

한국사연구회

제345차 월례발표회

자 료 집

일시 : 2023년 3월 11일(토) 14:00~16:10

장소 : 고려대 아세아문제연구원 3층 대회의실 및
ZOOM(대면·비대면 동시진행)

ZOOM ID: 253 266 4989 / PW: v7XCh4

식 순

사회: 김보광(가천대)

제1발표 14:00~15:00

고려 명종대 대금외교와 국왕정치

발표 : 유동화(건국대)

토론 : 이미지(국사편찬위원회)

휴식 15:00~15:10

제2발표 15:10~16:10

박정희 정부의 해양주권 인식과 동아시아 ‘자주’ 외교(1965~1974)

- ‘한일대륙붕협정’ 체결 과정을 중심으로 -

발표 : 최향향(고려대)

토론 : 신재준(전주교대)

목 차

고려 명종대 대금외교와 국왕정치

- 발표문 : 유동화(건국대) 1
- 토론문 : 이미지(국사편찬위원회) 31

박정희 정부의 해양주권 인식과 동아시아 ‘자주’ 외교(1965~1974) - ‘한일대륙붕협정’ 체결 과정을 중심으로 -

- 발표문 : 최항항(고려대) 35
- 토론문 : 신재준(전주교대) 57

고려 명종대 대금외교와 국왕정치

유동화(건국대)

1. 머리말
2. 명종의 즉위와 고려의 대금관계
3. 명종의 정국운영 변화와 대금외교
4. 명종 국왕정치의 한계와 폐위
5. 맺음말

1. 머리말

1170년 명종(明宗)은 무신정변을 통해 고려의 19대 국왕으로 즉위하였다. 왕위에 오른 명종은 두 가지 문제에 직면하였다. 첫 번째는 고려의 상국인 금의 책봉을 받아 대외적인 고려국왕으로 인정받는 것이고, 두 번째는 자신을 옹립한 무신들로부터 정국의 주도권을 가져오는 것이다.

완안부(完顔部)의 발흥 이후 1115년(예종 10) 금이 건국되고 1142년(인종 20) 고려가 금의 책봉을 받으면서 여금관계는 안정적으로 유지되었다. 하지만 고려에서 무신정변으로 인해 국왕이 교체되었고, 이는 상국의 입장에서 민감한 사안이었다. 때문에 명종은 자신의 정당성을 설명해야 했다. 또한 1174년(명종 4) 조위충이 서경을 중심으로 반란을 일으키면서 금에 명종 즉위의 부당함을 고하고 지원을 요청하였다. 이러한 문제에도 불구하고 명종은 대금관계를 안정적으로 유지하였다. 안정적인 대금관계 속에서 사행무역(使行貿易)이 활발하게 진행되었고, 무역에 많은 관심을 두었던 명종은 대금관계에 많은 영향력을 행사하였다. 그리고 안정적인 대금관계를 통해 점차 통치력을 확대하였다. 이를 통해 이 시기 대금관계가 명종의 정국운영에 어떤 영향을 미쳤는지 엿볼 수 있다.

대금관계에 대한 연구는 주로 금 건국 이전 여진과의 관계¹⁾와 금 건국 이후 대금관계 형성과정²⁾에 대해 진행되었다. 그리고 무신정변과 명종에 대한 연구는 무신정변의 원인과 무

-
- 1) 김광수, 1976, 「高麗前期 對女眞交渉과 北方開拓問題」, 『東洋學學術會議講演』 6 ; 김광수, 1977, 「고려건국기의 패서호족(溟西豪族)과 대여진관계 (對女眞關係)」, 『사충』 21-2 ; 나만수, 1983, 「高麗前期 對女眞政策과 윤관의 北征」, 『軍史』 7 ; 김순자, 2012, 「고려중기 국제질서의 변화와 고려-여진 전쟁」, 『한국중세사연구』 32 ; 김남규, 1995, 「高麗前期의 女眞觀 -女眞懷柔政策과 관련하여-」, 『加羅文化』 12 ; 박옥걸, 2002, 「高麗時代 歸化人の 技術·文化的 역할과 영향」, 『국제학술대회』 8 ; 강은정, 2002, 「12세기초 고려의 여진정벌(女眞征伐)과 대외관계의 변화」, 『북악사론』 9.
 - 2) 박한남, 1993, 『高麗의 對金外交政策 研究』, 성균관대학교 박사학위논문 ; 박윤미, 2011, 「12세기 전반기의 국제정세와 고려-금 관계 정립」, 『史學研究』 104 ; 조복현, 2011, 「12세기 초 국제 정세

신집권자들에 대해 진행되었다.³⁾ 이후 점차 명종의 왕권 혹은 통치력에 대한 연구가 진행되었고,⁴⁾ 명종대 대금관계에 대한 연구는 비교적 최근인 2010년 이후에 진행되었다.⁵⁾

고려는 120여년 간 총 339회에 이르는 대금사신을 파견하였다. 그 중 명종대 파견된 대금사신은 107회에 달했고 이는 연평균 4회에 이르는 횟수였다. 10~11세기 거란 사신이 약 220회, 고려 사신이 약 150회 정도 왕래한 것을 생각해본다면 비슷한 기간 동안 매우 활발한 사신 왕래가 있었던 것으로 확인된다.⁶⁾

본 논문에서는 안정적인 대금관계를 바탕으로 활발하게 진행되었던 대금사신 파견과 당시 정국변화와의 관계를 통해 무신집권기 명종의 통치권 확대와 국왕정치를 알아보고자 한다.

2. 명종의 즉위와 고려의 대금관계

명종이 무신정변으로 즉위할 수 있었던 이유는 의종대 정국혼란 때문이었다. 1146년 의종(毅宗)이 즉위한 이후 고려는 대내외적인 혼란을 겪고 있었다. 의종 즉위 초부터 정변의 조짐이 나타났고,⁷⁾ 외부에서는 금과 남송의 전쟁이 다시 시작되었다.⁸⁾ 이러한 상황은 대령후(大寧侯)와 익양후(翼陽侯) 등 종친들이 세력을 확대할 수 있는 계기가 되었다.

대령후는 공예태후(恭睿太后)의 총애를 받아 형인 의종의 태자 자리를 위협하였다. 공예태후는 중서령(中書令) 임원후(任元厚)의 딸이자 문하시중(門下侍中) 이위(李瑋)의 외손녀였

와 麗金 간의 전쟁과 외교, 『동북아역사논총』 34 ; 조복현, 2010, 「12세기(世紀) 초기(初期) 고려(高麗) -금(金) 관계(關係)의 전개와 상호 인식, 『中國學報』 61 ; 이정훈, 2015, 「고려시대 금과의 대외관계와 同文院, 『史學研究』 19 ; 한정수, 2008, 「고려-금 간의 사절 왕래에 나타난 주기성과 의미, 『史學研究』 91.

3) 황병성, 1987, 「高麗 毅宗代의 政治實態와 武人亂, 『경희사학』 14 ; 채웅석, 1993, 「의종대 정국의 추이와 정치운영, 『역사와 현실』 9 ; 김창현, 2009, 「고려 의종의 정치와 관료집단, 『한국인물사연구』 1 ; 송인주, 2009, 「의종 초기 정국의 동향과 군사 활동의 목적, 『역사교육논집』 42 ; 이천우, 2017, 「고려 의종 대 정국의 추이와 무신난의 배경, 『인문사회』 21」 8-5.

4) 채웅석, 1995, 「명종대 權力構造와 政治運營, 『역사와 현실』 1 ; 신수정, 2003, 「고려 명종대의 문신재상에 관한 일고찰, 『한성사학』 17 ; 이정진, 2006, 「고려시대 명종 연구, 『한국인물사연구』 6 ; 장상주, 2014, 『高麗 明宗代 政治勢力과 政局運營 研究, 경북대학교 박사학위논문.

5) 유영옥, 2013, 「『고려사』 소재 대금(對金) 외교문서의 특징, 『石堂論叢』 57 ; 김명진, 2014, 「고려 명종대 조위총의 난과 금의 대응, 『동북아역사논총』 46 ; 김현주, 2018, 「고려 명종대 무신사신의 출현과 활동, 『사학지』 56.

6) 이승민, 2013, 「10~12세기 하생신사(賀生辰使) 파견과 고려-거란 관계, 『역사와 현실』 89.

7) 의종 원년(1147)에는 금과 내통하여 서경에서 군사를 일으키려는 시도가, 의종 2년(1148)에는 남송을 끌어들이어 정변을 일으키려는 시도가 발각되었다(『고려사』 권17 세가17 의종 원년 11월 병자 ; 의종 2년 10월 정묘).

8) 의종 15년(1161) 9월 금이 남송을 침략하여 전쟁이 시작되었으며, 같은 해 1월 금에서 정변이 일어나 금의 황제(해릉왕)가 죽었다는 소식이 들려왔다. 다음 해인 의종 16년(1162)에는 거짓이긴 하였지만, 남송에서 금의 황제를 붙잡았다는 소식이 전해졌다. 또한 남송은 의종 15년(1161)에 거란, 서하, 고려, 발해 등의 여러 나라에 격문을 전하여 금을 공격하고자 했다(『금사』 권5, 본기5 해릉왕 정릉 6년 9월 “上自將三十二總管兵伐宋 進自壽春.” ; 『고려사』 권18, 세가18 의종 15년 11월 갑술 ; 16년 3월 무오 ; 『송사』 권32, 본기32 고종 소흥 31년 10월 “命宣撫制置司傳檄契丹西夏高麗渤海諸國及河北河東陝西京東河南諸路 諭出師共討金人.”).

다.9) 대령후는 이러한 배경으로 인해 외척인 정안임씨의 지지를 받았던 것으로 해석된다. 의종은 정습명(鄭襲明)의 지지로 태자 자리를 지킬 수 있었지만,10) 대령후는 의종이 즉위한 이후에도 외척(外戚)과 조신(朝臣)들의 지지를 받고 있었다. 대령후와 그 세력은 점차 의종을 위협했고, 결국 의종 11년(1157) 대령후 세력은 모반을 꾀한다는 의심받아 유배·좌천되었다.11)

대령후의 유배로 구심점을 잃은 대령후 세력은 다시 익양후를 중심으로 세력을 형성하였다. 이는 김이영(金貽永)·이작승(李綽升)·정서(鄭叙) 등 대령후와 함께 유배되거나 폄직된 인물들이12) 익양후가 명종으로 즉위한 이후 직전(職田)을 돌려받은 것을13) 통해 짐작할 수 있다. 만약 이들이 익양후의 세력이 아니었다면 이들의 직전은 명종을 옹립한 무신들에게 주는 것이 더 합리적이기 때문이다.

이러한 상황에서 의종은 내시와 환관, 건룡(牽龍)과 같은 자신의 측근을 통해 종친과 외척을 견제하고자 했다. 의종은 외척의 국정 개입을 막기 위해 왕실의 종친이나 한미한 가문의 여인과 혼인하였다.14) 뿐만 아니라 의종 12년(1158) 문벌과 갈등을 일으키면서까지 환관(宦官) 정함(鄭諫)을 권지함문지후(權知閣門祗候)로 삼는 등 측근을 중용하였다.15)

하지만 내시와 환관들의 폐행(嬖幸)이 점차 심해지자 의종은 문벌과 관계를 형성하며 이를 견제하고자 했다. 당시 우승선(右承宣) 김존중(金存中)과 환관(宦官) 정함(鄭諫)은 인사권에 개입하며 매관매직을 일삼아 재산을 축적하였다.16) 의종은 정함과 대립했던 이공승(李公升), 김돈중(金敦中) 등과 연회나 뱃놀이를 즐겼는데,17) 이는 정함을 견제하기 위한 정치적 행위로 여겨진다.

이 과정에서 건룡이 의종으로부터 점차 소외되었다. 건룡은 본래 직위가 낮아도 왕의 총애를 받을 수 있는 자리였기 때문에 권세가의 자제들이 모두 원하는 자리였다.18) 의종은 이러한 건룡을 가문의 배경이 아닌 개인의 능력으로 선발하였다. 글이 모자라지만 용력(勇力)이 뛰어난 두경승(杜景升), 활쏘기와 말타기를 잘하는 기탁성(奇卓誠) 등이 대표적인 예이다.19) 건룡은 아니었지만 수박희(手搏戲)를 잘한 이의민(李義旻) 역시 의종의 총애를 받아 대정(隊正)에서 별장(別將)으로 승진시켰다.20)

그러나 의종 21년(1167) 말이 소란을 일으켜 화살이 어가(御駕)에 떨어지는 사건이 발생하였다. 의종은 이를 정변이라 여겨 계엄(戒嚴)을 내리고 범인을 잡기 위해 거리에 현상금을 거는 등 민감하게 반응하였다. 이 과정에서 재추(宰樞)들을 책망하며, 대령후 세력을 숙청하였다. 또한 호위하지 못한 책임을 물어 건룡(牽龍)·순검(巡檢)·지유(指諭) 14인이 유배되었

9) 『고려사』 권88, 열전1 후비 인종 공예태후 임씨.

10) 『고려사』 권98, 열전11 제신 정습명.

11) 『고려사』 권90, 열전3 종실 인종 왕자 대령후 왕경.

12) 위와 같음.

13) 『고려사』 권19, 세가19 명종 즉위년 10월 경술.

14) 『고려사절요』 권7 인종 21년 윤4월 ; 장상주, 앞의 논문 17쪽.

15) 『고려사절요』 권11 의종 12년 6월 ; 12년 9월.

16) 『고려사』 권123, 열전36 폐행 김존중.

17) 『고려사』 권18, 세가18 의종 21년 3월 신유 ; 의종 21년 5월 무술 ; 『고려사절요』 권11 의종 12년 6월 ; 의종 12년 9월.

18) 『고려사』 권102, 열전15 제신 권수평.

19) 『고려사』 권100, 열전13 제신 두경승 ; 『고려사』 권100, 열전13 제신 기탁성.

20) 『고려사』 권128, 열전41 반역 이의민.

다.²¹⁾

이 사건으로 견룡을 위시한 무신들은 대령후 세력처럼 익양후와 결탁하였을 것으로 보인다. 당시 익양부(翼陽府)의 녹사(錄事)였던 유공권(柳公權)과 명종의 잠저에 있던 최우청(崔遇淸)은 무신가문 출신이었고,²²⁾ 대령후가 유배되었을 때 함께 폄직된 김이영(金貽永)의 사위가 정중부(鄭仲夫)의 아들인 정균(鄭筠)이었다.²³⁾ 뿐만 아니라 무신정변 이후 지방 관직까지 무신이 임명되는 상황²⁴⁾에서 최우청²⁵⁾과 염신약(廉信若)²⁶⁾·민영모(閔令謨)²⁷⁾ 등이 익양후가 명종으로 즉위한 이후 병마사(兵馬使)와 같은 무반직이나 군권을 관장하는 추밀원부사(樞密院副使)에 임명된 사실은 익양후의 측근들이 무신들과 정치적으로 관계되어 있다는 것을 추측할 수 있게 한다.

이 같은 익양후 세력과 무신과의 관계는 서로 간의 정치적 결탁이 수월해질 수 있는 요인으로 생각된다. 1168년(의종 22) 의종은 익양후가 변란을 일으킬까 우려하여 서경으로 피신하였는데, 그만큼 익양후의 세력이 위협적이었던 것으로 여겨진다. 이는 ‘자못 많은 이들의 마음을 얻었다[頗得衆心].’는 표현을 통해 짐작할 수 있다.²⁸⁾

의종은 1157년(의종 11) 익양후의 집을 빼앗아 이궁을 창건하는 등 대령후와 함께 익양후도 견제하였다. 하지만 결국 1170년(의종 24) 보현원(普賢院)에서 견룡을 비롯한 무신들이 정변을 일으켰고 많은 문신들이 죽었다.

기록상 무신정변으로 살해된 것이 확인되는 문신의 숫자는 110여 명이다. 이들은 무신과 원만하지 못하거나 의종의 측근 혹은 의종의 정국에 참여했던 인물들로, 당시 살아남은 400여명의 문신들은 무신과 가깝거나 의종에게 우호적이지 않던 이들이었다.²⁹⁾

한편 무신정변으로 의종의 태자가 아닌 익양후가 즉위하였다는 것을 통해 무신들과 익양후 간의 관계를 짐작해볼 수 있다. 고려는 이미 문종(文宗 1046~1083)대 이르러 동궁관(東宮官)을 확대·강화하고 태자(太子)에 대한 의례를 정비하는 등 태자의 왕위계승을 위한 제도를 마련하였다.³⁰⁾ 게다가 1170년 5월 왕손(王孫)까지 태어난 상황³¹⁾에서 태자의 후계입지는

21) 『고려사절요』 권11 의종 21년 1월.

22) 장상주, 앞의 논문, 37쪽 표 참고.

23) 『고려사절요』 권11 의종 11년 2월 ; 『고려사』 권128, 열전41 반역 정중부.

24) 『고려사』 권19, 세가19 명종 3년 10월 임술.

25) 최우청은 명종이 잠저에 있을 때 익양부의 전첨(典籤)이 되었으며, 조위총의 난이 발생하자 병마부사(兵馬副使)로 종군하였고, 서북면병마사(西北面兵馬使)로 나갔다(『고려사』 권101, 열전14 제신 최우청).

26) 염신약은 인종 시기 과거에 급제한 인물로 명종이 즉위하자 잠저시절의 공으로 판대부사(判大府事)에 임명되었다. 그리고 과거를 주관하며 선비들을 많이 선발하였다. 이후 정중부(鄭仲夫)에 의해 파직되었다가, 얼마 후 서북면병마사(西北面兵馬使)로 임명되었다(『고려사』 권99, 열전12 제신 염신약).

27) 민영모는 명종의 총애를 받아 군권을 관장하는 추밀원부사(樞密院副使)를 제수되었고, 후에 판병부사(判兵部事)에 임명되었다. 추밀원부사와 판병부사가 무반직은 아니지만 군권과 밀접한 관직이다. 의종이 이미 상장군들을 상서(尙書)로 삼았던 전례가 있었다(『고려사』 권101, 열전14 제신 민영모 ; 『고려사』 권17, 세가17 의종 2년 2월 경자).

28) 『고려사』 권18, 세가18 의종 22년 3월 정축.

29) 이인, 2008, 「고려 무신정권기 무신 문극겸의 정치활동」, 전남대학교 교육대학원 석사학위논문, 12~26쪽.

30) 김선미, 2014, 「고려 문종대 王太子 冊封과 太子 관련 制度 정비의 의미」, 『역사민속학』 45, 273쪽.

더욱 확고해졌을 것이다.

그럼에도 불구하고 무신들은 익양후를 옹립하였고, 1170년 익양후는 명종으로 즉위하였다. 하지만 정변을 통한 즉위는 명분이 부족하였고, 고려의 상국(上國)인 금의 입장에서 명종은 자신이 책봉한 의종의 왕위를 찬탈해버린 인물이었다. 또한 이로 인해 금이 가지는 상국의 권위가 손상될 수 있었다. 거란이 강조(康兆)의 정변을 빌미로 고려를 침략한 것을 생각해본다면³²⁾ 금의 침략까지 우려할 수 있는 상황이었다.

책봉국의 왕위교체로 인한 외교문제는 거란과 고려의 관계를 통해 엿볼 수 있다. 1083년 문종(文宗)의 뒤를 이어 순종(順宗)이 즉위하였다. 하지만 순종이 즉위한 지 3개월 만에 갑작스럽게 붕어(崩御)하여 선종(宣宗)이 즉위하였다. 이에 고애사(告哀使)로 파견된 이자인(李資仁)이 객관에 들어가지 못하고 힐문(詰問)을 받아야 했다.³³⁾ 거란은 문종과 순종의 연이은 죽음을 정변으로 의심하였던 것으로 생각된다. 하지만 고애사로 파견된 이자인을 통해 이를 해소하였고, 선종 2년(1085) 요의 책봉을 받았다.³⁴⁾

또한 현종(獻宗)에 이어 즉위한 숙종(肅宗) 역시 거란의 책봉을 받기 위해 많은 노력을 하였다. 『고려사』에 있는 대(對)거란외교문서 10건 중 6건이 숙종의 승계와 관련 있는 것이었다.³⁵⁾ 요는 숙종이 즉위했음에도 불구하고 현종에게 칙서와 선물을 보냈는데,³⁶⁾ 이는 거란이 현종은 상기시키고 송과 통교하고 있는 고려에게 책봉관계를 각인시키고자 한 것으로 생각된다.³⁷⁾ 숙종은 외척인 이자의(李資儀)를 제거하고 왕위에 올랐으며, 종친인 부여공(扶餘公) 왕수(王濤)를 유배보냈다.³⁸⁾ 이처럼 불안정한 정국에서 거란의 책봉은 자신의 정당성을 인정받고 반대세력을 억누를 수 있는 명분이 되었을 것이다.

정변으로 즉위한 명종이 금의 책봉을 받는 것은 중요한 사안이었다. 명종은 유응규(庾應圭)를 고주사(告奏使)로 파견하였다.³⁹⁾ 유응규는 의종 때 문하시랑평장사(門下侍郎平章事)에 제수된 인물로 의종이 정함을 지후(祗候)에 임명하는 것을 끝까지 반대하였고, 남경(南京) 수령로 재직하면서 매우 청렴하게 활동하는 등 강직한 성품의 인물이었다.⁴⁰⁾ 유응규는 고공원외랑(考功員外郎)에 제수되는데, 고공원외랑은 관리의 공적과 과실을 고핵(考覈)하는 고공사(考功司)의 정 6품 관직이었다.⁴¹⁾ 이 같은 인사는 강직한 유응규의 성품에 적합하였을 것이다.

이러한 이유로 명종은 유응규를 금에 파견하여 금의 추궁에 대응하고자 하였을 것이다. 우선 명종은 의종의 이름으로 표문을 올렸다. 의종이 몸이 아파 동생인 명종에게 양위한 것

31) 『고려사』 권19, 세가19 의종 24년 윤5월.

32) 『요사』 권15 본기15 성종 통화 28년 5월 병오 “高麗西京留守康肇校勘 弑其主誦, 擅立誦從兄詢, 詔諸道繕甲兵, 以備東征.”

33) 『고려사절요』 권5 문종 37년 11월.

34) 『고려사』 권10, 세가10 선종 2년 11월 계축.

35) 유영옥, 2013, 「고려사 소재 대금(對金) 외교문서의 특징」, 『석당논총』 57, 227쪽.

36) 『고려사』 권11, 세가11 숙종 2년 1월 임인.

37) 고려는 문종 25년(1071)에 송과 통교를 재개했고, 숙종 3년(1098) 숙종은 자신의 즉위를 송에 알렸다. 이에 송은 숙종 8년(1103)에 책봉받을 것을 제안하기도 했다(『고려사』 권8, 세가8 문종 25년 3월 경인 ; 『고려사』 권11, 세가11 숙종 3년 7월 ; 『고려사』 권12, 세가12 숙종 8년 6월 임자).

38) 『고려사절요』 권6 현종 1년 7월 ; 『고려사』 권11, 세가11 숙종 4년 11월 신미.

39) 『고려사』 권19, 세가19 명종 즉위년 10월 경술.

40) 『고려사』 권99, 열전12 제신 유응규.

41) 『고려사』 권76, 지30 백관 고공사.

이고, 이는 부왕(父王)인 인종의 유훈(遺訓)이라는 것이다.⁴²⁾ 하지만 당시 금의 황제인 세종(世宗)은 명종이 정변에 의해 즉위한 것이라 확신하며, 유응규에게 고려를 토벌하겠다고 강하게 질책하였다.⁴³⁾

그리고 금의 승상 양필(良弼)은 의종이 양위한 것은 본심이 아닐 것이라 여기고 있었다.⁴⁴⁾ 이는 네 가지 근거를 통해 명종이 정변을 일으킨 것을 확신하였다. 첫째는 의종이 손자까지 보았기 때문에 동생인 명종에게 양위할 이유가 없다는 것이고, 둘째는 명종이 이전에 이미 왕위를 위협한 적이 있다는 것이다. 셋째는 의종의 양위를 알리는 사신을 명종이 보냈다는 것이며, 넷째는 금이 의종의 생일에 보낸 조서를 명종이 받지 않았다는 것이다.⁴⁵⁾

양필이 언급한 사안들은 합리적인 의심이었다. 무신정변이 일어나기 불과 약 3개월 전인 의종 24년(1170) 윤5월 의종은 손자가 태어난 것을 동문원(同文院)을 통해 금에게 알렸다.⁴⁶⁾ 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 의종은 당시 익양후였던 명종의 변란을 일으킬까 두려워 서경으로 피신했을 뿐만 아니라 명종의 집을 빼앗아 이궁을 창건했다.⁴⁷⁾ 또한 의종의 양위를 알린 것은 명종이 보낸 유응규이며, 금이 대종정승(大宗正丞) 야율규(耶律紇)를 고려생일사(高麗生日使) 파견하였으나 국경을 들어오지 못하고 금으로 돌아갔다.⁴⁸⁾

금은 끝내 유응규에게 명종의 즉위를 허락하지 않겠다는 조서를 주었다. 유응규는 “신하가 임금을 욕되게 하는 것은 죽은 죄이니 상국에서 죽어 천하가 알게 하겠다.”고 하며 7일간 음식을 거절하였다. 금은 결국 명종의 책봉을 약속하였다.⁴⁹⁾

하지만 금은 여전히 의종이 폐위당한 것이라 여기고 있었다.⁵⁰⁾ 때문에 사신을 파견해 진상(眞想)을 파악하겠다고 하였다.⁵¹⁾ 그리고 명종 원년(1171) 5월 금에서 진상을 파악하기 위해 이부시랑(吏部侍郎) 완안정(完顔靖) 파견하였다.⁵²⁾ 결국 완안정은 의종을 만나지 못하였고, 명종은 귀국하는 완안정을 통해 의종의 표문을 올렸다.⁵³⁾ 그리고 명종은 다시 장익명(張翼明)·황공우(黃公遇)를 고주사로 파견하여 책봉을 요청하였다.⁵⁴⁾ 그리고 다음해인 명종 2년(1172) 2월에 장익명과 황공우가 양위를 승인하는 조서를 받아왔다.⁵⁵⁾

42) 『고려사』 권19, 세가19 명종 즉위년 10월 경술.

43) 『고려사』 권99 열전12 제신 유응규.

44) 『금사』 권88 열전26 홀석렬양필 “高麗國王王昞表讓國於其弟皓，上疑之，以問宰相良弼。良弼策以爲讓國非王昞本心。”

45) 『고려사』 권99, 열전12 제신 유응규.

46) 『고려사』 권19, 세가19 의종 24년 윤5월 병신.

47) 『고려사절요』 권11 의종 11년 1월.

48) 『고려사』 권19, 세가19 명종 즉위년 10월 경술.

49) 『고려사』 권99, 열전12 제신 유응규.

50) 『금사』 권6 본기6 세종 상 대정 11년 4월 계해 “高麗國王昞弟皓，廢其主自立，詐稱讓國，遣使以表來上.”

51) 『고려사』 권19, 세가19 명종 원년 5월 기축.

52) 『금사』 권6 본기6 세종 상 대정 11년 5월 신묘 “詔遣吏部侍郎靖使高麗問故.”

53) 세종은 의종에게 조서를 보내 사건의 전말을 확인하고자 하였다. 조서에서 세종은 의종이 태자가 아닌 동생에게 양위한 것을 의심하고 있다. 이에 완안정은 폐위된 의종까지 직접 만나보려 하였다. 그러나 명종은 “전왕(前王)은 이미 왕위를 내어놓고 다른 곳에 머무르고 있는데, 병이 더하기만 하고 낫지 않아서 조서를 받으러 나오지 못합니다. 길도 험하고 멀어서 사신께서 갈 수도 없습니다.”라고 하였다(『고려사』 권19 세가19 명종 원년 8월 갑진 ; 『고려사』 권19 세가19 명종 원년 7월 기축).

54) 『고려사』 권19, 세가19 명종 원년 미상.

55) 『고려사』 권19, 세가19 명종 2년 2월 기유.

이처럼 의종의 표문과 인종의 유훈은 명종이 책봉을 받을 수 있는 유용한 명분이었다. 하지만 금은 대내외적으로 명종을 책봉할 수밖에 없는 상황이었다. 당시 금은 1161년(정릉 6) 9월 해릉왕(海陵王)이 시작한 남송과의 전쟁을 1164년(대정 4) 12월에 끝내고 화친을 맺었다. 이 과정에서 1161년 11월에 세종이 정변을 통해 새로운 황제에 즉위하였다. 세종은 남송과 화친을 맺으며 전쟁을 일단락하였다. 그 결과 금과 남송은 종번(宗藩)관계에서 숙질(叔姪)관계로 완화되었고, 양국의 국경이 확정되었다.⁵⁶⁾

뿐만 아니라 해릉왕이 남송과의 전쟁을 일으킬 무렵 이에 반발해 서북면의 거란인들이 반란을 일으켰다.⁵⁷⁾ 이는 곧 세종이 진압하였지만, 야율대석(耶律大石)이 건국한 서요(西遼)가 건재한 상황에서 상대적으로 서요와 가까이 있는 서북면 거란인들의 반란은 금에게 작지 않은 문제로 다가왔을 것이다.⁵⁸⁾

금의 내부적으로도 화북지역으로 영토를 확장하며 대토지소유화와 소작제의 확대되었다. 그리고 많은 여진인 지주들은 한족들에게 토지의 경작을 맡겼다. 하지만 이 때문에 많은 여진인들이 빈곤에 시달렸다. 세종은 도첩제(度牒制)와 납속보관제(納粟補官制)⁵⁹⁾·물력전(物力錢) 징수 등을 통해 구제기금을 마련하였으나 미봉책에 불과했고, 이러한 여진인들의 빈곤은 재정수입의 감소로 이어졌다.⁶⁰⁾

정변을 통한 세종의 즉위, 남송과의 전쟁과 서북면 거란인들의 반란 및 내부적인 경제문제까지 대내외적으로 혼란했던 금은 고려와의 외교문제까지 일으키고 싶지 않았을 것이다.

