

미국과 영국의 대조선 수호조약 교섭 과정 연구*

외교문서에 기초하여

정민경** · 이근욱***

요 약

1882년과 83년 조선은 미국 및 영국과 수호조약을 체결하였다. 이에 대하여 기존 해석은 미국은 조선을 수출시장으로 인식하였고 상업적 이익을 추구하는 수단으로 조선과의 수호조약을 체결하였고, 반면 영국은 러시아를 견제하는 과정에서 한반도가 가진 전략적 위치를 중시하였고 따라서 경제적인 이익이 크지 않지만 조약을 체결하였다고 한다. 본 연구는 미국과 영국의 외교문서를 중심으로 관련 훈령, 조약 교섭 과정, 그리고 최종 조약문을 분석하였다. 그 결과 기존 해석과는 반대로 미국은 조선에서 얻을 수 있는 경제적 이익이 크지 않다는 것을 인식하였지만 조선의 지정학적 위치를 강조하였고, 영국은 러시아 견제라는 전략적 이익을 내부적으로 논의하지 않으면서 상업적 이익을 추구하기 위해 수호조약을 체결하였다는 사실을 알 수 있었다.

주제어: 조미수호조약, 조영수호조약, 슈펠트, 파크스

* 본 논문은 정민경의 서강대학교 대학원 정치외교학과 석사학위 논문(2010년 8월)에 기초하였다.

** 삼성경제연구원 리서치 애널리스트(제1저자).

*** 서강대학교 정치외교학과 부교수(제2저자).

I. 서론

1882년 5월 22일 조선과 미국의 수호조약과 1883년 11월 26일 조선과 영국의 수호조약은 전혀 다른 세계관을 가지고 있던 두 문명이 처음으로 협상을 진행하고, 조약을 성사시킨 매우 특이한 외교사적 사건이었다. 하지만 지난 20여 년 동안 학계에서는 조선과 서구 국가와의 첫 수호조약, 즉 조미조약과 조영조약에 대해 그다지 큰 관심을 두지 않았다.¹⁾

그 결과 조미조약과 조영조약에 대한 기존 논의는 “한국적 시각”에 묶여 있다. “한국적 시각”에서 조미조약과 조영조약을 다루다 보니, 자연스럽게 조약의 실제 협상 과정보다는 조약의 불평등성이라는 결과적 측면에 초점이 맞춰져 왔다. 그리고 조미조약은 통상을 중시한 미국의 호혜적 조약, 조영조약은 세계 국가 영국의 전략적이고 불평등한 조약이라는 이분법적 구도가 생성되었다. 그렇다면 이러한 이분법 구도는 외교문서에서 드러나는가? 이것이 본 논문의 핵심 질문이다.

이를 검토하기 위해서는 우선 미국과 영국의 외교문서를 검토해야 한다.²⁾ 이 글에서 사용하게 될 외교 문서는 크게 미국과 영국의 공식 외교문서

- 1) 한국교육학술정보원(KERIS)이 제공하는 학술정보서비스(RISS)를 검색한 결과, ‘조미조약’을 검색어로 등록한 조미조약 관련 연구물은 81건이 있었다. 하지만 대부분 80년대 이전의 연구 결과였으며, 그나마도 근대 조선의 개항 과정을 포괄적으로 분석하는 것의 일부분으로 조미조약을 다룬 것이 많았다. ‘조영조약’을 검색어로 등록한 연구물은 학위논문이 4건, 국내 학술지 논문이 8건이었다. 전반적으로 조영조약은 물론 조미조약 역시 연구성과가 양적으로 매우 부족하다고 할 수 있다. (검색일: 2010. 3. 29, <http://www.riss.kr/search/Search.do>)
- 2) 동북아역사재단의 「近代韓國外交文書 편찬사업」의 제 2년차 프로젝트로 조일조약, 조미조약, 조영조약에 관한 조선, 미국, 영국, 일본, 중국, 러시아의 외교문서의 수집과 정리가 진행되고 있다. 필자는 미국 외교문서를 담당하는 연구원으로 이 프로젝트에 참가해 지난 1년 6개월간 각 수호조약에 관한 미국 측 외교문서를 정리, 분류, 해독하는 작업을 하였다. 이 과정에서 각 팀의 연구 교수와 연구원들이 직접 각국의 문서고와 도서관을 방문해 국내에서 확인할 수 없었던 외교문서와 개인문서 등을 광범위하게 수집하였으며, 이를 해독하고 재편집하여 곧 자료집의 형태로 출간을 준비 중에 있다. 따라서 본 논문에서 사용하는 많은 자료는 이 작업을 공동 진행하여 온 여러 교수님들과 연구원들의 노고에 힘입은 것이라는 점을 다시 한번 밝혀 둔다.

와 미국 측 교섭 담당자 슈펠트(Robert William Shufeldt)의 개인문서, 그리고 영국 측 교섭 담당자 파크스(Sir Harry Parkes)의 개인문서로 나누어 볼 수 있다.

미국의 공식 외교문서집 Foreign Relations of the United States에서는 본 논문에서 필요로 하는 조미조약 교섭 과정에 관한 외교문서를 찾을 수 없다. 1882년 미국과 조선의 수교 관계가 형성된 이후에야, 문자 그대로 ‘공식’적인 외교 관계가 성립되었기 때문에 이 공식문서집은 그 이전 시기의 조선 관련 문서를 수록하고 있지 않기 때문이다. 따라서 대부분의 미국 측 외교문서는 미 국무성의 외교 문서를 소장하고 있는 National Archive and Record Administration (NARA II - College Park, MD)에서 확보한 것이며 이 곳의 문서는 주로 마이크로필름의 형태로 보관되어 있었다. 또한 이 논문에서 다루는 미국 측 교섭 담당자 슈펠트의 문서(Robert W. Shufeldt Papers)는 미국 의회도서관에 소장되어 있다. 또한 일부 슈펠트 문서는 경기도 과천에 위치한 국사편찬위원회(이하 국편) 사료보관실에서도 찾을 수 있다.³⁾

영국의 외교문서는 영국 외무성의 공식 문서집(British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print; BDFP)에서 확인한 것이다. 또한 영국 정부 문서고(The National Archive, TNA)에 소장된 외무성 파일(Foreign Office Files, 분류 기호 FO)도 사용한다.⁴⁾ 영국 교섭 담당자 파크스의 개인문서는 캠브리지 대학 도서관에서 소장중인 파

3) 하지만 국편에서 보관하고 있는 슈펠트 개인문서는 미국의회도서관에서 발견할 수 있는 원본과는 다른 방식으로 편집되어 별도의 박스 넘버가 부여되어 있었다. 또한 슈펠트 문서의 원본 전체를 소장하고 있는 것도 아니다. 추후 국내 연구자들의 편리를 위해 본 논문에서는 국내에서 확인할 수 있는 슈펠트 문서에 대해서는 국편에서 부여한 그 별도의 넘버를 그대로 표기하도록 하겠다.

4) 국내에서는 그 동안 동광출판사에서 1997년 출간된 『한영외교사 관계자료집』에서 이 FO 문서를 확인할 수 있었으며 대다수 국내 연구물이 이를 자료로 활용하였다. 하지만 이 책에는 1883년부터 1910년까지의 FO 405/33(Correspondence respecting the Affairs of Corea), FO 405/34(Further Correspondence respecting the Affairs of Corea)의 문서만이 수록되어 있을 뿐이다. 따라서 1883년 이전의 조영조약 수호 관련 초기 외교문서는 찾을 수 없고, 또한 FO 17(중국 관계), FO 46(일본 관계)의 문서를 신지 않아 다면적인 연구를 할 수 없다는 한계가 있었다.

크스 개인 문서집에서 찾았다.

기존 연구에서 조미조약은 “한반도에서의 통상 이익만을 추구하고 영토적 야심은 가지지 않았던” 미국이 중국의 지원을 받아서 이루어졌다고 본다. 김원모(2003, 20 그리고 88)는 “미국은 본래부터 영토팽창 야욕이 없었고 오로지 통상 무역의 범위를 확대시키는 정책을 추진하였으며 이를 바탕으로 아시아 여러 나라의 자치 독립을 도와주면서 토착 정부의 주권독립을 강조하는 강력한 아시아 정책을 추구” 했으며 조미조약의 체결이 바로 미국의 ‘강력한 아시아’ 정책의 구현이었다고 분석한다. 김용구(2001)는 미국의 조선 정책은 침체된 미국 경제를 부양시키기 위해서 대외 무역의 활성화에 초점이 맞추어져 있었고 따라서 미국은 전략적으로 행동하였던 영국에 비해서 매우 “순진”하였다고 평가한다.⁵⁾ 이와 함께 미국은 조선을 수출 시장으로만 바라보았고, 다른 전략적인 이익은 경시하였다는 것이다.⁶⁾ 통상을 추구하는 국가가 낙관을 가지고 조선에 접근하였고, 호혜적으로 다가가기 때문에 조선 내부에서도 긍정적으로 반응하고 청도 이를 지원하였다는 것이다. 이에 있어 무엇이 결정적인 근거인지는 제시되지 않은 채 당시 미국을 둘러싼 국가 차원의 상황 논리만이 역사적 사실에 맞춰 순환적으로 반복되고 있다. 그리고 상황 논리에 있어 가장 큰 원인이자 결과로 항상 제시되는 것이 “미국은 통상에 목적을 두었다”는 것이다.

