

Journal of Military History
2018, No. 107, pp.147-192
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..107.5>
Printed in the Republic of Korea

전바오섬 사건은 중국의 의도적 선제공격이었는가?

- 위기관리 전략 구사의 한계에 대한 조직이론적 해석 -

박상연*

1. 문제제기
2. 단일 행위자 모형의 한계: 중-소국경분쟁은 중국의 의도된 기습이었는가?
3. 위기관리 전략에 대한 조직이론적 분석
4. 중국 중앙정부의 위기관리 전략과 지방 군사조직의 전략 수행과정 분석
5. 결 론

1. 문제제기

1969년 3월 2일 중국과 소련의 국경지대인 우수리강(乌苏里江,

* 육군사관학교 군사사학강사

Ussuri River)의 전바오섬(珍宝島, Damansky Island)에서 중국군의 기습적인 선제 조준사격에 의해 소련국경경비대원 31명이 현장에서 사망하는 사건이 발생했다.¹⁾ 이렇게 촉발된 무장 충돌은 전차 및 다연장로켓포까지 투입된 연대급 규모의 교전으로 확산(escalation)되었다.²⁾ 중국군과 소련군의 무장충돌은 신장 위구르 자치구(新疆维吾尔自治区)의 중-소 국경지대에서의 무력도발로 이어졌고, 중국과 소련 중앙정부는 언론 및 외교채널을 통해 전략적 위협을 주고받았다.

특히 소련은 1969년 8월에 이르러서 중국에 대한 핵공격 및 지도부에 대한 선제타격 가능성을 시사하며 중국을 위협했다. 9월 11일 코시긴(Alexei Kosygin) 소련수상과 저우언라이(周恩来) 중국국무원 총리가 추가적인 군사행동의 중단과 국경지역의 현상유지에 합의하면서 화

-
- 1) 중국군의 공격이 선제적인 조준공격이었으며 중소국경분쟁의 시발점이었다고 평가하는 연구 및 보고서는 다음을 참조. Yu M 갈레노비치, 『20세기 러시아와 중국 : 국경』, p. 342; Dmitri S. Ryabushkin, "New Documents on the Sino-Soviet Ussuri Border Clashes of 1969", pp. 166-69. ; Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, "Intelligence Memorandum, Sino-Soviet Border Talks: Problems and Prospects", p. 10 ; Gerson, The Sino-Soviet Border Conflict : Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969, pp. 24-25; 서상문. 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013, pp. 517 ; Burr, "Sino-American Relations, 1969", p. 82; 牛军, "1969年中苏边界冲突与中国外交的调整". 当代中国史研究 1期 (1999), p. 71 ; Allen Whiting, "Letter from Allen S. Whiting to Henry Kissinger, Sino-Soviet Hostilities and Implications for U.S. Policy"; Burr, "Sino-American Relations, 1969", p. 82; Whiting, "China's Use of Force, 1590-96, and Taiwan", p. 118.
- 2) 사건의 구체적인 전개 및 해결과 관련하여서 다음의 논문을 참조. Gerson, The Sino-Soviet Border Conflict : Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969. ; Goldstein, "Do Nascent WMD Arsenal Deter? The Sino-Soviet Crisis of 1969", pp. 53-80. ; Chen and Wilson, "All Under Heaven Is Great Chaos: Beijing, the Sino-Soviet Border Clashes, and the Turn Toward Sino-American Rapprochement, 1968-69", pp. 155-175. ; 서상문. 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, 262-596. ; Thomas Robinson, "The Sino-Soviet Border Conflicts of 1969 : New Evidence Three Decades Later," pp. 198-216.

해 국면에 접어들고, 마침내 10월 7일 중국과 소련의 국경충돌 해결을 위한 협상이 시작되어서야 위기는 일단락되었다.

이 일련의 사태를 지칭하는 1969년 중소국경분쟁(이하 중소국경분쟁)은 핵보유국 간의 재래식 무력충돌이 실재했던 희귀한 사례로서 위기관리(crisis management) 및 억제이론(deterrence theory) 연구자와 중국·러시아 지역 연구자들을 중심으로 활발히 연구되었다. 기존 연구는 중소국경분쟁의 원인이 ① 해당 접경지역에서 지속되어온 갈등, ② 중소 간의 경쟁(rivalry)이 본격화된 상황에서 소련의 국제전략 수정으로 인한 대외 압력의 증대, ③ 문화대혁명의 여파로 국내정치적으로 난관에 봉착한 마오쩌둥의 위기 해결 의도가 복합적으로 작용한 결과라고 분석한다.³⁾

그러나 어떤 요인이 보다 결정적인 요인이었는지에 대해 중앙정부의 전략적 의도를 강조하는 연구와 접경지대의 지역적 갈등의 중요성을 강조하는 입장이 대립하고 있다.⁴⁾ 이 때, 각 입장의 결정적인 차이를 드러내는 지점이 바로 3월 2일 전바오섬에서 발생한 중국 국경경비대의 선제사격에 대한 해석이다.

접경지대의 지역적 갈등을 강조하는 연구는 중국군의 선제사격을 불

3) 이렇게 크게 세 가지 요인을 제시하고 이에 대한 종합적 분석을 시도하는 글은 다음을 참조. Gerson, *The Sino-Soviet Border Conflict : Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969*, pp.53-59. ; Robinson, "China Confronts the Soviet Union: Warfare and Diplomacy on China's Inner Asia Frontiers," pp. 261-64 ; Fravel, *Strong Borders Secure Nation*, pp. 201-215 ; 徐焰, "1969 年中苏边界的武装冲突". 中共党史研究资料, 5期(1994). pp. 2-13. ; Radchenko, "The Sino-Soviet Split," pp. 356-370.

4) 중-소 접경지역의 지역적·역사적 맥락을 강조한 글은 다음을 참조. Maxwell, "The Chinese Account of the 1969 Fighting at Chenpao", 730-739; Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, 204-6. 중앙정부의 입장에서 중소갈등의 국내적·국제적 맥락을 강조한 글은 다음을 참조. Kissinger, *On China*, pp.217-8 ; 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, pp. 462-516 ; Goldstein, "Return to Zhenbao Island : Who Started Shooting and Why It Matters," pp. 986-997 ; Lewis and Xue, *Imagined Enemies : China Prepares for Uncertain War*, pp. ; Li, *Mao's China and the Sino-Soviet Split : Ideological Dilemma*, pp. 143-152.

가피하고 우발적인 자위적 조치에 따른 충돌이라고 본다. 현지의 생활 환경이 제대로 반영되지 않은 채 불평등하게 획정된 중-소 국경 때문에 중국인의 월경행위가 불가피한 상황 속에서 소련군이 순찰을 강화하면서 중국인 피해가 증가한 것에 대한 중국국경경비대의 조치강화가 불의의 충돌로 이어졌다는 것이다.⁵⁾

그러나 중국군의 선제사격은 중국 중앙정부의 통제와 명령에 따른 순찰조치 강화 없이는 불가능하다는 점을 고려하면 중앙정부 및 군 지휘부를 배제하고 현지상황만 살펴보는 것으로는 중국군 선제사격의 의도를 설명하기에 불충분하다. 무엇보다 이러한 연구는 1970년대 실시된 현지조사 과정에서 중국정부에 의해 통제된 입장을 청취할 수밖에 없었을 뿐만 아니라, 고위급 의사결정자보다는 작전에 직접 참여했던 현장지휘관 및 지역주민의 증언에 의존했다는 점에서 사건의 전체적인 동학을 보여주지 못하는 한계를 지닌다.⁶⁾

따라서 1990년대 이후 새롭게 공개된 중국과 소련의 공식문건 및 지휘부 증언들을 반영한 연구들은 국경지대에서 벌어진 연속적인 충돌들이 1969년 3월 2일의 선제사격으로 이어진 것은 최고 지도자인 마오쩌둥의 확전의지가 반영된 것이라고 본다.⁷⁾ 이러한 연구들은 중국이라는

5) Maxwell, "The Chinese Account of the 1969 Fighting at Chenbao", pp. 731-3; Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, pp. 204-6.

6) 이러한 한계를 지적한 글은 다음을 참조. Goldstein, "Return to Zhenbao Island: Who Started Shooting and Why It Matters"; Arthur A. Cohen, "The Sino-Soviet Border Crisis of 1969", pp. 278-79.

또한 실제로 이러한 주장을 한 대표적인 학자인 네빌 맥스웰(Neville Maxwell)은 2000년대 들어 새롭게 공개된 중국의 공식 문건 및 지휘부 증언 등을 참고하여 현지의 동학을 지나치게 강조했던 기존 입장을 수정한 바 있다. Maxwell, "How the Sino-Russian Boundary Conflict Was Finally Settled".

7) Christian F. Ostermann, "New Evidence on The Sino-Soviet Border Dispute, 1969-71 : East German Documents on the Border Conflict, 1969", pp. 189-91. ; 牛军, "1969年中苏边界冲突与中国外交的调整"; Yang, "The Sino-Soviet Border Clash of 1969", pp. 27-29; 李丹慧, "1969年中苏边界冲突: 缘起和结果"; 『중국의 국경전쟁: 1949-1979』, p. 505-518 ; Lewis and Xue, *Imagined Enemies : China Prepares for Uncertain War*, p. 48; ; Robinson,

행위자가 마오쩌둥을 중심으로 한 중앙의 정치-군사전략 결정자에 의해 일사불란하게 통제될 것이라 믿는 단일행위자 모형(Unitary Actor Model)에 입각하여 사건을 분석했다.⁸⁾

그러나 단일행위자 모형에 입각한 연구는 크게 두 가지 한계를 노정한다. 첫째, 단일 행위자 모형은 모든 행동 결과에 대해서 중앙정부의 의도가 있을 것이라고 보면서 중앙정부가 처한 여러 정황들을 끌어와 벌어진 사건을 설명하려 시도한다. 이는 단일 행위자 모형이 모든 사건은 중앙정부의 전략적 의도에 따라 이루어진다고 보기 때문이다.

그러나 일찍이 클라우제비츠가 마찰(friction)이라는 용어를 통해 지적한 바 있고, 여러 조직이론가들이 인정하고 있듯이 중앙정부의 전략적 결정은 전술단위를 통해 실시되는 과정에서 필연적으로 의도하지 않은 결과에 직면한다. 이런 의도치 않은 결과에 대해서 무리한 설명을 시도하다 보면 잘못된 해석이 발생할 수 있다. 예컨대, 앨리슨은 쿠바 미사일 위기에서 소련이 쿠바의 미사일 설치 과정을 미국에게 노출시킨 것은 의도치 않은 현지 지휘관의 실책이었음에도 불구하고 단일행위자 모형에 입각한 합리적 행위자 모형(Rational Actor Model)이 이를 의도된 것으로 해석하면서 어떤 오해가 발생할 수 있는지를 보인 바 있다.⁹⁾

"The Sino-Soviet Border Conflicts of 1969 : New Evidence Three Decades Later," pp.203-208.

8) 정치-군사전략(politic-military strategy)은 위기관리(crisis management) 전략을 이해하기 위한 중요한 개념이다. 모든 국가 간의 위기는 '정치적 목적의 달성'과 '군사적 위기의 회피'라는 딜레마 상황 속에서 다양한 행위자 간의 갈등을 낳는다. 이러한 갈등이 조직이론에서 발생하는 문제로 이어진다. 그런 차원에서 본 연구에서 추후 활용하는 '전략'이라는 용어는 '정치-군사전략'을 내포하고 있음을 사전에 밝혀둔다. 정치-군사전략의 딜레마와 관련하여 다음을 참조. George, "The Tension Between "Military Logic" and Requirements of Diplomacy in Crisis Management," pp. 16-7.

9) Allison and Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, pp. 210-217

둘째, 단일행위자 모형은 간결한 설명을 위해 사료에 대한 엄밀한 고찰을 포기하는 경향이 있다. 중국군의 선제사격이 중국 중앙정부의 의도였다고 주장하는 연구들은 여러 1차 자료 및 증언을 근거로 든다. 그러나 현재까지 이러한 연구들은 1969년 3월 2일 발생한 순찰에 대한 중앙정부의 명령이 존재했다는 사실만으로 중국국경경비대의 사격행위가 중앙정부의 통제를 받은 것처럼 서술하고 있다. 그러나 오히려 현재까지 공개된 자료들은 3월 2일 당시 중국 중앙정부 및 총참모부, 지방군구의 통제대로라면 중국 경비대가 총기를 발사할 수 없었을 것이라는 점을 보여준다. 또한 중국 중앙정부의 작전 입안명령 하달 및 지방군구의 작전안 상신 시점을 면밀히 검토하면, 기존연구에서 중국이 선제공격을 감행할 수 밖에 없었던 이유로 제시되는 대내외적 정황이 전개되던 시점이 실제 중국 중앙정부의 명령하달 및 군부의 작전준비 시점과의 시차를 보임을 확인할 수 있다.¹⁰⁾

이런 한계를 극복하기 위해 본 연구는 1969년 중소국경분쟁의 촉발 과정을 상호억제 상황 하의 정치-군사 지도부가 현지의 전술적 위기에 대해 대응하는 위기관리 전략의 수행과정으로 해석하고자 한다. 특히 중앙에서 입안된 위기관리전략이 현지 군사조직으로 하달되어 실시되는 과정을 조직이론을 통해 분석함으로써, 중국 중앙정부의 위기관리 전략이 군사조직을 통해 실시되는 과정에서 조직적 한계에 봉착하면서 선제사격이 발생하였음을 보일 것이다. 이를 위해 본 연구는 기존의 1차 자료뿐만 아니라 중국군의 교전수칙상의 권한에 대한 중국 총참모부의 지침을 살펴보았다. 군사조직을 어떻게 통제할지에 대한 교전수칙은 위기관리 전략의 형태를 결정하는 중요한 지표인데, 중국 총참모부의 교전수칙은 이를 유추할 수 있는 자료이다.

