

개항기 조선정부의 관세자주권 회복 시도*

윤광운

부경대학교 국제통상학부 명예교수

A Historical Study on the Joseon Government's Attempt to Recover the Tariff Autonomy during the Period of Port Opening

Kwang-Woon Yun^a

^aPukyong National University, South Korea

Received 07 February 2019, Revised 21 February 2019, Accepted 21 February 2019

Abstract

This study is to review the Joseon government's attempt to recover the tariff autonomy lost in the course of entering into the unequal treaty with then-Japan government, as well as the practical effort to realize such an attempt. Among other attempts, the Joseon government ① began imposing tariffs starting September 1878 by establishing Dumopo Customs Office in Busan, ② dispatched on April 1881 a group of investigators to the competent authorities to review and look back the Joseon's tariff system against Japan and ③ entered into a tariff negotiation with then-Japan government on September 1881 with the emissary (Susinsa) Byeong-ho Jo representing the Joseon government. A series of these attempts, in line with each other, represents the Joseon government's ceaseless, constant effort to recover the tariff autonomy, which is what this study intends to review from the modern-day perspectives.

Authored by Byeong-ho Jo to capture an advantageous position in the 1881's tariff negotiation against then-Japan government, 「Joilseui」 successfully represented the Joseon government's position on matters of ① the Japanese tax-autonomous district in Korea, ② defining tariff rates, ③ use of Japanese Yen for payment of tariffs, ④ effective period of the treaty and ⑤ export restrictions on grains. Failure of the Joseon government's attempt to recover the Tariff autonomy was attributable not only to, as 「Joilseui」 defined, ① governments' non-cooperative attitudes on the negotiation table, ② lack of authorities that the entrusted bodies had, ③ import tariffs defined high and ④ export restrictions on grains and red ginseng, but also to loss of the tariff autonomy in 1876 and the 1881's negotiation broken down that were plotted by then-Japan government's invasive policy.

Keywords: Tariff Autonomy, Tariff-free Era, Era of Ta Fixation, Joilseui, Susinsa

JEL Classifications: F10, F13

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2017SIA5B5A07059657).

^a E-mail: kwyun@pknu.ac.kr

© 2019 The Korea Trade Research Institute. All rights reserved.

I. 서론

19세기 중엽 서양열강의 서세동점 상황에서 개항 시 외국과 맺는 수호조약은 대개 통상(通商)을 의미하는 수호통상조약으로, 자주적인 세권(稅權)으로서의 「관세권」을 인정하는 것이 근대국가의 일반적 관례이다.

그럼에도 당시 조선정부는 근대적 관세제도에 대한 인식없이 일본의 일방적 강요로 맺은 1876년 2월 「朝日修好條規」(즉, 강화도조약)와 다시 그 보안을 목적으로 한 동년 8월의 동 「조약부록」은 소위 불평등조약으로서, 이는 곧 근대국가의 고유한 세권(稅權)인 「관세권」의 상실을 의미하는 것이다. 이로써 조선정부는 개항초기의 무관세에서 이후 미국과 「朝美修好通商條約」 체결과 조선해관이 창설되던 1883년에 이르러 비로소 「관세권」을 행사하는 소위 「정세(定稅)시대」를 맞기까지의 7년의 「무관세시대」를 거치는 독특한 형태의 전개과정을 보였다.

이에 대해 조선정부는 개항 직후 관세제도의 중요성을 인식하고는 「관세권」 회복을 목적으로, 시도된 자주적 조치로, 1878년 9월 부산 두모포해관의 설치와 관세징세의 일방적 시도, 1881년 4월의 朝士視察團(일명 “紳士遊覽團”)의 대일 선진관세제도의 시찰·보고 활동과 그리고 대일 외교현안의 실무사절로 파견한 수신사 중 1876년 제1차 김기수 수신사와 1880년 제2차 김홍집 수신사에 이어 특히 1881년 9월 대일 세칙교섭과 직접 관련을 가지는 제3차 조병호 수신사의 파견이 그것이다. 이러한 조선정부의 자주적 조치의 시도는 그 성격상 관세자주화의 관점에서 단계적으로 체계적이면서 그리고 일관되게 세권회복정책의 일환으로 추진되었다는 점이 무엇보다 중요하다.

본 연구는 개항초기 불평등조약에서 비롯된 대일 「관세권」 회복과 관련한 조선정부의 세권회복정책의 일환으로 시도된 관세자주화의 성격과 성과를 고찰하는 한편 대일 관세협상에서 수신사와 일본측의 상호인식이 관세협상에 미친 영향과 대일 관세협상의 전말을 밝혀 조선정부의 관세자주화의 실제적 노력을 재정립할 필요가 있다

그러나 조선의 개항초기 「무관세시대」 연구

는 그 중요성에 비해 성과가 미비한 가운데서 관련연구를 보면, 우선 초기 병자년 불평등조약의 성격을 고찰한 “개항과 불평등조약체제의 확립”(Lee Byeong-Cheon, 1984), 부산두모포해관 수세사건을 자주적 관점에서 고찰한 “개항 직후의 관세권 회복문제”(Kim Kyung-Tae, 1972), 개항초기 관세제도와 지역해관 운영을 중심으로 고찰한 “근대 부산해관(1883~1905년)과 고빙 서양인해관원에 관한 연구”(Yun Kwng-Woon and Kim Jae-Sung, 2006), 당시 최초의 근대식 외교사절로서 일본에 파견된 김기수 수신사의 서양식 문물제도와 아시아 연대론을 토대로 한 일본인식의 내면을 고찰한 “제1차 수신사(1876) 김기수의 일본인식과 그 의의”(Han Chel-Ho, 2006) 그리고 일본과 한국의 시각에서 각기 접근한 “朝鮮修信使と明治政府”(Ochiai Hiroki, 2004)와 “開港期修信使の日本認識”(Ha Woo-Bong, 2001) 등을 비롯하여 이의 미발굴 사료 중 「朝日稅義」(浣西隨筆; 미간행본)와 그의 「修信使記錄」, 「日本外務省資料」 등 문헌연구를 토대로 조선정부의 관세자주화 노력을 규명하고 재정립할 필요가 있다.

본 연구는 첫째, 서론은 개항시기 조선정부의 관세자주화 노력과 관련한 문제제기와 연구 목적을 밝히고 둘째, 개항기 불평등조약과 관세자주권에서는, 개항 전후의 불평등조약의 성격과 관세권의 상실배경 및 인식과정을 검토하고 관세자주화 조치의 특성을 고찰한다. 셋째, 조선정부의 대일 관세권 회복시도에서는, 조선정부의 자주적 조치로서 두모포해관의 설치 및 관세징세사건, 조사시찰단의 근대식 일본세관시찰과 관련 자료의 수집·보고 활동을 검토하여 조선정부의 세권회복정책의 일환으로 일관되게 추진된 관세자주화의 실제적 노력을 재정립한다. 넷째, 조선 수신사의 관세협정 시도와 일본의 대응에서는, 대일 관세협상에서 수신사와 일본의 상호인식 검토와 그리고 대일 관세협상과 관련한 제3차 趙秉鎬 수신사의 「朝日稅議」 세칙안의 내용을 통해 조선정부의 관세권회복시도가 세칙교섭 등 자주화 노력에 어떻게 반영되었으며 또 대일 세칙교섭 좌절에 미친 영향과 그 배경 및 전말을 밝힌다. 끝으로, 결론은 조선정부의 세권회복정책의 일환으로 시

도된 관세자주화의 통상사적 의의를 고찰한다.

본 연구는 개항초기 조선정부의 세권회복정책의 실제적 노력을 재정립하여 관세자주화의 통상사적 의의를 재조명하는 데에 목적이 있다.

II. 개항기 불평등조약과 관세자주권

국제통상과 관련한 무역규제는 역사를 통하여 국가경영(statecraft)의 주요 수단으로 활용되어 왔으며(Baldwin, 1985, 206), 특히 「관세」(tariff)는 곧 세권(稅權)으로써의 국가주권을 의미한다. 근대국가의 국제관계가 이러함에도 개항시기 조선과의 통상관계에서 일본은 이러한 국제간의 기본원칙을 무시한 채 「무관세·무세관」의 불평등조약을 강요하였다.

일본이 1854년 개국 이후 유신(維新)으로 막부(幕府)를 타도한 후 1868년 天皇체제를 확립하면서 근대적 서구식 문물제도의 적극적인 도입을 통해 明治정부는 부국강병과 침략주의를 기반으로 근대화의 길을 열었는데 반해, 이후 조선의 국내사정은 1874년 대원군의 몰락으로 종래의 쇄국정책 대신 국왕의 친정과 개화노선을 지지하는 민씨정권이 대두되는 등 복잡한 상황을 맞이하고 있었다.

이러한 상황에서 일본 明治정부는 1874년 5월 부산 초량왜관으로 외무성 관리 모리야마 시게루(森山茂)를 파견하였고(Japanese Foreign Ministry, 1875, 1-2, 362-365), 모리야마는 1875년 4월 본국에 조선정세를 보고하면서 무력으로 개항할 것을 건의하였다. 이에 따라 일본정부는 군함 운양호와 제2정모함을 조선에 파견하여 무력시위를 한데 이어 1876년 1월에는 구로다 키요마사(黒田清隆)가 6척의 함선을 이끌고 부산항에 와서 수호통상조약을 강요하기에 이르렀다.

이에 조선은 좌의정 李最應의 소위 완화책의 건의와 청국의 개항 권유에 따라 국왕의 재가로 협상대표에 接見大臣 申樞, 副官 尹滋承을 임명하여 강화부로 파견하여(Seungjeongwon, 1876), 조선 접견대신 일행과 일본 전권단 간에 강화부내 연무당에서 열린 회담으로 1876년(고종 13년) 1월 17일(양력 2월 11일)에 「朝日修好條規」(강화도조약)가 체결되었다. 그러나 당시

조선정부는 국제정세는 물론 근대식 외교협상력이나 개항시의 관세징수권에 대한 인식도 없이 무관세의 불평등조약을 맺은 것이다(Lee Jea-Seok, 2000, 12-13). 이는 과거 일본이 1854년 개항시 경험한 바를 20년이 지나 조선에 그 학습한 바를 그대로 적용한 셈이다.

이후 일본은 1876년 「朝日修好條規」를 보완하기 위하여 조선측 대표인 의정부 당상 趙寅熙와 일본측 대표 이사관 미야모토 쇼이치(宮本小一) 간에 동년 8월에 「조약부록」이 체결되었다. 전문 11조의 이 「조약부록」의 내용은, ① 긴급사태시 일본인의 한국여행을 허용할 것(제1조), ② 公文使送 편의를 제공할 것(제2조), ③ 개항장에서의 일본인 地基租借를 인정할 것(제3조), ④ 부산에서 일본인의 자유활동 지역을 10리로 한정할 것(제4조), ⑤ 개항장에서의 조선인 賃雇를 허용할 것(제5조), ⑥ 일본인 묘지 인정할 것(제6조), ⑦ 일본화폐의 조선 내 통용을 허용할 것(제7조), ⑧ 조선인의 일본상품의 자유로운 사용을 인정할 것(제8조), ⑨ 일본 측량선의 긴급피난 처리(제9조), ⑩ 외국인선원 조난 시 일본을 경유한 본국송환 규정(제10조), ⑪ 조선과 일본 간 무역활동 장애가 발생하면 그 개정을 1년 내에 제기할 것(제11조) 등(Lee Whang-Jik, 1876)이었다.

이 후속 「조약」 역시 일본의 이익만이 강조된 대표적인 불평등조약으로, 일본의 조선침략 발판이 되었다. 이 「조일수호조규부록」은 일본과 일본상인들에게는 유리하고, 조선과 조선상인들에게는 불리한 형식으로 거듭 조인한 것으로 일본의 경제적 침투를 합리화 시키는 결과를 초래하였다.

