

러일 비밀협약과 러시아의 몽골*정책

석 화 정**

1. 머리말: 러일 비밀협약(1912)과 동북아 ‘세력권’ 분할
2. 러일협약 체결의 국제적 배경
3. 러일협약 체결과 러몽조약
4. 제1차 세계대전과 카흐타 삼국(러·중·몽)조약
5. 맺음말

1. 머리말: 러일 비밀협약(1912)과 동북아 ‘세력권’ 분할

1912년 제3차 러일 비밀협약은, 기존의 협약(1907/1910)에서 한 걸음 더 나아가, 동북아에서의 두 나라의 제국주의적 이익을 극대화 시켰다. 일본은 한국 병합 이후 내친김에 남만주 병합까지 고려했고,

* 외몽골의 국명 즉 몽골리아는 오늘날까지 영어권과 러시아에서 사용되고 있다. 본고에서는 몽골을 비하한 중국식 명칭인 몽고를 지양하고, 몽골인들이 스스로를 칭하는 국명인 몽골로 통일한다. 본고는 몽골, 몽골리아, 외몽골, 내몽골로 지칭하며, 국명의 변화와 그 의미에 관해서는 본문에서 설명하기로 한다. 다른 국명들도 원칙적으로는 시기에 따라 구분해야 하지만, 이 논문에서는 러시아, 중국, 한국으로 통일하기로 한다.

** 공군사관학교 인문학과 역사교수

제1차 세계대전 발발을 계기로 중국에 21개조안(1915)을 강요하여 결국 자국의 이익을 관철시켰다. 러시아는, 일본이 한국을 병탄하자마자, 즉각적으로 북만주와 외몽골 병합을 고려했다. 일본의 한국 병탄 직후 이루어진 러일의 이 같은 행보가 다시 제3차 러일협약의 체결을 낳았고, 동북아에서의 두 나라에 의한 제국주의적 분할은 더욱 가속화되었다.

제3차 러일 비밀협약은 두 나라의 ‘특수이해’를 더욱 진전시키는데 합의한 뒤, 내몽골을 동서로 양분한다는데 합의하였다. 내몽골은 현재 중국에 속해 있지만, 외몽골의 경우에는 러일협약 이후 러시아의 정책에 직접적인 영향을 받아 오늘날의 몽골에 이르렀다. 러시아는 신해혁명으로 중국이 곤경에 처한 것을 계기로 일본과 영국의 지원을 받아 ‘몽골리아(현 몽골)’의 독립 선언(1912)을 유도했다. 이는 외몽골을 중국의 오랜 통치로부터 이탈시켜, 러시아의 영향권 내로 편입시켰음을 의미했다. 결국 러일협약을 계기로 외몽골은 내몽골과 완전히 분리되었고, 몽골 전체의 통일이 포기된 채 오늘에 이르렀다.

사실 러일 비밀협약은 내·외몽골뿐만 아니라, 당시 러일 두 나라의 ‘특수 이해’였던 중국, 만주, 한국의 운명에도 그림자를 드리우게 한 기폭제였다. 러일협약 전반에 관한 최초의 중요한 기초 자료와 시각을 제공한 프라이스(E.B. Price, 1933)는 일본의 한국 병합이 러일협약의 직접적 결과임을 강조한 바 있다. 일찍이 레닌은 제1차 러일협약(1907)의 제국주의적 거래가 결국 몽골과 한국의 ‘맞교환’이었다¹⁾고 단정지었고, 이 주장은 그리고르제비치(S.S.Grigorzevich, 1965)와 꾸따코프(L.N.Kutakov, 1988)에게로 이어졌다.²⁾ 러시아사가들의 이 같은

1) В.И.Ленин, Тетради до империализму Т.28,С.669, История Монгольской Народной Республики(Издательство НАУКА, Москва,1983), с.242.

2) С.С.Григорцевич, *Дальневоосточная Полититика Ипериалистических Дер жав в 1906~1917гг.*(Издательство Томского Университета Томск(1965); Л. Н.Кутаков, *Россия и Япония*(гладная редакцияАвосточной Литературы, Москва,1988).

주장은 지나치게 단정적이면서도 그 연계성이 모호하다고 평가되어 왔다. 이 모든 논란은 1910년과 1912년 러일협약에서 몽골과 한국에 대한 직접적인 언급이 없었던 데서 비롯한다. 이 논문은 1912년 러일 비밀협약 체결의 국제관계와 러일협약 결과로 나타난 러시아의 외몽골 정책을 구명함으로써 러일협약이 몽골과 한국의 맞교환이었음을 보다 명확히 하고자 한다.

러시아는 이미 1907년 제1차 러일협약의 교섭단계에서부터 외몽골을 자국의 세력권으로 만드는 대가로 일본에 의한 한국 병합에 동의할 의향이 있음을 드러낸 바 있다.³⁾ 이는 일본외교문서에 분명히 적시되어 있는 사실이다. 1910년 러일협약에서 외몽골에서의 〈특수이익〉을 일본으로부터 인정받았던 러시아는, 1912년 협약에서는 한 걸음 더 나아가 내몽골 서부를 러시아의 세력권으로 인정받았다. 1912년 비밀협약에 외몽골이 언급되어 있지 않지만, 내몽골 서부를 러시아의 세력권으로 인정받음으로써 내몽골 북서쪽에 위치한 외몽골은 자연스럽게 러시아의 세력권이 되어 버린 것이다. 그렇다면, 몽골을 중국으로부터 독립시켜 몽골리아로 만든 러시아의 대외정책의 패턴과 전략은 무엇이었는가. 러시아 대외정책상에 패턴이 있었다면 러몽 관계와 구 한러관계에 어떤 유사성이 있었는가 하는 단서를 제시해보고자 한다.⁴⁾

러일협약은 본고에서 다룬 제3차 러일협약을 포함, 총 네 차례 체결 되었으나, 협약 연구는 여전히 제1차(1907년)와 제2차(1910)협약에

3) 石和靜, <國際關係から見た日露協約と日本の韓國併合>, 「ロシア史研究」第72號(2003); 석화정, <러일협약과 일본의 한국 병합> 「역사학보」 제184집(2004); Huajeong SEOK, Russo-Japanese negotiations and the Japanese Annexation of Korea, *Rethinking the Russo-Japanese War, 1904~5*, Edited by Rotem Kowner (Global Oriental, 2007), pp.401~13.

4) 필자는 두 차례에 걸쳐 몽골 국립도서관과 러시아 이르쿠츠크의 공문서관에서 자료 수집을 했지만, 큰 성과를 거두지 못했다. 이 논문에서 인용한 일부 러시아 자료들은 일본 와코대학의 유효종교수, 모스크바대학의 박종효교수를 통해 입수했다. 지면을 빌어 감사드린다.

집중되어 있다. 연구의 대부분이 러일협약의 관련국들인 러시아, 일본, 한국, 중국, 몽골에서 나왔다.⁵⁾ 제4차 러일동맹(1916.6. 20./7.3)에 관해서는, 미국의 피터 버튼(Peter Berton, 1956)의 연구⁶⁾가 독보적이다. 최근에는 러일관계가 적대관계에서 제1차 세계대전의 와중에서 최고 우의인 동맹으로 확대된 과정에 대한 러시아 신진연구자들의 연구가 두드러지는 추세이다.⁷⁾ 근자에 들어 러일의 내몽골 분할 협약 연구⁸⁾가 나왔지만, 제3차 러일 비밀협약(1912) 자체가 여전히 베일에 싸여 있을 뿐만 아니라⁹⁾, 러일협약과 외몽골과의 관련 연구는 전무한 실정이다. 본고는 기존의 연구에서 소홀히 다루어져 왔던 1912년 러일협약의 파급 효과를 러시아의 외몽골 정책을 중심으로 살펴보고자 한다.

5) 寺本康俊, (1999), 석화정(2003), 최문형(2004), 야로슬라브 슬라토프(2007), 최덕규 (2008), 벨라 박(2008), 몽골의 바짜이칸 Ookhnoi Batsaikhan(The Russo-Japanese Agreement and Mongolia, 2008), 중국의 권혁수(2008) 등의 연구가 이에 속한다.

6) Peter Berton, A New Russo-Japanese Alliance?: Diplomacy in the Far East During World War I, *Acta Slavica Iaponica*, No.11(1993), pp.57~78; Berton, *Russo-Japanese Relations, 1905~1917, From Enemies to Alliance*(NY Routedledge, 2011).

7) I.R. Saveliev, Y.S., Pestushko, Dangerous Rapprochement: Russia and Japan in the First World War, 1914~1916, *Acta Slavica Iaponica*, Vol.18(2001), pp.19~41; Eduard Baryshev, Russo-Japanese Rapprochement during the First World War: World System Factors, *Social and Cultural Studies*, Graduate School of Social and Cultural Studies, Kyushu University, 2005, No.17, pp.93~100; Baryshev, Russko-Yaponskaya Polithichskaya Konvensiya ot 3 yulya 1916 goda I ee Mezhdunarodno-polithicheskii smeisl, *Yaponiya*(Ezegodnik, 2006), cc.243~256; Baryshev, *NichiRo omei no Zidai 1914-1917* (Fukuoka:Gashoin(花書院), 2007); Я. А.Шулатов, На пути к сотруничества российско-японские отношения в 1905-1914гг.(Хабаровск-Москва, 2008); Василий Молодяков, Россия и Япония: золотой век(1905-1916)(Москва:просвещение, 2008).

8) 최덕규, <러일의 내몽골 분할협약 연구(1912)>, 「영토해양연구」 Vol. No.5(2013).

9) Frederic R.Dickson, Japan Debates the Anglo-Japanese Alliance: the Second revision of 1911, Phillips Payson O'Brien Edited, *The Anglo-Japanese Alliance 1902~1922*(Routedledge Curzon, 2004), p.104.

2. 러일협약 체결의 국제적 배경

러일 비밀협약의 체결은, 러·영·일, 러불, 영일과의 상호작용의 결과였으며, 영미 중재조약(1911.8.13), 영일동맹 갱신(1911.7.13), 신해혁명과 청제국 붕괴라는 1911년의 일련의 국제관계와도 직결된 국제적 사건이었다. 그리고 이 모든 변화는 일본의 한국 병합 이후의 국제관계가 초래한 변화와 직결되어 있었다. 두 나라의 비밀협약을 가능케 했던 국제적 배경에 대한 이해가 무엇보다도 중요한 이유가 여기에 있다.

