

---

# 대한제국 좌절기의 경찰

## -러일전쟁(1904) 이후 일제강점(1910) 전까지를 중심으로-

### Police in the Disappointed Era of the Korean Empire

#### -After the Russo-Japanese War(1904) before the Korea Japan Annexation(1910)-

최선우  
광주대학교 경찰법행정학부

Sun-Woo Choi(cso123@hanmail.net)

---

#### 요약

대한제국시기에는 국가의 정체성이 확립되지 못한 상황이었고, 따라서 경찰 역시 일정한 발전방향 없이 잦은 변동만 거듭한 부분이 적지 않다. 물론, 이러한 과정에는 외세의 침략으로부터 나라를 수호하기 위한 통치권자의 노력 역시 존재한다고 본다. 그러나 이러한 대한제국의 전제왕권강화 및 근대화노력은 1904년 러일전쟁 이후 일본의 독점적 지배권 확보 및 직접적인 침탈과정을 거치면서 좌절하게 된다. 국가체제를 유지하는 중요한 물리적 수단 가운데 하나가 바로 경찰이라는 점을 감안할 때, 일본은 다양한 형태로 대한제국의 경찰제도에 일본의 의사를 반영하려고 하였음은 물론이다. 따라서 일본은 다양한 형태의 보통경찰로 대한제국의 경찰권을 침탈하였고, 다른 한편으로는 헌병대 역시 군사경찰 이외의 보통경찰의 업무를 수행하면서 경찰권을 침탈하였다. 그리고 이들 헌병경찰과 보통경찰은 또한 상호 역할갈등이 노정되기도 하였지만, 결국 헌병경찰 중심으로 통합되기에 이르며, 이는 1910년 일제강점에 의한 식민경찰의 기본모형으로서 자리 잡게 된다.

■ 중심어 : | 대한제국 좌절기 | 러일전쟁 | 경찰제도 |

#### Abstract

In the era of the Korean Empire, the identity of nation is not secured, therefore police system are also changed many times which has not an consistent directions. There are efforts of the ruler to reinforce or protect the nation against the invasion of outside power in the process, of course. But these efforts which reinforce the power of despotic emperor and modernize the nation are disappointed by the exclusive control of japan after the Russo-Japanese War in 1904. Therefore, japan disseized the police power of the Korean Empire in various forms(general police and military police). And these general police and military police are faced role conflict often, finally integrate to the military police, which take root the basic model of colonial police in 1910.

■ keyword : | Disappointed Era of the Korean Empire | Russo-Japanese War | Police System |

---

\* 본 논문은 2006년 정부의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(KRF-2006-321-B01001).

접수번호 : #080911-003

심사완료일 : 2008년 11월 07일

접수일자 : 2008년 09월 11일

교신저자 : 최선우, e-mail : cso123@hanmail.net

## I. 서론

한국 근현대사에 있어서 대한제국(大韓帝國, 1897-1910)이 차지하는 위치 및 비중은 매우 크다고 생각하며, 최근 이 시기에 대한 평가를 둘러싸고 역사학계와 경제사학계의 논쟁이 뜨겁게 일어나고 있음을 이러한 사실을 반영하고 있다. 이처럼 ‘과거사’ 논쟁이 주목되는 것은 이 논쟁이 일제식민지시대에 대한 평가와도 연결되며, 더 나아가 미군정시대와 한국현대사에도 직·간접적으로 관련되기 때문이다. 즉, 대한제국시대에 한국의 근대화가 내재적으로 발전했는지, 아니면 일제에 의해 종속적으로 이식·발전되었느냐에 따라서 이후 한국사회의 해석 또한 달라질 수밖에 없기 때문이다. 한국경찰의 ‘근대성’(近代性)에 대한 논의를 위해서는 마찬가지로 이 시기를 주목해서 살펴보아야 할 것이다[1].

대한제국 좌절기의 경찰 역시 이러한 역사인식의 연장선에서 접근한 것이라 할 수 있다. 이는 1904년 러일전쟁 이후 본격적으로 일본에 의한 주권침탈이 이루어지는 시기부터 1910년 완전한 주권침탈을 의미하는 일제강점이 이루어지기 전까지의 시기를 의미한다. 즉 일본이 러일전쟁 이후 세계제국주의로부터 대한제국에 대한 보호국으로서의 위치를 차지하기 시작한 이후부터라고 할 수 있다. 이 시기는 일본의 한국경찰에 대한 지배가 본격적으로 이루어진 시기로서 다른 분야의 침탈과정과 비슷한 과정을 거치고 있음을 알 수 있다.

본질적으로 경찰은 국가체제를 유지하는 데 있어서 필수적인 물리적 기반 가운데 중요한 한 요소라고 할 수 있다. 따라서 집권세력에 있어서 경찰과 같은 공권력의 확보 및 장악여부는 대단히 중요한 문제라고 할 수 있다. 특히, 대한제국과 같이 국가의 정체성이 불안정한 상황에서 경찰에 대한 정치적 기대 내지 의존성은 대단히 크게 나타날 것이라고 본다. 따라서 이 글에서는 이러한 시대적 배경 하에서 대한제국 좌절기의 경찰권이 일본에 의해 침탈되는 과정을 중심으로 살펴보기로 한다.

## II. 대한제국경찰의 형성발전과 좌절 배경

### 1. 대한제국경찰의 형성발전

우리나라에서 근대적인 형태의 경찰제도 구상이 나타난 것은 1880년대 이후부터라 할 수 있다. 이 시기의 경찰개혁에 대한 논의배경은 크게 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 하나는 정치적 관점에서 정치세력의 이해관계와 관련하여 경찰이 지배권력의 중요한 유지수단이 되기 때문에 이를 자신들에 유리한 방향으로 설정해 놓으려는 의도를 가진다는 점이다(다른 하나는 사회적 관점에서 종래의 치안제도가 적절하게 치안활동을 수행하지 못했고, 따라서 개선하기 위한 의도를 아울러 가지고 있다는 점이다. 이 글에서는 정치적인 차원에서 접근하는데 초점을 두기로 한다).

따라서 이 시기에 하나의 정치세력을 형성하게 된 이른바 ‘개화파’는 자신들의 물리적 확보와 근대적인 국가개혁의 일환으로 ‘경찰’에 주목하게 되었고, 그에 따라 1883년에 순경부(巡警部)를 설치하였다. 비록 이 기구의 실제 운영 면모는 알 수 없으나, 이러한 개화파의 경찰력 확보에 대한 노력은 다시 1884년 갑신정강(甲申政綱)에서 나타난다. 갑신정변으로 정권을 장악한 개화파는 군제 개편과 순사제도를 도입함으로써 정권유지의 물리적 기반으로 삼고자 한 것이다. 그러나 갑신정변의 실패로 근대 경찰제도의 실시는 구상에 그치고 만다. 이후 경찰제도가 법제화되고 실제 운영된 것은 그로부터 10년이 지난 1894년 갑오개혁을 계기로 개화세력이 다시 정권을 잡게 되면서부터이다. 일본을 등에 업고 출범한 개화과정부는 취약한 정치적 기반 하에서 정권을 유지해야 하는 현실적 필요에 의해 기존의 포도청(捕盜廳)을 시급히 경무청(警務廳)으로 개편하고 경찰 기능을 강화한 것이다[2]. 당시 포도청 제도는 여러 가지 작폐가 많아 경찰기구로서 제구실을 하지 못하였음은 물론이다(이러한 경찰의 제도적·운영적 문제는 서구경찰의 근대화과정에서도 나타난다[3]). 따라서 갑오개혁에 의한 근대경찰의 탄생은 이상과 같은 정치적·사회적 요구사항을 반영한 것이라 할 수 있다.