반면, 조영수호 관련 국내 연구 성과는 당시 세계 패권 국가였던 영국의 동아시아 정책의 핵심 변수는 러시아와의 관계이며, 러시아의 위협이 현실

5) 개화기의 비대칭적 한미관계의 구도가 현재까지도 지속되고 있음을 지적하는 이정호(1999) 역시 미국이 조선의 개항을 시도했던 이유를 통상의 확대에서 찾고 있다.

6) 미국 국무장관 수위드가 상원의원으로 재직할 때는 1852년 이미 “태평양 제해안과 제도 및 그 이외 광대한 대륙은 금후 세계의 가장 큰 사건의 중요 무대가 될 것이다”라는 신념을 밝혔다. 박일근(1995)과 개화기 조선과 서양의 경제교류에 대해 연구한 송규진(2004) 또한 조약 체결 당시의 미국 측 대표 슈펠트의 문서를 인용해 “조선이 미국의 통상에 있어 중요한 위치에 있다고 생각” 되어졌다고 분석한다. 하지만 이것이 과연 미국 정부의 공식 입장이었는지에 대해서는 구체적으로 분석된 바가 없다.

화되자 영국 정부가 적극적으로 대조선 수교 협상에 임하게 되었다는 것으로 정리된다.(신상용 1984; 이헌주 2008; 우철구 1993) 이는 해밀턴(Hamilton 1974)이 제시한 영국정부가 조선과 통상 조약을 추진한 두 가지 이유 중 러시아 견제론에 해당하는 정치전략적 방법을 따르는 것으로, 그가 제시한 두 번째 접근방법인 경제적 이유에 대해서는 간과되는 측면이 많다. 영국의 경제적 이해관계를 논한 연구(김기열 2000; 이보형 1984)에서조차 이를 동아시아 역내권에서의 대립적인 청일 관계를 고려한 영국의 전략이었다고 평가하며, 그 근거로 제2차 조영조약에서 관세율 등이 대폭 수정된 점을 든다.⁷⁾

이렇듯 조미조약과 비교하여 조영조약을 평가하는 대부분의 연구에서는 미국은 통상 확대를 노리는 지역국가이므로 호혜적인 조약을 체결하였고, 반대로 영국은 상당히 체계적인 전략을 가지고 국가적으로 대조선 교섭을 행하였으므로 조선에 불평등한 조약이 체결되었다는 대립적인 구도가 생성된다. 미국에서 이루어진 그리고 미국과 영국의 외교문서에 기초하여 조선의 외교관계를 복원하였던 최초 연구(Jones 1936)가 영국의 경제적 이해관계를 중요시하고 교섭 담당자였던 파크스의 역량에 초점을 맞췄던 것을 고려한다면, 이러한 결론은 무척 “흥미롭다.” 그렇다면, 이러한 기존 주장이 외교문서에서 확인될 수 있는가? 이것이 핵심 질문이다. 본 연구는 외교문서를 사용하여 조약 체결을 명령한 미국과 영국 정부의 훈령, 조선과의 조약 교섭 과정, 그리고 협상의 결과인 최종 조약문의 순서로 검토하겠다.

7) 최문형(1984)은 조미수호조약과 비슷한 제1차 조영수호조약(일명 윌리스 조약)이 비준 거부되고 다음 해인 1883년에 제2차 조영수호조약(일명 파크스 조약)이 체결되게 된 것을 분석하면서 “미국으로서 한국과 수교가 필요했던 까닭이 난파선보호와 통상에 있었던 반면 영국은 교역에도 물론 관심이 없었던 것은 아니었지만 어디까지나 러시아의 한국침투를 저지하는 데 그 주목적이 있었던 것이다”라고 정리하며 조영조약이 러시아 봉쇄를 위한 전략적 외교술이었다고 보았다.

II. 조미조약

조미조약은 기존 논의에서처럼 통상을 목적으로 한 미국의 호혜적인 조약이었는가? 만약 기존의 논의대로 미국이 통상을 목표로 하여 호혜적인 접근방법으로 조미조약을 체결한 것이라면, 우선 훈령에서는 국가 수준에서 모든 부서가 “대조선 협상의 목적은 통상이다”라는 같은 메시지를 전달하여야 한다. 그리고 이러한 훈령 내용이 실제 조선과의 교섭 진행 상황에서 외교문서로 확인되어야 하며, 관세율과 개항장 등 통상 관련 이슈가 조미조약 협상의 주요 이슈가 되어야 한다. 그리고 마지막으로 조약문에서도 통상에 관련된 사항이 자세하게 기술되어 있어야 한다. 과연 그러한가?

1. 훈령의 내용

공식적으로 확인되는 미국 정부 주도의 대조선 개항 훈령은 1878년이나 가능하다. 그러나 조선을 개항하여 수교를 맺으라고 명령한 미국 정부의 교섭 명령은 국무성이 아닌 해군성에서 내려진다. 해군장관 톰슨은 슈펠트에게 1878년 12월 초 아프리카, 아시아 지역을 순방하며 미국 무역 확장의 방법을 찾으라고 명령한다. 이 훈령에서는 직접적으로 “미국 무역의 확장을 위해서”라는 표현이 들어가 있다.⁸⁾

하지만 국무성은 조선과의 협상 과정에서 무력사용을 피하라고 권고한다. 에바츠 국무장관이 톰슨 해군장관에게 슈펠트의 임무에 대해 논의한 1878년 11월 12일자 외교문서에 따르면, 조선과의 접촉에 있어 “평화적으로 개항해야 한다”는 것과 “인민의 불만을 야기하지 않는 것”이 특히 중요하다고 명시하고 있다.⁹⁾ 조미조약 관련 초기 조건에서 보여지는 해군성과

8) 1878. 10. 29. R. W. Thompson to R. W. Shufeldt, 본 논문에서는 표기상 편의를 위해 NARA II를 NA로, 원고정리(Manuscript Division) M으로 쓰고 그 번호를 붙이며, 마이크로필름 번호를 R로 표기한다. 즉, 이 문서의 출처는 NA, M 179, R 523이라고 표기될 수 있다.

9) 1878. 11. 12. W. M. Evarts to R. W. Thompson, NA, M 179, R 523; RWS 23.

국무성의 행태 차이는 이후로도 계속 확인된다. 해군성은 통상이라는 목표를 밝히며 조미조약의 체결을 위해 상당히 적극적인 대책을 내놓는 반면 국무성의 조치는 미온적이고 방어적이었던 것이다.

해군성이 조미조약을 위해 슈펠트를 지원해주었던 반면, 국무성은 슈펠트의 행보를 저지하기에 바빴다. 에바츠 국무장관의 후임이었던 블레인 장관은 우회적이고 평화적인 방법을 통해 최소한의 접촉을 유지할 것을 주문한다. 1881년 11월 14일 블레인이 슈펠트에게 훈령한 내용을 자세히 보도록 하자.

(...) 조선과의 조약이 정치적 또는 무역상의 이유로 절박한 것은 아니지만, 중국과 일본에 근접한 조선의 항구를 개항하는 것이 바람직하다. (...) 만약 조선 정부가 중국과 일본처럼 미국과의 통상을 위해 개항하기를 원한다면 우리는 흔쾌히 이러한 우호 관계를 맺을 것이나, 강요하거나 간청해서는 안 된다.¹⁰⁾

블레인 국무장관의 후임으로 새로 국무장관의 자리를 맡은 프렐링하이즌 역시 1882년 1월 6일자로 슈펠트에게 훈령을 보내 비슷한 행동지침을 준다. 그 내용은 “난파선 조약이 당연히 첫째로 필요한 것이며 만일 이것 하나만을 체결한다고 해도 이는 경탄할 만한 결과를 내는 것”이라며 “조약에 담길 내용을 간소화 해 조선 정부의 불신을 야기하지 말고 미래의 이익을 보장하도록 해야 한다”고 강조한다.¹¹⁾

즉 해군성의 훈령과 국무성의 훈령은 내용에서 차이가 있다. 해군성이 무역 상의 이익이 조약의 목적임을 명백히 밝히고 있지만, 국무성은 조선 정부가 원하면 조약을 체결할 것이나 무력 사용을 피할 것을 주문하며 최대

10) 1881. 11. 14. J. G. Blaine to R. W. Shufeldt, NA, DI, China Instruction, Vol. 3. 블레인은 같은 내용을 일본 공사 앤젤에게도 보내 협조를 지시한다.

11) 1882. 1. 6. F. T. Frelinghuysen to R. W. Shufeldt, NA, M-77, R 40.

