creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

教育學博士學位論文

上海 公共租界 중국인의 市政參與와 권익신장 활동, 1919-1937

2022년 2월

서울大學校 大學院

社會教育科 歷史專攻

張 閏 先

上海 公共租界 중국인의 市政參與와 권익신장 활동, 1919-1937

指導敎授 柳 鏞 泰

이 논문을 교육학박사 학위논문으로 제출함
2021년 11월

서울대학교 대학원
사회교육과 역사전공
張 閏 先

張閏先의 교육학박사 학위논문을 인준함
2022년 1월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 연구는 상해 공공조계의 중국인이, 1919년에서 1937년 기간에 자신들의 권리를 자각하여 시정에 참여하고 권익을 신장해 가는 과정을 고찰하였다. 그 속에서 이민도시 상해로 모여든 중국인이 사회적 관계망을 통해 단체를 결성하고 공적 활동에 참여하며, 상해인으로서의 정체성을 형성해 가는 양상에 유의하였다.

공공조계에서 중국인의 시정참여 요구는 1919년 4월의 증세 결정에 항의하면서 본격화되었다. 이때는 총상회와 상총연회를 비롯한 상인단체가 중심이 되어 화인동사의 참정과 장정의 개정을 요구했으나, 화인고문회의 성립에 그쳤다. 그러나 이 과정에서 중국인의 이익을 대변하기 위한 공부국과의 교섭기구로 납세화인회가 조직되었다.

국민혁명운동이 전개되는 가운데, 5.30 사건이 일어나자 상해의 조계는 중국인 전체의 문제가 되었다. 상총연회에서 왕한량, 왕연송 등이 국민당에 가입했고, 참정운동에 왕정정을 비롯한 정치가 및 정치세력이 합세했다. 공상학연합회와 총상회는 외국인만으로 구성된 동사회와 납세인회를 중국인과 공동으로 조직할 것을 주장했다. 1926년 4월에 조계당국이 화인동사 3명에 의한 참정을 결정했지만, 중국인은 납세액에 비례하는 동사의 의석수를 요구했다.

북벌군이 활약하면서 상해의 안전이 위협받자, 공상학연합회는 시민공회를 조직하여 자치시를 건립하고자 했다. 상해의 중국인에게 상해라는 도시 공간에 대한 소속감, 책임감, 주인의식 등의 지역정체성이 발현된 것이다. 이것은 공공조계 중국인의 참정운동 경험을 살린 것으로 이후 납세화인회의 개편과 활동에 영향을 미쳤다.

1928년부터 중국인의 시정참여가 본격화되었다. 화인동사에 선출된 사람은 대체로 고등교육을 받고 외교사무나 국제업무 경험이 있는 공상계 인물이었다. 1930년대에 화인위원에 선출된 사람 중에는 공상계 인물 외에 아동교육가, 방직업자, 국민당원 등도 포함되었다. 공부국은 교육, 의료, 문화 각 방면의 전문가를 화인위원으로 초빙했는데, 1930년대에 그 수가 30여 명에 이르렀다.

조계시정에 참여한 중국인 중에는 정부기관에서 근무한 적이 있거나, 정부관원과 자주 접촉하며 국민당 정부와 친밀하거나 원만한 관계에 있는 사람들

이 많았다. 특히 조계 중국인 사회의 핵심인물이었던 우흡경과 왕효뢰는 국민당 정부와 긴밀한 관계에 있었다. 중국인은 이런 사람이 자신들의 이익을 대변하기에 더 유리하다고 여겼고, 공부국도 중국 정부를 의식하여 이런 사람을 선호했다.

공부국의 행정력은 전체 상해사회에 영향을 끼쳤기 때문에, 중국인의 시정참여는 상해인 전체를 대변하는 일이기도 했다. 중국인의 참정이 실현되면서 중국인도 공원 이용이 가능해졌고, 중문판 공문도 발간되었으며, 교육과 의료행정에 중국인도 포함되었다. 공공요금 인상문제로 공부국에 대항하는 과정에서 상층의 중국인뿐 아니라 일반인도 상해의 공적 활동에 참여함으로써 상해인으로서의 결속을 다져나갔다.

공부국의 중국인 직원 즉, 화원의 채용도 점차 증가했다. 이들은 서양인 직원과의 동등한 대우와 권익을 보장받기 위해 화원총회를 결성했다. 화원총회는 공부국과의 교섭을 통해 화원도 시정세 면제, 퇴직연금제도, 신년보너스, 장단기휴가 등의 혜택을 누릴 수 있게 했다. 시정담당자로서의 실무지식과 자질 함양을 위한 활동을 공유하며, 상해시 전체 시정을 염두에 둔 듯한 모습을 보이기도 했다. 화원의 이런 활동은 직장을 중심으로 동질감을 느끼며 주체적인 개인으로 성장해 가는 상해인의 사례를 보여주었다.

본 연구가 갖는 의미는 다음과 같다. 첫째, 중국인의 시정참여와 권익신장 활동을 통해 자본가, 지역 명망가 등 상층의 인사뿐 아니라 공부국의 화원과 일반인도 사회적 관계망과 여론을 통해 상해인으로서의 정체성을 형성하고 결속해 갔음을 밝혔다. 둘째, 중국인이 모방과 학습을 넘어 조계권력과 공존하며 경쟁하는 단계로 나아갔음을 드러냈다. 납세화인회와 화원총회의 활동이 보여주듯, 중국인은 구미 열강의 논리로 공부국에 대항했다. 그리하여 공부국도 중국인과 좋은 관계를 유지하려고 했고, 서양인 직원들도 공부국의 달라진 분위기를 의식했다. 셋째, 조계에서의 식민성이 점차 해소되고, 중국인의 근대 시민으로의 성장이 촉진되었음을 보여주었다. 조계는 중국인에게 의무만 있고 권리는 없는 식민성의 공간이었고, 화원 역시 급여와 승진에서 차별을 받고 있었다. 중국인의 참정이 실현되면서 이런 상황은 개선되었고, 그 과정에서 중국인은 독립적이고 자율적인 개인으로 성장할 수 있었다.

주요어 : 공공조계, 시정참여, 화인동사, 화인위원, 화원총회, 정체성

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1
Ⅱ. 公共租界의 운영 체계와 중국인의 소외 ····· 11
1. 工部局의 운영 규정과 지배구조 ····· 11
2. 중국인 인구의 증가와 운영상의 소외 ····· 24
Ⅲ. 市政參與의 요구와 華人董事의 출현 ····· 41
1. 市政參與 요구와 華人顧問會 ····· 41
1) 市政參與의 요구와 納稅華人會의 성립 ····· 41
2) 華人顧問會와 중국인의 시민권 ····· 51
2. 市政參與 요구의 진전과 華人董事의 출현 ····· 65
1) 5.30 사건과 市政參與 요구의 진전 ····· 65
2) 자치시 건립 운동과 華人董事의 출현 ····· 74
Ⅳ. 市政參與 활동과 市政改善의 부분적 실현 ····· 88
1. 納稅華人會에 대한 남경정부의 후원 ····· 88
2. 華人董事와 華人委員의 市政參與 활동 ····· 100
1) 華人董事와 華人委員의 인물 구성 ····· 100
2) 華人董事와 華人委員의 市政參與 ····· 111
3. 市政改善의 요구와 부분적 실현 ····· 129
1) 공원 이용과 中文 공문서 발행 ····· 129
2) 학교 교육 기회의 확대 ····· 137
3) 공공요금 인상율의 조정 ····· 146
Ⅴ. 중국인 직원의 단체 결성과 권익신장 ····· 157
1. 華員總會의 성립과 운영 ····· 157
2. 중국인 직원의 권익신장 ····· 171
Ⅵ. 결론 ····· 185
참고문헌 ····· 192
부록 ····· 202
Abstract ····· 209

도 목 차

[도 Ⅱ-1] 公共租界 工部局의 조직도 ····· 16
[도 Ⅱ-2] 公共租界 중국인과 외국인이 납세한 가옥세(1910~1935) ····· 35
[도 Ⅴ-1] 華員總會의 조직도(1931) ····· 167

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 시기별, 국가별 工部局 董事 인원(1854~1937) ····· 18
<표 Ⅱ-2> 工部局의 상설위원회와 특별위원회의 종류 및 성립 시기 ····· 20
<표 Ⅱ-3> 工部局 각 행정부서의 성립 시기와 담당 업무 ····· 22
<표 Ⅱ-4> 公共租界 上海籍貫 인구와 非上海籍貫 인구(1885~1935, 단위는 %) ··· 24
<표 Ⅱ-5> 公共租界 중국인과 외국인의 인구(1865~1937) ····· 27
<표 Ⅱ-6> 公共租界 중국인의 지역별 인구 분포(1870~1930) ····· 28
<표 Ⅱ-7> 1904년, 1916년, 1930년 工部局 경무처 직원의 연봉(단위:兩) ····· 31
<표 Ⅱ-8> 工部局의 중국인에 대한 市政稅와 巡捕稅의 인상(1903~1927) ····· 34
<표 Ⅱ-9> 1927년 公共租界 중국인과 외국인의 세목별 납세율(단위:兩) ····· 36
<표 Ⅲ-1> 工部局 華人顧問會 명단(1921~1924) ····· 51
<표 Ⅲ-2>『市民公報』에 실린 시민권 운동 관련 인물과 주요 활동 ····· 59
<표 Ⅳ-1> 工部局의 華董과 선출 華委의 명단(1928~1937) ····· 96
<표 Ⅳ-2> 工部局 華董의 재임 시기 및 주요 경력(1928~1937) ····· 101
<표 Ⅳ-3> 工部局 선출 華委의 재임 시기 및 주요 경력(1928~1937) ····· 104
<표 Ⅳ-4> 工部局 華董과 華委의 각종 위원회 참여(1928~1937) ····· 117
<표 Ⅳ-5> 1927년 公共租界와 華界의 공립학교 華童敎育 ····· 141
<표 Ⅳ-6> 工部局이 운영한 중국인 학교와 재학생 현황(1928~1937) ····· 143
<표 Ⅳ-7> 工部局 관할 학교의 中外 학생 현황(1928~1937) ····· 144
<표 Ⅳ-8> 工部局의 中外學校에 대한 보조금 지급 현황(1931~1935) ····· 144
<표 Ⅴ-1> 1930년 公共租界 工部局의 부서별 華員 분포 ····· 157
<표 Ⅴ-2> 華員總會 발기인 명단과 소속 부서 ····· 161
<표 Ⅴ-3> 1931년 華員總會 회원의 부서별 현황 ····· 170
<표 Ⅴ-4> 華員總會의 부서별 분포(1931~1936) ····· 171

Ⅰ. 서론

상해 조계는 아편전쟁의 패배로 인해 설치되었으나 정치, 경제, 사회, 문화 각 부문에서 '이중적 의미'를 띠며 근대 도시 상해를 출현시킨 동력이었다.[1] 조계는 제국주의 세력의 거점이었지만 중국인도 거주하거나 취업할 수 있게 됨에 따라, 모방과 학습을 통해 새로운 지식을 획득하고 근대 시민으로 성장하는 무대가 되었다. 본 글은 이처럼 식민성과 근대성이 교차하는 조계지역을 배경으로 생활한 중국인에 대한 관심에서 출발한다. 이들 중국인은 조계의 지배권력에 대항하며 근대 시민으로서의 권리와 중국인으로서 권리를 자각해 나갔다. 이후, 남경정부의 성립에 힘입어 중국인의 참정이 실현되고, 시정개선의 요구가 어느 정도 성과를 거두며 중국인의 생활도 향상되었다. 이 과정은 조계라는 특수한 공간에서 전개되었지만, 이민도시 상해의 상권(商圈)과 공간 구성, 상인단체의 성장과 국민당 세력의 확대, 시민층의 형성과 권리의식의 확산 등 당시 상해사회의 특징이 복합적으로 반영되어 있었다.

상해의 조계는 1845년 중영 간에 체결된 장정을 근거로 설치되어, 1943년까지 약 100여 년간 존속했다. 조계 관할권을 둘러싼 영미(英美)의 마찰이 표면화되는 가운데, 소도회 봉기와 태평천국군의 상해 공략으로 조계에서는 화양잡거(華洋雜居)의 상황이 지속되었다. 이에 구미 열강은 1854년에 공동 대응을 위해 장정을 개정하고, 시정관리를 위해 공부국(工部局)을 설립했다.[2] 그리고 1862년에 태평천국군의 3차 상해 공략을 맞아, 해결책을 찾는 과정에서 영미 조계는 합병되었다. 이후 프랑스가 별도의 독자적 조계를 설치함으로써, 1869년에 장정은 다시 개정되었고 영미 조계는 공공조계로 명칭을 변경했다.

장정의 개정으로 공부국은 행정권, 사법권, 경찰권 등을 독립적으로 행사하는 시정기구로 발전했다. 특히 공부국의 동사회(董事會)는 최고의 권력기구가

---

1) 熊月之, 「論上海租界雙重影響」, 『史林』 3號, 1987, 103-110쪽. 熊月之는 상해 조계는 중국인에게 치욕의 표지이자 문명의 창구였고, 주권을 침범한 '國中之國'이자 진보적 활동의 거점이었고, 제국주의 경제약탈의 基地이자 중국경제의 중심이었고, 문화침투의 장소이자 新學의 전파지였고, 사회적 氣風의 부패의 공간이자 淸新의 출발지였다고 하였다.

2) 工部局의 영어 명칭은 'The Shanghai Municipal Council(SMC)'이다. 이 기구가 초기에 도로나 부두 건설 등의 일을 도맡아 했기 때문에, 중국인은 자신들의 '工部'와 비슷하다고 여겨 공부국으로 칭했다. 그러나 이 기구는 처음부터 조계의 시정위원회로 성립했고, 그 권한도 점차 확대되었다(吳志偉, 『上海租界硏究』, 學林出版社, 2012. 61쪽). 이미 고유명사로 정착되어 있어 혼란을 막기 위해 본 글에서도 '공부국'의 명칭을 그대로 사용하기로 한다.

되었고, 동사회를 보좌하기 위해 각 분야에 위원회를 두었다. 이런 지배구조에서 중국인의 참여는 배제되어 있었다. 중국인은 1865년 이후로 공공조계의 전체 인구에서 항상 90%를 넘었고, 중국인이 부담한 납세 총액은 1910, 20년대에 공부국의 조세 수입에서 대략 절반 이상을 차지했다.[3]

상해는 광동인, 절강인, 강소인 등 타지역 출신자가 상해 토착인구를 압도하며, 상해의 발전을 주도한 이민도시였다. 공공조계에서도 1885년 이래, 이들 이민인구는 중국인 총인구에서 80%의 압도적인 비중을 점하고 있었다.[4] 고향을 떠나 상해로 이주해 온 이민자들의 이른바 '여호의식(旅滬意識)'은 20세기 초에 이르러 점차 변화를 보였다.[5] 이민자들 사이에 상해인으로서의 지역정체성이 형성되기 시작한 것이다.

1910년대 후반에는 상해 공업의 황금기를 맞아, 경공업에서 민족기업이 국내시장의 주인공으로 등장하였다. 상해의 신상(紳商)은 근대적 기업가로 성장했고, 상인집단 사이에서는 공적 권위가 강화된 동업조직, 연합회 등이 출현했다.[6] 『신보』, 『신문보』, 『동방잡지』 등과 같은 언론은 여론 형성에 이바지하였고, 사대부의 전통문화에 상업성이 가미된 각종 소보(小報)는 매체의 대중화를 이루며 상해 시민의 정신적 욕구를 충족시켜 주었다.[7]

이러한 환경은 상해의 중국인이 대내외 현실을 직시하고 중국과 상해지역에 대한 주체로서의 인식을 가능하게 했다. 곧 조계 중국인이 상해인으로서의 공통된 감정을 공유하며 자신들의 권리를 주장하고, 시정참여를 요구하는 기초

---

3) 史梅定 主編, 『上海租界志』, 上海社會科學出版社, 2001, 116-117쪽 ; Isabella Jackson, *Shaping Modern Shanghai: Colonialism in China's Global City*, Cambridge University Press, 2017, 35-36쪽. 중국인 인구가 공공조계 전체 인구에서 차지한 비율에 비해 세수액의 비중이 상대적으로 낮은 것은 가옥세의 징수 방법과 관련이 있다. 중국식 주택의 가옥세는 97%를 중국인이 냈지만, 서양인 주택의 가옥세의 경우에 중국인과 외국인의 납부 비율이 명확하지 않았다(小浜正子, 『近代上海の公共性と国家』, 研文出版, 2000, 226-228쪽).

4) 鄒依仁, 『舊上海人口變遷的研究』, 上海人民出版社, 1980, 112쪽, 表19 참고. 통계수치는 자료마다 약간씩 차이가 있으므로 대략적인 경향을 파악하는 것에 의미를 두어야 한다.

5) 熊月之, 「張園 - 晚淸上海一個公共空間研究」, 『檔案與史學』, 1996年 6期, 40쪽 ; 김승욱, 「근대 상하이 도시 공간과 기억의 굴절」, 『中國近現代史研究』 41, 2009, 132쪽. 1904년 『警鐘日報』에 발표된 '新上海'의 社論에서는 '상해인'의 개념이 뚜렷이 나타났고, 1905년 郭懷珠, 李平書 등의 자치운동에서는 상해인으로서의 정체성이 반영되어 있었다. 자세한 것은 본문에서 논하기로 한다.

6) 金承郁, 「상해 상인사회 동향 네트워크의 근대 이행」, 『中國史研究』 37, 2005, 184-188쪽 ; 徐鼎新, 「從神商時代走向企業家時代 - 近代化進程中的上海總商會」, 『近代史研究』, 1991(4), 39쪽.

7) 박경석, 「중화민국시기 上海 小報와 매체공간의 대중화」, 『中國近現代史研究』 69, 2016, 79쪽.

가 되었다.

1차 세계대전 이후, 구미 열강은 식민통치에서 현지인의 참여를 부분적으로 허용하는 쪽으로 전환했다. 때마침, 공공조계의 중국인도 상인단체를 중심으로 시정참여를 주장하고 시민권을 요구하였다. 남경정부가 성립된 후에는 중국인 동사(董事)와 중국인 위원이 공부국의 동사회와 위원회를 통해 시정에 참여했고,[8] 1930년에는 중국인 직원 단체인 화원총회(華員總會)가 결성되었다. 이것은 중국인의 시정참여 활동이 남경정부 성립 이후 새로운 단계로 진전된 것이다. 즉 상해의 중국인이 국민당의 국가권력과 제휴하여 시정참여를 확대해 나갔다.

그런데 조계가 존속했던 대부분의 시기에 인구 구성에서 절대다수를 차지하며, 서양인과 이해관계가 얽힌 채 생활한 중국인에 관한 연구는 그다지 많지 않다. 중국인의 참정운동을 반제국주의 운동으로 평가하지만, 시정에 참여했던 화인동사(華人董事, 화동)와 화인위원(華人委員, 화위)에 대한 연구는 드물다. 공상계 대표로서의 활동이 부각되거나 매판행위, 한간혐의(漢奸嫌疑)와 같이 정치적 관점에서 평가되는 정도였다. 연구 범위도 5.4 운동기, 남경정부 성립초기와 같이 특정 시기로 한정하거나, 화동이 출현할 때까지 혹은 남경정부 성립부터 중일전쟁이 발발하기 전까지를 대상으로 하였다. 그 속에서 참정운동을 설명하거나 참정운동을 주도한 중국인 단체 및 중외관계 혹은 화양관계(華洋關係)를 분석했다.[9] 공부국 전체 직원의 76%를 차지하며 시정의 실무를 담당했던 중국인 직원, 즉 화원(華員)에 관한 연구는 찾아보기 힘들다.

조계 중국인의 대표기구인 납세화인회, 화동과 화위, 그리고 화원은 조계의 서양인과 접촉하며 그들의 제국주의적 우월감을 직접 경험하고, 조계의 지배체제가 갖는 식민성과 근대적인 운영방식에 익숙한 사람들이었다. 따라서 이들에 관한 연구는 조계지역에 내재된 특징을 파악하고, 5.30 운동과 상해의 자치운동에 나타난 상해인으로서의 의식의 변화를 이해하는 데, 도움이 될 수 있다. 나아가 이러한 연구는 상해인으로서의 정체성을 갖게 된 상해의 중국인

---

8) 공부국과의 교섭에서 정해진 인원을 선출한 華董과 華委는 1928년에 처음 등장하나, 華委의 경우는 1916년부터 1~2명의 중국인이 華人教育委員會에 초빙되고 있었다.

9) 중국에서 華洋關係는 일반적으로 당시 조계에서 중국인과 서양인의 관계를 지칭한다. 이와 관련된 연구로 魏兵兵의 「從抗捐到參政 : 南京國民政府初期上海公共租界的華洋關係」(『近代史研究』, 2020年 6期, 55-72쪽)가 있다. 조계의 경제적 번영과 상해의 발전에 주목하여 조계지역에서의 중외관계를 '이익공동체'로 분석한 연구로는 熊月之의 「論近代上海作爲中外利益共同體的義意」(『學術月刊』, 50卷, 2018年 6月, 133-145쪽)가 있다.

이 왜 시정제도에 개입하게 되었고, 조계에서 이를 어떻게 실현해 나갔는지, 그리고 각 단계에서의 인식의 변화와 한계는 무엇인지를 파악하는 데 유효할 것이다.

그동안 중국인의 참정에 관한 연구는 몇몇 저작을 통해 발표되었는데, 대체로 반제애국의 민족주의 성격을 중시한 연구와 시민권 운동으로서의 성격을 강조한 연구로 구분할 수 있다.

첫째, 참정운동을 반제애국의 관점에서 논한 연구이다. 이 관점에서는 화인고문회(華人顧問會)의 성립과 화동의 참정을 민족주의 시각에서 설명했다. 이 과정에서 시민권을 언급하지만, 글의 초점은 공공조계의 존재 자체에 대한 불법성과 죄악성을 논증하거나, 조계를 "죄악의 온상"으로 규정하고 제국주의 침략과 이에 맞선 중국인의 항쟁을 강조하는 데 있었다.[10] 참정운동을 자산계급의 반제국주의 애국운동으로 보고, 이것이 제국주의적 식민통치에 어느 정도 영향을 끼쳤다고 평가하기도 한다.[11] 중국 학계에서 보편적으로 나타나는 이러한 시각은 참정운동을 통해 중국인의 분투와 항쟁에 역점을 두기 때문에 대체로 화동의 출현까지를 다루고 있다.

둘째, 참정운동을 시민권 운동의 관점에서 논한 연구이다. 이 관점에서는 '중국인의 시민권' 획득을 위한 참정운동은 조계의 지배체제에 대한 긍정을 전제로 하고 있었기 때문에 유산자의 계급적 위상과 관련된 것이었고 근대적 민족주의를 반영한 것은 아니라고 본다.[12] 그리고 상인단체의 활동을 분석하여 시민권 운동 혹은 시민단체로서의 성격에 주목하기도 하였다. 가령 조계에서 마로상계연합회(馬路商界聯合會, 상연회)의 항세운동은 시민권 운동이었고 참정은 시민권 운동의 목적이었다고 보았다. 나아가 상연회의 출현은 상해 중소상인의 국권, 상권(商權), 인권에 대한 고양된 의식을 반영하는 것이라고 하였다.[13] 상연회가 모여 결성된 마로상계총연합회(馬路商界總聯合會, 상총연

---

10) 蒯世勵, 『上海公共租界史稿』(徐公肅 · 丘瑾璋, 『上海公共租界制度』에 합본), 上海史資料叢刊, 1980, 498-587쪽 ; 袁繼成, 『近代中國租界史稿』, 中國財政經濟出版社, 1988 ; 費成康, 『中國租界史』, 上海社會科學出版社, 1991. 대만학자 陳三井은 참정운동에 나타난 중국인의 분투를 강조하며, 이 운동의 승패는 조계 회수과 같이 국가적 역량에 달려있다고 보았다(陳三井, 「上海公共華人的參政運動 - 華董生産及增設之奮鬪過程」, 中央硏究院近代史硏究所, 『近代中國區域史硏討會論文集』 下冊, 臺北, 1986, 719-741쪽).

11) 盧漢超, 「論上海租界華人參政運動的愛國性質」, 『社會科學』, 1984年 4期 ; 盧漢超, 「上海租界華人的參政運動述論」, 唐振常 · 沈恒春, 『上海史硏究』 2, 學林出版社, 1988.

12) 金泰承, 「1930年代 以前, 上海 公共租界의 支配構造와 華人參政運動」, 『東洋史學硏究』 58, 1997, 108쪽.

회)에 대해서도 단순한 상인 자산가의 조직이 아니라, 시민으로서의 공통적인 이해와 감정을 가진 시민단체적인 성격을 띤다고 하였다.[14] 조계에서 참정권은 당시 시민권의 핵심 요소로 강조되었고, 시민과 시민권의 개념은 상해의 각 언론에서 5.4 운동 당시와 1920년대 전반기에 빈번하게 사용되었다. 그래서 이들 연구는 5.4 운동기의 상황에 초점이 맞춰져 있다. 그 밖에, 불평등 대우의 개선을 요구하면서 중국인의 시민의식이 성장했고 이러한 시민의식은 참정운동으로 고조되었다고 하거나,[15] 조계에서 도입된 서구식 시민자치로 하여 중국인의 시민의식이 배양되었다고 보는 연구도 있다.[16]

조계에서의 참정운동은 이 둘의 특징이 중첩되어 전개되었다. 1919년 항세운동 당시에 중국인은 중국인에 대한 처우개선과 시민권을 주장하며 단체를 결성했고 시정참여를 요구했다. 이것은 서양인 중심의 지배구조에서 동등한 시민으로서의 대표권 행사를 요구한 것이었고, 민족주의 운동과는 다소 거리가 멀었다.[17] 하지만 당시의 시민권 주장은 5.4 운동의 민족주의 열기 속에서 자치, 민치의 개념과 결부되어 나타난 것이었다. 그리고 남경정부 성립 이후, 중국인은 국가 주권을 주장하면서 동시에 시민으로서의 권리도 요구했다. 이처럼 중국인의 참정운동은 민족주의 성격과 시민권 운동의 성격이 분리되지 않고 대내외적 요인과 운동의 진전에 따라 주안점이 달리 표출되었다. 따라서 민족주의 성격과 시민권 운동의 성격을 규명하는 것 못지않게, 각 단계에서 제기된 주장이 상해의 중국인에게 어떤 의미가 있었는지에 주목할 필요도 있

---

13) 彭南生, 「抗捐與爭權：市民權運動與上海馬路商界聯合會的興起」(『江漢論壇』, 2009年 5期, 74-84쪽). 상총연회에 대한 彭南生의 연구는 이 외에, 「民初上海馬路商界聯合會簡論」(『浙江學刊』, 2005年 6期), 「五卅運動中的上海馬路商界聯合會」(『安徽史學』, 2008年 3期), 「上海商總聯會的形性重組及其性質」(『華中師範大學學報』54卷 3期, 2015年 5月) 등이 있다. 그 밖에 李達嘉의 「上海的中小商人組織 : 馬路商界聯合會」(『新史學』 19卷 3期, 臺北, 2008年 9月)도 참고할 수 있다. 총상회와 상총연회는 각각 대상인의 조직과 중소상인의 조직이라는 점에서 차이가 있지만, 조직 형태도 각기 달랐다.

14) 金承郁, 「上海公共租界工部局과 中國人居留民 - 五四運動의 전개와 關聯하여」, 『서울대동양사학과논집』, 1989. 247쪽.

15) 唐振常, 「市民意識與上海社會」, 『上海社會科學院學術季刊』, 1993年 4月, 146-155쪽. 상해가 갖는 의의는, 근대 행정 및 도시 관리제도의 건설보다는 시민의식의 배양에 있다고 강조하였다.

16) 李天綱, 「近代上海文化與市民意識」, 『上海文學』, 1995年 10月. 장정에서 규정한 자치, 법치, 안전, 자유의 네 가지 원칙을 서구적 시민의식의 기본 내용이라고 보았다.

17) 당시 조계 중국인도 이 과정을 '시민권' 운동으로 인식했다. 이러한 인식은 특히 납세화인회가 1921년에 발간한 『市民公報』에 잘 나타나 있다.

다. 이러한 접근은 이민도시 상해에서 서로 다른 관적(貫籍)의 사람과 공존하며 생존을 도모했던 상해의 중국인이 상해인으로서의 지역정체성을 확립해 가는 과정을 이해하는 데도 유익할 것이다.

조계 중국인의 참정운동을 다룬 것은 아니지만, 상해인 의식 혹은 상해인으로서의 지역정체성 형성에 관해 언급한 연구가 있다. 가령 민국시대, 상해인 의식의 형성은 시장체제의 확대와 정착과정을 통해 이루어졌음을 고찰한 연구이다. 상해에서 민간조직이 국가나 공권력을 대신하여 사회통합의 매개물로 기능할 수 있었던 것은, 조계로 인해 어떤 정치권력도 절대적 우위를 점하지 못한 채 상호 경쟁관계에 있었기 때문이라고 보고, 그러한 경쟁을 실현하는 장으로서의 시장에 주목하여, 상해 통합의 의미를 상해인 의식의 형성문제로 접근한 것이다.[18] 고향사람으로서의 지역정체성과 상해인으로서의 지역정체성을 동시에 가졌던 상해의 중국인이 도시 공간에 대한 참여 정도에 따라 새로운 정체성의 획득 정도가 달랐고, 참여와 소외에 따른 인식의 격차는 점점 심화되어 갔다고 지적한 글도 있다.[19] 또한 개인 화원(花園)이었던 장원(張園)에서 이루어진 연설, 집회 등의 여러 활동이 상해의 이민사회를 통합하고 상해인으로서의 의식을 형성하는 데 중요한 역할을 했음을 강조한 연구도 있다.[20] 그 밖에 남경정부 시기, 상해지역에 대한 사회사적 접근을 통해 상해인의 주체가 된 이주민이 근대인, 상해인으로 나아가는 과정을 분석한 저서도 있다.[21]

본 글에서는 이러한 관점을 토대로 공공조계 중국인의 시정참여와 권익신장 활동에 관해 상해인의 정체성 형성과 관련해서 그 의미를 살펴보고자 한다. 조계의 중국인은 공부국에 대항하여 자신들의 권리를 주장하고, 요구사항을 실현하는 과정에서 상해인으로서의 감정을 공유하고 이를 심화시켜 나갔다. 정체성은 고정되어 존재하는 것이 아니라 사회적, 문화적, 역사적 차원에서 지속적으로 '구성' 되는 것이다.[22] 그리고 다양한 인종이 모여 사는 지역의

---

18) 김태승, 「民國時代, 上海人 意識의 形成과 市場體制」, 『中國學報』, Vol.43, 2001, 391-411쪽. 김태승은 상해인 의식이란 상해를 전체적으로 파악하는 공적 의식의 출현으로, 이것이 지역적 정체성의 근거라고 하였다.

19) 김승욱, 「근대 상하이 도시 공간과 기억의 굴절」, 132쪽.

20) 熊月之, 「張園 - 晚淸上海一個公共空間硏究」, 40쪽.

21) 忻平, 『從上海發現歷史 : 現代化進程中的上海人及其社會生活 1927-1937』, 上海大學出版社, 2009.

22) Edited by Gary Taylor and Steve Spencer, *Social Identities : Multidisciplinary*

지역민이 인지하는 지역정체성은 동질적 집단의 지역민이 갖는 지역정체성에 비해 다층적 구조를 갖는다.[23] 이민도시 상해 역시, 이주민의 동향별 특징과 상해라는 도시 공간과의 관계 설정에 따라, 이들이 갖는 지역정체성은 다층적이고 다양했다.

상해에서 공적 활동의 참가는 신상을 비롯한 상인층, 언론인 및 근대 지식인층을 중심으로 점차 일반 시민으로 확대되었다. 상해의 중국인은 조계에서의 참정운동, 반군벌 운동, 반제국주의 운동, 구호활동을 비롯한 각종 사회활동에 참가함으로써 상해인으로서의 소속감, 유대감, 동질감, 책임감, 자부심 등의 지역정체성을 형성해 갔다. 동시에 개방적인 도시문화라는 상해의 독특한 지역성을 만들었다. 그래서 본 글에서는 공공조계를 무대로 생활했던 중국인이 일상적, 사회적 네트워크를 토대로 단체를 결성하여 시정참여를 요구하고, 권익을 신장해 나가는 과정을 통해 상해인으로서의 정체성이 형성되는 것을 살펴보고자 한다.

참정운동에 관한 그동안의 연구에서는 대체로 화동의 참정이 실현되는 과정을 분석했다. 화동의 참정 외에 조계에서 중국인의 시정참여가 어느 정도 실현되었고, 그 결과 시정개선이 어느 정도 이루어졌는지는 그다지 주목하지 않았다. 대내외 정세에 따른 참정운동의 전개와 함께 참정의 구체적인 실상과 그 성과가 동시에 고려되어야, 중국인의 시정참여에 대한 이해를 심화할 수 있을 것이다. 또한, 참가 양상에 따른 상해인으로서의 정체성은 어떻게 형성되어 갔는지를 이해하는 데도 유익할 것이다.

화동의 참정이 결정되었을 당시에 화동의 참정은 '이화치화(以華治華)'의 제국주의 술책이라는 비판도 있었고, 오늘날에도 참정으로 중국인의 권익이 온전히 지켜진 것은 아니라는 지적도 있다.[24] 그렇다고 해서 화동의 참정이 의미가 없는 것은 아니었다. 화동의 참정이 구미 열강의 조력자에 불과한 것이었다면, 당시 상해시 시장이 이들의 시정참여를 축하하고, 조계 중국인의 권리가 지켜질 수 있게 힘써 달라고 당부하지는 않았을 것이다.[25] 화동의 참

Approach, Routledge, Oxon, 2004, p.2.

23) Hummon, David M, City mouse, country mouse : The persistence of community identity, *Qualitative sociology*, Vol.9(1), 1986, pp.3-25.

24) 秋白, 「中國境內之華人參政問題 - 上海工部局總董敎訓總商會會長 -」, 『嚮導』 147期, 1926 ; 秋白, 「再論中國境內之華人參政問題」, 『嚮導』 150期, 1926 ; 吳娜琳, 「上海公共租界華人參政運動實際成效考察」, 『西部學刊』, 2021年 9月下半月刊(總第147期), 140-142쪽.

25) 納稅華人會의 대표대회에는 강소교섭원, 상해시정부 소속 관원이 참석했고, 상해시 시장은

정이 중국의 주권과 중국인의 권리를 보호하는 데 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 기대했기 때문이었고, 실제로도 그러했다.

1919년 공공조계에서의 항세운동과 시민권 운동, 5.30 사건 이후의 상해 전역에서의 반제자주화 운동, 북벌기 상해의 자치시 건립운동 등 각 단계에서 특히 상인집단의 정치활동이 두드러졌다.[26] 주요 산업이 집중되었던 조계지역에서는 더욱 그러했다. 상인집단의 이러한 활동이 축적되면서, 공공조계에서 중국인의 시정참여 운동은 남경정부의 성립을 맞아 그 실효를 거두었다. 국민당 정부는 외교교섭을 통해 중국인의 활동을 후원함으로써 중국인의 시정참여 및 권익신장에 주요한 계기를 제공했다.

남경정부 성립 후, 납세화인회에서 중국인 대표로 선출되어 시정에 참가한 사람은 화동 외에 화위도 있었다. 화위는 동사회의 보좌기관인 위원회에 참여했다. 중국인 대표로 선출하는 화위는 6명, 8명이었지만, 공부국의 초빙으로 위원회에 참여한 화위는 30여 명에 달했다. 따라서 중국인의 시정참여를 논할 때는 이들 화위의 활동도 함께 파악해야 한다. 게다가 화위가 참석한 각 위원회의 중외(中外) 인원을 비교하면 화위는 결코 적은 편이 아니었다

중일전쟁 이후, 공부국은 일본의 점령으로부터 공공조계를 보호하기 위해 준독립적인 성격을 포기하고 조계의 관리권을 외교단에 넘겼다. 이때 전쟁에 휩싸이면서 일본이 세력 확장을 시도하며 공공조계의 분위기는 점차 변하기 시작했고, 중국인의 시정참여도 약화되어 갔다. 따라서 본 글은 항세운동과 참정운동이 본격화되는 1919년부터 1937년 중일전쟁 이전까지로 범위를 한정한다.

2장에서는 먼저 공부국을 중심으로 한 공공조계의 운영체계와 중국인의 소외에 대해 살펴볼 것이다. 조계가 설치된 후, 구미 열강의 유력가들은 1854년, 1869년에 장정을 개정하여 납세인회의, 공부국, 상해 영사단 중심의 지배체제를 구축했다. 이 과정에서 인구와 재정에서 상당한 비중을 차지했던 중국인은 권력구조에서 배제되었고, 일상의 생활에서도 소외되어 차별대우를 받고 있었으며, 거주 공간도 차이를 보였다. 이러한 상황을 살펴보는 것은, 이후에 전개되는 중국인의 시민권 및 시정참여 운동을 이해하는 선행작업으로서의 의

華董, 華委를 宴會에 초대하기도 했다(「張市長定期招宴新任華董委」, 『申報』, 1930.4.22).

26) Joseph Fewsmith, *Party, State, and Local Elites in Republican China : Merchant Organizations and Politics in Shanghai, 1890-1930*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1985.

미를 지닌다.

3장에서는 5.4 운동 이후에 중국인들이 항세운동을 시작으로 납세화인회를 조직하여 지속적으로 시정참여를 요구하고, 대내외 정세에 탄력적으로 대처하는 가운데 화동이 출현하는 과정을 추적할 것이다. '대표 없이는 과세 없다'를 구호로 전개된 조계에서의 참정운동이 국민혁명운동의 전개와 5.30 사건, 상해의 자치운동, 남경정부의 성립을 계기로 새롭게 진전되는 상황을 살펴볼 것이다. 납세 시민으로서의 자각을 기초로 시민권과 시정참여를 요구하고, 상해를 지키기 위해 자치시 건립운동을 전개했던 여러 활동이, 남경정부 성립 이후에 중국인으로서의 국민적 자각으로 나아가는 토대가 되었을 것으로 짐작할 수 있다.

4장에서는 참정이 실현되어 화동과 화위가 조계시정에 참여하는 모습을 살펴볼 것이다. 국민당 정부의 외교교섭에 힘입어 중국인의 시정참여는 새로운 국면을 맞았다. 중국인은 동사회와 위원회를 통해 재정, 경무(警務), 공무(工務) 위생, 교육 등 다양한 방면의 시정에 참여했고, 시정개선도 어느 정도 이루어졌다. 중국인도 공원을 출입할 수 있게 되었고, 중문판 공문도 발간되었으며, 중국인 아동에 대한 학교 교육의 기회도 확대되었다. 공공요금 인상문제로 공부국에 대항하면서 중국인의 권리의식도 향상되었다. 이 과정에서 조계의 식민성이 점차 해소되어 감을 확인할 수 있을 것으로 기대된다.

5장에서는 공부국 각 부서에서 실무를 담당했던 중국인 직원의 단체 결성과 권익신장에 관해 고찰할 것이다. 공부국의 화원은 1865년에 34명의 화포(華捕)의 채용으로 처음 등장했다. 중국인의 시정참여가 확대되고 권한이 증강되면서, 중국인의 채용은 증가했고 고위직으로서의 승진 기회도 확대되었다. 1930년에 결성된 화원총회는 『회성(會聲)』을 통해 단합을 도모하고, 화원의 권익을 추구하며, 시정담당자로서의 사명감 함양을 위해 힘썼다. 화원으로서의 권리를 주장하고 권익을 신장시켜 나간 이들의 활동은, 일상생활에서 주체적인 개인으로 성장해 가는 상해인의 모습을 보여주는 사례가 될 것이다.

이를 위해 『공부국동사회회의록』, 『상해공공조계공부국공보』, 『상해공공조계공부국연보』 및 『신보』, 『신문보』, 『시사신보』, 『민국일보』, *The North China Herald* 등의 언론매체, 납세화인회에서 발간한 『시민공보』와 『납세화인회중요문건』, 화원총회에서 발간한 『회성』과 『상해공부국화원총회십주기념간』, 그리고 *Shanghai political & economic reports(1842-1943)* 등을 기본 자

료로 활용할 것이다. 이로써, 공공조계에서 중국인의 시정참여와 권익신장 활동이 상해의 중국인에게 어떤 의미가 있고, 시정운영을 둘러싼 중외 권력 간에 모방과 학습, 그리고 경쟁이라는 측면에서 어떤 의미를 갖는지, 나아가 조계의 식민성과 근대성과 관련하여 어떤 의미를 갖는지를 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 公共租界의 운영 체계와 중국인의 소외

1. 工部局의 운영 규정과 지배구조

중국에서 조계는 아편전쟁 패배 이후 영국과 체결된 남경조약(1842)과 호문조약(虎門條約, 1843)을 토대로 설치되었다.[1] 상해의 조계는 1845년 도대(道臺) 궁모구(宮慕久)와 영사 발포어(George Balfour) 사이에 체결된『토지장정(이하 '장정')』을 계기로 설치되어 1943년까지 약 100여 년간 존속했다.[2] 공부국은 장정과 직결된 조계의 시정담당기구로, 1846년 도로부두위원회에서 발전하여 1943년에 철폐되었다. 공부국동사회는 조계 권력의 핵심기관으로, 조지인대회(租地人會議, 이후 納稅人會議)에서 선출된 동사(董事)로 조직되었다. 장정의 개정 논의는 중국 내부의 사정과 맞물리며, 공부국과 상해 영사단을 중심으로 제기되었다. 공부국의 성립 및 조계의 지배체제 구축과 관련해서는 1854년과 1869년의 개정이 주목된다.

1845년 장정을 기반으로, 영국 조계는 남쪽으로 양경빈(洋涇濱), 북쪽으로 이가장(李家場), 동쪽으로 황포강, 서쪽으로는 계로(界路)로 경계로 확정되었다. 이어 1848년에 미국 조계가 영국 조계와 소주하(蘇州河)를 경계로 홍구(虹口)에 건설되었고, 1849년에는 프랑스 조계가 상해 현성과 영국 조계 사이에 설치되었다. 1845년 최초의 장정은 궁모구와 발포어의 협의를 거쳐 궁모구의 왕복서한 형식으로 공포되었다.[3] 영국 영사관에서 이 중문 사본을 본국으로 보낼 때 'Land Regulation'으로 번역하여 그 이후로 줄곧 '토지장정'으

---

1) 蒯世勵,『上海公共租界史稿』(徐公肅·丘瑾璋,『上海公共租界制度』 합본), 上海史資料叢刊, 1980, 303-306쪽 ; 梁爲楫 主編,『中國近代不平等條約選集與紹介』, 中國廣播電視出版社, 1993, 18-20쪽, 23-27쪽.

2) 1845년 최초 장정은 표제 없이 발표되었다가 중문에서는 土地章程, 地皮章程, 租地章程, 地産章程 등으로 명명되었다. 이를 세분화하여 1854년 장정은 上海英法美租界租地章程, 1869년 장정은 上海洋泾浜北首租界章程, 1898년 장정은 增訂上海洋泾浜北首租界章程: 增訂後附規例로도 불리고 있다. 1869년에 개정된 장정부터는 그 성격이 현저히 달라져 적절한 명칭이 아님에도 불구하고 구미 열강이 토지장정의 용어를 고집한 이유는 논란을 최소화하기 위해서였다. 영어권에서 'Land Regulation', 'Revision to the Land Regulation'으로 명명되는 이 '토지장정'이라는 용어는 조계의 역사성을 보여주고 있다고 판단되어 그대로 사용한다.

3) 金泰丞,「1930年代 以前, 上海 公共租界의 支配構造와 華人參政運動」,『東洋史學硏究』58, 85쪽. 장정이 어떤 형식으로 공포되었는가 하는 것은, 장정의 합법성을 둘러싸고 논쟁이 되기도 했다.

로 명명되었다.[4] 23개 항으로 구성된 최초의 장정은 화양분거(華洋分居), 영조제(永租制), 양상(洋商)의 조계 내 도시건설 비용 부담, 영국 영사의 행정관리권, 야경꾼(更夫)의 고용 등을 특징으로 했다. 조계는 외국인들의 거주와 무역을 위한 지역이었고, 화양분거는 중국과 영국 양측 모두가 바랐던 것이었다. 그런데 이후 조계 관할권을 두고 영미(英美) 간의 외교적 마찰이 표면화되었다.[5] 1853년~1855년에는 소도회 봉기가 일어나 상해 현성과 청포(青浦), 가정(嘉定) 등의 지주와 부유한 상인들이 조계로 피신했다. 그리하여 1854년 영국 조계의 중국인 인구는 2만 명 이상으로 급증하면서 화양잡거(華洋雜居)의 상황이 지속되었다.[6]

조계에서는 갑자기 유입된 중국인들의 처리 문제를 둘러싸고, 조계의 안전과 질서 유지를 위해 이들의 조계 내 거주를 인정할 수 없다는 주장과 중국인의 대량 유입은 부동산 개발을 비롯해 큰돈을 벌 기회가 되므로 허용해야 한다는 주장이 대립했다. 이런 상황에서 영국 영사 알콕(R.Alcock)은 미국·프랑스 영사와 함께 서양인의 결집과 공동 대응을 위한 시정기구를 고안해 냈다. 그 결과 1854년에 장정이 개정되었고 도로부두위원회를 대신하여 치안과 위생, 징세를 위한 자치기구로 공부국이 설립되었다. 1854년의 개정으로 조계에서의 영국의 독점적 지위는 사라졌고, 조계당국과 중국 관헌의 허가를 받은 중국인의 조계 거주가 허용되었다. 공부국은 이들 중국인에 대한 징세권, 징세의 편의를 위한 위원회 설치, 경찰권 등을 독립적으로 행사할 수 있게 되었다.

1845년 최초의 장정에는 징세를 위한 행정의 강제력 조항이 없었다. 1854년의 장정에는 "세금 납부를 거부하는 사람은 영사에게 말해 바로 잡게 한다. 영사가 없는 나라의 국민은 3국의 영사관이 도대에게 말하여 추징하게 한다(10조)." 라는 조항이 추가되었다.[7] 그러나 공부국이 국가권력과 같은 강제력을 직접 행사하여 징수할 수 있는 것은 아니었다. 이런 상황에서 1860~1862

---

4) 鄭祖安, 「《一八四五年上海土地章程》生産的背景及意義和影響」, 2쪽 ; 葉斌, 「上海租界的國際化與植民地化 : 《1854年土地章程》略論」, 16쪽. 이때부터 토지장정은 영어로 작성되어 *North China Daily News*을 통해 공개되었는데, 이런 정황은 조계행정의 주도권과 관련되어 있었다.

5) 1846년에 미국 영사 Walcott이 조계 내에서 中美條約을 내세워 미국 국기를 게양하고, 1852년 3월에 부영사 Cunningham이 도대 吳健彰에게 道契의 등기를 요구하면서 英美의 갈등이 표면화되었다(田肖紅, 「美國與上海公共租界(1843-1945)」, 山東師範大學 博士論文, 2013, 제1장 참고).

6) 史梅定 主編, 『上海租界志』, 上海社會科學出版社, 2001, 144쪽.

7) 徐公肅·丘瑾璋, 『上海公共租界制度』, 上海史資料叢刊, 1980, 54-55쪽.

년, 태평천국군의 상해 공략은 구미 열강에게 다시 한번 새로운 기회가 되었다. 1862년을 전후하여 조계의 인구는 이미 20여만 명을 넘었고, 그 중에서 중국인이 18만 명 이상을 차지했다.[8] 러셀사(旗昌洋行), 자딘사(怡和洋行), 덴트사(寶順洋行) 등에 소속된 양상들은 이 기회를 활용하여 장정 개정을 주도하고 조계의 행정권을 장악해 나갔다.

1862년 7월에 상해의 영국 영사 메더스트(W.H.Medhurst)는 북경 공사 브루스(F.Bruce)에게 보낸 서신에서 장정의 개정에 관해 언급했다.[9] 이즈음, 미국은 태평천국군에 대비하여 영국 측에 홍구 조계의 방위를 부탁했고, 영국이 이를 수락하면서 영미 조계가 합병되었다. 당시 일부 영미 상인들은 청정부에게 상해의 도시 공간을 외국인이 주도하도록 건의하자는 여론을 조성했다. 이런 기세에 힘입어 커닝햄(E.Cunningham)은 상해 현성 및 그 근교를 영국, 미국, 프랑스, 러시아 4국의 보호하에 두는, 이른바 '자유시' 건립안을 제기했다. 그러나 이 안건은 메더스트와 브루스 모두에 의해 거부되었다.[10] 구미 열강은 조계에서 상인세력의 지나친 영향력 확대를 우려했고 중국정부와의 불필요한 마찰을 원하지 않았다.

태평천국군의 3차 상해 공략을 맞아, 1862년 9월 8일 조지인특별회의는 '조계가 당면한 절박한 요구'를 해결하기 위해서는 장정을 수정해야 한다고 결의했다.[11] 이에 공부국은 커닝햄, 한베리(T.Hanbury) 등으로 구성된 위원회를 조직했다. 여기서 다음과 같은 5개 원칙이 확정되었다.

> 첫째, 어떤 시정기구든 청정부로부터 직접 획득해야 한다. 둘째, 시정기구는 도로, 경찰, 징세와 같은 간단한 시정문제로 제한한다. 셋째, 외국인에게 고용되지 않은 조계의 중국인은 중국 관원이 관리한다. 넷째, 각국 영사는 지금처럼 자국민에 대한 행정력 및 통제권을 가진다. 다만 공공질서를 해치는 사람들은 시정당국이 체포하여 중국 혹은 각국 기관으로 인도한다. 다섯째, 시정체제에 중국인을 두어 중국인과 관련된 일에 관해 자문하게 한다.[12]

---

8) 이화승,「19세기 상해 會審公廨의 탄생과 中西 상업분쟁」,『中國史硏究』, 2006, Vol.44, 159쪽.

9) 토지장정의 개정에 관해서는 일찍이 1859년 상해 영사 Robertson가 홍콩의 John Bowring에 보낸 서신에서도 언급되고 있었다. Edited by Robert L.Jarman, *Shanghai Political & Economic Reports 1842~1943, Volume 4(1857-1862)*, pp.131~144.

10) 于醒民,『上海, 1862年』, 上海人民出版社, 1991, 175-177쪽 ; 湯志鈞 主編,『近代上海大事記』, 上海辭書出版社, 1989, 173쪽.

11) 上海市檔案館編,『工部局董事會會議錄』1冊, 1862.9.24 ; 湯志鈞 主編, 위의 책, 178쪽.

12) Mr. Burlingame to Mr. Seward(1863.5.15), *Papers Relating to Foreign Affairs*, 1863,

1864년에 이 원칙은 북경에서 미국·영국·프랑스·러시아 공사 사이에 시정기구에 적합한 기초로 정식 결의되었다. 이 단계에서는 조계의 지배구조에서 중국인이 완전히 배제되지 않았다. 1865년에 개정을 위한 초안위원회가 조직되었다. 조지인대회는 1866년 3월 12일, 13일, 17일에 걸쳐 장정 개정을 논의하고 25일에 개정안을 확정했다.[13] 상해 영사단은 이를 공사단에 보내 비준을 청하고, 그동안 시정제도 안에 중국 대표를 두어야 한다는 원칙의 실행 방식에 관해 논했다. 그 결과 1866년 7월, "중국인 대표 3명을 두어 조세 징수, 질서 유지 등 중국인과 관련된 일에 관해 자문하고 협의한다. 세금징수, 순포방(巡捕房) 운영, 중국인과 관련된 위생조례 반포는 반드시 이들과 협의해야 효력이 발생한다." 라고 하였다.[14] 공부국도 이에 관해 재고하기로 했다.

프랑스는 별도의 독자적 조계를 설치하며 1868년 4월에 『상해 프랑스 조계 공동국 조직 장정』을 발표했다. 그리고 상해 영사단은 1869년 7월 13일과 16일에 최종 수정된 개정안을 검토했다. 이때, 1866년에 중국인 대표를 조계행정에 참여하도록 했던 제안은 확정 짓지 않았는데, 그것은 "중국인의 이익은 중국 관리들에 의해 사실상 충분히 대변되어 온 것으로 판단되기 때문" 이라고 하였다.[15] 이렇게 중국인 대표의 참여가 배제된 최종안은 1869년 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 독일 5개국의 영사단을 통해 공부국에 전달되었다. 영미조계는 이듬해 상해 '공공조계(the International Settlement)' 로 명칭을 변경했다.[16]

1854년 장정은 영국뿐 아니라 미국, 프랑스 등 각국 국민의 조계 내 거주를 위한 토지 이용과 기반 시설의 구축을 위한 것이었다. 1869년의 장정은 공부국이 조계 전반에 대한 시정권의 확대를 모색하는 과정에서 이루어졌고, 이로써 거주민에 대한 행위 규범이 명문화되었다. 공부국은 보조기관으로 여러 위

No.37, pp.934~935.

13) *The North China Herald,* 1866.3.17, 당시 논의에 참여한 양상들의 구체적인 이름과 구두 발언을 자세하게 전하고 있다.

14) Meeting of the treaty consuls(1866.7.12.), *Shanghai Vol.5(1863-1866)*, p.754. 3명의 중국인 대표에 대해서는 수석영사가 매년 3월에 정식으로 상해 도대에게 商會, 商幇 등의 단체를 대표하는 지도자를 추천하도록 요청한다고 하였다. 이 회의에는 미국 영사, 독일 대리 총영사, 덴마크 영사, 벨기에 영사, 포르투갈 부영사, 독일 영사, 영국 영사가 참석했다.

15) Meeting of the treaty consuls, *Shanghai Vol.6(1867-1873)*, p.278.

16) 1969년 4월부터 공부국이 사용한 인장과 기장에는 영국, 미국, 프랑스, 독일, 러시아, 덴마크, 이탈리아, 포르투갈, 노르웨이, 스웨덴, 스페인, 네덜란드 12개국의 국기가 함께 새겨졌다.

원회를 조직할 권한을 갖게 되었고, 동사회는 부칙제정권을 행사하며 조계 운영의 독립성이 강화되었다. 1854년에는 상해의 영국 영사로, 1869년에는 북경의 영국 공사로 두 조약에 관여했던 알콕이 지적했듯이 1869년의 장정은 1854년의 장정과 성격이 다른 것이었고, 그 명칭도 적절한 것이 아니었다. 논란을 최소화하기 위해 굳이 다른 명칭으로 바꾸지 않았다.[17]

1869년의 개정안으로 인해 조계행정에 대한 중국인의 참여는 배제된 채, 서양인 중심의 지배체제가 구축되었다. 이 과정에서 중서간의 상업 분규를 해결하기 위해 1869년에 각국 영사가 주재하는 회심공해(會審公廨)가 설치되었고, 1870년에 조지인회의는 납세인회의로 바뀌었다. 공부국, 납세인회, 회심공해의 지배체제는 1870년대에 이르러 서구 제국주의가 수에즈 운하의 개통에 힘입어 식민지 전체를 '납세'의 대상으로 인식하고 행정기구를 통한 통치를 지향했던 것과 같은 맥락이었다. 공부국은 장정의 개정과 함께 행정권, 사법권, 경찰권 등을 사실상 독립적으로 행사할 수 있는 시정기구로 발전했다.

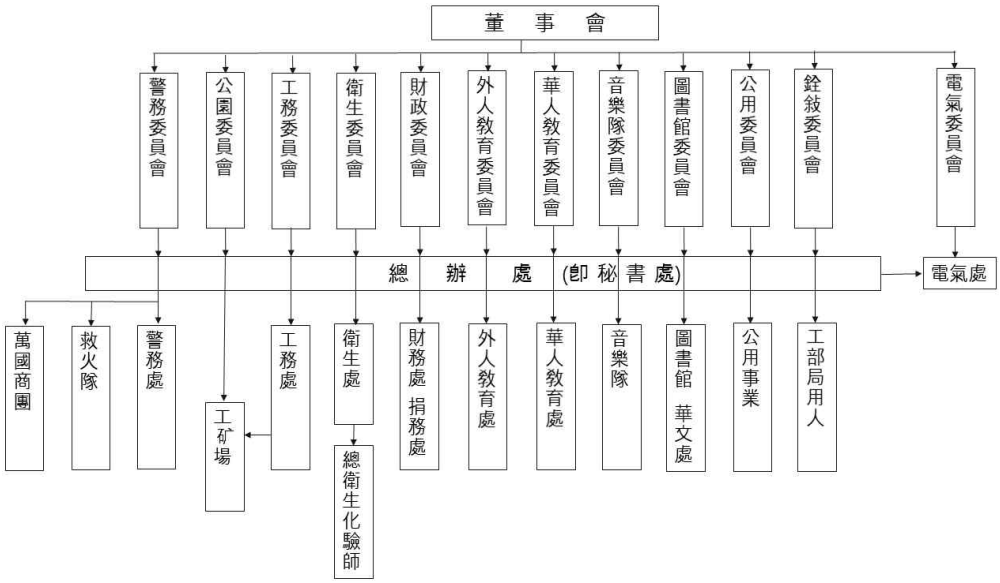
납세인회, 공부국, 영사단은 각각 일종의 의회기구, 집행기구, 감독기구로서 기능하며 조계시정을 담당했다. 외국인 자산가로 구성된 납세인회는 예결산심의권, 공용지 토지관리권, 공부국 동사 선출권, 입법권, 임기 3년 이상 유급 직원에 대한 임용동의권 등을 가지고 있었다. 그러나 납세인회는 제도적으로 영사단의 감독을 받게 되어 있어 의회기구로서 기능은 제약되어 있었다. 반면에, 공부국은 부칙제정권이라는 입법권을 행사할 수 있게 되어 일반적인 집행기구와는 성격이 달랐다. 각종 주민의 이해와 관련된 사항에 대해 거의 전권을 행사할 수 있었기 때문에, 실질적으로 조계 최고의 권력기구였다.[18]

이러한 공부국 체제의 조직과 운영에 대해 살펴보도록 하자. 공부국의 영문명은 초기에 Shanghai Executive Committee였다가 Shanghai Municipal Council로 개칭되었고 중문으로는 시정위원회(市政委員會)로 표기되었다. 중국 문헌에서 계속 '공부국'으로 칭해졌던 이유는 이 기구가 처음에 담당했던 각종 건설, 수리, 교통 등의 일이 중국의 행정부서 중 공부(工部)와 유사하다고 간주 되었기 때문이었다.[19]

---

17) 葉斌, 「150年前的 "上海土地章程"」, 『文匯學人』, 2017.
18) 金泰承, 앞의 글, 93쪽.
19) 吳志偉, 『上海租界研究』, 學林出版社, 2012. 61쪽. 프랑스 조계에서는 1862년 태평천국군의 패퇴 이후 시정관리와 치안유지를 위해 公董局이 설립되었다. 상해 조계에서 工部局과 公董局은 각기 영국 조계와 프랑스 조계를 관장하는 최고 시정기구였다.

1854년 공부국 성립 초기에 동사회는 비서직을 두고 동사회의 의결 사항을 각 부서에서 처리하도록 하다가, 1860년에 총판처를 설립했다. 총판처 아래에는 상단, 경무처, 재무처, 위생처, 공무처(工務處), 교육처, 공공도서관 등과 같이 조계 내 사무를 관리하는 행정부서가 있었고, 동사회와 이들 행정부서 사이에 여러 위원회가 존재했다. 위원회는 동사회를 보좌하며 행정부서의 실무를 자문하고 감독했다. 위원회를 구성하는 동사와 위원은 조계의 명망가들이 참여하여 정책의 공익성을 유지하는 역할을 하는 무보수 직무였다.[20] 동사회가 위원회와 함께 조계행정의 대강(大綱)을 정하면, 각 부서의 유급 직원들이 이에 따라 행정사무를 처리했다. 공부국의 각 행정부서나 위원회는 결코 한꺼번에 조직된 것이 아니고 통폐합되거나 신설된 경우도 있었지만, 1860년대 이후 동사회, 위원회, 각 행정부서는 대체로 다음과 같이 조직되었다.[21]



[도 Ⅱ-1] 公共租界 工部局의 조직도

20) 上海租界納稅華人會編, 「第一屆出席公共租界工部局華董華委報告」, 『上海租界納稅華人會重要文件』1933년 4월, 72쪽. 電氣處委員會처럼 예외적으로 수당이 지급되는 위원회도 있었다. 중문에서 '위원회' 로 불렸지만, 영어의 board에 해당하는 지산위원회, 인력거관리위원회도 유급직이었다.

21) 張鵬, 『都市形態的歷史根基 - 上海公共租界市政發展與都市變遷硏究』, 同濟大學出版社, 2008, 60쪽.

1865년에 총판처의 수장인 총판의 직책을 동사회와 각 위원회 회의에 참석할 수 있는 것으로 규정하고, 공부국의 일상사무 전반을 책임지게 했다. 그리하여 총판은 공부국의 각종 지시사항을 발표하고, 통계표를 편제하고, 각종 서신을 처리하며, 동사회와 위원회 회의 일정을 준비하는 등의 일을 맡았다. 1921년에 이르러 공부국은 최고 의결기구인 동사회 외에 행정장관으로 총재를 두어, 총재 아래 설치된 총판처를 중심으로 행정사무를 처리하게 했다. 총재직은 총판처의 수장인 총판이 겸하다가, 1925년에는 전 경무처 부처장이 총재를 맡았다. 당시까지 총재직은 단지 명예직에 불과했다. 그런데 1929년에, 페센든(S.Fessenden)이 총재로 부임하면서 총재직은 공부국의 최고 행정수반 및 총판처의 수뇌가 되었다. 총재가 총판을 겸하는 일이 많아지면서 총재와 총판의 명칭은 가끔 혼용되었다.[22]

공부국에서 동사회는 1928년에 첫 중국인 동사가 출현하기 전까지 3명~9명의 외국인 동사로 조직되었다. 1865년 4월에 동사회를 9명으로 구성할 것을 결정했는데,[23] 실제로는 1873년부터 9명의 동사회가 조직되었다. 국가별로 인원이 분배된 것은 아니었고, 최소 5명 이상, 9명은 넘지 않는 정원을 유지하려 했다. 홀수 정원은 동사회에서 다수결에 따른 의사 결정을 위해서였고, 3명 이상이 출석하면 회의는 진행될 수 있었다. 동사의 자격요건은 가옥세와 토지세로 50냥 이상을 내는 자 혹은 매년 집세로 1,200냥 이상을 내는 자였다.[24] 매년 1월에 납세인 2명의 추천과 함께 후보자 등록을 하면 명단이 언론에 공개되었고, 이후 일정에 따라 동사 명단이 확정되었다. 후보자가 5명~9명이면 자동으로 당선되었고, 9명을 초과하면 납세인회에서 선거를 통해 다수득표자가 당선되는 방식이었다. 이에 관해 실제로는 외국인 거주민사회에서 사전에 후보자가 조정되어 거주민사회의 세력관계를 반영하는 형태로 동사회의 구성이 결정되었다는 견해도 있다.[25]

역대 동사회의 구성은 영국 국적의 동사가 절대적으로 우위를 점했고, 동사회를 통솔하는 총동직에는 영국인 혹은 미국인 동사가 선출되었다. 공부국에

---

22) 史梅定 主編, 앞의 책, 209-210쪽.
23) 史梅定 主編, 앞의 책, 183쪽.
24) 「上海洋涇浜北首租界章程 - 一九六九年九月二十四日」, 姚遠, 『上海租界與租界法權』, 上海三聯書店, 2016. 230쪽(10조), 204쪽(19조), 241쪽(22조) 참고.
25) 藤田拓之, 「‘国際都市’上海における日本人居留民の位置」, 『立命館言語文化研究』, 21卷 4號, 2010年 3月, 124쪽.

서 영국의 영향력이 큰 비중을 차지한 것은 사실이나, 조계가 영국정부의 통제하에 있었던 것은 아니었다. 공부국은 영국정부의 간여에 대해 조계의 자율성을 해치지 않는 선에서 수용할 뿐이었다. 공공조계의 지배체제가 안정화됨에 따라 동사가 소속된 국적 못지않게 동사 개인의 역량도 크게 작용했다. 동사회 조직은 정원에 미달할 때도 있었고, 결원을 보충하는 과정에서 타 국적의 사람으로 대체되기도 하였다. 1854년 동사회가 구성된 이래 시기별, 국가별 동사의 구성을 살펴보면 다음과 같다.[26] 괄호 안의 숫자는 인원을 나타낸다.

<표 Ⅱ-1> 시기별, 국가별 工部局 董事 인원(1854~1941)

연도	국가별 동사의 인원	총원
1854년~1872년	영국(2~6명), 미국(1명)	3~7명
1873년~1878년	영국(6~7명), 미국(1명), 독일(1~2명)	9명
1879년~1888년	영국(6~7명), 미국(0~1명), 독일(0~1명), 프랑스 혹은 덴마크(1명)	9명
1889년~1915년	영국(6~7명), 미국(0~1명), 독일인(0~1명)	9명
1916년~1918년	영국(6~7명), 미국(1~2명), 러시아(1명), 일본(1명)	9명
1919년~1927년	영국(6~7명), 미국(1~2명), 일본(1~2명)	9명
1928년~1930년	영국(5~6명), 미국(1~2명), 일본(2명), 중국(3명)	12명
1930년~1941년	영국(5명), 미국(2명), 일본(2명), 중국(5명)	14명

표에서 알 수 있듯이, 초창기에 영국인 외에 미국인과 독일인 1~2명이 동사회에 참여했다. 그런데 1915년 선거에서 1차 세계대전으로 인해 유권자들 사이에 반독일 정서가 팽배하여 독일인 동사는 떨어지고, 대신 러시아인이 선출되었다. 당시 영국 외교관은 독일인 동사 자리를 일본인이 대체하길 희망했으나, 납세인회의 유권자들은 러시아인 백작을 뽑았다. 이에 일본 공사는 영국 공사에게 공공조계에 대한 일본인의 기여를 강조하며 불만을 제기했고, 그해 11월에 은퇴하는 영국인 동사를 대신하여 일본인도 동사회에 참여하기 시작했다.[27] 공부국도 외국인 사회에서 최대 인구로 부상한 일본인과 협력관계를 확립할 필요를 느낀 것이다. 이로써 일본인도 공공조계에서 제국주의 열강의 일원으로서 다른 구미인과 같은 지위와 특권을 향유하고, 중국인에 대한 지배자

26) 史梅定 主編, 앞의 책, 184-186쪽, 638-659쪽.
27) 12개국의 국기가 함께 새겨져 있었던 공부국의 인장과 기장은 이후, 독일 국기가 지워져 백지로 남았다.

로서의 모습을 보이게 되었다.

일본인 동사의 출현은, 1차 세계대전 이후 일본 자본이 방직업을 중심으로 상해사회에 침투하면서 유입된 일본인 인구의 증가와 관련이 있었다.[28] 상해의 외국인은 1915년 이전에는 영국인이 많았지만, 이후에는 일본인이 더 많았다. 러시아 혁명 이후에는 러시아인 동사가 배제되었고 미국인으로 대체되어 미국인 동사는 2명으로 늘었다. 1927년부터는 일본인 동사도 2명으로 증가했다. 중국인 동사는 1928년에 3명으로 출발하여 1930년에 5명으로 증가했다. 1932년부터 일본이 중국에서 점차 세력을 확대해 나갔지만, 1941년 4월까지 동사회에서 일본인 동사의 수는 변화가 없었다.

조계의 발전과정에서 영국이 주요한 역할을 했지만, 공공조계는 영국정부는 물론이고 그 어떤 국가의 통제하에 놓인 적은 없었다. 이사벨라 잭슨(Isabella Jackson)은 동사회 구성을 비롯한 이러한 공공조계의 특징을 '초국가적 식민주의(transnational colonialism)' 라고 보았다.[29] 상해 조계는 중국 주권의 영토에서 현지인인 중국인을 배제한 채, 그 어떤 국가의 간섭을 받지 않으려고 노력하며 서양인 유력가 중심의 자치 행정체제를 만들었다. 중국의 정치적 혼란이나 대내외 국제 정세가 조계에 영향을 끼치는 것을 피하고자 했고, 실제로도 그러했기 때문에 안정을 기반으로 선진적인 도시관리체제를 구축할 수 있었다. 그래서 조계에 거주했던 중국인은 부패하고 봉건적인 국내의 정치체제보다 상대적으로 합리적이고 안정적인 조계의 지배체제를 선호하기도 했다.

동사회의 보좌기관인 위원회에는 상설위원회와 특별위원회가 있었다. 위원회는 영문의 Committee와 Commission 두 가지만을 의미했지만, 중국인은 습관적으로 공부국이 설치한 Board도 위원회로 이해했다. 인력거위원회, 집세조정위원회 등이 그러한 예에 속한다.[30] 1865년 5월에 가장 먼저 성립되었던 재정, 세금 및 상소위원회(재무위원회), 경비위원회(警備委員會), 공무위원회(工務委員會)는 모두 공부국 동사로만 구성되었다. 위원회의 명칭이 변경되거나 통폐합을 거친 이후에도 재무위원회, 경무위원회, 공무위원회는 위원 대다수가 공부국의 동사였다. 위원회를 설치한 목적은 업무의 분담 처리, 중요 사

---

28) Isabella Jackson, *Shaping Modern Shanghai : Colonialism in China's Global City*, Cambridge University Press, 2017, pp.65-66.
29) Isabella Jackson, 위의 책.
30) 史梅定 主編, 앞의 책, 189쪽.

안의 예심, 신속한 업무 처리에 있었다. 각 위원회의 정원과 결원 보충을 비롯한 위원회 운영의 전반은 동사회가 관리했다. 각 위원회의 종류와 성립 시기를 살펴보면 다음과 같다.[31]

<표 Ⅱ-2> 工部局의 상설위원회와 특별위원회의 종류 및 성립 시기

상설 위원회	재정세금및상소위원회(1865), 경비위원회(1865), 공무위원회(1865), 방위위원회(1870), 악단위원회(1881), 전기위원회(1907), 상설교육위원회(1912), 중국인교육위원회(1912), 도서관위원회(1913), 자선단체위원회(1914), 서양인교육위원회(1916), 위생위원회(1918), 공용사업위원회(1924), 인사위원회(1924), 영화검열위원회(1927), 학무위원회(1930), 인력거관리위원회(1934), 음식물공급위원회(1940), 사료우유및유제품위원회(1941), 운수통제위원회(1941), 매탄통제위원회(1941)
특별 위원회	포방특별조사위원회(1907), 보통교육위원회(1910), 특별전기위원회(1913), 봉급위원회(1919), 병원및간호사무위원회(1930), 선전위원회(1931), 영화검열문제조사위원회(1932), 인력거조사위원회(1933), 직원경제위원회(1936), 중국인아동교육정책위원회(1936), 특별교육위원회(1940), 집세분쟁조정위원회(1941)

각 위원회의 성립 시기를 보면 조계의 시정체제가 정비되어 가는 상황을 엿볼 수 있다. 여러 상설위원회 중에서 재무위원회, 경비위원회, 공무위원회가 이른 시기에 설립되었고, 이후 교육, 위생, 영화, 공용사업, 인력거, 식품, 집세 분쟁 등과 관련된 다양한 위원회가 조직되었다. 이에 비해 특별위원회는 현안문제에 대처하기 위한 임시적인 성격이 강했다. 하지만 사안에 따라 특별위원회의 조사 보고가 종종 공부국의 방침을 결정짓기도 했기 때문에, 상설위원회와 특별위원회는 중요도에 따른 구분은 아니었다.

재무위원회는 공부국의 모든 재정 사무를 비롯하여, 직원의 인사와 부동산 시세, 그리고 가옥세, 부두세 등 각종 세금과 관련된 일을 처리했다. 1924년에 전서위원회(銓敍委員會)가 설치되면서 재무위원회는 공부국의 재정을 전담하기 시작했다. 경비위원회는 순포방 사무를 담당했는 데, 인구 통계와 등기, 부두 노동자 관리, 공공위생 관리, 육류 식품 위생 관리, 도로 청결 등의 업무도 이행했다. 1880년에 만국상단의 방위위원회가 해체된 이후에는 이 위원회의 직무도 이어받았다. 이후, 1918년에 이르러 위생위원회가 만들어지면서 위생 사무를 분리했다. 경비위원회의 업무에는 조계의 아편관, 전당포, 돛단배(舢板), 양주 판매점 및 숙박업소의 감독, 면허증 발급과 관리, 오락장(娛

31) 史梅定 主編, 앞의 책, 188-202쪽.

樂場) 감독, 범죄자 관리 등의 사무도 포함되었다. 공무위원회는 각종 도로, 부두, 교량 등의 건설과 관련된 모든 사무를 처리했고, 1893년에 전기처(電氣處)가 성립된 후에는 이 부서와 관련된 일도 맡았다. 1928년 중국인의 참정 이후, 중국인도 이들 재무위원회, 경비위원회, 공무위원회의 위원으로 참여했다.

공부국의 각 행정부서가 정비되어 감에 따라 위원회 못지않게 각 부서장의 권한도 증대되었다. 이들은 위원회를 거치지 않고, 단독으로 동사회에 보고하기 시작했다. 특히 1929년 페센든이 총재로 부임한 이후, 원래 동사회와 각 위원회가 맡았던 사무를 행정부서에서 분담하기 시작했다. 위원회는 구체적인 행정업무에 대한 책임을 지지 않게 되었지만, 여전히 일정한 권한을 보유하며 현실 상황에 탄력적으로 대응하며 동사회를 보좌했다. 각 행정부서의 장은 어떤 국적이든 중국인 사이에서 평판이 좋고, 중국인들과 원만한 관계를 유지하는 인물이어야 했다. 이들은 위원회에 참석하여 질문에 대해 답변하지만, 공식적으로 정책 결정의 권한은 없었다.

총판처는 조계 내에서 발생하는 모든 문제를 처리하는 행정업무의 중추기관으로 공부국의 모든 직원은 총판처의 지휘를 받았다. 총판처의 수장인 총재(즉 총판)은 실질적으로 동사회의 총동보다 더 막강한 권력을 행사하기도 했다. 페센든은 미국인으로 1924년부터 1928년까지는 무급의 동사회 총동을, 1929년부터 1938년까지는 유급의 총판처 총재를 역임했다. 그가 총재직을 맡았을 때 그의 의견은 동사회의 결정에 중요한 영향을 끼쳤다. 페센든이 총동과 총재를 번갈아 맡으며 주력한 것은 공부국이 상해 영사단 및 중국정부와의 관계를 통해 어떻게 이익을 극대화할 것인가에 있었다.[32]

경무처는 여러 행정부서 중에서 단일 행정조직으로 가장 규모가 컸다. 예산도 조계의 도시건설사업에 주력했던 공무처와 함께 전체 예산의 상당 부분을 집행하여 1926년에서 1930년간 두 부서의 예산은, 공부국 전체 예산의 대략 50% 이상을 차지했다.[33] 총판처를 포함한 각 행정부서 15개의 성립 시기와 담당 업무를 정리하면 다음과 같다.[34]

---

32) Isabella Jackson, 앞의 책, 97-98쪽 ; 페센든은 공공조계에서 R.Feetham 법관의 초빙 및 미국의 대상해 정책과 깊이 관련되어 있었다(『工部局董事會會議錄』 24冊, 583쪽, 585쪽 ; 王敏, 「上海何去何從？- 論南京國民政府初期英美的“上海問題”政策 -」, 『近代史硏究』, 2014年 5期, 115쪽).

33) 徐公肅・丘瑾璋, 앞의 책, 139쪽.

<표 Ⅱ-3> 工部局 각 행정부서의 성립 시기와 담당 업무

기구명	성립 시기 및 담당 업무
총판처	1854년 공부국 성립 초기 비서직에서 출발. 1860년에 총판처로 발전
경무처	1854년 순포직에서 출발. 1865년 서양인 순포조와 중국인 순포조 설립 1884년 인도인 순포조 설립. 1899년에 정식으로 경무처로 명칭 변경
火政處	1866년 설립 당시 공공조계와 프랑스 조계가 협력해 소방 업무를 담당 1920년 후 소방대원 모두 雇傭制로 전환
재무처	초기에 총판처가 회계, 출납 및 收稅 담당 1909년~1910년 사이 재무처가 설립되어 주요 예산을 집행. 계약 업무도 담당
공무처	1860년에 설립되어 도로부두위원회가 한 대부분의 일을 맡음 1863년에 토목기사를 초빙하여 시정건설을 맡김. 공원의 건립과 관리도 담당
위생처	1861년 위생검사원을 두어 위생 업무를 맡김. 1898년 위생처 설립 도축장, 야채시장, 公墓와 화장터, 위생 관리와 홍보, 인구 통계 등 업무 방대
학무처	1930년에 교육행정기구로 성립 하부조직으로 西人敎育股, 華人敎育股, 工部局局立學校를 둠
법률처	1863년부터 법률고문 초빙. 상해 제일특구지방법원과 강소성 고등법원제2분원이 설립되자 법률처를 설치
華文處	1930년에 설립. 각종 공문서의 중국어 번역과 영문 번역 작업을 수행 외국인 직원에 대한 중국어 교육 담당
工業社會處	1940년에 설립. 1933년에 총판처에 설립한 工廠事務股가 전신 1937년 후부터 勞工, 기술훈련, 통계, 工人과 아동의 복리 등에 주력
地産委員會	1900년에 설립. 자문 성격의 다른 위원회와 달리 일정한 행정권 보유 3명의 외국인만으로 조직되었다가 1933년부터 중국인 2명도 참가
음악대	1878년에 공공악단 조직. 1881년 공부국 음악대로 정식 성립
도서관	1849년 사립의 서양 교민 도서구락부가 전신, 1851년 상해도서관으로 명칭 변경 1881년 후, 공부국이 재정 지원. 1912년에 도서관 인수
驗看公所	1865년 설립. 서양인 혹은 양행에 고용된 중국인의 등기 업무 고용주가 이들 중국인의 이전 품행을 쉽게 파악할 수 있게 함. 1872년에 폐쇄
정보처	1931년 말 설립. 공부국의 시정 소식의 선전과 홍보 담당 1936년 재정난으로 부서를 없애고 총판처가 업무를 대행

부서	1926년	1927년	1928년	1929년	1930년
경무처	25.24%	27.08%	27.18%	30.78%	35.78%
공무처	25.98%	24.10%	20.00%	24.81%	25.61%

34) 史梅定 主編, 앞의 책, 202-223쪽.

위에서 알 수 있듯이, 각 부서는 몇몇을 제외하고 위원회보다 먼저 성립되었다. 행정부서의 업무량이 방대해지면서 신속한 일 처리를 위해 행정부서와 공부국 사이에 위원회가 조직된 것이다. 다소 특이한 명칭의 험간공소(驗看公所)는 서양인 혹은 서양인 회사에 고용된 중국인에 대한 등기 업무와 피고용인의 경력 조회를 위한 곳이었다. 1912년에 공부국이 정식으로 도서관을 인수했을 때, 도서관에는 중문서적이 전혀 없었다. 중국인의 참정이후에 이러한 상황은 변화하기 시작했지만, 그 이후에도 소장 도서의 대부분은 외국어로 된 소설책이 많았다.

1900년에 만들어진 지산위원회(地産委員會)는 동사회와 각 부서 사이에 존재하는 위원회와 달랐다. 지산위원회는 일정한 행정권을 행사할 수 있었고, 3명의 서양인 위원 모두는 임기 1년의 유급직이었다. 지산위원회의 업무는, 첫째 토지 이용을 둘러싼 분쟁을 조정하고 보상가격을 결정하며, 둘째 도로변에 개업한 사람에게 도로 건설의 비용을 분담하도록 중재하고, 셋째 공부국이 정한 건축물의 장정 혹은 조례에 관한 의견을 제출하는 것이었다. 그러나 이에 대한 결정권은 없었다. 넷째 토지가격을 매기는 일을 담당했다. 이 외에 조계의 서양인 혹은 중국인이 공용사업에 필요한 토지를 내놓지 않으려고 할 때, 공부국의 요청에 따라 토지를 내놓도록 압력을 가할 수도 있었다. 그리고 이와 관련된 보상 절차 및 보상액을 결정했다.[35] 중국인은 1933년부터 납세화인회에서 선출한 대표 1명과 부동산 업주대표 1명이 지산위원으로 참여했다.