글의 순서는 다음과 같다. 2장에서 기존 연구에서 제시한 사료를

10) 오히려 사료의 제작 시점을 통해 볼 때, 중국 중앙의 전략 결정에 따른 명령하달은 중-소 국경지대에서 발생한 국지적 위기에서 촉발된 것이라고 해석될 여지가 크다. 이와 관련한 구체적 내용은 2장에서 후술하겠다.

재검토함으로써 중국군의 선제사격이 중국 중앙정부의 의도적인 공격에 의해 촉발된 것이라는 주장이 가진 논리적 한계를 보일 것이다. 3장에서는 기존 이론의 비판적 재검토를 통해 중앙에 의해 결정된 위기관리전략이 현지의 군사조직을 통해 하달되고 실시되는 과정 및 방식을 조직이론의 관점에서 분류할 것이다. 4장에서는 3장에서 논의된 분석틀에 입각하여 중국군 선제사격의 원인을 재고찰한다. 끝으로 결론에서는 본 연구의 한계와 함의를 밝힐 것이다.

2. 단일 행위자 모형의 한계: 중-소국경분쟁은 중국의 의도된 기습이었는가?

이 장에서는 당시 중국 중앙정부를 둘러싼 국제적·국내적 정황을 구체적으로 검토함으로써 기존연구에서 증거로 제시한 사료에 입각한 분석이 당시 국제적·국내적 정황과 어떤 시차를 보이는지를 검토할 것이다. 또한 중국 총참모부 및 지방군구의 명령안을 검토함으로써, 3월 2일 중국 국경 경비대는 명령대로라면 총기를 발사할 수 없는 상황이었음을 보일 것이다.

단일행위자로서 중앙정부 지도자의 역할을 강조하는 연구들은 역사적으로 지속되어 온 중-소 국경지대의 충돌과 중국군의 선제사격은 질적으로 다르다는 점을 지적하며, 선제사격과 같은 조치는 최고 지도자인 마오쩌둥 및 중국 중앙 군사지도부의 확전 결정 및 지휘통제 없이는 이루어지기 어려운 것임을 주장했다.¹¹⁾ 그리고 마오쩌둥 및 중국 지도부가 이러한 확전 결정을 하게 된 국내외적 맥락으로 소련의 국제전략 변화와 문화대혁명으로 인한 국내정치적 위기를 들고 있다.

11) 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, pp. 517-18.

국제 전략 환경변화는 1968년 소련이 개입주의로 노선을 변경한 것을 의미한다. 1968년 8월 20일 소련을 위시한 바르샤바 조약기구는 프라하 혁명을 진압하기 위해 체코슬로바키아에 대한 군사개입을 감행했다.

이어서 브레즈네프(Leonid Brezhnev) 소련 서기장은 1968년 11월 공산주의 국가들에 대한 적극적인 개입을 천명하는 브레즈네프 독트린을 발표했다. 브레즈네프 독트린과 체코에 대한 군사개입은 소련의 개입이 단순한 이념적 선언에 그치지 않고 언제든 군사적 조치로 이어질 수 있음을 보여준 것이었다. 기존 연구는 중국과 소련의 이념 갈등이 점증되던 이 시기, 체코에 대한 소련의 공격이 중국 중앙정부의 전략적 우려를 낳았고, 이것이 선제공격 결정에 중요한 영향을 미쳤다고 분석한다.¹²⁾

국내정치적 위기는 문화대혁명(1966-76)의 혼란 속에서 마오쩌둥을 비롯한 지도부가 정치적 교착상태에 빠져있었던 것을 의미한다.¹³⁾ 당시 중국은 당-정부 내의 정치권력이 분열되어 류샤오치(劉少奇)를 중심으로 한 주자파(走資派)가 마오쩌둥과 그의 후계자인 린바오(林彪)를 친소 구세력이라고 비판하고 있었으며, 사회는 혼란상태에 빠져있었고, 군에 대한 장악력 역시 감소해 있었다.¹⁴⁾ 이런 상황에서 마오쩌둥이 군부를 장악하고 있던 린바오를 1969년 봄에 개최할 중국공산당 제9차

12) 牛军, “1969年中苏边界冲突与中国外交的调整”, pp. 28-29; 『중국의 국경전쟁: 1949-1979』, pp. 504-16; Chen and Wilson, “All Under Heaven Is Great Chaos: Beijing, the Sino-Soviet Border Clashes, and the Turn Toward Sino-American Rapprochement, 1968-69”, p. 155.

13) Goldstein, “Return to Zhenbao Island: Who Started Shooting and Why It Matters”, pp. 989-96; 李丹慧, “1969 年中苏边界冲突: 缘起和结果”, 39-50; Yang, “The Sino-Soviet Border Clash of 1969”, p. 30.

14) Lewis and Xue, *Imagined Enemies: China Prepares for Uncertain War*, pp. 48-50; Goldstein, “Return to Zhenbao Island: Who Started Shooting and Why It Matters”, pp. 994-95; Harding, “The Chinese State in Crisis”, pp. 219-30.

전국대표회의에서 영웅적 인물로 부상시키고, 소련과의 갈등을 이용하고 조된 반소감정을 촉발시켜 분열된 중국 내 인민들을 규합하고 동원하기 위해 안보위기를 활용했다는 것이다.¹⁵⁾

이러한 연구들은 중국 중앙정부가 선제공격을 위한 작전 수립을 지시하는 명령을 하달하고, 이에 따라 1969년 1월 헤이룽장성군구(黑龍江城軍區)가 작전방안을 상신하여 중국 중앙정부의 승인을 얻은 후, 중앙정부 군사위원회의 엄격한 통제를 받아 일사불란하고 의도적 선제공격을 감행했다고 주장한다.¹⁶⁾ 그러나 연구들이 제시하고 있는 증거 및 증언을 시간을 중심으로 검토해보면 중국이 감행한 3월 2일의 선제공격을 소련의 전략 변화나 중국 국내정치 상황에 따른 중국 중앙정부의 공격행위라고 판단하는 것은 무리가 있다.

첫째, 지방군구의 반격작전 수립을 지시하는 중국 중앙정부의 명령은 소련의 전략 변화 이전에 하달되었기 때문에 소련의 전략적 변화에 대해 중국이 선제공격(preemptive strike)을 통한 억제를 시도한 것이라고 보기 어렵다.¹⁷⁾ 중국 중앙정부의 명령하달 증거로 제시되는 1차 자료인 ‘중국 중앙정부가 선양군구(沈陽軍區) 및 베이징군구(北京軍區)에 하달한 반격작전 수립 명령’은 브레즈네프 독트린 발표(1968년 11월)나 소련의 체코 개입(1968년 8월) 이전인 1968년 1월 24일 하달된 것이었다. 게다가 당시 명령의 내용은 소련의 도발에 대해 다양한 시나리오를 고려한 사전준비를 통해 정치적으로 유리한 시간, 장소, 상황에 계획적이고 집중적인 공격을 감행하라는 것이었으며, 반격은 철저히 비례원칙(tit-for-tat, 원문 : 镇奉相对)을 준수하라는 것이었다.¹⁸⁾

15) 李丹慧, “1969年中苏边界冲突: 缘起和结果”, p. 46.

16) Goldstein, "Return to Zhenbao Island: Who Started Shooting and Why It Matters", pp. 987-89. ; Robinson, "The Sino-Soviet Border Conflicts of 1969: New Evidence Three Decades Later," pp.203-208. pp. 205-208.

17) Goldstein, pp. 990-92.

18) 李可 & 郝悦, 『“文化大革命”中的人民解放军』, pp. 317-18 ; 徐焰, "1969年中苏边界的武装冲突", p. 5.

여기서 언급되는 ‘소련의 도발’은 국경지대에서 발생할 수 있는 돌발 상황이었다.¹⁹⁾ 따라서 1968년 중앙정부가 하달한 작전 수립 명령은 중국 중앙정부가 소련의 노선변경에 따른 국경지역의 위협에 대해 선제적 억제를 달성하기 위한 것이 아니었다. 그렇기 때문에 1969년 3월 2일 실시된 전바오섬의 작전을 위한 1969년 헤이룽장성의 작전방안 및 선양군구 및 총참모부의 승인안 작성을 위한 명령도 아니었다.²⁰⁾

둘째, 기존연구는 3월 15일의 작전을 3월 2일의 작전의 연속선상에 있는 것으로 보고, 3월 15일에 해당하는 사료를 3월 2일의 공격에도 적용하고 있다. 그러나 3월 2일 발생한 중국군의 선제공격은 확전이 일어난 이후 발생한 3월 15일의 전투와 엄연히 다른 성격이며, 3월 2일 이후에 취해진 조치는 3월 2일의 선제공격과는 구분지어 생각할 필요가 있다. 마오쩌둥이 국내정치 동원을 위해 전바오섬 사건을 지시했고 선양군구 및 중앙군사위원회가 작전 실시를 주관했다고 주장하는 연구는 당시 선양군구 지휘관의 증언을 증거로 제시하고 있다.²¹⁾ 당시 선양군구사령관 첸스리엔(陈锡联)은 선양군구 예하의 3개 군 중에서 전투 경험을 가진 2-300명의 병력으로 구성된 3개의 순찰 중대를 구성했

19) 실제로 이 명령의 하달 직전인 1968년 1월 5일 진보도 북쪽에 있었던 키르킨시섬(Kirkinsi island, 七里沁島)에서 강화된 순찰 조치의 일환으로 잠강차를 이용하여 과도하게 중국인 월경자를 구축하던 소련국경경비대가 중국인을 사망시킨 사건이 발생했다. 따라서 오히려 1968년 중국 중앙정부의 작전입안 명령이 하달되던 시기의 정황을 살펴보면 과거부터 지속되어 왔던 중-소 변경의 국경지대의 동학이 이 사건을 설명하기 위해 빠져서는 안 될 요소라는 점을 알 수 있다. 沉志华 & 于沛, 『苏联共产党九十三年：1898 至 1991 年苏共历史大事实录』, p. 387; 李丹慧, "1969 年中苏边界冲突: 缘起和结果", p. 43; 李可 & 郝悦, 『“文化大革命”中的人民解放军』, p. 317.

20) 일부 연구에서 이러한 주장을 하게 된 것은 ‘1968년’ 1월 24일을 ‘1969년’ 1월 21일로 혼동했기 때문이다. 중국 중앙정부의 명령을 소련의 전략적 변화(브레즈네프 독트린 발표/체코 개입) 이후로 분석하게 되면서 중국 중앙정부의 전략적 의도를 과장하게 된 것이다. 이러한 연구는 다음의 사례를 참고. Lewis and Xue, *Imagined Enemies : China Prepares for Uncertain War*, p. 49; 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, p. 498.

21) Yang, "The Sino-Soviet Border Clash of 1969", pp. 27-30.

고, 해당 순찰 부대에게 특수한 장비와 훈련을 제공했고 전바오섬에 사전 투입했으며, 3월 15일의 작전은 명백히 중앙정부 및 선양군구의 지휘 하에 이루어졌다고 증언했다. 3월 2일 투입된 부대가 전투능력을 보유한 부대였으며 현지 도발 상황에 따른 대응을 할 수 있는 훈련을 받았다는 점에서 3월 2일의 작전이 상당히 많은 준비를 통해서 이루어졌을 것이라는 점은 알 수 있다. 그러나 3월 2일 현지 순찰 부대를 중앙정부나 선양군구가 통제했다는 점은 명시적으로 확인할 수 없다. 오히려 3월 2일의 전투 이후 첸스리엔이 전선 부대와의 직접 통신선을 유지할 수 있도록 중국 중앙군사위원회가 특수전화선을 개설시켰다는 내용을 통해 판단컨대, 3월 2일에는 선양군구사령관이 현지 전선 상황에 대한 즉각적 통제를 할 수 있는 여건이 조성되지 않았을 가능성이 높다.²²⁾

셋째, 마오쩌둥이 전바오섬 사건을 사전에 계획했다고 하기에 중국 중앙정부의 국내정치 동원은 신속하고 계획적으로 수행되지 못했다. 다수의 연구가 전바오섬 사건이 국내정치적인 동원을 위해 의도적으로 계획된 것이라는 증거로 중국 공산당 제9차 전국대표대회 개최 시기 직전에 위기가 촉발되었다는 점에 주목했다.²³⁾ 그러나 중국 정부는 국경지대의 사건에 대한 언론보도 등을 통해 소련을 비판했을 뿐, 이에 대한 정치적 동원에는 상대적으로 적극적이지 않았다.²⁴⁾ 실제 9차 대표대회 과정에서 중국은 소련이 아닌 미국의 제국주의에 대한 적개심을 더 드러냈다.²⁵⁾

한편, 1969년 3월 2일 중국국경경비대의 순찰에 대한 구체적인 작

22) Yang, p. 29.

