

조선의 '관세문제'와 식민지관세법의 형성

송 규 진*

머리말

- I. 개항이후 '관세문제'와 관세법규의 성립
 1. 무관세체제와 관세권회복을 위한 노력
 2. 관세법규의 성립과정
- II. 한국병합 전후 '관세문제'와 '식민지관세법'의 제정
 1. '특별관세제도'의 실시
 2. '식민지관세법'의 형성과정

맺음말

요약

강화도 조약을 체결하면서 일본은 자신들이 파기하고자 했던 서구열강과의 불평등조약을 고스라니 조선에 적용했으며, 무관세를 강요했다. 뒤늦게 문제를 파악한 조선은 무관세문제를 해결하기 위해 온갖 노력을 기울였고, 이러한 경험은 서구열강과의 통상조약 체결할 때 관세조항을 설정하는 데에 도움을 주기도 했다.

조선이 국제사회에서 관세주권을 처음으로 인정받은 것은 1882년 5월

* 고려대 아세아문제연구소 HK연구교수
투고일: 2010년 8월 31일
심사일: 2010년 9월 3일
심사완료일: 2010년 9월 15일

미국과 체결한 「조미수호통상조약」을 통해서다. 다만 ‘관세법규’라는 측면에서는 구체적인 세칙이 마련되지 않았다는 점을 한계로 지적할 수 있다. 조선과 미국간의 통상조약이 체결되자 서구열강은 조선과 통상조약을 체결하고자 했다. 특히 관심을 기울인 것은 영국이었고 1882년 6월 「조영수호통상조약」을 체결했다. 그런데 수입 관세율이 10%, 30%로 중국 수입관세율 5%보다 높다는 것을 이유로 동아시아 주재 영국 외교관, 언론, 상인들이 비판하자 영국은 이를 개정하고자 했다. 서구열강과 맺은 조약들의 불평등성을 완화하기 위한 명분을 찾고자 했던 중국은 「조영수호통상조약」을 비준해야 한다는 입장을 영국에 전달하기도 했다. 그러나 1883년 7월에 일본이 조선과 「조일통상장정」을 체결하자 중국도 기본 수입 관세율을 7.5%로 「조영수호통상조약」의 개정을 허용했다. 여기에는 세칙이 구체적으로 규정됨으로써 조선에서 관세법규가 성립한 것으로 해석할 수 있다.

‘을사늑약’ 이후 서구열강은 보호국이라는 명분으로 한국과 일본이 관세연합을 하는 것을 허락하지 않았다. 한국병합 문제에 대해서는 열강의 입장이 모호했지만 기본적으로 자국의 경제적 이익이 조금이라도 침해 받는 경우에는 강력하게 대응했다. 특히 영국은 한국의 관세문제를 예의 주시했다. 결국 일제는 1910년 8월 한국병합 이후에도 10년간 대한제국의 관세를 그대로 유지하겠다고 약속했다.

그런데 일제가 1911년 7월 서구열강과의 불평등조약을 개정한 이후, 1912년 3월 조선총독부는 「조선관세령」, 「조선통세령」, 「조선보세창고령」, 「조선관세정율령」을 공포하고 1913년 3월 「조선육접국경관세령」을 공포하는 등 제령을 통해 서구열강과의 합의 없이 독자적인 ‘식민지관세법’을 만들었다. 또한 식민지 경제정책의 일환으로 관세문제를 처리하면서 필요에 따라 「조선관세정율령」을 수시로 개정했다. 결국 1920년 8월 조선에서 ‘일본관세법’을 적용하면서 ‘식민지관세법’을 확립했다

주제어 : 강화도조약, 관세문제, 한국병합, 관세법규, 조미수호통상
조약, 조영수호통상조약, 식민지관세법

머리말

관세란 상품이 일정한 경계선을 출입 통과하는 경우, 그것에 부과하는 조세이다. 때문에 그 경계선을 통상 관세선이라고 부르고 그 범위를 관세구역이라 칭한다. 흔히 관세는 단순히 상품이 국경을 통과할 때 부과하는 조세라고 생각한다. 그런데 정치적으로 자국영역에서도 관세제도상 외국으로 취급하여 그 지역으로부터 내지에 들어온 상품에 관세를 징수하는 경우가 있고, 반대로 정치상으로 외국영역이지만 관세제도상 내국으로 취급하여 그 지역에 대한 상품의 수출입을 완전히 자유롭게 하는 경우도 있다. 이러한 의미에서 정치상의 국가영역과 경제상의 관세영역은 반드시 일치하는 것이 아니다.¹⁾ 관세는 국가재정, 외국무역, 각종산업, 일반국민의 생활에도 영향을 끼친다.

조선에서 관세가 중요하게 인식하게 된 것은 강화도조약 이후이다. 강화도조약 체결당시 조선인들은 관세의 중요성을 파악하지 못함으로써 무관세조약에 동의하게 되었다. 이후 관세의 중요성을 인식하여 관세권을 회복하게 되었지만 저율관세라는 불평등한 상태였고 한국병합 이후 과도기를 거쳐 1920년에 ‘일본관세법’에 통합하게 되었다.

개항 이후 일제시기까지 관세문제와 관련한 많은 연구들이 있는데 대표적인 연구성과들은 다음과 같다. 먼저 개항이후 일제시기까지의 관세문제를 개관할 수 있는 연구들이 있다. 이들 연구를 통해서는 대체적인 경향성을 파악할 수 있다.²⁾

1) 油本豊吉, 1955, 『貿易政策大系』, 廣文社, 96쪽.

2) 車駟權, 1969, 『日帝下에 있어서 韓國의 貿易政策』, 『日帝의 經濟侵奪史』, 亞細亞

다음으로는 개항기의 관세문제를 다룬 연구들을 들 수 있다. 대표적으로 관세권 회복에 관한 연구들이다. 1876년 무관세무역을 강요당한 조선이 1882년과 1883년에 이르러 해관세칙이 포함된 통상조약을 각국과 체결함으로써 무관세체제에서 협정관세체제로 전환하여 관세권의 일부를 회복했다는 것이다. 이들 연구를 통해 관세권의 일부를 회복하고 해관을 창설하게 되는 과정을 자세한 사실과 함께 알게 되었다.³⁾ 또 차관과 관련된 문제에 대한 연구이다. 이들 연구는 관세를 담보로 한 淸借款 및 일본차관의 도입이 해관의 건전한 발전을 막은 한 요인이었음을 구체적으로 밝히고 있다.⁴⁾ 관세정책의 흐름, 해관운영권을 둘러싼 열강의 각축과 이에 대한 정부의 대응방식 및 관세의 운용을 구체적으로 분석한 연구도 있다.⁵⁾

다음으로는 일제시기 관세정책을 다룬 연구들이 있다. 이들 연구는 먼저 일제의 관세정책은 표면적으로 식민지의 재정수입과 산업보호를 표방했고 실질적으로 그러한 기능도 일부 담당하기도 했지만 본질적으로는 식민지적 수탈을 원활하게 하기 위하여 시행되었음을 밝혔다.⁶⁾ 또한 비교사적 시각에서 일제의 관세정책과 구별되는 제국주의 국가의 관세정책을 비교하여 관세정책이 제국주의의 식민지 수탈방식에 따라 다른 방식

문제연구소; 韓國關稅協會編, 1969, 『韓國關稅史』; 韓國關友會編, 1985, 『韓國關稅史』.

- 3) 金敬泰, 1972a, 對日不平等條約 改正問題發生의 一前提 -開港前期의 米穀問題에서 본 外壓의 實態, 『梨大史苑』; 金敬泰, 1972b, 開港直後의 關稅權 回復問題-「釜山海關 租稅事件」을 中心으로-, 『韓國史研究』 8; 夫貞愛, 1973, 朝鮮海關의 創設經緯, 『韓國史論』1; 金敬泰, 1975, 「不平等條約 改正交渉의 展開」, 『韓國史研究』 11; 崔泰鎬, 1991, 『近代韓國經濟史 研究序說 -開港期의 韓國關稅制度和 民族經濟』, 國民大學校 出版部 참조.
- 4) 金正起, 1976, 「朝鮮政府의 淸借款 導入(1882~1894)」, 『韓國史論』 3; 金正起, 1981, 「朝鮮政府의 日本借款導入(1882~1894)」, 『韓沽勳博士停年記念史學論叢』 참조.
- 5) 최태호, 1979, 「開港以後 海關支配를 둘러싼 列強의 角逐」, 『東洋學』 9; 金順德, 1986, 「1876~1905년 關稅政策과 關稅의 운용」, 『韓國史論』 15 참조.
- 6) 송규진, 2001, 『日帝下의 朝鮮貿易研究』, 高麗大學校 民族文化研究院 참조.

으로 실시되었고 제국주의 국가경제의 발전단계와 산업구조, 그리고 식민지사회의 발전단계와 산업구조, 식민지경영에 있어서 기대하는 경제적·재정적 이익에 따라 각각의 현실에 맞추어 결정되었음도 밝혔다.⁷⁾

기존 연구는 개항기 관세정책이 지닌 불평등한 구조와 일제의 관세정책이 지닌 식민지성을 밝혔다는 점에서 나름대로 연구사적 의의가 높다. 다만 한국병합 이전에 이미 조선에 관세법규가 존재하고 있었던 사실에 대해 의미부여를 하지 않았다. 또한 ‘식민지관세법’이 구체적으로 어떤 과정을 통해 만들어지게 되는지도 밝히지 못했다. 이 글에서는 개항기 불평등조약체제하에서 기본적으로 관세법규가 만들어지는 과정과 한국병합 이후 ‘식민지관세법’이 어떤 과정을 거쳐 제정되는지 검토해 보고자 한다. 아울러 기존연구는 한국병합 직후 일제가 ‘식민지관세법’을 새로 제정할 수 없었던 국제적 환경을 크게 고려하지 않았는데 이 글에서는 영국을 중심으로 한 서구열강이 조선의 관세문제에 대해 지속적인 관심을 지니고 있었던 상황도 아울러 살피고자 한다.⁸⁾

7) 세계의 식민정책상 실시되었던 식민지관세정책은 식민지에 식민모국과 다른 관세 제도를 채택한 ‘특별관세정책’과 식민지를 식민지관세권에 포섭하는 ‘관세동화정책’으로 분류할 수 있다. 일본은 자국의 식민지에 기본적으로 ‘관세동화정책’을 실시하려 했지만 관동주와 만주국의 경우 사실상 식민지였지만 외형적으로는 일제의 통치영역 외에 있었기 때문에 ‘특별관세정책’을 실시할 수밖에 없었다. 대만이나 사할린의 경우 ‘관세동화정책’을 실시했던 반면 조선의 경우 식민지로 전락하기 이전 조약을 통한 ‘관세법규’가 있었기 때문에 완전 시행하는 데에는 상당히 오랜 기간이 걸릴 수밖에 없었다. 송규진, 2004, 식민지조선 관세정책의 비교사적 분석, 『일본과 서구의 식민통치 비교』, 선인 참조.

