

영국 외교정책의 변화추이, 1860~1914

— 대(對)중국 외교정책 중심으로 —

김 현 수*

Ⅰ 국문초록 Ⅰ

영국은 1851년 세계만국박람회를 개최한 후 자국제품에 자신감을 갖게 되었다. 이런 자신감을 바탕으로 영국이 자유무역주의를 핵심 외교정책으로 채택하였다. 그 결과 영국은 최대의 부를 축적한 국가로 국제무대에 떠올랐다. 이때의 영국을 ‘영제국’이라 불렀다. 한편 만국박람회를 접한 후 유럽 열강들(독일, 이탈리아, 프랑스, 러시아, 심지어 미국)의 정치·외교적 상황은 어떠한가? 이들도 자국을 부국으로 만들려면 영국의 자유무역주의 정책이 최상의 방법임을 인식하게 되었다. 궁극에는 영국처럼 상품의 질을 높여 무역을 통해 부를 축적하려고 혈안이 되었다. 이런 분위기는 세계경제 속에 선두를 달리고 있던 영국 입장에서 위기감을 느끼게 되었으며 1890년대에 가면 그런 분위기가 정점에 이르게 되었다.

한편, 중국은 1차 아편전쟁(1839~1842년) 이후부터 줄곧 영국이 무역을 선점하고 있던 시장이었다. 그러나 19세기 후반에 가면 각국들이 중국시장에 진출을 꾀함으로 상황이 달라졌다. 이 시기엔 영국이 외교정책을 수정하여 필요에 따라 중국정부에겐 간섭을, 각국들과는 각축을 펼쳐나갈 수밖에 없었다. 따라서 필자는 영국의 다양한 외교정책 현황을 집약해서 볼 수 있는 방법이 대(對)중국정책을 통해서 가능할 것으로 생각하게 되었고, 이 글에서 이를 분석했다.

분석 결과, 먼저 영국의 다양한 외교정책 현황을 집약해서 볼 수 있는 방법이 대(對)중국정책을 통해서 가능할 것이란 필자의 생각이 옳았음을 알 수 있었다. 다음으로 본 글에서 영국이 자국의 부를 지탱해준 자유무역 정책을 포기하고 보호무역정책으로 외교의 흐름을 바꾼 시점 및 이유를 좀 더 세밀히 확인하게 되었다.

[주제어] 세계만국박람회, 자유무역주의정책, 베이징조약, 중국외무부(總理各國事務衙門), 간섭, 할양, 은행독점 자본, 보호무역주의

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| I. 서 론 | III. 보호무역정책으로의 전환기, 1891~1914 |
| II. 자유무역정책 유지기, 1860~1890 | IV. 결 론 |

* 단국대학교 (역)사학과 교수 / kwvd118@dankook.ac.kr

I. 서 론

나폴레옹 전쟁이 끝나자 유럽에는 빈체제(Vienna System, 1815)가 형성되었다. 전쟁을 승리로 이끈 중심적 역할을 한 국가가 영국이었는데 막상 체제가 출범하자 삼국(러시아, 오스트리아, 독일)이 스포트라이트를 받게 되었다.¹⁾ 그들은 유럽 대륙 내 전통과 역사를 이끈 점을 강조하고 애써 영국을 경계국(境界國)으로 취급하며 자신들의 국제적 위치만을 구축해갔기 때문이다. 심지어 삼국은 전범국이던 프랑스마저 끌어들이 체제의 주요 역할분담을 맡기기까지 하였다. 결국 영국은 빈체제 내에서 진행되는 일련(一連)의 비정상적인 외교적 상황을 견디지 못하고 결단을 내렸다. 빈체제를 주도하는 국가들과 공생할 수 없다는 판단 하에 캐닝(G. Canning) 외무장관이 1822년 베로나회의(Congress of Verona)에서 고립정책(Isolation Policy)을 표명하고 체제에서 이탈한 것이다.²⁾

이렇듯 유럽에 속하면서 이방 또는 경계국으로 취급당하다 홀로선 영국이 유럽대륙국들의 주목을 다시 받게 된 시점, 다시 말해서 19세기 영국이 부(富)를 기반으로 하는 제국으로의 가시화된 시점은 1851년 세계만국박람회(the Palace of the Great Exhibition of the Works of Industry of All Nation)였다. 당시 런던에 세워진 수정궁(Crystal Palace)에는 세계 주요 25개국 주요 정상들이 모두 초대되었다. 박람회는 볼거리를 위해 식물원, 동물원들도 준비하였지만 상품 전시가 주요 내용이었다.³⁾ 특이한 것은 세계박람회인대도 불구하고 상품들은 모두 영국제들뿐이었다. 결국 박람회 기간 동안 영국은 자국의 물건을 여한 없이 자랑하며 승리감에 도취되었고, 여타 국가들은 부러움과 충격이 교차하는 시간들을 보내야만 했다. 박람회장에서의 영국은 더 이상 유럽의 경계국이 아닌 유럽의 핵심국이자 주인공이었다.

그렇다면 유럽 국가들과 결별하고 홀로선지 30여년 만에 영국이 이렇게 부국의 모습이 된 것은 ‘무엇’ 때문인가? 바로 1832년 선거법 개정(Great Reform Act) 이후에 정계에 진출한 중산층들이 수정된 공장법(Factory Acts)들을⁴⁾ 연차적으로 선포하며 노동자들의 복지를 꾸준히 개선한 것이 첫 번째 ‘무엇’이었다. 다음은 1846년에는 코브던(R. Cobden)이나 브라이트(J. Bright) 등이 펼친 자유주의 운동과 정부의 생각이 공통분모를 찾아 진행된 반곡물법(Anti-Corn Law)이 그 ‘무엇’이었다. 두 가지 ‘무엇’을 종합하여 보면 이렇다. “반곡물법이 선포되자 곡물의 가격이 기존보다 두드러지게 하락했다.⁵⁾ 이로 인해 노동자들은 먹고사

1) 3개국이 주인공이 된 사건은 기독교 정신에 입각한 동맹을 주창한 러시아 황제 알렉산드르 1세의 요청에 오스트리아와, 독일이 화답을 하면서 맺은 빈체제의 첫 열매로 신성동맹(Heilige Allianz)이라 부른다; Jarrett, Mark, *The Congress of Vienna and its Legacy: War and Great Power Diplomacy after Napoleon*, London: I. B. Tauris & Company, Ltd, 2013.

2) C. Nichols, JR. “The Congress of Verona, 1822: A Reappraisal”, *The Southwestern Social Science Quarterly* 46: 4 (MARCH 1966), pp.385~399.

3) Jeffrey A. Auerbach, *The Great Exhibition of 1851*, New Haven: Yale University Press, 1999; John R. David, *The Great Exhibition*, London: Stutton, 1999; C. H. Gibbs-Smith, *The Great Exhibition of 1851*, London: HMSO, 1981 edn.

4) 공장법은 1802년 최초로 영국에서 제정되었고, 개선된 법을 발의한 1833년 공장법 때부터 조금씩 효과가 드러났다. 이후 꾸준히 새로운 공장법안들이 개정되고 만들어졌는데, 핵심 내용은 영국 의회에서 여성과 아동의 노동시간 규제 및 노동자 관련 환경 개선들이 주된 내용이다; 김현수, 『영국사』, 서울: 대한교과서, 1997, 187쪽.

5) Lawson-Tancred, Mary, “The Anti-League and the Corn Law Crisis of 1846.” *Historical Journal* 3: 2, 1960, pp.

는데 드는 비용을 크게 줄였고, 축적된 임금은 공장법으로 인해 개선된 환경 하에서⁶⁾ 인간다움을 충족하는데 투자하게 되었다. 그 결과 노동자들의 삶이 안정감을 갖게 되었고, 비례하여 그들은 자연스레 최고의 질을 뽐낼 물품을 생산하게 되었다.”이다. 이렇듯 국내의 상품생산력에 자신감을 갖게 되자 1856년 파머스턴(Henry John Temple, 3rd Viscount Palmerston) 총리는 한 발짝 더 나아가 자신이 소속된 당명을 ‘휘그’에서 ‘자유’로 바꾸고 자유주의 무역을 외교정책 기조로 삼게 되었다.

