

영국 경찰의 거버넌스 구조의 변화과정에 대한 연구

A Study on the Transformation of the Governance Structure of the British Police

여 개 명*

차 례

I. 서론	IV. 우리나라의 「경찰법」 개정안의 거버넌스 구조 분석
II. 영국경찰의 연혁과 거버넌스 구조의 변화	V. 우리나라 경찰의 거버넌스 구조의 개혁방안
III. 영국 경찰 거버넌스 구조의 특징과 시사점	VI. 결론

• 국문요약 •

이 연구는 세계에서 처음으로 근대적 경찰 제도를 설치한 영국 경찰의 거버넌스 구조의 변화과정을 탐색적으로 살펴보는 데 그 목적이 있다. 연구한 결과 영국의 경찰 제도는 시민들의 필요성에 의하여 자생적으로 만들어졌고, 1835년 근대적 경찰 제도를 도입하기 위해 「자치단체법」을 제정하면서 경찰을 통제하기 위한 기구로서 감시위원회를 설치하였다는 점을 확인하였다. 그리고 1964년 「경찰법」의 제정을 통하여 경찰위원회가 공식적인 법제도로서 등장하였고, 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 확보하기 위한 장치로 기능하고 있다는 점을 알

수 있었다. 2011년에는 「경찰개혁 및 사회적 책임법」을 제정하여 시민이 직접 선거로 지방치안위원장을 뽑아 경찰의 민주성을 한층 더 높이려는 노력을 하고 있음을 알 수 있었다. 즉 영국 경찰의 거버넌스 구조에서 경찰에 대한 민주적 통제 강화, 경찰의 독립성과 책임성의 조화, 분권을 통한 견제와 균형의 추구라는 시사점을 찾을 수 있었다. 이를 토대로 현재 계류 중인 「경찰법」 개정안의 내용을 분석하여 바람직한 경찰 거버넌스 구조 차원에서 국가경찰위원회를 합의 제 행정기관으로 설계해야 한다는 주장을 전개하였다. 이 연구는 영국 경찰의 거버넌

* 대통령소속 자치분권위원회 자치경찰제도과장, 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료.

스 구조의 변화과정에서 시사점을 찾아 우리나라의 경찰 거버넌스 구조의 개혁방향을 제시하였다는데 그 의미가 있다.

◆ 주제어 : 영국경찰, 자치경찰, 지방자치

I. 서론

영국은 앵글로 색슨 잉글랜드(Anglo-Saxon England¹⁾) 시대의 10호반(戶班) 제도(tithing system)를 통해 공동체 치안을 시작하였고,²⁾ 19세기 초 세계에서 처음으로 대도시 런던에 근대적인 경찰 제도를 도입하였던 치안의 선진국이다. 영국은 영토의 확장과정에서 식민지에 자국의 경찰 제도를 자연스럽게 이식하였고, 결과적으로 전 세계에 영국과 유사한 경찰 제도를 보유한 나라들이 다수 존재한다. 아울러 세계 각국에서는 치안선진국인 영국의 경찰 제도의 변화에 많은 관심을 갖고 있으며, 지속적으로 벤치마킹을 하고 있다. 최근 잉글랜드와 웨일즈에서는 「경찰개혁 및 사회적 책임법」이 시행됨으로써 지역 치안의 책임자를 주민의 직접선거에 의해 뽑는 새로운 제도적 실험이 진행되고 있어 그 귀추가 주목된다.

한편 현 정부에서는 권력기관 개혁을 위한 국정과제인 제13번 과제에서 ‘경찰권 분산 및 인권 친화적 경찰 확립 실행방안 등과 연계한 수사권 조정안을 시행하고, 이와 별도로 자치경찰제 전면 실시, 경찰위원회

1) 5세기부터 1066년 노르만인의 잉글랜드 정복(Norman conquest of England) 전까지의 시대를 말한다.

2) Kurian, G. T., *World encyclopedia of police forces and correctional systems* (Vol. 2), Gale/Cengage Learning, 2006, p. 2.

실질화를 통한 민주적 통제 강화 등³⁾을 제시하였고, 2017년 6월 출범한 ‘경찰개혁위원회’에서는 기존 경찰위원회를 국무총리 산하로 이관하여 독립시킬 것 등⁴⁾을 권고하였다. 아울러 2018년 11월 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 규정된 정부의 자치분권 추진기구⁵⁾인 대통령 소속 자치분권위원회에서는 시도에 ‘자치경찰본부’와 시군구에 ‘자치경찰대’를 설치하고, 국가경찰은 현재의 지방경찰청과 경찰서 체제를 유지하는 것을 골자로 한 ‘광역단위 자치경찰제 도입방안’을 발표하였다. 그리고 2019년 2월 당정청 협의회를 거쳐⁶⁾ 같은 해 3월 더불어민주당 홍익표 의원이 정부의 자치경찰제 도입방안을 담아 기존 「경찰법」 등을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 개정하는 법률안을 발의하여 현재 사법개혁특별위원회에 계류 중⁷⁾에 있다.

이 연구는 근대경찰의 발상지인 영국의 경찰 제도를 분석단위로 하여 “영국 경찰의 거버넌스 구조의 변화과정은 어떠한가, 그리고 이 구조가 한국경찰에 주는 시사점은 무엇인가?”라는 연구 질문을 제시하고, 탐색적인 연구를 시도하였다. 이 연구의 논의구조는 다음과 같다. 제2장에서는 영국경찰의 연혁과 거버넌스 구조의 변화를 살펴보았다. 제3장에서는 영국 경찰의 거버넌스 변화에서 찾은 시사점을 서술하고, 제4장에서는 현재 발의되어 국회에 계류되어 있는 우리나라의 「경찰법」 개정안에 담긴 자치경찰위원회와 국가경찰위원회의 내용을 중심으로 경찰 거버넌스의 구조를 분석하였다. 제5장에서는 경찰의 독립성, 민주성 등을

3) 국정기획자문위원회, 국민의 나라 정의로운 대한민국(국정기획자문위원회 백서), 2017, 53-54, 73-74쪽.

4) 경찰청, 경찰백서, 2018, 11, 39-40쪽.

5) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2018. 3. 20. 개정, 법률 제15501호) 제44조.

6) 2019. 2. 14. 더불어민주당 정책위원회 보도자료.

7) 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>. 검색: 2019. 4. 18.)

보장할 수 있는 「경찰법」 개정안의 개선방향성을 제시하였고, 뒤이어 결론을 도출하였다.

II. 영국경찰의 연혁과 거버넌스 구조의 변화

1. 자생적 치안조직 및 근대경찰의 태동

영국에서는 Anglo-Saxon England 시대 때 10가구씩 묶은 행정체제인 10호반(戶班) 제도(tithing system)를 통해 불법을 신고토록 함으로서 공동체 치안이 시작되었다.⁸⁾ 그리고 1285년에는 「윈체스터 법(Statute of Winchester)」에 의해 도시(town)에 감시꾼(watchman⁹⁾) 제도가 도입되었고, 이러한 전통은 18세기 무렵까지 이어졌다. 18세기에는 Henry Fielding과 그의 이복동생인 John Fielding이 세계에서 최초로 경찰조직을 만들고자 하였으나 실패하였고, 1789년에는 영국의 치안판사(justice of the peace)인 Patrick Colquhoun이 템스 강 경찰(Thames River Police)을 설치하면서 정치적 간섭에서 자유로운 중앙집권적인 유급 경찰조직의 설치를 주장하였다.¹⁰⁾ 1829년에는 내무부장관이던 Robert Peel이 런던에 경찰을 만드는 법안(Metropolitan Police Act of 1829)을 통과시켜 기존의 치안시스템인 야경꾼(night watch) 제도를 정규 경찰관제도로 대체하였다.¹¹⁾

8) Kurian, 앞의 책, p. 2.