8) 영국의 조선관세문제에 관심은 영국 외무성(Foreign Office) 자료 FO371, FO405 가운데 한국관계자료 에 수록된 문서를 이용했다. (이하 FO 17/1660, FO 17/1693, FO 371/45, FO 371/237, FO 371/877, FO 371/1145, FO 371/1387, FO 405/33, FO 405/34로 표기). 현재 이 자료 가운데 개항기 부분은 1997년 출판된 『韓英外交史關係資料集』(동광출판사)에 수록되어 있으며 또한 박일근이 1982년 편집한 『Anglo-American Diplomatic Materials Relationg in Korea』(新文堂)에도 조판형태로 일부가 수록되어 있다. 필자가 이들 자료를 이용하는 데는 한승훈의 도움이 컸다. 감사함을 전한다.

I. 개항이후 '관세문제'와 관세법규의 성립

1. 무관세체제와 관세권회복을 위한 노력

일본은 운요호사건을 구실로 조선에 문호개방을 강요했다. 조선과 조약을 체결하기 직전 일본은 주일 각국공사에게 의견을 물었다. 주일 미국 공사 빙햄(J.A.Bingham)은 조선과 중국의 종속관계를 단절하는 것에 대해 동의를 표했다. 프랑스, 러시아, 영국, 이탈리아 및 독일 공사 등도 일본의 의견에 동의를 표했다.⁹⁾ 조선조정에서 찬반논의가 있었으나 중국의 李鴻章은 조선의 李裕元에게 문호개방을 권고하는 내용의 서한을 보낸 것을 계기로 고종은 일본에 문호를 개방하기로 결정했다. 청이 조선에 문호개방을 권유한 이유는 영국과 러시아가 동아시아에서 대립하는 상황에서 琉球문제로 일본과 긴장되면서 조선에서의 충돌을 우려했기 때문이었다.¹⁰⁾

조선과 일본은 1876년 2월 일본과 「조일수호조규」¹¹⁾를 체결했다. 이후 양국은 “양국이 이미 우호를 통했으니 모름지기 따로 통상장정을 만들어 양국 상민을 편안하게 해야한다”는 「조일수호조규」 11관에 의거하여 1876년 8월 「조일수호조규부록」¹²⁾과 함께 「조일무역규칙」¹³⁾에 조인했

9) 최태호, 1991, 앞의 책 11쪽.

10) 동아시아에서 영국과 러시아의 대립에 대해서는 최문형, 2001, 『한국을 둘러싼 제국주의 열강의 각축』, 지식산업사, 참조.

11) 국회도서관 입법조사국, 1964, 『舊韓末條約彙纂』 上, 9~16쪽; 최덕수 외, 2010, 『조약으로 본 한국근대사』, 열린 책들, 33~37쪽.

12) 국회도서관 입법조사국, 1964, 17~23쪽; 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 37~39쪽.

13) 국회도서관 입법조사국, 1964, 110~117쪽; 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 40~42쪽.

다.

「조일무역규칙」은 일종의 통상조약이기 때문에 양국간에 통용될 무역규정을 마련함으로써 통상의 범위와 관세문제를 중심으로 공정한 무역 질서를 위한 기본 틀을 제공해야 했다. 그런데 이 규칙에는 관세에 대해서는 언급이 전혀없다. 여기에서 항세도 선박의 톤수에 따른 톤세가 아니고 ‘일본선박은 항세를 납부하지 않는다’고 규정만 있다.¹⁴⁾

「조일무역규칙」의 조인과 함께 일본은 주도면밀하게 ‘수출입 화물의 내국통과세 및 기타 수수료 등을 부과·징수하는 일이 있어서는 안된다’는 규정을 포함하는 각서를 교환함으로써 이후 발생할 분쟁시 자국에 유리하도록 하는 별도의 규정을 만들었다.¹⁵⁾ 「조일무역규칙」으로 일본과 조선의 수출입에는 관세를 부과하지 않았다. 그 밖에 무역거래자 지정문제나 무역량 제한문제, 조선에서의 수출입화물에 대한 점검 및 수세 등 비관세적 무역제한 조치까지 철폐하는 등 조선은 일본에 완전히 문호를 개방하게 되었다. 조선침략에 첫발을 내딛었던 일본이 취한 일련의 행동은 일본이 서구열강에 문호를 개방했던 당시의 경험을 반영한 것이었다. 그러나 일본이 서구열강과 체결한 통상조약은 반식민지적이고 편무적인 저율관세를 부과하긴 했으나 일본이 조선에 강요한 바와 같이 무관세는 아니었다.

조선정부는 일본과 통상조약을 체결한 후에야 뒤늦게 중국과 일본의 관세제도가 어떤지 알게 되었고 관세주권을 회복하려는 노력을 경주했다.¹⁶⁾ 무관세조약으로 인해 일본인에게 관세를 부과할 수 없게 된 상황에

14) 무역규칙의 조인과 함께 당시 일본대표 宮本小一과 조선대표 조인회는 무역규칙의 조인과 함께 내국통과세의 불징수 및 무역에 대한 官의 불간섭 등을 내용으로 하는 각서를 교환했다. 내국통과세의 경우 청국은 釐金, 일본은 貿易五厘金이라는 명목으로 유지했다. 최태호, 1991, 앞의 책, 24쪽.

15) 『日本外交文書』 제9권, 283~285쪽.

16) 각주3) 연구 참조.

서 조선인에게는 통과세를 징세하기로 결정, 부산 두모진에 해관을 설치하고 1878년 9월부터 부산을 거치는 수입상품에 대해 15~20%의 통과세를 징수하기 시작했다.¹⁷⁾ 통과세를 부과하면 상품의 가격이 크게 올라 판매량이 감소하거나, 생산국이 다른 나라를 통하게 되면 그 나라의 세입이 감소할 뿐만 아니라 상인의 중개, 보관, 운송, 보험 등의 수입을 상실하기 때문에 중상주의 시대 이후 통과와 자유를 허락하고 자유항 또는 보세창고 제도에 의해 화물의 집중을 도모하는 것이 세계적인 추세였다.¹⁸⁾ 그런데 당시 중국과 일본도 내국통과세를 허용하는 상황에서 조선은 무관세체제의 한계를 어느 정도 극복하기 위해 조선인에게 이를 부과하면서 재정확보를 꾀한 것으로 보인다. 그런데도 부산주재 일본관리관 山之城祐長이 동래부사 윤치화에게 “設關 收稅 이후 조선상인의 왕래가 적어 부산의 상업이 쇠퇴해졌으며 이로 인하여 일본상인은 모두 실업상태에 빠져 있다”라고 엄살을 피우며 停稅를 요구했다. 이에 대해 동래부사 윤치화는 “조선상인에 한하여 과세하는 것이므로 귀국이 이에 관여할 바가 못된다”며 일본측의 요구를 일축했다. 그러자 일본상인들은 폭력시위를 벌이며 항의했다.¹⁹⁾

일본정부는 그해 11월 대리공사 花房義質를 파견했다. 군함을 타고 부산에 도착한 그는 동래부사에게 먼저 수세를 정지하고 양국간의 합의가 다시 이루어져야 한다고 주장했다. 이에 대해 동래부사 윤치화는 설관과 수세는 정부의 명령에 다른 것이며 사적으로 처분할 수 없다고 했다. 또 몇 년간 면세되긴 했지만 수출입상품에 대해 관세를 징수하는 것은 세계적인 통례라고 맞받았다. 더욱이 조선정부가 조선 상민에게 관세를

17) 김경태의 추론에 의하면 수출품인 우피에 15%, 수입품인 인도목면에 24% 수준의 고율관세가 부과되었다. 김경태, 1972b, 앞의 논문, 100쪽.

18) 小林行昌, 1937, 『關稅經濟論』, 巖松堂書店, 6쪽.

19) 최태호, 1991, 앞의 책, 27쪽.

징수하는 것에 대해 일본이 나서서 하는 것은 우스운 일이라며 일축했다. 군대와 군함을 앞세운 花房義質은 군함 比叡艦으로부터 2개 소대의 해병대를 상륙시켜 두모진 해관 일대를 시위하도록 했다. 당시 조선의 해관직원은 모두 도망했으며 比叡艦은 군사훈련을 감행하며 함포를 발사했으므로 ‘피난자가 장사진을 이루었고 부산 일대는 전쟁공포 분위기에 쌓였다’고 한다. 이런 전쟁공포 분위기속에서 花房義質은 ‘관세를 매기는 것은 협약을 위반하는 것으로 세를 징수하려면 양국의 협의를 거쳐야 한다’고 주장했다. 결국 조선정부는 그해 12월 동래부를 통해 당분간 수세를 정지하라고 명령했고 관세를 통해 최소한의 주권을 회복하고자 했던 노력은 큰 소득 없이 끝나게 되었다.²⁰⁾ 여기에서 花房義質이 ‘협약을 위반’했다고 주장하는 근거는 위의 각서에 근거한 것이다. 외교문서에서 사소해 보이는 자구로 인해 이후 엄청난 효력을 발휘할 수 있기 때문에 외교관들은 신중한 자세를 갖고 외교업무를 수행해야 한다. 최소한 각서 교환시 내국 통과세를 부인하는 언급을 하지 않았어도 일본이 관세자주권을 완전 무시할 수 없었을 것이다. 당시 일본 외무경이 파크스에게 보낸 문서에는 조선에 관세자주권이 있음을 인정하고 있었다.²¹⁾ 각서가 없었다면 일본이 아무리 군사적 위협을 했더라도 그것을 거부할 명분이 있었고 당시 국제적 상황에서 일본의 요구가 관철되기는 쉽지 않았을 것이다.

일본이 조선의 관세주권을 완전히 무시하여 무관세체제를 구축한 것은 저울질지라도 후진국가가 관세를 부과할 수 있는 다소간의 자주성을 인정했던 당시 세계 각국의 통례를 넘어서는 것이었다. 국제간의 통상조약을 체결할 때 가장 중요한 것이 바로 관세문제라는 것을 경험을 통해 절실히 깨달은 일본이 조선정부에 무관세 통상조약의 체결을 강요한 것은 냉혹한 국제질서의 한 면을 보여준다.

20) 위의 책, 29-31쪽.

21) 부정애, 1973, 앞의 논문, 259쪽.

