것이었지만, 합법성이 가장 중요한 문제이며, 때문에 자신은 이 문제가 법정문제로 비화되지 않도록 공화국의회가 이 결정을 재고할 것을 바란다는 것이다. 동시에 그는 연방과 지방정부들간 공동정책사항에 관한 문제를 연방상원에서 검토할 준비를 할 것이며, 연방상원은 이미 채택된 일련의 연방법들을 파기할 수도 있다는 의견을 표명하였다.<sup>9)</sup> 연방정부측에 선진포고를 한 셈이다.

사이미예프가 지시한 대로, 10월 9일, 공화국 의회는 조기선거결정을 철회하였다. 연방정부와의 합의에 따라 공화국 헌법 및 법률의 개정시한이 2002년 초까지 주어졌기 때문에, 이를 근거로 아직은 유효한 공화국법률에 따라 삼선출마의 합법성을 주장할 수도 있었지만, 사이미예프 자신은 이에 대해 아무런 언급도 하지 않았다.

사태는 연방정부의 양보로 종결되었다. 연방행정부의 발의에 의해 2000년 1월 31일 연방구성체 행정부와 의회 조직원칙에 관한 법이 개정되었기 때문이다. 법안의 개정은 제30\_1조를 추가하는 형태로 이루어졌다. 이 조항에 따라, 이 법안이 발효되는 시점인 1999년 10월 19일 이전의 임기는 계산에 넣지 않음으로써, 사이미예프는 합법적으로 세 번째 임기를 시작할 수 있게 되었다.

지방행정수반의 삼선출마를 둘러싼 문제의 해결과정은 푸틴이 추구하는 권력의 수직화 정책이 최소한 연방-지방관계의 영역에서는 한계가 있다는 사실을 입증한다. 첫째, 연방구성체들, 특히 민족공화국들의 민족주의는 여전히 연방정부의 통제 밖에 있다. 민족에 대한 간섭으로 여겨질 수 있는 연방정책은 지방의 민족집단들을 자극하여 분리주의운동을 촉발하거나, 최소한 연방정부의 지방통제능력을 극도로 약화시킬 가능성이 크기 때문에 연방정부는 민족공화국에 대한 정책수단의 선택에 극히 조심스러울 수밖에 없다. 둘째, 민족공화국의 분리주의가 자제되고 있는 것은 지방정부지도자들이 민족집단들을 통제하는 데 성공하고 있기 때문이다. 이는 연방정부가 다른 대안을 마련하지 못하는 한, 지방정부의 권위주의적인 성격이 갖는 폐단에도 불구하고, 기존의 지방정부지도자들의 도움이 필요하다는 것을 의미

9) Kazan' sporit s Moskvoi(Независимая Газета, 2000. 10. 4.)



한다. 셋째, 연방법상 지방정부수반들의 삼선 혹은 사선까지 가능하게 되었기 때문에, 이들이 정치일선에 남아있게 될 수년동안은 현재의 연방-지방관계를 혁신적으로 변화시키기는 어려운 것으로 보인다.

## ② 타타르스탄 공화국 헌법의 연방헌법 합치 문제

푸틴 대통령이 연방정부와 연방구성체정부들 사이에 체결된 조약을 재검토, 더 나아가서 폐지하려는 의지를 가지고 있는 것은 더 말할 나위가 없다. 그러나 조약의 일방적인 변경이 불리일으킬 정치적 불안정으로 인해, 이 문제에 대한 푸틴 정부의 정책은 조심스럽지만, 확고한 의지를 가지고 추진되고 있다. 현재 푸틴 정부는 조약의 개정이나 폐지를 직접 거론하는 대신, 연방법에 배치되는 지방법의 개정과 연방구성체들간 불균등하게 시행되고 있는 조세제도의 일원화 작업에 열중하고 있다. 이는 결국, 94년 이후 조약을 통해 지방정부에게 부여된 특별한 지위나 혜택을 박탈함으로써 조약을 사실상 무효화하겠다는 의미이다.

