

〈일반논문〉

## 南京國民政府시기 北平市 公安局의 성립과 권한 조정\*

김택경 \*\*

### 〈목차〉

- I. 머리말
- II. 北平市政府 傘下 公安局의 출범과 변천
- III. 本部-直屬機關-區署 체계의 지속과 변화
- IV. 공안국 職權 조정의 성과와 한계
- V. 맺음말

### [국문초록]

남경국민정부시기 북경 경찰은 북평시정부에 ‘公安局’으로 직속되어 도시 치안을 전문적으로 담당하는 부서가 되었다. 이로써 북경 경찰은 직권과 위상이 축소되는 대신 업무의 전문화를 도모하게 되었다. 본고는 당시 공안국의 핵심적인 의제였던 전문화를 실현하는 데에 전제조건이 되는 권한 조정의 과정과 결과를 성과와 한계라는 시각에서 살펴봄으로써 그 전문화의 실상을 규명해보았다.

우선 II장에서는 시정부 체제에서 공안국 권한의 변천 과정을 다른 부서들과의 관계 속에서 설명하였다. 다음으로 III장에서는 이전 경사경찰청과 비교하여 공안국의 조직체계가 어떻게 지속되고 변화되었는가를 살펴보았다. 마지막 IV장에서는 권한 조정이 이행된 결과를 성과와 한계라는 관점에서 규명하였다.

\* 이 논문은 2020년도 동국대학교 신입교원정착연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

\*\* 동국대학교 사학과 조교수

공안국은 경사경찰청이 행사하였던 상당한 권한을 시정부의 다른 부서들에 이전하였다. 권한의 조정 과정은 평탄하지만은 않았다. 특히 권한 조정의 과정에서 가장 핵심적인 현안 중의 하나였던 공안국 경비를 재정국에 통합시키는 일은 난항을 겪었다. 결국 이 현안은 공안국의 강한 반발로 말미암아 형식적으로 재정국의 요구를 수용하는 차원에서 막을 내렸다.

비록 권한은 이전되었지만, 공안국은 단속을 통해 여전히 개별 업무에 연관되어 있었고 또 개입할 수 있었다. 신생 부서들은 대부분 아직 독립적으로 업무를 처리할 수 있는 인적·물적 토대가 갖춰지지 않은 상태였다. 따라서 공안국의 지원 없이는 자신의 업무를 제대로 처리하기 어려웠다. 이러한 상황에서 공안국은 여전히 도시행정 전반에 직간접적으로 연계되었다.

□ 주제어

북평, 공안국, 시정부, 전문화, 직권

---

## I. 머리말

중국 근대 도시행정의 역사에서 1920년대는 획기적인 전환이 시작된 시기였다.<sup>1)</sup> 南京國民政府는 1920년대 초·중반 孫科가 廣州에서 주도한 市政改革 방안을 청사진으로 삼아 도시를 독립적인 행정단위로 구분하는 市制를 실시하고, 이를 전문적으로 관리 운영하는 행정체계를 편성

---

1) 趙可, 『市政改革與城市發展』, 北京: 中國大百科全書出版社, 2004; 涂文學, 「近代市政改革: 影響20世紀中國城市發展的歷史性變革」, 『學習與實踐』, 2009-9.

하였다.<sup>2)</sup> 시제는 清末 新政期 이래 줄곧 추진되었으나 政局의 불안으로 지지부진함을 면치 못하였는데, 남경국민정부의 수립과 함께 마침내 결실을 보게 되었다.<sup>3)</sup> 전문화된 행정체제도 남경국민정부의 성립과 동시에 편성이 이루어졌다. 1928년 7월에 공포된 〈市組織法〉, 〈特別市組織法〉과 1930년 5월 공포된 〈市組織法〉에서 시정부의 구성과 財政·土地·社會·工務·公安·衛生·教育 등 전문화된 局의 설치가 명시되었다.<sup>4)</sup> 이로써 경찰과 市政公所 등 여러 기관들에 의해 운영되었던 기존의 다원적인

- 2) 金炳亮, 「孫科與廣州市政建設」, 『嶺南文史』, 1991-4; 張富強, 「西勢東漸與民初廣州城市的發展」, 『近代史研究』, 1995-5; 賀躍夫, 「近代廣州街坊組織的演變」, 『二十一世紀』, 1996年6月號; 趙可, 「孫科與20年代初的廣州市政改革」, 『史學月刊』, 1998-4; 陳晶晶, 「中國市政組織制度的近代化雛形-〈廣州市暫行條例〉」, 『中山大學研究生學刊』(社會科學版), 1999-4; 倪俊明, 「廣州城市道路近代化的起步」, 『廣東史誌』, 2002-1; 張曉輝, 「辛亥革命後廣東近代城市的發展(1911-1936)」, 『暨南學報』, 2002-5; 韓文寧, 「孫科與二十年代廣州的市政革新」, 『檔案與史學』, 2003-2; 楊穎宇, 「近代廣州第一個城建方案: 緣起、經過、歷史意義」, 『學術研究』, 2003-3; 趙春晨, 「晚清民國時期廣州城市近代化略論」, 『廣東社會科學』, 2004-2; 姚燕華·陳清, 「近代廣州城市形態特徵及其演化機制」, 『現代城市研究』, 2005-7; 趙可, 「體制創新與20世紀20年代廣州市政的崛起」, 『廣西社會科學』, 2006-3; 許瑞生, 「清末民初廣州市市政制度的實踐與啓示」, 『城市規劃』, 2009-5; 辛超, 「二十世紀二十年廣州市制改革與市政建設」, 暨南大學 碩士學位論文, 2010; 邵駿, 「試述孫科、林雲陔與民國廣州公園建設」, 『嶺南文史』, 2010-3; 李韜, 「民國初年廣州電車事業的開創與市政體制」, 『中山大學研究生學刊』(社會科學版), 2012-2; 王國君·王越, 「孫科在廣州市長任內的市政建設」, 『白城師範學院學報』, 2013-6; 沈成飛, 「論孫科的第二個廣州市長任期-以廣州官產案爲中心的考察」, 『中山大學學報』(社會科學版), 2014-5; 田中重光, 「廣州-都市化と中國の近代都市計劃のはじまり」, 『近代中國の都市と建築』, 相模書房, 2005; Hans. Yeung Wing yu, "Guangzhou, 1800-1925: The Urban Evolution of a Chinese Provincial Capital", unpublished Ph. D. dissertation, University of Hong Kong, 1999 등 참조. 손과에 대해서는 王軍, 「孫科三任廣州市長」, 『協商論壇』, 1999-7; 胡巧利, 「淺論孫科的都市規劃思想及實踐」, 『廣州社會主義學院學報』, 2013-4 등 참조.
- 3) 李玉, 「中國近代市政府的產生及其研究芻議」, 『暨南學報』(哲學社會科學版), 2014-3.
- 4) 錢端升, 『民國政制史』下冊, 上海: 上海人民出版社, 2008, 702-704쪽.

도시행정체제는 市政府 중심의 일원적인 행정체제로 전환되었다.<sup>5)</sup>

이러한 변화는 北京의 도시행정체제에도 그대로 영향을 미쳤다. 清末新政期부터 北洋政府시기까지 北京의 市政은 京師警察廳과 京都市政公所 등 다수의 기관(multi-municipal system)에 의해 공동으로 운영되었으나, 1928년 12월 1일 北平市政府로 통합되었다.<sup>6)</sup> 北京 경찰은 北平시정부에 '公安局'으로 직속되어 도시의 치안을 전문적으로 담당하는 하나의 부서로 규정되었다.<sup>7)</sup> 이로써 청말 경찰제도가 시행된 이후 경사경찰청시기까지 다목적(multipurpose)·다기능(multirole)의 위상을 부여받고 도시행정의 광범위한 영역에 관여하였던 北京 경찰은 새로운 전환점을 맞이하게 되었다.<sup>8)</sup> 즉, 北京 경찰은 직권과 위상이 축소되는 대신 업무의 고도화 혹은 전문화(specialization)를 꾀할 수 있게 된 것이었다. 北平시정부의 출범으로 도시행정 전반에 걸쳐 위상과 직권이 조정되자 치안 업무 이외에 과거 경찰이 담당하였던 제반 업무는 시정부 산하 다른 局들로 점차 이전되기 시작하였다.<sup>9)</sup>

1928년 12월 1일 北平시정부의 출범은 北京 경찰 자체에 지대한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 도시행정체제에도 광범위한 변화를 수반하였다는 측면에서 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이에 몇몇 선행연구에서 이미 公安국

5) 姚驥 編輯, 『市組織法釋義』, 上海: 世界書局, 1930, 32-42쪽.

6) 金澤環, 「北洋政府시기 北京 경찰의 인원팽창과 그 함의」, 『東洋史學研究』 146, 2019, 375-383쪽.

7) 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 北京: 中國檔案出版社, 1998, 1-6쪽.

8) 金澤環, 「北洋政府시기 北京 경찰의 인원팽창과 그 함의」, 375-383쪽.

9) 北平시정부 社會局과 教育局에 관한 선행연구로는 姚文秀, 「北平社會局研究(1928-1937)」, 北京大學 博士學位論文, 2015; 大江平和, 「民國期北平市社會局による教育局の吸収- 教育財政の狀況を中心に -」, 『アジア教育史研究』 25, 2016; 大江平和, 「北平市社會局の成立と慈善事業のゆくえ- 香山慈幼院と龍泉孤兒院への監督・指導に着目して -」, 『中國研究月報』 71, 2017 등 참조.

성립 이후 조직의 변화 양상이 조명된 바 있었다.<sup>10)</sup> 하지만 선행연구에서는 공안국 조직의 변화 양상이 전체 북경 경찰사의 맥락에서 분석되었기 때문에, 정작 공안국 성립의 핵심적인 의제였던 ‘전문화’의 내용과 실상을 규명하는 데에는 소홀히 할 수밖에 없었다. 따라서 여기에서는 공안국의 성립과 직권 조정의 과정을 중심으로 살펴봄으로써 전문화의 실상과 한계를 짚어내는 데에 주력하도록 하겠다.

그리하여 먼저 II장에서는 북평시정부 체제에서 공안국 직권의 변천 과정을 다른 국들과의 관계 속에서 풀이해보고자 한다. 다음으로 III장에서는 이전 경사경찰청과 비교해 공안국의 조직체계가 어떻게 지속되고 변화되었는가를 살펴보도록 하겠다. 마지막 IV장에서는 직권 조정이 진행된 결과를 성과와 한계라는 관점에서 규명하겠다. 이상의 연구가 남경국민정부시기 북경과 중국 도시행정의 변화를 이해하는 데에 조금이나마 보탬이 되기를 기대한다.

## II. 北平市政府 傘下 公安局의 출범과 변천

머리말에서 잠시 살펴보았듯이 남경국민정부시기에 접어들어 북평시의 행정체계에는 중대한 변화가 시작되었다. 북경의 시정체계는 북양정부 시기 京都市政公所와 京師警察廳 두 기관이 각각 업무를 담당하였던 일원체계에서 北平特別市 市政府로 이들 두 기관이 통합 귀속되는 일원체

10) 林相範, 「北京地域 警察官의 構成과 그 變化」, 『中國近現代史研究』 27, 2005; 林相範, 「北京 地域 警察本部의 組織 內容- 1928년부터 1949년까지 -」, 『大丘史學』 78, 2005; 林相範, 「北京 地域 警察의 基層組織- 1901년부터 1949년까지 -」, 『大丘史學』 88, 2007.

계로 전환되었다. 시정부가 출범함에 따라 북경 경찰은 시정부 체계 속에서 치안이라는 특정한 부문을 담당하는 하나의 局으로 위상을 조정하였다. 이 시기에 조정된 경찰의 위상은 1949년 中華人民共和國 성립 이전까지 기본적으로 지속되었다.