뿐만 아니라 책봉에 대한 금의 입장도 명종의 책봉에 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 1126년(인종 4) 고려는 금에 청신하면서, 그 관계는 요와의 구제(舊制)를 따랐다.⁶¹⁾ 하지만 책봉은 요와 달랐다.⁶²⁾ 요와 달리 금의 가책(加冊)은 인종이 유일하였으며, 책봉과 동시에 이루어졌다. 또한 태자에 대한 책봉도 이루어지지 않았다. 책봉의식이 이루어지는 장소도 달랐다. 요는 서교(西郊)나 남교(南郊)에 단(壇)을 쌓아 책봉의식을 진행하였지만,⁶³⁾ 금은 선경전

56) 이제지, 나영남·조복현 역, 2014, 『요·금의 역사』 신서원, 563~568쪽.

57) 스도 요시유키·나카지마 사토시, 이석현·임대희 역, 2018, 『중국의 역사 송대』 해안, 262~264쪽.

58) 금은 이미 1124년(천회 2) 10월 요의 상온(祥穩)인 달부야(撻不野)에 의해 야율대석이 왕을 칭하고 남북으로 관속(官屬)을 설치했음을 알고 그 형세를 보고하도록 하였다. 또한 1131년(천회 9)에는 화주(和州)의 회골(回鶻)이 서요의 무리를 잡아 헌납하기도 했다(『금사』 권3 본기3 태종 천회 2년 10월 무진 “西南, 西北兩路權都統幹魯言 遼祥穩撻不野來奔, 言耶律大石自稱爲王, 置南北官屬, 有戰馬萬匹. 遼主從者不過四千戶, 有步騎萬餘, 欲趨天德, 駐余都穀. 詔曰 追襲遼主, 必酌事宜. 其討大石, 則俟報下. ; 천회(天會) 9년 9월 기유 和州回鶻執耶律大石之黨撒八, 迪里, 突迭來獻.”).

59) 부자들에게 곡물을 납부하게 하고 대신 관직을 내려주는 것이다(스도 요시유키·나카지마 사토시, 이석현·임대희 역, 앞의 책, 266쪽).

60) 이현, 1980, 「금 대정년간의 재정난」, 『역사와 경계』 4, 85~87쪽.

61) 『고려사』 권15, 세가15 인종 4년 10월 무술.

62) 요는 고려국왕에게 수차례 가책을 행하였다. 이는 송을 견제하기 위해서 혹은 요의 번병(藩屏)이라는 고려의 위치를 확인시키고자 함이었다. 뿐만 아니라 현종 이후 고려태자에 대한 요의 책봉도 이루어졌는데, 왕위계승을 위하여 고려에서 태자에 대한 책봉을 요구한 것이었다. 요는 황제의 존호 가상(加上)에 따라 시은(施恩)의 형태로 고려국왕에게 가책하였다. 이는 요와 금이 가지고 있는 고려에 대한 인식의 차이로 보인다. 고려는 요의 책봉을 받으면서 송과 친교를 유지하였다. 이러한 상황에서 요는 고려에 더 많은 영향력을 행사하고자 한 것으로 여겨진다. 그 결과가 고려국왕에 대한 가책과 고려태자에 대한 책봉으로 나타난 것으로 보인다(심재석, 2002, 『고려국왕 책봉 연구』, 해안, 106~107·118·119·144쪽).

63) 『고려사』 권3, 세가3 성종 15년 3월 ; 권10, 세가10 선종 2년 기미.

(宣慶殿)에서 책봉의식을 진행하였다.⁶⁴⁾ 책봉의식이 궁궐 안에서 이루어졌다는 것을 고려한다면 요의 책봉의식보다 상대적으로 작은 규모라고 추측할 수 있을 것이다.

또한 금의 책봉은 요에 비해 상당히 형식적인 모습을 보인다. 이는 명종의 책봉에 대한 금 세종의 발언을 통해 엿볼 수 있다.

우승(右丞)인 완안맹호(完顔孟浩)가 말하기를, “마땅히 그 나라의 사민(士民)에게 물어봐서 과연 모두 〈왕호를〉 추대하고 복종하면 바로 사신을 보내어 책봉(封冊)하시옵소서.”라고 하였다. 上이 말하기를, “한 나라의 임금을 책봉하는데 백성(民衆)들에게 물어본다면 이는 맹안모극(猛安謀克)을 임명하는 것(除拜)과 무엇이 다르겠는가?”라고 하였다. 이에 그 사신을 물리치고, 조서를 내려 왕현(毅宗)에게 상세히 물어보게 하고, 이부시랑(吏部侍郎) 완안정(完顔靖)을 선문왕현사(宣問王峴使)로 삼았다.⁶⁵⁾

세종은 책봉국에 대해 맹안모극과 구분하여 보았다. 세종은 나라의 임금을 책봉하는데 백성의 의견을 묻는 것을 그 나라에 대한 내정간섭으로 여긴 것으로 보인다. 이는 요가 고려국왕을 요의 황족과 같은 수준으로 보는 것과 다른 모습이었다.⁶⁶⁾ 금의 고려국왕 책봉은 철저한 국제관계에 기반을 둔 상국과 책봉국의 모습이었다. 이러한 인식은 장중가(張仲軻)가 해릉왕에게 남송 정벌을 부추겼던 발언을 통해서도 알 수 있다. 장중가는 천하의 주인은 금과 함께 남쪽에는 송, 동쪽에는 고려, 서쪽에는 서하가 있음을 언급하였다.⁶⁷⁾ 금은 고려뿐만 아니라 남송과 서하까지 책봉하였지만, 천하의 주인을 금과 남송·고려·서하로 인식하고 있었다. 이러한 인식을 통해 금이 상국이라 할지라도 책봉국의 영역과 내정에 간섭하지 않았음을 알 수 있다.

위와 같은 이유들로 금은 고려로부터 상국임을 확인받는 선에서 명종을 책봉하였고, 명종도 대내외적으로 고려국왕으로 즉위한 것에 대한 정당성을 확인받을 수 있었다.

하지만 무신에 의해 옹립된 명종은 왕권이 유약할 수밖에 없었고, 명종은 이러한 정국에 변화를 가져와야 했다.

3. 명종대 정국운영 변화와 대금외교

1) 명종 초 무신과의 관계와 대금외교

64) 『고려사』 권17, 세가17 인종 20년 5월 무오.

65) 『금사』 권135 열전73 외국전 고려 대정 11년 3월.

66) 요의 가책은 고려국왕뿐 아니라 요의 황실의 종친이나 천왕들에게도 행해졌다. 고려국왕이 요 황실에서 봉작을 받을 때 함께 포함되어 있다는 것을 알 수 있다. 이는 요와 금이 가지고 있는 고려에 대한 인식의 차이로 보인다(이민기, 2018, 「고려시대 象輅의 운용과 의미」, 『한국중세사연구』 54, 231쪽).

67) 『금사』 권129 열전67 영행 장중가 “仲軻曰, 本朝疆土雖大, 而天下有四主, 南有宋, 東有高麗, 西有夏, 若能一之, 乃爲大耳.”

명종은 즉위 전부터 자신의 세력을 공고히 하고 있었고, 무신정변을 통해 즉위할 수 있었다. 하지만 국왕의 측근이라 할 수 있는 내시의 인사에도 무신의 영향력이 미쳤고,⁶⁸⁾ 나아가 내시직까지 무신들이 진출하였다.

무신들이 내시직에 진출한 계기는 김보당(金甫當)의 난이었다. 김보당(金甫當)은 명종 3년(1173) 8월 정중부와 이의방을 토벌하고 의종을 복위시키기 위해 동계(東界)에서 난을 일으켰다.⁶⁹⁾ 이때 내시 진의광(陳義光)과 배운재(裴允材)는 김보당의 난을 알고 있었고, 특히 배운재는 김보당이 서해도병마사(西海道兵馬使)로 임명할 만큼 난에 관여하고 있었다⁷⁰⁾

김보당과 내시들이 의종을 복위시키려 한 것은 명종과 무신들에게 큰 위협이었을 것이다. 때문에 명종은 자신을 옹립한 무신을 내시로 임명하였다. 명종 4년(1174) 이의방(李義方)의 아우인 이린(李隣)이 내시집주(內侍執奏)로 임명된 이후⁷¹⁾ 여러 무신들이 내시직으로 진출하였다.⁷²⁾ 한편 무신들은 내시직에 진출함으로써 국왕뿐만 아니라 내시 집단을 경계하고 감시할 수 있었다.⁷³⁾

그 밖에 무신집권자와 긴밀한 관계였던 내시들도 많았던 것으로 보인다. 명종 9년(1179) 정중부를 죽이고 집권한 경대승은 변란이 있을 것이라는 유언비어를 우려하여 금군(禁軍)으로 대궐을 포위하였다. 이때 절반이 넘는 근시(近侍)와 환관이 도망치거나 숨었다.⁷⁴⁾ 이는 당시에 과반이 넘는 내시와 환관들이 정중부와 긴밀한 관계였기 때문에 경대승을 두려워한 것으로 생각된다.

이처럼 즉위 초부터 무신에 의지해야 했던 명종은 경대승의 집권으로 다른 국면을 맞이하였다. 명종 8년(1178) 경대승은 청주인들의 내분으로 사심관(事審官)에서 파면되었다.⁷⁵⁾ 이로 인해 토착기반이 약화되어 경대승은 중앙정치에서 멀어졌고, 경대승은 이러한 정치적 위기로 정변을 일으켰다.⁷⁶⁾ 경대승이 정변을 일으킨 명분은 무신들의 불법적인 일에 대한 분개와 복고였다. 그리하여 의종을 시해한 이의민(李義旼)을 제거하고자 했다.⁷⁷⁾ 하지만 경대승이 내세운 복고는 정중부 제거와 이의민 처단에만 초점이 맞춰있을 뿐 구체적인 개혁안이 없었다. 그럼에도 불구하고 복고라는 기치는 많은 사람들의 지지를 얻었다.⁷⁸⁾ 명종은 집권한 경대승에게 정중부의 아들인 정균(鄭筠)이 가지고 있던 승선(承宣)을 제안하였다. 승선은 왕명을 출납하는 요직이었다.

68) 내시의 직무를 소홀히 하였다가 탄핵된 정국검(鄭國儉)은 정중부이 사위인 송유인에게 아부하여 다시 내시가 되었고, 금에 하정사로 파견된 내시낭중(內侍郎中) 최정(崔貞)은 당시 동행하였던 송유인의 가노가 금에 입국하지 못하자 귀국 후 좌천되었다. 두 인물의 사례를 통해 명종 초 송유인과 같은 무신이 내시의 임면권에 영향을 미친 것을 알 수 있다(『고려사』 권100, 열전13 제신 정국검 ; 『고려사절요』 권12 명종 8년 3월).

69) 『고려사』 권19, 세가19 명종 3년 8월 경진.

70) 『고려사』 권128, 열전41 반역 정중부.

71) 『고려사』 권19, 세가19 명종 4년 12월 계해.

72) 내시낭장(內侍郎將) 겸 병부원외랑(兵部員外郎) 장보(莊甫)와 내시 장군(將軍) 정존실(鄭存實)의 관직명을 통해 이를 유추할 수 있다. 또한 명종 9년(1179) 천신사(天神寺)로 피신한 정균을 설득한 내시(內侍) 낭장(郎將) 유득의(柳得義)도 있다(『고려사』 권128, 열전41 반역 정중부).

73) 김제명, 2010, 「高麗 明宗代の 정치와 內侍」, 『史學研究』 99, 1쪽.

74) 『고려사절요』 권12 명종 9년 12월.

75) 『고려사절요』 권12 명종 8년 3월.

76) 이정신, 앞의 논문, 162쪽.

77) 『고려사절요』 권12 명종 13년 7월.

78) 『고려사절요』 권12 명종 13년 7월.

그러나 경대승은 승선의 자리에 문신이 임명되어야 한다는 이유로 거절하였고, 이에 명종은 오광척(吳光陟)을 승선에 임명하고자 했다. 경대승은 오광척의 승선 임명에 반대하여 오광척과 그 일당을 죽였다.⁷⁹⁾

경대승은 자신의 반대에도 불구하고 오광척을 승선으로 삼고자했던 명종의 의중을 알고 오광척을 죽인 것이었다. 오광척은 아버지 오정(吳挺)이 낭장이었고 자신도 의종 말에 건룡대정(牽龍隊正) 되었다. 하지만 이의방과는 가까웠지만 다른 무신들보다 유사(儒士)들과 더 가까웠고, 명종은 오광척을 정 3품에 임명하고자 했다.⁸⁰⁾ 이러한 기록을 통해 오광척은 익양부의 문신들과 가깝게 지냈고, 이의방과 친분을 통해 명종 즉위에 도움을 주었을 것으로 생각된다.

이처럼 경대승의 의해 자신의 측근인 오광척이 살해되자, 명종은 문장필(文章弼)을 좌승선(左承宣)으로 임명하였다. 문장필은 동궁(東宮)을 지키는 건룡이었으나, 명종의 측근이 되어 명종 즉위 후 금오위(金吾衛)의 차장군(借將軍) 겸 어사잡단(御史雜端)까지 오르게 된 인물이다.⁸¹⁾ 문장필이 좌승선이 된 이후 명종에게 간언하자 연회를 멈춘 것⁸²⁾을 통해 명종과 문장필이 긴밀한 관계였다는 것을 짐작할 수 있다.

이처럼 명종이 경대승의 반대에도 불구하고 승선직에 자신의 측근이자 무신을 임명한 것은 경대승을 견제하고자 한 의도로 해석된다. 이러한 양상은 명종과 경대승의 갈등을 엿볼 수 있는 부분이다. 명종은 겉으로는 경대승을 신뢰했으나, 속으로는 꺼려했다.⁸³⁾ 그 이유는 경대승이 내세운 복고라는 기치가 무신에 의해 옹립된 명종에게 위협이었기 때문이었다.⁸⁴⁾

또한 경대승은 무신정변과 김보당의 난·조위충의 난의 진압 등 명종을 옹립하거나 보위를 지키는 사건에 참여하지 않았다. 명종은 자신을 옹립하고 보위를 지킨 이의방·정중부와 달리 경대승에게 정치적인 빛이 없던 것이었다.

한편 경대승은 중방(重房)의 지지를 받지 못하였는데, 그 이유는 무신정변에 참여하지 않았기 때문이었다. 더욱이 무신정변으로 집권하였던 이의방과 정중부는 중방이라는 권력기반을 공유하였다.⁸⁵⁾ 이러한 이유로 경대승은 중방의 지지를 받을 수 없었고, 이전 무신집권자들과 달리 정권의 기반이 약했기 때문에, 명종이 경대승과 대립할 수 있었던 것으로 보인다.

경대승은 자신의 사병집단인 도방을 통해 권력을 장악하였고, 도방의 구성원들은 살인과 약탈같은 범죄를 저질러도 처벌받지 않았다. 경대승은 관직을 제수받지 않고 도방을 통해 국정을 운영하였다.⁸⁶⁾ 이러한 경대승의 방식은 명종의 권위를 부정하는 모습으로 보일 수 있

79) 『고려사』 권100, 열전13 제신 경대승.

80) 위와 같음.

81) 문장필묘지명 “後以其功，用公爲借隊正。尋以牽龍班侍衛東宮，又加散員。庚寅歲，上蕃邸入，卽大位，擢授中郎將。尙書工部郎中，移王太子府指諭。數歲，以金吾衛精勇借將軍兼御史雜端副使，領本軍防北邊。”

82) 『고려사』 권20, 세가20 명종 11년 1월 신유.

83) 『고려사절요』 권12 명종 13년 7월.

84) 김낙진, 2015, 「고려 무신정권기 명종의 현실인식과 정치운영」, 『한국사연구』 168, 43쪽.

85) 이는 이의방이 축출된 이후에도 대규모 숙청이 일어나지 않았다는 것을 통해 알 수 있다. 이의방과 정중부가 무신정변을 함께 도모하고 무인들의 지지를 받았기 때문이었다(김낙진, 2016a, 「高麗 武人政權과 杜景升의 정치활동」, 『서강인문논총』 46, 217쪽).

86) 이정신, 앞의 논문, 164쪽.

었고, 명종은 경대승은 견제하고자 승선 인사문제로 갈등을 빚었다고 생각된다.

이처럼 고려 내부는 무신정변에 반대하는 반란들과 무신들 간의 갈등으로 혼란스러웠지만, 명종이 책봉 받은 이후 고려의 대금관계는 안정적이었다. 이는 조위총의 난을 통해서 엿볼 수 있다.⁸⁷⁾ 금은 조위총의 사신을 통해 무신정변을 알게되었다. 또한 40개의 성을 바치며 귀부하겠다는 조위총의 요청을 거절하면서⁸⁸⁾ 조위총의 사신을 고려로 압송하는 등 고려의 내부분쟁에 관여하지 않겠다는 모습을 보여줬다. 오히려 금은 고라(高羅)를 보내 연주 경계에 진을 치게 하여 고려군을 도와 조위총의 난을 진압하고자 하였다⁸⁹⁾

금 세종은 고려의 개입이 없었기 때문에 금이 12세기 국제정세를 주도할 수 있었다고 생각한 것으로 보인다.⁹⁰⁾ 또한 자신이 책봉한 명종을 다시 폐위하는 것은 외교적 명분에도 어긋나는 것이었다. 그리고 금이 조위총의 귀부를 받았다면 고려와 남송의 관계가 긴밀해 지는 문제가 발생할 수 있었다.⁹¹⁾ 이러한 이유들로 금은 조위총의 귀부를 거절하였고, 정변을 통해 명종의 즉위하였음을 알게되었지만 문제 삼지 않았다.

고려의 대금사신 파견은 정기 사행이 주축이 되었다. 이는 금의 대고려사신 파견이 이전 거란과 달리 정기 사행이 주축이기 때문이었다.⁹²⁾ 대금사신의 관품(官品)은 정4품에서 정6품이 전체 대금사신 중 85%를 차지했다. 이는 대거란사신 중 종2품에서 정4품이 49.1%를 차지한 것에 비해 낮은 관품이었다.⁹³⁾ 이처럼 대금사신의 관품이 낮은 이유는 대금사신이 정기사행인 만큼 실무직들이 많이 파견되었기 때문이라고 생각된다.

명종은 조위총의 난과 같이 북방에 반란이 일어났거나, 금에서 사신 파견을 거절한 경우를 제외하고 진봉사(進奉使)·하정사(賀正使)·절일사(節日使)와 같은 정기사신을 꾸준히 파견하였다.⁹⁴⁾ 이는 조위총의 난으로 금이 무신정변을 알게 되었기 때문으로 생각된다. 명종은 의종의 표문과 인종의 유훈으로 즉위하였다고 알렸지만, 조위총을 통해 금이 무신정변을 알게된만큼 금과의 관계를 더욱 신경 써야 했을 것이다.

때문에 사신으로 파견되는 인물들은 그 역량이 검증되고 국왕과 가까운 사이어야 했다.⁹⁵⁾ 이러한 관행이 명종대에서 계속되었는지 다음의 표를 통해 살펴보려고 한다.

87) 명종 4년(1174) 서경유수(西京留守) 조위총이 반란을 일으켰다. 이후 전황이 불리해지자 금에 사신을 보내 명종이 정변으로 즉위하였다는 것을 알리고, 자신을 지원해준다면 자비령(慈悲嶺) 서쪽 40여개의 성이 귀부하겠다고 하였다. 조위총은 금에 세 차례에 걸쳐 사신단 96명을 보내 지원을 요청하였다(『고려사』 권10, 열전13 제신 조위총 ; 김명진, 2014, 「고려 명종대 조위총의 난과 금의 대응」, 『동북아역사논총』 46, 105~106쪽).

88) 『금사』 권7 본기7 세종 대정 15년 9월 신묘 “高麗西京留守趙位寵叛其君, 請以慈悲嶺以西, 鴨綠江以東四十餘城內附, 不納.”

89) 『고려사』 권99, 열전12 제신 현덕수.

90) 금 세종은 금이 북송을 공격할 때 고려도 이에 개입하지 않았다고 말하며 조위총의 사신을 고려로 압송하였다(고려대학교 민족문화연구원 만주학센터 만주실록 역주회 역, 2014, 『만주실록 역주』, 소명출판, 271쪽).

91) 김명진, 앞의 논문, 11쪽.

92) 박한남, 앞의 논문, 11쪽.

93) 이에 대한 내용은 정동훈, 2019, 「고려 원종·충렬왕대 대몽골 사신 인선의 특징」, 『한국중세사연구』 57, 272~275쪽을 참고할 수 있다.

94) 『금사』 본기에서 명종대에 해당하는 1170년부터 1197년까지 살펴보면 각각 1175년과 1184년·1185년에 고려 사신에 대한 기록이 없다. 이는 각각 조위총의 난 발발과 금의 하정사 파견 중단 요청 때문으로 보인다.

95) 김현주, 2018, 「고려 명종대 무신사신의 출현과 활동」, 『사학지』 56, 17쪽.

<표 1> 명종 재위전반기 파견한 대금사신⁹⁶⁾

시기	출발(월)	도착(월)	사신종류	관직명	파견사신
즉위년 (1170)	10	11	告奏使	공부낭중	유응규
원년(1171)		12	告奏使	예부시랑·도부서	장익명(張翼明)·황공우 (黃公遇)
2년(1172)		1	賀正使		
		3	節日使	상서호부시랑·위위소경	김황유(金黃裕)·채상 정(蔡祥正)
	3	4	賀上尊號	상서우승·시랑	이문저(李文著)·최보(崔誦)
	8	10	謝冊命	대북경·검교태위	김훤(金暄)· 김우번(金于蕃)
	12		進奉使	위위경	채상정(蔡祥正)
3년(1173)		1	賀正使	사재소경	사정유(史正儒)
	윤1	3	節日使	대부소경	이응구(李應球)
	윤1	3	進奉使	예빈소경	권광필(權光弼)
	11	1	賀正使	내시낭중	최균(崔均)
4년(1174)		2	進奉使	상서이부시랑	차인규(車仁揆)
		3	節日使	상서호부시랑	김련광(金鍊光)
	7		節日使	급사중	피영문(皮瑩文)
	7		進奉使	중랑장	송승부(宋勝夫)
	7		謝橫宣	도관원외랑	노장(魯璋)
	7		賀正使	좌사원외랑	조영인(趙永仁)
5년(1175)	8	윤9	告奏使	차비서승	박소(朴紹)
		12	謝賀生辰	조산대부예빈소경	조영인(趙永仁)

96) 출발한 달은 『고려사』 세가와 『고려사절요』를, 도착한 달은 『금사』 본기와 교빙표를 참고하였다. 진하게 표시된 사신의 이름과 관직은 『금사』 교빙표에만 기록된 것이다. 『고려사』·『고려사절요』와 『금사』를 비교하여 사신의 이름이나 관직명이 다를 경우 『고려사』·『고려사절요』의 기록을 우선하여 기입하였다.

6년(1176)		1	賀正使	상서이부시랑	이장(李章)
		3	節日使	상서호부시랑	채순희(蔡順禧)
		12	謝賀生辰	예빈소경	왕규(王珪)
	11	12	謝執送	장군·낭중	오광척(吳光陟)·윤종희(尹宗誨)
7년(1177)	11	1	賀正使	장군	오숙부(吳淑夫)
	1	2	進奉使	장군	정수필(丁守弼)
	1	3	節日使	병부시랑	최광정(崔光廷)
	3		表謝乞罪	낭중	박효진(朴孝縉)
	11		謝橫宣	낭장	최미(崔美)
	11		謝賀生辰	내시원외랑	최정(崔貞)
	11	1	賀正使	예부원외랑	손응시(孫應時)
8년(1178)	1	2	進奉使	병부낭중	최효구(崔孝球)
	1	3	節日使	장군·상서형부시랑	노탁유(盧卓儒)·이인성(李仁成)
	11	12	謝賀生辰	장군	기세준(奇世俊)
	11	1	賀正使	낭중	김량(金諒)
	1	2	進奉使	낭중·상서이부시랑	이준재(李俊材)·류득인(柳得仁)
9년(1179)	1	3	節日使	장군·상서호부시랑	손석(孫碩)·노탁유(盧卓儒)
		12	謝賀生辰	조산대부예빈소경	유득의(柳得義)

10년(1180)		1	賀正使	상서호부시랑	윤동보(尹東輔)
		2	進奉使	상서이부시랑	김현공(金鉉公)
		3	節日使	상서호부시랑	손석(孫碩)
	11	12	謝橫宣	비서소감	왕도(王度)
	11	12	謝賀生辰	낭장	심진승(沈進升)
11년(1181)	11	1	賀正使	병부낭중	진사룡(陳士龍)
	1	2	進奉使	위위소경	이보덕(李輔德)
	1	3	節日使	장군	신보지(申寶至)
	11		謝賀生辰	장군	최연(崔璉)
	11	1	賀正使		김용순(金用純)
12년(1182)	1		進奉使	낭장	김광유(金光裕)
	1	3	節日使	낭중	전원균(田元均)
	11		謝賀生辰	장군	안윤공(安允恭)
	11	1	賀正使	병부낭중	최영유(崔永儒)
	1	2	進奉使	이부낭중	문장위(文章偉)
13년(1183)	1	3	節日使	낭장	노효돈(盧孝敦)
	윤11	의주에서 귀국	告哀使	호부원외랑	최효저(崔孝著)
	윤11	의주에서 귀국	謝賀生辰	장군	이문중(李文中)
	윤11	의주에서 귀국	謝賜羊	원외랑	정윤당(鄭允當)
	윤11	의주에서 귀국	賀正使	낭장	최문청(崔文淸)

위의 표는 명종대 전반기에 해당하는 명종 즉위년(1170)부터 명종 13년(1183)년까지 대금 사신을 정리한 것이다. 이 시기 사신으로 파견된 인물들 중 명종과 관련 있는 인물들이 많이 있었다. 이는 명종 재위전반기에 무신들의 집권으로 명종의 통치력이 유약하였으나, 대금관계와 같은 외교는 아직 국왕의 관할에 있었기 때문이라고 생각된다. 표에 나타난 모든 사신들에 대한 기록은 없지만, 기록이 남아있는 인물들과 명종과 관계를 살펴보고자 한다.

명종 4년(1174) 7월 하정사와 5년(1175) 12월 사하생일사로 파견된 조영인은 명종이 즉위하자 태자의 스승이 되었고, 이후 승선에 제수된 인물이었다.⁹⁷⁾ 때문에 왕명을 출납하는 승선인 만큼 조영인은 명종과 가까운 관계였다고 여겨진다. 앞서 설명한 명종의 측근인 오광척은 명종 6년(1176) 사반인송환사로 파견되었다.

명종 8년(1178)과 9년(1179)에 절일사로 파견된 노탁유는 의종 말년에 영화궁녹사(永和宮錄事)였지만, 명종의 옹립에 공은 세워 용호군낭장(龍虎軍郎將)에 임명된 인물이었다. 특히 명종 9년 절일사로 파견된 후 더욱 총애를 받아 이듬해 12월에 상서공부원외랑(尙書工部員外郎)이 되어 포상을 받기도 하였다.⁹⁸⁾ 노탁유의 아버지인 노영순(盧永醇)은 무신정변 당시

97) 『고려사』 권9, 열전12 제신 조영인.

98) 노탁유묘지명 “毅宗末年, 拜永和宮錄事, 于時, 叅政公在喉舌. 其年九月, 今上由藩邸, 入即大位, 公實左右之, 由是改授君龍虎軍郎將. … 至戊戌歲, 以賀萬春節日使, 入北還, 寵侍之益厚. 明年十二月, 尙書工部員外郎, 賜軍如故.”

승선이었는데, 무신정변 이후 참지정사(叅知政事)로 임명되었다.⁹⁹⁾ 이들은 본래 무인집안으로 무신들과 가까운 사이였기에 무신정변에서 살아남았다.¹⁰⁰⁾ 또한 노영순의 아들인 노효돈(盧孝敦)은 명종 13년(183) 1월에 절일사로 파견되었다.

명종 3년(1173) 하정사로 파견된 사정유도 명종과 관련 있는 인물이었다. 명종은 사정유의 아들을 건릉으로 삼았는데, 조원정(曹元正)이 이에 불만을 표출하였다.¹⁰¹⁾ 앞서 설명하였듯 건릉은 권문의 자제들이 국왕의 총애를 받을 수 있는 자리였다.

최문청과 함께 사사양사(謝賜羊使)로 파견된 정윤당은 정세유(鄭世裕)의 아들이었는데, 정세유는 명종 때 서북면병마사(西北面兵馬使)로 있으면서 백성들의 재물을 착취해 내부(內府)에 바친 인물이었다. 명종은 이를 칭찬하고 기뻐하며 정윤당을 이부원외랑(吏部員外郎)에 제수하였다.¹⁰²⁾ 노영순과 사정유, 정세유는 그 아들까지 명종의 총애를 받았던 것으로 생각된다.

명종 9년(1179) 사하생일사로 파견된 유득의는 당시 내시낭장(內侍郎將)이었다. 또한 명종의 명을 받아 당시 인사 청탁으로 인해 천신사(天神寺)로 피신해 있던 정균(鄭筠)을 돌아오도록 설득한 인물이었다.¹⁰³⁾ 유득의는 두경승(杜景升)과 통혼관계였는데,¹⁰⁴⁾ 경대승 사후 명종이 이의민을 견제하기 위해 두경승을 중용하였다는 것을 고려한다면 유득의 역시 명종과 긴밀한 관계였을 것으로 보인다.