23) 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, 511; 李丹慧, “1969年中苏边界冲突: 缘起和结果”, p. 46.

24) 이러한 평가와 관해 다음을 참조. Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, pp.214-5.

25) 9차 전국대표대회의 주요 내용분석은 다음을 참조. Garver, “Chinese foreign policy in 1970: the tilt towards the Soviet Union”, pp. 214-49.

전내용을 담고 있는 1969년 헤이룽장성군구가 상신한 작전 방안과 이에 대한 선양군구 및 총참모부의 승인안의 내용은 중국국경경비대의 증강된 순찰방안이 선제공격이 아닌 소련의 전술적 도발이 발생할 경우 반격을 하기 위한 작전이었을 뿐만 아니라 구체적으로 사격을 통제했다는 점을 보여준다.

1968년 12월부터 전바오섬 일대에서 발생한 소련군의 무력 도발 행위에 대해 헤이룽장성군구는 1969년 1월 증강된 순찰 계획을 상신했고, 이 안은 2월 19일 중국 총참모부 및 외교부의 승인을 받았다.²⁶⁾ 이 작전 방안은 소련군의 선제공격이 발생하는 경우 증강된 매복 부대를 통해 확실하게 소련군을 제압하기 위한 조치에 집중하며, 이 작전은 선제공격이 아닌 반격작전(원문 : 后发制人)임을 명시하며, 엄격한 비례원칙 준수를 강조했다.²⁷⁾

또한 헤이룽장성군구가 계획한 작전안에서 선제사격과 관련된 내용은 2월 23일 총참모부의 채택안에 따라 다음과 같이 엄격하게 통제되었다. 다음은 당시 2월 23일 총참모부의 사격지침이다.

만약 소련군이 냉병기(목봉, 곤봉 등)를 사용하여 중국군을 공격하거나 차량을 통한 충돌을 시도하는 경우 중국측은 둔기를 통해 자위반격을 실시해야 하며, 작약을 통해서 차량을 불태우되, 절대 사격을 통한 반격은 실시하지 않는다. 만약 소련군이 중국측을 향해 총을 발사하는 경우, 중국군은 먼저 경고사격을 실시하고, 경고 사격이 무효하여 중국측 사상자가 발생한 경우에만 사격을 실시한다. 만약 소련군이 소련측 영토 내에서 중국측을 향해 총을 발사하는 경우, 중국군은 즉시 은폐하는 동시에 사격 시간, 지점 및 사격 방향 등을 기록하고 가용 증거를 획득한다. 만약 소련군이 중국 영토를 침범하는 경우, 소수의 적인

26) Maxwell, "The Chinese Account of the 1969 Fighting at Chenpao"; Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, pp. 208-9; 李可 & 郝悅, 『“文化大革命”中的人民解放军』, pp. 317-18; 徐焰, "1969年中苏边界的武装冲突", p. 196.

27) 总参谋部, 《中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10-1987. 12)》. 总参谋部: 《中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10-1987. 12)》(1988. 12), 余汝信, 1969: 对苏战备中的军委办事组、林彪与毛泽东에서 재인용

경우 생포하고 무기를 나포한다. 만약 소련군이 헬리콥터를 통해 상공에서 지휘하는 경우 절대 사격하지 말고, 대신 꼭 증거를 확보하라.²⁸⁾

위에서 알 수 있듯 중국국경경비대의 선제사격은 구체적인 지침을 통해서 엄격하게 통제되어 있었다. 3월 2일 중국군은 소련군이 선제사격을 감행한다고 하더라도 경고사격 후 중국측 사상자가 발생해야만 대응 사격할 수 있었다.²⁹⁾ 즉, 공개된 명령에 의거하면 3월 2일 중국군의 선제사격은 중국 총참모부가 승인한 작전지침을 어기는 대응이었다.

한편, 만약 지금까지 공개되지 않은 총참모부의 명령에 선제사격이 포함되어 있었다고 가정하더라도 3월 2일의 사격은 중앙정부의 통제에 의해 일어난 것이라고 보기 어렵다. 만약 그랬다면 중국군의 조준사격은 3월 2일이 아닌 2월 22일이나 25일에 일어났어야 하기 때문이다. 실제로 중국국경경비대는 총참모부의 승인 후, 두 차례(2월 22일, 2월 25일)에 걸쳐 전바오섬에서 200명 정도로 증강된 부대로 순찰을 감행했는데, 이 시기에는 총참모부의 사격 관련 지침을 준수했다. 3월 2일과 달리 2월 22일과 25일에는 중국국경경비대는 개머리판과 몽둥이를 사용한 소련군의 강경한 대응에 의해 피해를 입었음에도 소련군이 냉병기를 사용했기 때문에 대응수준을 높이지 않고 물러났다.

요컨대, 현재까지 공개된 증거를 구체적으로 검토해봤을 때, 3월 2일

28) 李可 & 郝悅, 『“文化大革命”中的人民解放军』, pp. 319-20.; 总参谋部, 中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10-1987. 12). 总参谋部: 《中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10-1987. 12)》(1988. 12), 余汝信, 1969: 对苏战备中的军委办事组、林彪与毛泽东에서 재인용

29) 소련군의 선제사격 여부와 관련하여 3월 2일 중국국경경비대와 소련국경경비대의 조우 상황에서 소련측에서 총성이 발생했으며, 이것이 소련군의 의도적인 조준사격이었을 수 있다는 논쟁이 있다. 이와 관련하여 다음을 참조. Gerson, *The Sino-Soviet Border Conflict: Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969*, 23-24; Maxwell, "The Chinese Account of the 1969 Fighting at Chenpao", p. 487; Yu M, 『20세기 러시아와 중국: 국경』, pp. 344-45; 『중국의 국경전쟁: 1949-1979』, pp. 528-30.

중국군의 선제공격이 중국 중앙정부의 계획과 통제에 따라 이루어진 것이라는 기존 연구의 분석은 불완전한 설명으로 판단된다. 따라서 그동안 중국 중앙정부가 소련에 의해 야기된 국경지대의 위협을 해결하기 위해 구사한 위기관리 전략이 지역 단위에서 어떻게 수행되었는지를 분석할 필요가 있다.

3. 위기관리 전략에 대한 조직이론적 분석

이 장에서는 중국 중앙정부가 계획하고 하달한 전략이 지방 군사조직에서 수행되는 과정에서 위기가 야기된 지점을 면밀히 검토하기 위한 분석틀을 모색한다. 이를 위해 국가조직과 군사조직의 딜레마를 '일상사고 이론'(Normal Accident Theory)을 이용하여 체계적으로 유형화하고, 이런 상황에서 중앙정부의 위기관리 전략을 수행해야 하는 군사조직이 맞이하는 어려움이 무엇이고, 이를 극복하기 위한 군사조직의 노력이 어떻게 새로운 문제를 야기할 수 있는지 살펴본다.

가. 국가 조직과 군사 조직의 딜레마 : '일상 사고 이론'을 중심으로

단일하고 합리적인 행위자를 상정하는 이론들은 조직의 리더십이 전체 조직의 안전과 목표를 추구하기 위한 적절한 전략적 선택을 하기만 한다면 위기를 방지할 수 있다고 믿는 반면, 조직이론가인 페로우(Charles Perrow)가 제시한 '일상사고 이론'은 조직의 리더가 적절한 목표를 상정하더라도 위기가 발생할 수 있음을 역설한다. 위기란 중앙의 잘못된 전략 판단 때문에 발생하는 경우도 있지만 하부 단위에서 발생하는 사건(incident)들이 전체 조직을 위협하는 사고(accident)로 확대되면서 촉발될 수도 있기 때문이다.³⁰⁾

이러한 일상사고 이론은 특정한 사건이 각 조직의 층위와 어떤 관계를 맺고 있고, 어떠한 규모로 영향을 미치는지에 따라서 발생할 수 있는 사고의 형태와 이에 따라 중앙조직이 하부조직과 어떤 관계를 상정하는지를 아래 표 1과 같이 유형화하고 있다.

표 1. 상호작용의 복잡성 및 과급력의 분류 및 사례³¹⁾

		선형관계 (linear)	복잡한 상호관계 (complex)
높은 과급력 (tightly coupled)	사례	댐, 전력공급망, 교통 및 철도망	핵시설, 무기(군사조직), 항공 및 우주 작전 등
	조직 관계	중앙집중화	중앙집중화와 탈집중화(양립불가능)
낮은 과급력 (loosely coupled)	사례	일반 생산 시설 및 학교, 단일 목표를 수행하는 관공서	연구 및 개발조직, 대학교, 다목적 수행 시설
	조직 관계	모든 형태 가능	탈집중화

조직의 하위 수준에서 발생하는 사건이 전체 시스템에 영향을 미치는 과정은 하위 조직의 탈집중화를 강조하는 상호관계의 복잡성

30) 엘리슨은 단일한 국가행위자의 대립항으로 조직을 상정하는 이분법을 채택한 반면, 페로우는 모든 조직을 일상적인 업무(event)를 다루는 미시수준 단위(unit)부터 전체를 포괄하는 최상위 수준의 체계(system)로 이어지는 층위로 연결되어 있다고 본다. 따라서 일반적인 조직이론에서 '체계'의 대립항으로 제시되는 '조직'(organization)은 페로우는 일상사고이론에서는 하위체계(sub system) 수준에 해당한다. 한편, 각 '조직'은 그 하부 수준으로 '단위', 개별 사안을 미시적으로 직접 다루는 부품(part)으로 나뉜다.

결국, 일상사고 이론에서 정의되는 사고(incident)란 하위조직인 '부품'과 '단위'의 실패로 발생하는 사건(incident)이 제대로 해결되지 못하면서 결과적으로 상위 체계의 목표달성 및 안전에 위협을 가져오는 것을 의미한다. *Essence of the Decision*, pp. 146-7. ; Perrow, *Normal accidents: Living with High Risk Technologies*, pp. 63-66.

31) *The Limits of Safety, Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, p.327 ; *Normal accidents: Living with High Risk Technologies*, p. 332에서 저자 재구성

(interactive complexity)과 최상위 조직의 집중화를 강조하는 긴밀성(tightness of coupling)에 영향을 받는다. ‘상호 작용의 복잡성’은 하부조직이 다루는 사건이 전체 시스템과 작용하는 과정이 얼마나 복잡하고 예측불가능한지를 의미한다. 상호작용의 복잡성은 사안해결을 위한 기술적 요구치가 높거나, 즉각적이고 유연한 현장대응이 요구되는 경우에 높아지게 된다.³²⁾ 따라서 상호작용의 복잡성이 높은 사건의 경우 최상위 조직이 사안을 이해하고 시의 적절한 판단을 내리는 것이 어려워지기 때문에 사건을 직접 처리하는 미시 수준의 개별 단위의 역할이 강조된다.

한편, ‘연계의 긴밀성’은 연쇄반응의 속도가 매우 빠르거나, 스케줄이 빠듯해서 하위수준에서 발생한 사건이 급격하게 전체 조직의 사건으로 확대되는 경우를 의미한다.³³⁾ 사안의 긴밀성이 높아질수록 해당 사안에서 사건이 발생하는 순간 상위 조직이 통제할 틈 없이 전체 시스템으로 위기가 증폭된다. 따라서 이를 막기 위해 상위 조직은 개별 사안을 다루는 미시적 하부조직의 이상(異常) 행동을 최소화하기 위해 엄격한 표준 절차(Standard Operational Process) 준수와 통제를 강조한다.

이처럼 상위조직과 하위조직의 관계는 사안의 성격에 따라 다르게 설정되는데 스콧 세이건(Scott Sagan)은 이를 중심화(centralization)라는 개념으로 설명한다.³⁴⁾ 중심화는 상-하 조직 간의 목표가 충돌되는 경우 하위 조직의 목표 추구 허용 범위라고 볼 수 있다.

