

陳炯明的 국가건설 구상:

「中國統一芻議」 분석을 중심으로*

김세호**

- I. 머리말
- II. 민국 변란의 원인
- III. '統一'과 '立國'의 논리
- IV. 남북타협의 길
- V. 맺음말

본고는 손문의 정적이자 연성자치론의 대표 주자로 알려진 진형명의 국가 건설 구상을 이해하는 것을 목표로 한다. 구체적으로는 그가 자신의 정치적 경험을 바탕으로 통일과 건국에 대한 정치적 주장을 체계적으로 개진한 「中國統一芻議」를 주된 분석 대상으로 삼았다. 첫째, 민국의 목표로 제시된 통일과 건국의 청사진을 군사적 측면과 국가조직의 2측면에서 분석하고 그것이 가지는 정치적 함의를 추구하였다. 그것은 '국군의 통일'과 '민주연치제'의 건립으로 요약될 수 있다. 둘째, 이러한 목표에 도달하기 위해서 '군치'와 '당치'를 비판하고 남북타협을 강조하였음을 확인하였다. 셋째, 「통일주의」에 나타난 진형명의 국가건설 구상은 성분권주의를 극단적으로 강조하는 과거의 연성자치론과 상당히 차이가 있고, 주민자치의 원리에 충실한 상향식 지방자치로의 재편성이란 의미를 갖는다.

주제어 : 진형명, 연성자치, 중국통일주의, 국가건설

* 본 연구는 2003년 한남대학교 교비연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 한남대학교 역사교육과 교수

1. 머리말

1920년대 초 중국을 풍미한 연성자치론은 이념적으로 자치와 민주를 표방하는 민주화운동과 일맥을 함께 하면서도 현실적으로는 북방 대군벌의 군사적 패권주의와 손문의 북벌노선에 대항하여 자신의 지역 지배를 실현하려는 서남 군벌들의 정략적 담합의 소산으로 이해된다. 이처럼 ‘이상’과 ‘현실’이 뒤엉킨 정론이었기에, 이것의 해석을 두고 불순한 정치적 의도를 가진 정략적 발상으로 보기도 하고 중국의 통일과 민주화의 긍정적 대안으로 보기도 한다. 즉 연성자치론은 이상적 시각과 민주주의적 상징의 단면을 가지고 있는 반면 다른 면으로는 권력유지를 위한 통치의 기술이라는 현실적 단면을 가지고 있다고 보인다.

그러나 국민당의 북벌 통일이 보여주듯이 무력에 의한 집권론이 현실에서 ‘승리’ 함으로써 중국학계의 연성자치론에 대한 평가는 나이브한 지식인들의 몽상론, 내지 이기적인 군벌의 보신책 정도로 부정적인 평가가 주조를 이루어왔다.¹⁾

그럼에도 불구하고 연성자치론이 각계가 뜨거운 정치적 동조와 호응을 얻고 그에 대한 찬반의 쟁론이 비등했다는 사실 자체는 그 주장의 중요한 내용이 당시의 정치적 욕망과 갈구를 다루고 대변하였음을 뜻한다. 그렇다면 비현실적이고 공허해 보이는 연성자치론의 주장들을 면밀하게 분석하고 그것의 배후에 담긴 의미와 정치적 표정을 이끌어 내는 작업은 의외로 중요하다. 과연 연성자치는 西南主義를 내건 군벌들의 정략적 담합의 소산일 뿐일까? 그러한 시각이 연성자치운동이 가지는 풍부한 정치적 함의를 왜곡하고 단순화시키지 않는가?

1) 아마도 이러한 사정은 소위 ‘당사적 시각’이 아직도 현대사 연구에 보이지 않는 ‘간접 작용’을 일으키고 있다는 생각을 갖게 한다. 현대사 연구에서 보이는 당사적 시각에 대한 가장 신랄한 비판은 Chen(1999) 참조

필자가 생각하기에 연성자치론은 크게 세 가지 측면에서 평가될 수 있을 것 같다. 첫째 권력구조의 면에서 중앙집권형에 대한 지방분권형의 모델을 제공하고 정치 주체로서 성 이하의 지방정치 단위를 설정한 점, 둘째 통일의 수단으로서 무력 해결이 아닌 평화적(또는 타협적) 방법의 해결을 모색한 점, 셋째 정치참여 방식에서 주민 자치(직접 민주주의)를 강조한 점이다.²⁾

민국시대 헌정사를 통해서 연성자치라는 권력구조가 중국의 정치 사정에 적실한가의 논의는 끊임없이 이어져왔지만, 그 실천적인 정치과정과는 별로 무관하게 연성자치론은 정치담론의 공간 속에서 또 다른 역사를 만들어왔다. 그 이유는 바로 연성자치론이 지니는 정치적 의미가 탕진되지 않고 끊임없이 중국정치에 있어 새롭게 문제를 환기하기 때문이다(민두기 2000, 271-291).

연성자치를 주장한 많은 당대인들 중에서 본고가 다루고자 하는 진형명은 20세기 중국 정치사에서 대단히 독특한 위치를 차지한다. 그는 단지 학자, 이론가의 수준에서가 아니라 그것을 현실정치의 최전선에서 구현하고자 했던 실천가였고 그의 정치적 주장에는 이 같은 정치적 경험과 신념이 가장 체계적인 형태로 개진되어 있다. 더욱이 그가 행한 많은 정치적 실험들은, 손문과의 불화 때문에 치룬 많은 정치적 비난에도 불구하고, 연구자들의 관심을 끌어왔다. 특히 손문 중심의 정치사 서술에 식상한 연구자들은 진형명의 정치주장 속에서 ‘국민당식 국가건설’의 길을 비판적으로 성찰할 수 있는 많은 시사점을 발견한다.

그런데 종래의 연구가 진형명을 지나치게 손문과의 대립이라는 각

2) 연성자치운동에 대해서는 운동의 실제 이론적 논객으로서 활동했던 李劍農의 전저(1965)를 비롯하여 많은 선행연구가 있다. 구체적인 연구사에 대해서는 김세호(1990) 및 橫山宏章(1994) 참조. 연치운동이 지니는 정치적 함의를 이상의 3가지로 요약한 것은 필자의 생각이고, 이러한 구도에서 진형명의 사상에 대해서 검토할 것이다.

도에서만 바라봄으로써 그의 모든 행동과 정치주장을 손문과의 대칭적 관계에서만 해석하는 경향을 낳았다. 그 결과 진형명의 주장을 민국 이래 면면히 이어 내려오는 지방분권론의 맥락에서 분리시키고, 또한 혁명과 무력에 반대하는 여타 정치사상의 흐름을 무시하면서 오직 손문의 논리에 대항하는 건강부회의 논리로서 파악하는 잘못을 범하였다. 따라서 필자는 진형명의 정치적 주장들을 그에 반대했던 손문과의 대립적 관계뿐만 아니라 다른 연성자치파 정객, 군벌들과의 실질적 관계에 주목하고, 나아가 민국의 건설 방법에 대해서 국민당의 혁명노선과 의견을 달리했던 정치적 시도와 주장들과의 관련성을 함께 시야에 두고 살펴봐야 한다고 생각한다.

이러한 점에 유의하면서 본고는 손문의 최대 정적이면서 한때 연성자치론의 대표 주자로 알려진 진형명이 1920년대 후반에 도달한 국가건설의 구상을 이해하는 것을 목표로 한다. 그 중에서도 통일과 건국에 대한 자신의 정치적 주장을 체계적이고 상세히 담은 「中國統一芻議」(이하 「통일추의」)³⁾라는 문건을 주된 분석 대상으로 삼고자 한다. 「통일추의」는 진형명이 청말·민국시기의 정치적 활동과 경험을 토대로 분열과 대립의 중국을 구하기 위한 나름의 처방을 제시한 책자인데, 필자가 보기에 1920년대 중국의 정치적 현안이 망라적으로 거론되면서 진형명의 정치적 전망과 시대정신을 읽을 수 있는 ‘최고의 정치 텍스트’임에도 불구하고 이에 대해서 아직 본격적인 분석이 없었다. 일부 「통일추의」를 언급한 연구들도(張世瑛 2000; Chen 1999) 「통일추의」의 내용을 부분적으로 소개하는 선에서 그치고 그것이 가지는 정치적 함의를 충분히 분석하는 데에는 이르지 못했다. 분석을 위해서는 먼저 내용 파악이 전제되어야 하므로 본고는 여기에 상당부분 치중할 것이다.

3) 이하 진형명의 모든 글은 특별한 주기가 없는 한 段雲章(1998) 자료집에 의거하고 면수도 동서의 것으로 한다. 다만 개별 글의 제목은 별도로 표시한다.

최근에 와서 중앙집권적인 민족주의 서사와 근대 중국의 역사에서 대안적 의미를 가지는 연방론적 서사, 연방론과 집권론이라는 상이한 국가건설 구상의 관계를 검토하는 가장 중요한 인물로서 진형명을 재평가한다(Duara 1995, 271-284). 동기가 여하튼 진형명은 손문과의 경쟁 속에서 국민당의 당치 이념에 대해 혹독히 비판하고, 자신이 군사력을 옹유한 군벌이면서도 군벌의 군사적 지배에 대해 깊은 문제의식을 가지고 있었던 인물이었다.

이제까지 진형명에 대한 연구를 간단히 살펴보자. 우선 진형명에 대해서 선구적이고 중요한 연구는 Winston Hsieh(1962)가 있다. 아마도 손문의 배신자에서 나름의 정치 신념가로 진형명을 적극적으로 평가하는 최초의 연구라 할만하다. 손문에 대한 비판적 평전으로 알려진 Harold Shifrin(1980, 204-205)도 손문의 무리한 북벌에 대한 진형명의 비판을 옹호하는 평가를 하고 있다. 연성자치운동을 전면적으로 검토한 胡春惠(1983), 李達嘉(1986)의 전저를 통해서도 진형명에 대해 그동안 가려졌던 많은 사실들이 밝혀졌다. 특히 李達嘉의 실증적 연구는 진형명을 손문에 대한 배덕자의 이미지로부터 그의 객관적인 모습을 드러내는 데 중대한 공헌을 했다. (진형명에 대한 전문은 아니지만) 일본의 요코야마 히로아키(横山宏章 1996)도 손문 사상의 독자적 해석과 한쪽으로 연성자치운동에 주목하고 그것이 가지는 역사적인 맥락을 잘 살피고 있다. 최근 들어서는 陳定炎에 의한 실증적인 전문(Chen 1999)이 나왔다. 진형명의 친자인 그는 미국국무성 자료를 비롯한 방대한 자료를 찾아내서 진형명의 일생의 행적을 상세히 복원하였다. 손문에 의해 부당하게 폄하된 진형명의 ‘치적’을 드러냄으로써 그의 ‘역사적 伸冤’에 집착한 한계가 있지만 이로 인해 진형명에게 씌워진 많은 오해들이 해소된 면은 분명 있다. 최근에는 진형명의 자료집(段雲章 1998)과 연보(段雲章 2003)가 출간되어 진형명의 정치 주장을 전면적으로 검토하는데 도움을 주고 있다.

본고의 논의는 크게 3부분으로 전개될 것이다. 먼저 진형명이 민국 이래 중국이 겪은 혼란과 분열의 원인을 어떻게 인식하고 있는가를 살펴 보고, 다음으로 민국의 목표로서 제시된 통일국가의 모습을 주로 군사·재정적 측면과 국가 조직의 2측면에서 분석하고 그것이 가지는 정치적 함의를 추구할 것이다. 끝으로 통일과 건국을 달성하는 데 동원되는 정치적 수단과 절차에 대한 진형명의 생각은 무엇인지를 밝혀보고자 한다.