갑오개혁 때 마련된 이러한 경찰제도는 대한제국기에 들어서도 큰 변화 없이 그 기본 틀을 유지하면서 내

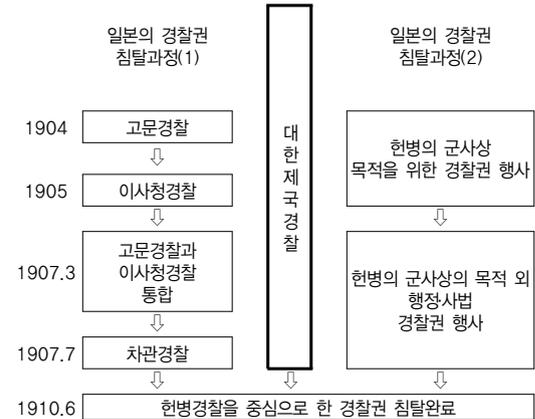
용적으로 점차 확대·발전되었다. 초기 대한제국의 경찰제도는 당초 갑오개혁기의 경무청체제로 운용되다가, 1900년 경부(警部)체제로 승격된 이후, 1901년에 경위원(警衛院)을 신설하고, 1902년 경부를 다시 경무청으로 축소 개편하는 조치에 따라 1904년까지 경위원과 경무청의 이원적인 체제로 운용되는 변화과정을 겪게 된다[4].

## 2. 대한제국 경찰의 좌절 배경

주지하는 바와 같이 1904년에 이르러 일본은 대한제국에 대한 독점적인 지배권을 확보하였다고 볼 수 있다. 즉, 1896년 6월 웨베르-고무라(小村) 각서를 시작으로 잇달아 러시아와 의정서(1896. 6)·협약(1898. 4)들을 맺으면서 러시아를 견제해 오던 일본은 1902년 1월 영일동맹을 맺어 우리나라에 대한 특수권익을 영국으로부터 인정받았던 것이다. 영일동맹에 의해 입지가 강화된 일본은 러시아와 본격적으로 대립하게 되었고, 이후 상호협상에 실패한 일본은 바로 전쟁에 돌입하였다. 일본은 경부철도를 빨리 건설할 것을 명령하고(1903. 12), 1904년 2월 최후통첩과 함께 인천에 정박해 있던 러시아군함(1903. 12 입항)을 습격하고, 요동반도의 여순항(旅順港)을 기습 공격하였다(1904. 2). 이로써 러일전쟁이 벌어진 것이다. 이상과 같은 국제적인 상황에서 일본은 대한제국에 대한 독점적 지위권을 행사하게 되고, 대한제국의 권력유지의 중요한 수단인 경찰은 서서히 일본에 유리한 방향으로 전개됨은 물론이다.

종래에 존재해온 대한제국의 경찰제도(즉, 경무청과 경위원)에 대한 일본의 경찰권 침탈과정은 다소 복잡하게 전개되는데, 이는 크게 보통경찰과 헌병경찰로 구분된다. 여기에서 보통경찰은 다시 고문(顧問)경찰과 이사청(理事廳)경찰, 차관(次官)경찰 등의 과정을 거치게 된다. 그리고 군 소속의 헌병 역시 경찰로 논의 되는데 이는 이들이 군대 내의 경찰업무 뿐만 아니라 일반 시민을 대상으로 한 보통경찰의 업무까지 아울러 수행한 까닭이며, 후술하겠지만 실제로 이들 헌병경찰이 대한제국 내의 경찰권의 주도권을 장악하여 행사하기 때문이다. 따라서 대한제국 좌절기의 일본의 경찰권 침탈과정은 아래와 같이 정리할 수 있을 것이다.

표 1. 대한제국 좌절기 일본의 경찰권 침탈과정



## III. 일본의 경찰권 침탈과정(1)

### 1. 고문경찰에 의한 경찰권 침탈

러시아와 전쟁을 일으킨 일본은 1904년 2월 한국정부를 무력으로 강압해서 한일의정서를 체결하고 한반도를 그들의 군사기지로서 확보한 바 있다. 이후 전쟁이 일본에 결정적으로 유리하게 기울자 한걸음 더 나아가 대한제국의 내정에 속속들이 간섭하기 위한 조치를 취하게 되었다. 일본은 대한제국의 재정·외교정책을 쇄신한다는 명분 하에 외국인 고문(顧問, counselor)을 초빙해야 한다고 주장하고 이에 관한 협정체결을 강요하게 되었다. 이에 따라 1904년 8월 22일 외부대신서리 윤치호(尹致昊)와 일본공사 하야시 곤스케(林權助) 사이에 제1차 한일협약(공식명칭은 ‘한일외국인고문 용병에 관한 협정서’)을 체결하게 된 것이다.

이러한 상황에서 대한제국의 경찰 역시 일본에 의한 침탈의 주요 대상이 된다. 일본은 고문정치(顧問政治)의 일환으로 경찰업무에 있어서도 일본인 경무고문(警務顧問)을 고용할 것을 강요한 것이다. 이 고용계약서 상에서의 경무고문의 권한과 관련하여 “경찰사무에 관한 제반 설비에 관하여 심의·기안(審議起案)하는 권한, 경찰에 관한 모든 사무는 고문의 동의를 경유하여 시행하고, 경찰에 관한 의정부회의에 참여하고 내무대신을 경유하여 의견을 제안할 수 있다”고 규정되어 있었다. 이에 따

라 경무고문의 고용계약이 강제적으로 이루어져, 그 적임자로 일본경시청(日本警視廳) 제1부장 경시(警視) 마루야마 시게토시(丸山重俊)가 임명되어 수행원을 거느리고 한국에 들어오게 되었다[5].

물론, 일본인 고문경찰은 이미 갑오개혁 당시에 존재하고 있었다. 주지하는 바와 같이 갑오개혁에 의한 문관경찰체제의 도입은 일본의 영향을 크게 받은 것이 사실이며, 당시 오토리 게이슈케(大鳥圭介), 이노우에 가오루(井上馨) 등 일본공사는 갑오개혁이 추진되기 이전부터 내정개혁안을 통해 경찰제도의 필요성을 강력하게 제기해 왔다. 개화과정부도 경무청관계 수립에 앞서 독문교섭통상사무(督辦交涉通商事務) 김윤식을 통해 경찰제도 실시 계획을 일본공사 오토리에게 통보하고 경찰인력 양성을 위해 일본 경부(警部)와 순사 과견을 요청하였다. 이에 오토리의 주선으로 주일공사관 경부·순사를 일차로 파견한 데 이어 1894년 7월 8일 일본으로부터 경부와 순사가 급파되었다. 이렇게 하여 다케히사 교쿠(武久克造) 일본공사관 부경시(附警視)가 최초의 일본인 고문관이자 경무청 고문관으로 부임하여 경무청의 운영과정을 관여하게 되었다[6]. 어쨌든, 자의적이든 타의적이든 간에 대한제국이 일본식 경찰제도를 받아들일려는 노력은 경무청 설치 이후에도 계속되었다.