화양분거를 원칙으로 서양인에게 무역을 위한 공간으로 허가되었던 공공조계에서 서양인 위주의 지배체제가 구축된 것은 어쩌면 자연스러울 수도 있다. 중국의 정치적 혼란과 서양인의 경제적 이익에 대한 욕구가 맞물리면서 화양잡거의 상황은 지속되었고, 중국인 역시 이러한 지배구조를 문제삼지 않았다. 그런데 중국인 인구가 증가함에 따라 공부국 재정에서 이들이 부담한 세입은 늘어난 반면에, 중국인은 조계의 권력구조는 물론 일상의 생활에서도 계속 소외되자, 이러한 상황에 대한 중국인의 불만과 각성이 싹트기 시작했다.

35) 徐公肅 · 丘瑾璋, 앞의 책, 142-143쪽 ; 史梅定 主編, 앞의 책, 220-221쪽.

2. 중국인 인구의 증가와 운영상의 소외

개항 이후 상해의 도시 공간은 외국인 주도로 이루어졌지만, 공공조계를 비롯한 대다수 인구는 중국인이었고, 양자강 중하류 지역으로부터 들어온 이민자가 상당히 많았다. 태평천국의 전란을 피해 난민들이 유입되고 그 이후로도 계속적으로 외지 인구가 들어오면서 상해는 이민도시로 변모했다. 출신별 인구 통계를 보면 공공조계는 강소, 절강, 광동, 화계(華界)는 강소, 절강, 안휘 순으로 많았다.[36] 1885년 이래, 이들 이민인구는 아래 표에서와 같이, 공공조계 중국인 총인구에서 대략 80%로 압도적인 비중을 차지했다.[37]

<표 Ⅱ-4> 公共租界 上海籍貫 인구와 非上海籍貫 인구(1885~1935, 단위는 %)

년도	1885	1890	1895	1900	1905	1910	1915	1920	1925	1930	1935
上海籍貫人	15	17	19	19	17	18	17	17	17	22	21
非上海籍貫人	85	83	81	81	83	82	83	83	83	78	79

1929년부터 1935년까지 화계에서 상해의 적관(籍貫)이 아닌 인구 비중이 72%에서 76%의 분포를 보인 것을 고려하면,[38] 상해지역은 확실히 현지인의 비중이 상당히 낮았다. 게다가 공공조계는 대략 20여 개국의 교민이 함께 거주하는 다국적 공간이었다. 초기 상해에 온 외국인 이민자들은 정치적 색채가 상당히 강했다고 할 수 있지만, 20세기에 들어오면서 그들에게도 상해는 이미 하나의 생존공간으로 변화하고 있었다.[39]

조계에서 서양인들이 어떻게 거주지를 확보하여 생활했고, 화양잡거 이후 중국인은 어떤 형식으로 거주 공간을 확보하여 정착해 갔는지 알아보고자 한다. 그런 후에, 조계에서의 중국인의 인구 증가와 소외문제를 중심으로 살펴보도록 한다.

1845년 장정은 '토지 임대 형태는 영조제를 취한다(2항)', '외국인인 임차

36) 김승욱, 「상하이, 현대 중국의 도시 실험」, 이영석 · 민유기 외, 『도시는 역사다』, 서해문집, 2011, 133-134쪽.

37) 鄒依仁, 『舊上海人口變遷的硏究』, 上海人民出版社, 1980, 112쪽, 表19 참고. 통계수치는 자료마다 약간씩 차이가 있으므로 대략적인 경향을 파악하는 것에 의미를 두어야 한다.

38) 鄒依仁, 앞의 책, 112쪽, 表20 참고.

39) 김태승, 「上海人의 上海, 중국인의 上海 - 開港以後 上海社會의 변모」, 『도시연구』 2호, 2009. 12, 35쪽.

인이 일방적으로 계약을 파기할 수 있지만, 중국인 임대인은 파기할 수 없다(9항)' 라고 규정하고 있었다.[40] 이로 인해 중국인의 영구임대는 사실상 매매나 다름없었고, 외국인의 영구임차권은 소유권과 동일한 효력을 가졌다. 영구임차한 후에는 외국인이 절대적인 권한을 가지며, 원래의 소유자인 중국인은 토지 이용에 관해 간섭할 수 없었다. 영구임차인은 최초 1회의 지대를 지급할 뿐이었고, 토지세도 임차인이 부담하여 실질적으로 소유권의 이양과 같다고 할 수 있다.[41]

원래의 소유자인 중국인과 외국인 임차인 사이에 계약서(道契)가 작성되면 영구임차인인 외국인은 영사관을 통해 중국측 토지관리국으로 권리증서를 발행받아야 했다. 조계에서는 이를 대행하는 부동산업이 성행했고, 이는 변호사의 주요 수입원이 되었다. 특히 화양잡거 이후, 중국인의 거주를 위한 등기 및 서류 업무는 조계지역이 확대되면서 엄청난 부동산업의 붐을 가져왔다. 임대계약서의 매매와 등기 업무는 영사관의 동의와 상해 도대의 비준을 얻어야 하는 등 수속 절차가 번잡했기 때문에, 이에 익숙하지 않았던 중국인을 대상으로 Shanghai Real Estate Agency(德和洋行), Shanghai Ladn Investment Co.(英商業廣地産公司), Silas Aron Hardoon Co.(哈同洋行) 등을 비롯한 많은 양상들이 돈벌이에 나섰다.[42] 부동산 법률 대행업은 큰 자본을 필요로 하지 않았고, 지가의 상승과 하락에도 영향을 받지 않았다. 1870년에 공공조계에서 유럽과 아시아의 혼혈인 학교를 세웠던 한베리 역시, 처음에는 부동산 업계에 종사하여 큰 재산을 모았던 인물이었다.

조계에서 중국인이 정착해 가는 과정에는 부동산과 관련하여 특이한 사항들이 눈에 띈다. 외국인의 영구임차에 관한 등기는 반드시 영사관을 통해야만 했다. 영사의 관인이 날인된 지권(地券)은 기타 증거서류와 함께 중국의 토지관리국으로 송부되고, 중국측에서 확인 후 관인을 날인하여 영사관을 통해 영구임차인에게 주어지게 했다. 그런데 조계에서는 중국인에게 지권이 발행될 수 없었다. 그래서 외국인이 자신의 명의로 소속국 영사관에서 등기를 하고 지권을 발급받으면, 중국인은 명의 대여를 해 준 외국인으로부터 신탁증서를 발행받고, 대금을 인도하는 방식을 취했다. 이를 '양상괘호(洋商掛號)' 라 했

---

40) 姚遠, 앞의 책, 222-226쪽.

41) 가토유조(加藤雄三), 「중화민국시기의 상해조차(租界) 사회와 거래 - 부동산 거래로부터」, 『法學論叢』 31권 2호, 2007, 77쪽.

42) 夏楊, 「上海道契 : 法制變遷的另一種表現」, 中國政法大學 博士論文, 2004, 123쪽,

다. 이렇게 조계에서 부동산을 실질적으로 소유한 중국인은 계속 증가했다.[43] 이와 달리 외국인 영구임차인으로부터 부동산을 임차하는 승조(承租)가 상당히 유행했다. 승조는 임차와 거의 동일하게 일상적으로 활용되었고, '임대에 임대를 거듭하여' 이익을 얻는 것이 광범위하게 이루어졌다. 승조권이 임차하여 거주하는 권리에 그치지 않는 경제적인 의미를 갖게 되면서 중층적인 부동산 거래시장이 형성되었다.[44]

1854년에 화양분거 조항이 철폐됨에 따라, 조계에서 중국인의 거주가 가능해졌다. 거금을 소지한 중국인 지주와 관료 등의 유입으로 찻집, 주점, 극장, 창루(娼樓)와 같은 서비스업이 번창했고, 대규모 자본의 유입은 금융업 발전의 계기가 되었다. 1860년 5월, 태평천국군의 3차 공략 당시 조계의 인구는 급증하여 1862년에는 50만 명, 최고조에 달했을 때는 70여만 명에 이르렀다고 한다.[45] 그리하여 1860년대 전후, 상해의 상업 중심은 현성에서 점차 조계로 이동했고 조계를 중심으로 새로운 주거지와 상업지구가 형성되기 시작했다. 그러나 난민의 대량 유입은 조계의 시정관리에 부정적인 영향을 주기도 했다. 몇몇 부유한 사람을 제외하고는 대다수 중국인의 주거 상황은 날로 악화되었고, 전란 속에서 물품 공급에 차질이 생겨 물가는 폭등했다. 이후 1911년 신해혁명을 맞아 중국인의 조계로의 이주는 또다시 증가했다.

조계로의 인구 집중과 조계의 확대로 인해 상해 전체 인구에서 차지하는 조계지역의 인구비율은 늘고 화계지역의 인구비율은 점점 줄어들었다.[46] 1865년부터는 공부국은 정식으로 5년에 1번씩 인구 통계를 냈다. <표 II-5>에서 보

43) 가토유조(加藤雄三), 앞의 글, 79쪽. 1927년 공동조계의 구획 중 실질적으로 약 37%가 중국인의 재산으로 추정되었고, 1942년에는 "상해 공동조계 전체 토지의 87%를 점하는 영국인 및 미국인 명의 중, 80% 정도가 이른바 '洋商掛號'로 보고되었다고 한다.

44) 가토유조(加藤雄三), 앞의 글, 82-84쪽.

45) 史梅定 主編, 앞의 책, 144-145쪽.

46) 鄒依仁, 앞의 책, 92쪽(表2)을 참고하여 1852년~1937년 동안 상해의 지역별 인구 분포를 살펴보면 다음과 같다.

연도	화계 인구(%)	공공조계 인구(%)	프랑스 조계 인구(%)	총계(%)
1852~1853	99.91	0.09		100
1865~1866	78.5	13.4	8.1	100
1909~1910	52.1	38.9	9.0	100
1914~1915	58.5	34.1	7.4	100
1925~1927	57.0	31.8	11.2	100
1930	53.9	32.2	13.9	100
1935	55.1	31.4	13.5	100
1937	55.9	31.7	12.4	100

듯이 공공조계의 총인구는 1880년 10만 명을 넘었고, 1910년 50만 명, 1930년 100만 명을 돌파했다. 외국인은 아무리 많아도 3.62%였고 중국인이 줄곧 96~98%를 차지했다.[47] 조계지역은 '국중지국(國中之國)'으로 불리며 제국주의 침략의 상징으로 여겨졌지만, 공공조계에서 외국인의 비율은 이처럼 상당히 낮았다. 프랑스 조계의 상황도 마찬가지였다. 프랑스 조계에서 외국인의 비율이 가장 높았을 때는 1936년 4.90%였으나, 1%도 넘지 않았을 때도 있었다.

<표 Ⅱ-5> 公共租界 중국인과 외국인의 인구(1865~1937)

연도	중국인	외국인	총계	중국인 비율(%)	연도	중국인	외국인	총계	중국인 비율(%)
1865	90,587	2,297	92,884	97.53	1905	452,716	11,497	92,884	97.52
1870	75,047	1,666	76,713	97.83	1910	488,035	13,526	501,561	97.30
1876	95,662	1,673	97,335	98.28	1915	620,401	18,519	638,920	97.10
1880	107,812	2,197	110,009	98.00	1920	759,839	23,307	783,146	97.02
1885	125,665	3,673	129,338	97.16	1925	810,279	29,947	840,226	96.44
1890	168,129	3,821	171,950	97.78	1930	971,397	36,471	1,007,868	96.38
1895	240,995	4,684	245,679	98.09	1935	1,120,860	38,915	1,159,775	96.64
1900	345,276	6,774	352,050	98.08	1937	1,178,880	39,750	1,218,630	96.74

초창기에 상해 조계에 들어온 외국인은 대체로 선교사나 상공업자였지만, 이들의 직업 구성은 조금씩 다양해졌다. 1870년에 공공조계의 외국인 1,666명 중에는 해운업 종사자와 선원(水手)이 412명으로 제일 많았고, 다음으로 상인과 은행가가 245명으로 많았다.[48] 영국이 대중국 사무관리 본부를 홍콩에서 상해로 옮길 것을 결정했던 이유는, 상해를 중국 내륙 및 국제무역을 연결하는 주요 무역도시로 보았기 때문이었다. 실제로 상해는 중국 연해와 장강 유역뿐 아니라 동아시아와 세계의 주요 항구를 연결하는 교역 네트워크의 중심도시로 성장했다. 해운업 종사자의 비율은 국제 무역항 상해의 번영을 반영하는 것이다.

영국 조계는 처음에 총면적이 830무(畝) 정도에 지나지 않아 지역별로 구분할 필요가 없었다. 그러나 영미 조계가 공공조계로 합병되고 그 경계가 부단

47) 史梅定 主編, 앞의 책, 116-117쪽을 참고하여 중국인 인구의 비율 계산한 것이다.
48) 鄒依仁, 앞의 책, 142쪽, 表47.

히 확장되면서 공공조계는 중구, 북구, 동구, 서구 지역으로 나누어졌다. 면적은 동구가 가장 넓었고, 다음으로 서구, 북구, 중구 순서였다. 중구는 남경로 중심의 이전 영국 조계지였다. 동쪽으로 황포강, 북쪽으로 소주하 그리고 남쪽으로 프랑스 조계에 이르는 중간지대로 면적은 2,820무에 달했다. 북구는 사천로 중심의 인근의 홍구일대로, 면적은 3,040무였다, 동구는 제란교(提籃橋)와 양수포 중심의 이전 미국 조계 일대로 그 면적이 16,193무에 이르렀다. 서구는 1899년에 서쪽 일대로 확장된 곳인데 원래 화계에 속했던 지역으로 면적은 11,450무였다. 이것은 1899년까지의 상황이고 1899년 이후의 월계축로 면적은 포함되지 않은 것이다.[49] 이에 따라 상해에서 공부국의 행정력 범위도 점차 확대되었고, 상해 중국인의 생활도 점차 조계와 밀착되어 갔다. 1870년 이래 공공조계 중국인의 지역별 분포를 살펴보도록 하자.[50]

<표 Ⅱ-6> 公共租界 중국인의 지역별 인구 분포(1870~1930)

년도	중구	북구	동구	서구	洋行, 서양인에 고용된 자	조계내 村庄, 小屋 거주자	선호 (船戶)	합계
1870	45,910	12,929			4,908	4,154	7,146	75,047
1876	61,245	18,124			5,687	3,057	7,549	95,662
1880	68,652	25,323			5,218	2,541	6,078	107,812
1885	78,735	30,571			5,864	4,308	6,187	125,665
1890	98,719	44,435			7,113	11,520	6,342	168,129
1895	116,204	103,102			6,991	8,429	6,269	240,995
1900	115,150	86,581	60,985	36,992	10,384	23,853	11,331	345,276
1905	120,289	130,399	73,609	66,100	12,458	37,503	12,358	454,621
1910	122,997	132,502	88,270	69,544	25,646	36,442	12,604	488,005
1915	141,423	151,562	138,956	107,274	33,168	36,772	11,246	620,401
1920	149,399	179,050	201,375	152,652	46,525	20,226	10,612	759,839
1925	121,193	156,186	259,598	185,109	63,730	10,381	14,082	810,279
1930	130,388	168,157	345,124	267,205	60,523	-	-	971,397

※ 동구와 북구는 1900년 전에 虹口租界였고, 서구는 1900년 전에 공부국 관할이 아니었다.

동구와 서구가 중구와 북구에 비해 면적이 훨씬 넓었기 때문에, 표와 같이

49) 鄒依仁, 앞의 책, 16-17쪽.
50) 羅志如, 『統計表中之上海』, 國立中央研究院 社會科學研究所, 1932, 25쪽, 表37.

두 지역의 중국인 인구가 큰 폭으로 증가하는 것은 당연하지만, 지역별로 집중된 업종 및 산업도 주요 요인으로 작용했다. 1900년 전후로 남경로 일대의 중구지역은 상해뿐 아니라 중국 전체 상업의 중심지였다. 그런데 1900년 이후에는 동구와 서구가 신흥하는 경공업 지역으로 대다수 공장이 이곳에 들어섰다. 두 지역의 경공업은 상해 경공업의 70~80%의 비중이었고, 중국 전체의 반 이상을 차지했다.[51] 1차 세계대전 이후에는 경공업 분야의 일본인 자본이 엄청나게 유입되고, 중국 자산가의 제조업 공장도 증가하면서 공인(工人)과 그 가족이 이 지역을 중심으로 정착했다. 주로 난민들이 거주했던 오두막집(棚户) 역시 이 지역과 인근에 집중되어 있었다.

각 성적(省籍)에 따른 인구 분포도 차이를 보였다. 예를 들어 북구는 광동인과 절강인, 동구는 강소인(상해 포함)과 안휘인, 서구는 안휘인이 주로 거주했다. 광동인과 절강인이 상인, 자본가 등 직업 수준이 상대적으로 높았던 반면에 강소인과 안휘인은 노동자 비중이 높았기 때문이었다.[52] 상해라는 도시 공간에 대해 느끼는 소속감, 친밀감, 연대의식 등은 주변 여건과 개인의 선택에 따라 달랐다. 당시의 인구 분포는 반식민지적 공업발전과 관련이 있는 것으로, 조계가 사라진 이후까지도 상해사회에 영향을 끼쳤다.

그 외에, 1870년에 양행 혹은 서양인에게 고용된 인구는 4,908명, 촌락의 주민은 4,154명, 선호(船戶)는 7,146명이었는데, 선호의 인구가 유독 많았다. 이 시기 선호는 상해 인근의 농촌 지역에서 땅도 없고 일정한 직업도 없이, 상해로 들어와 배에서 생활하는 유동성이 큰 하층민이었다.[53] 이들은 공공조계에서 1885년까지 가장 많았으나, 1890년 이후로 상대적으로 낮은 인구 분포를 보였다. 반면에 양행의 공장이나 자택에서 일하는 인구는, 조계로의 인구 유입과 조계 확장에 힘입어 1900년, 1910년, 1920년에 각각 10,384명, 25,646명, 46,525명으로 계속 증가했다. 촌락의 주민도 대체로 증가 추세를 보이나, 이들의 증가 추세에 비교할 바는 못 되었다. 1915년 이후, 조계의 촌락인구가 줄어든 것은 제조업 공장이 증가하면서 공업노동력으로 전환된 것으로 추측된

51) 鄒依仁, 앞의 책, 17-18쪽

52) 熊月之, 『上海通史』 9卷(民國社會), 上海人民出版社, 2010, 303-304쪽.

53) 船戶는 초기에 상해와 蘇州를 오가며 소금과 식량 운반에 종사하던 사람이었는데, 청대에 소금과 식량뿐 아니라 상품 운송을 목적으로 해운업에 종사하는 사람으로 그 의미가 확대되었다. 상해 개항 후에는 인근 농촌에서 토지도 직업도 없는 사람이 조그만 배를 끌고 상해로 들어와 배에서 자고 생활하는 하층민(住家船)을 뜻하는 말로 바뀌었다.

다.

경공업을 중심으로 공업도시로 발전하면서, 상해는 공장 노동자가 급속도로 증가했고, 표준화된 공장시스템은 사람들의 의식과 일상생활에도 영향을 끼쳤다. 1차 세계대전으로 인한 상해 공업의 황금시대는 도시 공간의 재편을 가속화했고, 그 결과 공공조계는 업무중심지역과 생산지역, 프랑스 조계는 주택지역, 화계지역은 전통 산업지역의 역할을 분담했다.[54] 그리고 1920년대에 이르러 산업, 문화 각 방면의 상업화와 자본주의적 시장체제가 발전하면서, 전통적인 가족체제에서 벗어난 독립적인 개인이 상해의 시민층을 형성하게 되었다.[55]

상해인 중에는 공공조계의 공부국에 근무한 사람도 있었다. 치안과 질서 유지는 초창기 조계의 성장에 매우 중요한 업무였다. 이와 관련하여 중국인 직원 즉, 화원이 출현했다. 소도회 봉기와 태평천국 운동으로 조계의 인구가 급증하면서 서양인 경찰(西捕)만으로 치안이 어려워 중국인 경찰(華捕)을 모집한 것이 시초였다. 특히 갑구(閘區)는 중국인이 많아 서포가 관리하기 힘들기도 했지만, 비용 절감이 중요한 이유였다.[56] 현지 중국인 명망가의 추천과 보증에 따라 경무위원회의 심사를 거쳐, 1865년에 처음으로 34명의 화포가 채용되었다.[57] 다른 부서가 대개 직급별로 관리된 것과 달리, 순포방은 서포, 화포, 인포(印捕, 인도인 경찰), 일포(日捕, 일본인 경찰) 등 국적별로 관리되었다.

1865년 화포의 출현 이후, 1884년에 18명의 인포가 등장했다. 1905년에는 2명의 일포가 출현했다가 1916년에 30명이 정식 채용되었다. 그리고 1925년에는 아포(俄捕, 러시아 경찰)를 모집하여 일포고(日捕股)에 귀속시켰다. 순포의 인원은 시기에 따라 차이가 났지만, 서포의 수는 점차 감소하고 화포의 수는 점차 증가하여 1868년 3월 이후로 화포가 서포보다 더 많아졌다.[58] 1871년

---

54) 金泰承, 「동아시아의 근대와 상해」, 『한중인문학연구』 41, 2013. 6쪽 ; 김태승, 「民國時代, 上海人 意識의 形成과 市場體制」, 『中國學報』 43, 2001. 393-394쪽.

55) 이와마 가즈히코(岩間一弘)가 『上海近代のホワイトカララー : 搖れる新中間層の形成』(硏文出版, 2011)와 『上海大衆の誕生と變貌 : 近代新中間層の消費· 動員· イベント』(東京大學出版會, 2012)에서 언급한 도시 중간층은 곧 시민계층의 성장과도 관련지을 수 있다.

56) 吳恒, 「近代上海公共租界巡捕房的設立與分布 - 兼論與城市空間擴展之關係」, 復旦大學 碩士論文, 2012, 21쪽 ; 『工部局董事會會議錄』 2冊, 1864.10.19.

57) 『工部局董事會會議錄』 2冊, 1865.6.7.

58) 『工部局董事會會議錄』 3冊, 1868.4.17.

에는 순포의 총인원은 서포 34명, 화포 87명으로 118명이었다.[59] 인포의 등장 이후, 인포 역시 서포에 비해 많이 채용되었다. 전체 순포의 인원은 계속 늘어났고, 1899년에는 순포방의 명칭이 경무처로 변경되었다. 경무처는 공부국에서 인원과 재정 부문에서 상당한 비중을 차지했다. 1930년에 이르러 경무처 화원은 전체 화원의 48.4%를 점하며 공부국의 다른 부서보다 월등히 많았다.

그런데, 이들 화포에게 지급된 급여는 서포에 비해 매우 낮았다. 1867년 58명의 서포와 47명의 화포에게 주어진 임금을 비교하면 같은 1등 순장이라도 화포에게는 서포 임금의 절반에도 미치지 못하는 금액이 지급되었고, 직위가 낮아질수록 임금 격차는 더욱 컸다. 이러한 급여 차이는 인포가 채용된 후에도 마찬가지였고, 화포의 급여는 인포보다 더 낮았다. 1904년, 1916년, 1930년 당시 서포, 인포, 화포의 직급별 급여 수준에 관한 다음 표를 통해 확인할 수 있다.[60]

<표 Ⅱ-7> 1904년, 1916년, 1930년 工部局 경무처 직원의 연봉(단위:兩)

	西捕					印捕			華捕		
	督察長	副督察長	巡官	巡長	巡捕	巡官	巡長	巡捕	巡官	巡長	巡捕
1904	6,600	3,600	1,860	1,140	840	666	231	139		142	98
1916	5,900		2,320	1,404	1,135	770		175		150	114
1930	38,600	12,750	4,023	1,875		1,400	360	240	1,275	260	175

1904년, 순장의 경우 서포, 인포, 화포의 급여는 각각 1,140냥, 231냥, 142냥으로 격차가 있었고, 1930년에도 1,875냥, 360냥, 260냥으로 차이를 보였다. 순포의 경우, 인포와 화포는 1904년에 139냥, 98냥이었고 1916년에 175냥과 114냥이었으며, 1930년에는 240냥과 175냥이었다. 특히 서양인 직원과 차별되는 화원의 임금 격차는 경무처 뿐 아니라 다른 부서도 마찬가지였다.

총판처에는 중국인 부총판과 방판(幇辦), 경무처에 중국인 부처장과 방판처장이 있었지만, 이들의 급여 역시 서양인의 3분의 2에 지나지 않았다. 화정처는 지휘관, 위생처는 건강 검진원(稽査員)이 중국인으로서 승진 가능한 최고의 직위였고, 법률처에도 중국인 변호사가 있었으나 모두 서양인 급여의 3분의 2정도의 수준이었다. 화원은 업무에 있어 서양인과 별 차이가 없었지만,

59)『工部局董事會會議錄』2冊, 1865.6.7 ;『工部局董事會會議錄』4冊, 1871.5.29.
60) 楊倩倩,「上海公共租界印度巡捕硏究初探(1883-1930)」, 華東師範大學 碩士論文, 2013, 48쪽.

급여뿐 아니라, 숙소와 음식 및 의료, 퇴직금을 비롯한 각종 복리 혜택도 차별을 받았다. 공부국 관할하는 학교의 중국인 졸업생이 채용되었던 4등 직원을 비롯하여 각 사무실의 심부름꾼, 공문서 배달꾼 등의 중국인 급여는 매우 낮은 수준이었다.[61] 그럼에도 불구하고, 공부국은 상해의 중국인에게 최대 고용주 중의 하나에 속했다. 무능한 봉건지배 권력이나 불안정한 업무체계에 비해 상대적으로 합리적인 의사결정구조는 중국인으로 하여금 공공조계의 운영원리를 수용하고, 안주하게 한 측면도 있었다.

그런데 중국인은 조계에서 공원과 같은 공공시설을 자유롭게 이용할 수 없었다. 19세기부터 청원, 투서 등을 통해 공원 이용을 요구했다. 1881년 4월에 이화양행 매판 당무지(唐茂枝)를 비롯한 일부 상층 상인들의 외탄공원 출입이 순포에 의해 저지되었을 때, 공원 문제는 이슈가 되었다. 이후 중국인의 불만이 계속 제기되었지만, 공부국은 공원을 외국인을 위한 전용시설로 규정하여 중국인의 출입을 막았다. 이후 다소 변화가 있기도 했지만, 중국인의 출입 금지 규정은 크게 달라지지 않았다.

5.4 운동 이후, 화인고문회가 조직되었을 때, 공원문제는 다시 쟁점이 되었다. 공부국은 1923년 3월에 일부 중국인 관원과 화인고문에게만 공부국이 관리하는 공원과 화원(花園)에 대한 출입증 발급을 허가했다.[62] 이에 대해 공부국은, 자주 접촉하는 중국인 관원을 비롯한 일부 상층의 중국인에게 베푸는 예우와 정치적 양보로 여겼고, 그 외 많은 중국인의 공원 이용은 여전히 금지되었다.

조계행정에 필요한 비용은 공공조계에서 징수되는 각종 세금을 기초로 했고, 중국인과 외국인은 모두 동등하게 납세의 의무가 있었다. 중국인은 납세의 의무는 있으나, 오랫동안 납세에 대한 권리는 누리지 못한 셈이었다. 공공조계에 거주한 중국인은 공식기록에서 개인으로 존재한 것이 아니라 '중국인' 으로 분류되고 관리되었다. 1923년 공부국의 재무처장은 공공조계 중국인 거주자 등록부를 작성하는 것이 불가능하다고 했다. 공부국의 세금은 개인이 아니라 '중국' 또는 '외국' 스타일로 분류된 건물에 부과되었고, 중국인 거주자에 대한 기록은 보관되지 않았다. 납세자로서의 권리가 없었기 때문에 개개인의 이름이나 정체성은 공식적으로 존재하지 않았던 것이다.

---

61) 史梅定 主編, 앞의 책, 230쪽.
62) 『工部局童事會會議錄』 22冊, 1923.3.26.

중국인은 1865년 이후, 5년마다 실시된 인구조사에는 집계되고, 공중 보건, 범죄 및 교육 통계에 열거되었지만, 몇몇 공무를 맡은 사람을 제외하고 개인으로서의 공식적인 삶은 존재하지 않았다.[63] 즉, 조계당국은 중국인을 통치와 관리의 대상자로 여겼을 뿐, 시정의 혜택을 함께 공유하는 시민, 독립적인 주체로 인식하지 않았다.

공공조계의 재정수입은 주로 토지세, 가옥세, 부두세였고, 그 외 면허세, 가로등세, 공용사업 수입, 공채 수입 등도 주요 수입원이었다. 토지세는 임차인 혹은 토지 점유인이 지가에 따라 반년 단위로 세금을 냈다. 가옥세는 주택의 임대료에 따라 분기별로 일정 배율이 부과되었다. 부두세는 공공조계 부두의 화물에 대한 것으로 화물세라고도 했다. 중국인의 항세운동과 관련하여 특히 주목되는 것은 가옥세였다. 초기 화양분거 시기에 가옥세의 대상은 서양식 주택에 거주하는 외국인이었기 때문에 '서양인 가옥세'로 불리며, 임대료의 1%를 가옥세로 납부했다.

그런데 1853년 소도회 봉기로 조계로 피신한 중국인이 늘어나자, 조계의 서양인들은 간이 주택을 만들어 중국인에게 임대를 놓기 시작했다. 1854년 7월, 조계에서 중국식 주택은 800여 채, 인구수는 2만 명이었다. 공부국은 인구 증가에 따른 재정문제를 해결하기 위해 중국식 주택에도 징세를 결정하여, 서양인의 가옥세는 3%, 중국인의 가옥세는 8%의 세율을 정했다. 그 이유는 중국인은 토지세나 항세를 부담하지 않고 주택의 임대료도 비교적 저렴하기 때문이라고 했다. 중국인의 가옥세는 지금 막 성립된 공부국의 재정 상황을 호전시키는 데 기여했다. 1854년에서 1870년까지 중국인들은 줄곧 8%의 가옥세를 부담했다. 외국인의 가옥세는 1861년 이후 4%, 5%, 6% 등으로 조정되다가 1870년에는 6%로 결정되었다.

1869년의 장정 개정으로 공부국의 시정권력은 더욱 확대되었고, 가옥세는 징수가 편리하고 안정적이며 재정에 대한 기여도가 높아, 1870년 4월에 '시정세(市政稅, 즉 지방세)'가 되었다. 1880년에는 외국인의 가옥세는 8%로, 중국인의 가옥세는 10%로 인상되었다. 외국인과 중국인의 가옥세가 똑같이 10%로 된 것은 1898년 3월이었다. 당시 서양식 주택에 거주하는 중국인이 늘어나면서 이들이 외국인의 가옥세를 납부하는 현상이 증가하여 조정이 이루어진

63) Robert Bickers, Citizenship by Correspondence in the Shanghai International Settlement (1919-1943), *Citadins et citoyens dans la Chine du xxe siècle*, Paris, 2010, pp.227-228.

것이다.

1903년 6월, 공부국은 월계축로구역 거주민에게 주택임대료의 10%를 납부하는 순포세(특별가옥세, 특별시정세) 징수를 통보했다. 1906년에는 상수도회사와 계약을 맺어, 조계 밖의 축로지역 주민들에게 수돗물 공급을 계약하고 순포세로 일반 가옥세의 1/2, 즉 주택임대료의 5%의 세금을 징수했다. 1908년에는 가옥세를 12%, 순포세를 6%로 인상한 결과 시정세 수입은 크게 증가하여 전체 수입의 46%를 차지했다. 당시 공부국 전기처의 전력을 공급받는 기업의 40%는 조계 밖에 있었고, 통신과 수돗물 역시 조계에서 공급받고 있었다. 공부국은 1912년부터 조계 밖 축로지역에서 세금을 징수하기 위해, 중국정부와 조계 확장에 대해 담판을 진행했지만 결렬되었다.

1919년 4월 9일, 납세인회는 공부국 직원들에게 참전에 따른 급여를 위해 증세를 결정했다. 7월부터 가옥세를 14%로, 순포세를 7%로 증가시키고, 별도로 특별부가세 1%를 징수하기로 했다. 이후에도 공부국의 증세 정책으로 인해, 주택임대료를 기준으로 한 가옥세, 즉 시정세는 계속 인상되었다. 이와 관련된 정황을 정리하면 다음과 같다.[64]

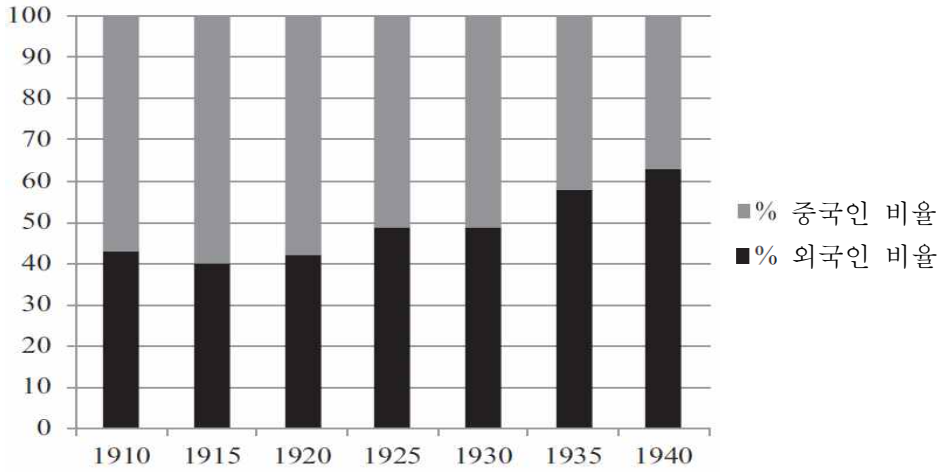
<표 Ⅱ-8> 工部局의 중국인에 대한 市政稅와 巡捕稅의 인상(1903~1927)

년도	市政稅 (보통가옥세)	巡捕稅 (특별가옥세)	비고
1903	10%	10%	월계축로구역 주민을 대상으로 과세
1906	10%	5%	조계 밖 주민에게 수돗물을 공급하고 과세
1908	12%	6%	조계 밖 주민에게 수돗물을 공급하고 과세
1919	14%	7%	별도로 특별부가비 1%를 추가 징수
1921	14%	12%	조계 밖에서 공부국의 도로, 수도, 전화시설 사용자를 대상으로 과세
1927	16%	14%	순포세 14%

이렇듯 중국인에 대한 가옥세의 세율은 계속 인상되거나 항목이 추가되면서 공부국의 재정에서 높은 비중을 차지했다. 공부국의 공식기록에서도 재정에 대한 기여는 중국인이 외국인보다 다소 높았다. 1910년 이후 공부국 연보에

64) 史梅定 主編, 앞의 책, 321-323쪽. 토지세의 경우, 처음에 지가의 0.5%를 징수했다. 1865년~1867년에 0.25%, 1867년~1869년에 0.5%, 그 이후 0.3%, 0.4%, 0.5%, 0.6% 등으로 다시 서서히 인상되었다. 1919년 4월 9일, 납세인회는 토지세를 0.7%로 인상하고 별도로 0.5%의 부가세를 그해 7월부터 징수할 것을 결정했다.

나타난, 중국인과 외국인이 각기 부담한 가옥세의 비율에 관해 다음 도표를 통해 살펴보도록 한다.[65]



[도 Ⅱ-2] 公共租界 중국인과 외국인이 납세한 가옥세(1910~1935)

위의 표를 보면 1910, 20년대 공부국의 가옥세 세입에서 중국인이 납부한 것은 대략 50~60%였다. 표에 나타난 시기별 통계는 중국의 정치 상황과 관계가 깊었다. 가령 1911년 신해혁명 후에는 정치적, 사회적 안정을 찾아 조계에 들어온 상류층의 인구 유입이 있었는데, 이들의 재정 기여도가 통계에 반영되었다. 1925년에는 5.30 사건으로 중국인의 반외세, 특히 공부국에 대한 불만이 증폭되어 중국인으로부터의 가옥세 징수가 어려웠다. 또한 1920년대 중국의 내전과 1930년대 중일 간의 대립을 피해 공공조계에 많은 난민이 유입되었는데, 이들 대다수는 공부국의 재정에 거의 기여하지 못했다. 그래서 1925년 이후와 1930년대에 외국인이 부담한 가옥세의 비율이 상대적으로 올라간 것이다.[66]

하지만 이것은 가옥세만을 비교한 것이고, 영업 점포 등에 부과되었던 면허세가 합쳐지면 전체 재정에서 중국인의 납세액이 여전히 많았다. 1927년 공공조계에서 중국인과 외국인이 부담한 세금을 각 세목별로 보면, 공부국의 세입에서 가옥세와 면허세의 납세비율은 중국인이 각각 63.4%, 68.0%였다. 반면에

65) Isabella Jackson, 앞의 책, p.36.
66) Isabella Jackson, 앞의 책, pp.35-36.

부두세는 외국인의 납세율이 80%로 높았다. 그렇지만 중국인의 납세액은 토지세, 가옥세, 면허세, 부두세를 합쳐 전체 55.2%를 차지하며 외국인보다 많았다. 자세한 상황은 다음 표를 참고할 수 있다.[67]

<표 Ⅱ-9 > 1927년 公共租界 중국인과 외국인의 세목별 납세율(단위:兩)

	중국인(비율)	외국인(비율)	합계(비교)
토지세	1,053,600(40.8%)	1,526,400(59.2%)	2,580,000(100.0%)
가옥세	3,202,800(63.4%)	1,848,200(36.6%)	5,051,000(100.0%)
면허세	963,527(68.0%)	453,823(32.0%)	1,417,350(100.0%)
부두세	130,000(20.0%)	520,000(80.0%)	650,000(100.0%)
합계	5,349,927(55.2%)	4,348,423(44.8%)	9.698,350(100.0%)

이러한 수치는 어디까지나 공부국의 공식 통계에 따른 것이다. 중국식 주택의 가옥세는 97%를 중국인이 냈지만, 서양인 주택의 가옥세 납부자는 중국인도 있고, 외국인도 있어 둘의 납부 비율이 명확하지 않았다고 한다.[68] 조계지역에서는 원칙적으로 토지의 영조권자 즉 소유자는 모두 외국인이었다. 그러나 실제로는 중국인이 소유자이고 외국인의 이름으로 등기되어 세금이 납부되는 이른바 '양상괘호' 혹은 '외인괘호(外人掛號)'가 많았다. 1920년 납세화인회가 조직될 무렵, 진혜농(陳惠農)은 조계 서양인의 납세율은 대략 10~20%에 불과하고, 중국인의 납세율은 80~90%라고 하였다. 그리고 1927년 참정운동이 고조화되었을 때, 납세화인회는 중국인의 납세율은 70% 이상이라고 했다.[69] 이러한 주장이 통계방식의 차이 혹은 과장의 수사법에서 비롯되었을 수도 있으나, 공식 통계에 나타난 절반 이상보다 더 많은 중국인의 납세액이 공부국의 재정으로 충당되고 있었던 것은 분명했다.

1927년 9월에 납세화인회는, 남경정부 사법부에 공공조계에서 중국인이 자신의 회사를 양행이나 홍콩의 영국정부에 등록하여 특권을 누리고 국가 체면을 떨어뜨리는 행위를 바로 잡아야 한다는 서신을 보냈다. 명의가 외국인이라 이들의 납세액이 모두 외국인이 낸 것으로 집계되고, 실제로는 중국인끼리의 소송인데, 중국인과 외국인의 소송이 되어 외국인과 결탁하여 동포를 압박하

67) 小浜正子, 『近代上海の公共性と国家』, 研文出版, 2000, 226쪽.
68) 小浜正子, 위의 책, 226-228쪽.
69) 「納稅華人會成立會紀」, 『民國日報』, 1920.10.15. ; 「納稅華人會委員今日就職」, 『新聞報』, 1927.7.1.

는 상황이 심각하다고 지적했다.[70] 중국 관청의 절차를 거치지 않는 미등록자에 대해 외국인 명의의 등록을 금지하면 조계에서 중국인의 납세액이 현저하게 증가하여, 참정의 정당성을 효과적으로 증명할 수 있다는 것이다. 양상괘호에 대한 지적은 청조 때도 있었다. 중국인의 참정요구가 한창 고조되었을 때, 조계당국이 납세 통계를 내세우며 반박했기 때문에 다시 쟁점이 된 것이다. 시정참여에 대한 아무런 권리도 없이 차별대우를 받으며 많은 세금을 부담하는 중국인에게 참정과 시민권 문제는 당연하고 절박한 과제였다.

이런 상황에서 1919년에 이르러 대규모 항세운동이 일어나고 참정운동이 전개된 배경에는 첫째, 1차 세계대전 이후 유럽 열강들의 이른바 비식민화(decolonization) 정책이 있었다. 비식민화는 1차 대전 이후 시기에 진행된 제국의 해체 현상을 지칭하는 용어이다. 중국이 직접적인 식민지배를 받은 나라도 아니었지만, 조계지역은 어느 정도 식민지적 성격을 띠고 있었다. 1차 대전을 전후로 제국주의 열강은 식민지에서 현지인의 부분적인 참여를 허용하며 자신들의 파트너로 삼는 통치 방식으로 전환했다. 상해 영사단도 1915년 3월에 중국과의 교섭에서 조계 확장을 조건으로, 조계시정에 중국인의 참여를 허용한 화인고문회(華人顧問會) 설립을 확정한 적이 있었다. 당시에는 공사단에서 비준을 거부하여 성사되지 못했지만, 1차 대전이 끝난 후에는 공사단도 찬성하여 1921년부터 5명으로 구성된 화인고문회가 활동하기 시작했다.[71] 그러나 서구열강은 '개인'으로서의 참정을 허용하여 자신들의 협조세력으로 삼고자 했을 뿐, 조직적으로 '단체'를 결성하여 참정을 요구하는 것은 경계했다. 납세화인회가 공부국과 끊임없이 갈등과 마찰을 빚었던 것은 바로 이런 이유에서였다.

둘째, 중국 내부의 주체적 역량이 뒷받침되었다. 유럽 열강의 정책 변화가 있더라도 내부의 주체적 역량과 저항운동이 중요한 요인이다. 5.4 운동으로 민족주의와 민주주의 사상이 확산되면서, 점포가 있는 도로를 기준으로 마로상계연합회(各馬路商界聯合會, 이하 '상연회')가 조직되었고, 이들이 모여 1919년 10월 26일 상해마로상계총연합회(上海各馬路商界總聯合會, 이하 '상총연회')가 정식으로 결성되었다. 상총연회는 상공업이 가장 발달한 공공조계

70) 「納稅會呈請取締華産向外人掛號」, 『申報』, 1927.9.27.
71) 蒯世勵, 앞의 책, 505-541쪽. 두 시기의 화인고문회 구성은 중국인 5명으로 같았지만, 선출 방법은 달랐다. 자세한 것은 뒷장에서 다루도록 한다.

의 상연회가 중심이 되었고, 갑북과 남시, 프랑스 조계의 상연회를 일부 포괄하는 중소상인 중심의 단체였다.[72] 이로써 다원적인 이주민 도시인 상해는 체계적인 조직망으로 통합되어 갔다. 상인들이 기존의 총상회와 새로운 상총연회 모두에 소속될 수 있었던 것은, 이런 상이한 조직형태 때문이었다. 이들 단체를 중심으로 1920년에 납세화인회가 조직되었고, 중국인들은 "대표 없이는 과세 없다."를 구호로, 시정참여를 요구하고 동등한 시민권을 주장했다. 그 이전에 중국인의 참정 요구가 없었던 것은 아니지만, 이 시기 이후로 조직적인 활동이 전개되었고, 주목할 만한 성과도 이루어냈다.

20세기 무렵, 제국주의 열강이 중국에 설치한 조계의 총수는 30여 개에 달했다. 조계에 대한 중국정부의 반환 요구는 1차 세계대전 이후의 국제관계 속에서 이루어졌다. 1차 대전이 영국, 미국, 일본, 러시아 등과 독일, 오스트리아가 상호 대립하는 구도로 전개되자, 북경정부는 중립을 포기하고 독일과 외교 관계를 단절하는 한편, 구미 국가들과의 연합을 공식적으로 선언했다. 그리하여 1917년 3월에 한구(漢口)와 천진의 독일 조계를 회수했고, 8월에는 천진의 오스트리아 조계를 회수했다. 1차 세계대전 종결 후에는 전승국의 자격으로 파리강화회의에 참석하여 조계회수에 대한 염원을 강조했다.[73] 이러한 국가적 노력은 5.4 운동 이후 민간차원과 결합하여 중국 내부의 주체적 역량을 한층 강화시켜 주었다.

셋째, 상해에는 청말 이후 신사층에 의한 자치운동의 지역적 전통이 이어오고 있었다. 명청조는 방대한 규모에 비해 관인의 수는 항상 25,000 내외로 한정시키고, 신사층에게 향촌에서 국가통치의 보좌역, 향촌 여론의 대변자, 국가권력과 향촌 이해의 조정자로서의 역할을 맡겼다. 상해는 양무운동의 성과가 뚜렷했을 뿐 아니라, 근대 선진사상과 문화의 요람이었다. 개항 이전부터 전통적인 자선단체인 선당(善堂), 회관과 공소 등이 제한적이긴 하나 여러 공익사업을 진행해 왔다. 회관과 공소는 이민사회 상해에서 동향인에 대한 사회

---

72) 이병인, 『근대 상해의 민간단체와 국가』, 창비, 2006, 74쪽. 상총연회에 관한 연구는 李達嘉의 「上海的中小商人組織: 馬路商界聯合會」(『新史學』 19卷 3期, 臺北, 2008年 9月)와 彭南生의 「上海商總聯會的形性, 重組及其性質」(華中師範大學學報』 54卷 3期, 2015年 5月), 「政爭, 權爭與派係之爭 : 上海商總聯會分裂原因初探」(『史學月刊』, 2104年 8期) 등도 참고할 수 있다.

73) 程道德·鄭月明 等編, 『中華民國外交史資料選編 : 1919-1931』, 北京大學出版社, 1985, 41-44쪽. 미국, 영국, 프랑스 등 구미 열강은 漢口, 天津의 독일 및 오스트리아 조계 회수는 승인했으나, 기타 사안에 관해서는 그다지 관심을 두지 않았다.

경제적 지원책을 마련하고 있었다. 예컨대 빈자와 과부 등에 대한 구제, 의총(義冢) 및 빈소(殯舍)의 설립과 사망자 시신의 고향 송환, 구휼, 학교 설립, 치안유지 활동 등에 힘쓰고 있었다.[74] 이런 기반을 토대로 19세기 말부터 공정기구(工程機構)가 등장하여 청조가 1909년 자치장정을 발표하기 이전부터 일부 자치업무를 이행하고 있었다.[75]

넷째, 이민도시 상해에 거주한 중국인이 '상해인'으로서의 지역정체성을 갖게 되면서, 상인과 자산가 등의 상층 인사를 중심으로 시정참여를 주장하게 되었다.[76] 20세기 초에 사용된 '상해신상(上海紳商)'은 '상해에 거주하는 신상(上海寓居紳商)'에서 '거주하는(寓居)'이 생략되어 표현된 경우가 많았다. 당시 오치휘(吳稚暉), 채원배, 장태염(章太炎) 등의 연설문과 각 언론 보도에서 사용한 용어 역시 '상해신상' 혹은 '상해지사(上海志士)'였다.[77] 상해인으로서의 맹아가 싹트기 시작한 것이다. 1904년 채원배 등이 편찬한 『경종일보(警鐘日報)』에서 발표한 「신상해(新上海)」의 사론(社論)에는 '상해인'의 개념이 명확히 드러났다. "상해는 왜 아름다운가? 상해는 상해인의 상해이다."로 시작하며, 상해의 특색있는 문명이 중국 전역과 전 세계로 전파될 것을 기원하며 상해와 상해인으로서의 우월감과 자부심을 표현했다. 상해인으로서의 이러한 자부심은 1905년 미국 상품에 불매운동을 계기로 더욱 고조되었다.[78]

자치운동을 이끌었던 이평서(李平書)의 글에서도 상해인으로서의 정체성을 엿볼 수 있다. 그는 "개항 이래 상해, 상해하며 사람들의 귀와 눈에 그 이름을 떨쳤던 것은 조계이지 내지(內地)가 아니었으며 개항장이지 현성이 아니었다. 어찌 손님이 와서 주인 자리를 차지한 꼴이 아니겠는가? 아니면 그들과 비교하여 우리의 모자람이 드러나 보이는 꼴이 아니겠는가?"라며 '우리 상해인'으로서의 각성을 촉구했다.[79] 이평서가 강조한 상해인으로서의 우월감과

---

74) 金承郁, 「상해 상인사회 동향 네트워크의 근대 이행」, 『中國史硏究』 37輯(2005.8), 183쪽.

75) 1895년의 南市馬路工程局(1897년에 南市馬路工程局善後局으로 개칭), 1900년의 閘北工程總局, 1906년의 浦東塘工善後局 등의 공정기구는 한편으로는 관판적 성격도 띠었다.

76) 김승욱, 「근대 상하이 도시 공간과 기억의 굴절」, 『中國近現代史硏究』 41, 2009, 132쪽.

77) 세 사람 모두 籍貫이 非上海人이었다. 吳稚暉은 江蘇武進, 蔡元培는 浙江紹興, 章太炎은 浙江余杭 출신이었다.

78) 熊月之, 「張園-晚淸上海一個公共空間硏究」, 『檔案與史學』, 1996年 6期, 40쪽 ; 周松靑, 「公共領域與上海地方自治的起源」, 『史料硏究』, 1998, 39쪽.

79) 씽지엔롱(邢建榕), 「近代 上海 公共事業의 展開와 中西間의 認識差」, 배경한 엮음, 『20세기 초 생해인의 생활과 근대성』, 지식산업사, 2006, 51-52쪽 ; 김승욱, 「근대 상하이 도시 공간

부끄러움의 상반된 감정은 상해지역의 자치운동의 중요한 촉진제가 되었고, 이 자치운동에 상계(商界) 지도자들이 참여함으로써 어느 정도 성과를 낼 수 있었다. 1911년 신해혁명 당시, 이 지역을 총괄한 호군도독부(滬軍都督府)의 구성원 즉 진기미(陳其美), 황부(黃郛), 오정방(伍廷芳), 심만운(沈縵雲), 왕일정(王一亭), 우흡경(虞洽卿) 모두 토착인이 아니었지만, 상해인 신분으로 상해의 이익을 대표했다.[80] 상해로 이주해 온 사람들이 언젠가 다시 고향으로 돌아갈 것이라는 여호의식(旅滬意識) 혹은 본래 관적(管籍)에 대한 귀속감이 사라진 것은 아니었다. 그렇지만 상해의 발전에 따라 이해관계를 같이 하는 자산가 계층의 상해인으로서의 지역정체성은 남달랐다. 이들은 상해라는 도시 공간에 대한 다양한 형태의 참여를 통해 상해인으로서의 지역정체성에 보다 적극적으로 나아갔다. 공공조계에서 항세운동을 전개하고 시정참여를 주장한 사람은 바로 이들 자산가였다.

과 기억의 굴절」, 132쪽.

80) 김승욱, 「상하이, 현대 중국의 도시 실험」, 138쪽.

Ⅲ. 市政參與의 요구와 華人董事의 출현

1. 市政參與의 요구와 華人顧問會

1) 市政參與의 요구와 納稅華人會의 성립

공공조계에서 중국인의 시정참여 요구는 1919년 4월의 증세 결정에 항의하면서 본격화되었다. 총상회와 상총연회를 비롯한 상인단체는 중국인도 납세의 의무를 다하는 시민임을 강조하며, 중국인에 대한 동등한 시민권을 주장했다. 곧 "대표 없이는 과세 없다."를 구호로 참정권 문제를 제기한 것이다. 그렇다고 이전에 중국인의 참정에 대한 요구가 없었던 것은 아니었다. 조계에서 중국인의 시정참여를 위한 노력을 살펴본 후, 납세화인회의 성립 과정을 추적해 보기로 한다.

1845년 장정에서는 서양인에 의한 간단한 시정건설을 허용하면서, 중국인 관리의 시정참여를 규정했지만, 조계의 실권은 서양인에 의해 독점되었다. 1864년 각국 공사단 회의에서 시정제도에 중국인 대표를 둔다고 하였고, 1866년 7월에 상해 영사단도 "중국인 대표 3명을 두어 조세 징수, 질서 유지 등 중국인과 관련된 일에 관해 자문하게 한다."라고 했다. 그러나 중국인의 참정은 최종단계에서 결국 배제되었다. 1873년 8월, 『신보』에서 "공부국에 서양인뿐 아니라 공정하고 정직한 화신(華紳) 몇 명을 두어, 조계의 일상사무는 중외(中外)가 의논하여 시행해야 한다."고 했지만,[1] 이에 대한 반향을 일으키지는 못했다.

1905년에 '여황씨사건(黎黃氏事件)'을 계기로 조계행정에 대한 중국인의 참정문제는 신상(紳商)을 중심으로 제기되었다. 이들은 대책을 논하면서 공부국에 중국인 동사를 두어야 한다고 하였다.[2] 그런데 중국인 대표 3명과 동사회 총동과의 회담에서 동사가 아니라, 자문위원회에 대해 논의되었다. 동사회도 이에 동의하며, 관원이 아닌 상계의 인사와 사신(士紳)들로 구성해야 한다고 했다.[3] 오소경(吳少卿), 욱병한(郁屛翰), 사륜휘(謝綸輝) 등 7명의 화상

1) 「擬上海租界仿照香港廷請華神會議地方應辦事宜議」, 『申報』, 1873.(음력) 7.5.
2) 「彙錄閔公堂後商議對付情形」, 『申報』, 光緒 31.11.15.
3) 上海市檔案館編, 『工部局董事會會議錄』 16冊, 1905.12.20.

공의회(華商公議會)가 조직되었고, 화상공의회 장정이 언론에 공개되었다. 장정에서 "본회는 공익의 보호, 치안유지, 중국인의 편리를 도모하여 중국인이 조계의 서양인과 똑같이 우대받는 것을 유일한 목적으로 한다."고 하였다. 오소경은 공부국에 보낸 서신에서 조계 치리(治理)에 대한 그 어떤 권한을 요구하지 않으며, 납세인 대표의 직권에 저촉되는 일은 하지 않을 것이라고 했다.[4] 그럼에도 불구하고, 납세인회는 1906년 3월 13일에 장정을 구실로 이를 부결시켰다.

1915년 3월에 특파교섭원 양성(楊晟)은 상해 영사단과의 교섭에서 조계 확장을 조건으로 화인고문회 설립을 확정했다. 당시 공부국 기록에는 중국정부는 화인동사(華人董事, 화동)가 동사회에 참여하여 중국인과 관련된 일을 함께 처리해야 한다고 여기지만, 장정 때문에 허용되지 않아 당분간 고문회를 대체기구로 받아들였다고 전하고 있다.[5] 영파회관 2명, 광동회관 2명, 특파교섭원 혹은 상해 지방정부에서 파견한 1명으로 화인고문회가 조직되어 3월 23일 납세인회의에서 통과되었으나, 이번에는 북경 공사단에서 비준을 거부했다. 지난번에는 서양인 자산가 집단인 납세인회가, 이번에는 외교사무를 관장하는 공사단이 반대한 것이다. 조계의 실권이 서양인에게 장악된 후, 중국인의 시정참여는 돌파구를 찾지 못한 채 이렇게 첩첩으로 막혀 있었다.

그런데 1919년 4월 9일, 납세인회는 참전에 따른 급여를 지급하기 위해 증세를 결의했다. 가옥세를 12%에서 14%로 순포세를 6%에서 7%로 인상하고, 특별부가세 1%를 추가 징수할 것을 결정했다. 5.4 운동의 여파로 긴장감이 감도는 가운데, 각 도로의 점포 상인들은 항세운동을 전개하며 '중국인대표권' 문제를 공론화했다. 총상회는 공부국과 교섭에 나서 특별부가세 1%는 3기로 분할 징수할 것을 확정했다. 이후, 총상회, 상총연회 등을 비롯한 중국인 단체는 영사단 및 공부국과의 교섭을 진행해 나갔다. 이 과정에서 각 상인단체의 대응에 주목해 보자.

북해로, 사천북로, 서장로(西藏路), 남경로, 절강로, 복건로, 광동로 등 24개 도로의 대표는 미국인 법률회사의 저니건(Jernigan) 변호사를 초빙하여 공부국과의 교섭에 나섰다. 저니건은 증세는 부득이한 것이기 때문에 만족할 만

4) 蒯世勳, 『上海公共租界史稿』(徐公肅 · 丘瑾璋, 『上海公共租界制度』에 합본), 上海史資料叢刊, 1980, 504쪽.
5) 蒯世勛, 위의 책, 506쪽.

한 결론을 얻지 못할 것이라고 하였다. 이에 각 도로의 대표들은 목적에 이르지 못한다면, 화상(華商)과 양상에 대한 평등한 대우를 요구해야 하고 화상도 화동을 선출할 수 있어야 한다고 주장했다. 그리고 이를 저니건을 통해 공부국에 전했다.[6] 이렇게 하여 화동에 대한 요구가 다시 정식으로 제기되었다.

점포상인의 입장에서 같은 시민인데 납세의 의무만 있을 뿐 시정에 대한 발언권이 없어, 세금이 어떤 용도로 지출되는지 알 수 없으므로, 화동문제를 먼저 해결할 것을 주장한 것이다.[7] 이무렵, 총상회는 각 점포에 세금 납부를 권고했다. 반면에 상연회는 중국인대표권 문제를 통해 증세문제를 해결하려고 했다. 이후 증세는 화동문제와 직결되어 각 언론의 헤드라인으로 보도되었고, 이에 따라 조계의 서양인도 화동문제에 관심을 보이기 시작했다.[8]

이후 총상회, 각 도로의 대표, 초빙 변호사 페센든 등이 대책을 논하기 위해 모였다. 페센든은 증세는 기정사실이고 정해진 대로 납부해야 하며, 중국인의 대표권 요구는 서양인이 동정을 표하며 지지할 뜻을 보여주고 있다고 했다. 그러나 이에 대해 어떠한 증빙이 없어 결론에 이르지 못했다. 그래서 각 도로의 대표 60여 명은 자체적으로 회의를 열어 3가지 방안을 제시했다.

첫째. 상회(商會)가 공부국에 서한을 보내 장래 납세 기일을 2주일 연기하도록 요청하고 이 기간에 별도로 대표를 선출하여 해결방안을 상의한다.
둘째. 도로의 대표는 상회와 함께 정부에 조계장정의 수정을 청원한다.
셋째. 섭운대(攝雲臺)가 제안한 것으로, 공공단체(公團)와 함께 화인납세회를 조직할 대표를 추천하여 영사와 교섭하게 한다.[9]

납세화인회는 이처럼 섭운대(聶雲臺)에 의해 중국인대표권 문제와 함께 논의되었다. 이 방안은 상총연회의 진혜농을 통해 총상회의 정부회장 명의로 공부국의 대리총동에게 보내졌다. 그리고, 공부국이 각국 상인에게는 의무를 다한 후 권리를 누리게 하는데, 유독 중국인에게는 그렇지 않음을 지적하며 납부 기일의 연장을 요청했다. 증세에 가장 부담을 느꼈던 사람은 점포의 중소

6) 「租界店家要求免加房捐消息」, 『時事新報』, 1919.7.29.
7) 「各馬路商店代表開會紀」, 『申報』, 1919.8.11.
8) 『時事新報』의 기사들이 이를 특징적으로 보여주고 있다. 「租界加捐與擧華董問題」, 『時事新報』, 1919.8.15 ; 「租界加捐與添擧華董問題」, 『時事新報』, 1919.8.20 ; 「加捐與擧華董問題之進行」, 『時事新報』, 1919.8.21 ; 「加捐與擧華董問題之討論」, 『時事新報』, 1919.8.24. 등.
9) 「討論加捐問題之茶話會」, 『申報』, 1919.8.17 ; 「各路代表會議加捐案」, 『民國日報』, 1919.8.17.

상인이었고, 대자산가 중심의 총상회가 이들을 적극적으로 대변해 주지 못했기 때문에 직접 나선 것이다.

공부국은 이미 징세를 시작했고, 저항하면 법적인 조치로 대응하겠다고 선언했다. 이에 각 도로의 대표들은 영국 영사를 방문했는데 그는 과도기 방법으로 2명의 중국인 고문을 둘 것을 제안했다. 8월 21일에 이르러, 상연회도 화인고문회를 과도기 단계로 수용하며 각 점포에 세금 납부를 권고했다.

상해 영사단은 화동의 참정에 관해 장정이 개정되어야 가능하다는 입장을 고집했다. 그래서 1919년 10월 26일, 각 도로의 대표들은 마로상계총연합회(馬路商界總聯合會, '상총연회')의 성립을 정식으로 선포하고, 각 도로 상인들의 서명을 받은 장정 개정안을 12월 1일 상해 지방관서에 제출했다. 서쪽으로는 정안사, 동쪽으로는 양수포로(楊樹浦路)에 이르기까지, 각 공장과 점포에는 중국인은 시민권을 요구하고 장정 개정을 촉구한다는 깃발이 걸렸다. 장정 초안에는 "조계의 납세인은 중국인이든 외국인이든 상관없이 상응한 자격을 갖고 있으면, 균등하게 선거권, 의사권(議事權), 피선거권이 보장되어야 하고, 동사는 국적의 제한 없이 최대 득표자 15명을 선발해야 한다."라고 하였다.[10] 교섭관서를 통해 초안이 영사단으로 전달되었으나, 이후 아무 소식이 없었다.

이듬해 4월에 상총연회는 진독수(陳獨秀), 왕정정(王正廷), 왕정위(汪精衛), 오치휘(吳稚暉), 송한장(宋漢章), 허건병(許建屛), 포세걸(包世傑), 목우초(穆藕初) 등 정계, 상계, 학계의 인사 16명을 명예동사로 초빙했다.[11] 중소상인 중심의 상총연회가 자신들의 주장을 관철하기 위해 각계 인사와의 사회적 연대를 도모한 것이다.

조계에서는 내년(1920년) 1분기 가옥세와 2분기 특별부가세의 징수, 공부국 동사의 선발이 다가오고 있었다. 1919년 12월 24일, 상총연회는 장정 개정에 관한 문제가 해결되기 전까지 춘분기 각종 세금 납부를 중지할 것을 결정하다. 그리고 "대표 없이는 과세 없다"를 재차 외치며 중국인의 시민권을 요구했다. 1920년 1월 5일, 상총연회와 총상회 대표는 영국 영사를 찾아가 중국인의 요구는 동사였지 고문이 아니었다고 강조했다. 그리고 화동의 출현은 장정

10) 蒯世勛, 앞의 책, 516쪽. 총 26조의 개정 초안은 1919년 11월 18일에서 11월 21일까지 『申報』에 발표되었다.

11) 「各路商界總聯合會開會紀」, 『申報』, 1920.4.14.

이 개정되어야 한다고 하여, 장정 개정에 대한 의견을 제출했는데, 회신은 없고 공부국은 징세를 강행하여 세금 납부를 중단하기에 이르렀다고 설명했다. 그러나 영국 영사는 여전히 재정부문을 자문할 중국인 고문 2명의 선발만을 고집하여 상계 대표자들의 불만을 초래했다. 이후 상연회는 중국인 고문의 인원을 6명으로 하고 그 범위를 재정뿐 아니라 공부국의 일반사무로 확대할 것을 주장했다.[12] 그리고 장정개정위원회에 대한 중외 쌍방의 동일 인원, 개정기간 등에 관한 결의 내용을 들고, 영사를 찾아갔지만 아무런 성과를 얻지 못했다. 장정 개정에 대한 상총연회의 분투에도 불구하고, 상해 지방정부도 영사단도 아무런 반응을 보이지 않았다.

결국 상총연회는 총상회와 함께 직접 공부국과의 교섭에 나섰다. 공부국은 화동의 첨설은 반대하고 5명으로 조직된 화인고문회 혹은 위원회 설립은 찬성한다고 했다.[13] 공부국은 이 와중에도 징세를 계속 강행하여 참정을 선결 조건으로 내세우는 점포들과 대립했다. 공부국은 징세를 거부한 복건로, 하남로 등의 각 점포 19개를 회심공해에 고소했다.[14] 경찰을 동원하고 점포의 물건을 훼손하는 등 영업을 방해하여 양측의 대립은 더욱 격렬해졌다.

조계 중국인 사이에 세금 납부와 시민권 요구의 선후 문제를 두고 논의가 이어지고 있을 때, 교섭원 양성은 시민권은 당연히 분투해 나가야 하지만 세금은 정해진 대로 납부해야 한다고 했다. 1920년 3월 18일 상총연회는 양성에게 장정의 개정, 시민권 문제, 징세문제 등에 관해 서신을 보냈지만, 그는 영사단과 공부국의 입장만을 전달할 뿐이었다.

서양인 사이에도 화동 가입을 주장하는 사람이 있었다. 1920년 1월, 공부국 동사를 맡은 적이 있었던 영국인 리틀(E.S.Little)은 공부국에 서신을 보내 장정을 수정하여 동사를 9명에서 12명으로 하고, 3명의 중국인 동사를 선출할 것을 제안했다.[15] 동사회에서 이에 관한 논의가 있었는데, 총동 피어스

---

12) 「要求市民權交涉經過」, 『民國日報』, 1920.1.8.

13) 공부국은 화인고문회 혹은 위원회의 조건으로 다음 몇 가지 사항을 들었다. “회의 소집은 공부국에서 행해야 한다. 화인고문은 5명은 매년 중국인이 선출하고, 선출된 고문에 대해 영사단은 거부권이 있다. 고문은 반드시 추천 전에 조계에서 5년을 거주해야 하고, 매년 집세(임대료)는 최소한 1,200냥을 내는 사람이어야 한다. 추천받을 당시 혹은 재직 기간에 중국정부의 어떠한 임명을 받을 수 없다. 이 위원회의 직권은 1915년 조계 확장의 협정 초안 제4관에 열거된 것으로 제한한다.”

14) 「市民權與春捐問題」, 『民國日報』, 1920.1.11.

15) 『工部局董事會會議錄』 21冊, 1920.1.5. 1월 2일에 E.S.Little의 서신을 받고 특별회의가 열렸음을 전하고 있다. 리틀의 주장은 이후 납세인연회에서 제기한 것과 같은 내용이었다.

(E.C.Pearce)는 화동의 참정을 강경하게 반대했다. 납세인연회(納稅人年會)가 다가올 무렵, 서양인 사이에는 5명의 화인고문회보다 동사회에 2명의 화동을 두면, '대표 없이는 과세 없다'는 중국인의 원망(怒聲)은 듣지 않을 것이라는 의견이 제기되기도 했다. 화동에 대한 중국인의 주장이 일부 선동가만의 의견이 아니고, 계속 반대하면 더 큰 화를 초래하게 된다는 것이었다. 리틀 외에 화동 3명의 참정을 제안한 에즈라(E.I.Ezra)의 주장에 대해서도 서양인 사이에는 의견이 분분했다. 이러한 정황은 중문 언론을 통해 중국인에게도 알려졌다.[16]

4월 4일, 진혜농은 화동첨설에 관한 의안을 납세인회의에 제출할 것을 제안했다. 상인들은 이에 찬성하며 화동첨설 이유서를 작성했다. 이들은 조계 발전에 대한 중국인의 기여와 화동 가입의 이로움을 강조하며 다음과 같이 주장했다.

> 60여 만의 중국인이 매년 부담하는 세금이 대략 공부국 총수입의 5분의 4인 데, 시민의 권리는 5분의 1을 납부하는 서양인과 동등하지 않다. 조계는 외국인이 설치해서 중국인에게는 권리가 없다고 하는데, 중국인이 없었다면 지금의 발전이 있을 수 있었겠는가? 납세의 의무가 있으면 마땅히 권리가 있음이 문명국의 통례이다. 화동 가입의 이로움은 첫째, 중국인과 외국인에게 오해가 발생하지 않게 된다. 둘째, 조계의 발전과 시정개선에 대한 마음은 중국인도 외국인 못지않게 간절하므로 그 효과는 반드시 클 것이다. 셋째, 그동안 쌓였던 중국인의 감정이 해소될 것이고, 그리하여 상업 이익이 증대될 것이다.[17]

여기에서도 납세의 의무에 상응하는 중국인의 권리를 강조했다. 상총연회는 이 청원서를 리틀과 에즈라에게 부탁했고, 이들에 의해 1920년 4월 7일 납세인연회에서 화동첨설안이 제기되었다. 동사를 9명에서 12명으로 증가시키고 3명은 중국인으로 하며, 자격은 외국인 동사와 같게 하되, 선거방식은 별도로 정하자고 했다.[18]

1886년에 상해에 온 리틀은 영국인으로 조계에서 중국인에 대한 동정과 지지를 아끼지 않은 사람으로 알려져 있다. 조계에서 아편 근절을 위해 노력했고, 1911년 신해혁명 후에는 외상(外商)의 대표로 각국의 영사, 청정부 및 혁명당의 회담에 참석했다.

16) 「字林西報華董問題」, 『民國日報』, 1920.4.2 ; 「工部局添設華董之西論」, 『時事新報』, 1920.4.2 ; 「伊士拉君論華董問題」, 『時事新報』, 1920.4.3.

17) 「租界納稅華人請願書」, 「納稅人會中華人代表」, 『民國日報』, 1920.4.7.

18) 「否決華董案前之辨論」, 『民國日報』, 1919.4.9.

이무렵 피어스는 “중국인의 조계 거주는 법률상 권리가 아니고, 외국인 사회의 손님일 뿐이다.”, “조계는 우리 외국인 덕분에 발전했고, 습지의 땅을 대도시로 변화시켜 나갈 때 중국인은 항상 우리를 방해했다. 이것을 잊어서는 안 된다. 조계에서 중국인의 행정참여는 허용할 수 없다.”라고 하며 화동첨설안을 반대했다. 또한 중국인과 외국인이 낸 세금을 각각의 인구로 계산하여 중국인은 매 한 사람이 17.5냥이었지만 외국인은 매 한 사람이 27냥을 냈다고 하며 조계에 대한 자신들의 공헌을 강조했다. 나아가 중국인의 화동 요구는 치외법권을 취소하려는 수단이라고 하였다. 또한 조계 발전의 원칙은 중국정치로부터의 중립성인데, 화동의 가입은 조계를 정쟁에 휩싸일 위험에 직면하게 된다는 것을 역설했다.[19] 이러한 의견은 피어스 개인에 국한된 것이 아니라, 당시 서양인들의 이른바 ‘shanghai mind’의 전형적인 모습으로 조계의 건설과 번영에 대한 강한 자부심, 자신들이 조계의 주인이라는 의식을 보여주는 것이다. 이들은 중국인은 조계의 손님이기 때문에 시정참여의 권리는 있을 수 없다고 여겼다.

납세인연회에서 화동첨설안은 부결되었고, 공부국이 제안한 화인고문회의 안건만 통과되었다. 상총연회는 불만스러웠지만 이를 수용하여 고문 선출을 준비했다. 4월 17일, 공부국은 총상회에 5명의 화인고문 선출을 요청하는 서신을 총상회에 보냈고, 총상회는 5월 29일, 각 상업단체에게 통지하여 화인고문의 후보자 선발을 청했다. 그런데 이것은 화인고문회에 대해 ‘전체 중국인 거주민의 대표’라고 여겼던 사람들의 불만을 초래했다. 광조공소와 영파동향회는 총상회의 요청을 거절했고, 이에 따라 총상회는 고문 선출과 관련된 일을 중단했다.

그래서 상총연회가 고문 선발을 추진해 나가게 되었고, 이를 위해 1920년 6월 23일 납세화인회준비회를 발족시켰다. 준비회의 일원으로 참가했던, 탕절지(湯節之)는 납세화인회 성립의 의의에 대해, 중국인의 시민권 요구와 이를 조직적으로 전개할 외교적 교섭기구의 성립이라고 했다.[20] 7월 초에 왕정정, 여일장(余日章), 진혜농 등이 중심이 되어 납세화인회 장정 초안이 만들어졌다. 화인고문을 선출하고 조계의 자치와 공공의 이익을 목표로 납세화인회가

---

19) 蒯世勛, 앞의 책, 533-536쪽.

20) 「商界籌組華人納稅籌備會」, 『新聞報』, 1920.6.23 ; CHINES RATEPAYERS An Association Formed, *The North China Daily News,* 1920.6.26.

성립된 것이다. 납세화인회는 고문 선출에 관해 공부국의 동사 선거와 동일하게 진행할 것을 결정했다.[21] 10월 14일에 납세화인회 성립대회를 통해 장정이 통과되었고, 왕정정을 주석으로 한 이사 27명과 후보자 5명이 선발되었다. 납세화인회 성립대회에는 1천여 명이 참석했고, 각 점포에는 국기를 내걸어 경축했다. 납세화인회 이사회는 화인고문 5명을 선출하고 관련 내용을 총상회를 통해 공부국으로 보냈다.

그런데 공부국은 화인고문단 명단을 영사단에 보내지 않고 지체시키며 납세화인회 장정 6조의 폐지를 요구했다.[22] 왜 6조의 폐지를 주장했을까? 당시 9개 조항으로 구성된 납세화인회 장정의 일부를 살펴보면 다음과 같다.

1조 (명칭) 본회는 상해 공공조계 납세화인회가 조직한 것이므로, 공공조계 납세화인회라 한다.
2조 (목적) 본회는 조계의 자치와 공공의 이익을 발전시키는 데 전념한다.
3조 (회원) 조계의 중국인 중에서 아래에 열거한 자격 중의 하나에 해당하면 본회의 회원이 될 수 있다.
(1) 소유한 부동산 지가가 500냥 이상인 자.
(2) 매년 가옥세와 토지세로 10냥 이상을 내는 자.
(3) 매년 집세로 500냥 이상을 내는 자.
4조 (조직과 임기) 본회는 27명의 이사부를 둔다. 임기는 3년이며 매년 3분의 1을 다시 선출한다(초대 이사부는 추첨을 통해 갑, 을, 병으로 나눈다. 갑은 임기 1년, 을은 임기 2년, 병은 임기 3년으로 한다). 주임 1명과 부주임 1명은 이사부가 공천한다. 대표 5명은 이사회가 호선(互選)하며 임기는 1년으로 한다. 이사와 대표 모두는 연임할 수 있지만, 두 번을 초과할 수 없고 결원이 생기면 다음 득표자로 보충한다. 그 나머지 직원은 이사회에서 초빙한다.
5조 (이사의 자격) 본회 회원으로 조계에서 5년 이상 거주하고 아래 열거한 자격 중의 하나에 해당하면 이사로 선출될 수 있다.
(1) 가옥세와 토지세로 50냥 이상을 내는 자.
(2) 매년 집세로 1,200냥 이상을 내는 자.
6조 (이사의 직책) 중국인의 이해관계와 관련된 일, 조계의 자치행정에 관한 건의 혹은 청원 등의 일은 모두 이사회가 심사한 후에 처리한다.[23]

공부국은 납세화인회가 화인고문회 활동을 제약한다고 보며, 특히 장정 6조

21) 「華人納稅會之進行」, 『時報』, 1920.8.7.
22) 「工部局仍不變更態度」, 『民國日報』, 1921.2.26 : 『申報』, 1921.2.26.
23) 「納稅華人會章程草案」, 『時報』, 1920.9.1 ; 「納稅華人會成立會紀」, 『民國日報』, 1920.10.15.

에 대해 불만을 제기했다. 공부국은 “장정 4조에 27명의 이사회를 조직하고 고문 5명은 이들 중에서 선발한다고 했다. 6조에서는 조계 중국인의 이해관계에 관련된 것과 조계의 정무(政務)에 관한 의견 혹은 청원은 이사회가 처리한다고 했다. 그렇다면 중국인 고문이 공부국에 제출하는 의견은 이사회의 동의를 얻어야 한다는 것이다. 이는 (납세화인회의) 이사회가 외국인 거류지의 행정에 대한 권리를 행사하는 것이니 허가할 수 없다.” 고 했다.[24] 중국인 고문은 그 어떤 기관의 지배 혹은 통제를 받지 않아야 함을 분명히 하며 6조의 취소를 요구한 것이다.

결국 납세화인회는 4월 4일에 6조의 취소를 결정했다.[25] 공부국은 비로소 5명의 화인고문 명단을 영사단으로 보냈다. 이사회의 설치는 고문의 직권을 제한하려는 것이 아니라, 수시로 고문이 미치지 못하는 바를 돕기 위해서였다. 중국인은 고문은 동사와 다르다고 보았기 때문에 서양인 납세인회와 달리 이사회를 두어 고문의 활동을 보좌해야 한다고 여겼다. 하지만 이것이 화인고문회의 정식 활동을 지체시키는 원인으로 인식되어, 대다수 회원의 찬성으로 6조를 취소했다.

5조에서 이사회의 자격요건으로 집세가 1,200냥 이상이어야 한다는 것은 공부국이 제시한 중국인 고문의 기준과 같은 것이었다. 이 기준을 충족시키는 사람들로 이사회를 구성하고, 여기서 중국인 고문 5명을 선발하게 한 것이었다. 중국인 고문의 재산 자격은 공부국의 서양인 동사와 같았는데, 이는 고문을 정식 화동의 출현 이전의 과도기 단계에서 대체 기관이라고 여겼기 때문이었다. 이렇게 증세문제, 화인고문회 문제와 맞물려 성립한 납세화인회는 조계 중국인의 이익을 대변하기 위한 공부국과의 교섭기구로 출현했다.

납세화인회와 화인고문회가 성립하는 과정에서 중국인 각 단체가 영사단 및 공부국과 교섭해 나간 정황을 보면, 상연회와 상총연회가 적극적이고 집요했다. 그리고 공부국은 총상회를 통해서 중국인과 관련된 일을 처리하려는 경향이 강했다. 총상회의 영향력이 여전히 막강했지만, 5.4 운동 이후 중소상인 및 제조업 중심의 중국인 자본가의 성장이 두드러지고 있었다. 이들이 상총연회를 결성했고 상총연회의 주도하에 납세화인회가 조직된 것이다.

---

24) 蒯世勛, 앞의 책, 541-543쪽.

25) 「弟六條之重要討論, 納稅華人會招待新聞記者」, 『民國日報』, 1921.4.3 ; 「納稅華人會理事之茶話會」, 『新聞報』, 1921.4.3.

그런데 1921년부터 1926년까지 조직된 납세화인회 이사회 명단 <부표 1>을 보면 총상회 소속의 상인들이 많았다. 3번 이상 이사를 지냈던 인물 중에서 왕정정, 송한장, 허건병은 처음에 상총연회의 명예 동사로 초빙되었지만 이미 총상회 소속이었다. 그 외 원이등(袁履登), 우흡경, 오정생(鄔挺生), 왕재운(王才運), 방초백(方椒伯), 항송무(項松茂), 풍소산(馮少三), 섭운대, 조남공(趙南公) 등도 총상회와 상총연회 둘 다 소속되어 있었다.[26] 정리하자면 납세화인회 이사회는 총상회 소속이거나 양쪽 모두 소속인 사람이 대다수였다. 공부국과 교섭하기 위해서는 유력한 사회적 명망가나 대자산가가 더 유리할 것으로 판단했기 때문이다. 이렇게 조직된 납세화인회 이사회에서 공부국의 조계행정에 참여할 화인고문회가 선출되었다.