II. 민국 변란의 원인

먼저 본고가 검토하고자 하는 『통일추의』의 자료적 의미에 대해서 살펴보는 것이 순서일 듯싶다. 『통일추의』는 1927년 겨울 진형명의 나이 49세에 집필되어 이듬해 홍콩에서 출판되었다. 책 머리에 章炳麟의 서문(題辭)이 붙어 있는데, 장병린은 “진술한 방략이 요체를 찌르고 있는데, 가장 중요한 것은 남북타협이라 할 수 있으니, 마땅히 오색기를 준수하여 軍治와 黨治의 취소를 중심으로 삼아야 한다”(『통일추의』 969)고 이 책의 의미를 평가하고 있다. 장병린은 일찍이 연성자치에 이르는 성자치, 성제자치, 연성자치의 3단계를 제시하고 중앙집권제를 규정한 임시약법을 중국을 잡아먹는 ‘3개의 좀벌레’의 하나로 지목했던 대표적인 연성자치론자였다(汪榮祖 1981). 어쨌든 그가 ‘남북타협’을 진형명의 연치론의 핵심으로 언급했다는 점은 매우 정곡을 찌르는 지적이라 생각된다.⁴⁾

4) 陳定炎은 장병린이 이 서문을 쓴 때(1928년 5월)는 1903년 『蘇報』에 발표된 鄒容의 「혁명군」 서문을 쓴지 25주년 되는 해였다고 은근히 상기시키고 있다(陳定炎 1994, 114). 과연 장병린이 「혁명군」서에 부여한 의미와 「통일추의」서에 부여한 그것을 견줄 수 있을 것인지는 미지수이다.

진형명은 대담과 연설 및 서신을 통해서 연성자치운동에 대한 신념을 늘 피력하였지만, 그것이 문장의 형태로 체계적으로 개진된 것은 크게 3차례였다고 보인다. 첫 번째는 월군총사령으로 광주를 수복한 직후(1921년 11월) 광동성민을 향해 공식적으로 ‘粵人治粵’의 기치를 내걸고 성자치의 의지를 밝힌 「광동 부로형제에게 고하는 글」(「告粵父老兄弟書」 504-505)이고, 두 번째는 연성자치에 대한 체계적인 주장을 담은 문건으로서 진형명의 정치적 유서(political testament)라 불리는(陳定炎 1980, 120) 「建設方略」인데, 그것이 쓰여진 시점은 손문과의 대립이 돌이킬 수 없는 상황에 왔던 22년 5월 부근으로 추정된다. 그리고 3번째 문건이 바로 「중국통일추의」이다.

그 중 「건설방략」은 진형명이 광동성 성장 재임시 「廣東省憲法案」을 기초할 시기에 준비했던 것인데 이듬해 22년 5월 홍콩 신문에 공개된 후 『南僑月報』와 북경 『晨報』에 다시 전재되어 알려지게 되었다(段雲章 2003, 523). 褚輔成, 汪精衛 등의 협조를 받아 작성되었다고 하며(段雲章 1987, 197), 진형명의 연성자치론을 가장 잘 요약하였다고 평가된다.

본고의 초점인 「통일추의」는 1927년 겨울 진형명이 측근 陳廉伯, 鍾聲, 陳覺民 등의 도움을 받아서 저술한 것으로(段雲章 1987, 273) 이듬해 홍콩에서 출판되었다. 진형명이 정치적으로 몰락한 이후였기 때문에 이 책은 출판된 뒤 사회적으로 별다른 주목을 받지 못했고 낙백한 군벌의 넋두리 정도로 받아들여졌다.

그러나 본문의 분석을 통해 드러날 것이지만, 실제 내용은 중국정치의 病因에 대한 날카로운 진단과 국가 조직에 대한 설계와 미래에 대한 낙관적 전망으로 충만해 있다. 「告粵父老兄弟書」의 일차적 관심이 광동성의 지역발전에 집중되어 있고 그것의 일환으로 연성자치를 제기한 것이라면 「建設方略」은 국가를 어떻게 세울 것인가라는 국가조직의 관점에서 성자치와 연성정부 구성에 대한 구체적인 생각을 정리하고 있

다. 이것이 「통일추의」에 가면 지방자치에 대한 인식과 신념이 더욱 깊어지면서 연성자치운동의 현실적 실패에 대해서도 일정한 자기비판을 가하게 된다. 그리하여 이를 바탕으로 진정한 통일과 건국을 위해 실현되어야 할 목표를 군사, 정치, 재정, 외교적 측면에서 명확히 규정하고 그에 도달하는 현실적인 방법과 절차에 대해 나름의 대안을 제시하고 있다. 그 내용에는 孫文에 대한 적대감 같은 정치적 편견이 강하게 작용하고 있고, 또 대안 자체 중에 공상성과 비현실성을 면치 못하는 부분도 있다. 그러나 ‘좌절된 유토피아’의 전망 속에는 당대 정치 현실에 대한 예리한 비판이 담겨있게 마련이며, 그러한 비판적 시각을 통해 우리가 간과하기 쉬운 그 시대의 문제를 새롭게 바라보는 기회를 얻게 된다. 예컨대 ‘당치’에 대한 매서운 비판과 주민자치에 대한 강한 집착은 1920년대 국민혁명과 민주주의의 긴장을 보여주는 한 측면이라 할 것이다. 아마 이러한 측면이 「통일추의」를 자세히 검토하는 중요한 의미가 될 것이다.

주지하듯이 이 책이 집필된 1920년대 중후반은 이른바 ‘국민혁명’의 시기와 정확히 일치한다. 국민당 개조를 통해 국공합작을 실현한 국민당은 26년에 군사적 북벌을 감행했고, 국공의 지도 하에 노동운동과 농민운동과 같은 각종 대중운동과 반제국주의 운동이 활발히 전개되었다. 그러나 동시에 그 내부에 양당간의 정치적 대립이 격화하여 장개석의 4.12 정변을 계기로 한 국민당 정권의 우경화로의 급격한 선회, 급기야 국공분열과 남경정부의 성립으로 귀결되었다. 크게 볼 때 이 ‘국민혁명’ 시기의 두드러진 특징은 혁명을 표방하는 국민당과 공산당의 정치적 부상과 북벌이라는 ‘군사주의’적 노선의 강화로 요약될 수 있을 것이다. 진혁명의 「통일추의」는 이러한 상황 속에서 작성된 것이고 그 가 겨냥한 비판의 대상도 이러한 상황과 관련된 것일 수밖에 없다.

「통일추의」의 전체적인 구성은 1장 이론, 2장 방법, 3장 충고의 3개 부분으로 되어있다. 1장 ‘이론’에서는 신해혁명 이래 민국의 정치적 변

란의 원인을 약법, 국회, 총통, 정부, 군제, 당파 문제를 중심으로 분석하고 있다. 2장 ‘방법’은 통일을 달성하기 위한 4가지 수단을 ‘통일방안’, ‘남북타협운동’, ‘외교찬조운동’, ‘여론일치운동’으로 설정하고 이에 대한 자신의 생각을 자세히 밝힌다. 그중 ‘통일방안’은 「통일추의」 전체 내용 중에서 가장 핵심적 부분에 해당하는데, 통일의 기초를 수립하기 위해서 도달해야 할 목표를 군사, 정치, 경제, 외교의 4개의 측면으로 나누어, 국군의 통일, 연치의 수립, 재정의 해결, 주권의 회복을 4가지 강령으로 제시하고 있다. 기술의 방식도 매우 구체적이어서 각 각령마다 그 추진 절차와 실천조항까지 열거하고 있다. 3장 ‘추고’에는 1, 2장 내용에 대한 부연과 함께 국민당 비판을 포함한 진형명의 정치적 견해가 가감없이 드러나 있다.

먼저 진형명은 이 「통일추의」에서 민국 성립 이래 정치적 변란이 거듭되어 온 원인을 어떻게 설명하고 있는가 살펴보도록 하자. 그는 「통일추의」의 앞머리에 ‘16년 이래의 變亂의 眞因’이란 장에서 대립과 분열과 외침으로 점철되어 온 민국의 역사를 돌이켜 보고 그 변란의 양상과 그것을 초래한 원인에 대해서 분석하고 있다. ‘변란의 진인’에 대한 진형명의 인식과 미래에 구현하고자 하는 국가건설의 방향이 상호 밀접한 관련을 가질 공산이 크므로 이에 대한 검토는 중요하다고 보인다. 그는 이것을 約法문제, 국회문제, 총통문제, 재정문제, 軍制문제, 당파문제 6개 부문으로 나누어 설명하고 있는데, 이하 내용을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 臨時約法の 결함이 야기한 정치적 혼란에 대해 지적한다. 약법에 규정된 입법부의 권한이 지나치게 큰 반면 행정부가 대항할 수 있는 의회 해산권이 없어서 양부가 충돌 시 구제할 방법이 없고, 총통 선거권을 국회에 부여하여 매수와 협박 등과 같은 잦은 혼란을 초래한다. 또한 책임내각의 권한이 명확하지 않아서 ‘府院의 爭’이 그치지 않는다. 省制에 대한 규정이 없어 중앙과 각성의 관계 및 성정부 권력의 부

여·제한에 대한 헌법적 보장이 없다. 따라서 이를 각성의 자의에 일임함으로써 군벌을 양성하고 民治를 훼손하는 결과를 초래한다.

둘째, 국회의 운영을 둘러싸고 발생한 혼란에 대해서이다. 국회가 부여된 국회의 직권을 행사하다가 정부에 의해 불법해산을 당하기도 하고, 국회의원이 조곤 회선과 같은 총통 불법선거에 매수되기도 하였다. 입법부가 행정부와 의 조화와 타협을 이끌지 못하고 욕설, 탄핵, 예산안 거부, 불신임 등 대립을 일삼아 제헌문제, 예산문제, 지방제도, 독군제 폐지 등 국회가 해결해야 할 당면문제를 방치하고 있다.

셋째, 총통문제에 대해서 말한다. 제제 붕괴 후에도 총통의 정치적 지위가 너무 높아 이것이 과열된 쟁탈의 목표가 되고, 역대 총통이 (민선이 아닌) 실제로 군인에 의해 추대되는 경우가 많이 발생한다. 따라서 군인간섭을 배제한 민선 총통제의 필요성이 대두된다.

넷째, 정부문제로서 북경정부의 각 조직에 만연한 관료의 부패, 특히 인사행정을 둘러싼 각종 폐습(엽관 풍조) 및 이권운동의 발생을 지적한다. 특히 재정, 교통 양부에서 은행, 路局을 수익기관으로 보고 자기 측근을 심어서 북경정부가 일대 ‘分贓의 소굴’이 된다. 그 원인은 (부·원의 권한이 불분명하여) 정당에 의해서 조직되느냐 총통이 선임하느냐가 불분명하고, 또한 문관고시 및 고과제도가 시행되지 않기 때문이다.

다섯째는 군사제도의 결함이 초래하는 혼란에 대해서이다. 陳이 보기에, 중국의 군사 혼란의 원인은 ‘병사(兵)에 있지 않고 군사 지도자(帥)에 있다’. 즉 군사지도자의 권력이 ‘마치 천부의 것인 양 간주되고 헌정기관의 여탈을 용납하지 않는’ 상황, 군사 권력자가 총통에 대해서, 성정부에 대해서 책임을 지지 않는 현행 군제 하에서 五代와 같은 군사 혼란은 필연적이고 군벌의 양성소가 될 수밖에 없다.

여섯째, ‘당파만 있고 정당이 없는’ 정당정치의 부재가 중국의 혼란을 초래한다고 지적한다. 중국의 당파는 정당으로서 갖추어야 할 주

의와 정책이 없고 이해관계에 따라 결합하고, 북양의 군인정책도 분열하여 3개 계파를 형성하고 있다. 남방의 국민당은 소위 ‘정치’가 아닌 ‘혁명’에 종사하면서 정당의 상도를 잃어버렸고, 그 결과 지금 남북대립의 화를 가져오게 되었다(「통일추의」 971-974).

