

1. 대한제국 통신원 관선과에 관한 연구

- 조직과 운영관리를 중심으로 -

해운경영학과 김재승
지도교수 박상갑

大韓帝國시대(1897년-1910년) 管船課라는 해사행정조직이 있었으나 이제까지 거의 알려지지 않았다. 관선과에는 전국 29개소에 선세위원소를 설치하고 150여명의 상근직원을 가지고 있었던 우리 나라 최초의 근대식 해사행정조직으로, 전국에 散在해 있는 조선적 선박을 조사하여 船稅를 징수하고, 선박국적증서에 해당되는 船票와 선박검사증서에 해당되는 憑票를 발행하는 한편 선박의 도입허가, 용선허가, 선박운항 사업인가 등을 담당했다. 그러나 先行연구의 부족으로 그 실체는 이제까지 거의 밝혀지지 않았다.

본고는 大韓帝國 管船課에서 작성한 『船稅事業備攷』를 비롯하여 다수의 미공개사료를 발굴하여 이를 분석하여 관선과의 해사행정 조직과 운영실태를 분석해 본 것이다. 上記『船稅事業備攷』를 비롯한 通信院 고문서에는 관선과가 해사행정업무를 본격적으로 시행하게 된 배경과 선세위원의 임용과정, 선세위원소가 관할한 지역, 연도별 수입과 지출내역이 기록되어 있어 관선과의 실체와 운영상황을 밝혀주고 있다.

관선과가 처음 법제화된 것은 1895년 3월 25일 農商工部 通信局 官制가 공포되면서 해사행정기구로 출발 했으나, 당시 조선의 정치·경제·사회적 제반여건으로 해사업무는 실질적으로 시행되지 못했다. 그러나 개화의 물결에 따라 開港場을 중심으로 민간 기선업도 등장하기 시작했다. 1899년 5월 27일 農商工部에서 「國內船稅規則」 초안을 만들어 度支部로 보내면서 전국에 산재해 있는 선박을 관장하는 마땅한 부서가 없고, 기왕 農商工部 通信局에 관선과라는 編制가 있으니 법규를 제정하고 船籍을 편성하여 船稅를 징수하면 國庫에도 보탬이 될 것이라는 제의에 따라 본격적으로 착수된 것이다. 이를 계기로 7월 12일에는 勅令 제33호로 全文 16개조의 「國內船稅規則」이 제정·고시되었고, 이어서 10월 25일에는 국내선세규칙 제15조에 따라 農商工部 部令 제37호로 全文 29개조의 「國內船稅細則」이 제정·고시되어 해사행정을 위한 법적조치가 구비되었다.

管船課는 우리 나라 최초의 근대식 해사행정 조직이었다. 업무영역은 (1) 선박·海員 및 항로표식에 관한 사항, (2) 표류물 및 난파선에 관한 사항, (3) 港則에 관한 사항, (4) 水運회사와 기타 水陸運載사업 감독에 관한 사항으로 규정되어 있다. 즉, 관선과의 업무는 선박·선원·등대·해난사고·항만관리·항만운송사업을 관리하고 지도하는 행정조직이었다. 그러나 당시 開港場에서는 海關이 출입항선의 통세를 징수하는 것을 비롯하여 항만, 등대, 해난 업무 등을 담당하고 있었고, 港監理署도 해사업무에 부분적으로 관여하고 있어 혼재양상을

보였으나, 1900년 3월 23일 通信院 官制가 시행되면서 관선과가 그 운영주체가 되도록 조치되었다. 그럼에도 불구하고 서양인 雇聘관리들이 운영하고 있던 海關은 그 권한을 通信院에 이양하지 않아 잦은 마찰을 야기하기도 했다.

한편, 국내선세규칙과 세칙에 따라 각 지방에 파견할 선세위원을 선발했는데, 이들은 대부분 중앙정계 실력자들이 추천한 인물로 선발되어 임용했기 때문에 심한 인사난맥상을 보였으나, 1900년 3월 23일 通信局이 外廳 通信院으로 개편·승격되면서 관선과의 해사행정업무는 차츰 자리를 잡게 되었다. 특히 통신원 초대 총판으로 임명된 閔商鎬는 이미 수년간 중국, 미국에 유학하면서 선전문물을 섭렵한 개화인사로, 통신원의 遞信課와 管船課 업무를 체계화시켜 한국의 근대화에 공로가 컸던 인물이다. 閔商鎬 총판이 전임으로 발령된 이후 관선과는 선세위원의 정기인사이동도 실시하여 체계적인 행정관리를 수행했다.

전국 13개도(제주도 포함) 29개소에 파견된 선세위원들은 書記 1명, 使役員 2~3명씩을 선발하여 선세위원소를 구성하고, 선주가 선박을 등록시키면 태극기를 무상으로 제공하였다. 이렇게 태극기를 官給하게 된 것은 중앙과 멀리 떨어진 지방에서는 구입하기도 어려울 뿐만 아니라 선주가 직접 제작하여 개양하게 되면 도안이나 색채가 통일이 되지 않을 것을 우려하여 시행한 조치였다.

