creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학박사학위논문

중국공산당의 도시 통치체제 형성과정 분석

— 건국 전후의 北京 接管을 중심으로 —

2015년 2월

서울대학교 대학원

동양사학과

李 沅 埈

중국공산당의 도시 통치체제 형성과정 분석

— 건국 전후의 北京 接管을 중심으로 —

지도교수 金 衡 鍾

이 논문을 문학박사 학위논문으로 제출함

2014년 10월

서울대학교 대학원

동양사학과

李 沅 埈

李沅埈의 박사 학위논문을 인준함

2014년 12월

위 원 장 _____

부위원장 _____

위　　원 _____

위　　원 _____

위　　원 _____

국문초록

本稿는 장기간의 농촌혁명에 주력해왔던 중국공산당(‘중공’)이 마침내 전국 통일을 앞두게 된 상황에서 국가건설이라는 새로운 과제에 어떻게 비교적 성공적으로 대응해갔는지 이해하기 위하여, 北京이라는 대도시에 대한 중공의 接管과정에 주목하였다. 중공에게는 대도시 관리의 경험이 없었고, 게다가 대도시에 대한 성공적인 관리는 국가건설 및 근대화의 필요조건이었기 때문에, 수도 北京의 성공적 接管 여부는 과연 중공의 국가건설이 성공할 수 있을 것인지를 가늠할 수 있는 척도가 되었다. 北京의 성공적 接管을 위하여 중공이 어떠한 준비과정을 거쳤고, 또 실제 接管과정에서 발생한 문제들에 어떻게 대응했는지, 그리고 이러한 과정 속에서 어떠한 형태의 도시 통치체제가 수립되었는지 등의 문제를 분석함으로써, 중공이 ‘혁명세력’에서 ‘집권세력’으로 변모해간 과정을 추적하는 것이 本稿의 목적이다.

중공이 도시 接管문제에 본격적으로 관심을 갖고 정책적으로 준비하기 시작한 것은 국공내전이 후반기로 접어든 1948년 초였다. 전선의 상황이 중공에 유리한 방향으로 역전되기 시작하면서 도시 점령 및 전국 통일의 가능성이 높아지자, 중공은 도시정책의 중요성을 재차 강조하면서 接管정책을 구체화하기 시작하였다. 이 과정에서 石家莊과 瀋陽의 接管사례, 그리고 하얼빈에서의 도시정책 적용사례는 중공의 接管정책이 발달할 수 있는 경험적 기초를 더욱 풍부하게 하였다. 새로운 接管정책의 핵심은 머지않은 미래에 다가올 건국에 대비하기 위하여, 장기적 관점에 입각하여 도시를 관리하는 것에 있었으며, 이처럼 중공은 변화하는 정세에 유연하게 대응하면서 국가건설의 과제에 대비하였다. 다만 이러한 준비과정이 완벽하게 이루어질 수는 없었고, 그 중에서도 특히 도시 통치체제의 수립과 관련된 도시 정권구조의 방안에 대해서 명백한 지침을 세우지 못했던 것은, 이후 실제 接管과정에서 중공이 해결해야 할 과제로 남게 되었다.

接管정책의 틀이 어느 정도 갖추어진 상황에서, 중공은 平津戰役을 수행하는 과정에서 北京의 接管을 위한 인적·물적 자원을 구비하는 등 일련의 구체적인 接管 준비에도 착수하였다. 北平市委와 北平軍管會는 接管에 필요한 간부 3,000여 명을 충원하였고, 이들에게 北平에 적용할 구체화된 接管정책을 교육시켰다. 중공은 ‘또 다른 李自成’이 되지 않기 위하여, 간부들을 대상으로 한 기율 교육을 강화함으로써 그들의 ‘도덕적 타락’을 최대한 예방하려 하였다. 아울러 軍管會는 식량과 석탄 등 도시의 사회질서 유지에 필요한 생활필수품을 사전에 확보하기 위하

여, 北京 인근 지역의 물자현황과 물가동향에 주시하는 등, 다방면의 노력을 기울였다. 이때 확보한 물자는 接管 초기 北京의 사회질서를 유지하는 데 큰 도움이 되었다. 뿐만 아니라, 北京 시내의 지하당 조직은 '護廠・護校투쟁'을 통하여 시내의 물자와 자산을 보호하는 데 성공하였고, 또한 중요한 정보들을 교외에 주둔하고 있었던 공성부대 지휘부에 제공함으로써, 중공의 北平 接管에 크게 기여하였다. 이처럼 중공은 北平 接管을 앞둔 상황에서 성 내외 조직의 상호연계 속에서 接管에 대비하였고, 이러한 준비과정은 이후의 실제 接管과정이 원활하게 이루어질 수 있었던 기초가 되었다.

1949년 1월 말부터 北京에 입성한 중공은 2월 초부터 接管에 착수하였다. 도시의 정권구조에 대한 명확한 接管정책을 갖추지 못하고 있었던 중공은 기존의 익숙한 방식인 농촌의 '3급 정권구조'를 도입하였지만, 이러한 구조는 도시의 '集中性'과 모순을 일으키면서 여러 문제를 낳게 되었다. 北京市委는 그 해결방안을 모색하는 과정에서 먼저 區・街 정권을 폐지함으로써 '1급 정권구조'를 채택하였지만, 곧이어 그로 인한 또 다른 문제들이 발생하자 區級 정권의 부활을 결정하였고, 최종적으로는 '市・區 2급 정권'과 街道居民委員會 및 街道辦事處 설립이라는 방안을 확립함으로써, 도시에서 '集中性'의 통치를 최대한 효과적으로 구현할 수 있는 모델을 찾아내는 데 성공하였다. 市・區 각계인민대표회의의 개최과정 역시 중공의 이러한 모색의 과정 속에서 진행되었으며, 이러한 정권구조는 1954년의 인민대표대회 개최와 함께 제도적으로 완성되었다. 劉少奇를 중심으로 建政을 주도하고 있었던 중공 지도부는 北京의 建政과정에서 기존 接管정책의 미비점으로 인한 문제에 직면하게 되었고, 이러한 문제에 정책적으로 비교적 유연하게 대응함으로써 자신들의 도시통치 구상을 실현할 수 있는 최적의 모델을 찾아냈다.

효과적 도시 정권구조의 수립을 위한 시행착오가 진행되고 있었을 때, 또한 중공은 도시 통치체제에서 정부기관과 함께 중추적 기능을 담당했던 당 조직('黨')과 군중단체('群')를 조직하는 데에도 주력하였다. 중공은 北平 接管 초기에 기존의 지하당 조직을 정비하면서 무분별한 조직 확대를 경계하였고, 黨務의 제도화를 통해서 당원들에 대한 통제를 강화하면서, 당의 조직적 기반과 정치적 영향력을 제고할 수 있었다. 또한 중공은 당의 정치적 영향력을 확대하기 위한 수단으로 각종 군중단체를 조직했는데, 新民主主義青年團은 이러한 군중단체들 중에서도 당과의 관계가 가장 밀접했던 조직이었다. 중공은 青年團을 비롯한 여러 군중단체들을 통해서 北京 도시사회의 다양한 구성원들을 조직화하였고, 이러한 조직화 과정을 통해서 그들에 대한 정치적 통제력을 제도화하고 일상화할 수 있었다. 이로써 중공은 '黨・政・群'의 제도화된 조직체계의 상호작용을 통해서 작동하는 도시 통치체제를 北京에 구축할 수 있었고, 이를 통해서 도시사회에서 '黨治'를 실현할 수 있

는 토대를 확보하였다.

중공은 중화인민공화국 건국 전부터 상황의 변화에 따라 接管정책을 구체화해 가면서 도시 接管에 대비하였다. 비록 接管정책의 내용 중에는 도시정권의 설립에 대한 구체적인 계획이 포함되어 있지 않았지만, 接管정책의 미비로 인해 발생한 문제들에 대응하는 과정에서 '정책적 유연성'을 발휘함으로써, 중공은 건국 초기의 안정적인 도시 통치체제 수립에 성공하였다. 이 시스템은 '네 계급의 연합'이라는 新民主主義 정치노선에 입각한 것으로서, '프롤레타리아트가 주도'한다는 전제까지도 '충실히' 반영한 것이었으며, 아울러 '黨・政・群'의 제도화된 조직체계를 통해서 도시 군중을 통제 가능한 범위 내에서 '위로부터 동원'하기 위한 것이었다. 이는 어떤 면에서 중공이 20여 년에 걸쳐 발전시켜온 '농촌혁명의 경험과 방식'으로부터의 탈피를 지향하는 것이었다. 이러한 과정을 거쳐 형성된 중공의 도시 통치체제는 중화인민공화국 초기의 다양한 국가적 과제를 실천하는 핵심적인 동력이 되었고, 대약진운동이나 문화대혁명 등의 혼란 속에서 붕괴와 재건을 거듭하기는 했지만, 毛澤東 시기의 중화인민공화국에서 중공의 도시 통치의 근간을 이루게 되었다.

주제어: 중국공산당, 북경(北京), 접관(接管), 건정(建政), 건당(建黨), 신민주주의 청년단(新民主主義青年團)

학번: 2006-30729

목 차

국문초록 ····· i

緖論 ····· 1

第1章 국공내전 후반기 도시 接管정책의 형성 ····· 12
Ⅰ. 戰況의 변화와 도시공작의 강조 ····· 12
Ⅱ. 도시 接管정책의 구체화 ····· 25
1. ‘생산의 회복 및 발전’을 위한 接管정책 ····· 25
2. 도시 정권구조에 대한 구상의 한계 ····· 36
Ⅲ. 接管 경험의 축적 ····· 49
1. 石家莊의 ‘반면사례’와 瀋陽의 ‘모범사례’ ····· 49
2. 接管정책의 推移와 하얼빈 통치방침의 변화 ····· 61

第2章 입성 전 北平 軍管會와 地下黨의 ‘裏應外合’式 接管 준비 ····· 80
Ⅰ. 城外의 接管 준비: 조직과 정책의 구체화 ····· 80
1. 接管 지휘기구의 편성 ····· 80
2. 北平 接管방침의 구체화 ····· 87
Ⅱ. 城外의 接管 준비: 인적·물적 자원의 확보 ····· 100
1. 接管간부의 충원 및 교육 ····· 100
2. 생활필수품의 확보 ····· 113
Ⅲ. 城內의 接管 준비: 地下黨의 ‘護廠·護校투쟁’ ····· 119

第3章 北京 接管과 효율적 정권구조에 대한 모색 ····· 138
Ⅰ. 정부기구 接管과 3級 정권구조의 수립 ····· 138
1. 시정부 接管과 ‘舊인원’의 留用 ····· 138
2. 區·街 기층정권의 건설 ····· 153
Ⅱ. 區·街 정권기구의 혼선과 정착 ····· 159
1. 3級 정권구조의 해체 ····· 159

2. 區정권의 부활과 街道조직의 정비 ····· 170
Ⅲ. 各界人民代表會議 제도의 운영과 기능 ····· 182
1. 市·區 各界人民代表會議의 개최 ····· 182
2. 各界人民代表會議의 정치적 기능 ····· 193

第4章 '黨'·'群' 조직체계의 구축 ····· 203
Ⅰ. 黨 조직 정비를 통한 '黨治'의 토대 확보 ····· 203
1. 점진적 建黨방침과 黨務의 제도화 ····· 203
2. 整風·整黨의 추진과 그 특징 ····· 221
Ⅱ. 群衆團體의 조직 및 활용 ····· 235
1. 북경시 군중단체의 설립과 그 기능 ····· 235
2. 新民主主義青年團과 청년군중의 동원 ····· 245

結論 ····· 263

참고문헌 ····· 272

Abstract ····· 300

緖論

1949년 3월의 7기2중전회에서 중국공산당(이하 '중공')은 20여 년간 고수해온 농촌중심의 혁명노선을 방기하고 도시중심의 혁명노선으로 이행할 것임을 선언하였다. 도시 상공업의 회복 및 발전을 통한 공업생산의 향상은 사회주의체제의 전제가 될 공업국가로의 발전을 가져올 것이며, 그래야만 비로소 '인민혁명정권'도 공고해지고, 인민의 '철저한 翻身' 역시 가능해진다는 것이 중공의 논리였다. 黨·政의 모든 업무는 공업생산의 확대라는 목표에 종속되었고, 도시는 이러한 과제를 실천할 주요 무대이자 자원이 되었다.[1] 국공내전 후반기에 접어들면서 戰況의 역전과 함께 중공 지배하의 도시 수가 증가하면서, 도시공작은 점차 농촌공작만큼 중요한 것으로 강조되기 시작하였고, '3대 戰役'이 끝날 무렵인 1949년 1월부터는 이미 도시공작은 농촌공작 '이상'으로 중요한 것이 되었다.[2] 7기2중전회에서의 선언은 이러한 추세를 공식적으로 추인하는 것이었고, 또한 전국통일의 전망이 현실화되어가고 있었던 시점에서 중공이 향후 국가건설의 청사진을 제시한 것이기도 하였다.

그런데 이러한 구상을 실현하기 위해서는 무엇보다도 도시에 대한 효율적인 통제와 관리가 중요했지만, 장기간 농촌혁명에 주력해온 중공으로서는 이것이 결코 만만한 과제가 아니었다. 국민정부 치하의 도시가 심각한 정치적 혼란과 경제적 붕괴를 겪고 있었다는 객관적인 요인도 중요하지만, 무엇보다도 창당 이래로 대도시를 장기간 통치해본 경험이 없다는 것, 그리고 도시공작에 투입할 간부가 양적으로든 질적으로든 매우 부족하다는 것 등의 주관적인 요인이 보다 심각한 문제였다. 제1차 국공합작의 분열 이후로 중공은 농촌혁명의 노선을 견지하면서 농촌근거지 확장에 집중해왔고, 1946년 4월에 점령한 하얼빈을 제외하고는, 중화인민공화국 건국 전까지 대도시를 수년간에 걸쳐 통치해본 경험이 없었다.[3] 또한, 중

---

1) 「關於城市工作的幾個問題」(1949.3.12.), 中共中央文獻編輯委員會 編, 『劉少奇選集』 上卷, 北京: 人民出版社, 1981, p.419; 「把消費城市變成生産城市」(1949.3.17. 『人民日報』 社論), 中央檔案館 編, 『中共中央文件選集』 第18冊, 北京: 中共中央黨校出版社, 1992 (이하 '『文件選集』'으로 약칭), p.495; 「中國共産黨第七屆中央委員會第二次全體會議公報」(1949.3.23.), 앞의 책, pp.194-197.

2) 「華北目前形勢與一九四九年的任務」(1949.1.29.), 中央檔案館 編, 『共和國雛型—華北人民政府』, 北京: 西苑出版社, 2000(이하 '『共和國雛型』'으로 약칭), pp.209-210.

3) 도시 관리 경험의 부족은 국공내전 후반기부터 毛澤東과 중공중앙이 지속적으로 '도시의 관리 및 건설에 대한 학습'을 강조한 이유가 되었다(「在中國共産黨第七屆中

공의 간부 대다수는 농촌혁명의 과정에서 양성된 자들이었고, 이들은 도시의 환경에 익숙하지 못했을 뿐만 아니라, 도시의 복잡한 행정관리 업무를 수행할 만한 교육적 배경도 갖고 있지 못하였다.[4] 게다가 혁명의 성공에 임박하여 도시에서 포섭된 노동자와 학생들의 '혁명적 열정'을 전적으로 신뢰하지 못하는 상황에서, 도시 공작에 투입할 간부의 질적·양적 부족이라는 문제는 결코 중공이 간단히 해결할 수 있는 문제가 아니었다.

하지만 이러한 난관에도 불구하고, 중공은 건국 초기에 비교적 단기간 내에 도시사회를 장악하는 데 성공하였다. 중화인민공화국 초기를 일종의 '황금기(golden age)'로 평가하는 것을 반대하는 경우에도, 적어도 1950년대 초까지는 군중노선에 입각한 중공의 통치방식이 도시에서 효과적으로 작동했음을 인정하고 있다.[5] 중공은 도시 입성 초기에 '반혁명분자'들에 대한 대대적인 조사와 처벌을 통해서 저항세력의 반발 가능성을 신속히 차단하였고, 軍事管制제도를 이용하여 계엄을 실시하고, '舊인원'과 保甲인원들을 활용하여 치안을 확립함으로써, 도시사회에 대한 안정적인 통치체제를 구축할 수 있었다. 아울러 중공은 도시사회에 대한 통제력을 바탕으로 하여, 도시를 중공이 주도하는 국가건설의 주요 실천 무대로 활용할 수 있었다. 특히 건국 초기에는 新民主主義 노선의 기치 아래 자본주의 경제의 부분적 존속이 허용됨으로써, 도시는 이른바 '國民經濟恢復時期'의 경제적 성장을 견인하는 기능을 하였다.[6]

央委員會第二次全體會議上的報告」(1949.3.5.), 中共中央文獻編輯委員會 編, 『毛澤東選集』 第4卷, 北京: 人民出版社, 1991, p.1427).

4) 1949년 당시 공산당에는 440만 명의 당원 중에서 대학 졸업자가 약 4,000명 정도에 불과하여, 전체 당원 수의 1%에도 미치지 못하였다(Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, Berkeley: University of California Press, 1991, p.35, p.49).

5) Julia Strauss, "Morality, Coercion and State Building by Campaign in the Early PRC: Regime Consolidation and after, 1949-1956," *The China Quarterly* no.188, 2006.

6) 중공이 1950년대 초의 건국 초기에 이룩한 성과에 대한 긍정적 평가는, 1950년대 중반 이후의 역사 전개에 대한 비판적 회고와 대비되면서 더욱 부각되었다. 만약에 중공이 신민주주의 노선을 보다 오래 견지하여 자본주의의 존재를 보다 장기간 용인하였다면, '過渡時期 總路線' 제출 이후의 우여곡절을 피할 수도 있었을 것이라는 '遺憾'이 중국의 연구자들 사이에서 널리 표출되었으며, 그러한 맥락에서 중공이 신민주주의 노선을 포기한 배경에 대해서도 다각도의 탐색이 이루어졌다. 이에 관해서는 金觀濤·劉青峰, 「中國共産黨爲甚麼放棄新民主主義?—五十年代初中國社會結構的鉅變」, 『二十一世紀』 總第13期, 1992; 楊奎松, 「毛澤東爲什麼放棄新民主主義—關於俄國模式的影響問題」, 『近代史研究』 1997-4; 李福鐘, 「中國共産黨爲什麼放棄新民主主義?」, 『中央研究院近代史研究所集刊』 第40期, 2003 등 참고.

그렇다면 중공이 주관적·객관적 환경의 제약에도 불구하고 건국 초기에 도시 사회를 안정적으로 장악하고 관리('接管')할 수 있었던 배경은 무엇인가. 이 문제는 중공이 경제적으로는 중일전쟁 戰前경제의 수준을 회복하고, 정치적으로는 辛亥革命 이래의 장기적 지역 분열을 종식하며, 대외적으로는 한국전쟁에서의 '성공'을 통해 국제적 위상을 제고하는 등의 성과를 건국 후 불과 3~4년 이내에 달성할 수 있었던 배경을 탐구하는 것과도 연관되는 문제이다. 즉, 중공이 자체적인 경험과 역량의 결핍에도 불구하고, '도시사회에 대한 안정적인 통치 및 관리'라는 국가건설의 새로운 과제에 대응해간 과정과 배경을 추적함으로써, 중공이 직면하고 있었던 그 밖의 다양한 국가건설의 과제에 대한 해결과정을 엿볼 수 있기 때문이다. '도시 接管'이라는 다소 생소하지만 중차대한 과제에 직면하여 중공이 어떠한 준비과정을 거쳤는지, 그리고 실제 接管의 과정에서 발생한 문제들에 대해서는 어떻게 대응해갔는지 등의 문제를 규명함으로써, 28년의 '혁명세력'으로서의 경험만을 갖고 있었던 중공이 '집권세력'으로 변모해간 과정을 이해할 수도 있을 것이다.

위와 같은 문제의식에 기초하여, 本稿에서는 중공이 北平[7]을 接管한 과정에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 중공이 北平 接管을 본격적으로 준비하기 시작한 1948년 12월은 이미 당 지도부가 北平에 定都하기로 결정을 내린 뒤의 시점이었다.[8] 따라서 北平 接管의 성패는 중공이 도시를 통치하고 국가를 운영할 능력이 있는지 없는지를 국내·외에 입증할 수 있는 중요한 시험대가 되었다. 뿐만 아니라, 중공이 1948년 후반부터 비교적 큰 규모의 도시들을 점령하기 시작했지만, 여전히 대도시 接管의 경험이 부족한 상황에서, 北平 接管의 경험은 중공의

---

7) 오늘날의 北京이 처음으로 '北平'이라 불린 것은 隋代의 일이다. 이후 이 도시의 명칭은 몇 차례 변경되었는데, 本稿가 검토하는 20세기에는 '北京' 또는 '北平'이라 불리었다. 1928년에 南京국민정부가 2차 북벌로 北京을 점령하면서, 明·淸시대와 民國 초기에 사용되던 '北京'이라는 명칭은 '北平'으로 변경되었고, 이는 1937년에 일본군이 이곳을 점령할 때까지 계속되었다. 일본군은 '北平'을 다시 '北京'으로 改稱했지만, 1945년 8월 21일에 국민정부가 다시 이곳을 점령하면서 '北平'으로 명칭이 재차 변경되었고, 이후 1949년 10월 1일에 중화인민공화국이 수립될 때까지는 계속 '北平'으로 불리었다. 本稿에서는 이러한 변경과정에 유의하면서 '北平'과 '北京'이라는 명칭을 혼용할 것이며, 다만 특정 시기와 무관하게 일반적인 의미로 사용할 때는 '北京'이라는 명칭으로 통일하여 사용할 것이다.

8) 중공이 北平을 하얼빈과 함께 新政治協商會議 개최 후보지로 고려하기 시작한 것은 1948년 9월 무렵이었으며, 10월 말에 이르러서는 北平을 개최지로 확정하였다(「中央關於歡迎民主人士北上給東北局的指示」(1948.9.18.), 中央統戰部·中央檔案館 編, 『中共中央解放戰爭時期統一戰線文件選編』, 北京: 檔案出版社, 1988(이하 '『統一戰線文件選編』'으로 약칭), pp.205-206; 中共中央文獻研究室 編, 『毛澤東年譜(1893-1949)』 下卷, 北京: 中央文獻出版社, 1993, p.378).

도시 接管정책을 더욱 보완할 수 있는 밑거름이 되기도 하였다. 北平은 중공의 도시간부 육성을 위한 '하나의 큰 학교'로 간주되었고, 이러한 의미에서 北平 接管의 경험은 이후의 수많은 대도시들을 接管하는 데 있어서 매우 중요한 모델이 되었다.[9] 따라서 北平의 接管 및 통치체제 수립 과정에 대한 분석을 통하여, 전체 도시에 대한 중공의 接管 및 통치체제 수립 과정을 총체적으로 파악할 수 있을 것이다. 아울러 중공의 도시 接管이 비교적 성공적으로 이루어질 수 있었던 배경을 확인하고, 중공이 수립한 도시 통치체제의 특징을 도출하는 것도 가능할 것이다.

한편, 本稿의 주제를 이해하는 데 있어, 먼저 '接管'이라는 용어의 개념에 대해서 확인할 필요가 있다. 국공내전 초기에 중공은 도시 점령을 '接收' 또는 '接管'이라는 개념으로 표현하였고, 후반기에 접어들면서는 대부분의 경우 '接管'이라는 표현을 사용했는데, 이는 戰後 국민정부에서 사용한 '接收'와 '復員'(전시체제 해체)을 모두 포괄하는 개념으로 사용되었다.[10] 즉, '接管'이라 함은, '도시를 접수하여 평상시의 관리 상태로 전환하는 것'을 지칭하는 것이라 할 수 있으며, 그런 의미에서 '接'은 '接收'를, 그리고 '管'은 '管理'를 의미하는 것이라고 이해할 수 있다. 실제로 葉劍英은 北平市委의 고급간부들을 대상으로 한 보고에서, '接'과 '管'의 개념을 다음과 같이 연계하여 설명하였다.

> '接'과 '管'의 관계를 명확히 해야 합니다. 과거에는 이 점을 명확히 알지 못하여, '接'과 '管'을 분리함으로써 그 完整性을 파괴하였습니다. 예를 들면, 의복을 接管하면서 단추를 모두 뜯어내는 식이었으니, 일을 번거롭게 만들었습니다. 우리는 '接收'할 때 반드시 '管理'를 고려해야 하며, '接收'는 '管理'를 위한 것으로서, '接'은 일시적인 것이고 '管'은 장기적인 것이며, '接'은 '管'에 종속되어야 한다는 것을 인식해야 합니다.[11]

그런데 '接管'이라는 개념을 단순히 도시를 '接收하여 管理하는 것'이라고 이해

---

9) 「葉劍英關於軍管會的任務・組織機構及如何工作的報告要點」(1948.12.24.), 中共北京市委黨史研究室 編, 『北平的和平接管』, 北京: 北京出版社, 1993, pp.28-29. 北平 接管의 성패가 이토록 중요했기 때문에, 北平에 대한 接管공작은 毛澤東과 당 중앙의 직접적인 지휘와 개입 속에서 진행되었으며, 당 중앙 차원에서 방침을 결정하지 않은 문제들을 처리할 때는 반드시 사전에 중공중앙의 지침을 받도록 하였다(薄一波, 『若干重大決策與事件的回顧』 上卷, 北京: 中共中央黨校出版社, 1991, p.10).

10) 林桶法, 「一九四九年中共接管北平經緯」, 何智霖 編, 『1949年: 中國關鍵年代學術討論會論文集』, 國史館, 2000, p.107.

11) 「葉劍英在北平市委高級幹部會上的報告」(1948.12.19.), 『北京黨史』 1999-1, pp.26-27.

한다면, 과도기라 할 수 있는 '接管時期'의 하한선을 설정하기 어렵다는 문제가 발생한다. 도시를 '管理'하는 것에는 끝이 없기 때문이다. 따라서 '接管'의 개념을 보다 정확히 정의하기 위해서는, 接管기간의 최고 지휘기구인 軍事管制委員會(이하 '軍管會')에 부여된 임무를 참고할 필요가 있다. 본론에서 詳述하겠지만, 軍管會가 接管시기에 완수해야 할 임무는 크게 '치안 및 사회질서의 확립', '관료자본의 몰수', '정권 및 군중조직 건설' 등으로 요약할 수 있다.[12] 즉, 사회질서의 확립, 도시 자산의 처리, '建政'[13]의 완성 등이 接管시기의 주요 과제라고 할 수 있으므로, 필자는 本稿에서 '接管'의 개념을 '도시를 接收하여 사회질서를 확립하고 建政을 완성하는 것'으로 정의할 것이며, 이에 따라 '接管'의 시간적 하한선도 北京의 建政과정이 마무리되는 1954년으로 설정하고자 한다. 특히, 그 중에서도 建政의 방안을 둘러싸고 치열한 모색이 이루어졌던 1952년 말까지가 주로 검토될 것이다.

또한 接管의 대상은 도시사회의 전 영역에 걸쳐 존재하였다. 北平市軍管會 산하에 物資接管委員會와 文化接管委員會가 따로 있었던 만큼, 실제 接管의 영역은 도시의 정치・사회・경제・문화・교육 등 전 방면에 걸쳐 있었다. 하지만 本稿에서는 도시의 接管 및 통치체제 수립에 있어서 가장 핵심적인 영역이라 할 수 있는, 도시정권 방면에 대한 接管에 집중할 것이다. 이로써 중공이 국민당 치하 北京의 市政기관을 어떻게 '접수'하고 '관리'했는지, 그리고 효율적 '관리'를 위하여 어떠한 형태의 통치체제를 구축했는지 규명하는 것이 本稿의 주안점이기 때문이다. 다만, 接管정책의 형성과정을 분석할 때는 경제방면을 포함하여 接管정책의 전체적인 면모를 다룰 것이다. 본론에서 살펴보겠지만, 중공의 도시 接管정책이 구체화된 계기가 기존의 급진주의 노선으로 인한 경제적 파괴에 대한 반성에 있었기 때문에, 接管정책의 주요 내용은 경제 분야에 관한 내용으로 채워졌다. '생산의 회복 및 발전'을 최고의 과제로 삼고 있었던 중공으로서, 도시 接管정책의 주요 비중을 경제방면의 接管에 두는 것은 일면 당연한 것이기도 하였다. 따라서 本稿에서는 接管정책을 분석할 때는 '接管'의 전체적인 영역을 다루되, 실제 '接管'의 문제를 분석할 때는 도시정권의 영역에 집중하여 살펴볼 것이다.

한편, 중공의 도시 接管정책이 형성된 과정과 그 내용에 대한 연구는 그동안 주

---

12) 「中共中央關於在城市實行軍事管制的期限和目的任務的指示」(1948.11.15.), 中央檔案館等編, 『中共中央在西柏坡』, 深圳: 海天出版社, 1998, pp.671-672.

13) '建政'은 건국을 전후한 시기에 중공이 자주 사용하던 용어로서, 기본적으로는 '각급 정권의 건립'을 의미하며, 주로 人民代表會議를 개최하여 각급 정부를 구성하고, 각 정권의 조직과 기능을 완성하는 과정을 가리킨다(李國芳, 『初進大城市: 中共在石家莊建政與管理的嘗試(1947~1949)』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2008, 導言의 pp.6-7).

로 중국 학계를 중심으로 진행되어왔다.[14] 1940~50년대에 일본과 미국의 일부 연구자들이 이 문제와 관련된 기록과 자료를 남기기는 했지만, 그 이후에 일본과 서구 학계에서 이 문제에 관한 전문적인 연구는 거의 진행되지 않았던 것으로 보인다.[15] 劉宋斌을 필두로 하여, 중공의 도시 接管정책을 분석한 중국의 연구자들은, 대체로 1945년의 7전대회 이후부터 1950년대 초까지를 중공의 도시 接管기간으로 설정하고, 接管정책의 전반적인 발전과정을 단계별로 나누어 분석하였다.[16] 劉宋斌은 1945년 가을의 東北解放區 건설부터 '國民經濟恢復'이 마무리된 1952년 12월까지를 중국공산당의 도시 接管단계로 설정하고 이를 네 단계로 구분하였으며, 王金艷은 1944년 4월부터 인민해방군이 라싸를 점령한 1951년 10월까지를 接管기간으로 분류하였다. 또한 林桶法은 1945년부터 1950년까지를, 石家莊・吉林・瀋陽 등을 接管한 제1단계(1945~1948.12), 天津・北平・上海를 接管한 제2단계(1949.1~9), 南京・廣州・重慶을 점령하고 전국을 통일한 제3단계(1949.10~1950년 말)로 구분하기도 하였다.[17] 이들은 중공의 전국 도시 接管과정을 큰 흐름 속에서 조망하면서,

---

14) 思嘉, 『大接管』, 南寧: 廣西人民出版社, 1996; 劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, 北京: 北京圖書出版社, 1997; 宋彬 編著, 『紅色大接管』, 北京: 九州圖書出版社, 1998; 李玉榮, 『中共接管城市的理論與實踐』, 首都師範大學出版社, 2000; 王琉鍾, 「毛澤東和黨的工作重心由農村向城市的轉移」, 『北京大學學報(哲社版)』 1993-6; 梁桂珍, 「建國前夕劉少奇對經濟建設和城市工作理論與實踐的探索」, 『中共黨史研究』 1994-4; 王昌蘭・谷志强, 「從<邯鄲市政府施政方針>的頒布實施看黨的早期城市政策」, 『中共黨史研究』 1996-4; 于晶娜, 「解放戰爭時期黨的城市接管政策」, 『長白學刊』 1999-3; 沙健孫, 「全國解放戰爭後期黨的新區城市政策和城市工作述論」, 『黨的文獻』 2000-1; 黃小同, 「'四面八方'政策與建國前後城市經濟的恢復與發展」, 『中共黨史研究』 2000-1; 李格, 「新中國成立前後的城市軍事管制」, 『當代中國史研究』 2010-5; 陳晉文, 「建國前後中國共産黨接管城市的政策」, 『長白學刊』 2011-6; 李珊珊, 「劉少奇的城市接管思想評析」, 『黨史文苑』 2012-10; 王金艷, 「中國共産黨接管城市史的階段劃分」, 『理論學刊』 2012-11(225) 등.

15) 名和統一・德田太郎, 『中國解放區の經濟政策』, 東京: 東方書局, 1949; 宮崎世龍, 『中國共産黨の経済政策』, 東京: 朝日新聞社, 1949; 宮崎世龍, 『中共はどんな經濟政策を行うか』, 東京: 實業之日本社, 1949; Arthur Steiner, "Chinese Communist Urban Policy," *The American Political Science Review*, vol.44 no.1, 1950 등.

16) 중공의 接管정책에 관한 연구의 대부분은 1945년의 7전대회를 중요한 분수령으로 파악하고 있다(劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, pp.35-37; 朱文軼, 『進城: 1949』, 桂林: 廣西師範大學出版社, 2010, pp.1-3; 林桶法, 「一九四九年中共接管北平經緯」, 何智霖 編, 『1949年: 中國關鍵年代學術討論會論文集』, 國史館, 2000, pp.116-118; Frederick Wakeman Jr., "'Cleanup': The New Order in Shanghai," Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, eds., *Dilemmas of Victory: The Early Years of the People's Republic of China*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2007, p.21).

17) 劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, pp.5-6; 王金艷, 「中國共産黨接管城市史的階段劃分」, pp.22-26; 林桶法, 「一九四九年中共接管北平經緯」, pp.112-113;

接管정책의 주요 특징을 분야별로 나누어 정리하는 방식으로, 接管정책의 핵심적인 내용을 밝히는 데에는 성공하였다. 다만 대다수의 연구자들이 몇몇 문건과 사례에만 치중하여 接管정책의 개략적인 요점을 정리하는 데 그침으로써, 중공의 接管정책이 상황에 따라 변화하고 발전해간 과정에는 주목하지 못하였고, 또한 전국적인 도시 接管의 추세를 막연하게 몇 개의 단계로 구분했을 뿐, 각각의 개별 도시들의 接管을 하나의 '과정'으로서 이해하지는 못하였다. 接管정책의 형성과정과 그 배경, 이후 적용과정에서의 변화 등에 대해서는 심도 있는 추가 연구가 필요한 실정이다. 接管정책의 형성과정을 역사적인 맥락에서 이해하고, 나아가서는 도시 입성 후의 실제 接管과정과 연계하여 분석할 때, 중공의 도시 接管을 하나의 연속되는 과정으로서 포괄적으로 이해하는 것이 가능할 것이다.

接管정책 자체에 대한 연구가 주로 중국 학계에 국한되어 있었던 반면, 실제 도시 接管의 사례에 대한 연구는 중국 학계와 서구 학계를 중심으로 진행되었다.[18] 北京・天津・上海・廣州・杭州 등 여러 도시의 接管경험에 대한 분석이 이루어졌지만, 그 중에서도 단연 上海가 집중적인 관심의 대상이 되었다. 이러한 경향은 1980년대 이후 중국 도시의 근대화에 관한 연구가 발달하기 시작한 이래로 줄곧 나타난 현상이었다. 자료가 상대적으로 풍부하다는 점도 한 원인이 되었지만, 무엇보다도 上海가 근대 중국의 도시사를 이해하는 데 있어서 가장 상징적인 공간이었기 때문이다.[19]

---

18) Ezra F. Vogel, *Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969; Kenneth G. Lieberthal, *Revolution and Tradition in Tientsin, 1949-1952*, Stanford: Stanford University Press, 1980; James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou: The Transformation of City and Cadre, 1949-1954*, Honolulu: University of Hawaii Press, 2004; 郭聖莉,『城市社會重構與國家政權建設—建國初期上海國家政權建設分析』, 天津: 天津人民出版社, 2006; 李國芳,『初進大城市: 中共在石家莊建政與管理的嘗試(1947~1949)』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2008; 龐松, 「略論解放戰爭時期中共對上海的接管」, 『近代史研究』 1997-2; 韓廣富,「論解放戰爭時期黨接管城市的工作」,『長白學刊』 1998-4; 大澤武彦,「內戰期, 中國共産黨による都市基層社會の統合—哈爾濱を中心として」, 『史學雜誌』 111-6, 2002; 管延春・麻福水,「黨的城市接管政策的成功運用: 以濰坊市接管爲個案的歷史考察」,『中共黨史研究』 2005-2; 李國芳,「建國前後中共減少城市行政層級的嘗試—以石家莊・天津等爲線索」,『黨的文獻』 2007-2; Frederick Wakeman, "'Cleanup': The New Order in Shanghai," Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, eds., *Dilemmas of Victory: The Early Years of the People's Republic of China*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2007 등.

19) 蘇智良,「序言: 都市史學的成果與展望」, 蘇智良 主編,『都市史學』, 上海: 上海人民出版社, 2014, pp.1-9.

반면, 北京의 接管에 대한 연구는 비교적 근래에 이르러 활발히 진행되기 시작하였다.[20] 중공의 北京 점령을 전후로 한 시기에 관련된 자료집들이 다수 출간되었고, 北京市檔案館을 이용하는 연구자들이 늘어남에 따라, 관련 연구도 증가하고 있는 것이다.[21] 특히, 檔案館 소장 자료를 이용한 중국 연구자들의 연구활동이 최근에 활발하게 이루어지고 있는데, 이들은 주로 區·街 단위의 도시 建政문제를 집중적으로 다루고 있다.[22] 이들의 연구는 아직 출판되지 않은 다양한 檔案자료들을 소개함으로써 北京의 建政과정에 대한 이해를 한층 더 구체화하는 데에는 도움을 주었지만, 전반적인 接管의 과정에 대한 심화된 해석을 제시하지는 못하고 있다는 점에서 다소 아쉬움이 남는다.

최근 국내 학계의 연구 성과들이 이러한 한계를 극복하고 있다는 점이 고무적이다. 朴尙洙는 건국 초기 北京의 기층정권 建政과정에 대한 분석에 '거버넌스(governance)'의 개념을 적용하여, 도시사회에 대한 黨國의 일방적 통제만을 강조하거나, 반대로 사회의 자율성만을 강조하는 관점을 극복하려는 시도를 보여주었다. 특히 北京의 建政과정을 신생 정권의 통치력 확장 시도와 그 한계로 해석하면서, '자치'조직인 居民委員會의 건립과 정치-사회적 '공간'으로서의 '街道의 생산'을 '거버넌스' 체제의 구축과정으로 설명하였다.[23] 또한, 尹炯振은 北京을 무대로 삼

---

20) Joseph K. S. Yick, *Making Urban Revolution in China*, New York: M. E. Sharpe, 1995; 林桶法, 『從接收到淪陷—戰後平津地區接收工作之檢討』, 臺北: 東大圖書公司, 1997; 周鴻 主編,『北京社會主義革命與建設史』, 北京師範大學出版社, 2000; 竇坤,「北平接管前幹部的配備與培訓芻議」,『北京社會科學』 1998-4; 李玉榮,「略論北平和平接管的特點及其基本經驗」,『北京黨史』 1999-2; 周進,「近午年來北平和平解放研究綜述」,『北京黨史』 2004-1; 許冬梅,「接管北平幹部在良鄉培訓紀事」,『北京黨史』 2007-4; 黃利新,「北平和平接管時期的城市街道工作組」,『當代中國史研究』 14-5, 2007; 劉穎,「中共接管北平的籌備」,『國際關係學院學報』 2010-2; 張浩,「新中國成立前後中共接管城市舊政權的政策與實踐—以北京市爲個案」,『經濟與社會發展』 2010-2 등.

21) 대표적인 자료집으로는 다음과 같은 것들이 있다. 北京市檔案館 編,『北平和平解放前後』, 北京出版社, 1988; 中共北京市委黨史研究室 編,『北平的和平接管』, 北京: 北京出版社, 1993; 北京市檔案館 編,『國民經濟恢復時期的北京』, 北京出版社, 1995; 北京市檔案館·中共北京市委黨史研究室 編,『北京市重要文獻選編』 全17冊, 中國檔案出版社, 2001; 北京市檔案館 編,『北平解放』(城市解放系列叢書) 全2冊, 北京: 中國檔案出版社, 2009.

22) 黃利新,「共和國初期北京市城區基層政權建設研究(1949-1954)」, 首都師範大學 博士學位論文, 2008; 張浩,「建國初期中國共產黨城市工作研究: 以北京市爲個案」, 北京大學博士學位論文, 2009; 宋月紅, 「和平解放至定都前北平市的區街建政」, 『北京社會科學』 2006-2; 黃利新,「新中國成立初期北京市城區基層政權幹部隊伍建設」, 『中共黨史研究』 2012-1; 黃利新,「新中國成立初期北京市區各界人民代表會議的歷史考察」,『中共黨史研究』 2013-6 등.

아, 국가권력과 도시주민의 접점인 주민조직이 일본점령기와 戰後 국민정부 시기, 중화인민공화국 초기에 걸쳐 어떻게 형성되고 변화해갔는지 분석하였다. 이를 통해서, 도시 기층사회 통치에서의 경찰의 위상, 工會 등 대중조직에 대한 黨의 지도, 표준적 주민조직을 통한 국가권력의 확장 등의 측면에서 중화인민공화국 초기는 이전 시기와 연속되었지만, 주민 조직방식의 '이원적 구조'와 그 상호작용, 국가권력의 침투 정도 등의 측면에서는 이전 시기와는 다른 변화가 나타난다는 것이 확인되었다.[24] 두 연구 모두 檔案자료를 이용한 상세한 분석을 통해서 건국 초기의 중공의 도시 통치에 관한 일면을 밝히는 데 성공하였으나, 중공이 北京에 수립한 통치체제를 포괄적으로 분석하여 그 전체적인 形狀을 그려내지는 못하였고, 도시 통치체제의 수립과정을 接管정책이 형성된 국공내전 시기로부터 이어지는 과정으로서 파악하지는 못하였다. 本稿는 이상의 연구 성과들을 참고하면서, 이 점을 밝히는 데 주력하고자 한다.

이상의 문제의식에 대한 답을 찾기 위하여, 本稿는 다음과 같은 방식으로 논지를 전개할 것이다. 먼저 第1章에서는 중공이 北京을 비롯한 대도시의 接管을 앞둔 상황에서 정책적으로 어떻게 준비해갔는지 살펴볼 것이다. 국공내전의 戰況이 중공에 유리한 방향으로 전개되기 시작한 1947년 말 무렵부터 중공은 도시에 대한 장기적 '관리'의 필요성을 인식하게 되었고, 이에 따라 도시의 질서를 유지하면서 상공업을 보호하고 발전시킬 수 있는 방안을 모색하게 되었으며, 이러한 필요는 1948년 이후 도시 接管정책의 구체화로 이어졌다. 第1章에서는 接管정책이 구체화되어간 흐름을 따라가면서 정책의 세부 내용을 검토하고, 또한 정책의 형성과정에서 기타 도시의 接管 경험은 어떠한 작용을 했는지, 그리고 국공내전 기간에 중공의 통치 아래 있었던 하얼빈에서는 이러한 接管정책의 변화가 어떻게 반영되었는지 분석할 것이다. 아울러 중공이 만들어간 接管정책의 내용 중에 도시정권에 대한 구상은 어떻게 이루어지고 있는지, 또한 그것이 이후 실제 接管의 과정에서는

---

23) 박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축—도시 街道의 국가와 사회, 1949-1954」, 『東洋史學研究』 123, 2013; 박상수, 「1950년대 北京 街道 '공간'과 居民委員會의 작동 방식」, 『中國近現代史研究』 64, 2014. 한편, 손장훈은 이러한 '거버넌스'의 개념을 三自革新運動에 적용하였다(손장훈, 「1950년대 전반기 中國共産黨과 기독교계의 거버넌스 기제—三自革新運動委員會의 政治 參與를 中心으로」, 『中國近現代史研究』 62, 2014).

24) 윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—일본 점령기에서 건국 초기(1937-1954)의 北京을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 2014; 윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—건국 초기(1949-1954) 北京의 지역별 주민조직을 중심으로」, 『中國近現代史研究』 63, 2014.

어떠한 영향을 미쳤는지 평가함으로써, 중화인민공화국 초기의 도시 통치체제 수립과정을 국공내전 시기에 형성된 接管정책의 연장선상에서 해석하고자 한다.

第1章의 내용이 도시 接管을 앞둔 중공의 정책적 준비과정을 분석한 것이라면, 第2章에서는 北京이라는 대도시의 실제 接管에 필요한 사항들을 중공이 구체적으로 어떻게 준비했는지 살펴볼 것이다. 北平城 밖의 良鄕이라는 곳에서 체류하며 接管을 준비하던 北平市委와 北平市軍管會가 接管을 담당할 간부들을 어떻게 확보하여 양성했는지, 당 중앙 차원의 接管정책을 北京이라는 곳에 맞춰 어떻게 구체화하여 이를 간부들에게 교육했는지, 간부들에게 接管방침에 대해서 교육하면서 무엇을 가장 강조했는지, 그리고 北平 입성 후에 신속히 사회질서를 회복하기 위하여 식량과 석탄 등 생활필수품의 안정적 공급을 위하여 어떻게 대비하였는지 분석할 것이다. 또한 같은 시기에 城內에서 활동하고 있었던 北平의 지하당 조직은 다가올 接管에 대비하여 어떠한 활동을 전개했는지에 대해서도 살펴봄으로써, 北平城 안팎의 중공 조직들이 '裏應外合'의 방식으로 接管을 준비해간 과정을 그려낼 것이다. 이러한 내용들은 중공이 北平 입성 초기에 질서를 유지하면서 接管정책을 온전히 집행하기 위해서는 불가결한 것이었으며, 아울러 성공적인 통치체제 수립을 위한 기초 요건이기도 하였다.

이어서 第3章과 第4章에서는 중공이 실제로 北京을 接管하는 과정에서 어떠한 통치체제를 수립했는지 분석할 것이다. 먼저 第3章에서는 중공이 기존의 北平市政府를 接管하면서 어떠한 형태의 정권구조를 구축했는지 살펴볼 것인데, 이 과정에서 중공이 목표로 한 바는 무엇이었는지, 그리고 이 목표를 구현하기 위하여 어떠한 정책적 조정을 거쳤는지 추적할 것이다. 당시 劉少奇를 필두로 하는 중공 지도부가 '도시의 특성'에 맞는 '효율적인 도시 통치'를 실현하기 위하여 거친 시행착오를 도시 정권구조의 변경과정을 통해서 살펴봄으로써, 중공의 도시 통치체제의 한 축을 이루는 '정부・정권(政)'의 성격을 규명해보고자 한다. '市-區-街'로 이어지는 단위에서 설립된 정부 또는 정부기관의 형식, 그리고 이와 연동되어 있는 各界人民代表會議 제도의 개설방침이 변경되어간 과정과 그 배후 논리를 추적함으로써, 건국 초기 중공의 도시 통치체제의 특징을 도출해낼 수 있을 것이다.

마지막으로 第4章에서는 중공의 도시 통치체제에서 또 다른 축을 이루는 '당 조직(黨)'과 '군중단체(群)'에 대해서 분석할 것이다. 第3章에서 다루는 '정부・정권(政)'의 영역은 실제로 중공이 국민당 치하의 기존 정부기관을 '접수해서 관리(接管)'해야 하는 것이었지만, 당 조직과 군중단체의 경우는 기존의 것을 '접수'하는 것이 아니라 아예 새로 만들어야 하는 것이었다. 중공은 효율적인 도시 통치를 위

하여 기존의 정부기관을 '接管'하는 것에 그치지 않고, '黨·群'의 조직체계를 구축하고 이를 효과적으로 장악함으로써 통치력을 발휘하였다. 이러한 점을 규명하기 위하여 第4章에서는 중공이 당 조직과 군중단체를 조직화한 과정과 방식을 검토하고, 이 두 조직체계를 통해서 '黨治'를 실현한 과정을 탐구할 것이다. 건국 초기의 黨務 제도화 방침과 整風·整黨운동에 대한 분석을 통하여 중공이 당의 조직적 기반을 강화해간 과정을 살펴보고, 이어서 新民主主義青年團을 사례로 삼아, 중공이 군중단체를 통해서 특정 계층의 도시 군중에 대한 동원력을 확보한 양상을 분석할 것이다.

이상의 내용에 대한 분석을 통하여, 중공이 혁명의 새로운 중심이 된 도시에 어떠한 형태의 통치체제를 수립하였고, 비교적 단기간 내에 어떻게 안정적인 통치체제를 구축하였는지, 그리고 이 통치체제의 특징은 무엇이었는지 등의 물음에 대한 나름의 해답을 찾을 수 있을 것이라 생각된다. 또한 이 문제는 중공이 농촌에 기반을 두고 있었던 '혁명세력'으로부터 도시에 기반을 둔 '통치세력'으로 변모해가는 과정을 보여주는 것이기도 하다. 중공의 도시 통치체제 수립과정과 그 특징에 대한 이해는, 장기간의 농촌혁명 경험만을 갖고 있었던 중공이 경험과 역량의 제약에도 불구하고, 자신들에게 매우 생소하고 난해했던 건국 초기 국가건설의 다양한 과제에 대응해간 과정의 일면을 파악할 수 있는 단서를 제공해줄 것이다.

第1章 국공내전 후반기 도시 接管정책의 형성

Ⅰ. 戰況의 변화와 도시공작의 강조

제1차 국공합작의 실패와 잇따른 도시봉기의 좌초, 중공 지도부의 江西소비에트 이동, 長征과 毛澤東의 당권 장악 등, 중공은 1920년대 후반 이래 일련의 과정을 거치면서 농촌중심의 혁명전략을 발전시켜갔다. 이때부터 중공의 전략적 구상의 무게중심은 줄곧 농촌에 있었고, 비록 중일전쟁 종전을 앞둔 7전대회를 전후로 한 시기에 무장봉기를 통한 도시 탈취의 전략이 취해진 바 있으나, 이 또한 종전 후에 곧바로 국민당이 군사적 우위를 확보하게 되면서 오래 지속될 수 없었다.[1] 7전대회를 앞두고 강조되었던 도시 공략의 중요성은 현실적 여건의 변화에 따라 수면 아래로 가라앉았고, 중공은 다시 농촌근거지의 보존 및 확장에 주력하게 되었다.

중공이 재차 도시 공략의 중요성을 강조하기 시작한 것은 戰線에서의 균형이 뒤바뀐 다음부터였다. 국공내전 전선에서의 우위가 역전되기 시작하면서, 중공의 도시정책에도 변화가 나타났다. 국공내전의 전반기까지만 하더라도 공산당의 정책은 농촌근거지의 토지개혁에 집중되어 있었고, 게다가 전선에서도 국민당에 상대적으로 열세에 처해 있었기 때문에, 자연스럽게 도시 接管에 대한 계획과 구상은 부차적인 것으로 밀려날 수밖에 없었다. 1946년 7월에 만주의 형세와 임무에 관하여 당 중앙으로 보고한 문건에서, 東北局은 "지금 또는 이후 일정한 기간 내에는 근거지를 개척하는 것이 우리의 가장 중요한 공작입니다."라고 언급하면서, 대도시의 점령 및 관리보다는 토지개혁을 통한 농촌근거지 확대가 우선적인 임무임을 명시하였다.[2] 하지만 1947년 가을 이후로 전선에서 공산당의 반격이 시작되면서, 전국적 통일정권의 건설이라는 과제 앞에서 그동안의 급진노선에 대한 비판적 재검토가 진행되었고, 이 과정에서 상공업의 보호 및 육성의 필요성이 부각되면서 도시 接管정책에 대한 당 중앙의 관심도 제고되었다.[3] 1948년 2월에 중공중앙은

---

1) 「在中共第七次代表大會上的講話」(1945.4.), 毛澤東文獻資料研究會 編, 『毛澤東集補卷』 第7卷(1941.2~1945.4), 東京: 蒼蒼社, 1985, pp.284-285; 盖軍 主編, 『中國共産黨白區鬪爭史』, 北京: 人民出版社, 1996, p.453.

2) 「東北的形勢和任務」(1946.7.7.), 中共中央文獻編輯委員會 編, 『陳雲文選』(第2版) 第1卷, 北京: 人民出版社, 1995, pp.309-310.

3) 1947년 말 이후 급진주의 노선의 수정과 토지개혁 정책의 변화에 대해서는, 이원준,

그동안 도시 接管의 경험을 종합하여 구체적인 방침을 마련해오지 못했다는 문제점을 지적하면서, 각 中央局과 中央分局 등으로 하여금 도시 接管의 경험을 정리하여 3~4개월 내에 보고하도록 하였다.[4] 아울러, 5월에는 "토지개혁 공작과 농업생산 공작을 지도하는 것 때문에 도시공작과 공업생산 업무에 대한 지도를 홀시하거나 느슨히 해서는 안 된다. 우리는 현재 이미 수많은 大·中·小 도시들과 광대한 工礦·교통 기업들을 보유하고 있는데, 각 중요 지휘기관들이 이 방면의 공작을 홀시하거나 느슨히 한다면, 우리는 결국 착오를 범하게 될 것"이라고 하면서, 그동안 방기되어왔던 도시공작의 중요성을 재차 강조하기 시작하였다.[5]

도시정책의 중요성은 1948년 6월에 당 중앙이 東北局의 문건을 각 단위에 하달하면서 더욱 강조되었다. 東北局의 문건은 중공의 과거 도시정책의 성격과 함께, 향후 정책의 방향을 압축적으로 잘 드러내고 있다.

> 과거 我軍의 유격전쟁 시절에는 우리가 기본적으로 광활한 농촌에 의거하고 있었고, 점령한 도시도 비교적 적었을 뿐만 아니라, 종종 이 도시들을 지킬 수도 없었다. 그리하여 비록 우리가 그동안 도시정책에 주의하면서 멋대로 약탈하고 몰수하는 것에 반대해왔음에도, 도시를 점령한 후에는 도시로부터 필요한 물자들을 정책적으로, 계획적으로, 조직적으로 반출해왔는데, 이는 필요한 것이기도 하고 정확한 것이기도 하였다. 하지만 지금은 형세가 이미 근본적으로 변화하여, 우리가 많은 도시들을 점령했을 뿐만 아니라, 게다가 이 도시들은 이미 공고하게 인민의 소유가 되었다. 전쟁은 이미 대규모의, 대군단의 집중작전이 되었기에, 광대한 농촌에 의존해야 할 뿐만 아니라 도시에도 의존해야 한다. 우리가 과거의 관점을 바꾸지 않고 여전히 옛 관점으로 도시를 대한다면, 이는 잘못된 것이다. 내전시기와 항전시기에 우리는 장기간 도시를 보유하지 못했고, 도시가 없음으로 인한 어려움을 겪었지만, 이제 우리는 도시를 보유하고 있으므로 도시를 愛護하고 도시의 기능을 발휘시켜, 도시로 하여금 더 많은 군수품과 일용품을 생산하여 전쟁을 지원하게 함으로써, 해방구의 경제를 번영시켜야 한다. 현재의 전쟁은 도시의 지원과 철로의 수송이 없으면 최종적인 승리를 쟁취할 수 없다. 각각의 혁명군인, 지방의 黨·政 인원, 解放區 인민은 모두 도시를

「중화인민공화국 건국 직전의 정치적 통합과정—1948년 前後의 華北지역을 중심으로」,『東洋史學研究』제98집, 2007, pp.347-354를 참고.

[4] 「中共中央關於注意總結城市工作經驗的指示」(1948.2.25.), 『文件選集』 第17冊, pp.69-70.

[5] 「中共中央關於一九四八年土地改革和整黨工作的指示」(1948.5.25.), 毛澤東文獻資料研究會 編,『毛澤東集』第10卷, 東京: 蒼蒼社, 1983, p.149.

> 인민혁명전쟁의 최후 승리를 쟁취하는 데 있어서 불가결한 역량으로 간주해야 하며, **당과 정부의 상공업정책과 도시정책, 법령을 준수하여, 물자를 멋대로 약탈하는 이기주의에 반대하고, 편면적인 이른바 '群衆觀點'에 반대하며, 도시를 파괴하고 상공업을 파괴하는 것을 막아야 한다.** 뿐만 아니라, 지금 설령 일부 도시들이 점령 후에 다시 적에게 빼앗길 수 있다고 하더라도, 그 도시들도 조만간 다시 인민에 속하게 될 것이기 때문에, 역시 파괴해서는 안 된다.[6](강조는 필자)

즉, 과거에는 철저히 농촌근거지에 의존하고 있으면서 도시에 대한 안정적 점령은 불가능한 상황이었기 때문에, 전쟁을 뒷받침하기 위한 자원을 최대한 확보하기 위해서는 일시적으로 점령한 도시의 자원을 농촌근거지로 유출시키는 것이 '정확한' 방침이었지만, 지금은 상황이 변하여 도시에 대한 장기 점령이 가능해졌기 때문에, 전쟁 자원의 확보를 최대화할 수 있는 길은 도시의 자원을 보호하면서 도시경제를 발달시키는 것에 있다는 것이다. 그리고 앞으로는 당의 도시정책과 상공업정책을 보다 정확하게 관철시킴으로써 이 과제에 대응해야 한다는 것이 중공 지도부의 인식이었던 것이다.

한편, 도시정책의 중요성에 대한 당내 인식이 강화된 것은 도시에 투입된 간부의 규모 차이에서도 나타났다. 중공이 1946년 4월에 하얼빈을 점령했을 때, 東北局의 정책 중심은 농촌근거지 개척에 있었기 때문에 하얼빈에는 140명의 간부만 투입되었다. 하지만 石家莊에는 1947년 11월부터 1948년 5월까지 1,660여 명의 간부가 투입되었고, 1948년 11월에 점령된 瀋陽에는 4,000여 명이 투입되었다.[7] 당시 하얼빈은 중공이 점령하고 있었던 유일한 대도시였다는 점, 그리고 1948년 여름까지 하얼빈은 공산당이 정치적 중심지로 상정하고 있었던 도시라는 점 등을 감안하면,[8] 중공이 결코 하얼빈을 다른 곳보다 중시하지 않아서 상대적으로 작은 규모의 간부를 투입한 것은 아니라는 점을 알 수 있다.

---

6) 「中共中央東北局關於保護新收復城市的指示」(1948.6.10.), 『文件選集』 第17冊, p.210. 陳雲과 東北局의 지도자들은 1948년 3월 무렵부터 '공작중심이 농촌에서 도시로 전이하기 시작했다'고 판단하면서, 東北解放區의 당원들에게 도시공작을 강화할 것을 주문하였다. 그 중에서도 특히 공업의 육성을 중시하여, 공업 건설에 필요한 대규모 간부의 양성을 강조하였다(朱文軼, 『進城: 1949』, 桂林: 廣西師範大學出版社, 2010, pp.1-3).

7) 李國芳, 『初進大城市: 中共在石家莊建政與管理的嘗試(1947~1949)』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2008, pp.40-41.

8) 이원준, 근현대사 12월호 논문

이처럼, 1948년부터 중공은 도시공작을 다시 강조하기 시작하면서, 도시정책도 농촌정책 못지않게 중요하다는 점을 다시 부각시켰다. 하지만 1949년 1월 무렵에 이르러서는, 단순히 과거에 상대적으로 소홀히 했던 도시정책을 이제는 중시해야 한다는 정도의 주장을 넘어, 도시를 중심으로 농촌을 이끌어야 한다는 구상이 나타나기 시작하였다. 華北局은 도시공작의 강화를 1949년도의 임무 중 하나로 제시하면서, '당의 領導 중심'은 점차 농촌에서 도시로 바뀌어야 한다는 점을 명시하였고, 이를 위하여 향후 도시공작을 더욱 철저하게 실행할 것을 결의하였다.[9] 또한, 2월 8일에는 中共中央에서 대도시의 접수 및 관리에 대비할 것을 강조하는 지시를 하달하면서, "앞으로는 과거 20년간의 '先鄕村後城市' 방식을 뒤집어, '先城市後鄕村'의 방식으로 바꾸도록" 할 것을 명시하였다.[10]

이러한 입장은 1949년 3월의 7기2중전회를 통해서 공산당의 핵심 정책으로서 공식적으로 확인되었다. 1927년 이후 농촌이 혁명을 주도해왔던 역사를 정리하면서, 중공은 바야흐로 도시가 농촌을 이끄는 시기가 도래했음을 천명하였다. '도시공작을 중심으로 삼아 全黨의 공작을 이끌어야'[11] 하며, 도시관리 및 경제건설이 당면과제로서 강조되었다. 도시 건설의 최우선 과제는 공업생산의 회복과 발전으로 설정되었고, 정권 및 당 조직 건설, 치안, 문화, 교육 등 나머지 과제는 모두 공업생산 향상의 목표에 종속되도록 하였다.[12] 적절한 도시공작을 통해서 도시가 농촌을 이끌게 하지 못한다면, 중국은 농업국가에서 공업국가로 발전할 수 없고, '인민혁명정권'도 공고해질 수 없을 뿐만 아니라, 중국의 인민들 역시 철저히 '翻身'할 수 없는 것으로 설명되었다. 그리고 '적절한 도시공작'이란, 바로 생산을 신속히 회복 및 발전시킴으로써, '소비적인 도시'를 '생산적인 도시'로 바꾸는 것에 다름 아니었다.[13]

---

9) 「華北目前形勢與一九四九年的任務」(1949.1.29.), 『共和國雛型』, 2000, pp.209-210.

10) 『毛澤東年譜(1893-1949)』(下), pp.451-452. 한편, Lieberthal은 중공이 1월 15일에 天津을 점령하면서 혁명의 초점을 농촌에서 도시로 옮겼다고 주장하였다(Kenneth G. Lieberthal, *Revolution and Tradition in Tientsin, 1949-1952*, Stanford: Stanford University Press, 1980, p.2).

11) 「關於城市工作的幾個問題」(1949.3.12.), 『劉少奇選集』 上卷, p.419.

12) 「中國共産黨第七屆中央委員會第二次全體會議公報」(1949.3.23.), 『文件選集』 第18冊, pp.194-197.

13) 「把消費城市變成生産城市」(1949.3.17. 『人民日報』 社論), 『文件選集』 第18冊, p.495. 한편, 小林弘二는 7기2중전회의 의의를 단순한 정책적 전환의 차원이 아닌, 장기적인 혁명노선의 근본적인 전환으로서 평가하였다. 그는 새로운 노선을 '都市主導型革命路線'이라 명명하였고, 중공이 이 노선에 입각하여 제1차 5개년계획 시기까지 공업화를 통한 사회주의 달성을 추구했으며, 이러한 노선 전환은 1927년의 농촌중심

1948년부터 도시정책이 재차 강조되기 시작하면서, 공산당 점령하의 도시를 '생산적인 도시'로 변모시키기 위한 일련의 상공업 보호정책도 함께 구체화되었다. 국공내전 후반기에 중공의 정책적 전환점이 된 1947년 12월의 楊家溝 회의에서는 1946년과 1947년에 걸쳐 과격한 군중운동으로 인해 근거지 내에서 발생한 문제들이 논의되었고, 농촌 지주 소유의 도시 상공업 자본에 대한 몰수 및 분배가 농촌뿐만 아니라 도시에서도 발생하고 있다는 점이 확인되었다.[14] 楊家溝 회의는 중공이 이러한 문제점들을 공식적으로 시정하기 시작한 첫 번째 움직임이었고, 이후 1948년부터 본격적으로 토지개혁의 축소와 도시 상공업 자본의 보호를 위한 일련의 정책적 조치가 집행되었다.[15] 회의 참석자들은 毛澤東의 보고문인 <目前形勢和我們的任務>를 사전에 전달받았고, 개회 기간에는 이 문건에 대한 논의가 주로 이루어졌다. 毛澤東은 농촌 토지개혁의 좌경화로 인한 문제를 지적함과 동시에, 도시에서도 노동자들의 이익만 강조하고 중소 자본가와의 관계가 파괴되는 등, 江西 소비에트 시기의 문제가 재현되고 있다는 것을 지적하면서, 이 회의의 목적은 '反右'가 아닌 '새로운 문제', 즉 '좌경의 흐름'을 해결하는 것에 있다고 선언하였다.[16] 또한, 毛澤東은 新民主主義 경제정책의 핵심을 재차 강조하면서, 新民主主義 경제정책의 '3대 강령'으로서, 봉건지주의 토지 몰수 및 분배, 관료자본의 몰수 및 국유화, 민족 상공업의 보호 등을 내세우고, 신민주주의 혁명의 단계에서는 중소 자본가의 존재와 발전이 필요하다는 것을 강조하였다. 특히, 도시에서 시행되고 있는 "지나치게 좋은 노동조건과 높은 소득세율, 토지개혁 과정에서의 상공업자 침범" 등의 정책은 "發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利"의 방침을 따르지 않는, "노동자의 복리만을 목표로 삼는 근시안적이고 편면적인" 것으로 부정되었으며, 毛澤東은 <中國土地法大綱>의 "상공업자의 재산과 그 합법적 영업을 보호하

혁명노선으로의 변화에 맞먹는 역사적 의의를 지닌 것이라고 주장하였다(小林弘二, 『中國革命と都市の解放: 新中國初期の政治過程』, 有斐閣, 1974, 제1장).

14) Lieberthal은 1946~47년의 공산당 도시정책에서 가장 중요한 특징을 두 가지로 정리하였다. 하나는 농촌에서의 계급투쟁에 관한 관점을 도시에 적용하여 노동자들의 모든 요구를 계급투쟁으로써 지지하는 것이며, 다른 하나는 사적 경제부문을 억압하고 공공 경제부문을 대폭 지원・강화하는 것이다. 뿐만 아니라, 이러한 '좌경' 도시정책은 당시 농촌에서 진행되고 있었던 급진적인 토지정책과 보조를 같이 한 것이었다는 점도 지적하였다(Kenneth Lieberthal, "Mao Versus Liu? Policy Towards Industry and Commerce: 1946-1949," *The China Quarterly*, no.47, 1971, pp.497-499).

15) 「中共中央十二月會議的決議」(1947.12.), 『中共中央在西柏坡』, p.280.

16) 陸定一, 「中共中央十二月會議」, 中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會 編, 『解放戰爭戰略進攻—回憶史料』, 解放軍出版社, 1997, pp.26-32.

고, 침범하지 않도록 한다."는 조항을 언급하며 도시 상공업의 보호를 강조하였다.[17]

1948년 1월의 西北野戰軍前線委員會 확대회의에서, 任弼時는 토지개혁의 여러 문제들을 지적하면서 급진노선 수정의 총괄적인 방향을 정리하였다. 특히 상공업 정책과 관련해서는, 상공업자의 재산과 그 합법적 영업을 보호하라는 <中國土地法大綱>의 규정을 준수할 것을 지시하고, 당시 근거지 내에서 횡행하고 있었던 상공업 자본 몰수를 '모험정책'이라 비판하였다. 지주와 부농의 자본이라 하더라도 몰수해서는 안 되며, 이러한 상공업의 존재가 작금의 사회경제에 유익하고, 또 앞으로도 당분간은 私營 상공업의 보호 및 발전이 필요하므로, 기존의 근거지뿐만 아니라 앞으로 점령하게 되는 곳에서도 이 방침을 준수할 것을 강조하였다.[18]

또한, 1948년 2월에 華北과 東北 근거지의 보고를 받은 중공중앙은 '좌경 모험정책'으로 인한 상공업의 피해가 근거지 내에서 널리 발생하고 있으며, 그 피해가 '극도로 위험하고, 용납할 수 없는 정도'에 도달했다고 판단하였다. '봉건제도'를 소멸하는 방법을 도시에 적용한 것, 지주의 '봉건적' 착취와 상공업 자산을 구분하지 않은 것, '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'의 '정확한 방침'을 적용하지 않아 도시 상공업을 실질적으로 파괴한 것 등에 대한 날선 비판이 이루어졌고, 중공중앙은 각 산하 단위에 정책의 '정확한' 집행을 요구하였다.[19] 毛澤東은 정치적으로 동요해왔던 민족부르주아지들의 지지를 획득하기 위해서는 그들의 경제적 지위를 보호해주어야 한다는 입장을 피력하였으며,[20] 중공은 일본과 국민당이 민

---

17) 「目前形勢和我們的任務—一九四七年十二月二十五日在中共中央會議上的報告」(1947.12.25.),『毛澤東集』第10卷, pp.107-110. 한편, 도시정책과 상공업 보호정책에 대한 강조는, 동시에 농촌정책과의 차별성에 주목하는 계기가 되기도 하였다. 1948년 7월 3일에 중공중앙이 晋綏分局과 西北局, 華北軍區 등에 보낸 전보에서는, 도시와 농촌에 대한 정책이나 공작방식이 엄격히 구분되어야 한다는 점이 강조되어 있다. 특히 '貧雇農을 골간으로' 삼는 농촌의 방식을 도시에도 적용하는 것은 '완전히 틀린 것'으로 규정되었다(劉崇文 主編,『劉少奇年譜, 1898-1969』(下), 北京: 中央文獻出版社, 1996, p.152).

18) 「土地改革中的幾個問題」(1948.1.12.), 中共中央文獻編輯委員會 編,『任弼時選集』, 北京: 人民出版社, 1987, pp.428-430.

19) 「中共中央關於保護工商業問題的指示」(1948.2.), 華北解放區財政經濟史資料選編編輯組・山西省檔案館・河北省檔案館 等編,『華北解放區財政經濟史資料選編』第2輯, 北京: 中國財政經濟出版社, 1996(이하 '『華北解放區資料選編』'으로 약칭), pp.537-538.

20) 「關於民族資産階級和開明紳士問題」(1948.3.1.), 『毛澤東選集』 第4卷, p.1289. 실제로 중공은 1948년 초에 상공업 영업세를 인하함으로써, 중공의 경제정책에 의구심을 갖고 있었던 상공업자들을 안심시키고 이들의 경제활동을 진작시키고자 하였다(「中央對"晋綏分局關於糾正'左'的工商業政策辦法"的批示」(1948.2.4.), 『文件選集』 第17冊,

간으로부터 몰수했던 산업자본은 원 소유주들에게 분배하도록 하되, 그 밖의 자본을 분배하는 것은 일절 금지하였다. "좌경 모험주의적인 방법은 더욱 크고 더욱 오래 지속되는 곤경을 초래할 뿐"이라면서, 도시 생산의 회복과 발전을 핵심 과제로 제시했기 때문이다.[21] 생산을 발전시키는 것이 모든 정책의 기본적인 출발점이 되었고, 이에 어긋나는 정책들은 '잘못된 정책'이자, '좌경 모험주의'로 규정되었던 것이다.[22]

이러한 방침에 따라, 중공은 급진적 토지개혁의 와중에 타격을 입었던 지주들의 도시 상공업 자본을 보호하기 위한 방안을 모색하였다. 中央工作委員會에서 鄧子恢에게 보낸 지시의 내용은 이를 압축적으로 보여준다.

> 지주가 경영하는 工商業에 대해서는 아래와 같은 관점을 견지해야 한다.
> (1) 국민경제에 유익한 일체의 개인 工商業은 보호한다.
> (2) 과거에 지주와 부농들에게 工商業 경영을 장려했던 방법은 정확한 것이며, 앞으로도 계속해서 장려해야 한다.
> (3) 지주와 부농의 工商業에 대해서는 일괄적으로 보호해야지, 일괄 몰수해서는 안 된다. 관료자본이나 진정한 반혁명분자의 工商業만 몰수하되, 몰수한 것도 분산시키거나 停廢시켜서는 안 된다.
> (4) 華中에서 지주와 부농의 工商業을 일괄적으로 淸算하는 정책은 잘못된 것이다.
> (5) 지주와 부농의 工商業을 보호한다는 전제 위에서, 경우에 따라 그들에게 땅을 분배하지 않거나, 혹은 조금만 분배하는 것은 괜찮다.[23]

이러한 조치는 陝甘寧邊區에서도 시행되었다. 邊區정부는 1947년의 胡宗南 부대의 공격으로 피해를 입은 지주들의 상공업 자산을 회복하는 데 도움을 주기로 하

---

pp.24-25).

21) 「城市的社會改革」(1948.7. 新華社 社論), 紅棉出版社 編, 『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949, pp.13-15.

22) 陳伯達, 「發電工業的勞動政策與稅收政策」, 陳伯達 等, 『關於工商業的政策』, 香港: 中國出版社, 1948, pp.17-21. 1948년에 毛澤東은 새로 점령한 지역('新區')에서 실질적인 사회개혁을 추진하는 것보다는, 그 지역을 안정시키면서 생산을 회복하는 것을 우선시하였다. 도시정책 역시 이 맥락에서 이해할 수 있으며, 이때 제기된 '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'의 정책에 대해서는 중공 지도부 내에서 공감대가 형성되어 있었다(James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou: The Transformation of City and Cadre, 1949-1954*, Honolulu: University of Hawaii Press, 2004, pp.12-16).

23) 「中央工委關於對地主經營工商業的政策給鄧子恢的指示」(1948.1.25.), 『文件選集』 第17冊, p.18.

였으며, 지주나 부농이 경영하는 상공업의 영업세를 면제해줌으로써 그들의 경제 활동을 진작시키고자 하였다.[24]

뿐만 아니라, 1948년 10월에 華北局은 太原에 대한 接管방침을 제정하면서, 공산당의 농촌 근거지를 탈출하여 太原으로 도피해온 지주와 부농들 중에서, 스스로 노동하거나 상공업을 경영하여 생활을 유지할 수 있는 자들은 계속해서 太原에 머무를 수 있도록 허용하였고, 그들을 강제로 귀향시키지 못하게 하였다. 또한, 반대로 농촌에서 太原으로 사람들을 파견하여 도망친 '투쟁대상'들을 수색하는 것도 모두 금지하도록 하였다.[25] 즉, 지주나 부농이 도시에서 경영하거나 소유하고 있는 상공업 자본에 대해서는, '반혁명분자'의 것을 제외하고는, 일반적으로 그 소유권이나 경영권을 보호하도록 하고, 오히려 그들의 경영활동을 더욱 장려하도록 한 것이다. 그리고 太原의 사례에서도 나타나듯이, 중공은 도시로 도망쳐온 '투쟁대상'들을 농촌으로 돌려보내 그들이 처분을 받게 하는 것보다는, 그들을 도시에 남겨 그들로 하여금 상공업에 종사하도록 하는 것을 더 선호하였던 것이다.

도시 상공업을 보호하고 육성해야 하는 이유에 대해서는 몇 가지 해석이 제시되었다. 李立三은 일반 자본가의 상공업 자본을 보호해야 하는 이유를 지주의 토지재산과 비교하여 설명하였다. 농촌의 토지는 처음부터 분산되어 있었고, 기존에도 이미 농민들에게 소작을 주어 분산적으로 경영하고 있었기 때문에, 지주의 토지를 몰수해서 농민들에게 분배한다 하더라도 생산에 지장을 초래하지 않으며, 오히려 농민들의 생산의욕을 더욱 고취하여 농업생산을 향상시킬 수 있지만, 공장이나 상점 같은 자본가의 상공업 자산은 분배 자체가 불가능할 뿐만 아니라, 분배하게 된다면 결국 영업이 중단됨으로써 노동자들의 대량 실업을 초래할 것이기 때문에, 결국 노동자들에게 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 오히려 해로운 결과를 가져온다는 것이다. 또한, 그동안 노동자들의 생활이 어려웠던 이유는 제국주의・봉건주의・관료자본의 착취, 일반 자본가의 착취, 공업생산의 침체에 있었는데, 앞의 두 가지 요소는 '解放區'에서 이미 제거되었으므로, 결국 공업생산의 발달에 주력해야만 노동자들의 생활여건을 개선할 수 있다는 것이다.[26]

---

24) 「陝甘寧邊區政府關於保護工商業佈告」(1948), 東北書店 編, 『城市政策彙編』, 東北書店, 1948, p.15.

25) 「中共華北局關於接管太原的決定」(1948.10.15.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, p.394.

26) 李立三, 『關於發展生產勞資兩利政策的幾點說明』, 天津: 知識書店, 1949, pp.4-5. 이러한 논리는 당의 공식적인 입장이 되었고, 다른 자료에서도 종종 등장한다(林輝, 『怎樣管理企業』, 香港: 新經濟建設叢書出版社, 1949, pp.3-5). 한편, 일반 자본가에 대한 이와 같은 보호정책은 스탈린으로부터도 지지와 승인을 받았다(楊奎松, 「共産黨のブ

상공업 보호정책을 취해야 하는 또 다른 이유로서, 중공은 당시 국영경제와 합작사의 발달 수준이 아직 미약하기 때문에, 경제성장을 위해서는 자본주의 私營경제의 발달이 필요한 것이라고 판단하였다. 중공중앙은 '國計民生에 유익한 私人資本經濟'를 제약해서는 안 되며, 이를 '淸算하거나 均分하는 오류'를 다시 범해서는 결코 안 된다는 것을 강조하면서, '國計民生에 무익한 상업 자본'마저도 일방적으로 몰수하지 않고, 법적・정책적 조치를 통해서 해당 자본이 농・공업의 생산경제에 투입되도록 유도하는 방침을 채택하였다. 물론 자본주의 경제의 무한 확대를 제약하기 위한 '투쟁'도 함께 진행되어야 했지만, 이러한 '투쟁'도 장기적이고 경제적인, 평화적인 방식을 통해서 이루어져야 하며, 행정적인 '타격'을 가해서는 안 된다는 점이 강조되었다.[27]

한편, 당 중앙의 정책적 중심이 상공업 보호로 옮겨가면서, 근거지의 각급 단위에서도 새로운 방침을 적용하기 위한 회의들이 개최되었다. 이를 통해 과거 상공업 정책에 대한 평가와 향후 방침에 대한 논의가 이루어졌는데, 이는 北平 지하공작을 관할하고 있었던 晋察冀中央局에서도 예외는 아니었다.[28] 1948년 4월 8일자의 지시를 통해서, 晋察冀邊區政府는 다음과 같이 지시하였다. 첫째, 邊區정부의 법률을 준수하는 모든 공장과 상점에 대해서는 그 재산권과 경영권, 영업권을 보장하여, 어떠한 개인이나 단체도 개입하지 못하도록 한다. 둘째, 지주나 부농이 겸업하는 상공업과 관련된 토지재산은 몰수하여 분배할 수 없다. 셋째, 지주와 부농이 자신의 토지재산을 상공업에 투자하여 실제로 경영을 하고 있다면, 그 재산은 몰수하여 분배할 수 없다. 넷째, 관료자본과 전범들의 상공업 재산은 縣・市 인민법원의 판결을 통해서 정부에서 처리한다. 다섯째, 지주와 부농 가정의 수공업 관련 기계는 몰수하여 분배할 수 없다. 다만, 해당 가정의 노동력이 부족하여 기계를 모두 가동하지 못하는 경우에는, 여분의 기계를 農會에서 접수하여 분배할 수

ルジョアジー政策の變轉」, 久保亨 編, 『1949年前後の中國』, 東京: 汲古書院, 2006, p.112).

27) 「中共中央東北局在九月高級幹部會議上提出的關於東北經濟構成及經濟建設基本方針的提綱」(1948.9.), 『中共中央在西柏坡』, pp.638-640. 또한, 중공은 생산의 발달과 도시경제의 안정이 接管의 성패를 가르는 가장 핵심적인 요소라고 보았다(楊言, 「人民政府怎樣接管城市」, 賴志衍 編, 『接管城市的工作經驗』, 廣州: 人民出版社, 1949, pp.39-40).

28) 역시 北平으로 간부를 보내 지하공작을 추진하던 冀中區에서도, 1948년 3월 6일부터 20일까지 제1차 공업회의가 개최되어, 과거의 '좌경 모험주의'에 대한 비판과 함께, 생산의 회복 및 발전을 위한 상공업 보호방침이 확정되었다(「冀中區工業會議關於當前發展工業的幾個基本問題的結論」(1948.3.25.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.1130-1139).

있다. 여섯째, 토지개혁 중에 이미 몰수된 공장이나 作坊, 상점 중에서 아직 분배되지 않은 것이 있다면 원 주인에게 상환하도록 하며, 이미 분배된 것들도 가급적 해체되거나 파괴되지 않도록 보호한다. 일곱째, 상공업자 사이의 채권·채무는 계속 유지하며, 상공업자와 농민 사이의 정상적인 채권·채무관계도 계속 유지한다. 여덟째, 상공업에 대한 과세는 그 생산과 경영을 방해하지 않는 선에서 집행한다. 아홉째, 자본가는 노동자들의 생활을 적당히 개선시켜주고 정부의 법률을 준수해야 하며, 노동자는 적극적으로 노동에 임하여 자본가의 정당한 이윤을 보장해주어야 한다. 열 번째, 공장과 作坊, 상점, 수공업자들이 견습공을 많이 거느리도록 장려한다. 경제적 여건이 허용하는 선에서 견습공들의 생활을 개선해주고 '봉건적인 대우'를 폐지하는 것 외에는, 과거의 일반적인 관습을 따르도록 한다.[29]

1948년 6월의 華北工商會議에서도 도시 상공업의 발전을 위한 정책들이 포괄적으로 논의되었다.[30] 회의에서는 토지개혁의 과정에서 상공업을 침범한 현상에 대한 비판이 이루어졌고, '國計民生에 유리한' 상공업을 발전시킨다는 방침이 명시되었으며, 공영기업 중의 '농업사회주의 사상'으로 인한 문제점들이 지적되었다. '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'의 '總方針' 아래, 이를 관철시키기 위한 구체적인 정책과 조례들이 마련되었다.[31] 특히 새로 점령한 도시의 상공업을 보호하기 위한 정책들도 구체화되었다. 공장과 상점, 은행, 학교, 병원, 건물, 창고 등 개인의 자산 일체는 법률에 의해 보호하도록 하였고, 오로지 人民法院에 의하여 '漢奸'이나 '特務' 등으로 규정된 자들에 대해서만 제한적으로 몰수를 허락하였다. 군

---

29) 「晋察冀邊府保護工商業指示」(1948.4.8.), 陳伯達 等, 『關於工商業的政策』, 香港: 中國出版社, 1948, pp.50-51. 이와 유사한 내용은 1948년 4월 19일에 薄一波가 상공업 문제에 관하여 毛澤東에게 보고한 문건에도 등장한다(「薄一波關於發展工商業的報告」(1948.4.19.), 『共和國鄒型』, pp.293-295).

30) 華北工商會議의 개최 목적은 근거지 내의 상공업을 발전시키기 위하여 과거 공작의 경험을 평가하고 향후의 방침을 정립하는 것이었다. 朱德의 대회 발언에서도 나타나듯이, 당의 모든 정책 중에서 생산의 발전을 위한 정책이 가장 중요한 것으로 규정되었고, 국영경제와 私營경제, 합작사로 구성되는 '신민주주의 경제질서'의 수립이 강조되면서 私營경제의 필요성이 부각되었다(「朱德在華北工商會議上的講話」(1948.5.21.), 『華北解放區資料選編』 第2輯, pp.679-684).

31) 「董主席在華北人民政府第二次委員會會議上關於本府成立以來的工作概況報告(節錄)」(1949.2.1.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, p.476. 간부 평가의 기준도 '혁명관점'에서 '생산발전' 중심으로 옮겨갔다. 정치의식이나 혁명경력 등으로 간부를 평가하는 것이 아니라, 기술과 업무능력이 중시되기 시작한 것이다. 간부의 기준인 '德'(정치적 품성), '才'(업무능력), '資'(혁명경력)의 중요도는 '才>德>資'로 변화되어갔다(小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, pp.298-299).

중운동은 새로운 정부가 통치력을 확립할 때까지 제한하도록 하였고, 오직 상공업 보호정책을 집행하기 위한 방편으로서의 군중운동만 허용되었다. '開倉濟貧', 임금 인상, 노동시간 단축 등의 구호는 제기하지 못하도록 하였으며, 이러한 문제들은 오로지 생산의 회복 및 발전이 이루어져야 달성될 수 있는 것으로 설명되었다. 기관이나 인접 농촌지역에서 필요한 물자는 시정부에서 물자처리기관과 협의하여 통일적으로 구입하도록 하였으며, 별도로 도시를 출입하며 자율적으로 물자를 구매하는 것도 금지되었다.[32]

또한, 1948년 8월의 華北臨時人民代表大會에서 통과된 華北人民政府의 시정방침에서는 '각 항목의 건설공작'을 시작하는 것이 전체적인 정책 목표로서 설정되었는데, 경제방면에서는 도시 노동자에 공급할 식량과 공업 회복에 사용할 농업원료를 확보하기 위하여 농업 생산력을 향상시킬 것, 아울러 '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'의 방침 아래 상공업을 발전시킬 것 등이 핵심적인 정책으로 규정되었다.[33] 특히, '평균주의'와 '救濟觀點', '貧雇成份論' 등과 같은 '農業社會主義思想'이 부정되었고, 새로 점령한 도시의 기존 직원과 노동자들도 신민주주의에 반대하지 않는 한, '原職原薪'을 유지하도록 하였다. 또한, 職工운동은 '근시안적이고 편면적인 노동자 복리'가 아닌, 생산의 회복 및 발전을 목표로 삼도록 하였다.[34] 토지개혁 중에 발생한 '좌경 편향'의 폐해를 극복하고 회복하는 것이 華北人民政府 경제정책의 중요한 과제가 되었으며, 공영기업에서 나타난 '농업사회주의' 현상, 산업설비의 분산, 공장 경영의 '無정부·無기율', '貧雇農노선'에 입각한 인사관리 등의 현상에 대한 비판이 이루어졌다. 아울러 그 대안으로서는 기존에 활

---

32) 「晋察冀邊區行政委員會晋冀魯豫邊區政府頒發華北工商會議工商政策草案」(1948.6.27.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.328-330. 한편, 東北解放區에서도 1948년 7월의 東北行政委員會 제2차 행정회의를 기점으로 공업 생산의 비중이 더욱 강조되어, 생산의 중심이 농업에서 공업으로 옮겨갔다고 한다(「東北三年來的政府工作報告」(1949.8.21.), 東北解放區財政經濟史編寫組 編, 『東北解放區財政經濟史資料選編』 第1輯, 黑龍江人民出版社, 1988(이하 '『東北解放區資料選編』'으로 약칭), p.128).

33) 이러한 입장은 약 15개월 전인 1947년 5월의 華北財政經濟會議에서 결정된 것과는 매우 대조적인 것이었다. 당시에는 과거와 장래의 재정경제 건설의 핵심은 농촌과 농업에 있다는 전제 위에서, 자급경제를 건설하기 위해서는 토지개혁과 생산의 조직화를 통해서 농업 및 수공업 생산의 발달을 이끌어내야 한다고 보았다. 이 회의에서 도시 상공업에 대한 논의는 부차적인 것이었고, 그나마 '농촌과 농민에 복무해야 하는 것'으로 규정되었다(「華北財政經濟會議綜合報告」(1947.5.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.278-294).

34) 「薄一波在華北臨時人民代表大會上關於華北人民政府施政方針的建議」(1948.8.11.), 『共和國鄒型』, pp.112-122.

용되고 있었던 노동제도와 임금제도, 공장 경영원칙, 노동 관행 등을 그대로 유지하면서, 적절한 상벌관리를 통해서 생산성 제고에 기여한 사람들은 포상하고, 노동기율을 위배한 사람들은 처벌하도록 하는 방침이 채택되었다.[35]

한편, 1948년부터 도시 상공업 보호방침이 강조되면서, 이전과는 전혀 다른 새로운 문제들도 나타났다. 華北局의 보고에 의하면, 여러 도시들에서 당원들이 자본가와 私營 상공업에 대한 지원에만 유념하면서, 노동자들에 대한 공작과 조직화는 등한시하는 등, 이른바 '忘本思想'으로 인한 문제들이 출현했다고 한다. 1948년 3월부터 10월까지 人民銀行의 대출액 중 私商에 대한 대출이 합작사에 대한 것보다 훨씬 많았고, 1948년 하반기 冀魯豫銀行의 대출액 중 96%가 개인에게 제공되었다. 이러한 '문제점'들은 1948년 중반의 華北工商會議 이후에 가서야 시정되기 시작하였고, 私營 상공업에 대한 지원은 '國計民生에 유익한' 것으로만 제한되었다.[36] 특히 毛澤東은 劉少奇에게 보낸 편지 속에서, 현재 중공이 채택하고 있는 개인 자본 보호방침은 '國計民生에 유익한' 부분에만 한정되어야 하며, 모든 개인 자본을 '國計民生에 유익한' 방향으로 유입되도록 만들기 위하여 '끊임없는 투쟁'이 필요하다는 것을 강조하기도 하였다.[37]

사실, 私營기업이나 상공업에 대한 중공의 보호정책은 이때 처음 등장한 것은 아니다. 적어도 중공이 공식적으로 신민주주의 정책을 채택한 이후로는, 줄곧 개인 기업의 정상적인 경제활동을 보호하는 것을 정책으로 제시해왔기 때문이다. 1946년 초에 중공중앙이 당시 華中分局 서기였던 鄧子恢에게 보낸 지시를 보면, 자발적으로 국민당과 합작하지 않았던 私營기업에 대해서는 그 자본과 정상적인 경영활동을 보장하도록 했을 뿐만 아니라, 자금과 유통, 세금과 무역, 손실 보전 등의 여러 방면에서 정부 차원에서 지원할 것을 규정하기도 하였다.[38] 그리고 토지개혁의 확산이 정점으로 치닫고 있었던 1947년 5월의 華北財政經濟會議에서도, 도시 상공업에 대해서는 보호와 지원의 방침이 명시되어 있었다.[39]

---

35) 「中共中央華北局關於政權・財經・敎育等方針政策的報告」(1948.10.29.), 『共和國鄒型』, p.151, p.153.

36) 「中共華北局關於城市工作和整黨工作向毛主席・黨中央的報告」(1949.2.5.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.460-461; 「董主席在華北人民政府第二次委員會會議上關於本府成立以來的工作概況報告(節錄)」(1949.2.1.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, p.476.

37) 「致劉少奇」(1948.10.26.), 中共中央文獻研究室 編, 『毛澤東書信選集』, 北京: 人民出版社, 1983, pp.306-307.

38) 「中央關於對私人企業的政策方針問題給鄧子恢的指示」(1946.2.5.), 『統一戰線文件選編』, pp.74-75.

39) 「華北財政經濟會議綜合報告」(1947.5.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.292-293. 토지

다만 이러한 정책은 국공내전 전반기에 농촌의 토지개혁이 급진적으로 전개되면서, 사실상 형식적인 것에 그치게 되었던 것이다. 당 차원에서도 토지개혁과 농민동원이 우선적으로 강조되었고, 농민들이 도시로 몰려가 부재지주의 상공업 자본을 몰수하는 현상도 간부들의 묵인 아래 널리 발생하였다. 이는 군사정세가 중공에 불리했던 국공내전 전반기에, 장기간 점령이 불가능한 도시에서는 그 자산과 설비를 농촌근거지로 반출해온다는 정책과 일맥상통하는 것이기도 하였다.[40] 하지만 1948년 이후로 기존의 급진주의 노선에 제동이 걸리면서 상공업 보호정책이 강조되기 시작하였고, 이는 장기 점령이 어려울 것으로 보이는 도시에 대한 정책에도 적용되기 시작하였다. 즉, 국공내전 전반기와 달리, 중공은 도시의 현재 상태를 최대한 유지하도록 하여, 인원과 물자에 대한 체포 및 몰수를 최소화하려 했던 것이다.[41] 무력 저항하는 적군을 제외하고는, '特務分子'를 포함한 그 누구도 체포하지 못하게 하였고, 경찰의 무기도 몰수하지 못하게 하였으며, 모든 기업과 시설에 대해서도 몰수가 아닌 '보호'만을 허용하였다. 그 이유는 '관대한 모습'을 통해 시민들에게 긍정적인 인상을 남기고 각종 자산을 철저히 보호함으로써, 나중에 다시 도시를 점령했을 때, 보다 수월하게 도시의 질서를 회복하고 경제를 발전시키기 위한 것이었다.[42] 이 무렵이 되면, 중공은 과거에 비해 확실히 도시정책에 있어서 보다 장기적인 관점에 입각해서 사고하기 시작했던 것으로 보인다.[43] 戰況의

개혁이 확산되던 시기에도, 邊區 내 대부분의 공업에 대해서는 그 생산을 지원하기 위한 우대조치들이 제도적으로는 마련되어 있었다(「晋察冀邊區行政委員會公布晋察冀邊區保護與發展民族工業暫行辦法」(1946.8.4.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.1120-1121).

40) 「中央關於新解放城市工作的指示」(1945.9.2.), 『文件選集』 第15冊, pp.263-265. 한편, Pepper는 국공내전 초기의 張家口에서는 공산당의 통치 아래 자본가와 노동자의 이익을 모두 만족시키려는 시도가 이루어졌지만, 1년 만에 국민당이 張家口를 점령하면서 결국 실패로 끝났다고 보았다. 반면, 다른 도시들에서는 노동자들의 이익을 최대화하는 정책이 취해졌고, 1948년 이후로는 하얼빈을 중심으로 정책 중점이 생산증가로 옮겨가면서, 이러한 흐름이 전 '해방구'로 확대되었다고 평가하였다(Suzanne Pepper, *Civil War in China: The Political Struggle, 1945-1949*, 2nd ed., Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 1999, pp.351-364).

41) 「城市的社會改革」(1948.7. 新華社 社論), 紅棉出版社 編, 『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949, pp.13-15.

42) 「中央軍委關於攻克開封後的各項政策給粟裕等電」(1948.6.19.), 『文件選集』 第17冊, pp.217-218.

43) 한편, 당시 민족자본가에 대한 보호정책은 단기간의 정책목표로 책정되어 있었던 것으로 보인다. 劉少奇는 1949년 2월 3일에 미코얀과의 회담에서, 민족자본가의 개인기업에 대해서는 '1~2년 후에 국유화계획을 실행할 때' 그 운명을 결정할 것이라는

好轉과 통일정권 건설의 전망이 도시정책에 대한 중공의 태도에 변화를 가져왔던 것이다.

Ⅱ. 도시 接管정책의 구체화

1. '생산의 회복 및 발전'을 위한 接管정책

'發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'를 핵심으로 하는 도시정책의 정확한 집행을 강조하는 새로운 상황에서, 毛澤東은 1948년 4월 8일에 洛陽의 前線司令部에 전보를 보내서 다음과 같은 接管방침을 하달하였다. ①국민당 통치기구의 '淸算'에 신중할 것. ②'관료자본'을 명확히 규정하여, 국민당원이 소유한 상공업 자산 전부를 몰수하지는 말 것. ③농민들이 도시로 가서 지주에 대한 청산투쟁을 실시하는 것을 금지할 것. ④입성 이후에 임금 인상, 노동시간 단축 등의 구호를 경솔하게 제기하지 말 것. ⑤'민주개혁'과 생활여건 향상을 위한 투쟁에 시민들을 성급히 동원하지 말 것. ⑥도시에서 사용될 식량과 연료를 계획적으로 준비할 것. ⑦국민당원과 三靑團員은 반드시 검열하여 등록시킬 것. ⑧어떤 형태의 생산설비도 파괴하지 말고, 소비 물자를 낭비하지 말 것. ⑨市委書記와 市長은 소속 간부들에게 도시정책에 대해 명확히 교육할 것 등이다.[44] 이 문건은 중공 지도부에서 도시 接管정책을 비교적 구체적으로 언급한 최초의 문건이라 볼 수 있다. 상공업 보호를 강조하는 도시정책에 대한 포괄적인 모색은 1947년 말부터 지속적으로 제기되어왔지만, 구체적인 接管방침에 대해서는 그동안 충분히 다뤄지지 않았기 때문이다.

이후 공산당의 도시 接管정책은 꾸준히 구체화되었고, 1949년 1월에 北平과 天

언급을 하였다. 이에 미코얀 역시 이러한 기업들에 대해서는 정권이 공고해진 후에 다시 처리할 것을 제안하였다(尼・特・費德林, 伊・弗・科瓦廖夫 等著, 彭卓吾 譯,『毛澤東與斯大林・赫魯曉夫交往錄』, 北京: 東方出版社, 2004, p.49). 한편, 楊奎松 역시 건국을 전후한 시기에 민족자본가에 대한 중공의 입장이 어떻게 변모했는지 추적하면서, 중공이 근본적으로 이들에 대해 경계하는 입장을 갖고 있었음을 지적하였다(楊奎松,「建國前後中國共産黨對資産階級政策的演變」,『近代史研究』2006-2).

44)「再克洛陽後給洛陽前線指揮部的電報」(1948.4.8.),『毛澤東選集』第4卷, pp.1323-1325. 이 전보는 나중에 입성을 앞둔 인민해방군 부대와 接管간부들의 주요 학습자료로 활용되기도 하였다(James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, pp.14-15).

津에서의 경험이 추가되면서, 1949년 4월의 渡江戰役을 전후한 시점에는 더욱 완성된 모습을 갖추게 되었다. 양자강 도하를 앞두고, 華東局에서는 江南지역의 도시들에서 시행할 接管정책의 내용을 정리하였는데, 그 요점은 다음과 같았다.

①인구 5만 명 이상의 도시나 공업지역에서는 일시적으로 군사관리제도를 시행한다. 입성부대 지휘기관의 軍政 간부와 해당 지방의 黨政간부로 軍事管制委員會를 구성하며, 軍管會는 최고 권력기관으로서, 저항세력의 숙청과 질서 확립, 정권 건설 등의 '기본임무'를 수행한다. 임무 수행을 완수하고 市政기관이 수립되면, 상급 단위의 비준을 받아 軍管會를 취소한다.

②軍管會의 통제 아래 시정부를 건립하여, 시정부의 명의로 당의 각종 接管정책을 시행한다. 接管 전에 도시의 상황에 대해 정확히 조사하고, 軍管會에서는 교육 훈련을 받은 경비부대나 공안병력을 파견하여 각종 시설을 보호한다. 식량과 석탄, 전력의 공급에 주의하며, 물가와 교통질서를 신속히 회복한다. 공영 기업과 공공기관을 신속히 接管하고, 原職原薪에 입각하여 생산을 재개한다.

③입성 부대의 병사와 모든 接管 인원에 대해서, 반복적으로 당의 接管정책과 기율에 대한 교육을 실시한다. (a)軍管會에서 발급한 통행증이 없으면, 그 누구도 市區와 工廠區에 출입하지 못한다. (b)모든 공작인원은 '三大紀律, 八項注意'와 인민해방군에서 반포한 각종 入城守則을 준수한다. (c)입성부대는 상공업을 보호할 책임만 있으며, 몰수하여 처리할 권한은 없다. 탄약과 폭탄 등의 인화성 물질을 제외하고, 어떠한 기기나 물자도 시외로 반출하는 것을 금지한다. (d)무력으로 저항하는 자들이나 중요한 特務와 전범 등을 제외하고, 사람을 때리거나 체포할 수 없다. (e)모든 부대는 전장에 흩어진 탄약과 무기를 수집할 책임이 있지만, 이를 단독으로 처리할 권한은 없다. 또한 각 부대의 후방 보급인원이 본인의 직무에서 이탈하여 투기를 하거나, 물자를 함부로 차지해서는 안 된다. (f)모든 인원은 軍管會에서 지정한 건물에 투숙해야 하며, 물자와 설비를 보호해야 한다. (g)전투가 종결된 후에는 치안 유지에 필요한 최소 병력을 제외하고, 나머지 병력은 모두 시외로 철수한다. 시내의 병력은 軍管會의 허가 없이 발포할 수 없다. (h)모든 인원은 거래를 공정하게 해야 하며, 대중교통이나 오락시설을 이용할 때에는 모두 표를 구입해야 한다. (i)모든 인원은 소박한 작풍을 지키고, 부패한 행동을 해서는 안 된다. (j)신상필벌을 강화한다.

④노동계급에 의존하면서, 연대할 수 있는 모든 세력과 연대한다. 또한, 江南에 진출한 초기에는 각 도시에 대해서 계통별로 接管하되, 전면적인 사회개혁을 실시해서는 안 되며, 다음과 같은 정책을 실시한다. (a)관료자본 및 공공 기업의 설비와 자산은 일률적으로 接管해야 한다. 이때 '自上而下, 按照系統, 原封不動, 整套接收'의 방식에 따르되, '自下而上'의 방법도 병행한다. 일부 '破壞分子'를

제외한 나머지 직원은 모두 留任시킨다. 軍管會는 생산을 감독하기만 하고, 직접 개입을 하지는 않는다. 만약 기업의 주요 간부직이 결원이 되면, 해당 기업 내의 인원 중에서 충원한다. 기업의 기존 제도와 조직은 그대로 둔다. (b)私營기업과 모든 민족자본은 일률적으로 보호한다. '公私兼顧, 勞資兩利'의 방침을 실행하여, 노동자들이 과도한 요구를 제시하는 것으로 인하여 경제에 악영향을 끼치지 못하게 하되, 동시에 노동자들에 대한 처우가 악화되는 것도 방지한다. (c)국민당과 三青團 등의 '반동조직'은 모두 해산하며, 모든 자산과 자료를 압수한다. 국민당 기관의 인원 중 인민정부의 법을 충실히 따르는 자는 체포하지 않고, 그 중에 능력이 있는 자들은 교육을 실시한 후 등용한다. 保甲인원도 치안 확보에 일시적으로 활용한다. (d)학교 등 문화·교육기관은 일률적으로 보호하고, 일단 현상을 유지하면서 점진적으로 개량하도록 한다. (e)各界代表會를 설립하여, 군사관제 시기에 軍管會와 시정부가 정책을 전달하고 군중과 연계할 수 있는 매개로 삼는다. (f)人民票를 본위화폐로 삼고, 金元券은 人民票와 태환하여 구축한다. (g)대도시 점령 후에는 곧바로 신문과 방송 등을 통해 정책을 선전한다. '반동단체'나 '반동적인' 성향의 매체는 모두 몰수하여 폐지한다. 나머지 개인 언론매체는 모두 登記하여 인민정부의 감독 아래 계속 운영한다. (h)수감 중인 죄수는 심사를 통하여 석방하고, '革命分子'는 곧바로 석방한다. 사법기관에 대한 接管은 平津의 원칙에 따른다. (i)새로 점령한 도시에서는 일단 기존의 세제에 따라 징세하며, 기존의 징세 인력도 잠시 활용한다. (j)公共房産管理委員會를 설립하여 공공건물을 통일적으로 분배한다. 공공건물과 그에 부속된 모든 자산은 이 위원회에 登記하여 국가재산으로 관리한다. 개인의 건물에 대해서는, 잠시 기존의 임대제도와 임대료를 인정한다. (k)자본주의 국가의 외교기관과 인원에 대해서는, 해당 국가들과 정식으로 수교할 때까지는 그 지위를 인정하지 않고 단순한 외국 僑民으로서 대우하되, 모두 보호해야 한다.[45]

또한, 중공은 江南의 도시들에 대한 전면적인 공세를 앞두고, 새로 점령하게 될 도시들에서 취할 接管방침을 1949년 4월 25일에 <解放軍總部約法八章>에 담아 발표했는데, 그 주요 내용은 다음과 같았다. 첫째, 전체 인민의 생명과 재산을 보호하고, 질서를 지키고 인민해방군에 협력하는 모든 인민들과 합작한다. 둘째, 민족工農商牧業을 보호하고, 개인이 경영하는 모든 공장과 상점, 은행, 창고, 선박, 馬頭, 농장, 목장 등을 일률적으로 보호한다. 셋째, 관료자본을 몰수한다. 그 중에 민족자본가의 지분이 포함되어 있으면 그 소유권을 인정한다. 관료자본 기업에서 일

45) 「華東局關於接管江南城市的指示(草案)」(1949.4.1.), 『文件選集』 第18冊, pp.237-244. 이 초안은 약간의 수정·보충사항과 함께 당 중앙의 승인을 받았다(「中央對華東局關於接管江南城市指示草案的批示」(1949.4.25.), 『文件選集』第18冊, pp.235-237).

하는 모든 직원들은 인민정부가 接管할 때까지 업무를 지속하고 자산을 보존하며, 원하는 경우에는 接管 이후에도 계속 일할 수 있다. 넷째, 모든 학교와 병원, 문화·교육기관, 체육시설, 공익사업 등을 보호한다. 다섯째, 극악한 '반혁명분자'를 제외하고, 국민당의 일반 관리와 參議員, 保甲 인원 등은 무력 저항하지 않으면 체포하지 않으며, 이들은 계속 직책을 유지하면서 자산을 보존하고, 원하는 경우 인민정부에서 일할 수 있다. 여섯째, 치안을 위하여 모든 '散兵游勇'들은 인민해방군이나 인민정부에 투항해야 하며, 투항하면 처벌하지 않는다. 일곱째, 농촌에서는 減租減息을 먼저 시행한 후에 토지분배를 실시하며, 또한 생산에도 노력하여 농민생활을 향상시킴과 동시에 도시로 식량상품을 공급할 수 있도록 한다. 도시의 토지·건물은 농촌의 토지문제와 같은 방식으로 처리해서는 안 된다. 여덟째, 외국僑民의 생명과 재산의 안전을 보장한다.[46]

물론, 上海나 南京 등과 같은 대도시를 관리하기 위한 방침으로서는 보기에 따라 미비하다고 할 수도 있겠지만, 약 1년 전의 洛陽 接管방침과 비교해보면, 위에서 살펴본 1949년 4월 무렵의 接管정책은 그 내용이 상당히 풍부해졌음을 확인할 수 있다. 특히 1947년까지 공산당은 주로 도시에서 자원을 농촌근거지로 반출하거나, 도시 빈민과 인근 농민들을 동원하여 자산을 몰수하고 분배하는 데 치중해왔다는 점을 감안하면, 1948년 이후로 중공이 그동안 사실상 사문화되어왔던 도시 상공업 보호정책을 관철시키기 위하여 비교적 다방면에 걸친 정책적 모색을 해왔음을 알 수 있다. 이하에서는 이에 대해 조금 더 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

도시를 接管할 때 도시경제의 회복 및 발전에 있어서 가장 중요한 것은 기존의 상공업 자산을 어떻게 잘 활용하느냐의 문제일 것이다. 華北人民政府의 시정방침에서는 새로 점령한 도시에 대한 정책의 목표를 '보호와 건설'에 두면서, 이른바 '四大家族'과 기타 주요 전범의 재산, 관료자본의 공장과 상점 등은 몰수하여 국유화하되, 몰수 전에는 반드시 華北人民政府의 비준을 받도록 하였으며, 위의 경우를 제외한 모든 상공업 자산에 대해서는 몰수를 금지하였다. 특히 이전과 크게 달

---

46) 「解放軍總部約法八章」(1949.4.25.), 劉少奇 等, 『新民主主義城市政策』, 香港: 新民主出版社, 1949, pp.39-41. 한편, 이러한 接管정책은 입성부대의 기율을 강화하는 작업과 병행하여 집행되었다. 기존의 '三大紀律, 八項注意'가 우호적인 軍民관계를 확립하는 것에 집중되어 있었다면, 이 무렵에 입성부대에 강조된 기율은 여기에 接管정책의 관철을 보장하기 위한 내용들이 추가되었다. 부대가 접수한 시설이나 물자의 임의처리를 금지한다든지, 건물과 기구의 반출이나 파괴를 금지한다든지, 부대에서 사용하는 가축들을 시내로 들여오는 것을 금지하는 등의 내용이 부대 기율로서 강조되었다(「解放軍第四野戰軍公佈六項入城紀律」, 앞의 책, pp.42-43).

라진 부분은, 몰수한 자산의 경우라도 도시 노동자와 빈민들에게 분배하는 것이 아니라, 생산의 지속과 회복을 위해 軍管會의 관할 아래 두도록 한 점이었다.[47] 즉, 신민주주의 경제정책에 입각해서 볼 때 '몰수해야 할 자산'인 전범 재산과 관료자본에 대해서는, 무분별한 몰수와 분배를 방지하기 위하여 華北人民政府와 軍管會의 적극적인 관할 아래 두면서 생산 재개에 주력하도록 하고, 그 밖의 개인 소유의 상공업 자산에 대해서는 몰수를 일절 금지하도록 한 것이다.

중공은 전범의 재산을 몰수하는 과정에서도 법적 절차에 따를 것을 강조하였다. 당에서 공식적으로 발표한 전범 43명의 재산을 몰수할 때에도, 중공중앙은 전범의 명단이 新華社를 통해 담화문 형식으로 발표되었기 때문에 법률적 근거를 갖추지 못했다고 판단하고, 공식적 자료 조사와 판결을 통해 법적 구속력을 갖추게 될 때까지는 몰수를 금지하기도 하였다.[48] 뿐만 아니라, 몰수된 기업을 接管하는 문제에 대해서도 중공은 신중한 접근법을 채택하였다. 입성 후에는 곧바로 '敵僞物資'를 접수할 별도의 기관을 만들어 질서의 파괴를 방지하고, 모든 산업설비와 공장은 해체되지 않도록 통째로 접수하도록 하였으며, 허가 없이 임의로 물자를 반출하는 등의 '파괴행위'는 금지되었다.[49] 아울러 새로운 시정부에서 간부를 파견하여 접수할 때까지는 기존의 경영자가 생산 및 관리의 책임을 맡게 함으로써 자산의 손실이 발생하거나 생산이 정체되는 것을 방지하도록 하였으며, 軍管會에서 파견한 군사대표에게는 감독의 권한만 부여되었다. 또한 중공은 생산의 회복 및 발전을 위하여 해당 기업의 기존 제도와 조직, 직원들을 그대로 유지하면서, 농촌근거지에서 시행하던 제도를 그대로 적용하는 것을 금지하였다.[50] 彭眞은 공장을 접수한 후에 기존의 노동제도와 노동기율, 임금기준 등을 그대로 유지해야 한다고 주장하면서, 다음과 같이 이야기하였다.

---

47) 「薄一波在華北臨時人民代表大會上關於華北人民政府施政方針的建議」(1948.8.11.), 『共和國雛型』, pp.122-123.

48) 「中共中央關於沒收戰犯財産的指示」(1949.1.26.), 『華北解放區資料選編』 第2輯, p.1482.

49) 실제로 당시 중공이 새로 점령한 몇몇 도시에서는 접수된 자산의 관리에서 문제가 나타나고 있었음이 확인된다. 1948년 9월 1일자의 <東北日報> 社論에서는 이 문제를 지적하면서, 향후 국가재산의 보호 및 관리를 위한 제도를 강화할 것을 제안하고 있다. 철도의 레일을 폐철로 간주하고 枕木을 땔감으로 사용한다든지, 電線을 녹여서 타구와 세숫대야를 만드는 등, 몇몇 도시에서는 간부들의 무지로 인하여 공공자산이 낭비되고 생산에 타격을 입는 현상이 나타났던 것이다(「保護國家財産, 保護公共財産」(1948.9.1.), 紅棉出版社 編, 『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949, pp.19-21).

50) 「晋察冀邊區行政委員會晋冀魯豫邊區政府頒發華北工商會議工商政策草案」(1948.6.27.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, p.329; 「中共中央關於接收官僚資本企業的指示」(1949.1.15.), 『統一戰線文件選編』, pp.238-239.

> 자본가들은 기업 관리에 대해서 다년간의 경험을 축적해왔음을 알아야 한다. 노동자들을 착취하는 것, 고압적인 기초 위에 세워진 노동기율을 제외하면, 그 밖의 분업제도와 임금기준, 노동기율은 모두 생산의 발전에 유익한 것이다.[51]

도시의 부동산 자산에 대해서도 역시 유사한 接管방침이 채택되었다. 공유지와 관료자본의 부동산, 법정에서 전범으로 판결을 받은 자들의 부동산은 몰수하여 시정부에서 관리하도록 하고, 그 외의 개인 부동산에 대해서는 일절 몰수하지 않고 그 소유권을 승인하도록 하였으며, 시정부에서는 법적 규정에 입각하여 일정한 부동산세를 징수하도록 하였다.[52] 또한 軍管會와 시정부는 공공건물의 관리를 위하여 公共房産管理委員會를 구성하고, 이 위원회 산하에 公共房産管理處를 설립하여 모든 공공건물을 관리하도록 하였다. 건물뿐만 아니라 건물 안의 가구와 설비, 의복 등도 일률적으로 해당 위원회에서 접수하여 登記한 후 목록을 작성하도록 하였으며, 각 업무기관의 실제 수요를 고려하여 건물과 가구 등에 대한 통일적인 분배계획을 수립해서 집행하도록 하였다. 각 기관에 할당되고 남은 건물에 대해서는, 위원회에서 공공장소와 문화교육시설로 활용하거나 시민들에게 임대하도록 하였는데, 이때 아무런 대가 없이 빈민들에게 거주 용도로 분배하는 것은 금지하였다.[53]

한편, 새로운 接管정책은 상공업 자본의 보호 및 발전과 함께, 기존의 기술자와 전문가, 직원들에 대해서도 유화적인 입장을 취하였다. 중공중앙 組織部長 彭眞은 北岳區의 도시공작 간부들을 대상으로 입성 후의 공작방침에 관하여 설명하면서, 모든 市政 인원과 산업 인력으로 하여금 원래의 직책에서 계속 직무에 임하게 하고, 경찰 중에서도 交通警과 消防警, 戶籍警은 그대로 유임시키도록 하였다. 일단은 이들을 그대로 유임시킨 후, 계통별 접수가 마무리되면 사안에 따라 처리한다는 것이다. 그에 의하면, 과거에는 공산당이 입성 후에 모든 것을 뒤엎는 '아둔한 방법'을 사용했기 때문에 생산에 큰 타격을 가져왔지만, 이제는 모든 수단을 활용하여 도시질서를 보호하는 것이 중요해졌다.[54]

---

51) 「做好城市工作, 迎接革命的新高潮」(1948.7.6.), 中共中央文獻編輯委員會 編, 『彭眞文選』(1941-1990), 北京: 人民出版社, 1991, p.147.

52) 「中央關於處理鑛山與城市房地産政策問題給中原局的指示」(1948.12.11.), 『文件選集』 第17冊, pp.557-558.

53) 「中共中央關於城市中公共房産問題的決定」(1948.12.20.), 『文件選集』 第17冊, pp.603-608.

54) 「做好城市工作, 迎接革命的新高潮」(1948.7.6.), 『彭眞文選』, pp.146-147.

1948년 8월에 통과된 東北局의 결의문에서는, 사무직과 기술직 등 정신노동에 종사하는 사람들을 '職員'으로, 육체노동에 종사하는 사람들을 '工人'으로 구분하면서, 그동안은 '工人' 동원에 치중해왔지만, 이제는 '職員'의 의식도 많이 개선되었다는 것, 그리고 '職員'도 기업의 불가결한 일부분이라는 것이 강조되었다. 그러면서, 70~90%를 차지하는 '하급직원'에 대해서는 가급적 단결하도록 하고, 기술자와 엔지니어, 전문가 등에 대해서도, 그들이 설령 공산주의에 반대한다 하더라도, 업무에만 충실하면 그들과 단결하도록 하였다. 뿐만 아니라, 일본과 국민당 통치 시기에 형성된 '職員'-'工人' 사이의 모순은 '유혈투쟁'이 아닌, '교육과 개조'의 방식을 통해서 해결하도록 하였는데, 이러한 모든 방침의 기본적인 이유는 '職員'들의 기술과 능력이 경제건설에 보탬이 되기 때문이었다.[55] 공산당의 간부들이 아직 기업 관리에 필요한 능력을 갖추고 있지 못했기 때문에, 자본주의적 경영시스템의 합리적 측면을 비판적으로 수용하고, 장기간의 교육과 개조를 통하여 기존의 직원들을 포섭해야 할 필요성이 제기되었던 것이다. 심지어 과거에 악행을 저지른 자라 하더라도, 다른 사람으로 대체할 수 없는 특수한 능력과 기술을 갖고 있다면, 당국의 관리감독 아래 계속 일하게 하도록 하였다.[56] 뿐만 아니라, 이들은 새로 투입한 농촌 출신의 간부들을 교육하는 데에도 유용한 역할을 할 것으로 기대되기도 하였다.[57] 도시공작의 경험과 능력을 갖춘 간부가 절대적으로 부족했던 상황에서, 중공은 새로 점령한 도시에서 '반동분자'를 제외한 기존의 기업 직원과 공무원, 교직원 등을 대대적으로 활용하려 했던 것이다.[58]

또한 중공중앙은 국민당 黨·政기구에서 일하는 인원과 경찰 등에 대해서도 보

---

55) 「正確處理新接收企業中的職員問題」(1948.8.1.), 『陳雲文選』 第1卷, pp.352-360. 중공중앙은 經理와 工會대표로 企業管理委員會를 구성하고자 했던 華東局의 계획에 개입하여, 工程師와 技師, 직원도 위원회에 포함시킬 것을 지시하였다. 설사 그들이 과거에 국민당에 가입한 경력이 있다 하더라도, 그들을 최대한 이용하도록 하였다(「中央關於應吸收技術人員參加企業管理委員會給華東局的指示」(1948.4.26.), 『文件選集』 第17冊, p.141).

56) 「中央關於修改<接收敵僞和蔣占企業後的改造管理與工運方針的決議>給東北局的指示」(1948.8.23.), 『文件選集』 第17冊, pp.313-317. 심지어 기존의 직원들은 별도의 허가 없이 직무를 그만두는 것이 금지되기도 하였다(「中共華北局關於接管太原的決定」(1948.10.15.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, p.393).

57) 林輝, 『怎樣管理企業』, 香港: 新經濟建設叢書出版社, 1949, pp.29-32.

58) 「中共中央關於準備五萬三千個幹部的決議」(1948.10.28.), 『文件選集』 第17冊, p.431. 한편, 고등교육을 받은 당원의 수가 극히 부족한 상황에서, 葉方 같이 南開中學과 清華大學을 졸업한 고학력 당원들은 특히 당원 교육 분야에서 두드러진 활동을 하였다(Joseph Esherick, "The Ye Family in New China," Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, eds., *Dilemmas of Victory*, p.318).

다 신중한 자세를 취하여, 그들에 대한 임의적인 체포를 금지하였다. 오히려 중공은 도시질서를 신속히 회복하고 유지하는 데 그들을 활용하고자 하였다. 1948년 6월 하순에 開封 공격을 앞두고, 中共中央軍委는 中原局과 華東局에 지시하여, 무력으로 저항하는 자들을 제외하고는 한 사람도 살해하지 말도록 하였으며, 국민정부 직원과 경찰들에게 도시질서 유지의 책임을 부여하도록 하였다.[59]

국민당 통치 아래에서 근무하던 인원들에 대하여 중공이 이른바 '包下來'라 불리는 위와 같은 정책을 시행한 이유는, 통일전선이나 생산 회복 등 당시 중공이 반복적으로 강조하던 정책적 입장에 기초한 면이 크지만, 다른 한편으로는 잠재적 사회불안 요인을 최소화함으로써 질서 유지에 도움이 되도록 하기 위한 측면도 있었다. 국민정부 시기의 기존 인력들을 대거 교체하게 될 경우, 수많은 주민들이 일자리를 잃게 되어 소요를 일으킬 가능성이 높기 때문에, 이들을 최대한 수용하되, 교육과 훈련을 거친 후에 그 능력에 따라 고용해야 사회의 안정을 회복할 수 있다는 것이 당시 공산당 수뇌부의 판단이었던 것으로 보인다.[60]

위에서 살펴본 바와 같이, 1948년부터 중공은 질서의 안정과 생산의 신속한 회복 및 발전을 接管정책의 제1의 목표로 삼게 되었다. 그리고 이하에서 나타나듯이, 이러한 입장은 중공이 接管한 기업과 공장 등에서 근무하던 노동자들에게도 적용되었다. 毛澤東이 제시한 '發展生産, 勞資兩利'의 接管정책은 노동자의 이익 증가와 생산의 향상이라는 두 가지의 방침을 나란히 제시하고 있지만, 사실 그 강조점은 '發展生産'에 있었다고 해도 과언이 아니다. 일단, 이 정책 자체가 1947년까지의 급진노선을 수정하는 과정에서 나왔다는 점에서, 그 강조점이 노동자들의 요구를 반영하는 것보다는 생산의 향상에 있었음을 추론할 수 있다. 게다가 중공의 대표적인 노동운동가인 李立三 역시 이 정책을 설명하면서, 생산이 발전해야만 비로소 勞資兩利를 이룰 수 있다는 점을 분명히 하고, 노동자들이 생산에 분투할 것을 주문하였다.

> 전국 인민의 생활이 점차 개선되어야 노동자계급의 생활도 점차 개선될 수 있다. 이 일을 이뤄내기 위해서는 생산을 발전시켜 경제를 번영시키는 수밖에 없다. 노동자계급은 먼저 고생하고 나중에 안락을 누린다는 정신으로 힘써 노동하여, 전국 인민의 본보기가 되어야 한다. (중략) 노동자계급의 이익과 전체 국가의 이익을 위해서 현재 가장 중요한 것은 바로 공업을 발전시키는 것이다. 공

---

59) 『毛澤東年譜(1893-1949)』(下), p.317.

60) 薄一波, 『若干重大決策與事件的回顧』 上卷, 北京: 中共中央黨校出版社, 1991, pp.15-16.

업이 발전하지 못하면 중국 인민의 생활수준이 향상될 수 없을 뿐만 아니라, 중국 민족도 제국주의의 속박으로부터 경제적으로 벗어나지 못할 것이니, 중국 노동자의 생활이 어찌 개선될 수 있겠는가.[61]

이처럼 노동자의 이익을 생산의 발달에 종속시키게 되면서, 노동자들에게는 새로운 사회의 '주인'으로서 생산의 발달에 대한 보다 많은 책임과 의무가 요구되기 시작하였다.[62] 그동안 중공이 점령한 도시에서 노동자들의 이해를 일방적으로 대변해오던 관행에 제동이 걸렸으며, '새로운 노동태도'에 기초한 노동자들의 적극적 생산노동이 "신민주주의 경제제도 속에서 생산량을 향상시키는 가장 중요한 동력"이자, "신민주주의국가 경제건설의 가장 믿음직한 보루"로 규정되었다.[63]

한편, 노동자들의 적극적인 노동태도를 강조하는 것이 노동정책의 한 축이라면, 다른 한 축은 그들의 '무제한적'인 이익 향상을 억제하는 것이었다. 생산의 발전을 위해 노동자들의 이익을 제한하는 방침은 1947년 말 이래 시작된 급진주의 노선 수정의 과정에서 강조되기 시작하였다. 毛澤東은 朱德이 1947년 12월 10일에 공장과 상점 직원들의 생활조건이 '너무 높아서는' 안 된다고 한 서신에 답하면서, 1948년 1월 초에 자신의 입장을 다음과 같이 당 전체에 전달하였다. "우리 당의 상공업 정책의 임무는 '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'에 있습니다. 만약 우리 당이 이 임무를 집행할 수 있도록 노동계급을 잘 이끌지 못하고, 지나치게 높은 노동조건을 제시함으로써 과거에 역사적으로 범했던 과오를 되풀이하여 생산이 감소하고 경제가 쇠퇴하며 '公私兼顧'하지 못하고 '勞資兩利'할 수 없다면, 이는 매우 큰 실패입니다."[64]

毛澤東을 포함한 중공 지도부의 이러한 관점은 이후에도 줄곧 제기되지만, 1948년 8월 1일부터 22일에 걸쳐 하얼빈에서 개최되었던 제6차 전국노동대회에서 가

---

61) 李立三, 『關於發展生産勞資兩利政策的幾點說明』, 天津: 知識書店, 1949, pp.8-10.

62) Kenneth Lieberthal, "Mao Versus Liu? Policy Towards Industry and Commerce: 1946-1949," pp.499-505.

63) 陳伯達, 「發電工業的勞動政策與稅收政策」, 陳伯達 等, 『關於工商業的政策』, 香港: 中國出版社, 1948, pp.16-17. 한편, 국공내전 전반기에도 규정상으로는 상공업 보호방침이 명시되었던 것과 마찬가지로, 당시 '해방구' 직공운동의 공식적 목표도, '公私兩利, 勞資合作'의 방침 아래 자본가와의 합작을 통해서 '해방구'의 경제건설을 달성하는 것이었다(「解放區職工運動的任務」(1946.4.30. 解放日報社論), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.1147-1149). 하지만 이 社論에서도 언급하고 있듯이, 실제 직공운동 중에서는 좌경의 '偏向'이 발생하였고, '勞資合作'의 방침은 온전히 시행되지 못하였다.