연방법과 배치되는 타타르스탄 공화국법안들 중 특히 헌법의 개정이 큰 문제가 되고 있다. 다른 법안들, 이를테면, “양심과 종교적 결사의 자유에 관한 법”이나 “자선사업에 관한 법” 등은 2001년 3월 연방법에 준해 개정된 바 있다. 그러나 헌법의 개정은 타타르스탄의 주권성과 직접 결부되어 있기 때문에, 정권의 지지기반 상실로 이어질 수도 있는 개헌에 쉽사리 동의할 수 없는 것이 샤이미예프의 입장이다. 이 문제와 관련하여 그는 2000년 8월 지방신문과의 인터뷰를 통해 “타타르스탄 공화국이 주권선언을 했을 때, 나는 다소간의 회의를 가졌었다. 그러나 이제는 더 이상 주권문제에 대해 언급할 이유가 없다. 시간이 흐르면서, 주권은 단지 선언이 아니라 현실이 되었기 때문이다”라고 밝혔다.<sup>10)</sup> 공화국 주권문제와 관련하여 이 발언은 샤이미예프의 공식적인 입장이 되어왔지만, 그에게도 타협의 여지는 남아있는 것으로 보인다. 이를테면, 2001년 11월 말, 네자비셰마야 가제타와의 인터뷰에서 연방정부의 경제정책 및 사회정책을 비판하는 중에, 그는 다음과 같은 발언을 한 바 있다: “나는 러시아연방의 일체성을 옹호한다. 그러나 이 일체성이라는 말이 중앙집중화를 의미하지는 않는다.”<sup>11)</sup> 바꾸어 말하자면, 이는 연방정부가 지방정부의 독자성을 어느 정도 보장해준다면, 주권문제를 재고할 수도 있다는 의미를 지니며, 푸틴 정부의 중앙집권화 정책으로 인해 수세적 입장에 처해있는 샤이미예프의 심경을 드러낸 것이라 할 수 있다.

2002년 1월달까지 연방법에 준하여 타타르스탄 헌법을 개헌하지 못할 경우, 푸틴 대통령은 공화국 의회의 해산 뿐만 아니라 샤이미예프 대통령을 해임할 수도 있다. 그러나, 2001년 12월 공화국 의회가 준비한 개헌안 초안에는 여전히 ‘주권’ 조항이 포함되어 있는 등, 주권에 대한 미련을 떨치지 못하고 있다.

10) “Shaimiev: Tatarstan’s Sovereignty Cannot Be Abolished” (*RFE-RL Tatar-Bashkir Report* 2000. 8. 28)

11) “Regional’hye vozhdhi vozvrashayutsya” (*Nezavisimaya Gazeta*, 2001. 11. 28)

### ③ 조세제도의 일원화 문제

94년 조약과 부속협정들은 타타르스탄에게 상당한 경제적 재량권을 부여하였으며, 이에 따라 연방과 독자적인 경제전략을 채택할 수 있었고, 무엇보다도 공화국에서 부과하는 세금의 상당부분을 연방으로 이양하지 않고 자유재량에 따라 이용함으로써, 상당한 경제적 성과를 거둘 수가 있었다. 타타르스탄 경제가 초고속성장을 하고 있다는 사실은 이미 언급했거니와, 연방정부의 자료에 따르면, 2000년 현재, 타타르스탄은 러시아연방 원유의 10%, 합성수지 및 플라스틱의 17%를 생산하고 있으며, 곡물과 낙농분야 등에서는 전체 연방구상체중 3위안에 꼽히고 있다. 일인당 GDP는 5만7백루블로 연방평균 4만7천6백루블을 상회하고 있다.

그러나, 민족공화국들에 유리한 연방조세정책은 다른 지방지도자들로 하여금 특혜시비를 불러일으켰을 뿐만 아니라, 연방정부가 지방정부를 통제할 수 있는 중요한 자원을 상실하는 결과를 낳았다. 게다가, 지방정부의 세금이 연방정부로 이양되지 않음으로써 발생하고 있는 재정상의 손실도 적지 않다. 취임 직후인 2000년 4월 8일, 푸틴 대통령이 연방과 타타르스탄과의 재정관계를 정상화시킬 방책을 마련하도록 행정부에 지시한 것은 이 사안의 중요성을 말해준다. 양측간의 물밑작업 끝에 공식적인 계획이 마련된 것은 근 17개월이 지난, 2001년 8월 27일이었다. “2006년까지의 타타르스탄공화국의 사회경제적 발전을 위한 연방특별계획”이라 명명된 행정부명령 제625호는 ‘타타르스탄이 단일의 연방재정분야에 순조롭게 진입’할 수 있게 하는 것을 공식적인 목표로 삼고 있으나, 현실적으로는 연방으로의 조세납부의 정상화로 인해 타타르스탄이 상실하게 될 경제적 특혜에 대한 보상의 성격이 짙다. 여전히 남아있는 분리독립지향의 타타르 민족주의를 회색시키려는 의도인 것이다. 경제 계획 이외에, “카잔시의 역사적 중심지 보존과 발전”에 대한 계획을 별도로 마련한 것은 이와 무관하지 않다.

