
서 평

개항기 조선 외교를 향한 ‘따뜻한’ 시선

[서평] 酒井裕美(2016), 『開港期朝鮮の戰略的外交(1882~1884)』,
大阪大学出版会, 335쪽.

홍 문 기*

1. 들어가며

한국사 속의 모든 시기 중에서 개항기는 오래 전부터 많은 외교사 연구자들이 주목해왔다. 현대 국제질서를 규정하는 주요한 원리들과 규범들이 바로 이 시기에 확립되었으며, 이는 곧 개항기 이후 한국사의 발전 과정에 영향을 끼친 외부적 조건들이었다. 또한 개항기는 명(明)·청(淸)이라는 초강대국에 의해 ‘강요된 평화’가 소멸하고 대신 열강들의 끊임 없는 각축 속에서 국가의 존속이 위협받던 시기였다. 이는 탈냉전 이후 초강대국이 소멸하고 국제 갈등이 격화되고 있는 작금의 국제질서와 유사한 모습이다. 개항기 조선과 현대 대한민국을 비교하는 언술은 이제 익숙함을 넘어 식상할 지경에 이르렀다.

그러나 학계와 사회의 관심이 이렇게 높음도 불구하고 개항기 외교사는 여전히 많은 부분에서 기본적인 규명조차 되지 않은 경우가 많다. 예

* 서울대학교 국사학과 강사

를 들어 한국 최초의 근대적 외교기구가 통리교섭통상사무아문(統理交涉通商事務衙門)이며 1882년부터 1894년까지 13년 동안 조선 외교정책의 중심에 있었음은 일찍부터 알려진 사실이다. 그러나 이에 대한 본격적인 저술이 2009년에야, 그것도 일본인 학자에 의해서 수행되었다는 것은 그동안 개항기 외교사 연구가 얼마나 취약한 토대 위에서 있었는지를 보여준다. 그리고 역설적으로 이 책이 얼마나 큰 학술적 가치를 갖고 있는지를 반증한다.

본서는 저자의 박사학위논문인 『개항기 조선의 외교체제 형성 : 통리교섭통상사무아문(統理交涉通商事務衙門)과 그 대청외교(對淸外交)를 중심으로』(2009, 히토츠바시대학)를 증보한 결과물이다. 필자는 과거 저자가 서울에서 자료조사를 하던 시절, 그 과정을 지켜보고 토론하기도 하면서 많은 것을 함께 배웠다. 학위논문 발표 이후에도 저자는 몇 번이나 한국을 방문하여, 때로는 지인들을 재촉하면서까지 책에 수록할 사진이나 자료를 찾아왔다. 그 결실을 모아 간행된 책을 보며, 한국 근대외교사에 대한 저자의 애정을 깊이 느낄 수 있었다.

저자는 한말 조선의 외교관서 및 외교정책의 실상에 대해서 통리교섭통상사무아문을 중심으로 실증적인 연구를 수행해왔다. 특히 본서를 통해 한말 외교정책에 대한 기존의 연구들이 조선 외교에 대한 선입견을 극복하지 못했음을 지적하며, 통리교섭통상사무아문에 관한 제반 사항을 자세히 검토하는 한편 조·청 및 조·일·미·영 간 외교관계에서 조선이 보인 전략적 외교가 무엇이었는지를 확인하고자 했다. 조청상민수륙무역장정을 비롯한 조·청간 일련의 조약들이 교섭되고 적용된 과정에서 조선 측의 입장이 어떠했는지를 꼼꼼히 짚어낸 부분이나, 관세자주권 및 최혜국대우 조항에 관한 세부적인 교섭사항을 밝힌 것은 이 책의 가장 중요한 가치라고 판단되며 필자도 그 내용을 여러 번 참고하고 활용한 바 있다.

