

【논문】

봉천군벌의 실질 지배권 확대 과정과 대외 정책: 1920년대를 중심으로*

정세련**

차례

- I. 서론
- II. 북경정부의 '征蒙' 논의와 봉천군벌의 몽골 지배권 확장
- III. 철로 이권 확보를 둘러싼 대내외적 마찰: 대소관계
- IV. 정치적 협력과 이익 관계의 충돌: 대일관계
- V. 결론

국문초록

1920년대는 외몽골 장악을 통한 완충지대 설정과 중동철도의 이익 보전이 필요했던 소련, 통치영역의 보전과 대외주권 수호라는 명분을 추구한 북경정부, '익산'으로서의 만몽지역을 확보하기 위한 일본의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있었던 시기였다. 그리고 이들의 충돌이 본격화된 지역은 동삼성 일대였다. 이들의 요구와 지향점은 동북지역을 둘러싼 각종 조약을 통해 표출되었다. 이 지역을 관할하던 봉천군벌 역시 동북지역에 대한 지배권 확립과 관할지역 확대 및 증원 진출과 북경정부의 장악을 도모하고 있었다. 따라서 봉천군벌은 위의 세 주체와 때로는 타협하고 때로는 충돌하면서 자신의 이익을 추구하는 동시에 독자성을 확보해 나갔다.

봉천군벌은 그 성립과정에서 상당 부분 장쥘린 개인의 무력과 장악력에 의존하였고, 중앙정부와 원거리에 위치하고 있다는 지리적인 이점 때문에 당시 중앙정부로부터 상대적으로 자립성이 높았다. 그러나 한편으로 주요하게 작용한 것은 중앙정부로부터 부여받은 합법적인 지위라고 할 수 있다. 이는 장쥘린이 가진 무력에 정적 축출에 필요한 위계적 권위 등

* 이 논문은 동북아역사재단의 기획연구과제로 수행한 결과임(NAHF-2023-기획연구-28).

** 서울대학교 역사교육과 강사.

을 더하여 주었기 때문이다. 이후 봉천군별은 1922년 제1차 직봉전쟁 직후 동삼성 자치를 선언하기 전까지 엄연히 중화민국의 지방정부로서 존재하였다.

이는 봉천군별이 추진하고자 하였던 여러 정책이 그 합법성의 근거를 중화민국 중앙정부에서 제정된 각종 법제와 조약에 두고 있었다는 점을 의미한다. 봉천군별의 대외정책과 관할 지역 통치 정책 역시 예외가 될 수 없었다. 위안스카이 사후 군별 혼전기 장쥘린의 동북지역에 대한 지배권 확장과 정당성 확보는 일차적으로 중앙정부가 부여한 지위와 명령에 기인한 대내외적 권위를 기반으로 하였다. 러시아 및 소련과의 동북지역 철도 분쟁, 동몽골 및 남만주 일대를 둘러싼 일본과의 관계 형성에서 봉천군별은 대부분의 경우 중앙정부가 각국과 체결한 각종 조약의 범위 내에서 움직일 수밖에 없었다. 이에 봉천군별은 협상의 대리인, 혹은 조약의 규정 범위를 피해 자신의 이익을 추구하고자 하였다. 이는 장쥘린의 몽강경략사 취임이 지니는 의미, 봉천을 둘러싼 주변 각국 사이에 체결된 조약과 영토 관념, 실질 행위 등에 대한 분석으로 증명될 수 있을 것이다.

통상적으로 '외교'의 주체가 국가임을 감안할 때, 지방정권인 봉천군별이 1920년대 극동 지역의 외교 관계에서 독자적인 입장과 전략을 가지고 활동하였다는 점은 특기할 만하다. 본고는 이를 토대로 봉천군별이 동북 변경이라는 특수한 지리적 위치에서 생존을 위해 어떻게 대내외적 관계를 구축하고자 하였는지, 그 과정에서 자신들의 실질 지배권을 확대하기 위해 어떠한 전략을 구사하였는지를 사례를 통해 분석하고자 하였다.

주제어: 장쥘린, 봉천군별, 중동철도, 만몽철도, 봉소관계, 봉일관계

I. 서론

봉천군별은 그 성립과정에서 상당 부분 장쥘린 개인의 무력과 장악력에 의존하였고, 동북 변경 지대에 위치하고 있다는 지리적인 이점 때문에 당시 중앙정부로부터 상대적으로 자립성이 높았다. 이는 위안스카이(袁世凱) 산하 北洋新軍 출신이 다수를 차지하였던 당시 지방 군벌 정권들이 중앙정부과의 연계성이 높았다는

점과 대비된다. 그러나 장쥘린이 1918년 東三省巡閱使에 임명되는 과정, 그리고 1919년 7월 吉林督軍 명언위안(孟恩遠)을 축출하고 군벌로서의 지위를 확고히 하는 과정에서 주요하게 작용한 것은 중앙정부로부터 부여받은 합법적인 지위라고 할 수 있다. 이는 장쥘린이 가진 무력에 정적 축출에 필요한 위계적 권위 등을 더하여 주었기 때문이다. 이시기 군벌 집단이 가지는 성장 동력으로서의 합법적 지위 획득은 이후 우페이푸(吳佩孚)의 사례에서도 찾아볼 수 있다.

이후 봉천군벌은 1922년 제1차 직봉전쟁 직후 자치를 선언하기 전까지 엄연히 중화민국의 지방정부로서 존재하였다. 이는 봉천군벌이 추진하고자 하였던 여러 정책이 그 합법성의 근거를 중화민국 중앙정부에서 제정된 각종 법제와 조약에 두고 있었다는 점을 의미한다. 봉천군벌의 대외정책과 관할 지역 통치 정책 역시 예외가 될 수 없었다. 위안스카이 사후 군벌 혼전기 장쥘린의 동북지역에 대한 지배권 확장과 정당성 확보는 일차적으로 중앙정부가 부여한 지위와 명령에 기인한 대내외적 권위를 기반으로 하였다. 1921년 북경정부가 외몽골의 독립에 반발하여 이른바 ‘征蒙’을 추진할 당시 장쥘린에게 蒙疆經略使의 지위를 부여하고 열하 등의 관할권을 부여한 것이 그 대표적 사례라 할 수 있다.

따라서 봉천군벌의 대외정책 역시 이러한 원칙에서 자유로울 수 없었다. 러시아 및 소련과의 동북지역 철도 분쟁, 동몽골 및 남만주 일대를 둘러싼 일본과의 관계 형성에서 봉천군벌은 대부분의 경우 중앙정부가 각국과 체결한 각종 조약의 범위 내에서 움직일 수밖에 없었다. 그러나 이들은 다른 군벌과 달리 타국과의 협상 과정에서 중앙정부의 대리인, 또는 조약의 당사자로 기능하면서 자신들의 이해 관계를 관철하고자 하였으며, 혹은 조약의 규정 범위를 피해 이익을 추구하고자 하였다는 점에서 그 대외관계의 특수성을 지녔다.

기존의 연구는 대부분 장쥘린 정권의 동삼성 지배권 확립 과정에서 일어난 특정 사건을 중심으로 그 함의를 분석하는 형태로 진행되었다. 이는 봉천군벌의 성립과 지배,¹⁾ 외몽골 문제를 둘러싼 대립,²⁾ 증동철도 문제,³⁾ 일본과의 관계,⁴⁾ 쑨

1) 송한용, 2003, 「東北軍閥 支配下の 滿洲」, 『아시아문화』 19; 澁穀由裏, 1998, 「張作霖政權の研究: 「奉天治派」からみた歴史的意義を中心に」, 京都大學博士學位論文; 水野明, 1991, 「東北軍閥政權史

원(孫文)과의 관계⁵⁾ 등을 중심으로 이루어졌다. 이에 장쥘린 정권이 동삼성 및 몽골 지역으로의 실질 지배권⁶⁾을 확립해 가는 과정을 중심으로 이를 재구성할 필요가 존재한다고 여겨진다. 이는 장쥘린의 몽강경략사 취임이 지나는 의미, 봉천을 둘러싼 주변 각국 사이에 체결된 조약과 영토 관념, 실질 행위 등에 대한 분석으로 증명될 수 있을 것이다.

본고는 이러한 문제의식을 바탕으로 1921년 외몽골의 독립을 전후한 시기 봉천군벌의 동북지역에 대한 실질 지배권 확대와 이 과정에서 나타난 주변 국가와의 관계 형성 양상에 대해 살펴보고자 하였다. 이를 통해 봉천군벌의 지배는 당시 군벌들과 마찬가지로 완전한 독자성을 추구하기보다 기본적으로 중화민국이라는 테두리 안에서 자신들의 실권을 확대해 나가는 데 초점을 두고 있었음을 외몽골 정책과 연관지어 살펴보고자 하였다. 아울러 국가적 이익이 복잡하게 얽혀 있던 대외적 상황에서 자신들의 실질 지배권을 유지하고 획득하기 위해 어떠한 전략을 구사하였는지를 사례를 통해 분석하고자 하였다. 이는 ‘만주의 왕’, 또는 ‘東三省自治’의 측면이 부각되어 중앙정부에 대항하는 지방정권으로서의 독자성만이 강조되기 쉬웠던 시각에 대한 재검토의 의미를 지닌다. 특히 열강의 이해관계가 첨예하게 대립하였던 변경 지역이라는 특수한 위치에 자리잡은 봉천군벌이 다른 군벌과 달리 직접적인 외교의 당사자로서 임할 때 어떠한 전략을 가지고 대처하였

의 연구: 張作霖·張學良의對外抵抗之對內統壹の軌跡, 東北大學博士學位論文.

- 2) 趙建坤, 2005, 「張作霖與蘇俄入侵外蒙」, 『邢台學院學報』 第20卷 第3期.
- 3) 정형아·정창원, 2021, 「중동철도 사건과 중소 갈등」, 『지방사와 지방문화』 24; 李嘉毅, 1987, 「中蘇關於中東鐵路問題的交涉」, 『黑河學刊(地方歷史版)』 第1期.
- 4) 김지훈, 2008, 「만철과 동북교통위원회」, 『중국근현대사연구』 40; 王明芳, 2022, 「日本軍部對奉系軍閥張作霖態度的轉向(1922-1928)」, 『軍事歷史研究』 第6期; 儀我壯一郎, 2009, 「張作霖大元帥と日本」, 『社會科學年報』 43.
- 5) 이승휘, 2006, 「국공합작과 孫文·요페공동선언」, 『중국근현대사연구』 29; 何豔豔, 2005, 「國民外交」背景下的中蘇建交談判(1923-1924)」, 『近代史研究』 第4期.
- 6) 본고에서는 ‘실질 지배권이라는 용어로 봉천군벌의 영역 지배권을 정의하고자 하였다. 이는 당시 봉천군벌의 지배권이 자체 권력 혹은 전투를 통해 확보된 영속적인 성격의 것이었다기보다 중앙정부인 북경정부의 정책에 따라 조정되었던 측면이 컸다는 점에 착안하였다. 즉, 자신들의 의지와 상관없이 지배권을 언제든 획득하고 상실할 수 있었다는 점을 드러내고자 ‘실질’이라는 용어를 사용하였다는 점을 밝힌다.

는지를 통해 그 특수성을 분석하고자 하였다는 점에서 의의를 가진다.