타타르스탄 경제발전계획은 타타르스탄의 석유체굴의 효율성 향상, 석유가공기술의 발전, 자동차-항공산업생산품의 품질 향상, 그리고 농업분야의 발전 등 주요산업부문 뿐만 아니라, 석유산업으로 인한 환경오염문제해결, 건강, 주택, 실업문제 등의 사회복지부문의 질적 향상까지를 포함하고 있다. 6년 동안 진행될 이 계획에 필요한 예산으로는 125억 달러가 책정되었다. 이 중 약 27억 달러는 연방정부가, 20억 달러는 공화국 정부가 부담하며, 나머지는 해당 기업의 투자, 차관 등의 형태로 충당된다.

### ④ 타타르어 표기법 변경 문제

현재 타타르어는 공식적으로 키릴 문자로 표기되고 있으나 그 역사는 그리 길지 않다. 기원후 5세기경부터 불가 유역에서 사용되던 고대 표기방법이 아랍문자로 바뀐 것은 이슬람을 받아들였던 922년으로 추정되고 있다. 한편, 종교적으로는 관대하지 않았던 제정러시아 시기에 도 키릴 문자로의 변경은 이루어지지 않았었다. 블세비키 혁명 이후인 1927년, 타타르어

표기방식은 라틴문자로 바뀌었으나, 스탈린이 1938-39년 사이에 비러시아 민족어의 키릴화 정책을 시행함에 따라, 타타르어(1939년)를 포함하여 카프카즈와 시베리아의 대부분의 민족어들, 특히 터키어 계열의 민족어들이 키릴화되었다. 키릴 문자의 사용이 강제적으로 이루어졌던 만큼, 문자표기방식의 전환에 대한 욕구는 구소련시기에 계속 잠재되어 있다가, 페레스트로이카 이후 본격적으로 논의되어왔다.

타타르어의 문자전환은 1999년 9월 15일 “라틴문자에 기초한 타타르 알파벳의 부활에 관한 법”이 채택됨으로써 공식화되었다. 이 법안에 따르면, 라틴 문자로의 전환은 2001년 9월부터 본격적으로 이루어지도록 되어 있다.

타타르 문자를 라틴화하자는 주장의 대체적인 골자는 다음과 같다: 첫째, 타타르어의 음문체계는 키릴 문자와 맞지 않다. 둘째, 세계적인 정보화 추세의 흐름을 따라가기 위해서는 특히, 인터넷의 원활한 사용을 위해서는 문자의 라틴어화가 필수적이다. 반대자들은 문자전환에 필요한 비용의 문제, 러시아문화화의 단절 문제 등을 이유로 내세우고 있지만, 타타르스탄 민족공동체는 대체적으로 긍정하지 않고 있다.<sup>12)</sup>

러시아연방헌법 제68조에 공화국들이 공식어를 선택, 발전시킬 수 있음을 명시하고 있고, 연방소관정책사항에 관한 제71조에서 문자표기방식의 변경에 대한 언급이 없고, 헌법상에 규정된 정책사항 이외의 사항은 연방구성체들이 전권을 행사한다는 제73조에 따라, 타타르스탄 공화국 정부의 문자표기변경정책은 연방법과 전적으로 부합된다고 할 수 있다.

그러나, 현재 사태는 그리 순조롭게 진행되고 있지 않다. 타타르스탄은 민족주의에 기반하여 연방내 최초의 주권선언, 최초로 연방과 조약체결 등의 선례를 가지고 있으며, 이는 다른 연방구성체들에 막대한 영향을 미쳐왔다. 러시아연방 내 최초의 키릴 문자 포기로 인해 특히 스탈린 시기에 키릴 문자를 채택했던 다른 민족공화국들이 타타르스탄의 선례를 따를 가능성이 무척 크다는 것은 자명한 사실이다. 또한, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄 등 구소련국가들의 라틴화 문자정책이 제외거주 러시아민족의 지위 하락과 이들 국가의 러시아로부터의 이탈로 간주되면서 중요한 이슈가 되었던 경험을 되새긴다면, 연방 내부에서의 동일한 사태의 발생을 지켜보는 러시아연방정부의 심기가 그리 편치 않으리라는 것은 미루어 짐작할 수 있다.

이와 관련하여 연방대통령 직속기구인 2001년 7월말, 모스크바 거주 유명 타타르인들에게 타타르문자의 라틴화에 반대한다는 성명서를 발송, 서명케하는 한편, 2001년 11월 초에는 타타르자문위원회를 구성하였다. 이는 소수민족관련 자문위원회로서는 최초인데, 목적은 타타르어의 라틴화정책에 반대압력을 가하기 위한 것으로 보인다. 30명의 자문위원중, 22명이 라틴화 정책에 반대하는 성명서에 서명을 한 타타르인들이기 때문이다.<sup>13)</sup>

12) “Vsyeboschii perehod na latiniitsu neizbezhen”, (*Nezavisimaya Gazeta*, 2001. 8. 7.), “Latinskii alfavit - Tataram”, (*Nezavisimaya Gazeta*, 2001. 2. 27.) 등 참조.