저자가 지적한 것처럼, ‘청이나 일본(에도막부정권)에 비해 두 배 가까

은 역사를 가졌으며 양란이라는 위기를 극복해낸 조선이 과연 한말의 외교적 위기에 대해 무능한 태도로 수수방관하기만 했던 것인가?’라는 의문을 가지는 것은 합리적이다. 저자는 다보하시 키요시(田保橋潔) 이래 일본의 한국 외교사 연구가 ‘조선의 외교를 일본이나 청, 서구 열강에 대한 (미숙한) 리액션으로 규정하는 경향이 있다’고 지적했다. 한국 학계 또한 일본과 청의 침략적 성격을 강조하는 과정에서 당시 조선 외교의 내부적 역량을 과소평가하는 경향이 있다고 평가했다. 따라서 개항기 조선 외교의 주체와 그 의도를 보다 선명히, 보다 실증적으로 규명할 필요가 있으며, 이를 위해서는 ‘서구의 충격에 대한 조선의 대응’ 혹은 ‘근대 국제법적 국제질서 Vs 전통 화이관적 조공질서’라는 이분법적인 구도에 얽매어서는 안된다고 주장했다. 외국인으로서 한국의 역사에 대한 애정을 가지고 이리도 꼼꼼히 검토한 저자의 문장을 대하며 고마움마저 느낀다. 그 마음을 그대로 간직하며, 한편으로 이 책을 읽으면서 들었던 몇 가지 의문을 나누고자 한다.

2. 그래서, 개항기 조선외교의 주체는 누구인가?

저자는 서론에서 한말 외교사에 관한 선행연구들이 ‘조선의 외교적 의사결정을 내리는 주체’에 대해 피상적으로 다루고 있다고 지적했다. 그리고 이러한 한계를 극복하기 위해서는 조선의 국내정치구조에 관한 분석에 기반한 외교정책 이해가 필요하다고 지적했다. 이와 관련하여 1부에서는 통리교섭통상사무아문 조직, 구성원, 활동들을 분석했다. 그 결과 1882~1884년간 통리교섭통상사무아문은 조선의 외교사무를 독점하지 못했으며 또한 외교사무 외에 다양한 내정에도 관여했음을, 또한 그 관료들은 의정부나 육조를 비롯한 조선의 관직을 겸직하는 등 다분히 전통적 정치구조의 연장선 속에서 활동해왔음을 밝혀냈다. 그리고 주요 관료

들에 대한 당대 사료들의 평가를 분석하여, 통리교섭통상사무아문이 ‘친청적’ 성격을 띠고 있다는 기존의 통설을 비판했다.

이러한 저자의 분석은, 무엇보다도 통리교섭통상사무아문 소속 관료들에 대한 최초의 본격적인 실증연구라는 점에서 큰 의의를 가진다. 통리교섭통상사무아문 관료이기에 곧 소위 ‘개화파’일 것이라는 기존의 통설을 반박하고, 그들 또한 전통적인 정치구조를 통해 성장한 관료들임을 밝혀냈다. 또한 통리교섭통상사무아문에 투영된 ‘근대적 외교통상사무’만을 전담하는 전문관서의 시초’라는 이미지(구선희, 1999, 『한국근대 대청정책사(對淸政策史) 연구』, 혜안)나, 주차조선총리교섭통상사의(駐劄朝鮮總理交涉通商事宜)에 의해 장악된 친청적 기구였다는 통설에도 나름 비판을 가하는 데 성공했다. 이로써 통리교섭통상사무아문에 대한 보다 사실적인 이해가 가능해진 것이다.

그러나 저자의 분석은 대개 통리교섭통상사무아문에 대한 통설의 비판에 그치고 있을 뿐, 이를 넘어 저자가 목표로 제시한 ‘조선의 외교전략과 그 의도를 규명하는 것’에는 이르지 못하고 있다. 지금까지 개항기 외교사에 관한 연구에서는, 당대 조선외교의 주체로서 고종, 명성왕후를 포함한 민씨세력, 개화파(급진 혹은 온건), 친외세집단(친일, 친청, 친러, 친미) 등이 다양하게 언급되었다. 이러한 주체들은 층위가 다른 개념이 복잡하게 중첩되어있을 뿐만 아니라 어떤 것은 그 실체조차 불명확하여, 보다 실증적이면서 대안적인 분석틀이 필요하다는 지적은 예전부터 있어왔다.