일본대표 宮本小一가 일방적으로 작성해온 이 「通商章程案」을 1876년 8월 5일 조선측 대표 講修官 趙寅熙에게 제시하면서, 이 초안은 『세계 각국의 통상무역 관계를 그대로 옮긴 것에 불과하다.』고 말 한 것을 그대로 받고 趙寅熙는 심의도 없이 일본선박에 대한 港稅免除, 즉 여기사 규정된 항세는 선박의 톤수(tonnage)에 따른 톤세가 아니므로 불공정할 뿐만 아니라, 더욱이 「屬日本政府諸船舶不納港稅」라 하여 그 적용범위가 극히 제한된 것으로,¹⁾ 이 1개 조항만 추가한 후 1876년 8월 24일 일본의 의도대로

조인했다.

한편 당시 조선과는 특수한 대청국 관계를 살펴보면, 청국 역시 자국의 영향력 강화와 일본의 조선침략에 대응할 목적으로 1881년 조선의 임오군란 등을 기회로 1882년 9월(고종 18년) 조선정부와 청국 간에 체결된 「朝淸商民水陸貿易章程」은 쏘문 8개조의 종래 봉건적 종속 관계의 명문화와 함께 청국상인의 통상특권의 보장을 내용으로 하는 이 역시 대표적인 불평등조약이라 하겠다. 뒤이어 1883년(고종 20년) 3월에 청국은 다시 전문 24개조 「奉天與朝鮮邊民交易章程」을 강요하여 조인하였다. 이 장정 제3조는 압록강 하구에서의 조선인의 捕魚 금지와, 제8조와 제19조는 朝貢典禮 때의 조선사신 출입에 관한 통관규칙과 교섭수속절차를 규정하였고, 제36조는 독립국간의 조약 대신 중주국간에 체결되는 일종의 행정적 결정²⁾을 규정하고 있다.

청국은 이후 1883년 10월 23일(양력)에 陳樹棠을 초대 총영사로 조선에 파견하여 總辦朝鮮商務를 맡도록 하여 조약의 이행을 조선에 강요하였다. 이 심각한 불평등조항이 포함된 朝淸章程은 타국이 균점할 수 없다는 청국의 선언과는 관계없이, 그 자체만으로도 향후 「朝日通商章程」의 개정과 朝英조약의 비준문제에 중대한 악영향의 계기로 작용하였다.

이 무렵 조선은 새로운 변화의 계기를 맞이하고 있었다. 즉 1880년 일본에 제2차 수신사로 파견된 金弘集이 주일청국공사 何如璋과 參贊官, 黃遼憲 등을 만나 세계정세를 비롯한 조선의 입장과 대외정책 등에 관한 논의와 특히 관세에 관한 지식과 함께 「稅則由俄裁自主」임을 인식하게 되었으며, 귀국 후 국왕에게 일본의 국고수입 중 地租와 관세가 가장 큰 비중을 차지한다고³⁾ 보고했다.

그리고 관세는 『關稅收入 又可精補國用 此又自強之基也 於富國亦有利焉』이라고 하여 관세가 국가수입의 주요 원천이라는 점과 自強의 기틀이며, 富國에도 이익이 됨을 지적했다(Kim Hong-Jip, 1880, 168). 또 金弘集은 황준헌의 『朝鮮策略』을 高宗에게 上呈했고, 고종도 이를 모든 대신에게 검토케 했다. 또한 국왕은 『청국인이 비록 俄國과 同心合力하고자 한다 할지라도 이를 어찌 깊이 믿을 수 있겠는가? 오직 우리 역시 富強之術을 행할 뿐』이라고 하여 富國自強之策을 마련할 뜻』을 밝혔다(Kim Hong-Jip, 1880, 158-159). 국왕과 조정대신들은 이러한 건문의 확대와 국제정세변화에 부응하는 국가정책의 전환이 불가피한 것으로 뒤늦게 인식하기에 이르렀다.

그러나 일본과 체결된 1876년 2월 「조일수호조규」에 이어 다시 「조일수호조규부록」과 「조일무역규칙」을 협상하기 위해 동년 6월 16일 漢陽淸水館에서 조선국 대표 趙寅熙와 일본국 대표 미야모토 쇼이치(宮本小一)와의 회담에서, 宮本小一은 『해관을 설치하여 제반 종류의 세금을 음성적으로 징수하게 되며 관리가 부정을 하는 등 폐단으로 공무역을 억제하는 결과가 된다.』면서 그 폐지를 제의하였다(Institute for Traditional Korean Culture of Han Yang University, 1975, 117). 이처럼 무역규칙 중 관세징수를 폐지하지는 宮本小一의 교묘한 술책에 대해 조선은 근대식 관세제도에 대한 무지로 미곡수출입과 아편교역 금지 등 부수문제에 매달려 그 본질인 관세는 『화물출입은 특별히 수년간 면세한다(Kim Hong-Jip, 1880, 151)』는 것에 합의해 줌에 따라, 이로써 조선정부는 관세권 상실이라는 엄청난 실책으로 합법적인 「무관세시대」를 맞은 것이다.

이와 같이 개항기 불평등조약⁴⁾에 의해 자주적인 관세권 상실의 배경을 정리해 보면 첫째,

1) 『舊總末條約集算 上』, 「朝日貿易規則」(通商章程) 第七則, 1876년 8월 24일, pp. 110~117)
 2) 이 장정의 서문에는, 『朝鮮久列藩封 典禮所關 一切均有制 毋庸更議 惟現在各國 既由水路通商 宜函開海禁 今兩國商民 一體相貿易 共需利益 其邊界互市之例 亦因時量爲變通 惟此次所訂水陸貿易章程 係中國優待屬邦之意 不在各與國一體均霑之例』라 하여, 조미조약 본문에는 넣지 못했던 속방규정을 명시하였다(Lee Byeong-Cheon, 1984, 80).

3) 『信行別單一』其國計一歲所收 約五千萬金 地租關稅爲鉅 鐵道電信 各局製造及舟車 牛馬皆有 收入 百方不遺 然官吏月俸八百金十二金不等』(復命書, 154).
 4) 1876년(丙子) 2월의 「조일수호조규」(소위 강화도조약)를 비롯하여 8월의 「동 부록 및 통상장정」 그리고 趙·宮本간 왕복문서 등에도 불평등조약의 성격이 일관되어 있고 상호 보완되어 있으므로 이를 일괄해서 『丙子 不平等條約』이라 부른다(Kim Kyung-Tae, 1972, 81; Baldwin, 1985, 206).

근대국가의 체제와 서구 문물제도에 대한 이해가 없는 가운데 국제협상의 경험이나 협상력마저 약했던 변방 약소국가의 한계와 둘째, 국가의 고유한 세권(稅權)으로서의 관세권 자체에 관한 기본적 개념조차 인식하지 못한 데서 찾을 수 있다.

이러한 상황에서 조선정부가 처음으로 관세 문제, 즉 「관세권」의 개념을 인식하게 된 것은 일본과 불평등조약 체결 이후 1878년 7월 19일 慶尙左道 暗行御史 李萬植의 別單에서 비롯되었다. 즉, 『倭人 이 사는 곳에는 我商人의 왕래가 그치지 않는다. 모든 물품의 거래에는 定稅가 있는 법이며, 이제 이러한 立規에 의거하여 먼저 화물을 뽑아 각 물품에 세액을 정해야 한다. (…) 貨物出入處에는 세액이 있어야 마땅하며 이것은 不亦之例이다.』(Seungjeongwon, 1878a)고 하여 貨物出入處에 물품에 따라 세액을 정할 것을 건의하였다. 李萬植의 화물출입에 대한 과세의 건의에 따라, 20여일 후 의정부는 『부산이 개항한지 이미 여러 해가 되었으며 무릇 貨物出入處에는 원래 세액이 있으며 이것이 通行之規』라 하고, 『출입하는 모든 화물을 참작하고 헤아려서 각기 세목을 정해 따로 책자를 만들어서 동래부에 下送할 것』을 건의하여 고종의 윤허를 받았다(Seungjeongwon, 1878b).

이에 따라 부산에 반입하는 제반 화물의 稅目을 정한 冊子가 東萊府에 下送되었으며, 이 책자와 함께 “一置府上 一置辨察所 以爲懸檢之地”하라는 명령을 받은 동래부사 尹致和는 9월 3일부터 수세가 시행되었다.⁵⁾ 이는 조선정부가 근대국가로서 대외수출입화물을 관리하는 해관과 관세징세에 관한 문헌상의 최초의 기록이며, 이후 1883년 :조선해관 창설과 함께 동년 6월 인천과 원산 그리고 7월 부산해관 등 지역해관의 개청으로 비로소 조선에 근대식 세관제도가 창설되기(Yun, Kwng-Woon and Jae-Sung Kim, 2006, 20)까지는 세관도 없는 7년의 「무관세시대」가 지속되는 가운데, 다음에서 고찰할 소위 두모포해관 징세사건이 조일 양국의 통상 현안으로 급부상하게 되었다.

Ⅲ. 조선정부의 대일 관세권 회복시도

1. 두모포해관과 관세징세사건

근대국가의 고유한 세권으로서의 「관세권」을 뒤늦게 인식한 조선정부는 「관세권」 회복을 위한 자주적인 첫 조치로 1878년 부산항 豆毛浦에 辨察所를 설치하여 내국인이 일본상인에게서 구입한 수입상품에 한해서 징세를 시작하고, 수출입품에 대해 15~30% 관세부과(Bu Jeong-Ae, 1973, 255)와 특히 수입 양포의 경우 30%, 수출 우피의 경우는 23.3% 고율의 관세를 부과했다(Busan Main Customs, 1984, 72).

조선정부의 대일 수출입화물에 고율의 관세 부과에 대해 당시 일본 언론(Post Briefing Newspaper, 1878)의 논조는 이를 대일 무역거래를 단절하려는 의도로 파악하고 조약위반의 차원에서 강경대응을 논하였다. 즉, 1878년 9월 14일 부산포 거주 일본인 135명이 동래부로 몰려와 난동을 부렸으며(Bu Jeong-Ae, 1973, 282), 이에 격분한 부산포 주민들은 일본인을 공격하여(Kim Kyung-Tae, 1972, 105) 마찰이 극심했다. 11월 6일 일본 대리공사 花房義實은 군함 比叡號를 이끌고 부산항에 입항하여 동래부사 尹致和에게 두모포해관의 수세를 즉시 중단할 것을 요구했으나 거절당했다. 이에 일본측은 군함에서 대포를 무단 발포하는 등 무력시위를 벌리는 한편 일본인들은 매일 두모포에 몰려와 난동을 부렸다(Bu Jeong-Ae, 1973, 282). 일본의 무력시위와 일인들의 난동에 놀란 조정에서 11월 26일 징세를 중단할 것을 동래부에 지시함으로써, 두모포해관은 불과 3개월 만에 폐지되었다.

조정이 동래부에 두모포해관 업무지침서인 『定稅冊子』를 보냈다는 기록 외에는 미발굴 상태이며, 다만 당시 일본에서 발행된 『郵便報知新聞』 1878년 12월 6일자 사설 「豆毛鎮課稅停止事」과 오바타 토쿠지로(小幡篤次郎)의 「朝鮮事件」 논설 그리고 일본외교문서 등을 통해 대략적인 내용이 확인될 뿐이며, 일본의 관점에서 쓴 기사인 점에서 해석상 유의할 필요가 있다.

이 자료들을 토대로 좀 더 상세히 보면, 두모

5) 『倭使日記』 9권(영인본), 戊寅 9월 12일條, 한양대학교 국학연구소, 1975.