13) “Kremlin sets up Tatar Consultation Board”, (*RFE-RL Tatar-Bashkir Report*, 2001. 11. 8.)

타타르 민족집단들은 연방정부가 공화국 내부 문제를 연방차원의 정치적 문제로 비화시키면서, 언어학적 문제를 분리주의와 결부시키고 있다며 반발하고 있다. 그러나, 샤이미예프 공화국 대통령이 조급한 라틴화정책은 바람직하지 않으며, 충분한 실험을 거친 후 문자를 변경하자는 성명을 발표함에 따라, 2001년 9월부터 본격적으로 시행예정이었던 타타르문자의 라틴화 정책의 실행은 부분적으로 지연되고 있는 상태이다.<sup>14)</sup>

#### ⑤ 신여권 도입문제

1997년 러시아연방정부는 신여권을 제작, 배포하였다. 구소련여권과 달리 신여권에는 민족표기란이 삭제되었다. 대개의 민족공화국들처럼 타타르스탄 역시 신여권이 러시아어로만 표기되었고, 타타르스탄에 관련된 내용이 누락되어 있다는 이유로 공화국 내에서의 신여권 배포를 중지시켰다. 이후, 장기간의 공화국 내부에서 토론과정과 이 문제와 관련된 연방행정기구와 공화국 행정기구들간의 타협의 과정 끝에 2001년 7월초, 일련번호가 적히지 않은 타타르스탄의 삼입지를 러시아신여권에 추가하는 안으로 타협이 이루어졌다. 삼입지는 모두 4페이지로 구성되며, 공화국 상징과 타타르어로 개인신상정보가 표기된다. 한편, 타협의 막바지에서 연방측에서 시민의 희망에 따라 두 종류의 여권을 선택적으로 배포하자는 안을 제시함에 따라, 이를 러시아연방측의 음모로 간주하는 타타르스탄측간 불화가 발생하기도 하였다. 신여권의 발급은 2001년 7월 11일부터 시작되어 6만3천부가 발급되었으며, 2005년 말까지 200만부의 신여권 발급이 완료될 예정이다.

### 2) 타타르스탄 공화국 내 주요쟁점들

#### ① 공화국내 민족 문제

타타르스탄 공화국에는 민족관련법안은 부재하지만, 헌법상 소수민족의 권리는 보장되어 있다. 헌법 제20조에 따르면, “타타르스탄 공화국의 모든 시민은 동등한 권리와 동등한 의무를 보유한다. 시민은 ..... 민족 소속, 종교적 신념과 상관없이 정부의 보호를 받을 평등한 권리를 보유한다. 시민은 자민족어를 사용할 권리를 보장받는다.” 또한 제29조에서는 종교를 믿거나 믿지 않을 권리를 언급함과 동시에, “종교와 종교단체들은 정부와는 무관하다”고 규정함으로써, 타타르스탄 공화국은 세속정부임을 밝히고 있다. 또한 제53조에서는 다른 시민의 민족적 장점과 명예를 존경할 의미에 대해 규정하고 있고, 제6조에서는 사회적, 인종적, 민족적 적개심의 조장을 금지하고 있다.

현실적인 측면에 있어, 타타르스탄 공화국 내부에서 민족간 갈등의 규모는 그리 큰 것 같지 않다. 이 문제에 대한 러시아연방인사들의 언급은 대체로 긍정적이며, 공화국 내부에서도 민족갈등의 부재를 성공적인 민족정책의 덕택으로 내세우고 있다. 타타르스탄 공화국에 민

14) 현재, 라틴어로 문자의 타타르어 교과서가 일부 출판되고, 카잔시의 일부 교봉표지판이 교체된 상태이며, 라틴화 정책과 관련하여 2002년도 공화국 예산에 100만 달러가 배정되었다.

족갈등이 큰 문제로 대두하고 있지 않은 이유를 타타르스탄의 어느 학자는 다음과 같이 설명하고 있다: 첫째, 명칭민족이 절대다수가 아니라는 점(이 때문에 명칭민족은 타민족의 견해에 귀를 기울이게 된다). 둘째, 외국과의 국경이 부재하다는 점. 셋째, 물질적, 정신적 자원의 근대화. 넷째, 중앙정부의 정당성과 견고성이 높다는 점. 이 외에도 급진적 민족주의자들을 행정부의 구성에서 배제했다는 점과 타타르민족자결권과 관련하여 국제적인 지지가 필요하다라는 점 등을 들고 있다.<sup>15)</sup>

위에서 언급된 견해에 상당부분 공감하면서도, 전적으로 동의할 수는 없는 데는 이유가 있다. 민족갈등이 표면화되지 못한 것은 타타르스탄 인구의 43%를 점하고 있는 러시아민족이 사회적으로, 정치적으로 타타르민족에 비해 덜 조직화되었으며, 샤이미예프 정부가 민족주의적 담화를 적극적으로 이용하면서도 공화국 내 모든 집단의 정치참여를 원천적으로 봉쇄하는 데 성공해왔다는 사실과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다. 다시 말하자면, 공격-사적 영역에서 민족적 차별이 존재한다는 사실과 민족간 갈등이 적다는 사실은 동일한 문제는 아닌 것이다.

