

헤이그특사 사건

네덜란드 헤이그에 올려 퍼진 한국 독립과 세계 평화의 외침

1907년(고종 44) ~



1 고종, 헤이그 만국평화회의에 특사를 파견하다

일제는 1904년 2월 러일 전쟁 도발 이후 한국을 '병합'하기 위한 외교활동을 벌였다. 미국·영국·독일·프랑스 등 구미 열강이 일제의 한국 침략을 묵인하도록 조처한 뒤, 1905년 11월 고종과 대신들을 위협, 외교권과 통치권을 박탈해 '보호국'으로 삼는 을사늑약을 강요하였다. 그러나 고종은 이 조약을 인준하기는커녕 국제사회를 향해 조약이 무효라고 주장했다. 1905년 11월 26일 고종은 헐버트(Hulbert, H.B)를 통해 을사늑약이 무효라는 긴급 전문을 미국 워싱턴으로 보냈지만, 미 국무성은 헐버트의 전달을 묵살했다. 고종은 전 주한미국공사 알렌의 귀국 은사금으로 1만 달러를 주며 미국정부가 열강과 공동으로 진상 조사를 벌이도록 교섭해 달라고 부탁했다. 그러나 미국정부의 입장이 일관되게 친일적이었기 때문에 이 모든 교섭은 실패로 돌아갔다.

미국의 냉담한 반응에 실망한 고종은 다시 세계열강을 상대로 을사늑약의 불법성을 알리고 열강의 한국문제 개입을 호소하는 비밀외교를 전개하기 시작했다. 그러나 제국주의 열강의 이해관계에 따른 냉혹한 국제질서가 만들어지고 있는 상황에서 국제사회가 정의와 원칙에 따라줄 것이라는 기대는 이루어질 수 없었다.

통감부 설치 이후 통치권이 시시각각 일제로 넘어가고 있다는 절박감 속에서 고종은 1907년 제2차 만국평화회의의 특사단 파견을 통해 국제사회 여론에 대한제국의 독립을 호소하고자 했다. 원

래 1906년 8월에 열릴 예정이었던 제2차 만국평화회의가 고종에게는 일본의 불법적인 국권침탈을 국제문제화 할 수 있는 기회라고 생각되었다. 대한제국은 러시아가 주도하여 개최한 1899년 제1차 평화회의에는 참여하지 못했지만, 1902년 2월 16일자로 네덜란드 외무장관에게 평화회의 가입을 신청해놓고 제2차 회의가 열리기만 고대하고 있었다. [관련사료](#)

그러나 1906년 열리기로 되어 있던 제2차 만국평화회의는 강대국들의 사정으로 1년 연기되어 1907년 6월 15일에 열리게 되었다. 그 사이 한국에 우호적이었던 러시아의 입장이 바뀌었다. 1906년 4월 3일자 헤이그 주재 러시아 대사 차리코프가 네덜란드 외무성에 보낸 서한을 보면, 대한제국은 분명히 초청장을 발송한 47개국 중 12번째로 명단에 있었다. 하지만 러시아의 동아시아전략이 일본과 타협하는 쪽으로 반전되면서 1906년 10월 9일 주일 러시아공사가 일본 외무 대신에게 헤이그 평화회의에 대한제국을 불참시키겠다는 의사를 최종 통보했다. 러시아가 마침내 일본의 대한제국 보호권을 인정한 것이다. 이러한 러시아의 변화에도 불구하고 고종에게는 여전히 평화회의 특사 파견만이 유일한 희망이었다.