한편 세계만국박람회를 접한 후 유럽국가들 중 새로운 독립 국가를 꿈꾸던 독일이나 이탈리아, 그리고 수차례 불안한 혁명기를 거친 프랑스 등은 자국을 부강하게하려면 궁극엔 영국의 자유주의 무역정책을 따르는 것이 최상의 방법임을 인식하게 되었다. 결과 독일, 이탈리아가 독립국으로 세워지고 프랑스에 제3공화정이 들어선 1871년을 기점으로 10여년이 지난 1880년 즈음엔 그들은 자국의 상품의 질들을 영국의 질에 근접하게 만들었다. 이즈음엔 유럽 정치·외교가(街)에 두 가지 이슈가 부각되었다. 하나는 각국 상품들이 질적으로 격차가 없어지다 보니 유럽 내 서로의 시장성을 잃어버리고, 여파로 자국 내 공장들의 가동률이 식어가며 경제위기가 온 것이다.⁷⁾ 이런 위기는 노동자들의 불만으로 이어지고 여러 형태의 사회운동으로 확대되어 국가들마다 국내정치문제가 핵심과제로 떠올랐다.⁸⁾ 다른 하나는 각국들이 공장의 열기를 다시 올리고 국내경기회복을 꾀하기 위해서 아시아를 새로운 시장으로 보기 시작했다. 그러나 아시아 시장에 삶의 사활을 걸기 시작하면서 서로의 외교적 충돌이 생길 가능성이 무척 높아졌다. 결국 각국들은 충돌을 피할 방법을 마련하기에 전전긍긍하게 되었는데, 결과는 충돌을 더욱 조장하는 제국주의 틀을⁹⁾ 만들며 이를 역사에 흔적으로 남기게 되었을 뿐이다.

같은 시기에 부의 제국이 되었던 영국은 어떠했다? 제품에 대한 자신감을 갖고 유럽은 물론 세계경제의 주역으로 떠올랐던 영국이지만 1880년대 즈음에 각국의 물건들의 질이 좋아지자, 그 역시 위기의식을 느끼기 시작하였다. 위기의식은 곧 정치적으로 민감하게 표출되었는데 그 중심에는 국내체제의 변화를 피해야 위기를 극복할 수 있다고 주장한 한 글래드스톤(William Ewart Gladstone) 자유당 총리가 있었는데, 영국의 대외적 위축이 이런 위기를 만들어가니 좀 더 강한 영국의 모습으로 전환시켜야한다고 주장하던 보수당 총리인 디즈레일리(Benjamin Disraeli)도 있었다. 둘 다 정권을 잡았을 때 정치적 색깔은 달랐지만 영국의 위기극복을 위한 노력만큼은 동일했다. 하지만 이들의 노력에도 불구하고 19세기 말미에는 정치의 중심축이던 자유무역주의 정책마저 포기해야하는 상황에 이르게 되었다. 그나마 마지막까지 자유무역주의 정책을 고

162~183.

6) 18세 미만 취업제한(1833), 여자와 10세미만 광산고용자 금지(1842), 노동시간 10시간 제한(1844), 잉글리시 워크(1850): 토요일은 반휴일, 일요일은 전휴일 등.

7) 1873년부터 시작하여 1879년까지 지속된 장기 침체기(the Long Depression)를 말한다. 경우에 따라선 1896까지도 보고 있다; Rosenberg, Hans, "Political and Social Consequences of the Great Depression of 1873~1896 in Central Europe". *The Economic History Review* 13, Blackwell Publishing, 1943, pp.58~73.

8) 김현수, 앞의 책, 1997a, pp.199~200.

9) 제국주의 틀로는 ① 생산과 자본의 집중·집적에 의한 독점의 형성, ② 산업자본과 은행자본의 융합에 의한 금융자본의 성립, ③ 상품수출 대신에 증가되는 자본수출, ④ 국제카르텔에 의한 세계시장의 분할, ⑤ 열강에 의한 식민지 분할의 완료 등이 있다.

수하려던 솔즈베리(Robert Gascoyne-Cecil, 3rd Marquess of Salisbury) 총리가 있었지만 그의 사임과 맞물려 20세기에 들어서자마자 영국도 유럽을 감싸고 있던 제국주의의 소용돌이에 예외 없이 빠져들어 가게 되었다.

한편, 19세기 후반, 영국을 포함한 유럽 전체가 제국주의의 격동기에 휘말리게 된 것은 상품수출 및 시장 확보를 다룬던 각국의 외교정책과도 무관하지 않다. 필자의 관심도 여기에 머물렀는데 특히 주목한 곳은 영국의 대(對)중국외교정책이다.

중국은¹⁰⁾ 1차 아편전쟁(1839~1842년) 이후부터 줄곧 무역을 선점하고 있던 영국의 시장이었다. 그러나 19세기 후반에 가면 각국들이 중국시장에 진출을 꾀함으로 상황이 달라졌다. 이 시기엔 영국이 중국정부에겐 간섭을, 각국들과는 각축(角逐)을 펼쳐나가는 외교정책을 수행할 수밖에 없었다. 때문에 필자는 유럽 각국들은 물론 영국의 다양한 외교정책 현황을 집약해서 볼 수 있는 방법이 대(對)중국정책을 통해서 가능할 것으로 생각했다. 영국의 대(對)중국외교정책을 주목한 첫 번째 이유가 이것이다.

국내엔 동아시아 3국(한국, 중국, 일본)과 관련된 대외관계(또는 각국의 근·현대) 연구가 꾸준히 진행되고 있고 그 연구의 중심엔 영국외교가 빠짐없이 언급되고 있었다. 하지만 영국외교를 언급할 경우, 영정부의 외교방향(흐름)을 정확히 이해하고 그 중심에서 삼국과의 관계를 분석하기보다는 현장에서 형성된 외교현상만을 놓고 관계를 분석하는 대외정책연구가 대부분인 것도 부정할 수 없다.¹¹⁾ 사실 후자의 경우엔 자칫 모순이 나올 가능성을 배제할 수 없다. 한 예로 1883년 11월에 조러통상조약을 맺은 영국과 조선은 대등한 국가의 대외관계를 약속했다. 하지만 2여년 만인 1885년 5월에 거문도 점령을 시행한 영국의 모습은 조선을 국가로 인정하지 않은 상태에서 일방적 행동을 한 것으로 확인된다. 이는 통상조약 이후 2여년 사이에 영국의 동아시아외교의 근본적인 흐름이 바뀐 것이 주원인이다. 하지만 이를 직접적으로 언급한 연구는 극소수이다.¹²⁾ 그러므로 국내학계의 대외관계 연구의 발전을 위해서 대(對)중국외교정책에서 드러나는 영정부외교의 총괄적인 흐름을 파악할 필요가 있어 보인다. 이것이 영국의 대(對)중국외교정책을 주목한 두 번째 이유이다.

이렇듯 영국의 대(對)중국외교정책 분석의 필요성은 확실하지만 이를 위해 충족시켜주는 국내의 연구는 극히 미미하다. 단 해외의 연구는 그렇지 않고 다양하다. 그중에서 필자가 추천할 수 있는 대표적 연구서로는 플랫(D. C. M. Platt)의 “Finance, Trade, and, Politics in British Foreign Policy, 1815~1914”이¹³⁾ 있다. 이는 영국의 외교정책 전반을 심도 있게 연구한 고전적인 글이며 동아시아지역과 관련해서 활용할 기

10) 당시에 중국은 대청국, 청나라, 청왕조 등으로 불렸지만, 나라의 대표성을 띤 표기는 중국이므로 이 명칭으로 통일한다.

11) 영국과 얽힌 다양한 연구들이 있어 전체적인 소개는 불가능하다. 동아시아 관련 기존의 대외관계사 논문 및 편만 사례로 소개한다; 최문형, 『한영수교와 그 역사적 의의』, 『한영수교 100년사』, 한국사연구협의회, 1984; 김기열, 『초기 한영교섭의 전개과정』, 『한국근현대사료문선집』 34, 대외.4, 삼귀문화사, 2000; 최동희, 『1880년대 조선의 문제와 구미열강과의 외교관계』, 『한국외교사 I』, 집문당, 1996; E. V. G. Kiernan, *British Diplomacy in China, 1880~1885*, Cambridge: Cambridge University Press, 1939; Stanley Lane-Poole, *The Life of Sir Harry Parkes I, II*, London: Macmillan and Co, 1894.

12) 김현수, 『대영제국의 동아시아 외교주역, 해리 S. 파크스』, 단국대학교 출판부, 2011; 한승훈, 『영국의 거문도 점령 과정에 대한 재검토: 갑신정변 직후 영국의 간섭정책을 중심으로』, 『영국연구』 36, 영국사학회, 2016.12, 61~96쪽.

13) D. C. M. Platt, *Finance, Trade, and, Politics in British Foreign Policy, 1815~1914*, Oxford: Clarendon Press, 1968.