명종 3년(1173) 1월 하정사로 파견된 최균은 의종대 합문지후(閤門祗候)였지만, 명종이 즉위하자 내시(內侍)에 소속시켰다가, 곧 태자문학(太子文學)으로 임명된 인물이었다.¹⁰⁵⁾

명종 13년(1183) 하정사로 파견되었다가 의주에서 돌아와 명종 15년(185)에 다시 하정사로 파견된 최문청은 최충현이 명종을 보호한다는 명분으로 이의민을 죽였을 때 적극적으로 이의민의 잔당을 토벌하였다.¹⁰⁶⁾ 당시 최충현이 내세운 명분에 호응했다는 것은 그만큼 최문청이 명종의 보호에 적극적이었다고 생각된다. 또한 앞서 조영인과 노탁유같은 측근이 두 차례 대금사신으로 파견되었다는 것을 생각해본다면 최문청은 명종이 다시 대금사신으로 파견할 만큼 긴밀한 관계였다고 보인다.

그에 반해 무신집권자들과 가까운 인물들도 사신으로 파견되었다. 대표적으로 왕규와 손석이 있다. 명종 6년(176) 사하생일사로 파견된 왕규는 정중부의 측근이었다. 왕규는 무신정변 당시 어머니를 뵈러 갈 것을 청하였기 때문에 살아남았고, 김보당의 난 당시 이의방에 의해 목숨을 위협받았으나, 정중부의 집에 숨어서 살아남았다. 그리고 그때 과부였던 정중부의 딸과 사통(私通)하여 정중부의 사위가 되었다.¹⁰⁷⁾

또한 명종 9년과 10년 절일사로 금에 파견되었던 손석은 경대승의 족형(族兄)으로 명종의 측근인 오광척에게 원한이 있어 오광척과 그 일당을 죽인 인물이었다.¹⁰⁸⁾ 그 밖에 많은 무

99) 『고려사』 권19, 세가19 명종 즉위년 9월 기묘.

100) 『고려사』 권100, 열전13 제신 노영순.

101) 『고려사절요』 권13 명종 15년 2월.

102) 『고려사』 권100, 열전13 제신 정세유.

103) 『고려사』 권128, 열전41 반역 정중부.

104) 『고려사』 권100, 열전13 제신 두경승.

105) 『고려사』 권99, 열전12 제신 최균.

106) 『고려사』 권129, 열전42 제신 최충현.

107) 『고려사』 권101, 열전14 제신 왕규.

108) 『고려사』 권100, 열전13 제신 경대승.

신들도 사신으로 파견되었다. 이 시기 사신으로 파견된 무신 중 장군은 오숙부·정수필·기세준·손석·신보지·최연·안윤공·이문중이 있고, 낭장은 최미·심진승·김광유 등이 있었다. 이처럼 많은 무신들이 대금사신으로 파견된 이유는 조위총의 난이 원인으로 보인다. 명종 7년(17) 박소가 조위총의 잔당으로부터 금의 횡선사(橫宣使)를 보호하다가 피살되는 사건이 발생하였는데,¹⁰⁹⁾ 박소는 명종 5년(175) 8월 고주사로 파견된 인물이었다.

이처럼 명종 재위전반기는 조위총의 난으로 인해 고려로 파견된 금의 사신의 안전을 보장할 수 없었다. 때문에 조위총의 난 이후 대금사신으로 파견된 인물 중 장군이나 낭장과 같은 무신들의 파견이 늘어난 것으로 보인다. 또한 조위총의 잔당이 사라지지 않았음에도¹¹⁰⁾ 불구하고 고려는 대금사신을 파견하지 않을 수 없었다.

금에 사신을 파견하지 않는다면 금으로부터 문책을 당하고, 더 나아가 대금관계에 난관을 초래할 수 있었기 때문이었다. 따라서 위험한 사행길을 뚫고 사신임무를 수행할 수 있는 인물을 사신으로 파견해야 했다.¹¹¹⁾ 특히 금이 조위총을 통해 명종이 정변으로 즉위하였다는 사실을 알게 된 만큼 명종은 금과의 관계에 더욱 신경써야 했을 것이다.

2) 경대승 사후 명종의 정국운영과 대금무역

이처럼 명종 초기 정국은 대금사신파견과 같은 대금외교에도 영향을 미쳤다. 하지만 경대승 사후 이러한 양상은 변화를 보이기 시작하였다.

명종 13년(1183) 7월 경대승이 갑자기 사망하였다.¹¹²⁾ 이에 명종은 중방으로 하여금 도방을 해산하고 도방에 관련된 자들을 유배보냈다.¹¹³⁾ 이는 이의방이나 정중부가 제거되었을 때와 다른 모습이었다. 명종이 더 이상 무신들의 집권과 세력 확장을 용인하지 않겠다는 의미로 해석된다. 경대승 사후 고려 조정은 더 이상 중방이 아닌 중서성을 중심으로 국정운영되었다.¹¹⁴⁾ 이는 경대승의 집권 이후 중방이 약화되고, 경대승 사후 도방이 해산되었기 때문이었다.

명종은 경대승이 죽은 이후인 재위 13년(1183) 12월 경대승을 피해 경주에 있던 이의민을 공부상서(工部尙書)로 임명하였다. 하지만 이전 무신집권자와 달리 이의민에게 권력이 집중된 것은 아니었다. 명종 13년(1183) 12월 이광정(李光挺)·한문준(韓文俊)·문극겸(文克謙)·문장필(文章弼)·두경승(杜景升)·염신약·조원정(曹元正)이 함께 관직에 임명되었다.¹¹⁵⁾ 이의민과 함께 관직에 임명된 인물들은 대부분 명종과 가까운 이들이었다.¹¹⁶⁾

109) 금의 횡선사가 고려로 파견되었을 때 조위총의 잔당의 습격을 우려하여 호부낭중(戶部郎中) 박소(朴紹)와 중랑장(中郎將) 아응시(牙應時)를 보내 호위하게 하였다. 그러나 통덕역(通德驛)에서 습격당해 박소가 피살되었다. 그리고 이들이 돌아갈 때 임진강(臨津江)을 건너서 춘주(春州)와 정주(定州)를 지나 국경 관문을 나갔다. 이처럼 조위총의 난의 영향으로 사신 파견이 어려웠을 것으로 보인다(『고려사』 권19, 세가19 명종 7년 6월 신사 ; 7년 8월 을유).

110) 『고려사』 권19, 세가19 명종 7년 5월 임술.

111) 이정훈, 앞의 논문, 231쪽.

112) 『고려사』 권20, 세가20 명종 13년 7월 정축.

113) 『고려사절요』 권12 명종 13년 8월.

114) 김낙진, 2016b, 「高麗 武人政權期 曹元正 亂의 전개과정과 그 특징」, 『승실사학』 37, 135~136쪽

115) 『고려사』 권20, 세가20 명종 13년 12월 경인.

이의민은 경대승 집권 이후 중앙정치에서 소외되어 있었다. 또한 무신들의 지도적인 인물도 아니었기 때문에 비교적 왕권과의 조화를 신경 써야 했다.¹¹⁷⁾ 그러므로 이러한 관직 임명은 명종이 이의민에게 과거와 같은 무신집권자를 용인하지 않겠다는 뜻을 보인 것이었다.

명종이 이의민을 부른 이유는 세 가지로 생각해볼 수 있다. 우선 첫 번째는 이의민이 중방과의 연결고리가 약했기 때문이었다. 이의민은 경대승 집권 이후 중앙정치와 거리가 멀었던 인물이었다. 하지만 김보당의 난과 조위충의 난 당시 공을 세우는 등 반란세력으로부터 명종의 보위를 지키는데 큰 역할을 하였다.¹¹⁸⁾ 이러한 이의민의 내력(來歷)은 중방의 무신들과 비교해도 부족함이 없었다. 때문에 도방 해산 이후 중방을 견제할 수 있는 인물로 적합하였을 것이다. 그리고 이의민은 의종을 직접 살해했다는 정치적 약점이 있었다. 이로 인해 이의민은 함부로 행동할 수 없었고, 명종은 즉위 초와 다르게 자신의 세력을 재상에 임명할 수 있었다.¹¹⁹⁾ 즉, 명종은 중방의 무신들과 대등할 수 있고, 자신이 통제할 수 있는 인물로 이의민을 선택한 것이었다.¹²⁰⁾

두 번째는 명종대 발생하는 많은 민란 때문이었다. 이의민은 경주 출신으로, 경대승으로부터 위협을 받을 때 경주에 몸을 숨기고 있었다. 무신집권자의 위협으로 경주에 몸을 숨긴다는 것은 그만큼 경주가 이의민에게 호의적인 지역이라는 의미였을 것이다. 이처럼 민란이 계속되는 상황에서 이의민을 통해 지방을 통제할 수 있다는 것은 명종에게 큰 이점으로 다가왔을 것이다.

세 번째는 두경승의 존재였다. 두경승은 무신정변 당시 공예태후가 거주하던 후덕전(厚德殿)¹²¹⁾의 견룡이었는데, 홀로 궐문을 떠나지 않고 추호(秋毫)도 범하지 않은 인물이었다. 이후 이의민처럼 김보당의 난과 조위충의 난에 공을 세웠다.¹²²⁾ 명종이 공예태후에게 극진하였고,¹²³⁾ 두경승이 후덕전의 견룡이었다는 점은 명종과 어느 정도 관계가 있었을 것으로 추측된다. 명종은 이러한 두경승을 다른 무신들과 다르게 대하였다. 명종이 조위충의 난을 토

116) 이광정은 군졸 출신으로 무신정변에 참여하여 대장군이 되었다. 중방에서 장보(莊甫)를 거제현령(巨濟縣令)으로 좌천시키고자 했을 때, 장보는 이광정을 찾아가 항의하였다. 이는 당시 이광정이 중방에 영향력을 미칠 수 있는 인물이기 때문이라 여겨진다. 그리고 이광정은 수태보 판이부사(守太保 判吏部事)로 임명되었는데, 이는 명종의 측근인 민영모가 치사(致仕)하자 이를 대신한 것이었다. 이광정은 중방의 요인으로서 이후 치사한 민영모의 자리를 대신하게 할 만큼 명종에게 필요한 인물이었을 것이라고 생각된다. 한문준과 문극겸은 무신집권기에 재상으로 활동했던 문신으로 명종이 즉위 초부터 총애하던 인물이었다. 이들을 향한 명종의 총애는 명종 즉위초 권력을 행사하였던 송유인이 불안할 정도였다. 문장필과 염신약은 명종의 측근이었고, 조원정은 무신정변에 참여하여 장군이 된 인물이었다(『고려사』 권128, 열전41 반역 정중부 부 이광정 ; 『고려사』 권128, 열전41 반역 정중부 부 송유인 ; 『고려사』 권128, 열전41 반역 조원정).

117) 신수정, 2003, 『고려 명종대의 문신재상에 관한 일고찰』, 『한성사학』 17, 58쪽.

118) 『고려사』 권128, 열전41 반역 이의민.

119) 이정신, 앞의 논문, 170쪽.

120) 하지만 명종 말년에 이르러 이의민은 전주(銓注)를 제멋대로 하여, 뇌물을 통해 정사가 이루어질 정도였다. 이에 대해 조정 신료들은 감히 뭐라고 말할 수 없었다. 또한 백성들의 거주지를 많이 빼앗아 자신의 집을 크게 짓고 다른 사람의 토전(土田)을 빼앗는 등 권력을 농단하였다(『고려사』 권128, 열전41 반역 이의민).

121) 『고려사』 권88, 열전1 후비 인종 후비 공예태후 임씨.

122) 『고려사』 권100, 열전13 제신 두경승.

123) 명종은 충희(冲曦)가 죽은 이후 공예태후가 평량궁(후에 신종)을 걱정하자 평량궁을 불러 공예태후와 만나게 하였다(『고려사』 권88, 열전1 후비 인종 후비 공예태후 임씨).

별하고 돌아오는 두경승에게 지주사(知奏事) 이광정(李光挺)을 보내 성 밖에서 맞아 위문하였다는 기록을 통해 추측할 수 있다.¹²⁴⁾ 또한 명종 26년(1196) ‘임금의 수레 부근에서 변란이 일어난다.’는 유언비에 백관들이 도망갔음에도 불구하고 두경승은 홀로 말고삐를 잡고 있었다.¹²⁵⁾ 뿐만 아니라 두경승은 중방의 지지를 받고 있었다.¹²⁶⁾ 때문에 명종은 중방이라는 지지기반이 뚜렷한 두경승을 지원하며 이의민을 견제할 수 있었다.

그 결과 두경승은 명종의 지원으로 이의민과 대등한 위치에 있었다. 이는 다음의 기록을 통해 확인할 수 있다.

1) 평장사(平章事)에 오른 후 삼한후벽상공신(三韓後壁上功臣)으로 봉하고 칙서(勅書)를 내려 화공(畫工) 이광필(李光弼)에게 그 형상을 그리게 하였다. … 양부(兩府)와 문무백관(文武百官)들이 그의 집으로 가서 하례하였고, 중방(重房)의 여러 장군(將軍)들도 축하연을 베풀었다. … 이의민과 함께 문하시중(門下侍中)에 임명되었는데, 그 서열이 이의민의 위에 있자, 이의민이 중서성(中書省)에서 마구 욕을 퍼부었으나, 두경승은 웃기만 할 뿐 상대하지 않았다. ¹²⁷⁾

2) 하루는 이의민(李義旼)이 두경승(杜景升)과 함께 중서(中書)에 앉아 있으면서 으스스대며 말하기를, “어떤 사람이 자신의 용맹함을 자랑하기에 내가 그 사람을 이렇게 때려 눌렀소.”라고 하면서 주먹으로 기둥을 치니 서까래가 흔들렸다. 두경승이 말하기를, “언제 적 일이오. 나는 맨 주먹으로 치니 사람들이 모두 달아나 버렸소.”라고 하면서 벽을 치니, 벽에 구멍이 뚫렸다. 뒤에 이의민이 두경승과 함께 성(省)에 앉아서 일을 의논하다가 마음이 상하자, 주먹을 휘둘러 기둥을 치면서 말하기를, “너는 어떤 공이 있어 나보다 위에 있느냐?”라고 하였다. ¹²⁸⁾

사료 1)은 두경승이 삼한후벽상공신에 책봉되자 문무백관과 중방에서 하례와 축하연을 베풀었다는 기록과 두경승이 이의민과 함께 문하시중에 임명되었지만 이의민보다 서열이 높다는 기록이다. 사료 2)는 두경승과 이의민이 중서성에서 서로의 힘을 과시하였다는 기록이다. 이 기록들을 통해 두경승과 이의민이 경쟁관계였음을 확인할 수 있다.

이러한 명종의 정국운영 변화는 대금관계에도 영향을 미쳤다. 명종은 재위전반기에 많은 무신들을 사신으로 파견하였다. 이는 조위총의 난으로 인한 불안정한 정세 때문이었다. 하지만 명종 재위 후반기에 이르러 다른 양상을 보여주었다. 이는 다음 표를 통해 확인할 수 있다.

124) 『고려사』 권100, 열전13 제신 두경승.

125) 『고려사』 권20, 세가20 명종 26년 8월 임신.

126) 김낙진, 앞의 논문, 2016a, 232쪽.

127) 『고려사』 권100, 열전13 제신 두경승.

128) 『고려사』 권128 열전41 반역 이의민.

<표 2> 명종 재위 후반기 파견한 대금사신¹²⁹⁾

시기	출발(월)	도착(월)	사신종류	관직명	파견사신
14년(1184)	1	의주에서 귀국	進奉使	원외랑	문의혁(文義赫)
	1	의주에서 귀국	節日使	장군	한정수(韓正修)
15년(1185)	11	12	謝致祭	상장군·낭중	양익경(梁翼京)·최소(崔素)
	11	12	謝吊慰	낭장	강용유(康用儒)
	11	12	謝起復	장군	최인(崔仁)
	11	1	賀正使	낭장	최문청(崔文淸)
16년(1186)	1	2	進奉使	시랑	문의혁(文義赫)
	1	3	節日使	예빈경	유공권(柳公權)
	11		謝落起復	형부시랑	우술유(于述儒)
	11	12	謝橫宣	예부시랑	임유(任儒)
	11	12	謝賀生辰	중랑장	노효돈(盧孝敦)
	11	1	賀正使	낭장	최광보(崔光甫)
	11	1	進奉使	장군	차약송(車若松)
17년(1187)	1	3	節日使		이문중(李文中)
		12	謝賀生辰	예빈소경	최존(崔存)
		1	賀正使	사재소경	최적원
		1	進奉使	예빈소경	길인(吉仁)
18년(1188)		3	節日使	호부시랑	이희(李禧)
	11	12	謝賀生辰	호부시랑	주광미(朱光美)
	11	1	賀正使	예빈소경	이상유(李尙儒)
	3	6	奉慰使		
19년(1189)	3	6	祭奠兼會葬使	검교상서우복야호부상서·검교공부상서호부시랑	이영진(李英璿)·황청(黃淸)
	4	7	賀登極	검교태위·정중감	정존실(鄭存實)·임충(任冲)
	7		進奉使		
	7	8	節日使	호부상서	최옹옹(崔膺膺)
		12	謝賀生辰	예부시랑	민식(閔湜)
		12	謝橫宣	호부시랑	손연(孫衍)
		12	賀正使		

129) 출발한 달은 『고려사』 세가와 『고려사절요』를, 도착한 달은 『금사』 본기와 교빙표를 참고하였다. 진하게 표시된 사신의 이름은 『금사』 교빙표에만 기록된 것이다. 『고려사』·『고려사절요』와 『금사』를 비교하여 사신의 이름이나 관직명이 다를 경우 『고려사』·『고려사절요』에 기록을 우선하여 기입하였다.

130) 호부의 관명이 기록되어 있지 않다.

20년(1190)		8	節日使	호부시랑	진극수(陳克修)
			進奉使	호부 ¹³⁰⁾	정세권(鄭世權)
	11	12	謝賀生辰	호부시랑	노식(盧湜)
	11	1	賀正使	예빈소경	정극온(鄭克溫)
21년(1191)	2	3	奉慰使	대장군·낭중	한정수(韓正修) 최돈례(崔敦禮)
	2	3	致祭使	대장군·사업	문득려(文得呂) 이세장(李世長)
		8	節日使	호부시랑	류광수(柳光壽)
		8	進奉使	호부시랑	송홍적(宋弘迪)
		12	謝賀生辰	호부시랑	이지순(李至純)
22년(1192)		1	賀正使	예빈소경	홍효충(洪孝忠)
	7	8	進奉使	예빈소경	석성주(石城柱)
	7	8	節日使	위위소경	박초(朴初)
	7		謝橫宣	비서소감	사위(師威)
		12	謝賀生辰	호부시랑	정광서(丁光敘)
23년(1193)		1	賀正使	사재소경	양숙절(楊淑節)
	7	8	進奉使	이부시랑	문후식(門侯軾)
	7	8	節日使	예빈소경	소양미(蘇良美)
	11	12	謝賀生辰	호부시랑	진광경(陳光卿)
	11	1	賀正使	위위소경	이거정(李居正)
24년(1194)	3	8	進奉使	봉어	유탉(柳澤)
	3	8	節日使	장군	권신(權信)
		12	謝賀生辰	호부시랑	유방씨(劉邦氏)
25년(1195)		1	賀正使	호부시랑	백존유(白存儒)
		8	節日使	예부시랑	서해(西楷)
		8	謝橫宣	위위소경	주원적(周元迪)
		12	謝賀生辰	상서호부시랑	손홍(孫弘)
26년(1196)		1	賀正使	예빈소경	송위(宋隨)
		8	節日使	상서예부시랑	조충(趙冲)
		8	進奉使	태부감경	유응거(劉應舉)
		12	謝賀生辰	호부시랑	김광당(金光當)
27년(1197)		1	賀正使	예빈소경	아응경(牙應卿)
		8	節日使	예부시랑	조겸(趙謙)
		8	進奉使	호부시랑	양원(梁元)

위의 표는 명종 재위 후반기인 명종 14년(1184)부터 명종 27년(1197)까지의 대금사신 파견을 정리한 것이다. 앞서 설명한 명종 재위 후반기 정국의 변화로 인해 이 시기 무신들의 파견 배경은 명종 재위 전반기와 달랐을 것으로 보인다. 이들 중 눈에 띄는 것은 명종이 측근의 아들들을 사신으로 파견하였다는 점이다. 노영순의 아들인 노효돈은 명종 13년(1183)과 16년(1186) 각각 절일사와 사하생일사로 파견되었다. 민영모의 아들인 민식은 명종 19년

(1189) 사하생일사로 파견되었고, 유공권의 아들인 유탉은 명종 24년(1194) 진봉사로 파견되었다. 이는 명종 측근의 세대교체 일환으로 생각된다.

이의민이 들어선 이후부터 젊은 관료들이 관직에 진출하였다. 이들은 명종이 특별히 총애하거나 뇌물을 통해 관직에 진출한 인물들이었다. 문극겸을 비롯한 한문준·문장필·염신약 등 명종 초에 활약하였던 관료들이 명종 20년(1190)을 전후로 사망하였다. 때문에 명종은 젊은 관료층을 자신의 측근으로 삼아 정치적 기반을 확립하고자 하였다.¹³¹⁾

한편 인종의 인척이자 임원후(任元厚)의 아들인 임유도 눈에 띈다. 명종 16년(1186) 사형선사로 파견된 임유는 명종대 과거에 급제하여 여러 관직에 진출하였다.¹³²⁾ 과거 의종대 대령후의 세력이 익양후를 중심으로 다시 형성되었고, 의종과 달리 명종은 공예태후를 극진히 모셨다는 것을 생각해본다면, 정안임씨와 긴밀한 관계를 유지하였던 것으로 보인다.

이외에도 명종의 측근으로 여겨지는 인물들도 보인다. 명종 잡저시절부터 측근이었던 유공권은 명종 16년(1186) 절일사로 파견되었다. 명종 15년(1185) 사치제사로 파견된 양익경은 명종의 명령을 따라 횡포를 부리는 상장군 석린(石隣)을 만류하였고,¹³³⁾ 한편 조원정의 난 당시 궁에서 가장 먼저 죽은 인물이었다.¹³⁴⁾ 이는 양익경이 가장 위협이 되는 명종의 측근이기 때문이라고 생각된다.

명종 25년(1195) 사형선사로 파견된 주원적과 명종 26년(1196) 하정사로 파견된 송위는 같은 해 이상돈(李尙敦)과 함께 최충헌에 의해 축출된 인물이었다.¹³⁵⁾ 이상돈은 자신의 아들 이화룡(李化龍)이 급제하자 명종에게 은과 포백을 하사받았다.

한편 명종 26년(1196) 절일사로 파견된 조충(趙冲)은 이지명(李知命)이 선발한 인물이다.¹³⁶⁾ 후술하겠지만 이지명은 명종의 측근으로 밀무역을 통해 거란실을 명종에게 바친 인물이었다. 이러한 이지명이 선발한 만큼 조충 또한 명종의 측근으로 여겨진다. 그리고 명종 23년(1193) 하정사로 파견된 이거정은 임민비(林民庇)의 추천으로 승선이 된 인물이었다. 과거 명종이 자신의 측근인 오광척을 승선에 임명하고자 했으며 문장필을 승선에 임명하였다는 것을 생각해본다면 이거정 역시 명종의 측근으로 볼 수 있을 것이다.

또한 명종 17년(1187) 절일사로 파견된 이문중과 명종 21년(1191)에 봉위사로 파견된 한정수도 명종과 가까운 인물이었을 것이라 생각된다. 명종 13년(1183) 8월 양부의 재추가 금으로 가는 사신이 무역에서 이익을 위해 과도하게 많은 짐을 가져간다고 건의하자 한정수와 이문중이 명종에게 요청하여 재추의 건의를 무산시켰다.¹³⁷⁾

이문중과 한정수는 각각 명종 13년(1183)과 14년(1184)에 사하생일사와 절일사로 파견되었다가 의주에서 귀국하였지만, 다시 명종 17년(1187)과 21년(1191)에 각각 절일사와 봉위사로 파견되었다. 명종이 이문중과 한정수의 요청을 받아들이고, 다시 대금사신으로 파견한 이유는 사행무역을 통해 이들의 경제적 이익을 보장하고자 한 것이 아닌가 생각된다. 또한 이들이 장군이었던다는 점은 명종이 무신들을 사신으로 임명하여 경제적 이익을 보장하고, 도

131) 이정신, 앞의 논문, 168쪽.

132) 『고려사』 권95, 열전8 제신 임의 부 임유.

133) 『고려사』 권128, 열전41 반역 조원정 부 석린.

134) 『고려사』 권128, 열전41 반역 조원정.

135) 『고려사』 권129, 열전42 반역 최충헌.

136) 『고려사』 권99, 열전12 제신 이지명.

137) 『고려사』 권20, 세가20 명종 13년 8월.

방의 출현 이후 중앙정치에서 소외되었던 중방의 지지를 얻고자 하였던 것으로 여겨진다.¹³⁸⁾

또한 명종 17년(1187) 진봉사로 파견된 차약송은 명종 16년(1186)에 내시가 된 인물이었다. 이는 당시 중방의 건의로 이뤄진 것이었다.¹³⁹⁾ 명종이 차약송을 내시에 임명하고, 대금사신으로 파견한 이유 역시 중방을 자신의 세력으로 만들고자 한 것으로 생각된다.

명종대 전반기에는 무신정변과 조위충의 난으로 비교적 많은 무신들이 대금사신으로 파견되었지만, 경대승의 사후에 많은 명종의 측근들이 대금사신으로 파견되었다. 이는 명종의 통치력 변화 때문이었다.

경대승 집권 이후 중방은 점차 권력에서 소외되었지만, 중방이 지지하였던 두경승이 명종의 지원을 받으며 이의민과 대등할 수 있었다. 즉, 명종은 중앙정치에서 소외되고 정치적 약점을 가진 이의민을 통해 중방을 견제하고, 두경승을 비롯한 중방을 통해 이의민을 견제하게 하면서 중방을 무신집권자가 아닌 자신의 세력으로 만들고자 한 것이었다. 이러한 상황에서 명종은 무신들을 자신의 세력으로 포섭하지 위해 한정수와 이문중 같은 무신들을 대금사신으로 파견하였던 것으로 보인다. 그리고 무신들을 포섭하기 위해 대금사신으로 파견한 이유는 사행무역이 가진 경제적 효과 때문이었다.

의종 17년(1163) 송과의 공식적인 교유가 끊긴 이후¹⁴⁰⁾ 금과의 무역이 활발하게 진행되었다. 이는 다음 기록을 통해 확인할 수 있다.

1) “해마다 사신의 사명을 띠고 금(金)에 가는 자들이 무역으로 이익을 보려고 토산물을 많이 가지고 가는 바람에, 이를 운반하는 폐단으로 역리(驛吏)들이 고통스러워합니다. 앞으로는 개인적으로 휴대하는 물품은 반드시 한도를 정해두고, 위반하는 자는 관직을 박탈해야 합니다.”¹⁴¹⁾

2) 옛 제도에 재상이 사명(使命)을 받들고 금나라에 갈 때에는 수행원의 수가 정해진 인원이 있어서 장사로 이익을 보려는 사람은 사신에게 은 몇 근(斤)을 주어야만 따라갈 수 있었다.¹⁴²⁾

3) 서북면병마사(西北面兵馬使) 이지명(李知命)이 거란사(契丹使) 500속(束)을 바쳤다. 이지명이 임지로 떠날 때 왕이 내전(內殿)으로 불러들여 친히 지시하기를, “의주(義州)는 비록 우리나라와 금(金) 양국이 호시(互市)를 금지하고는 있지만, 경은 용주(龍州) 창고에 있는 저포(紵布)를 가져다가 거란사를 사서 바치도록 하라.”라고 하였으므로 이렇게 진상한 것이다.¹⁴³⁾

138) 1197년 신종이 즉위하였을 때 중방은 의례적 기능을 맡고 있었다. 이때 중방은 국가 정책 결정에서 제외되었고, 비상사태에도 대책을 논의하지 못했다(에드워드 숄츠, 김범 역, 2014, 『무신과 문신』, 글항아리, 96~97쪽).

139) 『고려사절요』 권13 명종 16년 10월.

140) 『송사』 권487, 열전246 외국전 고려 효종 융흥 2년 4월 “明州言高麗入貢 史不書引見日 恐同彝敘之詐 其後使命遂絕.”

141) 『고려사』 권20, 세가20 명종 13년 8월.

142) 『고려사』 권128, 열전41 반역 정중부 부 송유인.

143) 『고려사』 권20, 세가20 명종 15년 1월 신축.

사료 1)은 재추가 금에 사신으로 파견되는 이들이 무역으로 이익을 보려는 폐단을 지적한 기록이다. 사료 2)는 금에 사신을 파견할 때 수행원이 되고자 뇌물까지 바쳐야 했다는 기록이다. 마지막으로 사료 3)은 금이 호시(互市)를 금지했음에도 불구하고 서북면병마사 이지명이 명종에게 거란실을 진상하였다는 기록이다. 이 기록들을 통해 당시 양국 간의 사행무역과 밀무역이 행해졌음을 확인할 수 있다.

명종 이전부터 고려는 금에 11월에 사하생일사를 파견하면서 진상품을 올리는 진방물사도 함께 파견하였다. 11월을 중심으로 사하생일사 및 진방물사가 파견된 이유는 진현에 따른 회사를 통한 물품사여, 사행시 행하는 물품교역 때문이었다.¹⁴⁴⁾ 이러한 이유 때문인지 고려의 대금사신들도 무역을 위해 필요 이상의 많은 물품들을 가져갔다. 앞서 설명하였듯이 그 정도가 심하여 재추가 이를 제한해야 한다고 건의하였다. 명종은 재추의 건의를 받아들였지만, 곧 다시 대금사신의 물품 제한을 폐지하였다.¹⁴⁵⁾ 금과 사행무역을 활발하게 이루여지고, 명종의 측근이 대금사신으로 파견되는 상황에서 사신의 물품 제한을 폐지한 것은 명종이 사행무역에 일정부분 관여하고 있었기 때문이라고 여겨진다.

