

‘韓國併合’전후 미일 간 미국의 한반도 治外法權 廢止交渉과 妥結

안종철*

목 차

- I. 머리말
- II. ‘韓國併合’전후 국제환경과 미국의 利害關係
 - 1. 일본과 열강의 利害調整과 미 일각의 일본 비판
 - 2. 미국 국무부의 한반도 利害關係 검토
- III. 미국의 한반도 治外法權 문제와 美日交涉
 - 1. 사법적·경제적 利害關係의 결합과 미일간의 갈등
 - 2. 治外法權 문제의 실질적 타결
- IV. 맺음말

[국문요약]

일본이 한국을 병합했을 1910년에 미국 정부는 治外法權이라 부를 수 있는 領事裁判權, 부동산 소유, 광업권, 租界地 등의 특권을 가지고 있었다. 식민지화에 따라 이들 권리는 폐지 되는 것이 자연스러웠지만 미국이 일본의 한반도 지배를 지지했음을 생각할 때, 일본은 미일 간의 친밀한 관계를 고려할 수밖에 없었다. 그러므로 일본은 미국이 소유한 제반 권리를 영사 재판권을 제외하고는 인정했다. 治外法權에 대해서도 몇 차례의 교섭 끝에 미일 양국은, 미국 시민권자에 대한 재판권은 일본 법원으로 이송하더라도, 재판지는 서울이 되는 것에 암묵적으로 합의했다. 그러나 미국은 領事裁判權의 폐지를 공식적으로 인정하지는 않았다. 이것은 두 나라의 한국지배에 대한 합의와 이면의 긴장감을 드러낸다.

[주제어] 치외법권, 영사재판권, 재판권, 재판지 변경, 미일교섭

* 서울대학교 인문대학 국사학과 박사과정 수료(서울대 강사), jan7009@snu.ac.kr

I. 머리말

일본이 대한제국을 1910년 병합(併合)할 즈음 외국인들이 한반도에서 누려 오던, 領事裁判을 핵심으로 하는 治外法權 문제를 어떻게 처리할 것인가가 당연히 일본과 해당국 사이에 문제시되었다.¹⁾ 특히 ‘보호조약’ 체결 후 한국에서 Korean Daily News와 大韓每日申報를 발행한 영국인 베델(Ernest T. Bethel)이 일본의 통감부 정치를 강력히 비판했을 때, 일본은 영국의 治外法權 때문에 사건 개입에 한계를 느꼈다. 그것이 일본으로 하여금 領事裁判權 회수에 적극적으로 나서게 된 계기가 되었다.²⁾ 일본은 러일전쟁 전후로 영미, 그 중에서도 미국의 루즈벨트 대통령의 강력한 지원 하에 한반도 보호국화를 단행할 수 있었다. 한반도가 식민지화되면 구미열강이 누려오던 대부분의 治外법권의 회수는 당연한 것이었지만 당시 일본도 국내 법률개혁을 통해 구미와의 불평등조약을 해결해나가고 있었으므로 그 처리에 상당한 부담을 가지고 있었다.³⁾ 일본의 한국식민지내의 법률정비가 구미 기준에 미치지 못할 것이라는 점을 잘 알고 있던 일본은 治外법권 회수에 나서면서도 미국의 한반도에서의 이해를 보장해주

-
- 1) 영사재판권은 체재국의 재판관할권으로 면제되는 소극적 권리이나 治外법권은 한 국가에 체류하는 모든 자국민에 대하여 재판권을 행사하는 적극적 권리로 본다. 권한용, 「日帝식민 통치기 초기 朝鮮에 있어서의 不平等條約의 國際法的 效力」, 『法史學研究』 29(한국법사학회, 2004), 228면. 治外법권과 영사재판권에 대한 보다 자세한 설명은 권선홍, 「東아시아 開港期 不平等條約의 한 내용(1) - 領事裁判權」, 『國際問題論叢』 6(부산외국어대학교 국제문제연구소, 1994), 123~125면 참조. 여기서는 治外법권을 영사재판권, 외국인 거주지 운영, 광산운영권 등 기존의 조전정부로부터 외국인인 획득한 이권을 포괄하는 개념으로 사용한다.
 - 2) 베델을 둘러싼 영일간의 교섭과 治外법권 문제에 대해서는 구대열, 「제국주의와 언론 - 베델」, 『대한매일신보 및 한·영·일 관계』(이화여대 출판부, 1986); 小川原 宏 幸, 「日本の韓國保護政策と韓國におけるイギリスの領事裁判權 - ベッセル裁判を事例として」, 『駿台史學』 110号(駿台大學, 2000) 참조.
 - 3) 일본은 미국과 1908년 5월 19일에 「韓國에 있어서의 發明·意匠·商標 및 著作權保護에 관한 日米條約」을 체결함으로써 治外법권 폐지를 위한 발판을 마련했다. 『舊韓末條約彙纂(1876~1945)』(中卷)國會圖書館 立法調査局, 1965), 268~274면. 일본은 구미와의 마지막 불평등조약, 즉 통상관련조약을 1911년에 모두 정리했다. 예를 들면 미국과는 1911년 4월 4일 기준, 공포된 「日米通商航海條約」, 『日本外交年表並主要文書 - 上』(東京: 日本外務省, 1965), 342~345면.

게 되었다.

미일간의 한반도 治外法權 관련 논의는 당시의 한반도가 어떤 국제정치적 환경에 처해있었는가와 더불어 왜 미국이 한국병합에 대해 적극적으로 반대하지 않았는가를 잘 보여준다. 아울러 治外法權 처리가 미국인들에게 어떤 효과를 가져왔는가를 살피는데 도움을 준다. 더불어 왜 일본 당국이 한반도에서 ‘사법개혁’에 적극적이었는지도 살펴볼 수 있다.⁴⁾ 특히 이토 히로부미(伊藤博文)은 그 점에 대해 대단히 적극적이었다.⁵⁾ ‘사법개혁’과 治外法權 회수와의 관계는 여기서 더 자세히 다룰 수 없지만 ‘사법개혁’이 治外法權의 회수와 매우 밀접한 관련이 있었다고 확신할 수 있다.

그런데 한반도의 治外法權(領事裁判權)에 대한 연구는, 이영록의 지적처럼, 일본과 중국에 대한 연구에 비해 거의 이루어지지 않았지만 시대착오적으로 느껴질 수도 있는 주제이다.⁶⁾ 기존의 연구는 주로 국제정치적 맥락 혹은 조약문안 자체에 집중한 것이 대부분이다.⁷⁾ 治外法權의 실제적 적용은 여전히 연

- 4) 일본은 조선에 통감부(1906년 2월)를 설치한 후 한국에서의 ‘개혁’에 대한 보고서를 작성해서 구미의 공사관에 배포했다. 총독부에서 1907년부터(1906년 내용) 영문으로 발간한 *Annual Report on Reforms and Progress in Chosen*이 그것인데 1923년부터는 *Annual Report on Administration in Chosen*으로 명칭이 바뀌었다. 1938년, 전시체제기에 폐간되었다.
- 5) 이토는 1907년 한국에 부임하는 法務輔佐官들에게 다음과 같이 연설했다. “要件대 漸次 韓國施政의 改善을 完遂해서 되도록 速히 治外法權의 撤去를 圖謀치 않으면 안된다. 治外法權을 日本에 미치게 하면 韓國의 政治는 이를 行할 수 없은 勿論이다. 그렇다고 지금 이에 條約을 文字 그대로 勵行하면 가장 損害를 입을 것은 日本人이다. 그러므로 速히 撤回를 期하는 것이 가장 得策이다. 이런 점으로 보면 裁判의 改善과 같은 것은 急務中の 急務이다. 南基正 역, 『日帝의 韓國司法府 侵略實話』(育社社, 1977), 44면. 이후에도 이토는 구한국정부에 파견된 관 검사들에게 ‘사법개혁’과 치외법권문제가 밀접하게 연관되어 있다는 주장을 반복해서 했고 이에 사법 관료들도 동의했다. 같은 책, 96~97, 170~173면. 이영미, 문준영도 그 점을 지적했다. 李英美, 『韓國司法制度と梅謙次郎』(法政大學出版局, 2005), 126~136면. 문준영, 『한국사법제도 와 우메 겐지로 - 李英美, 『韓國司法制度と梅謙次郎』(法政大學出版局, 2005) 시평, 『法史學研究』 35(한국법사학회, 2007).
- 6) 이영록, 「개항기 한국에 있어 영사재판권 - 수호조약상의 근거와 내용, 『法史學研究』 32(한국법사학회, 2005).
- 7) 구대열, 『국제관계사 연구 1』(역사비평사, 1995) 중 제2장 「한일합방과 국제관계」; 양홍석, 「개항기(1876~1910) 미국의 치외법권 적용논리와 한국의 대응, 『한국근현대사연구』 39(한국근현대사연구, 2006 겨울); 권한용, 앞의 논문; 이영록, 위의 논문; Harold J. Noble, “The Former Foreign Settlements in Korea”, *The American Journal of International Law*, Vol. 23, No.