1928년 6월 國民革命軍은 北京을 점령하였고, 이에 國民政府는 북경을 北平特別市로 변경하였다. 아울러 直隸省을 河北省으로 바꾸고, 京兆制를 폐지하여 京兆에 소속되었던 大興과 宛平 등 20여 개 縣을 하북성에 귀속시켰다.<sup>11)</sup> 그리고 7월에는 〈特別市組織法〉에 의거하여 북평 특별시 市政府가 정식으로 성립되었다.<sup>12)</sup> 시정부 산하에는 秘書處와 財政局·土地局·社會局·工務局·公安局·衛生局·教育局·公用局 8개 국이 설치되어 시정 체계의 일원화를 도모하였다.<sup>13)</sup> 이후 1930년 6월 시정부의 재정이 어려워지면서 국의 규모를 축소시키는 논의가 이루어졌다.<sup>14)</sup> 결국 8월 시정부는 토지국을 재정국 산하 土地科로, 위생국을 공안국 산하 衛生科로, 공용국을 공무국 산하 公用科로 통합시켰다.<sup>15)</sup> 더불

11) 「北平特別市公安局訓令」, 『北平特別市公安局公報』 第1期, 1928, 7쪽. 國民政府는 中央政治會議 제145차 회의에서 內政部가 입안한 京兆와 直隸 지역의 명칭 문제에 관하여 다음과 같이 의결하였다. ①直隸省은 河北省으로 개칭한다. ②이전 경조 지역의 각 현은 하북성에 편입시킨다. ③북경을 북평으로 개칭한다. ④북평과 천진을 특별시로 한다.

12) 국민정부는 1928년 7월 3일 〈特別市組織法〉을 공포하였다. 錢端升 等著, 『民國政制史』 下冊, 上海: 上海人民出版社, 2008, 702-704쪽. 〈특별시조직법〉의 구체적인 내용은 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 北京: 中國檔案出版社, 1998, 1-6쪽 참조.

13) 「財政局關於本市財政收支狀況的呈文」, 北京市檔案館 所藏檔案, J001-005-00054.

14) 「本市歸并土地衛生公用三局」, 『北平特別市公安局政治訓練部半月刊』 第13期, 1930, 26쪽.

15) 「財政局關於本市財政收支狀況的呈文」, 北京市檔案館 所藏檔案, J001-005-00054; 「訓令」, 『北平特別市市政公報』 第1期, 命令, 1929, 3쪽. 시정부는 재정, 공안, 사회 3국의 국장이 업무가 상대적으로 적은 토지, 위생, 공용 3국의 국장을 겸임

어 6월 20일 국민정부는 새로 반포된 〈市組織法〉에 의거하여 “특별시” 등급을 취소하였는데, 이로써 북평은 북평시로 위상이 재조정되었다.<sup>16)</sup> 하지만 이 시기 북평은 국민정부와의 관계가 악화되었던 염석산의 晉軍 등에 의해 장악되었는데, 中原大戰이 일어나면서 특별시 명칭이 계속 사용되었다. 張學良의 東北軍이 점관한 이후 북평은 하북성 성정부에 잠시 예속되었다. 하지만 10월 29일 국민정부는 하북성 省都를 북평에서 天津으로 변경하였고, 이어서 12월 4일 북평을 行政院이 직접 관할하는 ‘院轄市’로 조정하였다.<sup>17)</sup>

1932년 8월 9일 北平財政整理委員會는 경비를 줄이기 위해 북평과 천진의 시정부 산하에 설치된 일부 기관의 통폐합을 추진하였다. 해당 위원회는 천진시 財政局을 폐지하고 재정국의 모든 업무를 시정부와 각 科에 이관시키려고 하였다. 북경도 이와 마찬가지로 재정국을 시정부 秘書處로 이관시키고, 教育局을 社會局에 통합시켜 각 局의 科로 위상을 축소시키고자 하였다.<sup>18)</sup> 하지만 이러한 방안은 행정원의 심의단계에서 제

---

하게 하고, 3국의 조직과 업무를 각각 ‘科’에 상응하도록 조정하였다. 시정부가 산하의 국을 조정할 때에는 재정이 어려운 탓이 컸지만, ‘1처 8국’ 체계가 필요 이상으로 방대하다는 이유도 작용하였다. 錢端升等著, 『民國政制史』 下冊, 738쪽. 『北京警察沿革紀要』에 의하면 1930년 2월 북평시정부는 이미 위생국을 철폐하고 공안국에 합병시켰다. 공안국은 본부에 위생과를 설치하였고 그 산하에 1~3股를 분설하였다. 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 『民國史料叢刊』 197, 鄭州: 大象出版社, 2009, 29쪽.

- 16) 錢端升等著, 『民國政制史』 下冊, 703-704쪽; 「國民政府令」, 『國民政府公報』 第501號, 1930년 6월 21일, 1쪽. 1930년 5월 20일 국민정부는 새로운 〈시조직법〉을 공포하였다. 1928년의 〈시조직법〉과 〈특별시조직법〉에서는 시를 특별시와 시 두 등급으로 구분하였으나, 새롭게 공포된 〈시조직법〉에서는 ‘특별시’를 폐지하고 行政院에 직속된 시와 省에 직속된 시 두 종류로 구분하였다.
- 17) 「北平市政府呈文」, 『北平市市政公報』 第79期, 1931, 1쪽; 潘鳴, 「1930年北平市隸屬變動考」, 『民國檔案』, 2011-4, 135-137쪽; 홍영미, 「베이핑(북평)의 재정실태와 관광 진흥 논의-난징 국민정부 초기의 사회적 논의를 중심으로」, 『도시연구』 25, 2020, 41-45쪽.

동이 걸렸다. 행정원은 교육국을 사회국에 하나의 과로 통합시키는 조치는 <시조직법>에 저촉되지 않으므로 허가하였지만, 재정국의 경우 <시조직법> 제14조에 따라 시정부가 반드시 설치해야 하는 기관이라는 이유로 폐지를 불허하였다.<sup>19)</sup> 그리하여 북평재정정리위원회는 동년 10월 1일부로 재정국을 회복시켰다. 그리고 이에 대한 후속조치로, 비서처 제3과를 폐지하고 직원들을 다시 재정국으로 복귀시켰다. 다만 재정국장의 자리는 市長인 周大文이 겸임하기로 하였고, 경비도 제3과에 책정한 원래 예산에서 증액하지 않아 경비 절감의 취지를 그대로 살릴 수 있게 하였다.<sup>20)</sup>

1933년 10월 시정부는 공안국 第2科 衛生股를 衛生處로 승격시켜 위생행정을 중시하였고, 이어서 이듬해 7월 1일에는 위생처를 위생국으로 변경하고 方頤積을 국장으로 임명하였다.<sup>21)</sup> 시정부가 막 출범하였던 당시 위생국은 독립적인 하나의 국이었지만, 1930년 공안국에 위생과로 통

18) 「北平政務委員會公函行字第四四八號函行政院爲據北平財政整理委員會先後呈爲節省經費將平津財政教育各局分別裁并請予備案各等情請查照并轉行財教兩部知照由」, 『北平政務委員會公報』 第8期, 公牘, 1932, 47-48쪽.

19) 「北平政務委員會訓令行字六四七號令北平財政整理委員會爲據先後呈報平津兩市裁并財政教育兩局情形請備案一案茲準行政院函復平市擬將教育局改科并入社會局自應照準惟財政局爲市府必須設立之機關未便准予裁并津市系隸屬於省政府之市擬將財政局裁并改科自屬可行惟將財政局應辦事項撥歸市政府各科承辦亦有未合等因飭即查照轉行河北省府飭令天津市政府遵辦由」, 『北平政務委員會公報』 第10期, 命令, 1932, 3-5쪽.

20) 「北平政務委員會訓令行字第八八七號令北平財政整理委員會爲據北平市政府呈復遵令恢復財政局組織經費辦法請鑑核等情飭知照由」, 『北平政務委員會公報』 第11期, 命令, 1932, 5쪽.

21) 「衛生處改爲衛生局的函件等」, 北京市檔案館 所藏檔案, J001-003-00043; 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 267, 283-284쪽; 王康久 主編, 『北京衛生大事記』 第1卷, 北京: 北京科學技術出版社, 1994, 396쪽; 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 30쪽; 吳廷燮 等纂, 『北京市誌稿二』 民政誌, 北京: 北京燕山出版社, 1989, 436쪽. 『北京警察沿革紀要』과 『北京市誌稿二』 民政誌에는 오류가 남아있다. “衛生局”을 “衛生處”로 수정해야 한다.

합되었고 1932년에는 공안국 第2科의 위생고로 위상이 다시금 축소되었다. 1933년과 1934년의 조치를 통해서 위생국은 비로소 초창기의 위상을 회복하게 되었다.<sup>22)</sup> 이로써 1934년 개조 이후 1937년 7월 7일 中日戰爭이 일어나기 이전까지 북평시정부의 조직은 기본적으로 秘書處, 社會局, 公安局, 財政局, 工務局, 衛生局이라는 ‘1處 5局’ 체계를 유지하였다.

1937년 1월 22일 공포된 <北平市政府組織規則><sup>23)</sup>에 의하면 북평시정부 산하에는 1處 5局 즉, 秘書處, 社會局, 警察局, 財政局, 工務局, 衛生局이 설치되었다.<sup>24)</sup> 비서처에는 3개 科가, 사회국과 경찰국에는 각각 4개 과가, 재정국과 위생국에는 각각 3개 과가, 공무국에는 5개 과가 분설되었다. 局長은 ‘簡任’으로, 科長은 ‘薦任’으로 임명되었다.<sup>25)</sup> 1937년 북평시정부 조직의 부서와 직무권한을 정리하면 아래의 <표 1>: 1937년 북평시정부 부서 및 직무 권한과 같다.<sup>26)</sup>

<표 1>: 1937년 북평시정부 부서 및 직무 권한

局	科	職務
秘書處	3科	① 문서와 서무
		② 기타
社會局	4科	① 보육과 양로, 빈민 및 재해 구제
		② 寺廟 등기 및 감독, 人民團體 지도
		③ 풍속 개량
		④ 식량 비축 및 조절

22) 신규환, 『국가, 도시, 위생: 1930년대 베이핑시정부의 위생행정과 국가의료』, 서울: 아카넷, 2008, 20쪽.

23) 이 규칙 초안의 검토과정은 「北平政府關於修正本府組織規則草案向行政院及市屬各局等單位的呈及訓令」, 北京市檔案館 所藏檔案, J001-007-00051을 참조.

24) 「北平市政府辦事細則」, 『北平特別市市政法規彙編』第2輯, 總務, 北平: 北平市社會局救濟院, 1937, 1쪽.

25) 錢端升 等著, 『民國政制史』下冊, 738쪽.

26) 北平市政府參事室 編, 『北京特別市市政法規彙編』第2輯, 總務, 1~4쪽.

