

英國警察의 管理體制 (Tripartite System을 중심으로)

■ 李 康 鐘*

I. 序 論

외국의 경찰제도를 고찰하는 뜻은 제도의 비교분석을 통해 우리나라 경찰제도의 개선에 필요한 지식기반을 구축하기 위해서이다. 나라마다 문화적인 전통과 민족성 그리고 처해있는 여건과 환경이 다르기 때문에 경찰현상이나 행태도 같을 수는 없지만, 다른 나라들이 겪었던 문제와 가치들은 소중한 경험으로 우리가 당면한 문제의 해결과 제도개선을 위한 방안을 모색하는 데 결정적인 자료가 될 수 있기 때문이다.

따라서 여기에서는 참여정부의 등장으로 경찰의 분권화가 강력히 추진되고 있는 시점에서 경찰의 분권화를 일찌기 시행한 영국 경찰이 어떤 형태로 관리되고 있는가를 살펴봄으로써 우리경찰의 분권화에 타산지석으로 삼고자 한다.

II. 英國警察制度 概要

수도경찰(Metropolitan Police Service)과 잉글랜드(England) 그리고 웨일스(Wales)경찰로 대표되는 영국 경찰제도의 요체는 광역단위(廣域單位)의 자치경찰이다. 다시 말하면, 주민의 필요와 선택에 따라 그 지역의 치안정책이 결정되고, 그 집행과정에 주민들이 여러 경로를 거쳐 직접 참여하며, 그 결과도 주민들에게 보고 되어 최종 평가를 받게 된다는 것이 영국식 경찰제도의 이념이다.

영국 경찰의 기원은 9세기경 모든 가구(家口)를 10호반(戶班 Tithing)으로 묶어 성인남자 모두에게 “치안 의무”를 부과한 것에서 찾을 수 있으며, 영국의 자치경찰의 전통은 이때부터 수립되기 시작했다고 볼 수 있다.

* 전남대학교행정대학원 객원교수 · 경찰학박사

그러나 근대적 의미의 경찰은 1829년 수도경찰법(The Metropolitan Police Act)¹⁾에 의거 유급(有給)의 직업경찰관으로 구성된 관료제 형태의 전문 경찰조직인 수도경찰청(Metropolitan Police Force)²⁾이 내무부장관(The Home Secretary) 산하 국가경찰의 형태로 창설되면서부터이다.

그리고 1839년 지방경찰법(Local Police Act, 1839)에 따라 시 자치구(市 自治區) 및 카운티(County)의 자치의회 또는 치안판사가 수도경찰청을 모델로 각 지역의 사정과 여건에 맞게 경찰청(Constabulary)을 설립하여 경찰청장(Chief Constable) 및 경찰관을 임명하는 본격적인 자치경찰제도가 시행되었고, 1856년 카운티 및 벌로우 경찰법(County and Borough Police Act)을 통해 모든 지방정부에 경찰의 설치를 법적으로 강제하였다. 그러나 경비(經費)는 전액 주민의 세금으로 부담하였기 때문에 경비부담 문제로 많은 지역에서 경찰청의 창설을 기피하는 사태가 발생하기도 하였다.

이후, 대대적인 지방행정의 통·폐합과 지방경찰조직의 정비과정을 거치며, 1964년 경찰법(Police Act 1964)에 의해 수도경찰청

(Metropolitan Police Force)을 제외한 잉글랜드(England)와 웨일스(Wales)의 126개 지방경찰청이 광역단위(county borough) 43개 경찰청(Police Forces)으로 통·폐합되고, 내무부장관과 지방경찰위원회(Local Police Authority), 그리고 경찰청장(Chief constable)의 3자가 권한과 책임을 분담하여 상호 견제와 균형을 이루는 3자 관리체제(tripartite system)가 구축되었다³⁾.

또한 형식적으로나마 국가경찰의 형태를 띠고 있던 수도경찰청 마저도 2000년부터 런던자치정부 수립과 함께 자치화 됨으로써 적어도 형식적으로는 북 아일랜드(Northern Ireland)경찰을 제외하고 영국 전역에 걸쳐 자치경찰제도가 시행되기에 이르렀고, 수도경찰도 신설된 “수도경찰위원회(The Metropolitan Police Authority)”의 관리 하에 있게 되어, 여타 지방경찰청과 비슷한 3자 관리체제(tripartite system)가 2000. 7. 3부터 시행되고 있다.

1) 현대경찰의 아버지(father of modern policing)로 불리는 Sir. Robert Peel은 법과 질서유지를 위해 개별공동체(individual community)의 책임을 강조하는 Anglo-Saxon시대의 원칙으로 회귀할 것을 주장하고, London 내의 민간단체를 조직하여 그들이 경찰업무를 수행하며, 공동체로부터 급료를 받아 생계를 유지하도록 하는 제도를 제안했고, 의회가 이를 수용하여 입법한 것이 Metropolitan Police Act 1829이고, 그 결과 London에 Metropolitan Police Force가 생기게 되었다.(Henry M. Wroblewski and Karen M. Hess, An Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice 6th. ed., Belmont, CA Wadsworth, 2000, pp. 9-10)
2) 종래 런던경시청으로 표기했으나 이는 런던시경찰(City of London Police Force)과 혼동할 우려가 있고, 경시청이란 용어는 원래 일본식 표현이므로 여기에서는 수도경찰청으로 표기한다. 실제 원문에도 런던이란 표시가 없다.
3) 영국에서는 자치경찰 뿐 아니라 국가경찰기구로 되어 있는 국립범죄정보국(National Criminal Intelligence Service: NCIS)과 국가범죄수사대(National Crime Squad: NCS)도 독립적 관리위원회(Service Authority)의 관리 하에 들어 다른 경찰기구와 마찬가지로 내무부장관·관리위원회·기구의 책임자(국·대장 Director General)의 3자 관리체제(tripartite system)로 운영되고 있다.

III. 英國警察의 管理體制

영국경찰은 앞서 본 바와 같이 내무부장관과 지방경찰위원회(Local Police Authority), 그리고 경찰청장(Chief constable)의 3자가 권한과 책임을 분담하여 상호 견제와 균형을 이루는 3자 관리체제(tripartite system)로 운영되고 있다.

1. 1964年 警察法(Police Act. 1964)에서의 管理體制

경찰의 법적 지위의 명확화와 경찰관리의 기본방향 정립을 목적으로 1960년 1월 25일 영국정부에 의하여 발족된 왕립경찰위원회(The Royal Commission on the Police)에서 2년 동안 광범위한 여론조사를 거쳐 성안하여 1962년 5월에 의회에 보고된 111개 항의 권고안을 실현하기 위하여 제정된 법이 1964년 경찰법(Police Act. 1964)이다.

이 법에 의하여 수도경찰청(Metropolitan Police Force)을 제외한 잉글랜드(England)와 웨일스(Wales)의 126개 지방경찰청이 43개로 통·폐합되고, 각 지방경찰(Local Police)의 “관리기구”로서 경찰위원회(Police Authority)가 통일적으로 설치되어 내무부장관과 지방경찰위원회 그리고 경찰청장

(Chief Constable)으로 구성된 3자 관리체제(tripartite system)가 확립되었다 함은 앞서 본 바와 같다.