64) 「毛澤東轉發朱德關於軍事民主及職工待遇問題給中央的信的批語」(1948.1.31.), 『文件選集』 第17冊, pp.22-23.

장 분명하게 나타났다. 1948년 10월부터 全國總工會 主席을 맡게 된 陳雲은 이 대회에서 당면 '職工運動'의 임무에 대해서 논하였다.[65] 陳雲에 의하면, 노동자들의 福利를 향상시키는 것은 '제국주의 타도와 신민주주의 건설'이라는 '總任務'를 달성했을 때에만 가능한 것이며, 따라서 노동자들은 신민주주의 건설을 위하여 공업생산의 회복 및 발전에 주력해야 한다고 주장하였다. 이를 위하여 기업 관리의 합리화와 기술간부의 양성 등을 강조하였으며, 또한 임금의 평균주의를 비판하고 직무와 능력, 기술, 노동 강도 등에 입각한 누진적 임금체계의 도입을 주장하였다.[66] '解放區'의 국영기업과 합작사에서는 노동자들이 주인이기 때문에 착취자와 피착취자의 모순이 존재하지 않으며, 사영기업에서는 노동자가 경제적으로는 피착취자이지만, 동시에 정치적·사회적으로는 주인이 되었기 때문에, 사회의 '長遠한 이익'을 위하여 일정 부분의 착취를 감내해야 한다는 것이 중공의 입장이었다.[67]

이러한 정책은 노동자들의 임금문제에도 반영되었으며, 1948년 5~6월의 華北解放區工商業會議에서 이 문제에 대한 포괄적인 지침이 확립되었다. 임금의 1.5%에 해당하는 문화생활 비용 지급, 3.5%에 상당하는 보험금 지원 등, 노동자의 생활개선을 위한 몇 가지 조치가 통과되기도 했지만, 이 회의의 핵심은 평균주의에 기초한 임금의 평준화 현상을 비판하고, 이를 대신하여 숙련도와 생산성에 입각한 차등적인 '합리적' 임금제도를 도입하는 것이었다.[68] 이러한 지침은 중공중앙을 통해서 재차 공식화되었으며, 기술자에 대한 임금 우대, 농촌과 도시 임금수준의 차

---

65) '工人運動'이 아닌 '職工運動'이라는 개념을 사용하고 있는 것에 유의할 필요가 있다. 앞에서 설명했듯이 중공은 사무직·기술직 등 정신노동자를 의미하는 '직원'과, 육체노동에 종사하는 '공인'을 구분하고 있었다. 따라서 '직공운동'이라 함은 '직원'과 '공인'을 포괄하는 '직공'을 주체로 하는 것을 의미하며, 이미 이 개념을 사용하는 것 자체에서, 중공이 기존의 '공인운동'으로부터의 탈피를 의도하고 있었음을 짐작할 수 있다.

66) 「當前中國職工運動的總任務」(1948.8.3-4.), 『陳雲文選』(第2版) 第1卷, pp.361-369.

67) 「堅持職工運動正確路線反對'左'傾冒險主義—新華社紀念'二七'二十五週年社論」(1948.2.7.), 陳伯達 等, 『關於工商業的政策』, 香港: 中國出版社, 1948, pp.24-25. 이 社論은 이후 '2·7社論'이라 불리며, 1948년 이후의 새로운 노동정책을 담은 대표적인 참고자료의 역할을 하였다. 한편, '解放區'와 '蔣管區'에서의 노동자들의 사회적 지위의 차이는 또한 두 지역 職工運動 방침에서의 차이로도 귀결되었다. '蔣管區'에서 직공운동의 목표가 일자리를 보장하고 '반동정부'를 타도하는 것이었다면, '解放區' 직공운동의 목표는 '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'의 接管정책을 실시하는 것이었다(「中國共産黨中央委員會向全國第六次勞動大會的祝詞」(1948.7.29.), 『文件選集』 第17冊, pp.269-270).

68) 「糾正公營工廠工資制度」, 紅棉出版社 編, 『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949, pp.106-107.

이, 工會의 자의적 임금 설정 금지, 과도한 임금 상승 금지 등이 새로운 임금제도의 근간으로서 규정되었다.[69] 중공은 새로 점령한 도시에서 留任된 기존의 직원과 공무원, 노동자들의 임금을 接管 이전 2개월 동안의 평균 임금에 맞춰 계속 지급하도록 하였으며, 노동자들이 '額外'의 요구를 하는 것은 금지하였다. 게다가 재정적인 어려움이 있을 경우에는 고용주가 이를 노동자들에게 입증하면 임금을 부분적으로만 지급하는 것도 허용되었다.[70]

1947년 말부터 시작된 급진노선 수정의 과정에서 도시 상공업의 보호에 관한 지침들이 강조되기 시작하였고, 이후 1948년과 1949년 상반기를 거치면서 도시에 대한 중공의 接管정책은 서서히 구체화되었다. 특히 국공내전의 전세가 역전되어 주요 대도시들이 공산당의 통치하에 편입되면서, 接管정책의 구체화는 더욱 시급하고 중요한 문제가 되었다. 이 문제는 1949년 3월의 7기2중전회에서 그 정점에 달했는데, 중공은 이 회의에서 '도시 중심의 혁명노선'으로의 전환을 선언하면서, 모든 도시정책의 최종적인 목적을 '공업생산의 회복과 발전'에 둘 것을 천명하였다.[71] 任弼時는 소련에 사회주의 국가가 수립되었을 때 공업의 비중이 42.1%였던 것에 반해, 중국에서는 그 비중이 10% 이하라는 점을 강조하면서, 2~3차례의 5개년계획을 통해서 공업화를 이룩해야만 사회주의로 진입할 수 있음을 강조하였다. 결국 '도시 중심의 혁명노선'이라는 것은 프롤레타리아트에 의존하여 공업생산을 회복하고 발전시키는 것이며, 도시의 모든 기타 공작은 이 목적에 종속됨을 강조하였다.[72] '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利' 또는 '公私兼顧, 勞資兩利, 城鄉互助, 內外交流' 등의 '16자 방침'으로 표현되는 도시 接管정책은 바로 이러한 목적을 실현하기 위한 것에 다름 아니었다. '혁명세력'에서 '통치세력'으로 변모해 가는 과정에서, 중공은 공업화를 통한 국가건설을 달성하기 위하여 도시 중심의 건설노선을 채택하였다.

---

69) 「中央關於工資政策的指示」(1948.6.1.), 『文件選集』 第17冊, pp.195-196.

70) 「中央關於新解放城市職工工資薪水問題的指示」(1949.1.10.), 『文件選集』 第18冊, pp.23-25. 노동자의 지위와 이익을 '국가건설'의 과제에 종속시키는 이러한 정책은, 실제로 중화인민공화국이 건국된 이후에 집행되었다. 이에 관한 한 사례 연구로서, Elizabeth Perry가 上海의 鎭反운동과 노동자의 지위 변화에 대해서 분석한 글이 주목할 만하다(Elizabeth J. Perry, "Masters of the Country? Shanghai Workers in the Early People's Republic," Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, eds., *Dilemmas of Victory*, pp.59-79).

71) 「中國共産黨第七屆中央委員會第二次全體會議公報」(1949.3.23.), 『文件選集』 第18冊, p.195.

72) 「在中共七屆二中全會上的發言」(1949.3.13.), 『任弼時選集』, pp.465-466.

이처럼 공산당 지도부 내에서 생산발전을 통한 국가건설을 위한 도시정책의 중요성이 날로 강조되면서, 이와 관련된 도시 接管정책도 그에 따라 더욱 구체화되었다. 하지만 接管정책을 집행해야 하는 기층 간부들은 여전히 정책을 '정확하게' 집행하는 데 어려움을 겪었다. 중공이 가장 오랜 기간 점령한 하얼빈에서도, 1949년 5월에 이르러서도 간부들은 여전히 私營 자본을 구체적으로 어떻게 보호하고 어느 선에서 제한해야 하는지, 자본가들의 이익은 구체적으로 어느 정도까지 인정해줘야 하는지 등과 같은 문제에서 혼란을 겪고 있었다.[73] 이러한 문제점은 나중에 많은 대도시들에서 공산당 입성 초기에 '정책 집행의 오류'가 반복된 원인이 되었고, 北平 역시 예외는 아니었다.

2. 도시 정권구조에 대한 구상의 한계

앞에서 보았듯이, '생산의 회복 및 발전'이 接管정책의 핵심목표가 되면서, 도시 상공업 자산의 접수 및 관리에 관한 接管정책은 더욱 구체화되었다. 다만 이러한 현상은 비단 경제부문에 대한 接管정책을 발전시켰을 뿐만 아니라, 이러한 接管정책을 가장 효율적으로 집행할 수 있는 도시 통치체제에 관한 구상도 함께 발전시켰다. 특히 接管 초기에 어떠한 형태의 도시 정권을 구축할 것인가에 관하여 모색하는 과정에서, 중공은 당의 接管정책을 '올바르게' 실현하기 위한 방안으로서 軍事管理制度에 주목하였다.

軍事管制에 관한 구상이 당내에서 공식적으로 논의되기 시작한 계기를 제공한 것은 東北局이었다. 東北局은 四平·鞍山·吉林 등에서 발생한 接管 초기의 여러 문제점들을 언급하면서, 그 원인으로서 간부와 병사들의 인식 낙후, 정책 교육의 부족, 이기주의, 기율 파괴 등을 지적하고, 이를 극복하기 위한 대안으로서 군사관제를 실시하였다.[74] 군사적 기능과 함께 강력한 행정관리의 기능을 겸비한 기구인

---

73) 「目前哈市工作中存在的幾個問題」(1949.5.21.), 黑龍江省檔案館 編, 『城市工作(1945.9~1949.10)』(黑龍江革命歷史檔案史料叢編), 館內版, 1987, pp.74-75.

74) 「中共中央東北局關於保護新收復城市的指示」(1948.6.10.), 『文件選集』 第17冊, pp.209-215. 軍事管制委員會를 도시의 최고 권력기관으로 설정하는 방식은 1948년 초의 華東前線司令部의 명령에서 처음 나타났던 것으로 보인다. 원칙상으로는 일정 기간을 거친 후에 그 직무와 권한을 시인민정부로 인계하도록 되어 있지만, 실제로 北京과 天津 등에서는 두 기관이 병존하였고, 軍管會의 주요 구성원들이 黨·政 기구의 중요 직위를 겸하는 것이 일반적이었다(小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, p.114). 한편, Gao는 軍管會와 정부기관이 병존하는 이러한 통치 시스템이 이후 공산당식의 黨·政 '이중통치(dual rule)' 시스템으로 발전했다고 보았다(James Gao, *The*

軍事管制委員會를 새로 점령한 도시에 건립함으로써, 이 軍管會를 통해 군사적 통제 아래 당의 接管정책을 정확하게 집행하고, 接管 초기의 혼란을 최소화하고자 했던 것이다.[75] 뿐만 아니라, 신민주주의 정권의 '人民民主專政'을 실현하는 것 역시 중공이 군사관제를 시행한 주요 명분이 되었다. 도시 接管 초기에 조직화되지 않은 '인민'의 권리를 지키고, '인민의 적'들을 제압하여 '인민민주독재'를 정착시키기 위해서는, '혁명세력이 공고해질 때까지' 군사관제를 시행해야 한다는 것이다. 군사관제는 '인민'의 권리를 지키기 위한 것으로서, 오로지 '반혁명분자'들만의 활동을 제압하기 위한 것이었다.[76]

東北局에서 시행한 군사관제의 내용에 따르면, 軍管會는 공성부대의 최고 지휘기관을 중심으로 해당 지역의 黨·政 간부들을 흡수하여 조직되었다. 군사관제 기간은 전선과 도시의 상황에 맞추어 상급 지휘기관에서 결정하도록 하였으며, 이 기간 동안 軍管會는 새로 점령한 도시를 보호하기 위하여 다음과 같은 내용들이 지켜지도록 관리해야 했다. ①軍管會와 시정부, 市委만이 도시정책과 法紀를 위반한 인원을 처벌할 권한을 갖는다. ②공성부대에 대해서는 반드시 전투 전에 정책 및 기율교육을 실시한다. ③공성부대는 도시 상공업을 보호할 책임만 지며, 자산을 몰수하거나 처분할 권한은 갖지 않는다. ④공성부대는 적군의 무장병력이나 무력 저항하는 인원들만 포로로 잡을 수 있으며, 간첩 또는 질서를 파괴하는 적군, 명백한 전범만을 체포할 수 있다. ⑤전투가 끝난 후에는 공성부대 중 치안 유지에 필요한 병력만 남기고 모두 철수한다. ⑥도시정책과 상공업정책을 준수하는 자에게는 포상을 내리고, 위반하는 자에게는 처벌을 강화한다. ⑦후방기관에서는 새로 점령한 도시에서 일할 인원을 제외하고는, 도시로 사람을 보내 물자를 구매하거나 거래하는 것을 금지한다. ⑧인근 지역의 黨委나 農會, 區·縣 조직에서는 도시로 들어가서 사람을 체포하거나 물자를 몰수하지 못하며, 반드시 '惡覇'를 잡아야 하는 경우라면, 시정부의 비준을 얻은 후에 시정부를 통해서 합법적 절차에 따라 진행한다.[77] 요컨대, 軍管會는 새로 점령한 도시의 질서를 유지하면서, 당의 接管정책이 온전히 집행되도록 강제하는 임무를 수행하는 기구였다.

Communist Takeover of Hangzhou, p.72).

75) 劉宋斌,『中國共産黨對大城市的接管』, 北京: 北京圖書出版社, 1997, pp.68-70.

76)「彭眞關於當前的方針·政策和任務的講話」(1949.4.18.), 北京市檔案館 編, 『北平解放』(下), 北京: 中國檔案出版社, 2009(城市解放系列叢書), p.553;「彭眞在北平市各界代表會議上的總結報告」(1949.8.14.), 앞의 책, p.588.

77)「中共中央東北局關於保護新收復城市的指示」(1948.6.10.), 『文件選集』 第17冊, pp.212-215.

華北局에서 제정한 太原 接管방침에서는 군사관제의 내용이 보다 구체화되었다. 군사관제 기간에는 軍管會가 太原의 최고 권력기관이 되고, 모든 기관 및 인원은 軍管會의 통제에 따르도록 하였으며, 상이한 기관에서 파견된 接管간부들도 모두 원래의 기관이 아닌 軍管會에 새로 배속되어 그 통제를 따라야 했다. 또한 軍管會는 시내에 일정 기간 동안 계엄을 선포하여, 경비부대를 제외한 나머지 부대는 12시간 이내에 市區 밖으로 나가게 하였고, 軍管會의 통행증이 없는 자는 市區로의 출입이 금지되었다.[78] 接管인원들은 모두 軍管會의 주관 아래 사전에 도시정책과 입성기율에 대한 교육을 받도록 하였고, 시내의 모든 물자는 軍管會에서 파견한 간부가 정리하고 接管하도록 하였다. 軍管會는 접수한 물자를 정리하여 華北局으로 보고하고, 중요한 것은 華北局에서 다시 당 중앙에 보고하여 지침을 받은 후에 처리하도록 하였다. 軍管會 산하에는 敵産의 성격에 따라 다양한 분야의 接管組가 편성되었고, 이 接管組는 각 기관에 파견되어, '原職原薪'의 원칙에 따라 留任된 기존의 관리자・기술자 등과 함께, 인수인계가 끝날 때까지 자산을 보호하고 接管 절차를 주관하는 임무를 맡았다. 또한, 각 接管組는 각 단위에 가서 군중을 동원하는 임무를 맡았지만, 군중동원의 목적은 '과거에 反奸清算으로 인하여 상공업을 무너뜨린 착오'를 되풀이하는 것이 아니라, 순조로운 接管과 資材의 보호, 생산의 회복에 보탬이 되도록 接管정책을 아래로부터 지원하기 위한 것이었다.[79]

東北局에서 제기한 군사관제 방침을 당 중앙이 보다 적극적으로 확대 선전한 것은 대략 1948년 11월 무렵부터였다. 중공은 軍管會를 통해서 선거가 아닌 임명의 방식을 통해 시임시정부를 설립하고, 軍管會의 지휘 아래 긴급한 현안을 처리하거나 임시적인 조치들을 통해 질서를 유지하고 정책 경험을 축적할 수 있도록 하였다. 대도시이거나 전선에 인접한 도시일수록 군사관제의 기간을 길게 예상하였고(단, 그 기간은 아무리 길어야 내전이 끝날 때까지로 제한되어 있었다), 인구 10만 명 이상의 도시에서는 군사관제를 종료할 때 반드시 중앙의 비준을 받도록 하였다.[80] 군사관제 기간을 종료하기 위해서는 軍管會의 주관 아래 다음과 같은

---

78) 한편, 나중에 接管 초기의 北平에서 시행된 계엄령을 보면, 외부로부터 市區로의 유입이 통제되었을 뿐만 아니라, 市民의 出境에 대해서도 통제가 가해졌음을 확인할 수 있다. 北平市委는 시민들이 四郊로 나가기 위해서는 각 區로 가서 登記하도록 하였고, 天津이나 東北 등지로 가기 위해서는 公安局에 가서 登記하도록 하였다(「軍管會第三十九次彙報會」(1949.2.13.),『北平解放』(上), p.177).

79) 「中共華北局關於接管太原的決定」(1948.10.15.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.392-394.

80) 「中共中央關於對新解放城市實行軍事管制問題的指示」(1948.11.), 『中共中央在西柏坡』, p.700.

과제들이 완수되어야 했으며, 대도시에서는 이러한 임무를 완수하는 데 3~6개월이 소요될 것으로 예상되었다.

(1) 잔여 적군과 散兵游勇, 그리고 무력 저항하는 자들에 대한 숙청을 완성한다.

(2) 모든 공공기관의 산업과 물자를 접수하여 통제한다.

(3) 일상적인 질서를 회복하고 유지하며, 모든 혼란을 종식시킨다.

(4) 민간에 숨겨져 있는 기타 금지물품과 반동분자를 모두 거두어들이고 잡아들인다.

(5) 국민당과 三青團, 民社黨, 青年黨, 그리고 남경 반동정부 계통의 모든 반동적인 당파와 단체들을 해산시키고, 그들의 각종 반동 증거물을 압수하며, 그 구성원은 登記시킨다. 登記 후에도 일부 반동분자에 대해서는 통제를 실시하여, 매일 또는 매주 지정된 기관으로 가서 그 행동을 보고하게 한다.

(6) 체포해야 할 罪大惡極의 반동분자와 전범을 체포하고, 몰수해야 할 관료자본을 몰수한다.

(7) 체계적인 혁명정부기구와 법정, 경찰, 감옥 등을 건립하며, 새로운 통제기관을 건립하고 임시 人民參議員을 둔다.

(8) 각종 직원과 노동자, 그리고 청년학생들 속에서 조직 및 선전공작을 실시하여, 신뢰할 수 있는 기초 위에서 工會와 學生會, 青年團 등을 건립하여, 도시 혁명정권이 의지할 수 있는 군중적 기초로 삼는다[流氓投機分子와 잠복한 특무들에 의해 조종당하지 않도록 주의한다].

(9) 도시 내 우리 당의 비밀조직을 정돈한다.[81]

대부분의 도시에서 軍管會와 시정부, 市委의 주요 지도자들이 중첩되어 있었기 때문에, 사실 接管 초기에 도시 통치의 실질적인 권한이 어디로부터 나왔는지를 명확하게 구분하는 것 자체가 어려운 면이 있다. 물론 공산당 통치의 특성상 市委에 실질적인 권한이 집중되어 있었을 확률이 높지만, 군사관제의 시스템 아래 軍

81) 「中共中央關於在城市實行軍事管制的期限和目的任務的指示」(1948.11.15.), 『中共中央在西柏坡』, pp.671-672. 한편, 李格은 1948년 6월의 <關於保護新收復城市的指示>에서 제기된 '군사관리제도'와 11월의 <關於對新解放城市實行軍事管制問題的指示>에서 제기된 '군사관제제도'는 엄연히 다른 것이라고 주장하였다. 前者가 軍管會를 통한 입성부대의 기율 강화와 도시 자산의 보호에 중점이 있었던 반면, 後者는 軍管會에 의한 전면적 통제와 '管理'에 중점이 있었다는 것이다(李格, 「新中國成立前後的城市軍事管制」, 『當代中國史研究』 2010-5, pp.11-14). 軍管會의 임무에서 미묘한 차이가 있는 것은 사실이지만, 필자는 이러한 차이를 군사관제제도가 구체화되어간 하나의 연속적인 과정으로서 이해하고자 한다.

管會 역시 핵심적인 역할을 하였다. 이러한 상황은 결국 군사관제 기간과 그 이후 기간의 실질적인 구분을 다소 모호하게 만들기도 하였다.[82] 이후의 北京만 하더라도, 接管 초기의 강력했던 軍管會의 권력은 1949년 6월에 接管업무가 대체로 마무리 되면서 '서서히' 시정부와 경비사령부로 옮겨갔다. 鎭反운동 기간처럼 경우에 따라서는 軍管會가 주도적인 역할을 하는 경우도 있었지만, 나중에 공식적으로 취소될 때까지 軍管會는 실질적인 기능을 상실한 채 남아있었다.[83]

한편, 군사관제 시기는 일종의 정책 실험 기간으로서의 성격도 갖고 있었던 것으로 보인다. 葉劍英은 北平 接管을 준비하면서 간부들을 대상으로 군사관제 시기의 임무 등에 관하여 누차 교육했는데, 이때 그는 도시정책에 대한 실험을 군사관제 시행의 한 가지 목적으로서 제시하였다. 즉, 도시정책을 집행하면서 옳은 것은 계속 집행하고 잘못된 것은 폐지함으로써, 공산당의 도시정책을 도시 현실에 적응시키도록 한다는 것이다. 군사관제가 이 목적에 유익한 이유는 '보통 시기'의 人民代表會와 같은 절차를 거칠 필요가 없기 때문에, 보다 신속한 정책 조정이 가능하기 때문이라는 것이었다.[84] 군사관제의 강력한 통제 아래 당의 도시정책을 집행하고, 또 그 과정에서 발생하는 시행착오를 수렴하여 정책을 개선시키는 것이 공산당이 接管 초기에 군사관제 시스템을 적용한 또 다른 이유였던 것이다.

1949년 1월 31일에 北平을 점령하기 전까지 중공은 대략 위와 같은 과정과 구상 속에서, 새로 점령한 도시에서는 軍管會를 설치하여 군사관제를 실시한다는 방침을 확립하였다. 軍管會는 도시의 최고 권력기관으로서, 계엄을 실시하여 사회질서를 신속히 안정시키고, 당의 接管정책에 따라 각종 자산을 온전히 접수함으로써, 신속히 생산을 회복하고 발전시키는 책임을 맡게 되었다. 하지만 위에서도 언급했듯이, 이러한 군사관제의 시스템은 어디까지나 과도기적인 것에 불과하였다.

---

82) 한편, 軍管會와 시정부, 市委의 주요 인선이 중첩되었던 점은, 나중에 통치권이 軍管會에서 시정부로 순조롭게 이양될 수 있었던 한 요인이 되기도 하였다(Arthur Steiner, "Chinese Communist Urban Policy," *The American Political Science Review*, vol.44 no.1, 1950, p.58).

83) 宋傳信, 「從軍事管理向民主建政的過渡—北平和平接管期間市委・市軍管會和市政府關係述論」, 中共北京市委黨史研究室 編, 『除舊布新・曲折探索』, 北京: 中共黨史出版社, 2007, pp.30-31

84) 「葉劍英在北平市委高級幹部會上的報告」(1948.12.19.), 『北京黨史』 1999-1, p.26; 「葉劍英關於軍管會的任務・組織機構及如何工作的報告要點」(1948.12.24.), 中共北京市委黨史研究室 編, 『北平的和平接管』, 北京: 北京出版社, 1993, p.30; 「葉劍英關於軍管會問題的報告要點」(1949.1.4.), 앞의 책, pp.41-42; 中國人民解放軍軍事科學院 編, 『葉劍英年譜』(上), 北京: 中央文獻出版社, 2007, p.501.

接管의 임무를 완성하면 軍管會의 권력은 인민정부로 이관되어야 했고, 北平의 사례에서처럼, 실질적인 군사관제의 기간은 그리 길지도 않았다. 결국 도시정권의 수립과 운영에 있어서 중요한 것은 도시에 어떠한 형태의 인민정권을 건설할 것인가의 문제였고, 그렇다면 이 문제에 대해서 중공이 어떠한 구상을 갖고 있었는지 살펴볼 필요가 있다.

'해방구'의 정권 건설에 대한 당 중앙의 구상이 구체적으로 나타나기 시작하는 것은 1947년 11월 무렵이다. 공산당은 8월 말에 大別山으로의 진격을 통해 전선을 中原 일대로 확장하고, 만주에서도 하계·추계 공세를 통해 세력을 확장하였으며, 11월에는 華北의 교통요지인 石家莊을 장악하는 데 성공함으로써, 이 무렵에 공산당은 대대적인 반격의 계기를 확보하는 데 성공하였다. 이러한 상황에서 급진노선의 수정 및 도시정책의 변화 등과 함께, 정권 건설에 대한 구상이 구체화되기 시작했다는 것은 단순한 우연의 일치라기보다는 향후의 전국정권 건설에 대한 대비라고 보는 것이 적절할 것이다.

1947년 11월 12일에 中央工委는 정권의 형식과 관련된 지침을 각 中央局과 中央分局에 하달하였는데, 그 핵심적인 특징은 다음과 같다. 첫째, '해방구'의 각급 정권의 형식은 반드시 상향식의 代表會議 제도를 채택해야 하며, 그 명칭은 '農民代表會'나 '人民代表會', '人民代表會議'라 칭한다. 둘째, '해방구'에 공업지구나 대도시가 없는 경우, 해당 지역의 정권은 사실상 농민을 대표하는 기관이기 때문에, 각급 農會가 성립한 후에는 農會委員會가 각급 대표회의의 기능을 수행한다. 셋째, 각급 農民代表會나 人民代表會는 각급 정부의 최고 권력기관으로서, 일체의 권력은 代表會에 집중된다. 각급 代表會에서 선임한 정부위원회나 기타 집행기관은 代表會의 결의와 지시에 따라 업무를 처리한다. 넷째, 縣 아래의 區·村 단위에서는 인민들의 직접선거로 代表會를 구성하며, 縣 이상의 단위에서는 區와 縣의 代表會에서 간접선거를 통해 구성한다. 다섯째, 각급 정부기관은 代表會에 모든 업무에 관하여 보고를 하고, 이에 대한 심사나 비준을 받는다.[85]

이 지침은 오늘날까지도 이어지는 인민대표대회제도의 주요 개념적 특징들을 내포하고 있다. 다만 여기서 필자가 주목하고자 하는 바는, '해방구'의 정권형식에 대한 구상을 제시함에 있어서, 그 대상 지역이 압도적으로 농촌으로 설정되어 있다는 것이다. 공업지구와 대도시가 없는 지역의 정권구조에 대한 설명은 있지만, 그 반대의 경우에 대한 설명은 거의 이루어지지 않고 있다는 점에 주목하려는 것

85) 「中央批轉中央工委關於政權形式問題給冀東區黨委的指示」(1947.11.12.), 『文件選集』 第16冊(1946-1947), pp.590-592.

이다.

11월 28일에 中央工委에서 東北局으로 하달한 지시에서도 이러한 특징이 확인된다. 이 지시의 내용을 보면, '군중이 이미 충분히 동원된 모든 향촌과 도시에서는 아래로부터 상향식으로 각급 人民代表會를 건립하며, 그것이 각급 정부의 최고 권력기관이 되게 한다.'라고 언급하면서도, 대표회 구성에 관한 구체적인 설명 부분에서는 '村→區→縣→省→東北解放區'로 이어지는 人民代表會만을 상정하고 있다.[86] 앞의 11월 12일자 지시에 비하면, 도시에서도 상향식의 人民代表會를 수립한다는 내용이 포함되어 있기는 하지만, 농촌에서의 정권건설 구상에 비하면 매우 개괄적인 정도에 머물고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 도시에서도 농촌처럼 '村→區→縣'으로 이어지는 3급 人民代表會를 설립할 것인지, 그렇다면 과연 이 세 개의 級을 도시에서는 어떻게 설정해야 할 것인지, 그렇지 않다면 몇 級의 정권을 구성할 것인지, 이러한 문제들에 대해서 당시 중공중앙은 아무런 구체적 지침을 제시하지 않았던 것이다.

정권 건설 구상에서의 이러한 미비점은 1947년 말부터 급진노선에 대한 수정이 이어지면서 어느 정도 보완되기 시작하였다. 1948년 1월 16일의 전보를 보면, 중공중앙이 晋冀魯豫 근거지의 農民代表大會 조직방침에 대한 비판을 제기하면서, 노동자와 貧農, 雇農의 요구만을 반영하는 것에 대한 문제를 제기하고, '중·소자산계급'과 中農, 독립 수공업자, 지식인 등도 포괄해야 한다는 점을 명확히 하면서, '農民代表大會'가 아닌 '人民代表大會'를 조직해야 한다는 점을 강조하고 있는 것을 볼 수 있다.[87] 이 방침은 모택동의 지시에도 적용되었는데, 그는 당의 몇 가지 중요한 정책에 대해 논하면서, 정권문제와 관련해서 다음과 같이 언급하였다.

> 1. 신민주주의 정권은 노동자계급이 지도하는 인민대중의 반제·반봉건 정권이다. 소위 인민대중이란, 노동자계급과 농민계급, 도시의 소자산계급, 그리고 제국주의와 국민당 반동정권 및 그들이 대표하는 관료자산계급[대자산계급]과 지주계급에 의해서 압박을 당하고 피해를 입은 민족자산계급을 포괄하며, (그 중에서) 노동자와 농민[병사는 대부분 군복을 입은 농민이다], 그리고 기타 노동인민을 주체로 삼는다. 이 인민대중은 자신의 국가[中華人民共和國]를 세우고, 국가를 대표하는 정부[中華人民共和國의 중앙정부]를 만들며, **노동자계급은 자신의 선봉대인 중국공산당을 통해서 국가와 정부에 대한 인민대중의 領**

86) 「中央工委關於政權制度及城市工作給東北局的指示」(1947.11.28.), 『文件選集』 第16冊, pp.593-594.

87) 「中央關於邊區政權性質給邯鄲局的指示」(1948.1.16.), 『文件選集』第17冊, pp.14-15.

導를 실현한다. 이 인민공화국과 그 정부가 반대하고자 하는 적은, 외국 제국주의와 본국의 국민당 반동파, 그리고 그들이 대표하는 관료자산계급과 지주계급이다.

2. 중화인민공화국의 권력기관은 각급 人民代表大會와 여기에서 선출된 각급 정부이다.

3. 지금의 시점에서, 향촌에서는 농민의 요구에 따라서 향촌농민대회를 소집하여 향촌정부를 선거하고, 區농민대표대회를 소집하여 區정부를 소집할 수 있으며, 또 응당 그렇게 해야 한다. **縣과 市, 그리고 縣·市 이상의 정부는 향촌의 농민을 대표할 뿐만 아니라, 市鎭·縣城·省城과 상공업 대도시의 각 계층, 각 직업의 인민도 대표하기 때문에, 縣과 市, 省, 또는 邊區의 인민대표대회를 소집하여 각급 정부를 선출해야 한다.** 나중에 혁명이 전국에서 승리한 후에는, 중앙과 지방의 각급 정부도 모두 각급 인민대표대회에서 선출되어야 한다.[88](강조는 필자)

1항과 2항에서 모택동은 기본적으로 신민주주의론에 입각한 전체적인 정권 구상을 언급하고, 그 구체적인 형태로서 인민대표대회제도를 제시하였으며, 3항에서는 각급 인민대표대회의 구성방안에 대해서 설명하였다. 다만 여기서 두 가지 점이 주목된다. 하나는 농촌에서는 '향촌-區-縣'으로 이어지는 3급 정권체계를 명시적으로 언급하면서 이를 강조하였다는 점이고, 다른 하나는 도시에 대해서는 시 단위의 인민대표대회 소집만 언급했을 뿐, 시 아래 단위의 정권 구성방안에 대해서는 전혀 언급을 하지 않았다는 점이다. 이것이 도시에서는 市級에서만 인민대표대회를 소집한다는 것인지, 아니면 시 이하의 단위에 대해서는 이 문건에서 생략된 것인지 분명하지 않지만, 이러한 불명확함이 바로 당시에 중공 수뇌부가 도시에서의 정권건설 방안에 대해서는 여전히 구체적인 계획을 수립하지 못했거나, 또는 이 문제에 대해서 농촌에 비해서 소홀했던 것을 보여주는 것이 아닌가 생각된다.

도시의 정권구조에 대한 중공의 구상이 미비했다는 사실은 농촌에 대한 구상이 상대적으로 구체적이었다는 점에서 더욱 두드러진다. 1948년 초가 되면, 중공은 농촌에서의 정권 건설에 대해 비교적 구체적인 계획과 적극적인 의지를 보였다. 2월 3일에 劉少奇가 毛澤東에게 보고한 문건을 보면, 정권문제를 다루는 항목에서 구체적인 사례를 제시하면서 농촌근거지에서의 인민대표대회 조직 방안을 제시하

88) 毛澤東, 「關於目前黨的政策中的幾個重要問題」(1948.1.18.), 『毛澤東選集』 第4卷, pp.1272-1273.

고 있다. 그동안 村(또는 鄕) 단위에서 대표대회가 조직되지 못했음을 지적하면서, 劉少奇는 향후 적극적으로 村・鄕級 인민대표대회를 개최하여, '村・鄕→區→縣→省'으로 연결되는 정권조직을 완성하겠다는 계획을 보여주었다. 반면, 도시에 대해서는 단순히 '도시 인민과 공장, 기관, 학교에서 선출한 대표가 상응하는 대표대회에 참가'한다고만 언급되어 있을 뿐이다.[89]

이처럼 중공중앙은 1947년 말부터 이듬해 초에 걸쳐 '해방구'의 정권 건설에 대한 구상을 구체화하기 시작했지만, 이 구상의 초점은 농촌에 맞춰져 있었고, 도시에 대해서는 다소 막연한 관점만 제시되었을 뿐이었다. 1948년 11월에 華北人民政府에서 개최한 民主建政會議에서 비로소 당 중앙 차원에서 도시의 정권구조에 대한 논의가 심도 있게 진행되었던 것으로 보이지만, 이 회의에서 城市組가 제시한 구상에서도, 행정권한을 市級으로 집중시킬 것인지, 아니면 區・街級으로 분산시킬 것인지에 대한 명확한 결론이 보이지 않으며, 오히려 차후 전개될 도시 정권구조를 둘러싼 혼선의 단초를 반영하고 있었다. 결국, 중공은 北平을 점령할 때까지, 대도시에서의 建政 구상에 대한 당 차원의 명확한 결론을 내리지 못했던 것이다.[90]

비록 당 차원에서 도시에 수립해야 할 정권구조에 대한 명확한 결론을 제시하지는 못하고 있었지만, 중공은 대부분의 도시에서 실제로는 '街정부→區정부→시정부'의 3급 정권구조를 건설하였다. 정확한 이유는 확인하기 어렵지만, 아마도 농촌의 3급 정권구조에 익숙한 상황에서, 그리고 점령 이전에 설정되어 있었던 保와 區를 단위로 정권을 설립하는 것의 편리성 등의 측면에서 이러한 현상이 나타났을 것으로 짐작된다. 다만 이 문제와 관련하여 彭眞의 다음과 같은 발언은 매우 흥미로운 시사점을 제공한다. 1946년 7월 14일에 하얼빈市委의 간부들을 대상으로, 彭眞은 새로운 기층정권의 건설을 위한 방침을 다음과 같이 설명하였다.

---

89) 劉少奇, 「對中央一月決定的意見」(1948.2.3.), 『中共中央在西柏坡』, pp.364-365. 薄一波에게 보낸 문건에서도 劉少奇는 鄕 단위 정권과 인민대표대회를 시급히 조직해야 한다는 의견을 제시하였다(劉少奇, 「關於成立鄕級人民政權的意見」(1948.2.14.), 『中共中央在西柏坡』, p.371). 실제로 華北解放區에서는 整黨운동과 함께 이러한 建政 작업이 1948년 중・후반에 걸쳐서 활발하게 전개되었다(이원준, 「중화인민공화국 건국 직전의 정치적 통합과정」, pp.354-370).

90) 박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축—도시 街道의 국가와 사회, 1949-1954」, 『東洋史學研究』 123, 2013, pp.363-368. 권한을 市級으로 집중시킬 것인지, 그 이하 단위로 분산시킬 것인지는, 도시의 정권구조와 매우 밀접한 관련이 있는 문제였다. 이에 대해서는 第3章에서 자세히 보기로 한다.

> 도시는 너무 커서 관리할 수가 없으니, 작은 구역으로 나누어 街를 단위로 街公所를 건립하고 自衛隊(民警)를 조직하며, 그 후에 區·分區를 조직한다. 상급 기구(市)는 지금 대규모일 필요가 없고, 市長과 助手 몇 명만 있으면 된다.[91]

즉, 도시는 규모가 커서 관리하기 어렵기 때문에 街 단위로 분할하여 관리하는 것이 효율적이라는 논리이다. 복수의 街를 하나의 區 또는 分區로 통합하고, 그 위에 市를 두되, 정권의 무게중심은 街에 실려야 한다는 것이 彭眞의 구상이었다. 이러한 관점은 하얼빈市委에서 1948년 11월에 정권 건설에 관하여 하달한 문건에서 보다 세련된 형태로 반복되었다.

> 우리는 街정권이 도시정권의 기층 정권조직으로서, 매일 매 시간 군중과 직접 접촉하고, 군중의 일상생활과 가장 밀접하게 관계된 조직임을 반드시 인식해야 한다. 街정권을 잘 건설해야만, 그리고 街정권을 진정으로 민주화해야만, 도시정권과 민주정치가 양호하고 공고한 기초를 가질 수 있게 될 것이다. 따라서 우리의 각급 黨·政·民 간부들은 반드시 街정권을 중시하고, 적극적으로 각 방면으로부터 街정권을 강화해야 한다.[92]

하얼빈은 1946년 4월에 중공이 최초로 점령한 대도시였고, 게다가 1947년 11월에 石家莊을 차지할 때까지 다른 대도시들을 추가로 점령하지 못한 상황에서, 하얼빈은 어떠한 정권구조가 도시에 가장 적합한지 시험해볼 수 있는 가장 중요한 무대였다고 할 수 있다. 東北局과 하얼빈市委는 街정권을 중심으로 하는 '街→區→市'의 3급 정권구조가 적합하다고 판단하여 이를 실행하였고, 1949년 6월에 당 차원에서 시정부 중심의 1급 정권구조를 공식적인 방침으로 확립할 때까지, 대다수의 도시들에서 이러한 모델이 재현되었다. 이하에서는 하얼빈에서의 街정권 수립경과에 대하여 간단히 살펴보도록 한다.

1946년 6월 중순까지, 사실 하얼빈에 대한 장기 점령의 가능성은 그리 높지 않았다. 중공은 국민당군의 공세로 인하여 5월 말에 四平과 長春에서 철수하였고, 실제로 하얼빈에서도 철수를 위한 준비를 진행하기도 하였다. 6월 중순에 이르러서야 정세가 비교적 안정되었고, 工作隊를 통해 '反奸清算' 등의 군중운동이 본격적으로 실시되면서 7월~9월에 걸쳐 다수의 街정권이 수립되기 시작하여, 1947년 1

---

91) 「當前形勢和哈爾濱市工作的基本方針」(1946.7.14.), 『彭眞文選』, p.141.

92) 「中共哈爾濱市委·市人民政府關於政權建設及試選工作的指示(草案)」(1948.11.), 哈爾濱市檔案館 編, 『哈爾濱解放』(上), 北京: 中國檔案出版社, 2009, p.180.

월까지 약 90%의 지역에서 街정권과 인민자위대가 건립되었다.[93] 1946년 12월 10일에 하얼빈市委는 '군중을 동원하고 전쟁의 필요에 적응하는 데 편리'하게 한다는 이유로, 街정권의 설립에 대한 통일적인 방안을 정리하였으며, 시정부에서 街長과 街政委員을 임명하는 방식을 통해서 街정부를 구성하도록 하였다.[94] 보다 구체적으로는, 먼저 몇 개의 區를 선정하여 유능한 간부를 區長에 임명하고, 아울러 다수의 간부들을 工作隊로 편성하여 각 街로 분산시킨 뒤, 군중 동원을 통해서 기존의 街정권을 개조하거나 새로 건립하도록 하였다.[95] 하얼빈 시장 劉成棟이 1947년 5월 23일의 제2차 하얼빈시 臨時參議會에서 발표한 시정부 업무보고에 의하면, 1947년 5월까지 총 83개의 街公所와 19개의 村公所가 수립되었고, 약 5만 명 이상의 인민자위대가 결성되었다고 한다.[96]

후술하겠지만, 하얼빈에서도 1948년 이후로 도시정책의 변화가 나타났다. 당이 도시 상공업의 보호를 통한 경제 회복에 방점을 두면서 기존의 급진적 군중운동에 제동이 걸렸고, 앞에서 살펴본 여러 接管정책의 내용들이 대부분 하얼빈에도 적용되었던 것이다. 하지만 이러한 변화의 분위기 속에서도, 하얼빈의 정권구조에 대한 방침에는 전혀 변화가 나타나지 않았다. 1948년에 작성된 <하얼빈특별시 市·區·街 인민정부 조직조례>에서는, 市·區·街 3급의 정권구조 아래 街를 '민주정권의 기층조직'으로 삼도록 하였으며, 각급 인민대표회의를 3급 정권의 최고 권력기관으로 규정하였다. 市는 총 11개 區로 나뉘고, 區 이하는 대략 2천~5천 명

---

93) 「中共哈爾濱市委關於哈市政權工作的報告」(1947.1.), 『哈爾濱解放』(上), pp.168-172. 區정권 역시 1946년 8~9월에 이르러 수립되기 시작하였다. 그 전까지 하얼빈市委는 區정권을 관리할 역량이 없었기 때문에 국민당 통치 시기의 區 保甲을 그대로 두었으며, 이들은 집회를 열 때 사람들을 불러 모으는 등의 역할을 했다고 한다. 區정권의 건설이 보다 긴박하게 추진된 것은 12월 동계공세에 이르러 군중을 동원해야 할 필요성이 증가했기 때문이었는데, 군중 동원을 위해서는 區정권이 보편적으로 수립되어야 한다는 것이 당국의 판단이었다(「哈爾濱特別市人民政府工作報告」(1947.7.22.), 앞의 책, p.173).

94) 「中共哈爾濱市委關於建立街政權的決定」(1946.12.10.), 『哈爾濱解放』(上), p.167. 임명 방식 외에도, '군중적 기초'가 굳건한 곳에서는 직접 선거를 한다든지, 임명할만한 적당한 인물이 없고 '군중적 기초'도 취약한 곳에서는 기존의 保甲長을 활용하는 방법도 제시되었으나, 시정부에서 임명하는 방식을 주로 활용하도록 하였다.

95) 「中共哈爾濱市委關於一九四七年市政府工作的決定」(1947.1.10.), 『哈爾濱解放』(上), p.168.

96) 「中共哈爾濱市委關於建設基礎政權與組織群衆生産問題的報告」(1947.5.23.), 『哈爾濱解放』(上), p.172. 이 중에 선거를 통해 설립된 街公所는 총 58개이며, 이 58개 街 안에는 7,148개의 公民小組가 결성되었다고 한다(「我軍進駐哈市一年來民主建設獲輝煌成績」, 『人民日報』 1947.5.5.(1면)).

단위의 街로 구획하였으며, 郊區의 농촌에는 區 아래 分區와 村을 두도록 하였다.[97]

또한 1948년 여름의 하얼빈에서는 街정권을 더욱 세분화하는 조치가 취해졌다. 기존 街정부의 행정업무가 간부의 수에 비해 너무 과다했기 때문에 발생한 여러 문제들을 해결하기 위하여, 1948년 7월 23일부터 시장의 지시에 따라 하얼빈에서는 '劃街編組'라 불리던 조치가 취해졌다.[98] 그 내용인즉슨, 街의 범위를 재조정하여 그 크기를 축소하고 이를 다시 몇 개의 組로 편성함으로써, 3~5명에 불과한 街정부 직업간부들의 과도한 업무 부담을 해소하고, 아울러 公安分駐所를 설립하여 街정부에 집중된 공안업무도 감경하도록 한 것이었다. 원래 街 아래에 閭가 있고, 그 아래에 組가 있었는데, '劃街編組'를 통해서 閭 단위를 없애고 街 관할범위를 소규모의 (居民)組로 나눈 것이다. 組長의 지휘 아래 戶口員과 戰勤員 등이 편성되어 組長을 돕도록 하였고, 街政委員會 산하에는 각종 街政문제에 대처하기 위한 여러 위원회를 조직하여 행정을 보좌할 수 있는 겸업간부들을 흡수하도록 하였다.[99]

한편, 중공은 인민대표대회제도를 建政방침으로 채택하고 있었기 때문에, 街정권의 확립을 위해서는 街 단위의 人民代表會議가 구성되어야 했다. 게다가 街정권을 도시정권의 근간으로 설정하고 있었던 상황에서, 街인민대표회의 소집은 필수적인 것이었다고도 볼 수 있다. 특히 1948년 7월에 東北行政委員會에서 1949년 3

---

97) 「哈爾濱特別市市區街人民政府組織條例(草案)」(1948), 『哈爾濱解放』(上), p.182. 한편, 이후 郊區의 '分區' 단위는 취소되었고, 대신에 지리조건과 인구의 규모에 따라 약 10~15개의 屯(自然村)을 하나의 行政村으로 편성하고, 이 行政村을 중심으로 農會를 설립함으로써 郊區의 기층정권으로 삼도록 하였다. 각 區에는 하나의 中心行政村을 두고, 각 行政村에는 몇 개의 中心屯을 두어, 이들을 郊區 공작의 중심 단위로 삼도록 하였다.(「中共哈爾濱市委關於市郊農村行政區劃與政權組織形式及建立農會的通知」(1948.3.12.), 앞의 책, p.176).

98) 街의 규모가 크고 사무가 많기 때문에, 간부들이 강제적 명령을 하달하는 간단한 방식에 의존하게 되고, 결과적으로 정책과 법령이 기층사회에 깊숙이 침투하지 못한다는 것이 당시 하얼빈 시정부의 문제의식이었다(中共哈爾濱市委, 「哈爾濱市1948年上半年工作總結」(1948.8.29.), 『城市工作』, p.54). 한편, 樓邦彦은 '劃街編組'가 단행된 이유를 街 산하의 閭·組가 사실상의 정권으로서 기능하면서 발생한 문제들을 해결하기 위한 것이었다고 보았다(樓邦彦, 「論城市的政權組織形式」, 『觀察』 6卷 4期, 1949, pp.12-13).

99) 「市委關於改造與建設街村政權的指示」(1948.9.20.), 中共哈爾濱市委黨史研究室 編, 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』(中國共產黨歷史資料叢書), 哈爾濱: 黑龍江人民出版社, 1999, pp.461-465; 「哈爾濱市政府社會局一九四八年度工作總結」(1948), 『哈爾濱解放』(上), pp.188-189.

월까지 東北解放區 내 각급 人民代表會議 개최를 완수할 것을 촉구하면서, 인민대표회의 소집을 위한 준비에 박차가 가해졌다.[100]

하얼빈에서도 1948년 가을 무렵부터 街인민대표회의 개최를 위한 준비가 시작되었다. 하얼빈市委는 각 區·街별로 보통선거에 의한 인민대표회의를 조직하도록 하였으며, 아직 여건이 갖추어지지 못한 곳에서는 과도기적 기구로서 街主席이 街의 각 단체 대표 1명씩을 소집하여 개최되는 '街政會議'를 건립하도록 하였다. 선거는 각 군중단체 및 기관의 인민대표를 선출하는 '職業選擧'와, 組를 단위로 인민대표를 선출하는 '地區選擧'로 구성되었으며, 반드시 노동자가 전체 대표의 1/3을 점하도록 하였다.[101] 1948년 연말까지 각 區의 1~2개 街道에서 시범적으로 직접선거를 통하여 인민대표회의를 개최하고, 이 경험을 토대로 1949년 봄에 전 지역에서 인민대표회의를 소집함으로써, 여름에는 市인민대표회의를 개최할 수 있도록 하였다.[102] 公民小組나 勞動人民聯席會 등과 같은 조직들을 기초로 街인민대표회의를 구성하고, 街인민대표회의를 건립한 이후에 市인민대표회의를 개최하여 시정강령을 반포하고 시정부위원회를 선출함으로써 建政공작을 마무리 짓도록 한 것이다.[103] 비록 이후 街정권이 취소되면서 街인민대표회의는 개최되지 않았지만, 정권구조가 개편되기 전까지 하얼빈市委는 街 단위에 인민대표회의와 이를 통해 선출되는 정부를 설립하려는 시도를 하고 있었던 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 하얼빈市委는 '街→區→市'의 3급 정권구조를 도시에 적합한 정권형태로 평가하였고, 街정권의 건립 및 강화를 통해서 이러한 구상을 실천하고자 하였다. 세부적인 경과나 내용에서는 차이가 있지만, 공산당이 北平을 점령하기 전까지, 그리고 점령한 이후에도 당분간은 공산당 점령하의 대부분의 도시에서 이러한 정권구조가 수립되었다. 즉, 중공중앙 차원에서 도시의 정권구조에 대한 분명한 지침을 명시하지는 않았지만, 중공 점령하의 각 도시에서는 '街정권→區정권→市정권'의 구조가 들어서고 있었던 것이다.

대도시 관리의 경험이 사실상 전무했던 중공은 도시에서의 정권구조에 대한 세

---

100) 「東北行政委員會關於準備建政工作問題的指示」(1948.7.2.), 黑龍江省檔案館 編, 『建立政權(1945.9~1949.10)』(黑龍江革命歷史檔案史料叢編), 館內版, 1984, pp.3-4.

101) 「市委關於改造與建設街村政權的指示」(1948.9.20.), 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, pp.461-465.

102) 「中共哈爾濱市委·市人民政府關於政權建設及試選工作的指示(草案)」(1948.11.), 『哈爾濱解放』(上), p.179.

103) 中共哈爾濱市委, 「哈市情況的新發展與1949年的工作任務」(1948.12.1.), 『城市工作』, pp.59-60.

부적인 지침을 마련하지 못했고, 이 문제에 가장 먼저 부딪힌 東北局에서는 '도시는 너무 커서 관리할 수가 없다'는 다소 막연한 이유에서 街를 기층정권의 단위로 삼기로 결정하였다. 街는 도시 통치의 기층단위였던 기존의 保와 거의 중첩되는 것이기도 하였고, 통상 縣과 市가 동급으로 간주되던 상황에서, '市-區-街'의 정권 구조는 농촌의 '縣-區-鄕(村)'의 구조와도 일치하는 것으로 간주되었을 것이다. 도시 자체에 대한 통제력이 견고하게 확립되지 못한 상황에서, 기존의 도시 기층단위였던 保와 중첩되는 街를 하나의 통치단위로 삼는 것은 일면 자연스러운 선택이기도 하였고, 기층단위에서의 통제력을 확립하기 위하여 해당 단위에서 군중 동원을 통해 정권을 건설하는 것은 중공의 농촌혁명의 경험으로 볼 때는 또한 당연한 것이기도 하였다.

Ⅲ. 接管 경험의 축적

1. 石家莊의 '반면사례'와 瀋陽의 '모범사례'

위에서 살펴본 바와 같이, 정책 전반에 걸친 급진노선의 수정이 시작된 1948년 초부터, 도시 接管정책에 대한 중공의 관심도 더욱 깊어졌다. 接管정책의 구체적인 청사진을 그려나가기 시작하고 있었던 중공은, 새로운 정책의 구체적 내용을 채워나가는 한편, '피해야 될 사례'를 찾아 이를 선전하는 작업도 병행하였다. 1948년 1월 9일에 毛澤東은 1947년 가을에 陝西省 榆林縣의 高家堡에서 발생한 '기율 파괴' 문제를 지적하면서, 원칙적으로 인민해방군은 어떠한 상점도 접수해서는 안 되고, 상인으로부터 자금을 받아서도 안 되며, 관료자본 역시 군대가 아닌 '민주정부'가 몰수해야 함을 강조하였다. 이 밖에 華北지역의 張家口와 邯鄲, 臨汾 등의 接管경험도 역시 문제적 사례로서 제시되었으며, 중공은 이러한 문제들이 발생한 원인을 '게릴라적 습성', 도시정책과 입성기율에 대한 무지, '농업사회주의' 등에서 찾았다.[104]

이러한 '부정적인 사례'들 중에서 공산당이 가장 널리 선전한 것은 바로 石家莊의 接管 경험이었다. 中央工委는 도시 接管정책을 구체화하는 과정에서, 石家莊의 경험을 다음과 같이 하나의 반면사례로서 제시하였다.

---

104) 劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, pp.9-10; 小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, pp.115-116.

> 東北과 기타 解放區에서는 모두 조만간 몇몇 중간 규모의 도시와 대도시를 수복할 수도 있으며, 이 도시들은 수복 후에도 장기간 인민의 소유가 될 수 있을 것입니다. 하지만 어떻게 가서 도시를 수복할 것인지, 수복한 후에는 또 어떻게 관리할 것인가의 문제는, 당내에서 아직 해결하지 못했습니다. 이에 **石家莊의 불완전한 경험**을 소개하니 참고로 삼기를 바랍니다. **石家莊에서의 수많은 착오는 반드시 피해야 하며**, 또 피할 수 있습니다.[105](강조는 필자)

中央工委는 이를 각 中央局과 中央分局, 野戰軍前委 등에 하달하여 문건에 대해 토론을 실시하도록 하였으며, 이를 당내 문건으로 제작하고 인쇄하여 각급 黨委에 학습자료로 배포하였다. 중공중앙은 石家莊의 반면사례를 통해서, 반대로 도시공작의 '정확한' 방침을 당원들에게 교육시키고자 하였던 것이다.[106]

실제로 石家莊을 점령했을 당시에 중공의 도시정책에서 가장 중요한 부분은 군중동원을 통해서 '구질서'를 철저히 파괴하는 것이었다. 이를 위하여 接管간부들에게는 '向窮的'의 방침이 하달되었고, 노동자와 도시 빈민들에 의거한 대규모 군중운동을 실시하는 것이 石家莊市委의 핵심 임무가 되었다. 공작대의 주도 아래 街마다 신속하게 貧民會가 조직되었고, 산업 노동자들은 각종 특혜를 매개로 工會로 조직화되었다. '군중이 들고 일어나는 것이 곧 질서'라는 인식 아래 '窮人翻身'과 '報怨讐'의 구호가 제기되었고, '訴苦'와 '청산투쟁'이 광범위하게 전개되었다. 劉少奇가 '일반 개인 자본가'는 淸算의 대상에 넣지 않도록 하여 '청산'의 범위를 제한하려 했지만, 당시 인근 농촌의 급진적 토지개혁과 군중운동의 파도는 이 모호한 제한범위를 무력화시켰다. 원래 도시질서를 유지하기 위해 조직되었던 각종 糾察隊는 오히려 노동자와 빈민들이 사람을 체포하고 자산을 몰수하는 도구가 되었으며, 입성 초기의 石家莊에는 군중운동이 만연하였고, 이러한 분위기는 12월 중순까지 지속되었다.[107] '관료자본'의 범주에 포함되지 않음에도 불구하고, 수천 명의 職工이 일하고 있던 大興紗廠과 대형 상점들은 石家莊의 接管간부들에 의해 몰수되었다.[108]

---

105) 「中央工委關於收復石家莊的城市工作經驗」(1948.2.19.), 『文件選集』 第17冊, p59.

106) 毛鐸・葉楚屛, 「接管大城市的序幕—回憶接管石家莊市」, 『解放戰爭戰略進攻—回憶史料』, pp.517-518.

107) 李國芳, 『初進大城市』, pp.58-64, pp.69-75. 한편, 군중운동으로 인한 상공업의 타격 외에도, 입성 초기에 당이 '貧雇觀點'에 입각하여 도시 빈민과 노동자들의 합작사를 조직해서 생필품을 공급했기 때문에 石家莊의 민간 상업이 타격을 입기도 하였다(「石家莊市貿易公司一年來工作總結」(1949.2.), 『華北解放區資料選編』 第2輯, p.780).

108) 이때 몰수된 大興紗廠과 대형 상점들은 곧이어 石家莊市委에서 문제 해결에 나서

石家莊의 이러한 '실패'의 경험은 이후 반면사례로서의 역할을 충실히 하였다. 石家莊의 문제를 초래한 원인들에 대한 검토가 다각도로 이루어졌고, 아울러 그 극복방안을 모색하는 과정에서 중공의 도시 接管정책이 보다 구체화되었기 때문이다. 먼저, 石家莊의 전철을 밟지 않기 위한 방안으로서, 중공은 입성 전부터 다음과 같은 조치들이 취해져야 한다는 결론을 도출하였다. 첫째, 接管 간부에 대한 사전 교육의 중요성이 지적되었다. 石家莊 점령이 단기간에 이루어졌기 때문에 입성 전부터 接管 간부의 배치나 교육에 대한 준비가 제대로 이루어지지 못했고, 그 결과 토지개혁의 정서에 익숙했던 농촌 간부들과, 파괴공작에 익숙했던 지하공작 간부들의 사고를 바꾸지 못했다는 것이다. 둘째, 최고 권력기관으로서 軍管會를 설치하여 接管을 통일적으로 질서 있게 진행할 것, 그리고 사전에 분야별 接管업무를 담당할 기구와 인원을 미리 갖춰야 한다는 결론이 제기되었다. 셋째, 사전에 특정 부대를 경비부대로 지정하여 軍管會의 지휘 아래 사회질서를 유지해야 할 필요성이 제기되었다. 石家莊에서는 경비부대가 특정되지 않았기 때문에, 복수의 부대가 市區로 들어와 接管과정에 혼란을 일으켰으며, 경비부대가 몇 번에 걸쳐 교체되는 과정에서 매번 물자 손실이 발생했기 때문이다. 마지막으로, 시민들을 대상으로 공산당의 接管방침과 '安民布告'를 입성 전부터 명확히 선포해야 할 필요성에 대해서도 공감대가 형성되었다.[109]

입성 후의 接管과정에 대한 분석을 통해서도 몇 가지 문제들이 제시되었다. 먼저, 도시에 대한 사전 조사와 준비가 부족했기 때문에, 입성 후 빠른 시간 안에 통제력을 확보하여 接管과정을 철저히 통제하지 못했다는 점이 문제로 지적되었다. 둘째, 각 기관이나 생산단위를 기준으로 接管을 실시하지 않고, 敵僞物資管理委員會 산하에 있는 철로・공업・은행 등 각 분야의 組별로 接管이 이루어졌기 때문에, 접수의 주체가 명확하지 않고 복수의 組가 하나의 자산을 둘러싸고 경쟁하는 등의 혼란이 발생했다는 평가도 이루어졌다. 셋째, '舊인원'을 자산의 보호 및 관리에 활용하지 못했다는 것, 노동자 등의 '기본군중'을 조직화하여 接管과정에 동원하지 못했다는 것이 지적되었으며, 시간을 할애하여 간부들에 대한 집중적인 교육을 실시할 것, 입성 후에 軍管會의 통일적 지휘 아래 기율을 확립할 것, 접수할 기관이나 단위의 원래의 계통과 조직을 유지한 채로, 각 기관과 생산단위

면서 원 소유주들에게 반환되었다(毛鐸・葉楚屛, 「接管大城市的序幕—回憶接管石家莊市」, 『解放戰爭戰略進攻—回憶史料』, p.514).

109) 「石家莊市入城工作經驗的初步總結」(1949.2.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, pp.491-492.

별로 組를 나누어 接管을 실시할 것 등이 대안으로 제시되었다.[110]

任弼時는 나중에 1949년의 7기2중전회에서 石家莊 문제의 주요 원인으로서 두 가지를 꼽았다. 하나는 간부들이 도시와 공업, 기업 관리 등의 문제에 대해서 지식과 경험이 전혀 없었다는 점이고,[111] 다른 하나는 그들이 노동자들에 대해 그릇된 태도를 지녔었다는 것이다. 간부들 중에는 노동자들이 무기를 생산함으로써 사실상 국민당을 도와주었다는 점, 상당수가 국민당에 가입했다는 점 등을 지적하며 노동자들을 歧視하는 사람들이 있었고, 任弼時에 따르면, 그렇기 때문에 간부들이 노동자가 아닌 도시 빈민들과 결합하는 현상이 나타났다는 것이다. 즉, 공산당이 대변해야 할 산업 프롤레타리아트가 아닌 도시 빈민들과 연대했기 때문에, 接管 초기의 石家莊에서 '좌경의 오류'와 질서의 혼란이 발생했다는 것이다.

> 그리하여 이러한 간부들은 빈민들과 결합했습니다. 빈민들은 분산된 小生産者이기 때문에 이 (농촌 출신의) 간부들과 유사한 점이 꽤 많았고, (그들을 대상으로) 공작을 실시하기도 쉬웠기 때문입니다. 그러므로 반드시 간부들에게 어떻게 노동자들에게 접근할 것인지에 대해서 명확히 설명해주어야 합니다. 아니면 (그들이) 자연스럽게 빈민들 편에 서게 될 것이기 때문입니다.[112]

石家莊에서의 초기 '오류'에 대한 또 다른 설명방식은 간부들의 준비 불충분으로 인하여 국민당 特務들의 방해공작이 펼쳐졌기 때문이라는 논리였다. 간부들이 군중을 조직화하는 과정에서, 충분한 준비를 거치지 않은 채 職工大會와 貧民大會 등을 개최하여 성급하게 工會와 도시 빈민조직을 설립했기 때문에, 그 과정에서 국민당 特務들이 끼어들어 군중조직의 지휘권을 탈취할 수 있었고, 결과적으로 공산당과 군중이 더욱 격절되었다는 것이다.[113] 국민당 特務의 개입 여부가 사실이든 아니든, 공산당은 石家莊 接管 초기의 급진주의 노선을 '반동적인 것'으로 규정함으로써, 接管정책의 철저한 시정을 추구했다는 것을 확인할 수 있다.

---

110) 위의 문건, pp.492-493.

111) 接管간부의 대다수는 농촌출신 당원들로서 당의 도시정책에 대한 체계적인 교육을 받지도 못했을 뿐만 아니라, 중공의 상공업 보호정책 역시 다소 모호하고 추상적이었기 때문에 교육의 효과도 그리 높지 못하였다. 게다가 이들은 얼마 전까지 1947년 중・후반의 급진적 토지개혁에 참가했던 경험을 갖고 있었기 때문에, '군중노선'과 '계급투쟁'에 익숙한 상황이었다(李國芳, 『初進大城市』, pp.48-56).

112) 「在中共七屆二中全會上的發言」(1949.3.13.), 『任弼時選集』, p.466.

113) 「中央關於新解放城市中組織各界代表會的指示」(1948.11.30.), 『文件選集』 第17冊, p.529.

石家莊의 接管공작에 대한 劉少奇의 평가와 비판은 당시 중공 지도부가 어떠한 방식의 接管을 바람직한 것으로 생각하고 있었는지를 잘 보여준다.[114] 먼저, 그는 상공업의 발달을 위해서 石家莊 노동자들의 '과도한 요구'를 제한해야 한다는 점을 지적하였다.

> **현재 노동자들의 최대의 이익은 상공업을 발전시키는 것에 있습니다.** 상공업이 발전하면 도시 빈민들의 생활도 보장될 수 있습니다. 도시의 노동운동과 빈민운동은 경제의 회복 및 발전을 기준으로 삼아야 하며, 도시경제를 발전시키기 위한 것이어야 하지, 파괴하기 위한 것이 되어서는 안 됩니다. (중략) **노동운동에서 (노동자들의) 처우를 개선하고 임금을 올리는 것은, 어떤 형식을 취하든, 상공업의 발전에 영향을 주어서는 안 됩니다.** 만약 과거의 수탈을 청산하거나 새로운 계약을 체결하는 과정에서 상공업의 발전에 영향을 미치게 될 것임을 알게 되면, 스스로 (요구를) 낮추고, 필요할 때는 임금을 삭감하기도 해야 합니다.(강조는 필자)

이어서 그는 도시에서 청산투쟁을 전개하는 것 자체에 대해서도 반대하였다. 자본가뿐만 아니라, 保甲長과 '封建惡霸', 漢奸, 特務 등에 대해서도, 도시에서 군중대회의 형식을 빌려 군중들이 직접 청산투쟁을 전개하는 것은 부적절한 것으로 평가되었다. 모든 형태의 '청산'은 반드시 市委나 시정부라는 정권의 틀을 통해서 집행되어야 하는 것이 되었다.

> **지금 石家莊에서 이루어지는 청산투쟁은 향촌에서 들어온 것입니다.** 향촌에서 청산투쟁은 합법적인 것이고, 응당 그리 해야 하는 것이며, 우리는 모두 이를 지지합니다. (중략) 청산의 결과로 암흑의 봉건세력은 무너지고 농민은 해방될 것이며, 사회생산도 크게 발전하여 농촌의 경제는 번영하고 농민은 대거 翻身하게 될 것입니다. **하지만 도시에서도 淸算을 한다면, 상공업은 반드시 모두 무너지고 말 것입니다.** 이렇게 발전해가면 분명히 매우 위험해질 것입니다. (중략) 도시의 保甲長과 封建惡霸, 漢奸, 特務에 대한 투쟁도, 투쟁대회의 형식을 취하여 직접적으로 투쟁하는 방식으로 처리하면 안 됩니다. **이러한 자들에 대한 투쟁은 정권의 형식을 통해서 이루어져야 합니다.** (중략) 일반 군중단체는 재산을 몰수할 권리가 없으며, 몰수의 결정과 집행은 정부를 통해야 합니다. 임금을

---

114) 劉少奇의 발언에 관한 이하의 내용은 「關於城市群衆工作問題」(1947.12.14.), 中共中央文獻研究室・中華全國總工會 編, 『劉少奇論工人運動』, 北京: 中央文獻出版社, 1988, pp.309-315를 참고.

지급하지 않은 것이나 탐관오리가 착복한 것에 대해서 노동자와 빈민은 배상을 요구할 수 있지만, 군중이 직접 가서 사람을 잡고 때리거나 물건을 빼오는 것은 안 되며, 반드시 정부에 고발하여 정부에서 중재하고 판결하도록 해야 합니다. (중략) 노동자와 공장주 사이에 분쟁이 발생했을 때, 工會가 노동자들을 대표하여 자본가에게 요구를 제시할 수는 있지만, 해결되지 않는 문제는 정부로 넘겨서 정부에서 중재하여 해결해야 합니다. (중략) 오늘날 工會는 오로지 노동자를 대표하는 것이지만, **정부는 오로지 노동자의 정부, 또는 노동자와 농민의 정부가 아니라, 도시 소자산계급과 자산계급을 포괄하는 연합정부**이므로, 노동자와 공장 측의 문제를 工會가 직접 처리해서는 안 되는 것입니다. 자본가의 문제를 工會에 넘겨 직접 처리하게 한다면, 그것은 무산계급 독재가 되는 것이며, 그 결과 상공업은 파괴될 것입니다.(강조는 필자)

石家莊의 경험에 대한 이러한 평가와 대안들은 모두 중공의 接管정책에 반영되어, 이후 北平의 接管정책을 형성하는 데 중요한 밑거름이 되었다. 石家莊이 점령되었던 당시는 중공이 貧雇農路線을 추진하던 시점이었기 때문에 이런 현상이 나타난 것은 일면 당연한 것이었다. 다만 1948년 초부터 토지개혁 및 整黨에 관한 새로운 정책들을 추진하는 과정에서, 중공은 石家莊의 반면사례를 대대적으로 강조함으로써, 도시정책의 변화를 더욱 선명하게 강조했던 것이다. 도시정책에서의 노선 전환이 이루어진 시기와 石家莊 사례에 대한 언급이 이루어지기 시작한 시점이 거의 정확히 일치하고 있는 것은 이를 방증한다.[115]

한편, 중공은 石家莊 초기의 '잘못된 接管사례'에 대한 선전과 함께, 반대로 '모범적 사례'에 대해서도 선전하였다. 중공이 '모범적 사례'로서 가장 널리 선전하였던 것은 瀋陽과 濟南의 接管경험이었고, 이러한 사례들은 '성공적인' 接管의 밑거름으로 인식되었다. 중공이 石家莊을 점령한 1947년 10월과 달리, 濟南과 瀋陽이 점령된 1948년 9월과 11월은 중공이 이미 도시정책을 강조하면서 接管정책을 상당히 구체화해온 시점이었다. 중공은 이 두 도시의 接管이 성공적이었던 이유를

115) 한편, 이러한 현상은 石家莊에만 국한된 것은 아니었다. 華北의 여러 도시들에서도 농촌의 투쟁방식과 互助組 생산방식을 기계적으로 도시에 적용한다든지, 개인 상점에 자금을 투자하여 合作社로 개편한다든지, 업무능력과 무관하게 貧農·雇農을 상점으로 보내 회계를 맡긴다든지, 원가와 상관없이 물건의 가격을 낮춘다든지, 노동자의 임금을 3~4배까지 올린다든지, 기술자와 일반 노동자, 수습 노동자들에게 거의 동일한 임금을 지급한다든지, 노동자를 과다하게 고용하여 비생산 인력의 비중이 25~50%에 달하게 하는 등, '좌경'의 노선에 입각한 다양한 문제들이 華北의 여러 도시들에서 함께 나타나고 있었다(「工商會議後華北工商管理的改進」(1948.10.6. 新華社華北電訊), 紅棉出版社 編, 『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949, pp.113-115).

接管정책의 '정확한 집행'에서 찾았고, 그 경험을 각지로 전파하여 하나의 典型으로 삼고자 하였다. 毛澤東은 1948년 11월 21일에 濟南의 接管공작에 대한 보고를 전파하는 과정에서, 당 중앙이 해당 보고의 내용을 北平과 天津 接管에 활용할 것이며, 이에 기초하여 接管에 관련된 각종 정책을 수립할 것임을 명백히 밝혔다.[116] 또한 12월 13일에는 平津戰役 지휘부에 北平의 接管에 관한 지침을 하달하면서, 반드시 '瀋陽과 濟南을 접수하고 관리한 성과'에 미치도록 할 것을 주문하기도 하였다.[117] 이어서 15일에는 중공중앙이 東北局에 전보를 보내서, 陳雲이 瀋陽의 接管경험에 대하여 보고한 내용을 긍정적으로 평가하고, 가능하면 瀋陽의 接管간부 중에서 20~30명을 차출하여 天津 接管공작에 참가시키도록 지시하기도 하였다.[118] 실제로 葉劍英은 北平市委의 간부들을 대상으로 接管방침에 관하여 설명하면서, 瀋陽의 경험에 따라 '계통별 접수'를 실시할 것을 지시하였다.[119] 이러한 '경험'들은 北平의 接管 방침을 형성하는 데 있어서 매우 중요한 토대가 되었으며, 실제로 北平軍管會 간부들이 濟南의 접수경험에 관한 자료를 인쇄해서 참고자료로 나눠줄 것을 요청하기도 하였다.[120] 이하에서는 가장 대표적인 성공사례로 활용되었던 瀋陽의 경우에 대해서 간단히 살펴보도록 하겠다.[121]

遼瀋戰役의 막바지에 시작된 瀋陽 공격은 매우 순조롭게 진행되어, 1948년 10월 31일 밤에 시작된 공성전은 11월 2일 점심 무렵에 종결되었다. 동북과 서남쪽으로부터 공격해 들어온 인민해방군은 미미한 저항만 받은 채 신속히 진군하였고, 성안의 전차부대와 중화기 부대는 저항 없이 공산당에 투항하였다.[122] 이후 진행된 接管업무에 대하여 東北局에서 중앙으로 올린 보고문은 당 중앙의 비준을 거쳐 각 中央局과 中央分局 등에 모범적인 참고사례로서 하달되었다.

당시 瀋陽特別市軍事管制委員會 주임을 겸임하고 있었던 陳雲의 보고에 의하면,

---

116) 薄一波,『若干重大決策與事件的回顧』上卷, pp.7-8.

117) 周均倫,『聶榮臻年譜』, 北京: 人民出版社, 1999, p.496.

118) 劉宋斌,『中國共產黨對大城市的接管』, p.90. 이후 董必武는 天津이 순조롭고 신속하게 接管을 완성할 수 있었던 배경으로서, 濟南과 瀋陽의 경험을 참고한 것을 들기도 하였다(「董必武關於華北人民政府成立以來的工作概況報告」(1949.2.21.), 『共和國鄒型』, p.170).

119)「葉劍英在北平市委高級幹部會上的報告」(1948.12.19.),『北京黨史』 1999-1, p.27.

120)「軍管會第1次彙報會」(1948.12.24.),『北平解放』(上), p.135.

121) 石家莊과 瀋陽의 接管 경험이 중공의 도시정책 형성과정에서 중요한 '典型'이 되었다는 점은 陳晉文도 지적한 바 있다(陳晉文,「建國前後中國共產黨接管城市的政策」,『長白學刊』第6期, 2011, p.105).

122) 常工,『進軍瀋陽』, 瀋陽: 東北書店, 1949, pp.53-54.

10월 27일에 軍管會 인선이 이루어지고 나서 불과 일주일 후인 11월 2일에 瀋陽을 점령했음에도 불구하고 接管이 순조롭게 이루어진 배경에는 다음과 같은 요인들이 있었다고 한다.

1. "各按系統, 自上而下, 原封不動, 先接後分"의 방침 적용.
   ①軍管會 소속의 각 단위가 각각 해당 부문의 기관을 접수하였다(**'各按系統'**).
   ②접수된 기관의 기존 책임자가 인수인계의 책임을 졌다(**'自上而下'**).
   ③기존 직원은 원래의 직책과 임금에 따라 계속 출근하도록 하였다(**'原封不動'**).
   ④각 접수 단위는 '접수권'만 가질 뿐 '점유권'은 갖지 않으며, 軍管會에서 총괄적으로 접수를 마친 후에 분배하였다(**'先接後分'**).
2. 도시 질서의 신속한 회복.
   ①전력과 물을 신속히 공급하였다.
   ②시장의 물가를 안정시키면서, 人民幣 태환 작업을 일주일 내에 마무리하였다.
   ③무장 해제된 기존 경찰병력을 통해 질서를 유지하였다.
   ④신문 발간을 통해 정책 선전에 유의하였다.
   ⑤생활유지비를 지급하고 11월분 임시 임금을 지급함으로써, 임금문제를 해결하였다.
3. '散兵游勇'들을 시내에 수용하거나 시외로 분산시킴으로써 포로문제를 신속히 처리하였고, 시내에 남겨진 국민당의 탄약들을 서둘러 소산시킴으로써 국민당의 포격으로부터 도시와 탄약을 지키는 데 성공하였다.
4. 軍管會가 원칙을 견지하면서 공정하고 모범적으로 업무에 임하였다.
5. 중대한 사건이나, 혼란이 발생할 수 있는 문제들에 대해서는 사전에 충분히 준비하였다.
6. 입성부대를 대상으로 도시와 공장의 보호에 관한 기율교육을 잘 실시하였다.[123)]

즉, '各按系統, 自上而下, 原封不動, 先接後分'의 接管방침을 적용하고, 시민들의 생계문제를 신속히 해결하고 사회질서를 유지하며, 엄격한 기율 유지와 정책 선

123) 「接收瀋陽的經驗」(1948.11.28.), 『陳雲文選』(第2版) 第1卷, pp.374-379. 이상의 내용에 대한 구체적인 경과는 陳雲이 東北局과 중공중앙에 보고한 11월 11일자의 문건에 포함되어 있다(「關於瀋陽接收情況的報告」(1948.11.11.), 中共中央文獻研究室 編, 『陳雲文集』 第1卷, 北京: 中央文獻出版社, 2005, pp.658-663).

전, 교육 등을 통해서 단기간 내에 瀋陽을 성공적으로 接管했다는 것이 陳雲의 요지였으며, 이러한 내용이 당 중앙의 비준을 받아 각급 단위에 하달되었던 것이다. 그리고 이러한 내용은 구체적으로는 아래와 같은 과정을 통해서 실행되었다.

먼저, 입성 전부터 東北局은 瀋陽의 接管을 위한 준비에 착수하였다. 정확한 날짜는 알 수 없지만, 瀋陽의 점령을 앞둔 어느 시점에서 東北局은 대도시 接管에서 유의해야 할 사항들을 정리했는데, 내용상 이 문건에서 말하는 '대도시'가 곧 瀋陽임은 어렵지 않게 알 수 있다. 문건에 의하면, 瀋陽의 接管에 대비하여 東北行政委員會와 그 소속 부서, 그리고 각 省·市 등으로부터 3,000~4,000명의 간부들이 파견되어, 담당 接管업무에 따라 각 組로 편성되었다. 東北局은 이들을 대상으로 도시정책과 입성기율에 관한 교육을 실시했는데, 특히 接管간부들은 시설과 자산을 보호하고 관리할 '책임'만 있을 뿐, 이를 분배하거나 처리할 '권한'은 없다는 점을 강조하였다. 東北局은 接管업무의 1단계에서 공장과 자재, 설비, 檔案 등을 '原封不動'의 방침에 따라 보호하는 것을 가장 중시했으며, 기존 직원들도 이 업무에 동참시키도록 하였다. 또한 接管간부들이 물자를 사사로이 처리하는 것을 방지하기 위한 방안으로서, 해당 단위의 接管 과정에서 문제가 발생하면 그 수장이 책임을 지게 하였다. 마지막으로, 瀋陽 시내에 식량을 공급하는 문제를 해결하기 위하여, 東北局은 1차적으로 1.4만 톤의 식량을 따로 준비하도록 하였고, 식량의 원활한 수송을 위하여 늦어도 11월 말까지 철로의 보수를 완성하도록 하였다.[124]

瀋陽軍管會 인선이 마무리된 다음 날, 陳雲은 간부들을 대상으로 接管방침과 관련된 교육을 실시하였다. 접수의 방법과 관련해서는, 각자 물자들을 가져간다든지, 기계만 신경 쓰고 문서는 상관하지 않는다든지, 상향식('自下而上') 방법을 선호하는 등의 기존의 방법을 비판하고, 통일적으로 접수하여 원래의 상태대로 두고('原封不動'), 기계와 문서를 모두 보관하며, 하향식('自上而下') 방법을 활용하도록 하였다. 또한 다른 곳에서 아무리 필요한 것이라 하더라도, 절대로 물자와 기계를 반출해서는 안 되며, 오직 軍管會를 통해서만 물자를 처리하고 '반혁명분자'를 처벌하도록 하였다.[125] 瀋陽의 경험을 통해서, 입성 전의 이러한 조치들은 입성 후의 성공적인 接管을 보장하기 위한 가장 중요한 준비사항으로 간주되었다.

한편, 입성 후에 瀋陽軍管會에서 가장 먼저 한 것은, 점령 다음날인 11월 3일에 포고문을 발표하여, 瀋陽의 모든 기관에서 일하고 있는 직원들은 반드시 원래의

---

124) 東北局, 「關於接收大城市應注意的幾個問題的指示」(1948), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.107-109.

125) 「在準備接收瀋陽的幹部大會上的講話」(1948.10.28.), 『陳雲文集』 第1卷, pp.652-655.

직무를 유지하며 업무를 계속할 것, 그리고 각 부문별로 모든 자산과 설비, 기계, 문건 등을 철저히 보관할 것, 각 부서 책임자가 軍管會에 인계할 내역을 작성하여 3일 이내에 軍管會로 보고할 것 등을 지시하는 것이었으며, 아울러 업무를 계속 수행하는 자들에 대해서는 軍管會에서 생활유지비를 지급할 것임을 밝히는 것이었다.[126] 또한 같은 날 東北行政委員會에서는 瀋陽에 적용할 '約法八章'을 발표했는데, 그 내용은 대략 다음과 같았다. ①인민 각 계층의 생명과 재산을 보호한다. ②개인 자본으로 개설한 모든 자산은 보호한다. ③관료자본을 몰수하되, 그 지분 중의 민간자본 부분은 몰수하지 않는다. '민주정부'가 接管하기 전까지 모든 직원은 계속 근무하면서 그 자산을 보호하며, '민주정부'는 이 인원들을 분별하여 고용한다. ④일체의 교통·市政·문화·위생·종교·자선 설비들을 보호하며, 그 직원은 계속 근무하도록 한다. ⑤국민정부의 관리와 직원, 경찰, 保長 등은 무력으로 저항하지 않는 한 일절 체포하지 않는다. ⑥각국의 교회와 교민, 그리고 그들의 재산은 법을 준수하는 한 보호한다. ⑦자발적으로 무기를 반납하고 투항하는 국민정부군의 官兵들은 처벌하지 않는다. ⑧국민정부의 모든 화폐는 즉각 사용을 금지한다.[127]

이어서 瀋陽軍管會는 '혁명질서'를 수립하기 위하여, '首惡必辦'의 원칙에 따라 주요 '特務分子'들을 체포하였다. 스스로 登記한 1,020명을 제외하고 532명의 국민당 特務들이 체포되었고, '反動黨團'의 간부와 회원 20,901명에 대한 登記가 이루어졌으며, 400여 개의 각급 '특무조직'들이 적발되었다. 그 밖에도, 軍管會는 40,883명의 국민정부군 官兵을 수용하여 原籍으로 돌려보내거나 현지에 안치시켰으며, '빈둥거리며 게으름 피우는' 걸인 1,259명을 '강제적인 노동개조의 방침'에 따라 각종 생산노동에 투입시켰다. 또한 一貫道 등의 會門조직은 국민당과 연계된 '봉건세력'으로 규정되어, 그 지도자들에 대한 대대적인 단속이 실시되었다.[128]

이처럼 軍管會는 치안을 확립함으로써 사회질서를 회복했을 뿐만 아니라, 주요 물자의 안정적 공급을 통해서 瀋陽의 질서를 회복하는 데에도 주력하였다. 입성 후 軍管會는 곧바로 국영 百貨公司와 糧食公司를 설립하여, 행정력을 이용하여 식

---

126) 「瀋陽特別市軍事管制委員會布告」(1948.11.3.), 위의 책, pp.656-657.

127) 「東北行政委員會布告」(1948.11.3.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.93-94. 8항의 시행을 위하여 瀋陽軍管會는 11월 8일부터 14일까지 7일간 東北九省流通券과 金元券을 東北銀行에서 발행한 화폐로 교환하였고, 이후 공용사업의 비용과 세금 등은 모두 東北銀行 발행화폐로 사용하도록 하였다(「瀋陽軍事管制委員會財政處布告」(1948.11.8.), 『東北解放區資料選編』 第3輯, p.459).

128) 「瀋陽市十個月來的工作報告」(1949.11.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.226-230.

량과 생필품을 시민들에게 공급하도록 하였다. 이를 위하여 軍管會 財政處에서는 초기에 자동차를 이용하여 開原 일대로부터 식량을 수송해오다가, 철로가 복원된 후부터는 安東과 北滿 일대로부터 기차를 통해 식량을 공급하였다. 또한 저평가된 공산품의 가격과 고평가된 농산품의 가격을 조정함으로써, 軍管會는 市內와 郊區, 인근 농촌 사이의 물자교류를 진작시키는 데 어느 정도 성공하였으며, 시중으로부터 650억元 어치의 물자를 구입함으로써 상업자금의 회전을 촉진하기도 하였다. 뿐만 아니라, 경공업에 집중된 市營공업을 통해서 주민의 일용품을 생산함으로써, 군수공업에 집중된 瀋陽 국영공업의 물자 생산 공백을 어느 정도 메울 수도 있었다.[129]

다음으로, 瀋陽軍管會는 상공업의 보호 및 발전이라는 당의 도시정책을 관철하기 위하여, 개인의 상공업을 보호한다는 정책을 명확히 반포하고 선전함과 동시에, 실질적인 상공업 지원정책을 통해서 이를 구체화하였다. 상공업에 대한 과세가 3개월 동안 면제되었고, 시정부는 城鄕교역의 확대를 적극적으로 지원하였다. 東北銀行은 '國計民生에 유익한 상공업'의 발전을 위하여 자금을 대출하였고, 공영기업은 가공 업무를 私營기업에 위탁함으로써 그 발전을 지원하였다.[130] 또한 瀋陽軍管會는 私營行莊의 운영에도 직접 개입함으로써, 민간의 자금이 상공업 발달에 투입될 수 있도록 조치하였다. 한편으로는 전체 예금액의 50%를 국영은행에 예치하도록 하였고, 다른 한편으로는 전체 대출액의 60% 이상을 低利로 공업방면에 제공하도록 하였다. 실제로 私營行莊의 공업 대출액 비율은 대폭 증가하여, 관리방침이 시작된 1949년 2월까지만 해도 33% 수준에 머물렀던 것이, 6~7월에는 60% 전후까지 상승했다고 한다.[131]

---

129) 위의 문건, pp.233-236. 공산당의 瀋陽 接管에 대해 부정적인 입장에서 보도한 『申報』에서도, 開原과 四平으로부터 대량의 식량이 운송되었기 때문에 高粱米의 가격이 떨어졌다는 사실은 인정하였다. 다만 일용품과 기타 물자들은 공급이 부족하여 가격이 치솟았다고 보도하였다(「瀋陽解體前後 虎口餘生 目擊慘狀 提供嚴重教訓(下)」, 『申報』 1948.12.5.(5면)).

130) 「瀋陽市十個月來的工作報告」(1949.11.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.238-239. 공산당이 瀋陽을 점령하기 약 8개월 전, 吉林省정부는 이미 도시의 개인 상공업 보호에 관한 포고를 발표하였다. 개인의 '정당한' 상공업은 정부에서 일률적으로 보호하고 지원하여 누구도 '청산'할 수 없으며, 몰수대상이 되는 자산의 경우에도 縣級 이상의 정부에서 몰수하여 관리하도록 하였다. 아울러 정부에서 지주 소유의 도시 상공업 자산을 보호하도록 하여, 농민들이 도시로 몰려와 지주를 '청산'하는 것을 일절 금지하였다(「吉林省政府保護城市私人工商業布告」(1948.3.9.), 『東北解放區資料選編』 第2輯, pp.51-52).

131) 東北銀行私行管理股, 「瀋陽市私營行莊調查總結」(1949.11.11.), 『東北解放區資料選編』

瀋陽軍管會의 국영기업 接管과정도 중공의 방침을 비교적 충실히 실현한 것으로 평가되었다. 軍管會 經濟處는 瀋陽의 4대 국민당 기업계통(資源委員會, 資源委員會東北電力局, 生産管理局, 中紡公司)과 3곳의 공업학교를 接管하였는데, 총 12,516대의 기계설비와 1,728대의 동력설비, 229대의 운수설비를 접수하였으며, 이 기관들에는 286명의 기술자를 포함한 7,807명의 職工과 학생이 소속되어 있었다. 東北行政委員會는 국영기업에 대한 성공적 接管이 가능했던 이유로서, 軍管會의 집중적이고 통일적인 지휘, '自上而下, 按照系統, 原封不動, 整套接收' 방침의 집행, 接管 조치의 신속성, 職工의 조직화 및 교육, 職工 생활여건의 개선 등을 지적하였다. 공장의 접수는 '護廠(護廠委員會 조직, 자산 보호) → 點交(자산목록 대조, 접수) → 復工(생산 재개) → 調整(관리기관 조정) → 정상적 관리기구 설립(군사대표 취소, 공장장 책임제 시행)' 등의 다섯 단계로 나누어 계획적으로 진행되었으며, 5만 명의 노동자에 대한 학습이 실시되고 대부분의 공장에서는 職工代表會議가 설립되었다.[132]

중공이 강조한 '瀋陽의 經驗'은 사실 새로운 接管방식을 창출한 것이라기보다는, 1948년 이래 중공이 발전시켜온 새로운 방침을 '모범적으로' 적용한 것에 다름 아니었다. 石家莊의 반면사례와 대비되면서 瀋陽의 사례는 대대적으로 선전되었고, 이후 北平을 점령할 때까지 대도시 接管의 한 모델로서 작용하였다. 물론 '瀋陽의 경험'이 결코 완벽했다고 볼 수는 없을 것이다. 실제로 陳雲이 공식 보고문에서도 인정하고 있는 것처럼, 하얼빈이나 근거지 후방기관으로부터 파견되어온 간부들로 인하여 물자와 자산의 接管에서 많은 어려움이 발생했다는 것이 그 단적인 사례일 것이다.[133] 그리고 東北局의 이후 업무보고들을 보면, 瀋陽에서도 '농촌의 경험'을 기계적으로 도시에 적용한다든지, 근대 도시경제를 관리할 능력이 부족하다든지, 공장 경영과정에서의 낭비와 무책임으로 인한 손실이 발생하는 등의 문제들이 실제로 接管 이후에 발생하였음을 확인할 수 있다.[134] 하지만 여기서 중요한

第3輯, pp.605-606.

132) 「東北行政委員會經濟處(工業部)關於接收瀋陽國營企業的工作總結」(1949.2.10.), 『東北解放區資料選編』 第2輯, pp.106-111).

133) 「關於瀋陽接收情況的報告」(1948.11.11.), 『陳雲文集』 第1卷, p.662.

134) 高崗, 「關於三・四兩月工作向毛主席的綜合報告(節錄)」(1949.5.11.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.111-113. 『申報』에서 전하고 있는 接管 초기 瀋陽의 모습도 당시 공산당의 평가와는 사뭇 달랐다. '淪陷' 후의 瀋陽은 '처량하고 무서운 도시'로 변하였고, 상점은 문을 닫고 시민들은 두려워 밖에 나오지 않았으며, 瀋陽 밖으로 향하는 도로는 '해방'을 원하지 않는 사람들의 탈출행렬로 가득 찼다고 한다. 또한 공산당은 연도에 수많은 검문소를 세워 路條를 검사했기 때문에, 탈출하는 사람들은 자신

것은, 이러한 문제들의 실제 발생 여부와 상관없이, 중공이 瀋陽 接管의 경험 속에서 당의 接管정책에 대한 하나의 '典型'을 만들어냈고, 또 이를 선전했다는 점에 있다. 중공은 瀋陽의 接管과정에서 당이 원하는 면면들만을 추출하여 이를 다른 도시들의 接管에 참고할 자료로 정리해낸 것이다.

石家莊과 瀋陽의 接管 경험은 1948년에 중공의 도시 接管정책이 발전해간 하나의 토대이자 결과물이 되었다. 중공중앙이 1948년 초부터 급진노선의 수정 및 도시 接管정책의 구체화에 착수했을 때, 石家莊의 接管 경험이 대표적인 '반면사례'로 규정됨으로써 향후 接管정책의 발전방향도 어느 정도 명확해질 수 있었다. 이후 꾸준히 구체화되어간 중공의 接管정책은 瀋陽의 接管과정에서 군사관제제도의 '성공적' 시행을 통해 초보적인 완성단계에 이르렀고, 이는 중공에 의해 대도시 接管의 '모범사례'로서 널리 선전되었다. 물론 이 단계에서 중공의 도시 接管정책이 완성된 것은 아니었지만, 1949년 이후 北京을 비롯한 기타 대도시 接管정책의 기본적인 틀은 이 무렵에 형태를 갖추게 되었다고 볼 수 있다.

2. 接管정책의 推移와 하얼빈 통치방침의 변화

한편, 앞에서 1948년 이후 중공의 도시 接管정책이 발전해간 과정을 살펴보았는데, 이러한 정책적 변화의 양상을 극명하게 확인할 수 있는 곳은 하얼빈이었다. 하얼빈은 국공내전 초기에 중공이 점령한 대도시들 중에서 유일하게 중공이 끝까지 지배할 수 있었던 곳이었다. 하얼빈은 국공내전 전반기에 중공이 급진노선을 채택했을 때부터, 1948년 이후로 급진노선을 '시정'하고 도시 상공업 자산의 보호를 강조할 때까지, 줄곧 공산당의 지배 아래 있으면서 그 정책적 변화를 직접 겪은 곳이었다. 따라서 필자는 국공내전 시기의 하얼빈 통치방침의 변화과정을 분석함으로써, 1948년 이후 도시 接管정책의 변화양상을 보다 구체적으로 확인해보고자 한다.

1946년 4월 28일에 하얼빈을 점령한 중공은 입성 초기의 포고문들을 통해서 인민의 생명과 재산, 기본권을 보장하고, 상공업을 보호할 것이라는 입장을 천명하였다. 하얼빈 衛戍司令部는 첫 공문(衛字第1號)을 통해서, 인민해방군은 언론・출판・집회・결사・신앙의 자유를 보장하고, 인민의 생명과 재산, 그리고 상공업, 종

의 재물 일부를 '헌납'해야만 안전히 통과할 수 있었다고 한다(「陷後瀋陽淒涼恐怖 怨憤之聲浪遍布東北農村」,『申報』1948.11.27.(1면)).

교시설, 외국인 등을 모두 보호할 것이므로, 각 기관과 학교, 상점은 평상시대로 계속 운영할 것을 지시하였다.[135] 또한 치안 확보를 위해 계엄을 실시하고, 시내의 모든 수도 및 전기시설, 학교, 공장, 교통설비, 공공건물, 창고, 물자 등이 절취되거나 파괴당하지 않도록 철저히 보호하겠다는 방침도 표명하였다.[136] 여러 정치적·사회적 권리의 보장만큼이나, 상공업을 발전시켜 일반 시민의 생활을 개선시키는 것도 당국의 주요 정책이 되었다.[137] 8월에 제정된 <東北各省市(特別市)民主政府共同施政綱領>에서도 민영 상공업의 보호 및 장려, 勞資合作의 제창, 자본가의 정당한 이윤 보장 등이 명문화되었다.[138]

당시 東北局 組織部長이었던 張聞天 역시 도시 노동자와 일반 시민들의 '翻身'을 달성하면서도, 동시에 상공업의 쇠락을 막기 위하여 '淸算'의 대상에 관한 몇 가지 제한사항을 두었다. 漢奸과 特務의 상공업 자산은 전부 몰수하되, 기타 配給店과 가공업에 대해서는, 군중이 이미 비용을 지불했지만 지급받지 못한 배급품, 비용은 아직 지불하지 않았지만 配給店이 이미 일본으로부터 수령한 배급품, 종전 전후로 일본의 창고에서 획득한 敵産, 이미 점령한 일본의 창고와 건물, 토지 등만을 몰수하도록 하였다. 아울러 이러한 업자들이 '淸算'의 결과로 파산하지 않도록, '제한적인 벌금'의 방식을 도입하도록 하였다.[139]

하지만 상공업의 보호를 위한 이러한 제한사항들에도 불구하고, 東北局은 기본적으로 도시 노동자와 일반 시민들이 과거에 당했던 착취를 '청산'해야 한다는 것을 전제로 삼았고, 이는 1948년 이후에 '原封不動'의 방침에 입각하여 軍管會를 제외하고는 누구도 임의로 자산을 몰수하지 못하도록 한 방침과는 대조적인 것이었다.[140] '關內'에서와 마찬가지로, 국공내전 전반기 東北局의 정책적 중심은 전면적

---

135) 「哈爾濱市衛戍司令部關於維護治安·進駐哈市的布告」(1946.4.29.), 『哈爾濱解放』(上), p.86.

136) 「哈爾濱市衛戍司令部關於保障本市人民生命財産安全的布告」(1946.4.29.), 위의 책, pp.86-87.

137) 「松江人民自衛軍司令部·政治部爲進駐哈爾濱告哈市同胞書」(1946.4.29.), 위의 책, p.89.

138) 「東北各省市(特別市)民主政府共同施政綱領」(1946.8.11.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, p.13.

139) 「張聞天關於城市淸算運動中應注意事項」(1946.7.4.), 『哈爾濱解放』(上), pp.130-133.

140) 東北局의 이러한 다소 모순적인 입장은 東北局이 설정한 도시공작의 '기본임무'에서도 나타난다. 1947년 10월에 東北局은 향후 도시공작의 강화를 제안하면서, '기본군중(노동자·점원·빈민)'을 조직하고 동원하여 생산을 발전시키고, '정당한 개인 상공업'을 보호하되, 동시에 '反奸투쟁'을 강화하여 '혁명질서'를 공고히 하도록 하였다(「關於加强城市工作的指示」(1947.10.10.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, p.46).

인 군중 동원을 통한 토지개혁의 확대에 있었고, 이러한 급진노선의 분위기는 도시에도 영향을 미칠 수밖에 없었던 것이다. 특히 공산당이 하얼빈을 점령한 시점은 당의 농촌정책이 전반적으로 급진적인 방향으로 흘러가고 있었던 시점이기도 하였다. 하얼빈 점령 일주일 후에 이른바 '5·4지시'가 작성되었을 뿐만 아니라, 사실 이 지시가 나오기 전부터 농촌근거지에서는 '減租減息'의 범위를 넘어선, 사실상의 토지개혁이 '청산투쟁'의 이름 아래 진행되고 있었다.[141] 하얼빈 점령 일주일 전에 東北局에서 중공중앙으로 보고한 문건에서도, 당시 東北局의 주요 정책이 청산투쟁을 통해서 농민을 지주에 대한 투쟁에 동원하는 것에 있었음이 명확히 드러난다. '군중을 동원하는 것을 모든 공작의 근본'으로 삼는다는 것이 北滿分局書記인 陳雲이 밝힌 東北局의 정책적 핵심이었던 것이다.[142] 이러한 방침에 따라, 하얼빈 점령 후에 인근 농촌지역에서는 '剿匪'작전과 함께 '逆産'의 몰수 및 분배가 이루어졌다.[143] 東北局 지도부는 '反奸淸算투쟁'이 군중을 가장 효율적으로 동원할 수 있는 방법이라고 믿고 있었고, '청산투쟁'을 통해 군중을 동원함으로써 자산의 몰수 및 분배라는 '경제투쟁'으로 나아가고자 하였다.[144]

東北解放區 농촌에서의 급진적 군중운동은 도시에도 그 영향을 미쳤다. 도시에서도 청산투쟁의 방식을 이용하여 '투쟁의 과실'이 군중들에게 분배되었고, 지주에 대한 농촌의 투쟁방식이 도시의 상공업에도 그대로 적용되었다. "敵僞殘餘를 숙청하고, 罪大惡極한 漢奸特務를 엄히 징벌하여, 인민을 괴롭히는 모든 도적들을 소멸"하기 위한 청산투쟁을 전개하고, 군중동원을 통해서 몰수된 토지를 분배하며,

---

141) 楊奎松,『中華人民共和國建國史研究』1(政治), 南昌: 江西人民出版社, 2010, pp.13-23; 田中恭子,『土地と勸力: 中國の農村革命』, 名古屋大學出版會, 1996, pp.127-148. 한편, 毛澤東은 1945년 12월 28일에 東北局에 지시하여, 군중운동을 통한 비판 및 청산투쟁을 통해서 노동자들과 대중들에게 구체적인 물질적 이익을 안겨주고, 이를 통해 그들의 지지를 확보할 것을 강조하였으며, 이러한 지침은 1946~47년의 '좌경' 정책의 기초가 되었다(「建立鞏固的東北根據地」(1945.12.28),『毛澤東選集』第4卷, p.1180).

142)「北滿根據地建設的進展狀況」(1946.4.20.),『陳雲文選』(第2版) 第1卷, pp.303-306. 東北局의 19일자 지시에서도, 長春과 하얼빈, 치치하얼 등 대도시의 공작도 중요하지만, 중소도시와 농촌 근거지의 군중공작이 정책적 근간임을 지적하고 있다(「切不要忽略根據地的建設」(1946.4.19.),『彭眞文選』, p.128).

143)「松江省濱縣剿匪與群衆工作報告」(1946.6.30.), 中共哈爾濱市委黨史研究室·中共濱縣縣委黨史研究室 編,『中共中央北滿分局』, 黑龍江人民出版社, 1998, pp.83-103. 한편, 1946년 12월의 松江省委 보고에 의하면, 약 1년 사이에 677,270垧의 토지(松江省 전체 경지면적의 약 1/3)가 농민들에게 재분배되었다고 한다(中共松江省委,「松江省一年來群衆運動初步總結」(1946.12.),『東北解放區資料選編』第1輯, p.300).

144)「在通河幹部座談會上的報告」(1946.3.13.),『中共中央北滿分局』, pp.47-48.

노동자들의 임금을 인상하고 노동시간을 단축시키는 등의 활동이 市政의 주요 방향으로 설정되었다.[145] 松江省 雙城縣의 縣城에서는 전체 10,767戶 중에서 약 4,000戶가 투쟁의 대상이 되었고, 그 중에 100여 戶 정도가 상공업 종사자였다고 한다. 1947년 8월에 松江省委에서 농민의 入城을 금지하고 상공업에 대한 침해를 금지하였지만, 각 도시에서는 다양한 방식을 통해서 상공업을 침해하는 현상이 계속되었다.[146]

하얼빈의 郊區 일대에서 토지개혁이 전개되고 있었을 때, 市區에서는 '反奸淸算鬪爭'이 각 공장과 학교, 街道 등지에서 전개되었다. 공산당의 하얼빈 점령 후 설립된 敵僞財産管理處는 만주국과 일본인 등의 상공업 자산을 몰수하여, 그 중 일부는 東北民主聯軍 吉黑軍區後勤部에 제공하여 군수물자로 사용하였고, 나머지는 모두 공용자산으로 충당하였다. 그 밖에도 적위재산관리처에서는 '대중의 원한을 사고 있었던 사람들'을 처벌한 후에 그 재산을 몰수하여 공장 노동자나 도시빈민들에게 분배하기도 하였다.[147] '民運工作隊'가 각 區별로 파견되어 노동자와 점원 등을 대상으로 정치공작을 통해 공산당의 정책을 선전하였고, 몰수한 자산을 분배하여 물질적 이익을 제공하는 방식으로 군중들을 동원하였다.[148]

1946년 5월 초부터 新陽·道外·香坊·三棵樹 등 區의 130여 명의 간부들을 중심으로 청산투쟁을 위한 군중동원이 시작되었는데, 그 중에서도 전범 杉山과 '漢奸' 林維禹에 대한 新陽區 철도공장의 투쟁, '漢奸買辦' 趙逸佛과 그 주인의 식량配給店에 대한 三棵樹區와 道外區의 투쟁 등이 비교적 규모가 큰 사건이었다. 四平과 長春이 국민당에 점령당하자 하얼빈의 공작대도 시외로 대피하면서 청산투쟁은 일시 중단되었지만, 6월 초에 약 30여 명의 간부들이 복귀하여 다시 청산투쟁을 전개하였다. 新陽區에서는 窯業 및 木材 공장 노동자들이 임금과 배급품을 착취한 공장주에 대한 청산투쟁을 실시하였고, 시 전체 규모의 청산투쟁이 기획되었다.[149] 1946년 5~6월에 걸쳐 하얼빈의 9개 區 중 新陽·顧鄕·道外·香坊·三棵

---

145) 「牡丹江市市政綱要」(1946.2.21.), 위의 책, p.42.

146) 「中共松江省委關於城市工作的報告」(1948.8.5.), 『城市工作』, pp.6-7.

147) 佟琦, 「我知道的敵僞財産管理處」, 政協黑龍江省哈爾濱市委文史資料研究委員會 編, 『哈爾濱文史資料』第10輯, 1986, p.112.

148) 周淑珍, 「發動依靠群衆, 建設新政權」, 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, pp.302-303.

149) 楊維, 「哈爾濱市群衆工作報告」(1947.6.), 『城市工作』, pp.36-37. 한편, 馬子元과 같은 일부 '漢奸'들은 자신들의 재산을 上海 등지로 빼돌려 보호하기도 하였다(「哈爾濱一漢奸馬子元傳匿滬」, 『申報』 1947.1.14.(2면)).

樹 등 5개 區에서만 153,525명이 청산투쟁에 참가하였고, 특히 姚錫九와 李九鵬이라는 가장 악명 높은 자들에 대한 청산투쟁에는 약 10만 명이 참가했다고 한다. '청산투쟁'의 과정에서 현금 48,689,800元, 가옥 2,713間 등이 몰수되었고, 통제되지 않은 군중운동은 도시 상공업에 타격을 입히게 되었다.[150] 9월 21일자 <申報> 기사에서는, '하얼빈의 시내 물자는 현재 남김없이 약탈'되었고, '共軍'은 郊區에 주둔하면서 '제2 사상공작'을 실시하여 '토지재산을 淸算'하고, 간부와 병력을 충원하면서 馬匹과 麻袋 등의 물품을 징발하고 있다고 보도하였다.[151]

이러한 청산투쟁의 과정은 공작대의 주도 아래, 시정부 당국과 새롭게 조직화된 군중들에 의해 진행되었다. 36棚 철로공장의 청산투쟁은 이러한 과정을 잘 보여준다. 하얼빈市委는 이 공장을 접수하기 위하여 먼저 공작대를 파견하였고, 이 공작대가 우선적으로 시행한 임무는 새로운 工會를 조직하여 청산투쟁을 실시하는 것이었다. 손에 그릇을 들고 단상 위에 도열한 30명의 후보들 중에서 다섯 명의 그릇에 옥수수 알을 넣는 방식의 '投豆선거'를 통해서 새로운 工會가 구성되었고, 공작대와 工會는 하얼빈시 公安局의 협조 아래 2명의 공장 관리인에 대한 청산투쟁을 실시하였다. 이어서 3명의 配給店 관리인들에 대한 투쟁이 진행되어, 창고에 보관되어 있었던 쌀과 밀가루, 잡화 등이 모두 몰수되어 군중들에게 분배되었다.[152]

하얼빈市委 역시 東北局과 마찬가지로, 생산의 회복 및 발전을 위하여 '罪大惡極'하지 않은 '일반 상공업'에 대한 '청산'을 금지한다든지, 세제・금융・유통 등 분야에 대한 지원을 제공하는 등의 새로운 규정을 만들었지만, 市委의 '首要任務'는 어디까지나 군중을 동원하여 노동자, 농민, 점원, 학생, 시민 등의 '翻身'을 달성하는 것에 두어졌다. '漢奸'과 '特務', '惡霸', '反動保甲長'에 대한 정치적 '청산', 이들로부터 당한 착취를 결산하는 경제적 '청산', 房租 인하와 '敵僞漢奸'의 건물 분배 등의 투쟁에서 군중을 동원하고 이끄는 것이 가장 중요한 임무로 설정되었던 것이다.[153] 하얼빈市委의 書記 鐘子雲이 7월 16일에 개최된 제1차 臨時參議會

---

150) 中共哈爾濱市委, 「8個月的工作總結與我們今後的任務」(1947.1.), 『城市工作』, p.20. 한편, 1946년 8월 중순에 설립된 新陽區 大衆合作社를 시작으로 하얼빈에는 수많은 합작사들이 설립되었는데, 청산투쟁을 통해 몰수된 자산이 합작사 설립의 기초자금으로 활용되는 경우도 많았다(哈爾濱市合作社調查報告書(節錄)」(1947.4.), 『東北解放區資料選編』 第3輯, pp.8-13).

151) 「哈爾濱市內物資被共軍完全搶盡」, 『申報』 1946.9.21.(1면)

152) 宋金聲, 「接收鐵路工廠」, 『哈爾濱文史資料』 第10輯, pp.62-67.

153) 「關於哈市的工作方針」(1946.7.12.), 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, pp.426-429.

에서 상공업의 회복과 발전을 위해 제기한 몇 가지 방침들을 보면, 그 중에는 '勞資合作'의 방침을 실행하여 노동자들의 생산의욕을 증진시키는 것과 같은 내용도 있었지만, '敵僞'의 공영 공장들을 개인에게 임대하거나 公私合營의 방식을 통하여 재가동할 것, 郊區의 공유지는 농민의 생산 적극성을 고취하기 위하여 농민들에게 분배할 것, 그리고 '敵僞'와 '漢奸惡覇'로부터 몰수한 부동산은 노동자와 빈민, 공무원, 항전열사 유족 등에게 분배할 것 등, 몰수 자산을 민간에 분배하는 정책들이 대부분이었다.[154]

陳雲과 高崗이 5월 2일에 東北局으로 보고한 문건에도 상공업 자본가들이 '反奸清算'을 두려워하고 있다는 사실이 언급되어 있으며, 또한 잔여 적대세력의 제거와 함께, 도시 노동자 및 빈민층, 근교 농민의 대대적 동원을 통한 '反奸清算鬪爭'의 실시를 하얼빈에서의 주요 임무로 설정하고 있다.[155] 특히 하얼빈 공작방침에 관한 7월 1일의 결정에서는 예산 조달의 주요 원칙으로서, 다수의 인민들이 아닌 '소수의 재벌'들로부터 재원을 확보한다는 방침이 확정되었다.[156] 7월 19일에 마련된 하얼빈시 시정강령에도, '인민은 14년 동안 敵僞・大漢奸・惡覇로부터 당한 정치적・경제적 압박에 대한 청산을 요청할 권리가 있다'고 규정되었으며, '敵僞와 市의 토지를 토지가 없거나 적은 농민들에게 대가 없이 분배하여, 농민의 생산 적극성을 제고하여 국민경제를 번영'시킨다는 등의 내용이 포함되었다.[157] 接管 초기에 하얼빈 시정부는 市區 내의 모든 개간지와 군용지 등을 빈농들에게 무상으로 분배하고, 市有地는 최대 25%의 소작료로 빈농들에게 임대하도록 하였으며, 집 없는 도시 빈민들이 市郊 일대의 파괴된 '敵僞'의 건물들을 수리하여 3년 동안 임대료 없이 거주하는 것을 허용하였다.[158]

---

154) 「中共哈爾濱市委書記鐘子雲在哈爾濱市臨時參議會成立大會上的致詞」(1946.7.16.), 『哈爾濱解放』(上), pp.256-258.

155) 「陳雲・高崗關於哈爾濱市近況及目前主要工作的報告」(1946.5.2.), 『哈爾濱解放』(上), p.100.

156) 「對於目前哈市工作的決定」(1946.7.1.), 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, p.418. 한편, 소련군이 철수한 후에 하얼빈에는 商工公會가 이끄는 '人民軍事招待處(이후 '軍民聯絡處'로 변경)'가 설립되어, 인민해방군의 입성을 지원하고 피복과 군량미, 馬具, 일용품 등 주요 군수물품을 보급하는 역할을 하였다(金宗林, 「哈爾濱工商界在解放戰爭中的貢獻」, 『哈爾濱文史資料』 第8輯, pp.136-139). 단, 陳雲의 5월 2일자 보고에도 나타나듯이, 이들이 공산당에 요구한 것 중의 하나가 국민당 부대가 진격해올 때 전투 없이 철수해달라는 것이었다는 점으로 미루어 보아, 이때 그들이 공산당을 지원한 이유는 정치적인 것이었다기보다는 생존을 위한 것이었음을 짐작할 수 있다.

157) 「哈爾濱市施政綱領提案」(1946.7.19.), 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, p.439.

158) 「哈爾濱市政府<關於改善人民生活・建設民主哈爾濱市的布告>」(1946.5.14.), 『東北解放

하얼빈 점령 후 약 두 달 반이 지난 7월 14일, 彭眞은 하얼빈市委 간부들을 대상으로 한 담화에서 하얼빈에서의 기본 공작방침을 설명하였다. 그 내용에 따르면, 하얼빈을 장기적으로 확보할 수 있을지 불확실하므로, 한편으로는 資材를 반출하면서, 다른 한편으로는 군중공작을 펼쳐, '1분이 있으면 1분 동안이라도' 정치적·경제적 청산투쟁을 통해서 가능한 신속하게 군중을 동원해야 한다고 하였다.[159] 물론 상공업의 회복 및 발전의 필요성에 대해서도 언급했지만, 다른 근거지에서도 그러했듯이, 군중운동의 파도 속에서 상공업 보호정책은 온전히 실행되기 어려웠다. 하얼빈市委가 도시 私營 상공업의 보호와 지원을 중요한 도시정책의 하나로 명시했음에도 불구하고, '노동자와 점원을 동원하여 그들의 생활을 개선시키고, 그들의 정치적 지위를 제고'한다는 당의 근본 정책으로 인하여, 많은 간부들이 실제 행동에서는 당의 정책과 반대로 '도처에서 통제하고 봉쇄하며, 자유로운 매매를 불허하고, 稅目은 번잡하고 稅卡은 즐비한' 현상이 나타났다.[160]

하얼빈 接管 초기의 청산투쟁으로 인한 상공업의 피해는 市委에서도 주목하지 않을 수 없는 정도에 달하였다. 1947년 1월의 하얼빈市委 자체 평가에서도, 청산투쟁에서 '封建殘餘'에 대한 투쟁과 상공업 자본에 대한 투쟁의 경계가 불명확하다는 점, 군중운동의 과정에서 '過火'가 발생하고 있다는 점, 공장 운영에 대한 노동자들의 간섭이 과도하다는 점 등을 시인하였다. 그럼에도 불구하고, 市委는 이러한 현상이 군중운동 초기의 '피할 수 없는' 현상이라고 이해하였으며, 또한 여전히 근교 일대의 토지 분배가 불충분하다든지, 貧民會나 정권기구, 청년·학생 조직 등이 아직 '불순'하므로 '나쁜 자'들을 제거해야 한다는 등의 입장을 견지함으로써, 급진적 군중운동의 흐름을 제지하는 데에는 그다지 적극적이지 않았다.[161] 뿐만 아니라, 1946년 12월 17일에 東北局에서 향후 4~5개월 내에 수행할 8가지의

區資料選編』 第4輯, p.340.

159) 「當前形勢和哈爾濱市工作的基本方針」(1946.7.14.), 『彭眞文選』, pp.139-140. 彭眞의 이러한 담화 내용은 하얼빈市委에서 결정한 위의 7월 1일자 공작방침과 동일한 것이었다(「對於目前哈市工作的決定」(1946.7.1.), 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, pp.418-419).

160) 「中共哈爾濱市委關於哈爾濱市經濟情況及對工商業的態度·政策(節錄)」(1947.2.), 『哈爾濱解放』(下), pp.265-266. 한편, 大澤武彦은 이 무렵 하얼빈 등 도시지역에서 군중운동이 급진화된 이유를, 도시의 물자 부족을 해결하기 위한 당의 정책으로 설명하였다(大澤武彦, 「戰後內戰期における中國共産黨統治下の大衆運動と都市商工業—東北解放區を中心として」, 『中國研究月報』 58-5(675), 2004, pp.22-25).

161) 中共哈爾濱市委, 「8個月的工作總結與我們今後的任務」(1947.1.), 『城市工作』, pp.23-24. 같은 문건에서 하얼빈市委는 향후의 주요 임무로서, '군중동원을 통한 혁명적 신질서의 수립', '清除壞人' 등을 제시하였다.

주요 공작임무를 설정하였는데, 그 첫 번째는 다름 아닌 '군중 동원을 계속 심화하는 것'이었으며, 이러한 방침은 1947년 중반 이후에도 지속되었다.[162]

'청산투쟁'이 진전되면서 수많은 노동자들이 여기에 가담하여 임금 인상을 요구하였고, 자본가들도 노동자들의 적개심을 누그러뜨리기 위하여 임금 인상에 어쩔 수 없이 동의하게 되면서, 임금이 '지나치게' 높아지는 현상이 나타났다. 게다가 약 15년간의 장기간의 일본 지배를 경험한 지역적 특성으로 인하여 대부분의 도시 상공업이 일본과 모종의 연계를 갖고 있었던 경우가 많았기 때문에, '反奸清算'의 투쟁은 대다수의 상공업 자본가에게 큰 타격을 입히게 되었다. 이러한 문제는 하얼빈 외의 다른 곳에서도 나타났고, 1946년 가을이 되면 東北局에서는 청산투쟁의 대안으로, 기업의 순이익을 노동자들에게 분배하는 '分紅투쟁'에 주목하게 되었다. 하얼빈의 '分紅투쟁' 사례는 東北局의 결정에 큰 영향을 미쳤고, '分紅투쟁'은 '좌편향'을 방지하면서 '勞資兩利'를 실현할 수 있는 방안으로 평가되었다.[163] 老巴奪煙草公司와 同記商場에서 '分紅'을 요구하는 투쟁이 성공한 후, 하얼빈 노동운동의 중심은 '청산투쟁'에서 '分紅투쟁'으로 옮겨갔다. 9월에 이르면 '分紅투쟁'이 하얼빈 노동운동의 주류를 이루게 되었고, 그 과정 속에서 노동자들의 조직화도 크게 진전되었다. '分紅투쟁'을 통한 기업이익의 조정은 '신민주주의 勞資관계'와 '勞資兩利'의 정책에 부합하는 것으로 인식되었고, 1946년 연말에 수익을 분배하는 과정에서 노동자들의 '分紅' 요구는 정점에 달하였다.[164]

'分紅투쟁'은 원리상 노동자들의 이익을 제고하면서 동시에 자본가들의 이익도 보장함으로써 노동자와 자본가 양측의 생산 적극성을 이끌어낼 수 있는 방안이었지만, 급진적 군중노선이 공산당 근거지 내에서 주도권을 장악하고 있었던 이 시기에, 결과적으로 예기치 않은 문제들을 양산하였다. 일반 노동자 15명분에서 2명분으로 줄어든 雙合盛 曲經理의 지분처럼, '分紅'의 과정에서 자본가·경영자들의 지분은 갈수록 축소되었고, 노동자들의 몫은 '지나치게' 높아졌던 것이다. 1947년 봄 무렵에는 노동자들의 몫을 줄여야 한다는 목소리들이 나오기 시작했고, 하얼빈시 지도부 역시 이에 동조했지만, 노동자들이 지분 감소를 용인하지 않는 한 이를 강제할 방법은 없었다. 1947년의 노동절을 지나며 노동자들의 투쟁적 분위기는 더

---

162) 「關於今後八項工作任務的決議及中央的復示(節錄)」(1947.1.7.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, p.20; 「關於東北目前形勢與任務的決議」(1947.5.5.), 앞의 책, pp.47-51.

163) 「東北局關於城市工人店員工作的指示」(1946.10.7.), 『東北解放區資料選編』 第2輯, pp.1-4.

164) 楊維, 「哈爾濱市群衆工作報告」(1947.6.), 『城市工作』, pp.37-39.

욱 고조되었고, '敵僞殘餘'와 '封建惡覇'를 제거하기 위한 투쟁은 더욱 가열되었다. '漢奸'과 '封建惡覇'들은 工衛隊에 의해 구타를 당하거나 總工會로 끌려가 연금을 당하였으며, 공장에서는 노동자들의 '訴苦운동'이 전개되어 자본가와 관리자들에 대한 폭력이 빈발하였다.[165]

훗날 東北局은 하얼빈에서의 '分紅투쟁'에 대해서 다음과 같이 평가하였다.

> 당시 하얼빈 總工會는 分紅을 工會의 유일한 임무로 간주하였고, 구호는 '農民分地, 工人分紅'이었다. 分紅의 비율은 매우 높아져 4:6 또는 5:5가 되었다.[166] 운동에 참가한 것은 조직된 1만 여 명의 노동자뿐이었지만, 그 영향력이 매우 컸기 때문에 일부 기업들은 '分紅'의 명목 아래 사실상 '分本'하게 되었다. (중략) 分紅 계약서에는 노동자들이 수시로 장부를 검사할 수 있는 권한이 규정되었기 때문에, 노동자들이 실제로 생산을 감독하고, 심지어는 생산을 관리하는 상황에 이르렀다. 일부 기업에서는 자본가들이 경영의 자유를 상실했을 뿐만 아니라, 아주 적은 돈이나 물건도 집으로 가져가서 사용할 수 없게 되었다. 나중에는 '退紅'투쟁[자본가들에게 과거에 얻은 순익을 반납하게 하는 것]과 反'繞脖子'투쟁으로 발전하여 자본가들을 체포하고 구타하는 일이 발생하였으며, 농촌의 방식을 재차 반복하기에 이르렀다.[작년 5월부터 8월 사이에 상반기 순익을 분배할 때, 장부가 불분명하거나 자본가들이 장부를 숨기는 경우가 있었는데, 노동자들은 이것이 노동자들에게 '술수를 부리는 것(繞脖子)'이라고 하였다.][167]

1946~47년의 청산투쟁과 分紅투쟁의 과정에서 자본가들의 상공업 경영은 큰 타격을 입었다. 노동자와 도시 빈민들 사이에서 정권의 정통성을 확립하고자 했던 하얼빈 지도부는 이들의 요구를 큰 틀에서 승인하였고, 그 결과 상공업을 보호한다는 명문상의 규정에도 불구하고, 노동자들의 영향력이 '지나치게' 강화되는 '좌경' 현상이 발생했던 것이다. 생산에 필요한 원료를 확보하기 어려워지고, 상품의 판매를 위한 판로도 축소되면서, 정부의 지원 없이 상공업의 정상적인 경영이 불가능한 상황에 이를 정도가 되었으며, 경영에 대한 노동자들의 개입도 확대되면서

---

165) 위의 문건, pp.39-41.

166) 이는 東北局의 가이드라인을 훨씬 초과하는 것이었다. 애초에 東北局에서 인정한 적정 기준은 대형 공장의 노동자는 10~20%, 대형 상점의 점원은 15~25%의 수준이었다(「東北局關於城市工人店員工作的指示」(1946.10.7.), 『東北解放區資料選編』 第2輯, p.3).

167) 東北局, 「關於東北職工運動情況向中央及中工委的簡單報告」(1948.4.28.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, p.79.

원활한 경영이 어려워졌다.[168]

생산의 정체 및 쇠퇴는 공영기업에서도 나타났다. 입성 초기에 하얼빈의 주요 공영기업인 電業局과 電報電話局, 自來水廠, 電車廠, 汽車廠 등 5개 기업에서 기술능력이 있는 간부는 2~3명에 불과했고, 나머지 1,800여 명은 기술능력이나 기업관리의 경험이 전혀 없는 사람들이었다. 게다가 하얼빈의 군사정세 역시 불안했기 때문에, 철수 준비와 자재 반출 등에 주력하게 되면서, 발전소의 좋은 용광로를 반출한다든지, 대형 발전기가 파괴되는 현상들이 발생했으며, 파괴된 설비를 수리하는 데 필요한 자재를 확보하는 데에도 어려움을 겪게 되었다.[169]

인근 농촌의 토지개혁의 여파도 1947년까지 계속해서 하얼빈에 영향을 미쳤다. 하얼빈에 체류하고 있었던 지주들을 체포하고, 아울러 지주들이 하얼빈에 투자했던 자산을 몰수하기 위하여, 松江省의 여러 縣으로부터 농민들이 하얼빈으로 들이닥쳤고, 이는 하얼빈 내에서 여러 혼란을 유발하였다. 이에 松江省委와 하얼빈市委는 1947년 7월에 省委에 의한 심사절차를 마련하여 질서를 바로잡고자 하였는데, '國特'이 아닌 일반 '반동지주'를 체포하고 그 재물을 몰수할 때에는 '市委와 협의하여 처리'하도록 하였고, 다른 縣에 있는 지주를 체포할 때에는 각 縣끼리 서로 협조하여 원활히 처리하도록 하였다. 하지만 당국이 청산투쟁의 과정에서 발생한 혼선을 정리하려 했음에도 불구하고, 여전히 '군중의 요구를 충분히 만족'시키는 것을 우선시했기 때문에, 상황을 개선하는 데에는 사실상 큰 효과를 보지 못하였다.[170] 哈爾濱衛戍區 民運工作隊 제4대대의 일원이었던 張大生은 天豊涌이라는 상점에서 발생한 사건에 대하여 다음과 같은 회고를 남겼다.

> 西傅家區의 농민들이 마차를 타고 도시에 들어와, 天豊涌으로 가서 經理인 馬子寬을 붙잡고, 天豊涌의 물건들을 농촌으로 가져가서 나누려 하였다. 天豊涌

168) 楊維, 「哈爾濱市群衆工作報告」(1947.6.), 『城市工作』, p.40.

169) 「中共哈爾濱市委關於哈爾濱市公營企業管理與生産運動的總結」(1948), 『哈爾濱解放』(下), p.340.

