

# 중국 언어 정책의 국가간 비교 연구\*

오 문 의\*\*

한국방송통신대학교  
중어중문학과

## 국문초록

이 논문은 다민족 국가인 중국, 스페인, 모로코, 미국, 싱가포르, 인도에 대한 국가간 비교를 통해 각 국가의 언어 정책의 역사와 특징을 고찰한다. 중국은 다양한 민족으로 구성된 다민족 국가이지만, 최근 소수민족에 대한 강력한 동화정책을 견지하고 있다. 한편 미국은 이민형 다민족 국가로서 이중언어 교육 정책을 실시하다가 영어친용주의의 동화정책으로 전환되었다. 스페인은 공용어로 카스티야어를 유지하면서 지방어를 공용어로 허용하는 정책을 채택했고, 모로코는 아랍어와 아마지그어를 공용어로 인정하였으나 아마지그어의 역할은 제한적이다. 싱가포르는 영어, 표준중국어, 말레이어, 타밀어를 공용어로 선택했으며, 인도는 다양한 언어를 사용하는 다언어국가로서 다양성을 인정하는 정책을 채택하였다.

단일 공용어 정책이 다양한 문화와 지역의 고유성을 억압할 가능성이 있으며, 특정 문화와 지역의 다양성을 존중하는 정책이 필요하다. 다문화주의로 포장되었지만 중국, 미국과 같은 단일 공용어 정책은 특정 문화와 지역의 고유성을 훼손할 가능성이 있다. 스페인, 모로코, 싱가포르, 인도와 같은 국가들은 다양성을 존중하고 다양한 언어를 인정하는 정책을 통해 문화적 공존을 모색하고 있다. 특히 '3개 언어 정책'을 변함없이 실천하고 있는 인도의 언어 정책이 가장 모범적인 사례라고 할 수 있다.

■주제어■ 언어 정책, 다민족 국가, 공용어, 중국, 스페인, 모로코, 인도, 미국, 싱가포르

\* 이 논문은 2021년도 한국방송통신대학교 학술연구비 지원을 받아 작성된 것임.

\*\* moonoh@knou.ac.kr

## 1 서론

한 국가의 언어 정책<sup>1)</sup>은 문화 정책의 일부이지만, 문화 정책의 핵심은 언어이다. 동일한 언어를 쓰는 단일민족 국가에서 언어 정책은 갈등의 요인이 될 수 없지만, 다민족으로 구성된 국가에 민족주의 개념이 개입되면 문화 갈등이 초래되어 국가 통치의 차원에서는 매우 복잡한 문제가 발생한다. 다민족 국가에서 언어 정책이 중요한 이유는 언어 정책이 각 민족의 정체성과 가치, 신념, 관습, 사고방식 등의 문화를 유지 발전시킬 수 있는지를 결정하기 때문이다.

이 글에서는 다민족 국가인 중국의 언어 정책의 역사를 개괄하고 중국의 언어 정책이 초래한 긍정적, 부정적 영향을 살펴 보며, 한 국가 내의 다양한 민족, 인종들의 문화적 차이를 인정하고 존중하면서 공존을 모색하는 국가는 없는가를 살펴볼 것이다. ‘정치적 단위와 민족적 단위가 일치해야 한다는 정치적 원리(political principle)’ (Gellner 2006:1)<sup>2)</sup>인 민족주의는 문화적 단일성에 집착할 수밖에 없다. 다민족 국가 가운데 이러한 민족주의와 다문화의 공존을 이룬 국가는 있는지, 만약 그러한 공존이 가능하다면 그것을 가능하게 하는 요인은 무엇인가?

한국은 일본, 프랑스, 독일처럼 주로 20세기 이후 이주민의 증가로 다문화사회가 되었다. 그러나 중국은 국토가 광활하고 원주민 자체가 다양한 민족으로 구성된 다민족 국가이다. 이

1) 언어 정책은 “국민이 일상 사용하는 언어에 대한 국가 정부의 施政 方策”(국어학회 1993: 1) 이라고 정의한다.

2) 박정수(2013: 8)에서 재인용

논문에서 비교하는 국가는 중국과 유사한 유형의 다민족 국가들로, 스페인, 모로코, 인도, 미국, 싱가포르 등 다섯 개이다. 스페인, 모로코, 인도는 국가가 형성되기 전부터 원주민 자체가 다양한 민족으로 구성된 정착형 다민족 국가인 반면, 미국과 싱가포르는 이민형 다민족 국가이다. 중국과 정치 체제가 비슷한 베트남이나 러시아와 같은 사회주의 다민족 국가는 중국과 비슷한 양상을 보일 것으로 추정되어 비교 대상 국가에 포함시키지 않았다.

## 1) 언어 정책 관련 용어

한 국가의 국민이 사용하는 언어를 ‘국(가)어’(national language, state language), 어떤 민족 고유 언어를 ‘민족어’(ethnic language, national language, the language of a nationality), 어느 사회 집단이나 국가의 구성원이 다양한 언어를 사용할 경우 상이한 언어 사용자 간의 의사소통을 목적으로 지정한 언어를 ‘공용어’(official language)라 구분하여 부르기로 한다(국어학회 1993: 4). 이 글에서는 이처럼 다언어 상황에서 정부, 법률, 신문방송, 교육제도 등에서 의사소통의 수단으로 공식 사용되는 언어를 ‘공용어’라고 한다. 만약 여러 개의 공용어를 인정하면 ‘공동 공용어’라고 하고 여러 개의 공용어 가운데 하나를 국가가 지정하면 그것을 ‘국어’ 혹은 ‘국가 공용어’라고 하며, 각 민족 고유의 언어를 ‘민족어’로 칭한다. 예를 들면 싱가포르의 경우, 1959년 싱가포르 정부는 말레이어를 국어로, 영어, 표준중국어<sup>3)</sup>, 말레이어, 타밀어 네 개의 언어를 공용어로 지정하였으므

로(야마모토 다다유키·가와하라 도시아키 2018: 151) 이 네 개의 언어는 공동 공용어가 된다. 중국은 단일 공용어 정책을 채택했고, 싱가포르의 복수 공용어 정책을 유지하고 있다.

## 2) 중국 언어 정책의 역사와 특징

중국은 왜 단일 공용어 정책을 선택할 수밖에 없었나? 복수 공용어 정책에 대한 토론은 없었는가?

중국의 국가 공용어의 제정 역사를 보면 1909년 청나라 정부는 북경음을 ‘國語’라고 부르기로 하고, 1932년 중화민국 정부의 교육부가 ‘國語’의 표준을 반포하였다. 1949년 중화인민공화국이 성립된 이후 1955년에 ‘國語’라는 명칭을 ‘普通話’로 개정하고 ‘普通話’의 보급에 힘쓴다.<sup>4)</sup> 1949년 이후의 언어 정책을 포함한 문화 정책은 역사적으로 크게 네 시기로 구분할 수 있다.<sup>5)</sup>

제1시기: 1949년-1957년

제2시기: 1958년-1976년

---

3) 동남아에서는 중국인을 화인, 표준중국어를 화어라고 칭하는데 이 논문에서는 중국인, 보통화 혹은 표준중국어라는 용어를 쓴다.

4) ‘普通話’로 명칭을 바꾼 ‘國語’가 앞에서 언급한 ‘국어’ 혹은 ‘국가 공용어’인 것으로 판단되지만, 1949년 이후 ‘國家通用語言文字法’이 적용된 2001년 이전까지 헌법이나 기타 법률에 보통화가 중국에서 쓰이는 국가 공용어라는 언급은 없다. 김영구(2009: 20)는 “국가통용어언문자법이 제정되기 이전까지 중국에서 유일한 공용어 혹은 배타적인 표준어라는 개념은 공식적으로는 존재하지 않았으며 법적으로 한어와 소수민족 언어는 평등한 관계를 갖고 있었다. 그러나 국가통용어언문자법은 한어가 유일한 국가 공용어이며 소수민족 자치기관을 포함한 모든 국가기관은 전국 어느 지역에서도 한어를 통용시키고 한어의 사용 범위를 확대해 나가야 하는 책임을 지고 있음을 명확히 하였다”라고 하였다. 헌법 제19조에 ‘國家推广全国通用的普通話’라는 언급만 있다. 또한 중국 정부는 보통화의 정의를 1955년 현대한어규범학술대회에서 “북경어음을 표준으로 하며 북방어를 기초방언으로 하고 모범적인 현대백화문저작을 어법규범으로 삼는다”고 정의하였다.(홍인표 2008: 230)

5) 박정수(2013: 14-15), 김나래(2016: 119)에서는 제3시기를 1979년 이후로 설정을 하고 있으나 김영구(2009: 15)에 근거하여 2001년 이후를 제4시기로 설정하였다.

