

한국의 조계 형성 과정과 당시 토지문제에 관한 연구

A Study on the Formation Process of Korea Concession and Land Related Problems

박정일*
Park, Jungil

Abstract

This study analyses land related problems and its features which stems from a concession established by the imperialist countries from the late Joseon Dynasty to the Japanese colonial period. In order to achieve the purpose of this study, literature review related to the installation of the treaty ports and a concession was conducted and a chronological analysis was applied. As a result of the study, the East China Sea and the Japan were opened by the Western powers in prior to the East Asia region, Korea was an open harbor port led by Japan, which had experience installing an open harbor. In this circumstance there was a system that allowed foreigners to freely reside and exercise exertion rights (exercise one's extraterritoriality), which was a disadvantage to Joseon. In addition, the Japanese-style land area unit "Pyeong" was used in Japan's highly influential prefecture, and later became the basis of the unit of land used in the 1910 land survey project.

Keywords: Concession, Treaty Port, Settlement, Land Problems

1. 서론

1.1. 연구 배경과 목적

우리나라 인천을 비롯하여 군산, 목포 등 각지에 근대 문화·역사자원들이 남아 있다. 이 문화·역사자원들은 1900년을 전후로 하는 개화기의 문물들이다. 중국과 일본도 우리나라에 앞서 서구 제국주의 열강의 문호 개방 압력에 의해 개항을 경험하였고 우리나라와 유사한 근대 역사·문화 자원을 보유하고 있다.

국내의 조계는 외래문물이 유입되고 상업 활동이 활발하게 이루어지는 중심 기능을 수행하기도 했지만 한편으로는 서양 제국주의와 일본, 러시아, 청의 정치적 다툼이 나타나기도 하였으며, 조선인에 대한 차별 대우, 불법 토지투기 등의 문제가 발생하는 장소이기도 했다. 이러한 문제가 야기된 원인을 파악하기 위해서는 조계에 대한 역사적인 고찰과 조계가 갖는 성격을 분석할 필요가 있다.

본 연구는 근대 동아시아 3개국의 개항도시들을 비교하고, 그 중 우리나라에 설치된 조계가 갖는 특징이

* 목포대학교 지적학과 겸임교수 Department of Land Administration, Mokpo National University (giskorea@naver.com)

무엇인지를 살펴 여기에서 나타나는 공간형성 과정 및 토지문제를 고찰하고자 한다. 다시 말해 개항도시들의 비교를 통해 개항도시의 일반성과 특수성을 살펴보고, 또 이러한 특성이 조계의 형성과정과 어떤 관계를 갖는가를 연구하고자 했다. 이를 통하여 근대 우리나라에 설치되었던 조계의 성격과 토지 문제를 고찰 하는 것이 이 연구의 목적이다.

1.2. 연구범위 및 방법

역사적으로 동아시아의 개항장은 개항을 주도한 외세에 의해 조계가 설치되었다. 이러한 조계는 치외법권적 지위를 부여받아 조계를 점령한 국가들의 행정기관에 의해 운용되었다. 이 공간에는 서구 양식의 건축물이 들어서게 되었으며, 현재까지도 이 시기의 건축물들이 목포, 군산, 인천 등지에 남아있다. 하지만 근본적으로 검토해야 할 본질은 당시의 건물들이 아니라 조계의 형성과정과 토지 점유 과정이다.

본 연구의 시간적 범위는 동아시아에 처음으로 조계가 설치된 1842년부터 국내에 조계가 철폐된 1914년까지로 하였다. 공간적 범위는 중국과 일본 그리고 국내에 조계가 설치되었던 도시들로 하였다. 내용적 범위는 동아시아 3개국(중국, 일본, 한국)의 개항장 설치 과정, 우리나라 근대 조계지 설정 경위와 공간적 특성, 조계지 내에서 발생한 여러 문제들과 식민지화 과정에 대한 역사적 사실을 토지문제와 관련하여 접근하였다.

연구 방법은 역사적 접근법에 의하였으며, 이를 위해 연구논문, 사료, 학술발표, 기사 등의 문헌조사와 현지조사를 병행하였다.

1.3. 연구동향

식민도시에 관한 역사학, 사회과학 연구에서 개항장에 관한 다양한 연구들이 수행되었다. 이 연구들은

식민도시의 문화적 특징, 도시사 등의 측면에서 연구가 이루어졌다.

강진아(2016)는 동아시아 3국의 개항을 비교하고 그 중 조선은 중국과 일본과 달리 비(非)서양 국가이자 이웃 나라에게 식민지화를 당한 유일무이한 사례로 보았다.

박찬승(2007)과 최성환(2011)은 목포의 개항장 특징을 일본에 의해 강제적으로 개항된 것이 아니라 관세수입 증대를 위한 지리적 이점을 갖고 자율적인 개항을 하였다는 역사적 근거를 제시하였다.

차철욱(2012)은 인천의 개항장이 지리적으로 서울과 가깝기 때문에 정치적, 경제적인 위상이 높고, 서구 자본이 유입되기 쉬웠기 때문에 다른 도시들에 비해 일본인의 정착에 장애물로 작용했음을 시사하였다.

김주관(2012)은 중국과 한국 개항도시의 비교를 통해 선형적 공간을 이루는 형태는 개항도시의 특성을, 격자형·방사형 도시는 식민지도시의 특성을 가지고 있음을 분석하였다.

漣谷鎮明(2013)은 일제시대에 작성된 민간지도나 지적도 등을 통해 다시 도시의 특성과 정보를 추출하는 것이 가능하다고 하였다.

이처럼 일반 도시사 및 공간구조 연구에서는 조계에 대한 언급이 거의 없고, 개별 개항도시사 연구에서도 식민지로 전제하고 개항도시의 특수성만을 언급할 뿐 당시 토지제도와 토지문제에 대한 연구가 이루어지지 않았다.

