

## 갑오개혁시기에 설치된 경무청의 근대적성격

김 명 철

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 교시하시였다.

《갑오개혁은 일련의 제한성을 가지고있었으나 이 개혁에 의하여 봉건적인 통치기구가 근대적인 국가기구로 개편되고 모든 분야에서 근대적발전의 길이 열리게 되였습니다.》  
(《김정일전집》 제3권 407페이지)

갑오개혁에 의하여 봉건적인 통치기구가 근대적인 국가기구로 개편되였다.

경무청의 근대적성격을 바로 해명하는것은 갑오개혁의 부르조아적성격을 옳게 밝힘으로써 우리 나라에서의 근대적발전을 부인하는 내외반동들의 력사외곡책동을 짓부시고 조선력사발전의 합법칙성을 옳게 인식하도록 하기 위한 중요한 문제이다.

경무청은 갑오개혁시기에 새로운 근대적질서수립을 추구하여 나온 우리 나라의 첫 근대적인 경찰기구였다.

경무청은 1894년 7월 14일 군국기무처가 발포한 경무청관제에 따라 설치되였다.

원래 경찰은 부르조아혁명시기 《3권분립》의 원칙에 따라 조직되는 3개의 독립적기관인 립법기관, 행정기관, 사법기관가운데서 행정에 속하는 특별한 폭력기관이었다.

갑오개혁시기 혁신관료들은 절대왕권밑에서 《3권분립》을 암암리에 전망하면서 립법기구인 군국기무처, 행정기구인 의정부, 사법기구인 의금사를 조직하고 이에 못지 않게 경무청을 설치하는데 커다란 의의를 부여하였다. 그것은 아무리 개량의 방법으로 부르조아개혁을 진행해나가는 혁신관료들이라 할지라도 개혁의 목적을 성과적으로 달성하려면 그것을 안받침하는 폭력이 절실히 필요하였기때문이었다.

혁신관료들이 우리 나라에서의 근대화를 실현하기 위하여 선택한 방법은 인민대중의 힘에 의거한 혁명의 방법이 아니라 왕권에 의거한 개량의 방법이었다. 그러므로 그들이 개혁의 목적을 성과적으로 보장하기 위하여 필요로 한 폭력은 투쟁에 일떠선 인민대중의 조직된 폭력이 아니라 경찰이었다. 혁신관료들은 군국기무처가 제정한 법을 집행하는 과정에 사회의 근대화를 실행할것을 계획하였던것만큼 법집행에서 그 준수를 담보하는 강제력으로서 경찰기구를 창설하게 되였다.

경무청은 처음부터 은폐된 기구로서가 아니라 공개적인 기구로, 공식적인 방법으로 설치되게 되였다. 그것은 이 경찰기구가 혁신관료들에게 절실히 필요하였을뿐아니라 봉건 수구세력들도 이 기구를 설치하는데 리해관계를 가지고있었기때문이었다.

19세기 후반기는 조선봉건국가가 매우 쇠퇴해지고 문란해져 무너져가고있던 시기였다.

이 시기 착취계급과 피착취계급의 사회적모순은 그 어느 시기보다도 첨예화되었으며 인민들의 투쟁은 그 규모에서 전국적이고 그 형태에서 종전보다 적극적인 양상을 띠고 벌어졌다. 그들의 투쟁은 봉건통치제도 자체를 반대하는데로 예봉이 돌려졌으며 그것으로 하여 봉건국가는 밀뿌리채 뒤흔들리기 시작하였다. 이러한 형편에서 봉건수구세력들은 종전의 낡은 폭력수단을 가지고서는 더는 자기들의 집권을 기대하기 어렵게 되였다. 봉건

수구세력이 계속 국가권력을 틀어쥐고 자기들의 요구대로 국가를 움직여나가자면 새로운 폭력체제와 질서가 필요하였다. 봉건수구세력은 바로 이러한 사정으로부터 새로운 경찰기구인 경무청의 설치에 대하여 반대하지 않았으며 오히려 이 기구를 통하여 저들의 통치권을 유지강화해보려고 하였다. 그리하여 경무청은 그것이 근대적성격을 띤 국가기구였음에도 불구하고 봉건수구세력에게 인정되었으며 결국은 공식적인 국가기구로 설치되게 되었다.