제3시기: 1979년-2000년

제4시기: 2001년-현재

박정수(2013: 14)는 제1시기에 대하여 “첫 시기는 신중국이 건립된 1949년에서 1957년까지를 말한다. 이 시기에는 소수민족의 정체성을 보장해주는 정책을 추진하였다. 이에 따라 소수민족의 언어와 문자 사용의 자유를 보장하고, 이들 소수민족의 종교, 풍습 등의 전통문화를 보호하였다. 그뿐만 아니라 소수민족<sup>6)</sup> 문화기구의 설립, 소수문화 문화예술인의 육성, 그리고 소수민족 출판사업 등의 지원도 이루어졌다”고 하였다.

그러나 1949년 이후에 결정된 한족 이외의 다른 민족에 대한 문화 정책은 원래 공산당이 가지고 있었던 다른 민족에 대한 정책과는 차이가 있다. 공산당이 처음에 견지했던 다른 민족에 대한 정책은 각 민족의 독립국가를 허용하는 파격적 내용이었다. 1931년 11월에 제정된 “中华苏维埃共和国宪法大纲”을 통해 몽골, 티베트, 위구르 등 변강 지역의 민족들은 중국과 자유롭게 연방을 형성하고 이탈할 수 있는 권리를 보유한다는 ‘자유연방제’가 대대적으로 선언되었다. 즉 한족과 다른 민족을 구분하고 배제하는 것이 아니라 이민족이 독립국가를 세우고자 희망한다면 이를 수용하여 연방을 형성한다는 것이다. 그러나 1937년에 중일전쟁이 발발하여 항일통일전선을 구축하면서 점차 ‘자유연방제’적 국가구상을 포기하고 각 민족을 포괄하는 통일 국가 구상을 갖게 된다. 1939년 “中國革命和中國共產黨”에서 ‘중화민족’을 언급하기 시작하면서 점차 한족 중심의 통

6) 소수민족이라는 용어 자체가 차별적 언어이기 때문에 가능한 한 사용하지 않는다. 단 인용문이나 불가피한 경우에만 사용한다.

일 국가를 지향하게 된다. ‘중화민족’은 본래 쑨원(孫文)이 썼던 용어이다. 쑨원은 1921년 3월 6일 “在中國國民黨本部特設駐奧辦事處的演說”에서 “우리 중국국민당은 민족주의에 대해서는 공적을 쌓아야 하며 이를 위해서 만, 몽골, 회, 티베트를 우리 한족에 동화시켜 하나의 커다란 민족주의 국가가 되어야만 한다. .... 오늘날 민족주의를 말하자면 5족<sup>7)</sup>을 함께 논하는 것은 불가능하다. 한족의 민족주의를 논해야 한다. .... 한족을 중심으로 이러한 것들을 우리들에게 동화시켜 .... 한족을 중화민족으로 고쳐서 완전한 민족국가를 조직한다”라고 하였다(요코야마 히로야키 2012: 138). 쑨원은 한족 중심의 동화정책을 정당화하기 위해 한족과 동화된 소수민족을 총칭하여 ‘중화민족’이라고 하였다. 이러한 쑨원의 주장은 1980년대 말 중국의 유명한 민족주의 학자인 페이샤오통(費孝通)이 주장한 ‘중화민족 다원일체론’(中華民族多元一體論)에서 부활한다.

이처럼 1949년 이후 중화인민공화국은 우여곡절 끝에 쑨원의 한족 중심의 중화민족주의로 변하였지만 제1시기에는 그래도 한족 이외의 민족의 정체성을 보장해주기 위하여 언어와 문자뿐만 아니라 전통문화도 보호해 주려고 노력하였다.

제2시기는 대약진운동이 시작된 1958년부터 문화대혁명이 끝나는 1976년까지이다. 소련식 모델의 중국 적용이 실패하자 대안으로 마련한 운동으로, ‘능력에 따라 일하고, 필요에 따라 분배받는’ 공산주의적 생산체제를 만들려고 했지만 실패한 대약진운동부터 전통적인 가치와 부르주아적인 것을 공격하고

7) 5족은 한족을 포함하여 만주족, 몽골족, 회족, 티베트족을 말하는데, 위의 다섯 민족만을 지칭하는 것이 아니라 모든 소수민족을 포함한다. 단지 한족과 한족 이외의 비교적 규모가 큰 대표적인 민족들을 열거한 것뿐이다.

당의 관료들을 공개 비판함으로써 중국의 혁명정신을 재건하고자 했던 문화대혁명 기간 동안 소수민족의 고유한 전통 문화는 봉건 문화의 잔재로 낙인찍혀 타도의 대상이 되었다.

제3시기는 개혁개방이 시작된 1979년부터 새로운 소수민족에 대한 ‘민족구역자치법’(民族区域自治法)이 공포된 2001년까지이다. 김희연·전인영(1998)은 “제3시기, 개혁 개방이 시작된 이후 중국 정부는 다시 소수민족에 대해 유화정책을 사용하게 되었는데, 그 이유는 우선 사회주의 현대화를 완성하고 사회주의 시장경제를 건설하기 위해 소수민족 지역의 낙후된 경제를 발전시킬 필요성이 증대되었기 때문이며, 또 다른 하나는 과거 티베트 지역과 위구르 지역에서의 소수 민족 탄압으로 실추된 국제적인 이미지를 만회하여 경제개발을 위한 국제적인 지원을 얻어내기 위함이었다”라고 하였다.<sup>8)</sup>

제4시기는 국가통용어언문자법과 민족구역자치법이 실시된 2001년부터 현재까지이다. 김영구(2009, 2015, 2016)는 소수민족의 언어의 위상이 하락하고 주변화되었다고 주장한다. 1955년 “國務院关于推广普通话的指示”에 “1956년 가을부터 소수민족 지역을 제외하고 전국 초등학교와 중등학교의 국어 수업에서 일률적으로 보통화를 가르치기 시작한다”, “각 소수민족 지역에서 각지에 있는 한족들에게 보통화를 보급하도록 힘쓴다. 각 소수민족 학교에서의 한어 교육은 한어 보통화를 표준으로 삼아야 한다”(文字改革出版社 1956: 1-4)라고 하였으며, “中华人民共和国教育部关于在中、小学和各级师范学校大力推广普通话的指示”에 “인구의 90% 이상을 차지하는 한족에게 보통화를

---

8) 김나래(2016: 120) 재인용

보급하도록 힘쓰는 것은 이미 당면한 우리의 절박한 임무가 되었다”(文字改革出版社 1956: 7)라고 서술되어 있다. 1950년대만 해도 한족 중에도 보통화를 구사할 수 없는 비율이 높아 이들의 교육에 집중하였기 때문에 소수민족에게 보통화를 보급해야 한다는 언급은 없다. 앞에서 언급했듯이 국가통용어언문자법이 제정되기 이전까지 중국에서 유일한 공용어 혹은 배타적인 표준어라는 개념은 공식적으로는 존재하지 않았으며 법적으로 한어와 소수민족 언어는 평등한 관계를 갖고 있었다. 이러한 평등한 관계가 2001년 이후 점차 보통화 교육을 강화하는 방향으로 흘러간다. 국가통용어언문자법 제2조에 “국가통용어언문자는 보통화와 규범한자이다”라고 하여 국가 공용어가 보통화임을 천명했고, 제4조 “지방과 각급 인민정부 및 관련 부문은 반드시 보통화와 규범한자를 통용시키기 위한 조치를 취해야 한다”, 제9조 “국가기관은 보통화와 규범한자로 공문을 처리해야 한다”라고 하여 한어의 위상을 대폭 제고시켰다. 물론 제8조에서 “각 민족은 모두 자기의 언어와 문자를 사용하고 발전시킬 수 있는 자유를 갖는다”라고 기술하고 있지만 최근 신강자치구의 상황을 보면 시진핑 체제하에서의 소수민족 언어의 위상은 매우 위태로워 보인다.

중국은 왜 점차 소수민족의 언어를 장려하기보다 보통화를 강화하는 방향으로 가고 있는가? 중국과 같은 다민족 국가 가운데 단일한 국가 공용어를 선택하지 않고 복수의 국가 공용어를 선택하고 있는 나라는 없는가? 만약 있다면 그 국가는 몇 개의 공용어가 있으며, 복수의 공용어를 선택한 이유는 무엇인가? 또한 복수의 공용어를 선택했지만 사실상 한 개의 공용어

가 우세한 상황은 아닌가? 다민족 국가에서 단일한 언어가 통용되는 것이 바람직하고 정상적인가? 이상이 이 글을 쓰게 된 이유이다.