이상과 같이 진형명은 민국 변란의 원인들로서 중요한 사실들을 대체로 빠짐없이 열거하고 있다. 특히 성제에 대한 규정이 없는 임시약법의 결합, 국회의 파행 운영을 초래하는 제도적 모순, 조곤 회선에서 보이는 총통 선거의 문제, 그리고 군사 지휘권의 혼란 등은 중앙과 성, 입법과 행정, 총통부와 국무원의 권한 획분의 애매성에서 발생하는 측면으로서, 이미 「건국방략」에서도 정치적 변란이 ‘정치조직의 부적합’에서 기인하는 경우가 많다고 지적한 한 바 있다(「건국방략」 872).

진형명은 이러한 원인들로 인하여 중국이 ‘外力의 壓迫’(열강의 주권침탈)과 ‘武人の 專橫’(북양군벌의 지배), ‘赤寇의 煽禍’(공산당과 코민테른의 선동)과 ‘黨人の 搗亂’(국민당의 통치)을 겪고 있다고 하면서, 이를 중국의 4대환으로 규정하고 있다(「통일추의」 1050).

그러나 이러한 변란을 수습하는 대부분의 시도들이 실패했으나, 1919년 상해 南北議和와 1925년 북경 善後會議과 같은 화평해결 방식이 이미 성과없이 끝났고 정복 수단을 앞세운 무력통일과 국민혁명의 실험도 실패할 운명으로 본다. 그렇다면 16년 동안의 혼란을 수습할 수 없었던 이유는 무엇인가? 우선 진형명은 공화정체가 중국에 적합하지 않다는 설법에 대해 적극적으로 반박하며 다음과 같이 말한다.

중국이 통일에서 분열로 나아가자 국민의 수준이 공화를 건설하기에 부족하다고 의심하기에 이르렀다. 그러나 사실은 그렇지 않다. 세계 어떤 정치도 영도자가 창조함으로써 군중의 이해와 습관이 그의 지도에 따라서 바뀌어지는 것이다. 하물며 중국사회와 같이 자치의 조직이 풍부하여 민주정치를 건설하기에 매우 적합한 경우에서는 말할 필요도 없다. 현상의 분규는 공화가 적응하지 못하기 때문이 아니라 공화가

확립되지 않았기 때문이다. 따라서 국민의 수준이 공화의 통일국가를 건설할 수 없다고 의심하는 것은 誣罔의 견해라 아니할 수 없다(「통일추의」 971).

이 같은 설명에 의하면 공화제도 자체가 부적합해서가 아니라, 그것을 운용하는 운용자가 권력의 분배라는 민주정치의 원리를 알지 못하고 一軍, 一黨으로 권력을 집중, 독점하여 군과 당으로 나라를 다스리고 있기 때문이다(「통일추의」 974). 중국의 4대환 중에서도 선결과제를 ‘무인의 전횡’과 ‘당인의 도란’이라 했던 것처럼 ‘군치’와 ‘당치’는 진형명의 가장 혹독한 비판의 대상이 되었다.

그렇다면 ‘16년 동안 수습의 효력을 거두지 못한’ 민국의 변란은 앞으로도 계속될 것인가? 이에 대해 진형명은 국민들이 북방의 군치, 남방의 당치의 해악에 대해 깊이 깨닫고 무력 정복 경영이 번번히 실패하면서 이제 ‘민국 통일의 전기’가 마련되고 있다고 주장한다. 나아가 1차대전의 종식이 식량 때문이었듯이 중국 동란도 군항 문제 때문에 끝날 것이라는 전망, 남북 양정부가 취하는 수단에 통일 건설을 기약할만한 것이 없고 혼란을 증오하는 인심이 극에 다다른 지금이야말로 통일의 기회가 성숙되었다는 것이다(「통일추의」 975-976).

그렇다면 중국이 국시로 삼아야 할 최대의 목표는 ‘통일과 독립’이며 그중에서도 ‘통일’이 우선이라고 본 진형명은 그렇다면 통일은 왜 해야 하고 어떠한 통일이어야 하는가(통일의 의의), 그리고 그 통일에 도달하는 구체적인 방법은 무엇인가(통일의 방안)에 대해서 자세히 밝힌다.

먼저 통일의 의의에 대해서 3가지 점을 지적하였다.

첫째, 통일은 ‘나라를 세우는’(立國) 문제이며 (단순히) ‘분쟁을 종식시키는’(息爭) 문제가 아니다. 남북이 타협하고 각성이 증앙을 옹호한다 해도 통일이 진정한 공화의 기초 위에서 세워지지 않을 경우 통

일의 국면은 반드시 깨진다.

둘째, 통일은 ‘사실’ 문제이지 ‘법률’ 문제가 아니다. 따라서 사실의 세력을 무시하고 헌법 조문을 만들거나 혹은 현상의 형식을 보류하지만 아무 조직의 실체가 없다면 이 모두 통일의 실을 거둘 수 없다.

셋째, 통일은 ‘영구’ 문제이지 ‘일시’ 문제가 아니다. 영구 문제는 반드시 근본적 원리에 의해 구축된다. 만약 근본적 원리를 버리고 일시적 협조를 구하거나 눈앞의 혼란을 끝낼 뿐 백년의 대계를 고려하지 않으면 혼란은 계속되어 영원히 기약할 수 없다.

즉, 통일은 혼란의 미봉이나 일시적인 세력 균형이 아니라 국가의 항구적 시스템을 구축하는 문제이다. 그러므로 통일은 공화제라는 근본적 원리에 구축되지 않으면 영구적일 수 없다. 그러나 동시에 그것은 현재의 기존 정치세력을 무시하고 헌법과 법률의 제정으로 구현될 수 없는 사실(De facto)의 문제이기도 하다는 것이다. 따라서 통일은 원칙과 실제, 이상과 현실의 조화가 요구되는 어려운 과제이기 때문에 그에 도달하는 방법과 절차가 중요해진다. 진형명은 다음과 같이 말한다.

“이제 정치를 도모함에 있어서 진정한 통일을 꾀하고 영원한 평화를 닦아야 하는 것은 말할 필요도 없다. 그러나 이 목적을 달성하려면 민치의 정신에 근본 하여야 하고, 환경·국정에 대처하기 위해서 과거의 전철을 밟아서는 안 되며 또한 오로지 이상만을 추구해서도 안된다. 다만 사실에 근거하여 무엇이 통일의 장애인가를 토론하여 방법을 가지고 제거하고, 무엇이 통일의 기초인가에 대해서 방법을 가지고 수립해야 한다. 또한 실제에서 구하여 현재 (정치)세력이 각기 그 마땅한 자리를 얻고 미래의 국민의 뜻이 표현 기회를 획득하며 남북이 서로 왕래하며 일당이 승배 대상에 이르지 않아야만 비로소 적당한 방법을 잃지 않을 것이다”(『통일추의』 977).

이처럼 진형명에게 ‘統一’은 ‘立國’(즉 건국)과 동의어였고, 그 ‘입국’의 원리는 ‘민치’와 ‘공화’의 원리이어야 하며, 그것을 추구하

기 위해서는 무력이나 혁명적 해결 방법이 아닌 현실의 정치질서를 인정한 ‘사실’의 토대 위에 기초해야 한다는 점을 강조하였다. ‘통일은 사실의 문제’라는 말은 통일에 접근하는 진형명의 현실주의적 자세를 간요하게 표현하고 있으며, 통일에 이르는 구체적인 절차와 방법의 필요성을 지적한 것이기도 하다.

그렇다면 통일의 목적을 달성하는 데 어떠한 수단이 필요한가? 진형명은 다음 4가지 수단을 주장하였다.

첫째, 통일의 기초를 확립하기 위해 민주적 정신에 입각한 올바른 통일 방안을 수립하고(통일방안), 둘째, 통일의 실력을 집중하기 위해 타협을 통해 남북의 실력파가 통일동맹을 결성하며(남부타협운동), 셋째, 통일의 조력을 마련하기 위해 외교적인 찬조를 구하고(외교찬조운동), 넷째, 통일의 여론을 조성하는 것(여론일치운동)이다.

이 4가지 수단 중 3,4의 남북타협운동과 외교찬조운동이 ‘타협적인 수단이며 철저 개혁의 주장이 될 수 없다’는 일부 급진적 시각에 대해서, 진형명은 ‘우리가 국가에 공헌하는 것은 실제로 실행할 수 있는 방법이지 질주하다가 넘어지는 길이 아니다’라고 반박한다. 이 말 속에는 종래의 급진적, 비타협적, 혁명적 수단이 지금까지의 정치적 실험에서 실패했다는 강한 회의가 깔려 있고, 혁명과 무력에 대한 불신, 타협을 통한 문제 해결을 지향하는 진형명의 실용주의적 성격을 잘 보여주고 있다.

그럼 민국이 건설해야 할 목표로서 설정된 국가조직은 어떠한 원리와 내용으로 구성되어 있는가에 대한 구체적인 논의로 넘어가보기로 하자. 필자가 보기에 『통일추의』의 내용 중에 2장 ‘방법’의 1절 ‘통일방안’과 2절 ‘남북타협운동’에 해당되는 부분이 진형명의 국가건설 구상을 살펴보는 데 가장 핵심적인 내용이다. 통일의 기초를 수립하기 위한 1절 통일방안은 다시 ‘국군의 통일’, ‘연치의 건립’, ‘재정의 해결’, ‘주권의 회복’이라는 군사, 정치, 재정, 외교 4개 부분으로 나뉘어 진

다. 이 4대 과제 중에서도 ‘주권의 회복’은 주로 대외문제와 관련된 것이라면, 본고의 고찰 범위인 국내 문제에 해당되는 핵심 부분은 역시 ‘국군의 통일’과 ‘민주연치제’의 수립, ‘재정의 해결’인데, 이에 대해 장을 달리해서 살펴보기로 하자.

Ⅲ. ‘統一’과 ‘立國’의 논리

1. 국군과 재정의 통일

민국 변란의 원인에서도 지적했지만, 진형명은 통일을 파괴하는 군사적 혼란을 해결하는 것이 통일문제에서 제일 먼저 착수해야 할 것이라고 인식하였다. 군대가 국가에 통속되어 있지 않은 중국은 ‘멋대로 軍이 되고, 멋대로 帥가 되고 멋대로 군향을 조달하는’ 군벌들이 ‘각기 깃발을 세워 지반에 할거하여 민정·재정을 간섭하며 중앙정권을 양탈하고 지방자치권을 유린하는’ 상황이 벌어지고 있는데, 이들을 마땅히 ‘국방의 지위로 돌아가도록 해야 한다’고 말한다.

사실 ‘국군의 통일’의 방향은 이미 「건국방략」에서 제시된 바 있다. 그에 따르면, 각성의 정사는 완전히 각성 인민에게 돌려주고 군사는 각성에서 초연하여 중앙이 장악하며 각성의 급양은 육군부에서 처리하고 각성으로 지급될 수 없게 한다는 것이다(「건국방략」 874). 사실 이러한 지적은 별로 새로운 게 없는 내용이다. 우리가 주목해야 하는 것은 그가 이 같은 군사적 혼란의 구조를 설명하는 논리이다.

그는 군벌 문제를 해결하기 위해서 이제까지 ‘軍民分治’, ‘廢督裁兵’, ‘兵工政策’, ‘以兵屯墾’ 등 여러 방안이 거론되었지만 모두 공

허한 주장으로 끝나버렸음을 지적하며 군벌 문제의 본질을 다음과 같이 설명한다.

“민국의 오늘날 걱정은 병사가 많은 데 있는 게 아니라 병사가 혼란을 일으키는 데 있다. 병사가 많아도 질서가 있으면 어렵지 않게 서서히 消納하는 방법을 도모한다. 그런데 병사가 혼란하면 질서를 잃어 그 뒤를 수습할 방법이 없게 된다. 국방 무기가 분할되어 빌린 지 오래 되었는데도 돌려주지 않고 (그것을) 태연하게 여기게 되면서, 점차로 오늘날 私兵제도로 굳어버렸다. 이 제도에 수반하여 새로운 병통이 생겨났으니 地盤主義가 특히 禍端이 되었다. 私兵은 지반을 보유할 수 있게 되고 지반을 보유하면 사병을 양성할 수 있다. 양자가 서로 원인과 결과가 되어 분쟁을 거듭하게 되니, 어떠한 그럴싸한 명분을 빌어도 그 결과는 각기 사사로움을 도모하여 사병을 확대하고 지반을 쟁탈하는 것을 최후의 귀착점으로 삼지 않는 것이 없다. 그러므로 민국의 혼란이 지금까지 이어져서 수습할 수 없다. 그 고질병은 국방 무기가 사인의 손에 떨어져서 이것이 16년 이래 국방 지위로 귀속되지 못하는데 기인한다”(『통일추의』 979).