9) 윈체스터 법에 따라 영국의 대부분 도시는 16명 정도까지 무보수 자원봉사자인 감시꾼(watchmen, 야경꾼으로 번역하기도 한다)을 두었다.

10) Kurian, 위의 책, pp. 2-3.

11) Kurian, 위의 책, p. 4.

2. 자치단체법의 제정과 근대적 경찰제도의 확산

1835년 Whig 당(黨) 정부에서는 잉글랜드와 웨일즈의 자치단체를 전면적으로 개혁하기 위해 「자치단체법(Municipal Corporation Act of 1835)」을 제정하였다.¹²⁾ 이 법에 따라 잉글랜드와 웨일즈의 자치구에 최초의 경찰인 런던경찰(London Metropolitan Police)과 같은 근대 경찰기구를 설치하였다. 이 법에 따른 선거를 통해 선출된 자치구 의회(Council)에서는 산하에 감시위원회(Watch Committee)를 두고 충분한 수의 정규 경찰관(sworn constable)을 임명하여 치안유지를 담당하도록 하였다.¹³⁾ 즉 이 법으로 인해서 5세기부터 이어져온 전통적인 자생적 치안체제는 지방정부가 경찰관을 고용하는 근대적 경찰제도로 바뀌게 되었다. 그리고 자치구의 재무책임자(Treasurer)가 경찰관들의 급여와 수당, 범인검거 등 법집행에 수반되는 비용, 경찰관에 대한 포상금, 직무수행과정에서 부상을 입은 경찰관에 대한 보상금 등을 지급하도록 하는 등 현대의 경찰제도에 버금가는 정교한 행정체제를 설계하였다. 아울러 경찰에 대한 지출 내역에 대해서는 감시위원회가 자치구 의회의 승인을 받도록 하였다.¹⁴⁾ 그리고 감시위원회는 경찰관(constable¹⁵⁾)의 직무태만과 권한남용을 방지하고, 경찰관을 정직시키거나 해고하고, 해고된 경찰관은 치안판사 2명의 동의를 얻는 한 같은 자치단체에서 다시 임명될 수 없도록 하였다.¹⁶⁾ 즉 「자치단체법」에 따른 감시위원회는

12) Finlayson. G. B. A. M. "The Politics of Municipal Reform 1835", The English Historical Review, Vol. 81, No. 321, 1966, pp. 673-692.

13) Municipal Corporation Act of 1835 LXXVI.

14) 같은 법, LXXXI.

15) 영국 경찰의 계급은 우리나라의 순경 급에 해당하는 constable부터 지방경찰청장에 해당하는 최고위 계급인 Chief Constable까지 9계급으로 분류된다 (www.askthe.police.uk, 2019. 8. 27. 검색).

현대적인 경찰위원회의 전신이라고 볼 수 있다.

3. 1964년 경찰법 제정과 치안 거버넌스의 변화

1964년 제정된 「경찰법(the Police Act 1964)」으로 인해 영국경찰의 거버넌스에 큰 변화가 초래되었다. 이 법은 19세기부터 이어져왔던 경찰활동에 대한 근거를 더 명확화하고, 내무부장관에게 지방경찰청에 대한 중앙의 감독을 더 강화하는 권한을 부여하였는데, 본격적인 중앙집권화의 시작이었다.¹⁷⁾ 이 법에 따라서 잉글랜드와 웨일스에 총 43개의 지방경찰청을 설치하고, 자치구에는 ‘police committee’를 두고 자치시에는 ‘watch committee’를 두도록 하였는데, 이 둘을 합쳐 경찰위원회¹⁸⁾(police authority)라고 부른다. 이른바 3각(tripartite) 체제의 역할은 다음과 같다.

1) 지방경찰위원회

「경찰법 1964」¹⁹⁾에 따라 경찰위원회는 ‘적절하고 효율적인 경찰력(adequate and efficient police force)’을 유지할 책임이 있었다.²⁰⁾ 경찰위원회는 내무부장관의 승인(approval)을 받아 지방경찰청장을 임명하거나, 퇴임을 요구할 수 있었다. 다만 경찰위원회는 지방경찰청의

16) Municipal Corporation Act of 1835 LXXVII.

17) Thomas. D. A. “Police Act, 1964”, *The Modern Law Review*, Vol. 27, No. 6, 1964, pp. 682-689.

18) Police Act 1964 section 2.

19) 이 법의 section65에 따르면 이 법의 공식명칭은 ‘the Police Act 1964’이므로 「경찰법 1964」로 번역하였다.

20) Police Act 1964 section 4.

운영과 관련하여 지방경찰청장에게 직접적인 지시를 할 수 없고, 필요 시 조언(advice)을 할 수 있도록 함으로써 지방경찰청장에게 보다 광범위한 자율성을 부여하였다.²¹⁾ 경찰위원회의 위원 수는 의회가 결정한 규모로 하되, 그 중 3분의 2는 현직 자치구, 자치시 의회의 의원 중에서 의회가 임명한 사람으로 하고, 나머지 3분의 1은 치안판사(magistrate)로 임명하였다.²²⁾

2) 지방경찰청장(Chief Constable)

지방경찰청장은 관할 지역의 치안유지를 위해 광범위한 자율권을 행사하지만, 치안 관련 사항을 지방경찰위원회에 보고할 의무가 있었다. 즉 지방경찰청장은 매년 말 1년 동안의 경찰활동에 대한 서면보고서를 작성하여 경찰위원회에 제출하여야 하고, 언제든지 경찰위원회가 요구하는 사항에 대한 서면보고서를 제출할 의무가 있었다. 하지만, 지방경찰청장은 경찰위원회가 요구한 사항이 대중에게 공개되어서는 안 되거나, 경찰위원회의 권한행사에 필요하지 않다고 판단할 경우 경찰위원회가 내무부장관에게 보고하여 장관의 허락을 받도록 할 것을 요구할 수 있고, 장관의 결정이 있기까지 경찰위원회의 자료제출 요구의 효력은 잠정적으로 중단되었다.²³⁾

3) 내무부장관

내무부장관은 「경찰법 1964」에 따라 광범위한 통제권한을 행사하였

21) Loveday. B. "The role of the police committee", *Local Government Studies*, 9:1, 1983, pp. 39-52.

22) 위의 법, section 4.

23) 같은 법, section 12.