II. 북경정부의 ‘征蒙’ 논의와 봉천군벌의 몽골 지배권 확장

1915년 6월 『카흐타 협정』의 체결로 자치권을 인정받은 외몽골 정부는 국제 정세를 활용하여 자신들의 이익을 도모하였다. 이를 통해 외몽골은 200년 가까이 이어진 청의 지배에서 비로소 벗어날 수 있게 되었고, 活佛(제춘담바 쿠투투)을 수장으로 하는 자치 정부, 소속 군대를 포함한 국가 운영을 포괄적으로 인정받았다. 몽골은 “인접 국가들의 내정간섭을 막아줄 국제법적 보증을 얻는데 성공”했고, 이러한 “몽골의 정치적, 법적 지위는 이웃하는 두 강국과의 향후 관계의 기초가 되었다.”⁷⁾ 한편 중재자였던 러시아는 외몽골을 완충지역으로 활용하여 중국과의 인접국화를 회피하고 일본의 영향력 확대를 저지하고자 하였다. 이에 공식적으로 중국의 주권권을 인정하되 외몽골의 정치적, 경제적 지위의 독립을 유지하는 방향으로 협정을 이끌어갔다. 1917년 러시아 혁명의 발발 이후 1919년 3월 소련 정부의 특별 성명에 의해 기존에 체결되었던 모든 조약의 무효화가 선언되었다. 이렇게 정세가 급변하자 외몽골 내부도 분열되었고, 급기야 북경정부로의 회귀를 통해 자신들의 자치권을 보호받고 훗날을 도모하고자 하였다. 이에 都護使 천이 (陳毅)와의 협상을 통해 『外蒙古撤消自治後中央待遇外蒙古及善後條例』 63개조 초안(이하 ‘사후조례’) 등을 통해 자치를 철회할 것을 결의하였다. 이는 1919년 11월 22일 북경정부의 대총통령으로 공식화되었다.⁸⁾

그러나 1919년 안휘군벌 쉬수정(徐樹錚)의 외몽골 부임으로 인해 북경정부에 대한 반감이 초래되었다. 북경정부는 1919년 6월 24일 단치루이(段祺瑞)의 뜻에 따라 쉬수정을 西北壽邊 綏 邊防軍總司帥에 임명하고 내몽·신강·섬서·감숙지역의

7) Emgent Ookhnoi Batsaikhan; translated by L. Oyungerel·O. Adiya, 2013, *Mongolia: Becoming a Nation-State*, Ulaabaatar, Mongolia: Bitpress, pp.81-83.

8) 강틀가 외, 김장구·이평래 역, 2009, 『몽골의 역사』, 동북아역사재단, 265-266쪽.

민정대권과 군대를 통솔하는 권한을 부여하였다. 이에 더해 7월 18일 총통의 명령으로 발표된 篇邊使官信에 의해 몽골 군대의 훈련, 군수물자의 구입, 은행의 설립, 공채 발행, 墾牧公司의 설립 등 모든 것을 관장할 수 있도록 허가하였다. 심지어 군대의 훈련과 군수물자의 구입은 先行後報가 가능하였다. 이러한 막강한 권한을 바탕으로 10월 17일 쉬수정이 제출한 서북변방계획안에는 몽골의 철도·목지의 개간·광산개발·商務·금융·군비·교육·예의와 풍속 등 여러 중요 사안과 개혁에 이르기까지 거의 모든 것이 망라되어 있었다. 이는 『사후조례』의 범위를 훨씬 초과하는 것이었다. 쉬수정은 10월 23일에 北京을 출발하여 29일에 후레에 도착한 후 위의 내용이 담긴 몽골통치안을 통보하였다. 쉬수정은 11월 6일에 활불을 만나 “천이가 제시한 63개 조건은 다만 일부 왕공에게만 유리할 뿐 일반 몽골인들에게는 조금도 도움이 되지 않음”을 강변하였다.⁹⁾

11월 11일, 쉬수정은 『사후조례』 63개항 초안의 내용을 모두 반박하고, 조약을 다시 체결하되 개괄적으로 두리몽실하게 하는 것이 좋을 것이라 주장하였다. 천이는 이에 대해 큰 문제가 없다면 원래의 조항은 그대로 두어 몽골인의 민심을 안정시켜야 한다고 거듭 주장하였다. 그러나 쉬수정은 기존의 합의를 부정하고 몽골의 자치를 완전히 철폐하는 방향으로 정책을 추진하고자 하였다.¹⁰⁾

1919년 11월 22일, 북경정부는 대총통령을 통해 몽골의 자치 철폐를 정식으로 선포하였다. 쉬수정은 몽골 군대를 해산하여 무기를 회수하고, 5부를 폐지하여 관인을 회수하였다. 동시에 활불 이하 왕공에게 중화민국 대총통의 사진에 머리를 조아리게 하고 몽골의 자치권을 박탈하는 행사를 거행하였다. 활불의 권위를 무시한 이러한 행동은 몽골인에 대한 모욕으로 간주되어 극심한 반감을 초래하였다.¹¹⁾

그러나 쉬수정의 통치는 오래가지 않았다. 1920년 쉬수정과 그 주력군은 안직 전쟁에 참전하기 위해 후레를 떠나 북경으로 돌아갔으며 모든 사무는 副使가 대

9) 李毓澍, 1976, 『外蒙古撤治問題』, 臺北: 中央研究院近代史研究所, 237-243쪽.

10) 李毓澍, 1976, 앞의 책, 252쪽.

11) 강톨가, 2009, 앞의 책, 274쪽.

행하였다. 쉬수정의 통치는 몽골을 개발하고자 하는 청조 말기의 관념을 고집하였고, 군대를 앞세워 활불을 협박하는 강경한 수단을 통해 자치의 철폐를 관철시켰다. 이는 몽골 민족에게 광범위한 반감을 초래하였으며, 1920년 이래 러시아의 적·백 양계와의 결탁, 심지어 일본에 대한 구원 요청으로 이어졌다. 이 과정에서 1921년 백계 러시아인인 운게른슈테른베르크(이하 '운게른', Roman von Ungern-Sternberg, Барон Роман Фёдорович фон Унгерн-Штернберг)의 세력이 외몽골을 장악하였고, 이와 연대한 활불은 재차 외몽골의 독립을 선포하였다. 한편 1921년 3월 수흐바타르, 담바도르지 등 몽골인민당이 주축이 되어 수립한 몽골 인민 정부와 소련이 연대하면서 북경정부와의 유대관계는 소멸 수준으로 접어들었다.¹²⁾

소련 정부는 1921년 4월 몽골인민당과의 협조 아래 소련군을 파병하고 외몽골의 독립을 지원하였다. 아울러 11월 5일 『蘇蒙修好條約』을 체결하고 관내에 소련군을 주둔시켰다. 소련 정부의 발빠른 대처와는 달리 북경정부는 이에 제대로 대응하지 못하였다. 이는 북경정부 내의 대립과 쉬수정에 대한 군벌들의 견제에서 기인하였다. 쉬수정의 발호는 상기한 외몽골의 반발을 초래하였다는 대외적인 문제 뿐만 아니라 대내적으로도 직계와 봉계의 불만을 야기하였다. 이는 결과적으로 뚫치루이 정권이 고립되는 원인으로 작용하였다. 장쥘린과 차오쿤(曹錕)은 쉬수정의 세력이 확대될수록 자신들의 입지를 유지하기 어려워진다는 것을 인지하고 있었다. 따라서 이들은 경쟁적 관계임에도 불구하고 협력을 추구하게 되었다. 특히 장쥘린의 경우 직전에 발생한 쉬수정의 암살 기도 사건으로 인해 상호 관계가 극도로 악화된 상황이었다.

이에 대해 국내 여론을 중심으로 五族共和 논리에 입각하여 외몽골의 이탈을 좌시해서는 안된다는 이른바 '征蒙'에 대한 필요성이 제기되었다. 그리고 그 실행 대상으로 지목된 장쥘린에게 압력을 가하였다. 이에 대해 국내 여론은 "庫倫(후레)의 몰락은 장쥘린 정권의 몰락이기도 하다. 장쥘린 일족은 국고를 돕는다는 명목만 사용했을 뿐 실제로는 국고를 도운 것은 아니었고 ... 하루 300만 위안의 지원

12) 강톨가, 2009, 앞의 책, 278-280쪽.

금을 요구했다. 전체 상황을 무시하고 자신의 미래 권력을 고려하지 않고 있다. 그는 탐욕스러운 악당이자 비겁자이며 가치가 없는 인물이다. 전사라고 불리는 것은 과대평가이다”라며 외몽골 이탈의 책임을 장쥘린에게 전가하였다.¹³⁾

한편 운게른과의 무력 충돌 당시 차하르 도통이었던 장징후이(張景惠)는 북경정부 군인이기에 앞서 장쥘린의 봉천군벌 소속이었다. 북경정부는 장징후이에게 총사령관의 직위를 부여하고 몽골 사태 진압의 총책임을 맡겼으나, 장쥘린의 경우 몽골 문제보다는 직예파에 맞서 자신의 세력을 보존하는 것에 일차적인 목표가 있었다. 이에 자신의 세력을 동원하여 외몽골을 진압하기보다 직예파의 차오쿤과 우페이푸에게 그 책임을 전가하고자 하였다. 양측이 서로를 비난하는 가운데 정부 차원의 적극적인 대몽골 정책 수립은 계속해서 지연되고 있었다.¹⁴⁾

4월 6일, 활불은 쉬스창(徐世昌)에게 비밀리에 사절을 파견하여 북경정부가 외몽골의 자치권을 허용하고 특정 조건에 동의한다면 운게른에게서 벗어나 중화민국 체제로 복귀하겠다는 의사를 밝혔다. 북경정부는 장쥘린 및 차오쿤과 함께 해당 사안을 논의했다. 당시 장쥘린은 외몽골 정복의 책임을 맡는 것을 꺼렸으며, 4월 25일 외몽골에 대한 전략으로 “전쟁이 가능한 勢를 통해 평화 국면을 열어가는 것”을 피력하면서 평화 협상을 통해 외몽골을 접수할 것을 주장하였다.¹⁵⁾

북경정부와 봉천군벌 양측이 외몽골 정복에 합의하지 못하자 당시 총리였던 진원평(靳雲鵬)은 4월 26일부터 5월 5일까지 회담을 열고 차오쿤, 장쥘린 등의 군벌들을 초청했다. 주제 중 하나는 외몽골 정복에 대한 논의였다. 장쥘린은 이전의 태도와는 달리 개인적으로 외몽골을 정복하겠다는 의지를 표명했다. 이는 외몽골 정복을 기회로 자신의 군대를 확장할 수 있으며, 이를 바탕으로 기회를 틈타 북경정부를 압박하여 자신에게 유리한 국면을 조성하는 동시에 외몽골 일대로 영토를 확장할 수 있을 것이라는 계산에 기인하였다. 동시에 이는 직예파에 대한 간접적인 공격 및 약화를 의도한 것이었다. 이러한 상황에서 장쥘린이 군대를 이끌고

13) 「言論：“征蒙”與愛國」, 『晨報』 1921.9.30.

14) 趙建坤, 2005, 「張作霖與蘇俄入侵外蒙」, 『邢台學院學報』 第20卷 第3期, 82쪽.

15) 『大公報』 1921.4.5.

몽골을 정복하겠다는 의지를 밝히자 북경정부는 그가 제안한 조건에 동의하였다. 우선 장쥘린의 군비로 300만 위안을 할당하였고, 5월 30일 총통 쉬스창은 장쥘린을 몽강경략사로 임명하고 모든 진압 계획을 실행할 전권을 부여하였다. 동시에 熱河, 綏遠, 察哈爾 특구의 지휘 및 통제권 역시 부여하였는데, 이는 장쥘린이 동몽골 일대를 장악하게 되는 이유로 작용하였다.¹⁶⁾

이때 외몽골의 정세는 큰 변화를 겪고 있었다. 1921년 5월 말 운게른이 주력군을 이끌고 극동공화국을 침공했으나 패배하였다. 소련의 주력군 역시 점차 동쪽으로 이동하고 있었고, 압력을 받은 일본군도 극동 해안 지역에서 군대를 철수할 준비를 하면서 더이상 외몽골 문제에 관여하려고 하지 않았다. 이러한 국제 정세의 변동 속에 장쥘린은 외몽골로의 파병을 서두르지 않고 새롭게 지배권을 획득한 열하 등지에서 자신의 지배권을 확립하는 것에 집중하였다. 우선 북경정부가 지급한 300만 위안을 이용하여 정몽군을 확충한다는 명목 하에 봉군 병력을 대대적으로 확대하였다. 이 병력은 이후 열하에 대한 완전한 지배권의 확보를 위해 사용되었다. 1922년을 기준으로 봉천성 산하 여러 현 중 열하 등지에 설치된 현이 15개에 달했던 것이 이를 증명한다. 그 면적 역시 봉천성 북서부를 중심으로 상당 부분을 점유하고 있었기 때문에 빠른 시간 내에 실질적인 지배권을 확립하여 통치의 안정성을 획득하여야 했다. 이를 위해 우선 지배권을 확실히 확보하여 봉천성 내의 재지주들을 포함한 기득권의 이익을 보전하는 바탕으로 삼고, 이들에게 새로운 경제적 수익 창출원을 제공하여 협력 관계를 공고히 하고자 하였다.¹⁷⁾ 다만 청조 이래 형성된 각종 旗地가 대부분을 차지하고 있던 동몽골 일대의 토지 확보는 물리적인 강제력만으로 해결될 수는 없었다. 중화민국 성립 당시 북경정부는 신해혁명의 종결 과정에서 체결된 『淸室優待條件』 중 『關於滿·蒙·回·藏各族待遇之條件』을 통해 청조 황실 및 각 왕공 뿐만 아니라 오족공화의 주

16) 「1921.9.30. (5)」, 郭廷以, 2018, 『中華民國史事日誌(1912-1925)』, 台灣: 台北中央研究院近代史研究所出版.

