

# 19세기 말 외국인 관련 사건의 사례로 본 ‘地方對外交渉’

민희수\*

## 〈차 례〉

1. 머리말
2. 개항기 조선에서의 ‘지방대외교섭’의 개념
3. 지방대외교섭 관서로서의 감리서의 특성
4. 지방의 외국인 관련 사건 사례로 살펴본 지방대외교섭의 실태
5. 맺음말

## [국문초록]

오늘날과는 달리 19세기 후반 개항기에는 외국인 관련 형사 사건의 발발 시 그 관할권이 해당 국가로 귀속되는 영사재판권이 존재하여 외국인 범죄의 발생 시 사건 처리의 주도권이 해당 외국인의 국적 소속 외교공관에 존재했으며, 그로 인해 우리 측에도 불가피하게 ‘교섭’의 영역이 생길 수밖에 없었다. 이와 함께 당시에는 외국인 관련 법안이 오늘날과 비교하여 상대적으로 미비했기에 현장의 한국 측 관원들에게는 나름의 판단에 기반한 교섭의 여지가 발생할 수밖에 없었으며, 교통·통신의 미발달은 외국인 관련 사건에서 현장 관리들의 즉각적 대응이 필요할 수밖에 없게끔 만든 요인으로 작용하였다. 이러한 이유로 인해 19세기 말~20세기 초의 한국에서는 외국인과 관련된 사안의 발생 시 사건 처리의 주도권을 자국 정부가 행사하지 못하는 상황에서 관할 관리가 기본적으로 중앙 외교 당국의 지시를 받으면서도 불가피하게 일정한 수준의 자율권을 행사하여 교섭을 행할 수밖에 없는 상황이 조성되었다. 그리고 이것은 마치 근대적인 외교가 그 행태에 있어서 ‘전권’을 위임받아 협상에 임하는 양상을 연상시킨다. 따라서 이는 중앙정부보다 한 단계 아래의 ‘지방 차원’의 외교에 해당하는 것으로 규정될 수 있으며, 기본적으로 국가를 단위로 하는 현대의 ‘외교’ 개념과의 혼동을 피하기 위해 ‘地方對外交渉’으로 명명할 수 있다.

이 지방대외교섭과 관련하여 가장 중요한 관서가 바로 監理署이다. 이는 원래 1883년에 창설된 海關에 대한 관리·감독을 위해 만들어졌는데, 처음 규정에는 외국 영사와의 1:1 관

\* 홍익대학교 사범대학 역사교육과 조교수

계가 명확하게 규정된 것은 아니었다. 부산에 있어서 기존 왜관 체제의 관습에 따라 東萊府使와 일본 領事가 동급으로 상정되었으며, 이후 해관의 설치에 따라 감리가 새로 부임한 뒤 동래부사를 겸직하게 되면서 감리와 영사가 상호 대등한 관계로 설정되기에 이르렀다. 1880년대 중반에 해관과 양립체제를 구성한 이후 감리서는 점차 관세행정보다는 외국인 관련 업무를 관할하는 지방대외교섭관서로서의 특성이 상대적으로 강해졌으며, 재판 참여 절차인 聽審에 조선 측 대표로 참여하는 등 감리서가 외국 영사관과 평등한 입장에서 교섭하는 성격은 보다 분명해졌다. 이후 1896년과 1899년에 제정된 관련 규정을 통해 감리가 영사와 대등한 위치에서 외국인 관련 사무를 처리함이 명시되었다. 한편 애초에 감리가 觀察使와 동등한 높은 위상으로 설정된 관계로 감리서는 지방대외교섭에 있어서 중앙의 統理交涉通商事務衙門(統署)과 휘하 府·郡 등을 연결하는 '허브'의 역할 또한 수행했다.

이러한 감리서를 중심으로 하는 지방대외교섭이 구현된 구체적인 사례를 살펴보면, 1887년에 일본인 고모리 효스케(古森兵助)가 경남 河東에서 조선인 朴文述에게 실수로 총상을 입혔는데, 그 처리 과정에서 조선 측 관원이 쌀과 돈을 강취하였다는 논란이 제기된 사건을 둘러싼 처리 과정이 있다. 여기서 감리서의 역할을 살펴보면, 우선 사건 발생 초기에 부산감리는 수호조약의 영사재판권 조항을 근거로 문제를 일으킨 일본인을 일본영사관에 넘기기 위하여 하동부에 감리서로의 압송을 지시함과 동시에 부상자의 간호 및 동태 보고 지시 등 일차적인 조치를 취했다. 또한 일본 영사의 항의 조화에 대해 하동부의 지시를 근거를 토대로 이런저런 논리를 대며 요구를 거부하였다. 이는 중앙의 지시와는 무관하게 지방의 감리 차원에서 즉자적으로 행한 지방대외교섭의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 또한 사건의 진행 과정에서 부산감리서는 기본적으로 일본영사관과 1:1의 위상에서 상호 조화를 주고받으며 청심 참석 등을 비롯한 교섭 행위를 수행하면서, 위로는 통서의 지시를 받아 아래로는 하동부에게 지시를 하며 대등한 위치에서 경상도 감영에 조회하기도 하는 등 지방대외교섭의 허브 역할을 수행하였다. 그리고 그 과정에서 때로는 하위 관서인 하동부에 엄히 신칙하거나 혹은 그 입장을 대변하여 상부인 통서에 보고하기도 하는 등 상황에 따라 상이한 입장을 취하기도 하였다.

[주제어] 監理, 領事, 교섭, 지방, 지방대외교섭, 영사재판권, 외국인

## 1. 머리말

현대의 세계는 교통·통신의 발달을 통해 하나로 긴밀하게 이어져 있으며, 외국인의 존재는 더는 지구촌 어디에서도 낯선 존재가 아니다. 길을 걷다가도 다양한 인종과 국적의 외국인들이 눈에 띄는 현상은 이제 비단 인종의 전시장으로 유명한 미국과 같은 이민국만의 전유물이 결코 아니다. 이에 따라 외국인과 관련된 여러 가지 현안들이 수시로 생겨나고 있으며, 개중에는

범죄와 같은 부정적인 것들과 더불어 출입국이나 이민 및 소송 등을 비롯한 각종 행정 절차와 관련된 제반 사항들이 항시 복잡다단한 양상을 띠며 발생하고 있다. 그리고 이와 관련된 각종 법안이나 법규 등이 다양하게 마련되어 사안의 처리 준거로 작동하고 있다.

그런데 주지하다시피 이렇게 세계가 긴밀하게 연계되기 시작한 것은 불과 100여 년 전 이후의 일로, 서구의 세계 진출과 더불어 이른바 '萬國公法' 체제<sup>1)</sup>로 국제질서가 개편되기 시작하면서부터였다. 그리고 이는 '條約(treaty)'이라는 형식적인 요소 및 그에 딸린 開港場(treaty port)·開市場(open market) 등을 통한 세계자본주의 체제 무역의 세계적 확산을 통해 진행되었다. 따라서 외국인과 관련된 문제의 복잡한 발생 양상 또한 이러한 체계의 확산과 함께 시작되었다고 할 수 있으며, 아울러 민족주의를 기반으로 하는 근대 국민국가 체계 또한 비슷한 이 시기에 본격적으로 형성되기 시작하면서 외국인을 '타자화'시키고 그에 대한 관리 시스템을 보다 체계화시켰다.

그러므로 조약체제의 출범 초창기 당시에 무역을 위해 개방된 개항장이나 개시장 등지에 거주하는 외국인들과 관련된 각종 사안의 처리는 지금보다 많은 어려움과 시행착오가 있었음을 어렵지 않게 추측할 수 있을 것이다. 이 시기와 지금은 교통과 통신의 발달 수준을 비롯하여 제반 여건상 상당한 차이가 있었음은 물론, 조선을 비롯한 동아시아가 속한 기존의 국제질서는 事大秩序라는 전혀 다른 시스템이었기 때문이다.

따라서 당시의 대외국인 행정의 메커니즘을 설명하기 위해서는 현대와는 다른 관점에서의 접근이 필요하다. 당시 개항장 등지에서 외국인 관련 업무를 관할하던 관서로 대표적인 것은 監理署였는데,<sup>2)</sup> 필자는 근래 이 감리서의 외

1) 이 '만국공법 체제'는 기본적으로 30년 전쟁을 종결하는 1648년의 베스트팔렌 조약(Peace of Westfalen)을 계기로 그 모델이 처음 만들어졌고 1814년의 빈 회의(Congress of Vienna)를 계기로 유럽의 국제질서로 확립된 '主權國家(Sovereignty States)' 체제를 의미한다. 주로 외교학 분야에서 활용되는 개념으로 역사학적으로 완전히 정립되었다고 보기는 어려우나, 현대의 국제질서와 유사하다는 측면에서는 그 사용에 큰 무리가 없다고 판단되어 본고에서 이 용어를 언급하였다.

2) 감리서에 대해서는 이현종(『韓國開港場研究』, 一潮閣, 1975)을 필두로 그간 몇 가지 사례연구가 있었으며, 2000년대 이후 주로 그 제도적 추이와 관련하여 보다 상세한 검토가 이루어진 바 있다(민희수, 『조선 開港場 監理署의 성립 과정(1883~1886)』, 『동북아역사논총』 36, 2012; 『갑오개혁기 개항장 監理署 일시 폐지의 배경』, 『한국근현대사연구』 75, 2015; 『1880년대 釜山海關·監理署

국인 관련 업무 관할을 국가와 국가 간의 관계에 적용되는 ‘外交(diplomacy)’<sup>3)</sup>의 하위 개념으로 파악하여 ‘地方對外交涉(local foreign negotiation)’이라는 용어로 명명한 바 있다.<sup>4)</sup> 그러나 해당 연구의 경우 ‘외교’의 용어 분석에 주로 치중하고 있으며, 정작 개항기 당시 감리서의 외국인 관련 업무 처리의 메커니즘을 세밀하게 추적하여, 그것이 어째서 외교의 하위 개념인 지방대의 교섭이라는 개념으로 명명될 수 있는지를 분명하게 밝히고 있지는 못하다는 한계를 보이고 있다. 새로운 개념을 제시하려면 먼저 그 개념을 구성하는 내용이 명확하게 제시되어야 함은 물론일 것이며, 그를 뒷받침할 수 있는 사례 또한 당연히 제시되어야 할 것이다.

본고에서는 우선 개항기 당시 외국인 관련 사안이 처리되는 과정을 현대의 그것과 비교하여 유사점과 차이점을 분명히 구분함으로써 과연 ‘지방대의 교섭’이라는 독자적 개념의 성립이 가능한지 검증해볼 것이다. 그리고 이러한 업무를 처리하는 기구로서 감리서가 갖는 특성을 다각도에서 살펴보고자 한다. 아울러 실제 당시 외국인 관련 사건의 업무 처리 과정을 부산·경남지역의 예를 중심으로 추적해 봄으로써<sup>5)</sup> 상기 ‘지방대외교섭’ 개념이 현실에서 구현되는 양상 및 특징 또한 파악하고자 시도할 것이다. 궁극적으로는 풍부한 사례 제시를 통해 그 유형을 분석해야 진정한 개념화가 가능하겠지만, 일단 그 사전 작업으로서 먼저 하나의 사건 사례에 대한 처리 과정을 총체적으

---

의 개항장 업무 관할 체계, 『한국학논총』 47, 2017; 「대한제국기 監理署의 외교전담관서로의 변화」, 『사학연구』 140, 2020 등).