2. 조계제도에 대한 고찰

2.1. 개항장

2.1.1. 개관

역사적으로 개항장(開港場)의 개념은 1903년 미·청상해조약(美·淸上海條約 第3條)에서 살펴볼 수 있다. 개항장은 '외국인의 거주와 통상을 위해 개방하였

거나 개방하기로 약속한 항구 또는 지역'을 말하며, 그 방식은 조약이나 협정 또는 황제선언이나 정부선언의 방식에 의하였다(김주관 2012).

개항장은 근대 이전에도 존재했다. 고려시대 예성강 입구의 벽란도(碧瀾渡)라는 국제무역항은 송(宋)과 일본 상인, 아라비아 상인 등이 오가는 국제 무역항이었다. 조선 태종 7년(1407)에는 일본과의 관계상 필요로 하여 부산포(富山浦)와 제포(濟浦)를 개항하여 왜인의 입국을 허용하였다.

중세를 지나 15~16세기 서구제국들이 취했던 식민지 지배 형식은 피식민국의 주권을 완전히 장악한 식민지뿐만 아니라 자치령, 보호령, 조차지, 위임통치, 신탁통치 등의 형태로 존재했다(김백영 2005).

그러나 동아시아 3국에 있어서 특정 항구나 도시를 외국에 개방하는 개항장 또는 개시(開市)의 형태로 나타났다. 19세기에 들어서면서 서구열강들은 동아시아에 대해서도 제국주의적 침략을 시작하였는데, 이 시기를 전후하여 동아시아 3국이 취한 정책은 쇄국이었다. 하지만 서구제국들의 끊임없는 개항 시도에 쇄국 정책이 오래 지속될 수 없게 되자 쇄국에서 개국으로 이행하는 과정에서 탄생한 동아시아 특수 형태의 식민공간이 나타났다.

2.1.2. 중국

중국에서는 아편전쟁 이후 1842년 영국과 중국(淸) 간에 체결된 남경조약(南京條約)에 의해 영국에 홍콩(香港)을 할양하고, 상하이(上海)를 비롯하여 광저우(廣州)·샤먼(廈門)·푸저우(福州)·닝보(寧波)를 개방하고 조계를 허용하였다. 이후 1960년 제2차 아편전쟁 이후 50개 이상, 개항장이 철폐되는 1945년까지는 80개 이상의 개항장이 설치되었다.

남경조약과 이후의 관련 조약은 동아시아 개항에 있어 불평등조약을 맺게 되는 원형이 되었다. Table 1과 같이 불리한 협정관세율, 영사재판권(치외법권), 일방적 최혜국대우 등의 조항이 불평등조항의 핵심이다.

Table 1. Treaty of Nanking(1842)

Source: USC Annenberg. 2019

1. There shall henceforward be Peace and Friendship between Her Majesty the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and His Majesty the Emperor of China, and between their respective Subjects, who shall enjoy full security and protection for their persons and property within the Dominions of the other.
 2. His Majesty the Emperor of China agrees that British Subjects, with their families and establishments, shall be allowed to reside, for the purpose of carrying on their Mercantile pursuits, without molestation or restraint at the Cities and Towns of Canton, Amoy, Foochow-fu, Ningpo, and Shanghai, and Her Majesty the Queen of Great Britain, etc., will appoint Superintendents or Consular Officers, to reside at each of the above-named Cities or Towns, to be the medium of communication between the Chinese Authorities and the said Merchants, and to see that the just Duties and other Dues of the Chinese Government is hereafter provided for, are duly discharged by Her Britannic Majesty's Subjects.
 3. The Government of Her Britannic Majesty having been obliged to send out an Expedition to demand and obtain redress for the violent and unjust Proceedings of the Chinese High Authorities towards Her Britannic Majesty's Officer and Subjects, the Emperor of China agrees to pay the sum of Twelve Millions of Dollars on account of the Expenses incurred, and Her Britannic Majesty's Plenipotentiary voluntarily agrees, on behalf of Her Majesty, to deduct from the said amount of Twelve Millions of Dollars, any sums which may have been received by Her Majesty's combined Forces as Ransom for Cities and Towns in China, subsequent to the 1st day of August 1841.
- ...

결국 중국정부는 자국에서 일어난 외국인의 범죄를 처벌할 수 없게 되었으며, 재판권은 영사에게 있었다. 즉, 중국은 서구 제국의 식민지적 지위로 전락하였다. 그런데 당시의 중국인들은 각 조항들을 불평등하다고 생각하지 않았고, 이러한 내용을 별 저항 없이 받아들

였다. 청조는 애초에 국교 확충을 위한 군사-재정국가의 '재정관세(財政關稅)'의 개념이 희박했고, '여민쟁리(與民爭利)'라는 유교적 관념에서 원론적으로 과세에 적극적이지 않았다. 아울러 영사재판권은 언어와 습속이 다르고 교화(教化)의 밖에 있는 외국인은 중화의 법이 아니라 오랑캐의 법으로 다스리는 것이 온당하다고 생각했으므로 오히려 환영하였다(강진아 2016).

이와 같은 중국의 개항은 동아시아 최초의 개항인 만큼 이후 일본과 한국의 개항에 영향을 미치게 되었다.

2.1.3. 일본

일본은 미국과 체결한 미일화친조약(美日和親條約, 1854)에 의해 하코다테와 시모다를 개방하였고, 1858년 안정5개국조약(安政五個國條約) 이후 가나가와, 나가사키, 니키타, 호고, 오사카, 에도 등의 개항·개시가 이루어졌다.