또한 양국사이에는 밀무역이 성행한 것으로 보인다. 금이 고려와의 호시를 금지했음에도 불구하고 명종은 서북면병마사 이지명을 통해 거란실을 진상받았다. 이 시기는 명종 15년(1185) 1월이었다. 명종 15년은 금의 요청으로 하정사와 절일사의 파견이 중지되었던 시기였다.¹⁴⁶⁾ 명종이 밀무역을 했던 것은 정기사신을 통한 사행무역의 공백을 어느 정도 메우기 위함으로 생각된다. 그리고 명종은 이지명에게 “의주(義州)는 비록 우리나라와 금(金) 양국이 호시(互市)를 금지하고는 있지만, 경은 용주(龍州) 창고에 있는 저포(紵布)를 가져다가 거란사를 사서 바치도록 하라.”고 명하였다. 용주의 창고는 무역품을 보관하고 있는 창고를 뜻하는 것으로 보이며, 무역품 창고가 있다는 것은 고려와 금의 밀무역이 공공연하게 이뤄지고 있다는 것으로 해석된다. 또한 명종이 구체적으로 특정지역에 창고를 알고 있을 만큼 양국무역에 관여하고 있다고 여겨진다.

한편 금은 호시(互市)를 금지하는 등 사무역은 금지하였지만 고려와 같이 사행무역을 염두에 두고 사신을 파견한 것으로 보인다. 고려국왕의 생일을 축하하는 하생신사의 경우 고려국왕의 생일과 상관없이 파견되었다. 명종의 경우 금에서 명종의 생일을 물었으나,¹⁴⁷⁾ 명종이 태어난 10월이 아닌 정월을 중심으로 금의 하생신사가 고려에 도착하였다. 이 시기는 고려에서 팔관회와 12월 도목정사(都目政事) 및 연등회가 이어지는 시기였다. 때문에 금은 고려의 각종 수요와 물자가 모이는 시기에 사신을 파견한 것이었다.¹⁴⁸⁾ 또한 금의 횡선사가 대개 6월에 파견되었는데, 그 이유는 이 시기가 조세와 공물의 조운시기였고, 도목정사가 행해졌기 때문이다. 고려의 조세는 익년 2월에 조운하여 가까운 곳은 4월까지, 먼 곳은 5월까지 경창(京倉)에 운송하도록 규정되어 있었다.¹⁴⁹⁾ 때문에 고려의 물자가 모이는 6월과 연

144) 동북아역사재단 한국외교사편찬위원회, 2018, 『한국의 대외관계와 외교사 - 고려 편』, 동북아역사재단, 221~222쪽.

145) 『고려사』 권20, 세가20 명종 13년 8월.

146) 『고려사』 권20, 세가20 명종 14년 10월 계미.

147) 『고려사』 권19, 세가19 명종 2년 12월.

148) 한정수, 앞의 논문, 112~113쪽.

149) 한정수, 앞의 논문, 114쪽.

말에 금의 사신이 파견되어 고려에서 사행무역을 했을 것으로 생각된다.

그 이유에 대해서는 고려와 금과의 동 무역에 대한 연구가 주목된다.¹⁵⁰⁾ 금은 건국 초에 자체 생산한 화폐가 없었다. 때문에 거란과 송의 예전 동전을 사용하였다. 정원(貞元) 원년(1153) 해릉왕(海陵王)이 상경(上京)에서 연경(燕京)으로 천도하면서 교초(交鈔)를 제작하여 동전과 함께 사용하였다.¹⁵¹⁾ 이후 금은 동전을 생산하여 유통시키는 화폐정책을 실시하였다. 하지만 금은 근본적으로 동을 확보하는데 어려움이 있었다. 금 세종은 대정 11년(1171) 구리거울 제조를 금지하고, 관원들을 통해 구리로 만든 기구들을 가져오게 하였다.¹⁵²⁾ 이러한 조치는 동을 확보하는 것이 채굴만으로 부족했기 때문이라고 여겨진다. 또한 금과 남송 간의 무역에서도 동은 수출금지 품목이었다. 때문에 금은 동의 유출을 막기 위해 국경지역에서는 철전(鐵錢)을 사용하였다. 하지만 금의 동전은 남송으로 유출되었고, 동전부족을 타개하기 위해 교초를 발행해야 했다.¹⁵³⁾

이처럼 금의 동에 대한 수요가 높은 상황에서 금이 선택할 수 있는 방법은 많지 않았을 것이다. 금은 제한적이지만 고려와의 무역을 통해 동을 공급받고자 했다. 금은 명창(明昌) 5년(1194)에 고려에 다녀온 사신들에게 고려에서 얻은 동기(銅器)들을 모두 사들이게 하였다.¹⁵⁴⁾ 특히 의종·명종대(1146-1197)는 금과의 사신교유가 가장 활발했는데, 이 시기는 금의 동전중심의 화폐정책이 추진되었던 시기였다.¹⁵⁵⁾ 때문에 고려와 금의 사신교유와 금의 화폐정책이 관련이 있었을 것이다.

한편 남송은 경원(慶元) 연간(1195-1200) 고려에 대한 동전수출을 금지하였다.¹⁵⁶⁾ 이는 고려가 그 이전까지 수출을 금지할 정도로 많은 남송의 동전을 수입하였기 때문으로 보인다. 남송 시기(1128-1278) 송상의 고려 방문은 34회 총 1897명이었다.¹⁵⁷⁾ 150여 년 동안 34회에 불과하지만, 이는 누락된 기록도 많을 것이다.¹⁵⁸⁾ 많은 송상들이 고려를 찾아온 만큼 고려의 남송 동전 수입도 많이 이뤄졌을 것으로 생각된다.

고려가 남송의 동전을 화폐로 사용하기 위해 수입한 것으로 보이지 않는다. 고려는 이미 숙종대 화폐유통을 시도했지만 예종 원년(1106) 신료들이 화폐의 불편함을 말하며¹⁵⁹⁾ 지속적으로 시행되지 못하였다. 남송이 동전수출을 금지한 기간은 명종말기에서 신종초기였다. 그러므로 고려가 남송의 동전을 수입한 것은 화폐가 아닌 다른 용도로 사용하였기 때문으로 생각된다.

고려는 과거부터 남방이라 할 수 있는 송과 북방이라 할 수 있는 거란·여진등의 교역 물품이 오가는 중개 역할을 하였다.¹⁶⁰⁾ 남송이 고려에 동전 수출을 금지한 시기를 감안해본다면, 금으로 수출되는 고려의 동 가운데 남송에서 수입된 동전도 있었을 것으로 추측된다.

150) 박성우, 2010, 『고려중기 金과의 경제교류와 銅교역』, 부산대학교 석사학위논문.

151) 『금사』 권48, 지29 식화 전폐 “金初用遼·宋舊錢 … 海陵庶人貞元二年遷都之後 戶部尙書蔡松年復鈔引法 遂製交鈔 與錢並用.”

152) 『금사』 권48, 지29 식화 전폐 “十一年二月 禁私鑄銅鏡 舊有銅器悉送官 給其直之半.”

153) 박성우, 앞의 논문, 23쪽.

154) 『금사』 권48, 지29 식화 전폐 “明昌五年三月 … 又諭旨有司 凡使高麗還者 所得銅器令盡買之.”

155) 박성우, 앞의 논문, 25쪽.

156) 『송사』 권487, 지246 외국전 고려 “慶元間 詔禁商人持銅錢入高麗 蓋絕之也.”

157) 한국컨텐츠진흥원 문화컨텐츠닷컴 (<http://www.culturecontent.com>) 남송상인활동일람포 참고.

158) 한정수, 앞의 논문, 118쪽.

159) 『고려사』 권79, 지33 식화 화폐.

160) 한정수, 앞의 논문, 118쪽.

또한 고려에서 소(所)는 중앙관청과 직접 연결되어 있었다.¹⁶¹⁾ 동을 생산하는 동소(銅所) 역시 중앙에 직접 동을 공급하였다. 명종은 대부(大府)의 재물까지 모두 내부(內府)로 들였다. 때문에 중앙으로 공급되었던 동에 명종이 관여하였을 것으로 여겨진다. 그리고 명종은 이렇게 공급된 동을 통해 금과의 사행무역에도 어느 정도 관여하였던 것으로 생각된다.

이처럼 명종은 대금무역을 통해 재정을 확대한 것으로 보인다. 사행무역을 할 수 있는 대금사신에 자신의 측근을 임명하였고, 금이 호시를 금지하였음에도 불구하고 자신의 측근을 통해 국경지역에서 밀무역을 행하였다. 또한 국가재정까지 왕실재정에 활용하였다. 이렇게 대금무역을 통해 확보된 재정은 폐행이나 후궁들에게 나누어 주는 등¹⁶²⁾ 측근세력을 공고하는데 활용되었다.

즉위 초 무신들에 의해 명종의 통치력이 제한되었던 것에 반해, 왕실재정은 명종이 뜻대로 운영할 수 있었다. 고려 전·중기 국왕은 조세를 감면하는 것에 구애받지 않고,¹⁶³⁾ 내시를 연결고리로 하여 중앙에 소재한 모든 국가재정의 출납을 집행하는 단계까지 영향력을 행사하였다.¹⁶⁴⁾ 명종의 재위 후반기 정국운영은 이러한 점 때문에 재정운영과 관련 있는 것으로 여겨진다. 왕실의 중심적인 재정기구인 곡식을 관리하는 내장택(內莊宅)과 재화를 관리하는 내고(內庫)였다. 이외에도 내시원(內侍院) 별고(別庫)가 있었다.¹⁶⁵⁾ 명종은 내고와 내시원 별고의 재화를 활용하였던 것으로 보인다.

고려시대의 내시는 국가재정의 중추였던 경창(京倉)을 관리하였는데,¹⁶⁶⁾ 이러한 점은 명종과 측근세력의 관계를 더욱 공고하게 하였을 것이다. 경창에는 좌창(左倉)·우창(右倉)과 용문창(龍門倉) 및 운흥창(雲興倉) 등이 있었다.¹⁶⁷⁾ 명종 10년(1180) 좌창별감(左倉別監)이 녹과(祿科)의 많고 적음에 따라 미곡을 지급할 것을 건의하였다.¹⁶⁸⁾ 이를 통해 각 창고의 별감은 재정의 수납과 지출을 담당하였을 것으로 생각된다. 명종이 측근을 통해 통치력을 강화하고자 했음을 감안한다면, 명종 역시 내시들을 경창의 별감으로 삼았을 것으로 생각된다.

명종은 국가재정을 왕실재정으로 전용하면서 통치력을 확대하였다. 그리고 그 재정은 금과의 무역을 통해 확대하였던 것으로 보인다. 재정의 중추라 할 수 있는 경창의 별감에 내시들을 임명하며, 명종과 측근세력의 관계는 더욱 공고해졌을 것으로 생각된다. 하지만 이러한 명종의 노력은 혼란스러운 고려사회에 대한 대안을 제시하지 못했다.

4. 명종 국왕정치의 한계와 폐위

앞서 살펴보았듯이 이러한 명종의 노력은 점차 가시화 되었다. 명종은 재위 14년(1184) 9

161) 김난옥, 2011, 「고려시대 所의 편제방식과 所民의 사회적 지위」, 『역사교육』 120, 173쪽.

162) 『고려사』 권20, 세가20 명종 15년 1월 신축.

163) 김재명, 앞의 논문, 100쪽.

164) 김재명, 앞의 논문, 108~109쪽.

165) 안병우, 2002, 『고려전기의 재정구조』, 서울대학교출판부, 215~218쪽.

166) 김재명, 앞의 논문, 104쪽.

167) 『고려사』 권8, 세가8 문종 20년 4월 임인.

168) 『고려사』 권80, 지84 식화 녹봉.

월에 간관 6명을 유배를 보냈다.¹⁶⁹⁾ 그리고 같은 해 12월에 임민비에게 이거정(李居正)에 대해 묻고는 이거정을 정언(正言)에 임명하였다. 그 이유는 말수가 적고 깨끗한 사람이 아니기 때문이었다.¹⁷⁰⁾ 명종은 자신의 정국운영에 침묵할 수 있는 인물을 간관으로 임명한 것이었다.

또한 명종을 옹립한 무신들에 대한 태도도 달라졌다. 이는 조원정과 석린(石隣)의 사례를 통해 확인할 수 있다. 명종 15년(1185) 동궁의 건룡지유(牽龍指諭)에 결원이 생겼는데, 조원정이 자신의 아들을 추천하였다. 하지만 명종은 사정유(史正儒)의 아들이 내정되었다며 조원정의 요청을 거절하였다.¹⁷¹⁾ 앞에서 설명하였듯이 건룡은 왕의 총애를 받을 수 있었기 때문에 권세가의 자제들이 원하는 자리였다. 조원정은 무신정변 당시 정중부를 도와 명종을 옹립한 인물이었다. 그리고 무신정변에 공을 세워 공부상서와 추밀원부사를 역임한 인물이었다.¹⁷²⁾

석린은 서해도안찰(西海道按察) 강용유(康用儒)가 자신의 청탁을 들어주지 않자 명종에게 파면을 요청하였다. 하지만 명종은 이를 거절하였다.¹⁷³⁾ 석린도 정중부를 도와 무신정변에 참여한 인물이었다. 그리고 조위총의 난에 공을 세워 상장군이 되었고, 동서북면병마사(東西北面兵馬使)를 역임하였다.¹⁷⁴⁾ 명종이 조원정과 석린의 요청을 거절한 것은 무신정변에 참여한 무신들의 입지가 좁아졌기 때문이었다.¹⁷⁵⁾

이러한 명종의 태도는 명종의 의도대로 정국을 운영할 수 있는 환경이 마련되었기 때문이라 여겨진다. 경대승 사후 고려 조정은 더 이상 중방이 아닌 중서성을 중심으로 국정이 운영되었다.¹⁷⁶⁾ 또한 측근세력이 강화되어 명종이 사람을 쓰는데 폐신(嬖臣)이나 환관들과 논의하여 측근들의 권력이 전조(前朝)보다 심하였다.¹⁷⁷⁾

뿐만 아니라 소군(小君)도 명종의 통치력 회복에 일조하였다. 소군은 천첩(賤妾)소생의 왕자로서,¹⁷⁸⁾ 명종은 소군을 출가시켜 사원세력과 결탁하여 정치적 입지를 확대하고자 하였다.¹⁷⁹⁾ 명종 26년(1196) 소군들은 정사에 관여하였다는 명분으로 최충헌에 의해 퇴출되는데,¹⁸⁰⁾ 최충헌이 명종을 폐위시키기 전에 대규모로 내시들을 퇴출시켰다는 것을 본다면 명종대 소군들이 내시들만큼 명종의 측근으로 활동했다는 것을 추측할 수 있다.

명종은 관리를 임용할 때 오직 폐행(嬖臣)이나 환관[宦豎]들과 의논하였다. 게다가 환관이 임금의 권한을 훔쳐서 위엄을 부리거나 상을 주기도 하는 것이 이전의 어느 때보다 심하였다.¹⁸¹⁾ 이러한 명종의 정국운영에 대해 사신(史臣) 권경중(權敬中)이 다음과 같이 평하였다.

169) 『고려사』 권20, 세가20 명종 14년 9월 정미.

170) 『고려사절요』 권12 명종 14년 12월.

171) 『고려사절요』 권12 명종 15년 2월.

172) 『고려사』 권128, 열전41 반역 조원정.

173) 『고려사절요』 권13 명종 16년 10월.

174) 『고려사』 권128, 열전41 반역 조원정 부 석린.

175) 김낙진, 2016b, 앞의 논문, 126쪽.

176) 김낙진, 2016b, 앞의 논문, 135쪽.

177) 『고려사절요』 권12 명종 14년 12월.

178) 김낙진, 2015, 앞의 논문, 45쪽.

179) 백인환, 2019, 「高麗 明宗 후반기 무신집권자의 부재와 권력분점」, 성균관대학교 석사학위논문, 31쪽.

180) 『고려사절요』 권13 명종 26년 6월.

181) 『고려사』 권20, 세가20 명종 14년 12월 갑신.

사신(史臣) 권경중(權敬中)이 말하기를, “경서(經書)에 이르기를, ‘그 몸이 바르면 명령하지 않아도 시행되고, 그 몸이 바르지 않으면 비록 명령하여도 따르지 않는다.’라고 하였다. 명종(明宗)이 환제(桓帝)·영제(靈制)를 몸소 실행하면서 입으로는 문제(文帝)·경제(景帝)를 말하니, 조서가 비록 애통하더라도 그 오열(五孽)·칠폐(七嬖)가 권력을 휘두르고 관작을 팔아먹는 폐단에는 어찌 하겠는가. 관리가 고치지 않고 백성이 편안하지 못함은 당연한 일이었다.”라고 하였다.

당시 명종의 측근 중 소위 오열(五孽)·칠폐(七嬖)라 불리는 측근들이 핵심이었다고 보인다. 오열은 소군들을, 칠폐는 그 밖에 내시나 환관을 칭한 것으로 생각된다.

한편 최충현이 120명이 넘는 내시를 축출하였다는 기록¹⁸²⁾을 통해 명종대 100명이 넘는 내시가 있었던 것으로 파악된다. 과거 의종이 대간의 건의로 14명의 내시를 축출한 것¹⁸³⁾과 인종대 이자겸에 의해 내시 25명이 축출된 것¹⁸⁴⁾에 비하면 상당히 많은 내시가 축출된 것이었다. 이는 당시 명종의 측근으로 있는 내시가 그만큼 많았다는 것으로 여겨진다.

또한 명종 8년(1178) 어사대의 건의로 내시 12명을 축출하였다는 기록¹⁸⁵⁾을 통해 명종의 내시가 늘어난 것은 명종 재위 후반기로 여겨진다. 명종 재위 후반기 100명이 넘는 내시는 명종의 측근정치의 기반이 되었을 것이다.¹⁸⁶⁾ 그리고 앞에서 언급하였듯이 명종이 폐행과 후궁들에게 재물을 나누어준 것을 고려해본다면 명종 재위후반기 내시 수의 증가도 명종대 대금관계를 통한 재정확대와 연관되어 있을 것으로 생각된다.

한편 명종은 재위 14년(1184) 동교(東郊)에서 크게 열병식을 진행하였다.¹⁸⁷⁾ 그리고 명종 18년(1188) 10월에는 열흘 동안 열병식을 진행하였다.¹⁸⁸⁾ 열병식은 국왕이 군통수권자라는 것을 과시하는 의식이었다. 과거 의종은 1149년(의종 3)을 시작으로 총 열병 8회·격구 17회 등 모두 25회에 이르는 군사 활동을 행하였는데, 이는 병권에 대한 장악력을 대내외적으로 확인시키고자 한 것이었다.¹⁸⁹⁾ 때문에 당시 무신집권기라는 상황에서 명종이 열병식을 진행하였다는 것은 명종의 권위가 상당히 회복되었음을 보여준다.

하지만 이러한 명종의 국왕정치는 사회개혁으로 이어지지 못했다. 이는 명종대 끊임없이 발생하였던 민란을 통해 확인할 수 있다. 명종대 민란은 명종 2년(1172) 서북지방의 농민봉기부터 명종 24년(1194) 김사미·효심의 난까지 계속되었다. 서북지방의 농민봉기부터 공주명학소(公州鳴鶴所)의 난·전주죽동(全州竹洞)의 난·운문(雲門)의 김사미와 초전(草田)의 효심의 난 등 봉기는 전국각지에서 발생하였다. 우선 서북지방의 농민봉기는 명종 2년(1172)에 발생하여 조위충의 난에 가담하였다. 서북민들은 정치적 차별을 받아왔고, 무신정

182) 최충현은 명종 26년(1196) 내시 50여명을, 명종 27년(1197)에는 내시 70여명을 축출하였다(『고려사절요』 권13 명종 26년 5월 ; 『고려사절요』 권13 명종 27년 9월).

183) 『고려사』 권17, 세가17 의종 6년 7월 을묘.

184) 『고려사절요』 권9 인종 4년 4월.

185) 『고려사』 권19, 세가19 명종 8년 3월.

186) 명종 18년(1188) 어사대(憲臺)에서 근신을 줄이길 건의하였으나, 명종은 모두 법을 두려워하면서 공무에 종사하고 있다며 이를 거절하였다(『고려사』 권20, 세가20 명종 18년 11월 신유).

187) 『고려사절요』 권13 명종 14년 11월.

188) 『고려사절요』 권13 명종 18년 10월.

189) 송인주, 2009, 「의종 초기 정국의 동향과 군사 활동의 목적」, 『역사교육논집』 42, 267쪽.

변에 자극을 받아 조위총의 난에 가담한 것이었다.¹⁹⁰⁾ 이에 반해 남도지역의 봉기는 서북지역의 봉기와 다른 양상을 보였다. 남도지역은 지방관과 관련하여 봉기가 일어났다. 명종 12년(1182)에 발생한 전주죽동의 난과 명종 20년(1190)에 발생한 충주민의 봉기는 수령의 탐학으로 인해 발생하였고, 명종 6년(1176)에 발생한 공주명학소의 난은 지방관 파견을 요구하며 봉기가 일어났다.¹⁹¹⁾

이러한 정치·사회적 혼란이 계속되었기 때문에 최충헌이 집권 이후 명종에게 봉사 10조를 올린 것으로 생각된다. 최충헌은 이의민이 의종을 시해하고, 백성들에게 해를 끼쳤으며 명종의 왕위를 위협하였다는 명분으로 이의민을 제거하였다. 그리고 최충헌은 계획이 누설될까 우려하여 명종의 어명을 요청하지 않았다고 사죄하였다.¹⁹²⁾ 즉, 최충헌이 이의민을 제거한 명분은 명종과 고려를 위한 것이었다.

최충헌은 이의민 제거 이후 정권의 안정을 위해 명종의 신임을 얻어야 했다.¹⁹³⁾ 최충헌은 봉사 10조를 올릴 때 태조의 바른 법[太祖正法]을 언급하였는데,¹⁹⁴⁾ 이는 봉사 10조의 중요성을 강조한 것으로 보인다.¹⁹⁵⁾ 봉사 10조 중 눈에 띄는 것은 대민정책이었다. 이는 최충헌이 과거 지방관으로 재직했었기 때문에 비교적 구체적인 대민정책이 나올 수 있었다.¹⁹⁶⁾ 그리고 이것은 이전 무신집권자들 뿐만 아니라 명종의 후원을 받으며 성장한 두경승과도 차별화되는 부분이었다.¹⁹⁷⁾

명종은 재위 기간 내내 민란을 겪었기 때문에, 최충헌의 봉사 10조는 명종에게 특별한 인상을 주기에 충분했을 것이다. 하지만 최충헌은 경대승처럼 자신의 임의대로 이의민을 제거하였다. 특히 이의민 제거 이후 진행된 숙청과정으로 인해 명종은 최충헌에게 위협을 느꼈을 것으로 생각된다.¹⁹⁸⁾ 명종은 재위 26년(1196) 11월 두경승을 중서령(中書令)에 임명하였는데,¹⁹⁹⁾ 이는 과거 두경승의 지위를 높여 이의민을 견제하였던 것처럼 최충헌을 견제하고

190) 김갑동 외, 2002, 『고려 무인정권과 명학소민의 봉기』, 도서출판 다운샘, 138~142쪽.

191) 김갑동 외, 앞의 책, 151~156쪽.

192) 『고려사』 권129, 열전42 반역 최충헌.

193) 김정권, 2009, 「崔忠獻의 執權과 名分論」, 『비교한국학』 17-2, 306쪽.

194) 『고려사절요』 권13 명종 26년 5월.

195) 봉사 10조의 내용은 (1)국왕의 정전사용·(2)관리의 감원·(3)결병된 토지의 반환·(4)조세수취의 정비·(5)안찰사(按察使)에 대한 진상 중단·(6)승려들의 폐단 경계·(7)지방관들에 대한 올바른 평가·(8)백관들의 사치 금지·(9)사찰 정리·(10)대간의 강화였다(『고려사절요』 권13 명종 26년 5월).

196) 최충헌은 명종 6년(1176)에 지안동부사부사(知安東府事副事)로서 안동으로 출보(出補)하였다. 당시 개경에서는 각지에 찰방사(察訪使)를 파견하였는데, 그 중 최충헌이 최상의 성적을 올렸다(박창희, 1969, 「최충헌 소고」, 『사학지』 3-1, 107쪽).

197) 김정권, 앞의 논문, 308쪽.

198) 최충헌은 지후(祗候) 한광연(韓光衍)을 경주(慶州)로 파견하여 이의민의 3족(族)을 멸하였다. 또한 여러 주(州)에 사신을 나누어 보내, 그의 노예와 도당을 죽이고 이현필(李賢弼)을 원주(原州)로 유배 보내었다. 한편 권절평의 아들 장군(將軍) 권준(權準)과 손석의 아들 장군 손홍윤(孫洪胤)을 죽이고, 참지정사(參知政事) 이인성(李仁成), 상장군(上將軍) 강제(康濟)·문득려(文得呂), 승선(承宣) 문적(文迪)·최광유(崔光裕), 대사성(大司成) 이순우(李純祐), 태복경(太僕卿) 반취정(潘就正), 기거랑(起居郎) 최형(崔衡), 낭중(郎中) 문홍분(文洪賁) 등 36인을 제거하였다. 이후 상장군(上將軍) 주광미(周光美), 대장군(大將軍) 김유신(金愈信)·권연(權衍) 등을 죽이고, 판위위사(判衛尉事) 최광원(崔光遠), 소경(少卿) 권신(權信), 장군(將軍) 권식(權愷)·두응룡(杜應龍), 낭장(郎將) 최비(崔斐)를 남쪽 변방으로 유배하였다(『고려사』 권128, 열전41 반역 이의민 ; 『고려사절요』 권13 명종 26년 4월).

199) 『고려사』 권20, 세가20 명종 26년 11월.

자 한 것으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 최충헌은 두경승을 제거하고 내시·소군과 같은 측근들을 제거하면서 명종을 폐위시켰다. 명종의 폐위에 대한 명분은 측근들의 국정농단과 이를 위한 국고 탕진이었다.²⁰⁰⁾

명종의 폐위 이후 13세기에 이르러 고려는 대내외적인 변화를 맞는다. 최충헌에 의해 신종이 즉위하였다. 최충헌이 봉사 10조를 통해 사회개혁안을 내놓았음에도 불구하고 민란은 계속되었고, 정치권력은 최충헌에게 집중되었다. 이에 희종(熙宗)은 즉위 후 최충헌을 제거하고자 했지만 실패하는 등²⁰¹⁾ 고려의 정치·사회적 혼란은 심화되었다.

한편 신종(神宗)은 즉위 후 금에 책봉을 요청하였고, 명종에 비해 수월하게 책봉을 받을 수 있었다. 금이 장종(章宗)대부터 발생했던 몽골과의 갈등이 심화되면서 고려에 관여할 수 있는 상황이 아니었기 때문이었다. 그리하여 금은 최충헌에 의한 왕위교체에 형식적으로 반응하며 고려국왕을 책봉하였다. 이는 최충헌의 잦은 왕위교체의 원인으로 생각된다. 또한 금의 혼란은 요동에도 영향을 미쳤다. 그리고 나아가 고려의 대금관계까지 영향을 주었다. 금과 몽골의 전쟁으로 요동 정세가 혼란스러워지자 고려와 금은 서로 협력하며 상황을 타개하고자 했다. 하지만 결국 고종(高宗) 6년(1219) 양국의 통교가 끊기면서 고려의 대금관계가 끝나게 되었다.

5. 맺음말

지금까지 명종대 대금외교와 국왕정치를 알아보았다. 명종은 자신의 세력과 무신들과의 관계속에서 즉위할 수 있었고, 명종은 즉위 후 금의 추궁을 받았지만 의종의 표문과 인종의 유훈을 통해 책봉을 받을 수 있었다. 이는 금의 대내외적인 상황과도 관련이 있었다. 금은 정변으로 새로운 황제가 즉위하였고, 남송과의 전쟁과 서북면 거란인들의 반란등 대내외적인 혼란을 수습하고 있는 상황에서 고려의 정변까지 개입한 겨를이 없었을 것으로 생각된다. 또한 책봉국을 인식하는 금의 태도 역시 명종의 책봉에 영향을 주었을 것이다.

명종은 책봉을 받을 수 있었지만 김보당의 난과 조의충의 난 등 반란들이 일어났다. 특히 이러한 반란들을 진압하면서 무신들의 영향력은 확대되었다. 이러한 부분은 대금사신 파견에도 나타났다. 명종 재위 전반기에 파견된 대금사신들은 명종과 가까운 인물뿐만 아니라 무신집권자들의 측근이나 무신들이 파견된 것이었다. 또한 금이 조위충을 통해 무신정변을 알게 되었기 때문에 명종은 조위충의 잔당이 남아있는 상황에서도 무신을 대금사신으로 파견하여 금과의 관계를 유지하였다.

이러한 대금사신 파견은 경대승 사후 변화를 보였다. 명종은 재위후반기 통치력을 확대하면서 자신들의 측근을 대금사신으로 파견하였고, 이는 금과의 사행무역 때문이었던 것으로 보인다. 명종이 국고까지 왕실 재정으로 사용하였다. 금 역시 고려처럼 사행무역을 염두에 두고 사신을 파견하였으며 그것은 동에 대한 공급 때문으로 여겨진다.

이러한 명종의 재정 확대를 통한 국왕정치는 통치력을 강화할 수 있었지만 민란이 계속되

200) 『고려사』 권129, 열전42 반역 최충헌.

201) 『고려사절요』 권14 희종 5년 4월.

는 고려의 내분 문제에 대한 대안을 제시하지 못하였고, 최충헌에 의해 폐위되고 만다.

참고문헌

1. 저서

- 고려대학교 민족문화연구원 만주학센터 만주실록 역주회 역, 2014, 『만주실록 역주』, 소명출판.
- 김갑동 외, 2002, 『고려 무인정권과 명학소민의 봉기』, 도서출판 다운샘.
- 동북아역사재단 한국외교사편찬위원회, 2018, 『한국의 대외관계와 외교사 - 고려 편-』, 동북아역사재단.
- 스도 유시유키·나카지마 사토시, 이석현·임대회 역 2018, 『중국의 역사 송대』, 해안.
- 심재석, 2002, 『고려국왕 책봉 연구』, 해안.
- 안병우, 2002, 『고려전기의 재정구조』, 서울대학교출판부.
- 에드워드 슐츠, 김범 역, 2014, 『무신과 문신』, 글항아리.
- 이계지, 나영남·조복현 역, 2014, 『요·금의 역사』, 신서원.