다. 구체적으로 살펴보면 내무부장관은 경찰위원회로 하여금 지방경찰청장의 해임을 요구할 권한²⁴⁾과 지방경찰위원회가 지방경찰청장을 임명 제청할 때 이에 대해 승인할 권한이 있었다. 아울러 공공의 안녕과 질서 유지를 위해 필요한 경우에는 지방경찰청장에게 다른 지방경찰청의 경찰사무를 지원하도록 명령할 수 있고,²⁵⁾ 관할이 다른 둘 이상의 자치구 경찰의 합병을 조정하고 승인할 권한²⁶⁾이 있었다. 그리고 경찰의 합병 시 경찰력 행사에 적합하도록 자치구의 법령(local law)을 수정하도록 명령할 권한²⁷⁾도 있었다. 아울러 내무부장관은 경찰보조금 교부권한²⁸⁾을 통해서 지방경찰을 통제하고 조정하였다. 또한 치안현안과 관련한 서면보고서를 제출토록 요구하거나, 지방경찰청장이 경찰위원회에 송부한 연간 치안현황 보고서를 송부 받을 권한²⁹⁾이 있었다. 또한 지역 치안현안에 대해 장관이 직접 지명하는 자를 통해서 조사하고 보고받을 권한³⁰⁾이 있고, 왕립경찰감사원(Her Majesty's Inspectors of Constabulary³¹⁾)에 감사를 지시하고 보고받을 권한이 있었다. 그리고 왕립경찰감사원이 경찰에 대해 감사한 연간 감사보고서를 보고받을 권한³²⁾이 있었다. 그밖에 내무부장관은 인사나 장비 등 경찰행정에 대한 직접적인 기준을 제시하여 전국 지방경찰의 통일성을 꾀하였다. 예컨대 인사, 보수 등 제반 경찰행정에 대한 규정 제정권,³³⁾ 경찰장비에 대한 표준규격 제정

24) 같은 법, section 29.

25) Police Act 1964 section 12.

26) 위의 법, section 21.

27) 같은 법, section 24.

28) 같은 법, section 31.

29) 같은 법, section 30.

30) 같은 법, section 32.

31) 왕립경찰감사원은 1856년에 만들어진 기구로서 경찰행정의 효율성과 효과성을 모니터링한다.

32) 같은 법, section 38.

권,³⁴⁾ 경찰공무원 징계소청에 대한 심사 결정권,³⁵⁾ 경찰의 효율성 향상을 위해 교육기관과 법과학(forensic) 시설 및 연구소 등을 운영할 권한,³⁶⁾ 지방경찰로부터 범죄통계를 보고받을 권한³⁷⁾ 등이다.

4. 2011년의 경찰개혁 및 사회적 책임법에 따른 치안 거버넌스 변화

왕립경찰감사원은 잉글랜드와 웨일즈의 경찰에 대한 실태 조사 후 기존 경찰위원회가 경찰의 책임성(accountability)을 담보하는 민주적인 기구로서 제대로 된 역할을 수행하지 못했다고 지적하면서 개혁 필요성을 제기하였다.³⁸⁾ 이에 따라 「경찰개혁 및 사회적 책임법」(Police Reform and Social Responsibility Act 2011)이 제정되면서 거버넌스에 큰 변화가 일어나게 되었다. 이 법에 따라 「경찰법 1964」에 의한 기존의 3각(tripartite) 체제를 해체하고 새로운 4각(quadripartite) 체제가 시작되었다. 즉, 지방치안위원장(Police and Crime Commission: PCC,³⁹⁾ 런던과 맨체스터는 PCC의 설치에서 제외되었다⁴⁰⁾을 주민직선으로 선

33) 같은 법, section 33.

34) 같은 법, section 36.

35) 같은 법, section 37.

36) 같은 법, section 41.

37) 같은 법, section 54.

38) Lister. S. & Rowe. M. "Electing police and crime commissioners in England and Wales: prospecting for the democratisation of policing", *Policing and Society*, 25:4, 2015, pp. 358-377.

39) PCC는 우리나라의 합의제 행정기관이 아닌 독임제 행정기관에 가까운 형태이다.

40) Police Reform and Social Responsibility Act section 1 및 section 3 등에 따라 London에는 PCC를 설치하지 않는 대신 Mayor's Office for Policing and Crime를 두고 시장이 PCC의 역할을 하고 있다. 그리고 맨체스터는 소방서비스와 치안을 총괄하는 부시장(Greater Manchester's Deputy Mayor

출하게 되었고, 임명직인 지방치안패널(Police and Crime Panel: PCP)을 신설하였다. 이 법에 따른 4각 체제의 세부적인 역할 분담은 다음과 같다.

1) 지방치안위원장(Police and Crime Commissioner: PCC)

지방치안위원장은 1명의 자연인이 맡는 직위로서 법적으로 ‘단독법인(corporation sole)’이다.⁴¹⁾ 따라서 명칭은 위원장(commissioner)이지만 합의제 행정기관이 아닌 독임제 행정기관에 가깝다. 지방치안위원장은 매 4년마다 주민의 직접 선거를 통해 선출되며,⁴²⁾ 지역의 경찰력을 효율적이고 효과적으로(efficient and effective) 유지할 책임이 있다.⁴³⁾ 아울러 지방치안위원장은 지방경찰의 목표 우선순위 설정 등 주요 치안정책을 결정하고 지역 치안에 대한 모든 책임을 진다.⁴⁴⁾ 한편 지방치안위원장은 기존의 지방경찰위원회가 하던 역할과 책임을 일부 이어받았다. 즉 지방경찰청장을 임명하고, 직무를 정지시키거나 사임 또는 퇴직을 요구할 수 있고, 지방경찰청장이 지방경찰청 차장을 임명할 때 의견을 제시할 수 있다.⁴⁵⁾ 그리고 지방치안위원장은 「경찰법」(the Police Act 1996)에 따른 내무부장관의 전략적 치안 요구조건(strategic policing requirement)을 반영한 지방의 치안계획을 발표하여야 하는데, 지방경찰청장과 지방치안패널에 지방치안계획의 초안을

for Policing, Crime, Criminal Justice and Fire)이 PCC의 역할을 담당한다.

41) Police Reform and Social Responsibility Act section 1 subsection (2).

42) 위의 법, section 50.

43) 같은 법, section 1. 이는 기존 경찰위원회의 임무인 ‘적절하고 효율적인 경찰력(adequate and efficient police force)을 유지할 책임’이라는 표현에서 그 정책적인 방향성과 목표를 수정한 것을 의미한다.

44) Lister. S. & Rowe. 위의 글.

45) Police Reform and Social Responsibility Act section 38.

송부하고 의견수렴 후 이를 반영해야 한다. 또한 내무부장관이 정하는 치안정보를 지역주민에게 제공해야 할 의무가 있다.⁴⁶⁾ 아울러 매년 지역치안에 관한 보고서를 지방치안패널에 송부하고 시민들에게 공표할 의무⁴⁷⁾와 시민들로부터 치안에 관한 의견을 수렴할 의무가 있다.⁴⁸⁾

2) 지방치안패널(Police and Crime Panel: PCP)

지방치안패널⁴⁹⁾은 신설기구로서 지방치안위원장의 성과를 검증하고 견제하는 역할(checks and balances)과 지방치안위원장의 업무를 지원하는 이중적 역할을 수행한다. 지방치안패널은 10~18인의 지명직 위원과 2인의 독립된 호선 위원(co-opted independent)으로 구성된다. 지방치안패널이 지방경찰청장에 대해 직접적으로 행사할 수 있는 권한은 없으나, 지역의 치안 거버넌스에서 정치적인 책임성을 강화하는 역할을 한다.⁵⁰⁾ 예컨대 지방치안패널은 지방경찰청장의 임명과정에서 큰 영향력을 행사한다. 즉 지방치안패널은 지방치안위원장이 추천한 지방경찰청장 후보자에 대해 통지받은 일자로부터 3주 이내에 그 후보자가 임명에 적합한지 여부에 대한 의견을 담은 보고서를 송부해야 하고,⁵¹⁾ 재적위원의 3분의2가 출석한 회의에서 다수결 원칙에 따라 임명에 거부권(veto)을 행사할 수 있으며,⁵²⁾ 지방치안위원장이 장기 2년 이상의

46) 위의 법, section 11.