한 마찰을 피하고 난파선 조약 하나만이라도 체결하면 좋다는 식으로 한 발 물러나 있었다. 이러한 여러 훈령의 일부분만을 모아 해군성의 “무역 목적” 부분과 국무성의 “무력 사용 회피” 부분을 절묘하게 재편집한 결과, ‘미국 정부가 조미조약에 있어 무역을 제일의 목적으로 하였기 때문에 무력을 사용하지 않으면서 조선에 접근하였다’는 기존 논의가 성립된 것이다.

2. 실제 교섭 과정

조미 교섭이 난항을 겪자 본국에서는 슈펠트의 귀국을 권유¹²⁾했지만, 슈펠트는 계속 조미조약 체결의 필요성을 본국에 알리며 동시에 일본측 인사들을 만나 대조선 접촉 루트를 뚫기 위해 고군분투한다. 결국 이러한 그의 노력 덕분에 일본을 통한 대조선 접촉이 실패한 이후에도 슈펠트는 청으로 무대를 옮겨 조미조약 체결을 위한 대조선 접촉을 계속 진행할 수 있었다.¹³⁾

슈펠트는 개인적으로 연락을 주고 받던 나가사키 주재 중국 영사 위쥔(余璦)의 추천으로 1880년 8월 26일에 리홍장을 만나게 된다. 이것이 텐진에서 열린 조미조약 관련 제1차 회담이다.¹⁴⁾ 조미조약 관련 첫 회담의 내용은 한마디로 슈펠트와 리홍장 간의 동아시아 국제질서에 관한 의견 교환이었다. 여기에서 슈펠트는 조선의 경제적 잠재력과 통상 이익에 대해서는 “기대하고 있지 않다”고 잘라 말한다. 이는 많은 기존 연구들이 미국이 조선의 경제적 가치에 낙관적 기대를 품었기 때문에 조미조약을 서둘러 체결했다고 정리한 것과는 다소 다른 내용이다.

이러한 흐름은 다음 해 슈펠트가 중국 주재 공사관의 무관 직책을 맡고

12) 1880. 4. 26. R. W. Thompson to R. W. Shufeldt, RWS 24.

13) 1880. 7. 1. R. W. Shufeldt to R. W. Thompson, RWS 국편, Vol. 4; 1880. 8. 2. R. W. Shufeldt to R. W. Thompson, RWS 국편, Vol. 2.

14) 1880. 8. 30. R. W. Shufeldt to R. W. Thompson, RWS 4. 슈펠트는 이 “기쁜” 소식을 자신의 딸에게도 전한다. 1880. 9. 9. R. W. Shufeldt to M. M. Molly Shufeldt, RWS 16.

텐진으로 돌아와 협상을 재개할 때에도 유지된다.¹⁵⁾ 국무성의 최종 훈령을 받은 슈펠트는 1882년 3월 25일 리홍장과 조미조약 3차 회담을 재개한다. 이 회담에서부터 실질적인 조약의 내용이 논의된다.¹⁶⁾ 슈펠트 초안의 내용은 난과 선박 구조에 관해서는 자세한 내용을 담고 있으나 무역 규정에 있어서는 아편의 수입 금지와 최고 종가(從價)를 10%로 한다는 정도로만 처리하고 있다.¹⁷⁾ 또한 슈펠트가 준비한 초안을 청에 미리 넘겨준 것 역시 매우 전략적인 행위라고 할 수 있다. 슈펠트는 조선과의 협약을 “매우 평등하고 정중하게” 진행할 것이라고 밝히면서도 이러한 그의 행위를 본국에 설명할 때에는 “청이 일본과의 역내 세력권 경쟁과 조선에 대한 이권 경쟁을 매우 걱정하고 있으므로 조미조약의 체결을 도울 것”이라고 전하고 있다.¹⁸⁾

슈펠트의 초안에서도 확인할 수 있듯이 실제로 조미조약 협상의 주요 쟁점은 미국의 무역 이익이 아니었다. 회담 내용을 살펴보아도 관세율, 수입 금지 품목 등에 대한 토의는 양측 간에 거의 이루어지지 않는다. 다만 조미조약 협상의 주요 쟁점은 조선이 청의 종속국인가 여부였다. 조약 초안을

15) 조미조약 2차 협상의 주요 이슈는 슈펠트의 자격에 관한 것이었다. 슈펠트가 본국으로 돌아간 뒤, 텐진 주재 미국 영사였던 피서는 리홍장과 회견을 하게 되는데, 이 자리에서 리홍장이 조선은 물론 자신도 슈펠트와 교섭하길 바란다고 그를 재차 추천하였다. 피서는 이를 슈펠트에게 알려 그가 본국에서 무관 파견에 관한 절차를 밟을 수 있도록 지원하였다. 1881. 3. 3. C. L. Fisher to R. W. Shufeldt, RWS 국편, Vol. 7. 또한 1881년 7월 15일 슈펠트가 앤젤에게 보고한 바에 따르면, 리홍장은 슈펠트가 미국정부로부터 교섭 전권을 부여받았는지 여부를 계속 질문하였다고 한다. 1881. 7. 15. R. W. Shufeldt to J. B. Angell, NA, M 92, R 58.

16) 중국이 제시한 초안의 전문은 清季中日韓關係史料, 2, pp. 552-555, 문서번호 389의 2;李文忠公全集, 5, pp. 316-317에서 확인할 수 있다. 리홍장은 이와 함께 조선 측 이동인이 작성한 초안을 가지고 추후 조미조약 협상에 임하게 된다. 清季中日韓關係史料, 2, p. 549, 문서번호 389의 1;李文忠公全集, 5, p. 315.

17) 미국 측 초안의 전문(First American draft)은 RWS 24에서 찾아 볼 수 있다.

18) 1882. 3. 31. R. W. Shufeldt to F. T. Frelinghuysen, NA, M 92, R 60. 또한 이 밖의 보고문에서도 청을 통하지 않고 조선과 협상하는 것은 어려울 것이라는 점을 설명하며 동북아 국제 질서에 대한 본국의 이해를 담고 있다. 1882. 3. 11. R. W. Shufeldt to F. T. Frelinghuysen, NA, M 92, R 60.

검토하는 순간부터 이 이슈는 첨예하게 대립된다. 1882년 4월 4일 슈펠트가 리홍장에게 보낸 외교문서를 살펴보자. 이 외교문서에는 조약 초안의 전문은 물론, 어떤 이슈가 화제의 중심이 되었는지 등 조미조약의 막판 조율 과정이 상세하게 기록되어 있다. 슈펠트는 이 자리에서 사실상 청이 조선을 반속국상태(semi-dependent)로 지배하고 외교 문제에 대해 조언하고 있다는 것을 알고 있으나 미국은 외국과의 교섭에 있어 그러한 복잡한 문제를 야기하고 싶지 않다고 잘라 말한다. 그리고 “문제가 되는 종속국 조항은 미국과 청이 직접적으로 연관을 맺어 조선을 강력한 보호 아래에 둔다는 의미”가 되는데, 자신이 미 정부로부터 허가 받은 권한은 친선과 통상의 조약이지 그러한 정치적 동맹으로의 진입이 아니”라고 선을 긋는다.¹⁹⁾

기존 연구에서는 슈펠트의 이러한 행위를 두고 그가 실제로 조미조약을 통상조약으로 이해하고 있다거나 혹은 그가 조선과 중국의 사대관계를 이해하지 못하고 뻔뻔한 자세로 서양의 국제법 질서만을 되풀이하여 주장하고 있다고 해석한다. 하지만 이미 앞선 다수의 외교문서에서 확인했듯이 그는 조미조약에 대해 본국에 보고할 때 “당장의 경제적 이익은 없다”, “동북아 진출에 있어 중요한 위치이므로 난파선 조약이라도 우선 실시해야 한다” 등의 언급을 계속 하였다. 따라서 이 시점에서 슈펠트가 청에 “조미조약은 통상 조약”이라고 하고 한 발 물러선 것은 이를 이용해 청과 조선의 종속관계를 국제법적으로 인정받으려는 청의 전략에 말려 들지 않겠다고 하는 방어적인 행위라고 볼 수 있다. 이런 면에서도 슈펠트는 당시의 동북아 사대질서를 적절히 이해하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 더욱 중요한 사실은 한반도가 종속국인지 여부가 조미조약 협상의 쟁점이 되었다는 것 자체가 이미 조미조약은 통상 목적이 아니라고 인식한 슈펠트의 인식에서 비롯되었다는 점이다.

19) 1882. 4. 4. R. W. Shufeldt to 李鴻章, NA, M 92 R 59.