영미 양국이 미국의 발의에 따라 포괄적인 중재재판조약을 체결하지는 논의를 시작한 것은 제2차 러일협약 직후인 1910년 8월 초였다. 당시 미일관계는 녹스의 만주정책과 이민문제로 긴장되어 있었으므로 만에 하나 미일 간에 전쟁이 일어나면, 영국은 동맹조항의 규정에 따라 미국을 적으로 돌려야 할 가능성이 충분히 있었다. 이민문제를 둘러싼 미 캘리포니아에서의 미일관계 악화는, 영국의 외교정책이 일본과 그 보조를 맞추려 하는 한, 곧바로 영미관계의 악화로 이어질 수 있었다. 그러므로 영국은 영일 대 미국과의 전쟁 위기를 해소해야 한다고 생각했다.¹⁰⁾

이에 영국의 그레이(Sir Edward Grey) 외상은 영국주재 일본대사를 초치하여 영국이 미국과 무제한중재재판조약을 체결하는 사안에 대해 논의했다(9. 26). 만일 영미 무제한 중재재판조약이 체결되면 영일동맹에 저촉될 뿐 아니라, 모순도 있었기 때문이다.¹¹⁾ 사태의 심각성을 우려한 일본 정부는 1911년 1월 초 중재재판조약 체결에 관한 문제를 본격적으로 미국정부에 제기했다.¹²⁾ 일본이 중재재판조약을 인정한다면, 즉 만에

10) British Foreign Office(이하 F.O), 29768/29768/10/45, *British Documents on the Origins of the War, 1898~1914*, Vol.VIII, No.447, Mr. Bryce to Sir Edward Grey, August 9, 1911, pp.541~42.

11) 黒羽 茂, 『日英同盟の軌跡(上)』(文化書房博文社, 1988), pp.207~09.

12) 일본이 영미중재조약의 체결에 반대한 명분은 다음과 같다. ‘일본정부로서는 자국이 미국과 또는 다른 강국과의 사이에 중재재판조약을 체결하는 것을 거부할

하나 일본이 미국과의 전쟁 상태에 처하게 될 경우, 일본은 영국의 원조를 전혀 기대할 수 없었다. 영국 역시 미일 전쟁 시에 일본을 지원해야 하는 동맹 조항에 따라 어려운 입장에 빠지게 될 것이었다. 영미 중재재판 조약(1911.8.3)은 결국 미 상원의 비준을 받지는 못했으나, 결과적으로 영일동맹 개정 교섭과 병행적으로 이루어져 1912년 러일협약의 체결을 촉진시키는데 중요한 계기가 되었다.

일본의 한국 병합과 관련한 두 번째 국제관계 변화는 영미중재조약 체결 한 달 전에 이루어진 영일동맹 갱신, 즉 제3차 영일동맹의 체결(1911.7.13)이다. 영일동맹 갱신 논의는 이미 영미중재조약의 논의와 동시에 이루어졌으나, 일본 정부는 1911년 4월 5일의 각의를 통해 영일동맹의 갱신 방침을 결정했다.¹³⁾ 동맹 갱신의 목적은 제2차 영일동맹(1905)과 마찬가지로 동아시아와 인도에서의 일반적인 평화를 유지하고, 중국의 독립과 영토보전, 문호개방정책을 확인하며, 동아시아와 인도 및 두 나라의 이 지역들에서의 특수한 이해들과 체약국들의 영토적 권리를 보전하기 위한 것이었다.¹⁴⁾

제1차 영일동맹(1902)이 러일전쟁을 초래했다고 할 정도로¹⁵⁾ 강력한 파급력을 가졌고, 제2차 영일동맹(1905)이 방어적인 성격을 넘어 공격적인 동맹으로 확대되었던데 비하면, 제3차 영일동맹은 가장 취약하면서도 근본적으로 그 성격이 달랐다. 한국을 일본의 일부로 승인한 점 말고는 영일동맹관계에 중요한 변화가 있었던 것은 아니며, 동아시아에서의

뿐만 아니라....., 백인종과 황인종과의 사이에 일어나는 중재재판조약은 모두 백인종의 승리로 돌아갈 것이며, 혹 일본이 중대한 분쟁에 처해 있을 때의 유일한 법정투쟁은 결국 전쟁으로 돌입할 수밖에 없기 때문'이라는 것이었다. 日本外交文書(이하 日外), 第44卷, 1911년 1월 17일, 小村외무대신이 영국주재 加藤대사에게 보낸 전보, pp.333~34; 黒羽 茂, p.207.

13) 日外, 第44卷, 1911년 4월 6일, 小村외무대신이 영국주재 加藤대사에게 보낸 전보, pp.341~335.

14) 日外, 第44卷, 1911년 3월 31일, 영국주재 加藤대사가 小村외무대신에게 상신한 전보, p.340.

15) Wood, p.129.

영일 양국의 이해관계의 차이를 보완하는데 주안점을 두었기 때문이다.

그러나 적어도 동맹이 지속되려면, 미일 무장 갈등의 경우에 적용되어서는 안 된다는 것이 영국의 입장이었다.¹⁶⁾ 영국은 미일 전쟁 시에 일본을 도울 수 없기 때문에 결국 미국과 전쟁할 수는 없다고 판단했다.¹⁷⁾ 이 때문에 영일동맹의 적용 대상에서 의도적으로 미국을 배제시킨 제4조(제3국과 중재조약을 체결한 계약국은 그 열강과 전쟁에 연루되어야 하는 의무사항이 없다)가 영일동맹 갱신에서 가장 중요할 수밖에 없었다.¹⁸⁾

영국외교문서에 따르면, ‘영일동맹은 한국 병합 이후의 상황 변화 즉, 동맹 제3조(한국병합 조항)가 무의미해졌기 때문에 갱신되어야 할 필요가 있었다.’¹⁹⁾ 그러나 그레이외상과 가토 타카아키(加藤高明) 주영대사 사이에 체결된 제3차 영일동맹(1911.7.13)²⁰⁾에서 한국에 대한 언급은 전혀 없었다. 한국은 이미 일본의 식민지로 병합되었고, 영국은 일본의 한국 병합을 기정사실로 받아들였기(accept) 때문이다.²¹⁾

한국 병합에 관한 영국의 입장에 대해서는 여전히 논란이 있다. 일본의 대표적인 영일동맹 연구가인 구로바네 시게루(黒羽茂)는 ‘영국은 영일동맹을 존속시키기 위해 만주에서 자국의 폴링회사의 법고문철도의 부설을 허가하지 않을 정도였지만, 일본의 최대관심사였던 한국 병합에 대해서는

16) F.O. 371/925, 35403/35403/10/23, BD, No.405, No.407, Sir Edward Grey to Sir C.MacDonald, pp.503~05.

17) F.O.12605/1827/11/23, BD, Vol.VIII, No.417, Sir C. MacDonald to Sir Edward Grey, April. 5, 1911, p.512.

18) Ge-Zay Wood, *China, the United States, and the Anglo-Japanese Alliance*(New York: Fleming H.Revell Company, 1921), p.71.

19) F.O.371/878/31016/988/10/12, BD, Vol.VIII, No.402, Sir Edward Grey to MacDonald, August 25, 1910, pp.500~501 ;No.407, Grey to MacDonald, June, 20,1911, pp.504~05.

20) 日外, 第44卷, 영국주재 加藤 대사가 小村외무대신에게 보낸 전문, 1911년 7월 13일, pp.377~80; F.O.28077/1827/11/23, BD, Vol.VIII, No.435, Sir Edward Grey to Mr.Rumbold, July 13, 1911, pp.531~533.

21) F.O.371/877/27519/988/10/12, BD, Vol.VIII, No.399, Sir Edward Grey to Sir C.MaDonald, August 5, 1910, pp.497~98.

늘 호의적이었다²²⁾고 평하였다. 그러나 영국외교문서에 따르면, 일본의 한국 병합 직전까지 영국은 호의적이지만은 않았다. 영국은 오히려 계속 경제적 이유를 들어 일본의 한국 병합에 유보적인 입장을 보였다. 즉 ‘한국에서의 일본의 지위 강화와 공고화에 반대하지는 않지만……경제적인 이유에서 한국에 대한 일본의 관세 적용은 상당한 반감을 야기하게 될 것’²³⁾이라는 것이 영국의 입장이었다. 그리고 ‘프랑스, 미국 및 다른 유럽 국가들도 영국처럼 항의할 것’이라며, 치외법권의 측면에서 일본의 한국 병합문제를 숙고해 본 적이 없다²⁴⁾며 계속 유보하는 입장을 보였다. 영국은 한국에서의 기존 관세가 조약에 의해 지지될 것임을 확인해 달라고 요구했고, 결국 일본은 향후 10년간 한국에서의 관세를 유지할 것을 약속함으로써²⁵⁾ 한국 병합에 대한 영국의 동의를 얻어낼 수 있었다.

일본이 동맹을 갱신하려 한 최대 목적은, 중국에서의 분규 시에 일본의 대륙정책에 대한 영국의 지지를 확보하기 위한 것이었다.²⁶⁾ 그러나 중국에 관한 한, 1911년의 영일동맹 조약은 아무 것도 변화시킨 것이 없었다.²⁷⁾ 일본의 “특수이익”은 남만주에 있다고 동맹조약에서 규정했지만, 일본의 요구를 지지해 줄 만한 문서적 증거를 갖추었다고는 볼 수 없었기 때문이다. 반면, 주미 중국공사가 영일동맹을 ‘동아시아에서의 이해를 보호하려는 영일의 호전적인 조치(a warlike measure)’²⁸⁾라고 비난한 것을 보아도 쉽게 알 수 있듯이, 중국은 영일동맹 갱신에 결사반대했다.

22) 黒羽 茂, p.204.

23) BD, Vol.VIII, No.392, Sir Edward Grey to Sir C.MacDonald, July 14, 1910, p.489.

24) BD, Vol.VIII, No.392, pp.489~490; No.399. Sir Edward Grey to Sir C.MacDonald, p.498.

25) Peter Lowe, *Britain in the Far East*(Longman, London and New York, 1981), p.83.

26) 角田順, 『滿洲問題と國防方針』(原書防, 1967), pp.622~29.