포해관은 부산포 豆毛織 變찰소 내에 變찰관이 라는 징세관 관리를 파견하여 부산항으로 수출 입하는 화물에 대해 징세를 시작하였고 납세의 무자는 부산포 조선 상인들이었다. 이때 징세관(收稅監官)으로 임명된 金秉洙는 1878년 9월 28일(음력 9월 3일) 징세에 착수하자 10월 6일 일본 관리관 山之城祐長은 통역인 屬員 中野許多郎을 데리고 동래부에 와서 징세중단을 요구했고, 10월 9일에는 일본상인 20여명이 징세절 폐를 요구했으며, 10월 10일 새벽에는 일본상인 200여명이 동래부로 난입하는 사태로 번졌 음은 앞에서 살펴본 바와 같다(Post Briefing Newspaper, 1878).

조선조정은 내국인에 대한 과세이므로 일본 측의 요구를 일축했으나, 주한일본 대리공사 花房義質은 본국정부에 군함으로 강압적인 방법을 쓸 것을 요청하였고, 일본정부는 군함 比叡丸을 부산항으로 파견하였다. 군함이 입항하자 대포를 쏘고, 해병대를 상륙시켜 무력시위 등으로 부산포는 공포분위기가 되었다. 조선조정은 동래부사 윤치화의 장계에 따라 12월 19일 부득이 100여 일만에 징세를 중지하였다. 이에 관해 일본사료에서는, 『12월 25일 경성에서 징세의 훈령이 정식으로 우리(일본) 관리관에게 통지됐다. 부산의 무역은 이로써 이전대로 복귀되어 花房 공사 일행은 1879년 1월 9일 동경으로 돌아왔다.』(Japanese Foreign Ministry, 1879, 304-314)라는 기술에서처럼, 결국 두모포해관이라는 최초의 해관은 빛도 못 본채로 폐관되었다.

이상에서 일본측이 말하는 소위 「두모포해관 징세사건」은 조선정부의 자주적인 일방적 조치로서의 세권회복정책의 시도라는 점을 간과해서는 아니 되며, 이는 또 새로운 통상현안으로 일본측이 제기한 손해배상문제의 해결을 위해 1880년 제2차 金弘集 수신사의 대일 파견을 가져오게 된다.

이에 대해 일본정부는 소위 「두모진해관 징세사건」에 따른 손해배상으로, ① 조선에서의 일본화폐 통용, ② 조선인이 일본선박을 용선하여 화물의 국내운송에 이용을 인정할 것, ③ 조선인의 일본왕래 허용, ④ 開市日에는 일본인의 상행위를 용인할 것, ⑤ 本草(동식물 등의 총칭),

광산, 지질 등의 학술조사연구를 위한 일본인의 조선 내륙지방 통행을 허용할 것, ⑥ 대구 開市에 일본인의 상행위를 허용할 것, ⑦ 해안에 등대, 부표설치 등이었다(Busan Main Customs (1984, 71-72). 일본정부는 두모포해관 건을 기화로 하여 무력으로 부산항에서 일본상인들의 상업 활동을 강화하는 계기로 삼았으며, 또한 「무관세시대」를 지속하게 되는 動因이 되었다.

상기에서 조선정부가 두모포해관을 설치하고 대일 수출입 화물에 대해 고율의 관세징세를 시도한 자주적인 일방적 조치에 대해 일본은 무역거래 자체를 제한하는 중대한 조약위반으로 간주하고 이를 무력으로 저지한 것이 소위 「두모포 징세사건」의 전말이다. 결국 두모포해관은 실패하였지만, 이는 개항기 무관세를 야기한 불평등조약 하에서 조선정부가 국제적 관례로 인정되는 「관세권」 자체를 인식한 이래 처음 시도된 관세자주화 조치라는 점에서 의의를 가진다.

2. 조사시찰단과 일본 관세제도의 조사·보고

개항기 무관세하에서 전술한 조선정부의 두모포해관의 설치 및 관세징세조치에 이어 조사시찰단의 대일 선진관세제도의 시찰 및 조사보고 활동은 세권회복정책의 일환으로 시도된 자주적 조치의 하나로서, 특히 조선조정이 근대식 관세제도의 필요성을 인식하면서 본격적인 기초조사의 착수는 朝士視察團(일명 ‘紳士遊覽團’)의 일본 파견에서 비롯되었다.

이 朝士視察團은 朝士 12명과 隨員, 通事(통역관) 등을 포함한 총 64명으로 구성하고, 1881년(고종 18년) 4月初부터 閏7月初까지 약 4개월에 걸쳐 일본의 근대 문물제도의 시찰을 통해 조선의 開化·自強政策에 반영하고자 4월 28일 東京에 도착했다. 시찰단은 일본의 근대화된 국정 전반을 朝士 12명을 통해 상탐해 보고할 것과 이의 한 가지씩 각기 부여받은 특수임무로서,⁶⁾

6) 예를 들면, 일본 內務省 박정양·文部省 조준영·司法省 엄세영·工部省 강문형·外務省 심상학·陸軍省 홍영식·大藏省 어윤중·육군조련 이원회·기선운항은 김용원에게 각각 담당시켜 관련 연구 조사업

에컨대 稅關부문은 閔種默(1835~1916년)⁷⁾과 李憲永(1835~1907년) 그리고 조병직이 맡아 연구·조사임무를 수행했다.

시찰단은 당시 자신들의 시찰활동 성과를 귀국 후 약 2개월에 걸쳐 작성해서 국왕 高宗에게 복명한 보고서⁸⁾와 시찰활동관련 일기나 사행록의 형태로 작성·수록했다. 이들 자료는 일본이 明治維新 이후 근대적 서구문물을 수용·도입해 국내의 각 방면에 걸쳐 이룩해 놓은 성과에 대한 지식과 정보를 광범위하게 집약해 놓은 최신 일본자료집인 것이다.

특히 세관업무를 중심으로 조사·보고한 閔種默은 『日本國際條目目錄』⁹⁾, 『各國條約第一』¹⁰⁾·『居留條例 第二』·『貿易則類 第三』·『六港開場 第四』¹¹⁾·『稅關規例 第五』¹²⁾·『各國稅則 第六』¹³⁾ 등 총 7책의 세관사무에 관한

조사보고서를 남겼다. 그리고 각국별 수출입품 중 세금을 징수하는 물품과 세액을 기록해 놓은 『有稅品并稅目沿革』, 입출항에 관한 慣行事例을 담은 『關港法例』, 세관창고의 이용규칙인 『借庫規則』, 그리고 부산을 통한 대일무역규모를 보여 주는 『釜山港輸出入物貨總目』 등도 수집했다. 이 밖에 『尋問書』·『出入港手數料標』·『證書』·『免狀』·『借庫藏入標』·『庶務課日計』·『收稅課日計』 등 각종 실무관련 서식도 포함하고 있다.

한편 관세와 세관업무 조사를 담당한 李憲永은 관세국 방문과 橫濱稅關을 방문하기 전 세관관계자와 稅則에 관한 문답, 『條約類纂』 등 관계서적의 대출 등 세관업무관련 정보를 수집했다.¹⁴⁾ 그의 『日本稅關視察記』는 직제·慣行방법·上屋규칙, 세관사무·關稅局·各港제도,

문가 부여되었다.

- 7) 字 玄卿, 號 澗山, 철종 9년(1858년) 출생, 여흥인, 幼學, 수원 거주.
- 8) 국왕 高宗에게 보고한 조사보고서는 다음과 같다. 閔種默, 『日本國際條目目錄』(奎 1835-1), 「各國條約 제1」(奎 1835-2), 『居留條例 제2』(奎 1835-3), 『貿易則類 제3』(奎 1835-4), 『六港開場 제4』(奎 1835-5), 『稅關規例 제5』(奎 1835-6), 『各國稅則 제6』(奎 1835-7); 李憲永, 『各港稅關職制』(奎 2451-1), 『稅關事務』(奎 2451-2), 『貿易章程』(奎 2451-3), 『朝鮮國半年輸出入表』(奎 3182), 『商船入港節次』(奎古 6370-3), 『海關錄』(奎古 6370-4), 『日棧集略』(국립중앙도서관 소장); 魚允中, 『橫濱稅關慣行方法』(奎古 6370-5).
- 9) 이 『日本國際條目目錄』에는 閔種默이 자신의 임무 수행과 관련해 습득한 통상 일반과 세관사무에 대한 개관을 비롯해 나머지 6권의 책에 관한 목차와 해설이 실려 있다.
- 10) 이 『各國條約』에는 이미 폐지된 것은 제외하고 現行 조약만을 수록했고, 이를 통틀어 「各國條約」으로 제목을 붙여 제1권으로 했다. 민중목은 일본이 체결한 조약 중 당시 효력이 발효 중인 亞米利加國條約[日美修好通商條約], 英吉利條約[日英修好通商條約]과 같은 현행 조약 등 17개국과 맺은 각국별 무역장정의 각 항을 서로 대조·비교해 漢譯해 놓았으며, 이 밖에 청일 양국의 현행 『海關稅則』도 수록하였다.
- 11) 『六港開場』에서는 먼저 橫濱·神戶·大阪·長崎·箱館·新潟 등 각 항장별 세관건물 및 부두의 규모, 세관직제, 徵收關稅額, 그리고 在留各國領事 등을 조사해 놓았다.
- 12) 『稅關規例』는 각종 세관업무에 관한 『外船入港事例』·『外船滯港事例』·『外船出航事例』 등의 실무 규칙을 수록한 것이다.
- 13) 『各國稅則』에서는 「日本擬改稅目例則」과 「歐洲各

國并合衆國稅關稅則比較表」 두 문건이 수록되어 있다. 前者는 일본이 관세자주권의 회복을 위한 對西歐 條約改正 교섭의 일환으로 나온 것이며, 일본 수입세목을 藥材及製藥部·染料及顏料部·金屬部·皮角蹄牙部·文具部·布帛部·酒部·煙草部·雜貨部·砂糖部·禁制品部 등 16개부로 나누어, 각 부에 해당하는 세목과 그 擬定稅額 즉 改定稅額案을 채록해 놓은 것이다. 후자는 「日本擬改稅目例則」의 세액과 歐洲 각국과 미국의 현행 세칙 내 세액, 그리고 영국과 프랑스 양국의 상법회의 의원들이 정한 세액 등을 각 국가별로 비교해 놓은 것이다.

- 14) 이헌영은 그 후 요코하마세관에서 수입·수출·상품하역·감정 등 실무 전반을 중점적으로 조사하면서 「條約類纂」·『釜山元山半年輸出入表』·『稅關事例』 등 그간 수집한 세관 사무 관련 문건들을 中田武雄과 有島武 등 일본인 한학자들의 도움을 받아 漢譯·교정하였으며, 이러한 자료들은 귀국 후 복명시에 「各港稅關職制」 등의 보고서로 작성되어 국왕에게 進呈되었다. 조사 이헌영의 日棧集略 3책(天, 地, 人; 1881년 편찬) 人編에 수록되어 있는 일본세관 관계자 「面談錄」을 살펴보면 그가 얼마나 자료수집에 노력했는가를 짐작할 수 있다. 즉, ① 4월 28일 고베세관에 가서 서기관 奧升清風과 세관사무에 관해서 문답하다. ② 5월 7일 관세국장 蜂須賀茂韶를 방문하고 세관제도에 대해서 문답하다. ③ 5월 5일 외무성 宮本小一을 만나 세관사무를 문답하다(이후 그와 두 차례나 더 만났다.) 등 외에도, 이후 요코하마세관장 本野盛亨, 고베세관장 高橋新吉 등과의 문답을 비롯하여 대장성 세관국 有島武(7월 28일 稅表(관세율표)를 보내움), 외무성 속관 水若誠一(7월 28일 각 항구별 수출입연표를 번역하여 보냄) 등의 세관업무 관련활동을 지속했다(Yun Kwng-Woon et al., 2006, 30; Japanese Foreign Ministry, 1879).