고종의 특사가 헤이그까지 가는 여정을 살펴보자. 먼저 이준은 고종의 위임장을 받고 1907년 4월 21~22일경 서울 남대문역을 출발하여 부산을 거쳐 4월 26일 블라디보스토크에 도착한 다음, [관련사료](#) 바로 북간도 화룡현 서전서숙에서 대기하고 있던 이상설에게 급전을 보냈다. 5월 14일경 이준의 전보를 받은 이상설은 이동녕, 정순만과 함께 블라디보스토크로 향했다. 블라디보스토크에서 정순만의 주도로 그곳 한인들에게 모은 의연금을 전달받은 이상설과 이준은 5월 21일 비밀리에 시베리아열차에 탑승하여 6월 4일 러시아의 수도 페테르스부르크에 도착했다. [관련사료](#) 이곳에서 주러공사 이범진의 아들로 프랑스 유학 경험이 있던 이위종과 합류했다.

이상설, 이준, 이위종 3인의 특사단에 내린 고종의 위임장에는 “대한제국의 자주독립은 세계 각국이 인정한 바이고 각국과 조약을 체결했으니 열국 회의에 사절을 파견하는 것이 도리이다. 1905년 11월 18일 일본이 공법(公法)을 위반하여 외교대권을 강탈하여 열국과의 우의를 단절시켜 놓았다. 특사단은 헤이그 평화회의에 가서 우리의 고난을 피력하고 외교대권을 회복하기 바란다.”라고 적혀 있었다.

고종은 특사단을 통해 러시아 황제에게도 친서를 보냈다. “대한제국은 러일 전쟁 이전에 이미 중립을 선언하여 세계가 중립국임을 다 알고 있는데 일본이 1905년 11월 18일 늑약 이후 우리나라에 가한 모욕과 기만에 대해 심히 민망하던 차에 헤이그에서 평화회의가 열린다는 말을 듣고 전 의정부참찬 이상설과 평리원 검사 이준, 주 러시아공사관 참서관 이위종을 위원으로 특파하여 일본의 불법 행위를 각국 위원에게 알리고자 하니 도와 달라.”는 것이었다. 특사단은 러시아의 지원을 얻기 위해 15일간이나 페테르스부르크에 체류하며 교섭을 시도했지만 결국 니콜라이 2세를 만나지 못했다. 오히려 러시아 외상 이즈볼스키는 이 때 헤이그의 넬리도프(Nelidof) 평화회의 의장에게 대한제국 특사단에 협조하지 말라는 전문을 보낸 상태였다.

특사단은 할 수 없이 1907년 6월 19일 페테르스부르크를 출발하여 베를린에 들렀다가 평화회의가 시작된 지 10일이나 지난 6월 25일에 헤이그에 도착했다. 하지만 평화회의 참석은 불가능했다.

한편 이상설, 이준, 이위종 3인의 특사와 함께 고종으로부터 또 다른 특사의 임무를 받은 사람은 헐버트였다. 헐버트는 1907년 5월 8일 고종의 친서를 지니고 서울을 출발했다. 헐버트 일행은 5월 9일 시모노세키에 도착한 뒤, 고베를 거쳐 쓰루가(敦賀)로 간 뒤 배로 블라디보스토크를 향해 떠났다. 관련사료 헐버트에 대해 일본 외무대신 하야시(林董)는 네덜란드 주재 일본공사 사토(佐藤愛鷹)에게 “제2회 평화회의를 이용하여 어떻게든 한국을 위해 일하려고 한다는 풍설”이 있다며 그의 행동에 주의를 기울여 알맞은 조치를 취하라고 지시하였다.

일본 정부의 감시를 받고 있던 헐버트는 블라디보스톡에서 시베리아열차를 타고 역시 페테르스부르크로 향했다. 그는 페테르스부르크에서 바로 헤이그로 가지 않고 독일, 스위스, 프랑스를 방문했는데, 베를린에서 영국 언론인 스테드(W.T. Stead)를 만나 한국의 처지를 호소하여 그의 협력을 얻어냈다. 만국평화회의의 협회 회보인 《평화회의보》편집을 주도했던 스테드는 이상설 등 한국 특사의 ‘공고사(控告詞)’ 전문을 게재해 주고 관련 논설을 실어 특사들의 활동을 자세히 보도해 주었다.