3) 근대 ‘외교’ 용어의 개념과 관련해서는 다음의 연구들이 참조된다.

金容九, 「외교 개념 연구」, 『학술원논문집(인문·사회과학편)』 50-1, 2011; 민회수, 「19세기 말 한국에서의 ‘外交’ 용어의 활용 양상」, 『震壇學報』 131, 2018; 손성욱, 「‘外交’의 균열과 모색: 1860~70년대 淸·朝관계」, 『歷史學報』 240, 2018

4) 민회수, 「근대 한국의 ‘지방대외교섭(地方對外交涉)’ 개념에 대한 시론(試論)」, 『韓國史研究』 194, 2021

5) 본고에서 인천(제물포)이 아닌 부산의 사례를 다루는 이유는 기본적으로는 자료의 문제에 기인한다. 즉 지방 차원의 외국인 관련 문제에 대한 교섭 자료라고 할 수 있는 개항장의 監理와 外國領事 간의 왕복 공문 자료[『日案』(奎18120)] 및 감리서의 일지[『釜山港監理署日錄』(奎18148)의 1·2·4] 등이 현재 부산항의 것만 전하고 있으며, 인천이나 원산의 경우 중앙의 統理交涉通商事務衙門(이하 ‘統署’로 약칭)과 감리서 간의 왕복 공문만 전할 뿐 지방 차원에서 감리와 영사 간에 왕복한 문서가 현존하지 않기 때문이다. 향후 관련 자료의 발굴에 따라 이 지역들도 당연히 연구의 대상이 될 수 있을 것이다.

로 살펴봄으로써 '지방대외교섭'의 작동 과정 및 그 특성의 일단을 추적해 보고자 한다. 이러한 작업을 통해 '지방대외교섭'의 개념이 보다 구체적으로 규명되고, 그로 인해 개항 당시 개항장에서 발생한 각종 외국인 관련 사안의 실상 및 그 특성을 입체적으로 조명될 수 있는 단서가 열릴 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 개항기 조선에서의 '지방대외교섭'의 개념

### 1) 외국인 관련 사안 처리에서 현대와의 비교①: 영사재판권

만약 오늘날 외국인 범죄가 발생한다면 그 처리 과정은 어떨까? 우선 당연히 경찰이 출동하여 해당 사건의 처리를 담당할 것이다. 마약이나 실종, 인명사고 등과 같은 강력 사건의 경우 형사과에서, 그보다 가벼운 경우 수사과에서 관할하여 증인 신문이나 현장 보존 및 각종 조사 등의 관련 업무를 수행할 것이다. 그 과정에서 범죄와 관련하여 해당 외국인의 인신구속이 필요할 경우 이 또한 이루어질 수 있으며, 이후 사건이 검찰에 송치되어 기소가 이루어지고 재판 절차가 개시된다. 해당 외국인에 대해서는 해당국 주재 외교공관에 의한 영사조력(領事助力; consular assistance)<sup>6)</sup>이 이루어질 수 있다. 영사조력은 사건·사고로부터 재외국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가가 재외국민에게 제공하는 조력으로,<sup>7)</sup> 그 기원은 멀리 고대 그리스까지 소급될 정도로 오래되었으며, 1963년 기존의 여러 관습법을 성문화한 <영사관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Consular Relations)>의 제정을 통해 세계적으로 통용되는 보편적인 기준을 마련하게 되었다.<sup>8)</sup> 그 구체적인 내용을 살펴보면, 우리나라의 경우 형사 절차상의 영

6) 유사한 개념으로 '영사보호(consular protection)'가 있다.

7) 국가법령정보센터 인터넷 누리집(<https://www.law.go.kr>), <재외국민보호를 위한 영사조력법> 제 2조(정의) 참조.

8) 李成德, 「영사보호와 관련한 ICJ 관련 판결에 대한 분석 및 검토」, 『國際法學會論叢』 52-2, 2007,

사조력으로는 재외국민이 국제법과 주재국의 법령에 따라 인도적 대우 및 신속하고 공정한 수사·재판을 받을 수 있도록 주재국 관계 기관에 협조를 요청하는 것과 더불어 필요한 경우 가능한 범위 내에서 변호사 및 통역인 명단 제공 등이 이루어질 수 있으며<sup>9)</sup>, 다른 국가들의 경우도 이와 대동소이하다.

이러한 영사조력이 이루어지는 대원칙으로 가장 중요한 것은 ‘내국민대우(national treatment standard)’이다. 이에 따르면 영사보호의 기준은 접수국이 접수국의 국민에게 부여하는 대우가 파견국의 국민에게 부여되는 정도로만 제공하면 되는 것으로, 외국인은 주재국의 국민보다 우월한 대우를 받아서는 안 되는 것이다.<sup>10)</sup> 따라서 범죄를 저지른 외국인은 내국민의 경우와 같은 절차에 따라 처리되는 것이므로, 당연히 한국의 사법부와 검찰 등에 의하여 사건의 처리가 진행된다. 이 과정에서 외국 영사가 변호인 섭외 등의 조력을 할 수 있고 한국의 사법당국이나 외교 당국에 교섭을 요청할 수 있다. 또한 상급자라고 할 수 있는 주한 대사에게 해당 사안의 보고가 이루어질 경우 대사 차원에서 유사한 시도를 할 수도 있을 것이다. 그러나 이 모든 것은 어디까지나 한국 정부의 주도하에 이루어지는 것이고 영사관과 한국이 ‘대등한 입장에서 교섭’하는 것으로 보기는 어렵다.<sup>11)</sup> 그리고 이러한 상황은 비단 형사 사건이 아니라 민사사건이라도 예외는 아닐 것이다.

그런데 시계를 약 100여 년 전으로 돌려보면 이와는 상황이 다르다. 그 가장 큰 이유는 領事裁判權(consular jurisdiction)<sup>12)</sup> 또는 治外法權(extraterritoriality)<sup>13)</sup>

289~294쪽.

9) 국가법령정보센터 인터넷 누리집(<https://www.law.go.kr>), <재외국민보호를 위한 영사조력법> 제 11조(형사절차상의 영사조력) 참조

10) 李成德, 앞의 논문, 296쪽. 물론 이와는 달리 영사 보호의 정도가 국제적인 기준에 따라 이루어져야 한다고 보는 입장인 ‘최소국제기준(minimum international standard)’를 기준으로 보는 견해도 있다(李成德, 위의 논문, 296~297쪽). 그러나 이러한 경우는 외국인의 생명·자유나 인간의 존엄성 및 재산권 등을 적절하게 보장하지 못하거나 외국인에 대한 범죄의 기소 처벌을 적절하게 행하지 못하는 경우에 한하는 것으로, 일반적인 것도 아닐뿐더러 현재의 한국과는 무관하다고 하겠다.

11) 다만 현대에서도 일종의 치외법권 비슷한 권리가 외국 공관의 부지에 한하여 적용되고 있다. 자세한 내용은 <영사관계에 관한 비엔나협약>의 제31조(영사관사의 불가침) 참조. 따라서 이러한 공관 부지 내의 사건 처리에 한해서는 외국 영사관이 주도권을 갖는다고 말할 수 있겠지만, 극히 예외적이고 제한적인 경우라고 해야 할 것이다.

12) 한국의 영사재판권 관련 연구로 가장 고전적인 것은 權善弘, 『東아시아開港期 不平等條約의 한 내용(1)~(3) - 領事裁判權 -』, 『國際問題論叢』 6~8, 1994~1996이 있으며, 개항기 한국과 관련해서

의 존재에 있다. 최혜국대우와 더불어 근대 동아시아가 서구열강과 체결한 불평등조약의 가장 중요한 요소로 지목되는 영사재판권은 외국인 관련 형사 사건의 발발 시 그 관할권이 해당 국가로 귀속되는 것으로, 제국주의 시대가 종말을 고한 현대에는 더이상 인정되지 않고 있다.<sup>14)</sup> 그러나 개항기 당시에는 이것이 엄연히 작동하고 있었으며, 조선의 경우 1876년 체결된 조·일수호조규의 제10관에 “일본국 인민이 조선국이 지정한 각 항구에 머무르는 동안 범죄를 저지른 것이 조선국 인민에게 관계되는 경우는 모두 일본국 관원의 심리·판결에 귀속된다”라고 처음 규정되었다.<sup>15)</sup> 이후 1882년 조미수호통상조약(제4관)<sup>16)</sup>에 이어 1883년 조영수호통상조약(제3관 제4항)<sup>17)</sup> 역시 유사한 내용이 삽입되어 이후 다른 국가들과의 조약 역시 이를 준용하였고,<sup>18)</sup> 그에 따라 이 영사재판권 체제는 대한제국기 내내 계속 유지되었다. 따라서 외국인 관련 범죄 사안이 발생했을 때 개항기 당시에는 사건 처리

는 이영록(『개항기 한국에 있어 영사재판권-수호조약상의 근거와 내용-』, 『法史學研究』 32, 2005), 한철호(『개항기 일본의 치외법권 적용 논리와 한국의 대응』, 『韓國史學報』 21, 2005)를 비롯하여 다수의 연구자들에 의해 여러 성과가 배출된 바 있다.

- 13) 영토주권국가 개항 지역 등에 대한 사법 관할권을 포기하고 이를 상대국 영사가 행사하도록 한 것을 지칭하는 보다 본질적인 개념은 치외법권(extraterritoriality)이라고 할 수 있으며, 양자가 정확하게 일치하는 개념이 아니라는 견해도 존재한다. 다만 본고에서는 실사 이틀 들의 개념이 미세한 차이가 있다고 해도 본질적인 정도는 아니며, 영사재판권이 보다 학계에서 널리 활용되고 있다는 판단 하에 이를 택하여 사용한다.
- 14) <영사관계에 관한 비엔나협약> 제55조(접수국의 법령에 대한 존중)에 따르면, “특권과 면제를 향유하는 모든 자는, 그들의 특권과 면제를 침해함이 없이, 접수국의 법령을 존중할 의무를 진다 (Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State).”라고 규정되어 외교사절이 주재국의 법령을 존중해야 함이 명시되어 있다.
- 15) 『高宗實錄』 권13, 13년 2월 2일 乙丑, “… 第十款 日本國人民 在朝鮮國指定各口 如其犯罪 交涉朝鮮國人民 皆歸日本國審斷 …”
- 16) 『高宗實錄』 권19, 19년 4월 6일 辛酉, “… 제4관 … 미국 인민이 상선이나 해안을 막론하고 만약 모욕을 주거나 소란을 피워 조선 인민의 생명과 재산을 손상시키는 등의 일이 있을 경우 응당 미국 영사관 또는 미국에서 파견한 관원에게 귀속되어 미국 법률을 적용하여 조사하고 체포하여 징계 처리한다(美國人民 無論在商船在岸上 如有欺凌騷擾 損傷朝鮮人民性命財產等事 應歸美國領事官或美國所派官員 按照美國律例 查拏懲辦). …”
- 17) 『高宗實錄』 권20, 20년 10월 27일 甲戌, “… 제3관 … 4. 영국 인민으로 조선에 있는 자가 법을 위반하는 일이 있으면 영국의 刑訟 관원이 영국의 법률에 따라 심판한다(英國人民 在朝鮮者 如有犯法之事 應由英國刑訟之員 按照英國律例審辦). …”
- 18) 조·영조약은 이후에 체결된 개항기 한국과 서구 제국과의 불평등조약의 원형이 되었고, 그에 따라 각 조약별로 약간씩 차이가 전혀 없지는 않지만 이들은 대체로 조·영조약을 모본으로 작성되었다(최덕수 외 지음, 『조약으로 본 한국근대사』, 열린책들, 2010, 251쪽).