본적인 연구서라고 본다. 그런데 대외관계 또는 근·현대를 연구하는 국내 연구자들에게는 플랏의 글이 생각만큼 인용되지 않고 있는 듯싶다. 여기에 이 글의 목적이 생겼다. 플랏의 책에서 펼쳐진 동아시아 관련 영국 정책부분을 소개하려는 일차적 고려 속에 필자의 그동안 축적된 연구역량과도 접목하여 영국의 대(對)중국외교정책변화추이를 살펴보고자 하는 것이 최종적인 목적이 되었다. 또 기대하는 의의로는 이 글로 인해 관련 분야 연구가 ‘좀 더 다양성과 정확성을 키울 수 있지 않을까’ 하는 점을 염두에 두고 있다.

글의 구성은 앞서 언급한대로 중국과 영국이 본격적으로 접근한 1860년부터 1890년까지로 첫 단계를 잡아 영국의 대(對)중국 독점기(영제국 시기)의 자유무역외교정책의 유지 여부를 다룰 것이며, 다음단계는 각국의 등장으로 중국에서의 경쟁기(제국주의 시기)인 1891년부터 1차세계대전 발발까지를 중심으로 보호무역외교정책으로 전환 여부를 점검해 볼 것이다.

II. 자유무역정책 유지기, 1860~1890

영국·프랑스 연합군과 러시아 사이에 벌어진 크림미아전쟁(Crimean War, 1853~1856)은 1856년 2월 25일에 파리강화회담을 맺으며 끝이 났다. 이 전쟁의 가장 큰 수혜자는 영국이었다. 그동안 흑해를 통해 지중해로 진출하려던 러시아의 남하정책을 여타 유럽국가들과 협력 하에 국제법적 효력을 가지고 있던 1841년 7월의 ‘해협조약(the London Straits Convention)’을 다시 한 번 러시아에 주지시켰다. 해협이라면 흑해와 지중해를 잇는 터키해협을 말하며, 내용은 “해협의 권한을 터키(오스만 투르크제국)에게 두며 전쟁 시엔 동맹국만 해협에 들어올 수 있고 이 원칙을 지키기 위해 유럽전체가 터키를 대신하여 감시한다는 것이다.”¹⁴⁾ 이는 러시아가 지중해로 나올 수 있는 어떤 경우수도 영국이 원천 봉쇄한다는 의미이기도하다.

크림미아 전쟁의 종결은 영정부에게도 여러 면에서 청신호가 되었다. 무엇보다도 정치적 힘과 직결되어 있는 경제적 부를 축적할 기회가 커졌으며 그 중심에 자유무역정책이 있었다. 당시 전쟁을 끝낸 파머스턴(Henry John Temple 3rd Viscount Palmerston) 총리는 자신이 이끌던 휘그당의 당명(黨名)을 아예 자유당으로 바꾸면서까지 대외무역에 박차를 가하였다. 이즈음 중국에서는 2차 아편전쟁(the 2nd Opium War or the Arrow War, 1856~1860)이 터지며 영국과 중국의 새로운 대외관계 국면에 들어섰다. 사실 영국과 중국은 1차 아편전쟁을 치렀고 둘 사이에 맺은 강화조약인 1842년 난징조약(the Treaty of Nanjing)을 기점으로 무역외교가 시작되었다. 그러나 이후 수십 년 동안 난징조약의 내용은 거의 지켜지지 않았다. 심지어 영국이 필요로 한 중국과의 최소한의 교역마저 제대로 이뤄지지 않다보니 중국과의 무역에서 예상하던 경제이익에 제약을 받게 되었다. 결국 이를 개선하려는 움직임이 1856년 애로우 사건(the Arrow Incident)으로 시작되었다.¹⁵⁾ 이 사건 이후 수년에 걸친 두 나라간의 전쟁은 1860년에 베이징조약으로 종지부를 짓게 되었다.

14) Jasper Ridley, *Lord Palmerston*, London: Constable, 1970, pp.248~260.

15) J. Y. Wong, “Harry Parkes and the ‘Arrow War’ in China,” *Modern Asian Studies* 9: 3, 1975, pp.303~320.

여기서 잠깐 집고 넘어갈 부분은 두 차례의 전쟁에서 영국이 중국에 대한 외교정책의 특색 있는 모습이 확연히 드러났다는 점이다. 1차 아편전쟁의 경우는 중국의 아편 수입 금지에 대한 불만이 가장 큰 원인이었다. 비록 영국이 자유무역이라는 외교적 틀을 인식하고 있었지만 이를 안착시키진 못하였다. 때문에 이 전쟁은 영국의 독점적 무역을 방해한데 대한 보복차원으로 진행한 일종의 보호무역 정책이 그 근간이었다.¹⁶⁾ 하지만 2차 아편전쟁의 경우는 좀 달랐다. 아편무역 수입금지보다는 영국을 포함한 프랑스가 중국정부에게 시장으로의 개방을 요구하는데 초점이 가 있었기에 결국엔 베이징조약으로 중국정부에게로부터 완전하게 개방 허락을 받아내었다. 여기서 자유무역에 대한 인식정도를 넘어서 자유무역주의 정책을 근간으로 한 것이다.

베이징조약 전후, 영국의 중국관련 외교적 움직임에 대하여 좀 더 살펴보자. 영국은 1851년 이후부터 자국의 상품이 최고임을 자부했고 어느 국가도 이를 넘보지 못한다는 것을 알고 있었다. 한 예로 중국 시장을 열어 가던 과정인 1858년 텐진조약(6.26)때 엘긴 경(Lord Elgin)이 보여준 협상 자세에서 자국 상품에 대한 자신감이 확연히 나타남을 알 수 있다. 회담 중에 엘긴경이 영국의 이익을 위한 기본적인 조건들은 분명하게 주장했지만 영국만을 위한 독점적인 무역의 조건을 내걸지 않았다. 즉 영국이 먼저 점유한 중국내 독특한 상업적 권리나 지역 등의 사례를 여타 유럽국가들이 참조하고자 한다면 기꺼이 공유할 수 있음도 협상 중에 내비쳤다.¹⁷⁾ 비슷한 시기에 자유주의자의 대표자인 코브턴의 경우도 자국의 무역과 투자를 활성화하기위해선 중국의 개방이 더 필요하다는 점을 강조하였다. 하지만 그가 1857년 1월에 인도와 중국위원회에서 주장한 바로는 당시 중국에서 펼쳐진 외교적 분위기와 달리 “중국정부가 이미 전쟁으로 상처를 입고 약해졌으니 이 틈에 본국의 이익을 위한 개방책을 힘으로 더 강하게 밀어붙여야 하지 않는가?”였다.¹⁸⁾ 이런 코브턴의 발언을 접한 엘긴은 개인적으로 “더 이상 중국에서 충돌이나 전쟁이 일어나선 안된다”고 단호히 거부 의사를 표했다.¹⁹⁾ 두 사람 모두 영국 자유무역을 통한 경제이익을 얻기 위한 생각들이었지만, 역사속의 결론은 엘긴의 생각이 받아들여졌다. 그 증거가 1861년에 중국외무부(總理各國事務衙門, Tsungli Yamen)가 발족하고 그 역할이 드러난 것과 무관하지 않다. 애로우사건때부터 영정부가 주장하던 것이 “비록 지역에서의 발생한 외교문제지만 중앙에서 책임을 져야하는데, 왜 중국정부가 이를 분리시켜 책임을 지지 않으려 하는가?”였다. 그 결과가 황실이 있는 베이징의 자금성 인근에 영국의 외교공관을 두고 모든 외교문제를 중국정부와 직접 접촉하고 협상한다는 점을 전쟁을 치르면서까지 얻어낸 것이다. 영국의 이런 조치에 상응하듯 중국도 중앙정부차원에서 다루겠다는 의지를 중국외교부의 성립으로 보여주었기 때문이다. 이때부터 외교관 채널을 통해서 두 나라 간의 무역, 특히 영국의 자유무역정책은 자연스레 확대되었다.

상호간의 외교정책이 정립된 이후부터 1880년 초까지는 중국과의 상품교역을 위한 영국외교관들의 융통성과 원활한 접촉이 두드러져 보였다. 왜냐하면 두 나라 사이에 교역부분만큼은 국가적 충돌이 야기될 만큼의 외교자료들이 거의 보이지 않기 때문이다. 그나마 관련 자료라면 1876년 터비(E of Derby) 외무장관에

16) A. J. Sargent, *Anglo-Chinese Commerce and Diplomacy*, Oxford: Clarendon Press, 1907, p.87.