이는 슈펠트가 이러한 줄다기리 협상 과정을 본국에 상세하게 보고한 4월 10일자 외교문서에서도 확인할 수 있다. 슈펠트는 “조선이 사실상 청국의 지배를 받고 있기 때문에 자신이 청국의 중재를 요청한 것”이라고 재차 배경을 설명하며 “청의 요청에 별다른 반대는 없으나, 조약이 완벽하게 승인되기 전까지 이에 대한 행동을 연기할 것”이라고 자신의 전략을 설명했다.²⁰⁾

결국 조선의 종주권에 대한 이슈는 조미조약의 협상 막바지까지 해결되지 못한다. 리홍장은 이를 차후에 다시 규정하든지 조선 국왕의 이름으로 따로 서한을 보내 처리하자고 매듭 지으며 서둘러 미국과의 협상을 마무리하려 한다. 이후 슈펠트는 청이 통역관으로 파견한 마젠중(馬建忠)과 함께 인천을 방문하여 조선과 조미조약 협상을 최종 타결한다. 조선이 관심 있던 이슈는 조일조약 이후 심각해진 미국과 관세의 문제였다. 조선은 서구 열강과의 새로운 조약을 통해 유리한 선례를 만들어 이를 일본과의 관계에서 활용하고자 했던 것이다.²¹⁾ 이런 통상과 관련된 구체적인 부분에 대해 슈펠트는 큰 반대를 하지 않았고, 청의 마젠중은 심지어 이를 종용하였다.²²⁾ 결국 조선과 미국의 직접 협상은 큰 탈없이 진행되어, 양국은 1882년 5월 2일 조미조약 체결식을 거행한다.

3. 조미조약의 결과, 조약문

실제 조미조약의 결과물, 즉 최종 조약문의 내용은 위에서 살펴본 협상 과정의 내용을 반영하는가? 기존 논의에 따르자면, 조미조약의 조약문은

20) 1882. 4. 10. R. W. Shufeldt to F. T. Frelinghuysen, NA, M 92, R 60.

21) 조선은 적극적으로 리홍장의 초안에 반대한다는 뜻을 밝히며 ‘개정 초록(改正草錄)’을 마젠중에게 전달하였다. 여기에는 종속국에 대한 표현을 삭제할 것과 미국 수출에 대한 한자를 정확하게 수정하는 등의 요구 조건이 담겨져 있으며 대부분 조선의 요구대로 수정되었다. 조선의 요구 조건에 대해서는 舊韓國外交文書, 美案, pp. 5-6에서 찾아볼 수 있다.

22) 김용구, *op.cit.* pp. 364-365; 清季中日韓關係史料, 2, pp. 642-643.

통상에 초점을 맞춘 것이어야 한다. 하지만 실제 조미조약에서 통상 관련 조항은 매우 미비하다. 기존 연구는 이에 대해서 조선과 교섭을 진행하면서 조선이 경제적 가치가 적다는 것을 미국이 깨닫기 시작했고, 이에 따라 통상 관련 부분은 축소되고 호혜적인 친선 조약의 형태로 조약이 체결되었다고 정리한다. 통상조약이었기 때문에 호혜적인 방법을 취할 수 있었다고, 다시 말해 ‘통상’을 증거로 하여 ‘호혜성’을 유추했으면서도 결과적으로는 ‘호혜성’만 남았다는 것이다. 이러한 논리적 허점은 무엇 때문인지 실제 문서를 통해 알아보도록 한다.

실제 조미조약 조약문에 있어 손꼽히는 특징을 찾는다면, ‘거중조정(good offices)’과 종속국 규정에 대한 별도 처리문일 것이다. 먼저 조미조약 제1조를 살펴보면,

미합중국 대통령과 조선 국왕, 각국의 국민과 신민간에는 영원한 평화와 우애가 있을 것이다. 만약 다른 강대국이 한 국가를 부당하거나 억압적으로 대한다면, 이에 대해 통지를 받는 즉시 다른 한 국가는 거중조정(good offices)을 행하여 그 우의를 표한다.²³⁾

라는 구절이 있다. 원래 청과 미국의 협상 과정에서 1조에는 조선이 중국의 종속국인지 여부를 표현하는 구문이 들어갈 예정이었으나, 최종 협상 결과 이렇게 합의된 것이다. 청이 주장한 종속국에 관한 쟁점은 결국 조약문에 들어가지 못하고 체결 다음 날인 5월 23일에 조선이 청국의 속방이라는 내용의 조선 국왕 조회문(照會文)을 슈펠트에게 전달하는 방식으로 이른바, ‘별도처리문’으로 해결된다.

기존 논의에서는 이 부분만을 독립적으로 해석하여 미국이 조선에 대해

23) 조미조약 원문은 NAM 92, R 60 그리고 슈펠트의 개인문서 RWS 28에 수록되어 있다.

매우 호혜적인 조약을 맺었다고 보고 있다. 하지만 이것은 조선이 어려움에 처하게 되었을 경우 미국은 이를 도와주겠다고 한다는 ‘거중조정’의 조약 내용만을 결과적으로 크게 해석한 것이다. 왜 이러한 문구가 조약문에 삽입되었는지 이를 조약 과정의 추적을 통해 실제로 살펴보면, 이 문구는 우선 슈펠트의 초안에 기인한 것으로 슈펠트가 이러한 문구를 마련한 것은 그가 한반도의 지정학적 중요성을 크게 판단했기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 슈펠트는 조선을 독립국의 위치로 올려 놓고 개항해 미국과 국제법적인 조약을 맺게 해 동아시아에서의 미국의 발판으로 삼고자 하였다.

이러한 슈펠트의 판단은 국무성이 아닌 해군성으로의 보고문에서 더욱 직접적으로 드러난다. “조선의 개항이 현재 단계에서 상업적으로 크게 중요한 것은 아니나, (...) 조선은 동북아에 있어 중요한 이익이 걸린 지역이다” 그리고 “조선은 미국과 동양 국가를 직접 연결하는 곳이다. 따라서 비록 조선이 가난하고 경제적으로 중요성이 없다고 할지라도 조선과의 협약은 지리적 위치 때문에 매우 중요”하다. (리홍장과의) 이어진 대화에서는 러시아, 중국, 일본이 언급되며 “조선 반도의 전략적 위치가 논의”되었다.²⁴⁾

4. 소결

기존 논의와는 달리 미국은, 특히 조미조약의 교섭 담당자 슈펠트는 조선의 정치적 또는 전략적 중요성을 높이 평가하였다. 또한 국무성과 해군성의 훈령에는 차이가 있었으며, 해군성의 “무역을 위해 조약을 체결할 것”과 국무성의 “유화적인 방법을 취할 것”이라는 훈령을 한 데 섞어 미국의 단일한 목소리로 이해해서는 아니 된다. 또한 슈펠트는 기존에 알려진 것보다 조선 내부의 사정과 조선의 세계관을 비교적 잘 인식하고 있었고

24) 1880. 5. 29. R. W. Shufeldt to R. W. Thompson, RWS 28, 그리고 1880. 8. 30. R. W. Shufeldt to R. W. Thompson, RWS 4.

경제적 측면이 아닌 동북아 질서 속에서 조선의 지정학적 중요성을 본국에 강조하였다. 실제로 이러한 그의 판단에 따라 조미조약의 실제 교섭 과정은 청을 통해 이루어졌고, 알려진 바와 같이 통상이 이슈가 아니라 조선의 종속국 여부가 주요 논점이었다. 마지막으로 조미조약의 결과물인 조약문 역시 이러한 흐름 안에서 해석될 때, 역시 통상이 아닌 조선의 독립성을 확인한다는 차원에서 의미가 있는 것이라고 볼 수 있다.

III. 조영조약

조영조약은 기존 논의에서 정리하는 바와 같이 “세계국가”인 영국이 동아시아 정책의 일환으로 전략적으로 체결했기 때문에 그 불평등성이 컸던 것인가? 이와 같은 기존 주장이 타당하려면, 훈령에서 대동아시아 정책의 일부로 대조선 접촉이 어떠한 전략적 의미를 갖는지가 설명되며, 특히 러시아에 관한 부분에 대해 정보를 수집하고 분석하라는 행동지침이 있어야 한다. 이러한 초기조건에 따라 교섭 담당자는 해군성 소속으로서 대조선 접촉 시 무역 이익보다는 한반도의 종속성 여부와 주변국과의 관계 등에 초점을 맞춰 교섭을 진행하는 사건이 연결되어야 한다. 이러한 흐름에 있어 연결고리는 계속적으로 국가가 주도하는 전략적 정책의 일관성이 뒷받침되어야만 하는 것이다. 과연 이것이 실제 문서로 확인될 수 있는가?

1. 훈령의 내용

1876년 조일조약을 전후하여 동아시아에 나와 있던 영국 관리들은 한반도와 수교할 것을 본국에 권하지만 영국 정부는 이에 무관심하였다. 1875년 주일 공사로 재직하던 파크스가 본국의 더비 외상에게 거문도 점령을 건의²⁵⁾하고 중국 주재 공사관과 중국 함대 사령관 라이더 제독과 전임 사

령관인 셰드웰도 이에 뜻을 같이 하였으나²⁶⁾ 영국 정부가 이에 대해 무관심²⁷⁾하였다. 하지만 뒤 이어 계속적으로 동아시아 담당자들이 조선의 중요도에 대해 보고²⁸⁾를 올리고, 심지어 프랑스와 독일 등 주변 국가들의 영사관에서도 영국의 대조선 정책이 무엇인지, 협조할 의사가 있는지를 재차 확인하기에 이른다.²⁹⁾ 하지만 영국 본국에서는 이에 대해 회신하지 않고 침묵을 지킨다. 현장에서 이를 주재하던 파크스는 1876년 5월 5일과 23일 두 차례에 걸쳐 대조선 정책에 대한 훈령을 내려 줄 것을 다시 건의³⁰⁾하였다.