타타르스탄 내부의 민족차별문제는 각각 인구의 49%와 43%를 점하고 있는 타타르민족과 러시아민족간의 문제로 대표될 수 있으며, 구체적인 문제는 다음과 같다.

첫째, 언어구사능력 등 민족적 표징이 직업선택의 자유를 실질적으로 제한하고 있다는 점을 들 수 있다. “타타르스탄 공화국 민족들의 언어에 관한 법(이하-언어법)” 서문에서 언어를 이유로 한 직업선택기회의 박탈이나 제한 등의 차별은 금지된다고 밝히고 있지만, 법률적으로 또한 현실적으로 타타르민족에 대한 언어상의 특혜는 존재한다. 이를테면 공화국헌법 제108조는 공화국대통령 피선거권과 공식어의 구사능력을 결부시키고 있다. 즉, 타타르어와 러시아어를 동등한 국가공식언어로 지정하고 있는 헌법 제4조에 따라, 러시아어와 타타르어를 동시에 구사하지 못하는 자는 대통령직에 임명될 수 없다.<sup>16)</sup> 또한 헌법 제67조에서는 의회와 행정기구들의 업무 처리와 법률, 명령의 발표 등은 타타르어와 러시아어로 동시에 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 공무원이 되기 위해서는 타타르어 구사능력이 필수적인 셈이다.

현실적으로 이 문제는 공화국권력기구의 구성에서 드러나고 있다. 이를테면, 1999년 공화국의원선거를 통해 구성된 현 의회에서 총원 130명 중, 74.6%에 해당하는 97명이 타타르인이며, 31명이 러시아인, 그리고 모르도바인과 그리스인이 각각 1명씩이다. 또한 현재 공화국 내각의 장관급 인사 23명 중 70%에 해당하는 16명이 타타르인들이다.<sup>17)</sup> 이는 권력기구내에

15) 이에 대해서는 Drobizheva L., “Vozmozhnost’ liberal’nogo etnonatsionalizma”, in *Real’nost’ etnicheskikh mifov*(Moskovskii Tsentri Karnegi, Moscow, 2000), pp. 77-94. 참조.

16) “타타르스탄 공화국 대통령 선출에 관한 법” 제3조 3항에서도 공식언어 구사능력에 대해 언급하고 있는데, 2000년 9월 22일의 법개정에 의해 이 조항은 효력을 상실하였으나, 헌법조항의 개정은 이루어지지 않았다.

17) 이들의 민족별 소속은 성(姓)과 이름, 그리고 부칭을 통해서 구분하였다. 성명에서 드러나는 민족과 여권 등쪽시 공식적으로 기입하는 민족이 상이할 수 있기 때문에, 필자가

서 명칭민족인 타타르인들이 인구의 구성비율을 훨씬 초과하여 과대대표되고 있다는 비난을 면하기 어렵다는 것을 의미한다. 직업선택에 있어 민족적 차별은 관료직에만 국한된 것은 아니다. 대체적으로, 러시아인들은 타타르인에 비해 직업선택과 승진에 있어 차별대우를 받는다고 여기고 있다. 이를테면, 1998년에 타타르스탄에서 이루어진 한 설문조사결과에 따르면, 러시아인들 중 72%가 직업선택과정에서 차별을 받고 있다고 생각하는 것으로 드러났다.<sup>18)</sup>

둘째, 언어교육문제 역시 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 공화국 언어법 제102조 2항에 따르면, “타타르스탄 공화국의 공식어인 타타르어와 러시아어는 취학전 교육기관, 초등교육기관 및 중등교육기관에서 동일한 분량으로 교육된다”고 되어 있다. 공식어를 초중고등학교에서 교육한다는 것에 논리적 모순이 있을 수는 없지만, 타타르스탄 내에서 러시아어의 사회-문화적 중요성이 여전히 타타르어를 압도하고 있는 현실을 감안한다면,<sup>19)</sup> 타타르시민으로서보다는 러시아시민으로서의 정체성이 강한 러시아민족구성원들의 반발감 역시 당연하다고 볼 수 있다. 이러한 언어교육정책은 공화국 거주 민족들의 타타르화정책이라 여겨질 수 있기 때문이다.

