



19세기 후반 불평등조약체제의 성립 과정

저자
(Authors) 한승훈

출처
(Source) [내일을 여는 역사 . \(25\)](#), 2006.9, 257-266 (10 pages)

발행처
(Publisher) [내일을 여는 역사](#)

URL <http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE00733927>

APA Style 한승훈 (2006). 19세기 후반 불평등조약체제의 성립 과정. 내일을 여는 역사, (25), 257-266.

이용정보
(Accessed) 서울대학교
147.46.9.***
2018/04/12 14:12 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

19세기 후반 불평등조약체제의 성립 과정

한 승 훈

조선의 문호개방

19세기 후반 조선의 개항은 근대사회로의 이행을 알리는 신호탄이었다. 이전까지 조선의 외교·통상정책은 사대교린의 원칙 아래 중국, 일본을 대상으로 제한적으로 진행되었다. 그 이외의 국가들에 대해서 조선은 쇄국정책을 고수하고 있었다.

결코 개방하지 않을 것 같았던 조선의 문호는 1876년 이웃국가 일본에 의해 드디어 열리게 되었다. 그리고 6년이 지난 1882년 조선은 서

한승훈 고려대 민족문화연구원 한국사연구소 연구원, 논문으로 〈조영조약과 불평등조약체제의 재정립〉이 있다. 근대 이후 조선의 외교정책 및 조선을 둘러싼 동아시아 국제관계를 연구하고 있다.

구열강 중 하나였던 미국을 시작으로 영국(1883), 독일(1883), 러시아(1884), 이탈리아(1884), 프랑스(1886)에게 차례로 문호를 개방함으로써, 명실 공히 국제무대에 등장하게 되었다. 하지만 조선은 문만 열어 준 것이 아니었다. 조선은 문호개방의 원칙으로 서구의 근대적 조약체제를 받아들였다.

일반적으로 조약은 국가 간 기본적인 관계나 통상과 같은 중요한 사항들을 엄격한 절차를 거쳐서 합의한 형식을 의미한다. 국제사회에서는 조약을 ‘국제법의 규율을 따르는 국제적 합의’로 규정했기 때문에, 조약의 당사국은 조약의 내용이 불평등할지라도 이를 준수해야 한다. 그리고 조약체제는 여러 국가들 사이에서 체결된 동일한 기준의 조약들이 효력을 발휘하면서 나타나는 국제질서의 새로운 특징을 통칭하는 용어로 사용된다. 조약체제에 편입된 국가들은 그 체제가 구성하고 있는 국제사회의 일원이 될 수 있다. 하지만 그들 국가들은 조약체제를 뒷받침하고 있는 조약의 불평등 유무와 관계없이 그 조약의 내용과 이를 규율하는 국제법을 준수해야 할 의무를 가진다.

고등학교 한국근현대사 교과서에서는 조선의 개항을 〈개항과 불평등조약체제〉라는 제목 아래 중요하게 다루고 있다. 교과서마다 약간의 차이는 있지만, 일반적으로 조선의 개항을 ‘통상개화론의 대두’ ‘운요호 사건과 강화도조약’ ‘강화도조약의 내용’ 그리고 ‘서양 각국과 조약 체결’로 구분하여 서술하고 있다. 위 내용에서도 알 수 있듯이 교과서에서는 주로 조선이 1876년 일본의 무력에 의해 불평등한 조약을 강요받았던 강화도조약을 강조하고 있다.

강화도조약은 조선이 불평등조약체제에 편입되는 시초가 되었다는 점에서 교과서에서 중요하게 다루어지고 있다. 또 일본의 조선 침략과

식민 지배로 연결되는 역사의 출발점으로 교과서에서는 일본의 강압에 의한 불평등조약 체결을 주로 다루고 있는 듯하다. 그러나 강화도 조약에 대한 설명만으로 불평등조약체제를 설명하기에는 부족한 점이 없지 않다.

필자가 보기에 불평등조약체제가 ‘체제’라고 불리기 위해서는 다음의 내용이 설명되어야 한다. 먼저, 조선이 편입되었던 동아시아 국제 질서에 적용되었던 불평등조약체제가 조선에 관철되는 과정에 대한 내용이다. 다음으로, 동아시아의 불평등조약체제가 조선과 조약을 체결한 일본을 비롯한 서구 열강들에게 동일하게 적용되는 사실에 대한 내용이다.