		⑤ 농업·광업·공업·상업의 개량 및 보호
		⑥ 노동 행정
		⑦ 조립·목축·어로의 보호 및 단속
		⑧ 합작사 및 호조 사업의 조직 및 지도
		⑨ 교육 및 기타 문화
		⑩ 공용사업의 감독 및 지도
警察局	4科	① 공안
		② 호구 조사 및 인사 등기
		③ 소방
		④ 교통 관리
財政局	3科	① 재정 收支
		② 예산, 결산 편성
		③ 공공 재산의 관리 및 처분
		④ 공공 영업의 경영 관리
		⑤ 토지 행정
工務局	5科	① 시 소유 건물, 공원, 운동장 및 공동묘지 등 건축 수리
		② 민간 건축의 지도 및 단속
		③ 도로, 교량, 도랑, 제방 및 기타 공공 토목 공사
		④ 하도 및 船政 관리
		⑤ 광고 및 가로등 관리
衛生局	3科	① 공공 위생
		② 의원, 菜市, 도축장, 공공 오락 장소의 설치 및 단속
		③ 생명 통계 및 전염병 예방, 의약 관리, 음식물 화학 실험

북평시정부 체제 아래에서 公安局은 1928년에서 1937년까지의 기간 동안 몇 차례 조직을 개편하여 북평시 치안환경의 변화에 대응하였다. 1928년 북벌이 성공한 이후, 국민정부는 남경으로 수도를 옮겼고, 북경을 북평특별시로 변경하였다. 이에 따라 京師警察廳은 北平特別市 公安局으로 개편되었고, 1930년 <시조직법>이 공포된 이후 다시 명칭이 北平市 公安局으로 바뀌었다. 그리고 1937년 2월에는 <市警察局組織暫行規程>

에 의거하여 또다시 北平市政府 警察局으로 명칭을 변경하였다.<sup>27)</sup>

법적으로 북평시 공안국은 1928년 〈특별시조직법〉 제3장 제10조와 1930년 〈시조직법〉 제4장 제14조에 의거하여 설치되었다.<sup>28)</sup> 1928년 7월 공안국은 임시로 總務, 行政, 司法, 督察 4개 과를 설치하였고, 동년 9월에 북평시정부가 공포한 조직조례에 따라 이들 4개 과를 第一科, 第二科, 第三科, 第四科로 바꾸고, 각 과에 총 15개 股를 배치하였다. 第一科에는 문서고·회계고·서무고·소방고 4개 고가 설치되었다. 第二科에는 치안고·교통고·조사고·호적고·檢査股·衛生取締股 6개 고가 설치되었다. 第三科에는 형사고·警法股·偵査股 3개 고가 설치되었다. 第四科에는 督查股·編練股 2개 고가 설치되었다. 이외에도 政治訓練部를 편성하고 산하에 總務·宣傳·組織 3개 과를 설치하였으나 이후 特務·訓練 2개 과로 개편하였다.<sup>29)</sup>

1929년 12월 공안국은 업무세칙을 개정하고, 제2과의 검사고와 위생취체고를 각각 치안고와 교통고에 통합시켰다.<sup>30)</sup> 그리고 1930년 2월 시정부는 위생국을 폐지하고 이를 공안국에 통합시켰다. 공안국은 위생과를 설치하였고 산하에 3개 고를 분설하였다. 이후 위생과는 1931년 4월 第五科로 명칭이 변경되었다.<sup>31)</sup> 1932년 6월 정치훈련부는 政訓科로 조정되었고, 소속 특무과와 훈련과는 각각 특무고와 훈련고로 변경되었다.<sup>32)</sup> 동

27) 賴淑卿 編, 『警政史料』 第3冊, 臺北: 國史館, 1991, 246-250쪽.

28) 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 3쪽; 中國第二歷史檔案館 編, 『國民黨政府政治制度檔案史料選編』 下, 合肥: 安徽教育出版社, 1994, 509-510쪽.

29) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 28쪽; 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 28-29쪽.

30) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 29쪽; 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 114쪽.

31) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 30쪽; 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 169쪽.

월 제5과는 위생고로 조정되어 제2과에 소속되었다.

1933년 10월 시정부는 위생행정을 강화하기 위해 제2과에 소속되었던 위생고를 衛生處로 승격시켰다.<sup>33)</sup> 동년 11월에는 경찰의 근무를 강화하기 위해 勤務督察處를 증설하고 산하에 內勤, 外勤 2개 고를 설치하였다. 이어서 1934년 4월 공안국은 제4과를 폐지하고 관련 업무를 勤務督察處 第一科에 이관시켰다.<sup>34)</sup> 1934년 5월에는 제3과에 指紋室이 최초로 설치되었다. 그리고 이듬해 10월 제1과의 考勤股와 交連고를 폐지하였다. 업무가 유사하여 문서고, 독찰처와 자주 마찰이 빚어왔기 때문이었다. 交連 업무는 문서고에 交連실을 따로 설치하여 처리하였고, 고근 업무는 독찰처로 이관시켰다. 또 같은 달 공안국은 제1과의 소방고를 제2과로 이전시켜 조직을 재편성하였다.

1935년 11월 국민당의 이념을 교육하고 공산당 색출 업무를 담당하였던 정훈과는 일본이 화북지역에 대한 남경국민정부와 국민당의 영향을 배제하려는 요구로 말미암아 폐지되었다. 정훈과의 업무는 제1과 문서고의 交連실로 이관되었고, 특무 업무는 제3과에 高等정탐실을 증설하여 처리되었다.<sup>35)</sup> 1937년 2월에는 〈市警察局組織暫行規程〉에 의거하여 북평시 공안국은 북평시정부 경찰국으로 변경되었다. 공안국 산하 第一, 第二, 第三科는 각각 총무과, 행정과, 사법과로 명칭이 바뀌었다. 총무과에는 문서고·회계고·서무고가, 행정과에는 치안고·교통고·조사고·호적고·소방고가, 사법과에는 형사고·정사고·경법고·고등정탐실이 각각 설치되었

32) 정치훈련부의 조직 변천에 관해서는 金澤環, 「南京國民政府時期 北平市公安局 政治訓練部の 성립과 변천」, 『中國近現代史研究』 77, 2018 참조.

33) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 30쪽; 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 267쪽.

34) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 30쪽; 吳廷燮 等纂, 『北京市誌稿二』 民政誌, 435-436쪽.

35) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 31쪽.

다. 독찰처는 내근고와 외근고가 설치 운영되었다.<sup>36)</sup> 동년 4월 총무과에 소속되었던 문서고 교련실은 독찰처로 이관되었다.<sup>37)</sup>

### III. 本部-直屬機關-區署 체계의 지속과 변화

이상에서 남경국민정부가 들어선 이후 시행되기 시작한 시정부 체제 산하에서 공안국 조직이 출범하고 변천되는 과정을 살펴보았다. 본장에서는 공안국 조직을 本부와 直屬機關, 區署로 나누어 前代 경사경찰청과 비교해 어떻게 변화하였는지 그 구체적인 내용을 추적해보도록 하겠다.

1934년 북평시정부 공안국이 남경 중앙정부 內政部에 보고하기 위해 작성하였던 「北平市警察概況及歷代沿革」<sup>38)</sup>에 의하면 공안국 본부 각 기관의 설치 현황과 직무 권한은 다음의 <표 2>: 1934년 북평시정부 공안국 본부 조직과 직무와 같다.<sup>39)</sup>

36) 「北平市政府警察局辦事細則」, 『北平特別市市政法規彙編』第2輯, 警察, 1-2쪽.

37) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 31쪽; 吳廷燮等纂, 『北京市誌稿二』, 民政誌, 436쪽.

38) 이 문서는 공안국이 1934년 內政部 警政司의 編制 현황 보고 요청에 응하여 보낸 것이다. 「北平市警察概況及歷代沿革」, 北京市檔案館 所藏檔案, J181-001-00368.

39) 공안국의 편제와 각 기관의 직권에 관해서는 陳哲, 「北平市警察行政」, 第二章, 燕京大學 學士學位論文, 1937, 2-5쪽; 內政部警政司編, 『中國警察行政』, 上海: 商務印書館, 1935, 43-44쪽; 曹起麟, 「北平市公安實況」, 『浙江民政月刊』第36期, 1930, 95-97쪽; 堯峰, 「北平市之警察」, 『現代警察』第2卷 第3期, 1935, 10-11쪽 등 참조.

〈표 2〉: 1934년 북평시정부 공안국 본부 조직과 직무

부서	職務
秘書室 <sup>40)</sup>	① 기밀 처리
	② 법규의 편집 및 심사
	③ 문건 심의
	④ 국장 지시 업무
第1科	① 문서 선별 입안, 문건 수발, 문서 보관
	② 인장 관리, 직원 입면 및 考勤
	③ 통계
	④ 회계 및 서무
	⑤ 巡官長警의 배치, 보직 검증, 면직, 승진과 강등, 상벌
	⑥ 직원 및 순관장경의 부조
	⑦ 청원경찰의 파견 허가, 제복 및 급료 심의
	⑧ 각 구서 및 기관의 근무 심사
	⑨ 훈련 편제
	⑩ 기타
第2科	① 호구 조사, 건물 번호 편성, 신분 등기
	② 교통 유지, 질서안정·공공위생 저해 단속
	③ 불법 영업 단속, 풍속교화 유지
	④ 집회·결사의 심사 및 단속
	⑤ 저작·출판·신문·도서 등의 단속, 우편·신문 임시 검열
	⑥ 여행·운구 증명서 발급
	⑦ 외국인 거류 여행의 보호 및 단속
	⑧ 기타 행정 협조
	⑨ 소방 업무
第3科	① 형사 범인과 증인의 소환·체포·구인·심문·감금·호송·보석
	② 범인과 증거의 수사 진행
	③ 違警의 심판 및 처분
	④ 인민과 외국인의 분쟁 조정
	⑤ 범인 인도 교섭
	⑥ 형사범 지문 기록 촬영 및 모습 등록의 보존

40) 堯峰, 「北平市之警察」, 10쪽.

	⑦ 장물 및 표류물, 유실물의 보관과 처리
	⑧ 변사체의 구호, 검시, 법의학 진단
	⑨ 사법경찰 정탐의 지휘와 감독
	⑩ 기타 사법경찰 및 정집대의 편제, 파견
勤務督察處	① 각 구와 기관의 직원 및 순관장경의 근무 감독
	② 순관장경 순찰 및 수망의 밀도와 근태 조사, 보고
	③ 공안과 풍속교화, 기밀의 저해와 관련된 사찰과 보고
	④ 임시 경비의 배치, 지휘, 진압 근무

위의 <표 2>에서 보이듯이 1934년 공안국의 본부 조직은 크게 비서실, 제1과, 제2과, 제3과, 근무독찰처 등으로 구성되어 있었다. 이러한 조직 체계는 기본적으로 前代 巡警總廳과 경사경찰청을 계승한 결과였다.<sup>41)</sup> 아래의 <표 3>: 공안국과 경사경찰청의 본부 조직 구성<sup>42)</sup>과 같이 제1과는 총무처, 제2과는 행정처, 제3과는 사법처, 근무독찰처는 근무독찰처로 큰 틀에서 대응되거나 거의 일치하고 있음을 알 수 있다.<sup>43)</sup> 다만 공안국 본부 조직은 다음의 방면에서 경사경찰청과 차이점을 보이고 있다. 첫째, 도시의 위상이 수도에서 지방 도시로 낮아지면서 ‘處’가 ‘室’ 혹은 ‘科’로, ‘科’

41) 林相範, 「近代中國에서 首都警察의 成立-1901년부터 1928년까지 북경을 중심으로」, 『東洋史學研究』 82, 2003, 59쪽; 林相範, 「北京 地域 警察本부의 組織 內容- 1928년부터 1949년까지 -」, 264쪽.

42) 「北平市政府公安局組織系統表」, 『北平市政府公安局業務報告』, 北平: 北平市政府公安局, 1934; 京師警察廳 編輯, 『現行警察例規』, 第一類總務, 北京: 攝華書局, 1915, 1-4쪽; 林相範, 「近代中國에서 首都警察의 成立」, 59쪽; 林相範, 「北京 地域 警察本부의 組織 內容- 1928년부터 1949년까지 -」, 264쪽; 丁芮, 『管理北京: 北洋政府時期京師警察廳研究』, 太原: 山西人民出版社, 2013, 32쪽; 韓延龍·蘇亦工 等著, 『中國近代警察史』 上, 北京: 社會科學文獻出版社, 2000, 335-340쪽. 경사경찰청의 경우 『現行警察例規』에 근거하여 1914년을, 공안국의 경우 『北平市政府公安局業務報告』에 근거하여 1934년을 기준으로 표를 작성하였다.

43) 앞서 II장에서 살펴보았듯이 1937년 공안국이 경찰국으로 개편되는 과정에서 제1과, 제2과, 제3과가 각각 총무과, 행정과, 사법과로 명칭을 변경하였던 사실에서도 본부 조직 구성의 연속적인 성격을 알 수 있다.

가 '股'로 명칭이 하향 조정되었다. 둘째, 시정부 체제의 시행과 더불어 공안국이 도시의 치안을 담당하는 전문기관으로 조정되면서 경사경찰청의 위생처와 같은 조직은 독립하여 더 이상 공안국 내부에 존재하지 않게 되었다. 셋째, 공안국에는 국민당 이념 교육과 淸共 공작 수행을 위해 정치 훈련부(정훈과)와 같은 조직이 신설, 운영되었다. 넷째, 경사경찰청에서 소방업무 담당 조직은 독립적인 하나의 '처'로 존재하였으나, 공안국에서는 '과' 소속 하나의 '고'로 조정되었다.