27) Chung-Fu, Chang, *The Anglo-Japanese Alliance*(Baltimore, The John's Hopkins Press, 1931), p.223.

28) Wood, p.93.

그에 따르면, 영일동맹은 (1)중국의 동의나 사전 통보도 없이 협약에서 중국을 언급했고 (2)중국의 영토적 존엄성을 위반하여 영일동맹의 축 아래 두었고 (3)영일 모두 가맹한 국제 연맹(League of Nations)과 영일동맹의 양립이 불가하며 (4)중국의 경제 발전에 장애가 될 뿐 아니라 (5)영일동맹의 지속은 중국에서의 일본의 우위와 지배를 지속시키는 것이며 (6)궁극적으로 영일동맹은 동아시아에서의 평화 유지가 실패했음을 의미하기 때문²⁹⁾이라는 것이었다.

당시 러시아의 관영통신 노보예 브레냐(Novoe Vremya)는 제3차 영일 동맹 갱신으로 달라진 두 가지 점을 정확하게 평가했다. 첫째, 영국은 미국과 일반중재조약을 체결함으로써 일본의 타 열강과의 전쟁 시에 일본을 지지하지 않아도 되었다. 둘째, 일본은 더 이상 인도 서북부 국경에서의 분규 시에 영국에 무장 지원하지 않아도 되었다.³⁰⁾ 그러나 동맹 제1조에 의거, 만일 적의가 인도북서부가 아닌, 동아시아로 확산되어 홍콩이나 위해위(威海衛)에 대한 공격이 발생하면, 영국은 일본의 지원을 기대할 수 있었다.³¹⁾ 실제로 영국은 일본과의 동맹으로 제1차 세계대전 기간 동안 인도와 동아시아에서의 이해에 관한 자국의 근심을 덜었던 것이 사실이다. 1911년의 영일동맹은 일본에게는 아시아대륙에서의 일본의 공격적인 정책을 지원한 셈이었고, 타 열강의 개입에 대한 두려움 없이 중국에 대한 정치적 지배의 계획을 개시하려는 일본 군부를 고무시킨 것이었다.³²⁾

그렇다면 러일 비밀협약은 과연 영일동맹의 배반일까 영일동맹의 확대였을까. 아니면, 러시아의 저명한 언론가의 언급처럼, 영일동맹은 일본이 한국 병합의 목적을 이룬 이상, 동맹 본래의 취지가 사실상 크게

29) Wood, p.114.

30) BD, Vol.VIII, No.440, Sir G. Buchanan to Sir Edward Grey, St.Petersburg, July 18, 1911, p.535.

31) BD, Vol. XI, Sir Edward Grey to Sir C.Green(Tokio), August 3, p.298; Chang, p.175.

32) Chang, p.199.

퇴색된 동맹 또는 사실상 사문화된 동맹이었는가.³³⁾ 1912년 러일 비밀협약은 제3차 영일동맹의 보완이자, 남만주 병합 및 한국의 식민정책에 대한 일본의 발언권을 강화시켜 주었을 뿐만 아니라, 대전 중에는 21개조안(1915.5.7)을 중국에 강요할 명분을 주었다. 일본이 중국에 21개조안을 강요하는데 대해 러시아는 침묵했다.³⁴⁾ 러시아는 이 과정에서 일관되게 ‘영국 및 일본과의 사전 이해를 근간으로’ 북만주와 몽골에서 세력권 확장을 실행하고자 했다(물론 영국도 이에 못지않게 티벳에서의 몫을 쟁겼다). 결국 러일협약은 영일동맹의 배반 또는 사실상 사문화된 동맹으로 만들었다기보다는 오히려 동맹의 확대의 기능으로 작용한 것으로 보인다.

일본이 한국을 병합한 직후, 러시아는 북만주와 외몽골 병합을, 일본은 남만주와 몽골 동부 병합을 고려했고, 러일 비밀협약은 결국 이를 실현할 수 있는 길을 열어주었다. 러시아는 영일동맹과의 제휴를 바탕으로 외몽골 및 내몽골에 대한 팽창을 정당화시킬 수 있었다. 러일 비밀협약의 체결 사실뿐만 아니라, 체결과정과 내용도 사전에 영국과 프랑스에 통보되었던 점에서³⁵⁾ 러일 비밀협약은 영일동맹 및 러불동맹과 상호 관련을 가진 다면적이고 이중적인 것이었다.

33) E.J.Dillon, New China and the Re-Grouping of the Powers, *Contemporary Review*, Jan. 1, 1912, p.728.

34) Ken Shen Weigh, *Russo-Chinese Diplomacy*(The Commercial Press, Limited, Shanghai, 1928), p.165.

35) Sazonov to the Russian Ambassador in London, Telegram, June 19-July 2, 1912, No.1233, Benno Aleksandrovich de Siebert and George Abel Schreiner, *Entente Diplomacy and the world*, p.39; 日外, 第45卷 (1913), pp.86~90.

3. 러일협약 체결과 러몽조약

원문이 붙어인 제3차 러일 비밀협약(1912.7.8)의 전문과 3조의 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

전문-러시아 제국 정부와 일본 제국정부는 1907년 7월 30일 협약과 1910년 7월 4일 협약에서 체결된 비밀협약 조항을 명확하게 완성하기 위해, 그리고 만주와 몽골리아에서의 양국의 특수 이익에 관한 모든 오해를 피하기 위해, 1907년 협정에서 추가 조항으로 확정된 경계선을 연장하고, 내몽골에서의 특수이익권의 경계를 설정하기 위해 다음과 같이 협약을 체결한다.(굵은 글씨-필자)

제1조. 경계는 내몽골과 외몽골 사이 국경의 끝에 이르기까지의 내몽골과 흑룡강 성 사이의 국경선을 따른다.

제2조. 내몽골은 북경 자오선(116.27도)의 동서로 나눈다. 러시아는 일본의 내몽골 동부에서의 권리 인정하고, 일본은 내몽골 서부에서의 러시아의 권리를 인정한다.

제3조. 협약은 극비에 부친다.³⁶⁾

사조노프(Serge Sazonov) 외상과 모토노(本野一郎) 주러 일본 대사는 1912년 7월 8일 상트 페테르부르크에서 1907년의 비밀조약에서 경계 지었던 몽골국경을 공식적으로 확인했다. 이 비밀협약의 주목적은, 1907년, 1910년 협약에서 체결된 비밀협약 조항을 보다 명확하게 만들고, 1907년 협정의 추가조항에서 확정된 경계선을 연장하며, 나아가 내몽골에서의 러일 두 나라의 특수이익권의 경계를 설정하는 것이었다.

이 비밀협약으로 양국은 만주를 남북으로 나누고 북서쪽으로 분계선을

36) Price, pp.117~20; Benno Aleksandrovich de Siebert and George Abel Schreiner, pp.17~40; 日外. 第45卷(1913), pp.91~92.

연장했을 뿐만 아니라, 내몽골에서의 세력권 분할을 단행하여, 만몽에서의 러일 간의 오해의 원인을 제거했다. 협약 문안에서 외몽골에 대한 언급은 전혀 없다. 그러나 제2조에서 러시아가 내몽골 서부의 권리를 일본으로부터 인정받았다는 것은 즉 외몽골 전체에 대한 러시아의 권리를 비로소 인정받았다는 뜻이 된다. 사조노프 외상은 이 비밀 협약을 통해 러시아에 보다 유리하게 몽골에서의 이익을 구분하는데 마침내 성공한 셈이다.³⁷⁾

러시아는 사실상 19세기 내내 광물자원의 보고인 외몽골(현 몽골)을 주로 경제적으로 오랫동안 병합을 고려해왔다.³⁸⁾ 1850년대에 아무르를 획득한 무라비요프(N.N.Muraviev)시베리아총독은 몽골을 러시아 무역에 개방시킨 뒤, 중국에서의 혼란(태평천국난-필자)을 이용하여 몽골을 보호령으로 하자고 중앙정부에 건의하였다(1854).³⁹⁾ 그 뒤 러중북경조약(1860.11.14)으로 몽골에서의 직교역의 발판을 마련하고 수도 우르가(Urga)에 첫 영사관을 개설(1861)한 러시아는, 러중 육로통상장정(1862)을 통해 외몽골에서 무관세 무역권을 획득했다.⁴⁰⁾ 이어 러시아는 중국과의 이리분쟁을 해결했던 상트 페테르부르크조약(1881)에서 몽골을 거쳐 중국에 상품을 수출하는 세부지침을 마련했다. 1890년대에 위페(Sergei Yu. Witte) 재무상은 몽골까지 독점적인 철도를 부설하여 러시아와의 통합을 진흥시키고자 했다.⁴¹⁾

러시아가 몽골로 팽창하려 한테는 경제적 요인뿐만 아니라, 역사적, 지전략적 요인도 작용했다. 외몽골과 내몽골은 지리적으로는 고비사막으로 구분되는데, 칭기즈칸 사후 쿠빌라이 칸은 중국을 지배해 원나라를

37) Berton(2011), pp.6, 96.

38) A.L.Попов, Царская Россия и Монголия в 1913~1914гг. сс.7~9, Paine, p.288.

39) Sharad K. Soni, *Mongolia-Russia Relations*(SHIPRA, 2002), p.25.

40) 위의 책, p.26.

41) 이는 러시아화한 부리얏트 몽골인 바드마예프(Petr A.Badmaev)의 ‘러시아에 의한 몽골과 티벳 병합안(1893.2)’에 영향받은 것이었다. 석화정, 「위페의 동청철도 부설경위」, 『중소연구』, 제20권 제3호(한양대학교 중소연구소, 1996), pp.178~79.