2. 논문

- 김낙진, 2015, 「고려 무신정권기 명종의 현실인식과 정치운영」, 『한국사연구』 168.
- 김낙진, 2016a, 「高麗 武人政權과 杜景升의 정치활동」, 『서강인문논총』 46.
- 김낙진, 2016b, 「高麗 武人政權期 曹元正 亂의 전개과정과 그 특징」, 『송실사학』 37.
- 김난옥, 2011, 「고려시대 所의 편제방식과 所民의 사회적 지위」, 『역사교육』 120.
- 김명진, 2014, 「고려 명종대 조위충의 난과 금의 대응」, 『동북아역사논총』 46.
- 김선미, 2014, 「고려 문종대 王太子 冊封과 太子 관련 制度 정비의 의미」, 『역사민속학』 45.
- 김재명, 2010, 「高麗 明宗代의 정치와 內侍」, 『史學研究』 99.
- 김정권, 2009, 「崔忠獻의 執權과 名分論」, 『비교한국학』 17-2.
- 김현주, 2018, 「고려 명종대 무신사신의 출현과 활동」, 『사학지』 56.
- 박창희, 1969, 「최충헌 소고」, 『사학지』 3-1.
- 송인주, 2009, 「의종 초기 정국의 동향과 군사 활동의 목적」, 『역사교육논집』 42.
- 신수정, 2003, 「고려 명종대의 문신재상에 관한 일고찰」, 『한성사학』 17.
- 유영옥, 2013, 「고려사 소재 대금(對金) 외교문서의 특징」, 『석당논총』 57.
- 이민기, 2018, 「고려시대 象輅의 운용과 의미」, 『한국중세사연구』 54.
- 이정신, 2006, 「고려시대 명종 연구」, 『한국인물사연구』 6.
- 이정훈, 2015, 「고려시대 금과의 대외관계와 同文院」, 『史學研究』 19.
- 이현, 1980, 「금 대정년간의 재정난」, 『역사와 경계』 4.
- 정동훈, 2019, 「고려 원종·충렬왕대 대몽골 사신 인선의 특징」, 『한국중세사연구』 57.
- 한정수, 2008, 「고려-금 간의 사절 왕래에 나타난 주기성과 의미」, 『史學研究』 91.

유동화, 「고려 명종대 대금외교와 국왕정치」에 관한 토론문

이미지(국사편찬위원회)

「고려 명종대 대금외교와 국왕정치」는 무신정변 이후 고려의 외교 활동과 국정 운영을 무신정권에 의해 옹립된 익양후(명종)의 입장에서 정리하고자 하였다. 국왕의 자리가 유례 없이 불안해지고 국왕의 권위 역시 한없이 위축되어 있던 시기에 국왕이 된 명종을 적극적인 행위자로 이해하고 그가 이 시기를 어떻게 헤쳐나가려 했는지 밝혀보고자 했다는 점, 금측의 상황을 파악하기 위해 금에 대한 연구 성과를 섭렵하고 무엇보다 『金史』를 읽으며 금 내부의 상황을 정리하여 고려-금의 외교 갈등 상황에 대한 균형있는 시각을 유지하려 했다는 점 등은 이 발표문의 장점이라 생각된다.

1. 의종대에 대한 인식

발표문에서 의종의 재위 24년을 대내외적인 혼란기로 규정한 것에 대해 의문이 든다. 금과 남송의 전쟁이 1161년(의종 15)부터 시작되었고 금의 해릉왕이 폐위되고 세종이 즉위하는 금 내부의 변란이 있었다면 고려로서는 오히려 외부로부터의 도발이나 갈등이 발생하지 않아 내정에 집중할 수 있는 시기가 아니었을까 생각된다. 의종대에 여러 사건들이 발생하기는 하였으나 정습명이 의종 초기 왕의 뜻을 미리 헤아려 스스로 목숨을 끊거나, 무신정변 이후 일어난 여러 복위론 등을 볼 때 의종이 재위하였던 24년 동안이 과연 발표문의 인식처럼 왕권이 위협받는 시기였는가 하는 의문이 든다.

2. 명종의 행위 / 명종대의 조치

명종대 행해진 조치는 명종의 의지가 반영된 것일까? 발표문에 따르면 명종은 의종대에 대령후와 함께 ‘세력화’하였으며, 즉위 다음 달에 유배되거나 폄직되었던 김이영 등 대령후의 세력이었다가 익양후의 세력이 된 인물들에게 職田을 돌려주었다고 한다. 그런데 직전을 돌려준 행위가 과연 무신정권에 의해 옹립된 국왕이 자신의 의지를 적극적으로 반영하여 실행한 조치였는지에 대해서는 상당한 실증이 필요하다.

아울러 즉위 직후 금으로부터 책봉을 받는 문제에서도 발표문의 서술에 따르면 유응규를 고주사로 결정한 것이 명종으로 읽힌다. 정말 그랬을까?

김보당의 난에 내시 진의광과 배운재가 참여한 것을 계기로 명종과 무신들은 내시 집단을 위협으로 인식하였고, 때문에 명종은 ‘자신을 옹립한 무신을 내시로 임명’하였다고 했는데, 이 임명 역시 과연 명종이 주도적으로 진행한 조치였을까 하는 생각이 든다. 발표문에서도 타 연구자의 논지를 인용하기는 했지만 무신들이 내시직에 진출하여 국왕까지도 감시할 수 있었다고 설명하고 있다.

대금 사행의 인물들을 설명하는 과정에서도 명종의 주도권이 지나치게 강조되어 있다. 명종 초년에는 무신집정의 영향력이 훨씬 강했다고 생각된다. 예를 들어 1174년과 1175년 대금 사신으로 파견된 조영인에 대한 설명을 보면, 명종이 즉위하자마자 태자의 스승이 되었고 승선도 역임하였기 때문에 명종과 가까운 관계라고 보았다. 그런데 명종 즉위 직후 태자의 스승이 되었다면 오히려 무신정권에 의해 선발되어 명종의 측근에 배치된 인물이라고 보아야 하지 않을까? 그렇다면 과연 조영인은 명종과 가까운 인물인가?

경대승 집권 이후 국왕의 자리와 권위가 이전에 비해 상대적으로 안정적이었던 것은 분명하다고 생각된다. 이는 최대 권력 집단인 무신정권이 안정되어 있지 않았던 데에서 유래한 반사이익으로 볼 여지가 크다. 발표문에서 인용한 권경중의 사론을 보더라도 명종이 기델 세력은 폐행이나 환관들과 같은 유동적이며 한시적인 집단이었다. 그만큼 명종이 의지하고 정국을 주도할 힘이 되어줄 ‘측근 세력’이 과연 존재했을까, 그렇다면 ‘명종의 국정 운영’은 실체가 없는 것은 아닌가 하는 의문이 남는다.

1188년 10월의 열흘 간 열병식의 주체 역시 명종으로 보고, 명종의 권위가 상당히 회복되었음을 보여주는 사례로 활용하였다. 논지에 도움을 받으려면 명종의 역할을 좀 더 구체적으로 설명하거나 입증해야하지 않을까 싶다.

3-1. 선후 관계 / 인과 관계

의종대 익양후의 세력을 설명하는 부분, 명종의 세력을 확인하는 부분에서 선후관계와 인과관계가 명확히 구분되지 않는 서술이 종종 눈에 띈다. 명종이 왕위에 오른 뒤 신료로써 발탁되었다고 해서 익양후의 측근이었다고 볼 수 있을까? 무신정변 이후 무신정권에서 활약한 무신인데, 당시가 명종대라고 해서 원래 익양후 세력이었다고 볼 수 있는 것인가?

대금 사행의 인물들을 설명하는 과정에서도 유사한 방식의 서술이 거듭 확인된다. 예를 들어 1174년과 1175년 대금 사신으로 파견된 조영인에 대한 설명을 보면, 명종이 즉위하자마자 태자의 스승이 되었고 승선도 역임하였기 때문에 명종과 가까운 관계라고 보았다. 그런데 명종 즉위 직후 태자의 스승이 되었다면 오히려 무신정권에 의해 선발되어 명종의 측근에 ‘배치된’ 인물이라고 보아야 하지 않을까?

노탁유의 경우 절일사로 파견된 후 충애를 받아 상서공부원외랑이 되었다는 묘지명 기록을 근거로 노탁유를 명종과 관련이 있는 인물로 보았다. ‘명종과 관련이 있는 인물’이라는 표현은 어떤 의미인가? 아울러 사행 파견과 상서공부원외랑 임명을 이어주는 ‘충애를 받았다’는 기술은 묘지명 속 관력 서술 부분에 흔히 나타나는 상투적인 표현으로 볼 여지는 없는가?

김보당·조위충의 난이 진압된 이후에는 모든 조정의 신료가 명종을 지지하는 ‘명종의 세력’이라고 볼 수 있을 것이다. 아울러 명종대 후반에 사환한 모든 인물은 크든 작든 명종과의 연결고리를 찾을 수 있다. 그러한 상황에서 명종의 측근임을 증명하기 위해서는 보다 세심한 실증이 필요하지 않을까 한다. 1196년(명종 26) 절일사로 파견된 조충을 예로 들면, 그의 座主人 이지명은 명종의 명을 받아 契丹絲를 구해 바쳤다. 이지명과 명종의 관계는 어느 정도 특별한 점이 있다고 할 수 있겠으나, 그 관계가 좌주-문생 관계를 거쳐 조충에게까지 확대되었다고 볼 수 있는 엄밀한 근거는 사실 제시되지 않았다.

명종 후반(1180년 이후?) 명종이 측근인 내시들을 경창의 별감으로 삼으면서 국가 재정을

전용하였다고 설명하였다. 명종이 내시들을 경창의 별감으로 삼은 것과 별개로 별감을 활용하여 국가 재정을 전용하였다는 것은 별도의 증명이나 설명이 필요하다.

3-2. 범주 설정의 문제점

의종은 내시와 환관들의 폐행이 점차 심해지자 이들을 대체하기 위해 문벌과 관계를 형성하며 내시 등을 견제하고자 하였다고 설명하였다. 그런데 이 설명에 사용된 ‘내시’와 ‘문벌’이 대척점에 설 수 있는 배타적인 집단인가 의문이 든다.

다른 연구자의 연구 성과를 활용한 서술이기는 하지만, 무신정변에서 살해된 문신 110여명은 ‘의종의 측근 혹은 의종의 정국에 참여했던 인물들’이며, 당시 살아남은 400여명의 문신들은 ‘무신과 가깝거나 의종에게 우호적이지 않던 이들’이었다고 정리하였다. 무신정변에서 생사가 갈린 조정의 관원들을 이렇게 단순화된 기준으로 구분하는 것이 타당한 이해일지? 살아남은 관원들은 정말 의종에게 우호적이지 않았던 것인지? 그렇다면 김보당의 난이나 조위충의 난은 어떻게 설명할 것인지?

4. 對金 사행 무역—재정확보—통치력 확대

발표문에서는 명종이 對金 사행 무역에서 발생하는 이익에 큰 관심을 갖고 이를 활용하고자 했다고 보고 있으며, 銅의 유통에 대해서도 관여하였을 것으로 추정하였다. 이에 대한 구체적인 내용이 제시되어 있지 않아 다음과 같은 점들이 궁금하다. 금 내부의 동에 대한 수요를 어떻게 사행 무역에서 활용하였다는 것인지, 여기에서 발생하는 경제적 이익의 규모는 어떠하였는지, 명종은 이를 어떠한 방식으로 흡수하여 국왕의 재정으로 만들었는지? 아울러 명종이 사행 무역에서 이익을 확보하여 왕실 재정을 확대하였다면 굳이 국가 재정까지 손댈 필요가 있었을지, 국가재정까지 왕실 재정에 활용하였다면 그에 대한 저항이나 반감은 없었을까 하는 생각도 든다. 명종은 여러 재정적 이익을 통해 국정 운영을 어떻게 주도했다는 것인지에 대해서도 궁금하다. 단순히 폐행이나 후궁들에게 나누어 준 기사만으로는 발표문의 주장에 수긍하기가 쉽지 않다.

박정희 정부의 해양주권 인식과 동아시아 ‘자주’ 외교(1965~1974) - ‘한일대륙붕협정’ 체결 과정을 중심으로 -

최항항(고려대)

1. 머리말
2. 해양주권 인식의 정립과 영유권 갈등의 선제 대응
3. 동아시아 데탕트와 ‘데륙붕 협정 체결’ 전략의 수립
4. ‘자주’ 외교의 한계와 해양주권 분쟁의 구조화
5. 맺음말

1. 머리말

1960년대 중반 해양 과학 조사 활동이 동아시아 지역에 전개되면서 박정희 정부는 한국이 지리적으로 해양국가라는 특성을 의식했으며 바다를 국가의 주권이 행사되는 영역으로 바라보기 시작했다. 특히 닉슨 독트린 직후 한반도를 둘러싼 국제관계가 국력에 좌우된 지정학적인 질서로 이루어지는 가운데 정부는 ‘자주(自主)’ 역량을 강조하여 국제사회 속 한국의 위상을 제고할 수밖에 없었다.¹⁾ 이 상황에서 해양주권(Maritime Sovereignty)을 둘러싼 박정희 정부의 동아시아 국가 간 관계 구축은 ‘자주’ 외교를 수행한 중요한 지점이 됐다.

그러나 1960년대 중반 이전까지만 하더라도 한국은 근대 주권국가로서 마땅히 주장할 수 있는 해양주권 문제를 대외적으로 다루기 어려웠다. 그 이전부터 한반도 주변 해양경계를 확정할 필요가 있었으나 냉전분단 체제로 인해 한국은 주변 국가와 해양 경계 획정을 위한 외교 협상을 제대도로 전개할 수가 없었다.²⁾ 분단국가인 한국이 해양 공간에 대한 주권을 확보하기 위해서는 국제법이 규정한 해양주권의 내용, 권리행사의 방식 그리고 이에 대한 국제적 승인 문제를 해결해야만 했다.

이 전사(前史)를 바탕으로 박정희 정부가 해양주권 문제에 대응했던 일련의 활동은 분단 국가의 대외적인 자결권과 그 특징을 보여준다. 정부의 움직임이 자발적인 주권 의식 재정

1) 「세계 속의 한국」(1973.1.12.), 「국제협력과 국력증강」(1972.10.24.), 「자주 역량」(1974.10.24.), 한국 유신학술원 편, 1977, 『우리의 信條』, 72~76쪽 ; 「4강의 場, 새 질서의 아시아 새 세계의 진로 新年探訪 시리즈」 『조선일보』 1973.1.1. ; 홍석률, 2012, 『분단의 히스테리』, 창비, 299~305쪽 ; 허은, 2022, 『냉전과 새마을-동아시아 냉전의 연쇄와 분단국가체제』, 창비, 371~375쪽.

2) 元容奭, 1965, 「한일어업회담의 문제점(1965.2.15.)」, 『한일회담백서』(대한민국 정부 편), 213~214쪽 ; 오제연, 2005, 「평화선과 한일협정」, 『역사문제연구』 14, 18~19쪽 ; 신용옥, 2012, 「‘평화선’ 획정 과정의 논리 전개와 그 성격」, 『史叢』 76.

립에서 비롯된 것이었으며 국제법 체제 속 대외적인 자결권을 행사하기 위한 것이었기 때문이다.³⁾ 이에 박정희 정부의 해양주권 인식과 대응과정은 1970년대 정부가 내세웠던 ‘자주’ 외교의 내용과 범위 그리고 한계를 잘 드러낼 수 있다.

본 연구는 냉전시대 분단국가의 해양주권 갈등 전개와 봉합 방식을 다룸으로써 현재까지 지속하고 있는 동아시아 해양주권 분쟁이 구조화되는 과정과 그 성격을 밝히고자 한다. 이를 살펴보기 위해서 ‘한일대륙붕협정’ 체결 과정에 주목하고자 한다. 탈식민 과정 가운데 ‘한일대륙붕협정’이 한일수교 이후 새로운 주권 갈등을 해결하기 위한 정부 간 최초의 조약뿐만 아니라 협정의 체결도 동아시아 데탕트와 같이 진행됐기 때문이다.⁴⁾

그동안 국제사회 속 한국의 외교적 자율성에 대한 역사적 고찰은 주로 냉전 구도 아래 동맹 관계에서 나타난 군사적이나 경제적인 자결권을 통해 확인했다. 다만 대부분 연구들은 미국의 힘을 중심으로, 한국을 주변으로 설정한 접근방식이 자유 진영 내의 동맹 구조에서 벗어나지 못했다.⁵⁾ 이에 ‘자주’의 범주를 확장하기 위해서 진영 내 동맹 관계가 아닌 국제법 체제 속 자율성을 분석하는 일이 필요하다. 다른 한편, ‘한일대륙붕협정’에 관한 연구는 주로 법학 차원에 집중적으로 다루었으나 냉전기 분단국가 주권갈등 측면에서 ‘한일대륙붕협정’을 분석한 연구를 오히려 찾기 어렵다.⁶⁾ 역사학 연구 가운데 ‘한일대륙붕협정’은 한·일 간 해양협력 지향을 내포했으므로 그 전에 등장한 한일 갈등보다 긍정적인 역사 평가를 받고 있다.⁷⁾ 그러나 ‘한일대륙붕협정’을 한일관계의 틀만으로 해명하기가 충분하지 않다. 동협정은 양자 협정이지만 그 파장이 단지 한일 양 나라에 국한되지 않았기 때문이다. 따라서 동협정의 체결과 영향을 통해 드러난 분단국가의 해양주권 실천과 국제무대에서의 외교 특성은 역사적인 조명이 요청된다.

3) 국제법의 근간을 이루는 근대국가의 핵심요소가 영토주권(Territoriality), 주권(Sovereignty) 및 자율성(Autonomy)으로 인식된다. 1945년 이후 한반도에서 냉전분단 체제가 형성되었기에 한국은 주권국가로 전환했던 과정이 상당히 복잡했다. 남북한 법적 주권의 분단, 영토의 분단, 그리고 국민의 분단에 비추어 한국은 불완전한 주권국가라고 할 수 있다(전재성, 2020, 『동북아 국제정치이론-불완전 주권국가들의 국제정치』, 한울, 1~27쪽 ; Robert H. Jackson, 1996, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, New York: Cambridge University Press, pp.16~17).

4) 1974년 1월 30일에 서울에서 한·일 양 정부는 ‘한일대륙붕협정’을 체결했다. 1978년에 ‘한일대륙붕협정’은 발효되어 유효기한은 50년이 된다.

5) 홍석률, 2012, 앞의 책, 창비 ; 국민대학교 일본학연구소 편, 2010, 『한일회담과 국제사회-외교문서 공개와 한일회담의 재조명』, 선인.

6) 박춘호, 2000, 『동아시아와 해양법-한·중·일 관련 해양분쟁을 중심으로-』, 우성 ;崔丕, 2013, 『冷戰時期美日關係史研究』, 北京: 中央編譯出版社 ; Kimie Hara, 2007, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific*, New York: Routledge taylor & Francs Group.

7) 오제연, 2005, 앞의 글, 『역사문제연구』 14 ; 최영호, 2019, 「한일어업협정의 체결에 따른 ‘평화선’의 소멸」, 『한일민족문제연구』 37 ; 박창건, 2019, 「『한일대륙붕협정』의 외교사적 고찰과 미해결 과제-동아시아 해양 거버넌스의 구축을 향해서-」, 『현대정치연구』 12-1 ; 2011, 「국제해양법집의 변화에서 『한일대륙붕협정』의 재조명-미시·지역주의 관점으로-」, 위 책(국민대학교 일본학연구소 편), 선인 ; 안도 준코, 2015, 「『한일대륙붕협정』 교섭의 의의-‘공동이익’ 확보의 시도-」, 『일본공간』 15 ; 2014, 『한일대륙붕협정』 연구-공동이익 개념과 전후 한일해양질서의 재검토-」, 국민대학교 국제지역학 박사학위논문 ; Kuan-Jen Chen, 2020, “Fishing for Oil: Natural-Resource Management between the United States and Maritime East Asia in the 1970s”, *Journal of American-East Asian Relations* 27.

이상의 문제의식으로 본 연구는 1965년부터 1974년까지 ‘한일대륙붕협정’ 체결 과정에 주 하겠다. 2019년 공개된 ‘한일대륙붕협정’ 관련 한국 정부 외교 문서를 핵심 사료로 활용해서 다음 세 가지 문제를 다루고자 한다. 첫째, 해방 이후 한국의 해양경계 획정 문제와 해양에 관한 제네바 협약의 발전 양상을 두 축으로 분단국가의 해양주권 문제 특수성을 설명하고자 한다. 둘째, 냉전사 차원에서 대탕트 정세에 주목하여 동아시아 질서 변동이 박정희 정부의 대일 교섭 입장 전환에 작용했던 과정을 살펴보고, 국제정치 측면에서 정부의 해양주권 실천이 도달할 수 있었던 ‘자주’의 수준을 그리고자 한다. 셋째, 지정학적인 역학 관계에 주목하여 박정희 정부의 정책 결정이 대외적으로 지닌 한계와 해양주권을 둘러싼 한·중·일 삼각관계의 특성을 ‘한일대륙붕협정’ 체결의 영향을 설명할 것이다. 이로써 냉전시기 분단국가의 해양주권 실천과 국제무대에서의 외교 자율성을 통해 1970년대 근대 국민국가 주권문제의 시대적 특성을 이해해보고자 한다.

2. 해양주권 인식의 정립과 영유권 갈등의 선제 대응

1) 분단국가 주권 문제 재고와 국제법의 선택적 수용

지금까지 1960년대 중반 한반도 주변 수역을 둘러싼 해양 정치가 치열하게 전개됐다. 이는 동중국해 대륙붕에 에너지 자원이 매장되어 있다는 논란에서 비롯됐다.⁸⁾ 한국이 아시아·동경제위원회(United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE, 이하 에카페)를 중심으로 한 해양 과학 조사에 참여했다. 조사 활동이 진행되자 한반도 주변에서 석유가 나올 가능성이 있고 경제 가치가 높은 지역이 서해와 남해에 집중되어 있다는 주장이 나왔다.⁹⁾

개발할 만한 에너지원이 존재한다는 가능성은 자원이 극도로 빈약한 한국 경제 근대화의 악조건에 새로운 돌파구를 제시해 주었다. 제1차 경제개발 5개년 계획 추진에 따라 에너지 수요가 폭발적으로 늘어났다. 또 제2차 경제개발 5개년 계획으로 중공업 육성에 집중했기 때문에 에너지 수요는 더욱 급증할 전망이다.¹⁰⁾ 게다가 1966~1967년 석탄 파동 이후 정부는 석탄을 주로 사용했던 산업구조에서 석유를 주요 에너지원으로 하는 산업구조로 전환하고자 했다.¹¹⁾ 이로써 에너지 수요의 시급성으로 박정희 정부는 새로 발견된 해저 자원을 간과할 리가 없었다.

한편으로, 국토개발계획과 함께 해양 공간 국토계획의 필요성도 제기됐다. 1967년에 이어

8) 박춘호, 1984, 「한국의 대륙붕 경계 문제」, 『해법회지』 6-1, 61~62쪽 ; Kuan-Jen Chen, 2020, Ibid., p.172.

9) 「해저자원탐사 국제기술회의 24일부터 서울서 열려」, 『한국일보』, 1967.6.20. ; 대한민국 정부, 1968, 『ECAFE 第7次 礦物資源開發會議資料(案)-1965~1967-』, 34쪽.

10) 대한민국 정부, 1968, 위 책, 1~4쪽, 27~29쪽.

11) 1960년대 이전 한국 석유 수급은 미국의 원조에 크게 의존하였다(한국석유개발공사, 1994, 『한국석유개발공사 15년사』, 52~56쪽).

박정희 정부는 체계적인 국토 개선 방식을 수립하고자 대륙토건설계획을 내세웠다.¹²⁾ 동중국해 해양자원 조사 보고서가 발표되면서 정부는 대륙붕을 개발하기 위해서 해양 공간의 확장을 국토 개발 계획의 일환으로 간주하기 시작했다. 당시 외무부는 정책 보고서를 제출했는데 이에 따르면 국토종합개발의 전제가 국가의 영역확정이며 국가 영역이 영토나 영해에 국한되는 것이 아니라 대륙붕까지도 포함해야 한다고 했다.¹³⁾

이어 한반도 주변 대륙붕에 대한 배타적인 관할 범위를 확정하는 일은 시급한 문제로 부상했다. 외무부에서 대륙붕 영유권의 정당성을 확보하기 위한 해양에 관한 제네바 협약 체제를 수용할 문제와 ‘평화선’의 유효성 문제는 주로 논의됐다. 전자는 주로 「대륙붕 협약 (Convention on the Continental Shelf)」 가입 여부를 둘러싼 문제였다. 1950년대 국제 해양법에 관한 논의가 유엔 국제법위원회(International Law Commission, I.L.C.)에 의해 이루어졌으며 「대륙붕 협약」은 1958년에 채택됐다.¹⁴⁾ 해양법에 관한 제네바 협약 체제 수립 이후인 1960년대에는 해양에 관한 사람의 관념은 해수 및 해저로 양분됐고 바다의 유형은 영해, 접속 수역, 그리고 대륙붕 등으로 구별되어 인식됐다.

외무부 입안자들은 「대륙붕 협약」 가입의 장점을 두 가지로 여겨왔다. 첫째, 「대륙붕 협약」이 한국의 대륙붕 개발 정당성을 확보할 수 있다는 것이었다. 둘째, 「대륙붕 협약」이 중간선원칙이라는 경계선 확정 방법을 제시하는 바가 있어서¹⁵⁾ 한국의 대륙붕 관할 범위 주장에 법리적인 근거에 뒷받침된다는 것이었다.¹⁶⁾ 천연자원이 동중국해 해역에 있는 대륙붕에서 집중적으로 매장되므로 남해와 황해에 있는 대륙붕 경계 확정으로 인해 인접국인 일본 및 중국과의 갈등에 대한 우려가 컸기 때문이다. 이에 배타적인 대륙붕 개발 권리를 우선 확보하려면 한국은 「대륙붕 협약」 가입이 필요했다.

그런데 복잡한 문제는 한·일 국교 수립 이후 ‘평화선’의 유효성이었다. 여기서 ‘평화선’의 확정 과정이 냉전 구조가 규정한 한일관계의 전개와 함께 얽혀있다는 점을 고려해야 한다. 일제에 대한 전후 처분이 냉전 형성으로 인해서 한국의 국제법적 위상을 모호하게 다루기 됐음은 ‘평화선의 확정 배경이었기 때문이다. 1945년 9월 2일에 일본이 항복문서를 승인함으로써 한반도에 대한 통치권을 이미 공식적으로 포기했다. 그러나 한반도에 대한 기존주권

12) 신용욱, 2013, 「박정희 정권기 국토계획의 전개 과정과 동해안지역의 위상」, 『도서문화』 41, 82~83쪽.

13) 「대륙붕국제조약의 가입과 대륙붕개발 촉진 방안」(1967.6.29.), 『대륙붕에 관한 국제협약 가입검토, 1967~1968』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 2381, 22~26쪽.

14) 「대륙붕 협약」은 연안국이 대륙붕의 자연자원을 조사하고 개발하기 위한 주권적 권리(Sovereignty Right) 행사를 명시했다. 여기서 주권적 권리는 근대국가의 고유한 영토주권(Territoriality)이 아닌 관할권(Jurisdiction)이나 관리권(Control Right)을 의미했다(「에카페 제3차 해저 광물 자원 공동 탐사 조정위원회 개최」, 앞 문서철(2381), 45쪽 ; 「제네바 해양국제법회의에서 채택된 대륙붕에 관한 협약과 우리나라의 해양주권 선언」, 『해양에 관한 4개 제네바 협약』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 7436, 59~63쪽).

15) 「대륙붕 협약」 제6조가 관련 당사국 협의이나 중간선 원칙을 통해서 인접하는 대륙붕을 확정해야 한다고 명시했다[「대륙붕 협약」 원문은 유엔 조약 컬렉션(United Nations Treaty Collection) 사이트를 통해 직접 조회된 수 있다(<https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=en>). 또한 동 협약의 국어 번역문은 다음 저서를 참조할 수 있다(김영구, 1998, 『한반도 관련 해양법 조약 법령집』, 효성출판사, 26쪽)].

16) 「에카페 제3차 해저광물자원공동탐사 조정위원회 개최와 아국의 대륙붕 개발」(1967.8.1.), 앞 문서철(2381), 43~52쪽, 76~78쪽.