2 헤이그 특사의 활동과 각국 및 언론의 반응

1907년 6월 25일 이상설, 이준, 이위종 3인의 특사는 헤이그에 도착했다. 국내에서 고종의 명을 직접 받아 출발한 것은 이준이었고, 헤이그 현지에서 열국 대표와 언론을 상대로 통역과 연설을 하며 현장의 외교활동을 펼친 것은 이위종이었으며, 특사단의 공식 대표는 이상설이었다.

특사단의 헤이그에서 활동을 살펴보면, 6월 25일 도착하자마자 헤이그 평화회의의 제1분과위원회를 방문하여 고종의 친서를 전달했다. 6월 27일에는 평화회의의 의장 넬리도프를 방문하여 대한제국 특사의 참석 문제를 제안했다. 관련사료 이어 7월 1일에는 네덜란드 외상에게 면담을 요청했으나 이들의 접견은 거부되었다. 네덜란드 외상 후온데스는 각국 정부가 이미 을사늑약을 승인한 이상 한국정부의 외교권을 인정할 수가 없다는 이유를 들어 회의 참석과 발언권 요청을 거부하였다.

다음은 공고사(控告詞, 선언서)의 작성과 전달이다. 6월 27일 특사단은 호소문을 프랑스어로 작성하여, 평화회의의 의장 넬리도프 및 각국의 대표와 외신기자들에게도 전달했다. 이들의 노력으로 그 전문이 《평화회의보》6월 30일자에 실릴 수 있었다. 그날 특사단은 다시 이를 평화회의장 앞에서 배포하는 과정에서 일행을 대표하여 이위종은 평화회의 본회의장 정문 앞에서 신문기자와 인터뷰를 하였다. 이위종은 “왜 대한제국을 제외시키는가?” “우리는 평화의 신을 찾아 그 제단이 있다는 헤-그까지 왔노라.”며 회의참석을 요구하였다.

특사단은 7월 9일 영국의 저명한 언론인인 스테드가 주관한 각국 신문기자단의 국제협회에 참석, 발언할 기회를 얻었다. 관련사료 그는 대한제국 특사의 회의 참석을 요청하면서 한국의 비참한 실정을 알리고 주권 회복에 원조를 청하는 ‘한국을 위한 호소(A Plea for Korea)’를 절규, 청중의 공감을 샀다. 즉석에서 한국의 처지를 동정하는 결의안을 만장일치로 의결하기까지 하였다. 그 내용은 다음과 같다.

“일본인들은 항상 평화를 말하지만 어찌 기관총구 앞에서 사람들이 평화로울 수 있는가. 한국인이 모두 죽어 없어지면 모르겠지만 그렇지 않은 상태에서는 한국의 독립과 한국인의 자유가 이루어지지 않는 한 극동에 평화는 있을 수 없다. 한국 국민들은 독립과 자유라는 공동 목표에 대하여 정신적으로 결합되어 있으며, 이 목적을 위하여 한국 국민은 죽음을 무릅쓰고 일본인의 잔인하고 비인도적이며 이기적인 침략에 대항하고 있다. 어떠한 행동을 해서라도 일본인과 싸우려고 결심한 2천만의 한국 국민을 대량 학살한다는 것은 일본인에게 있어서 그다지 흥미 있거나 쉬운 일이 아니라는 것은 사실이다.” (《The Independent》 Vol.63, No.3064, August 22.1907, New York) [관련사료](#)

대한제국이 파견한 헤이그 특사에 대한 각국의 반응과 입장은 어떠했을까. 1907년 7월 16일 당시 네덜란드 현지 신문에는 ‘평화의 왕’ 예수가 초청장이 없어 회의장에서 퇴장당하는 모습의 삽화가 게재되었다. 그 당시 열강이 한국 특사의 입장을 거부하고, 한국 특사의 간청을 냉랭하게 대한 태도를 사실적이고도 흥미롭게 보여주는 일면이다. 미국과 영국은 이미 가쓰라-태프트 밀약(1905.07.29.), 제2차 영일동맹(1905.08.12.)을 통해 한국에 대한 보호 권한을 일본에 허용하였기 때문에 한국의 특사 활동에 냉담할 수밖에 없었다.