그런데 고문경찰에 대해 대한제국의 경찰실무자들의 반발이 심각할 수밖에 없었다. 예컨대, 경무사(警務使) 신태휴(申泰休) 등 경찰실무자들은 경무고문이라는 것은 말 그대로 ‘참고인’으로서의 경찰사무에 대한 자문역할을 하는 것에 불과하다고 주장하면서 이를 제한하려고 하였으나, 마루야마는 이에 국한되지 않고 경찰사무 전반에 걸쳐 간섭을 하였다. 이러한 상황에서 이들 간의 대립은 점점 고조되었는데, 대한제국경찰관들은 일본인 고문경찰들이 퇴근한 후 또는 야간에 업무를 수행하는 등 마찰이 계속되었다. 그리고 마루야마 경무고문이 조선인 순검(巡檢)인원을 정리하는 것을 계기로 하여 수도인 한성부(漢城府) 내의 1,500여명의 순검이 동맹파업을 하여 한 동안 무경찰(無警察) 상태가 야기되기도 하였다. 그러나 일본의 분열 및 획책에 의해 점차 경찰내부의 저항은 약화되었고, 오히려 일본은 대한제

국경찰의 실권을 탈취하여 자신들의 침략의 도구로 활용하였다.

사실, 일본이 대한제국에 경무고문의 설치한 목적은 일본식 경찰제도를 이식하는 한편, 대한제국의 경찰제도를 자신들의 침탈 목적에 부합되도록 개편하는데 있었던 것이다. 이러한 의도에 따라 마루야마는 우선 경찰인원을 정리하여 일본인 경찰관을 증원하여 경무고문 보좌관인 경시(警視)·경부(警部) 등을 경무청·한성부의 5개 경찰서 및 관할 사무소 소재지에 배치하여 경무고문지부(警務顧問支部)를 설치하였다. 아울러 대한제국의 경찰조직을 확대하여 13도에 13개의 경무서(警務署), 26개의 경무분서(警務分署), 122개의 분파소(分派所)를 두고 여기에도 고용한 일본인 경찰관을 배치하여 대한제국의 경찰조직은 사실상 경무고문지부·경무고문분견소와 일원체계를 이루게 되었다[7].

## 2. 이사청경찰에 의한 치외법권지역의 구축

러일전쟁은 세계 여러 나라의 예상을 뒤엎고 일본의 승리로 끝났다. 러시아 발틱함대가 1905년 5월 7일 격파당한 데 이어 6월에 제1차 러시아혁명기 일어나 국내가 어수선해진 것이 원인이었다. 청일전쟁으로 경쟁자 청을 몰리친 일본은 10년 만에 러시아마저 이김으로써 대한제국에 대한 입지를 더욱 강화시켰다. 즉, 1905년 7월 미국무장관 태프트(Taft)와 일본외상 가쓰라 타로(桂太郎) 사이에 ‘태프트-가쓰라 각서’가 체결되어 미국의 필리핀에 대한 지배의 대가로 일본의 대한제국지배를 승인하게 된 것이다. 더 나아가 1905년 8월 영국과 제2차 영일동맹을 체결하여 일본이 대한제국을 위해 이른바 ‘보호’조치를 취하는 것을 승인하였고, 같은 해 9월 5일 포츠머스조약을 통해 한반도에서 가장 강력한 경쟁자였던 러시아로부터도 마침내 한국에 대한 지도·감리 및 보호의 권리를 승인 받게 된 것이다.

열강들로부터 대한제국의 보호국화(保護國化)에 대한 승인을 얻어낸 일제는 이어서 대한제국에 보호조약을 강요하여 고종의 반대에도 불구하고 각료들을 회유·협박하여 1905년 11월 17일 제2차 한일협약(공식 명칭은 ‘한일협상조약’)을 체결하게 되었다. 이른바 ‘을사보호조약’이라 불리는 이 조약의 기본내용은 한국의

외교권을 장악하여 일본의 승인이 없이는 어느 나라와도 교섭할 수 없다는 것이며, 일본인 통감(統監)을 둔다는 것이었다. 국제관계가 중요한 당시의 실정으로 보아 외교권의 박탈은 실제적으로 주권의 박탈과 다름없었다[8].

일본은 대한제국은 보호자로서 이른바 ‘통감정치’(統監政治)가 시작된 것이다. 대한제국의 실질적인 주체가 일본인 통감이 되어버린 셈이다. 을사보호조약을 통해 대한제국정부의 외교권을 박탈한 일본은 1905년 12월 21일 통감부(統監府) 및 이사청관제(理事廳官制)를 공포하고, 초대 통감에 이토히로부미(伊藤博文)를 임명한다 이어, 1906년 1월 31일 주한일본공사관을 비롯한 각국의 영사관을 철수하고, 전국 13개소에 이사청(理事廳) 및 11개소의 이사청지청을 설치하는 등 식민지 지배를 위한 기초공사에 착수했다.

이러한 상황 속에서 각 이사청에 일본경찰기관이 설치되었다. 이사청이 설치되기 이전에도 한국에 거류하는 일본인은 치외법권을 누리 일본이 직접 영사재판권을 행사하였다. 그리고 일본외무성에서 직접 일본인 경찰관을 대한제국에 파견하여 이를 공사관 및 영사관에 배치하여 거류민에 대한 경찰사무를 집행하기 위하여 각 영사관에 경찰서를 설치한 바 있다. 을사조약 이후 대한제국에 거류하는 일본인이 크게 증가하여 관제를 고쳐 영사관을 이사청으로 고치고, 550명의 이사청경찰을 배치하였다. 그런데, 외교관이 아니라 대한제국에 거류하고 있는 일반일본인조차도 치외법권을 가진다는 점은 당시의 국내현실을 보여주고 있다.

한편, 대한제국 내에서의 일본인 고문경찰과 이사청 경찰 간에 갈등이 생겨, 이들 상호 간의 업무의 중복, 연락의 결여 등 폐단이 발생하여 1907년 2월 통감은 자신의 관할 하에 있는 두 계통의 경찰을 통합하는 조치를 취하였다. 즉, 통감부 및 이사청 산하의 경시(警視)·경부(警部)·순사(巡査)는 모두 경무고문의 보좌관·보좌관보·보조원으로 축약한 것으로 하였다. 그리고 고문경찰관은 이사청경찰관의 직무를 아울러 수행하며, 경찰업무의 성격에 따라 상호 지시할 수 있도록 하였다. 그리고 지방의 작은 시읍(市邑)에 대해서 이들 두 기관의 경찰이 함께 배치되어 있을 경우에는 그 중 하

나를 폐지하고, 사무를 인계하도록 하였다[9].