한편, 2001년 11월, 타타르스탄의 학부모 한명이 타타르어의 의무교육은 헌법에 위배된다고 카잔시 지방법원에 제소하였다. 소장에 따르면, 법률상 모든 학생들은 자신이 배울 언어를 선택할 권리가 있음에도 불구하고, 각급 학교에서 타타르어의 교육은 의무적으로 시행되고 있다는 것이다.<sup>20)</sup> 일부법률전문가들이 공화국 교육부가 취소할 것이라 전망했지만, 지방법원은 타타르스탄에서 러시아어와 타타르어를 동일하게 교육하는 것은 ‘자연스럽고 정당하다’는 판결을 내렸다. 그러나, 상당수의 학부모들은 여전히 타타르어 의무교육이 학생들의 제2외국어 및 러시아어 교육에 방해가 되며, 타타르스탄 공화국 정부가 타타르어를 의무적으로 교육시킬 권리는 없다고 주장하고 있다.<sup>21)</sup>

## ② 지방정권의 권위주의 문제

1년 전, 샤이미예프 대통령은 다음과 같은 발언을 한 바 있다. “우리 공화국의 주민들은 푸틴 대통령이 계획하고 있는 권력의 강화에 대해 이해하지 못한다. 왜냐하면 타타르스탄에는 언제나 강력한 권력이 있어왔기 때문이다.”<sup>22)</sup> 실제로 타타르스탄정부는 연방정부에 비해

제시한 수치에는 다소간의 오차가 있을 수 있음을 밝힌다.

18) Drobizheva L., *op. cit.*, p. 88.

19) 이를테면, 타타르 공화국의 지방언론들 중 러시아어 간행물은 227건, 타타르어 간행물은 49건, 두개 언어의 동시 간행물은 93건, 유튜브어가 5건 등이다. “SMI Tatarii segodnya i zavtra”, (*Nezavisimaya Gazeta*, 2000. 10. 28.)

20) “Individual claims that Tatar lessons are taught illegally”, (*RFE-RL Tatar-Bashkir Report*, 2001. 11. 6)

21) “Parents, Ministry officials square off over Tatar teaching”, (*RFE-RL Tatar-Bashkir Report*, 2001. 12. 18)

22) Shaimiyev - snovo president(*Nezavisimaya Gazeta*, 2001. 3. 27)

바 없는 권력을 향유하고 있다. 샤이미예프의 강력한 권력은 의회의 엄격한 통제와 정당의 정치권 진입 억제를 통한 행정부로의 권력의 집중에 기반한다.

타타르스탄 공화국의 공화국의회는 행정부의 강력한 통제하에 놓여있다. 공화국 헌법 제 72조에 따르면, “수상과 타타르스탄 공화국 내의 지역행정기구의 수반들을 제외한 공화국 내각의 장관들, 국가위원회의 위원장들 및 기타 인사들, 또한 판사들은 의원이 될 수 없다”. 즉, 지역행정수반들은 공화국의원선거에 출마할 수 있는 셈이다. 한편, 타타르스탄에서 지역 수반들은 자동적으로 공화국 의원이 되는 것으로 간주되고 있다. 1999년 3월 28일의 의원보궐선거는 이를 단적으로 보여주는 사례이다. 보궐선거는 15명의 공화국의원이 사퇴함에 따라 이루어졌는데, 이 중 13명은 전직 지역수반들로서, 대통령이 이들을 해임함에 따라 자발적으로 의원직을 사퇴한 이들이다. 선거결과는 최하 61.1%에서 최고 98.6%의 유권자의 지지를 받은 신임지역수반 13명 전원의 승리로 나타났다.<sup>23)</sup>

지역단위 행정수반들을 직접 선거에 의해 선출하는 다른 연방구성체들과 달리, 타타르스탄 지역행정수반들의 임명권과 해임권은 헌법 제111조 3항에 의거, 공화국 대통령이 행사한다. 따라서 지역수반들은 대통령의 강한 영향력 하에 놓여 있다. 이들이 의원을 겸할 수 있다는 것은, 헌법상 삼권분립의 원칙은 보장되지 않으며, 의회가 대통령의 통제를 받는다는 것을 의미한다. 게다가 공화국헌법 제84조에서는 의원들을 상임의원과 비상임의원으로 구분하고 있는데, 상임의원들은 각급 위원회들의 업무를 담당하게 되어있다. 평소에는 생업에 종사하는 비상임의원들은 제91조에 따라 “보다 중요한 문제들을 심사”할 필요가 있을 때만 소집된다. 이는 공화국 의원선거는 당선자들의 약 반수를 점하는 기업, 은행, 농업공동체 등의 고위간부들에게 명예직을 제공하는 요식행위로 전락했으며, 의회의 실질적인 기능은 소수의 의원들로 구성된 ‘의회 내의 소의회’가 담당하고 있다는 것을 의미한다.