혁신관료들에 의하여 새로 설치된 경무청은 중세 락후한 경찰기구와는 근본적으로 다른 경찰기구였다.

경무청의 근대적성격은 무엇보다먼저 그것이 독립적인 강제기구로 조직된데서 나타났다.

일반적으로 중세시기에는 경찰기능을 수행하는 기구들이 군사기구에 소속되는것이 보편적이였다. 우리 나라에서도 경무청이 설치되기 전까지 포도청은 철저히 군사행정기구인 병조에 소속되어있었으며 그에 속한자들 역시 군관 또는 군사였다. 《대전회통》에서는 포도청을 군사관계법전문부문인 병전에 규제하였으며 그 장관도 군사관직명칭인 대장, 장군이라고 하였다. 이것은 포도청이 기능상 경찰적임무를 수행하기는 하였지만 그것은 어디까지나 군사기구체제안의 하나의 기관에 불과하였다는것을 보여준다.

포도청과 달리 경무청은 근대적체모를 갖춘 경찰기관으로서 군사와 철저히 분리된 독립기관이였다. 경무청은 군사를 담당한 군무아문이 아니라 의정부안의 새로운 경찰지휘 통제부서인 내무아문에 소속되었으며 그 구성원들의 관직도 근대적명칭인 경무사, 부관, 경무관, 서기관, 총순, 순검으로 제정되었다.

경무청은 군사와 명백히 구별되는 독립적인 기구로 조직됨으로써 근대적국가기구로서의 자기의 사명과 임무를 수행할수 있게 되었다.

경무청의 근대적성격은 다음으로 폭넓고 다양한 기능에서 나타났다.

경무청관제 제3조는 다음과 같다.

《총무국은 …… 아래와 같은 사무를 맡는다.

영업, 시장, 회사, 제조소, 교회당, 강당, 도장, 연회장, 유흥장, 휘장, 장례식, 채희놀이, 도박, 선박, 강가, 도로, 교량, 철도, 전선, 공원, 차마, 건축, 전야, 물고기잡이, 인명이 상하는것, 무리로 모여 떠드는것, 총포, 화약, 인화물, 칼, 수재, 화재, 표류하여 마사진 배, 잃어버린 물건, 물어든 물건, 전염병예방, 소독, 검역, 종두, 음식물, 음료수, 의약, 가축, 도살장, 묘지, 기타 위생에 관계되는 사무, 일체 죄인을 수색체포하고 증거물을 수집하여 총순에게 넘기는것, 전간병환자, 버린 아이, 길에서 헤메는 아이, 결사, 집회, 신문, 잡지, 도서, 기타 인쇄물들에 대한 경찰사무》

경무청관제 제3조에 규제된바와 같이 경무청은 수도의 사회질서를 통제보장하기 위한 기능을 비롯하여 감시, 검역, 국토관리 및 자원보호, 출판보도물통제 등 매우 구체적이고 폭넓은 기능을 수행하는것을 자기의 임무로 하고있었다.

관제에 규제된 경무청의 이러한 기능은 근대 및 현대 자본주의나라 경찰기능과 거의 같다. 이것은 경무청이 설치되기 전 우리 나라에서의 형식상 경찰적기능을 수행했다고 하는 락후한 포도청에 대비할수 없이 폭넓고 다양한것이였다.

조선봉건왕조시기에 설치된 포도청은 명칭과 기능에 있어서 경무청의 전신이기는 하

였지만 완전한 의미에서 경찰기구는 아니었다.

포도청이란 《도적》을 붙잡아들이는 관청이라는 뜻이다.