〈표 3〉: 공안국과 경사경찰청의 본부 조직 구성

公安局		京師警察廳	
비서실		비서처	
제1과	문서고, 회계고, 서무고, 교련고, 고근고	총무처	제1과, 제2과, 제3과
제2과	치안고, 교통고, 소방고, 조사고, 호적고	행정처	제1과, 제2과, 제3과
제3과	형사고, 경찰고, 경법고	사법처	제1과, 제2과, 제3과
		위생처	제1과, 제2과, 제3과
		소방처	제1과, 제2과
근무독찰처	내근고, 외근고	근무독찰처	
정훈과	특무고, 훈련고		

여기에서 한 가지 언급하고 넘어가야 할 점이 있다. 1937년 3월 20일 공포된 〈北平市政府警察局辦事細則〉이 제정되기 이전 공안국의 편제는 적어도 법적으로는 아직 정비되지 못하였다.<sup>44)</sup> 그리하여 공안국은 내부적으로 본부 조직과 직속기관의 편성을 규정하는 데에 그쳤다.<sup>45)</sup> 이는 1937년 각급 경찰국 조직 규칙이 발표되기 이전 국민정부 內政部는 編制大綱만을 공포한 상태였을 뿐, 각급 공안 기관의 조직을 구체적으로 규정

44) 「北平市政府警察局辦事細則」, 『北平特別市市政法規彙編』 第2輯, 警察, 1-3쪽.

45) 蔡恂이 편찬한 『北京警察沿革紀要』에는 초기(1928~1930년) 공안국의 조직 및 업무 관련 규정이 수록되어 있다. 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 264-285쪽.

하지는 않았기 때문이었다.<sup>46)</sup> 그래서 1934년 발행된 『北平市市政法規彙編』과 『北平市政府公安局業務報告』 등에는 관련 규정이 수록되어 있지 않은 것이다.<sup>47)</sup>

다음으로 공안국의 직속기관에 관해 살펴보도록 하자.<sup>48)</sup> 경사경찰청에서 북평시 공안국으로 전환되면서 직속기관은 양적·질적으로 크게 변화하였다. 공안국의 직속기관은 아래의 <표 4>: 공안국과 경사경찰청의 직속기관 구성<sup>49)</sup> 과 같이 크게 경찰부대, 구제기관, 위생기관, 교육기관, 기타기관 등으로 구분할 수 있는데, 이들 기관에 속하는 각각의 세부기관으로 구성되었다.

<표 4>: 공안국과 경사경찰청의 직속기관 구성

	公安局	京師警察廳
경찰 부대	保安隊	保安隊
	消防隊	消防隊
	偵緝隊	偵緝隊
	樂隊	樂隊
	警車隊	
	自行車隊	

46) 朱匯森 主編, 『警政史料』 第1冊, 臺北: 國史館, 1990, 269-272쪽. <各級公安局編制大綱修正案>의 제12조를 참고하면 “공안국의 조직은 內政部가 部令으로 정한다.”고 규정되어 있다.

47) 北平市政府參事室 編, 『北平特別市市政法規彙編』, 北平: 北平市社會局救濟院, 1934; 北平市政府公安局 編, 『北平市政府公安局業務報告』.

48) 공안국의 직속기관에 관해서는 吳廷燮 等纂, 『北京市誌稿二』 民政誌, 438-464쪽; 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 43-99쪽; 陳哲, 『北平市警察行政』, 第二章, 8-21쪽; 內政部民政司 編, 『中國警察行政』, 46-50쪽; 堯峰, 『北平市之警察』, 13-16쪽; 金澤璟, 『北平市公安局研究(1928-1937年)』, 北京大學 博士學位論文, 2015, 77-81쪽 등 참조.

49) 魯純, 『平市警政之變遷與今後改進之商榷』, 『市政評論』 第3卷 第16期, 1935, 4쪽; 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 43-99쪽; 韓延龍·蘇亦工 等著, 『中國近代警察史』 上, 335-347쪽; 丁芮, 『管理北京: 北洋政府時期京師警察廳研究』, 41-42쪽.

	特務督察隊	
	特務隊	
	密探隊	
	女警隊	
구제 기관		貧民教養院
		瘋人收養所(瘋人院)
	公安感化所	教養局
		游民習藝所
	民衆學校	貧兒半日學校
		濟良所
위생 기관		婦女習工場
		內外城官醫院
		東郊醫院
		娼妓檢治所
	檢驗生畜辦事處	衛生檢驗牲畜事務所
		第一衛生區事務所
		清潔隊
		溝工隊
교육 기관		衛生警察隊
		驗治局
		巡官巡長講習所
	警務訓練所→警士教 練所→警察訓練所	巡警教練所 募警講習所
	警察傳習所	
	消防教練所	
기타 기관	收發娼妓執照所	收發樂戶執照所
		各市場
	午砲臺	午砲臺
		卷煙吸戶煙局
	警察共濟社	
	拘留所	拘留所

이중 ‘경찰부대’에 속하는 조직부터 알아보면, 공안국의 ‘경찰부대’는 경사경찰청시기에 비해 크게 팽창하였다. 기존의 保安隊, 消防隊, 偵緝隊, 樂隊를 포함하여 警車隊, 自行車隊, 特務督察隊, 特務隊, 密探隊, 女警隊 등에 이르기까지 소위 ‘현대화’되고 ‘전문화’ 혹은 ‘특화’된 부대들이 많이 증설되었다. 남경국민정부시기에 접어들어 〈특별시조직법〉의 시행으로 ‘구제’ 업무의 권한은 사회국으로 이전되었다. 그리하여 공안국은 형기 만료자를 대상으로 하는 公安感化所와 가난한 가정의 자제를 대상으로 하는 民衆學校를 제외하고 나머지 구제기관은 사회국으로 이관시켰다. 위생기관도 구제기관과 비슷한 상황이었다. 위생 방면의 업무를 담당하는 기관이 설치된 이후 공안국은 檢驗生畜辦事處만 남겨 운영하였다. 교육기관의 경우 통폐합이 이루어졌다. 경사경찰청의 巡警教練所와 募警講習所가 공안국의 警察訓練所로 통합 운영되었다. 이밖에 공안국에는 收發娼妓執照所, 午砲臺, 警察共濟社, 拘留所 등의 직속기관이 설치되어 있었다.

區署는 공안국 본부의 명령과 지시를 받아 派出所로 대표되는 일선 경찰의 업무를 지휘, 감독하는 중추 기관이었다. 구서의 관할구역은 청말 이래의 구획방법을 계승하여 우선 內城과 外城, 郊區으로 구획되었고, 다시 경사경찰청시기 區의 구역을 재조정하는 방식으로 결정되었다. 1928년 10월 공안국은 경사경찰청시기의 24개 구서에서 몇몇 구서를 통합하여 15개로 구서의 숫자와 관할구역을 조정하였다. 그리하여 內城에 內一·內二·內三·內四·內五·內六 6개, 外城에 外一·外二·外三·外四·外五 5개, 城外 郊外에 東郊·西郊·南郊·北郊 4개 구서가 배치되었다.<sup>50)</sup> 구서는 관할구역의 발전 정도에 따라 〈표 5〉: 北平市 公安局 區署 조직표

50) 「北平市公安局區署組織章程」, 『北京特別市市政法規彙編』, 公安, 1934, 6쪽; 「本局劃區訓令」, 『北平特別市公安局政治訓練部旬刊』 第6期, 1928, 15-16쪽.

와 같이 最繁區, 繁區, 簡區로 구분하였다.<sup>51)</sup> 最繁區는 內一區, 內二區, 外一區, 外二區 4개 구가, 繁區는 內六區와 外五區가, 簡區는 內三區, 內四區, 內五區, 外三區, 外四區가 지정되었다. 성외 교외지역은 東郊·西郊·南郊·北郊으로 구획되었다.<sup>52)</sup> 구서에는 第一股·第二股·第三股·第四股·衛生股 등의 부서가 설치되었다. 第1股는 문서, 통계, 회계, 서무, 소방 업무를 담당하였다. 第2股는 치안, 교통, 조사, 호적, 일체의 행정 업무를 처리하였다. 第3股는 형사, 偵查, 警法 업무를 취급하였다. 第4股는 督察, 編練 업무를 맡았다. 衛生股는 위생 행정 업무를 담당하였다.<sup>53)</sup>

〈표 5〉: 北平市 公安局 區署 조직표(1934년 10월 조사)

	最繁區				繁區		間區						四郊區				총계
	內一	內二	外一	外二	內六	外五	內三	內四	內五	外三	外四	東郊	西郊	南郊	北郊		
分署													3	2	1	6	
分駐所	5	7	7	7	4	6	6	7	5	7	8	3	8	4	2	86	
派出所	25	19	18	20	18	20	20	20	19	20	20	25	30	30	23	327	
守望所	33	30	37	40	28	30	24	27	25	27	31	20	32	35	11	430	
총계	63	56	62	67	50	56	50	54	49	54	59	48	73	71	37	849	

蔡恂의 『北京警察沿革紀要』에 실린 통계표에 의하면 1928년에서 1937년까지 파출소와 주재소, 분주소의 총수에는 변화가 없었다. 1928년 파출소가 322개로 통합된 이후 거의 고정된 것으로 나타나 있다. 하지만

51) 堯峰, 「北平市之警察」, 11-13쪽.

52) 구서의 구체적인 상황, 특히 內一區와 外一區, 西郊區에 관해서는 Robert Moore Duncan, *Peiping Municipality and the Diplomatic Quarter*, Peiping: Yenching University, 1933, pp.28-37 등 참조.

53) 「北平市公安局區署辦事細則」, 『北京特別市市政法規彙編』, 公安, 1934, 7쪽.

다른 사료를 대조해서 검토해보면 이는 사실과 다름을 알 수 있다. 위의 <표 5>: 北平市 公安局 區署 조직표는 堯峰的「北平市之警察」을 바탕으로 陳哲의「北平市警察行政」과 대조 검토하여 각 구서의 분서, 분주소(주재소), 파출소, 수망소의 설치 상황을 수치화한 결과이다.<sup>54)</sup>

구서의 산하에는 기능에 따라 分署, 分駐所, 暫息所, 派出所 등의 기관이 설치되었다. 분서는 교외 구서 산하에 세워졌다. 西郊를 제외하면 안건을 독립적으로 처리하는 권한은 없었고 房捐 징수, 호적 조사, 근무 검사 등의 업무만을 관장하였다.<sup>55)</sup> 1928년 9월 일시적으로 郊區의 분서를 폐지하였으나, 이듬해 6월 다시 6개 분서를 복구하였다. 동교에는 東壩分서, 서교에는 香山分서, 海甸分서, 남교에는 玉泉營分서, 龍爪樹分서, 북교에는 掛甲屯分서를 각각 설치하였다. 이후 1930년 4월 동교의 동패분서를 폐지하였다. 1931년 서교에 西直門分서를 증설하였고, 1936년에는 역시 서교에 什方院支局을 추가로 설치하였다.<sup>56)</sup>

주재소는 서교의 경우 분서와 동일한 역할을 하였다. 안건을 심리하지 않았고 만일 안건이 발생하면 분서로 보내 처리하였다. 분주소는 본래 巡官이 집무하는 곳이었다. 분주소의 순관은 몇 개의 段을 관리하였다. 분주소는 성내에만 설치되었고 성외 교외에는 설치되지 않았다. 이후 순관은 하나의 段만을 관리하도록 조정되었고, 분주소는 숙소와 휴식의 기능만 하게 되었다. 잠식소는 파출소 체계를 보조하는 역할을 하였으며, 이 체계의 원활한 작동을 위해 설치된 기관이었다. 예를 들어 파출소 간 거리가 지나치게 먼 경우 잠식소를 설치하여 휴식할 수 있게 하였다. 또 성외 교외지역에서 잠식소는 휴식뿐만 아니라 순찰을 위한 기능도 갖고 있었다.

54) 堯峰, 「北平市之警察」, 11-13쪽; 陳哲, 「北平市警察行政」, 第二章, 5-6쪽. 분서에 설치되었던 조직에 관해서는 陳哲, 「北平市警察行政」, 第二章, 5-6쪽을 참조.