세웠다(1279~1368). 그러나 만주족이 내몽골(1636)과, 북경(1644) 장악에 이어 점차 외몽골까지 정복해나간 1691년 이래로, 외몽골은 1911년까지 200여 년 동안 만주족의 주권을 수용해왔다. 말하자면 외몽골은 19세기 말까지 독립적이었다지만, 사실상 중국의 조공체제하에서 국경을 유지해왔다. 그러므로 중국과 국경을 마주한 러시아에게 몽골은 전략적으로 볼 때 ‘믿음직한 완충국’이었다.⁴²⁾

러일전쟁 이전까지 몽골을 약화시키려는 중국의 전통적인 정책은 교묘했다. 그것은 식민화를 자제하고 광활한 몽골 지역을 무주지(no man's land)로 방치해둠으로써 전략적 진공상태를 유지하는 일종의 방임정책이었다. 당시 외몽골 남성 성인의 45%, 내몽골 남성의 35~65%가 승려직에 있었으며, 차남은 무조건 사원으로 보내야 했으므로 몽골의 인구는 눈에 띄게 격감하고 있었다.⁴³⁾ 사원은 엄청난 경제적 부담을 면제받는 등 중국 행정의 부패가 만연했다. 그러므로 단일종족의 사회가 아닌, 다양한 종족과 다양한 행정체계가 뒤섞인 몽골에서는 주기적으로 반청운동이 일어날 수밖에 없었다.(1861,1864,1870,1890,1901)

러시아, 몽골, 중국관계에 변화가 오게 된 분수령은 러일전쟁이었다. 러일전쟁 이후 외몽골을 둘러싼 러시아와 중국의 정책 모두가 변화했다. 러시아의 대외정책은 러일전쟁 이전까지는 특수철도이권과 경제적 침투에 관한 한, 만주가 우선순위였다. 그러나 전후에는 몽골에 우선순위를 두는 것으로 바뀌었다.⁴⁴⁾ 러일전쟁 이후 외몽골에서의 영향력을 확대하여 힘의 진공상태를 메우려는 러·중의 새로운 싸움이 시작된 것이다.⁴⁵⁾

중국의 방임적 태도에 가시적 변화가 온 것은 1907년 이후였다. 몽골의

42) Кушеле Ю., Отчет о поездке в Монголию с военно-нучной целью, *Сборник географических, топографических и статистических исследований по Азии*, СПб, с.287, Кузьмин, Ю.В. *Россия и Монголия*(Иркутск, 2002), СС.24~25, 34.

43) Dillon, p.583.

44) Soni(2002), p.26.

45) Soni(2002), p.27.

행정체계를 중국 본토의 행정구역인 성(省)으로 편입시키고, 몽골지방에 대한 한족의 식민화를 고무시키는 이중정책이 그것이다. 한족에 의한 식민화와 행정 개혁정책은 중국이 만주와 몽골 모두에서 사용한 방법이었지만, 만주와는 달리 몽골에서는 정반대의 효과를 낳았다. 즉 한족에 의한 식민화정책은 러시아의 몽골로의 팽창을 막기는커녕, 몽골이 독립을 확보하기 위해 러시아에게 보호를 구하고 러시아의 지원을 받도록 만든 것이다.

결국 중국은 러시아의 외몽골에 대한 영향력에 대항하기 위해 단호한 일련의 조치를 취했다. 칼간 - 우르가철도 부설 계획과 상공은행 개설계획으로 상징되는 '새 정책'이 그것이다.⁴⁶⁾ 이미 북경에 '몽골리아식민국'을 설립(1906)했던 중국은, 우르가에 내몽골 식민화를 촉진시키는 식민국을 설립했다(1911).⁴⁷⁾ 청 제국 붕괴 직전에 중국 정부는 내몽골과 외몽골이 공식적으로 중국에 통합되어야 한다고 결정했다(1911.7). 당시 몽골의 소규모 토착귀족들이 우르가에서 독립을 선언하게 된 것도 중국의 이 같은 정치적 경제적 압박에 저항하기 위해서였다.⁴⁸⁾

그러나 중국의 신정책은 거꾸로 외몽골에서의 러시아의 영향력을 대폭 증가시켰고, 중국적으로는 중국으로부터의 분리를 꾀하도록 만들었다. 중국으로부터의 이민 유입과 행정 변화에 직면한 몽골인들은 러시아가 두 개의 악 가운데 덜 해로운 악을 대변한다고 생각했다. 옥죄어드는 중국의 장악력으로부터 벗어나기 위해 몽골은 러시아를 이용할 생각을 하게 되었다. 특히 중국에 대한 대립과정에서 몽골의 군사적 취약성은 러시아에 대한 의존을 더욱 심화시켰다. 몽골인들에게 대외정책의 우선적

46) Soni(2002), pp.28~29; Peter S.H.Tang, Philip E.Mosely, *Russian and Soviet Policy in Manchuria and Outer Mongolia 1911~1931*(Duke University Press, 1959), p.295; Soni, *Mongolia-China Relations*(Pentagon Press, 2006), pp.30~31.

47) Soni(2002), p.31.

48) Thomas E.Ewing, *Ching Policies in Outer Mongolia, 1900~1911*(Modern Asian Studies, vol.14, no.1980, p.157; Soni(2002), p.33.

문제가 러시아와의 연대가 될 수밖에 없었던 이유도 여기에 있다.(이 점에서 몽골의 대러시아 태도는 구한말 한국이 청으로부터의 압제를 벗어나기 위해 러시아에 ‘보호’를 요청하고 러시아의 지원을 기대했던 사실과 상당히 흡사하다)

짜르에게 몽골의 독립을 지원해달라는 서한(1911.7.17일자)을 지닌 몽골사절단이 상트 페테르부르크에 도착하자(1911.8.2/14)⁴⁹⁾ 러시아는 당혹감을 감출 수 없었지만, 동아시아 팽창론자 옥툼스키공(Prince Esper Ukhtomsky)과 코코프초프(Vladimir Nikolaevich Kokovtsov) 재무상은 스톨리핀(Pyotr Arkadyevich Stolypin) 수상에게 그들을 맞이하도록 설득했다.⁵⁰⁾ 한토 진완(Hanto Chin-Wan) 공을 대표단으로 한 몽골 사절단은 중국의 침투를 저지해 줄 러시아의 거중조정(good offices)을 기대하였다.⁵¹⁾ 이에 러시아는 몽골독립문제에 관한 특별각료회의에서 ‘전통적인 몽골인의 생활방식을 유지하도록 몽골에서 중국의 ‘새 정책’ 이행을 중지하라’고 촉구하기에 이르렀다.⁵²⁾ 외무성사무국장이자 외상대리 네라토프(Anatoli Anatol'evich Neratov)는 짜르의 승인(1911. 8. 6/18)을 거쳐 주중공사 코로스토크(Ivan Iakovlevich Korostovets)를 통해 이 방침을 중국 외상에게 통보했다.⁵³⁾

이 시기까지도 러시아의 정책은 중국과 몽골의 대립을 이용하여 자국의

49) Robert A. Rupen, *How Mongolia is Really Ruled*(Hoover Institution Press, 1979), pp.60~61; G.D.R.Phillips, *Russia, Japan and Mongolia*(London Frederick Muller Ltd.,1942), p.21;Soni(2006), p.33.

50) Rupen, p.6.

51) Weigh, p.156.

52) Tang, no.7, p.297;Soni(2002), p.33.

53) ‘이민, 군대 훈련, 행정 개혁에 관한 몽골에서의 중국의 정책이 몽골을 침해할 경우, 몽골인들이 러시아에게 자신들의 우려를 계속 전달할 수 있도록 해야 한다.....(그럼에도 불구하고 중국이)한족 식민주의자들을 이주시켜 칼카(외몽골)를 중국의 한 성으로 바꾸고, 중국 정규군이 몽골에서 군사작전을 한다면, 러시아에 적대적인 행위로 간주할 것이다.’ Tang, p.297; Soni(2002), pp.30~31. Soni(2006), pp.33~34.

세력권 확대를 꾸준히 모색하면서도, 가능하면 외몽골에서의 독점적인, 지배적인 위치를 차지하기 위한 신중정책이었다고 볼 수 있다. 그 와중에서 신해혁명의 발발은, 러시아 정부로 하여금 자국의 영향력을 확대시킬 수 있는 절호의 기회를 제공했다. 1911년 10월 초 중국에서의 소요가 점증하자, 러시아는 우르가에서의 중국 영사관을 보호한다는 명목으로 외몽골에 군대를 파견하였다.⁵⁴⁾ 외상대리 네라토프가 짜르에게 보고(1911.11.18)한 내용에 따르면, 러시아는 중국의 정치적 붕괴를 이용하여 노골적으로 몽골에 자국 영향력을 확대시키고자 했다.

“우리의 이해라는 측면에서 볼 때, 현 청제국 붕괴는 여러 가지 점에서 바람직하다고 감히 말할 수 있습니다. 우리의 국경을 강화하고 해결하는 문제를 매듭짓기 위해 이 같은 상황들을 이용할 수 있습니다. 우리는 지금보다 더 많은 행동의 자유를 갖게 될 것입니다. 중국인들의 관심이 현재 중국 본토와 만리장성 이북 지역을 통합하는데 초점이 맞추어져 있기 때문입니다.”⁵⁵⁾

한편, 몽골은 신해혁명을 계기로 어떻게든 중국으로부터의 독립을 획득하기 위해 안간힘을 썼다. 이에 외몽골은 중국 통감을 몰아내고 자치를 선언하며 러시아에 ‘보호’를 요청했다. 몽골은 러시아의 군사 개입보다는 외교적 ‘지원’과 ‘보호’를 원했지만, 러시아는 몽골을 보호령화하려는 계획을 가지고 있었다. 러시아가 1912년 러일 비밀협약 이후 외몽골에 군대를 주둔시키고, 외몽골에 대한 보호권 수립에 착수한 것도 이 때문이다. 그러나 러시아의 보호권 수립이 중국의 반대로 무산되자, 러시아는 외몽골의 ‘자치’를 유도하며 실질적인 영향력을 행사하는 것으로 정책을 다시 전환했다.

신해혁명 직후 새 몽골정부는 “몽골리아제국(the Empire of Mongolia)”의 이름으로 중국의 지배로부터의 독립을 선포했다

54) Tang, no.7, p.298; Soni(2002), pp.30~31.Soni(2006), p.34.

55) ‘Всепоподанней шая записка упр. мии. ин. дел’, “*Китайская революция 1911 года*” 78~79, Paine, p.289.

(1911.12.29).⁵⁶⁾ 이른바 몽골에서 ‘1911년 혁명’으로 일컬어지는 이 독립선언은 몽골이 더 이상 거의 220년간 내려왔던 중국의 일부가 아님을 천명한 역사적인 선언이었다. 같은 날, 후투투(Khutukhtu)가 라마교회와 국가의 수장으로서 몽골리아황제에 즉위했다. 몽골은 5개의 행정기관으로 정부 조직을 정비하고, ‘이흐 후레’(현 울란바타르)를 수도로 정했다.