47) 같은 법, section 12.

48) 같은 법, section 17.

49) 김학경·이성기(2012)는 PCP를 ‘지역치안평의회’로 번역하고 있다.

50) Lister. S. & Rowe. M. “Electing police and crime commissioners in England and Wales: prospecting for the democratisation of policing”, *Policing and Society*, 25:4. 2015, pp. 358–377.

51) 위의 법, SCHEDULE 8 PART1 paragraph 4.

52) Police Reform and Social Responsibility Act SCHEDULE 8 PART1

형에 해당하는 범죄로 형사 소추된 때에는 지방치안위원장의 직무를 정지시킬 수 있다.⁵³⁾ 그리고 위원회를 구성하여 지방경찰청장 후보자를 출석시켜 인사청문회(confirmation hearing)를 개최할 수 있다.⁵⁴⁾ 아울러 지방치안패널은 지방치안위원장이 제출한 치안계획안과 그 수정안을 검토 후 권고할 권한과 지방치안위원장의 의사결정을 검토하고 조사할 권한이 있다.⁵⁵⁾ 또한 그 직무수행에 필요한 정보를 지방치안위원장에게 제공하도록 요구할 권한이 있고, 지방치안위원장은 국가안보에 대한 장애 등 특별한 이유가 없는 한 이를 제공할 의무가 있다.⁵⁶⁾ 그리고 지방치안패널은 지방치안위원장이나 관련 직원을 출석시켜 치안사무에 관해 질의 응답하게 하거나, 그들이 권고한 사항의 처리결과 등에 관한 자료를 요청할 권한이 있다.⁵⁷⁾

3) 내무부장관(Home Secretary)

내무부장관은 지방경찰에 최소한의 치안수준 목표인 전략적인 치안요건(requirement)을 하달할 수 있지만, 2011년 법 제정에 따라 별도의 법률에 의하도록 하였고, 지방경찰의 자율성이 더 신장되었다.⁵⁸⁾ 자율권이 신장된 부분을 구체적으로 살펴보면 기존 「경찰법」(the Police Act 1996)에서 section 38(치안활동의 전략적 우선순위에서 성과목표 설정), section 39(경찰위원회에 대한 집행지침 제정), section 43(경찰

paragraph 5.

53) 위의 법, section 30.

54) 같은 법, SCHEDULE 8 PART1 paragraph 6.

55) 같은 법, section 28.

56) 같은 법, section 13.

57) Police Reform and Social Responsibility Act 2011 section 29.

58) Lister. S. & Rowe. 위의 글.

위원회로부터 위원회의 권한 행사나 지역치안에 대해 수시로 서면 보고를 받을 권한), section 54 subsection (2)(왕립경찰감사원이 지방경찰의 효율성과 효과성을 감사한 후 그 결과를 내무부장관에게 보고할 의무)를 삭제하였다.⁵⁹⁾ 하지만 자율성을 부여하려는 법 개정의 취지에도 불구하고, 내무부장관의 권한은 여전히 강력하다. 예컨대 내무부장관은 국가안보가 심각하게 위협받을 경우에는 지방경찰에 개입할 권한이 있다.⁶⁰⁾ 아울러 내무부장관은 예산집행지침(financial code of practice)을 제정할 권한이 있고, 지방치안위원장은 이 지침을 따라야 한다.⁶¹⁾ 그리고 4각 체제의 치안 거버넌스에서 각자의 역할의 경계에 대해 내무부장관이 별도의 법령으로 발령하는 치안규약(Policing Protocol)에 따르면 하도록 하였다.

4) 지방경찰청장(Chief Constable)

지방경찰청장은 실제 치안업무를 집행하는 총책임자로서 산하 경찰공무원과 인력을 지휘 감독한다.⁶²⁾ 2011년의 법 제정으로 기존 지방경찰청장의 임무나 권한에 대한 큰 변화는 없지만, 그 법적 지위가 달라졌다. 구법에서는 지방경찰청장이 비법인화(非法人化, unincorporated)되어 있었지만,⁶³⁾ 신법에서는 지방경찰청장에 대해 ‘단독법인(corporation

59) 위의 법, section 81.

60) Lister. S. & Rowe. M. “Electing police and crime commissioners in England and Wales: prospecting for the democratisation of policing”, *Policing and Society*, 25:4. 2015, pp. 358–377.

61) 위의 법, section 17 subsection (4).

62) 같은 법, section 2.

63) Police Reform and Social Responsibility Act 2011 Explanatory Notes paragraph 40.

sole⁶⁴⁾’으로서의 법인격을 명확히 부여하였다. 이로 인해서 몇 가지 변화가 생겼다. 즉 지방경찰청장은 지방치안위원장의 동의를 받아 계약이나 협정을 체결할 권한, 재산을 취득하거나 처분할 권한 등을 가지게 되었다.⁶⁵⁾ 아울러 지방경찰청장은 소속직원에게 대한 보수, 수당, 연금을 지급할 의무⁶⁶⁾와 지방치안위원장의 승인을 받아 소속직원의 불법행위에 대한 손해배상과 손실을 보상할 의무가 있다.

Ⅲ. 영국 경찰 거버넌스 구조의 특징과 시사점

1. 경찰에 대한 민주적 통제의 강화

영국경찰에 대한 평가는 ‘시민의 지지에 의한 경찰활동(policing by consent)’으로 요약될 수 있다. ‘지지에 의한 경찰활동’은 Robert Peel로부터 비롯되었다는 주장⁶⁷⁾과 런던경찰청의 초대 청장이었던 Rowan과 Mayne이 확립하였다는 의견⁶⁸⁾이 있다. 이 개념은 경찰은 시민들의 동의 및 지지와 확신을 얻을 때 그 목표를 달성할 수가 있고, 경찰 서비스는 공포(fear)가 아니라 시민의 존경과 애정에 기초하여 양자가 협업할 때 가능한 것이라고 해석된다. 특히 영국의 경찰위원회 제도는 ‘시민의 지지에 의한 경찰활동’이라고 부르는 전통을 구현하는 데 있어 가장 핵심적인 제도로서 기능해왔다. 이 제도는 1835년 「자치단체법」의

64) Police Reform and Social Responsibility Act 2011 schedule 2 paragraph 2.

65) Police Reform and Social Responsibility Act 2011 schedule 2 paragraph 7.

66) 위의 법, schedule 2 paragraph 6.

67) Larry E. Sullivan, *Encyclopedia of law enforcement*, Sage Publications Inc, 2005. p. 388.

68) Reith, C., *A New Study of Police History*, London: Oliver and Boyd, 1956, p. 140.

감시위원회에서 시작되어 「경찰법 1964」를 통해서 보다 더 정교하게 발전되었다. 경찰위원회는 시민의 참여를 통해 경찰활동의 민주성을 높이기 위한 제도적인 장치의 요체이다. 더 나아가 2011년에는 「경찰개혁 및 사회적 책임법」을 통해 기존의 임명직 지방경찰위원회가 하던 역할을 선거직 지방치안위원장과 임명직 지방치안패널이 나누어 수행하도록 하여 경찰에 대한 민주적인 통제를 더 강화하였다. 이 법률에 대해 내무부장관이던 Theresa May는 “우리가 일생에서 마주할 수 있는 가장 민주적인 경찰 개혁 조치⁶⁹⁾”라고 평가한 바 있다.