구자의 손을 기다리고 있다. 이 글은 한국병합을 전후한 시기 미일 간 한반도에서의 미국의 治外法權문제가 어떤 방식으로 타협이 되는지 다룬 글이다. 미일 간 교섭을 통해 미국이 가진 治外法權 내용이 무엇인지, 領事裁判權을 포기로 미국이 얻은 바를 살펴려 한다.

II. ‘한국병합’전후 국제환경과 미국의 이해관계

1. 일본과 열강의 利害調整과 미 일각의 일본 비판

1) 일본과 열강과의 이해조정과 미국

1905년 대한제국을 보호국화한 일본은 1910년 합병으로 향하는 노정에서 장애물들을 하나씩 제거하는데 성공했다. 그렇지만 1905년에서 1910년까지는 단순히 병합으로 가는 과도기라고 보기는 어렵다.⁸⁾ 구대열이 지적하듯이, 이 시기는 일본이 열강들 특히 러시아, 영국, 미국과의 만주문제를 두고 타협과 세력조정을 한 기간이었다. 일본이 1905년 11월 17일, 한국을 ‘보호국화’했을 때 열강들은 러일전쟁의 연장선에서 한반도에서의 일본의 행동을 사실상 묵인했다. 그러나 1905년 일본의 한국에 대한 ‘보호조약’ 체결 후 1910년 한국병합까지의 과정은 결코 순탄한 과정이 아니었다. 특히 일본과 가장 대척점에 섰던 러시아가 일

4(American Society of International Law, October 1929) 등을 들 수 있다. 구대열의 연구는 ‘한국병합’시 미일간의 타협을 국제정치적 측면에서 포괄적으로 설명하는 선구적 연구이다. 주로 일본의 이해관계가 우선적으로 관철되었다고 해석한다. 양홍석의 연구는 미국의 치외법권의 활용에 대해 비판적으로 고찰한 연구이다. 권한용은 ‘한국병합’에 의해 조선의 불평등조약이 어떤 효력을 갖는가를 다루었다. 이영록은 조선과 일본, 서구(조영조약이 대표가 된), 중국과의 조약에 명시된 영사재판권 내용에 대한 자세히 분석했다. 노블은 구미인들의 개항장 조계지에 대한 역사적 사실관계를 다루었다.

8) ‘한국병합’을 둘러싼 열강과 통감부 측과의 교섭은 구대열, 앞의 글, 125~139면 참조. 만주에서 합종연횡 하는 강대국의 외교적 움직임은 최문형, 『국제관계로 본 러일전쟁과 일본의 한국병합』(지식산업사, 2004)을 참조.

본의 한국병합을 승인한 적이 없었으므로 일본은 1907, 1910년 두 조약을 통해 러시아로부터 한국의 병합을 묵인 받았다.⁹⁾ 왜냐하면 러시아는 포츠머스 강화 조약 체결 시, 조약원문에는 삼입하지 못했지만 일본이 한국의 주권에 손상을 가져올 때는 한국정부의 동의를 얻을 의무를 가진다고 주장했기 때문이다.¹⁰⁾

일본은 1895년 청일전쟁의 강화조약 후 직면한 ‘3국 간섭’과 같은 것을 피해야만 한다고 생각했고 그러자면 국제정치에서 합종연횡(合從連衡)이 필요하다고 판단했다. 먼저 일본은 러시아의 동맹국 프랑스에 접근해서 내몽고에서 자신들의 세력을 일부 확보했고 만주에 대한 일본의 정책에 동의를 얻어내었다. 그것이 바로 1907년 6월에 체결된 불일협약(佛日協約)이다. 직후 일본은 러시아와 협상을 벌였는데 당시 내부 문제 등으로 혼돈 중에 있던 러시아는 만주문제를 두고 일본과 협력하기로 했다. 결국 1907년 러일협약(露日協約)이 이루어졌는데 그 핵심은 외몽고와 한국을 사실상 맞교환하는 것이었다. 이 조약은 1907년 7월 30일에 조인된, 전문(全文)과 2개조로 구성된 단순한 내용이었지만 당시에는 그 이면의 내용이 알려져 있지 않다가 1917년 러시아 혁명 후 이면 비밀협약이 공개되었다. 러시아는, 그 협약 1조에서 일본으로부터 북만주를 勢力圈으로 인정받았다. 즉 러시아는 북만주를 한국과 남만주라는 일본의 ‘특수 이익’과 교환했던 것이다.¹¹⁾ 이는 공개된 협약 내용에서 언급한 청의 領土保全條項을 위배하는 것이었다. 이로 보건대 일본은 한국과 남만주에서 자신의 세력권을 공고히 하려 했다. 러시아도 중앙 및 서아시아에서 영국과 이해관계를 조정하기 위해 미리 만주에서 일본과의 관계를 조율해둘 필요가 있었다.

1차 러일협약에서 일본의 권익은, 포츠머스 강화조약 체결 시 일본이 한국에서 ‘우월한’ 권익을 갖는다는 내용을 훨씬 넘어섰다. 1차 러일조약의 조인 직전, 일본은 헤이그 밀사사건을 구실로 대한제국에 고종폐위와 함께 ‘丁未 7條約’

9) 이 두 조약에 대해서 분석한 최근의 주목할 연구는 석화정, 「러일협약과 일본의 한국병합」, 『역사학보』 184(역사학회, 2004)이다. 이하는 「러일협약」으로 표기.

10) 석화정, 「러일협약」, 283면.

11) 석화정, 「러일협약」, 286~287면.

을 강압적으로 요구해 내정을 완전히 장악했다. 러시아는 보호조약 체결 전, 1905년 10월 3일 자로 헤이그에 한국 측 대표를 초청한다는 서신을 주러 한국 공사에게 전달했기 때문에 헤이그 평화회의에 한국이 참여할 자격이 있었다. 러시아가 대한제국을 초청한 이유는 한국의 ‘독립’을 명분삼아 자신들의 기득권을 유지함과 더불어 일본의 한국 장악에 일정한 제약을 가하기 위함이었다.¹²⁾ 고종이 헤이그에 밀사파견을 한 1906년 가을에는 대한제국이 이미 일본의 보호국으로 국제사회에 받아들여지고 있었으므로 밀사파견을 일본 당국에서 충분히 문제 삼을 소지가 있었다. 그런데 헤이그 회담 직전에, 이미 한국에서 일본의 자유로운 행동을 인정한 1차 러일협약의조인만 남겨두고 있었기 때문에 러시아 측의 대일전제에 한국이 이용당했다는 해석도 가능할 것이다.¹³⁾

한편 1907년 4월 13일에 이토는 한국병합의 조속한 실현의 필요성을 언급했다.¹⁴⁾ 이 무렵 일본은 한국에서의 통감통치의 정당성과 ‘개혁’의 성과를 구미에 알리기 위해 『한국에서의 행정개혁(Administrative Reforms in Korea)』이라는 자료를 1907년부터 발행했고 당시 학자로서 유명한 예일대학의 교수였던 래드(George T. Ladd)를 한국으로 불러 통감정치를 홍보하는 글을 쓸 자리를 마련하기도 했다.¹⁵⁾ 특히 래드는 문명개화론적 관점에서 이토 히로부미(伊藤博文)의 행정개혁에 대해 철저히 옹호했고 한국의 황제를 “그릇되고 부패한”인물이자 문제를 복잡하게 만드는 인물로 그렸다. 그는, 미국인 조언자들을 포함해서 “이 기적이고 절망적이며 부패한 그리고 저열한 국내외의 조언자들”도 문제의 일

12) 석화정, 「한국 ‘보호’문제를 둘러싼 러·일의 대립-‘헤그 밀사사건’을 중심으로, 『러일전쟁과 동북아의 변화』(신인, 2005), 83면. 이하 「헤그 밀사」로 표기.

13) 석화정, 「헤그 밀사」, 85~86면. 물론 그것이 고종의 한국독립에 대한 투쟁의 의의를 약화시킬 수는 없을 것이다. 왜냐하면 고종은 당시 국제회의에 호소하는 방법 외에는 다른 선택지가 없었기 때문이다.

14) 『일본외교문서』 40-1권, No. 433, 425면, No. 128, 124면. 석화정, 「헤그 밀사」, 84면에서 재인용.

15) 그의 책은 In Korea With Marquis Ito(New York: Charles Scribner's Sons, 1908)(1985년 한국교회사문헌연구원에서 재간). 이 책은 구미에서 매우 큰 반향을 불러 일으켰다. 래드는 1906년 가을에 일본 여러 곳에서 강연과 여행을 하다가 이토의 간곡한 요청으로 1907년 3월 26일에 한국에 도착해서 5월 27일에 떠났다. 그는 ‘비공식 통감의 조언자’라는 자격으로 한국에 들어와서 서울, 평양 일대를 둘러보았다. 입국 경위는 위의 책, pp.1~14.

부분이기에 한국 황실은 개혁되지 않을 것으로 확신했다. 한국의 문제는 중국 문화를 받아들여서 생긴 문제로 일본에 의한 물질문명의 개혁이 한국을 밝은 길로 인도할 것이라고 영어권 독자들에게 호소했다.¹⁶⁾ 이는 일본에 엄청난 힘이 되었다.