17) 松重充浩, 2007, 「張作霖地方政府による對東モンゴル統治策の展開と日本」, 『만주연구』 7, 14-16쪽.

체로 거명된 민족의 사유재산 보전을 약속한 바 있었다. 특히 외세와 연계하여 이탈 움직임이 구체화되던 몽·장족의 이탈 방지를 위해 이러한 원칙을 비교적 엄격히 준수하고자 하였다.¹⁸⁾ 따라서 봉천군벌이 중화민국에 소속된 이상 蒙藏院을 상위 주관 기관으로 하는 중앙정부의 정책에서 완전히 자유로울 수는 없었다. 장쥘린은 이를 극복하기 위해 정몽정책이 사실상 무력화된 이후 몽골 왕공과의 혼인 정책, 소련과의 이권 협상, 일본과의 유대 모색 등을 통해 해당 지역에서의 안정을 도모하고 지배력을 강화하고자 하였다.¹⁹⁾

한편 소련은 외몽골 문제에서 중국을 앞서 나가며 영향력을 확장하였다. 소련 정부는 1921년 4월 몽골인민당과의 협조 아래 소련군을 파병하고 외몽골의 독립을 지원하였다. 소련 정부의 발빠른 대처와는 달리 북경정부는 이에 제대로 대응하지 못하였다. 이는 북경정부 내의 대립과 쉬수정에 대한 장쥘린의 견제에 기인하였다. 6월 15일 소련 외무인민위원 게오르기 치체린(Georgiy Chicherin, Георгий Васильевич Чичерин)은 중국 외무부에 서한을 보내 백군을 진압한 이후 몽골에서 철수할 것이라고 주장하였고, 이에 대해 중국의 군사적 협조를 요청하였다.²⁰⁾ 이는 북경정부의 정몽정책에 걸림돌로 작용하였다. 북경정부는 소련에 대해 영토 주권을 내세워 요청을 거부하는 동시에 장쥘린의 출병을 촉구하였다.²¹⁾ 이에 장쥘린은 6월 18일 봉천북진에서 출병식을 거행하였으나 실제 출병은 이루어지지 않았다. 동시기 소련군은 운게른을 체포하였고, 7월 12일에 수립된 외몽골인민혁명정부를 막후에서 지원하였다. 소련은 이에 그치지 않고 전술한 『소몽수호조약』에 따라 외몽골 관내에 소련군을 주둔시켰다. 북경정부는 소련이 12월 평화회담을 통해 내세운 ‘외몽골 안정 직후 소련군 철수’라는 조건에 동의하였다. 정몽정책은 그 동력을 상실하였고, 군벌 대립의 심화로 인해 이후 다시 부활하지 않았다. 그러나 장쥘린이 정몽정책을 계기로 획득하였던 열하 등지에 대한 관할권은

18) 정세련, 2022, 「清朝 멸망 후 滿洲族의 부흥 노력과 좌절, 1911~1937」, 서울대학교 博士學位論文, 58-59쪽.

19) 松重充浩, 2007, 앞의 논문, 17쪽.

20) 中國第二歷史檔案館, 1991, 『中華民國史檔案資料彙編(三)』 外交卷, 南京: 江蘇古籍出版社, 796쪽.

21) 中國第二歷史檔案館, 1991, 위의 책, 806-807쪽.

회수되지 않고 그대로 유지되었다.

한편 전술한 외몽골 독립 정부의 수립 이후 장췌린은 동북지역의 내정에 집중한다는 이유로 외몽골 문제를 모두 북경정부로 이관하고자 하였다. 그러나 북경 정부는 소련과의 협상 문제에 대해 장췌린을 몽강경략사의 이름으로 계속해서 관여하도록 하였다. 이는 7월부터 시작된 북경정부-봉천군벌-소련의 3자회담으로 이어졌다.

Ⅲ. 철로 이권 확보를 둘러싼 대내외적 마찰: 대소관계

1919년 외몽골이 독립을 재추진할 당시 소련의 극동해안 지역은 여전히 일본군의 영향 아래 놓여 있었다. 서구의 여러 국가들은 여전히 소련의 존재와 국가성을 인정하지 않고 지속적인 경제 봉쇄 정책을 실시하고 있었다. 이러한 외교 교착상태를 타개하기 위해 소련 당국은 먼저 중국으로부터 돌파구를 찾고자 하였다. 이는 당시 소련이 직면하고 있었던 기근 문제를 해소하기 위해 중국과의 외교 및 무역을 재개하려 하였다는 의미도 동시에 지니고 있었다. 레프 카라한(Lev Mikhailovich Karakhan, Лев Миха́йлович Караха́н)이 발표한 일련의 『對華宣言』(이하 ‘대중국선언’)은 이러한 맥락으로 해석될 수 있다. 이중 봉천군벌과 관계되는 조항은 “소비에트 정부는 중동철도와 그 일체의 부속권익을 무상으로 중국에 반환한다.”(제1차 『대중국선언』 제3조), “양국 정부는 신속히 상무와 경제 관계를 성립시키며 서로 최대의 이익이 되는 상무 조약을 체결한다.”(제2차 『대중국선언』 제2조), “양국은 중동철도에 관하여 협약을 체결한다.”(제2차 『대중국선언』 제3조)이다. 이러한 분위기 속에서 1917년부터 1922년까지 북경정부와 봉천군벌은 제정 러시아가 기존에 보유하고 있던 중국 동북지역에 대한 특권을 회수하기 위해 노력하였다. 이들은 러시아의 10월 혁명 발발 이후 외교적으로는 일본과 미국의 갈등을 이용해 양국이 중동철도를 장악하는 것을 막았고, 특히 미국을 이용하여 일본의 확대 진출을 제지하는 데 성공하였다. 이러한 주권 수호 의지는 이후의 중-소 및 봉-소 협상의 토대로 작용

하여, 중동철도 지역의 주권이 중국에게 귀속된다는 점을 양국간 기본 합의 사항으로 명시하게 되었다.

다만 외몽골 문제와 중동철도의 이권에 관련된 부분은 쉽게 합의에 이르지 못하였다. 1921년 6월 몽골인민당과 연합하여 후레 탈환을 추진하던 시기 소련은 외몽골의 무조건 반환, 중국의 군사적 지원 요청 등을 논하며 중국과의 적대적 관계 형성을 회피하고자 하였다. 그러나 7월 11일 외몽골 인민 입헌정부가 수립된 이후,²²⁾ 소련 당국은 입장을 바꾸어 외몽골 문제에 대한 협상 대신 대중 무역 재개에 집중하고자 하였다. 이에 극동공화국 외무부장 이그나티 유린(Ignaty Lvovich Yurin, Игнатий Львович Дзевалтовский)을 중국에 파견하여 중-러 무역 조약 체결에 대해 논의를 시작하는 동시에 외몽골 문제에 대한 지연 및 무산 전략을 추진하였다. 1921년 7월 23일 봉천에 도착한 유린은 장쥘린이 제기한 소련 파병 반대 및 후레 반환 문제에 대해 이는 북경정부와의 협상 이후 별도로 논의될 것이라 답하였다. 이후 7월 25일 개최된 북경정부와의 협상에서 상업협정 체결, 중동철도 문제, 후레 반환 문제 등을 논의하였지만 별다른 진전을 보지 못하였다. 당시 총리 진원평은 이후 후레와 관련된 모든 문제는 장쥘린과 직접 협상하라고 구체적으로 협상 상대를 지정하였다.²³⁾

이후 8월 유린과 장쥘린이 재협상을 벌이는 과정에서 소련 측은 기존의 제안을 거부하고 1) 극동공화국 정부의 승인, 2) 중동철도지역에서 활동하는 백계 러시아 군에 대한 진압, 3) 중국군이 외몽골에 대한 방어가 가능하다는 확신이 섰을 때 자국 군대 철수, 이후 중국과 합동으로 외몽골 방어라는 세 가지 조건을 내세웠다. 이는 예상을 뛰어넘은 것이었으며, 장쥘린은 이에 항의하고 협상을 지속할 것을 거부하였다. 유린은 봉천을 떠났고 중러협상은 중단되었다.²⁴⁾ 그러나 유린은 일본 대표들과 협상하라는 지시를 받아 소련으로 귀환하지 않고 대련으로 향했다. 이를 주시하던 장쥘린은 8월 19일 북경정부에 서한을 보내 이를 알리고,

22) 강톨가, 2009, 앞의 책, 284쪽.

23) 『民國日報』 1921.7.31.

24) 「張作霖與優林爭執庫倫問題」, 『京兆周刊』 1921.9.3.

일본과의 협상은 손해를 불러올 것이므로 소련과 지속적으로 협상할 것을 요청하였다. 북경정부는 이에 동의하여 유린에게 협상 재개를 요청하였고, 8월 26일 유린은 봉천으로 돌아와 재협상에 나섰다. 그러나 협상 이전에 후례를 반환해야 한다는 장쭤린의 입장과 협상 타결 이후 반환을 주장하는 유린의 입장이 첨예하게 대립하여 논의에 진전이 없었다.²⁵⁾

한편 8월 25일 운계론이 처형당하면서 이를 기회로 인식한 북경정부는 장쭤린에게 외몽골과의 직접협상과 소련군의 철수 확답을 받을 것을 지시하였다. 그러나 장쭤린은 무력 충돌 대신 소련과의 협상을 통해 약속 이행을 촉구하는 동시에 자신의 세력이 전쟁을 통해 손실되는 것을 회피하고자 하였다. 외몽골 문제에 대해 원칙적으로는 중앙정부와 의견을 같이 하였으나, 실제 해결 과정에서는 자신의 이익을 최우선으로 고려하였던 것이다. 이후 외몽골 문제는 교착 상태로 접어들었다.

소련은 전술한 바와 같이 1919년과 1920년 두 차례의 『대중국선언』에서 제정 러시아 시기 확보하였던 중국에 대한 모든 식민지 특권을 포기하겠다고 공개적으로 밝힌 바 있었다. 그러나 카라한은 국경 문제는 논의 대상이 아니라고 강조하였다. 1921년 12월 파이케스(Alexander Konstantinovich Pikes, Александр Константинович Пайке)가 중국을 방문할 당시에 전술한 『대중국선언』을 확인하면서도 이는 러시아의 기존 권익을 전면 철폐하는 것이 아니라 새로운 조약 체결을 의미하는 것이라고 전술한 것 역시 이러한 주장의 일환이었다. 동시에 파이케스는 외몽골 문제에 대해서도 외몽골 정세 안정 이후 소련군 퇴각이라는 기존의 주장을 답습하였다. 아울러 워싱턴 회의에서 『9개국 조약』이 체결되기 전 중동철도 문제를 해결하고자 하였다. 이는 소련의 대중국 전략 목표가 중동철도 문제와 외몽골에 대한 소련의 이익을 확보하는 것임을 의미하였다.²⁶⁾

하지만 북경정부가 이에 응하지 않자 1922년 8월 소련은 다시 요페(Adolph Joffe, Адольф Абрамович Ио́ффе)를 파견하였다. 요페는 외몽골과 중동철도 등 소련의 대

25) 「優林六早就道回國」, 『京兆周刊』 1921.10.8.