## 2 다민족 국가의 언어 정책 역사와 특징

### 1) 스페인

스페인 전역의 국가 공용어인 스페인어는 본래 중부지방인 카스티야 지방의 언어인 카스티야어인데, 카스티야의 정치적 세력이 강해짐에 따라 스페인 전역으로 보급되어 1923년부터 스페인어로 명명되었다. 실질적으로 스페인 전 영토에서 카스티야어를 스페인의 국어로 사용할 것을 공식화한 것은 1768년 카를로스 3세(1759-1788)의 칙령이었으므로 그 역사는 매우 오래되었다. 그러나 지금의 스페인은 다양한 민족으로 구성되어 있어 일부 자치주는 민족적, 역사적 이유를 들어 독립의 열망을 지속적으로 표출해 오고 있기 때문에 언어 사용 양상은 매우 복잡하다. 이러한 다양한 민족의 언어 사용 문제를 해결한 것은 1978년 프랑코의 사망으로 인해 공포된 새로운 헌법인데, 이때 스페인의 언어 정책은 큰 전환점을 맞이한다. 이 헌법에 스페인 전체의 공용어인 스페인어로 카스티야어를 유지하면서 각 지방어를 그 지방의 공용어로 사용하는 것을 허용하였다. 이로써 17개의 자치주의 연합인 스페인은 각 자치주의 언어 권리를 인정한 것이다. 즉 국가 공용어인 카스티야어 이외에 카탈루냐어(카탈루냐, 발레아레스 제도, 발렌시아), 갈리시아어

(갈리시아), 바스크어(바스크, 나바라)를 공동 공용어로서의 법적 지위를 부여하였다<sup>9)</sup>. 새 헌법의 언어 권리에 대한 조항은 다음과 같다(조혜진 2014: 148).

- 3조 1항 카스티야어는 국가의 공용어인 스페인어이다.  
모든 스페인 국민은 그것을 습득할 의무와 사용할 권리를 갖는다.
- 2항 스페인의 다른 언어들 또한 각각의 자치주 법규에 합당하게 공용어가 된다.
- 3항 스페인의 풍요로운 여타 언어들에는 특별한 존중과 보호의 대상인 문화유산이다.

위의 3조 2항에 근거하여 1983년 카탈루냐, 1986년 발레아레스 제도, 1983년 발렌시아가 카탈루냐어를 공동 공용어로 지정하였고, 1983년 갈리시아가 갈리시아어를, 1982년 바스크, 1986년 나바라가 바스크어를 공동 공용어로 지정하였다. 이처럼 6개 자치주가 언어와 관련된 입법권을 행사하여 ‘언어상용화법’을 제정하였으며 이로써 3개의 공동 공용어가 지정되었다.

2005년부터는 카탈루냐, 바스크, 갈리시아의 공공 기관에서 지역 토착어인 카탈루냐어를 공용어인 카스티야어와 병용하고 있다. 공동 공용어는 유럽연합(EU)의 요청이 있을 때 국가 공

9) 총인구 대비 공동 공용어 사용 자치주의 인구 비율은 다음과 같다(조혜진 2014: 146).

자치주	인구(명)	총인구 대비(%)
카탈루냐	7,411,869	16.0
발레아레스 제도	1,115,374	2.4
발렌시아	4,963,027	10.7
갈리시아	2,747,207	5.9
바스크	2,166,184	4.7
나바라	636,629	1.4
합계	19,040,290	41.1

용어와 함께 법적으로 동등한 효력을 갖는 것은 물론 자치주 주민들은 유럽연합에 공동 공용어로 문의가 가능하다. 이때 발생하는 통역이나 번역 비용은 국가가 부담한다. 고유어에 대한 인식 변화와 사용 증대라는 오늘날의 성공적인 결과 이면에는 각 자치주의 적극적인 언어 정책과 중앙 정부와의 치열한 정치적 협상이 있었음은 물론이다.

오늘날 각 자치주 의회가 민족어의 보호와 활성화를 위해 1982년부터 1986년 사이에 제정한 언어상용화법의 결과, 국가 공용어인 스페인어와 공동 공용어로 작성된 문서들이 법률상으로 동등한 지위를 보장받는다. 또한 각 자치주의 언어상용화법은 유사한 구조의 규정들을 마련하는 한편 전문에는 오랫동안 소외되었던 이 언어들을 보호해야 할 당위성과 지리적 범위를 명시하였다(조혜진 2014: 149).

## 2) 모로코

아프리카 국가들이 다중 언어를 사용하고 있다는 것은 사하라 이남 47개 국가들 중 단일 언어를 사용하는 국가들이 부른다. 보츠와나, 르완다 등 10개국 밖에 없다는 사실로 잘 설명된다(김광수 2013: 138). 다중언어 국가 가운데 두 개의 언어를 공용어로 지정한 모로코를 살펴본다. 국립국어원(2013: 36)은 소수 언어에 대한 정책적 배려가 뛰어난 국가로 모로코, 스웨덴, 영국을 제시하고 있다.

모로코는 아랍어, 아마지그어<sup>10)</sup>, 프랑스어, 스페인어 등이

---

10) '아마지그어'는 '베르베르어'를 말한다. 송근영(2017: 7)은 서구인들이 사용하기 시작한 '베르베르'라는 명칭에는 폄하적 의미가 내포되어 있고, 모로코 헌법에서도 '아마지그'라는 용어를

공존하는 다언어 사회이다. 아랍인이 모로코를 정복한 685년 이후 프랑스의 보호령 통치가 시작되기 전인 1912년 이전까지 1,200여년간 모로코는 기층어인 아마지그어가 있었지만 지배어는 아랍어였다. 아랍인의 정복과 함께 북아프리카 지역에 들어온 아랍어는 15세기경에는 이 지역의 중심언어로 확고히 자리잡았다. 1912년에 체결된 프랑스 보호령 조약으로 모로코는 대부분의 지역이 프랑스 통치하에 놓이게 되어 이 시기 프랑스어는 사실상의 공용어로서 행정과 교육의 주요 언어가 되었다. 그러나 이때 행정 영역에서 공문서가 프랑스어와 아랍어 두 언어로 병행 작성되었지만, 프랑스어가 모든 국민이 사용하는 언어로 확산되지는 않았고 보호령 정부는 토착어인 아마지그어 교육에 별다른 관심을 두지 않아 몇 가지 언어가 혼용되는 상황이었다.

1956년 모로코가 독립국의 지위를 되찾자 사회 전반에 걸친 아랍어화 정책이 진행되면서 아랍어를 유일한 국가 공용어로 하는 단일 공용어 정책을 추진한다. 아랍화 과정은 다음의 세 가지 목표를 가진다(앤드류 심슨 2016: 71).

- (1) 아랍어를 표준화·현대화하고 진작해 독립 국가인 모로코의 새로운 요구에 부응한다.
- (2) 모든 공적 상황에서 프랑스어를 표준아랍어로 교체한다.
- (3) 정치적 통일로 사회문화적 응집성을 확보하고, 이를 통해 문화적 정통성과 아랍 무슬림의 가치를 보전한다.

---

사용하고 있으며 아마지그인을 스스로도 '베르베르' 대신 '아마지그'라는 명칭을 선호한다고 하였다. 본 논문에서는 '아마지그인', '아마지그어'라는 표현을 쓴다.

여기서 말하는 아랍어는 고전아랍어의 복잡한 문법을 단순화하고 현대사회에 필요한 어휘를 보충한 표준아랍어이다. 그런데 공용어인 표준아랍어는 모로코 국민 대다수의 모국어인 모로코아랍어<sup>11)</sup>와는 큰 차이를 보여 표준아랍어가 또 다른 외국어로 간주되었으며 고등교육은 아직 아랍어화 되지 않아 첨단과학, 기술, 의학 관련 서적은 대부분 영어와 프랑스어로 작성되었다. 이처럼 아랍어의 표준화와 현대화의 불완전성으로 인해 표준아랍어가 프랑스어를 대체하지 못했다. 표준아랍어와 모국어인 모로코아랍어 사이의 괴리, 표준아랍어의 현대화 실패뿐만 아니라 적지 않은 모로코인이 아마지그어 화자이고 아마지그어가 모로코 사회의 기층어이자 기층문화임에도 오랫동안 열등한 처우를 받아왔기 때문에 아마지그 언어와 문화의 부흥을 요구하는 운동이 지속적으로 전개되자 정부가 이를 더 이상 무시하기 어려운 상황에 이르렀다. 이러한 맥락에서 1999년 발표된 ‘국가교육양성헌장’(Charte Nationale d'Éducation et de Formation)은 모든 교육 체계와 교육 제도, 교사들의 교육, 학생들의 교육 등 모든 분야에 대한 목표와 방향을 제시하고 있으며, 이를 통해 모로코의 교육을 발전시키기 위한 계획을 세웠다. 특히 이 헌장은 모로코에서의 다양성과 평등성을 강조하며, 다양한 언어와 문화에 대한 존중과 보호를 명시하고 있다. 맹목적인 아랍어화 정책의 위험성에 대한 국가 차원의 인식과 태도의 변화를 보여주는 결과물이라 할 수 있다.