‘한국병합’ 즈음 러시아 측은, 일본의 행위에 대해 비판적인 여론에도 불구하고 門戶開放에 대한 일본의 약속을 근거로 러시아의 이해관계에는 큰 해가 없을 것으로 관측했다.¹⁷⁾ 상하이 지역의 영문신문들은 ‘한국병합’을 통해 한국 인들은 더 나은 대우를 받을 것으로 보았다.¹⁸⁾ 각국의 언론은 ‘한국병합’은 일본으로 하여금 러일전쟁을 통해 확보된 이권을 확인하는 것이라는 입장을 피력했다.

‘한국병합’ 후 미국은 일본과의 이해관계를 조정하기 위해 1911년에 米日通商條約을 맺어 무역문제를 조율했다. 특히 일본인과 미국인이 동일한 대우를 받도록 하는 것을 핵심으로 했다. 같은 해 7월 런던에서 영국과 일본은 제 3차 영일동맹을 조인했다. ‘한국병합’에 따라 한국이 일본의 내지가 됨으로 2차 협약에서 명시한 내용들을 삭제하고 양국의 이해관계를 새롭게 규정하는 것을 동맹조약의 핵심으로 했다. 이로써 한국문제에 대한 일본과 열강의 조정은 대단원의 막을 내렸다.¹⁹⁾

2) 미국일각의 대일본 정책 비판

한국의 보호국화 후, 전 서울주재 미 領事이자 당시 瀋陽의 미 總領事였던

16) 문제의 해결에 대한 제안에 대해서는 George T. Ladd, Ibid, pp. 446~455.

17) American Embassy in St. Petersburg to the Secretary of State, 1910년 9월 2일, 895.00/490. 특히 Novoye Vremya誌는 합방자체에 대해 반대하지 않았지만 일본에 대해서는 비판적이었고 한일합방은 영미에 불리할 것이라고 추측했다.

18) Consul General in Shanghai to the Secretary of State, 1910년 9월 7일, “Newspaper Clippings” 895.00/509.

19) 미국과의 조약은 앞서 언급한 “日米通商航海條約”이며 일영동맹개정은 1911년 4월 5일에 각 의에서 결정되어 추진되었다. 外務省編纂, 앞의 책, 342~347, 351~352면.

스트레이트(Willard Straight)의 경우에서 보듯이, 만주에서 일본이 독주하는 체제를 막으려는 시도가 미 국무부의 하급 관리들 간에 있었다. 당시 스트레이트는 국무부의 차관보였던 윌슨(Francis H. Wilson)과 함께 일본의 만주에서의 경제독점을 막기 위해 門戶開放(Open Door Policy)의 ‘機會均等’을 투자의 기회균등으로 해석하면서 남만주철도와 평행선인 新法鐵道와 錦愛鐵道を 미국 자본으로 부설하려 했다. 우여곡절 끝에 만주철도의 중립화계획을 추진했지만 미 국무부 고위층과 일본 당국의 거부로 실패하게 된다.²⁰⁾ 또 투자를 약속한 미국의 철도왕 해리만(Harriman)이 1909년 9월 10일 사망함으로 만주 투자문제는 성공하지 못했다. 그러나 스트레이트의 생각이 1909년 말(11월 8일) 미 국무장관 녹스(Philander Knox)의 만주철도 중립화제에 반영되어 일본의 위기감을 불러 일으켰다. 이에 일본은 미국을 견제하기 위해 러시아와 국경선과 철도문제에 대해 협의했다(제2차 러일협약).²¹⁾ 1910년 7월 4일 최종 조인된 협약은 미일 간 만주에서의 相互利益圈을 규정한 1차 협약을 넘어 相互勢力圈으로 나아갔다. 이 조약은 한국에 대한 일본의 병합의 길을 열어주었다.²²⁾

한편 국무부 하급 관리만이 아니라 미국 내에서도 일본의 만주에 대한 의도를 의심하고 미국의 입지가 좁아질 것이라고 우려한 지식인들이 있었다. 예를 들면 당시 일본을 경계하고 미국의 적극적인 일본 견제를 위한 만주진출을 요청한 밀라드(Thomas F. Millard)는 당시 미국에서 영향력이 있는 언론인으로 러일전쟁을 직접 취재하기도 했고 극동지역을 자주 여행했다. 그는 일본이 한국을 보호국화한 직후부터 일본의 부상(浮上)이 극동지역에서 미국의 이해관계와 상충될 것이라고 확언했다.²³⁾ 그는 당시 미국인들이 일본에 대해 가지는 두 가지 통념을 비판했다. 첫째는 일본이 동양에서 가장 진보적이므로 아시아에서 확대되는 일본 영향력은 전 세계를 이롭게 하는 근대적 발전을 가져올 것이라

20) 자세한 것은 정성화, 『윌라드 스트레이트의 뉴프론티어-20세기 초 미국의 만주정책』, 정성화 외, 『러일전쟁과 동북아의 변화』(선인, 2005).

21) 석화정, 『러일협약』, 289면.

22) 석화정, 앞의 논문, 289~293면.

23) Thomas F. Millard, *The New Far East*(New York: Charles Scribner's Sons, 1906).

는 것이었다. 그는, 만약 이런 논리를 수용한다면 영국이 전 세계에서 가장 진보적인 국가이므로 영국의 동아시아에서 상업적, 정치적 영향력의 확대가 전 세계에 이로울 수 있는가라는 질문을 던졌다. 또 이 질문이 독일, 프랑스, 미국, 심지어 러시아에도 해당될 수 있는 논리가 아니냐고 반박했다.²⁴⁾ 두 번째 통념은 바로 일본에서 미국의 무역은 착실히 증대되고 있고 미국 무역의 성장은 일본의 상업의 증대와 비례한다는 것이다. 그러나 일본이 영국, 독일, 러시아와 무역을 증대한다고 해서 그것이 다른 곳에서의 미국의 상업이익 증대를 가져다 줄 지 보장할 수 없다고 반박했다. 아울러 일본이 미국상품을 대항해주는 매판(買辦)의 역할을 해줄 수 있는지에 대한 가능성도 의심했다.²⁵⁾

밀라드가 보기에 일본에서의 외국 상업의 증대는 외국의 영향력의 증대 때문이었다. 그는 일본이 법원의 힘을 사용해서 미국 담배회사(American Tobacco Company)에서 보듯이 외국인들을 사업 현장에서 몰아내고 있다고 보았다. 또 최근 일본에는 외국인들의 기득권 신장을 제한하는 법이 통과되었고 산업스파이가 활동한다고 주장했다. 일본의 미국회사 물품은 중국과 한국을 주된 시장으로 하는 경우가 많으므로 오히려 이러한 일본의 조치는 극동지역에서 미국 이해에 제한을 가져오는 것이었다.²⁶⁾ 그는 오히려 러시아가 미국의 권익을 잘 보장해줄 것이라고 확신했다. 즉 한국과 만주를 다른 국가가 통제해야 한다면 차라리 러시아가 통제하는 것이 낫다고 생각했다. 현재 극동에서 군사력과 해군의 취약성으로 미국인들의 이익을 지켜내지 못할 것이므로 되도록 평화적 방법에 의해 미국의 이해를 확대해야 한다고 그는 주장했다. 평화적인 방법이란 적극적으로 미국의 외교관들이나 자본가들이 경제적 경쟁에 뛰어들어야 한다는 것을 의미한다.²⁷⁾ 그러나 이러한 인식에서도 한국은 늘 다른 국가의 지배하에 있어야만 한다는 가정이 기초를 이루었다. 밀라드의 주장과 같은 여론에

24) Thomas F. Millard, Ibid. pp.285~286.

25) Thomas F. Millard, Ibid. pp.286~287.

26) Thomas F. Millard, Ibid. pp.288~293.

27) Thomas F. Millard, Ibid. p.296, pp.300~302.

도 불구하고 미국은 일본과의 관계 안정이 동아시아에서의 평화가 보장된다고 판단하고 만주에서 철도부설 계획에 참여하는 것을 포기했다. 결국 미국 내 반일여론에도 불구하고 ‘한국병합’시 공식적인 미일간의 관계는 안정적이었다.

2. 미국 국무부의 한반도 利害關係검토

‘한국병합’ 전후 미국의 내부여론은 일본에 대해 우호적인 것만은 아니었다. 루즈벨트 후임으로 윌리엄 태프트(William Taft) 대통령이 등장하면서 미일 간 갈등이 부각되기도 했다. 일본과의 전쟁을 원하지 않았던 미국은 결국 일본의 조선흡수에 대해 묵인하게 되었다. 미국 당국로서는 그 대가로 일본에게서 최대한 그 동안 누렸던 권익은 보장받으려고 했다.