허술한 조약체결로 손해를 절감한 조선정부는 수출입품에 대한 관세 협약을 체결하기 위하여 다각도로 노력했다. 1880년 7월 김홍집을 수신사로 일본에 파견하면서 일본과 관세문제도 협의하도록 했다. 김홍집은 花房義質과 협의하면서 '부산항의 무역품목과 무역량 등을 조사중이니 곧 개략적인 세칙초안을 작성하여 교섭할 생각'이라며 다소 애매하게 이야기했다.²²⁾ 이는 관세문제의 심각성을 현실적으로 깨달으면서도 당시까지도 이를 해결할 구체적인 정책을 마련하지는 못했다는 것을 의미하는 것이다. 김홍집은 何如璋과 黃遵憲과 접견하면서 관세자주권 및 보호관세 등의 중요성과 그 실행을 위한 방책 등에 대해 조언을 받을 수 있었다.²³⁾ 1881년 10월 조선정부는 조병호를 수신사로 임명하고 보다 구체적인 안을 갖고 일본과 관세교섭을 하게 했다. 조선정부는 35개조의 안으로 일본 정부와 합의하고자 했으나 미곡 및 홍삼 등의 금수와 일반상품에 대한 증가 10%의 수입세를 일본정부가 거부하여 결실을 맺지 못했다.²⁴⁾

2. 관세법규의 성립과정

열강의 식민지 쟁탈전이 한창 무르익을 무렵 미국은 뒤늦게 '기회균등', '문호개방'을 앞세워 동양으로 진출했다. 그 무렵 조선은 1876년에 일본과 맺은 강화도조약 이후 중국과 일본에게 문호를 개방했으나 그 밖의 나라에 대해서는 여전히 문호를 개방하지 않았다. 그러다가 1882년 5월 중국의 권유를 받아들여 미국과 정식으로 통교하게 되었다.²⁵⁾

22) 최태호, 1991, 앞의 책, 36쪽.

23) 조선책략에도 관세는 국가수입에 보탬이 될 뿐만 아니라 자강의 기틀이며 富國에도 도움이 된다는 내용이 있다. 부정애, 1973, 앞의 논문, 273쪽.

24) 최태호, 1991, 앞의 책, 41~46쪽.

25) 박일근, 1981, 『美國의 開國政策과 韓美外交關係』; 송병기, 1984, 金允植·李鴻章의 保定·天津會談(上)(下)-조미조약 체결(1882)을 위한 朝淸交涉, 『東方學志』 44

당시 중국은 강화도조약에 명시된 ‘조선은 중국의 종속국이 아니라 자주국’이라는 조항과 ‘일본국과 평등한 권리를 보유한다’는 규정으로 그동안 중국이 누렸던 주권을 부인하고 조선에 진출한 일본을 상당히 경계했다. 또 한편으로 한반도로 진출하고자 부단히 노력하는 러시아에 대해서도 위협을 느끼고 있었다. 그러한 국제정세를 배경으로 중국은 조선과 미국이 통상조약을 체결하도록 적극적인 역할을 담당했다.²⁶⁾ 또한 중국은 서구열강과 맺은 불평등조약을 개정하려는 의도가 있어 자신들의 입장을 조선과 미국의 통상조약에 반영시키고자 했다.²⁷⁾ 조선정부 역시 굴욕적인 강화도조약 체결 후 점차 구미열강에 능동적으로 문호를 개방할 필요성을 깊이 인식하게 되었다. 그런 조건이 잘 맞아 마침내 1882년 5월 조선과 미국은 「조미수호통상조약」²⁸⁾을 체결했고 이 조약을 바탕으로 조선은 봉쇄 위주의 대외정책을 버리고 세계체제의 일원으로 국제사회에 들어섰다. 「조미수호통상조약」은 이홍장의 초안을 기본으로 하면서 미국측의 최혜국대우 요구와 조선측의 ‘관세주권’ 및 방곡권의 요구를 받아들인 형태로 완성되었다.²⁹⁾ 「조미수호통상조약」은 최혜국대우와 치외법권 등의 규정으로 불평등조약이긴 했지만 수입 관세율의 상한선을 청과 일본에 적용되는 7.5%(수입관세 5%+내지통행세 2.5%), 5%의 단일세율보다 높은 10%와 30%로 규정하고 있으며 세칙은 조선에서 결정하기로

· 45 참조.

- 26) 중국이 조미수호통상조약을 주선하는 것은 일본이 영국과 미국과 접근할 것을 우려하여 막으려는 데도 목적이 있었지만 그 보다는 미국과 영국, 독일 등을 한반도로 끌어들여 러시아와 일본의 한반도 침투를 열강의 힘을 빌려 막으려는 것이 주목적이었다. 최문형, 2001, 앞의 책 42쪽.
- 27) 송병기, 1981, 주일청국공사 何如璋의 ‘主持朝鮮外交談’에 대하여, 『東洋學』 11, 228쪽.
- 28) 국회도서관 입법조사국, 1965, 『舊韓末條約彙纂』中, 288-307쪽; 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 80-85쪽.
- 29) 이병천, 1985, 「개항기 외국상인의 침입과 한국상인의 대응」, 서울대 경제학과 박사학위 논문, 24쪽.

하는 등 조선에 유리한 내용을 담고 있었다.³⁰⁾

조선과 미국간의 통상조약이 체결되자 서구열강들은 잇달아 조선과의 통상조약을 체결하기 위해 노력했다. 특히 관심을 기울인 것은 영국이었다. 영국은 1882년 6월 「조영수호통상조약」을 체결했으나 이를 개정하여 1883년 새로운 「조영수호통상조약」을 체결했다.³¹⁾ 서구 여러 나라에 비해 산업혁명을 먼저 꽃피운 영국은 자본주의의 발전을 주도했다. 앞선 산업기술을 바탕으로 전세계로 뻗어나가면서 영국은 식민지 확대에 혈안이 되었다. 그 즈음 남하정책을 꾸준히 시행했던 러시아는 영국의 입장에서 눈엣가시였다. 러시아의 확장정책은 세력균형을 파괴할 우려가 있다고 판단한 영국은 서둘러 조선과 통상조약을 체결했던 것이다.

영국은 「조미수호통상조약」과 같은 내용으로 조약을 체결한다는 조건을 내걸고 중국 이홍장의 주선으로 조선과 통상조약을 체결하고자 했다. 그런데 회담이 진행되는 중에 영국은 이홍장과의 약속을 번복하여 「조미수호통상조약」 14조 외에도 수개의 조항을 덧붙이고, 영국군함이 정박할 수 있도록 거문도를 정박지로 지정할 것을 요구했다. 그러한 요구가 거절당하자 영국은 한발 물러서서 「조미수호통상조약」과 같은 내용의 조약을 체결할 것에 동의했고 1882년 6월에 「조영수호통상조약」이 체결되었다. 그러자 영국신문 타임스는 이 조약이 영국과 중국관계에 악영향을 끼칠 수 있는데 그 가운데 수입 관세율이 10%, 30%로 영국과 중국간의 5%보다 높다는 것을 들어 이를 비판했다.³²⁾ 동아시아 주재 영국 외교

30) 일반적으로 수입품 증가 10%, 수출품 5%의 관세를 부과함으로써 1858년에 일본이 구미열강과 체결한 통상조약에서 정한 관세율보다 다소 높은 관세율을 적용했다. 미국은 조선연안에서 조난될 수도 있는 자국선박의 구제에 조약체결의 일차적 목적을 두고 있었기 때문에 통상관계에서는 일정한 양보를 한 것으로 볼 수 있다.

31) 우철구, 1993, 「19c 후반 영국의 대한정책 - 1883년 한영조약체결을 전후하여」, 『국사관논총』 44; 김현수, 2004, 파크스(Sir Harry Parkes) 관련 사료들을 통해 본 '한영수호통상조약' 체결 과정, 『영국연구』 9; 한승훈, 2006, 朝英條約(1993.11)과 불평등조약체제의 재정립, 『한국사연구』 135 참조.

관, 언론, 상인들도 이를 비판했다. 비판의 초점은 중국과 일본이 「조영수호통상조약」 비준안을 근거로 영국에 조약개정을 요구할 것이라는 점이다.³²⁾

이런 상황에서 임오군란을 계기로 조선과 중국이 체결한 「조청상민수륙무역장정」도 「조영수호통상조약」을 개정하는 근거를 제공했다. 당시 조선과 서구열강의 수호통상조약은 러시아와 일본을 경계한 중국의 주선에 의해 이루어졌다. 그런데 조선의 대외관계가 조약의 체결로 근대적 통상관계로 나아가는 상황에서도 중국은 여전히 조선에서 종주권을 확실히 하고자 했다. 임오군란 이후 군대를 조선에 주둔시킨 중국은 군사력을 바탕으로 정치적 압력을 가했는데 이러한 상황에서 종속관계를 공고히 하고자 1882년 9월에 중국은 조선과 「조청상민수륙무역장정」을 체결했다.³⁴⁾

「조청상민수륙무역장정」³⁵⁾은 기본적으로 조선이 청의 ‘속국’임을 명문화하여 다른 나라에는 적용될 수 없는 특수한 관계를 강조하고자 했는데, 관세문제와 관련해서는 개항장무역과 육로무역을 별도로 규정하고 있다. 그런데 개항장무역의 경우는 ‘두 나라에서 이미 체결된 규정’에 따라 처리한다고 애매하게 처리하고 육로를 통한 수출입상품에 대한 관세율은 15%의 수출 증가세를 부과한 홍삼을 제외하고 증가 5%로 정했다. 이전까지 중국과 조선은 의주, 회령, 경원과 같은 국경에서 정기시장을 통해 교역했는데 장정에 따라 조선의 의주 및 회령, 중국의 圖們과 琿春을 교역 장소로 설정했다.³⁶⁾

32) “The Treaty With Corea”, *The Times* August 19, 1882(최덕수 외, 2010, 앞의 책, 102~108쪽).

33) 한승훈, 2006, 앞의 논문, 227쪽.

34) 김종원, 1966, 「조청상민수륙무역장정에 대하여」, 『역사학보』 32 참조.

35) 국회도서관 입법조사국, 1965, 『舊韓末條約彙纂』 下, 394~406쪽; 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 102~108쪽.

주일영국 공사 파크스는 「조청수륙무역장정」의 조문을 분석하고 영국이 조선과 체결한 조약과 비교분석했다. 당시 일본은 영국과의 조약개정으로 관세율을 인상하려 했는데 「조영수호통상조약」의 관세율이 일본이 제시했던 것보다 높은 관세율을 유지했기 때문에 영국은 일본의 요구를 거절하기 어려운 상황에서 처할 수 있었다.³⁷⁾ 임오군란 이후 수신사로 일본에 파견된 박영효는 조선이 서구열강과 협상했을 때 중국이 이에 간섭하여 조약을 초안했다고 하면서 중국이 조선을 종속시키고자 하는 상황에서 조선이 서구열강과 새로운 조약관계를 체결하면 서구열강이 조선을 지지해줄 것으로 믿는다고 주장했다.³⁸⁾ 박영효는 중국의 속박으로부터 벗어나겠다는 일념으로 영국을 이용하려 했지만 파크스는 이것을 이용하여 「조영수호통상조약」을 개정하는 명분으로 활용하고자 했다. 영국 외무부가 런던, 홍콩, 상해, 요코하마 주재 영국 상공회의소에 「조영수호통상조약」에 대한 자문을 요청하자 홍콩 상공회의소는 「조영수호통상조약」이 중국과 일본이 조약 개정을 요구하게 되는 근거로 적용할 것이라고 경고했다.³⁹⁾ 결국 영국은 이 조약이 영국의 무역과 영국민의 지위를 보장하지 못하는 결함을 가지고 있다고 트집 잡아 영국국왕이 비준을 거부했다는 핑계로 조약을 파기해버렸다.