‘국가교육양성헌장’에서 교육에 있어서 아마지그어를 아랍

11) 7세기 북부 아프리카에 이슬람이 확산될 당시 이슬람 정복군의 일부였던 아라비아반도의 힐랄(Bani Hilal) 부족 방언이 당시의 기층어인 베르베르어와 융합되어 파생된 변이형으로 파악된다(Gravel 1979: 92). (윤용수·최춘식(2014: 5)에서 재인용)

어와 함께 기본 교양 언어를 지정한<sup>12)</sup> 이후, 2011년 개헌을 통해 표준아랍어와 함께 마침내 아마지그어를 공용어로 인정하였지만, 아마지그어의 역할은 매우 제한적이다. 아마지그어를 사용하는 인구가 적은 편이기 때문이다. 통계에 따라 약간의 차이를 보이지만 전체 인구의 26-43%가 아마지그어 화자이다.<sup>13)</sup> 이것은 모로코의 특이한 언어 환경 때문이다. 학교 교육의 주요언어인 공용어 표준아랍어와 달리 실제 쓰는 모로코아랍어는 상당히 다를 뿐만 아니라 프랑스어가 사회의 주요한 외국어로 자리 잡고 있다. 초등학교부터 공용어인 표준아랍어, 아마지그어, 제1외국어인 프랑스어를 필수과목으로 배우고 있다. 간판이 표준아랍어, 아마지그어, 프랑스어로 병기되어 있는 것에서 알 수 있듯이 아마지그어가 공용어로 인정되고 있지만 이러한 복잡한 상황에서 진정한 공용어로서의 역할을 하지 못하고 있다. 아마지그어가 공용어로 된 계기가 2011년 2월 20일 촉발된 민주화 요구 시위에서 비롯되었다. 모로코 왕 모하메드 6세는 민주화 시위로 격양된 시민을 진정시키기 위해서 3월 9일 헌법 개정을 알리는 대국민 담화를 발표한다. 왕이 직접 임명한 특별위원회가 105일 동안 준비한 개정 헌법은 7월 1일 국민 투표에 부쳐져 총유권자 70% 투표율에 98.5% 찬성으로 가결되었다(김정숙·이한규(2013: 278).

12) '국가교육양성현장'의 제3조에 "국가 교육 시스템은 모든 모로코 시민이 평등하게 접근하고 그들의 차별되지 않은 발전을 보장하기 위한 것이다. 이 교육 시스템은 아랍어와 베르베르어를 기본 교양 언어로 사용해야 한다"고 명기하였다.

13) 2014년 발표된 모로코 인구주택총조사(Recensement Général de la Population et de l'Habitat) 결과에 따르면 모로코 국민의 약 26%가 아마지그어 화자이다(<http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1/>, 2017년 7월 28일 참조). 관련 수치는 조사에 따라 상당한 차이를 보이기도 하여 Euromonitor(2012: 28)에 제시된 아마지그어 화자의 비율은 43%에 이르는데, 보수적으로 보아도 모로코 인구의 4분의 1 이상이 아마지그어 화자라는 점에 주목하고자 한다. 점점 더 많은 아마지그인이 이개어를 구사함에 따라 아마지그어 단일어 화자는 조금씩 감소하는 추세이다(송영근 2017: 12).

이처럼 정치적 이유로 아마지그어가 공용어로 인정되었지만 표준아랍어와 동등한 위치의 공용어로서 자리 잡을 시간이 부족하여 제2의 공용어의 위치, 즉 실질적으로 민족어의 하나의 지위에 놓일 수밖에 없었다. 현재로서는 모로코가 명실상부한 두 개의 언어가 공용어로 사용되는 국가는 아니지만 그 추이를 더 지켜볼 필요가 있다.

### 3) 미국

정착형 다민족 국가의 성격을 많이 가지고 있는 중국이나 러시아와 달리 미국은 다양한 이민자가 건설한 국가이다. 미국은 영어를 사용하는 앵글로-색슨족이 먼저 이주하고 그 이후 다른 언어를 사용하는 민족들이 이주하였다. 19세기 전반기부터 먼저 이주한 앵글로-색슨족들이 같은 백인으로 인정하기를 거부했던 남동부 유럽인들이 대거 유입된 20세기 초반까지 독일어, 프랑스어, 스페인어 등을 사용하는 유럽인들에 대해 큰 거부감 없이 이중언어 교육을 받아들였다. 20세기 들어서면서 남동부 유럽인들로 이민자들의 대부분이 채워지기 시작하면서 미국은 자국의 정체성을 확고히 하기 위해 언어를 사회통합인자로 적극적으로 활용하기 시작했다. 이러한 경향은 1차 세계대전을 겪으면서 더욱 강화되어 미국 역사상 가장 제한주의적인 이민법이 통과되던 1920년대에는 34개 주가 넘는 곳에서 영어몰입(English-Only) 교육정책을 실시하기에 이른다. 그리고 영어 이외의 언어 사용을 금지하려는 미국화의 움직임은 비단 교육현장에서 뿐만 아니라 정치와 경제, 그리고 일상생활에까지 파급

되었다.

이러한 흐름을 바꾼 것은 1968년 통과된 ‘이중언어교육법’(Bilingual Education Act of 1968)이다. 이중언어교육법은 영어 이외의 언어를 모국어로 사용하는 학생, 특히 저소득 가정의 학생이 언어 장벽 없이 일반적인 학교생활에 참여할 수 있도록 일정 기간 동안 몇몇 교과과정을 영어가 아닌 소수언어 사용자의 모국어로 교육하도록 연방 정부가 일선 학교에 재정적 지원을 하겠다는 것이다. 이중언어교육법이 제정되기 전까지 미국의 언어 교육은 각 주의 다양성을 고려하여 전적으로 지역 즉, 주나 시, 혹은 개별 교육구에 맡겨져 있었다.

그런데 이 교육법의 목적은 결코 미국 내에 다른 언어를 창출하거나 유지하자는 것이 아니었다. 그보다 영어 이외의 언어를 모국어로 사용하는 학생들이 영어를 가능한 한 빨리 습득하게 하여 학교에서 영어몰입 교육을 할 수 있도록 한시적으로 이중언어 교육을 시행하는 것이었다. 이후 1980년대 레이건과 부시 행정부로부터 대두된 신보수주의가 득세하면서 미국 내 신이민제한주의 담론이 확대되기 시작했다. 이러한 분위기와 영향 속에서 이중언어교육법은 1984년, 1988년과 1994년에 재개정되는데, 기본적 방향은 두 가지이다. 첫째, 교육행정의 유연성이라는 명목으로 이중언어 교육정책의 관할권을 초기 연방정부의 주도에서 점차 주정부 혹은 지역 교육구로 이관하였다. 둘째, 정책의 관할권이라는 권력이양과 더불어 재정적 문제 또한 연방정부의 부담에서 주 정부와 지역 교육구 부담으로 바뀌었다. 게다가 언어 교육의 내용적 측면에서도 영어몰입 정도를 크게 심화시켜 이제 미국의 이중언어 교육은 실질적으로 다

문화적 혹은 균형적 이중언어 교육과 완전히 궤를 달리하게 되었다. 1980년대 이후 영어전용주의 움직임이 일반 미국인들의 호응을 얻기는 했지만 아이러니한 것은 이중언어 교육을 반대하는 사람들이 영어를 모국어로 하는 사람들뿐만 아니라 이중언어교육이 필요한 이민자들이라는 점이다. 이민자의 학부모들은 단시일 내에 자녀들의 영어사용능력을 제고시키기 위해 이중언어교육을 지지하지 않은 것이다. 미국 내에서 영어를 모국어로 하지 않는 인구수가 가장 많은 캘리포니아주에서 1998년 ‘주민제안 227’이라는 이중언어교육 금지법을 주민투표한 결과, 찬성 61%, 반대 39%로 통과되었다(박준언 2004: 121-122). 이는 신자유주의적 관점에서 사회경제적 이익이 우선시되기 때문에 자녀들이 영어를 가능한 한 빨리 습득하여 좋은 일자리를 얻기를 바라는 학부모들의 선택이다.