여기서 주목되는 것은 러시아의 입장이다. 러시아는 한국 정부에 헤이그 만국평화회의의 참석을 바라는 취지로 직·간접적으로 접촉해왔다. 그러나 실제 헤이그에 한국의 특사가 도착했을 때 특사의 요청을 거부하고 외면했다. 이러한 러시아의 상반된 태도는 포츠머스 강화조약(1905.09.05.)에 의한 것이었다. 미국의 중재로 러일 전쟁을 종결하기 위해 일본과 러시아 사이에 체결한 포츠머스 강화조약에서 한국과 관련해서는 한국 주권문제에 대해 아무런 언급이 없었다. 이 문제는 다시 러일 간의 외교적 협상을 필요로 했다.

헤이그 만국평화회의가 진행 중이던 7월 하순 러·일 간에 별도의 협약이 진행되고 있었다. 제1차 러일협약은 조약 2개조, 비밀협약 4개조 및 추가조약으로 구성되었다. 이 중 비밀협약 제2항에서 “러시아가 일본과 한국 사이의 현행 조약, 협약 관계를 승인하며 한일관계의 발전을 방해, 간섭하지 않는다.”고 하였다. 이는 을사늑약에서 일본이 한국에 대해 강요한 보호권을 승인한 것으로 포츠머스 강화조약에서 애매하게 처리되었던 한국의 주권 문제를 일본에게 위임한 것이었다. 이러한 사정을 알 길이 없는 한국 특사단의 입장에서 볼 때 러시아의 행위는 모순되고 실망스러운 것이었다.

한국의 특사단이 이처럼 각국의 냉담한 반응으로 궁지에 처했지만, 동시에 이들을 후원하고 동정하는 이들도 있었다. 바로 각국의 언론인이었다. 이 중 가장 중요한 역할을 한 것은 영국 언론인 스테드였다. 스테드는 수차례 특사에 관한 기사를 신문에 게재했고, 여러 나라 언론인과 고위 인물들이 모인 자리에서 한국의 특사가 연설할 기회도 마련해 주었다.

3 헤이그 특사단 파견의 의의와 한계

헤이그 만국평화회의의 참석이 끝내 거부되자 비분강개한 이준은 7월 14일 헤이그에서 순국했다. [관련사료](#) 이상설은 이준을 헤이그 공원묘지에 매장한 뒤 이위종, 헐버트 등과 함께 유럽 각

국 순방길에 올랐다. 이들은 각국에서 만난 그 나라 원수, 정계지도자, 언론인에게 일본의 한국에 대한 침략과 을사늑약의 불법성, 폭력성을 설파하며 한국의 독립 수호를 위한 국제 협력을 호소했다.

3인 특사의 이후 삶을 보면, 이준은 1907년 7월 14일 헤이그에서 순국했고, 이상설은 해외에서 끊임없이 독립운동을 전개하다가 1917년 3월 2일 연해주에서 동지들이 지켜보는 가운데 생을 마감했다. 이위종은 이상설과 헤어진 후 러시아로 돌아가 활동하였던 것으로 추정될 뿐 뚜렷한 행적은 밝혀지지 않고 있다. 또 한명의 특사였던 헐버트는 미국으로 돌아가 저술과 강연활동을 하며 기회가 있을 때마다 한국의 사정을 미국에 소개했다. 1948년 대한민국 정부 수립 후 꿈에도 그리던 한국을 방문했으나 노령과 여독이 겹쳐 수일 뒤 세상을 떠났다. 그의 유해는 현재 서울 양화진 외국인 묘지에 안장되었다.