타타르스탄 행정부가 의회를 강력하게 통제할 수 있는 것은 공화국 내 정당들의 의회진입 통로가 봉쇄되어 있다는 사실과도 밀접히 연관되어 있다. 99년 12월, 선거일자를 4개월 앞당기는 등의 편법과 부정선거의 의혹 속에서 치러진 공화국 의원 선거결과, 130 의석 중 정당공천으로 당선된 후보는 단 6명에 불과하다.<sup>24)</sup> 정당공천에 의한 후보당선자의 비율이 러시아연방전체의 18.4%(98년)에 훨씬 못미치는 4.6%에 지나지 않는다. 또한 연방차원의 정치단체 공천에 의한 후보자 당선은 단 1명뿐이다. 주목할 만한 점은 전직 공화국 수상이자 현직 공화국 의회 의장인 무하메트쉬이 이끄는 정치단체 ‘신세기(Novyi Vek)’는 단 한명의 후보도 출마시키지 않았다는 점이다. 이는 집권당의 형성조차도 대통령 권력에 대한 방해요

23) Zaznaev O., “Vlast’ i opozitsiya v Tatarstane nakanune byborov” ([www.ilpp.ru/kpvo/kpvo429/zaznaev.html](http://www.ilpp.ru/kpvo/kpvo429/zaznaev.html))

24) 보다 자세한 사항은 타타르스탄선거위원회 인터넷 사이트를 참조하기 바람. (<http://www.izbircom.tatarstan.ru>) 타타르스탄 공화국 의회 진입에 성공한 정당은 다음과 같다. “조국(Otechestvo)”, “전세계 타타르 의회 실행위원회(Ispolkom Vsemirnogo Kongressa Tatar)”, “평등과 합법성(Ravnopravie i Zakonnost’)”, “합법성, 질서와 공정의 권리를 위하여(Za zakonnost’, provo poryadok i spravedlivost’)”, “타타르스탄 공화국 공산당(KPRT)”. 이 중 공산당에서 두 명의 의원을 배출하였다.

인으로 간주하는 사고에 기인한다.<sup>25)</sup>

의회 내에 정당교섭단체조차 형성할 수 없는 정치현실로 인해, 타타르스탄의 정치단체들은 장외투쟁으로 내몰리고 있다. 1999년 7월 19일부터 30일까지, 15개의 야권 정당들과 정치단체 대표자들이 당시 진행되고 있던 공화국 선거법 개정작업과 관련하여, 의원선거에 정당명부제를 도입할 것과 지역행정수반들의 의원검직조항을 삭제할 것을 요구하면서 단식투쟁에 돌입하였다.<sup>26)</sup> 이들의 단식투쟁은 비록 무위로 끝났지만 몇 가지 중요한 의미를 지닌다. 첫째, 이들의 단식투쟁은 타타르스탄 공화국에서 샤이미예프 정권에 대한 최초의 대중투쟁의 성격을 지닌다는 점이다. 물론, 공화국 유권자들의 정치에 대한 무관심, 그리고 지역정당들의 대중적 기반이 극도로 위약해졌다는 점 때문에 공화국 시민들의 적극적인 호응과 지지를 받지 못한 것은 이들의 한계라 할 수 있다. 둘째, 공화국 내에서 결성된 거의 모든 정치집단들이 반정권투쟁에 결집했다는 점이다. 단식투쟁에는 ‘타타르공산당’ 등의 비민족주의 정당들로부터 ‘이티라프’와 ‘타타르사회 센터(VTOTs)’ 등의 민족주의 정당들까지 동참하였다. 직접 참여하지 않은 다른 정당들은 대체로 단식투쟁에 대한 지지 견해를 표명하였고, 반대 견해는 친정부정당인 ‘신세기(Novyi Vek)’만이 표명하였을 뿐이다. 비록 이들이 대중과 격리되어 있다고는 하지만, 정치사회 및 지식인들 사회에서 샤이미예프 정권의 정당성이 심한 손상을 입은 것은 부인할 수 없는 사실이다.