모든 하부 조직은 전체 조직의 목표와는 별개로 스스로의 ‘생존’과 ‘안전’ 같은 목표를 추구한다. 만약 사건이 복잡해서 상위조직의 인식 및 결정보다는 현장의 하위 단위의 즉각적인 인식과 대응이 강조되면

32) *Normal accidents: Living with High Risk Technologies*. pp. 72-78.

33) *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, pp. 34-35.

34) *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, pp. 18-25; pp. 37-38.

하위조직은 상위조직의 목표와는 별개로 스스로의 생존과 안전을 우선 시하는데, 이를 탈중심화(decentralization)라 한다. 반면, 사안의 긴밀성이 높은 경우에는 중심성이 강조되는데, 이는 하위조직이 스스로의 생존과 안전을 추구하느라 중앙 조직이 하달한 목표에서 이반(離反)되지 않게 하기 위함이다.

문제는 조직이 당면하는 사안들은 대부분 복잡성과 긴밀성이라는 상충된 속성을 동시에 내포하고 있다는 것이다.³⁵⁾ 사건이 복잡하면서도 긴밀한 경우 상부 조직은 하위 단위에 대한 집중화를 요구하는데, 하부 조직은 현장에서 발생할 수 있는 우발적 상황에 즉각 대응할 수 있도록 탈집중화를 추구하는 양립 불가능한 조직 관계에 직면하게 된다. 이러한 딜레마는 국가의 핵심이익은 수호하면서, 확전은 피해야 하는 상황 속에서 상부 국가조직의 위기관리 전략이 하부의 군사조직 차원에서 실시되는 과정에서 빈발한다.³⁶⁾

다음 절에서는 위기관리 이론에서 유형화된 정치-군사 전략이 사안의 복잡성과 긴밀성에 따라 교전수칙(rules of engagement)이라는 수단을 활용하여 ‘중심화’ 정도를 설정함을 보이고, 군사조직이 위기관리 전략 실시과정에서 중심화의 딜레마에 봉착하는 과정을 살펴볼 것이다.

나. 위기관리전략에서 군사조직의 딜레마

국가 간의 안보위기 상황 속에서 중앙정부는 확전 방지와 자국의 이익 수호라는 목표를 동시에 달성하기 위해 다양한 위기관리 전략을 통

35) *Normal accidents: Living with High Risk Technologies*. pp.329-334.

36) 국가조직의 위기관리 전략과 관련 내용 및 함의는 다음을 참고. George and Smoke, “Deterrence and Foreign Policy”; George, *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, pp. 3-30 ; pp. 371-394 ; pp. 545-566 ; Levy, “Deterrence and coercive diplomacy: The contributions of Alexander George”; George and Smoke, *Deterrence in American foreign policy: Theory and practice*.

해 상대 국가와 정치적/군사적 신호를 주고받는다. 이를 위해 국가 최상위 조직은 정치외교 수단뿐만 아니라 군사적 수단도 신호 전달 활용된다.

이러한 위기관리전략은 현상변경국(challenger)과 현상유지국(defender)에 따라서 다르게 구사된다.

현상변경국가의 위기관리 전략은 크게 협박(blackmail), 제한적/가역적 순찰(limited/reversible probe), 통제된 압박 전략(controlled pressure), 기정사실화 전략(fait accompli), 소모전략(attrition)이 있다.³⁷⁾

이 중에서 군사력의 전투적 사용을 수반하는 전략은 크게 소모, 통제된 압박, 기정사실화 전략이 있다.³⁸⁾ 소모전략은 현상변경국가가 확보하고자 하는 이익에 대해 현상유지국가가 가진 기술적 우위가 지나치게 큰 경우 게릴라전이나 테러 등의 소모적인 방법을 통해 현상유지국가의 의지를 감소시키는 것이다.

통제된 압박 전략은 현상변경국가가 특정한 이해관계를 가진 지점에 대해서 현상유지국 역시 방어 의지를 가지고 있고, 피아의 기술적 우위의 차이가 크지 않을 때 활용되며, 현상유지국이 확전을 하지 않는 수준에서 지속적이고 통제된 압력을 통해서 점차 현상변경국에게 유리한 기술적 환경을 조성해 나가는 것이다. 이러한 전략을 장기적으로 수행하면 현상변경국의 기술적 우위가 공고해지면서 현상유지국이 해당 이익을 지키기 위해 더 많은 의지와 능력을 필요로 하게 된다.

37) George, "Strategies for Crisis Management", pp. 378-83.

38) 본 연구의 목표는 국가 간의 안보위기 상황에서 정치-군사전략의 수단으로서 군사조직의 딜레마를 살펴보는 것이므로 설명-범위를 군사력의 적대적 활용을 수반하는 위기관리전략으로 한정하였다. 제한적/가역적 순찰은 군사력을 활용하기는 하나 일반적으로 비군사적 행위를 위해 군사력이 활용된다는 점에서 연구의 논의에서 제외하였다. 이러한 범위 설정은 교전수칙의 원칙에 대한 스콧 세이건의 분류 기준을 참조하였다. 이에 대해 다음을 참조. Sagan, "Rules of Engagement", pp. 443-70.

이런 일련의 노력 등을 통해 해당 이익에 대한 현상유지국의 방어 능력과 의지가 감소되었다고 판단되는 경우 현상변경국은 기정사실화 전략을 수행함으로써 속전속결을 통해 해당 목표에 대한 탈취를 시도할 수 있다. 이 내용을 정리하면 아래의 표 2와 같다.

<표 2> 무력충돌 상황에서 현상변경국가의 위기관리전략

전략 종류	현상유지국의 의지에 대한 현상변경국의 인식	전략구사국의 전술적 우위	군사력 사용 형태
소모	높음	열세	선별적 작전과 장기적 피해야기를 통해 현상유지국 의지 감소
통제된 압박	보통	대등	현상유지국의 전술적 이점 잠식
기정사실화	낮음	우세	속전속결을 통한 목표 탈취

이에 대해 현상유지국은 강압 전략(coercive diplomacy), 부분적 확산(limited escalation), 비례성원칙의 전략(tit-for-tat strategy), 능력의 시험(the test of capabilities), 선긋기(drawing a line), 도전자의 오판을 막기 위해 명확한 의지와 결심 전달하기(conveying commitment and resolve), 시간 끌기(buying time) 전략을 구사할 수 있다.³⁹⁾ 이 중에서 군사력의 전투적 활용을 수반하는 위기관리 전략은 능력의 시험, 비례성원칙, 부분적 확산 전략이다.

능력 시험 전략은 특정한 이익에 대한 현상변경국의 도전을 현장의 가용자산만으로 받아들이는 것이다. 이러한 전략은 확산가능성은 현저하게 감소시킬 수 있지만, 전술적 열세에 대처하지 못하기 때문에 해당 이익을 상실할 수 있는 위험이 있다. 따라서 능력의 시험 전략은 해당 이익에 대한 현상유지국의 의지가 크지 않을 때 주로 사용된다.

비례성원칙의 전략은 현상변경국가가 구사하는 군사적 수단과 동일한 수준에서 군사적 대응을 하는 것이다. 즉, 현상변경국가의 군사적 도발 수준에 따라 확산 여부를 결정하는 것으로 해당 이익에 대한 현상유지

39) George, pp. 383-93

국의 의지 및 전술적 우위가 중간 정도일 때 주로 활용되는 전략이다.

끝으로, 부분적 확전 전략은 현상변경국가의 도발에 대해 제한적 확전을 통한 강력한 군사적 조치를 단행함으로써 해당 이익에서의 전술적 열세를 상쇄하는 전략이다. 이러한 전략은 확전을 감수할 만큼 해당 이익에 대한 의지가 큰 경우 활용되는 전략이라고 볼 수 있다. 이를 정리하면 아래의 표 3과 같다.

<표 3> 무력충돌 상황에서 현상유지국가의 위기관리전략

전략 종류	현상유지국의 의지	전략구사국의 전술적 우위	군사력 사용 형태
부분적 확전	높음	열세	도발 수준보다 높은 수준의 군사력 사용
비례 전략	중간	대등	도발 수준과 동등한 군사력 사용
능력의 시험	낮음	우세	도발 수준 이하의 군사력 사용

위와 같이 전략구사국의 ‘전술적 우위’와 현상유지국의 ‘의지’를 통해 군사력 사용을 수반한 위기관리 전략을 분류함으로써, 특정한 안보 위기를 ‘사안의 긴밀성’ 및 ‘복잡성’을 이용해 설명할 수 있다.⁴⁰⁾ 전술적 우위 여부는 사안의 복잡성과 관련되어 있다. 현지의 군사 작전은 기본적으로 일선의 전술 제대가 처한 환경, 무기체계의 우열 관계, 구체적인 기동 및 방어계획 등의 전문적인 영역 하에 놓여있기 때문에 복잡성이 높다. 그런 상황에서 작전을 수행해야 하는 일선 제대가 전술적으로 불리한 상황에 놓여있게 되면 현지의 군사 조직은 더 유동적이고 마찰 요소에 노출된 불리한 상황에서 작전 목표를 달성해야 한다. 따라서 이런 경우에는 중앙 조직이 탈집중화를 허용하여 현지 작전 지휘관이 즉각적인 조치를 통해

40) 본 연구가 현상변경국의 의지가 아닌 현상유지국의 의지 및 이에 대한 현상변경국의 인식을 강조하는 이유는 갈등 상황에서 현상변경국의 의지는 항상 현상유지국보다 높다는 점에서 상수이기 때문이다. 만약 현상유지국보다 현상변경국의 의지가 높다면 해당 지점에 대한 현상변경시도는 일어나지 않을 것이다.

생존성과 일선의 작전목표를 동시에 추구할 수 있도록 보장해주어야 한다.

그러나 군사적으로 지키거나 탈취해야 하는 목표에 대한 현상유지국의 의지가 높다면 위기관리전략을 실제로 수행해야 하는 현지 군사조직은 탈집중화에 제약을 받는다. ‘특정 이익에 대한 현상유지국의 의지’가 높은 경우 해당 이익이 침해되는 경우 현상유지국가의 확전이 일어날 가능성이 높기 때문이다. 즉, 해당 이익에 대한 현상유지국의 의지는 ‘사안의 긴밀성’과 밀접한 연관을 맺고 있다. 특히 핵무기의 보유 및 확산으로 인해 상호억제를 위한 선제공격(preemptive attack)과 즉각적 보복(prompt retaliation) 등의 전략 등이 구사됨에 따라 국지적으로 발생하는 우발적 충돌이 전체 조직의 위기로 이어지게 되는 안보 환경 속에서 개별 사안에 대한 현상유지국의 의지가 ‘사건의 긴밀성’에 미치는 영향력은 더욱 커졌다. 상술한 바 있듯이 이런 경우 중앙 조직은 미시적 단위인 일선 군사조직에 대해서 높은 수준의 집중화를 추구함으로써 위기를 방지하고자 한다.

이러한 딜레마 속에서 하부의 군사조직은 상부조직이 하달한 위기관리전략 목표를 달성하기 위한 작전을 어떻게 수행하는가? 위기관리론은 정치-군사지도부에서 하달된 위기관리전략을 수행하는 하부의 군사조직이 구사하는 군사작전이 순수한 군사전략에서의 작전과는 다르다는 점을 강조하며, 위기관리 전략 수행 상황에서 군사조직의 작전 형태를 ①작전적 약점의 제거, ②전투행위를 위한 준비태세 강화, ③목표에 대한 의지를 보여주기 위한 무력시위, ④상대방을 안심시키기 위한 의지의 제한을 보여주기 위한 신호전달, ⑤확전 위협을 배제한 상황에서 자신의 이익의 침해를 막기 위한 비군사 작전, ⑥상대방의 확전 및 군사작전 개시를 억제하기 위한 군사력 활용, ⑦상대방의 강압 전략을 사전에 차단하기 위한 군사력 활용, ⑧상대방에게 강압 전략을 구사하기 위한 작전으로 분류했다.⁴¹⁾ 이런 상황에서 특정

이익에 대한 방어를 실제로 담당하는 최하부의 군사조직은 상부조직이 채택한 위기관리 전략을 군사력을 통해 수행함과 동시에 스스로의 생존을 추구해야 한다. 특히 ①작전적 약점의 제거, ②전투행위를 위한 준비태세 강화는 상대방에게 정치적 신호를 전달하기 위한 군사력 활용이 아니라 군사작전의 용이성을 위한 조치라는 점에서 위기관리 전략 수행을 위한 작전이 아닌 군사조직의 순수한 조직적 목표(생존, 안전)를 달성하기 위해 수행되는 작전에 가깝다.