170) 「中共松江省委中共哈爾濱市委關於逮捕人犯與沒收底産的聯合決定」(1947.7.21.), 『哈爾濱解放』(上), pp.157-158. 이러한 상황은 이 무렵에 인근 농촌에서 급진적 군중노선이 채택되고 있었던 사실과 밀접한 관련이 있다. 1946년에 이어 1947년에도 대대적 군중 동원을 통한 토지개혁 및 계급투쟁의 방침이 더욱 확고해졌기 때문이다. 1947년 6월의 松江省 縣委書記 연석회의에서, 松江省委 서기인 張秀山은 1946년 12월 이후의 급진적 군중운동의 성과를 부각시키면서, 앞으로도 당분간 이러한 방침을 지속해야 한다고 주장하였다. 그의 평가에 의하면, 6개월간의 군중운동이 가장 두드러졌던 곳은 바로 하얼빈 인근의 濱縣이었다(張秀山, 「松江省群運總結」(1947.6.25.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.335-340).

工會 간부들이 공작대로 와서 이 문제에 대해 알렸다. 조사해보니, 만주국 시절에 天豊涌에서 농촌으로부터 黃煙을 구매했는데, 이때 농민들에게 속임수를 사용했기 때문에 농민들이 그들을 매우 원망하게 되었다.[171]

비록 공작대와 市委가 天豊涌을 보호하기로 결정하면서 농민들은 소기의 목적을 달성하지 못했지만, 이 사례는 1947년에 농민들이 도시로 몰려와 상점과 공장의 자산을 몰수하여 분배하려는 현상이 있었음을 잘 보여준다. 아울러 공작대가 이 문제에 대처하는 과정에서, 며칠에 걸쳐 市委와 상의한 끝에 상점을 보호하기로 했다는 사실 자체가, 당시에는 농민들의 이러한 행동을 규제하는 명확한 방침이 없었음을 방증하는 것이기도 하다. 이러한 규정들은 1948년으로 넘어가면서 등장하기 시작하였다.

1947년 말 이래로 당 중앙 차원에서 결정된 토지개혁정책의 변화는 곧바로 東北解放區에도 적용되었다. 1948년 2월 7일에 劉少奇는 동북해방구의 '打擊面'(지주・부농)이 지나치게 넓다고 당 중앙에 보고하였고, 당 중앙은 이 보고에 기초하여 東北局에 시정을 지시하였다. 지역에 따른 차이는 있을 수 있지만, 일반적으로 지주・부농의 비율은 농촌 인구의 8~10% 정도인데, 동북해방구에서는 무려 25%가 '타격면'으로 지정되었다는 것이다.[172] 東北局은 당 중앙의 이러한 지적을 시인하면서, 지주나 부농으로 '잘못' 분류된 계급을 수정하여 '타격면'을 좁히거나, 아니면 '타격면' 자체를 세분화하여 지주뿐만 아니라 부농도 대・중・소로 구분하고 각각에 대한 처분을 달리 하는 방안을 적용함으로써 문제의 시정에 착수하였다.[173]

급진적 토지개혁에 대한 비판은 東北解放區에서도 상공업 자산의 보호에 대한 강조로 연결되었다. 東北局에서는 토지개혁 '좌편향'의 문제로서, 중농의 이익 침범, 폭력의 확산, 지주와 부농에 대한 동일한 처분 등을 지적하였고, 특히 도시 상공업 자산에 대한 침해도 큰 문제로 간주하였다. 상공업 보호에 관한 지침이 누차

---

171) 張大生,「在民運工作隊的日子裏」,『哈爾濱文史資料』第10輯, p.82.

172)「劉少奇關於東北土地改革中打擊面太寬的報告」(1948.2.7.), 「中共中央關於立即糾正土地改革打擊面過大給東北局的指示」(1948.2.9.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.368-369.

173)「東北局關於縮小打擊面問題的報告」(1948.2.11.), 위의 책, pp.369-371. 한편, 또 다른 해결방안으로서, 지주와 부농의 자제들을 전선으로 파견하는 방법도 제안되었다. 1947년에 약 45만 명의 貧雇農이 대거 인민해방군에 입대하면서 농촌에서 지주와 부농의 비율이 높아졌기 때문에, 지주와 부농을 전선에 파견함으로써 농촌에서 '타격면'의 비율을 낮춘다는 계산이다.

하달되었음에도 불구하고, 貧雇農의 요구를 만족시키기 위해서 농민들이 도시로 몰려가 지주를 체포하고 그 상공업 자산을 몰수하는 것을 허용한다든지, 도시정책 교육을 철저히 하지 못하여 입성부대가 상공업 보호정책을 제대로 집행하지 못한다든지, 농촌의 군중노선 방식을 그대로 도시에 적용하는 등의 과정에서, 여러 지역에서 상공업에 대한 침범이 발생하였음을 시인하면서, 東北局은 상공업 보호정책을 제대로 관철하는 것만이 모두에게 유리한 길임을 강조하기 시작하였다.[174] 東北局에서 결정한 1948년의 임무 중 도시공작에 관한 것으로는, 職工운동을 강화하고 노동자들을 동원하여 생산을 발전시킬 것, 직공의 생활을 '적절히' 보장해줄 것, 노동기율을 강화할 것, 개인 상공업 자본가들의 합법적 영업을 보호할 것, 자본가들의 자금과 생산설비를 군수공업으로 유도할 것 등이 포함되었다.[175] 상공업 자본의 보호에 관한 방침은 이전부터 누차 언급되었던 내용이지만, 이를 실현하기 위하여 직공운동의 목표를 생산의 발전에 두고 노동기율을 강화하는 것에 관한 내용은 당 중앙의 새로운 방침을 반영하고 있는 것이었다.

1948년 7월에 열린 東北局 제2차 行政會議에서, 대회 주석이었던 林楓은 '우리의 정부는 생산정부라 할 수 있고, 생산을 잘 해야만 민주정권이 물질적 기초를 가질 수 있다'고 하면서, 정권의 중심 공작을 생산건설에 두었다.[176] 松江省委도 6월 26일부터 7월 2일까지 개최된 도시공작회의를 통해서, 생산을 조직화하고 지휘하는 것이 가장 기본적인 도시공작임을 확인하였다. 생산이 발전해야만 도시 인구의 절박한 요구와 필요를 만족시킬 수 있다는 전제에서, 생산과 무관하게 계급투쟁만 강조하던 과거의 관행은 시정의 대상이 되었다. '公私兼顧, 勞資兩利'의 노선에 따라 '軍需民用'에 유익한 분야를 중심으로 생산을 조직화하고 발전시켜, 소비도시를 생산도시로 탈바꿈시키는 것이 도시공작의 주안점이 되었던 것이다. 과거

---

174) 「東北局關於平分土地運動的基本總結」(1948.3.28.), 위의 책, pp.386-390. 마찬가지로, '大惡覇・大地主' 등을 제외한 일반 지주의 도시 상공업 자산에 대한 보호방침도 일찍이 제시된 바 있다(「東北局關於清算地主在城市中工商業的指示」(1947.8.8.), 『東北解放區資料選編』 第3輯, pp.28-29).

175) 東北局, 「關於1948年任務的決定(節錄)」(1947.12.31.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, pp.74-75. 한편, 東北行政委員會는 도시의 민간자본이 농업과 목축업에 투자되는 것도 장려하기 위하여, 상공업 자본가가 縣級 이상의 정부에 신청하면 국유지를 지급하여 사업부지로 활용하도록 하였고, 해당 부지에 대한 20년간의 사용권을 보장하였다(東北行政委員會, 「獎勵城市私人資本經營農業及畜牧業條例」(1948.4.6.), 앞의 책, pp.473-474).

176) 「馮仲雲在縣書擴大會上關於建政工作的報告」(1948.11.10.), 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, p.467.

에는 공작의 중점이 농촌에 있어서 도시공작에 대한 적극적 총괄 및 지휘가 이루어지지 못했기 때문에, 농촌의 투쟁방식을 도시에 그대로 적용하여 상공업을 침범하는 등의 '착오'가 나타났지만, 앞으로는 도시공작을 강화하여 이러한 현상을 반드시 극복하는 것이 과제로 설정되었다.[177] 이 무렵이 되면, 東北局은 근거지 내의 토지개혁과 整黨이 어느 정도 완성되었다는 평가에 기초하여, 농촌 근거지의 간부들을 도시공작에 대대적으로 투입하고, 그 자리는 새로운 간부를 충원하여 대체하기 시작하였다.[178]

대략 1948년 초부터 하얼빈에서도 당 중앙과 東北局의 노선 전환에 맞춰, 그동안의 급진주의 노선으로 인한 상공업의 피해를 시정하려는 움직임이 나타났다.[179] '봉건세력과 敵僞殘餘'를 공격할 때에도, '현저한 악행이 없으면서 상공업을 경영하는 자'에 대해서는 정치적인 타격만 가할 뿐, 그 자산은 몰수하지 못하게 하였으며, '적위잔여'를 색출하는 과정에서도 당의 정책을 적극 선전하여 상공업 보호에 대한 시정부의 의지를 천명하도록 하였다. 또한 몰수된 재산도 이전처럼 노동자와 빈민들에게 분배하지 않고, '주요 부동산이나 귀중한 예술품'은 시정부에서 관리하면서 '일반적인 浮産'은 생산구제기금이나 복지사업에 지원하도록 하였다.[180] 며칠 후에 제정된 條例에서는 시정부가 모든 합법적 공장과 상점의 재산권과 경영권을 승인하고 보호할 것이며, 노동자와 工會 역시 상공업자의 경영권을 승인하고 그 업무에 간섭하지 말 것을 명시하였다.[181]

3월 14일에 발표된 하얼빈 시정부의 포고문은 상공업 보호에 관한 의지를 더욱 여실히 보여주었다. '상공업자의 재산을 보호하고 그 합법적 영업을 침범하지 않

---

177) 「中共松江省委關於加强城市工作的指示」(1948.7.17.), 『城市工作』, pp.1-3; 「中共松江省委關於城市工作的報告」(1948.8.5.), 앞의 책, pp.3-9. 한편, 이 회의에서는 과거에 피해를 입은 상공업자들의 손실을 보전해주기 위한 구체적인 지침도 함께 논의되었다.

178) 「東北局關於執行中共中央1948年土改和整黨工作指示的情況與計劃」(1948.6.23.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, p.416.

179) 하얼빈이 소재한 北滿의 광활한 농촌은 삼림지대와 연결되어 있기 때문에, 하얼빈은 이 지역 농업과 임업의 생산 및 유통에서 매우 중요한 연결고리의 역할을 하였고, 또한 국제적인 상업도시로서 대외무역에서도 중요한 위상을 차지하고 있었다. 게다가 1948년부터 군수공업과 생필품 중심의 경공업이 육성되면서, 東北解放區의 긴요 물자를 생산하는 것에 있어서도 하얼빈은 중요한 경제도시로서의 위상을 갖게 되었다(「目前情況與1949年工作任務的決議」(1949.3.22.), 『城市工作』, pp.64-66).

180) 「關於肅清封建敵僞殘餘勢力和保護工商業的方針及具體辦法」(1948.1.24.), 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, pp.452-455.

181) 「哈爾濱特別市戰時工商業保護和管理暫行條例」(1948.1.27.), 『哈爾濱解放』(下), pp.270-271.

는 것', '發展生産, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利' 등이 '신민주주의 경제의 흔들리지 않는 방침'임을 강조하면서, 시정부는 상공업을 보호하기 위한 지시사항을 선포하였다. 하얼빈의 지주 겸 상공업자에 대해서는, 이미 농민들에 의해 처리된 농촌의 토지재산을 제외하고, 하얼빈에 있는 상공업 자산에 대해서는 일률적으로 보호하도록 하였다. 또한 이번의 상공업 등기를 기준으로 증명서를 발급하여 그 소유권을 확정하며, 발급일 이후로는 그 누구도 재산권을 침범하지 못하도록 하였다.[182]

도시 상공업의 회복을 우선시하게 되면서, 하얼빈市委는 노동자들의 '과도한' 요구를 제한하면서 그들을 생산노동에 동원하는 데 주력하였다. 먼저, 노동자들의 지분을 '지나치게' 확대한 分紅투쟁의 문제가 수습되었다. 하얼빈市委는 1947년 말부터 1948년 3월에 걸쳐 '分紅制'의 비율을 조정하고 자본가들의 합법적 경영권을 회복하였으며, 工商業管理條例를 반포하여 상공업의 회복 및 발전을 도모하였다. 물론 '적절한 대우'를 요구하는 노동자들의 요구가 계속되면서 노사분쟁은 끊이지 않았지만, 시정부의 정책을 악용하여 이익을 확대하려는 자본가들에 관한 언급이 등장할 정도로, 정책의 무게중심은 노동자들의 이익을 '적절히' 제한하면서 자본가들의 상공업 경영을 지원하는 방향으로 옮겨갔던 것이다.[183]

중공은 노동법을 수정하는 방법을 통해서도 이러한 정책 전환을 구체화하였다. 하얼빈의 <戰時暫行勞動法> 초안을 검토한 중공중앙은 그 내용이 노동자들의 福利만 상세히 규정했기 때문에 실행하기 어려울 뿐만 아니라, '經濟發展, 繁榮經濟, 公私兼顧, 勞資兩利'의 책무와 '노동태도'에 대한 강조가 부족하다는 이유로 초안을 비판하였다. 이어서 東北局과 하얼빈市委에 초안의 수정을 요구하면서, '노동자의 이익뿐만 아니라 자본가와 전체 인민의 이익을 대변할 수 있고, 노동자의 권리뿐만 아니라 생산에 대한 노동태도도 규정'할 수 있도록 지시하였다. 또한 '함께 힘을 합쳐 효율을 향상시키고, 원가 삭감과 생산량 증가, 품질 향상과 유통 확대' 등을 위하여 공영기업에서 공장장책임제를 도입하도록 지시하였다.[184]

---

182) 「哈爾濱特別市人民政府關於保護工商業問題的布告」(1948.3.14.), 『哈爾濱解放』(下), pp.271-272.

183) 中共哈爾濱市委, 「哈爾濱市1948年上半年工作總結」(1948.8.29.), 『城市工作』, pp.51-52. 공산당의 私營 상공업에 대한 지원이 무조건적인 것은 아니었다. 어디까지나 '國計民生에 유익'해야 한다는 것이 그 전제였고, 아울러 하얼빈市委는 1948년 하반기부터 계획생산의 도입과 함께, 기존의 私營 상공업을 '國計民生에 유익한' 방향으로 '관리'하고자 하였다(「目前情況與1949年工作任務的決議」(1949.3.22.), 앞의 책, p.67).

184) 「中央關於哈爾濱市戰時暫行勞動法草案中的錯誤給東北局的指示」(1948.2.6.) 『文件選集』 第17冊, pp.30-32; 「中共哈爾濱特別市委員會公布<戰時暫行勞動法(草案)>」

1948년 8월에 제정된 <哈爾濱特別市戰時暫行勞動條例> 역시 이러한 정책적 흐름을 반영하였다. '정확한 勞資관계'를 규정하는 목적은 '개인 상공업의 정상적인 발전에 보탬'이 되도록 하기 위한 것이었고(제2조 제3항), 職工會는 각 방면의 건설공작에 참가할 권리와 의무를 지니면서, 정부가 노동법령을 실시할 수 있도록 협조하는 것이 그 주요 임무가 되었다(제4조). 노동자들에게는 공장 내부의 규칙을 준수하고 기계와 공구를 아낄 것, 원료를 절약하고 나태하지 않을 것 등이 요구되었고, 이를 위해 職工會는 노동경쟁과 모범운동을 조직하도록 하였다(제5조, 제6조).[185] 工會 공작에 있어서도, 노동자들의 이익만 우선적으로 고려하고 그들의 '과도한' 요구를 인정한다든지, 경제적 관점보다는 정치적 관점에 입각하면서 '우경을 두려워하여(怕右)' 자본가들의 이익을 부정한다든지, 노동기율을 엄격히 집행하지 않고 임금의 평준화를 추진하는 등의 행동들은 비판과 시정의 대상이 되었다.[186] 1948년 초까지의 職工운동에 대한 하얼빈 總工會의 자체 평가에서도, 그동안 '勞資兩利, 發展生産'의 방침을 정확히 실행하지 못하여, 정신노동자('白手爪子')와 육체노동자('黑手爪子')의 대립을 조장하거나, 임금상의 평균주의를 채택하여 기술노동자와 일반노동자의 격차를 너무 좁히는 등의 '좌경 모험주의'의 오류를 범했다고 '시인'하였다.[187]

한편, 이러한 분위기에 따라서 기술자들의 지위도 상대적으로 제고되었다. 1948년 5월에 하얼빈시정부에서 공포한 條例에 의하면, 하얼빈의 전문가와 기술자들은

(1948.1.20.),『東北解放區資料選編』第4輯, pp.349-351.

185)「哈爾濱特別市戰時暫行勞動條例」(1948.8.),『哈爾濱解放』(下), pp.314-318. 한편, 이러한 변화된 분위기를 '악용'하려는 자본가들도 나타났다. 1948년 9월 21일의 新華社 전보에서는 그와 관련된 하얼빈의 사례들을 제시하고 있다. 노동자들에게 폭력을 행사한다든지, 추가수당 없이 작업시간을 많게는 18시간까지 연장한다든지, 상품 생산에 들어가는 원료를 빼돌린다든지, 여러 공장에서 다양한 위반사례가 적발되었다(「哈市少數工商業主偷工減料虐待工人」(1948.9.21.), 紅棉出版社 編,『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949, pp.163-164).

186) 中共哈爾濱市委, 「哈市半年工作中幾個問題的初步總結」(1949.7.25.),『城市工作』, pp.92-96.

187)「哈爾濱市職工運動一年零八個月工作總結報告(摘要)」(1948),『東北解放區資料選編』第4輯, pp.386-390. 이처럼 생산을 職工운동의 최우선 목표로 삼는 방침은 1949년에도 지속되었다. 하얼빈市委에서 제정한 1949년의 공작방침에 의하면, 職工운동은 노동자들의 '새로운 노동태도'를 고취하여 노동기율을 강화하는 것, 생산경쟁과 '勞模'를 적극적으로 고취・배양하는 것 등을 목적으로 하였고, 오직 '생산에 불리한 관료주의적 방식'과 노동자들의 건강을 해칠 수 있는 '무제한의 초과근무'에 대해서만 반대하도록 하였다(中共哈爾濱市委, 「哈市情況的新發展與1949年的工作任務」(1948.12.1.),『城市工作』, p.61).

국적과 기업, 재직 여부 등에 상관없이, 시정부에 登記하여 인정을 받기만 하면 여러 가지 우대사항을 적용받을 수 있었다. 그들은 시정부에서 노동자들에 대한 처우를 개선하기 위해 반포한 여러 노동법규의 적용을 받을 수 있었고, 발명품에 대해서는 일정한 특허권을 인정받게 되었다. 청산투쟁을 당한 사람들은 보상을 받을 수 있었고, 공영 상점이나 소비합작사에서 저가 식량을 판매할 때 개인에게 허용된 기준치의 2배를 구매할 수 있게 되었다. 그 밖에도 街道 노동이나 전시 근무를 면제받게 되었고, 실업자들은 직업을 소개받게 되었으며, 시정부에서 규정한 임금기준 외에 추가로 기술수당을 지급받을 수 있게 되었다.[188]

'노동태도'와 노동기율의 강조, 기술자와 전문가 우대의 방침은 임금제도에도 투영되었다. 1948년에 하얼빈시정부에서 제정한 임금기준은 노동자의 '기술과 공헌'의 정도에 따라 등급별로 차등적으로 설정되었다. 기본적으로 노동자와 직원들은 1등급부터 5등급으로 분류되었는데, 각 등급별 지급기준은 업종과 직무에 따라 다르게 책정되었다. 공영 경공업의 경우, 1등급이 101~125分[189], 2등급이 86~100分, 3등급이 71~85分, 4등급이 56~70分, 5등급이 40~55分으로 책정되었고, 중공업과 화학공업에서는 각 등급의 기준에 5分을 더하도록 하였다. 공무원과 교원, 일반 기술자, 위생인원 등은 중공업의 임금기준에 맞추고, 아울러 4등급에서 시작하도록 하였다. 전문 지식과 고등 기술을 지닌 엔지니어와 교수, 의사 등은 중공업 임금기준의 2등급에서 시작하도록 했으며, 등급에 따라 기술수당으로 1/3~2/3의 수당을 추가로 지급하도록 하였다. 각 등급 내에서는 생산 건수와 규정 외 노동시간, 노동효율과 성적 등에 따라 다시 임금이 차등적으로 지급되었으며, 그 밖에도 연말에 노동성과를 평가하여 加俸을 지급함으로써 노동의욕을 고취하는 성과급 시스템도 도입되었다.[190]

---

188) 「哈爾濱特別市人民政府公布<優待專門技術人員暫行條例>」(1948.5.7.), 『哈爾濱解放』(下), pp.313-314.

189) '分'이란 임금을 책정하는 일종의 계산단위이다. 당시 東北局에서는 임금을 기본적으로 실물로 지급하도록 하였는데, 米와 布, 식용유, 소금, 석탄, 땔나무 등 상이한 量詞를 사용하는 다양한 품목을 간편하게 계산하기 위하여 설정된 단위라고 할 수 있다. 米 1.6斤, 布 0.06尺, 식용유 0.025斤, 소금 0.025斤, 석탄 2.4斤, 땔나무 1斤 등이 각각 1分에 해당되었다.

190) 「哈爾濱特別市戰時工薪標準辦法」(1948), 『哈爾濱解放』(下), pp.321-323. 한편, 이러한 임금정책은 공영기업과 사영기업 노동자 사이의 임금 격차를 초래하였다. 공영기업과 사영기업에서 책정한 '分' 자체의 가치가 달랐으며, 사영기업의 '分'이 공영기업의 그것에 비해 높이 설정되었다(「目前哈市工作中存在的幾個問題」(1949.5.21.), 『城市工作』, p.74).

도시 상공업을 보호하기 위한 하얼빈시정부의 위와 같은 정책들은 경제적 효과로 연계되었다. 東北局에서 당 중앙으로 보고한 문건에 의하면, 공영기업인 哈爾濱濱鐵工廠에서는 노동경쟁과 '計件獎勵'를 실시하면서, 1948년 2월의 생산량이 1947년 12월의 3배가 되었으며, 電業局에서는 3월의 생산운동을 통해서 20일 만에 한 달 치 생산량을 돌파했다고 한다. 私營기업인 裕泰鐵工廠에서도 1948년 3월의 생산량이 1947년 가을에 비해 2배 이상 증가하였고, 聚興成鐵工廠에서도 3월의 생산량이 1947년 11월의 3배에 달했다고 한다.[191]

하얼빈市委에서 1948년 상반기의 업무를 총괄한 보고에서는 이 기간 동안의 경제변화에 관한 수치들을 제시하고 있다. 3월 14일부터 6월 말까지 2,919家의 공장과 824家의 상점이 새로 설립되어, 13,724명의 노동자와 1,278명의 직원, 2,649명의 점원이 새로 고용되었으며, 아울러 기존의 공장과 상점에서도 경영이 확대되면서 9,491명의 인력이 새로 고용되었다고 한다. 특히 전쟁 지원에 필요한 군수 가공업이 발달하여 무기와 탄약, 피복의 생산이 크게 증가했으며, 공업의 성장에 따라 농기구와 농촌 필수품 생산도 증가하였다. 도시 실업문제도 개선되어, 상공업의 회복 및 발전에 따라 27,142명[192]이 새로 일자리를 찾았을 뿐만 아니라, 總工會와 각 區工會의 소개로 17,116명이 시외에서 새로 취업하였다. 그 밖에 1947년 겨울부터 1948년 5월에 걸쳐 30,256명이 '移民下鄕'함으로써 그만큼의 도시 실업인구도 감소하였다.[193]

하얼빈시정부에서 파악한 바에 의하면, 1948년 한 해 동안 하얼빈 상공업의 규모는 다음과 같이 성장하였다.

[표 I -1] 1948년 하얼빈 상공업 규모 성장

私營공업	1948년 초	1948년 말	상업	1948년 초	1948년 말
登記戶(戶)	11,125	15,030	登記戶(戶)	10,791	11,509
노동자(명)	54,724	+2만	점원(명)	21,883	24,883
자본금(元)	660억	798억	자본금(元)	160억	208억

*출처: 「哈爾濱市一九四八年經濟工作總結」(1949.3.), 『哈爾濱解放』(下), pp.292-293.

191) 「中共中央東北局關於哈爾濱市二屆工人代表會情形向中央的報告」(1948.5.24.), 『哈爾濱解放』(下), p.336.

192) 원문에는 '271428名'으로 기록되어 있지만, 새로 고용된 노동자・직원・점원의 수를 모두 합하면 27,142명으로, 끝에 있는 8은 오탈자인 것으로 판단된다.

193) 中共哈爾濱市委, 「哈爾濱市1948年上半年工作總結」(1948.8.29.), 『城市工作』, pp.47-48.

철강공업과 織布業이 새로 투입된 공업자본의 1・2위를 차지하였고, 59종의 새로운 제품이 생산되었다. 1947년과 1948년의 공업생산량을 비교해보면, 금속제품 2.4배, 식품・糧油 3배, 면직・制材 9.8배, 인쇄물・文教品 12.5배 등의 증가세를 보였으며, 특히 일용품과 화학제품, 전기제품 등은 약 50배 성장하였다. 상업 분야에서도 거래액이 크게 증가하여, 약 12개 行業에서 20배 이상의 증가를 기록하였다. 공공기관을 대상으로 한 거래가 높은 비중을 차지하였고, 특히 1948년 7월 10일에 인근 농촌의 糧禁이 해제되면서 식량이 하얼빈으로 대거 유입되었다. 7월에 1,000여 톤이 유입되었는데, 불과 4개월 후인 11월에는 11,000여 톤이 유입됨으로써 그 규모가 10배 정도 증가하였다.[194] 비록 1949년에 들어와 私營 기업의 생산이 위축되고 노동자 실업이 증가하는 경제적 침체가 발생했지만, 이는 만주에서의 내전 종식으로 인한 군수산업의 침체, 제4야전군의 대거 남하로 인한 수요 감소, 瀋陽 및 長春 등과의 경쟁, 그리고 天津 등 關內 도시로부터의 수입 증가, 公營 경제의 비중 강화 등에 기인한 것으로서, 상공업 정책의 변화와는 무관한 것이었다.[195]

이처럼 1946년 4월 이후의 하얼빈 통치방침의 변화 흐름을 추적해보면, 국공내전 시기에 중공의 도시정책이 변화해간 과정을 거의 그대로 확인할 수 있다. 국공내전 전반기까지는 계급투쟁과 '清算'이 강조되면서 도시 상공업의 피해와 사회질서의 혼란이 발생하였고, '分紅투쟁'의 과정에서 자본가들의 이해는 갈수록 침식되었다. 하지만 1947년 말부터 급진노선에 제동이 걸리면서, 하얼빈에서도 상공업 자산의 보호와 생산의 회복에 강조점이 놓이게 되었고, 노동자들의 '과도한' 요구가 제한되면서 그들의 이익도 생산 확대에 종속되었다. 이러한 통치방침의 변화는 중공의 接管정책 발전과정이 하얼빈에 투영된 결과였으며, 아울러 이후 중공의 도시 接管정책이 발전하는 데 있어서도 중요한 실천적 경험이 되었다.

---

194) 「哈爾濱市一九四八年經濟工作總結」(1949.3.), 『哈爾濱解放』(下), pp.292-293. 한편, 大澤武彦은 1948년 한 해 동안 사업장의 수는 늘었지만 개별 사업장별 자금과 규모는 줄었다는 점에서, 상공업이 회복된 것이 아니라, 오히려 자금이 분산되고 생산은 위축되었다고 평가하였다(大澤武彦, 「戰後內戰期における中國共産黨統治下の大衆運動と都市商工業」, pp.27-28). 하지만 위에서 서술한 대로, 전체적인 생산량 및 유통량 증가의 추세는 명확해 보인다.

195) 中共哈爾濱市委, 「哈市半年工作中幾個問題的初步總結」(1949.7.25.), 『城市工作』, pp.82-83. 특히 瀋陽을 점령하면서, 東北解放區의 무게중심은 하얼빈에서 瀋陽으로 옮겨갔다. 경제적으로도 瀋陽의 공업적 기반이 더 풍부했으며, 하얼빈에 소재하던 주요 黨・政・軍 지휘기관도 瀋陽으로 이전하였다(喬順發, 「一九四八年底以前東北各省(市)建立民主政權的情況」, 『東北解放區資料選編』 第4輯, p.666).

이상으로, 第1章에서는 국공내전 후반기 도시 接管정책의 변화과정에 대하여 살펴보았다. 군사정세가 중공에 유리한 방향으로 역전되면서 도시 점령 및 전국 통일의 가능성이 높아지자, 중공은 1948년 이후로 도시정책을 재차 강조하면서 接管정책을 구체화하기 시작하였고, 石家莊과 瀋陽 등의 接管 경험, 그리고 하얼빈의 정책 적용사례는 接管정책의 경험적 기초를 더욱 풍부하게 하였다. 接管정책의 이러한 변화는 중공이 머지않은 미래에 다가올 건국에 대비하기 위하여, 장기적 관점에 입각한 도시 관리의 정책을 준비해간 과정에 다름 아니었다. 변화하는 정세에 유연하게 대응하면서 국가건설의 과제에 대한 준비를 진행해간 것이다. 다만 이러한 준비과정이 완벽하게 이루어질 수는 없었고, 그 중에서도 특히 도시 통치체제의 수립과 관련된 도시 정권구조의 방안에 대해서 명백한 지침을 세우지 못했던 것은, 이후 실제 接管과정에서 중공이 해결해야 할 과제로 남게 되었다.

第2章 입성 전 北平 軍管會와 地下黨의 '裏應外合'式 接管 준비

Ⅰ. 城外의 接管 준비: 조직과 정책의 구체화

1. 接管 지휘기구의 편성

第1章에서 接管정책의 형성과정 전반에 대하여 분석함으로써 北平 接管 전후의 정책적 준비과정에 대하여 살펴보았다면, 第2章에서는 北平 接管을 위한 중공의 보다 구체적인 준비과정에 초점을 맞추어 분석을 진행할 것이다. 국공내전 후반기에 들어와 형성되기 시작한 중공의 도시 接管정책이 北平 接管을 앞두고 어떻게 구체화되었는지, 그리고 北平 接管을 위하여 중공이 그 인적·물적 자원을 어떻게 준비해갔는지, 아울러 시내의 지하당 조직은 다가올 接管에 어떻게 대비해갔는지 살펴볼 것이다. 수도로 내정되어 있었던 北平을 接管하기 위하여 중공이 거친 일련의 준비과정은 대도시 接管에 대한 중공의 방침 전반을 가늠할 수 있는 실마리가 될 것이다.

遼瀋戰役이 막바지에 다다랐을 무렵에 毛澤東은 北平 점령을 위한 구체적인 준비에 착수할 것을 지시하였다. 1948년 11월 8일에 그는 劉少奇와 周恩來 등에게 서신을 보내서, 北平과 天津, 唐山, 張家口 등의 점령이 목전에 다가왔으므로, 接管간부와 黨政기구의 구성에 대한 준비를 한 달에서 한 달 반 사이에 완수할 것을 지시하였다.[1] 이후의 구체적인 준비상황은 확인하기 어렵지만, 약 한 달에 걸쳐 接管간부의 조달 및 지휘기구 구성에 대한 준비가 꾸준히 진행되었던 것으로 보인다. 毛澤東은 12월 13일에 지시를 내려, 北平과 天津 일대를 접수할 接管인원과 공작간부를 신속히 준비하도록 하면서, 아울러 聶榮臻(平津區衛戍司令), 薄一波(政治委員), 彭眞(北平市委 書記), 葉劍英(副書記·北平市長·軍管會主任)에 대한 인사를 실시함으로써 北平 接管을 담당할 지휘기구를 구성하였다.[2] 또한 이 한 달 사이에 平津 일대의 接管에 투입될 간부들이 당시 華北局의 중심지인 西柏坡와 石家莊으로 속속 모여들었던 것으로 보이는데, 이들은 아래에서 보는 바와 같이,

---

1) 「致劉少奇等」(1948.11.8.), 『毛澤東書信選集』, p.309.

2) 「中央軍委關於包圍北平及對平津幹部配備的指示」(1948.12.13.), 『文件選集』 第17冊, pp.571-572; 『聶榮臻年譜』, p.496.

12월 중순부터 北平 인근을 향해 이동하기 시작하였다.

北平 接管의 총괄 임무를 맡게 된 彭眞과 葉劍英은 각지에서 데려온 1,100여 명의 간부들과 함께 西柏坡와 石家莊을 떠나 保定으로 이동하였으며, 17일에는 保定에서 北平市委의 첫 번째 회의를 개최하였다. 이 회의에서는 北平市委와 北平市政府, 北平軍管會의 조직 및 인선, 그리고 北平 接管공작의 중요성과 그 주요 임무에 대한 논의가 이루어졌다. 接管간부들은 곧이어 18일에 涿縣으로 이동하였고, 이곳에서 개최된 北平市委 제2차 회의에서는 北平軍管會의 성립이 정식으로 통과되었다. 19일에는 市委와 軍管會 소속 각 部·處長 이상의 간부 50여 명으로 이루어진 간부회의가 개최되어, 軍管會의 임무와 조직, 당면 공작 등이 선포되었으며, 같은 날 저녁에 열린 北平接管幹部大會에서는, 두 차례의 市委 회의를 통해 논의된 사항들이 전체 接管 간부들에게 전달되었다. 이들은 北平 입성에 대비하기 위하여 다시 19일 밤에 長辛店으로 이동하였고, 長辛店과 豊臺, 門頭溝, 石景山 등 北平 西郊 일대에도 간부들이 파견되어 공작이 착수되었다. 하지만 21일에는 상황의 변화로 인하여 良鄕鎭으로 후퇴하게 되었고, 이후 接管간부들은 입성 전까지 주로 이곳에 머물며 본격적으로 接管 준비 작업을 진행하였다.[3)]

12월 24일에는 良鄕에서 北平接管幹部大會가 열려, 軍管會의 조직과 임무, 공작방침 등에 대한 간부 교육이 대대적으로 실시되었다. 北平 接管의 성공여부는 중공이 도시를 통치할 수 있는지 여부를 판가름할 수 있는 중요한 지표가 될 것이고, 또한 국내외의 이목이 집중되어 있다는 점에서 '세계적'인 중요성을 갖고 있는 것으로 평가되었다. 공작방침에 관해서는, 계통별로 完整하게 접수할 것, 물자 외에 문건·檔案·도표·통계 등도 중시할 것, 기율을 준수할 것 등이 강조되었다. 곧이어 28일에는 軍管會主任 葉劍英이 <北平市軍管會關於做好入城準備工作的通告>를 반포하여, 각 단위별 입성 순서를 지정하고, 입성 전에 필요한 사상적·물질적 준비, 請示·報告제도의 강화 등을 지시하였다.[4)]

---

3) 이상의 경과에 대해서는 다음의 자료들을 참고하였다. 「彭眞·葉劍英·趙振聲關於入城前所做的準備工作給中共中央及華北局的報告」(1948.12.22.), 『北平和平解放前後』, p.36; 「北平市軍管會成立半月來工作情況的報告」(1949.1.), 『北平的和平接管』, p.194; 『葉劍英年譜』(上), pp.496-497; 李葆華, 「初到北平」, 中國人民政治協商會議北京市委員會文史資料研究委員會 編, 『北京的黎明』, 北京: 北京出版社, 1988, pp.1-4. 한편, 당시 泊鎭에 체류하고 있었던 華北局 城工部의 간부들도 이 이동행렬에 동참하였다. 華北局의 지시를 받은 劉仁은 泊鎭의 城工部 간부들, 그리고 그곳에서 교육 받고 있던 학생들의 60%는 北平으로, 40%는 天津으로 이동하게 하였으며, 北平으로 향한 간부들은 彭眞·葉劍英이 이끄는 대오와 마찬가지로, '泊鎭→保定→涿縣→長辛店→良鄕'의 루트를 따라 이동하였다(梁朋, 「從泊鎭回到古都北平」, 『北京的黎明』, pp.38-43).

1949년 1월 1일에 정식으로 성립된 北平軍管會의 전체적인 임무는 크게 다음과 같은 것들로 규정되었다. ①'반혁명세력'을 제압하고 민간에 은닉되어 있는 무기와 금지물품을 회수하며, 국민당 계열의 조직들을 해산한다. ②北平의 인민들을 조직화하고 계통적인 '인민민주정권'을 설립하는 것을 지원한다. ③모든 공공기관과 산업, 물자, 그리고 관료자본을 몰수한다. ④사회질서를 회복하고 工·農·商·學 각 계의 정당한 권리를 보호하며, 市政 건설을 신속히 회복시키고, 법을 준수하는 외국인 주민들의 생명과 재산을 보호한다. ⑤모든 역량을 동원하여 城鄕간의 경제적 연계를 회복함으로써, 도시 인민의 식량과 연료 공급을 해결한다.[5]

北平軍管會는 警備司令部(防空司令部를 겸함), 北平市政府, 物資接管委員會(이하 '物管會'), 文化接管委員會(이하 '文管會') 등으로 구성되었다. 경비사령부는 도시 내 무장세력을 숙청하고 군법과 계엄을 집행하는 임무를 담당하였고, 시정부는 市區의 모든 市政 관련 업무를 담당하도록 하였다. 物管會(財經部·交通部·衛生部·軍政部·房屋地産部)는 敵産과 공공자산, 관료자본을 몰수하여 관리하며, 北平의 식량 및 석탄 공급을 해결하는 임무를 맡았고, 文管會(敎育部·文藝部·文物部·新聞出版部)는 모든 공공 문화교육기관과 문물·유적을 接管하는 임무를 담당하였다. 이 밖에 秘書長 아래에는 秘書處, 供給部, 行政處 등이 설립되어 軍管會의 일상 업무와 연락, 보급업무 등을 담당하였다.[6]

北平軍管會는 매일 새벽에 시정부, 文管會, 物管會, 外僑管理處 등 각 단위의 책임자들을 집합시켜 接管 업무에 관한 종합보고를 실시하였다. 회의는 12월 24일부

---

4) 「葉劍英關於軍管會的任務·組織機構及如何工作的報告要點」(1948.12.24.), 『北平的和平接管』, pp.27-37; 『葉劍英年譜』(上), pp.498-499.

5) 「北平市軍事管制委員會成立布告」(1949.1.1.), 『北平和平解放前後』, p.85; 「北平市軍事管制委員會組織條例(草案)」(1949.1.), 『北平的和平接管』, pp.166-167; 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, p.827. 한편, 1948년 12월 19일에 葉劍英이 市委의 고급간부들을 대상으로 한 보고에서 규정한 軍管會의 임무에서는, ⑤를 제외한 나머지 네 가지만을 제시하였고, 이 과제들이 완수되면 軍管會의 임무도 종결된다고 설명하였다(「葉劍英在北平市委高級幹部會上的報告」(1948.12.19.), 『北京黨史』 1999-1, p.26). 1948년 12월 중순의 단계에서는 城鄕간의 연계를 회복하여 물자교류를 활성화하는 것에 대하여 충분한 주의가 기울어지지 않았던 것으로 보인다.

6) 「北平市軍事管制委員會成立布告」(1949.1.1.), 『北平和平解放前後』, pp.85-87; 「北平市軍事管制委員會組織條例(草案)」(1949.1.), 『北平的和平接管』, pp.167-168; 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, pp.826-827. 葉劍英은 物管會 주임을 겸직했는데, 이를 통해서 당시 軍管會에서 물자에 대한 接管공작을 가장 중시했음을 엿볼 수 있다.

터 꾸준히 개최되었고, 각 단위별 업무에 대한 보고와 함께 중앙에서 하달된 공작 방침에 관한 토의가 이루어졌다. 각 단위에서는 회의 전 날 저녁에 자체적으로 회의를 열어 주요 사안을 검토하였고, 종합회의에서 논의된 사항은 市委를 거쳐 최종적으로 결정되었다.[7] 실제로 軍管會는 1월 1일과 13일, 그리고 傅作義와의 평화협상이 체결되어 인민해방군의 입성절차가 진행된 22일~31일을 제외하고, 매일 오전에 彙報會를 열어 接管문제에 관한 제반 사항에 대해서 토의하였으며, 1월 9일 무렵에는 각 단위의 연석회의를 열어 北平市에 대한 전체적인 接管계획을 통과시켰다.[8] 또한 1월 14일부터는 회의제도를 조정하여, 매일 오전 9시에 각 대단위별 책임자들이 업무보고를 실시하고, 화요일 오후에는 시정부의 정무회의, 수요일에는 物管會의 接管회의, 목요일에는 文管會의 接管회의, 금요일에는 치안회의를 개최하였다.[9]

한편, 중공중앙은 北平과 天津, 唐山 일대에 대한 통일적인 공작 지휘를 위하여, 1월 10일에 林彪와 羅榮桓, 聶榮臻으로 總前線委員會를 구성하고, 林彪를 서기로 삼도록 하였다. 이 지역의 정치, 군사, 경제, 외교, 문화, 黨務 등 제반 공작은 모두 總前委의 통제를 받도록 하였으며, 이에 따라 北平과 天津의 市委와 軍管會 역시 總前委의 지시를 받게 되었다.[10] 아울러 중공중앙은 업무의 편의를 위하여, 北平市委의 지도부로 하여금 당시 平津前線司令部를 겸하고 있었던 '東總'(東北野戰軍總部)의 소재지로 이동하도록 하였으며, 北平과 天津 軍管會의 부주임들을 東北野戰軍의 간부로 임명하도록 하였다. 北平과 天津의 경비부대 역시 東北野戰軍의 1개 軍이 담당하도록 하였고, 해당 軍長과 政委가 각 도시의 警備司令과 政委를 맡도록 하였다.[11] 이러한 조직 개편은 平津戰役이 동북야전군의 주도적 역할 아래 실시된 것과 무관하지 않을 것이다. 北平市委와 北平軍管會 역시 동북야전군이 이끄는 總前委와 東總의 포괄적 지휘 아래 놓였던 것이다.

하지만 華北局에 속해 있었던 北平市委를 總前委의 지휘 아래 편입시키는 이러한 조직 개편은 지휘체계의 혼선을 초래할 가능성이 컸다. 특히 北平 점령 이후로

---

7) 「北平市軍管會成立半月來工作情況的報告」(1949.1.), 『北平的和平接管』, p.196.

8) 「軍管會第16次彙報會」(1949.1.9.), 『北平解放』(上), p.152.

9) 「軍管會第20次彙報會」(1949.1.14.), 『北平解放』(上), p.155. 치안회의는 警備部와 公安局, 糾查隊가 함께 개최하였다(「軍管會第21次彙報會」(1949.1.15.), 앞의 책, p.156).

10) 「中央決定林彪羅榮桓聶榮臻組織總前委」(1949.1.10.), 中共中央文獻研究室・中國人民解放軍軍事科學院 編, 『毛澤東軍事文集』 第5卷, 北京: 軍事科學出版社・中央文獻出版社, 1993, p.479.

11) 『葉劍英年譜』(上), p.504.

北平에서의 전시상황이 종식되면서, 總前委와 華北局, 北平市委 사이의 지휘체계를 조정해야 할 필요성은 더욱 커졌다. 總前委는 北平과 天津 일대의 작전을 통일적으로 지휘하기 위해 설립된 기구로서, 해당 지역의 군사・정치・재정・경제・외교・문화 등 모든 방면에서의 지휘권을 갖고 있었기 때문이다. 그리하여 중공중앙은 2월 18일자의 지시를 통해서, 總前委는 平津지역 일대의 衛戍 임무를 담당하면서, 傅作義 부대의 整編과 인민해방군의 남하 준비공작을 지휘하도록 하였고, 北平市委는 華北局의 산하 기관으로 편성하여 그 지휘를 받도록 하였으며, 모든 정책문제에 대해서는 華北局에 보고하도록 하였다. 단, 군사문제에 관해서는 北平軍管會가 직접 總前委의 지휘에 따르도록 하되, 동시에 華北局에도 보고하는 방식으로 조정하였다.[12] 즉, 北平市委는 군사문제에 대해서는 總前委, 기타 문제에 대해서는 華北局의 지시에 따르도록 하였다.

北平 接管을 위한 준비작업은 總前委의 지휘 아래 北平市委와 北平軍管會에 의해 진행되고 있었는데, 1월 19일에 傅作義와의 평화협정이 체결되면서 새로운 변화가 나타났다. 이 협정문에서 양측은 北平의 과도기 軍・政 업무를 처리하기 위하여 인민해방군 간부 4명, 華北總部 간부 3명으로 구성된 연합기구를 두는 데 합의했기 때문이다. 중공은 傅作義 군대가 모두 성 밖으로 나가고 인민해방군이 입성하기 전까지의 며칠 동안 성내의 질서를 유지하기 위해서는 傅作義측의 협조가 필요하다고 보았기 때문에, 연합기구 수립에 대한 傅作義의 제안에 찬성하였다.[13] 이 '聯合辦事處'는 일종의 임시 기구로서 北平軍管會와 함께 平津前線司令部에 귀속되었으며, 인수인계 기간이 끝나면 곧바로 폐지되어 모든 권한은 軍管會로 넘어가게 되어 있었다. 다만 폐지되기 전까지는 北平의 모든 기관에 대한 接管문제는 聯合辦事處를 거치게 되어 있었다.[14]

1월 28일부터 연합기구를 구성하기 위한 籌備會가 양측 대표가 참가한 상태에서 頤和園에서 열렸으며, 논의 끝에 2월 1일에 '北平聯合辦事處'라는 명칭과 인선 등에 대한 합의가 마무리되었다. 공산당 측의 葉劍英이 주임에 임명되고 傅作義측의 郭宗汾이 부주임에 임명되었으며, 그 산하에는 整編委員會와 接管委員會를

---

12) 「中共中央關於平津工作組織領導關係的指示」(1949.2.18.), 『中共中央在西柏坡』, p.824.

13) 『葉劍英年譜』(上), p.506.

14) 「關於北平和平解決問題的協議書」(1949.1.19.), 『北平和平解放前後』, pp.68-71. 시정부와 物管會, 文管會 등에서 특정 기관을 접수하고자 할 때는, 먼저 聯合辦事處로 신청서를 제출하여 聯合辦事處 위원들의 토론을 거쳐 승인을 받은 후, 聯合辦事處에서 발급하는 소개장을 받아야만 接管을 실시할 수 있도록 하였다(「葉劍英在民主人事座談會上關於北平軍管工作的講話要點」(1949.3.2.), 『北平的和平接管』, p.109).

두어, 각각 郊區에서의 군대 개편문제와 시내에서의 接管문제를 전담하도록 하였다.[15] 이 협의 과정에서 聯合辦事處의 설립 및 운영에 대한 방침이 보다 구체화되었다. 北平軍管會와 傅作義 측의 인원들이 함께 聯合辦事處를 구성하고, 北平軍管會에서 내린 결정을 이 聯合辦事處에서 토론하고 통과시키도록 하였으며, 결정이 통과되면 接管간부들은 軍管會의 접관명령과 聯合辦事處의 소개장을 갖고 각 기관으로 가서 接管을 실시하도록 하였다. 중요한 부문에 대해서는 聯合辦事處에서 軍管會와 기관 양측의 책임자를 소집하여 직접 교섭을 통해 接管을 진행하는 방식이 사용되기도 하였다.[16] 또한 北平의 행정・기업・은행・창고 등은 모두 현상을 유지한 채로, 일단 聯合辦事處에서 접수하여 平津前線司令部로 이관하도록 하였고, 사령부는 이를 다시 北平軍管會로 넘겨 처리하도록 하였다.[17] 즉, 聯合辦事處를 설립함으로써 傅作義 쪽의 接管 참여를 수용하는 모습을 보이면서도, 중공은 接管의 실질적인 권한을 平津前線司令部와 北平軍管會로 이어지는 계통에 집중시킴으로써 공산당의 주도권을 공고히 하였던 것이다. 실질적인 정책 결정의 주도권은 北平軍管會에서 장악하고 있으면서도, 聯合辦事處라는 기구를 통해 각종 결정을 공식화하고 집행함으로써, 중공은 보다 포용적인 모습을 선전하려 했던 것이다.[18]

接管 지휘기구의 정비와 함께, 포괄적인 接管정책에 관한 논의도 구체화되기 시작하였다. 北平市委와 北平軍管會의 지도부가 구성된 1948년 12월 중순부터 中央軍委는 언제 어떻게 변할지 모르는 군사정세에 대비하여 언제든 北平에 입성할 수 있도록 만반의 준비를 갖추어야 한다는 방침을 수립하였다. 1948년 이래 형성되어온 새로운 도시 接管정책의 틀 속에서 北平에 대한 接管에 대비하도록 하였으며, 특히 石家莊 接管 초기에 범했던 '착오'들을 되풀이하지 않고, 瀋陽이나 濟南과 같은 接管 결과를 이끌어내야 한다는 것을 강조하였다.[19] 北平과 天津 일대

---

15) 『葉劍英年譜』(上), pp.513-515.

16) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, pp.828-829.

17) 「軍委關於傅作義部出城整編的部署給林彪・羅榮桓的指示」(1949.1.21.), 「林彪・羅榮桓對蕭靜關於接收北平問題的意見向軍委的報告」(1949.1.20.), 「蕭靜關於接收北平問題向林彪等的報告」(1949.1.19.), 『文件選集』 第18冊, pp.63-68.

18) 다른 한편, 중공은 聯合辦事處를 통해서 형식적으로 傅作義의 체면을 세워줄 수 있고, 아울러 接管과정에서의 혼선도 최소화함으로써 과도기에 '무정부상태'가 발생하는 것을 방지할 수 있다는 점에서도 聯合辦事處의 순기능을 찾았다(「北平市軍管會接管工作概況」(1949.4.), 『北平的和平接管』, p.203).

19) 「中央軍委關於準備接收北平・天津・唐山工作的指示」(1948.12.13.), 『文件選集』 第17冊,

의 接管 임무를 할당받은 薄一波는 이 일대로 떠나기 전에 毛澤東으로부터 接管에 관한 지침을 받은 바 있는데, 이때 毛澤東은 '原封原樣, 原封不動'의 방침을 강조하면서, 관료자본의 접수, 민족 상공업의 보호, 생산 재개 및 경제 회복 등, 1948년 이래 발전시켜온 당의 接管정책을 그에게 재차 주지시켰다.[20]

良鄕에서 北平市委는 接管에 참여할 각 예하 단위 앞으로 향후 接管방침을 하달하였다. 北平 입성 후 곧바로 軍管會를 설립하여 '北平市와 市郊工業區'에 대한 군사관제를 실시할 것이며, 군·정 권력기관인 軍管會의 전권 아래, 사회질서 안정, '自上而下, 原封不動'에 입각한 계통별 接管, '반혁명 잔여'의 숙청, 도시 생활 물자 공급 등의 문제를 중점적으로 해결한다는 것이 그 내용이었다.[21] 市委가 가장 중요한 임무로 간주한 것은 사회혼란을 종식시키고 질서를 확립하는 것이었으며, 질서의 혼란을 초래하는 요소들로는 '散兵游勇'과 特務들의 파괴공작뿐만 아니라, 기율 이완으로 인한 '地痞流氓'의 약탈, 간부들의 부정 축재 등과 같은 문제들도 고려되었다.[22] 즉, 北平 接管을 앞두고 市委가 준비한 接管정책의 총체적인 방향은 軍管會를 통해서 군사관제를 실시함으로써 안정적인 사회질서를 확립하고, 적대세력 뿐만 아니라 도시 빈민과 당 간부들의 행동을 적절히 통제함으로써, 각 계통별로 軍管會에 의한 '위로부터의 接管'을 집행하는 것에 다름 아니었다.[23]

한편, 接管의 절차에 대한 지침은 傅作義와의 협상으로 공식적으로 휴전이 시작된 1월 22일을 전후로 보다 구체화되었다. 軍管會에서 제정한 <接管人員工作條例>에 의하면, 軍管會에서 각 기관으로 파견하는 간부는 軍管代表(軍事代表)와 聯絡員으로 나뉘며, 각각 3명 이상이 될 경우에는 代表組나 聯絡組를 둘 수 있도록 하였으며, 聯絡組는 代表組의 지휘를 받도록 하였다. 軍管代表는 대상 기관의 책임자와 직원들에게 接管명령과 정책을 선전하고, 資財와 檔案, 장부 등의 인수인계를

---

pp.569-570.

20) 薄一波,『若干重大決策與事件的回顧』上卷, p.5.

21)「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, pp.30-31.

22)「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.54.

23) 北平 接管의 방침은 12월 22일에 平津前線司令部에서 林彪와 羅榮桓의 명의로 반포한 約法八章으로 축약되었다. 그 내용은 第1章에서 살펴보았던 1949년 4월 25일의 <解放軍總部約法八章>과 대동소이했는데, 단지 제7항의 농촌 관련 항목 대신에 제8항으로 "本軍의 입성 전이든 후이든, 모든 시민과 각계 인사는 질서를 유지하기 위해 함께 노력하고 책임져야 한다. 보호에 공이 있는 자는 포상하고, 파괴를 꾀하는 자는 처벌한다."는 내용이 포함되어 있을 뿐이다(「中央關於廣爲宣傳對平津等城市的約法八章的指示」(1948.12.22.),『文件選集』第17冊, pp.612-614).

심사하고 확인하며, 기존 인원의 去留에 관한 초안을 작성하여 軍管會로 보고하는 등의 임무를 맡았다. 聯絡員은 대상 기관의 상황을 파악하여 대표에게 제공하는 것을 주요 임무로 삼았으며, 接管방침 등에 관련해서는 마음대로 발언하는 것은 금지되고 오직 전달하는 것만 허용되었다. 그 밖에도 聯絡員은 資財와 檔案, 장부 등을 일일이 대조 검토하고, 기존 인원에 대한 심사 및 登記를 실시하는 등, 인수인계에 필요한 구체적인 업무를 담당하였다. 인민정부에서 정식으로 책임자를 해당 기관으로 파견하여 인수인계 절차를 밟을 때까지 이들의 임무는 계속되었다.[24]

2. 北平 接管방침의 구체화

北平市委와 軍管會는 接管을 준비하면서, 당의 接管정책에 입각하여 北平에 대한 각 분야별 接管방침을 정리하였다. 그 내용은 주로 사회질서의 안정, 각 방면의 시설 및 자산에 대한 보호를 강조했다는 점에서 대체로 당 중앙의 방침에 부합하는 것이었다. 당 차원의 接管정책을 北平이라는 공간을 대상으로 구체화하여 정리하는 과정은 市委와 軍管會의 接管 준비과정에서 불가결한 것이었다.

중공이 도시경제의 회복 및 발전을 핵심적인 정책 목표로 설정하고 있었던 상황에서, 산업물자와 생산기관을 최대한 보호하고 회복시킨다는 방침은 北平의 接管정책에도 당연히 적용되었다. 먼저, 전투의 과정에서 발생할 수 있는 물자의 파괴를 최소화하기 위한 조치가 취해졌다. 1948년 12월 5일에 聶榮臻과 薄一波는 각 軍區에 지시하여, 北平・天津・張家口・大同 일대의 공장, 교량, 철도, 도로, 광산 등이 전투과정에서 파괴당하지 않도록, 각 부대별로 담당구역을 지정하여 보호하고, 사전에 지정된 接管간부들에게 협력하도록 하였다. 각 부대에서는 담당구역에 대한 정찰과 감시의 임무 외에도, 부대원들에 대하여 接管정책과 입성기율에 대한 교육을 실시하도록 하였다.[25] 특히 간부나 병사들이 아닌, 일반 시민들에 의한 물자 약탈을 방지하기 위하여 각 시설에 대한 군사적 경계를 강화하는 것도 중시되었는데, 이는 接管 초기의 長辛店에서처럼, 군사적 통제가 확립되기 전에 '流氓'들

---

24) 「北平市軍管會接管人員工作條例及接管紀律」(1949.1.22.), 『北平和平解放前後』, pp.92-93; 「葉劍英關於北平情況和接管任務的報告要點」(1949.1.20.), 『北平的和平接管』, p.65. 軍管會에서 각 단위로 파견한 接管간부의 정식 명칭은 '軍事代表'와 '軍管聯絡員'으로 결정되었지만(「軍管會第23次彙報會」(1949.1.17.), 『北平解放』(上), p.157), '군사대표'와 '군관대표' 등의 표현은 종종 혼용되었다.

25) 『聶榮臻年譜』, p.495.

이 물자를 약탈하는 현상이 빈발했기 때문이었다.[26] 또한 중공은 平津戰役 중에 확보한 적군의 창고는 원칙상 北平과 天津의 軍管會에서 간부를 파견하여 관리하도록 하였으며, 다른 기관이나 인원이 창고 내의 물자를 임의로 반출하여 사용하는 것은 금지함으로써, 접수한 모든 자산은 軍管會의 관할 아래 원래 상태 그대로 보호하는 것을 기본적인 방침으로 삼았다.[27]

北平의 물자를 최대한 보호하려는 중공의 입장은 傅作義와의 협상과정에도 적용되었다. 전범으로서 처벌 받는 것을 원하지 않는 傅作義에 대하여, 中央軍委는 협상단에게 傅作義의 처벌을 감경할 수 있는 조건의 하나로서, '다시는 공유·사유 재산과 무기를 파괴하지 않을 것'을 제시하도록 하였다.[28] 또한 平津前線司令部는 1월 16일에 傅作義에게 직접 보낸 최후통첩의 편지에서, 무기를 내려놓고 문화유물과 공유·사유 재산, 무기, 탄약, 문서 등을 파괴하지 않아야만, '인민들의 양해'를 구하여 전범으로서의 처벌을 감경하거나 사면할 수 있다는 뜻을 피력하기도 하였다.[29] '名城을 보존하고, 200만 명의 사람들에게 손실을 입히지 않으며, 20만 명의 군대를 온전히 인민에게 양도'한다면, 傅作義의 과거 '죄과'도 속죄할 수 있다는 것이 중공의 입장이었다.[30]

한편, 北平市委와 軍管會는 접수물자의 보호를 위하여 각종 기관의 자산현황에 대해서 철저히 관리하였다. 葉劍英은 각 공장을 접수할 때마다 관련 내용에 대하여 軍管會로 보고할 것을 지시했는데, 보고서에는 접수한 물자의 양, 인재의 수, 각 인재들의 개인 이력과 과거 黨派활동 가담 여부, 접수의 경과와 그 교훈 등에 관한 내용이 포함되었으며, 2부를 작성하여 軍管會와 市委에 각각 보고하도록 하였다.[31] 실제로 1949년 1월 초에 物管會에서 接管업무에 관하여 軍管會로 보고한

---

26) 「北平市軍管會物資接管委員會工作報告(第一號)」(1949.1.), 『北平解放』(上), p.273.

27) 단, 급히 필요한 군수물자와 화기 등은 東北野戰軍 지휘부의 승인 아래 사용하는 것이 허용되었다(『葉劍英年譜』(上), pp.504-505). 아울러 식량과 피복, 칫솔 등 생필품은 그 일부를 공성부대에 우선적으로 공급하여, 병사들 사이에서 불만이 확산되어 기율위반 등의 문제가 발생하지 않도록 하였다(「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, pp.54-55).

28) 「中央軍委關於對傅作義的政策問題的電報」(1948.12.27.), 『北平和平解放前後』, p.52.

29) 「林彪·羅榮桓爲敦促和平解決北平問題致傅作義函」(1949.1.16.), 위의 책, p.64. 도시를 최대한 온전한 형태로 확보하려는 것이 당시 공산당의 목표였다. 평화적 방식을 통한 도시 점령을 '불철저한 소멸'로 간주하는 간부들의 '오해'를 불식시키기 위하여, 葉劍英 등 지도부는 이러한 방법이야말로 인민과 신민주주의사회 건설에 유리한 것임을 간부들에게 교육시켰다(「葉劍英關於北平情況和接管任務的報告要點」(1949.1.20.), 『北平的和平接管』, pp.62-63).

30) 「葉劍英關於目前形勢和入城工作的報告要點」(1949.1.26.), 『北平的和平接管』, p.77.

것을 보면, 이러한 내용들이 모두 포함되어 있음을 확인할 수 있는데, 이는 각 接管단위에서 각각의 현황을 정리하여 物管會로 보고했기 때문에 가능한 것이었다. 이 보고문은 12월 19일부터 약 보름간에 걸쳐 冀北電力公司, 鋼鐵廠 6곳, 門頭溝 3대 탄광, 琉璃河 시멘트 공장, 長辛店과 豊臺의 기차역과 철로, 軍馬防疫所, 공장, 병원, 병영 등을 접수한 경과와 각종 물자현황, 그리고 이에 대한 총평 등을 담고 있다. 각 기관에 어떤 종류의 기계가 몇 대씩 남아있는지, 직원들은 몇 명이 떠나고 몇 명이 남았는지, 접수를 전후로 1일 생산량이 어떻게 달라졌는지, 철도의 개통상황은 날짜별로 어떻게 변화했는지, 物管會는 각 단위별로 接管을 전후로 한 현황의 변화를 상세히 파악하고 있었다.[32]

유사한 사례로, 豊臺에 파견된 56명의 衛生部 간부들이 軍馬防疫所와 蹄鐵공장, 동물병원, 獸醫學院, 창고 등을 접수한 후, 각각의 시설에서 보유하고 있는 물자의 피해상황을 조사하여 보고한 내용이 있다. 그 중 軍馬防疫所의 경우만 살펴보면, 간부들이 얼마나 자세히 물품현황을 조사했는지 살펴볼 수 있다. 조사결과에 의하면, 보유하고 있던 현미경 20여 대가 도난당하여 현재 2대만 남았고, 말 40필은 모두 도난당했다가 27일까지 24필을 되찾았으며, 1,300여 마리의 쥐도 130여 마리만 남고, 나머지는 모두 굶어죽거나 얼어 죽었다고 한다. 흰 토끼는 모두 일반 시민들이 훔쳐가 잡아먹었고, 양은 200마리 중 22마리를 되찾는 데 그쳤으며, 82명의 직원 중 60여 명이 돌아와 업무에 복귀하였지만, 직원들을 위한 피복과 식량은 모두 도난당했다고 한다. 그 밖에도 약품도 많이 사라져서 세균을 배양하는 것이 어려워졌고, 동물들에게 먹일 사료도 매우 부족한 상태라는 등의 내용이 포함되어 있다.[33]

12월 25일의 軍管會 彙報會에서 논의된 내용들을 보면, 軍管會에서 각 시설의 물자현황에 대해서 실시간으로 관심을 기울이며 그 관리에 유념하고 있었음을 알 수 있다. 당일 彙報會에서 논의된 바에 의하면, 豊臺의 창고에는 물자가 많지만 관리가 부실하여 낭비가 심하므로 3大隊 간부들을 파견하여 관리해야 한다든지, 豊臺 軍馬防疫所의 가축들이 餓死하고 있고, 국민당 장교들이 방역소의 기기와 약품들을 훔쳐가고 있으므로, 빨리 간부를 파견해서 접수하게 해야 한다든지, 琉璃河 공장의 실험실에서 白金盆子 2개가 사라졌는데, 工會의 '성분이 불순'하므로 工

31) 「軍管會第1次彙報會」(1948.12.24.), 『北平解放』(上), p.135.
32) 「北平市軍管會物資接管委員會工作報告(第一號)」(1949.1.), 위의 책, pp.271-275.
33) 「軍管會第5次彙報會」(1948.12.28.), 위의 책, p.140; 「北平市軍管會物資接管委員會工作報告(第一號)」(1949.1.), 앞의 책, p.272.

會를 조사해봐야 한다는 등의 토의가 이루어졌다.[34]

이처럼 軍管會에서 각 기관의 자산과 물자를 적극적으로 보호하는 정책을 채택한 것은, 물론 당의 接管정책에 따르기 위한 것이기도 했지만, 다른 한편으로는 軍管會 자체가 물자 부족에 시달리고 있었던 상황과도 무관하지 않았다. 그 중에서도 특히 軍管會는 차량의 확보와 배분에 주의하였다. 12월 27일의 제4차 彙報會에서 公安局은 鐵路警務段을 公安局에서 接管해야 하지만 간부가 부족하기 때문에 어려우며, 또한 입성하여 特務들을 체포하려면 신속히 행동해야 하는데 차량이 부족함을 호소하고 있다.[35] 이 사례는 단편적인 것에 불과하지만, 軍管會가 차량의 효율적인 활용을 위해 세부적인 절차를 마련하여 집행한 점을 감안하면, 차량의 확보가 당시에 얼마나 중요한 문제였는지를 확인할 수 있다. 公安局의 문제제기가 이루어진 같은 날, 軍管會 行政處에서는 각 부문에서 필요로 하는 자동차의 수를 조사하여 할당하도록 하였다.[36] 軍管會에서 접수한 모든 자동차는 일률적으로 登記한 후에 각 단위별로 분배하여 사용하도록 했는데, 군용 자동차는 後勤部에서 登記하고, 黨政기관의 자동차는 公安局에서 登記하였으며, 각 단위에서는 필요한 자동차의 종류와 수 등을 결정하여 軍管會로 보고하도록 하였다.[37] 또한 軍管會는 차량을 확보하기 위하여, 일반 시민과 농민들이 약탈해간 타이어 등의 차량 장비까지도 모두 회수하여 차량 정비에 활용하도록 하였다.[38]

다음으로, 생산시설의 보호와 관련하여, 北平市委는 각 단위에 파견된 군사대표들로 하여금, 기존의 직원들을 지휘하면서 최대한 평상시대로 해당 기관의 생산과 영업을 지속할 수 있게 하도록 하였으며, 국유기업과 철도, 수도, 전기, 전화, 郵政 관련 기업들에 대해서도, '原封不動'의 방침을 적용하여 군사대표의 지휘 아래 신속히 생산을 재개할 수 있게끔 지원하도록 하였다. 이러한 기관들에서는 당분간 기존의 관리 시스템을 유지하면서 경영 및 생산 관련 기술을 습득하되, 일부 불합리한 부분에 대해서만 점진적으로 개선한다는 것이 市委의 방침이었다. 관료자본

---

34) 「軍管會第2次彙報會」(1948.12.25.), 위의 책, p.136.

35) 「軍管會第4次彙報會」(1948.12.27.), 위의 책, p.139. 接管간부들 역시 생활상의 문제에 시달려야 했으며, 이들에게 보조금과 외투, 담배 등을 지급하는 것은 供給部에서 해결해야 할 가장 중요한 문제 가운데 하나였다(「軍管會第9次彙報會」(1949.1.2.), 앞의 책, p.147).

36) 「軍管會第4次彙報會」(1948.12.27.), 위의 책, p.140.

37) 「軍管會第21次彙報會」(1949.1.15.), 위의 책, p.156; 「軍管會第23次彙報會」(1949.1.17.), 앞의 책, p.157.

38) 「軍管會第17次彙報會」(1949.1.10.), 위의 책, p.153.

의 경우에도, 국민당의 黨·政·軍 계통에서 직접 운영하던 공영기업과, '四大家族'이 경영하던 기업만을 즉각 몰수의 대상으로 제한하였으며, 그 밖에 관료자본으로 추정되는 기업들에 대해서는 華北局과 중공중앙의 심사 및 비준을 거친 후에만 처리할 수 있도록 하였다.[39] 중공으로서는 接管 이후 최대한 빠른 시간 안에 생산을 재개하는 것이 중요했던 것이다. 이에 그들은 接管의 과정에서 생산시설의 가동이 중단되는 것을 피하려 하였고, 아울러 조업 재개에 소극적인 업주는 처벌하고, 적극적인 업주에 대해서는 시정부 차원에서 지원한다는 방침을 수립하기도 하였다. 민간기업의 경우에는 생산 재개가 어려우면 인민정부에 보고하여 심사를 받도록 하였는데, 정부에서 파견한 간부와 기업의 직원, 노동자들이 다함께 공장의 경영상황을 조사함으로써, 자본가의 조업 중단 신청의 적절성 여부에 대하여 심사하도록 했던 것이다.[40]

노동자들에 대해서도 역시 그들이 '장기적인 안목'을 가질 수 있도록 교육한다는 방침이 재확인되었다. 葉劍英은 接管간부들에게 노동자들에 대한 교육지침을 제시하면서, 현재는 생산관계가 이미 변했기 때문에 민간기업도 국가의 확대재생산에 기여할 수 있고, 새로운 기업의 건설은 공업품의 가격을 낮추고 노동자들의 복리를 증진시키는 효과를 갖는다는 것을 노동자들에게 집중적으로 선전함으로써 그들의 '모호한 견해'를 불식시켜야만, 공업의 대대적 발전이 가능하다는 점을 강조하였다.[41] 국민당 통치 시기의 과거와 달리, 국영기업은 '인민의 것'이 되었고, 私營기업 역시 '무산계급이 領導하는 신민주주의 사회의 일부분'이 되었기 때문에, 당의 工人工作은 과거처럼 임금 인상과 근로시간 단축 등을 중심으로 할 것이 아니라, 기계 보호 및 생산 발전을 중심에 두어야 한다는 것이었다.[42] 실제로 北平의 여러 공장에서는 接管 초기에 노동자들이 평균주의를 부르짖으며 등급별 임금체계에 반대하는 등의 움직임이 나타났고, 軍管會에서는 이를 '우리 老解放區의 과거 노동운동에서 비롯된 잘못된 경향'이라고 규정하였다.[43]

노동자의 임금에 대한 北平市委의 정책도 중앙의 방침에 따라 '原職原薪'에 입

---

39) 「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, pp.31-32; 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.55.

40) 「中央關於私營工廠復工等問題的指示」(1949.2.5.), 『文件選集』 第18冊, pp.113-114.

41) 「葉劍英關於軍管會的任務·組織機構及如何工作的報告要點」(1948.12.24.), 『北平的和平接管』, pp.35-36.

42) 「彭眞關於當前的方針·政策和任務的講話」(1949.4.18.), 『北平解放』(下), p.550.

43) 「北平市軍管會物資接管委員會工作報告(第一號)」(1949.1.), 『北平解放』(上), p.273.

각하였다. 공영기업 직원의 임금은 모두 현 상태를 유지하도록 하였으며, 최근 3개월 또는 6개월의 평균 임금을 '原薪'의 기준으로 적용하고, 기존의 임금 등급체계에 입각하여 人民幣와 실물로 임금을 지급하도록 하였다.[44] 이 방침은 北平 점령을 앞두고 조금 더 구체화되어, 기업의 직원과 노동자들에게는 1948년 9월~11월간의 3개월 어치 임금의 평균값을 임금으로 지급하기로 하였는데, 이는 '조정된 후'의 石家莊의 평균 임금과 유사한 수준이었다. 또한 다른 근거지와의 형평성에서 문제가 발생하지 않는 선에서, 연말에 급여를 2배로 주던 관행도 계속 유지하도록 하였다.[45]

문화시설과 교육기관에 대한 보호정책 역시 北平市委와 軍管會의 주요 接管정책이었다. 중공은 北平의 수많은 문화유적과 유물들을 보호하는 것을 매우 중요한 문제로 간주하였다. 中央軍委는 공성전을 준비하는 단계에서, 北平 성내의 주요 유적지의 위치를 정확히 파악하여 각 부대장으로 하여금 상세한 지도를 작성하여 소지하도록 하였으며, 문화유산들이 소재한 곳에 대한 공격은 금지하도록 하였다. 특히 적군이 이러한 유적지들에 주둔하며 공격을 피하고 있다면, 설령 北平 점령에 소요되는 시간이 연장된다 하더라도, 협상 등의 평화적 수단을 통해서 적군을 와해시키도록 하였다.[46] 신속한 군사적 점령보다는, 시간이 걸리더라도 北平의 문화유산을 온전히 보호하는 것을 우선시하였던 것이다. 또한 성내의 문화유산뿐만 아니라, 北平 인근의 주요 자산도 중요한 보호대상이 되었다. 豊臺와 門頭溝, 石景山, 長辛店 등은 중요한 공업시설과 교통로가 위치한 곳이었고, 沙河와 清河, 海淀, 西山 등지는 문화 유적지로서 보호의 대상이 되었다. 중공은 이 지역들에 군대를 보내 시설물을 보호하면서, '原封不動'의 원칙 아래 철저히 현 상태를 유지하

---

44) 「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, p.32; 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.58.

45) 「北平市委關於工資問題的解決辦法的請示報告」(1949.1.15.), 『文件選集』 第18冊, pp.56-58. 北平市委의 이러한 방침은 중공중앙의 승인을 받았다. 단, 재정적 곤란으로 인하여 약속된 보너스를 지급하지 못할 경우에는 노동자들에게 사정을 설명하여 양해를 구하되, 平津戰役이 종결된 후에라도 반드시 소급하여 지급하도록 하였다(「中共中央對市委關於工資問題解決辦法的批示」(1949.1.20.), 『北平和平解放前後』, pp.426-427; 『劉少奇年譜』(下), p.177).

46) 「軍委關於準備攻占北平力求避免破壞故宮等文化古迹的指示」(1949.1.16.), 『文件選集』 第18冊, pp.35-36. 문화유산에 대한 보호정책은 비단 北平에서만 실시된 것은 아니다. 華北人民政府는 모든 기관과 각급 정부에서 주요 문물의 보호 및 수리에 관한 방안을 마련하도록 하였다(「華北人民政府關於保護古迹文物的訓令」(1949.1.14.), 『共和國雛型』, pp.402-403).

도록 하였으며, 특히 유적지를 보호하기 위해서 清華大學과 燕京大學 등의 교직원과 연계하여, 전쟁으로 인한 손실을 최소화할 수 있는 방안에 대하여 상의하기도 하였다.[47]

中學과 대학 등의 교육기관에 대한 보호정책 역시 당의 전반적인 接管정책의 틀에서 벗어나지 않았다. 그 정책의 핵심은 기존의 학교 교육을 그대로 유지하면서 부분적으로 개량하는 것이었는데, 이는 원래의 교육체계를 유지함으로써 교육의 중단을 최소화하고, 또 이를 통해 지식인들을 안심시킴으로써 그들을 포섭하는데 유리하다고 공산당이 판단했기 때문이며, 다른 한편으로는 공산당의 자체적인 교사 인력이 부족하기도 했기 때문이었다. 대부분의 교사와 교직원들에게는 '原薪原職'이 보장되었으며, 중공은 모험적인 급진적 개혁을 진행하기보다는, 점진적인 개량의 방법을 취하였다.[48] 軍管會는 단지 식량과 운영경비, 서적 등을 지원해줌으로써 각 학교를 경제적으로 지원하고, 구성원들의 생계를 해결하는 데 도움을 주는 방식을 통해서 각 학교의 자체적인 운영을 지원하는 방침을 취하였다.[49]

학교의 모든 자산은 接管組의 보호를 받도록 하였고, 국민당과 관련된 '反動課程'을 제외한 나머지 교과목에 대한 수업은 정상적으로 진행되도록 하였다.[50] 각 大學과 中學의 교장 및 교직원들은 기존의 교원 중에서 새로 선택하여 조정하도록 하였으며, 외부에서 인원을 파견하여 접수하는 것은 금지하였다. 다수의 학생과 교직원들이 지지하는 사람을 학교 간부직에 임명하고, 政治教員과 教導主任만 적당한 사람이 있을 경우에 소수에 한하여 파견할 수 있도록 하였다. 또한 사립中學의 학비를 제한한다든지, 학교를 정부에서 접수하자는 등의 제안은 거절되었

---

47) 「軍委關於充分注意保護北平工業區及文化古迹的指示」(1948.12.17.), 『文件選集』 第17冊, p.584. 이러한 방침은 당시 北平의 여론과도 어느 정도 합치되는 것이었다. 1948년 12월에 北平의 대학 교수들은 중국 문화의 정수인 北平의 유물들을 보호할 것을 국민당과 공산당에 요구하는 서명운동을 벌였다(James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou: The Transformation of City and Cadre, 1949-1954*, pp.169-170).

48) 「中共中央宣傳部關於新收復城市大學辦學方針的指示」(1948.7.13.), 『文件選集』 第17冊, pp.239-242. 한편, 이러한 방침은 영화계에 대한 接管방침에도 적용되었다. 중공중앙은 2월 22일에 彭眞에게 지시하여, '명확히 반동적인 것'이 아니라면 영화에 대한 심의를 너무 엄격하게 하지 말도록 하였다. 다만 그 이유가 '현재 우리 자신의 영화가 매우 적기 때문'이며, 장차 영화를 많이 제작하여 다른 영화들을 대체할 수 있는 때가 되면, '약간의 병폐가 있거나, 큰 해가 없는 영화'라 하더라도 모두 금지하겠다는 구상을 갖고 있었다는 점에 유의할 필요가 있다(『劉少奇年譜』(下), p.183).

49) 「軍管會第9次彙報會」(1949.1.2.), 『北平解放』(上), p.147; 「軍管會第11次彙報會」(1949.1.4.), 앞의 책, p.148; 「軍管會第13次彙報會」(1949.1.6.), 앞의 책, p.150.

50) 「中共華北局關於接管太原的決定」(1948.10.15.), 『華北解放區資料選編』 第1輯, p.394.

고, '신민주주의 교육방침'을 실행할 것, 그리고 일부 교과과정을 폐지할 것을 지시하는 것 외에는, 당이 사립학교의 운영에 일절 개입하지 못하도록 하였다. '군중적 기초'가 확립될 때까지는 학교 통폐합 등의 개혁을 늦출 필요가 있다고 보았기 때문이다.[51]

北平의 각종 연구기관은 北平市委 산하의 政策研究室을 중심으로 接管을 진행한다는 방침이 세워졌다. 먼저, 中國政治學會, 中國國際經濟協會, 經世學社 등 비교적 독립적인 조사・연구기관에 대해서는, 정책연구실에서 간부를 파견하여 해당 기관의 接管組 組長 및 組員으로 참여하도록 하였으며, 특무기관으로서의 성격을 지닌 北方經濟建設協會, 世界科學社 등의 기관에 대해서는, 일단 공안부문에서 특무 인원 및 자료에 대한 접수를 마친 후, 일반 조사자료와 도서 등은 정책연구실에서 파견한 간부가 인수하여 接管을 실시하도록 하였다. 그리고 7대 은행(中央・中國・交通・農民・金城・大陸・河北省)의 調查室, 시정부 統計處, 財政局・公用局 統計室 등 국민당의 黨・政기관 부속 연구시설에 대해서는, 정책연구실에서 接管小組로 간부를 파견하여 자료의 정리 및 이용에 도움만 주도록 하였다.[52]

이처럼 北平市委와 軍管會는 당 중앙의 전반적인 接管정책의 방향에 따라, 경제・문화・교육 등의 방면에서 기존의 기관과 제도, 인원, 자산 등을 최대한 안정적으로 유지하고 회복하는 것을 接管정책의 중심으로 삼았다. 특히 경제 관련 분야에서 이러한 특징은 더욱 두드러졌다. 하지만 중공은 도시의 정권기관에 대해서만큼은 이러한 정책과는 상반되는 방침을 취하였다. 국민당의 '반동통치'를 위한 기구인 군대, 경찰, 사법기구, 정부기구 등은 '철저한 파괴'의 대상으로 규정되었던 것이다.[53] 이러한 방침은 北平市委와 軍管會에서도 채택되었고, '국가기구'와 '기업기구'를 구분하여 각각에 대하여 상이한 방침을 적용한다는 입장이 接管 준비단계에서부터 확고히 수립되어 있었다.[54] 국가기구와 軍政기구, 경찰, 헌병, 법원, 감

---

51) 「中央關於改革平津兩市學校教育的指示」(1949.2.15.), 『文件選集』 第18冊, pp.134-135; 「中央關於北平各大學的幾個方針問題的指示」(1949.3.17.), 앞의 책, pp.174-176. 1949년 2월 27일에 중공중앙에서 彭眞 등에게 보낸 전보를 보면, 공립 및 사립 中學과 小學의 등록금을 그대로 유지하도록 하였으며, 사립학교의 등록금이 비싸다 하더라도 이를 제한하는 것은 금지하였다(『劉少奇年譜』(下), p.184).

52) 「鄧拓關於中共北平市委政策研究室參加接管工作計劃給葉劍英的信」(1948.12.30.), 『北平解放』(上), pp.27-28.

53) 「中央關於接收官僚資本企業的指示」(1949.1.15.), 『文件選集』 第18冊, p.33; 小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, pp.124-125.

54) 「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, p.33.

옥 등을 '철저히 분쇄'하고, 헌병들은 무장을 해제시키며, 시장과 경찰국장은 즉시 교체한다는 계획이 수립되었다.[55]

중공은 군사관제 시기에 일반적으로 각 단위에 군사대표를 파견하여 接管의 진행을 지도하고 감독하도록 하였지만, 기본적으로 기존의 책임자와 직원들을 유임시킨 채, 그들을 통해서 해당 기관의 일상 업무를 지속하고, 아울러 그들로 하여금 接管에 협력하게 하였다. 하지만 각급 정부기구와 公安局・헌병대・법원・감옥 등의 치안・사법기구에 대해서만큼은 이러한 방침이 적용되지 않았다. 이러한 기구들은 '과거의 반동정부가 인민을 宰割하던 鋼刀'이기 때문에, 곧바로 공산당에서 접수하여 '인민의 정권'으로 거듭나게 하고자 했던 것이다.[56] 다만 그 방식은 시정부의 각 接管組들이 기존의 시정부 기관들 자체를 완전히 파괴하고 새롭게 대체하는 것은 아니었으며, 각 接管組가 기존의 지도부를 교체하고 각 기관의 업무를 전면적으로 장악하는 방식으로 진행되었다.[57] 즉, 정권기구에 대해서는 다른 방면의 기관들과 달리, 接管과정에서 기존의 지도부를 즉각적으로 교체하는 방식으로 '인민의 정권'을 건설하려 했던 것이다.

정권기구에 대해서 중공과 北平市委는 보다 강경한 接管정책을 취하였지만, 간부 부족이라는 현실적인 문제로 인하여 기존의 중・하급 관리 및 직원들 전체를 버릴 수는 없었다. 北平市委는 1주일에서 1개월 정도의 과도기에는 국민정부 시기의 기존의 중・하급 관리들과 협력하여 함께 接管업무를 진행한다는 방침을 세웠고, 당 중앙은 기존의 관리들을 잘 활용한 瀋陽의 경험을 모범사례로 제시하기도 하였다. 陳雲은 瀋陽 接管의 경험을 정리할 때 '原封不動'의 방침에 대해 설명하면서, 공장과 기업 등에는 軍管會의 군사대표만 파견할 뿐, 기존의 지도부와 직원들은 원래의 직책에서 계속 일하도록 하였지만, 정권기관에서는 여기서 한 걸음 더 나아가 그 지도부만 교체하도록 하였다고 설명하였다.[58] 이처럼 중공중앙과 北平市委는 정권기구에 대해서는 그 지도부를 교체한 채, 기존의 중・하급 관리와 직

---

55) 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.55.

56) 「在北平市人民政府幹部會議上的講話」(1949.4.21.), 中共中央文獻編輯委員會 編, 『葉劍英選集』, 北京: 人民出版社, 1996, p.154.

57) James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, p.80. 각 區정부와 公安分局은 입성 후에 기존의 국민정부시기 區公所와 公安分局에 위치하도록 하였다. 단, 區委는 국민당의 區黨部에 머물지 못하도록 하였다(「軍管會第23次彙報會」(1949.1.17.), 『北平解放』(上), p.157).

58) 「接收瀋陽的經驗」(1948.11.29.), 『陳雲文選』(第2版) 第1卷, p.375.

원들을 이용하여 接管을 진행한다는 방침을 세웠던 것이다.[59]

하지만 市委는 이들을 전적으로 신뢰할 수는 없었기 때문에, 장기간에 걸쳐 이들을 교육하고 개조하여 철저히 심사한 후에 그 능력에 따라 새로운 직책에 임명하도록 하였으며, '舊지식분자'와 '舊직원'을 대대적으로 훈련시켜 개조하는 것을 市委와 軍管會의 중요한 과제로 삼았다.[60] 또한 경제적 처우의 측면에서도, 정권기관에서 일하던 기존의 직원들은 일종의 차별대우를 당하였다. 北平市委는 당 중앙의 接管정책에 따라, 국민정부 시기에 각 기관에서 일하던 기존의 직원들에 대해서 '原職原薪'의 방침을 적용하도록 하였고, 실제로 軍管會에서 추후에 접수해야 할 '舊직원'의 수와 그들에게 지급해야 할 비용을 입성 전부터 미리 계산하여 중앙에 보고하였으며, 供給部에서 '僞公職人員' 5만 명 어치의 식량을 준비하기도 하였다.[61] 하지만 이러한 '原職原薪'의 방침은 정권기구에서 일하던 인원들에게는 적용되지 않았으며, 軍・政기관에서 일하던 자들에 대해서는 일정량의 생활보조비를 지급하는 선에서 그쳤다.[62]

사법기관에 대한 接管정책도 이러한 맥락에서 수립되었다. 華北人民政府로부터 파견된 간부 王斐然을 조장으로 하는 사법기관 接收小組가 구성되어, 北平市軍管會의 지휘 아래 接管공작을 준비하였다. 모든 건물과 器材, 檔案 등은 원래의 관리자가 목록을 작성하여 철저히 보관해서 접수 인원에게 인계하도록 하였고, 주요 '반혁명분자'나 현저한 악행이 있는 자를 제외한 나머지 기술 인력에 대해서는 '甄別錄用'한다는 방침이 수립되었다. 반면, 기관의 책임자와 중간 간부들에 대해서는, 그들이 '반혁명적, 반인민적 법률관념'에 사로잡혀 있다는 이유로, 원래의 직책에 留任하는 것을 금지하였다.[63] 법원에서 일하던 직원들에 대해서도, 軍管會는 직급에 따라 선별적으로 유임시키는 정책을 세웠다. 판사와 검사들은 모두 일률적

---

59) 한편, 중공이 기존 직원들을 대부분 留任시키면서, 이들과 接管간부들 사이의 갈등이 형성되기도 하였다. 기존 직원과 기술자들은 간부들의 낮은 정치적 수준과 기술에 대한 몰이해 등을 이유로 간부들을 무시하였고, 간부들은 정치적 관점에서 직원과 기술자들을 멸시했기 때문에, 이로 인한 양자 간의 갈등이 당의 '領導工作'에 어려움을 초래하게 되었다고 한다. 軍管會는 이 문제를 중시하여 華北局으로 보고하기도 하였다(「軍管會第23次彙報會」(1949.1.17.), 『北平解放』(上), p.158).

60) 「葉劍英關於北平情況和接管任務的報告要點」(1949.1.20.), 『北平的和平接管』, pp.63-64.

61) 「軍管會第3次彙報會」(1948.12.26.), 『北平解放』(上), p.138; 「軍管會第23次彙報會」(1949.1.17.), 앞의 책, p.158.

62) 「軍管會第4次彙報會」(1948.12.27.), 위의 책, p.139.

63) 「中共中央書記處關於接管平津司法機關的指示」(1949.1.21.), 『文件選集』 第18冊, pp.59-62.

으로 해임하고, 집행관과 법원경찰들은 원칙적으로는 유임시키지 않도록 하였으며, 그 밖의 일반 직원들은 모두 그대로 유임시키되, 학습과 심사를 통해 각자의 재능에 따라 업무를 새로 배정하도록 하였다. 그리고 죄질이 나쁜 일부 '반동분자'들은 公安局 淸河大隊로 보내 심사한 후 처리하도록 하였다.[64]

정권기관은 아니지만 정치적 성격이 농후한 단체 및 조직에 대해서도, 北平市委는 대체로 위와 유사한 정책을 수립하였다. 국민당과 三靑團, 특무조직은 일률적으로 해산하고, 그 당원과 단원들에 대해서는 登記를 실시하되, 개별적인 가입 동기와 활동내용 등을 참고하여 차등적으로 대우하도록 하였다.[65] 이후 중공중앙은 이들에 대한 처리방침을 보다 구체화하였다. 우선 軍管會를 통해서 국민당과 三民主義靑年團, 中國靑年黨, 民主社會黨, 中統 및 軍統 계통 조직들의 위법성을 공개적으로 선포하고 해당 단체들을 일률적으로 해산하도록 하였으며, 그 자산과 자료들은 모두 몰수하도록 하였다. '반동조직'의 區이상 각급 위원회 위원, 그리고 특무기관의 인원들은 모두 軍管會나 시정부에서 심사한 후에 登記하도록 하였는데, 이 과정에서 각 조직의 현황과 회원정보 등을 함께 파악하도록 하였다. 중공은 이러한 정보들을 활용하여 각 조직에 대한 감시 및 통제를 강화하는 한편, 그 대신 '반동조직'의 일반 당원이나 회원에 대해서는 登記를 시행하지 않도록 하였다. 반대로, '반동단체'의 주요 책임자나 특무인원들에 대해서는, 登記절차를 거친 후에도 일정 기간 公民權을 박탈하고, 정기적으로 담당기관에 가서 동태보고를 실시하도록 하였다.[66]

한편, 국민당 통치 시기의 도시 기층사회 통제를 위한 조직인 保甲제도 역시 적어도 명분상으로는 철저한 파괴의 대상이었다. 하지만 도시 接管에 필요한 능력과 인원이 부족했고, 또한 질서 유지를 우선시하던 중공으로서는, 기존의 保甲 조직을 자신들의 필요에 맞게 활용할 필요가 있었다. 1949년 1월 3일에 중공중앙이 北平과 天津 등 대도시의 保甲 인원을 어떻게 처리할 것인가에 대하여 내린 지시에서는, "중대한 죄악행위를 저지르고 사람들로부터 원한을 산 소수의 保甲 인원은 마땅히 체포하여 처벌"해야 하지만, "일반적인 保甲長들은 일시적으로 계속 이용하여, 그들이 사회치안을 유지하는 데 보탬이 되도록" 해야 한다고 하면서, 區별로 保長들을 소집하여 교육을 실시하도록 하였다. 保甲제도는 "국민당 반동통치의 기

64) 鄭孟平, 「爲接管舊北平法院做準備」, 『北京的黎明』, p.153.
65) 「掌握黨的基本政策, 做好入城後的工作」(1949.1.6.), 『彭眞文選』, p.176.
66) 「中共中央委員會關於國民黨・三靑團及特務機關的處理辦法」(1949.1.27.), 『文件選集』 第18冊, pp.93-97.

층기구"로서 반드시 폐지해야 하며, 保長 역시 "국민당 반동정부가 지명한 것으로서, 국민당 반동파가 인민을 통치하고 착취하는 도구"이므로, "인민의 심사"를 통해 죄가 있는 자는 처벌을 받도록 하면서도, 동시에 그들에게 "自新의 기회"를 주어, 치안업무에서의 공헌을 통해 "속죄"할 수 있도록 하였다. 保長들은 각 保별로 은닉한 '散兵游勇'과 特務, 무기와 탄약 등을 색출하고, 유동인구를 감시하여 인민정부에 보고하며, 또한 모든 공공건물과 학교, 공장, 공공재산 등이 파괴당하지 않도록 온전히 보호해야 하는 임무를 할당받았다. 아울러 區・街별로 군중대회를 개최하여 保甲인원들의 죄과와 임무를 공표함으로써 이들이 "군중의 감독" 아래 놓일 수 있도록 만들고, 아울러 인민들에게 이들을 잠시 留用하는 이유는 인민의 복리와 안전을 증진하기 위한 것이라는 점을 설득시키도록 하였다.[67]

정권기관이라고 볼 수는 없지만, 도시의 언론기관 및 매체에 대해서도 다른 기관들과는 사뭇 다른 接管정책이 취해졌다. 北平軍管會의 언론기관에 대한 처리방침은 1948년 11월의 당 중앙의 방침에 맞추어 형성되었다. 중공중앙은 국민당이나 국민정부, 지방정부, 기타 '反動黨派' 등이 발행한 언론매체는 일괄적으로 접수하여 폐지하고, 민주당파와 인민단체들이 발행한 '진보적' 매체는 인민정부에 登記한 후 보호하도록 하였다. 개인이 경영하는 언론기관도 그 정치적 성격에 따라 접수 내지는 보호가 결정되었으며, 登記 후 출판이 허용된 언론매체들도 당국의 철저한 심사와 검열을 받도록 하였다. 또한 '反動者'를 제외한 일반 편집자, 기자, 기술인력 등의 직원들에 대해서는, 대체로 단기간의 교육을 이수한 후에 부차적인 직무에 留任시키도록 하였다.[68] '인민'은 모두 언론의 자유를 누릴 수 있지만, '반혁명분자'에게는 그것이 허용되지 않으며, '계급을 초월한 민주'라는 것은 존재하지 않는다는 것이 北平軍管會의 방침이었다.[69]

보다 구체적으로, 北平市委는 방송국과 관영 신문 및 간행물 등에 대해서는 일률적으로 군사관제를 적용하고, 기타 신문사와 통신사에 대해서는 명확하게 '反共・反人民'적인 것이 아닌 경우에 한하여 계속 출판하는 것을 허용하되, 역시 심사와 登記를 거치도록 하였다. 신문사와 통신사를 새로 설립하기 위해서는 반드시

---

67) 「中央關於新解放城市對舊保甲人員的處理辦法的通知」(1949.1.3.), 『文件選集』 第18冊, pp.8-10; 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, pp.58-59.

68) 「中共中央關於新解放城市中中外報刊通訊社的處理辦法」(1948.11.8.), 『文件選集』 第17冊, pp.465-470.

69) 「葉劍英關於軍管會的任務・組織機構及如何工作的報告要點」(1948.12.24.), 『北平的和平接管』, p.36.

登記를 거쳐야만 발행이 가능하도록 하였고, 중국 방송 수신을 위한 무선 수신기를 제외한 일체의 사설 무선 송수신기를 소지하는 것은 일률적으로 금지하였다.[70] 실제로 文管會는 입성 전부터 北平에서 발행되고 있는 17종의 주요 신문과 14곳의 통신사들에 대한 사전 조사를 통해서 입성 후의 接管에 대비하였다. 文管會는 각 신문과 통신사들의 운영주체를 조사하여 이들을 '黨營'(국민당)과 '軍營'(국민정부군), '民營', '天主敎營'으로 분류하였으며, 나아가서는 각 신문의 주요 취재기자들의 정치적 성향까지 분석하였다. 취재기자들을 분야에 따라 軍政・市政・사회・文敎・경제 등의 범주로 나눈 후, 각 분야 기자들의 성향을 '진보', '중간', '반동' 등으로 분류하여 통계까지 작성하였다.[71] 北平에서 발행된 모든 신문들은 발행자의 성격과 보도 성향에 따라, '接收해야 할 신문', '몰수해야 할 신문', '停刊한 후 심사하여 처리할 신문', '停刊하지 않은 채 심사하여 처리할 신문' 등으로 분류되었으며, 실제로 입성 후에 市委는 대부분의 신문사들을 접수하거나 몰수, 停刊하여, 3개의 日報와 1개의 晩報만을 남기도록 하였다.[72]

이상에서 살펴본 바와 같이, 1948년 12월 중순부터 구성된 北平市委와 軍管會는 추후에 이루어질 北平 接管을 위하여, 지휘기구의 조직 및 接管정책 준비 등의 방면에서 꾸준히 사전 준비를 진행하였다. 이들은 중공중앙의 도시 接管정책의 틀 안에서 각 방면에 대한 接管정책을 구체화하였고, 그에 따라 경제・문화・교육 방면의 기관에 대해서는 '보호'와 '회복'에 방점이 찍힌 接管정책을 수립하였으며, 정권기관과 정치조직, 언론기관 등에 대해서는 지도부 교체 및 심사 강화 등의 방식을 통해서, '개조'의 측면이 보다 강조된 정책을 확립하였다.

---

70) 「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, p.33; 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.58.

71) 「北平新聞界概況」(1949.1.), 『北平解放』(上), pp.399-403.

72) 「中共北平市委關於新聞報紙的處置辦法向中央・總前委・華北局的請示」(1949.1.21.), 『北平的和平接管』, pp.373-376; 「中共北平市委關於新聞報紙處置辦法的補充意見向中央・華北局・總前委的請示」(1949.2.10.), 앞의 책, pp.377-379. 위와 같은 언론매체 接管정책은 실제로 입성 후에 적용되었다. '반혁명분자'의 언론 자유는 박탈되었고, 현재 발행되고 있거나 발행될 예정인 모든 신문과 잡지 등의 매체는 登記를 실시하여 登記證을 발급받아야만 발행될 수 있도록 하였다. 登記 신청서에는 발행인의 정치적 성향과 경력, 정치단체와의 관계 등도 기입하게 함으로써, 정치적 기준에 입각한 심사를 통해 언론매체의 존폐가 결정되었다(「北平市報紙・雜志・通訊社登記暫行辦法」(1949.2.10.), 『文件選集』 第18冊, pp.145-147).

Ⅱ. 城外의 接管 준비: 인적·물적 자원의 확보

1. 接管간부의 충원 및 교육

北平 接管에 투입될 간부를 확보하여 이들을 대상으로 接管정책에 대한 교육을 정확히 실시하는 것은, 接管공작을 준비하고 있었던 市委와 軍管會에 있어서 매우 중요한 과제였다. 특히 第1章에서 살펴본 것처럼, 石家莊에서의 초기 실패의 주요 원인이 간부와 병사들의 정책 몰이해에 있었다는 것이 중공의 공식적인 입장이었던 이상, 성공적인 接管을 위해서는 당의 接管정책을 올바르게 이해하고 정확하게 집행할 수 있는 간부를 충분히 확보하는 것이 그만큼 중요했던 것이다.

한편, 중공중앙이 接管간부의 양성에 대한 필요를 적극적으로 인지하기 시작한 것은 1948년 9월의 정치국회의 무렵부터였던 것으로 보인다. 이 회의에서 중앙정부 수립에 관한 논의가 본격화되면서, 毛澤東은 대도시 및 양자강 이남 도시 接管에 투입될 간부를 대규모로 양성하기 위하여, 대학 및 전문학교 등의 교육기관을 통하여 간부를 양성할 것을 주문하였고, 특히 南下공작에 투입될 간부 2~3만 명을 양성하기 위한 구체적인 계획을 수립할 것을 지시하기도 하였다.[73] 接管에 투입될 간부가 절대적으로 부족하다는 것이 이 무렵부터 강조되었으며, 각 근거지의 중공 지도부는 새로운 간부를 충원하는 데 주력하였다.[74]

간부의 계획적 양성에 대한 필요를 제기한 9월회의의 방침에 따라, 중공중앙은 대규모의 接管간부를 준비하기 위한 방침을 제시하였다. 향후 2년 동안 증가할 것으로 예상되는 4개의 中央局과 17개의 區黨委, 100개의 地委, 500개의 縣委에서 일할 간부들, 그리고 여기에 각 대도시에서 일할 간부들을 합하여 도합 53,000명의 간부를 양성한다는 방침을 세웠으며, 이를 위하여 각 근거지별로 구체적인 목표치가 할당되었다. 각급 교육기관을 통하여 '新區'와 대도시에서 일할 농촌간부들을 양성하는 것 외에도, 北平과 같은 대도시에서 포섭한 노동자와 지식인들을 농

---

73) 毛澤東, 「在中共中央政治局會議上的報告和結論」(1948.9.8.), 『毛澤東文集』 第5卷, p.137.

74) 물론, '南下간부'의 양성 및 파견과 관련된 문제는 이전에도 제기되었다. 일례로, 1947년 12월에 중공중앙은 華中 일대의 공작에 투입될 간부를 충원하기 위하여, 晋綏分局과 晋察冀中央局으로부터 각각 800명과 2,000명의 간부를 모집하여 파견하도록 한 바 있다(「中央工委關於從晋綏和晋察冀兩區抽調幹部南下的決定」(1947.12.26.), 『中共中央在西柏坡』, p.275).

촌근거지로 데려와 교육시키는 방법도 모색되었다.[75] 이에 華北局에서도 중앙으로부터 할당받은 17,000명의 간부를 충원하기 위하여 각 區黨委별로 할당량을 다시 배분하였고, 기존의 농촌 중·하급 간부 중에서 선발한다든지, 黨校와 단기훈련반 같은 간부 교육제도를 활성화한다든지, 국민당 통치지역으로부터 학생과 지식인을 포섭하는 등의 다양한 방법을 마련하여, '新區'와 대도시 接管에 투입될 간부를 충원하도록 하였다.[76] 平津戰役이 한창 진행 중이던 1948년 12월에는 중공중앙이 華北局에 지시하여 華北軍政大學과 華北大學을 중심으로 각각 6,000명과 7,000명의 학생을 흡수하여 간부로 양성하도록 하였고, 華北革命幹部學校를 설립하여 7,000명의 학생을 교육한 후 대도시 接管 및 남하공작에 파견하도록 하였다.[77]

이처럼 대도시와 '新區' 接管에 투입할 간부들을 대대적으로 양성하기 위한 노력이 당 차원에서 전개되고 있었던 시점에서, 北平市委와 軍管會도 接管간부를 확보하는 데 집중하였다. 앞에서 언급했듯이, 毛澤東은 1948년 11월 8일에 향후 1개월~1.5개월 이내에 北平과 天津 등의 接管에 필요한 간부 충원을 마무리할 것을 지시하였고, 12월 중순에 葉劍英과 彭眞이 北平을 향해 출발할 때 1,100여 명의 接管간부들을 대동하였는데, 이를 통해서 平津 일대의 接管간부를 확보하기 위한 노력이 11월부터 12월 중순까지의 한 달 반 사이에 어느 정도 결실을 맺게 되었음을 알 수 있다. 이 기간에 華北局은 平·津 接管간부를 조달하기 위하여, 黨校와 華北大學의 학생들을 平山縣에 집결시켜, 이들을 교육하기 위한 華北人民政府市政幹部訓練所를 설립하였다. 훈련소에 모인 학생들은 도시정책에 관한 문건들을 체계적으로 학습하였으며, 주로 董必武와 薄一波, 藍公武, 黃敬 등의 간부들이 직접 강연을 한 후에 학생들을 여러 班과 組로 나누어 토론을 진행하는 방식으로 교육이 이루어졌다. 약 한 달에 걸쳐 도시 接管간부들을 대상으로 한 교육이 실시

---

75) 「中共中央關於準備五萬三千個幹部的決議」(1948.10.28.), 『文件選集』 第17冊, pp.426-431.

76) 「中共中央華北局關於外調一萬七千幹部及補足幹部缺額的決定」(1948.10.), 『共和國鄒型』, pp.253-256. 한편, Teiwes는 간부 부족의 문제가 심각해진 이유를 공산당의 승리가 예상보다 훨씬 빨리 다가왔다는 점에서 찾았다. 그에 의하면, 중공은 이 문제를 해결하기 위해 신속하게 새로 당원을 흡수하여, 1948년~1950년 말까지 당원이 280만 명에서 580만 명으로 대폭 증가했지만, 결국 통제되지 않은 양적 팽창과 체계적 훈련의 부족으로 인하여, 도시에서는 새로 영입된 당원의 전반적인 자질 부족이라는 문제가 발생하였다고 한다(Frederick C. Teiwes, "Establishment and Consolidation of the New Regime," John K. Fairbank and Roderick MacFarquhar eds., *The Cambridge History of China vol.14, The People's Republic, Part 1: The Emergence of Revolutionary China 1949-1965*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, pp.71-72).

77) 「中央關於吸收平津地區知識分子的方案」(1948.12.19.), 『統一戰線文件選編』, pp.236-237.

되었고, 1948년 12월 초순에 이르러 市政幹部訓練所의 학생들은 두 부류로 나뉘어, 각각 北平과 天津의 接管업무에 투입되었다.[78]

물론, 接管간부 부족의 문제가 한 달 사이에 완전히 해결된 것은 아니었다. 12월 24일에 北平軍管會 彙報會가 처음 시작된 이후로 接管간부 부족의 문제는 회의에서 꾸준히 제기되었다. 12월 27일 현재 物管會에 편성된 전체 간부 1,400여 명 중에서 200여 명이 여전히 충원되지 않은 상태였으며, 특히 外僑管理處와 시정부, 법원 등에서 일할 간부의 충원이 더디게 진행되고 있었다.[79] 12월 25일 무렵에 法院에는 王斐然 1명만이 충원되어 있었고, 外僑管理處에는 27명이 필요했지만 7명만이 확보되어 있을 뿐이었다. 또한 公用局과 같이 간부들에게 기술적 능력이 요구되는 부문에서도 軍管會는 간부 충원의 어려움을 겪었다.[80]

北平 接管에 필요한 간부들은 주로 두 가지 경로를 통해 양성되었다. 첫 번째는 北平市委 제2부서기 李葆華의 책임 아래 기존의 농촌근거지 정부기관으로부터 일군의 간부들을 차출하는 방법이었는데, 李葆華는 晋察冀邊區政府 副秘書長 程宏毅와의 협력을 통해 晋察冀 정부기관의 간부들을 대거 동원하였다.[81] 두 번째는 국민정부 통치지역으로부터 노동자와 지식인들을 흡수하여 接管공작에 참여시키는 방식이었다. 이 임무를 책임진 것은 劉仁으로, 그는 華北局城工部를 통해서 일군의 예비간부들을 충원하여 심사한 후, 이들을 平山縣의 黨校 또는 正定에 있는 華北大學으로 보내서 교육시켰다. 1948년 9월부터 12월에 걸쳐, 華北局 城工部는 北平과 天津 일대에서 1,000여 명을 새로 충원하여 接管공작에 참여시켰다.[82]

중공이 농촌간부들 외에 北平과 天津 등의 노동자와 지식인, 학생 등을 接管간부로 포섭한 것은 농촌간부의 수적 부족에서 기인하기도 했지만, 그들이 도시의 상황을 더 잘 이해하고 있고, 추후에 도시를 관리하는 데 있어서도 훨씬 유용할 것이라는 판단 때문이기도 하였다. 瀋陽 등의 사례를 통해서 이들의 '유용성'이 입

---

78) 白虹, 「接管國民黨天津市府檔案始末」, 中共天津市委黨史資料徵集委員會・天津市檔案館 編, 『天津接管史錄』 下卷, 北京: 中共黨史出版社, 1991, p.61; 劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, p.93.

79) 「軍管會第4次彙報會」(1948.12.27.), 『北平解放』(上), p.139.

80) 「軍管會第2次彙報會」(1948.12.25.), 『北平解放』(上), p.136.

81) 한편, 1950년 중반까지 도시의 간부회의에서는 표준어를 모르는 농촌출신 간부들을 위한 '통역'이 존재하였다(Ezra Vogel, "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat: The 'Regularization' of Cadres," *The China Quarterly* no.29, 1967, p.40). 이는 그만큼 다양한 농촌지역의 간부들이 도시 接管에 동원되었음을 의미하는 것이기도 하다.

82) 梁朋, 「從泊鎭回到古都北平」, 『北京的黎明』, p.38; 劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, p.88; 林桶法, 「一九四九年中共接管北平經緯」, p.119.

증되었고, 반대로 농촌간부들을 통한 도시 接管의 '곤란함' 역시 확인되었기 때문에, 중공은 도시의 노동자와 직원, 학생들을 포섭하여 도시간부로 양성하는 것을 주요 과제로 설정하였다.[83] 심지어 葉劍英은 농촌출신 간부들 중에서 '문화수준'(학력)이 너무 낮은 자들은 도시로 보내지 말고 郊區에 배치할 것을 지시하기도 하였다.[84]

接管간부의 충원이 위와 같은 두 갈래의 통로로 나뉘어 이루어진 만큼, 接管간부의 구성은 크게 농촌근거지 출신의 '老간부'들과 도시 출신의 '新간부'들로 이루어졌다. 毛澤東을 비롯한 중공 지도부는 도시 관리의 어려움과 자신들의 경험 부족을 인지하고 있었기 때문에, 그리고 石家莊에서와 같은 '좌경의 오류'를 반복하는 것을 피하려 하고 있었기 때문에, 도시 接管간부들을 충원할 때 '혁명적 열정'을 우선시하기보다는, '업무의 관련성'이나 전문성, 도시에 대한 경험 등을 참고하는 비교적 신중한 입장을 취하였다. 실제로, 중공의 이러한 방침은 건국 초기의 도시 간부 임용에서 나타난 실용적 방침에서도 확인할 수 있는데, 그 결과 수적인 면에서 도시 출신의 '新간부'들이 '老간부'들에 비해서 훨씬 많아졌다. 다만, 그럼에도 불구하고 각 분야에서 지도적 역할을 한 것은 '해방구'의 縣·省級 이상 기관에서 파견된 농촌출신의 고급간부들이었다.[85]

---

83) 「中央關於大量提拔培養産業工人幹部的指示」(1948.12.21.), 『文件選集』 第17冊, pp.609-611. 한편, 도시 接管과 상공업 회복이 강조되면서 간부들에게는 새로운 역할이 요구되었다. 과거에는 '혁명가'로서의 역할이 중시되어 전문적인 지식이나 기술보다는 '모범적 역할'이 중시되었지만, 국공내전 후기에 도시 관리가 중요한 과제로 부상하면서, 경제 건설에 기여할 수 있는 테크노크라트로서의 역할이 보다 강조되었던 것이다. 이에 따라 과거 농촌근거지의 단기속성 방식의 간부 교육을 극복하고 교육제도를 '정규화'하기 위한 노력이 전개되었으며, 留用 인원에 대한 교육 및 개조도 강조되었다(小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, pp.289-291).

84) 「軍管會第6次彙報會」(1948.12.29.), 『北平解放』(上), p.142. 한편, 이후 北平軍管會의 보고에 의하면, 도시에서의 생활에 적응하지 못한 '老區' 출신 간부들이 귀향을 요청하는 현상도 나타났다고 한다(「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 『北平和平解放前後』, p.118).

85) Ezra Vogel, "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat," p.38, p.43; 小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, pp.293-297. 한편, 농촌간부는 문화수준이 낮고 도시에 대해서 생소하지만 공작경험이 풍부했던 반면, 도시출신 간부들은 문화수준이 높지만 혁명경력이 일천하다는 단점이 있었다. 양자 사이에는 긴장관계가 형성되었고, 이들을 단합시키는 것을 軍管會는 '중요한 문제'라고 인식하고 있었다(「軍管會第6次彙報會」(1948.12.29.), 『北平解放』(上), pp.141-142; 「葉劍英關於目前形勢和入城工作的報告要點」(1949.1.26.), 『北平的和平接管』, p.78; 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 『北平的和平接管』, pp.538-539). 결과적으로, 이러한 문제는 '白區黨 대 蘇區黨', '紅대 專'의 대립구도처럼, 인민공화국 초기 당내 권력투쟁의 한 요인이 되기도 하였다

北平 接管간부들의 대다수는 역시 華北解放區 내에서 충원되었다. 北平軍管會 성립 이후 華北解放區의 많은 간부들이 北平 接管업무에 투입되었는데, 1948년 말까지 華北大學에서 文管會의 3개 文工團, 1개 創作組, 1개 美術工作隊의 간부 400여 명을 공급하였고, 物管會에는 각 부문별로 관련 기관에서 업무 경험을 쌓은 간부들이 파견되었다. 1949년 1월 초까지, 物管會 金融處에는 中國人民銀行 總行과 그 훈련반으로부터 400여 명의 간부들이 파견되었고, 貿易處와 城市供應指導處에는 冀中區와 北岳區의 貿易公司 간부 300여 명이 배치되었다. 이 밖에도 華北人民政府의 後勤部 간부 90명, 衛生部 간부 및 의대생 200명, 農林部 간부 40명, 交通部와 石家莊鐵路局의 간부 150명 등이 관련 부문의 北平 接管간부로 투입되었다. 華北局 城工部에서도 北平과 天津 일대의 학생 300여 명을 파견하였고, 石家莊의 市政人員訓練班에서도 약 800명의 간부를 파견하였다.[86]

위와 같은 경로를 통해서, 1949년 1월 말까지 良鄕에는 西柏坡의 중앙기관과 華北局 黨校, 華北大學 등에서 온 간부, 그리고 平津 일대에서 온 지식인과 학생 등, 대략 2,800여 명의 北平 接管간부들이 집결하였다. 이들은 2월 5일까지 良鄕에 체류하면서 각종 정책 교육을 받았으며, 이후 北平에 입성하여 接管업무에 투입되었다.[87] 각지로부터 良鄕으로 모인 간부들은 北平市委 組織部에 의하여 업무가 배정되었고, 組織部는 이들의 경력에 기초하여 관련 接管업무를 할당하였다. 한편, 조직부는 北平 시내에서 활동하고 있었던 2,000여 명의 지하당원들에 대한 심사도 함께 실시하여, 점령 후에 그들을 간부로 활용하기 위한 기초자료를 마련하기도 하였다.[88]

(Ezra Vogel, 앞의 글, p.38; James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, p.62; 楊奎松,『中華人民共和國建國史研究』1(政治), p.383).

86)「北平市軍管會成立半月來工作情況的報告」(1949.1.), 『北平的和平接管』, p.195. 한편, 東北解放區의 간부들도 平津의 接管에 투입되었다. 중공중앙은 東北局으로 하여금 瀋陽과 長春의 간부들로 두 개의 전담반을 구성하여, 이들을 남하시켜 대도시 接管에 참가시키도록 하였으며, 특히 瀋陽에서는 20~30명의 간부를 뽑아 天津의 接管공작에 참여시키도록 하였다(「中央同意組成專門班子接收大城市給陳雲的復示」(1948.12.15.),『文件選集』 第17冊, p.573). 遼瀋戰役을 마친 제4야전군(동북야전군)과 東北解放區의 도시 간부들은 北平 接管에서도 중요한 역할을 했는데, 실제로 東北野戰軍總部에서 간부를 파견하여 北平 接管공작에 투입하였다(「北平市軍管會成立半月來工作情況的報告」(1949.1.),『北平的和平接管』, p.195).

87) 許冬梅,「接管北平幹部在良鄕培訓紀事」,『北京黨史』 2007-4, pp.57-58. 한편, 葉劍英은 입성 이후 민주인사들과의 좌담회에서, 입성 이전에 7,000~8,000명의 간부들이 良鄕에서 도시정책에 관한 교육을 받았다고 언급하였다(「葉劍英在民主人事座談會上關於北平軍管工作的講話要點」(1949.3.2.),『北平的和平接管』, p.107).

한편, 새로 충원한 接管간부들에게 당의 接管정책을 교육시키는 것 또한 北平市委와 軍管會의 주요 과제였다. 당의 정책을 정확하게 관철해야만 성공적인 接管이 가능하다는 것이 당시 중공의 논리였기 때문이다. 이에 北平市委와 軍管會는 接管간부들을 대상으로 반복적인 교육을 실시하였다. 교육은 주로 軍管會 주임, 市委 서기, 市長 등이 接管업무에 관한 보고를 실시하고, 간부들이 이에 대해 스스로 학습하거나 단체 토론을 하는 방식으로 진행되었으며, 주로 국내정세와 도시 接管정책, 입성기율, 기타 도시의 接管경험, 해당 도시의 특징과 실정 등이 논의되었다.[89] 軍管會에서는 각 부문별로 교육의 목적, 시간, 대상, 내용, 조직 등에 관한 계획안을 작성하여 北平市委의 비준을 받도록 하였으며, 각 분야에 대한 훈련반을 열고 좌담회를 개최하는 방식으로 교육을 실시하도록 하였다.[90] 組織部의 주관 아래 良鄕 縣城 안의 한 큰 寺廟에서는, 1월 24일에 頤和園 뒤편의 靑龍橋로 이동할 때까지 약 한 달 동안, 사방에서 몰려온 간부들을 대상으로, 목전의 형세와 당의 정책, 입성기율, 도시에서의 생활에 필요한 지식 등에 관한 교육이 실시되었다.[91]

北平 接管간부들은 군사관제 시기의 임무로서, 特務를 제거하고 군중과 단결하는 것, 기존의 인원들을 교육하여 활용하는 것, 계통별로 기관들을 접수하는 것 등에 관한 교육을 받았으며, 특히 北平 接管의 성패가 향후 중공의 대도시 관리 가능성을 타진하는 중요한 사례가 될 것이라는 점을 누차 교육 받았다. 軍管會는 입성 직전까지도 頤和園에서 전체 接管 간부들을 대상으로 시사교육 및 기율교육을 실시함으로써, 北平의 순조로운 接管을 위한 준비에 만전을 기하고자 하였

---

88) 梁朋,「從泊鎭回到古都北平」,『北京的黎明』, p.47. 北平 接管에 필요한 간부들은 비교적 신속히 충원되었지만, 그 과정에서 간부의 질적 문제도 제기되었다. 1월 3일에 物管會가 軍管會로 보고한 내용에 따르면, 당시 物管會에는 약 2,200여 명의 간부 및 고용인이 있었지만, '人多質雜'한 것이 문제라고 하였다. 은행에 투입될 400여 명 중 다수가 太原 주변에서 새로 충원되어 한 달의 교육을 받은 것이 전부인 자들이었고, 그 밖에도 국민정부 시기의 경찰이나 三靑團 출신들도 많았다고 한다(「軍管會第10次彙報會」(1949.1.3.),『北平解放』(上), p.148;「北平市軍管會物資接管委員會工作報告(第一號)」(1949.1.), 앞의 책, p.274).

89) 劉宋斌,『中國共産黨對大城市的接管』, p.92.

90)「軍管會第10次彙報會」(1949.1.3.),『北平解放』(上), p.147. 北平市委는 1월 6일에 市委組織部의 招待所를 幹部訓練班으로 개조하여 接管간부 교육에 활용하였으며, 각 區와 기관별로 편성된 接管간부들은 北平市委 學習委員會의 지휘 아래 총 10개 隊로 나뉘어 교육을 받았다(許冬梅,「接管北平幹部在良鄕培訓紀事」,『北京黨史』 2007-4, p.57).

91) 梁朋,「從泊鎭回到古都北平」,『北京的黎明』, pp.44-45. 靑龍橋에서도 약 1주일 동안 간부들을 대상으로 한 교육은 계속되었다.

다.[92]

1948년 12월 24일의 간부대회에서 葉劍英은 北平軍管會의 임무와 조직기구, 공작방식 등에 대하여 교육하였다. 軍事管制를 실시하는 첫 번째 이유는 도시 점령 후에도 남아있을 '잠복한 반동세력'과 특무조직을 숙청하기 위한 것이며, 두 번째 이유는 신민주주의 도시정책을 집행하기 위한 준비기간으로 3~5개월 정도가 필요하기 때문이라고 그는 설명하였다. 정책 집행과정에서 결점을 보완하고, 민주선거를 통한 정식 인민정권이 설립되기 전까지, 인민들을 조직하고 동원할 시간이 필요하다는 것이다. 다음으로, 이 기간 軍管會의 핵심 임무로서는 '반혁명세력'의 숙청 및 해산, 각종 물자와 기관의 接管, '혁명적 인민정부'를 건립하고 '반혁명'을 진압할 수 있는 법원・경찰・감옥의 구축, 군중에 대한 선전 및 교육, 整黨을 통한 '파괴분자' 축출 등이 강조되었다.[93]

이러한 내용은 1949년 1월 4일의 良鄕 간부대회에서도 반복적으로 교육되었다. '반혁명세력'을 숙청하는 과정에서 '좌경' 또는 '우경'의 오류를 범하는 것을 피하기 위해서는, '한 손으로는 그들이 활동할 수 있게 해주면서 다른 손으로는 그들을 감시하고, 한 손으로는 그들과 단결하면서 다른 손으로는 그들과 투쟁'해야 한다는 것이 강조되었고, 아울러 접수('接')만 강조하고 관리('管')를 소홀히 하는 것은 잘못된 것이며, 특히 교육・문화기관이나 외국 교민에 대해서는 더욱 신중히 관리해야 한다는 점이 강조되었다.[94]

彭眞은 1월 6일에 良鄕에서 接管간부들을 대상으로 北平 接管정책에 대한 교육을 실시하면서, 입성 후에 우선적으로 실시해야 할 과제로서 다음의 세 가지를 제시하였다. 첫째, '계급투쟁의 무기'인 정권을 먼저 장악하고, 이 정권을 활용하여 적대세력을 제압하고 공장과 물자를 접수하도록 하였다. 둘째, '민주제도'를 수립하되, 다만 도시 상황에 대한 파악이 불완전한 상태에서 곧바로 보통선거를 실시해서는 안 되며, 과도기적으로 우선 공장이나 학교 등의 단위별로 약식 좌담회를 개최하여 의견을 수렴하고, 추후에 임시대표회의를 개최했다가, 최종적으로 보통선거에 의한 인민대표대회를 개최하도록 하였다. 셋째, 北平의 상공업을 보호하여 생산을 늘리고 유통을 개선함으로써, 北平의 공업생산품을 국영상점이나 합작사

---

92) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, pp.825-826.

93) 「葉劍英關於軍管會的任務・組織機構及如何工作的報告要點」(1948.12.24.), 『北平的和平接管』, pp.29-37.

94) 「葉劍英關於軍管會問題的報告要點」(1949.1.4.), 위의 책, pp.42-45.

등을 통하여 농촌에 공급하고, 동시에 농촌의 공업원료와 식량자원을 北平에 공급하도록 하였다.[95]

이어서 彭眞은 北平의 여러 사회집단에 대한 공작방침도 교육했는데, 그 대략적인 내용은 다음과 같았다. 먼저, 노동자들에 대해서는 공산당의 정권은 노동자들의 것임을 주지시키되, 공영공장과 사영공장 사이의 차이점, 상공업 보호정책은 자본가를 위한 것이 아니라 사회경제의 발전을 위한 것이라는 점, 노동자도 공장기율에 복종해야 한다는 점 등을 집중적으로 교육하도록 하였다. 둘째, 학생들에게는 사회발전의 단계와 전망에 대한 교육을 실시하고, 또한 그들을 노동자와 농민 속으로 파견하여, 그들의 계급의식을 확립시킴과 동시에 그들을 간부로 충원하도록 하였다. 셋째, 근교의 농민들에 대해서는 토지개혁의 정책에 대해서 설명하고 貧雇農의 조직화를 장려하되, 中農의 재산과 지주의 상공업 자본에 대한 침해는 금지하도록 하였다. 넷째, 빈민은 기본적으로 혁명세력이기는 하지만, 그 직업과 출신성분, 활동경력 등에서 내부에 다양한 편차가 있으므로, 우선 노동자와 학생, 수공업 노동자들에 대한 공작을 완수한 후에 빈민공작을 실시하도록 하였다. 다섯째, 保甲제도는 '반동적 국가기구'의 한 부분이며 保甲長은 국민당의 앞잡이였다는 점을 확실히 하되, 그들에게 '공을 세워 속죄할' 기회를 주어야 하며, 그에 따라 保長들에게 관할구역 내의 적대세력 및 무기 색출, 각종 시설과 유적 보호, 치안 유지 등의 책임을 부여하여, 그 성과에 따라 신상필벌을 실시하도록 하였다. 여섯째, 국민당과 三青團의 인원들에 대해서는 登記를 실시하고, 그 가입경로와 활동내역에 따라 차등적으로 처리하도록 하였다. 일곱째, 기업의 職工과 학교 교직원 등에 대해서는 '原職原薪'을 적용하고, 기술자와 일반 노동자 사이의 격차를 유지하되, 정부 직원에 대해서는 '原職原薪'을 적용하지 않도록 하였다. 여덟째, 지하당원에 대해서 오만한 태도를 취하지 않고 그들의 의견을 존중하도록 하였다.[96]

한편, 당의 接管정책을 제대로 집행하기 위하여, 중공은 입성부대의 병사들을

---

95) 「掌握黨的基本政策, 做好入城後的工作」(1949.1.6.), 『彭眞文選』, pp.170-172.

96) 위의 글, pp.173-177. 한편, 毛澤東과 중공중앙이 1948년 이래로 도시의 관리 및 건설, 도시정책 등에 대한 학습을 강조하기는 했지만, 接管 간부들에 대한 교육의 무게중심은 기본적으로 이데올로기와 정책 교육에 있었으며, 실제 교육 프로그램에 행정기술, 상업지식, 경영기술 등에 관한 내용이 중심이 된 것은 아니었다. 接管간부들에 대한 교육은 주로 정치적 지도력을 강화하는 내용, 즉 도시에서 공산당의 통치력을 어떻게 확보할 것인지, 도시의 전문가들과 어떻게 연계할 것인지에 관한 것이 중심이 된, '비전문가가 전문가를 지휘(外行領導內行)'하는 성격의 것이었다(Ezra Vogel, "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat," p.46; James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, pp.62-63).