의 주도권 자체가 한국 측에 존재하지 않았던 것이다. 이와 관련하여 구체적인 사례 하나를 들어보면, 1888년 11월에 전라도 강진에 거주하는 어민인 林千甫가 자신의 선박으로 창원 마산포에서 화물을 실어 운반하다가 풍랑을 만나 표류하게 되었다. 그래서 絶影島에 임시로 정박하던 중 식수가 부족하여 인근을 지나던 일본 어선에게 물 한 바가지를 5錢에 구매했다. 이후 한 바가지 더 구입하려 하니 일본 어민들이 돈을 받지 않고 대신 선박 안의 땀 나무를 가져가려 했으며, 이를 제지하자 이들이 닢줄을 칼로 잘라버려 배가 파괴되고 적재된 물건들이 모두 물에 가라앉는 사태가 발생하였다.<sup>19)</sup> 이 사건을 보고받은 釜山監理署에서 부산주재 일본영사관에 보낸 조희를 보면, 임천보의 하소연을 나열한 뒤 다음과 같은 내용으로 끝맺고 있다.

… 이에 따라 조사하여, 조금의 오차도 없이 (손해본 물품 목록을) 모두 나열하며 번거롭지만 귀 영사에게 요청하니, 즉각 흉악한 짓을 저지른 해당 어민을 붙잡아 법을 적용하여 징계하도록 할 것이며, 우리 어민들의 파손된 선박 및 유실된 물품을 조속히 배상하는 것이 옳을 것입니다. …<sup>20)</sup>

분명히 우리나라의 관할 수역에서 외국인이 저지른 범죄이지만, 이렇게 우리 측에서 할 수 있는 일은 일본영사관에 범인 체포와 피해 보상을 요구하는 것에 불과했던 것이다. 따라서 이러한 영사재판권이라는 제약으로 인해 오늘날의 경우와는 달리 19세기 후반에는 외국인 범죄의 발생 시 사건 처리의 주도권이 해당 외국인의 국적 소속 외교공관에 존재했으며, 그로 인해 우리 측에도 불가피하게 ‘교섭’의 영역이 생길 수밖에 없었다고 할 수 있다.<sup>21)</sup> 그

19) 『日案』 제1책(현재 규장각 관리번호에 오류가 있으며, 內番 2라고 되어있는 것이 실제로는 제1책임), 『去照 제32호(11월 초2일; 1888. 11. 2)』. 참고로 이 사건의 이후 처리를 보면, 처음에 일본측에서 해당 일본인을 체포하는 등 나름 성의를 보이는 듯했으나 곧 나가사키의 재판소로 이관해버렸으며, 해당 재판소에서 징역형과 벌금을 선고했으나 검사가 이를 大審院에 상고하여 결국 증거 부족으로 무죄 석방하고 말았다. 상세한 내용은 『林千甫破船案』(奎24207) 참조.

20) 『日案』 제1책, 『去照 제32호(11월 초2일; 1888. 11. 2)』, “… 准此查 無小違并付計開 請煩貴領事 卽捕該行凶漁民 照法懲治 我船民所被破碎船隻與所失物件 趕速賠償可也 …”

21) 이를테면 다음 절에서 기술할 聽審 제도의 경우 외국인 관련 형사 사건 발생 시 우리 측 대표가 재판에 참여하는 제도로서, 마치 오늘날 외국인 관련 사안의 재판 시 해당 국가의 영사관에서 참여

리고 이러한 상황은 반대의 경우, 곧 조선인이 범죄를 저지르고 그것이 외국인에게 피해를 입히는 경우에도 영향을 끼쳤던 것으로 보인다. 분명 이 경우 각 조약상 조선 정부가 사건 처리의 주도권을 가지도록 되어 있으나,<sup>22)</sup> 상술한 바와 같은 영사재판권의 제약으로 인해 외국인 관련 문제는 치외법권의 사안으로 치부되는 분위기가 조성되었고, 이로 인해 이러한 성격의 문제에 대해서도 외국 공관들의 요구에 당시 정부나 지방 관서들이 끌려다니는 듯한 상황이 빈번히 목격된다.

## 2) 외국인 관련 사안 처리에서 현대와의 비교②: 법령과 교통·통신의 문제

19세기 후반 개항기 당시 외국인 관련 사건의 교섭을 맡은 대표적인 관서는 다음 장에서 다룰 監理署였는데, 오늘날 또한 이러한 외국인 관련 업무를 전담하는 관공서가 존재한다. 출입국·외국인관리소가 바로 그것이다. 법무부 산하 출입국·외국인 정책본부 아래에 각 지역별로 지청과 부속 출장소 및 사무소가 있어서 출입국을 비롯한 각종 외국인 관련 사안을 관장하고 있다.<sup>23)</sup> 그런데 현대의 이러한 출입국·외국인 관리소에 의해 진행되는 외국인 관련 업무에 '교섭'의 성격이나 여지가 존재한다고 보기는 어려울 것이다. 그 이유는 일단 기 언급한 바와 같이 현대에는 영사재판권이 존재하지 않는 것과 더불어, 외국인 관련 업무는 등 다양하고 방대한 관련 법령의 뒷받침 하에 이루어지기 때문이다.<sup>24)</sup> 다시 말해 관련 법이 촘촘히 짜여있기 때문에

---

하거나 도움을 주는 것과 같은 역할을 내국인 측에서 수행한 셈이다.

22) 앞서 언급한 조일수호조규 및 조미·조영조약 등의 영사재판권 해당 항목에 반대의 경우인 외국인 관련 조선인의 범죄는 조선국의 관할에 귀속된다고 명시되어 있다.

23) 출입국·외국인 관리소의 설치 및 업무 현황 등에 대해서는 법무부 산하 출입국·외국인 정책본부 누리집(<https://www.immigration.go.kr>) 참조.

24) 현재 대한민국의 외국인 관련 법률 체계는 <출입국관리법>과 <재한외국인 처우 기본법>, <외국인 보호규칙>, <외국인근로자의 고용 등에 관한 법률> 및 그 시행령·시행규칙 등을 기본으로 하며, 그 밖에도 외국인의 서명 날인이나 서훈 추천, 학교·유치원 등의 설립에 이르기까지 상세한 조항들로 구성된 거의 20여 개에 달하는 법안들로 세밀하게 구성되어 있다. 상세한 내용은 국가법령정보센터 인터넷 누리집(<https://www.law.go.kr>) 참조.

외국인 관련 업무는 어디까지나 기본적으로 해당 법의 집행의 문제일 뿐 협상이나 교섭의 여지는 거의 존재하지 않는다고 할 수 있다. 상기 출입국·외국인 관리소가 어디까지나 외교부 산하가 아니라 법무부 산하이기에 해당 기구의 외국인 관련 사무 역시 ‘법무행정’의 일환으로 집행될 뿐 ‘외교’의 영역이 아니라는 점 또한 이를 뒷받침한다.<sup>25)</sup>

그러나 이러한 측면에 있어서도 개항기의 상황은 오늘날과는 다르다. 1876년에 체결된 최초의 근대적 조약인 조·일수호조규는 불과 9조목에 불과한 조약이며, 조약 체결 6개월 후에 세부 시행령에 해당하는 부록과 상업 관련 세부 사항인 통상장정(각 11조항씩)이 제정되었으나<sup>26)</sup> 이 정도의 규정들만으로 양국민 간에 발생하는 복잡다단한 일들의 모든 경우의 수를 상대하는 것은 불가능한 일이었다. 일본 이외의 서구 국가들에 대해서는 전술한 바와 같이 1883년 체결된 조·영수호통상조약이 대부분 국가와 체결된 조약의 모델이라고 할 수 있는데, 총 13관에 하부 항목까지 포함하면 47개 항목으로 구성되어 있고, 부속 통상장정의 경우 총 3관 22항목으로 되어 있다. 일본과의 조약보다는 조금 더 상세한 규정이 마련되었으나 역시 실제로 발생하는 사안과 비교하면 부족한 것은 매한가지였다.

따라서 실제 외국인 관련 사안이 발생했을 때 상기 조약들 내에 정확하게 적용할 수 있는 규정이 없는 경우가 적지 않았던 것이 현실이었다. 물론 기본 조약 이외에租界나 어업 등의 문제들과 관련하여 추가적인 조약이나 협정 등이 체결되기도 하였지만,<sup>27)</sup> 상기와 같은 기본적인 문제로 인해 현장의 한국 측 관원들에게는 나름의 판단에 기반한 교섭의 여지가 발생할 수밖에

25) 이와 관련하여 현재 외교의 영역이 아닌 대외국인 업무 처리 상황을 당시 외교 관할 부서 산하의 감리서가 처리하던 상황과 비교하는 것이 적절하다는 의견을 제기할 수 있다. 그런데 오히려 그렇게 오늘날에는 외교의 영역에 있지 않은 사안과 동일한 내용이 당시에는 외교의 영역에서 처리되었다는 사실이 더욱 이 시기의 특수성을 말해줄과 동시에, 본고에서 피력하고자 하는 개항기 조선의 특수성으로서의 ‘지방대외교섭’ 개념을 보다 뒷받침한다고 생각된다.

26) 통상장정의 경우 1883년에 관세 징수와 함께 개정되면서 전체 42항목으로 보다 상세해지긴 했다.

27) 외국인 거주지인 조계와 관련해서는 일본과 체결한 <釜山口租界條約>(1876)과 <仁川口日本租界條約>(1883) 및 청국 상인들의 거주지 관련 규정인 <仁川口華商地界章程>(1884)을 비롯하여 1884년에 미국·영국·일본·청국 대표들과 체결한 <仁川濟物浦各國租界章程> 등이 있으며, 일본과 각종 어업 관련 문제들이 발생하자 1889년에 <通漁章程>이 체결되기도 하였다.

없었던 것이다. 여기서 영사재판권에 이어 개항기 외국인 관련 사안과 관련된 또 하나의 특수성인 '관련 법인의 미비'라는 측면을 지적할 수 있다.