그러나 영국정부는 1876년 11월 30일과 1879년 5월 15일에도 간단한 내용의 대조선 불수교 방침을 통보³¹⁾한 이후 80년대 초반까지 별 다른 훈령을 지시하지 않는다. 이러한 침묵에 대해 그 동안 학계에서는 이는 러시아를 자극하지 않으려는 영국의 소극 전략이라는 틀을 제시하였다. 극단적으로 말하자면, 영국의 대조선 정책은 적극적인 것도 소극적인 것도 모두 전

25) 1875. 7. 20. H. Parkes to E. S. Derby. 이 문서는 영국 외무성의 공식 문서집(BDFA) Part I(From the Mid-Nineteenth Century to the First World War), Series E(Asia, 1860-1914), Volume 2(Korea, the Ryukyu Islands, and North-East Asia, 1875-1888)의 pp. 42~44에서 확인할 수 있다. 표기 상의 편의를 위해 이를 BDFA, I-E-2, pp. 42~44로 정리하겠다.

26) 파크스의 거문도 점령안에 힘을 보탠 라이더의 문서는 1875. 7. 20. A. P. Ryder to Secretary to the Admiralty. BDFA, I-E-2, pp. 45~46. 셰드웰의 문서는 1875. 10. 9. C. Shadwell to Secretary to the Admiralty. BDFA, I-E-2, pp. 57~58.

27) 1875. 8. 3. E. S. Derby to H. Parkes, BDFA, I-E-2, P. 41. (Confidential). 이 전보문에서 더비 외상은 “아무런 권원(權原, title)이 없는 지역을 점령하는 것은 바람직하지 않다”는 지극히 짧은 소견으로 반대의 뜻을 표했다.

28) 1875. 12. 31. H. Parkes to E. S. Derby. BDFA, I-E-2, P. 42~43 (No. 182. Confidential).

29) 1876. 2. 16. T. F. Wade to E. S. Derby. 이 문서는 영국 문서고(The National Archive, TNA)에 소장중인 외무성 파일(Foreign Office Files, 분류 기호 FO), 17의 720번 문서였다. 이를 FO 17/720이라고 표기한다. 프랑스가 대조선 접촉에 있어 영국이 협조할 뜻이 있는지 질문하는 문서는 1876. 3. 9&13. Lyons to E. S. Derby. FO 27/2161. 1876. 3. 28. Lyons to E. S. Derby. FO 27/2162; 1876. 4. 16. Adams to E. S. Derby. FO 27/2162에서 확인할 수 있다. 또한 독일이 대조선 수호조약 접촉시 협조할 수 있는지 여부를 묻는 것은 1876. 4. 22. Lord Odo Russell to E. S. Derby. FO 64/851에 들어 있는 내용이다.

30) 1876. 5. 5&23. H. Parkes to E. S. Derby. FO 46/206.

31) 1876. 11. 30. FO to H. Parkes. FO 46/201; 1879. 5. 15. R. G-C, Salisbury to H. Parkes, FO 405/34.

략적이라는 틀 안에서 설명되고 있었던 것이다.

만일 기존 논의와 같이 영국 정부의 대조선 무정책이 전략적인 행위였다면 적어도 정부에서는 현장에 나가 있는 담당자에게 이러한 무행동 원칙의 이유를 설명하고 한반도 주변의 국제 정치적 관계와 러시아의 영향력에 대해 비밀리에 조사하여 측면 지원하라는 등의 행동지침을 내부적으로 내렸어야 한다. 하지만 우리가 실제 외교 문서에서 확인할 수 있는 것은 교섭담당자의 연이은 요청에도 불구하고 본국은 이에 대해 무대응 혹은 무관심으로 일관하였다는 것이다. 따라서 조영조약 교섭 과정의 초기 조건을 ‘전략적인 단일한 영국 정부’라고 보기에는 무리가 있다.

영국 정부는 조미수호조약의 협상이 본격화되던 1881년 11월에야 비로소 움직이기 시작했다. 조미조약에 대한 전권을 부여 받은 슈펠트가 정식으로 본국의 훈령을 전달 받았다는 정보를 입수한 워싱턴 주재 영국 대리 공사 드러몬드는 이를 본국에 보고³²⁾하였고, 외무성은 이를 해군성에 알려³³⁾ 슈펠트가 활동하고 있는 청의 영국 함대 사령관 윌리스 제독에게 슈펠트의 동향을 감시하여 보고하라는 지시를 내린다. 이런 상황에서 슈펠트가 청을 떠나 인천에 정박하여 조선과 직접 협상에 돌입하자, 윌리스는 5월 20일에 급히 조선으로 출발하게 된다. 같은 시기 외무성 라인에서는 중국 주재 웨이드 영국 공사가 미국 공사 홀콤브에게 접촉해 한미조약의 협상 진행 상황에 대한 정보를 얻고자 노력하였으나³⁴⁾ 결국 조미조약이 체결(1882. 5. 22)된 이후에나 그 조약문을 손에 넣을 수 있었다.³⁵⁾

하지만 훈령은 없었다. 윌리스는 아무런 준비나 본국의 행동지침 없이 서둘러 조선으로 향해 협상 테이블에 앉혀지게 되었다. 통역관조차 제때 도착하지 못하며 윌리스는 조미조약을 도왔던 마젠중(馬建忠)에게 도움을

32) 1881. 10. 22, V. Drummond to G. L. Granville, FO 405/34.

33) 1881. 11. 14, Tenterden to Secretary to the Admiralty. (Most Confidential.) FO 405/34.

34) 1882. 5. 17, T. F. Wade to G. L. Granville, FO 17/895.

35) 1882. 5. 22, T. F. Wade to D. Spence, FO 17/895.

요청할 수 밖에 없었다. 마젠중은 이런 윌리스에 대해 “아무런 준비도 되어 있지 않고, 조영조약에 대한 구체적인 목적도 없는 듯 하다”고 평가하였다.³⁶⁾ 결국 조미조약과 크게 다르지 않은 내용으로 1882년 6월 6일 제1차 조영조약이 체결된다. 윌리스조차 “매우 단조로운 것”이라고 표현할 정도로 제1차 조영조약은 별다른 특징 없이 조미조약의 내용을 그대로 전해 받아 체결된다.³⁷⁾

영국 정부의 대조선 수교와 관련한 직접적인 훈령은 1883년 4월 22일에 처음 내려진다. 그 내용은 제1차 조영조약의 비준 연기를 통한 조약 내용의 개정을 지시하는 것이었다.³⁸⁾ 하지만 우리는 이 훈령 어디에서도 러시아의 남진을 저하해야 한다거나 영국의 대아시아 외교 정책을 일관성 있게 추구 하라는 내용을 찾을 수 없다. 2차 조약을 지시하는 이 훈령에서도 앞선 조 청장정³⁹⁾의 이익을 균점할 수 있는지 조선의 의중을 분석해 보고, 불가하다면 재협상을 시작하라는 지시가 있을 뿐이다.

이는 파크스가 대조선 협상에 직접 나서게 되는 1883년 9월 본국으로부터 받게 되는 훈령에서도 마찬가지로 확인된다. 본문이 단 158단어뿐인 이 훈령에는 그나마도 절반 이상이 조독조약의 독일 측 담당자로 일본 주재 독일 총영사 자페(Herr Zappe)가 내정되었다는 정보로 채워진다. 대조선 협상에 대한 언급은 “한국에 다음 달(10월)에 나가는 것이 좋겠다”라는 것과 “이에 대한 훈령은 앞으로 전보를 통해 받을 수 있을 것이며, 전권의 자격에 대한 부분은 7일에 우편 서한으로 보내겠다”⁴⁰⁾는 내용뿐이다.

36) 淸季中日韓關係史料,, 2, pp. 586-7, 문서번호 413의 1.

37) 1882. 6. 9. G. O. Willes to T. F. Wade, FO 17/890.

38) 1883. 4. 22, G. L. Granville to H. Parkes, BDFA, I-E-2, pp. 143~144.

39) 1882년 7월 임오군란이 발발하자 청은 군사력을 동원하여 일본의 군사적 위협을 견제하고 난을 진압하였다. 이를 발판으로 1882년 10월 4일 청은 조선에 대한 종주권을 명문화하고 상선의 정박과 연안 출입을 자유화한 「조청상민수륙무역장정(朝淸商民水陸貿易章程)」, 이하 조청장정」을 체결시킨다.