즉 군대의 절대수가 많은 것이 문제가 아니라 국가가 그 군대들을 국방의 역할 안에 장악하지 못한 관계로 이것이 점차 사병제도로 굳어지고, 이는 다시 地盤主義와 결합하여 양자가 서로 인과를 이루며 재생산된다는 것이다.

그렇다면 국군이 통일되지 못한 상황이 어떻게 발생했을까? 진형명은 국군이 통일되지 못하고 군벌의 화를 키운 이유를 다음과 같이 설명한다.

첫째, (신정)개혁 이후 소위 중앙정부가 적절한 방법을 통해 군정의 통일을 도모하지 않았고, 둘째, 중앙정부가 각성이 중앙을 지지한다는 통일의 허명만을 추구했을 뿐이고 부하를 배치시켜 (각지의) 주둔정책을 시행 장려했고, 셋째, 각성은 ‘籌餉練兵’을 자체적으로 실시하고 성민은 이를 문제삼지 못하여 각성의 군대는 국가에도 성에도 속하지

않은 완전히 개인의 무기가 되었고, 넷째 중앙재정이 통일되지 못해 전국의 군항을 부담할 능력이 없으니 전국의 군권을 회수할 방법이 없게 되고, 다섯째 권력을 이미 빼앗겨 民治를 실천하고 省政을 회수하지 못하고, 여섯째 기강이 붕괴된 후 큰 세력은 중앙권력을 노리고 작은 세력은 자기 보전과 각자 이해를 위해 이합집산하였기 때문이라는 것이다(『통일추의』 979-980).

이상에서 진형명은 軍民分治의 실패와 국가적 통수권의 붕괴, 중앙에 대한 성의 원심력 증가, 군비와 재정의 악순환 등이 서로 상호 작용하여 군벌지배를 재생산하고 ‘국군의 통일’을 어렵게 하는 현실을 요령있게 설명하고 있다. 주목되는 것은 이같은 군벌 문제를 해결하기 위해서 ‘(군벌에게) 말로 군대를 廢裁하라는 것은 호랑이에게 가죽을 벗으라고 의논하는 것’처럼 비현실적이고, ‘(군벌) 打倒를 昌言하는 것은 폭력으로 폭력을 바꾸자는 것’처럼 폭력의 악순환을 초래한다는 것이다. 이에 대한 진형명의 말을 직접 들어보자.

“내가 보기에 (군대의) 廢裁를 소리높여 말하거나 打倒를 외칠 필요도 없이, 제일보는 군대를 먼저 국방의 지위로 돌리는 것이고 제2보는 ‘병사에는 일정한 장수가 없고 장수에는 일정한 군사가 없다’(兵無常帥 帥無常師)는 원칙을 실천하는 것이다. 이러한 수준에 도달한 후 다시 消納 방법과 精兵主義를 함께 행해도 늦지 않다. 그러므로 앞으로의 방법은 오로지 國防제도로서 私兵제도를 타파하고, 中央給養으로서 地盤給養을 타파하는 것이니, 강령을 표방하자면 ‘국군 통일’인 것이며 그 목적은 國防의 지위로 돌리는 것이라고 말할 수 있다.”(『통일추의』 980)

즉, 군벌 병사의 감축과 사회적 흡수, 군사정예주의를 선불리 표방하기보다는 점진적인 방법을 통해 각 군대의 통수권을 국가군대의 일원적 지휘계통에 통합해 나가는 것이 더 긴요하다고 본 것이다. 군벌의 군대를 ‘국방의 지위로 귀속시키는’ 국군 통일이 결코 말처럼 쉽지 않은

일이라 짐작되는데, 진형명은 이것이 지금 단계에서 충분히 가능하다고 주장한다. 그는 국군 통일의 장애로 작용할 수 있는 2가지 현실적인 측면 즉 ‘군인 자체의 이해’에 어떻게 작용할 것인가, 둘째 ‘실제 編軍의 곤란’을 어떻게 해결할 것인가의 두 문제가 적절히 해결될 수 있다면 그 국군의 통일이란 과제의 현실 가능성은 입증될 수 있다고 본다.

첫 번째와 관련해서 국군의 통일이 군인 개인의 이해관계에서 볼 때 훨씬 유리하다고 말한다. 군인 자체의 입장에서 ‘擁兵自固하고 方鎮의 勢를 형성하고 있는’ 지금 처한 상황도 ‘쟁탈의 화’를 면하기 힘들며, 서로 ‘分疆異幟’하고 심지어 동포를 적으로 몰고 반란이 일상화하는 등 그 근심을 이루다 말할 수 없다. 따라서 (이들 군인들이) ‘모두 국방으로 돌아가 국군에 속하게 되면 이러한 폐해는 저절로 없어질 것’이며, 그 후에도 ‘師·旅는 여전히 실권을 잃지 않고 중앙에서 그 품계를 높여 봉급을 후하게 주고 보장을 엄격히 하고 병사들은 감축당하지 않은 채 군향을 받으니’ 결코 손해가 없다고 본다. 두 번째와 관련된 실제 국군으로 편성되는 과정에서 발생하는 개별적인 이해의 충돌과 그 조정 문제는 적절한 방법을 통해 원만히 해결할 수 있고, 전국의 군향조달 문제도 궁극적으로 재정정책을 통해 해결할 수 있다고 하였다(「통일추의」 980).

지나치게 문제를 단순화한 느낌은 있지만, 실제 예상되는 군비 지출과 세입의 규모를 따져보아 이것이 근거없는 낙관이 아님을 수량적으로 제시하는 점도 이채롭다. 어쨌든 진형명이 ‘국군의 통일’을 추진함에 있어서 ‘군의 감축’이 아니라 ‘군의 철수’를 주장하는 이유는 바로 예상되는 국군 통일의 장애를 없애기 위해서이다. 만약 먼저 군의 감축을 강요한다면 군사 장령들 사이에 국군 통일에 응하지 않을 것이 명약관화하게 예상되기에, 자발적인 재병을 기대하거나 실력 타도가 불가능하다면 무리하게 군의 규모를 줄이는 대신에 그 통수권과 군향의 지급을 국가에 귀속시켜 군대를 국방의 지위로 돌리자는 것이다. 군의 감축을

포기하는 대신 통수권의 귀속을 점진적으로 도모하여 군대를 통일하는 것이 진형명의 국군 통일의 핵심적 내용이라 할 수 있다. 그리고 26조의 방법대강 속에 그 구체적 내용을 자세히 밝히고 있다(『통일추의』 981-984).

이처럼 진형명에게 있어 ‘국군의 통일’은 구두선이 아니라 ‘비교적 실제 행할 수 있는 길’이었다. 이렇게 되면 “帥는 院에 모여 국방에 힘쓰고 將은 밖에서 교대로 그 職守를 당번으로 맡고 兵은 營舍에서 훈련하면서 그 적절한 해산을 조용히 기다리며, 各帥는 동시에 私兵을 해제함으로써 精兵報國의 명예를 얻고 擁兵自焚하는 화를 피할 수 있다”고 보았다. 또한 “各將은 추첨을 통해 교대로 국가의 干城 역할을 하고”, “軍餉은 중앙에서 발급하므로 地盤主義는 이제 근본부터 붕괴된다. 이러한 교환조건이 있어야 비로소 국세를 거둘 수 있고 군비를 병자하여 截用하는 것을 막을 수 있다”는 것이 그의 국군 통일의 구상이었다(『통일추의』 985). 나아가 ‘국군의 통일’은 군민을 획분하여 서로 침범하지 못하게 함으로서 지방자치를 원만히 추진하는 기반을 조성하는 것이기도 했다.

아무튼 진형명은 국군의 통일을 군사적 혼란의 원천을 없애는 선결 과제이자 ‘統一立國’의 전제로 인식하였다. 군대가 국방의 위치로 돌아가는 현대국가의 군정관계 확립은 당시 중국상황에 비추어 대단히 요원한 일처럼 보였을 것이고, 그만큼 국군의 통일은 진형명에게 절실한 문제였던 것이다.

그런데 표충의 군사적 혼란을 수습하고 통일을 기한다고 해도, 심층의 재정 혼란을 동시에 해결하지 않는다면 통일은 비바람에서 흔들리는 것 같아서 이 재정 문제 때문에 삼시간에 깨지고 만다는 것이다. 따라서 재정문제는 통일의 기초이므로 이 문제를 여하히 해결하느냐가 과제이다. 재정과 내전의 관계를 보건대, 민국 이래의 내전은 비록 정쟁에서 비롯되었지만 ‘난리를 양성하는 근원’(養亂之源)은 재정문제에서 비

못되었으니, 재정문제가 말로 통일의 기초라고 할 수 있다. 그렇다면 청대부터 민국시대에 이르기까지 누적된 재정 문란의 원인은 무엇인가? 이에 대해 진형명은 재정문란의 원인을 국가 재정과 지방재정의 미확분, 중앙경비와 지방경비의 미확분, 재정이 모두 군인의 수중에 장악된 점, 예산제도의 미실행, 전국 재정의 불통일이라는 5가지로 설명한다(『통일추의』, 999). 따라서 재정 문란을 시정하고 재정 고갈의 원인을 찾아 제도 개선을 해야 하는데, 그 구체적인 방법을 강구하기 위해서는 먼저 재정개혁의 기본 방침이 정해져야 한다. 진형명은 그 방침을 다음과 같이 12가지 항목으로 제시하고 있다.

1. 국가정비와 지방정비의 확분: 국가 정비와 지방 정비를 구분해야만 중앙과 각성의 예산을 편제할 수 있다. 정비 액수의 확분은 행정 범위를 기준으로 정한다.
2. 국가세와 지방세의 정리·개정: 오늘날 재정문란의 최대 원인은 청대 이래 지금까지 국세와 지방세가 확분되어 별도로 관리되지 않았기 때문이다. 정비가 확분되면 이어서 그 來源인 국·지 양세를 확정하여 세목 중에서 국가에 귀속할 것, 지방으로 귀속할 것을 별도 관리, 징수한다.
3. 징수의 통일: 국·지 양세를 정한 후 징수를 국세는 중앙에서, 지방세는 지방이 직접 관리하도록 한다. 양자의 권한이 구별되어야 국가 재정기관과 지방 재정기관의 계통이 확립되고, 사권이 확일하여 일국의 재정이 정리될 수 있다.
4. 세목의 개량: 세목이 극히 난잡하기 때문에 중과세의 폐해를 초래하고 조세의 공평성도 상실했다. ‘번잡한 것을 간단히 정리하고, 중복되는 것을 하나로 통합하는 것’(刪繁就簡, 去重歸一)이 세목 개량의 요점이다.
5. 예산제도의 실행: 예산제도는 재정 면에서는 일년 씬셈이의 표준으로 삼아 정책을 추진하고, 국민으로서는 정치를 감시하는 날카로운 무기로 삼을 수 있다. 예산제도는 헌정 특유의 산물로서, 중국의 정치를 궤도에 올리기 위해서 예산제도를 실행해야 한다.
6. 금고의 통일: 금고제도는 회계법의 요체이자 예산제도를 보완하는

기관이다. 이 기관이 없으면 예산제도는 실효성을 잃는다. 따라서 중국 재정의 해결은 예산을 기초로 하고 금고를 지렛대로 해서 상보적으로 행해야 전국 수지의 적폐가 해결될 수 있다.