이후 2001년 연방의회가 ‘아동낙오방지법’(No Child Behind Left Act of 2001)을 통과시키면서 사실상 미국의 이중언어 교육법은 폐기되었다. 이 법안은 학생들을 백인, 흑인, 아시아인, 히스패닉, 인디언 등 경제적 빈곤계층 영어학습자, 그리고 신체 장애인 등 8개 그룹으로 구분하여 인종 간 그리고 계층 간에 나타나는 학업성취 수준의 격차를 줄이는 것을 목표로 한다. 물론 엄밀히 말하자면, 이 법안이 이중언어 교육 자체의 완전한 폐지를 공표하지는 않았고, 법안 자체가 반드시 영어로만 가르치는 영어전용주의를 강제조항으로 강요하지 않았기에 법안 시행 이후 이중언어 교육 프로그램이 원칙적으로 불가능해진 것도 아니다. 그러나 이 법안은 기존에 사용하던 이중언어 교육법을 ‘영어습득, 언어강화, 그리고 학력신장법’(English

Language Acquisition, Language Enhancement, and Academic Achievement Act)이라는 용어로 대체함으로써 이중언어 교육이라는 용어를 법에서 지웠다. 의도한 대로 아동낙오방지법은 학생들의 영어 능력 향상만을 강조한다. 따라서 실질적으로 제공되는 언어 교육 프로그램은 영어 교육이지 이중언어 교육이 아니다.

Crawford(2002)는 강력한 동화주의로의 회귀 분위기 속에서 1968년부터 미국 전역에 걸쳐 각종 이중언어교육 프로그램의 개발 및 실시에 법적 기초를 제공해왔고, 현대 미국인들의 언어생활 방식에 절대적인 영향을 미쳤던 이중언어교육법의 소멸을 미국의 문화적, 언어적 다원주의의 종말에 조종을 올리는 상징적 사건으로 보고 있다(박준언 2004: 122-123).

#### 4) 싱가포르

싱가포르는 1819년 이후 영국의 식민 지배를 받다가 1965년에 독립하였는데, 2000년도의 인구조사에 따르면 중국인(76.8%), 말레이계(13.9%), 인도계(7.9%), 기타 민족(1.4%)으로 이루어진 다민족, 다언어 국가이다(야마모토 다다유키·가와하라 도시야키 2018: 147). 1959년 싱가포르 정부는 말레이어를 국가 공용어로, 4개의 언어를 공동 공용어로 제정했다. 이 4개의 언어란 영어, 표준중국어, 말레이어, 타밀어이다. 민족의 다양성으로 인해 싱가포르 정부는 많은 민족을 4개의 민족으로 분류하고 각각을 대표하는 언어를 공용어로 정한 것이지만 실제로는 국가와 군대의 호령에 주로 사용되는 것 말고는 전혀 실

용적인 영향을 미치지 못했다. 말레이어를 국가 공용어로 선택한 것은 역사적으로 가장 관계가 깊은 말레이시아에 경의를 표한 것인데 부자연스러운 선택으로 보인다. 공동 공용어로 정한 표준중국어와 타밀어도 실제로 그 민족을 대표하는 언어는 아니었다. 실제로 중국인 가운데 방언의 하나인 복건어를 사용하는 인구가 가장 많았고 중국인 전원이 표준중국어를 구사할 수 있는 것도 아니며, 인도도 인도 타밀어를 사용하는 인구가 가장 많았지만 인도인 전원이 타밀어를 구사할 수 있는 것은 아니었다(야마모토 다다유키·가와하라 도시야키 2018: 151-152).

싱가포르가 독립을 한 이후 처음에는 영어로 수업을 하는 영어 학교와 영어 외의 공동 공용어로 수업을 하는 민족어 학교가 설립되었지만, 말레이어 학교는 1979년, 타밀어 학교는 1982년에 폐교되었고 중국어 학교는 유지되고 있지만, 중국어 수업만을 중국어로 가르치고 다른 수업은 영어로 가르치게 되어 사실상 민족어 학교는 거의 없어졌다고 봐야 한다. 그 대신 영어가 차지하는 비중은 점차 늘고 있다. 영어를 공용어로 정한 것은 싱가포르 언어 정책의 가장 큰 특징이다. 영국으로부터 독립했고 영국이 오랫동안 통치했기 때문에 영어를 공용어로 정하고 현재 계속 영어가 가장 중요한 교육언어로 유지되고 있다.<sup>14)</sup>

영국 식민 시기와 독립 이후(1950~1960년대)의 싱가포르는 언어적 다원 사회였으며, 1950-1960년대는 정부가 국민 교육체계를 통해 이중 언어를 공식 도입한 시기였다면, 1970년대

---

14) 야마모토 다다유키·가와하라 도시야키(2018: 155)는 “싱가포르의 2언어정책은 소위 말하는 바이링구얼교육은 아니다. 어디까지나 영어가 제1교육언어이고, 그 외의 공용어(mother tongue, 민족어)로도 가르치는 특수한 교육시스템이다”라고 하였다.

후반의 교육 개혁과 1980년대 시행한 영어와 표준중국어 사용 운동을 통해 이전 시기에 도입된 이중 언어 정책을 공고히 하였다. 1987년부터는 교육부의 통제를 받는 모든 학교가 영어로 수업하는 방침을 시행하여 영어를 제1언어로, 학생들의 모어를 제2언어로 하는 국가 수준의 이중 언어 체제를 완성하였다(김지훈·김성희 2014: 152). 이후 싱가포르 정부는 표준영어와 표준중국어의 사용을 독려하는 캠페인을 주도하며 이중 언어 정책을 계속해서 추진했다. 특히 2000년 4월에 표준 영어 사용 운동(SGEM; the Speak Good English Movement)을 시작하면서 많은 싱가포르 국민들이 사용하는 싱가포르 억양과 토착 방언에 근거한 단어가 가미된 영어인 싱글리시(Singlish)의 사용을 줄이려는 국가 수준의 노력을 경주하는 등 영어를 매우 중시하였고 이러한 영향으로 다른 언어보다 영어의 구사 인구가 급속히 증가하였다. <표 1>은 민족별로 싱가포르 가정에서 주로 사용하는 언어를 조사한 표이다.

<표 1> 싱가포르 가정에서 주로 사용하는 언어(1990-2010년)<sup>15)</sup>

민족집단	언어	1990년	2000년	2010년
중국계	소계	100.0	100.0	100.0
	영어	19.3	23.9	32.6
	표준 중국어	30.1	45.1	47.7
	중국어 방언	50.3	30.7	19.2
	기타	0.3	0.4	0.4
말레이계	소계	100.0	100.0	100.0
	영어	6.1	7.9	17.0
	말레이어	93.7	91.6	82.7
	기타	0.1	0.5	0.3

15) 통계의 단위는 %이며, 5세 이상 인구에 대한 통계이다.

민족집단	언어	1990년	2000년	2010년
인도계	소계	100.0	100.0	100.0
	영어	32.3	35.6	41.6
	말레이어	14.5	11.6	7.9
	타밀어	43.2	42.9	36.7
	기타	10.0	9.9	13.8

<표 1>에서 알 수 있듯이 가정에서 영어를 사용하는 인구수를 1990년과 2010년을 비교하면 중국계는 68%, 말레이계는 178%, 인도계는 25% 증가하였다. 인도계의 증가율이 적은 것은 원래 영어 사용 인구가 많았기 때문이다. 중국계 인구 중에서 표준중국어를 사용하는 인구가 증가한 것 이외에는 모든 민족에서 다른 언어의 사용 인구는 모두 감소하였다. 싱가포르 정부의 강력한 영어 중시 정책이 효과를 보고 있음을 알 수 있다.

정부 주도적 정책과 SGEM과 같은 정부 주도적 캠페인에 의해 추동된 싱가포르의 이중언어주의와 다문화주의를 이중 언어 가족이나 학교에 보다 더 쉽게 접할 수 있는 계층에 특혜를 주는 정부 주도적 이데올로기라는 평가도 있지만, 비판적 언어 학자와 사회과학자들은 정부 주도적 캠페인과 담론은 민족과 언어가 다양한 싱가포르의 문화와 싱가포르인으로서 정체성에 부정적 함의가 있다고 비판한다(김지훈·김성희 2014: 161-162).