Table 2에서 나타난 것처럼 일본은 이 불평등 조약으로 미국에 최혜국 대우를 인정하였다. 일본의 무역 제한을 철폐시켜 일본에 미국 상품의 반입을 가능하게 하였으며, 미국에게 치외법권을 인정하였다.

개항 이후 굴욕적인 개항, 물가 상승, 세금 증가 등에 대한 비판이 고조되자 하급 무사들을 중심으로 존왕양이(尊王攘夷) 운동이 전개되고 천황 중심의 정치 체제가 수립되었다. 즉, 1868년 메이지유신을 통해 천황에게 강력한 권력을 부여하였고 군국주의 국가로 변모시켰다.

이와 같이 일본이 제국주의 국가의 위치로 변모하면서 1894년 영일통상항해조약(英日通商航海條約)을 계기로 일본 내 개항장이 철폐되었다.

2.1.4. 우리나라

19세기에 접어들면서 우리나라에도 유럽과 미국의 문호 개방 요구가 있었다. 1832년에 영국 상선이 충청도 몽금포에 나타나서 통상을 요구하였으며, 1846년에는 프랑스 군함이 충청도 해안에 나타났으며, 1861

Table 2. Convention of Kanagawa(1854)

Source: wikipedia.org. 2019

<ol style="list-style-type: none"> 1. Mutual peace between the United States and the Empire of Japan. 2. Opening of the ports of Shimoda & Hakodate 3. Assistance to be provided to shipwrecked American sailors. 4. Shipwrecked sailors not to be imprisoned or mistreated. 5. Freedom of movement for temporary foreign residents in treaty ports (with limitations). 6. Trade transactions to be permitted. 7. Currency exchange to facilitate any trade transactions to be allowed. 8. Provisioning of American ships to be a Japanese government monopoly. 9. Japan to also give the United States any favorable advantages which might be negotiated by Japan with any other foreign government in the future 10. Forbids the United States from using any other ports aside from Shimoda and Hakodate. 11. Opening of an American consulate at Shimoda. 12. Treaty to be ratified within 18 months of signing.

년 러시아 함대는 원산항 개항을 요구, 1871년 신미양요가 있었으나 대원군의 강력한 쇄국정책으로 저지되었다(한민족문화대백과사전 2019).

그러나 이미 개항장의 개설을 경험하였던 일본에 의해 우리나라에도 개항장이 개설되었다. 1875년 운요호사건을 계기로 1876년 조일수호조규(朝日修好條規)와 1877년 부산항조계조약(釜山港租界條約) 의해 부산에 개설되었으며, 이후 1905년 청진이 개항될 때까지 모두 10개의 항구(부산, 원산, 인천, 진남포, 목포, 군산, 성진, 마산, 용암포, 청진)에 개항장이 설치되었다. 더불어 일본과의 개항을 계기로 다른 서구와의 문호도 개방하였다.

이러한 과정에서 설치된 개항장에는 감리서(監理署)가 설치되었다. 또한 내륙에도 개시장(開市場)¹⁾·개방지(開放地)²⁾·잡거지(雜居地)³⁾ 등이 설정되었다.

2.2. 조계

조계(租界)는 개항장에 외국인이 자유로이 통상 거주하며 치외법권을 누릴 수 있도록 설정한 구역으로 지방 행정권을 그들 외국인에게 위임한 곳인데, 이와 같은 제도는 1842년 중국 남경조약에 기원하고 있다 (원선미·이창욱 2015).

중국은 광둥·상하이 등 5개항을 개항한 후 외국인 거주가 실제로 시작되자 외국인들은 중국인들의 배타적인 태도와 비위생 등으로 많은 어려움을 겪었던 반면, 중국인들은 오랜 중화사상으로 서양인을 오랑캐라고 멸시하고 있었기 때문에 서양인들과의 혼거(混居)를 참을 수 없는 모욕이라고 생각했으므로 개항장 안에서의 ‘화양분거(華洋分居)’는 결국 개항장 안에서 중국이나 외국인 양측이 모두 원하는 ‘외국인 거주구역’, 즉 ‘조계’라고 불리는 제도가 만들어지게 됐고 10여 년의 시험기를 거쳐 1858년 영·불·미·러 등 각국과 텐진조약(天津條約)이 체결된 이후부터 하나의 제도로서 확립되었다(강욱엽 2008).

이처럼 중국에 정착된 조계제도는 이후 일본과 조선에 그대로 적용됐다. 조선은 동아시아 3국 중에서 가장 개항이 늦었으며, 국내 개항장에 조계를 설치한 각국은 이미 다른 국가에서 그들 국가 내에 조계를 설치하였거나, 타국에 조계를 운영한 경험이 있는 나라들이었다. 따라서 기존의 경험을 밑바탕으로 조선에 설치한 ‘조계’는 그 국가에게 유리한, 조선 입장에서는 불리한 제도가 될 수밖에 없었다.

인천, 원산, 목포 등 항구도시의 조계는 역사적으로 1884년 각국조계장정(各國租界章程)에 기인한다. 조선의 조계장정 초안은 브라운(Brown J. Meleany, 英國)에 의해서 작성되고, 이 안을 바탕으로 조선과 각국 공사간에 절충이 이루어졌다.

이러한 과정을 거쳐 부산, 원산, 인천의 개항을 시작으로 Table 3과 같이 항구와 시장이 개방되고 조계가 설치되었다.