경찰의 독립(constabulary independence)이라는 정책과 결합된 이 모형은 이후 오늘에 이르기 까지 영국에서 경찰통제를 위한 관리형태로 자리 잡고 있으며, 또한 법아래 모든 사람을 공평하게 대우할 수 있는 비정치적인 경찰업무의 중요성은 민주주의의 기본원리로서 영국과 전 세계에서 인정하고 있는 표준적 치안모델로 존중되고 있다.⁴⁾

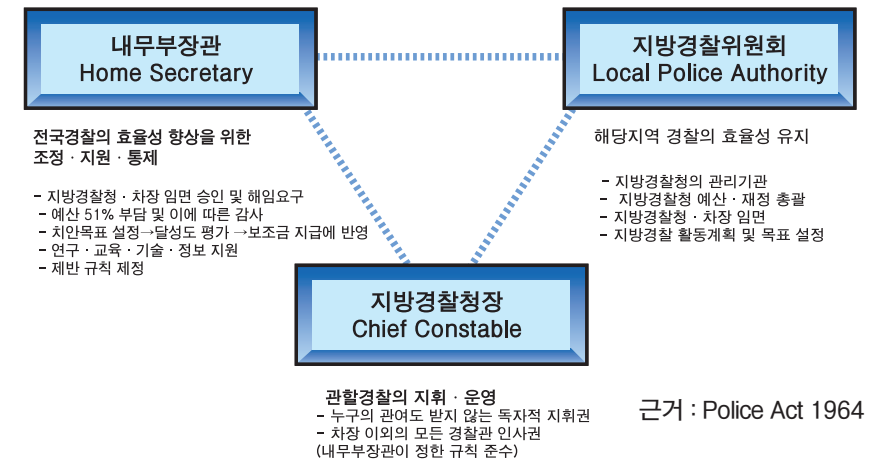
이와 같은 영국경찰의 특성을 대표하는 3자 관리체제를 도시(圖示)하면 다음【그림 III-1】과 같다.

1) 지방경찰위원회(Local Police Authority)

1964년 경찰법은 경찰위원회의 일반적 임무를 “지역의 합당하고 효율적인 경찰력의 유지를 확보하는 것(to secure the maintenance of an adequate and efficient police force for the area)”으로 정의하고 있으며⁵⁾ 각 지방경찰위원회는 지방의회(Local Authority) 의원 2/3와 임명직 치안판사 1/3로 구성된다. 그 밖에 경찰위원회의 기능은 ① 내무부장관의 동의 하에 경찰청장(chief constable)의 임면(任免)과 경찰직원의 인력 결정. ② 건물, 토지, 차량, 장비, 의복, 기자재 등의 공급 및 유지. ③ 규칙에 따른 급료지급. ④ 국민의 대 경찰 고충사항을 경찰청장이

4) Ian Oliver, Police, Government and Accountability, 2nd. ed.(London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 11.
5) Police Act. 1964. section 4. 1

【그림 III-1】 영국경찰관리·통제방식 : 3자 관리체제



취급하도록 지도 등이 있다. 또한, 권한으로서 ① 경찰청장으로부터 연례보고서(annual report)를 받을 권한. ② 경찰청장에 대한 징계권 등이 있다.⁶⁾

2) 경찰청장(chief constable)

경찰청장은 관할 경찰에 대한 지휘와 통제(direction and control)의 책임을 진다. 경찰청장은 경찰위원회의 지역의 치안문제에 대한 보고요구에 대하여는 그것이 부당하다고 생각하면 보고제출을 거부할 수 있도록 하고 있다. 이와 같은 갈등은 내무부장관에게 중재를 요구할 수 있고, 내무부장관이 중재하게 되어 있다.⁷⁾

6) Ian Oliver, op. cit., pp. 18-19.
7) Ibid., pp. 19-20.
8) Ibid., p. 15.

3) 내무부장관(Home Secretary)

내무부장관은 경찰업무의 능률성을 촉진시키기 위한(to promote the efficiency of the police service) 법적책임이 주어졌지만, 경찰의 공평하고 독립적인 판단에 영향을 미치는 일선 현장에서의 운영사안에 대하여 직접적인 권한을 행사할 수는 없었다.⁸⁾ 경찰기구의 합병, 기술의 진보, 전문화, 경찰로비의 증가 등 치안여건의 조직적인 변화와 함께 1964년 경찰법은 지방경찰위원회를 희생하면서 경찰청장과 내무부장관의 권한을 강화하였다. 경찰위원회는 치안비용을 부담하지만 중앙정부의 보조금에 의존도가 커 어떤 일도 자율적인 결정을 하지

못했다. 경찰위원회는 타당한 이유로 경찰청장을 해고할 수 있는 권한을 보유하고 있었지만, 내무부장관의 거부에 속수무책이었다. 실질적으로 대부분의 경찰위원회는 보통 경찰청장의 전문적 기술에 양보하면서, 1964년 경찰법이 밝히고 있는 제한된 권리마저 제대로 행사하지 못했다는 평가를 받고 있다.⁹⁾

특히 1984년부터 1985년에 걸친 영국의 광산노동자들의 스트라이크를 계기로 경찰청장과 내무부장관이 합의하면 경찰위원회는 무시될 수 있다는 것이 확인되었고, 더욱이 내무부장관이 경찰청의 재정재원을 장악함으로써 3자 관리체제하에서 매우 중앙집권화된 사실상의 국가구조 하에서는 경찰위원회는 무기력한 존재로 전락하였다.¹⁰⁾

2. 新法律構造(The New Legal Framework) 안에서의 管理體制

1994년 “경찰 및 치안판사법원법(Police and Magistrates’ Courts Act.1994)”과 1996년 경찰법(Police Act. 1996)의 법체제를 “신 법률구조”(The New Legal Framework)로 지칭한다.¹¹⁾

경찰의 보수와 근무여건에 대한 조사를

목적으로 Patrick Sheehy경을 위원장으로 하여 1992년 6월에 발족된 쉬이 위원회(Sheehy Commission)는 1993년 6월에 “경찰책임 및 보수에 관한 조사보고서(Inquiry into Police Responsibilities and Rewards)”를 내놓았으나, 경찰측의 조직적인 반발로 정부보고서(a Government Report)로서 채택되지 못했다.¹²⁾

1993년 6월 영국 정부는 “21세기를 향한 경찰개혁안(Police Reform: A Police Service for the Twenty-First Century)”을 발표하였는데 이를 경찰백서(White Paper on Police Reform)라고 한다. 앞의 쉬이(Sheehy)보고서가 경찰내부의 조직관리상의 문제를 제기하였다면, 백서는 일반 통제구조(general governance framework)에 초점을 두었으나 중국에는 둘 다 효과성과 효율성에 관심을 두었다.¹³⁾

즉, 백서는 1964년 경찰법(Police Act. 1964)에서 내무부장관과 경찰위원회, 그리고 경찰청장의 기능에 관한 혼란(confusion)이 일어나 책무의 불확실한 한계를 가져올 책임의 뒤얽힘이 발견되었다고 밝히고, 이는 3자 관리체제의 각 당사자들이 상호 비판을 하게하고, 공동책임을 지기 보다는 오히려 책임전가를 하는 결과를 가져왔다고 지적했다. 따라서 백서는 경찰책임과 업무수행을

9) Robert Reiner, The Politics of the police. 3rd. ed.(Oxford: Oxford University press, 2000), p. 189.
10) Ibid. pp. 191-192.
11) Neil Walker, Policing in a Changing Constructional Order, London: Sweet & Maxwell, 2000. p. 107.
12) 이황우, “영국경찰개혁의 성과와 그 시사점”, 행정론집 제26집(서울: 동국대학교 행정대학원, 1998), pp. 12-14.
13) Neil Walker, op.cit., p. 98.