7. 국채의 정리: 나라의 위신과 관계되는 국채를 정리해야 한다. 이런 면에서 북방 당국은 ‘국채로서 나라를 팔아먹는 반동’이다.
8. 화폐 제도의 통일: 폐제가 불량하면 금융이 활발하지 못하고 경제의 생기가 단절되어 인민 생계는 절경에 빠진다. 재정의 고갈은 금융의 파괴에서 비롯되고 금융의 파괴는 폐제의 문란 때문이다. 지폐 발행권을 국가은행에 집중하고 남발된 지폐를 소각해야 하며, 금태환 본위제를 준비하고 각성의 조폐창을 중앙 관할로 고쳐야 한다.
9. 은행의 정리: 지폐를 발행하고 금고를 통일하고 금융을 조절하는 완비된 중앙은행을 설립해야 한다. 또한 은행의 업무권과 정부의 행정권을 명확히 구분하여 중앙은행이 재정부의 고삐로부터 벗어나 완전히 독립해야 한다.
10. 산업의 개발: 국군을 통일한 후 (군대의) 인력을 흡수하기 위해 산업을 개발해야 한다. 산업은 稅源의 모태이므로 산업이 일어나야만 세원이 늘어난다. 직접적으로 군대 노동력을 흡수하고 간접적으로 세원을 배양할 수 있는 산업을 개발하는 일에 정부가 노력해야 한다.
11. 관세권 회수: 중국재정의 치명적인 손상이 될 수 있는 관세권을 회수하여야 한다.
12. 통일경비의 마련: 계획적으로 통일 건설을 위한 통일경비를 마련해야 한다. 예컨대 임시 보조군비, 국군의 경상비, 중앙 행정비, 임시 절전비, 심지어 외채상환경비 등이 그에 해당한다(「통일추의」, 1000-1005).

이상이 재정 통일의 방침인데, 특히 통일경비에 관해서는 얼마만한 통일경비가 소요될 것인가를 구체적으로 추산하여 제시한 것이 흥미롭다(「통일추의」, 1007-1011). 아무튼 진형명에게 있어서 ‘재정의 통일’은 ‘국군의 통일’을 보증하는 기초였고, 국군의 통일과 함께 충분히 실현할 수 있는 현실적 과제로 인식하였던 것이다.

2. '民主聯治制'의 건립

‘국군과 재정의 통일’에 이어 진형명이 ‘통일입국’을 위해 수행해야 할 또다른 과제는 민주적 형태의 국가기구를 조직하는 일이었다. 국군의 통일이 ‘변란을 다스리는 일’(拔亂之事)에 해당된다면 ‘연치의 수립’은 ‘제도로 다스리는 일’(制治之事)에 해당되는 적극적 측면으로서 「통일추의」에서 가장 중요한 내용에 해당한다.

진형명의 국가조직에 대한 구상은 「전국방략」에서 상당 부분 제시되어 있다. 「전국방략」에서 진형명은 민국 성립 이래 국가가 붕괴되고 변란이 그치지 않는 이유는 무엇보다 ‘정치조직의 부적합’에서 연유한다고 보았다. 정치조직의 근본은 중앙과 지방의 권한을 어떻게 규정하는데 있는데 현재는 그 권한이 명확히 규정되지 않아 혼란의 원인이 되고 분열의 현상이 나타내게 된 것이다. 중앙과 지방의 권한을 어떻게 획분하느냐에 따라 중앙집권과 지방분권 제도로 나뉘어 지는데, 중국이 마땅히 지방분권제도를 취해야 하는 이유는 대부분의 정치 선진국에서 지방분권제도를 채용하고 있을 뿐 아니라 중국의 역사적 경험과 國情에 비추어서 그것이 적합하기 때문이다. 중국은 ‘疆吏가 중앙에서 선발되어도 권한은(중앙이) 원격통제를 하지 못했으며’ 이러한 ‘鞭長莫及’의 현실은 한대 군수로부터 청대 독무에 이르기까지’ 마찬가지였다. 또한 ‘중화민국의 광복이 각성이 공동으로 구성한 것’이기 때문에, 민국을 탄생시킨 신해혁명의 과정이 각성의 독립으로 진행되었고 그들이 남경임시정부를 구성했던 경험에서 보아도, 지방분권은 ‘자연의 이치’라고 규정한다(「전국방략」 872).

「통일추의」에서도 지방분권의 방향에서 국가조직의 문제가 좀더 구체적으로 다루어지며, 그 목표는 후술할 ‘民主聯治制’의 건립으로 요약된다. 그런데 ‘연치제’ 건설을 논급하기 앞서 진형명은 국가조직의 건립과 운용에 적용되어야 하는 4가지 원칙을 제시한다. 그 4가지

원칙은 (정치문제에서) 인민자치의 원칙, (경제문제에서) 자급주의의 원칙, (조직구성에서의) 연합주의의 원칙, (직권 배분에서의) 분직주의의 원칙을 말한다.

‘자치주의’는 ‘인민자치를 極則으로 삼는 주의’로서 모든 정치의 영역에서 ‘인민자치’의 원리가 적용될 수 있도록 한다는 것이다. 인민자치의 직능을 지방에 분배하여 활성화시킨 것이 지방자치이다. 자급이란 자력으로 경제를 발전시킨다는 ‘경제의 자급(자립)’을 의미하며, ‘자급주의’는 경제를 발전시켜 (타국의 침략이나 타국으로부터의 침략을 허용하지 않는) 자급의 단계에 도달하자는 원칙이다. 관세권의 회복을 주장한 것은 바로 이 자급주의의 원칙에 따른 것이라 볼 수 있다. ‘연합주의’는 국가조직에 있어서 개인 뿐 아니라 단체를 구성분자로 포함시키자는 것이다. 인민에게 정치지식이 보급되지 않고 민주주의의 훈련이 일천한 경우에 흩어진 인민을 연합한 단체를 국가조직의 구성원으로 삼아야 한다는 것이다. 그리하여 정치를 일당일파에 맡기는 것을 막을 수 있다는 것이다. ‘분직주의’는 종전의 국가조직이 권력의 분배(分權論)를 중요시했다면 점차 직무의 분배를 중요시하는 방향(分職論)으로 국가의 직권개념이 변화한다고 보고, 자치를 시행하고 경제적 자급과 효율화를 추구하기 위해서는 분권주의보다 분직주의의 방향으로 대응해야 한다는 논리이다(『통일추의』 988-989).

국가조직에 적용되어야 할 위의 4가지 원리 중에서 ‘연합주의’와 ‘분직주의’는 「건국방략」이나 이전의 연성자치론에서 제기되지 않은 새로운 내용으로서, 진형명의 독자적인 창안은 아니라 할지라도 그의 분권론과 자치론의 이론적 발전이라 할만한 것이다.

모든 국가조직은 ‘사실’과 ‘국정’에 부합되어야 하고 다른 나라의 역사적 경험을 충분히 참작할 필요가 있기에 진형명은 「통일추의」에서 각국의 각종 정부형태를 거론하며 그 득실을 자세히 논하고 있다. 구체적으로 입법·행정의 관계를 기준으로 내각제, 총통제, 위원제, 전국 국

민대회에 대해서, 중앙·지방의 관계를 기준으로 연방제와 단일제의 각각의 장단점과 중국의 적용 가능성에 대해서 검토한다. 제도의 장단점을 중국의 현실과 경험과 관련시켜 논하고 있기 때문에 진형명이 지향하는 국가조직의 성격을 이해하는 데 중요하므로, 이하 내용을 간단히 살펴보기로 하자.

임시약법에서 채택하고 있는 내각제는 입법·행정의 권한이 분명하지 못하고 정당의 합작 정신이 부족하여 이제까지 별 성과를 보지 못했다고 평가하고 이를 채택하려면 내각제가 갖추어야 할 조건의 충족을 고려해야 한다고 말한다. 총통제는 원세계 통치시기에 그 단점이 노출된 바 있고 지금 중앙권력이 약체화된 지 오래되었기 때문에 강력한 총통제 정부형태는 상황에 맞지 않는다. 중국이 겨우 전제의 고삐에서 벗어났는데 권력을 총통 1인으로 집중할 때 대권의 남용과 ‘洪憲制의 재생’을 초래할 수 있으니, 설사 총통제가 국정의 운용에 적합해도 국민들의 심리 경향에는 맞지 않을 것이라고 분석한다.

소련의 제도는 아직 우열이 검증되지 않은 신생의 정치제도인데, 현재 국민당이 이를 당조직에서 모방하고 있다고 보았다. 많은 문제점에도 불구하고 소련의 제도에 아직 혼란이 발생하지 않은 것은 ‘一黨專政이 그 선천조직이기 때문’이라고 한다. 즉 강력한 일당독재가 분열과 혼란의 원심성을 통제한다는 의미이다. 그럼에도 불구하고 모든 조직이 각지의 소비에트의 기초 위에 수립되어 있어서, 국가는 공민의 (개별) 대표로 구성되는 것이 아니라 단체의 대표로 구성되는 것이 이 제도의 정신이자 특성이라 보는 것이다. 따라서 소련의 제도는 ‘일당전정’을 전제로 한다는 점에서 민치의 원리에 어긋나지만, 조직구성 측면에서는 국가 구성분자를 개인이 아닌 단체를 기반으로 한다는 점에서 정치지식이 보급되지 않은 중국과 같은 환경에서는 참조할만한 사항이 있다는 것이다(「통일추의」 989-990). 여기서 ‘단체’를 기반으로 한다는 것은 ‘소비에트’(회의체)를 두고 말한 것이다. 비록 공산당과 코민테른에

반대하지만, 일찍이 사회개혁의 관점에서 사회주의 이념 및 모델에 대해 개방적 태도를 취했던 진형명이 자치 조직의 관점에서 소비에트에 주목한 것은 자연스러운 일로 보인다.

다음으로 단일제와 연방제에 대해 검토한다. 단일제는 군주제도하의 중앙집권적 전통에 합치하는 제도이지만, 군주제도가 붕괴한 후 이미 성권력이 비대해져 권력 집중을 중간에서 방해하고, 중앙 역시 ‘鞭長莫及’의 한계가 있다고 본다. 성장이 민선으로 선출되지 않으므로 省會와의 협력이 어렵고 중앙의 권력이 개편되면 그 영향과 혼란이 전국에 파급된다. 그러므로 단일제는 중앙집권에 유리하여 군주제도 하에서는 실행될 수 있지만 공화시대에는 이미 실효를 잃어버린 제도라고 본다. 명시하지는 않았지만 원세계 집권시 총통권 강화 기도를 둘러싼 갈등의 사례를 염두에 둔 것 같다(윤혜영, 1980).

반면 연방제를 채택하면 국정의 변화에 순응할 수 있는 장점이 있다. 그러나 바야흐로 분열에서 통일을 도모하는데 또다시 중앙의 권한을 줄이고 (중앙과 지방에) 이중 정부를 세워 각기 독자적인 풍조를 이루게 되면 庶政의 일사불란한 효과를 거두기 힘들게 된다. 한번 의견 차이로 분쟁이 일어나면 대외일치를 이룰 수 없고 대내적으로 (중앙으로부터) 독립하기 쉬워서 (이에 대한) 헌법의 보장을 바라지만 이미 공언으로 전락해버렸다. 상황이 이와 같을진대 구미 연방제의 이점을 얻지 못하고 오히려 역대 봉건의 형국을 이루어 지방은 강자의 소굴이 되어버리니, 이 제도도 전적으로 받아들이기 어렵다는 것이다. 이렇게 보면 당시 연성자치운동의 영향을 받아 상해 國是會議 헌법초안을 비롯하여 1923년 중화민국헌법(소위 曹錕憲法)과 임시집정부의 1925년 중화민국헌법초안 모두 연방제를 표방하고 있던 점에서 볼 때(楊幼炯 1935, 293, 312-313, 323) 진형명이 연방제형 국가조직에 대해서도 비판적인 태도를 취했다는 점은 상당히 흥미롭다.

그렇다면 중국의 역사, 현실, 시대적 추세에 비추어 새로운 국가의

역할을 잘 수행할 수 있는 정치조직은 어떤 것인가? 이러한 질문에 대해서 진형명은 어떠한 제도이든지 자치의 정신을 충실히 구현하는 것을 중요시하고 ‘지방자치’의 의미를 8개 항목에 걸쳐 제시한다.