26) 李玉貞, 1996, 『孫中山與共產國際』, 臺北: 中央研究院近代史研究所, 165-167쪽.

중국 권익 확보 문제 처리 임무를 부여받고 북경정부의 우페이푸와 남방의 광둥 정부를 동시에 접촉하였다. 우페이푸에 대해서는 “외몽골이 문제가 되는 것은 일본의 선동 때문인데, 소련은 외몽골 뿐만 아니라 어느 지역에서도 제국주의적 목적을 추구하지 않는다. 외몽골에 소련 군대가 주둔하는 것은 白衛匪賊과 그 수령들이 중국에 있기 때문에 전략상 불가피한 일이다. 만약 소련 군대가 외몽골에서 철수하면 그들이 외몽골로 진입하여 소련을 공격할 것”이라고 주장하였다. 아울러 소련군이 지금 외몽골에서 철수하는 것은 장쥘린의 곧 외몽골을 점령하는 것을 의미하며, 이는 소련의 이익에도 부합되지 않고 북경정부의 이익에도 부합되지 않는다고 진술하여 이들의 대립 관계를 이용하고자 하였다. 그러나 쑨원에게로 보내는 서한에서 요페는 소련은 외몽골에 침투할 생각은 없으나 현재처럼 혼란한 시각에 군대를 철수한다면 일본제국주의가 기회를 타서 외몽골에 진입할 것이므로, 소련이 지금 외몽골을 떠나는 것은 중국에 불리하다는 논리를 내세웠다.²⁷⁾ 이는 우페이푸와 장쥘린의 대립 관계, 쑨원과 장쥘린의 협력 관계를 의식한 것이었다. 동시에 초반 접촉에서는 중동철도 문제에 대한 논의를 일단 제외하여 민감한 논의 및 반발을 회피하고자 하였던 것으로 보인다.

우페이푸는 외몽골에 대해 군사적 점령을 준비하는 동시에 요페에게 소련과의 담판을 통해 문제 해결을 도모할 수 있다는 원칙적인 내용의 답신을 보냈다. 이에 요페는 우페이푸에게 외몽골이나 중동철도에서 소련의 철수는 중국의 이익에 부합되지 않음을 강조하며 특히 중동철도에서의 소련 철수는 우페이푸의 적인 장쥘린에게만 유리할 뿐이라고 우페이푸와 장쥘린의 대립을 부추겼다. 그러나 우페이푸는 외몽골에 대해 “일단 중국이 외몽골을 접수할 수 있다면 소련군은 즉시 철수해야 한다. … 중국 중앙정부는 소위 외몽골정부를 승인하지 않기 때문에 외몽골과 소련이 체결한 조약의 효력을 승인하기 어렵다”는 입장을 보다 분명히 표명하였다. 동시에 중동철도 문제에 대해서도 “중국이 중동철도를 접수할 능력이 있을 때, 소련은 무조건적으로 이를 중국에 넘겨주어야 할 것이며, 중국 측에서도

27) 이승휘, 2006, 「국공합작과 孫文·요페공동선언」, 『중국근현대사연구』 29, 12-13쪽.

만드시 소련의 이익을 보장하여 우정을 표시하여야 하니, 이것이 바로 쌍방이 모두 승인할 원칙”임을 천명하였다.²⁸⁾

반면 쑨원은 “북경에서 개조가 일어나 귀국 정부와 담판을 진행할 수 있는 정부가 나타날 때까지 소련 군대가 그곳에 남아야 한다는 데 동의한다. 귀국 군대가 빨리 철수하면, 이는 일부 제국주의 열강의 이익에 영합하는 것일 뿐”이라는 논리를 내세워 소련군의 외몽골 주둔에 동의하였다. 동시에 요폐가 제기하지 않았던 문제인 중동철도에 대해서도 “러시아가 보유하고 있던 중동철도의 이익을 일본에 넘겨줄 것인가? 말할 필요도 없이 나는 소련이 北滿에서 일본의 지위 강화를 제지하기 바란다”는 내용의 서한을 보냈다.²⁹⁾

동시에 쑨원은 장쥘린을 경계하고 우페이푸와의 협력을 바라는 요폐 및 소련 당국에 대해 적극적으로 장쥘린을 보호하고자 하였다. 쑨원은 우페이푸가 소련과 연합하려는 것은 장쥘린과 충돌했을 때 소련의 군사원조를 받으려는 의도 때문이라고 지적하였다. 만약 그렇게 된다면 장쥘린은 일본에 도움을 청할 가능성이 아주 크며, 영·프·미가 이를 구실로 소련을 견제하기 위해 개입하게 될 것이라 경고하였다. 이에 더하여 요폐 및 레닌에게 편지를 보내 장쥘린을 설득하여 백군과 결별하게 하고 이지적 범위 내에서 소련의 안전에 필요한 모든 것을 보장하도록 할 것이라 강조하였다. 이는 쑨원이 천중밍(陳炯明)과의 관계 결렬 이후 장쥘린으로부터 물질적인 도움을 받았던 상황 이외에 반직동쟁의 협력자로서 장쥘린과 연합관계를 형성하고 있었기 때문이었다.³⁰⁾

결국 요폐는 우페이푸가 이끄는 북경정부와의 교섭을 포기하고 1923년 1월 쑨원-요폐 선언을 통해 광동정부와 합작 관계를 체결하였다. 선언에서 쑨원은 “현재의 중동철도 관리는 사실상 현재로서는 현상을 유지해야 한다고 생각한다. 또 현행의 철도관리법에 대해 중소 양 정부가 편견에 사로잡히지 않고 쌍방의 실제 이익과 권리에 기초하여 적당한 때에 개정할 것에 대해 요폐 씨와 의견을 같이

28) 이승휘, 2006, 앞의 논문, 15-16쪽.

29) 이승휘, 2007, 「소련에 대한 孫文의 '外交」, 『중국근현대사연구』 34, 48쪽.

30) 이승휘, 2007, 위의 논문, 54쪽.

했다. 동시에 이 점은 장쭤린 장군과 협의해야 한다”는 것에 합의하였다.³¹⁾

이를 종합하여 본다면, 소련은 외몽골과 중동철도 문제 논의 과정에서 봉천군벌에 대한 대처 문제를 우선 고려대상으로 상정하고 있었음을 알 수 있다. 중동철도의 소재지는 소련에 적대적인 일본의 세력범위였고, 그곳을 지배하고 있는 것은 친일 인사로 분류되어 위험 요소로 간주되고 있었던 장쭤린이 이끄는 봉천군벌정권이었다. ‘일본의 주구’, ‘악명 높은 督軍’ 등의 표현에서 볼 수 있듯이 그는 제거의 대상이었다. 소련은 장쭤린과 일본의 방조 때문에 백군의 결집과 무력 도발이 이루어진다고 여기고 있었다. 이런 상황에서 중동철도를 무조건 넘겨줄 수는 없었다. 외몽골에 대해서도 백군, 일본군, 마적, 장쭤린의 군대로부터 시베리아 국경을 지키고, 또한 신권정치나 봉건귀족과 싸워 승리한 외몽골인민혁명부를 지켜주어야 한다고 간주하였다. 그러나 봉천군벌을 빠른 시일 내에 제거할 수는 없었기 때문에 접근 대상별로 전략을 차별화하여 장쭤린을 견제하고자 하였음을 알 수 있다. 이를 위해 쑨원과 우페이푸의 연합을 중용하였으나 기존의 손장연합관계에 따라 이는 실패로 돌아갔다. 이에 선언문에 장쭤린에 대한 대처방안 및 별도 협의의 필요성을 명문화하여 쑨원 및 봉천군벌을 자극하지 않는 방향으로 상황을 정리하였던 것이다.

다만 외몽골 문제에 대해 북경정부와 봉천군벌의 입장이 기본적으로 일치했던 것과는 달리, 중동철도 문제에 대한 봉천군벌의 대응 양상은 주로 국가 주권과 개별 지위라는 핵심 이익에 따라 결정되었다. 이 문제에 대해 북경정부는 지속적으로 중동철도에 대해 완전한 주권을 갖고 있음을 강조해 왔다. 이는 전술한 1919년 소련의 『대중국선언』에 근거한 것으로 중국의 고유한 영토 주권 회복이라는 합리성과 정당성을 내세운 것이었다. 장쭤린과 경쟁 관계에 있던 우페이푸 역시 이를 벗어나지 않고 철도의 소유권이 북경정부에게 있다고 주장하였음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 장쭤린은 중동철도 일대에 대한 실질 지배권을 보유하고 있었고 북경정부 및 주변 각국도 이를 인정하고 있었다. 그러나 그 권리는 국가

31) 「孫文越飛聯合宣言(1923.1.26.)」, 廣東省社會科學院歷史研究室 外, 2011, 『孫中山全集』 第7卷, 北京: 中華書局, 52쪽.

차원에서 결정된 제반 조약 및 협정에서 자유로울 수 없었다. 아래에서 이에 대해 자세히 살펴보도록 한다.

1923년 8월 국교회복을 조건으로 외몽골 문제와 중동철도 문제를 해결하고자 입국한 카라한은 우선 봉천에 머무르며 북경정부 및 장쥘린과 협상을 전개하였다. 다수 국가들이 북경정부가 서명한 조약의 유효성을 인정하지 않는다는 러시아 기사와의 질문에 대해 카라한은 ‘중국 국민과 조약을 맺을 것이며 이는 중앙정부와 지방정부 모두 반드시 인정해야 할 것’이라고 신중한 태도를 보였다. 이후 카라한은 북경정부와 접촉하는 동시에 봉천군벌과의 협상을 강화하기 시작하였다. 봉천은 1922년 장쥘린이 독립과 자치를 선언한 이후 ‘국가 안의 국가’가 되었다. 소련 정부는 장쥘린과 협력해야만 중동철도 문제와 극동 지역에 매우 중요한 정치적, 경제적 문제를 해결할 수 있다고 믿었다. 동시에 장쥘린이 북경으로 진출하기 위해서는 후방의 위협을 차단해야 할 필요가 있으므로 자신들과 협력할 것이라는 낙관적인 견해를 보였다. 카라한 역시 북경정부와 봉천군벌의 대립을 활용하는 것이 북경정부와의 협상에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라 여겼다. 하지만 장쥘린과의 회담 결과는 카라한의 기대에 미치지 못하였다. 이에 카라한은 중동철도 문제의 즉각 해결을 위해 무력을 동원할 수 있음을 시사하며 장쥘린을 압박하였다. 장쥘린은 이에 대해 카라한의 초안에 전반적으로 동의하면서 소련에게 무기와 교관에 대한 지원을 요청하였다. 아울러 북경정부와의 협상 과정에서도 소련 정부를 도울 것임을 시사하였다.