개선하기 위하여 경찰위원회, 경찰청장, 내무부장관의 역할을 분명히 해야 한다고 주장하고 있다.¹⁴⁾

쉬이(Sheehy)보고서와 경찰백서는 훗날 “경찰 및 치안판사법원법(The Police and Magistrates’ Courts Act 1994)”의 기초 자료가 되었다.¹⁵⁾

1994년 제정 시행된 “경찰 및 치안판사법원법”은 1964년 경찰법에서 정한 3자 관리체제의 기초를 유지하면서 그 내용에는 상당한 변화를 볼 수 있으며, 지금은 1996년 경찰법(Police Act. 1996)과 합치되어 잉글랜드(England)와 웨일스(Wales)를 위한 새로운 법률구조를 제공하고 있다.¹⁶⁾

1) 지방경찰위원회의 역할과 기능

1994년 경찰 및 치안판사법원법에 의하면, 1964년 경찰법으로 통·폐합된 43개의 런던 이외 경찰청(Forces outside London)¹⁷⁾은 각기 관할구역(Police area)을 가지며, 관할구역을 갖는 각개 경찰청에 경찰위원회를 독립법인체(a body corporate)¹⁸⁾로 설치하도록 규정하고 있다.¹⁹⁾

(1) 위원회의 구성

위원회는 원칙적으로 17인의 위원으로 구성한다.²⁰⁾ 이 경우, 그 중 9명은 해당지역 의회(local council)에서 그 의원 중에서 선임하며, 3명은 그 지역 치안판사선임위원회(panel)에서 지역 치안판사(magistrates) 중에서 임명하고, 나머지 5명은 독립적 위원으로 1994년 경찰 및 치안판사법원법 부칙 2에 의해 경찰위원회가 추천한 1인, 내무부장관이 추천한 1인, 위의 선출된 위원 2인에 의해 선택된 1인 등 3인으로 구성된 별도의 선발위원회(selection panel)에서 지원자 중 최종선발 대상인원의 4배수를 선발하여 내무부장관에게 그 명단을 제출하고, 그 명단 중에서 내무부장관이 1/2을 선정하여, 지방의회와 치안판사 선발위원회에서 기 선임한 12명의 경찰위원에게 제출하면 이 기존 경찰위원들이 최종 선발한다.

• 위원회 위원의 자격요건은 ① 70세 이상인 자, ② 위원회에 의해 설립된 유급직에 있는 자, ③ 파산법 1986 규정에 의해 파산 또는 결격사유가 있는 자, ④ 임명 5년 이내 또는 임명 후 3개월 이상 복역한 자는 위원이

14) Ibid., pp. 106-107.
15) Ibid., p. 97.
16) Loc. cit..
17) Police Act 1964에 의해 통폐합된 런던을 제외한(outside of London) England & Wales의 43개의 경찰청을 여기에서는 지방경찰로 부른다. 통상 영국경찰이라고 하면 수도경찰(Metropolitan Police Force)과 England & Wales경찰을 지칭한다.
18) 영국의 지방정부(local government)는 지방의회 의원(councillors)들로 구성되는 지방의회(local council)가 곧 지방정부이고, 지방정부의 장(chair)은 지방의회에서 호선한다. 지방의회 내에는 각 분야별 위원회(committee)가 있어 예산심의, 정책결정, 사업실시 등 지방정부운영의 핵심 주체적 역할을 한다. 그러나 지방의회 내에 경찰위원회를 두지는 않고 “1994 경찰법(the Police Act 1994) 제3조 제2항”에 의거 “독립법인체(a body corporate)”로 운영하고 있다.
19) Police and Magistrates’ Courts Act 1994. Part 1, Police. Chapter 1, Principal Amendments of Police Act 1964. “Forces outside London” 3 Establishment of Police Authorities.
20) Police Act. 1996.의 section 4.는 경찰위원회의 보통 size를 17명까지로 제한하고 있다.

될 수 없다.

• 독립적 위원의 자격요건은 ① 21세 이하인 자, ② 그 지역에 거주하지 않거나 일하지 않는 자, ③ 그 지역의 의회의원이거나 치안판사인 자, ④ 선거위원회 위원인 자, ⑤ 경찰관인 자, ⑥ 경찰관할 구역 내에서 위원회 또는 의회의 공무원 및 고용인(교사는 제외)은 선출될 수 없다. 각 지방 경찰위원회의 의장은 위원 중에서 호선되며, 경찰위원회의 위원의 임기는 4년이고, 연임할 수 있다.

이렇게 복잡한 과정을 거쳐 경찰위원회 위원을 선발 임명하는 이유는, 내무부장관이 자의(恣意)대로 선발한다는 비판을 약화시키고, 진정한 독립성을 유지하기 위한 것이다.²¹⁾ 즉, 주민의 대표(의회 의원)와 법원의 대표(치안판사) 및 중앙정부 대표(별도의 선발위원회 선발 독립위원)를 적정하게 혼합하여 주민의 의사를 최대한 반영하되 지방정치에 지나치게 영향 받지 않고, 법적 정통성을 유지하되 지나친 법원에의 예속을 방지하며, 중앙정부의 의견을 반영하되 조종당하지는 않게 해야 한다는 요구와 필요성을 충족시키기 위해서이다.²²⁾ 특히 1964년 경찰법에서는 위원의 2/3가 지방의회 의원이었으나, 신법구조에서는 과반수로 줄었다. 이는 경찰 위원회의 지방의회로부터 독립을 반영한

것이다.²³⁾

그러나 이렇게 세심한 배려와 안배에도 불구하고, 영국 경찰위원회의 구성에 대해 실질적으로 내무부장관이 결정적 영향력을 행사하고 있는 것이 현실이다.

(2) 경찰위원회의 기능(Functions of Police Authorities)

경찰위원회의 기능은 그 관할지역 내에 있는 경찰의 능률성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 유지하는 것이며²⁴⁾, 이를 위하여 다음과 같은 임무를 수행한다.

i) 전략적 정책수립(Strategic Policy-making)²⁵⁾

- ① 각 회계연도 시작 전에 경찰청장과 협의하여 그 해의 지역경찰활동목표(local policing objectives)를 설정한다. 이 목표들은 내무부장관이 설정한 국가목표(national objectives)와 합치되어야 한다.
- ② 각 회계연도의 시작 전에 업무수행 목표(performance targets)와 지역 경찰활동계획(local policing plan)을 발표하여야 한다. 이 계획은 위원회의 우선순위, 이용가능한 재무재원과 재원할당 등이 포함된다.

21) Ian Oliver, op. cit., pp. 57-59.
 22) 이경은, "국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구"(경찰개혁위원회 외, 자치경찰제도 공청회, 1998), pp. 147-148.
 23) Neil Walker, op. cit., p. 118.
 24) Police Act, 1964.의 s.4의 형식은 "정당하고 효과 있는 경찰력의 유지(maintenance of an adequate and efficient)"였으나, Police Act.1996.의 s.6은 이것을 "효과 있고 효율성 있는(efficient and effective)"으로 바꿨다.
 25) Neil Walker, op. cit., pp. 120-122.