36) 1883년 3월에는 육로무역에 관한 사항을 보다 상세히 규정한 奉天與朝鮮邊民交易章程 을 체결했다. 그 가운데 중요한 내용을 정리하면 다음과 같다. 교환수단으로 사용하는 금과 은, 개인용도로 소지한 의류, 여행화물, 문방구, 서적 등에 대해서는 관세를 적용하지 않았다. 그러나 판매를 위하여 시장에 반입된 사금 및 은광은 이에 속하지 않으므로 5%의 증가세를 부과했다. 또한 해산물, 수피, 피혁, 면제품, 지류, 동제품, 자기 등에는 5%의 증가세를 부과하며 그 밖의 모든 수출입품에 대하여도 상민의 신고에 따라 5% 증가세를 부과했다. 국회도서관 입법조사국, 1965, 『舊韓末條約彙纂』 下, 417쪽.

37) Parkes to Granville, December 21, 1882. FO 405/33.

38) Parkes to Granville, December 29, 1882, FO 405/33.

39) Hong Kong General Chamber of Commerce(written by chairman:F.B Johnson) to Granville. January 20, 1883, FO 405/33.

파크스는 고베 주재 영국영사 아스톤에게 새로운 조약 협상을 하도록 지시했다. 1883년 3월 파크스는 조선으로 와서 ‘조약문제’를 협의했는데 조선은 중국이 배제된 상태에서 영국과 직접 교섭을 해결하고 ‘대청독립’을 달성하고자 한 반면 아스톤은 「조청수륙무역장정」에서 중국에 부여된 특권을 균점하고자 했다. 하지만 당시 외아문 관리들은 「조영수호통상조약」 비준안에 대한 아스톤의 요구를 거부했다.⁴⁰⁾

서구열강과 맺은 조약들의 불평등성을 완화하기 위한 명분을 위해 중국은 「조영수호통상조약」을 비준해야 한다는 입장을 영국에 전달했다.⁴¹⁾ 그런데 파크스는 조선의 입장이 이와 다를 것을 박영효와 만나 이미 간취했고, 1883년 7월 김옥균을 만나면서 확인했다. 그 자리에서 김옥균은 파크스에게 정부가 조약중 관세조항에 대해서 큰 중요성을 부여하지 않지만 가능한 한 조선은 영국과 우호관계를 빨리 확립할 필요가 있다고 말하자 파크스는 조선정부가 영국의 새로운 제안을 수용할 것이라 판단했다.⁴²⁾ 이런 상황에서 1883년 7월에 일본이 조선과 「조일통상장정」⁴³⁾을 체결하자 중국의 입장은 변화하기 시작했다. 1883년 10월 李鴻章은 조선과 조약협상을 위해 조선으로 가는 파크스에게 영국이 「통상장정」에 만족하기를 바란다고 했다.⁴⁴⁾

영국, 독일과 조약협상을 전개하기 직전 고종은 주조선 미국공사 푸트에게 조선측 자문역할을 해 줄 것을 요청했다.⁴⁵⁾ 푸트는 조약협상을 우선하기에 앞서 기존 「조미수호통상조약」 조목 가운데 새로 일본과 체결

40) 한승훈, 2006, 223~227쪽.

41) Hughes(Shanghai Consul) to Granville, May 30, 1883, FO 405/33.

42) Parkes to Granville, July 16, 1883, FO 405/33.

43) 국회도서관 입법조사국, 1964, 앞의 책, 139~148쪽; 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 137~147쪽. 당시 푸트는 일본에 8%의 관세율을 주장함으로써 일본이 이에 응했다. 송병기역, 2001, 『국역윤치호일기1』, 연세대학교출판부, 22쪽.

44) Parkes to Granville, November 3, 1883, FO 405/34.

45) 한승훈, 앞의 논문, 238쪽.

된 통상장정보다 불리한 조목을 개정할 것을 요구하여 이를 조선측에서 수용하도록 했다.⁴⁶⁾ 자국에 유리한 새로운 조약을 체결하기 위해 1883년 10월 파크스는 독일전권대사 자페(Herr Zappe)와 함께 조선에 왔다. 협상 초기 조선측은 8%의 관세율을 주장했다. 고종도 협상과정에서 '담관은 반드시 엄정히 하여 8% 권리를 잃지 않도록 하라'며 강경한 입장을 취했다. 하지만 푸트의 경우 7.5%의 관세율에 동의를 하는 상황이었으며 영국, 독일과 조약을 체결하려는 의지가 강했던 조선측이 결국 이를 수용했다.⁴⁷⁾ 중국의 이홍장이 추천하여 조선의 외교고문이 되었던 뮐렌도르프가 배석한 자리에서 조선측과 담관을 거둬낸 파크스는 1883년 11월에 개정된 「조영수호통상조약」을 비롯하여 「조영수호통상조약 부속통상장정」·「조영수호통상조약 세칙」·『조영수호통상조약 세칙장정』·조영수호통상조약 선후조약을 체결할 수 있었다.⁴⁸⁾

새로 맺은 조약으로 영국은 많은 이권을 얻게 되었다. 관세의 경우 일방적이고 불평등한 저율관세를 규정했다. 184가지의 수입물품과 별도로 표기하지 않은 원자재, 반제품 및 완제품에 대해 5%에서 20%에 달하는 관세율을 적용한다고 규정했다. 그런데 최고세율 20%가 적용되는 대상품목은 33개 품목밖에 되지 않았고, 종가 5%의 적용품목은 43개, 종가 7.5%의 적용 품목은 69개, 종가 10%의 적용품목은 41개 품목이다. 특히 원자재와 반제품의 경우 각각 5%, 7.5%의 세율이 적용되었으니 사실상 기본세율은 7.5%에 지나지 않았다. 이에 비해 수출품의 경우에는 종가 5%의 세율로 일괄 과세하기로 했다.⁴⁹⁾

46) 송병기역, 2001, 앞의 책, 23쪽.

47) 위의 책, 35-40쪽.

48) 국회도서관 입법조사국, 1965, 『舊韓末條約彙纂』中, 313~370쪽; 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 173~189쪽.

49) 영국을 비롯하여 일본, 독일, 러시아, 이탈리아, 프랑스, 오스트리아, 벨기에, 덴마크와의 수출입 세율에 대해서는 최덕수 외, 2010, 앞의 책, 868-898쪽 참조.

「조영수호통상조약」은 불평등조약체제의 성립을 의미하는 것으로 중국과 일본을 비롯한 각국에 균점되었다. 불평등조약체제가 성립되면서 조선 국내시장 보호와 나아가 국내산업의 육성자체가 어렵게 되었다. 세계자본주의체제로 편입된 이후 보호장치를 갖추지 못하고 국내시장이 개방됨으로써 조선은 외국 자본주의의 거센 물결에 휩쓸릴 수밖에 없게 되었다. 특히 관세율은 외국과의 협상을 통해서만 조정이 가능했으나 이후 한 번도 조선의 입장을 반영할 수 없게 되었다.

그럼에도 조선에 관세법규가 체계화되고 이것이 기본적인 틀로 정비되었다는 점에 주목해야 한다. 관세법규는 일반적으로 조약과 국내법으로 구별된다. 조약 중 관세에 관한 것은 통상조약의 일부(예를 들면 최혜국조관) 및 관세율을 정한 부속의정서, 특히 관세만을 요약한 관세조약 등으로 이들 조약은 보통 국가의 최고기관이 비준하고 비준서를 교환하면서 성립하고 조약의 공포에 의해 국내법과 동일 효력을 갖는 것이 보통이다.⁵⁰⁾ 당시의 영국과 통상조약도 관세율을 정하고 그것이 양국 정부기관의 비준을 받았다. 이와 같이 비록 저율관세라는 한계를 지니긴 했지만 「조영수호통상조약」을 통해 조선에서 관세법규가 체계화되었다는 것에 일정한 의미를 부여할 수 있을 것이다.⁵¹⁾

50) 小林行昌, 1937, 앞의 책, 117쪽.

51) 「조영수호통상조약」은 이후 조약의 원형이 되었으며 한국병합 당시에 관세를 바로 통합하지 못했던 하나의 요인이 된다. 영국의 동아시아정책은 철저히 경제적인 것으로 일본이 조선을 정치적으로 병합하는 것을 허용한다 해도 자국의 경제적 권리를 끝까지 유지하고자 노력했다.

II. 한국병합 전후 '관세문제'와 '식민지관세법'의 제정

1. '특별관세제도'의 실시

'을사늑약' 이후 '동아시아의 변화하는 국제정치 속에서 조약을 통해 성립한 한국관세는 새로운 쟁점으로 부각되었다.⁵²⁾ 개항기에 일본상품과 경쟁하면서 한국무역에서 커다란 비중을 차지하던 영국은 이러한 관세문제를 예의주시했다.⁵³⁾ 영국은 한국총세무사 브라운이 65세의 고령으로 계약 만료 기간이 되자 브라운을 대신할 총세무사로 바우라를 내정하기도 했지만 일본이 관세업무를 넘길 것을 요구하자 이에 동의했다.⁵⁴⁾ 영국은 이때 기존의 관세협정을 그대로 유지할 것을 요구했고 일본은 영국의 요구에 따르기로 합의한 상태였다. 일본인들이 '관세통합' 문제를 논의하자 영국은 일본에 대한 의구심을 갖고 있었다.⁵⁵⁾ 한일 양국에서 발매되던 일본신문들과 한국거주 일본 상인들은 한국과 일본과 관세를 통합할 것을 계속 요구했다.⁵⁶⁾

일본 衆議院議員 早速整爾는 조선이 정치적으로 일본의 보호국이 되

52) 대한제국 이후 한국병합 시기까지는 국호를 한국으로 명명하겠다.

53) Jordan은 영국인 총세무사 McLeary Brown에게 1904년도 한국무역 총액을 알려달라고 요구하는데 당시 일본이 82,982파운드로 1위를 차지했으며 영국이 65,717파운드로 2위, 3위는 20,865파운드의 중국, 4위는 10,062 파운드의 미국이었다. Jordan to Lansdowne, December 2, 1904, FO17/1660.

54) Jordan to Lansdowne, August 38, 1905, FO 17/1693.