1. 자치는 민주국의 기초이다: 보편적인 정치 소단위를 조직하여 자치를 실행하는 것이 가장 좋은 민주주의 훈련이다. 국민은 자치의 기회를 통해 복무의 책임과 참여의 경험이 성숙하게 된다. 자치를 통하지 않고는 민주국가의 헌정 통치운영이 불가능하다.
2. 자치는 자유민의 보장이다: 충분한 자유는 조직이 있어야 타인의 간섭을 피하고 자기의 공무를 관리할 수 있다. 지방자치는 이 목적을 달성하기 위한 유효한 수단이다. 지방을自治하지 못하면 반드시他治의 침입을 받는다.
3. 자치 관념의 진보: 종전의 자치관념은 자치를 구역에 속하는 것이고 위탁을 받은 것이고 공익을 관리하는 것으로 생각했다. 현재의 자치는 여기서 더 나아가 직업적, 자주적, 생활관리적인 것을 도모한다. 과거의自治員은 명예직이고 본토인이었지만 지금의自治員은 대부분 전문직이고 향관에 제한받지 않는다.
4. 자치범위의 확대: 현행의 지방자치는 중소구역을 한계로 삼는다. 그러나 최근에는 자치의 범위가 확대되어 邦·省 이상의 수준에도 적용한다. 예컨대 캐나다의 聯省, 오스트렐리아의 聯州 모두 각국의 屬邦이 자치를 요구한 것이다. 중국헌법초안 역시 각성을 자치성으로 삼고 있다. 그 범위의 확대는 이미 縣市自治制에 한정되지 않는다.
5. 자치조직의 개선: 종래 자치조직은 모두 區域自治(域治)를 목적으로 했고 職業自治(業治)는 참여하지 않았다. 근대 聯業自治의 요구가 점차 추세를 이루고 있다. 이러한 조류에 대응하기 위해 자치구성분자는 단지 개인 뿐 아니라 단체를 겸하여야 하고, 지역단체(域團)뿐 아니라 직업단체(業團)를 겸해야 한다.
6. 自治聯合의 필요: 지역·직업 단체와 같은 사회단체가 지방자치의 기초가 되어야 한다. 대의제도의 한계와 폐단을 막기 위해서 단체를 국가조직의 단위로 해야 한다. 지방자치 안의 각종 사회단체야말로 민주국의 진정한 기초이다.
7. 지방자치는 중국이 공화에 도달하는 유일한 길이다: 전제와 제국의

낮은 터전 위에서 민주국가를 건설해야 하는 중국은 훨씬 어려움이 크다. 다행히도 중국은 ‘과거 전제가 半은 無治에 속해서 민간자유가 늘 충족되었기 때문에 자치의 습관과 시행의 기초가 있다.’ 따라서 그 조직을 개선하고 역량을 확대하는 것이 중국이 공화국에 도달하는 유일한 길이다.

8. 중국연치는 세계자치국의 모범이 될 수 있다: 과거에는 정치는 정부가, 경제는 인민이 관리했는데 현대사회는 정치는 인민자치에 맡기고 경제와 관련된 일은 정부 및 단체에 집중하여 관리하는 추세이다. 중국은 이 추세에 기초하여 業治·域治를 통합하여 중국식의 聯治를 창조해야 한다. 경제 선진국과는 달리 경제 제국주의를 추구하지 않는 중국은 세계자치국의 모범이 될 것이다(「통일추의」, 991-993).

이상의 내용 중에서 가장 주목을 끄는 것은 5,6,7의 내용이다. 정리하자면, 최근 인민집합체의 국가 개념에서부터 국가조직의 단위를 단체로 보는 사회연대설의 국가론에 입각하여, 자치의 구성분자는 개인뿐 아니라 사회단체를 기초로 해야 하고, 이것이 대의정치의 한계와 폐단을 막기 위해서 필요하다는 주장이다. 또한 지역자치뿐 아니라 직업자치의 요구가 점차 커지는 현대의 추세에 대응하기 위해 그 단체는 지역단체뿐 아니라 직업단체를 포함해야 한다는 것이다. 지방자치의 구성분자로서 직업자치단체를 적극적으로 끌어들이려는 것은 과거 일반적인 연성자치론자들 사이에서는 별로 볼 수 없었다는 점에서 많은 흥미를 불러일으킨다. 이 점은 진형명의 연성자치론의 변화(혹은 발전)라 볼 수 있다. 그런데, 여기에는 아마도 민국초 법단을 비롯한 각종 직업단체들의 정치적 성장과 이에 따른 직업대표제에 대한 사회적 관심의 고조와 무관하지 않다고 보인다. 다시 말해 국회의 분열과 무능에 대신한 직업대표 중심의 민의 결집 방식의 경험과 서구에서 전래된 직업대표제론의 영향을 받아서 국민회의 운동으로 발전하는 일련의 상황 전개(유용태 1999; 2000)가 진형명의 자치주의에 일정한 영향을 주었을 가능성이 있다.

또한 ‘중국이 오랫동안 집권적인 전제지배에 놓여있었다고는 하나, 과거의 專制 하에서도 半은 無治에 속해서 민간자유가 늘 충족되기 때문에 자치적 습속과 관행의 기초가 확실히 존재했다’는 지적도 의미심장하다. 진형명에게 ‘지방자치는 중국이 共和에 도달할 수 있는 유일한 방법’이었기에 자치적 전통의 재발견은 중국이 ‘공화 근거지’가 될 수 있다는 가능성을 보여주는 것이었다.

이러한 점에서 진형명은 국민당의 訓政에 대해서 대단히 비판적일 수밖에 없다. 인민자치를 원리로 하는 민주정치에서 인민에게 자치할 기회를 주지 않고 아직도 ‘訓’을 기다리는 것은, 수천년 동안의 ‘官僚 정치’, ‘文告 정치’의 폐를 도외시하고 ‘郡政시대의 유물인 訓政의 황당한 설을 빌어 민치의 진행을 방해하려는 것’으로 비판한다(「통일추의」 1045). 과거 복건성 漳州에서의 개혁 실험과 광둥성의 현자치를 주도한 경험(Chen 1999, 86-91, 150-156)으로부터 주민자치에 대해 확신을 가지고 있던 진형명으로서 국민당의 훈정의 논리를 결코 수긍할 수 없었던 것이다.⁵⁾ 특히 국민당의 ‘당화교육’, ‘혁명당’을 자처하는 ‘黨外無黨’(일당독재)론에 대해서는 대단히 비판적이다.

진형명은 이러한 지방자치로 겹겹이 구축된 국가조직의 형태를 ‘聯治民主制’라 이름하였다. 그의 정의에 따르면 연치민주제는 ‘鄉을 연합하여 區를 다스리고, 區를 연합하여 縣을 다스리며 縣을 연합하여 省을 다스리고 省을 연합하여 國을 다스리는’ 제도이다. 전국의 정치조직이 ‘業治’를 씨줄로 하고 ‘域治’를 날줄로 하여 5단계로 구성되며, 향치 이상은 각급 구성분자가 모두 구역·직업 양종의 단체를 기본단위로

5) 국민당 측의 한 연구는 粵軍의 광주 복귀 후 ‘以黨治粵’의 책략하에서 광동을 모범성으로 건설하기 위해 민주적 ‘보육정책’을 실시하고 그 일환으로 현장민선을 실시하였다고 하지만, 그것이 과연 국민당의 주도에 의한 ‘직접민권의 실험장’으로 평가(呂芳上 1993, 309-310)할 수 있을지는 의문이다.

하고 그 순서는 鄉自治를 기초로 한다. 요약하면 국가조직을 철저히 상향식 자치조직으로 편성하되 직업자치와 지역자치의 원리를 구현하는 방식이라고 할 수 있다.

자치조직에 대한 보다 상세한 규정은 총12항으로 된 「조직대강」에 나와 있다. 조직의 단계는 향자치, 구자치, 현자치, 성자치, 중앙정부의 5급으로 나뉘고, 각급마다 各級의회(자치회, 區의회, 縣의회, 省의회, 국회) 및 各級정치위원회(자치公所, 區정치위원회, 縣정치위원회, 省정치위원회, 中央정치위원회)가 있다. 각급의회는 하급의회 및 各級聯合各業團의 대표로 구성되고, 여기서 각급정치위원회를 선출한다. 각급정치위원회는 각급 정치의 방침을 결정하고 각급 행정을 주관할 행정장관(구장, 현장, 성장, 집정)을 선임한다. 국회는 일원제로 하고 중앙정치위원회가 총집정 및 부집정 각 1인을 선임한다. 그밖에 국회와는 별도의 국민대표기관으로서 전국 국민회의를 두었다는 점과 국민의 직접민권을 증진시키기 위해 관리 파면권 및 창제권·부결권을 추가했다는 점이 주목된다(「통일추의」 994-996).

이상의 내용을 검토해볼 때 「통일추의」에 나타난 진형명의 ‘민주연치론’은 과거에 주장한 연성자치론과 상당히 다른 내용을 가지고 있다. 1920년대 초 풍미했던 일반적인 연성자치론은 지방자치를 강조하면서도 성을 정치의 제일 주체로 삼는 성분권주의(provincialism)의 성격이 강했고 22년 「건국방략」의 내용도 바로 그러한 내용을 규정하고 있다.⁶⁾ 그러나 후기 진형명의 ‘民主聯治論’은 省級的 자치단위를 우선적으로 강조하는 것과는 달리 말단의 鄉級에서부터 중앙차원에 이르기

6) 물론 호남이나 다른 자치성에 비해 진형명이 성의 독립 그 자체에 집착하지는 않은 편이었다. 오히려 광동성헌법이 만들어지 전에 독자적으로 현장 민선과 현자치를 추진한데서 보듯이 기초단위의 주민자치에 더 관심이 많았다. 그러나 손문이 광동을 국가경영 즉 복벌의 기지로 삼으려는 기도에 대항해서 진형명은 광동성 이익을 지키려고 대항하는 과정에서 어쩔 수 없이 그러한 성중심주의적 방향으로 이끌려 갔을 것이다.

까지 각급의 지방자치를 상향적으로 편성하고 나아가 區域自治 뿐 아니라 職業自治의 원리를 상호 교직하여 조직화하는 국가조직론이라고 볼 수 있다. 진형명이 실제 「통일추의」에서는 자신의 정치적 비전과 관련하여 한번도 ‘연성자치’라는 용어를 쓰지 않았던 사실도 예사롭지 않다. 이렇게 볼 때, ‘연치’라는 개념은 (진형명이 명시적으로 밝힌 적은 없지만) 종래처럼 ‘연성자치’의 의미가 아니라 각급 자치의 연합이란 의미에서 ‘聯合自治’의 의미로 이해해야 되어야 한다는 것이 필자의 생각이다.

그렇다면 민주연치제로 대표되는 진형명의 정치주장은 순수한 의미의 헌정론적 지향과 곧바로 연결시킬 수는 없다고 해도 (주장의 일관성과 이미 권력 쟁탈의 범위 밖에 있었던 상황을 고려할 때) 일시적 계략을 넘어서서 당치가 표방하는 중앙집권 지향에 대항한 분명한 견제 논리를 부정할 수 없다. 실제로 연성자치운동은 성헌법 체제를 통하여 공화혁명 이래의 헌정론 지향을 변형적이거나 가능한 최소한의 방식으로 수용하려 했지만, 군벌들의 복잡한 이해관계와 그것을 실현할 수 있는 현실적 방법을 결여했기 때문에 국민혁명의 집권적 통일체 지향에 압도당하고 말았다. 반면 의회주의적 방법을 통한 합의제적 권력 참여 제도가 아닌 당에 의한 통치(‘당치’)는 권력의 자가 번식을 통한 엘리트의 권력독점을 낳게 되고 군대 장악을 통하여 충구를 통해서만 권력을 확장 유지하게 되어 권력의 기반을 넓히려는 합의제적 권력 참여라는 공화 이념과 대립될 수밖에 없다(민두기, 1999, 9-21). 본 논문의 목표는 그가 주장하는 ‘민주연치제’가 국민당 및 공산당의 중앙집권적 당치 노선에 비해 당시 중국의 ‘국정’에 부합하다거나 현실적합성이 큰 제도였음을 주장하는 데 있지 않다. 다만 (그의 주관적 의도가 무엇이든 간에) 관치 일변의 중앙집권적 지방행정제도에 대신하여 지방자치라는 근대국가의 정치원리를 구현하는 흐름과 군치와 당치에 대항하여 헌법에 기초한 민주주의 이념을 구현하려는 민주헌정론이 만나는 지점

에 자신의 정치적 주장을 세우려고 했음을 확인하고자 했고 당시 민국의 정치적 이슈를 나름의 방식으로 드러내고 있다는 점에 역사적 의미를 찾고자 하는 것이다.