이러한 측면에서 볼 때, 1883년 11월 조선과 영국이 체결한 조영수호통상조약은 동아시아 불평등조약체제의 내용을 종합적으로 담고 있으며, 조선과 조약을 체결한 모든 국가들이 최혜국대우에 의해서 동일하게 적용받았다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

또한 현재와 같은 서술에서는 조선 정부가 불평등조약체제에 대해 인식하고 이를 문호개방 정책에 반영했던 과정을 볼 수 없다는 점에서 한계가 있다. 1876년 시기는 몰라도 최소한 1880년대 초반에 이르면 조선 정부 내에서 근대적 조약체제에 대한 인식이 심화되고 있음을 확인할 수 있다. 마지막으로 현행 교과서는 불평등조약체제의 폐단 등에 대한 구체적인 서술이 부족하다는 문제점도 보이고 있다.

근대적 조약에 대한 조선 정부의 인식과정

1881년 초 고종은 동래부 암행어사로 임명된 이현영과 민종묵에게 비밀지시를 내렸다. 그 내용은 일본에 직접 건너가서 일본이 다른 국가들과 체결한 조약과 이에 따른 통상의 상황을 조사하라는 것이었다. 이들은 일본에서 약 3개월간의 조사활동을 통해 일본이 외국과 체결한 조약문과 통상규칙을 확보하는 일차적인 목적을 달성했다. 그뿐만 아니라 이들은 중국과 일본이 서구 열강과 체결한 조약의 통상조항이 불평등한 내용을 담고 있다는 점을 확인하는 성과를 거둘 수 있었다. 이러한 사실은 고종에게까지 보고되었다.

이현영 : 서양 각국의 (수입)세율은 물품값의 10~30퍼센트이고, 심지어 100~200퍼센트인데, 일본만이 물품값의 5퍼센트인 것은 오직 서양 나라들이 정한 규정에 따르고 자주권을 내세울 수가 없어서 그렇습니다. 그러므로 통상 (수입)세율을 정함에는 자주권을 잃지 않고서야 해를 받을 실마리를 면할 수 있습니다.

민종묵 : 1864년에 이르러 (일본인들은) 영국인과 불국인에게 협박당하여 값에 따라 (수입)세액을 정하되 모두 5퍼센트를 징수하기로 하여 이제까지 18년 동안 행하여 왔으므로 크게 손해를 입었습니다. 일본만 그런 것이 아니라 중국도 그렇습니다. 5퍼센트를 징수할 것도 있고 10퍼센트를 징수할 것도 있으며 20퍼센트나 30퍼센트까지도 징수할 것이 있으니, 그 경중을 참작하여 하는 것이고 10퍼센트를 징수하는 것만을 기준 삼을 수는 없습니다. 이것은 아주 잘 살필 곳입니다.

이들의 보고를 통해 조선 정부는 다음의 사실을 확인할 수 있었다. 첫째 서구 열강들이 자국의 수입관세율을 10~200퍼센트까지 책정하고 있다. 둘째 중국과 일본은 서구 열강의 무력에 의해 자국에 들어오는 수입품에 대해서 5퍼센트의 관세를 강요받았다. 셋째 낮은 수입관세율로 인해 중국과 일본이 경제적인 피해를 입고 있다. 따라서 수입관세율은 자주권에 입각해서 신중하게 설정해야 한다.

조선 정부는 이를 바탕으로 외국과의 조약 체결 협상에 임하였다. 1881년 말 수신사 조병직은 일본과 통상협상 과정에서 5~35퍼센트의 수입관세율을 주요 내용으로 하는 조선 정부의 조약 초안을 제출했다. 1882년 6월에 재개되었던 일본과 통상협상에서도 조선 정부는 조미조약의 통상조항을 근거로 수입품에 대해서 10퍼센트와 30퍼센트로 차별화된 관세율의 적용을 주장했다. 1883년 3~5월에는 영국으로부터 10퍼센트, 30퍼센트의 수입관세율을 중국과 일본에서 시행중인 5퍼센트로 낮추고, 내지통상을 허용하는 등의 조영조약 개정을 요구받았다. 하지만 조선 정부는 국내 산업의 보호 등을 이유로 영국의 개정 요구를 거부했다.

동아시아 불평등조약체제로의 편입

1880년대 초반 조약체결에 대한 조선 정부의 정책은 중국과 일본에 관철되었던 조약의 불평등성을 인식한 바탕에서 나온 것이었다. 그럼에도 불구하고 조선 정부는 서구 열강이 동아시아에 관철시켰던 불평등조약체제에 완전히 편입되었다. 그 이유는 조선이 당시 초강대국이

있던 영국과 조약개정 협상 끝에 1883년 11월 26일 체결한 조영수호 통상조약에 있었다.