55) 陳哲, 「北平市警察行政」, 第二章, 6쪽.

56) 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 28-30쪽.

派出所는 공안국 조직체계의 골간, 즉 '본부-구서-파출소' 체계의 말단에 위치하여 순찰과 일상 행정 업무를 담당하는 기층조직이었다.<sup>57)</sup>

마지막으로 경사경찰청에서 공안국으로 전환하면서 기층 조직인 구서 차원에서는 어떠한 구조적인 변화가 일어났는지 살펴보고자 하자. 아래에 제시한 <표 6>: 공안국과 경사경찰청의 구서, 분주소, 파출소를 통해 경사경찰청에서 공안국으로 전환되는 과정에서 생긴 기층 조직의 통폐합 상황과 수치상의 변화상을 분석하면 다음과 같다.<sup>58)</sup>

<표 6>: 공안국과 경사경찰청의 구서, 분주소, 파출소

區署		分駐所		派出所	
公安局	京師警察廳	公安局	京師警察廳	公安局	京師警察廳
內一區	內左一區	5	4	26	18
內二區	內右一區	6	5	19	20
	內右二區		5		18
	內右三區		4		24
內三區	內左二區	6	2	20	23
	內左三區		2		18
	內左四區		4		17
內四區	內右四區	5	4	20	30
內五區	內右三區	6	-	20	-
內六區	中二區	4	2	18	12
	中一區		4		27
外一區	外左一區	7	5	18	15
	外左三區		4		14

57) 陳哲, 「北平市警察行政」, 第二章, 6쪽.

58) 林相範, 「北京 地域 警察의 基層組織- 1901년부터 1949년까지 -」, 122-123쪽. 경사경찰청 내외성 구서 관련 통계는 1913년도의 상황을 반영하고 있고, 경사경찰청의 성외 동교, 서교, 남교, 북교 관련 통계는 성외 관할지역이 통합되었던 1925년도의 상황을 나타내고 있다. 공안국 구서 관련 통계는 1928년도의 상황을 의미한다. 분주소와 파출소의 경우 경사경찰청은 1925년도, 공안국은 1930년도 통계를 이용하였다.

外二區	外右二區	7	4	20	13
外三區	外左二區	8	2	20	13
	外左四區		5		12
	外左五區		3		9
外四區	外右三區	8	4	20	13
	外右四區		3		12
外五區	外右五區	6	5	20	15
	外右一區		4		13
	外右二區		-		-
東郊	東郊	3	8	25	30
西郊	西郊	8	20	36	40
南郊	南郊	4	8	30	33
北郊	北郊	3	6	23	23
합계		86	117	335	466

첫째, 공안국은 ‘본부-구서-파출소’ 3급 조직체계를 그대로 유지하면 서도 구서에 대한 통폐합을 통해 구서의 수치를 약 2/3 수준으로 줄였다. 앞서 언급하였듯이 공안국의 구서는 24개에서 15개로 줄어들었다. 둘째, 소수의 예외를 제외하면 분주소와 파출소도 구서의 경우처럼 전반적으로 수치가 축소되었다. 합계에서 볼 수 있듯이 분주소는 117개에서 86개로, 파출소는 466개에서 335개로 줄어들었다. 이를 비율로 환산하면 각각 73.50%와 71.89% 수준으로 줄었다. 셋째, <표 5>와 같이 구서와 분주소, 파출소를 단순히 수치상으로만 총합하여 비교하면 436(공안국):607(경사경찰청)라는 결과를 얻을 수 있다. 이 결과만 놓고 단순화시켜 본다면 공안국 구서 이하 조직의 규모는 경사경찰청의 71.83% 수준으로 축소되었다고 볼 수 있다. 물론 이 수치는 구서와 분주소, 파출소를 동일한 단위로 본다는 점에서 한계가 명확하지만, 전체적인 경향을 파악하는 데에 일정 정도 참조가 된다.

요컨대 지금까지의 논의를 종합하면, 공안국과 경사경찰청은 다음과

같은 방면에서 차이를 나타냈다. 첫째, 예속 관계의 측면에서 경사경찰청은 내무부에 직속되었던 데에 반해 공안국은 북평시정부에 직속되었다. 이전 경사경찰청과 京都市政公所는 상호 독립적인 기관이었고 각각 다른 영역의 업무를 담당하였지만 동일하게 내무부에 소속되었다. 이에 비해 공안국은 북평시정부를 구성하는 '8국 1처' 조직 중의 하나로 시정부의 통제를 받았다.

둘째, 직권의 범위에서 보았을 때 경사경찰청은 치안유지 업무를 담당하였을 뿐만 아니라 정도가 낮은 민·형사 안건을 처리하였고, 민간에서 발생한 분구에 개입하여 조정하는 권한을 가지고 있었다. 또 교통과 위생을 관리하였으며, 정치·경제·문화 방면의 관련 활동을 단속하고, 빈민 등을 구제하는 업무까지도 책임졌다. 하지만 북평시정부 체제가 출범하면서 공안국의 직권은 적어도 법적으로는 치안 방면으로만 제한되었다. 즉, 경사경찰청처럼 다목적·다기능의 위상을 더 이상 갖지 않게 되었다.

셋째, 예속 관계와 직권 범위의 차이는 경사경찰청과 공안국 소속 조직의 종류와 규모를 결정하였다. 경사경찰청은 교육, 구제, 위생 등 각종 부속기구를 관할하고 있었다. 공안국도 부속기구가 있었지만 '전문화'를 추구하는 지향 속에서 더 이상 구제와 위생 등과 관련된 기구를 관할하지 않았다.

넷째, 중앙과 지방의 시각에서 경사경찰청은 행정, 인사, 재정 등 다양한 방면에서 '수도' 혹은 '전범'으로서 혜택을 받았다. 반면 공안국은 '지방'이라는 요인에 크게 영향을 받았고 북평과 그 주변 지역의 정세에 좌우되는 특성을 보였다.

공안국과 경사경찰청은 이상의 방면에서 차이점을 보였지만, 두 기관 모두 정부가 독점적으로 운영하는 제도에 기초한다는 점에서 공통점이 있었다. 경사경찰청은 중앙정부가 통제를 하였고, 공안국은 시정부에 예속을 되었다. 당시 지방자치가 중도에 폐지되고 시정부가 여전히 분화되지

못한 상황에서 경사경찰청과 공안국의 권력은 상명하달의 방식으로 행사되었고, 정부가 사회질서 유지의 권한을 독점하는 형태로 나타났다.<sup>59)</sup>

#### IV. 공안국 職權 조정의 성과와 한계

북평시정부가 성립된 이후 공안국의 직권과 권한은 적어도 표면적으로는 치안과 관련된 업무로 제한되었다. 경사경찰청의 경우 치안 관련 업무 이외에도 위생과 구제, 교육 등을 포함한 실로 다양한 업무를 취급하였던 데에 비해 공안국의 업무는 일단 치안 방면으로 보다 전문화되었다고 볼 수 있다. 그리하여 공안국의 업무 부담은 다음에 제시하는 당시 북평시 공안국에 관한 연구에서 이루어진 분석과 같이 이전 경사경찰청 시기에 비해 크게 줄어들 것으로 예상되었다.

民國 17년(1928년) 8월, 北伐軍이 北平和 天津을 탈환하였다. 北京이 갑자기 수도의 지위를 잃어버린 후 京師警察廳은 바로 北平特別市政府 公安局으로 개편되었다. 위생 부분 업무는 이미 衛生局에 귀속되어 전문적으로 처리되었다. 濟良所, 貧民教養院, 教養局, 瘋人院, 市場管理處 또한 이미 社會局에 귀속되어 관리되었다. 공안국의 事權은 이미 줄어들었고 내부 조직은 자연히 이전에 비해 단순해졌다.<sup>60)</sup>

59) 북평시의 地方自治에 관해서는 宋尙桓, 「北平市地方自治之研究」, 燕京大學 學士學位論文, 1940; 梁治耀, 「北平市政之研究」, 燕京大學 學士學位論文, 1932 등 참조.

60) 曹起麟, 「北平市公安實況」, 89쪽.

경사경찰청에서 북평특별시정부 공안국으로 개편된 이후 위생 관련 업무는 신설될 위생국에서 담당할 예정이었고, 濟良所, 貧民教養院, 教養局, 癡人院 등 구제기관과 市場의 관리 업무는 사회국이 맡게 되었다. 직권의 조정으로 공안국은 조직과 권한이 축소되었지만, 대신 그만큼 업무 부담이 가벼워져 본연의 업무에 충실할 수 있는 환경이 조성된 것처럼 인식되었다. 그렇다면 공안국은 직권과 권한의 조정을 통해 위에서 말한 효과를 실제로 거두고 있었을까? 여기에서는 직권 조정의 과정과 내용을 구체적으로 분석하여 이 질문에 일정하게 답하고자 한다.

〈특별시조직법〉에 의거하여 시정부-공안국 체제가 막 출범하였을 당시 공안국은 조직을 재편성하는 일을 그다지 심각하게 받아들이지 않았던 것으로 보인다. 조직을 재편성하는 작업은 지방도시의 위상에 맞게 산하 조직의 명칭을 등급에 맞춰 조정하고 일부 조직을 시정부의 다른 국에 귀속시킨 후 예산을 적절하게 조정하는 선에서 마무리될 것으로 보았다. 이러한 공안국의 다소 느슨한 태도는 다음의 사료에서 잘 드러난다.

현재 정치훈련부가 이미 훈련을 시작하였다. 개조 사항에 관하여 내부에 속하는 것은 處를 科로, 科를 股로 바꾼다. 그리고 勤務督察處는 勤務科로 변경한다. 衛生處, 濟良所, 婦女習工廠, 貧民教養院, 官醫院, 清道隊, 東安市場, 西單市場, 廣安市場은 모두 시정부에 귀속시킨다. 외부에 속하는 것은 예를 들어 驗治局은 驗治所로, 教養局은 感化所로, 偵緝處는 偵緝隊로, 消防處는 消防隊로 이미 모두 차례대로 처리하였다. 예산 방안에 관해서는 금주 내로 또한 편성할 수 있을 것이다.<sup>61)</sup>

이처럼 초창기 공안국은 조직의 改組를 제한적·국부적으로 단순하게

61) 「八月十三日聯席會議」, 『北平特別市公安局公報』第1期, 會議紀錄, 1928, 4쪽.

해석하였다. 산하 기관의 명칭을 조정하고 위생과 구제 방면의 기존 업무를 시정부의 신설 局들에 각각 이월시키는 정도로 본 것이었다. 그리하여 공안국은 위의 인용문처럼 우선 본부의 총무처, 행정처, 사법처 등 처를 과로, 과를 고로 바꾸고 근무독찰처를 勤務科로 변경하게 하였다.<sup>62)</sup> 이어서 새로운 시정 규정에 따라 秘書處를 秘書室로, 秘書長을 秘書 主任으로 개칭하고, 총무과, 행정과, 사법과, 근무과를 각각 제1, 2, 3, 4과로 명칭을 바꾸었다. 경찰의 교육기관인 巡警教練所는 巡警教練所와 募警講習所를 통합하여 警務訓練所로 개칭하였다.<sup>63)</sup> 경무훈련소는 이후 警士教練所를 거쳐 警察訓練所로 바뀌었다.<sup>64)</sup> 위생 및 구제 기관이었던 驗治局과 教養局 등은 각각 驗治所와 感化所로 변경하여 현 시정체제에 부합하게 하였다.<sup>65)</sup>

하지만 財政·土地·社會·工務·公安·衛生·教育·公用 8개 局 체제가 성립한 후 정작 각 局간 업무분장이 세부적으로 논의되기 시작하자 공안국의 느슨한 분위기는 일변하였다. 공안국은 원래 경사경찰청에서 담당 하였던 많은 직권을 각 局에 배분하고 함께 조정해야만 하였다. 이는 예상 하였던 것보다 훨씬 민감하고 복잡다단하였으며 그만큼 지난한 여정이었다. 이에 공안국은 우선 자체 업무의 범위를 확정된 후 큰 틀에서 건축 관련 업무는 工務局에, 영업·시장·감화소는 사회국에, 驗治所는 禁煙處에 귀속시킨다는 방침을 세웠다.<sup>66)</sup>

하지만 다른 국과 직권을 분장하는 작업은 쉽게 이루어지지 못하였다. 전근대 이래 북경의 시정은 특정 부문 중 한 항목의 업무일지라도 여러 기

62) 「局令(八月十日)」, 『北平特別市公安局公報』 第1期, 命令, 1928, 1쪽.