Table 3. Treaty port of Joseon

Source: <https://www.u-story.kr>. 2019

Region	Year	Foreign Settlement
Busan	1876 (to Japan)	Japan Exclusive Concession China Exclusive Concession
	1883 (Other Country)	
Wonsan	1880 (to Japan)	Japan exclusive settlement China Exclusive Concession
	1883 (Other Country)	
Incheon	1883 (to Japan)	Japan Exclusive Concession China Exclusive Concession Each Nations Concession
	1883 (Other Country)	
Mokpo	1897	-
Jinnampo	1897	Each Nations Concession
Gunsan	1899	Each Nations Concession
Masan	1899	Each Nations Concession
		Japan Exclusive Concession
Seongjin	1899	Each Nations Concession
Yongampo	1904	-

그러나 실제 인천을 제외한 진남포, 목포, 군산, 성진, 마산의 공동조계에 거주한 외국인은 거의가 일본인들이었다. 따라서 각국공동조계라기보다는 일본인 단독조계와 같았다.

따라서 조선에 체결된 조계장정은 결과적으로 일본이 조선의 개항을 바탕으로 미국, 청, 러시아 세력을 견제하고 자신들의 세력을 확장하는 밑바탕이 되었다.

3. 조계 형성 과정

3.1. 국내 조계지 형성

3.1.1. 인천

인천은 1883년 1월 1일(고종 19년)에 개항하였고, 1883년 9월 30일 인천구일본조계약서(仁川口日本租

界約書)에 의해 ‘일본전관조계협정(日本專管租界協定)’에 의해 일본만의 전관조계가 설치되었다.

국내 최초의 ‘각국공동조계장정’은 1884년 10월 4일 인천에서 체결되었다. 인천의 각국공동조계는 영국, 미국, 독일, 청, 일본 5개국 대표와 인천감리가 모여 자치기구인 신동공사(紳董公司)를 만들어 각국공동조계의 행정권을 집행했다. 토지의 경매가 지지부진하여 실제 각국 조계가 정식 출범한 것은 1888년에 이르러서였다.

당시 인천의 각국공동조계에는 서양인과 일본인이 함께 거주하였으나 서양인의 수는 많지 않았다. 서양인의 대부분이 영사관 또는 세관에서 일하는 직원이거나 선교사, 의사 등이었다. 거주자의 대다수는 일본인과 청국인이었다.

각국공동조계에 있던 서양인들은 1891년 Chemulpo Club을 만들어 사교적인 모임을 가져오다가 각국공원 입구에 1901년 6월 2층 벽돌조 건물을 지어 이전하였다. 인천항을 오가는 외국인들과 조계지 거주민이던 인천해관에 근무하는 직원들이 많이 이용했다. 인천해관에서 근무하는 외국인들의 공식 언어는 영어였고, 각국 조계지는 국제적인 정치력과 밀접한 관계를 갖고 있었다.

1888년 9월 1일부터 일본제1은행 부산지점 인천출장소가 지점으로 승격했고, 인천부두 선착장도 석축으로 개축됐으며, 3층 벽돌조 건물인 대불호텔이 영업을 시작했다. 1889년 11월 12일 조일통어장정이 조인됐고, 1890년 3월 정미소 사업이 시작돼 인천 공업의 효시가 됐다. 협소한 전관조계에 거주하던 일본인들은 조선인 마을과 각국 조계로 이주했다.

Table 4. Population of Incheon (1905)

Source: 相澤仁助, 韓國二大港實勢, 1905 (unit : person)

Year Nation	1901	1902	1903	1904	1905
Joseon	11,158	9,803	9,450	9,039	10,654
Japan	4,628	5,136	6,433	9,484	13,002
China	1,646	956	1,165	1,063	1,009
England	23	64	95	75	72
USA	12	14	13	9	9
France	8	7	7	9	8
Germany	15	11	27	21	21
Russia	-	3	-	-	-
Itala	5	4	1	1	1
Spain	1	1	-	-	-
Portugal	8	7	3	2	1
Netherlands	2	-	-	-	-
Greece	1	1	3	3	4
Denmark	-	2	3	-	-
Total	17,507	16,009	17,200	19,706	24,781

3.1.2. 목포, 진남포

한국의 조계는 대체로 일본에 의해 강제로 설치되었다는 인식이 일반화되어 있는데, 일제강점기 일본인들이 남긴 사료에는 일본인들이 개척하여 항구도시로 번성시켰다는 식민사관이 반영되었고, 그것은 광복 후 역사에 많은 영향을 주었다(최성환 2011).

그러나 목포와 진남포의 개항과 관련하여서는 면밀한 검토가 필요하다.

일본 측은 전라도 연안의 한 곳을 개항한다는 1894년 잠정합동조관(暫定合同條款)과 개화파세력과의 지속적 교섭을 통해 개항장으로서 목포와 진남포를 개항할 것, 일본과의 조약을 통해 개항할 것, 그리고 일본인들만이 거주하는 특별거류지를 설치할 것 등을 요구했다(박찬승 2007). 하지만 개화파정권은 일본의 특별거류지 안을 받아들이지 않았다.

조선은 일본과의 공식적 교섭 없이 의정부 회의에서 결정, 재가를 얻어 각국에 통지하였다. 따라서 일본은 목포에 특별거류지를 설치할 수 없었다.

당시 러시아는 목포·진남포의 개항을 원치 않았고,

다른 나라들은 칙령개항을 주장하였다. 이에 일본은 잠정합동조관 위반이라고 주장하면서 맞섰다. 만약 러시아 측의 요구만을 따랐다면 1897년의 시점에서 목포 개항은 이루어지지 않았을 것이기 때문에 조선은 다른 이유로 목포 개항 문제를 스스로 결정했다고 볼 수 있다(박찬승 2007).