- ③ 경찰위원회는 매 회계연도가 종료된 후 가능한 최대한의 시간 내에, 그 해의 관할지역내 경찰활동에 대한 보고서(Annual Report)를 작성하여 발표하여야 하는데, 이 보고서에는 그 해의 지역경찰활동 계획(local policing plan)이 어느 정도 실행되었는지에 대한 평가를 반드시 포함하여야 한다.
- ④ 또한 경찰위원회는 지방의회에서 경찰과 관련한 질문이 있을 때 출석 또는 자료 제출을 통하여 이에 대한 답변을 해야 하며, 이를 위해 그 위원 중에서 1~2명을 선정하여 답변 업무를 전담하도록 할 수 있다.

ii) 지방경찰청과의 관계²⁶⁾

- ① 경찰위원회는 경찰인사에 막강한 권한을 보유하며, 필요한 정보를 요구할 수 있다. 즉 경찰청장의 임용권은 경찰위원회에 유보되어 있다. 그러나 내무부장관의 승인이 필요하다. 이는 실질적으로 내무부가 제안한 1차 선별명단에서 선택을 한다는 것을 의미한다. 경찰차장(deputy chief constable)의 계급은 폐지하고, 경찰청장과 내무부장관의 동의 하에 경찰위원회가 임명하는 경찰청장보좌관(assistant chief constable)을 적어도 1명을 두도록 하였다. 경찰 위원회의 협의아래 경찰청장 보좌관에게 경찰

청장 부재시 그의 권한을 대행할 수 있는 자격을 부여한다. 또한 경찰위원회는 효율성 혹은 효과성이라는 관점(in the interests of efficiency or effectiveness)에서 청장의 퇴직(retire)이나 사임(resign)을 요구할 수 있으나 내무부장관의 승인이 있어야 한다. 이 경우, 경찰청 장의 퇴직이나 사임절차의 개시부터 퇴직이나 사임이 발효될 때까지 만약 그 상황에서 경찰에 대한 공공의 신뢰 유지를 위해서는 청장의 직무 정지가 바람직하다고 판단되면 내무부장관의 승인을 얻어 경찰청장의 직무를 정지할 수 있다.

- ② 경찰위원회는 지역치안과 관련된 어떤 문제에 대해서도 보고서를 제출하도록 요구할 수 있다.
- ③ 경찰위원회는 경찰고위간부들에 대한 징계권(discipline authority)을 갖는다.

iii) 예산권(Budgetary Power)

- ① 영국 지방경찰은 "경찰기금(Police Fund)"이라는 독립된 재정으로 운영되는데 이 경찰기금을 편성 운영 하는 권한과 책임은 경찰위원회가 가지고 있다. 주요 세입 재원은 내무부의 교부금으로 평가세입비용의 51%를 차지한다. 그 밖에 국가안보를 수호

26) Ibid., pp. 122-123

하기 위한 지출금, 지방정부의 부담금, 각종 기부금 및 수익(收益) 등 경찰 위원회가 받는 모든 수입금은 이 경찰기금으로 들어가고, 경찰관들의 급여 및 경찰청 운영경비 등도 이 경찰기금에서 사용된다. 그러나 1996년 경찰법(Police Act 1996)으로 건물, 차량, 장비 등의 운용권은 경찰청장에게 이관되었다.²⁷⁾ 이는 상대적으로 경찰위원회의 권한이 약화되었음을 의미하지만 이 때문에 경찰위원회가 효과적인 지출통제권을 상실했다고는 할 수 없다. 경찰 위원회의 고유권한인 지방치안계획은 재원의 분배를 다루어야 하기 때문이다.²⁸⁾

② 지방경찰청에서 행하는 모든 구매와 계약의 주체도 경찰위원회이다.

iv) 민간인의 채용(Employment of Non-police Staff)

1964년 경찰법에서는 경찰청 및 경찰위원회 소속 민간인 직원(Civilian employees)의 채용 및 관리도 경찰위원회의 권한으로 하였으나, 신 법률구조(new legislative framework) 하에서는 일반요원의 채용과 해고, 명령통제권을 청장에게 이전했다. 그러나 경찰위원회는 필요한 주요 요원을 임명할

수 있는 예외규정을 두고 있다.

v) 상호원조와 협력(Mutual Aid and Collaboration)

공공의 질서와 안정을 위해 상호지원 또는 협력이 필요할 경우, 경찰위원회 상호간에 협약에 의하여 지원 및 협력이 가능하다. 이 경우 비용의 부담은 경찰위원회간의 협의에 의하여 결정한다. 다만 협회가 이뤄지지 않을 경우에는 내무부장관이 조정 한다. 만약 경찰청장 상호간에 지원협력에 합의한 경우는 경찰위원회의 승인을 필요로 한다. 경찰위원회가 비용의 지출책임을 지기 때문이다. 또 청장들 간 혹은 경찰위원회 상호간에 협회가 이뤄지지 않을 경우에는 내무부장관에게 합의 조종권이 유보되어 있다. 최근에 가장 팔목할 만한 상호지원의 예는 1984년부터 1985년에 걸친 광부 스트라이크(miners' strike)를 해결하기 위한 전 국가적인 경찰협력이다.²⁹⁾

vi) 국제기구에 조언과 지원

경찰위원회는 국제기구 또는 국외에서 치안활동에 참가하는 개인이나 단체에게 조언과 지원을 제공할 수 있다. 이는 신 법률구조에서 강화된 것으로 치안의

27) Frank Leishman, Barry Loveday and Stephen P. Savage, Core Issues in Policing 2nd ed. (Edinburgh Gate: Harlow Essex CM20 2JE England, 2000). pp 218-219.
28) Neil Walker, op. cit., pp. 123-124.
29) Ibid., p. 125.

국제화 경향을 반영한 것이다. 이는 국제기구에 인원을 파견하는 것을 포함하며, 특히 Europol과 같은 초국가적인 새로운 기관에 영국 경찰관의 파견근무를 허용한다.

vii) 산하기구(Sub-Organization)

독립보호방문자계획(Independent Custody Visitor Scheme)에 의거 자원 시민들로 구성된 보호방문자(Custody Visitor)들이 유치장 등 구금시설 수용자를 방문 접견하여, 인권침해 여부를 청취하고, 그 결과를 경찰 위원회에 보고하여 경찰위원회로 하여금 징계 절차를 밟도록하는 제도가 널리 활용되고 있다.

2) 경찰청장(Chief Constables)의 역할과 기능

경찰청장은 경찰력의 지휘와 통제에 대한 책임을 지며, 잉글랜드(England)와 웨일스(Wales)에서 그 기능을 수행함에 있어서 경찰위원회가 발표한 지역경찰활동계획에 관심을 기울여야 한다. 1994년 경찰 및 치안판사법원법(PMCA)에 의해 달라진 점은 경찰력의 관리에 있어서 가장 적합한 방법으로 자금을 사용할 수 있도록 경찰청장에게 예산의 통제권을 부여한 것이다.