당시 장정에서 규정한 납세화인회의 회원과 피선거권자의 재산 규정에 이의를 제기한 사람도 있었다. 장정 초안이 논의될 때, 조남공은 회원과 피선거권자의 재산 자격이 너무 높아, 납세화인회는 상해 시민을 대표하는 것이 아니라, 소수의 자본가를 대표하는 것이라고 비판했다. 이에 진혜농은 회원과 피선권자의 자격은 부득이 조계의 장정에 근거할 수밖에 없고, 이후 때가 되면 개정할 수 있다고 하였다. 그러나 조남공은 납세화인회는 이미 자본가의 조직이라며 퇴장해 버렸다.[27] 광조공소에서 개혁을 주도하며 부상한 조남공은 서양인 유력가 집단인 납세인회의 기준을 납세화인회의 회원과 이사회에 적용한 것을 수긍할 수 없었던 것이다.

공공조계의 운영을 두고 서구적 시민자치라고 하지만, 사실은 공상계의 유력가가 시정의 주도권을 장악하고 있었다. 조계당국이 참고로 했던 영국의 제도에서도 선거권 자격에 얼마간의 재산 혹은 납세액을 기본 요건으로 하는 경우가 있었지만, 조계에 비할 바는 아니었다. 중국인 상인단체가 제기한 시민권도 엄밀히 말하면, 중국인의 시민권이라기보다는 '중국인 자산가 집단' 혹은 '중국인 상인집단' 의 시민권이었다. 이에 관해서는 다음 장에서 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

---

26) 上海工商業聯合會, 復旦大學歷史係 編,『上海總商會組織史料匯編』上・下, 2004.
27)「納稅華人會成立紀」,『民國日報』, 1920.10.15.

2) 華人顧問會와 중국인의 시민권

1919년의 항세운동과 참정운동에서, 총상회와 상총연회 등의 중국인 단체는 화동의 참정과 장정의 개정을 주장했지만, 화인고문회의 성립에 그쳤다. 납세화인회는 1921년부터 송한장, 사영삼(謝英森) 등을 화인고문으로 선출했다. 1921년부터 1924년까지 중국인 대표로 조계시정에 참여한 화인고문회 명단은 다음과 같다.[28]

<표 Ⅲ-1> 工部局 華人顧問會 명단(1921~1924)

취임년도	화인고문회 명단
1921-22(1회)	宋漢章, 謝英森, 穆藕初, 余日章, 陳光甫
1922-23(2회)	宋漢章, 謝英森, 穆藕初, 許建屏, 陳光甫
1923-24(3-4회)	宋漢章, 許建屏, 羅芹三, 吳蘊齋, 袁履登
1925(5회)	5.30 사건으로 선거 중단

위의 인물 중, 여일장(余日章)을 제외한 나머지는 대체로 공상계 인물이었다. 여일장은 중국 최초 홍십자회의 창시자로 일찌기 여원홍(黎元洪)의 영문비서를 맡은 적이 있었고, 1917년에는 손문의『건국방략』저술에도 참여했다. 송한장, 목우초, 허건병, 나근삼(羅芹三), 원이등 등은 총상회와 상총연회 둘 다 소속된 자산가였고, 특히 송한장은 중국은행을 설립한 금융계의 주요 인물로 명성이 높았다.

1921년 납세고문회가 조직되었을 때, 동사회 총동은 화인고문회에게 몇 가지 준수사항을 당부했다. 그것은 대표자 1명을 선정하고, 동사회에 의견을 제출하거나 협조를 요청하되 최종결정전까지 비밀을 엄수하고, 총판과 의논하여 각 사안에 대한 고문회의 의견은 서면으로 동사회에 제출하라는 것이었다. 즉 화인고문회는 공식적으로 동사회 회의에 출석할 수 없었고, 행정업무를 총괄하는 수장인 총판과 회의를 하고, 이들의 의견은 총판 혹은 서면을 통해 동사회에 전달되도록 한 것이다.[29]

---

28) 『工部局董事會會議錄』 21冊, 1921.5.11 ; 『工部局董事會會議錄』 22冊, 1922.6.28., 1922.8.2., 1923.9.3., 1923.9.19.

29)『工部局董事會會議錄』21冊, 1921.5.11.

공부국은 중국인 고문의 자격으로 공부국 동사 지위의 자격에 상응하는 자산 규모를 요구하며, 후보인선에 엄격한 기준을 적용하면서도 이들을 그다지 중시하지 않았다.[30] 1922년 허건병이 여일장 대신 고문으로 선발되었을 때, 그가 중국 정부기관에서 직무를 맡은 것은 아닌지 등을 꼼꼼히 확인했다.[31] 1923년에는 원이등의 정치활동을 두고 그가 정치 선동가가 아닌지 문제 삼으며, 허건병과 오온재(吳蘊齋)의 해명을 듣고 관련 자료를 검토한 뒤에도 결정을 미루었다.[32] 이후 동사회에서는 화인고문회가 맡은 직책이 그다지 중요하지 않고, 이 위원회가 기대한 만큼의 역할을 한 적도 없으며, 위원회 안에서 충분한 자격을 갖춘 사람은 드물다고 보았다. 그리고 화인고문회의 선출이 아직 정상 궤도에 이르지도 못했는데, 추천된 원이등을 반대하는 것은 옳지 않다고 하며 반대 의견을 철회했다.[33]

동사회회의록에서 원이등의 어떤 이력을 문제 삼은 것인지 구체적인 기록은 없다. 1923년은 조곤(曹錕)에 의한 북경정변으로 상해사회에서는 '민치'에 대한 주장이 강하게 일어난 해였다. 국회를 부인하며 총상회를 중심으로 35명의 민치위원회가 조직되고, 7월 16일에 상무위원으로 14명이 선출되었는데, 원이등이 여기에 속해 있었다.[34] 이것 때문인지, 아니면 신해혁명후 영파군정부에서 외교 겸 교통 차장으로 있을 때, 『방문록(方聞報)』를 창간하여 삼민주의를 선전한 적이 있었는데, 이를 두고 나온 이야기인지 확실치 않다. 분명한 것은 공부국이 정치적인 주장이나 활동을 상당히 경계했다는 점이다. 이는 조계가 건설되고 발전하는 과정에서 중국의 정치적 혼란으로 조계의 치안과 안정이 동요되는 상황을 경험했기 때문이었다. 그렇지만 구미 열강은 이를 기회로 삼아 장정을 개정하여 자신들만의 지배체제를 구축해 나갔다.

군벌이 제국주의와 손잡고 있는 상황에서 일반인은 물론이고, 상민층은 가장 직접적으로 타격을 받기 때문에 반제, 반군벌 운동은 상호 작용하며 서로를 견인했다. 상해의 중국인이 조계에서만 항세운동을 전개하고 시정참여를 주장한 것은 아니었다. 북경정변 당시, 상총연회는 국민자결을 강조하며 민치를 제창했다. 6월 13일에, 상총연회는 국민자결의 방법으로 국민회의를 소집

30)『工部局董事會會議錄』20冊, 1919.10.22.
31)『工部局董事會會議錄』22冊, 1922.6.28.
32)『工部局董事會會議錄』22冊, 1923.9.3., 1923.9.12.
33)『工部局董事會會議錄』22冊, 1923.9.19.
34)「民治委員會選出常務員 - 以理財爲進行範圍」,『時事新報』, 1923.7.17.

하여 국무위원회를 조직해 국시(國是)를 해결하고, 중외에 조곤을 인정하지 않음을 선포하고, 국민이 조직한 재정감독위원회가 성립될 때까지 세금납부를 중지할 것을 제창했다.[35]

한편, 화인고문회의 활동에 대해 회의록에서 언급되는 것은 미곡 폭등 문제, 소주하의 교통 체증 문제, 중국인의 공원 출입 문제 등이 논의될 때였다. 미곡 폭등 문제와 관련하여, 동사회는 고문회의 의견이 동사회에 보고되기 전에 총상회에 의견이 전달되었다는 것을 알고 이를 못마땅하게 생각했다. 화인고문회가 스스로를 동사회와 중국인 거주민 사이의 민간인으로 여긴다며 이런 태도를 비난한 것이다.[36] 공원 출입 문제와 관련해서 비교적 자주 언급되었는데, 이에 관해 잠시 살펴보기로 한다.

조계에서 중국인은 공원과 같은 공공시설을 자유롭게 이용할 수 없었다. 1881년 4월에 이화양행 매판 당무지(唐茂枝)를 비롯한 일부 상층 상인들의 외탄공원 출입이 순포(巡捕)에 의해 저지되었을 때, 공원 문제는 이슈로 떠올랐다. 1889년에는 당무기 등이 도대 공조원(龔照瑗)에서 서신을 보내, 중국인의 공원 출입 금지는 개인의 모독에 그치는 것이 아니라, 국가 존엄성을 해치는 것이라고 강조했다.[37] 공조원은 이에 찬성하며 토지의 주권, 자금의 유래, 민족 평등의 관점에서 중국인의 공원 이용을 허용할 것을 영국 영사에게 요청했다. 영사도 이에 동조했다. 그때서야 공부국은 중국인에게 1장당 4명이 이용 가능하고, 유효기간이 1주일인 공원 출입증을 발행했다. 1889년에 발행된 출입증은 183장으로, 공원을 출입할 수 있는 중국인의 수는 대략 700명 수준이었다. 방대한 인구에 비해 제한적이었다.

그런데 중국인의 공원 출입이 증가하면서, 외국인의 불만이 증폭되고 유효기간이 지난 출입증을 날조하는 사례가 발생했다. 이에 공부국은 외탄공원에 대한 중국인 출입을 엄격히 관리하며 따로 공원을 만들어 중국인이 전용하게 했다. 그러나 이곳은 협소하고 시설이 미비했다. 공공조계에는 홍구공원, 회산공원(匯山公園), 조풍공원(兆豊公園, 梵皇渡公園), 남양공원(南陽公園) 등

---

35) 「商總聯會對俶擾政局之重要宣言」, 『時事新報』, 1923.6.14. 상총연회는 구국을 위해 군축(裁兵)을 제창하기도 하고, 각국 공사에게 外債를 마구 빌려주는 것에 반대하는 통전을 보내기도 했다(「商總聯會請提倡裁兵之直言」, 『民國日報』, 1923.3.2. ; 「商總聯會之兩電-反對濫借外債請查辦施案」, 『時事新報』, 1923.3.27).

36) 『工部局董事會會議錄』 21冊, 1921.6.15., 1921.6.29.

37) 熊月之, 「外爭權益與內省公德」, 『學術月刊』 39卷, 2007年 10月, 134쪽.

이 조성되었으나, 중국인의 출입 금지 규정은 크게 달라지지 않았다.

화인고문회가 성립한 후, 1922년 8월에 동사회는 중국관원과 화인고문회에게 공원 출입증 발급을 허가하는 것은, 예우 차원이며 이로 하여 전체 중국인의 공원 출입의 선례가 되지는 않을 것이라고 여겼다.[38] 그러나 이것도 모든 공원에 적용하려고 한 것은 아니었다. 음악회가 열리던 홍구공원에는 모든 중국인의 출입이 금지되어 있었다. 조풍공원은 일부 중국인의 출입을 제한적으로 허용하고자 했는데, 그것은 조계의 개발과 토지 매입을 위해 이들의 협조가 필요했기 때문이었다. 공부국은 화인고문회에게 조풍공원의 출입을 허가함으로써 공원용 토지 매입에 대한 책임을 갖게 하고자 했다. 동사회는 토지를 많이 매입할수록 중국인의 공원 출입 문제가 더 쉽게 해결될 수 있다는 사실을 화인고문회에게 주지시켜야 한다고 하였다.[39] 조계행정과 관련하여 동사회가 화인고문회에 대해 가졌던 기대는 바로 이런 데 있었다.

1923년 2월에 화인고문 사영삼, 송한장, 목우초(穆藕初), 진광보(陳光甫)가 중국인의 공원 출입 문제를 논의하기 위해 동사회에 참석했다. 동사회의 결정은 "화인고문회가 제출한 신청을 근거로 출입증을 발급하되, 처음에 1,000장을 발행하고 이후 상황을 지켜 보고 다시 결정한다. 출입증은 타인에게 양도할 수 없고, 월계축로구역과 조계의 중국인 납세자에게만 발급한다. 유효기간은 6개월 혹은 1년으로 하며, 화인고문회가 이 제안을 수용하고 납세인회에서 통과되면 시행될 수 있다." 라는 내용이었다.[40] 공원 출입을 둘러싼 중국인의 차별대우에 대한 불만이 쌓이자, 잠정적으로 1년간 1,000명으로 제한하여 지켜보겠다는 것이었다.

사영삼은 화인고문회를 대표하여 명확하게 중국인의 수를 제한하는 것은, 오해를 일으킬 소지가 있다고 하였다. 그는 "중국인이 바라는 것은 공원에 가는 것이라기보다, 중국인이 공원에 가는 것에 대한 제한을 철폐하여 서양인과 동등하게 대우받는 것에 있다." 고 하며, 이것은 개인의 생각이 아니라 화인고문회 전체의 생각이라고 강조했다. 페센든은 또 다른 공원의 조성과 풍조공원의 확대에 필요한 토지 매입을 위해 화인고문회가 어떻게 도움을 줄 수 있는지 물었다.[41] 즉 중국인의 공원 이용 문제를 토지 매입을 위한 조건으로 내

38)『工部局董事會會議錄』22冊, 1922.8.9.
39)『工部局董事會會議錄』22冊, 1922.11.29.
40)『工部局童事會會議錄』22冊, 1923.2.28.
41)『工部局童事會會議錄』22冊, 1923.2.28.

세운 것이다.

결국 중국인의 풍조공원 출입에 대한 인원 제한 철폐는 실현되지 않았고, 1923년 3월에 공부국은 일부 중국인 관원과 화인고문에게만 공부국이 관리하는 공원과 화원에 대한 출입증 발급을 허가했다.[42] 공부국은 이를 자주 접촉하는 현지 관원을 비롯한 상층의 일부 중국인에게 베푸는 일종의 예우 혹은 정치적 양보로 여겼다. 이들을 제외한 일반 중국인의 공원 이용은 1928년까지 금지되었다.

화인고문은 동사회에서 중국인의 이익을 대변하는 것을 본분으로 여겼고, 동사회에서는 이들을 어떻게 활용하여 조계행정에 도움이 될까에 관심을 두었기 때문에 양측 모두 불만이었다. 그래서 화인고문회의 성립은 조계에서 처음으로 중국인의 대표자를 공식적으로 선출할 수 있었다는 것에서 의미가 있지만, 조계의 '주인'이라고 여겼던 서양인들의 사고체계에서 기대한 만큼의 성과를 거둘 수 없었다.

공부국에서 화인고문회의 위상은 사실 모호한 면이 있었다. 상해 영사단도 이를 의식한 것인지, 1923년에 공사단에 화동의 참정을 언급하며 동시에 화인고문회를 자연스럽게 종결시킬 것을 제안했다. 회심공해 반환 및 조계확장과 관련된 중국정부와의 교섭을 유리하게 이끌기 위해서였다. 이처럼 공부국과 영사단에게 중국인의 시정참여는 중국인의 권리가 아니라, 이들 사안과 관련된 협상카드였다. 또는 조계의 미래를 위해 중국인의 참정을 허용해야만 만족할 만큼의 발전을 가져올 수 있다는 인식과 관련되어 있었다.[43] 그러나 당시 중국에서 국민혁명운동이 일어나 복잡한 상황이 전개되면서 성사되지 못했다. 이후 1925년 5.30 사건으로 조계당국과 중국인 사이에는 긴장감이 고조되면서 화인고문회 전원은 사퇴했다.

조계 중국인은 화인고문회의 성립을 하나의 과도기 단계로 여길 뿐, 중국인의 대표권 문제나 시민권 문제가 해결된 것으로 보지 않았다. 그리고 이를 둘러싼 교섭과 담판을 '시민권 운동'으로 이해했다.[44] 당시 조계 중국인 사이

---

42) 『工部局童事會會議錄』 22冊, 1923.3.26.

43) Sir Ronald Macleay at the British Legation in Peking to Lord Curzon at the Foreign Office in London(1923.6.29.), Edited by Robert L.Jarman, *Shanghai Political & Economic Reports, Volume 13(1921-1924), pp.549-557.*

44) 紅葉, 「上海要求市民權之運動」, 『新中國』, 1920(2) ; 記者, 「上海華人要求市民權問題」, 『國民周報』, 1920年 1卷 7期.

에 유행했던 시민, 시민권 개념에 대해 알아보고, 구체적으로 누가 왜, 시정 참여에 대한 요구를 시민권 운동으로 주장했는지 살펴보기로 한다.

시민권의 개념은 중국 사회에서 1차 대전 전후로 널리 알려졌는데, 상해 조계에서는 1930년대까지도 여전히 유행했다. 조계에서 시민권 운동이 전개된 것은 조계라는 공간적 특수성과 상해의 시장경제가 배경이 되었다. 청말 지식인들이 즐겨 사용한 국민, 공민(公民)의 개념은 조계에서 사용되지 않았다. 이들 개념이 대체로 국가사상이나 민족주의, 사회적 공공성을 내포하는 것에 비해, 시민의 개념은 국가로부터의 자율성을 허용하는 민주주의와 경제적 자립의 토대인 시장경제와 친화성을 갖는 개념이었다.[45] 따라서 각국의 거주민이 공존하며 국제성을 표방하고, 각종 산업이 발달해 있었던 공공조계에서 시민, 시민권의 개념이 널리 유통된 것은 당연했다.

그런데 중국인이 사용한 시민권 개념은 자치권의 주장과 관련하여 시민의 권리 못지않게 자격과 책임이 강조된 것이었다. 1919년 항세운동 중에 중국인이 시민권을 요구했을 때, 지방자치가 원세개에 의해 파괴된 이후 지금까지 회복되지 않았는데, 시민권을 요구하면서 왜 '자치의 회복'을 주장하지 않는가 하는 반문이 제기되기도 했다.[46] 이렇게 시민권은 자치를 실현하기 위해 제기되었기 때문에, 자치를 실행할 자격과 책임이 함께 강조되었다. 공공조계에서 "대표 없이는 과세 없다"의 구호는 서양인 중심의 행정, 곧 그들만의 자치행정에 중국인도 시민으로서 참여할 권리를 요구한 것이었다. 당시 시민권에 관한 글에서 '자치'의 개념이 함께 등장하는 것은 바로 이러한 이유에서였다.

1921년, 『시민공보(市民公報)』를 통해 딜레이(J.Q. Dealey)의 '시민권'이 소개되었다. 딜레이는 시민과 거류민, 사법상의 시민권과 공법상의 시민권을 구분했다. 사법상의 시민권에는 생명과 재산권이 있고, 공법상의 시민권에는 참정권이 있는데, 공법상의 시민권이 더 중요하다고 하였다.[47] 그의 개념에 따르면, 조계의 중국인은 법적으로 평등하고, 법의 보호 아래 권리를 누리고

---

45) Merle Goldman and Elizabeth J. Perry, Political Citizenship in Modern China, *CHANGING MENAINGS OF CITIZENSHIP IN MODERN CHINA*, Harvard University Press, 2002, p5 ; 陳永林, 『告別臣民的嘗識 - 淸末民初的公民意識與公民行爲 -』, 中國人民出版社, 2004, 47쪽, 60-61쪽 ; 정상호, 「동아시아 공민(公民) 개념의 비교 연구」, 조선대학교 동북아연구소, 『동북아연구』 27(1), 2012, 22-27쪽.

46) 力子, 「市民權」, 『民國日報』, 1919.12.1.

47) J.Q. Dealey, 「市民(Chtizenship)」, 『市民公報』 3期, 18-21쪽.

의무를 다하는 시민이었기 때문에 생명과 재산, 참정 등과 관련된 시민권을 향유하는 것은 당연했다. 이러한 논리는 서구에서 유래되어 보편적으로 인식되고 있었기 때문에 조계당국도 부정할 수 없는 논리였다. 그래서 중국인은 이 개념을 적용하여 납세화인회를 조직했고,[48] 시정참여를 요구했다.

시민권과 관련하여 각 언론에 보도된 '상계요구시민권진행(商界要求市民權進行)', '요구시민권결정판법(要求市民權決定辦法)', '화상요구시민권기(華商要求市民權紀)', '상계요구시민속지(商界要求市民續誌)', '상요구시민권진행(商要求市民權進行)' 등의 기사가 가리키는 주체는 대체로 상연회와 상총연회였다.[49] 이들이 시민권 개념을 활용하여 시정참여를 적극적으로 주장했다. 직접적으로 혹은 총상회를 통해 공부국과 상해 영사단을 향해 중국인의 참정과 시민권을 끊임없이 제기했다. 그리고 상총연회 소속의 점포 상인들은 상해학생연합회와 함께 파시(罷市)에 동참하기도 했다.[50]

이에 대해 서양인 중에는 중국인의 참정권 요구는, 일부 선동가의 주장이고 전체 중국인을 대표하는 것은 아니라며, 공부국이 결단의 조치를 해야 한다고 주장하는 사람도 있었다.[51] 이와 달리 중국인 관리의 탐욕과 뇌물수수 관행을 지적하며, 중국인의 참정에 대해 공감하나 공익을 위해 봉사할 수 있는 중국인, 대중의 신임을 받는 사람이 시정에 참여하길 바라는 사람도 있었다.[52] 이렇게 상연회, 상총연회를 비롯한 조계 중국인이 주장한 시민권의 핵심은 조계 시정에 대한 참정이었다.

그런데 중국인 중에서도 조계의 각종 문제에 대해 헛되이 전보를 치고 언론에 글을 기고하는 행동을 하지 말 것을 당부하고, 파시를 비판하는 사람도 있었다. 나아가 총상회가 문제 해결을 위해 노력하고 있는 것에 대해 시비를 논하지 말고, 증세는 정해진 대로 납부해야 하며, 이를 시민권 요구와 함께 논해서는 안 된다고 하였다.[53] 즉, 당시 상연회와 상총연회의 활동을 부정적으

---

48) 1920년 10월 납세화인회의 조직은 항세운동의 과정에서 미국인 변호사 Mr. Paul Myron Linebarger의 도움을 받아 조직되었다. 이때 납세는 중국인의 참정이 이루어지는 조건에서만 이루어진다는 원칙을 채택했다(Sir M.Lampson to Sir Austen Chamberlain(1928.5.6.)에 동봉된 Consul-General Sir S Barton to Sir M.Lampson(1928.4.17.), *Vol.16(1928-1930)*, 76쪽).

49) 「商界要求市民權進行」, 『新聞報』, 1919.11.26 ; 「要求市民權決定辦法」, 『民國日報』, 1919.11.28 ; 「華商要求市民權紀」, 『民國日報』, 1919.12.2 ; 「華商要求市民權紀」, 『新聞報』, 1919.12.2 ; 「商界要求市民續誌」, 『民國日報』, 1919.12.3. ; 「商要求市民權進行」, 『新聞報』, 1919.12.3.

50) 「商界總聯合會開會記」, 『民國日報』, 1919.12.8.

51) 「字林報對市民權論調」, 『民國日報』, 1920.1.8.

52) 「關於運動市民權之箴言」, 『時報』, 1920.4.3.

로 본 것이다. 상연회가 영사단과의 교섭이 성사되기 전까지 춘분기 세금 납부를 보류했을 때, 조계의 치안이 동요될까 염려하며 평소대로 세금을 내는 것이 낫다고 여기는 사람도 있었다.[54] 누가 한 말인지 확실치 않으나, "조계는 본디 외국인에게 주어진 것이니 중국인이 원하지 않으면 조계를 떠나면 된다"는 말이 나오기도 했다.[55]

1920년에 총상회 회장을 맡았던 섭운대는 시민권 문제는 각 도로의 점포뿐 아니라, 전체 상해인의 문제라고 하며 납세를 포함한 시민의 책임과 의무의 이행을 강조했다. 그는 진정으로 중국인의 대표권 획득을 바라지만, 이것이 실현되더라도 중국인 대표에게 실권이 없을까를 염려했다. 그리고 상해 시민 전체가 '시민공회'를 조직하여 새로운 시정부를 건립할 것을 희망했다. 그런데 이것은 시민들이 보편적인 지식이 없으면 어려운 일이고, 상해뿐 아니라 중국 전체의 정치와 연결되는 중요한 문제라고 하였다.[56] 시민권 문제는 각 도로 점포만의 문제가 아니라는 섭운대의 말은, 그만큼 상연회가 적극적으로 시민권을 주장했음을 의미한다.

학생연합회는 조계 중국인의 시민권 문제에 관해 순전히 상계와 관련된 일이라 하였다.[57] 당시 시민권은 공공조계에서 외국인 상인과 동등하기를 주장하는 중국인 상인의 시민권이었기 때문에, 엄밀히 말해 상계의 일이었다. 상연회와 상총연회는, 특히 중소상인의 시민권 문제와 시정참여를 위해 적극적으로 나섰다. 납세화인회가 발간한 『시민공보(市民公報)』에서 상연회의 주요 인물을 시민권 운동에 앞장선 인물로 소개하고 있는 것은 바로 이런 사정 때문이었다.

『시민공보』는 1921년 한 해 동안 12기까지 발행되었지만, 납세화인회와 화인고문회 성립 초기 상황, 시민권 요구와 자치운동과의 관계 등을 논하고 있어 의미가 있다. 『시민공보』 서문에서 왕정정은 납세화인회와 상해 지방자치와의 관계를 설명했다. 그는 외교의 실패와 군벌 전횡의 국면을 타개하기 위해서는 올바른 정부를 구성해야 하고, 이를 위해서는 국민의 개량이 필요하며, 국민의 개량은 자치조직의 완비 여부에 달려있다고 강조했다. 나아가 "납

53) 「我的小希望」, 『時事新報』, 1919.8.14.
54) 「繳捐與治安」, 『時事新報』, 1920.1.6.
55) 「危險的話」, 『民國日報』, 1920.1.100
56) 「關於上海市民權問題與聶雲臺」, 『民心周報』, 1920年 1卷 8期.
57) 「來函-上海學生聯合會函」, 『民國日報』, 1920.1.10.

세화인회는 상해 지방자치의 출발이고 지방자치는 구국(救國)의 양약" 이라고 강조했다.[58] 그리고 『시민공보』는 시민권 운동과 관련해서는 아래의 인물과 그 행적을 칭송하고 있었다.[59]

<표 Ⅲ-2>『市民公報』에 실린 시민권 운동 관련 인물과 주요 활동

기	제목	성명	주요 활동
1기	爭回市民權之原動者	王才運	남경로 상계연합회 주요인물(1919,23)
2기	已故漢口路商界聯合會副會長	顧硯卿	한구로 상계연합회 주요인물(1919)
4기	爭市民權時之原動者	俞國珍	天潼路, 福德路 상계연합회 주요인물 西藏 구강로 상계연합회 주요인물(1928)
		長慕曾	愛而近路, 克能海路, 界路 공상연합회 주요인물
		呂靜齋	한구로 상계연합회 주요인물(1919~20,24)
		唐繼寅	西華德路 상계연합회 중심인물
5기	爭市民權時之原動者	張鱣唐	사천로, 崇明路 상계연합회 중심인물
		虞兆芳	海寧路 상계연합회 주요인물(1920~21)
		余仰聖	海寧路 상계연합회 주요인물(1924~25)
6기	爭市民權之原動者	金馥生	하남로 상계연합회 주요인물(1919~21)
		鄭鷓鴣	산동로 상계연합회 주요인물
		金錦源	嘉興路, 梧州路 상계연합회 주요인물
7, 8기	要求市民權時之有力者	陸文中	사천로, 崇明路 상계연합회 주요인물 西華德路 상계연합회 주요인물(1926)
		張秉鑫	閘北十一路 상계연합회 주요인물(1923,25~26) 한구로 상계연합회 주요인물(1925) 北城工商聯合會 주요인물(1925~26)
		錢龍章	산동로 상계연합회 주요인물(1921~23,26,28)
		宋誠彰	海寧路 상계연합회 주요인물
		童理璋	산동로 상계연합회 주요인물
9기	爭市民權時代之犧牲者	成桂圓店	1920년 1월에 공부국의 강압으로 훼손된 상점
11, 12기	爭市民權之有力者	金友生	河南路 상계연합회 주요인물
		顧芹香	滬西 상계연합회 주요인물(1919~20,23)
		劉咸璋	

※( )은 활동연대를 표시한 것이다.

58) 王正廷, 「序言」, 『市民公報』, 1期.

59) 주요 인물의 활동과 시기에 관해서는 『市民公報』 각 기사와 上海工商業聯合會, 復旦大學歷史係 編, 앞의 책, 第八章 上海地區與總商會同時竝存的主要商人團體(二) - 上海馬路商界聯合會, 926-1069쪽을 참고했다.

시민권 운동에 앞장선 인물로 소개된 왕재운(王才運), 유국진(俞國珍), 여앙성(余仰聖), 김복생(金馥生), 육문중(陸文中), 장병흠(張秉鑫), 전용장(錢龍章) 등은 한결같이 각 도로의 상연회를 조직하거나 지도한 사람들이었다. 유국진은 이후, 상총연회의 초대 부총동을 지냈고, 여앙성, 육문중, 전용장 등은 납세화인회에서 활동하며 개편 후에도 대표로 선출되었다. 전용장은 1921년 워싱턴 회의 무렵, 상계연합회의 외교위원회 위원으로 대일경제 단절 운동에 참가했고, 1928년부터 1932년까지 공부국의 화인위원(華人委員, '화위')에 선출되었다.

상총연회는 중국인 고문 선출을 1년 동안의 시민권 투쟁의 결과로 보았고, 납세화인회 역시 납세화인회의 성립 과정을 시민권 운동으로 정리했다.[60] 또한, 화인고문회 성립을 축하하며 모였던 상해 공상계 단체와 동향단체 및 국화유지회(國貨維持會), 공상연구회(工商硏究會) 등의 각 대표를 '시민단체의 대표'로 칭했다.[61] 이러한 논조는 당시 『시민공보』에만 국한된 것이 아니라, 『신중국(新中國)』에 실린 글에서도 나타나고 있었고,[62] 이후 평군(平君)이라는 필자는 납세화인회가 성립하면서 시민권 운동이 궤도에 올랐다고 회고했다.[63]

『시민공보』 발간의 핵심 인물이었던 포세걸은 2기부터 「조계의 시민권 성립사」를 실었다. 그는 1919년의 증세를 시민권 문제의 발단으로 규정하고, 상연회의 성립과 목적, 지위, 시민권 운동 등에 관해 논했다. 포세걸은 상연회의 성립에 대해 먼저 두 가지를 언급했다. 첫째, 5.4 운동에 이어 6.4 운동으로 파시에 돌입했을 때 자치정신을 바탕으로 서로 연대하고 질서를 지키기 위해 상연회가 조직되었다. 둘째, 총상회의 가전(佳電) 문제로 지식인들 사이에 평민상회를 제창하는 사람들이 생겼고, 이것이 일변하여 상연회가 조직되었다.[64] 이어서 포세걸은 상연회가 조직될 당시의 배경과 각계의 인식에 대해

---

60) 「上海各路商界總聯合會致各團體函」, 『市民公報』1期, 4쪽 ; 「本會成立前後之經過情形」, 『市民公報』 1기, 6쪽.

61) 「歡迎五顧問就職大會紀」, 『市民公報』 6期, 1쪽.

62) 紅葉, 「上海要求市民權之運動」, 『新中國』, 1920(2). 이 글에서도 중국인 고문을 비롯한 여러 안건에 대한 공부국과의 교섭 과정을 시민권 운동 차원에서 논하고 있다.

63) 平君,「市民運動的回憶(上)」, 『國聞畵報』, 1928년 25期 ; 「市民運動的回憶(中)」, 『國聞畵報』, 1928年 26期 ; 「市民運動的回憶(下)」, 『國聞畵報』, 1928年 27期.

64) 「租界市民權之成立史」(一續), 『市民公報』 4期.

다음과 같이 설명했다.

> 첫째, 평민상회를 조직하여 총상회를 대적하게 한다는 것인데, 사실 이것은 중국인들이 공감하기에 다소 부족했다. 둘째, 총상회는 법률이 규정한 직권의 제한으로 '재상언상(在商言商)' 하여 활동에 제약이 많다. 이에 비해 상연회는 상인이 자유롭게 조직한 것이므로, 이를 활용하여 총상회의 직권이 미치지 못한 것을 돕게 한다. 셋째, 상해의 상민(商民)은 시민의 최대 다수이다. 상해의 지방자치를 발전시키려면 상민에 의지하지 않을 수 없고, 상회보다는 상연회로 조직하는 것이 더 유리하다. 넷째, 추세가 형성되자 평민상회의 정신을 다시 제창하면서 상연회가 조직되었다.[65]

평민상회는 대자산가가 아닌 평범한 중소상인을 대변하는 단체라는 뜻이다. 이것은 총상회가 회원 자격을 저명한 상인이나 신망이 두터운 상인으로 특권상인에 제한을 두었던 것과 대조된다. 상해에서 상민이 시민의 최대 다수이기 때문에, 상해의 자치는 상민이 도모해야 한다는 주장은, 전통적인 재상언상에서 벗어나 정치에 대한 상민의 책임을 강조한 것이다. 여기서 언급한 '상민'은 일반적인 '상인'의 개념과 달리, 금융업과 산업에 종사하는 자 모두를 포괄하는 것으로, 어떤 경우는 점원까지도 일부 포함했다. 상연회는 자유직업자, 점원 층도 포함하는 상당히 개방적인 조직이었다.[66]

5.4 운동의 주요 주도자였던 나가륜(羅家倫)은 상연회의 제도가 동업공회나 총상회에 비해 상대적으로 융통성 있고 실행에 용이하여, 상해의 상계에서 가장 실력 있는 단체라고 하였다.[67] 상연회는 같은 도로와 구역 내의 상점이 회원을 이루는 조직형태로 상해 전체에 걸쳐 있어 실제로 동원력에서 탁월한 위치에 있었다. 그래서 상연회를 기반으로 한 상총연회는 5.4 운동 시기에 새롭게 탄생한 3대 사회조직의 하나로 평가받기도 한다.[68]

상연회의 조직이 전통적 형태와 다르게 조직된 것에 관해 당시 상해 일본인의 각로연합회를 본떠 만든 것이라는 주장도 있는데,[69] 서로 연대를 도모하며

---

65) 「租界市民權之成立史」(一續), 『市民公報』 4期.

66) 金承郁, 「北伐時期 上海自治運動에 관한 一考察 - 上海各馬路商界總聯合會의 활동을 중심으로」, 『東洋史學研究』 46, 1994, 57쪽, 65쪽.

67) 「一年來我們學生運動底成功失敗和將來應取的方針」, 『時事新報』, 1920.5.8.

68) 왕치성(王奇生), 「5 · 4에서 5 · 30까지 : 도시 민중 운동의 조직동원(1919-1925)」, 『中國近現代史研究』 43, 2009년 9월. 49-70쪽. 5.4 운동기 3대 신생조직으로 全國學生聯合會, 救國十人團, 各馬路商界總聯合會를 들고 있다.

아래로부터 조직된 민간단체라는 면에서 공통점이 있다. 1915년, 일본의 21개조 요구에서 촉발된 반일운동에 대응하여, 일본인은 자위(自衛)를 목적으로 홍구지역을 중심으로 정내회(町內會)를 조직했고, 이를 총괄하기 위해 각로연합회(1925년까지는 町內會聯合會라고 불림)를 결성했다.[70] 5.4 운동에 이어 6.4 운동으로 파시에 돌입했을 때, 자치정신을 바탕으로, 연대를 위해 상연회가 조직되었다는 포세걸의 주장과 상통하는 면이 있다. 타지역 출신의 인구가 80% 정도를 점했던 공공조계의 중국인이 동향별 혹은 업종별이 아니라, 생활의 터전인 점포를 중심으로 조직을 결성한 것이다. 이것은 상해라는 도시 공간을 자신의 일상과 연결하여, 상해인으로서 이 공간에서 벌어지는 일에 적극적으로 참여하는 책임감과 연대의식 곧, 상해인으로서의 정체성을 보여주는 것이다.

상연회는 '자치의 제창' 과 '국민경제의 발전 도모' 를 2대 목표로 했다. 상연회는 이 목표를 달성하기 위해 곳곳에서 조계의 번영과 발전을 보좌하고 있다고 강조했다. 학교를 설립하고 자선사업을 실시하고, 도덕을 제창하고 불법적인 영업행위를 단속하는 등은 시정에 속하는 일인데, 상연회는 시민권의 획득을 기다리지 않고 스스로 이런 일들을 해 왔다는 것이다. 그리고 장래 중외 상인이 진실로 제휴하여 상해를 동아시아 상무(商務) 중심으로 만들면, 전체 국민경제의 발전에 이바지할 수 있을 것으로 기대했다.[71] 이렇듯 당시 납세화인회가 발간한 『시민공보』는 상연회와 상총연회를 위한 것이었다.

반복적으로 언급되고 있는 시민권과 자치의 관계를 살펴보자. 지방자치가 대두하면서 자치권의 주장과 관련하여 시민으로서의 권리와 책임이 강조되었다. 따라서 자치는 시민권보다 상위의 목표였고, 시민권을 요구하는 것은 자치를 실현하기 위한 것이었다. 이러한 맥락에서 『시민공보』에는 중국 각 성의 자치운동의 성과와 성 헌법 등을 자주 소개했다.[72]

---

69) 李達嘉, 「上海的中小商人組織 ; 馬路商界聯合會」, 『新史學』 19卷 3期, 臺北, 2008年 9月 ; 왕치성(王奇生), 앞의 글, 54쪽.

70) 藤田拓之, 「'国際都市' 上海における日本人居留民の位置」, 『立命館言語文化研究』, 21卷 4號, 2010년 3월, 123쪽.

71) 「租界市民權之成立史」(二續), 『市民公報』 6期.

72) 지방자치와 관련하여 시민공보 1기에 各省地方自治風潮, 美國地方政府成立史, 2기에 如火如荼之地方自治, 美國地方政府成立史(續), 地方自治隨感(包世杰, 志拯), 3기에 城鄉自治法案理由(陳則民), 4기에 省長民選與軍民分治(王正廷), 大上海與新上海之建設(公弼), 5기에 湖南省憲芻議(王正廷), 6기에 廣州市施行義務教育暫行章程規則, 去檢察制之建議(陳則民) 7,8기에 論市政之重要(包世杰), 各省之自治風流, 浙江省憲法草案江蘇省制憲規程, 獨任制與合議

그런데 1921년 9월에 상총연회는 진혜농과 조남공을 중심으로 두 개의 총회로 분열되었다. 상총연회 초대 회장 진혜농은 정학계(政學係) 사람이었다. 조남공 역시 정학계 소속이었는데, 그는 동향 관계의 풍소산, 곽수화(霍守華)를 끌어들여 광동방을 결성했다. 1918년에 조남공, 적수화, 탕절지 등은 광조공소에서 근대적 개혁을 통해 공소의 주도권을 장악했다. 이후, 상총연회에서 영파방과 소흥방의 유력자가 회장을 연임하게 되자 이를 반대했다.[73] 이런 대립은 『시민공보』의 발행뿐 아니라, 납세화인회의 활동에도 영향을 끼쳤다.

조남공은 납세화인회 이사회가 조직되었을 때, 왕정정, 진혜농, 주갱석(朱賡石), 포세걸이 장정에서 규정한 자격 요건을 충족시키지 못했는데, 이사직을 계속 유지하는 것에 관해 해명을 요구했다.[74] 또한 장정에서 규정한 선거 및 피선거 자격의 불명확성, 본회와 임시대회 개최 요건의 비타당성, 이사 선출 과정의 부조리함 등에 관해 지적했다. 그는 1921년 4월 초에 납세화인회 장정 6조의 취소를 두고 논의할 때 6조뿐 아니라 이사회 자체를 없애야 한다고 주장한 적이 있었다.[75] 조남공의 주장은 광주공소의 개혁 당시 민주주의, 진보 등을 옹호하며 공화국의 가치를 추구했던 경험에 기초한 것이었다.[76] 이러한 충돌은 분열로 이어졌다가 1923년 10월에 다시 합쳐졌다.

1922년 3월 19일, 장군려(張君勵)의 조계 회수와 주권의 문제, 자치의 역량과 책임에 대한 연설은 당시 상총연회, 납세화인회의 향방과 관련하여 시사하는 바가 크다. 그는 조계의 회수 문제는 외교적 교섭문제가 아니라 지방자치

制(包世杰) 9기에 浙江省憲法草案, 浙江省自治宣言書, 10기에 浙江省憲, 浙憲內容, 浙江省憲法, 浙江省憲法施行法 등의 글이 있다.

73) Bryna Goodman, Being Public: The Politics of Representation in 1918 Shanghai, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Jun., 2000, Vol.60, No.1, pp.45-88 ; 郭太鳳, 「二十年代上海商總聯會概述」, 『檔案與史學』, 1994年 2期, 42-43쪽.

74) 자격요건 중 5년 이상의 공공조계 거주 규정을 충족시키지 못한다는 것이다. 가령, 王正廷은 1916년에 북경에서 참의원 부의장을 지냈고, 1918년에는 광동에서 직무를 맡았으며, 1918년에는 미국, 그 이후는 유럽에 파견되어 1920년에 상해로 돌아왔다. 陳惠農는 프랑스 조계에 살면서 변호사업에 종사하고, 공공조계에는 연고가 없다. 朱賡石는 북경에서 언론계에 종사하다가 1918년에는 천진 益世報에서 근무했고 1919년에 상해로 왔다. 1917년, 북경에서 報界聯合會書記였던 包世傑 역시 1919년 상해에 왔다가 1920년에 광주로 갔기 때문에 그가 실제로 상하이에 거주했던 시기는 겨우 3년이라며 해명을 요구했다(上海商界聯合會總會宣布, 「忠告公共租界納稅同胞」, 『華人納稅會失敗之內幕』, 1921, 5-7쪽).

75) 『商界對於理事部之意見」, 『民國日報』, 1921.4.7. 여기서는 이사부의 취소를 주장하는 것은 납세화인회의 취소를 뜻하는 것과 같다며 張漢傑과 趙南公의 주장을 반박하고 있다.

76) Bryna Goodman, 위의 글, p.60, pp.64-65.

능력의 문제라고 하였다. 그리고 “상해 남시(南市)와 그 인근 지역의 시정 조직과 도로의 청결, 상공업의 번성, 거주의 안전 등이 조계와 같거나 혹은 유럽의 최신식 시정을 모방하여 조계보다 위에 있다면 조계의 회수는 확신할 수 있다.”, “조계는 외국인이 수십 년간 경영한 곳으로 시정 비용이 수천만을 넘었고 외국인의 재산과 생명은 또 얼마일지 알 수 없다. 외국인이 어찌 쉽게 조계를 우리에게 반환하겠는가”라며 실질적인 자치의 역량을 강조했다.[77]

그리고 이러한 자치의 운영에 대해 세 가지를 강조했다. 첫째, 지방단체는 선거권자와 피선거권자를 조사하여 선거인 명부를 작성하고, 이를 공개하여 시민들이 자유롭게 열람하게 해야 한다. 둘째, 민주정치에서 가장 중요한 원칙은 ‘공개’이며, 재정의 공개는 더욱 중요하다. 예결산 보고서를 만들어 의원들 뿐 아니라, 일반인도 자유롭게 참고할 수 있게 해야 한다. 셋째, 모범인물이 있어야 하는데, 이는 제도보다 더 중요하다. 공공의식(公心), 청렴한 지조, 협력, 실천하는 자세가 곧 모범인물의 요건이다. 요컨대, 장군려의 주장은 조직내부의 역량과 직결된 것으로, 자치역량이 바탕이 되어야 조계가 회수될 수 있고, 중국의 주권도 회복될 수 있다는 것이었다.

사실 조남공이 납세화인회에 제기했던 문제는 조직 운영의 투명성과 관련된 것이었고, 장군려가 강조한 자치의 역량과 직결된 중요한 문제였다.[78] 상총연회 내부의 이러한 취약성은 상총연회가 주도하여 조직한 납세화인회에도 반영되었는데, 이때의 납세화인회의 위상은 1927년 개편 이후 납세화인회의 위상과도 차이가 났다.

조계 중국인이 시민권을 요구하며 화동의 참정을 주장했지만, 화인고문회의 성립으로 일단락되었고, 이 과정에서 납세화인회가 조직되어 『시민공보』를 발행하며 활동을 이어갔다. 조계시정 참여를 주장하며 요구한 시민권은 엄격히 말하면 이들 상인단체를 중심으로 한 자산가 계층의 시민권이었다. 먼저 지역성이 극복되고 이해관계를 기반으로 대상공업자가 연합한 총상회가 상해의 지배체제에 집단으로 참여하기 시작하자, 중소상인들도 상연회와 상총연회를 조직하여 이에 대응했다. 상해인으로서의 지역정체성이 구체적인 모습을 드러낸

77) 張君勵, 「上海公共租界法租界之自治組織及上海市民對於自治之責任」, 『蘇社特刊』, 1922(2), 1-14쪽.
78) 余華龍에 의하면, 包世杰과 朱賡石이 상총연회의 영향력을 증대시키기 위해 변호사 출신의 진혜농을 초빙할 것을 제안했는데, 공공조계에 점포가 없어 대표가 될 수 없었다. 그래서 강서로의 江和昌西服店 대표로 청하여 상총연회의 총동이 될 수 있었다고 한다(上海工商業聯合會, 復旦大學歷史係 編, 앞의 책, 「余華龍回憶」 1965年 9月 10日, 934쪽).

것이다.[79] 곧이어 발생한 상총연회 내부에서의 광동방, 영파방, 소흥방 사이의 갈등은 동향인으로서의 지역정체성이 상해인으로서의 지역정체성과 충돌한 것이다. 상총연회는 내부에 정학회 인물과 손문의 정치 주장을 옹호했던 소력자(邵力子) 등의 지식인이 참여하고 있어서 총상회와는 다른 면모가 있었다. 국민당의 신분을 공개하지 않고 참여한 인사도 있었던 데다, 주요 인물이었던 엄악성(嚴諤聲), 여화룡(余華龍), 허운휘(許雲輝) 등도 국민당과 애매한 관계에 있었다.[80] 그러나 장군려가 강조한 자치의 역량을 강화하기 위해서는 신생 조직인 상총연회가 관적 혹은 정치적 입장을 초월하여 상해인으로서의 단결을 지향해야 했다. 이러한 상황은 이후에 상연회나 상총연회의 내부 상황보다 중국이 처한 대내외적 환경이 계기가 되어 새로운 양상으로 전개되었다.

2. 市政參與 요구의 진전과 華人董事의 출현

1) 5.30 운동과 市政參與 요구의 진전

5.30 운동은 국민회의운동을 바탕으로 각계단체가 상호연합하여 참여함으로써 전국적 반제운동으로 발전하였다. 북경정부의 정당성이 위기에 봉착하자 직업단체와 정당이 결합하는 방식으로 국민회의운동이 일어났다. 국민회의는 신해혁명 후 의회정치가 농단되고 정당 중심의 국회가 제 역할을 못하자, 직업단체의 대표로 국민회의를 구성하여 민의를 대표하게 한다는 것이다. 이것은 청말민초에 각계연합이 민의를 결집하고 대변했던 경험과 당시 유럽에서 전래된 직업대표제 이론에 의거해 체계화된 새로운 유형의 민의기관이다.[81]

국민회의운동은 1920~23년 일체의 정당을 배제한 채 각계 사회단체의 주도로 전개되었으나, 군벌의 탄압에 대처하기 위해 그 후부터 혁명정당과 연대하는 새로운 방식으로 전개되었다. 1924년 손문과 국민당이 여론을 수용해 국민회의운동에 앞장서자 상해의 상민층은 이에 적극적으로 동조했다. 국민당이

---

79) 김태승, 「民國時代, 上海人 意識의 形成과 市場體制」, 『中國學報』, Vol.43, 2001, 403쪽.
80) 郭太風, 「二十年代上海商總聯會概述」, 『檔案與史料』, 1994(02), 42-45쪽.
81) 柳鏞泰, 「1919~1924년 中國 各界의 職業代表制 모색 - 國民會議召集論의 형성과정」, 서울大學校 東洋史學硏究室 編, 『中國近現代史의 재조명1』, 1911, 166-207쪽, 국민회의운동과 관련하여 백영서의 「中國現代史에서의 민주주의와 國民會議運動」(『人文科學』 84집, 연세대학교 인문과학연구소, 2002년 12월, 162-180쪽)도 참고할 수 있다.

상해의 실업단체, 상회, 교육회 등의 인사들을 초빙했을 때, 우흡경은 총상회에서 직업단체의 대표를 중심으로 국민회의를 조직하자는 것에 관해 통전을 보냈는데 이미 몇몇 성(省)으로부터 찬성한다는 회신을 받았다고 했다. 상총연회의 섭혜균(葉惠鈞)은 오늘날 구국방안은 국민회의뿐이고, 국민회의를 반대하는 자가 있으면 그 사람은 결코 중국 국민이 아니라고 하였다.[82] 이렇듯 총상회와 상총연회는 조계에서의 참정운동뿐 아니라, 반군벌 운동에도 관심을 갖고 각종 활동에 참여했다. 각계단체와 국공양당의 참여 속에 국민회의운동은 1925년 초 절정에 달했으며, 이 과정에서 발전한 각계단체의 조직과 연대는 5.30 사건에 전국적으로 대응하는 주요 역량이 되었다.[83]

1925년 상해 남경로에서 공부국의 경찰이 비무장 시민에게 발포하여 사상자가 발생했는데, 이는 상해 시민과 공부국을 넘어 북경정부와 제국주의 열강 사이의 외교문제가 되었다. 당시 공부국은 공사단의 결정에 저항하고 거부하며, 영사단과 협력하여 자신들의 입장을 관철시켰다. 이는 곧 공공조계의 운영과 권력 행사의 본질이었다. 5.30 사건의 처리과정을 둘러싼 공부국, 영사단, 공사단 및 북경정부의 입장을 알아보고, 시정참여에 대한 중국인의 요구는 어떻게 진전되었는지 살펴보도록 하자.

1925년을 전후하여 중국의 정치적 상황은 군벌정권의 재편으로 이어지고 반군벌, 반제국주의를 지향하는 국민혁명운동이 전국적으로 전개되고 있었다. 상해에서는 1차 강절전쟁(江浙戰爭)으로 물가가 폭등했고, 이 시기를 전후해 발생한 공황으로 중국인 방직업자가 도산하고 일본의 방직자본이 노골적으로 확대되고 있었다.[84] 이런 상황에서 1925년 5월 15일, 일본계 방직공장에서 노동쟁의가 일어났다. 중국인 노동자 고정홍(顧正紅)이 일본군 수비대가 발포한 총에 의해 사망하고 10여 명이 부상을 입었다. 이 사건을 전후로, 공산당은 상해의 청년과 학생들을 주도하며 반제투쟁에 돌입했다. 5월 30일에는 상해의 시민들이 남경로에서 "상해는 중국인의 상해!"를 외치며 제국주의 타도와 조

---

82) 「國民會議專欄」, 『民國日報』, 1924.11.30. 당시 上海總商會가 각지의 총상회에 보낸 通電에서 언급한 것은 손문의 국민회의가 아니라 段祺瑞의 先後會議였고, 상해총상회는 국민회의운동에 참여하지 않았을 뿐 아니라, 국민회의와 대립되었던 선후회의에 참가했다며 상해 상공계층의 국민회의운동에 대해 다른 의견을 제시한 글도 있다.(李昇輝, 「中國의 '國民會議運動'과 上海商工階層」, 『歷史學報』 144, 1994, 147-185쪽.

83) 유용태, 『직업대표제, 근대중국의 민주유산』, 서울대학교출판문화원, 2011, 168-195쪽.

84) 전인갑, 「5.30 運動과 上海總工會 - 上海 5.30 運動의 性格과 關聯하여」, 『東洋史學硏究』 38집, 1992, 41쪽.

계의 회수를 주장했다. 경찰의 발포로 학생들을 포함하여 사상자 13명과 부상자 17명, 150여 명이 체포되자, 상인들 역시 파업에 동참하면서, 전국적인 반제운동으로 확산되었다.

6월 1일 동사회 회의에서 총동 페센든은 이번 사태는 공부국의 상해 통치와 권위에 대한 도전이므로, 강력한 수단을 동원하여 단기간에 이런 행동을 근절해야 하고, 공부국이 약한 모습을 보이면 불행한 결과를 낳을 것이라고 했다. 그는 집회를 막기 위해 계엄을 선포할 것을 주장했는데, 동사회는 만장일치로 찬성했다. 그리고 페센든은 상해의 수석영사에게 모든 군함의 항내 주둔을 요청했다.[85] 공부국은 조계에서의 특권적 지위를 이용하여 치안과 질서유지라는 명분으로 무력진압을 하려 했고, 필요하면 언제든지 본국의 군대에 의존하여 자신들의 요구사항을 관철하려 했다.

이후, 상해의 공상학 각계의 시민들은 파업과 파시, 동맹휴학 등의 소위 3파 투쟁을 전개했다.[86] 6월 4일에는 공산당의 발기로 상해총공회, 상총연회, 전국학생연합회, 상해학생연합회 4개 단체로 구성된 공상학연합회가 조직되어 5.30 운동을 이끌었다.[87] 노동자들의 파업이 전기, 수도 등의 공공사업과 각종 산업으로 확대되자, 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아, 일본 등 열강은 육해군을 상륙시켜 발전소, 수도국, 전화국, 가스, 석유창고 등 주요시설을 경비하게 했다.

북경정부는 외교부를 통해 공사단과 교섭하는 한편, 증종감(曾宗鑑)과 채정간(蔡廷幹)을 상해에 특파하고, 총상회 회장인 우흡경을 송호독판대리(淞滬督辦代理)로 임명하여 질서를 유지하도록 했다. 5.30 사건은 이미 국제성 사건으로 외교문제가 되었기 때문에, 상해에서는 영사단이 공식담판에 나서며 공부국에게 그 어떤 행동도 취하지 말 것을 당부했다. 6월 10일에는 영국·미국·일본·프랑스·이탈리아·벨기에 대표로 구성된 6국 조사위원회가 상해에 도착하여 3일간의 조사를 끝내고 북경정부의 파견대표와 담판이 시작되었다.

공상학연합회와 총상회는 각기 5.30 사건의 책임에 대한 요구사항을 만들어

---

85) 『工部局童事會會議錄』 23冊, 1925.6.1 ; 李昇輝, 「五卅事件과 上海 公共租界 工部局」, 『中國近現代史硏究』 21輯, 2004, 39-63쪽. 5.30 사건 이후 공부국의 대응에 관해서는 李昇輝의 이 논문을 참고할 수 있다. 당시 中外 교섭에 대해서는 張麗의 「有關五卅慘案的中外交涉 - 以外方中心的考察」, 『近代史硏究』, 2013年 5期, 21-33쪽을 참고할 수 있다.

86) 전인갑, 앞의 글, 68-80쪽

87) 왕치성(王奇生), 앞의 글, 64쪽.

북경정부의 대표에 전달하여 공부국과 교섭하게 하였다. 이들 단체는 공부국 동사회와 납세인대표회를 중국인과 공동으로 조직할 것을 주장하며 화동의 참정를 촉구했다.[88] 이는 5.4 운동 당시의 참정 주장을 넘어 조계의 지배구조를 변화시키려는 것이었다. 당시 중국측이 교섭조건으로 내세운 것은 총상회의 13개 조 교섭안이었다.[89] 계엄령 취소, 체포 중국인의 석방 및 점거 학교의 원상 회복, 발포 하수인의 정직과 처벌, 손해배상, 회심공해의 개혁, 파업해결안, 언론과 집회 및 출판의 자유, 공부국 총판의 면직 등으로 구성되어 있는데, 9조의 내용이 곧 조계시정에 대한 주장이었다.[90]

6국 조사위원회와 중국 측은 3일 동안 서로 논의했지만, 교섭은 실패로 끝났다. 당시 공사단은 발포의 책임이 일차적으로 공부국에게 있기 때문에, 발포자 및 직접 명령한 상관에 대한 정직과 처벌을 승인했고, 나아가 최고 책임자로서 총판의 면직도 고려할 수 있다고 했지만, 이는 공부국이나 영사단의 입장과는 괴리가 있었다. 상해에서 북경정부 대표와의 교섭이 결렬된 후, 조사위원회는 북경으로 돌아왔고, 교섭은 북경정부와 공사단으로 넘겨졌다.

6국 조사위원회의 조사 내용을 바탕으로 7월 2일과 4일, 북경의 수석공사는 상해의 수석영사에게 공부국이 공사단의 결의를 거부해서는 안된다고 강조하며, 이와 관련하여 공부국이 문제를 일으키면 동사회를 해산시킬 수도 있다고 하였다.[91] 7월 4일 동사회에 전달된 공사단의 통지에는 동사회의 해산을 언급하지 않았지만, 총격사건에 대해 공부국에 책임이 있었음을 인정하고 공사단의 결의사항을 전면적으로 실행할 것을 지시했다. 즉 공부국 최고 책임자인 총동 페센든, 경찰처장 맥은(McEuen), 경찰 에버슨(Everson)에게 책임을 묻

---

88) 「總商會將十三條件呈交涉員」(『新聞報』, 1925.6.14), 「工商學聯合會議之十七條交涉條件」(『民國日報』, 1925.6.8.), 上海社會科學院歷史研究所 編, 『五卅運動史料』 2卷, 1986, 251-253쪽, 280-282쪽.

89) 공상학연합회가 제시한 17개 요구조건이 총상회에 의해 13개 요구조건으로 수정, 제의되자 이를 둘러싸고 상해총상회와 상해학생연합회, 전국학생연합회, 상해총공회의 갈등이 심했다. 공상학연합회의 17개 요구 조건 중에서 노동자의 이익과 관련된 조항들이 삭제 혹은 수정되었기 때문이었다(전인갑, 앞의 글, 78쪽 참고).

90) 9조 - (갑) 공부국동사회와 납세인대표회는 중국인과 공동으로 조직한다. 납세인대표의 정원은 납세의 다과에 비례하여 정하고, 납세인회의 투표권은 관계국의 서양인과 일률 평등하게 한다. (을) 투표권은 그 산업이 자기 소유인지 혹은 대리하는지를 분명히 조사하여 자기 소유인 경우는 투표권을 행사할 수 있지만, 대리인 경우는 그 산업을 소유한 사람이 행사하도록 돌려줘야 한다.

91) 「領袖公使致領袖領事電」(1925.7.2), 「領袖公使致領袖領事密電」(1925.7.4), 上海市檔案館 編, 『五卅運動』 1輯, 1991, 422-433쪽.

고, 제도적으로 결함이 많은 포방장정(捕房章程)의 수정을 명하고 사건 재발의 방지와 치안유지를 위해 중국인과 협조해 나갈 것을 권유했다.[92]

그러나 이날 동사회는 공사단의 결의에 강하게 반발했다. 페센든을 비롯한 동사회의 의견은 동사를 선출한 납세인회에게만 책임을 추궁받을 뿐, 외교단의 불만이 공부국에서 사직을 결정하는 정당한 이유가 될 수 없다는 것이었다.[93] 그래서 6일에 영사단에 회신을 보내 경찰처장의 교체를 비롯한 공사단의 입장에 동의할 수 없다고 하였다. 영사단은 공부국의 답변을 공사단으로 보내면서 다음과 같이 언급했다.

> 공부국을 領事委員會로 대체하자는 건의와 관련해, 나의 동료들은 이 기구가 어떻게 하면 시정을 수행할 수 있는지 검토한 뒤 중국정부와 협의하여 토지장정을 취소해야만, 이 위원회가 기능할 수 있다고 생각했다. 어쨌든 영사단은 지금 당장 대체될 위험을 공부국에 전달하면 외교단의 뜻을 따르기가 더 어려워질 수 있다는 의견에 일치했다. 이에 따라 이들은(동료들-인용자) 이 문제에 대한 추가지시를 요구할 때, 동사회가 원하는 조사단 구성 건에 대한 동의를 요청하여 어려움을 해결할 수 있는 방법을 찾아낼 수 있을 것으로 보고 있다.[94]

공사단, 영사단, 공부국으로 이어지는 위계질서에서 영국, 미국, 일본의 상해 영사단은 대체로 공부국과 입장을 같이 했다. 주요 국가의 영사 중에서 유일하게 프랑스가 공사단의 결정을 공부국이 수용해야 한다고 주장할 뿐, 이들 3국의 영사는 공사단의 결정에 대해 각기 본국에 항의했다. 당시 동사회는 영국인 6명, 미국인 2명, 일본인 1명이었고 총동은 미국인 페센든, 부총동은 영국인 매시(P.W.Massey)였다. 동사회에서는 당시 영사단의 분위기를 간파하고 있었다.

7월 10일 회의록에 의하면 9일에 영국 영사와 미국 영사는 소속국 동사들과 회담을 가져 공사단의 취지에 따르기를 바란다고 전했다. 페센든은 당시 상황을 영국의 상해 지배를 반대하는 라틴 민족국가 대표들의 음모로 이해했다. 나아가 "토지장정이 취소되지 않는 한 공부국을 해산할 수 없고, 장정을 취소하려면 조약국 국가들의 동의가 있어야 한다."고 하며 공사단의 통보에 대한 반대입장을 명확히 밝혔다.[95] 공부국이 이렇게 완강하게 거부할 수 있었던

92)『工部局童事會會議錄』23冊, 1925.7.4.
93)『工部局童事會會議錄』23冊, 1925.7.4.
94)「領袖領事致領袖公使電(1925.7.8)」,『五卅運動』1輯, 424쪽.

것은 영국, 미국, 일본 영사가 공부국을 지지하며 긴밀한 관계를 유지하고 있었기 때문이었다. 특히 영국 영사 바튼(Barton)은 동사회 총동에게 수시로 각국 영사단 내부의 사정이나 각국 영사의 움직임을 알려 주어 공부국이 대응하고 준비를 할 수 있게 했다.

동사회 총동 페센든은 조계 운영에 있어 이해관계를 같이하는 영사단을 끌어들이면 자신들의 입장을 수월하게 관철할 수 있다는 것을 인지하고 있었다. 가령, 위급상황에서 영사단과 공부국의 의견이 다르면 어떻게 되는지를 묻는 한 동사의 질문에 페센든은 그런 상황이 발생할 수도 있지만, 그렇다고 영사단이 공부국에 어떤 행동을 취하라고 지휘할 권한은 없다고 하였다. 그러나 지금 상황은 영사단과 공부국 쌍방의 관계가 긴밀하므로, 영사단과 협력관계를 유지해야 한다고 대답했다.[96]

7월 11일 영국, 미국, 일본과 입장을 달리했던 프랑스 공사가 교섭위원에서 사직하면서 공사단과 공부국 사이의 충돌은 차츰 수습되었다. 페센든은 만약 프랑스 공사의 주장이 충분한 지지를 받았다면, 모든 동사는 해고되었을 것이라고 하며 공부국의 큰 걸림돌이 제거되었다고 생각했다. 영국·미국·일본, 3국의 영사 역시 프랑스 공사의 사직에 대해 매우 흡족하게 여겼다.[97]

결국 5.30 사건의 교섭은 동사회를 구성하며 서로 이해관계를 같이하는 이들 주요 3국과 중국의 외교문제로 남게 되었다. 영국은 중국에서의 이익을 지키기 위해 일본과 협력할 필요가 있었다. 일본은 영국, 미국과 협력을 취하면서도 한편으로는 중국 측에 양보하여 일본 방직공장의 파업문제를 해결하고, 일본상품에 대한 불매운동을 막고자 했다. 그러나 결국 상해에서의 일본의 경제적 이익을 위해, 영국과 손을 잡고 공부국을 보호하기 위해 힘썼다.

북경에서는 10월 7일 영미일 3국의 법관으로 구성된 국제사법조사위원회가 상해 남경로에서 활동을 시작한 후, 12월 23일에 이 위원회의 보고서가 발표되었다. 공부국은 9월 초부터 경찰처장과 경관을 위해 전문변호사를 초빙하고 각종 준비를 진행하여 조사에 임했다. 3국의 조사위원회는 발사를 명령한 경찰처장의 책임은 없는 것으로 결론을 내렸다. 미국인 법관만이 공부국과 경무청은 긴급사건에 대한 예비조치를 제대로 취하지 않았고, 사건이 발생했을 때

95)『工部局童事會會議錄』23冊, 1925.7.10.
96)『工部局童事會會議錄』23冊, 1925.6.5.
97)『工部局童事會會議錄』23冊, 1925.7.11.

직무에 태만했기 때문에, 충격사건에 더 큰 책임이 있다는 의견을 덧붙였다.[98]

이에 중국정부는 조계에 대한 완전한 주권을 주장하며 조계의 시정개선을 촉구했다. 조계의 중국인은 선거권과 피선거권의 자격이 외국인과 동등하고 각종 공권(公權)을 누리며, 동사회는 21명을 확충하여 중국인은 11명으로 구성해야 한다고 하였다. 그리고 각 부서의 중요 지위에 중국인으로 충원하고 중국정부의 주권 행사에 공부국의 방해를 받지 않아야 한다고 언급하기도 했다.[99]

이로써 5.30 사건은 종결되었지만, 제국주의 타도와 불평등 조약의 철폐를 주장하는 반제국주의 운동은 빠르게 확산되어 갔다. 공산주의 청년단 소속의 운대영(惲代英)은 5.30 사건 이전에는 왜 제국주의에 반대해야 하는지, 그 이유를 모르는 사람들이 많았고, 지식있는 학생이라도 반제국주의의 의의를 충분히 이해하지 못했는데 5.30 사건을 경험한 이후, 많은 사람들이 그 의미를 알게 되었다고 회고했다.[100]

1919년 공공조계에서의 항세운동과 시정참여 요구가 조계 상인들의 문제로 비쳐질 때와 질적으로 달랐다. 상인들만의 문제가 아니라 상해의 중국인, 전 중국인의 문제가 되었다. 학생, 상인, 노동자가 상해인으로서의 인식을 같이 하며 5.30 운동에 참여하는 과정에서 상해인으로서의 정체성은 다양한 계층으로 확산되었다. 상해 조계의 문제는 상해의 중국인 모두의 문제가 되었고, 반제국주의 운동의 확산으로 전체 중국인의 문제가 되었다.

이러한 배경에는 공산당의 역할이 컸다. 5.30 운동을 계기로 공산당은 전국적인 정치무대에 오르게 되었다. 국민당 역시 조직이 확충되고 영향력을 확대해 나갔다. 그런데 이후 공산당은 혁명의 중심을 노동운동에 집중시키면서 노동자를 중점적으로 공산당에 가입시키고, 학생과 상인은 국민당에 가입하도록 하여 도시에서 공산당의 조직은 확대되지 못하고 오히려 축소되어 갔다.[101] 공상학연합회를 이루었던 학생연합회와 상총연회는 공산당의 관심에서 멀어지

---

98) 李昇輝, 앞의 글, 58쪽.

99) Sir R. Macleay to Sir Austen Chamberlain(19261.6), S*hanghai Vol.14(1925-1926)*, pp.446-457 ; 金問泗, 「上海納稅華人參預公共租界市政之我見(續)」, 『申報』, 1927.11.17.(上海特別市市政周刊 1면).

100) 惲代英, 「五卅運動」, 『五卅運動史料』 1卷, 15쪽.

101) 왕치성(王奇生), 앞의 글, 67-68쪽.

는 가운데, 상인과 노동자의 갈등이 야기되었다.

5.30 운동 전후에, 왕한량(王漢良)이 국민당에 가입한 후, 그의 소개로 왕연송(王延松), 오지호(鄔志豪), 여화룡, 허운휘(許雲輝), 오중함(虞仲咸), 장몽운(蔣蒙雲) 등이 국민당에 입당했다. 그 외에 장정려(場靜廬), 진용삼(陳勇三), 여자표(余紫標), 왕유영(王維英), 조지공(曺志功) 등도 국민당에 합류했고, 상총연회에서 '십삼태보(十三太保)'가 조직된 이후에는 국민당 가입자가 더욱 늘어났다. 상총연회는 중소상인과 일부 지식인의 연합 조직으로 성장해 갔는데, 대자산가는 이런 상총연회를 '도로의 정객'으로 여겼다.[102] 상총연회와 국민당의 관계는 남경정부 성립 후, 상인집단을 친국민당적 세력으로 조직화하는 데 영향을 끼쳤다.

5.30 사건 이후, 조계를 둘러싼 국제적 분위기도 변하고 있었다. 1926년 1월에 5.30 사건에 대한 국제법관위원회의 보고서가 영국정부에 전달되고, 3월에 영국 외교부는 5.30 참사의 재발 가능성을 우려하며 이에 대한 대책을 촉구했다. 5.30 사건의 기념일이 다가오자 중국인 사회의 불안과 동요를 느낀 조계당국은 화동 3인에 의한 조속한 참정을 결정했다. 페센든은 납세인연회에서 중국인의 참정을 지지하며, 조계지역이 언젠가 중국으로 귀속될 것임을 직시해야 한다고 하였다. 미래 상해의 경제적 번영을 바라고, 중국인과 좋은 파트너로 상업 이익을 도모하기 위해서는 지금 참정을 허용해야 한다는 것이었다.[103]

화동 3명에 대한 참정은 동사회에서 만장일치로 결정된 후, 4월 14일 납세인연회에서 확정되었는데, 왜 3명이었는지에 대한 자세한 내막은 전하지 않는다. 회의에서는 1920년 리틀과 에즈라의 주장, 조계 재정에 대한 중국인의 기여도, 시정에 대한 서양인의 통제력 등이 언급되었다. 3명 정도가 그들이 보여주고자 한 페어플레이에 적절하다고 판단했던 것으로 짐작된다.

조계에서의 중국인의 시정참여를 비판적으로 보는 시각도 있었다. 진독수는 주권을 회수하고 조계당국의 학정을 물리치려면 오직 대규모 민중운동이 있어야 가능하며, 평화적인 요청 혹은 북경정부의 교섭으로는 불가능하다고 하였다.[104] 그런데 중국인이 서양인에 비해 불공정한 대우를 받은 것은 사실이었

---

102) 上海工商業聯合會, 復旦大學歷史係 編, 앞의 책, 「嚴諤聲回憶」(1960年 11月 25日), 934쪽.
103) Report of the Annual Meeting of Ratepayers(The Municipal Gazette, April 15, 1926), *Shanghai Vol.14(1925-1926)*, pp.467-480.
104) 獨秀, 「告上海納稅華人會」, 『嚮導』, 1923(30).

지만, 중국인도 학정으로 여겼는가 하는 것은 재고할 필요가 있다. 중국이 정치적 혼란에 휩싸이고 정국이 급변할 때, 조계지역은 비교적 안정되어 있었고 중국의 정치체제에 비해 상대적으로 합리적인 운영체제를 유지한 면도 인정되기 때문이다.

화인참정안이 언론을 통해 알려졌을 때, 구추백(瞿秋白) 역시 화동 문제는 금융 및 실업계 거물, 교육 및 문화계의 유명 인사와 같은 '상층 중국인'에게만 해당하고 평민, 소상인, 공인(工人)과는 아무 상관 없는 일이라고 비판했다. 그는 화동의 참정에 대해 5.30 운동과 같은 공인운동이나 중국 민중의 해방 운동을 저지시키기 위해 재산의 보호와 상업 이익을 미끼로 총상회 소속의 거물들을 유인하는 제국주의 술책, 즉 '이화치화(以華治華)'의 음모라고 하였다.[105]

구추백의 이러한 비판은 나름대로 설득력이 있다. 중국인의 시민권 주장은 서양 각국의 상인집단 속에서 중국인 상인의 시정참여를 요구하는 것에서 출발했다. 그런데 이 과정에 크게 부상한 세력은 중소상인의 상연회와 상총연회였다. 대자산가 중심의 구조에 중소상인이 합세하는 양상이긴 하지만, 한편으로는 납세자로서의 권리의식이 중소상인 혹은 중소자산가 계층으로 확대된 것이다. 이들 상인단체의 대회 소집과 회의 결과, 서신과 전보 등을 통한 활동이 언론에 알려지면서 일반 중국인의 권리의식도 점차 향상되어 갔다.

납세화인회는 상연회와 상총연회, 총상회 이들 단체를 아우르며 성립되었다. 각 단체는 조계당국과 대치하며 중국인의 시민권과 시정참여를 주장하는 가운데 때로는 서로 대립하기도 했지만, 공공조계에서 중국인도 동등한 대우와 권리를 회복해야 한다는 기본입장은 일치하고 있었다. 이러한 주장은 5.30 운동을 맞아, 동사회와 납세인회를 중국인과 외국인이 공동으로 조직하여, 조계의 운영체제에 변화를 도모한 것이었다.

그런데 5.30 운동 이후 공공조계에서 상민층의 반제국주의 과제를 수행할 중국측 권력이 부재했다. 가령 회심공해 회수 문제의 경우, 상해의 각 단체는 북경정부의 무력함을 보고 회심공해가 상해의 지방기구임을 들어 지방차원에서 교섭을 진행할 것을 주장했는데, 강소성 정부 조차도 이를 수행할 만한 역량이 되지 못했다. 1926년 5월에 손전방(孫傳芳)과 정문강(丁文江)의 송호상

105) 秋白, 「中國境內之華人參政問題 - 上海工部局總董敎訓總商會會長-」, 『嚮導』 147期, 1926 ; 「再論中國境內之華人參政問題」, 『嚮導』 150期, 1926.

부독판공서(淞滬商埠督辦公署)가 성립한 이후에야 비로소 회심공해 회수를 위한 교섭이 시작될 수 있었다.[106]

2) 자치시 건립운동과 華人董事의 출현

1926년 7월에 광동정부가 북벌을 개시하고 점차 북상하면서 북경정부의 지배력은 약화되어 갔다. 이 무렵, 상해에서는 북벌군과 손전방의 전쟁의 여파로 상해의 물가와 경제가 동요되었다. 상총연회와 전절공회(全浙公會)를 중심으로 시작된 화평운동은, 자치운동으로 발전하여 공상학연합회의 기치 아래 시민공회를 구성하고 시정부를 건립하는 단계로 나아갔다.[107] 이때, 국공양당은 각기 상민층에 대한 정치적 조직화를 도모했으나, 국민당이 더 우세했고 그 결과 국민당 주도의 상민협회가 조직되었다. 상해의 자치시 건립운동과 이후 화동이 출현하기까지 중국인 단체, 국민당 정부, 공부국이 화동의 참정문제를 두고 교섭해 가는 과정을 살펴보도록 하자.

1926년 11월 10일, 상총연회는 "첫째, 상해를 특별시로 하여 군대 주둔을 영원히 막고, 주권재민을 기초로 상해 시민이 시민회의를 조직하여 상해시정을 관리하자. 둘째, 국민회의를 소집하여 국시(國是)를 해결하자. 셋째. 봉노군(奉魯軍)의 남하를 반대하자." 고 결의했다.[108] 국민회의를 소집하자는 것은 5.30 운동 전후에 국민당에 가입한 상총연회 지도부가 1924년에 손문이 전개했던 국민회의운동의 영향을 받은 것이었다. 전절공회도 "3성 인민이 자치정부를 조직하여 손전방, 장개석 쌍방에 군사행동의 정지" 를 요청하고 "상해에서 군대를 철수시켜, 이후 주둔을 허락하지 않는 특별구역으로 한다." 고 선언했다.[109] 이어 11월 14일에는 3성연합회를 결성하여, 강소, 안휘, 절강 3성의 민치와 상해의 민치를 선언했다.

---

106) 金承郁, 「北伐時期 上海自治運動에 관한 一考察 - 上海各馬路商界總聯合會의 活動을 중심으로」, 71-72쪽.

107) 북벌기 상해의 자치운동에 대해서는 金承郁의 위의 글과 李丙仁의 「1926년 上海의 自治市建立運動」(『中國學報』45輯, 2002, 349-368쪽)과 『근대상해의 민간단체와 국가』(창비, 2006, 2부 2장 107-140쪽), 李天網의 「1927 ; 上海市民自治運動的終結」(『史林』, 1998년 제1기, 73-81쪽) 등을 참고할 수 있다.

108) 「各路商聯合會昨晚開緊急會議」, 『申報』, 1926.11.11 ; 「商總會對時局表示」, 『時報』, 1926.11.11.

109) 「全浙公會對於時局之主張」, 『申報』, 1926.11.11.

12월 3일에는 각 단체 대표 2천여 명이 모인 가운데, 자치를 실현하기 위해 총공회, 상총연회, 갑북상회(閘北商會), 학총회(學總會), 학연회(學聯會) 등의 단체가 공동으로 시민공회를 조직할 것을 결정했다.[110] 공상학연합회가 시민공회로 개명하고 활동을 시작한 것이다.

상총연회와 3성연합회는 조직의 기반이 서로 달랐고, 자치운동에도 약간의 차이가 있었다. 상해시 조직 대강을 보면 상총연회의 초안은 시장을 민선하고, 시의회 구성은 직접선거와 직업단체가 각각 반수를 구성하도록 했다.[111] 이에 비해 3성연합회의 초안은, 직업단체와 지방단체(동향단체)가 시의회를 구성하고 이들이 시 운영을 담당하는 계층으로 제도화하려고 했다.[112] 상총연회는 점포를 중심으로 조직되었기 때문에 지방단체의 영향을 받을 가능성이 적었고, 중소상인이 많았기 때문에 동향회에서 시의회의 대표자를 선출할 경우, 대표로 선출될 기회가 상대적으로 적었다.[113] 이후, 시민공회는 3성연합회의 초안을 채택했다.

자치시의 수립 과정은 총파업체제와 평화적 교섭을 동시에 추진하는 것이었다. 각계에 통고하여 파업, 수업거부, 파시, 납세거부를 준비하여 필요시 결행하고, 당소의(唐紹儀), 저보성(楮輔成), 왕정정, 채원배 4명이 외교, 군사 등 각계와 상해특별시 추진 문제를 교섭하여, 때가 되면 시민공회가 시민대표를 소집해 정식 시정부를 구성하는 것이었다.[114]

시민공회를 중심으로 남시, 포동, 양수포, 프랑스 조계 등에서 시민대표대회가 성립되었다. 1927년 3월 14일 공공조계에서도 임시대회가 개최되고 시민대표대회 조직에 착수했다. 그런데 총공회가 활동을 재개하며 공산당이 세력을 결집해 나갔다. 이를 기회로 손전방은 시민공회 지도층에 대한 탄압을 본격화했다. 국민당도 민선에 의한 시정부 조직을 견제했다.

3월 22일에 발표된 임시시민대표 정부조직 조례에는, 시민대표정부는 국민당 중앙당부와 상해특별시당부의 지도와 감독을 받으며, 국민정부의 직접관할 하에서 강소성 정부의 지휘를 받는다고 규정하고 있었다. 그리고 상해시의 관

---

110) 「恢復工商學會之集議」, 『民國日報』, 1926.12.4. 당시 총상회는 會董選擧로 심각한 내부분열에 휩싸여 있었다.
111) 「商總聯會擬就上海特別市組織大綱」, 『民國日報』, 1926.11.23.
112) 「三省聯合會討論特別市案」, 『民國日報』, 1926.12.7.
113) 이병인, 앞의 책, 123쪽.
114) 「市民公會昨晚之緊急會議」, 『申報』, 1926.12.17

할지역에 공공조계와 프랑스 조계까지 포함했다.[115] 상해의 지역적 안전을 위해 화평운동에서 시작된 자치운동에 국민당이 개입했고, 아울러 조계의 회수까지 염두에 둔 것이다. 이런 상황은 1926년 12월에 영국이 중국에서의 특권을 포기한다는 비망록을 발표한 이후[116] 이듬해 3월 15일에 한구(漢口)와 구강(九江)의 영국 조계가 정식으로 반환되었던 것과도 관련이 있었다.