2. 경찰의 독립성과 책임성의 조화

1829년 Robert Peel이 「경찰법(Metropolitan Police Act)」을 제정할 당시에도 정치적 중립성에 대한 우려를 제기하면서 국가가 예산을 충당하는 경찰제도의 창설을 반대한 사람들이 많았고, 이러한 논쟁은 계속되었다.⁷⁰⁾ 이러한 상황에서 「경찰법 1964」가 제정됨으로써 영국 경찰의 자율성과 독립성이 한층 강화되고 책임성이 높아지게 되었다. 이 법이 추구하던 경찰의 책임성(accountability)은 정치적으로 중립적(neutral)이고 어느 한쪽에 치우치지 않는(impartial) 것으로 해석되었다. 한편 내무부 기소국(Director of Public Prosecutions)⁷¹⁾에서 경찰의 독립성 보장을 위해 경찰관의 비위행위를 내부적으로 종결하는 경

69) 2012. 5. 12. 내무부장관 연설문, “Police reform: Home Secretary’s speech to ACPO conference”.

70) Reiner, R. and O’Connor, D., *Politics and policing: the terrible twins*, In: Fleming, Jenny, (ed.) *Police leadership: rising to the top*. Oxford University Press, Oxford, UK, 42–70, 2015, pp. 42–43.

71) 1986년 국립기소청(Crown Prosecution Service)이 신설되기 전까지는 지방경찰과 기소국에서 기소를 담당하였다.

우가 많아 비판을 받았고, 정치적 책임성을 강화해야 한다는 주장이 설득력을 얻게 되었다.⁷²⁾ 이러한 주장에 따라 2011년 「경찰개혁 및 사회적 책임법」이 제정되었고, 지방치안위원장 제도를 도입하여 경찰의 시민에 대한 정치적 책임성을 한층 더 강화하였지만 이 법으로 인해서 경찰의 독립성이 침해되는 것은 아니다. 왜냐하면 내무부장관이 제정하는 치안규약(Policing Protocol⁷³⁾)에서 경찰의 독립성이 영국경찰의 기본적인 원칙임을 재확인하고, 이러한 원칙이 무력화되지 않도록 해야 한다고 선언하고 있기 때문이다. 아울러 지방치안위원장은 지방경찰청이라는 조직 및 이 조직을 지휘하는 지방경찰청장의 운영상 독립성을 구속(fetter)하지 않도록 해야 한다고 규정함으로써 확고한 독립성(operational independence)의 원칙을 명시하고 있다. 이와 같이 영국 경찰의 거버넌스 구조는 경찰의 독립성을 침해하지 않으면서도 그 책임성을 높여 경찰이 시민의 요구에 더 잘 반응할 수 있도록 하고 있다.

3. 분권을 통한 견제와 균형의 추구

19세기부터 조금씩 발달해 온 내무부장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장이라는 치안 거버넌스의 3각 체제는 1964년의 「경찰법」 제정을 통해 공식화되었다.⁷⁴⁾ 이 법에 따라 3각 체제에 참여하는 당사자가 치안 행정에서 견제와 균형을 추구하였는데,⁷⁵⁾ 왕립경찰감사원의 해석도 이와

72) Loveday, B. "The role of the police committee", *Local Government Studies*, 9:1, 1983, pp. 39-52.

73) 2012. 1. 16. The Policing Protocol Order 2011, *Statutory Instruments* 2011 No. 2744.

74) Joyce, P. & Wain, N., *A dictionary of criminal justice*, Routledge, 2012, p. 243.

75) Shaka, Y., "The Development of Policing in Britain in the Next Five

같았다. 즉 왕립경찰감사원은 「경찰법 1964」에 대해 내무부장관, 지방경찰청장, 지방경찰위원회로 구성된 3각 체제를 통해 서로 경쟁하면서도 독립된 권한을 행사하는 ‘견제와 균형(checks and balances)’의 원칙이 내재된 네트워크(network)로 보는데, 지방경찰청장은 경찰업무를 집행하고, 지방경찰위원회와 내무부장관은 각각 치안예산과 치안의 국가적인 효율성을 담당하도록 하는 것이다. 이처럼 역할 당사자가 각자 독자적인 의사결정을 하되 그 권한의 행사를 제한하면서, 서로 다른 역할을 담당하도록 나누어 놓았다.⁷⁶⁾ 하지만 신공공관리론(new public management)에 따른 정부기조 변화 때문에 2002년 「경찰개혁법(the Police Reform Act)」이 제정되었고, 내무부장관의 지방경찰에 대한 중앙집권적 통제가 강화되면서 지방경찰위원회의 역할이 축소되었고, 그 결과 3각 체제에서 지방경찰위원회가 가장 약한 구성요소로 전락하게 되었다는 비판이 제기되었다.⁷⁷⁾ 그 이후 2011년 「경찰개혁 및 사회적 책임법」의 제정으로 4각 체제가 출범하면서 다시 견제와 균형에 방점을 두게 된다. 즉 이 법에 따라서 지방치안위원장은 경찰을 통제하고 지역의 치안업무에 대한 책임을 지게 되었고, 지방치안패널은 지방치안위원장을 견제하는 역할을 담당하게 되었다. 예를 들어 지방치안패널은 지방치안위원장이 치안자원의 배치를 두고 특정지역에 더 특혜를 부여하는 등 부당한 영향력을 행사하는지에 대해 제도적으로 견제하도록 하였다.⁷⁸⁾

Years”, The Police Journal Vol.86(1), 2013, pp. 66–82.

76) Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary, “Police Governance in Austerity: HMIC thematic report into the effectiveness of police governance”, 2010.

77) Joyce, P., & Wain, N., *A dictionary of criminal justice*, Routledge, 2012, p. 244.

78) Lister. S., “Scrutinising the role of the Police and Crime Panel in the new era of police governance in England and Wales”, Safer communities,

4. 치안의 효율성과 치안의 정치화 문제의 대두

영국의 경찰 거버넌스 구조에 대한 부정적인 평가도 존재한다. 특히 2011년 「경찰개혁 및 사회적 책임법」의 제정으로 인한 새로운 4각 체제에 대한 비판이 벌써부터 제기되고 있다. 구체적으로는 “이 제도가 치안시스템을 더 복잡하고 모호하게 만들었으며, 지역사회가 경찰에 대한 영향력을 더 행사하는 대신 지역의 범죄와 무질서에 대한 대응에서 응집력이 더 떨어졌다”⁷⁹⁾는 취지로 거버넌스 구조가 분산되면서 나타나는 치안의 효율성 저하를 지적한다. 그리고 치안책임자인 지방치안위원장을 선거로 선출하는데 시민들의 참여가 저조하다는 비판도 존재한다.⁸⁰⁾ 낮은 투표율을 통해 선출한 지방치안위원장의 민주적 정당성이 공격받을 수 있다는 점에서 새로운 경찰 거버넌스 구조에 대한 시민의 관심과 참여가 저조하다는 사실을 무겁게 받아들여야 할 것이다.