각국 무역법규로 구성되어 일본관세·무역·항만 등 전방위로 조사·수집되어 있다.

이헌영이 작성한 총 13책의 문서 중 국왕에게 올린 보고서는 『各港稅關職制』¹⁵⁾·『稅關事務』·『貿易章程』¹⁶⁾·『朝鮮國輸出入半年表』·『神戶稅關圖』의 5권이며,¹⁷⁾ 이 중에 『各港稅關職制』·『稅關事務』·『貿易章程』 3권은 각각 두 벌의 초본이 규장각에 소장되어 있는데, 하나에는 『稅關職制·稅關慣行方法·稅關上屋規則』·『稅關事務』¹⁸⁾·『日本稅關各國貿易章程』이라는 표제가 있으며, 다른 하나는 표제가 붙어 있지 않다. 『朝鮮國輸出入半年表』는 1880년 7월 1일부터 12월 31일까지의 부산과 원산항을 통해 수출입 된 물품의 종류·수량·원가·출입선박 등 관련 통계를 담고 있다.

특히 『海關總論』은 이헌영의 다른 기록에 수록되지 않은 것으로, 관세의 종류와 과세방식과 해관제도의 정비에 대한 그의 의견이 기록되어 있다. 일본이 개항 이후 타국과의 통상조약을 맺으면서 한동안 자주적이지 못하였기 때문에 피해를 입다가 최근에는 시정이 되고 있으며, 당시까지도 수입초과와 금·은·등 硬貨 유출이 심하다고 기술하였다. 그러므로 일본의 사례를 참고하여 자주적인 해관제도의 필요성을 주장하고 있다.¹⁹⁾

15) 『各港稅關職制』은 橫濱·神戶·大阪·長崎 등 4개 항 세관의 官員과 檢査課·收稅課·倉庫課 등 예하 6개과의 직제를 비롯해 선박의 입항, 제항,출항, 과세품·면세품의 수출입, 화물입출고, 관세의 收稅 등에 관한 실무규정인 慣行方法 및 보세창고 운영에 관한 「上屋規則」을 수록하였다.

16) 『貿易章程』에는 「亞米利加合衆國商民貿易章程」·「阿蘭陀國商民貿易章程」 등 締約 17개국과 맺은 무역장정을 비롯해 「英國倫敦約定」·「巴里斯約定」·「借庫規則」·「大阪開港規則」·「清國海關稅則」 등의 제조약과 관련규칙은 물론 「日本產石炭輸出書」·「銅輸出書」·「米麥輸出書」 등의 무역실무 관계서식도 수록되어 있다.

17) 이의 『商船入港節次』·『海關錄』·『橫濱稅關慣行方法』 3책은 보고서 작성을 위해 수집한 기초자료이다.

18) 『稅關事務』에는 關稅局의 官員·各課職務·官員月給·局中經費, 開港場의 概況, 통상 각국의 政體·首都·物産, 橫濱稅關을 비롯한 각 세관의 關舍·官員·各課職務·各項稅品·出入港船數·官員月給·在留領事官 등에 대한 설명이 담겨 있다.

19) 『海關叢論』에서 이헌영이 주장하는 견해를 보면, 당시 조선조정도 관세자주권에 깊은 관심을 가지고

상기의 문헌들은 關種默과 함께 세관사무를 파악·보고할 임무를 부여 받았던 李憲永이 정리한 기록들로서, 이 문헌들은 이들이 귀국한 이후 일본에 파견된 제3차 趙秉鎬 수신사가 대일 세칙교섭에 제시한 『朝日稅議』 세칙안을 작성의 기초자료로 활용되었으며, 장기적으로는 서구 열강과의 문호개방에 대비하여 조선해관의 창설 등에 활용된 자료이다.

이상의 조사시찰단 자료를 토대로 그 의의를 보면 첫째, 개국·개화의 과정에서 인식의 변화를 들 수 있다. 즉 시찰단은 기존의 청국 대신 일본을 선택한 것은 일본에 대한 인식전환으로 볼 수 있다.

둘째, 조사시찰단 파견은 자주적인 추진과 체계적으로 운용되었다. 즉 시찰단의 파견비용을 조선이 전부 부담하였다는 것이 그 예며, 또한 시찰단의 세부운영도 세관 시찰일정이나 세관원 면담, 실무자료의 수집·보고 그리고 세부업무분담 등 조선의 세권회복을 위해 매우 체계적이고 조직화된 운용을 들 수 있다.

셋째, 朝士를 비롯한 수행원 등의 대부분이 양반 출신으로, 이후 국내의 개화세력의 증대와 한말의 정국에 큰 영향을 미치게 되었다.

따라서 1881년 조사시찰단의 일본파견은 조선의 주권자주화를 위한 노력의 일환으로 볼 수 있으며, 이후 趙秉鎬가 조사·작성한 『朝日稅議』는 일본정부의 농간으로 관세권 회복은 비록 좌절되었으나 조선정부의 관세자주권 회복노력에 중요한 의미를 보여주는 것으로 평가할 수 있다(Yun Kwng-Woon et al., 2006, 32).

IV. 조선 수신사의 관세협정 시도와 일본의 대응

1. 수신사와 일본의 상호인식과 관세협상

국제협상에서 당사자나 당사국간의 상호인식이 협상성과에 미치는 영향을 고려하면, 개

있었음을 알 수가 있다(Yun Kwng-Woon et al., 2006, 31).

항시기 조선정부의 「관세권」 회복시도와 관련하여 근대시기 일본에 최초의 외교사절로 파견된 조선수신사의 대일 관세협상에서 우선 조일 양국의 상호인식은 어떠한가 살펴볼 필요가 있다. 이는 대일 관세협상의 당사자로 파견된 조선수신사의 일본인식과 일본측의 수신사 관(修信使觀)이라고 하는 상호인식은 어떠한가 하는 것은 궁극적으로 「관세권」 회복좌절의 연유를 밝히는 데에 결코 무관하지 않은 문제이기 때문이다.

수신사의 일본인식에 대해서, 먼저 제1차 金綺秀 수신사의 일반적 일본인식과 그리고 소위 「두모포해관 징세사건」과 관련해 파견된 제2차 金弘集 수신사로 나누어 각기 그들의 사행 기록과 일본측 자료로 『修信使記錄』(1958년)과 『日本外交文書 第14卷』(明治 14년/1881년) 등을 통해 조일 양국의 상호인식을 이하에서 검토한다.

첫째, 제1차 金綺秀 수신사의 일반적인 일본인식은 그의 사행록과 관련자료를 통해 살펴본다. 즉 金綺秀의 사행록 『日東記游』는 조선수신사의 사행기록 중 가장 섬세하며 치밀한 문체로 작성된 것으로 평가되며,²⁰⁾ 그 내용이 당시 일본사회 전반에 걸치는 실로 광범위하게 담고 있는 점에서 수신사의 일본인식을 엿볼 수 있는 주요 사료이다. 『日東記游』에서 김기수는 자신의 견문내용을 주관 보다는 사실을 그대로 서술하는데 역점을 둔 것은 당시 반일적 국내정계의 분위기를 고려하고 대신 일본의 실상 자체를 정확하게 전하는데 두었기 때문이라 하겠다. 『日東記游』는 명치유신으로 변화하는 일본의 실상을 공개적으로 알리기 위해 집필한 것으로서, 당시 일본의 상황을 가장 상세하고 정확하게 기술한 최신의 지식과 정보가 담겨져 있다(Han Chel-Ho, 2006, 158).

제1차 수신사는 1876년 5월 22일~6월 27일 파견을 효시로 하여 金綺秀(禮曹參議 正三品)를 정사로 한 총76명이 파견되었다. 수신사는 그 해 3월에 체결되었던 「朝日修好條規」의 후속 교섭과정을 위해 일본에 파견되어 일본의 물정조사도 포함되었다. 수신사는 일본과의 단절되었던 외교관계를 복원하기 위해 파견된 우리나라 최초의 근대적 외교사절로, 그 일본 파견은 지난 1764년 통신사행 이래 112년 만에 일본의 수도를 방문하여 서구화된 明治日本の 변화상을 시찰·견문한 바를 통해 귀국 후 고종과 위정자들의 일본관과 서양관을 변화시키는 계기를 마련하였으며, 대일 외교와 개화실무를 담당하였다는 점에서 주목된다.²¹⁾

일본 체류 중 김기수 일행의 방문지는 폭 넓은 견문을 가졌던 것으로 파악되며,²²⁾ 이 견문을 통해 김기수의 일본인식을 다음에서 살펴볼 수 있다.

우선 일본이 자랑하는 서양식 근대문물에 대해 김기수는 놀라면서도 이해할 수 없었고, 때로는 거부반응도 없지 않았다 한다(Ochiai Hiroki, 2004, 4). 그 대표적 예로, 金綺秀가 부산에서 처음 본 일본 汽船²³⁾ 등의 서양식 문물에 대해 특히 일본 체류중 橫濱에서 新橋까지 승차한 鐵道の 예를 보면, 『단층의 긴 건물이 하나 있는데, 가히 4, 50개의 수레가 길옆에 있

21) 제1차 수신사 일행의 견문활동과 일본인식에 대한 연구는 개항 대외정책과 개화자강정책의 전개과정과 그 성격을 파악하는 출발점이다(Han Chel-Ho, 2006, 156).

22) 당시 일본의 근대적 기관인 외무성(外務省)을 비롯하여 아카사카 임시황거(赤坂仮皇居), 엔로칸(延遼館), 박물관(博物館), 히비야조련장(日比谷操練場), 해군병학교(海軍兵學寮), 육군포병본창(陸軍砲兵本廠), 공학교(工學寮), 개성학교(開成學校), 여자사범학교(女子師範學校), 서적관(書籍館;湯島聖堂), 원로원의사당(元老院議事堂) 등을 공식 방문하였다(Ochiai Hiroki, 2004, 3). 또 일본측 기록에 의하면, 手品師柳川一蝶齋, 寫眞師內田九一, 角兵衛獅子, 紙幣寮, 淺草(本願寺, 淺草寺, 花屋敷, 廣瀬内慈)의電氣任掛나 등이다(Japanese Foreign Ministry, 1950, 205-209).

23) 이 기선은 김기수가 일본 방문시 일본정부가 준비한 교류마루(黃龍丸)로, 동년 5월 13일 부산포에 도착하여 수신사 일행이 실제 탑승하여 일본으로 출항한 것은 5월 22일이다.

20) 김기수의 『日東記游』의 내용은 짧은 방문기간에도 불구하고 근대일본의 다방면에 걸친 관찰과 시찰로 정치·군사제도와 기계문물, 교육제도, 산업일반과 그리고 일본사회의 인물·풍속까지 포함하는 실로 광범위한 것으로서 높이 평가하고 있다(Ochiai Hiroki, 2004, 3).