경찰위원회와의 관계에서 보면, 공식적

으로는 경찰위원회에서 연간 예산을 수립하고, 매년 내무부장관이 설정한 국가적인 경찰활동 목표에 따라 지역경찰활동계획(local policing plan)을 세워야 할 책임을 진다. 경찰청장은 “운영의 독립성(operational independence)”에 근거해서 그 계획의 일부 또는 전부를 따르지 않을 수도 있으나,³⁰⁾ 경찰활동의 우선순위와 자원배분에 있어 경찰위원회의 활동계획을 고려해야 하도록 하고 있다. 이런 관점에서 본다면 경찰활동의 모든 의제는 힘없는 경찰위원회와 막강한 힘을 가지고 있는 경찰청장에 의해 결정된다고 할 수 있다.³¹⁾ 이 밖에도 경찰청장은 예하 경찰관에 대한 인사권과 징계권을 갖는다.

3) 내무부장관(The Home Secretary)의 역할과 기능

경찰의 3자 관리체제하에서 법과 질서 유지가 중앙정부의 기본적인 기능이라는 기초 위에 내무부장관이 우월적 지위를 갖는 파트너로 인식되었다. 1964년 경찰법과 1994년 경찰 및 치안판사법원법(PMCA)은 다 같이 능률적이고 효과적인 경찰업무를 제공하기 위하여 의회에 책임을 져야하는 내무부장관에게 부여된 중요한 권한이 많다. 그러나 이 양 법 간에 중요한 차이점은 세부적인 사항보다는 전략적인 방향을 설정하는데 중점을 두고 있다는 데 있다.

30) Ibid., p. 128. “1994년 법을 시행하기 위해 발행된 내무부 화람서는 청장의 판단으로 운영상 문제가 있는 경우에는 경찰위원회의 전략적 계획으로부터 이탈할 것을 허용하고 있다.
31) Frank Leishman, Barry Loveday, Stephen P. Savage, op. cit., p. 38.

(1) 전략적 정책결정(Strategic Policy-making)

내무부장관의 새로운 전략권한(new strategic authority)의 중심은 경찰위원회와 경찰청장의 대표들과 협의를 거쳐 법령에 의한 국가치안목표치를 결정하는 권한이다. 국가치안목표는 매년 경찰위원회가 설정하는 지역치안활동목표의 준거가 된다.

(2) 경찰위원회에 대한 영향과 감독

(Influence Over and Oversight of Police Authority)

① 내무부장관은 앞서 본 국가치안목표를 달성하기 위하여 실적목표(performance targets)를 수립하도록 경찰위원회에 지침을 내릴 수 있다. 지침은 모든 위원회나 또는 특정한 위원회에 하달할 수 있으며, 실적목표에 따라야만 하는 조건을 부과할 수도 있고, 상이한 조건을 다른 위원회에 적용해도 무방하다. ② 내무부장관은 경찰위원회가 그 기능을 수행하는 것과 관련된 행동수칙(codes of practice)을 공표할 수 있으며, 그 수칙은 의회에 제출하여야 한다. 그 수칙을 개정한 경우에도 마찬가지이다. ③ 내무부장관은 언제든지 경찰감찰관(Inspectors of Constabulary)으로 하여금 경찰력을 감찰하도록 요청할 수 있다. 감찰관이 제출한 보고서에 경찰력이 능률적 혹은 효과적이지 않거나, 시정조치가 취해지지 않으면 시정조치를 취하도록 경찰위원회에 지시할 수 있다. 또한 내무부장관은 그가 적합하다고 생각되는 방법으로 경찰감찰관의 보고서의 전부 또는 일부를

공표할 수 있다. ④ 내무부장관의 요청이 있을 때마다 경찰위원회는 그의 기능수행과 관련된 그 구역의 경찰활동에 관한 사항을 보고하여야 한다. 보고서는 내무부장관이 적합하다고 생각되는 방법으로 공표하여야 한다. ⑤ 내무부장관은 매 회계연도마다 경찰목적을 위하여 경찰위원회에 보조금을 지급하여야 하고, 재무부의 승인을 받아 보조금의 총액 및 각 경찰위원회별로 할당된 액수를 결정해야 한다. 또한 재무부의 승인을 받아 자본지출에 관한 보조금을 배정할 수 있으며, 국가안보와 관련된 보조금을 배정할 수 있다.

(3) 경찰청장에 대한 영향과 감독

(Influence Over and Oversight of Chief Constables)

경찰력을 관리하기 위하여 경찰관들의 행동, 능률성, 효과성 및 규율의 유지를 포함한 내무부장관의 권한은 강화되었다. ① 내무부장관은 경찰청장과 그 보좌진에 대한 중요한 인사권을 가지고 있다. 즉, 경찰청장의 임명에는 내무부장관의 승인이 요구되며, 경찰위원회가 효율성 또는 효과성을 들어 경찰청장을 퇴직시키고자 할 경우에도 내무부장관의 승인이 있어야 한다. ② 내무부장관은 경찰청장에게 그 관할구역의 경찰활동에 관한 보고서를 제출하게 할 수 있다. 그 밖에 주기적인 범죄통계와 각종 정보의 제공을 요구할 수 있다.

(4) 예산권(Budgetary Powers)

① 예산문제에 관한 내무부장관의 통제력은 신 법률구조 하에서는 큰 변화를

가져왔다. 즉, 경찰교부금의 현금지급이 제한되고, 각 지방경찰 위원회에 배분되는 자금총액은 재무부의 허가로 결정된다. 또한 그 배분규모는 경찰비용으로 판단된 자금의 51%로 구성되며 이는 그 지역의 주요치안 활동과 사회, 경제, 인구의 변화 등을 고려하여 산출된 소비물가 수준(A Standard Spending Assessment)에 의하여 결정된다. ② 내무부장관은 국가안전에 관한 경찰관련 교부금을 지급할 수 있는 새로운 권한을 갖게 되었다. 이는 테러나 핵, 미사일 경보망운영 등 지방 예산으로 감당하기 힘든 문제들에 대한 대응수단이다.³²⁾

위에서 보는 바와 같이 내무부장관에게 부여된 많은 권한은 정상적인 업무에 이상이 생겼을 경우 개입하는 예비적 권한이라고 할 수 있으며, 비정기적으로 행사된다. 그것은 예외적인 상황을 위한 특별한 권한이며, 경찰활동이 능률적이고 효과적으로 항상 운영되고 있다는 전제하에 경찰위원회나 경찰청장의 독립성과 법적 기능을 침해하기 위한 것은 아니다.

그렇다고 하더라도, 각종 보조금의 배분을 통하여 경찰재정을 내무부가 쥐고 있고, 지방경찰위원회의 지출을 감시하기 위하여 정부가 독립기관으로 설치한 감사위원회(The Audit Commission)의 활동은 경찰의 중앙집권화를 부추겨, 3자 관리체제

에서 지방경찰위원회의 역할이 상당히 축소되었다.³³⁾

특히 1997년 경찰법(Police Act 1997)에 의하여 창설된 중죄에 대한 범죄정보를 관할하는 국립범죄정보국(National Criminal Intelligence Service: NCIS)과 중앙집권화된 국가범죄수사대(National Crime Squad: NCS)의 양대 국가수사기구와 모든 직급의 경찰관들에 대한 핵심적 훈련의 관할책임을 갖는 국가경찰훈련소(National Police Training: NPT)의 등장은 잉글랜드(England)와 웨일스(Wales)지역 43개 경찰청의 지역적 자율성을 어느 정도 손상시킨 것도 사실이고³⁴⁾, 내무부장관이 행사하는 영향력의 정도가 경찰청장의 권한보다도 경찰위원회의 권한을 희생함으로써 증대되어 온 것을 부인하기는 어렵다.³⁵⁾

3 首都警察의 管理體制

2000년 '런던 자치정부' 수립과 함께 광역런던 의회법(The Greater London Authority Act)에 의거 2000. 7. 3 수도경찰(The Metropolitan Police Service)의 업무감독을 책임지는 독립 법인체로서 새로이 발족된 수도경찰위원회(The Metropolitan Police Authority)는 1964년 경찰법(Police

32) Neil Walker, op. cit., pp. 111-112.