55) 영국은 일본이 영일동맹에서 한국에서 일본상품만 관세없이 통과하는 것은 문호 개방원칙을 파괴하는 것으로 비판했고 일본외무성에서도 이 문제를 공식적으로는 부인했다. Cockburn to Grey, July 27, 1906, FO 371/45.

56) Lay to Cockburn, January 12, 1907, FO 371/5310.

었는데도 조선의 관세제도가 종전대로 운용되자 일본과 조선간에 ‘관세와 같은 관문을 철폐하여 상호 교류를 쉽게 하고 산업발달을 장려해야 한다’고 주장하며 통감 伊藤博文을 비판했다.⁵⁷⁾ 그는 1907년 2월 24일 조선과 일본의 관세에 관한 건의안을 제출했다. 그 요지는 다음과 같다. “한일양국의 통상은 해마다 증가하고 있다. 그러나 관세제도가 존재하고 있기 때문에 한국과 일본의 경제통합이 장애를 받고 있다. 일본정부는 한국과 일본간의 관세제도를 철폐하여 경제발전을 도모해야한다. 일본의 한국 경영의 책임은 중대하다. 한국의 富源을 개발하여 경제발전을 도모해야 한다. 이러한 중요한 시기에 관세제도로 인하여 일본과 한국의 경제교류가 제대로 이루어지지 않고 특히 통상무역에 상당한 불편을 느끼고 있다. 따라서 일본의 관세구역을 한국에까지 연장시켜 경제도 거의 동심일체가 되게 해야 한다.” 그는 외국에 대한 최혜국조관도 조선과 일본이 관세연합을 한다고 하면 별 문제가 없다고 하면서 조선은 일본의 보호국이며 정치적으로 보호국임을 승인한 열국이 경제적으로 일본과 조선의 결합에 이의를 제기할 리가 없다고 생각했다.

하지만 열강의 입장은 보호국이라 해서 한국과 일본이 관세연합을 하는 것을 허락하지 않았다. 이 시기 한국병합을 허용할 것인가에 대해서는 여러 변화과정을 겪게 되지만 기본적으로 자국의 경제적 이익이 조금이라도 침해 받는 경우에 강력하게 대응했다. 미국은 일본이 한국정부를 보호·감독하지만 일본과 한국이 맺은 조약들이 한국정부로부터 미국이 부여받은 특권을 침해할 수 없다고 주장했다.⁵⁸⁾

특히 한국과의 교역에 종사하던 영국 상인들과 영국 상무성은 한국병합에 대해 부정적인 견해를 가지고 있었으며 일본과 한국의 관세통합 문제에 영국 외무성이 개입해줄 것을 요망했다.⁵⁹⁾ 영국총영사 보나르

57) 북악사학회 근현대사분과 編, 『帝國議會衆議院速記録』 2(太山, 1991), 7~9쪽.

58) 구대열, 1995, 『한국 국제관계사연구』 1, 역사비평사, 104쪽.

1909년 한국 수입무역에서 영국이 차지하는 비중이 한국해관 보고에는 18~19%라고 되어 있지만 일본이나 중국을 통해 수입되는 것을 포함하면 적어도 25%를 차지한다며 한국시장이 중요하다고 판단했다. 그러면서 그는 한국에서 일본관세법을 적용할 경우 '영국무역은 교살될 것'으로 예견했다. 따라서 그는 병합의 시기가 늦을수록 영국에 좋다는 의견을 제시했다.⁶⁰⁾

영국은 한국병합 문제에 대해 일본이 '극히 짧은 시일 내에 기정사실화'할 것이라고 보고 경제적인 문제 외에는 병합에 반대할 근거가 없다고 판단했다.⁶¹⁾ 영국의 그레이 외상은 1910년 7월14일 일본 대사와 회담을 갖고 일본이 어떠한 방법으로 조선에서 지위를 강화하거나 공고화하는 것을 반대하지 않을 것이나, 한국병합에 대해 결정적인 결정을 하지는 않았다고 영국의 입장을 전했다. 그 이유는 경제적인 것으로 일본 관세를 조선에 적용할 경우 영국상인들이 받을 피해때문이었다. 그레이는 프랑스가 마다가스카르를 보호국으로 만들면서 열강과 마다가스카르 사이에 체결된 조약상의 권익에 변화가 없을 것이라고 선언했으나 곧 프랑스 식민지로 만들었고 프랑스관세를 적용했다고 비판하며, 일본이 프랑스의 선례를 따를 경우 미국과 프랑스를 제외한 유럽 국가들이 이에 항의할 것이며 이때 일본은 어려운 입장에 처하게 될 것이고 경고했다. 그레이는 영국이 자국의 보호국인 잔지바르와 열강이 맺은 조약을 파기하는 선언을 하지 않았다고 하면서 일본이 한국을 병합하더라도 한국 관세를 '상당 기간 동안 유지할 것'을 보장하도록 요구했다.⁶²⁾

59) Tony Michell, 1984, "British Companies and British Commerce with Korea 1609~1984; Potential Unfulfilled", Chongwha Chung & J.E. Hoare(eds), *Korea-British Relations; Yesterday, Today and Tomorrow*, p.92.

60) Bonar to Grey, June 20, 1910, FO 371/877.

61) Minutes on Memorandum Respecting British Trade Rights in Korea in the Event of its Annexation by Japan, July 6 1910, FO 371/877.

당시 일본정부는 관세자주권의 일부를 회복하기를 했으나 당시까지도 일본의 관세제도는 여러 가지 불리한 편무적 규정에 속박되어 있었다. 예를 들면 영국, 독일, 프랑스, 오스트리아 4개국에서 수입한 주요상품에 협정세율이 잔존하고 있었을 뿐만 아니라 최혜국조관으로 각국이 규점하고 있었다.⁶³⁾ 한국병합을 전후한 시기에 일본정부는 1899년의 조약개정이 1911년 7월 16일로 만기가 되는 것을 계기로 관세자주권의 완전한 회복을 위해 구미 제국과 다각적 관세교섭을 전개하고 있었다.⁶⁴⁾

결국 일본정부는 한국병합에 앞서 한국과 다른 나라들과 현존하는 관세율을 상당기간 동안 유지될 것을 영국에 통고하고⁶⁵⁾ 1910년 8월 「韓國併합에 관한 條約」⁶⁶⁾에서 종래 조선과 통상조약을 맺을 당시 저율관세를 강요했던 각국에 대하여 한국병합 이후에도 10년간 대한제국의 관세를 그대로 유지하겠다고 했다. 또한 조선과 일본의 무역에서도 종전의 대한제국 관세를 10년간 그대로 유지하겠다고 하는 것을 천명했다. 이것을 실천하기 위해 조선총독부는 制令 제4호 「朝鮮에 있어서의 關稅 및 移出入稅에 관한 件」⁶⁷⁾을 공포했다. 또한 조선총독부는 勅令 제331호 「朝鮮으로부터 이입하는 貨物의 이입세 등에 관한 件」⁶⁸⁾을 공포하여 조선으로부터 일본, 대만 및 사할린에 貨物을 이입할 경우에도 종래의 수입세와 동일한 세율의 이입세 및 통세를 부과하기로 결정했다. 이 勅令에 근거하여 일본측의 대조선 이입무역에 대해서도 종래의 대한제국 관세제도를 그대로 유지시

62) 이때 일본대사 가토는 영국이 요구한 것을 보장하면 병합에 동의하냐고 물었는데 그레이는 이에 대해 확실한 언질을 주지 않으면서도 일단 영국 요구를 수용하는 것이 바람직하다고 충고했다. Grey to MacDonald, July 14, FO 371/877.

63) 小林行昌, 1937, 앞의 책, 158쪽.

64) 川島信太郎, 1940, 『本邦通商政策條約史概論』, 巖松堂書店 참조.

65) MacDonald to Grey, July 21 1910, FO 371/877.

66) 『朝鮮總督府官報』 1910년 8월 29일자, 호외.

67) 『朝鮮總督府官報』 1910년 8월 29일자.

68) 『朝鮮總督府官報』, 1910년 8월 29일자.

켰다. 이러한 원칙은 당일 매일신보에 보도하여 조선인들에게도 널리 알려졌다.⁶⁹⁾ 이러한 일본의 관세유지 선언에 대하여 서양 열강의 각 신문에서는 이를 열렬히 환영하는 기사를 게재했다.⁷⁰⁾

을사보호조약이후 관세통합을 주장했던 衆議院議員 早速整爾는 한국 병합이후에도 조선에서 대한제국 관세가 유지되자 크게 반발했다. 그는 한국병합 이후에도 대한제국 관세가 그대로 유지되는 관세정책을 도저히 납득할 수 없다고 항변했다. 1911년 1월 早速整爾는 조선의 관세정책을 비판하는 내용을 담은 질의서를 의회에 제출했다.⁷¹⁾ 한국병합으로 조선 지역이 일본의 영토가 되었음에도 불구하고 대한제국의 관세가 그대로 유지하게 되었던 것은 외국인의 이해관계에 지장을 주지 않기 위하여 일본과 조선간에 경제장벽을 구축했던 것으로 이는 외교정책에서 중대한 실책이었다는 것이다. 또한 조선과 일본간에 이출입세를 부과했기 때문에 경제적 측면에서 조선과 일본간의 상호연계성이 결여되었고 특히 일본경제의 발전에 크게 지장을 초래했다는 비판이었다.

早速整爾는 다음 달 의회연설에서 더욱 강경한 입장을 표출했다.⁷²⁾ 그는 '외국의 조선이 아니고 일본의 조선'이라는 표현을 '조선은 조선의 조선이 아니고 일본의 조선'이라고 바꾸면서 거듭 조선과 일본의 관세를 완전히 통합할 것을 촉구했다. 그는 조선과 일본간에 관세를 유지시켰던 논리를 조목조목 따지면서 일본과 조선간에 통상관계상의 통일을 이루지 못한 이상 조선에서 일본의 완전한 통치권을 운영하는 것은 불가능하다고 역설했다.

그런데 일본 外相 小村壽太郎은 일본정부가 당분간 대한제국의 관세

69) 關稅噸稅의 繼續, 『每日申報』 1910년 8월 31일자.

70) 合併과 關稅問題, 『每日申報』 1910년 9월 9일자.

71) 북악사학회 근현대사분과 編, 1991, 앞의 책, 183쪽.

72) 위의 책, 184~185쪽.