마지막으로 오늘날과 비교하여 고려해야 할 이 시기의 특수성은 바로 교통·통신의 미발달이라는 문제이다. 오늘날의 경우 전화, 팩스, 이메일 등 원거리 통신을 가능하게 하는 다양한 수단들이 존재하고 있으며, 직접 사람의 방문이 필요한 경우라고 해도 버스, 택시, 철도, 항공기 등의 각종 교통수단을 통해 그리 오래지 않은 시간을 할애하면 대면 접촉이 가능하다. 그러나 주지하다시피 이 시기는 아직 이러한 근대문명의 혜택이 공유되기 이전으로, 대면 접촉 수단은 도보나 말을 활용한 것이 전부였다. 따라서 이룰테면 부산항에서 외국인 관련 사건이 발생한 경우 중앙 외교관서와의 연락에 며칠이 걸릴 수밖에 없었으며, 이는 현장 관리들의 즉자적 대응이 필요할 수밖에 없게끔 만든 요인이 되었다. 다만 당시 유일한 고속 통신 수단으로 전신이 존재하기는 하였으나, 숫자 부호로 구성되어 많은 정보를 전송하는 것에는 한계가 분명하였고,<sup>28)</sup> 그로 인해 종종 전신의 내용이 불분명하여 문제가 생기기 일쑤였다.<sup>29)</sup> 결국 이 시기 교통·통신의 한계라는 요소는 외국인 문제를 현장에서 대처하는 관원들에게 '교섭'의 여지를 발생시키는 또 다른 요인이었다고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

28) 현재 서울대학교 규장각한국학연구원에 부산감리서와 중앙의 통서 간 1888~1893년 사이 왕복한 전보문이 『東萊監理署送電存案』(奎18141)이라는 제하로 남아 있다. 내용을 보면 숫자로 된 전보문이 적혀 있고 사이사이에 한자 해독문을 기재하였다. 그런데 한자의 특성상 그 글자수가 대단히 많기에 해당하는 전보의 숫자 또한 무려 4자리나 되었으므로 오류의 가능성이 상존하였다고 할 수 있다. 이 때문에 한글로 전보를 보내는 경우도 많았다. 『부산항감리서일록』을 보면 한글로 왕복한 전보의 내용이 상당히 기재되어 있는데, 기본적으로 한문으로 구성된 내용을 음만 순한글로 전달하여 그 정확한 내용의 판독이 어려운 경우들도 많다.

29) 이룰테면 1891년 7월 7일에 부산항감리서에서 통서가 보낸 전보의 글자가 상세하지 않으니 다시 알려주기 바란다고 회답 전보를 발송하였는데[『釜山港監理署日錄』(奎18148의2) 제8책, 1891년 7월 7일, “... 答電統署 電字未詳 更教事 ...”], 이러한 예는 부지기수이다.

30) 다만 여기서 한 가지 생각해볼 점이려면, 지방이라고 다 여건이 같지는 않았을 것이라는 점이다. 즉 중앙으로부터의 거리를 생각해보면 분명 인천과 부산의 상황이 동일하다고 볼 수는 없을 것이다. 이 부분에 대해서는 향후 인천이나 여타 지방의 사례에 대한 분석을 통한 보완이 요망된다고 하겠다. 아울러 만약 그렇게 전국적으로 동일하지 않은 임기응변적인 것이라면 굳이 '지방대외교섭'으로 개념화할 필요가 있느냐는 비판이 있을 수 있다. 그러나 본고에서 제시하는 지방대외교섭은 어디까지나 당대의 특수한 상황으로 인해 조성된 '양상'의 차원에서 접근하는 개념이지 정교하게 짜여진 '제도'의 차원에서 논하는 것과는 다소 차이가 있다. 비록 감리서나 통서 등의 기구는 '제도'

이상을 종합하면, ① 영사재판권의 존재, ② 외국인 관련 법안의 미비, ③ 교통·통신의 한계라는 요인들로 인해 19세기 말~20세기 초의 한국에서는 외국인과 관련된 사안의 발생시 사건 처리의 주도권을 자국 정부가 행사하지 못하는 상황에서 관할 관리가 기본적으로 중앙 외교 당국의 지시를 받으면서도 불가피하게 일정한 수준의 자율권을 행사하여 교섭을 행할 수밖에 없는 상황이 조성되었다고 할 수 있다. 그리고 이것은 마치 근대적인 외교가 그 행태에 있어서 ‘全權’을 위임받아 협상에 임하는 양상을 연상시킨다. 따라서 이는 중앙정부보다 한 단계 아래의 ‘지방 차원’의 외교에 해당하는 것으로 규정될 수 있으며, 기본적으로 국가를 단위로 하는 현대의 ‘外交(diplomacy)’ 개념과의 혼동을 피하기 위해 ‘地方對外交渉(local foreign negotiation)’으로 명명할 수 있을 것이다.<sup>31)</sup> 100년이 넘는 시공간을 비교하면서 그 차이점을 논하는 것이 어찌 보면 너무도 당연한 이야기라고 생각할 수도 있겠으나, 바로 그 ‘당연한 차이’ 때문에 이러한 현대와는 다른 개념 상정의 필요성이 생겨나는 것이라고 여겨진다.

### 3. 지방대외교섭 관서로서의 감리서의 특성

이러한 개항기의 ‘지방대외교섭’과 관련하여 가장 주목할만한 관서가 바로 감리서이다. ‘監理’가 감독·관리의 줄임말인 데서 유추할 수 있듯이 이 기구는 원래 근대적인 제도인 관세의 징수를 위해 개항장에 설치된 海關의 관리·감독을 위해 마련된 부서였다. 애당초 조선해관의 설치 자체가 당시 청의 내정간섭 정국 하에 뮐렌도르프(P.G.Möllendorf; 穆隣德)에 의해 주도되

---

에 해당되는 것이지만, 지방 차원의 이러한 ‘제도’들의 운용 양상이 전술한 당대의 특수성으로 인해 독특한 양상을 보이고 있음에 주목하여 본고에서 개념화시킨 것이 ‘지방대외교섭’이므로, 비록 지방별로 균일하지 않은 임기응변성의 측면이 강하다고 하더라도 그것이 이 개념 자체의 존재 의미를 부정한다고 생각되지는 않는다.

31) ‘지방대외교섭’과 대비되는 개념은 용어 자체의 조어 형태로는 ‘중앙대외교섭’이라고 할 수 있는데, 이것이 바로 현대의 ‘외교’에 해당되는 개념이다.

었기에 그 시스템 또한 외국인 稅務司들이 관세행정을 주도하는 청국의 그것을 모방했던 관계로, 감리 또한 청국의 해관 감독을 모델로 하여 만들어졌다. 1883년에 부산·인천·원산의 3개 항구에 해관이 설치된 이후 그 감독을 위하여 10월 19일자로 趙秉稷과 李鑣榮을 각기 인천과 부산의 감리로 임명하고, 원산의 경우 사무가 아직 복잡하지 않으므로 우선 德源府使 鄭顯奭을 겸임하게 하는 조치가 내려졌고,<sup>32)</sup> 3일 뒤에는 관련 규정인 <監理通商事務設置事目>이 제정되었는데,<sup>33)</sup> 총 10개 항목으로 구성된 이 조항은 주로 감리의 직함이나 관서 및 관방 등의 형식적 요소에서부터 위상이나 보수(월급) 및 임명 원칙 등에 대해 규정하고 있는 반면, 관할 업무의 경우 명확하게 규정되어 있지 않다.<sup>34)</sup>

따라서 이 첫 번째 규정에서 감리가 수행한 지방대외교섭의 역할을 규정하기는 쉽지 않다. 무엇보다 '교섭'이라는 행위는 상호 등등한 위상에서 가능한 만큼, 지방 차원의 '교섭' 행위가 성립하려면 지방에 주재하는 외국 국적의 외교 관원과 상호 동등한 위상임이 분명하게 드러날 필요가 있다. 그런데 상술한 바와 같이 이 사목에는 감리의 관할 업무는 물론 외국 외교공관원과 위상 등에 대한 내용이 모두 누락되어 있다. 다만 초대 부산감리인 이현영이 부산감리로 재직할 당시의 기록인 『釜署集略』(국립중앙도서관 소장; 청구기호 한古朝51-나3)<sup>35)</sup>에 보면 일본 영사 및 청국 理事官과 주고받은 조 회문이 기재되어 있는 점으로 볼 때 이들의 상호 평등한 위상이 추정될 따름이다.<sup>36)</sup>

32) 『高宗實錄』 권20, 20년 8월 19일.

33) 『承政院日記』 高宗 20년 8월 22일.

34) 사목의 내용은 『三港設置事目』(奎18013) 癸未八月二十二日; 『釜署集略』(上), 『日記』, 癸未 八月十九日; 閔建鎬, 『(國譯)海隱日錄』 I(부산근대역사관, 2008), 5~6쪽 참조. 다만 제8항에 “賬房 한 곳을 해관에 설치하며, 2인의 掌簿 중 1인은 본국인, 나머지 1인은 외국인으로 (감리) 스스로 임명한다(賬房一所 設置於海關 掌簿二人 一用本國人 一用外國人 自辟事).”라고 규정하여 해관과 관련된 업무를 처리한다는 사실 정도만 암시되고 있다.

35) 李鑣永은 관직 부임시마다 기록한 일기 및 왕복 문건, 그리고 詩文 등을 “○○集略”이라는 제하에 정리했다. 국사편찬위원회에서 이들을 모아 표점 및 활자화 작업을 한 뒤 저자의 호를 따서 『敬窩集略』이라는 타이틀로 총 3권(上·中·下)으로 기획하여 한국사료총서 시리즈 중 제53집으로 간행했는데(2009년), 『釜署集略』은 증권에 수록되었다.

36) 『釜署集略』(下), 『照會』, <照會日本領事(甲申正月二十日)>·<日本署理領事官本罷答照會(明治十

그러나 인천과 부산의 초대 감리 이후 이러한 상황은 바뀌게 되었다. 왜냐하면 인천과 부산감리를 각기 仁川府使와 東萊府使가 겸직하는 체제로 변화했기 때문이다. 사실 이미 앞서 언급했다시피 원산의 경우 처음부터 그렇게 하고 있었으며, 다만 조병직과 이현영의 경우 1881년에 일본에 파견된 朝士 視察團에서 세관 관련 분야를 담당할 전력이 있기에 이들의 경험을 살리기 위하여 특별 임명한 경우에 해당했을 뿐이다.<sup>37)</sup> 조병직의 후임으로 인천감리로 부임한 洪淳學이 1885년 5월부터 인천부사를 겸임하게 되었고, 이현영의 부산감리 재직시 동래부사였던 趙秉弼이 이현영의 이임 이후인 1885년부터 감리를 겸직하게 된 이후 이들 두 항구의 감리와 부사는 겸직체제가 계속 이어졌다.<sup>38)</sup>

그런데 이들 부사직은 일본 영사와 상호 대등한 관계로 인식되고 있었다. 그 발단은 부산항에서부터였는데, 주지하다시피 조일수호조규 제4관에 부산 초량항의 기존 倭館 체제를 새로운 조약 체제에서도 그대로 활용함이 명시되었으며,<sup>39)</sup> 아울러 제8관에 일본이 조선에서 지정한 각 항구에 ‘일본 상인을 관리하는 관청(管理日本國商民之官)’을 수시로 설치하고, 양국 관계 안전이 발생할 경우 소재지의 지방 장관과 회동·상의하여 처리한다고 되어 있다.<sup>40)</sup> 일본 측에서는 이 ‘일본 상인을 관리하는 관청’을 ‘管理官’으로 명명하여<sup>41)</sup> 곤도 마스키(近藤眞鋤)가 초대 부산 관리관으로 임명되어 1876년 10월

七年二月二十六日)·〈照會日本領事(甲申初六日)〉·〈日本署理領事官本罷答照會(明治十七年三月六日)〉·〈大清奏派辦理釜山通商事務官陳爲規照會〉 참조.