상총연회는 자치운동의 과정에서 국민당 주도의 상민협회로 변모했다. 5.30 사건 전후로 상총연회에는 국민당 입당자가 늘었고, 국민당의 영향으로 상총연회의 자치운동은 열기를 띤 측면이 있었다. 1926년 11월 28일 시민공회 결성대회에서 대회장 입구에서 공개적으로 당원 모집을 하여 그 자리에서 등록한 당원이 1천여 명에 달했다는 보도를 고려할 때,[117] 국민당은 자치운동 과정에 상계에서의 세력 확장을 도모해 나간 셈이다.

이 무렵, 공공조계에서는 1926년 4월 14일 납세인연회(納稅人年會)에서 화동 3명의 참가가 결정되었는데, 이후로 중국인 사이에는 화동참정을 둘러싼 논의가 끊이지 않았다. 신상, 상총연회, 납세화인회 등의 공통 주장은, 중국인이 서양인과 동등하게 시정에 참여하기 위해 중국인과 서양인이 공동으로 납세인회를 조직해야 한다는 것이었다.[118] 납세화인회는 1926년 5월에 5.30 사건의 교섭을 재촉하기 위해 허건병(許建屛)을 북경에 보내며, 미리 외교부에 서신을 보냈다. 서신에서 1919년 시민권 운동의 결과 화인고문단이 성립되었지만, 실권이 없는 허명에 불과했던 것을 지적하며 다음과 같이 주장했다.

> 화동의 많고 적음은 부차적인 문제이고, 선결사항은 납세화인이 평등하게 시정의 입법 회의에 참여할 권리를 가져, 납세인연회에 서양인과 공동 참석하여 시정의 입법사항을 결의하고 행정을 감독하는 것이다. 화동은 시제(市制)에 의거, 합법적으로 선출하여 진정한 시민의 대표를 확립해야 한다. 시정에 관한 입법권 없이 화동을 선출하여 파견하게 되면, 여전히 허명에 지나지 않고 도움이 안 된다. (중략) 매년 납세액이 증가했지만, 중국인이 시정의 권리를 누리지 못한 것은, 양경빈장정(洋涇浜章程)에 명문 규정이 없기 때문이라고 한다. 먼저 이 장정을

115) 金承郁, 앞의 글, 98-100쪽.
116) 「英國對華新政策備忘錄」, 『東方雜誌』 24卷 3號, 105-107쪽 ; 費成康, 『中國租界史』, 上海社會科學出版社, 1991, 404-408쪽.
117) 金承郁, 앞의 글, 79쪽.
118) 「工部局加入華董之討論-應注意於納稅人會組織」, 『新聞報』 1926.3.23 ; 「商總聯會討論華董問題-應注重於納稅人會之根本組織」, 『新聞報』 1926.4.4.

개정하여 중서(中西)가 불평등한 부분을 일률 폐지하면 화동문제는 자연히 해결될 것이다.[119]

즉, 중국인도 납세인회에 참여해야 하고, 그러기 위해서는 장정을 개정해야 한다는 것이다. 1919년 납세화인회의 성립을 전후한 시기에도, 화동의 참정 및 장정 개정에 대한 주장이 있었다. 그러나 화동첨설안은 부결되었고, 공부국은 장정 개정은 자신들의 관할 밖이라는 답변만 반복했다. 당시 상총연회가 준비했던 개정안은 실효를 얻지 못했지만, 5.30 사건 이후에도 장정 개정을 위한 노력은 계속되었다.[120]

그런데 1926년 6월에 상총연회는 납세화인회의 이사 선거를 둘러싸고 납세화인회와 대립했다. 상총연회는 유권자의 재산 정도, 가옥세, 성명, 나이, 영업장 주소 등 각 항목을 상세히 열거하여, 원 조사표에 따라 별도의 인쇄물을 배포하여 시민들이 심사하게 하자고 했다. 이에 대해 납세화인회는 상총연회가 납세화인회의 일에 대해 사사건건 간섭한다고 비판했다. 납세화인회는 상총연회가 이사 선거를 돕기 위해 파견한 4명에게 불만이 있었던 데다, 3일 이내에 회신을 바란다는 것에 대해 '최후통첩식'의 표현이라며 불쾌하게 여겼다.[121]

상총연회는 납세화인회를 조직했던 의도가 조계의 중국인이 납세인으로서의 권리를 향유하는 것에 있었음을 강조했다. 신중한 심사를 위해 의견을 낸 것을 간섭으로 여긴다고 맞대응하며, 유권자에 대한 공개 요구는 납세인의 권리라고 주장했다. 나아가 납세 시민이 있으므로 납세화인회가 존재하는데, 지금의 납세화인회는 "스스로 뽐내어 어떤 기관이든 의혹이 있어도 지적할 수 없는 신성불가침에 이르렀다."고 비판했다.[122]

1926년 7월 10일, 교섭관청이 파견한 김요송(金堯松)의 감독하에, 800명이 참석한 가운데 납세화인회 제6회 이사회가 선출되었고, 우흡경과 오온재(吳蘊齋)가 각각 이사장, 부이사장으로 추대되었다. 참석자들은 공부국 화동의 의

119) 「納稅會催進行五卅交涉」, 『新聞報』 1926.5.1.

120) 5.30 사건 이후에도 상총연회와 납세화인회을 중심으로 장정 개정의 필요성을 절감하며 장정 개정을 위한 위원회가 구성되었다.

121) 「納稅華人會覆商總會函 - 選擧問題」, 『新聞報』. 1926.6.23. 당시 상총연회에서 파견한 대표 4명은 王延松, 朱保羅, 張賢芳, 余仰聖이었다(「納稅華人會昨晚宴客 - 選擧須延期」, 『時報』, 1926.6.13. 참고).

122) 「商總聯會復納稅華人會函 - 請以納稅人意旨爲意旨」, 『新聞報』 1926.6.26.

석수는 납세액에 따라 정해져야 함을 강조하며, 상해 시민들이 열정적으로 분투하여 시정참여의 시기가 도래한 지금, 중국인도 참정의 권리를 누릴 것을 결의했다.[123]

우흡경은 당해년 총상회 회장에 선출되어, 납세화인회는 오온재를 중심으로 운영되다가 왕정정(王正廷)과 풍소산(馮少山)이 이사장, 부이사장을 맡았다. 9월 15일에 왕정정은 상해에 상주할 수 없는 상황이라 사직을 청했으나, 이사회가 이를 만류했다. 이후 납세화인회는 실질적으로 풍소산을 중심으로 운영되었다.[124]

중국인의 강한 반대에도 불구하고, 12월 초에 공부국은 3명의 화동증설안에 대해 북경 외교부와 강소성 당국으로부터 승인을 받았고, 이에 따라 상해 외교당국은 영사단에 이를 시행할 것을 통지했다.[125] 납세화인회는 12월 24일 외교부 특파 강소교섭관서로부터 3명의 화동증설안을 잠시 수용할 것을 권고(敦勸)하는 서한을 받은 후, 교섭관서에 사람을 파견하고, 총상회 등에 의견을 구하는 등 대책을 모색했다. 그러다가 결국 1927년 1월 18일에 이를 잠정적으로 수용하기로 했다.[126] 당시 상황으로 보면, 북경정부는 화동 3명에 대한 선출은 납세화인회가 추진하는 것으로 인정하고 있었다.

그런데 납세화인회가 이를 수용하여 선거 일정을 계획했으나 시간이 너무 촉박했다. 은행공회는 화동의 참가에 대해 인원은 공평한지, 직권은 어떠한지 시간을 갖고 신중하게 논의해야 하며, 서두르다 유명무실하다는 비난을 받지 않게 해야 한다고 주장했다. 상총연회 역시, 음력 12월 26, 27일 등은 각 기관과 언론, 학교 등이 휴가에 들어가고 상계에서는 결산 관계로 바쁜 시기임을 언급하며, 중대한 이 안건을 신중하게 결정하기 위해 선거의 연기를 청했다.[127] 실제로도 일정이 너무 촉박하기도 했다. 하지만 당시 중국인 단체가 화동 선거의 연기를 주장한 것은, 대내외 환경이 변화를 보이고 있었고, 이것이 조계에서 중국인의 참정에 영향을 줄 수 있다고 판단했기 때문이었다.

영국의 한구 조계 반환 소식이 전해해자, 납세화인회는 2월 8일에 이사회

---

123) 「昨日之納稅華人會年會 - 議決平等參預市政權案」, 『新聞報』 1926.7.11.
124) 「納稅華人會之理事會議」, 『新聞報』, 1926.9.16.
125) 蒯世勛 編, 앞의 책, 560쪽.
126) 「工部局華董問題解決加入三名暫時接受」, 『時事新報』, 1927.1.19 ; 「滬夏兩租界之華董問題 - 上海納稅華人會組織臨時委員會, 鼓浪嶼之華董已升副理事長」, 『大公報』, 1927.2.13.
127) 「商界請展緩選擧華董因舊曆年關急迫之故」, 『時事新報』, 1927.1.23 : 「銀行公會對華董問題之意見主張從長討論」, 『時事新報』, 1927.1.26

를 소집했다. 조진경(趙晉卿)은 화동선거를 중지하고 별도의 임시위원회를 조직하여 공부국동사회와 조계 전체 사무에 관한 교섭을 준비할 것을 제안했다. 이어 황서생(黃瑞生)은 동사회 인원이 9명이므로 임시위원회도 9명으로 하자는 의견을 냈고, 모두의 찬성하여 9명의 위원회 조직이 결정되었다.[128] 납세화인회가 공부국과 대등한 입장에서 시정의 모든 업무를 관리하려고 한 것이다. 그리고 얼마 후, 납세화인회의의 역할에 대해 다음과 같이 발표했다.

> 국제문제는 공리(公理)가 결국엔 승리를 차지하고 외교문제는 대세의 추이에 따라 변화한다고 한다. 본회는 조계 중국인이 결집한 유일의 대외기구이다. 모든 시책은 안으로는 대중의 뜻을 염두에 두고 밖으로는 추세를 따를 것을 기본으로 한다. 공부국의 화동문제는 본디 잠시 수용하는 취지였고, 시민의 바람을 충족시키는 것이 아니었다. 지금 영국이 조계 반환을 제안했으니, 외교적 국면은 당연히 이에 따라 일변한다. 우리는 정부가 현명하게 해결하기를 기다리는 것 외에 분발해서 정부의 방패가 되어 빨리 실현되도록 해야 한다.[129]

위에서 알 수 있듯이, 납세화인회는 공부국과 교섭하기 위한 대외기구, 즉 민간외교 기구의 역할을 자처했다. 그리고 국가차원의 외교정세에 탄력적으로 대처하여 조계가 빨리 회수될 수 있게 정부의 방패가 되어야 한다고 강조했다. 참정운동에 대한 일부 연구에서는 조계회수를 적극적으로 주장하지 않는 것을 그 한계로 지적하고 있다. 하지만, 그것은 당시 북경정부 외교부의 공식 입장과 권고, 조계에서의 참정운동이라는 현실이 고려되지 않고 이념적으로만 접근했기 때문이다.

납세화인회는 조계의 모든 업무에 관해 공부국과 교섭하기 위해, 왕정정, 풍소산, 우흡경, 송한장, 왕성삼(王省三), 여일장, 항송무(項松茂), 조진경, 서신육의 임시위원회를 구성했다. 9명의 위원은 납세화인회 이사회에 한정하지 않고 정치, 외교, 학식이 풍부한 사람으로 추천과 선거를 통해 결정되었다.[130] 당시 *The North China Herald*에서는 시정에 관해 전혀 모르는 9명이 이 거대 도시의 관리를 맡도록 조직된 것은 순진하고 뻔뻔스러운 행위라고 매도했다. 3명의 화동안을 수용한 정부의 결정을 무시한 것과 관련하여, 도대체

---

128) 「納稅會議決不選華董另組臨時委員會」, 『時事新報』, 1927.2.9

129) 「滬夏兩租界之華董問題 - 上海納稅華人會組織臨時委員會, 鼓浪嶼之華董已升副理事長」, 『大公報』, 1927.2.13.

130) 「納稅會選定臨時委員」, 『時事新報』, 1927.2.13.

정부를 대변하는 사람은 누구이고, 납세화인회는 어떤 집단인지 모르겠다며 강한 불신을 표출했다. 그리고 배후의 인물로 왕정정을 지목하며 지난 2, 3년간 거의 빈사 상태였던 납세화인회를 자신의 정치적 목적에 맞게 소생시킨 것이라 비판했다.[131]

조계당국 역시 임시위원회의 대표성을 부정하며, 국민당 내에서 우월권을 확보하려는 왕정정 집단이 상인정치가와 결탁하여 이런 상황을 초래했다고 비판했다. 당시 미국 총영사의 서신에 의하면, 한구 국민당 정부로부터 내쳐진 왕정정이 국민당 내에서 자신의 목적을 위해 납세화인회와 공부국과의 관계를 정치적 이슈로 만들고 있다고 하였다. 게다가 9명 위원 중에는 이 위원회의 조직에 관해 듣지 못했고, 심지어 임명되었다는 사실조차 통보받지 못했다고 언급하고 있었다.[132] 당시의 정치 상황에 비추어 사실과 부합하는 면도 없지는 않다. 그러나 조계의 서구열강은 서양인 중심의 지배체제에서 근간을 동요시키는 왕정정과 납세화인회 자체를 불편한 존재로 여겼기 때문에, 이들에 대해서는 항상 부정적이었다.

5.30 운동 이후로 상해 중국인의 움직임은 1919년 당시 중국인 대표의 시정 참여를 요구하던 때와 다른 모습을 보이고 있었다. 반제애국의 민족주의가 고조되면서 왕정정과 같은 정치가의 등장을 환영했다. 납세화인회에서 그가 상해에 상주할 수 없음에도 불구하고, 이사장직을 맡아 줄 것을 거듭 청한 것은 이러한 사정을 반영하고 있다.

자치운동 과정에서 성립한 상해시 임시 시정부는, 4.12 정변으로 일단락되었다. 그런데 4월 14일 공공조계 납세인회의 증세 결정에 이어 프랑스 조계에서도 증세가 결정되어 중국인 사이에 항세운동이 전개되고 반제국주의의 분위기가 고조되었다. 7%였던 토지세를 8%로, 14%의 시정세(市政稅, 혹은 巡捕稅)를 16%로 인상하고 이를 7월부터 시행하기로 한 것이었다.

1927년 6월 23일, 상해총상회, 상민협회, 상총연회, 국민외교후원회 등 각 단체 대표 500여 명과 상해시당부 진덕징(陳德徵) 등이 참가한 가운데 증세반대대회가 열렸다. 각 대표들은 "증세하지 않으면 세금을 내고, 증세하면 증세 전의 세금도 내지 않고, 강제수단을 동원하면 결연하게 대응한다. 그렇게 하

131) Chinese Ratepayer's Assocn, *North Chnia Herald,* 1927.2.19.

132) Sir M. Lampson to Sir Austeen Chamberlain(1927.3.15.)에 동봉된 United States Consul-General, Shanghai, to United States Minister, Peking(1927.2.15.), *Shanghai Vol.15(1927)*, pp.378-380, pp.384-386.

지 않으면 제국주의 앞잡이이다.”라고 결의했다. 이러한 결의와 그 이유에 관해 남경중앙당부, 정치회의, 국민정부, 상해시당부, 상해 외교당국에 통전을 보내 교섭과 원조를 요청했다. 그리고 국민혁명의 목적은 중국의 자유와 평등에 있었음을 강조하고, 조계의 제국주의 세력에 맞서 주권과 권리를 지켜낼 것을 호소했다.[133]

5.4 운동 당시에도, 상해의 조계문제는 중국 전체 국가의 문제로 중시되었다. 그런데 지금은 새로운 정부가 들어섰고, 영국의 대중국 정책이 일변하여 주변의 상황이 달라졌는데, 유독 상해 조계에는 변함이 없었기 때문에 중국인의 불만과 반제국주의의 분위기가 증폭된 것이다. 상해지역은 중국의 다른 도시에 비해 구미 열강의 경제적 이익이 집중되어 있었고, 이는 중국인의 이익과도 유기적으로 연결되어 있었다. 또한 영국, 미국 등 여러 국가와의 외교문제와 관련되어 있었기 때문에, 남경정부로서도 상해의 조계지역에 대해서는 신중하게 대처하고 있었다.

증세반대대회가 열렸던 6월 23일은 납세화인회의 향방과 관련하여 상징적인 날이었다. 상총연회의 주요 인물이었던 엄악성은 긴급동의안을 제안하여 프랑스 조계의 중국인도 포함하여 ‘상해 조계 납세화인회’로 명명하고 조직을 확대, 개편하여 공동 대응할 것을 주장했다.[134] 그는 임시집행위원회 35명을 선출하여 상해시당부에 21명의 선임을 청하는 방법을 제시했다.[135] 이것이 통과되어 임시집행위원회 위원이 선출되었고, 이후 납세화인회는 개편에 돌입했다. 대회에서는 증세 반대 외에 불평등 조약 취소, 조계회수, 제국주의 타도, 공산당 소멸, 국민당 옹호, 삼민주의 실행, 남경국민정부 옹호, 북벌완성, 국민혁명 완성이라는 10개의 구호가 등장했다. 친국민당적 입장을 공개적으로 드러낸 이런 모습은 이후에도 종종 나타났다.

공부국은 그동안 중국정치에 휩쓸리지 않는 중립성이 조계의 안전과 발전의

133) 「昨日之反對增加巡捕捐大會 - 組織上海租界納稅華人會」, 『新聞報』, 1927.6.24.

134) 당시 嚴諤聲는 律師公會, 상해총상회는 이미 개편을 단행하여 부패한 反혁명분자가 모두 척결되어 국민혁명의 전선을 공고히 했다고 강조했다. 그리고 조계의 증세가 결정된 지 오래 지났음에도, 납세화인회는 내부의 부패한 무리 때문에 성과를 거두지 못하고 있다고 탄식했다.

135) 임시집행위원회는 총 42명이었는 데, 7명은 프랑스 조계 납세화인회가 추천하는 것으로 남겨두었다. 이후에 상해시당부가 선임한 21명의 임시집행위원은 程祝蓀, 於子承, 方伯琴, 魯庭建, 吳蘊齋, 虞洽卿, 林康候, 陳光甫, 張嘯林, 王延松, 杜月笙, 吳凱聲, 王漢良, 謝福生, 馮少山, 宋漢章, 葉惠鈞, 王正廷, 鄔志豪, 楊鍵, 成變春이었다(「納稅華人會臨時委員會就職」,『時報』, 1927.6.30.).

토대가 되었다고 여겼다. 화인고문회 당시 원이등의 이력을 문제 삼은 것처럼, 정치적 성향의 인물이 시정에 참여하는 것을 경계했다. 하물며 개인이 아니라 단체, 그것도 중국인 대표를 선출하는 납세화인회가 정치적 색채를 띤다는 것은, 공부국의 입장에서 남경정부의 성립과 함께 상당히 위협적으로 비쳐질 수 있었다.

1927년 7월 1일, 납세화인회 임시집행위원회 취임식 및 긴급회의가 열렸을 때, 회의에 앞서 국기와 당기(黨旗), 손문의 영정에 세 번 절하는(三鞠躬) 의식이 치러졌다.[136] 이는 상해에서 상민층에 대한 국민당의 세력 확장을 반영하는 것이다. 임시집행위원회는 공부국이 제국주의의 불평등 조약 아래 빼앗아 간 중국인의 모든 권리를 되찾을 것을 결의하며, 7월 3일 파시와 시민대회 소집을 결정했다. 납세화인회는 이런 행동을 실행함으로써 남경정부의 적극적인 개입을 이끌어 내고자 했다. 국민당은 납세화인회를 통해 조계시정에 관여할 의도가 있었고, 납세화인회는 중국인의 시정참여 요구에 대한 국민당 정부의 후원을 기대했던 것이다.

이날 회의에서는 조계 중국인이 납세의 의무에 상응하게 마땅히 누려야 하는데 그동안 불평등 대우로 그러하지 못했던 권리에 관해, '고조계화시민서(告租界華市民書)'를 발표했다. 각 신문을 통해 알려진 내용은 다음과 같다.

> 첫째, 중국인은 참정의 권리가 없다. 둘째, 중국인은 공원에 들어갈 수 있는 권리가 없다. 셋째, 중국인은 학비가 저렴한 공학(公學)에 입학할 권리가 없다. 학비가 비싼 공학도 4개뿐이다. 넷째, 몇몇 도로에는 중국인은 다닐 수 있는 권리가 없다. 다섯째, 중국인은 전염병 병원과 일반 병원(普通醫院)에 들어갈 수 없다. 여섯째, 어쩌다 치안유지 규칙을 어겼을 때 시민으로서 법적인 보호를 받을 수 없다. 일곱째, 중국인은 조건 없이 경마장을 출입할 권리가 없다. 여덟째, 중국인은 서양인과 동일한 법정에 설 권리가 없다. 아홉째, 중국인은 공공오락장소(公共娛樂場)에 갈 권리가 없다. 열째, 중국인은 합법적인 청원으로 허가를 받을 수 있는 권리가 없다. 열한째, 중국인은 자유롭게 모이고 정치를 토론할 권리가 없다.[137]

---

136) 「納稅華人會委員今日就職 - 今日十一時開緊急會議, 十二時開市民代表大會」, 『新聞報』 1927.7.1 ; 「納稅華人會委員今日就職 - 十時就職, 十一時開緊急會議, 十二時開市民代表大會」, 『時事新報』 1927.7.1. 이후, 이러한 의식은 일종의 관례로 자리 잡았다.

137) 「納稅華人會委員今日就職 - 今日十一時開緊急會議, 十二時開市民代表大會」, 『新聞報』 1927.7.1 ; 「納稅華人會委員今日就職 - 十時就職, 十一時開緊急會議, 十二時開市民代表大會」, 『時事新報』 1927.7.1.

시정, 공원, 교육, 도로, 병원, 신변, 경마장, 재판(法權), 오락장소, 청원, 집회에 관한 11가지 권리는 몇몇 주요한 권리에 불과하고, 인력거꾼과 하층 노동자에 대한 무자비한 폭력과 불공정한 처사에 대해서도 관심을 가져야 한다고 강조했다. 중국인에게 시정참여를 비롯한 제반 권리의식을 각성시키는 것과 동시에, 중국인의 권리회복을 선포한 것이다. 이들 11가지 권리는 비단 상층의 자산가에게만 해당하는 것이 아니라, 조계의 중국인 전체에 해당하는 시민으로서의 당연한 권리였다. 납세화인회를 비롯한 중국인 단체가 앞으로 성취해야 할 과제와 방향을 분명히 한 것이다.

7월 3일에 개최된 시민대회에서는 2만여 명이 참가하여 파시를 단행했다. 같은 날, 공공체육장에서 세입자대회(房客大會)가 열렸는데, 중국인 세입자 10만여 명이 참가한 가운데, 공부국이 징세를 강행하면 필요시 영국과 경제를 단교할 것을 선포했다.[138] 증세에 대한 반발이 반제국주의 운동으로 증폭된 배경에는, 자치운동의 경험 이후 시민의 권리의식이 고양된 것 외에 다른 이유도 있었다. 남경정부가 조계 중국인에 대한 세금징수를 선포하고, 공상계에 군량 및 국고 채권(庫券)을 분담하게 하여 상민층의 부담이 가중되었다. 그리고 4, 5월에 발생했던 영국인 병사의 중국 여성에 대한 강간과 일본의 산동지역에 대한 출병으로 중국인 사이에 반제국주의 감정이 더욱 격화되었다.[139]

동사회 총동 페센든 등이 외교부 특파 강소교섭원 곽태기(郭泰祺)를 만나 장개석에게 이 사태를 진정시켜 줄 것을 청했다. 곽태기는 이 사안은 조계 중국인의 정치적 지위의 문제이고, 민중의 자발적인 운동이라 정부도 깊이 동정한다고 하며 거절했다. 그리고 상황이 악화되지 않게 공부국이 중국인 대표와 협의하여 해결해 나갈 것을 제안했다.[140]

페센든은 파시와 시민대회를 두고 몇몇 중국인이 증세문제를 정치문제로 만드는 것이라며, 강경하게 대응하지 않으면 조계의 통제권을 완전히 잃게 될 것이라고 했다.[141] 페센든의 발언은 그동안 공부국이 증세문제에 직면해 취해

---

138) 「反對增捐之表示昨日之納稅市民大會」, 「房客昨開大會反對十餘萬人齊集公共體育場」, 『時事新報』, 1927.7.4.

139) 魏兵兵, 「從抗捐到參政 : 南京國民政府初期上海公共租界的華洋關係」, 『近代史硏究』, 2020年 6月, 59쪽.

140) 「郭交涉員之談話望外人容納納人條件」, 『時事新報』, 1927.7.1 ; 『工部局董事會會議錄』 23冊, 1927.7.3.

141) 『工部局董事會會議錄』23冊, 1927.7.3.

왔던 태도와 처리방식을 여실히 보여주고 있다. 공부국은 1919년~1920년 당시처럼 세금을 내지 않은 가게에 대한 면허증 정지, 가게 물건 압수 등의 가능한 법적 조치를 최대한 동원했다. 상황은 더욱 악화되었고, 결국 영국정부가 나서 원만한 해결을 촉구하기에 이르렀다.

납세화인회 임시집행위원회였던 왕정정은 *North China Herald*에 글을 투고하여 공공조계에서 중국인은 그 납세총액이 외국인보다 많음에도 불구하고 시정에 대한 권리가 없고, 1926년의 3명의 화동증설안은 임의적이고 아무런 기준이 없는 것이라고 주장했다.[142] 1919년 항세운동 당시의 상황이 재현되었다. 증세문제는 결국 참정문제로 나아갔고, 중국인은 화동의 참정은 납세액에 비례하는 의석수가 기준이 되어야 한다고 주장했다.

공공조계에서 추분기 세금을 납부한 중국인은 50명도 안 되었다. 동사회는 납세화인회가 이를 조직적으로 막고 있다고 여겼다. 7월 10일경에 부총동 벨(A.D.Bell)과 일본인 동사 복도(福島)는 납세화인회 대표 3인과 왕정정, 사복생(謝福生), 서신육을 만나 방안을 모색했다. 회의록에는, 중국인은 동사회에서 절반 이상의 의석수를 요구하지만, 당장 과반수 이상의 의석수를 확보하여 조계를 통제하려는 것은 아니라고 기록하고 있었다.[143]

7월 25일에는 외교부장 오조추(伍朝樞), 교섭원 곽태기, 페센든이 비공식 만남을 가졌다. 오조추와 곽태기는 이 사태를 진정시키려면 동사회에서 화동이 반 이상을 차지하거나 외국인 동사보다 1명 적게 배정되어야 한다고 하였다. 페센든은 이는 결코 납세인회의 동의를 얻을 수 없는 일이고, 동사회 전원의 사퇴로 이어질 수 있다고 답변했다.[144] 오조추와 곽태기의 주장은 그전에 중국인 대표가 요구한 것과 비슷했다. 그러나 협의에 이르지 못한 채, 또다시 공부국과 중국인 사이는 긴장 상황으로 접어들었다.

이후, 납세화인회를 비롯한 중국인 단체는 세금납부에 대한 요구조건으로 화동의 의석수에 대해 논의를 재개했다. 납세액 55:45의 비율로 보면, 외국인 동사가 9명이므로 화동은 11명이어야 하고, 증세는 교육, 공원, 병원, 오락장소 등의 사업을 위해 사용하되 중국인도 평등하게 그 권리를 누려야 한다. 그리고 중국인이 시정 상황을 이해하고 중외 사이에 틈이 생기지 않도록 시정보

142) C.T.Wang's Re-Statement of Old Arguments, *The North-China Herald and Superme Court & Consular Gazette,* July 9, 1927, p.60.
143)『工部局董事會會議錄』23冊, 1927.7.16.
144)『工部局董事會會議錄』23冊, 1927.7.26.

고를 중문판으로 발간할 것을 요구했다.[145] 10월 하순에 각 단체 대표들은 납세액에 비례하여 11명의 화동 확보를 목표로 했으나, 현실적으로 어려울 수 있다고 여겼다.[146]

북경정부 외교부에서 근무하다 황부(黃郛)가 상해시 시장으로 취임한 후, 7월에 시정부참의에 임명된 김문사(金問泗)는, 공공조계에서 중국인의 시정참여와 관련하여 세 가지를 강조했다.[147] 첫 번째가 화동이 공부국에서 중국인의 이익과 밀접하게 관련된 일에 종사해야 한다는 것이었다. 그는 당시 동사회가 관리하는 12개 위원회 중에서 화동은 우선 방무(防務), 인사, 재정, 위생, 화인교육 5개 위원회에 들어가 직무를 맡아야 한다고 강조했다. 즉 김문사가 언급한 5명의 화동 의석수는 중국인의 이익과 관련하여 긴급한 직무를 기준으로 한 것이었다. 김문사가 강조한 나머지 두 가지는 납세화인회의 지위를 공고히 할 것과 공부국의 각 행정조직에 중국인이 깊이 참여하여 시정 운영을 제대로 파악하는 것이었다.

같은 해 12월에 상해 영국 영사 바튼은, 북경 공사 램슨(Lampson)에게 보낸 서신에서 납세화인회에 대해 회의적인 반응을 보이며, 중국인 대표 문제는 정치적(political) 이슈가 아니라 시정(municipal)의 이슈가 되어야 한다고 주장했다. 지금 시점에서 중국인 의석수를 늘리기 위해 납세인회에 호소하는 것은 최대의 실수가 될 것이라고 하며, 국민당 정부의 평판이 어느 때보다 낮게 떨어진 상황에서 조계의 시정을 정치적인 용광로가 되게 해서는 안 된다고 강조했다.[148] 이것은 공부국의 입장이기도 했다. 당시 조계의 일본인도 공부국 시정을 비롯하여 경무청 및 다른 부서에 일본인 인원을 증가해 달라고 요구하고 있었다. 공부국에 다수의 아시아인이 참가할 그 어떤 가능성에 대해 유럽 및 미국인들의 반대는 명백했기 때문에, 1926년 4월에 결정했던 3명의 화동안에 추가하여 의석수를 늘리려는 중국 측의 요구를 수용할 가능성은 희박했다.

납세화인회는 국민당 정부의 외교당국에 화동의 의석수에 대한 교섭을 청하

---

145) 「反對工部局增捐案解決」, 『時事新報』, 1927.8.24 ; 「市民苦戰月餘之反對工部局增捐案解決」, 『民國日報』, 1927.8.24.

146) 「納稅華人會今日重要會議」, 『時事新報』, 1927.10.26.

147) 金問泗, 「上海納稅華人參預公共租界市政之我見(續)」, 『申報』, 1927.11.17(上海特別市市政周刊 1면).

148) Sir M Lampson to Sir Austen Chamberlain(1928.1.21)에 등봉된 Sir S. Barton to Sir M. Lampson(1927.12.31.). *Shanghai Vol.16(1928-19830)*, pp.23-24.

고 한편으로는 개편을 단행했다. 12월에 개편이 완료되고 왕정정이 주석에 당선되었으나, 사직을 청하여 우흡경이 주석을 맡았다. 화동 의석수에 대한 남경정부의 교섭은 아무 성과를 얻지 못했지만, 영국정부는 국민당 정부와 우호적인 관계를 유지하고자 했다. 한구의 조계를 반환한 뒤, 군대를 증강하여 공공조계를 보호하기도 했지만, 영국의 외교 관원 중에는 화동을 9명으로 늘려야 한다며, 공부국에게 양보를 권하는 사람도 있었다. 영국 외교부도 1928년 1월에 북경 공사 램슨에게 서신을 보내 공부국이 중국인에게 양보하여 오해가 생기지 않게 하라고 당부했다.[149]

조계문제에 있어서 영국정부보다 납세인회나 공부국이 더 완고했던 이유는, 조계의 건설의 주역이라는 '주인' 의식과 경제적 번영에 대한 자부심에서 비롯된 것이었다. 이러한 관념은 조계 발전의 초창기부터 오랜 근원을 지닌 것이었다. 그러나 다른 한편으로는 중국인 사회의 부정부패와 비리, 불투명하고 비합리적인 의사결정체제 등에 대한 깊은 불신이 있었다. 그래서 납세인회에서는 종종 중국인의 품행과 관리 능력을 이유로 반대하기도 했다.

이러한 가운데 1928년 1월 18일, 공부국 총재 존슨(A.H.Hioton-Johnson)은 일단 화동 3명을 참여하게 한 후, 결과가 만족할 만하면 4월에 납세인회의에서 5명으로 증가할 것을 제안하고, 동사회 소속의 각 위원회에 5명의 중국인을 참여시키자고 했다. 페센든은 반대했으나, 부총동 벨은 이를 지지하며 5명의 중국인 위원은 비교적 중요한 위원회의 일을 맡길 것을 제안했다. 이 방안은 동사회에서 최종적으로 채택되었다.[150] 이렇게 해서 3명의 화동과 5명의 화위의 시정참여가 결정되었다. 중국인이 원했던 정도의 인원을 수용하되, 최고권력기구인 동사회의 참가는 3명으로 제한을 두어 서양인 중심의 지배구조를 유지하고자 한 것이다. 현실적으로는 증세문제를 해결하기 위한 공부국의 궁여지책이었다.

시정에 참여하는 중국인의 자격요건에 대해서는 구체적으로 거론되지 않았다. 그러나 서양인 사이에서 화동의 참정이 처음 논의되었을 때 '자격은 외국인 동사와 같게 하되, 선출 방식은 별도로 정한다.' 라고 언급되었고,[151] 화인고문회 시기에 중국인 고문은 중국인 동사가 출현하기 전의 과도기적 방안

149) 魏兵兵, 앞의 글, 69-70쪽.
150) 『工部局董事會會議錄』 24冊, 1928.1.18.
151) 1920년 4월에 납세인회에서 E.S.Littel과 E.I.Ezra에 의해 화동첨설안이 제기되었을 때도 자격은 외국인 동사와 같게 하되, 선거방식은 별도로 정하자고 했다.

이라며 중국인 고문에게도 외국인 동사와 같은 자격요건을 요구했다.

3명의 화동, 5명의 화위에 관한 동사회의 결정은 중국인 단체의 강한 반대에 부딪혀, 증세문제와 함께 논의되다 우흡경과 페센든의 교섭 끝에 3명의 화동과 6명의 화위로 마무리되었다.[152] 우흡경은 수차례 교섭 과정에서 화동 의석수의 증가를 주장했으나, 공부국이 반대하여 결국 화위의 인원을 6명으로 하는 대신, 1년 이내에 화동을 5명으로 증가하도록 납세인회에 제안하겠다는 약속을 받았다.[153] 화동과 화위의 정원을 합하면 동사회 정원 9명과 같은 수준이었지만, 중국인 입장에서 아주 만족할 만한 것은 아니었다. 그러나 남경정부의 교섭도 성과 없이 조계의 상황이 파국으로 치닫고 있었기 때문에, 중국인도 결국 이를 잠정적으로 수용하는 것으로 마무리했다.

중국인이 주장한 화동의 의석수에 미치지 못했지만, 중국인의 권리를 대변할 대표의 출현은 의미가 있다. 상해시 자치운동은 4.12 정변으로 일단락되었지만, 조계에서 중국인의 시정참여는 이제부터 시작이었다. 화계에서 국민당의 세력이 확대되어 간 반면, 조계에서는 화동의 참정을 둘러싼 갈등에서 알 수 있듯이 공부국과 납세인회의 영향력은 여전히 강했다. 남경정부의 외교교섭이 성사되지 못한 상황에서 조계의 중국인은 국가 주권과 납세시민으로서의 권리를 동시에 주장하며 공부국과 대립했다.

152)『工部局董事會會議錄』24冊, 1928.2.24.
153)「增加出席工部局華董二席案」,『上海租界納稅華人會重要文件(民國20年)』, 1931. 1쪽.

Ⅳ. 市政參與와 市政改善의 부분적 실현

1. 納稅華人會에 대한 남경정부의 후원

1927년에 납세화인회는 개편을 단행하여 조계 중국인의 대표기구로서의 위상을 공고히 했다. 개편을 위한 임시집행위원회 선임을 상해시당부에 청하는 등, 국민당 정부와 긴밀한 관계를 유지했다. 그리하여 남경정부의 외교교섭에 힘입어 중국인의 시정참여는 새로운 국면을 맞았다. 납세화인회의 개편에 관해 알아본 후, 조계시정에 대한 중국인의 참여를 확대해 가는 과정을 살펴보도록 하자.

납세화인회는 1927년 6월에 엄악성의 긴급 제안이 있고 나서 12월에 개편을 완료했다. 이 기간에 납세화인회는 반제국주의와 조계회수에 대한 주장을 공공연히 제창했다. 10월 26일에 총상회, 상총연회와 증세문제 및 화동문제를 의논하기 위한 회의가 열렸는데, 이때 개인 대표와 단체 대표가 각각 초대되었다. 그리고 여기서 납세화인회 개편 방향과 장정 초안이 논의되었다.[1)]

납세화인회는 시민공천, 동향단체, 상업단체가 각각 3분의 1을 선출하여 총 81명의 대표대회를 구성할 것을 결정했다. 이것은 상해의 자치시 건립운동 때, 시의회 구성에 관한 상총연회와 3성연합회의 초안이 절충된 것이다. 직업단체가 아니라 상업단체라 한 것은 조계 중국인의 대다수가 공상업 종사자, 상민층이었기 때문으로 짐작된다. 이 대표대회에서 27명의 집행위원회와 화동, 화위가 선출되고, 장정개정이 이루어졌다. 납세화인회의 집행위원이면서 화동, 화위를 겸할 수는 없었다. 화인고문회 시기에는 납세화인회 이사회에서 화인고문을 호선(互選)했기 때문에 둘을 겸하기도 했지만, 개편 이후에는 대표대회에서 각각 따로 선출했다.

조계당국은 이런 개편 방향에 대해 환영하는 분위기였으나, 개편 후 집행위원회 명단이 공개되었을 때, 영국 영사 바튼은 왕정정과 왕효뢰(王曉籟) 외에 다수의 정치 선동가와 사회적 지위가 낮은 사람이 명단에 포함되고, 은행공회

1) 「納稅華人會今日召集重要會議」, 『新聞報』, 1927.10.26 ; 『申報』, 1927.10.26. 개인 대표로 虞洽卿, 趙晋卿, 林康候, 陳霆銳, 王省三, 陳光甫, 秦潤卿, 吳蘊齋, 徐慶雲, 余日章, 李馥蓀 등이, 단체 대표로 총상회, 상업연합회, 상민협회, 상계총연합회, 綢練業公會, 藥業飮片業公會, 은행공회, 전업공회, 航業公會, 烟業公會, 영파동향회, 광조공소, 소흥동향회 등이 초대되었다.

소속의 유명인사는 포함되지 않았다며 실망을 토로했다. 그리고 왕정정과 일부 정치가가 조계시정을 그들의 목적을 위한 정치적 이슈로 만드는 데, 다시 한번 성공했다고 언급했다.[2] 바튼은 이러한 인식하에 화동 의석수의 증가 요구와 관련해서도 상당히 부정적이었다. 그는 왕효뢰를 '악명높은 공갈범'으로 알려져 있다고 하며 왕정정과 손을 잡은 대표적인 상인정치가로 언급했다.

왕효뢰는 갑북상단을 창단하여 상계에 진출했으나 큰 세력가는 아니었다. 일찍이 광복회에 참가한 적이 있었고, 장개석과도 왕래가 있었다. 1925년에 총상회 대표로 관세회의에 참가하고, 광주(廣州)에 가서 '신정(新政)"을 참관한 이후,[3] 상계에서 그의 위상이 격상되었다. 왕정정과 왕효뢰에 대한 서양인의 인식은 조계를 정쟁에 휩싸이게 하지 않을까 하는 불안과 우려를 반영하는 것이다. 이러한 구미 열강의 인식은 당시 국민당 세력의 확대와 관련되어 있었다. 상해의 자치운동이 일단락된 후 국민당은 상해지역에서 세력 확장을 도모했고, 당시 남경정부는 상인집단에 대한 통합책을 마련하고 있었다.

납세화인회는 12월 6일에 잠행장정 15조를 결의하고 우흡경, 풍배희(馮培熹) 등 27명의 정식 집행위원을 선출했다. 이후 중앙과 성정부에 보고하고 성립 허가를 받았다. 그리고 납세화인회의 목표로 기존의 조계의 자치, 공공의 이익 외에 '평등한 대우'를 명시하여 서양인과 대조되는 중국인에 대한 처우 개선을 강조했다.[4]

선거권자의 규정은 1920년 당시와 같았고 피선거권자 역시 공공조계에 5년 이상 거주한 사람으로 '매년 가옥세와 토지세로 은 50냥 이상을 내는 자', '매년 집세로 은 1200냥을 내는 자'로 변화가 없었다. 공공조계에서 투표권 행사는 중국인과 외국인 모두 극소수의 사람만이 가능했다.[5] 공공조계에서

---

2) Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlian(1928.3.23.)에 동봉된 Sir M. Bartonto to Sir Lampson(1927.12.31.), Edited by Robert L.Jarman, *Shanghai Political & Economic Reports 1842~1943, Volume 16(1928-1930)*, pp.23-24. 1927년 2월에 납세화인회에서 9명의 임시위원회를 조직했을 때 구미 열강은 왕정정을 배후의 인물로 지목하며, 국민당이 공공조계와 상해시 전반에 대해 지배권을 확장시키려 한다고 비판했다(Sir M. Lampson to Sir Austeen Chamberlain(1927.3.15.)에 동봉된 Uinted States Consul-General, Shanghai, to United States Minister, Peking(1927.2.15.), *Shanghai Vol.15(1927)*, pp.377-380).

3) 李平書 等著,『李平書七十自敍, 藕初五十自述, 王曉籟述錄』, 上海古籍出版社, 1988, 172쪽.

4)「滬納稅華人會代表選出執委-通過之暫行章程」,『申報』, 1927.12.7

5) 1930년 공공조계 거주 외국인 36,471명 중에서 납세인회의 자격 요건에 부합하는 사람은 2,677명으로 전체 7.3%였다(徐公肅·丘瑾璋 著,『上海公共租界制度』, 上海史資料叢刊, 1980, 103쪽). 같은 해에 중국인 거주자 971,397명 중, 납세화인회의 회원수는 2,399명으로 전체

이루어진 서구적 자치는 상층 자산가 계층의 자치에 불과했고, 중국인의 경우도 마찬가지였다.

1928년부터 1937년까지 대표대회와 집행위원회 구성은 <부표 2>와 <부표 3>을 참고할 수 있다. 시민조 대표로 우흡경, 왕효뢰, 원이등, 임강후(林康侯), 방초백, 장일진(張一塵), 오지호, 송한장, 왕연송 등이 여러 차례 선출되었다. 동향조 대표로는 조지공, 손경서(孫景西), 원근초(袁近初), 저혜승(褚慧僧), 장동승(張桐僧) 등이, 상업조 대표로는 석지곤(石芝坤), 이복손(李馥蓀), 문란정(聞蘭亭), 육비백홍(陸費伯鴻) 등이 여러 차례 선출되었다.

1920년, 30년대 상해사회에는 여전히 상해의 경제를 주도했던 대자산가의 영향력이 막강했기 때문에, 상총연회의 중소상인은 대표대회 구성에서 시민조 투표 방식을 환영했을 것이다. 가장 먼저 선거가 이루어지고 잡음이 없었던 것도 시민조였다. 시민조 선거에서 항상 많은 득표수를 차지했던 우흡경은 최장기간 화동에 선출되었고, 왕효뢰는 줄곧 납세화인회 회장직을 맡았다. 개편 이후 새롭게 집행위원으로 자주 선출된 인물로는 호봉상(胡鳳翔), 장일진, 왕연송, 우중함, 왕한량, 조지공, 김윤상(金潤庠) 등이 있었다.

납세화인회 성립 당시의 시민권 개념에는 자치의 개념이 함께 강조되었다. 자치의 실현을 위해 시민권이 제기되기도 했던 당시와 달리, 개편 이후 자치의 중요성을 언급하는 경우는 찾아볼 수 없다. 남경정부가 성립되었기 때문이다. 게다가 초기에 중국인의 시민권을 강조했던 상총연회의 주요 지도부는 상민협회에 들어가 국민당의 실업계 및 시민 통제를 직접적으로 돕는 역할을 이행했다.[6] 중소상인의 이익을 대변하는 초창기의 성격은 변화되었고, 자치의 개념도 들어설 여지가 없게 된 것이다.

성인 인구의 0.33%였고, 1935년 회원은 전체 성인 인구의 0.82%에 불과했다. 당시 조계의 중국인 인구를 토대로 납세화인회 회원수, 선거권수 및 피선거권수를 정리하면 다음과 같다(『上海租界納稅華人會重要文件』, 1935.4월, 65쪽과 鄒依仁, 『上海人口變遷的研究』, 上海人民出版社, 1980, 127쪽 참고).

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
중국인 총인원			971,397					1,120,860
성인 인원			718,009					862,163
회원수	2,463	2,372	2,399	3,203	3,906	4,465	5,274	7,027
선거권자수	1,608	1,212	1,277	1,604	1,963	2,290	2,734	3,846
피선권자수	855	1,160	1,122	1,599	1,943	2,175	2,540	3,181

6) 이병인, 『근대 상해의 민간단체와 국가』, 창비, 2006, 168-171쪽 ; 郭太鳳, 「二十年代上海商總聯會概述」, 『檔案與史料』, 1994年 2期, 45쪽.

1928년 3월에 납세화인회는 화동 3명의 결정을 수용했다. 그 대신 공부국에 다음 3가지 사항을 요구했다.

> 첫째, 화동의 수는 납세 비례를 원칙으로 해야 한다. 현 상황에서 본회는 성실하게 협력을 도모한다. 과도기 방안으로 3명의 화동 외에 각 위원회에 6명의 화위, 총 9명으로 시작한다. 이는 잠정적인 방안이고, 가능한 최단기간에 화동의 의석수는 6명으로 해야 한다. 화위의 직권과 대우는 기타 위원과 같아야 한다. 둘째, 총판처, 경무처 및 기타 각 부서의 상급직원은 최소한 중국인 1명을 두어야 하고, 각 부서의 중요 지위는 되도록 중국인에게 맡겨, 협력의 정신을 보여주고, 오해가 생기지 않게 해야 한다. 셋째, 화인교육위원회는 중국인이 조직하고, 중국인 아동의 교육 경비는 세수의 20%를 확보해야 한다. 단 현재의 예산 상황을 고려하여 최소한의 필요한 만큼을 확보하여 중국인 교육에 충당한다. 화인교육위원회 위원은 본회가 추천하고, 4개의 화동공학(華董公學)의 주요 행정직에는 다음 학기부터 화동교육의 필요와 관리의 효율을 높이기 위해, 중국인을 초빙해야 한다.[7]

화동 3명에 관한 결정은 잠정적으로 수용한 것이고, 원칙은 어디까지나 납세액에 비례하는 의석수의 확보에 있었으나, 현실적으로 6명 수준의 의석수를 목표로 했다. 납세화인회는 이 3가지 사항은 조계 시민의 행복과 중외 상업의 진보를 위한 것이므로, 최대한 신속하게 처리해 주길 바란다고 하였다. 총동 페센든은 이에 호의를 보이며, 화동이 취임할 때까지 일단 보류하자고 하였다. 화동 의석수의 증가, 중국인 직원의 채용, 중국인 아동의 교육문제는 3명의 화동증설안을 수용하면서 제기되었고, 공부국도 공감했던 사안들이었다.

납세화인회는 첫 화동과 화위를 선출한 후, 외교부 중앙정치회의, 상해시 시정부, 강소 특파교섭서 및 각 단체에 상황을 보고했다. 공부국에는 우흡경과 풍소산이 정식으로 화동 3명과 화위 6명의 명단을 총동 페센든에게 보냈다. 아울러 납세화인회 결의사항을 보냈는데, 이것은 화동 3명의 결정을 수용하면서 요구했던 바로 그 내용이었다. 화동 의석수의 증가는 늦어도 1년을 넘기지 말아야 하고, 교육 경비는 이번 연도에서 가능한 만큼 확충하고 다음 회계연도부터 세수의 20%를 중국인 아동의 교육에 충당해야 한다고 거듭 강조했다.[8] 많은 중국인의 이해관계가 달려있음으로, 중외협력의 정신으로 납세화

---

7) 「上海公共租界工部局加入華董華委辦法文件 - 中華民國十七年四月三日工部局宣布」, 『東方雜誌』, 1928年 25卷 7期, 109-110쪽.

인회의 의견을 존중해 달라고 요청했다.

이 무렵, 남경정부는 1929년 초부터 1931년 상반기까지 교섭과 담판을 거쳐 천진의 벨기에 조계, 진강(鎭江)의 영국 조계, 위해위(威海衛)의 영국 조계, 하문(夏門)의 영국 조계 등을 회수했다. 남경에서 개최된 국민당 4중 전회에서 1931년 외교방침으로 내세운 '중국에 주둔하고 있는 외국 군대의 철병을 위해 각국과 교섭하며, 조차지 및 조계는 반드시 내년 중에 회수하도록 노력한다.' 는 결의를 실행한 것이다.[9] 상해시정부도 1929년 7월에 상해 공공조계를 제1 특구, 프랑스 조계를 제2 특구로 하는 '대상해 계획' 을 발표하여 조계지역을 상해시의 행정력 범위 안에 둘 것을 확고히 했다.

1930년에 이르러 화동은 5명으로 증가했는데, 납세화인회에 의하면 이것은 납세화인회 주석 우흡경과 공부국 총동 페센든 사이의 구두 약속으로 1929년에 실행하기로 되어 있었다. 화동 패송손(貝淞蓀), 원이등, 조진경(趙晋卿)이 이를 추진해 나갔지만, 페센든이 약속을 저버리는 바람에 성사되지 못했다고 한다. 그 후 납세화인회가 강소교섭원과 외교부장 왕정정에게 교섭을 청하여 해결이 될 듯했다.

그런데 1930년 4월 16일 납세인연회에서 영국인 변호사 출신 맥도날드(R.McDonald)의 반대 연설로 부결되고 말았다.[10] 이에, 납세화인회는 납세인회가 중국인의 시민권에 관해 논하고 결정할 권리는 없으므로 이것은 무효라고 선언하고, 궁극적으로 조계회수를 서둘러야 한다고 하였다. 그리고 맥도날드가 주장한 반대 이유를 조목조목 반박하며, 화동 의석수의 증가는 조계회수 전의 과도기 조치이고, 중국인에 의한 조계의 관리는 시간 문제에 불과하다고 강조했다.[11]

당시 상해시 집행위원회도 조계회수를 적극적으로 진행할 것을 주장했다. 아울러 납세화인회는 스스로 동사회를 조직하고, 맥도날드는 화동에게 사과해야 한다고 주장했다. 상해시 국민당 제3구, 제6구 당부도 혁명외교의 추진과 불평등 조약의 폐지를 주장하며, 화동 2명이 증가한다고 해서 중국인에 대한 공평한 대우가 이루어지는 것도 아닌데, 이것조차도 반대한 맥도날도와 납세

---

8) 「納稅華人會正式答復工部局」, 『申報』, 1928.4.12.
9) 김지환, 「중국의 조계회수운동과 왕정위정부의 참전」, 『아시아문화연구』 20집, 2010, 187쪽.
10) 「增加出席工部局華董二席案」, 『上海租界納稅華人會重要文件(民國20年)』, 1931, 1쪽.
11) 「本會駁斥克唐納氏演說之宣言民國十九年五月一日」, 『上海租界納稅華人會重要文件(民國20年)』, 1931, 5-14쪽.

인회를 강하게 비판했다. 그리고 조계의 중국인에게 조계회수를 위해 불굴의 정신으로 동참할 것을 당부했다.[12] 중국인 단체와 국민당 정부가 일제히 나서고, 구미 열강조차도 납세인회의 결정을 비판하는 분위기가 조성되었다. 결국 납세인 특별회의가 소집되어 1930년부터 화동 5명의 참가가 결정되었다.

맥도날드의 반대 연설이 있었던 납세인연회가 개최된 날, 유권자 2,700명 중 252명이 참석했는데, 그중 150명이 영국인, 27명이 일본인이었다. 참석자가 매우 적었다. 상해의 영국 영사는 북경의 램슨에게 맥도날드의 반대에 대해 그 어떤 공부국 동사도 논쟁을 시도하지 않은 것은 불행한 일이었고, 지각있고 영향력 있는 사람들이 그러한 결정을 비판하고 있다고 전했다. *North China Daily News*와 *Peking and Tientsin Times*와 같은 보수적인 언론에서도 부결된 것에 관해 목소리를 높였고, 특히 *Peking and Tientsin Times*는 이 사건을 "April madness"라 낙인찍었다.[13] 그만큼 당시에는 상해 영사단도 화동 의석수의 증가를 수용하는 분위기였다.

1928년에 3명의 화동안을 잠정적으로 수용할 때는 6명으로 화동을 증가시킬 것을 조건으로 내세웠는데, 5명으로 확정된 것은 영사단에서 6명으로 증가시킬 경우, 조계의 방어에 위험이 될 수 있었다고 판단했기 때문이었다.[14] 구미 열강은 일본인 동사와 중국인 동사를 그룹화하여 인식했다. 중국인이 6명으로 늘어날 경우, 아시아계 동사가 8명, 영미권 동사가 7명으로 동사회의 의사 결정에서 그들이 불리할 수 있다고 판단한 것이었다.

공부국에서는 대체로 4월에 새롭게 동사회가 구성되었다. 조계시정에 참가한 화동은 1928년 처음에 3명이었다가 1930년에 5명으로 확정된 이후 더 이상 증가하지 않았다. 그리하여 1930년부터 1937년까지 동사회는 영국인 5명, 중국인 5명, 미국인 2명, 일본인 2명의 총 14명으로 구성되었다. 납세화인회에서 선출한 화위는 1928년에 6명으로 출발하여 1933년에 납세화인회와 방산공회(上海房産同業公會)에서 각각 1명의 지산위원(地産委員)이 등장하면서 8명으로 증가했다. 1937년까지 선출 화위의 인원은 변화없이 유지되었다. 중국인 지산위원의 등장 배경과 이에 관한 동사회 논의를 살펴보도록 하자.

1900년 5월에 조직된 지산위원회는 동사회와 각 부서 사이에서 동사회를 보

---

12) 「本市執委會對華董案之主張」, 『時事新報』, 1930.4.20 ; 「兩區黨部反對宣言-望華人不與西人合作, 願當局迅卽收回租界」, 『民國日報』, 1930.4.18.

13) Consul-General Brenan to Sir M. Lampson(1930.4.22.), *Shanghai Vol.16(1928-1930)*, p.643.

14) Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlian(1929.2.6.), *Shanghai Vol.16(1928-1930)*, p.287.

좌하고 행정의 방침을 세우는 위원회와 그 성격이 달랐다. 지산위원은 동사회에서 1명을 임명하고 납세인회와 외국인 부동산업주회에서 각기 1명씩 선출하여 총 3명으로 구성되었다. 지가 산정 및 조계의 토지 이용과 관련하여 일정한 행정권을 행사할 수 있는 임기 1년의 유급직 직원 모두는 외국인이었다.

중국인 지산위원에 대한 요구는 1931년 3월, 양송생(楊淞生)이 하남로와 사경로(泗逕路)의 모퉁이에 있는 자신의 땅 일부가 작년에 도로 건설을 위해 공부국에 수용된 후 전혀 보상을 받지 못했음을 호소하면서 본격화되었다. 양송생의 토지는 양광공사(洋廣公司)의 명의로 등기되어 있었는데, 공정처(工程處)가 양광공사와 사사로이 상의하며 자신에게는 도로가 넓어져 손해 본 것이 없다고 보상을 거절했다. 그런데 당시 도로공사를 위해 수용된 맞은편 서양인 상인의 토지에 대해서는 보상이 이루어졌다. 그는 이런 불공평함을 지산위원회에 보고했는데, 위원회 역시 보상하지 않아도 된다고 판결한 것이다.

양송생은 납세화인회가 이 문제에 관해 공부국과 교섭해 줄 것을 청하며 두 가지를 강조했다. 첫째, 공부국의 중외업주에 대한 대우가 매우 다르다. 둘째, 지산위원의 판결이 독단적으로 이루어짐으로, 중국인 2~3명이 위원으로 참가해야 한다는 것이었다.[15] 조계에서는 실소유주는 중국인이지만 외국인이나 외국인 회사로 등기된 토지가 상당수였기 때문에, 이런 일은 양송생 개인의 문제가 아니었다.

이 당시는, 공부국이 당해년 1월 1일부터 실제 집세(주택임대료)를 산정하여 시정세를 징수한다고 하여, 상해 시민 전체가 공부국에 항의하고 있을 때였다. 시정세는 관례적으로 방표(房票)를 근거로 징수되었는데, 실제 집세를 기준으로 책정되면 시정세가 두 배로 오르며 집세 상승으로 이어질 수 있었다. 특히 조계에서는 주택난과 함께 임대에 임대를 거듭하며 생겨난 이방동(二房東) 문제 등 복잡했다.[16] 그런데 지가를 산정하고 보상가를 심의하고 이와 관련된 불공정한 사안을 판결하는 일련의 과정에서 중국인의 참여는 배제되어 있었다.

중국인 지산위원은 이렇게 토지 보상 문제, 공부국의 시정세 기준의 변경,

---

15) 「工部局佔地不給價-地主楊淞生函請納稅會交涉」, 『時事新報』, 1931.3.17 ; 「納稅會函工部局改組地皮委員會加入華人充任委員」, 『民國日報』, 1931.3.17.

16) 「市民會警告工部局爲施行估計房租徵捐事反對濫加捐率助漲租金」, 『民國日報』, 1931.3.25 ; 「納稅會再致工部局函反對高估房租」, 『時事新報』, 1931.3.27 ; 「社論-工部局估價徵房捐」, 『民國日報』, 1931.4.1

조세 징수원과 중국인 사이의 마찰 등과 관련하여 본격적으로 제기되었다. 납세화인회는 화동과 협조하여, 민생 안정과 중국인에 대한 공평한 대우를 강조하며 이 문제에 관해 공부국과 교섭을 진행했다.[17]

그런데 공부국은 중국인 지산위원에 대해 토지장정의 규정과 조계 문제를 위해 초빙한 피담(R.Feetham)의 보고서가 아직 완료되지 않았다는 이유를 대며, 적극적으로 임하지 않았다. 납세화인회는 이 문제를 남경정부 외교부와 상해시정부에 교섭을 청했다. 서신에서 양송생의 사례를 언급하면서 조계에는 중국인 소유의 토지가 외국인의 것보다 훨씬 많은데, 지산위원회에 중국인이 참여할 수 없어 지가 산정 및 토지세가 공평하게 이루어지지 않는 등 불합리한 상황이 지속되고 있음을 강조했다.[18] 이에 남경정부는 남경정부대로 영사단과 외교교섭을 진행하고, 납세화인회는 납세화인회대로 공부국과 재차 교섭을 진행하여 지산위원회의 중국인 가입이 확정되었다.

이후, 동사회에서 지산위원의 자격요건과 선출 방식 등을 두고 다시 지체되어 1933년에야 비로소 납세화인회와 방산공회가 각각 1명씩 선출하는 2명의 중국인 지산위원이 확정되었다.[19] 부동산 업주와 업주가 아닌 일반 중국인의 입장이 각각 대변될 수 있게 한 것이었다.

납세화인회와 방산공회가 각각 1명씩 선출하는 방식은 화동 호맹가(胡孟嘉)가 처음 제안했고, 서신육도 찬성했다. 그런데 총재 페센든은 둘 중 한 명은 반드시 동사회에서 임명할 것을 주장했다. 그는 납세화인회가 정치적 영향을 받아 누차 공부국에 경솔한 건의를 해 오고 있다고 하며, 자신의 경험에 비추어 납세화인회를 신뢰할 수 없다고 토로했다.[20] 페센든은 일찍이 왕효뢰와 납세화인회에 대한 부정적인 인식이 강했던 인물이었다.

이후에 동사회는 화동의 반대에도 불구하고 중국인 지산위원은 반드시 동사회와 협의하여 공동 추천, 즉 동사회가 동의해야 지산위원이 확정되는 것으로 결정했다. 그러나 납세화인회는 이에 반대하며 공부국과 수차례 교섭을 진행

---

17) 「上海租界納稅華人會代表大會」, 『時事新報』, 1931.4.11 ; 「納稅會執委會議」, 『時事新報』, 1931.4.15 ; 「納稅會致函工部局請改善收捐人態度」, 『時事新報』, 1931.4.17.

18) 「納稅會請工部局加推華人地産委員」, 『民國日報』, 1931.5.22 ; 「工部局地産會應加入華委納稅會請政府交涉」, 『時事新報』, 1931.6.2 ; 「工部局地皮委員會加入華人案」, 『上海租界納稅華人會重要文件(民國21年)』, 1932, 41-44쪽.

19) 上海市檔案館編, 『工部局董事會會議錄』 25冊, 1931.7.29., 1931.9.2., 1931.9.30., 1931.11.11, 1931.11.25, 1932.6.1., 1932.6.15., 1932.6.29, 1932.11.23.

20) 『工部局董事會會議錄』 25冊, 1932.6.1.

했다. 상해시 시장도 납세화인회와 같은 입장에서 동사회 의견에 반대한다는 서신을 수석영사(領袖領事)에게 보냈다. 수석영사가 이를 동사회에 전달한 후에야, 중국인 지산위원은 동사회 동의와 상관없이 납세화인회와 방산공회에서 각각 1명씩 선출하는 것으로 결정되었다.[21]

지산위원 선출에 대한 논의가 길어진 것은, 한편으로는 직책의 중요성에서 비롯된 것이기도 했다. 납세화인회의 화동과 화위 선출은 득표순으로 먼저 화동이 결정되기 때문에 화동과 화위의 요건은 같았다. 동사회는 지산위원 역시 화동의 요건에 부합하고 화동과 같은 공공성과 책무성을 갖춘 인물이어야 함을 누차 강조했다.

이렇게 하여 1928년부터 1937년까지 중국인 대표로 조계시정에 참가한 화동과 화위는 다음과 같다.[22]

<표 Ⅳ-1> 工部局의 華董과 선출 華委의 명단(1928~1937)

시기	공부국 華董 및 공부국 華委 명단	
제1회 (1928)	華董(3)	貝淞蓀, 袁履登, 趙晋卿
	華委(6)	林康侯, 李馥蓀, 黃明道→徐新六, 秦潤卿, 陳霆銳, 錢龍章
제2회 (1929)	華董(3)	徐新六, 虞洽卿, 袁履登
	華委(6)	林康侯, 錢龍章, 陳霆銳, 秦潤卿, 貝淞蓀, 李馥蓀
제3회 (1930)	華董(5)	徐新六, 劉鴻生, 貝淞蓀→胡孟嘉, 袁履登, 虞洽卿
	華委(6)	林康侯, 秦潤卿, 陳霆銳, 李馥蓀, 錢龍章, 吳蘊齋
제4회 (1931)	華董(5)	徐新六, 劉鴻生, 胡孟嘉, 袁履登, 虞洽卿
	華委(6)	陳霆銳, 李馥蓀, 吳蘊齋, 林康侯, 秦潤卿, 錢龍章
제5회 (1932)	華董(5)	徐新六, 劉鴻生, 胡孟嘉, 袁履登, 虞洽卿
	華委(6)	林康侯, 陳霆銳, 錢龍章, 貝淞蓀, 吳蘊齋, 郭順
제6회 (1933)	華董(5)	徐新六, 貝淞蓀, 胡孟嘉, 袁履登, 虞洽卿
	華委(8)	林康侯, 郭順, 吳蘊齋, 江一平, 兪希稷, 陳濟成 (華地産委) 陳霆銳 ※ 業主代表 馮炳南
제7회 (1934)	華董(5)	徐新六, 江一平, 貝淞蓀, 袁履登, 虞洽卿
	華委(8)	王延松(王承志), 陳濟成, 林康侯, 余華龍, 郭順, 奚玉書

21) 『工部局董事會會議錄』 25冊, 1932.11.23 ; 「公共租界工部局地皮委員會加入華委案」, 『上海租界納稅華人會重要文件(民國22年)』, 1933, 1-6쪽.

22) 표의 명단은 『工部局董事會會議錄』, 『上海公共租界工部局年報』, 『上海租界納稅華人會重要文件』 등을 토대로 작성했다.

		(華地産委) 顧文生 ※ 業主代表 馮炳南
제8회 (1935)	華董(5)	陳蔗青→奚玉書, 郭順, 徐新六, 江一平, 虞洽卿
	華委(8)	王延松, 林康侯, 余華龍, 奚玉書 →許曉初, 陳濟成, 諸文綺 (華地産委) 王伯元→金宗城 / 業主代表 馮炳南
제9회 (1936)	華董(5)	奚玉書, 郭順, 徐新六, 江一平, 虞洽卿
	華委(8)	林康侯, 諸文綺, 許曉初, 余華龍, 陳濟成, 周越然 (華地産委) 金宗城 / 業主代表 馮炳南
제10회 (1937)	華董(5)	奚玉書, 郭順, 徐新六, 江一平, 虞洽卿
	華委(8)	林康侯, 許曉初, 周越然, 朱賡陶, 吳蘊齋, 周邦俊 (華地産委) 金宗城 / 業主代表 馮炳南

1928년 3월에 납세화인회는 공부국에게 고위직 중국인 직원을 채용할 것을 요구했다. 이에 관해 여러 차례 서신을 보내며 재촉했다.[23] 중국인 고위직의 채용은 여러 요인이 복합적으로 작용했다. 납세화인회의 요구 외에 1930년 5월에 봉급위원회가 경비 절감을 위해 제안했다. 동사회에서 이를 수용하여, 이듬해 5월에 오경웅(吳經熊)을 시정고문으로 초빙해 동사회에 참석하게 했다. 때마침 피담 법관의 상해 방문을 맞아 조계 운영에 대해 좋은 인상을 주고자 한 의도도 있었다.

오경웅이 초빙되기 전에, 공부국에서 초빙될 중국인 고급 관원의 자격요건과 명칭을 둘러싸고 많은 논의가 있었다. 페센든은 "중국의 정치와 시사에 밝고, 공부국이 자주 접촉하는 중국관원과 중국기관에서 환영받는 명망 있는 인물이어야 한다. 이런 자격을 갖춘 사람은 공부국 내에서 통상적인 업무를 담당하는 것보다 훨씬 가치가 있다."고 하였다.[24] 그래서 동사회에서 처음 논의된 명칭은 '중국인 연락관(Chinese Liaison Officer)이었다.[25] 중국의 정부기관 혹은 주요 인사들과의 연락책 역할을 중국인 고급관원에게 기대한 것은, 중국측과 좋은 관계를 유지하려는 의도가 강했기 때문이었다. 그런데 당시 중국 언론에서 대량의 부정확한 논평을 쏟아 내며, 이 고급관원 임명이 마치 납세화인회에 의해 선택될 것이라는 인상을 주자, 공부국은 납세화인회에 의한

23) 「納稅會執委會函租界工部局任用最高華員」, 『民國日報』, 1931.3.6 ; 「納稅會致函工部局促任華人爲高級職員以符民十七換文規定」, 『時事新報』, 1931.3.14 ; 「納稅會再致函工部局促任高級華員」, 『時事新報』, 1931.4.25

24) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.12.8.

25) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.11.27., 1930.12.8., 1930.12.23 ; 『工部局童事會會議錄』 25冊, 1931.3.4 ; 「吳經熊任工部局聯絡員」, 『新聞報』, 1931.1.23.

선출을 허용할 의사가 없음을 분명히 했다.[26] 국민당 정부와 원만한 관계는 유지하되, 조계 운영의 방향을 결정하고 실권을 행사하는 것은 여전히 공부국과 영사단을 비롯한 구미 열강임을 분명히 한 것이다.

시정고문으로 초빙된 오경웅은 절강성 영파 출신으로 미시간대학 박사출신의 대표적인 법학가였다. 그는 해외 학자들 사이에서도 지명도가 높았고 국민당원으로 상해 공공조계 법률고문을 지냈다. 1928년에는 남경정부의 민법 초안 작성에도 참여했다.

오경웅은 피담의 보고서가 출간되자 중국인을 대표하여 자신이 공부국 행정에 대한 보고서를 제출하겠다고 하였다. 그는 월계축로에 관한 법률적 해결방안을 제시한 보고서를 작성한 적이 있었다. 월계축로와 관련해서, 오경웅은 중국정부와 공부국 양측의 담판을 통해 중국정부의 영토 주권을 인정하고 공부국에 월계도로의 관리권을 위임하는 방안을 제안했다. 시정고문 취임 후 오경웅이 작성한 보고서는 전당업에 관한 것이었다. 공부국이 전당업에 부과한 세금은 상당한 고액이었다. 1933년 9월, 「전당업 규정문제」에 관한 보고서에서, 전당포의 사정이 제각기 다른 현실을 고려하여 3가지 방안을 제시했다. 매 전당포의 실제자금, 고정 임대금액, 혹은 매년 거래금액을 근거로 영업허가 비용을 정하는 것이었다.[27] 이것은 전당업자의 이익을 보호하면서 공부국의 수입도 충족시키고 중국의 법률에도 부합했다.

1932년 4월에 오경웅은 남경정부가 소집한 국난회의에 초빙되었다. 이 회의는 9.18 사변과 1.28 사변 이후에 국민당이 기획한 회의였다. 이 무렵에, 국민당에 가입하고 삼민주의를 수용하며 정식으로 정계에 진출했다. 그는 "삼민주의는 우리의 목표이고 법률은 삼민주의를 관철할 일종의 도구"라고 하였다.[28] 이런 오경웅을 시정고문으로 임명한 것은 그동안 정치 성향을 경계하던 공부국의 태도와 사뭇 다른 행보였다. 당시 공부국은 국민당 정부와 원만한 관계를 유지함으로써 조계 운영의 실권과 상해지역에 기반을 두고 있는 자신들의 경제적 이익을 지키고자 했다.

중국인의 시정참여의 확대는 납세화인회를 비롯한 중국인 단체가 공부국에

---

26) From Consul-General Brenan to E.M.B.Ingram Esquire,O.B.E.,H.B.M.Consula te-General, Shanghai(1931.2.5.), *Shanghai Vol.17*, pp.7-11.

27) 孫偉, 「吳經熊擔任上海公共租界工部局法律顧問考析」, 『大連大學學報』, 2010年 3期 ; 孫偉, 「吳經熊法律實踐研究(1917-1949)」, 蘇州大學 博士論文, 2009. 90-95쪽.

28) 孫偉, 博士論文, 45쪽.

직접 건의하는 형태로 진행되기도 했다. 예를 들어 1931년 납세화인회 집행위원회 회의에서 저혜승은 아직 중국인이 참여하지 않는 각 위원회에 중국인 위원이 참여하게 하자고 제안했다. 그리하여 화동의 협조로 추진되어 5월에 도서관위원회와 음악위원회에 각각 왕운오(王雲五)와 황세유(黃世由)의 참여가 결정되었다.[29] 상해부녀협회 연합위원회는 공부국의 각 위원회, 특히 위생, 학무, 도서관, 음악 그리고 영화심의위원회에 여성이 참가할 수 있도록 건의했다.[30] 광취아(鄺翠娥)가 위생위원회에 참가하게 된 것은 이런 배경에서 이루어진 것이었다. 중국인은 초빙에 의해 조계시정에 참여하기도 했는데, 초빙은 동사회에서 논의된 후에 화동의 추천으로 결정되었다.

당시 남경정부 외교부장은, 납세화인회에서 활동했던 왕정정이었다. 그는 1928년에 남경정부의 외교부장에 중임되어, 불평등 조약의 폐기를 선언하며 구미 열강과 적극 교섭을 진행해 나가고 있었다. 왕정정은 중화민국 성립 때부터 오랫동안 정계에서 활동했는데, 외교부장으로 조계문제와 납세화인회에 직간접적으로 많은 도움을 주었다. 납세화인회는 화동과 화위 및 납세화인회 집행위원회 선출이 있는 날에는 남경정부 외교부 혹은 상해시정부에게 선거과정에 대한 감독을 요청했다.

요컨대, 납세화인회는 중국인의 시정참여와 중국인의 고충을 해결하기 위해 화동의 협조를 구하기도 하고, 때로는 국민당 정부에 도움을 요청하기도 했다. 국민당 정부도 납세화인회의 활동에 관심을 가지고, 이들의 활동을 외교적으로 뒷받침함으로써, 조계 중국인의 권익을 보호하려고 했다. 그렇게 함으로써 중국인의 시정참여는 확대되었고, 시정도 개선되기 시작했다. 개편 후, 납세화인회의 활동에 관해서는 <부표 4>의 『상해 조계 납세화인회 중요문건』 목록을 참고할 수 있다.

---

29) 「納稅會執委會議」, 『時事新報』, 1931.4.15 ; 「工部局加聘兩華委」, 『時事新報』, 1931.5.7 ; 『工部局董事會會議錄』 25冊, 1931.5.7., 1931.5.20.

30) 『工部局董事會會議錄』 25冊, 1931.7.1.

2. 華人董事와 華人委員의 市政參與 활동

1) 華人董事와 華人委員의 인물 구성

1928년 3명의 화인동사(華人董事, 화동)과 6명의 화인위원(華人委員, 화위)를 시작으로 공공조계에서 중국인의 시정참여가 본격화되었다. 공부국에서는 매년 4월에 동사회와 위원회가 새롭게 조직되었고, 납세화인회의 화동과 화위 선출도 이 시기에 맞춰 이루어졌다. 화위는 동사회에서 논의를 거쳐 초빙된 경우도 있었다. 먼저 의석수가 정해져 있고, 중국인 대표로 선출되어 조계시정에 참가한 화동과 화위를 중심으로 살펴보기로 한다.

납세화인회에서 화동과 화위의 선출은 최대 득표자 순서로 먼저 화동을 정하고, 다음 득표순으로 화위를 정하는 방식으로 이루어졌다. 선출된 화위는 공부국 동사를 위원장으로 하는 각종 위원회에 참여하여, 동사회를 보좌하며 부서의 실무를 자문하고 감독하는 역할을 담당했다. 화동이 중국정부의 관직을 맡거나 기타 이유로 결원이 생기면 대체로 화위 중에서 화동을 보충하고, 화위를 재선출하였다. 이들 화위가 참여한 위원회는 대체로 상설위원회였다.[31] 선거결과에 따라 화동이었다가 득표수에 따라 어떤 해는 화위로 선출되기도 했고, 화위였던 사람이 화동으로 선출되기도 했다.

1928년부터 1937년 중일전쟁이 본격화되기 전까지 화동에 선출되었던 사람은 모두 11명이었다. 이 기간에 서신육, 패송손, 강일평, 곽순(郭順), 해옥서(奚玉書) 5명은 어떤 해에는 화위로 활동했다. 이들은 단순히 상인 출신의 자산가가 아니라, 상해의 남양공학, 교회 대학 또는 해외 유학을 통해 고등교육을 받고 외교사무나 국제업무 경력이 있는 공상계 대표 인물이었다. 특히 상해에서 세력이 큰 영파 출신의 공상계 인물이 많았다. 화동에 선출된 사람은 구체적으로 어떤 사람이었는지, 이들에 대해 살펴보기로 하자.[32]

---

31) 공부국의 상설 행정위원회에는 대체로 警備委員會(警備與防衛委員會), 工務委員會, 재무위원회(財政及上訴委員會), 위생위원회, 銓敍委員會, 公用委員會(공용사업위원회), 교통위원회, 학무위원회, 음악위원회(음악대위원회), 도서관위원회, 房捐估價委員會(房捐公斷委員會), 영화검열위원회(電影檢査委員會)가 있었다. 사안에 따라 별도의 위원회가 조직되기도 했고, 원래 있었던 위원회가 구성되지 않기도 했다.

32) 표는 『工部局董事會會議錄』, 『上海公共租界工部局年報』, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 『海上名人傳』(1930), 『中國近現代人名大辭典』(李盛平 主編, 1989), 『海上十聞人』(陳祖恩 · 王

<표 Ⅳ-2> 工部局 華董의 재임 시기 및 주요 경력(1928~1937)

이름	취임연도	貫籍	직업(직종)	주요 활동 및 특징
貝淞蓀	1928,30 33-34	浙江蘇州人	은행가	중국은행 상해지점 總經理, 시상회 집행위원 상해은행공회에서 재정부장 宋字文과 교섭시 파견
袁履登	1928~34	浙江寧波人	공상계	영파동향회 이사, 상해총상회 부회장 시상회 집행위원, 해운업과 은행업 등에 종사
趙晋卿	1928	상해인	공상계	기독교청년회 회장, 상해총상회 집행위원회 1920년 조계의 주권회수와 영사재판권 폐지에 주력 1929년 4월에 남경정부 工商部商業司司長 취임
徐新六	1929-37	浙江杭州人	은행가	1914년 북경정부 재정부에 근무 절강흥업은행 總經理, 상해은행공회 주요 인물 항전폭발후 孔祥熙가 조계의 금융업무를 위해 파견
虞洽卿	1929-37	浙江寧波人	공상계	영파동향회 회장 및 상해총상회 회장 장개석의 4.12 정변 재정 지원 상인단체 정리위원회 주석, 상해시참의회 참의 1932년 상해시민지방유지회 이사
劉鴻生	1930-32	浙江寧波人	공상계	'석탄대왕, 성냥대왕, 시멘트대왕' 별호 國營輪船招商局 總經理, 상해시민지방유지회 이사
胡孟嘉	1931-33	浙江寧波人	은행가	귀국후 浙海關監督에 초빙 교통은행 總經理, 상해은행공회 회장
江一平	1934-37	浙江杭州人	변호사	회심공회 변호사, 상해율사공회 常委 1936년 법조계에서 제헌국민대회 대표
陳蔗青	1935	湖南湘鄕人	정치가	1911년 귀국후 북경정부 농상부 근무 鹽業銀行 經理, 국민정부 독일대사 역임
郭順	1935-37	廣東中山人	공상계	손문의 혁명자금 모집에 기여, 화교기금으로 출자 永安公司 總經理, 상해시참의회 참의
奚玉書	1936-37	상해인	회계사	연 100여 건 넘는 거래처 보유

표의 인물 중 중국은행 패송손, 절강흥업은행 서신육, 교통은행 호맹가는 상해은행공회의 주요 인물로 중서학문을 겸한 비교적 혁신적인 사고의 소유자였다. 버밍업대학, 빅토리아대학 등에서 유학한 서신육은 북경정부의 재정부에서 근무한 적이 있었고, 파리강화회의 배상위원회 중국대표단의

金海 主編, 1992), 『上海地方自治研究(1905-1927)』(周松青, 2005), 『근대 상해의 민간단체와 국가』(이병인, 2006), 『整合主義的挑戰 : 上海地方自治研究(1927-1949)』(周松青, 2011), 『上海租界研究』(吳志偉, 2012) 등을 토대로 작성했다.

전문위원으로 참가했다. 대표적인 절강재벌로 『시사신보』, 『대륙보』 등의 동사장이었던 그는 '은행계 성인', '학자 은행가'로 불리며 공상희(孔祥熙) 부자, 상해시 시장 오철성(吳鐵城), 양계초, 호적, 사량재(史量才), 정문강 등 다양한 인사들과 교류했다.[33] 패송손은 1927년 중국은행 상해지점에서 외국인이 농단하는 외환시장을 바로잡는 데 공이 컸고,[34] 상해은행공회에서 송자문과 교섭이 있을 때, 파견된 인물이었다. 호맹가 역시 교통은행에서 외환업무 책임자로 명성이 높았고,[35] 여러 학교의 이사를 맡기도 했다.