일본공사1897년 6월 본국 외무대신에게 보낸 보고서에 의하면, “(조선정부는) 한편으로 수입을 목적으로, 또 한편으로는 평양지방에서의 밀수 단속을 위하여, 또 한편으로는 외국인의 독촉에 응하여 속히 공식 개항을 하고자 하는 內情이 있어서 착착 준비하고 있습니다”라고 보고하였다(국사편찬위원회 1996). 이에 따르면 조선정부는 일면 관세 수입의 목적으로 개항을 준비하였음을 알 수 있다. 이 같은 기조는 1898년의 군산, 성진, 마산항의 개항에도 반영되었는데, 의정부에서 통과된 외부의 청의서를 살펴보면 “港市開設은 상업을 확장하여 民國의 이익을 발달케 함”이라고 하면서 “이미 목포·진남포 두 항구를 증설함에 그 전례가 있고, 지금 상업이 나날이 일어나고 있음을 볼 수 있으니, 항구를 첩설하고 육지에 시장을 개설함이 시의에 합당”하다고 주장하고 있었다(議政府來去文(규장각도서 17793)).

3.1.3. 마산, 군산, 성진

1898년 5월 26일 서구 열강의 요청에 의해 조선 외무대신은 마산포, 군산, 성진의 개항과 평양의 개시(開市)가 결정되었음을 주재 각국 공사에게 통고하였고, 조선 정부는 창원항인 신마산포에 창원감리서를 설치하고 창원부윤 안길수로 하여금 감리서 서리겸섭(署理兼攝)케 하는 동시에 구조창전운사아문(舊漕倉轉運使衙門)으로 하여 안감리(安監理)는 1개년 이내에 개항을 감행하도록 하라는 훈령을 내렸다(허정도 2017).

조선감리는 각국거류지를 정비하고 대계(垔契)와 지계(地契)를 발행하여 가옥과 토지 매매를 자유롭게 하였다. 각국 거류지는 A호(1등지), B호(2등지)로 구

분하여 각국공동조계 대표인 부산 세관장에게 수여하였다.

조선 외부에서는 기사 스타든(Staden)에게 각국공동조계지 측량을 맡겼고, 1899년 5월말 측량을 개시하여 8월에 끝마쳤다.

3.2. 조계지 내 신동공사 설치

공동조계에 신동공사(神董公司)라는 조계 내 행정권을 갖는 자치의회 성격의 행정기관이 설치되었다.

조계장정에 의하면 신동공사는 한국지방관(감리), 조계 지주들의 선거로 뽑히는 3인 이내의 의원, 그리고 주재 외국 영사로 구성하도록 했다. 그리고 조계 내에 한국인은 거주할 수 없었으며 조계에 거주하는 외국인에게는 치외법권의 특권이 주어졌다(목포근대역사문화관 2018).

그러나 한반도 내 각국공동조계로서 구실을 한 것은 인천의 신동공사 한 개뿐이었다. 1888년 11월 신동공사대표 선거가 최초로 이루어졌으며, 인천감리는 당연직 의원이 되었다.

인천 조계에서는 영국, 미국, 독일, 청, 일본의 신동공사대표 선거를 둘러싼 경쟁이 격화되었으며 훗날 ‘Chemulpo Politics(제물포정략)’로 널리 알려졌다.

신동공사는 조계 내의 규칙을 제정하였으며, 역원, 역부의 역할을 분장했다. 또한 조계 내 시설물(도로, 가로등 등) 설치에 이르기까지 모든 사항을 결정했으며, 건물을 건축할 때에도 자재와 구조를 규제했다. 이때 규정에 따라 세워진 영사관, 병원, 학교 등의 서양식 건물이 조계가 설치되었던 인천, 목포, 군산 등에 아직까지도 남아있다.

3.3. 조계 철폐

각국 조계의 행정과 공권력에 있어서는 서양인들에게 압도당했고 고액의 지대와 집세를 불과 몇 명밖에

안 되는 서양인에게 지불하고 있었기 때문에 일본인의 불만은 항상 자리하고 있었다.

1906년 통감부(統監府) 설치 후 한반도를 실질적으로 지배하게 된 일본은 조선의 사정과 국제정세를 감안해 각국공동조계에 대해 경찰관만 행사했을 뿐 기존 제도를 유지하는 정책을 취하다가, 1910년 한일합병을 통해 마침내 조선을 완전하게 지배하게 되었고, 조선에 대한 지배를 더욱 강화시키기 위해 조계를 모두 철폐하려 하였으나, 등기 등의 처리가 늦어져 1914년 4월에야 각국공동조계를 폐지했다.

1914년 부제(府制) 시행을 앞두고 단행된 외국거류지의 정리 문건 중 각국거류지관계서에 의하면 조선 총독부는 1914년 기존의 일본인 집단거주지였던 개항장을 부(府)로 편성하여 부제를 실시하였는데, 이에 따라 조선 정부와의 협정에 의해 이 지역에 설치되었던 외국의 거류지는 폐지하게 되었다(각국거류지관계서 1913). 각국거류지관계서에는 외국거류지 내 외국인의 각종 이권 및 재산과 부채의 실태, 외국거류지회의 재무 상태에 대한 통계와, 외국거류지 내 각종 이권 정리와 관련된 문건이 기록되어 있다. 따라서 이 기록물 철을 통해 1914년 각국공동거류지가 폐지될 당시 외국인들이 조선에서 누리고 있었던 각종 이권 및 재산의 규모를 구체적으로 알 수 있다.

4. 조계지 공간구조와 토지문제

4.1. 조계지 도시공간구조

동아시아에서 가장 먼저 개항이 이루어졌던 중국의 개항 도시 공간은 '번드(bund)⁴⁾'라는 구조를 가지고 있다. 번드라는 공간은 중국의 개항도시에만 만들어진 있는 독특한 공간구조로서 선박의 접안과 물건의 하역에 절대적으로 유리한 하천, 해안 등에 만들어진 도시이자 서구 기술과 산업에 의해 중국의 환경을 재편하였다는 상징이다(김주관 2012).