대상으로도 사전 정책교육을 강조하였다. 1948년 10월의 新華社 전보에서는 臨汾과 襄樊의 사례를 통해서 이 문제의 중요성을 지적했는데, 그 내용에 따르면, 작전부대 중에는 유격대에서 정규군으로 편성되지 않은 부대가 꽤 많았기 때문에 接管정책에 대한 이해가 부족했을 뿐만 아니라, 기존의 간부들도 당의 接管정책을 형식적인 것으로만 이해했기 때문에, 일부 부대에서는 도시로 들어가 물자를 취하여 개인적 필요를 해소하고자 하는 경향이 많았다고 한다. 특히 대규모 물자와 일반 시민들의 물자는 건드리지 않았지만, 적으로부터 노획한 작은 물건들은 전투의 대가로 취해도 무방한 것으로 생각하는 간부들이 많았다는 것이다. 이 문제를 해결하기 위하여 臨汾과 襄樊의 작전부대에서는 간부와 병사들에 대한 대대적인 정책교육을 실시하고, 紀律檢查隊와 物資收集組 등을 편성하여, 接管정책의 관철을 위한 준비에 만전을 기함으로써 입성 후의 자산을 보호하는 데 성공했다고 한다.[97] 北平의 경비임무를 맡았던 41軍에서도 부대원들에 대한 사전교육이 실시되었다. 41軍은 소속 각 단위 부대별로 幹部政策紀律訓練隊를 설립하여, 전체 간부에 대한 3일간의 합동교육을 실시하였다. 교육의 주요 내용은 농촌근거지 시기의 '편협한 공작경험'에 기초한 사고방식을 타파하는 것, 조직성과 기율을 강화하는 것 등에 관한 것이 중심이 되었다.[98]

한편, 입성 전까지 接管간부들을 대상으로 이루어진 교육에서, 接管정책과 함께 가장 많이 강조된 것은 '도덕적 타락'을 예방하여 '근검하고 소박한 작풍'을 유지하는 것이었다. 중공은 자본주의 문화의 온상인 도시를 '타락한 곳'으로 인식하였고, 간부들이 도시에 들어가 이에 '오염'되는 것을 막는 것을 혁명 후 국가건설의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 문제로 간주하였다.[99] '도시의 부패한 관습들'이 당원들에게 영향을 미치지 못하게 하면서, 반대로 공산당의 '전통적인 우수한 작풍

---

97) 「執行城市政策紀律經驗—解放軍在臨汾・襄樊戰役中的實際例子」, 紅棉出版社 編, 『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949, pp.22-25.

98) 小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, p.117.

99) 毛澤東과 중공의 이러한 인식은 여러 문건에서 반복적으로 나타나지만, 특히 '도시 중심의 혁명노선'을 천명한 7기2중전회에서의 毛澤東의 정치보고에서도 강조되었다(「在中國共產黨第七屆中央委員會第二次全體會議上的報告」(1949.3.5.), 『毛澤東選集』第4卷, pp.1438-1439). 한편, 마오이즘에서 도시는 제국주의 침략세력의 근거지로서, 근본적으로 부르주아지에 의한 이데올로기적・도덕적・사회적 부패 및 타락의 공간으로 간주되었으며, 이는 민족주의적 동기와 결부되면서 마오이즘이 농촌 기반의 혁명전략과 국가건설 전략을 채택하게 되는 중요한 배경이 되었다(Maurice Meisner, *Marxism, Maoism, and Utopianism: Eight Essays*, Madison: University of Wisconsin Press, 1982, pp.52-75).

에 도시 인민들을 동화'시켜야 한다는 방침이 세워졌다.[100] 毛澤東과 공산당의 이러한 인식은 이후 三反운동의 과정에서 그대로 재현되었고, 중공은 간부들의 부패를 '자산계급에 의한 腐蝕'으로 설명하였다.[101]

北平市委는 接管 준비단계에서부터 기율문제를 강조하였다. 1948년 12월 중순부터 市委는 간부들에게 '원래의 소박하고 청렴한 습관'을 지킬 것, 물자를 마음대로 몰수하지 말 것, 접수한 모든 물자는 전부 공공자산으로 삼을 것, 인권과 재산권에 관련된 문제는 반드시 상급의 비준을 거친 후에 실시할 것, 현행범 이외의 범인은 반드시 公安局을 통해 체포할 것, 외국 교민에 대한 처분은 軍管會 주임의 책임 아래 집행할 것, 당의 기정방침이 아닌 경우 대외 발표 전에 승인을 얻을 것, 엄격한 보고·請示제도를 수립할 것, 어느 지역의 어느 단위에서 왔든지 간에, 입성 후에는 모두 軍管會의 명령에 복종할 것 등을 명시하였다.[102]

이어서 軍管會는 12월 28일에 다음과 같은 14개 항목으로 이루어진 <入城紀律守則>을 제정하여 接管간부와 입성부대원들에게 통지하였다. ①모든 인원은 符號를 달거나 증빙서를 소지할 것. ②군인은 복장을 가지런히 하고 예절에 주의하며 軍風을 지킬 것. ③우측으로 통행해야 하고, 말을 타고 달려서는 안 되며, 차는 시속 40里 이하로 운행할 것. ④거리에서 음식을 먹거나 대소변을 보지 말 것. ⑤민가에 들어가지 말 것. 인민의 물건은 손대지 말고, 반드시 공정하게 거래할 것. ⑥전투 종결 후 이유 없이 발포하지 말 것. ⑦외출할 때는 반드시 휴가를 신청하고, 외박하지 말 것. ⑧기차나 버스를 이용할 때는 승차규칙을 준수할 것. ⑨糾察隊[103]와 경찰의 지시에 따를 것. ⑩숙소 내의 집기를 반출하지 말 것. ⑪防空규칙과 기율을 준수할 것. ⑫공공재산과 사회공익기관을 파괴하거나 그 설비를 반출하지 말 것. ⑬경비부대와 공안기관이 '파괴분자'와 '특무분자'를 검거하는 데 협력할 것. 긴급한 상황이 아니면 직접 체포하지는 말 것. ⑭공산당과 인민정부의 정책과 법

---

100) 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.56.

101) 「中央轉發華北局關於劉青山·張子善大貪污案調查處理情況報告的批語」(1951.11.30.), 中共中央文獻研究室 編, 『建國以來毛澤東文稿』 第2冊, 北京: 中央文獻出版社, 1988, p.528.

102) 「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, p.35; 「彭眞·葉劍英·趙振聲關於入城前所做的準備工作給中共中央及華北局的報告」(1948.12.22.), 앞의 책, p.37.

103) 北平糾察總隊는 華北軍區 步兵學校에 의하여 1948년 12월 26일에 성립되었으며, 입성 전부터 良鄕에서 활동을 개시하였다(「北平市軍管會關於成立北平糾察總隊的通知」(1948.12.28.)『北平和平解放前後』, p.83).

령을 선전할 것.[104] 또한 北平 입성을 코앞에 둔 1949년 1월 22일에 接管紀律이 또 제정되어, 인민해방군의 '三大紀律, 八項注意'와 '入城紀律守則'을 준수하는 것 외에도, 몇 가지 내용이 추가되었다. 간부들은 接管 資財에 대한 淸點과 보호의 '책임'만 있으며, 서면에 입각한 請示·報告제도를 엄격히 따라야 하고, 뇌물을 받아서는 안 되며, 상급에서 정한 방침의 테두리 안에서만 어떤 문제에 대해 발표할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 허가를 받지 않고 직무를 이탈하는 것도 금지되었다.[105]

請示·보고제도의 준수를 강조하면서, 葉劍英은 간부들에게 대외적으로 발언이나 구호를 제기하는 데 신중할 것을 당부하였다. 그는 입성할 때 구호를 제기하지 말라는 당 중앙의 지시를 언급하면서, 공산당이 이제 '當權黨'이 되었고, 각각의 구호는 모두 하나의 행동강령이 되기 때문에, 그 실현 여부가 공산당의 책임이 되었다는 점을 강조하였다. 지하당 시절처럼 최대한 과감한 구호를 제기하여 군중을 투쟁에 동원하던 시대는 지나갔다는 것이 그의 설명이었다.[106] 당의 입장을 대표할 수 있는 그 어떤 발언에 대해서도 모두 사전에 당 조직의 비준을 받도록 하였으며, 도시에서 군중대회를 열어 어떤 문제에 대한 결정을 내리는 것을 금지하였다.[107] 北平처럼 전국의 이목이 집중된 곳에서는 하나의 조치가 당의 정책으로 간주되기 때문에, 더욱 주의하여 請示제도를 준수해야 하였다.[108] 이러한 조치는 당시 接管간부들의 기율을 유지하기 위하여 당의 정책적 테두리를 확고히 하는 의미에서 시행된 것이었지만, 동시에 집권세력으로 변화해가고 있었던 중공의 입장 변화를 여실히 보여주기도 한다.

위와 같이 간부들의 입성기율을 강조하면서, 동시에 軍管會는 지속적으로 간부들의 '문제'를 검사하고 시정하기 위한 조치들을 취하였다. 12월 31일의 軍管會 彙報會에서는 일부 接管간부들의 기강 해이에 관한 문제가 제기되었다. '飢寒交迫'의

---

104) 「北平市軍管會關於做好入城準備工作的通告」(1948.12.28.), 위의 책, pp.81-82.

105) 「北平市軍管會接管人員工作條例及接管紀律」(1949.1.22.), 위의 책, p.93.

106) 「葉劍英關於目前形勢和入城工作的報告要點」(1949.1.26.), 『北平的和平接管』, p.79.

107) 일례로, 軍管會는 入城式을 앞두고 대민선전을 확대할 것을 지시하면서도, 선전활동에 참여할 北京大學에서 준비한 宣傳標語가 당의 검토를 받지 않았다는 이유로, 사전에 간부 2명을 성내로 파견하여 그 내용을 확인하도록 하였다(「軍管會第二十八次彙報會」(1949.2.1.), 『北平解放』(上), p.165).

108) 「彭眞關於進城後的工作與紀律問題的講話要點」(1949.2.1.), 『北平的和平接管』, p.85. 軍管會는 다달이 중앙으로 보내는 종합보고를 위하여, 각 단위별로 매달 5일 전까지 보고를 작성하여 軍管會에 제출하도록 하였으며, 軍管會에서는 이를 정리하여 10일 전에 중앙으로 보고하였다(「軍管會第23次彙報會」(1949.1.17.), 『北平解放』(上), p.157).

곤경에 대한 불만, 입성 후에 '한몫 잡으려는' 생각, 비밀 유지 불철저 등 간부들의 몇 가지 문제들이 지적되었고, 이에 대해서는 市委에서 통일적으로 교육을 실시하도록 하였다. 아울러 豊臺로 파견되었던 간부가 물건을 몰래 빼돌린 사건이 적발되면서, 각 부문에서는 이 문제에 대한 교육을 실시함과 동시에, 개인별로 입성 전에 소유하고 있던 물건들을 모두 登記하기까지 하였다.[109] 1월 15일까지 약 3일간에 걸쳐서 간부들의 기율과 사상에 대한 검토가 이루어졌으며, 그 후 5일 동안은 정책에 관한 학습이 재차 진행되었다.[110] 接管을 준비하는 과정에서 軍管會는 기율을 강조하는 선에서 그치지 않고, 그 이행을 적극적으로 감독하였음을 확인할 수 있는 사례인데, 이러한 분위기는 1948년 이래 줄곧 강조되어온 整黨과도 맞닿아 있는 것이었다.

당원들의 기율을 강조하는 것은 중공의 오래된 특징이기도 하지만, 도시로의 진출을 앞두고 기율문제가 더욱 부각된 것은 도시에 대한 부정적 인식이 반영된 것이기도 하였다. 중공은 기본적으로 도시를 자본주의의 온상이자 사치와 부패의 유혹이 넘쳐나는 공간으로 인식하고 있었고, 이러한 공간에서 혁명세력이 타락할 수 있는 가능성을 염려했던 것이다. 특히 이 문제와 관련하여 자주 등장한 것은 李自成의 사례였다. 1947년 9월 1일의 城市工作會議에서, 劉少奇는 역사적으로 李自成과 같은 저항세력들이 도시에 진출한 이후에 무너진 이유는 '貪汚腐化'에 있었다고 설명하였고, 결국 도시 진출 이후에도 혁명을 성공시키기 위한 중요한 조건의 하나는, 기율을 확립하여 근검하고 소박한 작풍을 유지하는 것임을 강조하였다.[111] 李自成의 사례를 하나의 반면교사로 삼기 위하여, 중공은 각 단위의 간부들에게 郭沫若의 『甲申三百年祭』를 숙독하도록 지시하거나, 연극이나 기타 길거리 공연 등으로 제작하여 상연함으로써, 이를 통해 간부들이 도시 부르주아지의 작풍에 '오염'되는 것을 미연에 방지하고자 하였다.[112] 毛澤東은 1948년 11월 초에 北平接管을 위해 떠나는 薄一波에게도 『甲申三百年祭』에 대해 재차 언급하면서, 승리 후에 교만해지고 타락하여 결국 실패한 李自成의 전철을 밟지 말 것을 강조하였다.[113]

---

109) 「軍管會第8次彙報會」(1948.12.31.), 『北平解放』(上), p.145.

110) 「軍管會第21次彙報會」(1949.1.15.), 『北平解放』(上), p.156.

111) 『劉少奇年譜』(下), p.91.

112) James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, p.39. 이러한 오래된 우려는 결국 건국 이후의 五反운동에서 부르주아지에 대한 전면적 공격으로 나타났다(楊奎松, 「共産黨のブルジョアジー政策の變轉」, p.110).

113) 薄一波, 『若干重大決策與事件的回顧』 上卷, p.5.

『甲申三百年祭』에서 郭沫若은 명 말 崇禎 연간의 난맥상을 개괄하고 李自成 세력의 부침에 대하여 분석하였다. 그는 『明史』와 『甲申傳信錄』의 기술들을 토대로, 李自成이 酒色과 재물을 멀리 하고 軍民과 '共甘苦'하며 소박한 면모를 보였으며, 휘하 부대에 엄격한 기율을 강제했다는 점을 지적하였다. 그리고 바로 이러한 점들이야말로 李自成이 일반 백성들과 李巖을 비롯한 식자층의 지지를 획득할 수 있었던 요인이었다고 설명하였다. 하지만 단기간에 北京을 점령하는 데 성공하면서 于金星과 劉宗敏 등의 휘하 세력들이 도취감에 젖게 되었고, 엄격한 기율을 유지하던 병사들도 기강이 해이해져 백성들의 재산을 약탈하기에 이르렀으니, 北京 입성 후의 이러한 풍기 변화는, 李自成 본인과 李巖, 宋獻策 등의 노력에도 불구하고 그들을 몰락의 길로 내몰았다는 것이 郭沫若의 논리였다. 그는 만약 李自成이 北京에 진입한 후 병사들의 군기를 엄격히 유지하고 吳三桂에 대한 유화정책을 펼쳤다면, 260년 동안 '異族'에 의해 지배당하는 것은 피할 수 있었을 것이라고 추론하면서 글을 마쳤다.[114]

李自成처럼 北京 입성 후의 기율 해이로 실패할 가능성에 대한 우려는 계속적으로 제기되었다. 北平市委 서기 彭眞은 1949년 4월의 당원간부대회에서 다음과 같이 당원들에게 주의를 주었다.

> 수많은 동지들이 北平에 들어온 다음에 다른 것은 생각하지 않고, 큰 집에 머물고 소파에 앉는 것만 생각하는데, 이러면 資産階級에 의해 同化되기 쉽습니다. 이는 해방군이 北平에 들어온 것이 아니라, 李自成이 北京에 들어온 것이나 마찬가지입니다. 李自成은 원래 좋은 자로서 농민들의 領袖였지만, 北京에 들어온 다음에 봉건지주계급에 의해 同化되었습니다. 우리도 이렇게 된다면, 형식적으로는 우리가 北平을 점령하고 적들을 이겼다 할지라도, 실제로는 적이 우리를 이긴 것이며, 우리가 적에 의해 同化되는 것입니다.[115]

李自成의 실패를 반복하는 것에 대한 우려는 毛澤東이 西柏坡를 출발하여 北平으로 이동하는 과정에서 남긴 유명한 일화에서도 드러난다. 1949년 3월 23일에 北平으로 출발하던 날, 毛澤東이 周恩來에게 "오늘 우리는 과거시험을 보러 수도로 간다."고 말하자, 周恩來는 "우리는 통과할 수 있을 것입니다. 다시 돌아와서는 안 됩니다."라 답하였고, 毛澤東은 이에 웃으며 "다시 돌아오면 실패한 것이고, 우리

---

114) 郭沫若, 『明末亡國史—甲申三百年祭』, 上海: 野草出版社, 1945, pp.3-28.
115) 「彭眞關於當前的方針・政策和任務的講話」(1949.4.18.), 『北平解放』(下), p.552.

는 반드시 좋은 성적을 내야 할 것이며, 결코 李自成이 되어서는 안 된다."라 말했다고 한다.[116] 대도시 北京으로 진출한 후에 실패한 李自成의 전철을 밟지 않기 위해서는 당원들의 기율을 철저히 유지해야 한다는 것이 중공 지도부의 판단이었던 것이다.

2. 생활필수품의 확보

접관간부의 충원과 교육을 통해 北平 接管에 필요한 인적 자원을 확보하는 것도 중요했지만, 다른 한편으로는 점령 후의 사회질서 유지를 위하여 시민들의 기본적인 생활필수품을 준비하는 문제도 중요하였다.[117] 특히 전시상황으로 인하여 北平과 인근 농촌지역 사이의 경제적 교류가 쇠퇴하면서 농촌지역에서 생산되는 식량과 연료(석탄)를 확보하는 것이 어려워졌고, 平津戰役 기간에 北平이 인민해방군에 의해 포위된 이후로는 시내로의 물자 공급이 더욱 긴요한 문제가 되었다. 따라서 인근 지역으로부터 식량과 연료를 미리 확보하여 시내로 원활하게 공급함으로써 北平의 안정적인 接管을 도모하는 것은 北平市委와 軍管會에 있어서 매우 중요한 문제가 될 수밖에 없었다.[118]

이를 위하여 北平市委는 입성 전부터 도시로의 물자 공급을 중요 임무의 하나로 삼았다. 1948년 12월 21일에 하달한 接管방침에서 이 문제는 4대 중점임무에 포함되었고, '公私의 역량을 동원하여 도시로 석탄과 식량 등 주요 필수품을 수송' 함으로써, 신속하게 도시로의 물자 공급을 보장한다는 목표가 세워졌다.[119] 彭眞은

---

116) 中共北京市委海淀區委黨史研究室 編, 『中共中央在香山』, 北京: 中央文獻出版社, 2003, pp.7-8.

117) 이는 瀋陽에서도 마찬가지였다. 중공은 瀋陽 接管을 앞두고 도시로의 식량공급 준비를 중요한 과제로 삼았으며, 陳雲은 150만 명의 인구에 공급할 식량을 조달하기 위하여 철로를 보수할 것을 지시하기도 하였다(「在準備接收瀋陽的幹部大會上的講話」(1948.10.28.), 『陳雲文集』 第1卷, p.654).

118) 한편, 北平은 정상적인 상황에서는 식량과 연료를 확보하기가 비교적 용이한 도시였다. 譚炳訓은 1940년대 중·후반의 建都논쟁에서 바로 이 점을 北平의 장점으로 제시하였다. 그에 의하면 연료는 인근 郊區에서 많이 생산되고, 식량은 河北의 평원지역에서 용이하게 공급받을 수 있으며, 민물고기와 바닷고기도 인근 강가와 해안으로부터 충분히 공급받을 수 있었다고 한다(譚炳訓, 「建都之工程觀」, 『市政工程年刊』, 1943, p.11).

119) 「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, p.31. 반대로, 농촌의 농민들에게 도시의 공업품을 공급한다는 계획도 세워졌는데, 일단은 시내에서 接管한 물자 중에서 일차적으로 군 부대의 수요를 충당하고, 그 나

北平市委 政策研究室에서 연구해야 할 '근본문제'의 하나로서 '城鄕關係'를 지정하였고, 농촌으로부터 식량을 도시로 공급하고, 도시에서는 생산과 유통을 조직화하여 공업품을 농촌으로 공급하는 것을 北平의 경제 회복 및 인민 생계문제 해결의 관건으로 삼았다.[120] 또한 北平 점령 전에 지하당에 하달된 지시를 보아도, 지하당의 주요 임무 중의 하나가 도시 인근의 농촌과 경제적 연계를 회복함으로써 시내의 물자공급을 원활하게 하는 것이었음을 확인할 수 있다. 平津 일대의 지하당에 하달한 華北局의 지시를 보면, 경제공작 담당부서와 협력하여 성 밖의 식량과 연료, 공업원료를 성내로 반입시킴으로써 도시 군중의 생활문제를 해결하는 것이 중요한 과제였음이 나타난다.[121]

이처럼 北平市委와 軍管會는 입성 전부터 도시로의 생필품 공급과 城鄕 경제교류의 확대를 중요한 임무로 설정하였다. 특히 식량과 석탄을 조달하는 데 성공하지 못하면 다른 모든 정책도 실패할 수 있다는 판단에 기초하여, 軍管會는 物管會 산하의 城市供應指導處를 중심으로, 시내로 생필품을 공급하는 문제에 적극 대처하였다. 平津戰役 초기에 門頭溝와 石景山 일대를 점령하는 과정에서 軍管會가 식량을 제때 조달하지 못하여 어려움을 겪은 경험은 이 문제를 더욱 중요한 것으로 만들었다. 物管會의 보고에 의하면, 당시 이 일대의 노동자들 사이에서는 국민당 시절에도 밥은 먹었는데 오히려 공산당이 오면서 밥을 못 먹게 되었다는 불만이 자라나고 있었고, 식량 공급문제가 해결되고 나서야 비로소 생산량도 서서히 오르기 시작했다고 한다. 이러한 경험을 겪은 軍管會는 약 200만 명에 달하는 北平 시민들을 관리하기 위해 필요한 식량과 연료 등을 사전에 확보하는 문제를 중시하지 않을 수 없었으며, 입성할 때까지 식량 3,000만 斤과 석탄 16만 톤, 식용유 100만 斤을 확보한다는 목표를 세웠다.[122]

軍管會는 1948년 12월부터 이 계획을 실현하기 위한 구체적 준비를 시작하였다. 彭眞은 석탄과 식량을 확보하는 것이 가장 중요하다고 보았는데, 석탄은 北平 인근에서 확보하기 용이했던 반면, 식량은 河北과 차하르 일대로부터 조달해야 하였다. 게다가 1948년 12월 29일 현재, 軍管會는 이미 약 3개월 동안 사용할 수 있는 석탄 7억~8억 斤을 확보하는 데 성공했기 때문에, 우선은 식량을 확보하는 것이

머지의 공업품을 인근 농민들에게 공급한다는 방침이 정해졌다.

120) 「彭眞關於先了解情況後決定政策的講話」(1948.12.29.), 『北平解放』(上), pp.25-26.

121) 「中共中央華北局關於平津地下黨的組織在接管城市中應做的工作的指示」(1948.12.13.), 『中共中央在西柏坡』, p.718.

122) 「北平市軍管會物資接管委員會工作報告(第一號)」(1949.1.), 『北平解放』(上), p.273, p.275.

더욱 시급한 문제가 되었다. 이에 市委에서는 北平으로 공급할 식량을 확보하기 위하여, 1948년 12월 말에 2명의 간부를 涿縣으로 파견하여 약 1,000만 斤의 식량을 구입하게 하였고, 동시에 張家口로도 간부를 파견하여 식량을 구매하도록 하였다.[123] 物管會 副主任 戎子和는 北岳區 出入口總店의 經理였던 彭城과, 冀中德茂貿易公司의 趙介, 李范儒 등을 良鄕으로 불러들여, 입성 전에 冀中과 차하르, 門頭溝 등지로부터 식량과 식용유, 석탄을 확보하는 임무를 맡겼다. 이후 이들은 업무를 분담하여, 彭城과 丁鐵峰은 張家口로 가서 식량과 식용유를 운송해오고, 王謙은 門頭溝에 糧煤供應站을 세워 노동자들에게 식량을 공급하는 대신 석탄을 채굴해 오도록 하였으며, 段廷美와 李慶書는 冀中區의 식량과 식용유를 운반해오는 임무를 맡았다.[124]

軍管會에서 1948년 12월 말에서 1949년 1월에 걸쳐 식량과 석탄 등의 물자를 확보하던 상황을 彙報會 회의자료를 통해서 대략적으로 파악할 수 있다. 12월 24일의 회의에서 物管會 城市供應處가 보고한 바에 따르면, 당시에 이미 良鄕의 小米 60만 斤과 雜糧 140만 斤이 坨里로 운송되고 있었고, 良鄕의 '新區'에 대한 징수업무도 시작되어 100만 斤이 추가로 징수될 예정이었으며, 物管會에서 冀中區와 北岳區에 대해서 지속적으로 식량 수송을 재촉하고 있는 상황이었다.[125] 25일에는 이미 확보한 800만 斤의 식량 중 일부를 長辛店에서 판매하기 시작하여 물가가 낮아졌다는 보고가 있으며,[126] 26일 무렵에는 北岳區에서 조달한 식량 700만 斤이 涿縣으로 수송되었고, 冀中區에서 조달한 식량도 固安으로 수송되어 北平 동남쪽에 주둔하고 있던 부대로 보급되었다.[127] 27일에는 5縱隊의 식량을 보급하기 위하여 冀中區로부터 白面 15만 斤과 식용유 1만 斤, 소금 2,000斤이 琉璃河로 수송되었고,[128] 31일에는 張家口에서 淸華園에 이르는 구간의 철도가 개통되면서, 物管會에서 張家口로 간부를 파견하여 張家口에서 확보한 식량 50만 톤을 北平으로 수

---

123) 「彭眞關於先了解情況後決定政策的講話」(1948.12.29.), 위의 책, p.25.

124) 程宏毅・彭城, 「保證城市供應 隱定市場物價」, 『北京的黎明』, pp.191-193. 당시 軍管會가 식량을 확보한 주요 대상지역은 冀中의 평원지대와 차하르 일대였으며, 이는 接管 후에도 지속되었던 것으로 보인다. 이는 1949년 가을에 華北지역에 가뭄이 들어 식량가격이 상승했을 때, 마침 10월에 차하르 북부에서 발생한 역병이 유입되는 것을 막기 위해 平綏철로를 차단하자 北平으로의 식량 유입이 더욱 줄어들었던 사실에서도 확인할 수 있다(彭城, 「'糧老虎'落網記」, 앞의 책, p.212).

125) 「軍管會第1次彙報會」(1948.12.24.), 『北平解放』(上), p.135.

126) 「軍管會第2次彙報會」(1948.12.25.), 위의 책, p.136.

127) 「軍管會第3次彙報會」(1948.12.26.), 위의 책, p.137.

128) 「軍管會第4次彙報會」(1948.12.27.), 위의 책, p.139.

송해오도록 하였다.[129]

1949년 1월 4일 현재 涿縣에 軍糧 1,100만 斤과 民糧 220만 斤, 徐水縣에 700만 斤이 집적되어 있어, 物管會는 도합 약 2,000만 斤의 식량을 확보하고 있었으며, 계속해서 추가적인 식량 구입계획을 세우고 있었다.[130] 1월 6일 단계에서는, 北平 점령 후 한 달 동안 사용하기 위하여 식량 3,000만 斤, 植物油 100만 斤, 석탄 16만 톤을 1월 말과 2월 초 사이에 확보한다는 보다 구체적인 계획이 수립되었다.[131] 1월 19일에 貿易局에서 보고한 바에 의하면, 冀中과 平漢철로 연변의 1,500만 斤은 25일에 도착할 예정이었으며, 이 밖에도 通縣에서 150만 斤, 良鄕 부근에서 100만 斤을 더 구입했다고 한다.[132] 이처럼, 軍管會는 입성 전까지 약 한 달 반에 걸쳐서 꾸준히 식량 준비상황을 점검하면서, 인근 농촌근거지로부터 식량을 구매하거나 징수하는 방식으로 계획된 목표치를 거의 달성하였다.[133]

식량을 확보하기 위해서는 어느 지역에서 식량을 많이 확보할 수 있는지 파악하는 것이 중요하였다. 物管會 역시 식량의 지역별 분포상황을 파악하는 데 촉각을 곤두세우고 있었는데, 冀察熱 근거지가 華北解放區로 편입되자, 物管會는 곧바로 해당 지역의 식량상황을 파악하였다. 物管會에서 조사한 바에 의하면, 熱西區의 식량은 東北解放區로 공급되었지만, 察北 일대에 3,000만 斤, 張家口에 1,000만 斤, 張北에 700만 斤 정도의 식량이 확보 가능한 상황이었다고 한다.[134] 또한 며칠 후에는 黃村과 通縣 등지의 식량가격이 조금 더 싸다는 정보를 입수하고, 간부를 파견하여 구입할 것인지 여부를 논의하기도 하였다.[135] 즉, 식량의 지역별 분포와 가격의 차이 등에 대한 정보를 파악함으로써, 軍管會는 무계획적으로 식량을 확보하기보다는 다양한 요소를 고려하면서 식량을 물색했던 것으로 보인다.

---

129) 「軍管會第8次彙報會」(1948.12.31.), 위의 책, p.144.

130) 「軍管會第11次彙報會」(1949.1.4.), 위의 책, p.148.

131) 「軍管會第13次彙報會」(1949.1.6.), 위의 책, p.150.

132) 「軍管會第25次彙報會」(1949.1.19.), 위의 책, p.160. 다만 이 수량은 수요에 비해 턱없이 부족한 것이었기 때문에, 軍管會는 이 단계에서 장차 입성 후에 糧商들이 투기행위를 통해 식량가격을 올릴 것을 염려하고 있었다.

133) 한편, 北平과 天津에 대한 接管을 준비하면서 중공이 대량의 식량을 구입하자, 일부 '私商'들은 이 기회를 틈타 식량 가격을 크게 올려 이익을 취하기도 하였다(「進入北平天津的準備工作」(1949.1.6.), 中共中央文獻編輯委員會 編, 『薄一波文選 1937-1992』, 北京: 人民出版社, 1992, p.86).

134) 「軍管會第12次彙報會」(1949.1.5.), 『北平解放』(上), p.149.

135) 「軍管會第14次彙報會」(1949.1.7.), 위의 책, p.150; 「軍管會第14次彙報會」(1949.1.7.), 앞의 책, p.151.

이러한 경향은 彭眞의 발언에서도 확인된다. 彭眞은 北平市委 政策研究室에 지시하여, 확보한 식량을 어떻게 수송할 것인지, 어떻게 상인들로 하여금 그들이 보유하고 있는 식량을 시장에 내놓게 만들 것인지, 일반 시민들에게 식량을 어떻게 공급할 것인지 등의 문제에 대하여 연구하도록 하였다.[136] 그는 시내 식량공급의 문제를 해결하기 위해서는 요행을 바라며 상인들에게만 의존해서는 안 되며, 입성 전부터 철저히 준비해야 한다는 것을 강조하였다. 軍管會에서 적극적으로 식량을 확보하여 도시에 공급해야 한다는 전제 위에서, 비록 경제적으로 합리적이지 못한 방법일지라도, 외지로부터 식량을 확보하여 시내로 공급해야만 당이 정치적 손해를 입지 않을 수 있다고 주장하였다. 농민들로부터 현지 가격에 구입한 식량을 시내 시장에 시가보다 싸게 공급함으로써 식량가격을 인하시키고, 동시에 도시로부터 공업품을 구입하여 운송비 등에 상관없이 인근 농촌에 저렴하게 공급함으로써, 城鄕의 주민들이 식량과 공업품을 획득할 수 있게 만든다는 것이 그의 계획이었다.[137] 이미 준비된 식량을 시내로 공급하기 위한 방편으로서는, 교통이 원활해지기 전까지는 일단 배급제를 시행하여 노동자와 학생, 기관 직원들에게 단체별 명단에 따라 식량을 배급하고, 도시 빈민들에게도 배급의 우선권을 주도록 하였다. 이들에게 우선적으로 배급하고 남은 식량을 시장에 공급하도록 하였으며, 차후에는 합작사를 조직하여 보다 많은 일반 시민들에게 식량을 공급한다는 계획이 세워졌다.[138]

한편, 北平 시내로 공급할 석탄을 확보하는 데 있어서 가장 중요한 곳은 門頭溝 일대의 탄광이었다. 12월 25일의 軍管會 彙報會에서 物管會가 보고한 내용에 따르면, 門頭溝에는 석탄 매장량이 풍부하여 平津 일대에서 3개월 동안 사용할 수 있는 양이 확보되어 있으며, 南口에도 석탄이 있지만 수송해올 방법이 없다는 문제가 있었다고 한다.[139] 軍管會는 석탄을 확보하기 위하여 門頭溝 외 인근 지역의 석탄 매장량과 생산설비 보유현황 등을 조사하였는데, 26일의 彙報會에서 物管會가 보고한 바에 의하면, 坨里에는 5곳의 광갱, 5개의 鍋爐가 있으며, 30명의 직원

---

136) 「彭眞關於先了解情況後決定政策的講話」(1948.12.29.), 위의 책, p.25.

137) 彭眞, 「關於糧食等政策問題」(1949.1.21.), 『北平和平解放前後』, pp.334-336.

138) 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.55; 「彭眞關於進城後的工作與紀律問題的講話要點」(1949.2.1.), 앞의 책, p.83. 한편, 식량과 석탄의 원활한 공급을 위해 軍管會는 石景山에서 長辛店에 이르는 구간에 별도의 輕便鐵路를 부설하는 문제에 대해서 연구하기도 하였다(「軍管會第14次彙報會」(1949.1.7.), 『北平解放』(上), p.151).

139) 「軍管會第2次彙報會」(1948.12.25.), 『北平解放』(上), p.136.

과 200여 명의 노동자들이 날마다 10톤의 석탄을 채굴하고 있었다고 한다.[140] 이처럼 軍管會는 식량의 경우와 마찬가지로, 석탄을 확보할 때에도 지역별 분포현황과 확보 가능성 등에 대한 조사를 실시했음을 알 수 있다.

北平의 교외지역에 석탄 매장량이 풍부했기 때문에, 軍管會로서도 석탄을 확보하는 것은 그리 큰 문제가 아니었던 것으로 보인다. 특히 석탄 매장량이 가장 풍부한 門頭溝 일대는 平津戰役 초기에 이미 인민해방군에 의해 점령되어 초보적인 接管이 진행되고 있었다. 1949년 1월 20일 현재, 軍管會는 120家의 소규모 탄갱업자(小窯)들과의 계약을 통해 塊炭 1,149톤과 粉炭 3,464톤을 확보하였고, 15家의 大窯로부터는 계약을 통해서 한 달 동안 열흘에 塊炭 340톤, 粉炭 2,195톤씩을 확보하였다. 공영 탄광의 1일 생산량은 1,200톤에 달하였고, 軍管會는 하루에 小米 4만 斤을 지불하는 대가로 이를 전부 확보하는 데 성공하였다.[141]

軍管會가 적극적으로 석탄을 구입하기 시작하면서 석탄의 판로가 확대되자, 私營 탄광업자들이 석탄을 軍管會에 넘기지 않으려 하는 문제가 나타나기도 했는데, 이에 軍管會는 석탄의 구매가격을 높여주거나, 각종 행정조치를 통해서 이 문제에 대응하였다. 즉, 탄광업자들의 판매처를 北平·天津으로 제한함으로써 석탄의 공급을 확보하거나, 또는 업자들이 손해를 보지 않는 선에서 판매가격을 軍管會의 가격에 맞추도록 하였으며, 만약에 통제를 따르지 않을 경우에는 수송차량의 제공에 제한을 두기도 하였다.[142] 여하튼 이와 같은 조치를 통해서 입성 당시에 軍管會는 2개월 정도를 사용할 수 있는 양의 석탄을 확보할 수 있었고, 그 밖의 소금이나 식용유도 기본적으로 시내 공급문제를 해결하는 데 성공했다고 한다.[143]

軍管會의 위와 같은 노력은 비교적 성공적으로 진행되었던 것으로 보인다. 실제로, 추후 葉劍英은 이때 물자를 '충분히' 준비했기 때문에 입성 후의 接管업무가 비교적 순조롭게 진행될 수 있었다고 평가하였다. 1949년 3월 1일 현재, 北平 시

---

140) 「軍管會第3次彙報會」(1948.12.26.), 위의 책, p.137.

141) 「北平市軍管會貿易接管處·城市供應處關於門·城煤礦情況及目前經營計劃的報告」(1949.1.20.), 『北平和平解放前後』, pp.428-431.

142) 「北平市軍管會貿易接管處·城市供應處關於門·城煤礦情況及目前經營計劃的報告」(1949.1.20.), 위의 책, pp.432-433.

143) 「彭眞關於進城後的工作與紀律問題的講話要點」(1949.2.1.), 『北平的和平接管』, p.83. 중공은 새로 점령한 대도시에서 식량 소비인구를 줄이기 위하여, 농촌에 친지가 있는 사람들을 농촌으로 소산시킨다든지, 빈민과 노동자들을 입대시켜 전선으로 보낸다든지, 청년학생들을 모집하여 농촌으로 보내 교육시키는 등의 방법도 활용하였다(「中央關於解決新解放城市糧荒問題的指示」(1948.4.17.), 『文件選集』 第17冊, pp.134-135).

내로 투입될 식량 3,500만 斤, 白油 20만 斤, 석탄 70만 톤, 소금 66만 톤 등에 상당하는 물자가 北平 인근의 涿縣, 定興, 長辛店, 豊臺, 張垣, 門頭溝 등지에 보관되어 있었다.[144] 또한 4월 중순 무렵에도 北平市委는 全市의 인민들에게 공급할 수 있는 1개월 치의 식량을 보관하고 있었고, 몇 달 동안 사용할 수 있는 석탄과 약 100만 斤의 식용유, 충분한 소금 등을 공급할 수 있는 상태였다.[145]

그런데 이 무렵에 중공이 강조한 '城鄕간의 연계'를 회복하는 정책의 부담은 도시와 농촌에 균등하게 배분되지는 않았던 것으로 보인다. 위에서 언급했듯이, 농촌으로부터 식량과 석탄 등의 생필품을 확보하여 도시로 공급하는 정책은, 반대로 도시로부터 공업품을 확보하여 인근 농촌지역에 저렴하게 공급하는 정책과 맞물려 계획되었다. 바로 그러한 의미에서 '城鄕互助'가 가능하기 때문이다. 하지만 1949년 1월의 薄一波의 보고에 의하면, '해방전쟁'의 부담은 모든 면에서 압도적으로 농민들에게 지워졌으며, 도시로의 식량 공급도 전적으로 농민들에 의존하고 있었던 반면, 그 대가로 농민들이 도시로부터 입수할 수 있는 일용공업품이나 농기계는 턱없이 부족하였고, 이로 인하여 농민들이 상당히 많은 불만을 갖고 있다는 점이 지적되어 있다.[146] 특히 이 문제와 관련하여, 1948년 12월 31일의 葉劍英의 발언이 흥미롭다. 그는 軍管會 彙報會에서 도시와 농촌의 관계에 변화가 나타났음을 강조했는데, 과거에는 농촌이 적의 도시를 포위하여 공격해왔다면, 앞으로는 농촌이 '우리의 도시를 호위'해야 한다고 주장하였다.[147] '城鄕간의 연계'가 불균형한 방식으로 회복되기 시작한 것을 중공의 의도에서 비롯된 것이라고 보기는 어렵겠지만, 도시로의 진출이 강조되고 있었던 시기에 자연스럽게 균형추가 한 쪽으로 기울게 된 것으로 생각된다.

Ⅲ. 城內의 接管 준비: 地下黨의 '護廠·護校투쟁'

위에서 살펴본 것처럼, 중공은 1948년 11월부터 北平 接管을 위한 구체적인 준비에 착수하였다. 接管을 지휘할 北平軍管會와 北平市委는 北平城 밖의 良鄕을 근거지로 삼으면서, 北平에 적용할 接管정책을 정비하고, 接管간부들을 충원하여 교

144) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, p.828, p.830.
145) 「彭眞關於當前的方針·政策和任務的講話」(1949.4.18.), 『北平解放』(下), p.555.
146) 「進入北平天津的準備工作」(1949.1.6.), 『薄一波文選 1937-1992』, p.86.
147) 「軍管會第8次彙報會」(1948.12.31.), 『北平解放』(上), p.144.

육하였으며, 아울러 接管 시기에 소요될 식량과 연료 등의 생필품을 확보하였다. 그런데 성 밖에서 이러한 준비과정이 진행되고 있었을 때, 성 내에서도 지하당을 중심으로 接管에 대비하기 위한 공작이 펼쳐지고 있었다. 이하에서는 北平의 지하당이 인민해방군의 입성을 앞두고 어떻게 接管에 대비했는지 살펴보도록 하겠다.

중일전쟁 전후 초기에 紅軍의 도시 진격 계획이 실패하자, 공산당의 지하투쟁 방침도 무장봉기를 통한 '裏應外合'으로부터, 신분을 은폐하면서 지하조직을 보호하고 군중과의 연계를 확대하는 것으로 옮겨갔다. 국공내전 전반기까지 전황이 중공에 불리하게 전개되면서, 이러한 방침은 중공에게 있어서 가장 합리적인 선택이 될 수밖에 없었다.[148] 물론 도시 학생운동의 고조 속에서 중공의 영향력도 꾸준히 확대되었지만, 지하당 투쟁전략의 기본은 공개적인 단체에서 비밀스럽게 활동하면서 조직을 확대하며 기회를 기다리는 것에서 더 나아가지는 못했다.

北平 接管을 위한 준비가 시작된 1948년 가을 무렵에도, 이와 같은 방침은 여전히 도시 지하투쟁의 기본적인 노선이 되었다. 내전의 전세가 유리하게 바뀌면서, 중공의 지하조직들이 과도한 투쟁구호를 제시하고, 경우에 따라서는 무장봉기를 준비하기까지 하자, 중공중앙은 이러한 '좌경모험'의 경향에 대해서, 8월 22일에 <蔣管區鬪爭要有淸醒的頭腦和靈活的策略>이라는 지시를 하달하여, 도시공작은 반드시 '疏散隱蔽, 積蓄力量, 以待時機'의 방침을 견지해야 한다고 강조하였다.[149] 노동자와 시민을 동원한 무장봉기는 성공할 가능성이 없으며, 정치투쟁의 구호에서도 일정한 한계를 지키지 않으면 결국 대중과 유리될 것이라는 것이 周恩來의 판단이었다. 또한 그는 이미 신분이 노출되었거나, 국민당으로부터 특무 혐의를 받고 있던 자들을 인근 농촌근거지로 철수시킴으로써, 당의 간부와 적극분자들을 최대한 보호하도록 하였다.[150] 1948년 9월과 10월 사이에 北平 지하당은 약 1,000여 명을 인근 농촌근거지로 철수시켰으며, 天津에서도 수백 명의 지하당원이 근거지로 철수되었는데, 이들 중 상당수는 이후 각 도시의 接管공작에서 중요한 역할을

148) 「中央關於國民黨占領的大城市與交通要道進行合法鬪爭的指示」(1945.8.29.), 『文件選集』 第15冊, p.256.

149) 실제로 당시의 지하당원들은 인민해방군의 공성전에 무력으로 내응하기 위한 준비를 진행하였다. 그들은 인맥을 활용하여 권총을 확보하였고, 표식으로 사용하기 위한 붉은 布를 구입하기도 하였다. 이때 획득한 무기는 추후에 北平市委로 인계되었다(單學斌, 「跟隨趙凡同志在北平搞地下工作」, 中共崇文區委組織部·中共崇文區委黨史資料研究室 編, 『中共崇文區地下黨鬪爭史料, 1921-1949』, 內部資料, 1995(이하 '『崇文區史料』'로 약칭), pp.125-126, p.134).

150) 「蔣管區鬪爭要有淸醒頭腦和靈活策略」(1948.8.22.), 中共中央文獻編輯委員會 編, 『周恩來選集』 上卷, 北京: 人民出版社, 1980, p.311.

수행하였다.[151] 즉, 전황이 변했다고 하더라도, 무리하게 신분을 노출시키면서 적극적인 대적투쟁에 나서기보다는, 계속해서 신분을 은폐하면서 역량을 확대한다는 신중한 접근법을 택했던 것이다.

하지만 1948년 후반에 접어들면서 중공의 지하투쟁 방침에 미묘한 변화가 나타났는데, 이러한 변화의 면모는 彭眞의 발언을 통해서 확인할 수 있다. 중공중앙 組織部長이었던 그는 7월 6일의 北岳區 도시공작 간부회의에서의 연설을 통해서, 지하투쟁의 방침에 대하여 다음과 같이 설명하였다. 먼저, 彭眞은 지하공작의 2대 목적은 야전군의 도시 점령에 협력하는 것과, 점령 후의 도시 관리를 사전에 준비하는 것, 즉 接管에 대비하는 것이라고 규정하였다. 단, 당시 華北의 그 어느 도시에서도 무장봉기를 통해 '裏應外合'할 수 있는 여건이 형성되어 있지 않았기 때문에, 당장 현실의 상황에 맞게 정책을 수립하기 위해서는, 아래와 같은 공작을 통해서 接管에 대비하는 것에 중점을 두어야 함을 강조하였다. 첫째, 주요 기관과 공장, 창고 등의 위치와 현황, 기술 인력과 '반동파'의 현황, 주요 사회집단의 동향 등에 관한 정보를 수집하는 것. 둘째, 중요한 공장과 기업, 공공시설, 시정기관, 군사기관, 학교 등, 도시의 接管에 있어 중요한 단위들을 중심으로 지하조직을 확대하는 것. 셋째, 지하조직이 노출되지 않는 선에서 노동자들의 투쟁을 조직화하여 공장의 '南遷'을 저지하는 것. 넷째, 실제로 실행에 옮길 수 있는 내용에 대해서만 선전공작을 펼쳐 공산당에 대한 신뢰를 높일 것. 즉, 당의 정책에 규정되어 있는 것만을 선전해야 하며, 임금을 높인다거나 노동자의 생활을 대폭 개선한다는 등, 시민들이 공산당에 대해 갖고 있는 '환상'에 편승해서는 안 된다는 것이었다.[152]

彭眞의 위와 같은 발언 내용과 중공중앙의 8월 22일자 지시를 통해서 볼 때, 이 무렵에 중공 지도부가 도시 지하공작의 중점으로 삼았던 것은, 직접적인 무장봉기를 통한 '裏應外合'보다는, 비밀스럽게 역량을 축적하는 가운데, 도시 관리에 필요한 각종 정보를 입수하고 시설과 기관을 보호하는 것, 그리고 조절된 선전활동을 통해 대중의 신뢰를 확보하면서 지하당의 사회적 관계망을 확장하는 것 등이었음을 알 수 있다. 모두 기본적으로 공산당의 추후 도시 接管에 필요한 기반을 닦는 것에 다름 아니었다. 전선에서의 우위가 명료해진 이 시점에 도시 지하공작의 방침으로서 '接管에 대한 대비'가 새롭게 강조된 것이다. 이후 중공의 國統區 도시공작은 공장과 학교 등의 기관 및 설비를 보호하는 것에 초점이 맞춰졌으며, 이를 위하여 각종 합법단체를 결성하여 공산당의 도시 接管에 대비하는 것이 중심 책

---

151) 劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, p.59.

152) 「做好城市工作, 迎接革命的新高潮」(1948.7.6.), 『彭眞文選』, pp.143-146.

략이 되었다. 설사 공성전이 펼쳐지고 있는 상황이라 하더라도, 지하당의 중심 임무는 接管 준비에 두어졌으며, 이러한 활동은 결과적으로 추후 공산당의 도시 接管에 큰 보탬이 되었다.[153]

도시공작 방침의 이러한 변화는 北平에서도 적용되었다. 1948년 10월에 華北局에서 설정한 平津지역 工人운동의 방향을 살펴보면, 광범위한 직원 및 노동자들과 단결하면서 생존을 모색하고 역량을 축적하여, 일단 경제투쟁과 선전활동에 주력하면서 노동자들 사이에서 영향력을 확대하다가, 인민해방군의 공격이 시작되면 공장의 기기와 물자를 보호하고, 각계 인사들과 연합하여 사회질서를 유지하는 것에 그 중심이 있음을 알 수 있다.[154] 즉, 단순히 노동자들 사이에서 영향력을 강화하고 지하조직을 확대하는 것을 넘어서, 공산당의 도시 점령을 앞둔 상황에서 생산설비와 물자를 보호함으로써 당의 接管에 대비하는 것이 工人운동의 새로운 방향이 된 것이다. 또한 1948년 11월 29일에 平津戰役이 시작된 후, 華北局 城工部 서기인 劉仁은 北平의 지하당 조직에 '평화적 또는 군사적 해방'의 두 가지 경우 모두에 대비할 것을 지시하면서, 지하투쟁의 중심 임무를 재차 하달하였다. 즉, 인민들에게 당의 정책을 선전하고, 지식인과 기술자들이 최대한 많이 잔류하도록 유도하며, 군중을 동원하여 물자와 자재, 문서, 檔案 등을 보호하는 '護廠・護校투쟁'을 전개하는 것이 지하당의 가장 시급한 과제가 되었다.[155] 지하당이 기존의 네트워크를 활용하여 각 接管 단위별 노동자와 직원, 학생들을 동원함으로써 接管에 협력하게 만들 수 있다면, 北平市委와 軍管會가 보다 신속하고 철저하게 도시 接管을 실시할 수 있다는 것이 중공의 판단이었다.[156]

平津戰役이 진행 중이던 1948년 12월 13일, 華北局은 北平과 天津 일대의 지하당에 도시 接管을 위한 일련의 지침을 하달하였다. 이 문건에 포함된 여러 지침들

---

153) 蓋軍 主編, 『中國共産黨白區鬪爭史』, p.548; 汪朝光, 『1945~1949: 國共政爭與中國命運』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2010, pp.314-315; James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, p.158, p.173. 1949년 4월의 彭眞의 발언에 의하면, 北平市委는 1947년 12월에 지하당의 임무에 관하여 토론하면서, '裏應外合'의 무장폭동 방침을 취소하는 대신, 도시의 정황을 파악하고 接管에 대비하는 것을 새로운 지하당의 임무로 규정했다고 한다(「彭眞關於當前的方針・政策和任務的講話」(1949.4.18.), 『北平解放』(下), p.556).

154) 「中共中央對平津工運形勢的估計及今後工運工作意見的指示」(1948.10.17.), 中共北京市委黨史研究室 編, 『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委・市政工委』, 北京: 中共北京市委黨史研究室, 1996, p.278.

155) 『崇文區史料』, p.61.

156) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, p.832.

의 궁극적인 목표는 도시와 공업지역을 온전하게 보호하고 생산을 회복하여, 이 지역을 전국의 정치적・경제적・문화적 중심지로 발전시키기는 것이었다. 이 목적을 위하여 지하당이 수행해야 할 역할은 도시 내부의 조직을 동원하여 적의 파괴 행위를 제압하고, 물자와 기관에 대한 접수를 보조함으로써, 軍管會의 接管공작에 '裏外配合'하는 것이었다. 보다 구체적으로는, 인민해방군 입성 전까지 糾察隊와 護廠・護校委員會 등을 조직하여 시민들이 스스로 치안을 유지하고 물자를 보호하게 하고, 아울러 국민당의 黨・政・群 계통 인원들에게도 '首惡必辦, 脅從不問'과 '立功者獎'의 방침을 선전하면서, 그들도 해당 단위의 공공자산과 문물, 문서 등을 보호하는 데 동참하게 만드는 것이었다. 뿐만 아니라, 青幇과 紅幇 등의 流氓집단과 도시 빈민들에 대한 경고와 교육을 통하여 이들에 의한 물자 약탈을 방지하도록 하였다. 이와 같은 방법을 통해 확보한 모든 공공기관과 물자에 대해서는, 軍管會의 명령 없이는 누구도 接管하거나 처리할 권리는 없었으며, 오로지 그것을 보호하고 관리할 의무만 부여되었다.[157]

1948년 12월, 1~3개월 이내에 北平을 점령할 수 있다고 예상한 華北局은 최대한의 군중을 동원하여 각종 기관 및 자산을 보호하는 것을 지하당의 가장 중요한 임무로 설정하였다. 지하당에게 지시된 구체적인 임무는 다음과 같았다. 첫째, 학교별로 학생들을 동원하여 糾察隊와 宣傳隊를 조직하고, 이들을 통해 학교의 자산을 보호하도록 하였다. 둘째, 수도・전신・전기・전차・철로・교통 등 공공사업에 대해서도 모든 방법을 동원하여 그 시설과 자산을 보호하도록 하였으며, 특히 전화설비의 보호를 강조하였다. 셋째, 국영 공장에서는 護廠委員會를 조직하여 기기와 물자를 보호하고, 행정 직원과 엔지니어 등을 끌어들이는 데 유의하도록 하였으며, 민영 공장의 경우는 자본가들의 이해와도 합치되었기 때문에, 경영자 측과 함께 설비 보호에 협력하도록 하였다. 넷째, 각 기관과 공장에서 일하는 직원들을 설득하여, 그들에게 軍管會에서 파견한 인원이 도착할 때까지 각자 원래의 직무를 유지하면서 모든 서류와 자산을 보호하고, 인수인계에 적극 협력해줄 것을 호소하

157) 「中共中央華北局關於平津地下黨的組織在接管城市中應做的工作的指示」(1948.12.13.), 『中共中央在西柏坡』, pp.714-718. 1949년 3월 1일에 文管會에서 정리한 바에 의하면, 각 단위의 資財와 帳冊, 檔案 등을 보호하는 데 공을 세운 자를 포상한다는 軍管會의 방침에 따라, 실제로 많은 단위에서 기존의 직원들이 자산을 보호하면서 接管에 대비하였는데, 다만 이들을 구체적으로 어떻게 포상할 것인지에 대해서는 그때까지도 명확한 방침이 수립되어 있지 않았다고 한다(「北平市軍管會文管會關於接管後各機關舊人員處理問題的報告」(1949.3.1.), 北京市檔案館・中共北京市委黨史研究室 編, 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, 中國檔案出版社, 2001, p.190).

도록 하였다. 다섯째, 국민정부의 경찰, 市政기관 등에서 일하는 인원에 대해서는, 지하당에서 華北局 城工部의 이름으로 명령을 발표하여 그들에게 각 기관을 보호할 책임을 부여하도록 하였으며, 필요할 경우에는 保甲인원들도 활용하도록 하였다. 여섯째, 사회 지도층 인사들에 대한 공작을 강화하여, 인민해방군 입성 전까지 사회질서를 유지하는 데 이들의 도움을 이끌어내도록 하되, 다만 이들이 정권 형태의 명의나 조직을 구축하지는 못하도록 하였다. 이 밖에도, 공산당의 각종 정책・법령・기율・포고 등에 대한 구두 선전을 실시하고, 적의 저항이 끝난 다음부터는 宣傳隊가 공개적으로 활동하면서, 벽보 등을 통해 선전공작을 강화하도록 하였다.[158]

위와 같은 일련의 지시에 따라서 北平의 지하투쟁에서도 그에 상응하는 새로운 양상이 나타났다. 11월 초에 劉仁은 지하당 學生工作委員會(學委) 서기인 佘滌清을 泊鎭으로 소환하여 接管 준비를 위한 지하당의 임무를 하달하면서, 동시에 佘滌清(學委書記), 張鴻舜(工委書記), 趙凡(平委書記), 葉克明(鐵委書記) 등으로 구성된 '迎接北平解放指揮部'(이하 '迎接指揮部')를 결성하여, 北平 지하조직의 시내 '護廠・護校투쟁'을 통일적으로 지휘하도록 하였다.[159] 이에 따라 그동안 조직을 보호하기 위해 각 지하조직별로 분절된 채 개별적으로 城工部의 지시에 따라 활동하던 각 단위들이 다시 상호간의 횡적 연계를 구축하기 시작했으며, 당의 통일적인 지휘 아래 시내의 각 공장과 기관, 학교 등에서 합법적인 단체를 이용한 '護廠・護校투쟁'이 전개되기 시작하였다.[160] 北平의 지하투쟁에 대한 지휘를 강화하기 위하여 城工部長 劉仁이 1948년 12월 말에 北平 인근의 孟家樓로 파견되었고, 여기서 그는 조수들과 함께 머물며 무선 통신기를 이용하여 北平의 지하공작을 보다 긴밀하게 지휘하기 시작하였다.[161]

새로 결성된 迎接指揮部는 시내에 3개의 지하 인쇄소를 운영하면서 당의 각종 문건을 인쇄하여 배포하였고, 또한 3개의 무선 송수신기를 이용하여 성 안의 상황에 대한 정보를 성 밖의 지휘기구로 전송하였다.[162] 11월 초에 新民報社에 취직한

---

158) 「中共中央華北局對北平黨準備迎接我軍入城的工作意見」(1948.12.), 『北平解放』(上), pp.13-15.

159) 佘滌清・楊伯箴, 「爲了古城北平的黎明—憶北平和平解放前夕地下黨的鬪爭片斷」, 中共北京市委黨史研究室 編, 『北京革命史回憶錄』 第4輯(1945-1949), 北京: 北京出版社, 1991, pp.415-416.

160) James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, pp.163-164.

161) 『當代中國』叢書編輯部 編, 『聶榮臻傳』, 北京: 當代中國出版社, 1994, p.453.

162) 佘滌清・楊伯箴, 「爲了古城北平的黎明」, pp.415-416.

지하당원 張大中은 매일 저녁에 신문사로 출근하여 迎接指揮部에서 필요로 하는 각종 문건과 전단을 인쇄하여 보냈다. 낮에는 區級 迎接指揮部와 糾察隊를 조직하고 護廠·護校 단체를 결성하는 활동을 하였으며, 또한 국민정부 기관과 국민당, 三青團의 각종 현황과 구성원 명단 등을 입수하여 迎接指揮部에 보고하기도 하였다.[163] 또한 같은 달에 北平 지하당은 前門과 崇文門, 順治門 바깥 지구의 지하공작을 지휘할 '外三門指揮部'도 설립하였다. 이들은 昌實공장을 중심으로 노동자들을 동원하여 糾察隊와 宣傳隊, 救護隊, 交通隊 등을 조직함으로써 인민해방군의 입성에 대비하였고, 또한 국민당 상층 인사들과의 사적인 관계를 이용하여 자동차와 소총, 탄약, 휘발유 등을 확보하기도 하였다.[164]

이처럼 北平 시내에 迎接指揮部가 결성되고, 시외에서는 劉仁이 孟家樓에서 지하공작을 직접 지휘하게 되면서, 平津戰役 기간의 北平 지하투쟁은 상부와의 보다 긴밀한 연계 아래 더욱 활발히 전개되었다. 누차 이야기했듯이, 그 활동의 핵심은 추후의 接管에 대비하는 것이었다. 다가올 권력 교체기의 혼란을 피하고 사회질서를 유지하기 위하여 규찰대와 같은 무장 병력을 조직한다든지, 각종 생산설비와 물자의 온전한 인수인계를 위하여 護廠 및 護校투쟁을 전개하는 등의 활동이 당시 北平 지하투쟁의 주요 내용이었다. 이하에서는 몇 가지 사례를 통해서 그 양상을 살펴보도록 하겠다.

공산당이 점령할 무렵에 北平에는 약 1,650여 개의 식료품 및 잡화점이 있었고, 이곳에서 2만여 명의 職工들이 일하고 있었다. 이들의 대다수는 공산당이 중일전쟁 후기에 장악한 河北省 唐縣과 望都縣 출신이었는데, 공산당은 그동안 명절을 맞아 귀향한 점원들을 대상으로 공작을 펼침으로써, 北平의 동종 업계 직원과 노동자들 사이에서 어느 정도 영향력을 확립할 수 있었다.[165] 11월 초순에 趙凡이 油鹽菜園行業工委의 지하당원들에게 迎接指揮部의 성립을 전하면서 北平의 接管에 대비하기 위한 상부의 지시사항을 하달하자, 油鹽菜園行業工委는 전달받은 당의 방침에 따라 여러 상점과 작업장을 대상으로 구체적인 준비에 착수하였다. 우선, 차후에 질서 유지에 투입할 무장 병력으로 활용하기 위하여 糾察大隊를 조직하였고, 이들의 신분을 나타낼 糾察證 200개를 상부로부터 수령하여 유사시에 대

---

163) 張大中, 『我經歷的北平地下黨』, 北京: 中共黨史出版社, 2009, pp.251-253.

164) 『崇文區史料』, p.71; 段文林, 「在北平地區從事地下工作回憶」, 『崇文區史料』, pp.319-322.

165) 李信·王國增, 「北平油鹽店行業地下鬪爭情況」, 中共北京市委黨史研究室 編, 『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 平民工作委員會』, 北京: 中共北京市委黨史研究室, 1993, p.213.

원들에게 지급할 준비를 하였다. 또한 豊臺의 鐵甲車大隊 내의 지하당원을 통해서 수류탄과 소총, 탄약 등을 몰래 빼내어 大生號 식료품점 안에 숨겨두었으며, 琉璃廠에는 의료소를 설립하여 부상병 치료에 대비하기도 하였다.[166]

지하당 市政工委에서 華北局과 北平市委의 방침을 관철하기 위하여 휘하 지하당원들에게 실시한 정책 교육의 내용에서도, 당시에 지하조직이 接管에 대비하기 위하여 어떤 활동들을 수행했는지 확인할 수 있다. '以待時機'에서 말하는 '時機'를 눈앞에 둔 상황에서, 지하당의 주요 임무는 노동자들을 조직하여 공장을 보호함으로써, 국민당이 철수하면서 설비를 파괴하거나 반출하는 것을 방지하는 것임이 강조되었다. 市政工委 소속의 지하당원들은 노동자들을 동원하여 각종 糾察隊와 護廠隊를 조직하여 공장의 자산을 보호하였고, 공장의 설비와 기구, 인원, 자금 등의 현황에 관한 정보를 조사하였다. 뿐만 아니라, 공장 인근에 주둔하고 있는 국민당 부대의 위치와 현황 등에 관한 정보를 상부에 제공함으로써, 성 밖의 인민해방군이 작전하는 데 유리한 여건을 제공해주기도 하였다.[167]

電車公司에서도 지하당은 華北局 城工部의 지시에 따라서, 노동자들을 대상으로 당의 接管정책을 선전하고 護廠・護路운동을 조직하는 데 주력하였다. 지하당원들은 노동자들에게 편지를 보내 인민해방군의 승전보를 전하고 '三大紀律・八項注意' 등의 정책을 선전하였으며, 군중을 소집하여 공장을 보호해야 하는 이유 등에 관하여 설명하기도 하였다. 護廠투쟁을 전개하기 위하여 20여 명의 노동자들로 이루어진 護廠隊(工人糾察隊)가 조직되었고, 대원들에게는 다음과 같은 규찰대원 수칙이 적혀 있는 糾察證이 주어졌다. "①기율을 준수하고 지휘에 복종한다. ②물자를 보호하고 질서를 유지한다. ③군중의 바늘 하나, 실 한 오라기도 가져가지 않는다. ④멋대로 접수하지 않고 획득한 것은 歸公한다. ⑤이 증서를 타인에게 양도하지 않는다." 지하당이 동원한 청년 노동자들은 국민당의 징병을 피한다는 이유로 근로시간 이후에도 공장에 남아서 운행하지 않는 전차와 선로에 머물며 설비와 자재 등을 간수하였고, 지하당은 '적의 파괴와 방해공작'을 방지하기 위하여 '僞工會'의 '특무분자'들을 따로 전담하여 감시하였다.[168]

北平에 있는 국민정부 최대 기업 중 하나인 北平電信局에서도, 지하당은 工人福

---

166) 雷斌,「回憶在華北局城工部時期的一些情況」,『崇文區史料』, p.235.

167) 陸禹, 「組織起來力量大　裏應外合迎解放—回憶北平地下黨工委和市政工委領導的鬪爭」,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委・市政工委』, pp.7-8.

168) 田玉衡,「黨指引我走向革命道路」,『崇文區史料』, p.270; 王友山,「憶我在電車公司修造廠的革命活動」, 앞의 책, p.275; 左學智 等,「簡述電車公司地下黨組織領導的革命活動」,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委・市政工委』, pp.173-174.

利委員會와 消防隊 등의 공개적 합법조직과, 工人護廠隊와 같은 비밀단체를 조직함으로써, 電信局의 주요 물자와 설비, 자료 등을 보호하는 데 성공하였다. 電信局의 지하당원들도 각종 명분을 대며 局 안에 머물면서, 護廠투쟁을 조직하는 데 주력하였다. 그들은 毛澤東의 <將革命進行到底>라든지, <中國人民解放軍平津前線司令部布告>, <告北平同胞書> 등의 문건을 인쇄하여 電信局 곳곳에 내걸거나 노동자들에게 배포하였으며, "기계는 노동자들의 밥그릇이므로 파괴당하게 해서는 안 된다."는 논리를 이용하여, 노동자들에게 공장을 보호해야 하는 이유를 교육하였다. 또한 電信局의 지하당 조직은 노동자들이 퇴근한 후에도 공장 설비를 지키기 위한 방편으로 消防隊라는 공개 조직을 활용하였다. 유명무실한 상태에 있었던 消防隊를 정돈한다는 이유로, 지하당은 사실상 또 하나의 護廠隊를 조직하여 주·야간 가릴 것 없이 공장을 간수할 수 있었다.[169] 뿐만 아니라, 지하당은 電信局의 관리자들에 대해서도 '立功自贖'의 방침을 선전하여, 그들이 공장의 각종 기계와 자재 등을 보호하는 데 협조하도록 유도하였다. 지하당원들은 이들에게 경고와 권유의 내용을 담은 편지들을 보내 설득하였고, 위의 세 문건을 편지에 동봉하는 방식으로 선전공작을 진행하였다.[170] 지하당은 電信局 내의 설비와 관리자, 특무분자 등의 현황에 관하여 조사하여 이를 市委에 제공하였고, 이는 이후 軍管會의 接管에 참고자료로 활용되었다.[171]

국민정부 국방부의 平津被服總廠 역시 北平에서 가장 큰 공장의 하나였는데, 일과시간에는 90여 명의 지하당원 노동자들로 구성된 總支委員會가 설비를 보호하

---

169) 이 消防隊는 약 70여 명으로 구성되었으며, 소방도구도 구비하고 소방훈련도 실시하였다. 하지만 지하당에서 제작한 '消防手冊'의 머리말에는, "우리는 電信 노동자이며, 機器를 보호하는 것은 우리가 다해야 할 책임이자 의무이다. 우리는 우리가 가진 모든 역량을 끄집어내어, 일체의 '陰謀分子'들이 우리의 電信局을 파괴하는 것을 철저히 막아야 한다."라 적혀 있었다(郎冠英 等,「東營星火」,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委·市政工委』, p.59).

170) 당시 지하당은 각 기관의 주요 책임자들을 포섭하여, 그들을 중심으로 해당 기관의 물자와 인원 등을 보호하기 위한 방편으로서, 지하당원들을 통해 당의 서신을 전달하는 방법을 많이 활용하였다. 일례로, 1948년 12월에 華北局 城工部에서는 北平歷史博物館 관장인 韓壽萱에게 편지를 보내 중공의 도시정책을 설명하면서, 그에게 이러한 내용을 소속 구성원들에게 전달해주고, 아울러 그들과 함께 각종 자료를 안전히 보관해줄 것을 정중히 요청하였다(「中共華北局城工部宣傳解放軍城市政策給韓壽萱先生的一封信」(1948.12.),『北平解放』(上), p.399).

171)「解放前北平電信工人的鬪爭」,『崇文區史料』, pp.292-293; 郎冠英 等,「東營星火」,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委·市政工委』, pp.57-61; 左學智 等,「中共北平電信局地下黨組織及其活動」, 앞의 책, pp.215-219.

였고, 일과시간 이후에는 지하당에 포섭된 廠警隊의 군관과 직원들을 통해서 설비를 보호하였다. 이 廠警隊는 약 100여 명의 병사와 기관총, 소총, 화포 등을 갖춘 조직으로서, 원래는 운영자 측이 공장을 통제하는 수단이었지만, 지하당은 대다수가 貧農 출신이었던 廠警隊 병사와 관리자들을 포섭하는 데 성공함으로써 이 조직을 자신들의 護廠투쟁에 활용할 수 있었다.[172] 지하당은 공장의 노동자들을 동원하여 護廠委員會와 職工聯誼會, 工人糾察隊 등을 조직하여 護廠투쟁을 이끌어갔으며, 아울러 관리자들에게 경고의 메시지를 담은 서신을 몰래 전달함으로써 그들의 반강제적인 협력을 유도하기도 하였다. 서신에는 노동자들이 그들의 과거 행적을 모두 기억하고 있다는 것, 하지만 노동자들과 함께 공장과 기계를 보호하는 데 협력한다면 죄를 덜어줄 것이라는 등의 내용이 담겨 있었다. 인민해방군이 天津을 점령한 후 지하당의 활동은 더욱 두드러져, 붉은 완장을 두른 工人糾察隊가 공장 곳곳을 순찰하고, 廠警隊가 주요 건물과 출입구를 지켰으며, 지하당에 협조적인 직원들이 공장 내의 기기와 설비, 물자, 인원의 목록과 명단을 작성하며 인수인계에 대비하였다.[173]

遼瀋戰役에서의 패배가 명확해지면서 국민당이 蔣介石 직계의 공군 및 포병부대들과 함께 70兵工廠도 '南遷'시키려 하자, 70兵工廠의 지하당원들은 적극분자들을 활용하여 노동자들에게 '南遷'에 반대해야 하는 이유를 설명하고, 공장장 凌雲從에게도 지속적으로 서신을 보내 '南遷'에 반대할 것을 설득함으로써, 끝내 공장의 '南遷'을 막는 데 성공하였다.[174] 또한 12월부터 인민해방군이 北平 외곽을 포위하면서 공장의 주요 자산과 물자들이 시내에 집중되자, 이에 지하당은 각 단위의 적극분자들로 護廠組를 조직하여, 각자의 소속 단위에서 물자를 보호하게 하였다. 이후 120여 명으로 확대된 護廠組는 工人糾察隊로 개편되었고, 대원들에게는 '北平市工人糾察隊'라고 찍힌 휘장이 지급되었다. 이들은 당의 문건을 선전하고 배포하는 동시에, '中共中央華北局城工部'의 직인이 찍힌 경고 서신을 관리자와 직원들에게 발송함으로써, 그들이 결국 北平에 남아 공장의 자산을 지키도록 설득하는

---

172) 孟志元, 「卡住敵人軍需後勤的脖子—北平軍需被服系統地下黨鬪爭記實」, 『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委・市政工委』, p.81.

173) 蘇瑞, 「迎接北平解放」, 위의 책, pp.90-94.

174) 石景山鋼鐵廠에서도 유사한 사례가 확인된다. 국민정부가 설비들을 반출하려 하자, 華北局 城工部에서 '南遷반대투쟁'을 지시하였고, 이에 지하당원들은 노동자들을 동원하여 전면적인 태업활동을 전개하여, 단 하나의 설비도 반출되지 않도록 막는 데 성공하였다. 이런 상황에서 南京에서 10여 명의 기술자들이 설비를 철거하러 北平으로 파견되기까지 하였지만, 이들마저도 지하당에 설득당하여 태업의 행렬에 동참했다고 한다(中共首都鋼鐵公司委員會, 「護廠反南遷鬪爭」, 위의 책, pp.242-243).

데 성공하였다.[175] 이때 지하당원들이 공장에 관하여 파악한 정보는 이후 接管간부들이 업무를 추진하는 데 있어서 핵심적인 참고자료가 되었으며, 接管간부들은 지하당원들의 안내를 통해서 공장의 연혁과 직원들의 성향 등에 관한 정보를 파악할 수 있었다.[176]

石景山發電廠에서도 사정은 마찬가지였다. 지하당은 '노동자의 밥그릇'인 기계를 그 누구도 파괴해서는 안 된다고 선전하는 한편, 12월 14일부터 護廠委員會를 조직하여 사무실에서 교대로 근무하면서 발전소 내 기기와 물자를 간수하였다. 또한, 12월 15일에 石景山 점령을 위한 인민해방군의 공격이 시작되자, 發電廠 지하당원들은 인민해방군 선발대원들의 길안내 역할을 하였고, 그들이 공장의 감제고지를 점령하는 데 일조하였다. 뿐만 아니라, 국민당 주둔군의 반격 시도를 저지하기 위하여, 北平 시내로의 전기 공급문제를 거론하면서 국민당 지휘관들을 설득하는 데에도 성공하였다. 그리하여 결국 華北지역 최대의 발전소인 石景山發電廠은 지하당의 노력 끝에 별다른 피해 없이, 12월 17일부터 계속해서 北平 시내로 전기를 공급할 수 있었다.[177]

철도 역시 중점 보호의 대상이었다. 1948년 7월에 劉仁은 言兆를 北平으로 파견하여 철도 지하조직의 재건에 착수하였고, 이를 통해 20~30여 명에 불과하던 鐵委의 지하당원 수는 50~60여 명으로 증가하였으며, 平津 일대 철로의 대부분 구간에 당원이나 적극분자가 분포하게 되었다.[178] 11월에 鐵委를 이끌던 葉克明과 劉磊 등이 北平으로 파견되었고, 그들은 華北局 城工部의 방침에 따라 노동자들을 대상

---

175) 張進科・周文彬,「把生産搞癱瘓 讓敵人團團轉—北平七十兵工廠地下黨鬪爭回憶」, 中國人民政治協商會議北京市委員會文史資料研究委員會 編,『北平地下黨鬪爭史料』, 北京出版社, 1988, pp.898-902; 中共北京市委工業工委黨史辦・中共北京市機械工業管理局黨組黨史辦,「北平軍工系統地下黨鬪爭史料」,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委・市政工委』, p.234.

176) 郭茂林,「七十兵工廠回到了人民手中」,『北京的黎明』, p.315.

177) 中共石景山發電總廠委員會,「披肝瀝膽 中流擊楫—解放戰爭中石景山發電廠地下黨的組織與鬪爭」,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委・市政工委』, pp.158-160; 石景山發電總廠廠志辦公室, 「解放軍八勇士進攻石景山發電廠」, 『北京的黎明』, pp.293-296. 한편, 發電廠을 둘러싼 국・공 쌍방 사이의 소규모 공방전 과정에서 선로가 파괴되면서 15일 저녁부터 전기 공급이 중단되었지만, 인민해방군 간부들과 지하당원들이 900여 명의 職工들을 동원하여 신속히 복구하면서, 17일 저녁 6시부터 전기 공급이 재개되었다(石景山發電總廠廠志辦公室,「開闢新天地」,『北京的黎明』, pp.286-287).

178) 葉克明,「打不滅的革命火種—回憶北平地下黨鐵委領導的鬪爭」,『北平地下黨鬪爭史料』, p.161.

으로 선전공작을 펼치고 糾察隊를 조직하면서 철도시설을 보호하기 위한 護廠·護路·護站 등의 투쟁을 지도하였다.[179] 또한 鐵委는 '鐵路職工解放聯盟'이라는 외곽조직을 만들어 다수의 일반 철도노동자들을 포섭하였고, 일반 시민과 철도 경찰 등을 대상으로 중공의 接管정책을 선전하기도 하였다. 지하당은 기차역에 보관된 대량의 화물을 지키기 위하여 노동자들을 조직화하였고, 나아가서는 정치공작을 통해 기차역의 경찰들을 포섭하여 무기와 탄약 등을 입수하는 데에도 성공하였다. 鐵委는 철로의 설비와 조직편제, 인원 등에 관한 정보도 철저히 파악하였으며, 北平鐵路局警務處와 北平警務處 내 軍統조직 등과 같은 軍政기구의 현황에 관해서도 상세히 조사하여 보고함으로써, 軍管會에서 철도계통 接管에 대한 참고자료로 활용할 수 있도록 하였다.[180]

지하당의 接管 준비활동은 北平의 여러 대학과 각급 학교에서도 진행되었다. 北平 지하당의 최대 근거지인 北京大學에서는, 국민당이 平津 일대의 주요 학교들을 '南遷'시킨다는 계획을 발표하자, 지하당이 곧바로 학생들을 동원하여 이를 저지하는 데 성공하였다. 11월 초부터 지하당은 城工部의 지시에 따라 기존의 南系와 北系 지하조직을 통합하여 통일된 總支部를 설립하였고, 그 지휘 아래 학생들을 동원하여 護校운동을 조직하였으며, 마침내 11월 22일의 교내 행정회의에서 학교를 옮기지 않기로 결정이 내려지면서, '南遷'을 저지하는 데 성공하였다. 국민당에서는 '각 院校의 행정책임자', '학술적으로 공헌이 있는 자', '中央研究院 院士'들이라도 비행기에 태워 남쪽으로 이동시키고자 하였지만, 이에 대한 교직원들의 호응도 그다지 높지 않았다. 이후 北京大學의 지하당원들은 당의 정책과 정세에 대한 선전활동을 늘리고, 교직원과 학생들에 대한 포섭공작을 확대하였으며, 학교의 주요 자산과 기기, 도서 등에 관한 정보를 파악하고 보호하는 데 주력하였다. 학생들은 消防隊와 救護隊, 防護隊 등을 결성하여 교내 순찰을 실시하면서, 三青團 단원과 '반동분자'들에 대한 감시를 강화하였고, 아울러 석 달 동안 사용할 수 있는 식량과 물, 전기 공급 등을 확보하여, 비상시기 護校투쟁에 대비하였다.[181]

---

179) 葉克明, 「我從事北平鐵路地下工作的回憶」, 『北京革命史回憶錄』 第4輯(1945-1949), p.94; 劉磊, 「關於北平地下工作的回顧」, 中共北京市委黨史研究室 編, 『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 鐵路工作委員會』, 北京: 中共北京市委黨史研究室, 1993, p.38.

180) 寧培儒, 「地下工作一些情況的回憶」, 『崇文區史料』, p.349; 侯林定, 「參加鐵委地下鬪爭的片斷」, 『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 鐵路工作委員會』, p.82; 施璐怡, 「北平城內區(前門)鐵路工作委員會的鬪爭歷程」, 앞의 책, pp.164-165.

181) 蕭松·馬句·宋柏, 「沸騰的沙灘—解放戰爭時期北京大學地下黨領導文·理·法學院學生民主運動的回憶」, 『北平地下黨鬪爭史料』, pp.595-599; 蕭超然 等編, 『北京大學校史(1898-1949)』(增訂本), 北京: 北京大學出版社, 1988, pp.454-455; Joseph Yick, *Making*

清華大學 역시 1947년 후반기에 이르면 국민당으로부터 '共産黨大學', '學匪窩子'라 불릴 정도로 지하당의 활동이 두드러졌던 곳이었으며, 1948년에는 지하당원이거나 民主青年聯盟 소속인 학생이 전체 학생의 약 1/4 정도를 차지할 정도였다고 한다. 이들은 1948년 11월부터 余濂清을 통해 接管 준비에 관한 城工部의 지시를 받았고, 이에 따라 燕京大學의 지부와 연계하여 清華·燕京區委員會를 결성함으로써, 두 대학에서의 接管 준비공작을 공동으로 전개하기 시작하였다. 우선, 군사형세와 공산당의 정책에 대한 선전활동을 통해서 교내의 교수와 학생들에게 상황을 인지시키고 이들이 학교에 남도록 설득하는 작업을 벌이면서 국민당의 '遷校' 시도를 무력화시켰고, 동시에 학교의 資財현황에 관한 정보를 파악하고 목록을 작성하였으며, 각 학과 및 단위에 있는 지하당원들을 통해서 이 자산들을 보호하도록 하였다. 이 밖에도, 지하당원들은 학교 주변의 지형과 국민당 군대의 분포현황, 동태 등을 파악하여 상부에 보고하였고, 糾察隊를 조직하여 학교를 지키면서 교내의 국민당원이나 三青團 단원들을 감시하였다.[182]

학내 지하당의 이러한 공작들이 모두 순조롭게 진행된 것은 아니었다. 12월 29일의 文管會 보고에 의하면, 당시 清華大學의 상황이 매우 '복잡'하여 교내 교수들을 포섭하는 데 어려움이 있었음을 알 수 있다. 당시 교내의 교무회의와 巡防委員會, 生活委員會 등을 馮友蘭이 주관하고 있었는데, 일부 교수들이 수업 재개를 지연하면서, 학교의 '정통'을 지킨다는 이유로 지하당에서 보낸 위문편지를 반송하는 등, 지하당과의 협력을 거부하고 있었던 것이다. 교내의 진보적인 교수들은 실권을 장악하지 못한 채, 張奚若이 교장에 취임할 것과 吳晗이 학교로 돌아올 것을 요구하고 있었으며, 당시 교내에는 유언비어가 많이 돌고 있었다고 한다.[183] 하지만 그것도 잠시, 1949년 1월 4일 무렵이 되면 馮友蘭도 사퇴의사를 표명하고 巡防

Urban Revolution in China, New York: M. E. Sharpe, 1995, p.168.

182) 原清華大學地下黨部分黨員, 「在敵占城市開闢'小解放區'—解放戰爭時期清華大學地下黨的鬪爭」, 『北平地下黨鬪爭史料』, pp.409-421. 한편, 지하당이나 그 외곽조직인 民主青年聯盟에 소속된 학생들은 교수와 다른 학생들 사이에서의 영향력을 강화하기 위한 방법의 일환으로, 학업성적에서 두각을 나타내는 전략을 사용했다고 한다. 교수들의 신임을 얻음으로써 지하당원 학생들은 당국의 탄압으로부터 보호를 받기도 하였고, 다수의 교수들로부터 학생들의 주장에 대한 동정과 지지를 보다 수월하게 이끌어낼 수 있었던 것이다. 실제로, 당시 燕京大學의 성적우수장학금을 진보적인 학생들이 독차지하자, 국민당 측의 학생들 사이에서는 미국이 수십 만 달러를 들여 '八路'들을 도와주고 있다는 불만이 제기될 정도였다(康丁, 「燕京大學地下黨對教授的工作」, 『北京革命史回憶錄』 第4輯(1945-1949), pp.67-68, p.74).

183) 「軍管會第6次彙報會」(1948.12.29.), 『北平解放』(上), p.142.

委員會에 참가했던 보수적인 교수들도 탈퇴함으로써, 학내의 보수적인 인사들은 더 이상 주도권을 확보하지 못하게 되었다.[184]

학내 지하당의 활동은 대학 이하의 中學과 小學 등에서도 전개되었다. 그 중에서도 가장 두드러진 사례가 山西臨時中學인데, 애초에 閻錫山의 탄압을 피해 北平으로 몰려든 太原 일대의 학생 3,000여 명을 수용하기 위하여 1948년 10월에 설립된 이 학교에서는, 35명의 당원과 300여 명의 民主青年聯盟 회원들을 중심으로 지하당의 영향력이 확장되었다. 이들은 학생들의 생계문제를 해결하는 데 앞장섰을 뿐만 아니라, 도서관을 운영하면서 학생들을 대상으로 한 선전공작을 활발히 펼쳤으며, 平津戰役이 시작된 뒤에는 15개 工作隊와 2개 救護隊, 1개 宣傳隊 등으로 구성된 應變工作大隊를 결성하여 護校투쟁을 지휘하였다. 또한 학교 주변에 위치한 주요 군정기관과 공장, 은행, 방송・통신기관, 문화시설 등의 지리와 현황에 대한 자료를 작성하여 당에 제출하기도 하였다.[185]

華北局은 北平法院에도 지하당원을 파견하여 당의 영향력을 확대하고 각종 재판자료 등을 보존하는 데 성공하였다. 劉仁은 河北省 武强縣정부에서 일하던 鄭孟平이 北平地方法院長 吳昱恒과 특별한 친분이 있다는 정보를 입수하고, 그를 城工部에 배속시켜 北平의 지하공작에 투입하였다. 이후 鄭孟平은 법원 내의 기존 지하당원들과 협력하면서 지하조직을 확대하였고, 吳昱恒과의 관계를 이용하여 재판과정에 간접적으로 개입함으로써, 지하당원들에 대한 처분을 경감하거나, 법원의 인사자료와 檔案, 자산 등의 현황을 파악하고, 護院糾察隊를 통해서 법원 자산을 보호할 수 있었다. 법원에서 보관하고 있었던 인사자료는 입성 후의 '반혁명분자' 단속에 크게 활용되었다.[186]

위에서 살펴본 몇 가지 護廠・護校투쟁의 사례에서처럼, 지하당은 각 소속 기관 및 단위에서 노동자와 직원, 학생들을 동원하여 각종 자료와 물자, 설비 등을 보호하는 데 주력하였다.[187] 도시의 물자를 온전히 보호하여 軍管會에 인계하는 것은 중공의 도시 接管 및 통치에 있어서 매우 중요한 것이었음은 자명하다. 하지만 이 밖에도 지하당은 도시의 接管에 필요한 각종 중요 정보를 상부에 제공함으로

---

184) 「軍管會第11次彙報會」(1949.1.4.), 위의 책, p.148.

185) 張志英 等, 「解放前北平山西臨時中學地下黨鬪爭概況」, 『北京黨史』 1988-3, pp.13-19.

186) 鄭孟平, 「爲接管舊北平法院做準備」, 『北京的黎明』, pp.148-154.

187) 국공내전 말기에 지하당의 이러한 활동은 다른 지역들에서도 공통적으로 전개되었다. 그 중 安源路鑛의 사례에 대해서는, Elizabeth J. Perry, *Anyuan: Mining China's Revolutionary Tradition*, Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 2012, pp.146-148 참고.

써 接管에 크게 기여하기도 하였다. 일례로, 지하당원 段文林은 국민당의 북평시 정부의 정보를 빼내는 일에 투입되었다. 그는 시정부 地政局에서 근무하고 있었던 매형 崔潤波를 끌어들이는 데 성공하였고, 그를 통해서 北平 시내의 '敵逆'·관료 자본 소유 부동산의 위치 등에 관한 정확한 정보를 확보할 수 있었으며, 아울러 지하당 단속에 관한 정보도 崔潤波를 통해서 사전에 입수할 수 있었다고 한다.[188] 또한 시정부 警察局에서 근무하고 있었던 지하당원 張友仁도, 北平의 保甲長에서부터 시정부 각 局長 등에 이르는 사람들의 이름과 나이, 주소, 근무처 주소 등을 파악하여 상부에 제공하였다. 그는 인사카드를 관리하는 업무를 맡고 있었기 때문에, 열흘마다 人事處에서 카드를 살펴보며 변동사항 등을 華北局 城工部로 보고할 수 있었다.[189] 이와 같은 방식을 통하여 시내의 지하당은 市委에 다양한 정보를 제공하였고, 이러한 정보들은 華北局 城工部와 北平市委 組織部 등에서 편찬한 『北平概況』,『北平調查』,『北平市城區概況』 등 소책자의 원천이 되기도 하였다.[190]

이처럼 지하당원 개인의 신분과 인간관계 등을 활용하여 接管에 필요한 중요 정보를 입수한 사례의 가장 대표적인 경우는, 바로 傅作義와의 협상과정에서 지하당원들이 보인 활약일 것이다. 劉仁은 傅作義의 의형제 曾延毅와 옛 스승인 劉後同에 접근하기 위하여 지하당원인 그들의 딸들을 이용하였고, 天津에서 <大公報> 기자로 활동하고 있었던 傅作義의 딸 傅冬菊을 北平으로 보내 傅作義의 곁에 머물게 하였다. 이들은 傅作義가 협상을 결심하는 데 큰 역할을 하였고, 또한 수시로 그의 일거수일투족을 공산당에 보고함으로써 협상을 유리하게 이끌어나가는 데 기여하였다. 특히 傅冬菊은 아버지의 심리상황과 생각 등에 관하여 매일 지하통신망을 이용하여 平津戰役 지휘부로 보고했을 뿐만 아니라, 傅作義가 南京과의 연계를 강화하려는 것을 저지하는 역할도 하였다. 지하당원들이 平津戰役 지휘부에 제공한 정보는 매우 다양했으며, 수십 년의 전투를 경험한 聶榮臻으로서도 이처럼 적의 동태를 정확히 파악할 수 있었던 적은 없었다고 평가할 정도였다.[191]

---

188) 段文林,「在北平地區從事地下工作回憶」,『崇文區史料』, p.319.

189) 張友仁,「回憶我在僞警察局從事黨的地下工作」, 위의 책, p.356. 중공은 1946년 초여름에 地下警察委員會를 조직하여 北平의 警察局에 대한 지하공작을 펼쳐, 1947년 11월에 조직이 해체될 때까지 46명의 지하당원과 43명의 '群衆關係'를 확보한 바 있다(徐振戎,「華北局城工部在北平建立地下警察委員會的情況」,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 平民工作委員會』, pp.236-240).

190) 宋湛·王峰,「北平和平接管的準備工作」,『北京黨史』 2009-1, p.49.

191) 蓋軍 主編,『中國共產黨白區鬪爭史』, pp.524-525. ; 聶榮臻,『聶榮臻元帥回憶錄』(中國人民解放軍將帥回憶錄叢書), 北京: 解放軍出版社, 2005, p.557. Wakeman이 연구한 上海의 사례를 보아도, 지하당 조직이 인민해방군 입성 전부터 국민정부 경찰기구에서

지하당은 傅作義뿐만 아니라 그 수하의 주요 인사들에게도 지하당원을 이용한 설득작업을 펼쳤고, 또한 北平의 평화를 원하는 군중들을 동원하여 傅作義에게 협상을 촉구하는 운동을 벌이기도 하였다.[192]

이상에서 살펴보았듯이, 인민해방군의 北平 점령 전에 지하당은 시내의 주요 시설과 물자 등을 안전하게 보호하는 데 상당히 성공적이었고, 또한 接管에 필요한 각종 정보를 平津戰役 지휘부에 제공함으로써 전투를 유리하게 이끌어가는 데 중요한 역할을 하였다. 게다가 北平의 지하조직은 인민해방군이 北平을 점령한 후에 진행된 接管공작에서도 중요한 역할을 하였다. 그들은 北平市委의 통제 아래 각종 工作組에 참가하였고, 자신들의 정보와 경험을 바탕으로 공산당의 각종 공작에 협력하였다. 지하당 조직 내의 배신자를 지목한다든지, 노동자들 중에서 적극적으로 협력한 자들을 지목하여 입당시키는 등의 행위는 지하당원들의 정보에 의존하지 않을 수 없었던 것이다. 뿐만 아니라, 이들은 接管 후에 각 정부기관이나 기업 등에서 활동하기도 하였다.[193]

하지만 지하당의 이러한 기여에도 불구하고, 이들에 대한 北平市委의 시선은 이중적이었음을 지적해둘 필요가 있다. 물론 接管간부들과 지하당원들 사이의 단결과 협력이 강조된 것은 사실이다. 接管을 준비하는 단계에서, 北平市委는 지하당 '동지'들의 과거 공적을 인정하고 그들과 단결해야 하며, '승리자'로 자처하면서 그들을 교만하게 대해서는 안 된다는 점을 간부들에게 강조하였다.[194] 실제로 天津을 참관하고 돌아온 北平軍管會 간부들은 天津의 接管공작에서 지하당원들의 기여가 컸음을 인정하기도 하였다. 文管會 副主任 沙可夫는 天津에서 기존에 지하조직이 활동하고 있었던 곳에서는 모두 접수가 순조롭게 진행되었다고 평가하였다.[195] 2월 4일에 北京大學 강당에서 개최된 지하당원들과의 회합 대회에서, 彭眞

세포 조직을 양성하여 사전에 중요 정보들을 파악했고, 이러한 정보들이 인민해방군 입성 후에 도시사회의 치안을 확립하는 데 적극적으로 활용되었음을 알 수 있다 (Frederick Wakeman Jr., "'Cleanup': The New Order in Shanghai," Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, eds., *Dilemmas of Victory*, pp.27-30.)

192) 고위층 인사들에 대한 이러한 정치공작은 다른 기관들에 대해서도 많이 활용되었다. 국민당의 고위층 인사들, 지식인들과의 인적 관계를 활용하는 방식을 통해서, 지하당은 北平의 평화적 점령을 실현하는 데 크게 기여하였다(James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, p.166).

193) 李信・王國增,「解放戰爭時期北平油鹽店行業地下鬪爭情況」,『崇文區史料』, p.247.

194)「中共北平市委關於如何進行接管北平工作的通告」(1948.12.21.), 『北平和平解放前後』, p.34.

195)「軍管會第27次彙報會」(1949.1.21.),『北平解放』(上), p.162.

과 葉劍英은 지하당원들의 공로를 치하하면서, 모든 지하당원과 입성 간부들이 서로로부터 배우며 함께 새로운 北平을 건설할 것을 호소하였다.[196]

하지만 市委는 지하당원들로부터 도시에 관한 지식을 배워야 한다고 하면서도, 그들이 적의 통치지역에서 장기간 활동했기 때문에 정치학습과 공작경험, 정책 이해도 등의 측면에서는 '老區'의 당원들에 못 미친다고 인식하였다. 따라서 지하당원들은 정치와 학습, 공작 등의 방면에 있어서 '도움을 받아야 하는' 존재로 규정되었다.[197] 北平 성내에서 활동하던 2,000여 명의 지하당원들은 환경의 제약으로 인하여 당의 정책에 대한 이해도가 떨어졌기 때문에 강화된 교육을 받아야 한다는 것이 市委의 관점이었다.[198] 특히 1949년 4월에 彭眞이 北平市委 당원간부들을 대상으로 한 연설에서 지하당의 과거 공로를 치하하면서도, 당이 이러한 성과를 거둘 수 있었던 '근본적인 이유'는, 중공중앙의 '정확한 領導', 전국적인 혁명정세의 우세, 장기간의 도시공작에서 축적된 경험 등에 있었음을 강조함으로써, 사실상 지하당원들의 기여를 저평가한 점도 매우 시사적이다.[199]

게다가 현실적 지위의 격차는 농촌근거지에서 온 接管간부들과 지하당원들 사이의 간극을 더욱 넓혔다. 彭眞이 인정하고 있듯이, 接管 후 北平의 주요 직위는 대부분 '老區'에서 온 간부들로 충원되었고, 대부분의 지하당원들은 그들의 지시를 따르는 위치에 놓이게 되었으며, 심지어 '老區' 출신의 간부들이 지하당원들을 업신여기는 경향까지 나타나고 있었다.[200] 실제로, 北平 입성 전부터 北平軍管會는 天津에서 지하당원과 接管간부들 사이의 관계가 나빠지고 있는 것을 염려하고 있었다. 接管 초기에 지하당원들은 매우 열성적으로 공작에 임했지만, '老區' 출신의 接管간부들이 그들을 냉대하면서 그들의 열정도 점차 식어갔기 때문이다.[201]

---

196) 張大中, 『我經歷的北平地下黨』, p.253.

197) 「中共北平市委關於入城後幾個具體工作的決定(草案)」(1949.1.10.), 『北平的和平接管』, p.57.

198) 「彭眞在北平市治安工作會議上的講話」(1949.2.19.), 『北平解放』(下), p.624. 입성 후에 전개된 學習運動에서도, 지하당원들은 일반 노동자와 지식인들과 마찬가지로, '제국주의 및 국민당 반동파'의 장기간의 통치와 '거짓 선전'을 받아왔다는 이유로, 그들과 함께 학습운동의 대상에 포함되었다(「市委關於普遍開展學習運動的決定」(1949.4.13.), 中共北京市委政策研究室 編, 『中國共産黨北京市委員會重要文件彙編』(1949年・1950年), 北京: 中共北京市委政策研究室, 1955, p.173).

199) 「彭眞關於當前的方針・政策和任務的講話」(1949.4.18.), 『北平解放』(下), p.556.

200) 「彭眞關於進城後的工作與紀律問題的講話要點」(1949.2.1.), 『北平的和平接管』, p.83; 楊奎松, 『中華人民共和國建國史研究』 1(政治), pp.394-404; Frederick C. Teiwes, "Establishment and Consolidation of the New Regime," p.71.

201) 「軍管會第27次彙報會」(1949.1.21.), 『北平解放』(上), p.163. 1949년 12월 28일에 副市

지하당원들에 대한 불신은 비단 이 시기에 北平에서만 나타난 것은 아니었다. 지하당원들을 부정적인 관점에서 바라보는 현상은 이미 石家莊 接管 시기부터 표면화되었다. 石家莊 接管 초기의 좌경화 현상에 대한 자기비판의 과정에서, 중공은 그 책임의 상당 부분을 지하당원들에게 돌렸다. 1948년 2월의 평가에 따르면, 五臺 城工部 관할 아래 약 400여 명의 지하당원들이 石家莊에서 활동하고 있었다고 하는데, 이들은 인민해방군의 도시 점령 과정에서 거의 도움이 되지 않은 반면, 接管 이후에는 각종 극좌 현상의 주범이 되었다고 한다. 따라서 이들에게는 接管공작을 절대로 맡길 수 없으며, 이들에 대해서는 심사와 교육을 실시하되, 심한 경우에는 해산해야 한다고까지 평가하고 있다. 도시 接管의 책임은 외부에서 파견한 간부들에게 맡겨야 한다는 것이 中央工委의 결론이었다.[202] 1948년 6월 무렵이 되면, 石家莊의 전체 간부와 공작원 중에서 과거의 지하당원 및 그 관계자들은 50여 명에 불과했고, 이는 수치상으로는 전체 간부의 1.6%에 불과한 것이었다.[203] 區정부와 區委의 주요 간부들은 모두 '해방구'의 地委나 인민해방군의 師級 간부 출신들로 구성되었다.[204] 공산당의 중심이 농촌으로 이동하고 毛澤東과 紅軍 출신들이 당권을 장악한 이후, 20년 가까이 분리되어 있던 농촌근거지의 당원들과 도시의 지하당원들 사이에는 그만큼의 이질감이 형성되어 있었던 것으로 보인다. 이는 또한 도시 일반에 대한 중공의 부정적인 이미지와도 연관되어 있는 문제이기도 하였다. 중공 지도부는 '사치와 부패, 자본주의의 온상'인 도시에서 장기간 활동해온 지하당원들을 정치적으로 완전히 신뢰하는 데 주저할 수밖에 없었던 것

長 張友漁가 시정부 科長 연석회의에서 첫 번째로 강조한 것도 '단결'의 문제였다. 1949년 말까지도 시정부 내에는 '老區'에서 온 간부들과 지하당원 출신, 留用인원들 사이의 갈등이 상존하고 있었고, 이러한 차이와 갈등을 극복하는 것이 '단결'의 핵심 내용으로서 강조되었다(「在北京市人民政府科長聯席會上的講話」(1949.12.28.), 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, pp.907-910).

202) 「中央工委關於收復石家莊的城市工作經驗」(1948.2.19.), 『文件選集』 第17冊, p.56. 이러한 관점은 미코얀과 毛澤東의 회담과정에서도 확인된다. 1월 30일에 毛澤東은 인민해방군의 휴식기간이 필요한 이유에 대해 미코얀에게 설명하면서, '지방간부에 완전히 의존할 수 없기 때문에' 上海와 南京 일대의 接管간부를 양성하는 데 시간이 필요하다는 점을 언급하였다(尼・特・費德林, 伊・弗・科瓦廖夫 等著, 彭卓吾 譯, 『毛澤東與斯大林・赫魯曉夫交往錄』, 北京: 東方出版社, 2004, pp.37-38). '지방간부'의 범주가 다소 넓은 것은 사실이나, 그 안에 上海와 南京에서 활동하고 있었던 지하당원들이 포함되는 것은 자명하다.

203) 李國芳, 『初進大城市』, p.58.

204) 毛鐸・葉楚屏, 「接管大城市的序幕—回憶接管石家莊市」, 『解放戰爭戰略進攻—回憶史料』, p.509.

이다.

이상으로, 第2章에서는 중공이 北平 接管을 어떻게 구체적으로 준비했는지 확인하였다. 北平市委와 北平軍管會는 중공중앙의 협조 속에서 接管에 필요한 간부 3,000여 명을 충원하였고, 이들을 대상으로 北平에 적용할 구체화된 接管정책을 교육시켰다. 중공은 '또 다른 李自成'이 되지 않기 위하여 간부들을 대상으로 입성 기율을 강조함으로써 그들의 '도덕적 타락'을 최대한 예방하려 하였다. 아울러 軍管會는 식량과 석탄 등 사회질서 유지에 필요한 생활필수품을 接管 이전에 확보하기 위하여, 인근 지역의 물자현황과 물가동향에 주시하는 등 다방면의 노력을 기울였으며, 이때 확보한 물자는 接管 초기 北平의 사회질서를 유지하는 데 큰 도움이 되었다. 뿐만 아니라, 北平의 지하당 조직은 '護廠·護校투쟁'을 통하여 시내 물자와 자산을 보호하는 데 성공했으며, 중요한 군사 및 인사 관련 정보를 제공함으로써 중공의 北平 接管에 기여하였다. 이처럼 중공은 北平 接管을 앞둔 상황에서 성 내외의 조직을 통해 接管에 신중히 대비하였다. 이러한 준비의 결과가 완전한 것이었다고 볼 수는 없겠지만, 단순한 정책적 준비의 차원을 넘어, 실제 接管에 필요한 사항들을 갖추기 위해 중공이 接管 이전부터 많은 공을 들였음은 분명해 보인다.

第3章 北京 接管과 효율적 정권구조에 대한 모색

Ⅰ. 정부기구 接管과 3級 정권구조의 수립

1. 시정부 接管과 '舊인원'의 留用

제1장과 제2장을 통해서 北京 接管을 위한 중공의 정책적·실질적 준비과정을 분석했다면, 제3장에서는 그동안 중공이 보인 정책적 유연성과 준비성이 실제 北京의 接管과정에서는 어떻게 작용했는지 살펴볼 것이다. 과연 실제 接管과정은 준비한 대로 수월하게 진행되었는지, 그렇지 않다면 과연 接管과정에서 발생한 문제들에 중공은 어떻게 대응했는지 등의 물음에 답하는 것이 제3장의 핵심 화두가 될 것이다. 北京 정권기구의 接管 및 建政과정에 대한 분석을 통하여 도시사회에 대한 중공의 정치적 接管의 推移를 확인하고, 그 결과 형성된 중공의 도시 통치체제가 갖는 특징의 일면을 도출하고자 한다. 이를 위해서는 '建政'의 핵심인 북경시 각급 정부기구의 접수 및 개편, 各界人民代表會議의 개최 및 운영에 관한 분석이 선행되어야 할 것이다.

1949년 1월 21일에 葉劍英 등은 頤和園 萬壽山의 益壽堂으로 이동하였고, 그 다음날에는 傅作義가 공산당이 제시한 협상조건을 공식적으로 수락함으로써 北平의 평화적 접수절차가 마무리되었다. 이 날부터 北平 성내의 傅作義 군대는 성 밖의 지정된 지역으로 이동하였고, 곧이어 인민해방군으로 개편하는 절차가 시작되었다.[1] 이 무렵 北平市軍管會는 장차 입성하여 接管공작에 참가할 각 부서별 軍事代表와 聯絡員의 명단을 작성하여 北平市委의 비준을 받았고, 22일 오전에는 입성할 軍事代表의 회의를 소집하는 등, 곧 시작될 接管공작에 본격적으로 대비하고 있었다.[2] 이 무렵 성내에서는 傅作義 명의의 포고문을 통해 停戰이 선포되었고, 또한 기존 직원들은 교육을 거쳐 留任될 것이니, 시내의 각 기관들은 모두 현상을 유지하면서 軍管會의 접수를 기다리라는 방침이 선전되고 있었다.[3] 아울러 인민해방군이 입성하기 전인 1949년 1월의 마지막 열흘 동안 시내의 치안이 다소 혼란스러

---

1) 『葉劍英年譜』(上), p.509.
2) 「軍管會第27次彙報會」(1949.1.21.), 『北平解放』(上), p.164.
3) 何思源, 「我參加和平解放北平的活動」, 『北京革命史回憶錄』 第4輯(1945-1949), p.325.

워지자, 傅作義는 인민해방군이 입성할 때까지 치안을 철저히 유지할 것을 警察局에 지시하였고, 警察局에서는 保安總隊를 출동시켜 주야로 순찰을 돌게 하고, 警察局 간부들로 하여금 매일 저녁 각 警察分局 관할지역을 시찰하게 하는 등의 조치를 취하며 질서를 유지하였다.[4)]

北平 입성을 앞둔 軍管會는 너무 많은 간부들이 일시에 진입함으로써 문제가 발생하는 것을 경계하였다. 北平市委는 간부들 중에서 가장 필요한 인원들만 선별하여 接管업무에 투입하도록 하였고, 나머지 간부들은 良鄕에서 대기하면서 교육을 받다가, 성내의 舊인원들이 점차 사직하거나 전출될 때, 서서히 그 자리에 투입하도록 하였다.[5)] 그리고 이러한 방침을 엄격히 관철시키기 위하여, 軍管會는 모든 接管간부들이 軍管會와 聯合辦事處로부터 받은 증빙서류를 지참하여 그 신분을 입증해야만 해당 기관의 接管을 실시할 수 있게 하였다.[6)] 대부분의 간부들은 성 밖에서 정책을 학습하며 대기하였고, 軍管會는 그 중에서도 자신의 기질이 도시에 적합하지 않다고 생각하는 간부들은 계속해서 城郊에 남을 수 있도록 하였다.[7)] 입성 초기에 軍管會는 대다수의 간부들을 성 밖의 良鄕에 체류시키면서, 각 부문의 책임자들과 사전에 승인된 軍管代表・聯絡員들만 거느리고 입성하여 接管을 진행하였다.[8)]

物管會, 文管會 등과 함께 北平市軍管會의 산하 조직으로 편성된 北平市政府는 일찌감치 徐冰・薛子正・胡光・程宏毅 등 4명을 軍事代表로 임명하였고, 이들로 하여금 接管간부들을 인솔하여 국민정부의 북평시정부 接管을 실시하도록 하였으며, 또한 각 局별로도 하나의 接管小組를 결성하여, 각 局長의 책임 아래 해당 부서를 接管하기로 결정하였다. 徐冰이 副市長의 명의로 시정부 직원대회를 개최하여 接管의 시작을 공식적으로 선포하면, 각 小組별로 담당 부서의 接管을 시작한

---

4) 徐澍, 「黎明前後的回顧」, 『北京的黎明』, pp.621-623.

5) 「葉劍英關於北平情況和接管任務的報告要點」(1949.1.20.), 『北平的和平接管』, p.65.

6) 「北平市軍管會關於保證接管工作合法進行的兩項決定」(1949.2.9.), 『北平和平解放前後』, p.100. 신분증을 제시하지 않는 자들에 대해서는, 接管 대상기관에서 그들의 接管을 거부할 수 있었고, 아울러 軍管會로 신고하여 그들이 公安局의 처벌을 받을 수 있도록 하였다.

7) 「葉劍英關於目前形勢和入城工作的報告要點」(1949.1.26.), 『北平的和平接管』, p.79.

8) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, p.828; 「軍管會第二十八次彙報會」(1949.2.1.), 『北平解放』(上), p.164. 1949년 3월에 중공중앙이 西柏坡에서 北平으로 이동할 때에도, 轉移委員會는 처음에 계획된 인원들만 이동할 수 있도록 하였으며, 이동하는 간부들이 親知를 대동하는 것도 금지하였다(「轉移委員會關於人員退職的規定」(1949.3.20.), 『中共中央在西柏坡』, 1998, p.887).

다는 계획이 세워져 있었다.[9] 북평시정부에서 입성 전에 임명한 주요 부서별 책임간부의 명단은 아래와 같았다.

[표Ⅲ-1] 北平市政府 주요 부서별 책임간부 명단(1949.1.22.)[10]

직책	이름	직책	이름	직책	이름
北平市長	葉劍英	財政局長	趙子尙	工務局長	趙鵬飛
副市長	徐冰	敎育局長	(缺)	工商局長	程宏毅
秘書長	(缺)	副局長	侯俊岩	外僑管理處長	董越千 (代: 王蔭圃)
秘書處長	(缺)	衛生局長	蘇井觀		
交際處長	(缺)	副局長	張文奇	貿易公司 經理	趙介・彭城
行政處長	(缺)	公安局長	譚政文	市人民法院長	王斐然
民政局長	史懷璧	公用局長	李公俠	銀行 經理	張雲天・賈星五
副局長	董汝勤	副局長	賈庭三	・	・

시정부의 接管간부들은 2월 2일에 입성하여 시정부기관에 대한 接管을 시작하였다. 입성 당일에는 '新民主主義의 新北平'을 건설하기 위한 北平市人民政府의 성립이 선포되었고, 3일에는 葉劍英과 徐冰이 시정부의 '舊인원'들을 소집하여 軍管會의 接管정책을 교육하였다. 군사대표와 연락원들은 接管 대상 기관의 간부와 직원들에게 공산당의 接管정책을 설명하고 관련 명령을 하달하였으며, '三大紀律, 八項注意'와 '入城紀律守則' 등 接管기율의 준수를 강조하였다.[11] 각 부서에서는 軍管會 대표의 명의로 接管이 시작되었고, 업무의 공백을 최소화하기 위하여 기존 인원들을 대부분 그대로 留任시킨 채 업무를 지속하였다.[12] 2월 5일의 軍管會 제

---

9) 「軍管會第26次彙報會」(1949.1.20.), 『北平解放』(上), pp.160-161.

10) 「北平市軍管會所屬各單位組織系統負責人名錄」(1949.1.22.), 『北平解放』(上), pp.209-212. 한편, 2월 1일의 軍管會 제28차 彙報會에서 薛子正이 시정부의 接管간부에 대하여 보고한 바에 의하면, 시정부 소속 각 局별로는 聯絡員을 포함하여 5명 이하로 구성된 接管小組를 파견하고, 시정부에서 운영하는 여러 은행과 합작사, 학교 등에 대해서는 3명 이하의 軍事代表를 파견한다는 계획이 수립되어 있었으며, 총 100여 명의 간부들이 명단에 포함되어 있었다고 한다(「軍管會第二十八次彙報會」(1949.2.1.), 『北平解放』(上), p.165).

11) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, pp.827-828.

12) 「北平市人民政府入城辦公布告」(1949.2.2.), 『北平和平解放前後』, p.98; 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, p.831. 葉劍英은 옛 통치기구가 인민을 압박하고 착취한 것은 그 제도와 作風, 계급적 당파성에서 비롯된 것이지, 그 인원들이 부패해서 그런 것은 아니라고 설명함으로써, 국민정부에서 일하던 옛 직원들을 많이 留任시킨 명분을 제시하였다(「在北平市人民政府幹部會議

31차 彙報會에서 보고된 바에 의하면, 시정부 각 局의 接管간부들은 당일부터 시정부에 입주하여 곧바로 업무를 개시했다고 한다.[13]

우선, 시정부의 조직에 대한 개편이 이루어졌다. 市長과 副市長 아래 秘書長 1인과 秘書處・行政處・調查研究處・人事處 등의 기구가 편성되었고, 시정부 산하에는 民政局・公安局・財政局・工商局・教育局・衛生局・公用局・工務局・公産清理局 등 9개 局, 外僑管理處, 人民法院, 合作社 등이 편성되었다. 또한 관련 부문의 협업을 진작하기 위한 방편으로, 업무의 성격에 따라 관련 부서들을 연결하는 財經委員會, 治安工作委員會, 教育委員會, 城區工作委員會, 郊區工作委員會 등이 구성되어, 전체적으로 '政務會議→委員會→局'의 상하관계로 연결되는 3급의 행정제도를 갖추게 되었다.[14]

아울러 새로운 편제와 함께, 시정부의 운영을 보다 제도화하기 위한 조치도 취해졌다. <北平解放報>에서는 1949년 3월 초에 東北局과 東北行政委員會에서 '도시의 환경에 적합'한 새로운 정부 운영제도를 도입한 경험을 소개하고 있다. 그에 따르면, 매일 오전 8시부터 12시, 오후 1시부터 5시가 업무시간으로 규정되었고, 이 시간 안에는 근무인원의 학습이나 개인 용무가 허락되지 않았으며, 휴일에는 당직근무자를 두어 긴급 사무를 처리할 수 있도록 하였다. 각 부서와 직책별로 담당 업무가 명백히 구분되었고, 담당 업무에 대한 책임 분배 또한 강화되었다.[15] 북평시정부 民政局長 史懷璧 역시, 4월의 업무계획을 하달하기 위하여 간부들을 소집하면서, '업무제도와 휴일 당직제도를 엄격히 집행할 것'을 강조하였으며, 葉劍英은 區長聯席會議에서 시정부와 區정부의 연계를 강화하기 위하여, 區長들에게 매일 한 차례씩 전화로 시정부와 연락할 것을 지시하기도 하였다.[16]

上的講話」(1949.4.21.),『葉劍英選集』, p.150).

13)「軍管會第三十一次彙報會」(1949.2.5.),『北平解放』(上), p.168.

14)「北平市軍管會接管工作概況」(1949.4.),『北平的和平接管』, p.212;「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.),『北平和平解放前後』, p.117; 張浩,「建國初期中國共産黨城市工作研究: 以北京市爲個案」, 北京大學博士學位論文, 2009, p.23. 북평시정부의 이러한 편제가 공산당 치하의 다른 도시에서도 그대로 적용된 것은 아니었으며, 天津이나 上海의 경우 시정부 편제가 北平의 그것과 달랐다. 각 도시의 정부기구 편제가 기본적으로 통일된 것은 1950년 1월에 政務院에서 <市人民政府組織條例>가 통과된 이후였다(劉宋斌,『中國共産黨對大城市的接管』, pp.337-338).

15)「適應城市工作環境 東北頒佈辦公制度 規定每日工作八小時幷建立嚴格負責制度」,『北平解放報』(第53號) 1949.3.26.(3면)

16)「民政局本月工作首要在建政」,『北平解放報』(第64號) 1949.4.6.(2면);「市府召集城郊各區區長會議決定明令廢除保甲制度建立街鄉人民政府」,『北平解放報』(第66號) 1949.4.8.(1면)

시정부의 구체적인 接管 경과는 3월 말에 民政局에서 接管공작에 대한 총결보고로 작성한 문건에 비교적 상세히 나타난다. 그 내용에 따르면, 2월 2일에 軍管會의 명령에 따라 군사대표인 史懷璧(국장)과 董汝勤(부국장)이 聯絡員들을 이끌고 民政局과 社會局에 도착했으며, 곧이어 民政局과 社會局의 직원들을 따로 소집하여 接管명령과 정책 등을 전달하였다. 이후 聯絡員들이 각 科로 가서 接管정책을 선전하고 현황을 파악하면서 업무에 대한 감독 및 현황 파악을 시작하였다. 약 3~4일간의 초보적인 상황 파악을 마친 후, 보유 물자와 檔案에 대한 接管이 시작되었고, 舊인원들이 사전에 작성한 목록에 따라 대조심사가 진행되었다. 접수한 물자는 기존의 관리인들이 계속해서 보관하였고, 대부분의 接管간부들은 각 부서별로 舊인원과 행정업무를 파악하는 데 주력하였다. 업무 파악은 각 科별로 舊인원들이 제출한 보고서에 기초하여 이루어졌는데, 업무보고는 民政・戶政・優撫・사회구제 등의 방면으로 나뉘어 실시되었고, 이 보고의 내용에 대한 토의 끝에 각 업무의 지속 및 변경 여부에 대한 결정이 내려졌다. 마지막으로, 업무파악이 완료된 후에는 民政局(120명)과 社會局(93명)의 舊인원 213명에 대한 분류 및 처리가 진행되었다.[17]

軍管會에서는 1949년 2월 말경에 이미 시정부와 그 부속기관들에 대한 접수업무가 대체로 마무리되었다고 평가하였으며, 3월부터 軍管會는 接管공작의 중점을 '接'(접수)의 단계에서 '管'(관리)의 단계로 옮기기 위한 일련의 조치를 시작하였다.[18] 이러한 입장은 軍管會에서 3월 10일에 발표한 공작계획을 통해서 공식화되었는데, 軍管會는 이 지시를 통해서 향후 北平에 대한 '管理'를 강화하기 위한 과제로서, '舊인원의 처리', '물자의 淸點 및 분배', '각종 공영사업의 이관 및 회복', '기율 검사', '接管경험의 종합' 등 다섯 가지의 임무를 제시하였다.[19] 먼저, 정치적 상황과 업무능력, 기관의 필요 등을 감안하여 舊인원들을 '처리'하였고(後述), 접수한 물자들을 대조 확인한 후(3월 상반기), 군용물자와 非군용물자로 나눠 분배・처리하였으며(3월 하반기), 교통・기업・위생・통신・은행 등 각종 공영사업과 문화교육기관에 대한 物管會와 文管會의 관할권을 각종 전문기관으로 인계하였다

---

17) 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 『北平的和平接管』, pp.511-516, pp.532-537.

18) 「葉劍英在民主人事座談會上關於北平軍管工作的講話要點」(1949.3.2.), 『北平的和平接管』, p.101. 7기2중전회에서도 劉少奇는 현재 중국공산당의 도시 '接收'는 비교적 성공적으로 이루어졌으나, '管理'의 문제는 여전히 남아있다는 점을 강조하였다(「關於城市工作的幾個問題」(1949.3.12.), 『劉少奇選集』 上卷, pp.420-421).

19) 「北平市軍管會關於三月份工作的指示」(1949.3.10.), 『北平解放』(上), pp.240-241.

(4월). 이러한 과정을 통해서 북경 통치의 중심이 軍管會에서 시정부로 넘어갔고, 軍管會는 그 조직을 축소하면서, 각 부문별로 총결보고를 실시하여 接管의 성과를 정리하였다. 이후로도 당분간 軍管제도는 지속되었지만, 接管업무의 중심은 이미 軍管會에서 市委와 시정부 등으로 옮겨갔다.[20] <軍管會組織條例>에 규정된 軍管會의 임무 중에서 아직 미완성된 것들이 있었기 때문에 완전히 취소할 수는 없었지만, 현실적으로 接管업무가 어느 정도 달성된 상황에서 軍管會는 존재의 이유를 거의 상실하게 되었다. 남은 기간 동안 軍管會는 市委의 보다 긴밀한 지휘 아래, '市委의 한 辦公室'로 존재할 뿐이었다.[21] 1948년 12월 24일부터 거의 매일 오전에 개최되었던 軍管會 彙報會도 2월 말에 이르러 주2회(월・금) 개최하는 것으로 변경되었는데, 이 역시 接管공작에 있어서 軍管會의 역할이 축소되었음을 보여주는 것이기도 하였다.[22]

軍管會에서 1949년 2월의 한 달간에 걸쳐 시정부에 대한 '接'의 단계를 마무리하기는 하였지만, 모든 부문에서 실질적인 '管'의 단계로 직행하는 것이 가능하지는 않았다. 당 간부들의 업무능력이 미흡한 경우가 여전히 많았기 때문에, '즉시 관리해야 할 곳'들을 제외한 나머지 부문에 대해서는, 당분간 군사대표를 상주시키면서 해당 기관의 업무에 대한 감독 및 조사연구, 副署 등의 임무를 수행하게 하다가, 추후에 해당 군사대표의 업무능력을 평가하여 그를 主官에 임명하는 방식이 채택되었다.[23] 만약 이 기간 동안 舊인원을 관찰하여 그에 대한 평가가 긍정적이라면, 군사대표를 철수시키고 그를 책임자로 임명할 수도 있도록 하였다.[24] 軍管會는 '시정부 수뇌부'와 公安・사법・외교・稅收 등과 관련된 권력기관에 대해서는 곧바로 '관리'의 단계로 이행하되, 일반적인 '기업부문'과 '기술부문'에 대해서는 계속해서 군사대표를 상주시켜, 그들이 업무를 숙지한 후에 권한을 서서히

---

20) 「葉劍英關於市政府一個多月的工作報告要點」(1949.4.27.), 『北平的和平接管』, pp.132-133; 「北平市軍管會接管工作概況」(1949.4.), 앞의 책, p.217.

21) 「北平市軍管會秘書長關於軍管會今後的存在形式向彭眞・葉劍英的請示」(1949.5.), 『北平的和平接管』, pp.227-229. 한편, 第4屆 各界人民代表會議(1952.8-1954.8)까지도 聶榮臻과 李公俠이 '軍管會 대표'로 꾸준히 회의에 참가하였다(北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), 北京出版社, 2003, pp.469-489).

22) 「軍管會第五十次彙報會」(1949.2.24.), 『北平解放』(上), p.188; 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, pp.831-832.

23) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, p.834; 「彭眞・葉劍英關於接收市政府工作中的問題的請示」(1949.3.), 『北平和平解放前後』, p.205.

24) 「葉劍英在民主人事座談會上關於北平軍管工作的講話要點」(1949.3.2.), 『北平的和平接管』, p.112.

이행시키도록 한 것이다.[25] 이는 중공이 업무 수행의 현실적 한계를 인정하는 바탕 위에서, 정치적 성격이 강한 부문을 제외한 나머지 분야에서의 업무의 지속성을 위해 기존 인력들을 활용했던 사정을 보여준다.[26] 앞의 제2장에서 살펴보았듯이, 接管정책의 구체화 과정에서 중공과 北平市軍管會는 정권계통에 대해서만큼은 '철저한 개조'와 '즉각적인 接管'을 계획하였는데, 정권계통에 대한 우선적 接管의 방침이 입성 후에도 유지되고 있었음을 확인할 수 있다.

이러한 방침에 따라 法院과 公安局 등에 대한 接管은 비교적 신속히 추진되었다. 法院의 接管간부 8명은 2월 5일에 北平에 도착하여, 바로 다음날 전체 인원을 소집하여 법원의 직권 행사를 즉각 중단시켰다. 곧이어 接管간부들이 속속 北平에 도착하고, 법원에 대한 기초적인 상황 파악이 끝나자, 군사대표는 3월 18일에 모든 舊인원을 소집하여 정식 接管의 시작을 선포하였고, 4월 1일에 이르러서는 감옥과 일부 물자를 제외한 나머지 부문에 대한 接管이 대체로 마무리되었다.[27] 公安局 역시 2월 2일에 입성한 후 곧바로 21명의 軍事代表와 46명의 聯絡員을 파견하여, 總局과 각 分局의 모든 舊인원들로 하여금 원래의 직무를 수행하면서 질서를 유지하도록 하였지만, 약 2주간의 과도기를 거친 후에는 곧바로 군사대표제를 취소하고, 새로운 公安기구의 설립과 간부 임명을 선포하였다.[28]

하지만 稅務局과 公安局, 法院 등을 제외하고, 행정적 성격이 강한 시정부의 각 局에서는 3월 이후에도 당분간 군사대표를 통해서 接管이 진행되었다. 군사대표는 해당 기관의 기존 책임자들의 업무 수행을 감시하면서, 舊인원의 처리에 대한 심사를 진행하고, 기관에서 발행하는 문건과 명령 등에 副署하며, 각종 현황과 업무를 숙지하는 임무를 맡았다. 약 1개월의 기간을 거쳐 民政局과 教育局, 財政局 등에서는 업무를 숙지한 군사대표들이 각 단위의 책임자에 정식으로 임명된 반면, 工務局과 衛生局, 각 기업기구 등과 같이 기술적 능력이 필요한 부문에서는, 4월 말까지도 여전히 옛 책임자가 군사대표의 감독 아래 업무를 주관하고 있었다.[29]

이처럼 현실적 역량을 감안하여 기관의 '중요도'에 따라 융통성 있는 接管정책을 시행했음에도 불구하고, 시정부 일반기관에 대한 接管이 효율적으로만 진행된 것은 아니었던 것으로 보인다. 시정부의 보고에 의하면, 接管代表와 聯絡員의 수

---

25) 「彭眞・葉劍英關於接收시정부工作中的問題的請示」(1949.3.), 『北平和平解放前後』, p.205; 「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 앞의 책, pp.116-119.

26) Frederick C. Teiwes, "Establishment and Consolidation of the New Regime," pp.73-74.

27) 「北平市法院接收工作初步總結」(1949.4.8.), 『北平的和平接管』, p.557.

28) 「北京市公安局一年來公安工作報告」(1949.12.31.), 『北平和平解放前後』, p.316.