17) *Ibid.* p.109.

18) J. A. Hobson, *Richard Cobden, International man*, London: T. Fisher Unwib, 1918, pp.199, 355.

19) Masataka Banno, *China and West, 1858-1861*, Cambridge, Mass., 1964, p.10.

게 보낸 중국공사 웨이드(Sir Thomas Wade)의 보고서 정도였다. 그의 보고서에 의하면 첫째 외교적으로 적절한 대표급 설정 건, 둘째, 중국내 외국인 여행객들의 적절한 보호, 영국의 무역이나 기타 외교적 상황 위치를 상향 조정하기 위해 맺은 조약 내 기타조항들의 조속한 이행, 그리고 인도와 중국서쪽 지역의 상업교류의 원만한 관계 개선 등에 대해 자신이 주력하고 있다고 하였다.²⁰⁾ 이는 이전처럼 교역 자체에 방해를 받는 외교적 문제는 없고 오직 원활한 교역관계를 만들기 위한 세부조항에 집중하고 있는 외교적 모습을 확인할 수 있는 대목이었다.

한편 교역을 통한 양국의 외교정책 속에는 ‘상품수출’뿐만 아니라 ‘자본투자’ 부분도 당연히 포함되어 있었다. 당시 영국의 중국 내 자본투자 부분을 보면 일반적으로 레반트무역²¹⁾이나 동인도무역 지역 등에서 진행되는 투자정도의 범위를 벗어나지 않고 있었다. 좀 더 살펴보면 영국민의 개인적 자본투자가 없었고, 심각히 고려하는 정부차원의 자본투자도 거의 없었다. 그렇다고 영정부의 자본투자의 시도가 전혀 없는 것은 아니었다. 기록들을 보면, 1863년 7월에 상하이 주재 영사가 교역이 빈번한 상하이와 쑤저우(蘇州, Soochow) 구간 사이의 철도 건설을 위해 주로 영국인들로 구성 되어있는 외국계 회사에게 부지를 할양²²⁾해줄 것을 중국 정부에 제안서로 올렸다. 그러나 이 제안서는 중국정부로부터 가차 없이 기각되었다.²³⁾ 또 비슷한 사례로 북경 주재 영국공사관이 지원했던 상하이-우창(上海-武昌, Shanghai-Wuchang)간 철도부설건, 퍼거슨(Sir Thomas Fergusson)의 즈푸-지난푸(煙臺-濟南, Chefoo-Tsinanfu)간 부설건도 기각되었다. 하지만 이런 기각들에 대해 영정부가 중국정부에 항의하는 자료들을 볼 수가 없다.²⁴⁾ 여기서 알 수 있는 것은 영정부가 상품수출을 통한 이익추구에 더 관심이 있었기에 자본투자의 성립 유무에 크게 신경을 쓰지 않았다는 점이다. 결국 영국의 건설은 자본투자보다는 상품수출과 이를 지원해주는 원활한 시장 형성에 있었음이 확인된다.

하지만 1880년대 중반에 이르면 사정이 달라져 보인다. 앞서 언급한 바처럼 유럽각국들의 상품이 질적으로 향상되어 영국과 큰 차이가 없어 유럽 내에선 서로간의 구매력이 떨어지자 도미노처럼 생산력이 약화되고 궁극에는 각국의 경기침체로 치닫게 되었다. 특히 일차적으로 경기 체감을 느끼게 되는 각국의 노동자층들은 자신의 불만을 조직화된 항의와 필요시엔 사회주의 이념으로 뭉친 정치적 운동으로 표현하고 있었다.²⁵⁾ 이 즈음 영국과 중국의 관계는 어떠한가? 영국의 주요 무역국은 총 무역량의 80%에 이른 중국이었다. 그런데 유럽 내에서 위기위식을 느낀 여타 유럽국가들, 독일 프랑스 등이 생존을 위한 중국 진출을 본격화하기 시작 하자 영국이 이전처럼 자유방임(laissez-faire)적 무역정책(free trade Policy)을 중국에서 고수하는 것이 거

20) Sargent, *op. cit.*, p.188.

21) 십자군 전쟁 이후 레반트를 중심으로 행하였던 동서 간의 무역을 일컬으며 레반트는 그리스와 이집트 사이에 있는 동지중해 연안 지역을 통틀어 이르는 말이다.

22) 영국을 포함한 유럽강국들이 중국에서 영토할양을 본격적으로 시도하였는데, 이는 절대왕정기 때처럼 무조건 점령하는 식민지와 달리 일정 금액을 주고 빌리는 대여(Loan) 방식을 취했다. 이 때문에 할양(割讓)이란 단어를 쓰게 된다.

23) P. H. Kent, *Railway Enterprise in China*, London: Edward Arnold, 1907, p.2.

24) H. B. Morse and H. F. MacNair, *Far Eastern International Relations*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1931, pp.412~413; N. A. Pelcovits, *Old China Hands and the Foreign Office*, New York: King's Crown Press, 1948, p.135.

25) 김현수, 앞의 책, 1997a, pp.199~200.

복해지기 시작했다.

1885년 9월 중국내 영국공관에서 화이트(William White)가 솔즈베리 총리 겸 외무장관에게 보낸 전문에선 “유럽 강국들이 중국이 국제무역 및 시장의 최상지로 확인하고 이곳에 족적을 남기려 혈안이 되고 있습니다.”²⁶⁾ 며칠 후 공관에 머물던 모리어(Sir William Morier)도 전문을 보내었는데, “베이징, 상트페테스부르크, 콘스탄티노플, 이 세 도시가 미래의 핵심 키(Key)역할을 할 것입니다. 그중 북경은 태양과 같은 행성(planetary)의 위치에 있으므로 정부가 중국시장 확보 및 보장(security)에 최선을 기울여야 할 것입니다.”²⁷⁾ 라고 하였다.

영국 사업가들도 영국무역을 촉진시켜주는 해외시장들과 무역의 확대가 좀 더 필요하다는 것을 인식하고 있었다. 1886년 1월 27일에 영국 철강무역 협회의 회장이던 벨(Sir Lowthian Bell)이 왕립위원회에 무역 침체의 증거를 제시했는데, 그는 스페인에서의 차별관세와 보호무역 장벽이 영국무역의 침체를 불러온다고 지적했다. 그러면서 영국기업들의 미래는 좀 더 먼 거리에 있는 시장을 개척해야하며 그곳이 ‘인도 보유지, 오스트레일리아 그리고 중국’이라고 보고했다. 그의 지적이 있던 지 몇 해 뒤에 하원의원이자 후에 인도 총독이 된 커즌(G. N. Curzon)은 영국의 해외무역지에서의 패권은 “우리제국을 보존하는 것은 물론 우리 국민을 먹여 살리는 일이 될 것이다. 그 대상은 아시아이며 특히 중국에서 우리의 상품을 소비할 시장을 만들어야하며 동시에 이를 보존해야한다”고 하였다.²⁸⁾ 1880년대 중엽, 영국 정가와 경제계의 담론 속에는 상품판매를 통한 이익의 상태를 넘어서 그런 상품을 팔 수 있는 지역을 지키고 보존해야한다는 의지가 강하게 드러나고 있음을 확인할 수 있다. 왜냐하면 여러 강국들이 중국정부에게 중국의 이권을 영국에 모두 주지 말아야 한다고 압력을 가하고 있는 동안 영국은 이런 상황을 좌시할 수 없는 입장으로 내몰리고 있었기 때문이다. 결국 영국정가에서도 점차 자유경쟁이 아닌 ‘나만의 독점 시장 획득’이란 보호무역적인 분위기가 가시적으로 드러나게 되었다.

이와 관련하여 몇 사례를 들어보면, ‘더 타임즈’(The Times)는 1886년 1월 2일자 사설에서 중국에서의 영국 외교적 지원의 양상을 제고할 필요가 있다는 주제로 몇 가지 제안을 했다.²⁹⁾ 그중 가장 눈에 띄는 것은 영국외무부가 대중국무역에 있어 자유방임적 자세보다는 간섭적(interferential) 자세가 필요한 시점이 ‘지금(Right Moment)이다’라는 부분이었다. 내용에 의하면 1870년대 들어서 유럽 전역에 진행되었던 인플레이션은 1880년대 중반에는 극적으로 무마되고 있지만 그렇다고 모든 상황이 좋아진 것은 아니라고 지적하였다. 그 증거로 산업 및 무역 공황(the Depression of Trade and Industry)에 대한 대처를 강구하던 왕립위원회(the Royal Commission)가 유럽 속 영국시장(European home market)은 모두 막혔고 중립시장(neutral market)이던 아시아, 특히 중국에서 여타 유럽국들과 경쟁을 해야 하는 새로운 환경이 되었다고 언급한 것을 제시했다.