원이등, 우흡경, 유홍생(劉鴻生)은 매판 출신의 근대적 실업가로 호맹가와 함께 모두 영파 출신의 공상계 거물이었다. 원이등은 1905년에 영파지부의 외교 고문으로 초빙되었고, 1908년에는 영국 영사와 교섭을 벌여 영파강북의 경찰권을 회수하는 데 기여했다. 신해혁명 후에는 영파 군정부의 외교 및 교통차장을 지내다가,[36] 1913년 이후 공상업에 주력했다. 우흡경은 1905년 여황씨 사건 당시, 조계당국과 교섭을 진행했고, 신해혁명 후에는 상해도독부 고문관과 외교차장을 맡았다. 1913년에 삼북윤선공사(三北輪船公司)를 설립한 후 해운업으로 큰돈을 벌었고 영파동향회 회장, 총상회 회장 등을 맡기도 했다. 이후, 그는 장개석과 긴밀한 관계를 유지하며 상계(商界)와 관련된 중재와 교섭에서 중심적인 역할을 했다. 회심공해에서 번역 업무를 맡았던 유홍생은 1920년 소주화시공사(蘇州火柴公司)를 합작 설립해 실업가로 성장하여, 석탄대왕, 성냥대왕, 시멘트대왕 등 많은 별호를 가졌다.

우흡경은 공상계의 거물로 알려진 것에 비해, 공부국 화동으로서의 역할은 그다지 알려지지 않았다. 공부국에서 동사회 총동과 행정장관인 총재를 번갈아 맡았던 페센든과 친분이 깊었던 그는, 1920~30년대 공공조계에서 최장기간 화동에 선출되어 공부국과 중국인 사이에서 중요한 역할을 했다. 동사회에서 중국인을 초빙할 일이 있을 때, 총동은 항상 그에게 의견을 묻곤 했다.

위원회의 활동은, 납세화인회에 제출된 보고서와 공부국 공보나 연보를 통해 알 수 있다. 동사회와 달리 화위 개개인의 구체적인 발언을 추적하기는

---

33) 高紅霞 · 張克令, 「民國銀行家的生活樣態與人際网絡 - 以浙江興業銀行徐新六爲例」, 『學術月刊』 48卷, 2016年 2月 ; 李麗, 「職業經理人與社會關係网 - 以浙江興業銀行爲中心」, 『史林』 3, 2013年 6月. 虞洽卿과 함께 최장기간 화동으로 선출되었던 徐新六는 1938년 비행기 사고로 사망했다.

34) 吳志偉, 『上海租界硏究』, 學林出版社, 2012, 89쪽.

35) 胡若谷, 「先父胡孟嘉史略」, 『檔案與史學』, 1997年 6月, 65-68쪽.

36) 吳志偉, 위의 책, 89-90쪽.

어렵지만, 위원회의 소집 여부와 참석자 명단이 기록되어 있어 참고할 수 있다. 그리고 납세화인회에서 선출된 화동과 화위는 대체로 연임되는 경우가 많았다.

시정부참의 김문사는, 일찍이 화동의 참정에서 중요한 것은, 화동이 중국인의 이익과 밀접한 관계에 있는 위원회에 참가해 그 직무를 맡는 것이라고 하였다. 당시 그가 언급한 것은 방무(防務, 警務), 인사(銓敍), 재정, 위생, 화인교육 5개 위원회였고, 이러한들 긴급한 직무를 수행하기 위해 잠정적으로 5명의 화동을 두어야 한다고 했다.[37] 1928년에 화동은 패송손, 원이등, 조진경 3명이었다. 이들은 각각 재정위원회, 공무위원회, 화인교육위원회 위원으로 참여했고 경무, 인사, 위생 부문에는 화위로 충당되었다. 경무위원회에는 서신육과 진정예(陳霆銳)가, 전서위원회는 이복손, 위생위원회는 서신육과 전용장이 참여했다. 하나의 위원회에 화동과 화위 중에서 1, 2명이 참여하기도 했고, 한 사람이 동시에 2개의 위원회에서 활동하기도 했다. 화동의 인원이 김문사의 기준에 미치지 못했지만, 그가 중시한 각 위원회에는 항상 중국인 대표가 참여했다.

초반기부터 여러번 화위에 선출되었던 인물 중 임강후, 이복손, 오온재는 은행가였고, 진윤경(秦潤卿)은 1920, 30년대 상해 전장업의 거두였다. 화동과 마찬가지로 금융업계 인물이 화위직에 많이 선출되었다. 1930년대에 선출된 화위 중에는 아동교육 연구가, 방직업자, 번역가뿐 아니라 국민당원 왕연송과 여화룡도 포함되었다. 1928년부터 1937년까지 선출 화위의 재임 시기와 주요 경력을 살펴보면 다음과 같다.[38]

---

37) 金問泗, 「上海納稅華人參預公共租界市政之我見(續)」, 『申報』, 1927.11.17(上海特別市市政周刊 1면).

38) 표는 『工部局董事會會議錄』, 『上海公共租界工部局年報』, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 『國貨運動報』(1934年 37期), 『浦東同鄉會年報』(1936), 『新葯月報』(1936年 1卷 1期~8期), 『染織紡周刊』(1936年 1卷 50期), 『中國近現代人名大辭典』(李盛平 主編, 1989), 『海上十聞人』(陳祖恩 · 王金海 主編, 1992), 『1927-1937年的上海)』(Christian Henriot, 2004), 『上海地方自治研究(1905-1927)』(周松靑, 2005), 『근대 상해의 민간단체와 국가』(이병인, 2006), 『整合主義的挑戰 : 上海地方自治研究(1927-1949)』(周松靑, 2011), 『上海租界研究』(吳志偉, 2012) 등을 토대로 작성했다.

<표 Ⅳ-3> 工部局 선출 華委의 재임 시기 및 주요 경력(1928~1937)

이름	취임연도	貫籍	직업(직종)	주요 활동 및 특징
林康候	1928-37	浙江寧波 상해출생	은행가	상해은행공회 비서장, 상해총상회 집행위원회 1928년 초빙되어 남경정부 재정회의위원 등 상해시참의회 참의. 상해시민지방유지회 이사
李馥蓀	1928-31	浙江紹興人	은행가	1918년 張公權, 陳光甫 등과 상해은행공회 조직 1927~31년 은행공회 대표로 江海關 二五附稅 國庫券基金保管委員會 主任
秦潤卿	1928-31	浙江寧波人	錢莊業 은행업	영파동향회, 상해총상회 부회장, 上海錢業公會 회장 상인단체 정리위원회, 상해시민지방유지회 이사 화폐개혁으로 전장업 쇠락후 은행업에 관심
陳霆銳	1928-32	江蘇吳縣人	변호사	1934년 吳經熊 등과 東吳法學會 조직 남경정부 참의원, 제헌국민대회 대표
錢龍章	1928-32		의료업	1919년 산동로 상계연합회 조직, 상총연회 주요인물 1921년 상연회 외교위원회, 대일경제 단절운동 전개 공부국의 전기처 매각 발표시 공부국에 항의 방문
吳蘊齋	1930-33 37	江蘇鎭江人	은행가	鎭江 일대의 大鹽商 출신, 귀국후 농상부 참사 상해은행공회 회장, 上海華商證券交易所 理事
兪希稷	1933	安徽婺源人	회계사 변호사	상해회계사공회 발기인, 회심공해 회수 위해 노력 남경정부 성립 후, 재정부와 재정감리위원회 활동 1928년 3월에 安徽煤油特稅局 局長
陳濟成	1933-36	上海嘉定人	교육가	상해 최초 幼稚師範學校 설립 신생활운동 상무위원, 汪精衛 정권의 고급 관원
王延松	1934-35	山東煙台人	은행업	국민당원, 1926년 상총연회 副議長 상인단체 정리위원회 상무위원, 상해시당부 常委 시상회 집행위원, 상해시참의회 참의
余華龍	1934-36	浙江奉化人	皮鞋店	남경로 상계연합회 대표, 납세화인회 상무위원 5.30 운동때 파시 주도하여 체포령 떨어짐 국민당원, 1926년 국민회의운동 참가
諸文綺	1935-36	江蘇武進 상해출생	염직업 공상계	시상회 집행위원, 중국 염직업의 鼻祖 1919년 염직동업공회 창설, 방직공장 및 은행 창설
許曉初	1935-37	安徽壽縣人	약제상 공상계	回族, 제약업, 화학공업, 은행업 등에 종사 상해 6대 그룹 총수 중의 한 사람에 해당
周越然	1936-37	浙江吳興人	장서가	南社社員, 中華書局과 상무인서관에서 편집 담당
朱賡陶	1937	江蘇南翔人	염직업	동맹회 회원, 1919년 仁豊染織廠 창설

이름	취임연도	貫籍	직업(직종)	주요 활동 및 특징
周邦俊	1937	江蘇武進人	약제상	구미유학후, 淸江浦陸軍醫院醫官 등으로 근무 中西大藥房 經理, 시상회 후보감찰위원
顧文生	1934	江蘇南匯人	공상계	국민당 상해시 제2구 당부 감찰, 浦東同鄕會 납세화인회 집행위원, 공부국 지산위원
王伯元	1935	浙江慈谿人	錢莊,은행	金子大王의 별호, 1935년 공부국 지산위원에 선출
金宗城	1935-37	浙江寧波人	공상계	영파동향회 집행위원. 공부국 지산위원

위의 표에서 알 수 있듯, 화위로 선출된 사람은 은행업, 전장업, 변호사, 회계사, 부동산업자, 실업가, 교육가, 약제상 등의 비교적 다양한 이력을 가진 자산가였다. 임강후는 1928년부터 줄곧 여러 위원회에서 활동했다. 그는 1902년 남양공학에서 교육 조사를 위해 일본에 파견되었다가, 귀국 후 교직에 종사했다. 이것이 계기가 되어, 공부국에서 중국인 아동교육과 관련된 각종 위원회에 참가했고, 공용사업위원회와 공무위원회에도 참가했다. 임강후는 금융업에도 진출하여 신화저축은행 경리(經理)를 비롯하여 중앙은행 감사, 국채기금 관리위원회 위원 겸 비서장 등을 지냈다.[39] 그는 국민혁명군이 상해에 진입했을 때는 이들과 상인들 사이에서 중간 역할을 맡았다. 이복손은 일본에서 은행업을 공부한 후, 절강실업은행의 총경리 겸 동사장을 맡았다. 은행의 본점을 관리하는 최고 지도자였던 그는 1928년부터 1931년까지 공부국의 전서위원회에 참가하여 인사 자문을 맡았다.

영파 출신의 진윤경은 은행의 관리체계를 참고하여 전업(錢業)의 폐단을 제거하고 업무 혁신을 도모했다. 1920년부터 전업공회 회장을 맡아 전업시장 통일, 현금공고(現金公庫) 및 연합준비고(聯合準備庫) 건립으로 위기에 대처했다.[40] 1928년부터 1931년까지 그는 공부국의 재정위원회에 참가했다. 1927년에 은행공회 회장과 화상증권교육소(上海華商證券交易所) 이사직을 맡았던 오온재는 공용위원회, 상수도위원회, 교통위원회, 재무위원회, 공무위원회 등에 참여했다.

진정예는 법조계의 연구형 변호사로 대학 강의를 하며, 『신보』와 『신문보』 등에 법률 칼럼을 실었다. 1926년에 북경정부가 회심공해 회수 문제로 각국과 회담할 때 강소성 정부가 나설 것을 제안하며 도움을 주었고, 7군자 사건의

39) 劉濤天, 「銀行家林康侯先生傳略」, 『敎育與職業』 168期, 1935(08), 597-603쪽.
40) 孫善根, 「秦潤卿與近代商業錢莊業秦」, 『寧波大學學報宁』 23卷 2期, 2010. 3월, 7-12쪽.

변호를 맡았다.[41] 그는 교통위원회, 지산위원회 등에 참가했다.

1930년대에는 보다 다양한 경력 소유자가 화위에 선출되었다. 아동교육가 진제성(陳濟成)은 1933년에 화위에 선출된 이후 위생위원회, 도서관위원회, 재무위원회에 참가했다. 중국 근대 염직공업의 선구자인 제문기(諸文綺) 역시 1935년에 화위에 선출된 후 공무위원회, 교통위원회, 경비위원회, 도서관위원회에 참가했다. 허효초(許曉初)는 양약업(西藥業)에 종사하던 회족인 기업가로 1935년에 화위에 선출된 후 경비위원회, 전서위원회, 교통위원회, 위생위원회에 참여했다. 그는 제약업, 은행업 등에도 진출하여 당시 상해 6대 그룹 총수 중의 한 사람에 속했다. 주월연(周越然)은 저명한 장서가, 작가, 번역가로 1932년까지 상무인서관에서 30여 종의 영문 교재를 번역했는데, 그 중『영문모범독본』의 영향력은 엄청났다. 1936년에 화위에 선출되어 공무위원회, 위생위원회, 경비위원회, 도서관위원회에 참가했다.

왕연송은 산동성 출신으로 상총연회에서 5.30 사건 전후에 입당한 CC계열의 국민당원이었다.[42] 1927년에 상계연합회를 기초로 상민협회를 조직하여, 상해에서의 대민관계를 국민당 중심의 질서로 편입시키는 데 앞장섰다. 그는 1934년에 화위로 선출되어 재무위원회와 공무위원회에 참가했다. 상해에서 중국인 최초로 피혁점을 열었던 여화룡 역시, 5.30 운동 전후에 국민당에 가입했는데, 남경로에서 파시를 주도하여 체포령이 떨어지기도 했다. 1926년 12월에 상총연회 회장에 선출되기도 했던 여화룡은 1934년에 화위로 선출된 후 공용위원회와 위생위원회에 참여했다.

공부국에는 중국인 대표로 선출되어 참여한 화동과 화위와 별도로 교육, 위생과 의료, 대중문화, 수도와 전기, 인력거 문제 등과 관련된 각 방면의 전문가가 초빙되어 시정에 참여했다. 이들이 참여한 위원회는 주로 현안문제 해결을 위한 일종의 특별위원회였지만, 상설위원회인 경우도 있었다. 특별위원회가 한시적이었던 것을 제외하면, 초빙 화위의 활동은 선출 화위와 비교하여 큰 차이가 없었다. 사안에 따라 특별위원회의 조사 보고가 종종 공부국의 방침을 결정짓기도 했기 때문에 상설위원회와 특별위원회는 중요도에 따른 구분이 아니었다.

---

41) 袁哲,「法學儒學生與近代上海(淸末-1937年)」, 復旦大學 博士論文, 2011, 132-150쪽.

42) Christian Henriot 著, 張培德 等 譯,『1927-1937年的上海 - 市政權,地方性和現代化』, 上海古籍出版社, 2004, 25-26쪽.

화위가 처음 초빙된 것은 1916년이었다. 공부국은 섭운대가 헌납한 학교 부지에 섭중승화동공학(聶中承華童公學)을 건립했다. 이때부터 섭운대와 심돈화(沈敦和)가 화인교육위원회에 초빙되어, 1927년까지 섭운대를 포함하여 중국인 1, 2명이 줄곧 교육위원으로 참가했다. 1928년부터는 납세화인회에서 선출된 조진경과 임강후도 이 위원회에 참가했다. 섭운대도 1929년까지 초빙되었고, 1930년 이후에는 류담은(劉湛恩)과 구원회(歐元懷) 2명이 학무위원회에 초빙되었다.[43]

1928년 화동의 참정 이후, 초빙 화위의 수는 더욱 증가했다. 1931년과 1932년에 납세화인회에 제출한 화동과 화위의 보고서에 따르면, 처음에 선출 화위 6명에 지나지 않았던 화위가 40명으로 증가했다고 하였다. 1933년과 1934년에도 선출 화동과 화위를 제외하고 공부국에서 초빙한 중국인이 대략 30명이었고, 이후에도 비슷한 인원이 초빙되어 조계행정에 참여했다고 전하고 있다.[44] 즉 1916년에 2명이었던 초빙 화위는 1928년 화동의 참정 후, 점점 증가하여 1930년대에는 대략 30명이 초빙된 것이다. 이는 선출 화동과 화위를 합친 인원보다 약 3배가 넘는 인원이었다.

중국인의 시정참여 확대는, 공부국이 피담 법관의 부임을 맞아 좋은 인상을 주고자 했던 것과도 관련이 있지만, 납세화인회를 비롯한 중국인 단체가 계속 제기하며 그 지지기반을 확대해 왔기 때문이기도 했다. 동사회에서 화동의 추천으로 이루어지긴 했지만, 납세화인회를 거치지 않은 초빙 화위의 증가는 납세화인회에 대한 불신 혹은 견제를 의미하는 것이었다. 시정에 참여할 중국인을 동사회에서 직접 결정함으로써, 납세화인회가 관여할 소지를 없애고자 한 것이다. 1929년 이후, 줄곧 납세화인회 회장을 맡았던 왕효뢰는 국민당이 당치를 위해 조직했던 상인단체 정리위원회 상무위원을 거쳐, 이후 탄생한 시상회의 지도부에서 활동하며 국민당 정권과 관련이 깊었다.

1937년 중일전쟁이 본격화되기 전까지, 공부국에 초빙되었던 화위는 선출 화동과 화위가 금융계를 중심으로 한 공상계 자산가가 많았던 것과 달리,

---

43) 1930년에 화인교육위원회와 서인교육위원회를 합쳐 학무위원회(또는 교육위원회)가 조직되었는데, 학무위원회의 권한은 이전의 두 위원회보다 훨씬 강화되었다.

44) 「第四屆出席公共租界工部局華董華委報告」, 「第五屆出席公共租界工部局華董華委報告」, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 1933, 91쪽, 95쪽 ; 「民國廿廿二年度出席公共租界工部局華董華委報告 民國廿二年度出席公共租界工部局華董華委報告」, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 1934, 67쪽 ; 「納稅華人會昨開首次代表大會納稅華人會昨開首次代表大會」, 『民報』, 1935.4.17.

해당분야의 최고 권위자가 많았다. 공부국은 대체로 구미 유학을 통해 서구식 가치관과 업무처리에 익숙한 사람을 선호했다. 공부국이 초빙한 화위의 교육적 배경은 <부표 5>를 참고할 수 있다.

일찍부터 조계시정에 참여했던 섭운대는 증국번의 외손자로 채원배, 황염배 등과 중화직업교육사를 조직했고, 중국 최초로 방직기 제조공장을 설립한 실업가였다. 1930년 이후 학무위원회에 초빙되었던 류담은은 청년회 소속으로, 1928년에 상해호강대학(上海滬江大學) 최초의 중국인 교장으로 취임했다. 사립학교 보조위원회에 초빙되었던 위각(韋慤)은 손문의 비서를 맡은 적이 있었고, 1928년에는 채원배의 추천으로 상해시 교육국국장에 취임하기도 했다. 위각과 함께 초빙되었던 조운상(曹雲祥)은 미국 유학을 위한 예비학교 수준이었던 청화대학을 온전한 대학으로 발전시킨 인물로 명성이 높았다. 교육 분야의 화위는 가장 이른 시기에 초빙되었을 뿐 아니라, 가장 많은 인원이 초빙되었다. 이들은 한결같이 하버드대학, 시카고대학, 콜롬비아대학 등에서 유학한 후, 경험과 사회적 지위를 두루 갖춘 교육 분야 최고의 권위자였다.

의료, 위생 등에 초빙되었던 화위 역시, 대부분이 유학 경험자로 명망 높은 전문가였다. 정형외과 전문가 우혜생(牛惠生), 공중위생학자 안복경(顔福慶), 소아과 의사 서내례(徐乃禮) 등의 활동에 힘입어 위생처에서는 전염병의 예방접종과 소독, 각종 인구 통계, 면허 소지자 조사와 의료업 광고 규정, 공공위생의 교육과 선전 등을 위해 노력했다. 우혜생은 일찍이 남경정부 군의감리위원회위원장(軍醫監理委員會委員長), 교육부 의학교육위원회 위원 및 중산의원 명예원장 등을 지냈다. 안복경은 1915년에 중화의학회를 조직하고 초대 회장을 지냈으며, 1928년에 오송위생공소(吳淞衛生公所)를 창건하여 구호활동 및 방역위생을 위해 힘썼다. 소아과 의사 서내례는 상해의사공회에 의해 공부국에 파견되어 의료업 개업 및 의료행위 광고에 관한 규정을 만드는 데 참여했다. 그는 1930년에 중국위생학회 조직에 참가했고, 1934년에는 홍십자회에서 상무위원으로 활동했다.

소경운(蕭慶雲)은 상해시공무국 소속이었다. 곽승은(郭承恩)과 함께 상수도회사에 관한 심사, 수도세 인상, 상수도 시설의 확충 등과 관계된 일에 참여했다. 공부국 동사 벨(A.D.Bell)이 소경운을 두고 한 발언에는, 공부국 운영에 대한 서양인 동사의 사고 관념을 엿볼 수 있다. 벨은 소경운이 사전

통보 없이, 상수도회사를 시찰한 것을 매우 불쾌히 여겼다. 이를 두고 중국 언론이 정치적 여론을 만들고 있다고 하며, 그의 '신분'과 '낮은' 직급을 문제 삼았다. 벨은 애초에 소경운을 위원으로 제안했을 때, 그의 소속을 알렸다면 동사회는 틀림없이 그를 받아들이지 않았을 것이라고 말했다. 그리고 낮은 직급의 사람을 위원으로 임명한 것은 상수도회사를 난처하게 만든 일이라고 하였다. 하지만 소경운을 초빙하기 전에, 동사회는 이미 그에 관해 통보를 받았다. 나중에 벨도 이 사실을 알게 되었다.[45]

공부국 입장에서 소경운의 행동을 둘러싸고 여론이 형성되는 것은 당연히 불쾌할 수 있다. 하지만 그의 이력도 보통 이상이었다. 소경운은 캘리포니아 공과대학에서 토목공정을 공부하고 1930년에는 하버드대학에서 위생공정에 관한 박사학위를 취득한 후, 유럽각국의 위생공정을 둘러보고 귀국했다.[46] 다만 아직 경험과 사회적 지위를 겸한 최고 권위자는 아니었다. 이 사건은 조계행정에 대한 중국인의 협조와 참여는 허용하나, 이들 중국인은 최고의 권위자, 명망가여야 하며, 이와 관련하여 조계행정에 그 어떠한 동요도 용납하지 않는다는 서양인의 사고를 반영한다.

해복천(奚福泉)는 홍구요양원을 설계한 건축가로, 공무위원회에 참가했다. 황금오(黃今五)는 황염배의 조카로 1931년 이후, 계속해서 음악위원회에 초빙되었다. 그는 상해강호대학과 국립음악전문학교에서 음악교육의 기초를 닦으며, 교육부의 음악교재 편찬위원회에 참가했다. 주박천(朱博泉), 우혜진(牛惠珍), 반옥매(潘玉梅), 하덕규(何德奎)는 영화검열위원회에 참가했다.[47] 이들을 영화 부문의 전문가라 할 수는 없지만, 모두 유학 경험을 가진 엘리트 출신이었다.

반면에 도서관위원회에 초빙되었던 왕운오(王雲五)는 특이한 이력을 가진 인물이었다. 그는 공식 교육 없이 스스로 신지식과 국제문제, 외국어 등을 습득한 인물로 유명했다. 1921년에는 호적의 추천으로 상무인서관에 취직하여, 1930년부터 1946년까지 총경리를 맡아, 과학적 관리 방법과 대중화, 상업화를 추구하며 명성이 높았다. 왕운오는 도서관위원회에서

---

45) 『工部局董事會會議錄』, 25冊, 1931. 9.16., 1931.9.30. Bell은 여러 차례 동사를 역임했고 동사회에서의 발언 빈도도 높은 편이다. 1927년과 1928년에는 부총동, 1932년과 1933년에는 총동에 선출되었다.

46) 孫振堃, 「浙大 "恩婿" 蕭慶雲博士」, 國立浙江大學歷史庫.

47) 牛惠珍은 夏普麟의 부인, 潘玉梅는 陳立廷의 부인이었다.

중국인 아동을 위한 도서 구비를 위해 힘썼다. 그 밖에 *The New York Times*의 북경 주재 기자로, 가장 먼저 '21개조'를 미국에 발송하여 원세개와 일제의 음모를 폭로했던 동현광(董顯光)은 왕영빈(汪英賓)와 함께 정보위원회에 초빙되어 시정에 대한 홍보업무에 참가했다.

이처럼 공부국에 초빙되었던 화위는 교육, 의료, 건설, 문화 등 각 분야의 최고 권위자였다. 공부국에서는 이들의 참여가 필요했다. 이들 명망가 중국인의 참여를 통해 시정관리에 대한 정당성 혹은 공공성을 확보하려 했다.

공부국은 납세화인회를 비롯한 중국인 단체는 물론, 시정 운영에 있어 정치적인 색채를 배제하려고 했다. 조계의 경제적 번영과 안정이 최우선이었고, 중국정부와는 원만한 관계를 유지하되 그 어떤 세력의 간섭도 제재도 거부했다. 그런데 중국인과 중국정부의 생각은 달랐다. 남경정부와 상해시정부의 지배체제가 점차 공고해져 가자, 상해인들은 '중국인'의 상해로 환원시키고자 하는 의지를 표출하기 시작했다. 그리고 조계에 기반을 두고 있는 자신들의 이익을 지키고 확대하고자 했다. 이와 관련하여 조계시정에 참여한 중국인의 특징을 살펴보기로 하자.

먼저, 납세화인회에서 1928년부터 1937년까지 선출되었던 11명의 화동과 18명의 화위는 대체로 금융업과 공상계 종사자가 각각 9명으로 가장 많았고, 변호사, 회계사 등으로 구성되어 있었다. 이들은 상해의 경제발전과 밀접히 관련된 인물이었는데, 조계의 번영과도 이해관계가 얽혀 있었다. 납세화인회의 구성원 역시 대부분이 조계를 기반으로 한 상민층이었다. 이들은 조계에서 자신들의 이익을 대변할 사람으로 유력한 상층의 대자산가가 유리할 것이라고 여겼기 때문에, 공상계 거물을 자신들의 대표로 선출했다.

둘째, 선출 혹은 초빙으로 조계행정에 참여한 사람 중에는 중국정부에서 근무한 적이 있거나 국민당 정부와 밀접한 관련이 있는 사람들이 다수 포함되었다. 국민당원도 있었고, 당치를 실현하기 위해 조직된 시상회의 주요 인물도 포함되었다. 영파동향회와 총상회 회장을 역임했던 우흡경 역시 국민당과 깊이 관련된 인물로, 공부국과 중국인 사이를 중재하며 최장기간 화동으로 활동했다. 조계 중국인은 상해시정부와 남경정부의 국가권력이 자신들의 이해를 증진해 줄 것으로 기대했다. 공공조계가 표방한 국제성은 이념적인 것에 불과했고, 실제로는 영국, 미국, 일본 등 각국이 본국의 정치 권력을 이용하여 자국민의 이익을 증대하려는 방향으로 나아가고 있었다. 중국인도 마찬가지였

다. 국민당 혹은 중국정부와 관련이 있는 인물이 유리할 것으로 판단했기 때문에 이들을 내세운 것이다. 게다가 이들 중 일부는 공상계의 거물이기도 했다. 국민당 정부도, 공부국도 어떤 식으로든 이런 사람들의 협조가 필요했고, 이들도 중국인을 대표하여 시정에 참여함으로써 상해사회에서 자신들의 영향력을 발휘할 수 있었다.

이러한 사실을 염두에 두고 공부국에서 중국인 대표들의 시정활동에 관해 검토해 보기로 한다.

2) 華人董事와 華人委員의 市政參與

1928년 4월에 영국인 5명, 미국인 2명, 중국인 3명, 일본인 2명의 총 12명으로 구성된 동사회와 각각의 상설위원회가 조직되었을 때, 총동 페센든은 다음 사항을 준수하기를 당부했다.

> 첫째, 동사회에서 각 동사의 행동은 자신을 대표할 뿐이고, 그 어떤 파벌이나 외부 단체를 대표할 수 없다. 동사는 오직 전체 사회의 이익에 관심을 둔다. 둘째, 동사회에서 어떤 사항이 최종 결정되기 전까지, 전체 사무는 엄격하게 비밀을 유지하고 공개해서는 안 된다. 회람용 문서는 동사회의 동사 혹은 관계된 위원회의 위원이 읽고 참고하도록 제공될 뿐, 그 외의 사람은 열람할 수 없다. 셋째, 동사회 혹은 위원회는 하나의 단일체이다. 구성원의 개인 의견이 간혹 회의록에 기재될지라도 결코 외부에 누설해서 안 된다. 넷째, 어떤 일이 동사회 혹은 위원회 구성원의 재산상의 이익과 직간접적으로 관련된 사안인 경우, 해당 사람은 토론이나 표결에 참여할 수 없다. 다섯째, 동사회의 승인이 있기 전에는 동사회 혹은 위원회의 그 어떤 사람도 공부국의 사무에 관해 공개석상에서 논의하거나 공개회의에서 말해서는 안 된다.[48]

첫째 항목은 공부국이 늘 강조해 온 것이었다. 조계행정에 있어 외부의 정치 혹은 사회세력의 간섭과 영향을 배제하고, 공익에 힘쓸 것을 당부했다. 이것은 공부국이 중국의 정치적 격변 속에서 시정기구로서의 위상을 이어올 수 있었던 토대로 중시된 것이었다. 화인고문회가 성립되었을 때, 조계행정에 참여할 동안 중국 정부기관에서 근무해서는 안 된다며, 과거 이력까지 꼼꼼히

48)『工部局董事會會議錄』24冊, 1928.4,19.

따진 것도 이런 이유에서였다. 그러나 공부국은 어떤 식으로든 중국 측과의 교섭은 불가피했기 때문에, 한편으로는 정부기관에서 근무한 경험이 있거나 정부관원과 친분이 있는 사람을 선호했다. 조계 권력구조의 현상 유지를 원했기 때문에, 이에 반하는 지배구조의 변화나 중국정부의 영향력 확대를 엄격히 경계한 것이다. 동사회 혹은 위원회는 하나의 단일체라는 것은 다수결에 의해 결정된 내용이 개인의 생각과 다르더라도 공식적으로 같은 입장을 견지해야 한다는 것이다. 그 외에 공정성, 비밀 엄수를 강조함으로써, 공인으로서의 책임감을 당부했다.

1928년 화동 패송손, 원이등, 조진경의 동사회 활동은 이렇게 본격화되었다. 7월 25일의 동사회 기록에 의하면, 화동 중 한 사람이 '외국조계(the Foreign Settlement)'는 '공공조계(the International Settlement)'로 고쳐 표기하는 것이 합당하다고 건의했다. 그러자 장정을 개정하지 않으면 명칭은 변경할 수 없고, 장정 개정은 중국정부와 외국정부 외교단의 비준을 받아야 한다는 사람이 있었다.[49] 그런데 상해 영사단에서 공사단으로 보내는 서신에는 이전부터 'the International Settlement'를 사용하고 있었다. 유독 영문 동사회회의록에서 그동안 'the Foreign Settlement' 혹은 'the Settlement'로 표기하고 'the International Settlement'를 사용하지 않았다. 그러나 1930년 이후에는, 영문 동사회회의록에도 'the International Settlement', 'the Settlement'의 표기가 일반화되고, 'the Foreign Settlement'는 거의 사라졌다.[50] 사소한 차이일 수도 있지만, 공부국은 공공조계를 외국인의 전용공간으로 인식해 왔고 중국인의 참정으로 변화가 생긴 것이다.

한편, 인기로(仁記路)에 설치된 정부기구에서 반일인쇄품이 배포되어 경무청의 단속이 있었던 일과 관련하여 조계 내 정부기구의 설치를 두고 회의가 있었다. 총동 페센든은 정부기구의 설치는 사전에 공부국의 승인을 받아야 하고, 그렇지 않은 행정기구는 조계에서 권력을 행사할 수 없다고 하였다. 만약 이를 허용하게 되면 공부국을 적대시하는 국가도 이를 요구할 수 있다는 것이다. 이에 조진경은 조계의 토지는 중국의 소유이고, 장정과 기타 외교문건에 의하면 조계 내 중국의 행정기구는 공부국 관할이 아니라고

49) 『工部局董事會會議錄』 24冊, 1928.7.25.
50) 吳志偉, 앞의 책, 32-37쪽.

주장했다. 페센든은 화동이 중국정부와 동사회의 중간 입장에서 담판하는 것은 옳지 않다고 반박했다. 그러자 조진경은 이런 일이 가져올 수 있는 오해를 일소하는 것이 화동의 본분이라 강조하며, 공부국이 어떤 결정을 내리기 전에 중국정부와 의논할 것을 제안했다.[51]

이후, 페센든은 이와 관련하여 수석영사로부터 중국정부가 이미 영사단에 정식으로 통지했다는 서신을 받았다. 동사회는 이 안건을 보류했다가, 최종적으로 중국 정부기구의 설치는 영사단을 통한 통상적인 경로와 비준 절차에 따라야 한다고 결정했다.[52] 이 일은 중국정부가 조계에 설립하려는 인화세국(印花稅局)을 두고 일어난 논쟁이었는데, 처음에 몇몇 영사는 이 기구의 건립 목적이 반일인쇄품의 배포로 오인하기도 했다.[53]

원이등과 조진경은 중국 정부기구의 설치는 통상적인 경로를 통해 신청해야 한다는 결정은 장정에 어긋남으로, 다시 고려해야 한다는 의견을 냈다. 페센든은 이 안건은 장정과는 아무 관계가 없는 것이라고 답변했다. 그렇지만 화동이 자신들의 의견을 기록에 남기길 원한다면 그렇게 하겠다고 했다. 원이등과 조진경은 그렇게 해 주길 요청했고, 패송손도 중국 정부기구의 설치는 조계의 치안에 영향을 주는 것이 아니라면, 허가해야 한다는 자신의 생각을 기록해 주길 요청했다.[54] 동사회에서 중국인의 이익을 대변해야 하는 화동의 입장은 난감할 때가 많았다. 동사회 일원으로서 다수결에 따라야 하지만, 그러한 결정이 중국인의 입장과 상반될 때 중국인 사회의 여론을 의식하지 않을 수 없었다.

중국 정부기구의 설치가 1931년에 9월에 다시 동사회에서 쟁점이 된 일이 있었다. 조계에 영업세국(營業稅局)의 설치에 대해 서양인 동사들이 강하게 반발하자, 송자문(宋子文)이 이를 철회하면서 일단락되었다.[55] 상해시정부는 조계에 있는 중국인 회사나 공장, 혹은 산업체에 대한 세금을 징수할 권한이 있었다. 이와 관련된 기구를 중국인의 편의를 위해 조계지역에 설치하려고 했는데, 동사회가 이를 문제 삼은 것이다. 중국은 5.30 사건 이후 이미 공공조계에서 공부국의 방해를 받지 않는 주권 행사를 주장한 적이 있었다.

---

51)『工部局董事會會議錄』24冊, 1928.9.12.
52)『工部局董事會會議錄』24冊, 1928.10.17., 1928.11.14.
53)『工部局董事會會議錄』24冊, 1928.9.12 ;『工部局董事會會議錄』24冊, 1928.11.14.
54)『工部局董事會會議錄』24冊, 1928.11.28.
55)『工部局董事會會議錄』25冊, 1931.9.2., 1931.9.16.

조계의 반환은 단지 시기상의 문제라 여기는 국민당 정부와 공부국과의 갈등은 언제든지 재발할 소지가 있었다.

1928년에 화동 3명이 연명하여 총동에게 서신을 보내 공부국 내 중국인 고위직 임명을 촉구한 적이 있었다. 이 문제를 두고 회의가 열렸는데, 아놀드(H.E.Arnholds)는 지금 상황에서는 너무 성급하다며 반대했다. 그러자 패송손은 상해에는 구미 각국에서 학위를 취득한 중국인이 상당히 많고, 이들에게 필요한 경험을 쌓을 기회를 제공해야 한다고 강조했다. 패터슨(J.J.Paterson)은 영국의 한구 조계가 반환된 후, 중국 관리들이 이를 제대로 관리하지 못했다는 이유를 들며 중국인의 고위직 임명을 반대했다. 그러자 패송손은, 한구 조계가 반환되었을 때 시정관리 경험을 가졌던 중국인이 극소수였던 것이 오히려 문제였다고 반박했다. 한구의 사례를 거울삼아 상해에서는 하루빨리 많은 중국인에게 시정관리에 관한 지식을 획득할 기회를 주어야 한다는 것이다. 그리고 지금의 공부국 제도에서는 같은 자격을 갖춘 외국인과 중국인이 있으면 항상 외국인이 채용되는데, 동등한 조건이라면 중국인이 우선 고려되어야 한다고 주장했다.[56]

이러한 발언이 오갈 때 일본인 동사 복도(福島)는 지금까지 공부국의 대다수 고위직은 영국인이 차지했고, 이들 영국인은 충실히 자신의 직무를 다해 왔지만 공공조계의 국제성을 생각한다면 동사회는 앞으로 각국 사람들을 동등하게 대우해야 한다고 주장하며 자격을 갖춘 중국인의 고위직 임명을 지지했다. 복도가 패송손을 지지한 것은, 공공조계에서 늘어나는 일본인에 대한 대우를 염두에 둔 것이었다. 1927년 상해의 일본인은 전체 외국인 중 47%를 차지했다.[57] 이들은 재정, 경찰, 위생, 공무 등 주요 사무 전반에 다수의 일본인을 채용하고, 중요한 직책을 맡길 것을 요구하고 있었다. 공공조계에서 납세총액과 인구를 기초로 한 중국인의 시정참여와 중국인 채용에 대한 요구는 일본인에게도 적용될 수 있기 때문이었다.

1929년 4월 17일 『신보』에 의하면, 납세인연회에서 페센든은 지난 일 년

---

56) 『工部局董事會會議錄』 24冊, 1928.12.12.

57) 상해에는 1차대전 이후 방직업 중심의 일본 자금이 유입되면서, 일본인도 함께 늘어나 1915년에 11,457명으로 외국인 중에서 가장 많았다. 1923년에는 상해와 나가사키의 정기 항선이 개설되면서 일본인은 더욱 증가하여 1926년에는 2만 명에 이르렀다. 1927년 상해의 일본인은 25,827명으로 전체 외국인 중 47%을 점했다(史梅定 主編, 『上海租界志』, 上海社會科學出版社, 2001, 133쪽).

동안 화동은 공부국 시정에 참여하여 서로 양보하고 협력하며 원만하게 업무를 추진했다고 발표하였다.[58] 하지만 북경의 영국 공사 램슨이 본국에 보낸 서신에서는 1928년 화동의 활동은 실패한 실험이었다고 전하고 있었다. 이것은 상해 총영사를 통해 전달된 내용이었다. 중국인 동사들은 외부로부터 지나치게 영향을 받았고, 이미 개인적으로 찬성했던 제안에 대해 공식적으로 지지할 용기가 없었다고 했다. 심지어 한 중국인 동사는 비밀 문건을 외부 단체에 전달한 것으로 의심을 받았다고 하였다.[59] 그렇지만, 동사회는 중국정부와 교섭해야 할 일이 생기면 화동이 나서 해결해 주길 원했고, 화동 역시 중국인과 관련된 일은 앞장서서 처리했다.

1928년부터 1937년까지 화동들은 쓰레기 처리, 전기처 매각, 오송로 철문 안장, 전화회사와의 협상, 중국인 아동에 대한 교육, 공공 의료와 공중위생, 수도세 인상, 인력거 문제 등과 관련하여 소신 있게 의견을 개진했고, 동사회 요청으로 비공식적으로 중국관원과 사무를 처리하기도 했다. 그러나 중국인의 요구가 반영되지 못한 채 결론 나면, 화동은 중국인 사이에서 비판의 대상이 되기도 했다. 화동에 선출되었던 사람들은 대체로 조계의 서양인 세력과 이해관계를 같이 했던 상층의 자산가였지만, 중국인을 대표하여 조계시정에 참여했다. 자산가 계층의 이익만을 대변한 것이 아니었다. 그동안 반군벌, 반제국주의 운동과 자치시 건립운동의 경험을 통해 상해인의 정치, 사회적 의식도 높아졌고, 국민당 정부도 조계행정에 관심을 가지며 화동과 납세화인회의 활동을 주시하고 있었다.

1927년 11월에 납세화인회에서 '고조계화시민서(告租界華市民書)'를 통해 발표했던 시정, 공원, 교육, 도로, 병원, 신변, 경마장, 재판, 공공문화시설, 청원, 집회와 관련된 11가지 권리는 중국인의 시정참여로 어느 정도 실현되었을까? 인력거꾼과 하층 노동자에 대한 무자비한 폭력과 불공정한 처사는 어떻게 개선되었을까? 그동안 공공조계에서 박탈되었던 중국인의 권리는 중국인의 시정참여가 가시화되는 과정에서 혹은 정식으로 중국인의 시정참여가 이루어지는 과정에서 점차 개선되었다.

가령 1927년 1월에 회심공해는 철폐되었지만, 영사재판권이 완전히 폐지된

58) 「昨日納稅西人年會--通過出售電氣處案」, 『申報』, 1929.4.18.

59) Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlain, Peking, February 6, 1929, *Shanghai, Vol.16,* p.287.

것은 아니었다. 1929년에 납세화인회는 국민정부 외교부에 서신을 보내 영사재판권 철폐를 주장하고, 왕효뢰는 직접 미국 기자단 앞에서 조계에서 사법제도의 불합리성을 연설하기도 했다.[60] 율사공회도 당시 네덜란드 영사의 재판참관의 월권행위를 비판하는가 하면 납세화인회, 총상회, 상총연회는 이 문제에 관해 연명하여 수석영사에게 항의했다.[61] 이듬해 국민당 정부가 상해 제일특구 지방법원과 강소성 고등법원 제2분원을 성립한 후에 외국 영사관의 재판참관제도(觀審制度)는 폐지되었다.

조계 중국인의 공공위생과 관련해서는 1928년 4월에 의학박사 호정안(胡定安)이 납세화인회에 건의서를 보냈다. 그는 "조계의 위생조례가 서양인 거주지역에서만 갖추어져 있어 그곳에서는 순포의 감시와 감독이 엄격하나, 중국인의 거주지역은 도로변에서 변기통을 씻고, 아편을 흡입하고, 무등록 의사가 영업활동을 하는 등의 현상이 벌어지고 있다. 이는 방임주의를 암시하는 것과 같다." 고 지적했다.[62] 그래서 중국인 전문가가 조계의 위생업무에 참여하여 이를 바로잡아야 한다고 강조했다. 화동들도 중국인 거주지역에서의 공공위생의 낙후 문제를 해결하기 위해 동사회에서 여러 차례 의견을 냈다. 이후로 공부국은 의료와 위생업무를 위해 중국인 의사를 초빙하고, 의료행정서비스에 중국인도 포함하기 시작했다. 또한 1930년대에 이르러 조계 중국인의 노동환경에도 관심을 가지고 공장노동 실태를 조사하고 감독하기 시작했다.

화동과 화위가 함께 참여한 위원회의 명칭은, 시간이 지나면서 조금씩 변화가 있고, 통폐합으로 변경되기도 했다. 초빙 화위가 참가한 위원회는 임시의 특별위원회가 많았기 때문에 실상을 정확하게 파악하기에는 어려움이 많다. 중국인의 행정참여는, 인원이 증가하면서 권한도 증강되었다. 중국인 아동의 교육과 관련된 것은 온전히 중국인이 전담했고, 1933년 중외인사 3명으로 조직된 수도세심의위원회는 업주대표의 지산위원이었던 풍병남(馮炳南)이 회장을 맡았다.[63]

그런데 상설위원회의 장은 여전히 구미 열강의 동사가 맡았다. 중국인과 마찬가지로 외국인 동사도 연임되는 경우가 많았다. 이들이 일찍부터 조계행정에 참여해 왔기 때문에, 효율성을 고려하면 경험과 숙련도 측면에서 위원회의

60) 「關於請求撤廢領事判權文件」, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 1930, 7-17쪽.
61) 「交涉荷領觀審越權案」, 『海租界納稅華人會重要文件』, 1930, 43-48쪽.
62) 「納稅會注意租界公衆衛生」, 『民國日報』, 1928.4.22.
63) 「納稅華人會昨開首次代表大會」, 『民報』, 1935.4.17

장을 맡는 것은 자연스러운 일일 수도 있다. 하지만, 총동과 부총동을 항상 영국인과 미국인이 차지했던 것과 마찬가지 이유로, 조계행정의 실질적인 책임과 권한은 자기들에게 있다고 여겼기 때문이다. 조계에서 시정참여는 당연한 권리라고 생각하는 중국인과 중국인의 참정은 조계의 번영을 위해 필요한 조치라고 여기는 서구 열강 사이의 간극은 늘 존재했다. 그렇지만 중국인의 시정참여와 남경정부의 성립으로 조계 중국인의 위상이 달라졌음은 공부국도 이미 인지하고 있었다.

일종의 명예직, 봉사직으로 조계행정에 참가한 화동과 화위의 전체 인원은 날로 증가하여, 위원회의 전체 정원에서 중국인의 비중이 결코 적은 편은 아니었다. 공공조계에서 90% 이상이 중국인이었고, 조계사무의 대부분이 이들 중국인과 관련된 일이었으므로 중국인 시정참여의 확대는 당연했다. 또한, 남경정부와 상해시정부의 성립 이후, 조계 중국인의 동요를 방지하기 위해서 공부국도 중국인의 협조는 절실했다. 시정참여 인원의 증가는 이러한 상황을 반영한다.

1928년부터 1937년까지 선출과 초빙을 가리지 않고 중국인 동사와 위원이 참여했던 위원회의 종류와 각 위원회에서 중국인이 차지한 인원은 다음과 같다. 위원회의 명칭은, 되도록 널리 오랫동안 사용된 것을 적용하고 취임 연도를 기준으로 작성했다.[64]

<표 Ⅳ-4> 工部局 華董과 華委의 각종 위원회 참여(1928~1937)

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
재정 위원회	貝淞蓀 秦潤卿	徐新六 秦潤卿	徐新六 秦潤卿	徐新六 秦潤卿	徐新六 貝淞蓀	徐新六 俞希稷	徐新六 王延松	徐新六 王延松 奚玉書	徐新六 奚玉書 陳濟成	徐新六 朱賡陶 吳蘊齋
	7(2)	6(2)	7(2)	7(2)	6(2)	7(2)	7(2)	8(3)	(3)	10(3)
봉급 위원회			徐新六							
			6(1)							
경무 위원회	徐新六 陳霆銳	虞洽卿 陳霆銳	虞洽卿 陳霆銳	虞洽卿 陳霆銳	虞洽卿 胡孟嘉 陳霆銳	虞洽卿 胡孟嘉 江一平	虞洽卿 江一平 奚玉書	虞洽卿 江一平 奚玉書	虞洽卿 江一平 奚玉書	虞洽卿 江一平 許曉初

64) 표는 『工部局董事會會議錄』, 『上海公共租界工部局公報』, 『上海公共租界工部局年報』, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 『申報』, 『民報』, 『新聞報』, 『時事新報』, 『民國日報』 등을 참고로 작성한 것으로 추후 자료에 따라 보완될 수 있다. 음악위원회의 화위는 납세화인회중요문건에는 黃金吾로 표기된 반면, 공부국연보에는 黃世由라고 나와 있다. 동일인물로 추정된다.

									許曉初	周越然
	5(2)	5(2)	5(2)	5(2)	7(3)	8(3)	8(3)	9(3)	(4)	10(4)
공무 위원회	袁履登	袁履登	袁履登 林康侯	袁履登 林康侯	袁履登 郭順	袁履登 郭順	袁履登 郭順 王延松	郭順 王延松 諸文綺	郭順 周越然 諸文綺	郭順 吳蘊齋 奚福泉 劉鴻源
	4(1)	4(1)	6(2)	6(2)	(2)	6(2)	7(2)	8(3)	(3)	10(4)
銓敍 (員司) 委員會	李馥蓀	李馥蓀	劉鴻生 李馥蓀	劉鴻生 李馥蓀	劉鴻生 郭順	貝淞蓀 郭順	貝淞蓀 郭順	袁履登 郭順 奚玉書	袁履登 郭順 奚玉書	虞洽卿 袁履登 郭順 江一平
	4(1)	4(1)	6(2)	6(2)	6(2)	6(2)	6(2)	8(3)	(3)	10(4)
공용 사업 위원회	趙晋卿 林康侯	貝淞蓀 林康侯	胡孟嘉 吳蘊齋	胡孟嘉 吳蘊齋	胡孟嘉 吳蘊齋	胡孟嘉 吳蘊齋 兪希稷	馮炳南 江一平 余華龍	馮炳南 江一平 余華龍	馮炳南 江一平 余華龍	奚玉書 周邦俊 趙傳鼎 (미정1)
	5(2)	6(2)	6(2)	6(2)	5(2)	7(3)	7(3)	8(3)	(3)	10(4)
공공 체육장 위원회	중국인 없음	중국인 없음	중국인 없음							
	4(0)	4(0)	5(0)							
전기 위원회	중국인 없음									
	5(0)									
위생 위원회	徐新六 錢龍章	徐新六 錢龍章	劉鴻生 錢龍章	劉鴻生 錢龍章 鄺翠娥	劉鴻生 錢龍章 鄺翠娥	江一平 陳濟成 鄺翠娥 (→石美玉)	江一平 陳濟成 余華龍	陳濟成 余華龍 許曉初	余華龍 許曉初 周越然	奚玉書 周邦俊 顔福慶
	5(2)	7(2)	6(2)	7(3)	7(3)	8(3)	9(3)	9(3)	(3)	9(3)
교통 위원회	陳霆銳	陳霆銳	陳霆銳	吳蘊齋 陳霆銳	吳蘊齋 陳霆銳	徐新六 吳蘊齋	徐新六 奚玉書	虞洽卿 江一平 奚玉書 諸文綺		
	5(1)	4(1)	6(1)	6(2)	6(2)	6(2)	9(2)	12(4)		
음악 위원회	중국인 없음	중국인 없음	중국인 없음	黃金吾	黃金吾	黃金吾	黃金吾	黃金吾	黃金吾	黃金吾
	3(0)	2(0)	2(0)	4(1)	4(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	9(1)
도서관 위원회	중국인 없음	중국인 없음	중국인 없음	王雲五	徐新六 王雲五	陳濟成 王雲五	貝淞蓀 陳濟成	徐新六 陳濟成	徐新六 陳濟成 諸文綺	徐新六 周越然 歐元懷

	4(0)	4(0)	3(0)	5(1)	6(2)	(2)	5(2)	5(2)	(3)	8(3)
영화 검열 위원회				牛惠珍 何德奎 ↓ 潘玉梅 朱博泉	潘玉梅 朱博泉	潘玉梅 朱博泉	潘玉梅 朱博泉	潘玉梅 朱博泉	朱博泉	潘玉梅 曆樹雄
				8(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(1)	3(2)
정보 위원회				汪英賓 董顯光						? ?
				7(2)						6(2)
외인 교육 위원회	중국인 없음	중국인 없음								
	5(0)	5(0)								
화인 교육 위원회	趙晋卿 林康侯 聶雲臺	袁履登 林康侯 聶雲臺								
	7(3)	6(3)								
학무 위원회			袁履登 劉湛恩 歐元懷	袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷	袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷	袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷	袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷	林康侯 奚玉書 劉湛恩 歐元懷	林康侯 奚玉書 劉湛恩 歐元懷	袁履登 奚玉書 林康侯 劉湛恩
			8(3)	9(4)	9(4)	9(4)	9(4)	8(4)	(4)	9(4)
화인 교육 특별 위원회	趙晋卿 林康侯 何德奎 劉湛恩									
	8(4)									
화인 소학 위원회			袁履登 林康侯							
			4(2)							
화인 사립 학교 보조금 위원회				袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷 韋慤 廖世承 葛祖蘭 曹雲祥 楊葆康 牛惠珍	袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷 韋慤 廖世承 葛祖蘭 曹雲祥 楊葆康 牛惠珍	袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷 韋慤 廖世承 葛祖蘭 曹雲祥 楊錫珍 牛惠珍	袁履登 林康侯 劉湛恩 歐元懷 韋慤 廖世承 葛祖蘭 曹雲祥 楊錫珍 牛惠珍	林康侯 袁履登 劉湛恩 歐元懷 韋慤 廖世承 葛祖蘭 曹雲祥 楊錫珍 牛惠珍	林康侯 袁履登 劉湛恩 歐元懷 韋慤 廖世承 曹雲祥 楊錫珍 奚玉書	林康侯 袁履登 劉湛恩 歐元懷 韋慤 陳濟成 廖世承 牛惠珍 王孝英 奚玉書

									章友三	章友三
				10(10)	10(10)	10(10)	10(10)	10(10)	11(11)	11(11)
교육 과정 위원회						劉湛恩 歐元懷				
						4(2)				
졸업 고사 위원회							劉湛恩 歐元懷			
							4(2)			
의원 위원회			牛惠生 顔福慶	牛惠生 顔福慶						
			13(2)	12(2)						
의사 등기 위원회			牛惠生	牛惠生 徐乃禮						
			8(1)	8(2)						
화인의 사등기 위원회					牛惠生 徐乃禮	牛惠生 徐乃禮	徐乃禮 富文壽	徐乃禮 富文壽	徐乃禮 富文壽	徐乃禮 富文壽
					(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
상해 의무 위원회					牛惠生 徐乃禮	牛惠生 徐乃禮	徐乃禮 富文壽	徐乃禮 富文壽	徐乃禮 富文壽	徐乃禮 富文壽
					(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
상수도 문제 위원회			胡孟嘉 吳蘊齋 郭承恩	胡孟嘉 吳蘊齋 郭承恩 蕭慶雲	胡孟嘉 吳蘊齋 郭承恩 蕭慶雲	胡孟嘉 吳蘊齋 郭承恩 蕭慶雲				
			8(3)	9(4)	9(4)					
수도세 심의위 원회						馮炳南				
						3(1)				
인력거 (조사) 위원회						江一平 朱懋澄	朱懋澄 王安生			
						5(2)	5(2)	5(2)	3(2)	
인력거 관리 위원회							朱懋澄 王安生	朱懋澄 王安生	朱懋澄 王安生	
							3(2)	3(2)	3(2)	
주거 상황 조사 위원회									牛惠珍 牛惠生 郭承恩	
									(3)	
지산 위원회	중국인 없음	중국인 없음	중국인 없음	중국인 없음	중국인 없음	陳霆銳 馮炳南	顧文生 馮炳南	金宗城 馮炳南	金宗城 馮炳南	金宗城 馮炳南

	3(0)	3(0)	3(0)	3(0)	3(0)	5(2)	5(2)	5(2)	5(2)	5(2)
집세 중재 위원회			蕢延芳	蕢延芳	蕢延芳	厲樹雄		厲樹雄		毛和源 厲樹雄
			5(1)	5(1)	5(1)	5(1)		5(1)		9(2)

※위의 숫자는 전체 정원에서 중국인의 인원을 표시한 것이다.

초빙 화위는 위원회의 성격에 따라 임기가 2년인 경우도 있었고, 각 위원회는 업무의 성격에 따라 세분화하여 일을 전담시키기도 했다. 중국인 아동에 대한 교육 문제를 비롯하여 몇몇 위원회는 위 표에 나타나듯, 구체적이고 명료한 명칭을 사용하여 재조직되었다.

그런데 조계시정에 참여한 화동과 화위 중에는 상해시정부에서 상해 시민과 시정부 사이의 소통을 위해 조직한 시참의회(市參議會) 소속의 인물이 많았다. 시참의회 구성은 화동, 화위에 나타난 인원 구성의 특징과 유사했다. 가령 1932년, 오철성 시장의 취임 후에 성립되어 1937년까지 활동한 19명의 참의회에는 금융업 종사자 5명(陳光甫, 李複蓀, 錢新之, 秦潤卿, 張公權), 공상계 5명(陳柄謙, 郭順, 王一亭, 虞洽卿, 王曉籟), 학계 3명(劉湛恩, 吳經熊, 吳雨官), 회계사 1명(徐永祚), 언론계 1명(史良才), 공회 1명(陸京士), 청방 1명(杜月笙), 국민당원 2명(陶百川, 王延松)으로 조직되었다.[65] 이들 중 이복손, 진윤경, 곽순, 우흡경, 류담은, 오경웅 등은 조계행정에 참여하고 있었고, 진광보, 전신지, 왕효뢰, 서영조, 사량재 등은 납세화인회의 지도부에 속했다. 요컨대 금융업, 공상계, 학계, 언론계 등의 주요 인사들이 조계의 시정 활동과 상해시정부의 참의회에 공통적으로 속해 있었던 것이다.

공부국과 상해시정부는 공공성, 공익성의 명분으로 이들의 협조가 필요했고, 이들 역시 공적 활동의 참여를 통해, 상해에서 자신들의 위상을 공고히 해 나갔다. 그런데 시참사회에서는 풍소산과 임강후처럼 국민당, 특히 장개석의 지배권력에 비판적인 사람은 배제되었다.[66] 1932년 시참사회에서 의장을

65) 周松靑, 『整合主義的挑戰 : 上海地方自治硏究(1927-1949)』, 上海交通大學出版社, 2011, 67-82쪽 ; Christian Henriot 著, 張培德 等 譯, 앞의 책, 20-22쪽, 33-41쪽. 1927년 11월에 12명의 市參事會가 정식으로 성립되었지만, 시당부의 반대로 1928년 9월 15일에 해산되었다. 이때 참사회는 林康侯, 王延松, 王一亭, 虞洽卿, 趙晉卿, 李平書, 馮少山, 顧馨一, 王曉籟, 葉惠鈞, 姚紫若, 管際安으로 구성되었다. 국민당원으로 管際安, 王延松 2명이 포함되었고, 대다수가 공상계 인물이었다.

66) Christian Henriot 著, 張培德 等 譯, 앞의 책, 39쪽.

맡았던 사량재가 1934년 11월에 피살된 후 왕효뢰가 의장을 맡았는데, 이전에 비해 회의 횟수가 줄고 활동도 다소 소극적이었다. 사량재는 언론계의 대부로 그의 운영하에 『신보』가 오랫동안 영향력 있는 민간언론으로 성장할 수 있었다. 그는 9.18 사변 이후, 장개석의 정치 방향을 비판하고 항일을 주장하여 국민당 특무에 의해 피살되었다. 따라서 공상계를 비롯한 주요 인사들은 시참의회보다 공부국에서의 시정참여가 자율과 공익의 실현에 더 접근해 있다고 느꼈을 수도 있다.

위원회의 활동에 대해 모두 살필 수는 없지만, 화동의 참정 이후 특히 이슈가 되었던 교육, 의료와 위생, 공공요금 인상문제, 인력거 문제 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 이들 문제는 단지 조계에 국한된 것이 아니라 상해 전체의 도시발전 혹은 상해 시민 전체와 관련되어 있었다. 교육문제는 남경정부가 당치를 구축하기 위해 국가정책으로 중시하고 있었다. 이에 따라 영화도 교육의 보조와 선전 수단으로 주목받았다. 의료와 위생 분야, 상수도 시설, 전화시설 설비 등은 상해시정부에게 도시행정체제의 구축을 위한 시급한 과제였다. 게다가 공공요금의 인상은 화계지역까지 영향을 끼쳤기 때문에, 이들 문제는 곧 전체 상해인의 문제였다. 인력거 문제는 1930년대에 상해뿐 아니라 북경, 남경 등 대도시의 사회문제로 대두되고 있었다. 교육과 공공요금 인상문제와 관련해서는 다음 별도의 장에서 다루고, 여기서는 영화 부문, 의료와 위생, 인력거 문제와 관련된 위원회의 활동에 관해 간단히 살펴보기로 한다.

공부국은 1927년 경비위원회의 제안으로 9월 8일 영화검열위원회를 조직했다. 처음에 성립한 위원회는 회심공해 중국인 관원이었던 관형지(關炯之)를 포함하여 서인교육위원회 위원 및 경무처 직원 등이 포함되었다. 동사회는 영화관 조례를 통해 모든 영화는 이 위원회의 검열을 통과한 후에 상영할 수 있게 규정했다.

상해시는 1928년 8월에 사회국국장 반공전(潘公展)을 주석으로 한 희곡 및 영화 검열위원회를 조직하여 상해시에서 공연 혹은 상연되는 작품은 반드시 심사를 거치게 했다. 이 조직은 시당부가 주도한 것이었다. 1929년 9월에는 교육국국장 진덕징(陳德徵)을 주석으로 하여 교육국, 사회국, 공안국, 선전부에서 파견한 인물로 영화검열위원회가 만들어졌다. 이 위원회는 영화 상영과 관련된 각종 규칙을 발표하여 당의(黨義)와 국체(國體)를 위반하지 않고, 풍속의 교화를 방해하지 않으며, 미신과 봉건사상을 고취하지 말 것을 강조했

다. 또한 외국인이 제작한 영화에 관한 감독도 규정했다.[67] 할리우드 영화가 중국의 영화산업에서 엄청난 비중을 차지하고 있었는데, 이들 영화에는 종종 중국인에 대한 묘사가 부정적으로 그려져 중국인들의 불만을 사고 있었기 때문이었다. 상해시의 영화검열위원회는 이런 영화가 조계에서 상영되어도 외교 문제로 인해 제대로 된 조치를 취할 수 없었다.

그런데 1930년 2월에 영화 '부파사(不怕死)' 사건이 일어나 파장을 일으켰다. '부파사' 가 상영된 이후, 중국인을 야만스럽고 혐오스럽게 묘사한 할리우드 영화에 대한 격렬한 비판이 쏟아졌고, 시선전부와 교육부가 나서서 어떠한 국가에서도 이 영화의 상영을 금지해야 한다는 성명을 발표했다.[68] 이 사건을 계기로 남경정부는 11월 3일 정식으로 영화검열법을 제정하여 중국에서 제작했든, 외국에서 제작했든 모든 영화는 검열을 통과하지 않으면 상영할 수 없고, 특히 중국 민족의 존엄을 해치는 것은 상영을 불허한다고 규정했다. 이를 위한 전국 기구로 1931년 3월에 영화검열위원회가 조직됨에 따라, 상해시 영화검열위원회는 7월 30일에 정식으로 업무를 종료했다.

공부국도 1930년 4월 1일부터 경무처 특무조에서 영화검열을 전담하게 하고 영화검열위원회를 새롭게 조직했다. 경무처 검열 과정에서 일부분을 삭제하고 상연을 허가하거나 아예 상연 자체가 허가되지 않을 수도 있었다. 대신 검열을 통과하지 못한 영화는 영화검열위원회에 상소를 할 수 있게 했다. 영화검열위원회 심의를 통해 방영, 일부 삭제 후 방영, 방영 불가를 결정했는데, 중국인 위원이 참가한 위원회가 바로 이 위원회였다. 1930년 당시 포방의 대표 1명을 비롯하여 영국, 미국, 중국 각국 대표 한 명을 위원회에 참가하게 했다. 결원이 생기고 인원이 확충되면서 중국인 2명이 1931년부터 참가하게 된 것이다.[69] 이렇게 각국의 인사로 위원회를 조직한 것은 '부파사' 사건의 여파와 관계가 깊었다.

1930년에서 1937년까지 경무처에서 검열한 영화는 총 4,596편이었는데, 그 중 1934년에 723편으로 가장 많았다. 8년간 4,596편 중 경무처 검열을 통과하지 못한 영화는 116편으로 전체 2.5%였다. 이 116편 중에서 49편이 상소를 올렸다. 1933년의 경우, 경무처 검열을 통과하지 못한 34편 중 16편이 상소를

---

67) 汪朝光,「檢査,控制與導向-上海市電影檢査委員會研究」,『近代史研究』, 2004年 6期, 95-97쪽.
68)「'不怕死' 影片不得在任何國演映」,『申報』, 1930.3.1.
69)『工部局董事會會議錄』, 24冊, 1930.5.28. ;『工部局董事會會議錄』, 25冊, 1931.2.4., 1931.2.19.

올렸는데, 3편은 위원회 심의를 통과하지 못했다. 나머지 해에는 4, 5편 중 1편 정도가 위원회 심의를 통과하지 못했다.[70] 통계로 보면 경무처 검열과 영화검열위원회의 검열이 그렇게 까다롭지는 않았다. 이 위원회는 영화 심의 외에도 16세 이하 아동의 관람 여부, 언론매체의 영화 광고에 관한 규제, 영화를 통한 교육과 홍보, 영화사의 관리 등과 관련된 업무를 담당했다.[71]

국민당 정부는 1930년 상해 조계에서의 '부파사' 사건을 계기로 중국에서 상영하는 모든 영화를 합법적으로 단속하고, 당치의 실현을 위해 교육과 선전의 수단으로 영화를 활용할 수 있게 되었다.

한편, 1927년 7월에 상해에서는 위생국이 만들어져 호홍기(胡鴻基)를 중심으로 위생정책이 시행되고 있었다. 이것은 1928년 2월에 남경정부 직할부서로 위생사(衛生司)가 만들어지기 전의 일인데, 무한정부와 남경정부 사이의 통합을 통한 중앙정부의 조직구성이 지체되었기 때문이었다.[72] 그런데 1929년에 남경정부가 발표한 의사등록제도가 1927년에 만들어진 상해시위생국의 의사등록제도와 차이가 나면서 중앙정부와 지방정부, 정부의 관리체제와 의사 단체의 입장이 서로 충돌했다. 또한 중국인 의사 단체 간의 갈등, 서의(西醫)와 중의(中醫) 문제, 무등록 의사문제 등으로 복잡한 상황이 전개되었다.

1930년 이후로는 시위생국이 발표했던 『의사 임시 관리 규정』은 법적인 효력이 없어졌기 때문에, 상해의 의사들은 중앙의 위생부(1931년 4월 이후에는 衛生署)에 등록 신청을 해야 했다. 이런 상황에서 공부국은 1931년 4월에 상해시 전체와 연계된 근대 의료업 관리를 위해 상해의무위원회(上海醫務委員會, Shanghai Medical Board)를 조직했다. 우혜생은 중화의학회의 대표로, 서내례는 상해의사공회의 대표로 초빙되어 의무위원회에 참여했다. 공부국의 주도하에 위생처 처장, 공부국이 추천한 의사, 중화의학회, 상해의학회, 박의회(博醫會), 상해의사공회, 일본의학사, 독일의학회, 러시아의학회의 각 대표로 구성된 이 위원회는 의사등록조례를 제정했다.

의사의 자격 면허, 학력에 관한 심사와 등록을 통해 의료활동의 투명성을 확보하고, 우수한 의료서비스를 제공하기 위해서였다. 공공조계에서 개원하는 의사는 물론 프랑스 조계, 화계지역의 의사도 등록할 수 있게 했다.[73] 그런데

---

70) 史梅定 主編, 앞의 책, 522쪽.

71) 『上海公共租界工部局年報』, 1932, 50-52쪽.

72) 배경한, 「1920,30년대 상해의 위생 - 위생의 법제화와 과학화」, 배경한 엮음, 『20세기 초 상해인의 생활과 근대성』, 지식산업사, 2006, 81쪽

심사과정에서 중대범죄가 발견되거나 의료행위로 볼 수 없다고 판단되면, 등록을 거부할 수도 있었다. 법률과 같은 강제성을 띠지는 않았지만, 의료계 각 단체가 함께 논의하여 의료업의 개업 규정과 활동을 명문화함으로써 불법행위나 비의료행위를 방지하고자 한 것이다. 여기에는 치과의사, 수의사 등도 참여하여 1935년 경에 등록한 의사의 수는 1,000명을 넘어섰다.

우혜생과 서내례는 중국인 의사에 대한 심사 분과위원회에서 활동했다. 처음에 공부국에서 의무위원회를 조직할 때, 중의 단체의 참여를 거절했다. 우혜생이 상해시 혹은 내무부에 등록된 중의에게는 등록자격을 주어야 한다고 건의하여 서의와 중의 모두를 포괄하는 의사등록제도가 만들어졌다. 심사를 통해 명단에 올랐던 사람이 제명된 경우도 있었다.[74]

공공조계의 의사등록조례가 발표됨에 따라 1930년대에는 각기 다른 의사등록제도가 운영된 셈이다. 1935년 공부국에 등록된 945명의 의사 중 위생서에 등록된 의사는 32명, 시위생국에 등록된 의사는 단지 16명에 그쳤다.[75] 상해 의무위원회가 만든 의사등록조례에서는, 등록할 때 학력 등에 관한 서류를 제출하고 안과, 외과, 내과, 산부인과, 피부과, 소아과, 비뇨기과 등 11개의 표준 명칭을 사용하도록 규정했다. 일반인이 해당 의사에 대한 정확한 정보를 알고 선택함으로써 치료를 받고 건강을 지킬 수 있도록 하기 위해서였다.

의무위원회는 1934년에, 의료업 광고 규정을 만들었는데, 부문수(富文壽)와 서내례가 여기에 참여했다.[76] 위원회는 광고를 내기 전에, 반드시 위원회의 허가를 받도록 하고, 광고 기간은 2주로 하며, 2주가 지나면 다시 허가를 받도록 했다. 지나친 과장광고를 막기 위해 출신대학을 정확히 밝히고, 전문의가 2종 이상의 과를 선전하지 못하도록 했다.[77] 이를 토대로 상해시는 1936년 10월에 의료행위뿐 아니라 의약품에 대한 광고까지 포함한 잠행규칙을 공포했다.

1930년대 인력거 문제는 상해를 비롯한 북경, 남경 등에서도 심각한 사회문제로 대두하고 있었다. 공공조계에서 인력거제도의 개정을 둘러싼 공부국과

---

73) 「衛生處報告」, 『上海公共租界工部局年報』, 1933, 335-337쪽.
74) 「衛生處報告」, 『上海公共租界工部局年報』, 1936년과 1937년에 각각 1명이 제명되었다.
75) 朱英 · 尹倩, 「民國時期的醫師登記及其紛爭」(『華中師範大學學報(人文社會科學版)』, 2009年 9月, 87쪽.
76) 『上海公共租界工部局年報』, 1934, 395쪽.
77) 「上海第一特區工部局刊布醫師廣告章程」, 『中華醫學雜誌』, 20卷 8期, 1934.8, 1103쪽.

인력거업자(車商)의 대립은 상해사회가 직면했던 노동문제, 상해시정부의 미온적 태도, 청방과 국민당 정부의 유착, 농촌의 피폐와 노동시장의 구조적 한계 등을 복합적으로 보여준다.[78]

자동차와 전차가 운영되면서, 인력거는 교통문제의 주범으로 인식되었기 때문에, 공부국은 인력거의 면허증을 제한했다. 1934년 공공조계의 실제 면허증은 9,900장이었는데, 이 중에서 고송무(顧松茂)가 운영하는 비성공사(飛星公司)가 2,000장을 넘게 소유하고 있었다.[79] 고송무는 인력거 업계의 거물로 인력거공회 특구사무실의 주임이기도 했다. 인력거꾼의 95%가 소북민 출신이었는 데, 이들의 동향단체인 강회공소(江淮公所)는 고죽헌(顧竹軒)에 의해 관리되었다. 그는 고송무의 형으로 청방 소속이었다.[80] 상해의 인력거업자 대다수는 청방에 속해 있었고, 인력거꾼 역시 90%가 청방에 가입되어 있었다.

1933년 3월에 인력거꾼 맹진신(孟晉臣) 등은 행정원, 시정부사회국, 인권보장동맹에 서신을 보내 감조(減租)를 제기하며 지원을 요청했다.[81] 인력거 문제는 조계에서도 심각한 문제로 제기되고 있었다. 그래서 동사회는 1933년 9월에, 인력거 문제의 현황과 제도 개선을 위해 동사 매시(P.W.Massey)를 회장으로 5명의 인력거위원회(Ricsha Committee)를 조직했다. 경비위원회 화위 강일평과 청년회 간사 주무징(朱懋澄)이 여기에 참가했다.[82]

인력거위원회는 4개월 동안의 조사를 마친 후, 현 제도에서 인력거꾼의 구제는 불가능한 것으로 결론짓고 16개 항목을 건의했다. 동사회는 이를 토대로 인력거 면허증 축소, 차주의 직접 등기, 인력거꾼의 등기, 차세를 1일 기준 14각에서 8각으로 인하, 표준 승차가격 마련, 차량 개량, 무허가 차량 단속 등을 결정했다. 이 개정안을 집행하고 인력거의 수를 점차 줄여나가기 위한 별도의 기구로 매시와 중국인 주무징, 왕안생(王安生) 총 3명으로 구성된 인력거관리위원회(人力車務委員會, Ricsha Board, '인력거관리처' 로도 불림)가

---

78) 공공조계 인력거 개혁안에 대해서는 Tim Wright의 Shanghai Imperialists versus Rickshaw Racketeers - The Defeat of the 1934 Rickshaw Reform(*Modern China*, Vol.17, No.1, 1991, 76-111쪽)를 참고할 수 있다. 그는 청방의 지배를 받는 人力車同業公會의 방해로 개혁안이 수정되었고, 관련 업무도 중도에 폐지되었다고 했다. 중국에서 몇몇 연구가 있기는 하지만, 대체로 공부국의 개혁안 자체가 인력거꾼에 대한 진정한 구제방안은 될 수 없었다는 것에 초점이 맞추어져 있다.

79) Tim Wright, 위의 글, 85-87쪽.

80) Tim Wright, 위의 글, 105-106쪽.

81)「全滬人力車夫力爭減少車租」,『時事新報』, 1933.3.21.

82)「關於人力車委員會之報告」,『上海公共租界工部局年報』, 1933年 4期.

조직되었다. 중국인 인선은 동사회에서 우흡경을 비롯한 화동의 추천과 동사회 결의로 초빙되었다.[83]

인력거공회는 거세게 항의하며, 납세화인회를 비롯한 각 기관과 연대하여 공부국을 압박했다. 인력거관리위원회를 해체하라는 주장은 주무징과 왕안성에 대한 협박 서신으로 이어졌다.[84] 인력거공회는 공부국의 개선책이 인력거에 의존하여 생계를 도모하는 수만 명을 궁지로 몰아넣는 잔악한 시책이라고 비판하며 시상회, 상해시정부에 원조를 요청했다.[85] 인력거공회가 새로운 면허증 발급을 거부하고 방해하면서 새 면허증의 배포가 연기되기도 했다.[86] 인력거업자는 차세를 공부국이 결의한 8각이 아니라 12각으로 하고, 차량 개량은 자신들이 제공한 것을 공부국이 수용해야 하고, 인력거꾼의 등기를 취소하라는 것이었다. 양측의 대립은 시상회와 우흡경의 주선하에 8월 6일 잠정적으로 타협안이 결정되었다. 그 결과 차세는 인력거꾼에게 징수하는 호조비를 포함하여 대략 10각으로 하고, 호조비의 보관 및 관리를 위해 업주 2명이 참가하고, 업주는 지금처럼 면허증을 받고, 인력거 개량을 결정하며, 인력거꾼의 등기는 잠시 보류하는 것으로 결정되었다.[87]

타협안에서 차세는 인하되었지만, 업주의 이익도 지켜졌다. 공부국의 차세 인하는 분명히 인력거꾼에게 유리한 것이었다. 그런데 인력거꾼의 등기는 신체검사 등을 통해 연로한 사람이 인력거를 끄는 것을 방지하면서 점차 인력거꾼의 수를 점차 줄여나가려는 의도도 있었다. 인력거꾼의 복지를 위해 1934년 말에는 호조회가 정식 성립되어 야간학교, 진료소, 독서실, 기숙사 건립 등의 사업을 진행해 나갔다.[88]

상해시도 1935년 3월 22일에 이르러 인력거꾼 구제책을 발표했다.[89] 그 내용은 차세 인하가 포함되지 않은 것을 제외하고 공부국의 개정안과 거의 차이

---

83)『工部局董事會會議錄』26冊, 1934.3.21 ;『工部局董事會會議錄』26冊, 1934.5.2.

84)『工部局董事會會議錄』26冊, 1934.7.11.

85)「特區人力車商依舊章領證遭拒絶」,『時事新報』, 1934.8.1 ;「爲請交涉取消新章人力車商昨向市府請願」,『時事新報』, 1934.8.2.

86)「人力車商決不領新證租界交通不可憂慮」,『時事新報』, 1934.7. 29 ;「人力車風潮恐難免」,『時事新報』, 1934.7.30.

87)「公共租界人力車新章案昨解決」,『時事新報』, 1934.8.7.

88) 호조회 활동은「人力車務委員會報告」,『上海公共租界工部局年報』(1935, 99-100쪽)과「人力車務委員會報告」,『上海公共租界工部局年報』(1936, 108-109쪽)를 참고할 수 있다.

89)「民國念四年上海市政設施之方針」,『時事新報』, 1935.1.30 ;「市政府注意平民福利事業」,『時事新報』, 1935.3.13 ;「市當局救濟人力車夫社會局擬具計劃綱要」,『時事新報』, 1935.3.22.

가 없었다. 그런데 이후 시행 여부는 오리무중이었다. 공부국에 있어 인력거 제도에 대한 규제책은 다른 사안과 달리, 국민당 정부도 통제가 어려운 청방과 이들이 연대한 시상회, 정부 관리 등 뿌리 깊은 전통과 맞서야 하는 일이었다. 공부국의 개정 방향은 차세를 인하하고 차주의 직접 면허증 수령을 통해 대납을 금지함으로써 인력거 시장을 정돈하고, 인력거와 인력거꾼의 수를 제한하면서 동시에 인력거꾼의 구제를 도모하는 것이었다. 비록 개정안이 수정되긴 했지만, 제도 개선을 결정하고 시행해 나가는 데는 결단이 필요했다. 이런 노력이 인력거꾼의 입장을 온전히 대변하지는 못했지만, 당시 인력거 문제의 본질을 재고하는 데 영향을 끼쳤다.

공부국은 도시관리체계에 있어 오랜 경험이 있었다. 1854년에 공부국이 성립되고, 1862년에 공동국(公董局)이 성립되어 근대적인 도시관리에 전념해 왔던 반면에, 화계에서는 1895년에 비로소 남시마로공정국(南市馬路工程局)이 설립되어 적어도 30~40년은 늦은 셈이었다. 공부국과 공동국이 강력한 행정력으로 시정건설에 앞장섰던 것에 비해, 중국 측은 정치적 혼란으로 일관성있게 추진하지 못했다. 조계의 행정력 확대는, 한편으로는 화계에서의 근대적 발전을 저해하는 형태로 나타났고, 화계지역은 체계적인 관리기구가 부재한 가운데, 상대적으로 점점 낙후되었다.

1933년에 남경중앙정치학원에서 품행이 단정한 6명의 졸업생에 대해 4개월간 시정업무 실습을 요청하는 서신을 공부국에 보낸 일이 있었다.[90] 공부국은 흔쾌히 수락했고 각 부서에서도 이를 지지했다. 당시 중국인은 조계는 청산해야 할 제국주의 잔재이지만, 시정관리는 당장 학습해야 하는 공공행정의 모델로 인식하고 있었다. 다음 장에서는 중국인의 참정 이후, 실현된 시정개선에 대해 살펴보도록 한다.

90)『工部局童事會會議錄』26冊, 1933.6.21., 1933.7.5.

3. 市政改善의 요구와 부분적 실현

1) 공원 이용과 中文 공문서 발행

중국인의 공원 이용과 중문 공문서의 발행은 중국인이 시정참여를 요구하며 이루어낸 성과이다. 대내외적으로 조계의 식민성이 약화된 단계에서 공부국은 중국인의 요구를 수용하지 않을 수 없었고, 이로써 중국인도 조계에서 점차 일상의 권리를 회복해 갈 수 있었다.

공공조계에는 1868년에 외탄공원이 만들어진 이후, 여러 개의 공원이 조성되고 확장되었다. 이들 공원은 공부국의 재정으로 조성되었고, 재정의 절반 이상을 중국인이 부담했음에도 불구하고, 중국인의 출입은 금지되어 있었다. 조계의 중국인뿐 아니라, 중국인 전체가 공원규장(公園規章)에 의해 공원 출입이 금지되어 있었기 때문에, 상해를 방문한 사람들의 분노를 일으키며, 중국인에 대한 모욕의 상징으로 인식되고 있었다.

화인고문회 시기에도, 중국인은 중국인의 공원 이용에 대한 차별을 철폐할 것을 주장했으나, 공부국은 일부 중국인 관원과 화인고문회만 제한적으로 이용을 허락했다. 1925년 5.30 사건 당시에는 영사재판권과 불평등 조약의 폐지를 요구하는 반제국주의 정서 못지않게, 중국인 세력가에 대한 비판도 강렬했다. 이런 분위기는 조계에도 영향을 끼쳤다.