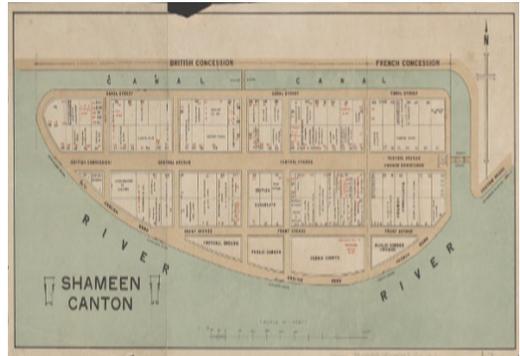


Figure 1. Shameen Map (1920~1929)
Source: National Library of Australia

우리나라 근대 개항도시는 중국과는 다른 배치를 갖고 있다. 중국의 선형적인 구조의 개항도시와는 달리 한국의 개항도시들은 격자형의 도시가 발달하였다.

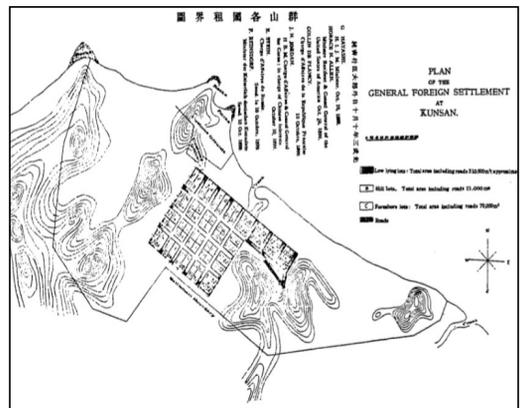


Figure 2. Gunsan Concession Map (1920~1929)
Source: Lee Sungho. 1998

한국의 조계는 주로 일본에 의해서 계획되었는데 앞서 개항을 경험했던 일본이 서양의 도시들을 모델로 삼았다. 따라서 인천을 비롯한 목포, 군산, 마산 등의 개항장 내 조계는 격자형의 구조를 갖게 되었으며, 서양식 건축물들이 들어서게 되었다.

4.2. 토지 면적단위 ‘평’의 등장

일본 내 조차지에서만 통용되던 면적단위 ‘평(坪)’이 부산, 인천 원산, 등이 개항되자 조차지를 통해 조선으로 유입되었다. 원래 조선 내 조차지의 토며 면적계량단위는 철저히 미터법에 의거한 ‘제곱미터(m²)’만 통용되었다. 그럼에도 불구하고 인본전관거류지를 중심으로 일본인들은 그들이 소유했던 조차지 내 토지를 계량할 때 ‘평’을 의도적으로 사용했다. 결국 조선 내 조차지에서 일본인의 토지 소유가 늘어날 때마다 ‘평’의 사용 빈도는 더욱 빈번해졌다. 더구나 조선 정부 내 친일 관료들은 일본인측이 의도적으로 ‘평’을 사용한다는 점을 알면서도 묵인했다.

더하여 일본은 국가 간의 조차지 관련 공식 외교문건에까지 일본측 의도대로 ‘평’을 면적단위로 기재해 주었다. 당시 조선 내 면적계량단위는 사용자의 신분이나 지위고하에 따라 임의대로 사용되면서 복잡한 양상을 띠고 있었다. 관리들의 경우에는 양안(量案)과 같은 공적인 토지대장에서 주로 채용되었던 결부제(結負制)에 따른 결, 부, 속, 파를 사용한 반면에, 농업에 종사하는 일반 백성들은 두락제(斗落制)에 의한 ‘두락(속칭 마지기)’을 주로 사용했다. 여기서 결부는 토지에 대한 수확량을, 두락인 토지에 대해 파종량을 중심으로 면적을 계량했다. 두 면적계량법의 공통된 특징은 토지에 대해 절대면적을 고려하는 것이 아니라 오로지 토지 자체에서 생산되는 곡식 생산량을 중시하여 상대면적을 추구했다.

이처럼 철저히 농업사회에서 지향되어온 재래의 면적계량단위가 개항장의 조차지에서 통용되지 않았다. 조차지 내 토지의 성격은 과거와 완전히 달랐다. 즉, 조차지 내 토지는 그 자체로 상품성을 가지고 거래되었기 때문에 토지의 수확량은 전혀 고려되지 않았고 철저히 절대면적만이 인정되었다. 그러므로 개항장에서는 서구열강을 중심으로 미터법에 의한 ‘제곱미터’와 일본인들만이 사용했던 ‘평(平)’ 등 절대면적단위가

채택되어 통용되었다. 구한말에는 이처럼 면적계량단위가 한 국가 내에서 사용자의 신분이나 장소 등 이해관계에 따라 상충되어 사용되고 있었다(송혜영 2015).

결국 개항장에서 시작된 일본식 척관법에 따른 ‘평’ 단위가 1910년 토지조사사업을 거쳐 1975년 지적법 전문개정 전까지 오랜 기간 우리나라에서 사용되어 왔고, 민간에서는 아직도 비공식적으로 사용되고 있다.

4.3. 불법 토지 매매

개항장과 조계지에는 일본인의 토지투기가 만연하였다. 韓·英協約에 의해 개항장 주변의 외국인은 거류지 밖 10리 범위 까지만 토지·가옥을 임차 혹은 구매하도록 되어 있었다. 그러나 조선 내의 일본인들은 개항장 이외에서 토지투자는 불법이었음에도 불구하고 토지 구매를 늘려 나갔다. 초기 일본인은 조선 정착 목적으로 토지를 매입하기 시작했으나 1896년 이후로 일본인의 토지 매입 과정에서 문제가 나타나기 시작했다.