당시 국무부는 일본의 ‘한국병합’ 가능성을 인지하면서 그것이 미국의 이해 관계에 미칠 영향에 대해 여러 각도에서 검토하고 있었다. ‘보호조약’이후 대한 제국관련 업무를 담당했던 주일 미국 대사관은, 일본이 한반도에 대해 조만간 모종의 행동을 취할 것이므로 미국 정부가 취할 정책을 미리 검토할 필요가 있다는 보고서를 국무부에 보냈다.²⁸⁾ 미국 현지 공관들은 미국과의 협상을 위해서 일본의 대한제국에 대한 여러 가지 조치들을 정리해서 국무부로 보냈다. 예를 들면 통감의 교체, 동양척식주식회사법, 경찰제도에 대한 평가 등이 그것이다. 통감부가 조선에서 ‘사법개혁’을 하고 있지만 여전히 미국 측에서는 의구심을 가지고 있었다. 즉 미국 보고서들은 통감부 법원이 과연 근대적 정의를 처리할 자격이 되는지 우려했고 그것에 대해 당시 통감부 高等法院長인 와타나베(渡邊 暢)는 아직 그럴 준비가 안 되었다는 의견을 전했다.²⁹⁾

28) O'Brien(주일 미 대사) to the Secretary of State, 1910년 6월 1일(극동국 수신은 같은 달 23일), No. 1173. 895.00/1166.475. 현지문서가 국무부에 도착하는데 일본에서는 20~30일, 조선에서는 대략 한 달만 정도가 걸렸다. 청일전쟁 이후에는 전신이 가능했지만 대개는 급한 경우가 아니면 우편으로 배달되었다. 이하에는 접수날짜 생략.

29) 통감교체의 함의는 앞의 895.00/1166.475, 척식회사문제는 O'Brien to the Secretary of State, 895.00/1166.474, 경찰과 법률관련은 O'Brien to the Secretary of State, July 13, 1910. No. 1191,

국무부 극동국은 이 문제를 검토했는데 서울의 미국 총영사 시드모어 (Scidmore)의 의견을 인용하면서 일본은 조약개정 문제를 처리하기 전에는 병합을 서두르지는 않을 것이라고 예측했다. 미 국무부 극동국의 내부 비망록 (memorandum)은 미국의 한국에서의 이해관계를 네 가지로 나누었다. 그것은 治外法權(領事裁判權), 관세, 광산이권, 그리고 교육(선교)사업이었다.³⁰⁾ 광산이권은 미 정부가 아닌 개인들이 구한국 정부와 협의를 한 것이고 교육(선교)사업은 통감부가 큰 변화가 없을 것이라고 약속해주었기 때문에 두 가지는 ‘한국병합’으로 큰 영향은 없을 것이라고 예측했다.

문제가 되었던 것은 한반도에 거주 미국인들의 법적지위와 미국이 한반도에서 가지고 있었던 상업적 이해관계였다. 위 비망록의 흥미로운 점은 治外法權의 포기문제를 상업에서 유리한 입지를 얻기 위한 리렛대로 사용하고자 건의한 점이다. 즉 關稅문제를 그대로 유지하는 조건으로 治外法權의 포기를 제기하고자 했던 것이다. 關稅가 현행대로 5%대로 유지된다면 미국은 손해 보지 않을 것이고 만약 새로운 關稅가 통과된다면 담배와 기계류에 대해 영향이 있을 것이라고 예측했다. 아마도 일본은 한국 관세를 독립적으로 운영할 것이고 한국의 재판소와 법률이 아직은 일본과 같지 않으므로 두 가지 문제에 대해 미국이 만족할 만한 상황이 된다면 ‘한국병합’에 유리한 환경이 조성될 수 있다고 추측했다.³¹⁾ 이것은 미국당국이 일본과의 타협여하에 따라 ‘병합’에 반대하지 않겠다는 의미로 해석할 수 있다. 일본의 ‘한국병합’ 가능성이 알려지자 현지에서는 재판관할과 법 적용이 긴급한 문제로 제기되었다.³²⁾

895.00/1166.476. 이후에도 조선에서의 법률이나 규칙개정에는 대사관이나 영사관의 1차적인 보고사항이었다.

30) A Memorandum by Ransford S. Miller, 1910년 6월 23일, 895.00/475. Foreign Policy Studies Branch, United States Policy Regarding Korea 1834~1941. (Department of State, May 1947). (한림대 아시아문화연구소, 1987년 재간). pp. 37~38에서 재인용. 이 문서는 극동국(6월 23일)→담당차관(Assistant Secretary, 25일)→장관(Secretary of State, 27일)순의 내부 검토 자료이다. Miller는 후일 조선에 총영사로 오게 된다. 문서번호는 국무부문서 번호를 나타낸다.

31) 위의 Memorandum.

32) James A. Swearer to Philander C. Knox(국무장관), 1910년 4월 6일, 895.00/1146.470. Swearer는 서울 YMCA에서 일하던 H. A. Wilbur의 아버지이다.

Ⅲ. 미국의 한반도 治外法權 문제와 美日交涉

1. 사법적·경제적 利害關係의 결합과 미일간의 갈등

미일간의 조선 문제를 두고 오고간 문서는 治外法權과 關稅문제에서 일본 당국과 미국은 ‘병합’ 후에야 이 문제들에 대해 교섭하는 모습을 보여준다. 이는 한반도 병합이 영미 측에 일방적으로 포고되었고 미국은 기존 권익을 쉽게 내주고 싶지 않았다는 사실과도 관련이 있다. 한편 일본은 ‘병합’과 함께 영미의 治外法權을 돌려받아야 한다고 주장하면서 협상에서 우위권을 점하고자 했다.³³⁾ 미국은 일본 당국의 ‘병합’의도를 잘 알고 있었다. 이미 병합 전 일본의 한국 경찰제도 장악에 대해, 한국은 일본의 손아귀에 있으며, 아울러 테라우치(寺內正毅, 초대총독)의 한국 방문은 병합을 위한 사전조사가 목적이라고 평가할 정도였다. 국무부는 병합이 전적으로 형식적 문제(wholly a matter of mere form)라고 보았다. 그렇지만 테라우치는 ‘한국병합’ 시기가 1910년 겨울이나 11년 봄에 이루어지고 조선의 관세는 그대로 유지될 것이라고 말했으므로 미국 측은 병합의 시기에 대해 정확히 알고 있지는 못했다.³⁴⁾ 다만 서울주재 미 총영사관이 보고한 내용대로 ‘병합’이 미국의 이익, 특히 스탠더드 오일(Standard Oil Company)과 영미담배회사(British-American Tobacco Company)에 타격이 될 것이라고 보았으며 감옥, 경찰, 법원은 일본 본토에 비해 열악하다고 판단했다.³⁵⁾

1910년 8월 22일에 조인, 29일에 공포된 ‘한일병합조약’에 대해 미 정부는 이 미 동경주재 미 대사관의 8월 17일 전보를 통해 알고 있었고 ‘병합’문서 사본도 24일에 받아두었다. ‘병합’ 후 동경 미 대사와 일본 외무대신과의 면담을 통해 일본이 治外法權을 없앨 것이라는 것도 파악해 두었다.³⁶⁾ 일본당국은 ‘한국병

33) Grey to MacDonald, 1910년 8월 25일과 9월 23일, 878(31895/988과 34504/988). 구대열, 앞의 책, 128-129면에서 재인용. MacDonald는 당시 주일 영국 대사였다.

34) 위의 895.00/1146.476 문서 참조.

35) Ozro C. Gould to O'Brien, "Korean Political Situation" No. 493. 1910년 8월 8일. 895.00/493. Gould는 서울의 부영사이며 서울은 한국병합을 9월 중순 정도로 예상했다.

합’이 선포되는 8월 29일까지 그 사실을 비밀로 해달라고 미 국무부에 요청했다. 그러한 사전 교섭 때문에 실제 병합이 선포되는 날 서울 주재 미 총영사는 국무부에 보낸 보고서에서, 예식이라든가 시위가 없었고 일본이 한국인들을 더 정찰하는 것(policing)이외에 크게 바뀌지 않을 것이라고 다소 냉정하게 기술했다. 국무부의 관심주제인 사법개혁이 일본인 우메 켄지로(梅謙次郎) 교수 주도 하에 이루어지고 있고 민법이 1910년 중반에 완성될 것이라고 덧붙였다.³⁷⁾

일본의 개혁을 비판적으로 본 글도 있지만 미 정부 당국의 대체적인 의견은 일본의 개혁을 그리 비판적으로 보지 않았다. 비록 사법개혁에 대해서 의구심이 있었지만 일본 본토의 경우에 비추어 보면 시간이 흐르면 해결될 수 있다고 믿었다. 또한 일본의 조치들이 미국의 이해관계를 크게 침해한다고 받아들이지 않았다. ‘병합’에 대한 이러한 태도가 미국으로 하여금 한국인 민족주의자들의 주장을 받아들이지 않도록 했다.³⁸⁾

‘병합’선언 직전 워싱턴 주재 일본대사 우치다(內田康哉)는 조선 주재 외국인에 대한 일본 정부의 4가지 원칙을 알려왔다. 첫째, 현재 각 영사관에 계류 중인 사건은 기존대로 처리하되 곧 일본과 외국과의 새로운 조약사항이 한반도에 적용될 것이라는 것, 둘째, 관세는 10년간 구 한국정부와 외국(일본도 포함)과의 조항을 그대로 유지함, 셋째, 외국상선과 한국과의 연안무역도 10년간 그대로 허용, 넷째는 신의주를 새로이 개항장으로 한다는 것이었다. 그러나 사

36) O'Brien to the Secretary of State (Telegram). 1910년 8월 17, 24, 25일 각기 접수. 895.00/1166.478(479, 480).