원래 조선과 영국은 중국의 주선으로 1882년 6월 수호통상조약을 체결했다. 조약의 내용은 조미조약과 동일한 것으로, 수입관세율이 상품에 따라 10퍼센트와 30퍼센트로 차별화되어 규정되었으며, 육지에서 영국인들의 통상행위를 금지하고 있었다. 이러한 내용은 영국이 중국에 관철시켰던 모든 수입품에 대해서 5퍼센트의 수입관세율 적용과 중국 내륙에서 영국인들이 통상 허가(일본에서는 금지)를 받았던 것과 다른 내용이었다. 그런 이유로 동아시아 주재 영국상공회의소(요코하마, 홍콩, 상해)에서는 1882년 체결한 조영조약을 반대했다.

이러한 문제를 해결하기 위해 1883년 10월 말 북경 주재 영국공사 파크스가 직접 조선으로 건너왔다. 40여 년동안 중국, 일본에서 활약했던 그는 축적된 경험을 바탕으로 기존의 조영조약을 대체하는 새로운 조약 초안을 작성하여 조선 정부에 제출했다. 그가 작성한 초안은 영국을 선두로 한 서구 열강들이 중국, 일본, 조선에 강요했던 조약의 불평등한 내용을 집약한 것이었다.

먼저 파크스는 중국과 일본에서 적용되었던 저율의 수입관세율을 적용시켰다. 그리고 양국 합의에 의해서만 관세율을 조정하게끔 명문 화함으로써 사실상 조선의 관세자주권을 인정하지 않았다. 다음으로, 파크스는 중국과 일본에서 적용되는 치외법권을 근거로 총 10항으로 된 치외법권 조항을 만들었다. 이를 통해 그는 조선에서의 영국인들에게 발생하는 모든 민형사 사건에서 조선의 사법기관이 개입할 근거를 조금이라도 남겨두지 않았다. 이는 미국인과 일본인이 조선에서 적용받는 치외법권의 내용보다 훨씬 정교한 것이었다. 마지막으로 영국이

중국과 일본에서 누렸던 최혜국대우 조항을 초안에 적용시켰다. 이를 통해 영국은 조약 체결국이 다른 국가와 체결한 조약을 이익의 균점이라는 논리로 관철시키고자 했다. 즉 파크스가 작성한 조약 초안은 사실상 중국, 일본에서 영국의 이익에 부합하게 만들어 놓은 조약체제에 바탕을 둔 것이었다.

파크스는 1883년 11월 조선 정부와 조약 협상에서 다음과 같이 발언하였다.

조영조약의 초안은 중국, 일본에서 오랜 경험의 결과물이며, 중국과 일본에서 받아들여지고 있는 것으로 결코 조선에 해가 되지 않을 것입니다.

- 1883년 11월 파크스 -

파크스는 자신이 제출한 조약의 초안이 중국과 일본에서 오랜 경험을 통해 나온 결과물이라는 점을 들어 초안에 정당성을 부여했다. 물론 그의 말은 사실이었다. 하지만 그는 초안이 영국의 이익만 대변할 뿐, 중국과 일본에 나쁜 영향을 끼쳤다는 점을 말하지 않았다. 오히려 그는 중국과 일본에서 시행되는 조약체제가 사실상 조선에게 나쁜 점이 있지 않을 것이라며 조선 정부에 조약 초안을 받아들일 것을 권유했다. 파크스의 이러한 말들은 역설적으로 이 조약체제를 거부한다면 결코 조선에 이익이 있을 수 없다는 점을 강조한 것이었다.

20여 일 동안의 협상과정에서 조선 정부는 파크스가 제시했던 영국의 주요 수출품(면제품과 주요생필품)에 대한 수입관세율을 7.5퍼센트로 하자는 안에 대해서 강한 반대 입장을 보였다. 얼핏 보기에 수입관세율 7.5퍼센트는 중국, 일본에 비해 높은 것으로 이해된다. 그러나 실상

은 그렇지 않았다. 중국에서는 항구에서 걷는 수입관세율 5퍼센트와 육지통행세 2.5퍼센트를 합한 7.5퍼센트의 수입관세율을 적용하고 있었다. 일본의 경우는 비록 중국과 같은 육지통행세는 없었지만, 영국 상인들은 중국, 조선과 달리 일본의 내륙에서 상거래를 할 수 없었다. 결국 조선에 제안했던 7.5퍼센트 수입관세율은 중국, 일본에서 적용되었던 경우와 동일하게 적용되었다고 판단할 수 있다.

당초 조선 정부는 7.5퍼센트의 수입관세율을 8퍼센트로 인상하려고 했다. 하지만 미국공사 푸트는 7.5퍼센트의 수입관세율이 조선에 유리하다는 점을 고종과 당시 조약체결의 전권을 위임받았던 민영목에게 충고했다. 그래서 민영목과 조선 측 관리들은 7.5퍼센트의 영국 입장을 수용하는 대신에 일부 품목에 대해서 관세율을 인상하는 선에서 관세율 협상을 마무리했다.