이듬해 4월에 납세인회는 화동 3명의 시정참여를 결정했다. 당시 공부국은 중국인의 공원 이용 문제를 협의하기 위한 중국인 3명의 추천을 총상회에 의뢰했다.[91] 외탄공원은 중국인이 자유롭게 출입할 수 있게 공부국이 결의한 상황이었고, 그 외 공부국 관할의 공원 출입을 의논하기 위해서였다. 이 소식은 4월 26일경 언론을 통해 알려졌다.[92] 상총연회는 이 문제를 조계 중국인 전체와 관련된 중요 사안으로 보고, 긴급회의를 열어 우흡경, 여일장, 진광보, 왕효란, 오온재, 풍병남, 진윤경 7명의 예비 후보 명단을 총상회에 보냈다.[93]

총상회에서는 5월 1일, 공원위원 선출을 논의한다고 했으나, 8월 18일경에

91) 『工部局童事會會議錄』 23冊, 1926.4.21.

92) 「工部局開放公園請選華委員」, 『申報』, 1926.4.26 ; 「商總會今日討論公園華董人選」, 『申報』, 1926.4.29

93) 「商總會今日討論公園華董人選」, 『申報』, 1926.4.29 ; 「商總會選出公園候補董事」, 『申報』, 1926.5.6.

비로소 오온재, 풍병남, 유홍생 3명의 명단을 공부국에 보냈다.[94] 그동안 총상회 회동 선거, 공원위원 피추천자의 사퇴, 납세화인회와의 협의, 그리고 북벌군의 활동과 상해사회의 동요 등 여러 상황이 복잡하게 전개되었기 때문이었다. 납세화인회는 공부국이 공원위원의 추천을 총상회에 의뢰했지만, 중국인의 대표기구는 납세화인회임을 분명히 하고, 공원위원 추천은 납세화인회의 동의와 대중의 결의에 따라야 한다고 했다. 그래서 임염부(林炎夫)와 항송무(項松茂)로 하여금 총상회와 의논하게 하여.[95] 오온제, 풍병남, 유홍생 3명의 명단이 확정되었다.

공부국 공원위원회와의 교섭에서 풍병남은, 공공조계의 공원은 세계 각지의 공원처럼 합리적인 제한을 준수하는 모든 사람에게 개방되어야 하고, '올바른 행동이 공원 출입에 필요한 유일한 자격' 이어야 한다고 주장했다. 중국인의 공원 출입을 금지한 것은, 장정 6조 "이들 도로와 공원은 공용으로 하고, 조계 거주민이 함께 혜택을 누린다." 의 조항을 위반한 것이라고 주장했다.[96] 풍병남은 이전에도 공부국 총동에게 공원과 경마장을 비롯한 공공시설과 관련하여 중국인에 대한 동등한 대우를 촉구하는 서신을 보낸 적이 있었다.[97] 장정에서 공용지에 관해 중국인을 제외하지 않았는데, 공원규장에서 공원을 외국인의 전용시설로 한 것은 상위법에 어긋남으로 중국인의 공원 출입 금지는 아무 근거가 없다는 것이다. 공원위원회는 풍병남의 이러한 주장을 수용할 수 밖에 없었다.

그리하여 1927년 2월, 공원위원회는 중국인도 풍조공원, 홍구공원, 황포공원, 곤산공원 등을 자유롭게 출입할 수 있게 할 것을 동사회에 제안했다. 중국인을 서양인과 동등하게 대우하면 중국인도 규칙을 잘 준수할 수 있다는 중국인 대표의 말을 전하며, 불량한 사람의 공원 출입을 막기 위해 공부국은 필요한 조치를 취할 수 있다고 하였다. 다른 공공장소의 이용에 대해서도 제기되었지만, 동사회는 이에 관해서는 나중에 의논하자고 했다.[98] 대표 3명의 노

---

94) 「總商會明日討論公園華董人選」, 『申報』, 1926.4.30 ;「總商會推定公園人選之通知」, 『申報』, 1926.8.20

95) 「納稅會昨日改選正副理事長揭曉」, 『申報』, 1926.7.20 ; 「納稅華人會消息」, 『申報』, 1926.8.4 ; 「納稅華人會全體理事開會紀」, 『申報』, 1926.8.6 ; 「納稅華人會理事開會紀」, 『申報』, 1926.8.22.

96) 「西人公園公開之經過」, 『申報』, 1927.4.13 ; 「西人公園公開之經過」, 『申報』, 1927.4.13.

97) 「工部局總董覆馮炳南函」, 『申報』, 1926.3.31.

98) 『工部局童事會會議錄』 23冊, 1927.2.23.

력으로 공원 이용에 대한 교섭은 어느 정도 성과를 거두었지만, 최종적으로 납세인연회(納稅人年會)에서 이 안건이 통과되어야 했다.

4월 납세인연회를 앞두고 총동 페센든은 유력한 서양인 납세자로부터 중국인의 공원 출입 안건을 두고 불만을 토로한 서신을 받았다. 페센든은 납세인회가 이 안건에 대해 호의적이지 않다고 느꼈다. 그래서 결의안을 취소하기 위해 중국인 대표와 교섭에 나섰지만 실패했다. 동사회는 이 안건이 대다수 납세인의 반대로 끝날까 염려스럽고, 한편으로 중국인의 배외정서와 공부국에 대한 불신으로 이어질까 걱정했다. 궁리한 끝에 원안에 "이 결의안은 현재 중국의 동요와 배외정서가 가라앉고 시국이 정상적으로 회복되어야 비로소 실시할 수 있다."는 문구를 넣었다.[99] 상황에 따라 연기될 수 있다는 것이다.

공원 개방의 교섭 결과가 알려지자, 대다수 서양인은 반발했다. 중국인에게 공원이 개방되면 중국인이 호수에서 옷을 씻고, 화단에서 말릴 것이라며 예복이나 양장을 갖춰 입은 사람만 출입을 허용해야 한다는 등 이러저러한 불만을 토로했다.[100] 중국인 전체를 소양이 없는 사람으로 여기며 자신들과 분리하는 것은 서양인의 전형적인 우월의식이고 식민성에 기반한 것이다.

이러한 서양인들의 반응에 중국인은 분노했고, 그러한 와중에 납세인회는 증세를 결정했다. 5월에는 프랑스 조계도 증세를 결정하여, 중국인은 연대하여 대규모 항세운동에 돌입했다. 그런데 공부국이 세금징수를 강행하면서 각 도로의 상점과 충돌하여 분위기는 더욱 긴장되어 갔다.

8월 24일, 납세화인회는 중국인에게 공공장소를 즉시 개방하길 바란다는 선언서를 발표했다. 이 무렵 제8회 요동운동회를 참관하기 위해 상해에 왔던 나중(羅重), 진수(陳穗) 등이 외탄공원에서 영국인 순포에게 저지당한 사건이 발생했다. 이들은 공원을 비롯한 공공장소의 출입문제는 납세화인회에 대한 신뢰의 문제뿐 아니라 국체와 관계된 것이라고 하며, 조속히 이를 해결할 것을 부탁했다.[101]

납세화인회는 공원 이용 문제를 증세 결정과 관련하여 공부국과의 교섭에 나섰다. 먼저 공부국과 강소교섭원에 각각 서신을 보냈다. 공부국에게 공원은 시민의 세금으로 조성되었고, 중국인의 세금 총액이 많은데도 불구하고 차별

---

99) 『工部局童事會會議錄』 23冊, 1927.4.11.
100) Chinese in Parks, *The North China Herald,* 31 July 1926.
101) 「納稅會力爭阻止華人遊覽公園案」, 『申報』, 1927.9.4.

대우를 하고, 증세를 실시하여 중국인의 세금으로 보충하려 한다며 비판했다. 그리고 강소교섭원에게는 중국인에 대한 공공장소의 개방을 공부국에게 촉구해 주길 청했다. 이에 교섭관서는 상해 총영사에게 서신을 보내 중국인이 공공장소의 출입과 같이 마땅히 누려야 할 시민의 권리를 누려 시정이 공평하게 적용될 수 있도록 힘써 줄 것을 요청했다.[102]

납세화인회는 개편을 거치며 우흡경, 풍소산(馮少山)이 각각 정부회장에 부임했다. 그리고 1928년 1월에 조계시정에 대한 발표를 통해 순포세는 공부국 예산에 대한 심사를 한 후 납부 여부를 결정하고, 공원 문제 또한 계속 교섭해 나갈 것을 선언했다.[103] 4월에 화동과 화위 선거를 마친 후, 외교부 중앙회의에 보고하고, 상해시정부, 강소특파교섭서 등에도 서한을 보냈다. 개편 이후, 납세화인회는 국민당 정부와 긴밀한 관계를 유지하며, 중국인의 권리와 관련된 일을 처리해 나갔는데, 공부국은 이런 납세화인회를 불편하게 여겼다. 그렇지만 납세화인회는 중국인의 의사를 존중해 줄 것을 공부국에 정식으로 청했고, 공부국도 공원 문제를 비롯한 공공장소의 개방에 대해 수용하는 모습을 보였다.[104] 영국이 남경정부에 우호적인 입장을 보이는 상황에서, 납세화인회가 조계에서의 일처리를 위해 남경정부에 외교교섭을 요청하는 것은 당연했다. 민간차원의 일이 훨씬 수월하게 진행될 수 있었다.

1928년 4월 납세인연회에서 조풍공원, 홍구공원, 외백도교공원(外白渡矯公園), 포탄초지(浦灘草地)와 그 연안, 곤산공원을 중국인과 외국인 모두 동등하게 개방하자는 안건이 통과되었다. 페센든은 각국 열강이 누차 이런 소소한 문제를 신속하게 해결하지 않으면 보다 큰 문제를 타협할 때 방해가 될 것이라고 하였고, 각지의 언론에서 공원 개방 문제는 상당한 지지를 받고 있다고 설명했다. 그는 이 안건을 원만히 해결하여 조계가 평화와 호애를 바탕으로 번영하고 발전해 나가야 한다고 강조했다.[105] 곧, 향후 조계의 운영을 자신들에게 유익한 방향으로 이끌어 가기 위해서, 중국인의 공원 이용을 허용해야 한다는 것이다. 이후, 공부국은 공원 이용에 관한 요금 책정을 비롯한 제반 규칙을 만들어 6월 1일부터 중국인의 공원 출입을 허가했다.

---

102) 「交涉署致函領袖總領事」, 『時事新報』, 1927.9.9

103) 당시 공부국의 예산 심사위원으로 李馥蓀, 秦潤卿, 袁履登, 貝淞蓀, 徐慶雲, 黃明道, 何德奎 7명이 선출되었다(「納稅華人會對租界市政之宣言」, 『時事新報』, 1928.1.1).

104) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1928.3.28., 1928.4.11.

105) 「納稅西人會昨開年會」, 『申報』, 1928.4.19.

중국인의 공원 출입 소식이 알려졌을 때, 『민국일보』에는 '중국인과 개는 입장할 수 없다.' 는 간판이 내려진 상황에 대해 납세화인회의 오랜 분투에 감사하는 글이 실리기도 했다.[106] 이 문구는 1900년 이후 주작인 등의 글과 손문의 연설에도 등장하며 널리 알려졌다.[107] 공원규장 자체에는 "No dogs or bicycles are admitted(1903)", "No Chinese are admitted, except servants in attedance upon foreigners(1903)", "These Gardens are reserved excusively for the foreign community(1913)" 로 명시되어 있다.[108] 즉 중국인, 개, 자전거 등 각각의 항목으로 있었던 것을 서로 연결하여 '중국인과 개는 입장할 수 없다.' 의 표지가 나온 것이다. 이는 중국 사회 전체가 상당히 치욕스럽게 여긴 문제였다.

공원 이용 문제는 약 50년간의 문제 제기 끝에 1928년에 비로소 해결되었다. 공원을 제외한 공공장소의 개방은 일률적으로 이루어지지는 않았고, 실제 현장에서의 적용도 분명하지 않았다. 예를 들어, 1928년 5월에 중국인의 수영장 사용에 대해, 동사회에서는 원래 서양인만을 위한 공간이지만 실제로는 양장을 한 중국인 역시 출입하고 있다며, 유학에서 돌아온 중국인에 한해서는 출입을 허락했다.[109] 이는 낡고 폐쇄적인 중국, 문화적 소양이 없는 중국인이라는 서양인의 관념에 유학 경험자는 선진문화를 접한 교양인이라는 인식이 작용한 것이다.

한편, 1854년에 공부국이 설립된 후 모든 공식 문서의 언어는 영어였다. 공부국은 SMC Municipal Gazzette(공부국 공보)와 SMC Annual Reports(공부국 연보)의 발행을 통해 거주민에게 시정을 알리고 있었다. 공원 개방 문제에서 언급된 화인고문회 사영삼은 케임브리지 대학 출신의 변호사로 영국 여성과 결혼하여 영어를 능숙하게 구사했다. 중국인 교섭원으로 활약한 풍병남 역시 영어를 잘하는 변호사 출신으로 *North China Daily News*에 공원 개방의 정당성을 영문으로 투고하여 좋은 호응을 이끌어 낸 적이 있었다.[110] 이렇게 공부국과 소통할 수 있는 사람은 기본적으로 영어 소통 능력이 있는 일부에 지나

106) 「滴血-從狗到人」, 『民國日報』, 1928.4.23.
107) 熊月之, 「外爭權益與內省公德」, 『學術月刊』 Vol.39 No.10, 2007, 136쪽.
108) Robert A. Bickers and Jeffrey N. Wasserstrom, Shanghai's "Dogs and Chines Not Admitted" Sign ; Legend, History and Conetemporary Symbol, *The China Quarterly,* 1995, pp.445-446.
109) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1928.5.30.
110) 「馮炳南爲開放公園問題意見」, 『申報』, 1928.4.18. ; 「字林報贊同馮炳南主張」, 『申報』, 1928.4.21

지 않았다.

상해가 다른 지역에 비해 근대 문명에 선진적이었다고 하지만, 공업화가 가속화되면서 빈부격차와 양극화로 문맹인 사람이 많았다. 조계에서 중국인 대다수가 영어로 공부국과 소통하는 것은 불가능했다. 공부국도 조계행정에 대해 대다수 중국인을 이해시킬 필요를 느끼지 못했고, 공부국에서 외국인 직원을 채용할 때 중국어 사용 능력을 문제 삼지 않았다. 현지 중국인을 매개로 거주민과 소통하는 것을 당연시했기 때문에, 이들 중국인에게만 관심을 보였다. 그리하여 중국 거주민에게 영향력을 행사하여 잘 통제할 수 있는 단체를 자신들의 교섭 상대로 인정했다. 총상회가 건재할 때는 총상회와 중국인과 관련된 일에 관해 교섭을 진행했다. 그런데 개편을 전후하여 납세화인회가 부상하자, 총상회의 위상이 이전만 못하다며 불편함을 드러내기도 했다.

공부국이 중국인 사회와의 직접 소통의 필요성을 본격적으로 느낀 것은 5.30 사건 이후의 일이었다. 화인고문 전원이 사퇴한 가운데, 스스로를 중국인 사회에 이해시켜야 했다. 사태를 진정시키기 위해 광범위한 중국어 선전활동을 진행했지만, 상황은 회복되지 않았다. 1926년 2월, 동사회 부총동은 공부국의 연보와 주간 공보의 중문판 출판을 건의했는데, 총동 페센든은 중문판 연보의 발행은 반대하고 중문판 공보의 발행은 찬성했다. 그리하여 동사회는 중문판 공보의 발행이 “중국인 단체가 흥미를 갖는 사무에 대해 정확히 번역하여 그들의 관심을 끌 수 있을 것”이라며 이 안건을 통과시켰다.[111]

공부국은 5월부터 공부국 공보의 내용 중, 일부를 선별하여 중문 번역을 거쳐 중국의 각 언론사에 보냈다. 『신보』에 공보국공보의 발췌록이 실린 것은 1926년 5월 11일이 처음이었다.[112] 중문판 발췌록은 영문판 공보에 비해 1주일 정도 늦었다. 공부국의 재정, 각 부서와 위원회 소식을 중심으로 제공된 공보의 중문판 발췌록은 5.30 사건 이후, 대외정세의 변화를 의식하여 중국인 사회를 안정시키려는 조치였다.

납세화인회가 공부국의 중문판 공문 발간을 요구한 것은, 1927년 8월에 증세문제와 화동의 의석수 문제로 공부국과 교섭할 때였다. 세금 납부조건 중의 하나로, 시정보고에 대한 중문판을 발간하여 중국인이 시정 상황을 이해하고 중외 사이에 틈이 벌어지지 않도록 할 것을 강조했다.[113] 그리고 1930년에 화

111)『工部局童事會會議錄』23冊, 1926.2.24.
112)「工部局公報摘錄」,『申報』, 1926.5.11.

동 의석수 증가안을 두고 교섭이 한창 진행될 때 다시 제기된 것이다. 같은 해 3월에 공부국이 초빙한 피담 법관이 상해에 도착했다. 납세화인회는 피담의 방문을 맞아, 중국인 각 단체와 개인에게 조계 중국인의 권리를 실현하기 위한 14개 항목에 대한 의견을 구했다. 이들 항목은 조계회수 문제, 회수 전 조계의 관리권 문제, 공부국의 예결산에 대한 납세화인회의 승인 문제, 화동 인원의 증가 문제, 공부국의 상급직 중국인 채용 문제 등으로 구성되어 있었다. 그중 하나가 공부국의 공보와 연보는 모두 중문을 사용하여 중국인의 불편을 없애야 한다는 것이었다.[114]

이를 기반으로 4월의 납세화인회 대표대회에서 왕연송이 공부국의 문서는 중국어를 기본으로 하고 영어는 보조언어로 해야 한다는 문제를 제기했다.[115] 그리하여 5월 15일에 공부국에 정식으로 서신을 보냈다. 납세화인회는 공부국 공문의 중문 사용에 대해 다음과 같이 주장했다.

> 시정의 실시는 대다수 시민의 편리를 전제로 해야 한다. 공공조계 도처에 거주하는 시민은 중국인이 80%를 차지하고, 납세액은 공부국의 발표에 따르면 55%라 하는데, 실제로는 이 수치보다 많다. 그런데 공부국이 발표하는 각 공문과 공고는 한결같이 영어를 사용하여, 거주와 납세에서 절대적으로 다수를 차지하는 중국 시민은 명확히 알 수 없게 하고 있다. 이런 잘못된 방법은 바로 잡아야 한다. 이것은 본회 대표대회에서 결의된 것으로 공부국에 알리니, 꼭 힘써 주길 바란다.[116]

이 서신을 받고 동사회에서 몇 차례 논의가 있었다. 화문처(華文處) 처장은 인원이 보강되어야 공보, 연보, 예산 등에 대한 중문 번역에 착수할 수 있다고 하였다.[117]

화동들은 중문판 공보를 2,500부 발행하여, 납세회인회 회원과 중국인 단체에 배포할 것을 건의했다. 원이등은 납세화인회가 이 일을 적극적으로 돕기를 희망하고 있고, 우편 발송을 위해 회원의 성명과 주소를 제공할 것이라고 하였다. 이에 대해 총동은 매우 찬성했다. 그리하여 동사회는 중문판 공보의 배

113) 「反對工部局增捐案解決」, 『時事新報』, 1927.8.24.
114) 「納稅華人會徵求意見」, 『申報』, 1930.3.28.
115) 「納稅華人會昨日代表大會」, 『申報』, 1930.4.17.
116) 「工部局文件應以華文爲主」, 『申報』, 1930.5.16.
117) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.5.28.

부는 납세화인회에게 맡기고, 비용은 공부국이 부담하는 것으로 결정했다. 처음에 동사회는 번역 인원과 업무 시설의 증가 및 비용 부담을 우려했지만, 이를 수락했다.[118] 8월에 이 소식이 언론을 통해 알려졌고, 10월 8일에 처음으로 발췌록이 아닌 온전한 중문판 공보가 배포되었다.[119] 그리고 이 해부터 중문판 연보도 발행되었다.

화문처는 1929년 4월경부터 논의되어 1930년에 설립되었는데,[120] 공부국의 다른 부서에 비해 늦은 편이었다. 그 이전에는 총판처에서 번역과 서기 각 1명을 두어 중문 번역을 했다. 1930년에 화문처가 설립되었을 당시에는 중국어 학습팀을 두고, 번역은 화문처장 찰스 클라인(C.Kliene)이 직접 맡았다. 이후 번역 업무가 대폭 증가하여 번역팀이 만들어졌고, 화문처의 인원도 1932년에는 12명으로, 1933년에는 19명으로 늘어났다.[121] 화문처가 생긴 후, 외국인 직원에 대한 중국어 교육도 본격화되었다. 외국인 직원에 대한 중국어 교육을 위해 80명의 강사가 섭외되었던 것을 보면,[122] 공부국도 중국인과의 직접 소통의 필요성을 절감했음을 알 수 있다.

공부국 공문의 중문판 발간은 1927년 8월에 납세화인회에 의해 제기된 후, 1930년 10월에 시행되기까지 비교적 짧은 시간에 이루어졌다. 공원 문제는 1881년에 쟁점이 된 이후 1928년 10월이 되어서야 해결되었고, 화동의 참정도 1919년부터 제기되었으나, 1928년 4월에 비로소 정식으로 화동이 출현했다. 이에 비해 중문 사용의 문제는 늦게 대두되었지만 빠르게 성사된 셈이다.

공부국 공문의 중문 사용이 늦게 대두되었던 이유는 조계의 지배구조에서 중국인이 일상적으로 접하는 사람은 서양인이 아니라, 중국인이었기 때문이기도 했다. 중국인이 직접 대면했던 사람은 공부국의 중국인 경찰인 경우가 많았다. 중국인 경찰은, 순포방(1899년에 경무청으로 변경)의 전체 경찰 중, 대략 67~70%를 차지했다. 순포방은 공부국의 여러 부서 중에서 가장 방대한 규모였고, 순포의 업무는 교통, 치안과 세금 징수 등 중국인의 일상생활과 가장 밀접하게 관련되어 있었다. 상급 직책의 외국인을 직접 대면하는 중국인은 상

118)『工部局童事會會議錄』24冊, 1930.6.25., 1930.7.9., 1930.7.23.
119)「公共租界工部局將加改革」,『時事新報』, 1930.8.23 ;「刊行華文年報及公報」,『上海公共租界工部局年報』, 1930, 292쪽.
120)『工部局童事會會議錄』24冊, 1929.7.24., 1929.9.18., 1929. 10.2.
121) 史梅定 主編, 앞의 책, 220쪽.
122)「工部局華文處去年工作概況」,『時事新報』, 1936.3.1.

층의 자산가 집단이었다.

중문 공문서의 발행이 빠르게 진행된 것은, 대내외적 환경이 공부국의 독단을 허용하지 않는 단계에 이르렀기 때문이다. 5.4 운동과 5.30 운동으로 상해 중국인의 반제국주의 정서는 한층 고조되었고, 국민당 정부는 조계 중국인의 활동에 관해 외교교섭을 통해 후원했다. 납세화인회 대표대회가 개최될 때는 강소교섭원, 상해시정부 소속 관원이 참석했고, 상해시 시장은 화동, 화위를 연회에 초대하기도 했다.[123] 영국의 대중국정책도 변화되었다. 1929년 10월 일본에서 열린 태평양회의를 비롯하여 당시의 국제사회는 상해 조계문제에 주목하고 있었다. 미국대표단의 초청으로 태평양회의에 참석했던 페센든이 이런 변화를 의식하여, 조계문제에 대한 자문을 구하기 위해 피담 법관을 초대한 것이었다.

피담 법관의 방문을 맞아 납세화인회가 작성했던 14개 항목에서 할 수 있듯이, 중국인은 조계회수를 비롯한 조계 전반의 시정과 중국인의 권리 보장에 주력하고 있었다. 이런 상황에서 인구 구성과 세금 비중에서 절대적인 우위에 있는 중국인이 공문에서 중문 사용을 요구한 것은 당연한 일이었다. 조계의 식민성이 약화되었고, 조계의 존재 자체가 부정되고 있었다.

2) 학교 교육 기회의 확대

중국인 아동에 대한 교육의 확대는, 화동의 참정을 둘러싸고 납세화인회가 공부국과 교섭을 진행할 때부터 중시된 사안으로, 개편 후 첫 납세화인회 대표대회에서 결의한 4개 항목 중의 하나이기도 했다.[124] 화동의 참정 이후, 공부국은 중국인 아동을 위해 학교를 증설하고 교육 경비를 확충해 나갔다. 상해시교육국도 납세화인회와 협력하여, 교육권 회수를 위해 노력했다.[125] 그리하여 중국인 아동의 교육과 관련해 조계시정에 참가한 중국인은 상당히 많았고, 학무위원회, 사립학교보조금위원회 외에, 교육과정위원회(1933), 졸업고사위원회(1934) 등도 조직되었다.[126] 그동안 공공조계에서 중국인 아동에 대

123) 「張市長定期招宴新任華董委」, 『申報』, 1930.4.22.
124) 「納稅華人會正式答復工部局」, 『申報』, 1928.4.12.
125) 남경정부 시기 상해 조계의 교육권 회수에 관해서는 張新의 「國民黨上海地方當局回收租界教育權的努力」(馬長林 主編, 『租界里的上海』, 上海市檔案館編, 2003, 229-238쪽)을 참고할 수 있다.

한 교육은 어떻게 이루어져 왔고, 중국인은 어떻게 대응하여 어느 정도의 성과를 이루어냈는지 살펴보도록 한다.

1845년 조계가 설치된 후, 서양인들은 도로와 부두 건설, 치안 문제 등에 초점을 두었고, 사실 교육문제는 그다지 관심을 두지 않았다. 중국인 아동에 대한 것은 말할 것도 없었다. 처음에 조계 건설에 뛰어든 서양인들은 금의환향을 꿈꾸며, 자녀들은 본국으로 보내 교육받게 했기 때문에 학교 건립에 관해 신경을 쓰지 않았다.

조계에서 설립된 최초의 학교는, 1864년 홍구에 세워진 교회학교 성방제서원(聖芳濟書院, St. Francis Xavier's College)였다. 이후 1870년에 영국인 한베리(T.Hanbury)가 혼혈아동을 위해 학교를 세웠다. 공부국이 1890년에 이 학교를 인수하여 관리하기 시작했다. 공부국은 아동의 교육문제는 일차적으로 부모의 책임이고, 다음은 소속 국가의 책임이라고 보았다. 이 둘로 해결되지 않으면, 호혜의 차원에서 민간단체나 몇몇 인사들이 세운 학교를 재정적으로 지원하거나 인수하여 운영해 나갔다. 공부국이 공식적으로 교육문제에 관여한 것은, 1882년 성방제서원에 1,000냥을 지원하면서부터였다. 조계에 남아 있는 서양인 아동에 대한 교육이 서양인의 자존심 곧 '체면 유지' 와 관련하여 부각되었기 때문이었다.

중국인 아동에 대한 교육은, 1910년 말에 공부국이 보통교육위원회를 설립하면서 언급되었다. 이 위원회의 보고서에는 서동교육(西童教育)과 화동교육(華童教育)을 분리하여, 서동교육은 공부국 관할 외의 학교에도 경비를 보조해야 한다고 하였다. 그러나 화동교육에 대해서는, 공부국에게 전적으로 책임이 있는 것이 아니라고 했다. 공부국의 방침은 조계의 중국인에게 직업을 위한 훈련을 제공하는 것에 있고, 재정을 초과하여 중국인 아동을 교육하는 것은 아니라는 것이다. 중국인 혹은 일부 인사들이 학교를 세울 부지나 자금을 제공할 의향이 있고 예산과 조건이 맞으면, 공부국은 재정을 투입하여 학교를 건립, 유지해야 한다고 했다. 1916년에 섭중승공학의 건립은 바로 이러한 배경에서였다.

1923년에도 보통임시위원회가 조직되어 이듬해 보고서를 제출했다. 이 보고

---

126) 교육과정위원회와 졸업고사위원회는 각각 1933년과 1934년에 4명의 위원으로 조직되었다. 두 위원회 모두 歐元懷와 劉湛恩 2명이 함께 참여했다(「學務處報告」, 『上海公共租界工部局年報』, 1933, 446쪽과 「學務處報告」, 『上海公共租界工部局年報』, 1934, 510쪽 참고).

서는 조계 시민이 양질의 교육을 받으면, 조계 운영에 도움이 된다고 하며 학무위원회를 조직해서 각 공학(公學)을 관리할 것을 제안했다. 이때는 서동교육과 화동교육을 포괄했다. 그런데 중국인이 너무 많고 재정은 한계가 있으므로. 납세화인회와 협력하면 화동도 교육을 받을 수 있을 거라고 보았다. 이 위원회는 학업 중단 중국인 아동에 대한 대책, 화인여자학교(華人女子學校) 설립, 소년공에 대한 교육 등에 관해서도 건의했다.[127] 보고서는 공부국에 의해 채택되었지만, 곧바로 실행되지는 못했다.

1927년까지 공공조계에서 중국인 아동을 위한 학교는 단지 4개의 공학뿐이었고, 모두 중등학교 수준이었다. 중국인 아동을 위한 소학교는 1928년에야 비로소 설립되었다. 공부국은 1904년에 최초로 중국인 학교인 화동공학(華童公學)을 설립한 후, 1912년에 육재공학(育才公學), 1916년에 섭중승공학, 1917년에 격치공학(格致公學)을 인수했다. 화동공학, 육재공학, 섭중승공학, 격치공학 이른바 '4대 공학'은 모두 공학의 개념을 바탕으로 설립된 학교였다. 영어의 public school에 해당하는 공학의 개념은 사람에 따라 차이가 있으나, 민간의 출자와 국가의 자금에 의해 설립, 운영된다는 것이 공통적인 특징이었다.

화동공학은 공부국이 상해 신사(紳士)들이 헌납한 3만 7천 냥으로, 부지를 매입하여 세운 학교였다. 서양인 선교사와 중국인 신사의 노력으로 건립된 화동공학은 교회학교의 성격이 강했고 교과서와 교육과정의 상당 부분은 서동공학을 모방했다. 육재공학은 1903년 유태인 상인이 창립했던 육재서사가 1912년에 공부국의 관리로 넘어가 육재공학으로 개교한 학교였다. 육재공학은 초창기에는 공부국, 양행(洋行), 상점 등에서 영어를 이해하는 직원 배양을 목표로 했다. 공부국 관할로 바뀐 이후에는 영어 교학의 전통 외에도 근대적 지식의 함양과 신체의 단련을 통해 실용적인 인재 양성을 목표로 했다. 섭중승공학은 섭운대가 헌납한 땅에 공부국이 세운 학교로 직업교육을 중시했다. 격치공학은 1874년 영국 영사 메드허스트(W.H.Medhurst)의 건의하고 서수(徐壽)가 자금을 모아 창립한 격치서원에서 비롯되었다. 격치서원은 중국에서 중외인사의 협력하에 이공(理工) 위주의 신식학교로 건립되었다가, 1917년부터 공부국이 관리했다.

1927년부터 1932년까지 이들 4대 공학 학생들의 학업 수준을 보면 화동공학

127) 史梅定 主編, 앞의 책, 466-468쪽.

과 육재공학 학생의 학업 성취가 비교적 높았다.[128] 육재공학은 영어 교학의 수준이 꽤 높은데다, 홍콩대학 입학시험에 합격하면 곧 진학 자격이 주어지고, 우수한 학생은 학교의 추천으로 캠브리지와 같은 다른 대학으로 진학할 수 있었기 때문에 일찍이 명망가 집안에서 선호했다. 왕국유(王國維)가 상해에 머물 때 그의 세 아들을 이 학교에 보내 공부하게 했고, 국민혁명군 육군 중장 선철오(宣鐵吾)와 두월생의 자녀, 이홍장의 후손 역시 육재공학을 다녔다.[129]

그런데, 4대 공학의 학비는 비싼 편이라 일반 중국인이 다니기에는 부담스러웠고, 전반적으로 중국인 본위의 교육이 이루어지지 못했다. 교육 목적은 대체로 조계 운영에 필요한 인재를 양성하는 것에 있었다. 학교행정은 외국인이 주도했고, 중국정부의 감독을 받지 않았다. 수업은 영어에 편중되어 중문과 중국사 일부 교과를 제외하고 모두 영문교재로 이루어졌는데 음악, 미술, 체육도 마찬가지였다.

섭운대는 토지를 헌납하면서 학교 건립과 관련하여 세 가지를 요구했다. 첫째, 학교는 종교적인 색채를 띠지 말아야 하고 중국 성현의 책을 읽어야 한다. 둘째, 상업 및 직업교육을 해야 한다. 셋째, 목공과 같은 수공업 기술을 가르쳐야 한다고 요구했다. 그러나 공부국은 섭중승공학을 건립하면서 둘째와 셋째 사항만 수용하여 영국 귀족식 학제로 운영했다. 섭중승공학을 비롯한 조계의 중국인 학교 졸업생은 양행, 공부국 혹은 외국인의 조수로 취업했다. 그래서 학교에 중국 국기를 게양할 수 없었고, 의화단 운동을 가르치면 안 되고, 아편전쟁을 영국의 침략전쟁이라고 말해서는 안 되며, 학생들과 정치적인 접촉을 해서도 안 되었다.[130] 이런 상황을 두고 중국인 사회에서는 교육권에 대한 침범이라고 강하게 비판했다.

공부국이 운영하는 중국인 학교는 학교의 수도 적었고, 예산도 서양인 학교에 비해 엄청나게 적었다. 1927년에 이들 4개 중국인 학교의 재학생은 총 1,191명으로, 학령인구 150,000명(추정)의 0.79%에 지나지 않았다. 서양인 아동 재학생은 1,366명으로 학령인구 1,720명(추정) 중 79.42%를 차지했다. 교육 경비도 매년 150,410냥으로, 영미 학교의 교육 경비 352,750냥의 1/2도 미

128) 「華董公學報告」, 「育才公學報告」, 「聶中承公學報告」, 「格致公學報告」, 『上海公共租界工部局年報』, 1929년~1932년 참고.
129) 趙富偉, 「上海育才公學之硏究」, 華東師範大學 碩士論文, 2012, 62쪽.
130) 張帆, 「30年代上海租界敎育改革硏究」, 『江蘇大學學報(社會科學版)』, 2004. 6卷 2期, 47-48쪽.

치지 못했다. 중국인 아동의 교육문제는 화계지역과 비교해도 심각한 수준이었다. 화계지역에는 329개의 학교가 운영되고 있었는데, 학령인구에 대한 재학생 아동의 비율은 18.54%였다.[131] 공공조계와 화계를 비교한 아래의 통계에서 이를 확인할 수 있다.

<표 Ⅳ-5> 1927년 公共租界와 華界의 공립학교 華童教育

	공립학교수	재학생수	학령인구(추정)	재학아동 비율
공공조계	4	1,191	150,000	0.79
화계	329	42,078	226,947	18.54

이 외에도, 공공조계에는 중국인이 돈을 벌기 위한 수단으로 세운 사립학교의 문제가 심각했다. 사립학교는 교육수준이 우수한 곳도 있었지만, 중국정부의 힘에 미치지 못했던 조계를 보호막으로 졸업장의 값을 내걸고 돈벌이 수단으로 이용하는 곳도 있었다.

1928년 3월에 납세화인회는 3명의 화동안을 수용하면서 교섭 조건으로 중국인 아동의 교육문제를 언급했다. 그것은 중국인에 의한 화인교육위원회 조직, 세수 20%의 교육경비 확보, 4개 화동공학의 행정업무를 위한 중국인 채용이었다.[132] 그래서 6월에 패송손은 화동교육의 확대를 제안하며, 소학의 건립을 주장했다. 동사회는 이와 관련하여 논의를 거듭한 끝에 화동소학의 설립을 결정하고,[133] 중서위원 8명의 화인교육특별위원회를 조직했다. 이 위원회에 조진경, 임강후, 하덕규, 류담은 4명이 참가했다. 이후, 화인교육처가 설립되고 드디어 화동소학이 건립되었다. 1928년에는 진학금(陳鶴琴)이 화인교육처장으로 초빙되었고,[134] 1931년 그의 지도하에 화인여자중학이 설립됨으로써 1937년까지 공부국이 관리하는 중국인 중등학교는 총 5개가 되었다.

국민당 정부에게 삼민주의 이념은 교육을 통해 반드시 달성해야 하는 주요 과제였다. 상해시교육국은 '교육권 통일을 위한 선언' 을 통해 조계지역에서

131) 張新, 앞의 글, 231쪽 ; 張帆, 앞의 글, 47쪽.
132) 「上海公共租界工部局加入華董華委辦法文件 - 中華民國十七年四月三日工部局宣布」, 『東方雜誌』, 1928年 25卷 7期, 109-110쪽.
133) 『工部局董事會會議錄』 24冊, 1928.6.13.
134) 陳鶴琴은 1914년 청화대학 졸업 후 미국 홉킨스 대학과 콜롬비아 대학에서 교육학 및 심리학을 전공했다. 귀국 후 남경고등사범대학에서 교수로 재직하며 陶行知, 胡適 등과 함께 신문화 운동에 참여했다.

의 교육 폐단을 제거하고 중국인을 위한 교육을 주장하며 교육권 회수를 위한 노력을 시작했다. 1928년에는 '공공조계 중국인 교육 문제에 관한 선언'을 발표하여 상해시에서, 화계와 조계를 막론하고 모든 중국인에 대한 교육은 시교육국이 관리한다고 선언했다. 여기에는 "조계의 납세화인회와 협력하여 납세 거부의 방법으로 조계당국의 자각을 촉구한다."라는 내용도 포함되었다.[135] 교육권 회수를 위해서는 중국인 단체와 협력이 필수적이었기 때문에 납세화인회가 언급된 것이다. 이는, 교육국국장 진덕징의 여러 발표문에서도 강조되었다.

시교육국 차원에서 교육권 회수에 대한 노력은 1930년에 본격화되었다. 시교육국은 5.4 운동 기념일을 맞아 교육권 회수를 통해 제국주의의 문화 침탈을 저지할 것을 주장하며 시민들의 동참을 촉구했다. 그리고 상해시당부, 납세화인회, 외교부에 협조를 구하고, 시정부에 조계의 교육상황에 대한 조사를 요청했다.[136] 진덕징은 교육권 회수를 위한 첫 단계로 교육부, 외교부, 시정부, 시당부, 시교육국, 화동 등 각 대표로 위원회를 조직할 것을 제안했다.[137] 이 위원회에 화동 우흡경, 진정예와 납세화인회 회장 왕효뢰가 참여했다. 교육권 회수에 대한 문제는 조계지역의 시민연연회 조직을 준비하는 과정에서도 강조되고 있었다.[138]

1930년 여름, 국민당 상해시 집행위원회는 시정부에 서한을 보내 교육권 회수를 위해 적극적으로 힘써 줄 것을 당부했다. 그 후 시교육국은 3가지 대강(大綱)을 발표했다. 그것은 첫째, 중국인이 조계에서 설립한 학교는 모두 교육국에 등록하고, 교육국의 감독을 받으며 공부국은 간섭할 수 없다. 둘째, 조계에서 외국인이 설립한 사립의 중국인 학교는 사립학교 규정에 따라 교육국에 등록하고 교육국의 감독을 받는다. 셋째, 교육국은 공부국과 함께 화인학교관리위원회를 조직해 조계 내 공립(공부국이 세운 학교)의 중국인 학교를 관리한다.[139] 요컨대, 조계의 모든 중국인 학교는 시교육국에 등록하고, 교육국의 감독을 받는다는 것으로 교육권 회수에 대한 의지를 나타낸 것이었다.

---

135) 張新, 앞의 글, 233-234쪽.

136) 「市教育局決定自今一致努力收回租界教育權運動」, 『民國日報』, 1930.5.4 ; 「市教育局請當部納稅會協助收回租界教育權」, 『民國日報』, 1930.5.5 ; 「市教育局請外部注意收回租界教育權並呈市府教部察核」, 『民國日報』, 1930.5.6.

137) 「市教局長陳德徵氏之收回上海租界教育權提案」, 『民國日報』, 1930.5.27.

138) 「市民聯會收回租界教育權宣言」, 『民國日報』, 1930.6.14.

139) 張新, 앞의 글, 234쪽.

공부국도 조계의 중국인 아동교육에 신경을 쓰며, 1930년 6월에 학무위원회를 조직했다. 학무위원회의 권한은 이전의 화인교육위원회과 서인교육위원회에 비해 훨씬 강화되어, 각급 학교의 관리뿐 아니라 교육 현황에 대한 실태조사와 보고를 담당했다. 학무위원회는 화동소학의 증설뿐 아니라, 조계의 화동학교를 시교육국에서 통일한 학제로 개편하고, 중국인을 위한 전문학교와 직업학교의 운영 등을 건의했다. 학무위원회는 대략 중외 동사 각 1명, 외국인 4명, 중국인 3~4명으로 조직되었다. 1930년에서 1937년까지 원이등, 임강후, 류담은, 구원회, 해옥서가 이 위원회에 참가했다. 이들과 시교육국의 노력에 힘입어, 중국인 학교와 취학 학생 수는 점차 증가했다. 공부국이 운영한 중국인 학교의 학생 수 증가 추세를 살펴보면 다음과 같다.[140]

<표 Ⅳ-6> 工部局이 운영한 중국인 학교와 재학생 현황(1928~1937)

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
華童公學	407	442	511	648	699	740	744	729	731	726
育才公學	408	414	433	462	471	501	493	503	488	505
聶中丞公學	362	406	441	472	506	542	550	546	553	556
格致公學	326	461	506	508	526	531	525	511	523	522
華人女子中學				124	303	314	339	405	458	471
匯山路小學	87	383	432	455	448	356	400	405	434	431
愛而近路小學	78	285	412	478	504	555	608	589	606	593
新閘路小學			303	376	564	678	724	731	743	740
華德路小學					608	683	731	817	852	832
荊州路小學						619	701	707	704	682
蓬路小學									1138	1231
荊州路夜校							264	440	555	535
匯山路夜校									421	425
克能海路夜校										378
총계	1,668	2,391	3,038	3,523	4,629	5,519	6,079	6,383	8,206	8,627

이 기간에 공부국이 운영한 중외 학교의 재학생 수를 비교한 다음 표를 보면 증가 추세를 더욱 확실하게 알 수 있다.[141]

140) 「《公共租界工部局年報》教育史料選集」(上)(下), 『檔案架』, 1997.
141) 「《公共租界工部局年報》教育史料選集」(上)(下), 『檔案架』, 1997.

<표 Ⅳ-7> 工部局 관할 학교의 中外 학생 현황(1928~1937)

학생 수 \ 년도		1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
총 학생 수		3,180	3,882	4,541	5,106	6,205	7,105	7,652	7,981	9,807	10,096
외국인 학생 수		1,512	1,491	1,503	1,583	1,576	1,586	1,573	1,598	1,601	1,469
중국인 학생 수		1,668	2,391	3,038	3,523	4,629	5,519	6,079	6,383	8,206	8,627
중국인 학교	中學(5)	1,668	2,391	3,038	2,214	2,505	2,628	2,651	2,694	2,753	2,780
	小學(6)				1,309	2,124	2,891	3,164	3,249	4,477	4,509
	夜校(3)							264	440	976	1,338

위의 표를 보면, 1928년에서 1937년까지 학생 수는 약 3배가량 증가했지만, 1937년 당시의 외국인 학생 수는 감소했다. 중일전쟁으로 상해를 떠나는 외국인들이 많아졌기 때문이었다. 1936년 당시에 외국인 학생은 1928년과 비교하여 89명 증가했지만, 중국인 학생은 야학까지 포함해 6,538명이 늘어나 4.8배나 증가했다.

공부국은 예산문제로 학교 증설에 차질을 빚게 되자 각 학교에 대한 교육경비를 보조하는 정책을 취했다. 1931년부터 1935년까지 공부국이 중외학교에 지급한 보조금은 다음과 같이 매년 증가했다.[142]

<표 Ⅳ-8> 工部局의 中外學校에 대한 보조금 지급 현황(1931~1935)

학교 \ 년도	1931	1932	1933	1934	1935
중국인 학교		113,986원	138,811원	186,375원	208,760원
외국인 학교	107,692원	107,692원	141,605원	153,850원	169,000원

이것은 중외학교의 학생 정원을 고려할 때, 실제 정황이 제대로 파악된다. 가령, 1935년에 중국인 학교의 보조금 208,760원은 189개 중국인 학교, 37,808명의 학생에게 지급된 것이었다. 외국인 학교의 보조금 169,000원은 13개의 외국인 학교, 5,250명의 학생에게 지급된 것이었다.[143] 1인당 보조금을 비교하면 중국인 학생은 5.52원이었고 외국인 학생은 32.20원이었다. 따라서 이전에 비해 많은 변화가 있었던 것은 확실하지만, 그렇다고 공공조계에서 중

142) 「《公共租界工部局年報》教育史料選集」(下), 『檔案架』, 1997, 12쪽.
143) 「學務處報告」, 『上海公共租界工部局年報』, 1935, 559-600쪽.

국인 학생에 대한 교육이 외국인 학생과 동등한 수준으로 개선되었다고 단정할 수는 없다.

납세화인회, 화동과 화위, 시교육국 등이 다방면으로 공부국과 교섭한 결과, 1931년 공부국은 「화인중학교학장정(華人中學敎學章程)」을 발표했다. 이것은 중국인 아동의 교육내용과 방법에 있어 중국정부의 방침을 수용하여 중국인 아동 위주의 교육을 시행한다는 것이었다. 이와 관련된 주요 내용은 첫째, 중국 국가가 정한 교육과정을 기준으로 하고 상해의 특수 상황을 참고하여 변통한다. 둘째, 부속소학의 교육과정은 최대한 중국어로 수업을 하고 초중(初中)은 중국어와 영어를 반씩 사용하며 중고(高中)는 영어 사용을 2/3가 되게 한다. 셋째, 수업에 사용하는 중국어는 국어로 한다. 넷째, 부속소학은 점차 없애서 화인중학은 순수한 중학이 되게 한다. 다섯째, 신입생 모집은 공개시험으로 한다. 여섯째, 각 학교의 기본과정은 보통표준을 따르는 것 외에 격치공학은 과학과 기타 전문과정에, 섭중승공학은 직업교육에 치중한다는 내용이 포함되었다.[144]

이후, 조계에서의 중국인 교육은 이 장정을 토대로 개편되었다. 섭중승공학은 상업 부기, 수공업 기술 등을 갖춘 전문 기술인 양성에 중점을 두었고, 격치공학은 광물, 전기, 측량, 공정, 증기기관 등의 근대과학을 습득하여 서구의 격치, 공예, 제조에 뛰어난 인재 양성을 추구했다. 반면에 화동공학과 육재공학은 언어 활용, 중문의 정수, 예술품격 등의 교양교육을 중심으로 발전했다.

1932년에서 1933년 사이, 남경정부는『중학법』,『중학과정표준』,『중학규정』등을 발표하여 전국 중등학교의 교육과정 조직과 기타 사무 처리에 있어 이들 법규의 준수를 규정했다. 1933년, 공공조계에서는 소학교육을 겸했던 화동공학에 대한 개편이 이루어졌다. 1939년에는 육재공학 등의 공학이 모두 6년제의 중등교육(초중3년, 고중3년)으로 개편되었다. 당시 학무위원회는 중국인 학교의 교장과 교사, 일반 사무원 등 교육행정 전반을 중국인이 담당하도록 건의했다. 섭중승공학의 국적별 교사 수를 비교해 보면 1923년에 영국인 5명, 중국인 12명이었는데 1936년에는 중국인과 외국인의 비율이 4대 1 정도로 중국인 교사가 대다수를 차지했다.[145]

---

144) 史梅定 主編, 앞의 책, 469쪽.
145) 張帆, 앞의 글, 49쪽.

중국인 아동에 대한 교육문제에 관해 납세화인회는 중국인이 조계의 재정 수입에서 중국인의 세수가 차지하는 비중을 강조하며, 중국인 아동교육을 위한 일정 예산의 할당을 요구했다. 그리고 중국인이 중국인 교육을 담당할 것을 주장했다. 이에 비해 상해시정부교육국은 교육 주권을 강조하며 조계 당국에 맞섰다. 그렇다고 납세화인회가 교육주권에 대해 전혀 관심을 갖지 않은 것은 결코 아니었다. 납세화인회는 조계 운영의 원리에 입각하여, 국적을 차별하지 않는 평등한 대우를 요구하며 중국인 아동문제에 접근했다. 이 과정에서 중국정부와 중국인 사회의 반제자주화의 민족감정은 조계 중국인의 권리회복을 위한 활력소가 되었다.

3) 공공요금 인상율의 조정

상수도, 전화, 전기 등과 관련된 문제는 조계의 행정력이 화계지역까지 미치고 있었기 때문에 요금의 인상이나 회사의 매각은 곧 전체 상해인 문제로 인식되었다. 시정부 입장에서도 도시 기반시설의 확충이 상해 시민의 이해관계는 물론이고 공공사업에 대한 국가 주권과 직결되어 있었기 때문에, 관심을 기울이고 있었다. 여기서는 수도세 인상과 전화요금 인상 및 신요금제 적용을 둘러싼 공부국과 중국인 및 시정부의 대응을 살펴보기로 한다.

가스, 전력, 수도 시설의 실용성과 편리함, 쾌적함은 조계시정의 효율성을 과시하며 상해의 번영에 이바지했지만, 한편으로 공공사업의 인프라 구축은 조계의 확대와 공부국의 세수 증대를 위한 수단이 되었다. 1883년, 중국 최초의 영국인 상수도회사는 공공조계 전역과 그 주변에 수돗물을 공급하는 상해 최대의 회사로 발전했다. 수돗물의 공급은 음용뿐 아니라 소방과 위생에도 도움을 주었다. 처음에 수돗물의 질에 회의를 느끼고 배타적이었던 중국인의 인식도 차츰 변화되었다.

공부국은 입찰로 공공사업의 독점권을 회사에 양도하여 자본 모집과 경영을 맡기는 대신, 회사 지분을 상당 수량 보유하며 회사의 운영을 통제했다. 세제 수입으로 막대한 자본을 투입하고, 2명을 상수도회사 이사회에 들게 하여 공부국의 동의 없이 주식과 채권을 발행할 수 없게 했다. 이를 바탕으로 공부국은 상수도회사의 정책결정권을 장악해 나갔다. 회사의 모든 장부는 공부국이 파견한 회계사의 조사를 받아야 했고, 회사의 최고 수익률은 대략 8% 정도로

정했다.[146] 공부국은 상수도회사에 독점권을 부여한 대신, 공익사업과 영리사업을 동시에 추구해 나간 것이다.

중국정부는 상수도회사와 공부국이 조계 밖에서 이득을 취하고 세금을 징수하며 화계의 일을 간섭하는 것이 탐탁지 않았지만, 제대로 대응하지 못했다. 화계지역은 건물들이 밀집되어 있고, 여러 관로망이 무질서하게 엉켜 있어 새로운 관로를 부설하기 어려웠다. 1910년에 갑북에서 신갑상수도회사가 건립되어 우여곡절 끝에 중국 상인들이 양강 총독, 상해 도대의 지지를 받으며 운영해 나갔지만, 영국 상수도회사의 가격경쟁으로 난항을 겪었다. 1927년에 이르러 상해시정부는 포동에 정수장 건설을 착수했고, 1929년 7월에는 공공조계와 프랑스 조계를 특구로 지정하여 상해시의 행정 범위에 두었다.[147]

수도세 인상과 관련하여 문제가 된 것은, 1928년에 공부국과 상수도회사 사이에 체결된 특허권협약이었다. 1928년 협약에서는 쌍방이 공동으로 수도세율을 수정할 수 있게 하고, 회사의 배당률을 정할 수 있게 했다. 이것이 1930년 회사의 요구와 공부국의 승인으로 이루어진 수도세 인상의 근거가 되었다. 1930년의 '금조위기(金潮危機)'는 은본위제의 중국과 금본위제의 영국 사이에 환율 파동으로 이어져 상수도회사는 심각한 타격을 받았다. 주주들에 지급할 배당금이 부족했던 상수도회사는, 회사의 신용과 장래의 투자 유치를 우려하여 공부국에 수도세 인상을 신청했다. 동사회는 거주민의 부담을 염려했지만, 결국 8월 2일에 현행 수도세 기한을 1931년 12월까지 연장한다는 조건으로, 잠정적으로 25%의 추가요금을 승인했다.[148] 이 소식은 8월 7일 상해의 각 언론을 통해 알려졌다.

수도세가 인상될 경우, 직접적으로 영향을 받는 방산공회가 먼저 9월 3일 회의를 소집했다. 그리하여 수도세 인상에 대한 반대선언과 함께 상수도회사와 공부국에 각각 항의서한과 재심요청 서한을 보내고, 납세화인회와 각 단체에 공익을 위해 힘써 줄 것을 요청하기로 했다.[149] 납세화인회는 9월 5일, 우흡경, 조진경, 임강후 등이 참석한 가운데 수도세 인상에 대한 대책을 논했

146) 씽지엔롱(邢建榕), 「근대 상해 공공사업의 전개와 中西의 인식 차이 - 조명시설과 상수도망 건설을 중심으로」, 배경한 엮음, 앞의 책, 71쪽.
147) 1930년대에 이르러 중문 언론에서는 공공조계와 프랑스 조계라는 표현이 거의 사라지고, 대신 제1 특구, 제2 특구 혹은 이들을 합쳐 특구로 칭했다.
148) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.7.30.
149) 「房産公會反對加水價」, 『申報』, 1930. 9.3.

다. 회의에서는 은값이 하락할 때 수도세는 내리지 않았는데, 환율 문제로 초래된 회사의 손실을 시민들에게 전가하는 것은 옳지 않다고 판단했다. 그래서 수도세 인상은 거주민의 부담을 증가시키고, 1928년 특허권계약에 위배 되므로 중지할 것을 공부국에 요청하고, 화동에게는 납세화인회와 일치하는 주장을 하도록 요구하기로 했다. 그리고 방산업주가 상수도회사와 더 이상 새로운 계약을 맺지 않도록 협조를 요청하기로 했다.[150]

납세화인회는 수도세 인상 반대를 위해 왕효뢰, 서기경(徐寄廎), 이백안(李伯顔) 등 7명의 전문위원회를 조직했다.[151] 이들은 수도세 인상은 법리(法理)와 사실에 어긋나는 것이라며 공부국에 수도세 인상 철회를 요구했다. 수도세 인상 이유의 하나로 인구의 증가로 용수량이 늘었기 때문이라고 하는데, 그만큼 가구도 늘었고 집세도 상승한 사실을 간과하고 있다고 반박했다. 나아가 공부국 차원에서 전문위원회를 조직하여 회사의 재무를 조사하고 보고서를 공포하여, 공용사업으로 이익을 독점하는 행위를 근절해야 한다고 강조했다.[152]

시상회는 공부국에게 상수도회사와의 계약서 공개를 요구하고, 시민의 부담을 증가시키는 이런 안건은 시민 스스로 혹은 시동사회(市董事會)의 표결로 결정해야 한다고 주장했다. 시상회는 이번 일을 계기로 조계의 현행제도를 근본적으로 고쳐야 한다고 지적했다. 최소한 납세화인회가 조계의 외국인과 함께 납세인연회에 참석하여 시민의 이해관계와 관련된 문제에 관해 시민 전체의 의견을 대신하여 표결할 수 있어야 한다고 선언했다.[153] 시상회는 1930년 6월경, 국민당의 상회 통합방침에 의해 동업공회를 구성원으로 조직된 것이었다. 시상회 주석은 납세화인회의 주석 왕효뢰였고, 성섭춘, 방초백, 육봉죽, 문란정, 황초구(黃楚九), 왕연송, 오지호 등은 당해연도에 시상회와 납세화인회에 공통적으로 지도부를 이루고 있었다.[154] 수도세 인상이 조계에 한정된 것이 아니라 상해시 전체와 관련하여 파급력이 컸기 때문에 시상회가 나선 것인데, 정치적인 의도도 배제할 수는 없다.

시공용국도 화동 서신육에게 서신을 보내 최근 상해의 집값이 매우 상승하

---

150) 「公共租界自來水加價界內居民一致反對」, 『民國日報』, 1930.9.5 ; 「納稅華人會大會中通過反對自來水加價案」, 『民國日報』, 1930.9.6.
151) 「納稅華人會執委會紀開反對水價專委會」, 『時事新報』, 1930.9.9.
152) 「市商會與納稅華人會反對公共租界增水價」, 『時事新報』, 1930.9.17
153) 「市商會與納稅華人會反對公共租界增水價」, 『時事新報』, 1930.9.17.
154) 이병인, 앞의 책, 196-205쪽, 295쪽

여, 집세에 따라 수도세도 이미 올라 힘든데, 수도세를 인상하면 시민들이 감당할 수 없으니 화동들이 신속히 대책을 세워 시민의 고충을 덜어주도록 당부했다.[155] 국민당 정권은 수도세 인상 문제를 넘어 조계의 제국주의 세력을 공개적으로 비판했다. 상해시 국민당 1구, 2구, 9구 등의 당부는 제국주의자들이 공용사업의 취지와 전체 시민의 이익을 살피지 않고, 불평등 조약의 특권을 이용해 시정을 교묘하게 조종한다고 비판하며, 조계회수를 위해 시민들이 분투할 것을 당부했다.[156] 시선전부도 시정을 책임지고 있는 공부국이 민생을 돌보지 않고 있다고 비판하며, 일치단결로 수도세 인상을 반대하고, 하루빨리 조계를 회수하기로 결의했다.[157]

공부국에서는 25% 수도세 승인을 재고해 달라는 화동의 요청으로 9월 17일 동사회가 열렸다. 원이등, 우흡경, 서신육, 유홍생, 호맹가 모두가 참석했다. 서신육은 화동을 대표하여 지금 논의되는 수도세 인상분을 증명할 수 없고, 당장 인상된 가격을 징수하는 것은 적절하지 않으므로 내년 6월 말에 회사의 상황을 보고 결정할 것을 제안했다. 유홍생은 중국인들이 반대하는 이유는 계량 징수를 하는 갑북의 상수도회사의 수도세가 조계에 비해 더 싸기 때문이라고 했다. 그러나 동사회는 오히려 상수도회사가 처한 곤경을 설명하며, 화동에게 비용 인상의 필요성에 관해 중국인을 설득할 것을 요청했다.[158] 상수도회사는 납세화인회와 방산공회에 수도세 인상과 관련하여 회사의 장부조사를 제안했는데,[159] 방산공회는 이와 관련된 전권을 납세화인회에게 맡겼다.

그런데 1930년 9월 하순에 시작된 상수도회사의 회계조사를 두고, 각계의 의견이 분분했다. 특구시민연합회는 17일의 동사회 회의에서 수도세 인상이 정식으로 통과된 것에 대해 화동이 중국인 대표로서의 직분을 다하지 못했다고 비판했다.[160] 이들은 단지 2명뿐인 일본인 동사는 자국민 보호를 위해 최

155) 「市公用局致函徐新六」, 『時事新報』, 1930.9.11.

156) 「一區黨部發表宣言反對租界自來水增價」, 『民國日報』, 1930.9.13 ; 「二區黨部宣言反對租界自來水加價」, 『民國日報』, 1930.9.14 ; 「九區黨部發表宣言」, 『民國日報』, 1930.9.17

157) 「一致反對租界自來水加價市宣傳部特發告民衆書」, 『民國日報』, 1930.9.15

158) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.9.17.

159) 「租界增加水費問題」, 『時事新報』, 1930.9.20

160) 「市民會責備五華董爲增加水價事」, 『時事新報』, 1930.9.27. ;「特區市民堅持反對增加水費」, 『時事新報』, 1930.10.1. 1930년부터 화동 2명이 증가하여 동사회에는 영국인 5명, 중국인 5명, 미국인 2명, 일본인 2명으로 구성되었다. 특구구시민연합회는 납세화인회 초기에 중국인의 시민권 주장을 적극적으로 제기했던 상총연회에서 기원한 것이다. 상총연회의 주요 지도자는 시민연합회에서 활동하며 시민에 대한 국민당의 통제를 직접적으로 도왔다. 이 시기

선을 다하는데, 이보다 많은 5명의 화동은 없는 것과 마찬가지라고 불만을 제기했다. 그리고 회계조사는 회사의 속셈에 불과한 것이기 때문에 거절했어야 한다고 하며, 결과와 상관없이 수도세 인상은 반대해야 한다고 주장했다.

납세화인회는 상수도회사에 파견할 회계조사원으로 유희직(兪希稷), 심서륜, 하덕규 3명을 결정했다. 그리고 수도세 인상에 관한 모든 문제는 조사가 끝난 후에 논의할 것이라고 공지했다.[161] 1930년 9월 말부터 3명의 조사원은 상수도회사의 1915년부터 1930년까지의 회계 장부, 1930년 상반기와 하반기의 예산서를 조사한 후 보고서를 제출했다. 보고서에서는 1915년에서 1929년에 이르기까지 그동안 회사가 지급한 배당금 및 보너스를 구체적으로 제시하며 배당금이 부족하다는 회사의 입장을 반박했다. 보고서에 의하면 상수도회사는 그동안 15년간 평균 11.23%, 최근 10년간 평균 9.93%, 최근 5년간의 평균 10.53%의 배당금과 보너스를 지급해 왔다.[162] 따라서 주주에게 지급할 배당금 때문에 수도세를 인상해야 한다는 주장은 합당하지 않다는 것이다. 이들 3명은 회계조사와 관련하여 다음과 같은 의견을 냈다.

> 첫째, 회사 주주의 이익은 과거에도 오늘날에도 너무 많다. 이런 배당은 공공사업의 운영에 있어 매우 드물다. 둘째, 공공사업의 운영은 절약해야 하는데, 최근 회사의 지출이 너무 많다. 셋째, 회사의 주식 배당은 파운드 계산으로 금 시세의 등락에 따른 것이 아니다. 매년 시민이 부담한 수도세는 금 시세 변동의 위험이 있었지만 이를 계산에 넣지 않았다. 공용사업이기 때문이었다. 투기적으로 금 시세에 맞추어 예산을 편성하여 생긴 손실을 따지는 것은, 시민의 이익에 어긋난다.[163]

보고서를 기초로 납세화인회는 12월 3일 수도세 인상을 부인하며 공부국과 재차 교섭해 나가기로 하고, 교섭이 끝나기 전에는 이전의 수도세 가격을 납부할 것을 선포했다.[164] 공부국과 상수도회사는 환율파동으로 회사가 직면한 재정난에 중점을 두었지만, 3명의 회계조사원은 수년간 회사의 재정 상황을 검토했다.

시민연합회는 국민당 정권에 종속되어, 상총연회 당시처럼 중소상인의 이해를 대변하는 단체는 아니었고, 순수한 시민단체라고도 할 수 없다(郭太鳳, 앞의 글, 45쪽).

161) 「自來水加價聲中兩團體準備查賬」, 『申報』, 1930.9.24.

162) 「審査英商上海自來水公司賬目報告書」, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 1931, 54-56쪽.

163) 「審査英商上海自來水公司賬目報告書」, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 1931, 62-63쪽.

164) 「納稅華人會否認自來水加價」, 『民國日報』, 1930.12.9.

그런데 조사 결과와 상관없이 수도세 인상에 관한 입장은 확고했고 인상분을 내지 않은 가정에 단수라는 극단조치가 취해졌다. 단수조치에 대한 주민들의 서한을 받고 납세화인회와 방산공회는 남경정부, 영사관, 공부국, 화동에게 각기 서한을 보내며 해결에 나섰다.[165] 화동들은 연명하여 공부국에 단수문제와 수도세의 경감을 위한 특별회의를 제안했다. 동사회는 수도세 인상은 기정사실이므로, 외부 전문가 1명을 초청하여 공용위원회와 함께 회사의 재정을 조사하여 시민의 부담을 경감시키는 방안을 모색하기로 했다.[166]

1931년 6월에는 미국 상수도협회 전대 회장이었던 니콜라스(N.S.Hill)가 상해에 도착하여 4개월 동안 상수도회사의 재정을 조사하고 보고서를 제출했다.[167] 그는 수도세 인상에 대해서는 전체적으로 공정하고 합리적이라고 보았다. 그러나 1928년 특허권 협약과 관련하여 주주에게 파운드로 배당금을 지급하는 것은 회사 자산을 공평하게 보답한다는 측면에서는 합당하지만, 환율파동의 손실을 소비자에게 부담시키는 것으로 적절하지 않다고 하였다. 회사가 자본을 모집할 때 은화로 모집했으면 은화로 배당금을 지급해야 하며, 회사의 수입증가는 인구증가와 화폐가치의 하락 때문이었고 순이익의 증가에서 비롯된 것이 아니라고 보았다. 그래서 주주들에 대한 보너스와 직원에 대한 급여로 늘어난 지출은 줄여야 한다고 강조했다. 아울러 물의 낭비를 방지하기 위해 계량 징수를 제안했다.

수도세 인상에 대해 중국인 3명과 달리 니콜라스는 수도세 인상은 합당하다고 결론지었다. 회사의 경영과 주주의 배당이익을 수도세 인상의 주요 원인으로 본 중국인 3인과 달리, 니콜라스는 수도세 인상이 문제가 되었던 시기에 중점을 두어 환율변동과 물의 낭비가 주주의 배당금을 증가시킨 요인이라고 지적했기 때문이다. 이후, 납세화인회는 방산공회와 다방면으로 노력하고 남경정부 외교부에 교섭을 요청하기도 했으나,[168] 수도세 인상은 기정사실화되었고 계량기 설치로 수도세를 절약하고, 요금제에 차등을 두어 징수하는 방향으로 나아갔다.

납세화인회 회원은, 조계에서 생활하며 자본주의적 시장원리에 익숙한 사람

---

165) 「各界反對水公司强迫斷水」, 『民國日報』, 1930.12.14.

166) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.12.15.

167) 「上海公共租界自來水公司調査報告 - 美國專家希爾氏提交工部局發表」, 『時事新報』, 1930.10.15

168) 「本會致國民政府外交部電 - 民國19年12月8日」, 「本會致國民政府外交部電 - 民國19年12月10日」, 『上海租界納稅華人會重要文件(民國20年)』, 1931, 44-47쪽.

들이었다. 이들은 공익과 민생안정을 중시하면서도 회계조사를 통해 수도세 인상 반대의 근거를 합리적으로 해명하고자 했다. 공부국이 회계사를 파견하여 상수도회사의 장부를 조사하듯, 중국인도 회사의 재정 상황을 조사할 수 있다고 여겼고, 이를 실행에 옮겼다. 납세화인회가 주장한 내용의 근거가 빈약하고, 회계처리 방식에 대한 이해가 깊지 않아 명쾌하게 반박하지 못했다는 평도 있다.[169] 그러나 조계를 장악하고 있는 구미 열강의 방식을 채용하여, 시정에 참여하고 시민의 권리를 실천해 옮겼다는 것은 의미가 크다. 모방과 실천을 통한 중국인의 권리주장이 때로는 미숙했지만, 그러한 과정에서 합리적 사고와 권리의식이 향상되어 갔다. 이는 이후 전화회사에 대한 항의과정에서 확인할 수 있다.

상수도회사와 마찬가지로 영국의 전화회사(華洋德律風公司, 1898년에 성립)는 공부국의 지원과 적극적인 마케팅으로 월계축로 및 화계의 호남(滬南), 갑북, 포동 등의 지역까지 업무를 확장했다. 상해전화국의 전화선이 깔리지 못한 화계지역에 불법으로 전화시설을 설치하여 이용자를 증대시켜 나간 것이다.[170] 월계축로와 이에 인접한 도로의 상가와 주민은 월계전화의 주요 이용자였다. 월계축로 면적의 증가는 중국의 영토주권을 훼손하는 것이지만, 한편으로는 화계와 조계 경계지역의 교통상황을 개선하여 상품유통과 일상생활에 편리를 제공했다. 게다가 화계의 지가가 비교적 저렴하여 조계 근처의 화계와 월계축로에는 많은 외국인이 무역회사와 공장을 설립하고 심지어 거주하기도 했다. 중국인 자산가의 산업 역시, 일부는 이 지역을 중심으로 성장했다.

20세기 초에 조계가 상해지역의 경제발전을 견인하게 되면서 조계의 상인들은 조계와 화계 간의 업무와 물류의 원활한 유통을 위해 조계와 화계의 전화 연결을 요구했다. 그런데 상해전화국의 시설은 낙후되었고, 통화품질이 좋지 못해 이용자는 적었고, 조계지역과 연결되지 못했다. 이런 상황에서 1925년 12월 17일 상해전화국은 화양덕률풍공사와 화양접선계약(華洋接線合同)을 체결하여 월계전화사업의 합법성을 인정했다. 이로써, 조계와 화계의 통화가 연결되었고, 화양덕률공사는 상해전화국의 전화가 설치된 구역을 제외한 월계축로지역과 화계지역의 전화사업을 담당했다. 상업 이익과 주민의 편의를 고려했기 때문이었다.

---

169) 劉京・樊果, 「1930年上海公共租界工部局水費加價始末及分析」, 『史林』 5, 2010, 19쪽.
170) 霍慧新, 「上海電話事業硏究(1882-1849)」, 華中師範大學 中國近代史硏究所 博士論文, 2013, 72쪽.

그런데 1929년에 화양덕률풍공사의 회사 경영이 위기를 맞아, 1930년 8월부터 미국인 전화회사가 맡게 되었다. 남경정부 교통부와 상해시정부가 이에 대한 주권을 주장하며 공부국과의 교섭에 나서고 조계의 중국인도 합세했으나 성과를 거두지 못했다. 이후, 상해시공용국, 상해전화국은 미국인 전화회사와 10여 차례의 협상을 진행한 끝에, 1933년 4월에 임시계약(電話臨時合約)을 체결했다. 1925년 화양접선계약과 부속조약에서는 화계지역의 전화 사업에 대한 합법성을 인정하면서, 이에 대한 어떤 제재 조항이 없었다. 그러나 1933년의 조약에서 상해시는 공공조계와 프랑스 조계 이외의 월계전화관리권을 회수했고, 경영권 역시 상해전화국이 전화 선로를 완공하면 언제든지 회수할 수 있게 했다. 또한 월계축로구역에서 계약기간 동안 전화사업의 경영권을 인정했지만, 전화사업에 대한 법률 준수, 구역 제한, 절차 구비, 의무 이행 등의 제한 사항을 추가했다.[171]

미국 전화회사는 자동전화기기로 개조하면서, 공부국에 여러 번 전화세 인상을 건의했고, 1932년 3월에도 요금이 인상되었다. 이듬해 9월에 다시 요금을 인상하려고 하자 이용자들은 거세게 반대했고 공부국도 승인하지 않았다. 1935년에 이르러 전화회사는 연이율(年利)을 달성하기 위해, 요금인상과 함께 영업용 전화 가입자에 대해 전화 통화횟수를 기준으로 한 신요금제를 실시하려고 했다. 당시 상해의 경제가 불황이라, 회사와 공장이 문을 닫는 일이 속출하고 있었기 때문에, 상인들의 불만은 가라앉지 않았다. 전화 가입자들은 통화 품질과 전화회사의 서비스에 대해 고객의 권리를 주장하며 대대적인 반대운동을 전개했다.

전화회사는 공부국에 전화세 인상을 신청하면서, 1934년 수입이 자본금의 6.13%에 불과했기 때문에, 총수입이 22.89%로 증가해야 특허권 계약에서 규정한 연리 10%에 도달할 수 있다고 했다. 그래서 1935년 4월 1일부터 "영업용 가입자의 요금은 월 고정요금 12.24원(元)에서 10원으로 하여 최대 100번으로 제한하고, 100번이 넘으면 통화횟수에 비례하여 가격을 내려 최소 3푼(分)을 추가 징수한다." ,"일반 가입자는 월 고정요금 7.58원에서 8.50원으로 인상한다."는 방안을 제시했다.[172] 이 소식이 알려지자 중국인은 물론이고 서양

171) 霍慧新, 博士論文, 92쪽.

172) 「上海電話公司將改訂一九三五年電話費新章」, 『時事新報』, 1935.1.22 ; 「上海電話公司擬訂收費新辦法」, 『時事新報』, 1935.3.22.

인 중개상인, 어음중개업자, 일본인 교민 등 각 단체가 일제히 반대했다. 공부국은 여론을 안정시키고, 전화회사의 특허권을 존중하며 다시 논의한 끝에, 회사 총수입이 12.5% 증가하는 범위에서 요금을 인상하도록 했다.[173]

그러나 요금 인상과 새로운 요금제에 대한 반대와 항의는 여전히 계속되었다. 납세화인회는 공부국의 총수입 12.5% 증가 결정에 대해 불경기를 맞아 이윤이 한결같이 떨어지고 있는데, 유독 전화회사만 10%의 연리를 보장하는 것은 공정하지 못하고, 사영기업의 이익을 위해 납세자에게 부담을 전가하는 것은 전체 재정에도 영향을 끼친다고 하였다. 그리고 영업용 가입자에 대한 신요금제는 따져보면 가입자에게 부담이 가중되는 것이라고 반대했다.[174] 4월의 대표대회에서 이 문제에 관해, "공부국은 중외 전문가와 최다 사용자인 중국인대표로 위원회를 조직하여 회사의 상황을 상세하게 조사하여 불필요한 지출은 줄이고, 서비스의 효율을 높여, 공공사업의 목적에 부합하도록 해야 한다."고 선언했다.[175] 이튿날 열린 납세인회에서도 일본인 참석자의 지지로 전화회사의 방안을 잠시 보류할 것이 결정되었다.

결국, 공부국은 중일영미 대표자 각 1명과 전화 전문가 1명을 초빙하여 5명의 특별위원회 조직을 계획했다. 그런데 일본과 중국이 자국의 전문가를 초빙할 것을 요구하여, 결국 중일영미 각 1명의 전문가로 구성된 위원회를 조직했다. 중국인 전문가로는 호서상(胡瑞祥)이 참여했다.[176] 10월 24일경에 이들의 보고서가 발표되었다. 이들이 제안한 것은 통화횟수에 따른 요금징수 방식을 영업용 가입자와 가정용 가입자 모두에게 적용하는 것이었다. 영업용 가입자는 월 10원에 150회 통화가 가능하고, 이를 초과하면 횟수당 3푼, 150회 단위로 5원을 추가하며, 일반 가입자는 월 6.5원에 100회 통화가 가능하고, 초과횟수당 3푼을 추가한다는 것이었다.[177]

이것은 전화회사가 처음에 실시하려고 했던 것에 비해, 가입자에게 유리한 측면이 있었다. 1935년 4월부터 실시하려고 했던 전화회사의 방안에서, 영업용 가입자는 12.24원에서 10원으로 내리면서 100회를 초과할 경우, 100~200회

173) 『工部局董事會會議錄』 26冊, 1935.3.20.
174) 「工部局准電話加價納稅會致函責問」, 『時事新報』, 1935.3.30.
175) 「納稅華人會昨開代表會正式發表宣言反對電話加價」, 『時事新報』, 1935.4.17.
176) 「本會對於上海電話公司收費改制之文件」, 「民國廿四年出席上海公共租界工部局華董華委參政報告」, 『上海租界納稅華人會重要文件(民國25年)』, 1936, 8-9쪽, 145-146쪽.
177) 「電話傳家特別委員會研究上海電話公司加價問題之報告書」, 『上海租界納稅華人會重要文件(民國25年)』, 1936, 63쪽.

는 통화횟수마다 5푼을 추가하고, 200~300회는 4푼, 300회 이상은 3푼을 추가하여 차등적으로 적용하는 것이었다. 전화회사의 정책은 사용량이 많은 영업용 가입자의 통화횟수를 제한하면서, 사용량이 적은 점포의 전화 설치를 유도하는 측면이 있었고, 일반 가입자의 경우 횟수 제한은 없었지만, 가격은 인상되어 있었다. 통화횟수가 많고 전화가 많이 설치되어 있는 회사와 공장은 전문가위원회의 제안 역시 매월 고정금액을 내는 것보다, 비용은 더 올라가게 마련이었다. 그래서 그동안의 하루 통화량을 근거로 비교 요금을 제시하며, 신요금제 실시를 결사코 반대한 것이다.

남경로 시민연합회를 비롯한 특구시민연합회는 기본요금을 인하하고 기본 통화횟수를 증가할 것을 주장했다.[178] 서신육 역시 화동을 대표하여 영업용 가입자는 10원에 200회, 일반 가입자는 6.5원에 150회로 하여 4월 1일부터 실시하고, 신요금제 적용 후 회사의 수익률이 10%를 초과하면 공부국은 회사에게 요금을 조정하도록 하고, 10%에 도달하지 못하더라고 회사는 5년 이내 가격을 인상할 수 없게 해야 한다고 건의했다. 그러나 전화회사는 이 제안을 수용할 수 없다고 했고, 공용위원회에서는 4월 1일 시행이 논의되었지만, 전화회사와 협의 과정에서 3월 1일 시행이 확정되었다.[179]

이 사실이 언론에 보도된 이후에도, 특구시민연합회는 공부국에 이 문제를 재고할 것을 요청했고, 대응방안을 논하기 위한 각계 연석회의를 개최했다. 지역별 시민연합회, 납세화인회, 업종별 공회, 각 동향단체 등의 대표가 모여 특구전화문제위원회가 조직되었다. 이 회의에는 당시 화동이었던 우흡경, 곽순, 진자청(陳蔗靑), 원이등도 참석했다.[180] 특구전화문제위원회는 왕효란을 비롯하여 장청운(張靑雲), 호봉상(胡鳳翔) 등 35명의 집행위원과 원이등, 왕연송, 임강후 등 18명의 고문위원을 조직했다. 그리고 고문생, 장일진, 정오규(鄭鰲奎) 등으로 하여금 공부국, 공동국과의 교섭을 담당하게 했다.[181]

프랑스 조계의 공동국은 전화문제위원회의 교섭에 응하며, 통화횟수를 영업용 가입자는 200회, 일반 가입자는 150회를 언급하기도 했다.[182] 납세화인회

178) 「南京路市民會昨發表電話加價討論書」, 『時事新報』, 1935.11.3 ; 「市聯會對電話加價向工部局建義辦法」, 『時事新報』, 1935.11.10.

179) 『工部局董事會會議錄』 26冊, 1935.11.11.

180) 「市聯會再函工部局考慮電話加價並函各界召開聯席會議」, 『時事新報』, 11.17 ; 「各團體組織電話問題硏究會反對電話按次收費」, 『時事新報』, 11.25.

181) 「第一特區各團體昨開聯席會議」, 『時事新報』, 1935.12.17 ; 「特區電話問題會昨擧行理事會」, 『時事新報』, 1936.1.11

역시 이와 관련하여 기본요금의 인하 혹은 통화횟수의 증가를 중심으로 공부국과의 교섭에 나섰다. 프랑스 조계 1,647명의 일반 가입자는 프랑스 조계의 납세화인회가 제출한 통화횟수의 증가가 수용되지 않으면 전화설비를 일률적으로 철거할 것이라며 결사반대로 대항했다.[183] 그러나 더 이상의 변화는 없었다. 대신 가입자의 권익을 보호하고 불편을 해소하기 위해 통화횟수 계산기를 설치하는 것으로 하였다.

전화요금 인상과 신요금제 적용에 대한 반대 여론은 회사의 방침을 완전히 철회시키지는 못했다. 그렇지만, 회사가 제안한 인상 폭을 줄이면서 가입자들의 권익을 보호하는 데, 어느 정도 기여했다. 1935~1936년의 전화요금 문제를 둘러싼 항의 과정에서 보여준 상해인의 권리의식은 그동안 중국인이 시정참여와 시민권을 요구하는 과정에서 함양된 시민의식의 결과였다. 또한 시정부, 시당부가 한결같이 중국인의 입장을 옹호해 주었던 것과도 관계가 깊다.