29) 「北平市軍管會接管工作概況」(1949.4.), 『北平的和平接管』, p.204.

가 너무 부족해서 전체 舊인원을 감독할 수 없다거나, 어쩌면 그 결과일 수도 있지만, 대표제도를 시행하는 기간이 지나치게 길어지는 등의 문제가 발생하였다.[30] 보통 군사대표는 소수의 接管간부만을 대동한 채 파견되었고, 파견된 다음에는 해당 기관의 제반 현황에 대한 조사, 舊인원에 대한 관리・감독, 일상 업무의 진행 등, 크게 '接管의 진행'과 '일상 업무의 지속'이라는 두 가지 과제를 동시에 책임져야 했다. 이런 상황에서 많은 경우 '일상 업무의 지속'에 대부분의 역량이 할애되었기 때문에, 결국 전체적인 상황을 파악하면서 接管을 신속히 추진하는 것은 결코 쉽지 않은 과제였던 것이다.[31]

이와 같은 接管간부의 양적・질적 부족이라는 현실적 한계로 인하여, 軍管會는 舊인원의 留用에 대하여 유화적인 입장을 취할 수밖에 없었다. 중공은 입성 전부터 정권기관만큼은 철저히 개조하여 새로운 '인민의 정권'을 수립한다는 입장을 고수하고 있었지만, 北平市委와 시정부에서 연구한 '전면적인 개편'이라는 것은, 한편으로는 중공의 간부와 지하당원들로 새로운 지도부를 구성하되, 다른 한편으로는 일반 舊인원들을 교육하고 개조하여 계속 활용한다는 것에 다름 아니었다.[32] 사실, 이는 중공에서 반대해온 '기존의 틀을 개량하여 활용하는 것'과 별로 다를 바가 없는 것이었다.

접수한 기관의 舊직원들을 어떻게 처리할 것인가에 대한 문제는 軍管會에서 입성 초기부터 줄곧 고민해온 문제였다. 2월 5일과 6일의 彙報會에서 軍管會는 시정부 舊직원 2.5만 명에 대한 처리방침, 그리고 그들의 생계문제에 대한 해결책을 연구하도록 하였다.[33] 그 중에서도 폐지방침이 확정된 기존의 新聞處, 市訓團, 統計處의 직원 수백 명, 公安局 保安大隊의 병력 3,000여 명, 車警隊・刑警隊 등의 병력 5,000여 명에 대한 처리방안을 모색하는 것이 급선무로 제기되었다.[34] 입성 후 첫 달인 1949년 2월까지 軍管會는 상당히 많은 수의 舊인원들을 접수하게 되었지만, 이들을 '적당히 처리'할 수 있는 여력이 없었기 때문에, 대부분의 인원들을 계속해서 원래의 직무에 그대로 유임시킬 수밖에 없었다. 교외에서는 傅作義 부대에 대한 개편작업이 진행 중이었고, 시내에서는 아직 인수인계가 실시되고 있

---

30) 「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 『北平和平解放前後』, p.119.

31) 「北平市法院接收工作初步總結」(1949.4.8.), 『北平的和平接管』, p.560, p.562.

32) 「中共北平市委關於市政府機構及人員處理問題向中央的請示報告」(1949.3.24.), 『北平和平解放前後』, pp.202-203.

33) 「軍管會第三十一次彙報會」(1949.2.5.), 『北平解放』(上), p.168; 「軍管會第三十二次彙報會」(1949.2.6.), 앞의 책, p.169.

34) 「軍管會第三十七次彙報會」(1949.2.11.), 위의 책, p.175.

었으며, 接管간부의 부족으로 인하여 시정부의 각종 현황 파악에도 어려움을 겪고 있었기 때문에, 軍管會는 기존의 인력을 계속해서 활용할 수밖에 없었다.[35]

하지만 3월부터는 '接'의 단계를 넘어 '管'의 단계로 넘어가기로 하면서, 軍管會는 이러한 상황을 개선해야 할 필요성을 제기하였고, 舊인원들의 정치적 조건과 업무능력, 당국의 필요 등에 기초하여 그들을 '적절히 처리'하기로 결정하였다.[36] 이전처럼 대부분의 인원을 原職에 留任하면서 생활비를 지급하는 방식에서 탈피하여, 개인의 정치적 조건과 업무능력, 당국의 필요 등을 기준으로, 舊직원들을 '留用할 자', '교육시킬 자', '씻어내야 할 자', '처벌해야 할 자' 등으로 구분하여 처리해야만, '인민을 위해 복무할 수 있는 效能을 강화'할 수 있다는 것이다.[37] 물론 이 기간에도 軍管會가 舊인원의 전면적 배제를 추진한 것은 아니었지만, 이때부터는 '接'의 단계에 비해서 舊인원들을 선별하여 '개조'하는 작업이 시작되었다.[38]

이 과제를 수행하기 위하여 聯合辦事處 산하에 人事處理委員會가 조직되었다. 聯合辦事處 위원과 시정부·物管會·文管會의 대표들이 참가하는 이 위원회는 심사 및 통계업무를 담당하는 第1組, 귀향 업무를 담당하는 第2組, 입학 소개 및 업무 분배를 담당하는 第3組로 구성되었다. 시정부와 物管會, 文管會 등의 단위에도 각각의 人事處理委員會가 구성되었고, 그 산하의 接管대상 기관에도 군사대표의 책임 아래 人事處理委員會 또는 人事處理小組가 결성되었다. 각 接管대상 기관에서 작성한 조사 자료는 총 세 부로 작성되어 각급 人事處理委員會에 보고되었고, 이 자료에 기초하여 舊인원에 대한 처리가 결정되었다.[39] 또한 人事處理委員會는

---

35) 4월초의 衛生局의 보고에서는 이와 관련된 보다 직접적인 설명이 제시된다. 즉, 입성 초기에 간부들은 舊인원 전반에 대한 반감을 갖고 있었지만, 실제 업무를 수행하는 과정 속에서 객관적으로 인원이 부족함을 체감하게 되면서, 舊인원들에 대한 간부들의 입장도 바뀌었다는 것이다(「北平市衛生局接管工作總結報告」(1949.4.5.), 『北平的和平接管』, p.554).

36) 「北平市軍管會關於處理舊人員和接管工作的指示」(1949.3.10.), 『北平和平解放前後』, p.113; 「中共北平市委關於시정부機構及人員處理問題向中央的請示報告」(1949.3.24.), 앞의 책, p.201.

37) 「北平市軍管會關於三月份工作的指示」(1949.3.10.), 『北平解放』(上), p.240.

38) 舊인원에 대한 처리원칙의 핵심은 여전히 그들의 능력을 최대한 활용하는 데 있었다. 이들을 대하는 데 있어서, 과거와 같은 '一朝天子一朝臣'의 방식은 피해야 하며, 舊인원을 모두 배제한 채 중공의 간부들이 시정 업무를 곧바로 전담한다면 도시가 제대로 유지되지 못할 것이라는 것이 軍管會의 관점이었다(「葉劍英在民主人事座談會上關於北平軍管工作的講話要點」(1949.3.2.), 『北平的和平接管』, p.112).

39) 「人事處理委員會對原國民黨機關人員的處理方案」(1949.3.1.), 『北平和平解放前後』,

각 기관에서 어떤 인력을 필요로 하는지 사전에 파악하여, 각 기관의 인력을 상호 조정하는 기능도 담당하였다.[40]

人事處理委員會에서 3월 1일에 제시한 舊인원 처리방안은 다음과 같았다. 첫째, 업무능력이 있으면서 계속 근무하기를 원하고, 동시에 본 기관에서도 필요로 하는 자는 계속 留任시키거나 研究學習小組에 배정한다. 둘째, 직무를 수행할 능력이 부족하거나 사상이 완고한 자에게는 적당한 학습의 기회를 제공한다. 셋째, 연로하고 쇠약하여 일을 할 수 없거나 본인이 퇴직을 원하는 자에게는 귀향을 지원한다. 넷째, 군중의 원한을 산 확증이 있는 '貪汚腐化分子'는 제명하고, 사안이 중대한 자는 법원에서 처리한다. 다섯째, 줄곧 반혁명활동을 진행해온 特務分子는 제명하고 公安局에 登記한다. 여섯째, 업무를 배정하든 학습에 참가시키든, 또는 귀향시키든, 모두 본인의 동의를 거쳐 시행한다.[41] 이틀 후에 北平市委에서 華北局과 중공중앙으로 보고한 방안에서는 위의 분류기준이 다소 변경되었지만, 두 가지 기준 모두 기본적으로 업무능력을 갖춘 자들은 留任시키거나 재교육을 받게 하고, 업무능력이 없거나 정치적 문제가 심각한 자들은 조직에서 배제한다는 점에서는 유사한 방침을 담고 있었다.[42]

舊인원들을 심사하는 방법은 다음과 같았다. 우선, 군중노선에 입각하여 지하당원과 하급 직원, 적극분자들의 의견을 수렴한 뒤에 인사 관련 문서기록들을 조사하였으며, 개별 면담을 진행하거나 개인별로 자술서를 제출하게 함으로써, 인사기

---

pp.193-194.

40) 「北平市軍管會各大單位處理原國民黨機關人員的工作總結」(1949.6.), 위의 책, p.220.

41) 「人事處理委員會對原國民黨機關人員的處理方案」(1949.3.1.), 위의 책, p.194. 물론, '본인의 동의'가 온전히 개인의 희망에 따라 이루어지지는 않았을 것으로 보인다. 실제로 軍管會에서는 '(개인의) 희망에 따라 기계적으로 처리해서는 안 되며, 반드시 공작의 필요와 본인의 능력 등, 주·객관적 조건에 기초하여 領導하고 교육해야 한다.'라고 그 입장을 밝혔다(「北平市軍管會各大單位處理原國民黨機關人員的工作總結」(1949.6.), 앞의 책, p.214).

42) 「中共北平市委關於舊人員處理原則辦法向中央·華北局的請示」(1949.3.3.), 『北平和平解放前後』, pp.196-197; 「中共北平市委關於市政府機構及人員處理問題向中央的請示報告」(1949.3.24.), 앞의 책, p.202; 「北平市軍管會接管工作概況」(1949.4.), 『北平的和平接管』, p.211. 한편, 特務와 黨團分子들에 대한 처분도 세분화되어 있었다. 우선, '罪惡이 深重'한 자는 軍法處나 法院으로 보내 법률에 따라 재판하여 처리하도록 하였고, 다음으로 '죄악'이 크지 않고 스스로 '회개'하려는 자는 公安局으로 보내 淸河大隊에 입소시키고 1년 후에 재심사하여 처리하도록 하였다. 마지막으로, 특별한 特務활동이 없었거나, 區分部級의 黨務에 종사했던 자들은 登記한 후에 '사회개조'를 실시하도록 하였다(「中共北平市委關於敵特黨團分子處理情況給中央及華北局的請示報告」(1949.3.20.), 『北平和平解放前後』, pp.276-277).

록의 진위 여부를 확인하는 절차를 밟았다. 또한 이와는 별도로, 기술직 인원들을 대상으로는 그 기술의 숙련도를 측정하기 위한 평가를 실시하기도 하였다.[43] 軍管會는 군중의 적극적인 참여 없이 舊인원에 대한 정확한 평가를 내리기 어렵다고 보았고, 따라서 舊인원을 처리하는 과정에 군중을 적극적으로 동원하기 위하여, 接管간부 외에 따로 군중공작을 전담할 간부를 파견하기도 하였다.[44] 이렇게 해서 전체 舊인원에 대한 심사가 마무리되면, 본 기관에 계속 留任시킬 인원들과 해고할 인원들을 우선적으로 발표하였고, 나머지 인원들을 대상으로는 '학습'과 '귀향' 중 본인의 희망을 조사하였다. 단, 귀향을 희망하는 자들 중에서 업무능력을 갖춘 자들에 대해서는, 그들이 '학습'을 희망할 수 있도록 적극적으로 '교육'을 실시하였다.[45]

지하당원들의 협조 속에서 舊인원들에 대한 조사를 마친 시정부는 그들을 다음과 같이 분류하였다. 첫째, 국민당원이면서 과거에 실제로 特務활동을 했던 자. 둘째, 국민당원이기는 하지만 별도의 활동은 하지 않은 자. 셋째, 정치적 관점은 없고 오로지 먹고 살기 위하여 어느 세력 밑에서도 일해 왔던 이른바 '幾朝元老'. 넷째, 사상적으로 비교적 진보적이며 중공에 우호적인 자. 이 중 첫 번째 부류는 公安局에서 운영하는 淸河大隊로 보내 교육시키도록 하였으며, 실제로 4월에 첫 번째 입소가 이루어졌다. 두 번째와 세 번째 부류는 최대한 留任시키되, 華北의 각 대학(華北大學・華北人民革命大學・華北軍政大學)으로 보내거나 行政人員訓練班[46] 등에 입소시켜, 약 3개월간의 단기교육을 실시한 후에 그 결과를 평가하여 留用 여부를 결정하도록 하였다.[47] 네 번째 부류는 물론 곧바로 留任시켰다.[48]

---

43) 「北平市軍管會各大單位處理原國民黨機關人員的工作總結」(1949.6.), 『北平和平解放前後』, p.217.

44) 「北平市軍管會接管工作概況」(1949.4.), 『北平的和平接管』, p.205. 舊인원들에 대한 평가의 과정에서 職工들이 제공한 정보의 유용성은 社會局의 接管사례에서 잘 드러난다(「北平市社會局接管工作總結」(1949.3.25.), 앞의 책, p.510).

45) 「北平市軍管會各大單位處理原國民黨機關人員的工作總結」(1949.6.), 『北平和平解放前後』, pp.218-219.

46) 각 기관에서는 본 기관에서 진행할 단기 교육을 위하여 각종 단기훈련반을 설립하였는데, 이 行政人員訓練班은 시정부에서 설립한 것이었다(「北平市軍管會各大單位處理原國民黨機關人員的工作總結」(1949.6.), 『北平和平解放前後』, p.220).

47) 舊인원에 대한 교육 또는 개조를 실시한 후에 그들의 '表現'을 평가하여 처리하는 정책은 소련에는 없었던 중공의 독자적인 정책으로서, 사람의 품성은 겉모습이나 행동으로 드러난다는 유교적 신념에 기초한 것이기도 하였다(Elizabeth J. Perry, *Anyuan: Mining China's Revolutionary Tradition*, p.94).

48) 이상 「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 『北平和平解放前後』, pp.120-122. 한

3월 중순까지 北平市委에서 파악한 바에 의하면, 공공사업과 경찰 부문을 제외한 시정부 자체 직원 1,300명 중에서 국민당에 가입해있던 자가 800명이었고, 그 중에서도 軍統·中統 계열의 特務였거나 黨務에 종사했던 자는 140여 명에 달하였는데, 이들은 民政局과 社會局에 가장 많이 분포하였다. 전체적으로 국민당의 特務나 黨務 종사자는 대략 10% 정도에 머물렀고, 진보적인 인원은 더욱 적었으며, 대부분의 직원들은 정치적 입장과 무관하게 생계를 위해 근무하고 있었다는 것이 市委의 조사결과였다.[49] 1949년 4월까지 시정부는 각 局·處 단위에 소속된 4,890여 명의 舊인원들을 다음과 같이 처리하였다.

[표Ⅲ-2] 北平市人民政府 각 局·處 소속 舊인원 처리현황[50]

		인원수(명)	비율(%)
留用		3,155	64.5
재교육	行政幹部訓練班	540	11
	華北 각 대학	314	6.4
	清河大隊	159	3.3
기타	귀향	556	11.4
	해고	77	1.6
	轉業	89	1.8
총계		4,890	100

6월에 軍管會에서 시정부·物管會·文管會·公安局 등 네 단위의 舊인원 처리 결과를 보고한 바에 의하면, 그동안 처리된 39,135명의 舊인원 중에서 30,570명(78.1%)이 留用되었고, 4,395명(11.2%)이 귀향 조치되었으며, 889명(2.3%)이 해고되었다고 한다. 귀향하는 인원들에게는 '遣散費'와 '路費', '歡送費' 등의 명목으로 총 27,087,461元(人民幣)이 지출되었으며, 이는 小米 1,592,987斤에 해당하는 액수였다.[51] 대부분의 舊인원들은 억지로 국민당에 가입했거나 뚜렷한 정치적 성향을 갖

편, 清河大隊로 파견된 인원들도 '개조'의 대상이었기 때문에, 그들에게도 봉급의 절반이 지급되었고, 그 중에서도 특히 가정형편이 어려운 자들에게는 별도의 지원이 이루어졌다.

49) 「中共北平市委關於市政府機構及人員處理問題向中央的請示報告」(1949.3.24.), 위의 책, pp.201-202.

50) 「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 위의 책, pp.121-122.

51) 귀향에 소요되는 비용은 모두 軍管會에서 부담하였고, 본인의 사유재산을 지참하고 떠나는 것도 허용되었다. 각 단위의 人事處理委員會에서 예산을 작성하여 보고하면, 聯合辦事處 人事處理委員會의 승인을 거쳐 지급되었다(「人事處理委員會對原國民黨機關人員的處理方案」(1949.3.1.), 위의 책, pp.194-195). 軍管會는 귀향하는 인원들의

지 않은 경우가 많았으며, 그 중에서도 '特務分子'는 극소수에 불과하였다. 시정부의 조사결과에 따르면, 이미 特務로 확인된 자가 軍統계열 51명, 中統계열 33명이었고, '중대한 혐의'를 지닌 자는 56명으로, 도합 140명이 特務로 분류되었다. 고위직일수록 特務의 분포비율은 높아져, 雇員의 약 0.2%, 助理員・辦事員의 약 0.4%, 股長・科員의 약 0.5%가 特務로 분류된 반면, 科長 이상의 직급에서는 3%가 特務로 판명되었다. '無黨無派'의 인원은 직급이 낮아질수록 맞아져, 科長 이상이 64%였던 데 반하여, 股長・科員은 80%, 助理員・辦事員은 88%, 雇員은 92%가 정치적 색채를 지니지 않은 것으로 조사되었다.[52]

상대적으로 特務가 많이 분포하고 있었던 民政局과 社會局, 그리고 치안업무를 담당하는 公安局에서는 舊인원의 留用 비율이 평균보다 훨씬 적었다. 3월 말의 통계에 의하면, 民政局과 社會局의 舊인원 213명은 다음과 같이 처리되었다. 留用 86명(40.3%), 市政府訓練班 입소 45명(21.1%), 革命大學 입학 16명(7.5%), 淸河大隊 입소 23명(10.8%), 귀향 37명(17.4%), 해고 3명(1.4%), 사직 2명(0.9%), '自找職業' 1명(0.46%). 국민당원이지만 업무능력을 갖추었거나, 또는 스스로 '개조'를 희망하는 인원들이 市政府訓練班에 입소하여 단기 교육을 받게 되었고, 가족 부양의 부담이 상대적으로 적은 청년 지식인으로서, 현재 업무능력은 다소 떨어지는 인원들이 장기 교육을 위해 여러 대학으로 보내졌다.[53] 公安局의 舊인원 처리는 보다 철저했는데, 1949년 8월의 第1屆 各界人民代表會議에서의 公安局 업무보고에 의하면, 지난 6개월 동안 公安局은 기존의 警察局 인원 13,000여 명 중에서 5,000여 명을 해고・遣散하거나 淸河大隊에 입대시켰고, 그 밖의 인원에 대해서는 輪訓 또는 集訓 등의 방식을 활용하여 '敎育改造'시켜, 총 9,000여 명을 留用・교육시켰다고 한다.[54] 또한 1949년 말의 보고에 의하면, 11월 말까지 公安局은 기존의 경찰인원 13,635명을 접수하여 6,932명(약 50.8%)을 해고하고 1,473명을 衛生局으로 전출시

이동경로를 사전에 파악하였고, 그 내용을 이동경로상의 각 주요 검사소에 통보했던 것으로 보인다. 1949년 6월의 한 보고에서는, 東北으로 귀향하던 舊인원들에 대한 정보를 山海關의 검사소에 제때 통지하지 못하여 그들이 검사소에서 며칠 동안 제지당했다는 내용이 확인된다(「北平市軍管會各大單位處理原國民黨機關人員的工作總結」(1949.6.), 앞의 책, p.220).

52) 「北平市軍管會各大單位處理原國民黨機關人員的工作總結」(1949.6.), 위의 책, pp.211-213.

53) 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 『北平的和平接管』, p.512, pp.533-537. 한편, 원문에는 '辭職' 인원이 3명으로 표기되어 있지만, 百分比가 0.9%로 되어있는 점, 전체 인원의 합계가 1명 초과된다는 점 등을 감안하여, 본문에서는 2명으로 수정하였다.

54) 「北平市半年來治安工作」(1949.8.10.), 『北平解放』(下), p.684.

켰으며, 5,230명(약 38.4%)을 留用시켰다고 한다. 이 무렵 公安局의 전체 인원 15,845명 중에서 舊인원의 비중은 33% 정도에 불과하게 되었다.[55]

한편, 시정부의 舊인원들에 대한 처우문제에서도, 軍管會는 3월부터 새로운 방침을 채택하였다. 원래 입성 전에 수립된 接管정책에서는 정권기관 인원에 대해서는 '原職原薪'을 적용하지 않는다는 원칙이 있었지만, 실제 입성 후의 3월 초 단계에서는 이러한 내용이 확인되지 않는다. 3월 3일에 北平市委에서 마련한 방안에서도, 본 기관에서 단기훈련을 받는 인원들을 포함한 모든 留用인원에게는 '原職原薪'(1948년 9월~11월의 3개월치 평균임금)에 기초하여 임시 급여를 지급하도록 규정하고 있을 뿐, 정권기관 인원에 대한 별도의 언급은 나와 있지 않다.[56] 또한 3월 초순 무렵으로 추정되는 문건에서, 정부인원에게도 '잠시 原薪을 기준으로 (생활)유지비를 발급'한다는 내용이 확인된다.[57] 人事處理委員會에서 제시한 방안에 따르면, 모든 留用인원에게는 '原職原薪'의 대우가 인정되었고, 軍管會에서 비준한 기준에 따라 3월분부터 월급을 지급하도록 하였다. 학교에 입학한 인원들에 대해서는 일반 학생들과 동일한 비용이 지급되었고, 본 기관의 단기훈련반에서 학습을 받는 자들에게는 재직시와 동일한 대우를 허용하였다.[58]

하지만 3월 후반부터 軍管會는 정부기관의 舊인원에 대한 별도의 처우를 적용하기 시작하였다. 北平市委는 정부기관의 舊인원들에 대해서는 공산당 간부들처럼 배급제를 시행하거나, 아니면 동급 공산당 간부의 배급수준을 초과하지 않는 범위에서, 약간의 보조금을 포함한 임금을 지급하도록 하였으며, 이 방침을 3월 후반부터 적용하기로 하였다.[59] 일반 기업에서는 월급제를 실시하지만 정부기관에서는 배급제를 실시하도록 했는데, 중요한 기술이 있는 직원들을 제외하고는, 모두 공산당 간부들과 동등한 배급을 주도록 한 것이다. 뿐만 아니라, 일반 기업의 경우와 달리, 정부와 사법, 경찰기관에 대해서는 '原職'의 원칙도 부정하였다. 필요한 핵심 인력을 제외한 나머지 인원들은 모두 人民革命大學과 華北大學 등의 교육기

---

55) 「北京市公安局一年來公安工作報告」(1949.12.31.), 『北平和平解放前後』, pp.316-318. 이러한 현상은 杭州 接管과정에서도 확인된다(James Gao, *The Communist Takeover of Hangzhou*, p.82).

56) 「中共北平市委關於舊人員處理原則辦法向中央・華北局的請示」(1949.3.3.), 『北平和平解放前後』, p.197.

57) 「彭眞・葉劍英關於接收市政府工作中的問題的請示」(1949.3.), 위의 책, p.205.

58) 「北平市軍管會文管會關於接管後各機關舊人員處理問題的報告」(1949.3.1.), 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, p.191.

59) 「中共北平市委關於市政府機構及人員處理問題向中央的請示報告」(1949.3.24.), 『北平和平解放前後』, pp.203-204.

관에서 교육을 받은 후에 다른 곳으로 전출시키도록 하였다. 北平과 天津, 唐山, 張家口 등의 도시에서 상호간에 직원들을 교환하거나, 아니면 縣으로 파견하든지 南下시켜 江南지역에 가서 일하도록 했던 것이다.[60] 즉, 정부기관에서 일하는 舊직원들에 대해서는 일반 기업의 인원들과는 달리, '原職'과 '原薪'이 철저히 부정되었다.

1949년 3월 이후로 軍管會에서 시정부의 舊인원들에 대하여 보다 엄격한 조치를 취한 것은 사실이지만, 물론 그렇다고 해서 이들에 대해서 배타적인 태도를 보인 것은 아니다. 앞의 6월 통계에서도 드러나듯이, 軍管會 관할 舊인원의 약 80% 정도가 계속해서 留用된 점도 이를 잘 보여준다. 즉, 간부의 부족과 업무능력의 미비라는 현실적 한계로 인하여 軍管會는 기존의 인력을 대폭 수용할 수밖에 없었던 것이며, 단지 북경의 사회질서를 어느 정도 안정시킨 후에, 정치적 성향이나 이력이 중공의 이해에 반하는 일부 舊인원들, 그리고 公安局처럼 중공의 통치를 유지하는 데 긴요한 부문의 舊인원들을 제거한 것에 지나지 않았다.[61] 정부기관의 舊인원에 대해서도 '原職'과 '原薪'이 부정되었을 뿐이며, 큰 문제가 없는 인원들의 다수는 계속해서 정부기관에 留用되었다. 일찍이 1948년 8월에 毛澤東이 남긴 다음과 같은 언급은 중공의 이러한 입장을 그대로 나타낸다.

> 도시를 점령할 때는 총을 들고 저항하며 파괴행위를 일삼는 자들은 반드시 체포하되, 국민당의 주요 관리들을 포함한 나머지 인원 일체에 대해서는 군대에서 체포해서는 안 된다. 질서가 안정된 후에야 비로소 민주정부가 정황을 분별하여 주요 관리와 가장 반동적인 분자들을 체포하는 것을 고려해볼 수 있으며, (이때도) 너무 많이 잡아들이는 것은 피해야 한다."[62]

---

60) 「中央關於對舊職員的處理原則的指示」(1949.3.22.), 『文件選集』 第18冊, pp.190-193. 한편, 2월 9일의 軍管會 제35차 彙報會에서 物管會主任 戎子和가 보고한 바에 의하면, 당시 시정부에서 배급을 책임져야 할 인원은 15만 명 이상에 달했다고 한다(「軍管會第三十五次彙報會」(1949.2.9.), 『北平解放』(上), p.172).

61) 국민당 통치지역의 언론 보도에 의하면, 接管 초기의 北平에서도 대대적인 정치탄압이 진행되었다고 한다. 廣州의 국민당 기념행사에서는 중공이 北平에서 국민당 지지자 4만여 명을 체포하여 투옥시켰다는 소문이 돌기도 하였다(「毛澤東建都北平」, 『時局人物』 第2期, 1949, p.2).

62) 『毛澤東年譜(1893-1949)』(下), p.336. 이러한 입장은 비슷한 시기에 中共中央에서 華東局으로 보낸 전문에서도 확인된다. 劉少奇는 도시 점령 후 질서 회복 전까지는 特務와 '破壞分子', 국민당원, 保甲인원 등에 대한 처분을 유예해도 무방하나, 일상적인 질서가 회복된 후에는 이를 반드시 집행할 것을 지시하였다(『劉少奇年譜』(下), p.154).

接管정책의 형성과정에서 중공은 정권기관에 대한 철저한 개조를 구상했지만, 실제 接管의 과정에서 '철저한 개조'란 사실상 '지도부의 전면 교체'에 불과하였다. 위에서 살펴보았듯이, 軍管會는 군사대표와 연락원들을 파견하여 시정부의 기관들을 장악하였고, 3월 이후부터는 舊인원에 대한 점검을 실시하기도 했지만, 실제 업무를 담당하는 인원의 다수는 여전히 舊인원에 다름 아니었다. 이후 鎭反운동과 三反운동을 거치면서 舊인원의 상당수가 시정부에서 축출되었지만, 이는 정세의 급격한 변화에 수반된 것으로서, 接管정책의 집행과는 다소 분리된 맥락에서 이루어진 것이었다.[63]

2. 區・街 기층정권의 건설

입성 전부터 시정부 편제와 接管간부 편성에 대한 준비를 진행했듯이, 北平市軍管會는 接管업무의 효율성을 높이기 위하여 입성 전의 준비단계에서부터 區級 工作團을 조직하였다. 葉劍英은 1949년 1월 11일의 軍管會彙報會에서, 성 내외의 각 區별로 工作團을 조직하여 團長의 책임 아래 接管업무를 진행하게 하고, 아울러 接管업무의 현황에 대하여 매일 軍管會로 보고하게 하였다. 이렇게 함으로써 區委가 接管업무를 점검하는 데에도 편리해질 것이며, 경비부대와의 연계도 수월해질 것이라는 것이 軍管會의 판단이었다.[64] 입성 초기에 국민당의 特務가 시내에 널리 잠복해있고, 군중의 대다수가 조직화되지 않은 상황에서, 北平市委는 군중을 동원하여 새로운 사회질서를 확립하기 위한 방안으로, 소수의 老간부들과 다수의 노동자・학생・적극분자로 구성된 工作組를 각 區와 街 단위로 파견하여 '인민정권의 임시 파출기관'으로 삼는 방식을 택하였다.[65]

北平 점령 초기에 중공은 기존의 행정구획을 그대로 이어받아, 內城과 外城은 12개의 區로 편성하고, 이전에 비해 확대된 '郊區'는 20개 區로 增編하여, '市區'

---

63) 舊인원의 留用은 시정부 차원에 국한된 것이 아니었다. 일례로, 국민정부 資源委員會 직원의 90% 이상이 중화인민공화국 중앙인민정부의 계획경제 기구에 그대로 참여하였고, 이로 인하여 資源委員會의 특징이 중화인민공화국 국영기업에도 일정 부분 영향을 미치기도 하였다(程麟蓀 著, 關智英 譯, 「國民政府資源委員會とその人民共和國への遺産」, 久保亨 編, 『1949年前後の中國』, 東京: 汲古書院, 2006, p.156).

64) 「軍管會第18次彙報會」(1949.1.11.), 『北平解放』(上), p.153.

65) 「中共北平市委關於區街政權機構派出所改造問題的總結報告」(1949.8.), 『北平和平解放前後』, p.228; 「北平市接管與施政工作—葉劍英市長在北平市各界代表會議上的報告摘要」(1949.8.9.), 앞의 책, p.496.

전체를 총 32개의 區로 구성하였다. 입성 전에 편성된 각 區정부의 간부들은 2월 5일부터 해당 區의 소재지로 가서 接管공작을 시작했는데, 우선 각 區 단위로 工作委員會('區工委')를 편성하여, 北平市委의 지도 아래 金元券 교환, 街·保 현황 파악 등의 작업을 실시하였다. 區 정권기구의 초보적 형태도 이때 확정되어, 區長 아래 秘書股·民政股·教育股·財政股·工商股·建設股 등 6개 부서가 편성되었다. 2월 안으로 全市의 각 區에서 모두 區정부가 수립되어, 區長들의 취임과 동시에 업무가 개시되었다.[66] 第8區工作委員會에 배속된 20여 명의 간부 중 하나였던 馬句의 회고에 따르면, 第8區工委는 1월 31일 20시에 海淀에서 軍管會의 대형 군용트럭을 타고 西直門을 경유하여 성내로 진입한 후, 前門 東珠市大街에 있는 국민정부의 第8區公所에 도착, 다음날 아침에 區公所의 현판을 내리고 '北平市第八區人民政府'라는 새로운 현판을 걸었다고 한다.[67] 즉, 입성 전에 편성된 각 區工委가 기존의 시내 區公所를 그대로 접수하여 이를 區정부로 전환시키는 방식으로 區정부 수립이 진행되었던 것이다.[68]

區정부가 모두 수립된 후, 3월에는 民政局에서 街·鄉인민정부를 설립하고 街長과 鄉長을 區長이 임명하는 방안을 시정부에 건의하였다. 이어서 保甲제도의 폐지와 街·鄉정권의 건립이 民政局의 4월 핵심 업무가 되었으며, 民政科의 주관 아래 일부 지역에서 실험공작이 시작되었다.[69] 民政局長 史懷璧은 4월 5일에 民政局 전체 간부 150여 명을 소집한 간부회의를 열어 4월의 업무계획을 하달했는데, 이때 그가 첫 번째로 제시한 것이 바로 '保甲제도를 철저히 분쇄하고 인민정권을 건립'한다는 것이었다.[70] 또한 4월 7일에는 시정부에서 전체 區長들을 소집하여 연석회의를 개최하였고, 이 자리에서 市長 葉劍英은 각 區마다 시정부의 방침에 따라 保甲제도를 철폐하고 새로운 街·鄉 인민정권을 수립하도록 명확히 지시하였으며, <北平市人民政府關於廢除保甲制度建立街鄉政府初步草案>을 통과시켰다.[71] 4월 말

---

66) 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, p.831; 周鴻 主編, 『北京社會主義革命與建設史』, 北京師範大學出版社, 2000, p.31.

67) 朱文軼, 『進城: 1949』, p.187.

68) 區정부 간부의 다수는 농촌근거지에서 온 '老간부'들이었고, 당원 또는 청년단원의 비율이 과반수였다. 區정부에서도 일부 舊인원들이 留用되기는 하였지만, 그 비중은 시정부의 그것에 비해 현저히 낮았다. 第1區부터 第12區까지의 區정부 간부 249명 중 留用인원은 22명(약 8.8%)에 불과하였다(黃利新, 「新中國成立初期北京市城區基層政權幹部隊伍建設」, 『中共黨史研究』 2012-1, pp.44-45).

69) 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 『北平的和平接管』, pp.541-542; 小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, p.130.

70) 「民政局本月工作首要在建政」, 『北平解放報』(第64號) 1949.4.6.(2면)

까지 모든 區에서 街·鄕 建政공작을 마무리한다는 것이 民政局의 방침이었고, 실제로 4월 말까지 약 300여 개의 街·鄕정부가 설립되었으며, 5월에는 모든 區에서 街·鄕정권 건설이 완성되었다.[72] 시정부의 接管과정에서 2월까지 '接'의 단계가 마무리되고 3월부터 '管'의 단계가 시작된 것처럼, 북경 기층정권의 接管과정에서도 3월부터 保甲제도 폐지 및 街·鄕 정권 수립이라는 새로운 개혁 조치가 시작된 것이다.

保甲제도의 폐지와 街·鄕정권의 건립에 관하여 시정부에서 입안한 방안에서는, '過渡시기'의 정권조직으로서, 城區에서는 '區정부-街정부-閭(또는 居民小組)'[73], 郊區에서는 '區정부-鄕정부-자연촌(또는 閭)'으로 연결되는 구조를 상정하였다. 각 街는 2,000戶 이상, 鄕은 1,000戶 이상을 기준으로 편성하되, 가급적 기존의 保의 경계를 유지한 상태에서 公安局의 派出所와 관할범위가 일치하게끔 편성하도록 하였다. 城內와 關廂에는 街정부를 설립하고, 鎭에는 鎭정부를 두며, 郊外의 200戶 이상 500호 미만의 촌락은 獨立村으로 삼아 鄕에 편성하지 않고, 복수의 촌락으로 鄕을 구성한 경우에는, 그 중심에 있거나 가장 큰 촌락에 鄕정부를 수립하도록 하였다. 街·鄕정권의 정규 편제는 正·副 街長(鄕長·鎭長) 각 1명, 戶政委員 2명, 民政·財經·文敎委員 각 1명, 文書 1명, 通信員 1명 등 총 9명으로 구성되었는데, 正·副 街長(鄕長·鎭長)은 당의 간부 중에서 임명하여 파견하고, 그 이하의 공작인원은 적극분자와 지하당원 등으로 충원하도록 하였다.[74] 街長과 鄕長, 鎭長, 村長(獨立村), 通訊員만이 규정상 전업간부로 인정되었고, 나머지 공작인원에 대해서는 區정부에서 상황을 감안하여 결정하도록 하였으며, 閭의 공작인원은 모두 非전업간부로 규정되었다.[75]

---

71) 「市府召集城郊各區區長會議決定明令廢除保甲制度建立街鄕人民政府」, 『北平解放報』(第66號) 1949.4.8.(1면)

72) 「各區民政科長開聯席會, 爭取本月完成建政」, 『北平解放報』(第68號) 1949.4.10.(2면); 『當代中國的北京』編輯部 編, 『當代北京大事記(1949-2003)』, 北京: 當代中國出版社, 2003, p.9; 周鴻 主編, 『北京社會主義革命與建設史』, p.31.

73) 실제 설립과정을 보면, 街정부를 먼저 수립한 후에 街정부를 통해서 閭를 조직하거나(第10區), 閭를 먼저 조직한 후에 閭를 통해서 街정부를 조직하거나(第2區), 街정부와 閭를 동시에 수립하는 등(第3區·第6區), 다양한 경로를 거쳤다(「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 『北平和平解放前後』, pp.123-124).

74) 실제 건립된 街정부의 규모는 편제에서 규정된 것에 비해서는 작았다(윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—건국 초기(1949-1954) 北京의 지역별 주민 조직을 중심으로」, 『中國近現代史硏究』 63, 2014, pp.159-160).

75) 「北平市人民政府關於廢除僞保甲制度建立街鄕政府初步草案」(1949.3.), 『北平和平解放前後』, pp.207-210; 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 『北平的和平接管』, pp.520-521.

각 區工委는 2월 초에 街道工作組를 편성하여 기존의 保 단위로 파견하였고, 이 工作組는 지역에 따라 다시 복수의 구역별 工作小組로 편성되었다. 각 街·鄕으로 파견된 工作組는 임시 권력기관으로서 각종 활동을 주관하는 과정 속에서 군중을 조직화하고 적극분자들을 발굴하였으며, 이들을 동원하여 3월부터는 保甲의 해체와 새로운 街·鄕정권의 건립과정을 주도하였다. 工作組는 호별방문과 좌담회, 군중대회 등의 방식을 통해서 각종 정보를 파악하였고, 아울러 이 과정에서 당의 接管정책을 널리 선전함으로써 군중을 당의 정책 집행에 동원할 수 있는 토대를 구축하였다.[76] 工作組와 적극분자들을 중심으로 街鄕政府籌備委員會가 구성되면, 市·區정부에서 임명한 街·鄕·鎭長과, 籌備委員會에서 추천한 인원들을 중심으로 街·鄕정부가 구성되었다.[77] 각 區별로 中心街를 실험지역으로 선정하여 街정부를 설립하였으며, 이후 그 경험을 활용하여 점차 인근 지역으로 확대 적용하는 방식이 사용되었다. 第5區의 사례를 보면, 먼저 工作組가 각종 좌담회와 야학 등을 활용하여 군중을 동원한 후, 第3保가 示範街로 선정되어 保甲제도 비판 및 철폐를 위한 군중집회가 개최되었으며, 이러한 과정을 거친 후에 최종적으로 街정부의 설립이 정식으로 선포되었다. 郊區에서도 3월 중순부터 역시 유사한 방식으로 보갑제도 철폐 및 鄕정부 설립이 진행되었다.[78] 城區의 12개 區에 187개의 街정부를 설립하고, 郊區의 11개 區에는 270개의 鄕정부를 설립한다는 계획이 수립되어 있었는데, 4월 말까지 城區에서 66개(약 36%), 郊區에서 220개(약 82%)의 街·鄕정부가 수립되었고, 街·鄕 정부가 설립되지 않은 나머지 지역에서도, 5월에 이르면 대체로 城·鄕의 기층정권이 모두 건립되었다.[79]

<北平解放報>에서는 3월 1일 이후 第16區(郊區)의 보갑제도 폐지 및 街·村정권 수립 경과를 다음과 같이 보도하고 있다. 區정부에서 5일간의 토론 끝에 區간부들

---

76) 黃利新, 「北平和平接管時期的城市街道工作組」, 『當代中國史研究』 2007-5, pp.54-56; 小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, p.132.

77) 北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷7(政務卷) 第14冊(民政志), 北京出版社, 2003, pp.19-20; 周鴻 主編, 『北京社會主義革命與建設史』, p.31; 泉谷陽子, 『中國建國初期の政治と經濟: 大衆運動と社會主義體制』, 御茶の水書房, 2007, p.218.

78) 宋月紅, 「和平解放至定都前北平市的區街建政」, 『北京社會科學』 2006-2, pp.81-82.

79) 「北平市人民政府關於廢除僞保甲制度建立街鄕政府初步草案」(1949.3.), 『北平和平解放前後』, p.208; 「葉劍英關於市政府一個多月的工作報告要點」(1949.4.27.), 『北平的和平接管』, p.134; 「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 『北平和平解放前後』, p.124. 한편, 朴尙洙는 당시 街정부 수립과정의 두 가지 주요 특징으로서, '建政 추진의 조급성과 자신감', 그리고 '대중동원의 방식'을 지적하였다. 市·區정부에 대한 接管과정과 달리, 街단위에서는 적극분자를 통한 대중동원이 建政과정의 중요한 특징이 되었다(박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축」, pp.368-375).

을 여섯 개 組로 나누어 각 지역으로 파견하였고, 이들은 현지에 도착하여 각 街·村의 적극분자들을 소집한 후, '翻身'을 위해서는 정권을 장악하는 것이 중요하다는 점을 설파하면서 지역 주민들을 여러 居民小組로 편성하였다. 이후 貧農과 雇農, 中農을 중심으로 하는 農會籌委會가 설립되었고, 籌委會에서 주관한 군중대회에서 새로운 간부명단이 통과됨으로써 街·村정부가 구성되었으며, 각 街·村정부에는 村長 이하 民教·財糧·實業·公安 등 4개 科가 설치되었다.[80] 또한 3월 27일과 28일에는 第10區 第2街 정부와 第6區 第5街 정부의 성립대회가 개최되었는데, 이 대회에서는 모두 保甲長들에 대한 규탄이 진행된 뒤에 새로운 街長과 街 간부들의 명단이 발표되었으며, 새 간부들은 모두 接管 초기에 工作組에서 주도한 金元券 兌換, '流散軍人' 登記, 청결운동 등의 업무에서 두각을 나타낸 적극분자들로 충원되었다.[81] 당시 새로운 街·鄉정권의 간부들은 대부분 선거를 통해 선출되지 않고, 區정부로부터 임명되는 방식으로 결정되었다.[82]

街·鄉 기층정권의 설립과정은 또한 대규모의 적극분자를 발굴하는 작업이기도 하였다. 중공은 기존의 지하당원이나 다른 적극분자들을 통해 새로운 적극분자들을 소개받거나, 人民幣 兌換, 위생, 치안 등 각종 구체적인 공작을 집행하는 과정에서, 주로 노동자·학생·점원·빈민들 사이에서 적극분자들을 찾아내는 데 주력하였으며, 적극분자 훈련반이나 노동자 야학, 婦女識字班, 좌담회 등을 통해서 이들의 '정치적 각오'를 제고하는 데 주의하였다.[83] 적극분자들 중에서 두각을 나타낸 자들은 街·鄉정권의 간부로 발탁되었고, 중공은 각 區정부를 통해서 이들을 재교육하였다. 이들이 기층정권의 간부로서 활동하는 데 필요한 소양을 갖출 수 있도록, 區정부에서는 街政訓練班을 열어, '革命形勢'와 '인민을 위해 복무하는 人生觀', 정책, 작풍 등에 대한 교육을 실시하였다.[84]

한편, 街정권의 건설은 保甲제도의 철폐와 함께 병행될 수밖에 없었다.[85] 다만,

---

80) 「本市第十六十八兩郊區建立街鄉政權」, 『北平解放報』(第44號) 1949.3.17.(2면)

81) 「城內及郊區街鄉政權已建立十五處」, 『北平解放報』(第56號) 1949.3.29.(1면)

82) 「三區十八街成立街政府」, 『北平解放報』(第72號) 1949.4.14.(2면)

83) 「葉劍英關於市政府一個多月的工作報告要點」(1949.4.27.), 『北平的和平接管』, p.135; 黃利新, 「北平和平接管時期的城市街道工作組」, pp.56-57).

84) 「八區人民政府舉辦街政訓練班」, 『北平解放報』(第76號) 1949.4.18.(2면)

85) 1934년에 <改進地方自治原則>이 통과되면서 도시에 보갑제도를 시행한다는 원칙은 세워졌지만, 실제로 보갑제도가 처음 적용된 것은 1940년의 天津이었다. 중일전쟁 시기에 일본군이 점령한 도시에서 보갑제도가 시행되었고, 전후에 국민정부에서 이를 승계하기는 했으나, 과연 보갑제도가 도시사회에서 얼마나 실질적인 통치기능을 수행했는지에 대해서는 평가가 유보적이다(小林弘二, 『中國革命と都市の解放』,

시정부는 保甲인원들을 세 가지 부류로 구분하여 각각에 대하여 상이한 방침을 적용함으로써, 保甲인원들도 선별적으로 '留用'하였다. 엄중한 貪汚행위를 한 자로서 인민의 원한을 산 자들에 대해서는 군중의 淸算투쟁을 허용하되 평화적인 방식으로 진행하도록 하였으며, 이들보다 죄질이 나쁘지 않고 인민들의 원성도 적은 일반 保甲인원들에 대해서는 그 직무를 취소하되 '戴罪立功'의 기회를 주도록 하였다. 반면, 정직하고 貪汚・勒索행위가 없는 자로서 인민들이 용납할 수 있는 자들은 계속해서 街정부 공작에 투입되도록 하였다.[86] 뿐만 아니라, 留用된 保甲인원들에게는 각 區에서 생활유지비가 지급되었다.[87]

대부분의 區長들은 취임한 후에 區별로 保甲인원들을 집합시켜 교육을 실시하였다. 회의에서는 保甲제도는 본래 국민당이 인민을 착취하는 '爪牙'라는 점이 강조되었으며, 이들에게는 '과거의 잘못을 시인하고 앞으로 공을 세워 속죄'하라는 명령이 내려졌다. 또한 保甲인원들의 집회가 끝난 후에는 區간부들이 군중대회를 개최하여 保甲인원들에 대한 당의 방침을 군중들에게 설명함으로써, 保甲인원의 留用에 대한 군중의 의혹을 해소하고자 하였다. 대다수의 保甲인원들은 자신의 관할범위 내에 은닉하고 있었던 국민당의 黨・政・軍・特 계통 인원들의 명부를 작성하여 區정부로 보고하였고, 이들과 각종 '散兵游勇'들을 검거하는 데 주도적으로 나섰다.[88] 즉, 제도로서의 保甲제도는 폐지하되, 保・甲長 등의 '舊인원'은 별도의 커다란 정치적 문제가 없는 한, 계속해서 區・街 정권에서도 활용한다는 것이었다.[89]

당시의 모든 接管공작의 방침이 그러했듯이, 街정권 건설의 방식도 '위로부터의 위임'과 '아래로부터의 군중동원'을 결합하는 것이었다. 아래로부터의 선거를 통해서만 기층정권을 건설할 경우, 통치력의 기초가 확립되어 있지 않은 상황에서는

---

pp.148-151; 泉谷陽子, 『中國建國初期の政治と經濟』, p.219).

86) 「北平市人民政府關於廢除僞保甲制度建立街鄉政府初步草案」(1949.3.), 『北平和平解放前後』, pp.208-209; 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 『北平的和平接管』, p.519.

87) 「軍管會第三十七次彙報會」(1949.2.11.), 『北平解放』(上), p.175. 중공은 중일전쟁 종전 후에 처음 蘇北지역의 도시들을 점령했을 때에도, 기존의 보갑제도는 보류한 채 保甲長들만 교체하는 방식으로 보갑제도를 도시 통치에 활용한 경험이 있다(陳永發, 『中國共産革命七十年』, 臺北: 聯經出版社, 1998, p.432).

88) 張浩, 「建國初期中國共産黨城市工作研究」, pp.21-22.

89) 한편, 保甲인원을 활용하는 과정에서 양극단의 문제가 나타나기도 하였다. 시정부의 5월 1일자 보고에 의하면, 일부 區에서는 保甲인원을 마치 간부처럼 대우하며 적극적으로 의지한 반면, 다른 일부 區에서는 保・甲長들에 대한 청산투쟁을 확대하는 '좌경'의 문제가 발생했다고 한다(「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 『北平和平解放前後』, pp.125-126).

‘나쁜 자’들이 유입될 수 있었기 때문에 ‘위로부터의 위임’이라는 방식을 함께 채택해야 하며,[90] 군중의 ‘覺悟程度’와 조직화 정도가 아직 낮기 때문에, 선거를 통해서 기층정권을 건설할 수 있는 여건은 아직 성숙되어 있지 못하다는 것이 그 이유였다.[91]

중공이 군중노선을 표면적으로 강조했음에도 불구하고, 실제로 街·鄉 정권 건설의 과정에서 군중의 참여는 그다지 활발하지 못했던 것으로 보인다. 시정부의 5월 1일자 보고에서는 建政과정에서 발생한 세 가지 문제점을 정리했는데, 그 중의 하나가 군중에 대한 선전과 교육이 부족하여 일반 군중들의 사상이 ‘성숙’하지 못했고, 그로 인하여 군중들이 생활문제를 이유로 參政에 소극적이었다는 점이었다. 그리고 그 대안으로서, 시정부는 새로운 정권은 인민을 착취하던 과거의 정권과 다른 ‘인민의 정권’이기 때문에 인민들이 직접 나서서 관리해야 한다는 점을 군중들에게 교육시키도록 하였다.[92] 실제 街·鄉 정권의 수립과정에서 일반 군중의 참여가 그다지 활발하지 못했다는 것을 사실상 自認하고 있는 셈이다.

Ⅱ. 區·街 정권기구의 혼선과 정착

1. 3級 정권구조의 해체

1949년 5월에 이르러 북경에는 ‘市-區-街’의 3級 정권구조가 온전히 수립되었지만, 약 한 달 만에 區·街 정권이 다시 폐지되면서, 이 체제는 ‘市 1級’의 체제로 전면 개편되었다.[93] 軍管會에서 6월 30일에 발표한 <關於改革區街政權組織及公安局派出所的決定>에 따라서, 北平市의 기층정권에 대한 대대적인 손질이 가해졌던 것이다. 이 방침에 따라 7월 16일에는 시정부에서 <改革區街政權組織及公安派出所>라는 訓令을 하달하여, 區정부의 區公所(시정부 파출기관) 전환, 街정부 및 警察分駐所 취소, 公安局派出所의 개조 및 강화 등을 명령하였으며, 이러한 개편을

90) 「葉劍英關於市政府一個多月的工作報告要點」(1949.4.27.), 『北平的和平接管』, p.135.
91) 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 위의 책, p.519.
92) 「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.), 『北平和平解放前後』, p.126.
93) 天津과 北京에서 먼저 시행된 이 정책은 곧이어 石家莊·吉林·安東·張家口·濟南(이상 7월), 하얼빈(8월), 瀋陽(1950년 1월) 등 기타 대도시에서도 시행되었고, 1949년 11월에 점령된 重慶에서는 처음부터 이 정권구조가 적용되었다(李國芳, 「建國前後中共減少城市行政層級的嘗試—以石家莊·天津等爲線索」, 『黨的文獻』 2007-2, p.62).

통하여 城區 전체는 12개 區公所와 204개 派出所로 재조정되었다. 162개 街정부와 54개 警察分駐所를 취소하는 대신에 公安局派出所가 강화되었고, 區정부는 시정부의 파출기관인 區公所로 개편되어 대폭 축소되었다. 기존에 街정권에서 담당하던 대부분의 업무는 시정부의 관련 부문에서 담당하게 되었으며, 區公所는 시정부의 파출기관으로서 일부 위임된 분야의 업무만을 처리하도록 하였다.[94] 이러한 정권 구조 개편을 통해서 북경시의 기층정권은 아래와 같이 재편되었다.

[표Ⅲ-3] 1949년 7월 현재 城區 기층정권 현황[95]

區	派出所數	戶數	人口數	면적(㎢)	區	派出所數	戶數	人口數	면적(㎢)
1區	16	32,219	167,559	5.278	7區	11	8,872	47,080	3.124
2區	14	22,081	110,344	3.933	8區	17	14,324	66,952	1.569
3區	10	34,512	169,847	6.197	9區	16	20,729	95,710	2.274
4區	22	33,035	153,059	5.556	10區	20	24,837	107,068	6.719
5區	19	23,100	109,416	4.888	11區	21	28,955	123,285	7.238
6區	17	16,220	82,049	7.597	12區	21	29,427	121,340	7.580
					합계	204	288,311	1,353,709	61.953

'市-區-街'의 3級 정권구조가 온전히 시행된 지 한 달 밖에 지나지 않은 시점에서 시정부가 이러한 조치를 취하게 된 직접적인 배경에는, 4월에 이루어진 劉少奇의 天津 시찰과, 그가 발표한 이른바 '天津담화'가 있었다.[96] 區·街 정권의 폐지를 명시한 6월 30일의 공식 결정문에서도 劉少奇의 지적이 있은 다음부터 3급 정권구조의 문제점을 시정하기 시작했다고 언급하고 있듯이, 도시 정권구조 개편의

---

94) 「北平市軍管會關於改革區街政權組織及公安局派出所的決定」(1949.6.30.), 『北平和平解放前後』, pp.222-224; 樓邦彦, 「論城市的政權組織形式」, 『觀察』 6卷 4期, 1949, p.12. 윤형진은 이러한 '街派合幷'의 의의를 '새로운 시정 구조 실험의 후퇴'로 설명하였다. 街정부의 수립은 국가기구의 확대라는 측면에서 북경 市政의 새로운 시도였지만, '街派合幷'이 단행되면서 결국 기존의 기층 통치방식으로 회귀했다는 것이다(윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—건국 초기(1949-1954) 北京의 지역별 주민조직을 중심으로」, p.165).

95) 『北京志』 卷7(政務卷) 第14冊(民政志), pp.21-22.

96) 北平을 接管하는 데 있어서 天津은 중요한 참고대상이었다. 일례로, 葉劍英은 北平 입성 전인 1949년 1월 18일에 軍管會 각 단위의 주요 간부들을 天津으로 보내서 그 接管상황을 관찰하도록 하였으며, 이들은 20일에 돌아와 다음날 天津 接管공작의 장단점에 대한 장문의 보고를 軍管會에 올렸다(「軍管會第24次彙報會」(1949.1.18.), 『北平解放』(上), p.159; 「軍管會第27次彙報會」(1949.1.21.), 앞의 책, pp.162-163).

결정에 있어서는 누구보다도 劉少奇의 영향력이 가장 컸던 것이다.[97] 북평시정부 연구실 역시 "少奇 동지의 지시"에 따라 '街派合幷'이 이루어졌다는 점을 명백히 언급하고 있다.[98]

7기2중전회의 정신을 관철시키기 위해 天津으로 파견된 劉少奇는 4월 10일부터 5월 7일까지 약 한 달 간 天津의 각종 기관과 기업체, 工會 등을 방문하여 보고를 청취하고, 여러 차례의 담화를 발표하였다. 이 '天津講話'의 핵심 내용은 毛澤東이 제시한 접관정책의 '16자 방침'을 철저히 관철하여, 민족부르주아지와 '國計民生에 유익한' 사영기업들을 보호할 것, '생산의 회복 및 발전'을 최고의 목표로 삼을 것, '신민주주의 시기'에는 자본주의 경제의 발전을 용인해야 한다는 것 등이었다. 이는 앞서 3월에 개최된 7기2중전회의 결론에 충실한 것이었으며, 중공중앙과 華北局에서도 6월부터 각종 지시를 하달하여 관련 내용을 全黨 차원에서 적극적으로 선전하였다.[99]

담화 내용의 대부분은 '좌경'의 위험을 제거하여, 생산의 발전을 가장 우선적으로 추구하는 당의 도시정책을 집행해야 한다는 점을 강조하는 것이었는데, 이러한 목표를 실현하기 위한 방편으로서 도시 정권구조의 문제에 관하여 언급한 경우도 있었다. 4월 24일의 天津市幹部會議에서 발표한 보고에서, 劉少奇는 '농촌의 공작 방식'으로 도시를 관리해서는 안 된다는 점을 지적하면서, 도시공작의 특징은 '集中領導'이기 때문에, 區級 및 街級 조직은 市級 조직의 파출기관이 되어야 하며, 모든 것은 市級기관으로 집중시켜야 한다고 주장하였다.[100] 농촌에서는 인구와 경제가 분산되어 있고 교통과 통신도 발달하지 못했기 때문에 다층적 정권구조를 통한 간접적 통치방식이 적합하지만, 도시의 상황은 그와 정반대이기 때문에, 모든 것을 시정부로 집중시킨 직접적 통치방식이 적합하다고 본 것이다.[101]

劉少奇가 이러한 해결책을 제시한 배경에는, 당시 接管 초기의 도시에서 발생한 '좌경'의 문제들은 區·街 정권의 분립으로 인한 '集中領導의 파괴'에서 비롯되었

---

97) 「北平市軍管會關於改革區街政權組織及公安局派出所的決定」(1949.6.30.), 『北平和平解放前後』, p.222.

98) 「北京市人民政府研究室關於市區政權組織機構的情況」(1950.6.24.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.271.

99) 『劉少奇年譜』(下), pp.192-209; 薄一波, 『若干重大決策與事件的回顧』 上卷, pp.51-54; 『中共中央在香山』, pp.63-71.

100) 『劉少奇年譜』(下), pp.197-198.

101) 馬句, 「摧毁保甲制度 建立人民政權」, 『北京的黎明』, p.250. Lieberthal은 劉少奇의 이러한 구상을 '위로부터의 조직화' 전략이라고 평가하였다(Kenneth G. Lieberthal, *Revolution and Tradition in Tientsin, 1949-1952*, p.45).

다는 인식이 있었다.[102] 接管 초기의 石家莊과 마찬가지로, 北平과 天津에서도 이른바 '좌경모험주의'의 문제가 발생했던 것으로 보인다. 특히 소규모 사영기업들을 중심으로, 농촌의 토지개혁 방식에 입각한 '청산투쟁'이 대대적으로 전개되어, 노동자와 직원들이 공장주와 점주들을 비판하고 공장과 상점을 분배하는 현상이 나타났다. 天津에서는 약 1개월 동안 총 53건의 청산투쟁이 발생했으며, '청산투쟁'을 피하기 위하여 많은 자본가들이 홍콩으로 도피함에 따라, 몇 달이 지난 후에도 天津 민간기업의 조업률은 여전히 30%에도 미치지 못했다고 한다. 당시 많은 공장들이 생산을 재개하지 못하면서 天津에서는 100만 명 이상이 일자리를 잃어 생계문제를 겪고 있었고, 北平에서는 그 수가 더욱 많았다고 한다.[103] 노동자들이 '지나치게 높은' 임금을 요구한다든지, 노동기율이 해이해졌다든지, 노동자들이 업무와 관련된 경영진의 지시에 따르지 않는 등의 '좌경' 편향이 4월까지 '광범위하게 폭발'하였던 것이다.[104] 7기2중전회에서 劉少奇는 北平의 수많은 私人기업들이 영업을 재개하지 못하고 있음을 인정하면서, 군사대표를 파견하여 자본가들의 생산 재개를 감독하면서, 그들이 경영상의 문제를 해결할 수 있도록 지원해야 한다고 주장하기도 하였다.[105] 노동자와 학생들 중에서는 기존의 제도를 전부 폐지하고 모든 舊인원을 교체해야 한다는 등의 주장이 제기되었으며, 이러한 현상은 4월까지도 '상당히 보편적'으로 발생했다고 한다. 당국은 '생산의 진행에 방해'가 된다는 점을 강조하면서, 이를 '절대적 평균주의'와 '극단적 민주화의 사상'으로 규정하였고, 또한 적의 特務들이 개입되어 있는 정황까지 제시하였다.[106] '광대한 노

---

102) 한편, 이러한 '좌경' 현상이 초래된 이유로는 일반적으로 街道단위 기층간부들의 급진노선과 정책 몰이해가 지적되고 있는데, 黃利新은 그것을 군중의 자발적 행동의 결과라고 해석하였고, 오히려 기층간부들은 군중에게 당의 接管정책을 설명하면서 그들을 제지하는 입장에 있었다고 주장하였다(黃利新, 「北平和平接管時期的城市街道工作組」, pp.55-56).

103) 薄一波, 『若干重大決策與事件的回顧』 上卷, p.14, pp.50-51; 楊奎松, 「共産黨のブルジョアジー政策の變轉」, pp.110-111.

104) 「發展城鄉貿易, 調整勞資關係」(1949.8.24.), 『北平和平解放前後』, p.485.

105) 「關於城市工作的幾個問題」(1949.3.12.), 『劉少奇選集』 上卷, p.420. 이러한 문제들은 인근 지역의 농민들에 의해 더욱 확대되기도 하였다. 天津 接管 초기에는 河北省 농촌지역의 공산당 간부와 농민들이 天津으로 대거 몰려와 '도망친 범인'을 잡아가는 현상이 나타나 질서의 혼란을 가져왔다. 이에 華北局은 市 公安局의 협조를 구하지 않은 채 농민들이 임의적으로 '범인'을 체포해가는 것을 금지하기도 하였다(「華北人民政府關於嚴禁到平津等大城市濫捕逃亡人犯的指示」(1949.2.), 『共和國雛型』, p.213).

106) 「北平市軍管會接管工作概況」(1949.4.), 『北平的和平接管』, p.215; 「葉劍英關於北平市接管工作的初步總結報告」(1949.2.25.), 『中共中央在西柏坡』, pp.832-833. 特務들이 좌익의 모습을 가장하여 직원과 工人들을 분화시키고 接管공작의 효율적 진행을 방해하

동자 군중과 정당한 私營 상공업 자본가들을 모두 동원'해야만 생산의 회복 및 발전을 도모할 수 있다는 인식 아래, 이러한 '좌경'의 현상은 비판과 극복의 대상이 되었다.[107]

劉少奇와 北平市委는 이러한 '좌경'의 폐해를 제거하는 방법을 지휘체계의 '分散性'을 극복하여 市級 지휘체계의 '集中性'을 강화하는 것에서 찾았다. 중공은 노사분쟁의 '무정부상태'와 '좌경모험주의' 상황이 발생한 이유를 私營 기업에서의 노사분쟁을 해결할 전담기구가 설립되어 있지 않다는 점에서 찾았다. 그렇기 때문에 분쟁 해결을 위한 통일적인 절차와 방법이 수립되어 있지 못하고, 결과적으로 각 區·街정부나 工作組, 기층 工會 등에 의해서 자체적으로 문제가 처리됨에 따라, 서로 영향을 끼쳐 '此落彼起'하면서 분쟁이 날로 심화되었다는 것이다.[108] 이러한 문제에 대처하기 위하여 劉少奇는 일찍이 4월 초에 北平市幹部會議에서 市級기관의 역할을 강조한 바 있다. 북평시 범위 내의 모든 黨務와 군중공작, 경제공작, 치안공작 등은 통일적으로 市委와 시정부에 의해 관리되어야 하며, 華北人民政府 역시 북평시 범위 내의 공작에 대해서는 반드시 市委와 시정부를 거쳐 처리해야 한다는 것이 그의 주장이었다. 도시공작의 특징은 집중성에 있기 때문에, 청년·부녀자·노동자 등에 대한 군중공작도 각 區에서 분산적으로 추진할 것이 아니라, 市級의 青委·婦委·工委에서 통일적으로 실시해야 한다는 것이 그의 입장이었다. 이렇게 해야만 엄중한 '無조직·無기율'의 현상을 극복할 수 있다는 것이다.[109]

고 있다는 것이 시정부의 입장이었다(「北平市社會局接管工作總結」(1949.3.25.), 『北平的和平接管』, p.504).

107) 朱德, 「關於組織勞資發展生産問題復鄧子恢電」(1949.5.20.), 中共中央文獻研究室·中央檔案館·『黨的文獻』編輯部 編, 『共和國走過的路: 建國以來重要文獻專題選集』(1949-1952), 中央文獻出版社, 1991, pp.48-49; 「中共中央關於對民族資本家政策問題給東北局電」(1949.5.31.), 『統一戰線文件選編』, pp.268-269. 중공중앙은 劉少奇의 天津 방문 결과를 내세우면서, 도시에서 간부들이 '좌경모험주의의 틀린 노선'에 따라 노동자들의 요구만 고려하고, 자본가들에 대한 응분의 지원을 실시하지 않고 있음을 비판하면서, 각 대도시별로 자기점검을 실시하고 '좌경기회주의'의 오류를 범하지 말 것을 지시하였다(「中央關於認眞克復對待民族資産階級的'左'傾錯誤的指示」(1949.5.31.), 『文件選集』 第18冊, p.317; 「中央關於對民族資産階級的政策問題給東北局的指示」(1949.5.31.), 앞의 책, pp.318-319).

108) 「中共中央關於解決私營企業中勞資糾紛問題的指示」(1949.7.5.), 『文件選集』 第18冊, p.359.

109) 「劉少奇關於北平接管工作中一些問題的報告要點」(1949.4.3.), 『北平的和平接管』, p.125. 한편, 劉少奇는 혁명 초기부터 조직과 이데올로기, 기율을 강조하는 레닌주의자로서의 면모를 보였으며, 安源路鑛工會를 운영하던 시절부터 기업의 생산성과 경영을 고려하여 노동기율을 강조하는 모습을 보였다(Elizabeth J. Perry, *Anyuan:*

北平市委 역시 4월부터 모든 공작의 중점을 생산의 회복 및 발전에 둘 것을 강조하면서, 이를 위하여 市級의 財經委員會를 강화하고 시정부의 企業局을 건립하여, 공영·사영 기업에 대한 '지도'를 강화하도록 하였다. 생산에 필요한 원료를 工商局과 貿易公司에서 통일적으로 안배하고, 각종 상품의 판로 역시 貿易公司가 '전면적으로 장악'한다는 것이 北平市委의 구상이었다.[110] 또한 市委는 사영기업 방면에서 여전히 발생하고 있는 '煩亂한' 노사분쟁과 '좌경 편향'을 극복하기 위해서는, 당이 보다 많은 간부를 통해서 생산 업무를 '지도'해야 한다는 방침을 제시하였다. '좌경 편향'이 발생한 이유는 노동자들에 대한 공산당의 공작이 취약하기 때문이므로, 경제방면에서의 '무정부 상태'를 해결하기 위해서는 市級 정부기관과 市委의 지휘를 강화해야 한다는 것이다.[111]

중공이 1949년 중반에 새로 도입한 노사분쟁 처리방침은 '市級 지휘의 강화'를 통한 '좌경 편향의 해소'를 단적으로 보여주는 조치였다. 중공은 사업장 내에서 자체적으로 해결할 수 없는 노사분쟁이 발생하면, 市의 勞動局과 總工會, 工商局 사이의 협의를 통해서 해결하도록 하였으며, 모든 형태의 계약은 시정부의 비준을 거쳐야 효력을 발휘할 수 있도록 하였다. 또한 산업별로 '集體合同'을 체결하도록 하여, 도시 내 동일 산업의 노동자와 자본가들로 결성된 工會와 同業公會가 통일적으로 노동조건에 관한 협약을 체결하도록 하였다.[112] 즉, 노사문제와 관련된 분쟁 해결의 프로세스를 市 단위로 중앙집권화하는 방식으로 해결하고자 했던 것이

Mining China's Revolutionary Tradition, 제3장).

110) 「中共北平市委關於加强城市管理與生産建設的決定」(1949.4.12.), 『北平和平解放前後』, pp.443-444; 「中共北平市委關於生産與工會工作的初步計劃」(1949.4.17.), 앞의 책, p.459. 劉少奇 역시 같은 맥락에서 工商局을 통해 상공업에 대한 전반적인 登記를 실시할 것, 몇 개의 생산단위에서 얼마만큼의 물자를 생산하는지 조사할 것 등을 지시한 바 있다(「劉少奇在市委聽取物資接管彙報會上的講話要點」(1949.3.29.), 『北平的和平接管』, p.276).

111) 「中共北平市委關於北平市目前中心工作的決定」(1949.4.16.), 『北平和平解放前後』, pp.450-451; 「發展城鄉貿易, 調整勞資關係」(1949.8.24.), 앞의 책, p.485. 이처럼 경제방면에서의 집중성과 통일성, 계획성을 강조하는 흐름은 당 중앙 차원에서도 나타났다. 1949년 5월에 중공은 中國人民革命軍事委員會 산하에 중앙 재정경제기구를 설립하여, 정식 중앙정부가 설립되기 전까지 몇 달만이라도 경제계획 수립, 私營경제와 합작사에 대한 지도 강화 등을 도모하였고, 이는 나중에 中央財政經濟委員會의 설립으로 이어졌다(「中國人民革命軍事委員會關於建立中央財政經濟機構大綱(草案)」(1949.5.31.), 『共和國走過的路(1949-1952)』, pp.50-53).

112) 「中共中央關於解決私營企業中勞資糾紛問題的指示」(1949.7.5.), 『文件選集』 第18冊, pp.360-362; 「中華全國總工會關於勞資關係暫行處理辦法」(1949.11.22.), 中共中央文獻研究室 編, 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, 北京: 中央文獻出版社, 1992, pp.41-47.

며, 이러한 방법은 '해방 초기에 널리 발생한 노사분쟁을 가장 빠른 속도로 정확하게 처리'할 수 있는 것으로 평가되었다.[113]

이처럼 1949년 4월이 되면 劉少奇와 北平市委는 市級 기관의 통제력을 강화하는 방안을 모색하고 있었는데, 마침 이 무렵에 도시 정권구조의 개편 여부에 대한 논의가 내부적으로 진행되고 있었음을 보여주는 자료가 있다. 北平市長 葉劍英은 4월에 간부들을 대상으로 한 담화에서, 北平의 정권계통은 '市-區-街-閭'의 체계를 채택하고 있지만, 이는 변경될 수 있으며, 현재 이에 대해 연구 중이라고 밝혔다.[114] 또한 5월 초에 民政局에서 이 문제에 관하여 검토한 결과를 보면, 당시 이미 시정부가 區・街정권의 폐지를 사실상 결정했음이 확인된다.[115] 건국 초기 중공의 최대 정책 목표인 '생산의 회복 및 발전'을 저해하고 있었던 대도시 接管 초기의 '좌경 편향' 문제를 해결하기 위하여, 劉少奇와 北平市委는 市級 '領導'의 강화를 통한 지휘체계의 분산성 극복이라는 대안에 주목하였고, 그리고 이를 실현하기 위한 하나의 방편으로서, '區・街 정권의 폐지 및 市級기관의 강화'라는 정권구조 개편을 고려했던 것이다.[116]

중공은 이러한 정권구조 개편의 논리를 '도시적 특성에의 적응'이라는 맥락에서 합리화하였다. 區・街정권의 취소를 결정한 北平市軍管會의 문건에서는, 근대 도시의 중요한 특징은 집중성에 있기 때문에, 도시의 각종 조직형식과 공작방식도 분산적인 농촌과는 달라야 한다는 것을 강조하였다.[117] 도시에서 街級 정권이나 군중조직은 '근본적으로 설립하면 안 되는 것'이며, 區 역시 하나의 정권 단위로 삼아서는 안 되는데, 그 이유는 '모든 공작이 가능한 한 市級에 집중'되어야 하기

---

113) 「彭眞・趙振聲關於勞資訂立集體合同問題向中央・華北局的報告」(1949.8.27.), 『北平解放』(下), p.830. 한편, 小林弘二와 大澤武彦은 이러한 정권구조 변화를 '아래로부터의 대중동원(농촌의 계급투쟁) 방식'의 단념, '전시에서 평시로의 이행' 등으로 설명하였으며, 건국을 앞두고 중공이 대중운동을 통해 정권을 건설하는 방식을 포기한 것이라고 보았다(泉谷陽子, 『中國建國初期の政治と經濟』, p.219).

114) 「在北平市人民政府幹部會議上的講話」(1949.4.21.), 『葉劍英選集』, p.151.

115) 박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축」, pp.375-377.

116) '생산의 회복 및 발전'을 모든 공작의 핵심목표로 삼는 입장은 7기2중전회에서 공식화되었다. 毛澤東은 建黨과 建政, 工會・군중단체 공작, 문화・교육, '肅反', 언론 등 도시에서의 모든 공작은 '생산건설'이라는 '中心工作'을 위해 '服務'해야 한다고 주장하였다(「在中國共産黨第七屆中央委員會第二次全體會議上的報告」(1949.3.5.), 『毛澤東選集』第4卷, p.1428).

117) 농촌공작의 방식을 무분별하게 도시공작에 적용해서는 안 된다는 방침은 일찍이 1948년 2월 단계에서도 간헐적으로 등장한 바 있다(沙健孫, 「全國解放戰爭後期黨的新區城市政策和城市工作述論」, 『黨的文獻』 2000-1, p.63).

때문이라는 것이다. 도시에서는 市級 조직이 직접적으로 공작을 지휘하는 것이 가능하기 때문에, '농촌의 공작방식'을 기계적으로 도시에 도입하여 區·街정권을 수립하면, 공작의 효율이 저하되고 '政出多門', '步調紊亂' 등의 폐해가 발생한다는 것이다.[118]

5월의 東北局 업무보고에서는 이러한 논조가 더욱 강하게 드러난다. 高崗은 瀋陽과 하얼빈 등 주요 도시에서의 문제점들을 정리하면서, 그 중의 하나로 街정권의 문제를 지적하였다.

> 일부 도시에서는 도시는 집중되고 통일적인 곳이라는 것을 이해하지 못하고, 과거 농촌의 분산적인 방식을 여전히 적용하면서, "도시정권 건설의 기초는 街道에 있다."라고 말합니다. 그리하여 엄청난 정력을 街정권 건설에 쏟았고(하얼빈, 吉林, 安東 등), 그 결과, 집중적인 도시를 분산적인 것으로 만들었습니다.[119]

新華社의 1949년 6월 22일자 短評에서도 중공의 이러한 논리는 그대로 되풀이되고 있다. 모든 것이 집중되어 있는 도시에서는 정책의 결정과 집행 역시 집중적으로 이루어져야 하며, 따라서 모든 권한을 시정부로 집중시켜야 한다는 것이다. 이 短評에서는 다음과 같이 설명하고 있다.

> 도시의 각 區·街에 있는 공장과 은행, 기관, 학교 등을 區·街 정부가 관리하지 못하고 있다는 것이 입증되었으며, 또한 區·街 정부가 관리해서도 안 된다. 그렇지 않으면 區·街 정부가 '各自爲政'하는 것을 피할 수 없을 것이며, 필연적으로 無政府·無組織 상태에 빠지게 될 것이다. 시정부의 정책과 결정은 신

---

118) 「北平市軍管會關於改革區街政權組織及公安局派出所的決定」(1949.6.30.), 『北平和平解放前後』, pp.221-224; 「中共北平市委關於區街政權機構派出所改造問題的總結報告」(1949.8.), 앞의 책, pp.228-229; 「北平市接管與施政工作: 葉劍英市長在北平市各界代表會議上的報告摘要」(1949.8.9.), 앞의 책, p.496. 한편, 樓邦彦은 이러한 논리에 대해 의문을 제기한 바 있다. 농촌의 '三級制'를 도시에 적용하는 과정에서 문제가 발생했다고 해서 '三級制'를 도시에서 시행해서는 안 되는 것은 아니며, 나아가서는 '政出多門' 등의 폐해가 반드시 '농촌방식의 三級制' 때문이라고 단정할 수도 없다는 것이다(樓邦彦, 「論城市的政權組織形式」, pp.13-14). 필자 역시 이러한 의문에 동감하지만, 本稿에서는 정책 전환을 둘러싼 중공의 의중에 주목하고 있기에, 이 문제에 대한 별도의 언급은 생략하도록 하겠다.

119) 高崗, 「關於三·四兩月工作向毛主席的綜合報告(節錄)」(1949.5.11.), 『東北解放區資料選編』 第1輯, p.112.

> 속히 관철될 수 없을 것이고, 때로는 심지어 왜곡될 것이다. (중략) 이러한 **組織方式** 변경의 목적은 도시의 모든 경제・정치・문화 등의 공작을 시정부로 집중시키고, 시정부의 모든 결정이 신속히 관철되도록 하며, 시정부와 시민의 직접적인 연계를 강화하기 위한 것이다.[120]

정리하자면, **劉少奇**와 중공중앙은 '생산의 회복 및 발전'이라는 최대 목표를 실현하기 위하여, **天津** 및 **北京** 등지의 대도시 **接管** 초기에 발생한 '좌경 편향'의 문제를 해결하고자 하였고, 그 방법으로는 도시의 분산적인 통치체제를 집중적인 것으로 개조하는 것에 주목하였다.[121] '**市-區-街**'의 3**級** 정권구조는 **分散性**이 높은 '농촌의 방식'으로 부정되었고, 그 대신 **集中性**이 높은 대도시의 특성에 맞는 '**市**' 1**級**의 정권구조를 도입했던 것이다. **區・街** 정권의 '난립'은 '**市**의 **集中領導**를 분열'시킴으로써 '**無**정부・**無**기율'의 현상을 초래하므로[122], 도시 정권의 **層級**을 줄여 **市級**의 중앙집권적 통치의 효율성을 제고하는 것이 중공의 의도였다.[123]

주의할 것은, 이른바 '**無**정부・**無**기율'의 상태를 극복하는 것은 국공내전 후반기부터 중공이 지속적으로 강조해온 문제라는 것이다. 1948년 중엽의 **華北解放區** 통합 및 **華北人民政府** 수립에 따라서, 중공은 통일정권으로서의 기초를 다지는 작업을 시작하였고, 그 일환으로서 정부 운영의 제도화를 통한 '**無**정부・**無**기율 상태' 극복을 주요 과제로 설정하였다. 1948년 5월 이후로 **毛澤東**과 중공중앙은 이러한 방침을 누차 강조하였고, **華北局**은 각종 조직과 법령, 관행의 통일 및 제도화를 제1의 과제로 설정하여, 전 분야에 걸쳐 정부 조직의 제도화, 효율성 증대 등을 통한 '**無**정부・**無**기율 상태'의 극복을 추진하였다.[124] 이는 이 무렵에 나타난 비교

---

120) 「**把我們在城市中的組織形式和工作方式適應城市的特點**」(1949.6.22.), **劉少奇** 等, 『**新民主主義城市政策**』, **香港**: **新民主出版社**, 1949, pp.47-48.

121) 이러한 정책은 하얼빈과 **吉林**, **安東** 등 동북의 여러 도시들에서도 시행되었다. 이 지역에서도 도시에서의 '무정부적 상황'을 극복하기 위해 시정부로의 권한 집중이 필요하다는 논리가 제시되었다(Suzanne Pepper, *Civil War in China*, p.382).

122) 「**天津市人民政府宣布變更區街組織形式**」(1949.6.22.), 『**新民主主義城市政策**』, p.49.

123) **大澤武彦**은 **街**정권을 '군중동원을 위한 전시체제의 말단기구'로 파악하면서, **街**정권 폐지의 이유를 '농촌방식'의 폐기가 아닌, '전시체제에서 평시체제로의 이행'으로 설명하였다. 즉, 전시 군중동원의 필요성이 사라지면서 그와 함께 **街**정부도 폐지되었다는 것이다(**大澤武彦**, 「**內戰期, 中國共産黨**による**都市基層社會**の**統合**—**哈爾濱**を**中心**として」, 『**史學雜誌**』 111-6, 2002, pp.62-75). 하지만 이후의 역사가 증명하듯, 군중동원의 정책은 전시체제의 전유물이 아니었고, 오히려 **毛澤東** 시기의 중국에서는 계속해서 국가건설에 적극적으로 활용되었다. 이런 점에서 **街**정권의 폐지를 '평시체제로의 이행'으로 설명하는 것에는 다소 무리가 따른다고 생각된다.

적 새로운 현상으로서, 이전까지만 하더라도 분산적 유격전술이 전략전술의 중심이 되면서, 통합과 제도화보다는 단위별 독자성이 더 중시되었다.[125] 즉, 중공은 통일정권의 건설을 앞둔 상황에서 1948년 중엽 이후로 하급 단위의 독자성을 제한하는 조치를 지속적으로 취해왔고, 결국 이러한 방침은 1949년 중반에 이르러 도시의 정권 운영에도 적용되었던 것이다.

이 무렵부터 北平市委는 '무정부 상태'를 극복하는 것을 모든 분야에 걸쳐 강조하였다. 1949년 4월에는 각 기관으로 하여금 소속 각 조직 내의 '無정부・無기율 현상'에 대해서 점검하고, 기율을 위반한 자들에 대해서는 엄정한 비평과 처분을 내리도록 하면서, 점검한 결과는 서면으로 작성하여 보고하도록 하였다.[126] 하급 단위의 독자성을 최대한 제한하면서, 조직화와 제도화를 통해 위로부터의 통일적이고 효율적인 지휘를 추구했던 劉少奇는, 자신의 레닌주의적 성향에 따라 전국적인 '建政'의 과정을 주도하는 과정에서, 그러한 원칙을 도시의 정권구조에도 투영했던 것으로 보인다. 劉少奇가 구상한 '혁명적 변화'는 항상 당에 의해서 통제되면서 당의 이익에 부합해야 하는 것이었고, 그의 이러한 建政방침 속에서 도시사회의 '자발성(spontaneity)'은 약화되고 조직성은 강화되었다.[127]

위에서 살펴본 정권구조 개편의 방향은 이전까지 중공이 취해왔던 입장과는 사뭇 다른 것이었다. 제1장에서 이미 살펴보았듯이, 국공내전 초기까지만 하더라도 중공은 대도시는 너무 커서 관리하기 어렵기 때문에, 작은 구역으로 나누어 街 단위로 정권을 구축해야 한다는 인식을 갖고 있었다. 게다가 1948년 9월에는 하얼빈에서 街정부의 업무분담을 감경하기 위하여 '劃街編組'를 시행함으로써 기층정권을 더욱 세분화하려고 시도한 바도 있었다. 그런데, 일반적으로 3급 정권구조 개편의 배경을 劉少奇의 4월 天津講話에서 찾고 있지만, 사실 이와 관련된 논의는

---

124) 이원준, 「중화인민공화국 건국 직전의 정치적 통합과정」, pp.336-337, pp.340-344.

125) 「中共中央關於九月會議的通知」(1948.10.10.), 『毛澤東選集』 第4卷, pp.1346-1347. 1942년 12월의 고급간부회의에서 毛澤東은 '무익한 正規化'에 반대할 것을 천명하기도 하였다(毛澤東, 『經濟問題與財政問題』, 張家口: 新華書店, 1946, p.5).

126) 「中共北平市委關於北平市目前中心工作的決定」(1949.4.16.), 『北平和平解放前後』, p.456.

127) Kenneth G. Lieberthal, *Revolution and Tradition in Tientsin, 1949-1952*, pp.6-9. 小林弘二는 3級 정권구조의 해체를 과거의 농촌에서 활용해온 군중동원에 의한 정권건설 방식으로부터의 탈피라고 해석하였고, 이때부터 '군중조직'을 통해 대중과 연계하는 새로운 방식이 활용되었다고 설명하였다. 그리고 이러한 '위로부터의' 建政방식은 혁명에 대한 도시사회의 반응을 수동적인 것으로 만들었다고 주장하였다(小林弘二, 『中國革命と都市の解放』, p.111, pp.133-137).

1948년 중반부터 수차례 등장하였다.

1948년 8월에 太行區黨委에서 개최한 도시공작회의에서는 지난 3년간의 공작에 대한 평가와 그에 대한 개선방안이 논의되었는데, '도시의 조직관리'와 관련해서는 市級 통치력을 강화해야 한다는 평가가 이루어졌다. 도시 상공업의 발전을 위하여 市委에 經濟委員會를 설치하여 市 단위에서 경제정책을 통일적으로 총괄하도록 하고, 아울러 인구 5만 명 이하의 작은 도시에서는 區를 설치하지 않는 것이 좋다는 결론도 도출되었다. 그 이유는 區의 설치가 市級 기관의 통치력 침투를 방해할 수도 있고, 아울러 區가 도시의 여러 문제를 해결할 수 있는 역량을 갖지도 못하기 때문이라는 것이다. 街 조직은 호구 관리와 치안업무를 위하여 보류하도록 하되, 노동자는 行業工會로, 상공업자는 行業協會로 조직화하도록 하였다.[128] 특히 劉少奇는 도시정권의 기초는 구역으로 나뉘는 區·街가 아니라, 소련처럼 공장이나 학교와 같은 생산단위에 있어야 하고, 또한 政令과 직권은 市단위로 집중되어야 한다고 주장하였다. 뿐만 아니라, 10월에 중공중앙이 東北局으로 보낸 지시에서도, 區 단위에서는 인민대표회의를 소집하거나 정부를 수립하지 않는 것이 좋고, 모든 중요 결정권은 시 단위로 집중되어야 하며, 區 이하 단위는 그것을 집행하는 기관이 되어야 한다는 견해가 나타난다.[129] 비록 區·街級 정부의 폐지라는 당 차원의 명확한 입장으로 정리되지는 않았지만, 區·街級 정권을 약화시키는 대신에 시정부의 권한을 강화해야 한다는 주장이 이미 1948년 중반부터 劉少奇를 중심으로 제기되고 있었던 것이다.[130]

1949년 2월에 華北局에서 石家莊의 接管 경험을 총괄하면서 도시정권의 건립에 관한 평가를 내렸는데, 여기서도 이러한 입장이 반복되고 있다. 즉, 생산의 분업과 인구의 집중이라는 도시의 특성에 적응하기 위해서는, 당과 정부의 정책은 주로 생산단위와 직업단체를 통해서 집행되도록 하고, 街道조직은 치안과 행정의 관리만을 담당해야 한다는 것이다. 이를 위하여 市級 정권의 통치력을 강화하여 모든 결정이 市 단위에서 이루어지게 하고, 區 이하의 조직은 그 집행기구로서의 성격을 가져야 한다는 평가가 내려졌다.[131]

---

128) 「中共太行區黨委關於8月城市工作會議給華北局的報告」(1948.9.7.), 『華北解放區資料選編』, p.388.

129) 李國芳, 『初進大城市』, pp.105-109. 1949년 1월 6일부터 8일까지 개최된 정치국회의에서도 劉少奇는 도시의 區·街정권의 문제에 대하여 발언하면서, 농촌의 공작방식을 도시에 적용하지 말 것을 강조하였다(『劉少奇年譜』(下), p.175).

130) 李國芳, 「建國前後中共減少城市行政層級的嘗試」, pp.59-61.

131) 「石家莊市入城工作經驗的初步總結」(1949.2.), 『華北解放區資料選編』 第1輯,

국공내전 후반기부터 接管정책을 구체화해갔음에도 불구하고, 중공은 도시의 정권구조에 대해서는 국공내전 기간에 명확한 방침을 확정하지 않았다. 물론 彭眞과 같은 주요 지도자들이 街정권의 필요성에 대해서 언급한 적은 있지만, 당 차원에서 공식적인 결정이 이루어진 적은 없었던 것으로 보인다. 이런 상황에서 대다수의 도시에서는 기존의 익숙한 방식에 따라 街정권을 기초로 한 3급 정권구조가 구축되었다. 하지만 시간이 지나고 도시 接管의 경험이 축적되면서, 간헐적으로 市級 정권의 강화와 街정권의 불필요성에 대한 견해들이 제기되었고, 이러한 비판적 견해들이 北平과 天津, 그리고 江南 대도시들의 接管과정 속에서 더욱 고조되었던 것으로 보인다. 즉, 1949년 6월의 도시 정권구조 개편은 天津의 문제에서 갑작스럽게 제기된 것이 아니라, 1948년부터 시작된 도시 接管정책 발전과정의 한 도달점으로서 이해해야 한다.[132]

2. 區정권의 부활과 街道조직의 정비

하지만 區·街 정권의 개편은 시행 초기부터 여러 문제를 일으키고 있었으며, 이는 1949년 8월에 北平市委가 올린 총결보고에서도 확인된다. 간부 부족으로 인하여 일부 派出所에서는 다수의 舊경찰들을 留用했는데, 이들이 업무에 적극적으로 참여하지 못하면서, '幹部忙碌, 警察清閑'의 현상이 나타난다든지, 시정부의 각 부서가 통일적으로 업무를 지휘·실행하지 못하고, 과거와 마찬가지로 다량의 업무를 區公所에 일임한다든지, 區公所와 파출소의 지휘체계가 불분명하여 혼선이 초래되는 등, 다양한 문제들이 정권구조 개편 초기부터 드러났던 것이다. 또한 과거의 區·街 간부들처럼 군중의 여러 문제들에 즉각적으로 개입하여 해결하지 못하고 있다는 점을 지적함으로써, 市委는 정부와 군중의 연계가 이전에 비해 취약해졌음을 自認하였다.[133] 아울러 '街派合幷' 이후로 군중과 가장 직접적으로 대면

---

pp.497-498.

132) 한편, 李玉榮은 北京 입성 이래 진행된 일련의 정권기구 接管, 정권구조 변경의 과정을 하나의 연속되는 단계적·점진적인 建政과정으로서 설명하였다(李玉榮, 「略論北平和平接管的特點及其基本經驗」, 『北京黨史』 1999-2, pp.19-20). 하지만 앞에서 살펴본 일련의 과정은 처음부터 정해진 방향에 맞춰 단계적으로 진행된 것이라고 보기 어려우며, 중공이 변화하는 현실의 상황에 맞게 기존의 정책을 조정해간 것이라고 보아야 할 것이다.

133) 「中共北平市委關於區街政權機構派出所改造問題的總結報告」(1949.8.), 『北平和平解放前後』, pp.230-231.

하는 파출소에 공산당의 당원간부가 매우 부족하다는 점도 문제로 제기되었다. 區-街의 연계를 강화하고, 파출소를 '인민정부의 대표', '군중의 대표'로 만들기 위해서는 파출소에 다수의 당원간부를 배치해야 했으나, 현실적 한계로 이것이 여의치 않았던 것이다.[134] 게다가 파출소는 치안업무만으로도 여력이 없었기 때문에, 區公所에서 할당한 업무를 사실상의 '額外工作'으로 간주하였고, 파출소 내에 2명씩 두기로 했던 民政幹事도 대부분 1명뿐이거나 아예 두어지지 않았다.[135] 區公所 단위에서도 기층간부들을 중심으로 이러한 상황에 대한 문제제기가 수차례 제기되었지만, 區·街 정권의 폐지에 대한 근본적인 대안은 시행되지 않았고, 파출소의 民政幹事를 통해 문제를 해결하려던 시도도 한계에 봉착하고 있었다.[136]

이처럼 1949년 7월 이후의 '街派合幷'으로 인하여 區·街 단위에서 여러 문제점들이 드러나기 시작하자, 市委와 시정부는 이 문제를 해결할 하나의 대안으로서, 區級 정권의 부활을 고려하기 시작하였다. 1949년 말 일련의 시정부 내부 논의과정을 통해서, 區·街級 기구의 강화를 통한 효율성 제고의 방안들이 제시되었으며, 1950년 초부터는 區級 정권의 부활에 대한 모색이 시작되었다.[137] 당시 北京市黨代表會議에서 彭眞은 입성 초기에 街정권을 수립한 것은 명백한 오류였지만, 區정권의 필요성 유무는 여전히 생각해봐야 할 문제이며, 소련에서도 區級 정권이 존재한다는 점을 강조하였다.[138] 북경처럼 인구가 많고 복잡한 대도시에서는 市級 기구가 모든 사안을 집중적으로 관리하는 것이 불가능하며, 區級 조직기구를 확대 강화해야 한다는 것에 대한 공감대가 당내에서 형성되어 있었다. 이 당시 당내에서는 區級 정권을 수립하는 문제에 대한 검토가 진행되고 있었던 것이다.[139]

특히 소련에서 區정권을 운영하고 있다는 점은 중요한 고려사항이 되었을 것이다. 건국 초기의 建政을 주도한 劉少奇에게 소련의 국가건설 경험은 매우 중요한

---

134) 彭眞, 「在北京市黨代表會議上的報告」(1950.2.14.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.68.

135) 「北京市人民政府研究室關於市區政權組織機構的情況」(1950.6.24.), 위의 책, p.273.

136) 윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—일본 점령기에서 건국 초기(1937-1954)의 北京을 중심으로」, pp.106-110; 박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축」, pp.380-382. 한편, 泉谷良子는 '街派合幷'의 과정에서 公安계통 인원이 증가하기는 했지만, 전체적으로 행정계통 인원수가 훨씬 더 많이 감축되었기 때문에, 애초부터 區公所와 派出所에서 일상 업무 이외의 적극적인 대민공작을 펼치는 것은 기대하기 어려웠다고 평가하였다(泉谷陽子, 『中國建國初期の政治と經濟』, p.220).

137) 박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축」, pp.382-384.

138) 彭眞, 「在北京市黨代表會議上的報告」(1950.2.14.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.67.

139) 「摧毁反動統治, 建立人民政權」(1950.2.), 위의 책, p.130.

모델이었기 때문이다. 그가 이미 1920년대 초에 安源을 '작은 모스크바'로 만들고자 노력했던 것에서도 그가 소련의 경험을 중요한 모델로 삼고 있었음을 알 수 있지만,[140] 그의 이러한 성향은 1949년의 중화인민공화국 건국을 전후로 더욱 두드러지게 표출되었다. 마침 劉少奇는 1949년 7월에 대표단을 이끌고 소련을 방문했는데, 이때 그는 국가건설의 거의 전 분야에 걸쳐 소련의 경험을 '학습'하는 데 주력하였다. 이 중에 소련의 각급 정권기구, 정권의 기층조직, 당 조직, 노동자와 청년의 조직화 방식 등에 관한 것도 포함되어 있었음은 물론이다.[141]

이러한 고민의 한 결과로, 일단은 각 區公所의 조직을 확대·강화하기 위한 조치가 취해졌다. 간부나 재정의 여유가 없었던 시정부는 區級 조직기구를 강화하기 위한 방편으로, 區의 개수를 줄이면서, 그 과정에서 폐지된 區公所의 간부들을 다른 區公所로 재배치하는 방법을 택하였다. 1950년 4월에 북경시정부는 12개 城區를 9개로 줄이면서, 각 區公所의 편제인원을 35명에서 55명으로 늘렸으며, '街派合并' 이후 民政局 관할 아래 두었던 區公所를 시정부 직속으로 변경함으로써 區단위에 대한 지휘를 강화하고자 하였다.[142] 아울러 5월에는 區公所 산하에 工商科와 衛生建設科를 추가하고, 調解科를 폐지하는 대신 區인민법원을 설립하는 등, 區級 행정기구의 편제와 업무영역을 더욱 확대하였다.[143]

區級 기관을 강화하기 위한 일차적인 조치가 취해졌음에도 불구하고, 여전히 문제의 해결은 요원하였다. 1950년 6월에 시정부 연구실에서 제출한 보고를 보면, 북경처럼 면적이 넓고 인구가 많으며, 동시에 상공업이 분산되어 있는 대도시에서는 市級 기구에서 모든 업무를 집중하여 처리할 수 없고, 결과적으로 市級 기관에서는 간부가 부족한 區級 기관으로 업무를 미루게 되면서, 결국에는 업무의 원활한 집행이 어려워진다는 점을 여전히 강조하고 있다. 아울러 1950년 봄에 소련 전문가들이 北京을 방문하여 모스크바의 區소비에트 운영에 관한 노하우를 전수해

---

140) Elizabeth J. Perry, *Anyuan: Mining China's Revolutionary Tradition*, pp.78-123.

141) 「關於向蘇聯學習黨和國家建設經驗問題給聯共(布)中央斯大林的信」(1949.7.6.), 中共中央文獻研究室·中央檔案館 編, 『建國以來劉少奇文稿』 第1冊, 北京: 中央文獻出版社, 2005, pp.23-25.

142) 「北京市人民政府民政局關於三年來區人民民主政權建設工作總結報告」(1953.3.9.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, pp.94-95. 1952년 8월에는 區의 편성을 한 차례 더 조정하여, 城區와 郊區를 각각 7개와 6개로 병합하고, 각 區級 조직기구를 더욱 확대하여, 1953년 3월 무렵에는 區별 편제인원을 85~104명으로 늘렸다.

143) 윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—건국 초기(1949-1954) 北京의 지역별 주민조직을 중심으로」, p.166; 박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축」, p.383.

준 것에 대해서도 언급하면서, 區의 정권 조직을 재차 확대해야 할 필요성을 더욱 부각시켰다.[144]

일차적인 조치의 미흡한 효과, 자체 연구기관의 지속적인 문제점 지적 등은, 중공으로 하여금 區정권 부활의 필요성을 더욱 절감하게 했을 것으로 보인다. 그 결과, 1950년 11월 3일의 政務院 제57차 政務會議에서 <大城市區各界人民代表會議組織通則>과 <大城市區人民政府組織通則> 등이 통과되었으며, 12월 8일의 제62차 政務會議에서는 <區各界人民代表會議組織通則>과 <區人民政府及區公所組織通則> 등이 통과되었다. 區인민정부가 區인민대표대회 폐회기간에 정권을 행사하는 기관임이 명시되었고, 이로써 區級 정권의 부활에 필요한 법적 근거가 마련되었다.[145]

1950년 말에 중앙정부 차원에서 도시 區정권 부활의 법적 근거를 마련하게 되면서, 北京에서는 1951년 초부터 區정권의 재조직을 위한 단계적인 조치가 취해지기 시작하였다. 2월 21일에 北京市委는 북경시 第3屆 각계인민대표회의에서 논의할 의제들을 설정했는데, 그 첫 번째 항목이 바로 각급 인민대표회의를 통해서 區정부와 村정부를 선출하는 문제에 관한 것이었다. 여기에는 區인민대표회의를 통해 城區와 郊區의 區정부를, 그리고 村인민대표대회를 통해서 郊區의 村정부를 선출한다는 계획이 제시되어 있었다.[146] 1951년 2월 말의 북경시 第3屆 각계인민대표회의에 참석한 劉少奇는 인구 10만 명 이상의 도시에서는 각 城區와 郊區별로 인민대표회의를 소집해야 한다는 점을 강조하면서, 그 이유는 市인민대표회의와 시정부가 처리할 수 없는 문제들을 각 區인민대표회의와 區정부가 처리할 수 있기 때문이라고 설명하였다.[147] 애초에 '政出多門'의 폐해를 극복하기 위하여 區정부를 폐지해야 한다고 주장했던 劉少奇가 이 무렵에 이르러서는 시정부의 통치를 보조하기 위하여 대도시에서는 區정부가 필요하다고 주장하고 있었던 것이다. 그리고 중공중앙은 劉少奇의 이러한 입장을 출판하여 널리 배포하고 선전하도록 하

---

144) 「北京市人民政府研究室關於市區政權組織機構的情況」(1950.6.24.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.271-272.

145) 李國芳, 『初進大城市』, p.116.

146) 「中共北京市委關於召開北京市第三屆第一次各界人民代表會議向中央・華北局的請示報告」(1951.2.21.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, p.97; 「中共中央轉發北京市委關於各界代表會議擬解決問題的計劃」(1951.2.26.), 中央檔案館・中共中央文獻研究室 編, 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第5冊, 北京: 人民出版社, 2013, pp.214-215.

147) 「在北京市第三屆人民代表會議上的講話」(1951.2.28.), 『劉少奇選集』 下卷, p.57. 중공중앙은 劉少奇이 이 발언을 '民主建政'을 위한 필수 학습 자료의 하나로 선정하였다(張友漁, 「關於動員學習民主建政工作的報告」(1951.8.4.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, p.436).

였다.[148]

중공중앙과 北京市委에서 결정한 이러한 방침은 1951년 상반기를 통해 여타 지역에도 적용되었고, 區정권의 부활을 위한 구체적인 실험과 준비도 진행되었다. 河北省委에서 保定·石家莊·唐山 등지의 각계인민대표회의 개최상황에 대하여 3월에 華北局으로 보고한 문건에 따르면, 과연 市轄區에서도 인민대표회의를 개최하여 區級 정부를 설립해야 하는지에 대한 의견이 도시별로 통일되어 있지 않았으며, 이에 河北省委가 劉少奇의 북경시 第3屆 각계인민대표회의 발언을 인용하여, 唐山과 石家莊 등지에서도 區인민대표회의를 개최하여 區級 정부를 설립하라는 지침을 내렸다고 한다.[149]

東北局에서는 보다 구체적인 실험이 진행되었다. 東北局에서는 1951년 5월 13일에 도시 정권구조의 개선을 위한 방안을 마련하여 중공중앙으로 보고하였고, 이 방안을 5월 18일부터 6월 2일까지 개최된 東北局 城市工作會議의 주요 논의사항으로 삼았다. 東北局은 區·街 정권의 취소로 市 단위의 집중성과 통일성이 높아진 것은 사실이나, 집중성만을 강조하고 '복잡성'을 소홀히 함으로 인하여 모든 업무를 시정부를 통해서 처리하려는 경향이 나타났고, 이는 결국 효율적인 도시 통치를 저해하였다고 평가하였다. 그리고 그에 대한 대안으로서, 다음과 같은 방안을 시험하기로 하였다. 첫째, 인구 10만 명 이상의 도시에서는 모두 區인민대표회의를 개최하여 區정부를 다시 수립한다. 주요 정책방침과 법규는 시정부에서 제정하되, 區정부는 이를 관할지역에 관철시키고, 해당 지역의 특수한 문제를 해결한다. 둘째, 중국공산당 區委를 조직하고, 區정부 안에는 黨組를 설립하며, 市級 군중조직의 區級 집행기관을 설립한다. 셋째, 市·區 인민대표회의를 개최하여 協商委員會 秘書處를 설립하고, 각 단위와 지역에 따라 代表小組를 결성함으로써, 인민대표와 정부, 군중 사이의 연계를 강화한다.[150]

全黨 차원에서 진행된 이러한 실험과 모색을 거쳐, 북경에서는 1951년 8월 11일에 북경시인민정부위원회와 市협상위원회 연석회의가 개최되어, 城內 각 區의 각계인민대표회의가 인민대표대회의 직권을 대행하여 區정부를 선출하기로 결정하였으며, 街道공작은 계속해서 派出所의 民政幹事들이 담당하도록 하였다. 이러한

148) 「中共中央關於宣傳討論劉少奇在北京市第三屆人民代表會議上講話的通知」(1951.3.17.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第5冊, p.295.

149) 「中央轉發河北省委關於召開城市人民代表會議總結報告的通知」(1951.5.17.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, p.365.

150) 「中央關於城市政權組織問題給東北局的指示」(1951.5.16.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, pp.349-352.

결정에 따라 시정부의 지휘 아래 第2區에서 시험공작이 실시되었고, 8~9월에 걸쳐 城區의 9개 區, 郊區의 7개 區에서 각계인민대표회의가 개최되어 區인민정부위원회가 선출되었다. 그 결과, 城區 9개 區의 위원 131명 중에는 군중단체 지도자(21명), 노동자(18명), 街道居民(24명), 상공업자(14명), 文教・위생분야 종사자(6명), 정부 간부(34명) 등이 포함되어 있었고, 여성은 21명(16.1%)이 있었다.[151] 또한 16개 區정부 외에도, 郊區의 11개 鎭과 9개 街에서도 인민대표대회의 직권을 대행하는 鎭・街각계인민대표회의가 열려 鎭・街정부를 선출하였으며, 287개 行政村에서도 이미 3~4월에 村인민대표대회가 개최되었던 85곳을 제외한 나머지 지역에서 村인민대표대회가 열려 村인민정부가 선출되었다.[152]

1951년 8~9월에 걸쳐 북경시 각 區에서 區정부가 선출되면서, 1949년 7월 이후 약 2년 만에 區정부가 다시 수립되었다. 區정부의 폐지로 인한 부작용은 정권구조 개편과 함께 곧바로 드러나기 시작하였고, 市委는 1950년 초부터 區級 조직기구의 강화를 통해서 그 문제를 바로잡고자 시도하였으며, 區정부의 부활에 대해서도 고려하기 시작하였다. 그리하여 마침내 1950년 말에 도시 區정권의 재건에 필요한 법적 근거가 마련되었고, 市委는 1951년 2월부터 區정권의 재조직에 필요한 절차를 밟아, 8월부터 각 區에서 각계인민대표회의를 통해 區정부를 선출하였다. 중공은 도시 통치의 '분산성'을 극복하기 위하여 區정권을 폐지하였지만, 시정부로의 과도한 권한 집중이 낳은 비효율적 통치체제를 개혁하기 위하여, 결국 區정권을 다시 부활시킬 수밖에 없었던 것이다.

한편, 1949년 7월의 정권구조 개편은 區단위뿐만 아니라 街道단위의 통치에서도

---

151) 『北京志』 卷7(政務卷) 第14冊(民政志), p.22; 張友漁, 「關於動員學習民主建政工作的報告」(1951.8.4.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, pp.439-440; 「北京市人民政府關於本市城區各區選舉區人民政府委員會工作總結的報告」(1951.12.7.), 앞의 책, pp.544-545; 張浩, 「建國初期中國共産黨城市工作研究」, p.28. 한편, 1953년 1월에 제정된 <北京市區人民政府組織條例>에 의하면, 區정부위원회는 區인민대표대회 또는 그 직권을 대행하는 區각계인민대표회의에서 선거를 통해 구성하고, 임기는 1년으로 하도록 하였다. 區정부에는 秘書室・會計室・民政科・文教科・工商科・勞動科・環境衛生科・建設科・農業合作科・林木水利科・房地産管理科 등의 부서들이 설치되었고, 區인민정부위원회 회의는 월 1회, 區長・副區長・秘書・科長 등이 참여하는 行政會議는 주 1회 개최하도록 하였다(「北京市人民政府關於北京市區人民政府組織條例(草案)的公布令」(1953.1.16.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, pp.5-10).

152) 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1951年第3季度綜合報告」(1951.11.15.), 北京市檔案館 編, 『國民經濟恢復時期的北京』, 北京出版社, 1995, p.885. 선거 결과, 區長・副區長・區政府委員 209명, 郊區의 村(鎭・街)長과 副村(鎭・街)長, 村(鎭・街)政府委員 2,856명이 선출되었다(『北京志』 卷7(政務卷) 第14冊(民政志), p.40).

여러 문제를 초래하였다. 北京市委 政策研究室에서 평가한 바에 의하면, '街派合并' 이후 다양한 街道조직이 지나치게 많이 난립하고 있었고, 그로 인하여 대다수의 적극분자들이 3~4개 직책을 겸임하고 있었으며, 게다가 여러 區級 기관들도 각각의 街道조직들에 대하여 개별적으로 지휘통제를 실시함으로써, 街道조직을 둘러싼 지휘체계는 매우 혼선된 상태였다. 정권 수립 초기에 각종 사안을 처리하기 위해서 중공은 각종 군중조직을 조직했지만, 현실적 역량의 한계로 인하여 이를 효율적으로 관리하는 것이 여의치 않았던 것이다.[153] 街道단위 주민조직의 무분별한 난립은 중공의 기층 통치를 지탱하고 있었던 적극분자들에게 과도한 업무 부담을 안겨주었고, 이는 다시 효율적인 기층 통치를 저해할 수밖에 없었던 것이다.

이러한 문제들을 해결하기 위하여, 1951년 3월의 全國組織工作會議[154]에서는 기층조직 중의 간부와 적극분자들의 겸직과 업무시간을 줄임으로써 그들의 과중한 업무 부담을 해소해보려 하였지만, 상황을 크게 개선할 수는 없었다.[155] 뿐만 아니라, 區정부 부활 이후 街道단위의 행정을 지원하기 위하여 파출소에 배정된 民政幹事들 역시, 區정부와 파출소의 '雙重領導'로 인하여 제 기능을 충분히 발휘하지 못하였다. 民政幹事와 파출소의 업무 분담이 명확하지 못하였고, 區정부 외의 각종 기관이 民政幹事에게 업무를 할당하기도 하였다.[156] 民政幹事들의 업무범위는 너무 넓었고, 居民조직들 역시 체계 없이 복잡하게 난립했으며, 무보수로 일하는 居民조직 간부들의 적극성에도 한계가 따를 수밖에 없었기 때문에, 행정업무의 효율적 처리는 여전히 어려운 상황이었다.[157]

---

153) 「中共北京市委政策研究室・市政府秘書廳關於城區街道組織的情況與改進意見」(1952.10.14.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.538-540; 윤형진, 「中華人民共和國 도시 주민 조직 방식의 형성—건국 초기(1949-1954) 北京의 지역별 주민조직을 중심으로」, pp.169-170; 박상수, 「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축」, pp.384-389.

154) 제1차 전국조직공작회의는 1951년 3월 28일부터 4월 9일까지 北京에서 개최되었다. 회의에는 각 中央局과 中央分局, 省委, 區黨委, 大市委, 地委, 分局・省轄 市委의 組織部長 1명씩, 그리고 각 중앙국의 幹部處長・組織處長・비서 1명씩만 참석할 수 있도록 하였다. 그 결과 각지에서 300여 명의 간부들이 上京하였고, 北京의 간부들을 포함하여 전체 500여 명의 간부들이 회의에 참가하였다(「批發召開中國共產黨第一次全國組織工作會議通知」(1951.2.20.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, p.103; 「爲送審在中國共產黨第一次全國組織工作會議上的報告稿給毛澤東的信」(1951.3.25.), 앞의 책, p.164).

155) 「中央關於加强各級會議的計劃性及減少積極分子的兼職和活動等問題的指示」(1951.5.6.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, pp.309-310.

156) 「北京市人民政府關於民政幹事工作的規定」(1952.10.17.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.548-549.

그런데 區정권의 부활 방침은 1950년 초부터 논의되어 연말에 확립된 반면, 街道 단위의 조직방식과 관련된 문제에 대해서는, 그 이후에도 몇 년간 명확한 방침이 확립되지 못하였다. 北京에서는 1949년 7월에 街정권이 폐지된 후로 다시 부활하지 않았지만, 武漢에서는 1953년 7월 무렵에도 街정권이 설립되어 있어, 派出所와의 직권 충돌이 문제가 되고 있었다. 제2차 全國組織工作會議에서 이 문제에 관한 토의가 이루어졌지만, 역시 의견의 통일을 보지 못하였고, 1954년 4월에도 중공중앙은 彭眞이 이끄는 위원회를 조직하여 이 문제에 대해 전문적인 조사를 실시하기도 하였다.[158]

물론 '街派合幷' 이후의 문제를 잘 인지하고 있었던 중공은 街道 단위의 통치를 강화할 수 있는 방안을 고민하였다. 원래 1951년 5월에 7기4중전회를 개최하려 했던 毛澤東은, 대회 개최를 앞두고 이 문제에 대한 당의 입장을 정리하고자 하였다. 1951년 1월 22일에 西南局의 도시공작 보고에 대한 검토의견을 하달하면서, 毛澤東은 7기4중전회 전까지 도시공작의 주요 문제로서 '도시정권문제'에 대해서도 깊이 재검토할 것을 지시하였다.[159] 또한 2월 7일에는 중공중앙의 명의로 각 中央局・分局・市委 등에 하달한 전보에서도, 조만간 1950년의 도시공작을 정리하는 회의를 각각 개최하여, 도시에서의 建政・建黨・肅反 등에 관한 경험을 정리하여 7기4중전회를 위한 자료로 준비하도록 하였다.[160]

이러한 지침에 따라, 각 中央局에서는 1951년 4월과 5월에 걸쳐 城市工作會議를 개최하였다. 회의에서는 주로 공장 관리, 工會공작 등에 관한 논의를 진행했는데, 도시정권의 구조에 관한 문제도 논의되었다. 흥미로운 점은, 이 문제와 관련하여 中南局과 西南局의 방침이 확연히 구분된다는 점이다. 中南局에서는 區뿐만 아니라 街級에도 정권을 설립하여 派出所를 街公所로 변경해야 하며, 街에도 인민대표회의제도를 시행해야 한다는 결론이 내려졌던 반면, 西南局에서는 인구 10만 명 이상의 도시에서는 區인민대표회의를 개최하여 區정부를 설립하고, 區 이하의 派出所에는 民政幹事를 두며, 派出所 산하에는 居民小組 또는 代表小組만을 두기로 결정하였다.[161]

---

157) 張浩,「建國初期中國共産黨城市工作研究」, pp.28-29.

158)「對武漢市委關於加强街道・派出所統一領導問題報告的批語」(1953.8.6.), 『建國以來劉少奇文稿』第5冊, pp.240-241.

159)「毛澤東對中共中央西南局<關於城市工作會議報告>的復示」(1951.1.22.), 『建國以來重要文獻選編』第2冊, p.10.

160)「中央關於抓緊春耕和召開城市工作會議的電報」(1951.2.7.), 『建國以來毛澤東文稿』第2冊, p.106.

실제로 街道 단위의 기층정권 수립 여부에 있어서, 주요 도시들 사이에는 몇 가지 방식이 혼재하고 있었다. 일부 도시들은 北京처럼 파출소 내에 民政幹事를 두어 주민업무를 처리하고 있었지만, 다른 도시들은 區정부 아래 街정부를 두고 街 인민대표회의를 운영하고 있었으며, 또 다른 도시들은 區정부 아래 街公所 또는 街道辦事處를 두고 있기도 하였다. 주민의 조직화 방식에서도 일부 도시들은 대형 居民委員會를 설립하거나 소형 居民委員會를 설립하고 있었던 반면, 다른 도시들은 居民小組만을 두거나, 居民小組 위에 中心小組를 따로 두기도 하였다.[162] 이처럼 街道 단위의 통치체제와 관련된 도시 建政방침에 있어서, 여러 도시와 中央局 사이에는 상이한 방식이 공존하고 있었고, 이에 관하여 중공중앙은 통일된 입장을 정리하지 못하고 있었다.

비록 중공이 街정권의 수립 여부에 대해서는 확실한 방침을 채택하지 못하고 있었지만, 적어도 街단위에 파출소 이외의 통합된 주민조직이 필요하다는 것에 대해서는 어느 정도의 공감대가 형성되어 있었던 것으로 보인다. 1951년 5월의 東北局 城市工作會議에서 논의된 도시 정권구조 개선방안에서도, 街道工作을 개선하기 위하여 街道委員會를 조직해야 한다는 논의가 제기되었는데, 劉少奇와 중공중앙도 街道 단위의 조직화되지 않은 주민들과 당・정부의 연계를 강화하기 위해서는, 街道 단위에 파출소 이외의 주민조직이 필요하다는 점을 인정하였다.[163] 또한 8월초에 북경시 副市長 張友漁가 보고한 내용에 의하면, 街정부의 수립 여부에 대해서는 아직 각 區마다 의견이 통일되지 않고 있지만, 다만 대다수가 街代表委員會 수립에는 찬성하고 있으므로, 이 방안을 생각해볼 필요는 있다고 하였다.[164] 즉, 중공은 街정부의 수립에 대한 결론을 내리지는 못하고 있었지만, 어떠한 명의와 형태로든 街道 단위의 통합된 주민조직을 설립할 필요성에 대해서는 인정하고 있었던 것이다.

街道工作의 개선을 위한 방안을 모색하던 중, 1952년 10월에 北京市委는 난립한 각종 조직들을 통합・정리하고 그 자리에 街道居民代表會議를 건립하며, 이 대표

---

161) 「轉發五個中央局城市工作會議報告的批語和電報」(1951.5./1951.6.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, pp.399-407.

162) 彭眞, 「城市應建立街道辦事處和居民委員會」(1953.6.8.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, p.193.

163) 「中央關於城市政權組織問題給東北局的指示」(1951.5.16.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, pp.349-352.

164) 張友漁, 「關於動員學習民主建政工作的報告」(1951.8.4.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, pp.439-440.

회의의 상설기구로서 街道居民委員會를 조직한다는 구상을 제시하였다.[165] 居民委員會의 임무는 區정부의 지휘 아래 정부의 정책과 법령을 주민들에게 선전하고 관철시키며, 정부의 정책에 군중을 동원하고, 동시에 군중의 의견을 대변하면서 각종 福利사업을 추진하는 것으로서, 街道의 업무를 통일적으로 지휘하는 기관이었다.[166] 이 居民委員會는 정권기구인 街정부와는 다른 '자치조직'으로 규정되었는데, 彭眞은 그 이유를 '集中統一'이라는 도시의 특성에 부합하도록 하기 위한 것이라고 설명하였다. 즉, '街派合幷' 이후 난립한 街道 조직의 문제점을 극복하기 위해서는 街道 단위의 조직을 통합·강화할 필요가 있었지만, 동시에 接管 초기의 '政出多門'의 폐해가 재발하는 것을 방지하기 위해서는, 街道 단위에 '정권조직'이 아닌 '군중자치조직'으로서의 街道居民委員會를 설립해야 한다는 것이다.[167]

이러한 구상을 실천에 옮기기 위하여, 北京市委는 1952년 10월 하순부터 東單區·西單區·東四區·宣武區에서 각각 파출소 한 곳을 선정하여, 해당 파출소의 관할범위를 대상으로 居民委員會 조직에 관한 시범공작을 실시하였다. 보다 적합한 형태의 居民委員會를 찾기 위하여, 市委는 한 파출소의 관할범위 전체(2,000~3,000戶)를 하나의 대형 居民委員會로 조직하거나, 또는 한 파출소의 관할범위를 십여 개의 소형 居民委員會로 나누어 조직하는 방법을 동원하였다. 실험의 결과, 1953년 6월에 北京市委는 소형 居民委員會가 간부들의 활동범위도 작고, 상황을 더 정

---

165) 居民委員會 조직 시도는 天津과 上海에서 먼저 도입되었는데, 이 두 지역의 공통점은 일본 통치하에서 保甲제도가 발달한 곳이었다는 점이다. Franz Schurmann은 居民委員會가 保甲제도에 비해서 民政기구로서의 성격이 강화되기는 했지만, 기본적으로는 保甲제도의 한 변형이라고 볼 수 있다고 평가하였다(Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley: University of California Press, 1968, pp.374-380).

166) 「中共北京市委政策研究室·市政府秘書廳關於城區街道組織的情況與改進意見」(1952.10.14.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.540-542.

167) 彭眞, 「城市應建立街道辦事處和居民委員會」(1953.6.8.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, pp.194-195. 居民委員會를 '정권조직'이 아닌 '군중자치조직'으로 만들어야 하는 또 다른 이유로서는, 그렇게 해야만 군중과의 연계를 강화하여 군중을 보다 효과적으로 동원하고 각종 정책을 관철시킬 수 있다는 점도 제시되었다(「北京市人民政府民政局關於建立居民委員會的幾個問題」(1954.5.26.), 『北京市重要文獻選編(1954)』, p.282). 한편, 윤형진은 국가권력이 표준적인 주민조직을 만들어 기층사회 통치에 활용했다는 점에서, 居民委員會의 건립이 일본점령기의 坊里조직이나 국민정부의 보갑제도와 일맥상통하는 점이 있지만, 보다 광범위한 적극분자들을 조직화하는 데 성공함으로써 국가권력의 확장을 가져왔다는 점에서는 차이가 있다고 보았다(윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—일본 점령기에서 건국 초기(1937-1954)의 北京을 중심으로」, p.136).

확하게 파악할 수 있기 때문에 더 좋다는 결론을 내렸으며, 그 대신 居民委員會의 단위가 많아짐으로써 區정부에서 통일적으로 지휘하기 어려울 수 있다는 '유일한 단점'을 극복하기 위하여, 區정부의 파출기관으로서 街道辦事處를 설립하기로 하였다.[168]

1952년 말부터 시작된 1차 실험에 이어, 시정부는 1954년에 居民委員會 설립의 범위를 더욱 확대하였다. 1954년 5월의 제197차 행정회의에서 시정부는 북경의 모든 區마다 우선 한 곳의 파출소 관할구역을 선정하여 소형 居民委員會를 건립하도록 하였다. 이 실험을 통하여, 居民代表會議라는 중간단계를 거칠 필요 없이, 곧바로 15~40戶 규모의 居民小組를 조직하고, 각 소조별로 위원 1명씩을 선발하여 街道居民委員會를 구성하도록 방침이 수정되었다. 또한 居民委員會 선거의 과정에도 주의할 것을 주문하여, 居民委員會가 '노동인민' 그리고 '職工家屬'을 주체로 삼을 수 있도록 할 것을 강조함으로써, 사실상 자신들이 원하는 모습의 居民委員會를 만들 수 있도록 선거에 적극 개입할 것을 당부하였다.[169]

이에 따라 1954년 5월부터 각 區에서 소형 居民委員會가 조직되기 시작하여, 10월 초순에는 13개 파출소의 관할구역과 北辛安鎭에서 104개의 居民委員會가 설립되었고, 애초에 市委가 의도한 대로, 노동자와 '職工家屬'들이 전체 위원의 약 80%를 차지하게 되었다. 또한 居民委員會의 규모에 대해서도 재조정이 이루어져, 30戶 내외로 居民小組를 조직하고, 居民委員會는 300~400戶의 규모로 설립하도록 하였다.[170] 居民委員會와 街道辦事處 설립의 방침은 1954년 12월 31일의 제1차 전국인민대표대회 상무위원회에서 <城市街道辦事處組織通則>이 통과됨에 따라 법적 근거를 확보하게 되었고, 이후 北京에서는 1955년 말까지 街道辦事處를 설립하는 작업이 마무리되어, 총 13개의 城區·郊區에 142개의 街道辦事處가 수립되었다. 街道辦事處는 公安局派出所의 관할범위에 상응하도록 설립되었고, 대체로 2,000~5,000戶의 주민과 7~12개의 居民委員會를 관할하도록 편성되었다.[171]

---

168) 「中共北京市委關於街道居民組織典型試驗向中央·華北局的報告」(1953.6.30.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, pp.226-230.

169) 「北京市人民政府民政局關於建立居民委員會的幾個問題」(1954.5.26.), 『北京市重要文獻選編(1954)』, p.279, p.285, p.287.

170) 「北京市人民政府民政局關於重點建立居民委員會工作總結報告」(1954.10.12.), 『北京市重要文獻選編(1954)』, p.624, p.627, p.631.

171) 『北京志』 卷7(政務卷) 第14冊(民政志), pp.22-24. 각 居民委員會는 다시 20~30戶 단위의 居民小組로 세분화되었다. 아울러 규모가 크고 職工의 가속이 많은 공장이나 학교, 기관 등에서는 독자적으로 家屬委員會가 설립되기도 하였다(앞의 책, pp.42-43).

위에서 본 것처럼, '街派合幷' 이후의 街道工作에서 나타난 여러 문제들을 해결하기 위하여, 결국 北京市委는 '군중자치조직'으로서의 街道居民委員會와 '區정부 파출기관'으로서의 街道辦事處를 수립하기에 이르렀다. 居民委員會 및 街道辦事處 설립의 결정은 일면 입성 초기의 3級 정권구조로 회귀하여 도시 통치의 '분산성'을 강화하는 것처럼 보이기도 하지만, 중공은 이 조직들을 '군중자치조직'과 '區정부 파출기관'으로 제한함으로써, 오히려 도시 통치의 '집중성'을 더욱 강화하고자 하였다. 애초에 居民委員會 조직의 이유 자체가 '공작의 통일'을 기하기 위한 것이었다. 北京市委에서 居民委員會 조직 실험을 마친 후에 내린 평가에 의하면, 居民委員會의 장점은, 바로 과거에 비해 업무의 할당이 훨씬 더 통일적으로 이루어질 수 있다는 점이었다. '통일된 領導' 아래 한 차례의 群衆會, 代表會만으로도 군중 동원이 수월하게 이루어질 수 있으며, 居民委員會를 통해 방침을 결정한 후에 이를 委員들이 각 戶에 전달하는 방식을 통하여, 주민들을 덜 번거롭게 하면서도 업무를 훨씬 더 효율적으로 처리할 수 있었다는 것이다.[172] 실제로 北京市委에서 居民委員會 설립의 배경으로서 지목한 것 중의 하나가, 바로 난립한 군중조직으로 인한 '領導多頭' 및 '各自爲政'의 문제를 극복하기 위한 것이었다.[173] '街派合幷' 이후 街道 군중조직의 난립으로 인하여 오히려 '政出多門'의 폐해가 더욱 커진 측면이 있었고, 居民委員會의 설립은 바로 이러한 문제를 해결하여 '集中統一'의 효과를 더욱 강화하기 위한 것이었다.[174]

입성 초기의 市-區-街 3級정권체제, 1949년 7월 이후의 '街派合幷'과 市 1級정권체제로의 개편, 1950년 2월 이후 區級 조직기구의 강화, 1951년 8월 區정부의 부

---

172) 「中共北京市委關於街道居民組織典型試驗向中央・華北局的報告」(1953.6.30.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, p.228; 「北京市人民政府秘書廳關於本市城區重點試建的街道居民委員會目前情況的調查」(1953.11.), 앞의 책, pp.563-565.