이와 관련하여 저자도 통리교섭통상사무아문의 관료들의 실제 성향을 분석하여 그들이 친청적이지 않은 집단임을 주장했다. 그렇다고 해서 대신 조선 외교의 주체로서 친일, 친미, 친러 등 특정 국가에 편승한 친외세집단을 제시한 것은 아니었다. 통리교섭통상사무아문 직원이 소위 개화관료에 국한되는 집단이 아님을 밝혔지만 보수적인 위정척사파나 동도서기파라고 말한 것도 아니었다. 고종 친위세력이나 여흥민씨세력에

대해서는 언급조차 없었다. 외교주체에 대한 분석 없이 외교정책의 의도나 심지어 그 ‘전략’을 말하기란 당연히 어렵다는 점을 감안할 때, 저자가 생각하는 조선외교의 주체란 과연 누구인가? 저자가 기존의 분석들을 사용하기를 거부하고 있다고 한다면, 어떠한 대안을(혹은 대안의 시사점이라도) 제시할 수 있을 것인지 궁금했다.

이와 관련하여, 중화조공질서와 근대적 외교질서가 공존하던 개항기 조선에서 ‘친청’이라는 것은 매우 다양한 스펙트럼을 갖고 있었다는 점을 강조하고 싶다. 중화적 세계관에 대한 일반론적인 존중과 리홍장(李鴻章)이 주도하고 있던 청국의 근대적 외교정책에 대한 현실적인 동조는 명백히 상이한 것임에도, 상황에 따라서는 각 집단의 언술이 구별되지 않고 ‘친청’으로 표명되는 경우가 많았다. 저자는 친청 혹은 반청이라는 이분법을 극복하기 위해서 통리고섭통상사무아문 관리들이 친청적이었다는 통설을 반박하는 사례들을 제시했지만, 그렇다고 해서 민태호(閔台鎬), 조영하(趙寧夏), 민영익(閔泳翊), 김윤식(金允植), 민영목(閔泳穆) 등이 책의 분석대상이었던 관료들이 청국과 무관하거나 반목했다고 말할 수도 없을 것이다. 그렇다면 그 ‘친청성’의 다양한 스펙트럼을 구분해내는 것이, 통리고섭통상사무아문을 통해 조선외교의 주체를 확인하기에 보다 유효한 방법이 아니었을까.

3. 통리고섭통상사무아문의 역사적 계보 검토

저자가 실증적 연구를 통해 통리고섭통상사무아문이 외교업무를 독점한 근대적 외교관서가 아니었으며 외교업무 외에 많은 내정 사무를 관장했음을 밝힌 것은 상술한 바 있다. 저자는 조선 종래의 정치체제가 의정부에서 통리기무아문(統理機務衙門)을 거쳐 통리고섭통상사무아문(과 통리군국사무아문)으로 이어졌다고 평가하면서, 통리고섭통상사무아문

이 조선의 전통적 정치체제의 연장선 위에 있음을 강조했다.

그러나 통리기무아문의 설치에 황준헌(黃遵憲)의 『조선책략(朝鮮策略)』이 아니었다면 그 논의조차 불가능했다. 조사시찰단(朝士視察團)과 영선사(營繕司)가 없었다면 그 실무인력을 확보할 수도 없었다. ‘웨스턴 임팩트(Western Impact)에 대한 대응’이라는 통설을 넘어 조선외교를 내재적으로 이해하고자 했던 저자의 의도는 알겠으나, 조선초기부터 존재했던 의정부와 근대적 요인을 배제하기 어려운 통리기무아문이 같은 전통의 일부라고 규정하는 것은 일단 상식적이지 못하다.