공부국의 조계지배에 대해 그동안 공부국이 보여준 방식으로 대응하든, 반제국주의 감정에 호소하든, 분명한 것은 공공조계에서 공부국이 더 이상 이전의 권위와 통치방식으로 중국인을 상대할 수는 없게 되었다는 사실이다. 이러한 변화 속에서 공부국에 근무하는 중국인 직원은 단체를 결성하여 공부국에 자신들에 대한 처우개선을 요구하기 시작했다.

---

182)「電話問題委會四項意見法公董局表接納」,『時事新報』, 1936.2.15

183)「法租界電話用戶昨日發表宣言」,『申報』, 1936.2.24 ;「特區電話問題委員會向工部局交涉無結果」,『時事新報』, 1936.2.27.

Ⅴ. 중국인 직원의 단체 결성과 권익신장

1. 華員總會의 성립과 운영

1927년 7월에 김문사는 중국인의 시정참여에 관해 세 가지를 주장했다. 그것은 긴급한 직무를 위해 잠정적으로 5명의 화동(華董)을 두고, 납세화인회의 지위를 공고히 하고, 중국인 직원이 공부국의 각 행정조직에 깊이 들어가는 것이었다.[1] 특히 위생, 공정, 전기, 재정 등의 부서에 중국인 처장 각 1명이 있어야 하고, 중국인 직원이 더 늘어야 한다고 했다. 그는 화동만 증설하고 행정조직에 참여하지 않으면, 내부조직이 어떻게 운영되는지 알 수 없으므로 근본적인 해결책이 될 수 없다고 강조하였다. 행정조직에 충분히 참여하게 함으로써, 시정인재를 양성하고 장래를 대비해야 한다는 것이었다. 김문사는 화동의 참정 못지않게 중국인 직원, 즉 화원(華員)의 역할을 중시했는데, 이것은 궁극적으로 조계회수를 대비한 것이라 할 수 있다.

화동과 화위가 대체로 무급의 명예직, 일종의 봉사직이었던 것에 비해, 화원은 직급에 따라 급여와 수당을 받는 유급직으로 대다수가 중하급 지위에 있었다. 화원은 1865년에 34명의 화포(華捕)로 출현한 이후, 급여와 복리후생에서 서양인 직원과 차별을 받고 있었다. 그렇지만, 공부국은 중국인에게 생존과 직결된 최대의 고용주 중의 하나였다. 1930년에 공부국 전체 직원의 76%가 화원이었다. 8월에 봉급위원회가 재정난 해소를 위해, 고위직에 중국인을 초빙하고, 현지 중국인을 곧바로 채용하거나, 실습기간을 거쳐 직원으로 고용할 것을 제안한 후 화원은 더욱 증가했다. 이 무렵, 공부국 각 행정부서에서 화원의 분포를 살펴보면 다음과 같다.[2]

<표 Ⅴ-1> 1930년 公共租界 工部局의 부서별 華員 분포

부서	총인원	華員	華員比率(%)	外員	外員比律(%)
만국상단	81	74	91.3	7	8.7
소방처	606	599	98.9	7	1.2

1) 金問泗,「上海納稅華人參預公共租界市政之我見(續)」,『申報』, 1927.11.17(上海特別市市政周刊 1면).
2) 熊月之 主編,『上海通史』9卷(民國社會), 上海人民出版社, 2010, 121쪽.

경무처	5,560	3,728	67.1	1,832	32.9
위생처	726	586	80.7	140	19.3
위생처 화학실험실	8	6	80.0	2	20.0
工務處	2,184	2,057	94.2	127	5.8
재무처	131	113	86.3	18	13.7
음악처	49	4	8.2	45	91.8
교육처	367	254	69.2	113	30.8
도서관	8	7	87.5	1	12.5
총판처	62	42	67.7	20	32.3
華文處	55	53	96.4	2	3.6
捐務科	216	170	78.7	46	21.3
총재실	4	2	50.0	2	50.0
법률처	14	11	78.6	3	11.4
총계	10,071	7,706	76.0	2,365	24.0

표에서 알 수 있듯이, 중국인과 외국인 직원은 각각 76%와 24%였고, 경무처 화원 3,728명은 전체 화원 7,706명 중 48.4%를 차지하고 있었다. 경무처의 화인 비율이 전체 직원의 67.1%를 점하는 이유는 경무처에서 화포 다음으로 많았던 인도인 경찰, 즉 인포(印捕)가 있었기 때문이다. 소방처와 공무처(공정처)는 모두 육체노동의 강도가 심한 부서였고, 많은 화원이 이들 부서에 소속되어 있었다. 각 부서를 총괄하는 행정의 중추 부서인 총판서와 총재실은 각각 67.6%와 50.0%로 상대적으로 낮은 편이었다.

일반 화원과 달리 중국인으로서 비교적 고위직을 지낸 대표적인 사람은 진학금과 하덕규이다.[3] 진학금은 1928년 10월에 화인학무처장에 추천된 후, 공부국에서 오랫동안 중국인 교육과 관련된 실무를 담당했고, 하덕규는 1931년 5월에 오경웅이 시정고문에 초빙될 때 방판으로 초빙되었다. 이와 같은 중국

3) 陳鶴琴은 1914년 청화대학를 졸업하고 미국 홉킨스대학과 콜롬비아대학에서 교육학 및 심리학을 전공했다. 귀국 후 남경 고등사범대학에서 재직하며 陶行知, 胡適 등과 '과학' 과 '민주' 의 기치를 내세우며 신문화 운동에 참여했다. 何德奎는 절강성 金華 출신으로 북경대학을 졸업하고 1917년 교육부 고시의 수석 합격으로 미국에 유학하여 위스콘신대학과 하버드대학에서 공부했다. 귀국 후에는 上海光華大學에서 교수직을 맡았다. 그리고 1928년에는 납세화인회의 영문비서를 맡으며, 남경정부의 금융 및 외교 부문의 고문을 담당했다. 그는 1931년에 총판처의 幇辦으로 초빙되었다가 1937년에 부총판으로 승진하여 위생, 교육, 인력거 문제 등의 사무를 맡았다.

인의 고위직 초빙은 화동의 참정이 있고 나서의 일이었다. 고위직 화원의 초빙은 납세화인회가 1928년에 3명의 화동을 수용하면서부터 공부국에 요구한 사항이기도 했다. 납세화인회와 화동을 중심으로 "총판처, 경무처 및 기타 각 부서의 상급 직원은 최소한 중국인 1명을 두어야 하고, 각 부서의 중요 지위는 되도록 중국인이 맡게 해야 한다."를 실현하기 위해 지속적으로 노력해 왔다. 공부국은 이를 피담 법관의 초빙과 대내외 정세에 대응하여 중외 모순을 완화하려는 방편으로 활용하고, 공부국 내부의 재정난을 해소하기 위해 1931년에 와서야 비로소 실행한 것이다.[4]

구미 열강은 공공조계에서 중국인의 참정을 허용한 과도기적 상태를 지속함으로써 즉각적인 조계 반환으로 파생되는 경제적 손실을 줄이고자 했다. 페센든이 참가했던 태평양관계회의(1929)와 피담 보고서(1932)의 내용은 이런 분위기를 잘 반영하고 있다.[5] 피담은 시정을 담당할 만한 중국인이 많지 않고, 중국의 정치 상황과 발전 수준이 조계와 맞지 않으므로 반환 시기를 늦출 것을 제안했다. 그래서 중국인은 자신들이 조계에서 행정관리를 빨리 체득해야 조계 반환을 앞당길 수 있다고 생각하게 되었고, 이런 상황에 민감하게 반응했던 사람이 곧 공부국의 화원이었다.

이들은 자신들의 권익을 실현하기 위해 1930년 화원총회(華員總會)를 창립하여 시정담당자로서의 유대감을 돈독히 해 나갔다. 화원총회는 중국인 우선 채용 방침이 제안되고, 공부국의 서양인 직원 단체인 서원공회(西員公會)가 성립될 무렵에 조직되었다. 서원공회는 중국 자료에 '양원공회(洋員公會)', '양원총회(洋員總會)'로도 기록되었지만,[6] 화원총회, 서원공회가 가

4) 공부국에서 재정난 타개를 위한 중국인의 채용은 그 이전에도 강조된 적이 있었다. 1927년 7월에 페센든, 福島, E.B.MacNaghten 등을 중심으로 경제위원회가 조직되어 행정부문에서 경비를 절감할 방안을 모색했다. 이들은 공부국 각 부서에서 華員을 많이 채용하여 외국인 직원이 맡았던 업무 보조와 회계 보조 등을 담당하게 하면 행정 비용을 크게 절감할 수 있고, 공부국에 있는 華員 중, 뛰어난 중국인 인재를 신중하게 뽑아 승진시켜야 한다고 제안한 적이 있었다.

5) 페센든은 공북구에서 공부국 총동과 공부국 총재를 오랫동안 역임한 인물이다. 상해 조계에 대한 미국의 정책 방향 및 피담의 초빙과 깊이 관련되어 있었다 (上海檔案館編, 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1929.11.13., 1929.11.28 ; 王敏, 「上海何去何從? - 論南京國民政府初期英美的"上海問題"政策」, 『近代史研究』, 2014年 5期, 115쪽).

6) 華員總會는 'Chinese Staff Association'을 중역한 것이다. 동사회의 회의록에서 왜 서양인 직원 단체인 西員公會처럼 華員公會라 하지 않았는지 이유를 설명한 기록은 없다. 회의록에서 西員公會로 기록된 것과 달리 華員總會의 기관지 『會聲』이나 『上海工部局華員總會十周紀念刊』(1940)에서 西員公會라 하지 않고 西員總會 혹은 洋員總會로 기록하고 있는 것으로

장 많이 사용되었다. 여기서는 이들 용어를 사용하도록 하겠다.

화원총회는 1930년에 성립되었지만, 그 이전에도 화원의 결집을 도모하고 단체를 결성하려는 시도는 여러 번 있었다. 가령, 1911년 신해혁명 때 공부국의 몇몇 화원들이 화원동락회(華員同樂會)를 조직했다. 그러나 화원 대다수가 단체의 결성에 대한 인식이 부족했기 때문에 오래가지 못했다. 1925년 5.30 운동 당시 "상해는 중국인의 상해이다. 제국주의를 타도하고 조계를 회수하자"라는 구호 아래 단결이 강조되면서, 화원들도 단결의 중요성을 각성하게 되었다. 이때, 고위직 화원 몇몇이 화원직공회자(華員職工會者) 설립을 제창하여, 1백여 명이 가입했지만 오래가지는 못했다.[7] 당시 용문사범학교 집회에 모였던 사람은 2, 3백여 명이나 되었지만, 단체는 결성되지 못했다. 화동의 참정이 결정되고 남경정부가 성립한 후, 공부국에서 중국인의 위상이 어느 정도 격상되는 분위기에서 공식적인 단체의 결성으로 이어졌다.

화원총회를 창립에 참여하고, 오랫동안 총회 위원장을 지냈던 주렴상(朱廉湘)은 5.30 운동 당시 총회 결성이 성공하지 못했던 이유로 2가지를 들었다. 첫째, 조직 내부가 순수하지 못했다. 공부국은 모임에서 누가 어떤 발언을 했고, 무엇을 도모했는지, 일체의 모든 사실을 상세하게 알고 있었고, 모임에 참석했던 사람을 각각 소집해서 훈화와 경고를 했다. 그래서 감히 그 어떤 활동도 할 수 없었다. 둘째, 영웅에게 기대려는 심리가 너무 강했다. 화원 대다수는 명망 있는 동료가 공부국과 협의하여 모든 것을 해결해 주길 바라고, 단체의 결성과 가입은 부차적인 문제로 여겼다. 그래서 비록 몇몇 사람들이 백방으로 노력했으나, 갖은 압력과 장애로 실패했다고 하였다.[8] 즉 그 당시에 공부국의 방해가 있었고, 화원들 역시 단체의 결성에 대한 인식이 부족했기 때문에 성공적이지 못했다.

1929년에 몇몇 화원들이 신체가 건강해야 건전한 사상이 싹튼다는 생각으로 축구팀을 만들었다. 이 축구팀을 중심으로 이듬해 화익구락부(華益俱樂部)가 결성되었고 3백여 명이 회원으로 가입했다.[9] 1929년, 남경정부는 『국민체육법』을 제정하여 국민의 신체 단련을 통해 민족의 부흥을 도모했다. 축구팀의

보아 번역의 차이일 뿐 특별한 이유는 없다.

7) 許紹珊, 「我們十年來的努力與所得效果」, 上海工部局華員總會, 『上海工部局華員總會十周紀念刊』, 36쪽.

8) 朱廉湘, 「十年前之工部局華員總會」, 上海工部局華員總會, 위의 책, 31쪽.

9) 許紹珊, 「我們十年來的努力與所得效果」, 上海工部局華員總會, 위의 책, 36쪽.

결성은 건강한 신체가 국력의 기초가 된다는 국민체육의 분위기와 서구의 근대 운동경기의 영향을 받은 것이었다. 장국생(張菊生), 주렴상 등은 화원총회를 조직하면서 일을 추진하는 데, 혹 방해가 생길까 염려하여 '화익구락부'의 이름으로 활동을 이어나갔다. 창립 취지도 구락부의 성격에 맞게 정서적 유대, 지식의 교환, 덕체지의 단련으로 정했다.[10] 당시 화인총회의 발기인 19명과 이들의 소속 부서는 다음과 같다.[11]

<표 Ⅴ-2> 華員總會 발기인 명단과 소속 부서

이름	소속	이름	소속
張菊生, 王金奎	총판처	李伯龍, 范鳳山 ,王文獻, 金鑫泉, 葉良	재정처
徐晟貴, 徐光裕, 吳榮全, 姜芳麟, 姜甫林, 姜達甫	捐務處	王福道, 王文魁	工務處
張隱磐, 張松濤, 朱廉湘	위생처	沈炎馥	법률처

이들 중 총판처의 장국생과 왕금규(王金奎), 연무처(捐務處)의 서성귀(徐晟貴), 재정처의 이백룡(李伯龍)과 섭양(葉良), 위생처의 주렴상 등은 이후에도 총회의 집행위원회 혹은 감찰위원회에 선출되어 총회를 이끌었다. 화익구락부는 1930년 7월 1일에 창립대회를 열고, 장국생, 왕금규(王金奎), 주렴상 등 11명의 집행위원회를 선출했다. 창립대회 이후 회원은 더욱 증가했고 화원의 권익과 관련하여 일을 도모할 수 있는 분위기가 형성되었다. 때마침 회원들 사이에 '화익구락부'라는 명칭이 향후 단체의 성격에 부합하지 않는다는 의견이 제기되어 '상해 공부국 화원총회'로 변경했다. 성립 취지도 수정을 가하여 기득권의 유지와 근무 상태의 보장, 회원의 의견 수렴과 공부국과 협조, 덕체지 단련을 통한 근무 효율 향상, 회원 상호 간의 우애와 협력 도모를 주요 내용으로 했다.[12] 그리고 8월 27일, 공부국에 이에 관한 서한을 보냈다.

그런데 동사회는 이듬해인 1931년 4월 1일에 이르러서야 승인을 결정했고, 4월 8일에 정식 승인 서한을 보냈다.[13] 합법 단체가 되기까지 약 8개월이 걸

10) 「上海工部局華員總會第一年年報緖言」, 『會聲』, 1931年 6月.
11) 上海工部局華員總會會, 『上海工部局華員總會會員名錄』, 1933, 2쪽.
12) 「本會與當局來往之函件及其經過 (一) 」, 『會聲』, 1931年 1卷 2期.
13) 1931년 발행된 『會聲』에는 華員總會와 공부국과의 교섭 과정에 대해 「本會與當局來往之函件及其經過」란 제목으로 여러 편의 글이 실렸는데, 이것은 공부국회의록 내용과 일치한다.

렸고 이 과정에서 장정은 다시 수정되었다. 정식 승인을 둘러싼 공부국과의 미묘한 갈등은 조계사회에 내재된 민족문제와 계급문제의 대립을 반영하고 있다. 정식 승인에 이르기까지의 과정을 살펴보기로 하자.

공부국은 화원총회의 성립에 대해 그다지 환영하지 않았다. 회의록에서 화원총회가 처음 언급된 것은 1930년 9월 3일이다. 동사회에서는 얼마 전에 서원공회를 승인했기 때문에, 화원총회의 조직과 운영방식이 서원공회와 같다면 승인하지 않을 수 없다는 것을 알고 있었다.[14] 그래서 총재 페센든에게 화원총회의 장정을 상세히 연구하여 서원공회가 채택한 것과 서로 비교하여 동사회에 의견을 내어 줄 것을 청하고, 이를 보고 다시 의논하기로 했다. 이후 9월 17일 회의에서 총동은 화원총회를 서원공회의 분회로 둘 것을 제안했다.[15] 동사회가 화원총회를 승인하면 다른 국적의 직원들도 이와 유사한 요구를 할 것이라 우려하여 독립단체로 승인할 수 없다는 것이었다.

페센든은 화원총회의 장정에 관해 '전체 화원과 관련된 상황에 대해 동사회에 의견을 제출하고, 아울러 공동이익과 관련된 사항에 대해 동사회와 협조한다.' 라는 조항을 제외하고 대체로 서원공회의 장정을 표본으로 했다고 하였다. 동사회는 사실 이 조항도 서원공회 장정 2조와 어휘의 배치가 다를 뿐, 그 목적은 같은 것임을 인지했다. 이에 브라운(N.S.Brown)은 서원공회를 해산시키거나, 이 조항을 취소하게 해야 한다고 했다. 그 이유는 이 조항이, 직원들에게 공부국과 단체로 담판을 진행할 권리가 있음을 승인하는 것이기 때문이라고 했다. 페센든은 서원공회의 승인은 동사회의 신중한 결정이었음을 설명하고, 서원공회를 승인하는 것이 동사회 입장에서 유리하다고 했던 당시 상황을 상기시켰다. 벨(Bell)은 화원총회의 승인 여부와 관계없이 화원들은 연합해서 그들 공통의 의견을 제출할 것이므로, 총회를 승인하는 것은 큰 위험이 되지 않는다고 하였다. 그러나 포방의 직원이 서원공회에 참가하는 것을 허락해서는 안 된다고 하였다. 즉 경무처 직원의 가입 여부는 이때, 벨에 의해 처음 제기되었다. 복도(福島)와 네슬리(N.Leslie)는 화원총회는 물론이고, 서원공회의 승인에 대해서도 회의적이었다. 이런 분위기에서 유홍생은 화원총

14) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.9.3,

15) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.9.17. 공부국회의록에서 '다른 국적의 직원들도' 라는 표현으로 보아 西員公會는 중국인 이외의 모든 외국인 직원을 포함하지 않았다. '西童' 이 일반적으로 英美를 중심으로 한 서구 아동을 뜻했던 것처럼 西員公會(西員總會)도 영미 중심의 서양인 직원의 모임으로 추정된다.

회와 서원공회의 장정이 같다면 동사회는 화원총회를 승인해야 한다는 의견을 냈다. 결국 동사회는 서원공회 장정의 2조를 폐지 혹은 수정할 방법을 찾아내야 한다고 결의했다.[16] 이 조항의 목적이 '공회(工會)'의 성질을 가지고 있고, 일단 분규가 발생하면 공부국은 직원 단체와 담판해야 하는 것을 의미하는 것으로 보았기 때문이었다.

이후, 페센든은 동사회 결정에 따라 비공식적으로 서원공회 대표를 만났다. 서원공회 대표는 자신들이 제출한 장정은 영국 지방정부 직원협회의 장정을 참고로 만든 것이고, 이 협회는 영국정부의 승인을 받았다고 하였다.[17] 그리고 화원총회 대표를 서원공회에 파견하는 문제에 대해, 서원공회가 화원단체의 행동을 통제할 수 없으므로 화원을 연합회원으로 수용할 수 없다고 하였다. 장정 2항은 "공부국 직원의 승진과 공부국 업무의 발전을 보증하고 촉진한다."라고 수정하고,[18] 회원의 조건은 동사회의 요청을 받아들여 "회원은 공부국의 퇴직연금을 내는 공부국의 서양인 직원(공부국의 포방직원은 제외한다)"으로 수정한다고 하였다. 그리고 "만약 서원공회가 정치적 목적의 활동을 하면 동사회가 공회의 승인을 취소할 수 있다."라는 조항을 새로 추가할 것을 수용했다.[19] 서원공회의 장정은 이미 승인을 받았는데, 다시 장정을 수정하게 한 것은 동사회가 서원공회와 화원총회에 적용할 공통의 기준을 만들기 위해서였다. 이때 서원공회 대표는, 봉급위원회 보고서에 관한 동사회의 최종 심의가 있기 전에 자신들의 의견을 동사회에 제출해 달라고 요청했다. 중국인 직원의 우선 채용 안건이 자신들에게 부정적인 영향을 끼칠 것으로 예상했기 때문이었다.

그런데 몇몇 동사들은 설령 이렇게 수정해도 이후 집단적 담판이나 파업으로 그들의 요구를 실현할 것이라고 우려했다. 논의가 진행되면서 동사들은 대체로 파업금지 조항을 추가하면 반감을 초래할 수 있고, '정치적 목적'에 관한 해석을 시도하는 것도 아무 도움이 되지 않는다고 여겼다. 서신육은 이 조항을 "만약 서원공회가 정치적 목적의 추구에 이용되거나 혹은 그 활동이 사

16) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.9.17.
17) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.10.1.
18) 이 조항은 처음에 "공회는 직원의 지위 및 근무 조건의 보증, 보호, 개선과 공부국 직원의 승진 및 공부국 업무 발전에 도움이 되는 모든 사항에 종사할 것이다."였다(『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.10.29).
19) 『工部局童事會會議錄』 24冊, 1930.10.29.

회 이익에 해가 된다면, 동사회는 이 단체의 승인을 취소할 수 있다.”라고 수정하도록 요구하자고 했다. 다수의 표결로 서원공회 대표에게 이 조항의 수정을 요청하고, 다른 부분은 그대로 수용하기로 결정했다.[20] 서신육 역시 보통의 서양인 동사와 마찬가지로 직원 단체의 정치적 목적의 활동과 관련하여 강한 우려와 반감을 나타냈다. 화동과 화원의 격차는 흡사 고용주와 고용인의 관계와 비슷한 측면이 있었는데, 그것은 서양인 동사와 서양인 직원의 관계에서도 마찬가지였다. 그래서 이 문제에 있어서는 국적에 상관없이 동사들의 생각은 한결같이 완고했다.

그러나 서원공회는 서신육이 제안한 장정의 수정에 관해 동의하지 않았다. 그 이유는, 이후 공부국의 조직기구에 관해 전혀 예측할 수 없기 때문이라고 했다. 조계에서 자신들의 입지가 이전과 다른 상황으로 전개될 것이라 예상하며 불안감을 느꼈고, 합법적인 보호장치가 필요하다고 판단한 것이었다. 페센든은 직원들이 단체 교섭을 시도하거나 혹은 직원 단체가 정치활동을 하면 동사회는 즉시 이 조직의 승인을 취소하는 것을 보완 방법으로 활용할 수 있다고 했다.[21] 장시간의 논의 끝에, 서원공회가 만든 규정을 화원총회도 같이 적용할 수 있다고 결론짓고, 서원공회의 장정 조항과 부칙을 화동에게 주어 참고하게 하는 것으로 일단락되었다.

위에서 살펴본 것과 같이 동사회는 서원공회의 장정을 승인할 때 간과했던 조항을 화원총회 성립을 승인하는 과정에서 집요하게 따졌고, 결국 이미 승인했던 서원공회의 장정까지 수정하게 했다.

화원총회는 1930년 8월에 공부국 총판 에드워드(S.M.Edward)에게 서신을 보낸 뒤, 아무 회신이 없자 10월 23일 자에 다시 서한을 보내 정식 승인을 재촉했다. 그리고, 10월 31일에 “현재 논의 중이며, 곧 동사회의 결정에 대해 알려 주겠다.”라는 회신을 받았다.[22] 이후 여전히 아무런 소식이 없자, 12월 22일에 “공부국이 결정을 내리기 전에 본회의 상세한 정황을 알아야 한다면 본회는 2, 3명을 대표로 파견하여 가르침을 받고자 한다. 그리고 공부국이 알고자 하는 각 사항에 대해 상세히 설명하겠다.”라고 서한을 보냈다. 화원총회는 공부국에 파견할 대표로 위생처의 주렴상과 화문처의 허소산(許少山)을

20)『工部局童事會會議錄』24冊, 1930.10.29.

21) 그래서 페센든은 장정 조항에 어떤 단체 교섭을 시도하는 것을 금지한다는 규정을 넣어야 한다는 徐新六의 의견에 찬성하지 않았다.

22)「本會與當局來往之函件及其經過 (一)」,『會聲』, 1931年 1卷 2期.

선출하고 공부국의 답변을 기다렸으나, 아무런 소식이 없었다.

1931일 1월 15일, 화원총회는 총회 성립을 빨리 마무리하기 위해 총재 페센든에게 직접 서한을 보냈다. 그동안 공부국과의 서신 왕래에 관해 설명하고, 주렴상과 허소산을 1월 20일 화요일 오전 10시에 사무실에 찾아가도록 하겠다고 하였다. 1월 20일, 드디어 페센든과의 면담이 이루어졌는데, 그는 화원총회의 승인은 결코 의도적으로 보류한 것은 아니고, 현재 논의 과정에 있다고 말했다. 공부국은 현재 서원공회의 장정 수정을 논의 중이며, 서원총회가 장정 수정을 받아들이면 화원총회 역시 장정을 수정해야 한다고 하였다.[23]

2월 24일, 주렴상과 허소산은 다시 페센든의 사무실을 방문하여 서원공회 장정의 수정 부분에 대해 자세히 물었다. 페센든은 이에 대해 첫째, "필요시 수시로 각종 방법으로 직원의 기득권과 복무 상황을 증진하고 보장한다."를 "필요시 수시로 각종 방법으로"를 없애고, "회원의 기득권과 복무 상황을 보장하고 증진한다."로 수정한다. 둘째, "공부국에서 퇴직연금(退職儲金)을 누리는 직원은 회원이 될 수 있다."를 "경무처 직원을 제외하고"를 넣어 "경무처 직원을 제외하고 공부국에서 퇴직연금을 누리는 직원은 회원이 될 수 있다."로 수정해야 한다고 설명했다.[24]

공부국에서 경무처는 비교적 이른 시기부터 조직되어 재정과 인적 방면에서 상당히 방대한 조직이었다. 공부국 화원의 대략 절반이 경무처 소속이었다. 화원총회가 아무런 이의제기를 하지 않은 것은, 서원공회에서 이미 이를 수용했기 때문이었다. 주렴상과 허소산은 페센든으로부터 서원공회 장정 한 부를 받아 돌아왔고, 2월 27일 특별회의를 소집하여 장정의 수정에 착수했다.

화원총회는 서원공회의 장정에서 일부 소소한 것을 제외하면 모두 채택할 만하다고 여겼다. 그리고 화익구락부 시절의 운동, 각종 오락 설비 등을 계속 유지 시킬 필요가 있다는 것을 참고하여 장정 수정에 착수했다. 그리하여 3월 20일에 수정된 장정에 관해 페센든에게 서한을 보낸 후 4월 8일에 정식 승인에 관한 회신을 받았다. 이때, 화원총회의 성립 취지와 회원 규정은 다음과 같다.

(명칭)

본회의 명칭은 "상해공부국화원총회(S.M.C, Chinese Staff Association)로 정한다.

---

23)「本會與當局來往之函件及其經過（二）」,『會聲』, 1931年 1卷 3期.

24)「本會與當局來往之函件及其經過（三）」,『會聲』, 1931年 1卷 4期.

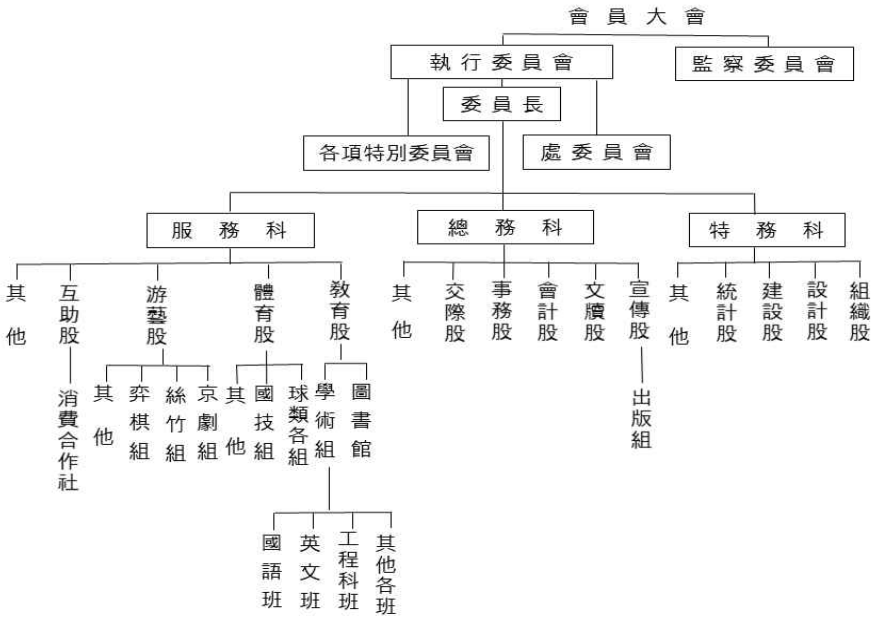
(목적)
(1) 공부국 내 적격(合格)의 중국인 직원은 단결한다.
(2) 각 직원의 지위와 근무 상황을 보장하고 증진한다.
(3) 직원의 의견(意見)에 이바지하여, 공부국 혹은 기타 관계자가 재량껏 채택할 수 있게 하고, 쌍방의 이익과 관련하여 공부국과 공동으로 상의 혹은 협력한다.
(4) 적절한 방법으로 공부국 내 각종 중국인 직원과 관련된 소식을 알린다.
(5) 회원들에게 경제상의 각종 지도 혹은 협조 방안을 계획하고 옹호한다.
(6) 회원 간의 우애를 증진하고 가능한 범위 내에서 서로 협조한다.
(7) 덕체지를 함양하여 청렴한 기질을 기르고 복무의 효율을 높인다.
(8) 공부국의 합법적 권력과 정당한 행정 법령을 보호하고 지킨다.
(9) 상술한 취지를 달성하려고 하나 부득이한 경우, 기타 합법적인 수단으로 촉구한다.
(회원)
1. 회원은 보통회원, 퇴직회원, 명예회원 3종으로 나눈다.
1. 회원 모두 자발적으로 가입한다.
1. 회원은 기본회원과 이후에 새로 가입한 사람을 포괄하며 아래의 자격에 해당하는 자는 선거권과 피선거권이 있다.
(갑) 공부국의 중국인 직원(경무처 직원 제외)
(을) 공부국에서 퇴직한 중국인으로 퇴직연금(退職儲金, Superannuation Fund)을 받는 사람 혹은 퇴직수당(退職酬勞金, Retirement Guatuity)을 받는 사람
(병) 본회 장정에 의해 명예 회원으로 당선된 사람[25]

장정은, 이후 약간의 수정과 보완이 있었지만 기본 내용은 그대로 유지되면서 조직의 구성과 운영, 회의의 개최와 소집, 회비 등에 관한 세부 규칙들이 마련되었다. 장정에서 표명했듯이, 화원총회는 공부국 화원의 단결, 권익 보장, 덕체지 함양, 회원의 우애와 유대감 형성 등을 중시했다. 공부국이 경무처 직원의 총회 가입을 불허한 것은, 공부국의 공권력 행사에 차질이 생길 수 있기 때문이었다. 공부국의 행정권이 장정에 기초한다고 하지만, 이를 실현하기 위해서는 물리적인 공권력, 즉 경무처의 힘이 필요했다. 서원공회와 화원총회가 경무처 직원의 제외를 수용한 것은, 공부국의 합법적 권력행사를 인정한다는 의미이다. 이와 관련하여 8항과 9항이 주목된다. 8항에서 "공부국의 합법적 권력과 정당한 행정 법령을 보호하고 지킨다."라고 명시했다. 1854

25) 「本會與當局來往之函件及其經過 (四) 」, 『會聲』, 1931年 1卷 5期. 회원 항목에서 '보통회원'은 창립1주년대회에서 '在職會員'의 명칭으로 수정되었다

년, 조계에 중국인의 거주가 가능해지면서 설립된 공부국은 이들 중국인에 대한 징세권, 경찰권을 행사할 수 있는 시정기구로 출발했다. 약 76년간 이어온 공부국의 행정권력을 중국인이든 외국인이든 이를 부정하기는 쉽지 않았을 것이다.

화원총회는 원이등, 임강후, 서신육, 하덕규, 그리고 여자 내빈을 포함하여 365여 명이 참가한 가운데, 창립 1주년 행사를 거행했다. 위원장 주렴상의 인사에 이어 원이등, 임강후, 하덕규가 총회의 발전을 기원하는 격려의 연설이 있었다.[26] 화원총회 성립 당시 동사회에서 여러 논쟁이 있었지만, 총회의 여러 행사에는 화동과 화위, 하덕규, 진학금 등이 초빙되었고, 이들 중국인은 공부국에서 긴밀한 유대를 형성해 갔다. 이때 화원총회는 장정을 총강, 조직, 임기, 선거, 직권, 집회, 회원, 재정, 권리, 의무, 기율의 총 11장과 전체 61개 조항 및 세칙 부칙으로 정돈했다. 총회의 지도부로 집행위원회와 감찰위원회를 두었고, 실무부서로 복무과, 총무과, 특무과를 두어 다음과 같이 조직했다.[27]



[도 Ⅴ-1] 華員總會의 조직도(1931)

26)「工部局華員總會年會」,『民國日報』, 1931.7.7.
27)「上海工部局華員總會第一年年報 - 上海工部局華員總會草章」,『會聲』, 1931年 6月.

조직도에서 알 수 있듯이, 복무과는 단결과 덕체지의 단련을 지향했던 화익구락부 당시의 성격과 유사했다. 화원총회는 이러한 활동을 통해 청년회 및 각종 스포츠, 오락 단체와의 교류를 확대해 나갔다.[28] 그리고 도서관 운영을 통해, 회원들이 실무지식을 넓히고 시정 담당에 대한 소명감을 함양하도록 하였다.

이 체계는 1934년 9월에 화원구락부가 조직되면서 다소 변경되었다. 당시 집행위원장이었던 악수영(樂秀榮)은 화원구락부를 설치함으로써 공부국의 지원금을 받아 총회를 지원하고자 했다. 두 개의 독립조직으로 운영하되, 화원총회는 회원의 복리와 법익(法益)의 보장에 전념할 것을 제안한 것이다. 화원구락부의 설치는 총회의 경비를 절감하고, 회원의 회비부담도 경감시킬 수 있었다. 그래서 복무과를 확충하여 화원구락부를 만들어 학술, 예술, 체육, 도덕과 관련된 회원의 수양을 전담하게 했다.[29] 화원구락부의 취지는 '정서적 유대, 지식의 교류, 덕체지의 함양 및 건전한 오락(娛樂)의 제창' 이었다. 회원은 공부국의 화원이 아니더라도, 회원 2인 이상의 소개와 집행위원회 심사를 통해 특별회원으로 가입할 수 있었다.[30] 그리하여 총회 운영의 효율성을 추구하면서 회원들의 요구를 충족시키고 대중적 기반을 확대해 나갔다. 1934년 9월 9일에 화원구락부가 정식으로 성립하고, 이후 화원총회은 재정비되어 실무부서는 경제과, 총무과, 특무과로 조직되었다.[31]

집행위원회는 1930년에 집행위원장 1명을 포함하여 총 11명이었다가 이후에 15명, 17명 혹은 18명으로 늘어났다. 1930년에서 1937년에 이르기까지 악수영과 진선선(陳選善)이 한 차례 집행위원장을 맡았던 것을 제외하고는, 주렴상이 줄곧 위원장에 선출되었다. 집행위원은 업무의 효율성을 위해 처위원(處委員)를 겸할 수 있지만, 감찰위원은 처위원을 겸할 수 없었다.[32]

처위원회는 공부국의 각 부서를 중심으로 3명에서 7명으로 조직되어 화원총

---

28) 「工部局華員總會乒乓隊勝青年會」, 『時事新報』, 1932.7.4 ; 「彩排訊」, 『時事新報』, 1933.3.15.

29) 「徵求全體會員關于另行組織俱樂部意見」, 『會聲』, 1934年 4卷 3期, 31쪽 ; 許紹英, 「會員修養事業概況」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 47-49쪽.

30) 정식 명칭은 上海工部局華員俱樂部(MUNICIPAL SERVICE CLUB-CHINESE)이다. 장정은 1장 總則, 2장 회원, 3장 회비, 4장 조직, 5장 선거, 6장 集會로 구성되어 있고 제2장 회원의 4조와 5조에서 위와 같이 규정하고 있다.(「上海工部局華員俱樂部章程草案」. 『會聲』, 1934年 4卷 6期, 65-68쪽과 「上海工部局華員俱樂部章程」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 75-77쪽 참고).

31) 第四會會員大會修正, 「上海工部局華員總會章程」, 『會聲』, 1934年 4卷 12期.

32) 「特載 : 上海工部局華員總會第一屆常年大會記詳」, 『會聲』, 1931年 1卷 8期.

회가 공부국의 화원 혹은 상급기관과 연결하는 매개체 역할을 했다. 예를 들어, 1935년 3월에 교육처위원회 위원장 주병후(周屛侯)는 공부국이 관리하는 중국인 학교의 교직원 친목 모임을 주관했다. 여기에는 화동공학, 육재공학, 섭중승공학, 격치공학, 여자중학, 서구소학, 북구소학 등 각 학교 대표 80여 명이 참석했다. 그리고 '유럽 교육의 새로운 추세'를 주제로 한 진학금의 강연도 이루어졌다.[33] 이렇게 처위원회는 부서의 특색에 맞게 유익하고 실용적인 프로그램을 주관하며, 화원의 단결과 유대를 도모했다.

특별위원회(各項特別委員會)는 필요에 따라 임의로 조직되었다가 해체되는 임시위원회의 성격이 강했다. 여기에는 회원모집위원회, 회원명단편제위원회, 구락부준비위원회, 봉급 및 대우 연구위원회, 화원권익연구위원회, 특별수당 연구위원회, 구국위원회, 경제위원회, 식량위원회 등이 있었다.

화원총회는 체육, 국술, 육상, 탁구, 테니스 등과 관련된 부서가 많았다. 당시 국민당 정부는 각 학교 및 성 단위, 혹은 전국 차원의 운동회를 적극적으로 장려했는데 무술, 무예로도 불렸던 국술(國術)도 운동회 종목에 포함되었다. 1935년 전국운동회 국술경기에서 주렴상은 측력 분야, 섭양은 권법(拳術) 분야의 심판관이었다.[34] 주렴상은 상해 민간의 국술단체였던 정무체육회(精武體育會) 소속이기도 했다.[35]

1937년에 집행위원장으로 선출되었던 진선선은 콜롬비아 대학에서 교육심리학 박사학위를 취득했다. 이후에는 대학 강의를 맡으며, 중화직업교육사 상무이사와 상해시 교육국 과장, 중등교육처 처장을 지냈다. 공부국에서는 화인학무처장 진학금의 조수로 함께 일했다.[36] 화원총회 성립 이후, 1회에서 8회까지 주요 지도부 구성은 <부표 6>을 참고할 수 있다.

화원총회의 회원 모집은 대략 3차례에 걸쳐 이루어졌다. 1차 모집은 화익구락부가 창립되기 전으로 314명이 가입했고, 창립 후 2차 모집 때에는 133명이

---

33) 「工部局所轄學校敎職員昨日聯歡」, 『時事新報』, 1935.3.10.

34) 陳宇鋒, 「全國運動會與國民體育-以20世紀30年代三屆全國運動會爲中心」, 華中師範大學, 碩士論文, 2012, 25쪽, 28쪽, 37-38쪽.

35) 方道行, 「二十世紀卅年代上海的精武體育會」, 『武當縱橫』, 2010年, 39쪽 : 華員總會는 嘉興으로의 여행을 기획하면서 上海精武體育會와 연합하여 행사를 마련하기도 했다(「記嘉興之遊」, 『會聲』, 1卷 2期, 12쪽). 그리고 朱廉湘은 1934년에 「國術改良之途徑」(『國術統一』, 1934.1(2)) 1935년에 「改良國術比賽之見」(『國術統一』, 1935.1(78))을 발표한 적도 있었다.

36) 牛金成, 「陳選善職業敎育思想初探」, 『職業技術敎育』, 2012年 25期, 72쪽 ; 李霞, 「民國時期知識界的職業敎育觀 - 以《敎育與職業》雜誌爲中心」, 湖南師範大學 博士論文, 2009.

가입했다. 정식 승인 이후, 1931년 5월에 대규모로 회원을 모집했다. 회원 모집에 관한 특간을 발행하여 총회의 취지와 활동을 홍보하고 가입을 독려했다. 그 결과 265명이 가입하여, 회원은 1930년 6월 30일 기준, 712명으로 증가했다. 총회의 기관지 『회성(會聲)』에는 이로써 공부국 전체 화원의 10% 이상을 차지했다고 하였다.[37] 1930년에 중국인 직원이 7,706명이었다는 것을 참고로 얼마간의 증가 인원을 고려하면, 이 무렵 회원 수는 대략 전체 화원의 10% 이상으로 계산된다. 총회의 회원 중에는 공부국 공정처 소속의 직원이 가장 많았다. 경무처 직원을 제외하면, 공정처가 도시 행정을 위한 공공시설의 구축, 건설과 관련하여 가장 많은 인원이 집중되어 있었기 때문이다. 1931년 6월 30일까지의 가입 회원 712명에 관한 공부국 소속 부서는 다음과 같다.[38]

<표 Ⅴ-3> 1931년 華員總會 회원의 부서별 현황

市政顧問處	華文處	商團總部	火政處	衛生處	工程處	敎育處	音樂隊	圖書館	會計處	總辦處	捐務處	律士處	총계
1	9	1	23	111	258	96	1	1	51	22	133	5	712

공정처 외에 연무처, 위생처 소속 화원의 총회 가입자도 꽤 많은 편이었다. 연무처는 세금징수 등 재무 관련 부서이다. 1931~1936년까지 회원의 소속 부서를 업무별로 구분하면 건설, 재무회계, 위생, 교육 부서에 집중되어 있었다. 다음 표를 통해 확인할 수 있다.[39]

37) 「上海工部局華員總會第一年年報 - 緖言」, 『會聲』, 1931年 6月.
38) 「上海工部局華員總會第一年年報 - 統計股之一年來之工作」, 『會聲』, 1931年 6月.
39) 「上海工部局華員總會第一年年報 - 統計股之一年來之工作」, 『會聲』, 1931年 6月 ; 「上海工部局華員總會全體會員名單」, 『會聲』, 1932年 2卷 6期 ; 「上海工部局華員總會全體會員名單」, 『會聲』, 1933年 3卷 8期 ; 「上海工部局華員總會全體會員名單」, 『會聲』, 1934年 4卷 8期 ; 「上海工部局華員總會全體會員名單」, 『會聲』, 1936年 6卷 7-8期 참고. 上海工部局華員總會, 앞의 책, 51쪽, 1회부터 10회까지 華員總會 회원 수에 대해 다음과 같이 전하고 있다.

제1회 (1931)	제2회 (1932)	제3회 (1933)	제4회 (1934)	제5회 (1935)	제6회 (1936)	제7회 (1937)	제8회 (1938)	제9회 (1939)	제10회 (1940)
712	833	833	922	1069	1070	1099	1139	1296	1176

<표 Ⅴ-4> 華員總會의 부서별 분포(1931~1936)

부서구분	건설	재정(재무)			위생	교육		소방	총판	번역	법률	체육	음악	도서	자문	상단	정보	총계
	工程處	捐務處	會計處	賬房處	위생처	학교	교육처	火政處	總辦處	華文處	法律處	團練處	음악처	도서관	市政顧問處	商團總部	精報處	
1931	258	133	51		111		96	23	22	9	5		1	1	1	1		712
1932	348	141	49		124	94	15	22	21	9	6	2	1	1				833
1933	352	135	43	27	119		103	19	20	5	7	1	1	1				833
1934	384	142	47	28	131		126	27	27	5	7	2	1	1				928
1936	416	132	46	27	130		187	57	21	33	7	11	1	1			1	1,070

재무회계 관련은 다시 연무처, 회계처(재정처), 장방처로 세분화하여 전담하고 있었다. 세금의 징수, 재정 분배, 결산 회계 등 조계 운영에 있어 매우 중요한 실무였다. 회원의 수를 비롯하여 총회의 여러 활동은『회성』에 공개되었다.『회성』을 통해 총회의 각종 성과와 회원의 소식을 전하며 화원들의 단결을 도모하고, 시정담당자로서의 책임감을 각성시키고, 자질 함양을 촉구했다. 다음 장에서는 화원총회가 화원의 권익실현과 관련하여 어떤 성과를 거두었고, 화원에게 어떠한 덕목이나 자질을 강조했는지 살펴보기로 한다.

2. 중국인 직원의 권익신장

화원총회가 승인을 받는 과정에서 화동 역시 우려와 반감을 보였으나, 총회의 기념식과 매해 정기 모임에는 화동, 화위를 비롯한 공부국의 중국인 인사들이 참석하여 격려를 아끼지 않았다. 임강후, 오경웅, 하덕규는 총회의 기관지인 '회성'의 표지 글을 직접 써 주기도 하였다.『회성』의 표지 글은 1931년 9기부터 1932년 7기까지는 하덕규가, 1932년 8기부터 1933년 12기까지는 오경웅이, 그리고 1934년 1기 이후로는 임강후가 쓴 것이다. 특히 하덕규는 화원총회의 각종 모임과 행사에 참석하며, 긴밀한 관계를 유지했고,『화원총회 10주년 기념간』(1940)의 서문을 작성했다.[40]

비록 총회의 회원은 공부국 전체 화원의 약 10% 정도였지만, 가입 여부를 떠나 공부국의 중국인은 화원총회의 성립과 활동에 관심을 보이며, 중국인으

40) 何德奎,「序言」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 1쪽.

로서의 유대를 공고히 했다. 특히 화원구락부는 문화, 여가, 오락, 스포츠 활동 등이 많고, 공부국의 화원이 아니더라도 가입할 수 있었기 때문에 중국인 혹은 중국인 단체가 서로 자연스럽게 접촉할 수 있게 해 주었다.

공부국에 대한 상해 시민들의 부정적인 시선이 화원에게 투영될 때도 있었다. 이것은 조계행정에서 경찰권의 확대와 결부되어 생긴 것이었다. 공부국은 처음에 건설 공정만 맡다가 점차 공무, 경무, 재정, 교육, 위생 등 시정부에 속하는 직무까지 담당했다. 조계의 치안과 질서 유지를 위한 공부국의 경찰권은 날로 확대되었고, 이에 따라 순포방의 업무는 중국인의 생활과 일상적으로 밀접한 관계에 놓였다. 상해 사람들은 순포방을 공부국의 대명사로 여기게 되었고, 이로 인해 공부국의 화원도 오해를 받은 것이었다.[41] 그러나 남경정부 수립 이후, '시정담당자' 로서의 화원의 역할이 부각되면서 화원은 다방면에서 관심을 받았고, 총회 성립 후에는 이목이 더욱 집중되었다. 화원총회는 화원의 권익 보장과 업무 능률의 향상을 통해 중서대립의 국면을 극복하고 조계 중국인들의 편의를 도모하고자 노력했다.

화원의 권익보장과 처우개선에 대해 총회는 공부국의 승인이 있기 전부터 이미 교섭을 진행했다. 공부국에서 화원은 퇴직연금(退職儲金)의 적용을 받지 않았다. 그런데 1930년 승인을 기다리던 중에, 공부국은 봉급위원회의 제안에 따라 화원도 서양인 직원처럼 퇴직연금을 시행하고, 대신 화원의 퇴직수당과 신년보너스(新年月償)를 취소하려고 했다. 화원총회는 이에 관한 손익계산을 검토한 후, 화원들의 서명을 받아 공부국에 화원들의 뜻을 전했다. 이들은 서양인 직원에 적용되던 방식에 따라 화원에게도 퇴직연금을 시행하는 것을 찬성했다. 하지만, 화원의 급여가 그다지 높지 않고, 최근 물가 급등으로 경제적 곤란이 가중되었기 때문에, 신년보너스는 유지하면서 퇴직연금을 시행할 것을 건의했다. 이에 공부국은 총회의 건의를 수용하여 화원에게 퇴직연금을 시행하면서 신년보너스도 계속 지급하는 것으로 결정했다. 대신 서양인 직원은 신년보너스가 없는 대신 퇴직수당을 지급하는 것으로 결정했다. 화원총회는 대체로 이를 수용했고, 정식 승인을 받기 전이라 이로써 총회가 더욱 힘을 얻을 수 있게 될 것으로 기대했다.[42]

---

41) 褚應瑞, 「華員與華員總會」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 24-25쪽.

42) 「本會與當局來往之函件及其經過 (五)」, 『會聲』, 1931年 1卷 6期 ; 「緖言」, 『會聲-上海工部局華員總會第一年年報』, 1931年 6月.

화원총회 성립의 승인을 받은 후 1931년 6월 17일, 총회는 공부국에 화원에 대한 동등한 대우를 촉구하며 두 가지 개선사항을 정식으로 요청했다. 첫째는 화원에 대한 시정세의 면제에 관한 것이었다. 시정세와 관련하여 양원(洋員, 서양인 직원)은 이미 수년간 누려왔지만, 화원은 그러하지 못한 데다 조계의 집세가 너무 올라 화원들의 부담이 가중되었기 때문이었다. 둘째는 화원에 대한 매년 3주간의 단기휴가 및 5년 이상 근무한 화원에 대한 4개월 유급의 장기휴가에 관한 것이었다.[43] 양원은 매년 3주간의 휴가 혜택을 누려 왔던 반면에 화원은 10일 혹은 2주간의 단기휴가가 허락되었는데, 이 또한 개선할 것을 요구했다. 화원총회는 특히, 장기휴가 시행의 필요성에 대해서는 다음 5가지 이유를 들었다.[44]

> 첫째, 공부국 화원 중에는 먼 성(省)의 출신이 많다. 강절(江浙) 두 성만 보아도 어떤 현(縣)은 교통이 안 좋아 왕복에 여러 날이 걸린다. 장기휴가가 아니면 이런 사람은 평생 고향에서 떨어져 살며, 가족 친지의 모임에 가기 힘들다. 둘째, 장기휴가는 장기근속한 사람에게 휴양(休養)을 얻어 재충전(調劑)을 가능하게 한다. 셋째, 상해에는 하계학교와 단기 학술강연이 많다. 학식을 넓히고자 하는 화원이 장기휴가를 얻어 취학하면, 업무효율을 높이는 데 큰 도움이 된다. 넷째, 장기휴가를 통해 국내외 유명 도시를 돌며 견문을 넓히고 시정을 돌아봄으로써 업무의 효율을 높일 수 있다. 다섯째, 일본 국적의 직원들은 4개월간의 장기휴가를 누리는데, 일본과 상해는 교통이 좋아 중국 각지의 먼 곳을 왕복하는 것보다 훨씬 수월하다. 그러므로 화원이 4개월의 장기휴가를 요구하는 것은 결코 지나친 요구가 아니다.

고향 방문, 재충전, 학식과 견문의 확대, 일본인 직원과의 비교 등을 통한 장기휴가에 대한 요구는 상당히 설득력이 있었다. 공부국은 시정세의 면제와 단기휴가에 관해서는 동의했지만, 장기휴가에 대해서는 곤란하다는 입장을 보였다. 그런데 화원에게 장기휴가는 현실적으로 매우 절실한 문제였다. 공공조계에는 비상해적관(非上海籍貫)의 인구가 80%이상으로 압도적인 비중을 차지하고 있었고, 강소성은 물론이고 절강성, 광동성 출신도 많았다. 화원총회는 이후에도 몇 차례의 서신과 교섭 끝에 화원의 장단기휴가에 대해 최종적으로

---

43) 「緖言」, 『會聲-上海工部局華員總會第一年年報』, 1931年 6月 ; 「最近本會與當局來往之函件」, 『會聲』, 1931年 1卷 9期.
44) 「最近本會與當局來往之函件」, 『會聲』, 1931年 1卷 9期.

합의점에 이르렀다. 그것은 첫째, 매년 3주간의 단기휴가를 누릴 수 있는 모든 화원은 업무에 지장을 주지 않은 범위에서 처장의 허가를 받아 4주의 단기휴가를 융통하여 사용할 수 있다. 3주간을 초과하는 일수는 전년도 혹은 수년간 직원이 사용하지 않았던 휴가로 보충하거나, 앞으로 받게 될 단기휴가에서 공제한다. 둘째, 모든 화원은 아니고, 본적지가 먼 省 출신의 화원에 한해, 단기휴가 일수를 모아 매 5년 7주간의 휴가를 얻을 수 있게 한다. 만약 이 직원이 단기휴가를 전혀 사용하지 않았다면 특별한 상황에서 연장해 줄 수 있다고 하였다.[45] 총회의 주장이 전면적으로 수용된 것은 아니었지만, 그래도 휴가 일수를 융통해서 활용할 수 있게 되었고, 먼 성 출신의 화원은 휴가 일수를 적립하여 매 5년 7주간의 휴가를 사용할 수 있게 되었다.

화원의 권익과 관련된 활동은 화원총회의 특무과에서 담당했다. 시정세 면제의 경우, 화원마다 집세도 다르고 급여도 차이가 났기 때문에 세부적인 내용은 공부국에서 기준을 마련하여 양원과 차별되지 않도록 실시했다. 그런데 1932년 1.28 상해사변으로 공상계가 불황을 맞아 공부국의 수입이 크게 줄어, 재정은 갈수록 악화되었다. 결국 1934년에 이르러 중외직원에게 주어졌던 시정세 면제의 혜택은 취소되었다.[46] 퇴직연금의 경우도 화원의 급여가 50원 이하인 직원과 외근직 직원의 경우에는 적용되지 않았다. 화원총회는 공부국의 상황을 고려하여, 이들도 퇴직연금을 받을 수 있도록 꾸준히 교섭을 진행해 나갔다.[47]

화원총회에서 화원의 복리와 관련하여 노력했던 것 중의 또 하나는 화원에 대한 의료지원 개선에 관한 것이었다. 처음에 공부국으로부터의 보조금과 총회의 경비를 토대로 화원에게 양질의 의료혜택을 제공하고자 했으나, 공부국의 재정난으로 추진이 어려웠다. 그래서 1935년에 우선 총회 차원에서 12명의 의료진과 협약을 맺어, 총회 회원과 그 가족들에게 의료서비스의 편의를 제공했다.[48] 또한 회원들을 위해 의사를 초빙하여 강연을 요청하기도 했다. 가령, 1936년 4월에 안과 진료와 수술 경험이 풍부한 진석기(秦錫祺) 의사를 초빙하

45) 「最近本會與當局來往之函件」, 『會聲』, 1931年 1卷 9期 ; 「工部局覆本會函」, 『會聲』, 1931年 1卷 11期.

46) 許紹珊, 「我們十年來的努力與所得效果」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 42쪽 ; 「爲繼續免付總捐事通告」, 『會聲』, 1933年 3卷 7期. 『會聲』에 실린 시정세 면제가 당해 연도까지 유효하다는 부총판 通令으로 보아, 그 이후로 취소된 것으로 판단된다.

47) 「爲請求月薪五十元以下及外勤會員同享退職儲金事致局方函」, 『會聲』, 1935年 5卷 3期.

48) 「上海工部局華員總會爲聘請特約醫師便利會員就診事啓事」, 『會聲』, 1935年 5卷 12期.

여 안과 질환의 예방과 상식에 대한 강연을 마련하기도 했다.[49]

상해사변 이후로 난민들의 유입이 증가하고 공부국의 재정난은 날로 심각해졌고 상해사회는 전반적으로 불경기를 맞았다. 이에 화원총회는 화원들을 위해 임시생활 보조금 지급과 하위직 직원에 대한 별도의 식량 보조금을 늘릴 것을 요청하기도 했다.

화원총회는 자신들의 권익뿐 아니라, 공부국에 더 많은 중국인이 채용될 수 있도록 노력했다. 1930년 8월에 봉급위원회는 중국인 직원의 우선 채용과 관련하여 부서별 상황을 구체적으로 설명했다. 예를 들어 "총재 판공실에 중국인 방판을 둔다. 공무처에는 연습생을 채용하여 엔지니어와 검사원의 업무를 이행하도록 준비시킨다. 경무처에는 연습생을 채용하여 경관직을 맡도록 준비시킨다. 구화처(救火處)에는 연습생을 채용하여 구화대대장을 담당하도록 준비시킨다. 재무처에는 화원을 초빙하여 비교적 책임이 막중한 직무을 맡기고, 기타 각처의 상급 사무직원도 충당하게 한다." 그런데 봉급위원회는 위생처와 관련해서는 "자격을 잘 갖춘 중국인 의사들에게 충분한 기회가 이미 제공되고 있다. 다른 부서와 마찬가지로 중국인에게 개방되어 있지만, 문제는 건강검진과 위생감독의 직무를 담당할 사람을 찾기가 어렵다." 고 보고했다.[50] 이에 화원총회는 위생처 처장에게 우선 중국인 연습생 모집을 제의했다. 위생처 처장은 이를 수락했고, 이들에 대한 급여 규정을 정한 후 건강검진과 위생감독을 위한 연습생을 모집하기 시작했다.[51] 화원은 각 부서에서 실무를 담당하고 있었기 때문에, 부서의 소식을 빨리 접할 수 있었던 데다, 화원총회에는 공부국의 행정부서별로 3~7명의 위원회가 조직되어 있어 이런 상황에 신속하게 대처할 수 있었다.

봉급위원회의 제안 이후 공부국에서 중국인 직원의 채용은, 각처 처장의 보고와 동사회 논의를 통해 결정되었다. 동사회는 화문편역처와 정보처를 설립해 중국인을 초빙하여 직무를 맡겼다. 경무처에서는 중국인 순관과 부순관을 모집했으며, 위생처에서는 1932년에 신설 병원의 관리를 중국인 의사가 맡도록 하고, 중국인의 승진을 추천하기도 했다. 병원의 상급 중국인 의사, 병리

---

49) 「秦錫祺醫生精治眼科」, 『時事新報』, 1936.4.26.

50) From Consul-General Brenan to E.M.B.Ingram Esquire,O.B.E.,H.B.M.Consula te-General, Shanghai(1931.2.5.), *Shanghai Vol.17*, 12-13쪽. 영문에서는 'an Assistant Secretary' 였는 데, 중문 표현에서는 幇辦 혹은 會辦으로 기록되고 있다.

51) 許紹珊, 「我們十年來的努力與所得效果」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 37쪽.

실험실의 상급 중국인 직원 등이 생기고, 중국인 부감옥장(副典獄長)이 초빙되는 등, 화원은 상급 직위로의 승진도 비교적 수월해졌다. 1933년 1월 1일부터는 조계의 각 화동중학에 중국인을 부교장으로 초빙했고, 화인교육처장의 감독 아래 각 학교의 교육과정을 교육부 방침과 일치되게 관리하도록 했다. 같은 해 9월, 학무처의 업무가 급증하여 화인교육처 부처장에 중국인 1명이 더 임명되었다. 그리하여 1940년까지 공부국으로부터 위임서(委任書)를 받은 화원은 경무처를 제외하고 그 수가 100여 명에 달했는데, 10년 전에 겨우 30여 명 있었던 것에 비해 3배가 넘게 증가했다고 하였다.[52]

이러한 상황에 대해 중국에 대한 타협적인 영국정부의 방침, 공부국에 대한 국제적인 여론, 국민당 정부의 영향력 확대 등으로 인해 조계에서 구미 열강의 세력이 약화되고, 공부국이 점점 '중국화'로 끌려가는 형태가 나타났다고 한다. 중국인 동사의 참정이 있기 전에 일본인 동사를 미국인과 같은 2명이 되게 하여 동사회에서 균형을 유지하고, 화원의 채용을 증가할 때, 일본인을 등용하는 것으로 지나친 중국화를 억제하려 했다고도 한다.[53] 남경정부 성립 후 중국인 채용이 증가했고, 1930년에 30명의 중급 경찰직(警長과 副警長)에 1,200명의 중국인이 지원하는 등 공부국의 일자리에 지원하는 중국인의 수가 엄청나게 늘었던 것도 사실이다.[54] 그러나 그 이전에도 경무청과 의용군이 만국상단을 비롯한 중하급직에는 중국인이 항상 많았다.[55] 화동과 화위를 중심

52) 許紹珊, 「我們十年來的努力與所得效果」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 37-38쪽.

53) 藤田拓之, 「'国際都市' 上海における日本人居留民の位置」, 『立命館言語文化研究』, 21卷 4號, 2010年 3月, 125-166쪽.

54) 「工部局招考警長」, 『時事新報』, 1930.5.18.

55) 工部局年報를 토대로 경무청 巡捕를 1885년부터 1927년까지 서양인 경찰, 인도인 경찰, 중국인 경찰을 보면 중국인 경찰의 인원이 월등히 많았다(『上海公共租界工部局年報』, 1885-1927년 참고).

시기	서양인 경찰	인도인 경찰	중국인 경찰
1885	37	49	193
1890	47	47	244
1895	52	53	340
1900	80	141	513
1905	111	224	734
1910	223	392	1,189
1915	193	446	1,159
1922	239	528	1,487
1927	402	664	2,130

으로 한 시정참여가 확대되고, 이에 힘입어 화원이 증가하는 상황을 공부국의 '중국화'로 언급한 것은 조계가 반환된 것이라는 현실을 직시한 것에서 온 일종의 과장된 표현이다.

중국인의 시정참여가 확대되면서 공부국에서 조계 중국인과 국민당 정부를 의식하지 않을 수 없게 된 것은 사실이다. 화동과 화위는 대체로 상해사회에서 명망과 신뢰가 높은 상층의 유력인사였고, 시참의회에서 활동하며 국민당 정부와 밀접한 관계에 있는 인물도 포함되어 있었다. 납세화인회 회장 왕효뢰를 비롯한 주요 지도부도 친국민당 성향이 강했기 때문에 공공조계에서 이들을 통해 국민당의 영향력이 확대될 소지는 분명히 많았다. 그러나 1845년 조계가 개설된 이후, 그동안 관습과 전통에 의해 조계의 영국인이 행사해 온 지배권력은 여전히 막강했다. 남경정부 성립 후, 대중관계의 개선을 통해 실리를 추구하는 영국과 미국, 이들과 중국정부 사이에서 세력 확장을 꾀했던 일본은 언제든지 공부국의 후원자가 될 수 있었다. 무엇보다 상해 영사단은 본국보다 더 공부국과 밀착되어 있었다. 그래서 국민당 권력이 공공조계에서 의미있는 영향력을 행사할 가능성은 다소 희박했다.

그렇지만 '중국화'는 조계시정, 상해시정에 참여하고 시정을 위해 복무하는 상해의 중국인에게는 의미가 있다. 대자산가, 중소상인뿐 아니라 화원들도 유대감을 통해 상해인으로서의 동질감, 상해의 발전에 대한 책임감을 공유하며 상해인으로서의 정체성을 형성해 가고 있었다. 화원들이 '시정담당자'로 중시된 것은 상해시 전체의 시정을 염두에 두었기 때문이었다. 상해인들은 남경정부 성립 이전부터 조계에서 시정참여를 요구하고, 상해전역에서 자치운동을 전개하며, 자신들의 터전인 상해를 지키기 위해 노력했다. 이런 노력의 연장으로 조계행정에 참여하며, 중국인의 이익을 대변하고자 했다. 공부국의 '중국화'는 이들 상해인에게 시정에 대한 책임감, 상해의 도시 공간을 상해인의 노력으로 발전시켜 나가려는 과정에서 의미 있는 현상이다.

조계에 투영된 식민지적 시각과 이를 극복하려는 민족주의적 입장이 지나치게 강조되면, 이들의 시정참여를 구미열강의 조력자로만 단순화하고, 이들의 선택과 활동을 잘 못 이해할 수도 있다. 이민도시 상해에 살았던 중국인은 군벌과 제국주의 열강의 각축, 그리고 조계 서양인과의 경쟁에서 생존을 도모하며 자신을 지키고 상해를 지켜야 했다.

1930년대에 이르러 공공조계나 중국사 전체에 일본의 세력 확대는 변수로

작용했다. 중일전쟁이 본격화되기 전까지 공부국의 권력구조에 큰 영향을 준 것은 아니었지만, 1932년 1월 28일 상해사변 이후로 공부국은 계속 재정난에 시달렸다. 공적기금으로 어느 정도 해결하고 긴축재정을 실시해도 재정난은 계속되었다. 결국 1936년에 공부국은 직원경제위원회(職員經濟委員會)를 조직하여 경비 절감과 직무 효율성 제고를 위한 대책을 모색했다. 그리하여 11월에는 공부국 직원에 대한 인원 감축과 급여 삭감을 중심으로 '감정(減政)' 이 본격적으로 제기되었다. 이는 공부국의 모든 직원에게 적용되는 것이었다. 여기에는 급여의 8% 삭감, 각종 수당과 퇴직연금 이자 지급 취소 등이 포함되어 있었다. 서양인 직원들은 변호사들을 초빙하여 대책을 논했는데, 이들은 특히 환율수당(兌換津貼)의 취소 여부에 크게 관심을 가졌다. 환율변동으로 초래되는 양원의 실급여 축소를 만회하기 위한 것이었는데, 이것이 취소되면 서양인 직원은 실질적으로 10~20%가 삭감되는 것이었다.[56]

화원은 특히 새로운 승급제도에 대해 반발했다. 현 제도에서는 첫 급여가 35원이고 10년을 근무하면 100원, 12년을 더 근무하게 되면 최고 급여 250원을 받게 되어 있었다. 그런데 새 제도에서는 첫 급여는 35원으로 동일하지만, 매년 2원 혹은 2.5원 증가하여 25년 후에 92원까지 인상될 수 있고, 이후 26년을 더 근무하면 275원까지 인상될 수 있었다. 즉 51년을 근무해야 최고 급여를 받을 수 있는 것이다. 엔지니어의 경우, 첫 월급은 50원이고 5년 후 110원까지 인상되고, 다시 15년 후 202원, 다시 7년 후 258원, 다시 20년을 근무하면 460원으로 인상될 수 있었다. 엔지니어 역시 47년을 근무해야 최고 급여를 받을 수 있게 되어 있었다.[57]

동사회에서는 서양인 직원에 대한 환율수당 취소 여부가 큰 쟁점이 되었다. 이 제도는 7년 전에 채용된 것이었다. 서신육은 이 제도의 채용 자체가 근본적으로 잘못된 것이라며 지금이라도 취소할 것을 강력하게 주장했다. 서신육뿐 아니라 화동 전체가 반대했다. 왜냐하면 만약 이것만 취소하면, 다른 재정문제는 어느 정도 해소될 수 있었기 때문에, 전체 직원의 급여를 8% 삭감할 필요가 없었다. 서양인 동사는 이 제도는 비단 공부국뿐 아니라 다른 국가, 다른 기관에서도 채용하고 있는 것이고, 만약 이를 취소하게 되면, 서양인 직

56) 「華事外報：工部局減薪計劃, 警務員大體不反對（大陸報）」, 『外論通信稿』, 1936年, 1666期, 2-3쪽.

57) 「華事外報：工部局減政華員表示待遇不平（大報陸）」, 『外論通信稿』, 1936年, 1678期 , 3-4쪽.

원들만 희생되는 것이라고 한사코 반대했다. 결국 화동 5명 모두가 취소를 요구했으나 7:5의 표결로 환율수당은 유지되었다. 급여가 낮은 하급직 직원을 고려하여, 8%의 삭감은 월급이 100원이 되지 않은 직원은 적용되지 않는 것으로 결정했다.[58]

긴축위원회의 보고서와 6개월 후에 '감정'이 시행된다는 동사회의 결정이 알려지자,[59] 납세화인회와 화인총회는 크게 반발했다. 납세화인회는 긴축정책에 대해 공감은 하지만, 그 방법이 화원을 배척하는 것이라 결코 동의할 수 없다고 선언했다. 서양인 직원에 대한 환율수당을 취소하고 중국인의 초빙을 보편적으로 적용해야 한다고 주장했다.[60] 화원총회 역시 보고서의 각 항목이 화원을 배척하는 것으로, 직원에 대한 대우가 불공정하다며 반발했다.[61] 동사회에서 화동들의 노력에도 불구하고 다수결로 결정된 후 번복되지는 않았다. 이 무렵 화정처와 공무처에 대한 인원 감축이 이루어지고 정보처와 인력거관리위원회도 폐지되었다. 공무처의 공인(工人)들은 인원 감축에 반발하여 파업을 일으키는 등 거세게 반발했다.[62]

1937년 3월에 직원경제위원회가 발표한 2차 보고서에는 "상해에서 교육을 받아 중국어의 소통이 가능한 외국인을 '시용(試用)'급 직원으로 채용한다."는 내용이 있었다. 이 제안이 공부국에서 정식 결정을 내리기 전에, 화원총회에서는 특별위원회를 조직하여 이것이 화원에게 미칠 영향에 대해 논의했다. 그리하여 공부국의 상급 직위에 결원이 생겼을 때 중국인으로 충당했는데, 외국인 '시용'급 직원의 채용은 장래 화원의 채용에 지장을 초래할 것이고, 결과적으로 화원의 권익을 해치는 것이라는 입장을 공부국에 전했다.[63] 강일평(江一平)은 공부국의 몇몇 부서에서 이미 이런 조치가 있었다는 것을 알고, 다시는 이런 일이 일어나서는 안 된다고 강조한 적이 있었다.[64] 화원총

---

58) 『工部局童事會會議錄』 27冊, 1936.11.25. 당시 공부국 동사는 총동, 부총동을 포함하여 영국인 5명, 미국인 2명, 중국인 5명, 일본인 2명 총 14명이었다. 이날 회의에서 일본인 동사 卜部卓江이 결석했다. 7:5의 표결로 보아 총동의 투표권 행사 전의 결과로 추측된다.

59) 『工部局童事會會議錄』 27冊, 1936.11.27 ; 「工部局核准減薪案職員方面擧動」, 『申報』, 1936.11.30.

60) 「對工部局減政報告書公共租界納稅華人會昨發表意見」, 『時事新報』, 1936.11.29.

61) 「工部局華員反對減政」, 『新聞報』, 1936.12.1.

62) 「工部局裁汰路工今晨抽籤決定」, 『時事新報』, 1937.01.30 ; 「滬公共租界千餘路工罷工反對工部局抽籤洶汰」, 『時事新報』, 1937.2.3.

63) 許紹珊, 「我們十年來的努力與所得效果」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 39쪽.

64) 『工部局童事會會議錄』27冊, 1936.11.25.

회나 화동은 공부국의 재정난에 대해 공감하지만, 이로 인해 화원 전체가 불이익을 받는 일은 없어야 한다고 여겼기 때문에 이러한 입장을 강하게 피력한 것이다.

시정담당자로서의 화원의 역할이 중시되자, 화원총회는 중국의 현실에 대한 화원의 인식 제고를 위해 노력했고, 이들에 대한 자질 함양에도 관심을 기울였다. 총회의 기관지, 『회성』에는 현 시국에서 총회 차원 또는 개인 차원에서 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 글을 비롯하여 연설문, 각종 논설, 문학작품, 각종 경기 소식 등 다양한 글이 실렸다. 그리하여 군벌의 할거와 상공업의 부진, 농촌경제의 파탄 등의 가장 큰 원인은 제국주의 국가의 침략이고, 민중의 단결된 역량만이 이 국면을 타개할 수 있다고 주장하며, 청년들에게 민중에 대한 지도를 당부했다.[65] 또한 일본 제국주의의 잔학무도한 횡포에 목숨을 아끼지 말고 당당히 맞서 나가야 한다고 주장하기도 했다.[66]

운(雲)이라는 필자는 구국을 위해 화원총회가 나아가야 할 방향을 제시하기도 했다. 그는 화원총회가 구국을 위해 실천해야 할 것으로 가장 먼저 국산품 이용을 강조했다. 그리고 일본이 전쟁을 돈벌이의 기회로 삼아 중국을 일본의 최대 시장으로 이용하고 있다고 비판하였다. 둘째, 엄밀한 조직 구성을 통해 단체의 역량을 강화해야 한다고 하였다. 셋째, 각종 연구조직의 설립과 확대를 통한 개인의 역량을 강화할 것을 주장했다.[67] 둘째와 셋째 항목은 그동안 화원총회가 소모임을 토대로 조직을 결성하고 공부국 각 부서 화원들과 연대하여 화원의 힘을 결집해 왔던 활동과 일치하는 것이었다. 일찍부터 복무과 아래에 여러 학술 조직을 만들어 강연 활동과 교육에 힘썼고 시정관리를 비롯한 다양한 분야의 서적을 도서관에 배치하여 화원의 성장을 돕고 있었다. 화원총회는 『회성』을 통해 시정담당자로서의 본분에 충실한 것 외에 중국이 처한 현실에 좀 더 관심을 가져야 한다는 메시지를 전하자 했다.

『회성』의 내용 구성은 화원총회와 중국사회의 특수성을 반영하는 것이었다. 그렇지만 이렇게 현실 자각과 국난 극복을 위한 실천을 강조하는 다소 무거운 글이 소개되자, 『회성』에 대해 다소 불편해하는 사람도 있었다. 이에 대해 다음과 같은 주장이 제기되었다.

---

65) 許文英, 「這才是我們根本的工作」, 『會聲』, 1931年 1卷 10期.
66) 李爾昌, 「我們最後的自覺」, 『會聲』, 1931年 1卷 10期.
67) 雲, 「救國的三個辦法」, 『會聲』, 1931年 1卷 10期.

어떤 사람은 『회성』은 회무(會務)의 소식만을 실어야 하고 논문(광의의)을 등재할 필요도 없고 그럴 가치도 없다고 하며 양원총회의 Bulletin에 비유했는 데, 이것은 옳지 않다고 본다. (중략) 양원총회는 본회의 총무과와 특무과에 해당하는 두 조직만 있고, 단지 직무상의 복리를 도모할 뿐이며, 우월한 지위에서 Bulletin을 통해 소식만 등재하면 충분하다. (중략) 『회성』은 화원총회의 사무 외에도 복무과에서 지덕체 3육 등의 일을 한다. 병이 있어 신음하는 사람을 위해, 수양을 위해, 지식을 교환하기 위해, 감정을 서로 공유하기 위해, 회무를 촉진하기 위해, 회(會)의 건설을 위해 존재하는 『회성』의 면모는 당연히 Bulletin과 같지 않다. 이것은 담당자의 애증 때문이 아니라 사정상 필요한 것이다.[68]

이 글은 『회성』을 통해 화원이 중국의 현실에 관심을 가지고 시정담당자로서 책임감을 강조하는 총회의 노력을 응원한 글이다. 화원총회의 『회성』은 서원공회의 Bulletin과 분명히 달랐다. 공부국에서 설령 동등한 직원으로 동등하게 대우받으며 근무한다 해도, 화원의 입장은 다른 국적의 직원과 같을 수 없었다. 상해시정부가 상해시 전체를 행정 범위에 두려고 노력하고 있었고, 대다수 중국인도 언젠가 그렇게 될 것이라고 확신하고 있었다. 공부국의 화원이 주목을 받은 것은, 바로 행정업무를 담당할 미래의 시정담당자가 될 것이라는 기대가 있었기 때문이었다. 즉 상해시정부가 도시관리체제를 구축해 나가는데 현시적으로 이들의 경험이 필요했기 때문이었다. 그래서 화원들은 '시정기관 직원', '시정직원', '시정 복무직원', '시정기관 공무원'으로 불리며 부각되었다.

이런 상황에서 화원총회는 시정관리에 필요한 실무지식을 소개하기 시작했다. 1931년 1권 2기의 「본간의 계획」에는 "도시의 발전은 인류 진보의 첫 번째 요소이다. 중국의 각 성시(省市)가 시정건설에 노력하고 있지만, 이에 관한 구체적인 지식과 경험을 가진 전문 인재가 매우 드물다. 그런데 화원총회의 화원은 직접 시정기관에 몸을 담고 있는 시정기구의 직원이다. 평일의 경험을 토대로 시정에 관한 지식을 증진해 나가면 장래에 국가에 유용한 시정 전문가가 될 것이다. 이에 착안하여 특별히 '시정연구란'을 게재하여 도움이 되고자 한다."라고 하였다.[69] 그리고 1932년 2권 5기부터 1934년 4권 8기에 이르기까지 도로명, 문패 달기, 세금의 징수 방법과 납부의 책임 등에 관한

68) 堪去, 「會聲與Bulletin」, 『會聲』, 1933年 3卷 7期.
69) 「本刊的計劃」, 『會聲』, 1931年 1卷 2期.

내용을 실었다. 시정연구란의 서언에는 시정의 발전과 세금과의 관계를 다음과 같이 소개했다.

> 시정의 발달은 재정(經濟)의 넉넉함과 매우 관계가 깊다. 재정이 풍부하면 市內의 건설이 완비될 수 있고, 완비되면 사람들은 시내로 옮겨 사는 것을 좋아한다. 시내의 재정을 조사해 보면 모두 시민들이 내는 것이다. 사람들이 시내로 옮겨 사는 것을 즐기게 되면 시내의 재정의 원천은 반드시 저절로 증가한다. 재정이 증가하면 건설은 더욱 완비될 수 있다. 그러므로 시내의 발달은 재정과 함께 가는 것이다. 재정은 대개 시민이 부담하는 것이므로 징수 과정은 시정에서 가장 중요하다.[70]

이어서 세금은 사람들을 이롭게 하는데, 사용할 것을 강조했다. 그렇게 되면 아무리 우둔한 사람일지라도 세금이 가벼운 농촌보다, 시정이 행해지는 시내를 택할 것이라고 하였다. 시정연구란에는 세금 관련, 특히 시정세 부분과 관련된 내용이 비교적 많았다. 시정세는 오늘날 지방세의 개념으로 시정의 기본 재정을 이루는 가장 중요한 것이었다. 납세화인회가 납세 시민의 권리를 주장했듯이, 세금은 시정뿐 아니라 시민의 권리 개념과 관련해서도 상당히 중요한 것이었다. 그래서, 세율과 주기, 세금납부의 책임, 징세의 절차, 장부의 작성 등을 상세하게 소개했다. 상해와 같은 도시에서 재정의 원천인 세금의 징수와 운영에 관한 지식은 시정담당자에게 상당히 중요한 업무였고, 일반 시민과의 관계에 있어 신뢰의 지표가 되기 때문이었다.

화원총회는 시정에 관한 실무지식 외에도 자질을 강조했다. 총회에 초대되었던 하덕규는 강연에서 '시정 복무직원' 으로서의 화원의 수양에 대해 품격, 재학(才學), 성정(性情), 체격(體格) 4가지를 강조했다.[71] 품격은 가장 중요한 것으로 업무를 수행함에 청렴결백해야 한다. 재학은 시정에 필요한 재정, 공무, 위생 등에 관련된 전문지식을 끊임없이 습득해 나가야 한다는 것이다. 성정은 시민에 대한 공복(公僕)으로서의 자세, 협력의 태도를 지녀야 한다는 것이다. 시민은 납세의 의무가 있고 시정담당자는 그들의 공복이라고 하였다. 그는 중국이 사분오열로 위기에 처한 것은, 협력의 정신이 부족했기 때문이라

---

70) 「市政研究欄 市政府管理之五 (一) 緖言」, 『會聲』, 1932年 2卷 5期.

71) 何德奎演講 · 徐午筆記, 「市政工作人員應有的修養」, 『會聲』, 1934年 4卷 2期. 하덕규는 이 외에 교육처처위원회의 행사에 초대받기도 했다(「本會敎育處處委員會演詞」, 『會聲』, 1935年 5卷 4期).