### 3. 차관경찰에 의한 일본인 경찰의 임용

일본의 강요에 의해 체결된 을사조약에 대해 고종황제는 그것이 무효임을 전세계에 알려 인류의 양심에 호소하였다. 이를 위해 이어 1907년 6월에 네덜란드 헤이그(海牙)에서 만국평화회의가 열리게 되자 대표자를 보내 대한제국의 억울함을 전세계에 호소하고자 하였으나 별 성과를 거두지 못하였다. 일본은 을사조약의 무효를 주장하는 고종황제를 1907년 7월 강제로 퇴위시키고 황태자인 순종(純宗)을 즉위케 하였음은 주지의 사실이다. 조선통감 이토와 도쿄를 출발하여 입경한 일본외무대신 하야시(林董)는 고종을 강제로 퇴위시키고 그 여세를 몰아 이미 형해화(形骸化)된 대한제국의 국가체제의 마지막 존재성을 없애기 위해 법령제정권·관리임명권·행정권 및 일본관리의 임명 등을 내용으로 한 7개항의 조약안을 제시하였던 것이다. 이에 따라 아무런 장애도 없이 1907년 7월 24일 통감부에서 양국의 전권을 가진 내각총리대신 이완용과(李完用)과 통감 이토히로부미(伊藤博文)의 명의로 조약이 체결되니 이를 정미조약 또는 한일신협약이라고 한다.

이 조약에 의하여 국가의 법령 제정, 중요 행정처분, 고등관리의 임명에 대한 사전승인을 통감으로부터 받도록 하였고, 통감이 추천한 일본인을 관리로 임명하도록 하였다. 이에 따라 각 부(部)의 차관(次官)자리에 일본인 관리가 다수 임명되어 이른바 ‘차관정치’(次官政治)가 시작되고, 이전의 고문정치(顧問政治)체도가 폐지되었다. 이제 일본이 한국정치에 대해 단순히 외부인의 자격으로서가 아니라 당당히 내부 관리로 임명되어 개입하게 되었던 것이다[10].

일본은 이 조약의 후속조치로 행정실권을 장악하기 위해 한국인 대신 밑에 일본인 차관을 임명하고, 경찰권(警察權)을 위임하도록 하였으며, 경비를 절약한다는 이유로 한국군대를 해산하였다. 이와 같이 1910년에 명칭만 가지고 있는 대한제국의 국체를 말소하기까지 4년간은 통감부에 의한 차관정치가 실시되었던 것이다.

중요한 것은 이 조약에 의해 그동안 대한제국내에 산발적으로 존재해오던 경찰체도가 어느 정도 통합이 이

루어졌다는 점이다. 즉 이 조약에 의해 대한제국의 각 부(部)차관(次官)에 일본인을 임용할 수 있게 되자, 1907년 8월 공식적으로는 경무고문에 불과하였던 마루야마 시게토시(丸山重俊)는 경시총감(警視總監)이 되고, 11월에는 경무고문부에 소속한 일본인 직원은 전원 대한제국경찰의 경시·경부·순사에 임명되었다. 그리고 내부대신에 직속하는 경시청(警視廳)을 제외한 전국의 경찰은 내부 경찰국(警察局)에서 통할하기로 하고 마쓰이 시게루(松井 茂)가 내부 경무국장(警務局長)에 임명되었다.

이어 1907년 12월 29일 경찰사무집행에 관한 새로운 조치가 취해졌다. 즉 정미조약 제5조에 의하여 이사청 소속 경찰관 전원이 대한제국정부에 임용되어 당해 일본관헌의 지휘감독을 받으며, 대한제국에 거주하는 일본인에 대한 경찰사무를 집행하게 되었다. 물론, 일본인 단속은 일본인으로서 대한제국경찰이 된 자에 한하기로 한 것이지만 이로써 제도상 대한제국경찰, 고문경찰, 이사청경찰은 일본인의 지휘 하에 단일화되어 일제의 침탈에 선봉역할을 다하게 된 것이다[11].

#### IV. 일본의 경찰권 침탈과정(2)

##### 1. 헌병의 군사상 목적에 따른 경찰권 행사

그런데 주목할만한 것은 대한제국에 경찰권을 행사하는 것은 자국민으로 구성된 대한제국경찰(황궁경찰 포함)과 일본인에 의한 고문경찰, 이사청경찰 외에 강력한 조직력과 집행력을 행사하고 있는 일본군 헌병대가 있었다는 점이다. 일본군 헌병대는 이를테면 보통경찰(군과 비교하여 일반경찰)의 직무를 수행하는 군사경찰이라 할 수 있다. 그리고 일본의 대한제국 지배가 기본적으로 군사력에 의한 것이었다면, 식민지배의 폭력 기구인 경찰제도 역시 보통경찰보다는 헌병경찰이 경찰의 중추기관으로서 역할을 했다고 볼 수 있다[12].

사실, 헌병경찰의 존재는 대한제국 이전에 존재해오고 있었다. 즉, 일본은 1895년 2월 한반도에 대위를 장으로 하여 130여명의 임시헌병대를 편성·파견하여 육군통신시설의 경비와 아울러 연선(沿線)의 치안을 담당

하도록 한 것이 시작이었다. 그러다가 러시아와 일본 간의 전운이 감돌던 1903년 12월에 임시헌병대는 한국 주차헌병대(韓國駐紮憲兵隊)로 개편되었고, 러일전쟁 중에 군용전선·전화·철도보호 및 간첩검거, 그리고 방역(防疫)사무도 맡았었다. 러일전쟁 중 일본군헌병이 담당하는 소관업무는 가히 공포적인 것이었다. 즉, “①군용전선·군사철도에 가해를 한 자는 사형에 처한다. ②정(情)을 알고 범인을 은닉한 자는 사형에 처한다. ③촌락 내에 가설(架設)된 군용전선·군용철도의 보호는 그 부락민 전체의 책임으로 한다. 각 부락에서는 구장(區長)을 주임(主任)으로 위원을 두어 약간 명씩 매일 교대하여 군용전선·군용철도의 보호에 임한다. ④부락 내에 있어서 군용전선·군용철도가 절단되고 가해자체포가 되지 않은 경우, 당일의 보호위원은 태벌(答罰) 또는 구류에 처한다. ⑤한 부락 내에서 2회 가해사건이 있을 경우 엄벌에 처한다.”고 한 것이다.

1904년에 7월에 이르러 황무지개간문제에 의해 군중시위가 연이어 일어나 서울의 정세가 긴박해지자 일본군 사령관은 경성(京城, 서울) 및 그 주변에 군사경찰(軍事警察)을 시행하여 치안의 주도권을 잡았다. 한편, 10월에는 함경도 지역에 군사정치를 시행하고 주로 헌병에 의하여 이를 실시하였다. 당시 일본군이 서울전역에 걸쳐 시행한 군사경찰을 위한 훈령은 다음과 같았다. “①치안을 방해하는 글을 작성하고, 또는 이를 배포한 자가 있을 때 그 문서를 압수하고 관계자를 처분한다. ②집회 또는 신문이 치안에 방해된다고 인정될 때 이를 정지시키고 관계자를 처분한다. ③총포·탄약·병기·화구 기타 위험물을 사적으로 소유하는 자가 있을 때에는 이를 검사하고, 상황에 따라 이를 압수하고 소유자를 처분한다. ④우편·전보를 검열하고 의심스러운 통행인을 검사한다.”