1883년 11월 26일 조선 정부는 영국 안을 대폭 수용한 조영수호통상 조약에 조인했다. 그 결과 영국은 조선을 중국과 일본의 경우처럼 자국의 생산품을 저가로 판매할 수 있는 시장으로 만들었으며, 정교화된 치외법권 조항을 통해 어떠한 경우를 막론하고 자국민들이 조선에서 조선의 법망을 적용받지 않는 자유로운 활동을 보장하게 했다. 이러한 이유로 이미 조약을 비준했던 미국뿐만 아니라 일본도 조선에 조영조약의 최혜국 대우 적용을 요구했으며, 독일·러시아·이탈리아·프랑스 역시 조영조약과 거의 동일한 내용의 조약을 조선에 관철시켰다.

조선 정부는 1880년대 초반 근대적 조약에 대한 인식을 바탕으로 주체적인 조약 교섭에 임했다. 당시 조선 정부는 중국과 일본이 서구 열강과 체결한 조약이 불평등하다는 것을 알고 있었지만 그 인식의 범위는 통상에 제한되어 있었다. 당시 관세자주권 상실과 함께 동아시아

불평등조약체제의 핵심을 이루었던 치외법권 조항과 최혜국 대우 조항에 대한 조선 정부의 대책은 극히 미비한 것이었다. 불평등조약체제를 유지시켜 주는 기능을 했던 최혜국 대우 조항에 대해서는 오히려 모든 국가들에게 공평하게 대우한다는 당시 국제법 논리에 원칙적으로 동의하기까지 했다. 즉 조선은 서구 열강의 침략논리에 충신했던 국제법에 대한 믿음과 불평등조약체제를 보는 거시적 안목이 부족했던 것이다. 그러한 이유로 조선은 1883년 11월 조영조약 체결을 기점으로 동아시아에서 서구열강들이 관철시켰던 불평등조약체제에 본격적으로 편입되었던 것이다.

불평등조약체제의 구체적 양상

1883년 11월 파크스는 조선과 협상 초기에 동아시아에서 적용되는 조약체제를 조선이 받아들이는 것은 조선에 결코 해가 되지 않을 것이라고 장담했다. 하지만 조약 체결 직후 조선의 상황은 파크스의 예상에서 벗어나고 있었다. 조약 체결 직후 조선의 무역수지는 만성적인 적자에 허덕이고 있었다.

다음의 표를 보면 일단 조선의 수출이 신장되고 있음을 알 수 있다. 하지만 조선의 수출액이 증가하는 이상으로 수입액이 증가하고, 이로 인해 무역수지가 악화되어 가는 사실을 쉽게 확인할 수 있다. 즉 조선은 문호를 개방함으로써 수출을 통한 외환을 획득할 수 있었지만, 그 이상으로 외화가 해외로 유출되는 폐해를 겪게 되었다. 1881년 이헌영과 민종묵이 경고했던 내용이 조선에 현실로 다가온 것이다.

1885~1893년간 조선의 수출입 통계(전체)

단위(Mexican dollar)

	총수입(a)	총수출(b)	무역수지(b-a)
1885	1,675,192	388,023	-1,287,169
1886	2,477,442	504,225	-1,973,217
1887	2,816,041	804,996	-2,011,045
1888	3,052,641	867,058	-2,185,583
1889	3,377,815	1,233,841	-2,143,974
1890	4,727,965	3,550,478	-1,177,487
1891	5,256,788	3,366,344	-1,890,444
1892	4,598,479	2,443,739	-2,154,740
1893	3,880,155	1,698,116	-2,182,039
합계	31,862,518	14,856,820	-17,005,698

그뿐만 아니라 외국인들에게 부여했던 치외법권 조항 역시 조선의 주권을 심각하게 위협하였다. 1891년 8월 조선정부는 2~3년 전부터 일본인들이 제주도에서 재물을 약탈하고 어민뿐만 아니라 부녀자까지 위협하는 일이 빈번하여 피해가 극심하다는 보고를 받게 된다. 아울러 제주목사는 정부에게 적절한 대책을 요청하였다. 하지만 자국민을 적극적으로 보호해야 할 정부에서 취한 최선의 조치는 고작 일본공사에게 알려져 이를 처리할 것을 부탁하는 것에 불과했다. 이는 치외법권의 적용에 따른 당연한 결과였다. 그렇기 때문에 1895년 일국의 왕비인 명성왕후가 일본인들에 의해서 시해되는 사건이 발생했을 때도, 조선 정부는 사건에 가담했던 일본인들에 대해서 어떠한 법적 조치도 취할 수 없었다. 단지 조선 정부는 치외법권에 의거해서 일본 정부에 처벌을 요구하는 수준에 머물렀던 것이다.