40) 1883. 9. 3. G. L. Granville to H. Parkes, BDFA, I-E-2, pp. 191~192.

결국 영국 정부가 공식적으로 대조선 협상의 목적이 러시아의 남하 저지라고 밝히거나 영국의 대아시아 정책의 일관성을 위해 전략적으로 현상유지 혹은 반대로 적극적인 방법을 이용하라는 등의 내용을 담은 훈령을 내린 적이 없다. 본국은 대조선 협상에 무관심하였다고 또는 조선의 전략적 중요성을 낮게 평가하였다고 보아야 한다. 그렇지 않다면, 현재 외교관들의 지속적인 요청에도 불구하고 훈령을 보내지 않거나 또는 유일하게 하달된 훈령에서 러시아 문제가 언급되지 않았다는 사실을 설명할 수 없다.

2. 실제 교섭 과정

그렇다면 제2차 조영조약의 실제 협상과정은 어떠했는가? 주일 영국 공사의 자리에 있던 파크스는 1883년 3월 6일 자신을 대신하여 영사 애스톤에게 지시하여 조선에 나아가 정보를 모을 것을 명령하는 장문의 훈령을 내린다.⁴¹⁾ 일본이나 청국을 중재자로 삼지 않고 직접 조선을 협상 파트너로 삼은 것은 파크스의 실용 노선 때문이었다. 파크스는 이 훈령에서 이미 그가 김옥균, 박영효 등 여러 조선 측 인사와 접촉하여 얻은 구체적인 정보를 제시하고 그들에게도 벌써 협조를 구해 놓았다고 밝힌다. 파크스는 조선 측 인사와 접촉하면서 조선이 조미조약에서 얻고자 했던 부분이 서양 열강과의 협상을 통해 일본이나 청에 대한 불공정 관세를 완화하고자 했던 것이라는 점을 알게 된다. 따라서 파크스는 이러한 조선의 입장을 이용해 조선과 직접 협상을 하게 되면 더욱 많은 이득을 얻을 수 있을 것이라는 판단에 이르게 된다. 이것은 조선이 다른 어느 동양 국가의 속국인지 여부에 상관없이 영국은 상업적 이익을 극대화한다는 경제적 실리원칙에 따른 결정이었다.

그리고 파크스가 애스톤에게 보내는 서한에서부터 이미 2차 조영조약의

41) 1883. 3. 9. H. Parkes to G. L. Granville, BDFA, I-E-2, pp. 126~130. 이 중 애스톤에게 보내는 훈령은 Inclosure 1, "Confidential and Separate"로 분류되어 있다.

협상의 쟁점이 부각된다. 물밑 접촉에서 김옥균은 조선이 영국과 조약을 맺으려는 이유는 통상보다는 친선의 의미가 크다며 선(先)비준 후(後)관세 조정을 주장하였다. 이에 대해 파크스는 조선과의 통상 협상은 조선에만 의미가 있는 것이 아니며 영국의 대일본 대중국의 무역에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 윌리스 조약-제1차 조영조약-의 비준은 어려울 것이라고 반박하였다.⁴²⁾

이런 파크스의 지시에 따라 애스톤은 3월 22일에 조선으로 향한다. 그리고 4월 11일 파크스에게 보고문을 보내 조선의 관리-민영목, 홍영식, 김옥균, 김홍집 등-들과 만나 관세율 10%에 대한 조정을 시도하였으나 조선 측이 완강하여 합의에 이르지 못하였다고 전한다.⁴³⁾ 이러한 과정을 전해 들은 파크스는 4월 21일자로 그랜빌 외상에게 관세율과 곡물의 수출 부분에서 이견이 있어 조율 중이라고 보고한다.⁴⁴⁾ 파크스가 애스톤을 대리로 내세워 조선 정부와 벌였던 2차 협상의 초기부터 핵심 이슈는 단연 관세율이었다는 점을 명확히 한 것이다.

그리고 파크스는 이런 부분을 감안하여 자신이 새로이 조영 조약의 초안을 만들어 6월 22일자로 본국에 보고한다.⁴⁵⁾ 파크스 초안의 핵심은 무역에 관한 규정과 관세율에 대한 부분이었다. 이 중 제일 중요한 것은 면직물에 대한 7.5%의 관세율인데, 이는 조선이 주장하는 10%보다는 낮고, 청과 일본에 영국이 적용하는 5%의 수입관세율보다는 높은 수준에서 조정된 수치라고 파크스는 설명하고 있다. 기존 논의와 같이 조영조약이 영국의 대아시아 정치 전략의 일부였다면 이러한 무역 부분은 그 의미가 축소되었어야

42) Ibid.

43) 1883. 4. 11. W. G. Aston to H. Parkes, BDFA, I-E-2, p. 148.

44) 1883. 4. 21. H. Parkes to G. L. Granville, BDFA, I-E-2, p. 143~144.

45) 1883. 6. 22. H. Parkes to G. L. Granville, BDFA, I-E-2, p. 182~186. Inclosure 1. Draft of proposed Treaty with Corea, Inclosure 2. Draft Regulations of Trade, Inclosure 3. Draft Tariff.

하는 부분이다. 이 파크스의 초안이 본국에 전달된 것은 1883년 7월 25일이 었다. 이어 8월 29일에 그랜빌 외상은 파크스를 주일공사에서 주중공사로 발령한다고 명하고 9월 3일에는 파크스에게 그의 초안으로 조선과 직접 교섭하라는 훈령을 내린다.⁴⁶⁾

파크스는 1883년 10월에 베이징을 떠나 조선으로 향한다. 그리고 10월 27일에 조선에 도착하여 독일 측과 함께 조선과 직접 협상에 나선다. 파크스는 아편에 관한 문제는 본국의 의견과 조선의 의견을 절충할 것이라고 결론지으며, 결국 그의 관심은 관세율 조정이라는 점을 다시 한번 피력한다. 이러한 내용은 파크스가 1883년 12월 1일과 6일에 그랜빌 외상에게 협상 진행상황을 보고한 외교문서에서 드러난다.⁴⁷⁾ 이 두건의 보고는 사실 1883년 11월 26일 제2차 조영조약의 체결 이후의 사후보고였다.

조영조약의 실제 교섭 과정을 살펴보았을 때, 영국이 국가 차원에서 전략적으로 동아시아에 대한 대외정책을 조선에 적용하였기 때문에 불평등하고 정치적인 조영조약이 체결되었다고 보는 기존 논의는 한계가 있다. 실제 교섭 과정에서 영국 정부의 대조선 정책을 결정하고 실행한 것은 현장에 나와 있던 파크스였고, 그가 판단한 대조선 수호 교섭의 목적은 아시아권에서의 영국의 무역 이익의 확보였다. 실제 외교문서를 살펴봤을 때, 이러한 조영조약의 교섭이슈가 통상이었다는 점은 명백히 확인 가능한 사실이었다.

3. 조영조약의 결과, 조약문

파크스는 제2차 조영조약의 체결 이후 이에 대해 적극적으로 본국에 알린다. 1883년 12월 31일에 파크스가 그랜빌 외상에게 조영조약의 각 조항

46) 1883. 9. 3. G. L. Granville to H. Parkes, BDFA, I-E-2, p. 192.

47) 1883. 12. 1. H. Parkes to G. L. Granville, BDFA, I-E-2, p. 202~203; 1883. 12. 6. H. Parkes to G. L. Granville, BDFA, I-E-2, p. 204~211; FO 405/34.

에 대해 상세히 보고한 외교문서⁴⁸⁾를 근거로 조영조약의 특징을 찾아보도록 하자. 이 보고문에서 파크스는 제2차 조영조약의 각 조항을 원문으로 소개하면서 제1차 조약에서 어떤 부분이 수정된 것인지를 하나하나 상세히 설명한다.

먼저 1조에서는 조미조약의 특징인 ‘거중조정(good offices)’ 개념을 아예 중화시켜 버렸다. 즉, 타국이 협상의 상대국을 부당하게 대할 경우, ‘이 사실을 알게 되면 곧 주선을 한다’는 내용을 파크스는 요청이 있을 경우’라는 평범한 우호의 내용으로 격하시켰다. 이 부분은 조미조약에서 조선은 청의 속국이 아니며 따라서 미국과 동등한 국제 관계를 맺는 주권국가라는 점을 상징하는 가장 특징적인 부분이었다. 이것을 파크스는 실질적 이해관계가 없다고 판단해 평범한 내용으로 중화시켜 버린 것이다.

‘조미조약의 호혜성을 상징하는 거중조정 조항을 조영조약에서는 약화시켰기 때문에 조영조약은 조미조약에 비해 정치적으로 불평등성이 강하다’고 정리하는 것은 조약문 자체만을 강조한 결과론적인 해석이다. 교섭 과정에서의 핵심 이슈와 이것이 처리되는 과정을 살펴보았을 때, 교섭 과정이 통상에 초점이 맞춰져 있었으므로, 이와 직접적으로 관련이 있지 않은 거중조정의 의미는 당연히 파크스에게는 불필요한 부분이었다. 이러한 실제 교섭 과정 상의 논리적 연결에 맞춰 이 부분을 해석해야 한다.