그러나 싱가포르는 공용어와 관련된 민족 간의 갈등은 거의 없다고 할 수 있다. 그것은 제1 언어로 싱가포르를 구성하고 있는 민족의 언어가 아닌 영어를 공용어로 선택한 것이 가장 큰 요인일 것으로 판단된다. 이민자로 구성된 나라에서 볼 수 있는 특이한 경우이다. 미국도 사실상 영어를 국가 공용어로 하는 것에는 별다른 이론이 없다고 할 수 있다. 단지 다른 민족어

에 대한 국가의 지원이 없을 뿐이다. 미국보다는 국가 공용어 이외의 언어에 대한 싱가포르의 언어 정책을 더 높이 평가할 수 있을 것이다.

## 5) 인도

인도는 아리아인과 드라비다인, 니그리토인, 몽골인, 알파인 등의 다양한 인종과 3,000개 이상의 소수민족이 존재하는 국가이며, 독립 이후 일부 언어가 소실되었을 것으로 예상되에도 불구하고 현재까지 1,900개의 언어가 존재하는 세계적인 다언어국가이다(Hindu, 2018/07/02).<sup>16)</sup> 1971년 센서스에 의거하면 인도아리아어족<sup>17)</sup>, 드라비드어족, 오스트로아시아어족, 티벳-버마어족, 셈·함어족의 5개 어군에 1,652개의 언어가 사용되는 것으로 나타난다(GOI 1971). 이 언어 중에서 87개 언어로 미디어가 인쇄되고, 22개의 공용어를 유지하고 있다. 인구는 2015년 현재 12억 8,200만 명으로 월드미터에 보고되었다.<sup>18)</sup>

인도는 독립 직후 1950년도에 헌법에 중앙정부의 공용어를 힌디어로 규정하였으나 힌디어를 사용하지 않는 주의 반발로 인해 수정하게 된다. 1956년 인도연방교육위원회(All India Council for Education)는 ‘3개 언어 정책(Three Language Formula)’을 제안하였다. 이 정책은 학생들이 세 개의 언어 사용이 가능하게 하자는 취지에서 만들어졌는데, 세 개의 언어는

---

16) 신진영(2019: 179)에서 재인용

17) 국립국어원(2010: 98)에 의하면 인도아리아어족은 인도유럽어의 한 어족이다. 인도에서 사용되고 있는 인도유럽어는 인도-아리아어족(21개 언어), 이란어족(2개 언어), 게르만어족(1개 언어), 세 가지로 구분하고 있다.

18) 김도영(2015: 159)에서 재인용하였는데 어족의 명칭은 일부 수정하였다.

힌디어, 영어나 유럽언어, 인도 지역 언어 중 하나이다. 한 언어를 국가 공용어로 인정하지 않고 힌디어를 말할 수 없는 국민들과 소통하기 위하여 힌디어와 영어 이외의 각 지방정부에서 해당 지역의 언어를 공용어로 정했다. 인도 헌법 부칙 제8조에는 22개의 지정어(scheduled languages) 목록이 포함되어 있다. 헌법 효력 발생 당시, 이 목록에 포함되어 있다는 것은 그 언어가 공용어 위원회에서 사용 자격이 있다는 것을 의미한다(국립국어원 2010: 131). 물론 처음부터 지정어가 22개였던 것은 아니다. 지정어가 처음에는 14개였는데, 1967년에 신디어가 추가되었고, 1992년에 꾀까니어, 네빨리어, 마니뿌리어가 추가되어 18개가 되었고, 2003년에 보도어, 매틸리어, 도그리어, 산팔리어가 추가되어 22개가 되었다. 22개 지정어는 다음과 같다.<sup>19)</sup>

<표 2> 인도 22개 지정어 목록

번호	언어	어족	사용자수(명)	인구대비 사용률(%)	방언 제외시 사용자수(명)
1	힌디어 (Standard Hindi)	인도아리안	422,048,642	41.03	257,919,635
2	우르두어 (Urdu)		51,536,111	5.01	51,533,954
3	방글리어 (Bangali)		83,369,769	8.11	82,462,437
4	마라티어 (Marathi)		71,936,894	6.99	71,701,478
5	구자라띠어 (Gujarati)		46,091,617	4.48	45,715,654
6	뽀자비어 (Punjabi)		29,102,477	2.83	28,152,794

19) 각 언어의 사용자수는 고태진(2014: 12-13), 소속 어족은 국립국어원(2010: 132-133)을 따랐다.

번호	언어	어족	사용자수(명)	인구대비 사용률(%)	방언 제외시 사용자수(명)
7	우리야어 (Oriya)		33,017,446	3.21	32,110,482
8	아싸미어		13,168,484	1.28	12,778,735
9	매틸리어 (Maithili)		12,179,122	1.18	12,178,673
10	까슈미리어 (Kashmiri)		5,527,698	0.54	5,362,349
11	네팔리어 (Nepali)		2,871,749	0.28	2,867,922
12	신디어 (Sindhi)		2,535,485	0.25	1,694,061
13	꼰까니어 (Konkani)		2,489,015	0.24	2,420,140
14	도그리어 (Dogri)		2,282,589	0.22	2,282,547
15	산스크리트어 (Sanskrit)		14,135	N	14,099
16	텔루구어 (Telugu)		드라비드	74,002,856	7.19
17	따밀어 (Tamil)	60,793,814		5.91	60,655,813
18	간나다어 (Kannada)	37,924,011		3.69	37,742,232
19	말라얄람어 (Malayalam)	33,066,392		3.21	33,015,420
20	산탈리어 (Santhali)	오스트로 아시아(문다)	6,469,600	0.63	5,943,679
21	마니뿌리어 (Manipuri)	티벳-버마	1,466,705	0.14	1,466,497
22	보도어 (Bodo)		1,350,448	0.13	1,330,775
	합계			93.34%	17%

인도의 3개 언어 정책으로 표현되는 다언어주의(multilingualism) 정책은 지금까지 기본적인 골간은 그대로 유지되고 있다. 물론 인도의 언어 정책이 전국적인 조화와 정체성 확보를 위한 언어 교육으로 진행되었지만, 이 과정에서 국민적 통합을 위하여 힌디어 사용이 강화되는 기조를 유지하고 있다. 인도 정부는 공용어 정책과 3개 언어 원칙에서 한 걸음 더 나아가 2015년 2월, 15인으로 구성된 ‘인도언어전문가위원회’를 구성하여 전체 언어 정책을 연구 검토하고 있다. 골자는 힌디어를 전국의 주공용어로, 각 주의 공용어를 부공용어로, 영어를 제3 언어로 바꾸는 정책 연구이다. 위원장인 카필 카푸르 교수는 “영어는 인도인의 모어가 아니어서 창조성을 개발하는 데 도움이 되지 않는다고 본다. 그러나 소통을 위한 언어로 필요하므로 제3 언어로 존재하면 된다.”라고 하였다. 모국어로 사고하고 소통할 때 창조성이 살아나므로 모어인 인도어를 강화하고, 영어는 소통을 위한 보조어로 유지시킨다는 뜻이다. 이에 따라서 힌디어는 정부의 주공용어로서, 3개 언어 정책에서는 대체할 수 없는 공통언어로서, 교육 기관에서는 기본 교육어로서 위치를 확보하였고, 3개 언어 원칙 실천의 핵심으로 적용될 것으로 보인다(김도영 2015: 169-170).

인도에서 힌디어가 강조되는 측면이 있지만, 영국에서 독립한 이후 일관되게 3개 언어 정책을 유지하고 있다. 3개 언어 정책은 사회통합의 정책 목표뿐만 아니라, 언어활용능력 향상과 다양성 추구의 목표도 달성하고 있다. 현재 인도는 언어문제로 사회적으로 큰 갈등이 발생하지 않고, 정규교육을 마친 경우 모어, 힌디어, 영어 등의 3개 언어를 능통하게 활용할 수 있다.

또한 3개 언어교육정책은 모어 유지를 고수하면서 다양한 언어가 유지되어 다양성 추구라는 목표도 달성했다(신진영 2019: 198).