(Former Sovereignty)이 유엔이나 한국으로 이전(移轉)하지 않았다. 일본 정부가 국제법적으로 주권이전을 명시하는 국제 조약에 서명 또한 조인을 해서야 주권 이양 절차가 최종적으로 완료될 수 있었기 때문이다.¹⁷⁾ 이에 일본 정부가 국제 조약을 체결한 절차가 완성되기 전까지는 일본이 한반도에 대한 법적 주권을 여전히 유보했다.¹⁸⁾

실제로 패전국 일본 처분 문제를 국제 조약의 형식에 의해 최종적으로 규정한 것은 1952년 4월에 발효된 샌프란시스코 조약이었다.¹⁹⁾ 그러나 이 조약에서도 한반도 조항에 관한 규정은 두 가지 지점에서 명화 시키지 못했다. 하나는 어디를 '코리아'로 호칭했는지의 문제였고 다른 하나는 강화 조약으로 포기된 일제의 권리가 최종적으로 누구에게 이양할지의 문제였다. 샌프란시스코 조약 체결 당시에는 한반도에서 분단체제가 이미 정착되어 있었던 상황이었다. 이로 인해서 한국 정부는 이남지역에 대해 실효적인 지배와 통치권을 가지고 있었음에도 불구하고 일본으로부터 한반도 전체에 대한 법적 주권을 행사할 수 있는 권한을 이양 받기 어려웠다.²⁰⁾

그러던 와중에 1952년 1월 '평화선' 확정 과정은 위와 같은 한국의 국제법적 주권 불명확성과 연관됐다. 샌프란시스코 조약 제9조가 어업협정 체결이란 일본의 의무를 기재했는데 다른 전승국보다 한국 정부에 대한 일본의 협상 태도가 부정적이었다.²¹⁾ 이런 일본의 협상 자세에 이승만 정부는 일본이 식민지를 대하는 태도로 한국의 의사를 거절했다고 여겨봤다. 결국 어업 정책에 있어서 이승만 정부가 취했 입장은 강경해졌으며 이에 따라 '인접해양에 대한 주권 선언', 즉 '평화선' 선언이 발표됐다.²²⁾ '평화선' 선언은 모두 4개 문항이 있었는데 어업 뿐만 아니라 한반도 전체를 둘러싸고 있는 영해, 대륙붕, 그리고 이 속에 있는 모든 자원에 대한 관할권을 주장했다.²³⁾ 또한 한반도가 대한민국의 영토라고 하면서 '평화선' 이내 해역에 대해 배타적인 관할권을 행사할 의향을 공표했다.²⁴⁾

17) 물론 1948년 8월 15일 한국이 이남지역에서 정부를 수립했고, 1948년 12월 12일 유엔 총회 결의를 통해 한반도의 유일 합법 정부로 승인받아서 대한민국이 당연히 주권국가이다(강병근, 2017, 「샌프란시스코 平和條約에 따른 'Korea/朝鮮'의 獨立承認과 韓日 間 請求權解決에 關한 一 考察」, 『東北亞法研究』 10-3, 162~163쪽; 나가사와 유코, 2013, 「전후 일본의 잔여주권과 한국의 독립 승인」, 『미완의 해방: 한일관계의 기원과 전개』, 아연출판부, 21~60쪽).

18) 여기서 이 법적 주권은 영토를 최종적으로 처분할 수 있는 권리를 가리킨다. 국제법상에서 잔여주권(Residual Sovereignty, 殘餘主權)으로 규정되었다. 잔여주권은 잠재주권(潛在主權) 또는 영토주권으로 말하기도 한다(나가사와 유코, 2013, 앞의 논문, 앞의 책, 아연출판부, 21~60쪽).

19) 동서냉전과 6·25전쟁 그리고 한·미·일 군사동맹 체제 등 당사국의 국가이익을 둘러싼 정치적 요소로 인해서 샌프란시스코 조약은 명확한 영토 경계를 명확하게 확정할 사항을 유보했다. 구체적으로 다음 연구가 참조할 수 있다(崔丕, 2013, 앞의 책, 北京: 中央編譯出版社, 23~64·117~138쪽; 최철영, 2016, 「샌프란시스코 평화조약과 국제법원의 영토주권법리」, 『독도연구』 21, 44~73쪽; 김승배, 2020, 「샌프란시스코 평화조약과 동북아시아 非서명국들-소련, 한국, 중국과 평화조약의 규범 보전-」, 『일본비평』 22, 44~73쪽).

20) 샌프란시스코 강화 조약이 발효된 1952년 4월 28일이 되어서야 한국 정부는 일본의 명시적인 승인을 받았다(강병근, 2017, 앞의 글, 『東北亞法研究』 10(3), 162~163쪽).

21) 대한민국 정부, 1965, 앞의 책, 1~4쪽, 75쪽, 254~257쪽; 정일영, 2010, 「한일 어업문제와 '조약체결 의무'(Pactum de Contrahendo)」, 『한국외교와 국제법』, 나남, 386~391쪽.

22) 조윤수, 2008, 「'평화선'과 한일어업협상」, 『일본연구논총』 28, 206~214쪽; 오제연, 2005, 앞의 글, 『역사문제연구』 14, 18~19쪽; 신용욱, 2012, 앞의 글, 『史叢』 76, 116~119쪽.

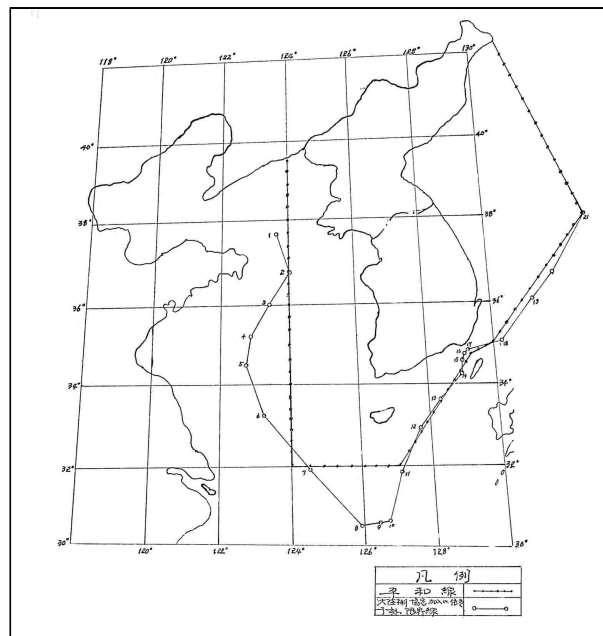
23) 「인접해양 주권 선언」, 『동아일보』 1952.1.20.

24) 그러나 이 주장에 대한 국제법적 정당성이 부족하다는 비판도 제기됐다. 한국 정부로서 전한반도의 주권을 주장할 수 있는지, 어떤 국제적인 승인을 받아야 할 것인지 불분명했기 때문이다(『

대륙붕 영유권 주장을 구안할 때 박정희 정부는 ‘평화선’의 권리 주장을 최대한 이어나갔다고 했다. 이를 위해서 분단국가로서 한국 정부의 법적 권리와 ‘평화선’ 주장의 국제법적인 성격 사이의 관계를 재설정했다. 원래 1965년 「한일어업협정」이 체결되면서 ‘평화선’의 법적 효력이 스스로 사라진다고 간주해야 했다.²⁵⁾ 그러나 박정희 정부는 「한일어업협정」이 한일 간의 해양경계선을 재규정했다는 의미가 있을 뿐, ‘평화선’이 한국의 해양주권 경계선으로써 여전히 유효하다는 법적 의미를 부각했다. 평화선이 대륙붕 권리를 명시한 바가 있어서 한국 주권이 미친 지역이 한국 영토에 인접한 대륙붕을 포함한다는 주장을 만들었다.²⁶⁾

‘평화선’이 그려있는 대륙붕 구역을 최대한 유지하기 위한 박정희 정부는 「대륙붕 협약」에 가입하지 않겠다는 대안으로 바꾸었다. 대륙붕 협약에 가입한다면 이에 따라 ‘평화선’을 대체하여 기존 한국의 해양주권의 경계선과 그 범위가 달라지기 때문이었다.²⁷⁾ 결국 외무부는 「대륙붕 협약」의 중간선 원칙만을 수용했으며 관련 당사국과의 합의가 이루어지지 않은 채 한반도 주변의 대륙붕 범위를 일방적으로 획정했다.²⁸⁾

이상으로 1960년대 중반 경제적 가치가 높은 해저 자원이 한반도 주변 해역에 매장되어



<그림 1> ‘평화선’과 박정희 정부가 중간선 원칙에 의해
획정한 대륙붕 경계선

(출처: 『한국 대륙붕 경계선 획정 문제, 1969~70』,
한국정부공개 외교문서, 등록번호 12106, 59쪽)

영해 등의 문제에 관한 미·소 공동협약안 관련 한·미 간 의견 교환, 1969~70』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 3818, 77~80쪽).

25) 최영호, 2019, 「한일어업협정의 체결에 따른 ‘평화선’의 소멸」, 『한일 민족 문제 연구』 37, 37~63쪽.

26) 「해양법에 관한 실무자회의」(1970.3.21.), 위 문서철(3818), 46~54쪽.

27) 「아국의 ‘대륙붕에 관한 협약’에의 가입 여부에 관한 검토 및 보고」(1967.8.), 앞 문서철(2381), 105~113쪽 ; 「大陸棚協約 加入 추진 海底資源開發에 主權行使」 『조선일보』 1969.3.19.

28) 「대륙붕 국제 조약의 가입과 대륙붕개발 촉진 방안」(1967.6.29.), 앞 문서철(2381), 22~26쪽.

있다고 알려지면서, 박정희 정부는 대륙붕 개발에 큰 관심을 기울였다. 대륙붕이 뻗어 있는 해양 지역에 대한 주권을 주장하기 위해 기존 '평화선'이 설정한 영역과 권리를 최대한 이어가고자 했다. 애초에 「한일어업협정」이 체결되면서 '평화선'은 더는 유효하지 않게 되었으나, 박정희 정부는 이를 재해석하였다. '평화선'이 일본과의 해양 경계선으로써 효력을 갖지 않을 뿐, 한국 해양주권의 경계로써는 여전히 유효하다고 주장했다. 한편으로, 박정희 정부는 「대륙붕 협약」이 제시한 대륙붕 경계 획정 방법이었던 중간선 원칙을 수용하기도 했다. 그럼 1이 보이듯이 박정희 정부는 한반도 주변 수역 내 6개 대륙붕 개발 광구를 일방적으로 획정했다. 이어 대륙붕에 대한 주권을 주장하면서, 같은 지역 대륙붕과 그 상부 수역에 대한 모든 권리가 대한민국에 있다고 했다.

2) 대륙붕 범위의 추가 획정과 대만과의 연대 추진

1968년 박정희 정부의 일방적 대륙붕 경계획정은 한국과 동일한 대륙붕을 공유하고 있는 일본의 경계를 초래했다.²⁹⁾ 4월 1일 주한 일본 대사관은 입장표명서(Talking Paper)를 통해 한국 정부의 광물 자원 개발법 제정 문제에 관하여 인접국으로서의 깊은 관심을 전달했다. 한국의 대륙붕 범위와 한계 및 대륙붕 자원에 대한 권리 범위와 성격이 무엇인지를 확인하고자 했다.³⁰⁾

외무부는 일본의 이의(異議) 제기를 계기로 한·일 양국 간의 분쟁이 발생할 것을 예상했다. 또한 이를 어떻게 대응할지를 고민하기 시작했다.³¹⁾ 1969년 6월 외무부는 관련 부처를 모여 '제주도 남쪽의 대륙붕 영유권' 문제를 전반적으로 토의했다. 외무부가 주목한 문제는 크게 두 가지였다. 하나는 앞으로 대륙붕 해저 자원을 일본과 분할(分轄)해야 할 상황에 대한 우려였고, 다른 하나는 분할 대상이 될 대륙붕에 대한 경계획정 방법이었다. 잇따른 네 차례 회의 결과로 외무부는 새로운 대륙붕 권리의 국제법적 논리와 외교 대책을 구안했다.

우선, 외무부는 이미 채택했던 중간선 경계 획정 원칙을 수정했다. 1969년 2월 북해 대륙붕 판례에서 육지의 자연연장(Natural Prolongation) 개념이 나타났는데 외무부는 이를 거론함으로써 자연연장 원칙을 근거로 해서 일본을 상대로 대륙붕 경계를 획정하고자 했다.³²⁾ 이렇게 하면 한반도 육지에서 일본 본토로 펼쳐져 있는 대륙붕의 더 넓은 범위를 한국 영역으로 포함시킬 수 있었기 때문이다. 이런 뜻 외무부는 중국과의 대륙붕 경계선을 중간선으로 하는 반해, 일본과는 대륙붕 영역을 연장하여 그 끝을 경계로 했다.³³⁾ 이처럼 외무부

29) 박춘호, 1984, 앞의 글, 『해법회지』 6-1, 61~62쪽.

30) 1969년에 일본 석유 회사가 오키나와 해구(海溝) 연안 내에 있는 4개 해저 광구의 광업권(礦業權)을 신청했는데 이들 개발 광구는 한국의 제4, 5 및 6 광구의 일부와 중첩됐다(「대륙붕 개발 계획에 관련한 일본 정부의 문의」(1969.4.2.), 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V1.1969』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 3268, 11~14쪽 ; 「대륙붕 경계선 문제」(1970.9.3.), 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V2.1970.6~9월』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 3826, 149~151쪽).

31) 「아국 대륙붕 경계획정을 위한 실무자 회의 소집 건의」(1969.6.5.), 『한국 대륙붕 한계선 획정 문제, 1969~1970』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 12106, 61쪽.

32) 「제주도 남방 대륙붕개발에 있어 예상되는 한·일간의 권리 경합에 대한 대책」, 위 문서철(12106), 70쪽.

는 이중적인 대륙붕 경계 획정 원칙을 수립하게 됐다고 할 수 있다.

유념할 만한 것은 자연연장 원칙이라는 법적 논리가 해양법 전문가 아닌 외무부 관료들에 의해 만들어졌다는 사실이다. 이로 인해서 대륙붕 개발의 현실적 문제뿐만 아니라 법적 차원에서도 일본과의 이견(異見)을 불러일으킬 여지가 생겼기 때문이다. 당시 외무부 내부에서 자연연장 원칙이 국제 사법 관례로 한일 간 문제에 실제로 적용될 수 있는지에 대해 논쟁이 있었다. 그럼에도 최종적으로는 일부 외무부 관료의 자연연장원칙을 주장하여 이를 관철했다.³⁴⁾ 이는 박정희 정부의 해양주권 갈등 대응 과정 가운데 국제법 원칙이 잘 활용됐으나 법리보다 현실주의적 추구가 우선순위로 차지했음을 엿볼 수 있다.

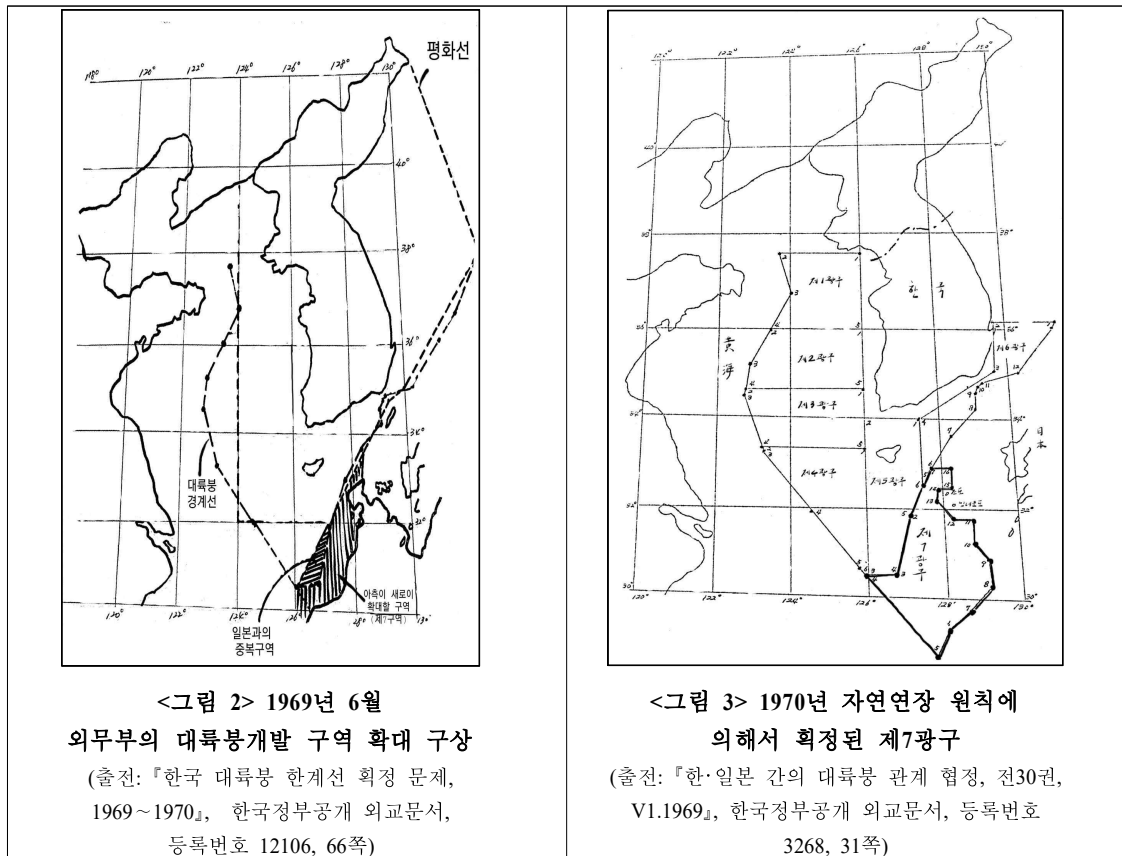
아래 그림 2에서 알 수 있는 듯이 1969년 6월 외무부는 획정된 6개 광구 이외 지역에 대륙붕 개발 범위 확대할 구상을 제기했다. 그림 3에서 보이는 것처럼 1970년에 박정희 정부는 제7광구를 별도로 획정해 두었다. 아울러 관계 회사들과 계약 교섭을 추진함으로써 한국 대륙붕 영유권을 기정사실로 했다. 또한 1970년 1월 1일에 정부는 「해저광물자원개발법」을 제정하고 5월 30일에 「해저광물자원개발법 시행령(대통령령 5020호)」을 공포했다. 이로써 모두 7개의 대륙붕 개발 광구를 국내법 형식으로 명문화했다. 즉, 획정된 대륙붕 구역의 해상(海床)과 그 지하에 대해 한국이 영유권과 개발권을 포함한 모든 권리를 가지고 있다는 규정을 제시했다.

실제로 제7광구의 획정이 ‘평화선’이 제시한 주권 인식을 바탕으로 형성됐던 것으로 보기 어렵다. 오히려 외무부가 일본과 중복된 대륙붕 지역을 분할하기 원하지 않고 한국의 주권을 확대 주장하기 위한 해결책을 강구한 결과였다. 그림 4에서 알 수 있는 듯이 박정희 정부가 설정한 제7광구는 일본석유개발(日本石油開發)이 개발을 신청한 광구 대부분을 포함하고 있었다. 그리고 서일본석유개발(西日本石油開發)과 제국석유(帝國石油)가 개발권을 신청한 광구와도 일부 중복되고 있었다.³⁵⁾ 이때부터 한·일 간 대륙붕 영유권 갈등은 한·일 외교에 있어 중대한 문제로 떠오르게 됐으며 제7광구의 확정은 한일 수교 후 ‘평화선’과 더불어

--	--

33) 상공부, 「한국대륙붕의 한계선에 관한 검토(일본과의 관계를 중심으로)」(1969.8.), 위 문서철(12106), 159~164쪽.

34) 「제주도 남방의 대륙붕 구역의 경계에 관한 관계부처 실무자 회의」(1969.6.9.), 위 문서철(12106), 63~64쪽, 82쪽.



새로운 현안 문제가 부상하게 됐음을 의미한다.

그런데 이 무렵 해양주권 문제로 일본과의 갈등을 빚은 국가는 한국뿐이 아니었다. 여기서 대만에 있는 장제스 정권의 대응을 언급할 필요가 있다. 에카페가 동중국해에 해양 자원 조사를 시작한 이후 석유 개발에 있어 대만은 미일과 협력 관계를 유지해왔음 분명하다. 그러나 미일은 류큐(琉球)와 다오위다오(釣魚島)를 포함하는 오키나와 지역의 행정관할권을 일본으로 반환할 문제를 협의하자 장제스 정권은 해당 지역에 있어서 영토적인 갈등에 직면하게 됐다. 이에 장제스 정권은 미국계 석유 회사와 계약함으로써 일본을 견제하고 다오위다오 주변 해역에 대한 주권을 확보하고자 했다. 1970년 8월에 대만은 이미 「대륙붕 협약」에 가입했으며 대만도(台灣島) 북쪽 해역에서 자원을 개발하는 중이었다.³⁵⁾ 대만과 일본 사이에 해양주권 분쟁은 불가피할 것이라고 예견할 수 있었다.

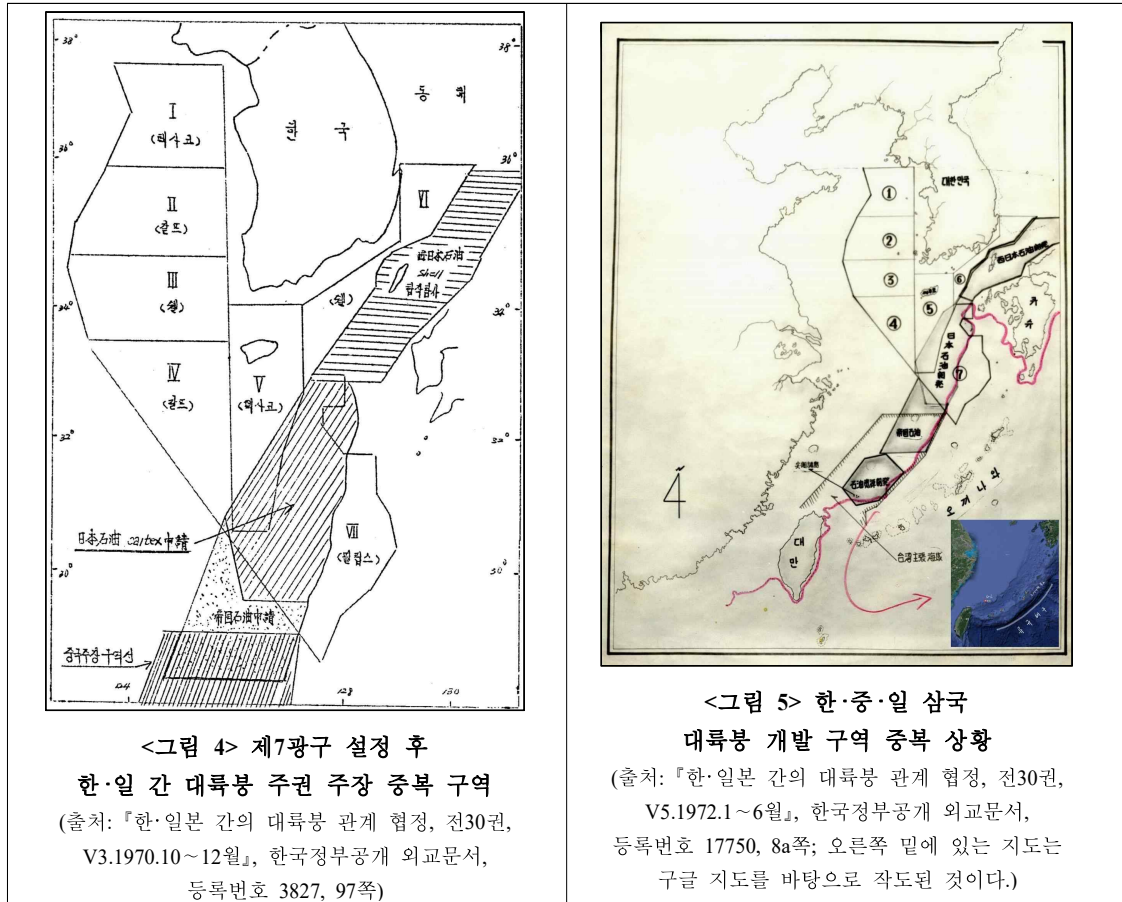
법리적 차원에서 한국은 대만과 동일한 해양주권 논리를 공유하고 있었다. 둘이 모두 자연연장 원칙을 근거로 대륙붕 경계설정 방법을 주장했기 때문이다. 이어 박정희 정부와 장제스 정권은 해양주권 문제를 놓고 일본과 갈등을 빚고 있었다고 할 수 있다.³⁷⁾ 이는 한국

35) 이 시기 쉘 석유(Shell Oil Company)와 미쓰비시(三菱)의 공동 출자회사였던 서일본석유개발은 제6광구 중북 지역의 광구 개발권을 일본 정부에 신청했다. 또한 일본석유개발과 제국석유 등 회사가 각각 제5광구 및 제7광구 중북 지역에 일본 정부와 류큐민정부(琉球民政府)에 광구 개발권을 신청했다(『한·일 간의 대륙붕문제』(1970.9.17.),「지급: JAW-06416」(1970.6.25.), 앞 문서철(3826), 8쪽, 108~109쪽).

36) 주일대사, 「JAW-09093: 정세보고」, 앞 문서철(3826), 56쪽.

37) 이때 장제스 정권은 자연연장원칙에 의하여 류큐해구(琉球海溝)를 기준으로 중·일 간 대륙붕

이 대만과 연대를 추진할 만한 토대를 제공해 주었다. 박정희 정부는 대만과 협력함으로써 일본에 대한 협상력을 키워 나갔다. 8월 14일 외무부는 대만 당국 외무성 인사와 만난 자리에서 향후에 서로 협력하기로 했다.³⁸⁾ 이처럼 해양주권 분쟁에 대처하여 박정희 정부는 대만과의 연대를 강화해서 일본을 상대로 보다 유리한 외교 조건을 만들기 시작했다.



3. 동아시아 데탕트와 ‘대륙붕 협정 체결’ 전략의 수립

1) 비타협적 대일 교섭과 대륙붕 갈등의 정치 분쟁화

박정희 정부는 대만과의 연대를 통해 유리한 외교 조건을 조성하여 국제적으로 대륙붕의

영유권을 분할하고자 했다. 이와 달리 일본은 다오위다오와 대만도 사이의 중간선을 기준으로 하여 중국과 일본 사이 대륙붕을 분할하려고 했다[주일대사, 「JAW-08036 정세보고」(1970.8.1.), 앞 문서철(3826), 23쪽 ; 「魏道明承蔣中正豐張羣傳諭擬尖閣群島案說帖一件呈閱」(1970.8.26.), 全宗名『蔣經國總統文物』, 國史館(台灣)藏, 數位典藏號 005-010100-00113-004, 4~6쪽, 국가사관당안사료문물조회시스템(國史館檔案史料文物查詢系統(<https://ahonline.dnmh.gov.tw/index.php?act=Archive>), 검색일 2020년 7월 18일].

38) 「면담요록」(1970.8.14.), 앞 문서철(3826), 51~53쪽.

영유권과 해양 주권 정당성을 확보하고자 했다. 박정희 정부가 대만과의 연대를 추진한 것은 당시 한국, 일본 그리고 대만 간 민간 경제 단체인 '한·일·화(韓·日·華) 연락위원회'의 개최 상황을 통해 확인할 수 있다. 1970년 8월 제4차 한일협력위원회 상임위원회에서 일본 대표인 야쓰기 가즈오(矢次 一夫)가 동중국해 대륙붕에 대해서 한일 양국이 각각 영해를 상호 규제로부터 개방하고 공동으로 자원의 조사 연구를 실행하자고 제의한 바 있었다.³⁹⁾ 아울러 10월 1일에 야쓰기는 '일화(日·華)협력위원회'를 통해 연말에 개최될 예정인 '한·일·화 연락위원회' 제1차 회의에서 '해양공동개발시안(海洋共同開發試案)'을 논의해 보자고 대만에 도 제의했다.

야쓰기의 서한을 통해 일본 측이 한일 대륙붕 영유권 갈등과 중일 도서·대륙붕 영유권 갈등을 함께 해결하려는 의사를 알 수 있다. 서한에 야쓰기는 한국의 대륙붕 영유권 주장에 대해 분명한 국제법 근거가 아직 없다고 지적했다. 또한 그는 이 상황에서 한일 및 중일 사이의 영유권 갈등을 해결할 수 있는 대안이 공동개발이라고 봤다. 공동개발안은 한일 및 중일 간 영유권 문제를 정치적 측면으로 다루지 않으며 유보하(棚上げ)는 채, 우선 해양 자원 개발만을 추진한다는 특성이 있었다.

이에 대해 대만 측은 도서의 영유권 문제, 대륙붕의 영유권 문제, 그리고 대륙붕의 개발 문제를 개별적 사안으로 인식하여 따로 처리할 수 있겠다는 입장이었다.⁴⁰⁾ 대륙붕 영유권 문제에 있어서 박정희 정부 역시 대만과 같은 입장이었다. 그러나 대만과 달리 한국으로서 대륙붕 영유권과 개발권을 분리해서 논의할 필요가 전혀 없다고 인식했다. 외무부는 영유권이라는 정치적인 문제를 해결하지 않는 채 공동개발이 불가능하다고 강조했다. 11월 한·일·화 연락위원회 제1차 회의에서 한국 측 회의 참석자들은 야쓰기의 공동개발안에 불응했다. 일본의 태도가 영유권의 포기인지 보류인지 둘 중 무엇을 의미하는 것인지 문제라고 지적해 냈다.⁴¹⁾

한편으로, 한일 정부는 대륙붕 영유권 문제에 대해 외교적 대화를 시도했으나 양측의 견해 차이로 인해 서로 충돌하여 합의하지 못했다. 일본 외무성은 대륙붕의 경계선 문제가 국제법상 확립된 원칙이 없기에 그 경계가 관계국 간 합의로 결정하는 해결 방식이 타당하다고 여겼다. 또한 대륙붕 경계를 확정하기 전까지 한국이 대륙붕 개발을 자제할 필요성을 강조했다. 이처럼 일본은 일단 한·일 정부 간 의견을 교환한다는 태도로 대화에 임했다.⁴²⁾

이와 달리, 외무부는 애초부터 일본에 대한 강경책을 취하려는 자세를 보였다.⁴³⁾ 대륙붕

39) 향후 일본이 계속 추진하려고 했던 대륙붕 공동개발안은 바로 이 제의를 바탕으로 형성되었던 것이다. 안도 준코는 야쓰기의 제안이 한국이 '예상치 못했던 제안'이라고 봤다(안도 준코, 2015, 앞의 글, 『일본공간』 15, 143쪽).