봉건사회에서 《도적》이란 일반적으로 봉건통치배들이 반봉건투쟁에 나선 인민들을 모독하여 부른것이였다. 물론 이 《도적》이라는 표현에는 남의것을 훔쳐내거나 혹은 그러한자를 가리키는 의미도 포함되기는 하지만 기본은 인민들의 투쟁을 모독하여 부른 의미를 담고있었다.

조선봉건국가의 법전인 《대전회통》에서는 포도청의 기능을 다음과 같이 규제하고 있었다.

《포도청은 도적을 체포하고 수시로 야간순찰을 진행한다.》

이 규정은 포도청이 하는 일이란 《도적》을 체포하고 순찰을 하는것이 고작이였다는것을 명백히 보여준다. 이렇게 놓고볼 때 포도청은 명칭으로나 기능으로나 매우 낙후하고 단조로운 봉건적폭력기관에 지나지 않았다는것을 알수 있다. 포도청의 이러한 기능은 경무청의 기능에 비해볼 때 경찰기능의 어느 한 분야의 기능만을 수행한것에 지나지 않는것이였다.

갑오개혁시기에 나온 경무청은 경찰고유의 기능과 함께 기소기능까지 수행하게 되어 있었다.

경무청관제 제5조에는 다음과 같이 규정하고있었다.

《해당한 범죄자를 잡아다가 조사하고 경중을 구별하여 법 말은 관청에 넘기고 판결을 기다린다.》

이 규정은 경무청의 기소기능을 밝힌것으로서 당시 검찰기구가 조직되지 못하였던 사정과 관련하여 부여된것이라고 볼수 있다.

경무청의 근대적성격은 다음으로 그 기구구성과 직무가 정연하고 체계화되어있는데서 나타났다.

경찰기구가 자기의 사명과 임무를 원만히 수행하자면 기구체계가 정연하고 직무분담도 명백하여야 한다.

갑오개혁시기 설치된 경무청은 기구체계가 확연하고 그 소속성원들의 직무분담도 명백한것으로 하여 경무청의 전신이였던 포도청과 완전히 구별되였다.

경무청은 자기 기관에 국과 과를 두고있었으며 하급경찰기관으로서 지서를 두고있었다.

경무청의 사업질서와 직무가 명료한것은 경무사의 임무에 대한 규제를 통하여 잘 알수 있다.

경무사는 경무청을 총 관할하는 장관직이였다.

경무사의 임무에 대한 관제규정은 다음과 같다.

《●경무사는 칙임관으로서 내무대신의 지휘하에 한성부 5부관내의 경찰 및 감금사무를 도맡아 관할한다.

●경무사는 중대한 경찰사무에 맞다들면 총리대신에게 보고하고 지시를 받아 처리하며 그밖의 각 부, 아문의 직권에 관계되는것을 각 해당 대신에게 보고하여 처리받는다.

●경무사는 자기의 고유한 직권을 행사한다. 혹시 각 부, 아문에서 담당하는 문제라도 법률에 어긋나지 않는 범위안에서 즉시 처리할수 있으나 만일 한성부운의 관할에 속하는 문제라면 해당 부운과 협의하고 서로 수표한 후에 처리한다.

●경무사는 자기 관하의 관리를 통솔감독하되 다만 주임관의 승급과 강직은 내무대

신에게 청하여 처리하고 판임관이하의 승급과 강직은 마음대로 할수 있다.

- 경무사는 직권상 5부의 관리를 지휘할수 있다.

- 경무사는 해마다 연말에 판임관이하의 집무실태와 경비통계표를 자세히 적어서 내무대신에게 제출한다.

- 경무사는 제정된 법률과 명령에 따라 표창과 처벌을 할수 있다. 주임관에 대해서는 내무대신이 청하여 처리하고 판임관이하에 대하여서는 마음대로 할수 있다.》

경무사의 권한과 임무에 대한 이와 같은 규정은 당시 직무분담이 얼마나 세분화되어 있었는가 하는것을 그대로 보여준다.

경무사의 사업권능과 그 분담에 대하여서는 다른 성원들의 경우에도 다같이 정연하게 세워져있었다.