37) Scidmore to the Secretary of State (Telegram), 1910년 8월 29일. 895.00/482. 우메주도의 한국에서의 사법개혁에 대해서는 앞의 李英美 책 참조. 한국사법개혁과 미일교섭에 대해서는 후속적인 연구가 더 필요하다.

38) 대표적으로 당시 미주의 대한국민회 외교위원회가 미 대통령에게 일본의 병합을 통한 한국인 억압을 막아줄 것을 요청했지만 백악관은 답변을 회피했다. 특히 국민회는 일본의 억압적 행동은 문명세계의 여론과 맞지 않으며 일본의 선교사들에 대한 부당한 대우는 문제가 있다고 지적했다. 아울러 미국은 선교사업으로 7천 달러 이상 한국에 투자하고 있으므로 한국에 1882년 조미수호통상조약의 거중조정(good office)안을 적용해야 한다고 주장했다. Committee on Foreign Affairs of the Korean National Association in San Francisco to William Howard Taft, 1910년 8월 4일. 895.00/1166.477. 국민회 하와이지부도 백악관에 ‘병합’을 막아달라는 청원서를 8월 24일 보냈다. 895.00/484.

법관할에 대해서 여전히 의문이 있었으므로 국무부는 서울의 총영사관에 한국 내 법원과 법전의 정비에 대해 문의했다.³⁹⁾ 무역과 관세문제에 있어서는 일본 정부의 입장은 미국 정부가 만족할 만한 답변이었으므로 국무부는 “한국에서 외국인들과 외국무역에 관계된 문제에 대해 제국정부가 보내준 확약을 받았으므로 미국 정부는 만족한다”는 글을 9월 17일에 일본 대사에게 보냈다.⁴⁰⁾

무역과 관세부분에서 영국 측이 ‘병합’ 전 일본과의 교섭에서 매우 단호한 태도를 취했던 것이 미국에도 도움이 되었다. 그러므로 국무부 비망록이 제기했던 領事裁判權과 關稅문제를 연결할 필요는 없어졌다. 영국은 이미 자신들이 잔지바르(Zanzibar)를 합병할 때처럼 구한국정부가 조약으로 각국에 보장한 관세율을 일본이 상당기간 유지해줄 것을 강력히 요구했다. 이에 대해 일본은 미국이 필리핀에서 취한 10년 정도 유예기간을 취할 것이라고 영국 측에 약속했다.⁴¹⁾ 일본이 선교사들에 대한 정책을 유지할 것이라는 것도 미국이 일본의 ‘한국병합’을 받아들인 중요한 요인이었다.⁴²⁾

사법관할의 문제는 미국 측에서 끝까지 우려한 바였다. 治外法權의 폐지가 외국인들로 하여금 자유롭게 이동, 거주, 사업을 할 수 있게 해준다는 면에서 문제가 안 될 수도 있지만⁴³⁾ 미국 정부는 자신들이 예측할 수 없는 법 아래에 자국민들이 놓이는 것에 찬성할 수 없었다. 일본이 대한제국을 보호국화한 후 여러 가지 ‘개혁’을 진행하고 있다는 사실을 국제적으로 알리고 있었지만 그것은 어디까지나 진행형이었다. 식민지에서 반드시 일본 본국과 동일하게 법을 적용할 것인지도 알 수 없는 문제였다.

주일 미 대사는, 마다가스카르(Madagascar)에서 프랑스인 중심의 사법행정질

39) Uchida to the Acting Secretary of State Wilson. 1910년 8월 24일. 895.00/483. 이 문서에 한일병합조약과 일본정부의 한국체류 외국인과 무역에 대한 선언 번역문 첨부.

40) 위의 895.00/483 문서.

41) 영국 측 입장은 Grey to MacDonald, 1910년 7월 14일, 877(26243/988)을 참조. 일본의 반응은 1910년 8월 15일, 877(29791/988). 구대열 앞의 책 138면에서 재인용.

42) O'Brien to the Secretary of State (Telegram), 1910년 9월 2일. 895.00/486. 당시 한반도에 미국 선교사는 약 500명 정도 체류하고 있었다.

43) O'Brien to the Secretary of State, 1910년 8월 24일. 895.00/491.

서 정도로 미국은 만족하지만 현재 조선에서는 그렇다고 할 수 없다고 국무부에 보고했다. 그럼에도 다른 국가들이 영사재판을 3년 정도 지속하도록 일본에 제안할지 모르는데 미국이 주도적으로 여기에 참여하고 있다는 인상을 줄 필요는 없다고 했다.⁴⁴⁾ 국무부는 주일 미 대사관에 일본 외무성 사람들과 의논할 것을 지시하면서도 두 가지 대안을 제시했다. 첫째는 이전의 한국의 재판체계, 즉 법과 재판소가 완전히 일본의 것으로 바뀔 때까지 영사재판이 지속되는 안과 둘째는 미국 시민이 일본법 관할 하에 있되, 일본 당국이 고도의 효율성을 유지하는 제한된 지역, 즉 高等法院, 控訴院과 8개의 地方裁判所에서만 재판을 받게 하는 안이었다.⁴⁵⁾

국무부는 서울의 총영사에게 조선의 법과 시설을 조사하도록 했다. 서울 총영사의 답변문서는, 한국의 법전과 시설은 일본과 비교해도 괜찮지만 문제는 판사가 수가 적고 경험이 적은 것이 문제라고 지적했다. 그렇지만 일본 당국이 상황을 개선하려고 노력하고 있으며 高等法院長 와타나베(渡邊 暢) 같은 훌륭한 기독교인이 있기 때문에 상황은 긍정적이라고 했다. 또한 서울의 감옥시설은 열악하지만 외국인들은 여기에 수용되지 않을 것이며 외국인은 부동산만 제외하고 일본인과 동일한 대우를 받을 것이라고 했다. 그리고 한국인들만의 사건은 구한국법을 따를 것이라고 했다.⁴⁶⁾ 전체적으로 일본의 조치에 대해 우호적인 평가를 하고 있다.

국무부는 다른 통로로도 정보를 수집하고자 했다. 주일 미 대사관으로 하여금 주일 영국 대사와 의견교환을 하고 대사관 직원 슈일러(Schuyler)를 서울에 직접

44) 위의 895.00/491.

45) 앞의 895.00/486 문서. 재판기관의 변천을 간단히 보면 1895년 3월 25일 法律 제 1호로 <裁判所構成法>에 따라 高等裁判所, 特別法院, 巡迴裁判所, 漢城 및 開港場 裁判所, 地方裁判所 등 5종으로 구성되어 있었다. 都冕會, 「1894~1905年間 刑事裁判制度 研究」(서울대학교 국사학과 박사학위 논문, 1998), 121-130면. 이후 1909년 11월 統監府裁判所令으로 高等法院, 控訴院, 地方裁判所 및 區裁判所의 3審4階級의 법원으로 바뀌었다가 1912년 3월 재판제도 개혁으로 高等法院, 覆審法院, 地方法院(地方法院支廳, 地方法院出張所 포함) 3審制가 확정되었다. 南基正 역, 앞의 책, 138, 156면.

46) Scidmore to Assistant Secretary, “Korean Judicial System” 1910년 9월 3일. No. 128. 895.00/507.

파견해서 한국의 영사재판에 대해 알아오라고 함과 동시에 전직 서울 주재 총영사 새몬스(Thomas Sammons)에게도 의견을 구했다. 국무부의 지시로 동경의 미 대사인 오브라이언은 영국대사인 맥도날드(Sir Claude MacDonald)와 면담을 했는데 영국 대사는 현재 영사재판의 문제가 런던에서 열리는 회담에서 다루어지고 있다고 했다.⁴⁷⁾ 오브라이언 대사는 일본외무성에 여러 가지 질문을 했다. 그 질문은 사법제도와 감옥, 외국인 거주지, 일본 측이 발표한 문서 중 외국인은 “상황이 허락하는 한(so far as conditions permit) 일본인과 동등하게 대우한다”는 단서 조항 등에 대한 것이었다. 그는 미 선교사들의 활동이 보장되는 것과 일본식 사법제도가 기존 한국의 제도로 대치될 때까지 영사재판이 보장되기를 희망했다. 만약 일본제도하의 재판이 불가피하다면 서울 총영사관의 조력을 받을 수 있게 되기를 희망한다고 주장했다.⁴⁸⁾ 이후 오브라이언 대사는 일본 외무성에 재판지 관할지를 서울로 해줄 것을 요청하는 안도 제시해두었다.⁴⁹⁾

한편 한국에 다녀온 주일 미 대사관 직원 슈일러는 1910년 10월 12일 자로 주일 미 대사에게 보고서를 제출했다. 그는 러일전쟁 직후의 일본인들의 잔학함은 조선인 하층민들의 어리석음과 무지에 대한 대응이라는 일본 측 주장으로 시작했다. 재판제도에 대해 전체적으로 일본의 노력이 긍정적이지만 아직은 “매우 실망스러운 상태(in a most unsatisfactory condition)”라고 평가했다. 외국인들은 “상황이 허락하는 한” 일본인들과 동일한 권리를 누린다는 것은 자의적 해석의 여지(loophole)가 있다고 판단했다. 부분적으로 한반도에 일본법이 적용될 것이지만 조선에서 일본 법전을 적용하는 것은 매우 어려울 것이므로 일본에 영사재판권을 완전히 내어주는 것은 현명하지 못한 것으로 보고했다.⁵⁰⁾ 이는 서울 총영사관측의 판단과 유사했다.