이 과정에서 러시아군대는 우르가에 있는 황실을 호위하고 중국 관리를 축출하며 새 몽골정부의 구조를 결정하는데 처음부터 개입했다. 러시아는 정부 수립을 돕는 한편, 11명의 군사교관을 파견하여(1912.3) 몽골군 창설을 즉각적으로 도왔다.⁵⁷⁾ 사조노프 외상은 몽골이 러시아에게 독립선포에 관한 지지를 얻기 위해 점차 개입할 수밖에 없다고 정당화하기 시작했다. 사조노프 외상은 1912년 4월 26(13)일 국가두마 연설에서 다음과 같이 언급했다.

‘.....중국과 칼카(외몽골) 사이의 협약은 우리가 참여하지 않고는 효력을 발휘할 수 없으며, 동시에 자발적 행정을 확립하는데 칼카가 우리의 지원과 협력을 부정할 수 없게 해야 한다. 무엇보다도 재정적 지원과 병력 지원은 몽골의 질서를 유지하는데 도움을 줄 것이다.’⁵⁸⁾

사조노프의 언급에 따르면, 칼카(외몽골)에서의 러시아의 정책 목표는 ‘이 국경 지역에 강력한 군사국가가 형성되는 것을 방지하는데 있었다.’ 이 목적을 달성하기 위해 러시아는 세 가지 조건을 설정했다. (1)칼카(외몽골)에서의 몽골인 행정 유지 (2)그 곳에서의 중국 군대의 군사작전 방지 (3)중국인에 의한 몽골 영토 식민화 배제가 그것이다. 사조노프는 중국과

56) Soni(2002), p.32; Soni(2006), pp.35~36.

57) 러시아는 1913년 초에 200만 루블을 몽골 군대에 제공하는 동시에 17명의 장교와 42명의 하사관들을 파견하였다. 차관의 1/4은 러시아 교관하에 몽골의 군대 수립에 쓰고, 나머지는 몽골 정부 조직과 무기 구입에 쓰도록 했다(Benno Aleksandrovich de Siebert and George Abel Schreiner, p.40; Paine, p.290).

58) С.Д.Сазонов, “Речьъ Министра Иностраннхъ Дел на заседании Государст венный Думы 13 апреля 1912 года”, сс.82~83, Paine, p.287.

몽골의 중재자 역할을 하며 외몽골 자치를 보장하는 역할을 자처했다. 외몽골을 궁극적으로 자국의 방어체제의 일부로서 하나의 완충지대로 변형시키고자 했던 러시아는 몽골리아와 중국 사이의 분쟁의 중재 역할을 하기로 결정했다. 이는 러시아가 처음부터 몽골을 중국으로부터 분리시키고자 은밀하게 개입했음을 의미한다. 그러나 그것이 곧 외몽골의 완전 독립이나 중국으로부터의 완전 분리를 지지하려는 것은 아니었다. 공개적으로 몽골의 독립을 후원하기보다는, 몇몇 고문관과 제한적인 지원을 제공하기로 한 것이었다. 몽골에 대한 러시아의 접근 방식의 기초는 러일 비밀협약이 체결된 뒤에도 크게 벗어나지 않았다. 오히려 일본과의 비밀협약 이후 러시아의 몽골정책은 러시아의 의도대로 실현되었음을 다음 장에서 살펴볼 것이다.

한편, 중국의 위안스카이(袁世凱) 대통령은 처음에는 설득(persuasion)으로, 그 다음에는 친밀함(intimidation)으로, 마지막으로 ‘회유(seduction)’로 외몽골을 중국의 한 성으로 되돌리고자 했다.⁵⁹⁾ 이 모든 것이 실패하자, 그는 독립을 주장하는 몽골의 요구를 거부하고 몽골이 중국의 일부라고 선언하는 칙령을 선포했다(1912.8.19). 중국이 외몽골 정규군의 내몽골 침략에 대해 러시아에 항의하자, 러시아는 몽골 정규군이 아니라 비적떼라고 반박했다.⁶⁰⁾

러일협약 직후 러시아의 몽골정책은 몽골에 자치권을 주려는 보다 적극적인 정책으로 전환했다. 코코프초프 재무상이 우르가를 방문하고(1912.8.23)⁶¹⁾ 일주일 뒤에 사조노프 외상이 우르가의 러시아 총영사에게, “몽골 각료들은 러시아가 제공한 러시아 라이플 소총으로(중국에

59) Thomas E.Ewing, Russia, China, and Origins of the Mongolian People's Republic, 1911~1921:A Reappraisal, *Slavonic and East European Review*, July 1, 1980, Vol.58, No.3, p.405.

60) S.C.M.Paine, *Imperial Rivals—China, Russia, and their Disputed Frontier*(New York: M.E.Sharpe, 1996), p.291.

61) Rupen, p.110.

저항하기 위한 것이지-필자) 내몽골 무장에 쓸 수 없으며……그 조치는 어디까지나 외몽골(칼카)을 보호하기 위한 것이며, 몽골인들이 우리의 지원을 신뢰하도록 만들기 위한 것”⁶²⁾ (8.31)임을 환기시킨 것이다. 러일협약 체결의 파문이 즉각 러시아의 정책에 반영된 것임에 틀림없다. 일본도 몽골이 중국으로부터의 공식적 분리는 아니지만 사실상의 분리를 지향하는 러시아의 대몽골 정책에 동의하였다.⁶³⁾ 물론 이는 러시아가 내몽골 동부를 일본의 세력권으로 인정한 대가로서였다.

러일협약이 체결된 이후, 몽골 독립과 관련하여 러시아에게는 두 가지 딜레마가 있었다. 첫째, 몽골은 내몽골과 외몽골의 통합을 주장하지만, 이는 내몽골에서의 일본의 세력권을 손상시킬 수 있었다. 내몽골을 일본의 세력권으로 만들기 위한 그동안의 비밀 협약 과정을 감안해 볼 때, 러시아는 몽골리아를 통합시키려는 몽골의 요구를 지지할 입장이 아니었다. 오히려 이를 지연시켜야 했다. 둘째, 몽골이 독립하려면, 타 열강이 그 시장에 동등하게 접근할 수 있도록 공동 시도가 있어야 했다.⁶⁴⁾ 그러나 러시아는 경제 선진국들과 경제적으로 경쟁할 수는 없으므로, 직접적인 군사 개입도 아니고 열강의 많은 관심을 받아서도 안 되며 외몽골에서의 현 상황을 유지할 필요가 있었다. 이 때문에 러시아는 중국과 협력하는 정책을 따랐다. 결국 러시아 정책의 두 가지 딜레마가, 필요에 따라, 시기에 따라, 일본 및 중국과의 협력을 추구하게 만들었다. 러몽조약(1912.11.3(10.21)⁶⁵⁾이 그 단적인 예이다. 러일협약의 실질적 결실이라 할 이 조약으로 러시아는 몽골의 독립을 기정사실화하며 노골적으로 자국의 의도를 드러냈다.

62) Benno Aleksandrovich de Siebert and George Abel Schreiner, p.40.

63) Soni(2002), p.34.

64) Paine, p.292.

65) MacMurry, II, 992; British Parliamentary Papers, Cd.6604; *The American Journal of International law*, vol.10, no.4(Oct., 1916), 239~241; 日外. 第45卷 第二冊, pp.740~741.

‘외몽골에서의 러시아의 적극 정책에 대한 가장 중요한 지지자였던’ 66) 러시아 전권대표이자 북경주재 러시아공사 코로스토베츠(1907~1914)는 우르가에서 러몽조약을 체결했다. 전문과 3개조로 이루어진 러몽 조약의 전문은 우선 “몽골리아와 중국 사이의 오랜 관계”를 중식시킨다고 선언하였다. 여기서 러시아는 외몽골 내몽골을 구분하지 않고, “몽골리아”로 표기했다. 몽골의 영토가 여전히 확정되지 않았기 때문이었다. 67) 그러므로 러시아 제국정부는 중국 군대의 유입과 중국인에 의한 몽골 식민화를 막기 위해, 몽골의 자치(autonomy)를 보전하고, 몽골리아 군대의 유지권을 공식적으로 보장했다(제1조). 러시아가 구상하는 몽골의 범주에서 몽골리아가 탄생한 것이다. 즉 조약은 몽골리아의 자치(autonomy)권에 대한 러시아의 보호를 언급하였으나, 특정 영토에 대한 러시아의 지원에 대해서는 언급하지 않음으로써 중국과의 갈등 시에 러시아의 군사 지원에 대한 확고한 보장은 명시하지 않았다. 왜냐하면, [몽골]의 범주를 결정할 근거는 러시아가 확보하고 있다고 협정문에서 일방적으로 선언하였기 때문이다. 또한, 몽골에서의 러시아의 상업적 특권을 강조한(2조) 독점 조항과 함께 러시아의 사전 동의 없이는 몽골이 중국과 교섭하는 것을 봉쇄했다.(3조)

뿐만 아니라, 러시아는 부가의정서(Protocol Annexed to Russo-Mongolian Agreement) 17개조⁶⁸⁾를 통해 무관세 교역권과 토지 매입 및 건물건축 허가권, 항행 및 교량 건축권, 전신망 등 광범한 상업적 특권을 확보하였다. 러시아가 이후 육로를 폐쇄하며 몽골에 대한 중국 수출을 노골적으로 방해한 것도 이 때문이다. 결국 러몽조약은 러시아가

66) Rupen, p.5.

67) Soni(2002), p.50.

68) *The American Journal of International law*, vol.10, no.4(Oct., 1916), pp.241~246; Phillips, p.23; Tennyson Tan, *Political Status of Mongolia*(Shanghai The Mercury Press, 1932), p.49; MacMurray, vol.2, 992-6; 일본은 러몽조약에서 러시아가 몽골에게 어떤 보장(garantie)을 해주는지, 러일협약과 배치되는지, 러몽조약에 대한 중국측의 반응 등을 면밀하게 검토했다.(日外. 第45卷 第二冊, pp.731~36)

유일한 몽골 자치의 보장국이므로 <사실상 de facto> 그 지역의 주권을 가지고 있는 것을 의미했다. 레닌은 러몽조약을 러시아황제의 부드러운 포용(нежным обниманием)⁶⁹⁾이었다고 규정했지만, 실상은 분명 몽골에서 중국이 가지고 있던 주권을 러시아가 빼앗은 것이었다.