63) 「北平特別市公安局訓令」, 『北平特別市公安局公報』 第1期, 命令, 1928, 1쪽.

64) 「北平特別市公安局令(八月十八日)」, 『北平特別市公安局公報』 第1期, 命令, 1928, 5쪽.

65) 「北平特別市公安局令(八月十五日)」, 『北平特別市公安局公報』 第1期, 命令, 1928, 5쪽.

66) 「十一月十七日局務會議紀錄」, 『北平特別市公安局公報』 第4期, 會議紀錄, 1928, 3쪽.

관이 공동으로 처리하는 방식(multi-municipal system)으로 운영되어왔기 때문에, 직권의 귀속과 책임의 소재 그 자체가 대단히 복잡다단한 문제였다.<sup>67)</sup> 게다가 공안국의 입장에서는 특정한 직권을 경솔하게 이전했다가 자칫 조직의 정합성을 해칠 수도 있었기 때문에 다른 국에 모종의 직권을 넘기는 것에 신중할 수밖에 없었다. 아래에서는 공안국이 각 局과 어떠한 과정을 거쳐 직권을 이전하고 조정하였는가에 관해 영역별로 사례를 들어 좀 더 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

공안국과 사회국은 여러 방면에서 직권이 교차하거나 상호 연관되어 있었기 때문에 직권의 범위를 명확하게 구분할 필요가 있었다. 예를 들어 ‘영업허가증 발급’과 ‘會社團體 登記’ 등의 권한을 놓고 공안국과 사회국은 직권의 범위를 구체적으로 결정하기 위해 논의를 시작하였는데, 이 논의 과정을 거쳐 공안국과 사회국은 ‘영업허가증 발급’과 ‘회사단체 등기’ 주관 부서를 결정하기에 이르렀다.

事權을 구분하는 방법, 예를 들어 傭工 소개업 사항, 農工商團體 사항, 慈善 사항 및 외국인 영업 사항 네 개 업무의 경우 각각 공동으로 조사하여 처리하기로 하였고 정한 절차가 모두 타당하기에 저희 局 역시 찬성을 표합니다. 다만 영업 허가에 관해서는 원래 정한 수속이 다소 복잡해 보입니다. 저희 국 조직 조례 제4조의 규정에 따르면 公司 商號의 登記 사항은 마땅히 저희 국이 주관하여 처리해야 합니다. 현재 上海市 社會局의 규정을 참고하여 농공상업 및 농공상단체 등기 조례를 입안하였고 시행을 논의하고 있습니다. 영업 허

67) Alison Dray-Novey, "Spatial Order and Police in Imperial Beijing", *The Journal of Asian Studies*, Vol.52, No.4, 1993; 金澤璟, 「清末 北京 경찰기구의 통합 과정- 역사적 컨텍스트를 중심으로 본 북경 경찰의 성립 -」, 『東洋史學研究』 144, 2018; 金澤璟, 「北洋政府시기 北京 경찰의 인원팽창과 그 함의」, 『東洋史學研究』 146, 2019; 金澤璟, 「民國時期 步軍統領衙門의 존속과 폐지-북경 경찰기구 통합의 관점에서-」, 『中國史研究』 119, 2019 등 참조.

가증 발급은 개업 등기 범위의 부속사항에 속하는 것입니다. 만일 귀 局이 계속 처리한다면 저희 국 직권과 상호 저촉될 뿐만 아니라 하나의 업무를 두 개의 국으로 나누어 처리하게 되어 서로 지장을 주고 권한이 불명확해져 그대로 진행될 경우 저해가 생기는 것을 면하기 어렵게 됩니다. 다시 조사해보니 저희 국의 직권은 대부분 각 省의 工商廳과 서로 비슷합니다. 상해특별시 사회국은 바로 이전 農工商局이 개조된 것입니다. 저희 국의 조직 조례에 의하면 공상업의 보호, 감독, 장려, 개량 및 조사단속 사항은 저희 국의 중요한 직권입니다. 만약 개업 허가증을 저희 국이 발급하지 않는다면 위에서 나열한 각 사항의 직무를 확실히 책임지고 처리하기가 어렵게 됩니다. (중략) …… 모든 보통의 영업은 개업하기 이전 모두 저희 국에 보고하게 하고 각각 허가 여부를 판단합니다. 허가가 이루어진 이후 저희 국은 개업 허가증을 발급합니다. 휴업 혹은 영업 중지 역시 저희 국에 보고하여 처리되도록 해야 하고 수시로 귀 국에 문서로 전달되어야 합니다. 현행 법령 위반 및 불량한 공상업에 대한 단속은 귀 국이 정한 방법에 따라 공동으로 조사하고 귀 국이 단속합니다. 또 각종 정치 학술 및 공공 업무와 관련된 會社 등의 등기는 어느 국에서 주관해야 하는가가 아직 명확하게 밝혀지지 않았습니니다. 다만 저희 국 조직 조례 제6조 제2항 공익자선단체 등기에 관한 권한 규정에 따라 이와 같은 회사는 또한 공익단체에 속하므로 저희 국에 보고하여 등기해야 할 것입니다.<sup>68)</sup>

시정부가 막 성립되었을 당시 각 국은 〈특별시조직법〉에 의거하여 직권을 배분하였다. 하지만 〈특별시조직법〉의 유관 규정은 두루뭉술하여 업무의 영역을 대강 구분해 놓았을 뿐 업무 배분에 관한 구체적이고 명확한 규정은 거의 없다도 해도 과언은 아니었다.<sup>69)</sup> 따라서 북평시정부가 성립

68) 「北平特別市公安局公函」, 『北平特別市公安局公報』 第3期, 文牘, 1928, 11-12쪽.

69) 〈특별시조직법〉(1928) 제2장 特別市 職務 제5조와 〈특별시조직법〉(1928) 제3장 特別市政府 組織 및 權限 제10조, 〈시조직법〉(1930) 제2장 市 職務 제8조, 〈시조

된 이후 각 국의 직권을 구체적으로 배분하고 조정하는 작업이 추가로 진행될 필요가 있었던 것이다.

위의 사료에는 ‘영업허가증 발급’과 ‘회사단체 등기’ 업무의 직권이 공안국과 사회국 중 어느 국에 귀속되는가에 관해 사회국의 입장에서 서술되어 있다.<sup>70)</sup> 사회국은 만일 ‘영업허가증’을 이전 경사경찰청시기처럼 공안국에서 발급하게 될 경우 사회국의 “직권과 상호 저촉될 뿐만 아니라 하나의 업무를 두 개의 국으로 나누어 처리하게 되어 서로 지장을 주고 권한이 불명확해져 그대로 진행될 경우 손해가 생기는 것을 면하기 어렵다.”고 보았다. 사회국은 “공상업의 보호, 감독, 장려, 개량 및 조사단속”을 업무 범위로 설정하였기 때문에 영업허가증을 발급하지 못하게 되면 관련 업무가 연쇄적으로 영향을 받아 직권이 불명확해지는 현상이 초래될지 않을까 우려하였다. 이에 사회국은 “공안국 조례”를 언급하면서 공안국의 관련 업무에 대한 권한을 ‘불법 영업의 단속’으로 제한하고자 하였다.<sup>71)</sup> 이는 공안국의 역할과 권한을 ‘단속’으로 제한해야 한다는 의미였다. 또 사회국은 ‘회사단체 등기’ 직권에 대해서도 사회국 조직 조례 중 ‘공익자선단체 등기’ 규정을 인용하여 유관 업무 권한의 귀속을 주장하였다. 결국 공안국은 이러한 사회국의 요청을 수용하고 관련 직권을 이양하는 데에 동의하였다.<sup>72)</sup>

이전에 위생 행정의 권한은 경사경찰청에 있었다. 북평시정부가 성립

직법》(1930) 제4장 市政府 제14-15조를 참조. 北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 1-3쪽; 中國第二歷史檔案館 編, 『國民黨政府政治制度檔案史料選編』 下, 508-510쪽.

70) 여기에서 “저희 국(敝局)”은 사회국을, “귀 국(貴局)”은 공안국을 가리킨다.

71) 사회국은 1928년 9월 6일 공포된 〈北平特別市公安局組織暫行條例〉 第4條 第2科 第3款의 규정에 근거하여 공안국은 불법 영업을 단속하는 권한만 가져야 한다고 해석하였다. 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 265쪽.

72) 『北平特別市公安局公函』, 『北平特別市公安局公報』 第3期, 文牘, 1928, 12쪽.

된 이후 공안국은 위생 업무 권한을 신설 위생국으로 넘겼다. 다만 각종 위생 관련 법규나 違警法을 위반하였을 경우 위생국과 공안국 모두 벌칙을 집행하는 권한이 있었다. 이외에 拘留시켜야 하는 사람이 생겼을 경우에는 공안국에 이송하고 여타 다른 종류의 범죄행위를 발견하였을 경우에는 해당 지역의 법정으로 안건을 이송하기로 하였다.<sup>73)</sup> 즉, 공안국은 위반 사안을 단속하고 처리하는 권한을 주로 행사하였다.

공안국은 慈善 업무를 사회국으로 이전하였다. 사회국은 자선 기관의 보조비를 이전 경도시정공소의 사례에 따라 재정국이 시 재정 항목에서 매월 지급하도록 시정부에 요청하였다. 이에 시정부는 자선 기관의 보조비를 시정부에 귀속시키고 지급 방법을 통일시켰다. 이로써 보조비를 경사경찰청 등 타 기관으로부터 중복 수령하지 못하게 하고 직권이 중첩되지 않게 조정하였다.<sup>74)</sup>

앞서 살펴보았듯이 營業 관련 직권은 사회국에 귀속되었다. 하지만 공안국은 新聞 事業에 관해서만큼은 종전의 권한을 유지하고자 하였다. 그리하여 공안국과 사회국은 협상에서 거듭 불협화음을 내었다. 공안국은 신문사와 통신사는 비록 營業의 영역에 속하지만 공공의 안전과 밀접하게 연관되어 있으므로 공안국이 계속 관리하고 第2科에서 이를 주관하도록 해야 한다는 논리를 내세웠다.<sup>75)</sup> 이는 직권을 일관된 기준으로 배분하는 원칙에 위배됨에도 불구하고 언론을 통제하는 중요한 권한을 사회국에 양보하지 않으려는 의지의 표명이었다고 말할 수 있다. 결국 문제의 신문 사업에 관한 직권은 사회국에 이전되었고 공안국은 신문에 대한 단속의

73) 「公安局關於防範搶案、認真取締衛生違警、查交匪函妥慎辦理、文字簡明、由檢拾炸彈軍用物等送軍警以省手續的訓令」, 北京市檔案館 所藏檔案, J184-002-03971.

74) 「呈北平特別市市政府」, 『北平特別市公安局公報』第3期, 文牘, 1928, 2쪽.

75) 「趙局長調晉任用」, 『北平特別市公安局政治訓練部半月刊』第1期, 1929, 33-34쪽.