중국은 보통화를 사용하면 중국대륙 대부분 지역에서 통하지만 인도의 힌디어는 그렇지 않다. 인도는 비록 북부에서 힌디어의 세력이 강하기는 하지만 드라비다어족이 강세인 남부에서는 힌디어가 그다지 통하지도 않으며 동부에서도 힌디어는 거의 통하지 않고 지역 공동어인 벵골어를 쓴다. 인도는 중앙정부의 힘이 약하고 언어가 수백개로 갈리어 서로 소통이 불가능하였지만 힌디어 보급을 강요할 수가 없는 처지였다. 그나마 영국의 지배를 받으면서 배우게 된 영어 이외에는 언어적 통일을 이룰 대안이 없었다. 만약 인도의 언어가 하나였거나 다수였더라도 힌디어 화자가 절대 다수를 차지했다면 굳이 영어를 공용어로 쓸 필요가 없었을 것이다.<sup>20)</sup> 현재 다민족 국가 가운데 그 언어 정책만으로 본다면 인도가 가장 모범적인 사례라고 할 수 있다.

### 3 결론: 다민족 국가간 언어 정책 비교

앞에서 다민족 국가인 중국, 스페인, 모로코, 미국, 싱가포르, 인도의 언어 정책의 역사와 특징을 살펴보았다. 중국은 중화인민공화국이 성립된 1949년 이후 소수민족에 대한 유화적인 태도를 견지하다가 2001년 이후 보통화를 국가 공용어로 확고히

20) <https://namu.wiki/w/%EC%A4%91%EA%B5%AD%20VS%20%EC%9D%B8%EB%8F%84>

지정하면서 언어를 포함한 소수민족에 대한 문화정책에 변화를 가지고 온다. 이것은 1991년 소련의 해체로 인해 촉발되어 2008년 3월 라싸에서 일어난 대규모 독립 시위 사건과 2009년 7월 우루무치 민중 봉기 사건 이후 점점 더 악화되어 한족 중심의 동화정책을 견지하고 있다. 중국과 달리 이민형 다민족 국가인 미국도 20세기 초까지 영어몰입 교육정책을 실시하다가 1968년 이후 이중언어정책을 시행하였지만, 중국처럼 2001년 이후 이중언어 교육 정책에서 영어전용주의의 동화정책으로 전환된다. 이것은 이민자의 학부모들조차도 자녀들이 영어를 가능한 한 빨리 습득하여 좋은 일자리를 얻기를 바라는 신자유주의적 관점에서 사회경제적 이익을 우선시하였기 때문이다. 물론 이중언어정책이 학교에서 영어 몰입 교육을 할 수 있도록 한시적으로 이중언어 교육을 시행한다는 것이므로 미국도 중국처럼 단일 공용어 정책과 동화주의를 견지해 왔다.

스페인인은 1978년 프랑코의 사망으로 인해 공포된 새로운 헌법에 스페인 전체의 공용어인 스페인어로 카스티야어를 유지하면서 각 지방어를 그 지방의 공용어로 사용하는 것을 허용하였다. 즉 국가 공용어인 카스티야어 이외에 카탈루냐어(카탈루냐, 발레아레스 제도, 발렌시아), 갈리시아어(갈리시아), 바스크어(바스크, 나바라)를 공동 공용어로서의 법적 지위를 부여하였다. 공동 공용어는 유럽연합(EU)의 요청이 있을 때 국가 공용어와 함께 법적으로 동등한 효력을 갖는 것은 물론 자치주 주민들은 유럽연합에 공동 공용어로 문의가 가능하다. 고유어에 대한 인식 변화와 사용 증대라는 오늘날의 성공적인 결과 이면에는 각 자치주의 적극적인 언어 정책과 중앙 정부와의 치

열한 정치적 협상이 있었기 때문이다. 스페인의 지중해 맞은편에 위치한 모로코는 아랍어, 아마지그어, 프랑스어, 스페인어 등이 공존하는 다언어 사회이다. 아랍인이 모로코를 정복한 685년 이후 프랑스의 보호령 통치가 시작되기 전인 1912년 이전까지 1,200여 년간 모로코는 기층어인 아마지그어가 있었지만 지배어는 아랍어였으며 1956년 독립 이후 아랍어화 정책이 진행되어 아랍어를 유일한 국가 공용어로 하는 단일 공용어 정책을 추진한다. 그러나 정치적 이유로 2011년 개헌을 통해 표준아랍어와 함께 아마지그어를 공용어로 인정하였지만, 간판이 표준아랍어, 아마지그어, 프랑스어로 병기되어 있는 것에서 알 수 있듯이 아마지그어가 진정한 공용어로서의 역할을 하지 못하고 있다.

싱가포르 정부는 1959년 영어, 표준중국어, 말레이어, 타밀어를 공동 공용어로 정하면서 말레이어를 국가 공용어로 제정하였다. 이 4개의 언어는 인구수가 많은 민족을 대표하는 언어들이다. 말레이어를 국가 공용어로 선택한 것은 역사적으로 가장 관계가 깊은 말레이시아에 대한 경의의 표시인데 실제로 국가 공용어로서의 역할을 하지 못하고 있으며, 영어를 제1언어로, 학생들의 모어를 제2언어로 하는 국가 수준의 이중 언어 체제를 유지하고 있다. 그러나 2000년 4월에 표준 영어 사용 운동(SGEM; the Speak Good English Movement)을 시작하면서 영어의 구사 인구가 급속히 증가하였다. 싱가포르는 공용어와 관련된 민족 간의 갈등은 거의 없다고 할 수 있다. 그것은 제1 공용어로 싱가포르를 구성하고 있는 민족의 언어가 아닌 영어를 공용어로 선택한 것이 가장 큰 요인일 것으로 판단된다. 영어를

공용어로 중요한 역할을 하는 국가로 인도가 있다. 인도는 아리아인과 드라비다인, 니그리토인, 몽골인, 알파인 등의 다양한 인종과 1,000개 이상의 언어가 존재하는 세계적인 다언어국가인데, 1956년에 세 개의 언어 사용이 가능하게 하자는 취지의 3개 언어 정책으로 표현되는 다언어주의를 제안하고 기본적인 골간을 지금까지 유지하고 있다. 물론 인도에서 힌디어를 강조하는 측면이 있지만 인도인은 정규교육을 마친 경우, 모어, 힌디어, 영어를 능통하게 활용할 수 있어 모어를 유지하면서 다른 언어를 구사할 수 있는 다양성 추구라는 목표를 달성했다. 현재 다민족 국가 가운데 그 언어 정책만으로 판단한다면 가장 모범적인 사례라고 할 수 있다.

국가 주도의 통일성을 강조하는 것보다 특정 문화와 지역의 고유성을 인정하는 것이 단일 공용어 정책과 모순되는가? 단일 공용어 정책이 한 국가 내의 언어적 다양성을 배제하고 억압하는 기제로 작용할 가능성이 높아 중국과 미국처럼 특정 문화와 지역의 고유 문화를 훼손할 가능성이 높다. 중국은 페이샤오통(費孝通)의 ‘중화민족 다원일체론’처럼 외형적으로 다문화주의로 포장되었지만, 실제로는 강력한 동화주의를 견지하고 있고 티베트와 신강에서는 더 강력한 동화주의 정책을 밀어붙이고 있다. 중화인민공화국 성립 이후 단일 공용어 정책이 아니라 인도와 싱가포르처럼 복수 이상의 공용어 정책을 채택할 수는 없었을까? 중국은 단일 공용어 정책을 택할 수밖에 없었던 이유는 있다. 첫째, 90% 이상이 될 정도로 한족의 비율이 너무 높았다. 둘째, 요코야마 히로야키(2012)가 주장했듯이 역사적으로 한족 중심적 사고가 너무 강했다. 중화와 이민족의 이분적 사

고가 중국 역사에 뿌리 깊게 흐르고 있다. 셋째, 티베트와 신강을 무력 점령하여 지금까지 이들 지역에서 민족의 독립을 주장하고 있다. 그러나 중국이 1920년에 주장했던 자유연방제를 채택하여 인도의 경우처럼 보통화는 국가 공용어로 하고 인구수가 많은 몇 개 민족의 언어를 공용어로 채택했다면 지금보다는 민족주의 문제에서 더 자유로울 수 있지 않았을까?

중국이나 미국 모두 시장경제 원칙에 따라 소수민족 학생들은 자신들이 사회경제적 이익을 추구함에 있어 어떤 언어가 더 유리한가를 따져서 자신이 사용할 언어를 결정해야 한다고 보는 신자유주의적 관점에 입각하여 이중언어교육을 법제화하고 있다. 소수민족 개인을 문화적 실체가 아니라 시장에 투입될 노동력으로 간주하고 국가는 시장 관리자의 위상을 보유한 것으로 규정한다. 소수민족 개인은 철저하게 사회경제적 이익을 추구할 경제적 동물로 규정되고, 소수민족 개인이 사용할 언어는 시장에서 자신의 이익을 추구하기 위해 선택하는 도구임이 전제된다(김영구 2015: 19). 이러한 현상은 중국, 미국, 인도뿐만 아니라 이 글에서 언급하지 않은 모든 국가에 동일하게 적용된다.