일본헌병들의 이와 같은 공포정치에도 불구하고 이에 대항하는 대한제국의 저항 기세가 확산되자 55개소의 분견소(分遣所)를 추가로 설치하여, 군정시행구역을 한국전체로 확장하고 군용전선·철도 이외에 군용영조물·군수물자에 대한 가해행위에도 가혹한 군법이 적용되었다.

## 2. 헌병의 군사상의 목적 외 경찰권 행사

러일전쟁이 끝나자 이러한 군법은 폐지되었으나, 헌병의 권한은 더욱 강화되어 위세를 떨치고 있었다. 1906년 2월부터 대한제국에 주둔한 헌병은 군사경찰권 이외에 행정·사법경찰권까지 행사하게 된 것이다. 즉, 군사업무와 관련된 경찰활동에 관해서는 군사령관의 지휘를 받도록 하였고, 일반행정 및 사법경찰활동과 관련해서는 통감의 지휘를 받도록 함으로써 헌병의 활동 영역을 확대시킨 것이다.

더욱이, 당시 정치적 사찰과 관련된 '고등경찰권'(高等警察權)은 보통경찰보다 오히려 헌병대에서 주도권을 잡은 감이 있었다. 1906년 8월 일본군 사령관은 헌병 대장에게 고등경찰의 강화조치를 취하도록 하였는데, 이와 관련하여 '일한양국의 친교를 방해하는 비행의 단속을 주요 목적으로 하고, 문서·도서 등의 유포 단속, 병기·탄약·폭발물 등 위험물 단속 등의 업무를 수행하라'는 훈령을 내렸던 것이다.

이것은 대한제국에 있어서 헌병대가 경찰보다도 우위에 서는 중추적 치안기관이었음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 1906년 10월 대한제국주둔 헌병대는 제14헌병대로 개편되어 통감부의 가장 중요한 실력기구가 되었다. 따라서 헌병경찰의 군경찰권 외에 보통경찰권의 강화는 곧 일제의 대한제국지배의 현실화를 의미하는 것이라 할 수 있다.

그리고 다른 한편으로는 헌병경찰의 역할이 강화된 배경에는 당시의 치열한 저항운동이 전개되었음을 반영하는 것이기도 하다. 즉, 일본에 의한 경찰력의 강화에도 불구하고, 대한제국의 줄기찬 저항의 불길은 1907년 정미조약 이후에 더욱 확산되었다. 이러한 민족적 저항은 1908년에 절정에 이르다가 점차 감소해서 일제 강점 후인 1911년에는 일본에 의한 의병진압이 거의 완료된 것을 알 수 있다.

이 당시 일본은 수비대(守備隊)를 각지에 배치하고 헌병·경찰과 협력하여 진압에 고심하였다. 즉 전국 각지의 남녀노소 모두 쫓겨하여 의병을 중심으로 항일전에 적극적으로 참여하여 민족전쟁 형태로 발전하였으니 일본수비대는 도처에서 격파되어 한때 일본의 대한제국 강점은 위기에 직면하기도 하였다. 이에 초조해진

일본군사령부는 1907년 9월 일반백성들에 대하여 '비도초멸(匪徒剿滅, 도적무리를 토벌하여 없앴)에 관한 고시'를 내리고 의병이 출몰하면 '그 책임을 현행범의 촌읍(村邑)에 몰어 엄중한 처치를 하겠음'을 선포하였다. 엄중한 처치란 부락민 전체에 대한 처형과 부락의 말살을 의미하며, 이러한 초토화 작전을 공포수단으로 하여 타오르는 급한 불길을 막으려고 하였던 것이다.

한편, 일본은 이와 같이 긴박한 정세를 타개하기 위하여 아카시 겐지로(明石元二郎)소장을 발탁하여 1907년 10월 한국주둔 제14헌병대장(憲兵隊長)에 임명하였다(아카시는 후술하겠지만 일본이 대한제국의 경찰권을 박탈하는데 있어서 결정적인 역할을 담당한 인물이라 할 수 있다).

## 3. 헌병보조원제도

헌병보조원(憲兵補助員) 즉 이른바 '토병'(土兵)의 활용구상은 아카시가 대한제국에 부임하기 10년 전부터 대만 및 월남(당시 프랑스령)을 시찰할 때 배웠던 것이다[13]. 이와 같은 방침은 대한제국 의병토벌에 적용하여 대단한 성과를 거두게 되었다. 결과적으로 이러한 일본군의 전술변경으로 군경(軍警)을 통한 치안작전 수행에서 경찰보다 헌병대의 비중과 역할이 커지게 되었다.

사실, 대한제국정부는 헌병보조원제도에 앞서 이미 한국 장교 지휘 하에 한국 순검(巡檢) 약 50명으로 1개 부대를 조직하여 일본군수비대장의 감시 하에 의병토벌업무(특히, 의병장 수색체포)에 종사시키고 있었으며, 다시 2개 중대의 병력을 일본군수비대에 추가로 파견하여 근무보조를 시키고 있었다. 그러나 본격적인 토병이용은 아카시(明石)가 기획하였는데, 그는 1908년 6월 대한제국정부로 하여금 보조원 3,000명을 모집하게 하고, 이어 8월 1,300명을 추가로 모집하여 전국 453개소의 헌병분대(憲兵分隊) 및 헌병분견소(憲兵分遣所)에 배치하였다.

여기에 응모한 대한제국 국민은 대부분 불량배들이었으며, 특히 의병 측에 있다가 탈락귀순한 자, 면직된 순사, 전직군인 등이 많아 일본에 위협적 요소가 있다고 하여 반대가 있었다. 그러나 아카시와 이토 히로부

미(伊藤博文) 통감의 결단으로 이러한 보조원 배치조치는 이루어 졌는데, 이에 따라 일본헌병 1명에 보조원 2명, 후에는 3-4명을 배치하였다. 이들 보조원들은 헌병분견소 소재지에서 현지 채용하여 2개월간 병기사용 등 간단한 교육을 받게 하였고, 이들에게는 군대해산 이후 구(舊)한국군이 사용했던 보병총을 지급하였다. 이들은 아카시의 예상대로 자신들의 출신지에 배치되어 지방사정에 정통하였고, 아울러 불량배 특유의 능력을 발휘하여 일제의 충견(忠犬)노력을 하여 그 성과(의병토벌)가 만족할만한 수준에 이르렀었다. 특히 의병에서 귀순한 자들은 의병을 가장하고 정탐활동을 하여 의병과 내통하고 있던 마을주민들에게 큰 타격을 주어 주민들의 의병지원활동을 위태롭게 하는 등 그 효과가 매우 컸던 것으로 나타났다. 이들 헌병대는 그 인원에 있어서 수비대보다 훨씬 소수였음에도 불구하고 의병토벌에 적극적인 전의를 발휘하여 의병진압의 중심적인 역할을 수행하였음을 알 수 있다[14].