173) 「中共北京市委關於街道居民組織典型試驗向中央・華北局的報告」(1953.6.30.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, p.225.

174) 한편, 박상수는 居民委員會의 설립과정을 중공에 의한 정치-사회적 '공간'의 창출과정으로 보면서, 街道단위에서 '사회자본'을 활용한 '자발성'의 발양이 가능했기에, 이를 통해서 국가권력의 침투역량의 한계를 보완할 수 있었다고 평가하였으며, 이 과정에서 '거버넌스' 체제의 구축이 이루어졌다고 설명하였다(박상수, 「1950년대 北京 街道 '공간'과 居民委員會의 작동 방식」, pp.220-230). 필자 역시 위에서 살펴본 중공의 도시 정권구조 모색의 결과로 北京의 도시사회에 대한 완벽한 전체주의적・일원적 통제가 가능해졌다고 보지는 않는다. 다만, 居民委員會가 보인 '자치'의 기능이라는 것은 주로 공공복리에 관한 것이었고, 정치적 성격의 사업에 있어서는 어디까지나 중공의 '지도'를 벗어나지 못했다는 점에서, 1950년대 초기 중공의 도시 통치체제가 큰 틀에서 효과적으로 작동했음을 강조하고자 하는 것이다.

활을 통한 2級 정권체제로의 전환, 1952년 10월의 居民委員會 및 1953년 6월의 街道辦事處 설립 결정 등, 이 모든 일련의 과정은 중공이 도시에 적합한 정권구조를 모색해온 하나의 과정이었으며, 그 최종적 도달점이 바로 市·區 2級 정권 아래 街道居民委員會와 街道辦事處를 설립하는 것이었다. 앞에서 살펴보았듯이, 중공은 국공내전 후반기부터 도시 接管정책을 구체화해왔음에도 불구하고, 건국 초기까지도 도시의 정권구조에 대한 확실한 방안을 확정하지 못하였고, 1949년 6월말에 기존의 경험에 입각한 3級 정권구조가 도시의 특성('집중성')에 부적합하다는 이유로 區·街 정권을 폐지하였다. 하지만 통치 권력의 分散性으로 인한 도시 통치의 비효율성을 극복하기 위해 도입된 이러한 시도는, 시정부로의 과도한 권한 집중으로 인한 또 다른 비효율성과 分散性을 초래하였고, 결국 중공은 시행착오 끝에 區정권을 부활시키고 街道辦事處와 居民委員會를 조직함으로써, 도시 통치의 集中性을 최대한으로 구현할 수 있는 절충점을 찾았던 것이다. 도시 통치모델에 있어서 '분산성'(3級)과 '집중성'(1級)의 양극단을 오가던 중공이, 마침내 도시 통치의 集中性을 가장 효과적으로 발휘할 수 있는 정권구조의 모델을 찾아낸 것이다.

Ⅲ. 各界人民代表會議 제도의 운영과 기능

1. 市·區 各界人民代表會議의 개최

한편, 인민대표대회제도를 근간으로 하는 중공의 도시 정권구조를 이해하기 위해서는, 각급 인민대표회의의 소집과 운영에 대해서 살펴보아야 한다. 각급 정부의 정통성은 각급 인민대표회의로부터 나오며, 적어도 명분상으로는 이 인민대표회의가 최고 권력기관으로서 존재했기 때문이다. 따라서 北京의 建政과정은 각급 정부의 접수 및 개편 외에도, 각급 각계인민대표회의의 개최 및 운영과도 밀접히 연관되어 있었다. 이하에서는 중공이 北京의 建政과정에서 각계인민대표회의의 운영과 관련하여 맞닥뜨린 문제와 그에 대한 해결의 과정을 분석하고, 나아가서는 각계인민대표회의를 통치체제 확립에 어떻게 활용했는지에 대해서 확인해볼 것이다.

劉少奇가 1949년 7월의 당내 보고에서 지적했듯이, 중공의 인민대표대회제도는 서구식 의회제도와도 다르고 소련의 소비에트제도와도 다른 것이었다. 毛澤東이 제기한 '人民民主專政'의 개념이 제국주의·봉건주의·관료자본에 반대하는 '自由

資産階級'의 대표까지도 '인민'의 범주에 포함시킴으로써 레닌의 '노농연맹'과 구분되었던 것처럼, 각계인민대표회의제도는 민족부르주아지들을 참가시킨다는 점에서 소비에트제도와 구분되었다.[175] 즉, 어떤 면에서 이 각계인민대표회의제도는 '노동자와 농민의 민주독재를 토대로 한 민족부르주아지 및 小부르주아지와의 연합'이라는 신민주주의 혁명노선을 잘 반영하고 있는 제도였다고 볼 수 있다.

인민대표회의제도를 통한 建政의 구상은 인민해방군의 반격이 시작되고 있었던 1947년 말 무렵부터 자주 등장하기 시작하였다. 물론 그 이전 시기에도 소비에트 형식을 차용해온 경험이 있지만, 국공내전 전반기까지만 하더라도 전쟁에서의 열세로 인하여 建政의 과제는 부차적인 것일 수밖에 없었다. 내전 후반기에 이르러 전략적 반격과 근거지의 확대가 이루어지면서 建政문제가 본격적으로 논의되기 시작하였고, 차후에 인민대표대회를 개최하기 전까지 도입할 임시 대표제도를 둘러싼 몇 가지 시도가 이루어졌다. 1947년 말과 1948년 초에 걸쳐, 중공은 農會代表會를 '해방구'의 정권제도로서 도입한 바 있으며,[176] 石家莊과 하얼빈 등의 일부 도시에서는 工・農・商・學 각계의 參議員을 초빙하여 臨時參議會를 소집하기도 하였다.[177]

중공이 '各界代表會' 또는 '各界人民代表會議' 등의 명칭 아래, 보다 광범위한 집단과 계층을 포괄하는 대표제도를 구상하게 된 것은, 인민해방군이 보다 많은 수의 도시를 장악하게 된 1948년 후반 무렵이었던 것으로 보인다.[178] 石家莊과 洛陽, 濟南 등의 도시에 대한 통치 경험으로부터, 중공은 '군중과의 연계'를 강화하기 위한 방안으로서, 도시 점령 초기의 軍事管制 시기에 各界代表會를 소집한다는 방침을 수립하였다. 이 각계대표회는 軍管會와 임시 시정부에서 각계를 대표하는 인사들을 '초빙'하여 구성되는 일종의 협의기관이었으며, 軍管會와 임시 시정부의 정책에 대한 토의 및 건의를 할 수 있었고, 동시에 공산당의 정책을 각계각층의 군중들에게 알리고 설명하는 의무를 지니고 있었다.[179] 중공은 1948년 겨울과

---

175) 「關於中國新民主主義的國家性質與政權性質」(1949.7.4.), 『共和國走過的路(1949-1952)』, p.58.

176) 「中央工委關於土改中的若干問題給晋綏分局的指示」(1947.12.18.), 『中共中央在西柏坡』, p.273.

177) 「中央工委關於收復石家莊的城市工作經驗」(1948.2.19.), 『文件選集』 第17冊, pp.58-59; 「掌握政權, 發動群衆—關於政權工作之緊急通知」(1946.1.14.), 『彭眞文選』, p.113.

178) '各界代表會議'로 불리던 것이 '各界人民代表會議'로 불리게 된 것은 1949년 9월의 人民政協 개최 이후부터였다(유용태, 『직업대표제, 근대 중국의 민주 유산』, 서울대학교 출판문화원, 2011, p.376).

179) 「中央關於新解放城市中組織各界代表會的指示」(1948.11.30.), 『文件選集』 第17冊,

1949년 봄에 걸쳐 각지에서 임시 인민대표회의 개최를 확대하고,[180] 동시에 몇몇 시범지역을 골라 정식 선거를 실시하여, 1949년 가을 이후에는 이를 전면적으로 확대 시행한다는 계획을 세웠다.[181]

이러한 계획은 결국 연기될 수밖에 없었지만, 중공은 1949년 늦여름부터 각계인민대표회의 개최를 재차 강조하기 시작하였다.[182] 北平을 포함한 일부 도시에서 각계인민대표회의가 이미 개최된 데 이어, 중공중앙은 '老區'는 물론이고 '新區'에서도 각 縣 단위로 신속히 각계인민대표회의를 개최하도록 하였다.[183] 1948년 12월까지만 하더라도, 중공중앙은 '新區'에서의 각계인민대표회의 소집은 서두르지 않았고, 農會가 먼저 성립된 후에야 각계인민대표회의를 개최하도록 하였다. 하지만 이 무렵이 되면 중공중앙은 '新區'에서도 農會의 성립 여부와 상관없이 縣 단위에서 우선적으로 대표회의를 개최하도록 지시하였다.[184] 또한 7월 31일에는 인구 3만 명 이상의 도시에서는 2~3개월 이내에 각계인민대표회의를 소집하도록 한 후, 8월 26일에는 인구 3만 명 이상의 모든 도시에서 9월 안에 각계인민대표회의를 개최하도록 독촉하였다. 아울러 각지에서는 대표회의 개최에 관한 내용을 신문과 방송을 통해 대대적으로 홍보하고, 앞으로 매월 한 차례씩 회의를 개최하여 주

---

pp.529-533.

180) 이 당시에는 '인민대표회의'와 '인민대표대회'가 같은 개념으로 혼용되고 있었다. 두 개념 사이에 구분이 이루어진 것은 1949년 9월 이후였다. '인민대표대회'란 인민의 직접선거 또는 하급 인민대표대회의 간접선거에 의해 대표가 선출되어 全權을 갖는 기관을 지칭하는 반면, '인민대표회의'는 이때부터 '각계인민대표회의'와 같은 개념으로 사용되어, 각 '인민단체'별 직접·간접 선거에 의해 구성되는, 전권을 갖지 못하는 과도기적 대표기구를 의미하게 되었다(「中央關於人民代表大會同各界人民代表會議的區別問題給東北局的指示」(1949.9.23),『文件選集』第18冊, p.458).

181) 「中共中央關於縣·村人民代表會議的指示」(1948.12.20.), 『文件選集』 第17冊, pp.590-591. 이러한 계획은 1949년 1월의 정치국 회의에서 통과된 1949년 임무계획에도 포함되었다(「目前形勢和黨在一九四九年的任務」(1949.1.8.), 『文件選集』 第18冊, p.20).

182) 華北局은 이미 1948년 10월 무렵부터 村·縣 단위의 인민대표회의 개최를 1949년 가을과 겨울에 걸쳐 마무리한다는 계획을 갖고 있었다(「董必武關於華北人民政府成立以來的工作概況報告」(1949.2.21.),『共和國鄒型』, p.166). 다만 실제 시행과정은 지연되어, 1949년 10월 무렵부터 본격적으로 개최 준비가 진행되었다(「薄一波關於華北各城市各界代表會議情形和經驗向毛澤東主席的報告」(1949.10.29.), 앞의 책, pp.245-246).

183) 「中央關於各縣均應開縣各界代表會議的指示」(1949.8.25.), 『文件選集』 第18冊, p.430. 1949년 8월부터 12월까지 各界人民代表會議의 소집현황 및 독촉 등과 관련하여 毛澤東이 작성한 문건만 19편에 달한다(張積毅, 「毛澤東把召開各界人民代表會議當作一件大事來抓」,『共和國走過的路』(1949-1952), p.108.

184) 「中央關於召開縣的各界代表會議問題的復示」(1949.9.7.),『文件選集』第18冊, p.445.

요 문제에 대해 토의하도록 하였다.[185] 중공은 공식적인 건국을 앞두고 정권의 제도적 기초를 확립해야 할 필요가 있었고, 각계인민대표회의제도를 신민주주의 시기의 근본적인 정치제도로서 표방하고 있었기에 1949년 중엽 이후로 이 문제를 더욱 강조할 수밖에 없었다.

北平의 각계인민대표회의 역시 이러한 전국적 建政의 흐름 속에서 개최되었으며, 北平은 石家莊과 上海, 太原 등과 함께, 가장 일찍 각계인민대표회의가 개최된 곳이기도 하였다.[186] 北平은 새로운 국가의 수도로서 내정되어 있었기 때문에 그 어느 지역보다도 신속히 대표회의를 소집해야 했을 것이며, 게다가 市長 葉劍英의 廣東 移任이 예정된 상황에서 신속히 대회 소집을 마무리할 필요도 있었다. 실제로 北平市委가 제1차 各界代表會議에 대한 사후평가를 실시하면서 지적한 가장 큰 문제점은, 葉劍英이 남부로 파견되기 전에 개최해야 했기 때문에 준비할 시간이 부족했다는 점이었다.[187]

북경시의 제1차 대표회의는 '各界代表會議'의 이름으로 1949년 8월 9일부터 14일까지 中山公園 中山堂에서 거행되었다. 이 각계대표회의의 권한과 의무는 軍管會와 시정부의 시정방침・정책・계획 등에 관한 보고를 청취하고 이를 군중에게 전달하는 것, '각계 인민의 의견과 요구'를 시정부에 전달하는 것, 軍管會와 시정부의 인민 동원에 협조하는 것 등이었다. 회의에 참석한 대표들은 총 248개의 제안을 제출하여 논의하였고, <北平市各界代表協商委員會組織條例>, <北平市各界代表會議議事規則>, <北平市各界代表會議宣言> 등을 통과시켰다.[188] 여타 도시의 각계인민대표회의와 마찬가지로, 당시 북경의 각계대표회의에서 주로 논의된 것은 생산의 회복 및 발전에 관한 것이었다. 산업원료를 어떻게 공급할 것인지, 생산품의 판로는 어떻게 확보할 것인지, 勞資관계는 어떻게 조정할 것인지, 도시의 식량은 어떻게 공급할 것인지 등, 경제 활성화를 위한 방안들을 모색하는 것이 주요 토의사항이었고, 이 밖에도 청결이나 위생문제와 같이, 주민들의 일상생활과 관련된 구체적인 문제들도 함께 논의되었다.[189]

---

185) 「中央關於迅速召開各界代表會議和人民代表會議給中央局・分局的指示」(1949.7.31.), 『文件選集』 第18冊, pp.395-396; 「中央關於三萬以上人口的城市及各縣一律召開各界人民代表會議的指示」(1949.8.26.), 앞의 책, pp.431-432.

186) 「中央關於三萬人口以上城市均須召開各界代表會議的指示」(1949.8.19.), 『文件選集』 第18冊, p.422.

187) 「中共北平市委關於北平市各界代表會議總結向中央・華北局的報告」(1949.9.17.), 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, pp.705-706.

188) 『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.7-12.

북경시 第2屆 各界人民代表會議의 제1차 회의는 中山堂에서 1949년 11월 20일부터 22일까지 개최되었다. 이때부터 북경시 각계인민대표회의는 市인민대표대회의 직권을 대행하게 되었는데, 그에 따라 시정부와 第1屆 協商委員會에서 제안한 각종 정책 및 보고에 대한 결의가 통과되었을 뿐만 아니라, 각계인민대표회의제도를 운영하기 위한 법적 근간이 되는 <北京市人民政府暫行組織大綱>, <北京市人民政府委員會選擧辦法>, <北京市第二屆各界人民代表會議組織條例>, <議事規則>, <會場條例> 등의 조례도 통과되었다. 아울러 이러한 규정들에 기초하여, 13명으로 이루어진 北京市人民政府委員會(시장 聶榮臻, 부시장 張友漁・吳晗)가 정식으로 선출되어 처음으로 북경시정부가 인민대표회의를 통해 구성되었다.[190] 이후 第2屆 각계인민대표회의는 1950년 2월에 제2차 회의, 8월에 제3차 회의, 12월에 제4차 회의를 개최하여, 1950년의 업무계획과 그 집행경과 등에 관한 시정부의 업무보고를 청취하였으며, 특히 제4차 회의에서는 吳晗이 市협상위원회를 대표하여 제시한 <關於北京市第三屆各界人民代表會議代表産生辦法草案的報告>가 통과되어, 각 단체의 대표를 직접 또는 간접선거를 통해서 선출한다는 결정이 내려졌다.[191]

북경시 第2屆 각계인민대표회의가 市인민대표대회의 직권을 대행하게 된 것에는, 毛澤東의 지시가 결정적인 작용을 하였다. 자신의 第1屆 각계대표회의 연설내용에 대한 新華社 보도문을 검토하면서, 毛澤東은 현재와 같은 北平의 각계대표회의는 몇 개월 안에 정식 인민대표대회의 직권을 대행하여 市 전체의 최고 권력기관으로서 시정부를 선출할 수 있을 것이라고 기입하였다.[192] 또한 彭眞은 第2屆

---

189) 「北平市委關於召集各界人民代表會議及黨的代表會議給中央的報告」(1949.7.29.), 『文件選集』 第18冊, pp.396-397; 「薄一波關於華北各城市各界代表會議情形和經驗向毛澤東主席的報告」(1949.10.29.), 『共和國鄒型』, p.246; 張浩, 「建國初期中國共産黨城市工作研究」, pp.35-36.

190) 이때 선출된 시정부위원회를 보면, 노동자나 농민의 대표는 단 1명도 선출되지 않았다. 반면, 민주인사・교직원・정부대표 등의 인민대표 비중은 노동자・농민 인민대표에 비해 훨씬 낮았음에도 불구하고, 정부위원회로 다수 진출하였다. 이는 곧 정권 건설에 있어서 당원과 지식인들이 주도적 지위를 점하고 있었다는 것을 의미하는 것이기도 하다(中岡まり, 「中國共産黨による政權機關の建設―建國初期の北京市を例として」, 『法學政治學論究』 36, 1998, p.160).

191) 『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.13-22; 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1950年7・8月份綜合報告」(1950.10.18.), 『國民經濟恢復時期的北京』, pp.847-849. 公營공장과 대형 私營공장의 산업노동자, 專科 이상의 학교, 각 군중단체 등의 단위에서, 주로 擧手 및 표결을 통해서 대표를 선출한다는 방안은 周恩來가 제4차 회의 이전에 이미 彭眞에게 구두로 통지한 것이었으며, 이후 劉少奇의 검토를 거쳐 시행되었다(「對北京市委關於改進人民代表會議代表産生辦法和改選시정부問題報告的批語」(1950.12.25.), 『建國以來劉少奇文稿』 第2冊, pp.644-646).

각계인민대표회의의 개막사에서 이번 회의가 市인민대표대회의 직권을 대행하게 된 직접적인 배경으로서, 3개월 전에 毛澤東이 第1屆 각계대표회의에서 이를 지시했다는 점을 명시하면서, 북경시의 성실한 준비로 '毛主席의 지시와 기대'에 부응할 수 있었다는 점을 강조하였다.[193] 1949년 8월에 북경시 第1屆 각계대표회의가 개최되었지만, 毛澤東은 市각계인민대표회의로 하여금 신속히 市인민대표대회의 직권을 대행할 수 있게 함으로써, 건국을 목전에 둔 상황에서 최대한 이른 시일 안에 수도 북경에서 정식 '建政'을 완성하고자 했던 것으로 보인다.

第3屆 각계인민대표회의는 1951년 2월부터 1952년 8월까지 활동하였다. 1951년 2월의 제1차 회의에서는, '中國人民志願軍'의 작전・훈련・보급 업무를 총괄하고 있었던 聶榮臻을 대신하여, 北京市委 서기이기도 했던 彭眞이 새로운 시장으로 선출되었고, 29명으로 이루어진 새로운 북경시인민정부위원회가 구성되었다. 1952년 8월에 북경시 第4屆 각계인민대표회의 제1차 회의가 개최될 때까지, 약 18개월 동안 총 세 차례의 회의(2월・6월・12월)가 소집되었으며, 주로 시정부의 1952년도 주요 업무와 재정현황, 市政건설, 抗美援朝운동, 鎭反운동, 三反운동 등에 관련된 보고 및 의결이 이루어졌다.[194]

第3屆 각계인민대표회의의 대표들은 第2屆 각계인민대표회의 제4차 회의에서 결정된 대로, 그 다수가 선거를 통해 선출되었다. 軍管會 및 시정부의 당연직 대표와 각계 초청 대표들을 제외하고, 이때부터 인민단체 대표, 국영 工鑛기업 대표, 지역대표 등에 대해서는 선거가 실시되기 시작했으며, 당시 第3屆 대표 519명 중에서 83%에 해당되는 431명이 직접 또는 간접 선거에 의해서 선출되었다.[195] 공영

---

192) 「各界人民代表會議可執行人民代表大會的職權」(1949.8.13.), 『共和國走過的路(1949-1952)』, p.93.

193) 「在北京市第二屆各界人民代表會議上的開幕詞」(1949.11.20.), 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, pp.777-778.

194) 『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.22-31. 한편, 政務院에서는 1951년 4월 24일에 지시를 하달하여, 각급 각계인민대표회의(또는 인민대표대회)의 성공적인 기능을 위하여, 대도시에서는 1년에 최소 3회씩 개최하도록 하였으며, 특정 문제에 대해서 논의하기 위한 단기의 임시회의는 수시로 개최하도록 하였다(「政務院關於人民民主政權建設工作的指示」(1951.4.24.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, pp.231-232).

195) 『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.8-9; 「中共北京市委關於召開北京市第三屆第一次各界人民代表會議向中央・華北局的請示報告」(1951.2.21.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, p.97. 第1屆 및 第2屆 각계인민대표회의의 대표들은 당연직・천거・초빙 등의 방식을 통해 선정되었다. 軍管會와 시정부의 주요 간부들은 당연직 대표가 되었고, 각 당파・군중단체・기관・부대 등에서는 자체적으로 대표를 선임하

기업과 專科學校 이상의 학교에서는 選民大會를 통한 직접선거가 실시되었고, 郊區의 농민, 工商界・청년・부녀・지역 대표들은 選民代表會議를 통한 간접선거가 시행되었다. 학교에서는 식자율이 높았기 때문에 무기명 비밀투표가 가능했지만, 나머지 곳에서는 대부분 擧手를 통한 표결이 진행되었다.[196]

마지막으로, 원래 1952년 2월 말에 개최될 예정이었던 第4屆 각계인민대표회의 제1차 회의는 三反・五反운동으로 인하여 약 6개월 후인 8월 11일에 개최되었다. 第4屆 각계인민대표회의는 북경시 第1屆 인민대표대회가 개최된 1954년 8월 17일까지 약 2년간 유지되었으며, 33명으로 이루어진 북경시인민정부위원회(시장 彭眞, 부시장 張友漁・吳晗)를 새로 선출하였다. 1953년 8월의 제2차 회의에 이어 10월에 개최된 제3차 회의는 市級 및 區級 各界人民代表會議의 연석회의로 개최되었고, 제4차 회의는 市인민대표대회 개최 2개월 전인 1954년 6월에 中山堂에서 마지막으로 열렸다.[197] 전체 대표 555명 중에서 공산당원의 비중은 43%에 달하였고, 네 차례의 회의에서는 주로 愛國增産節約운동, 문맹퇴치운동, 愛國衛生운동, 禁毒운동 등의 문제가 논의되었다.[198]

제1장에서 살펴보았듯이, 중공은 도시에서 인민대표회의를 개최한다는 방침은 국공내전 시기에 일찍이 수립했지만, 과연 도시의 區 단위에서도 이를 개최할 것인가에 대해서는 구체적인 입장을 제시하지 않았다. 그 결과, 인민대표대회제도의 원리상으로는 區각계인민대표회의가 개최된 후에 市각계인민대표회의가 개최되었

였으며, 여기에 軍管會와 시정부에서 초청한 각계 인사들이 추가되었던 것이다(『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), p.8).

196) 「在北京市第三屆人民代表會議上的講話」(1951.2.28.), 『劉少奇選集』 下卷, pp.53-54; 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1951年1・2月份綜合報告」(1951.4.10.), 『國民經濟恢復時期的北京』, p.866. 한편, 北京市委의 제안에 대해서 당시 중공중앙에서 내린 批示를 보면, 중공이 普選의 실시 여부에 대해서는 아직까지 미온적인 입장을 보이고 있음을 확인할 수 있다(「中共北京市委關於市第三屆各界人民代表會議代表産生辦法和改選市政府委員會向中央・華北局的請示報告」(1950.12.21.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.545). 劉少奇는 당시 대다수의 인민들이 문맹이었고 선거의 경험도 없었기 때문에, 보통・평등・직접・비밀 선거를 곧바로 실시하는 것은 불가능할 뿐만 아니라, 바람직하지도 않다고 보았다(「在北京市第三屆人民代表會議上的講話」(1951.2.28.), 『劉少奇選集』 下卷, pp.54-56).

197) 『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.32-42.

198) 「中共北京市委關於召開北京市第四屆各界人民代表會議向中央・華北局的請示報告」(1952.8.9.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.294-298; 「中央同意北京市委關於召開第四屆各界人民代表會議計劃的電報」(1952.8.12.), 『建國以來劉少奇文稿』 第4冊, pp.398-399; 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1952年第3季度綜合報告」(1952.10.24.), 『國民經濟恢復時期的北京』, p.913.

어야 했지만, 실제로는 그 반대의 순서대로 진행되었다. 그렇다면 애초에 계획하고 있지 않았던 區각계인민대표회의를 중공이 소집하기로 결정한 이유는 무엇인가. 이는 앞의 Ⅱ절 2항에서 설명한 '街派合幷' 이후 도시 통치체제의 혼란을 극복하려던 중공의 노력과 연관되어 있었다.

北京의 '해방' 1주년을 기념하여 <人民日報>에 게재한 글에서, 彭眞은 區인민대표회의 개최의 필요성을 다음과 같이 주장하였다. 즉, 區 주민 공동의 문제를 해결하고, 區정부와 군중의 연계를 강화하여 정권의 업무효율을 제고하기 위해서는, 北京처럼 큰 대도시에서는 區 단위에서도 각계인민대표회의를 개최할 필요가 있다는 것이다. 입성 초기에 街道 단위로 工作組를 파견했을 때는 군중과의 연계가 강화되었지만 지금은 그렇지 못하다는 것, 그리고 현재 公安局派出所에서 나타나고 있는 여러 문제점들을 지적하면서 區각계인민대표회의 개최의 필요성을 제기했다는 것은, 그가 사실상 '街派合幷' 이후에 나타난 문제점들에 대한 하나의 대안으로서 區각계인민대표회의를 제시했다는 것을 의미한다.[199]

1950년 2월의 북경시 당대표회의에서도 彭眞은 市각계인민대표회의만으로는 '군중과의 유기적 연계'를 확보하기 어려우며, 區인민대표회의를 개최하여 군중의 의견을 수렴하고 당과 정부의 공작을 감독해야 한다고 주장하였다. 이 무렵에 市委는 북경시 第2屆 각계인민대표회의 제2차 회의가 끝난 후에 1~2개 區에서 각계인민대표회의를 시험적으로 소집한다는 계획을 수립하고 있었다.[200] 聶榮臻 역시 제2차 회의에서, "북경처럼 면적이 넓고 인구도 많으며, 상공업 경제가 발달하지 못하고 분산된 대도시"에서는 區각계인민대표회의를 건립할 필요가 있다고 보고하였다. 뿐만 아니라, '街派合幷'의 과정에서 축소된 區級 조직기구도 區단위 업무의 해결을 위해 필요에 따라 확대해야 한다는 것도 지적하였다.[201] 區각계인민대표회의의 대표는 해당 區에 소재하는 공장・학교・기관・단체의 대표와, 각 街道의 주민대표들로 구성하며, 그 중에서도 공장과 街道주민의 대표들을 중심으로 구성하도록 하였다.[202]

---

199) 彭眞, 「加强政權建設, 恢復與發展生産」(1950.2.1.), 『國民經濟恢復時期的北京』, p.9.

200) 彭眞, 「在北京市黨代表會議上的報告」(1950.2.14.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.67.

201) 聶榮臻, 「關於北京市人民政府1950年度工作計劃的報告」(1950.2.25.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.89. 區級 정권조직을 확대해야 한다는 聶榮臻의 지적은 같은 날 통과된 시정부의 규정을 통해서 실현되었다(「北京市人民政府關於區政權組織機構擴大問題的規定」(1950.2.25.), 앞의 책, p.107).

202) 彭眞, 「在北京市第二屆第二次各界人民代表會議上的總結報告」(1950.2.27.), 위의 책, p.121. 한편, 북경시정부는 區각계인민대표회의를 도입해야 하는 이유로서, 건국 초

여기서 주의할 것은, 彭眞과 聶榮臻의 이러한 주장이 앞의 Ⅱ절에서 살펴본 1950년 초의 區級 조직기구 확대 강화의 노력과 같은 맥락에서 제기되었다는 점이다. 區정권의 폐지가 가져온 '군중과의 연계' 약화, 즉 도시 기층사회에 대한 중공의 통제력 약화라는 문제를 해소하기 위하여 1950년 2월 무렵부터 市委는 區公所의 조직 및 인원을 확충하였고, 아울러 區각계인민대표회의를 개최함으로써 '군중과의 연계'를 강화하고자 하였던 것이다. 市委가 區정권의 부활을 결정하기도 전에 區각계인민대표회의 개최를 결정할 수 있었던 것은, 적어도 區인민대표회의가 區인민대표대회의 직권을 대행하기 전까지는 정권기구로서의 위상을 갖지 못했기 때문이다. 각계인민대표회의와 인민대표대회의 직권상의 중요한 차이점이 바로 정부위원회를 선출함으로써 정부를 구성할 수 있는가에 있었기 때문에, 區각계인민대표회의 개최 결정이 區정부 부활 결정 이전에 이루어졌다는 것에는 제도적으로 아무런 모순점이 존재하지 않았다.[203]

이러한 의도에 입각하여, 1950년 2월 25일부터 3일간에 걸쳐 개최된 북경시 第2屆 각계인민대표회의 제2차 회의에서는, 區인민법정의 설립과 區각계인민대표회의 개최의 결정이 통과되었다.[204] 5월의 제3차 회의에서는 <北京市區各界人民代表會議組織通則>이 제정되었으며, 5월 31일부터는 제6・7・1・5 등 4개 區에서 순차적으로 각계인민대표회의가 시범적으로 개최되었다.[205] 彭眞이 이 4개 區에서 대표회의를 개최한 경험을 정리하여 보고한 바에 의하면, 대표의 수는 적게는 140여 명에서 많게는 180여 명에 달하였고, 회의의 기간은 짧게는 2.5일에서 길게는 3.5일에 이르렀다. 대표의 선출방식은 보통선거가 아니라, 각 직업단체와 기관, 당파 등에서 각자의 대표를 선임하고, '零散居民'의 대표는 각 戶별 1명에게 선거권을 부여하여 선출하는 방식이 적용되었다.[206] '어린이가 어른의 옷을 입는 것처럼' 市

기의 수차례 정치운동을 경험하면서 일반 군중의 정치 참여 욕구가 높아졌다는 점을 들기도 하였다(「北京市人民政府民政局關於三年來區人民民主政權建設工作總結報告」(1953.3.9.),『北京市重要文獻選編(1953)』, pp.96-97).

203) 「北京市區各界人民代表會議組織通則」(1950.8.10.),『國民經濟恢復時期的北京』, p.42.

204) [關於設立區各界人民代表會議的決議」(1950.2.27.),『北京市重要文獻選編(1950)』, p.123; 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1950年1・2月份綜合報告」(1950.4.27.),『國民經濟恢復時期的北京』, p.827.

205) 「北京市區各界人民代表會議組織通則」(1950.8.10.),『國民經濟恢復時期的北京』, pp.41-43. 이 通則은 1950년 5월 27일에 제정되었고, 5월 31일부터 4개 區에서 우선적으로 시험공작이 실시되었다. 8월 10일에 북경시 第2屆 각계인민대표회의 제3차 회의에서 정식으로 통과되었고, 마침내 12월 8일의 政務院 제62차 政務會議에서도 통과되어,『人民日報』12월 31일자를 통해 公布되었다.

206) 중공은 다음과 같은 이유에서 '零散居民'들의 보통선거권을 부정하였다. 그들의 정

인민대표회의의 규정을 區인민대표회의에 기계적으로 적용할 필요는 없으며, 가급적 간편한 형식을 이용하여 '노동인민'들이 의견을 자유롭게 표출할 수 있게 하고, 제기된 여러 문제 중에서 절박한 문제 몇 가지만을 선택하여 집중적으로 논의하도록 하였다. 毛澤東은 이와 같은 北京市委의 보고에 대하여, '대도시의 각 區에서 인민대표회의를 개최하는 것은 필요하고도 유익한 것'이라고 평가한 후, 각 대도시의 市委들도 이를 시행할 것을 지시하였다.[207]

이러한 성과를 토대로, 북경시 第2屆 각계인민대표회의 제3차 회의에서는 全市에 걸쳐 區각계인민대표회의를 개최한다는 결정이 통과되었다. 이에 따라 각 區公所에서는 각계 인사들이 참여하는 籌備委員會를 구성하여 대표회의 개최를 위한 제반 준비사항을 조율하였고, 그 결과 8월 14일부터 26일까지 나머지 城區 5개 區에서도 모두 대표회의가 개최되었다.[208] 모든 區에서는 대표회의가 폐회된 후에 區協商委員會가 설립되었고, 협상위원회 아래에는 각종 전문위원회가 조직되어 區級 단위에서 각종 사업에 대규모 군중을 동원할 수 있는 통로가 형성되었다.[209] 약 한 달 반에 걸쳐 실시된 시험공작에 비하면, 나머지 5개 區의 區각계인민대표회의 소집은 대략 10일~20일 정도의 짧은 기간에 마무리되었는데, 그로 인한 문제도 발생했던 것으로 보인다. 9월 29일의 북경시인민정부위원회 제8차 회의에서 張友漁가 建政공작에 대해서 보고한 바에 의하면, 모든 城區에서 區각계인민대표회

치의식 수준이 아직 낮다는 것, 가계 곤란으로 인한 생계활동 때문에 회의에 참가할 시간이 없다는 것, 현재 區인민대표회의에서 논의할 문제들은 이해관계가 대립할 여지가 적기 때문에 모두가 참가할 필요가 없다는 것 등이다(彭眞, 「關於區人民代表會議經驗的初步總結」(1950.7.18.),『北京市重要文獻選編(1950)』, p.302; 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1950年7・8月份綜合報告」(1950.10.18.),『國民經濟恢復時期的北京』, p.849).

207) 「彭眞關於召開區各界人民代表會議的初步經驗致中央華北局的報告」(1950.8.7.),『國民經濟恢復時期的北京』, pp.38-40; 「中共中央轉發北京市委關於區人民代表會議經驗總結的報告」(1950.8.9.),『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』第3冊, pp.271-274. 한편, 區각계인민대표회의에서 새로이 居民대표가 할당되면서, 일반 주민의 조직화가 진전되는 계기가 마련되었다(小林弘二,『中國革命と都市の解放』, p.141; 中岡まり, 「中國共産黨による政權機關の建設」, pp.161-162).

208) 區각계인민대표회의 대표의 구성과 居民대표의 선출방식 등에 대해서는, 黃利新, 「新中國成立初期北京市區各界人民代表會議的歷史考察」, 『中共黨史研究』 2013-6, pp.108-111에 비교적 상세히 정리되어 있다.

209) 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1950年7・8月份綜合報告」(1950.10.18.),『國民經濟恢復時期的北京』, p.849; 「北京市人民政府黨組關於召開市・區各界人民代表會議和整編工作向市委幷華北局・中央的報告」(1950.10.26.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.476-477.

의를 개최하는 데는 성공했지만, 선거과정에서의 '包辦代替' 등 '형식주의'의 문제가 일부 나타났다고 한다.[210]

<新民報>에는 8월 14일에 개최된 第3區 각계인민대표회의의 의사일정에 관한 간략한 보도문이 게재되어 있다. 오후 2시에 中法大學 강당에서 개최된 이 회의에는 192명의 대표가 참석하였고, 第3區 區公所와 公安局 內3分局의 과거 1년간 업무보고와 1950년 하반기 업무계획에 대한 토론이 진행되었다. 아울러 북경시 第2屆 각계인민대표회의 제3차 회의의 의결사항이 대표들에게 전달되었고, 주민 복지문제와 간부작풍 검사문제에 대한 토론도 진행되었다.[211] 이 기사내용을 통해서 알 수 있듯이, 區각계인민대표회의의 내용과 기능은 관할범위의 大小에 따른 차이만 있을 뿐, 기본적으로 市각계인민대표회의의 그것과 동일하였다.

한편, 區 단위에서도 各界人民代表會議를 개최해야 할 것인지에 대해서는 다소 논란이 있었던 것으로 보인다. 도시의 정권구조에 대한 최종적인 방침이 명확하게 확정되지 못한 상황에서, 區인민대표회의의 개최는 사실상 區級 정권의 설립을 전제하는 것이었기 때문에, 區級 정권의 필요성을 인정하지 않는 입장에서는 문제가 될 수 있었기 때문이다. 이에 대하여 彭眞은 北京에서의 區인민대표회의 개최상황을 중공중앙에 보고하면서 그 필요성을 명확하게 주장하였다. 그 근거로서 彭眞은 北京에서 개최된 4개 區인민대표회의에서 수많은 제안이 제출되었다는 점을 들었다. 애초에 北京市委는 회의의 원활한 진행을 위하여 議題를 주민 복지문제와 간부 작풍의 검토 등으로 한정했지만, 第5區(800건)를 제외한 나머지 區에서 모두 1천 건이 넘는 제안들이 제출되었고, 특히 第1區에서는 2,700여 건의 제안이 제기되었다. 彭眞은 이러한 현상이 바로 區인민대표회의가 군중의 의견을 수렴하는 데 있어 매우 적합하고, 동시에 매우 필요한 것임을 증명하는 것이라고 평가하면서, 區인민대표회의가 불필요하다는 주장은 명백히 잘못된 것이라는 견해를 피력하였다.[212]

---

210) 「北京市張友漁副市長　報告市府檢查工作的初步總結　所屬各單位將開始檢查工作進行整風」, 『人民日報』 1950.10.8.(1면)

211) 「三區各界代表會開幕　聽取區公所公安局工作報告　討論居民福利檢查幹部作風」, 『新民報』 1950.8.15.(1면)

212) 「中共中央轉發北京市委關於區人民代表會議經驗總結的報告」(1950.8.9.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第3冊, p.272.

2. 各界人民代表會議의 정치적 기능

1954년에 市·區인민대표대회를 개최하기까지, 각계인민대표회의는 그 직권을 대행함으로써 인민대표대회제도를 근간으로 하는 중공의 '建政'방침을 실현하였다. 이 시스템은 노동자와 농민을 중심으로, 민족부르주아지 및 쁘띠부르주아지들과도 연대한다는 신민주주의 혁명노선의 제도적 구현이기도 하였다. '인민'의 범주에 포함되는 여러 계층들의 의견을 수렴하고 그들의 이해를 반영하기 위해 시행된 이 제도는, 어떤 면에서는 청말 이래 장기간에 걸쳐 형성되어온 근대 중국의 직업대표제 전통과 맞닿아 있는 것이기도 하였다.[213] 다만 필자는 중공이 이 제도를 통해서 실질적으로 무엇을 기대하였는가에 주목해보고자 한다.

중공이 도시에서 각계인민대표회의를 개최한 가장 큰 이유는 바로 '군중과의 연계'를 강화하기 위한 것이었다. '군중과의 연계'를 강화한다는 것이 다소 모호한 표현일 수도 있지만, 이 문제가 제기된 맥락을 보면, 그것이 곧 당과 군중의 접점을 확대함으로써, 군중을 중공의 통치력이 미치는 파장 안으로 최대한 끌어들이는 것을 의미하는 것임을 알 수 있다. 도시에서 '군중과의 연계'가 미흡했던 상황을 중공중앙은 다음과 같이 설명하였다.

> 石家莊, 洛陽, 濟南 등의 도시가 해방된 후의 경험에 의하면, 이 도시들에서 우리의 공작이 지닌 핵심적인 약점은 광범위한 군중과의 연계가 충분하지 못하다는 것이다. 우리가 정권을 이미 장악했음에도 불구하고, 광범위한 군중과 연계할 수 있는 가장 적당한 조직형식과 공작방법을 찾지 못했던 것이다. 우리가 이 도시들에 보다 많은 간부를 파견할수록, 도시 공작기관에 퇴적된 간부는 더 많아지고, 우리의 도시 領導기관과 광범위한 군중의 연계 및 접촉은 더 가로막혔다. 각 領導기관에서 매일 접하고 전달받는 것은, 모두 외부에서 파견된 간부들의 테두리 안에 막혀있으며, 그들이 반영하는 상황이라는 것은 늘 매우 주관적이고 인민생활의 실제나 군중의 진정한 여론과는 거리가 먼 것들이었다.[214]

이러한 상황을 극복할 수 있는 대안으로서 제시된 것이 바로 各界代表會인데, 같은 지시에서 중공은 각계대표회의 직권을 다음과 같이 규정하였다.

---

213) 유용태, 『직업대표제, 근대 중국의 민주 유산』, pp.374-408.

214) 「中央關於新解放城市中組織各界代表會的指示」(1948.11.30.), 『文件選集』 第17冊, p.529.

軍管會와 市인민정부의 각종 정책과 모든 市政 조치는 各界代表會로 보고하여 토론과 건의를 거친 후, 다시 軍管會와 시정부에서 최종적인 결정을 내리고 시행한다. 各界代表會는 또한 軍管會와 市인민정부로 각종 市政 건의를 올릴 수 있다. 시행단계에서는 各界代表가 자신이 대표하는 기관・단체・학교・공장・부대・街道조직으로 가서 군중대회를 개최하여 이러한 정책과 조치의 내용을 보고하고 설명해야 하며, 各界代表會로 군중의 의견을 반영해야 한다.[215]

즉, 도시의 정권을 장악했음에도 불구하고 도시 점령 초기에 일반 군중에 대한 광범위한 정치적 영향력을 확립하지 못하고 있었던 중공은, 군중을 각계인민대표회의의 형식으로 조직화하여 군중과의 접점을 넓힘으로써, 군중의 의견을 보다 효율적으로 반영함과 동시에 각종 정책을 사회적으로 침투시킬 수 있는 매개를 확보하고자 했던 것이다. 이처럼 각계인민대표회의는 원리상으로는 상향식 의견 수렴과 하향식 정책 관철의 기능을 겸하고 있었다. 하지만 다음과 같은 이유에서 중공은 後者에 훨씬 더 큰 비중을 두고 있었음을 확인할 수 있다.[216]

첫째, 중공은 대표의 선정과 대표회의 자체의 운영과정을 확고히 장악함으로써, 실질적인 의미에서의 상향식 의견 수렴이 불가능하게 만들었다. 먼저, 건국을 앞두고 각계인민대표회의 개최가 시급한 문제가 되면서, 대표의 구성에 관한 당의 지침도 더욱 구체화되었는데, 이때 중공은 '中間分子'를 흡수하기 위해서는 대표 중에 당원의 비중이 너무 높아서는 안 된다고 하면서도, 그 가이드라인을 '결의문 통과를 보장할 수 있는' 수준에 두었다. 政令의 집행과 군중의 동원을 원활하게 만들기 위해서는, 당원과 '믿을 수 있는 左翼分子'의 수를 합하여 1/2을 초과하면 충분하다는 것이 중공의 입장이었다.[217] 즉, 당에서 정한 방침을 인민대표회의에서

---

215) 위의 글, p.531.

216) 泉谷良子는 중공이 1949년과 1950년에 걸쳐 北京에서 각계인민대표회의 개최를 적극적으로 추진했던 것은 중국의 실정에 부합하는 민주국가를 건설하기 위한 것이었다고 평가하였으며, 다만 鎭反운동을 거치면서 하의상달의 기능이 후퇴했다고 보았다(泉谷陽子, 『中國建國初期の政治と經濟』, p.221). 또한 中岡まり 역시 어느 정도의 한계를 인정하기는 했지만, 각계인민대표회의 소집의 주요 목적은 대중의 의견을 수렴함으로써 당의 정통성을 확보하는 것에 있었다고 설명하였다(中岡まり, 「中國共産黨による政權機關の建設」, pp.155-158).

217) 「中央關於轉發察哈爾省各界代表會議的報告的指示」(1949.9.4.), 『文件選集』 第18冊, pp.441-442; 「中央關於召開縣的各界代表會議問題的復示」(1949.9.7.), 앞의 책, p.446. 설령 '우파분자'가 대표에 포함된다고 하더라도, 당원과 '좌파'가 우세를 점하고 있다면 그들이 일을 그르칠 수 없기 때문에 아무 문제가 되지 않는다는 것이었다(「薄一波關於華北各城市各界代表會議情形和經驗向毛澤東主席的報告」(1949.10.29.), 『共和國鄒型』, p.246). 반면, 이와 같은 내용에 대해서 일부 중국학자들은 중공이 당과 '좌익

그대로 관철시킬 수 있는 정족수를 확보하는 것을 대표 구성의 전제로 삼고 있는 것이다.[218]

華北局 제1서기였던 薄一波는 北京을 비롯한 여러 도시들에서 각계인민대표회의가 개최된 상황에 대해서 毛澤東에게 보고하면서, "각 계층의 대표들에게 일정한 비율을 보장함으로써 신민주주의의 測量器"가 되었다는 점을 언급하면서도, 동시에 "공산당과 좌파를 합쳐 우세를 점하기만 한다면, 일부 '偏右分子'들이 일을 망치지 못할 것"이라는 점을 지적하였다.[219] 毛澤東은 薄一波의 보고내용을 "모든 각계대표회의 또는 인민대표회의가 택해야 할 방법"으로 평가하였고, 각급 黨委의 간부들에게 이 내용을 주지시키도록 하였다.[220] 또한 중공중앙은 이러한 조건을 충족시키기 위하여, 당원들이 각계인민대표회의에서 '당파대표' 외의 기타 명목으로도 최대한 선출될 수 있도록 노력하였다.

> 각 단위의 우리 당 조직과 공작인원들은 군중의 신임을 얻기 위해 노력하여, 당이 軍管會와 市인민정부를 통해 우리 동지들을 대표로 초청할 수 있도록 해야 하며, 아울러 그로써 장차 人民代表會議의 대표로 당선될 수 있는 조건을 양성하여, 당이 군중 속에서 견고한 領導 작용을 수립할 수 있도록 해야 한다.[221]

중공은 각계인민대표회의의 대표 구성에 유의하여 당의 결정을 통과시킬 수 있

분자'의 수를 과반 정도로 '제한'했다는 점을 강조하면서, 이를 延安시기의 三三制와 유사한 것으로 설명하기도 한다(吳繼平・金濤, 「北京市各界人民代表會議選舉述論」, 『北京黨史』 2008-3, p.20).

218) 실제로 북경시 第1屆 각계대표회의의 대표로 선정된 인사들의 정치적 성향은, '당원 및 진보분자' 241명(73%), '중간분자' 52명(16%), '落後 및 偏右分子' 37명(11%) 등으로 분류되었다. 北平市委는 이러한 대표 구성을 통하여 '광범위한 대표성'을 구비하면서도, 동시에 당의 지도적 영향력을 확보할 수 있었다고 自評하였다(「中共北平市委關於北平市各界代表會議總結向中央・華北局的報告」(1949.9.17.), 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, p.702). 第2屆 각계인민대표회의의 대표들도, '공산당원 및 청년당원' 161명(38%), '진보분자' 124명(29%), '중간분자' 96명(23%), '낙후분자' 42명(10%)으로 구성되었다(「關於召開第二屆各界人民代表會議的報告」(1949.11.8.), 앞의 책, pp.765-766).

219) 「薄一波關於華北各城市各界代表會議情形和經驗向毛澤東主席的報告」(1949.10.29.), 『共和國鄒型』, p.246.

220) 「轉發薄一波關於華北各城市各界代表會議報告的批語」(1949.10.30.), 『建國以來毛澤東文稿』 第1冊, p.104

221) 「中央關於新解放城市中組織各界代表會的指示」(1948.11.30.), 『文件選集』 第17冊, p.532.

는 조건을 마련했을 뿐만 아니라, 무엇보다도 각계인민대표회의 자체의 운영과정을 장악함으로써 당의 정책을 관철시키도록 하였다. 이 문제에 있어서, 第1屆 각계대표회의에 대한 北平市委의 다음과 같은 사후평가는 黨組의 역할이 무엇보다도 중요했음을 보여주고 있다.

> 黨組가 사전에 회의를 열지 못하고 개막 후에나 黨組會를 열었기 때문에, 이로 인하여 代表會에서 당원들의 領導作用은 크게 약화되었고, 게다가 때로는 당원들 사이에서 있어서는 안 될 의견의 분기가 나타나기도 하였습니다. 黨組會는 반드시 회의 개최 전에 소집해야 하며, 아울러 임시 動議에서 중요한 문제에 관한 논쟁이 발생할 때를 대비하기 위하여, 이러한 성질의 회의에서는 반드시 사전에 일정한 당원을 지정하여 (그로 하여금—필자 주) 중요한 문제에서 당을 대표하여 발언하게 함으로써, 회의에 참가한 다른 당원들이 그때그때의 방향에 대한 指導를 받을 수 있게 해야 합니다.[222]

즉, 各界人民代表會議를 개최하기 전에 반드시 黨組會議를 개최하여 당원들의 의견을 통일해야만, 각계인민대표회의 과정 전반에 대한 중공의 영향력을 확립할 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 대표회의 개최 중에 수시로 발생할 수 있는 논쟁에서도 당원들이 서로 논점을 통일할 수 있도록 하기 위하여, 北平市委는 사전에 일부 당원들을 지정하여 그들의 발언을 당의 의견으로 삼도록 함으로써, 사전에 미처 조율되지 못한 문제에 관해서도 다른 당원들이 참고할 수 있는 기준으로 삼도록 하였다. 각계인민대표회의와 같은 통일전선조직에서는 각 방면의 의견을 충분히 검토하는 '충분한 사전 협상'을 통하여 '일치된 결과'를 도출해내는 것이, 바로 '新民主主義의 實事求是 방법'이자 '새로운 民主形式'이라는 것이 중공의 논리였고, 중공은 이러한 방식이야말로 '인민의 이익과 의지를 진정으로 대변'하는 '완비된 民主形式'으로서, 자본주의국가의 '舊民主主義 民主形式'과는 구분되는 것이라 주장하였다.[223]

---

222) 「中共北平市委關於北平市各界代表會議總結向中央・華北局的報告」(1949.9.17.), 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, p.706.

223) 聶榮臻, 「鞏固人民民主專政, 建設新的北京」(1950.1.31.), 『國民經濟恢復時期的北京』, p.5. 이러한 평가는 오늘날의 학자들 사이에서도 나타난다(黃利新, 「新中國成立初期北京市區各界人民代表會議的歷史考察」, p.117; 吳繼平・金濤, 「北京市各界人民代表會議選舉述論」, pp.21-22). 반면, 各界人民代表會議에 대한 중공의 영향력은 당시의 외부 관찰자의 눈에도 분명해 보였다(Arthur Steiner, "Chinese Communist Urban Policy," *The American Political Science Review*, vol.44 no.1, 1950, p.52).

區각계인민대표회의의 운영방식 역시 마찬가지였다. 각 區에서는 인민대표회의가 개최되기 전에 먼저 몇 차례의 협상위원회와 대표좌담회 등을 열어, 군중과 대표들에게 '민주정책'에 대해 교육하고 선거방법에 대해서도 선전하도록 하였다. 회의 전에 안건의 내용과 선거 후보에 관하여 '충분히 준비'해야 하는 이유는 회의의 효율적 운영과 선거절차의 신속한 집행을 위한 것으로 합리화되었다. 시정부 자체적으로도 선거의 관건은 '최종 표결'이 아니라 '준비와 협상'의 단계에 있다는 점을 강조하였고, '준비'만 충분하다면 선거결과는 반드시 '원만'할 것이라고 자신하였다.[224] 이러한 운영방식으로 인하여, 중요한 안건에 대한 다양한 논의나 실질적 의미를 지닌 투표행위 자체가 사실상 불가능했다고도 볼 수 있다. 대표회의 개최 전에 이미 '長期醞釀'과 '反復研討'를 거침으로써 회의가 매우 '순조롭게' 진행될 수 있도록 하는 것이 '성공적인 대회' 개최를 위한 요건으로서 강조되었다.[225]

중공은 이와 같은 방식으로 회의의 운영과정 자체를 장악함으로써 자신들의 방침을 관철시킬 수 있었을 뿐만 아니라, 또한 상・하급 각계인민대표회의의 의사결정 과정에서 발생할 수 있는 모순을 방지하기 위한 제도도 마련하였다. 각급 인민대표회의와 이를 통해 선출된 인민정부는 상급 인민정부에서 제정한 모든 정책과 법령, 결정 등을 준수해야 했고, 혹 이견이나 문제가 있을 경우에는 반드시 사전에 請示해야 하였다. 반대로, 상급 인민정부는 하급 인민대표회의에서 통과한 결의사항을 폐지하거나 변경할 수 있었고, 그 집행을 정지시킬 수 있는 권한도 갖고 있었다.[226] 그리고 이러한 규정은 인민대표대회제도가 도입된 이후에도 유지되었다.[227] 상・하급 각계인민대표회의 사이에서 혹시라도 발생할 수 있는 의견의 분열을 사전에 조정함으로써, 당의 방침이 각급 대표회의에서 확고히 집행될 수 있

---

224) 「北京市人民政府關於本市城區各區選擧區人民政府委員會工作總結的報告」(1951.12.7.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, pp.545-548.

225) 「北京市人民政府致中央人民政府政務院工作報告: 1950年1・2月份綜合報告」(1950.4.27.), 『國民經濟恢復時期的北京』, p.827. 金子肇는 중공이 기층에서 중앙에 이르기까지 각급 인민대표회의에서 절대적 우위를 확립할 수 있었고, 이를 통해 일원적・전제적 국가를 수립했다는 점에서, 중화인민공화국이 '中華帝國'과 공통되는 특징을 갖는다고까지 평가하였다(金子肇, 「國民黨による憲法施行體制の統治形態―孫文の統治構想, 人民共和國の統治形態との對比から」, 久保亨 編, 『1949年前後の中國』, p.35, p.44). 이러한 주장이 다소 지나친 면은 있다고 생각되나, 각계인민대표회의를 통한 통치권력의 관철 및 확장에 주목할 필요는 있다고 생각된다.

226) 「中共中央華北局關於建立村區縣三級人民代表大會或各界人民代表會議的決定」(1949.9.20.), 『共和國鄒型』, pp.234-235.

227) 「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民委員會組織法」(1954.9.21.), 『建國以來重要文獻選編』 第5冊, pp.573-574.

도록 보장했던 것이다.

둘째, 상향식 의견 수렴이 사실상 어려운 상황에서, 중공은 각계인민대표회의를 당과 정부의 각종 정책에 군중을 동원할 수 있는 매개로 적극 활용하였다.

> 우리가 도시를 잘 관리할 수 있는지 여부를 검증해줄 수 있는 결정적인 역량은 당의 정책이 군중을 장악했는가, 즉 군중이 당의 정책을 옹호하는가에 있다. 이 결정적 역량이 형성되도록 하려면, 당이 이끄는 인민대표회의가 우리의 조직적 무기인데, 각계대표회는 인민대표회의의 雛形이라고 볼 수 있다.[228]

각계인민대표회의의 역할이 중공의 정책을 기층에 침투시키는 측면에 훨씬 집중되어 있었음은 최초의 구상 단계에서부터 드러난다. 중공중앙은 각계인민대표회의의 개최를 독촉하면서, 회의 개최의 중요한 목적이 '이러한 회의를 통해서 농민 군중을 동원하는 것'에 있다고 명시하였다.[229] 뿐만 아니라, 하얼빈市委는 인민대표회의의 성격을 다음과 같이 정의하였다. "각급 인민대표회의는 군중을 조직하고, 군중을 지도하며, 군중을 동원하고, 각 혁명계급과 연합하며, 아울러 당과 광대한 인민 군중을 밀접하게 연계시키고 당의 指導를 실현하는 가장 좋은 조직형식이다."[230] 또한 毛澤東은 廣東省 전체 市·縣의 각계인민대표회의 소집을 지시하면서, 각계인민대표회의가 '인민과 단결'하고, '剿匪'와 '反霸', 特務 숙청, 減租減息, 徵稅·徵糧, 생산·문화·교육의 회복 및 발전, 토지개혁 완성 등의 사업에 군중을 동원할 수 있는 '지극히 중요한 도구'라는 점을 강조하기도 하였다.[231]

第1屆 각계대표회의에 대한 北平市委의 자체 평가에서도 이러한 점은 분명히 나타난다. 市委는 회의 개최 후에 각계 대표들이 각자의 소속 단위로 돌아가서 회의의 결정사항을 전달하는 데 주력하였고, 이를 통해 군중을 교육하고 동원하며

---

228) 「中央關於新解放城市中組織各界代表會的指示」(1948.11.30.), 『文件選集』 第17冊, pp.532-533.

229) 「中央關於三萬以上人口的城市及各縣一律召開各界人民代表會議的指示」(1949.8.26.), 『文件選集』第18冊, pp.431-432.

230) 「中共哈爾濱市委·市人民政府關於政權建設及試選工作的指示(草案)」(1949.11.), 『哈爾濱解放』(上), p.180.

231) 「必須將市縣各界人民代表會議看成團結各界人民的重要工具」(1949.11.27.), 『共和國走過的路(1949-1952)』, pp.105-106. 北京의 第1屆 區각계인민대표회의에서 대량의 정책 제안들이 쏟아진 이후로 각계 대표들의 제안 수가 지속적으로 감소했던 것도, 區각계인민대표회의를 통한 의견 수렴보다는 정부의 주요 정책을 선전하고 전달하는 측면이 더 강조되었기 때문이기도 하다(黃利新, 「新中國成立初期北京市區各界人民代表會議的歷史考察」, p.111).

단결시킬 수 있었다고 평가하였다. '군중과의 연계'를 강화한다는 인민대표회의제도의 '근본 목적'을 달성했다는 것이 市委의 평가의 핵심을 이루었다.[232] <北京日報>의 1953년 12월 9일자 社論에서도 지난 수년간 市・區 각계인민대표회의는 프롤레타리아트의 '領導作用'을 발휘하고 각계각층의 인민을 동원하여 수도의 각종 건설사업에 적극 동참시키는 방면에서 매우 큰 역할을 했다는 점을 높이 평가하고 있기도 하다.[233]

건국 초기의 建政을 주도한 劉少奇가 인민대표대회제도에 대해서 설명한 내용을 보면, 중공의 이러한 의도가 더욱 확연히 드러난다. 1954년 9월의 전국인민대표대회 제1차 회의에서 헌법초안에 대한 보고를 실시하면서, 劉少奇는 인민대표대회제도가 중국에 적합한 이유는 이 제도가 인민이 자신의 권력을 행사하고 국가관리에 동참하기에 적합한 제도이기 때문이라고 설명하였다. 다만 흥미로운 점은 그가 '인민군중이 국가를 관리할 능력을 발휘'하는 것과, '인민군중을 사회주의 건설에 동원하는 것'을 동일시하고 있었다는 점이다.[234] 즉, 代議制로서의 인민대표대회제도의 밑그림에는 인민의 참정권을 보장하는 것보다는, 인민을 '국가건설에 동참시키는 것'이 핵심적인 부분을 차지하고 있었던 것이다. 어떤 면에서는 국가건설에 동원되는 것이 곧 '參政'을 의미하는 것으로 이해되고 있었다.

이처럼 정책 집행의 한 매개로서 각계인민대표회의의 기능을 중시하는 관점은, 중공이 각계인민대표회의를 간부 부족의 문제를 해결할 수 있는 유력한 방안으로 간주했다는 점에서 보다 직접적으로 확인된다. 薄一波는 北京과 天津, 石家莊 등에서는 대표회의가 끝나면 각 대표들이 소속 단위로 돌아가서 회의의 결의사항을 설명하고 집행하는 역할을 했기 때문에, 이러한 방식을 통해서 '간부의 부족을 완전히 보완'할 수 있다고 보고하였다. '하나의 각계대표회의가 수백, 수천 명의 간부의 역할을 맡을 수 있다'는 것이 薄一波의 평가였던 것이다.[235] 또한 劉少奇는

---

232) 「中共北平市委關於北平市各界代表會議總結向中央・華北局的報告」(1949.9.17.), 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, pp.701-707.

233) 「動員起來, 勝利完成基層選擧」(1953.12.9.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, p.607. 한편, 區각계인민대표회의의 대표들이 회의 내용을 전달하는 과정을 보면, '區대표→街대표→적극분자→군중'의 통로를 통해서 단계적으로 정책 선전 및 동원이 이루어지고 있는데, 특히 이 과정에 公安局派出所가 깊이 개입되어 있다는 점이 주목된다(黃利新, 「新中國成立初期北京市區各界人民代表會議的歷史考察」, p.114).

234) 「關於中華人民共和國憲法草案的報告」(1954.9.15.), 『建國以來重要文獻選編』 第5冊, p.488.

235) 「薄一波關於華北各城市各界代表會議情形和經驗向毛澤東主席的報告」(1949.10.29.), 『共和國鄒型』, pp.245-247.

많은 간부들이 업무가 바쁘다는 이유로 각계인민대표회의 소집에 소극적이라는 점을 비판하면서, 각계인민대표회의를 개최함으로써 보다 많은 '인민군중'을 동원하고 '인민 속의 적극분자'들과 단결할 수 있으며, 결국은 이를 통해 간부들이 불평하는 '너무 많은' 업무를 '나눠서 시행'할 수 있다는 점을 지적하였다.[236] 이러한 평가는 중공 지도부가 각계인민대표회의를 통해서 무엇을 기대했는지 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

'군중과의 연계'를 강화하여 당의 정책을 도시 기층사회에 관철시킬 매개로서 각계인민대표회의제도를 확립한 北京市委는 1953년 1월의 중앙인민정부위원회 제20차 회의에서 각급 인민대표대회의 소집에 관한 결의가 통과되면서, 보통선거를 통한 市·區·鄕 인민대표대회 개최를 위한 준비에 착수하였다. 먼저, 보통선거를 위한 인구조사를 실시하기 위하여 市選擧委員會 산하에 人口調查登記辦公室이 설립되었고, 전체 13개 區의 區選擧委員會 산하에도 辦公室이 설립되어, 총 5,000여 명의 간부들이 인구조사에 동원되었다. 6월의 시험공작을 시작으로, 10월에 西單區, 12월에 城區 각 區, 1954년 2월에 郊區 각 區에서 인구조사가 이루어졌으며, 재검토를 거친 후에 1954년 3월에 市人口調查登記辦公室에서 인구통계가 확정되었다. 인구조사 과정을 통해서 북경시는 '選民'들을 대상으로 選民登記表를 작성할 수 있었고, 이를 選民證 발급의 근거로 삼았다.[237]

실제 선거공작은 인구조사와 거의 병행하여 이루어졌다. 1953년 5월 6일에 劉仁을 주석으로 하는 市選擧委員會가 구성되었고, 6월 초순에 이 위원회에서 160명의 간부를 西單區와 東郊區, 海淀區 일대로 파견하여 시험공작을 개시하였으며, 8월 26일의 第4屆 각계인민대표회의 제2차 회의에서는 10월~11월에 기층선거공작을 전면적으로 확대하기로 결정되었다. 곧이어 12월에 城區 각 지역에서 선거가 실시되었고, 郊區에서는 1954년 2월에 선거가 시작되어 3월에 마무리되었다. 城區에서는 유권자들이 區인민대표 1,200명을 직접 선출하였고, 郊區에서는 유권자들이 鄕(鎭)인민대표 2,482명을 뽑은 후, 鄕代表大會에서 간접선거를 통해 918명의 郊區인민대표가 선출되었다.[238] 만18세 이상의 선거연령 인구 1,751,086명 중 1,723,028명

---

236) 「在北京市第三屆人民代表會議上的講話」(1951.2.28.), 『劉少奇選集』 下卷, p.58.

237) 北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷1(綜合卷) 第3冊(人口志), 北京出版社, 2004, pp.304-305.

238) 이 과정에서도 중공중앙은 공산당원과 '진보세력'을 합친 비율이 '현저한 우세'를 차지하고, 이들이 '領導하는 지위'에 있어야 한다는 것을 전제조건으로 삼았으며, 인민정부의 각 부문 중에서 '기밀성이 비교적 높은 부문'에는 黨外인사들을 임명하지 않는다는 방침도 추가되었다(「中央統戰部關於縣·市以上地方各級人民代表大會制實

에게 선거권이 주어졌고, 이들 중 92.18%가 선거에 참여하여 區(城區)와 鄕·鎭(郊區)의 인민대표들을 선출하였으며, 최종적으로는 區인민대표들의 互選을 통하여 1954년 8월 17일의 북경시 第1屆 인민대표대회 제1차 회의에 참석할 564명의 대표들이 선출되었다.[239]

1949년 8월에 市각계인민대표회의, 그리고 1950년 5월과 8월에 區각계인민대표회의가 처음으로 개최된 이래, 市각계인민대표회의는 1949년 11월부터, 區각계인민대표회의는 1951년 8월부터, 각각 市·區 인민대표대회의 직권을 대행하기 시작하였다. 각계인민대표회의가 인민대표대회의 직권을 대행하게 되면서 市·區 각급 인민정부가 정식으로 구성되었고, 인민대표대회제도에 입각한 중공의 '建政' 구상은 현실화되었다. 신민주주의 혁명노선에 입각한 대의제도를 표방함과 동시에, '군중과의 연계'를 강화함으로써 중공의 통치력을 도시 기층사회로 확장하기 위한 통로로 활용되었던 각계인민대표회의제도는, 마침내 1954년 8월에 보통선거에 기초한 정식 인민대표대회가 개최됨으로써 제도적 완성을 보게 되었다.

이상으로, 第3章에서는 北京의 接管과정 중에서도 建政과정에 주목하여, 각급 정부기구의 接管 및 개편, 각급 각계인민대표회의의 소집 및 운영방식 등에 대하여 분석하였다. 도시의 정권구조에 대한 명확한 接管정책을 갖추지 못하고 있었던 중공은 기존의 익숙한 방식인 농촌의 '3급 정권구조'를 도입하였지만, 이러한 구조는 도시의 '集中性'과 모순을 일으키면서 여러 문제를 낳게 되었다. 北京市委는 그 해결방안을 모색하는 과정에서 먼저 區·街 정권을 폐지함으로써 '1급 정권구조'를 채택하였지만, 곧이어 그로 인한 또 다른 문제들이 발생하자 區級 정권의 부활을 결정하였고, 최종적으로는 街道 단위의 주민 자치조직과 區정부 파출기관을 설립하는 방식으로, 도시에서 '集中性'의 통치를 최대한 효과적으로 구현할 수 있는 모델을 찾아내는 데 성공하였다. 市·區 각계인민대표회의의 개최과정 역시 중공의 이러한 모색의 과정 속에서 진행되었으며, 이러한 정권구조는 1954년의 인민대표대회 개최와 함께 제도적으로 완성되었다. 劉少奇를 중심으로 建政을 주도하고

行時安排民主人事和人民代表大會制實行後人民民主統一戰線組織問題的補充意見」(1954.1.30.),『建國以來重要文獻選編』第5冊, p.143).

239)『北京志』卷6(政權·政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.451-453;『北京志』卷7(政務卷) 第14冊(民政志), p.40. 각 區에서도 1954년 6월 16일부터 24일에 걸쳐 第1屆 區인민대표대회가 개최되어, 市인민대표대회 대표를 선출하고, 區정부의 공작에 대한 토론을 실시하였다(「中共北京市委關於召開各區第一屆人民代表大會第一次會議向中央的報告」(1954.9.8.),『北京市重要文獻選編(1954)』, pp.566-570). 市·區 인민대표대회 대표의 세부 구성에 대해서는 「中共北京市委關於市·區人民代表大會代表情況向中央·華北局的報告」(1954.7.24.), 앞의 책, pp.402-406을 참고할 것.

있었던 중공 지도부는 北京의 建政과정에서 기존 接管정책의 미비점으로 인한 문제에 직면하게 되었고, 이러한 문제에 정책적으로 비교적 유연하게 대응함으로써, 자신들의 도시통치 구상을 실현하기 위한 최적의 모델을 찾아냈다.

第4章 '黨'·'群' 조직체계의 구축

Ⅰ. 黨 조직 정비를 통한 '黨治'의 토대 확보

1. 점진적 建黨방침과 黨務의 제도화

제3장에서 살펴보았듯이, 중공은 北京의 정권기구에 대한 接管의 과정에서 接管 정책의 불충분함으로 인한 문제에 봉착하였고, 이 문제를 해결하고 통치의 '집중성'을 가급적 효율적으로 구현하기 위한 도시 정권구조의 모델을 찾기 위하여 일련의 시행착오를 거쳐야 하였다. 중공은 국공내전 후반기의 戰況 및 전망의 변화에 맞춰 接管정책을 입안하는 과정에서 보여준 정책적 유연성을 接管정책의 실제 집행과정에서도 발휘함으로써, 효율적 도시 통치체제의 구축을 위한 정권구조를 확립할 수 있었던 것이다. 하지만 중공의 도시 통치체제 수립과정을 이해하는 데 있어서, 建政의 과정 못지않게 중요한 것은 당 조직('黨')과 군중단체('群')의 구축과정을 분석하는 것이다. 앞으로 살펴보겠지만, 중공은 도시사회에 대한 통치력을 확장하는 과정에서 정부기구 외에도 당 조직과 각종 군중단체를 적극 활용했기 때문이다. 다만, 建政의 과정은 기존 국민정부의 시정부와 區公所, 保甲 등에 대한 '接管'과 밀접히 연계되어 있었던 반면, 당 조직과 군중단체 구축의 과정은 기존의 기구나 조직을 '接管'하는 것이 아니라, 새로운 조직을 北京의 도시사회에 수립해 가는 과정이었다. 따라서 이 문제는 중공의 기존 接管정책으로는 해결할 수 없는 것이었으며, 중공이 새로운 상황 속에서 대응방안을 모색해야 하는 문제였다. 제4장에서는 중공이 北京에 입성한 후에 당 조직과 군중단체를 구축하고 정돈한 과정, 그리고 이를 도시 통치에 활용한 방식 등에 대하여 분석하고자 한다. 먼저, 北平 입성 후 당 조직의 구축과정에 대하여 살펴보도록 하겠다.

인민해방군의 北平 점령을 전후로 한 1949년 초, 중공은 새로 점령한 지역에서 당 조직을 신속히 확대하는 것을 경계하였다. 특히 대도시에서는 '상층 지식분자'들의 입당자격에 대한 심사를 한층 더 엄격하게 실시함으로써, 당 조직의 전면적 확대보다는 '寧少勿濫'의 방침 아래 조직을 보다 공고화하는 데에 초점을 두었던 것이다.[1] 국공내전의 전세가 역전됨으로써 '반혁명분자'와 '투기분자'들이 공산당

---

[1] 「目前形勢和黨在一九四九年的任務」(1949.1.8.), 『文件選集』 第18冊, p.21.

에 '混入'하려 하고 있기 때문에, 특히 대도시에서는 당 조직의 확대에 신중해야 할 필요가 있다는 것이다. 上海와 같이 조직적 기반이 어느 정도 형성되어 있는 곳에서도, 중공은 완전한 '해방' 전까지는 조직의 신속한 확대를 지양하였다.[2] 혁명의 성공을 앞둔 상황에서 중공은 오히려 당원의 모집에 보다 엄격한 잣대를 들이대기 시작하였고, 아울러 建黨공작 전반에 걸친 규제를 강화하였다.[3]

입성 후에 北平市委가 당 조직의 정비와 관련하여 가장 먼저 실시한 것은 2,000여 명에 달하는 지하당원과 그 조직을 정돈하는 것이었다.[4] 지하공작의 특성상 각 조직들은 체계적으로 조직화되지 않은 채, 분산된 상태에서 고립적으로 활동하고 있었기 때문이다. 이에 軍管會는 입성 4일 후에 黨員大會를 개최하여 당의 정책과 임무를 선포하고, 여러 支部들을 합병·조정하여 整編하는 데 착수하였다.[5] 2월 4일의 全市 당원대회를 통해 지하당원들이 당내에서 처음으로 공개된 이후, 市委는 전체 지하당원들에 대한 登記를 실시하여, 개별적 지휘체계 아래 분산되어 있었던 기존의 지하당 조직들을 각 단위 및 지역별로 통일하는 작업을 진행하였다.[6] 彭眞이 4월의 北平市委 당원간부대회에서 발표한 바에 의하면, 당시 北平의 당원 수는 대략 5,000여 명으로, 그 중 3,000여 명은 인근 농촌근거지에서 파견된 당원들이었고, 나머지 2,000명 정도가 지하당원이었다고 한다.[7] 北平市 전체 당원의 약 40%를 차지하는 지하당원들에 대한 체계적 조직화 및 관리가 중요할 수밖에 없었던 것이다. 1949년 7월에 당 조직을 공개할 때까지, 北平市委는 기존의 支部들을 정돈하고 당원들에 대한 교육 및 심사를 진행하는 데 주력하였으며, 노동자와 학생들 중의 '赤色群衆', 그리고 '老區' 출신의 非당원 간부들로부터 1,013명의 새로운 당원을 모집하는 것 외에는, 당 조직의 확대에는 비교적 신중한 자세를 견지하였다.[8]

---

2) 「中央關於在新解放區域及待解放城市必須謹愼地發展黨員的指示」(1949.2.15.), 위의 책, p.133.

3) 「對中南局關於建黨整黨問題給河南省委組織部的信的批語」(1950.1.29.), 『建國以來劉少奇文稿』 第1冊, p.438. 이러한 방침은 건국 초기 전국 당원수의 증가현황에도 그대로 반영되어, 1949년 10월 건국 이후 1953년까지 전국 당원수는 완만한 증가세를 보였다(Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, pp.128-131).

4) 도시 내 지하당 조직을 정비하는 것은 당 차원에서 軍管會의 임무로 지정한 것이기도 하였다(「中共中央關於在城市實行軍事管制的期限和目的任務的指示」(1948.11.15.), 『中共中央在西柏坡』, pp.671-672).

5) 「彭眞在北平市治安工作會議上的講話」(1949.2.19.), 『北平解放』(下), 627.

6) 席雄厚, 「北平黨組織公開」, 『北京黨史』 2009-4, p.44.

7) 「彭眞關於當前的方針·政策和任務的講話」(1949.4.18.), 『北平解放』(下), p.551.

8) 「中共北京市委組織部關於解放以來發展與鞏固黨的工作總結」(1950.3.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.149-150.

북경의 당 조직과 관련된 첫 번째 중대한 변화는 비밀상태에 있었던 기존의 조직을 대중 앞에 공개하는 것이었다. 당 조직의 '不民主', '包辦一切', '工作組專政' 등의 작풍으로 인하여 입성 초기의 원만했던 '黨·群관계'가 악화되었다는 평가에 기초하여, 北平市委는 1949년 6월 말에서 7월 초에 당 조직을 공개하기로 결정하였다. 당원의 명단을 대외적으로 공포하고 支部大會에 노동자와 학생 등의 군중을 초청하며, 당과 당원들의 공작에 관한 토론에 군중을 동참시킴으로써 '黨·群관계'를 개선하고자 했던 것이다. 아울러 당 뿐만 아니라 工會, 학생회, 공장관리위원회 등의 조직에서도, 반드시 정기적으로 대표회의를 열어 군중의 의견을 수렴하고 업무보고를 실시하며, '비판 및 자아비판'을 통해 오류를 시정하도록 하였다.[9] 市委組織部는 당 조직 공개의 형식에 대해서도 다음과 같이 통일적으로 규정하였다.[10]

中國共産黨 ○○○支部委員會 通告

○年 ○月 ○日

北平市 각 공장, 학교의 당 支部를 곧바로 공개하고 전체 당원의 명단을 公布하라는 中國共産黨北平市委의 지시를 받았다. 이에 ○○○支部委員會는 市委의 지시에 따라 공산당원의 명단을 아래에 公布한다.

支部書記 ○○○

委員 ○○○

黨員 ○○○

이러한 지침에 따라 각 공장 및 학교의 단위별 당 조직이 공개되었고, 도합 3,125명의 당원들이 대중 앞에 공개되었다.[11] 北平市委는 그 효과를 매우 긍정적으로 평가하였다. 군중 앞에 공개되자, 당원들이 군중을 의식하여 학습과 업무, 작풍 등 모든 면에서 보다 성실하고 열성적으로 활동하게 되었다는 것이다. 아울러 일부는 당 조직의 공개가 공산당원들을 인민대표에 선출되도록 만들기 위한 것이라는 등의 비판적인 견해를 보이기도 했지만, 대부분의 군중들도 역시 당 조직의 공개와 그로 인한 당원들의 변화를 긍정적으로 평가했다는 것이 市委의 평가였다.[12] 1949년 6월 29일자 <北平解放報> 社論에서는 전국 대부분의 주요 지역에서

---

9) 「彭眞·趙振聲關於公開黨的組織及改善黨與群衆關係問題向中央幷華北局的報告」(1949.8.27.), 『北平解放』(下), pp.599-601.

10) 席雄厚, 「北平黨組織公開」, p.45.

11) 劉宋斌, 『中國共産黨對大城市的接管』, pp.330-331.

12) 「彭眞·趙振聲關於公開黨的組織及改善黨與群衆關係問題向中央幷華北局的報告」(1949.8.27.), 『北平解放』(下), pp.599-600.

국민당 통치세력을 모두 축출한 상황에서, 그리고 공산당과 인민의 이해관계가 '완전히 일치'하는 상황에서, 당의 조직을 대중에게 공개하는 것에 아무런 걸림돌이 없을 뿐만 아니라, 오히려 공개하는 것이 바람직하다고 주장하면서, 당 조직 공개의 효과를 다음과 같이 비유하였다.

> 당의 조직과 당원을 햇볕 아래, 즉 千千萬萬 군중의 눈의 감시 아래 과감하고 용감하게 놔둔다면 당의 모든 것이 더욱 건강해질 것이며, 어떠한 세균과 질병도 우리를 侵襲하거나 危害하기 어려워질 것이다.[13]

市委는 기존의 당 조직을 공개했을 뿐만 아니라, 새로운 建黨공작을 시행하는데 있어서도 '公開建黨'의 방식을 채택하였다. 1950년 1월에 河南省委에서 마련되어 각지에 전달된 방안에 따르면, 앞으로 당원을 모집할 때는 공개적으로 黨章의 규정에 입각하여 입당절차를 엄격히 준수하는 상태에서 시행하며, '시끌벅적한' 參黨운동의 방식은 부정되었다.[14] 당원들의 작풍을 개선하여 '黨·群관계'를 더욱 밀접하게 만들고, 군중의 감독 및 협조 아래 새로운 당원을 모집하기 위하여, 北京市委는 '公開建黨'을 새로운 방침으로 확정하였다.[15] 그동안 새로운 당원의 입당은 '自報公議, 黨批准'의 절차를 통해서 이루어졌으나, '公開建黨'은 소개인의 보고와 본인의 의견, 당내 평판 외에도, 군중의 의견도 적극적으로 수렴하여 최종적인 판단을 내리는 방식이었다. 중공중앙은 그 목적이 '당과 군중의 연계'를 더욱 밀접히 함으로써, 당을 군중의 '협조와 감독' 아래 두고, 이를 통해 '전투력을 갖춘 순결한 볼셰비키 정당'을 만드는 것이라 설명하였다.[16]

---

13) 「黨的支部必須全部公開」(1949.6.29. 北平解放報 社論), 『北京黨史』 2009-4, pp.43-44. 물론 외부의 감독을 통해 당원들의 작풍을 개선시키는 것은 그 자체로도 중요한 정치적 효과였지만, 중공은 한 걸음 더 나아가 이를 통해 군중에 대한 정치적 영향력을 강화하는 것도 잊지 않았다. 공장과 학교 등의 당 조직을 공개하여 '黨·群관계'를 개선함으로써 '당과 군중의 연계'가 강화되었다는 점을 彭眞이 높이 산 것도 바로 이런 점을 보여주는 것이었다(「發展城鄉貿易, 調整勞資關係」(1949.8.24.), 『北平和平解放前後』, p.483)

14) 「對中南局關於建黨整黨問題給河南省委組織部的信的批語」(1950.1.29.), 『建國以來劉少奇文稿』 第1冊, p.438.

15) 「中共北京市委組織部關於解放以來發展與鞏固黨的工作總結」(1950.3.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.154.

16) 「中共中央關於發展和鞏固黨的組織的指示」(1950.5.21.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, p.244. 이러한 '公開建黨'의 방침에 대하여 당내에서 불만을 갖고 있었던 '不良分子'들도 엄연히 존재하였다. 劉少奇에 의하면 '不良分子'들은 늘 당을 비밀에 부칠

1949년 7월의 '公開發展' 이후로 市委는 1950년 2월까지 6개월 동안 6,208명의 당원을 새로 충원하였고, 1950년 2월의 당대표회의 이후에도 약 2개월에 걸쳐 2,333명의 새로운 당원을 흡수하였다. 당 조직이 공개되면서 이전에 비해 조직 확대의 속도가 크게 증가했는데, 1950년 1월까지의 1년 동안 새로 충원한 5,860명의 신입 당원 중에서, 4,716명(80.5%)이 조직 공개 후에 가입한 자들이었다.[17] 이러한 조직 확대의 상승세에도 불구하고, 이 기간에도 市委는 여전히 당 조직의 '순결'을 강조하면서 '寧缺勿濫'를 강조하였고, 全市 당원에 대한 登記를 실시하면서 278명의 당원을 제명하기도 하였다. 전반적으로 1950년 3월까지도 市委는 建黨문제에 있어서 기본적으로 점진적이고 신중한 입장을 취하고 있었던 것이다.[18] 뿐만 아니라, 北京市委는 그 해 연말까지도 새로운 당원을 흡수하는 것보다는 기존의 당 조직을 공고화하는 데 주력하고 있었다.[19] 1950년 12월 현재, 북경에는 정식 당원 12,000여 명과 후보당원 6,500여 명이 있었으며, 이들의 구성 비율은 아래와 같았다.

[표Ⅳ-1] 1950년 12월 현재 북경시 당원현황

소속 단위	工鑛기업	기관	학교	郊區	街道
비율(%)	41	28	14	12	5
가입 시점	終戰(1945) 이전		북경 점령 이전	북경 점령 이후	
비율(%)	23		25	52	

공장 중의 당원은 대부분 노동자들 중에서 적극분자를 선별하여 교육을 실시한 후 입당시킨 자들이었고, 학교의 당원은 국공내전 시기의 反蔣·反美투쟁 과정에서 두각을 나타낸 학생과 교원들이었으며, 郊區의 당원은 대부분 1949년 말~1950년 초의 郊區 토지개혁 과정에서 충원된 貧雇農 적극분자들이었다.[20]

것을 요구해왔고, "여전히 公衆 앞에 당내의 不良現象과 不良分子들을 폭로하고 처분하는 것에 반대"하고 있었다고 한다(「對天津市委組織部關於幹部思想情況報告的批語」(1950.2.7.), 『建國以來劉少奇文稿』 第1冊, p.471).

17) 席雄厚, 「北平黨組織公開」, p.46.

18) 「中共北京市委組織部關於解放以來發展與鞏固黨的工作總結」(1950.3.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.149-150.

19) 「中共北京市委關於鞏固黨和發展黨的工作計劃向華北局幷中央的報告」(1950.11.22.), 위의 책, p.517; 「中共中央轉發北京市委關於鞏固與發展黨的報告」(1950.12.17.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第4冊, p.393. 단, 추후에 군중공작이 강화되면서 새로운 적극분자들이 등장하면, 엄격한 심사를 통해 이들을 입당시킨다는 방침도 명시하였다.

20) 「中共北京市委關於鞏固黨和發展黨的工作計劃向華北局幷中央的報告」(1950.11.22.), 『北

북경시 당 조직의 규모는 '公開發展' 이후 성장세를 보이다가 1950년 2월 이후 다시 둔화되었고, 특히 10월 이후로는 거의 정체되었다. 하지만 그 사이 新民主主義青年團과 工會의 간부들을 중심으로 다수의 적극분자들이 성장하였고, 北京市委 역시 당 조직 확대의 필요성을 인정하게 되면서, 1951년 8월 무렵부터는 산업노동자와 청년학생들 중에서 새로운 당원들을 적극 모집하기로 결정하였다. 이에 北京市委는 總支 이상의 黨委에는 반드시 5명 전후의 組織員을 두어 당원 모집 업무를 담당하도록 하였고, 각급 黨委에서는 정기적으로 관련 계획을 수립하고 입당 대상자의 명단을 작성하여, 市委의 승인을 받아 집행하도록 하였다. 또한 입당 대상자로 확정된 적극분자들에 대해서는 당원 교육을 실시하고 그들의 黨課 참여도 허용하였으며, 여가시간 또는 방학 등을 이용하여 그들을 위한 訓練班을 운영하기도 하였다. 이러한 방식을 통해 市委는 연말까지 1,000~1,200명의 신규 당원을 충원한다는 계획을 수립하였다.[21]

1952년 8월에 이르러 北京市委는 당 조직의 확대에 더욱 박차를 가하였다. 三反・五反운동의 과정에서 대량의 적극분자가 양성되었고, 동시에 경제건설의 확대에 따라 노동자 수가 증가하면서 職工 중의 당원 비중이 낮아지자, 市委는 각종 국가건설 임무에 부응하기 위하여 향후 1년간 13,500명의 새로운 당원을 흡수한다는 계획을 수립하였다. 대형・소형 공장의 職工 중에서 7,800명, 학생 중에서 2,400명, 市區기관의 직원 중에서 1,500명, 교직원 중에서 500명, 점원 중에서 700명, 郊區 농촌에서 700명 등을 새로운 목표치로 설정하였으며, 또한 각 분야별로 당의 조직 여건에 따라 상이한 단계별 모집일정을 설정하기도 하였다. 이를 위하여 적극분자들에 대한 정보 파악, 교육, 관찰 등을 위한 제도를 마련하였고, 특히 青年團[22]과

京市重要文獻選編(1950)』, pp.514-515; 「中共中央轉發北京市委關於鞏固與發展黨的報告」(1950.12.17.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第4冊, pp.390-391. 이러한 구성 비율은 도시의 특성을 그대로 반영하고 있다. 1951년 3월의 전국조직공작회의에서 劉少奇가 전국 당원 580여만 명의 구성 비율을 보고한 바에 의하면, 工鑛기업 노동자의 비중은 약 3.45%에 불과하고, 농촌 거주자의 비중은 약 51.7%에 달하였다(劉少奇, 「在中國共産黨第一次全國組織工作會議上的報告」(1951.3.28.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, pp.147-148).

21) 「中共北京市委關於發展新黨員的決定」(1951.8.30.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, pp.477-480.

22) 원래 中國新民主主義青年團의 약칭으로는 '新青團' 또는 '青年團'이 사용되었는데, 1949년 7월 15일 이후로 團中央委員會에서는 '新青團'을 사용하지 말고 '青年團'만을 사용하도록 하였다. 본문에서는 혼선을 피하기 위하여 모두 '青年團'으로 통일하여 약칭한다(「中國新民主主義青年團中央委員會通知」(1949.7.15.), 中國新民主主義青年團中央委員會辦公室 編, 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, 北京: 中國新民主主義青

工會 내의 당 조직을 통해서 새로운 당원의 후보군을 철저히 관리하고 양성하도록 하였다.[23]

北京市委는 1952년 7~8월에 걸쳐 소속 당원들에게 당 중앙의 建黨방침을 교육하고, 각 區委와 工鑛黨委로 하여금 향후 1년간의 당원 충원계획을 작성하도록 하였다. 市委는 이 무렵부터 당 조직의 확대를 '全黨의 임무'로서 강조하였고, 이 문제에 소극적인 태도를 갖는 자들을 비판함으로써 신규 당원의 확충에 주력하였다. 충성심과 업무능력을 갖춘 558명의 組織員을 선발하여 당원 모집과정 전반을 관리하도록 함과 동시에, 非黨 적극분자들에 대한 관리를 강조하여, '적극분자'로서의 조건과 기준을 확정한 후 그들에 대한 선별 및 登記, 교육, 평가 등을 실시하였다. 이러한 조치를 통해서 北京市委는 8월 말까지 全市에서 2,500여 명의 신규 당원을 충원하는 데 성공하였다.[24]

市委 직속기관의 黨委 역시 이러한 방침을 실천하기 위하여 1952년 7월부터 1953년 6월까지 138명의 신규 당원을 충원한다는 계획을 수립하였고, 먼저 218명의 적극분자를 추려서 이들에 대한 교육 및 평가를 통해 새로운 당원의 '培養敎育'을 실시하였다.[25] 아울러 시정부 직속기관에서도 1년 동안 800여 명의 신규 당원을 모집한다는 계획을 세우고, 青年團과 적극분자들에 대한 적극적인 관리를 통하여 9월 말에 1차적으로 213명의 신규 당원을 입당시켰으며, 1953년 6월까지 나머지 600여 명을 세 차례에 나누어 입당시킨다는 계획을 수립하였다.[26]

이러한 흐름에 따라 1952년 7월부터 12월까지 전국적으로 약 43만 명의 새로운 당원이 공산당에 입당했는데, 신규 당원의 증가 추세는 北京에서 가장 두드러지게 나타났다. 西北이 70~80%, 西南이 50~60%, 華東이 30% 전후에 머무르는 등, 대부

年團中央委員會辦公室, 1951, p.91.

23) 「中共北京市委關於整黨與建黨的計劃向華北局的報告」(1952.8.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.448-451.

24) 「中共北京市委組織部關於北京市建黨工作的幾點經驗」(1952.10.23.), 위의 책, pp.552-556. 이러한 당 조직 확대의 흐름은 시정부 간부 채용과정에서도 비슷하게 나타났다. '과도시기 총노선'의 실천을 위한 대대적인 공업화 건설을 앞두고, 북경시 정부는 1953년 한 해 동안 '才德兼備'한 간부 2만여 명을 새로 고용했는데, 그 중 상당수는 건국 이후에 새로 발탁된 자들이었다(「中共北京市委轉發市委組織部關於1953年工作報告及1954年組織工作意見的通知」(1954.4.13.), 『北京市重要文獻選編(1954)』, p.208).

25) 「中共北京市委直屬機關黨委成立以來的工作總結與今後的方針任務」(1952.9.15.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, p.511.

26) 「中共北京市人民政府直屬機關委員會關於兩年來工作總結與今後工作任務的報告」(1952.11.28.), 위의 책, p.649, p.664.

분의 지역들이 계획된 목표치를 달성하지 못했지만, 北京만은 예외적으로 목표치를 초과 달성할 수 있었다.[27] 대대적인 建黨공작을 통하여 북경에서는 三反운동 이후 약 1년 사이에 16,400여 명의 신규 당원이 충원되었는데, 이는 三反운동 이전 당원 총수의 76.23%에 해당하는 규모였다. 새로 모집된 당원들의 60%는 工鑛기업 및 건설부문 관련 종사자였고, 농촌에서도 93개의 支部가 새로 설립되었다.[28] 1949년부터 1953년까지의 북경시 당 조직의 현황은 다음과 같았다.

[표Ⅳ-2] 1949년~1953년 북경시 중공 조직 현황[29]

年度	조직				당원	
	黨委	總支	支部	증가율(支部)	總數	증가율
1949	6	35	604		12,584	
1950	7	58	994	49.7%	19,288	53.3%
1951	13	69	1,095	10.2%	20,360	5.6%
1952	16	88	1,635	49.3%	38,766	90.4%
1953	43	280	2,976	82%	67,304	73.6%

위의 [표Ⅳ-2]에서도 1952년과 1953년에 걸쳐 당원 및 支部 증가율이 현저히 높아지는 것을 확인할 수 있는데, 이는 제1차 5개년계획의 시행을 앞두고 1952년 하반기부터 시작된 市委의 당원 확충 노력이 반영된 결과라고 할 수 있을 것이다. 또한 표를 보면 1950년에도 증가율이 다소 높은 것으로 나오는데, 이는 앞에서 서술했듯이 1949년 하반기의 '公開發展' 방침이 반영된 결과로 판단된다. 아울러 '公開發展' 방침 이후의 당원 증가세가 1950년 초까지 이어졌던 점, 2월의 黨대표회의 이후로 두 달여 만에 2,300여 명이 입당했다는 점 등을 감안할 때, 1950년에 새로 입당한 6,700여 명의 신입 당원 중 다수는 1950년 상반기에 입당했을 것으로 추측된다. 정리하자면, 중공은 1949년 하반기와 1950년 상반기를 제외한 북경 接管 초기에, 대체로 당 조직의 신속한 확대보다는 안정 및 공고화에 우선순위를 두었으며, 사회주의 공업화를 앞둔 1952년 하반기에 가서야 대대적으로 조직을 확대

---

27) 「中共中央批轉安子文<關於目前整黨建黨情況的報告>」(1953.2.9.), 『建國以來重要文獻選編』 第4冊, pp.18-19.

28) 「中共北京市委轉發市委組織部關於1953年工作報告及1954年組織工作意見的通知」(1954.4.13.), 『北京市重要文獻選編(1954)』, p.209.

29) 이 표는 中共北京市委組織部・中共北京市委黨史資料徵集委員會・北京市檔案局 編, 『中國共産黨北京市組織史資料 1921-1987』, 北京: 人民出版社, 1992, pp.308-309에 수록된 표의 자료를 이용하여 작성되었다.

하기 시작했던 것이다.

[표Ⅳ-1]에서도 확인되는 것처럼, 北京에서 새로 충원된 당원의 대다수는 산업노동자와 기관 간부들이었다. 이는 대부분의 대도시에서 공통적으로 나타난 현상으로서, 국공내전 후반기에 도시 接管정책이 바뀌고, 도시 중심의 혁명노선과 경제건설이 제창되면서, 중공이 당 조직 확대의 주요 대상을 농민에서 노동자로 바꾸었기 때문이었다. 7기2중전회에서 任弼時가 제시한 수치에 따르면, 1949년 3월 현재 약 300만 명의 당원 중 85~90%가 농민이고, 노동자와 수공업자, 지식인 등이 10~15%를 차지하였으며, 노동자의 비중이 조금 높은 東北 근거지에서도 그 비중은 9.6%에 불과하였다. 이에 任弼時는 노동자의 비중을 높이기 위하여, 향후 5년 정도의 기간을 통하여 약 100만 명의 산업노동자(전체 당원의 약 35%)와, 약 100만 명의 수공업 노동자 및 점원들을 새로운 당원으로 충원한다는 계획을 제시하였고, 아울러 앞으로 농촌에서 당원을 모집할 때는 村 전체 인구의 3% 이내로 한다는 제한을 두기도 하였다.[30]

당 조직 확대의 무게중심을 도시와 노동계급에 두는 방침은 건국 초기에도 줄곧 유지되었다. 중공중앙은 향후 3년~5년 이내에 산업노동자들의 ⅓을 입당시킨다는 목표를 수립하였으며, 동시에 당내 노동계급의 비중을 높이기 위하여 농촌에서는 계속해서 당의 확대를 제한하였다. '老區'에서 당원의 비율은 인구의 3~5%로 제한하고, 향후 농촌에서는 당 조직을 확대하지 않으면서, 교육 및 조직정돈 작업에만 집중하도록 하였다. 3년~5년 이내에 농민 당원이 농촌인구의 1%를 넘지 않도록 만드는 것이 목표가 되었고, 鄕 支部의 당원 수는 10명을 초과하지 않도록 제한하기도 하였다.[31]

당연하지만, 이러한 방침은 北京에도 적용되었다. 1949년 4월에 北平市委의 당원간부들을 대상으로 한 담화에서, 彭眞은 당의 조직적 기반이 노동자들을 중심으로 형성되어야 한다는 점을 강조하였다. 全市의 범위에서 보면 공산당의 '隊伍'는 '노동자-近郊농민-학생'의 순서로 구축되어야 하며, 城區만을 놓고 보면 '노동자-학

---

30) 「在中共七屆二中全會上的發言」(1949.3.13.), 『任弼時選集』, pp.470-472.

31) 「中共中央關於發展和鞏固黨的組織的指示」(1950.5.21.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, pp.243-244; 「中共中央政治局擴大會議決議要點」(1951.2.18.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, p.42. 한편, 중공은 도시의 일부 특성이 당 조직의 신속한 발전에 유리하게 작용한다고 판단하였다. 농촌과 달리 도시에서는 黨委의 통제력이 보다 강하고 간부도 많았으며, 군중은 집중되어 있어 '장악하기 쉬우며', 군중의 교육수준도 상대적으로 높았기 때문에, 새로운 당원을 흡수하기에 좋은 조건이 형성되어 있었다고 보았다(饒漱石, 「爲實現黨的政治任務和組織任務而鬪爭」(1953.10.27.), 『建國以來重要文獻選編』 第4冊, p.529).

생'의 순서로 구성되어야 한다는 것이다.[32] 市委는 새로운 당원의 근본적인 원천을 산업노동자에서 찾으면서, 中等 이상의 학교에서는 먼저 青年團 조직을 확대하고, 團의 교육을 통해 團員들이 당원의 자격을 갖추게 된 후에야 그들의 입당을 받아들이도록 하였으며, 농촌과 小作坊, 街道 등지에서는 당분간 새로운 당원들을 충원하지 않도록 하였다.[33]

한편, 당 조직의 정비 및 확대에 못지않게 중요한 것은 당의 운영을 보다 제도화하고 체계화하는 것이었다.[34] 물론 이전에도 黨章을 비롯한 운영제도가 없었던 것은 아니지만, 조직이 생존의 위험을 마주하고 있는 상황에서 黨務에 대한 각종 규정이 그대로 지켜지기는 어려웠다. 통일정권 건설의 구상을 공식화한 1948년 9월의 정치국확대회의에서도 毛澤東은 黨委제도의 '健全'을 강조하면서, 그동안 많은 문제들이 黨委會議라는 제도적 절차를 통해 결정되지 못하고, 개인에 의해 '包辦'되어왔음을 비판하였다.[35] 게다가 농촌보다 훨씬 더 복잡한 도시사회에서 효과적인 '黨治'를 구현하기 위해서는, 당 조직 자체의 제도화가 반드시 필요하였다. 뿐만 아니라, 집권세력으로 변모한 후에는 각종 '기회주의자' 및 '반동분자'의 당내 진입을 차단해야 하는 새로운 문제도 떠올랐다.[36] 제2장에서 살펴보았듯이 중공은 도시에 대한 부정적 인식을 갖고 있었기 때문에, 당의 조직적 '순결'을 보장

---

32) 「彭眞關於當前的方針・政策和任務的講話」(1949.4.18.),『北平解放』(下), pp.549-551.

33) 「中共北京市委關於鞏固黨和發展黨的工作計劃向華北局幷中央的報告」(1950.11.22.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.517; 「中共中央轉發北京市委關於鞏固與發展黨的報告」(1950.12.17.),『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』第4冊, p.393. 특히 北平市委는 입성 초기에 생산부문에 대한 영향력이 취약했을 때, 일시적으로 직접 幹部訓練班을 개설하여 산업노동자들을 선발하고 교육하는 방식으로 새로운 당원을 충원하였으며, 이 훈련반을 통해 약 1년간 1,430명의 노동자들이 입당하였다(「中共北京市委組織部關於解放以來發展與鞏固黨的工作總結」(1950.3.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.153).

34) 당 운영의 제도화와 관련된 '黨務'로는 다음과 같은 것들이 포함되어 있었다. 新당원의 모집, 당원에 대한 교육 및 심사, 黨紀의 집행 및 賞罰부과, 黨日제도, 회의제도, 彙報제도, 黨課제도 등(「中共北京市委直屬機關黨的支部工作試行綱要」(1952.9.17.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, p.514; 「中共北京市人民政府直屬機關黨的支部工作試行綱要」(1952.12.1.), 앞의 책, p.680).

35) 「關於健全黨委制」(1948.9.20.),『毛澤東選集』第4卷, pp.1340-1341.

36) 제1차 전국조직공작회의의 총결보고에서 劉少奇는 과거에는 공산당원이 되는 것이 많은 위험을 초래하는 것이었기 때문에 '낙후분자'・'투기분자'・'반동분자' 등이 입당하는 일이 거의 없었지만, '3대 戰役' 이후로는 상황이 크게 변했기 때문에, 이들의 입당을 막기 위하여 상급 黨委의 적극적 개입 아래 제도적 장치를 강화해야 한다고 주장하였다.(「爲更高的共産黨員的條件而鬪爭」(1951.4.9.), 『劉少奇選集』 下卷, pp.66-70).

하기 위해서도 이 문제는 매우 중요한 것이었다. 黨務의 제도화를 통해 입당과정에서 '불순분자'들을 걸러 내거나, 아니면 정기적인 당원 교육제도 등을 통해서 그들을 조직에서 축출할 수 있기 때문이다. 국공내전 후반기에 건국을 앞두고 강조되었던 각 분야의 제도화라는 과제는 당 조직 그 자체에도 어김없이 적용되었다.

당 조직의 제도화에 대한 필요성은 市委의 자체 업무평가에서도 제기되었다. 1949년 3월 초에 彭眞이 華北局과 중공중앙에 보고한 내용에 의하면, 당시 北平市委가 업무상의 '忙亂'으로 인하여 공작에 차질을 빚고 있었던 가장 중요한 이유는, '군대와 같은 完整한 工作制度'를 갖추고 있지 못하여 직책의 구분이 모호하고 효율적인 분업이 이루어지지 못한다는 것, 인구와 각종 기관들이 집중되어 있는 도시의 특성으로 인하여 여러 '領導單位'들이 착종되어 있고 지휘체계도 불분명하여 업무상 책임의 경계가 불투명한 점 등이었다.[37] 각급 黨委의 회의제도가 不備되어 있다는 점 역시 소속 위원들 간의 효율적이고 원활한 책임분담과 분업을 저해하고 있다는 평가도 제기되었다.[38]

중공이 이러한 문제들을 해결하기 위하여 강조한 것은, 결국 黨務의 제도화를 통해서 조직과 분업체계를 정비하고 기율을 강화함으로써 당의 통제력을 제고하는 것에 다름 아니었다. 毛澤東은 7기2중전회에서의 결론을 통하여 각급 黨委의 공작방식을 보다 제도화해야 할 필요성을 강조하였다. 黨委의 書記는 인민해방군의 班長과 같은 역할을 해야 하며, 회의를 통한 공개적 토의와 의견 수렴을 통하여, '객관적 기준'에 입각한 공작방식을 정착시켜야 한다는 것이다.[39] 黨務의 제도화 과정을 통해서 당원들을 반복적인 회의와 교육, 집회, '成分審查', 整風운동에 노출시키면, 이러한 '엄격한 組織管制'를 통해서 당원들에 대한 중공의 통제력은 더욱 강화될 수 있었던 것이다.[40]

黨務의 제도화에 있어서 무엇보다 강조되었던 것은 신입 당원의 모집절차와 관련 규정을 정리하는 것이었다. 北平 입성 전부터 1952년 중반까지 北京市委가 당 조직의 확대에 대하여 신중한 자세를 취하면서, 자연스럽게 새로운 당원의 모집절차에 대한 규제도 강화되었고, 결과적으로 이는 당 조직 운영의 제도화에 기여하

---

37) 「彭眞關於克服忙亂問題向中央幷華北局・總前委的報告」(1949.3.2.), 『北平解放』(上), pp.233-234.

38) 「中共北京市委直屬機關黨委成立以來的工作總結與今後的方針任務」(1952.9.15.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, p.508.

39) 「黨委會的工作方法」(1949.3.13.), 『毛澤東選集』 第4卷, pp.1440-1444.

40) 中央改造委員會第六組 編, 『中共黨的組織與控制』, 臺北: 中央改造委員會第六組, 1951, pp.65-82.

였다. 일례로, 기존의 黨章에 규정되어 있는 입당절차에 대한 해석이 보다 구체화된 점을 들 수 있다. 1949년 2월에 中共中央組織部는 <中國共産黨黨章> 제4조에 규정된 입당 신청자의 '成分'을 재차 정의하면서, 이 '성분'(혹은 사회적 지위)은 오로지 본인에게만 적용되는 것이므로, 그 가정출신에 근거하여 평가하지 말도록 하였다. 또한 '革命職員'(일반 봉급생활자 중에서 '정치적 각오'가 높은 사람)의 사회적 지위는 '일반 직원'과 동일하므로 黨章 제4조 乙항에 입각하여 입당절차를 처리하고, 노동자・빈농・해방군 출신의 '혁명직원'은 제4조 甲항에 의거하여 처리하도록 하였다.[41] '혁명직원'의 지위를 획득하기 위해서는, 노동자 가정출신의 지식인인 경우에는 가정을 벗어나 혁명공작에 종사한 지 만 1년, 착취자 가정출신의 지식인은 만 2년, 착취자 본인은 만 3년이 지나야 한다는 등, 입당에 관련된 기존 黨章의 규정에 대한 해석이 보다 세밀하게 정의되었다.[42]

1951년 3월의 제1차 전국조직공작회의에서는 과거의 무분별한 신입 당원 모집의 폐해를 시정하기 위한 차원에서, 도시와 '新區'의 建黨 임무를 조직적이고 체계적으로 담당할 전담 간부와 기구를 설립하기로 하였다. 새로운 당원을 모집하고 기존의 당원을 관리하는 작업을 일시적인 사업이 아닌, 각급 당 조직의 상시 업무로 삼도록 한 것이다. 기존에 기층조직에서 임의로 당원을 모집하던 관행에도 제동이 걸려, 신규 당원을 모집할 수 있는 별도의 기간이 지정되었고(도시는 연 3~4회, 농촌은 연 2회), 市委・縣委 등의 사전・사후 동의 아래에서만, 그리고 충분한 준비과정을 거친 후에만, 당원 모집업무를 진행할 수 있도록 하였다. 아울러 '反動黨團의 적극분자'와 '區分部 이상 간부', '特務', '토지와 재산을 몰수당한 지주, 半지주, 舊式富農' 등, '입당시켜서는 안 될 자'들에 관한 지침도 세부적으로 명시되었고, 青年團과 부녀회 등의 군중단체가 조직된 곳에서는 반드시 團員 또는 會員이어야만 입당이 가능하도록 제한하였다.[43] 중공중앙은 이러한 의결사항을 각 中

---

41) <中國共産黨黨章> 제4조는 출신성분에 따른 입당요건을 규정한 부분으로서, 工人・苦力・雇農・貧農・城市貧民・革命士兵의 입당절차는 甲항에, 中農・職員・知識分子・自由職業者의 입당절차는 乙항에 정리되어 있다(「中國共産黨黨章」(1945.6.11.), 『中國共産黨黨章及關於修改黨章的報告』, 新華書店, 1949, p.7). 위의 본론에서 설명하고 있는 것은 甲항이나 乙항에는 나타나 있지 않은 '革命職員'의 입당절차를 처리하는 지침에 대한 것이다.

42) 「中央組織部關於入黨成份的解釋與規定」(1949.2.22.), 『文件選集』 第18冊, pp.154-155.

43) 劉少奇, 「在中國共産黨第一次全國組織工作會議上的報告」(1951.3.28.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, pp.159-162; 「中國共産黨第一次全國組織工作會議關於發展新黨員的決議」(1951.4.9.), 앞의 책, pp.213-216. 劉少奇의 보고문 초안에서는 군중단체에 가입하지 않은 자들의 입당을 허용해서는 안 되는 이유를, 그들이 기본적으로 '不良分

央局과 각급 黨委에 하달하여 곧바로 전달하고 시행하였다.[44]

이후 중공중앙은 1951년 5월 초순부터 신규 당원의 입당수속과 관련된 규정을 재정비하였고, 10월 14일에 이르러 <中共中央關於接收新黨員手續的規定>을 반포하였다. 전국조직공작회의의 취지를 받아들여 작성된 이 규정에서는, 당원 모집을 상시적인 업무로 간주할 것, 반드시 계획적으로 준비된 상태에서 黨委의 지휘 아래 모집업무를 진행할 것, 새로운 당원은 입당 전에 반드시 군중단체의 교육과 단련을 거칠 것 등을 명시하였으며, 입당수속과 관련된 절차도 정리하였다. 입당을 원하는 자는 반드시 본인이 당에 입당을 신청한 후, 입당지원서, 그리고 필요한 경우에는 自傳을 작성하여 支部에 제출해야 하며, 支部委員會는 이 자료들을 토대로 신청자와 관련된 제반 사항을 철저히 조사하였다. 이상의 과정이 끝나면 支部大會를 개최하여 신청자의 입당 자격에 대하여 논의하였고, 결정이 통과되면 상급 黨委의 비준을 거침으로써 입당절차가 마무리되었다.[45]

한편, 위와 같이 신규 당원의 모집에 관한 규정이 강화되었을 뿐만 아니라, 기존의 당원들에 대한 교육 및 심사에 대한 규정도 보다 세밀해졌다. 특히 1950년에 들어 整黨・整風의 필요성이 더욱 강조되면서 이러한 경향은 더욱 확실하게 나타났다. 1년 사이에 華北 각 지역의 省級 및 縣(市)級 기관의 재직 간부들을 대상으로 한 補習교육이 크게 진전되었으며, 이 과정에서 정규 교육방침과 학제, 관련 제도들이 확립되었다. 피교육자의 수준에 맞춘 교육계획, 교과목 편성, 교원 조달, 교육 時數, 출석, 휴가, 포상, 평가 등, 교육에 필요한 제반 사항들이 제도의 형태로 확립됨으로써, 중공은 당원들을 대상으로 한 '正規化된 학습'을 도입하는 데 어느 정도 성과를 보일 수 있었다.[46]

北京市委 역시 당의 기층조직을 공고화하기 위하여, 입당절차를 엄격히 정비하

子' 또는 '落後分子'이기 때문이라고 설명하였다. 하지만 毛澤東이 이 초안을 검토하면서, 군중단체에 가입하지 않은 사람들이 모두 '불량분자'이거나 '낙후분자'인 것은 아니라는 이유로 이를 삭제하도록 하였다(「對劉少奇在全國組織工作會議上的報告稿的批語」(1951.3.30.),『建國以來毛澤東文稿』第2冊, pp.206-207).

44) 「中共中央關於傳達幷施行第一次全國組織工作會議決議和報告的通知」(1951.5.5.),『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』第6冊, p.23.

45) 「對關於接收新黨員手續的規定(草案)的修改和批語」(1951.5./1951.8~9),『建國以來劉少奇文稿』第3冊, pp.330-334). 이 규정에서는 후보기간이 만료되는 候補黨員의 입당에 관한 규정도 포함되어 있다. 支部委員會에서 후보기간 동안의 당사자의 행적을 조사하여 당원으로서의 자격 유무를 평가하도록 하였고, 자격을 갖추지 못한 자에게는 후보기간을 한 차례만 연장할 수 있도록 하였다.

46) 「華北各省・縣級機關的補習學校」(1950.3.11.), 教育資料叢刊社 編,『怎樣辦好幹部業餘教育』, 漢口: 新華書店, 1950, pp.33-34.

고 '조직생활'을 강화함과 동시에, 당원들에 대한 정기적 교육과 심사를 확대하였다. 1949년 7월 이후로 北京市委는 각급 學習委員會를 통한 계획적 교육을 실시하고, 수준별 분반 교육을 도입하는 등, 간부들에 대한 교육을 보다 정규화하고 제도화하였다.[47] 市委는 모든 여유시간을 활용하여 集訓·夜校·黨課 등을 실시함으로써 전체 당원에 대한 보편적인 교육을 강화하도록 하였고, 특히 市委 幹部訓練班을 통하여 支部委員과 각급 黨委의 組織幹事들을 교육시킴으로써, 이들을 기층조직을 공고화하는 사업에 투입하였다.[48] 幹訓班에서는 교육 次數마다 2.5~3개월에 걸쳐 공산주의이론, 黨章·黨綱, 주요 정책 및 북경시 당면과제 등을 주로 교육했는데, 학습시간의 배분도 정책적으로 정해져 있어서, 이론 교육 40%, 黨章·黨綱 교육 40%, 정책 교육 20%식으로 규정되었다.[49] 1949년 3월부터 1950년 5월까지 市委幹訓班은 5期에 걸쳐 총 4,133명을 교육하였으며, 4期까지의 교육생 중 우수한 자 1,041명을 새로운 당원으로 충원하기도 하였다.[50] 北京市委는 당의 工作제도와 '조직생활'을 확립하면서, 동시에 당원들에 대한 교육을 제도화하고 확대하는 것이야말로, 整黨의 성과를 정착시킬 수 있는 방법이라고 간주하여 당원에 대한 교육을 제도화하는 데 주력하였다.[51]

市委는 幹訓班 이외에도 다양한 방식을 통해 당원들에 대한 교육을 定例化하였다. 일례로, 여름방학을 이용하여 학내 당원들을 교육하기 위한 방안으로, 市委는 학교별로 暑期訓練班을 운영하도록 하였다. 市委에서 학교별로 6명으로 구성된 黨委會를 지정하고, 그 아래 教育科와 組織科를 두어, 각각 학습자료 준비 및 학습상황 점검, 입학·등록 및 支部 조직현황 파악 등의 업무를 관장하도록 하였다. 黨委會 아래로는 100명을 단위로 支部가 편성되었고, 支部는 다시 20명 단위로 하나의 小組로 편성되었다. 黨委會와 支部는 정기적으로 회의를 열어 각 支部 및 小組의 학습상황을 점검하였고, 수시로 간부대회 또는 全體學員大會를 열어 관련 보고를 실시함으로써, '학습의 계획성과 思想領導'를 강화하도록 하였다.[52]

---

47) 黃利新,「新中國成立初期北京市城區基層政權幹部隊伍建設」, p.50.

48)「中共北京市委關於鞏固黨和發展黨的工作計劃向華北局幷中央的報告」(1950.11.22.),『北京市重要文獻選編(1950)』, p.516; 「中共中央轉發北京市委關於鞏固與發展黨的報告」(1950.12.17.),『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』第4冊, pp.392-393.

49)「市委關於幹訓班第四期教育計劃向華北局幷中央的報告」(1949.10.27.),『中國共產黨北京市委員會重要文件彙編』(1949年·1950年), pp.187-188.

50) 培藍, 「工人熱愛毛主席 記中共北京市委幹訓班工人教育的一班」, 『人民日報』 1950.5.3.(3면)

51)「中共北京市委關於整頓黨的基層組織的計劃」(1951.8.30.),『北京市重要文獻選編(1951)』, p.475.

공장 노동자와 기관 직원을 주요 대상으로 하는 '業餘教育'도 제도화되었다. 1950년 2월에 북경시정부는 市總工會, 團市工委, 市民主婦聯, 市教育工作者工會와 연계하여 業餘教育工作委員會(主任 吳晗)를 구성하였고, 이를 통해 산업노동자와 기관간부들을 대상으로 한 '正規化學習'을 추진하였다. 7월까지의 약 반년 동안 業餘教育工作委員會는 46개 학교를 정규 業餘學校로 지정하였고, 業餘學校에서는 校務委員會의 주관 아래 각 班별로 교육이 진행되었으며, 각 班의 학생들은 거주지나 소속 단위에 따라 다시 몇 개의 小組로 편성되었다. 이 기간에 46개 業餘學校에서는 초급반 605班, 중급반 86班이 개설되었고, 총 30,156명(노동자가 77.6%)의 학생들을 대상으로 교육이 이루어졌다.[53]

한편, 당의 정치적 영향력을 강화하기 위해서는 군중에 대한 선전공작의 제도를 확립하는 것도 중요하였다. 중공중앙은 특히 1951년부터 각급 당 조직에 宣傳員을 두어, 군중에 대한 정책 선전을 더욱 체계화하였다. 당 간부들이 선전업무를 일부 담당자가 수행하는 일시적인 업무 정도로만 간주하고 있다는 점, 따라서 대민 선전을 위한 어떠한 체계적인 제도도 갖추지 못하고 있다는 점 등을 문제점으로 지적하면서, 이를 극복하기 위한 방안으로서, 중공은 모든 支部마다 宣傳員을 두고, 각급 지휘기관에는 報告員을 두어, '인민군중에 대한 상설 선전망'을 구축하도록 하였다. 이들에게 기대된 것은 사회 각계각층의 인사 및 단체들과의 협조체제를 구축하여, 특정 목표에 대한 '全民性의 선전운동'을 전개하는 것이었다. 각 支部의 宣傳員은 당원과 青年團員, '勞動模範'과 '혁명적극분자'들 중에서 선발하도록 하였으며, 이들은 市委의 일상적인 지휘 아래 區委를 통해서 군중에 대한 선전공작을 실시하게 되었다. 報告員은 각 省・市・縣・區 등의 黨委나 인민정부에서 책임있는 직책을 맡고 있는 당원들 중에서 지정되었으며, 이들에게는 최소한 두 달에 한 번씩 城鄕의 군중들을 대상으로 직접 정치보고를 실시해야 하는 임무가 주어졌다. 報告員은 일종의 고급 宣傳員으로서, 宣傳員들을 지휘하는 간부들이었다고 볼 수 있다.[54]

같은 맥락에서, 1951년 2월 25일에는 중공중앙에서 전국의 각급 黨委의 宣傳部를 충실히 하라는 지시를 하달하였다. 많은 곳에서 宣傳部가 설립되지도 않았거

---

52) 「市委關於暑期學校黨員訓練班工作總結」(1949.9.), 『中國共産黨北京市委員會重要文件彙編』(1949年・1950年), pp.184-185.

53) 馬句, 「北京市半年來的正規業餘教育工作」, 『人民日報』 1950.7.26.(3면)

54) 「中共中央關於在全黨建立對人民群衆的宣傳網的決定」(1951.1.1.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, pp.1-5; 「各級黨委應建立幷重視報告員的經常工作」(1951.7.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, p.570.

나, 또는 설립되었다 하더라도 간부 충원이 제대로 이루어지지 못하면서, 당의 선전업무가 유명무실한 경우가 많다는 것이다. 그리하여 중공중앙은 선전공작을 강화하기 위한 방안으로서, 宣傳員과 報告員을 통해 각종 군중단체와 연계하여 군중에 대한 선전공작을 확대할 것, 각급 黨委에 이론교육과 문화예술, 신문・방송, 출판 등에 대한 '지도'를 담당할 부서를 설립할 것 등을 지시하였으며, 大市委의 경우에는 宣傳部에 25~50명의 간부를 충원하도록 하였다.[55] 중공중앙은 당의 조직부문과 선전부문을 확대함으로써 당원들에 대한 일상적 관리와 교육을 강화하고, 나아가 宣傳部를 중심으로 한 통일적인 선전공작을 통하여 선전업무의 '自流상태'를 극복하고자 하였다.[56]

<人民日報>에 소개된 북경시 第5區의 宣傳員 임명과정을 보면, 중공중앙의 방침이 어느 정도 관철되고 있음을 볼 수 있다. 먼저 눈에 띄는 것은, 區委가 업무 부담을 이유로 宣傳員 임명에 소극적이었던 간부들을 비판한 논리였다. 區委는 과거에 선전공작이 간부들의 업무 부담을 가중시켰던 이유는 선전공작이 '經常工作'이 아닌 일시적인 단발성 업무로 간주되었기 때문이라고 주장하였다. 즉, 區委는 선전공작을 '經常工作'으로 간주하여 상시적인 선전망과 선전제도를 갖추는 것이 중요하다는 점을 설파함으로써, 당 중앙의 선전공작 제도화 방침을 충실히 반영했던 것이다. 이러한 방침 아래 區委는 선전망을 구축하라는 중공중앙의 방침에 따라, 먼저 黨支委와 團支委에서 宣傳員 명단을 작성하고, 이를 다시 黨支委에서 최종적으로 토론하여 확정하는 방법으로 각 단위의 宣傳員들을 임명하였다. 宣傳員 명단이 확정되면 이를 支部 명의로 公布하였고, 그와 동시에 소속 인원들을 대상으로 宣傳員의 임무와 선전제도의 의의 등에 관한 교육도 실시하도록 하였다.[57] 특히 抗美援朝운동이 시작되면서 선전의 필요성이 더욱 높아지자, 市委는 선전망 구축에 보다 많은 주의를 기울였으며, 그 결과 1951년 3월에 이르러서는 북경시의 527개 支部에 2,745명의 宣傳員이 임명되었다.[58]

北京市委 宣傳部는 1951년 4월에 별도의 黨研究室을 설립하여, 全市의 宣傳員과

---

55) 「中共中央關於健全各級宣傳機構和加强黨的宣傳敎育工作的指示」(1951.2.25.), 『建國以來重要文獻選編』第2冊, pp.75-79.

56) 劉少奇, 「在中國共産黨第一次全國組織工作會議上的報告」(1951.3.28.), 『建國以來重要文獻選編』 위의 책, pp.167-172; 「黨在宣傳戰線上的任務」(1951.5.23.), 『劉少奇選集』下卷, pp.83-89.

57) 中共北京五區區委會, 「中共北京市五區區委建立宣傳網工作中的幾個問題」, 『人民日報』 1951.2.24.(3면)

58) 中共北京市委宣傳部, 「北京市四個月來的宣傳網工作」, 『人民日報』 1951.5.9.(3면)

報告員, 理論教員, 政治教員들의 학습과 업무를 보조하기 시작하였다. 宣傳部 副部長이 主任을 겸직하였고, 이 밖에 별도의 副主任 1명과 연구원 2명, 간사 3명이 있었으며, 연구실은 주로 북경시 전체 宣傳員과 報告員, 理論·政治教員들과 상시적 연계망을 구축하면서 그들의 선전 및 교육활동을 지도하고, 현장의 애로사항들을 지원하는 업무를 담당하였다.[59] 市委 宣傳部는 선전의 구체적 내용과 방침을 규정하고, 선전 자료를 공급하며, 報告員大會나 宣傳員大會, 좌담회 등을 정기적으로 개최하여 선전공작을 총괄적으로 점검하고 감독하였다.[60] 이러한 시도들은 모두 市委 宣傳部의 통일적인 지휘와 지원 속에서 선전공작을 진행함으로써 당의 선전공작을 한층 더 正規化하려는 시도에 다름 아니었다.

위에서 살펴본 것처럼, 北京市委는 중공중앙의 방침에 따라 입성 후에 당 조직의 구축 및 정돈, 黨務의 제도화 등에 주력했는데, 이러한 조치가 필요했던 이유는 그것이 '黨治'를 핵심으로 하는 중공의 통치체제를 확립하는 데 있어서 불가결했기 때문이었다. 中國國民黨과 中國共産黨 모두 '富强'의 실현을 위하여 강력한 국가권력을 추구하였고, '以黨治國'의 원칙에 입각한 '黨國體制'를 통해서 이를 실현하고자 하였다.[61] 이러한 '黨國체제'의 근간이 되는 것은 말할 것도 없이, 각급 당 조직이었다. 사회 각 방면에서의 '領導'작용을 수행할 당 조직을 구축하고 그 조직적 '순결'을 보장하며, 黨務의 제도화를 통해 그 구성원에 대한 상시적 관리를 강화하는 것은 市委를 비롯한 상급 당 조직의 통치력을 효과적으로 도시 기층사회에 침투시키기 위한 불가결한 조치였다. 중공이 당 조직을 확대하고 강화하는 주요 목적은 '人民群衆에 대한 당의 領導작용을 확대하고 강화'하기 위한 것이었으며, 중공은 이를 '중요한 정치임무이자 조직임무'로 간주하였다.[62] 특히 농촌에 비해 상대적으로 통치력의 기반이 취약했던 도시사회에서는 이와 같은 작업이 더욱 시급히 요구되었다.[63]

北京市委가 각급 당 조직을 통하여 '黨治'를 구현하고자 했던 것은 여러 방면에서 확인된다. '黨治'에 대한 중공의 의도를 무엇보다도 잘 반영하고 있는 것은 바로 정부조직 내에 설립된 黨組였다. 1949년 5월 1일의 북경시정부 보고에서는 黨組의 건립 이후 시정부의 업무지휘에 큰 발전이 있었음을 지적하고 있다. 이전까

---

59) 「中共北京市委宣傳部成立黨室加强宣傳教育工作」, 『人民日報』 1951.5.7.(3면)

60) 中共北京市委宣傳部, 「北京市四個月來的宣傳網工作」, 『人民日報』 1951.5.9.(3면)

61) 西村成雄·國分良成, 『黨と國家: 政治體制の軌跡』, 岩波書店, 2009, 서론 pp.5-10.