8월 22일 장쥘린이 소집한 긴급 회의에서는 소련 정부에 대한 인정, 중동철도, 양자간 경제 문제, 수리 및 조약 체결, 흑룡강 항행권, 국경 문제 등에 대해 논의하고 일정한 합의점을 도출하였다. 그러나 “위 사항은 중앙정부와 협의해야 할 것으로 본다”고 명기하여 명목상 북경정부의 승인을 우선시하였다. 이후 뤼룽후안(呂榮寶) 등을 북경으로 파견하여 중-소협상에 참여하게 하였다. 봉천군벌은 동시에 이를 이용해 중동철도에서 백계 러시아 세력을 완전히 소탕하고 그 토지권을 확보할 것을 도모하고 있었다. 이에 중동철도 토지사무소를 폐쇄하고 토지권을 동부 특별구 토지관리국으로 양도하였다. 카라한은 이러한 행위가 약속 위반

임을 지적하며 장쥘린의 해명을 요구하였으나 봉천군벌은 계속해서 답신을 미루었다. 카라한은 이러한 행보가 장쥘린이 극동지역의 일본-독일 회사를 통해 무기와 군사 장비를 구입한 것과 무관하지 않으며, 북경정부와의 협상 과정에서 봉천군벌이 국가 주권 확보와 관련된 행동을 통해 협상을 방해하고 있지 않음을 표명하고자 하였다고 분석하였다.³²⁾

북경에서 9월부터 시작된 중-소 협상 역시 난항을 겪었다. 당시 북경정부는 왕정팅(王正廷)에게 소련에 대한 현안업무를 처리하도록 전권을 주었다. 이에 중-소 협상은 카라한이, 봉-소 협상은 보로딘(Mikhail Markovich Borodin, Михайл Маркóвич Бородин) 등이 담당하게 되었다. 그러나 이들의 제한된 권한과 원활하지 못하였던 의사소통은 소련 당국이 계속된 정세 변화에 적응하지 못하도록 작용하였다. 다만 왕정팅은 장쥘린과의 협력 하에 소련과 협상을 지속하였다. 1924년 3월 14일 왕정팅은 카라한과 『中俄解決懸案大綱』을 체결하였다.³³⁾ 그러나 북경정부는 이에 대한 비준을 거부하고 재조정에 나섰다. 이에 당시 외교총장이던 구웨이진(顧維鈞)이 다시 소련 측과 협상을 진행하고 체결한 협정이 『中俄解決懸案大綱協定』(이하 『중소협정』)이었다. 제9조 1항에서는 “중동철도는 순수하게 상업적인 성격이며, 철도 본연의 영업 업무는 그 철도에 직할하고, 모든 국가와 지방주권의 각종 사무, 예를 들면, 사법, 민정, 군사사무, 경무, 시정, 세무, 토지(철도가 사용하는 지상권 제외) 등은 중국 관부가 담당한다”고 규정하며 관리주체에 대해 국가의 책임을 우선으로 규정하였다. 동시에 『暫行管理中東鐵路協定大綱』(이하 『중동철도협정대강』)을 체결하고 양국이 공동으로 중동철도를 운영하기로 하였다.

협정의 내용은 사실상 왕정팅이 3월 14일 체결한 협정과 다르지 않았으며, 또한 임시적인 성격의 합의였다. 그러나 이를 근거로 소련은 제정 러시아가 보유하고 있었던 중동철도의 운영에 대한 합법적 지위를 계승하게 되었다. 게다가 이후 양국간에 후속 논의를 위한 회의가 개최되지 못하면서 『중소협정』은 장기적인

32) 「張作霖對俄交涉的方針」, 薛銜天 外, 1993, 『中蘇國家關係史資料彙編(1917-1924)』, 北京: 中國社會科學出版社, 191쪽.

33) 何漢文, 1935, 『中俄外交史』, 上海: 中華書局, 326~327쪽.

효력을 지니게 되었다. 이는 양국이 명목상 철도 '공유 관리'를 선언하였으나 실제로는 제정 러시아의 불평등한 권리와 이익을 소련 정부가 계승한 것으로 간주할 수 있게 되는 근거로 작용하였다. 소련은 이를 바탕으로 점차 중동철도를 장악해 나가기 시작하였다.

이에 대해 6월 14일 봉천군벌은 東三省省議會·教育會·商務會·農務會 등의 명의로 전보를 보내 중소간 국교 수립에는 동의하나 협정이 동삼성의 변계와 소련과의 접경 지대가 가지는 이해득실에 대해 무지하였고, 東路航權과 자국과의 관계가 지니는 중요성에 대해서도 알지 못하였음을 지적하였다. 아울러 자신들의 이익은 고려되지 않는 상황에서 소련의 이익에 관련된 것만 즉시 시행되는 것에 대해 불만을 토로하며 동삼성과 국가의 권리를 위해 자신들의 모든 재산과 생명이 희생당할 수 있으므로 이러한 임시적인 합의만으로는 이행을 승인하기 어렵다는 입장을 표명하였다.³⁴⁾

한편 카라한은 중동철도에서의 빠른 이익 구현을 위해 수정된 협정 초안을 봉천으로 보내 장쥘린에게 회람하도록 하였다. 그러나 장쥘린은 이에 반대하며 이전에 보로딘과 합의한 초안을 이행할 것을 주장하였다. 쟁점 핵심은 중동철도 임대 기간, 중동철도 환매가격의 서면 표시, 양측 대표 계약권 등이었다. 협상이 난항을 지속하자 카라한은 소련 당국에게 장쥘린과의 합의에 대한 필요성을 주장하였다. 그러나 치체린은 국가신뢰 차원에서 중동철도라는 동일한 문제에 대해 중앙정부와 체결한 기존 조약과 전혀 다른 조약을 성 정부와 체결할 수는 없음을 표명하였다. 이는 봉천군벌이 지니는 지방정권으로서의 한계를 여실히 드러내는 것이었다. 명분이 현실을 압도하는 상황에서 봉-소간 협상의 교착 상태는 쉽게 해결되지 못하였다.³⁵⁾

그러나 9월 15일 제2차 직봉전쟁이 발발하였고, 봉천군벌은 후방의 안정 확보를 위해 소련과의 문제를 속히 해결해야 했다. 소련 역시 기존의 입장을 철회하고 협상에 응했다. 이에 북경정부의 반대에도 불구하고 9월 20일 『中華民國東三省

34) 何豔豔, 2005, 「“國民外交”背景下的中蘇建交談判(1923-1924)」, 『近代史研究』第4期, 270쪽.

35) 李嘉毅, 1987, 「中蘇關於中東鐵路問題的交涉」, 『黑河學刊(地方歷史版)』, 第1期, 22, 37쪽.

自治省政府與蘇維亞社會聯邦政府之協定』(이하 『봉소협정』)이 체결되었다. 이는 ‘중화민국동삼성자치정부’로서의 자치성을 전면에 내세운 것이며, 그 내용상 ‘동삼성자치정부’와 ‘중국’의 경계가 애매모호하였다. 봉천군벌이 자주성을 전면에 드러낸 것은 중앙정부와의 중대 결전에 직면하여서야 비로소 가능하였던 것이다. 직예파가 이끌던 북경정부는 『봉소협정』의 조약을 거부하였고, 이는 1925년 3월 봉천군벌이 북경정부를 완전히 장악한 이후에야 정식으로 추인됨과 동시에 『중소협정』의 첨부문서로 사후 인정되었다. 『중소협정』이 소련에게 중동철도 경영에 대한 명분을 제공한 것이었다면, 『봉소협정』은 소련의 실질적인 경영권과 만주에서의 영향력을 보장한 셈이었다.

1924년의 『중소협정』과 『봉소협정』에 따라 중동철도는 양국이 각각 5명씩 선임한 10명으로 이사회를 구성하고 관리국을 두어 운영을 담당하게 하였다. 이사장은 중국인이 맡았고 관리국에는 소련인 국장 1명, 중국인과 소련인 부국장을 각각 1명씩 두었다. 다만 이사회는 6명 이상이 동의해야 결정된다는 논의규정으로 인해 양국의 이해가 상반되는 경우 합의를 도출하지 못하고 사안이 지연되는 경우가 다반사였다. 또한 관리국의 경우 실질적인 운영을 담당하는 소련인 관리국장이 철도관리의 주요업무를 독단적으로 주도하는 형태로 유지되었다. 이러한 구조적인 문제로 인해 중국 측의 불만이 누적되어 갔고, 북경정부와 봉천군벌은 중동철도의 현안문제를 해결해야 한다고 보았다.³⁶⁾

이러한 상황에서 소련은 국익의 확보를 위해 중국에 대해 분열 외교 정책을 시행하였다. 우페이푸에 대한 소련의 지원은 이러한 맥락에서 출현하였던 것이다. 이는 장쥘린의 분노를 촉발하였으며, 소련의 행위를 자신에 대한 내정간섭으로 간주하였다. 장쥘린은 일본의 지원을 받아 철도를 건설함으로써 북만주에 위치한 중동철도의 독점력을 약화시키고자 하였다. 이들이 남중국과 치치하얼을 잇는 철도를 건설한다면 이는 기존 중동철도의 발전을 저해할 요소로 작용할 것이 분명하였기 때문이다. 이 과정에서 봉천군벌은 건설자금을 확보하기 위해 일본으

36) 麻田雅文, 2012, 『中東鐵道經營史: ロシアと、満洲, 1896~1935』, 名古屋: 名古屋大學出版會, 93-109쪽.

로부터 차관을 도입하였으며, 이는 봉천군벌에 대한 일본의 영향력을 확대시키는 계기로 작용하였다.

한편 『중소협정』 및 그 부속 조약에서 규정한 바에 따르면 중동철도의 해당 토지에 대한 모든 권리는 중국에 귀속되어야 하며 소련은 이에 대해 이의를 제기하기 어려웠다. 이에 따라 1925년 중국 토지관리국은 토지 관리권을 회수하기 위해 「租放章程」을 제정하였다. 이 시점을 기해 중동철도 지역에서 『중소협정』에 규정된 사법·군경·지방자치단체·조세·토지구역에 대한 중국의 주권은 원칙적으로 모두 회복되었다. 이러한 규정에 따라 봉천군벌 당국 역시 원칙적으로 중동철도 지역에서의 주권과 행정권을 대부분 회수할 수 있었다. 『중소협정』과 『봉소협정』 이후 장쥘린은 토지권을 추가로 회수하고 중동철도에 대한 보다 많은 관리권을 확보하고자 하였고, 이러한 계획은 이후 소련 출신 국장 및 이사들과의 분쟁을 초래하였다.³⁷⁾

이러한 상황에서 1925년 5월 중국동방철도국장 이바노프(A. N. Ivanov, A. H. Ивaнoв)는 중동철도의 전면적인 장악을 시도하였고 장쥘린은 이에 대해 강력히 반대하였다. 이바노프는 이 과정에서 12월부터 중국군경이 중동철도를 이용할 때 운임을 지불해야 한다고 선언하였다. 아울러 1926년 1월 귀송링(郭松齡)의 반란 사건 당시 봉군의 수송을 거부하면서 양측의 관계는 파탄에 접어들었다. 이바노프는 이후 장쥘린의 명령으로 체포되었고, 소련의 중동철도 운영 역시 중단되었다. 카라한은 체포된 사람들의 석방과 철도 운행 재개를 요구하며 항의하였으나 장쥘린은 이를 거부하였다. 도리어 중동철도 인근의 모든 지방의회와 하얼빈 지방의회의 공식 언어를 러시아어에서 중국어로 변경할 것을 지시하는 동시에 새로운 임시자치의회를 설립하였다. 아울러 선단, 항만 등 중동철도의 부대산업에 대해서도 제재를 가하였다. 장쥘린은 사회주의 확산을 방지한다는 목적 하에 철도노동조합을 압수수색하였다. 이후 소련인 입국 검사 강화, 경계 강화 등의 후속 조치를 통해 소련을 압박하였다.³⁸⁾ 이는 중동철도에 대한 봉천군벌의 관할권을 강화

37) 薛銜天, 1993, 『中東鐵路護路軍與東北邊疆政局』, 北京: 社會科學文獻出版社, 318-319쪽.

38) 「中東路問題」, 『申報』 1927.4.28.

하는 데에는 도움이 되었으나 소련과의 갈등 심화와 관계 악화를 초래하였다. 당시 소련 당국은 당분간 국내 경제 발전에 매진하기 위해 중국에 대한 지원을 중지할 것을 지시하였고, 협상을 증시하던 카라한 역시 1926년 대사직에서 물러나 귀국하였다. 이 과정에서 일본이 철도 부설을 토대로 본격적으로 동삼성 일대로 영향력을 확대하려고 시도하였다. 이는 장쥘린 사후 장쉐량(張學良)이 봉천군벌을 장악한 이후 소련과의 대규모 무력충돌이 발발하게 된 근본 원인으로 작용하게 되었다.