이때, 위기관리 전략을 채택하는 최상위의 정치-군사 전략 결정조직이 최하위의 군사조직을 어떻게 통제하는지가 중요하다. 이러한 통제가 제대로 이루어지지 않는다면, 최상위의 정치-군사전략을 결정한 조직이 원하는 대로 최하위의 군사조직이 통제되지 않음으로써, 최상위 조직이 원하는 정도의 집중화를 달성할 수 없기 때문이다.⁴²⁾ 세이건(Scott Sagan)은 군사조직에 대한 집중화(centralization)는 교전 수칙(Rules of Engagement)의 형태로 통제된다고 설명한다.⁴³⁾ 위기관리 전략을 수행하는 군사조직은 중앙정부 및 중앙군조직이 개입하지 않는 사안에 대해서는 현장의 판단에 따라서 자유롭게 수행이 가능한 ‘거부에 의한 지휘’(command by negation)와 중앙정부 및 상급 부대의 허가가 있어야만 수행 가능한 ‘허가에 의한 지휘’(positive command)로 통제된다. 최상위 조직인 국가와 차상위 조직(sub system)인 중앙 군사조직(국방부, 총참모부 등)은 사안의 복잡성과 파급력에 따라서 작전의 지휘 형태를 구성함으로써 군사조직의 집중화 정도를 조정한다.

41) George, “The Tension Between ‘Military Logic’ and Requirements of Diplomacy in Crisis Management”, pp. 13-16.

42) 정치-군사전략 결정조직과 하부의 전술제대의 관계에서 발생하는 ‘중심화’의 문제는 다음을 참조. George, “The Tension Between ‘Military Logic’ and Requirements of Diplomacy in Crisis Management”, pp. 17-19.

43) Sagan, “Rules of Engagement”, pp. 443-70 ; George, “The Tension Between ‘Military Logic’ and Requirements of Diplomacy in Crisis Management”, 17-19.

만약 전략구사국가가 전술적으로는 열세한 상황에 처해 있으나, 해당 이익에 대한 현상유지국의 의지가 그렇게 크지 않아서 확전의 가능성이 높지 않은 경우, 현장의 지휘관에게 지휘권을 일임하고 확전 가능성이 높아지는 상황에서만 중앙정부가 개입하는 형태의 ‘거부적 지휘’가 이루어질 가능성이 높다. 그 대표적인 사례가 6.25전쟁(1950년 6월 25일-38도선 수복 시기까지)이라고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 현상유지국인 미국의 입장에서 1950년 북한의 기습적인 남침은 핵을 보유한 국가들의 직접적인 무력충돌은 아니었고, 즉각적으로 소련에 대한 확전을 결정할 정도의 의지를 요구하는 사안은 아니었다. 그러나 현지의 전술적 상황은 극도로 불리했다는 점에서 사안의 복잡성이 높았다. 따라서 전쟁초기 미국 중앙정부는 일선 조직의 대응이 확전으로 이어질 위험성이 높은 경우에만 개입하고, 기타 현지 군사작전은 미 극동군사령부와 예하 부대에 일임했다.

전략구사국가가 전술적으로 우세한 상황에 처해있으나, 해당 이익에 대한 현상유지국의 의지가 매우 크다면, 확전 가능성이 매우 높아지므로 사안의 긴밀성을 고려하여 중앙 정부는 모든 작전이 중앙 정부의 허가 없이 발동되지 않도록 하는 ‘허가에 의한 지휘’를 추구할 가능성이 높다. 예컨대, 1962년 쿠바 미사일 위기에서 미국은 쿠바에 소련의 핵 미사일 기지가 설치되는 것을 절대 허용할 수 없었다는 점에서 높은 의지를 가지고 있었고, 전술적으로는 쿠바 및 주변에 대한 압도적 우위에 있었다. 그런 상황에서 미국은 모든 군사행동이 철저히 중앙 조직의 승인을 받도록 통제함으로써 확전을 방지하려고 했다.⁴⁵⁾

44) 시기를 38선 수복 시기까지로 놓은 것은 38선 수복 이후 사안의 긴밀도가 달라졌기 때문이다. 38선 수복 후 북진 시기에는 중공군의 개입가능성이 높아지면서 확전 가능성이 높아졌기 때문에 미국 중앙 정부는 맥아더에게 일임된 지휘권을 통제하고자 하였다. 이와 관련된 논의는 다음을 참고. Dingman, “Atomic Diplomacy During the Korean War”, pp. 55-60 ; George, “American Policy-Making and the North Korean Aggression”, pp. 209-32.

45) 조직이론에서 쿠바 미사일 위기를 엘리슨과 젤리코우의 연구가 분석한 군사조직

그러나 현지의 전술적 환경이 불리하고, 해당 사안에 대한 현상 유지국의 의지도 높아서 사안의 복잡성과 긴밀성이 모두 높은 경우, 국가와 군사조직의 관계는 집중화-탈집중화의 딜레마에 빠지게 된다. 국가 조직은 불리한 현장상황을 타개하기 위해 하부 군사 조직의 탈집중화를 허용해야 하지만, 확전으로 이어지는 것을 방지하기 위해 집중화를 추구해야 하는 모순 관계에 직면하게 된다. 1969년 중소국경 분쟁에서 중국이 직면한 상황이 바로 이러한 것이었다.

이런 딜레마가 심한 경우 일반적으로 국가 조직은 현상유지국의 의지에 대한 인식을 판단하는데 집중하는 반면, 현장의 전술적 상황은 상대적으로 간과하는 경향이 있다. 최상위 조직에게 더 중요한 것은 현지 조직이 추구하는 생존적 목표보다는 전체 조직의 생존과 안전이기 때문이다. 따라서 중앙 조직은 해당 사안의 긴밀성에 더 주목하게 되고 현지 군사조직에 대해서 ‘허가에 의한 지휘’를 발휘하여 집중화를 높이려 한다. 그러나 실제 적대적 행위가 발생하고 있는 지역의 하부 군사조직은 중앙 조직이 채택한 위기관리 전략이 부여한 군사적 목표를 달성함과 동시에 현지의 불리한 상황 하에서 생존해야 하는 난관에 봉착한다.

문제는 중앙 조직의 정보처리 능력 및 통제 능력의 한계로 인해 미시적 단위에서 벌어지는 모든 사건들에 대해서 ‘허가에 의한 지휘’를 유지하는 것이 불가능하다는 점이다. 이런 상황에서 현지의 군사 조직은 ‘허가에 의한 지휘’가 명시하지 않는 범위 내에서 스스로의 생존을 보장받기 위해 ‘작전적 약점의 제거’와 ‘전투준비를 위한 태세 강화 조

(미 국방부, 각 군 참모부)은 일상사고이론의 관점에서 보면 차상위 조직이라는 점에서 본 연구가 상정하고 있는 조직 이론의 수준보다 거시적인 차원의 분석이다. 반대로 스콧 셰이건은 일상사고이론의 견지에서 쿠바 미사일 위기를 분석하기 위해 미시적인 단위인 현장의 조기 경보 시스템을 분석한 결과 쿠바 미사일 위기가 기존 연구들의 진단보다 더 위험했었다는 점을 밝히고 있다. *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, ch. 2-3; Allison and Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, ch. 3-4 ; 쿠바 미사일 위기시 미국의 교전수칙 적용과 관련하여는 다음을 참고 Sagan, “Rules of Engagement”, pp. 453-56.

치'를 취하게 된다. 그러나 이러한 군사조직의 조치들 역시 특정한 작전의 형태이기 때문에 상대방에게 잘못된 신호를 줄 수 있다. 결과적으로 하부 군사 조직의 생존성을 보장하기 위한 조치들은 중앙 조직이 예측하지 못한 형태의 사건을 촉발시켜 확전을 불러일으킬 수 있다.

다음 장에서는 이러한 사건의 전형으로서 1969년 3월 2일의 전바오섬의 선제사격 사건을 재해석할 것이다.

4. 중국 중앙정부의 위기관리 전략과 지방 군사조직의 전략 수행과정 분석

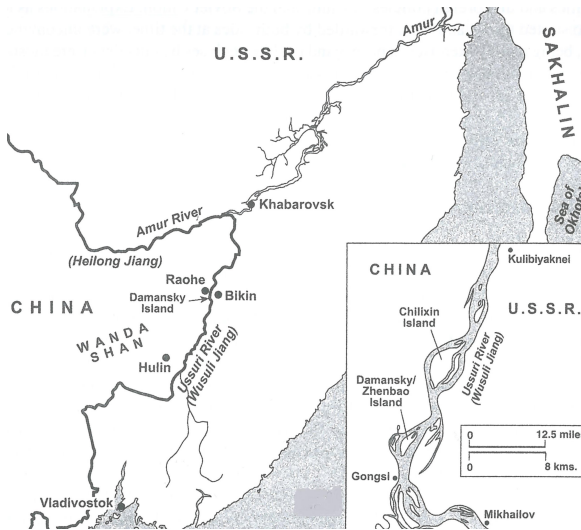
이 장에서는 전바오섬을 포함한 중-소 국경지대에서의 소련의 압박에 대해 중국 중앙 정부가 채택한 위기관리전략 및 군사조직을 통제 방식을 고찰한다. 그리고 이러한 중국 중앙 정부의 조치 하에서 해당 지역의 일선 군사조직이 맞이한 어려움을 해결하면서 3월 2일의 선제사격이 발생했던 과정을 추적해본다.

전바오섬에서 중국군의 선제공격이 발생하기 이전인 1960년대 중반부터 중-소 국경지대에서는 소련의 전략변화에 따른 갈등이 본격화되고 있었다. 소련은 중국에 비해 전략적으로 우세했지만 소련 극동-중국 동북지역에서는 인구, 군사력 면에서 열세에 놓여있었다. 특히 항해로를 기준으로 획정된 우수리강 유역의 중-소국경지역은 전바오섬을 포함한 하중도들이 소련의 영토에 포함되어 있었지만 중국이 획정된 영토에 동의하지 않고 있었을 뿐만 아니라, 예로부터 접경지대에서 농경 및 어로 활동 등을 통해 생활을 이어오고 있었던 중국인이 소련인보다 많았다.⁴⁶⁾ 그 중에서도 전바오섬은 중국 영토에 더 근접해 있었기

46) 중소 영토 문제와 관련하여 다음을 참조. Maxwell, "How the Sino-Russian

때문에 중국이 실질적인 전술적 우위를 점하고 있었다. 그런 상황에서 중국 중앙정부는 1959년부터1966년까지 전바오섬을 포함한 중소 접경 지역에서 ‘제한적/가역적 순찰 전략’을 구사하여 이 지역에 대한 현상변경을 시도하고 있었다.⁴⁷⁾

<그림 1> 전바오섬 일대의 중-소국경지대⁴⁸⁾



이에 대해 소련국경경비대를 활용한 ‘비례전략’으로 대응하던 흐루쇼프(Nikita Khrushchev) 서기장을 축출하고 집권한 브레즈네프 서기장은 1966년부터 극동 및 몽골 지역에 대한 군사력을 증강하는 한편, 중-소 국경지역에 대한 중국의 현상변경시도에 대해서 ‘부분적인 확전’을 통해 강력한 의지를 보이고 소련의 열세를 극복하고자 했다.⁴⁹⁾ 먼

Boundary Conflict Was Finally Settled", pp. 48-59.

47) 이러한 중국 중앙정부의 전략을 수행하기 위해 중국국경경비대는 비무장 순찰을 실시하다가, 소련군의 통제가 발생하는 경우 즉시 섬에서 후퇴했다. Arthur A. Cohen, "The Sino-Soviet Border Crisis of 1969", pp. 271-72.

48) "The Sino-Soviet Border Conflicts of 1969 : New Evidence Three Decades Later," p. 200

저 소련은 무기를 사용하지 말라는 기존의 지침을 변경하고 강화된 순찰 조치를 통해서 접경지역에 대한 중국인들의 월경 행위를 가혹하게 탄압하고 중국군의 순찰행위를 무력으로 격퇴하기 시작했다. 1968년 1월 5일 키르킨시섬의 장갑차가 순찰 과정에서 중국인을 치어 사망시키는 사건으로 시작된 소련의 ‘부분적인 확진’ 전략은 전바오섬 일대에서 가장 명확하게 드러났다. 1968년 12월 27일 소련 국경수비대가 장갑차를 동원하여 순찰하고 있던 중국군을 폭행하고 기관단총을 강탈하는 사건이 발생한다. 이어서 1969년 1월 4일에는 소련군 30여 명이 중국군의 순찰을 저지하면서 중국군 4명에게 중상을 입혔으며, 1월 6일에는 소련군이 전바오섬에서 어로활동을 하던 중국 민간인 2명을 생포하여 폭행했고, 1월 23일에는 소련군 76명이 헬리콥터의 엄호 하에 4대의 군용 차량에 탑승하여 군건까지 동원하여 전바오섬에서 순찰임무를 수행하고 있던 중국 변방군을 기습 공격하여 28명을 부상시키고 총기 및 탄환을 강탈했다.⁵⁰⁾

전바오섬에서 일어난 소련의 ‘부분적인 확진’ 전략을 통해 소련의 강한 의지를 확인한 중국 중앙정부는 소련과의 확진은 피하는 한편, 현지에서 유지하고 있는 실질적 우위를 제한적으로 활용할 필요가 있었다. 따라서 중국 중앙정부가 택할 수 있는 위기관리전략은 ‘통제된 압력’ 전략이었다.