26) H. Sutherland Edwards, *Sir William White, his life and correspondence*, London: John Murray, 1902, p.11.

27) *Ibid.* pp.12-13.

28) G. N. Curzon, *Problems of the Far East*, London: Longmans, 1894, p.421.

29) *The Times*, 2. January 1886, 12a, b.

사실 1월 2일자 ‘더 타임지’ 내용이 실리기 전 해인 1885년 8월 2일에 외무장관 솔즈베리도 이런 점을 간파하고 베이징 공사인 오코너(Mr. O’Conor)에게 중국에서의 상황을 보고해달라는 전문을 보내었다. 그 결과 1885년 12월 9일에 타이완 주재 영국영사가 솔즈베리에게 보낸 보고를 통해 중국정부를 향한 강국들의 압력의 모습들을 알 수 있었다. 타이완 주제 영사는 당시 미국외교관들이 철도부설권 관련하여 중국정부와 계약을 맺는 속에 자국의 할양지역을 지목하고 이에 압력을 가한다는 점을 보고했다. 그리고 독일공사도 같은 조건을 중국에 요구하고 있다고 하였다. 그 즈음 ‘더 타임지’ 중국특파원의 보고에서도 독일은 중국에서 3500만 파운드를 대출해주는 계약을 조건으로 중국정부에게 철도부설지역 할양을 요구하고 있다고 하였다. 물론 특파원은 “영국외교관들과 영사들에 의해 독일 ‘케이스’가 사업적으로 처리되지 않도록 조치를 시행하고는 있다”고 하였다. 동시에 영정부가 중국정부에 이런 일이 더 이상 발생하지 않도록 중국내 외교관들을 전폭 지원하는 어떤 방법을 재차 고려하여야 할 것이라 충고도 하였다.³⁰⁾

1886년 2월 24일에, 외무장관 로즈베리경(Lord Rosebery)은 베이징 공사에게 중국정부가 유럽 강국들과 어떤 종류의 계약이나 할양들을 맺을 때 즉시 외무부에 보고할 것을 주문하였다.³¹⁾ 27일에는 로즈베리가 정무차관(Parliamentary undersecretary)이던 브라이스(Mr. Bryce)에게 서면으로 “개인 회사나 기업들의 합병에 따른 위기로 가지 않는 선에서 외무부나 영사들에 의해 대외적으로 침체된 교역 분위기를 끌어올리고 활성화시킬 방법은 없는 지”를 물었다.³²⁾ 브라이스의 대답은 대외적으로 외무부에서의 새로운 외교정책을 세울 필요 점에 도달했음을 지적했다. 특히 ‘새롭게(new)’엔 자국민들의 무역으로 얻는 이익에 부담을 가하는 여타 국가들의 외교적 압력에 대응할 수 있는 영국외교관들의 ‘행동(Act)’이 필요하다는 의미가 담겨있다고 하였다.³³⁾

이상에서 분명한 것은 자유주의무역 외교정책이 유지되고는 있지만 1880년대에 이르면 더 이상 중국에서 영국의 위용과 무역에서의 독점을 유지할 수 없는 상황이 전개되고 있으며 유럽각국들과는 외교적으로 충돌을 피할 수 없고 그 충돌을 어떤 방식으로든 풀어야 하는 새로운 외교정책이 영정부의 숙제가 되고 있음을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 보호무역정책으로의 전환기, 1891~1914

중국에 대한 유럽 국가들의 정치·외교적 흥미가 가중되기 시작할때는 1890년대에 들어서면서부터이다.

30) No.18, *Correspondence respecting British Trade and Commerce in China*, Foreign Office Library; Confidential Print (F. O., C. P.) 5471.

31) Nos. 36, 38, 39, *Correspondence respecting Diplomatic Assistance to British Trade Abroad*, Parliamentary Papers (P. P.) 1886 (c.4779) LX.

32) Rosebery to Bryce, 27 February 1886: Public record Office, London; Foreign Office papers (P. R. O., F. O.) 83/832.

33) Platt, *op. cit.*, Appendix V.

중심에는 1891년에 첫 삽을 뜨기 시작한 러시아의 시베리안 횡단철도(Trans-Siberian railway)사업이 있다. 그러나 보편적으로 강대국들이 중국에 대한 정치적인 흥미는 1차 중일전쟁(the 1st Sino-Japanese War)으로 학계에서 지목하고 있다. 관련사례로 조셉 박사(Dr. Joshep)의 언급을 들 수 있다.

“.....일본에 의해 중국이 약제임이 밝혀지자, 중국과 관련짓고 있던 유럽 국가들에게 외교정책적인 변화를 유발시켰다. 1894년 이전에는 정책이 주로 경제적이었는데 이제는 대다수가 정치적으로 되었다.”³⁴⁾

덧붙여 그는 러시아나 프랑스의 경우엔 그들이 추구하는 정치적인 모습들이 제국주의 사고 안에서 나타나 는 호전성을 그대로 보여주고 있다고 하였다. 하지만 당시까지도 영국의 외교적 모습은 전통적인 방식에 의거한 ‘만약 중국내 영국이 유지하고 있는 자유무역주의 정책의 균형을 이런 강국들이 훼손한다면 보상요구 (compensatory gains) 등의 경제적인 방식을 통해서 조정하려는 정도’였다. 이는 1890년대엔 이미 정치적 세력균형(Balance of Power)의 중심축이 동아시아, 특히 중국에 형성되어있었다는 사실을 영정부가 제대로 인식하고 있지 못한 것으로 판단이 된다.

관련하여 펠코비츠(Pelcovits)는 1897년까지도 영국부가 중국에서 여전히 영국의 영향력이 ‘중심’에 놓여 있다고 생각하는 실수를 범하고 있다고 우려를 표했다. 그의 우려를 뒷받침해주는 한 예로 1897년 3월에 솔즈베리가 상공회의소 회의에 참석하여, “역사적으로 ‘홀로시키기(left alone)’를 한 결과, 영국의 산업, 영국의 기업, 영국의 자원이 만족할만하게 되었다. 어쩌면 현실은 만족한다는 생각 이상일 수도 있다. 왜냐하면 우리가 중국에 존재할 수 있는 우리의 적대국들을 현재로선 모두 제압하고 있기 때문이다.”라고 자신있게 표현 하였던 내용을 들 수 있다.³⁵⁾ 과연 솔즈베리 생각대로 그러했는가?

1894년 중일전쟁 이후 중국의 약화는 급속히 진행되고 있었고 얼마 뒤인 1898년엔 러시아가 시베리아로 세력이 확장되고 있었다. 이와 맞물려 펜손(Professor Penson)은 펠코비츠의 우려를 좀 더 구체적으로 표현 했다. 그는 19세기를 통틀어 진행되어온 영러각축(Russo-British Rivalry)을 돌아볼 때, 러시아의 힘이 시베리아를 넘어 아시아로 옮겨온 시점이 바로 1898년이라 주장했다.³⁶⁾ 사실 펜손의 지적보다 한 해 전인 1897년에 영정부도 중국에서의 위기감을 감지한 사건이 있었다. 내용은 1897년 8월, 독일이 동아시아 항해를 위한 자국선들의 석탄 공급지로 자오저우(膠州, Jiaozhou)를 무력으로 장악하였으며,³⁷⁾ 러시아는 독일의 점령을 허락하는 조건으로 포트아서(Port Aurther)에 소함대의 체류를 받아들여달라고 협상하였던 것이다.³⁸⁾ 결국 독일은 같은 해 11월에 러시아의 제안을 받아들였다. 이는 두 나라가 동아시아에서 서로의 이익을 위해

34) Philip Joshep, *Foreign Diplomacy in China, 1894-1900*, London: G. Allen & Unwin, 1928, pp.186~187.

35) Pelcovits, *op. cit.*, pp.206~207.

36) L. M. Penson, ‘The new course in British Foreign Policy, 1892-1902’, *Transactions of the Royal Historical Society* 4th ser. XXV(1943), p.132.

37) *British Documents on the Origins of the War* (B. D. O. W.) I, 1(ed. Note).

38) B. D. O. W. I, 3(ed. Note), 25.