요약하자면, 소련의 입장은 시기와 상황에 따라 지속적으로 변화하였으며, 그 변화의 핵심 목적은 국익의 극대화에 있었다. 이러한 맥락에서 1924년 개최된 중러회의는 1689년 네르친스크 조약, 1727년 카흐타 조약, 1860년 북경 조약의 원칙에 기초하여 중국과 소련 사이의 북동쪽 국경을 재정의하였다. 이후 북경정부와 봉천당국은 소련 당국에게 국경 재획정에 대한 논의를 여러 차례 제안하였으나 소련은 다양한 이유를 들어 논의를 기피했다. 북경정부는 주권 회수를 최우선 목표로 두고 있었기 때문에 정부 차원의 협상은 실질적인 성과를 거두지 못했으며, 이는 봉천군벌과 소련의 관계 악화를 초래한 주요 요인이기도 했다.

특히 중동철도의 막대한 경제적 가치는 소련이 중국 국경지대 협상과 중동철도에 대한 제반 권리를 포기할 수 없는 중요한 이유였다. 이로 인해 1917년부터 1924년까지 중동철도를 둘러싼 봉천군벌과 소련의 관계는 분쟁과 갈등을 지속하며 치열하게 전개되었던 것이다.

IV. 정치적 협력과 이익 관계의 충돌: 대일관계

봉천군벌의 성장 과정에서 일본이 장쥘린과 결탁하여 남만주 지역에서의 자국 이익 수호 및 영향력의 확장을 추진한 것은 주지하는 바와 같다. 그러나 일본은 장쥘린이 이끄는 봉천군벌 뿐만 아니라 안휘군벌과도 결탁하여 자신들의 이익을 다방면으로 보장받고자 하였다. 장쥘린 역시 일본의 지원을 바탕으로 성장하면서

북경정부에 맞서 자신의 이익을 우선적으로 추구하였다. 그러나 봉천군벌이 엄연히 중화민국에 소속된 지방정권인 이상 국익과 전면적으로 배치되는 사안에 대해서는 신중한 고려가 필요하였으며, 대부분은 이를 실행에 옮기기 어려웠다. 아울러 봉천군벌의 이익을 위해서는 일본과의 관계를 축소하고자 하는 모습도 보였다. 이는 1920년대 일본과 장췌린의 관계에서 단적으로 드러났다.

1919년 5월 제1차 세계대전의 마무리 과정에서 4개국차관단의 결성을 논의하는 회의에서 일본 은행단 대표 오다기리 마스노스케(小田切萬壽之助)는 만몽지역의 이권이 국제적인 논의의 대상이 되는 것을 거부하는 이른바 ‘만몽제의’ 조건을 내세웠다. 이것이 논란이 되자 미국 국무장관 랜싱(Robert Lansing)은 일본 주미대사에게 만몽제의 조건 철회를 권고하였지만 일본은 이를 거부하고 외교 조사회를 거쳐 8월 14일 이를 정식으로 결정하였다. 이에 미국은 일본을 차관단에서 배제하고자 하였으나 영국과 프랑스가 미국에 비협조적인 입장을 취한 관계로 이는 실패로 돌아갔다. 영국은 중국에 대한 일본의 경제적 확장을 견제하고자 하였다. 그러나 당장 여력이 없는 상태였으므로 견제의 역할을 미국에게 맡기고자 하였다. 이를 위해서는 일본이 차관단에 소속되어 있다는 것이 전제되어야 했다. 거듭된 협상을 통해 1920년 일본은 ‘차관단의 활동 범위가 일본의 국방 및 경제이익에 방해가 되면 허락하지 않는다’는 것을 조건으로 내세워 차관단에 최종 합류하였다. 일본 역시 중국에 대한 미국의 대규모 투자를 피할 수 없는 상황에서 무조건적인 반대보다는 만몽지역에서의 권익만큼은 확실히 주장하고자 하는 입장으로 선화하였던 것이다. 이제 일본의 대중국 정책은 만주지역의 권익 수호를 우선으로 하는 동시에 국가 차원의 교섭은 국제적인 협조를 우선 고려하도록 수정되었다. 이는 중국내 만연한 반일정서를 회피하는 수단으로도 작용하였다. 동시에 봉천군벌과의 유대 강화를 통해 만몽 권익 수호를 위한 창구를 일원화할 수 있게 되었다.³⁹⁾

일본의 이러한 자국 이익 확보를 위한 친봉천군벌 정책 기조는 1920년대에 접

39) 송한용, 2004, 「직환전쟁과 봉천군벌의 관내진출」, 『중국사연구』 28, 243-245쪽.

어디에서도 변함없이 지속되었다. 1920년 안직전쟁에서 안휘군벌이 패배한 이후 일본은 자국내 정치적 혼란 및 중국 내부의 반일 정서 확산으로 인해 적극적인 확장 정책을 잠시 유보하였다. 아울러 1921년 5월 장쥘린의 몽강경략사 취임 시점에 즈음하여 하라 다카시(原敬) 내각은 각의를 통해 장쥘린에 대한 국가방침을 결정하였다. 즉, 만몽이 일본의 영토인 한반도 북부와 접경한다는 것을 공식화하고 이를 관장하는 봉천군벌과의 협력 증대를 도모하고자 하였던 것이다. 그러나 동시에 이는 장쥘린 개인에 대한 지원이 아니라 만몽에서 일본의 특권적 지위를 확실하게 하기 위함이라고 분명히 밝혔다.⁴⁰⁾ 봉천군벌은 이러한 일본의 정책을 활용하여 배후의 위협을 줄이고 기존 동삼성의 관할권 및 새롭게 확보한 열하 일대에 대한 지배력을 강화할 수 있었다. 1922년 제1차 직봉전쟁 이후 일본은 만몽 문제에 대해 소련의 경우처럼 먼저 북경정부와의 협상을 통해 대강의 원칙을 정한 후 봉천군벌과 협상하는 것이 아니라, 북경정부를 배제하고 봉천군벌과의 직접 협상을 통해 자신들의 이익을 극대화하거나 봉천군벌을 이용하여 북경정부와의 협상을 유리하게 전개하고자 하였다. 1919년-1923년 정통선 개통을 둘러싼 상황이 그 대표적 사례이다. 1919년 일본은 북경정부 교통부와 『四鄭鐵路借款合同』 및 4천 5백만 위안의 예비 차관 도입을 체결하여 정조선 및 정통선 부설권을 획득하였다. 그러나 1922년 제1차 직봉전쟁 발발 후 장쥘린이 자치를 선포하자 일본은 북경정부를 무시하고 장쥘린과 직접 협상에 나섰다. 양측은 만철이 8백만 위안의 공사비를 먼저 지불하는 데 합의했고, 장쥘린의 보증을 통해 일본이 시공 및 건설에 착수할 수 있었다.⁴¹⁾

북경정부 및 쑨원의 광동정부 역시 장쥘린과 일본의 밀접한 관계에 대해 인지하고 있었음은 전술한 요폐와의 교섭 건에서 드러난 바와 같다. 역으로 이야기하면 이는 두 정부 모두 일본이 개입할 경우 봉천군벌의 행보에 영향력을 행사할 수 있다는 것을 이미 전제하고 있었다는 의미로도 해석할 수 있다. 일본이 봉천군

40) 儀我壯一郎, 2009, 「張作霖大元帥と日本」, 『社會科學年報』 43, 76쪽.

41) 「鄭洮鐵路工程短期借款交涉紀要」, 吉林省社會科學院滿鐵史資料編輯組 編, 1979, 『滿鐵史資料』, 第2卷 第3冊, 北京: 中華書局, 702-706쪽.

벌을 통해 동삼성 뿐만 아니라 중국 전역에 대해 간접적으로 영향을 미칠 수 있게 되는 것은 중국 내 군벌세력 뿐만 아니라 주변 각국에게도 경계의 대상이었다. 일본 역시 이를 의식하여 1922년 제1차 직봉전쟁과 1924년 제2차 직봉전쟁 당시 공식적으로는 불간섭 원칙을 천명하는 동시에 봉천군벌에 대해 차관 제공 등의 간접적인 방식을 통해 조력하였다. 이로 인해 1924년 이후 봉천군벌의 중앙 진출은 곧 일본 세력의 확장으로 이어질 것으로 예상되었다.

그러나 봉천군벌의 행보는 일본의 이익과 배치되는 방향으로 나아가고 있었다. 1922년 일본의 21개조 요구로 인해 중국 전역에 반일운동이 촉발되었고 동삼성도 예외는 아니었다. 일본은 장쑤린에게 이를 단속할 것을 요구하였으나 장쑤린은 소극적으로 대처하였다. 1923년 초 길림성의 민중들이 일본과 길림성 정부의 天圖鐵道 공동 건설에 반대하는 항의 투쟁을 벌이고 철도 용지 이전과 매각을 거부하자, 장쑤린은 길림성장에게 비밀 전보를 보내 이를 빌미로 일본의 부설 계획을 저지 및 지연하도록 하였다.⁴²⁾ 한편 1924년 미국이 배일이민법안을 의회에 상정한 이후 일본인의 만주 이민이 더욱 증가할 것이 예상되었다. 장쑤린은 일본이 이를 빌미로 자신들의 영향력을 동삼성 전역으로 확대할 것을 경계하고자 하였다. 동시에 장쑤린은 외국인에 대한 보호령을 발동하여 거류 외국인의 생명과 재산의 보호에 주의하여 국제분쟁이 일어나지 않도록 주의를 촉구하였다. 동시에 남만주철도의 이권을 회수할 수 있는 계기로 삼고자 하였다.⁴³⁾

이러한 상황에서 1924년 5월 봉천군벌은 東三省交通委員會를 설립하였고, 각 지방의회와의 협조 하에 1920년 이후 추진하던 중 일본의 반대로 무산된 동북철도 간선 건설 사업을 재추진하는 동시에 남만철도의 양쪽에 동서 양대 철도 간선을 건설할 것을 결정하였다. 동북철도망의 구축을 통해 봉천·길림·흑룡강성과 내몽골의 연결을 추진한 것이다. 이는 이권 환수 및 수호, 봉천 경제의 발전과 동북 변경의 공고화 등 다방면으로 중요한 의미를 지니는 것이었다. 동시에 일본이 동북지역의 철도 노선을 장기적으로 통제하고 철도 운송을 독점하는 상황을 타파할

42) 伊藤武雄 外 編, 1966, 『現代史資料 31: 滿鐵 1』, 東京: みすず書房, 458쪽.

43) 김지훈, 2008, 「만철과 동북교통위원회」, 『중국근현대사연구』 40, 112쪽.

수 있을 것으로 예상되었다.

이에 대해 일본은 만철을 통해 “중화민국이 자국 자본으로 건설하거나, 혹은 외국 자본으로 건설하더라도 일본 자본에 의존하지 않는다면 이는 일본의 기득권을 분명히 침해하는 것”이라고 주장하였다.⁴⁴⁾ 동시에 이는 1905년 체결된 『日清滿洲善後條約』 중 남만주철도 병행 금지 조항에 위배되는 것이라 항의하였으나 철도 부설은 강행되었다. 이는 봉천군벌이 중앙정부로의 영향력을 확대하는 시기에 반일 여론의 확산 및 영미 등 일본과 민감한 이해 관계에 놓인 국가들의 반발을 의식하여 일본에게 미온적인 태도를 취하는 동시에, 만몽에 대한 봉천군벌의 이익을 제도적으로 보장하고자 하는 의도로 풀이된다.