그러나 포도청은 기구체제로 보나 기구성원들의 직무로 보나 불명료하였다. 포도청은 좌우 포도청으로 나뉘어져있으면서 거기에는 각각 대장, 그를 보좌하는 종사관, 부장이라는것이 있었는데 그들의 직무는 무엇이라고 짚어서 말하기 어려울 정도로 명백하지 못하였고 그것들사이의 관계도 석연치 못하였다.

경무청과 포도청의 근본적차이는 결국 진보적인것과 낙후한것, 근대적인것과 봉건적인것과의 차이를 보여준다.

근대 우리 나라에서의 경찰기구인 경무청은 부르쥬아혁명을 수행한 나라들에 설치된 경찰기구와 구별된다.

경무청관제 제1조와 법아문관제 제1조는 다음과 같다.

《〈경무청관제〉 제1조, 경무청을 설치하고 내무아문에 소속시킨다.》(《고종실록》 권32 31년 7월 14일 경무청관제)

《〈법아문관제〉 제1조, 법무아문은 경찰에 관한 일을 관리한다.》(《고종실록》 권31 31년 6월 28일 법무아문관제)

이 규정들은 경무청이 내무아문과 법무아문의 2중적지휘를 받게 되어있었다는것을 보여준다.

경찰기구가 2중적통제를 받게 되어있었던것은 근대 우리 나라의 경찰기구인 경무청에만 고유한것이였다.

영국을 비롯한 다른 나라들에서 경찰기구는 철저히 내무성의 관할밑에 활동하도록 되어있었으며 그것은 오늘까지 그대로 전승되어 경찰청의 지휘통제를 내무성이 하게 되어있다.

경무청이 내무아문에 소속되어있었던것은 다른 나라들에서와 같은것이였다.

그러나 경무청이 법무아문의 지휘통제도 받았다는것은 우리 나라 경무청외에 다른 나라 경찰기구들에서는 찾아볼수 없는것이였다.

경무청이 내무아문과 함께 법무아문의 2중적지휘를 받게 된것은 개혁당시 우리 나라의 형편과 직접적으로 관련되어있었다.

국가기관설치로부터 사회관계문제에 이르기까지 봉건수구세력과의 대결을 극력 피하면서 개혁사업을 진행하여야 하였던 당시 형편에서 검찰기구와 같은 근대적인 기구를 만 들어놓고 경찰의 수사활동을 지휘하는 복잡한 체계를 수립한다는것은 시기상조였다.

부르쥬아국가에서 검찰은 경찰의 수사활동을 지휘감독하며 범죄를 수사하고 소추하

는 기능을 수행하는 행정기구이다. 검찰은 법무성(또는 법무부)에 소속되어있으면서 경찰의 활동을 부르조아국가제도를 옹호하는데로 적극 추동지휘한다.

《범죄》를 수사하고 기소하는 기능은 철저히 부르조아국가에서 사법기구인 검찰의 권한에 속한다.

그러므로 검찰적기능을 직접 담당수행하는 기관을 내오는것은 결국 근대제도수립에 대한 직접적인 표현으로 되며 이것은 조선봉건국가에서 도대체 상상도 할수 없는 것이었다.

혁신세력이 개혁의 성과를 보장하자면 봉건수구세력에게 봉건국가제도를 허물어버리고 새로운 근대국가제도를 수립하려 한다는 인상을 주지 말아야 하였다. 이러한 견지에서 놓고볼 때 봉건사회에서 포도청이 일반경찰 및 검찰기능을 수행하던 관례에 비추어 경무청이 두가지 기능을 수행하도록 한것은 당시 형편을 잘 타산한 합리적인 조치였다고 볼수 있다. 한마디로 말하여 혁신관료들은 경무청이 경찰기능과 검찰기능까지 수행하도록 함으로써 국가기구들의 근대적개편에 대하여 주시하고있는 수구파반동세력에게 탄압의 구실을 주지 않으려고 하였던것이다.

경무청은 전국적범위에서의 경찰사업을 맡아본것이 아니라 제한된 지역들만을 맡아보는 경찰기구로 조직되었다는 점에서도 다른 나라들에 설치된 경찰기구와 구별되었다.