1969년 1월 지방군구가 상신한 작전 방안의 구체적 내용은 중앙정부의 ‘통제된 압력’ 전략을 군사적으로 실시하기 위한 계획을 반영하

49) 흐루쇼프 시기 소련의 대응을 ‘비례전략’으로 볼 수 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 소련은 불공평하게 획정된 기존의 국경에 대한 변경협상을 진행했으며, 그 결과 항해로가 아닌 하천의 중앙선을 국경으로 하는 것까지 받아들일 의사가 있었다. 또한 중국의 월경행위 및 순찰행위가 발생함에도 불구하고 소련국경경비대의 규모를 브레즈네프 시기보다 적게 유지했다. 흐루쇼프와 브레즈네프의 위기관리전략에 대한 해석과 관련하여 다음을 참조. Cohen, "The Sino-Soviet Border Crisis of 1969". pp.270-276.

50) 李可 & 郝悅, 『“文化大革命”中的人民解放军』, pp. 317-18; Fravel, Strong Borders, Secure Nation, pp. 208-9; 徐焰, "1969 年中苏边界的武装冲突", p. 196.

고 있다. 1969년 1월 25일 헤이룽장성군구는 전바오섬에 대한 소련군의 간섭이 심해지는 상황을 보고하고, 이러한 간섭을 격퇴할 수 있는 순찰 방안을 상신했다. 헤이룽장성군구가 상신했던 작전 방안의 내용은 다음과 같다.

3개 중대(連) 규모의 병력이 진보도 지역의 투쟁에 참가한다. 일부 병력은 섬에 매복한 후 소련군이 무력을 통해 중국군의 임무수행을 간섭하는 경우 매복한 부대원이 상황을 지원한다. 진보도 부근의 변방 검안소에는 합강군사분구 참모장 왕즈량(王子良) 등 5인이 지휘소를 조성한다.⁵¹⁾

위 내용은 헤이룽장성군구가 추구한 군사작전이 소련군의 적대적 행위 하에서 순찰 활동을 지속하기 위한 방안임을 보여준다. 즉, 수적 우위를 확보하고 매복을 하는 방안을 상신했던 것은 이를 위해 필요한 군사조직의 목표(생존성 보장을 위한 작전준비태세의 증강 및 기술적 이점 유지)를 추구하기 위한 것이었다. 이는 소련의 ‘제한적 확진’ 전략에 대응하여 기술적 대치를 지속할 수 있는 방안을 강구함으로써 상대의 기술적 이점과 의지를 잠식해 나간다는 ‘통제된 압력’ 전략의 군사적 실시 방안으로 해석될 수 있다.

이렇게 헤이룽장성군구가 상신했던 증강된 순찰방안은 선양군구를 통해 중국 중앙정부로 상신포면서 구체화되었다. 1969년 2월 선양군구는 또한 헤이룽장성군구의 작전안을 상신했고 동시에 헤이룽장성군구로 하여금 합강군사분구의 지휘 및 방어태세를 강화할 것을 명령했고, 46군 133사단의 두 개의 순찰 소대와 23군 67사단의 두 개 중대를 차출하여 전바오섬의 주변 지역인 합강 분구 변방의 ‘후터우’(虎头)와 ‘랴오허’(饶河)를 강화할 것을 명령했다.⁵²⁾ 이러한 조치에 더해 헤이룽장성

51) 합강군사분구는 헤이룽장성군구의 예하에서 전바오섬을 포함한 우수리 강의 중-소 접경지역 일대를 담당하는 군구이다. 徐汝信, "1969 : 对苏战备中的军委办事组、林彪与毛泽东".

52) 원문에는 후(虎)와 랴오(饶河)로만 기록되어 있다. 작전 지점을 특정한 것은 그림

군구는 합강군사분구의 임시 야전 지휘소를 최전방의 전초 기지에 설치하고, 합강군구 참모장인 왕즈량이 국경방어의 총책임을 지게 했다.⁵³⁾

이처럼 작전안이 결정되던 중, 현지 군사조직은 기존 순찰 방안으로는 ‘통제된 압력’ 전략을 수행하기 어렵다는 점을 다시 한 번 확인하게 된다. 1969년 2월 7일 중국측의 2개 순찰 소대가 전바오섬에서 순찰을 실시하던 중 소련군과 무장충돌을 일으켰는데, 중국측은 소련의 강력한 대응에 철수할 수밖에 없었던 것이다.

이런 상황 속에서 선양군구를 경유하여 상신된 작전방안은 2월 19일 중국 총참모부와 외교부의 동의를 득했다. 2월 19일 중국 총참모부와 외교부는 또 다른 중-소 접경지역인 수이펀허(绥芬河) 지역에 철조망을 설치하는 조치를 잠시 연기하고 전바오섬을 국경 투쟁의 목표로 삼겠다고 하는 선양군구의 의견에 동의하고, 이 내용을 선양군구, 헤이룽장혁명위원회 및 헤이룽장성군구에 하달했다. 중국 중앙 정부가 소련의 ‘부분적 확전’에 대응하여 현상유지를 인정하는 철조망 설치를 실시하지 않고 강화된 순찰을 유지한 것에 동의한 것은 중국 중앙 정부 역시 해당 지역에서 ‘현상 변경적 위기관리 전략’을 유지하려 한 것으로 볼 수 있다.

그러나 구체적 명령 내용을 살펴보면 중국 중앙정부는 엄격하게 ‘통제된 압력’을 유지하려고 했으며 확전 가능성은 최소화하려 했음을 알 수 있다. 중국 총참모부와 외교부는 순찰은 정해진 순찰선을 지키되 비정기적으로 수행하고, 한 번에 2-3개의 순찰조를 보내고 이 때 필수적으로 1개 이상의 소대로 강화하도록 했다. 또한 자위반격이 발생하는 경우 엄격한 통제를 통해 주향도중심선의 중국 방면에서 일어나야 하며, 기습적이고 빠른 행동으로 반격하며, 절대 투쟁하거나 확전하지 말

1의 지도 등을 참조하여 당시의 작전 지역 주변 지명을 참고하여 판단한 것이다.
53) 总参谋部, 中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10-1987. 12), 余汝信, 1969: 对苏战备中的军委办事组、林彪与毛泽东에서 재인용

고 승리 이후에는 바로 유리한 지점으로 후퇴할 것을 명령했다. 만약 전투가 벌어질 경우 중국 중앙은 한 개의 순찰 중대가 전투에 참가하는 것을 허락하고 합강군구의 한 명의 주요 군간부가 책임지게 하였다.⁵⁴⁾ 또한 총참모부는 선양군구를 통해 헤이룽장군구에 재차 비례의 원칙(镇奉行对)을 준수할 것과 소련군이 선제공격을 감행한 후에 공격할 것(后发制人)을 강조했다. 이러한 원칙들에 의거하여 2월 23일 전바오섬에서 충돌 발생시 구체적인 시나리오에 대해 선양군구가 보고하고 총참모부에 의해 채택된 안을 통해 상술했던 총기사용에 관련한 구체적인 지침이 하달된 것이다.

동시에 중국은 핵을 보유한 소련이 확전을 감행하는 경우 변방의 국경 지역에서 벌어지는 위기에 의해 급격하게 전체 조직이 위협에 빠질 수 있음을 인식하고 있었기 때문에 확전 가능성을 엄격하게 통제하고자 했다. 즉, 중국 정부는 현지 군사조직의 작전을 철저히 중앙정부(중국 공산당, 중국 중앙군사위원회, 외교부 및 중국문화혁명위원회)의 승인 하에 두는 ‘허가에 의한 지휘’를 추구했다.

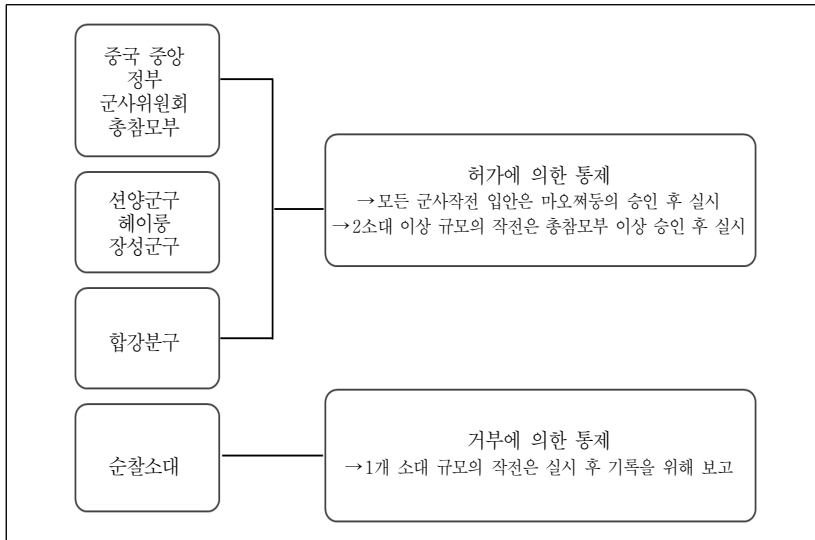
중국 중앙정부가 취한 ‘허가에 의한 지휘’ 형태는 1969년 1월 10일과 11일에 걸쳐 중국중앙군사위원회가 발표한 ‘군의 작전 권한에 대한 규정’ 및 ‘1968년 4월 26일 제정된 군의 작전사용권한에 관한 규정의 수정안’을 통해 확인할 수 있다.

그림 2는 1968-9년 당시 전바오섬 일대의 지휘계통 및 지휘통제 형태를 구조화한 것이다. 1월 10일 중국중앙군사위원회가 베이징 근방을 위수하는 부대에 하달한 군사작전 권한에 대한 8개 규정에 따르면 1개 소대 이하의 규모의 작전은 해 부대에서 결정한 후 기록을 위해 총참모부에 보고하고, 2개 소대 규모의 작전은 총참모부의 비준을 득해야 하며, 2개 소대 이상, 2개 중대 이하 규모의 작전은 총참모부를 통해 군

54) 总参谋部, 中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10-1987. 12), 余汝信, 1969 : 对苏战备中的军委办事组、林彪与毛泽东에서 재인용; 李可 & 郝悦, 『“文化大革命”中的人民解放军』, pp.319-20.

사위원회의 비준을 득해야 하며, 2개 중대 이상 규모의 작전은 마오쩌둥, 린바오 및 중국공산당인민위원회, 중앙군사위원회, 중앙문화혁명위원회에 승인을 건의해야 한다. 한편, 1월 11일 하달된 군의 작전사용권한에 대한 수정안은 육해공군의 각종 임무(비군사활동)는 대대급 규모인 경우 마오쩌둥과 린바오에게 보고하여 승인을 득한 후 실시하고, 모든 군사 작전의 경우 부대의 규모와 관계없이 마오쩌둥에게 실시방안을 비준 받은 후 실시하게 했다.⁵⁵⁾ 또한 모든 군사 동원 활동은 당 위원회의 각 급에서 논의되어야 하며 각급 주요 군정권자의 서명 및 전문이 있어야 유효하다는 점을 밝히고 있다.

<그림 2> 교전수칙에 따른 중국의 지휘 통제 구조



여기에서 주목할 점은 ‘허가에 의한 지휘’가 이루어지는 최소한의 단

55) 기타 건설 및 생산활동과 야전훈련과 산즈량권(三支兩軍, 문화대혁명을 위한 동원 활동) 임무에 참가하는 부대의 작전은 중대 이상 대대 이하 규모인 경우 중앙군사위원회의 비준을 받고 중대 이하의 규모인 경우 해당 군구와 각 군(육, 해, 공)의 비준을 받는다.

위는 2개 소대 이상이라는 점이다. 즉, 한 개 소대 규모의 작전은 군사 작전이라고 하더라도 마오쩌둥에게 실시방안을 비준받은 후에는 해 부대가 작전을 결정할 수 있었다는 것이다. 즉, 중국 중앙정부는 ‘허가에 의한 통제’를 극대화하고자 했지만 그 영향력이 개별 소대 단위까지는 미치지 않았던 것이다.