#### 4. 보통경찰과 헌병경찰의 관계

한편, 일본의 대한제국 경찰권 침탈과정에서 보통경찰과 헌병경찰 간의 역할갈등과 결과적으로 헌병경찰 중심의 경찰체제로 변화되는 과정을 이해할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 일제는 헌병보조원을 앞세우는 한편, 제국주의열강의 경험에 비추어 항일독립심에 불타는 민족적 저항을 완전히 무장해제 시키기 위하여 하나의 업종도 소지하기 못하게 하는 총포화약취체법(銃砲火藥取締法, 1907), 일진회 등 친일파로 하여금 의병진압에 앞장서도록 하는 자위단규약(自衛團規約, 1907. 11), 항일투쟁의 정신적 무장해제를 의미하는 신문지취체규칙(新聞紙取締規則)의 강화(1908. 4), 학회의 학문적 활동을 제한하는 학회령(學會令, 1908. 10) 등을 제정하였다. 그리고 경비선(警備船, 1909. 9)을 두어 연안 및 도서지역의 토벌에 임하는 등 탄압을 강화하였다.

아카시 겐지로(明石元二郎) 자신은 1908년 12월 군참모장(軍參謀長)을 겸임하여 주한육군과 헌병대를 한 손에 쥐고, 1909년 1월에 이르기까지 헌병대 기구를 7개 헌병분대(憲兵分隊), 493개 헌병파견소(憲兵派遣所)·출장소 등으로 확장하였다. 한편, 경찰력도 헌병대와 경

쟁적으로 확대일로를 걸어 대폭 강화되어 개항지·철도연선·도시 등 비교적 의병의 위협을 덜 받는 곳의 치안은 경찰이 담당하고 있었다.

1908년 7월 지방관제를 고쳐 일본인 경시(警視)로서 각 도 경찰부장(警察部長)에 임명하고, 각 경찰분서를 경찰서로 승격시키고 지방행정 관청인 군아(郡衙) 소재지에는 순사주재소(巡査駐在所)를 두어 3-8명의 인원으로 1개 군의 치안을 담당하도록 하였다.

당시의 경찰은 만능이었다. 경찰 본연의 임무 외에 산림·토목·권업(勸業, 산업장려)·도량형 등의 사무, 징세사무, 우편 호위, 집달리(執達吏) 사무, 감옥의 부속으로 경찰서 유치장에 기결수까지 구금하여 감옥사무를 보며, 묘지단속(墓地 단속)에 사람과 가축에 많은 피해를 주는 맹수의 구제, 학교감독과 교과서 관계까지 맡아 그 소관업무는 온갖 행정을 담당하고 있었다. 그리고 한편으로는 경찰력의 부족으로 군아에서 멀리 떨어진 지방은 무경찰(無警察)에 가까운 상태였다.

그러나 이와 같은 경찰의 광범한 권한과 업무에도 불구하고 종래의 인연으로 그 조직은 복잡하였다. 대한제국에는 실권을 쥔 다수의 일본인 경찰이 있으나 계류일 본인에 관한 사무에 대해서는 소속 상관 외에 관할 이사청의 지휘를 받아야 하며, 의병토벌에 있어서는 군사령관의 지시를 받으며, 무엇보다도 헌병과의 관계에 문제가 있었다.

즉, 실질상 경찰권은 헌병과 경찰에 양분되어 때로는 상호 협정이 필요하였으며, 혹은 양자의 행동이 중복 또는 상호 충돌하여 한 사람의 경찰서장이 몇 사람의 지휘감독을 받기도 하였다. 경찰관의 성분도 본국 경찰관으로서 대한제국에 파견되어 있는 자와 본국에서는 무직이었는데 대한제국에서는 경찰현직에 있는 자, 본국의 관리라 하더라도 다른 직종에 있었던 자 등이 있어 복잡하였다. 이로 인해 침략자의 입장에서 군인과 경찰이 양립됨으로써 발생하는 대립과 경찰업무의 중복 등 식민지에서 흔히 볼 수 있는 ‘헤게모니’를 에워싼 문무관의 알력을 해결할 대책이 요구되었다[15].

## V. 일본의 경찰권 침탈 완료

### 1. 헌병경찰체제를 중심으로 한 경찰권 통합

앞에서 살펴본 바와 같이 헤이그밀사사건을 계기로 1907년 7월 고종을 강제로 퇴위시키고, 이어 8월에 군대를 해산시켜 대한제국을 무력화시킨 일본은 1909년(융희 3) 7월에는 정치조직에서 이름뿐인 군부(軍部)마저 폐지시켰다. 동시에 사법·감옥사무마저 박탈하여 이해 9월에는 법부(法部)를 폐지시킴으로써, 대한제국 정부는 내부·탁지부·학부 및 농공상부의 4부(部)만이 남게 되었다. 그리고 1910년 6월 24일 그나마 마지막 보루(비록 이름뿐이지만)인 경찰권(警察權)마저 박탈하였다. 이는 일본에 의한 일제강점 2개월 전의 일이며, 합방을 위한 마지막 조치였던 것이다.

초대통감 이었던 이토 히로부미(伊藤博文)에 이어 부통감이었던 소네 아라스케(曾禰荒助)가 2대 통감이 되었으나 바로 병사하고, 3대 통감에 겸임으로 임명된 일본육군대신 데라우치 마사다케(寺內正毅)는 일본에서도 무단파(武斷派)의 대표로 꼽히는 사람이었다. 당시 일본의 정권을 장악하고 있었던 장주벌(長州閥)의 거두이자 육군의 실력자인 데라우치를 통감(統監)으로 발령하여 대한제국에 대한 일본의 태도는 명료하게 나타났다.

이에 따라 1910년(융희 4) 5월 30일 데라우치는 3대 통감으로 발령되었는데, 그는 아카시 겐지로(明石 元二郎)와 대한제국의 경찰권 박탈계획을 모의하였다. 여기서 아카시는 향후 대한제국의 치안문제는 보다 심각해질 것이고 이에 따라 경계를 강화해야 할 것으로 판단하였다. 그런데, 현재와 같이 헌병과 경찰이 양립하고, 또 헌병은 무관(武官)이기 때문에 행정부(行政府)와의 관계에서 그 편의를 잃고, 통감부(統監府)가 경시총감(警視總監) 혹은 경무국장(警務局長)과 오히려 밀접하게 연결되어 있으면 적절하게 업무를 수행하기 어렵다고 판단하였다. 따라서 헌병과 경찰의 통합은 반드시 이루어져야 하며, 이를 위해 대한제국에 주재한 군대의 수장인 군사령관이 이를 겸하게 되면, 2종의 기관은 서로 밀접히 연락하며 활동을 할 수 있을 것이라고 보았다[16]. 아카시는 앞으로 예상되는 합방과 그를 계기로 격화될 항일투쟁을 탄압할 대책으로서 치안기구 지휘

계통의 일원화를 요구하여 예산과 인원의 부족을 메우고 효율적으로 사태에 대처하려고 하였던 것이다.