을을 유지하기로 한 데 대하여 당시로서는 불가피한 정책임을 강조했다. 그는 외국인이 조선에서 먼저 점유하고 있던 경제적 이익에 불리한 영향을 주는 것을 피해야 하기 때문에 대한제국의 관세제도를 유지해야 한다고 주장했다.⁷³⁾ 당시 일본은 서구열강 상호간의 조약문제에 대해서도 일본과의 조약개정에 참고하기 위해 촉각을 곤두세우고 있었다.⁷⁴⁾ 특히 일본은 통상조약 개정교섭을 개시하기 하면서 영국과의 관세율 개정을 위해 노력했지만⁷⁵⁾ 교섭과정에서 많은 어려움을 겪기도 했다.⁷⁶⁾ 일본에서는 백작동지회에서 관세개정문제에 대해 논의를 하는 등 활발한 움직임이 있었다.⁷⁷⁾ 이런 내부적인 논의를 거치면서 영국과의 관세문제에 대해 일본정부는 적극적인 노력을 했다.⁷⁸⁾ 그 결과 1911년 1월경 영국과 일본은 커다란 원칙에 합의했다.⁷⁹⁾ 그리하여 일본의 신관세법이 1911년 7월부터 일본에 실시하게 되었다.⁸⁰⁾

2. '식민지관세법'의 형성과정

일본 제국헌법을 조선에 적용하는 것에 대해 당시 일본학자들간에 여러 견해가 있었다.⁸¹⁾ 대부분의 학자는 헌법규정 중 이른바 본법에 관한 경우는 조선에도 적용되지만 다른 부분의 경우는 제국의 관도 전부에 반

73) 북악사학회 근현대사분과 編, 1991, 앞의 책, 248쪽.

74) 關稅協定の 光曙, 『每日申報』 1910년 9월 28일자.

75) 條約改正交渉, 『每日申報』 1910년 10월 5일자.

76) 日英 關稅問題行惱, 『每日申報』 1910년 10월 7일자.

77) 伯爵會와 關稅問題, 『每日申報』 1910년 11월 26일자.

78) 日英關稅協議, 『每日申報』 1911년 10월 5일자.

79) 「日英關稅問題」, 『每日申報』 1911년 1월 10일자; 「對英關稅問題」, 『每日申報』 1911년 1월 17일자.

80) 新關稅法實施, 『每日申報』 1911년 7월 18일자.

81) 김창록, 1993, 「일본제국주의의 헌법사상과 식민지 조선」, 『법사학연구』 14 참조.

드시 당연하게 행해지는 것은 아니라고 주장했다. 그런데 일제는 일본헌법이 제국영토의 모든 부분에도 당연히 행해지는 것으로 해석하고 따라서 조선에도 일본헌법의 전부(가)가 병합과 동시에 실행되길 바랐다. 그러나 실제 '일본의 사정과 조선의 사정은 상당히 다르기 때문에' 일본에서 행해지는 법률을 곧바로 조선에 적용할 수는 없었다. 조선의 특수한 법률제도에 대해 제국의회의 협찬을 경유하는 것은 사실상 심하게 곤란한 사정이 있기 때문에 일본정부는 병합 직후인 1910년 8월 긴급칙령 제324호 「조선에 시행할 법령에 관한 건」⁸²⁾을 제정했으나 승인을 얻지 못하다가 동일한 내용으로 1911년 3월 법률 제30호 「조선에 시행할 법령에 관한 법률」⁸³⁾을 공포했다. 원칙적으로 조선에는 일본 법률을 시행하지 않고 조선에 시행할 목적으로 제정한 법률 및 칙령으로 조선에 시행하게 되었다.⁸⁴⁾ 그런데 헌법상 법률에 의하지 않으면 규정할 수 없는 사항도 조선에는 조선총독의 명령으로 규정할 수 있도록 했다. 이 법령을 제령으로 칭하고 그것을 발표하기 위해서는 미리 내각총리대신을 경유하여 칙제를 요청하게 했다. 제령은 법률에 대신하는 중요한 법률이지만 그 본질은 행정관청인 조선총독의 명령으로 조선에 시행할 목적으로 제정한 법률 및 칙령을 위반할 수 없도록 규정했다.

한국병합 직후 조선에서 기능하던 일본법령 및 한국법령을 일시적으로 조선총독이 발하는 명령으로 그 효력을 존속하게 하기 위해 1910년 8월 제령 제1호 「조선에서의 법령의 효력에 관한 건」⁸⁵⁾을 발표했다. 1910년 10월 제령 제8호 「명치43년 제령 제1호에 의한 명령구분에 관한 건」⁸⁶⁾

82) 『朝鮮總督府官報』 1910년 8월 28일자.

83) 『朝鮮總督府官報』 1911년 3월 29일자.

84) 이 법률은 이후 1945년까지 조금도 수정되지 않고 존속하여 식민지 지배법제의 기초가 되었다. 김창록, 1993, 앞의 논문, 141쪽.

85) 『朝鮮總督府官報』 1910년 9월 29일자.

86) 『朝鮮總督府官報』 1910년 10월 1일자.

을 발표하여 법령을 폐지 변경할 때에는 그 내용에 따라 제령, 부령 혹은 도령으로 할 것을 규정했다. 그런데 일본의 법률개정이 곧바로 제령내용으로 옮겨지는지 아닌지에 대해 조선총독부는 1911년 6월 제령 제11호 「제령으로 법률에 의한 규정이 있는 경우 그 법률이 개정될 때의 효력에 관한 건」⁸⁷⁾을 공포하여 법률개정이 있을 때는 개정법률을 시행하는 날로부터 그 개정법률을 따르는 것을 원칙으로 했다.

일제는 앞서 서술한 制令 제4호 「朝鮮에 있어서의 關稅 및 移出入稅에 관한 件」과 勅令 제331호 「朝鮮으로부터 이입하는 貨物의 이입세 등에 관한 건」을 통해 관세법, 관세정률법, 보세창고법, 보세공장법 등을 조선에 시행하는 것으로 정했으나 서구열강을 의식하여 독자적인 법률을 제정할 수는 없었다. 하지만 관세법규의 정비가 필요하다고 인식했던 조선총독부는 ‘조선의 관세제도는 원래 한국정부가 각국의 조약에 기초하여 취급했을 뿐만 아니라 관례에 따르고 문서화되지 않은 것이 많아 그 운용상 불편한 점이 많을 뿐만 아니라, 번잡하고 부과의 공평을 기하기 어려우며 산업 발달을 저해하는 일이 적지 않다’⁸⁸⁾는 등의 이유를 들어 「한국병합에 관한 조약」에 ‘위배되지 않는 범위’ 내에서 ‘식민지관세법’을 만들기 시작했다.⁸⁹⁾

1912년 3월 조선총독부는 制令 제17호 「朝鮮關稅令」, 制令 제18호 「朝鮮噸稅令」, 制令 제19호 「朝鮮保稅倉庫令」, 制令 제20호 「朝鮮關稅定率令」 등을 공포함과 동시에 府令 제48호 「朝鮮關稅令施行規則」, 府令 제49호 「朝鮮噸稅令施行規則」, 府令 제50호 「朝鮮保稅倉庫令施行規則」 등을

87) 『朝鮮總督府官報』 1911년 6월 22일자.

88) 『朝鮮貿易史』, 154쪽.

89) 필자는 기존연구에서 당시의 ‘조선관세법’을 개정하는 정도의 수준에 머물렀고 한국병합 이후 10년간은 대한제국 관세제도가 그대로 유지되었으므로 조선의 관세제도에 본질적인 변화가 없었다고 평가했으나 관세법규의 제정이라는 측면에서 이를 새롭게 해석할 필요가 있다. 송규진, 2001, 앞의 책, 19-30쪽.

공포하고 이를 동년 4월 1일부터 실시했다.⁹⁰⁾

『朝鮮關稅定率令』에는 종래 적용되어온 대한제국 관세율을 기초로 동령 부칙 별표에 關稅定率表를 작성했다. 조선총독부는 이를 별도의 책자로 만들어 배포했다,⁹¹⁾ 이것도 당시 日本關稅定率表에 준하여 품목을 재분류하고 정리한 것인데 조선과 일본의 수입세율에는 조선이 서구열강과의 조약을 고려하여 일본보다는 저율의 관세부과를 원칙으로 했다.⁹²⁾ 또한 수출세 품목은 밀, 콩, 팥, 들깨, 소, 소가죽, 석탄, 철광 등 8개 품목을 제외하고 모두 폐지했다.

새로운 관세법규를 제정한 직후인 1912년 4월 조선총독 테라우치 마사다케는 훈령 제51호⁹³⁾를 발표했다. 이전까지의 관세제도가 구한국정부와 외국과의 조약을 기초로 관례에 의해서만 운용되어 불편이 많았기 때문에 새로 일본의 관세제도에 준거하여 관세법규를 제정했음을 밝혔다. 그런데 서구열강과의 조약을 완전히 파기하기에는 부담이 되었기 때문에 관세율은 변경하지 않고 오직 그 분류 및 적용을 정리통일하는 것을 원칙으로 했다.⁹⁴⁾ 조선관세정율령이 발표되고 이와 관련한 조선총독의 훈령이 나오자 당시 총독부의 기관지라 할 수 있는 매일신보는 이를 열렬히 환영하는 사설을 실었다.⁹⁵⁾

일제가 관세법규를 새로 만들면서 가장 주력한 것은 수이출세의 폐지이다. 수이출세 폐지는 종래 조선무역을 담당하던 일본인들이 크게 바랐던 것이다. 그 가운데 가장 원했던 것은 쌀의 이출세 폐지였다. 앞서 살펴

90) 『朝鮮總督府官報』 1912년 3월 28일자.

91) 朝鮮總督府, 1917, 朝鮮總督府, 『朝鮮關稅定率令並輸出入稅表類別』 참조.

92) 일본과 조선의 수입세율에 대해서는 朝鮮總督府, 『內地朝鮮輸入稅率比較表』 참조.

93) 『朝鮮總督府官報』 1912년 4월 15일자.

94) 당시의 관세율에 대해서는 朝鮮總督府, 『朝鮮關稅定率令並輸出入稅表類別』 참조.

95) 關稅制度和訓令, 『每日申報』 1912년 4월 16일자.

본 바와 같이 보호정치 시대부터 한일간의 관세문제를 조정하기를 원했지만 당시 서구열강과의 관계때문에 한국병합 당시에라도 그들이 바라던 바를 얻지 못했던 것이다. 수이출세가 폐지되자 그들은 “폐지를 단행함으로써 갑자기 희망을 이루게 되었다. 일반적으로 이 개정에 대하여 자못 기쁨의 뜻을 표하는 것이 지당할 것이다. 우리들은 지금의 행정정리에 이 수이출세의 철폐로써 가장 좋다”라며 이를 크게 환영했다.⁹⁶⁾

수출세는 근대사회로 넘어오면서 폐지되는 것이 일반적 추세였다.⁹⁷⁾ 그러나 수출상품에 대한 과세는 수출의존도가 높은 나라의 경우 재정수입을 확보할 목적과 국내 가용자원의 국외유출을 억제할 목적으로 실시되기도 했다. 당시 조선의 조세수입에서 차지했던 관세수입의 비율은 상당히 높았다.⁹⁸⁾ 그런데도 일제가 수출관세를 폐지했던 이유는 당시 가장 중요한 대일본 쌀 수출을 촉진시키고자 했기 때문이다. 영국은 ‘식민지관세법’을 만드는 것에 대해서는 크게 이의를 제기하지 않았지만 수출세폐지는 식민지인 인도와 미얀마의 대일본 쌀수출에 영향을 줄 것이라는 판단 때문에 강력히 항의했다. 그러나 일본정부는 한국병합 당시의 선언은 외국인의 대조선무역을 방해하지 않는다는 취지였기 때문에 수출세폐지는 공약을 위반하는 것도 아니며 일본정부의 권한에 속하는 사항이라고 영국의 요구를 일축하고 법령을 선포해버렸다.⁹⁹⁾ 일본은 한국병합까지 여러 차례에 걸쳐 한반도에서 경제적 문호개방 원칙을 준수하겠다고 공약했지만 서구열강과의 조약개정이 끝난 시점에서 조선무역에 대해서는

96) 關稅制度和 訓令, 『每日申報』 1912년 4월 16일자.