아울러 치안과 정치는 ‘야누스의 얼굴(Janus-faced)’로서 서로의 영향력을 명확하게 차단할 수 없고, 완전히 분리할 수 없는 관계이기 때문에 치안은 그 속성 상 정치와 복잡하게 서로 얽힐 수밖에 없었으므로 영국에서 경찰의 창설과정에서부터 경찰의 정치적 중립성에 대한 논의가 전개되었다. 이러한 분위기 때문에 영국 경찰의 오랜 전통인 ‘시민의 지지에 의한 경찰활동(policing by consent)’의 기본은 정부와 정치로부터 경찰의 독립성을 보장하는 것으로 인식되었고, 경찰을 정치에

13(1), 2014, pp. 22-31.

79) Jones, T., Newburn, T., and Smith, D., *Democracy and police and crime commissioners*. In: T. Newburn and J. Peay, eds, *Policing: politics, culture and control*, Oxford: Hart, 219-244, 2012, p. 242.

80) Brooks, G., “Democratization the Police in the Republic of Korea: Decentralization, Accountability and Legitimacy”: 표창원 의원실 주관 자치경찰 토론회 발제문, 2017. 4. 24.

오염시키는 것은 이 원칙을 훼손하는 금기시되는 신앙과 같은(totemic) 것으로 간주되었다. 이처럼 영국경찰의 정당성은 19세기에 엄청난 사회적, 정치적인 분열과 갈등을 겪은 후 달성되었지만, 여전히 중립성 논란은 끊이지 않는다. 예컨대 영국경찰이 보수당 정부의 법질서(law and order) 공약을 지지하여 1979년 Thatcher가 당선된 사례처럼 경찰이 스스로 정치활동에 적극적으로 가담하여 정치화(politicization)되기도 하였다.⁸¹⁾

한편 2011년 「경찰개혁 및 사회적 책임법」의 제정으로 인해 치안의 정치화가 더 가속화될 수 있다는 우려가 제기된다. 즉 지방치안위원장과 지방치안패널의 책임성 관계는 각자의 정치적인 특성에 따라 달라질 수 있다.⁸²⁾ 예컨대 두 관계자의 정당 소속이나 정치적인 색깔에 따라 서로 지나치게 적대적이거나 우호적인 관계를 형성함으로써 정치가 치안을 제대로 관리감독하지 못하거나, 치안이 정치의 소용돌이에 휘말릴 수 있는 개연성이 존재한다는 점은 부인하기 어렵다.

81) Reiner, R. O'Connor, D., *Politics and policing: the terrible twins*, In: Fleming, Jenny, (ed.) *Police leadership: rising to the top*. Oxford University Press, Oxford, UK, 2015, pp. 42-44, p. 54.

82) Lister, S., "Scrutinising the role of the Police and Crime Panel in the new era of police governance in England and Wales", *Safer communities*, 13(1), 2014, pp. 22-31.

IV. 우리나라의 「경찰법」 개정안의 거버넌스 구조 분석

1. 논의의 필요성과 의미

2019년 3월 더불어민주당 홍익표 의원이 정부의 입장을 담아 발의한 「경찰법」 개정안은 자치경찰제 도입과 함께 기존의 경찰 거버넌스 구조의 큰 변화를 가져올 것으로 예상된다. 개정 법안에서 자치경찰의 정치적 중립성과 공정성을 보장하기 위한 방안으로 합의제 행정기관인 ‘시도경찰위원회’를 설치하여 자치경찰을 관리하도록 하고 있지만 정치적 중립성 저해 등을 이유로 자치경찰제 자체에 대한 비판적 시각이 여전히 강하게 존재한다. 즉, 자치경찰제가 도입될 경우 정치적인 중립성이 저하되고 지역 토착세력과의 유착 등 부작용이 우려된다는 주장⁸³⁾이 지속적으로 제기되어왔다. 아울러 국가경찰의 견제기구인 국가경찰위원회의 역할에 대해서도 부정적 시각이 많다. 예를 들어 정치적 중립성과 독립성이 낮고, 심의·의결의 구속력이 없으며, 비상설 기관이자 단순 자문기관에 그친다는 것이다.⁸⁴⁾ 그러므로 우리나라 경찰 거버넌스의 바람직한 구조 모색을

83) 동아일보, “국가경찰-자치경찰 업무구분 쉽지 않아...정치적 편향 우려도”, 2019. 2. 15.; 경향신문, “이원화 따른 혼란...지자체장 증속 목소리”, 2019. 2. 15.

84) 박노섭·안정민, “경찰위원회의 지위 및 역할 재정립 방안”, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 3-20; 이영우, “경찰위원회의 개선방안에 관한 연구”, 토지공법연구 제51집, 2010.; 김원중, “경찰위원회의 성격과 운영 실태 검토”, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007, 1-14; 이강중, “한국경찰위원회의 운영실태와 그 개선방향”, 한국경찰학회보, 4, 2002, 189-222.

위해서 경찰에 대한 민주적 통제의 강화, 경찰의 독립성과 책임성의 조화, 분권을 통한 견제와 균형의 추구라는 영국경찰의 시사점을 기준으로 삼아 「경찰법」 개정안을 분석해 볼 필요성과 의미가 있다.

2. 개정안의 자치경찰위원회 관련 주요 내용

1) 시·도경찰위원회

「경찰법」 개정안에서는 제25조에서 제32조에 걸쳐 자치경찰에 관한 사무를 관장하기 위해서 합의제 행정기관으로서 ‘시·도경찰위원회’를 두도록 하고 관련 사항을 규정하고 있다. 시·도경찰위원회 위원은 위원장과 상임위원 1명을 포함한 5명으로 구성하고, 2명은 시·도의회에서 추천을, 1명은 대법원의 추천을, 1명은 국가경찰위원회의 추천을 거쳐 임명하며, 1명은 추천 없이 임명하도록 하였다. 정당의 당원, 선거에 의하여 취임하는 공직에 있는 경우 등에는 경찰위원회의 위원이 될 수 없도록 결격사유를 규정하고 있다.

2) 시·도경찰위원회의 주요 권한

시·도경찰위원회는 국가경찰과 자치경찰 간의 업무협약에 관한 사항, 자치경찰의 조직, 인사, 예산, 사무, 장비, 통신 등 운영지원에 관한 주요 정책 및 자치경찰 업무 발전에 관한 사항 등 13개의 권한을 행사한다. 아울러 해당 지방경찰청장과 협력·조정이 어려운 경우 국가경찰위원회에 심의·조정을 요청할 수 있고, 국가·자치경찰의 공동사무 수행 및 분쟁조정과 관련한 사항과 자치경찰규칙의 제정·개정 또는 폐지에 관한 사항에 대해 해당 지방경찰청장에게 의견을 제시할 수 있다.

3. 입법안 중 국가경찰위원회 관련 주요 내용

1) 개요

시·도경찰위원회가 설치됨에 따라 기존 ‘경찰위원회’라는 명칭을 ‘국가경찰위원회’로 변경하였다. 그리고 자치경찰제 도입으로 인해 국가경찰위원회의가 주관하여 조정해야 할 사항에 대해서 심의·의결사항에서 일부사항을 추가하였다.

2) 국가경찰위원회가 새롭게 행사하는 권한

시·도경찰위원회 위원 추천, 국가경찰과 자치경찰 간 협약체결의 조정, 자치경찰에 대한 지도·감독, 자치경찰에 대한 주요 법령·정책 등에 관한 사항에 대해 심의·의결할 권한과 비상사태 시의 특별조치에 관한 사항에 대해 심의·의결할 권한을 가진다.