37) 민회수, 앞의 논문, 2012, 158쪽

38) 엄밀히 말하자면, 이현영의 이임 직후 약 6개월 동안 성명불상의 통서 관리가 제2대 감리로 재직하였다(민회수, 위의 논문, 156~157쪽의 [표1] 참조).

39) 『高宗實錄』 권13, 13년 2월 3일, “... 제4관: 조선국 부산 草梁項에 일본 公館이 설립되어 유지된 지가 오래되었으며, 이미 양국 인민들이 통상하는 지역이 되었다. 이제 중전의 관례 및 歲遣船 등의 일은 옹당 혁파하여 없애며, 새로 세운 조관에 입각하여 무역 사무를 처리한다(第四款 朝鮮國釜山草梁項 立有日本公館久 已爲兩國人民通商之區 今應革除從前慣例及歲遣船等事 準新立條款 措辦貿易事務). ...”

40) 『高宗實錄』 권13, 13년 2월 3일, “... 第八款 嗣後日本國政府 於朝鮮國指定各口 隨時設置管理日本國商民之官 遇有兩國交涉案件 會商所在地方長官辦理 ...”

41) 당시 이미 일본은 서구의 영사 제도를 수용하여 여러 국가들의 개항장에 영사를 파견한 상태였으나, 유독 조선에 파견한 상주외교사절에만 ‘관리관’이라는 명칭을 부여하였다. 그 경위에 대해서는 최보영, 『개항 초기(1876~1880) 釜山駐在 日本管理官의 파견·활동과 그 특징』, 『동국사학』 57, 2014, 474~479쪽 참조.

에 부임하였다. 그런데 당시 일본 外務卿인 데라지마 무네노리(寺島宗則)가 곤도에게 내린 훈령을 보면 관리관의 지위를 동래부사와 대등한 위상으로 규정하고 되도록 동래부사를 직접 상대하도록 주문하고 있음이 눈에 띈다.<sup>42)</sup> 동래부사가 전근대 왜관에서 왜인들을 상대하는 조선 측의 대표 자격이었음을 감안한다면, 이는 상술했다시피 일본이 조일수호조규를 통해 개항장 부산을 종래 왜관의 연장선상으로 보려는 것과 연관되어 있다고 할 수 있다. 이후 관리관은 1880년 원산 개항을 계기로 領事(consul)로 변경되었다.<sup>43)</sup>

따라서 부산에 있어서 기존 왜관 체제의 관습에 따라 동래부사와 일본 영사가 동급으로 상정된 것이며, 이후 해관의 설치에 따라 감리가 새로 부임한 뒤 동래부사를 겸직하게 되면서 감리와 영사가 상호 대등한 관계로 설정되기에 이른 것이다. 즉 1880년대 감리와 영사의 1:1 관계는 명확한 규정에 따른 것이 아니라 이와 같은 관습적인 요인으로 규정된 것이었다고 할 수 있다.

이후 감리서는 總稅務司 메릴(H.F.Merrill; 墨賢理)의 부임에 따른 해관 시스템의 개편으로 인해 관세수입에 대한 관리권을 행사함과 동시에 해관과도 상호 대등한 양립체제를 구성하게 되었다.<sup>44)</sup> 그런데 전문성의 부재로 인해 감리의 관세행정은 그 한계가 분명했으며, 점차 감리는 본연의 임무인 해관에 대한 관리·감독보다는 租界 문제나 護照 발급 사무 등 개항장·개시장의 외국인 관련 제반 사안을 처리하는 쪽으로 그 성격이 특화되어 나갔다.<sup>45)</sup> 다시 말해 감리서가 본격적으로 지방대외교섭 기능을 행사하기 시작한 것도 이 시기부터라고 할 수 있다.

이 과정에서 외국 영사와 1:1의 관계에서 업무를 처리하는 위상은 더욱 분명해졌으며, 특히 이는 聽審 제도에서 보다 분명히 드러난다. 영사재판권 체제하에서 조·미조약에 이어 조·영조약에 청심 관련 조항이 규정되었는데, 관현 조항인 조·영조약의 제3관 제8항의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

42) 최보영, 위의 논문, 488~489쪽.

43) 최보영, 위의 논문, 486~487쪽.

44) 민회수, 앞의 논문, 2012, 160~178쪽.

45) 민회수, 앞의 논문, 2017, 260~264쪽.

조선 내에서 양국 인민 사이의 訟事나 刑事 관련 일체의 교섭 안건은 만약 영국 관서에서 심의해야 하는 것이면 조선국에서는 즉시 협의할 관원을 선발 파견하여 심의를 듣고(聽審), 조선 관서에서 심의해야 하는 것이면 영국에서 역시 협의할 관원을 선발 파견하여 심의를 듣는다. 파견되는 聽審員과 피차의 각 承審官은 모두 우대하는 예로 법도에 맞게 상대한다. 만약 청심관이 심의에 증인을 참석시켜 자기의 논박을 편리하게 하려고 할 경우 역시 그 편의를 허용해주며, 승심관의 판결이 적합하지 않다고 여겨질 경우 청심관이 하나하나 따져가면서 논박할 수 있도록 허용한다.<sup>46)</sup>

이에 따르면 청심은 기본적으로 원고 소속국 관리가 대표로 재판을 참관하고 자국민의 권리 및 이해관계의 보호를 위해 행하는 증인 소환이나 대질 심문 등의 행위를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 이 제도는 개항기 조선에서 실제 운용되면서 교섭 담당관들 간의 교섭 절차 그 자체를 뜻하는 개념으로 변질되었다.<sup>47)</sup> 그에 따라 내국인이 관계된 외국인 관련 재판이 발생할 경우 조선 측 대표로 감리 혹은 幫辦이나 書記官 등 감리서의 직원들이 참여하게 되었다.

1894~1895년의 갑오개혁기에 감리서는 당시 박영효 내각의 국가재정 절감을 위한 지방제도 개혁 및 총세무사 브라운(J.M.Brown; 柏卓安)의 해관 지배 체계모니 장악 시도 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 1895년에 일시적으로 폐지되었다가 官制 불일치 등 여러 가지 문제점이 드러나게 되어 이듬해에 복설되었다.<sup>48)</sup> 이 과정에서 해관에 대한 관리·감독의 기능은 사실상 상실되었으며, 보다 외국인 관할 업무, 곧 ‘지방대외교섭’의 업무에 특화된 관서로 거듭나게 되었는데, 특히 복설되면서 제정된 <各開港場監

46) 『高宗實錄』 권13, 13년 2월 2일 乙丑, “…第十款 … 八 在朝鮮境內 所有兩國民人 一應詞訟刑名交涉之案 如應在英署審訊者 朝鮮國即可遣派委員聽審 如應在朝鮮署內審訊者 英國亦可遣派委員聽審 其奉派聽審之員 彼此承審各官 皆應優禮如儀相待 聽審官如欲轉請傳訊人證 以便自行駁詰 亦聽其便 如以承審官 審斷爲不符 猶許聽審官逐一駁辯 …”

47) 은정태, 『개념의 충돌인가, 해석의 문제인가? - 영사재판의 “청심(聽審)” 조항을 중심으로』, 『개념과 소통』 4, 2009, 19쪽.

48) 감리서의 일시적 폐지와 복설에 대해서는 민회수, 앞의 논문, 2015 참조.

理復設官制規則)의 제1조에 '감리는 각국 영사와의 교섭, 조계지와 일체 港內의 사무를 관장한다'라고 하고 제6조에 '감리는 항구 내에 거류하는 외국인의 인명·재산과 본국인에 관한 일체 詞訟을 각국 영사와 서로 심사하는 권한을 가진다'라고 하여,<sup>49)</sup> 감리가 영사와 대등한 자격으로 외국인 관련 사무를 교섭함을 명시하고 있다. 이는 1899년에 제정된 <各港市場監理署官制及規則>에도 대동소이하게 유지되었으며,<sup>50)</sup> 이후 감리서는 1903년에 감리직과 지방관직이 분리되면서 지방대외교섭 업무만을 전담하는 관서로 성격이 변화하게 된다.<sup>51)</sup>

이상의 내용에서 개항장의 감리가 외국의 영사와 1:1의 위상에서 교섭하는 '지방대외교섭'의 양상은 분명하게 확인할 수 있었는데, 여기서 이런 의미한 가치를 가져볼 수 있다. 그렇다면 개항장이 아닌 곳에서 발생하는 외국인 관련 사안은 어떻게 될까? 이는 당연히 해당 지방의 지방관 소관으로 귀속되며, 실제로 대한제국기의 外部와 各道 간의 왕복 공문들을 보면 그러한 성격의 사안들에 대한 처리 과정을 엿볼 수 있다.<sup>52)</sup> 그런데 여기서도 감리서는 여타의 지방관서들과 비교하면 다소 특수한 역할을 수행하니, 그 단서는 지나치다고 판단될 정도로 높게 설정된 감리의 위상이다. 즉 1883년에 처음 제정된 <監理通商事務設置事目>에서부터 감리는 '文牒의 왕래를 監司, 留守, 兵·水使는 상호 평등한 文移로, 각 읍에는 關文으로 행하며, 오직 정부 및 內·外衙門에 대해서만 牒報한다고 규정되어<sup>53)</sup> 그 위상이 관찰사와 동급으로 설정되어 있음을 알 수 있다. 감리를 부사가 겸직했음을 감안하면 다소

49) 『官報』 제400호, 1896년 8월 7일 『勅令 제50호』, “... 第一條 監理는 各國領事 交涉과 租界와 一切 港內 事務를 管掌케 함 ... 第六條 監理는 港內 居留한 外國人의 人命·財産과 本國人의 關한 一切 詞訟을 各國 領事와 互相審査할 權을 得함 ...”

50) 『官報』 제1254호, 1899년 5월 6일 『勅令 제15호』, “... 제3조: 감리는 外部大臣이 上奏하여 任命·해임하며 외부대신의 지휘·감독을 받아 각국 영사와 교섭하고 항내의 일체 사무를 관장한다(第三條 監理는 外部大臣이 上奏 任免한 外部大臣의 指揮監督을 承하고 各國領事의 交涉과 港內 一切 事務를 管掌함이라). ...”

51) 민회수, 앞의 논문, 2020, 390~393쪽.

52) 『平安南北道來去案』(奎17988)·『慶尙南北道來去案』(奎17980)·『咸鏡南北道來去案』(奎17983)·『江原道來去案』(奎17985) 등 참조.

53) 閔建鎬, 앞의 책, 5~6쪽, “... 一 文牒往來 監司留守兵水使 用平等文移 各邑則行關 惟於政府及內外衙門 牒報事 ...”

관제불일치라고 볼 수도 있는 부분이다.