손을 잡은 것(hand-in-hand)이며 영외무부가 독일의 동아시아내 석탄 공급지 확대야망이나 러시아의 시베리아 횡단 철도의 결말이 포트아서 점령을 통해 동아시아 내 부동항 획득에 있음을 간파하지 못했다는 의미가 되기도 한다.

국내의 우려와 중국내에 이런 외교적 분위기가 감돌자 영정부가 당황하였다. 이전처럼 중국내 경제적 이익만을 목표로 하다간 이익은 고사하고 그동안 공들인 중국에서의 모든 정치·경제·외교적 입지가 무너질 것이란 위기감을 갖게 되었다. 여기서 영국정부가 취할 방법이란 옛 주적(主敵)이던 러시아 및 새로운 주적의 물망에 오른 독일과 새로운 각축, 즉 정치적 대항을 하는 것뿐이었다.

영국의 변화된 첫 움직임은 독일의 자오저우나, 러시아의 포트아서의 할양이 중국정부와 진행되던 때와 맞물려 일어났다. 영국은 1898년 3월에 인근지역인 웨이하이웨이(威海衛, Wei-hai-wei) 할양을 확실히 해 두려했다. 이는 독일과 러시아 사이에 있는 지역으로 북중국에서 둘을 견제할 수 있을 뿐 아니라 베이징을 영국의 활동범위에 놓고자 한 정치적 조치가 되기 때문이다.³⁹⁾ 하지만 영국의 움직임은 프랑스에게도 자극이 되어서 도미노현상이 일어났다. 프랑스는 광조우만(廣州灣, Kwangchow Wan)의 할양을 시도하고 이후 광둥(廣東, Kwangtung), 광시(廣西, Kwangsi), 연남(雲南, Yunnan)에 관심을 보였다. 영국의 입장에선 남중국에도 경쟁자가 생긴 것이다. 이에 영정부는 어쩔 수 없는 대응책으로 홍콩(HongKong)을 영국령으로 취하는 조치를 행했다.

자유무역을 고집하던 1880년대 초 만해도 상상하지 못했던 ‘할양’이란 외교 방식이 이제는 중국내에서 공공연해졌다. 그럼에도 불구하고 영국정부는 중국내 영국계 민간사업에 미칠 영향이 얼마정도인지를 간파하지 못했기 때문에 유럽국들의 중국내 움직임에 대해 본격적으로 개입하거나 간섭하지 않고 망설였다. 이런 주저함은 1899년 가을에 미국 헤이(John Hay) 국무장관이 표방한 중국에 대한 ‘문호개방선언(Open Door policy)’때까지도 이어졌다. 당시 솔즈베리 총리가 “영국의 대(對)중국 외교정책의 중심에는 모든 나라에게 균등하게 열려있기에 이미 문호개방을 하고 있다”⁴⁰⁾ 전통적 영국외교정책을 여전히 주장하고 있었음에서 알 수 있다.

그러면 언제 영국이 새로운 외교정책을 시행하였는가? 영정부가 순수하게 경제적인 이익만을 추구하던 외교의 틀에 정치적인 요소를 가미시킨 새로운 정책이 필요함을 느끼게 한 결정적 사건으로는 1900년 의화단 사건(義和團事件)을 들 수 있다. 이 사건이후, 각국들의 중국에 대한 정치적 관여가 직접적이고 심화되었다. 때문에 영국은 중국에서 모든 국가들에게 기회균등을 허락한다는 정책으로 중국내 영국이 확보하고 있던 특정 지역 경제적 우위권을 고수하기가 힘들 것이란 것을 알게 되었다. 결국 영국도 중국에서 자국의 경제적 이익을 추구하기 위해선 적극적으로 각국들의 외교정책에 정치적인 개입의 모습인 ‘간섭’을 시도해야 하게 되었다.

이렇듯 정치적 간섭을 시도한다는 외교정책엔 중국내 영국이 보유하고 있는 특별한 지역을 중국정부로부터 할양식으로 받아내고 할양된 지역의 무역거래는 영국의 관할 하에 두는 방식이 가장 주된 내용이었다. 1900년부터 1914년 사이, 영국은 경제적 이익을 확보해 줄 수 있는 특별 지역인 양자강 유역을 할양하는데 주력하

39) Lord Ronaldshay, *The Life of Lord Curzon*, I. London: Ernest Benn, 1928, pp.277, 284.

40) Salisbury to Mr Joshep H. Choate, 29 September 1899: P.R.O., F.O. 405/90.

였다. 이 지역에서의 영국의 정치적 움직임은 보여주는 한 사례를 들어보면, 1913년 후반, 영국의 핵심 보호 지역인 푸코우(浦口, Pukow)의 항구(Habour) 조성사업에 프랑스의 중국공상은행(Banque Industrielle de Chine)이 자금을 투입했는데, 영 외무부는 프랑스 자본이 영국의 핵심지역 내 들어오는 것을 방관할 수 없었다. 영정부는 프랑스 보호영역(Zone)인 남연난(Southern Yunnan)내 영국철도부설 지역 할양을 축소하는 조건으로 프랑스의 자본이 푸코우에서 나가길 프랑스정부에 제안했다.⁴¹⁾

또 1914년 초에 베이징공사이던 조단(J. J. Jordan)은 양자강 지역에서 영국의 경제적 이권을 지속하기 위해선 현재 맺고 있는 영일동맹에 대한 추가적 조치를 해야 한다고 그레이 외무장관(Sir Edward Grey)에게 보고했다. 이미 시베리아 철도를 통해 동아시아로 부동항을 열려는 러시아의 시도는 러일 전쟁으로 끝나고 동아시아의 패권을 일본이 잡으면서 저지되었다. 이런 일본이 언젠가 양자강의 이권에도 위협이 될 수 있음을 전제로 취한 추가조치 제안이었다. 조단은 영국이 양자강지역을 확고히 하듯 만주지역에는 일본에게 경제적 기회를 확고히 인정해 주는 상호 정치적 계약을 맺을 것을 요청하였다.⁴²⁾ 이는 그레이에 의해 받아들여져 곧바로 도교주재 영국공사인 그린(Sir C. Greene)을 통해 양국 간에 추가 조약이 사실상 맺어졌다.⁴³⁾

두 차례의 사례를 통해보면 1914년에 이르면 영국의 대(對)중국외교는 경제보다도 정치논리가 우선되고 있음이 확실하게 증명되었을 뿐만 아니라 아담스미스의 자유방임(laissez-faire) 이론이 본격화된 1780년대부터 출발한 자유무역주의 뿌리가 여러 차례 굴곡을 겪다가 한계성이 확실하게 드러난 모습마저 느낄 수 있게 해준다.

한편, 1900년에서 1914년 사이는 할양이란 주제가 영국의 자유무역정책 포기과 맞물리는데 이는 궁극엔 '제국주의'란 테마로 이동했음을 말해준다. 제국주의란 테마로 간다면, 당연히 영국외교는 재정부분과 밀접하게 얽히게 된다. 이에 대한 설명이 어떤 모습으로든 묘사될 필요가 있다. 결국 초점은 할양의 본체가 되는 '산업자본'과 관계있는 은행(Bank)의 변화에 귀결됨을 알 수 있다. 이는 산업자본과 은행자본의 융합에 의한 '제국주의 금융자본'의 성립을 의미한다.

1888년에 외무장관을 지냈던 로즈베리경(Lord Rosebery)이 리즈상공회의소(Leeds Chamber of Commerce)에 나와서 중국에서 활동하고 있는 회사들에 대한 특별한 지원이 필요하다는 점을 피력했다. 중국에는 영국을 대표하여 산업의 현장을 뛰는 회사들이 많지만 다른 유럽 국가들처럼 경제적 이익을 얻을 수 있는 특별한 회사에게 독점적인 자본지원을 해주고 있지 못하다고 지적하였다. 자국으로부터 독점적인 자본지원을 받은 유럽계 회사들은 영국처럼 개개인으로 흩어져 있는 회사들을 공격적으로 밀어내고 심지어 영역을 잠식하고 있다고 했다.⁴⁴⁾

동아시아에서 외국계은행들이 중국과 직접적으로 연결되기 시작한 것은 1898년인데, 프랑스(The Banque de l'Indo-china), 러시아(the Russo-Chinese Bank), 독일(the Duchsche Asiatische Bank)이 이에 해당

41) Memorandum communicated to the French Embassy, 1 January 1914: P.R.O., 405/90.

42) Jordan to Gray, 27 February 1914: P.R.O., 405/90.

43) Gray to Greene, 28 February 1914: P.R.O., 405/90.