그러므로 러몽조약은 중국으로부터의 완전 분리를 포함, 완전 독립 또는 범몽골리아를 지향했던 몽골에게는 대단히 실망스러운 것이었다. 몽골인들은 [몽골리아]와 자치(autonomy)가 같은 의미라고 생각했으며, 몽골 텍스트에서는 ‘몽골국(МОНГОЛ УЛС)’ ‘스스로 결정하고 스스로 통치하는’ 즉 독립의 의미로 해석했다.⁷⁰⁾ 우르가의 자치정부는 내몽골까지 자치권을 확대하려 했으나, 러시아는 그 계획마저 봉쇄했다.⁷¹⁾ 러몽조약에 실망한 몽골은 1912~14년에 러시아에 계속 대표단을 파견하기도 하고, 상트 페테르부르크와 북경 주재 서방 외교가와 접촉하거나, 티벳과 상호 독립 인정에 관한 조약을 체결하고(1912. 12. 24)⁷²⁾, 일본과의 외교 관계를 수립하기 위해 대표단을 파견하기도 하는 등 백방의 노력을 기울였다.⁷³⁾

몽골로서는 전 몽골의 통합에 대해 러시아가 지지를 거부한 것이 불만족스러웠지만, 지리적 특성, 희박한 인구, 가난 때문에 다른 대안은 없었다. 당시 사조노프 외상은 자국의 지원 없이는 몽골이 중국으로부터 분리될 수 없음을 잘 알고 있었다.⁷⁴⁾ 결국 몽골인들은 전 몽골을 중국의

69) В.И.Ленин, *Обновленный Китай* Т.22, с.189, *История Монгольской Народной Республики*(Издательство НАУКА, Москва,1983), с.242.

70) 러시아의 저명한 법률가 마르텐스(Fedor Fedorovich Martens)는 핀란드가 러시아 제국 내에서 자치 지역이라며 자치와 주권이 모순된 개념이 아니라고 강변했다. 梶誠, “ボグド=ハーン 政權の第12次遣露使節と帝政ロシア” 『史觀』 154 (早稻田大學史學會, 2006.3), p.37.

71) Fedor Fedorovich Martens, *Лекции по государственному праву*, Paine, p.294.

72) Ken, pp.171~72.

73) Ewing(1980), p.404.

74) Paine, p.293.

한 성으로 급속하게 전환시키기보다는 러시아의 보호 하에 외몽골 자치를 결정했다. 이로써 몽골은 중국으로부터 독립하여 러시아의 세력권으로 편입되었다. 몽골인들은 이제 중국 상인들이 아니라 러시아 상인들에 의존하게 된 것 이외에 자신들의 상황에 어떤 변화가 일어났다고 생각할 수 없었다.⁷⁵⁾

독립된 몽골리아는 경제 금융 면에서 더 러시아에 의해 좌우되었다. 독립선언 이후 러시아는 첫 차관으로 200만 루블을 제공했는데 이는 몽골의 광산을 담보로 한 것이었다.⁷⁶⁾ 짜르는 외몽골군대가 내몽골에서 철수하고 러시아인들에 의한 몽골군 조직을 허용한다면, 추가 차관과 무기 제공 요구에 응하겠다고 했다. 러시아가 몽골사절단을 받아들인 것은 몽골문제에 관한 교섭에 중국이 응하도록 만들려는 목적이 있었다.⁷⁷⁾ 외몽골은 1913년 말에 가서야 러시아의 요구를 받아들였고, 러시아는 차관을 3백만 루블로 확대시켰다.(1914.1)

몽골은 자국의 지위를 놓고 러시아뿐만 아니라 중국과도 의견이 대립했다. 몽골은 완전한 독립을 희구했으며, 외몽골뿐만 아니라, 내몽골까지 포함한 범 몽골주의에 입각한 독립을 요구했다. 반면, 중국은 러몽 조약을 인정하길 거부했고, 러시아 역시 자국이 제외된 별도의 중국-몽골 협약을 인정하기를 거부했다. 러몽 조약에 대한 중국내 반발은 심했다. 중국 전역에서 외몽골에 군대를 파견해야 한다는 시위가 있었고, 반러시아 보이콧이 베이징과 칭따오 등에서 일어났다. 심지어 정부를 공격하는 글이 신문에 게재되는 상황에서, 중국은 러몽조약을 중국에 비우호적인 것으로 간주하며 어떻게 해서든 외몽골에 대한 명확한 주권 설정에 관한 언급을 넣고자 했다.⁷⁸⁾ 러시아 역시 중국의 참여 없이는 중국적으로 몽골문제의 해결이 가능하지 않음을 인식하고 있었다. 러몽조약 체결

75) Phillips, p.24.

76) Ken, p.159.

77) 榘誠, pp.42~54.

78) 日外. 第45卷 第二冊, pp.762~65.

직후 곧바로 중국과의 협상이 개시(1912.11.30~1913.5.20)된 것도 이 때문이다.⁷⁹⁾

중국과의 협상이 진행되던 1913년 초에 사조노프가 두마에서 한 연설에 따르면, 러몽조약에서와 마찬가지로 몽골문제와 관련한 러시아의 대 중국정책 역시 자국에게만 일방적으로 유리한 정책이었다. 사조노프 외상이 표현한 바와 같이, ‘외몽골의 자치를 확보하려는 러시아제국정부의 결정에는, 몽골을 중국의 일부로 만들려는 목표를 포함’하고 있었다. 그에 따르면, 첫째, 몽골리아는 중국 영토의 일부로서 인정되어야 했다. 러시아는 중국과 몽골리아의 전통적인 유대를 붕괴시키지 않을 것을 약속한다. 둘째, 중국은 외몽골의 자치를 수정하려 해서는 안 되며, 몽골인들에게 자국 영토의 방위와 질서 유지의 책임, 군경 조직의 유지권을 가지도록 해야 한다. 셋째, 러시아는 영사관 병력을 제외하고 외몽골에 군대를 파견하지 않을 것을 약속한다. 넷째, 러시아의 대몽골 거중조정권 유지, 다섯째, 러몽조약에서 체결된 외몽골 내 러시아인들의 상업적 우위를 부여한다는데 중국정부의 동의를 받는다는 내용이었다.⁸⁰⁾

중국의 위안스카이 정부는 처음엔 러시아의 협상 제의를 즉각 거부했다. 그러나 러시아의 거듭된 제의 끝에 두 나라는 북경에서 러중 공동선언(Declaration and Exchange of Notes by Russia and China, 1913.11.5/10.23)을 발표했다.⁸¹⁾ 몽골은 배제한 채, 북경주재 러시아 공사 크루펜스키(B.Krupensky)와 중국외상 쑨 빠오치(Sun Pao-chi, 孫寶琦)가 이루어낸 야합이었다. 러중 공동선언은, 외몽골(Outer Mongolia)의 자치와 동시에 외몽골에 대한 중국의 종주권을 인정하였다. 이에 따라 러시아는 외몽골이 중국의 ‘종주권(suzerainty)’하에 있음을 인정하고(제1조), 중국은 외몽골의 ‘자치(autonomy)’를 인정한다

79) 様誠, p.41.

80) Ken, pp.177~178.

81) MacMurray, vol.2, 1066~67; Tennysan Tan, Political Status of mongolia (Shanghai:The Mercury Press, 1932), p.51.

(제2조)고 선언했었다. 말하자면, 어디까지나 중국의 종주권 하에서의 ‘자치’ 보장이었다.⁸²⁾ 중국은 몽골의 독자적인 내정과 상공업, 군대를 인정하며, 러시아와 마찬가지로 중국 역시 몽골리아에 식민화를 위해 군대를 파견하거나 교관을 파견하지 않는다는데 동의했다(제3조). 중국은 러몽조약에 부응하여 외몽골과 러시아 사이에서 수립된 러시아의 거중조정(good offices)을 인정하였다.(제4조)

그렇다면, 외몽골에 대한 중국의 종주권을 존중한다는 조항이 포함된 이 공동선언은 과연 중국의 외교적 승리였을까. 중국측 입장에서 보면 반드시 그렇다고는 볼 수 없었다. 중국측 교섭 초안에 따르면, 중국은 몽골에 대한 전권을 위임받기를 원했으며, 몽골 문제에 관한 모든 문제에서 중국은 외국과의 직접적인 교섭권을 갖기를 바랐다. 그러나 중국은 외몽골이 중국의 일부로 유지되는 것과, 러시아의 군대, 식민주의자들 및 행정관을 추가로 몽골리아에 파견하지 않아야 한다는 요구가 관철될데 만족할 수밖에 없었다.⁸³⁾

4. 제1차 세계대전과 카흐타 삼국(러·중·몽)조약

최초로 러일협약 연구를 집대성한 프라이스마저도, 러시아의 동아시아에서의 이해는 제1차 세계대전의 발발로 말미암아 그것이 무슨 계획이 되었건 무한정 연기된 것으로 평가하였다.⁸⁴⁾ 그러나 몽골정책에 관한 한, 대전 중의 카흐타삼국조약을 통해 러시아의 정책은 더욱 확고해졌다. 유럽 전선에 집중해 있던 러시아에게 대전은 오히려 중소국경문제의

82) Translated for the *China Year Book, 1914*, pp.633~65; *The American Journal of International Law*, vol.10, no.4(Oct., 1916), pp.246~49.

83) Paine, pp.295~96.

84) Price, pp.76~77.

평화와 카흐타삼국조약 체결을 더욱 시급한 문제로 만들어 주었다.