47) 극동국의 메모 895.00/516, O'Brien to the Secretary of State, 1910년 10월 14일. No. 1239. 895.00/517.

48) O'Brien to the Secretary of State, 1910년 10월 4일. No. 1235. 895.00/513.

49) O'Brien to the Secretary of State, 1910년 10월 14일. No. 1239. 895.00/517.

50) 위의 895.00/517 문서의 첨부 1. Schuyler의 10월 12일자 보고서. 그는 9월 24일에 한국으로 가서 10월 10일에 돌아왔다.

외교관들이 판단 기준으로 삼은 것은 문명의 기준인 미국법이었는데 그 기준에 충족되지 못하는 것은 모두 부정적으로 평가되었다. 미국 측 문서들은 철저히 한국과 일본의 사법제도를 문명론적 이분법으로 바라보았는데 주일 대사관의 보고서가 서울의 것보다 더 심하다. 슈일러의 보고 중 의미 있는 것은 總督府 外事課 과장인 코마츠(小松 綠)가 자신에게 말할 바, 현재 외국인 범죄자들을 서울로 보내는 안이 만들어지고 있다는 것이었다. 이는 국무부안과 일본 측 안이 절충될 수 있음을 시사한 것이다. 그러나 서울의 총영사는 상위기관으로부터 지시를 받지 못했으므로 빨리 지침을 만들어야 한다고 보고했다.⁵¹⁾

새몬스, 요코하마 주재 총영사이자 전 서울 주재 총영사도 보고서에서 비록 “일본이 한국거주 외국인들의 생명과 재산에 충분한 안전보장을 해줄 것에 만족할 것”이지만 여전히 앵글로 색슨족의 기준이 충족되지 않으므로 영사재판을 유지하는 것이 바람직하다고 지적했다. 일본이 영사재판권을 폐기할 것과 관련해서 현실적인 안도 내놓았다. 그것은 미국인들이 재판권을 받을 때 일정기간 동안 미국 측 영사가 출석하도록 하는 것이었다.⁵²⁾

주일 미 대사관의 질의에 대해 일본 외무성 대신인 고무라도 답변을 보냈는데 그 문서는 일본 측의 공식적인 입장을 담고 있다. 핵심은 영사재판권을 부활시키지 않을 것이고 한국의 地方裁判所(8개)와 區裁判所(12개)에 근대적 감옥이 도입되고 외국인을 관할할 것이라는 것이었다. 그러나 외국인 거류지는 경찰권을 제외하고는 지속될 것이며 재판지 관할 移送에 관한 법령이 발표될 것이라고 했다. 그의 의견 중 미국 국무부를 당혹하게 한 것은, “사정이 허락하는 한”이라는 문구는 특별한 권리나 면제를 의미하는 것이 아니라는 것이었다.⁵³⁾

주일 미 대사관과 고무라의 교섭 중 미국 측을 당혹하게 한 새로운 사실 중 하나는 일본 측이 한국 내 미국인들이(경우 주로 미국 선교사들)의 토지소유를

51) 위의 895.00/517 문서.

52) 위의 895.00/517의 첨부 2. Thomas Sammons to O'Brien, 10월 7일자 보고서.

53) 위의 895.00/517의 첨부 3. Count Komura to the Embassy of the USA, F. O. Note 12(기밀) 1910년 10월 6일.

제한하려고 한 점이다. 바로 당시 미국 선교사들에 의해 인도적, 교육적 차원에서 현지의 토지소유가 늘어나는 상황에서 일본 의회가 외국인의 조선 내 토지소유를 금지하는 법안을 제출한 것은 매우 우려되는 상황이었다. 당시 일본 내에서 법인이 아닌 개인의 토지소유를 금지하는 법안이 1910년 3월 24일에 통과되어 1911년부터 실시되고 동시에 이 법안이 조선에도 적용될 것이라는 것은 미국이해에 가장 큰 타격이라고 주일 대사관은 국무성에 보고했다.⁵⁴⁾ 물론 1906년 10월 31일 자의 부동산관련 규칙이 지속될 것이라고 했지만 미국 입장에서 큰 고민거리였는데 주일 미 대사관은 급히 이 소식을 국무부에 타전했다.⁵⁵⁾ 당시까지 미 선교사들은 한국인 명의로 토지를 구입하고 있었는데 일본 당국이 미국인들이 취득한 물건에 대해 인정하지 않을 가능성에 대해 불안해했던 것이다. 토지문제에 대한 외무성의 답변은 미국대사관에 극히 실망스럽고 부적절한(most disappointing and inadequate) 것으로 받아들여졌다. 그러므로 부동산문제도 새롭게 해결해야 할 현안으로 떠올랐다. 미국 측은 토지소유 권리에 대한 인정을 담은 고무라의 각서와 토지소유에 대한 외국인의 권리제한 가능성을 완전한 모순(absolute contradiction)으로 받아들였다.⁵⁶⁾

영국은 미국과 달리 治外法權을 곧 포기하는 모습을 보이며 경제적인 권리에만 집중했다. 영국은 자국민들이 공정한 일본인 재판관 앞에서 재판을 받고 일본 감옥에 수감된다는 조건을 일본에게서 얻어내고 영사재판권을 포기했다.⁵⁷⁾ 그러나 많은 선교사들과 사업가들이 ‘병합’ 당시 조선에 거주하고 있었으

54) 한국의 부동산 문제에 대한 주일 미 대사관과 외무성과의 논의는 Schuyler to the Secretary of State, 11월 17일, No. 1262, 895.00/529에 잘 요약되어 있다.

55) 위의 895.00/517의 첨부 3. 이 법안은 토지가옥에 대한 법령으로 1906년 12월 1일부터 시행되었다. 토지거래의 주체가 외국인이면 통감부가 조사하고 동의해야 한다는 점이 주요점으로 외국인의 토지취득을 금지하는 것은 아니지만 감독기능을 강화했다. 원문은 위의 895.00/529의 첨부물. 이 법에 대한 자세한 검토는 鄭然泰, 「大韓帝國 後期 不動産 登記制度의 近代化를 둘러싼 葛藤과 그 歸結」, 『法史學研究』 16(한국법사학회, 1995), 최원규, 「대한제국과 일제의 土地權法 制定과정과 그 지향」, 『동방학지』 94(연세대 국학연구원, 1996) 참조. Schuyler to the Secretary of State, 1910년 10월 24일. 밤 12시 Telegram, 895.00/512.

56) 위의 895.00/529 문서

57) 영국도 병합 후 치외법권을 유지하는 문제를 고려한 듯하지만 병합되는 해에 결국 민·형사법

므로 미국 측에서는 간단히 영국을 좇을 수는 없는 문제였다. 게다가 1910년 10월 초 평양의 카바노프(Kavanaugh)라는 미국인이 일본인에 의해 체포되어 재판을 받게 된 상황은 미 당국으로 하여금 영사재판문제에 어떤 조치를 취하지 않을 수 없게 했다.⁵⁸⁾ 아울러 부동산 문제도 해결해야 할 시급한 문제였다.

2. 치외법권문제의 실질적 타결

영사재판권의 문제와 부동산 소유에 관한 문제는 결국 미일 간에 타협된다. 일본 정부는 미국과의 대결을 원치 않았으므로 刑事裁判地를 서울에만 한정함으로써 문제를 종결시키려 했다. 이미 1910년 10월 초 총독부는 형사재판이 피고에게 유리한 장소에서 최대한 관대하게 다루어지도록 조치했다.⁵⁹⁾ 그러나 미국 정부는 일본 측의 재판지 변경은 받아들여지 못하며 이것과 領事裁判權 문제는 구별해서 받아들여려고 했다. 즉 10월 6일 자 고무라의 서신에 대한 답변으로 일본 외무성에 제출한 문서에서 동경 미 대사관은 재판지 변경문제가 治外法權 문제를 대체하는 것은 아니지만 형사재판에 한해 서울로 장소를 바꾸어 다루는 안을 제기했고 이 문제가 해결되지 않으면 협약(Convention)을 요구할 수 있다고 했다.⁶⁰⁾ 그 후 외무대신 서리인 이시이(石井菊次郎)의 요청으로 미 대사관 직원 슈일러가 일본 외무성을 방문했을 때 이시이는 그에게 재판지 변경에 대해 승인한다는 문서를 전해왔다. 이 대화에서 일본 측은 미국이 재판지 변경문제와 치외법권을 포기한 것을 연결해서 받아들였고 슈일러는 재판지 변경보다 더 중요한 것은 治外法權 포기여부로 두 문제는 별개문제라고 강력하게 말했다.⁶¹⁾

모두 일본 관할 하에 들어가기로 결정했다. Reid to the Secretary of State, 1910년 11월 7일 (Telegram), 895.00/518. Reid는 당시 주미 영국대사였다. Scidmore to the Secretary of State, 1910년 12월 1일, No. 168, 895.00/533의 첨부물 영국 총영사 Bonar가 Scidmore와 Morris에게 보내는 문서.