어 나는 차는 어디에 있는가하고 물었다. 대답 하길 차가 곧 차다 (……) 한 시각에 가히 300~400리를 간다고 한다. 차체는 안정되어 적은 흔들림도 없다. (……) 화륜차가 달리려면 반드시 철로가 있어야 하며 길에는 고저가 심하지 않아야 한다.(有一長廊, 可四五十架者在道傍, 余問車何在, 曰車即車也 (……) 一時刻可三四百里云, 而車體安穩無少擾動, (……) 火輪車之行, 必有鐵路, 路無甚高低)』(Kim Gi-Soo, 1878b, 26~27)라 하여 경탄과 놀라움을 금치 못했다. 또 도시의 “가스 등”에 대해서는 宮本으로부터 도입을 권유받았지만 『나는 스스로 넉넉한 기쁨이 있고, 사람 역시 그런 재주가 없으니 이 기술 외의 기술은 바라지 않는다고 그 사람을 경계하며 말했다(余以自饒油, 人亦無才, 不欲爲此術外之術, 以駭人爲辭)』(Kim Gi-Soo, 1878c, 61)라며 소극적 태도도 없지 않았으며, 일본에서 견문한 바를 인식하면서도 필요이상의 문물도입에 金綺秀는 부정적인 자세를 취한 것으로 보인다. 또한 일본인에 대해서는, 근면으로 부강에 전념하며 기술을 존중하고 있다 (Kim Gi-Soo, 1878c, 130)하였고, 산업에서는, 『농기구는 정교하고, 농부는 부지런하다.(農器之巧, 農夫之勤)』하며 관계기술 등 일본 농업을 높게 평가하였다(Kim Gi-Soo, 1878c, 79).

귀국 후 국왕에게 한 김기수의 복명에 관한 기록²⁴⁾이 있으나, 그 짧은 시간에 처음 방문한 일본에 대한 탐색의 한계와 이해부족도 없지 않았을 것이다(Ochiai Hiroki, 2004, 8).

한편 1차 수신사에 대해 일본정부의 대응은 정중하였다고 하지만 제후의 필요를 설명하는 것으로 개화정책을 유도하여 대청국 우위를 확립시키고자 의도한 것이었다. 일본측 정부인사의 수신사관(修信使觀)을 살펴보면, 표면상의 환영 분위기가 반드시 조성된 것만은 아니라는 것이다(Ochiai Hiroki, 2004, 14). 예를 들어 당시 大警視 川路利郎은 비용의 책임자로서 동북순시로 동경을 떠나있던 大久保利通에게 6월 15일에 보낸 서간에서, 『조선인(수신사를 말함)도 18일에 당지를 출발할 것으로 보입니다만』(Japanese History Research Institute of

Rikkyo University, 1966, 294)과 같은 표현이나, 또 수신사 김기수가 『一聯托意鄭重, 有足感人者』라고 친근한 정을 느꼈다는 林友幸 역시 6월 22일에 大久保에게 보낸 그의 서간에서, 『그 나라는(조선을 일컬음) 현재의 상황이라면 개화의 모습은 더욱 상상할 수 없다.』(Japanese History Research Institute of Rikkyo University, 1971, 148) 등에서처럼 속내를 보였다 하겠다.

또한 당시 일본의 언론은, 「조일수호조규」(강화도조약)를 둘러싸고 신문·잡지가 모멸스럽고 강경한 가운데서도²⁵⁾ 한편으로는 폭넓은 논조도 보였다는 것이다. 조선에 비해 수십 년 앞선 것에 지나지 않으며 피상적인 개화에 근거한 오만함을 규탄하는 논의도 없지 않았다(Ochiai Hiroki, 2004, 14)는 것이다. 예를 들어 당시 『近事評論』(GuenSaPyungRon, 1876)은 한 논설에서,²⁶⁾ 십 수 년 전에는 막부가 구미에 파견한 사절이 서양인에게서 같은 멸시를 받아 지금 일본인은 이웃나라 사절을 외견만으로 비웃으며 내면의 발달은 과연 어느 정도인지 라고 근소한 진보의 차이로 조선을 경멸하는 오만함을 개탄한 경우도 있었다.

둘째는, 제2차 金弘集 수신사의 대일 인식은 어떠하였을까. 불평등조약의 수정을 목적으로 고종 17년(1880년) 6월 22일에 파견된 金弘集은 일본 체류 중 청국공사 何如璋을 6차례나 방문하고 參贊 黃遵憲과는 동아시아 삼국이 결속하고 미국과 연합하여 러시아에 대항하는 아시아연대론에 기반하여 자강과 세력균형을 논하는 「朝鮮策略」을 접하면서도 일본측이 권유한 구미(歐美) 주일공사와의 의 면담은 金弘集이 거부했다.

김홍집 수신사의 사행기록은 『修信使日記 卷二』로써, 『修信使記錄』에 수록되어 있다.²⁷⁾

25) 당시 일본 언론의 보도경향의 한 예로, 지난 113년 동안에 江戸·東京을 답사한 조선 사절(조선통신사를 말함)의 정복(正服)을 본 길가의 구경꾼이 고무한 몸이라며 조소했다고 전한다. 여러 보도에서도 그들(조선통신사)을 조소하는 내용의 보도도 행해졌다는 것이다(Ochiai Hiroki, 2004, 14).

26) 『近事評論』, 明治 9年(1876年) 6월 10일자, 제2호, 「朝鮮國 使節の到着」 논설.

27) 김홍집의 사행의 자세한 내용은 『修信使金弘集復命書』, 『修信使金弘集入侍筵說』, 『書契謄本』, 더욱이

24) 『修信使日記 卷一』, 「入侍筵說」, pp. 129~135..

그의 일본 체류중 방문지 가운데 올해 2월에 창설된 『興亞會』²⁸⁾에 대해 金弘集은, 『그 의도는 청, 일본 그리고 조선 3국이 함께하고자 하며 같은 마음으로 힘을 모아 유럽이 업신여기지 못하게 할 것이다(其意, 欲與清日本及我三國, 同心同力, 無爲歐羅巴所侮云)』²⁹⁾ 하여 이를 호의적으로 이해했다고 한다.

한편 제2차 수신사 金弘集의 일본파견은 두 번째 수신사의 방문이라는 것도 있어 야유를 한 언론보도는 보이지 않았다지만, 당시 조일 양국의 국내적 상황은 복잡한 가운데 조선은 임오군란(壬午軍亂) 등으로 불안하였고 일본 또한 막부의 내우외환이라는 긴박한 국내 상황을 극복하고 이를 해외의 조선으로 돌려 개화에 한 발 앞선 일본측에 의한 개화로의 도모를 당연한 전제로 하는 논조는 보다 강해졌다. 예를 들어 당시 『東京日日新聞』(Tokyo Daily Newspaper, 1880)의 한 논설에서, 인천항 개항, 미국의 수출금지, 해관세목의 개정이라는 조선측의 요구에 대해 조선을 약소국으로 하는 인식에 서면서도 20년 전 일본의 상황을 돌아본다면 그들(조선 수신사를 일컬음)의 요구는 당연한 일이라는 논조도 있었다.

더 나아가 일본이 1863년 서양에 파견한 遣歐使節團의 정사로 파견했다가 이후 탄핵받은 池田³⁰⁾처럼 金弘集 역시 귀국 후 그 전철을 밟

을 것이라는 일본의 우려도 있었다. 金弘集은 귀국한 후 달리 처벌되지 않고 오히려 그들의 사행은 통리기무아문 설치나 별기군 설치, 신사유람단 파견 등 개화정책 추진의 직접적인 계기가 되었다(Kamio Kamiyoshi, 1996, 56-66)는 것이다.

그러나 귀국 후 金弘集은 천주교 용인을 내포한 『朝鮮策略』을 국내에 가지고 돌아왔기 때문에 병조정랑 劉元植이 비난했고, 경상도 유생 李晩孫 등으로부터 「嶺南萬人疏」가 국왕에게 올려져 규탄을 받았으며, 金弘集은 淸日戰爭간에 대한 소극적 대응과 단발령에 분개한 민중의 의병투쟁 전개와 그 와중에 이완용 등 친러파가 정변을 일으켰을 때에 군중에 의해 노상에서 죽었다.

이상에서 살펴본 수신사와 일본측간의 상호 인식과 이를 토대로 한 양국의 관세협상과 관련하여 그 주요 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 수신사의 일본인식에서는 일본의 서양식 근대문물 및 제도에 대해 놀라움과 함께 국내의 정치상황과 분위기를 고려하여 그 도입과 실천에는 대체로 부정적 자세를 취한 것으로 사료된다. 다만, 金綺秀 수신사의 『일동기유』는 당시 동아시아 국제관계와 일본정세에 대한 최신의 자료로 평가되며 자신의 주장 보다는 일본의 근대화된 사실을 실상 그대로 전함으로써 국왕과 조정에 변화의 기류를 제공한 점이다(Han Chel-Ho, 2006, 182-183). 金弘集 수신사의 경우도 청국공사의 黃遵憲과의 잦은 회합과 『朝鮮策略』의 국내보고 등 적극적 활동을 보였다는 측면에서 평가되어야 할 것이다.

둘째, 일본정부 관료들의 협상파트너인 수신사에 대한 인식, 즉 수신사관(修信使觀) 역시 형식적으로 정중히 대했지만 실상은 약소국 조선에 대한 편협한 인식에서 탈피하지 못한 채 조선의 개화유도라는 대조선정책을 달성하기

『朝鮮策略』, 『大清欽使筆談』, 『鵝羅斯探使白春培書啟』 참조.

28) 「홍야회」는 당시 도쿄에 거주하는 중국과 일본의 지식인이 모여 삼국이 동맹해 서양세력에 맞서자는 취지로 세운 사설단체였으나, 실제로는 일본정부의 지원을 받고 있었다. 이후 중국출신 지식인들이 바로 탈퇴하였다.

29) 『修信使日記 二卷』, 국사편찬위원회 p. 151.

30) 일본 막부는 1863년(文久 3년) 橫浜銷港담판 때문에 양이론자인 池田筑後守長發을 정사로 한 제2회 遣歐使節團을 유럽에 비견하였는데, 이때 池田은 최초의 방문국인 프랑스의 신문물에 경악하면서 동시에 外相 Drouyn de Lhuys에게서 개국으로부터의 역행은 불가능하다고 들어, 영국 등 다른 나라의 방문을 중단하고 귀국하여, 완전히 바뀌 적극적인 개국론을 외쳤다. 그러나 사명의 불이행을 규탄받아 지식이 어중간하다고 하여 집거처분을 받아 그 후에 정신이상을 일으켰다는 池田의 경우를, 수신사 김홍집에 대한 우려로 비유한 것이다(『東京日日新聞』, 1980년 9월 11일 논설 참조). 또한 일본의 개

화와 관련한 사절단으로 이후 1871년 岩倉使節團은 右大臣 이와쿠라 토모미(岩倉 具視, 1825~1883)를 특명전권대사로 삼아 총 50여명의 정부관리들이 동년(음)11월부터 1873년 9월까지 약 1년 10개월에 걸쳐 미국 등 구미 12개국을 역방하면서 서구의 근대문물과 제도를 조사·연구한 해외사찰단을 들 수 있다(Tanaka Pen, 1977, 48).

Table 1. Major Consist Content of 『朝日稅議』

분 류	내 용
「辛巳新擬海關稅則」	수입세: · 船裝之具에 百分之5 · 酒類에 百分之35 · 時辰鐘錶及洋製珍貴珍物에 百分之25 · 其外의 貨에 百分之10 · 米麥大豆는 無稅 · 已未造金銀幣, 已造衣服靴帽外式者는 免稅
	수출세 : · 百分之 5 均一
「新修通商章程草案」	35개조 주요 구성내용 :
	① 關稅賦課, 免除, 課稅基準(價), 輸入貨物의 港口外 交賣禁止, 稅關倉庫 使用 및 使用料, 輸出稅率 增加에 대한 3個月前 預先告知 등이 규정(第5, 7, 10 내지 17, 22款)
	② 出入港手數料(第18 내지 20款)
	③ 輸入賣買禁止品目(第21, 22, 24, 27款)
	④ 罰金手數料 賦課代償과 納付方法(第30, 31款)
⑤ 章程改正, 舊款廢止에 대한 규정(第34, 35款)	

Source: Yun Kwang-Woon et al. (2006, 35).