경무청관제 제1조, 제21조는 다음과 같다.

《제1조, (경무청)은 한성부 5부관내의 일체 경찰사무를 맡는다.》

《제21조, 5부관내에 경찰지서를 각각 설치하고 각 부내의 경찰사무를 나누어 맡는다.》

군국기무처가 8월 6일에 발표한 법에는 《각 항구의 경찰관을 경무관으로 고쳐부르고 경무청에 이관시키며 그들의 강직, 승급 등 사무는 경무청에서 내무대신에게 신청하여 처리할것이다.》라고 규제되었다.

이 규정들은 당시 경찰기구가 서울과 항구들에 설치되었다는것을 보여주고있다.

부르조아혁명을 먼저 수행한 나라들의 경우를 보면 부르조아국가기구수립과 함께 전국적인 범위에서 경찰기구가 세워졌다.

부르조아지들은 반봉건투쟁에서의 승리를 공고히 하기 위하여 강력한 폭력을 꾸리는 데 커다란 관심을 돌렸으며 그것으로 전국적범위에서 부르조아통치질서에 어긋나는 행위를 진압하도록 하였다. 그 폭력중의 하나가 경찰이었다.

부르조아지들은 군대를 대외침략도구로 만드는 한편 경찰을 《국민안정》과 《새 질서》를 바로잡는다는 미명아래 철저히 자기들의 계급적요구실현에 복무하는 기관으로 만들고 나라의 전지역을 경찰의 장악통제밑에 두었다. 그러므로 이 나라들에서의 경찰기구는 중앙으로부터 지방에 이르기까지 나라의 전반적지역에 설치되어있었다. 불철저하게나마 부르조아혁명을 수행한 일본의 경우만 놓고보더라도 1874년에 국가적조치로 전지역에 경찰기구가 설치되고 경찰제도가 확립되었다.

우리 나라에서 부르조아개혁은 봉건국가의 전복을 목적으로 한 다른 나라의 부르조아혁명과는 달리 봉건상층과의 타협을 전제로 하고있었던것만큼 부르조아혁명을 수행한 다른 나라들과서와 같이 경찰기구를 순식간에 나라의 전지역에 설치할수는 없는것이였다.

다른 나라의 자본주의적발전의 영향이 많이 들어올수 있는 지역은 바로 수도와 항구였다. 수도는 우리 나라에 오는 다른 나라 사람들이 집결되는 곳이었으며 항구는 다른 나

라 사람들이 우리 나라에 들어오는 곳이었다.

혁신관료들이 경찰기구설치를 제한된 지역에 한하여서만 진행한것은 바로 이때문이었다.

이상에서 볼수 있는바와 같이 갑오개혁시기 설치된 경찰기구로서 경무청은 그 기능에 있어서나 그 설치배경에 있어서나 다른 나라들의 경찰기구와는 구별되는 우리 나라 고유의 근대적인 경찰기구였다. 물론 경무청은 광범한 근로인민대중의 리익을 위한 사회질서수립을 목적으로 한것이 아니라 부르쥬아국가제도를 요구하는 혁신세력들의 리익을 옹호하기 위해 설치된 기구였다. 하지만 갑오개혁시기에 중요한 국가기구의 하나로서 경무청이 설치되게 된것은 근대 우리 나라 력사에서 국가기구의 근대적발전을 보여주는 뚜렷한 실례로 된다. 비록 부르쥬아개혁이 일본반동들의 악랄한 방해책동과 봉건수구세력의 필사적발악으로 실패함으로써 경무청도 본래 혁신관료들이 시도하였던 방향에서 발전하지는 못하였지만 그것의 설치를 놓고서도 근대 우리 나라 력사발전에 대하여 명백히 알수 있다.

우리는 앞으로도 력사연구를 더욱 심화시켜 우리 민족의 우수한 유산을 적극 연구고증하여 세상에 널리 선전해나가야 할것이다.

실마리어 갑오개혁, 경무청