58) Schuyler to the Secretary of State, 1910년 11월 20일, 895.00/524.

59) Instruction from Governor-General to Police and Other Authorities, 1910년 10월 1일, RG 84, Vol. 78, 구대열, 앞의 논문(각주 7), 135~136면에서 재인용.

60) 895.00/517문서의 첨부 4. Embassy Note No. 502. 1910년 10월 14일 자.

61) Schuyler to the Secretary of State, No. 1266. 895.00/532.

일본의 조치에 대해 미국은 부정적인 반응을 보이면서도 구체적인 조치를 취하지는 않았다. 동경 미 대사관의 문서가 도착한 뒤인 1911년 1월의 국무부 극동국 내부 회람용 문서는 한국에서의 법 관할 문제는 만족스럽지 못하다고 언급하고 있다.⁶²⁾ 그리고 일본 외무대신이 재판지가 서울로 되는 것을 허락한다는 문서를 국무부에 보내왔을 때 국무부는 주일 미 대사관에 다소 힐난조로 한국문제가 다 해결되었는가라는 질의를 보냈다.⁶³⁾ 물론 함방 후 일본이 치외법권을 주도적으로 취급한 것은 사실이지만 반드시 미국에게 손해가 되었다고 보기도 힘들다. 식민지가 된 국가에 계속 치외법권을 유지한다는 것은 무리라는 것을 다른 식민지를 보유한 미국과 영국이 더 잘 알고 있었다고 보아도 무방하다. 다만 일본 본토와 관련된 법안이 그대로 식민지에 적용되는 것은 대한 제국 정부가 자신들에게 허용한 권한을 축소하는 것이었으므로 일본과의 협상에서 보다 유리한 국면을 조성하고 싶었다고 보는 것이 맞을 것이다.

미 대사가 외무차관인 이시이를 1911년 1월에 방문했을 때 차관은 그에게 “외국인들의 토지보유(titles)와 권리(claims)는 신중히 존중될 것이며 미래에 이해당사자 모두를 보호하는데 도움이 될 등록체계를 수립되기를 바란다”며 일단 토지소유권과 외국인 거류지의 권리를 확증해주었다.⁶⁴⁾ 특히 미국 정부가 만족한 것은 미국 총영사관의 기록들이 부동산 소유의 최우선적 증거(*prima facie evidence*)가 된다고 일본 당국이 확증해준 것이다.⁶⁵⁾ 아울러 동경 미 대사관은 재판 관할지를 서울로 하는 것을 명확히 할 것을 일본 측에 요구했다. 동시에 동경대사관에서 보내온 문서를 검토한 국무부는 조선 총독부의 법원행정 개혁에 대해 긍정적으로 평가했다. 그리고 국무부는 독일 정부에 의견을 물으면서 부동산 권리의 추인에 대해 미국은 만족한다고 했다.⁶⁶⁾ 독일에 의견을 물

62) “Political Affairs in Korea,” 895.00/534.

63) O'Brien to the Secretary of State, 1911년 2월 6일 전보, 895.00/535. 국무성(Wilson)의 답변은 2월 14일에 보내짐.

64) O'Brien to the Secretary of State, 1911년 1월 21일, No. 1288, 895.00/536.

65) 극동국 내의 각서로 895.00/551문서 뒤에 첨부됨. 1912년 10월 14일 자.

66) O'Brien to the Secretary of State, 1911년 2월 7일. 895.00/539. 이 문서 내부에 2월 2일 자 주일

은 이유는 영국과 달리 독일은 일본의 治外法權 문제에 난색을 표하고 있었기 때문이다.⁶⁷⁾

모든 상황에서 미국 정부는 한국에서 司法管轄(jurisdiction)과 토지보유(land tenure)의 문제를 다루는 위의 협약(필자: 일본정부의)이 만족스럽다고 간주하고 싶다. 그러나 이 문제에 대해 명확한 지침을 보내기 전에 독일 정부의 견해를 듣고 싶다.⁶⁸⁾

물론 독일 정부도 治外法權을 1년 만이라도 유지하고 싶어 했지만 미국 측의 의견에 결국 따랐다. 그러나 미국은 治外法權을 포기하겠다는 공식적인 입장을 끝내 표명하지 않았다. 합방 후 선교와 사업을 하는 자국 사람들이 현지의 治外法權의 문제가 해결되었는지 질의를 해왔다. 여기에 대해 국무부는 “다른 모든 정부들과 마찬가지로 미국 정부는 비록 명확한 선언이 필요하지는 않았지만 한국에서 일본의 司法管轄를 원칙과 실행의 양면에서 인정해왔다”고 했다.⁶⁹⁾ 사실상 영사재판권을 포기하면서도 일본에 문제제기할 여지를 남기려고 했다고 보는 것이 자연스러운 것이다. 한편 ‘병합’을 둘러싼 외국인들과의 관계에서 개항장의 租界地가 1914년 4월에 폐지됨으로써 기존에 확보한 광산 이권을 제외한 외국인의 특권은 모두 없어지게 되었다.⁷⁰⁾

합방과정에서 미국 정부는 자국에 유리한 최소한의 권리는 그대로 유지하게 됨으로 식민지자체에 의한 미일간의 갈등요소는 없게 되었다. 물론 상업 영역

대사관이 일본 외무성에 보낸 문서(No. 6), 외무성의 답변(2월 6일)참조 이 문서 앞에 첨부되어 있는 국무부 내의 회람문서(3월 28일 자), 문서 뒤에 있는 독일 정부에 보낸 기밀문서(4월 6일자) 등 참조

67) 南基正 역, 앞의 책, 173면.

68) 위의 독일 정부에 보낸 기밀문서(4월 6일 자).

69) Arthur J. Brown to the Secretary of State, 1912년 3월 22일에 대해 Hunting Wilson to Arthur J. Brown의 동년 3월 27일 답변, 895.00/549. Arthur J. Brown은 당시 미 북장로교 해외선교부의 총무였다. 이와 비슷한 질문과 답변으로는 John Deshler to the Secretary of State, 895.00/553. 1913년 2월 24일.

70) Scidmore to the Secretary of State, 1913년 5월 1일, 895.00/555와 Miller to the Secretary of State, 1914년 4월 17일, No. 800, 895.00/556, Miller to the Secretary of State, 1914년 4월 22일, No. 800, 895.00/557. 서류지 폐지에 대해서는 Harold J. Noble, Op. Cit., p. 782도 참여.

에서 일본은 서서히 미국과 영국의 이해관계를 자신들에게 유리한 형태로 끌고 가게 된다.⁷¹⁾ 領事裁判權을 포기하는 대신 미국은 일본 측의 설명, 즉 외국인 관련된 재판은 서울에서 진행하겠다는 것을 받아들였던 것이다. 이후 외국인 관련된 재판은 서울에서 진행했고 불기소처분을 내린 경우도 있었다.⁷²⁾

IV. 맺음말

이상에서 한반도를 둘러싼 미일간의 법적·경제적 이해관계에 대한 타협의 과정을 살폈다. 일본은 한국을 식민지화하는 과정에서 영미 측과의 협조를 중시했으므로 미국과의 이해관계를 해소하는 과정에서 미국 측의 입장을 완전히 무시할 수 없었다. 그리하여 당시 미국인들이 소유한 부동산의 인정, 조계지의 얼마간 존속, 관세의 10년 유예, 광산이권의 보존 등을 지원했다. 領事裁判에서는 서울을 재판지관할로 하는 안이 암묵적으로 합의가 되었다. 그러나 미국은 끝내 영사재판권의 포기를 영국처럼 선언하지 않았다. 이후 한반도에서의 미일간의 이해관계가 큰 틀에서 조정되었으므로 미국의 관심은 한반도에서의 현상 유지에 있었다. 미국은 국제관계에서 영국과 일본과의 협조를 중시하는 유럽과 아시아에서의 정책을 지속했다.

1937년 중일전쟁으로 미일협조노선이 변화한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 1차 대전 중 1916년 초 미 상원 외교위원회는 백악관에 문서를 보내 대통령이 한국과 미국 사이의 1904~1905년 즉 일본의 한국 보호조약 체결 전후의 문서

71) 일본당국은 장부와 사업 검열과 함께 담배 내에 정부의 인장을 요구함으로써 제품의 손상이 능성 때문에 영미담배회사는 제물포의 공장을 일본회사에 팔고 만주로 사업본부를 옮긴 사건도 있었다. Miller to the Secretary of State, "Tobacco Tax and the British-American Tobacco Company" 1914년 7월 8일, 895.00/558.