러시아는 러몽조약의 여세를 몰아 몽골에서의 자국의 상업적 특권을 중국이 인정하도록 만드는데 성공했다. 대전 중에 러시아는 러몽철도협정(1914.9.30/17)⁸⁵⁾을 비밀리에 카흐타에서 체결하여, 러시아국경과 몽골과의 연결 철도를 부설하게 되었다. 중국이 나중에 이 사실을 알고 조약의 사본을 요구했을 때, 러시아측은 ‘대단히 유감스러운 일이지만, 이미 체결된 기정사실(fait accompli)’이라며 발뺌하며 사본도 내놓지 않았다.⁸⁶⁾ 이 같은 러시아의 몽골 팽창 방식은, 만주를 관통하는 시베리아 철도(일명 동청철도, 현 중동철도)를 일방적으로 계획하고 부설한 뒤, 그 철도를 보호하기 위해 러시아정규군을 활용하여 만주 전체를 장악하여 러일 전쟁 발발을 자극했던 선례와 흡사하다. 차이가 있다면, 동청철도에는 조차기간을 정해놓았던데 반해, 몽골내의 철도 구간에 관한 한, 몽골의 영속적인 통제권(perpetual rights)을 러시아가 인정했다(제1조)는 점이였다.⁸⁷⁾

뿐만 아니라, 러시아가 몽골과 체결한 모든 조약들은 제1차 세계대전 중이던 1915년 6월에 몽골리아와 러시아 사이의 국경에 관한 카흐타 삼국조약(몽골리아, 러시아, 중국, 1914.9.9~1915.6.7(5.25))으로 공식 인정되었다.⁸⁸⁾ 카흐타 삼국조약은 이후 러·중·몽 삼국 관계의 중요한 초석이 되었으며, 1917년 볼셰비키혁명이 발발할 때까지 유지되었다.⁸⁹⁾

카흐타 삼국조약에서 외몽골은 중국의 종주권(suzerainty)을 인정하고, 중국과 러시아는 외몽골의 자치(autonomy)를 인정하였다(제2조).⁹⁰⁾

85) MacMurray, vol.2, 1178~79; *The American Journal of International law*, vol.10, no.4(Oct., 1916), pp.249~50.

86) 러몽철도협정 제4조에 따라 양측은 조약의 밀봉한 사본 1부를 몽골리아 외무성에, 다른 한 부를 밀봉한 채 몽골 주재 러시아 총영사관에 보관하기로 되어 있었다.

87) Popov, A.L. “Царская Россия и Монголия в 1913~1914 гг.”, 51, Paine, p.299.

88) MacMurray, vol.2, 1239~44; Phillips, p.24; *The American Journal of International law*, vol.10, no.4(Oct., 1916), pp.251~58.

89) 중국은 러시아혁명이라는 러시아 내의 동요를 틈타 몽골의 자치를 몽골인들이 ‘자발적으로’ 취소하도록 압력을 넣었다(Weigh, no.43, pp.183~84).

90) Soni(2002), p.36.

전문과 22개조에 달하는 조약 가운데 가장 중요한 독소 조항은, 제3조 즉 자치 몽골리아(Autonomous Mongolia)는 정치나 영토문제에 관해 열강과 국제조약을 체결할 수 없다는 조항이었다. 몽골은 상공업상의 모든 이권에 관한 국제조약은 독자적으로 체결할 수 있으나(제5조), 정치적, 영토적 권한에 관한 조약은 외국과 체결할 수 없었다. 그리고 러중 선언에서 인정된 외몽골과 러시아의 국경을 재확인하고, 중국과 자치 몽골리아의 공식 경계는 향후 2년 이내로 중국, 러시아, 자치 몽골리아의 특별위원단이 획정하기로 하였다(제11조). 중국과 외몽골의 국경 획정에 러시아 대표단이 가담하기로 되어 있는데 대해서는 별도의 설명이 없었다. 러중 선언 이후 내몽골은 이미 지역 자치권을 상실하고, 세 특별구로 분할된 채 중국에 통합되었다.

외몽골은 카흐타조약으로 말미암아 결국 자치라는 명분하에 중국의 종주권과 러시아의 보호령이라는 이중의 속박에 놓이게 되었다. 이로써 몽골의 통합 노력은 완전히 물거품이 되었고, 이후 내몽골과 외몽골로 완전히 나뉘어졌다. 외몽골 위주로만 생각한다면, 카흐타조약은 중국과 분리된 영토로서의 현 몽골리아(외몽골)에 대한 국제적 인정의 계기가 된 것은 사실이다. 결국 세 나라의 이익이 상충되는 상황에서 몽골측은 어쩔 수 없이 외몽골만을 중국 영역 안의 자치국가가 되는 것을 인정해야 했다. 카흐타조약의 중요회담에서 번번히 제외되곤 했던 몽골은 회의 자체를 거부하려 했으나, 몽골이 참석하든 참석하지 않든 간에 중국과 문제를 해결하겠다는 러시아의 위협에 설득당할 수밖에 없었다.⁹¹⁾ 일본으로부터 '21개조안'의 위협에 직면해 있던 중국으로서는 카흐타조약에 소극적으로 저항할 수밖에 없었다. 중국은 몽골리아의 독립 선언을 무효화시키는 주요 목적을 달성하는데 그쳤을 뿐이다. 중국의 성장(省長, Governor-General)은 폐지되고 영사직으로 대체되었다. 반면, 러중

91) Paine, pp.288~89.

선언보다 앞선 러몽조약이 카흐타조약에서 재확인되지 않았던 점은 분명 러시아로서는 카흐타조약에서 잃은 부분이었다.

그럼에도 불구하고, 카흐타조약의 실체는 몽골리아를 중국, 영국, 일본에 대한 완충국가로 삼으려는 러시아 정부의 의도가 실현된, ‘러시아에 의한’, ‘러시아를 위한’ 조약이었다는데 있다.⁹²⁾ 러시아 재정고문이 광범한 경제적 권한을 가지게 되며, 몽골 국립은행, 특수철도 부설권, 전신권이 러시아에 양도되며, 러시아 상인들의 상업적 특권을 보장해 주었기 때문이다.⁹³⁾ 아직 열강 사이에서 영토도 확정되지 않은 몽골리아가 러시아의 비공식적인 보호령으로 묵인 받은 것이다.⁹⁴⁾

이 점에서 몽골을 중국의 세력권에서 독립시켜 몽골리아로 만든 것은 러시아의 일관된 전략의 소산이었으며, 결과적으로 러시아에게는 성공적이었다. 한 러시아 외교관의 표현에 따르면, ‘러시아는 어떠한 적의나, 영토 병합, 또는 국제적인 분규를 야기하지 않고 그 광대한 몽골 지역을 러시아의 정치와 상업에 문을 열게 해 주었다. 열강이 이 문제에 관심을 가지기 시작했을 때는 모든 것이 이미 종결되었으며……우리는 외교적인 승리를 거두었다는데 자부심을 가지게 되었다’⁹⁵⁾는 것이었다. 러시아의 외교적 승리는 결국 러일협약의 직접적이면서도 가시적인 결과였던 셈이다.

몽골 역사가 바아바(Baabar)가 평한 바와 같이, “이 시기 러시아의 정책은 몽골리아의 독립을 인정하면서, 중국에게는 몽골리아에 대한 중국의 법률적 주권을 인정해주는 더블 게임이었다.”⁹⁶⁾ 이에 대해서는

92) Alicia Campi and R.Baasan, *The Impact of China and Russia on United States-Mongolian Political Relations in the Twentieth Century*(The Edwin Mellen Press, Lewiston*Queenston*Lampeter, 2009), pp.6~7; Tan, p.55.

93) Ewing(1980), pp.404~05.

94) Soni(2002), p.35; Violet Conolly, *Soviet Economic Policy in the East*(London: Oxford University Press, 1933), p.95.

95) Paine, p.304.

96) Alicia Campi and R.Baasan, p.7.

러시아 사가들도 바야바의 견해와 일치하고 있다. 벨로프는 1911년에 독립을 선포했지만 1915년 카흐타조약의 성립으로 말미암아 몽골이 추구한 독립은 한 번도 주어지지 않았다⁹⁷⁾고 평가했다. 마스니코프도, 몽골이 신해혁명을 계기로 중국의 속국으로부터 벗어나 러시아 세력권이 되었다고 하나, 카흐타조약으로 여전히 중국의 영역 안에 있음이 재확인 되었다고 보았다.⁹⁸⁾

몽골은 1917년에 러시아 볼셰비키 혁명이 발생했을 때, 러시아의 약화를 이용하여 중국과 화해를 추구했다. 그것이 중국과 러시아 사이에 끼인 몽골이 택한 생존방식이었다. 이에 중국은 러시아 혁명의 정정 불안을 이용하여 몽골의 자치를 “자발적으로” 취소하고, 1918년 말에는 우르가에 5천 명의 군대를 파견하며 카흐타조약을 축소시켰다.⁹⁹⁾ 1920 년대에 들어서며 내몽골문제를 포함한 몽골리아에서 러시아, 중국, 일본의 치열한 각축전이 재개된 배경이 여기에 있다. 결국 외몽골은 1924년 러시아의 군사적 지원 하에 몽골인민공화국으로 독립을 재선포하여, 사실상 러시아의 첫 위성국이 되었다.

러시아와 중국 사이에 자리한 몽골의 지리적 위치를 감안해 볼 때, 진정한 의미의 몽골의 독립은 러시아와 중국과의 협력(그리고 그 배후에 영국과 일본)이 없이는 가능하지 않았다. 영국, 러시아, 일본, 중국 사이의 내부 거래(영일동맹, 러일협약, 러중조약)와 러몽협약이 동시에 전개된 것은 몽골에서의 중국의 주권을 잠식시켰다. 결과적으로 러일협약과

97) Е.А.Желов, *Россия и Монголия(1911~1919 гг.*, (Москва, 1999), с.6; С.Г.Лузянин, *Россия-Монголия-Китай в первой половине XX в.* (Москва, 2000), сс.16~17.

98) В.С.Мясников, *Договорными статьями утвердили Дипломатическая история русско-китайской границы XVII-XX вв.* (Москва, 1996) с.341; Лузянин, *Россия-Монголия-Китай в первой половине XX в.*(Москва, 2000), с.18.

99) A. Lobanov-Rostovsky, *Russia and Mongolia, Slavonic Review*, January 1, 1926, p.518.

러중 협력은 몽골인의 완전독립과 주권을 부정했다. 몽골은 제국주의 열강에 의한 강제 병합과 국가 소멸을 피하기 위해서라도 러·중·일의 공모를 받아들일 수밖에 없었다. 결국 몽골은 열강의 아슬아슬한 힘의 균형 위에 생존할 수 있었던 셈이다.