44) Rosebery, Lord, "Address to the Leeds Chamber of Commerce, 11 October 1888", *Lord Rosebery's Speeches, 1874~1896*, London: N. Beeman, 1896, pp.48~49.

된다. 영국은 1895년에 홍콩/상하이은행(Hong-Kong/Shanghai Bank)이 있지만 이곳은 독일자본과 합작한 경우로서 '2차대출보장(the second Indemnity Loan)'의 역할을 하는 정도였으며 영국이 독점하는 은행이 아니었다. 독점은행이 아니란 말은 특정 영국계 회사가 중국과 무역을 할 때 전폭적으로 지원할 수 없다는 의미가 된다. 1898년 그 해에 베이징 공사인 맥도날드(Sir Claude MacDonald)가 홍콩/상하이은행을 활용하여 영증기업이나 중국에 진출해있는 대표적 회사로 부상(浮上)중인 자딘 메더슨사(英商怡和洋行, Jardine, Matheson & Co)⁴⁵⁾에게 독점적 자금지원을 해주려했으나 불발되었다. 이유는 은행의 상당한 지분을 갖고 있는 독일은행(the Duchsche Asiatische Bank)이 이미 일본에게 차관을 해준 상태였기 때문이다.

이런 상황 속에서 1900년 3월에 국무장관 브로드릭(St. John Brodrick)은 하원에서 국가의 이익이 되는 어떤 종류의 할양도 중국 정부로부터 받아내지엔 불가능하다는 점을 의원들에게 설명하였다.

“광산이나 철도부설 등의 확대는 대가를 지불하지 않고는 불가능하다는 것을 여러분들도 잘 알고 있습니다. 현장에 있는 영국회사들이나 외교관들은 정부의 재정지원을 간절하게 기다리고 있습니다. 이미 국가적 재정지원을 탄탄히 받고 있는 타국회사들은 중국정부와 원만한 협상하면서 영국이 보유한 영역에 까지 일부 침범하기 시작했습니다. 이런 상황 하에 영국외교관들은 재정적인 투자 없이 중국외무부(Yamen)만을 압박하여 무조건 영국보호지역에 들어오는 타국 회사들을 몰아내달라고 부탁하는 것은 이제 불가능하다는 점을 염두에 두시기 바랍니다.”⁴⁶⁾

그의 표현은 외교적으로 국가가 주도하는 사업에 독점적 지원이 병행해야 한다는 점을 지적한 내용이었다. 사실 그간 영국의 투자 대상은 철도부설을 위한 부지획득에 초점이 가 있었다. 1898년 맥도널드공사의 보고에 의하면 영국이 확보하고 있던 철도부지가 2800마일에 이른다고 하였다. 그로부터 10년이 지난 시점인 1907년 켄트(P.H. Kent)는 94.5마일의 영국단독 철도선과 588마일의 영증 철도선이 건설되었고, 앞으로 300마일정도가 건설 예정 하에 있다고 하였다. 이는 건설 부지를 확보하고 있지만 투자가 원만하지 못해 철도부설이 더디다는 의미가 된다. 이런 표현과 함께 그는 당시 철도건설에 공격적인 투자를 하는 독일이나 러시아에 위협당할 수도 있다고 주장했다.⁴⁷⁾ 켄트의 주장이 영정부를 제대로 설득시켰다. 켄트의 언급이 있던 그해, 영정부는 '5% 중국제국철도부설 투자설명서'(the Prospectus of the Chinese Imperial Railway 5 per cent)에 집중투자 부분을 명확히 기입하였다. 홍콩/상하이은행에 금 대출(Gold Loan : £2,300,000)을 하기로 한 것이다. 그리고 이를 중국과 영국 단독으로 맺는 것임을 계약서에 분명히 기입할 것도 조단 공사(Sir John Jordan)에게 훈령하였다.⁴⁸⁾ 중국정부는 영정부의 계약서를 공식적으로 받아들였다.⁴⁹⁾ 이때가 영국이 정부가 총력적으로 지원하는 은행의 독점자본, 즉 산업자본과 은행자본의 융합에 의한 독점금융자본의

45) 자딘 메더슨사는 베이징 신디케이트 광산 기업을 흡수하여 영국의 독점 기업으로 크고자 했기 때문에 영국의 외교적 지원 속에 재정적 독점이 절실했던 차였다.

46) 81 Parliamentary Debates (Par. Deb.) 4s 883-4 (30 March 1900).

47) 1898년 맥도널드 보고에 의하면 당시까지 러시아는 1530마일, 독일은 720마일의 철도 부지를 획득하고 있다고 하였다.

48) Referred to in Baron Erlanger's Memorandum to the Foreign office of 4 June 1907: P.R.O., F.O. 405/180.

49) Kent, *op. cit.*, Appendices A-F.

성립이란 제국주의 궤도에 들어갔음을 보여준 가시적 시점이 되었다.

이어서 1909년에도 영정부가 영국계 철도부설 회사들인 ‘Messars. Paulings’와 ‘Messrs. Samulel & Co’를 지원하기위해 이미 독점 자본투자를 하고 있던 프랑스 및 독일 은행들과 동일한 입장에서 중국에 집중적 공략을 시도하도록 홍콩/상하이은행에 조처하였다. 또한 타 국가들과 공동으로 행한 자본투자도 있는데 1912년 6자(영국, 프랑스, 독일, 일본, 러시아, 미국) 협정(Sextuple Agreement)이 그것이다. 이 협정이 성립된 것은 중국제국이 몰락한 1912년 위안스카이(袁世凱, Yuan Shih-kai)가 대총통이 된 후 중국에 진출해 있는 국가들에게 새로운 중국건설의 재정지원을 요청했을 때이다. 영정부가 처음에는 재정적 집중투자를 통한 자국의 이익을 생각했지만 중국의 미래가 보이지 않자 지원을 줄여나갔고 결국 1913년 9월에 이르면 협정 자체마저 거의 유명무실해졌다.

이렇듯 중국내 영국은행의 집중투자정책과 관련된 위 사례들은 1차 세계대전 발발 이전까지 제국주의의 한 특징인 ‘독점금융자본’의 형성이란 키워드에 걸맞은 분명한 흔적으로 남게 되었다. 이는 영국이 19세기말 한 세기를 지켜오던 자유주의 무역정책을 다음세기로 넘어가자마자 외교정책 차원에서 거의 소멸시켰음을 의미한다고 보아도 무방할 것이다.

IV. 결 론

영국은 1851년 세계만국박람회를 개최한 후 자국제품에 자신감을 갖게 되었다. 이런 자신감을 바탕으로 영국이 자유무역주의를 핵심 외교정책으로 채택하였다. 그 결과 영국은 최대의 부를 축적한 국가로 국제무대에 떠올랐다. 이때의 영국을 ‘영제국’이라 불렀다. 한편 만국박람회를 접한 후 유럽 열강들(독일, 이탈리아, 프랑스, 러시아, 심지어 미국)의 정치·외교적 상황은 어떠했었나? 이들도 자국을 부국으로 만들려면 영국의 자유무역주의 정책이 최상의 방법임을 인식하게 되었다. 궁극에는 영국처럼 상품의 질을 높여 무역을 통해 부를 축적하려고 혈안이 되었다. 이런 분위기는 세계경제 속에 선두를 달리고 있던 영국 입장에선 위기감을 느끼게 되었으며 1890년대에 가면 그런 분위기는 정점에 이르게 되었다.

한편, 중국은 1차 아편전쟁(1839~1842년) 이후부터 줄곧 영국이 무역을 선점하고 있던 시장이었다. 그러나 19세기 후반에 가면 각국들이 중국시장에 진출을 꾀함으로써 상황이 달라졌다. 이 시기엔 영국이 외교정책을 수정하여 필요에 따라 중국정부에겐 간섭을, 각국들과는 각축을 펼쳐나갈 수밖에 없었다. 따라서 필자는 영국의 다양한 외교정책 현황을 집약해서 볼 수 있는 방법이 대(對)중국정책을 통해서 가능할 것으로 생각하게 되었고, 이 글에서 이를 분석했다.

이와 관련하여 먼저 살펴본 시기는 1860~1890년 사이였다. 이시기엔 영국이 만국박람회로 시작하여 얻은 노하우를 1860년 베이징조약이후 중국의 모든 경제적인 부분에도 적용하여 조정할 수 있다고 확신을 갖고 있었다. 때문에 정책의 곳곳에 이런 확신이 드러남을 알 수 있었다. 물론 1880년대 중반에 들어서면 유럽대

록에선 각국들과의 각축이 시작되어 약간의 정치적 위기감을 느꼈지만 중국에서만은 이들의 위협을 무시하고 오직 경제적 통제의 힘을 그대로 유지한 것으로 분석·확인되었다. 결국 이 시기의 영국의 대(對)중국 정책은 전통적인 자유무역주의(free trade) 외교정책을 고수한 때였음이 분명했다.