헤이그 만국평화회의는 제국주의적 세계질서 속에서 강대국 간의 군비제한을 통한 세력균형과 식민지 쟁탈을 목적으로 개최된 것이다. 일본에게 외교권마저 유린당한 한국의 특사 일행이 목적을 달성하기에는 처음부터 어려운 상황이었다. 만국공법 조항에 의거하여 을사늑약 체결의 불법성을 설득하려 했던 고종의 특사 외교는 성과를 거두지 못했다. 고종이 조약체결 과정의 불법성에 대한 열강의 공동진상 조사 및 무효 승인을 요구하고 나아가 한시적인 열강의 공동 보호를 요청하거나 국제 중재재판소에 제소하는 법률적 해결까지 모색한 것은 '국제적인 룰'을 따르는 것이었으나, 정작 국제 사회는 자신들이 만든 그 '룰'을 철저히 외면했다.

헤이그 특사 파견을 주도한 고종과 측근의 만국공법 인식은 약육강식의 제국주의시대에 맞는 것이라기 보다는 '신의'와 '공론'을 중시하는 전통적 국제질서에 입각해 있었다. 그러나 두 차례나 평화회의를 개최한 국제사회는 정의가 아닌 '힘'에 의해 움직이는 세계였고, 보호국으로 전략한 대한제국이 국제사회의 도움으로 보호국에서 벗어나는데 만국공법은 아무런 도움이 되지 못했다.

그럼에도 일본이 약소국인 대한제국 주권침탈의 불법성을 국제사회에 당당히 폭로한 만국평화회의의 특사 파견의 의의는 첫째, 19세기 말 20세기 초 이제 막 태동한 국제사회에 약소국이 참여하는 방법과 절차에 대한 문제제기였고 둘째, 세계 평화를 목표로 하는 평화회의가 실제로는 강대국 간의 이해 타산과 밀실 흥정에 의해 작동되는 것에 불과하다는 근본적인 질문을 제기한 것이었다. 마지막으로 국가 간에 발생하는 갈등을 과연 국제법이 중재하여 해결할 수 있는지에 대한 엄중한 현실적인 한계를 지적했다.

이런 냉혹한 약육강식의 제국주의 질서 하에서 일본은 오히려 특사 파견을 빌미로 고종을 권좌에서 밀어내고 대한제국을 직접 경영하고자 했다. 통감 이토 히로부미(伊藤博文)는 1907년 7월 7일 외무대신 하야시를 통해 총리대신 사이온지 긴모치(西園寺公望)에게 전보를 보내어, 고종의 밀사 파견은 대한제국이 일본에 대해 공공연히 적의를 표현한 것으로 이는 명백히 조약 위반이므로 일본은 대한제국에 선전포고할 명분이 있다고 주장했다. 또 향후 일본정부가 취할 방책에 대해 원로대신들과 숙의해 줄 것을 요청하면서 대한제국 정부 총리대신 이완용과는 이미 고종 양위문제를 거론했다고 보고했다. [관련사료](#)

이런 와중에 대한제국 내각에서는 이완용과 송병준이 앞장서서 황제 폐위를 추진하고 있었다. 일본 측이 정권 위임이나 합병을 요구하기 전에 황제가 알아서 양위로써 사죄하는 것만이 대한제국이 살길이라는 주장이었다. 관련사료 7월 16일 내각회의에서 마침내 황제 폐위가 결정되었고 이완용이 입궐하여 고종에게 그 사실을 알렸다. 7월 18일 황태자 대리 조칙이 발표되었고 관련사료 7월 20일 서둘러 양위식이 거행되었다. 이로써 대한제국의 마지막 황제인 순종이 즉위했다. 이어 7월 24일 한일신협약(정미7조약)을 체결하고, 27일에는 언론탄압을 위한 〈신문지법〉을, 29일에는 집회, 결사를 금지하는 〈보안법〉을 연이어 공포했다. 7월 31일에는 군대해산 조칙이 내려졌다. 이제 대한제국은 외교, 내정, 군사권을 모두 잃게 되었다.