97) 小林行昌, 1937, 앞의 책, 2쪽.

98) 송규진, 2001, 앞의 책, 27쪽.

99) McDonald to Grey, February 23, 1912, FO 371/1387. 당시 일제는 열강과의 통상조약을 개정하는 것이 아니며 열강과의 조약을 침해하는 것도 아니라는 것이. 또 수이출세 폐지는 열강에도 이익을 부여하기 때문에 이의를 제기하는 것은 없을 것이라고 판단했으나 영국은 배신감을 느꼈다.

자신들이 원하는 방향으로 이끌 수 있었다. 또한 1913년 4월 법률 제17호 「조선에서 산출하는 쌀 및 나락 이입세폐지」¹⁰⁰⁾를 발표함으로써 조선무역을 독점하기 위한 기본적인 틀을 확립할 수 있었다. 기본적으로 서구열강과의 약속을 저버렸던 것이다.

1912년 3월 일련의 관세법규 제정으로 '식민지관세법'의 기본틀은 만들었지만 육접국경지역의 무역거래에 대해서는 '식민지관세법'을 적용하지 못했다. 이를 개선하기 위해 1913년 3월 제령 제2호 「朝鮮陸接國境關稅令」¹⁰¹⁾을 공포하고 이를 동년 4월 1일부터 실시했다.

「조선육접국경관세령」에 대해 일제는 상당히 큰 기대를 했다. 육접국경지역으로 설정한 지역이 상당히 넓고 양 지역의 거주민이 밀접하게 왕래하는 상황에서 종전까지는 어떤 물건을 수출했는지 어떤 곳에서 어떤 물건을 수입했는지 알 수 없다. 더구나 육접국경지역의 상권을 장악한 것은 중국상인이었다. 한국병합 이후 '조선상인이 쇠퇴한 것은 어쩔 수 없다해도 일본인의 점포도 겨우 몇 개 있을 뿐으로 일정한 제약이 없다면 중국인의 상권은 더욱 증가할 것이고 일본인 상권은 더욱 쇠락할 가능성이 많았다.¹⁰²⁾ 그런데 「조선육접국경관세령」이 공포되어 수출입에 대한 관세를 부과함으로써 수입상품을 일정하게 통제할 수 있게 되었다. 이제 일제는 국경무역상의 변화를 이용하여 외국인 특히 중국인의 상권을 제한할 수 있게 되었다.

당시 대외무역에서 가장 중요한 대상국은 중국이었다. 그 가운데 만주지역이 큰 비중을 차지하고 있었는데 만주지역은 육로로 무역이 이루어졌다. 일본은 안동-심양선의 개통과 함께 그 운영을 중국과 협의하는 과정에서 중국이 러시아와 육로무역에 대한 관세를 경감해주는 선례를

100) 『朝鮮總督府官報』 1913년 4월 15일자.

101) 『朝鮮總督府官報』 1913년 3월 10일자.

102) 「陸接國境關稅令」, 『每日申報』 1913년 3월 12일자.

내세워 한반도를 통한 수입상품에도 관세를 감면해줄 것을 요구한 바 있다.¹⁰³⁾ 미국은 철도를 이용하는 육로무역의 경우 이론상으로 서양국가의 화물에도 적용하는 것이지만 서양상인들이 관세상의 이득을 위해 해상수송보다 비싼 철도운임을 부담하면서 화물을 조선으로 수송하지 않을 것이기 때문에 결국 일본만이 이득을 독점한다고 판단한 바 있다.¹⁰⁴⁾ 그런데 결국 조선에서 ‘식민지관세법’이 형성된 이후 서구열강은 조선무역에 대한 우월권을 인정하면서 이후 일제가 취한 ‘관세관련’ 문제에 대해 별다른 조치를 취하지 않았고 일제는 육로무역에 대한 수출입세를 1/3로 감세하는 조치를 1913년 6월 2일 이후 실시했다.¹⁰⁵⁾

이와 같이 ‘식민지관세법’이 만들어지고 이것이 서구열강에 큰 문제가 없게 되면서 이제 일본은 자국의 필요에 따라 조선관세를 마음대로 다룰 수 있게 되었다. 따라서 朝鮮關稅定率令은 일제의 필요에 따라 자유롭게 개정될 수 있었다. 조선총독부는 일본 본국의 요구를 일정부분 받아들이면서 점차 조선에서 수입세 면제범위를 확대했다. 1913년 10월 조선총독부는 府令 제95호 「關稅定率令 제4조의 2에 의해 加工 또는 製造를 위해 輸入하는 物品에 관한 件」을 실시했다.¹⁰⁶⁾

이는 수출품을 제조할 목적으로 상품을 수입할 경우에는 수입세를 면

103) Holme to MacDonald, November 15, 1911 FO 371/1145.

104) 구대열, 1995, 앞의 책, 171쪽.

105) 화물관계에 대한 당시 조선철도영업과장 대리의 “방적사의 감세액은 철도운송비에 비해 크지 않았지만 옥양목, 조선지, 우피, 만주좁쌀, 만주豆粕 등 대부분의 상품이 철도운송비보다 감세액이 크기 때문에 조선철도 화물 수송의 전도가 전망이 아주 밝다”는 이야기를 통해 감세효과를 알 수 있다. 「關稅低減의 結果」, 『每日申報』 1913년 6월 19일자.

106) 『朝鮮總督府官報』 1913년 10월 7일자. 그 주요 내용은 수입한 날로부터 일년 내에 수출할 修繕品, 또 수입한 날로부터 일년 내에 가공 또는 제조품으로 수출하는 것으로 예를 들면 絲拔, 絨, 刺繡 또는 레이스 혹은 精練, 漂白, 染色된 布帛 및 布帛제품, 縫絲 및 鞣에 염색한 毛皮 및 獸皮 등을 면세했다. 이들은 주로 노동집약적인 물품이었다.

제하는 것이다. 가공제조품의 수입세 면제는 당시 조선의 산업과 밀접한 관계가 있었다. 당시 조선의 임금이 일본 등과 비교하여 아주 저렴했기 때문에 일본 등에서 수출품을 조선으로 가지고 와 가공하는 자가 있었는데 특히 레이스(편물)류가 주된 것이었다. 일본에서는 임금이 저렴한 조선인을 이용하여 가공제조사업에 착수하여 이것을 수출하는 자가 많았다. 피혁업도 중국 내지에서 원료를 수입하여 가공한 뒤 다시 수출하는 상황이었는데 종래에는 수입세 때문에 어려움이 있었다. 그런데 이 개정으로 수입세가 면세되었으므로 이로 인하여 일본인 당업자의 이익이 적지 않았다.¹⁰⁷⁾

그 후에도 수입세 면제 대상품목은 계속 확대되었는데 그 수혜자는 대부분 일본인이었다. 대표적인 예로 1915년 11월 조선총독부가 制令 제7호 「朝鮮關稅定率令中改正」¹⁰⁸⁾을 공포한 것을 들 수 있다. 종래에도 광업을 장려하기 위하여 金銀銅 채굴 또는 채취사업에 필요한 기구와 기계, 폭발약 및 화학약재의 수입세를 면제했지만 制令 제7호의 공포로 철광업 및 金銀銅의 채굴, 채취 또는 채련사업에 필요한 기구와 기계, 폭발약 및 화학약재의 수입세를 면제했고 또한 공업상 鎔解劑로서 필요한 鹽基性鑛物을 면세했다. 그렇다고 수입세를 전면 허용한 것은 아니고 세관에서 승인을 받아야 한다는 것을 전제로 했다. 조선광업을 지배했던 일본인들은 ‘조선광업자에 대하여 가장 기뻐할 일’이라며 개정을 크게 반겼다.¹⁰⁹⁾

당시 정련에는 습식법과 건식법의 두 방법이 있었다. 조선은 습식을 사용했기 때문에 광석함금위가 10만분의 3 이상의 것이 아니면 정련을 할 수 없었는데 건식으로 할 때에는 10만분의 1.5 정도까지 정련할 수 있었다. 종래의 금은동 채굴 또는 채취 사업이라는 범문 하에 새로 “또는

107) 「關稅率令의 改正」, 『每日申報』 1913년 10월 7일자.

108) 『朝鮮總督府官報』 1915년 11월 5일자.

109) 「關稅定率改正」, 『每日申報』 1915년 11월 6일자.

정련의 사업에”를 더하고 “필요한 기구 및 용해제로 사용할 염기성 광물 또는 화학약료로 하여”를 부가 개정하여 건식의 정련에 필요한 재료의 관세를 면제한 것이다. 이 정련법을 장려하면 조선광업을 발전시킬 수 있을 것으로 보고 관세정율령의 일부를 개정을 통해 건식법을 장려하고자 한 것이다.¹¹⁰⁾

조선관세정율령을 개정 한 뒤 조선총독부는 바로 다음 달인 1915년 12월 制令 제8호 「朝鮮鑛業令」¹¹¹⁾을 공포했다. 그 주요 내용은 조선인과 일본인 또는 일본법령에 의하여 설립된 법인이 아니면 광업권을 향유할 수 없다는 것이다. 광업 出願件數는 1916년을 경계로 일본인들의 광업 출원건수와 허가건수, 그리고 광업생산액에서 차지하는 비율이 급속도로 증가한 것을 알 수 있다. 반면 외국인의 경우는 그 비율이 급속도로 떨어졌으며 조선인들의 출원건수와 허가건수는 비율면에서 감소했고 광업생산액 비율에서도 감소했지만 특히 허가건수 지수의 감소폭보다 광업생산액 지수의 감소폭이 큰 것을 통해 영세한 광산업자만이 생존했다. 따라서 광업에 관계된 수입세 면제의 가장 큰 수혜자는 일본인이었음을 알 수 있다.¹¹²⁾

그런데 당시 수입세를 면제할 경우 일각에서 우려한 것은 조선총독부 재정에서 중요한 위치를 점했던 관세수입의 감소였다. 1918년 제령 제3호가 발표되면서 실시한 한 조사에 의하면 석탄은 1917년에 일본에서 22만 9천톤에 금액 148만원, 중국(주로 만주 무순탄)에서 38만 7천톤에 금

110) 「關稅定率令의 改正과 鑛業界」, 『每日申報』 1915년 11월 9일자.