이는 2조의 외교대표단의 지위와 역할 면에서도 드러난다. 조미조약을 본 뜬 제1차 조영조약에서는 ‘상인이 영사직을 맡을 수 없다’고 표현된 것이 파크스의 제2차 조영조약에서는 ‘영사는 무역 관련 일을 하지 않는다’라고 되어 있다. 언뜻 보면 큰 차이가 없어 보이지만, 파크스가 애초부터 무역 이익을 목표로 조영조약을 진행시켰다는 점을 대입해 보면 이는 중요한 수정 사항이다. 조미조약과 제1차 조영조약이 상세하게 상인이 영사직을

48) 1883. 12. 31. H. Parkes to G. L. Granville, FO 405/34.

말으면 안 된다는 금지조항을 둔 이유는 1조에서와 마찬가지로 조선은 외교적 권한을 가지고 상대국으로부터 동등한 외교적 권한을 인정받는 독립국이라는 표현이었다. 따라서 상인이나 기타 목적을 가진 대리인이 대조선의 외교를 담당하지 않게 하겠다는 약속의 표현이었다. 하지만 조선의 독립국 여부에 관심이 없었던 파크스에게는 이 조항 역시 무의미한 것이었다.

영국은 1884년 4월 28일 제2차 조영조약의 비준이 끝난 후 파크스를 조선의 총영사로 임명하였지만 이는 주중 영국 공사와 겹치는 자리였다. 결국 파크스는 고종을 알현하고 신임장을 받은 지 불과 열흘 후인 5월 11일 애스톤에게 모든 업무를 대행하도록 하고 베이징으로 돌아갔다. 영국이 전략적으로 한반도를 이용하고자 조영조약을 체결하였다면, 조선 주재 공관은 전략적으로 중요하기 때문에 중국 주재 공관 휘하에 있기 보다는 독립 공관으로 남아야 한다. 하지만 애스톤이 업무를 대행한다는 결정은 그리고 그 결정이 파크스에 의해 이루어졌다는 사실은 영국이 조선의 전략적 중요성을 높게 평가하지 않았다는 사실을 반증한다.

파크스에게 중요했던 것은 조선의 새로운 세계질서나 독립권이 아니었다. 그에게는 영국의 동아시아 무역이익을 위해 조선과 유리한 관세율 협정을 맺는 것이 주요 목적이었다. 이러한 그의 목적은 5조 관세에 대한 부분과 7조 아편에 대한 부분 그리고 8조 곡물의 수출, 9조 수입 금지품 부분에서 자세히 드러난다. 제1차 조영조약에서는 조선의 관세에 대한 자주권을 인정하고 생필품에 대한 10% 관세율을 광범위하게 적용하였지만, 바로 이러한 이유에서 파크스는 1차 조영조약(윌리스 조약)의 비준에 반대하였다. 그는 결국 이 부분에 대한 것을 따로 부칙으로 자세하게 규정하였다. 그리고 각 관세율에 대해 파크스는 당시 영국의 중국과 일본과의 조약, 무역 실정 등을 근거로 자세하게 보충 설명하고 있다.

4. 소결

외교문서를 중심으로 살펴볼 때, 조영조약은 대영제국이 동아시아 대외

정책의 일환으로, 특히 러시아 문제와 연계해서 대조선 정책을 시행하지 않았다는 것을 알 수 있다. 당시 영국은 반제국주의적 외교노선을 가진 정부가 선출되어 조선에 대한 외교 정책을 전략적으로 추진하기에는 무리가 있었다(Narizny 2007). 대신 풍부한 현장 경험과 대조선 정보를 갖춘 파크스의 인식과 판단 아래 제2차 조영조약의 교섭 과정은 철저하게 통상에 초점을 맞춰 진행되었다. 조영조약의 조약문 역시 이러한 통상의 측면에 초점을 맞춰 해석해야 하며, 실제로도 이 부분이 조영조약 조약문의 가장 큰 특징이자 조미조약과의 차이점이다.

IV. 결론

결과적으로 조미조약과 조영조약에 대해 이분법적으로 대비되던 기존 논의는 실제 외교문서에서 확인하기 힘든 것이었다. 그 이유는 그 동안 간과되었던 교섭 담당자의 역할이 실제 교섭 과정에서 매우 중요한 요인으로 작용하였기 때문이다. 협상에는 다양한 요인이 작용하지만, 교섭 담당자의 역할이 중요해지면서 이러한 요인들은 결국 우선 순위로 선별된다. 미국의 경우 담당자 슈펠트는 상업적 이익보다 해군 지휘관으로서의 자신의 경험에 따라 조선의 지정학적 중요성에 초점을 맞추어 협상하였다. 또한 영국의 파크스는 아시아 주재 공사로서 영국의 상업적 이익을 중요시하였으며, 조선의 전략적 위치에 대해서는 상당 부분 무관심하였다. 이에 한승훈(2006, 230-235)은 조영조약 체결 과정에서 런던, 홍콩, 상해, 요코하마 주재 영국 상공회의소가 경제적 압력을 행사하였다고 지적한다.

조미조약의 실제 교섭 과정 내용을 살펴 보니, 기존 논의와는 다르게 통상 이슈보다는 청의 종주권 여부에 관한 정치적인 문제가 초점이 되었다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 해군성 소속이었던 슈펠트가 판단한 조미조약의 목적이 지정학적으로 중요한 한반도를 개항하는 데 있었기 때문이었

다. 이러한 흐름에서 조미조약의 결과물인 조약문을 해석해야 하며, 조미조약 조약문의 특징은 조선의 독립성을 상징하고 미국이 이를 인정하는 거중조정에 대한 내용이 핵심적이라고 할 수 있다.

또한 조영조약이 대영제국의 전략적 외교 행위의 결과라는 신화는 실제 조영조약 관련 외교 문서로 뒷받침될 수 없다는 것을 확인하였다. 우선 영국은 제1차 조영조약이 체결되는 순간까지도 정확한 교섭의 목적이나 방법을 혼령하지 않았다. 동아시아 베테랑 외교관이었던 파크스는 본국에서 인정한 무한정에 가까운 재량권을 교섭 과정에서 발휘하였으며, 그의 판단 아래 조영 조약의 교섭 과정이 관세율에 초점을 맞춘 통상 교섭의 성격이었음을 외교문서에서 확인할 수 있었다. 따라서 조영조약의 결과물인 조약문 역시 제1차 조약문과는 다르게 정치적인 내용이 생략되고, 통상에 관한 부분이 매우 강화된 형태라는 점을 알 수 있었다.

또한 외교사 연구에 있어서 그 동안 국가 중심의 외교 문서를 기초로 하던 것에 추가해 주요 개인들의 문서를 데이터로 활용해야 할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다. 개인 문서는 외교 문서에 비해 주관성이 심하고 발굴이 쉽지 않아 그 동안 연구 자료로 충분히 활용되지 못했다. 하지만 외교사와 국제정치학 연구에 있어 국가 중심성을 완화하고 개인 행위자의 역할이 중요 변수로 다루어지기 위해서는 이러한 개인들의 정확한 인식과 판단을 담고 있는 개인 문서의 발굴과 분석이 절대적으로 필요하다. 이것이 기존 연구의 국가 중심성의 한계를 보완할 수 있는 데 쓰일 수 있다면 이는 외교사 연구를 더욱 풍부하게 해 주는 밑바탕이 될 것이다.

[투 고 일 : 2010년 10월 18일]

[심사완료일 : 2011년 2월 22일]

[게재확정일 : 2011년 7월 28일]