다음 시기는 1891~1914년 사이인데 상황은 이전과는 아주 달라 보였다. 이 시기엔 유럽 내에 경제공황의 정도가 심화되면서 각국들이 중국시장에서 이익을 취하려는 생존·전략적 접근을 시도하고 있었다. 이런 상황 하에선 영국도 더 이상 유럽 국가들을 배제하고 자국의 이익만을 고집할 수 없다고 판단하고 이전과 다른 대(對)중국외교정책 모습들을 취한 것을 알 수 있었다. 당시 영정부가 순수하게 경제적인 이익만을 추구하던 이상적 외교의 틀에 정치적인 요소를 가미시킨 현실정책을 펼쳤다. 그 결과 영국이 한 세기를 유지하던 자유무역 정책을 포기하고 보호무역으로 돌아선 것을 분석 중에 확인했다. 덧붙여 제국주의의 한 몫을 차지하고 있으며 보호무역의 기준이 되는 '독점금융자본'의 집중적 투자 부분이 20세기 초 영국의 대(對)중국외교정책 속에 깊은 흔적으로 남겨져 있음도 분석하였다. 이는 보호무역정책으로 분명히 돌아섰음을 말해주는 중요한 사례이다.

결론적으로 말하자면, 먼저 영국의 다양한 외교정책 현황을 집약해서 볼 수 있는 방법이 대(對)중국정책을 통해서 가능할 것이란 필자의 생각이 옳았음을 분석을 통해서 알 수 있었다. 다음으로 본 글에서 영국이 자국의 부를 지탱해준 자유무역 정책을 포기하고 보호무역정책으로 외교의 흐름을 바꾼 시점 및 이유를 좀 더 세밀히 확인하게 되었다. 사실 영국 제국주의 연구자들은 여러(정치·경제·사회) 측면에서 영국 쇠퇴의 원인을 분석하는데 많은 투자를 하고 있었다. 때문에 경제와 정치를 함께 품은 외교정책의 변화추이를 다룬 본 분석은 그간의 영제국의 쇠퇴원인들의 연구들을 좀 더 종합하여 점검하는 의미가 있을 것으로 확신한다. 더불어 19세기말 서구 열강의 접촉과 관계성을 다루는 국내 대외관계 연구 분야나 근·현대 연구 분야에도 영향력을 미쳐, 이들이 더 넓은 연구시각을 갖는데 일조할 수도 있으리라 기대한다.

〈참고문헌〉

- British Documents on the Origins of the War* (B. D. O. W.) I,
Foreign Office Library; Confidential Print (F. O., C. P.) 5471.
Parliamentary Debates (Par. Deb.) 4s 883-4, 30 March 1900.
Parliamentary Papers (P.P.) 1886.
Foreign Office Papers (P.R.O., F.O.) 83/832; 405/90; 405/180.
The Times.

김기열, 「초기 한영교섭의 전개과정」, 『한국근현대사료문선집』 34, 대외.4, 삼귀문화사, 2000.
 김현수, 『영국사』, 서울: 대한교과서, 1997.

- 김현수, 『대영제국의 동아시아 외교주역, 해리 S. 파크스』, 단국대학교 출판부, 2011.
- 최동희, 「1880년대 조선의 문제와 구미열강과의 외교관계」, 『한국외교사 1』, 집문당, 1996.
- 최문형, 「한영수교와 그 역사적 의의」, 『한영수교 100년사』, 한국사연구협의회, 1984.
- Auerbach, Jeffrey A., *The Great Exhibition of 1851*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- Banno, Masataka, *China and West, 1858~1861*, Cambridge, Mass., 1964.
- Curzon, G. N. *Problems of the Far East*, London: Longmans, 1894.
- David, John R., *The Great Exhibition*, London: Stutton, 1999.
- Edwards, H. Sutherland, *Sir William White, his life and correspondence*, London: John Murray, 1902.
- Gibbs-Smith, C. H., *The Great Exhibition of 1851*, London: HMSO, 1981 edn.
- Hobson, J. A. *Richard Cobden, International man*, London: T. Fisher Unwib, 1918.
- Joshep, Philip, *Foreign Diplomacy in China, 1894~1900*, London: G. Allen & Unwin, 1928.
- Kent, P. H. *Railway Enterprise in China*, London: Edward Arnold, 1907.
- Kiernan, E. V. G. *British Diplomacy in China, 1880~1885*, Cambridge: Cambridge University Press, 1939.
- Lane-Poole, Stanley, *The Life of Sir Harry Parkes I, II*, London: Macmillan and Co, 1894.
- Mark, Jarrett, *The Congress of Vienna and its Legacy: War and Great Power Diplomacy after Napoleon*, London: I. B. Tauris & Company, Ltd, 2013.
- Morse H. B. and MacNair, H. F. *Far Eastern International Relations*, Boston: Houghton Mifflin Co. 1931.
- Platt, D. C. M., *Finance, Trade, and, Politics in British Foreign Policy, 1815~1914*, Oxford: Clarendon Press, 1968.
- Pelcovits, N. A. *Old China Hands and the Foreign Office*, New York: King's Crown Press, 1948.
- Ridley, Jasper, *Lord Palmerston*, London: Constable, 1970.
- Ronaldshay, Lord, *The Life of Lord Curzon, I*. London: Ernest Benn, 1928.
- Rosebery, Lord, "Address to the leeds Chamber of Commerce, 11 October 1888", *Lord Rosebery's Speeches, 1874~1896*, London: N. Beeman, 1896.
- Rosenberg, Hans, "Political and Social Consequences of the Great Depression of 1873~1896 in Central Europe". *The Economic History Review*, 13. Blackwell Publishing, 1943.
- Sargent, A. J. *Anglo-Chinse Commerce and Diplomacy*, Oxford: Clarendon Press, 1907.
- 한승훈, 「영국의 거문도 점령 과정에 대한 재검토: 갑신정변 직후 영국의 간섭정책을 중심으로」, 『영국연구』 36, 2016.

- Lawson-Tancred, Mary, "The Anti-League and the Corn Law Crisis of 1846." *Historical Journal* 3: 2, 1960.
- Nichols, JR. C. "The Congress of Verona, 1822: A Reappraisal", *The Southwestern Social Science Quarterly* 46: 4, 1966.
- Pension, L. M. 'The new course in British Foreign Policy, 1892~1902', *Transactions of the Royal Historical Society* 4th ser. XXV, 1943.
- Wong, J. Y. "Harry Parkes and the 'Arrow War' in China," *Modern Asian Studies* 9: 3, 1975.

* 이 논문은 2017년 2월 23일에 투고되어,
2017년 3월 13일까지 편집위원회에서 심사위원을 선정하고,
2017년 3월 27일까지 심사위원이 심사하고,
2017년 4월 3일에 편집위원회에서 게재가 결정되었음.

| Abstract |

Trend of the British Foreign Policy to China, 1860~1914

Kim, Hyun-soo*

After opening the Palace of the Great Exhibition of the Works of Industry of All Nation of 1851, Britain got confidence to her goods of a high quality. Then the British government adapted free trade as her main foreign policy. Consequently, it brought Britain the richest country in the world and became known as the 'British Empire'. After the Great Exhibition of London, on the other hand, how was the political & diplomatic situation of European nations (Germany, Italy, France, Russia, even America)? They realized that following the British case was the best way to make their country richer. Therefore they were obsessed to make the goods of a high quality. Thus European deeds aroused a politically & diplomatically scare-mongering to the British Empire and it reached a peak in 1890s.

After the first Opium War (1839~1842), China (Chinese Empire) became an exclusive market for Britain. However, in the late nineteenth century, China was changed a common market for all European Powers. And then Powers had closely their foreign relations with Chinese government. At that time, Britain had to change her foreign policy in the category as interfering (with China) and struggling (with European Powers). In the circumstance, I guess it will be possible to the British foreign policy in the world can be fully seen in her relations with China.

As a result, firstly I proved my guessing is right. Secondly I more clearly found the reason how and why Britain had to change her foreign policy.

[Key Words] the Palace of the Great Exhibition of the Works of Industry of All Nation, Policy of Free Trade, the treaty of Beijing, Tsungli Yamen, interference, concession, bank monopoly capital, protectionism

* Professor, Dankook University