33) Robert Reiner, op. cit. p. 191.

34) Frank Leishman, Barry Loveday, Stephen P. Savage, op. cit., p. 32

35) Ibid., pp. 32-33.

Act. 1964)과 경찰 및 치안판사법원법(Police and Magistrates' Court Act. 1994)에 의하여 운영되고 있는 잉글랜드(England)와 웨일스(Wales)의 여타 지방경찰위원회와 비슷한 3자 관리체제로 운영되지만, 런던(London)이 영국의 수도요 국제적으로 정치, 외교, 금융, 문화의 중심도시로서 갖고 있는 특수 치안여건이 감안되어 그 기능과 권한에는 많은 차이가 있다.

1) 수도경찰의 3자 관리체제(tripartite system)

수도경찰위원회(MPA)의 설립은 런던시민들에게 과거에는 갖지 못했던 치안활동에 대한 민주적 책임체제를 가져다주었다는 점에서 런던의 치안활동을 근본적으로 변화시킨 것이다. 즉, 과거에는 치안활동에 대한 의무와 책임이 모두 내무부장관(The Home Secretary)에게 직접적으로 귀속되었으나, 이제는 수도경찰위원회의 위원이 수도경찰청(MPS)의 업무를 감시하고 지원하게 되었다.³⁶⁾

수도경찰청(MPS)도 다음 그림 III-2에서 보는 바와 같이 잉글랜드(England)와 웨일스(Wales)경찰에서와 비슷한 3자 관리체제를 갖추고 있다. 런던에서의 치안서비스 수행책임은 경찰청장(The Commissioner)에게 있다. 수도경찰위원회의 임무는 경찰청장과 수도경찰청(MPS)이 그 임무를 얼마나 잘 수행하는가 하는 것을 설명케 하는

것이다. 수도경찰 위원회와 경찰청장은 친밀한 동업자관계에서 일하면서 런던시민이 기대하고 당연히 받을 가치가 있는 치안 서비스를 제공한다. 내무부장관은 수도경찰청의 국가적 또는 국제적 기능에 관하여는 경찰위원회의 책임과 병행하여 책임을 진다.

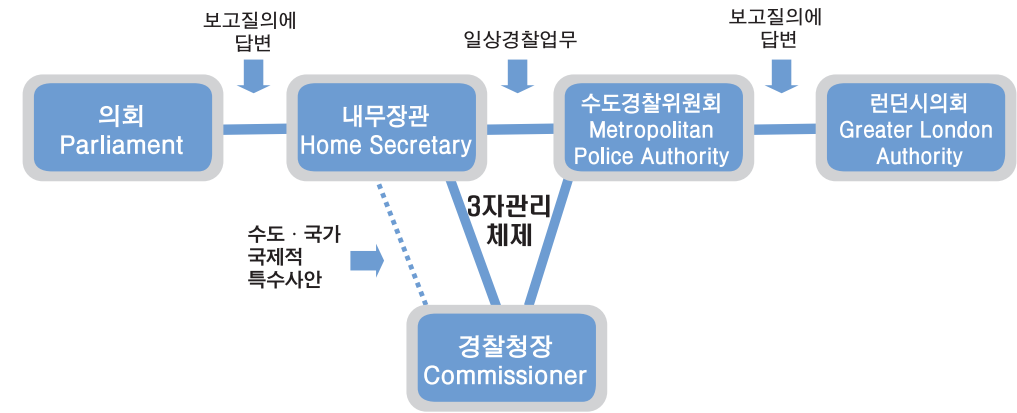
2) 수도경찰위원회(The Metropolitan Police Authority : MPA)

(1) 위원회의 구성

수도경찰위원회는 23인의 위원으로 구성되며, 그 중 12인은 런던의회 의원이고, 4인의 런던지역 출신 치안판사, 7인은 독립위원(independent members)이다. 12인의 런던시의회의 의원인 위원은 런던 시장에 의하여 임명되며, 그중 1인은 부시장이어야 한다. 시장이 시의회 의원 중에서 위원을 임명하는 경우, 당시의회 내의 정당비례를 반영하여야 한다. 독립위원의 경우, 1인은 수도경찰의 국가적인 기능에 대한 내무부장관(The Home Secretary)의 권익을 반영하기 위하여 내무부장관이 임명하고, 나머지 6인은 3인으로 구성된 선발위원회(selection panel)에서 내무부장관이 사전에 준비한 명단(a short-list)중에서 선발한다. 선발 위원회의 위원 중 1인은 내무부장관이 임명하고, 1인은 런던 지방정부의 권익을 대변한다고 간주되는 사람이나 단체의 자문을 받은 후에 내무부장관이 임명하며, 1명은 위 두

36) <http://www.mpa.gov.uk/about/default.asp> "The Metropolitan Police Authority" 참조.

【그림 III-2】 수도경찰청의 3자 관리체제



근거: Greater London Authority Act 1999

선발위원회에 의해서 임명된다. 내무부장관이 임명하는 특별위원을 제외한 6인의 위원은 경찰위원으로 임명됨과 동시에 모든 공직에서 물러나야 한다. 치안판사인 위원은 수도경찰 관할구역 내에서 전부 또는 부분적으로 위임된 지역을 담당하는 치안판사이며, 1997년 치안판사법(The Justices of the Peace Act 1997) 30B에 의거 제정된 규칙에 따라 광역런던치안판사법원위원회(the Greater London Magistrates' Courts Authority) 위원들을 임명하는 책임을 지는 사람 또는 단체에 의해 임명된다. 위원의 임기는 4년이며, 연임할 수 있다. 런던시의회의 의원인 위원이나 치안판사인 위원은 현직에서 물러나거나 치안판사가 타 지역으로 전보되었을 경우에는 당연 퇴직된다. 위원장은 1년의 임기로 매년 정기회의에서 위원 중에서 선출한다.

(2) 위원회의 임무

수도경찰위원회의 임무는 다음과 같다

- ① 수도경찰 관할지역(Metropolitan Police District)에서 효과적이고 능률적인 경찰 서비스의 유지
- ② 수도경찰서비스에 대한 지역사회의 신뢰와 신용의 증진.
- ③ 경찰예산운용에 대한 책임.
- ④ 치안활동목표를 설정하고 이 목표에 대해 규칙적으로 이행사항을 감시하고, 런던의 치안활동방법의 계속 개발.
- ⑤ 런던 지역사회와 협의하여 연(年) 치안계획(Annual Policing Plan)작성 발표
- ⑥ 범죄와 질서훼손관련 선도단체들과 협조.
- ⑦ 자금조달을 동의하고, 런던에 있는 Custody Visiting Panels와 지역경찰협의회(Community Police Consultative Groups)

의 효과성 감시.

⑧ 경찰간부(senior Metropolitan Police Officer)의 임명과 징계를 관장하며, 하위 경찰관(more junior staff)들에 대한 경찰청장의 징계결정에 대한 소청심사.

⑨ 수도경찰청의 민원처리방법 감시

⑩ 공식 결의사항들을 점검하고, 이에 대한 추천안건의 이행상황 감독.