111) 『朝鮮總督府官報』 1915년 12월 24일자.

112) 송규진, 2001, 앞의 책 33-34쪽. 영국은 이 법안으로 일본 법인체들만 조선 내에서 광산개발권을 획득할 수 있었다고 파악했다. 당시에는 조선에 진출하려는 영국 기업이 없기 때문에 영국에게 중요한 것은 아니라고 하면서 고베에서 발행되는 영국계신문이 과격한 기사를 실자 양국 관계의 장래에 우려를 표명했다. Greene to Grey, January 13, 1916, FO 371/2691.

액 210만원, 즉 합계 61만 6천톤, 359만원의 수이입이 있었고 그 세액이 17만원정도였다. 또한 검이포제철소, 三菱製鐵所 설비 재료 수이입 금액은 연간 약 6백만원으로 면세액이 45만원, 사업경영용품 수입액 연간 90만원으로 면세액 4만원 정도였다.¹¹³⁾ 그런데 당시 일제는 수입세 면세조치가 관세수입에 크게 영향을 끼치지 않는 것으로 판단하여 이를 단행했고 실제로 1918년과 1919년의 관세수입은 오히려 크게 증가했다.¹¹⁴⁾

조선의 관세법규를 어떤 형태로 설정하느냐의 문제는 일제가 조선에서 어떠한 식민지 경제정책을 펼칠 것인가를 가늠하는 중요한 척도 중의 하나였다. 한국병합 이후 '식민지관세법'을 만들고 이것을 일제정책의 필요에 따라 수시로 개정하긴 했지만 조선의 관세법규가 일본의 관세법규와는 다른 것이어서 조선을 식민지로 경영하는 일제의 입장에서는 일정한 한계가 있는 것이었다. 결국 일제는 1920년 8월 일본관세법을 조선에 적용함으로써 '식민지관세법'을 확립시켰다.¹¹⁵⁾

맺음말

이 글에서 필자는 개항기 관세법규의 기본적인 틀이 조영수호조약에서 만들어졌으며 이로 인해 한국병합 전후 일정시기까지 영국이 일제가 영국을 중심으로 한 서구열강 때문에 한국병합 당시 '구한국관세제도'를

113) 「改令과 關稅收入」, 『每日申報』 1918년 3월 8일자.

114) 1910년대 조세수입에서 차지했던 관세수입 비율에 대해서는 송규진, 2001, 앞의 책, 97쪽.

115) 송규진, 2008, 「일제하 '일본관세법'의 조선적용과 변용」, 『韓國史學報』 32, 高麗史學會.

10년간 유예하겠다는 약속을 했음에도 1912년 ‘식민지관세법’의 기본 틀을 만들었고 식민경영상의 필요에 의해 이를 개정하다가 결국 1920년대 ‘식민지관세법’을 확립했음을 밝혔다.

일본은 운요호사건을 구실로 조선에 문호개방을 강요하면서 각국공사에게 의견을 물었다. 이는 일본이 조선과의 관계에서 서구열강의 눈치를 고려해야 했던 국제적 환경을 반영하는 것이다. 그런데 강화도 조약을 체결하면서 일본은 자신들이 파기하고자 했던 서구열강과의 불평등조약을 고스라니 조선에 적용했으며, 저율관세에서 한발 더 나아가 무관세를 강요했다. 뒤늦게 문제를 파악한 조선은 무관세문제를 해결하기 위해 온갖 노력을 기울였고, 이러한 경험은 서구열강과의 통상조약 체결할 때 관세조항을 설정하는 데에 도움을 주기도 했다.

조선이 국제사회에서 관세주권을 처음으로 인정받은 것은 1882년 5월 미국과 체결한 「조미수호통상조약」을 통해서다. 「조미수호통상조약」은 최혜국대우와 치외법권 등의 규정이 포함된 불평등조약이긴 했지만 수입 관세율의 상한선을 중국과 일본에 적용했던 7.5%, 5%의 단일세율보다 높은 10%와 30%로 규정했다. 다만 ‘관세법규’라는 측면에서는 구체적인 세칙이 마련되지 않았다는 점을 한계로 지적할 수 있다.

조선과 미국간의 통상조약이 체결되자 서구열강은 조선과 통상조약을 체결하고자 했다. 특히 관심을 기울인 것은 영국이었고 1882년 6월 「조영수호통상조약」을 체결했다. 그런데 수입 관세율이 10%, 30%로 중국 수입관세율 5%보다 높다는 것을 이유로 동아시아 주재 영국 외교관, 언론, 상인들이 비판하자 영국은 이를 개정하고자 했다. 1882년 9월 「조청상민수륙무역장정」이 체결되자 파크스는 이 조문을 「조영수호통상조약」과 비교분석했다. 서구열강과 맺은 조약들의 불평등성을 완화하기 위한 명분을 찾고자 했던 중국은 「조영수호통상조약」을 비준해야 한다는 입장을 영국에 전달하기도 했다. 그러나 1883년 7월에 일본이 조선과 「조

일통상장정」을 체결하자 중국도 「조영수호통상조약」의 개정을 허용했다. 개정된 「조영수호통상조약」은 기본 수입 관세율이 7.5%의 저율이라는 한계를 지니긴 했지만 세칙이 구체적으로 규정됨으로써 조선에서 관세법규가 체계화되었다는 것에 일정한 의미를 부여할 수 있을 것이다.

‘을사늑약’ 이후 서구열강은 보호국이라는 명분으로 한국과 일본이 관세연합을 하는 것을 허락하지 않았다. 한국병합 문제에 대해서는 열강의 입장이 모호했지만 기본적으로 자국의 경제적 이익이 조금이라도 침해 받는 경우에는 강력하게 대응했다. 특히 영국은 한국의 관세문제를 예외의 주시했다. 결국 일제는 1910년 8월 한국병합 이후에도 10년간 대한제국의 관세를 그대로 유지하겠다고 약속했다.

그런데 일제가 1911년 7월 서구열강과의 불평등조약을 개정한 이후, 1912년 3월 조선총독부는 「조선관세령」, 「조선톤세령」, 「조선보세창고령」, 「조선관세정율령」을 공포하고 1913년 3월 「조선육접국경관세령」을 공포하는 등 제령을 통해 서구열강과의 합의 없이 독자적인 ‘식민지관세법’을 만들었다. 또한 식민지 경제정책의 일환으로 관세문제를 처리하면서 필요에 따라 「조선관세정율령」을 수시로 개정했다. 결국 1920년 8월 칙령 제306호 「관세법 등을 조선에 시행하는 건」을 공포함으로써 조선에서도 ‘일본관세법’을 적용하면서 ‘식민지관세법’을 확립했다.

조선은 서구열강과 조약을 체결하면서 관세주권을 일정정도 회복했지만 협정관세라는 한계가 있었다. 그런데 협정관세도 기본적으로 관세법규라는 측면에서 재해석할 수 있다. 조선의 경우 역시 서구열강과의 조약을 통해 관세법규가 나름대로 체계화되었다고 볼 수 있다. 따라서 관세법규가 조선에 존재했다는 점은 일본이 조선을 강점하는 과정에서 곧바로 ‘식민지관세법’을 적용할 수 없던 하나의 요인이 되었다.

Abstract

Tariff-Related Issues in Chosun and the Formation
of Colonial Tariff Law

Song, Kue-Jin

When signing the “Treaty of Kanghwa”, Japan used all the tactics which the Western Powers had used against them to sign unequal treaties with Chosun and even took a step further with the low rate tariffs it forced on Korea. Once Chosun noticed the issue of having no tariffs, they did everything possible in order to fix the problem and such experience helped them to deal with the Western powers in regards to laws on tariffs in the future.

The first time in which Chosun’s tariff rights were recognized was in May 1882, through the “Treaty of Amity and Commerce between the United States of America and Corea”. The “Treaty of Amity and Commerce between the United States of America and Corea” was an unequal treaty which consisted of articles related to undeserved privileges and extraterritorial rights but the profit on tariffs was much higher, namely 10% and 30%, than the 7.5% and 5% America forced upon China and Japan. The only flaw to such tariff laws was the fact that the detailed regulations were not specified.

Once America signed the “Treaty of Amity and Commerce between the United States of America and Corea” many other Western forces also tried to sign treaties with Chosun. The British were particularly interested in signing treaties with Chosun and in June 1882, the “Treat of Friendship and Commerce

between Great Britain and Korea” was established. But because the tariff, being 10% and 30%, was 5 % higher than that of China’s, Britain was greatly criticized by British diplomats, the press, and merchants. Such criticisms led Britain to making a few amendments to the treaty. In September 1882, when the “Korea-China Regulations for Maritime and Overland Trade” was established, Harry Parks analyzed it in relation to the “Treat of Friendship and Commerce between Great Britain and Korea”. In order to dissolve the inequality portrayed within the treaties which it signed with the Western forces and recover its reputation, China delivered to Britain its opinion that the original “Treat of Friendship and Commerce between Great Britain and Korea” should be ratified. But in July 1883, since Japan signed the “Regulation under Which Japanese Trade is to be Conducted in Korea and Import and Export Tariff of Korea”, China also approved of the amendments made to the “Treat of Friendship and Commerce between Great Britain and Korea”. Although the “Treat of Friendship and Commerce between Great Britain and Korea” had the limitation that the tariff on basic imports was a low rate of 7.5%, there is great significance in the fact that through the establishment of detailed rules and minor regulations, Chosun’s trade laws became much more systematic and organized.

Since the “Japan-Korea Protectorate Treaty”, the western forces, under the reputation as a protectorate, didn’t allow Korea and Japan to establish a tariff agreement. The Western Forces attitude towards the Korea-Japan Annexation issue was ambiguous but they actively defended any situation that would lead to financial damage of their own nations. The British forces in particular looked over Korea’s tariff issues with great interest. By August of 1910, Japan promised to keep Korea’s tariff the same for 10 years, even after the “Annexation of Korea”.

However, since Japan made amendments to the unequal treaties they

previously signed with the Western forces on July 1911, they forced various tax related laws upon Korea in March 1912 and also forced colonization tariffs without the approval of the Western forces. Japan had also changed the regulations that they originally forced upon Korea multiple times to their own advantage. In the end, on August 1920, the colonization tariffs were officially established.

Key Words : Treaty of Kanghwa, Tariff-Related Issues, Annexation of Korea, tariff laws, Treaty of Amity and Commerce between the United States of America and Korea, Treat of Friendship and Commerce between Great Britain and Korea, Colonial Tariff Law