IV. 남북타협의 길

II 장에서 살펴본 대로, 진형명이 생각하는 새로 건설되는 국가의 모습은 국군이 통일되어 군이 온전히 국방의 위치로 돌아간 상태, 이것을 보증하는 재정적 통일, 또한 사회조직의 기초단계에서부터 상층의 중앙정부에 이르기까지 자치의 원리에 의해 편성되고 작동되는 민주적인 자치의 연합체(‘민주연치제’)이다. 그러나 그는 ‘聯治의 策은 목적일 수 있지만 수단이 되어서는 안 된다. 목적을 수단으로 여기면 고기를 통발로 여기고 새를 작살로 여기는 것과 같아서 어떻게 일을 구제할 것인가’라고 말한다(「통일추의」 1028). 즉 그것은 궁극적으로 도달해야 할 목표이지 지금의 혼란과 병폐를 극복하는 수단으로 혼동해서는 안 된다는 것이다. 그러므로 이 목표를 성취하기 위해서는 어떠한 절차와 수단이 필요한가에 대한 진지한 고민이 없다면 위의 주장은 한갓 이상론이나 백일몽에 끝나버릴 것이다. 이 「중국통일추의」가 몰락한 일개 군벌의 자기정당화가 아니라 충분히 검토할만한 가치가 있는 이유는 바로 통일과 건국에 이르는 과정과 수단에 대한 진지한 성찰이 담겨있기 때문이다. 그 핵심은 일방이 다른 일방을 제압하는 폭력적이고 혁명적인 방식이 아니라 현실에 토대에 둔 타협적 수단에 의지해야 한다는 것이고, 진형명은 이를 ‘남북타협운동’으로 정리하고 있다. 앞서 「통일추의」의 제사를 쓴 장병린도 이 점을 높이 평가하였다. 따라서 진형명의 남북타협운동의 논리는 그것이 단지 서생의 견해가 아니라 정치인의 경험

과 실패의 반추를 통해 나온 것인 점에서 주목할 필요가 있다.

우선 그가 남북타협이 가능하다고 생각하는 근거에는 통일에 대한 낙관론이 자리잡고 있다. I 장에서 살펴봤듯이 진형명은 국민들이 이미 黨治와 軍治에 대한 혐오가 극에 달해 있고, 軍餉의 문제 때문에 더 이상 내전을 지속시킬 수 없는 상황이므로 이미 ‘민국 통일의 전기’가 마련되고 있다고 주장한다. 통일에 대한 낙관론은 정치적 타협에 의한 통일의 가능성을 더 크게 보이게 하고, 이러한 전망이 남북타협운동을 추동하는 것이다. ‘중국의 통일을 도모하는데 있어서 정복을 포기하고 타협에 나서야만 성공을 기약할 수 있다’는 전제는 진형명의 일관된 신념이었고 진형명은 이 타협의 성사를 위해 밝아야 할 구체적인 절차와 방법을 제시한다.

진형명의 남북타협에 대한 생각은 이미 「건국방략」에서 정식으로 제기된 바 있었고, 연성자치운동의 서남동맹을 이끌고 오패부와 협상을 진행할 때도 나타났다. 「건국방략」에서 그는 ‘오늘날 민국에 충성하는 사람으로 천하에 알려지면서 영수의 자격이 있고 시국을 해결할 힘을 가진 자는 오직 中山과 合肥 兩公 뿐이다’라고 하면서 孫文을 총집정으로 段祺瑞를 부집정으로 추대하기를 제안하였다(「건국방략」 875). 또 1921~22년 사이에 남북의 타협을 위한 진형명과 오패부 사이에 끊임없는 접촉이 시도된 바 있었다. 오패부측에서는 정전의 선포, 상호 불가침 협정, 임시국회를 통한 법리문제의 해결, 남북문제 해결을 위한 국시회의 소집, 서남각성의 독립 취소, 합의제에 의한 국회 조직 등을 주장했다. 진형명은 연성자치의 실시, 남북정부 취소, 신정부 수립을 위한 전국국민대회 소집, 폐독 및 군비 감축 등을 주장했다(段雲章 2003, 620, 623, 625). 오패부와의 연합을 시도하고 인근 서남 자치성을 묶여 연성자치운동을 전개한 것은 反손문이란 공동목표를 위한 정치적 ‘야합’으로 해석될 수 있지만, 달리 보면 당시 남북간의 경색된 상황 타개를 위해서는 상호 실체의 인정을 전제로 모종의 타협이 필요하다는 정

치적 실리주의에 입각한 행동이기도 했다. 이러한 제안과 시도는 끝내 실현되지 못했지만, 우리는 이를 통해서 진형명의 남북타협론이 그의 일관된 주장이었음을 확인할 수 있다.

그렇다면 남북타협을 위해 무엇을 해야 할 것인가? 진형명은 타협을 진행하는데 먼저 ‘통일동맹의 결합’을 실현해야 하고 그들 간에 구체적인 ‘통일방안’에 대해 협정을 체결해야 한다고 말한다. ‘통일 동맹’이 있어야만 ‘통일의 역량’을 모을 수 있고 ‘방안의 협정’이 있는 후에 건설통일의 ‘의지를 통일’할 수 있기 때문이다. 이 역량 집중과 의지 통일의 목적을 달성하기 위해서는 당사자간에 협약을 맺어 이를 천명함으로써 중도의 포기와 간섭을 막는 장치가 필요하다는 것이다. 과거 화평회의들이 성공할 수 없었던 이유는 이러한 준비 없이 동상이몽의 대표들이 모여 집회를 열었기 때문이다. 이와 달리 진형명이 제시하는 타협의 방법은 먼저 「통일추의」의 4대강령에서 정한 「방법대강」을 기초로 「統一協約大綱」을 제정하여 이를 준수하는 통일동맹을 체결하는 것이다. 「罷兵媾和」의 문제는 중앙통일정부를 조직하여 전국이 안정된 이후의 문제이다. 이러한 논리에 따라 진형명은 구체적으로 「통일협약대강」(14조)과 「중앙통일정부조직대강」(29조)의 초안을 마련하였다(「통일추의」 1022-1027).

그중 14조 「통일동맹협약대강」의 내용의 핵심은 국헌이 정해지기 전에는 약법의 주권재민 원칙을 준수하고 군치·당치의 전정을 혁파하고 민주정부를 조직하여 전국통일의 기초를 쌓는 것이다. 그리하여 진형명은 통일에는 두 가지 단계를 거쳐야 한다고 주장한다. 제1기는 ‘사실의 통일정부’를 건립하는 단계이다. 이미 법통이란 것이 존재하지 않고 남북 양정부 모두 헌법적 근거가 없기 때문에 호법의 주장이 성립할 수 없다. 따라서 남북실력파가 각기 정복수단을 버리고 타협방법을 취하여 통일정부를 연립하는 단계이며 이때에는 잠시 위원제를 채택하여 총통 문제를 둘러싼 분규는 피하여야 한다. 그리고 국군을 통일하고 연치를

건립하며 재정을 해결하고 주권을 회복하는 4대 강령을 충실히 실천해야 한다. 2기는 헌법을 제정하여 이에 따라 합법적이고 민주적인 ‘연치정부’를 구성하여 ‘사실의 정부’를 교대하는 단계이다. 말하자면 진형명의 남북타협운동은 1단계의 ‘사실의 통일정부’를 구성하는 과정에서 요구되는 것인 셈이다.

진형명은 ‘중국의 통일은 立國의 문제이지 분쟁의 종식 문제가 아니며 事實의 문제이지 법률의 문제가 아님’을 거듭 강조한다. 그가 생각하기에 남북 양측이 ‘敵方의 극복을 통일(의 첩경)로 간주하는 것’도 ‘적방의 극복 후에 이러한 폐단을 면할 수 있다는 것’도 잘못된 것이다. 진형명은 ‘袁世凱, 黎元洪이 나라를 맡을 때 전국의 정권을 장악해도 하루라도 통일의 실을 거둔 적이 있었는가’라고 반문하며 중국의 통일과 전국의 정권을 장악하는 것은 엄연한 별개의 문제라고 한다(「통일추의」 1027).

그리하여 진형명은 남북 양정부를 ‘南北交戰團’이란 말로 규정하면서, 현재 중국의 국내세력은 이들의 지배에 양분되어 있다고 한다. ‘교전단’이란 낱선 단어를 사용한 것은 아마도 남북 양측의 존재근거를 강력히 부정하고자 하는 고의적 선택이며 ‘軍治와 黨治의 迷路로 들어선’ 남북의 교전단은 이미 민주전국의 세력이 될 수 없다는 진형명의 생각을 강하게 표현한 말이라 하겠다. 더 나아가 남북교전단에 불만을 가진 제3세력이 통일을 위해 단결하면 남북타협운동의 가능성이 커진다는 생각과 연결된다.

그렇다면 남북타협은 왜 필요한가? 이에 대해 그는 4가지 이유를 제시한다.

첫째, 민주헌정은 서로 다른 생각에 기초한 각방 세력의 민의를 총집결하는 것이다. 따라서 공화시대의 남북 쌍방은 서로 다른 민의와 특수성을 용납하고 협조하지 않으면 안된다. 둘째 합작의 세력이 없으면 통일은 불가능한데 합작은 타협을 전제로 한다. 셋째 남북 쌍방의 전쟁

으로 원한을 쌓으면 타협과 상호 共濟의 가능성이 완전히 없어진다. 무력 경영을 피하기 위해 타협이 필요하다. 넷째 혼란을 조기 수습하지 않으면 공산당의 선동, 홍창희의 만연 속에서 남북 양측이 모두 붕괴하고 대외적인 공동간섭을 초래할 수 있다.

이중 가장 중요한 것은 통일을 위한 합작을 이끌어내기 위해서이다. 이미 통일동맹을 통해 통일의 역량을 집중해야 한다고 지적했지만, 이런 이러한 생각 속에는 그간 빠져린 정치적 실패의 교훈이 담겨있다. 이에 대한 진형명의 생각은 다음과 같은 것이다.

과거 국사해결을 위해서 제헌운동, 연성자치운동, 국민대회운동과 같은 시도들이 있었지만 대부분이 실패로 끝났거나 효과가 없었다. 曹 錕 헌법의 예에서 보듯이 이른바 제헌운동은 통일의 수단으로 쓸 수 없고, 연성자치운동은 비교적 사실에 근거한 시도였지만 각성의 불일치와 중앙정부가 반대파에 장악되어 성과가 없었다. ‘국민대회’(아마 국민회의의 오기인 것으로 보인다-필자) 운동도 실패했을 것으로 평가한다. 대회 소집이 법률적 근거가 없고 또 대표를 낼만한 法團이 부족해서 일시적으로 장정을 만들어도 바로 당파에 이용당했을 것이기 때문이다. 과거 자신이 창도한 연성자치운동의 실험이 실패로 끝난 이유는 唱導에 힘쓰지 않아서가 아니라 조직이 미비했기 때문이다. ‘악세력’이 전국을 지배하고 있는 상황에서 소수의 省區가 자치를 실행한다고 해도 保境의 군사행동을 면할 수 없으니 중도에서 반드시 실패한다. 실제로 1921년 서남에 6개성을 장악하여 봉천, 절강, 강서, 복건과 연합하여 12성 연치정부를 조직하여 대내적으로 자치를 실행하고 대외적으로 북경 정부의 서세창을 타도하자 집정제를 총통제로 바꾸어 북방으로 하여금 쉽게 합작하도록 했지만 이러한 정책은 수행될 수 없었다. 따라서 ‘악세력’이 지배하는 상황에서 통일의 연대를 구축하지는 않으면 고립적인 各省自治와 罷兵은 남북교전단에 의해 붕괴될 수밖에 없고, 혁명적으로 악세력을 숙청하는 것은 폭력의 악순환에서 벗어나지 못하므로 타

협이 불가피하다(『통일추의』 1028-1030).