그러나 1925년 귀쑹링의 반란이 발생한 이후 상황이 변화하였다. 전술한 바와 같이 중동철도를 둘러싸고 소련과의 관계가 악화된 시점에서 봉천군벌은 일본마저 적으로 돌릴 수는 없었다. 이에 일본은 우선 봉천군벌에 대해 다음과 같은 조건을 수락할 것을 내세웠다: 1) 동삼성 및 동부내몽골에 거주하는 일본신민은 상조권과 거주권을 균등하게 누린다. 2) 동간도지구(연변지구) 행정권을 이양한다. 3) 길림-돈화철도를 연장하여 圖們江 동쪽의 조선철로와 연결한다. 4) 洮昌路(봉천성 서부) 소속 각 현에 일본의 영사관 개설을 허용한다. 5) 이상의 4개 항에 대한 세부 시행 방식은 중국과 일본의 외교기관이 공동협상을 통해 결정한다.⁴⁵⁾ 일본과 장쥘린의 합작은 귀쑹링의 군대가 滿鐵沿線을 통과하는 것을 막기 위해 필요시 일본이 관동군을 투입하여 장쥘린을 보호하고, 省城治安을 유지하며 장쥘린 등 요인에게 피난처를 제공하는 등의 조건을 부가하였다.

하지만 일본이 장쥘린만을 지원한 것은 아니었다. 일본은 만몽에서의 이익 수호와 장쥘린의 몰락시 닥칠 정치적 부담을 완화하기 위해 귀쑹링과 접촉하는 등 다각적 접근 방식을 채택하였다. 12월 4일 관동군 사령관 시라카와 요시노리(白川義則)는 귀쑹링을 방문하여 일본과 장쥘린이 서명한 다양한 조건을 인정하는 한

44) 「滿鐵對創辦開拓公司的態度」(1924.4.19), 吉林省社會科學院滿鐵史資料編輯組 編, 1979, 위의 책, 702-706쪽.

45) 章伯鋒, 1990, 『北洋軍閥 1912-1928』 第五卷, 武漢: 武漢武漢出版社, 502쪽.

일본은 귀쑹링군의 행동에 간섭하지 않을 것이라 제안하였다. 하지만 귀쑹링은 일본과의 합작을 거부하였다.⁴⁶⁾ 일본의 선택지는 다시 봉천군벌로 축소되었으며 이들에게서 최대한의 이익을 확보하는 것이 과제가 되었다. 그러나 귀쑹링의 난을 진압한 이후 장쥘린은 일본과의 합의 사항 이행을 회피하기 시작하였고, 이는 봉일관계의 모순을 더욱 격화시켰다. 이는 봉천군벌의 대일본 정책이 가지는 특징이 봉천군벌의 이익관계에 따라 타협과 소극적 저항이라는 양면책을 모두 사용하고 있었음을 보여주는 것이다. 이러한 애매모호함은 이후 봉일관계를 악화시키는 요인으로 작용하였다.

1926년부터 본격적으로 추진된 봉천군벌의 자체 철도 건설 계획은 봉일관계의 모순이 극대화된 사례라 할 수 있다. 전술한 것처럼 장쥘린은 동북에서의 만철 병행선 부설을 지속적으로 추진해 나갔다. 일본은 동북에서 부설되는 打通線, 瀋海鐵道, 吉海線, 呼海線 등을 모두 만철을 압박하기 위한 목적으로 부설되는 병행선으로 인식하였다. 봉천군벌은 철도의 개통 계획과 시공 과정에서 일본 정부의 압박에 직면하였다. 새로운 내각총리대신 다나카 기이치(田中義一)는 주봉천총영사 요시다 시게루(吉田茂)에게 “(봉천군벌이) 명백히 만철에 불이익을 가져올 병행선로 계획의 실현을 피하고 있으니 우리로서는 좌시할 수 없다. 때문에 이러한 취지로 해당 계획이 중지되도록 설득하라”고 지시하였다. 그러나 장쥘린은 이를 반박하며 “향후 봉천성의 발전을 위해 정부나 인민의 제의를 거쳐 수리할 것이다. 이는 내정과 관련되어 있으며, 그때의 상황을 참작해야” 하며 “일본 정부는 개입할 필요가 없어 보인다”고 주장하였다.⁴⁷⁾

이에 대해 1927년 6월 1일 관동군사령부는 「關於滿蒙政策的意見(要旨)」 초안을 통해 동삼성에 장관직을 신설하고 자치권을 선포하여야 함을 건의하고, 봉천군벌에 대해 신규 철도 부설과 기존 철도 운영 경영권 확보 사안을 체결할 것을 요구할 것을 주장하였다. 이들은 장쥘린이 철도 관련 요구에 동의하지 않거나 주저한

46) 王明芳, 2022, 「日本軍部對奉系軍閥張作霖態度的轉向(1922-1928)」, 『軍事歷史研究』 第6期, 29쪽.

47) 「東三省鐵道問題」, 外務省 編, 1987, 『日本外交文書』 大正期(大正15年) 第2冊 下卷, 東京: 外務省, 1102쪽.

다면 동삼성 장관에 적합한 인사에게 맡겨 이 요청을 이행하도록 하여야 하며, 만약 제국의 만몽정책의 시행을 방해하는 자가 있다면 누구든지 단호히 제거하고 필요하다면 무력을 사용할 준비가 되어 있다고 진술하며 강경한 태도를 드러냈다.⁴⁸⁾

한편 다나카 내각은 1927년 6월 27일부터 7월 7일까지 東方會議를 개최하여 ‘對華政策綱領’을 채택하고 적극적 만몽정책의 추진과 함께 봉천군벌에 대한 통제 강화를 결정하였다. 회의에서 내각총리대신 다나카는 만몽지역이 일본에게 지니는 중요성에 대해 강조하는 동시에 만몽 분리 방침을 확립하였다. “만몽, 특히 동삼성 지방은 우리 국방 및 국민의 생존과 중대한 이해관계를 가지고 있기 때문에 …… 국경을 접한 이웃 국가로서 특별히 책임감을 가져야 한다. …… 만약 분쟁이 만몽에 도달한다면 치안이 어지러워 만몽지역에서 우리의 특수한 지위와 권익을 침해당할 우려가 있을 때 그들이 어디에서 왔든 간에 이들을 막아야 한다. 또한 내외인들이 안주하고 발전할 수 있는 지역으로서 유지하기 위해서는 때를 놓치지 않고 적합한 조치를 내릴 각오를 요구한다.”⁴⁹⁾

요시다는 이에 대해 “현재 동삼성의 제도와 조직을 유지하는 것은 우리 측에 편리하지만 장췌린의 운명에 너무 집착해서는 안된다. …… 장췌린 정권의 호의적인 도움에 의지하여 만몽의 발전을 도모하는 정책은 실현 불가능한 것이다. 만주에서 조차지, 철도, 부속지 행정권, 주둔권, 광산, 기타 조약상의 여러 가지 권리를 보유한 일본의 실력은 미미한 것이 아니다. 과거 우리의 정책은 자주 이 점을 망각하고 지나치게 장췌린의 환심을 사려고 하였지만 오히려 장췌린에게 이용당해 목적을 달성하지 못하는 경향이 있었다.”⁵⁰⁾ 만몽지역에서의 이익 극대화라는 시각에서 일본에게 당시 봉천군벌은 적절한 협상 상대가 아니었던 것이다.

이러한 논조를 바탕으로 7월 1일 동방회의에서 다나카 내각은 봉천군벌의 동

48) 「對滿蒙政策に関する意見送付の件」(1927年 6月 1日), JACAR(アジア歴史資料センター) Ref. C010 03764000, PVM 1656-1665

49) 日本外務省 編, 1985, 『日本外交文書 大正期(大正15年)』 下卷, 101-102쪽.

50) 章伯鋒, 1990, 앞의 책, 553쪽.

삼성 철도 건설이 소련 견제를 넘어 일본의 이익과 충돌하는 사안에 대한 거부를 결의하는 동시에, 일본이 직접 관할하는 철도를 확장하는 것을 목표로 정하였다. 이후 만철의 경영과 만몽지역 철도망 부설 문제에 대한 연구를 통해 부설 후보로 장춘-대래선, 호란-수화선, 봉천 철령-신구선, 통료-개로 및 그 연장선, 길림-회녕선, 치치하얼-양양계선, 조남-색륜선의 7개 철도를 확정하였다.⁵¹⁾ 7월 7일 열린 동방회의 폐막식에서 확정된 「對支政策綱領」의 제7항에서는 '제국은 만주와 몽골에서 우리의 특별한 지위를 존중하고 동삼성의 정치 상황을 안정시키기 위해 노력하는 강력한 세력들에게 적절한 원조와 지원을 제공할 것이다'라고 규정하면서 봉천군벌에 대한 견제를 표명하였다.⁵²⁾

이를 실현하기 위해 일본 외무성은 요시다에게 훈령을 보내 봉천군벌과 교섭하게 하였다. 동시에 "동삼성 당국이 거절하거나 지연하고 회피한다면 기회를 노리고 다음과 같은 수단을 취한다. …… 첫째, 남만철도를 통한 군사수송을 거부한다. 둘째, 동삼성 병공창에 대한 석탄 및 기타 각종 자재 공급을 중단한다. 셋째, 京奉線 전용 열차의 만철 부속지 통과를 금지한다. 넷째, 외무성·육군성·관동청·만철은 정부의 의도를 공동으로 반영해 동삼성 측의 요구를 거부하고, 향후 동삼성 측에 대한 각종 불리한 조치를 취할 것을 엄정히 선언한다"는 원칙을 하달하였다. 이후 야마모토 쇼타로(山本條太郎)를 만철 사장으로 임명하여 장쥘린과 만몽 7로 문제에 대해 협상할 것을 명령했다. 이는 중일 양국 정부의 국가간 교섭에서 초래될 어려움, 특히 분열 상태인 중국 정부와의 협상 문제라는 난관을 피하고, 남만주철도주식회사가 나서 교섭의 형식으로 일본의 동북 철도망을 구축하는 데 목적이 있었다. 1927년 10월 북경에서 열린 야마모토와 장쥘린의 비밀회담에서 야마모토는 협상 타결시 3백만에서 5백만 위안을 선지급할 수 있다는 조건을 제시하였다.⁵³⁾ 결국 장쥘린은 7개의 철도 중의 5개(길림-회녕선, 장춘-대래선, 길림-오상선,

51) 「關於滿蒙鐵路計劃の方針」, 吉林省社會科學院滿鐵史資料編輯組 編, 1979, 앞의 책, 912-914쪽.

52) 「(一)對支政策綱領ニ関スル訓令」, JACAR(アジア歴史資料センター) Ref. B02030037900, PVM 937-PVM 938.

53) 「昭和2年10月15日から昭和2年11月初」, JACAR(アジア歴史資料センター) Ref. B02030041800, PVM 24, 47-52쪽.

조남-색륜선, 연길-해립선)의 건설 요구를 수용하였으며, 이는 『滿蒙新五路協約』으로 명문화되었다.

그러나 장쥘린은 『만몽신오로협약』 초안에 대해 “闊”이라고 기재하였을 뿐 정식으로 비준에 합의한다는 서명을 남기지 않았다. 동시에 초안에 “본 협약은 서명 후 양국 정부의 대표가 공식 서명해야 한다”라는 단서조항을 삽입하였다.⁵⁴⁾ 이는 장쥘린에게 약속을 파기할 구실과 여지를 제공하였다. 당시 리다자오(李大鈞)의 체포 및 봉천지역에서의 반일 세력 단속 등으로 인해 장쥘린에 대한 중국 각지의 여론은 극도로 악화되어 있었다. 각종 언론 역시 대표적인 친일분자로 장쥘린을 지목하고 있었다. 이러한 상황에서 일본의 이익을 보장하는 『만몽신오로협약』의 체결은 봉천 민중 및 관내 중국 민중을 자극하여 극심한 반발을 초래할 것이 분명하였기 때문이다.