이러한 조항은 1896년<sup>54)</sup>과 1899년<sup>55)</sup>의 규정에서도 그대로 유지되었다. 따라서 감리서가 설치된 개항장·개시장 인근 지역에 지방대의교섭 관련 사안이 발생하면 자연스럽게 감리에게 보고하는 체제가 마련되게 되었다. 실제로 복설 이후 1899~1905년에 걸쳐 동래감리서 인근의 각 郡·面 및 警務署 등지에서 외국인 관련 사안을 감리서에 보고하고 지시를 받은 문서가 현존하고 있다.<sup>56)</sup> 또한 가장 높은 道에 대해서도 대등한 자격으로 공문을 왕복하였으므로, 자연스레 감리서가 지방대의교섭 관련 안전에 있어서 일종의 ‘허브’ 역할을 수행하게 되었다.<sup>57)</sup> 즉 외국인 관련 안전이 발생하면 외국의 영사관과 대등한 자격으로 교섭하면서 중앙의 통서나 외부로부터 지시를 받고 각도 監營 휘하의 府·郡 등지에 지시를 하달하는 연락책 역할을 겸하였다고 할 수 있다.

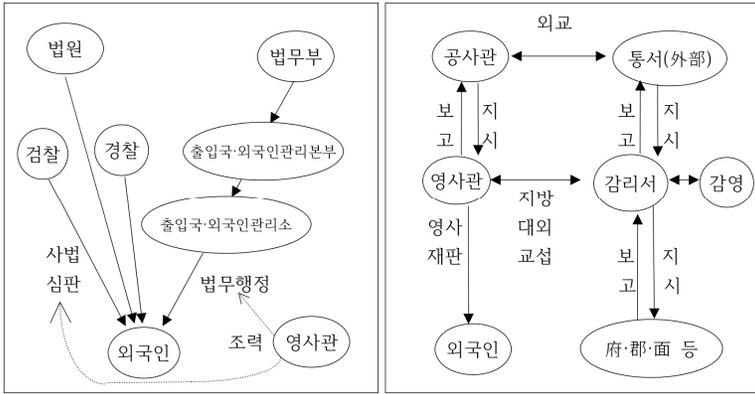
이상에서 살펴본 감리서를 중심으로 하는 대외교섭체계의 메커니즘을 오늘날 현대의 외국인 관련 사건의 처리 과정과 비교하여 그림으로 표시하면 다음의 [그림1]과 같다.

54) 『官報』 제400호, 1896년 8월 7일 『勅令 제50호』, “... 제10조: 감리는 관찰사와 대등하게 상대하고 문서를 주고받는 것을 대등하게 조회하며, 各部에 관한 사건이 생기면 해당 部에 직접 보고하되 外部에도 報明한다. 제11조: 감리는 각 軍수와 各港의 警務官에게 훈령과 지령을 내리며, 牧使를 제외한 각 府尹에게는 港의 사무에 관한 사건을 훈령하고 지령한다(第十條 監理가 觀察使와 平行相對 訖 訖 訖 文牒往來를 對等照會 訖 訖 各部에 關 訖 事件을 遇커는 該部로 直報 訖 訖 外部로도 報明 訖 第十一條 監理가 各郡守와 各港 警務官에게 訓令指令 訖 訖 牧使와 各府尹에게는 港務에 關 訖 事件으로 訓令指令 訖). ...”

55) 『官報』 제1254호, 1899년 5월 6일 『勅令 제15호』, “... 제9조: 감리는 관찰사와 대등하게 조회하고 牧使, 府尹, 郡守 이하에게는 훈령·지령한다(第九條 監理는 觀察使와 平行相對 訖 訖 訖 對等照會 訖 訖 牧使 府尹 郡守와 各港市場 警務官에게는 訓令指令 訖 訖). ...”

56) 『東萊監理各面署報告書』(奎18147) 참조(총 6책으로 구성).

57) 이후의 시기에 해당하지만, 대한제국기의 자료를 보면 外部나 法部 또한 대외교섭과 관련된 ‘허브’의 역할을 수행하고 있다. 즉 어느 지역에서 홍삼을 훔치다 현지인들에게 맞아 죽은 외국인의 사례라던가 외국인의 일방적 현지인 폭행, 그리고 외국인과 관련된 종교 관련 폭동 등 다양한 사안에 있어서 이들 중앙부처들은 해당 외국인을 관할하는 공·영사관이나 법무·외부 등 모두에서 의견을 취합하여 각 재판소 혹은 지방관에 처리 방식을 지시하고 있는데, 이러한 역할을 유사하게 정의할 수 있을 것이다. 다만 이는 어디까지나 중앙 차원의 ‘외교’에 해당하는 것으로, 지방에서 영사와 대등한 관계를 중심으로 구성되는 감리서의 역할(지방대의교섭)과는 다른 차원이라고 판단된다.



[그림1] 현대의 외국인 업무 관할체계(좌)와 19세기 후반 조선의 지방대외교섭체계(우)<sup>58)</sup>

위의 그림을 보면, 법무행정과 사법 심판의 과정에 포함된 현대의 외국인 관련 업무에서 외국의 영사관은 어디까지나 일방적인 조력의 범위 이상의 역할과 권한을 부여받지 못한 반면, 개항기 조선의 대외교섭체계는 영사재판의 주체가 되는 영사관이 감리서와 대등한 자격에서 교섭을 행하는 시스템임을 알 수 있다. 또한 감리서는 감영과 평등한 자격으로 위로는 통서(대한제국기 이후로는 外部)에 보고하고 아래로는 부·군 등의 지방관서들에 지시하면서 지방대외교섭의 ‘허브’ 역할을 수행하고 있다.

58) 좌측 도식의 경우 영사관이 외국인에 대한 조력을 제공하는 것으로만 묘사되어 있는데, 사안에 따라서는 검찰·경찰과 교섭하는 경우가 있을 수 있을 것이다. 그러나 그렇다고 하더라도 그것은 ‘상호 대등한 관계에서의 교섭’이라고 보기는 어렵기에 우측의 지방대외교섭과는 근본적으로 성격을 달리하는 것이므로 생략하였다. 아울러 우측 도식에는 영사관의 상위 기관으로 공사관이 명기되어 있으나, 좌측에는 대사관이 생략되어 있다. 원래 대사관과 영사관은 기본적인 업무 자체가 달라서 자국민 보호 업무는 영사의 관할이다. 다만 그럼에도 불구하고 실질적으로 개항기 당시에는 공사가 영사의 상급자로서 오늘날의 대사-영사의 관계보다는 지시-보고의 관계가 보다 강한 측면이 있기에 우측 도식에는 주체의 하나로 명기하였다.

#### 4. 지방의 외국인 관련 사건 실례로 살펴본 지방대외교섭의 실태

그렇다면 이러한 감리서를 중심으로 하는 지방대외교섭 체제가 실제로 어떻게 작동하였을까? 비교적 사안이 가벼운 경우 중앙에의 보고 없이 감리와 외국 영사 간의 업무 처리로 종결된 사례들도 존재하며, 보다 중대한 사건의 경우 중앙으로 보고된 뒤 중앙과 지방 감리서의 연락 및 외국 영사·공사와의 교섭을 통해 진행되기도 한다.<sup>59)</sup> 감리서를 중심으로 하는 지방대외교섭의 구현 양상을 보다 입체적으로 살펴보기 위해서는 지방 차원에서 일정 부분 진행된 뒤 중앙과 연계되는 상황까지 포괄하는 사례를 살펴볼 필요가 있다. 이하 이 장에서 예로 드는 사건은 1880년대 후반에 경남 하동에서 있었던 일본인에 의한 조선인의 상해 사건인데, 지방관서의 금전 징수 문제가 연계되어 다소 복잡한 양상으로 전개되었다.

1887년 4월 13일에 河東府使가 부산감리서에 보고를 올렸다. 그에 따르면 3월 27일에 하동부 陳畵面 廣坪村의 洞任인 金乃守가 다음과 같이 보고했다고 하였다. 즉 그날은 장터에서 場市가 열리는 날이었는데, 전라도에서 온 일본인 2명과 통역 및 짐꾼 각 1인이 쌀 몇 포대를 놔뒀고 마침 그 근처에 장터에 거주하는 朴文述이 있었다. 그런데 일본인 중 1인이 가지고 온 長銃을 갑자기 발사하여 박문술의 머리 뒤에 정통으로 맞았고, 그로 인해 목숨이 경각에 달리게 되었다. 놀라서 상처를 살펴보니 맞은 탄환은 팔알[小豆]이었으며, 해당 일본인 2명과 통역 1명을 붙잡아 심문해보니 일본인의 이름은 코모리 효스케(古森兵助)와 나카하라 겐노스케(中原元之助)이고 상업에 종사하며 남원에서 이곳으로 와 장사에서 白米를 샀다고 하였다. 그런데 쌀을 간수하면서 새들이 흠쳐 쪼아먹는 것을 막기 위해 코모리가 팔알을 장전하여 총을 쏘았는데 뜻하지 않게 박문술이 맞은 것이었다.<sup>60)</sup> 이에 사람을 다치게

59) 이에 대하여 보다 자세한 내용은 민회수, 앞의 논문, 2021, 426~430쪽 참조.

60) 두 사람은 일본 나가사키현(長崎縣) 출신으로, 전라도 전주에서 통상을 하기 위해 護照를 발급받아 1887년 2월 5일에 부산항을 떠났으며, 총탄 발사 사고는 코모리가 혼자 강가에 나가서 쌀 포대를 실으려 하고 있었는데 참새떼가 와서 쌀을 쪼아 먹기에, 새들을 쫓으려고 함께 온 나카하라의 조총

하였으므로 코모리와 통역은 우선 엄히 수감하였고, 박문술은 여러 날 동안 병구완을 하고 있다는 내용이었다. 이에 부산감리서에서는 조·일수호조규의 영사재판권 관련 조항을 들며 일본인을 감리서로 압송하여 일본 영사에게 넘기게끔 해야 함을 지적하면서, 통역 또한 압송하고 박문술은 추가로 더 救療하고 증세의 변화 상황에 따라 조속히 보고하며, 그와 일본인 사이에 상호 간 분쟁의 사단이 있는지의 여부를 상세히 보고하라는 題音을 내렸다.<sup>61)</sup>

이후 하동부에 구류된 일본인 2인은 부사의 심문을 받았으며, 일과 무관한 나카하라는 이튿날 석방되고, 코모리는 남아서 박문술이 나올 때까지 기다리도록 하여 수십 일이 지나 일본영사관으로 송환되었다. 그런데 코모리가 구류된 동안 하동부의 관리들이 부상자 치료비 및 보수[報酬] 등의 명목으로 그가 갖고 있던 쌀 8포(包)와 동전 250냥을 강제로 갈취하였고, 하동부에서 동래부로 호송한 관리도 돈 10냥을 요구해서 받아 갔다고 하여, 당시 부산주재 일본영사인 일본영사 무로다 요시아야(室田義文)가 이를 동래부사 겸 부산감리인 李容植에게 조회하여 빼앗아간 田米를 돌려달라고 요청하였다.<sup>62)</sup>

그러자 그에 대해 부산감리 이용직이 회신하기를, 그 전미는 부상자의 치료비로 충당하였으며, 후대해 준 해당 지역 관리의 정성에 대한 사례 및 동래부 호송인 일행의 여비 등의 용도로 사용되었다고 하였고, 이에 대해 무로다가 다시 코모리의 진술 내용을 바탕으로 하여 그의 승낙 없이 강제로 빼앗았음을 지적하였다. 이용직은 이에 대해 해당 전미는 모두 코모리가 실수로 사람을 다치게 한 데서 비롯된 것이지 관리가 강제로 취한 것은 아니라고 하면서, 또한 이미 전부 써 버려 받아 낼 곳도 없다고 난색을 표하였다. 또 하동부의 보고에 따르면 박문술은 평소 생업이 없이 지내다가 갑자기 총알에 맞게 되어 의료비 감당이 어려웠던 만큼 지금에 와서 값으라고 할 수는 없으며, 사령배(使令輩)들의 뇌물 강제는 엄히 독촉해서 받아내야 할 것이지만, 코모리의 체류 기간에 하동부에서 지출한 비용을 빼면 남는 것은 50냥에 불

을 발사하면서 일어나게 되었다고 한다[高麗大學校 亞細亞問題研究所 編, 『舊韓國外交文書』(日案 1), 1967, 문서번호 993, 459쪽. 이하 재인용시 『日案』 1'로 표기].