4. 개정안에 대한 평가

개정안에서는 시·도경찰위원회를 합의제 행정기관으로 두고 있다. 앞서 살펴본 영국의 지방치안위원장도 법적으로 ‘단독법인(corporation sole)’의 지위를 보장하고 있고, 미국의 LA경찰도 경찰위원장이 경찰을 대표하며, 산하 경찰청을 감독하는 지위⁸⁵⁾에 있다. 이처럼 합의제 행정기관은 강력한 집행력을 가지며, 자치경찰에 대한 시·도지사의 개입이나 다른 정치세력으로부터의 간섭을 최소화할 수 있다. 아울러 개정안

85) Official Site of The Los Angeles Police Department
(http://www.lapdonline.org/police_commission, 검색: 2019. 8. 27).

에서는 시·도경찰위원회 위원의 추천 시 시·도의회, 대법원, 국가경찰위원회의 몫을 할당함으로써 자치경찰에 대한 시도지사의 지나친 영향력 행사를 차단하려고 하였다. 이는 영국의 경찰 거버넌스 구조에서 볼 수 있듯이 분권을 통한 견제와 균형의 추구 차원에서 바람직해 보인다. 하지만 국가경찰위원회와 관련된 조항에서는 기존 국가경찰위원회의 법제도적인 한계점을 극복할 수 있는 근본적인 개정 조항들이 빠져있다. 영국경찰의 성공요인인 경찰에 대한 민주적 통제의 강화, 경찰의 독립성과 책임성의 조화, 분권을 통한 견제와 균형의 추구라는 기준에 비춰볼 때 자치경찰위원회와 마찬가지로 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 설계하여 경찰청을 견제할 수 있도록 강력한 권한을 부여하는 것이 더 바람직해 보인다.

V. 우리나라 경찰의 거버넌스 구조의 개혁방안

1. 개혁의 방향성과 고려사항

자치경찰위원회와 관련된 개정 내용은 치안의 거버넌스 차원에서 제도적인 완결성이 높지만, 국가경찰위원회와 관련된 내용은 보완할 필요가 있다. 즉 경찰의 정치적 중립성과 독립성, 민주성, 책임성 차원에서 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 만드는 것이 이상적인 치안 거버넌스 구조의 방향이다. 다만 치안사무는 정부를 통할하는 대통령 및 그의 지휘를 받는 국무총리와 행정안전부장관이 행사하는 권한과도 밀접하게 관련되어 있으므로 치안사무가 국가전체에서 차지하는 위상과 역할을 고려하여 구체적 사무범위를 조정하여야 한다. 국가경찰위원회

에 독자적인 사무를 부여하게 되면 그 부분만큼 경찰청장의 사무는 줄어들기 때문이다. 그리고 거버넌스의 변화가 전체 국정운영의 큰 틀에서 다른 정부조직이나 다른 권력기관과의 관계에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서도 고려해야 한다. 다만 이 장에서는 치안 거버넌스 구조의 큰 틀에서의 개혁 방안으로서 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 만드는 문제를 중심으로 논의하고자 한다.

2. 국가경찰위원회의 합의제 행정기관화를 위한 방안

합의제 행정기관은 「정부조직법」⁸⁶⁾ 제5조에 따라 행정기관의 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률로 설치하도록 하는 기관으로서 개인정보보호위원회, 금융위원회 등과 같은 기관이다. 설치를 위한 요건으로는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」⁸⁷⁾ 제5조에 따라 ① 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것, ② 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것, ③ 기존 행정기관의 업무와 중복되지 아니하고 독자성(獨自性)이 있을 것, ④ 업무가 계속성·상시성이 있을 것이라는 4가지가 충족되어야 한다. 이 요건 중에서 업무의 독자성과 계속성·상시성이 가장 중요한데, 업무의 독자성은 기존의 행정기관의 업무와 합의제 행정기관의 업무가 완전히 달라야 한다는 의미이다. 아울러 시행령인 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」⁸⁸⁾ 제21조에서는 위 법률 제5조의 설치요건에 부연하여 ‘그 소관사무의 일부를 독립

86) 2018. 6. 8. 시행, 「정부조직법」(법률 제15624호).

87) 2017. 7. 26. 시행, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」(법률 14839호).

88) 2019. 4. 16. 시행, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」(대통령령 제29700호).

하여 수행할 필요가 있을 때'라는 요건을 명시하고 있다. 그리고 합의제 행정기관인 위원회는 직접 정책을 결정·집행하는 권한이 있고, 국가의 의사를 결정하고 대외적으로 이를 표시하는 권한이 있는 관계로 법률에 그 설치 근거를 두어야 한다.⁸⁹⁾

국가경찰위원회를 위에서 설명한 합의제 행정기관의 4가지 설치요건에 맞도록 하려면 그 요건 중에서 이미 충족하고 있다고 보이는 '신중한 절차를 거친 업무처리' 등 2개의 요건을 제외하면 '업무의 독자성'과 '업무의 계속성·상시성'이라는 요건을 충족할 필요가 있다. 업무의 계속성·상시성은 업무의 독자성이 확보되면 비교적 쉽게 충족될 수 있으므로 가장 문제가 되는 요건은 업무의 독자성이다. 업무의 독자성 요건 충족을 위해서는 우리나라의 유사 입법례와 같이 독자성을 명확히 하는 규정을 만들 필요가 있다. 예컨대 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 만들기 위해서는 개정안을 다음과 같이 바꿀 필요가 있다. 즉 개정안 제8조에 "국가경찰에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부에 국가경찰위원회를 둔다."라는 조문과 "국가경찰위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다."와 같은 업무의 독자성을 명확히 하는 조문을 넣어야 한다. 아울러 국가경찰위원회의 업무의 독자성을 명확히 하려면 현재 경찰청장의 소관사무 중 일부를 이관 받아서 위원회의 독자적인 사무로 법률에 명확히 규정해야 한다. 이를 위해서는 정부안에 '국가경찰위원회의 소관 사무'에 관한 조항을 별도로 신설하여야 한다. 그 신설조항의 조문은 "치안에 관한 주요 정책의 수립·집행" 등과 같이 구체적인 사무를 모두 열거함으로써 경찰청장의 사무와 중복되지 않도록 명확히 구분할 필요가 있다.

89) 법제처, 법령 입안·심사 기준, 2017, 365-369쪽.

VI. 결론

이 연구에서는 세계에서 처음으로 근대적 경찰 제도를 설치한 영국의 경찰 거버넌스 구조를 탐색적으로 살펴보았다. 연구한 결과 영국은 1835년 근대적 경찰 제도를 도입하기 위해 「자치단체법」을 제정하면서 경찰을 통제하기 위한 기구로서 감시위원회를 설치하였다는 점을 확인하였다. 그리고 1964년의 「경찰법」의 제정을 통하여 경찰위원회가 공식적인 법제도로써 등장하였고, 경찰의 정치적 중립성과 민주성 확보를 위해 기능하고 있다는 점을 알 수 있었다. 이후 2011년에는 「경찰개혁 및 사회적 책임법」의 제정을 통하여 시민의 직접 선거에 의한 지방치안 위원장의 선출을 통하여 경찰의 민주성을 한층 더 높이려는 개혁 노력이 계속되고 있음을 알 수 있었다. 아울러 이 연구에서는 도출한 시사점을 토대로 현재 우리나라의 「경찰법」 개정안에 대하여 국가경찰위원회와 자치경찰위원회를 중심으로 그 거버넌스 구조를 분석하였다. 개정안에서는 자치경찰위원회인 시·도경찰위원회가 합의제 행정기관으로서 지방자치경찰을 제대로 통제할 수 있게 설계되었다는 점을 알 수 있었다. 하지만 국가경찰위원회에 대해서는 현재의 국가경찰위원회의 기구 성격이나 법적인 지위를 그대로 두고 있다. 앞으로 자치경찰제가 실시된다면 국가경찰위원회와 자치경찰위원회의 기구 성격이 달라 법체계의 정합성 문제나 양 기구의 위상 차이에서 오는 문제점이 생길 수도 있다. 이 연구에서는 경찰의 정치적 중립성과 독립성, 민주성, 책임성 차원에서 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 만들어 그 역할을 강화하고, 경찰에 대한 관리·통제 권한을 제대로 행사하는 것이 거버넌스