그렇다면 통리고섭통상사무아문의 역사적 계보는 어디에서 찾아야 할 것인가? 통리고섭통상사무아문은 통리기무아문 - 기무처(機務處)의 뒤를 잇는 개화정책 전담기구였지만, 한편으로는 비변사(備邊司) - 삼군부(三軍府)의 뒤를 잇는 조선후기 특유의 ‘별치기구(別置機構)’의 후신이기도 했다. 양란(兩亂) 이후 조선 정계(政界)는 국왕과 신료, 신료와 신료(붕당) 사이의 정치적 투쟁이 심화되었다. 그 결과 조선의 정치집단은 상피제(相避制)나 권점제(圈點制) 등 경국대전체제의 각종 규제조항에 의해 세심하게 견제받았던 의정부나 육조 등 기존의 관료기구가 아닌, 그러한 규제로부터 상대적으로 자유로웠던 비변사 등 별치기구들에 주목하게 되었다.

실제로 안동 김씨를 중심으로 한 소위 세도가문들이 조선의 정국을 주도할 수 있었던 것은 비변사를 중심으로 권력을 장악했기 때문이다. 고종 즉위 이후 정권을 장악한 대원군은 비변사를 폐지한 바로 다음 날 삼군부를 설치했다. 고종이 통리기무아문을 설치한 것도 삼군부를 폐지한 바로 다음 날의 일이었다. 이후 삼군부 복설, 기무처 설치, 통리고섭통상사무아문 및 통리군국사무아문 설치까지 매번 동일한 양상이 반복되었다. 즉 통리고섭통상사무아문은 처음부터 외교전담기구 혹은 개화정책 전담기구만이 아닌 권력장악을 위한 별치기구 중 하나였으며, 이는 의정부와 육조를 포함한 조선의 관료기관의 계보와는 상이한 것이었다.

한편 애초에 조선정부는 통리기무아문을 분리하여 통리교섭통상사무아문과 통리군국사무아문이라는 전담부서를 설치할 계획이 없었다. 통리기무아문의 모델이었던 청국의 총리아문(總理亞門)도 단일 부서였으며, 상술한 조선의 별치기구 계보에서도 기관의 분리는 전례가 없었다. 따라서 통리교섭통상사무아문의 분리설치는 ‘외교전담기구’를 만들기 위한 시도였다기보다는 임오군란 이후 청의 개입에 의해 야기된 결과라고 보는 것이 합리적이다. 이러한 정치적 상황을 감안할 때 통리교섭통상사무아문이 내정 사무에, 통리군국사무아문이 외교 사무에 관여하면서 업무 영역에 혼효되었던 것은 당연한 결과라고 하겠다.

저자는 이 책의 결론부분에서, 한말 외교정책과 그 주체를 명확히 이해하기 위해서는 조선의 정치구조를 먼저 알아야 하며, 구체적으로는 통리군국사무아문과 감리서 등 당대의 다른 신설기관들과 통리교섭통상사무아문과의 관계, 나아가 조선의 전통적인 기관과 신설기관들 사이의 관계를 규명해야 할 필요가 있다고 제안했다. 그러나 조선 종래의 관료기관들이 발전해온 계보는 하나가 아니었으며, 근대적 기관들이 설치된 이유와 경위도 매우 다양했다. 이러한 점을 감안해야 통리교섭통상사무아문의 역사적 성격을 보다 명확하게 밝힐 수 있을 것이다.

4. 대청종속상태와 중화조공질서에 대한 평가

저자는 개항기 외교정책을 ‘서구의 충격에 대한 (미숙한) 대응’으로 규정해버린 다보하시 키요시 류(類)의 연구를 비판하며, 조선이 처한 외교적 상황이 서구중심의 새로운 외교체제와 중화중심의 오래된 외교체제의 중간지대, 혹은 혼합상태라고 설명한 오카모토 다카시(岡本隆司)나 카즈야 겐이치(糟谷憲一)의 연구를 인용했다. 하지만 이러한 논의를 더 발전시키지 않고, 대신 조선이 새로이 직면할 수밖에 없었던 외교적 환

경을 ‘서구적 근대외교질서’로 선불리 개념화하지 않을 것을 선언했다. 그렇게 개념화하는 순간 서구적 신질서는 회피할 수 없는 대세로, 중화적 구질서는 유지될 수 없는 구습으로 실체화되어 조선에 대한 인식을 호도할 것이라는 이유 때문이었다.