관선과의 운영체계는 독립채산제 방식을 취하고 있다. 즉, 징수한 선세에서 급여, 태극기 제작비 및 운영경비를 차감하고 管船課로 송부하면 通信院 회계과가 國庫 度支部에 收納시키는 방식을 채택하고 있기 때문이다. 관선과 운영 6년간(1899년 9월~1905년 5월) 총수입의 32.2%가 國庫로 수납되었으나, 경영적 측면에서 본다면 타 부처의 경영성과와 비교해도 성공적이라고 평가할 수 있다. 또 지출내용을 분석해 보아도 업무집행은 성실한 자세로 근무했음이 확인된다.

通信院 관선과의 해사행정은 비록 초창기에는 인사의 난맥상과 새로운 제도를 처음 실시하는 과정에서 시행착오도 있었으나 예산회계제도를 도입하여 착실하게 발전했음은 총수입 중에서 32.2%를 국고에 수납시켰고, 大韓協同郵船會社를 지원·성하는 등 우리의 해상자주권을 지키기 위한 자체 노력은 있었다. 또한 관련기업의 지도와 육성을 통해서 해상 자주권을 가지고 착실한 성장을 이루고 있었다.

성장을 계속하던 관선과는 日帝의 大韓帝國 通信權 탈취로 인하여 하루아침에 공중분해되는 비운을 맞이했다. 그 원인은 1905년 4월 1일에 체결된 韓日通信合同으로 通信院이 강제 폐쇄되고, 이어서 8월 13일에 체결된 「일본선박이 한국近海 및 內河의 航行에 관한 約定書」가 체결되어 해상자주권을 상실했기 때문이다. 따라서 150여명에 달하는 관선과 직원들은 일제의 大韓帝國 通信院 탈취로 인하여 사후대책도 없이 하루아침에 전원 실직하게 되었던 것이다.

이렇게 관선과가 하루아침에 사라지게 된 배경은 1904년 9월 일본정부가 추천한 메카다(日賀田種太郎)가 度支部 고문으로 와 대한제국의 재정권에 전횡을 일삼게 되어 日帝가 우리나라의 통신권·철도·해상권 탈취가 계획대로 진행되었기 때문이다. 이것은 국가의 충추신

경인 통신권, 철도와 해상권을 장악하면 식민지 경제지배 구조가 조성되고, 아울러 만주와 대륙진출이 가능해지기 때문에 露日戰爭에서 勝機를 잡자 본격적으로 대한제국의 통신권과 수송망 찬탈작업에 착수한 것이다. 그리하여 통신권을 강제로 접수한 이후에 바로 해상권을 장악하여 대한제국은 명목상의 국가로 전락되고만 것이다.

공중분해된 관선과는 폐쇄된지 16개월만인 1906년 7월 27일 勅令 제35호로 農商工部 商務局 管船課에 귀속시켰지만 인사발령이 없었던 점으로 보아 행정기능이 부활된 것은 아니다. 그러나 민간해운기업을 중심으로 점차 해운업이 증가하게 되어 일제의 통감부가 주도하여 1910년 3월부터 해사관계 법령을 식민지 경제정책에 맞추어 전면적으로 개정되기 시작했다. 이때 제정된 통감부 해사법령들은 일제 36년간 수차례의 개정을 거쳐 해방 직후까지 한국 현대해운 초창기에는 우리 나라의 해사법으로 적용되기도 했다.

한국해운에서 관선과는 근대식 해사향정을 처음 체계적으로 실시한 행정기구로, 비록 새로운 제도를 시행하면서 시행착오도 있었으나, 해사행정 6년간은 우리 나라에 근대식 해사행정의 기초를 만든 행정기구이니, 한국 근대해운은 開港期 외국 선진해운의 해상권 침탈기에서 바로 식민지 해운기로 넘어 간 것이 아니라 우리 자주적 해사행정 활동 시기도 있었다는 것을 관선과의 조직과 운영실태가 이를 立證하고 있다.

오늘날도 해사행정은 해운기업의 기업활동에 직접적인 영향을 미치는 행정이다. 官의 해사행정은 관리나 통제만이 있는 것이 아니라 지도와 육성이라는 책임도 함께하고 있다. 이것은 해운이 국민경제에 미치는 영향이 지대하기 때문으로, 해운의 활성화는 무역을 신장 시키고, 산업을 발전시키는 기반을 제공할 뿐만 아니라 제4軍의 역할까지 담당하고 있다. 비록 한국 근대해운이 개화기에 국민경제에 기여한 기여도가 높지 않았다고 해서 무시할 수는 없다. 역사는 과거와 현재와의 끊임없는 대화이자 미래를 전망할 수 있는 창구가 되기 때문이다.

大韓帝國시대 管船課는 船稅를 징수하고 선박과 선원행정만 취급했던 것이 아니라 항만운송, 강상운송업무로 취급하여 해운항만청의 전신이라고 할 수 있는 행정조직이었다. 6년만에 폐쇄된 것도 운영불실이나 행정제도의 폐기로 인하여 일어난 것이 아니라 日帝에 의한 정치적 술책으로 없어진 것이다. 따라서 管船課의 자주적 해사행정은 제대로 평가되어야 할 것이다.