61) 『監理署關牒存案』(奎18121), 『河東都護府使(1887. 4. 13) → 東萊監理署』.

62) 『日案』 1, 문서번호 993, 459쪽.

과하다고 하였다. 따라서 마련해서 줄 수는 있겠지만 특별히 몇 달 기한을 늦춰달라고 부탁하였다.<sup>63)</sup>

이에 무로다가 그런 식이라면 그 전미가 장물과 다를 게 무엇이냐고 힐난하며, 추징하여 돌려보낼 것을 요구하자, 이용직은 박문술을 치료한 비용과 사령배들의 뇌물 및 압송인의 노자 모두 코모리의 손으로 내어 주었고 강제로 취한 것이 아니라고 강변하였다. 그리고 하동부의 보고에 따르면 박문술은 생사가 불투명한데다가 집안도 가난하여 비용을 갚을 길이 전혀 없음을 강조하였다. 무로다는 다시 설령 코모리의 체류기간 동안 하동부에서 예산을 지출하였고 박문술에게 약값이 필요했다고 해도 해당 전미에서 뺄 수는 없으며, 코모리가 하동부에 수십 일 동안 구류된 것은 조약 위반에 해당한다고 지적하였다. 그러면서 만일 동래부에서 처리하지 않는다면 상부에 보고하겠다고 하자, 이용직은 지금까지 언급한 내용 외에 더할 말은 없다고 하였다.<sup>64)</sup>

여기까지의 공방을 보면, 일단 문제의 진행은 지방의 감리와 영사 차원에서 진행되었다고 할 수 있다. 부산감리는 수호조약의 영사재판권 조항을 근거로 문제를 일으킨 일본인을 일본영사관에 넘기기 위하여 하동부에 감리서로의 압송을 지시함과 함께 부상자의 간호 및 동태 보고 지시 등 일차적인 조치를 취했다. 또한 일본 영사의 항의 조화에 대해 하동부의 지시를 근거를 토대로 이런저런 논리를 대며 요구를 거부하였다. 이는 중앙의 지시와는 무관하게 지방의 감리 차원에서 행한 지방대외교섭의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

자신들의 요구가 받아들여지지 않자 무로다는 중앙의 공사인 곤도에게 이 사실을 보고하였고, 곤도는 통서 督辦 趙秉式에게 저간의 정황을 조회하며 코모리의 구류가 〈朝鮮國開行里程約條〉 제5조를 위반한 것임을 지적하였다. 따라서 이에 대한 처벌과 더불어 강취해 간 쌀과 돈의 반환을 요청하였다.<sup>65)</sup> 이에 대해 조병식은 해당 지방관에게 신칙할 터이니 곤도 역시 부산영사에게

63) 『日案』 1, 문서번호 993, 459쪽.

64) 『日案』 1, 문서번호 993, 459쪽.

65) 『日案』 1, 문서번호 993, 460쪽.

부상자의 배상 문제를 轉飭할 것을 주문하였다.<sup>66)</sup> 이에 따라 통서에서 해당 전미의 반환과 관련된 지시를 감리서에 하달한 것으로 보인다. 이듬해인 1888년 5월 4일에 부산감리서에서 하동부를 엄히 신칙해서 해당 전미를 감리서로 반환하게 하라는 조회를 경상도 관찰사에게 발송하였다.<sup>67)</sup> 이는 일본영사관 측의 조회에 따른 조치로서, 약 20여 일 뒤인 25일에는 일본영사관의 가와카미(川上)가 감리서에 와서 이 문제를 상의했다는 기록이 있는 것을 보면,<sup>68)</sup> 영사관 측의 요청 또한 집요하게 지속된 것으로 보인다.

그런데 해당 지시를 받은 하동부에서는 코모리가 박문술이 아무 탈이 없도록 치료비로 전미를 전달한 것, 즉 강취가 아니라 자발적인 헌금이라고 해명하였다. 보다 구체적으로는 그가 부산으로 압송될 때 가지고 온 150냥 중 100냥은 자신이 계속 머물렀던 비용으로 지급하고 나머지 50냥은 박문술의 약제비로 썼으며, 그 밖의 10냥은 코모리가 스스로 사용한 여비이므로 전미를 독촉하여 징수할 방법이 없다고 보고하였다.<sup>69)</sup> 이러한 내용을 토대로 부산감리 李容種은 10월 18일에 각종 비용을 강제로 빼앗은 것이 아니며, 생업이 없던 박문술이 치료를 할 방법이 없어 전미를 받아서 썼는데 코모리가 자신의 혐의는 생각지 않고 이미 허락한 물건을 돌려받으려고 하는 것은 부당하다고 강변하였다.<sup>70)</sup> 이에 따라 통서 독관 趙秉稷은 일본 곤도 공사에게 코모리가 총을 쏘아 사람을 상하게 한 것은 엄연한 위법 사건이며, 이전에 구제하여 살리고자 스스로 도와준 것이고 치료를 위한 전미 및 객지 숙박 비용은 코모리가 스스로 준 것인데, 다시 말을 바꾸며 고소하여 돌려 달라는 것은 무리한 처사라고 하여 거부 의사를 표명하였다.<sup>71)</sup>

그런데 이 시기 통서의 상호 모순된 처사가 눈에 띈다. 즉 일본 측에 이렇게 배상 거부 의사를 밝히면서도 다른 한편으로는 전미를 일본 측에 推給하

66) 『日案』 1, 문서번호 996, 460~461쪽.

67) 『釜山港監理署日錄』(奎18148의1) 제1책, 1888년 5월 4일.

68) 『釜山港監理署日錄』(奎18148의1) 제1책, 1888년 5월 25일.

69) 『釜山港監理署日錄』(奎18148의1) 제1책, 1888년 7월 3일.

70) 『日案』 1, 문서번호 1317, 602쪽.

71) 『日案』 1, 문서번호 1317, 603쪽.

라고 지시하고 있는 것이다.<sup>72)</sup> 부산감리서에서는 통서의 관문에 따라 코모리의 전미를 朴文述에게 징수하여 지급하라는 뜻으로 11월 1일에 하동부에 별도로 巡査를 파견하며 관문을 보냈다.<sup>73)</sup> 그러자 하동부에서는 전미를 강취한 것이 결코 아님을 강변하며 지시 이행을 완강하게 거부하기에 이르렀다.<sup>74)</sup>

한편 일본영사관 측에서는 전미 반환을 압박하는 수단으로서 코모리가 박문술에게 상해를 입힌 것에 대한 영사재판을 실시하면서 그 참관을 부산감리서에 요청하였다.<sup>75)</sup> 그에 따라 감리서의 서기관 민건호가 순사 徐文斗와 함께 1889년 5월 14일에 일본영사관의 재판에 참석하여 청심을 수행하였다. 일본 영사 무로다와 서기관 다카오(高雄), 그리고 서기생(書記生) 미야모토(宮本熊)와 함께 진행된 이 재판에서 코모리(古森)에게 벌금 10원이 부과되었다.<sup>76)</sup> 이를 토대로 일본 측은 자국민 쪽에서 저지른 범죄는 심판했으니 이제 조선 측도 부당하게 강취한 전미를 돌려달라고 요구하였으며, 이에 따른 통서의 압력이 여전히 하동부에게까지 전달되었는데, 하동부에서는 계속하여 자신들의 무고함을 주장하면서 지시 이행을 거부하였다.<sup>77)</sup>

그러나 결국 조선 정부에서는 누차 계속된 조회와 관문의 내용을 토대로 이것이 무고라고 결론을 내린 것으로 보인다.<sup>78)</sup> 그에 따라 1890년 2월 8일에 일본 영사대리인 미야모토가 재차 배상을 요구하는 조회를 보냈는데, 이와 관련하여 부산감리서에서는 박문술에게 추징하는 것은 불가하다는 방침을 통서에 보고하였다.<sup>79)</sup> 이후로 조선 측의 謄錄類 기록은 물론 『일안』 등에

72) 『釜山港關草』(17256) 제1책, 『統署』(1888. 10. 17) → 釜山監理署; 『釜山港監理署日錄』(奎18148의1) 제2책, 1888년 10월 27일. 정확한 내막은 알기 어려우나, 아마도 확실한 결론을 내리지 못하여 상호 다른 두 가지 입장에 따른 조치를 병행한 것이 아닐까 추측된다.

73) 『釜山港監理署日錄』(奎18148의1) 제2책, 1888년 11월 1일.

74) 『東萊統案』(奎18116) 제1책, 『東萊監理署理代辦 閔建鎬』(1888. 11. 27) → 統署.

75) 『日案』 제2책, 『照覆 第32호』(5월 20일; 1889. 5. 20).

76) 閔建鎬, 『(國譯)海隱日錄』 II, 부산근대역사관, 2009, 515쪽.

77) 『釜山港關草』 제1책, 『釜山監理署』(1889. 7. 6) → 統署.

78) 『釜牒』(奎18089) 제1책, 『釜山監理署』(1890. 2. 23) → 統署.

79) 『東萊統案』 제1책, 『東萊監理』(1890. 2. 23) → 統署; 『釜山港監理署日錄』(奎18148의2) 제5책, 1890년 2월 25일; 『釜山港關草』 제1책, 『釜山監理署』(1890. 2. 29) → 統署.

도 관련 기록이 나오지 않는 것으로 볼 때 조선 측의 완강한 태도에 더는 일본 측에서도 문제 삼지 못하고 마무리된 것으로 추정된다.

이상의 과정에서 나타난 감리서의 역할을 살펴보면, 기본적으로 일본영사 관과 1:1의 위상에서 상호 조회를 주고 받으며 청심 참석 등을 비롯한 교섭 행위를 수행하면서, 위로는 통서의 지시를 받아 아래로는 하동부에게 지시를 하며 대등한 위치에서 경상도 감영에 조회하기도 하는 등 지방대외교섭의 허브 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 그리고 그 과정에서 때로는 하위 관서인 하동부에 엄히 신칙하거나 혹은 그 입장을 대변하여 상부인 통서에 보고하기도 하는 등 상황에 따라 상이한 입장을 취하기도 하였던 것이다.

## 5. 맺음말

이상에서 개항기에 나타난 '지방대외교섭'의 메커니즘을 살펴보고 그 핵심 관서랄 수 있는 감리서의 특질을 살펴보았으며, 실제 발생한 사안의 예를 통해 그 구체적인 구현 과정을 살펴보았다. 본문의 내용을 정리하면 다음과 같다.