일본 역시 장쥘린의 이러한 애매모호한 태도에 대해 경계하면서 이를 공식 조약으로 전환할 것을 촉구하였으나 이는 지속적으로 거부되었다. 봉천군벌은 1928년 이후 협상 대상자를 길림성 독군 겸 성장 장쥘상(張作相)-교통총장 창인화이(常蔭槐)-국무원 총리 판푸(潘復) 등으로 교체하면서 협상 지연 전략을 사용하였다. 하지만 이는 실효를 거두지 못하였고, 도리어 일본의 직접적인 위협을 초래하였다. 야마모토는 장쥘린에게 “빨리 서명하지 않으면 대원수에게 격정거리가 될 것 같다”는 전언을 통해 지연 전략이 한계에 도달하였음을 암시하였다. 결국 1928년 5월 滿蒙鐵道建設請負契約 체결식이 거행되었으나,⁵⁵⁾ 장쥘린에 대한 일본의 신뢰도는 급격히 하락하였다. 곧이어 1928년 6월 관동군에 의해 황고둔 사건이 발발하면서 장쥘린과 일본의 관계는 파국을 맞이하였다.

54) 「昭和2年10月15日から昭和2年11月初」, JACAR(アジア歴史資料センター) Ref.B02030041800, PVM 24, 64-71쪽.

55) 「鐵路問題交渉經過」, 吉林省社會科學院滿鐵史資料編輯組 編, 1979, 앞의 책, 973쪽.

V. 결론

통상적으로 '외교'의 주체가 국가임을 감안할 때, 지방정권인 봉천군벌이 1920년대 극동 지역의 외교 관계에서 독자적인 입장과 전략을 가지고 활동하였다는 점은 특기할 만하다. 본고는 이를 토대로 봉천군벌이 동북 변경이라는 특수한 지리적 위치에서 생존을 위해 어떻게 대내외적 관계를 구축하고자 하였는지, 그 과정에서 자신들의 실질 지배권을 확대하기 위해 어떠한 전략을 구사하였는지를 분석하고자 하였다.

1920년대는 외몽골 장악을 통한 완충지대 설정과 중동철도의 이익 보전이 필요했던 소련, 통치영역의 보전과 대외주권 수호라는 명분을 추구한 북경정부, '이익선'으로서의 만몽지역을 확보하기 위한 일본의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있었던 시기였다. 그리고 이들의 충돌이 본격화된 지역은 변경으로 치부되던 동삼성 일대였다. 이들의 요구와 지향점은 동삼성을 둘러싼 각종 조약을 통해 표출되었다. 이 지역을 관할하던 봉천군벌 역시 동삼성에 대한 지배권 확립과 관할지역 확대 및 북경정부의 장악을 통한 중앙권력화를 도모하고 있었다. 따라서 봉천군벌은 위의 세 주체와 때로는 타협하고 때로는 충돌하면서 자신의 이익을 추구하는 동시에 독자성을 확보해 나갔다. 이 과정에서 봉천군벌이 직접 외교 당사자로 나서 관할 지역의 이익을 보전하고 확대하려고 하였다는 점은 동북 변경이 가지는 지리적 특성에 기인한 것이었다는 점에서 다른 군벌과 차이를 보인다.

그러나 봉천군벌이 중화민국의 지방 정권 중 하나로 소속되어 있다는 점은 이들에게 제약 요소로 작용하였다. 소련과의 협상은 우선 북경정부와의 조약 체결을 통해 대강의 원칙을 정한 후, 실질 당사자인 봉천군벌과의 재협상이라는 과정을 통해 진행되었다. 따라서 협상의 기초는 외몽골과 중동철도 지역의 영토 수호에 집중되었고, 실무 협상의 경우 봉천군벌이 전담하게 되었다. 이 과정에서 봉천군벌은 때로는 국가적 책임을 회피하고, 때로는 지배권과 이익을 공고화하기 위해 소련과 대립하였다. 그러나 북경정부의 대소련 정책 기초를 크게 벗어나지는 않았으며, 오히려 회피와 지연 등을 통해 자신의 부담을 최소화하려고 하였다.

이에 비해 봉천군벌의 대일 전략은 자신들의 이익 추구를 위해 북경정부와 충돌하는 경향을 보였다. 이는 외몽골 문제와 같은 영토주권과 관련된 문제가 초기에는 제기되지 않았음에 기인한다. 일본은 미국과의 대립, 소련과의 외교 관계 악화 등을 우려하여 만몽 일대에 대해 관동군 및 만철의 지배권을 확장하기보다 철도 등을 통한 경제적인 이익의 확보를 우선적으로 추구하였다. 동시에 봉천군벌에 대한 경제적, 군사적 지원을 통해 간접적인 영향력을 확대하고자 하였다. 그러나 1919년 5.4운동을 기점으로 반일정서가 만연하면서 봉천군벌 역시 일본과 거리두기 전략을 통해 정치적 정당성을 확보하고 민심의 이반을 방지하고자 하였다. 동시에 일본이 적극적으로 대응할 수 없었던 상황을 이용하여 1924년 이래 중동철도를 둘러싼 지선의 건설을 통해 경제적 이익을 확대하고자 하였다. 이러한 움직임은 일본의 이익과 배치되어 지속적으로 마찰이 발생하였다. 그러나 1925년 귀쑹링의 반란, 1927년 다나카 내각 출범은 봉천군벌이 수세에 몰리게 되는 원인으로 작용하였고, 이는 『만몽신오로협약』의 체결로 이어졌다. 봉천군벌은 소련과의 외교에서 활용하였던 회피와 지연 전략을 일본에게도 동일하게 적용하였다. 그러나 1920년대 중국의 대일외교가 활발하지 않았던 것과 봉천군벌의 중월 진출은 국가 차원의 대응 기준으로서의 조약 체결이 전무하게 되었다는 것을 의미하였다. 이는 봉천군벌의 대일본 전략 및 이익 추구에 있어 제약 요소를 줄여주는 반면 자신들의 보호막으로서 중앙정부를 활용할 수 없었다는 한계를 제공하였기 때문이다.

한편 1921년 외몽골의 독립 과정은 상기한 국가들의 민족주의 충돌과 강화, 그리고 이를 활용한 외교 전략을 보여주는 대표적인 사례였다. 이는 단기간의 이슈로 끝나지 않고 이후 이들 국가의 주요 사안으로 작용하였다. 이에 대해서는 후속 연구 과제로 남긴다.

참고문헌

1. 사료

- 『申報』, 『大公報』, 『盛京時報』, 『晨報』, 『民國日報』, 『東方雜誌』, 『京兆周刊』
- 吉林省社會科學院滿鐵史資料編輯組 編, 1979, 『滿鐵史資料』, 第2卷 第3冊, 上海: 中華書局
- 廣東省社會科學院歷史研究室·中國社會科學院近代史研究所中華民國史研究室·中山大學歷史系孫中山研究室 編, 2011, 『孫中山全集』 第7卷, 北京: 中華書局
- 遼寧省檔案館 編, 1990, 『奉系軍閥檔案史料匯編』 2, 江蘇: 江蘇古籍出版社
- 中國第二歷史檔案館, 1991, 『中華民國史檔案資料彙編(三)』 外交卷, 南京: 江蘇古籍出版社
- 章伯峰, 1990, 『北洋軍閥 1912-1928』, 第五卷, 武漢: 武漢出版社
- 何漢文, 1935, 『中俄外交史』, 上海: 中華書局
- 中央研究院近代史研究所 編, 1985, 『中日關係史料一般交涉』, 台北: 中央研究院近代史研究所
- 郭廷以, 2018, 『中華民國史事日誌(1912-1925)』, 台灣: 台北中央研究院近代史研究所出版
- 日本外務省 編, 1985, 『日本外交文書 大正期(大正15年)』, 第2冊 下卷

2. 단행본

- 강돌가 외, 김장구·이평래 역, 2009, 『몽골의 역사』, 동북아역사재단
- 김지환, 2014, 『철도로 보는 중국역사』, 학고방
- 薛銜天, 1993, 『中東鐵路護路軍與東北邊疆政局』, 北京: 社會科學文獻出版社
- 薛銜天 外, 1993, 『中蘇國家關係史資料彙編(1917-1924)』, 北京: 中國社會科學出版社
- 李玉貞, 1996, 『孫中山與共產國際』, 臺北: 中央研究院近代史研究所
- 李毓澍, 1976, 『外蒙古撤治問題』, 臺北: 中央研究院近代史研究所
- 麻田雅文, 2012, 『中東鐵道經營史: ロシアと、滿洲, 1896~1935』, 名古屋: 名古屋大學出版會
- 伊藤武雄 外 編, 1966, 『現代史資料 31: 滿鐵 1』, 東京: みすず書房
- Emgent Ookhnoi Batsaikhan; translated by L. Oyungerel·O. Adiya, 2013, *Mongolia: Becoming a Nation-State*, Ulaabaatar, Mongolia: Bitpress

3. 논문

- 김지훈, 2008, 「만철과 동북교통위원회」, 『중국근현대사연구』 40
- 송한용, 2003, 「東北軍閥 支配下의 滿洲」, 『아시아문화』 19
- _____, 2004, 「직환전쟁과 봉천군벌의 관내진출」, 『중국사연구』 28
- 이승휘, 2006, 「국공합작과 孫文·요폐공동선언」, 『중국근현대사연구』 29
- _____, 2007, 「소련에 대한 孫文의 ‘外交」」, 『중국근현대사연구』 34

- 정형아·정창원, 2021, 「중동철도 사건과 중소 갈등」, 『지방사와 지방문화』 24
- 李嘉毅, 1987, 「中蘇關於中東鐵路問題的交涉」, 『黑河學刊(地方歷史版)』 第1期
- 王明芳, 2022, 「日本軍部對奉系軍閥張作霖態度的轉向(1922-1928)」, 『軍事歷史研究』 第6期
- 趙建坤, 2005, 「張作霖與蘇俄入侵外蒙」, 『邢台學院學報』 第20卷 第3期
- 何豔豔, 2005, 「“國民外交”背景下的中蘇建交談判(1923-1924)」, 『近代史研究』 第4期
- 澁穀由裏, 1998, 「張作霖政權の研究: 「奉天文治派」からみた歴史的意義を中心に」, 京都大學
博士學位論文
- 水野明, 1991, 「東北軍閥政權史の研究: 張作霖・張學良の對外抵抗之對內統壹の軌跡」, 東北大學
學博士學位論文
- 松重充浩, 2007, 「張作霖地方政府による對東モンゴル統治策の展開と日本」, 『만주연구』 7
- 儀我壯一郎, 2009, 「張作霖大元帥と日本」, 『社會科學年報』 43

투고일: 2024년 03월 17일 심사완료일: 2024년 04월 22일 게재확정일: 2024년 04월 22일

■ Abstract ■

Fengtai Warlords' Strategic Expansion and Diplomacy in 1920s Northeast Asia

Jeong, Se-ryeon (Seoul National University)

This study examines the strategic maneuvers and territorial expansion of the Fengtian warlords in the context of the volatile geopolitical landscape of Northeast Asia during the 1920s. In the context of the competing interests of the Soviet Union, the Beijing government, and Japan, the decade was characterized by the Soviet Union's need to establish buffer zones through Outer Mongolia and to safeguard its railway interests, the Beijing government's efforts to maintain its territory and external sovereignty, and Japan's objective to secure the Manchu-Mongolian region as a strategic asset. The Fengtian warlords, led by Zhang Zuolin, navigated these complex dynamics, negotiating and sometimes clashing with these powers to expand their influence and jurisdiction. Their ability to assert autonomy while leveraging the legitimate status granted by the central government of the Republic of China provided them with the necessary authority to manage and extend their control. This period culminated in the declaration of autonomous governance of the three Northeastern Provinces after the First Zhili-Fengtian War in 1922, reflecting the warlords' reliance on and manipulation of international laws and treaties. The paper explores how the Fengtian warlords built and maintained internal and external relations to survive and expand their control in this geopolitically strategic location. The findings of this research provide a more nuanced understanding of the complex interplay between local power dynamics and international diplomacy that shaped the historical trajectory of East Asia in the early 20th century.

Key words: Zhang Zuolin, Fengtian warlords, Manchu-Mongolian Railway, Feudal relations, Warlord-peasant affairs