5. 맺음말

이상으로 1912년 러일 비밀협약의 국제적 배경과 협약의 실질적 파급효과로서 러 몽조약과 카흐타 삼국(러·중·몽)조약으로 상징된 러시아의 외몽골 정책을 고찰해 보았다. 1912년 러일협약으로 러일관계는 이전과 확연히 달라졌다. 러일 재전(再戰)에 대한 불안감을 일소하며 러일동맹의 초석을 다졌을 뿐만 아니라, 만주와 내몽골은 물론, 외몽골에 이르기까지 두 나라 사이의 행동의 연대가 뚜렷해졌다. 그리고 러일의 동북아 세력권 분할의 배후에는 영일동맹, 러불동맹이라는 19세기 말의 제국주의적 국제 질서가 자리잡고 있었다. 그리고 제1차 세계대전을 전후하여 러일관계는 최고조에 달했고, 동북아 주변국에 대한 침탈 역시 최고조에 달했다.

러일 비밀협약으로 동북아는 러일에 의해 실질적으로 분할되었다. 1910년 러일 공개협약에서는 만주에서의 〈현상〉 즉 각자의 세력권을 유지 옹호하기로 합의했지만, 비밀협약에서는 만주에서의 각자의 세력권 ‘그 이상의 진전(further development)’을 공고화하는데 협력하기로 했다.¹⁰⁰⁾ 외몽골에서의 러시아의 ‘특수 이익’을 인정해 준 대가로, 일본의 한국 병합에 대한 러시아의 묵인이 이루어진 것이다. 1912년 러일협약은 만주와 외몽골에서 기존의 러일협약을 재확인하고, 내몽골에서의 두 나라의 〈특수이익〉을 양분하였다. 그리고 이 협약에서 러시아는 외몽골이

100) 石和靜, (2003)(2004)(2007).

러시아의 세력권에 속함을 최종적으로 확인받은 것이다.

신해혁명이 발발하자 외몽골은 중국 통감을 몰아내고 자치를 선언하며 러시아에 ‘보호’를 요청했다. 러시아는 외몽골에 군대를 주둔시키고, 외몽골에 대한 보호권 수립에 착수했다. 그러나 중국의 반대로 보호권 수립이 무산되자, 러시아는 외몽골의 ‘자치’를 유도하며 실질적인 영향력을 행사하는 것으로 정책의 방향을 전환했다. 러시아는 몽골의 완전 독립과 국권을 부정하고, 외교권을 확보하는 보호령을 고수했다. 이 과정에서 일본과 사전 조정을 거치고 중국과는 타협함으로써 몽골의 취약한 군사력과 민족주의를 심각하게 조장하면서 몽골 통합을 저지했다. 이는 사실상 러시아만의 이해를 위한 것이었다. 사조노프외상, 코로스토크 몽골 영사, 코코프 초프재무상은 러시아의 편견과 오만의 대명사로 각인되기에 충분했다.

러시아의 몽골 팽창은 동아시아에서의 두 주요 열강, 즉 일본과 영국과 타협함으로써 가능했다. 일본의 한국 병합 이후 동북아에서의 세력권 분할이 더욱 심화된 것은 러시아가 일본, 중국뿐만 아니라 영국, 프랑스와도 긴밀히 협력한 결과였다. 사조노프 외상도 자신의 회고록에서, 이즈볼스키가 외상으로서 이룩해 놓은 영국 일본과의 협약이 러시아 외교의 가장 중요한 사건이었다고 평하였다.¹⁰¹⁾ 이는 사조노프가 러일 양국 조약보다 영일동맹과의 관계를 더 중요시한 데서도 드러난다. 그리고 이는 이즈볼스키외상부터 사조노프외상에 이르기까지 러시아의 외교가 삼국협상(러·불·영) 진영, 나아가 일본을 포함, 이른바 아시아에서의 사국협상체제에 기반을 두고 있었음을 말해주는 것이었다.

1912년 제3차 러일협약을 통해 일본의 한국 병합과 관련한 제1, 2차 러일협약에서의 비밀 거래가 보다 분명하게 밝혀졌다. 제2차 러일협약 직후 한국 병합을 단행했던 일본은 ‘한국 병합 시에 러시아에 약속했던 바를 러시아가 이행할 시기가 왔다¹⁰²⁾고 언급함으로써 러시아가 북만주와

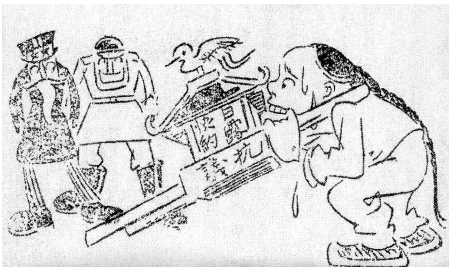
101) S.D.Sazonov, *Fateful Years 1909~1916*(Ishii Press International, 1928), pp.21~22.

102) Sazonov to Russian Ambassador at Tokio, Telegram Nov., 27(Dec., 10), 1910,

몽골 문제에 노골적으로 개입하도록 면죄부를 제공했다. 이는 1910년 제2차 러일협약에서 러시아가 일본의 한국 병합을 ‘묵인’했음을 다시 한 번 입증해 준 결정적인 증거이다. 한국에 관한 직접적인 조항이 없는 1912년 러일 비밀협약이 일본의 한국 병합에 대한 러시아의 공식적인 ‘승인’으로 보아야 할 이유가 여기에 있다.

제1차 세계대전은 몽골문제를 해결하려는 러시아에게 카흐타조약을 통해 중국을 압박하여 몽골문제를 러시아를 위한 조약으로 만드는 절호의 기회가 되었다. 러일 비밀협약을 통해 러일 두 나라가 ‘21개조안’을 각기 다른 방향에서 중국에 들이민 셈이다. 대전 후에 러시아의 군사적 지원 하에 몽골인민공화국으로 독립을 재선포한(1924) 몽골은 러시아의 첫 위성국으로서 20세기 말 러시아가 붕괴될 때까지 러시아의 세력권으로 남았다. 그리고 이 같은 러시아의 대몽골정책의 패턴은 볼셰비키혁명 이후 러시아가 동유럽 국가들을 위성국으로 만들었던 과정의 역사적 선택이 되었다.¹⁰³⁾ 결국 내몽골과 외몽골의 분리 독립과 자치, 영토보전 문제에 관한 러일의 비밀 야합이 오늘날까지도 지속되는 결과의 근본적 토대를 형성한 것이다.

〈그림 1〉



〈그림 2〉



No.1742, Benno Aleksandrovich de Siebert and George Abel Schreiner, pp.27~28.

103) Zoltan Barany, Soviet Takeovers: The Role of Advisers in Mongolia in the 1920s and in Eastern Europe After World War II, *East European Quarterly*, XXVIII, No.4, January 1995, p.414.

〈그림 1〉 러일협약에 대한 중국의 항의

변발한 모습의 한 중국인이 〈러일협약에 항의〉하는 메시지를 적은 무언가를 어깨에 걸친 채 땀을 뻘뻘 흘리고 있다. 버거워하는 거구의 중국인에 비해 러일 양국인의 여유롭게 웃는 모습이 대비된다. 러일협약이 중국의 이해와 권리를 침해하는 것임을 일본 언론이 풍자한 것이다. 〈二六新報〉 1910년 7월 25일자, 湯本豪一, 『諷刺漫畫で日本近代史がわかる本』(草思社, 2011), p.103.

〈그림 2〉 러시아의 노보예 브레냐 지는 1913년 10월 7(20)일자에서 접시 위에 몽골인의 다리 한 쪽을 잘라 올려놓고 그것을 포크로 먹으려 하는 중국을 비난하는 정치풍자화를 게재했다. 이 적의에 찬 이미지에는 몽골인을 잔혹하게 다루는 중국이 “몽골을 먹고 나서 유럽식으로 살려고 할 것”이라는 사진 설명이 달려 있다. 혐기적인 인육접시를 앞에 두고 곧 먹기라도 할 듯한 중국인이, 몸에 맞지 않는 커다란 양복과 기괴한 모습으로 유럽식 삶을 지향한다고 힐난한 것이다. 몽골을 둘러싼 러중 양국의 각축에서 러시아는 자국의 몽골 개입을 정당화하기 위해 이 같은 반중(反中) 풍자화를 관영통신에 게재하였다.

(원고투고일: 2014.7.1, 심사수정일: 2014.8.12, 게재확정일: 2014.8.20)

주제어 : 러일 비밀협약, 러일협약, 영일동맹, 영미중재조약, 몽골리아 (몽골, 외몽골), 러몽조약, 카흐타 삼국조약, 러중북경선언, 사조노프, 일본의 한국 병합, 삼국협상

<ABSTRACT>

The Russo-Japanese Secret Agreement and Russia's Policy toward Mongolia

Seok, Hua-jeong

The third secret treaty which Russia and Japan signed on July 8, 1912 maximized their imperial interests in East Asia, and precisely defined their boundaries in Mongolia compared to the previous Treaty of 1907. After the secret agreement with Japan, Russian government readily made Mongolia as a buffer area against China through Russo-Mongolian Treaty in 1912 and the Declaration and Exchange of Notes by Russia and China in 1913. 'Autonomous Mongolia' under the suzerainty of China was ratified in 1915 at the Tripartite Treaty of Kiakhta by Mongolia, Russia, and China. In reality, Russia had assumed that China would play a role in acting as the guarantor of Outer Mongolian autonomy. Inner Mongolia, however, lost its local autonomy forever. Mongolia might think that it cleverly was making use of China and Russia to advance its own interests, but it was evident that these two big powers in the early twentieth century had their own agendas for holding their private negotiations on Mongolia's sovereignty. In short, the Russo-Japanese Secret Treaty and the Russo-Chinese cooperation as their outcome, served to deny Mongolian independence and sovereignty. As the pawn of imperialistic geopolitics, Mongolia had to bear the result of the Russian-Japanese-Chinese conspiracy and cooperation over its independence and sovereignty and try to barely survived on the edge of the balance of power.

Key words : Russo-Japanese Secret Agreement, Russo-Japanese Agreement (Convention), Anglo-Japanese Alliance, Anglo-American Arbitration, General Arbitration Treaty, Mongolia(Mongol, Outer Mongolia), Russian-Mongolian Treaty, Declaration and Exchange of Notes by Russia and China, Tripartite Treaty of Kiakhta, Japanese Annexation of Korea, Triple Ententes