이러한 교전수칙 및 방침에 따라서 전바오섬에서의 순찰작전 역시 ‘허가에 의한 통제’ 하에 계획·실시되었다. 2월 헤이룽장성군구의 작전 방안을 상신하던 선양군구는 합강군사분구의 지휘관이 직접 전투를 조직/지휘해야 한다는 의견을 통해서 군사조직에 대한 집중화를 재차 강조했다.⁵⁶⁾

이에 선양군구는 샤오첸푸(肖全夫) 부사령관으로 하여금 1개 공작조를 보내 후터우, 라오허 지역의 작전준비를 검사하게 했으며, 추후 부사령관 샤오첸푸와 부정치위원 리샤오웬(李少元)이 전권을 통제하고, 헤이룽장성군구, 합강분구, 육군 제 23군에서 파견된 간부를 중심으로 후터우와 라오허 지역을 담당케 했다.⁵⁷⁾ 또한 현장의 국경 순찰을 보호하기 위해 2개의 중대와 1개 순찰 중대, 3개의 순찰소대 및 무반동총 소대와 1개 중기관총 소대가 전바오섬 부근으로 배치되었다.

그럼에도 불구하고 3월 2일 지침을 어긴 선제사격은 왜 일어났을까? 이를 위해 현지의 군사단위가 순찰작전을 수행했던 경과에서 어떤 문제에 봉착했는지를 살펴볼 필요가 있다.

전바오섬에서의 순찰 작전은 합강분구 사령관인 왕즈량의 지휘 하에서 이루어졌고, 현장 지휘는 마시엔쯔(马宪泽)가 주관했다.⁵⁸⁾ 소련군

56) 이외에도 선양군구는 섬의 기후가 지나치게 추워 매복이 적합하지 않음을 밝히고 있다.

57) 总参谋部, 中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10-1987. 12), 余汝信, 1969 : 对苏战备中的军委办事组、林彪与毛泽东에서 재인용 ; 李可 & 郝悦, 『“文化大革命”中的人民解放军』, pp.319-20.

58) 현장 지휘관 마시엔쯔의 지휘권한 및 내용에 대해서는 서상문의 논문을 제외하고는 1차 자료를 확인할 수 없었다. 따라서 이 부분의 구체적 내용은 추가 확인이

과 접촉을 담당하는 순찰 소대는 변방초소장 순위구오(孙玉国)가 지휘했다. 작전 중 소련군과 충돌이 발생할 가능성을 염두하여 순찰을 실시하는 경우 순찰소대와 동등한 규모의 매복조를 두고, 매복조는 철저하게 동계위장을 실시했으며, 순찰조를 지원하기 위해 진보서도의 기습에는 엄호조가 위치했으며, 해 지역에 중기관총과 무반동총을 배치했다.⁵⁹⁾

그러나 이와 같은 준비에도 불구하고 소련군에 비해 현지의 전술적 상황은 불리했다. 그 결과, 현지 군사조직은 사안의 복잡성에 직면하여 중앙의 엄격한 통제의 빈틈을 찾아 생존을 위한 군사적 조치를 강구했다. 국경 지방에 대해 실효적 지배가 이어져온 점이나 해당 지역의 수적 우위를 고려하여 위기관리 전략을 수립한 중국 중앙의 인식과는 달리 소련 순찰대의 적대행위 속에서 순찰을 지속해야 했던 전방의 국경 순찰조는 중국 중앙정부의 인식과는 달리 군사력 및 전술적 차원의 열세에 놓여 있었기 때문이다. 당시 중국의 동북지역과 러시아의 극동지역의 사단 규모 면에서 중국은 59개 사단으로 34개 사단을 배치한 소련군을 양적으로 압도했다.⁶⁰⁾ 그러나 당시 작전을 주도해야 했던 헤이룽장성군관구 및 합강분구의 순찰대의 상황은 이러한 거시적인 상황과는 달랐다.⁶¹⁾

당시 소련군은 1966년부터 69년까지 병력을 2배로 증가시키고 있었으며, 그 중 70% 이상의 병력이 중-소 국경을 따라 지나가는 시베리아 횡단 철도의(Trans Siberian Railway)의 보호를 위해서 전진 배치되어 있었기 때문에 국경지역에서의 즉각적인 대응이 용이했다. 반면, 중국군은 오직 9개 사단 규모만이 국경 지대에 배치되어 있었고 지원 부

요구된다. 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, p. 523.

59) Ryabushkin, "Мифы Даманского", p. 151.

60) National Intelligence Board, "The USSR and China, 1969", p. 5.

61) 중국의 전술적 불리함과 관련하여 다음을 참고 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, pp. 520-21; Fravel, Strong Borders, Secure Nation, pp. 204-6.

대는 현장에서 500km 이상 떨어져 있었다.

현장에서 느끼는 전투력 차이는 더욱 컸다. 무기체계의 수준에서도 장갑차(APC), 헬리콥터 및 증강된 화력으로 무장한 기계화 사단을 배치한 소련군에 비해 중국군은 재래식 무기에 의존한 경보병 부대를 보유했으며, 화력 및 기동성에서 소련군에 비해 열세에 처해 있었다. 이와 같은 전술적 환경 속에서 현지 군사조직은 중앙정부가 구사하려 했던 통제된 압력 전략을 수행하는 데에 큰 어려움을 겪게 되었다.

2월 19일 중국 중앙의 승인을 얻은 후 실시된 2월 22일의 순찰이나 2월 25일의 순찰에서 발생한 소련군과 무력충돌 과정에서 피해를 입고 철수할 수밖에 없었다는 사실이 이러한 점을 방증한다.⁶²⁾ 2월의 작전에서 소련군과 접촉한 후 소련군에게 구타당하고 총을 강탈당한 후, 중국측 강안으로 철수할 수밖에 없었던 순찰 소대는 중국군이 다시 한 번 순찰을 실시하면 총을 쏘아 공격할 것이라는 소련군의 경고를 받았다.⁶³⁾

이렇게 다음 순찰에서는 소련군의 강력한 대응이 예상되는 상황 하에 군사작전을 실시한 합강 군사 분구의 순찰조는 ‘허가에 의한 통제’의 빈틈을 이용해서 나름의 목표를 보장할 수 있는 조치를 강구할 수밖에 없었다. 상술한 바 있듯이 소련군이 선제 사격을 실시하는 경우에도 중국군은 경고사격을 실시해야 했으며, 중국군의 사상이 발생한 이후에야 반격을 위한 조준 사격을 실시할 수 있게 되어 있었다.

그러나 3월 2일 순위구오의 순찰소대는 선제 조준 사격을 감행하게 된다. 이렇게 순찰 소대가 중앙의 통제를 받지 않은 채 작전 준비 태세를 극대화할 수 있었던 것은 소대 규모에 대해서 중앙 정부의 ‘허가에 의한 통제’가 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 상술한 바 있듯이

62) Maxwell, "The Chinese Account of the 1969 Fighting at Chenpao"; 徐焰, "1969年中苏边界的武装冲突", pp. 5-6.

63) Maxwell, "The Chinese Account of the 1969 Fighting at Chenpao"; 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, pp. 500-501.

군사작전에 대해서 중앙정부의 승인이 있고 나면 실시과정에서 소대 규모의 작전은 해 부대에서 결정 후 총참모부에 보고가 가능하다.

따라서 순찰 작전의 방안 및 부대 배치까지는 중앙정부가 엄격한 ‘허가에 의한 통제’를 실시할 수 있었지만, 최전선의 순찰 소대의 구체적인 작전 실시 과정에서는 ‘거부적 통제’가 유지되었던 것이다.⁶⁴⁾

결과적으로 순위구오의 순찰소대원 30명은 사전에 매복한 정찰조 및 중국 강안에 집결한 지원조의 엄호 하에 300명 규모의 순찰을 선도했으며, 접근하며 마오이즘 구호를 외쳤다.⁶⁵⁾

이에 대해 소련군은 오전 소련 국경경비대장 이반 스트렐리니코프의 지휘 하에 영내의 32명의 병력이 장갑차와 군용차량에 분승하여 전바오섬에 진입하여 중국군의 월경 행위를 저지하려 했다. 이 때 소련군은 실탄을 장전한 무장상태였으며, 순위구오의 부대와 접촉한 소련 국경경비대원의 뒤에는 70여 명의 무장병력이 전투대형을 이루고 있었다.⁶⁶⁾

소련군과 접촉한 순위구오는 화성기를 통해 소련군에게 항의하면서 섬의 서쪽으로 후퇴하기 시작했다. 이 때 소련군은 중국군을 추격하며 몸싸움을 시작했고, 그 과정에서 소련군의 소총이 발사되었다.⁶⁷⁾ 그러

64) 2장에서 언급한 것처럼 당시 선양군구 사령관 첸스리엔의 증언을 통해 현지의 지휘 통제를 위한 통신시설이 부재했을 가능성이 제기된다. 즉, 당시 전바오섬의 상황은 일선부대까지 ‘허가에 의한 통제’가 이루어지기 어려운 작전환경이었을 가능성이 높다. Yang, "The Sino-Soviet Border Clash of 1969", p. 29.

65) Ostermann, "New Evidence on The Sino-Soviet Border Dispute, 1969-71 : East German Documents on the Border Conflict, 1969", pp. 189-91 ; Robinson, "The Sino-Soviet Border Conflicts of 1969 : New Evidence Three Decades Later," p 199.

66) 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, 526-28.

67) 소련군의 선제사격이 실제(實在)했는지, 만약 그러하다면 불의에 의해 이루어진 것인지 의도적인 조준사격이었는지 여부에 대해서는 아직도 명확한 사실관계가 파악되지 않았다. 본고는 소련군의 행위가 가장 중국국경경비대에게 위협한 경우로 해석하여 소련군의 선제사격이 이루어진 것으로 해석하였다. Gerson, *The Sino-Soviet Border Conflict : Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969*, pp. 23-24; Maxwell, "The Chinese Account of the

자 중국군 측의 피해자가 발생하지 않았고, 사전 경고사격을 실시하지 않았음에도 순위구오의 즉시 순찰소대는 조준사격을 통해 소련군을 사살했고, 이에 맞추어 매복조와 엄호부대도 가세하여 소련군을 공격하기 시작했다.

요컨대, 중국국경경비대의 선제사격은 중국정부의 전략적 의도가 잘 못 수행된 결과였다. 전선 상황에 대해 일일이 ‘허가에 의한 지휘’를 할 수 있는 여건이 조성되지 않았던 상황 속에서 일선 작전 부대는 스스로의 조직적 목표를 추구하기 위해 작전준비태세를 극대화할 수밖에 없었고 그 결과 국경순찰대는 중국 중앙 정부가 추구했던 ‘통제된 압력’ 전략을 위한 군사적 태세보다 과도한 작전 준비 태세를 갖추게 되었다.

그리고 그 결과로 발생한 선제사격은 중국 중앙 정부가 의도한 정치적 의도와는 다른 신호를 소련측에 전달하게 되었다. 특히 중국의 조준사격이 현장에 있었던 소련군을 대부분 사살함으로써 전바오섬에 대한 군사적 탈취를 시도하는 형태가 되었다.⁶⁸⁾ 그 결과, 소련은 이를 중국 중앙정부의 ‘기정사실화’ 전략으로 받아들이게 되면서 중소국경분쟁은 본격적으로 확산된 것이다.

5. 결 론

본 연구는 중소국경분쟁의 발생상황을 조직이론을 통해 재해석

1969 Fighting at Chenpao", p. 487; Yu M, 『20세기 러시아와 중국 : 국경』, 344-45; 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』, pp. 528-30.

68) 3월 2일 소련군이 제대로 된 대응사격을 하지 못하고 전원 사망하게 된 것은 소련군이 중국군에 비해서 엄격한 ‘허가에 의한 통제’를 받고 있었기 때문으로 보인다. 합강분구에 의해서 통제받았던 중국 순찰대와 달리 소련국경경비대는 소련 중앙의 KGB의 직접 통제를 받고 있었다. 소련국경경비대 조직과 관련하여 다음을 참고. Knight, "International Security", pp. 790-96.

함으로써 1969년 3월 2일의 선제 조준 사격은 결코 중국 중앙정부의 의도가 아니었다는 점을 밝혔다. 조직이론을 통해 살펴보았을 때 이는 지방에서 발생한 소련의 제한적 확산 시도에 대해 순찰을 지속함으로써 통제된 압력을 유지하려고 했던 중국 중앙정부의 전략이 생존을 추구하던 지방 군사조직에 의해 잘못 수행되어 발생한 위기였다.