일본인들의 조선 내 토지 매입은 불법으로 진행되었으며, 개항장 내외에서 일어나는 불법 토지 거래의 주체는 일본인 및 이해관계가 얽혀있던 조선인들도 포함되었다. 일본인들의 직접적인 토지매입은 불법인 관계로 거래 중간에 조선인을 개입시켰다. 토지를 몰래 구입하는 과정에서는 민간인뿐만 아니라 조선의 정부와 관료들도 개입되고 있었다.

대상 토지는 민가뿐만 아니라 국유지와 공유지가 포함되었다. 민유지를 무단으로 훼손·침탈하기도 하였고 이중매매, 사기 등의 거래사고도 발생하였다.

일본인들은 이중으로 매입해 사기를 당했을 경우에 계속해서 소유권을 고집하거나, 무단으로 모군을 동원하여 조선인 민가를 파괴하는 방법으로 권리를 행사하자 조선 정부에서 일본 영사관에게 일본인들의 불법을 조회 혹은 철회를 요청하지만 영사는 오히려 일본인을 보호하는 전형적인 제국주의적인 자세를 취

Table 5. Real estate transaction problem

Source: 中田孝之介, 在韓人士名鑑, 1905

Target	Year	Buyer	Problems
Manseok-dong Woodland	1896	Tozen katsuhiko (稻田勝彦)	Fallacy Purchase
Sogapdo	1896	Tonai yoshio (島内義雄)	Stellionate
Takpo	1897	Taigak enzehei (大河元貞禮)	Stellionate Illicit Sale
Hwadojin	1897	Ota yoshitaro (太田吉太郎)	Illicit Sale
Villages	1898	Ogawara haratei (大河原貞禮)	Private House Damaged
Wolmido	1900	Yoshikawa sataro (吉川佐太郎)	Private House Damaged Illicit sale
Youngjong do	1905	Mukawa seji (武川盛次)	Private House Permeate

하였다(차철욱 2012).

4.4. 토지분쟁

목포진남포조계장정에 의하면 조약국은 영사관 부지를 원가로 취득할 수 있었으므로(木浦鎮南浦租界章程 제10조, 1897) 러시아와 프랑스는 토지의 선취권을 인정받고자 치열한 경쟁이 벌어진 바 있었다. 당시 러시아 정부는 목포·진남포의 토지 구매 대금으로 25,000루블을 지출하였고, 프랑스는 1,500,000 프랑을 지출하여 영사관 부지를 구매하고자 하였다.

일본과 러시아의 토지분쟁은 날로 격화되었는데, 1895년 청일전쟁에서 청이 패배하고 물러나자 일본의 본격적인 대륙 진출과 조선 침략이 본격화 되었다.

그러자 러시아 세력이 조선으로 남하하려 하고, 일본이 대륙으로 진출하려 하자 이 두 세력이 곳곳에서 충돌했다.

러시아는 1899년 부산의 절영도(絶影島)를 빌려 일정 기간 통치하려하였고, 1903년 압록강 하구와 용암포(絶影島) 일대를 무단 점령하려 하였으나 영국과 일본의 간섭과 항의로 불발되었다.

또한 1904년 러시아와 일본은 상업의 거점일 뿐만 아니라 전략적 요충지인 목포 고하도(孤下島)를 서로 차지하기 위해 암매(暗買)를 시도하였다.

5. 결 론

본 연구에서는 우리나라에 앞서 개항을 경험하였던 중국과 일본의 조계에 대하여 살펴보고, 조선 말기부터 일제강점기까지 국내에 설치되었던 조계의 특징과 토지문제에 관해 고찰하고자 하였다. 연구 결과 개항장 설치 경험이 앞선 일본의 주도로 국내에도 조계가 설치되었는데 조선에 불리한 형태였다. 외세의 압력 보다는 관세수입 목적으로 자발적인 개항이 이루어졌던 목포·진남포조차 결국에는 치외법권이 인정되는 조계 설치에 의해 조선인에 대한 차별대우, 불법 토지 거래, 나아가 병참기지의 거점화 등의 문제가 발생하였다.

당시의 각국공동조계가 실제로는 일본의 전관조계와 같아서 일본의 영향력이 높았다. 따라서 조계 내에는 일본식 토지 면적 단위인 ‘평’이 유입되었고, 불법 토지거래(차명거래), 사기, 민가훼손 등의 토지문제가 발생하였다.

당시 조계에서 형성된 토지제도는 1910년 토지조사사업에도 적용되었다. 또한 일본이 2차 세계대전 패망 후 남긴 적산가옥은 미군정을 거쳐 우리 정부의 소유가 되었지만 차명거래로 제대로 국가에 환수되지 못한 재산도 많았으며, 최근에는 근대문화유산으로 지정하려는 움직임과 맞물려 부동산 투기 논란이 일

기도 하였다.

본 연구를 통해 우리나라에 설치된 조계의 시대적 상황과 토지문제 등을 살펴보았다. 앞으로도 고문헌 자료 등의 검증을 통해 심도 깊은 연구가 이루어져야 할 것이며, 나아가 국내뿐만 아니라 동아시아 地籍史를 다양한 시점에서 살펴 더 발전적인 연구가 이루어 지기를 바란다.

- 주1. 개시장은 거류지 외 지역에서 외국인에게 상행위를 허용한 곳이다.
- 주2. 개방지는 일정지역에 한해 외국인의 자유로운 거주를 허용한 곳이다.
- 주3. 잡거지는 여러 나라 사람이 함께 거주하거나 상업 활동을 허용한 지역을 말한다.
- 주4. 번드는 동양에서의 해안길이나 부두를 말한다.