이러한 전제 하에서 저자는 조청상민수륙무역장정(朝淸商民水陸貿易章程), 한일통상조약(韓日通商條約), 조미수호조약(朝美修好條約) 등을 협의하는 과정에서 조선정부의 외교관료들이 나름의 정확한 현실인식을 가지고 국익을 최대화하기 위해 노력했음을 지적하고 이를 개항기 조선 외교의 전략적 면모라고 적극적으로 해석했다. 이렇듯 당대 외교환경에 대한 개념화를 ‘보류’한 채 조선외교역량에 대해 ‘전략’이라는 단어까지 사용하며 높이 평가하고자 했던 저자의 의도는 이해된다. 그러나 근대의 엄혹한 국제환경 속에서 조선의 외교가 끝내 실패로 돌아가고 독립국으로서의 위상을 상실한 것은 엄연한 사실이다. 따라서 근대적 외교질서에 관한 본격적인 검토 없이 외교정책에 관한 단편적인 분석만으로 논의를 전개하는 것은 결국은 한계에 부딪칠 수밖에 없다.

이러한 문제는 결국 ‘당대 국제질서 속에서 구현된 근대성이란 무엇인가?’ 더 나아가면 ‘서구와는 무관한 근대적 외교질서가 가능했을까?’라는 질문으로 귀결된다. 예를 들어 하마시타 타케시(濱下武志), 안드레 군더 프랑크(Andre Gunder Frank), 조반니 아리기(Giovanni Arrighi) 등은 서구와는 별개로(혹은 서구를 능가하여) 존재했던 중국 중심의 세계체제에 주목할 것을 주장했다. 나아가 서구적 국제질서의 독선적 폭력성을 비판하고 중화조공질서에서 대안적인 외교전통을 찾으려고 시도했다.

이에 대해 오카모토 다카시는 양무운동 이후 중국의 외교정책이 서구의 제국주의를 답습했음을 지적하며 반대했으나, 최근 왕후이(汪暉) 등 중국의 외교학자들은 중화조공질서의 전반적인 전통과 근대도입기 청의 침략적 외교정책을 분리함으로써 유교적 중화조공질서에 기반한 동아시아 체제를 제안하고 있다. 서구 열강들의 국제적 영향력은 감소하는 반

면 신흥 국가들의 약진은 계속되고 있는 오늘날, 비서구적 근대성에 관한 논의는 가까운 시일 내에 훨씬 더 구체화될 것이 분명하다. 이러한 연구경향에 대해서 저자는 어떻게 평가하고 있을지, 서구적 근대외교질서 속의 승패와는 무관한 별도의 평가기준에 대한 저자의 생각은 어떠한지 궁금하다.

5. 마치며

저자는 이 책을 통해, 근대성에 관한 논쟁에서 한 발 떨어져서 개항기 한국 외교사에 대한 실증적인 연구를 수행하고자 했다고 밝혔다. 그러나 이는 기계적인 증립을 지키려는 태도가 아니라 개항기 외교사를 보다 적극적으로 서술하기 위한 저자 나름의 전략이었다. 실제로 저자는 치밀한 사료 천착을 통해 조선사에 관한 기존의 통설들을 반박하고 개항기 조선 외교의 전략적 의의를 재평가해냈다. 한국인으로서 개항기를 연구하는 필자로서는 이 책 전체에 성실하게 드러난 저자의 노력과 한국사에 대한 애정에 깊이 감탄했음을 고백한다.

다만 연구의 시야에 대해서는 약간 개선의 여지가 있었다고 본다. 세밀하게 사료에 집중한 나머지 개항기 외교사, 정확히는 외교부서 및 외교활동에 관한 연구에 국한된 점이 없지 않았다. 조선후기부터 이어져 온 정치사나 사상사적 흐름까지 고려할 수 있었다면, 또한 조선이 처한 이중적 외교질서를 적극적으로 재해석해내고자 했다면 훨씬 더 정확하고도 풍부한 설명이 가능했을 것이다. 물론 저자 또한 이러한 점을 충분히 인식하고 있으리라 생각하며, 그만큼 향후 연구가 기대되는 바다.