위한 방편에 불과한 것이라 하겠다.

셋째, 일본의 서양식 근대문물·제도의 도입이나 아시아연대론 등 공통적 관심사항에도 불구하고 국내적 정치상황의 한계와 그리고 조일 양국의 저변에 깔려있는 상호 부정적인 인식은 이후 趙秉鎬 수신사의 세칙교섭에서 별다른 명분없이 좌절된 점에 비추어 볼 때, 부정적 상호 인식과 세칙교섭의 결렬은 결코 무관한 문제는 아니라 하겠다.

2. 수신사 조병호의 세칙교섭과 관세권 회복좌절

개항초기 조선정부의 4차에 걸친 수신사의 일본과견 중 세권회복책의 일환으로 추진된 본격적인 대일 관세협상은 제3차 수신사의 세칙교섭에서 비롯된다. 趙秉鎬(吏曹參判 從三品)를 정사로 한 1881년(高宗 18년 8월 27일~11월 10일) 제3차 수신사의 파견은 인천 개항에 앞서 일본과의 외교현안인 미곡과 홍삼의 수출금지나 일반상품에 수입관세의 일괄적 부과 등 현안의 해결 및 세권(稅權) 회복에 두고 교섭이 진행되었지만, 다시금 일본측에서 전권위임의 서류

미비를 이유로 들어 이 역시 성과가 없었다.

趙秉鎬 수신사의 대일 세칙교섭에 관한 국내의 직접자료는 현재 규장각에 소장되어있는 『朝日稅議』 외에는 미발굴 상태이며, 다만 趙秉鎬 수신사의 세칙교섭에 관한 일본외무성자료 중 1건의 문서³¹⁾는 교섭의 실체를 밝히는 데에는 유용한 자료이지만 이 역시 일본측 시각에서 기술한 점을 고려할 필요가 있다.

趙秉鎬 수신사의 세칙교섭의 시말과 일본의 부정적 대응으로 끝내 좌절된 대일 관세협상의 전말을 일본외무성자료 중 『朝鮮國 修信使 稅則談判 概略 上申の件』 문서와 이에 첨부된 부속서 5건 중의 『稅則談判 始末』(보고서 4)³²⁾과

31) 이 일본외무성자료 1건의 문서는 『朝鮮國 修信使 稅則談判 概略 上申の件』으로서, 이에 첨부된 부속서 5건은 다음과 같다. 즉,

① 明治 14年 修信使가 들고 온 禮曹判書 書翰,
② 明治 14年 修信使가 제출한 通商章程草案,
③ 明治 14年 修信使가 제출한 海關稅則草案,
④ 談判始末
⑤ 明治 14年 12月 16日 井上 外務卿이 書翰을 들려보냄.

상기 보고서 ②와 ③ 문서의 필사본이 현재 규장각이 소장 중인 『朝日稅議』 세칙조안의 내용을 담고 있는 그것이다.

井上馨의 보고서(보고서 5)의 기술 내용을 토대로 하여, 우선 趙秉鎬의 대일 세칙교섭에서의 핵심이 되는 『朝日稅議』의 의의와 그 내용을 검토하고 다음으로 조선정부의 관세권 회복좌절과 관련한 趙秉鎬 수신 사의 세칙교섭의 시말에 대한 검토로 각기 나누어 이하에서 고찰한다.

첫째는, 조선정부가 제시한 세칙개정안인 『朝日稅議』와 관련하여 먼저 그 의의를 살펴보면, 이 『朝日稅議』는 관세권이 없었던 1876년의 조일통상장정을 수정하여 새로운 통상장정의 체결을 통해 관세제도를 마련코자 1881년 조사시찰단(신사유람단)이 귀국한 직후 동년 9월에 일본으로 파견된 수신사 趙秉鎬 등이 일본외무성에 기존 무역장정을 개정하고자 제시한 장정의 초안으로서, 원본의 표지에 “浣西隨筆”이라고 手記한 것으로 보아 從事官 李祖淵(號 甌西, 혹은 浣西)³³⁾이 초안내용을 筆寫하여 둔 것으로 추정된다(Yun Kwng-Woon et al., 2006, 34).

이 『朝日稅議』는 크게 「辛巳新擬海關稅則」 4매와 「新修通商章程草案」 20매를 포함 총 24매로 되어 있다. 먼저 「辛巳新擬海關稅則」(신사년에 새로 만든 「해관세칙」)에서는 그 핵심이 되는 수입세의 경우 6類로 구분하여 ① 船裝之具에 百分之5 ② 酒類에 百分之35 ③ 時辰鐘錶及洋製珍貴珍物에 百分之25 ④ 그 외의 화물은 百分之10 ⑤ 米麥大豆는 무세, ⑥ 已未造金銀幣, 已造衣服靴帽外式者는 면세로 규정하고, 수출세는 百分之5 均一로 되어있다.

그리고 「新修通商章程草案」(새로 편찬한 「통상장정 초안」)은 총 35개조로 구성되고, 前文에서 丙子年(1876년) 『장정』이 未完하기 때문에 그

개정을 위하여 趙秉鎬 자신이 수신사로 파견되었다는 것을 밝히고 있어, 조선정부는 관세권 회복을 목적으로 한 회담임을 명백히 하고 있다.³⁴⁾

다음으로, 『朝日稅議』의 내용을 구성하는 35개조의 주요 골자를 보면, ① 제5, 7, 10 내지 17, 22款에서는 關稅賦課, 免除, 課稅基準(價), 輸入貨物의 港口外 交賣禁止, 세관창고 사용 및 사용료, 輸出稅率 증가 등에 대한 3개월전 豫先告知 등을 규정하였고, ② 제18~20款에는 출입항 수수료에 관하여 ③ 제21, 22, 24, 27款에서는 양곡, 인삼의 수출금지, 아편·西教書籍, 음란한 書圖 肖像 등 수입·판매금지를 규정하였다. ④ 제30~31款에서 벌금은 조선정부에 귀속할 것과 수수료·벌금납부에는 일본 현행 金은화를, 관세납부에는 조선銅錢 또는 일본 현행 金銀貨를 각각 사용하고, 지폐는 사용하지 않는다는 것을 규정하였고, ⑤ 제32款은 수출금지품목(추가)에 대하여 영사관에 先報토록 하였으며, ⑥ 제34, 35款은 장정개정, 舊款廢止를 규정하여(Yun Kwng-Woon et al., 2006, 34), 일본과의 기존의 불평등조약의 규정에 비해 세권회복정책의 차원에서 관세자주화를 대폭 확대하였음을 알 수 있다.

한편 『朝日稅議』 세칙안과 기존의 「조일수호조규 및 동 부록」의 내용을 조계지 사용, 관세율의 설정, 일본화폐의 국내통용, 조약의 유효기간과 그리고 미곡수출의 규제 등 자주화 내용을 중심으로 비교·검토하여 『朝日稅議』와 그리고 趙秉鎬 수신사의 세칙교섭의 의의를 다음에서 살펴보고, 조선정부가 세칙교섭을 통해 관세권의 회복시도가 자주화 노력에 구체적으로 어떻게 반영되었는지를 재평가할 수 있다.

① 조계지 사용은, 기존 조약에서 일본인 전 관거류지역인 조계지의 사용을 편리대로 하게 한다(조일수호조규, 제4조)는 규정에 대해, 「신수통상장정초안」에서는 조계지의 범위를 통상항구로 명시하고, 사용에서 그 경계를 정하는 데는 양국의 협의와 수세에 장애가 없도록 구체적으로 명시하였다(「장정 초안」, 제1판).

② 관세율의 설정은, 상기에서와 같이 조선은

32) 일본의외문서의 첨부 보고서 ④ 『稅則談判 始末』은 明治 14년 12월에 辨理公使 花房義質과 外務大書記官 宮本小一, 外務小書記官 吉田正春, 外務五等屬 石幡 眞의 연명으로 外務卿 井上馨 앞으로 낸 보고서이다.

33) 본관은 전주, 字는 景度, 號는 東蓮. 헌종 3년(1837년) 출생. 고종 4년(1867년) 진사과에 합격, 고종 7년(1870년) 문과에 급제. 홍문관 교리, 사헌부를 거쳐 참판, 공조판서, 형조판서, 내부대신, 평안남도 관찰사, 찬정, 경상북도 관찰사 등을 역임. 隆熙 4년(1910년) 사망. 시호는 文貞公.

34) 전문에는 동 「장정」 제11관에 의거하여 그 개정을 위해 草案을 제시한다는 것도 함께 밝히고 있다.

수입품에 대해 5%에서 35%까지 관세부과를 제시하고 수입화물은 각종 세금을 지불한 뒤에만 항구에서 매매할 수 있음을 명시(「장정 초안」, 제11관)함으로써, 기존의 조약에서 일본의 기만적인 술책에 유도되어 관세주권과 세율을 설정하지 못했던 과오를 불식하고자 했다. 또 제18 관에서는 선박의 입출항세를 구체적으로 규정하였다.

③ 일본화폐의 통용은, 기존 「조일수호조규」 제7조는 조선 내에서 일본 화폐의 통용을 명시하여 조선국내 유통을 허용했지만, 「신수통상장정초안」은 일본화폐 사용에 제한을 두고 있다. 즉 지대(地代)나 출입 화물세에서만 일본 현행 금은화를 허용하나, 지폐납부는 허용하지 않고 있다(「장정 초안」, 제31관).

④ 조약의 유효기간은, 「조일수호조규 및 동부록」에서는 그 유효기간과 폐기조항 자체를 두지 않아 불평등조약체제를 무기한 유효할 여지가 있었으나, 「장정초안」에서는 5년의 기한과, 개정을 원하면 미리 기한의 1년 전에 상의해서 개정할 수 있음을 규정하였다(「장정 초안」, 제34관).

⑤ 미곡수출의 규제는, 「조일수호조규 부록」에서 일본은 개항장에서 미곡·잡곡을 수출할 수 있다(제6관)는 규정에 대해, 「신수통상장정초안」 제21관은 쌀·보리·콩을 수출금지품으로 규정하고, 제22관은 홍삼수출도 금지하였다. 이는 세칙 이외에 일본에 반발을 산 규정이라 하겠다. 즉 이러한 제3차 조병호 수신사의 적극적인 대일 세칙교섭에 대해 일본외무성자료 중 전술한 『朝鮮國修信使稅則談判 概略 上申の件』에 첨부된 『談判始末』(보고서 4)에 의하면, 『통상 초안 중 특히 미곡과 홍삼을 금지품목으로 제한하는 것은 일본에게는 고통스러운 일로써 미곡은 무역상의 주요한 품목으로 공정한 수매를 해관에서 하기 위함이며 흉년이 들어 서로 구제하는 것은 교린의 당연한 것이며 홍삼의 경우는 옛 사례와 습속에 간혀 익숙하다』고 적시한 점에 비추어, 일본 수입품에 대한 고율의 관세부과와 함께 미곡·홍삼의 수출 금지를 명시하고 있는 세칙초안의 규정 역시 조병호 수신사의 세칙교섭이 결렬되는 한 요인으로 사료된다.³⁵⁾

이상에서 기존 「조약」상의 주요 쟁점에 대해 『朝日稅議』 세칙초안은 관세자주화의 관점에서 구체적인 내용을 명시하여 이를 반영하였다. 그러나 「관세권」이 국가의 자주에서 유래하는 고유의 法權이라는 것은 정론이지만 그 세칙을 준수해야 할 당사국이 일본이었기 때문에 일본이 외국에 대해 부과하는 것 이상을 요구하기는 어려웠을 것이다. 그러한 가운데서도 일본과의 불평등조약의 개정을 통해 「관세권」 회복을 시도했던 당시 조선정부의 자주적 노력은 높이 평가하고 재조명되어야 할 것이다. 즉, 1876년 2월 27일자 「조일수호조규」와 8월 24일 동 「조약부록」 및 1878년 12월 두모포해관 철폐를 기화로 일본대표 宮本小一과 다시 합의해 주었던 조선 내에서 일본통화의 사용금지와 미곡수출 자유권의 제한과 같은 문제를 거론하고 있음이 이를 반증하고 있다(Yun Kwng-Woon et al., 2006, 36)

둘째는, 趙秉鎬 수신사의 대일 세칙교섭의 시말을 『朝日稅議』와 일본외교문서를 중심으로 다음에서 고찰한다. 1881년 11월 17일 수신사 趙秉鎬와 종사관 李祖淵은 통상장정 및 세칙개정의 건을 가지고 일본 외무성의 공청에서 가진 1차 회담에서 제시한 초안에서 趙秉鎬는, 『해관세칙부과의 정당성을 귀국과 통상한 이래 무역이 나날이 성해지고 있으나 개항한 지가 이미 5년이 넘도록 아직도 징세(定稅)에 이르지 못함은 실로 만국의 통행사례에 없는 일이라 하면서, 무릇 각국이 수세지권은 자주에서 유래되는 것이며 이것은 귀국도 잘 알고 있는 바이고, 나 자신도 들어 알고 있다.』³⁶⁾고 세칙개정의 취지를 밝혔다.