72) 南基正 역, 앞의 책, 171면. 1911~1913년 서북지역 선교사가 관계되었던, 총독의 '암살미수사건'인 '105인 사건'이 발생했을 때 1심 재판지가 京城地方法院이었던 것은 위의 미일간 협약 내용의 적용이라고 볼 수 있다. 이 문제는 더 고찰이 필요하다.

를 공개할 것을 결의했다.⁷³⁾ 미국정부의 대한정책에 대한 재검토가 상원차원에서 잠시 이루어졌다는 것을 의미한다. 이는 당시 워싱턴의 한국 민족주의자들의 로비 그룹의 활동으로 가능했는데 1882년 조미조약 중 거중조정(居中調整)의 한국적용에 대한 검토를 염두에 두었다.⁷⁴⁾ 당시 미국의 한국인 독립단체의 활약으로 각 신문에 조선의 독립을 옹호하는 기사들이 게재되기도 했다.⁷⁵⁾ 이런 논리는 1차 대전 당시 독일 통치하의 벨기에와 한국을 유비시킴으로 제기 가능했다.⁷⁶⁾ 국무부는 일본과 러시아를 자극하지 않는 범위에서 국무부 사료관에서 문서들을 선별해서 문서를 보냈다.⁷⁷⁾ 이 문서는 한국역사에 나타나는 한국인들의 역사적 주체성(agency)을 전혀 인정하지 않는 이해 방식을 보여준다. 1887년 조선정부가 미국에 공사관을 개설하려고 한 것이라든가 러일전쟁 직전 대한제국의 (전시)중립에 대한 노력은 전혀 설명이 없다.⁷⁸⁾ 다만 러일전쟁 시 미국이 일본 측을 지지한 것과 고종의 요구를 미국정부가 묵살한 것을 담담히 적고 있다.⁷⁹⁾ 미 국무부의 입장을 변호하는 논리의 보고서에 대해 상원이 별다른 조치를 취했다는 증거는 없다. 이후 한국문제는 선교사문제를 제외하고 1930년대 일본과 중

73) Senate to the White House, 1916년 2월 21일, 895.00/564.

74) Federal Reserve Board to Robert Lansing, 1916년 1월 31일, 895.00/563. 당시 상원의원이었던 스톤(William J. Stone)이 주도했다.

75) 당시 하와이에서는 한인사회의 안정을 기반으로 군사, 경제적 활동이 활발했다. 하와이 한인사회와 기독교에 대한 미국 당국의 정보와 평가는 Department of the Interior to Robert Lansing, 1915년 8월 10일, 895.00/560.

76) The Milwaukee Journal, 1916년 2월 25일, “Roosevelt the Practical”(국무부 문서 895.00/569)의 뒤에 있음과 Homer R. Hulbert의 New York Times, 1916년 3월 5일 기사(895.00/570)의 뒤에 있음. 헐버트는, 루즈벨트가 독일 압제하의 벨기에 옹호론을 제기한 것과 관련, 한국문제에 침묵한 그를 신랄히 비난했다.

77) 이는 1882~1905년 사이의 한미관계를 미국입장에서 기술한 것이다. Memorandum, “Korea’s Appeal to the United States” (Historical Sketch of American-Korean Relations from 1845 to 1905), Division of Far Eastern Affairs, 1916년 3월 17일(29쪽 문서).

78) 전시중립선언이 미국의 외교관이자 후일 한국의 외교 자문관이 된 샌즈(William F. Sands)와 한국정부의 합작품이었다는 사실도 묻히는 것이다. Sands의 중립화에 대한 노력은 William F. Sands, Undiplomatic Memories: The Far East 1896-1904. (New York: Whittlesey House, 1930), pp. 212~224.

79) 각주 77의 Memorandum.

국의 갈등이 미국과의 관계로 확산되기까지 미일 간에 제기될 필요가 없었던 것이다. ‘한국병합’전후의 미일간의 이권문제 타결은 미일간의 협조외교의 산물이었던 것이다. 또 다른 면에서 미국의 한국에서의 근대적 재판제도에 대한 문제제기는 일본 측으로 하여금 ‘사법개혁’을 단행할 중요한 명분이 되었던 것이다.

〈참고문헌〉

- 미 국무부 문서 895.00 시리즈 (한국기독교역사연구소 소장의 사본, 원본은 미 국립문서보관서(NARA) 소장).
- 『舊韓末條約彙纂(1876~1945)』(中卷), 國會圖書館 立法調查局, 1965.
- 『日本外交年表並主要文書—上』, 東京: 日本外務省, 1965.
- 권선홍, 「東아시아 開港期 不平等條約의 한 내용(1)—領事裁判權」, 『國際問題論叢』6, 부산외국어대학교 국제문제연구소, 1994.
- 권한용, 「日帝식민통치기 초기 朝鮮에 있어서의 不平等條約의 國際法的 效力」, 『法史學研究』29, 한국법사학회, 2004.
- 구대열, 「제국주의와 언론—배설」, 『대한매일신보 및 한·영·일 관계』, 이화여대 출판부, 1986.
- _____, 『국제관계사연구 1』, 역사비평사, 1995.
- 南基正 역, 『日帝의 韓國司法府 侵略實話』, 育法社, 1977.
- 都冕會, 「1894~1905年間 刑事裁判制度 研究」, 서울대학교 박사학위 논문, 1998.
- 문준영, 「한국사법제도와 우메 켄지로—李英美, 『韓國司法制度と梅謙次郎』(法政大學出版局, 2005) 서평」, 『法史學研究』35, 한국법사학회, 2007.
- 석화정, 「러일협약과 일본의 한국병합」, 『歷史學報』184, 역사학회, 2004.
- _____, 「한국 ‘보호’문제를 둘러싼 러·일의 대립—‘헤그 밀사사건’을 중심으로」, 『러일 전쟁과 동북아의 변화』, 선인, 2005.
- 양홍석, 「개항기(1876~1910) 미국의 치외법권 적용논리와 한국의 대응」, 『한국 근현대사

- 연구』 39, 한국근현대사연구, 2006 겨울.
- 이영록, 「개항기 한국에 있어 영사재판권-수호조약상의 근거와 내용」, 『法史學研究』 32, 한국법사학회, 2005.
- 정성화, 「윌라드 스트레이트의 뉴프론티어-20세기 초 미국의 만주정책」, 정성화 외, 『러일전쟁과 동북아의 변화』, 선인, 2005.
- 鄭然泰, 「大韓帝國 後期 不動産 登記制度의 近代化를 둘러싼 葛藤과 그 歸結」, 『法史學研究』 16, 한국법사학회, 1995.
- 최문형, 『국제관계로 본 러일전쟁과 일본의 한국병합』, 지식산업사, 2004.
- 최원규, 「대한제국과 일제의 土地權法 제정과정과 그 지향」, 『동방학지』 94, 연세대 국학연구원, 1996.
- 小川原 宏 幸, 「日本の韓國保護政策と韓國におけるイギリスの領事裁判權-ベッセル裁判을 事例として」, 『駿台史學』 110号, 駿台大學, 2000.
- 李英美, 『韓國司法制度と梅謙次郎』, 法政大學出版局, 2005.
- Ladd, George T., In Korea With Marquis Ito, New York : Charles Scribner's Sons, 1908(1985년 한국교회사문헌연구원 재간).
- Millard, Thomas F., The New Far East, New York : Charles Scribner's Sons, 1906.
- Noble, Harold J., "The Former Foreign Settlements in Korea", The American Journal of International Law, Vol. 23, No. 4. American Society of International Law, October 1929.
- Sands, William F., Undiplomatic Memories : The Far East 1896~1904, New York : Whittlesey House, 1930.
- Foreign Policy Studies Branch, United States Policy Regarding Korea 1834~1941, Department of State, 1947.

The US—Japanese Negotiation and Compromise Regarding the US Extra-territorial Rights in Korea around 1910 Japanese Annexation of Korea

An, Jong-Chul*

When the Japanese “Annexation Treaty” with Korea saw the conclusion in 1910, the American government had rights and interests such as consular jurisdiction, property ownership, mining rights, and foreign settlement etc. We can call these rights extra-territorial rights. It was natural that with the colonization of Korea, there might be the abolition of extra-territorial rights. Considering the US boon to the Japanese dominance over Korea, Japan had to deliberate on the close relationship with the US. Therefore, Japan acknowledged all the interests that the US had preserved except the consular jurisdiction. Regarding the consular jurisdiction, after several negotiations, the US and Japan implicitly agreed to the conclusion that even though the jurisdiction over the US citizen would go to the Japanese court, the venue would be Seoul courts rather than those of local areas. However, the US did not explicitly acknowledged the abolition of consular jurisdiction. This shows the characters and tensions of the negotiations between the two countries.

[Key Words] extra-territorial rights, consular jurisdiction, jurisdiction, venue change, Japanese-American negotiation

* Ph.D. Candidate & Lecturer in Korean History Department at Seoul National University