실제로 이 사건 이후, 공화국 내에서 샤이미예프 정권의 정당성이 제한적이거나 약화되는 경향이 목도되고 있다. 첫째, 샤이미예프는 2001년 4월 선거에서 유효투표수의 79.52%의 지지표를 획득, 당선되었다. 공화국 유권자의 지지가 확고함에는 이문의 여지가 없지만, 이전의 선거와 비교하면 상황이 약간 다르다. 1996년 대통령 선거시, 샤이미예프에 대한 유권자의 지지율은 무려 97%였기 때문이다. 둘째, 99년 12월의 공화국의원선거 결과에서도 공화국 권력기구의 정당성 약화의 조짐을 찾아볼 수 있다. 130개 공화국의원선거구 중, 7개 지역에서 유효투표수의 20% 이상의 유권자가, 51개 지역에서 10-19%가 ‘모든 후보에 반대’ 투표를 하였고, 특히 4개 지역구에서는 ‘모든 후보에 반대’표가 다수를 차지하였다. 한편, 같은 날 실시된 연방두마의원선거에서는 타타르스탄 공화국 내 56개 지역 개표소의 개표결과, 1개 지역에서만 20%이상, 17개 지역에서 10-19% 이상의 유권자들이 ‘모든 후보에 반대’ 표결을 하였다. 10%이상 ‘모든 후보에 반대’ 표결을 한 경우만을 계산하자면, 공화국의원선거에서는 44.6%의 지역이, 연방두마의원선거에서는 32.1%의 지역이 해당된다.<sup>27)</sup> 선거참여율이 유권자의 정치적 관심도의 기준이라면, ‘모든 후보에 반대’ 표결은 정치적 불만도의 기준으로 간주되고 있다. 즉, 99년 선거결과는 타타르스탄의 유권자들 사이에서 연방차원의 정치보다도 공화국 차원의 정치에 불만을 가지는 이들이 더 많다는 사실을 입증하는 것이다.

25) 보다 자세한 내용은 본지의 『러시아의 현대정치와 민족문제』, 3장 3절을 참고하기 바람.

26) Opposition members go on hunger strike(RFE-RL Tatar-Bashkir Report, 1999, 7, 20.)

27) 이 수치는 지역구의 비율이며, 유권자의 비율은 다를 수 있다.



#### 4. 맺는 말

러시아연방 내의 민족정책을 분석함에 있어, 타타르스탄 모델이 관심의 대상이 되어 온 것은, 구소련 몰락에 즈음하여 타타르스탄과 함께 극단적인 분리주의적 성향을 보였던 체첸 공화국이 연방정부와의 끝이 보이지 않는 전쟁상황으로 빠져 들어간 반면, 타타르스탄은 연방과의 조약체결을 통해 상호공존에 성공했기 때문이기도 하다. 출발점은 동일함에도 불구하고 이 두 공화국의 사례가 뚜렷이 대비되는 이유는 무엇인가? 이 질문에 대한 답을 하는 것이 본고의 목적은 아니지만, 이에 대한 필자의 의견을 간략히 정리하면 다음과 같다: 첫째, 역사적으로 이민족과의 무력투쟁의 경험에 있어 체첸은 타타르스탄을 압도한다. 둘째, 연방 내에서 타타르스탄의 경제적 중요도가 훨씬 높다. 셋째, 타타르스탄은 러시아연방의 중심부에 위치하고 있기 때문에, 무력분쟁이 발생할 경우 연방의 체첸과는 비교할 수 없는 혼란을 초래할 수 있다. 넷째, 민족독립을 선포할 당시, 체첸 민족주의집단들은 분열되어 내전 상황에 처해있었던 반면, 타타르스탄 민족주의집단들은 샤흐미예프의 주도하에 결속되어 있었다. 다섯째, 타타르스탄 지도층이 연방정부와의 정치적 타협에 나설 의지가 있었던 반면, 체첸 지도층은 타협의 의지를 전혀 보이지 않았다.

굳이 체첸과 비교하지 않더라도, '타타르스탄 모델'은 성공적인 모델이다. 타타르스탄의 사례는 타민족국가가 안고 있는 불안정 요소인 분리주의를 극복하고, 다문화공존체제를 유지할 수 있는 모델을 제시하였는데, 이는 러시아연방체제가 해체의 위기를 극복하고 국가로서의 통일성을 유지하는 것은 국가내부에 존재하는 이질적인 민족과 문화의 존재를 인정하고 받아들임으로써만 가능하다는 것을 사실로써 확인시켜주었기 때문이다.

그러나 타타르스탄 모델은 실패의 길을 가고 있다. 한편으로는 타민족공화국이나 지방정부들과의 공존보다는 그들보다 더 많은 주권, 더 많은 권리를 보유하고자 하는 편협한 민족이기주의를 노정함으로써 다른 연방구성체들로부터 고립되는 결과를 초래하였고, 다른 한편으로는 공화국 내부에서 다문화공존체제의 정착을 위한 민주주의적 제도를 확립하는 데 실패하였기 때문이다.