고 하지만, 화원총회는 서로 화합하고 협력하고 있으므로, 앞으로 반드시 발전해 나갈 것이라고 확신했다. 그리고 마지막으로 건강 관리를 강조했다. 상해의 생활이 불건전한 분위기가 있지만, 정신과 육체를 잘 관리할 것을 당부했다. 회원명단에서 하덕규의 이름을 찾을 수는 없지만, 그는 총회의 각종 모임에 초청되는 등 총회와의 관계가 상당히 돈독했다.

하덕규가 강조한 여러 덕목, 특히 시정관리에 필요한 전문지식의 습득과 시민에 대한 공복으로서의 자세는 중국의 전통과는 확연히 구분되는 것이었다. 그리고 오늘날 공공기관에 종사하는 사람에게도 해당되는 항목이다. 사실 공부국의 중외직원과 관련된 제도나 관례는 상해에서 근대 공무원제도의 기원을 갖는 것이었다.[72]

도서관 설립은 총회 창립대회 때 중요 사업으로 거론되었지만, 재정문제로 연기되었다. 1931년 6월에 발간된 총회 1주년 당시, 도서관장 마섭경이 도서관이 설립된 지 반년이라고 전하는 것으로 보아 1930년 말에 개관한 것으로 추측된다.[73] 공교롭게도 1931년에 공부국은 도서관위원회에 처음으로 중국인 왕운오를 초빙했다. 도서 구입에 대해 "극소수는 회원이 추천한 것이고 대부분은 본관에서 총회의 취지를 토대로 선정했다. 총회의 회원은 모두가 시정담당자이므로 시정에 관한 서적이 가장 많고, 다음으로 수양 방면의 도서가 많다."라고 하였다.[74] 확실히 시정 관련 도서가 많았다. 공부국의 시정뿐 아니라 시정부의 공안국, 사회국, 재정국, 공용국, 공무국 등의 업무 보고, 그리고 시정부공보, 대상해교육 등의 서적도 있었다. 이것은 화원이 공부국 소속이었지만, 업무상 상해시의 시정과도 관련되어 있었기 때문이었다.

국내 및 국제 정세의 이해를 위해 손문과 국민당, 중국의 국내 문제, 일본의 세력 확장과 침략, 제국주의 및 국제관계 등과 관련된 도서도 있었다. 이것은 이후, 상해시정부에서 근무하게 될 가능성을 염두해 두고, 사전에 준비하는 차원일 수도 있다. 1940년, 도서관에는 약 2,500권의 도서와 50여 종의 잡지, 25종의 정기간행물, 중서신문 등이 구비되었고 매월 소장 도서목록을 발간하여 화원들이 참고하게 했다. 하덕규가 기증한 서적이 500여 권이었다고 전하고 있다.[75]

---

72) 陸文雪, 「上海工部局公務員制度考察」, 『史林』, 1997年 4期, 71-79쪽.

73) 「敎育科圖書館第一年年告」, 『會聲 - 上海工部局華員總會第一年年報』, 1931年 6月.

74) 「敎育科圖書館第一年年告」, 『會聲 - 上海工部局華員總會第一年年報』, 1931年 6月. 개관 당시 李雲泉과 馬燮慶도 많은 도서를 기증했다.

공부국의 화포에서 출발한 화원은 점차 증가하면서 그 역할과 책임도 확대되었다. 화원은 상해시정부가 들어서기 전부터 시행정에 관한 경험을 축적해 온 사람들이었다. 도서관의 목록을 가지고 화원들의 인식이나 수준을 정확하게 가늠할 수 없지만, 『회성』에 소개된 도서관 서적의 종류와 각 목록을 살펴보면, 화원총회의 회원, 나아가 공부국 화원이 어느 정도의 학식과 교양을 갖춘 집단이었던 것으로 짐작된다. 또는 당시 화원들에 투영된 사회적 기대감을 반영한 것일 수도 있다.

중국이 전쟁과 각종 자연재해, 기타 문제로 자국민이 어려움에 직면했을 때, 성금모금에 동참하며 중국인의 한 사람으로 단결된 모습을 보여주었다. 1931년 배화운동(排華運動)으로 피해 입은 중국인에 대한 모금운동을 비롯하여 수재 및 한재(旱災) 모금운동, 구국 모금운동, 동북의용군 성금운동, 항공구국 모금운동, 중국항공협회 대원 모집 등 다양한 활동에 참여했다. 중국항공협회 대원 모집은, 하덕규를 통해 화원총회의 회원을 항공구국대원으로 편제한 것이었다. 1937년에는 앞장서서 소득세를 상해시에 자진납부하여 상해판사처와 시상회가 칭찬을 아끼지 않았다. 하덕규가 먼저 제창하여 나서고 총회 회원들이 동참한 것이었다.[76]

화원총회가 화원의 권익을 신장하면서, 화원의 자질 함양을 위해 노력하고, 상해와 국가의 발전에 책임감을 갖도록 도모한 활동은 시정부참의 김윤사나 하덕규 기대했던 시정인재로의 양성에 부응하는 것이었다. 화원들은 이러한 활동을 통해 상해의 안정과 발전에 대한 공동의 감정을 공유하고, 시정담당자로서 그리고 상해인으로서의 자부심을 느끼며 독립적인 근대 시민으로 성장해 갔다.

---

75) 江紹英, 「會員修養事業概況」, 上海工部局華員總會, 앞의 책, 48쪽.

76) 「工部局華員繳稅後市商會等函市欽仰」, 『新聞報』, 1937.5.15 ; 「外僑繳納所得稅滬辦事處昨函何德奎致謝工部局華員繳稅」, 『新聞報』, 1937.5.16 ; 「所得稅繳納聲中可欽佩的工部局華員及其倡導者」, 『新聞報』, 1937.5.21

Ⅵ. 결론

상해에서 조계는 ‘국중지국’으로 불리며 식민성이 강조되기도 했지만, 정치적 혼란을 피해 조계에 정착한 중국인에게는 삶의 터전이었다. 이들은 조계에서 서구적 문화와 생활방식에 적응하며, 상대적으로 합리적인 지배체제에 안주하기도 했다. 공공조계에 모여든 강소인, 절강인, 광동인 등은 대체로 동향별로 모여 살았고 때로는 같은 직업에 종사하며 관적에 대한 귀속감과 여호의식이 비교적 강했다. 그런데 20세기 초기에 이르러 대내외 환경과 공부국의 거듭된 증세 결정이 자신들의 삶에 영향을 끼치자, 이들은 조계의 권력체제에 저항하기 시작했고, 조계의 존재 자체를 문제 삼으며 시정참여를 요구하고 자신들의 권리를 주장했다. 이 과정에서 조계의 중국인은 상해인으로서의 인식을 공유하고, 상해라는 도시 공간에 대한 소속감, 책임감 등의 정체성을 형성해 갔다. 남경정부의 성립 이후, 중국인의 시정참여가 실현되는 과정에서 이러한 상해인으로서의 자각은 중국인으로서의 국민적 자각과 결합했다.

공공조계에서 중국인의 시정참여 요구는 1919년 4월 조계당국의 증세 결정에 항의하면서 본격화되었다. 총상회와 상총연회를 비롯한 중국인 단체는 화동의 참정과 장정의 개정을 요구했으나, 화인고문회의 성립에 그쳤다. 상연회와 상총연회는 시민권 개념을 활용하여 시정참여를 요구하며 납세화인회의 조직을 주도했다. 그렇지만 납세화인회의 지도부와 화인고문회는 총상회 소속의 대상인이 많았다. 유력한 명망가나 대자산가가 공부국과의 교섭에서 더 유리할 것이라 여겼기 때문이었다.

화인고문회는 공공조계에서 처음으로 중국인의 대표자를 선출했다는 점에서 의미가 있지만, 기대한 만큼의 성과를 얻지 못했다. 동사회에서 중국인의 이익을 대변하려는 화인고문회의 입장과 공부국의 시정방침을 중국인 사회에 효율적으로 행사하려는 동사회의 입장이 서로 달랐기 때문이었다. 국민혁명운동이 전개되는 가운데, 5.30 사건이 일어나자 조계사회는 긴장이 고조되면서 화인고문 전원은 사퇴를 결정했다. 상해의 조계 문제는 조계에 거주하는 중국인과 공부국 사이의 문제가 아니라, 상해인 전체의 문제가 되었고, 국제적인 외교문제가 되었다. 공상학연합회와 총상회를 비롯한 상해의 중국인 단체는 공부국과의 교섭조건으로, 동사회와 납세인회를 중국인과 공동 조직할 것을 주장하며 화동의 참정을 촉구했다. 조계를 둘러싼 국제적 분위기도 변화하기 시

작했다. 그리하여 1926년 4월에 중국인 사회의 불안과 동요를 의식한 조계당국은 화동 3명에 의한 조속한 참정을 결정했다.

5.30 사건의 처리 과정에서 공부국은 영국, 미국, 일본 중심의 상해 영사단과 공조하여 공사단의 결정에 저항하였고, 본국의 외교방침을 넘어 조계는 자신들의 독점적인 권력 공간이라는 인식을 보여주었다. 이들에게 중국인의 참정은 납세에 대한 마땅한 권리가 아니라, 향후 조계의 발전을 위해 필요한 전략적인 선택으로 인식되었다. 이후 북벌이 시작되면서 중국사회는 새로운 국면으로 접어들었다.

5.30 운동기에 중국인들은, 5.4 운동 때 시민권을 주장하며 중국인 대표의 참정을 요구하던 단계를 넘어, 행정과 입법 과정에 동등하게 참여하여 조계의 지배체제를 혁신시킬 것을 주장했다. 이후, 북벌군이 활약하면서 상해의 안전이 위협받자, 공상학연합회는 상해 전 시민의 단결로 시민공회를 조직하여 자치시를 건립하고자 했다. 이런 활동은 이민도시 상해에 모인 중국인이 상해라는 도시 공간에 대한 주인의식, 책임감 등의 지역정체성을 보여준다.

국민당과 공산당은 이들 상해인을 조직화하여 자신들의 세력 범위에 두려고 했다. 자치시 건립운동에 참여했던 상총연회는 국민당이 주도하는 상민협회로 변모했다. 남경정부 성립이후, 상인단체에 대한 국민당의 통합정책이 실시되고 당치체제가 구축되어 갔다. 상해시는 공공조계와 프랑스 조계를 특구로 지정하여 행정범위에 두었다. 조계지역에 대한 직접적인 행정권 행사는 불가능했지만, 조계회수를 염두에 두며 상해시 전체의 통합을 도모한 것이었다. 조계에서 시정참여를 요구했던 상인 중에는 국민당의 이런 정책을 지지하는 사람들이 늘어났고, 공부국도 이러한 변화를 감지했다. 조계에서 시정참여를 요구하며, 공부국과 중국인의 관계에서 핵심적인 역할을 담당했던 우흡경과 왕효뢰도 국민당 정권과 긴밀한 관계에 있었던 인물이었다.

1927년 납세화인회의 활동에 직접적인 영향을 준 것은, 한구의 영국 조계 반환 소식과 조계당국의 증세 결정이었다. 한구 조계의 반환 소식을 접한 납세화인회는 화동선거를 중지하고, 동사회와 조계 전체 사무에 관한 교섭을 준비했다. 그리고 외교정세에 탄력적으로 대처하여 조계가 빨리 회수되도록 정부의 방패가 되어야 한다고 선언했다. 납세화인회는 개편을 단행하여 납세화인회의 목적으로 조계의 자치, 공공의 이익 외에 중국인에 대한 '평등한 대우'를 명시했다. 이후, 공공조계에서 명실공히 중국인의 대표기구로 기능했

다. 그리고 국민당 정부의 외교교섭에 힘입어 조계에서 중국인의 권리 회복을 위해 노력했다.

1928년에 3명의 화동과 6명의 화위를 시작으로 중국인의 시정참여가 본격화되었다. 1928년부터 1937년까지 화동들은 중국인 아동의 교육문제, 공공의료와 공중위생, 쓰레기 문제, 수도세 인상 등과 관련하여 적극 회의에 임했고, 동사회의 요청으로 국민정부의 관원과 비공식적인 만남을 갖기도 했다. 화동에 선출된 사람은 대체로 고등교육을 받고 외교사무나 국제업무 경험이 있는 우흡경, 서신육과 같은 공상계 인물이었다.

1930년대에 화위로 선출된 사람 중에는 아동교육가, 방직업자, 장서가 외에 국민당원 왕연송과 여화룡도 포함되어 있었다. 공부국에는 1916년부터 1~2명의 중국인이 초빙되고 있었는데, 화동의 참정 이후 초빙된 중국인은 더욱 늘어났다. 그리하여 1930년대에는 그 수가 30여 명에 이르렀다. 교육, 의료, 건축, 문화 각 방면에 초빙된 이들 화위는 대체로 구미 유학을 통해 전문지식을 습득하고, 사회적 지위를 겸한 최고 권위자였다.

선출이나 초빙으로 조계시정에 참여한 중국인 중에는 중국정부에서 근무한 적이 있거나, 정부관원과 비교적 자주 접촉하며 국민당 정부와 친밀하거나 원만한 관계에 있는 사람들이 많았다. 조계의 중국인은 이런 사람이 자신들의 이익을 대변하기에 더 유리하다고 여겼고, 공부국도 국민당 정부를 의식하여 이들을 선호했다.

조계 중국인은 국민당 정부의 반제자주화의 주장에 합세하여 조계에서 중국의 국가 주권과 자신들의 권익을 실현하기 위해 노력했다. 납세화인회는 어떤 사안에 대해 공부국에게는 납세액에 상응하는 동등한 시민권을 강조하고, 국민당 정부에게는 국가적 위신과 민족감정에 호소하며 중국인의 권리를 회복해 나갔다. 남경정부 성립 이후, 중국인의 시정참여 요구에는 영사재판권의 폐지와 조계회수를 주장하는 등 민족주의 성격이 강하게 나타나기도 했다.

조계가 확장되면서 공부국의 행정력도 더욱 광범위해져 조계시정은 전체 상해사회에 영향을 끼쳤다. 따라서 조계에서 중국인의 시정참여는 상해 중국인 전체를 대변하는 일이기도 했다. 공공조계에서 중국인의 참정이 이루어지면서 중국인도 공원 이용이 가능해졌고, 중문판 공문도 발간되었으며, 교육과 의료행정에 중국인도 포함되었다. 공공요금의 인상을 둘러싸고 해결책을 모색하는 과정에서 중국인의 권리의식도 향상되었다.

중국인 직원의 채용도 점차 증가했다. 이들 화원은 서양인 직원과의 동등한 대우와 권익을 보장받기 위해 화원총회를 결성했다. 화원총회는 '화원의 단결, 권익 보장, 덕체지 함양, 우애와 유대감 형성' 목표로, 『회성』을 발간하여 화원의 여론을 결집하고 단결을 도모했다. 화원총회는 공부국의 정식 승인이 있기 전부터, 화원의 권익과 복지를 위해 공부국과 교섭을 진행했다. 그리하여 화원도 시정세 면제, 퇴직연금제도, 신년보너스, 장단기휴가 등의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 이후에도 화원에 대한 의료지원 개선, 임시 생활보조금 지급, 하위직 직원에 대한 식량 보조금 지급 등을 중심으로 화원의 권익신장을 위해 힘썼다. 아울러 시정담당자로서의 실무지식과 자질 함양을 위한 활동을 공유하며, 이후 상해시 전체 시정을 염두에 둔 듯한 모습을 보이기도 했다.

본 연구는 조계 중국인의 시정참여와 권익신장 활동을 통해 상해의 이주민이 서로 다른 관적, 다른 국적을 가진 사람들과 공존하는 가운데 상해인으로서의 정체성을 갖고, 상해인으로서 결속해 가는 탐색하고자 했다. 본 연구가 갖는 의미를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 중국인의 시정참여와 권익신장 활동을 살펴봄으로써 자본가, 지역 명망가 등 상층의 인사뿐 아니라 공부국의 화원, 일반 시민도 사회적 관계망과 여론을 통해 상해인으로서의 정체성을 형성해 갔음을 드러냈다. 중국인은 총상회, 상총연회, 납세화인회, 화원총회 등의 사회적 네트워크를 통해 시정에 참여하고 권익을 실현하면서 상해인으로서의 유대감과 단결된 모습을 보여주었다. 중국의 정치적 혼란으로부터 생존을 도모하기 위해 상해로 들어온 이주민은, 군벌과 제국주의 열강의 핍박으로부터 삶의 기반인 상해를 지켜야 했다. 공부국의 증세 결정이 생존과 일상을 해치자, 납세에 상응하는 시민의 권리와 시정참여를 요구했고, 반군벌과의 항쟁으로 상해의 안전이 위협받자, 화평운동을 주장하고 자치시 건립운동을 전개했다. 그리고 남경정부의 성립에 힘입어 조계행정에 참여하여 시정개선을 적극적으로 요구했고, 화원들은 총회를 결성하여 자신들의 권익을 추구하며 시정담당자로서의 실무지식을 공유해 나갔다.

상해가 곧 생활의 터전이었고, 상해는 곧 자신이라는 일체감은 상해지역에서의 여러 공적 활동에 참여하게 했고, 이를 통해 상해인으로서의 정체성은 더욱 확고해졌다. 물론 이러한 정체성은 상해라는 도시 공간에 대한 개인의

관계 설정에 따라 동질적이지는 않았다. 하지만 자본주의 발전에 따른 사회적 관계망과 언론의 발달은 상해인으로서의 정체성 형성을 촉진했다. 그리고 이러한 상해인으로서의 지역정체성은 남경정부 성립 후, 국가권력과 제휴하면서 국민국가적 지향을 보였다.

둘째, 중국인의 시정참여와 권익신장 활동을 통해 중국인이 모방과 학습을 넘어, 조계권력과 공존하며 경쟁하는 단계로 나아갔음을 보여주었다. 상연회와 일본인 각로연합회, 납세화인회와 서양인 납세인회, 화원총회와 서원공회는 공공조계에서 서로 유사한 형태로 공존했다. 영국, 미국, 일본 등 각국의 교민 속에서 중국인은 자신들만이 소외된 조계의 지배권력을 향해 구미 열강의 논리로 대항했다. 가령, '대표 없이는 과세 없다.'의 구호로 납세에 상응하는 동등한 시민의 권리를 요구했다. 그리고 화원총회를 결성하여 중외직원에 대한 평등한 대우를 주장하며, 화원의 권익을 실현해 나갔다. 중국인의 모방과 학습은 남경정부의 성립에 힘입어, 공부국의 '중국화'로 표현될 정도로 시정참여가 확대되고 화원의 채용도 증가했다. 게다가 일반 중국인의 정치, 사회적 의식은 공부국에게 시정의 책임을 물을 정도로 고양되어 있었다.

중국인의 참정 후에도 조계의 실권은 여전히 영미를 비롯한 구미 열강에게 있었지만, 이들은 언젠가 조계가 반환될 것이라는 현실을 직시하여 중국정부나 중국인과 좋은 관계를 유지하려고 했다. 공부국은 일본인을 자기 편으로 만들어 중국인을 경계하기도 했다. 서원공회도 공부국에서 서양인 직원의 위상이 이전과 달라진 것을 의식하여 자신들을 보호하려고 했다. 이러한 모습은 중국인이 모방과 학습을 넘어 조계의 구미 열강과 조계시정을 중심으로 공존하면서 경쟁하는 단계로 나아가고 있음을 보여주는 것이다.

국제성을 표방하는 공공조계에서 중국인의 시정참여와 권익신장 활동의 경험은, 상해인의 특성으로 언급되는 개방성과도 관계가 깊다. 조계의 중국인은 서구적 문화와 생활방식에 적응하는 과정에서 근대 지식을 습득하고 독립적인 개인으로 성장해 갔다. 전통적인 화이관에서 벗어나 합리적인 가치체계를 재빨리 수용했고, 이를 기반으로 시정참여를 요구하고 권익을 신장해 나갔다. 외래문화에 대한 상해인의 개방성은 오늘날 상해의 발전을 추동하는 요인으로 거론되는데, 당시 조계 중국인의 모습에서도 이러한 개방성을 엿볼 수 있다.

셋째, 중국인의 시정참여와 권익신장 활동은 조계에서 식민성이 점차 해소되고, 중국인이 근대 시민으로서의 성장하도록 촉진했음을 보여주었다. 조계

는 식민지는 아니었지만, 중국인에 대해서는 일상적으로 차별이 존재하여 의무만 있고 권리는 없는 식민성의 공간이었다. 중국인은 조계 전체 인구에서 최대 다수를 차지했지만, 조계행정의 공식 언어는 영어였기 때문에 공부국의 공문을 이해하고 공부국과 소통할 수 있는 사람은 영어를 구사할 수 있는 상층의 일부에 지나지 않았다. 또한 중국인을 포함하여 거주민의 세금으로 조성된 공공시설과 일부 도로는 일반 중국인은 이용할 수 없었다. 공원의 경우, 공부국이 자주 접촉하는 일부 관원과 유력가에게만 제한적으로 출입을 허용하여 이들에 대한 일종의 예우 혹은 정치적 양보로 활용했다. 조계행정을 위해 이들의 협조가 필요했고, 이들을 통해 일반 중국인이 조계의 지배체제에 적응하도록 하기 위해서였다. 이것은 조계가 가진 식민성을 단적으로 보여주는 것이다. 공부국의 화원 역시 급여와 승진에서 차별을 받고 있었다. 그러나 중국인이 시정참여를 요구하고, 참정이 실현되면서 이러한 상황은 개선되어 갔다. 납세화인회는 중국인의 시정참여를 확대할 것을 지속적으로 요구했고, 이는 국민당 정부의 외교교섭으로 실효를 거두었다. 공부국의 화원도 단체를 결성하여 공부국과 교섭을 진행하며, 화원에 대한 동등한 대우를 촉구하고 화원의 권익신장을 도모했다.

물론 이러한 변화로 조계의 식민성이 극복되었다고는 할 수 없다. 그러나 조계가 회수되기 전, 과도기 단계에서 그동안의 식민성을 해소하는 방향으로 나아가게 하는 데, 기여했다. 이 과정에서 상해의 중국인도 점차 독립적이고 주체적인 목소리로 자신의 권리를 주장하며 근대 시민으로 성장해 갔다. 공공요금의 인상 반대운동에서 보여준 저항과 단결은 소비자로서의 권리의식을 보여준 대표적 사례였다.

이러한 중국인의 시정참여와 권익신장 활동에도 한계점은 있다. 서양인 제도를 모방하여 동등한 시민의 권리를 주장하고 어느 정도 성과도 거두었으나, 자산가 중심의 한계를 뛰어넘지는 못했다. 가령, 납세화인회의 회원 자격은 개편 이후에도 자산가에 한정되어 있었다. 납세화인회가 서양인 납세인회와 대등한 입장에서 선거권을 행사하고, 화동이 서양인 동사와 동등한 입장에서 권한을 행사하기 위함이라고 하나, 조계의 운영방식을 당연시하며 수용했고, 일반 중국인도 대체로 큰 불만 없이 따랐다. 화원총회는 회원 수가 중국인 직원의 10% 정도로 적었고 활동도 제한적이었다. 공부국의 화원은 서양인과의 차별대우에도 불구하고, 비교적 합리적인 일 처리와 안정적인 근무 여건을 누

렸다. 화원의 권익을 신장시키고, 당시 중국사회에서 재난 극복을 위한 여러 모금운동에 참가했지만, 정작 조계에 거주하는 중국인의 실질적인 복리나 편의를 제공하기 위한 적극적인 시도는 보이지 않았다.

그럼에도 불구하고, 중국인의 시정참여와 권익신장 활동은 중국인 사회의 공공성 즉 시민권의 요구와 반제자주화를 지향하고 있었다. 조계 중국인의 활동은 초기에는 상인단체의 자율적 활동을 중심으로 이루어졌지만, 국민혁명기를 맞아 왕정정을 비롯한 정치가 및 국민당 세력과 합세하는 양상으로 전개되었다. 남경정부 성립 후에는 국민당 정부에 외교교섭을 청하며 연대해 나갔다. 조계의 운영은 공부국과 상해 영사단의 입장이 반영되었기 때문에, 남경정부와 상해시정부가 이들을 대상으로 한 외교교섭은 납세화인회의 활동을 효과적으로 뒷받침했다. 그렇게 함으로써 중국인 사회의 공공성을 실현하고 성과도 거둘 수 있었다. 그리고 이러한 시정참여의 성과는 조계의 중국인뿐 아니라 상해의 중국인 모두에게 적용되는 공공의 이익과 관련된 것이었다.

한편으로는 납세화인회가 조계에서 중국인의 대표기구로 국민당 정부의 역할을 보완하는 의미도 있었다. 납세화인회 회장 왕효뢰는 시상회와 시참의회의 주요 인물로 국민당 정부와 유대가 깊었고, 화동이나 화위로 조계시정에 참여했던 사람 중에도 국민당 정부와 밀접한 관계에 있었던 인물이 많았다. 그런데 본 연구에서는 중국인의 참정과 관련하여 납세화인회를 비롯한 중국인 단체와 국민당 정부 중에서 누가 주도적인 역할을 했는지, 둘의 관계는 시기별로 어떠한 변화를 보였고, 이러한 변화가 화동과 화위의 인물 구성 및 시정참여의 양상에 어떤 영향을 주었는지 면밀하게 분석하지 못했다. 그리고 공부국에서 시정을 담당했던 화원은 조계가 회수된 후, 상해시의 시정과 관련해서 어떠한 변화를 맞이하게 되는지 논하지 못했다. 이와 관련해서는 다음 과제로 남기고자 한다.

참고문헌

1. 사료 및 자료집

『申報』,『新聞報』,『時事新報』,『民國日報』,『民報』(上海),『時報』,『大公報』
North China Herald.
『國民周報』,『民心周報』.
『嚮導』,『新中國』 ,『蘇社特刊』, 『東方雜誌』,『國術統一』,『國聞畵報』.
上海公共租界納稅華人會,『市民公報』, 1921.
上海公共租界納稅華人會,『上海租界納稅華人會重要文件』(1931-1936).
上海工部局華文處譯述,『上海公共租界工部局公報』(1930-1937).
上海工部局華文處譯述,『上海公共租界工部局年報』(1930-1937).
上海工部局華員總會,『會聲』(1931-1936).
上海工部局華員總會,『上海工部局華員總會會員名錄』, 1933.
上海工部局華員總會,『上海工部局華員總會十周記念刊』, 1940.
夏晋麟,『上海租界問題』, 中國太平洋學會叢書, 1932.
費唐,『費唐法官研究上海公共租界情形報告書』, 1932.
羅志如,『統計表中之上海』. 國立中央研究院 社會科學研究所, 1932.
蒯世勵 編,『上海公共租界史稿』(『上海公共租界制度』(上海史資料叢刊, 1980).
上海社會科學院歷史研究所 編,『五卅運動史料』 第1, 2卷, 1986.
上海市工商業聯合會, 復旦大學歷史系 編,『上海總商會組織史資料滙編』 上下, 上海古籍出版社, 2004.
上海市檔案館 編,『工部局董事會會議錄』(1854-1943), 2001.
上海市檔案館 編,『一九二七年的上海商業聯合會』, 1984.
徐公肅・丘瑾璋 著,『上海公共租界制度』, 上海史資料叢刊, 1980.
李盛平 主編,『中國近現代人名大辭典』, 中國國際廣播出版社, 1989
李平書 等著,『李平書七十自敍, 藕初五十自述, 王曉籟述錄』, 上海古籍出版社, 1988.
程道德 · 鄭月明 等編,『中華民國外交史資料選編: 1919-1931』, 北京大學出版社, 1985.

Edited by Robert L. Jarman, *Shanghai political & economic reports, 1842-1943.*
Johnstone Jr.W.C, *THE SHANGHAI PROBLEM, Standford Uiversity, 1937.*
United States Department of State, *Papers Relating to Foreign Affairs, 1863.*

2. 연구서

(1) 국문

강진아,『이주와 유통으로 본 근대 동아시아 경제사』, 아연출판사, 2018.
金衡鍾,『淸末 新政期의 硏究- 江蘇省의 新政과 紳士層』, 서울대출판부, 2002
박 강,『아편과 20세기 중국』, 선인, 2010.
배경한,『20세기초 상해인의 생활과 근대성』, 지식산업사, 2006,
백영서,『동아시아의 귀환』, 창작과비평사, 2000.
유용태,『직업대표제, 근대 중국의 민주 유산』, 서울대학교출판문화원, 2011.
이병인,『근대 상해의 민간단체와 국가』, 창비, 2006.
이영석 · 민유기 외,『도시는 역사다』, 서해문집, 2011.
전인갑, 『20세기 전반기 上海社會의 地域社會와 勞動者』, 서울대출판부, 2003.
마리-클레르 베르베르 지음, 박상수 옮김,『중국현대사』, 심산, 2000.
로이스트 E.이스트만 지음, 이승휘 옮김,『중국사회의 지속과 변화 : 중국사회경제사(1550~1949)』, 돌베개, 1979.
이매뉴얼 C.Y.쉬, 조윤수 · 서정희 옮김,『근현대사 중국사』상 · 하권, 2013.
李歐梵 지음, 장동천 외 옮김,『상하이 모던』, 고려대출판부, 2007.
하오엔핑 지음, 이화승 옮김,『동양과 서양, 전통과 근대를 잇는 상인 매판』, 씨앗을 뿌리는 사람, 2002.
_____ ,『중국의 상업혁명』, 소나무, 2003.

(2) 중문

姜龍飛,『上海租界』, 文匯出版社, 2014.
馬長林,『租界里的上海』, 上海社會科學院出版社, 2003.
費成康,『中國租界史』, 上海社會科學院出版社, 1991.
史梅定 主編,『上海租界志』, 上海社會科學院出版社, 2001.
于醒民,『上海, 1862年』, 上海人民出版社, 1991
熊月之 主編,『上海通史』9卷(民國社會), 上海人民出版社, 2010,
吳志偉,『上海租界研究』, 學林出版社, 2012.
姚　遠,『上海租界與租界法權』, 上海三聯書店, 2016.
袁繼成,『近代中國租界史稿』, 中國財政經濟出版社, 1988.
張　鵬,『都市形態的歷史根基 - 上海公共租界市政發展與都市變遷研究』, 同濟大學出版社, 2008.
周松靑,『上海地方自治研究(1905-1927)』, 上海社會科學院出版社, 2005.
_____,『整合主義的挑戰 : 上海地方自治研究(1927-1949)』, 上海交通大學出版社, 2011,
陳永林,『告別臣民的嘗識 - 淸末民初的公民意識與公民行爲 -』, 中國人民出版社, 2004.
陳祖恩, 王金海 主編,『海上十聞人』, 上海人民出版社, 1990,
鄒依仁,『舊上海人口變遷的研究』, 上海人民出版社, 1980
湯志鈞 主編,『近代上海大事記』, 上海辭書出版社, 1989.
忻　平,『從上海發現歷史: 現代化進程中的上海人及其社會生活, 1927-1937』, 上海大學出版社, 2009.
(俄)郭泰納夫(A M. Kotenev) 著, 朱華 譯,『上海會審公堂與工部局』, 上海人民出版社, 2016.
_____,『上海公共租界與華人』, 上海人民出版社, 2017.
(英)彼得斯(E.W.Peters) 著, 李開龍 譯,『英國巡浦眼中的上海灘』, 中國社會科學出版社, 2015
(法)安克强(Chuistian Henriot), 張培德 譯,『1927-1937年的 上海: 市政權, 地方性和現代化』, 上海古籍出版社, 2004.

(일문)

植田捷雄,『支那に於ける租界の研究』,　巖松堂書店, 1941.
菊池敏夫,『上海職業さまぎま』, 日本上海史研究會 編, 2002.
小浜正子,『近代上海の公共性と国家』, 研文出版, 2000,
岩間一弘,『上海近代のホワイトカララー: 揺れる新中間層の形成』, 研文出版, 2011.
_____ ,『上海大衆の誕生と變貌: 近代新中間層の消費 · 動員 · イベント』, 東京大學出版會, 2012.

(영문)

Fewsmith J., *Party, State, and Local Elites in Republican China*, University of Hawaii Press, 1984.
Gary Taylor and Steve Spencer, S*ocial Identities: Multidisciplinary Approach*, Routledge, Oxon, 2004.
Isabella Jackson, *Shaping Modern Shanghai: Colonialism in China's Global City*, Cambridge University Press, 2017.
Joseph Fewsmith, *Party, State, and Local Elites in Republican China: Merchant Organizations and Politics in Shanghai, 1890-1930,* Honolulu, University of Hawaii Press, 1985
Merle Goldman and Elizabeth J. Perry, *CHANGING MENAINGS OF CITIZENSHIP IN MODERN CHINA*, Harvard University Press, 2002,
Robert Bickers, *Empire Made Me: An Englishman Adrift in Shanghai*, Columbia University Press New York, 2003.
Robert Bickers and Jonathan J. Howlet, *Britain and China, 1840-1970*, Routledge Studies, 2016.

3. 연구논문

(국문)

강진아, 「근대 아시아 해양과 과국적(跨國的) 상인 디아스포라의 형성 : 양행(洋行)에서 구교(歐僑)로」, 『역사학보』 232, 2016.12.

金承郁, 「上海公共租界工部局과 中國人居留民 - 五四運動의 전개와 關聯하여」, 『서울대학교 동양사학과 논집』, 1989.

_____, 「北伐時期 上海自治運動에 관한 一考察 - 上海各馬路商界總聯合會의 활동을 중심으로」, 『東洋史學研究』 46, 1994.

_____, 「상해 상인사회 동향 네트워크의 근대 이행」, 『中國史研究』 37, 2005.

_____, 「근대 상하이 도시 공간과 기억의 굴절」, 『中國近現代史研究』 41, 2009.

_____, 「상해 근대도시사 연구의 공간적 맥락」, 『中國學報』 26, 2011.

김지환, 「중국의 조계회수운동과 왕정위 정부의 참전」, 『아시아문화연구』 20, 2012.

金泰承, 「1930年代 以前, 上海 公共租界의 支配構造와 華人參政運動」, 『東洋史學研究』 58, 1997.4.

_____, 「近代上海의 都市構造 - 人口構成과 空間配置를 중심으로」, 『역사학보』 155, 1997.9.

_____, 「上海人의 上海, 중국인의 上海 - 開港 以後 上海社會의 변모」, 『도시연구 역사·사회·문화』, Issue 2, 2009.12.

_____, 「民國時代, 上海人 意識의 形成과 市場體制」, 『中國學報』 43, 2001.

_____, 「동아시아의 근대와 상해」, 『한중인문학연구』 41, 2013.

김태웅, 「日帝下 朝鮮 開港場 都市에서 華僑의 定住化 樣相과 緣網의 變動」, 『한국학연구』 26, 2012.

金衡鐘, 「淸末 地方自治의 成立과 地方紳士層 - 江蘇省에서의 自治準備過程」, 『東洋史學研究』 63, 1998,

박경석, 「중화민국시기 上海 小報와 매체공간의 대중화」, 『中國近現代史研究』 69, 2016.3.

_____, 「민국시기 '보증인 관행'의 제도화 모색과 한계」, 『中央史論』 44, 2016.
裴京漢, 「1920,30年代 上海의 衛生」, 『中國近現代史硏究』 17, 2003.3.
백영서, 「中國現代史에서의 민주주의와 國民會議運動」, 『人文科學』 84, 2002.12.
吳金成, 「明·淸時代의 國家權力과 紳士」, 『講座中國史Ⅳ』, 지식산업사, 1989,
柳鏞泰, 「1919~1924년 中國 各界의 職業代表制 모색 - 國民會議召集論의 형성과정 - 」, 서울大學校 東洋史學硏究室 編, 『中國近現代史의 재조명1』, 1991
_____, 「孫文의 國民會議 소집론 : 武力과 國民의 결합」, 『역사학보』 168, 2000.
_____, 「近代中國의 職業團體와 民意形成, 1901-1919」, 『동양사학연구』 101, 2007.
李昇輝, 「1920年代初 上海總商會의 政治的 性格」, 『東洋史學硏究』 20, 1984.
_____, 「中國의 '國民會議運動'과 上海商工階層」, 『歷史學報』 144, 1994.12.
_____, 「五卅事件과 上海 公共租界 工部局」, 『中國近現代史硏究』 21, 2004.
이병인, 「1926年 上海의 自治市 建立運動」, 『中國學報』 45, 2002
_____, 「上海 '都市民'의 形性- 移住, 適應, 그리고 生存」, 『中國近現代史硏究』 27, 5005.9.
李浩賢, 「淸末 地方自治의 實施背景과 財政 - 上海와 天津事例의 比較 - 」, 『중국학논총』 18, 2004.
李和承, 「19세기 상해 會審公廨의 탄생과 中西 상업분쟁」, 『중국사연구』 Vol.44, 2006.
왕치성(王奇生), 「5.4에서 5.30까지 : 도시 민중 운동의 조직동원(1919-1925)」, 『中國近現代史硏究』 43, 2009.
장미경, 「시민권(citizenship) 개념의 의미 확장과 변화: 자유주의적 시민권 개념을 넘어서」, 『한국사회학』 35(6), 2001.
전인갑, 「5.30 運動과 上海總工會 - 上海 5.30 運動의 性格과 關聯하여」, 『東洋史學硏究』 38, 1992.
정상호, 「동아시아 공민(公民) 개념의 비교 연구」, 조선대학교 동북아연구소,

『동북아연구』 27(1),
지수걸, 「20세기 초 세계사의 굴절과 한국의 민족해방운동 - 비식민화 현상과 통일전선 - 」, 『역사학보』 245, 2020.3.
가토유조(加藤雄三), 「중화민국시기의 상해조차(租界) 사회와 거래 - 부동산 거래로부터 - 」, 『法學論叢』, 31권 2호. 2007.

(중문)

高紅霞· 張克令, 「民國銀行家的生活樣態與人際网絡 - 以浙江興業銀行徐新六爲例」, 『學術月刊』 48, 2016.2.
郭太鳳, 「二十年代上海商總聯會概述」, 『檔案與史料』, 1994(02).
霍慧新, 「上海電話事業研究(1882-1849)」, 華中師範大學 中國近代史研究所 博士論文, 2013.
盧漢超, 「論上海租界華人參政運動的愛國性質」, 『社會科學』, 1984年 4期.
_____, 「上海租界華人的參政運動述論」. 唐振常 · 沈恒春, 『上海史研究』 2篇, 學林出版社, 1988.
唐振常, 「市民意識與上海社會」, 『上海社會科學院學術季刊』, 1993.4.
彭南生, 「五卅運動中的上海馬路商界聯合會」, 『安徽史學』, 2008年 3期.
_____, 「抗捐與爭權 : 市民運動與上海馬路商界聯合會的興起」, 『江漢論壇』, 2009年 5期.
_____, 「政爭, 權爭與派係之爭 : 上海商總聯會分裂原因初探」, 『史學月刊』, 2104年 8期.
_____, 「上海商總聯會的形性重組及其性質」, 『華中師範大學學報』, 54卷 3期, 2015.
方道行, 「二十世紀卅年代上海的精武體育會」, 『武當縱橫』, 2010.
徐鼎新, 「從神商時代走向企業家時代 - 近代化進程中的上海總商會」, 『近代史研究』, 1991(4).
孫 偉, 「吳經熊法律實踐研究(1917-1949)」, 蘇州大學 博士論文, 2009.
_____, 「吳經熊擔任上海公共租界工部局法律顧問考析」, 『大連大學學報』, 2010年 3期
孫善根, 「秦潤卿與近代商業錢莊業秦」, 『寧波大學學報宁』, 23卷 2期, 2010.3.

孫振堃,「 浙大“恩婿”蕭慶雲博士」, 國立浙江大學歷史庫.
葉　斌,「上海租界的國際化與植民地化 ： 《1854年土地章程》略論」.
_____,「150年前的“上海土地章程”」,『文匯學人』, 2017.
嚴　娜,「上海公共租界衛生模式研究」, 復旦大學 博士論文, 2012.
吳　恒,「近代上海公共租界巡捕房的設立與分布 - 兼論與城市空間擴展之關係」, 復旦大學 碩士論文, 2012.
吳桂龍,「清末上海地方自治運動述論」,『近代史研究』, 1982.
吳娜琳,「上海公共租界華人參政運動實際成效考察」,『西部學刊』, 2021年 9月下半月刊(總第147期).
楊倩倩, 「上海公共租界印度巡捕研究初探(1883-1930)」, 華東師範大學　碩士論文, 2013,
姚　遠,「“合作政策”與上海公共租界的誕生」,『歷史教學問題』, 2015(4).
牛金成,「陳選善職業教育思想初探」,『職業技術教育』, 2012年 25期,
熊月之,「論上海租界的雙重影響」,『史林』, 1987年 3號.
_____,「張園 - 晚清上海一個公共空間研究」,『檔案與史學』, 1999年 6期.
_____,「論近代上海市政」,『學術月刊』, 1999.6.
_____,「外爭權益與內省公德」,『學術月刊』, Vol.39 No.10, 2007.
_____,「論近代上海作爲中外利益共同體的意義」,『學術月刊』, 2018.6.
劉京· 樊果,「1930年上海公共租界工部局水費加價始末及分析」,『史林』5, 2010.
陸文雪,「上海工部局公務員制度考察」,『史林』, 1997年 4期.
李達嘉,「上海的中小商人組織 ： 馬路商界聯合會」,『新史學』 19卷 3期, 臺北, 2008年 9月.
李　麗,「職業經理人與社會關係网 - 以浙江興業銀行爲中心」,『史林』3, 2013.6.
李天綱,「近代上海文化與市民意識」,『上海文學』, 1995.10.
_____,「1927: 上海市民自治運動的終結」,『史林』, 1998年 1期.
李　霞,「民國時期知識界的職業教育觀 - 以《教育與職業》雜誌爲中心」, 湖南師範大學 博士論文, 2009.
袁　哲,「法學儒學生與近代上海(清末-1937年)」, 復旦大學 博士論文, 2011.
袁變銘,「晚清上海公共租界政權運作機制論述」,『史林』, 1999年 3期.
魏兵兵,「從抗捐到參政 ： 南京國民政府初期上海公共租界的華洋關係」,『近代史研究』, 2020年 6期,

王　敏,「從費唐報告看近代上海屈起之路」,『學術月刊』, 2014.6.
_____,「上海何去何從? - 論南京國民政府初期英美的“上海問題”政策」,『近代史研究』, 2014.9.
_____,「從華人代表權問題看近代中國口岸城市的華洋關係 - 以上海租界納稅華人會華人代表權提案的辯論爲中心」,『晋陽學刊』, 2017年 1期.
張　麗,「有關五卅慘案的中外交涉 - 以外方中心的考察」,『近代史研究』, 2013年 5期.
張　帆,「30年代上海租界教育改革研究」,『江蘇大學學報(社會科學版)』, 2004.3.
田肖紅,「美國與上海公共租界(1843-1945)」, 山東師範大學 博士論文, 2013.
鄭祖安,「五卅運動和上海租界統治的動搖」,『史林』, 1986.4.
_____,「《一八四五年上海土地章程》生産的背景及意義和影響」,『檔案與史學』, 1995.
周松青,「公共領域與上海地方自治的起源」,『檔案與史學』, 1998年 1期.
朱英・尹倩,「民國時期的醫師登記及其紛爭」,『華中師範大學學報(人文社會科學版)』, 2009.9.
陳三井,「上海公共華人的參政運動 - 華董生産及增設之奮鬪過程」, 中央研究院近代史研究所,『近代中國區域史研討會論文集』下冊, 臺北, 1986.
陳宇鋒,「全國運動會與國民體育 - 以20世紀30年代三屆全國運動會爲中心」, 華中師範大學　碩士論文, 2012.
夏　楊,「上海道契：法制變遷的另一種表現」, 中國政法大學 博士論文, 2004.
胡若谷,「先父胡孟嘉史略」,『檔案與史學』, 1997.6.
許紀霖,「近代中國的公共領域: 形態, 功能與自我理解 - 以上海爲例」,『史林』, 2003年 2期.
洪佳期,「上海公共租界會審公廨研究」, 華東政法學院 博士論文, 2005.

(일문)

藤田拓之, 「‘国際都市’上海における日本人居留民の位置」, 『立命館言語文化研究』, 21巻 4號, 2010.3.

(中) 李鎧光(菊池敏夫 譯) , 「潘公展と上海市社會局(1927년~1937年)」, 『人文學硏究所報』, No.58, 2017.9

(영문)

Bryna Goodman, Being Public: The Politics of Representation in 1918 Shanghai, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Jun., 2000, Vol.60, No.1.

Hummon, David M, City mouse, country mouse: The persistence of community identity, *Qualitative sociology,* Vol.9(1), 1986, pp.3-25.

Mégret, Frédéric, International Shanghai(1863-1931): Imperialism and private authority in the Global City, *Leiden journal of international law*, Vol.34(4), 2021.

Robert A. Bickers and Jeffrey N. Wasserstrom, Shanghai’s “Dogs and Chines Not Admitted” Sign ; Legend, History and Conetemporary Symbol, *The China Quarterly*, 1995.

Robert Bickers, Citizenship by Correspondence in the Shanghai International Settlement (1919-1943), *Citadins et citoyens dans la Chine du xxe siècle*, Paris, 2010.

Tim Wright, Shanghai Imperialists versus Rickshaw Racketeers - The Defeat of the 1934 Rickshaw Reform, *Modern China*, Vol.17, No.1, 1991.

부 록

<부표 1> 納稅華人會 이사부 구성(1921~1926)

시기	이사부 명단(27명)
1회(1921)	袁近初 勞敬修 史良才 錢新之 吳寄塵 鄔挺生 伍朝樞 包志拯 俞國珍 穆藕初 謝永森 陳光甫 余日章 聶雲臺 潘作楫 徐靜仁 陳惠農 朱庚石 秦潤卿 王正廷 宋漢章 虞洽卿 袁履登 田時霖 陸文中 朱成章 周渭石
2회(1922)	袁近初 勞敬修 史良才 錢新之 吳寄塵 鄔挺生 伍朝樞 包志拯 俞國珍 穆藕初 謝永森 陳光甫 余日章 聶雲臺 潘作楫 徐靜仁 陳惠農 朱庚石 秦潤卿 王正廷 宋漢章 虞洽卿 袁履登 許建屏 張慕曾 王才運 方椒伯
3회(1923)	袁近初 勞敬修 史良才 錢新之 吳寄塵 鄔挺生 伍朝樞 包志拯 俞國珍 余日章 聶雲臺 朱庚石 秦潤卿 王正廷 宋漢章 田時霖 虞洽卿 袁履登 陸文中 朱成章 周渭石 簡玉階 徐乾麟 袁無初 謝伯朶 吳蘊齊 羅芹三
4회(1924)	宋漢章 許建屏 王正廷 張慕曾 王才運 袁履登 秦潤卿 方椒伯 虞洽卿 簡玉階 徐乾麟 朱賡石 余日章 袁無初 聶雲臺 謝伯朶 吳蘊齊 羅芹三 盛竹書 周伯堯 史良才 呂靜齊 項松茂 宋士驤 趙南公 林炎夫 馬玉三
5회(1925)	簡玉階 徐乾麟 朱賡石 余日章 袁無初 聶雲臺 謝伯朶 吳蘊齊 羅芹三 盛竹書 周伯堯 史良才 呂靜齊 項松茂 宋士驤 趙南公 林炎夫 馬玉三 宋漢章 虞洽卿 袁履登 許建屏 李晴颿 張心撫 黃瑞生 陸文中 王才運
6회(1926)	盛竹書 周伯堯 史良才 呂靜齊 項松茂 宋士驤 趙南公 林炎夫 馬玉三 宋漢章 虞洽卿 袁履登 許建屏 李晴颿 張心撫 黃瑞生 陸文中 謝蘅牕 馮少三 徐新六 謝三希 趙晉卿 張秉鑫 潘明孫 沈田莘 王顯華 王正廷

※「本會自民國十年至十五年理事與工部局顧問本」, 『上海租界納稅華人會重要文件』, 1935年4月, 61-64쪽 참고.

<부표 2> 納稅華人會 대표대회 구성(1928~1937)

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
시	虞洽卿	虞洽卿	虞洽卿	虞洽卿	虞洽卿	虞洽卿	王曉籟	江一平	虞洽卿	虞洽卿
	王儒堂	劉梅坨	袁履登	袁履登	王曉籟	王曉籟	虞洽卿	王延松	王曉籟	王曉籟
	宋漢章	袁履登	方椒伯	方椒伯	袁履登	胡鳳翔	張一塵	陳蔗青	林康侯	林康侯
민	沈田莘	馮少山	張一塵	王曉籟	張一塵	余華龍	胡鳳翔	奚玉書	陳濟成	徐寄廎
	汪維英	方椒伯	秦潤卿	王延松	方椒伯	張一塵	奚玉書	王伯元	金宗城	許曉初
	馮少山	王曉籟	錢龍章	鄔志豪	胡鳳翔	史量才	陳炳輝	徐寄廎	許曉初	江一平

대표	袁履登	王儒堂	胡鳳翔	林康侯	史量才	林康侯	金宗城	陸文韶	奚玉書	奚玉書
	陳霆銳	鄔志豪	王曉籟	張一塵	林康侯	袁履登	潘紀言	俞國珍	潘紀言	陳濟成
	鄔志豪	宋漢章	貝淞蓀	宋漢章	徐寄廎	方椒伯	陶植之	諸文綺	李文杰	袁履登
	唐紹儀	鄒權	宋漢章	秦潤卿	貝淞蓀	奚玉書	施燮明	葉家興	袁履登	金宗城
	史量才	鄒錫卿	林康侯	胡鳳翔	秦潤卿	虞仲咸	徐文照	潘紀言	汪曼雲	張一塵
	王曉籟	貝淞蓀	鄔志豪	錢龍章	虞仲咸	蔡洽君	虞仲咸	孫春生	俞佐廷	汪曼雲
	王省三	趙晉卿	江一平	史量才	汪維英	錢龍章	孫秋屏	鄔志豪	王延松	朱賡陶
	項松茂	錢龍章	謝仲復	吳經熊	劉鴻生	顧文生	林康侯	銀子白	徐寄廎	張德欽
	陸費伯鴻	唐紹儀	鄒權	謝仲復	吳經熊	金宗城	劉仲英	金宗城	張一塵	陳霆銳
	李祖虞	史量才	孫秋屏	劉鴻生	錢龍章	徐寄廎	李志雲	鄔鵬	胡鳳翔	葉家興
	宋士驤	陸費伯鴻	陳天隱	虞仲咸	徐新六	劉鴻生	錢龍章	徐文照	陳其芬	錢龍章
	吳蘊齋	孫梅堂	鄒錫卿	董振龍	江一平	盛振爲	孫照明	王曉籟	陸德馨	潘志文
	嚴諤聲	秦潤卿	賀少耕	金潤庠	陳光甫	秦潤卿	馬君碩	林康侯	王劍鍔	陳其芬
	陳光甫	林康侯	張汝霖	陸文韶	宋漢章	孫秋屏	徐菊棠	虞洽卿	張鵬聲	鄂鰲奎
	李晴帆	陳霆銳	趙晉卿	江一平	王延松	吳經熊	袁履登	陳濟成	葉家興	張文魁
	樂俊葆	張一塵	史量才	孫秋屏	董振龍	陳天隱	史量才	劉鴻源	諸文綺	杜月笙
	徐乾麟	張子廉	張翼臣	陸鳳竹	馮少山	董振龍	劉鴻源	顧文生	陸文韶	錢盈
	黃瑞生	錢新之	陳霆銳	李酩生	鄔志豪	徐文照	顧文生	許曉初	裘雲卿	劉世芳
	黃楚九	項松茂	虞仲咸	諸文綺	陳蔗青	江一平	方椒伯	馬君碩	陳子明	鄔鵬
	孫梅堂	陸文中	王儒堂	陳光甫	奚玉書	嚴蓉卿	王延松	朱鶴皋	顧文生	王和松
	趙晉卿	陳光甫	黃楚九	成變春	孫秋屏	玉廷松	劉鴻生	賈伯馨	劉世芳	周邦俊
동향단체대표	程霖生	李志雲	陳光甫	褚慧僧	褚慧僧	褚慧僧	余華龍	方椒伯	王龍章	曹志功
	樓恂如	程霖生	曹志功	余華龍	余華龍	曹志功	王漢良	張一塵	朱養吾	余耀球
	孫景西	沈伯逵	褚慧僧	沈田莘	曹志功	王漢良	沉田莘	胡鳳翔	陳子密	陳維藩
	劉萬青	唐壽民	孫景西	袁近初	徐永祚	沉田莘	曹志功	褚慧僧	潘序倫	王劍鍔
	成變春	羅芹三	徐可亭	勞敬修	袁近初	張賢芳	宋士驤	曹志功	曹志功	鄭東山
	謝其潮	徐慶雲	樂振葆	王漢良	陳濟成	孫景西	陳子明	陳炳輝	李志雲	余華龍
	袁近初	曹志功	嚴諤聲	屠開徵	江一南	張克倫	李和卿	余華龍	朱賡陶	蔡增基
	董杏生	唐乃安	楊國樞	曹志功	王劍鍔	王劍鍔	謝莜初	沉田莘	徐惠民	何五良
	曹志功	歐陽燦	陳文照	李伯涵	陳炳輝	陳九峯	許楷賢	成變春	張天百	李文杰
	施少初	榮宗錦	吳蒼民	張橫海	余玉卿	馬君碩	張克倫	汪曼雲	吳蘊齋	沈田莘
	羅芹三	許廷佐	胡熙生	朱保羅	張汝霖	張橫海	褚慧僧	鄭正秋	余華龍	陳子密
	黃鴻鈞	顧子盤	沉伯逵	汪維英	倪文卿	陶一民	徐寄廎	劉仲英	宋士驤	毛和源
	沈驊臣	顧竹軒	涂仲宣	張汝霖	祝志純	陳炳輝	張賢芳	毛和源	余耀球	張益齋
	孫松年	陳劍冲	林炎夫	陳蔚文	王彬彥	劉鴻源	鄭東山	嚴成德	潘鳳堂	金月章
	謝伯弢	黃鴻鈞	顧竹軒	張益齊	成變春	俞希稷	張稚僧	宋士驤	邱嘉樑	顧問生
	陳耕莘	孫松年	胡祥鈞	吳半厂	周輔璋	張禹門	祝志純	虞仲咸	方椒伯	何元明
	王憲成	劉萬青	朱培元	嚴諤聲	楊涌潤	劉仲英	吳蒼民	張梅海	祝志純	宋士驤
	張桐僧	陳耕莘	陳耕莘	張子廉	黃遡	鄭東山	張禹門	謝莜初	鄭東山	秦澤民
	顧竹軒	朱堯臣	劉萬青	張稚僧	張益齊	沈韻濤	王榮棠	孫文毅	陳維潘	蔣信昭

	陸再雲	謝其潮	袁近初	余玉卿	張稚僧	張稚僧	張益齊	許楷賢	兪傳鼎	焦鼎鎧
	奚潤耕	江逢治	曹讓之	徐慶雲	朱蓉坪	王榮棠	朱蓉坪	錢龍章	王海帆	樂俊偉
	戴質夫	陸培之	兪希稷	祝志純	徐文淵	洪雪凡	東匯塘	任農軒	何元明	朱鶴皐
	王建範	王延松	成變春	朱蓉坪	潘志文	許楷賢	方佩誠	徐菊棠	虞仲咸	虞仲咸
	董蕙卿	施少初	李伯涵	徐永祚	嚴諤聲	祝志純	陳九峯	王靖東	周越然	谷羽蒼
	劉悟淑	孫景西	江一南	陳濟成	任矜苹	舒振庭	鄔志豪	孫弼伍	何五良	張鵑聲
	丁子楹	謝仲復	徐雲安	許筱輔	許楷賢	吳蒼民	蔡洽君	王劍鍔	王靖東	兪傳鼎
	孫瑞康	徐仲宣	烏崖琴	張賢芳	顧子盤	周輔璋	費良衡	陸德馨	馮美學	李志雲
상업단체대표	張子廉	嚴諤聲	徐寄廎	徐寄廎	李馥蓀	貝淞蓀	諸文綺	李馥蓀	金潤庠	胡壽祺
	錢龍章	成變春	李馥蓀	劉鴻源	陸費伯鴻	聞蘭亭	葉家興	兪佐廷	駱清華	金楚湘
	趙南公	陸鳳竹	陸費伯鴻	陸費伯鴻	聞蘭亭	勞敬修	孫鳴岐	勞敬修	鄭澄清	胥漢臣
	林康侯	陸文韶	聞蘭亭	李馥蓀	王漢良	陳濟成	馬少荃	王漢良	孫鳴岐	洪松炯
	張一塵	吳文淵	吳蘊齋	陳松源	石芝坤	裴雲卿	葛傑臣	金潤庠	張達夫	朱亞揆
	吳麟書	諸文綺	沈田莘	聞蘭亭	裴雲卿	石志坤	夏純生	鄭澤南	王和松	蔡繞和
	沈聯芳	石芝坤	胡嘉孟	楊敦甫	金潤庠	陸費伯鴻	程楂初	嚴光第	謝筱初	沈學文
	王延松	兪銘巽	張子廉	石芝坤	沈田莘	李伯涵	陸文韶	馬少荃	袁鴻鈞	施亦政
	石芝坤	趙南公	王延松	項松茂	陳松源	陳松源	謝仲復	葛傑臣	鐵盈	王禮賢
	王介安	胡鳳翔	屠開徵	徐補孫	葉扶霄	金潤庠	金潤庠	王懷廉	許冠羣	陳九峯
	兪銘巽	屠開徵	朱吟江	陳翊周	屠開徵	葉扶霄	魯正炳	柯幹臣	趙傳鼎	劉仲英
	徐新六	吳蘊齋	陸文韶	葉扶霄	陳慰文	陳翊周	毛春圃	孫鳴岐	徐文照	奚潤耕
	貝淞蓀	張橫海	項如松	寶耀庭	李伯涵	陳蔗青	孫雪泥	許冠羣	馬少荃	王靖東
	黃明道	李馥蓀	石芝坤	喬念椿	張橫海	成變春	徐輔蓀	鄭澄清	羅正	張昇
	屠開徵	蔣志剛	潘公弼	沈維挺	鄭海若	張金魁	屠開徵	馬驥良	黃醒吾	馬炳勛
	張賢芳	徐陳冕	沈聯芳	陸祺生	蔡九生	王和松	鄭耀南	張達夫	謝仲復	陳有運
	徐慶雲	鮑咸昌	王介安	裘雲卿	寶耀庭	方佩誠	聞蘭亭	王和松	葛杰臣	王肇成
	許廷佐	洗冠生	王漢良	錢承緒	喬念椿	陳慰文	周暎青	謝仲復	周映青	蔡福堂
	陸鳳竹	嚴均安	許廷佐	駱清華	葉惠鈞	項康元	嚴光第	王鴻輝	劉仲英	陸子冬
	胡鳳翔	毛春圃	陸鳳竹	沈仲毅	楊光星	萬選青	沈維挺	蔣桂慶	葉扶霄	錢仲復
	陳韻笙	孫雪泥	嚴均安	蔡久生	蔡曉和	孫文毅	項康元	沈維挺	陳九峯	柯幹臣
	洗冠生	張大連	徐補孫	陳良玉	周松溪	黃大中	董伯英	陳子明	金楚湘	陸文韶
	李拔可	徐補生	趙南公	經潤石	倪顯庭	張仁顔	勞敬修	羅正一	洪松炯	駱清華
	馬潤生	胡孟喜	陳翊周	顧九如	張梅庵	楊湧潤	史久麟	陳翊周	汪勵吾	徐潤生
	曹籣彬	裘雲卿	潘序倫	嚴均安	顧九如	趙錫源	陸費伯鴻	張大連	胡壽祺	徐文照
	余仰聖	郭順	葉扶霄	朱靜安	錢承緒	陳子焜	王和松	謝仲樂	朱鶴皐	羅正
	陳慰文	葉扶霄	張橫海	楊光星	勞敬修	童匯塘	王鴻輝	蔡洽君	馬炳勛	葛傑臣

※ 『申報』,『民報』,『新聞報』,『時事新報』,『國民日報』 등 당시 중문 언론 참고.

<부표 3> 납세화인회의 집행위원회 구성(1928~1937)

시기	집행위원 명단(27명)
7회(1928)	虞洽卿 馮少山 吳蘊齋 李祖虞 鄔志豪 王正廷 陳光甫 唐紹儀 宋漢章 項松茂 陸費伯鴻 孫景西 史良才 王省三 樂振葆 王曉籟 石芝坤 沈田莘 陸鳳竹 孫梅堂趙南公 樓恂如 沈聯芳 嚴諤聲 袁近初 董杏生 徐慶雲
8회(1929)	馮少山 王曉籟 徐寄廎 陸費伯鴻 吳蘊齋 成變春 鄔志豪 孫梅堂 嚴諤聲 石芝坤 項松茂 胡鳳翔 陸鳳竹 方椒伯 趙南公 張一塵 宋漢章 陳光甫 趙晉卿 徐慶雲 史良才 王延松 錢新之 裘雲卿 榮宗錦 顧子盤 孫景西
9회(1930)	王曉籟 徐寄廎 陸費伯鴻 胡嘉孟 袁近初 胡鳳翔 朱吟江 石芝坤 成變春 江一平 趙晉卿 沈田莘 屠開徵 葉扶霄 嚴諤聲 褚慧僧 胡熙生 烏崖琴 張一塵 孫景西 方椒伯 陳光甫 俞希稷 謝仲復 史良才 李伯涵 陸鳳竹
10회(1931)	王曉籟 徐寄廎 袁近初 胡鳳翔 王延松 陸費伯鴻 褚慧僧 余華龍 虞仲咸 劉鴻源 沈田莘 嚴諤聲 李伯涵 王漢良 史良才 曹志功 金潤庠 張一塵 錢承緒 謝仲復 張橫海 徐永祚 寶耀庭 屠開徵 吳經熊 董振龍 鄔志豪
11회(1932)	王曉籟 徐寄廎 袁近初 王漢良 胡鳳翔 褚慧僧 張一塵 史良才 余華龍 沈田莘 曹志功 石芝坤 張橫海 馮少山 裘雲卿 虞仲咸 陳蔗青 陳濟成 奚玉書 金潤庠 鄔志豪 王延松 聞蘭亭 李伯涵 徐永祚 汪維英 董振龍
12회(1933)	王曉籟 徐寄廎 胡鳳翔 余華龍 王漢良 張一塵 曹志功 奚玉書 虞仲咸 王劍鍔 金潤庠 許楷賢 張克倫 馬君碩 褚慧僧 成變春 沈田莘 孫秋屛 劉鴻源 蔡洽君 金宗城 王延松 史良才 盛振爲 徐文照 陳炳輝 孫景西
13회(1934)	王曉籟 徐寄廎 方椒伯 曹志功 王漢良 張一塵 胡鳳翔 陳炳輝 虞仲咸 錢龍章 劉鴻源 諸文綺 孫鳴岐 葉家興 馬少荃 葛傑臣 陸文韶 謝仲復 金潤庠 屠開徵 王鴻輝 沈田莘 陳子明 李和卿 許楷賢 褚慧僧 張賢芳
14회(1935)	王曉籟 曹志功 胡鳳翔 徐寄廎 鄔志豪 沈田莘 顧文生 王漢良 汪曼雲 虞仲咸 金潤庠 陳炳輝 許曉初 王劍鍔 謝仲復 葉家興 方椒伯 鄭澄淸 錢龍章 張一塵 馬少荃 毛和源 成變春 王鴻輝 王和松 陳子明 劉仲英
15회(1936)	王曉籟 曹志功 袁履登 徐寄廎 金楚湘 汪曼雲 張天百 胡壽祺 王龍章 張一塵 陳九峯 朱賡陶 劉仲英 張鵑聲 何元明 李文杰 王劍鍔 朱養吾 余耀球 王延松 葉家興 宋士驤 虞仲咸 謝仲復 俞傳影 方椒伯 金潤庠
16회(1937)	王曉籟 曹志功 劉仲英 汪曼雲 袁履登 張一塵 王劍鍔 陳九峯 徐寄廎 宋士驤 張鵑聲 張德欽 余耀球 杜月笙 陳濟成 何元明 朱亞揆 蔣信昭 葉家興 陳維藩 虞仲咸 駱淸華 胡壽祺 鄂鰲奎 俞傳鼎 柯幹臣 余華龍 王靖東 毛和源 蔡福堂 李文杰 張益齋 余月章 金楚湘 陳澤民

※ 1.『申報』,『民報』,『新聞報』,『時事新報』,『國民日報』,『上海租界納稅華人會重要文件』 참고.
2. 1928년 7회 명단은 1927.7.12일에 선출됨. 이후로는 동사회가 새롭게 구성되는 4월에 맞추어 그 전에 납세화인회 집행부와 화동, 화위 선거를 실시함.
3. 개편 이후인 1928년부터의 납세화인회를 1회, 2회 등으로 표기하기도 함.

<부표 4>『上海租界納稅華人會重要文件』목록(1930~1936)

년도	목록	
1930	關於交涉增加華董席數案件 反對公共租界工部局出售電氣處案 反對華洋德律風公司變更收費問題案 英兵毆張學良案交涉文件	關於請求撤廢領判權文件 交涉荷領觀審越權案 電淸國府拒小幡酉言使華文件
1931	增加出席工部局華董二席案 英商上海自來水公司增加附費案(附本會代表審査該公司賬目報告書) 關於界內禁閉跑狗賭博案 工部局侵奪滬西越界築路警權案	關於界內綁盜案 上海華洋德律風公司標賣案
1932	日寇犯滬案 工部局節約減捐案 工部局徵收方單地地捐案 闢滬西居民擬推廣租界案	工部局地皮委員會加入華人案 向工部局建議改進市政案 工部局估租收捐案
1933	公共租界工部局地皮委員會加入華人案 上海自來水公司裝表計費案 上海電力公司裁斷用戶電流案	公共租界工部局估租徵收總捐案 上海電話公司加價案
	附錄歷屆代表大會主席致詞暨職員名錄與董委報告	
1934	公共租界工部局加入華員査賬案 函促公共租界工部局 迅組水價委員會解決水費糾紛案 上海電話公司取消加價案 上海市典當業同業公會函請向公共租界工部局交涉恢復按本徵捐案 增加華董四席問題案 附錄民國二十二年(第六屆)代表大會主席致辭暨職員名錄與出席工部局董委報告	
1935	蔡洋其無辜被逮施用酷形案 函工部局改訂水電水費案 漢口路單程交通案	函工部局嚴飭捕房禁用田刑案 公共租界廠管理案 工部局高估旅館同業房租徵捐案
	付祿民國二十三年代表大會主席致辭暨職員名錄與出席工部局董委報告 本會民國十年成立至民國十五年理事與工部局顧問名錄 本會曆年會員暨有選擧權與被選擧權者數字統計表	
1936	函公共租界工部局採行節約政策案 取消上海兩電話器官通話費案 公共租界公俯局浮收市政總捐案	上海電話公司收費改制案 公共租界工部局估租徵捐案
	附錄民國二十四年代表大會主席致詞暨職員名錄與出工部局董委報告	

<부표 5> 工部局 초빙 華委의 교육 배경 및 경력(1928~1937)

성명	교육 배경 및 주요 경력
聶雲臺	(미)유학, 중화직업교육사 조직, 1921년 전후 大通紡織股份有限公司 등 합작 설립
何德奎	(미)위스콘신대학과 하버드대학, 남경정부의 금융과 외교고문 초빙, 총판처 소속
劉湛恩	(미)시카고대학과 콜롬비아대학, 1928년 上海滬江大學 최초의 중국인 교장에 취임
歐元懷	(미)사우스웨스턴대학과 콜롬비아대학, 1928년 大夏大學 부교장 취임
韋慤	(영)글래스고대학 (미)오벌린대학과 시카고대학, 광주 국민정부 외교부와 교육행정위원회 소속, 1928년 상해교육국국장 취임
廖世承	(미)브라운대학, 중국 최초 심리실험실 설립 참가,『智力測驗法』등 저술
葛祖蘭	(일)와세대대학, 상해시 澄衷中學과 新陸師範校長, 1935년 이후 은행가로 활동
曹雲祥	(미)하버드대학, 1922-28년 淸華大學 교장, 청화대학을 온전한 대학으로 발전시킴
楊錫珍	(미)유학, 1929년에 중국인 최초로 上海中西女校 교장 취임, 錫珍女子中學 설립
牛惠珍	(영)체르텐넘여자학교와 왕립음악학원, 1930년대 國立中央大學商學院 강사
楊葆康	(미)웰슬리칼리지, 교육계 종사
牛惠生	(미)하버드대학, 上海聖約翰大學 교수, 남경정부 醫監理委員會委員長, 1930년 중화의학회 회장 취임 후 中國博醫會와 합병 실현, 의료계 단결 강조
顔福慶	(미)예일대학과 하버드대학, (영)리버풀열대병원 1915년 중화의학회 조직하고 초대 회장, 1938~39년 국민정부 衛生署署長 역임
鄺翠娥	(미)코넬대학, 1920년대부터 상해여자의학원 교수, 西門婦孺醫院 주임
徐乃禮	(미)펜실베니아대학, 1925년 상해의사공회 조직, 공회에서 공부국에 파견 보냄
富文壽	(미)하버드대학, 1933년 중화의학회 상해 분회 집행위원회 주석
石美玉	(미)미시간대학, “중국 간호사의 어머니”, 伯特利醫院長, 伯特利護士學校校長
郭承恩	(영)셰필드대학, 남경정부 上海兵工廠廠長, 1932-33년 재정부 中央造幣廠廠長
蕭慶雲	(美)加省理工学院, 하버드대학, 上海公務局技正, 全國公路總局局長
朱懋澄	(영)글래스고대학, 浦東勞工新村 주도, 1927-30년 국민정부 공상부 勞工司司長
王安生	구미유학, 중화기독교청년회 소속
奚福泉	(독)다름슈타트 공과대학과 베를린 고등공업대학, 1930년대 현대주의 건축가
劉鴻源	錢莊學 공부, 상해 通和商業儲蓄銀行總經理, 상해 票据交換委員會會員 역임
黃今五	(미)오벌린대학과 예일대학. ‘항일가’, ‘군가’ 등 항일음악가로 활동
潘玉梅	陳立廷 부인, 上海中西女塾卒業 이후 학교에 남아 교사로 재직
朱博泉	(미)뉴욕대학과 콜롬비아대학, 은행가, 교육가, 亞洲電影院公司 경리
王雲五	공식 교육 기록 없음
汪英賓	(미)미시간대학과 콜롬비아대학,『申報』핵심 멤버,『時事新報』사장겸총편집
董顯光	(미)미시간대학과 콜롬비아대학, 영문 China Press 총괄 사장 겸 총편집
簣廷芳	1920년 上海中華捷運公司가 歐洲 각국의 운수사업 시찰을 위해 파견
厲樹雄	1915년 張謇의 상무고찰단을 따라 미국행

※ 바이두의 인물 정보 및 관련 논문을 참고하여 교육적 배경을 중심으로 정리함.

<부표 6> 華員總會의 지도부 구성(1930~1937)

1회(1930.7월 ~1931.6월)	집행위원회	朱廉湘(위원장) 張菊生 葉 良 王金奎 金鑫泉 徐子成 徐光裕 丁祖澤 徐晟貴 沈炎馥 李伯龍
2회(1931.7월 ~1932.6월)	집행위원회	朱廉湘(위원장) 張菊生 姚鴻逵 丁祖澤 金栢生 王金奎 徐晟貴 張松發 徐光裕 楊樹庭 徐子成 徐美烈 許紹珊 樂秀榮 馬燮慶 黃文臺 余寶慶
	감찰위원회	王福道 潘善餘 沈炎馥 金鑫泉 葉良
3회(1932.7월 ~1933.6월)	집행위원회	朱廉湘(위원장) 丁祖澤 江紹英 姚文賢 余寶慶 徐晟貴 徐子成 陳安瀾 姚鴻逵 徐少年 許紹珊 蘇撰之 金栢生 馬燮慶 戴冕倫 樂秀榮 方叔勤 黃麗娟
	감찰위원회	葉良 徐光裕 潘善餘 韓振家 葉企彭
4회(1933.7월 ~1934.6월)	집행위원회	樂秀榮(위원장) 張菊生 陳安瀾 黃寅蓀 張永礽 王金奎 江紹英 方叔勤 姚文賢 周屏候 姚鴻逵 金栢生 李伯龍 葉企彭 許紹珊 馬燮慶 張貴全 陳公達
	감찰위원회	潘善餘 王福道 韓振家 黃麗娟 鄒元蓀
5회(1934.7월 ~1935.6월)	집행위원회	朱廉湘(위원장) 姚鴻逵 王榮章 丁祖澤 施德坤 黃寅蓀 陳公達 徐晟貴 張永礽 周屏候 韓振家 朱鵬 王文淵 王金奎 許紹珊 吳嵩深 陳杻鐘 張菊生
	감찰위원회	郭永錦 徐美烈 季藹雲 江紹英 袁榮藩
6회(1935.7월 ~1936.6월)	집행위원회	朱廉湘(위원장) 黃寅蓀 季藹雲 張菊生 江紹英 王金奎 梅立驤 徐子成 姚貽耕張永礽 徐晟貴 施德坤 嚴高興 姚文賢 溫中川
	감찰위원회	樂秀榮 潘善餘 張茀爾 陳公達 丁祖澤
7회(1936.7월 ~1937.6월)	집행위원회	朱廉湘(위원장) 徐晟貴 李伯龍 徐光裕 毛瑞鋆 張茀爾 徐子成 徐美烈 許紹珊 姚文賢 金栢生 梅立驤 王述之 溫中川 曹志明
	감찰위원회	張菊生 鄒元蓀 樂秀榮 丁祖澤 季藹雲
8회(1937.7월 ~1938.6월)	집행위원회	陳選善(위원장) 曹志明 沈仲寅 王金奎 嚴高興 徐子成 梅立驤 馬燮慶 戴冕倫 徐梅生 鄭喜元 張茀爾 李伯龍 薛土涵 朱承山 戴敦華 吳嵩深
	감찰위원회	알수 없음

※ 上海工部局華員總會,『上海工部局華員總會十周記念刊』, 1940, 54-58쪽 참고.

Abstract

Chinese Participation in Municipal Administration and their Activities for the Promotion of Rights and Interests in the Shanghai International Settlement, 1919-1937

Yun seon, Jang
History Major,
Department of Social Studies Education
The Graduate School
Seoul National University

This study examines how Chinese residents of the Shanghai International Settlement from 1919 to 1937 began to enhance their participation in municipal administration and expanded their rights and interests. Focus was placed on how the Chinese people who had gathered in Shanghai, a city of immigrants, gradually developed a sense of Shanghainese identity by investigating their group formation through social networking and participation in public activities.

The Chinese demand on expanding participation in municipal administration was triggered by a tax increase decision in April 1919 which was met with a large protest. At the time, merchant organizations such as the General Chamber of Commerce (總商會) and the Street Unions (商總聯會) took the lead, requesting for regulation amendment and for Chinese Councilors (華董) who were expected to participate in political affairs, but their efforts resulted in merely establishing a Chinese Advisory Committee (華人顧問會). However, the Chinese Tax-payers' Association (納稅華人會, CTA) was established in the process, which functioned as a institution that negotiated with the Shanghai Municipal Council (SMC) while

representing the interests of the Chinese people.

The May 30 incident (the Shanghai massacre of 1925) which occurred in the course of the Chinese National Revolutionary Movement made issues regarding the Shanghai Settlement a problem for the Chinese people in general. Wang Han-liang (王漢良) and Wang Yan-song (王延松), members of the Street Unions, joined Kuomintang (KMT, Chinese Nationalist Party) while politicians such as Wang Zheng-ting (王正廷) and some political groups affiliated with the political rights movement. The Federation of Wokers, Merchants, and Students (工商學聯合會) and the General Chamber of Commerce insisted that the Chinese should jointly engage in organizing the Council (董事會) and the Tax-payers' Association (納稅人會) which were consisted only of foreigners at the time. The authorities of the Shanghai International Settlement decided on three Chinese councilors to participate in politic affairs, but the Chinese requested a number of seats proportional to the amount of the tax paid by the Chinese people.

As the security threat of Shanghai was heightened due to the Northern Expedition activities, the Federation of Wokers, Merchants, and Students organized a Public Citizen Association (市民公會) in order to establish their own local government. This movement was an expression of a local identity among the Chinese population in Shanghai including a sense of affiliation, responsibility, and ownership. As it was based on the experience of the political rights movement in the Shanghai International Settlement, it affected the reorganization and activities of the CTA in the settlement.

Chinese participation in municipal administration became full-fledged from 1928. Those elected as the Chinese councilors were generally entrepreneurs of commerce or industry with higher education and had experience in diplomatic or international affairs. Among the people elected as Chinese committee members (華委) in the 1930s were children educators, textile manufacturers, and national party members, which were an addition to figures with commercial or industrial backgrounds. The Shanghai Municipal Council (SMC) invited experts from various fields including education, medical care, and culture to the committee in SMC, and in the 1930s, around thirty experts were participating in the committee.

Many of the Chinese who participated in this Municipal administration had formerly worked for government agencies or had fostered close and amicable relations with the Kuomintang government by frequently contacting with government officials. Particularly, Yu Qia-qing (虞洽卿) and Wang Xiao-lai (王曉籟) , who were key figures within the Chinese society in the international settlement, had close relations with the KMT government. These figures were favored both by the Chinese and the SMC since the former considered them to be appropriate in representing their rights and interest and the later was cautious of the Chinese government.

Since the SMC had administrative authority over the entire Shanghai society, Chinese participation in the municipal administration had a representative affect to all Shanghainese people. The enhancement of Chinese political participation enabled the Chinese people to visit public parks. Official documents were published in Chinese, and the education and medical administration were broadened to include Chinese people. Protest against SMC regarding an increase in public utility charges led the ordinary Chinese people along with the upper class Chinese to participate in public activities and, therefore, strengthened a sense of community among the Shanghai citizens.

The number of Chinese employees in SMC also gradually increased. These Chinese members formed a Chinese Staff Association (華員總會) in order to ensure equal treatment between them and the Western employees and to enhance their rights and interests. Through negotiations with SMC, the Chinese Staff Association enabled the Chinese employee to enjoy various benefits including city government tax exemption, retirement pension system, New Year's bonus, and short and long-term vacations. Members participated in co-activities to develop professional competence and qualifications as city administration managers and appeared to have a more holistic sense regarding the entire Shanghai city administration. These activities led by the Chinese staff members can be seen as an example of how Shanghainese people came to be an independent individual by feeling a sense of unity in his workplace.

The significance of this study can be summarized as follows. First, Chinese

participation in municipal administration and their promotion of rights and interests shows that not only figures of high social status such as capitalists and local influentials but also the Chinese staff members in SMC along with the common people outside the office were developing a Shanghainese identity through social networks and public opinion. Second, the study reveals that the Chinese went beyond imitating and learning from the settlement authorities and progressively became to coexist and compete with them. As shown in the activities of the Chinese Taxpayers' Association and the Chinese Staff Association, the Chinese protested against SMC by utilizing the logic of the Western forces. Therefore, the SMC sought to maintain a good relationship with the Chinese and the European staff members in SMC also were aware of the atmospheric change. Third, this study illustrates that the colonialism in the international settlement was gradually dissolved and the Chinese people were growing into modern citizens. The settlement was a colonial space where Chinese were assigned with duties and had no rights. The Chinese staff were also discriminated against in terms of salary and promotion. As the Chinese political participation increased, the situation improved and the Chinese people could develop into independent and self-regulating individuals.

Keywords: Shanghai International Settlement, Municipal Participation, Chinese Councilor, Chinese Committee Member, Chinese Staff Association, Identity