40) 行政院, 「中日策進會日方常務委員矢次一夫提中日韓三國共同開發海洋案(1970~1971)」, 全宗名 『行政院』, 國史館(台灣)藏, 數位典藏號 014-020200-0014-105, 4~26쪽, 검색일 2020년 7월 16일 ; 『蔣介石日記』, 1970.9.14, 스탠퍼드대학교 후버도서관 보존, 林正義, 陳鴻軍, 2014, 「兩個「中國」在東海的油氣勘探與美日的角色」, 『遠景基金會季刊』 15-4, 7~9쪽에서 재인용.

41) 宋仁相, 「韓日華연락위원회 해양개발 제1차 특별위원회 회의 보고서」, 『제3차 UN 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970~1974』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 7438, 6~14쪽.

42) 「면담요록」(1970.9.16.), 「대륙붕 경계선 문제」, 앞 문서철(3826), 64쪽, 140~141쪽.

43) 상공부, 「한국의 대륙붕 경계획정원칙」; 외무부, 「대륙붕문제위원회(안)」, 앞 문서철(12106), 191~229쪽 ; 「대륙붕 문제 위원회 회의록」(1970.10.12.), 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V3.1970.10~12월』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 3827, 66~69쪽.

개발 문제에 있어서 영유권과 개발권을 분리하여 논의할 여지가 전혀 없다는 것이었다. 다시 말해서 한국은 일본과 대륙붕 문제를 국제법의 차원에서만 다루고자 했다는 것이다. 대륙붕 문제가 양국 간의 정치적 분쟁으로 흘러가지 않는 한(限)에서 양 정부는 이를 조용하게 다루면 낫다는 원칙이었다. 이점을 일본에 인식시키기 위해서 외무부는 한일 대륙붕 영유권 문제와 대만·일본 영토 분쟁 그 성격상의 차이성을 특히 강조했다. 즉, 다오위다오를 둘러싼 대만·일본 갈등이 영토 분쟁에 속하는 반면, 한일 간 심각한 영토주권 갈등이 없고 대륙붕 영유권 문제를 국제 분쟁으로 확대할 필요성도 전혀 없었다는 것이다.⁴⁴⁾

그 뒤인 1970년 11월, 1971년 9월 그리고 1972년 2월에 대륙붕 경계선 획정을 다룬 국제법 전문가를 중심으로 이루어진 한·일 정부 간 협상 회의가 세 차례 열렸다. 하지만 외무부는 이미 확고한 대응 지침을 수립했으며 경계선 획정에 대해 일본에 강경책으로 대응하였다. 결국 실무자 회의에서 국제법상 대립하는 양국의 입장만 되풀이되었으며 아무런 합의점을 찾지 못했다. 일본은 실무자 회의를 통해서 “실질적인 합의”에 도달하기를 바랐는데,⁴⁵⁾ 한국은 대만과 협력관계를 유지했으며 일본과 단순히 “국제법 차원의 의견을 교환”했을 뿐이다. 이처럼 한국 정부는 일본과 분쟁될 대륙붕이 존재하지 않는다는 견해를 고수하면서 시간을 벌어나갔다. 실제로 대륙붕 탐사를 계속 진행함으로써 대륙붕 영유권을 기정사실화로 했다.

<표 1> 한·일 간 대륙붕 영유권 갈등에 대한 박정희 정부의 입장

사항	일본의 주장	한국의 주장
대륙붕 문제의 성격	- 한일 정부 간의 문제인 동시에 민간의 문제이다.	- 법적 문제뿐이고 정치적인 문제가 아니다.
경계선 문제	- 한국 정부의 일방적인 대륙붕 경계 획정은 무효이고 공유한 대륙붕에 대해 합의를 통해 경계를 획정한다. - 해도(海圖) 상에 나타난 양국 영토의 모든 부분(조도, 단조군도)을 기점으로 한다. - 자의적인 요소가 없는 중간선 원칙에 의해 경계를 획정한다.	- 류큐해구가 한일 간의 대륙붕을 별개로 분리하고 있으며 한일 간의 대륙붕이 중복되지 않기 때문에 협의할 만한 대상이 아니다. - 설정된 7개 광구는 한국 측 대륙붕이 자연적으로 연장한 범위 내에 있다.
대륙붕 개발 추진 여부 문제	- 경계 획정 전에 한국의 일방적인 대륙붕 개발을 중지해야 한다.	- 한국 정부는 한국 영토의 자연적 연장 범위 내에 있는 대륙붕에 모든 권리를 가지고 탐사 및 개발을 중단하지 않는다. - 탐사 및 개발을 하는 권리가 있다.

(전거: 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V1.1969』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 3268, 59~62쪽 ; 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V3.1970.10~12월』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 3827, 107쪽, 114~116쪽, 161쪽에서 정리)

그런데 1972년 2월에 개최된 제3차 실무자 회의에서 일본 측 대표는 이전과 달리 공세적

44) 「윤차관과 가나야마 대사 간 면담요록」, 위 문서철(3827), 5~8쪽.

45) 「국무총리에게 대륙붕 경계선 문제에 관한 제2차 한일 간 실무 협의」(1971.9.11.), 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V4.1971』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 4570, 110~111쪽.

태도를 보였다. 일본은 대륙붕 문제가 한일관계를 악화시킬 위험성을 제기함으로써 한국을 설득하려는 의도를 드러냈다. 회의에 참석한 나카에 요스께(中江 要介) 일본 외무성 아시아 국 참사관은 한국의 소극적인 협의 태도에 불만을 나타냈다. 여기서 간과할 수 없는 것은 나카에가 미묘하게 흘러가고 있었던 국제 정세와 한일협력 관계를 강조했다. 즉, 나카에가 보기에 당시 상황 아래 한·일 양측이 협력관계를 유지해야만 번덕스러운 국제 정세에 잘 대응할 수 있으며 대륙붕 문제로 인해 양 나라의 정치적 협력기반 균열을 초래하지 않게 해야 되겠다는 것이다. 이어 1970년 말부터 대륙붕 문제를 논의한 이래 이를 한일 협력과 같은 정치적 문제와 연결하여 다룬 것은 처음이었다.⁴⁶⁾

여기서 대륙붕 영유권 문제에 정치적인 요소를 부각하게 된 원인을 이해하려면 나카에가 말했던 당시의 상황, 즉 국제 정세를 살펴봐야 된다. 그동안 대륙붕 영유권 문제가 논의된 배경 변화는 다음 두 가지로 지적할 만하다. 첫째, 그동안 미중 관계는 급격하게 개선된 움직임이 보이면서 일본 정계는 사실 충격을 받은 상태였다.⁴⁷⁾ “유동적인 국제정세”에 대한 나카에의 강조는 같은 달에 예정될 닉슨의 중국 방문에 대한 일본의 큰 관심 또한 걱정을 시사했다.

둘째, 그동안 중일 간 닌오위다오 갈등은 고조됐다. 1971년 6월 17일 오키나와 반환협정이 도쿄에 조인되자 일본은 닌오위다오를 포함한 오키나와의 행정관할권을 가지게 됐다. 일본은 또한 오키나와 반환협정을 근거로 닌오위다오에 대한 영유권을 주장했다.⁴⁸⁾ 하지만 중국 정부와 대만 당국은 동 협정의 유효성을 모두 인정하지 않았고 일본의 주권 주장에 격렬하게 비난했다. 그래서 일본은 중국과 대만을 상대로 주권 갈등을 해결해 나가야만 했다.⁴⁹⁾

그런데 보다 근본적인 문제는 일본 정부가 ‘중국 대표권’ 문제에 대해 어떤 정책을 취할 것인지와 연결됐다. 대외관계에서 일본은 ‘두 개의 중국’과 동시 외교 관계를 유지하려고 했다. 1971년 10월 중국이 유엔에 가입한 이후 일본은 중화인민공화국의 합법성을 인정하게 됐다. 그러나 국제 사회에서 일본은 중국의 대표권을 갖는 합법 정부가 중화인민공화국과 ‘중화민국’ 둘 중 어느 정권을 인정할 것인지를 공식적으로 밝혀내는 바가 없었다. 영토주권 문제에 있어서는 일본은 대만 지역을 중국 영토의 일부로 인정했을 뿐이고 ‘대만’이라는 지역을 중화인민공화국의 영토로 인정한다는 공식적인 입장표명을 원하지 않았다.⁵⁰⁾

46) 「대륙붕 경계선 문제에 관한 제3차 한·일 양국 정부 간 실무자 회의(1972.2.17.~18.)」, 앞 문서
철(5421), 57~58쪽, 66~101쪽.

47) 무엇보다도 1971년 7월 미 국무장관 키신저(Herry A. Kissinger)가 베이징을 방문하기 전에 미국 정부가 일본 정부에 사전 통보하지 않았던 파장이 컸다. 키신저가 베이징을 방문하자 일본은 충격을 받았고 동맹국인 미국에 대한 불신감이 크게 야기됐다. 그리고 미국의 동아시아 정책을 기반으로 형성된 일본의 동아시아 외교 정책은 ‘닉슨 쇼크’로 인하여 새로운 방향을 설정할 수밖에 없었다(史桂芳, 2005, 『戰後中日關係(1945~2003)』, 北京: 當代世界出版社, 127~128쪽 ; 邁克·沙勒, 2000, 「中美關係中的日本因素-美、日、中關係和“尼克松衝擊”」, 『從對峙走向緩和-冷戰時期中美關係再探討-』

(羅伯特·羅斯, 姜長斌 역음), 北京: 世界知識出版社, 374~420쪽 ; 崔修竹, 2015, 「美國尼克松政府與中日邦交正常化(1969~1972)」 『史學集刊』 6, 115~123쪽).

48) 崔修竹, 崔丕, 2014, 「美日返還琉球群島和大東群島施政權談判中的釣魚島問題」, 『世界歷史』 5, 6~12쪽

49) CIA, “Political Implications of the Senkaku Islands Dispute”(1971.5.19.), CIA-RDP79R00967A000300030007-9, pp.2~3.

다오위다오 영유권 갈등이 고조되자 일본 정부는 한일 대륙붕 갈등과 중일 영토 분쟁과 같은 선상에 놓여 두고 이를 처리하고자 했다. 이에 한일 간 대륙붕 영유권 문제에도 정치적인 성격을 강조했으며 한일협력 균열의 위험성을 제기함으로써 한국을 하여금 대륙붕 문제의 입장 전환을 이끌어 나가야 했다. 이에 따라 중일 간 갈등 해역과 인접한 제7광구의 영유권 문제도 더욱 민간한 문제가 되자 이를 둘러싼 협의 분위기도 팽팽하게 이루어졌다. 이렇게 한국의 입장으로 볼 때 동중국해에서 연안국들 사이의 주권 갈등은 국제 정치적 분쟁으로 이어질 위험성을 안게 됐다.

2) 한일협력 강화 필요성과 대륙붕 영유권 문제의 유보

외무부는 1972년 2월 제3차 실무자 회담에서 일본의 교섭 태도가 이전과 달리 강경해졌음을 포착했다. 외무부는 ‘유동적인 국제 정세’를 감안해서 정책 조정 시안을 작성했고, 종래 대일본 교섭 입장을 검토했다. 외무부는 이 시기 동중국해 해양주권 분쟁에 대한 미국 정부의 역할에 주목했고 중요한 법외적인 요소로 인식하게 됐다.⁵¹⁾

미국은 자국의 해저 정책과 對동아시아 냉전 정책 때문에 박정희 정부가 기대했던 역할을 사실 수행하기 어려웠으며 중립적인 입장을 가졌다. 1970년에 미국의 해저 정책은 중요한 전환을 임했다.⁵²⁾ 외무부의 분석에 따르면 미국이 동중국해 분쟁 지역에 있는 한·중·일 사이 대륙붕 중복 사실을 인정했음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 미국은 대륙붕 문제가 뜻밖의 정치적 위험으로 이어질 수 있다고 봤다. 1972년 6월 외무부의 보고서에는 미국이 “푸에블로호 사건과 같은 불상사(不祥事)가 발생할 가능성을 표명”한다고 쓰여 있다.⁵³⁾ 이미 푸에블로호 위기를 겪었던 미국은 해양 갈등을 동아시아 질서를 안정적으로 유지하는 데 중요한 변수로 간주하게 됐다.⁵⁴⁾ 해양주권을 둘러싼 갈등은 잠재적인 정치 분쟁 요소를 안고 있어서 동아시아 질서 유지에 부정적인 영향을 끼칠 수 있었기 때문이다. 이에 외무부는 단기적으로 여전히 대일 강경책을 고수했으며 장기적으로 1973년 국제해양법회의 상황에 비

50) 「駐日大使館電外交部報告彭孟緝往晤自民黨幹事長保利茂要求澄清中曾根康弘所謂中華人民共和國爲代表中國之政府之言論及日本贊成中共入聯合國等」(1971.9.22.), 卷名 『外交－關於聯合國代表權等外交部收電(七)』, 全宗名 『蔣經國總統文物』, 國史館(台灣)藏, 數位典藏號 005-010205-00177-019, 1~3쪽, 검색일 2020년 7월 24일.

51) 조약과, 「아국의 대륙붕 문제 현황 개인견해」(1972.2.), 앞 문서철(5421), 45~45쪽.

52) 미국의 새로운 해저 정책 수립은 다음의 다섯 가지 변화를 대응하기 위한 것이다. 첫째, 미국은 안보적 이익으로 군사적인 항행의 자유를 확보해야 되는 반면에 연안국들이 해양 관할권을 서서히 확대하고(Creeping Jurisdiction) 있었다. 둘째, 해양 문제 연구자들은 해양 조사를 위한 최대한의 자유를 요구했다. 셋째, 연안국들은 어떤 자원이 발견되기를 바라고 있기에 때문에 주변 수역에 대한 관심은 많아졌다. 넷째, 국제기구가 귀속(歸屬) 없는 해저 지역에서 탐사 활동을 전개한 이후 해당 이익은 어떤 식으로 배분할 것인지 관련 규칙이 요청됐다. 다섯째, 해저 조사 활동에 지원하고 투자한 회사들은 잘 운영할 수 있는 공동적 규범을 요청했다(Lawrence Juda, 1975, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy*, New York: Praeger Publishers, pp.102~106).

53) 「한·일 대륙붕 문제-일본의 비망록(1972.4.24.일자)을 중심으로」(1972.5.19.), 앞 문서철(5421), 144~145쪽, 164~165쪽.

54) 푸에블로호 사건 이후 미국은 해상 충돌 문제를 중요시하게 되었다. 1972년 2월 25일 미국은 소련과 「미·소 정부 간 공해와 그 상부에서의 사건 예방에 관한 협정」을 맺었다(홍석률, 2012, 앞의 책, 창비, 73~80쪽 ; 梁志, 2018, 「‘普韋佈洛’號危機決策與美國的國際危機管理」, 『中國社會科學』 6, 181~182쪽).

추어 종래의 정책을 합리적 방향으로 전환할 것이라고 구상했다.⁵⁵⁾

그런데 1972년 9월 5~6일에 개최된 제6차 한·일 정기 각료 회의에서 박정희 대통령은 일본의 제안을 수용해서 분쟁 지역 내 한일 공동개발이라는 정책을 갑자기 채택했다.⁵⁶⁾ 기존 외교 문서를 통해서 회의 당시 박정희 대통령이 대륙붕 문제를 논의한 구체적인 과정을 알 수가 없다.⁵⁷⁾ 하지만 1972년 7월부터 9월까지의 중일 관계의 전개에 비추어 박정희 대통령이 대륙붕 공동개발 정책을 채택한 원인을 어느 정도 짐작할 수 있다고 본다.

그동안 등장한 중일 데탕트가 미·중 관계 개선 만큼 박정희 정부의 동아시아 정책에 큰 영향을 주었다. 7월 초 집권한 다나카 가쿠에이(田中 角榮) 일본 내각이 중국과의 관계 개선을 급히 추진시켰다. 박정희 정부는 중일 관계 개선 이후 미·일·소·중 강대국이 한반도에 동시 영향력을 행사할 수 있는 세력 관계가 더 다극화하고 복잡한 방향으로 나갈 것으로 전망했다. 이에 따른 일본의 지역 영향력의 확대에 의해 박정희 정부는 자유진영과의 유대 관계 그리고 일본과의 협력 관계를 보다 강조할 수밖에 없었다. 한편으로, 박정희 정부는 일본의 중국 문제 처리 방식에도 주목했다. 9월 29일에 중일 공동성명이 발표되자 일본은 중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 인정함으로써 중국과 국교를 수립하고 '중화민국'과 국교를 단절했다.⁵⁸⁾

주목할 만한 것은 한국 입장에서 중일 국교 수립에 따라 해양주권을 둘러싼 한·중·일 3국 간의 갈등과 그 성격이 매우 달라졌다는 점이다. 1971년 10월의 대만의 유엔 탈퇴가 그 동안 구축된 對日 협상 기반을 동요시켰다.⁵⁹⁾ 중일 국교 수립 때 중국이 중·일 간 다오위다오 영유권 문제를 추후 논의(擱置), 즉 유보하겠다는 외교 입장을 내세웠다. 이렇게 되자 동중국해 해양주권 갈등의 초점은 오히려 한일 간 대륙붕 영유권 갈등으로 집중하게 됐다.⁶⁰⁾

55) 「한·일 대륙붕 문제-일본의 비망록(1972.4.24.일자)을 중심으로」(1972.6.), 앞 문서철(5421), 173~177쪽.

56) 안도 준코는 한국 정부 내에서 '공동 프로젝트'라는 구상이 있었다고 분석했다. 즉, 일본이 제기했던 '공동개발' 개념은 기본적으로 한국 입장을 반영한 것으로 간주할 수 있다는 분석이다(안도 준코, 2015, 앞의 글, 『일본공간』 15, 146~148쪽).

57) 아주국, 「제6차 한·일 정기 각료 회의에서 취할 아국의 기본입장(정치관계)」, 『한·일본 정기 각료 회의, 제6차, 서울, 1972.9.5~6, 전5권 V.1 사전 준비 철』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 4948, 225쪽~227쪽 ; 경제기획원, 「제6차 한·일 정기 각료회의 의제: 일 측이 제의할 것으로 예상되는 의제」(1972.9.), 『한·일본 정기 각료 회의, 제6차, 서울, 1972.9.5~6, 전5권 V.2 의제 및 교섭지침』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 4949, 258쪽.

58) 주일대사관, 「일·중국 관계 개선의 전망과 그 영향 및 대책」, 『일본·중국(구 중공) 관계, 1972』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 5106, 124~138쪽, 150~153쪽 ; 외무부 아주국, 「일·중국 공동성명서에 관한 분석과 평가」(1972.9.29.), 『다나카 가쿠에이(田中角榮) 일본 수상 중국(구 중공) 방문, 1972.9.25~30』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 5118, 153~159쪽.

59) 王恩美, 2011, 「1971年「中國代表權」問題與韓國政府「中國政策」的轉變」, 『國立政治大學歷史學報』 36 ; 梁志, 2016, 「中美緩和與美韓同盟的轉型(1969~1972)」, 『歷史研究』 1

60) 중일 데탕트가 급하게 이루어지는 가운데 대륙붕을 둘러싼 한일의 의견 교환도 지속했다. 일본은 정치적인 요소를 강조함으로써 대륙붕 영유권 문제에 있어 한국에 일종의 심리적인 암시를 주기도 했다(「면담요록」(1972.7.3.), 앞 문서철(5118), 6쪽).

아울러 외무부는 한일 간에 있는 일부 해저 지역의 법적 지위에 관해서 해외 국제법 전문가의 의견을 요청했다. 다만 이들의 결론을 살펴보면 한국에 불리한 점이 적지 않았다. 이 무렵 한·일 간 대륙붕 문제를 평화적으로 해결하기 위한 계획이 제안됐다. 8월 28일 미국 텍사코(Texaco) 회사 부사장인 엘리슨(Allison)은 「공탁약정안」을 한국 측에 제안했다(「Friedmann 및 Lissitzyn 교수의 결론」, 「Escrow Arrangement 안에 대한 건의」, 앞 문서철(5510), 7~20, 29~32쪽).

뿐만 아니라 일본이 이미 대만 당국과 단교했으므로 한국의 협상 대상조차도 일본·대만에
서 일본·중국으로 바뀌었다. 다시 말해서 박정희 정부도 일본과 마찬가지로 중국과 대만 둘
중 어느 정부에 유일하는 정통성을 인정할 것이며 어느 정부를 상대로 대륙붕 문제를 협의
할 것인지의 외교 문제에 임하게 됐다. 따라서 박정희 정부는 동중국해 해양주권 갈등을 둘러
싼 한·중·일 간 정치적·외교적 관계를 새로운 대안을 모색해 나가야 했다.

박정희 정부의 공동개발 원칙 채택은 한국이 자연연장론에 입각한 대륙붕 주장을 수정하
고 영유권 문제를 유보하게 됐음을 의미한다. 이에 따라 해양주권 정책 변화로 볼 때, 분쟁
대상 지역 내에 있는 대륙붕 권리는 영유권과 개발권 두 가지 유형으로 분화하게 됐다고
할 수 있다. 해양법과 국제 정세의 틀에서 정부의 대일 교섭 전략 전환 과정은 해양주권을
확보하기 위한 외교 ‘자주’가 도달할 수 있는 한계상황을 보여준다.

4. ‘자주’ 외교의 한계와 해양주권 분쟁의 구조화

1) 공동개발 계획의 구체화와 한일갈등의 지속

1972년 10월부터 한국과 일본은 대륙붕 공동개발 계획을 협의하기 시작했다. 대륙붕 공동
개발을 구체화하는 가운데 한·일 양측의 상반된 입장이 대체로 세 가지 지점으로 집중됐다.
첫째, 공동개발이 최종적인 분쟁 해결 방법으로 조인될 수 있느냐는 문제였다. 둘째, 한국계
회사 탐사 지속 여부의 문제였다. 외무부는 분쟁 지역 내 대륙붕에서 탐사를 계속 추진할
것을 주장했다. 외무부의 입장에 따르면 북한과 치열한 경쟁하는 상황에서 한국은 경제 발
전을 조금이라도 늦출 수 없다고 했다.⁶¹⁾ 한국이 일본보다 먼저 분쟁 지역에서 탐사를 진행
할 경우, 한국의 대륙붕 개발 활동을 한일 공동개발의 일부로 간주하여 향후 일본과 개발
이익을 재분배할 수 있다고 설명했다.⁶²⁾ 셋째, 공동개발 대상 지역, 즉 제7광구와 중첩되는
지역에서 경계선을 어떻게 확정하느냐는 문제였다.

실제로 공동개발 지역의 경계선 확정이 내포한 문제는 중국과 예상할 수 있는 갈등을 어
떻게 처리하느냐는 한일 간의 시각차였다.⁶³⁾ 외무부는 공동개발 구역의 남측 선을 제7광구
의 남측 선으로 설정하자고 제의했다. 이 제의는 사실 중국 연안 대륙붕에 대한 중국의 주
권 주장을 인정하지 않았던 한국의 입장을 투영했다. 하지만 공동개발 구역의 경계확정이
국가 간 해양영토주권의 문제와 연결됐던 만큼 일본은 중국과 외교 관계를 맺어 있는 상태
에서 불필요할 마찰을 회피하기 위해 중국의 중장까지도 고려하고자 했다. 그럼에도 1973년
3월 7일 제5차 실무자 회의에서 일본은 한국의 제의를 수용했다. 이어 한일 양측은 큰 틀에
서 합의에 도달했다. 그림 7에서 알 수 있듯이 공동개발 광구의 범위는 총 20개 지점⁶⁴⁾을

61) 외무부 조약과, 「Escrow Arrangement 안에 대한 건의」(1972.9.), 앞 문서철(5510), 35쪽.

62) 「한·일간대륙붕 문제」(1972.9.12.), 앞 문서철(5510), 162쪽.

63) 「한일 대륙붕 공동개발안에 대한 검토 및 건의」, 앞 문서철(5510), 183~191쪽.

64) 지점1 (32°57'0"N, 127°41'1"E), 지점2 (32°53'4"N, 127°46'3"E), 지점3 (32°46'2"N, 127°27'8"E), 지
점4 (32°33'6"N, 127°13'1"E), 지점5 (32°10'5"N, 126°51'5"E), 지점6 (30°46'2"N, 125°55'5"E), 지점7

직선기선으로 연결하여 그려있는 지역이었다. 6월에 「북부 경계획정」·「남부 공동개발」 대륙붕 협정 초안은 이미 작성됐으며 조약 체결 준비 단계로 넘어갔다.⁶⁵⁾

그러나 간과될 수 없는 사실은 공동개발 범위 확정 이후에도 영유권을 둘러싼 한·일 갈등이 지속했던 현상이었다. 협의 기간 내내 일본은 한국의 대륙붕 탐사 개발을 종료할 것을 요구하는 한편, 분쟁 지역에서 해양 탐사 활동도 수행했다. 5월부터 시작한 일본의 해저 조사 활동은 박정희 정부의 반발을 일으켰다. 일본은 조사 진행 지역이 자국의 대륙붕이라고 주장하면서 그 목적이 항해의 안전을 위한 일본 바다의 기본도를 작성하고 해저 지형과 지질 구조를 확인하기 위한다고 설명했다. 하지만 박정희 정부는 일본의 해저 조사 활동을 용인할 수 없었다. 일본의 대륙붕 영유권 주장에 유감을 표명하고 문제 해역에서 일본의 조사 활동은 한일 양국 간 마찰을 초래할 수 있다고 경고했다.⁶⁶⁾

이처럼 한일 대륙붕 공동개발 계획이 구체화된 과정을 자세히 살펴보면 법적이나 외교적 차원에서 문제가 전혀 없는 것은 아니었다. 법적 차원에서 보면 이 협정은 몇 가지 문제점을 안고 있었다.⁶⁷⁾ 외교적 차원에서는 공동개발구역 획정 과정에서 중국이 제외됐으므로 대륙붕 영유권 주장승인 측면에서 분쟁 여지를 남아 있었다. 더욱 중요한 것은 공동개발 남쪽 구역이 오키나와 지역과 인접했으므로 한국은 이때부터 일중 다오위다오 영유권 분쟁으로 연루하게 됐다.⁶⁸⁾ 이 문제들을 해결하지 않은 채 대륙붕 개발을 계속 추진한다면 한국은 새로운 해양주권 갈등을 직면할 가능성이 없는 것이 아니었다.

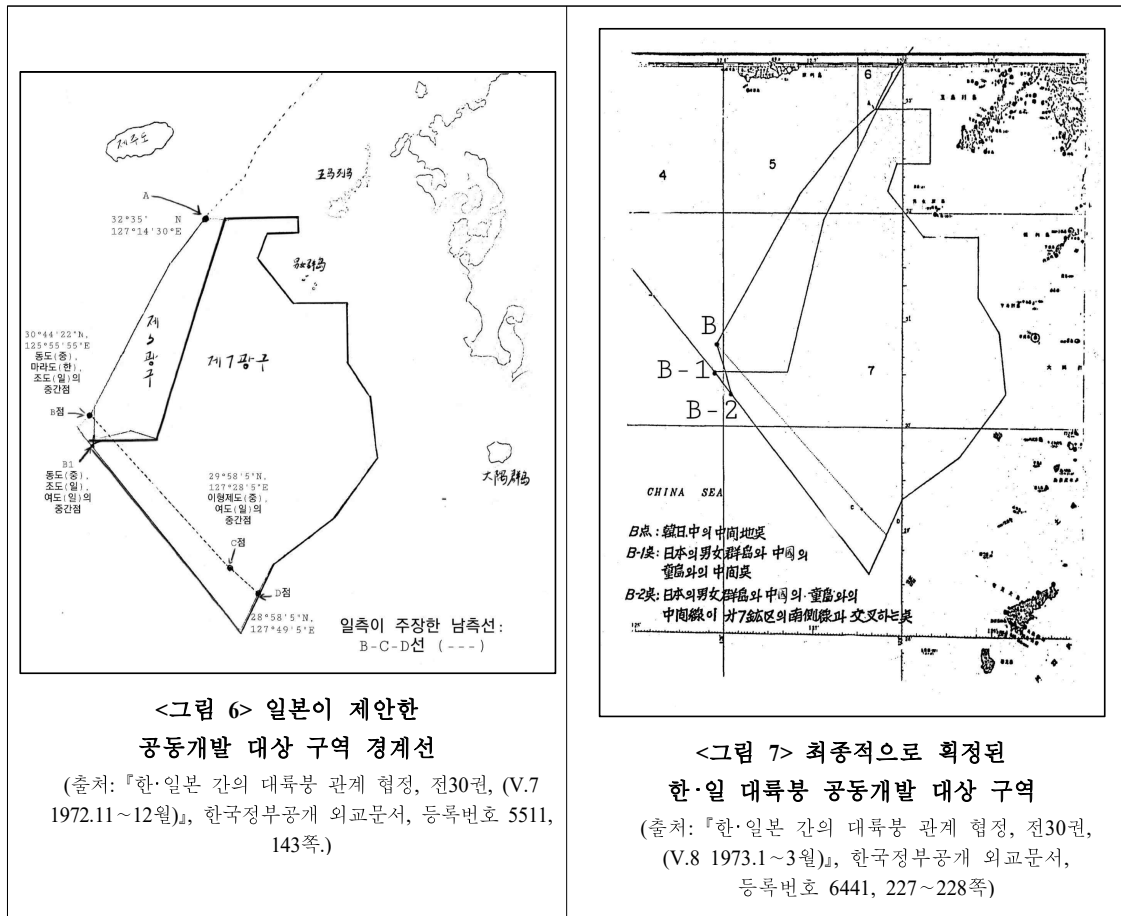
(33°33'3"N, 126°00'8"E), 지점8 (30°18'2"N, 126°05'5"E), 지점9 (28°36'0"N, 127°38'0"E), 지점10 (29°19'0"N, 128°00'0"E), 지점11 (29°43'0"N, 128°38'0"E), 지점12 (30°19'0"N, 129°09'0"E), 지점13 (30°54'0"N, 129°04'0"E), 지점14 (31°13'0"N, 128°50'0"E), 지점15 (31°47'0"N, 128°50'0"E), 지점16 (31°47'0"N, 128°14'0"E), 지점17 (32°12'0"N, 127°50'0"E), 지점18 (32°27'0"N, 127°56'0"E), 지점19 (32°27'0"N, 128°18'0"E), 지점20 (32°57'0"N, 128°18'0"E), 지점1 (32°57'0"N, 127°41'1"E)(「한국 측 조약 초안(1973.4.3~28.)」, 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V.9 1973.4~5월』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 6442, 143~144쪽).