62) 劉少奇, 「在中國共産黨第一次全國組織工作會議上的報告」(1951.3.28.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, p.159.

63) Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, p.106.

지 시정부에서는 과중한 일상 업무로 인하여 정책 및 법령 문제에 대한 토의와 연구가 어려워, 관련 정책이나 법령을 제때 반포하지 못하는 등의 문제가 있었지만, 黨組가 조직된 이후로 업무 지휘에 큰 보탬이 되었다는 것이다.[64] 11월 9일에 중앙인민정부 내부에도 黨組를 설립한다는 결정이 내려졌을 때에도, 중공중앙은 그 이유를 '당 중앙의 정치노선과 정책을 관철하는 데 편하도록' 만들기 위한 것이라고 설명하였다.[65] 시정부의 주요 당원간부들로 구성된 별도의 黨組를 이용하여, 市委는 당의 통일적 방침을 행정기관을 통해 관철시킬 수 있었던 것이다.

1951년 2월에 북경시정부 黨組에서는 黨外인사와의 합작을 강화하기 위한 방안으로서, 다음과 같은 세 가지 원칙을 정하였다. 첫째, 정치・사상・생활 등의 방면에서 당원에 대한 기준을 그들에게 그대로 적용하지는 말 것. 둘째, 黨外인사들에게 실질적인 직무와 직권을 부여하여, 그들이 '集體領導'와 '分工負責'의 원칙 아래 업무를 수행할 수 있게 할 것. 셋째, 黨組는 원칙적인 문제에 대해서만 논의하고 구체적인 업무에 개입하지는 말 것.[66] 표면적으로는 黨外인사들이 실질적인 직권을 행사할 수 있도록 보장하고 있는 것처럼 보이지만, 원칙적인 문제에 대한 방침을 결정할 수 있는 가장 중요한 권한은 黨組에 귀속되어 있었고, 사실상 黨外인사들에게는 '集體領導' 원칙 아래에서의 '分工負責'만이 부여되어 있었다. 이처럼 黨組는 시정부의 주요 시책에 대한 결정권을 장악하고 있으면서, 정부기관 내 黨外인사들의 활동 폭을 제한하고 조정하는 역할도 하였다.

뿐만 아니라, 黨組는 '民主黨派'의 建黨공작에도 직접적으로 개입하였다. 北京市委는 1951년 6월 현재 시정부기관에서 근무하는 '민주당파' 당원이 36명에 불과하다는 '문제'를 지적하면서, 중공중앙의 통일전선 방침을 구현하기 위해서는 시정부기관 내 '민주당파' 조직을 보다 확대할 필요가 있다는 결론을 내렸다. 이에 市委는 '민주당파'의 조직 확대를 적극 지원하겠다는 입장을 발표하고, 각 당파별로 당원 모집대상을 분배하면서, '一視同仁'의 원칙 아래 그들이 시정부 기관 내에서 공산당원들과 동등한 권리를 누릴 수 있도록 '從旁協助'하겠다는 방침을 발표하였다.[67] 즉, 市委는 통일전선정책의 外觀을 완성하기 위하여, 시정부 黨組를 통해 각

---

64) 「北平市人民政府接管工作總結」(1949.5.1.),『北平和平解放前後』, p.128.

65) 「中共中央關於在中央人民政府內建立中國共產黨黨組的決定」(1949.11.9.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』第1冊, pp.76-77.

66) 「中央轉發北京市政府黨組關於與黨外人事合作問題報告的指示」(1951.3.19.), 『建國以來劉少奇文稿』第3冊, pp.159-160.

67) 「市人民政府黨組關於幫助各民主黨派發展組織的工作向市委幷中央・華北局的報告」(1951.6.12.),『中國共產黨北京市委員會重要文件彙編』(1951年・1952年), pp.57-59.

'민주당파'의 조직 확대에도 관여하였던 것이다.

당시 북경시정부의 구성 및 운영에 대한 중공의 영향력을 단적으로 보여주는 것은, 市인민대표대회의 직권을 대행하는 市각계인민대표회의에서 선출되어야 할 북경시인민정부위원회가 각계인민대표회의가 개최되기도 전에 이미 市委에 의해 결정되어 있었다는 점이다. 北京市委에서 第3屆 각계인민대표회의 개최 준비와 관련하여 華北局과 중공중앙에 보고한 문건에는, 새로 '선출될' 25명의 市인민정부위원회 명단이 이미 정리되어 있었다.[68] 중공은 黨組를 통해서 북경시정부의 운영을 장악하고 있었을 뿐만 아니라, 원칙적으로는 각계 인민의 대표에 의해 선출되어야 할 시정부위원회도 자체적으로 구성할 수 있는 힘을 갖고 있었던 것이다.

北京市委는 黨組뿐만 아니라 각급 黨委를 통해서도 실질적인 통치기능을 발휘하였다. 시정부와 市委 직속기관 黨委의 운영방침에 관한 규정을 살펴보면, 당 조직을 공고화하고, 당과 군중의 연계를 긴밀히 하며, 당의 정치적·사상적 영향력을 강화하는 목적은, 다름 아닌 '행정임무의 완성을 보장'하기 위한 것이었다고 摘示하고 있으며, 아울러 기관 내 支部를 설립할 때에는 반드시 행정계통과 유기적으로 연계되게끔 조직하도록 하였다.[69] 1951년 2월의 중앙정치국확대회의에서도 중공중앙은 도시공작에 대한 黨委의 '領導'를 강화함으로써 7기2중전회의 결의사항을 관철시키도록 하였다.[70] 즉, 중공중앙과 北京市委는 각 행정기관 내의 黨委를 강화하여 행정업무에 적극적으로 개입하고, 이를 통해 당에서 결정한 방침을 관철시킬 수 있었던 것이다. 중공은 민주집중제와 이념교육 등을 통하여 강력하게 조직되고 통합된 당 조직을 갖추었기 때문에 도시 통치의 제반 영역에서 영향력을 발휘할 수 있었고, 이는 조직적 분열과 도덕적 부패, 이념교육의 부재 등으로 점철되었던 국민당의 실패와 대조되었다.[71]

2. 整風·整黨의 추진과 그 특징

당 조직의 구축 및 제도화에 나선 北京市委는 1950년 무렵부터 整風·整黨운동

---

68) 「中共北京市委關於市第三屆各界人民代表會議代表産生辦法和改選시정부委員會向中央·華北局的請示報告」(1950.12.21.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.548-549.

69) 「中共北京市委直屬機關黨的支部工作試行綱要」(1952.9.17.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, p.513, p.515; 「中共北京市人民政府直屬機關黨的支部工作試行綱要」(1952.12.1.), 앞의 책, p.679, p.681.

70) 「中共中央政治局擴大會議決議要點」(1951.2.18.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, p.41.

71) Arthur Steiner, "Chinese Communist Urban Policy," p.50.

을 통해서 기존 당원들을 재교육하고 재심사함으로써, 당의 부패를 막고 조직의 '순결'을 보존하는 데 주의를 기울였다. 제2장에서 살펴보았듯이 중공은 도시를 부르주아지에 의해 도덕적·문화적으로 타락한 곳이라고 인식하고 있었고, 도시로 진출한 후에 당원들이 '오염'될 수도 있다는 우려를 갖고 있었다. '黨治'를 근간으로 하는 도시 통치체제를 확립하기 위해서는 당 조직을 이러한 '오염'으로부터 보호할 필요가 있었고, 중공중앙은 1950년 상반기부터 당원들의 도덕적 해이를 본격적으로 문제 삼기 시작하였다.[72]

당시 중공중앙이 파악하고 있었던 당원들의 '문제점'은 全國紀律檢查工作幹部會議에서 朱德이 발표한 보고를 통해서 확인할 수 있다. 그는 당시 간부들 사이에서 나타나고 있는 문제로서, 강압적인 공작방식으로 인하여 '군중과의 연계'가 약화되는 것, 관료주의적 작풍, 경력을 내세우고 功臣으로 자처하면서 높은 처우를 요구하거나 군중을 멸시하는 것, 부정과 부패 등을 지적하였다. 그리고 이러한 현상이 발생하게 된 원인은 혁명의 승리로 인한 '정치적 마비'와 교만, 화려한 도시환경의 영향, 당내 교육 및 제도의 미비 등에서 구하였다.[73] 요컨대, 도시 입성 후에 당원 간부들의 태도 변화로 인하여 '군중과의 연계'가 약화되었다는 것이다.

1950년 상반기부터 당원간부들의 문제점은 더욱 주목받기 시작하였다. 일찍이 1950년 1월에는 天津市委組織部에서 간부들의 '貪汚腐化', '無조직·無기율', 당 정책 위반 등의 사례에 관한 보고를 올리자, 華北局과 劉少奇는 이러한 현상이 天津뿐만 아니라 다른 지역에서도 모두 일률적으로 나타나고 있다고 지적하면서, 당의 紀律檢查委員會와 人民監察委員會에서 사실을 조사하여 처벌하도록 지시한 바도 있었다.[74] 1950년 4월 현재 북경 입성 이래 당의 정책·기율, 정부 법률 등을 위반하여 적발된 자가 182명에 달하였고, 그 중 '貪汚腐化者'가 88명, '販賣吸食毒品

---

72) 물론 당원들의 '문제'는 입성 초기부터 나타나기 시작하였다. 1949년 2월 중순까지만 하더라도 彭眞은 인민해방군과 接管간부들의 엄격한 기율 준수, 친절한 태도, 소박한 작풍 등을 칭찬하였지만(「彭眞關於進城初期的敵情和群衆動態向毛主席幷總前委·華北局的報告」(1949.2.16.), 『北平解放』(下), pp.622-623), 3월부터 北平市軍管會는 전체적으로 당원들의 기율과 작풍을 긍정적으로 평가하면서도, 일부 당원들 사이에서 나타난 문제점들이 보다 광범위하게 존재하고 있을 가능성을 제기하며, 전체 接管간부들을 대상으로 한 기율검사를 실시하였다(「北平市軍管會關於三月份工作的指示」(1949.3.10.), 『北平解放』(上), pp.240-242; 「北平市民政局接管工作綜合報告」(1949.3.31.), 『北平的和平接管』, pp.539-540).

73) 朱德, 「加强黨的紀律檢查工作」(1950.5.6.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, pp.230-237.

74) 「對天津市委組織部關於幹部思想情況報告的批語」(1950.2.7.), 『建國以來劉少奇文稿』 第1冊, p.471. 이러한 판단은 1950년 12월이 되어서도 여전히 유지되었다(「對<關於天津市黨的一般情況的報告>的批語」(1950.12.), 『建國以來劉少奇文稿』 第2冊, pp.575-577).

者'가 4명, '違反政策紀律者'가 90명이었다. 업무분야별로는 公安부문 간부가 73명으로 가장 많았고, 財經부문이 34명으로 그 뒤를 이었다. 직급별로는 절대다수가 하급간부들이었고, 그 중에서도 농촌근거지에서 넘어온 자들이 가장 많았다고 한다. 이들 중 53명에 대해서는 행정처분이 내려졌고, 109명에 대해서는 당내처분이 이루어졌으며, 죄질이 무거운 자들은 법원으로 보내져 재판에 회부되었다.[75]

中共中央組織部 副部長 安子文이 1950년 3월에 과거 1년간의 조직업무에 대해 정리한 보고문에서도, 1년 사이에 당 조직이 크게 확대되기는 하였지만, 동시에 '지나치게' 빨리 조직이 확대됨으로 인하여 전반적으로 당원의 자질에 많은 문제가 나타났다는 점을 지적하였다. 그리고 이러한 문제들을 해결하기 위해서는, 노동자계급의 정치의식이 제고될 때까지 신규 당원의 충원 속도를 늦출 것, '自報公議黨批准'의 방식이 아닌 '公開建黨'의 방식을 채택할 것, 농촌 당원의 수를 제한할 것 등과 같은 조치가 필요하다는 정책적 제언도 이루어졌다.[76] 北京에서도 입성 후 약 1년 동안 市委가 建黨문제에 있어서 비교적 조심스러운 자세를 취했음에도 불구하고, 새로운 당원의 질보다는 양을 중시한다든지, 하급 단위에 구체적인 모집수치를 할당한다든지, 정해진 입당절차를 지키지 않고 工作組가 '自報公議' 방식으로 단체 입당시키는 등, 다양한 문제점들이 발생하였다.[77]

安子文의 보고에 대해 중공중앙이 답변한 문건에서도 이러한 입장은 반복적으로 확인된다. 1949년에 당원의 수가 급격히 증가했지만, 바로 이 때문에 '일정한 자질'을 갖추지 못한 사람들까지 대거 입당하게 되면서, 당원이 '일반 군중의 수준'으로 떨어졌다는 것이다. 게다가 이들에 대한 사후 교육마저도 제때 이루어지지 못했기 때문에, 앞으로는 반드시 '엄격히 심사'하여 '점진적으로 전진'하는 방식을 취해야 한다고 지시하였다.[78] 뿐만 아니라, 北京市委의 평가에 의하면, '老당원' 역시 '낮은 문화수준', '자만', '黨外간부와의 불협화음', '정치적 타락' 등의 문제를 안고 있었다.[79] 이러한 요소들은 이 당시 중공이 신중한 建黨방침을 채택하

---

75) 「中共北京市委關於幹部黨員貪汚腐化和違犯政策的情形向中央・華北局的報告」(1950.4.24.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.171-174; 彭眞, 「檢查作風, 檢查紀律」(1950.5.18.), 앞의 책, p.194.

76) 「對安子文一年來黨的發展工作報告的批語」(1950.5.3.), 『建國以來劉少奇文稿』 第2冊, pp.128-129.

77) 「中共北京市委組織部關於解放以來發展與鞏固黨的工作總結」(1950.3.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.151-153.

78) 「中共中央關於發展和鞏固黨的組織的指示」(1950.5.21.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, pp.242-243.

79) 「中共北京市委關於鞏固黨和發展黨的工作計劃向華北局幷中央的報告」(1950.11.22.), 『北

고 있었던 이유이기도 하였다.

이처럼 1950년에 들어와 중공중앙과 北京市委는 자질이 부족한 신규 당원의 무분별한 입당, 기존 당원의 도덕적 타락과 기강 해이 등의 문제에 주목하였고, 이 무렵부터 <人民日報> 지면에는 '貪汚腐化'한 북경시 간부들에 대한 기사들이 자주 등장하기 시작하였다. 그 중에서도 가장 '엄중한 사례'의 하나로 손꼽히고 있었던 夏金貴는 입성 후에 第8區 民政科長에 취임한 후 각종 부정·부패를 저지른 혐의로 出黨조치를 당했다. 그의 죄목은 직책에 충실하지 않았다는 것, 일상생활이 나날이 타락하여 술과 아편으로 소일했다는 것, 救濟糧 600여 斤과 공금 130만 元을 착복한 것, '抗屬'을 위로한다는 명목으로 군중으로부터 25,000元을 갈취한 것 등이었다. 市委는 夏金貴의 사례가 입성 후에 평소의 근검하고 소박한 작풍, 당과 인민에 충성하는 '우량한 品質'을 상실하고 사치와 타락의 길로 접어든 간부들의 대표적인 경우라고 판단하였다.[80] 이러한 사례는 夏金貴 외에도 다수 적발되었는데, 이러한 문제들에 대한 해결책으로서 중공이 우선적으로 시도한 것은, 바로 각급 조직의 당원들에 대한 상시적인 기율검사를 실시하는 것이었다.[81]

이러한 문제들에 대응하기 위하여, 1949년 11월 9일에 중공중앙은 당의 조직성과 기율을 강화하며, 관료주의 극복을 통해 '군중과의 연계'를 강화한다는 등의 명분 아래, 각급 당 조직에 紀律檢查委員會('紀檢委')를 설립한다는 결정을 발표하였다. 朱德을 書記로 하는 中央紀檢委 아래 각 中央局·分局·省委·區黨委·市委·地委·縣委 등의 단위에도 紀檢委가 설치되었다. 紀檢委는 당 조직과 간부들의 기율 위반 여부를 조사하고, 기율을 위반한 조직과 당원들에 대한 처분을 심의하며, 당내 기율교육을 주관함으로써, 당의 정책과 정부의 법령이 원활히 관철되도록 보장하는 임무를 맡았다.[82] 中央紀檢委는 中央組織部 및 中央人民政府 人民監察委員

京市重要文獻選編(1950)』, pp.515-516. 신입 당원의 급격한 증가, 기존 당원의 혁명성 약화 등의 문제 외에도, 당 조직의 지역적 편중 또한 문제로 지적되었다. 1951년 3월 현재 河北省과 山東省에만 185만 명의 당원이 있었으며, 河北·山東·蘇北·山西·平原·차하르 등 6개 省에만 전국 당원의 약 70%에 해당되는 290만 명이 분포하였다(劉少奇, 「在中國共産黨第一次全國組織工作會議上的報告」(1951.3.28.), 『建國以來重要文獻選編』第2冊, p.149).

80) 「中國共産黨北京市委員會關於開除夏金貴黨籍的決定」, 『人民日報』 1950.3.22.(3면); 「北京市人民政府嚴肅處理貪汚瀆職案件 號召幹部發揚艱苦作風」, 『人民日報』 1950.3.30.(1면)

81) 당원들이 보인 여러 가지 문제들 중에서도, 중공은 특히 '관료주의'와 '强迫命令', '欺壓群衆', '貪汚腐化' 등의 네 가지 문제를 중심으로 전면적인 기율검사를 실시하였다(吳晗, 「在作風紀律檢查動員大會上的報告」(1950.6.12.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.256-268).

會黨組와 밀접한 협력관계를 맺으면서, 수시로 각급 조직과 당원들의 기율 위반행위를 점검하였고, 정기적으로 中央政治局에 종합보고를 올렸다.[83] 각급 組織部야말로 해당 조직과 당원의 상황을 가장 정확하게 파악하고 있었기 때문에, 각급 紀檢委는 각급 組織部와의 유기적 협조를 통해 당원들의 黨紀 위반여부를 점검하였고, 아울러 각급 인민정부의 監察委員會와도 긴밀한 협조체제를 유지함으로써, 非당원 간부들의 위법행위까지 감시망에 포함시켰다.[84] 北京에서도 1952년 말에 각 區委에 紀檢委가 설립되었으며, 總支 또는 30인 이상의 支部에는 전임 紀律檢查員이 두어졌고, 30인 이하의 支部에서는 組織委員이 紀律檢查員을 겸임하였다.[85]

中央紀檢委 서기였던 朱德은 중앙 직속의 黨·政·軍·群 계통의 각급 紀律檢查委員 연석회의에서, 참가자들에게 각급 조직에 대한 기율검사를 강화하는 목적이 '당의 노선과 정책이 순조롭게 집행될 수 있도록 보장'하는 것에 있다고 설명하면서, 당의 정책을 '정확히' 집행하기 위해서는 각급 조직에서 '철의 기율'을 견지함으로써 '全黨의 통일과 집중'을 달성해야 한다는 점을 강조하였다. 기율 검사는 각급 단위에서 中央紀檢委의 工作細則과 해당 기관의 실정에 맞춰 상시적으로 실시하되, '비판 및 자아비판', 당내 교육 등과 결합하여 실시하도록 하였으며, 문제가 발견되면 곧바로 '처리'하여, 주요 '경험'을 당 간행물이나 신문을 통해 공개하도록 하였다. 또한 기율 검사는 黨委나 總支, 支部의 지휘 아래 실시하되, 당원 중의 적극분자와 군중의 협조를 이끌어내는 것에도 유의하도록 하였다.[86] 朱德의 이러한 보고내용은 중공이 黨紀를 강화하려 한 목적이 어디에 있었는지를 단적으로 보여주고 있다. 즉, 당원들의 기율을 확립하고 당의 조직성을 강화함으로써 당

---

82) 「中共中央關於成立中央及各級黨的紀律檢查委員會的決定」(1949.11.9.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第1冊, pp.72-73.

83) 「中共中央關於下發中央紀律檢查委員會工作細則的通知」(1950.2.3.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第2冊, pp.107-109. 기율을 위반한 당원을 처벌할 경우, 먼저 紀檢委에서 처벌의 내용을 심의하여 결정한 다음, 黨委의 비준을 얻어 紀檢委의 명의로 공포하였다. 단, 중요한 사안인 경우에는 黨委의 명의로 공포되기도 하였다(「中共中央關於處分黨員的程序問題給十九兵團黨委會的批復」(1950.4.24.), 앞의 책, p.339.

84) 安子文, 「在中國共産黨全國紀律檢查工作幹部會議上的結論」(1951.4.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第6冊, pp.471-472.

85) 黃利新, 「新中國成立初期北京市城區基層政權幹部隊伍建設」, p.52.

86) 朱德, 「加强黨的紀律檢查工作」(1950.5.6.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, pp.229-230, pp.239-240. 각급 紀檢委는 일반 組織部나 宣傳部처럼, 해당 黨委에 예속된 부서였다(「中共中央關於各級黨的紀律檢查委員會隸屬各級黨委領導的指示」(1950.2.6.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第2冊, p.137).

의 노선과 정책을 효율적으로 관철시키고, 결국은 이를 통해 '黨治'를 공고히 하고자 했던 것이다.

그런데 각급 紀檢委를 통한 상시적 기율검사의 시스템은 원활히 작동하지는 못했던 것으로 보이며, 중공중앙은 여러 가지 문제점들을 보완하기 위한 조치들을 지속적으로 강구하였다. 1950년 12월에는 각급 紀檢委의 인원편제를 확정하여 전담간부를 확충할 수 있도록 하였다. 각 市委를 비롯한 中央分局·省委·區黨委의 紀律檢查處에는 처장 1명과 간부 7~9명을 두도록 하였으며, 그에 직속된 黨委의 紀檢委에도 전임간부 2~3명을 배치하도록 하였다.[87] 朱德은 1951년 4월의 紀律檢查工作幹部會議에서, 당의 기율을 강화하기 위한 세 가지 방안의 하나로서, 위의 편제에 따라 기율검사 조직을 구축할 것, 각 市委에서는 매년 한 차례씩 紀律檢查工作會議를 개최하여 기율검사 관련 업무를 검토할 것 등을 제시하였다. 아울러 각급 組織部와 人民監察委員會와도 '비밀리에' 유기적 연계를 강화함으로써, 당원들의 규정 및 기율 위반행위에 대한 일상적 감시활동을 확대하도록 하였다.[88]

이러한 조치에도 불구하고, 紀檢委의 활동에는 여전히 많은 문제점들이 노정되고 있었다. 1952년 1월에 中央紀檢委 書記인 朱德이 毛澤東에게 보고한 바에 의하면, 각급 紀檢委는 '중요 안건'을 처리하는 데 힘을 발휘하지 못했고, '일반 안건'에 대해서도 제때 검사하여 처리하지 못하고 있었다. 그 이유는 각급 紀檢委의 書記와 위원들이 대부분 겸직을 하고 있었기 때문에 기율검사 활동에 전력을 기울일 수 없었고, 일반 전임간부의 충원율 역시 편제의 절반에도 못 미쳤기 때문이라고 한다. 朱德은 이러한 상황을 타개하기 위한 대안으로서, 각급 黨委에서 기율검사에 대한 지휘를 강화하고 각급 紀檢委의 활동을 지원할 것, 전임 간부를 추가로 충원할 것 등을 제시하였으며, 이는 毛澤東의 승인을 받아 공식 결정으로 구체화

---

87) 「對中央關於規定各級紀檢委辦事機構編制人數等指示的批語」(1950.12.10.), 『建國以來劉少奇文稿』 第2冊, pp.609-610.

88) 「對朱德<爲加强黨的紀律性而鬪爭>報告稿的修改和批語」(1951.4.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, p.281. 이러한 흐름에 맞춰 중공중앙은 당원 관리의 임무를 담당하고 있었던 각급 組織部를 확대하는 조치도 강구하였다. 1951년 4월에 中央組織部에서는 각급 黨委 組織部의 편제를 대폭 확대하는 방안을 마련했는데, 그 계획에 따르면 전국의 각급 組織部 간부의 수가 총 126,685명으로 확대될 예정이었다. 이는 기존의 42,827명에 83,858명을 더 늘리는 것으로서, 조직의 규모를 2배 가까이 키우는 것이었다. 이러한 큰 폭의 변화는 劉少奇로서도 받아들이기 힘든 것이었고 결국 계획은 수정되었지만, 당시 중공이 기율검사를 통한 조직 정비를 얼마나 중시하고 있었는지 확인할 수 있다(「對<中國共産黨中央委員會關於加强各級黨委組織部的業務和機構的指示>(草案)的批語」(1951.4.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, pp.288-289).

되었다.[89]

그나마 문제가 적발된 당원들에 대해서도 '적절한' 조치가 취해지지 않은 경우도 많았던 것으로 보인다. 1952년 6월에 朱德이 기율검사 업무에 대하여 제출한 총결보고에 의하면, 三反운동을 통해 당 전체에 대한 대대적인 기율검사가 성공적으로 이루어지기는 하였지만, 그 전까지는 기율을 위반한 당원을 적절히 처벌하지 않고 넘어가는 경향이 다소 존재하였고, 군중의 의견을 반영하려는 노력도 부족했으며, 기술과 능력만을 중시하면서 정치를 경시하는 폐단이 있었다고 한다.[90] 즉, 기율검사를 담당할 전담 간부의 부족, 경제개발 강조에 따른 전문 인력 수요의 증가 등으로 인하여, 원칙에 입각한 효과적 기율검사를 실시하는 것이 어려웠던 것이다. 제도에 입각한 상시적 기율검사의 어려움은 중공이 채택한 또 다른 방법, 즉 整風·整黨운동을 통한 단기적·집중적 점검의 효율을 극대화하였다.

紀檢委 활동의 한계는 1950년 5월부터 시작된 대규모의 整風운동을 통해 보완되었다. 2년 사이에 전국적으로 약 200만 명의 새로운 당원이 충원되었지만, 이들에 대한 체계적인 교육훈련이 이루어지지 않았으며, 기존의 '老당원'들 역시 승리 이후에 자만심에 도취되어 있었기 때문에, 당 중앙의 통일적인 지휘 아래 당 조직 전체에 대한 整風을 실시하는 것이 시급하다는 것이 중공의 판단이었다. 이에 중공중앙은 각급 黨委에 지시하여, 간부들의 작풍을 점검하는 것을 중심으로, 최대한 이른 시일 내에 整黨계획을 작성하여 중앙으로 보고하도록 하였다.[91] 毛澤東은 전체 당 조직에 대한 整風운동을 '모든 공작을 진전시킬 수 있는 핵심'이라고 강조하였고, 6월 초순부터 전국의 整風운동을 일률적으로 개시하도록 하였다.[92] 특히 작풍상의 여러 문제들 중에서도 '명령주의'를 극복하는 것이 가장 큰 과제로 설정되었고, 우선 縣委 이상의 상급 기관부터 整風을 시작하여 점차 하급기관으로 확대하는 방식으로 진행하도록 하였다.[93]

---

89) 「對朱德關於加强黨的紀律檢查工作的報告的批語」(1952.1.27.), 『建國以來毛澤東文稿』 第3冊, pp.108-109.

90) 「中央轉發朱德關於全黨紀律檢查工作總結報告的批語」(1952.6.23.), 위의 책, pp.477-478.

91) 「中共中央關於在全黨全軍開展整風運動的指示」(1950.5.1.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, pp.217-218. 整風의 필요성은 당 조직을 넘어 青年團으로도 확대 적용되었고, 青年團北京市委에서도 1951년 1월 11일부터 25일까지 整風이 시행되었다(北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第23冊(青年組織志), 北京出版社, 2011, p.103).

92) 「關於指導全黨整風運動問題給胡喬木的信」(1950.5.24.), 『建國以來毛澤東文稿』 第1冊, pp.367-368.

93) 「中共中央轉發華北局對各省委整黨整幹計劃的意見」(1950.6.2.), 『中共中央文件選集

1951년 2월의 중앙정치국확대회의에서는 整黨에 관한 보다 구체적인 계획이 수립되었다. 전체적으로 3년의 기간을 설정하여 整黨을 진행하도록 하였으며, 1951년에는 당원의 자격과 임무 등에 관한 '교육'에 중점을 두도록 하였다.[94] 단, 도시에서는 1951년부터 곧바로 整黨을 진행할 수 있도록 하였는데, 우선 당내에 침투한 '異己分子'와 변절자 등을 제거하고, 그 다음에는 교육을 거친 후에도 여전히 당원의 자격에 부합하지 못하는 자들을 축출시키도록 하였다.[95]

3월 말에 개최된 제1차 전국조직공작회의에서도 중공은 당 조직 내의 여러 문제들을 조직적이고 계획적으로 '정리'하는 문제에 관하여 논의하였다. 劉少奇의 보고를 시작으로 조별 및 대회토론이 이루어졌고, 그 결과 <關於整頓黨的基層組織的決議>와 <關於發展新黨員的決議>가 통과되었다.[96] 그 내용에 따르면, 중공은 당의 기층조직으로 整黨간부를 파견하여 적극분자들을 활용해 당내에서 '비판 및 자아비판'을 전개하고, 기왕의 공작에 대한 총괄적인 평가를 실시하도록 하였다. 모든 기층조직의 당원 전체에 대하여 개인의 이력과 정치적 경력에 대한 심사를 실시하여, 區委 또는 市委·縣委의 비준 아래 각종 '壞分子'들을 확실히 제거하고, '공

(1949年10月-1966年5月)』 第3冊, pp.119-120. 정권기구와 군중조직에 대한 整風의 과정에서, <공동강령>과 정부 법령의 준수 여부에 대한 검사는 당원과 非당원에게 동일하게 적용되었지만, 개인의 사상과 작풍에 대한 점검의 문제에서는 당원들에게 더욱 엄격한 기준이 적용되었다(彭眞, 「關於北京市整風工作計劃」(1950.7.18.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.290). 한편, Franz Schurmann은 관료제도를 '사회주의 단계의 필요악'으로 용인한 소련공산당과 달리, 중국공산당은 관료주의에 대해 보다 강한 반감을 갖고 있었고, 관료화로 인한 군중과의 괴리에 보다 적극적으로 대처했다고 보았다. 整風을 통한 이념 교육과 관료주의 극복의 시도는 모두 이러한 경향에서 비롯되었다는 것이다(Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, pp.105-114).

94) '공산당원으로서의 여덟 가지 조건'은 제1차 전국조직공작회의에서 劉少奇가 제시한 것으로서, 그 내용에는 다음과 같은 것들이 있었다. 첫째, 중국공산당은 노동계급의 정당이며, 중국혁명은 노동계급이 '領導'한다는 점을 승인할 것. 둘째, 중국공산당의 최종적인 목적은 신민주주의제도와 사회주의제도를 거쳐, 공산주의제도를 실현하는 것이라는 점을 승인할 것. 셋째, 끝까지 혁명투쟁을 견지할 것. 넷째, 당의 통일적인 '領導'에 따를 것. 다섯째, 인민군중과 당의 이익을 우선시할 것. 여섯째, 고난 속에서도 굴하지 않고, 공산당과 공산주의를 배신하지 않을 것. 일곱째, 당과 인민군중 사이의 좋은 관계를 유지하여, 당의 정책을 인민군중에게 선전할 것. 여덟째, 이상의 항목들을 실천하기 위하여 마르크스레닌주의와 모택동사상 학습에 노력할 것(「共產黨員標準的八項條件」(1951.3.), 『劉少奇選集』 下卷, pp.62-64).

95) 「中共中央政治局擴大會議決議要點」(1951.2.18.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, pp.41-42.

96) 安子文, 「關於第一次全國組織工作會議給毛澤東主席的報告」(1951.5.1.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, pp.233-235.

산당원의 자격을 갖추지 못하거나 불완전하게 갖춘' 당원들에 대해서는 교육을 실시하여 그들의 자질을 제고시킴으로써, 당의 '순결성'을 강화하도록 하였다. 또한 이러한 방침을 실행에 옮기기 위하여, 중공은 신규 당원을 가장 많이 충원한 지역을 중심으로 당해 여름부터 整黨 공작원들을 훈련하고 '典型試驗'을 실시하도록 하였다. 전체 당원들을 대상으로 공산당원으로서의 요건에 대한 보편적인 교육을 진행하는 방식으로 整黨 준비절차를 진행하고, 이를 토대로 1952~53년에는 전국 각지에서 整黨을 완성하도록 하였다. 농촌 支部의 整黨에 대해서는 3년의 시간을 할애한 데 반해, 도시의 공장・기업・학교・街道・기관 등의 支部에서는 1년 이내에 整黨을 완수하도록 한 점이 주목된다.[97] 즉, 중공은 1950년 중반부터 본격적으로 整風・整黨운동을 추진하기 시작했으며, 그 중에서도 특히 도시에서 집중적으로 신속하게 整黨을 진행하고자 했던 것이다.[98]

北京市委 역시 당 중앙의 방침에 따라 1950년 중반부터 整風・整黨운동을 강조하기 시작하였다. 彭眞은 1950년 5월의 북경시 黨員大會에서의 연설을 통하여, 당원들의 작풍과 청렴도에 대한 대대적인 검사가 실시될 것임을 천명하였다. 그는 당원간부들이 범하는 '착오'의 90% 이상은 작풍상의 문제이며, '貪汚'와 '腐化'는 극소수에 제한된 것으로, 그마저도 대부분 留用인원들 사이에서 많이 나타나고 있다고 보았다. 따라서 市委는 '先黨內, 後黨外', '先幹部, 後群衆'의 순서로, '反省坦白' 등의 방식을 통해 '사상적으로 문제를 해결'하는 整風을 시작하였다.[99] 실제로 1950년 5월에서 7월 사이에 4개 區의 區각계인민대표회의에서 간부들에 대한 整

---

97) 劉少奇, 「在中國共産黨第一次全國組織工作會議上的報告」(1951.3.28.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, pp.152-158; 「中國共産黨第一次全國組織工作會議關於整頓黨的基層組織的決議」(1951.4.9.), 앞의 책, pp.205-211. 축출해야 할 '각종 壞分子'들로는 다음과 같은 여덟 가지 경우가 지정되었다. 첫째, 착취계급 출신이거나 그들을 동정하며 당과 인민을 적대시하는 '階級異己分子'. 둘째, '反動黨團' 혹은 '낙후한 會道門'에 참가한 바 있으며, 그 연계가 아직도 완전히 단절되지 않은 자. 셋째, 엄중한 간첩혐의가 있는 자. 넷째, 개인의 야심을 채우기 위해 입당한 기회주의자. 다섯째, 과거에 당을 배신했던 자로서, 장기간의 시험과 '立功' 없이 다시 '混入'한 자. 여섯째, 중요한 대목에서 당을 기만한 자. 일곱째, 누차 당의 정책과 인민정부의 법령을 위반했거나, 악랄한 태도로 군중을 대함으로써 군중들에게 惡劣한 영향을 미친 자. 여덟째, 심히 '自私自利', '墮落蛻化'하여 개선할 수 없는 자.

98) 華北局에서도 1951년 5월 4일에 제1차 조직공작회의를 개최하여 전국조직공작회의의 결의사항을 간부들에게 전달하고, 간부의 충원과 훈련, 심사 등과 관련된 계획을 논의하였으며, 동시에 시범적인 整黨공작을 실시하여 3년 이내에 각 省에서 整黨을 완성한다는 계획을 통과시켰다(「中央關於加强各級會議的計劃性及減少積極分子的兼職和活動等問題的指示」(1951.5.6.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, pp.312-313).

99) 彭眞, 「檢查作風, 檢查紀律」(1950.5.18.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.194-198.

風이 실시되었다. 區 인민대표들은 주로 간부들의 '명령주의'와 부패 등을 집중적으로 검사하였고, 彭眞은 이로 인하여 군중에 대한 간부들의 태도가 크게 개선되었다고 평가하였다. 심지어는 간부들이 "不求有功, 但求無過"만을 추구하는 폐단이 나타날 정도였다고 하니, 그만큼 인민대표들의 비판이 비교적 활발하게 이루어졌다는 것을 짐작할 수 있다.[100] 또한 <人民日報>에 게재된 북경시정부 行政處의 整風운동 사례처럼, 각 단위별로도 整風운동이 전개되었다. 비록 여러 문제점이 지적되고는 있지만, 行政處에서는 6월 5일부터 7월 7일까지 총 33일에 걸쳐 소속 간부들을 대상으로 문건 학습을 실시하였고, 과거의 공작 전반에 대한 점검을 실시하였다.[101]

7월 18일에 彭眞은 北京의 整風운동에 대한 계획을 작성하여 중공중앙으로 보고하였다. 北京에서는 이미 接管 이래 누차 초보적인 整風이 실시되었지만, '지휘간부들의 정신적 준비가 부족'하여 '군중의 비판에 피동적으로만 대응'한다든지, '군중의 비판을 두려워하여 "不求有功, 但求無過"하는 경향'이 나타나는 등의 문제가 있었기 때문에, 北京市委는 기존의 공작 전반에 대한 재검토를 실시함으로써, 당원과 간부들의 사상 및 작풍을 대대적으로 정돈한다는 계획을 수립하였다. 彭眞은 全市에 걸쳐 整風과 整黨을 마무리하는 데 대략 2개월이 소요될 것으로 추산하였고, 市委와 시정부를 시작으로, 각 區委와 區정부에서 순차적으로 整風을 전개하되, 이로 인하여 다른 업무에 피해가 가는 것은 최소화하고자 하였다. 毛澤東은 이러한 北京市委의 계획에 대하여 '각 省委, 區黨委, 특히 각 大・中 도시의 黨委에서 채택할 만한 것'이라 평가하고, 각급 단위에서 이를 참고하도록 하였다.[102]

시정부에서도 整風운동의 일환으로서, 8월 21일부터 9월 5일까지 약 16일 동안 10차에 걸친 좌담회를 개최하였다. 좌담회에는 시정부 수뇌부와 소속 각 부서, 기관, 단위의 간부들이 참석하였고, 시정부의 지난 공작에 대하여, '정책・방침', '기구・제도', '공작작풍' 등 세 방면으로 나누어 총평을 실시하였다. 이 과정에서 지적된 문제점들은 9월 29일의 북경시인민정부위원회 제8차 회의에서 종합・정리되었고, 시정부는 10월 7일부터 科長級 이상 간부회의를 열어 이 문제에 대해 토의하면서, 각 부서별로 자체 업무에 대한 점검을 실시하여 整風운동을 진행하도록 하였다.[103]

---

100) 彭眞, 「關於北京市整風工作計劃」(1950.7.18.), 위의 책, p.288.

101) 商愷, 「北京市人民政府行政處檢查工作仲的經驗教訓」, 『人民日報』 1950.9.21.(3면)

102) 「中共中央轉發北京市委關於整風工作的報告」(1950.7.21.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第3冊, 227-230.

北京의 第5區委는 1950년 12월부터 당 조직을 정돈하는 작업에 본격적으로 착수하기 시작하였다. 조직 정비에 앞서, 區委는 주로 北京 接管 이후에 입당한 당원들을 대상으로 한 단기훈련반을 운영하여, 중국공산당의 성격, 당원의 권리와 의무, 군중노선 등에 관한 기본지식을 교육하였다. 교육이 실시된 후에는 당원들의 사상에 대한 일차적인 점검이 실시되어, '잘못된 인식'을 갖고 있는 당원들에 대한 선별작업이 이루어졌다. 이처럼 당원들에 대한 일차적인 재교육 및 사상점검을 실시한 상태에서, 區委는 '自覺自願'에 입각한 登記를 진행하였다. 스스로 당원의 자격을 갖추고 있다고 생각하는 당원들, 그리고 당을 위해 모든 것을 헌신할 각오가 되어 있는 당원들만, 자신의 과거 경력이나 사상의 문제를 당에 보고한 후 登記절차를 밟았으며, 이 과정이 마무리되면서 일차적인 整黨이 마무리되었다.[104]

1950년 11월의 北京市委 組織工作會議 이후부터 1951년 4월까지, 市委는 整黨 계획에 따라 4,000여 명의 당원들에 대한 교육을 실시하고, 그 중 1/4의 인원에 대한 심사를 완료하였다. 하지만 鎭反운동의 고조 속에서 4월 이후로 整黨공작이 일시적으로 중단되면서, 8월까지도 여전히 북경시 당원의 80% 이상이 제대로 된 '整訓'을 받지 못하게 되었다.[105] 이에 市委는 재차 整黨계획을 강화하여, 1952년 6월 이전까지 기층조직에 대한 정리 작업을 마무리하겠다는 계획을 세웠다. 우선 1952년 2월까지 <共産主義・共産黨>, <怎樣作一個共産黨員>이라는 교재에 대한 학습을 완료하고, 각 기관의 주요 간부들이 教員이 되어 월 4회씩 실시하는 黨課제도와, 그리고 이러한 교육의 성과를 가늠할 수 있는 평가제도를 갖추도록 하였다. 이러한 교육이 실시된 후에 전체 당원에 대한 개별심사를 실시하고, 심사가 끝난 뒤에는 支部大會에서 문제가 있는 당원을 처분하도록 하였다.[106]

한편, 1951년 2월에 北京의 鎭反운동이 대규모 군중동원을 수반하는 전사회적 핵심 과제로 떠오르게 되면서, 기존의 整風・整黨은 '鎭反'의 패러다임 속으로 편

---

103) 「北京市張友漁副市長報告市府檢查工作的初步總結　所屬各單位將開始檢查工作進行整風」, 『人民日報』 1950.10.8.(1면)

104) 培藍, 「中共北京第五區委員會整理黨的基層組織」, 『人民日報』 1951.3.29.(3면)

105) 1950년 상반기부터 整風과 整黨의 필요성이 강조되었음에도 불구하고 그 이후에도 계속해서 강조되었다는 것은, 그만큼 整黨이 만족스러운 속도로 진행되지 못하고 있었음을 보여준다. 실제로, 一貫道에 대한 대대적인 단속이 끝난 후에 이루어진 조사에 의하면, 북경시의 공산당 조직 내에서 782명의 道徒가 적발되었고, 青年團 내에서도 1,500명이 적발되었다고 한다(「北京市公安局關於取締一貫道工作的情況及經驗教訓的報告」(1951.3.16.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, pp.261-262).

106) 「中共北京市委關於整頓黨的基層組織的計劃」(1951.8.30.), 『北京市重要文獻選編(1951)』, pp.473-475.

입되었고, 그 기세도 상대적으로 위축될 수밖에 없었다. 비록 整風・整黨의 슬로건은 지속적으로 제기되었지만, 실질적인 추진력을 확보하기는 어려웠고, 鎭反운동의 波高가 낮아진 이후에는, 1951년 중・후반의 '淸理中層' 또는 '淸理內層'이라는 鎭反운동의 또 다른 단계로 수렴되었으며, 곧이어 12월부터는 三反운동의 흐름 속에 파묻히게 되었다. 1951년 12월에 중공중앙은 整黨에 관한 계획을 취소하고 三反운동으로 전환한다는 西南局의 결정을 승인하면서, 각 中央局에서도 이에 따를 것을 지시하였다.[107] 三反운동이 시작되면서 기존의 整黨계획은 실행 불가능한 상태가 되었고, 매월 25일에 실시하던 整黨工作報告도 三反報告로 대체되었다.[108]

다만 '淸理中層・內層'운동이나 三反운동의 본질이 整風・整黨에서 크게 벗어나지 않는다는 점에도 유의할 필요가 있다. 두 정치운동 모두 당 조직과 군중단체 내의 '반동분자'를 색출하여 조직을 정돈하기 위한 것으로서, 근본적으로는 큰 틀에서의 '整黨'에 부합하는 것이기 때문이다. 北京에서는 1951년 중반 이후로 '淸理中層・內層'운동, 三反운동 등과 맞물려 대부분의 당원들이 심사 및 교육을 경험하였기 때문에, 三反운동이 마무리된 1952년 8월 무렵에 이르러서는, 당의 조직적 '순결성'을 강화하기 위한 整黨은 지속하되, 상황에 따라 이를 차등적으로 실시하도록 하였다. 즉, 整黨을 이미 실시한 곳에서는 그 성과를 공고히 하기 위한 방편으로서 支部委員會를 改選하고 상시적인 학습제도를 수립하도록 하였고, 整黨이 아직 실시되지 않은 곳에서는 교육을 통해 당원의 의식수준을 제고한 후, '淸理中層・內層'운동 및 三反운동 등과 결합하여 당원에 대한 심사를 진행하도록 하였다.[109] 이러한 방침은 중공중앙의 방침과 일치하는 것으로서, 毛澤東은 1952년 9월에 그동안 三反운동이 실시되지 않았던 곳에서도 신속히 '三反'을 실시할 것을 지시하면서, 이를 整黨과 결합하여 시행하도록 하였다.[110] 뿐만 아니라, 朱德은 1952년 6월에 기율검사 업무에 관한 총결보고를 제출하면서, 三反운동을 '군중을 동원한 대규모의 기율검사'로 해석하였다.[111] 이는 모두 '淸理中層・內層'이나 三反운

---

107) 「中央關於西南局決定停止整黨學習全力轉入三反給各中央局的電報」(1951.12.26.), 『建國以來毛澤東文稿』第2冊, pp.635-636.

108) 「關於轉發中南局組織部通知的批語和對中央批語稿的修改」(1952.1.21.), 『建國以來毛澤東文稿』第3冊, pp.76-77.

109) 「中共北京市委關於整黨與建黨的計劃向華北局的報告」(1952.8.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.447-448.

110) 「中央轉發安子文關於整黨建黨工作報告的批語」(1952.9.28.), 『建國以來毛澤東文稿』 第3冊, pp.567-568.

111) 「中央轉發朱德關於全黨紀律檢查工作總結報告的批語」(1952.6.23.), 위의 책, pp.477-478.

동이 整黨과 같은 맥락에서 실시되었음을 보여준다.

이러한 사례는 北京市委 직속기관의 '忠誠老實運動(淸理中層)'과 整黨이 유사한 시기에 '당원에 대한 교육 및 심사'라는 하나의 맥락에서 진행되었던 것에서도 확인할 수 있다. 市委기관과 市級 군중단체에서는 1951년 3월과 8~9월에 걸쳐 '忠誠老實운동'이 전개되어 140명의 당원에 대한 심사와 처분이 이루어졌고, 해당 기관의 당원에 대한 이론교육 역시 1951년 6월부터 본격적으로 시작되었다. 이 기간 동안 '공산당원의 여덟 가지 기준'과 이론학습, 시사정책교육이 활발하게 시행되었으며, 1952년 9월까지 25명의 黨籍이 취소되고 24명이 黨紀처분을 받았다.[112] 이처럼 '淸理中層・內層'운동과 三反운동이라는 두 정치운동이 整黨과 크게 모순되는 것이 아니었기 때문에, 비록 정책 집행의 집중도라는 측면에서는 浮沈이 있었다고 할지라도, '整黨'이라는 정책적 슬로건은 1953년까지도 꾸준히 유지될 수 있었으며, 1953년의 제2차 전국조직공작회의 이후로는 整黨이 '過渡時期의 總路線' 집행과 맞물려 추진되었다.[113]

한편, 건국 초기에 北京에서 시행된 整風・整黨은 각 기관・단위의 수장이 중심이 되어 이루어지는 '위로부터의 整風・整黨'이라는 성격이 강하였다. 整風에 관한 계획을 수립하면서, 彭眞은 그 방식의 핵심을 '首長이 책임을 지고 직접 시행'함으로써, '自流傾向'이 발생하는 것을 방지하는 것에 두었다. 특정 기관에서의 整風・整黨은 상급 기관의 지휘를 받으면서 해당 기관 지휘부의 주관 아래 실시해야 하는 것으로서, '불필요하게 조직을 초월하는 것'은 부정되었다.[114] 整風・整黨을 실시할 때는 반드시 각급 지휘부에 의해 전체 과정이 철저히 장악된 채 계획에 입각하여 이루어져야 한다는 점이 강조되었으며, 각급 단위의 수장은 整黨과정 전반을 직접 책임지고 지휘하면서, 단계적으로, 하향식으로 실시하였다.[115] 整黨은 각

---

112) 「中共北京市委直屬機關黨委成立以來的工作總結與今後的方針任務」(1952.9.15.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.501-504. 이러한 흐름은 시정부 직속기관 黨委의 整黨에서도 그대로 적용되었다(「中共北京市人民政府直屬機關委員會關於兩年來工作總結與今後工作任務的報告」(1952.11.28.), 앞의 책, pp.648-649).

113) 饒漱石, 「爲實現黨的政治任務和組織任務而鬪爭」(1953.10.27.), 『建國以來重要文獻選編』 第4冊, pp.526-528. 1952년에도 전국 576만 명의 당원 중에서 약 40만 명의 당원들을 整黨을 통해서 정리한다는 계획이 있었다(「在青年團一屆三中全會上政治報告提綱」(1952.8.26.), 『建國以來劉少奇文稿』 第4冊, p.430).

114) 彭眞, 「關於北京市整風工作計劃」(1950.7.18.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, p.289; 「京市整風運動將以總結工作爲主 中共北京市委書記彭眞向毛主席報告整風情況和計劃」, 『人民日報』 1950.7.29.(1면)

115) 「中共北京市委關於鞏固黨和發展黨的工作計劃向華北局幷中央的報告」(1950.11.22.), 『北京市重要文獻選編(1950)』, pp.516-517.

급 지휘부의 '自覺에 기초한 自淨'의 노력으로 규정되었고, 각계인민대표회의를 통해서 간부들의 작풍과 공작을 검토하는 방식도 장려되었지만, 그 비판의 화살은 어디까지나 '공작의 改進에 유익한 방향'을 향하도록 지휘부에 의해 철저히 조정되어야 하는 것이었다.[116] 安子文이 1951년 10월에 일부 縣·市級 이상의 黨委에서 진행된 '整黨典型'의 시험공작을 총결하면서 강조한 整黨의 원칙도 이와 크게 다르지 않았으며, 무엇보다도 黨委의 정확한 지휘 아래 整黨을 실시하는 것이 강조되었다. 黨委의 주도 아래 整黨간부들을 교육하고, 다시 이들을 통해서 당원 전체에 대한 충분한 교육을 실시한 후, 최종적으로 당원들에 대한 登記와 심사, 처분을 실시해야 한다는 것이다.[117]

이처럼 각 단위 수장의 책임 아래 자체적으로 소속 당원들에 대한 교육 및 심사를 진행하는 整黨방식은, 工作組와 농민이라는 '외부'의 압력을 통해 기층조직에 대한 전면적인 개편이 단행되었던 국공내전 후반기 농촌근거지에서의 整黨과는 사뭇 다른 것이었다. '公開整黨'이라는 슬로건 아래 농촌근거지의 기층조직들은 농민들에게 공개되었고, 상급 단위에서 파견된 工作組는 농민들을 동원하여 支部의 기존 당원들에 대한 비판을 전개하고, 이를 통하여 농촌의 기층조직을 전면적으로 재편하였다.[118] 반면, 劉少奇의 레닌주의적 노선에 입각한 국가건설이 한창이었던 건국 초기의 도시 整黨운동에서는 당의 조직과 지휘체계의 안정성이 훨씬 더 강조되었고, 당의 위상을 약화시킬 수도 있는 '외부'의 압력은 최소화되었던 것이다. 이러한 두 가지 整黨방식의 차이는, 한편으로는 1960년대의 문화대혁명 초기에 나타났던 노선 갈등의 前兆였다고도 할 수 있다. 이런 측면에서 볼 때, 건국 초기에 도시에서 전개된 整黨운동은 하나의 군중운동이 아니라, '상급 조직에 의한 기층조직의 점검·정돈'으로서의 성격을 갖고 있었다고 할 수 있다.[119]

---

116) 「中共中央轉發北京市委關於整風工作的報告」(1950.7.21.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』第3冊, 227-230.

117) 「中央轉發安子文關於整黨典型試驗總結報告的批語」(1951.11.11.), 『建國以來劉少奇文稿』第3冊, pp.792-793.

118) 이원준, 「중화인민공화국 건국 직전의 정치적 통합과정」, pp.354-362.

119) 그렇다고 해서 건국 초기 도시의 整黨운동이 완전히 폐쇄적인 상태에서 진행된 것은 아니었다. 중공은 整風·整黨의 효과를 제고하기 위한 조치의 하나로서, 관련 내용을 언론매체를 통해 공개하는 방법을 활용하기도 하였다. 간부들의 작풍에서 나타나는 주요 문제들을 정리하여 공개함으로써 그 내용을 整黨운동의 주요 참고자료로 삼기도 하였고, 공개적인 출판물을 통한 '비판 및 자아비판'을 장려하기도 하였다. 단, 이 경우에도 '정확한 비평'과 '파괴적 비평'은 구분한다는 것이 전제였다. 당 조직의 안정성을 '파괴'할 수도 있는 비판은 '정확한' 것이 아니라는 것이다(「中共中央關於各地應作地方整風報告的指示」(1950.6.2.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5

중공은 北京이라는 대도시에서 '黨治'를 구현하기 위하여 가장 효율적인 방법을 모색하였다. 건국 초기에 '불순분자'와 기회주의자들이 대거 입당하고 있었던 상황에서, 중공은 비교적 신중한 建黨방침을 채택함으로써 당 조직의 무분별한 확장이 초래할 문제를 경계하였으며, 또한 입성 후에 나타난 당원간부들의 '도덕적 타락'에 대응하기 위하여 整風·整黨을 지속적으로 전개하였다. 뿐만 아니라, 중공은 黨務의 제도화를 진전시킴으로써 당원들에 대한 교육과 통제를 강화하고, 나아가서는 이를 통해 당의 정치적 영향력을 강화함으로써 도시사회에 대한 '黨治'의 기반을 닦을 수 있었다. 중공의 도시 통치체제를 효과적으로 작동시키기 위해서는, 그 엔진과도 같은 당 조직의 '타락'과 '군중으로부터의 괴리'를 피해야 하였다. 건국 초기의 北京에서 중공은 점진적 建黨방침과 黨務의 제도화, 통제된 整黨운동 등을 통해서 이를 달성하고자 하였다.

Ⅱ. 群衆團體의 조직 및 활용

1. 북경시 군중단체의 설립과 그 기능

중공이 北京을 接管하면서 도시사회에 대한 통치력을 확립하는 과정에서 '黨'·'政'과 함께 적극적으로 활용한 것은 각종 군중단체들이었다. 군중노선에 입각한 군중동원을 주요 통치방식으로 삼고 있었던 중공에 있어서, 이러한 군중단체야말로 군중에 대한 동원을 제도화할 수 있는 조직적 틀이었다. 과거 농촌근거지에서도 부녀자와 청년들을 조직화한 경험이 있기는 하였지만, 北京과 같은 대도시에서 대규모 노동자와 청년, 부녀자들을 체계적으로 조직화하여 동원하는 것은 또 다른 문제였다. 중공으로서는 이 과제를 성공적으로 수행해야만 도시사회에 대한 통치력을 확립할 수 있었다. 아래에서는 北京에서 이러한 군중단체들이 조직되어간 과정과 그 운영방식에 대하여 살펴보도록 하겠다.

중공이 각종 군중단체의 전국 조직화를 공식적으로 결정한 것은 1948년 9월의 정치국확대회의에서였다. 회의의 결의사항 중에는 1949년 상반기에 全國婦女代表大會를 개최하여 全國民主婦女聯合會를 결성하고, 全國青年代表大會를 개최하여 全國青年聯合會를 결성하며, 또한 新民主主義青年團도 건립한다는 내용이 포함되

月)』第3冊, pp.96-97; 「對<中共中央關於在報紙刊物上展開批評和自我批評的決定>稿的修改和批語」(1950.4.15./4.21.), 『建國以來劉少奇文稿』第2冊, pp.45-47).

어 있었다.[120] 통일정권 건설의 계획을 전면에 내세웠던 '9월회의'에서 각 군중단체의 전국적 조직화에 대한 구상을 함께 밝혔다는 것은, 군중단체의 운용이 '黨·政·群'을 주축으로 하는 중공의 통치시스템에 있어서 그만큼 중요한 비중을 차지했다는 것을 의미한다. 이후에 중공은 군중 동원을 강화하기 위하여, 1948년 12월에 縣委 이상의 각급 黨委에 職工運動委員會와 青年運動委員會, 婦女運動委員會를 조직하도록 하였으며, 각 위원회의 書記나 군중단체 내 黨組의 組長들로 하여금, 각급 黨委의 위원이 되거나 아니면 黨委의 회의와 일반 공작에 참가할 수 있도록 하였다.[121] 1949년 1월의 정치국회의에서 통과된 1949년의 임무 중에는 青年團 및 婦女 공작을 강화하는 것이 포함되어 있었으며, 1949년 상반기 안에 전국의 청년대표대회와 부녀대표대회를 개최한다는 계획이 재확인되었다.[122]

葉劍英은 北平의 간부들을 대상으로 한 담화에서, 工會, 青年團, 婦聯會, 學生會 등 각종 군중단체를 조직하는 이유를 다음과 같이 설명하였다. 즉, 北平의 전체 시민 200여만 명을 그 성질과 직업에 따라 특정한 조직계통으로 편입시킴으로써, 정부의 법령과 정책을 이 조직계통을 통해 군중들에게 전달하여 집행하고, 동시에 군중의 의견을 계통적으로 수렴하기 위해서라는 것이다.[123] 또한 劉少奇는 1951년 3월의 중국공산당 제1차 전국조직공작회의에서 아래와 같이 보고하였다.

> 新民主主義青年團과 工會, 農民協會, 합작사, 부녀연합회, 문화공작자 단체 등과 같이 당이 領導하는 인민군중의 단체들은 모두 당과 인민군중이 연계되는 축으로서, 당이 인민군중에게 공산주의 교육을 진행하는 장소이기도 합니다. 이러한 단체가 있는 곳에서는 모든 공산당원이 이러한 단체들에 가입해야 하고, 또한 그 안에서 적극적이고 모범적인 역할을 해야 하며, 동시에 공산주의에 대한 선전교육도 진행해야 합니다.[124]

즉, 각계인민대표회의가 '군중과의 연계'를 강화하기 위하여 도입되었듯이, 중공은 군중단체 역시 당의 통치력을 군중으로 확장시킬 수 있는 연결고리로서 간주

---

120) 「中共中央關於九月會議的通知」(1948.10.10.), 『毛澤東選集』 第4卷, p.1349.

121) 「中央關於在縣以上黨委設立職工·青年·婦女運動委員會的指示」(1948.12.25.), 『文件選集』 第17冊, pp.620-621.

122) 「目前形勢和黨在一九四九年的任務」(1949.1.8.), 『文件選集』 第18冊, p.21.

123) 「在北平市人民政府幹部會議上的講話」(1949.4.21.), 『葉劍英選集』, p.151.

124) 劉少奇, 「在中國共産黨第一次全國組織工作會議上的報告」(1951.3.28.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, p.161.

했던 것이며, 아울러 군중단체는 '당과 인민군중이 연계되는 축'으로서, 중공의 정책 및 이념교육의 場으로 활용되기도 하였던 것이다. 이런 의미에서 각 군중단체는 중공이 '黨治'를 실현할 수 있는 중요한 사회적 매개가 되었고, 따라서 중공의 도시 통치체제를 이해하는 데 있어서 결코 간과해서는 안 될 요소가 되었다.[125] 이하에서는 먼저 북경시 노동자와 부녀자의 조직화 과정을 간략히 정리한 후, 이어서 중공의 青年團 조직 및 운영방식에 대한 상세한 분석을 통하여, 군중단체를 통한 중공의 도시 통치체제 확립 과정을 살펴보도록 하겠다.

먼저, 공산주의 사회의 건설을 표방하는 중국공산당의 입장에서 노동자들의 조직화는 무엇보다 중요한 문제였고, 이는 단순히 명분의 차원에서만 그러했던 것이 아니라, 실제로 종국에는 '전체 인민이 노동자가 될 것'이라는 판단에 기초한 현실적인 문제이기도 하였다. 劉少奇는 1951년 3월의 제1차 전국조직공작회의에서의 보고에서, "노동계급은 장차 발전할 것이며, 인구의 대다수를 이루게 될 것입니다. 농민들도 기계를 이용하여 경작하게 되면 노동자가 될 것입니다. 최후에는 전체 인민이 노동자가 될 것입니다."라 언급하면서, 모든 당원들이 이 점을 명시해야 한다고 강조하였다.[126] 즉, 장차 대다수의 인민이 노동자가 될 것이라는 전망이 있었기에, 중공에게 있어서 노동자의 조직화는 정치적으로 매우 중요한 사안이었음에 틀림없다. 뿐만 아니라, 생산의 회복 및 발전을 제1의 목표로 추구하고 있었던 상황에서, 생산의 주체인 노동자들을 조직화하는 것은 경제적인 측면에서도 중공에 매우 중요한 문제였다.

전국적 工會조직의 설립을 위한 시도는 1948년 봄 무렵부터 시작되었던 것으로 보인다. 3월 초부터 중공중앙은 6월에 하얼빈에서 개최될 예정(실제로는 8월 개최)이었던 全國各解放區工人代表大會를 준비하기 시작하였다. 중공은 이 대회를 통해서 브뤼셀에서 개최될 예정이었던 제2차 세계노동자대표대회에 참가할 대표를 선출할 뿐만 아니라, 장차 중국공산당이 '領導'할 전국적 工會조직을 설립하기 위한 기초를 다지고자 하였다.[127] 특히 <勞動綱領>의 제정을 통해서 신민주주의 경제건

---

125) Frederick Wakeman은 중공이 선전공작을 통해 군중을 각종 단체로 조직화하고, 이러한 조직들을 통해 군중을 동원함으로써 당의 정책을 집행한 것이, 상명하달식의 방식에 의존한 국민당의 도시 통치와 가장 두드러지는 차별점이라고 평가하였다 (Frederick Wakeman, "'Cleanup': The New Order in Shanghai," Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, *Dilemmas of Victory*, pp.42-46).

126) 「共產黨員標準的八項條件」(1951.3.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, p.174.

127) 「中央工委關於召開全國各解放區工人代表大會的意見」(1948.3.5), 『文件選集』 第17冊, pp.74-76.

설의 방침과 생산에 대한 책임, 노동자들의 '노동태도' 등을 명문화하도록 하였으며, 공산당의 통치가 비교적 안정되어 있었던 石家莊과 하얼빈에서 綱領에 대한 초보적 경험을 축적하도록 하였다.[128] 이러한 준비 끝에 1948년 8월에 하얼빈에서 개최된 제6차 전국노동대회를 통하여 中華全國總工會가 다시 부활하였고, 이로써 중공이 이끄는 노동자의 전국 조직은 北京 接管 이전에 이미 설립되었다.

北平市委가 본격적으로 노동자의 조직화에 관한 구상에 들어간 것은 良鄕에 체류 중이었던 1949년 1월 초였던 것으로 보인다. 이때부터 北平市委 위원이자 市工委 서기인 蕭明이 北平市職工總會 설립 준비에 착수하였다. 입성 후의 '2·7罷工 26주년 기념대회'에서 蕭明을 비롯한 22명으로 구성된 北平市職工總會籌備委員會가 정식으로 성립되었고, 5월의 第1屆 華北職工代表會議 이후로는 그 명칭이 北平市總工會籌備委員會로 변경되었다. 각 區에는 주비위원회의 파출기관으로서 北平市總工會辦事處가 설립되었고, 區委 서기가 辦事處의 주임을 겸임하였다.[129]

北平市委는 생산의 발전을 위하여 工人운동에 대한 지도를 강화하기로 결정하였고, 이를 위하여 6개월에서 1년 이내에 계통별로 각종 工會를 설립한다는 계획을 수립하였다. 産業工會를 필두로, 手工業工會, 苦力工會, 店員工會의 순서에 입각하여 工會를 설립하도록 하였으며, 정부기관의 인원도 整編이 확정된 후에 工會에 가입할 수 있도록 하였다. 이러한 방침에 따라 전체 인구의 과반수를 차지하는 노동자와 그 가속들을 '강대한 군중대오'로 조직화한다면, 향후 도시를 관리하고 각종 생산활동을 지휘하는 데 크게 기여할 것이라는 것이 市委의 판단이었다.[130] 劉少奇 역시 바로 그러한 이유에서 군중공작, 특히 工會공작이 모든 공작의 중심이 되어야 한다고 보았다.[131]

工會는 육체노동 또는 정신노동을 판매하여 그 가정생활의 주요 수입을 충당하는 자 모두를 가입대상으로 삼았고, 中華全國總工會의 지휘 아래 전국에 걸쳐 하나의 독립된 계통의 통일적 조직체계로 설립되었다. 그 산하의 각급 工會委員會는 회원대회 또는 회원대표대회를 통해서 선출되었고, 해당 위원회는 민주집중제의 원칙에 따라 상급 工會의 지시에 복종하였다.[132] 北京에서도 이러한 원칙에 따라

---

128) 「中央關於召開解放區工人代表大會有關事項的指示」(1948.3.6.), 위의 책, pp.77-79.

129) 北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第22冊(工人組織志), 北京出版社, 2005, pp.264-265.

130) 「中共北平市委關於加强城市管理與生産建設的決定」(1949.4.12.), 『北平和平解放前後』, pp.445-447; 「中共北平市委關於生産與工會工作的初步計劃」(1949.4.17.), 앞의 책, p.461.

131) 「劉少奇關於北平接管工作中一些問題的報告要點」(1949.4.3.), 『北平的和平接管』, p.125.

각 기업 및 업종별 工會가 조직되어 市總工會 산하에 편입되었으며, 黨·政 조직 체계와 구분되는 독자적인 지휘계통을 구축하였다.[133] 1949년 말에 이르면 全市의 職工 중 47.7%가 工會로 조직화되었고, 특히 그 중에서도 산업노동자의 조직화 비율은 78.3%에 달하였다. 이러한 성과를 토대로 1950년 2월 6일에는 470명의 工會代表와 40명의 '特邀代表'(공영공장장 10명, '生産模範' 30명)가 참가한 北京市 第1屆 工人代表大會가 中山公園에서 개최되었고, 여기서 北京市總工會가 정식으로 성립되었다. 市總工會 성립 당시 회원수는 186,200여 명에 달하였으며, 1952년에는 403,000여 명으로 증가하여, 전체 職工의 64.7%가 工會로 조직화되었다.[134] 또한 1952년부터는 기존의 區工會辦事處가 폐지되는 대신, 區工會代表大會를 통해 區工會가 선출되어 기층단위에서의 工會공작이 더욱 강화되었으며, 1955년까지 북경의 工會 기층조직은 다음과 같은 성장세를 보였다.[135]

[표Ⅳ-3] 北京市 工會 기층조직 현황

年度	基層工會委員會	工會小組	專職幹部	工會積極分子
1949	208	8,274	506	17,565
1952	1,917	19,964	1,601	60,508
1955	7,316	42,701	2,454	136,102

北京市委가 노동자의 조직화를 통해서 이루려 한 것은 '생산의 회복 및 발전'이라는 건국 초기의 최대 과제를 효율적으로 실천하는 것에 다름 아니었다. 接管 초기에 '혁명질서'의 수립이라는 기본문제가 해결된 상황에서 市委는 향후 공작의 중심은 생산의 회복 및 발전에 있다는 것, 그리고 이를 위하여 '工人운동에 대한 지도'를 강화하여 새로운 北平을 건설하는 데 진력할 것을 천명하였다.[136] 즉, 工

132) 「劉少奇關於北平接管工作中一些問題的報告要點」(1949.4.3.), 위의 책, p.129; 「中華人民共和國工會法」(1950.6.28.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, pp.328-329.

133) 윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—일본 점령기에서 건국 초기(1937-1954)의 北京을 중심으로」, pp.168-169.

134) 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第22冊(工人組織志), p.265, p.304, pp.323-324.

135) 위의 책, p.287, pp.301-302. 본문에서 사용한 표는 필자가 필요한 부분만 발췌하여 정리하였다.

136) 「中共北平市委關於加强城市管理與生産建設的決定」(1949.4.12.), 『北平和平解放前後』, p.441. 工會의 주요 기능이 생산현장의 통제에 있었다는 점은 市委가 工會간부에게 공장장을 맡기거나, 반대로 공장장을 工會공작에 투입했다는 점에서도 명백하게 드러난다(앞의 글, p.443).

會를 통해 工人운동을 통제함으로써 생산의 확대를 이끌어내겠다는 것이 市委의 방침인 것인데, 이는 국공내전 후반기 이래 형성되어온 도시 接管정책의 연장선상에 있는 것이기도 하였다.

노동자들을 조직화하고 그들의 '覺悟程度'를 향상시키는 것이 생산 발달의 핵심 관건이라는 인식 아래, 市委는 1~2년 이내에 北平의 노동군중 대부분을 조직화하겠다는 목표를 세웠다. 또한 그들의 계급의식을 제고함으로써 그들이 '局部利益'만을 생각하지 않게 만들고, 공영공장에서는 생산의 발달을 위하여 노동군중의 '적극성과 창조성을 발휘'할 수 있는 工廠管理委員會를 설립하도록 하였다.[137] 노동자의 실업문제를 해결하는 것도 오로지 생산의 발달 속에서만 가능하다는 것이 당시 北平市委의 입장이었으며, 노동자들 속에서 工會간부의 위신을 제고하는 목적도 생산에 대한 공장장의 지도에 노동자들이 보다 잘 협조하게 만들기 위한 것이었다.[138] 工會의 존재 이유는 생산의 회복 및 발전에 있었고, 중공이 '지도'하는 工人운동에서 노동자의 권익 향상은 사실상 부차적인 문제였다. 건국 후에 제정된 工會法의 제9조에는 工會가 '工人계급의 근본이익'을 보호하기 위하여 해야 할 일들을 규정하였는데, 그 내용인즉슨 '인민정부의 법령을 지키고 인민정부의 정책을 집행할 것', '새로운 노동태도를 수립하고 노동기율을 준수할 것', '공공재산을 보호할 것', '파괴분자와 투쟁할 것', '發展生産, 勞資兩利의 정책을 집행할 것' 등에 다름 아니었다.[139]

결국 중공의 工會工作에 있어서 가장 중요한 것은 工會를 통해서 당의 노동정책을 집행하는 것이었다. 1949년 8월의 全國工會工作會議의 주요 목표도 제6차 전국노동대회의 결의사항을 관철시키는 것이었다. 이를 위하여, 전국 각급 工會의 조직계통을 정비하여 통일성을 강화함으로써 '혼란상태'를 극복하고, '勞資兩利'의 실현을 위해 '集體合同' 시스템을 도입하며, 勞動局을 통해서 노사분쟁을 중재하도록 하는 것 등이 工會의 주요 임무로 규정되었다.[140] 즉, 노동정책은 공산당의 경제 목표를 실현하기 위한 보조적인 정책에 불과하였고, 이 노동정책을 관철시키기 위한 방편으로서 당 통제하의 工會조직을 활용하는 것이 건국 전후 시기 중공의

---

137) 「中共北平市委關於北平市目前中心工作的決定」(1949.4.16.), 『北平和平解放前後』, pp.452-453.

138) 「中共北平市委關於生産與工會工作的初步計劃」(1949.4.17.), 위의 책, p.462; 「劉少奇關於北平接管工作中一些問題的報告要點」(1949.4.3.), 『北平的和平接管』, pp.126-127.

139) 「中華人民共和國工會法」(1950.6.28.), 『建國以來重要文獻選編』 第1冊, p.330.

140) 「中央關於貫徹全國工會工作會議精神加强工會工作的指示」(1949.8.26.), 『文件選集』 第18冊, pp.433-435.

방침이었던 것이다. 중공에 있어서 工會는 당과 정부의 정책을 생산현장에서 관철시키기 위한 매개로서 존재하는 것이었다.

1949년 4월에 北平市 간부들을 상대로 劉少奇가 남긴 다음과 같은 발언은 당시 중공이 工會의 기능과 목적을 어디에 두고 있었는지 여실히 보여준다.

> 노동자들의 요구를 해결하고 노동자들을 조직화하며 노동자들을 교육하는 것이 당면한 3대 공작입니다. 이러한 공작을 진행하면 일을 처리하기에 좋을 것입니다. 노동자들은 우리가 反革命을 낱낱이 조사하는 데 도움을 줄 수 있고, 생산을 증가시킬 수 있으며, 민주를 실행할 수 있습니다. 그들은 대표를 파견하여 공장 자체의 생산 및 관리문제에 대해 토론할 수 있을 뿐만 아니라, 정부의 문제에 대해서도 토론할 수 있습니다. 정부에서 낸 布告도 工人代表會議에서 토론할 수 있습니다.[141]

工會의 기능 중에는 당연히 노동자들의 요구를 반영하는 것도 있었지만, 그것보다 훨씬 더 강조된 것은 이처럼 노동자들의 생산의욕을 고취하고 노동기율을 강화하며, 당과 정부의 시책에 호응하도록 그들을 조직화하는 것이었다. 劉少奇의 발언에서 나타나는 것과 같이, 중공은 工會를 통해 '반혁명분자' 색출이라는 정치적 운동에 노동자들을 동원하고, 생산 증대를 위하여 노동자들의 생산활동을 격려하였다. 공장장과 工會의 입장이 중첩되는 상황에서, '생산 및 관리문제에 대한 토론'은 노동자의 실질적 경영 참여보다는 사실상 공장의 생산목표를 공유하는 기제로서 작동하였고, 정부 시책에 대한 '토론' 역시 노동자들에게 정책을 교육하고 선전하는 계기로 활용되기 쉬웠다.[142]

한편, 부녀자들을 당 차원에서 대대적으로 조직화하고 활용하는 방침은 1947년 10월의 全國土地會議 이후에 공식적으로 채택되었다. 물론 이 당시 婦女工作의 핵심은 이들을 동원하여 농촌의 토지개혁과 기층정권 건설 과정에 참여시키는 것이었다. 이러한 방침은 1948년에도 지속적으로 유지되어, 중공중앙은 각 中央局들에 부녀자의 동원 및 조직화를 촉구하였다. 특히 많은 성인 남성들이 전선으로 차출되면서 부녀자들의 정치적 역할에 대한 기대가 더욱 커졌던 것으로 보인다.[143] 이

---

141) 「劉少奇關於北平接管工作中一些問題的報告要點」(1949.4.3.), 『北平的和平接管』, p.130.

142) 接管 초기 北京의 工會 조직 및 운영과정에 대한 당 조직의 통제양상에 대해서는, 윤형진, 「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—일본 점령기에서 건국 초기(1937-1954)의 北京을 중심으로」, pp.54-67에 서술되어 있다.

러한 분위기 속에서, 1948년 9월의 정치국회의에서는 전국 단위의 부녀자 조직을 결성한다는 구상이 제시되었고, 12월 초에 가서야 구체적인 준비에 착수한 중공은 1949년 3월 초순에 '華北의 어느 한 도시'에서 全國婦女代表大會를 개최하여 全國民主婦女聯合會를 설립하기로 결정하였다. 이 대회에는 각 근거지와 '國統區'의 女工, 여학생, 여직원, 여성 자유직업자, 농촌 여성노동자 등을 대표하는 부녀대표들이 참가하여, 전국 부녀운동의 방침과 임무, <全國民主婦女聯合會章程> 등을 확정하였다.[144] 그 결과 제1차 中華全國婦女代表大會는 1949년 3월 24일~4월 3일에 北平에서 개최되었고, 이 대회를 통해서 中華全國民主婦女聯合會(1957년에 '中華人民共和國婦女聯合會'로 명칭 변경)가 성립되었다.

北平市委 산하에 婦女工作委員會(書記 張秀岩, 副書記 張曉梅)가 설립된 것은 입성 전인 1949년 1월 20일이었다. 2월 초에 北平市委와 함께 성내로 진입한 婦委는 2월 14일에 여성 지하당원과 적극분자들을 소집하여 婦女聯合會를 조직하는 문제에 착수하였고, 24일에는 婦聯籌委會를 선출하였다. 籌委會는 10월 29일에 전체회의를 개최하여 全市婦女代表大會의 소집을 결정하였고, 그 결과 북경시 第1屆 부녀대표대회는 11월 26일부터 29일까지 中法大學 강당에서 개최되었다. 총 371명의 대표가 출석하여, <北京市民主婦女聯合會章程>, <第一屆執行委員會選擧法(草案)>, <北京市第一次婦代大會組織法(草案)> 등을 통과시키고, 57명의 第1屆 집행위원회 위원과 15명의 후보위원을 선출하였다. 12월 2일에는 北京市民主婦聯 第1屆 집행위원회 제1차 회의가 개최되어 17명으로 이루어진 常務委員會(主席 張曉梅)가 선출되었다.[145]

건국 초기 婦聯의 주요 공작대상은 職工 및 수공업자의 家屬, 여성 수공업자, 郊區 농촌의 부녀 등이었으며, 특히 市總工會籌委會와의 협조를 통해 여성 산업노동자와 수공업 종사자, 점원들이 주요 조직대상이 되었고, 북경시 第1屆 부녀대표대회 당시에는 이들 중의 80% 이상이 이미 조직화되었다.[146] 1955년에 이르면, 城區의 127개 街道婦女代表會議에 11,000여 명, 그리고 郊區의 330여 개 鄕婦女代表會議에는 9,000여 명의 委員이 활동하고 있었다.[147]

---

143) 「中央對目前婦女工作的指示」(1948.5.15.), 『文件選集』 第17冊, pp.160-162; 「中央婦委關於加强婦女工作給華東局的指示」(1948.8.1.), 앞의 책, pp.276-278.

144) 「中央關於召開全國婦女代表大會準備事項的通知」(1948.12.5.), 위의 책, pp.543-546.

145) 北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第24冊(婦女組織志), 北京出版社, 2007, pp.101-102, pp.107-109.

146) 「全國婦聯副主席鄧穎超在北京市首屆婦代大會上的講話」(1949.11.29.), 中華全國民主婦女聯合會 編, 『關於城鄕婦女代表會議』, 中華全國民主婦女聯合會, 1950, p.1.

北京과 같은 도시에서 民主婦女聯合會의 기층조직이 된 것은 婦女代表會議였다. 각종 行業과 산업, 직업별로 선거를 통해 女工代表會議나 女學生代表會議와 같은 다양한 부녀대표회의가 결성되었고, 어떠한 생산단위나 행정단위에도 소속되지 않은 부녀자들은 街道를 단위로 하는 부녀대표회의로 조직되었다. 이러한 각종 부녀대표회의의 전체 구성원들은 해당 지역 민주부녀연합회의 단체회원으로 가입되었으며, 각 단체의 주요 책임자들은 민주부녀연합회의 집행위원이나 상무위원에 임명되어, 민주부녀연합회와 각 부녀대표회의를 연결하는 매개로서의 역할을 수행하였다. 각 부녀대표회의는 해당 단위의 지휘기관에서 婦女工作을 담당하는 부서의 지휘를 받았으며, 동시에 민주부녀연합회의 결정에도 구속되었다.[148] 부녀대표회의의 운영방식은 중공의 정책을 기층 단위로 침투시키는 데 집중되어 있었고, 부녀대표들은 여성 군중의 의견을 수렴하는 역할도 수행했지만, 무엇보다도 이들에게 기대되었던 것은 회의의 결정을 소속 단위의 부녀자들에게 '신속히 전달하고 관철'시켜 '工作을 推動'하는 것이었다. 정부와 상급 부녀조직의 정책을 전달하고, 광범위한 부녀자들을 동원하여 이를 집행함으로써, '인민대표회의와 인민정부의 가장 좋은 助手'가 되는 것이 부녀대표회의의 핵심적 기능으로 간주되었다.[149]

국공내전 시기에는 부녀자 조직화의 주요 목적이 이들을 농촌의 토지개혁과 기층정권 건설에 동원하는 것이었지만, 건국 초기의 도시사회에서 중공이 부녀자들에게 요구한 것은 工會와 마찬가지로 생산과 국가건설에 동참하는 것이었다. 제1차 전국부녀대표대회 하루 전에 중공중앙이 보낸 축하 전보에는, 공업・농업・문화 등의 '戰線'에서 중국 부녀자들과의 단결을 강화함으로써 전중국의 '해방'과 '신중국'의 건설을 위해 분투하는 것을 全國婦聯의 목표로 규정하고 있다.[150] 또한 이 대회에서 통과된 <中國婦女運動當前任務的決議>에서는 부녀운동의 목표를 보다 구체적으로 규정하였다. 反제국주의와 反봉건주의, 反관료자본주의 혁명운동의 최종 승리를 위해서 공헌한다는 전제 위에서, "婦女들은 적극적으로 생산에 참가해야 婦女의 지위를 향상시키고 공고히 할 수 있으며, 자신과 인민의 생활을 진일보 개선하고 인민해방전쟁을 더욱 효과적으로 지원하여 봉건적 속박을 해제할 수

147) 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第24冊(婦女組織志), p.117.

148) 黃甘英, 「對建立城市婦女代表會議的幾點意見」, 『新中國婦女』 第10期, 1950(→『關於城鄉婦女代表會議』에서 재인용), pp.24-32.

149) 「全國婦聯副主席鄧穎超在北京市首屆婦代大會上的講話」(1949.11.29.), 『關於城鄉婦女代表會議』, p.3.

150) 「中國共産黨中央委員會賀全國婦女第一屆代表大會電」(1949.3.23.), 『文件選集』 第18冊, pp.198-199.

있다.”라고 함으로써, 부녀운동의 구체적인 당면과제로서 생산 활동에의 적극적 참여를 명시하였다. 또한 신민주주의 국가건설에 있어서도 도시 부녀운동의 중요성이 제고되었기 때문에, ‘勞動婦女’들을 최대한 조직화하여 공업 및 수공업 생산, 상품유통 등에 참가시키도록 하였다.[151] 毛澤東이 작성한 “단결하여 생산과 정치활동에 참가함으로써 부녀자의 경제적・정치적 지위를 改善하라.”는 <新中國婦女> 창간호의 題詞는 중공의 부녀자 조직화 목적을 단적으로 보여주고 있다.[152]

국공내전 전반기까지는 ‘정상적 도시공작’이 불가능했기 때문에 도시의 부녀공작도 부녀해방 선전, 가정폭력 및 혼인문제, 식자교육 등의 측면으로 ‘국한’될 수밖에 없었고, 이로 인하여 내재적 ‘한계’를 지니고 있었다는 중공의 평가였다. 그 논리에 따르면 국공내전 후반기에 이르러서야 이러한 ‘한계’를 극복하고 도시 부녀공작의 방침을 확립하는 것이 가능해졌다는 것인데, 그 새로운 방침이란 것은 결국 부녀자들을 각종 수공업, 공업, 가내 부업 등에 동원함으로써, ‘생산’을 부녀공작의 중심으로 삼는 것에 다름 아니었다. 중공은 여성들을 생산현장에 대거 동원함으로써 취업문제의 해결도 가능할 뿐만 아니라, 아울러 그 과정에서 새로운 노동관념의 형성에 따른 여성들의 사상적 변화도 유발된다고 보았으며, 오직 생산을 통한 조직화만이 부녀자의 광범위하고 확고한 조직화를 가능하게 한다고 간주하였다.[153] 여성의 정치학습과 능력계발은 모두 ‘조국의 건설사업’에 동참하기 위한 ‘一技之長’을 갖추기 위한 것에 불과하였고, ‘民主和睦한 新家庭’을 꾸리는 것 역시 남편과 자식들이 각종 공작과 생산활동에 더욱 적극적으로 임할 수 있는 환경을 갖추기 위한 것이었다.[154] 요컨대, 여성의 권리 향상과 관련된 가정 및 혼인, 교육문제 등은 ‘정상적인 부녀공작’의 일부에 지나지 않는 것으로 여겨졌고, 도시 부녀공작의 핵심은 부녀자들을 조직화하고 동원하여 생산현장에 투입하는 것, 경제성장이라는 국가적 과제에 부응하기 위한 인적 자원을 양성하는 것 등에 있었던 것이다.

위에서 살펴본 북경시의 工會 및 婦聯 조직화 과정은 도시의 노동자와 부녀자들에 대하여 중공의 통치력을 확장하는 과정이기도 하였다. 민주집중제의 원칙에 따라 조직된 각 단체들은 공산당과 인민정부의 정책을 노동자와 부녀자들에게 관

---

151) 「中國婦女運動當前任務的決議」(1949.4.1.), 『文件選集』 第18冊, pp.504-507.

152) 「爲<新中國婦女>雜志創刊號題詞」(1949), 『建國以來毛澤東文稿』 第1冊, p.204.

153) 劉亞雄, 「關於城市婦女工作中的幾點體驗的發言」, 中華全國民主婦女聯合會宣傳教育部 編, 『中國婦女第一次全國代表大會重要文獻』, 北京: 新華書店, 1949, pp.44-51.

154) 北京市民主婦女聯合會 編, 『城市婦女積極分子教材』, 北京: 華北人民出版社, 1954, pp.23-32.

철시키기 위한 통로가 되었고, 노동자와 부녀자들의 권익 향상은 부차적인 문제가 되었다. 工會와 婦聯은 건국 초기 최대의 국가적 과제였던 '생산의 회복 및 발전'을 위하여 노동자들과 부녀자들을 동원하는 연결고리로서 작동했으며, 당과 정부의 시책을 군중들에게 전달하는 매개로서의 역할에 충실함으로써, 중공의 도시 통치체제를 뒷받침하는 支柱가 되었다.

2. 新民主主義青年團과 청년군중의 동원

중공은 사회 각계의 인민들을 조직화하고 그들 사이에 통치력을 침투시키기 위한 수단으로 각종 군중단체를 조직했지만, 그 중에서도 특히 青年團은 다른 군중단체들과는 다른 특별한 위상을 갖고 있었다. 青年團은 '黨의 後備軍이자 黨 工作의 助手'로서 더욱 중시되어, 공산당과의 관계가 다른 어떤 군중단체보다도 훨씬 밀접하였다.[155] 1951년 5월에 鎭反운동의 방향이 '中層'과 '內層'을 향하기 시작하면서, 중공중앙은 각종 군중단체를 포함한 '中層' 인원들에 대한 '淸理'를 지시했는데, 흥미로운 점은 다른 군중단체들과 달리 青年團만은 당과 함께 사실상 '內層'으로 분류되었다는 점이다.[156] 이는 第1屆부터 第4屆 각계인민대표회의까지 青年團 대표가 工會・農會・婦女聯合會 등과 같은 '團體代表'가 아닌 '黨派代表'로 분류되었다는 점과도 일맥상통한다.[157] 뿐만 아니라, 青年團員들은 당원들과 함께 整黨學習에 참가할 수 있었으며, 당원들과 함께 黨課를 이수하기도 하였다.[158]

'新區'에서의 建團방침에서도 이러한 내용이 확인된다. 중공중앙은 '新區'와 같이 당 조직을 신속하게 확대할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않은 지역에서는 우선적으로 工會와 農會, 青年團 등의 군중단체를 조직하고, 이러한 조직들을 통

---

155) 「中共北京市委直屬機關黨的支部工作試行綱要」(1952.9.17.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, p.514.

156) 「中共中央關於淸理'中層''內層'問題的指示」(1951.5.21.), 『建國以來重要文獻選編』 第2冊, p.275.

157) 『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.469-489. 흥미로운 것은, 이러한 다소 모호한 분류법이 당시에도 약간의 혼선을 가져왔던 것으로 보인다. 이에 團中央委員會에서는 青年團을 '黨派性을 지닌 人民團體'라고 규정하여, 두 가지 성격을 모두 지니고 있는 조직이라고 설명하였다(「中國新民主主義青年團中央委員會關於'中國新民主主義青年團究竟是民主黨派?還是人民團體?'的說明」(1951.6.8.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, pp.146-147).

158) 青年團北京市委宣傳部, 「北京市工廠青年團員參加整黨學習的經驗」, 『中國青年報』(第60號) 1951.11.16.(2면)

해서 당의 정책을 집행하도록 하였는데, 그 중에서도 특히 青年團이 '당의 가장 친밀하고 가장 의지할 수 있는 助手'라는 점을 강조하면서, 青年團에 대한 공작에 특별히 유의할 것을 지시하였다.[159] 또한 1950년 1월에 각지로 하달된 建黨방침에 의하면, 토지개혁을 준비하고 있는 단계의 지역에서는 建團공작을 진행하면서 建黨을 준비하도록 하였고, 토지개혁이 진행되고 있는 지역에서는 建團공작을 대대적으로 확대하면서 建黨공작에 착수하도록 하였다.[160] 즉, 青年團을 조직하는 것이 建黨에 선행하는 과정으로서 간주되고 있는 것이다.

무엇보다도 青年團이 중공에 간부를 꾸준히 공급하는 간부 양성소로서의 기능을 담당했다는 점도 잊어서는 안 될 것이다. 중공은 青年團員이라면 누구나 입당을 당연한 목표로 삼아야 한다고 보았으며, 입당을 '청년단원이 쟁취해야 할 영광스러운 前途'라 여겼다.[161] 입당을 하지 않아도 '공산주의 사업을 위해 분투'할 수는 있지만, 이 또한 '강력한 혁명정당의 領導'가 없으면 불가능하기 때문에, '優秀分子'들의 입당을 통해서 당 조직을 강화해야만 목표에 도달할 수 있다는 것이다.[162] '革命者'의 정치적 각오가 공산주의자의 수준에 도달하게 되면, 입당을 요구하게 되는 것은 필연적인 결과라는 것이 중공의 관점이었다. 왜냐하면, 진정으로 공산주의의 실현을 원하는 자는, 이를 위해서는 중공의 영향력이 강력해져야 한다는 것을 알기 때문에 반드시 입당을 지향하게 된다는 것이다.[163] 따라서 단원들은 자신을 스스로 점검하고, 요행을 바라는 심리를 버린 채, 입당할 수 있는 자격을 갖추기 위해 부단히 노력해야만 하였다.[164] 제대로 된 청년단원이라면 입당을 원하지 않을 수 없다는 식의 논리가 구축되어 있었던 것이다.

中共中央青年工作委員會 서기이자 青年團中央委員會 서기였던 馮文彬은 1951년 11월에 공산당으로 간부를 '輸送'하는 문제에 관하여 劉少奇에게 다음과 같이 보

---

159) 「中央轉發西南局關於目前建立青年團工作指示的通知」(1950.4.16.), 『建國以來劉少奇文稿』 第2冊, pp.52-53.

160) 「對中南局關於建黨整黨問題給河南省委組織部的信的批語」(1950.1.29.), 『建國以來劉少奇文稿』 第1冊, pp.437-438.

161) 張凡, 「談談青年團員對參加共產黨應有的幾點認識」(1951.6.), 青年出版社編審部 編, 『中國共產黨是中國青年的鼓舞者・組織者和領導者』, 北京: 青年出版社, 1952, pp.64-66.

162) 「青年團員申請入黨的幾個問題」, 曾習三, 『談談青年團員入黨中的幾個問題』, 北京: 中國青年出版社, 1955, p.12.

163) 于光遠, 「革命者爲什麼要努力爭取做共產黨員」, 新青團華東工作委員會宣傳部 編, 『爭取成爲光榮的共產黨員』, 上海: 華東青年出版社, 1952, pp.95-102.

164) 范政, 「談青年團員入黨問題」, 中國青年出版社編審部 編, 『和青年談入黨問題』, 漢口: 中南青年出版社, 1952, pp.29-31.

고한 바 있다. 그에 따르면, 青年團은 이미 22만여 개의 기층조직과 500만 명 이상의 단원을 확보하고 있었으며, 그 주요 임무는 당으로 간부를 공급하는 것에 있었다. 그리고 이 임무를 보다 효과적으로 수행하기 위하여, 青年團 간부를 육성함과 동시에 당으로도 간부를 공급할 수 있는 체계적인 계획을 수립할 것, 團간부의 무분별한 차출을 방지하여 青年團의 '骨幹'도 유지할 것, 각급 團委의 書記와 部長에 副職을 증설하여 團간부의 전출로 인한 업무 공백을 최소화할 것 등의 방침이 수립되기도 하였다.[165] 즉, 青年團 간부의 지나친 차출로 인한 문제가 발생할 정도로, 青年團은 공산당 간부의 중요한 공급원으로서 기능하였고, 이러한 점에서 青年團은 중화인민공화국 건국 이후 중공의 도시 통치체제를 이해하는 데 있어서 매우 중요한 단체였다고 할 수 있다.

青年團 건립의 시도는 1946년 10월부터 시작되었다. 중일전쟁과 국공내전 시기의 전쟁 동원과 근거지 건설 과정에서 청년 적극분자들이 대거 등장했는데, 중공은 이들을 조직화하여 전체 청년들을 동원하는 매개로 삼고자 하였고, 그 방편으로서 青年團의 건립을 구상하게 되었던 것이다. 과거 소비에트 시기 共産主義青年團의 폐쇄성, 그리고 중일전쟁 시기 青年救國會의 '독립성' 문제들을 해결하기 위하여, 보다 대중적인 기초 위에서 '당의 지도'를 받는 새로운 청년조직을 건설하고자 했던 것이다.[166] 東北・華東・華北・西北 등의 각 中央局과 中央分局은 이후 약 2년간에 걸쳐서 시험적으로 일부 지역에서 青年團을 조직하였다.[167]

곳곳에서 분산적으로 조직되어온 青年團을 전국 범위의 조직으로 확대하려는 움직임은 1948년 말부터 나타났다. 馮文彬은 그 설립 목적을 다음과 같이 세 가지로 제시하였다. 첫째는 진보적인 청년들이 중심이 되어 신민주주의 노선 아래 광범위한 청년들을 단결시키는 것이고, 둘째는 25세가 될 때까지 장기간에 걸쳐 전체 청년들을 교육시킴으로써 당원 양성의 '예비군' 내지는 '예비학교'로서의 기능을 하는 것이며, 셋째는 青年團을 전국 청년의 핵심 조직으로 만들어, 혁명투쟁에서 청년들의 역할을 더욱 강화하는 것이었다. 青年團은 "중국공산당의 정치적 領導 하에서 신민주주의를 위해 결연히 투쟁하는 선진적 청년들의 군중조직"으로 규

---

165) 「中央轉發青年團中央關於向黨輸送幹部問題簡報的通知」(1951.11.11.), 『建國以來劉少奇文稿』 第3冊, pp.790-791.

166) 「中共中央關於建立民主青年團的提議」(1946.11.5.), 『文件選集』 第16冊, pp.322-324; 馮文彬, 「中國新民主主義青年團是什麼?」(1948.11.), 中國青年社 編, 『怎樣建立新民主主義青年團』, 北京: 青年出版社, 1950, pp.19-22.

167) 「中共中央關於建立中國新民主主義青年團的決議」(1949.1.1.), 『文件選集』 第18冊, pp.1-7.

정되었고, 중공과는 분리된 하나의 독립된 계통을 갖춘 전국조직으로 구축하되, 그렇다고 해서 공산당의 지도를 거부할 수는 없도록 하였다.[168] 요컨대, 青年團을 통해서 25세 이하의 청소년들을 '領導'하고 교육시켜, 이들을 신민주주의 국가 건설의 필요에 부응하도록 동원하는 것이야말로, 전국정권의 건설을 준비하고 있었던 1948년 말의 단계에서 중공이 青年團의 조직화를 도모했던 근본적인 목적이었던 셈이다.

馮文彬은 青年團을 어떻게 조직할 것인가에 관하여 다음과 같은 기본 방향을 제시하였다. 첫째, '實際의 運動과 工作으로부터 출발'한다. 즉, 當時·當地의 黨·政·軍·공장·학교 등에서 추진하고 있는 중심임무와 연계하면서, 當時·當地의 청년들이 가장 절실하게 요구하고 있는 활동을 토대로 建團공작을 진행해야 한다는 것이다. 둘째, '公開建團'의 방식으로 조직을 구축한다. 團조직을 공개함으로써 청년군중의 의견을 수렴하여 그들과의 연계를 강화하고, 아울러 단원들의 모범적 행동을 통하여 青年團에 대한 군중의 인식을 개선하며, 이를 통해서 청년들에 대한 영향력을 제고한다는 것이다.[169] 셋째, 建團을 철저히 준비하고 '領導'한다. 즉, 본격적으로 建團공작을 시작하기 전에 建團계획을 수립하고, 간부들에 대한 관련 교육을 강화하며, 청년들에 대한 선전공작을 광범위하게 실시해야 한다는 것이다.[170]

14세 이상 25세 이하의 청년남녀로서, '중국공산당의 주장'을 옹호하고 '신민주주의 혁명사업'에 적극 참가하기를 원하는 자들에게는 모두 入團의 자격이 주어졌다.[171] 1명의 정식 단원 또는 중공당원의 소개를 통해 입단지원서를 제출하면, 團支委의 심사와 支部團員大會의 통과를 거쳐, 최종적으로 團區委의 비준을 받으면 입단이 이루어졌다. '노동청년'과 '혁명청년군인', '혁명지식청년', '혁명직원'들은

---

168) 馮文彬, 「關於建立中國新民主主義青年團的報告」(1948.12.), 『中共中央在西柏坡』, pp.734-745.

169) '公開建團'의 또 다른 이유로는, 團조직을 공개하여 청년군중의 비판 및 감독을 수용함으로써 청년군중과의 연계를 강화한다는 것이 있었다(『中國青年』 第12期 社論, 「建團必須公開」, 『怎樣建立新民主主義青年團』, pp.32-34). 이러한 논리는 1949년 6월에 黨조직을 공개할 때 제시된 것과 기본적으로 동일한 것이었다.

170) 馮文彬, 「怎樣建立新民主主義青年團」(1949.1.15.), 『怎樣建立新民主主義青年團』, pp.23-27.

171) 원칙적으로 25세를 넘는 자들은 입단이 불가하였으나, '특수한 경우'에는 縣級이상 團委의 승인을 얻어 입단이 가능하였다. 하지만 이 경우에도 28세까지만 가능하였고, 이들에게는 표결권이나 선거권은 주어지지 않았다(青年團中央組織部 編, 『青年團問答』(中國青年叢書) 第1冊, 北京: 青年出版社, 1951, p.9).

후보기간 없이 정식 단원이 될 수 있었던 반면, 기타 출신성분의 신청자에게는 3개월~6개월의 후보기간이 부여되었으며, 후보단원들에게는 표결권과 선거권, 피선거권이 주어지지 않았다. '반동조직'의 '일반인원'이 입단할 신청할 때는 정식 단원 3명 또는 중공당원 2명의 소개를 받아야 했고, 후보기간도 6개월~1년으로 설정되었으며, 특히 '반동조직'의 책임자들이 입단을 신청할 때는 省級 이상의 團委에서 특별 심사를 거쳐야만 입단이 가능하였다. 이러한 과정을 거쳐 정식 단원이 된 자들도 '정당한 이유' 없이 4개월 동안 團 활동에 참여하지 않으면 자동으로 脫團 처리되었다.[172]

青年團의 건립은 단계적으로, 중점적으로 추진하도록 하였는데, 우선적으로 도시와 공장, 학교, 부대 등 인구가 비교적 집중되어 있거나, 당의 통치력이 확립되어 있는 곳에서 조직하도록 하였다. 5명의 단원을 확보하면 團支部를 설립하고, 1개 區에 3개 이상의 支部가 있으면 團區委를 설립하며, 1개 縣·市에 3개 이상의 區委가 있으면 정식으로 團縣委 또는 團市委를 설립하도록 하였다. 支部는 생산단위와 학습단위, 공작단위, 행정구획을 기준으로 설립하도록 하여, 공장이나 학교, 기관, 街道 등을 단위로 설립되었으며, 이러한 방식을 통해 기층 사회조직의 세포 속에 青年團의 조직적 기초가 심어졌다. 支部 단원이 5명인 경우 書記 1명을, 5명 이상 10명 이하인 경우 書記 1명과 副書記 1명을 선출하도록 하였으며, 10명이 넘어가면 支部委員會를 선출하여 분업체계를 갖추도록 하였다.[173] 중공중앙은 1949년 여름에 青年團 제1차 전국대표대회를 개최하여 전국 단위의 조직을 정식으로 설립하고 團章과 강령 등을 제정하기로 하였으며, 또한 中央青年工作委員會에서는 정기간행물 <中國青年>을 발간하였다.[174] 이후 전국대표대회의 개최 시점은 4월 중순으로 앞당겨졌고, 省級 단위별로 선출 또는 지명된 대표들은 4월 5일까지 北京으로 집결하였다. 전국대표대회 개최를 전후로 각급 青年團에서도 각각의 대표대회가 개최되었으며, 각 대표들은 해당 지역 청년단의 규모와 조직화 정도, 간부 이력 등에 관한 정보를 수집해서 전국대표대회에 참석하였다.[175]

---

172) 「中國新民主主義青年團團章」(1949.4.17.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, pp.50-53; 「中國新民主主義青年團中央委員會關於接收團員入團手續的暫行規定」(1951.8.), 앞의 책, pp.310-311.

173) 中國青年社 編, 『中國新民主主義青年團團章講話』, 北京: 青年出版社, 1951, pp.39-41. 支部는 몇 개의 小組로 나뉘기도 하였고, 각 小組는 3명~10명으로 구성되었다. 支部의 단원이 100명을 넘으면, 하나의 總支部를 두고 그 아래 分支部를 설립하였으며, 단원이 500명이 넘으면 해당 단위에 團委를 설립하도록 하였다(앞의 책, p.58).

174) 「中共中央關於建立中國新民主主義青年團的決議」(1949.1.1.), 『文件選集』 第18冊, p.6; 「中國新民主主義青年團團章」(1949.4.17.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, p.53.

青年團 제1차 전국대표대회는 1949년 4월에 北平에서 개최되었다. 전국의 19만 명의 단원을 대표하는 364명의 대표가 출석하였고, 45명의 중앙위원과 15명의 후보중앙위원으로 구성된 青年團 第1屆 中央委員會(書記 馮文彬, 副書記 寥承志・蔣南翔)가 선출되었다. 이후 중화인민공화국 수립과 함께 전국 각지에서 建團공작이 본격적으로 추진되었고,[176] 1951년 11월에는 青年團 1기2중전회가 개최되어 집단지도체제 형식의 中央書記處(馮文彬・寥承志・蔣南翔・李昌・榮高棠・宋一平)가 구성되었으며, 1952년 5월에 이르러서는 중앙에서 지방에 이르는 각급 青年團 조직기구가 기본적으로 완성되었다.[177] 8월 25일부터 9월 4일까지는 1기3중전회가 개최되어, 毛澤東의 지시에 따라 大區團委의 書記들을 中央書記處(胡耀邦・寥承志・蔣南翔・李昌・榮高棠・宋一平・劉導生・羅毅・許世平)로 대거 발탁하였으며, 1952년 말에 이르면 青年團 중앙기구의 규모만 해도 15개 기관과 284명의 간부로 확대되었다.[178] 1953년 6월에는 795명의 전국 대표들이 참가한 제2차 전국대표대회가 北京에서 개최되어 새로운 중앙위원회와 중앙서기처(胡耀邦・寥承志・劉導生

---

175) 「中央關於召開新民主主義青年團第一次全國代表大會及全國民主青年代表大會的通知」(1949.1.19.), 『文件選集』 第18冊, pp.50-51.

176) 전국조직공작회의에서 蔣南翔이 보고한 바에 의하면, 1949년 12월의 전국 團員數는 4월의 19만 명에서 150만 명으로 급격히 증가하였으며, 그 중에서도 華北區에만 400,674명의 단원이 있었다고 한다(「青年團組織工作報告—1950年3月21日蔣南翔同志在全國組織工作會議上的報告」, 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, p.244). 1949년 4월 당시 華北解放區의 團員數가 약 4만 명으로 추산되고 있었다는 점을 감안하면, 약 1년 사이에 10배 가량 증가한 것이라고 볼 수 있다(「兩年半來的中國新民主主義青年團」, 青年團華南工作委員會 編, 『中國新民主主義青年團文獻』(第4版), 廣州: 青年出版社華南營業處, 1950, p.79; 新華社, 「中國新民主主義青年團概況」, 新民主出版社 編, 『中國新民主主義青年團』, 香港: 新民主出版社, 1949, p.83). 또한 1950년 6월이 되면, 전국 團員數가 3,015,008명으로 증가하였고, 그 중에서 華北區의 團員數는 806,566명에 달하였다(「1950年6月份全國團員分布圖」, 中國青年社 編, 『青年團組織方針—中國新民主主義青年團全國組織工作會議文獻』, 中國青年社, 1950, p.58).

177) 1951년 3월 현재 토지개혁이 진행 중이던 몇 省을 제외한 나머지 지역에서 전체 團員數가 380만 명에 달하였으며, 제외된 지역까지 포함하면 400만 명을 초과할 것으로 青年團 중앙위원회는 추산하였다. 당시 青年團 조직의 신속한 확대로 인하여 간부 부족의 문제도 나타났고, 이 문제를 해결하기 위하여 4월 초에 이르면 青年團 편제의 수정에 대한 논의가 제기되기도 하였다(「中共中央轉發馮文彬關於青年團中央常委擴大會議情況及一九五一年團的工作方針和計劃的報告」(1951.4.1.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第5冊, p.372; 「中共中央關於青年團幹部編制的規定」(1951.4.4.), 앞의 책, pp.378-379).

178) 1기3중전회에서의 劉少奇의 보고에 따르면, 당시 전국 青年團員의 수는 630만 명에 달하였다(「在青年團一屆三中全會上政治報告提綱」(1952.8.26.), 『建國以來劉少奇文稿』 第4冊, p.430).

・羅毅・王宗槐・榮高棠・區棠亮・章澤・胡克實)를 선출하였다.[179]

중공중앙에서 <關於建立中國新民主主義青年團的決議>를 발표한 이후, 北平에서도 青年團을 건립하기 위한 준비가 시작되었다. 北平市委는 2월에 青年工作委員會('青工委'. 書記 榮高棠, 副書記 楊伯箴)를 설립하여 建團공작에 착수하였고, 3월 8일에는 青年團北平市籌備委員會('團市籌委')를 조직하여 이 문제를 총괄적으로 지휘하도록 하였다. 團市籌委는 명분상으로는 당의 조직이 아니었지만, 青工委의 書記(李昌)와 副書記(楊伯箴)가 團市籌委의 主任과 副主任을 겸임하였고, 青工委의 각 기관(組織部・學生部・宣傳部・秘書處・青工部・婦女部・兒童部 등)이 團市籌委에 그대로 옮겨졌던 것에서 알 수 있듯이, 사실상 공산당에 의해서 완벽히 장악된 상태에 있었다. 團市籌委는 5월까지 民主青年聯盟과 中國民主青年同盟 소속의 盟員 3,000여 명을 團員으로 전환시켰고, 6월 말부터는 각 區단위에도 區團委를 조직하기 시작하였다.[180] 7월 중순부터 약 한 달 동안 團市籌委는 13,344명의 청년학생들을 暑期學習團으로 조직하여 그 중 1,387명을 새로운 團員으로 흡수하였고, 10월 중반 이후에는 郊區工作委員會를 설립하여, 토지개혁을 시행하는 과정에서 새로운 농민청년들을 團員으로 모집하고 郊區에 青年團 조직을 구축하기 시작하였다.[181]

1949년 10월 21일에는 團市籌委가 青年團北京市工作委員會('團市工委'. 書記 許立群)로 변경되었다. 11월에는 團市工委 中學工作委員會에서 兒童工作組를 설립하여 각 中學에 少年兒童隊를 조직하기 시작하였고, 1950년 1월에는 青年服務部를 조직하여 청년들의 여가활동과 정치교육에 대한 공작을 강화하였다. 1949년 10월에 團市工委가 출범한 이래로 團중앙의 방침에 따라 '積極發展'의 구호가 제기되었고, 이에 따라 團員의 수가 급격히 증가하기 시작하였다. 大學과 中學에서는 3개월 사이에 團員의 수가 6,000여 명에서 12,000여 명으로 증가하였고, 대형 공장과 토지개혁 중의 郊區 농촌에서도 建團공작에 박차가 가해졌다. 1949년 12월까지 全市의 團員이 21,944명으로까지 증가하여, 그 수가 2개월 만에 2배로 늘어났고,

---

179) 北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷5(中央機構卷) 第10冊(中央機構志), 北京出版社, 2011, pp.576-578.

180) 清華大學과 燕京大學 등 대학에 이미 설립되어 있었던 비밀조직인 新民主主義青年聯盟의 盟員들이 接管 초기에 대부분 青年團員으로 전환하면서, 초기 建團공작이 신속하게 이루어질 수 있었다(「群衆監督公開建團」, 『北平解放報』(第47號) 1949.3.20.(2면)).

181) 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第23冊(青年組織志), pp.25-26; 「暑期青年學園昨行開學典禮—近萬名學生熱烈參加, 馮文彬彭眞出席講話」, 『新民報』 1949.7.14.(1면)

團의 기층조직도 6개 團委會, 66개 團總支, 473개 團分支, 360개 團支部, 1,678개 團小組로 확대되었다. 이러한 성과를 토대로 1950년 10월에 北京市 第1屆 青年團代表大會가 개최되었고, 全市의 653개 기층조직과 35,203명의 團員을 대표하는 341명의 대표들이 회의에 출석하였다. 대회에서는 31명의 第1屆 青年團北京市委員會('團市委')가 선출되었고, 이들은 다시 11월 1일에 제1차 전체회의를 열어, 書記 楊伯箴과 副書記 張大中을 포함한 11명의 常務委員會를 선출하였다.[182] 1949년부터 1954년까지 青年團員의 수는 다음과 같은 성장세를 보였다.

[표Ⅳ-4] 1949-54년 北京市 青年團員數[183]

年度	青年數	團員數	女團員數
1949	·	21,944	·
1950	·	35,632	10,976
1951	·	33,846	·
1952	394,235	65,377	·
1953	569,141	113,924	31,266
1954	614,600	153,729	44,674

青年團 조직의 확대와 함께, 團간부의 양성에 대한 관심도 늘어났다. 중공중앙은 青年團의 원활한 활동을 위하여 각급 團委로 하여금 일정한 수의 전임간부를 유지하도록 하였으며, 團간부의 편제를 늘릴 수 없는 상황에서는, 경우에 따라 農會나 黨委의 간부를 團간부로 轉任시키기도 하였다.[184] 또한 기존 團간부들을 위한 교육 시스템도 정비하여, 團중앙에서 地委級 이상의 간부를 교육하고, 각 大行

182) 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第23冊(青年組織志), pp.26-28, p.52; 中共中央組織部・中共中央黨史研究室・中央檔案館 編, 『中國共産黨組織史資料』 附錄4(中華人民共和國群衆團體組織), 北京: 中共黨史出版社, 2000, p.59. 한편, 1949년 6월 24일에 團市籌委에서 <關於加强行政區建團工作的決定>을 발표한 이래로, 北京의 각 區에서도 청년단 조직이 구축되기 시작하였다. 각 區에서는 그에 상응하는 團 조직이 설립되었고, 일련의 행정구획 개편의 과정을 거치면서, 區의 관할범위에 맞춰 團區工作委員會('團區工委')의 편제도 조정되었다(앞의 책, pp.47-48).

183) 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第23冊(青年組織志), p.90. 한편, 1952년 말의 보고에 따르면, 북경시인민정부 직속기관에 2,543명의 團員이 근무하고 있었고, 이들이 5,600여 명의 청년들을 대상으로 공작을 펼치고 있었다고 한다(「中共北京市人民政府直屬機關委員會關於兩年來工作總結與今後工作任務的報告」(1952.11.28.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, p.660).

184) 「中共中央關於青年團幹部的幾點規定」(1950.3.29.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, p.292.

政區・分局・省委에서는 區級 이상의 간부들을 교육하며, 地委・縣委・市委에서는 기층조직과 區級 간부의 훈련을 담당하도록 하였다.[185] 교육 내용은 주로 이론학습과 업무학습, 시사・정책 학습 등으로 구성되었고, 그 중에서도 업무학습이 중점적으로 실시되었으며, 교육은 각급 黨委의 整風교육과 연계하여 진행되었다.[186] 北京에서도 團간부의 충원을 위하여 1949년 이래 團市籌委(團市工委・團市委)가 수차례에 걸쳐 각종 간부학습반을 운영하였고, 1953년 1월에는 團市委培訓班이 정식으로 설립되었다.[187] 이러한 노력에 따라 團간부의 수가 신속히 증가하여, 1952년 말에 이르면 全市의 團 專職간부가 448명(공산당원 298명)으로 늘어났다.[188]

한편, 青年團 건립에 관한 1949년 1월 1일의 공식 결의문에는 青年團의 '임무'가 구체적으로 명시되어 있다. 첫째, 당시의 두 가지 '핵심 전략임무'인 "인민해방전쟁의 철저한 승리를 쟁취하고, 모든 解放區의 생산 사업을 회복 및 발전시키는 것"을 달성하기 위하여, 전국의 청년들에게 參軍・參戰을 독려하고, 그들을 농・공업 생산에 대대적으로 동원한다. 둘째, 청년군중의 이익을 위해 복무하면서, '人民民主國家'의 각종 건설공작에 청년들을 동원한다. 셋째, 青年團 단원과 기타 청년들을 대상으로 마르크스레닌주의와 중국혁명에 대한 사상교육을 실시한다. 넷째, 兒童團(7세~12세)과 少年先鋒隊(13세~17세)에도 青年團 간부를 파견하여, 소년과 아동들에 대한 공작을 지도한다.[189]

青年團 1차 대표대회에서 통과된 공작강령에는 青年團의 포괄적인 임무를 달성하기 위한 여섯 가지의 구체적인 행동강령이 규정되었는데, 그 개략적인 내용은 다음과 같았다.

(1) '인민혁명의 철저한 승리를 쟁취하고, 人民民主와 장기 평화를 보위한다.'

---

185) 「中共中央轉發馮文彬關於青年團中央常委擴大會議情況及一九五一年團的工作方針和計劃的報告」(1951.4.1.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第5冊, p.375.

186) 「中國新民主主義青年團中央委員會對短期輪訓幹部的意見」(1951.7.23.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, pp.305-309.

187) 1949년 한 해 동안 北京・上海・漢口・瀋陽・濟南・太原・西安 등 대도시에서는 黨委의 지원 아래 각급 團委에서 '지식분자'들을 훈련하여 青年團 하급간부로 육성하였다. 그 정확한 수치는 파악할 수 없지만, 이 도시들에서만 최소 5,000명 이상의 團간부들이 충원되었다고 한다(「青年團幹部工作報告—高楊文同志在全國組織工作會議上的報告」(1950.3.21.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, p.269).

188) 『北京志』 卷10(人民團體卷) 第23冊(青年組織志), p.97, p.100

189) 「中共中央關於建立中國新民主主義青年團的決議」(1949.1.1.), 『文件選集』 第18冊, pp.4-5.

: '인민해방사업'에 무한 충성할 수 있도록 청년들을 교육하고, 용감한 정신을 배양한다. 군사지식과 전략사상을 학습하며, 인민의 무장역량을 강화하는 데 적극 동참한다. 국제주의 정신을 바탕으로 세계 청년들과 연대한다.

(2) '신민주주의 국가의 각종 건설공작에 적극적으로 참가한다.'

: 공업 및 농업생산의 회복 및 발전에 적극 참가한다. "적극적으로 노동하는 것이 가장 영예로운 것이고, 노동하지 않는 것은 가장 치욕스러운 것이다." 라는 구호 아래 모범적으로 노동에 참가함으로써 다른 청년들에게 영향을 미친다.

(3) '마르크스레닌주의로 단원들과 청년들을 교육한다.'

: 마르크스레닌주의와 그것을 중국 현실에 접목한 모택동사상을 청년들에게 체계적으로 널리 교육한다. 團校와 훈련반 등 각종 교육기관을 운영하고, 신문과 잡지, 총서 등의 출판매체를 활용하여 당의 각종 정책과 자연과학 지식을 선전한다.

(4) '문화・과학・생산에 관한 지식을 학습하고, 업무와 기능을 학습한다.'

: 현대적인 문화・과학 지식을 학습하여 경제업무 지식과 생산기능을 습득함으로써, 신민주주의 국가건설에 기여한다. 工會 및 정부와 협조하여 공장 노동자들과 시민들을 대상으로 한 교육에 동참한다. 기존 교육제도의 개혁과 신민주주의 교육제도 건설에 동참한다. 학생회 공작에도 적극 참여하여 학생들의 학습태도를 향상시킨다.

(5) '청년들의 각종 기본적이고 특수한 생활복지를 실현한다.'

: 청년들의 체육, 문화, 오락, 연예 활동을 확대한다. 청결 및 위생에 관한 캠페인을 실시한다.

(6) '소년과 아동에 대한 공작을 지도한다.'

: 7세~14세 아동들을 少年先鋒隊에 참가하도록 이끈다. 정부와 협조하여 小學교육에 동참한다. 職工會나 民主婦聯과 협력하여 아동 캠프나 클럽, 체육시설, 보육원 등을 조직한다. 아동 서적을 출판하고 아동 영화를 제작하는 데에도 협력한다.[190]

요컨대, 청년들에 대한 이론교육을 통해 그들을 중국공산당 주변으로 결집시키고, 문화・과학지식에 대한 학습을 통해 국가건설에 기여할 수 있는 청년들의 기량을 함양하며, 이러한 정신적・기술적 자질을 토대로 청년들이 전투와 생산의 前線에 나서도록 이끄는 것이 青年團의 목표로 설정되었던 것이다.[191] 심지어는 공

---

190) 「中國新民主主義青年團工作綱領」(1949.4.1.), 『文件選集』 第18冊, pp.519-523.

191) 「在中國新民主主義青年團第一次全國代表大會上的政治報告」(1949.4.12.), 『任弼時選集』, pp.483-489. 청년들에 대한 이론교육에서 주로 강습된 것은, 진화론(노동의 세계 창조),

공건설 사업에 동원되는 것이 청년들의 '공산주의 도덕품질의 배양'과 육체노동을 통한 체력 증진에도 매우 유익한 것으로 선전되기까지 하였다.[192] 北京의 團市籌委는 1949년 9월 8일에 중화인민공화국 건국 기념행사를 앞두고 청년들의 주말 半日 의무노동을 선포하여, 청년학생 18,000여 명의 지원자 중에서 4,300여 명을 추려 天安門 광장을 정리하였으며, 그로부터 일주일 후에는 800여 명의 中學 학생들을 建國門 복원에 투입하였고, 11월에는 2만여 명을 도로 건설에 동원하기도 하였다. 이 모든 것은 주말을 이용한 의무노동으로 진행되었고, '조국과 그 수도를 사랑하는 청년학생들의 열망'이 반영된 것으로 설명되었다.[193]

물론 청년들의 복지를 증진시키는 것도 青年團의 주요 활동 가운데 하나로 포함되어 있었지만, 이는 어디까지나 青年團의 정치적 기능에 附屬되는 것이었다. 청년들의 신체 단련은 '美제국주의의 침략음모를 분쇄'하고, '조국과 세계의 평화를 보위'하기 위한 것으로 인식되었고, 北京市委는 청년들을 '국방 및 경제 건설의 後備軍'으로 단련시키기 위하여, 학생들의 성별과 나이에 따라 여름방학 동안에 수영, 100m 달리기, 높이뛰기, 수류탄 투척 등 종목에서 달성해야 할 기준치를 부여하였다.[194] 청년들의 문화활동 역시 중공과 青年團의 '經常領導' 아래 이루어졌고, 北京市委는 '青年群衆文化工作'을 이끌어갈 적극분자들에 대해서 정기적 교육과 포상을 실시함으로써, 北京市文學藝術聯合會(主席 老舍)와 협력하여 청년 문화활동의 '思想性'을 제고하고자 하였다.[195]

1953년 6월 23일부터 7월 2일까지 北京에서 개최되었던 青年團 제2차 전국대표대회에서 劉少奇는 '당의 助手이자 後備軍'인 團員들에게 축사를 발표하면서, '공업화를 통한 사회주의로의 이행'이라는 중국의 새로운 역사적 임무를 달성하기 위하여, 공업화 및 국가건설의 최전선에 나설 것, 마르크스레닌주의와 모택동사상을

다섯 가지 생산양식(계급 및 계급투쟁), 사회주의혁명, 신민주주의혁명, 국가와 정치, 人民政協 공동강령 등에 관한 내용이었다. 北京大學 같은 곳에서는 수업(政治課)과 토론회 외에도, '互助小組'가 조직되어 학생과 교사들의 평소 학습을 지도하였다(尹剛, 「北京大學的政治課」, 青年團華南工作委員會 編, 『展開新民主主義學習』, 華南青年報社, 1950, pp.27-29).

192) 中國青年報 社論, 「廣範開展小規模的公益勞動是對青年心身健康大有益處的事情」(1954.11.11.), 青年團四川省委宣傳部 編, 『努力培養青年一代的共産主義道德品質』(青年團幹部學習資料), 青年團四川省委宣傳部, 1955, pp.33-36.

193) 黎南, 「記北京青年的義務勞動」, 進步青年編輯委員會 編, 『進步青年』 第219期, 1950, pp.37-38.

194) 楊正彦, 「北京市學校今年暑期的軍事體育工作」, 『中國青年報』(第46號) 1951.9.28.(2면)

195) 「青年團北京市委員會和北京市文聯召開青年群衆文化工作積極分子大會」, 『中國青年報』(第16號) 1951.6.19.(1면)

열심히 학습할 것, 青年團의 조직성 및 기율성 강화를 통해 조직을 공고히 할 것, '애국주의'와 국제주의 정신을 함양할 것 등을 단원들에게 요구하였다.[196] 青年團北京市委의 書記인 張大中 역시 개회식에서의 연설을 통하여, 청년들에게 문화·과학지식 및 정치에 대한 '적극적 학습'과 '자각적·창조적 노동태도'를 통해서 '조국의 각종 건설사업'에 헌신할 것을 요구하였다. 사회주의 공업화 건설에는 다양한 기술과 재능을 가진 인재가 많이 필요하기 때문에, 청년들은 학습과 수양을 통하여 자신의 재능을 조련하고, 이를 국가건설을 위해 제공해야 한다는 것이다.[197] 張大中이 강조한 '학습'이란 것은 본격적인 사회주의 공업화를 앞두고 청년들을 새로운 사회의 '자발적 建設者'로 만들기 위한 것이었고, 문화·과학·정치에 대한 학습을 통해 그들이 '조국을 위하여 자신의 모든 재능을 바치게' 만들기 위한 것에 다름 아니었다.[198] 단원들에게 가장 많이 요구된 것은 각자 속한 분야에 대한 업무지식을 열심히 학습하여 업무에 창조적으로 임하는 것, 소속 단위의 '團外' 청년들과의 단결을 강화하는 것 등이었다.[199] 青年團에서 배정한 일은 '인민과 조국에 유용한 일'이므로 개인의 취향이나 명예와 무관하게 그 일에 만족하고, 주인의식을 갖고 책임감 있게 능동적으로 업무에 전력을 기울이는 것, 이러한 것들이 團員들에게는 '정확한 工作態度'로서 강조되었다.[200]

'적극적인 학습 및 노동을 통한 국가건설에의 공헌'이 큰 틀에서의 목표였다면, 보다 구체적으로는 중공에서 추진하는 각종 정책에 협력하는 것 또한 青年團의 중요한 기능이었다. 단적인 사례로, 北京 團市委의 1951년 하반기 업무계획을 들 수 있다. 1951년 5월 19일~20일에 개최된 北京市 青年團代表大會에서 통과된 하반기 활동계획을 보면, 抗美援朝운동을 계속해서 심화·확대할 것, 鎭反운동과 생산운동, 학습공작에 적극적으로 참여할 것, 黨·政기관의 1951년도 임무를 달성하는 데 협력할 것, 團員 및 團간부에 대한 교육을 강화하고 團의 '領導'를 개선하여 조직을 공고히 할 것 등이 포함되어 있다.[201] 즉, 青年團 활동의 가장 중요한 목표와

---

196) 「在中國新民主主義青年團第二次全國代表大會上的祝詞」(1953.6.23.), 『劉少奇選集』 下卷, pp.114-116.

197) 張大中, 「團結教育全市青年積極參加祖國建設」(1953.6.23.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, pp.203-210.