따라서 아카시는 1910년 4월초부터 군참모장회의(軍參謀長會議)로 동경에 체류 중이었는데, 회의가 끝난 후에도 대한제국에 귀입하지 않고 데라우치와 합방 관련 비밀계획에 착수하여 합방을 위한 최우선적 조치로서 대한제국의 경찰을 더욱 완전하게 침략목적에 부합되는 기구로 개편·장악하고자 하였다. 이를 위해 일본에 경찰권을 위임시키며, 새로 통감부에 경무총감(警務總監)을 두어 헌병사령관이 겸직함으로써 헌병 위주의 경찰권을 통합하고, 헌병을 대폭 증원함으로써 경찰력을 강화시키고자 하였던 것이다.

이에 따라 1910년 6월 대한제국 주차헌병대 본부는 사령부(司令部)로 승격하고, 각 도에 헌병대 본부를 두고, 6월 15일 아카시는 헌병사령관에 임명되어 합방을 위한 모략과 탄압의 주역으로 등장하였다. 즉, 데라우치는 아카시를 다시 대한제국 주차헌병사령관에 임명하여 경찰권 박탈 후와 앞으로 있을 일제강점 후의 반대한 민족적 저항에 대한 통치방법을 강구하였던 것이다.

데라우치는 동년 6월 16일 통감훈령의 형식으로 통감부 총무장관서리로 있는 이시즈카 에조(石塚英藏)에게 아카시와 협의하여 한국정부와 한국경찰권박탈의 교섭을 종결시키라고 명령을 내리게 된다. 이시즈카가 통감훈령으로 한국정부와 교섭하려던 요점은 국내 경찰업무를 통일하기 위하여 경찰권을 일본정부에 위탁하며, 통감부에 경무총감직을 신설하고 이를 헌병사령관이 겸직하여, 통감의 지휘감독아래 전국 경찰사무를 통할하고자 한 것이다. 아울러 기존의 경시청·경무국을 폐지하고 각 도(道)의 헌병대장(憲兵隊長)이 도(道) 경무국장을 겸하며, 경찰서·분서·주재소 없는 지점은 헌병분대·분견소 등에서 업무를 집행하고, 이 모든 경비는 대한제국정부에서 부담한다는 것이었다. 그리고 이 기간 동안 일본은 대한제국에 헌병 1,000명을 증파하였는데, 아카시는 이 때 그 악명 높은 헌병경찰체제를 창안하였음은 주지의 사실이다. 일제는 침략에 필요한 경비마저 탄압대상인 대한제국으로부터 수탈하였으며, 아카시는 그 동안의 숙원이었던 헌병경찰체제를 일거에 달성한 셈이었다.

## 2. 대한제국의 무력한 대응과 좌절

통감부 총무장관서리 이시즈카는 아카시와 상의 하여 대한제국정부와의 타협에서 그 방법을 조약이나 협정형식을 피하여 헌병보조원 모집 때나 군부를 폐하계한 때의 예에 따라 조회문(照會文) 교환의 형식을 취하여 간편하게 실효를 거두기로 결정하였다. 이에 대해 대한제국 각료회의에서 어떠한 뚜렷한 대응책은 존재하지도 않았고 다만 각료회의에서는 탁지부대신 고영희(高永喜), 학부대신 이용직(李容植) 두 사람만이 다음과 같은 반론을 제기하였다. “모든 국가행정은 경찰권에 의하여 그 실행이 보장되는데, 지금 경찰권을 일본에 넘기면 대한제국의 행정은 거의 운용할 수 없을 것이며, 황궁경찰에 있어서도 일일이 통감의 지휘를 받는 것은 참을 수 없다”는 것이었다. 그러나 대세는 이미 일본의 각본대로 진행되는 기정사실을 안 그들은 유명 무실의 반론도 철회한 다음 경찰권 위임은 사법권위임(1909년 7월)과 동일하게 중요한데 사법권위임은 협약의 형식을 취하였음에도 불구하고 경찰권위임은 한 장의 조회문으로 하는 것은 부당하다는 부질없는 공문을 내세웠다.

그러나 이에 대해 이시즈카의 외교문서의 교환으로 일을 처리하려는 것은 오히려 각대신의 입장을 고려한 것이라는 의견에 굴종하여 황궁경찰(皇宮警察)에 관한 실속 없는 자구수정으로써 1910년 6월 24일 경찰권위임 각서에 조인하였다. 아카시(明石)가 일본에서 경찰권 위임관련 초안을 가져 온지 불과 며칠이 지나지 않아서 발생한 사건이었다[16].

**경찰권위임각서(警察權委任覺書)**

한국정부와 일본정부는 한국경찰제도를 완전히 개선하고 한국재정의 기초를 공고히 하는 목적으로 아래의 조관(條款)을 약정 함.

제1 조. 한국의 경찰제도가 완비되었음을 인정할 때까지 한국정부는 경찰사무를 일본정부에 위임할 것.

제2 조. 한국의 황궁경찰사무에 관해서는 필요에 따라 궁내부대신은 해당주무관에 임시협의 하여 처리할 수 있음.

이는 본국정부의 위임을 받고 각서 한일문(韓日文) 각 2통을 작성하여 이를 교환하고 후일의 증빙을 위하여 기명조인 함.

1910년(음희4) 6월 24일

한국내각총리대신서리 박제순  
통 감 데라우치 마사다케

그리고 이날 이시즈카는 경찰용 토지·건물을 일방적으로 무상접수하는 조회문과 또한 경찰경비를 대한제국정부에 부담시키는 강압적인 조회문을 보내왔다. 그리고 1910년 7월 27일에 이르러 대한제국정부는 박제순 총리대신서리 명의로 이를 수락하는 회답을 내는 동시에 무시된 각서안 제2조의 건을 조회하였다. 이에 대하여 일본은 당연한 일이라고 28일 승낙하는 회답을 보내왔다. 이렇게 하여 이미 무력화한 대한제국정부를 상대로 일제의 각본에 따라 경찰권은 빼앗겼던 것이다. 6월 30일 일제측은 「통감부 경찰관서관제」로 접수하고, 대한제국은 5개의 칙령으로 경찰권을 제도상 포기하게 되었다[17].

이 법령들은 1910년 7월 1일로 발효하여 드디어 명목상이나마 마지막 남은 대한제국 주권의 상징인 경찰은 3년 반전인 1907년(융희원년) 10월에 제한일본경찰을 흡수했던 것이 이번에는 정반대로 송두리째 일본경찰로 넘어가 2개월 후인 8월 29일에는 대한제국의 주권마저 무저항으로 빼앗기게 되었다.

경찰권위임 조인이 끝나자 대한제국정부는 국민의 혈세인 융희4년(1910)도 경찰예산 250만원을 통감부에 제공하였다. 그리고 세부적인 법령정비도 진척되어 6월 30일부로 대한제국 경찰관제는 모두 폐지되고, 일본정부는 칙령으로 한국주차헌병조례(韓國駐劄憲兵條例) 및 통감부경찰서령(統監府警察署令)을 고쳐 “헌병장교·준사관·하사·상등병 등은 통감이 정하는 바에 따라 제직할 대로 경찰관의 직무를 집행할 수 있음” 등의 내용을 넣었다.