(3) 위원회의 회의

위원회의 회의는 전체회의와 위원회구조(committee structure)로 되어 있으며, 전체 회의는 8월을 제외하고 매월 1회 개최한다. 위원회의 대부분의 책무는 다음과 같은 특별위원회에 위임하여 처리한다.

① 전체회의(The Full Authority)

전체회의는 23명 위원 전원으로 구성되며, 런던치안의 우선순위를 결정 하고, 효과적이고 능률적인 경찰서비스유지책임을 감독하며, 주요 정책의 결과와 예산안의 심의 결정 및 연 예산을 시장에게 제안하는 일 등을 수행한다.

② 기회평등과 다원성위원회(Equal Opportunities and Diversity Board)

수도경찰위원회(MPA)와 수도경찰청 (MPS) 내에 기회평등과 다원성관련 모든 문제를 관장하고, 수도경찰 위원회가 차별금지법하의 법령 책임에 부합하도록하며, 정책의안의 평등 사상을 함축하고 있는지를 심사한다.

③ 협의위원회(Consultation Committee)

각종 현안에 관하여 지역단체 (community groups)와 그 동반 단체와 협의를 진행하고, 수도경찰 위원회의 소개 및 홍보를 담당한다.

④ 조정 및 치안위원회(Co-ordination and Policing Committee) 현안과 정책개발 안에 초점을 두며, 긴급 업무를 처리하고, 수도경찰위원회의 업무조정 및 다른 위원회의 업무에 속하지 않은 문제의 처리를 담당한다.

⑤ 재무위원회(Finance Committee) 모든 재정과 재원문제, 조달구매 및 계약 문제를 처리한다.

⑥ 인적자원위원회(Human Resource Committee) 수도경찰위원회 직원과 수도경찰 소속 경찰관들의 근무조건, 인적자원기획 평등정책 등을 부책 한다.

⑦ 기획, 수행 및 심사위원회(Planning, Performance and Review Committee) 치안계획 (Policing Plan) 목표에 대한 수행과 기타 업무수행 지수 감시와 수도경찰위원회 책임을 기초자치단체 (Best Value)권한으로 이행하는 문제 및 형사사법관련 문제의 처리를 담당한다.

⑧ 전문적 기준과 이의신청위원회(Professional Standards and Complaints Committee) 통계와 절차의 정확성을 감시 하고, 이의신청에 대한 처리와 고위 경찰관에 대한 징계처리를 담당한다.

⑨ 기준위원회(Standards Committee) 수도경찰위원회 위원의 고급행동기준을 신장 하는 책임을 진다.

⑩ 회계감사위원회(Audit Panel) 수도 경찰청(MPS)이 얼마나 회계규정 등을 잘 지키고 정직하였으며, 효과를 거두었는지를 독립적으로 평가한다.

Borough)에 대해 연락관(link member)으로 활동한다.

IV. 評 價

영국경찰은 북 아일랜드(Northern Ireland)를 제외하고, 형식적으로는 거의 완전히 자치경찰의 면모를 갖추고 있으나 실질적으로는 중앙정부의 강력한 통제 하에 있다는 것이 가장 큰 특징이다. 이는 경찰권의 효율적인 행사와 관련하여 각급 자치단체별로 조직된 자치경찰로는 국가적 비상사태, 전국적인 조직범죄, 테러 등에 강력하고 능동적인 대처가 어렵다는 현실적 필요에 의한 것이다. 국가치안통제를 향한 또 하나의 중요한 추진 요소는 1992년 이후 필수 불가결한 유럽통합(EU)의 요구였다. 즉 국제범죄의 증가에 대한 우려가 이런 범죄와 대처하기 위한 상위수준의 국가경찰기구의 필요성을 인식토록 한 것이다.³⁷⁾

영국경찰의 또 하나의 특징은 그 관리 체제이다. 내무부장관과 경찰위원회 그리고 경찰청장으로 이루어지는 3자 관리체제는 매우 적절한 견제와 균형의 시스템(System)으로 영국 국민으로부터 절대적인 신뢰를 받고 있는 원천이며, 영국경찰의 민주성과 정치적 중립의 보장 장치로 평가 받고 있다.³⁸⁾

이러한 주요 위원회 외에도 수도경찰 위원회 위원이 참석하는 소위원회(Sub-committee)와 실무자회의(working groups), 또는 패널(Panels) 등 많다. 이러한 회의는 비밀사항을 다루는 경우를 제외하고 공개되며, 거의 모든 회의가 주간에 열린다.

(4) 위원의 활동

수도경찰위원회 위원들은 런던에 거주 하거나, 일하거나, 런던을 방문하는 사람들이 효과적이고도 적절한 치안서비스를 받도록 하기 위하여 의사결정을 하고, 치안업무 수행 방법에 영향을 주는 정책을 심사하고, 개발 하는 책무를 지고 있다. 따라서 위원들은 회의에 앞서 수도경찰위원회의 사무요원들에 의한 배경정보에 대한 브리핑의 제공 등 각종 지원을 받지만, 지역적인 문제나 국가적인 문제에 대해 스스로 접촉을 유지하며, 소속된 위원회에 따라 치안서비스의 특수한 면에 대한 전문기술을 개발하고 습득한다. 또한 협의·다양화 및 구제위원회(Consultation, Diversity and Outreach Committee)가 런던 전역에 걸쳐 2달에 한번 공개회의를 개최하여, 각 자치구(borough)에서의 치안과 일반적 범죄와 사회 안전에 관한 런던시민의 관심사가 무엇인지를 파악하여 위원회활동에 활용한다. 지역사회(Local Communities), 지방경찰(Local Police), 지방의회(Local Authorities), 기타 대상기관들과의 협조는 매우 중요하다. 따라서 수도경찰위원회의 각 위원은 1개 이상의 런던자치구(London

37) Robert Reiner, op. cit. p. 192.

38) 이윤근, 비교경찰제도론(서울: 법문사, 2001), p. 83.

그러나 위에서 본 바와 같이 수도경찰 위원회나 지방경찰위원회의 권한은 광범위한 것이지만, 이러한 권한은 중앙정부가 수립한 경찰행정의 국가차원의 정책목표와 그 기본 틀 안에서 수행되어야 한다는 제약을 가지고 있다. 이것은 또한 지방자치는 국가의 통일성, 단일성을 해치지 않아야 한다는 대 전제가 내포된 것이라고 할 수 있다.³⁹⁾

그러나 새로운 법률구조는 3자 관리체제에서 각 당사자의 일반 역할정의에 관하여 내무부장관과 경찰위원회에 각각 치안정책 형성에 있어서 보다 명확한 전략적인 역할을 주고, 반면에 경찰청장에게 경찰청의 일상 관리에서 더 큰 자율을 허용하는 것이었다. 3자 관리(tripartite)의 역할기능을 수평적으로 본다면, 지역사회(local community)에 대한 경찰청장과 경찰위원회의 책임은 새로운 지역치안목표치와 업무성과지수의 가시성에 의해 향상되었다. 또한 수직적으로 본다면, 이론적으로 지역통제단위(local command units)로부터 상향으로 끊이지 않는 책임의 사슬이 있는데, 이들 지역통제단위는 경찰청장에게 책임을 지고, 경찰청장은 지역의 계획과 목표에 따라 경찰위원회에 책임을 지며, 경찰위원회는 목표치와 업무성취지수의 국가구조(national framework)에 의해서 내무부장관에게 책임을 지고, 끝으로, 내무부