참고문헌

References

강진아. 2016. 동아시아의 개항 : 난징조약에서 강화도 조약까지. *현대사광장*. 7호:56-82.

Kang JA. 2016. Opening of East Asia: from Nanjing Treaty to Ganghwa Treaty. *Forum for Korean Contemporary History*. 7:56-82.

김주관. 2012. 공간구조의 비교를 통해 본 한국개항도시의 식민지적 성격 -한국과 중국의 개항도시 비교를 중심으로-. 한국독립운동사연구. 한국독립운동사연구소, p. 247-285.

Kim JK. 2012. *The Colonial characteristics of the Korean Open-Port Cities : A Comparison of Spatial Structures in the Open-Port Cities in Korea and China*. Korean Independence Movement Research. p. 247-285.

박찬승. 2007. 개항장과 식민도시로서의 목포. 2007 동아시아지역교류사업 국내개항도시 워크숍. p. 13-27.

Park CS. 2007. Mokpo as an open port and colonial

city. *2007 East Asian Regional Exchange Project Domestic Open-Air City Workshop*. p. 13-27.

송혜영. 2015. 면적단위 평(坪)의 역사. *한옥문화*. 37:66-73.

Song HY. 2015. The history of the area unit pyeong. *Traditional Housing Culture*. 37:66-73.

원선미, 이창욱. 인천개항장문화지구 활성화를 위한 사인시스템 색채 적용 방향에 관한 제언 - 각국 조계지 사인시스템을 중심으로 -. 커뮤니케이션 디자인학연구. 한국커뮤니케이션디자인협회. 53.

Won SM. and Lee CW. Suggestion about the direction of applying color to the sign system for revitalizing the cultural district of treaty port in Incheon -Focused on sign system of each country's leased territory-. *Korea Community Design Association*. 53.

이성호. 1998. 식민지 근대도시의 형성과 공간 분화-군산시의 사례, 쌀·삶·문명 연구, 1호.

Lee SH. 1998. Formation and spatial differentiation of modern colonial colonies - Examples of Gunsan City, *Research on rice, life, and civilization*, 1.

차철욱. 2012. 개항기 인천의 정착과 네트워크 고찰. 부산대학교 한국민족문화연구소·역사문화회 공동학술대회. p. 1-17.

Cha CW. 2012. Incheon settlement and network investigation. *Pusan National University Korean National Cultural Institute, Historical Literature Society Joint Conference*. p. 1-17.

최성환. 2011. 목포의 해양성과 개항장 형성과정의 특징. *한국민족문화*. 39:166.

Choi SH. 2011. The Seaport Nature of Mokpo and the Features in the Formative Process of the Opening to a Trade Port. *Korean ethnic culture*. 39:166.

- 澁谷鎮明. 2013. 일제시대에 작성된 민간도시지도로 본 한국의 지방도시. 세계한국학대회논문. 4th Congress. p. 1-17.
- Shibuya Shizuaki. 2013. Korean Local Cities seen in Private City Maps under the Japanese rule. *World Congress of Korean Studies*. 4th Congress. p. 1-17.
- 국사편찬위원회. 1996. 주한일본공사관기록. 11권: 153-154.
- National Institute of Korean History. 1996. *Embassy of Japan in Korea*. 11:153-154.
- 總務部外事局. 1910. 鎭南浦·木浦 居留地規則, 朝鮮官內 各國 居留地 關契, 朝鮮總督府記錄物.
- 總督官房外事局. 1913. 各國居留地關係書.
- 中田孝之介. 1905. 在韓人士名鑑.
- 相澤仁助. 1905. 韓國二大港實勢. p.284-285.
- 강옥엽. 인천속의 다문화 청관 [인터넷]. [http://www.haeban.org/zbxe/heritageBoard/17368]. 2019년 4월 15일 검색.
- Kang OY. Embassy of China in Incheon. [http://www.haeban.org/zbxe/heritageBoard/17368]. Last accessed 15 April 2019.
- 한민족문화대백과사[인터넷]. [http://encykorea.aks.ac.kr/]. Last accessed. 2019년 4월 27일 검색.
- Encyclopedia of Korean Culture. [http://encykorea.aks.ac.kr/]. Last accessed 27 April 2019.
- 허정도와 함께하는 도시이야기 [인터넷]. [https://www.u-story.kr]. 2019년 2월 8일 검색.
- City stories with Huh Jung-do. [Interent]. [https://www.u-story.kr]. Last accessed 8 February 2019.
- National Library of Australia. [Interent]. [https://www.nla.gov.au/]. Last accessed 8 December 2018.
-
- 2019년 05월 03일 원고접수(Received)
2019년 05월 17일 1차심사(1st Reviewed)
2019년 06월 03일 2차심사(2st Reviewed)
2019년 06월 18일 게재확정(Accepted)

초 록

본 연구는 조선 말기부터 일제강점기까지 제국주의 국가에 의해 설치되었던 조계의 특징과 토지문제에 관해 고찰하였다. 이를 위해 개항장과 조계 설치 관련 문헌을 검토하고 연대기적 분석을 실시하였다. 연구 결과 동아시아 지역은 서구 열강에 의해 중국과 일본이 앞서 개항하게 되었으며, 우리나라에도 개항장 설치 경험이 있던 일본의 주도로 개항장이 설치되었다. 결국 조선의 개항장에서 외국인이 자유로이 거주하며 치외법권을 누릴 수 있는 조계가 설치되었는데, 이는 조선에 불리한 형태였다. 또한 일본의 영향력이 높은 조계 내에는 일본식 토지 면적 단위인 '평'이 사용되었고, 이후 1910년 토지조사사업에서 사용된 면적단위의 기초가 되었다.

주요어 : 조계, 개항장, 거류지, 토지문제