오늘날과는 달리 19세기 후반 개항기에는 외국인 관련 형사 사건의 발발 시 그 관할권이 해당 국가로 귀속되는 영사재판권이 존재하여 외국인 범죄의 발생 시 사건 처리의 주도권이 해당 외국인의 국적 소속 외교공관에 존재했으며, 그로 인해 우리 측에도 불가피하게 '교섭'의 영역이 생길 수밖에 없었다. 이와 함께 당시에는 외국인 관련 법안이 오늘날과 비교하여 상대적으로 미비했기에 현장의 한국 측 관원들에게는 나름의 판단에 기반한 교섭의 여지가 발생할 수밖에 없었으며, 교통·통신의 미발달은 외국인 관련 사건에서 현장 관리들의 즉자적 대응이 필요할 수밖에 없게끔 만든 요인으로 작용하였다. 이러한 이유로 인해 19세기 말~20세기 초의 한국에서는 외국인과 관련된 사안의 발생 시 사건 처리의 주도권을 자국 정부가 행사하지 못하는 상황에서 관할 관리가 기본적으로 중앙 외교 당국의 지시를 받으면서도 불가피하

게 일정한 수준의 자율권을 행사하여 교섭을 행할 수밖에 없는 상황이 조성되었다. 그리고 이것은 마치 근대적인 외교가 그 행태에 있어서 ‘전권’을 위임받아 협상에 임하는 양상을 연상시킨다. 따라서 이는 중앙정부보다 한 단계 아래의 ‘지방 차원’의 외교에 해당하는 것으로 규정될 수 있으며, 기본적으로 국가를 단위로 하는 현대의 ‘외교’ 개념과의 혼동을 피하기 위해 ‘지방 대외교섭’으로 명명할 수 있다.

이 지방대외교섭과 관련하여 가장 중요한 관서가 바로 감리서이다. 이는 원래 1883년에 창설된 해관에 대한 관리·감독을 위해 만들어졌는데, 처음 규정에는 외국 영사와의 1:1 관계가 명확하게 규정된 것은 아니었다. 부산에서 기존 왜관 체제의 관습에 따라 동래부사와 일본 영사가 동급으로 상정되었으며, 이후 해관의 설치에 따라 감리가 새로 부임한 뒤 동래부사를 겸직하게 되면서 감리와 영사가 상호 대등한 관계로 설정되기에 이르렀다. 1880년대 중반에 해관과 양립체제를 구성한 이후 감리서는 점차 관세행정보다는 외국인 관련 업무를 관할하는 지방대외교섭관서로서의 성격이 상대적으로 강해졌으며, 재판 참여 절차인 청심에 조선 측 대표로 참여하는 등 감리서가 외국 영사관과 평등한 입장에서 교섭하는 성격은 보다 분명해졌다. 이후 1896년과 1899년에 제정된 관련 규정을 통해 감리가 영사와 대등한 위치에서 외국인 관련 사무를 처리함이 명시되었다. 한편 애초에 감리가 관찰사와 동등한 높은 위상으로 설정된 관계로 감리서는 지방대외교섭에 있어서 중앙 통서와 휘하 부·군 등을 연결하는 ‘허브’의 역할 또한 수행하였다.

이러한 감리서를 중심으로 하는 지방대외교섭이 구현된 구체적인 사례를 살펴보면, 1887년에 일본인 고모리 효스케가 경남 하동에서 조선인 박문술에게 실수로 총상을 입혔는데, 그 처리 과정에서 조선 측 관원이 쌀과 돈을 강취했다는 논란이 제기된 사건을 둘러싼 처리 과정이 있다. 여기서 감리서의 역할을 살펴보면, 우선 사건 발생 초기에 부산감리는 수호조약의 영사재판권 조항을 근거로 문제를 일으킨 일본인을 일본영사관에 넘기기 위하여 하동부에 감리서로의 압송을 지시함과 함께 부상자의 간호 및 동태 보고 지시 등 일차적인 조치를 취했다. 또한 일본 영사의 항의 조희에 대해 하동부의

지시를 근거를 토대로 이런저런 논리를 대며 요구를 거부하였다. 이는 중앙의 지시와는 무관하게 지방의 감리 차원에서 즉자적으로 행한 지방대외교섭의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 또한 사건의 진행 과정에서 부산감리서는 기본적으로 일본영사관과 1:1의 위상에서 상호 조회를 주고받으며 청심 참석 등을 비롯한 교섭 행위를 하면서, 위로는 통서의 지시를 받아 아래로는 하동부에게 지시를 하며 대등한 위치에서 경상도 감영에 조회하기도 하는 등 지방대외교섭의 허브 역할을 수행하였다. 그리고 그 과정에서 때로는 하위 관서인 하동부에 엄히 신칙하거나 혹은 그 입장을 대변하여 상부인 통서에 보고하기도 하는 등 상황에 따라 상이한 입장을 취하기도 하였다.

본고에서 언급한 부산·경남지역의 예는 그야말로 일례에 불과한 것이며, 필자가 제기하는 지방대외교섭의 개념은 아직 충분하게 유의미한 수의 샘플 분석이 이루어지지 못한 관계로 많은 이견이 존재할 수 있을 것이라고 생각된다. 향후 보다 많은 사례를 통해 지방대외교섭을 유형화시키고 이를 통해 그 개념을 보다 공고히 하는 것이 현재 남겨진 과제일 것이다.<sup>80)</sup> 아울러 머리말에서도 언급한 바 있지만 사료상의 한계로 검토하지 못한 인천항 등 여타의 지역에 대해서도 중앙과 지방 간의 왕복 공문 등 현존하는 자료의 활용을 통해 본고에서 언급한 지방대외교섭의 양상을 추정해보는 것 또한 어느 정도 가능할 것이다. 이러한 작업은 추후 후속 연구를 기약하고자 한다.

80) 본고의 심사 과정에서 심사위원분들로부터 '지방대외교섭' 개념에 대한 매우 날카롭고 통렬한 질책들이 있었다. 모두 뼈아프지만 타당한 내용이라고 생각되어 감사히 수긍하며, 향후 보다 많은 사례 분석을 통하여 지적된 문제점들의 보완을 시도할 것이다.

## ■ 참고문헌

### 1. 사료

- 『高宗實錄』 『承政院日記』 『官報』  
『釜山港開草』(17256) 『慶尙南北道來去案』(奎17980) 『咸鏡南北道來去案』(奎17983)  
『江原道來去案』(奎17985) 『平安南北道來去案』(奎17988) 『三港設置事日』(奎18013)  
『釜牒』(奎18089) 『東萊統案』(奎18116) 『日案』(奎18120) 『監理署關牒存案』(奎18121)  
『東萊監理署送電存案』(奎18141) 『東萊監理各面署報告書』(奎18147)  
『釜山港監理署日錄』(奎18148의1·2·4) 『林千甫破船案』(奎24207)

『釜署集略』(한古朝51-나3)

高麗大學校 亞細亞問題研究所 編, 『舊韓國外交文書』 1(日案 1), 1967.

閔建鎬, 『(國譯)海隱日錄』 1~II, 부산근대역사관, 2008~2009.

### 2. 저서

- 이현중, 『韓國開港場研究』, 一潮閣, 1975.  
최덕수 외 지음, 『조약으로 본 한국근대사』, 열린책들, 2010.

### 3. 논문

- 金容九, 『외교 개념 연구』, 『학술원논문집(인문·사회과학편)』 50-1, 2011.  
민회수, 『조선 開港場 監理署의 성립 과정(1883~1886)』, 『동북아역사논총』 36, 2012.  
\_\_\_\_\_, 『갑오개혁기 개항장 監理署 일시 폐지의 배경』, 『한국근현대사연구』 75, 2015.  
\_\_\_\_\_, 『1880년대 釜山海關·監理署의 개항장 업무 관할 체계』, 『한국학논총』 47, 2017.  
\_\_\_\_\_, 『19세기 말 한국에서의 ‘外交’ 용어의 활용 양상』, 『震壇學報』 131, 2018.  
\_\_\_\_\_, 『대한제국기 監理署의 외교전담관서로의 변화』, 『사학연구』 140, 2020.  
\_\_\_\_\_, 『근대 한국의 ‘지방대외교섭(地方對外交涉)’ 개념에 대한 시론(試論)』, 『韓國史研究』 194, 2021.  
손성욱, 『‘外交’의 균열과 모색: 1860~70년대 淸·朝관계』, 『歷史學報』 240, 2018.  
은정태, 『개념의 충돌인가, 해석의 문제인가? - 영사재판의 “청심(廳審)” 조항을 중심으로』, 『개념과 소통』 4, 2009.  
李成德, 『영사보호와 관련한 ICJ 관련 판결에 대한 분석 및 검토』, 『國際法學會論叢』 52-2, 2007.  
이영록, 『개항기 한국에 있어 영사재판권 -수호조약상의 근거와 내용-』, 『法史學研究』 32, 2005.  
최보영, 『개항 초기(1876~1880) 釜山駐在 日本管理官의 파견·활동과 그 특징』, 『동국사학』 57, 2014.  
한철호, 『개항기 일본의 치외법권 적용 논리와 한국의 대응』, 『韓國史學報』 21, 2005.

※ 국가법령정보센터 인터넷 누리집(<https://www.law.go.kr>)

## The Local Negotiation in late 19<sup>th</sup> Century of Korea Seen from the Example of an Affair on Foreigners

Min Hoi Soo\*

In late 19<sup>th</sup> century, the existence of extraterritoriality, or consular jurisdiction, made Korean Government unable to exercise jurisdiction over affairs on foreigners. Consequently, the foreign consulate got the initiative on this matter and Korean local government officials had to negotiate with them. Along with this, imperfect means of the traffic & communication and the inadequacy of the laws on foreigners made some territory of autonomy from the central government for the local government officials' negotiation with the foreign consulate. This might be defined as the diplomacy one level below that between the central government and foreign embassy, and named 'the local foreign negotiation(地方對外交涉)', to avoid the confusion with the notion of diplomacy in modern age, mainly used for states.

The most important office for this local foreign negotiation in modern Korea was the Superintendent Office(Gamriseo; 監理署), originally created for supervising the Maritime Customs(海關) at the treaty ports like Incheon(仁川) and Busan(釜山). The Superintendent(Gamri; 監理), head of the Superintendent Office, was stipulated to have the equal status to the foreign consul customarily. And his status in the government bureaucratic system was so high as equal to the provincial governor(觀察使), enabling him to order subordinate local provinces like counties and prefectures. So the Superintendent office in modern

---

\* Hongik Univ./Assistant Prof.

Korea negotiate with the foreign consulate on equal terms, and served as the herb of the local foreign negotiation, getting directions from the central government and ordering the subordinate local governments. And we can see this mechanism of the local foreign negotiation from the example of the dispute with the Korean named Park Moon Sool(朴文述) and Japanese Gomori Hyosuke(古森兵助) at Hadong(河東) of Kyung Sang Nam Do(慶尙南道) in 1887.

**Key words**: negotiation, foreigner, local, the Superintendent Office(Gamriseo: 監理署), the local diplomatic negotiation(地方對外交涉), extraterritoriality, consul, autonomy