그러면 이러한 남북의 타협이 과연 가능할 것인가에 대해 진형명은 충분히 가능하다고 주장한다. 우선 남북 당국의 입장도 지금의 대치상태를 파하고 싶지만 그럴 수 없는 상황이므로 만약 쌍방이 대등한 지위에서 각기 세력을 보존할 수 있다면 그것에 동의할 것이다. 남북의 각 군사지도자들이 전쟁을 수행하는 것은 전쟁을 통해 세력을 확대하려는 것이므로, 만약 그것이 불가능하다면 전쟁을 조기에 끝내고 자기 세력의 보존을 바랄 것이다. 그리고 이미 병사들이 피폐하고 군자가 마르고 병변이 우려할만한 수준에서 남북 쌍방은 결국 전쟁의 결말을 다시 생각하게 될 것이며, 타협의 방책의 측면에서 보아도 ‘妥協의策’은 ‘城下の盟’과 다르고 종래의 화해의 방법과도 전혀 다르므로 이에 수궁할 가능성이 크다는 것이다(『통일추의』 1031).

남북타협운동의 필요와 가능성이 이와 같을진대, 진형명의 말에 따르면 남북타협 운동의 목적은 ‘戰略’(군사적 이해)과 ‘分贓’(정권과 지반의 분할)을 위해서가 아니라 ‘統一’과 ‘國是’를 위해서이며, 통일은 당파·단체의 이익을 초월하는 국가의 최고 이익을 위한 것이다. 남북타협의 필요와 가능성은 이 목적에 수반해서 온다(『통일추의』 1031-1032). 남북 교전단 쌍방의 행위에 불만족한 소위 제3세력들이 지금 분열되어 있고 조직적인 힘이 없지만, 통일동맹을 통해서 그 통일역량을 집중하면 지금의 상황은 변화될 수 있다는 것이 그의 희망적 관측이자 신념인 것이다. 그렇다면 통일동맹을 통해 통일역량을 집중하는 것이 실질적으로 무엇을 의미하는가, 그 통일동맹의 집중된 통일역량은 어떻게 행사되는가에 대해서는 더 이상 분명히 밝히지 않고 있다. 그러나 『통일동맹협약대강』 7조에 “현재 남북정부에게 함께 통일을 도모하고 정부의 이름을 취소할 것을 권고 통첩하고, 만약 권고를 받아들이지 않으면 군사행동으로 해결한다”(7조)는 조항을 볼 때 남북교전단에 대한 군사행동을 배제하고 있지 않은 것은 분명한 것 같다.

V. 맺음말

이상으로 진형명이 정치적 만년에 집필한 「중국통일추의」의 분석을 통해서 그가 중국의 통일과 건국에 대한 어떠한 비전을 가지고 있었는지를 주로 국내 군사·재정제도와 국가조직의 측면을 중심으로 살펴보았다. 「통일추의」에서는 국가건설과 관련된 주권회수 문제에 대해서도 논하였지만, 여기서는 일단 제외하였다.

「중국통일추의」는 진형명이 1923년 손문의 대원수직 복귀 이후 홍콩으로 간 후 사실상 정치적 활동을 중단하고 칩거했던 기간(1925~27년 사이)에 씌여진 것이고, 이 시기는 남방과 북방의 비대칭적 관계가 국민당 개조와 북벌의 진행으로 조금씩 역전되기 시작하면서 전국이 내란에 휩싸이는 급격한 변동의 시기라고 말할 수 있다. 이러한 ‘혁명의 시기’에 청말 자의국 의원에서 출발하여 신해혁명시기 동맹회 활동과 북진 장주에서의 실업개혁, 광동현자치 등 각종 시정 개혁을 주도하다가 손문의 북벌 노선에 대립하여 급기야 정치 일선에서 축출된 진형명에게는 하고 싶은 이야기가 충분히 쌓여 있었을 것이다. 「통일추의」는 바로 그러한 상황의 ‘發憤所著’이다.

혹자는 본고의 분석이 진형명의 국가건설 구상을 고지식하게 문면의 논리에 따라 이해한 나머지, 그가 처한 실제 상황과 그가 도모하려는 정치적 목적에 대해서 충분히 고려하지 않음으로써 그 맥락적 의미를 파악하는 데 일정한 한계가 있다고 비판할 수도 있을 것이다. 나아가 그의 원대한 ‘정치적 기획’이 과연 얼마만한 현실 가능성이 있었는가는 이후 역사전개를 보건대 회의적이라는 지적도 가능하다. 어쩌면 「통일추의」가 지나치게 이상주의적 내용을 띠게 된 것도 그가 이 글을 작성할 당시 진형명의 상황이 현실정치에서 한발 물러난 상태였기 때문일지도 모른다.

그러나 어떠한 해석 이전에 우리에게 필요한 것은 그의 주장에 대

한 충실한 독해이고, 그 것을 통해서 당시의 정치상황을 비판적으로 상
상해볼 수 있다는 점에 본 작업의 의미가 있을 것이다. 본고는 이러한
문제의식 하에 그의 만년작 「통일추의」의 분석을 통해, 그의 목소리를
빌어, 당시의 상황인식과 그가 구현하고자 한 ‘통일입국’의 모습을 이
해하고자 했다. 이상의 검토를 통해서 필자는 다음의 몇가지 사실을 확
인할 수 있었다.

첫째, 「중국통일추의」에서 건국의 목표로 제시한 ‘민주연치제’는
종래 주장했던 연성자치의 내용과는 상당부분 차이가 있다. 무엇보다도
진형명은 종래 자신이 주도한 연성자치운동을 비판적으로 소화하고 있
다는 점은 주목할만하다.

둘째, 군대의 통일을 위해서 단순한 군대의 감축보다는 그 통수권의
중앙귀속을 보장하는 현실적인 방법을 추구하고자 했다. 또한 지방자치
의 내용에서도 성분권주의에 머물지 않고 기초단위부터 성급까지 자치
의 원리가 구현되는 상향식 주민자치를 주장하였다. 아울러 민의를 조
직하는 또다른 방식으로 지역대표 뿐 아니라 직업대표단체를 지방자
치의 기초단위로 편성할 것을 주장하였다.

셋째, 군치와 당치를 철저히 비판하고 무력과 혁명적 해결방식이 아닌
타협에 의한 평화적 해결을 주장하였는데, 이러한 남북타협론이 진형명뿐
아니라 다른 세력들에게도 공유되었다면 1920년대 정치사상사의 또 하나
의 흐름으로 평가될 여지가 있을 것이다. 또한 중국식 정치발전의 한 과도
적 모델로서 평가되는 ‘黨國體制’(呂芳上, 2005)에 대해서 진형명은 그
대척적인 입장에서 이를 비판한 소수파의 정치사상으로서 자리매김할 수
있을 것이다. 즉 그를 ‘공화’ 이념의 충실한 구현자라고까지 말할 수 없
을지라도, ‘군치’와 ‘당치’에 대해 통렬히 비판하고, 손문의 군정-훈장-
헌정의 과도적 단계론에 대해 헌정 직접민주정치의 도입을 주장했다는 점
은 정당하게 인정해주어야 할 것이다.

참고문헌

- 김세호. 1990. 「군벌통치와 연성자치」, 서울대학교 동양사학연구실편, 『강좌 중국사 (7)』. 지식산업사.
- 민두기. 2001. 『시간과의 경쟁』. 연세대학교출판부.
- 유용태. 1999. 「1919-1924년 중국 각계의 직업대표제 모색」, 서울대학교 동양사학연구실 편, 『중국근현대사의 재조명 1』. 지식산업사.
- _____. 2000. 「손문의 국민회의 소집론」, 『역사학보』. 168.
- 윤혜영. 1980. 「원세개 제제운동의 역사적 성격-집권체제와 분권경향의 갈등을 중심으로」, 『동양사학연구』 15.
- 段雲章等. 1987. 『陳炯明傳』. 河南人民出版社.
- 段雲章等 編. 1998. 『陳炯明集』 上·下. 中山大學出版社.
- _____. 2003. 『孫文與陳炯明史事編年』. 廣東人民出版社.
- 楊幼炯. 1935. 『近代中國立法史』 (中國學術叢書 1編 29, 上海書店).
- 胡春惠. 1983. 『民初的地方主義與聯省自治』. 正中書局.
- 李達嘉. 1986. 『民國初年的聯省自治運動』. 弘文書局
- 陳定炎·高宗魯. 1980, 1994. 「陳炯明:聯省自治的實行者」. 『傳記文學』 36-6, 64-6. 臺北.
- 汪榮祖. 1981. 「章炳麟與中華民國」. 『中華民國建國史討論會論文』. 臺北.
- 張世瑛. 2000. 「陳炯明的政治思想」. 『中華民國史專題論文集』 5.
- 呂芳上. 1993. 「尋求新的革命策略-國民黨廣州時期的發展(1917-1927)」. 『中央研究院近代史研究所集刊』 22.
- _____. 2005. 「政治轉型的挑戰:近代中國‘黨國’體制的發展與省思」, 2005年10月 日本 中國現代史研究會 國際學術大會(愛知大學) 發表論文
- 橫山宏章. 1996. 『中華民國史-專制と民主の相剋』. 三一書房.
- _____. 1994. 「中國の地方分權論」, 『明治學院論叢』 548.
- Chen, Leslie H. Dingyan. 1999. *Chen Jiongming and the Federalist Movement: Regional Leadership and Nation Building in Early Republican China*. Ann Arbor:University of Michigan.
- Shiffrin, Harold Z. 1980. *Sun Yat-sen Reluctant Revolutionary*, Little, Brown.
- (쉬프린. 민두기역. 1990. 『손문평전』. 지식산업사.)
- Duara, Prasenjit. 1995. *Rescuing History From the Nation: Questioning*

Narratives of Modern China, University of Chicago Press(손승희 등
역, 2004. 『민족으로부터 역사를 구출하기』. 삼인).

Hsieh, Winston, 1962. "The Idea and Ideals of a warlord: Ch'en
Chiung-ming(1878~1933)." *Papers on China*(Harvard University)
No.16, Dec.

ABSTRACT

Chen Jiongming and his Idea of Nation Building in
Republican China :
Through Analyzing *Proposal for Unification of China*(1927)

KIM, Saiho

Professor,

Department of History Education, Hannam University

The purpose of this article is to understand Ch'en Jiongming's idea of nation building project. Generally speaking, Ch'en is known for advocating and driving the federalist movement, being confronted with Sun Yat-sen. In his latter years, he wrote a paper entitled 'Proposal for Unification of China', in which he explained his vision of state unification and state making at length. To understand what he suggest as the goal of founding and unification of Republican China and what its political meaning is, I analyse his article, first in the aspect of military and financial unification, second in the aspect of governmental organization building. I think his project of founding and unification can be summed up as the above two aspects. To reach this goal, he criticised 'military rule'(軍治) of Beiyang warlords and 'party rule'(黨治) of Kuomintang.

His political idea suggested in this article is a little different from his early idea of federalist movement which put an extreme emphasis on provincial regionalism, in the sense that in his latter years he proposed a total reform in the governmental organization (民主聯合制), based upon the principle of democratic 'local self-government from the below'.

Key Words: Chen Jiongming, Federalist Movement, Proposal for
Unification of China, Nation Building