198) 張大中, 「努力學習 準備參加祖國建設」(1952.12.27.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, pp.751-755.

199) 「論機關青年團的任務—1949年10月23日馮文彬在中國新民主主義青年團北京市直屬機關團員大會上的講話」(1949.10.23.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, pp.92-96.

200) 曾習三, 「正確的工作態度應當是這樣的」, 新青團西南工作委員會宣傳部 編, 『樹立新的勞動態度迎接祖國的建設事業』, 重慶: 西南青年出版社, 1952, pp.26-28.

계획은 黨·政기관에 협력하여 중공의 당면과제를 수행하는 것이었다.

또 다른 사례로서, 石景山鋼鐵廠의 青年團은 정부의 '增産捐獻運動'에 호응하기 위하여, 1951년 6월 5일에 전체단원대회를 개최하여 청년 노동자들에게 '增産捐獻運動'의 의의와 실행방안 등에 관하여 교육하였다. 이어서 鋼鐵廠團委의 주도 아래 讀報組와 黑板報 등을 활용한 선전공작을 실시하고, 생산부문별로 기술인원과의 합작을 통해 생산성을 높이기 위한 방안들을 탐구하며, 부서별로 '愛國競賽公約'을 제정하는 등, 6개월 이내에 비행기 3대를 기증한다는 목표를 실천하기 위한 활동들이 團委를 중심으로 전개되었다.[202]

이와 같은 '임무'를 수행하기 위해서 青年團은 청년들에 대한 적극적인 선전과 교육을 실시하였다. 중공은 青年團의 선전·교육 공작을 강화하기 위하여, 縣級 이상 團委의 선전부문 간부를 확충하고 團區委에는 宣傳委員을 두었으며, 아울러 선전업무 관련 계획을 수립하여 團의 선전·교육 공작이 상시적으로 진행될 수 있도록 하였다. 地委級 이상 團委의 團校나 간부훈련반 내에 宣傳教育工作訓練班을 따로 둔다든지, '老區'와 대도시에서는 支部에서 운영하는 정기적인 團課제도를 도입하는 등의 방법을 통해서, 중공은 青年團 간부와 단원들에 대한 선전·교육을 강화하였다. 團委별로 宣傳員을 임명하고 단원들을 위한 교재를 마련했으며, 신문과 라디오 등의 언론매체를 활용한 선전공작도 적극적으로 실시되었다.[203] 뿐만 아니라, 중공은 5월 4일을 '青年節'로 제정하여 五四運動을 기념하는 각종 행사를 개최함과 동시에, 北京의 각 공장과 郊區 농촌에서 晩會나 좌담회 등을 열어 청년들을 교육하는 기회로 활용하였다.[204] 아울러 青年團의 선전기능을 강화하는 것 외에도, 중공은 청년들에 대한 교육의 효과를 제고한다는 명분 아래 青年團으로

---

201) 「青年團北京市委召開代表會議: 着重討論深入抗美援朝運動中如何建立團的經常工作的問題」, 『中國青年報』(第8號) 1951.5.22.(1면)

202) 「開展捐獻飛機大砲運動: 北京石景山鋼鐵廠團的組織號召全體團員做好三個事情」, 『中國青年報』(第14號) 1951.6.12.(1면)

203) 「中國新民主主義青年團中央委員會關於加强團的宣傳教育工作的決定」(1950.8.3.), 中國新民主主義青年團華南工作委員會宣傳部 編, 『中國新民主主義青年團中央委員會關於加强團的宣傳教育工作的決定』, 廣州: 青年出版社, 1950, pp.1-5. 도시의 團委에는 겸직 宣傳員 외에 전임 宣傳員도 임명되었고, 선전매체로는 신문이나 간행물 외에 별도의 宣傳員通訊도 제작되어 사용되었다(馮文彬, 「加强青年團的教育, 建立宣傳員」, 앞의 책, p.12). 아울러 青年團 기관지인 『中國青年報』와 같은 매체에서는 '宣傳員講話資料'라는 항목 아래 각종 선전 자료들이 주기적으로 수록되었다. 일례로, 『中國青年報』 1951년 4월 27일자와 5월 1일자 신문에는 5월 4일을 앞두고 五四運動에 관한 선전 자료가 수록되어 있다(『中國青年報』(創刊號) 1951.4.27.(4면); 『中國青年報』(第2號) 1951.5.1.(4면)).

204) 「紀念'五四'青年節北京青年將舉行遊園大會」, 『中國青年報』(第2號) 1951.5.1.(2면)

하여금 청년들의 가정형편과 사회관계, 교우관계 등에 대한 포괄적인 조사와 관리를 실시하기도 하였다.[205]

北京市八中學이 軍事幹部學校 지원자를 모집한 과정을 살펴보면, 青年團이 선전공작을 어떤 방식으로 진행했는지 짐작할 수 있다. 北京市八中學에서는 1951년 6월 25일부터 7월 1일까지 약 일주일 동안 지원자를 모집하여, 할당된 인원의 3배가 넘는 156명의 지원자를 확보하였다. 6월 25일에 학교 教導處에서 각 班 主任과 政治教員을 소집하여 좌담회를 개최하였고, 학생회와 團總支는 黑板報와 壁報, 교내 방송 등을 이용하여 군사간부학교의 중요성을 홍보하고, 기존 지원자들이 작성한 詩들을 대대적으로 방송하였다. 28일에는 전체 師生을 소집한 動員大會가 개최되었고, 29일에는 團市委에서 군사간부학교 학생들을 학교로 보내 설명회를 열기도 하였다. 이러한 과정에서 北京市八中學의 青年團은 교내 당 支部의 지휘 아래 단원들과 일반 학생들에 대한 선전공작을 주도하였다.[206]

이처럼 青年團은 중공이 정책적 과제를 실현하기 위하여 청년들을 동원하는 매개로서 기능했지만, 그럼에도 불구하고 당과는 분리된 독자적 조직체계를 갖추고, 청년들의 특성을 반영한 군중단체로서의 위상을 유지하는 것도 중요하였다. 1953년 6월에 毛澤東은 青年團 제2차 전국대표대회를 앞둔 시점에서, '청년의 특성'을 고려하여 '독립적인 공작'을 강화할 것을 대회 주석단에 요구하였다. 당의 중심임무를 집행하는 것도 중요하지만, 한창 성장기에 있는 청년들의 특성을 감안하여 적절한 휴식과 오락, 여가를 보장하도록 한 것이다. 하루 9시간 수면을 명령으로 강제한다든지, 각종 회의의 빈도와 시간을 줄인다든지, 청년들이 정치학습이나 각종 임무에 투입되는 시간을 줄이는 등의 방안을 제시하기도 하였다.[207] 청년들의 특성을 고려하여, '三個好'(身體好・學習好・工作好)의 목표를 달성하고 '독립적인 공작'을 강화하기 위한 방안으로서, 중공은 청년단의 조직계통에 따른 지휘체계를 활성화하고, 당 차원에서도 이를 존중하도록 하였다.[208] 또한 毛澤東은 青年團 중

---

205) 中國青年報 社論, 「必須多方面關心青年才能團結教育青年」(1954.11.9.), 『努力培養青年一代的共産主義道德品質』(青年團幹部學習資料), pp.29-30.

206) 「北京市立八中怎樣完成動員同學參加軍幹校任務的?」, 『中國青年報』(第21號) 1951.7.3.(2면)

207) 「青年團的工作要照顧青年的特點」(1953.6.30.), 『建國以來重要文獻選編』 第4冊, pp.271-273; 「在接見青年團第二次全國代表大會主席團時的講話」(1953.7.), 『毛澤東思想萬歲(1949-1957)』, 1967, pp.36-38.

208) 「中共中央關於加强黨對青年團的領導給各級黨委的指示」(1953.10.16.), 『建國以來重要文獻選編』 第4冊, pp.491-493; 「在<按照青年的特點, 加强黨對青年團的領導>社論稿上加寫的一句話」(1953.7.), 『建國以來劉少奇文稿』 第5冊, p.212.

앙위원회에 30세 이하의 청년이 1/4에 불과하다는 점을 지적하면서, 젊은 나이에 대군을 이끌고 魏의 공격을 막아낸 周瑜의 사례까지 언급하며, 보다 많은 청년들을 중앙위원회로 흡수할 것을 지시하기도 하였다. 그나마 처음의 중앙위원 후보 명단에서는 6명에 불과하던 것을 중공중앙이 개입하여 60여 명으로 늘린 것이었는데, 毛澤東은 이 역시 부족하다고 판단했던 것이다.[209]

毛澤東과 중공중앙이 青年團이 청년들의 특성을 반영하면서 독자적 지휘체계를 갖추도록 한 것은 사실이지만, 이는 어디까지나 중공이 青年團의 운영에 적극 개입함으로써 青年團에 대한 당의 장악력을 확립한다는 전제 위에서나 가능한 것이었다. 任弼時는 青年團 제1차 전국대표대회에서, 청년운동에 대한 중공의 '領導'를 보장하기 위해서는 단원들이 중공의 '領導'의 '절대적 필요성'을 인정하고 당의 모든 정책과 決議에 복종할 것, 당에 대한 '완전한 신뢰'를 가질 것, 각급 黨委는 청년운동에 대한 '領導의 책무'를 소홀히 하지 말 것 등의 조건이 갖추어져야 한다고 설명하였다.[210] 青年團 자체의 '獨立系統'은 유지하되, 공산당의 '領導'를 벗어나서는 안 된다는 것이다. 자신의 '非黨派性'을 보여주기 위하여 중공의 '領導'를 거부하는 것은 '極大의 착오'로 규정되었다.[211]

중공이 青年團에 기대한 것은 "당의 가장 친밀하고 유력한 助手가 되는 것"이었고, 이를 위하여 중공은 각급 青年團 조직에 전임간부들을 발탁하여 배치할 때, 동급 및 상급 黨·團 조직의 동의와 승인을 거치도록 하였다.[212] 뿐만 아니라, 당 정책에 대한 團員들의 이해를 제고한다는 명분 아래 중공중앙은 주요 團간부들이 각급 黨委會議에 참가하고, 黨委의 部長級 간부들이 열람하는 문건을 함께 열람할 수 있도록 하였다.[213] 建團工作은 당 차원에서 중요한 문제로 간주되었고, 당 조직은 青年團의 업무에 일상적으로 관여하면서 각종 곤란한 문제들을 '해결'해주었으며, 團委와 黨委 상호간의 연계를 확립하는 것이 강조되었다.[214] 또한 중공은 青年

---

209) 「青年團的工作要照顧青年的特點」(1953.6.30.), 『建國以來重要文獻選編』 第4冊, p.273.

210) 「在中國新民主主義青年團第一次全國代表大會上的政治報告」(1949.4.12.), 『任弼時選集』, pp.485-486.

211) 馮文彬, 「中國新民主主義青年團是什麼?」(1948.11.), 『怎樣建立新民主主義青年團』, pp.20-21.

212) 「中共中央組織部·中共中央青委關於青年團幹部調動的決定」(1949.7.26.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, p.235.

213) 「中共中央關於加强青年團工作的指示」(1950.3.29.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第2冊, pp.257-258.

214) 「中央轉發西南局關於目前建立青年團工作指示的通知」(1950.4.16.), 『建國以來劉少奇文稿』 第2冊, pp.52-55.

團의 기층조직을 강화한다는 명분 아래, 주요 간부들에 대한 輪訓과 심사를 실시하여 團조직의 '정치적 순결'을 보장하고, 각급 團委의 모든 공작원들로 하여금 반드시 인근의 당 支部와 연계를 맺게 하였다.[215]

중공의 外圍조직과도 같은 青年團에 대한 효율적 통제는 중공이 '黨外群衆'에 대한 '領導'를 관철하는 데 있어서 매우 중요한 문제였다. 일찍부터 중공은 당원들을 青年團의 업무에 투입한다든지, 당 조직의 학습에 團員들을 참가시킨다든지, 團員에 대한 심사과정에 직접 개입하는 등의 방식을 통해 青年團에 대한 통제력을 확립하였다.[216] 뿐만 아니라, 보다 상시적이고 체계적인 통제 시스템을 구축하기 위하여, 중공은 青年團 支部의 업무에 참여할 전담 당원을 지정하기도 하였다.[217] 또한 1953년 10월에 중공중앙은 청년단 공작의 성패는 '당의 領導'에 달려 있다고 하면서, 각급 黨委의 지휘 아래 각종 조직에 대한 일상적 통제를 강화함으로써 '청년군중과의 연계'를 확립하도록 하였다. 중공중앙은 青年團에 대한 각급 黨委의 지휘를 강화하기 위하여, 각급 黨委에서 위원 1명을 지정하여 상시적으로 동급 團委에 당의 지시와 결정사항을 전달하고 團委의 중요한 회의에 참석하도록 하였으며, 黨委 내부에서도 정기적으로 青年團공작의 상황을 검토하도록 하였다.[218] 黨委에서 통일적인 방침을 결정하면, 해당 級의 青年團에서는 黨委의 결정을 團員과 청년들에게 전달하고, 동시에 청년들의 개별적 상황 및 특성을 감안하여 그에 적합한 지침을 수립하여 안배하였다.[219]

1951년 3월의 전국조직공작회의에서 蔣南翔은 青年團에 대한 당의 '領導'를 강화해야 한다는 점을 다음과 같이 강조하였다.

> 건국 이래의 실제 경험이 충분히 증명하듯이, 지금의 문제는 당의 領導가 너

---

215) 「中共中央轉發馮文彬關於青年團中央常委擴大會議情況及一九五一年團的工作方針和計劃的報告」(1951.4.1.), 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第5冊, pp.374-375.

216) 青年團員이 중공에 입당하기 위해서는 일련의 조건과 심사절차를 밟아야 했지만, 반대로 공작상의 필요에 의해 당원을 青年團에 투입할 때는, 아무런 심사과정을 거치지 않은 채 團員登記表만 기입하면 입단절차가 마무리되었다(『青年團問答』 第1冊, p.10).

217) 「中共北京市委直屬機關黨委成立以來的工作總結與今後的方針任務」(1952.9.15.), 『北京市重要文獻選編(1952)』, p.508, p.512; 「中共北京市人民政府直屬機關委員會關於兩年來工作總結與今後工作任務的報告」(1952.11.28.), 앞의 책, p.667.

218) 「中共中央關於加强黨對青年團的領導給各級黨委的指示」(1953.10.16.), 『建國以來重要文獻選編』 第4冊, pp.489-494.

219) 張大中, 「團結教育全市青年積極參加祖國建設」(1953.6.23.), 『北京市重要文獻選編(1953)』, p.212.

무 지나치게 되면 團의 조직적 독립성을 훼손할까봐 우려되는 것이 결코 아니며, 오히려 당의 領導가 너무 약해지면 團이 당의 충분한 지원을 받지 못한다고 느껴 자신의 엄중한 임무를 감당하지 못하게 될까봐 우려되는 것입니다. 따라서 각급 청년단 조직(특히 區 이상의 각급 團委)은 團의 공작을 강화하기 위하여, 반드시 당이 團에 대한 領導를 강화해줄 것을 적극적이고 주동적으로 요구해야 하며, 黨委로 업무에 관하여 상시적으로 보고하고 방침을 請示하여, 당으로부터 보다 많은 원조를 얻어내야 합니다.

이어서 青年團 역시 독자적인 지휘계통을 확립하기 위하여 그 조직성과 기율을 강화해야 한다고 주장하면서도, 이를 위해서는 다시 각급 黨委의 '지원'과 '指導'가 전제되어야 한다는 점을 강조하였다.[220]

각급 團委의 공작능력과 조직관념을 강화하는 데 있어서 매우 중요한 것은, 역시 각급 黨委의 지원과 지도에 의존해야 한다는 것입니다. 예를 들어, 각급 團委에서 필요한 간부를 충원하는 것을 (黨委에서—필자) 도와주고, 각급 團의 간부를 흡수하여 당의 특정 회의에 참가시키고 특정 문건을 열람시키며, 團의 공작에 필요한 지시와 지원을 상시적으로 제공하는 것 등을 통하여, 團의 간부들이 당의 각종 정책과 방침을 제때 이해하고, 정치적 수준과 공작능력을 提高하여 각종 임무를 더욱 순조롭게 완성할 수 있게 하는 것, 이 모든 것은 반드시 黨委의 도움을 받아 해결해야 합니다.[221]

중공에 있어서 黨은 團의 '領導者'이고, 團은 黨의 '助手'이자 '後備軍'이며, 黨은 중국혁명과 전국 인민을 지휘하고, 青年團은 黨이 청년들을 조직하고 교육하는 '학교'였다.[222] 조직상으로는 독립적인 조직계통을 유지하되, 정치적으로는 중공의 '領導'를 받았으며, 조직적인 독립을 유지하는 목적도 "黨의 總任務에 더욱 잘 복

---

220) 이러한 '지원'의 내용은 광범위했는데, 그 중에는 재정적 지원도 포함되어 있었다. 원래 團章에 규정된 바에 의하면, 青年團의 운영경비는 단원들이 정기적으로 납부하는 團費와 자체 사업수입, 각계 인사 및 단체로부터의 후원금으로 충당하게끔 되어 있었다(「中國新民主主義青年團團章」(1949.4.17.), 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, p.56). 하지만 경우에 따라서 경비가 부족할 때는 각급 인민정부의 예산 내에서 보조금이 지급되기도 하였다(「中央人民政府財政部・中國新民主主義青年團中央委員會聯合通知」(1951.8.), 앞의 책, p.321).

221) 이상의 두 인용문은 「青年團組織工作報告—1950年3月21日蔣南翔同志在全國組織工作會議上的報告」, 『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, pp.263-264에서 발췌.

222) 楊述, 「青年團爲什麽要進行關於共産主義與共産黨的教育」(1951.9.), 『中國共産黨是中國青年的鼓舞者・組織者和領導者』, pp.76-77.

종”하고, “黨의 總任務의 완성에 더욱 잘 配合”하기 위한 것에 다름 아니었다.[223]

여타 군중단체와 마찬가지로 青年團은 중공이 ‘군중과의 연계’를 강화하기 위해 설립한 여러 군중조직 중 하나였지만, 당과의 관계에 있어서는 그 어느 단체보다도 더 밀접한 거리를 유지하고 있었다. 青年團은 청년군중을 중공이 주도하는 국가건설의 프로세스 한가운데로 동원하기 위한 橋梁이었으며, 이 목적을 달성하기 위해 중공은 青年團을 당 조직의 긴밀한 지휘 아래 두었다. 北京에서도 인민해방군 입성 직전부터 青年團 조직이 시도되었고, 이후 黨·政기관의 확립과 함께, 青年團을 비롯한 각 군중단체는 중공이 北京에 수립한 도시 통치체제의 한 축을 이루게 되었다. 도시사회의 군중을 노동자와 부녀자, 청년, 학생 등의 범주로 분류하여 조직화한 후, 이러한 조직들에 대한 제도적 통제 메커니즘을 구축함으로써, 중공은 도시의 군중들에 대한 일상적 통제와 동원을 가능하게 하는 조직적·제도적 기반을 확립할 수 있었다. 이러한 과정을 통해서 青年團을 비롯한 北京의 각 군중단체는 ‘黨’·‘政’ 시스템과 함께 중공의 도시 통치체제에 있어서 하나의 중요한 支柱가 되었던 것이다.

이상으로 제4장에서는 중공의 도시 통치체제에서 정권기관과 함께 중추적 기능을 했던 당 조직과 군중단체가 北京에서 조직된 과정과 그 운영방식에 대하여 살펴보았다. 중공은 北平 接管 초기에 기존의 지하당 조직을 정비하면서 무분별한 조직 확대를 경계하였고, 黨務의 제도화를 통해서 당원들에 대한 통제를 강화하면서, 당의 조직적 기반과 정치적 영향력을 제고할 수 있었다. 또한 중공은 당의 정치적 영향력을 확대하기 위한 수단으로 각종 군중단체를 조직화하였는데, 青年團은 이러한 군중단체들 중에서도 당과의 관계가 가장 밀접했던 조직이었다. 중공은 青年團을 비롯한 여러 군중단체들을 통해서 北京 도시사회의 다양한 구성원들을 조직화하였고, 이러한 조직화 과정을 통해서 그들에 대한 정치적 통제력을 관철시킬 수 있었다. 이로써 ‘黨·政·群’ 조직체계의 상호작용을 통해서 작동하는 중공의 도시 통치체제가 北京에 구축되었으며, 接管정책의 미비점을 극복하고 도시 통치의 효율적 모델을 모색하던 중공의 여정도 일차적으로 마무리되었다.

---

223) 中國青年社 編, 『中國新民主主義青年團團章講話』, p.67.

結論

중공이 도시의 점령 및 관리에 보다 적극적으로 관심을 갖게 된 것은, 국공내전 후반기에 들어 전황이 공산당에 유리한 방향으로 전개되기 시작한 뒤부터였다. 당 지도부에서 통일정권 건설의 구상을 갖게 되면서 그동안의 급진노선에 대한 비판적 재검토가 이루어졌고, 이러한 분위기는 추후 국가건설의 주요 무대가 될 도시에 대한 보다 신중한 접근을 요구하였다. 이러한 흐름 속에서 중공은 1948년부터 도시 接管정책을 구체화하며 발전시켜갔고, 특히 상공업 자산의 보호, 舊직원에 대한 처우, 노동정책 등의 방면에서 상당히 구체적인 정책을 확립하였다. '생산의 회복 및 발전'이라는 최고의 목표 아래, 도시 상공업 자산과 舊인원, 노동자들에 대한 接管정책의 무게중심은 생산을 최대화하는 것에 두어졌다. 다만, 구체적으로 도시에 어떤 형태의 정권을 수립하여 통치할 것인가에 대해서는 분명한 방안이 확립되지 못하였다. '해방구'의 정권 건설에 대한 구상은 압도적으로 농촌근거지에 치중되어 있었고, 도시에 수립할 정권구조에 대한 계획은 상대적으로 매우 개괄적이었다. 구체적인 지침이 없는 상태에서, 중공은 기존의 경험에 기초하여 '市-區-街'의 3級 정권구조를 수립하였다. 중공은 도시의 정권구조에 대한 세부적인 지침을 마련하지 못했고, 이 문제에 가장 먼저 부딪힌 東北局에서는 '도시는 너무 커서 관리하기 어렵다'는 다소 막연한 이유에서 街를 기층정권의 단위로 삼았다.

국공내전 후반기에 도시 接管정책을 구체화하고 이를 선전하는 과정에서, 중공 중앙은 각지에서 참고할 만한 주요 사례들도 제시하였다. 먼저, 급진노선의 폐해를 강조하던 接管정책 형성기 초반에 널리 강조되었던 것은 石家莊의 接管경험으로서, 이 '반면사례'에서는 대규모 군중동원이 초래한 사회질서의 파괴가 부각되었다. 반대로, 중공은 1948년 11월에는 瀋陽의 接管경험을 하나의 '모범사례'로서 제시하였고, 그 '성공'의 요체는 軍事管制를 통해서 사회질서를 신속히 회복하고 엄격한 기율을 유지함으로써, 중공의 接管방침을 그대로 관철시킬 수 있었다는 점이었다. 이러한 '실패'와 '성공'의 대비는 국공내전 기간 동안 중공의 정치적 중심지였던 하얼빈에서도 확인되었다. 하얼빈市委는 1948년 초부터 지난 20여 개월의 급진주의 경향에 종지부를 찍으면서 도시 상공업의 회복을 위한 각종 '시정조치'들을 강구하였다. 국공내전 전반기와 후반기를 통틀어 중공의 지배 아래 있었던 유일한 대도시인 하얼빈에서는, 이 기간 동안 변화해간 중공의 도시 接管정책의 추세가 그대로 반영되어 나타났다.

1948년부터 도시 接管정책을 구체화해간 중공은 平津戰役을 시작하면서 1948년

12월 무렵부터 北平 接管을 위한 구체적인 준비에 착수하였다. 12월 중순부터 北平 接管에 참여할 간부들이 집결하기 시작했고, 北平市委를 비롯하여 北平市軍管會와 北平市政府 모두 이 무렵에 결성되었다. 接管간부들은 華北人民政府의 교육을 이수한 자, 華北解放區 농촌근거지에서 차출된 자, 北平·天津 등지에서 포섭된 노동자 및 학생 등으로 구성되었고, 軍管會는 이들을 대상으로 接管정책과 입성기율에 대한 교육을 지속적으로 실시하였다. 軍管會는 매일같이 彙報會를 열면서 接管에 필요한 여러 업무를 점검하였고, 분야별 接管정책을 정리하면서 이를 接管간부들에게 교육하였다. 또한 軍管會가 接管간부의 충원 및 교육만큼이나 중요하게 생각했던 것은, 도시의 질서 유지에 필요한 기초 생활필수품을 확보하는 것이었다. 軍管會는 식량 및 석탄의 확보를 '4대 중점임무'의 하나로 포함시켰고, 석탄은 주로 北平 인근의 門頭溝 일대로부터, 식량은 河北과 차하르 일대로부터 확보하였다. 軍管會는 각지로 간부를 파견하여 물자의 생산현황과 가격동향을 조사하면서 필요한 물품을 구입하는 등, 이 문제에 대하여 매우 신중하게 접근하였다.

중공이 1948년 말부터 北平 接管에 필요한 여러 지휘기구를 조직하고 간부와 물자를 준비하는 사이에, 시내에서는 지하당 조직을 중심으로 한 '護廠·護校투쟁'이 전개되었다. 1948년 하반기부터 중공의 지하공작 방침에 새로운 요소가 가미되었는데, 그것은 바로 추후 도시 接管에 필요한 각종 정보를 입수하고, 제반 시설과 자산을 보호하는 것이었다. 이러한 방침은 北平에도 적용되었고, 北平의 지하당 조직들은 '迎接北平解放指揮部'의 지휘 아래 곳곳에서 '護廠·護校투쟁'을 조직하는 데 주력하였으며, 때로는 주요 군사정보를 수집하여 성 밖에 주둔하고 있는 인민해방군 부대에 제공하기도 하였다. 비록 지하당원들은 나중에 接管간부들의 불신의 대상이 되기도 하였지만, 중공의 성공적인 北平 接管에 있어서 그들이 매우 중요한 기여를 했던 것은 분명하다.

위와 같은 준비과정을 거치던 중공은 마침내 1949년 2월 초에 北平에 입성하였고, 곧바로 북평시정부 接管에 착수하였다. 입성 전부터 시정부 接管을 준비하고 있었던 北平市軍管會는 2월 안으로 대체로 '접수(接)'를 마무리하였고, 3월부터는 '관리(管)'의 단계로 이행하였다. 다만 간부의 질적·수적 부족으로 인하여, 핵심 권력기관을 제외한, 행정적 성격이 강한 기관이나 부서에 대해서는 軍事代表제도가 계속 적용되었다. 또한 시정부의 '접수'가 진행되고 있었던 2월 안으로 모든 區정부의 수립도 마무리되었으며, 3월말부터는 保甲제도 폐지 및 街·鄉정부 설립이 추진되었다. 軍管會가 3월부터 '管' 단계로의 이행을 선언했을 때 북경시의 기층정

권 건설도 본격화되었으며, 5월까지 北平에는 '市-區-街'의 3級 정권구조가 수립되었다.

하지만 北京市委는 6월말에 區·街 정권을 폐지하고 '市 1級'의 정권구조로 전환하였다. 劉少奇는 당시 도시에서 발생한 '좌경'의 문제들이 區·街 정권의 난립으로 인한 '集中領導'의 파괴에 기인한다고 보았고, '생산의 회복 및 발전'이라는 중공의 최대 정책과제를 수행하기 위해서는 도시의 특성에 맞게 모든 것을 市級으로 집중시켜야 한다고 주장하였다. 이와 유사한 논의는 이미 1948년 하반기부터 당내에서 간헐적으로 제기되었던 것으로서, 1949년 6월의 정권구조 개편 결정은 1948년 이후 接管정책이 발전해간 결과의 반영이었다고 볼 수 있다. 그러나 區·街 정권이 폐지된 뒤 곧바로 여러 가지 문제점들이 드러나기 시작했고, 市委에서는 1950년 초부터 區정권의 부활에 대한 논의를 시작하였으며, 결국 1950년 말에 區각계인민대표회의를 통해 區인민정부를 선출할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한 1급 정권구조는 각 街道단위에서도 여러 문제를 유발하였는데, 街道단위의 정권문제에 대해서는 당내에서 의견이 엇갈리고 있었다. 일련의 실험과 논의 끝에 北京市委는 결국 1952년 10월에 정권조직이 아닌 주민 자치조직으로서 街道居民委員會를 설립하기로 결정하였고, 1953년 6월에는 區정부의 파출기관으로서 街道辦事處를 함께 설립한다는 방침을 확립하였다.

중공은 국공내전 후반기부터 도시 接管정책을 구체화해왔음에도 불구하고, 건국 초기까지도 도시의 정권구조에 대한 확실한 방안을 확정하지 못하다가, 1949년 6월에 이르러 처음으로 '市 1級'의 정권구조를 공식적으로 확정하였다. 하지만 '분산성'으로 인한 도시 통치의 비효율성을 극복하기 위한 이러한 시도는, 시정부로의 과도한 권한 집중으로 인한 또 다른 비효율성을 초래하였고, 결국 중공은 도시 통치모델에 있어서 '분산성'(3級)과 '집중성'(1級)의 양극단을 오가다가, 시행착오 끝에 도시 통치의 '집중성'을 최대한으로 구현할 수 있는 정권구조의 모델을 찾아낸 것이다.

중공의 정권제도에 있어서 핵심적인 것은 인민대표대회제도이며, 北京에서도 1949년 8월에 북경시 제1차 각계대표회의가 개최되었다. 다만, 인민대표회의를 과연 도시의 區단위에서도 개최할 것인가에 대해서는 명확한 방침이 없었는데, 이 문제에 대해서 市委가 처음 입장을 정리한 것은 1950년 초에 區級 정권을 강화하는 과정에서였다. 결국 1950년 8월에 모든 區에서 각계인민대표회의가 소집되었으며, 이를 통해 중공은 區단위에서 군중을 동원할 수 있는 또 다른 기제를 확보할 수 있었다. 한편, 중공이 도시에서 각계인민대표회의를 개최한 가장 큰 이유는 '군

중과의 연계'를 강화하는 것이었다. 도시 군중을 각계인민대표회의의 형식으로 조직화함으로써, 중공은 군중의 의견을 보다 효율적으로 반영함과 동시에, 반대로 각종 정책을 사회적으로 침투시킬 수 있는 매개를 확보했던 것이다. 중공은 인민대표를 구성함에 있어서 당의 결정을 통과시킬 수 있는 정족수를 확보하는 것을 전제로 삼았고, 아울러 黨組를 통해서 회의의 운영과정 자체를 철저히 장악함으로써, 각계인민대표회의에서 당의 정책을 그대로 관철시킬 수 있는 제도적 장치를 확보하였다. 중공은 '충분한 사전 협상'을 통하여 '일치된 결과'를 도출하는 방식을 '완비된 民主形式'으로서 강조하였다.

市·區정부를 설립하고 각계인민대표회의를 개최하는 것은 도시 통치의 근간이 되는 '建政'의 뼈대를 구축하는 작업이었고, 이 틀을 유연하게 작동시키는 윤활유가 된 것은 바로 당 조직이었다. 接管 초기에 市委는 '寧少勿濫'의 방침 아래, 신규 당원의 모집에 비교적 신중한 입장을 취하면서, 기존의 지하당원들을 관리하면서 당 조직을 공고화하는 데 주력하였다. 아울러 국공내전 후반기에 건국을 앞두고 강조되었던 각 분야의 제도화라는 과제는 당 조직의 운영에도 적용되어, 건국 초기에 중공은 黨務의 제도화에도 주의를 기울였다. 새로운 당원의 모집, 당원 교육, 군중에 대한 선전공작 등의 주요 黨務를 보편화하고 제도화함으로써, 중공은 당의 조직체계와 분업체계를 더욱 효율화하였다. 또한 중공은 1950년 상반기부터 도시에서 整風·整黨운동을 전개하여, 당원들에 대한 재교육과 심사를 통한 대오정비에 착수하였다. 기존 '老간부'들의 태도 변화, 신입 당원의 자질 저하 등의 문제를 개선하기 위하여 整風운동을 전개함으로써, 중공은 당의 조직적 기반을 확립하여 '군중과의 연계'를 강화하고자 하였다. 北京에서도 區각계인민대표회의와 각종 좌담회 등을 활용하여 당원간부들에 대한 사상 교육 및 점검이 실시되었고, 각 기관 단위별 수장의 책임 아래 '위로부터의 整風'이 시행되었다.

건국 초기 중공의 도시 통치체제에 있어서 黨·政과 함께 그 핵심적인 支柱가 된 것은 新民主主義青年團을 비롯한 각종 군중단체였다. 중공은 전체 시민을 그 직업과 특성에 따라 특정 조직계통으로 편성하고, 이 조직계통을 통해서 정부의 법과 정책을 관철시켰다. 北京市委는 工會를 통해 노동자들을 '생산의 회복 및 발전'이라는 건국 초기의 최대 목표에 동원하였고, 그 과정에서 工會는 중공이 노동자들을 당의 정책적 목표에 동원하는 주요 매개로서 기능하였다. 부녀자들 역시 民主婦女聯合會로 조직되었고, 市委는 이를 통해서 각 단위의 부녀자들에게 당의 정책을 '신속히 전달하여 관철'시켰다. 市委가 民主婦聯에 기대한 것은 工會와 마찬가지로 부녀자들을 생산사업과 국가건설에 동원하는 것이었고, 여성의 권리 향

상과 관련된 가정 및 혼인, 교육문제 등은 '정상적인 부녀공작'의 일부에 불과한 것으로 규정되었다.

青年團은 '黨의 後備軍이자 黨 工作의 助手'로 간주되어, 다른 어떤 군중단체보다도 공산당과의 관계가 긴밀하였다. 중공은 1948년 말부터 당 간부의 핵심 원천이기도 했던 青年團을 전국조직으로 확대하려 하였고, 이를 통해 25세 이하의 청소년들을 '領導'하여 중공이 주도하는 국가건설의 사업에 동원하고자 하였다. 중공은 青年團을 통해 청년들에게 마르크스레닌주의와 모택동사상, 당에 대한 충성심을 주입하였고, 아울러 국가건설에 필요한 다양한 과학·문화지식을 습득하게 함으로써 청년들을 전투와 생산의 전선에 동원하였다. 청년들의 신체단련과 문화활동 역시 복지의 증진이라는 측면보다는, '조국을 보위'하고 '思想性'을 향상시키기 위한 수단으로 간주되었다. 중공은 團간부의 임명에서부터 團員에 대한 교육 및 심사에 이르기까지, 青年團의 업무 전반에 깊숙이 개입하였고, 각급 黨委와 團委의 연계를 제도적으로 구축함으로써 青年團에 대한 '領導'를 확립할 수 있었다.

이상의 분석을 통하여, 중공이 국공내전 후반기에 접어들면서 戰況의 변화에 따라 도시 接管정책을 구체화시켜갔고, 또한 北平 점령 이후에는 接管정책을 시행하는 과정에서 발견된 문제들에 기민하게 대응하면서, 일련의 정책적 실험 끝에 도시 통치에 적합한 정권구조의 모델을 찾아냈다는 점을 확인하였다. 뿐만 아니라, 기존의 '接管'정책의 범주에는 포함되지 않았던 '당 조직 및 군중단체 구축'이라는 문제에 대해서도, 중공은 신중한 조직화 및 제도화의 과정을 통해서, 당의 통제력을 사회 각계각층으로 확장할 수 있는 조직적 기제를 확립하였다. 중공은 국공내전 후반기에 접어들면서 군사적 우위를 확보함에 따라, 도시 점령의 전망을 실현하기 위하여 장기적 관점에 입각한 도시 接管정책을 수립해갔고, 이로써 국가건설이라는 장래의 과제에 대비한 것이다. 아울러 接管정책의 불완전성으로 인한 문제에도 정책적으로 유연하게 대응함으로써, 3~4년간의 시행착오 끝에 효과적으로 작동하는 도시 통치체제를 수립하는 데 성공하였다. 北京의 接管에 대한 사례분석을 통하여, 중공의 '정책적 유연성'이 건국 초기의 성공적인 도시 통치의 한 요인이 되었음을 확인할 수 있었다.[1)]

---

1) 한편, 최근에 서구 학계의 연구자들이 중공의 정책 집행과정에서 나타나는 융통성을 '적응력 있는 통치(adaptive governance)'라는 개념으로 설명하면서, 이를 현대 중국이 기존의 정치학적 분석틀로는 설명할 수 없는 발전경로를 겪고 있는 배경으로서 주목하고 있다(Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry, "Embracing Uncertainty: Guerilla Policy Style and Adaptive Governance in China," Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry, eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive*

그렇다면 이상의 과정을 통해서 구축된 도시 통치체제의 특징은 무엇인가. 첫 번째는 건국 초기의 '신민주주의 노선에 입각한 정권 구성'의 방침이 반영되어 있다는 점이다. 신민주주의 정치노선의 要諦는 '노동자와 농민의 연맹을 기초로 민족자본가 및 지식인과 연대'하는 것으로서,[2] 자본주의 경제의 용인이라는 방침도 원리상 이러한 계급연합의 전제 위에서 가능한 것이었다. 노동자, 농민, 민족자본가, 지식인 등의 네 계층으로 '인민'을 구성하고, 권력의 원천을 이 '인민'으로부터 추출함으로써 통치의 정통성을 확보하는 것이야말로, 신민주주의 노선을 표방하고 있었던 중공의 정권 구성에 있어서 이론적 바탕이 되는 것이었다.

건국 초기에 실제로 北京에 수립된 정권의 계급적 기반을 살펴보면, 이러한 원리가 그대로 적용되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 北京의 市・區 각급 정부의 원천은 해당 各界人民代表會議로부터 나왔는데, 이 각계인민대표회의야말로 신민주주의 노선의 계급연합 구도가 투영된 대표제도였기 때문이다. 1949년부터 1954년까지 北京에서 개최된 市각계인민대표회의의 대표 구성을 보면, '軍管會 및 정부' 대표, '黨派' 대표, '군대 및 기관' 대표 외에도, 노동자와 농민을 대표하는 工會와 農民協會, 민족자본가를 대표하는 工商業聯合會, 지식인 계층을 대표하는 學生聯合會・教職員聯合會・醫務工作者協會・新聞界・文藝界 등의 대표들이 포함되어 있으며, 이러한 각계 단체의 대표들이 다수를 구성하고 있다. 각계인민대표회의의 이러한 구성 원리의 특징은 신민주주의 노선이 방기된 이후에 도입된 人民代表大會제도가 오로지 '區域代表'들로만 채워져 있다는 점과 비교하면 더욱 선명해진다.[3] 즉, 건국 초기에 北京이라는 도시에 수립된 정권은 근본적으로는 신민주주의 계급노선에 입각하여 네 계급의 연합이라는 형태로 구성되었던 것이다. 물론 이러한 원칙은 도시뿐만 아니라 농촌에도 적용되었지만, 실제 농촌의 계급 구성은 압도적으로 농민에 편중되어 있었고, 도시처럼 다양한 계층이 존재하지 않았다는

Governance in China, Harvard University Asia Center, 2011, pp.1-15). 다만 여기서 '적응력 있는 통치'란, 주로 제한된 범위에서의 시험적 정책 집행을 통해서 경험을 집약하고 그 과정에서 발견된 문제점을 보완하여 확대 실시하는 중공의 정책 추진방식을 의미한다. 필자가 사용하는 '정책적 유연성'의 개념은 이미 일련의 시험단계를 통해서 널리 시행된 정책에 대해서도 중공은 정책 집행과정에서 등장한 문제들에 유연하게 대처했다는 점, 그리고 戰況 및 현실조건의 변화에 따라 정책의 목표와 내용을 수정해갔다는 점 등을 강조하는 의미에서, '적응력 있는 통치'보다는 조금 더 포괄적인 내용의 것이라고 할 수 있다.

2) 毛澤東,「新民主主義論」,『毛澤東選集』第2卷, pp.672-677.

3) 1949년부터 문화대혁명 이전까지의 북경시 각계인민대표회의 및 인민대표대회의 대표 구성은『北京志』卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), pp.469-519를 참고.

점에서, 신민주주의 노선에 입각한 정권 구성의 원리는 도시에서 보다 분명하게 반영되었다. 농촌의 區·鄕 단위에서는 農民代表會議가 사실상 各界人民代表會議의 기능을 하고 있었다.

다만 여기서 중요한 것은 신민주주의 노선의 계급연합이라는 것은 어디까지나 '프롤레타리아트 주도의 계급연합'이라는 점이다. '프롤레타리아트의 주도성'이라는 것은 결국 '프롤레타리아트를 대변하는 정당'임을 자임하고 있었던 중국공산당을 통해서 발현되는 것이었다. 본론에서 살펴보았듯이, 중공은 각계인민대표회의의 운영과정 전반을 확고히 장악하였고, 또한 각급 정부기관 내에서도 黨組를 통해서 黨外인사들의 실질적 정치 참여를 제한함으로써, 신민주주의 계급연합의 중요한 '전제'를 실천하였다. 이로써 '인민민주독재(人民民主專政)'의 主語인 '인민'은 사실상 '중공'으로 치환되었고, 중공은 신민주주의 노선이 공식적으로 방기되기 전에 이미 일당독재를 확립할 수 있는 기반을 확보하였다. 신민주주의 노선에서 강조하는 '네 계급의 연합'이라는 구도가 출현한 것은 '프롤레타리아트 독재'를 표방하는 사회주의 혁명노선의 도입을 연기함으로써 혁명의 계급적 기반을 확대하기 위한 것이었지만, 중공은 '프롤레타리아트의 주도성'이라는 신민주주의 노선의 전제에 '충실'함으로써 '黨治'를 구현할 수 있는 토대를 강화할 수 있었다.

건국 초기에 구축된 도시 통치체제의 두 번째 특징은 '농촌혁명방식과의 차별성'에서 찾을 수 있다. 국공내전 전반기의 하얼빈, 그리고 接管 초기의 石家莊과 北京 등지에서는 區·街 단위로 工作隊가 파견되어 '淸算'을 위한 대규모 빈민 동원이 이루어졌다. 군중 동원을 통한 계급투쟁의 고조는 부의 재분배라는 경제적 효과를 넘어, 接管 초기의 도시 기층사회에서 중공의 영향력을 구축하는 정치적 효과도 달성하였다. '농촌혁명의 방식' 역시 시기에 따라 변한 측면이 있지만, 건국 직전인 국공내전 시기 농촌의 토지개혁 및 整黨, 建政 등은 기본적으로 이와 유사한 방식으로 진행되었다. 즉, 北京 接管 초기 1~2개월 동안의 통치체제 구축 과정은 사실 농촌의 그것과 크게 다를 바가 없는 것이었다.

하지만 1949년 4월 무렵부터 劉少奇와 北京市委는 위와 같은 공작방식을 '농촌의 경험을 기계적으로 적용한 것'이라고 비판하였고, '농촌의 反봉건주의 투쟁'과 '도시의 투쟁'은 엄연히 다르다는 점이 강조되었다. 토지자산은 분배가 가능할 뿐만 아니라 분배하는 것이 생산을 향상시킬 수 있었던 반면, 도시의 상공업 자산은 분배가 불가능할 뿐만 아니라 도시의 경제 회복에도 치명적이었기 때문이다. 北京 接管 초기의 통치체제 수립방식은 '농업사회주의'나 '좌경노선', '농촌경험' 등으로 부정되었고, '집중성'이라는 도시의 특성에 맞는 새로운 통치체제의 수립이 요구되

었다.

'아래로부터의 군중 동원'을 핵심으로 하는 '농촌혁명의 방식'을 대체할 새로운 통치체제의 要諦는, 다름 아닌 '제도화' 및 '조직화'를 통한 '위로부터의 동원 시스템' 구축에 있었다. 중공은 도시에서 당 조직을 설립하고 확대하는 과정에서, 整風·整黨의 강화를 통해 당의 조직적 기반을 강화함과 동시에, 黨務의 제도화를 통해서 당 운영의 정규적인 메커니즘을 정착시켰다. 또한 중공은 도시 군중을 青年團을 비롯한 각종 군중단체로 조직화하였고, 이러한 군중단체들에 대한 당의 통제를 제도화함으로써, 도시 군중에 대한 통치를 일상화할 수 있었다. 중공이라는 당 조직의 권력을 '공권력'이라는 형태로 轉化시켜주는 매체인 정권기구('政')를 포함하여, 당 조직('黨')과 군중단체('群')는 중공이 도시사회에 통치력을 침투시키는 핵심 매개가 되었다.

'黨·政·群'의 제도화된 조직체계를 활용함으로써 중공은 '黨治'의 실현에 필요한 도시사회에 대한 통치력을 확립하였고, 이를 통해서 '통제 가능한 범위 내에서' 도시 군중을 국가 건설 및 정책 집행 과정에 대대적으로 동원할 수 있었다. 농촌혁명의 과정에서 중공은 지주·부농에 대한 농민의 계급투쟁을 고취하기 위하여 농민 군중의 자발성과 역동성을 촉발시켰고, 농민의 능동성은 때로는 당의 통제범위를 벗어날 만큼 고조되기도 하였다. 중공은 이를 억누르기 위하여 외부로부터 工作隊를 파견하여 토지개혁 방침을 조정함으로써 계급투쟁의 '과도한 열기'를 식히고, 아울러 整黨운동과 農會 재건을 통해서 농촌 권력을 재편해야 하였다. 반면, 1949년 중엽 이후 北京에 수립된 중공의 도시 통치체제는 도시 군중의 역동성을 제도화된 조직체계의 틀 안에 가두는 데 보다 '효과적'이었다. 이러한 통치체제가 붕괴되었던 대약진운동 시기나 문화대혁명 시기를 제외하면, '黨·政·群'의 제도화된 조직체계는 '통제 가능한 범위 내'에서 도시 군중에 대한 '위로부터의 동원'을 가능하게 하였다. 통일정권의 수립을 앞두고 국공내전 후반기부터 중공중앙이 강조해왔던 '제도화' 및 '중앙집권화'의 경향이 건국 후의 도시 통치체제 수립과정에서도 그대로 이어졌던 것이다.[4]

---

[4] 한편, 이러한 도시 통치체제가 수립될 수 있었던 배경으로는, 건국 초기에 建政업무를 주도한 것이 다름 아닌, 혁명활동 초기부터 조직과 기율, 제도화 등을 강조하는 레닌주의적 성향을 보여 온 劉少奇였다는 점을 지적할 수 있다. 1930년대 말에서 1940년대 초에 걸쳐 王明 일파에 대한 정치적 공격이 감행되는 과정에서, 중공 내부에는 '농촌근거지의 지도자 毛澤東'과 '白區공작의 지도자 劉少奇'라는 정치적 연합구도가 형성되었으며, 이러한 연합의 결과로 劉少奇는 1943년 5월에 처음으로 書記處에 진입하여 2인자로서의 지위를 확립하였다(Tony Saich, "Writing or Rewriting

중공은 건국 전부터 戰況의 변화에 따라 接管정책을 구체화해가면서 도시 接管에 대비하였다. 비록 接管정책의 내용 중에는 도시정권의 설립에 대한 구체적인 계획이 포함되어 있지 않았지만, 接管정책의 미비로 인해 발생한 문제들에 대응하는 과정에서 '정책적 유연성'을 발휘함으로써, 중공은 건국 초기의 안정적인 도시 통치체제 수립에 성공하였다. 이 시스템은 '네 계급의 연합'이라는 신민주주의 정치노선에 입각한 것으로서, '프롤레타리아트가 주도'한다는 전제까지도 '충실히' 반영한 것이었으며, 또한 '黨·政·群'의 제도화된 조직체계를 통해서 도시 군중을 통제 가능한 범위 내에서 '위로부터 동원'하기 위한 것으로서, 중공이 20여 년에 걸쳐 발전시켜온 '농촌혁명의 경험과 방식'으로부터의 탈피를 지향하는 것이었다. 이러한 과정을 거쳐 형성된 중공의 도시 통치체제는 중화인민공화국 초기의 다양한 국가적 과제를 실천하는 핵심적인 동력이 되었고, 대약진운동이나 문화대혁명 등의 혼란 속에서 붕괴와 재건을 거듭하기는 했지만, 이후 중공의 도시 통치의 근간을 이루게 되었다.

History? The Construction of the Maoist Resolution on Party History," Tony Saich and Hans van de Ven, eds. *New Perspectives on the Chinese Communist Revolution*, Armonk, New York: M.E.Sharpe, 1995, pp.308-311; Frederick C. Teiwes with Warren Sun, "From a Leninist to a Charismatic Party: The CCP's Changing Leadership, 1937-1945," 앞의 책, pp.355-357). 특히 劉少奇는 국공내전 후반기에 중공의 토지개혁과 整黨, 華北解放區 통합 등을 지휘하면서, 통일정권의 건설을 위한 각종 정책적·제도적 준비과정을 주도하였고, 건국 이후에도 도시 정권구조를 결정하는 데 있어서 핵심적인 역할을 하였다.

참고문헌

1. 史料

(1) 資料集

獨立出版社資料室 編,『建都問題論集』重慶: 獨立出版社, 1944.

東北書店 編,『城市政策彙編』, 東北書店, 1948.

東北解放區財政經濟史編寫組 編,『東北解放區財政經濟史資料選編』全4冊, 黑龍江人民出版社, 1988.

毛澤東文獻資料研究會 編,『毛澤東集』全10冊, 東京: 蒼蒼社, 1983.

毛澤東文獻資料研究會 編,『毛澤東集補卷』第7卷(1941.2~1945.4), 東京: 蒼蒼社, 1985.

北京市檔案館 編,『北平和平解放前後』, 北京出版社, 1988.

北京市檔案館 編,『解放戰爭時期北平學生運動』, 光明日報出版社, 1991.

北京市檔案館 編,『國民經濟恢復時期的北京』, 北京出版社, 1995.

北京市檔案館・中共北京市委黨史研究室 編, 『北京市重要文獻選編(1948.12-1949)』, 中國檔案出版社, 2001.

北京市檔案館・中共北京市委黨史研究室 編,『北京市重要文獻選編(1950)』, 中國檔案出版社, 2001.

北京市檔案館・中共北京市委黨史研究室 編,『北京市重要文獻選編(1951)』, 中國檔案出版社, 2001.

北京市檔案館・中共北京市委黨史研究室 編,『北京市重要文獻選編(1952)』, 中國檔案出版社, 2001.

北京市檔案館・中共北京市委黨史研究室 編,『北京市重要文獻選編(1953)』, 中國檔案出版社, 2001.

北京市檔案館・中共北京市委黨史研究室 編,『北京市重要文獻選編(1954)』, 中國檔案出版社, 2001.

北京市檔案館 編,『北平解放』(城市解放系列叢書) 全2冊, 北京: 中國檔案出版社, 2009.

北京市人民代表大會常務委員會辦公廳・北京市檔案館 編, 『北京市人民代表大會文獻資料彙編 1949~1993』, 北京出版社, 1996.

『北京地區人民抗日鬪爭史』課題組 編, 『北平抗日鬪爭史資料選集』 2冊, 北京燕山出版社, 1988.

北平市各界代表會議秘書處 編,『北平市各界代表會議文獻』, 北平: 北平各界代表會議秘

書處, 1949.
新民主出版社 編,『一九四七年以來中國共產黨重要文件集』, 香港: 新民主出版社, 1949.
王效挺·黃文一 主編,『戰鬪在北大的共產黨人: 1920.10-1949.2 北大地下黨概況』, 北京: 北京大學出版社, 1991.
王效挺・黃文一 主編,『戰鬪的歷程: 1925-1949.2 燕京大學地下黨概況』, 北京: 北京大學出版社, 1993.
王效挺 主編,『戰鬪的足迹: 北大地下黨有關史料選編』, 北京大學出版社, 2001.
日本國際問題研究所中國部會 編,『新中國資料集成』 第1-4卷, 東京: 日本國際問題研究所, 1963-1972.
政協全國委員會辦公廳 編,『開國盛典』 上・下, 北京: 中國文史出版社, 2009.
中共北京市委黨史研究室 編,『抗議美軍駐華暴行運動資料彙編』, 北京大學出版社, 1989.
中共北京市委黨史研究室 編,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 平民工作委員會』, 北京: 中共北京市委黨史研究室, 1993.
中共北京市委黨史研究室 編,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 鐵路工作委員會』, 北京: 中共北京市委黨史研究室, 1993.
中共北京市委黨史研究室 編,『北平的和平接管』, 北京: 北京出版社, 1993.
中共北京市委黨史研究室 編,『抗日戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料』, 中共北京市委黨史研究室, 1995.
中共北京市委黨史研究室 編,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 工委・市政工委』, 北京: 中共北京市委黨史研究室, 1996.
中共北京市委黨史研究室 編,『解放戰爭時期中共北平地下黨鬪爭史料: 中學工作委員會・中小學教員工作委員會』, 北京: 中共北京市委黨史研究室, 1996.
中共北京市委黨史研究室 編,『解放戰爭時期第二條戰線: 學生運動卷』, 北京: 中共黨史出版社, 1997.
中共北京市委政策研究室 編,『中國共產黨北京市委員會重要文件彙編』(1949年・1950年), 北京: 中共北京市委政策研究室, 1955.
中共北京市委政策研究室 編,『中國共產黨北京市委員會重要文件彙編』(1951年・1952年), 北京: 中共北京市委政策研究室, 1955.
中共北京市委組織部・中共北京市委黨史資料徵集委員會・北京市檔案局 編,『中國共產黨北京市組織史資料 1921-1987』, 北京: 人民出版社, 1992.
中共北京市委海淀區委黨史研究室 編,『中共中央在香山』, 北京: 中央文獻出版社, 2003.
中共崇文區委組織部·中共崇文區委黨史資料研究室 編, 『中共崇文區地下黨鬪爭史料,

1921-1949』, 內部資料, 1995.
中共瀋陽市委黨史研究室 編,『城市的接管與社會改造: 瀋陽卷』, 遼寧人民出版社, 2000.
中共濟南市委黨史研究室・濟南市檔案館 編, 『濟南的接管與社會改造』, 濟南出版社, 1998.
中共中央文獻研究室 編,『毛澤東書信選集』, 北京: 人民出版社, 1983.
中共中央文獻研究室 編, 『建國以來毛澤東文稿』 第1~4冊, 北京: 中央文獻出版社, 1987-1990.
中共中央文獻研究室・中華全國總工會 編,『劉少奇論工人運動』, 北京: 中央文獻出版社, 1988.
中共中央文獻研究室 編, 『建國以來重要文獻選編』 第1~5冊, 北京: 中央文獻出版社, 1992・1993.
中共中央文獻研究室・中國人民解放軍軍事科學院 編, 『毛澤東軍事文集』 第3~5卷, 北京: 軍事科學出版社・中央文獻出版社, 1993.
中共中央文獻研究室 編,『劉少奇論新中國經濟建設』, 中央文獻出版社, 1993.
中共中央文獻研究室 編,『毛澤東文集』 第4~6卷, 北京: 人民出版社, 1993.
中共中央文獻研究室 編,『毛澤東在七大的報告和講話集』, 北京: 中央文獻出版社, 1995.
中共中央文獻研究室・中央檔案館・『黨的文獻』編輯部 編, 『共和國走過的路: 建國以來重要文獻專題選集』(1949-1952), 中央文獻出版社, 1991.
中共中央文獻研究室 編,『陳雲文集』 第1・2卷, 北京: 中央文獻出版社, 2005.
中共中央文獻研究室・中央檔案館 編,『建國以來劉少奇文稿』 第1~5冊, 北京: 中央文獻出版社, 2005・2008.
中共中央文獻編輯委員會 編,『周恩來選集』 上・下卷, 北京: 人民出版社, 1980・1984.
中共中央文獻編輯委員會 編,『劉少奇選集』 上・下卷, 北京: 人民出版社, 1981・1985.
中共中央文獻編輯委員會 編,『朱德選集』, 北京: 人民出版社, 1983.
中共中央文獻編輯委員會 編,『任弼時選集』, 北京: 人民出版社, 1987.
中共中央文獻編輯委員會 編,『毛澤東選集』 第2~5卷, 北京: 人民出版社, 1991.
中共中央文獻編輯委員會 編,『彭眞文選』(1941-1990), 北京: 人民出版社, 1991.
中共中央文獻編輯委員會 編,『薄一波文選(1937-1992)』, 北京: 人民出版社, 1992.
中共中央文獻編輯委員會 編,『陳雲文選』(第2版) 全3冊, 北京: 人民出版社, 1995.
中共中央文獻編輯委員會 編,『葉劍英選集』, 北京: 人民出版社, 1996.
『中共中央北方局』資料叢書編審委員會 編,『中共中央北方局: 抗日戰爭時期卷』 上・下冊, 北京: 中共黨史出版社, 1999.

中共中央政策研究室 編,『一九四八年以來政策彙編』, 中共中央華北局, 1949.
中共中央組織部・中共中央黨史研究室・中央檔案館 編, 『中國共産黨組織史資料』(全13卷), 北京: 中共黨史出版社, 2000.
中共中央統一戰線工作部・中共中央文獻研究室 編,『周恩來統一戰線文選』, 北京: 人民出版社, 1984.
中共天津市委黨史資料徵集委員會・天津市檔案館 編,『天津接管史錄』 上・下卷, 北京: 中共黨史出版社, 1991.
中共哈爾濱市委黨史研究室 編, 『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』(中國共産黨歷史資料叢書), 哈爾濱: 黑龍江人民出版社, 1999.
中國新民主主義青年團中央委員會辦公室 編,『文件彙集(1949年1月-1951年11月)』, 北京: 中國新民主主義青年團中央委員會辦公室, 1951.
中國人民政治協商會議北京市委員會文史資料研究委員會 編,『北平地下黨鬪爭史料』, 北京出版社, 1988.
中國人民解放軍歷史資料編委會 編, 『平津戰役』(中國人民解放軍歷史資料叢書), 解放軍出版社, 1991.
中國青年社 編,『怎樣建立新民主主義青年團』, 北京: 青年出版社, 1950.
中國青年社 編,『青年團組織方針—中國新民主主義青年團全國組織工作會議文獻』, 中國青年社, 1950.
中央檔案館 編,『中共中央文件選集』第16~18冊, 北京: 中共中央黨校出版社, 1992.
中央檔案館・中共中央文獻研究室 編, 『中共中央文件選集(1949年10月-1966年5月)』 第1~17冊, 北京: 人民出版社, 2013.
中央檔案館 等編,『中共中央在西柏坡』, 深圳: 海天出版社, 1998.
中央檔案館・河北省社會科學院・中共河北省委黨史研究室 編, 『晋察冀解放區歷史文獻選編, 1945~1949』, 中國檔案出版社, 1998.
中央檔案館 編,『共和國雛型—華北人民政府』, 北京: 西苑出版社, 2000.
中央統戰部・中央檔案館 編,『中共中央解放戰爭時期統一戰線文件選編』, 北京: 檔案出版社, 1988.
中華全國民主婦聯宣傳教育部 編,『中國婦女第一次全國代表大會重要文獻』, 北京: 新華書店, 1949.
『晋察冀抗日根據地』史料叢書編審委員會・中央檔案館 編, 『晋察冀抗日根據地』 第1冊上・下, 中共黨史資料出版社, 1989.
青年團四川省委宣傳部 編, 『努力培養青年一代的共産主義道德品質』(青年團幹部學習資

料), 青年團四川省委宣傳部, 1955.
青年團華南工作委員會 編,『中國新民主主義青年團文獻』(第4版), 廣州: 青年出版社華南營業處, 1950.
青年出版社編審部 編,『中國共産黨是中國青年的鼓舞者・組織者和領導者』, 北京: 青年出版社, 1952.
河北省檔案館 等編, 『晋察冀抗日根據地史料選編』 下冊, 石家莊: 河北人民出版社, 1983.
哈爾濱市檔案館 編,『哈爾濱解放』 上・下, 北京: 中國檔案出版社, 2009.
華北解放區財政經濟史資料選編編輯組・山西省檔案館・河北省檔案館 等編,『華北解放區財政經濟史資料選編』 第1・2輯, 北京: 中國財政經濟出版社, 1996.
黑龍江省檔案館 編,『建立政權(1945.9~1949.10)』(黑龍江革命歷史檔案史料叢編), 館內版, 1984.
黑龍江省檔案館 編,『城市工作(1945.9~1949.10)』(黑龍江革命歷史檔案史料叢編), 館內版, 1987.
『中國共産黨第七次全國代表大會原始材料彙編』, 出版地 不詳, 1945
『毛澤東思想萬歲』, 1967.

(2) 신문 및 地方志

『觀察』
『群衆』
『大公報』
『北平青年』
『北平解放報』
『申報』
『新華月報』
『人民日報』
『中國青年報』
『進步青年』
顧祖禹 撰, 賀次君・施和金 點校,『讀史方輿紀要』(中國古代地理總志叢刊), 北京: 中華書局, 2005.
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷1(綜合卷) 第2冊(建置志・地名志・區縣概要), 北京出版社, 2008.

北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷1(綜合卷) 第3冊(人口志), 北京出版社, 2004.
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷5(中央機構卷) 第10冊(中央機構志), 北京出版社, 2011.
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第11冊(人民代表大會志), 北京出版社, 2003.
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷6(政權・政協卷) 第12冊(政府志), 北京出版社,
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷7(政務卷) 第14冊(民政志), 北京出版社, 2003.
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷8(共産黨卷) 第18冊(共産黨志), 北京出版社,
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷10(人民團體卷) 第22冊(工人組織志), 北京出版社, 2005.
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷10(人民團體卷) 第23冊(青年組織志), 北京出版社, 2011.
北京市地方志編纂委員會 編,『北京志』 卷10(人民團體卷) 第24冊(婦女組織志), 北京出版社, 2007.
北京市地方志編纂委員會 編, 『北京志』 卷11(政法卷) 第25冊(公安志), 北京出版社, 2003.

(3) 회고록 및 傳記, 年譜

金沖及 主編,『劉少奇傳』 上・下, 北京: 中央文獻出版社, 2008.
『當代中國的北京』編輯部 編, 『當代北京大事記(1949-2003)』, 北京: 當代中國出版社, 2003.
『當代中國』叢書編輯部 編,『聶榮臻傳』, 北京: 當代中國出版社, 1994.
莫文驊,『回憶解放北平前後』, 北京出版社, 1982.
薄一波,『七十年奮鬪與思考』 上卷(戰爭歲月), 北京: 中共黨史出版社, 1996.
薄一波,『若干重大決策與事件的回顧』(修訂本) 上・下, 人民出版社, 1997.
逢先知・金沖及 主編,『毛澤東傳』(第2版), 北京: 中央文獻出版社, 2011.
師哲,『在歷史巨人身邊: 師哲回憶錄』(第2版 修訂本), 北京: 中央文獻出版社, 1995.
徐則浩,『王稼祥傳』(第2版), 北京: 當代中國出版社, 2006.
聶榮臻,『聶榮臻回憶錄』, 北京: 中國人民解放軍出版社, 1986.
聶榮臻, 『聶榮臻元帥回憶錄』(中國人民解放軍將帥回憶錄叢書), 北京: 解放軍出版社, 2005.
聶榮臻 等,『緬懷劉仁同志』(修訂版), 北京出版社, 1986.

申春,『棲風沐浪: 武光傳』, 北京: 中國社會科學出版社, 2007.
楊濬,「關於解放初期接管原北平外三區工作的回憶」,『北京黨史』 1989-2.
葉克明,「我從事北平鐵路地下工作的回憶」,『北京黨史』 1987-4.
葉劍英傳編寫組 編,『葉劍英傳』, 當代中國出版社, 2006.
王克俊,「北平和平解放回憶」,『文史資料選輯』 14, 北京: 中國北京出版社, 1993.
劉冰・蘇峰,「親歷第一次團大會」,『北京黨史』 2009-3.
劉崇文 主編,『劉少奇年譜, 1898-1969』 上・下, 北京: 中央文獻出版社, 1996.
李海・賈東,「和平接管北平二三事—五十年前參加接管的回憶」,『北京黨史』 1999-1.
張大中,『我經歷的北平地下黨』, 北京: 中共黨史出版社, 2009.
張道一,「憶上世紀50年代北京市的宣傳工作」,『北京黨史』 2008-2.
張力・楊問陶,「抗戰前後北平地下鬪爭回憶」,『北京黨史』 1993-1.
張志英 等,「解放前北平山西臨時中學地下黨鬪爭概況」,『北京黨史』 1988-3.
全國政協暨北京政協文史資料委員會 編, 『城市接管親歷記』, 北京: 中國文史出版社, 1999.
周均倫,『聶榮臻年譜』, 北京: 人民出版社, 1999.
周銘,「在北平市委幹訓班創辦初期的日子裏」,『北京黨史』 1990-2.
朱仲麗,『燦燦紅葉』, 湖南人民出版社, 1985.
朱仲麗,『艷陽照我』, 北方婦女兒童出版社, 1989
中共北京市委黨史研究室 編, 『北京革命史大事記, 1919-1949』, 中共黨史資料出版社, 1989.
中共北京市委黨史研究室 編,『北京革命史回憶錄』 全4冊, 北京出版社, 1991.
中共北京市委黨史研究室 編,『在迎接解放的日子裏』, 北京: 中央文獻出版社, 2004.
中共北京市委黨史研究室 編,『除舊布新 曲折探索』, 北京: 中共黨史出版社, 2007.
中共北京市委『劉仁傳』編寫組 編,『劉仁傳』, 北京: 北京出版社, 2000.
中共石家莊市委黨史研究室・石家莊市中共黨史研究室 編, 『黎明的石家莊(1947.11~1949.12)』, 河北人民出版社, 1990.
中共中央文獻研究室 編,『周恩來年譜』 2冊, 北京: 中央文獻出版社, 1998.
中共中央文獻研究室 編,『朱德年譜(1886-1976)』 上・中・下(新編本), 北京: 中央文獻出版社, 1998.
中共中央文獻研究室 編,『毛澤東年譜(1893-1949)』 上・中・下, 北京: 中央文獻出版社, 1993.
中共中央文獻研究室 編,『毛澤東年譜(1949-1976)』, 全6卷, 北京: 中央文獻出版社, 2013.

中國人民政治協商會議北京市委文史資料研究委員會 編,『北京的黎明』, 北京: 北京出版社, 1988.
中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會 『平津戰役親歷記』編寫組 編, 『平津戰役親歷記: 原國民黨將領的回憶』, 中國文史出版社, 1989.
中國人民解放軍軍事科學院 編,『葉劍英年譜』 上・下, 北京: 中央文獻出版社, 2007.
中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會 編,『解放戰爭戰略進攻—回憶史料』, 解放軍出版社, 1997.
『彭眞傳』編寫組 編,『彭眞年譜』 第1卷・第2卷, 中央文獻出版社, 2012.

(4) 기타

葛存畬,「建都論」,『再生』 第174期, 1947.
警察局 撰,『北京建都考』, 1938.
顧昂然,「我所經歷的北平地下鬪爭」,『北京黨史』 2010-5.
孤血,「連天謠: 爭建都」,『一四七畫報』 第8卷 第9期, 1946.
郭沫若,『明末亡國史—甲申三百年祭』, 上海: 野草出版社, 1945.
教育資料叢刊社 編,『怎樣辦好幹部業餘教育』, 漢口: 新華書店, 1950.
軍管會秘書處,『天津市軍事管制時期政策法令彙編』, 天津: 天津新華書店, 1949.
宮崎世龍,『中國共産黨の経濟政策』, 東京: 朝日新聞社, 1949.
宮崎世龍,『中共はどんな經濟政策を行うか』, 東京: 實業之日本社, 1949.
金毓黻,「論建都原則」,『志林』 第6期, 1943.
金祖孟,「定道論」,『新中華』(復刊) 第1卷 第12期, 1943.
金兆梓,「建都私議」,『新中華』(復刊) 第1卷 第12期, 1943.
譚炳訓,「建都之工程觀」,『市政工程年刊』 第1輯, 1943.
大醒,「建都問題的看法」,『覺群週報』 第25期, 1947.
陶孟和,「關於建都的一個意見」,『東方雜誌』 第40卷 第1期, 1944.
東西南北人,「三日談: 漫話建都」,『一四七畫報』 第8卷 第8期, 1946.
董時進,「本刊的建都意見」,『市政工程年刊』 第1輯, 1943.
賴志衍 編,『接管城市的工作經驗』, 廣州: 人民出版社, 1949.
樓邦彥,「論城市的政權組織形式」,『觀察』 6卷 4期, 1949.
孟昭讓,「建都南京乎?北平乎?」,『現代文叢』 第1卷 第3期, 1946
名和統一・德田太郎,『中國解放區の經濟政策』, 東京: 東方書局, 1949.
毛澤東,『經濟問題與財政問題』, 張家口: 新華書店, 1946.

毛澤東,『經濟問題與財政問題』, 香港: 新民主出版社, 1949.
毛澤東 等著,『新民主主義工商政策』, 香港: 新民主出版社, 1949.
武彝,「戰後建都問題平議」,『西北研究』 第6卷 第9・10期, 1943.
文然,「北平建都問題」,『時代風』 第2期, 1946.
伯卿,「建都問題的管見」,『革新月刊』 第5期, 1946.
樊仲雲,「歷代的建都」,『申報月刊』(復刊) 第3卷 第5期, 1945.
傅斯年,「戰後建都問題」,『市政工程年刊』 第1輯, 1943.
北京市民主婦女聯合會 編,『城市婦女積極分子教材』, 北京: 華北人民出版社, 1954.
沙學浚,「建都論戰之批判」,『新中華』(復刊) 第1卷 第12期, 1943.
常工,『進軍瀋陽』, 瀋陽: 東北書店, 1949.
新民主出版社 編,『中國新民主主義青年團』, 香港: 新民主出版社, 1949.
新青團上海市工作委員會辦公室 編, 『在團的教育下』, 上海: 青年出版社華東營業處, 1951.
新青團西南工作委員會宣傳部 編,『樹立新的勞動態度迎接祖國的建設事業』, 重慶: 西南青年出版社, 1952.
新青團華東工作委員會宣傳部 編, 『爭取成爲光榮的共產黨員』, 上海: 華東青年出版社, 1952.
沈天冰,「陸都與海都—戰後建都問題之商榷」,『國防週報』 第7卷 第4期, 1944.
什達列夫 著, 衣星 譯,『怎樣開好基層組織的黨員大會』, 上海: 華東人民出版社, 1951.
雙寅,「北平再建都嗎?」,『建設』 第1卷 第1期, 1946.
楊奎章,『城鄉關係問題』, 中原出版社, 1949.
余絡秋,「國防建都論」,『國防週報』 第7卷 第4期, 1944.
吳景宏,「論今後我國國策與建都問題」,『海疆校刊』 第1卷 第6期, 1948.
吳景敖,「建都與建都試論」,『新中華』 第1卷 第12期, 1943.
吳壽彭,「關於建都問題」,『新中華』(復刊) 第4卷 第6期, 1946.
王克 編,『建都論戰』(沈雲龍 主編,『近代中國史料叢刊續編』 第11輯), 臺北: 文海出版社, 1974.
王桐齡,「國都問題專項—建都北平說」,『自强月刊』 第1卷 第4期, 1946.
王泊生,「建都北平運動展開」,『一四七畫報』 第8卷 第7期, 1946.
王世昭,「爲建都問題進一解」,『國防週報』 第7卷 第4期, 1944.
劉少奇 等著,『新民主主義城市政策』, 香港: 新民主出版社, 1949.
劉少奇,『論黨』, 解放社, 1950.

俞振基,「國大代表激辯白熱化的焦點: 建都南北之爭」,『新聞天地』第19期, 1947.
六朝居士,「溥心奮力主建都北平」,『秋海棠』第21期, 1946.
李立三,『關於發展生產勞資兩利政策的幾點說明』, 天津: 知識書店, 1949.
林輝,『怎樣管理企業』, 香港: 新經濟建設叢書出版社, 1949.
張印堂,「定都問題」,『觀察』第1卷 第17期, 1946.
程企暉,「戰後建都問題」,『新時代』(復刊) 第1卷 第3期, 1945.
程靖宇,「建都北平與國防」,『北方雜誌』第2卷 第2期, 1947.
程曉華,「大陸建都論」,『國防週報』第7卷 第4期, 1944.
齊植璐,「從工業化觀點論建都」,『新經濟』第9卷 第10期, 1943.
朱夢麒,「建都論戰—時賢論述集錦」,『華僑先鋒』第6卷 第4期, 1944.
走卒,「建都北平可成事實」,『快活林』第40期, 1946.
朱厚信,「論吾國今後之建都」,『國防週報』第7卷 第4期, 1944.
中國新民主主義青年團華南工作委員會宣傳部 編,『中國新民主主義青年團中央委員會關於加强團的宣傳教育工作的決定』, 廣州: 青年出版社, 1950.
中國人民解放軍第七兵團政治部 編,『黨員教材』, 中國人民解放軍第七兵團政治部, 1949.
中國青年社 編,『中國新民主主義青年團團章講話』, 北京: 青年出版社, 1951.
中國青年出版社編審部 編,『和青年談入黨問題』, 漢口: 中南青年出版社, 1952.
中央改造委員會第六組 編,『中共黨的組織與控制』, 臺北: 中央改造委員會第六組, 1951.
中華全國民主婦女聯合會 編,『關於城鄉婦女代表會議』, 中華全國民主婦女聯合會, 1950.
中華全國民主婦女聯合會 編,『城市婦女參加生產的經驗』, 中華全國民主婦女聯合會, 1950.
曾習三,『談談青年團員入黨中的幾個問題』, 北京: 中國青年出版社, 1955.
陳伯達 等著,『關於工商業的政策』, 香港: 中國出版社, 1949.
青年團中央組織部 編,『青年團問答』(中國青年叢書) 第1冊, 北京: 青年出版社, 1951.
青年團華南工作委員會 編,『展開新民主主義學習』, 華南青年報社, 1950.
崔書琴,「建都問題與中山先生的遺教」,『中央周刊』第7卷 第18期, 1945.
波紋,「閱「建都分省與開邊」後隨筆」,『社聲週報』第2期, 1944.
平平,「建都問題的商榷」,『新生中國』第2卷 第1期, 1947.
馮雪痕,「建都芻議」,『希望月刊』第17卷 第10期, 1945.
賀昌群,「再論歷代建都與外患及國防之關係」,『思想與時代』第42期, 1947.
胡漢業,「建都南北的商榷」,『時代』第25期, 1946.
紅棉出版社 編,『新工商政策』, 香港: 紅棉出版社, 1949.

洪紱,「漫談幾種建都的理論」,『東方雜誌』第40卷 第7期, 1944.
「建都」,『見聞』第1卷 第3期, 1946.
「建都問題」,『中外春秋』第1卷 第2期, 1943.
「建都問題—主張在北平」,『時兆月報』第3卷 第11期, 1945.
「建都之科學觀」,『一四七畫報』第3卷 第12期, 1946.
「建都平議」,『地圖周刊』第32期, 1947.
「建都筆談第一輯」,『一四七畫報』第8卷 第9期, 1946.
「建都筆談第二輯」,『一四七畫報』第8卷 第10期, 1946.
「關於建都北平」(社論),『一四七畫報』第9卷 第2期, 1947.
「毛澤東建都北平」,『時局人物』第2期, 1949.
「本刊的建都意見」,『現代農民』第6卷 第11期, 1943.
「議建都北平」,『每週評論』第1卷 第12期, 1946.
Belden, Jack, China Shakes the World, New York: Monthly Review Press, 1970.
Bodde, Derk, Peking Diary, 1948-1949: A Year of Revolution, New York: Henry Schuman, 1950.
Hinton, William, Fanshen: A Documentary of Revolution in a Chinese Village, New York: Monthly Review Press, 1966.
Melby, John F., The Mandate of Heaven: Record of a Civil War, China, 1945-49, London: Chatt and Windus, 1968.

2. 研究書

강명희,『근현대 중국의 국가건설과 제3의 길』, 서울대학교출판부, 2003.
김일평,『중국혁명과 군중노선』, 정음사, 1987.
김형종,『清末 新政期의 研究: 江蘇省의 新政과 紳士層』, 서울대학교출판부, 2002.
로이드 이스트만 지음, 민두기 옮김,『장개석은 왜 패하였는가』, 지식산업사, 1986.
린위탕 지음, 김정희 옮김,『베이징 이야기』, 이산, 2001.
마리-클레르 베르제르 지음, 박상수 옮김,『중국현대사: 공산당, 국가, 사회의 격동』, 심산, 2009.
모리스 마이스너 지음, 김수영 옮김,『마오의 중국과 그 이후』1・2, 이산, 2004.
미조구치 유조 지음, 서광덕 외 옮김,『중국의 충격』, 소명출판, 2009.

신규환,『북경 똥장수: 어느 중국인 노동자의 일상과 혁명』, 푸른역사, 2014.
오쿠무라 사토시 지음, 박선영 옮김,『새롭게 쓴 중국현대사: 전쟁과 사회주의의 변주곡』, 소나무, 2001.
유용태,『직업대표제, 근대 중국의 민주 유산』, 서울대학교 출판문화원, 2011.
이영석・민유기 외,『도시는 역사다』, 서해문집, 2011.
전인갑,『20세기 전반기 上海社會의 地域主義와 勞動者: 傳統과 近代의 重層的 移行』, 서울대학교 출판부, 2002.
차문석,『반노동의 유토피아: 산업주의에 굴복한 20세기 사회주의』, 박종철출판사, 2001.
필립 퀀 지음, 윤성주 옮김,『중국 현대국가의 기원』, 동북아역사재단, 2009.
蓋軍 主編,『中國共産黨白區鬪爭史』, 北京: 人民出版社, 1996.
共青團中央青運史研究室 編,『中國青年運動史』, 北京: 中國青年出版社, 1984.
郭聖莉,『城市社會重構與國家政權建設—建國初期上海國家政權建設分析』, 天津: 天津人民出版社, 2006.
金沖及,『轉折年代: 中國的1947年』, 北京: 三聯書店, 2002.
尼・特・費德林, 伊・弗・科瓦廖夫 等著, 彭卓吾 譯,『毛澤東與斯大林・赫魯曉夫交往錄』, 北京: 東方出版社, 2004.
當代北京史研究會 編,『北京五十年紀實』, 北京: 同心出版社, 1999.
當代中國城市發展叢書北京卷編輯部,『北京』(上・下), 當代中國出版社, 2011.
董世桂・張彦之,『北平和談紀實』, 北京: 文化藝術出版社, 1991.
龐松・林蘊暉,『毛澤東之路, 立國與邦: 1945-1956年的毛澤東』, 北京: 中國青年出版社, 1993.
范瑾・張大中・徐惟誠 主編,『當代中國的北京』, 北京: 中國社會科學出版社, 1989.
北京大學歷史系『北京大學學生運動史』編寫組 編,『北京大學學生運動史, 1919-1949』, 北京: 北京出版社, 1988.
北京社會科學院歷史研究所,『北京通史』, 燕山出版社, 1989.
思嘉,『大接管』, 南寧: 廣西人民出版社, 1996.
史明正 著, 王亞龍・周衛紅 譯,『走向近代化的北京城: 城市建設與社會變革』, 北京: 北京大學出版社, 1995.
薛慶超,『中國現代史論 第3卷: 從戰略進攻到全國解放』, 成都: 四川人民出版社, 2010.
薛慶超,『中國現代史論 第4卷: 中華人民共和國的誕生與鞏固』, 成都: 四川人民出版社, 2010.

蘇智良 主編,『都市史學』, 上海: 上海人民出版社, 2014.
蕭超然 等編,『北京大學校史(1898-1949)』(增訂本), 北京: 北京大學出版社, 1988.
宋柏 主編,『北京現代革命史』, 中國人民大學出版社, 1988.
宋彬 編著,『紅色大接管』, 北京: 九州圖書出版社, 1998.
辛向陽・倪健中 主編,『首都中國: 遷都與中國歷史大動脈的流向』(第1版), 北京: 中國國際廣播出版社, 1997.
楊奎松,『中華人民共和國建國史研究』 1(政治)・2(外交), 南昌: 江西人民出版社, 2010.
楊冬權,『毛澤東在1949年』, 北京: 中國檔案出版社, 2009.
楊菁, 『新中國建立初期城市行政體系研究: 以重慶爲例(1949-1957)』, 四川人民出版社, 2010.
楊火林,『建政之初: 1949-1954年的中國政治體制』, 上海: 東方出版中心, 2011.
吳殿廷 主編,『定都與遷都: 兼論中國遷都問題』, 長春: 東北師範大學出版社, 2008.
王崗 主編,『北京政治史』, 人民出版社, 2008.
王凱捷,『天津方式』, 北京: 中共黨史出版社, 2007.
王軍,『城記』, 北京: 三聯書店, 2003.
王亞男,『1900-1949年北京的城市規劃與建設研究』, 東南大學出版社, 2008.
汪朝光,『中華民國史 第3編 第5卷 從抗戰勝利到內戰爆發前後』, 北京: 中華書局, 2000.
王聚英,『新中國定都北京紀實』, 軍事科學出版社, 2000.
隗瀛濤 主編,『中國近代不同類型城市綜合研究』, 四川大學出版社, 1998.
劉素新 編著,『解放初期的天津』, 北京: 中共黨史出版社, 2009.
劉宋斌,『中國共產黨對大城市的接管』, 北京: 北京圖書出版社, 1997.
劉統,『中國的1948年: 兩種命運的決戰』, 北京: 三聯書店, 2006.
陸欽儀·王學珍·白祖誠 主編,『項子明紀念文集』, 北京: 北京大學出版社, 2010.
尹鈞科,『北平和平解放』, 北京出版社, 2000.
尹鈞科,『北京郊區村落發展史』, 北京: 北京大學出版社, 2001.
袁瑞良,『人民代表大會制度形成發展史』, 人民出版社, 1994.
李國芳, 『初進大城市: 中共在石家莊建政與管理的嘗試(1947~1949)』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2008.
李慕眞,『中國人口: 北京分冊』, 中國財經出版社, 1987.
李玉榮,『中共接管城市的理論與實踐』, 首都師範大學出版社, 2000.
李惠民,『近代石家莊城市化研究(1901-1949)』, 北京: 中華書局, 2010.
林桶法,『從接收到淪陷—戰後平津地區接收工作之檢討』, 臺北: 東大圖書公司, 1997.

張大中 主編,『解放戰爭時期北平學生運動史』, 北京出版社, 1995.
張明楚,『中國共產黨基層組織建設史』, 福州: 福建人民出版社, 2008.
張仁善,『1949中國社會』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2005.
翟昌民,『回首建國初: 從新民主主義向社會主義過渡的回顧與思考』, 北京: 中共中央黨校出版社, 2005.
趙晋・王亞春・謝蔭明,『北平和平解放前後』, 中國書店, 1999.
朱文軼,『進城: 1949』, 桂林: 廣西師範大學出版社, 2010.
朱宗震・陶文釗,『中華民國史 第3編 第6卷 國民黨政權的總崩潰和中華民國時期的結束』, 北京: 中華書局, 2000.
朱振才,『建國初期北京反間諜大案紀實』, 北京: 中國社會科學出版社, 2006.
周鴻 主編,『北京社會主義革命與建設史』, 北京師範大學出版社, 2000.
中共北京市委黨史研究室 編,『北京黨史研究文集』, 北京出版社, 1989.
中共北京市委黨史研究室 編,『北京黨史專題文選』, 北京大學出版社, 1989.
中共北京市委黨史研究室 編,『艱辛的起步: 北京區縣解放與恢復時期紀略』, 北京出版社, 1999.
中共北京市委黨史研究室 編,『見證北京 1919~2004』, 北京燕山出版社, 2004.
中共北京市委黨史研究室 編,『除舊布新・曲折探索』, 北京: 中共黨史出版社, 2007.
中共哈爾濱市委黨史研究室 編,『城市的接管與社會改造: 哈爾濱卷』, 黑龍江人民出版社, 1999.
陳永發,『中國共產革命七十年』, 臺北: 聯經出版社, 1998
陳泰生 編,『北京青年運動史 1919-1949』, 北京: 北京出版社, 1989.
馮愛珍・陳毓述,『進京赶考: 中共'五大書記'』, 福州: 福建人民出版社, 2006.
何東・陳明顯,『北平和平解放始末』, 北京: 解放軍出版社, 1985.
何一民 主編,『近代中國城市發展與社會變遷(1840-1949)』, 科學出版社, 2004.
何智霖 編,『1949年: 中國關鍵年代學術討論會論文集』, 國史館, 2000.
何虎生 編著,『走進中南海』(上・下), 北京: 中共黨史出版社, 1999.
胡繩 主編,『中國共產黨七十年』, 北京: 中共黨史出版社, 1991.
華東師範大學中國當代史研究中心 編,『中國當代史研究』 1~3, 北京: 九州出版社, 2011.
Andrei Ledovski 編著, 彭卓吾 譯,『毛澤東與斯大林・赫魯曉夫交往錄』, 北京: 東方出版社, 2004.
高橋伸夫 編,『救國, 動員, 秩序—變革期中國の政治と社會』, 東京: 慶應義塾大學出版會, 2010.

久保亨 編,『1949年前後の中國』, 東京: 汲古書院, 2006.
久保亨,『社會主義への挑戰 1945-1971』, 東京: 岩波書店, 2011.
金野純, 『中國社會と大衆動員: 毛澤東時代の政治權力と民衆』, 東京: 御茶の水書房, 2008.
毛里和子,『新版 現代中國政治』, 名古屋大學出版會, 2004.
福島正夫,『中國の人民民主政權—その建設の過程と理論』, 東大出版會, 1965.
山田辰雄 編,『歷史のなかの現代中國』, 勁草書房, 1996.
西村成雄,『中國ナショナリズムと民主主義-二〇世紀中國政治史の新たな視界』, 研文出版, 1991.
西村成雄 編,『現代中國の構造變動 3: ナショナリズム—歷史からの接近』, 東京大學出版會, 2000.
西村成雄,『20世紀中國の政治空間』, 青木書店, 2004.
西村成雄・國分良成,『黨と國家: 政治體制の軌跡』, 東京: 岩波書店, 2009.
西村成雄,『20世紀中國政治史研究』, 東京: 放送大學教育振興會, 2011.
笹川裕史,『中華人民共和國誕生の社會史』, 東京: 講談社, 2011.
小島朋之, 『中國政治と大衆路線—大衆運動と毛澤東, 中央および地方の政治動態』, 慶應通信, 1985.
小林弘二,『中國革命と都市の解放: 新中國初期の政治過程』, 有斐閣, 1974.
新宮學,『北京遷都の研究: 近世中國の首都移轉』, 東京: 汲古書院, 2004.
深町英夫 編,『中國政治體制100年: 何が求められてきたのか』, 東京: 中央大學出版部, 2009.
野澤豊・田中正俊,『講座 中國近現代史 7—中國革命の勝利』, 東京大學出版會, 1978.
田中恭子,『土地と勸力: 中國の農村革命』, 名古屋大學出版會, 1996.
倉澤進・李國慶,『北京-皇都の歷史と空間』, 中央公論新社, 2007.
泉谷陽子, 『中國建國初期の政治と經濟: 大衆運動と社會主義體制』, 御茶の水書房, 2007.
天兒慧, 『現代中國政治變動論序說: 新中國成立前後の政治過程』, アジア政經學會, 1984.
天兒慧,『中國革命と基層幹部: 內戰期の政治動態』, 東京: 研文出版, 1984.
Barnett, A. Doak, *China on the eve of Communist takeover*, New York: Praeger, 1963.
Barnett, A. Doak, *Communist China: The Early Years, 1949-55*, New York: Praeger, 1964.
Barnett, A. Doak, *Cadres, Bureaucracy and Political Power in Communist China*, New

York: Columbia University Press, 1967.

Barnett, A. Doak, ed., *Chinese Communist Politics in Action*, Seattle: University of Washington Press, 1969.

Benett, Gordon, *Yundong: Mass Campaigns in Chinese Communist Leadership*, Berkeley: Center for Chinese Studies, Univ. of California, 1976.

Bianco, Lucien, *Origins of the Chinese Revolution, 1915-49*, Stanford: Stanford Univ. Press, 1971.

Brown, Jeremy and Paul G. Pickowicz, ed., *Dilemmas of Victory: The Early Years of the People's Repubilic of China*, Harvard University Press, 2007.

Chassin, Lionel Max, *The Communist Conquest of China: A History of the Civil War 1945-1949*, Cambridge M.A.: Harvard University Press, 1965.

Chen, Jian, *China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation*, New York: Columbia University Press, 1994.

Cheek, Timothy and Saich, Tony eds., *New Perspectives on State Socialism in China*, M.E. Sharpe, 1997.

Chen, Jerome, *Mao and the Chinese Revolution*, Oxford University Press, 1965.

Chen, Yung-fa, *Making Revolution: The Communist Revolution in Eastern and Central China, 1937-1945*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1986.

Dong, Madeleine Yue, *Republican Beijing: The City and Its Histories*, Berkeley: University of California Press, 2003.

Esherick, Joseph W. eds., *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900-1950*, Honolulu: University of Hawai'i Press, 1999.

Fairbank, John K. & Feuerwerker, Albert, eds., *The Cambridge History of China*, Vol.13 Republican China 1912-1949, Part 2, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1986.

Fairbank, John K. & MacFarquhar, Roderick, eds., *The Cambridge History of China, Vol.14 The People's Republic, Part 1: The Emergence of Revolutionary China 1949-1965*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1987.

Frazier, Mark W., *The Making of the Chinese Industrial Workplace: State, Revolution, and Labor Management*, New York: Cambridge University Press, 2002.

Friedman, Edward & Pickowicz, Paul & Seldon, Mark, *Chinese Village, Socialist*

State, New Haven: Yale University Press, 1991.

Gao, James, *The Communist Takeover of Hangzhou: The Transformation of City and Cadre, 1949-1954*, Honolulu: University of Hawaii Press, 2004.

Glosser, Susan L., *Chinese Visions of Family and State, 1915-1953*, Berkeley: University of California Press, 2003.

Harding, Harry, *Organizing China: the Problem of Bureaucracy, 1949-1976*, Stanford: Stanford University Press, 1981.

Heilmann, Sebastian and Perry, Elizabeth J. eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Harvard University Asia Center, 2011.

Hooton, E. R., *The Greatest Tumult: The Chinese Civil War 1936-49*, London: Brassey's, 1991.

Kirby, William ed., *The People's Republic of China at 60: An International Assessment*, Harvard University Asia Center, 2011.

Lee, Hong Yung, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, Berkeley: University of California Press, 1991

Levine, Steven, *Anvil of Victory: The Communist Revolution in Manchuria, 1945-1948*, New York: Columbia University Press, 1987.

Lew, Christopher R., *The Third Chinese Revolutionary Civil War, 1945-49: An Analysis of Communist Strategy and Leadership*, New York: Routledge, 2009.

Lewis, John Wilson, ed., *The City in Communist China*, Stanford: Stanford University Press, 1971.

Lieberthal, Kenneth G., *Revolution and Tradition in Tientsin, 1949-1952*, Stanford: Stanford University Press, 1980.

Lu, Xiao-bu and Perry, Elizabeth J., eds., *Danwei: The Changing Chinese Work-place in Historical and Comparative Perspective*, New York: M. E. Sharpe, 1997.

Lynch, Michael, *The Chinese Civil War 1945-49*, Oxford: Osprey Publishing, 2010.

Meisner, Maurice, *Marxism, Maoism, and Utopianism: Eight Essays*, Madison: University of Wisconsin Press, 1982.

Myer, Jeffrey, *The Dragons of Tiananmen: Beijing as a Sacred City*, Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, 1991.

Pepper, Suzanne, *Civil War in China: The Political Struggle, 1945-1949*, 2nd ed.,

Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 1999.

Perry, Elizabeth J., *Anyuan: Mining China's Revolutionary Tradition*, Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 2012.

Read, Benjamin L., *Roots of the State: Neighborhood Organization and Social Networks in Beijing and Taipei*, Stanford: Stanford University Press, 2012.

Saich, Tony and van de Ven, Hans J., eds., *New Perspectives on the Chinese Communist Revolution*, Armonk, New York: M.E.Sharpe, 1995.

Schram, Stuart R., *The Political Thought of Mao Tse-tung*, New York: Frederick A. Praeger, 1963.

Schurmann, Franz H., *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley: University of California Press, 1968.

Selden, Mark, *China in Revolution: The Yen'an Way Revisited*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1995.

Solomon, Richard, *Mao's Revolution and the Chinese Political Culture*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

Teiwes, Frederick C., *Politics and Purges in China: Rectification and Decline of Party Norms 1950-1965*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1993.

Topping, Seymour, *The Peking letter: a novel of the Chinese civil war*, New York: Public Affairs, 1999.

Townsend, James R., *Political Participation in Communist China*, Berkeley: University of California Press, 1976.

Vogel, Ezra F., *Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969.

Westad, Odd Arne, *Decisive Encounters: The Chinese Civil War, 1946-1950*, Stanford: Stanford University Press, 2003.

Yick, Joseph K. S., *Making Urban Revolution in China*, New York: M. E. Sharpe, 1995.

3. 硏究論文

박상수,「중화인민공화국 초기 北京 基層 거버넌스 체제의 구축—도시 街道의 국가와 사회, 1949-1954」,『東洋史學硏究』123, 2013.

박상수,「1950년대 北京 街道 '공간'과 居民委員會의 작동 방식」,『中國近現代史硏究』 64, 2014.

손장훈,「1950년대 전반기 中國共産黨과 기독교계의 거버넌스 기제—三自革新運動委員會의 政治 參與를 中心으로」,『中國近現代史硏究』62, 2014.

신규환,「民國時期 北京의 衛生改革과 '環境暴動'」,『中國近現代史硏究』42, 2009.

윤형진,「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—일본 점령기에서 건국 초기(1937-1954)의 北京을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 2014.

윤형진,「中華人民共和國 도시주민 조직 방식의 형성—건국 초기(1949-1954) 北京의 지역별 주민조직을 중심으로」,『中國近現代史硏究』63, 2014.

이원준,「중화인민공화국 건국 직전의 정치적 통합과정: 1948년 前後의 華北지역을 중심으로」,『東洋史學硏究』98집, 2007.

이원준,「中華人民共和國 建國 前後 中國共産黨의 少數民族政策—'美帝國主義'의 위협과 民族團結論을 중심으로」,『東亞文化』(서울대학교 동아문화연구소) 46집, 2008.

임상범,「北京地域 警察의 基層組織—1901년부터 1949년까지」,『大丘史學』88, 2007.

조영헌,「北京 首都論과 大運河—明朝를 중심으로」,『中國史硏究』55, 2008.

조영헌,「원・명・청 시대 首都 북경과 陪都의 변천」,『歷史學報』209, 2011.

高民政・郭聖莉,「居民自治與城市治理—建國初期城市居民委員會的創建」,『政治學硏究』2003-1.

高新民,「試論城市中心論對中國共産黨的影響」,『中共黨史硏究』4, 1988.

高中偉,「建國前後陳雲關於城市建設和管理的理論與實踐」,『毛澤東思想硏究』2007-1.

郭聖莉,「新中國建立初期居民委員會制度的歷史考察」,『上海黨史與黨建』2004-2.

郭聖莉,「階級淨化機制: 國家政權的城市基層社會組織構建—以解放初期上海居委會的整頓與制度建設爲例」,『甘肅社會科學』2007-4.

管延春・麻福水,「黨的城市接管政策的成功運用: 以濰坊市接管爲個案的歷史考察」,『中共黨史硏究』2005-2.

關向光,「論中共建政初期新民主主義社會的實踐與崩潰」,『東亞季刊』32-1, 2001.

金觀濤・劉靑峰, 「中國共産黨爲甚麽放棄新民主主義?—五十年代初中國社會結構的鉅變」,『二十一世紀』(中文大學中國文化硏究所) 總第13期, 1992.

蘭愚,「解放初期的中共北平市委」,『北京黨史』1989-1.

郎冠英,「解放戰爭時期的北平電信工人運動」,『北京黨史』2010-4.

雷昀,「北京解放初期對反動黨團的登記工作」,『北京黨史』1997-5.

戴玉琴,「近二十年北平和平解放研究綜述」,『北京黨史』1999-1.
董世貴,「試論北平方式」,『北京黨史』2009-1.
董一冰,「劉少奇建國前夕關於城市工作的理論與實踐考析」,『毛澤東思想研究』2006-3.
竇坤,「北平接管前幹部的配備與培訓芻議」,『北京社會科學』1998-4.
杜玉芳,「毛澤東與建國前後的城市工作」,『西安文理學院學報(社科版)』2005-2.
馬勇,「抗戰後期關於建都問題的討論」,『中國抗戰與世界反法西斯戰爭—紀念中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利60周年學術研討會文集』下卷, 北京: 社會科學文獻出版社, 2009.
梅佳,「北平和平解放中的聯合辦事處」,『北京黨史』1989-6.
潘正祥,「解放戰爭時期北平學生運動的歷程及其經驗」, 北京大學碩士學位論文, 1987.
龐松,「略論解放戰爭時期中共對上海的接管」,『近代史研究』1997-2.
方亭,「抗日與解放戰爭時期中共北京(北平)黨組織概況」,『北京黨史』1989-6.
付啓元・盧立菊,「解放戰爭後期對南京等城市政權的接管工作」,『檔案與建設』2011-8.
北京供電局黨史局志辦公室,「解放前夕北平電力分公司的護廠鬪爭」,『北京黨史』1989-6.
沙健孫,「全國解放戰爭後期黨的新區城市政策和城市工作述論」,『黨的文獻』2000-1.
三五〇一廠廠史編寫小組,「保機護廠 迎接解放」,『北京黨史』1989-6.
尙鳴,「定都北京的前前後後」,『黨史文苑』2005-6.
常勝,「新中國定都前後」,『四川統一戰線』1999-10.
商進明・貝光生,「取締一貫道 鞏固新生的人民政權」,『北京黨史』1996-3.
徐秀麗,「"1949年的中國" 國際學術討論會綜述」,『近代史研究』2000-2.
徐心坦・劉文淵,「中共清華大學地下黨組織的發展歷程」,『北京黨史研究』1997-2.
徐暢,「抗戰後期建都之爭」,『民國檔案』2004-3.
徐則浩,「王稼祥與黨的城市政策」,『中共黨史研究』2000-5.
石崇科,「在十六字方針指引下鬪爭前進—解放戰爭時期北平地下鬪爭的基本經驗之一」,『北京黨史』1989-6.
席雄厚,「北平黨組織公開」,『北京黨史』2009-4.
薛承,「劉少奇與黨的工作重心由鄉村到城市的轉變」,『黨史研究與教學』2005-6.
孫瑞鳳, 「建國初期城市政策的幾個問題—爲<劍橋中國史>訂正史實」, 『中共黨史研究』1995-5.
宋湛,「北京市第一次婦女代表大會始末」,『北京黨史』2012-3.
宋湛・王峰,「北平和平接管的準備工作」,『北京黨史』2009-1.
宋貴庚,「北平解放前夕黨的情報策反工作」,『北京黨史』2009-1.

宋月紅,「和平解放至定都前北平市的區街建政」,『北京社會科學』2006-2.
宋月紅,「建國初期北京市的區街建政與居民自治」,『當代中國史研究』2006-4.
宋傳信, 「從軍事管理向民主建政的過渡—北平和平接管期間市委・市軍管會和市政府的關係述論」, 中共北京市委黨史研究室 編,『除舊布新・曲折探索』(中共北京歷史專題研究叢書), 中共黨史出版社, 2007.
宋傳信・鄭學偉,「新中國定都北京研究述略」,『當代北京研究』2013-1.
施璐怡,「抗日戰爭和解放戰爭時期的北平鐵路系統地下黨」,『北京黨史』1987-4.
施璐怡,「北平城內區(前門)鐵路工作委員會的鬪爭歷程」,『北京黨史』1987-5.
辛航,「北平和平解放初期的軍管會」,『北京黨史』1999-3.
辛向陽・倪建中,「新中國何以定都北京」,『黨史論壇』2008-10.
沈衛威, 「對民國時期建都問題論爭的回顧」, 『南京理工大學學報』(社會科學版) 18-2, 2005.
梁桂珍, 「建國前夕劉少奇對經濟建設和城市工作理論與實踐的探索」, 『中共黨史研究』1994-4.
楊奎松, 「毛澤東爲什麼放棄新民主主義—關於俄國模式的影響問題」, 『近代史研究』1997-4.
楊奎松,「新中國鞏固城市政權的最初嘗試—以上海'鎭反'運動爲中心的歷史考察」,『華東師範大學學報(哲學社會科學版)』2004-5.
楊奎松,「建國初期中共幹部任用政策考察—兼談1950年代反'地方主義'的由來」, 華東師範大學中國當代史研究中心 編,『中國當代史研究』1, 北京: 九州出版社, 2009.
楊麗萍, 「新中國成立初期的政治動員及其效力—以上海爲中心的考察」, 『上海大學學報(社科版)』2008-2.
楊麗萍,「建國初期基層社會組織化與反組織化的博弈—以上海街居制的創設爲例」,『江蘇社會科學』2009-4.
楊發祥,「大接收與大接管略論」,『江西社會科學』2000-6.
楊靑,「解放戰爭時期黨的城市私營工商業政策的制定和實施」,『黨的文獻』2005-1.
楊親華,「中華人民共和國史研究述評」,『史學月刊』1995-2.
倪建中,「新中國定都北京前後」,『神州』2004-4.
倪建中,「解密: 中共執政後定都北京」,『世紀橋』2005-6.
吳家林,「劉少奇與中共北平(京)市委」,『北京黨史』1998-6.
吳繼平・金濤,「北京市各界人民代表會議選擧述論」,『北京黨史』2008-3.
吳立珍,「南口地區鐵路工作委員會的成立及其主要活動」,『北京黨史』1987-5.

吳敏先,「近年來中華人民共和國史研究概況」,『當代中國史研究』 1996-4.
王建柱,「毛澤東下決心定都北平」,『福建黨史月刊』 2010-13.
王金艷,「論毛澤東解放戰爭時期對黨接管城市工作的貢獻」,『理論學刊』 2006-7.
王金艷,「中國共產黨接管城市史的階段劃分」,『理論學刊』 2012-11(225).
王琦,「新中國成立初期北京市居委會的建立與發展」,『北京黨史』 2005-3.
王琉鍾,「毛澤東和黨的工作重心由農村向城市的轉移」,『北京大學學報(哲社版)』 1993-6.
王明德,「論清初定都及其歷史意蘊」,『滿族研究』 2009-1.
王明德,「抗戰後期的擇都之爭」,『甘肅社會科學』 2010-2.
王純,「新中國定都北京始末」,『湖北檔案』 2000-4.
王昌蘭・谷志强,「從<邯鄲市政府施政方針>的頒布實施看黨的早期城市政策」,『中共黨史研究』 1996-4.
于晶娜,「解放戰爭時期黨的城市接管政策」,『長白學刊』 1999-3.
于行前,「接管國民黨北平警察局」,『北京黨史』 1989-1.
袁達毅・秦軒,「建國後北京市鄉鎮政權的歷史沿革」,『北京黨史』 1996-5.
劉貴利,「北京城市社會區的變遷」,『人文地理』 18-3, 2003.
劉穎,「中共接管北平的籌備」,『國際關係學院學報』 2010-2.
劉穎,「北平軍管會對清華大學的接管」,『當代中國史研究』 2010-4.
劉英茹・陳宗良・卓倩, 「西柏坡時期黨對政府構建的設想和探索」, 『黨的文獻』 2003年第3期.
劉祖雲, 「中國都市居民委員會的歷史沿革及其特點—中國都市社會基層居民組織的結構與功能研究之一」,『社會學研究』 1987-6.
劉蜀岩,「解放初期北京市民主婦聯領導下的婦女生產」,『北京黨史』 1997-1.
殷麗萍,「建國前後劉少奇的城市工作思想及意義」,『毛澤東思想研究』 2003-9.
李國芳,「建國前後中共減少城市行政層級的嘗試—以石家莊・天津等爲線索」,『黨的文獻』 2007-2.
李格,「新中國成立前後的城市軍事管制」,『當代中國史研究』 2010-5.
李福鐘,「中國共產黨爲什麼放棄新民主主義?」,『中央研究院近代史研究所集刊』 第40期, 2003.
李珊珊,「劉少奇的城市接管思想評析」,『黨史文苑』 2012-10.
李玉榮,「略論北平和平接管的特點及其基本經驗」,『北京黨史』 1999-2.
李葳,「新中國成立初期黨對工人幹部的培養與提拔」,『北京黨史』 2013-3.
李二芩,「1978年以來的北京史研究綜述」,『北京社會科學』 2011-4.

李自華・王蕾,「毛澤東與新中國定都北平的重要決策」,『北京檔案』2012-8.
李占才,「試析建國前後共產黨接管城市及對國有資產企業的管理」,『歷史教學(高校版)』2008-9.
任彤,「中華人民共和國爲何定都北京」,『小學生之友』2007-10.
任元溫,「北平解放前溫泉中學在地下黨領導下開展工作的情況」,『北京黨史』1988-5.
林超超,「中共對城市的接管與改造—一個初步的研究回顧與思考」, 華東師範大學中國當代史研究中心 編,『中國當代史研究』2, 北京: 九州出版社, 2011.
林桶法,「一九四九年中共接管北平經緯」, 何智霖 編,『1949年: 中國關鍵年代學術討論會論文集』, 國史館, 2000.
子文,「新中國定都前後」,『陝西審計』1999-5.
張京民,「解放初期中共北京市委對'勞資兩利'政策的貫徹」,『北京黨史』1990-3.
臧今薇・齊春林,「北平市立師範學校中共地下黨鬪爭簡況」,『北京黨史』1988-6.
張星星,「中華人民共和國史研究的現狀」,『當代中國史研究』2008-2.
張壽頤,「建國初期北京中等學校的接管與整頓」,『北京黨史』1997-2.
張濟順,「上海里弄: 基層政治動員與國家社會一體化走向(1950-1955)」,『中國社會科學』2004-2.
張注洪,「國外當代中國史研究的概況與評析」,『當代中國史研究』2007年 第1期.
張志英,「解放前北平山西臨時中學地下黨鬪爭概況」,『北京黨史』1988-3.
張秋生,「劉少奇對北平工會工作的指示」,『北京黨史』1992-4.
張浩,「建國初期中國共產黨城市工作研究: 以北京市爲個案」, 北京大學博士學位論文, 2009.
張浩,「新中國成立前後中共接管城市舊政權的政策與實踐—以北京市爲個案」,『經濟與社會發展』2010-2.
程中原,「中華人民共和國史研究的回顧和前瞻」,『當代中國史研究』2004-5.
鄭學偉,「北平和平接管研究綜述」,『北京黨史』2009-6.
俎泮,「解放後中共北京市委歷屆主要領導人及黨的組織情況」,『北京黨史』1990-1.
趙晉,「解放前夕北平的轄區及國民黨政權機構概述」,『北京黨史』1994-1.
朱國明,「上海: 從廢保甲到居民委員會的誕生」,『檔案與史學』2002-2.
周彬,「王稼祥建議定都北京」,『湖南文史』2002-4.
周一平,「中華人民共和國史研究發展述論」,『學術月刊』1999-10.
周進,「近五年來北平和平解放研究綜述」,『北京黨史』2004-1.
周進,「近五年來北平和平解放史研究述評」,『北京黨史』2009-1.

周洪林,「新中國定都北京的前前後後」,『價格與市場』2006-10.
周曉虹,「當代中國研究的歷史與現狀」,『南京大學學報(哲學・人文科學・社會科學版)』2002年 第3期.
陳宏明,「1946年國民大會期間的建都之爭」,『貴州社會科學』254-2, 2011.
秦德義,「北平電信職工迎接解放的四次鬪爭」,『北京黨史』1999-1.
陳麗紅,「解放戰爭時期北平電信局的中共地下黨組織」,『北京黨史』2012-4.
陳榮光,「開國大典前北京的社會治安和市容整頓」,『北京黨史』2009-5.
陳晉文,「建國前後中國共產黨接管城市的政策」,『長白學刊』2011-6.
陳輝,「我國城市居民委員會的回顧與思考」,『中共黨史研究』1999-6.
陳輝・謝世誠,「建國初期城市居民委員會研究」,『當代中國史研究』9-4, 2002.
蔡雙全,「解放戰爭後期中國共產黨的城市政策」,『湖北大學學報(哲社版)』2004-1.
崔躍峰,「1949~1958年北京市同業公會組織的演變」,『北京社會科學』2005-1.
湯家玉,「1949: 葉劍英與北平」,『北京黨史』2009-5.
何科,「抗戰後期的武漢建都論」,『黃岡師範學院學報』2012-4.
何科,「抗戰後期的西安建都論」,『西安文理學院學報』2012-6.
何方昱,「學術, 媒介與政治—論20世紀40年代<思想與時代>月刊社關於建都之爭」,『求是學刊』35-2, 2008.
何虎生・劉養卉,「論新中國建立前後軍事管制制度的地位和作用」,『北京黨史』2003-5.
何虎生・黃王瑩・毛勝,「解放初期接管大城市經驗研究」,『北京黨史』2005-2.
韓廣富,「論解放戰爭時期黨接管城市的工作」,『長白學刊』1998-4.
韓光輝・尹鈞科,「北京城市郊區的形成及其變遷」,『城市問題』1987-5.
韓光輝,「清代北京城市郊區行政界線探索」,『地理學報』54-2, 1999.
韓全永,「新中國成立初期城市居民組織的發展歷程」,『中共當事資料』2007-1.
許冬梅,「接管北平幹部在良鄉培訓紀事」,『北京黨史』2007-4.
活力,「共和國定都北京的經過」,『黨史天地』1999-1.
黃利新,「北平和平接管時期的城市街道工作組」,『當代中國史研究』14-5, 2007.
黃利新,「共和國初期北京市城區基層政權建設研究(1949-1954)」, 首都師範大學 博士學位論文, 2008.
黃利新,「解放初期北京市城區基層工會組織的創建」,『北京黨史』2010-3.
黃利新,「新中國成立初期北京市城區基層政權幹部隊伍建設」,『中共黨史研究』2012-1.
黃利新, 「新中國成立初期北京市區各界人民代表會議的歷史考察」, 『中共黨史研究』2013-6.

黃小同,「'四面八方'政策與建國前後城市經濟的恢復與發展」,『中共黨史研究』2000-1.
黃小同,「淺析彭眞白區工作思想與實踐—兼談<關於敵占區的城市工作>」,『中共黨史研究』2003-2.
黃玉竹,「入城前後中共北平黨組織的狀況」,『北京黨史』2006-2.
久保亨,「中國1949年革命の歷史的位置」,『歷史評論』654, 2004.
久保亨,「今日の中華民國史研究—轉換した中國近現代史像」,『歷史學研究』779, 2003.
近田尙己, 「內戰期における中國共産黨の基本方針とその轉換過程—民主革命の政治過程論序說」(上)・(下),『愛知大學國際問題研究所紀要』66・67, 1980.
金野純, 「建國初期中國社會における政治動員と大衆運動—'三反'運動と上海社會(1951-52年),『アジア研究』51-3, 2005.
金子肇,「國民黨による憲法施行體制の統治形態—孫文の統治構想, 人民共和國の統治形態との對比から」, 久保亨 編,『1949年前後の中國』, 東京: 汲古書院, 2006
大澤武彦,「內戰期, 中國共産黨による都市基層社會の統合—哈爾濱を中心として」,『史學雜誌』111-6, 2002.
大澤武彦, 「戰後內戰期における中國共産黨統治下の大衆運動と都市商工業—東北解放區を中心として」,『中國研究月報』58-5(675), 2004.
大澤武彦,「中國共産黨による基層政權の設立と社會統合: 戰後內戰期の東北解放區を中心として」, 東京都立大學 博士學位論文, 2005.
三谷孝,「反革命鎭壓運動と一貫道」,『近代中國研究彙報』第26號, 2004.
上原一慶,「國民經濟復興期における對資本主義政策」,『歷史評論』 307・310. 1975・1976.
石井明,「中國解放區人民代表會議について」,『アジア研究』19-3, 1972.
小林一美,「中國社會主義政權の出發: '鎭壓反革命運動'の地平」, 神奈川大學中國語學科編,『中國民衆史への視座』, 東方書店, 1998.
小林弘二, 「中國革命と都市の解放—農村から都市への工作の重點移行の意義とその問題點」, 野村浩一・小林弘二 編,『中國革命の展開と動態』, アジア經濟研究所, 1972.
小林弘二,「都市の解放と幹部政策の展開—中國共産黨の都市重點工作の一側面」,『アジア經濟』13-1, 1972.
中岡まり,「中國共産黨による政權機關の建設—建國初期の北京市を例として」,『法學政治學論究』36, 1998.
中岡まり, 「中國共産黨政權の正當性の强化—1956年北京市第2期人民代表大會選擧を例

として」,『法學政治學論究』51, 2001.
中村樓蘭, 「中華人民共和國建國初期の行政組織―組織・人員・組織關係に關する若干の檢討」,『帝京國際文化』1, 1989.
泉谷陽子,「中國の社會主義化と朝鮮戰爭―大衆運動を梃子とした總動員態勢の構築」,『歷史學研究』增刊號(755), 2001.
泉谷陽子,「人民共和國建國初期の大衆運動と都市基層社會」,『<國際シンポジウム報告集> 1949年前後の中國: その政治・經濟・社會構造の斷絶と連續』, 2005年 12月.
天兒慧,「中國革命史研究と基層幹部再考―田中恭子氏の批判にこたえる」,『歷史學研究』1986-9(558).
天兒慧,「'新民主主義共和國'の展望と挫折」, 宇野重昭・天兒慧 編,『20世紀の中國: 政治變動と國際契機』, 東京大學出版會, 1994.
淺野亮,「中國革命の'剿匪'と'反革命の鎭壓'活動(1949-1951),『アジア研究』39-4, 1993.
Benett, Gordon, "China's Mass Campaigns and Social Control," Andrew Kipnis, et al., eds., *Contemporary Chinese Society and Politics*, New York: Routledge, 2009.
Cocks, Paul, "The Rationalization of Party Control," Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist Systems*, Stanford: Stanford University Press, 1970.
Chamberlain, Heath B., "Transition and Consolidation in Urban China: A Study of Leaders and Organization in Three Cities, 1949-53," in Robert Scalapino, ed., *Elites in the People's Republic of China*, Seattle: University of Washington Press, 1972.
Dong, Madeleine Yue, "Defining Beiping: Urban Reconstruction and National Identity, 1928-1936," Joseph Esherick ed., *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900-1950*, Honolulu: University of Hawai'i Press, 1999.
Dray-Novey, Alison, "Spatial Order and Police in Imperial Beijing," *Journal of Asian Studies*, vol.52, no.4, 1993.
Gao, James, "War Culture, Nationalism, and Political Campaigns, 1950-1953," in C. X. George Wei and Xiaoyuan Liu, eds., *Chinese Nationalism in Perspective: Historical and Recent Cases*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 2001.
Kau Ying-mao, "The Urban Bureaucratic Elite in Communist China: A Case Study of Wuhan, 1949-65," Doak Barnett, ed., *Chinese Communist Politics in Action*, Seattle: University of Washington Press, 1969.
Kim, Donggil, "Stalin and the Chinese Civil War," *Cold War History*, vol.10, no.2, 2010.

Kim Ilpyong, “Mass Mobilization Policies and Techniques Developed in the Period of the Chinese Soviet Republic,” Doak Barnett, ed., *Chinese Communist Politics in Action*, Seattle: University of Washington Press, 1969.

Kirby, William C., “Continuity and change in modern China: economic planning on the mainland and on Taiwan, 1943-58,” *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no.24, 1990.

Lieberthal, Kenneth, “Mao Versus Liu? Policy Towards Industry and Commerce: 1946-1949,” *The China Quarterly*, no.47, 1971.

Lutz, Jessie G., “The Chinese Student Movement of 1945-1949,” *The Journal of Asian Studies*, vol.31, no.1, 1971.

Madsen, Richard, “Mass Mobilization in Mao's China,” *Problems of Communism*, vol.30, 1981.

Perry, Elizabeth J., “Masters of the Country? Shanghai Workers in the Early People's Republic,” Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, eds., *Dilemmas of Victory: The Early Years of the People's Repubilic of China*, Harvard University Press, 2007.

Saich, Tony, “Writing or Rewriting History? The Construction of the Maoist Resolution on Party History,” Tony Saich and Hans van de Ven, eds. *New Perspectives on the Chinese Communist Revolution*, Armonk, New York: M.E.Sharpe, 1995.

Shi Mingzheng, “From Imperial Gardens to Public Parks: The Transformation of Urban Space in Early Twentieth Century Beijing,” *Modern China*, vol.24, no.3, 1998.

Solomon, Richard, “On Activism and Activists: Maoist Conceptions of Motivation and Political Role Linking State to Society,” *The China Quarterly*, no. 39, 1969.

Steiner, H. Arthur, “Chinese Communist Urban Policy,” *The American Political Science Review*, vol.44 no.1, 1950.

Strauss, Julia, “Paternalist Terror: The Campaign to Suppress Counterrevolutionaries and Regime Consolidation in the People’s Republic of China, 1950-1952,” *Comparative Studies in Society and History*, vol.44, no.1, 2002.

Strauss, Julia, “Introduction: In Search of PRC History,” *The China Quarterly,* no.188, 2006.

Strauss, Julia, “Morality, Coercion and State Building by Campaign in the Early PRC: Regime Consolidation and after, 1949-1956,” *The China Quarterly*, no.188,

2006.

Teiwes, Frederick C., "The Establishment and Consolidation of the New Regime, 1949-1957," in John K. Fairbank and Roderick MacFarquhar, eds., *Cambridge History of China, vol.14, The People's Republic, Part 1: The Emergence of Revolutionary China, 1949-1965*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

Tsou, Tang, "Interpreting the Revolution in China: Macrohistory and Micromechanism," *Modern China*, vol.26 no.2, 2000.

Vogel, Ezra, "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat: The 'Regularization' of Cadres." *The China Quarterly*, no.29, 1967.

Wakeman, Frederick Jr., "'Cleanup': The New Order in Shanghai," Jeremy Brown and Paul G. Pickowicz, *Dilemmas of Victory: The Early Years of the People's Republic of China*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2007.

Yang, Kuisong, "Reconsidering the Campaign to Suppress Counterrevolutionaries," *China Quarterly*, vol.193, 2008.

Abstract

Formation of the CCP's System of City Governance
— focusing on the Communist takeover of Beijing —

Wonjune Lee
Asian History Department
Graduate School of Seoul National University

This thesis focuses on the process of the CCP's takeover of a metropolis—Beijing, in order to understand how the long-time rural revolutionaries successfully prepared for and responded to the new task of state building in the face of national unification. Since the Communists had no experience of governing large cities, and, at the same time, successful management of big cities is indispensable for state building and modernization, successful takeover of the soon-to-be capital Beijing was to become the indicator of estimation whether the CCP would do well in state building or not. By examining the CCP's preparation process for the successful takeover of Beijing and the way how they reacted to the unpredicted challenges that came up in the actual takeover process, and analyzing the characteristics of the CCP's system of urban governance which was established in the process, this thesis pursues to make clear how the 'revolutionaries' changed themselves into 'ruling parties'.

It was only after early 1948 when the CCP became interested in the city takeover problem and began to elaborate their takeover policy. As the situation of the battle front got better for the CCP and the possibility of capturing major cities and unifying the whole country grew bigger, the Communists again and again emphasized the importance of urban management and set about materializing their takeover policy. In the process, the example of the takeover of Shijiazhuang and Shenyang, and the experience of applying new takeover policy at Haerbin, all contributed to enriching the empirical basis upon which the CCP's takeover policy could develop. The core of the new takeover policy was to manage cities on a long-term basis in order to prepare for

the upcoming state building, which proves that the Communists reacted flexibly to the changing circumstances and the forthcoming political challenges. Evidently, this does not mean that the preparation was close to perfect. Especially, the Communists failed in drawing up a precise plan about the urban government structure which is essential in forming the urban governance system. This problem was to be solved later during the actual takeover.

In the midst of the Pingjin Campaign, when the core of the Communists' takeover policy took shape, the CCP set about in preparing for the actual needs of the soon-to-come takeover of Beijing. The Beiping Municipal Party Committee(BMPC) and the Beiping Military Control Commission(BMCC) recruited and drafted approximately 3,000 cadres needed for the Beijing takeover, and educated them repeatedly about the detailed takeover policy which is to be applied to Beijing. The Communists were very much unwilling to become 'another Li Zicheng' and strived hard to prevent moral corruption of the takeover cadres by emphasizing strict discipline. Also, the BMCC put in considerable effort in securing daily necessities such as food and fuel for the maintenance of Beijing's social order. The BMCC watched carefully over the price and production trends of the nearby areas, and the necessities prepared at the time were very much helpful in maintaining Beijing's order after the immediate takeover. At the same time, the underground party of Beijing contributed to the successful takeover of the city by preserving urban facilities and assets by launching 'preserve factory/preserve shool' campaign and giving important information to the People's Liberation Army troops stationed at the outskirt of Beijing. The Communists prepared for the takeover of Beijing by utilizing both party organizations inside and outside of the city. This preparation process was the key to the relatively smooth takeover of Beijing by the Communists.

Occupying Beijing at the end of January 1949, the Communists set about taking over the city from the beginning of February. Having no clear plan about the suitable structure of city government, they adopted the 'three level government structure' of the rural base areas. But it turned out that this kind of government structure did not confirm with the 'concentrativeness' of the city environment. The BMCP tried to solve the problems thus brought about by abolishing the *qu* and *jie* government and adopting 'one(*shi*) level government structure' instead. But as other problems occurred, *qu*

government was established again, and the CCP finally adopted 'two level(*shi-qu*) government' with residents committee and subdistrict office at the residential district level, which was the most effective mode of city government that confirmed with the required 'concentrativeness' of city governance. Beijing's People's Representative Conference was also convened in the same process of searching for the most effective structure of city government, and this city government structure was officially institutionalized at the 1954 People's Congress. The Communists' leadership, indulged in government establishment led by Liu Shaoqi, came up with unpredicted problems in the process of the takeover of Beijing caused by the imperfection of its takeover policy. After trial and errors, the CCP succeeded in searching for the most suitable model of city government that could realize their plan of city governance by responding adaptively to the urban circumstances.

At the same time of the search for the most effective mode of city government, the Communists also worked on establishing party and mass organizations, both of which undertook core functions of the CCP's city governance. The Communists strengthened their organizational basis and political influence by cautiously and gradually expanding their organization and by institutionalizing the operational practice of the party. Besides, the CCP also established a variety of mass organizations in order to extend its political influence to the various circles of the city residents, and the New Democratic Youth League was the most typical one. The CCP was able to organize various citizens of Beijing through mass organizations and also institutionalize and routinize the political power of control through this process. After all, the Communists succeeded in building up the system of city governance at Beijing, which operated through interactions of the institutionalized organizational system of 'party-government-mass organization', and secured the foundation on which they could realize their 'party-rule' design in the urban society.

The CCP prepared for the forthcoming takeover of big cities before the founding of the People's Republic of China(PRC) by elaborating their takeover policy according to the changing situation. Though its takeover policy lacked any concrete plans about the city government structure, the CCP succeeded in overcoming the problems occurred by the imperfect policy by taking advantage of its 'policy adaptiveness', and established a stable system of city governance in the early period of PRC. This system is based on

the ‘New Democracy’ political line which emphasizes the ‘coalition of four classes’, and at the same time, reflects the core premise that admits the ‘leadership of the proletariat’. The main function and purpose of the system is to mobilize the urban masses from the top down through the institutionalized organizational system of ‘party-government-mass organization’. In this sense, it could be said that the urban governance system established by the Communists at Beijing in the early 1950s varies from the experience and method of rural revolution which they have relied upon for the past twenty years. The urban governance system established through the aforementioned process became the key momentum of fulfilling the diverse national projects in the early PRC. Though the system was to be collapsed and rebuilt time and again in the midst of the Great Leap Forward and the Cultural Revolution, it still remained to be the foundation of the CCP’s urban governance during the Maoist era.

Key Words: Chinese Communist Party(CCP), Beijing, takeover, government establishment, party organization, New Democracy Youth League

Student Number: 2006-30729