이에 대해 일본측은 11월 17일 日本外務卿

35) 고종 18년(1881년) 제3차 조병호 수신사의 대일 과정의 주목적은 미곡·홍삼의 수출금지와 일반 수출입품에 수입관세 일괄부과 등을 「조일세의」 세칙안에 넣어 조선의 대일 세권회복에 두었다.

36) 『朝日稅議』의 前文에서는, 『…貴國通商以來貿易之隆日增月盛而 開港於茲 已踰五載 尙未及設關課稅 此實爲萬國通行事例之所無者 夫各國收稅之權 悉由自主此 貴國之所熟知 亦不佞之所習聞者也 各國課輸入之稅自值百課三十至值百課六七十乃至課稅如貨價之值 又踰其價而倍征之者 莫不有之…』라고 관세부과의 정당성을 주장하고 수출입 각종 화물에 대한 세율을 제시했다.

井上 響이 趙秉鎬 수신사가 제시한 草案의 세액이 일본이 원하는 종가세 백분의 5보다 훨씬 높은 것임을 보고 稅則議定을 보류시켰다. 그는 趙秉鎬에게 商務協議를 위임하고 세칙협상을 살핀다는 高宗의 국서를 제출했음에도 불구하고, 全權委任의 형식이 아니라는 이유를 내세워 稅則議定을 보류한 후, “후일의 결약을 위해”라는 단서를 달아 변리공사 花房義質과 서기관 官本小一 등으로 修信使와 회동케 하였다 (Japanese Foreign Ministry, 1881, 136, 318).

따라서 회담은 이후 11월 30일, 12월 6일·8일·12일까지의 총 5회에 걸쳐 일본과 통상장정 및 세칙협상을 벌였으나 합의에 이르지 못했는데, 일본측은 면제대상을 넓히고, 10% 세율 품목에 해당하는 다수 품목을 5% 세율품목으로 개정하자고 주장하였다.

일본의외교문서 중 明治 15년 『朝鮮國 修信使 稅則談判 概略 上申の件』에서는, 趙秉鎬 수신사의 세칙교섭이 결국 관세권 회복과결로 이어지는 그 배경을 살펴 볼 수가 있다. 이 서한의 주요 내용은, ① 조선국 수신사 趙秉鎬와 종사관 이조연이 일본과의 세칙협상을 위임받고 내방, ② 별치(甲호) 예조판서의 세칙에 관한 서한, (乙호) 「장정 초안」의 제시를 밝히고 있다. 그러나 일본측은 협상의 전권위임을 받은 어떠한 증거도 소지하지 않았다 하여 이 세칙담판 역시 효과가 없다고 지적하였다. 또 서한에서는, 『헛되이 돌려보내는 것도 국제교류상 불가한 점이 있음으로, 우선 우리 생각을 보여주고 개정의 부득이함을 이해시킨 후 조약을 맺을 지점을 정하기 위해 서로 고찰하도록 했다. 이에 辦理公使 花房義質, 大書記官 官本小一 등으로부터 수신사와 회동하여 상의함과 아울러 별지(丁號) 담판 시말서에 있는 것과 같이 도저히 타당하게 귀착할만한 목적이 없는 것으로 담판은 그쳤다.』고 하여 세칙교섭이 결렬되었음을 기술³⁷⁾하였다. 이와 같이 1881년 趙秉鎬

의 세칙교섭은 그 성과를 떠나 최초의 구체적이고 자주적인 稅則協商이라는데 그 의의가 있다. 그는 관세권이 국가의 自主에서 유래한다는 점을 뚜렷이 내세웠고, 각국이 수입세에 보호관세를 적용하여 『自值百譯三十 至值百譯六七十乃至課稅如貨價之值 又踰其價而倍征之者莫不有之』(『朝日稅議』의 원문 참조)라 제시한 점은 높이 평가할 수 있다.

이상에서 조선정부가 개항시기 불평등조약을 통해 상실한 관세권 회복을 목적으로 추진된 앞에서 살펴본 해관설치 및 관세징세 시도, 조사시찰단의 일본 관세제도의 조사·보고 활동, 수신사의 대일 관세협정 개정을 위한 세칙협상 시도 등의 일련의 조치는 조선정부의 고유한 세권회복을 위한 자주적인 대외정책의 추진이라는 데에 의의를 두고 재평가되어야 하겠다.

특히 대일 외교현안의 실무사절로서 조선수신사의 대일 관세협상에서 일본측이 지적한 공통적 문제는 전권위임에 관한 것이다. 일본측의 말처럼 멀리서 산 넘고 물 건너온 협상사절이 지금과 같은 통신수단이 없던 당시로서 전권위임은 국제협상의 주요한 요소이긴 하지만 일본측이 지적한 증빙자료와 관련해서 이는 전권위임의 여부나 형식면에서도 명분없는 일방적 처사에 불과하며 또한 조일 양국의 부정적인 상호인식이나 당시 군국주의로 치달는 일본정부의 조선개화를 지상과제로 하는 일본국내의 장치상황과 그리고 약소한 조선의 협상력 등을 고려하면 趙秉鎬 수신사의 세칙교섭에서 조선의 관세권 회복이라는 성과를 기대하는 것은 실로 만만한 일은 아니었을 것이다.

이와 같이 제3차 조병호 수신사의 대일 세칙교섭이 좌절됨에 따라 조선은 관세권이 회복되는 1883년에 이르기까지의 7년의 「무관세시대」가 지속되었는데, 이는 개항기 조선의 대일관계는 1876년의 불평등조약에서 출발하여 1881년의 불평등한 세칙담판으로 끝내 관세권 회복이 좌절되었음을 의미한다.

정도 경감을 요하는 이 주장은 결국 과세를 결정하는 데는 부조리하다. 열을 뽑는 것은 지금의 정황에 적당하다고 하는 것 외에는 다른 이유는 없다.』(Japanese Foreign Ministry, 1881, 321-322)고 협상경과에 대해 기술하였다.

37) 즉 『수신사의 세칙회담은 유연하게 시작되었지만, 그 협의 강령을 계재한 세칙 중 10가지 사안을 뽑아 무역상에게 이를 실시하는 것은 가치와 줄기에 해가 될 수도 있기 때문에 세금이 없는 것은 영구적으로 하고자한다. 이에 대해 조선정부의 주장은 세칙 중 품류를 나누어 갑품(甲品)은 다섯을 뽑고 을품(乙品)은 열을 뽑는 식으로 서로 사정(査定)해 어느

그럼에도 조선정부가 시도한 앞에서 본 다양한 형태의 관세자주화 조치가 그 성과여하에도 불구하고 체계적이면서 일관되게 세권회복정책의 일환에서 자주적으로 추진되었다는 점에 의의가 있으며, 따라서 개항기 조선정부의 관세자주화는 높이 평가하고 재조명되어야 하겠다. 이와 함께 개항기 조선정부의 관세권 상실문제는 그 과정에서 관세자주화가 일관되게 추진된 긍정적 측면 외에도 이후 조선의 외교권 박탈과 한일합방으로까지 이어져 조선이 역사에서 사라지는 단초가 되었다는 부정적 측면이라는 동전의 양면과 같이 내포하고 있는 점이다.

V. 결론: 조선정부 관세자주화의 통상사적 의의

개항시기 조선정부가 일본의 강요로 맺은 1876년 「조일수호조규」와 동 「조약부록」과 같은 불평등조약으로 인해 조선은 개항과 함께 근대국가의 자주적 「관세권」의 상실이라는 소위 「무관세시대」를 가져왔다.

이후 관세의 중요성을 인식한 조선정부가 관세권의 회복과 「무관세시대」의 종식을 위한 관세자주화는, 즉 두모포해관의 설치 및 관세징세의 일방적 추진을 비롯하여 조사시찰단의 일본세관의 시찰 및 면담, 세관실무자료의 수집

및 보고활동 그리고 趙秉鎬 수신사의 자주적인 『朝日稅議』 세칙안에 의한 대일 세칙교섭 시도 등의 일련의 자주적 조치가 시도되었다. 조선정부의 관세자주화 조치는 세권회복정책의 일환으로서 다양한 형태로 체계적이고 일관되게 추진한 점을 높이 평가하며 그리고 단순히 개별적 사건의 나열이나 그 실효성여부를 떠나 관세자주화의 관점에서 재정립하고 또한 그 실체적 노력을 재조명하여야 하겠다.

그러나 일본은 1854년 개항 이래 서구열강의 선진문물의 도입으로 급속한 발전과정에서 야기된 내부의 혼란을 조선의 개화유도와 대아시아정책이라는 대외적 문제로 접근한 상황에서, 조선정부의 세칙개정을 위한 趙秉鎬 수신사의 대일 세칙교섭이 좌절된 배경에는 본고에서 살펴본 조일 양국의 부정적인 상호인식이나 세칙교섭상의 전권위임의 명분상 문제 외에 고율의 수입관세 부과나 미국·홍삼의 수출금지 등 자주적인 「朝日稅議」 세칙안 자체에도 연유되지만, 실상은 기본적으로 일본의 改化誘導라는 대조선침략책과 결코 무관하지 않다 하겠다. 이와 같이 개항시기 조선정부의 관세권 상실은 비단 여기서 그치는 문제가 아니라 이후 외교권 박탈과 한일합방으로까지 이어져 조선이 역사에서 사라지는데 단초가 되었다는 점에서 시사 하는 바가 적지 않다.