65) 「한일 간 대륙붕 관계 실무자회의 개최」(1973.6.21.), 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V.11 1973.6.16~7.10』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 6444, 15~30쪽.

66) 서울 주재 일본 대사관, 「Note Verbal」, 「면담요록」(1974.4.27.), 『한·일본 간의 대륙붕 공동개발 구역에서의 일본의 해양조사 문제, 1973~74』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 6440, 4~5쪽, 20~21쪽.

67) 「법적 지위는 모호」 『경향신문』 1973.7.5.

68) 崔修竹, 崔丕, 2014, 앞의 글, 『世界歴史』 5, 6~12쪽.



2) 북·중의 한·일 대륙붕 협의 비판과 분쟁 해역의 형성

공동개발 구역의 경계 확정은 주변국의 해양권리 주장을 배려하지 않았으므로 여타 연안국의 주권 침해 항의를 초래해 버렸다. 1973년 3월 15일 중국 외교부가 한국의 대륙붕 탐사 활동을 공식적으로 비판했다.⁶⁹⁾ 데탕트 시기 한반도 관련 문제를 민감한 정치적 사안으로 간주한 중국 정부는 보통 북한 사실이나 보도를 그대로 게재하는 정도로만 하고 한반도 문제를 대외적으로 언급하거나 공식적인 입장을 쉽게 표명하지 않았다. 당시 말해 중국이 한·중 관계를 직접 다루고 중국 정부의 공식 입장을 밝히는 것이 흔한 일이 아니었다. 기왕 해양주권 문제에 있어서 중국이 미국이나 일본을 주로 비판했다고 한다면 이번 중국 외교부의 성명은 겨냥하는 대상이 한국 정부였음 파악된다.

사실 그동안 중국은 동중국해의 해양 자원에 큰 관심을 기울였다. 특히 1973년 후반에 들어 동중국해 해역에 대한 제반적 통제를 강화했다. 1972년에 이미 중국과학원 해양연구소(中國科學院 海洋研究所)가 동중국해 대륙붕에 대해 체계적 해저 조사 활동을 도입하기 시

69) 「대륙붕에 대한 중공 입장」, 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, (V.26 각국의 반응, 1977)』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 12012, 4~7쪽 ; 「주(周), 나카소네에 대륙붕 공동탐사 거부」 『동아일보』 1973.1.20. ; 「석유 공동 개발 거절 周恩來, 일 제의에」 『매일경제』 1973.1.20. ; 「중공, 한국 해저 유전 개발 비난」 『동아일보』 1973.3.16.

작했다.⁷⁰⁾ 정책적 측면에서 1973년 9월경, 중국 국무원과 군사위원회가 동해 어업 생산 지휘부(東海漁業生產指揮部) 설치를 결정했다. 해양 투쟁이 복잡하고 첨예해졌던 상황에서 중국은 동중국해를 국가 방어의 최전선이란 전략적인 위상이라고 그 중요성을 강조했다.⁷¹⁾

중국의 반대 성명에 대해 한국 정부는 중화인민공화국 당국과 한·일 간의 대륙붕 경계 문제를 협의할 것이라 선언했다. 외무부 장관인 김용식이 성명을 발표하면서 한국은 중국의 국호를 처음으로 공식 사용했다. 성명에서 한국이 탐사한 황해 및 동중국해 대륙붕 구역이 국제법에 따라 대한민국의 관할 구역으로 인정된다고 한국의 해양권리를 설명했다.⁷²⁾ 중국을 적성국으로 취급해 왔던 한국의 공식 입장과 비교했을 때, 당시 언론은 이번 박정희 정부의 중국 국호 사용이 획기적인 전환이라고 평가했다.⁷³⁾

그리고 박정희 정부는 중국과 해양 관계에서 협력할 필요성도 언급했다. 중국의 해양 움직임에 대응하기 위해서 정부는 각 유엔 기구와 국제회의에서 한국과 중국이 이해관계가 상충하지 않는 문제에 대해서는 상황에 따라 중국의 입장을 지지하게 되었다. 그리고 중국은 황해와 동중국해에서 모택동 라인, 어업 제한 구역, 경제적 해역제와 같은 조치를 도입했는데 박정희 정부는 중국을 비해 한국의 해양 정책 입안이 부족한 편이라고 여겨왔다. 또한 중국과 대등한 연안국 권리를 확보하기 위한 균형적인 해양 지배 질서의 구축 필요성을 제시했다.⁷⁴⁾ 이어 박정희 정부는 해양협력을 모색하고 분쟁을 회피한 해양관계를 형성하기 위한 對중 정책을 내세웠다.

이런 협상·협력·경쟁을 엿보는 박정희 정부의 對중 입장은 1974년 1월 '한일대륙붕협정'의 조인 과정에서도 드러났다. 중국은 대륙붕 문제가 중국·일본·북한이 각각 경계선을 어떻게 확정하느냐는 문제였기 때문에 일본을 남한과 서둘러 협정을 체결하지 말라 의사를 전달했다.⁷⁵⁾ 그러나 일본은 중국의 요청에 대해 소극적인 태도였으며 박정희 정부는 중국과의 협의 용의가 있음에도 일본과 동일한 입장에 써서 대륙붕 협정을 체결했다.⁷⁶⁾ 그 당시 박정

70) 國土資源部中國地質調查局 엮음, 2000, 『新中國海洋地質工作大事記 1949~1999』, 北京: 海洋出版社, 21~22쪽.

71) 上海市水產局革命委員會, 「滬水革(73)字 第395號」(1973.9.17.), 上海市檔案館 B255-1-476-73, 자료 조사 2019년 8월 ; 上海市革命委員會財貿組, 「滬水革(74)字 第2號 關於恢復東海區漁業指揮部的會議情況和貫徹意見的請示報告」(1974.1.11.), 上海市檔案館 B248-1-507-2, 자료 조사 2019년 8월.

72) 「한·일 대륙붕 공동개발협정에 대한 대중공 조치 및 대응책」, 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, (V.28 각국의 반응, 1978)』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 12013, 76쪽 ; 「중화인민공화국 호칭 첫 사용」 『동아일보』 1973.3.17.

73) 「대화 소통을 위한 첫 布石 국제 정세 변화 등 영향 커」 『매일경제』 1973.3.17.

74) 「한·중공 간 해양협력 및 해양 분쟁 관계에 대비한 예비조사 자료 및 대책」(1973.6.), 『해양법에 관한 중국(구 중공)의 입장, 1973~1975』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 8603, 19~24쪽 ; 「中華人民共和國政府關於領海的聲明」(1958.9.4.), 國土資源部中國地質調查局 엮음, 2000, 앞의 책, 北京: 海洋出版社, 8~9쪽, 116쪽.

75) 북한은 중국 유엔가입에 따른 국제 영향력 확대를 활용함으로써 자신의 국제적 역할을 강화하고 중국을 통해 일본과 접근하고자 했다(「70.4 주은래 평양 방문」, 『주은래(周恩來) 중국(구 중공) 수상 북한 방문, 1970.4.5.~7』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 3598, 5~6쪽 ; 「中華人民共和國政府和朝鮮民主主義人民共和國政府聯合公報」(1970.4.7.), 劉金質 외 엮음, 1994, 『中國對朝鮮和韓國政策文件彙編4 (1963~1973)』, 北京: 中國社會科學出版社, 1784~1789쪽).

76) 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V.13 1973.8~1974.2』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 6446, 270쪽 ; 「면담요록」(1974.2.4.), 앞 문서철(12011), 17~19쪽 ; 「한·중국 대륙붕문제를 통한 중국과의 접촉 모색에 관한 건의」(1974.2.5.), 앞 문서철(12011), 13~16쪽 ; 「日韓簽署開發海底油田

회 정부가 대륙붕 문제를 통해 중국과의 실질적인 정부 간 관계를 형성하고자 했다.

한편으로, 북한 역시도 박정희 정부의 대륙붕 개발에 주목했다.⁷⁷⁾ 왜냐하면 북한도 대륙붕 경계획정 문제의 당사국이었으나 협상 테이블에 제외됐기 때문이다. 이 무렵 북한이 서해5도를 둘러싼 해역에 주권을 주장하기 시작했다. 1973년 12월 1일 북한은 북방한계선의 합법 여부 문제를 처음으로 이의를 제기했다.⁷⁸⁾ 흥미로운 것은 제1광구의 북측 선이 북방한계선과 매우 가까웠다는 사실이다.⁷⁹⁾ 서해5도 해역을 둘러싼 남북한의 충돌이 예상될 상태에서 해당 해역과 인접한 제1광구 개발은 첨예한 주권 갈등에 임했다. 사실은 주변 연안국들을 상대로 한반도 전체의 해양주권을 최대한 확보하려면 남북한의 대륙붕 영유권 입장이 일치해야 함은 필수적이었다. 그러나 이 무렵 서해5도 해역과 대륙붕 영유권을 둘러싼 남북한의 입장 대립과 주권 경쟁은 오히려 더욱 심해졌다.

‘한일대륙붕협정’ 체결 이후 박정희 정부는 대륙붕 개발을 지속하려고 했는데 세 가지 난관에 직면했다. 첫째, 미국은 한국의 해양주권 갈등 해결에 소극적인 태도를 보였다. 이와 달리 중국 대륙 역내의 석유자원 개발 및 투자에 깊은 관심을 가졌다. 이로 인해 미국은 한중 갈등 해결에 힘을 관여하지 않았다.⁸⁰⁾ 둘째, 일본 국회는 해양주권 관련 협정이었던 「중일어업협정」과 ‘한일대륙붕협정’을 다루었는데 전자는 1975년에 순조롭게 비준·발효되는 반면, 후자는 1977년에 이어서도 비준이 통과되지 못했다.⁸¹⁾ 셋째, 해양주권 문제 해결에 있어서도 외교적인 어려움이 존재했다. 외무부는 한·중·일 간 삼자 협의와 남·북·중·일 간 사자 협의의 두 가지 상황을 예상했는데 사자 협의는 역시 더욱 우려됐다. 6·23 선언이 이미 ‘두 개의 코리아’라는 존재를 인정한 상황에서 사자 협의가 이루어진다면 북한과 일본이 서로 접촉할 기회를 마련해주면서 이는 한국의 정통성을 위협할 수 있기 때문이었다.⁸²⁾

이에 박정희 정부는 일본·중국과 대륙붕 경계 획정을 협상할 의도를 보이면서도 한편으로는 북한을 제외하려고 했다. 외무부는 공동개발 구역이 휴전선 이남에 국한되어 북한의

協定 擱置主權問題共同開發」『參考消息』1974.2.1.

77) 「유엔주재 북한 대표부의 ‘한일대륙붕협정’에 관한 Press Release」, 「한일대륙붕협정에 대한 중공·북괴 등의 반응과 우리의 대책」, 앞 문서철(12011), 75쪽 ; CIA, “The East Asian Continental Shelf: Resources, Claims, and Problems,”(1974.3.1.), RDP85FOO875R000600040014-3, p.10, p.13.

78) 「劉國防 국회보고, 북한, 백령도 등 해역 영유권 주장」, 『경향신문』 1973년 12월 3일 ; 이용중, 2010, 「서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석」, 『법학논고』 32, 545쪽 ; 김태성, 2016, 「서해 북방한계선(NLL)의 국제법적 쟁점 분석」, 『한국군사학논총』 72-2, 77쪽.

79) 홍석률의 연구에서 북한의 주권 주장 제기는 對남 도발(공세)로 인식됐다(홍석률, 2012, 앞의 책, 창피, 357~361쪽).

하지만 해양주권 분쟁을 둘러싼 역학 관계에 비추어 볼 때, 북한의 의도는 남한의 대륙붕 개발 및 ‘한일대륙붕협정’ 체결과 함께 파악하면 설명할 수도 있다(앞 문서철(12106), 181쪽 ; 김태성, 2016, 위 글 『한국군사학논총』 72-2, 78쪽).

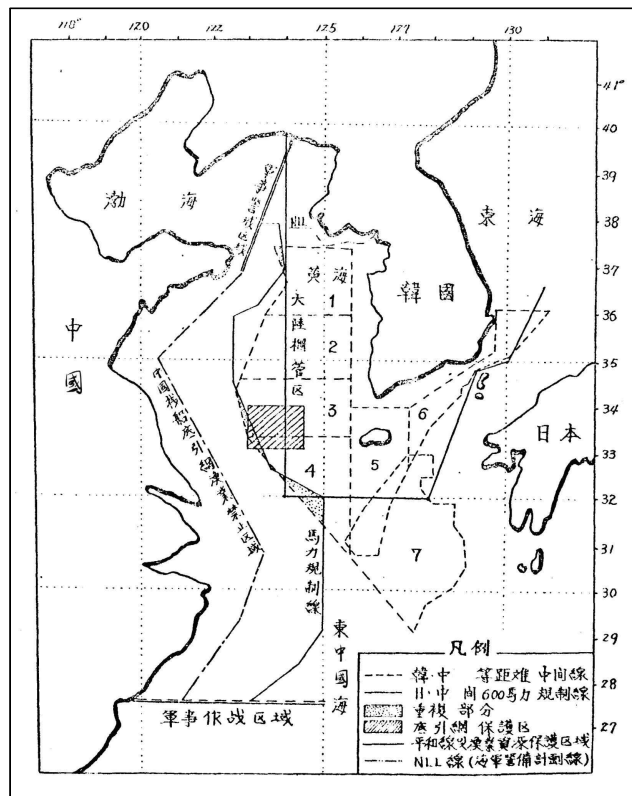
80) 「한국 근해 석유 탐사 활동과 관련한 미국 정부의 입장 및 조치」, 「한국 근해 대륙붕 개발에 관련된 문제」(1975.9.10.), 『한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국반응, 1973~75』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 8747, 86쪽, 139~157쪽 ; 「중공의 석유 초청 외교」, 『조선일보』 1973.7.20.

81) 「한일대륙붕 협정 비준 문제」(1977.6.), 『한·일본 간의 대륙붕 관계 협정, 전30권, V.21 1977.5.16~6.17』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 12007, 162쪽 ; 「영해·전관수역 문제 내주에 획정」 『동아일보』 1977.4.30.

82) 「6·23평화통일 외교정책 선언」(1973.6.24.), 한국유신학술원, 1977, 앞의 책, 78~80쪽 ; 신정하, 2004, 『일본의 대북정책 1945~1992』, 오름, 155~157쪽.

주권 문제와 상관없기 때문에 대륙붕 경계 확정 문제에 있어서 북한의 협상 참여 필요성이 없었다는 논리를 주장했다.⁸³⁾ 문제는 박정희 정부의 입장과 달리, 중국은 북한과 일본과의 협상을 주장하면서 남한의 협상권을 인정하지 않았다는 점이다. 이처럼 정통성과 협상권을 둘러싼 남북한 경쟁은 박정희 정부가 해양주권을 주장하고 행사하는 데 큰 지장이 됐고, 대륙붕 영유권 갈등을 둘러싼 남·북·중·일 관계는 점차 고착됐다.

정리하자면 1972년 9월 대륙붕 영유권과 개발권을 분리시킨 공동개발안이 채택된 이래, 한국과 일본은 상당한 인식 격차가 있었다. 그럼에도 양국의 우호 관계를 악화시키지 않는 범위 안에서 서로 타협하여 '한일대륙붕협정'을 체결했다. 하지만 다양한 요인으로 '한일대륙붕협정'은 문제를 해결하는 데 실질적인 의미가 매우 제한적이었다. 영유권 문제를 유보했음에도 불구하고 공동개발 구역 확정 이후 한일 간 대륙붕 영유권 갈등은 계속됐다. 미국



<그림 8> 1975년 동중국해 해양주권 경계선 분포 상황

(출처: 『일본·중국(구 중공)간의 어업협정, 1974~75, 전2권(V.2

정부 대책 및 조치』, 한국정부공개 외교문서, 등록번호 8558,

183쪽)

의 갈등 개입 여부, 연안국의 주권 침해 문제 그리고 분단국가의 해양주권 범주의 모호성 등으로 인해서 '한일대륙붕협정'은 보편적 승인을 받지 못했다. 해양주권을 둘러싼 남·북·중·일 간 갈등 관계의 구조화야말로 박정희 정부의 동아시아 '자주' 외교 한계를 보여준다.

83) 「한일대륙붕협정에 대한 중공·북괴 등의 반응과 우리의 대책」, 앞 문서철(12011), 118~132쪽, 203~204쪽 ; Selig S. Harrison, 「China: The Next Oil Giant」(1975.), 앞 문서철(8747), 176~177쪽.

5. 맺음말

본 연구는 ‘한일대륙붕협정’ 체결 과정을 통해 해양주권을 둘러싼 한국의 외교 자율성과 대탕트기 한·중·일 삼각관계가 내포한 분단국가의 법적 정체성 문제를 분석했다. 이로써 냉전시기 동아시아 국제관계의 특성과 역사적 영향을 파악했는데 다음과 같은 내용을 설명했다. 첫째, 1960년대 해양주권에 대해 박정희 정부는 근대 주권국가로서의 자율성을 가지는 동시에 분단국가로서 제약을 받았다. 둘째, 일본에 대응하기 위한 박정희 정부의 외교 움직임은 지정학적 특성과 냉전 대탕트라는 시대적 특성을 함께 가졌다. 셋째, ‘한일대륙붕협정’은 법리적과 외교적 문제점을 내포하고 있기에 대륙붕 영유권 갈등을 실질적으로 해결하기 힘들었다.

이어 대륙붕 개발을 계속 추진하고자 한 박정희 정부는 해양주권 분쟁을 외교 협상을 통해 해소해야 했으나 다양한 어려움에 직면했다. 이 가운데 한·중·일의 삼국 협상은 남북한의 정통성 문제로 인해서 잘 전개될 수 없었다. 즉, 대륙붕 갈등을 풀려면 남북한은 각각 어떤 주권을 가질 것인지, 이를 어떻게 행사할 것인지, 그리고 주변국들의 승인을 어떻게 얻을 것인지 등 문제를 재정립하기 필요했다는 것이다. 이처럼 해양주권을 둘러싼 남·북·중·일 갈등 관계는 점차 구조화됐는데 이는 1965년부터 1974년까지 분단국가의 해양주권 문제 변용 과정을 잘 드러냈다.

이후 국제해양법을 중심으로 전개된 외교 블록도 형성된 가운데 한국의 외교는 새로운 가능성이 나타났다. 이를 위한 외교 체제 구축과 외교 기준의 정립은 한국 외교의 당면 과제가 됐다. 무제한적이나 무분별적인 주권 행사를 규제하기 위한 해양법이 정교해지는 가운데 이와 관한 한국의 국제 참여도 활성화됐다. 이는 1980년대 냉전 질서의 변동으로 이루어진 한국의 국제법적 정체성 전환과 분단국가의 주권 성격 변모를 밝히는 데 중요한 지점 중의 하나이며 이에 대한 역사적 해명이 요청된다.

최항항, 「박정희 정부의 해양주권 인식과 동아시아 ‘자주’ 외교(1965~1974)」에 관한 토론문

신재준(전주교대)

이 글은 냉전 시기 분단국가의 해양주권 인식과 외교 활동, 그 한계란 관점에서 1960년대 후반부터 1970년대 초에 걸친 한일대륙붕협정 체결 과정을 역사적으로 살펴보았다. 한일대륙붕협정은 얼핏 양자 협정, 양자 문제로 생각하기 쉽지만 실은 넓게 보면 대만 또는 중국과 북한까지 연결된, 동아시아 차원의 국제정치 이슈였다. 이 글은 대륙붕협정을 한일 문제로만 다루지 않고 직간접적으로 관련된 주변 국가들의 반응과 동향까지 시야에 넣어 조망함으로써 문제에 담긴 국제정치적 성격을 잘 드러냈다. 또 대륙붕협정이란 하나의 개별 사안에 그치지 않고, 시야를 확장해 1970년대 한국 정부의 소위 ‘자주’외교 가운데 이 문제가 갖는 의미를 논하고 있다. 연구사적 의의가 크다. 한국 외교문서는 물론 중국과 대만의 문헌 및 사료를 활용한 것도 이 논문의 미덕이다. 논문을 읽으면서 들었던 몇 가지 질문과 생각들은 아래와 같다.

1. 한일대륙붕협정과 ‘냉전’, ‘분단’의 관계

“냉전분단 체제”로 인해 “1960년대 중반 이전까지 ~ 한국은 근대 주권국가로서 마땅히 주장할 수 있는 해양주권 문제를 대외적으로 다루기 어려웠다.”(35쪽) 그런 점에서 대륙붕협정은 한국 정부가 해양주권 문제를 인지하고, 그에 대한 “인식을 정립”(37쪽)한, 또 나름의 대응을 한 계기로 설명되고 있다. “분단국가의 해양주권 문제 특수성”(37쪽)을 보여주는 사례라는 서술도 같은 맥락으로 이해된다. 여기서 ‘냉전’, ‘분단’이란 굵직한 용어가 눈에 띈다. ‘냉전’과 ‘분단’이 대륙붕협정과 어떤 관계에 있는가? 글에서 냉전은 일본의 소위 잔여주권으로 인한 한국의 국제법적 주권 불명확성 상태가 평화선의 확정 배경이 되었다는 것으로, 분단은 샌프란시스코 대일강화조약에서 일본이 한국에 대한 모든 권리를 포기했지만, 분단으로 인해 한국 정부가 한반도 주권 전체를 이양받지는 못했다는 데서 등장한다(불완전한 주권국가(36쪽)).

이 같은 논지에 몇 가지 의문이 있다. 첫째, 한국의 국제법적 주권 불명확성이 평화선의 확정 배경이라는 논지에 동의하기 어렵다. 잔여주권 논의는 국제법상 영토주권을 의미하는 것으로, 그것과 통치권으로서의 주권은 구분되는 것이다. 즉 일본이 한국에 대한 영토주권을 상실한 시점이 대일강화조약 발효일이라는 사실이 독립국으로서 한국 정부의 실체적 위상이 그 이전까지 불명확했다는 것을 의미하지는 않는다. 유엔의 한국 정부 승인(1948.12), 강화조약 발효에 앞선 한일회담 개시(1951.10) 등은 잔여주권이 현실의 국가 위상 또는 국가간 교섭과 별개라는 점의 반증이라고 생각한다. 글에도 지적되었듯, 한국 정부가 평화선

을 선포한 것은 한국을 식민지로 대하는 일본의 부정적인 (또 소극적인) 협상 태도(39쪽) 때문이었다. 즉 이것은 한국의 국제 사회에서의 위상 또는 법적인 문제가 아닌, 한국을 여전히 피식민지 국가로 낮춰본 일본의 제국주의적 ‘인식’의 문제이다.

둘째, 이 같은 한국의 국제법적 지위의 불명확성으로 인해 1960년대 중반에서야 비로소 해양주권 인식이 ‘정립’되었다는 논지로 읽히는데, 오해의 여지가 있다. 평화선의 공식 명칭 (대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령의 선언)에서도 확인할 수 있듯, 영해라는 바다에 대한 주권 인식은 그 이전에도 당연히 있었다. 다만 대륙붕의 경우, 대륙붕 협정(1958)과 1960년대 중후반 ECAFE의 아시아 해양과학조사 활동 등을 계기로 이 시기에 들어 대륙붕이 해양주권이 미치는, 미칠 수 있는 영역으로 인식되기 시작했을 뿐이다. 이 같은 인식의 등장은 비단 한국에게만 새로운 게 아닌, 대다수 국가의 공통적인 상황이었다. 이런 점에서 “해양주권 인식의 정립~”이란 2장 제목은 ‘해양주권으로서 대륙붕 인식의 정립~’ 정도가 더 정확하다고 생각한다.

냉전·분단 체제와의 관계를 통해 대륙붕협정의 역사적 의미를 모색한 것은 충분히 설득력 있는 시도라고 생각한다. 다만 냉전의 경우 위에 언급했듯, 국제법적 차원과 인식의 차원이 명확히 구분되지 않은 듯싶다. 분단의 경우 글 뒷부분에서 중국이 대륙붕협정을 비판하면서 북한과 협상해야 한다고 주장했던 것이 근거로 언급되곤 있지만, 이것이 ‘한일’대륙붕협정, 특히 7광구 문제와 직결되지는 않는 것으로 보인다. 다시 말해 현재 글에서 대륙붕협정과 냉전·분단의 관계에 대한 논의는 다소 모호한 수준으로 처리되었다는 느낌이 없지 않다. 강조 지점을 약간 달리하고 논지를 좀 더 보충하면 좋지 않을까 싶다.

그런 차원에서 모르는 대로 제언해보자면 첫째, 냉전보다 테탕트가 더 중요한 시대적 배경이었다는 생각이 든다. 대만과의 연대 움직임이 중단된 것, 한국 정부가 일본의 공동개발 제안을 선뜻 수용한 것 등은 대륙붕협정 교섭 과정에서 중요하고 흥미로운 지점들인데, 모두 테탕트 맥락에서 잘 설명될 수 있을 것 같다. 둘째, 로동신문, 유엔 북한 대표부의 보도문, 군사정전위원회에서의 논의 등 협정 체결 전후의 북한 동향을 좀 더 꼼꼼히 서술해주면 좋을 듯싶다. 특히 북한이 대륙붕 문제와 NLL 합법성에 대한 문제 제기를 연결했다면, 그것이 어떤 논리로 어떻게 이뤄졌는지 궁금하다.

2. ‘자주’ 외교의 실체

‘냉전’·‘반공’과 함께 한국 정부의 대륙붕협정 교섭을 평가하는 데 중요한 틀이자 기준으로 언급되는 것이 ‘자주’ 외교이다. “해양주권을 둘러싼 박정희 정부의 동아시아 국가 간 관계 구축은 ‘자주’ 외교를 수행한 중요한 지점”(35쪽), “~해양주권 인식과 대응과정은 1970년대 정부가 내세웠던 ‘자주’ 외교의 내용과 범위 그리고 한계를 잘 드러낼 수 있다.”(37쪽)

이 지점에서도 의문이 있다. 무엇보다 글에서 얘기하는 ‘자주’ 외교의 정의와 실체가 무엇인지를 명확히 언급해줄 필요가 있다. 관련해, 각주 1에서 홍석률(2012)과 허은(2022)의 연구를 인용했는데, 인용된 부분은 대체로 테탕트 상황에서 한국의 對공산권 외교에 대한 내용이다. 그런데 ‘자주’ 외교란 표현 자체는 사실 1950년대 후반 이승만 정부도 썼고, 박정희 정부도 이미 1960년대부터 같은 표현을 썼다. 1960년대 중반 중립국 진영을 상대로 한 ‘자주’ 외교와 1970년대 테탕트 국면에서 중소 공산 진영을 상대로 한 ‘자주’ 외교는 용어는 같을지 몰라도 외교의 대상이나 내용 등 실체는 다르고, 각각을 구분할 필요가 있다.

‘자주’ 외교의 실체가 무엇인지 명확하지 않기 때문에, 교섭 과정에서 그것이 한계를 보였다는 평가에도 선뜻 동의하기가 망설여진다. 저와 같은 평가의 근거는 크게 둘로 하나는 대륙붕 문제에 대한 박정희 정부의 입장이 배타적인 영유권 주장에서 한일 공동개발을 수용하는 쪽으로 물러섰다는 것, 다른 하나는 대륙붕협정 체결에도 불구하고 중국·북한이 이를 비판했고 그로 인해 결과적으로 문제가 분쟁화했다는 것이다.

여기서 생각해봐야 할 것은 첫째, 대륙붕이 국가 간 갈등/분쟁 요소로 처음 등장한 것이 바로 이 시기였다는 점, 그리고 한중일(+북한) 간 대륙붕과 EEZ 구획 문제는 오늘날까지도 완전한 합의에 이르지 못한 채 일종의 과도적 잠정조치로 ‘관리’되고 있다는 점이다. 둘째, 대륙붕 경계 또는 영유권에 대한 명확한 기준이 없었기 때문에, 당사국 간의 교섭 과정에서 입장이 충분히 달라질 수 있지 않을까. 입장의 변화, 그 과정에서 일정한 타협과 양보가 불가피했던 것은 비단 박정희 정부만이 아닌 일본 정부도 마찬가지였다는 점도 고려할 필요가 있을 것 같다. 셋째, 주변국들의 완전한 동의 또는 합의를 끌어내지는 못했다는 것은 ‘결과’상의 한계이다. 그런데 시각을 달리해 교섭 대상과 내용의 측면에서 보면 평가가 달라질 수 있다. 즉 1970년대 초 미중 화해라는 데탕트 국면에서 한국이 대륙붕 교섭을 계기로 하여 미국에 경도되었던 기존의 외교 태도에서 벗어나 주변국, 특히 그전까지 상호 적대적이었던 중국 등 공산권 국가와 접촉면을 마련하고자 노력한 측면이 있다면 그것은 외려 ‘자주’외교의 모습으로 평가할 수도 있지 않을까 싶다.¹⁾

3. 대만과의 연대 추진의 실상? (2장 2절)

4. 대륙붕협정의 현재적 의미? or 해양 ‘주권’과 ‘거버넌스’의 시각 차이?

1) 관련해, 대륙붕협정 교섭에서 미국에 대한 박정희 정부의 시각과 접촉 여하를 주목할 필요가 있다. “미국은 ~ 박정희 정부가 기대했던 역할을 사실 수행”(48쪽)하기 어려웠다고 썼는데, 박정희 정부가 미국에 어떤 또 어느 정도의 역할을 기대했고, 그것을 위해 어느 정도 미국과 접촉했는지 등은 ‘자주’외교의 관점에서 이 교섭을 평가하는 데 중요한 지점이라고 생각한다.