권한만 행사하였던 것으로 보인다. 1929년 2월 1일에 공포된 〈修正北平特別市公安局組織細則〉의 유관 조항에 의하면 新聞業에 대해 공안국의 권한은 단속을 집행하는 데에 국한되어 있기 때문이다.<sup>76)</sup>

이처럼 공안국은 경사경찰청이 행사하였던 상당한 영역의 권한을 시정부의 다른 局들에 이전하였다. 정말 이래 장기간에 걸쳐 북경의 도시업무는 경찰이 주로 담당하였기 때문에 북경시민들은 시정부 체제에서 새롭게 편성된 행정체계에 익숙하지 않았다. 예를 들어 공안국으로부터 이전된 영업, 건축 및 房地 관련 업무는 각각 사회국과 공무국, 토지국 3개국에 귀속되었지만 정작 시민들은 이를 제대로 알지 못하였다. 그리하여 시민들이 재편된 업무 분장의 결과를 일선의 경찰에게 문의하는 사례가 빈번하게 일어났다. 그런데 일선 경찰들은 이러한 민원에 적절하게 대응하지 못해 시민들이 일시적으로 이리지도 저리지도 못하는 상황에 빠지기도 하였다. 이에 공안국은 업무 이전의 개요를 각 구서에 통지하고 구서가 이를 각 단에 하달하여 시민으로부터 문의가 오면 상세히 안내하도록 조치하였다.<sup>77)</sup>

이상에서 공안국이 시정부 체제의 출범과 함께 이루어진 직권 이전의 과정과 성과를 영역별 사례들을 통해 살펴보았다. 사실 이러한 직권 이전 작업에서 가장 핵심적인 과제 중의 하나가 시 재정을 통합하는 것이었다.<sup>78)</sup> 1928년 시정부는 일시적이기는 하지만 시 재정을 통합하고자 이전 경사경찰청이 징수하였던 房捐, 車捐, 攤捐, 牲畜捐 등 각종 稅捐을 재정국에 귀속시키게 하였다. 하지만 공안국은 이에 강하게 반발하였고, 결국

76) 「北平特別市公安局組織細則」, 『北京警察沿革紀要』, 269쪽.

77) 「北平特別市公安局訓令」, 『北平特別市公安局公報』 第5期, 命令, 1928, 56-57쪽.

78) 북평시 재정에 관한 근래의 선행연구로는 曹子西 主編, 『北京通史』 第9卷, 北京: 北京書店, 2012; 鄧亦兵, 「民國時期北平市的財政概述」, 『京華舊事存眞』 第3輯, 北京: 北京古籍出版社, 1997; 홍영미, 「베이핑(北平)의 재정실태와 관광 진흥 논의- 난징 국민정부 초기의 사회적 논의를 중심으로」, 『도시연구』 25, 2020 등 참조.

재정국과 회의를 열어 이전과 마찬가지로 위의 세연 업무를 처리하기로 합의하였다. 다만 세금 증명서에 재정국의 관인을 사용하여 표면적으로나마 재정의 통합을 표시하기로 하였다. 이러한 결정은 재정국의 요구를 그야말로 형식적·상징적인 차원에서 수용한 것에 불과하였다. 공안국은 경찰조직의 유지를 위해 징수하였던 세금에 관한 업무에 계속 직접적인 권한을 행사하게 되었다.<sup>79)</sup>

게다가 직권의 조정 과정에서 시 재정의 통합과 같이 핵심적이고 민감한 사안은 당시 시정부 내외를 둘러싼 정치 환경과 재정 상황에 크게 좌우되었기 때문에 철저한 이행을 담보하기는 어려웠다. 예를 들어 초대 北平市 市長 何其鞏 시대 북경시정부의 주요 인사는 여러 정치세력을 배경으로 주요 인사가 조합되었기에 직권이 원칙적으로 조정되기에 이상적인 조건은 결코 아니었다.<sup>80)</sup> 직권의 조정은 국민정부의 차원에서 추진되었던 과업이었기에 그 자체를 거부하거나 회피하지는 못하였지만, 각 국장이 저마다 다른 정치세력을 배경으로 임명된 만큼 기존 권한을 적극적으로 이전하는 등의 행위는 기대하기 어려웠다.

이상의 논의를 종합해보면 남경국민정부시기에 접어들어 공안국은 북평시정부 산하에서 이전 경사경찰청이 행사하였던 상당수의 직권과 권한을 다른 국에 이전시켰고, 적어도 법적으로는 ‘치안’ 방면에 특화된 전문기관으로 거듭나게 되었다. 그렇다면 직권 이전의 실제적인 결과는 어떠하였을까? 결과를 먼저 말하면 직권은 이전되었지만, 공안국은 단속 등의 방식을 통해 여전히 개별 업무에 연관되어 있었고 또 개입할 수 있는 여지가 남아있었다. 예를 들어 앞의 <표 2> 등 자료에서 第2科의 주요 업무를 살

79) 「警捐雜捐仍由本局徵收」, 『北平特別市公安局政治訓練部旬刊』創刊號, 1928, 20-21쪽.

80) 李泰棻, 「何其鞏在北平」, 『天津文史資料選輯』第42輯, 天津: 天津人民出版社, 1987, 26-29쪽.

해보면 경찰의 직권이 여전히 도시행정의 전반에 직간접적으로 걸쳐 있음을 알 수 있다.<sup>81)</sup> 공안국은 비록 이들 행정영역을 직접적으로 관리하지는 않지만, 단속을 할 수 있는 권한이 있었다. 특히 위반 사항이나 사법 관련 안전이 발생하여 처리해야 할 경우 각 국 등 관련 기관과 자연스럽게 연결되어 공동으로 유관 업무를 처리할 수밖에 없었다. 아래의 사료는 한편으로는 직권의 이전으로 경찰이 개입하기 애매모호한 상황에 처해 있음을 보여주고 있으면서도 다른 한편으로는 경찰이 도시행정의 많은 영역에 여전히 개입할 여지가 있었음을 동시에 보여주고 있다.

도로 보수 이후 혹 무거운 짐을 실은 차가 지나가는 경우 공무국의 권한으로 여겨져 우리들은 간섭하기 불편하다. 상점과 주택 각호가 혹 오물과 대소변을 버리는 경우 위생국의 권한으로 여겨져 우리는 처리하기 불편하다. 시장과 대로, 골목에서 풍속을 해치는 행위가 있을 경우 사회국의 권한으로 여겨져 우리들은 단속하기 불편하다. 학령기의 아이가 방치되는 경우 교육국의 권한으로 여겨져 우리들은 굳이 제지하지 않는다. 토지가 황폐한데 측량이 지연되는 경우 토지국의 권한으로 여겨져 우리들은 협조하기 불편하다. 대로와 골목의 가로등이 배분이 고르지 않거나 각종 차량이 표식 자판을 달지 않은 경우 공용국의 권한으로 여겨져 우리들은 주의하기 불편하다.<sup>82)</sup>

공안국은 본래 자신에게 속한 직권을 다른 국에 이전하였지만, 단속

81) 「北平市警察概況及歷代沿革」, 北京市檔案館 所藏檔案, J181-001-00368: 「北平特別市公安局組織暫行條例」, 『北京警察沿革紀要』, 265쪽. 1929년 2월에 공포된 조직규칙에서 제2과의 업무는 〈北平特別市公安局組織暫行條例〉의 13개 사항에서 9개 사항으로 줄어들었다. 「北平特別市公安局組織細則」, 『北京警察沿革紀要』, 269쪽을 참고.

82) 「公安警察對於他種市政均有協助進行之必要」, 『北平特別市公安局政治訓練部半月刊』 第3期, 1929, 32-33쪽.

등의 방식을 통해 여전히 간여가 가능하였고 다른 국들과 관련 업무를 처리하는 과정에서 중추적인 역할을 수행하였다. 예를 들어 공용국은 문패와 벤치 관리 업무를 귀속 받았으나, 문패 관리 업무는 공용국이 담당하기에 한계가 많아 공안국과 다시 협의할 수밖에 없었다.<sup>83)</sup> 이러한 상황은 다른 국들도 마찬가지였던 것으로 보인다. 당시 북평시 시정을 다룬 한 연구에서 이미 “현재 本市의 위생행정은 비록 위생처가 주관하도록 이전되었지만, 공안국이 어쨌든 가능한 범위 안에서 재원을 일부 나누어 주고 위생업무의 처리에 협조해야 한다.”고 지적하였다.<sup>84)</sup> 이러한 지적은 신생 국들이 아직은 독립적으로 업무를 처리할 수 있는 인적·물적 토대를 갖추지 못하였고, 따라서 공안국의 지원 없이는 다른 국의 업무가 제대로 이행되기 어려웠다는 사실을 잘 보여주고 있다. 이러한 상황에서 공안국이 새롭게 부여받은 위상과 역할 즉, 치안 방면에 특화된 전문기관으로서의 위상과 역할의 실현은 후일로 미루어질 수밖에 없었고, 공안국은 여전히 도시행정 전반에 직간접적으로 간여하게 되었던 것이다.

## V. 맺음말

남경국민정부시기 시정부 체제가 출범하면서 북경의 시정은 일원화되었다. 북경 경찰은 北平市政府 직속 ‘8局 1處’ 중 하나의 조직인 공안국으로 자리매김하였다. 이전 경사경찰청이 다목적·다기능의 위상을 부여받고 도시행정의 제반 영역에 간여하였음을 상기해보면 남경국민정부시기

83) 「北平特別市公安局公函」, 『北平特別市公安局公報』第3期, 文牘, 9쪽.

84) 揚, 『整頓房捐的感想』, 『市政評論』第1卷 合訂本, 1934, 148쪽.

북경 경찰이 시정에서 갖는 위상과 역할은 분명 축소되었다고 말할 수 있다. 하지만 다른 한편으로는 시정부-공안국 체계로의 변화는 북경 경찰에게 새로운 도전이자, 전환점이기도 하였다. 북경 경찰은 위상과 역할이 축소되는 대신 경찰의 '본업'이라고 할 수 있는 치안에 특화되고 전문화된 조직의 건설을 지향하게 되었다. 본고는 이렇듯 당시 공안국의 핵심적인 의제였던 전문화를 실현하는 데에 전제조건이 되는 직권 조정의 과정을 성과와 한계라는 시각에서 살펴봄으로써 그 전문화의 실상을 규명해보고자 하였다.

북평시정부가 성립된 이후 공안국의 직권은 적어도 표면적으로는 치안과 관련된 업무로 제한되었다. 경사경찰청의 경우 치안 관련 업무 이외에도 위생과 구제, 교육 등을 포함한 실로 다양한 업무를 취급하였던 데에 비해 공안국의 직권은 일단 치안 방면으로 보다 특화되었다. 즉, 공안국은 경사경찰청과 같은 다목적·다기능의 위상을 더 이상 갖지 않게 되었다. 위상과 직권이 변화되면서 공안국 소속 직속기관의 종류와 규모도 달라졌다. 경사경찰청은 교육, 구제, 위생 등 각종 직속기관을 관할하였다. 공안국도 물론 직속기관을 거느렸지만 더 이상 구제, 위생 등에 관련된 직속기관을 관할하지 않게 되었다. 대신 '전문화'를 추구하는 지향 속에서 '현대화'되고 '특화'된 경찰부대들이 많이 증설되는 경향이 두드러졌다.

공안국은 경사경찰청이 행사하였던 상당한 영역의 권한을 시정부의 다른 국에 이전하였다. 직권의 조정 과정은 평탄하지만은 않았다. 전근대 이래 북경의 시정은 특정 부문의 업무일지라도 여러 기관이 공동으로 처리하는 방식으로 운영되어왔기 때문에, 직권의 귀속과 책임의 소재 그 자체가 대단히 복잡다단한 문제였다. 이러한 직권 이전 작업에서 가장 핵심적인 현안 중의 하나가 공안국의 경비를 재정국에 통합시키는 것이었다. 공안국의 경비를 재정국에 통합시키는 과제는 공안국의 강한 반발로 말미암아 형식적으로 재정국의 요구를 수용하는 차원에서 막을 내렸다. 공안

국은 경찰조직의 유지를 위해 징수하였던 세금에 관한 업무에 대해 여전히 직권을 행사하였다. 게다가 직권의 조정 과정에서 시 재정의 통합과 같이 핵심적이고 민감한 사안은 당시 시정부 내외를 둘러싼 정치 환경과 재정 상황에 크게 좌우되었기 때문에 철저한 이행을 담보하기는 어려웠다. 각 局간 직권의 조정은 국민정부의 차원에서 추진된 과업이었으므로 그 자체를 거부하지는 못하였지만, 여러 정치세력을 배경으로 구성된 북평시정부 내부에서 상호 양보를 구하기는 쉽지 않았다.