첨부 1: 조미조약 관련 외교 문서 목록

번호	발신일	발신	수신	문서출처
1	1876. 6. 24	H. Fish	G. F. Seward	Jones(1936)
2	1878. 10. 29	R. W. Thompson	R. W. Shufeldt	NA, M 179, R 523
3	1878. 11. 12	W. M. Evarts	R. W. Thompson	NA, M 179, R 523; RWS 23
4	1880. 2. 13	R. W. Shufeldt	J. A. Bingham	RWS 4
5	1880. 2. 14	J. A. Bingham	R. W. Shufeldt	RWS 4
6	1880. 3. 12	J. A. Bingham	R. W. Shufeldt	RWS 4; RWS국편, Vol. 10
7	1880. 4. 26	R. W. Shufeldt	R. W. Thompson	RWS 28; RWS국편, Vol. 10
8	1880. 4. 26	R. W. Thompson	R. W. Shufeldt	RWS 24
9	1880. 4. 28	R. W. Shufeldt	M. M. Molly Shufeldt	RWS 16
10	1880. 5. 3	R. W. Shufeldt	M. M. Molly Shufeldt	RWS 17
11	1880. 5. 4	R. W. Shufeldt	고종	RWS 24
12	1880. 5. 22	R. W. Shufeldt	M. M. Molly Shufeldt	RWS 28
13	1880. 5. 29	R. W. Shufeldt	R. W. Thompson	RWS 28
14	1880. 5. 31	R. W. Shufeldt	R. W. Thompson	RWS 4
15	1880. 8. 4	上野景範	J. A. Bingham	日本外交文書, 13, pp. 448-9
16	1880. 7. 1.	R. W. Shufeldt	R. W. Thompson	RWS 국편, Vol. 4
17	1880. 7. 23	Li Hung-chang	R. W. Shufeldt	RWS 국편, Vol. 4
18	1880. 8. 2	R. W. Shufeldt	R. W. Thompson	RWS국편, Vol. 2
19	1880. 8. 8	R. W. Shufeldt	Li Hung-chang	RWS 국편, Vol. 4
20	1880. 8. 30	R. W. Shufeldt	R. W. Thompson	RWS 4
21	1880. 9. 9	R. W. Shufeldt	M. M. Molly Shufeldt	RWS 16
22	1881. 3. 3	C. L. Fisher	R. W. Shufeldt	RWS 국편, Vol. 7
23	1881. 7. 15	R. W. Shufeldt	J. B. Angell	NA, M 92, R 58
24	1881. 8. 4	R. W. Shufeldt	J. B. Angell	RWS 24
25	1881. 11. 14	J. G. Blaine	R. W. Shufeldt	NA, DI, China Instruction, Vol. 3.
26	1881. 12. 16	R. W. Shufeldt	C. Holcombe	NA, M 92 R 59
27	1882. 1. 6	F. T. Frelinghuysen	R. W. Shufeldt	NA, M-77 R 40
28	1882. 3. 11	R. W. Shufeldt	F. T. Frelinghuysen	NA, M 92, R 60
29	1882. 3. 31	R. W. Shufeldt	F. T. Frelinghuysen	NA, M 92, R 60
30	1882. 4. 4	R. W. Shufeldt	Li Hung-chang	NA, M 92 R 59
31	1882. 4. 10	R. W. Shufeldt	F. T. Frelinghuysen	NA, M 92, R 60
32	1882. 5. 20	R. W. Shufeldt	U. S. Counsel General	NA, M 92, R 61

33	1882. 6. 8	R. W. Shufeldt	F. T. Frelinghuysen	NA, M 92, R 60
34	조미수호조약 조약문			NA M 92, R 60; RWS 28

첨부 2: 조영조약 관련 외교 문서 목록

번호	발신일	발신	수신	문서출처
1	1875. 7. 20	H. Parkes	E. S. Derby	BDFA, I-E-2, p.39
2	1875. 7. 20	A. P. Ryder	Secretary to the Admiralty	BDFA, I-E-2, pp. 45~46
3	1875. 8. 3	E. S. Derby	H. Parkes	BDFA, I-E-2, P.41.
4	1875. 10. 9	C. Shadwell	Secretary to the Admiralty	BDFA, I-E-2, pp.57~58
5	1875. 12. 31	H. Parkes	E. S. Derby	BDFA, I-E-2, pp. 42~43
6	1876. 2. 16	T. F. Wade	E. S. Derby	FO 17/720
7	1876. 3. 9 & 13	Lyons	E. S. Derby	FO 27/2161
8	1876. 3. 28	Lyons	E. S. Derby	FO 27/2162
9	1876. 3. 28	H. Parkes	E. S. Derby	FO 46/206
10	1876. 4. 15	Adams	E. S. Derby	FO 27/2162
11	1876. 4. 22	Lord Odo Russell	E. S. Derby	FO 64/851
12	1876. 5. 5	H. Parkes	E. S. Derby	FO 46/206
13	1876. 5. 5	F.O	H. Parkes	FO 46/201
14	1876. 5. 23	H. Parkes	E. S. Derby	FO 46/206
15	1876. 9. 26	H. Parkes	E. S. Derby	FO 46/208
16	1876. 11. 30	FO	H. Parkes	FO 46/201
17	1879. 7. 3	Braus	H. Parkes	H. Parkes Paper. 1/B114
18	1881. 1. 11	Memorandum by H. Parkes		FO 405/31
19	1881. 10. 22	V. Drummond	G. L. Granville	FO 405/34
20	1881. 11. 14	Tenterden	Secretary to the Admiralty	FO 405/34
21	1882. 5. 17	T. F. Wade	G. L. Granville	FO 17/895
22	1882. 5. 22	T. F. Wade	D. Spence	FO 17/895
23	1882. 6. 9	G. O. Willes	T. F. Wade	FO 17/890

24	1882, 6, 21	H. Parkes	G. L. Granville	FO 46/285
25	1882, 12, 21	H. Parkes	G. L. Granville	BDFA, I-E-2, pp. 104~106
26	1882, 12, 30	H. Parkes	G. L. Granville	FO 46/290
27	1883, 1, 9	Mollison	G. L. Granville	FO 405/33
28	1883, 2, 28	G. L. Granville	Amphthill	BDFA, I-E-2, pp. 120~121
29	1883, 3, 9	H. Parkes	G. L. Granville	BDFA, I-E-2, pp. 126~30
30	1883, 4, 11	W. G. Aston	H. Parkes	BDFA, I-E-2, p. 148
31	1883, 4, 21	H. Parkes	G. L. Granville	BDFA, I-E-2, pp. 143~144
32	1883, 4, 22	G. L. Granville	H. Parkes	BDFA, I-E-2, pp. 143~144
33	1883, 6, 22	H. Parkes	G. L. Granville	BDFA, I-E-2, pp. 182~186
34	1883, 9, 3	G. L. Granville	H. Parkes	BDFA, I-E-2, pp. 191~192
35	1883, 10, 3	G. L. Granville	H. Parkes	BDFA, I-E-2, p. 193
36	1883, 12, 1	H. Parkes	G. L. Granville	BDFA, I-E-2, pp. 202~203
37	1883, 12, 6	H. Parkes	G. L. Granville	BDFA, I-E-2, pp. 204~211
38	1883, 12, 31	H. Parkes	G. L. Granville	FO 405/34
39	1884, 3, 7	G. L. Granville	H. Parkes	박일근, pp.452~453

참고문헌

- 김기열. 2000. “초기 한영교섭의 전개과정.” 『한국근현대사료문선집』. 제34호. 대외 4집.
- 김용구. 2001. 『세계관 충돌과 한말 외교사 1866~1882』. 서울: 문학과 지성사.
- 김원모. 2003. 『개화기 한미교섭관계사』. 서울: 단국대학교출판부.
- 박일근. 1995. 『미국의 개국정책과 한미외교관계』. 서울: 일조각.
- 송규진. 2004. “개화기 조선과 서양의 경제교류.” 『개화기 한국과 세계의 상호교류』. 서울: 국학자료원.
- 신상용. 1984. “영국의 대한수교 모색 배경.” 『한영수교 100년사』. 서울: 한국사연구협의회.
- 우철구. 1993. “19세기 후반 영국의 대한정책-1883년 한영조약 체결을 전후하여.” 『국사관논총』 44.
- 이보형. 1984. “개관.” 『한영수교 100년사』. 서울: 한국사연구협의회.
- 이정호. 1999. “한미관계의 역사와 성격.” 김홍수 · 박재영 · 이병화 · 이정호 편. 『국제관계와 한국정치』. 부산: 세종출판사.
- 이현주. 2008. “개항기 영국의 대한정책과 주한 영국공관.” 『개항기의 재한 외국공관 연구』. 서울: 동북아역사재단.
- 최문형. 1984. “한영수교와 그 역사적 의의.” 『한영수교100년사』. 서울: 한국사연구협의회.
- 한승훈. 2006. “한영조약과 불평등조약체제의 재정립”. 『한국사연구』 135: 215-250.
- Hamilton, Andrew . 1974. “Origin of British Interest in Korea in 19C.” *Korea Journal* 14(5): 25-33.
- Jones, F. C. 1936. “Foreign Diplomacy in Korea 1866-94.” Ph D. Dissertation, Harvard University. .
- Narizny, Kevin. 2007. *The Political Economy of Grand Strategy*. London: Cornell University.

ABSTRACT

Revisiting Treaties of Amity with the United Kingdom and the United States: Focusing upon Official Diplomatic Papers

JUNG Min-Kyung

Research Analyst
Samsung Economic Research Institute

LEE Geunwook

Associate Professor
Department of Political Science, Sogang University

A consensus is that the U.S. signed a treaty with Korea in 1882 for commercial interests, while the UK pursued a strategic interest of deterring Russia in the Northeast Asia. This paper investigated primary documents? U.S. and U.K. diplomatic papers? and found that the consensus is at best weak and at worst groundless. The American negotiators took Korea's geopolitical significance into account and the British emphasized economic importance of Korea.

Key Words US-Korea treaty, UK-Korea treaty, Shufeldt, Parkes

131

미국과 영국의 대조선 수교조약 교섭 과정 연구 : 외교문서를 기초하여