References

- Anonymous (1876), *Reception of Guchongmal Treaty (Top), Joseon-Japan Trade Regulation* (Trade Jang Jeong, No. 7), 110-117. [저자미상 (1876), 구충말조약집산 (상), 조·일무역규칙 (통상장정, 제7칙), 110-117.]
- Anonymous (n.d.a), *Procedure of Merchant Ship Port Entry* (6370-3). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [저자미상 (일자 없음a), *상선입항절차* (규고6370-3). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Anonymous (n.d.b), *Trade Jang Jeong* (2451-3). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [저자미상 (일자 없음b), *무역장정* (규2451-3). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]

- Baldwin, D. A. (1985), *Economic Statecraft*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bu, Jeong-Ae (1973), “Establishment Process of Customs Office in Joseon Dynasty”. In National Institute of Korean History (Ed.), *Theory of Korean History*, Seoul: Author, 255. [부정애 (1973), “조선해관의 창설경위”, 국사편찬위원회 (편저자), *한국사론*, 서울: 저자, 255]
- Busan Main Customs (1984), *One Hundred Years of Busan Main Customs*, Busan, Korea: Author, 72. [부산본부세관 (1984), *부산세관백년*, 부산, 한국: 저자, 72.]
- Choi, Ho-Jin and Tae-Ho Choi (1966), *Korean Economic History*, Seoul: Parkyoungsa. [최호진 및 최태호 (1966), *한국경제사*, 서울: 박영사.]
- Eo, Yun-Joong (n.d.), *Custom Method of Yokohama Customs (6370-5)*. Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [어윤중 (일자 없음), *횡빈세관관행방법* (고 6370-5). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- GuenSaPyungRon (1876, June 10), “Arrival of Joseon Envoy”, 2. [近事評論 明治9年 (1876, 6. 10) “朝鮮國使節の到着”, 2.]
- Ha, Woo-Bong (2001), “Japanese Recognition in Era of the Open Port”, Hiroshi Miyajima and Yong-Deok Kim (Eds.), *History of Modern Exchange and Mutual Recognition* (Vol. 1), Tokyo: Keio University Press. [河宇鳳 (2001), “開港期修信使の日本認識”, 宮嶋博史·金容徳編 “近代交流史と相互認識 I”, 慶應義塾大学出版会.]
- Han, Chel-Ho (2006), “The Views of Japan of Kim Gi-Soo, the First Courtier’s Observation Mission (1876) and Its Meaning”, *The Review of Korean History*, 84, 153-189. [한철호 (2006), “제1차 수신사(1876) 김기수의 일본인식과 그 의의”, *사학연구*, 84, 153-189.]
- Hur, Dong-Hyun (Ed.) (2001), *Sourcebook Related to the Inspection Team* (No. 1), Seoul: Archives for Traditional Korean Culture. [허동현 (편저자) (2001), *조사시찰단관계자료집* (제1권), 서울: 국학자료원.]
- Institute for Traditional Korean Culture of Han Yang University (1975), *Records of Japan Envoy*, Seoul: Author, 117. [한양대학교 국학연구원 (1975), *왜사일기* (영인본), 서울: 저자, 117.]
- Japanese Foreign Ministry (1875), “A Case of Reporting on Circumstances of Korean National Debate or Change”. *Diplomacy Document of The Japan* (Vol. 7, Document No. 210), Tokyo: Author, 1-2, 362-365. [日本外務省 (1874), “朝鮮國論一變の情況を報告か對策に付伺の件”, *日本外交文書* (第7卷, 文書番號 210), 東京: 著者, 1-2, 362-365.]
- Japanese Foreign Ministry (1879), “A Case on the Dedicated Taxation of the Korean Government in the Busan Port”. *Diplomacy Document of The Japan* (Vol. 11, Document No. 150), Tokyo: Author, 304-314. [日本外務省 (1879), “釜山港ニ於テ朝鮮國政府專斷課稅ノ件”, *日本外交文書* (第11卷, 文書番號 150), 東京: 著者, 304-314.]
- Japanese Foreign Ministry (1881), “The Case of Visitation of Korean Delegation”. *Diplomacy Document of The Japan* (No. 14), Tokyo: Author. [(1881), 「日本外務省 (1881), “朝鮮國修信使來朝ノ件附 見学視察 員渡來ノ件”, *日本外交文書* (第14卷), 東京: 著者.]
- Japanese Foreign Ministry (1950), Japanese Foreign Ministry Document (Vol. 90), Tokyo: Author, 205-209. [日本外務省 (1950), *日本外務省文書* (第9券), 東京: 著者, 205-209.]
- Japanese History Research Institute of Rikkyo University (Ed.) (1966), *Okubo Related Documents* (Vol. 2), Tokyo: Yoshikawa Koubunkan, 294. [立教大學日本史研究室編 (1966), *大久保科通關係文書* 二, 東京: 吉川弘文館, 294.]
- Japanese History Research Institute of Rikkyo University (Ed.) (1971), *Okubo Related Documents* (Vol. 5), Tokyo: Yoshikawa Koubunkan, 148. [立教大學日本史研究室編 (1971), *大久保科通關係文書*

- 五 東京: 吉川弘文館, 148.]
- Jo Il Se Ui, Seoul National University, Kyujanggak, No.23023. [朝日稅議, 서울대학교 규장각한국학연구원 소장, 문서번호 제23023호.]
- Kamio, Kamiyoshi (1996), Kenichi, Meiji people's View on Josun Dynasty, Tokyo: Shikuma Shobo, 56-66. [上坦外憲一 (1996), ある明治人の朝鮮觀: 半井狹水と日朝關係, 東京: 筑摩書房, 56-66.]
- Kim, Gi-Soo (1878a), “Embarkation”. In *Il Dong Gi Yu*. (Vol. 1), 11. Available from National Institute of Korean History. [김기수 (1878a), “승선”. *일동기유* (권1), 11. 국사편찬위원회 소장.]
- Kim, Gi-Soo (1878b), “Enjoying”. In *Il Dong Gi Yu*. (Vol. 2), 26-27. Available from National Institute of Korean History. [김기수 (1878b), “완상”. *일동기유* (권2), 26-27. 국사편찬위원회 소장.]
- Kim, Gi-Soo (1878c), “Character”. In *Il Dong Gi Yu*. (Vol. 3), 61. Available from National Institute of Korean History. [김기수 (1878c), “인물”. *일동기유* (권3), 61. 국사편찬위원회 소장.]
- Kim, Hong-Jip (1880), *Records of Su Sin Sa*. Available from National Institute of Korean History, 168. [김홍집 (1880), *수신사일기* (제2권). 국사편찬위원회 소장, 168.]
- Kim, Kyung-Tae (1972), “The Restoration of Tariff-rights in the Late 19th Century: The Case of ‘Pusan Tariff Incident’”, *The Journal of Korean History*, 8, Institute of Korean History Study, 105, 118. [김경태 (1972), “개항직후의 관세권 회복문제: 부산해관 수세사건을 중심으로”, *한국사연구*, 한국사연구회, 105, 118]
- Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University (n.d.), *Joilseui*, Seoul: Author. [서울대학교 규장각한국학연구원 (일자 없음), *조일세의*, 서울: 저자.]
- Lee, Byeong-Cheon (1984), “Opening Port and Establishment of an Unequal Treaty System”, *Review of Economic History*, 8, 80. [이병천 (1984), “개항과 불평등조약체제의 확립”, *경제사학*, 8, 80.]
- Lee, Heon-Young (1881), *Customs Organization of Each Ports* (2451-2). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [이현영(1881), *각항세관조직* (규2451-1). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Lee, Heon-Young (1881a), *Il Sa Jip Ryack*, Available from National Library of Korea. [이현영 (1881a), *일사집략*: 국립중앙도서관 소장.]
- Lee, Heon-Young (1881b), *Import and Export Graph of Half Years of Joseon* (3182), Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [이현영 (1881b), *조선국반년 수출입표* (규3182). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Lee, Heon-Young (1881c), *Office Work of Customs* (2451-2) [이현영 (1881c), *세관사무* (규2451-2). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Lee, Jea-Seok (2000), “The International Trade Environment of Korea's Establishment of Country and Transition Period”, *Journal of Korean Political and Diplomatic History*, 22(1), 12-13 [이재석 (2000), “한국의 개국과 전환기의 국제교역환경”, *한국정치외교사논총*, 22(1), 12-13.]
- Lee, Whang-Jik (1876, July 6), *The Annals of the Go-Jong* (Vol. 13, Gabja 1st), Joseon Dynasty. [이왕직 (1876. 7. 6), *고종실록* (제13권, 갑자 1번째), 조선왕조.]
- Min, Jong-Mook (1881a), *International Treaty List of The Japan* (1835-1). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University [민중묵 (1881a), *일본국제조약목록* (규1835-1). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Min, Jong-Mook (1881b), *Treaty of Various Countries* (Vol. 1, 1835-2). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [민중묵 (1881b), *각국조약* (제1권, 규1835-2). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Min, Jong-Mook (1881c), *Ordinance of Residence* (Vol. 2, 1835-3). Available from Kyujanggak Institute

- for Korean Studies in Seoul National University. [민중목 (1881c), *거류조례* (제2권, 규1835-3). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Min, Jong-Mook (1881d), *Kind of Rule of Trade* (Vol. 3, 1835-4). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [민중목 (1881d), *무역칙류* (제3권, 규1835-4). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Min, Jong-Mook (1881e), *Open Six Ports* (Vol. 4, 1835-4). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [민중목 (1881e), *육항개항* (제4권, 규1835-5). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Min, Jong-Mook (1881f), *Rules and Regulations of Customs* (Vol. 5, 1835-6). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [민중목 (1881f), *세관규례* (제5권, 규1835-6). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Min, Jong-Mook (1881g), *Customs Rule of Various Countries* (Vol. 6, 1835-7). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [민중목 (1881g), *각국세칙* (제6권, 규1835-7). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Ochiai, Hiroki (2004), “Korean Envoys and Meiji Government”, *Sundai Shigaku (Sundai Historical Review)*, 121, 1-20. [落合弘樹 (2004), “朝鮮修信使と明治政府”, *聯合史學*, 121, 1-20.]
- Post Briefing Newspaper* (1878, December 6), “Joseon Incident”, 1758. [郵便報知新聞 (1878, 12. 6), “朝鮮事件”, 1758.]
- Seungjeongwon (1876), “1st Lunar Month 5th Day of the 13th Year of King Gojong”. In *Seungjeongwon Ilgi (Diaries of the Royal Secretariat)*, Joseon Dynasty of Korea. [승정원 (1876), “고종 13년 1월 5일”. 승정원일기, 한국의 조선왕조.]
- Seungjeongwon (1878a), “7th Lunar Month 19th Day of the 15th Year of King Gojong”. In *Seungjeongwon Ilgi (Diaries of the Royal Secretariat)*, Joseon Dynasty of Korea. [승정원 (1878), “고종 15년 7월 19일”. 승정원일기, 한국의 조선왕조.]
- Seungjeongwon (1878b), “8th Lunar Month 10th Day of the 15th Year of King Gojong”. In *Seungjeongwon Ilgi (Diaries of the Royal Secretariat)*, Joseon Dynasty of Korea. [승정원 (1878), “고종 15년 8월 10일”. 승정원일기, 한국의 조선왕조.]
- Shinsa Inspection Team (1881), *Records of The Maritime Customs* (6370-4). Available from Kyujanggak Institute for Korean Studies in Seoul National University. [신사유람단 (1881), *해관록* (규고6370-4). 서울대학교 규장각한국학연구원 소장.]
- Tanaka, Pen (1977), *Iwakura Delegation*, Tokyo: Kodansha, 48. [田中 彭 (1977), *岩倉使節團*, 東京: 講談社, 48.]
- Tokyo Daily Newspaper* (1880, August 20), “Government Meeting” [東京日日新聞, (1880, 8. 20), “政府寄り”]
- Yun, Kwng-Woon and Jae-Sung Kim (2006), “A Historical Study on Busan Maritime Customs in 1883-1905”, *Korea Trade Review*, 31(1). [윤광운 및 김재승 (2006), “부산해관(1883~1905)에 관한 무역사적 연구”, *무역학회지*, 31(1).]
- Yun, Kwng-Woon, Jae-Sung Kim, Hwa-Jin Park, Sung-Moon Son, Hyun-Sook Jo, Yeong-Gon Choi (2006), *Study on Busan Maritime Customs (1883-1905) and Western Customs Officers Employed*, Busan, Korea: Jeun Mang. [윤광운, 김재승, 박화진, 손성문, 조현숙 및 최영곤 (2006), *근대 부산해관 (1883~1905년)과 고빙 서양인해관원에 관한 연구*, 부산: 도서출판 전망.]