이러한 주장을 확실하게 입증하기 위해서 다양한 추가 자료가 필요하다. 본 연구가 제시한 자료를 통해서 중국 중앙정부가 선제공격을 조직적으로 주도했다는 점을 반박할 수는 있으나, 지방의 일선 군사조직이 어떻게 스스로의 목표를 추구하는 과정에서 선제 조준 사격을 실시하게 되었는지는 여전히 명백히 밝혀지지 않았다. 무엇보다도 중국측에서 제시된 사료의 사후적 조작 가능성에 대해서 의문이 제기되는 상황에서 중국 자료에만 근거하여 조직 이론적 해석을 시도한 것은 자칫 선부른 결론으로 이어질 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 단일행위자 논리에 근거하여 국가 간의 안보 위기를 분석하던 기존 연구들의 한계를 극복하기 위한 사례연구를 이론적 시도와 결합하려 했다는 점에서 함의가 있다. 알렉산더 조지를 중심으로 발전한 위기관리론은 합리적이고 단일한 행위자를 전제하여 핵보유 국가 간의 위기를 단순한 논리로 설명한 합리적 억제이론을 구조적인 비교연구를 통한 중범위 이론으로 보완했다.⁶⁹⁾ 그러나 국가조직의 전략실시 과정에서 군사조직과 국가조직의 관계와 그에 따라 발생하는 문제점들에 대해서는 여전히 쿠바 미사일 사례를 제외하고는 체계적인 연구가 미비한 상황이다. 그런 상황에서 본 연구는 보다 다양한 사례를 구조적으로 비교 연구할 수 있는 출발점

69) 알렉산더 조지의 위기관리론에 대한 이론적 평가는 다음을 참조. Stein, "Crisis management: Looking back to look forward." pp. 553-569 ; Levy, "Deterrence and coercive diplomacy: The contributions of Alexander George," pp. 537-52.

이 될 수 있을 것으로 기대한다.

(원고투고일 : 2018. 3. 14, 심사수정일 : 2018. 5. 10, 게재확정일 : 2018. 5. 14)

주제어 : 중소국경분쟁, 억제이론, 위기관리론, 알렉산더 조지, 조직이론,
일상사고이론

<참 고 문 헌>

1차 사료 및 재인용 자료

- 李可 & 郝生章. 『文化大革命』中的人民解放军』. 北京: 中共党史资料出版社, 1989.
- 总参谋部. 『中国人民解放军军事工作大事记(1949. 10 - 1987. 12)』, 1988. 12.
- Allen Whiting. “Letter from Allen S. Whiting to Henry Kissinger, Sino-Soviet Hostilities and Implications for U.S. Policy”, 1969. 08. 16. National Archives.
- Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence. “Intelligence Memorandum, Sino-Soviet Border Talks: Problems and Prospects”, 10th, November. 1969, CIA FOIA release to National Security Archive.
- National Intelligence Board. “The USSR and China, 1969”. Central Intelligence Agency, 1969. Washington, D.C.

단행본 및 논문

- 李丹慧. “1969年中苏边界冲突: 缘起和结果”. 当代中国史研究 3 (1996): 39-50.
- 徐汝信. “1969: 对苏战备中的军委办事组、林彪与毛泽东”. 华夏文摘增刊, 524期 (2006. 09. 04).
- 徐焰. “1969年中苏边界的武装冲突”. 中共党史研究资料, 5期(1994): 2-13.
- 牛军. “1969年中苏边界冲突与中国外交的调整”. 当代中国史研究 1期 (1999): 66-77.
- 沉志华 & 于沛 (eds.). 『苏联共产党九十三年: 1898 至 1991 年苏共历史大事实录』. 当代中国出版社, 1993.
- Allison, Graham T. and Zelikow Phillip. Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis. 2nd ed. Longman, 1999.
- Dmitri S. Ryabushkin. “New Documents on the Sino-Soviet Ussuri Border Clashes of 1969”. Eurasia Border Review Special Issue : China’s Post-Revolutionary Borders, 1940s-1960s, 2012, 161-159.

———. “Мифы Даманского”. АСТ, 2004.

Arthur A. Cohen. “The Sino–Soviet Border Crisis of 1969”. In *Avoiding War : Problems of Crisis Management*. Ed. : Alexander L. George, 269–298, Westview Press, 1991.

Burr, W. “Sino–American Relations, 1969: The Sino–Soviet Border War and Steps Towards Rapprochement”. *Cold War History* 3(1) (2001. April): 73–112, <https://doi.org/10.1080/713999930>

Christian F. Ostermann. “New Evidence on The Sino–Soviet Border Dispute, 1969–71 : East German Documents on the Border Conflict, 1969”. *Cold War International History Project Bulletin* 6–7 (Winter, 1995/1996): 186–205.

Dingman, Roger. “Atomic Diplomacy During the Korean War”. *International Security* 13(3) (Winter, 1988/1989): 50–91, <https://doi.org/10.2307/2538736>.

Fravel, M. Taylor. *Strong Borders, Secure Nation*. NJ: Princeton University Press, 2008.

Garver, John. “Chinese foreign policy in 1970: the tilt towards the Soviet Union”. *The China Quarterly* 82 (1980): 214–49.

George, Alexander L. “American Policy–Making and the North Korean Agression”. *World Politics* 7(2) (1955): 209–32. <https://doi.org/10.2307/2009145>.

———. Ed., *Avoiding War : Problems of Crisis Management*. NY: Westview Press, 1991.

———. “Strategies for Crisis Management”. In *Avoiding War : Problems of Crisis Management*, Ed. : Alexander L. George, 371–94. NY: Westview Press, 1991.

———. “the Cuban Missile Crisis”. In *Avoiding War : Problems of Crisis Management*, Ed. : Alexander L. George, 222–68. NY: Westview Press, 1991.

———. “The Tension Between ‘Military Logic’ and Requirements of

- Diplomacy in Crisis Management”. In *Avoiding War : Problems of Crisis Management*, 13-21. NY: Westview Press, 1991.
- George, Alexander L., and Richard Smoke. “Deterrence and Foreign Policy”. *World Politics* 41(2) (Jan 1989): 170-82.
<https://doi.org/10.2307/2010406>.
- . *Deterrence in American foreign policy: Theory and practice*. Columbia University Press, 1974.
- Gerson, Michael S. *The Sino-Soviet Border Conflict : Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969*. CNA Analysis&Solutions, 2010.
- Goldstein, Lyle J. “Do Nascent WMD Arsenals Deter? The Sino-Soviet Crisis of 1969”. *Political Science Quarterly* 118(1) (2003): 53-80.
- . “Return to Zhenbao Island: Who Started Shooting and Why It Matters”. *The China Quarterly*, 168 (2001): 985-97.
- Harding, Harry. “The Chinese State in Crisis”. In *The Cambridge History of China : The People’s Republic Revolutions within the Chinese Revolution, 1966-1982, Part 2*, Eds. : John K. Fairbank and Roderick MacFarquhar, 209-10. vol. 15, 1991.
- Chen, Jian and Wilson, David L. “All Under Heaven Is Great Chaos: Beijing, the Sino-Soviet Border Clashes, and the Turn Toward Sino-American Rapprochement, 1968-69”. *Cold War International History Project Bulletin* 11 (1998): 155-75.
- Knight, A. W. “International Security”. In *A Country Studies : Soviet Union*. Washington, D. C.: Library of Congress, 1989.
- Levy, Jack S. “Deterrence and coercive diplomacy: The contributions of Alexander George”. *Political Psychology* 29(4) (2008): 537-52.
- Lewis, John Wilson and Xue, Litai. *Imagined Enemies : China Prepares for Uncertain War*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2006.

- Li, Mingjiang, *Mao's China and the Sino-Soviet Split : Ideological Dilemma*, NY : Routledge, 2012.
- Maxwell, Neville. "How the Sino-Russian Boundary Conflict Was Finally Settled: From Nerchinsk 1689 to Vladivostok 2005 via Zhenbao Island 1969". *Critical Asian Studies* 39(2) (2007): 229-53.
- . "The Chinese Account of the 1969 Fighting at Chenpao". *The China Quarterly*, 56 (1973): 730-39,
<https://doi.org/10.1017/S0305741000019573>.
- Perrow, Charles. *Normal accidents: Living with high risk technologies*. NJ: Princeton University Press, 1999.
- Radchenko, Sergey. "The Sino-Soviet Split". In *The Cambridge History of the Cold War*, Eds.: Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, vol. 2: pp. 349-72. NY: Cambridge University Press, 2010.
- Robinson, Thomas W. "China Confronts the Soviet Union : Warfare and Diplomacy on China's Inner Asia Frontiers". In *The Cambridge History of China : The People's Republic Revolutions within the Chinese Revolution, 1966-1982, Part 2*, Eds. : John K. Fairbank and Roderick MacFarquhar, 218-301. vol. 15. the Cambridge University Press, 1991.
- . "The Sino-Soviet Border Dispute: Background, Development, and the March 1969 Clashes". *American Political Science Review* 66(04) (Dec. 1972): 1175-1202.
<https://doi.org/10.2307/1957173>.
- . "The Sino-Soviet Border Conflicts of 1969 : New Evidence Three Decades Later". In *Chinese Warfighting : The PLA Experience Since 1949*, Eds. : Mark A. Ryan, David M. Finkelstein and Michael A. McDevitt, 198-216. NY: Routledge, 2003.

- Sagan, Scott D. "Rules of Engagement". In *Avoiding War : Problems of Crisis Management*, 443-70. NY: Westview Press, 1991.
- . *The Limits of Safety : Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*. NJ: Princeton University Press, 1993.
- Yang, Kuisong. "The Sino-Soviet Border Clash of 1969: From Zhenbao Island to Sino-American Rapprochement". *Cold War History* 1 (1) (Aug. 2000): 21-52.
<https://doi.org/10.1080/713999906>.
- Whiting, Allen S. "China's Use of Force, 1950-96, and Taiwan". *International Security* 26 (2) (Fall. 2001): 103-31.
- Yu M, 갈레노비치. 이재훈(역). 『20세기 러시아와 중국 : 국경』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2012.
- 서상문. 『중국의 국경전쟁 : 1949-1979』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013.

Organizational Limits in Strategic Implementation: Revisiting the Cause of the Chinese Gunfire on Soviet Borderguards in Zhenbao Island

Park, Sang-yeon

On March 2, 1969, the gunfire perpetrated by the Chinese Border Guards killed thirty one Soviet Border Guards. This incident triggered a strategic crisis between the People's Republic of China and the Soviet Union. Most analytic work on this topic explaining this incident by way of the 'unitary actor model' considered it as an intentional attack by the central government of the PRC (People's Republic of China). However, this view ignores the complexity inherent in a tactical situation in this border area. Moreover, the primary sources quoted by the literature fails to corroborate that the Chinese central government or the military command of the PRC Army literally ordered or commanded the gunfire on March 2nd.

This paper tries to reassess the cause of 1969 Sino-Soviet Border Conflict from the perspective of organization theory. It focuses on how the military organization on the field can implement the crisis management strategy planned by the central government in a mistaken manner.

According to the Normal Accident Theory, when the unit (the lower level of the entire organization) deals with a complex and highly sensitive incident, it faces the dilemma of 'decentralization' as it has to cope with 'the interactive complexity' and 'the tightness of coupling' at the same time. As the incident is interactively complex, the system (the upper level of the entire organization) permits the decentralization of the unit (the lower level of the entire organization) in order to ensure a flexible response to a complex situation. On the other hand, if the incident is tightly coupled to the entire organization, the system tries to centralize the unit in order to minimize the risk of the unit's engaging in an unexpected action. If the incident is complex and tightly coupled, however, the system faces problem of determining the right level of decentralization between the system and the unit.

The relations between the state and the military organization in a security crisis is emblematic of such an organizational dilemma in 'Normal Accident Theory'. As escalation between nuclear states results in mutual destruction, each state tries to tightly control its military organization in order to use it for the purpose of delivering diplomatic signals to the opposing states. This means that the state needs to be sure that the military fulfill the mission given without deviation, for the fear of sending an unintended wrong diplomatic signal. While this may be so from the state's level perspective, the military units in the field still face the organizational duty of survival in a complex tactical situation. This, in turn, demands decentralization in military actions and maximization of military readiness at the field. So if the state's control of the military is not strong enough, the military, given the challenges it faces, will enhance combat readiness, which likely leads to unintended diplomatic signals to its opposing states.

The preemptive gunfire by PRC border guards on 2nd of March was the result of the organizational dilemma of the PRC government-military organization relations rather than a well-coordinated action by the Chinese government. The PRC central government tried to implement the 'controlled pressure' strategy which tries to maintain the patrolling operations carried out for years, in facing the USSR's 'limited escalation' strategy which tries to increase the intensity and the frequency of the border patrol operations. However, contrary to the perception of the PRC central government and the local military district, the tactical situation in the border area was unfavorable to PRC border guards. Moreover, the PRC rules of engagement exercised tight control only over the size of double-squads, and gave platoon-level operations significant discretion by commanding by negation. This means that platoons were allowed to act first and report later.

As a result, the border patrol squad in the Zhenbao Island tried to enhance the combat readiness by exploiting the loophole of the PRC army's rules of engagement. The border patrol platoon instantly returned fire when they heard the gunfiring sound from the Soviet side, although the PRC government and the military district issued strict limits on gunfire.

This research raises questions about the widely-accepted cause of the Sino-Soviet Border Conflict. Moreover, it tries to design a theoretical framework for organizational problems in a state's implementing crisis management strategies.

Keywords : Sino-Soviet Border Conflict, Deterrence Theory, Crisis Management, Alexander George, Organization Theory, Normal Accident Theory