헌병대사령관인 아카시(明石)는 통감부 경무총장(警務總長, 오늘날의 경찰청장)을 겸직하고 헌병장교는 경시(警視), 준사관·하사는 경부(警部) 등에 임명되었다. 각 도 경무부장(警務部長, 오늘날의 지방경찰청장)에는 헌병중좌(憲兵中佐) 5명, 헌병소좌(憲兵少佐) 8명이 7월 1일부로 임명되었다[18]. 그리고 경시청을 폐지하고 수도의 경찰사무는 경무총감부의 직할로 관장하도록 하였다. 일본인 경찰관 약 2,000명, 한국인 경찰관 약 3,000명, 헌병 약 3,000명, 헌병보조원 약 4,000명으로 신경찰기구를 조직하고 헌병은 교통이 불편한 곳, 국경, 벽지, 의병 출몰지 기타 군사경찰상 필요한 사단소제지,

요새지, 함대의 왕대가 빈번한 곳에 배치하고 경찰은 도시와 철도연선 등에 배치하였다.

## VI. 결론

러일전쟁 이후 일본은 대한제국에 대한 독점적인 지배력을 행사하기 시작하였음은 주지의 사실이다. 이를 위해 일본은 자신들에게 유리한 방향으로 대한제국의 경찰권을 잠식하여 변화시켰음은 물론이다. 이는 보통경찰로서 고문경찰, 이사청경찰, 차관경찰로 전개해 나가는 과정에서 극명하게 보여주고 있다. 한편, 헌병경찰은 다른 영역에서 대한제국의 경찰권을 침탈하여 나아갔으며, 이들 상호간에도 역할갈등이 발생하기도 하였음을 알 수 있다. 그러나 대한제국을 식민지화 한다는 특수한 상황에서 보통경찰보다는 헌병경찰이 식민지배에 보다 유리하다고 판단한 일본은 결국 헌병로 통합하여 대한제국의 경찰권침탈을 완료하게 된다. 이는 일제강점후 식민경찰의 전신이라 할 수 있을 것이다.

사실 대한제국 좌절기에 이르러 내재적 경찰근대성의 발전동력을 사실상 상실했다고 보는 시각이 적지 않다. 이 시기에 이르러 서구열강의 모든 라이벌들을 제치고 대한제국의 지배를 현실화하기 시작한 일본의 강제적 경찰권 침탈과정이 본격화되기 때문이다. 이러한 시각에서 본다면 대한제국 좌절기의 경찰은 어떻게 보면 일본에 의한 일방적인 의지에 의해 이루어진 면이 강하다고 볼 수 있다. 러일전쟁 이후 대한제국의 국내외적인 위상은 이미 글자그대로 '좌절기'였으며, 따라서 이 시기에 한국근대경찰의 내재적 발전론을 모색하는 것은 어려운 일일지도 모른다. 물론, 1905년 전후해서 1910년 일제강점에 이르는 동안 대한제국의 경찰은 제도적으로 보다 정비되어 발전함을 알 수 있다. 이러한 관점에서만 본다면 대한제국의 경찰은 보다 근대화되었다고 할 수 있다. 그러나 타자의 물리적 강제력을 동원한 개혁이라는 것이 비록 제도적·형식적 경찰근대화는 갖추었을지언정 이념적 경찰근대화와는 거리가 멀다고 보기 때문이다. 또한 이 시기의 경찰개혁은 '식민통치'를 취한 전초작업으로서 기능을 했다는 점에 주

목할 필요가 있다. 이 시기에 일본은 국가와 사회 모든 영역에서 식민통치에 유리한 방향으로 대한제국을 변화시켜 나아갔으며, 경찰 또한 예외는 아니었기 때문이다.

더욱이 일제강점 이후 일제시대 경찰의 기본 틀은 이미 대한제국 좌절기에 형성된 것이라는 점이다. 따라서 일제시대의 한국경찰을 이해하는데 있어서 이 시기의 경찰현상에 대한 체계적인 이해는 매우 중요한 것이다. 그렇기 때문에 이 시기에 대한 보다 세밀한 연구가 전개되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본다면 이 연구는 대한제국 좌절기의 내재적 경찰근대성이 점차 약화되고, 일본에 의한 타율적·종속적 경찰근대성이 점차 강화되는 과정이 어떻게 전개되는 가를 살펴보는 과정이 될 수 있을 것이다. 물론, 일본에 의한 경찰개혁이 과연 진정한 의미의 '경찰근대성'을 의미하는 것인지에 대해서도 문제의식을 갖고 이를 접근해야 할 것이다.

## 참고 문헌

- [1] 최선우, "한국경찰의 '근대성'(近代性)에 관한 연구", 한국공안행정학회보, 제23호, pp.423-426, 2006.
- [2] 차선훈, "대한제국기 경찰제도의 변화와 성격", 역사와 현실 19, p.74, 1996.
- [3] H. L. Robert, F. Lawrence, Travis III, *Policing In America*, N.Y.: Macmillan Publishing Company, pp.52-59, 1994.
- [4] 이에 대한 자세한 논의는 손영상, "갑오개혁 이후 근대적 경찰제도의 정립과 운영", 한국사론, 제53집, pp.351-378, 2007.
- [5] 박기서, 김민철, "일본의 조선경찰권 침탈과정에 대한 연구", 경희사학 19, pp.303-308, 1995.
- [6] 정원옥, "일제의 대(對)한경찰정책소고", 경희사학 6·7·8, p.115, 1980.
- [7] 김용덕, *한국제도사연구*, 서울: 일조각, pp.356-357, 1997.
- [8] 한영우, *다시찾는 우리역사*, 서울: 경세원, pp.499-500, 2004.

- [9] 김용덕, *한국제도사연구*, 서울: 일조각, p.357, 1997.
- [10] 내무부치안국, *한국경찰사*, pp.487-488, 1972.
- [11] 김용덕, *한국제도사연구*, 서울: 일조각, pp.356-357, 1997.
- [12] 박기서, 김민철, “일본의 조선경찰권 침탈과정에 대한 연구”, *경희사학* 19, p.316, 1995.
- [13] 이연복, “구한국 경찰고(1894-1910)”, *서울교육대학논문집* 4, p.18, 1971.
- [14] 김용덕, *한국제도사연구*, 서울: 일조각, p.363, 1997.
- [15] 김용덕, *한국제도사연구*, 서울: 일조각, pp.367-368, 1997.
- [16] 내무부치안국, *한국경찰사*, pp.615-616, 1972.
- [17] 내무부치안국, *한국경찰사*, p.617, 1972.
- [18] 경무일보, 제1호, 1910(8).

#### 저 자 소 개

최 선 우(Sun-Woo Choi)

정회원



- 1995년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(행정학사)
  - 1997년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(법학석사)
  - 2000년 8월 : 동국대학교 경찰행정학과(법학박사)
  - 2001년 3월 ~ 현재 : 광주대학교 경찰법행정학부 교수
- <관심분야> : 경찰사, 경찰법, 민간경비, 비교경찰