여섯 개 국가의 언어 정책을 비교할 때 특이한 점은 공공문화의 매개체로서 민족주의와 관련성이 없는 언어를 공용어로 제정한 나라는 다른 국가에 비해 민족 간의 언어 갈등이 적다는 것이다. 인도와 싱가포르의 경우 영어를 공용어로 설정하고 있는데 영어가 그 국가의 주류 민족의 언어가 아니고 가장 영향력 있는 국제공용어의 지위를 점하고 있기 때문에 격렬한 저항 없이 수평적 관계에서 소통의 도구로 쓰일 수 있었던 것으

로 판단된다. 아랍화의 영향력이 강한 모로코의 경우 실제로 프랑스어가 중요한 소통 수단이지만 공용어로 지정하지 않고 있는 것과 비교된다.

문화라는 수평적 관계 속에서 존재하는 언어를 국가 권력 내지 정치 권력과의 수직적 관계 아래에 위치시킴으로써 소수민족 문화의 존재 양태를 인위적으로 재구조화하려는 것(김영구 2015: 25) 자체가 언어 정책이 불완전할 수밖에 없는 이유일 것이다. 그러나 지금과 같이 개인의 언어 사용 선택도 경제적 원칙에 따라 시장 원리가 강하게 작용하는 상황이라면 각국의 정부가 정치 논리보다는 문화의 수평적 관계를 유지하면서 시장 원리가 작용되기를 바라는 장기적 접근 방식을 시도해보는 것도 좋은 방법일 것이다.

언어에서도 경제성, 효율성을 따진다면 ‘같음’을 강요하는 공용어가 있어야 하고, 한 나라에 한 언어만 통용되는 것이 더 효율적이다. 그러나 한 언어만 존재한다면 그들의 사고방식도 단선적으로 변할 것이며 문화도 획일화될 것이다. 경제성, 효율성보다는 ‘다름’을 지켜내고자 하는 다언어정책의 다양성과 상상력이 존재하는 사회가 세계의 전체적인 측면에서 보면 더 바람직하지 않을까? 소수를 배려하는 포용력과 공용어에서 소외된 사람들도 함께 사고하고 함께 생활하는 사회를 기대해본다.

- 논문 투고 일: 2023.07.05
- 심사 완료 일: 2023.08.02
- 게재 확정 일: 2023.08.02

## 참고문헌

- 고태진(2014). “힌디어의 범위와 딜레마: 언어학적 측면과 언어 정책을 중심으로”. 『남아시아연구』 제19권 3호 1-31.
- 국립국어원(2010). 『언어정책 국제 학술 대회』. 국립국어원.
- 국립국어원(2013). 『문화 소통 활성화를 위한 언어 정책 연구』. 국립국어원.
- 국어학회(1993). 『세계의 언어정책』. 태학사.
- 금희연·전인영(1998). “중국의 소수민족정책에 관한 연구”. 『세계 지역연구논총』. 제12집 131-157.
- 김정희(2006). “스페인의 언어정책 변화 양상과 현황 -그 유형과 특징을 중심으로”. 『지중해지역연구』 8집 2호 1-25.
- 김광수(2013). “세계의 언어 정책-아프리카의 언어 정책”. 『새국어생활』 제23권 제2호 130-147.
- 김나래(2016). “다문화 사회의 언어 정책-중국의 소수민족 언어정책을 중심으로”. 『한중미래연구』 7집 111-147.
- 김도영(2015). “다민족 다중 언어 국가 인도의 언어 정책”. 『새국어생활』 25권 2호 159-171.
- 김영구(2009). “중국 소수민족 언어정책의 지향과 한계: 『베이징-오슬로 건의서』(2008)에 대한 분석을 중심으로”. 『현대중국연구』 제10집 2호 7-40.
- 김영구(2015). “중국 소수민족 언어의 위상 하락과 주변화의 추이: 법제적 분석을 통해 본 시진핑 시기의 억압적 소수민족 언어 정책의 주요 이슈”. 『현대중국연구』 제16집 2호 1-41.

- 김영구(2016). “중국 소수민족 이중언어교육정책의 지향에 대한 연구: 서부대개발 이후 신장위구르자치구의 상황 변화에 대한 분석을 중심으로”. 『현대중국연구』 제17집 2호 1-35.
- 김정숙·이한규(2013). “모로코 제6차 개정 헌법과 마그레브 소수 민족 베르베르인의 생존문제”. 『한국프랑스학논집』 제82집 277-303.
- 김지훈·김성희(2014). “싱가포르 이중 언어 현실과 교육 정책 역사적 형성과정과 사회적 함의를 중심으로”. 『새국어생활』 제24권 제1호 146-174.
- 김창원(2006). “다중언어 사회의 언어문화현상을 통해 본 21세기 언어문화교육의 방향-싱가포르의 사례를 바탕으로”. 『국어교육학연구』 25권 217-245.
- 박준언(2004). “동화주의정책으로 회귀하는 미국에서의 다중언어 사용”. 『이중언어학』 제24호 109-126.
- 박정수(2013). “민족주의와 다문화 : 중국식 다문화주의 ‘다원일체문화론’의 비판적 고찰”. 『한국정치학회보』 제47집 제2호 5-24.
- 송근영(2017). “21세기 모로코의 언어 상황: 다언어주의 실현을 위한 쟁점과 프랑스어의 전망”. 『프랑스어문교육』 제58집 7-33.
- 신진영(2019). “다언어문화사회 인도의 포용적 언어교육정책과 한국에 대한 시사점-인도 3개 언어교육정책의 내용과 성과를 중심으로”. 『문화교류연구』 제8권 3호 177-204.
- 야마모토 다다유키(山本忠行)·가와하라 도시아키(河原俊昭) 편저 (2007). 『世界の言語政策 2』. くろしお出版. 채성식 외 옮김 (2018). 『세계의 언어정책 2』. 역락.
- 앤드류 심슨(Andrew Simpson)(2008). 『Language and national identity in Africa』. Oxford University Press. 김현권·김학수 (2016). 『아프리카의 아이덴티티』. 지식의 날개.

- 요코야마 히로야키(橫山宏章)(2009). 『中國の異民族支配』. 集英社.
- 이용빈 율김(2012). 『중화민족의 탄생』. 한올아카데미.
- 윤용수·최춘식(2014). “모로코의 언어 혼종 연구”. 『아랍어와 아랍 문학』 제18집 3호 1-28.
- 조혜진(2014). “스페인의 언어 다양성과 언어 정책”. 『새국어생활』 24권 4호 145-158.
- 홍인표(2008). 『중국의 언어정책』. 한국학술정보(주).
- 文字改革出版社(1956). 『普通話論集』. 文字改革出版社.

A grey, irregularly shaped graphic resembling a brain or a cloud, containing the word 'Abstract' in white text.

## Abstract

# **A Cross-country Comparative Study on Chinese Language Policy**

**Mooneui Oh**

Dept. of Chinese Language and Literature  
Korea National Open University

This paper compares the history and characteristics of language policies in multi-ethnic countries such as China, Spain, Morocco, USA, Singapore and India. Although China is a multi-ethnic country composed of various ethnic groups, it has recently maintained a strong assimilation policy for minorities. On the other hand, the United States, as an immigration-type multi-ethnic country, has been implementing a bilingual education policy, but has been converted to an English-only assimilation policy. Spain adopted a policy of allowing dialects as official languages while maintaining Castilian as an official language, and Morocco recognized Arabic and Amazig as official languages, but the role of Amazig is limited. Singapore has chosen English, Mandarin Chinese, Malay, and Tamil as its official languages, and India, as a multilingual country using a variety of languages, has adopted a policy of recognizing diversity.

A single official language policy may suppress the uniqueness of different cultures and regions, and policies that respect the diversity of specific cultures and regions are needed. Although it is wrapped in multiculturalism, a single official language policy such as China and the United States has the potential to undermine the uniqueness of certain cultures and regions. Countries such as Spain, Morocco, Singapore, and India are seeking cultural coexistence through policies that respect diversity and recognize multiple languages. In particular, India's language policy, which consistently practices the 'Three Language Formula', can be said to be the most exemplary case.

| **Key Words** | language policy, multi-ethnic countries, official languages, China, Spain, Morocco, USA, Singapore, India