장관은 국가구조의 성공을 위하여 의회를 통해 전체적으로 공중(public) 즉, 국민에게 책임을 진다는 것이다.⁴⁰⁾

이러한 3자 관리(tripartite)에서의 구조와 기능의 중요한 변화에도 불구하고, 그 성과에 대해서는 매우 회의적인 평가를 내리고 있다. 제임스와 뉴번(James and Newburn)의 연구에 따르면, 3자 관리관계(tripartite relationship)의 재구성과 역할의 재 배분은 “처음에 기대했던 것 보다 널리 미치지 못했다”고 한다.⁴¹⁾ 즉, 경찰위원회는 새로운 역할을 개발하지 못했으며 특히 그 구성요원 중 독립위원은 대부분 관리, 비즈니스, 상업과 전문직 직업인 출신으로 경찰위원회의 탈정치화에 기여하였지만, 경찰위원회를 비즈니스화 했다는 평을 받고 있다. 그들은 또한 새로운 업무실적 문화를 증진시키기 위하여 생산된 많은 양(量)의 감사정보를 소화할 전문적 지식과 기술도 없었고, 이를 지원할 비서진도 없었다는 것이 문제점으로 지적되었다. 바꾸어 말하면, 경찰과 여타 기관들에 의해 생산되고 통제된 데이터에 대한 중심추로서 자신의 데이터를 생산할 기술도 이를 지원할 보좌체제도 없다는 것이다.⁴²⁾

39) 김성호, “경찰관리기관으로서의 국가·지방 경찰위원회의 모형 및 상호관계에 관한 연구”(경찰개혁위원회 외; 지방자치 공청회, 1998), p. 223.

40) Neil Walker, op. cit., pp.103-104.

41) T. Jones and T. Newburn, Policing After The Act(London: PSI, 1997), p. 209.

42) Ibid., pp. 215-217. ; Neil Walker, op. cit., p. 142

V. 結 論

우리경찰은 독립경찰로 발족된 이래 오늘에 이르기까지 중앙집권적인 국가경찰 체제를 일관되게 유지해 오면서 분단국가로서의 특수한 치안상황과 불안정한 정치·사회환경에 대처한 치안 활동에 효과적인 기여를 했음을 부인할 수는 없다. 그러나 이 같은 치안활동은 민생치안을 소홀히 하는 경찰기능의 왜곡현상을 초래하여 국민의 불신을 불러온 쓰라린 경험을 했다.

이 같은 현상을 치유하고 경찰이 국민의 신뢰를 받는 경찰로 거듭나기 위해서는 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 확보하고 대민 치안서비스를 강화하는 제도적 장치가 필요하다. 그 방안으로 경찰의 분권화와 경찰위원회제도의 도입이 제도개혁이 논의될 때마다 제기되어 왔다.

이제 참여정부의 등장으로 경찰의 분권화가 현실적으로 가시화되고 있음을 보면서 일찍이 경찰의 분권화와 경찰위원회 제도를 도입한 영국경찰의 3자관리체제를 하나의 대안으로 검토해 보았다.

영국경찰은 형식적으로 거의 완전한 자치경찰의 면모를 갖추고 있지만 실질적으로는 각급 자치단체별로 조직된 분권화된 경찰로는 국가적 비상사태, 전국규모의 조직범죄, 테러 등에 효과적이고 능률적인

반면, 경찰청장은 임기제에 의해 신분의 안정을 기하고, “경찰에 의해 조종되고 통제 되는 광범위한 전략계획 프로그램 내에서, 연(年)계획과정을 흡수”하게 되어 있어 관리 통제권한의 향상을 볼 수 있다.

새로운 법률구조에서의 3자 관리의 중심특징은 업무실적감사이다. 감사는 경찰 업무에 대한 감지율로부터 대중만족의 반응 시간과 수준에 이르기까지 분별 있고 적정하게 측정될 수 있는 것은 측정한다는데 무게가 실리고, 경찰위원회가 감사정보의 새로운 짐을 완전히 소화할 능력이 부족하다는 점에서 이 권한을 유보한 내무부장관의 실질적 권한의 증대를 의미하게 되었다.⁴³⁾

결과적으로 3자 관리당사자 가운데 상대적으로 가장 손해를 본 당사자는 경찰 위원회이고, 이는 새로운 갈등요인이 되고 있다. 따라서 경찰위원회가 계획과정에서 정보를 생산하고, 분석하고, 소화하는데 있어 늘어나는 법령책임을 수행할 능력을 향상시킬 수 있도록 보좌체제의 구축을 중앙차원에서 결정되고 보장되어야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.⁴⁴⁾

끝으로 광역런던의회법(Greater London Authority Act)에 의해 새롭게 탄생한 수도 경찰위원회(Metropolitan Police Authority)의 구조와 기능은 로런스 연구보고(Lawrence Inquiry)에 의거하여 현저히 강화되었다.⁴⁵⁾

43) Neil Walker, ibid., pp. 143-144.

44) Ibid., p. 146.

45) Ibid., p. 120.

대처가 어렵다는 현실적 필요에 따라 중앙 정부의 강력한 통제하에 있다는 것, 그리고 견제와 균형으로 영국경찰의 민주성과 정치적 중립장치로 평가받고 있는 3자관리 체제하에서 경찰위원회의 권한은 방대한 것이지만, 이러한 권한은 내무부장관이 수립한 국가

차원의 경찰정책목표라는 기본 틀 안에서 수행되어야 한다는 제약이 있고, 예산통제와 업무실적감사의 권한이 내무부장관에게 유보되어 있어 실질적으로 중앙정부에 권한이 집중되고 있다는 점 등을 눈여겨 볼 필요가 있다.

參考文獻

이윤근, 비교경찰제도론, 서울: 법문사, 2001.

김성호, “경찰관리기관으로서의 국가지방 경찰위원회의 모형 및 상호관계에 관한 연구”, 경찰개혁위원회 지방자치공청회, 1998.

이경은, “국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구”, 경찰개혁위원회 자치경찰제도 공청회, 1998.

이황우, “영국경찰개혁의 성과와 그 시사점”, 행정논집 제26집, 동국대학교 행정대학원, 1998.

Jones, T. and Newburn T., Policing After The Act, London: PSI., 1997.

Leishman, Frank., Loveday, Barry. and Savage, Stephen P., Core Issues in Policing 2nd. ed., Edinburg Gate: Harlow Essex CM20 2JE England, 2000.

Oliver, Ian., Police, Government and Accountability 2nd. ed.(London: Macmillan Press Ltd., 1997.

Reiner, Robert., The Politics of the Police 3rd. ed., Oxford University Press, 2000.

Walker, Neil., Policing in a Changing Constructional Order, London: Sweet & Maxwell, 2000.

Wroblewski, Henry M. and Hess, Koren M., An Intriduction to Law Enforcement and Criminal Justice 6th. ed., Belmont, CA.: Wadsworth, 2000.

<http://www.mpa.gov.uk/about/default.asp> “The Metropolitan Police Authority”

Metropolitan Police Act. 1829.

Police Act. 1964.

Police and Magistrates’ Courts Act. 1994.

Police Act.1996.

Local Government Act. 1999.

The Greater London Authority Act. 2000.

Police Reform Act. 2002.