비록 직권은 이전되었지만, 공안국은 단속을 통해 여전히 개별 업무에 연관되어 있었고 또 개입할 수 있었다. 공안국은 비록 이들 영역을 직접적으로 관장하는 권한은 없었지만, 단속을 할 수 있는 권한이 남아있었다. 신생 局들은 대부분 아직은 독립적으로 업무를 처리할 수 있는 인적·물적 토대가 갖춰지지 않은 상태였다. 따라서 공안국의 지원 없이는 자신의 업무를 제대로 처리하기 어려웠다. 이로써 치안 방면에 특화된 전문기관이라는 공안국에 새롭게 부여된 위상과 역할의 실현은 후일로 미루어질 수밖에 없었다. 공안국은 여전히 도시행정 전반에 직간접적으로 간여하였고 비전문화된 업무에 연계되었다.

(2024.03.25. 투고 / 2024.03.29. 심사완료 / 2024.04.08. 게재확정)

[Abstract]

## **The Establishment and Authority Adjustment of Beiping Public Security Bureau in the Era of the Nanjing Nationalist Government**

Kim, Taek-kyung

In the era of the Nanjing Nationalist Government, the Peking Police became a department directly under the Northern Peking Municipal Government as the “Public Security Bureau” and specialized in urban policing. This led to a reduction in the authority and status of the Peking Police, but also to the upgrading and specialization of its work. This study examines the process of authority adjustment, which was a prerequisite for the realization of specialization, which was a key agenda of the Public Security Bureau at the time, from the perspective of its achievements and limitations.

Chapter II first describes the process of authority adjustment of the Public Security Bureau in the municipal system in relation to other departments. Next, Chapter III examines how the organizational structure of the Public Security Bureau was sustained and changed compared to its predecessor, the Peking Police Department. Finally, Chapter IV analyzes the results of the implementation of the authority adjustment in terms of achievements and limitations.

The Public Security Bureau has transferred significant powers that were previously exercised by the Peking Police Department to other departments of the municipal government. The process of authority adjustment was not a smooth one. One of the key issues in this process

was the integration of the Public Security Bureau's expenses into the Finance Bureau. However, due to strong opposition from the Public Security Bureau, this issue ended in a formal acceptance of the demands of the Finance Bureau.

Although the authority was transferred, the Public Security Bureau was still involved in and could intervene in individual affairs through crackdown. Most of the new departments did not yet have the human and material foundations to operate independently, so they were unable to properly manage their own affairs without the support of the Public Security Bureau. In this situation, the Public Security Bureau was still directly or indirectly linked to the entire city administration.

□ Keyword

Peking, Public Security Bureau, municipal government, specialization, authority

[참고문헌]

1. 사료

「公安局關於防範搶案、認真取締衛生違警、查交匿函妥慎辦理、文字簡明、由檢拾炸彈軍用物等送軍警以省手續的訓令」, 北京市檔案館 所藏檔案, J184-002-03971.

「北平政府關於修正本府組織規則草案向行政院及市屬各局等單位的呈及訓令」, 北京市檔案館 所藏檔案, J001-007-00051.

「北平市警察概況及歷代沿革」, 北京市檔案館 所藏檔案, J181-001-00368.

「衛生處改爲衛生局的函件等」, 北京市檔案館 所藏檔案, J001-003-00043.

「財政局關於本市財政收支狀況的呈文」, 北京市檔案館 所藏檔案, J001-005-00054.

京師警察廳 編輯, 『現行警察例規』, 北京: 擷華書局, 1915.

內政部警政司 編, 『中國警察行政』, 上海: 商務印書館, 1935.

魯純, 「平市警政之變遷與今後改進之商榷」, 『市政評論』第3卷 第16期, 1935.

北京市檔案館 編, 『北平歷屆市政府市政會議決議錄』, 北京: 中國檔案出版社, 1998.

北平市政府公安局 編, 『北平市政府公安局業務報告』, 北平: 北平市政府公安局, 1934.

北平市政府參事室 編, 『北京特別市市政法規彙編』, 北平: 北平市社會局救濟院, 1934.

北平市政府參事室 編, 『北平特別市市政法規彙編』, 北平: 北平市社會局救濟院, 1937.

賴淑卿 編, 『警政史料』第3冊, 臺北: 國史館, 1991.

揚, 「整頓房捐的感想」, 『市政評論』第1卷 合訂本, 1934.

吳廷燮 等纂, 『北京市誌稿二』民政誌, 北京: 北京燕山出版社, 1989.

- 王康久 主編, 『北京衛生大事記』 第1卷, 北京: 北京科學技術出版社, 1994.
- 堯峰, 「北平市之警察」, 『現代警察』 第2卷 第3期, 1935.
- 姚驥 編輯, 『市組織法釋義』, 上海: 世界書局, 1930.
- 錢端升 等著, 『民國政制史』 下冊, 上海: 上海人民出版社, 2008.
- 曹起麟, 「北平市公安實況」, 『浙江民政月刊』 第36期, 1930.
- 朱匯森 主編, 『警政史料』 第1冊, 臺北: 國史館, 1990.
- 中國第二歷史檔案館 編, 『國民黨政府政治制度檔案史料選編』 下, 合肥: 安徽教育出版社, 1994.
- 陳哲, 「北平市警察行政」, 燕京大學 學士學位論文, 1937.
- 蔡恂, 『北京警察沿革紀要』, 『民國史料叢刊』 197, 鄭州: 大象出版社, 2009.
- 『國民政府公報』.
- 『北平政務委員會公報』.
- 『北平特別市公安局政治訓練部半月刊』.
- 『北平特別市公安局政治訓練部旬刊』.
- 『北平特別市公安局公報』.
- 『北平特別市市政公報』.
- Robert Moore Duncan, *Peiping Municipality and the Diplomatic Quarter*, Peiping: Yenching University, 1933.
2. 연구저서
- 신규환, 『국가, 도시, 위생: 1930년대 베이핑시정부의 위생행정과 국가의료』, 서울: 아카넷, 2008.
- 丁芮, 『管理北京: 北洋政府時期京師警察廳研究』, 太原: 山西人民出版社, 2013.
- 王康久 主編, 『北京衛生大事記』 第1卷, 北京: 北京科學技術出版社, 1994.
- 趙可, 『市政改革與城市發展』, 北京: 中國大百科全書出版社, 2004.

曹子西 主編, 『北京通史』 第9卷, 北京: 北京書店, 2012.

丁芮, 『管理北京: 北洋政府時期京師警察廳研究』, 太原: 山西人民出版社, 2013.

韓延龍·蘇亦工 等著, 『中國近代警察史』 上, 北京: 社會科學文獻出版社, 2000.

### 3. 연구논문

金澤璟, 「南京國民政府時期 北平市公安局 政治訓練部の 성립과 변천」, 『中國近現代史研究』 77, 2018.

金澤璟, 「民國時期 步軍統領衙門의 존속과 폐지-북경 경찰기구 통합의 관점에서-」, 『中國史研究』 119, 2019.

金澤璟, 「北洋政府시기 北京 경찰의 인원팽창과 그 함의」, 『東洋史學研究』 146, 2019.

金澤璟, 「北洋政府 후기 京師警察廳의 재정위기와 警捐 징수」, 『歷史學報』 236, 2017.

金澤璟, 「清末 北京 경찰기구의 통합과정- 역사적 컨텍스트를 중심으로 본 북경 경찰의 성립 -」, 『東洋史學研究』 144, 2018.

林相範, 「近代中國에서 首都警察의 成立-1901년부터 1928년까지 北京을 중심으로-」, 『東洋史學研究』 82, 2003.

林相範, 「北京地域 警察官의 構成과 그 變化」, 『中國近現代史研究』 27, 2005.

林相範, 「北京 地域 警察本部의 組織 內容-1928년부터 1949년까지-」, 『大丘史學』 78, 2005.

林相範, 「北京地域 警察의 基層組織-1901년부터 1949년까지-」, 『大丘史學』 88, 2007.

홍영미, 「베이핑(북평)의 재정실태와 관광 진흥 논의- 난징 국민정부 초기

- 의 사회적 논의를 중심으로, 『도시연구』 25, 2020.
- 金炳亮, 「孫科與廣州市政建設」, 『嶺南文史』, 1991-4.
- 金澤璟, 「北平市公安局研究(1928-1937年)」, 北京大學 博士學位論文, 2015.
- 涂文學, 「近代市政改革: 影響20世紀中國城市發展的歷史性變革」, 『學習與實踐』, 2009-9.
- 鄧亦兵, 「民國時期北平市的財政概述」, 『京華舊事存真』 第3輯, 北京: 北京古籍出版社, 1997.
- 潘鳴, 「1930年北平市隸屬變動考」, 『民國檔案』, 2011-4.
- 邵駿, 「試述孫科、林雲陔與民國廣州公園建設」, 『嶺南文史』, 2010-3.
- 宋尚桓, 「北平市地方自治之研究」, 燕京大學 學士學位論文, 1940.
- 辛超, 「二十世紀二十年廣州市制改革與市政建設」, 暨南大學 碩士學位論文, 2010.
- 沈成飛, 「論孫科的第二個廣州市長任期-以廣州官產案爲中心的考察」, 『中山大學學報』(社會科學版), 2014-5.
- 楊穎宇, 「近代廣州第一個城建方案: 緣起、經過、歷史意義」, 『學術研究』, 2003-3.
- 梁治耀, 「北平市政之研究」, 燕京大學 學士學位論文, 1932.
- 倪俊明, 「廣州城市道路近代化的起步」, 『廣東史誌』, 2002-1.
- 王國君·王越, 「孫科在廣州市長任內的市政建設」, 『白城師範學院學報』, 2013-6.
- 王軍, 「孫科三任廣州市長」, 『協商論壇』, 1999-7.
- 姚文秀, 「北平社會局研究(1928-1937)」, 北京大學 博士學位論文, 2015.
- 姚燕華·陳清, 「近代廣州城市形態特徵及其演化機制」, 『現代城市研究』, 2005-7.
- 李韜, 「民國初年廣州電車事業的開創與市政體制」, 『中山大學研究生學刊』(社會科學版), 2012-2.

- 李玉, 「中國近代市政府的產生及其研究芻議」, 『暨南學報』(哲學社會科學版), 2014-3.
- 李自典, 「北京警察群體研究, 1901-1937」, 北京師範大學 博士學位論文, 2007.
- 張富強, 「西勢東漸與民初廣州城市的發展」, 『近代史研究』, 1995-5.
- 張曉輝, 「辛亥革命後廣東近代城市的發展(1911-1936)」, 『暨南學報』, 2002-5.
- 趙可, 「孫科與20年代初的廣州市政改革」, 『史學月刊』, 1998-4.
- 趙可, 「體制創新與20世紀20年代廣州市政的崛起」, 『廣西社會科學』, 2006-3.
- 趙春晨, 「晚清民國時期廣州城市近代化略論」, 『廣東社會科學』, 2004-2.
- 陳晶晶, 「中國市政組織制度的近代化雛形-〈廣州市暫行條例〉」, 『中山大學研究生學刊』(社會科學版), 1999-4.
- 賀躍夫, 「近代廣州街坊組織的演變」, 『二十一世紀』, 1996年 6月號.
- 韓文寧, 「孫科與二十年代廣州的市政革新」, 『檔案與史學』, 2003-2.
- 許瑞生, 「清末民初廣州市市政制度的實踐與啓示」, 『城市規劃』, 2009-5.
- 胡巧利, 「淺論孫科的都市規劃思想及實踐」, 『廣州社會主義學院學報』, 2013-4.
- 大江平和, 「民国期北平市社会局による教育局の吸収- 教育財政の状況を中心に -」, 『アジア教育史研究』 25, 2016.
- 大江平和, 「北平市社会局の成立と慈善事業のゆくえ- 香山慈幼院と龍泉孤兒院への監督・指導に着目して -」, 『中国研究月報』 71, 2017.
- 田中重光, 「廣州-都市化と中國の近代都市計劃のはじまり」, 『近代中國の都市と建築』, 相模書房, 2005.
- Alison Dray-Novoy, "Spatial Order and Police in Imperial Beijing", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 52, NO. 4, 1993.
- Han. Yeung Wing yu, "Guangzhou, 1800-1925: The Urban Evolution of a Chinese Provincial Capital", Ph.D. dissertation, University of Hong Kong, 1999.