차원에서 바람직하다고 주장하고, 그 실행방안으로서 「경찰법」 조문 개정안을 제시하였다. 이 연구는 영국의 경찰 거버넌스 구조의 발전과정을 분석하여 시사점을 얻었고, 이를 토대로 현재 계류 중인 「경찰법」 개정안의 내용을 분석하여 그 제도적 개선방향성을 제시하였는데 그 의미가 있다. 다만 연구에서 밝힌 영국 경찰의 시사점을 우리나라에 적용할 때 한국적인 맥락에 맞게 재해석해야만 오류를 줄일 수 있을 것이며, 이 연구에서 부족한 부분은 후속 연구를 통해 채워질 것으로 기대한다.

〈논문접수 : 2019. 6. 21, 심사개시 : 2019. 8. 6, 게재확정 : 2019. 9. 9.〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

경찰청, 경찰백서, 2018.

국정기획자문위원회, 국민의 나라 정의로운 대한민국(국정기획자문위원회 백서), 2017.

법제처, 법령 입안·심사 기준, 2017.

신현기 외, 경찰행정학, 법문사, 2005.

오석홍, 행정학 제4판, 박영사, 2008.

임승빈, 지방자치론 제11판, 박영사, 2018.

홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2007.

2. 논문

김원중, “경찰위원회의 성격과 운영 실태 검토”, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007, 1-14.

김학경·이성기, “영국지방자치경찰의 새로운 패러다임”, 경찰학연구, 제12권 제1호, 2012, 147-174.

김현숙, “견제와 균형을 위한 경찰위원회 활성화 방안에 관한 연구”, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 21-39.

박노섭·안정민, “경찰위원회의 지위 및 역할 재정립 방안”, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 3-20.

박윤규, “한국의 경찰위원회제도 개선방안에 관한 연구”, 한국경찰학회보 Vol.17, 2008, 207-237.

- 이강종, “한국경찰위원회의 운영실태와 그 개선방향”, 한국경찰학회보 4, 2002, 189-222.
- 이영우, “경찰위원회의 개선방안에 관한 연구”, 토지공법연구 제51집, 2010.
- 임유석, “세계 각국의 경찰위원회 제도 비교연구”, 한국치안행정학회 학술세미나, 2015, 78-99.
- 최천근·황문규, “경찰위상 강화를 위한 치안정책 의사결정시스템 개선 방안에 관한 연구”, 한국치안행정논집, 제10권 제3호, 2013, 205-230.
- 황문규, “경찰개혁: ‘경찰을 경찰답게’ 만들기 위한 경찰조직 재설계”, 법학논총 제39집, 2017, 293-324.

II. 외국 문헌

1. 단행본

- Angelis, Joseph De. Rosenthal, Richard. Buchner, Brian, *Civilian Oversight of Law Enforcement: Assessing the Evidence*, National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, 2016.
- Bayley, D., *Governing the police: Experience in six democracies*, Routledge, 2017.
- Cordner, Gary W. & Scarborough, Kathryn E., *Police administration 7th edition*, LexisNexis, 2010.
- Dickinson, H. T., *Constitutional Documents of the United Kingdom 1782-1835*, De Gruyter Saur, 2005.
- Fleming, J., *Police Leadership: Rising to the Top*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2015.
- Hildreth, W. B., Miller, G. J., & Rabin, J. (Eds.), *Handbook of public administration 3rd edition*, CRC Press, 2007.

- Jones, T., Newburn, T., and Smith, D., *Democracy and police and crime commissioners*. In: T. Newburn and J. Peay, eds, *Policing: politics, culture and control*, Oxford: Hart, 219-244, 2012.
- Joyce, P., & Wain, N., *A dictionary of criminal justice*, Routledge, 2012.
- Kurian, G. T., *World encyclopedia of police forces and correctional systems* (Vol. 2), Gale/Cengage Learning, 2006.
- Larry E. Sullivan, *Encyclopedia of law enforcement*, Sage Publications Inc, 2005.
- Manning, P. K., *Democratic policing in a changing world*, Routledge, 2015.
- Reith, C., *A New Study of Police History*, London: Oliver and Boyd, 1956.
- Reiner, R. and O'Connor, D., *Politics and policing: the terrible twins*. In: Fleming, Jenny, (ed.) *Police leadership: rising to the top*. Oxford University Press, Oxford, UK, 42-70, 2015.
- Walker, S. E. & Archbold, C. A., *The new world of police accountability 3rd edition*, Sage Publications, 2019.

2. 논문

- Brooks. G. "Democratization the Police in the Republic of Korea: Decentralization, Accountability and Legitimacy": 표창원 의원실 주관 자치경찰 토론회 발제문, 2017. 4. 24.
- Finlayson. G. B. A. M. "The Politics of Municipal Reform 1835", *The English Historical Review*, Vol. 81, No. 321, 1966, 673-692.

- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, "Police Governance in Austerity: HMC thematic report into the effectiveness of police governance", 2010.
- Lister. S. & Rowe. M. "Electing police and crime commissioners in England and Wales: prospecting for the democratisation of policing", *Policing and Society*, 25:4. 2015, 358-377.
- Lister. S. "Scrutinising the role of the Police and Crime Panel in the new era of police governance in England and Wales", *Safer communities*, 13(1), 2014, 22-31.
- _____. "The new politics of the police: police and crime commissioners and the operational independence of the police", *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 7(3), 2013, 239-247.
- Loader, I. "Plural policing and democratic governance", *Social & legal studies*, 9(3), 2000, 323-345.
- Loveday. B. "The role of the police committee", *Local Government Studies*, 9:1, 1983, 39-52.
- Shaka. Y. "The Development of Policing in Britain in the Next Five Years", *The Police Journal* Vol.86(1), 2013, 66-82.
- Thomas. D. A. "Police Act, 1964", *The Modern Law Review*, Vol. 27, No. 6, 1964, 682-689.

<붙임> 경찰법 개정 정부안(홍익표 의원발의) 주요 골자

구분 및 조항		내용
법률의 제명(이름) 변경		「경찰법」 → 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 변경
제1장 총칙 (제1조~제5조)		목적, 경찰의 임무 등 / 경찰을 국가경찰과 자치경찰로 구분
제2장 국가경찰	국가경찰 조직·사무 (제6조~제7조)	국가경찰의 조직 및 사무
	국가경찰위원회 (제8~제13조)	국가경찰위원회 설치 및 심의·의결사항, 위원의 임기 등
	경찰청 (제14~제17조)	경찰청장 및 차장, 국가수사본부장, 하부조직 등
	지방경찰 (제18~제22조)	지방경찰청장·차장, 경찰서장 등 / 112 종합상황실을 국가경찰 소속으로 설치·운영(자치경찰은 파견근무 근거)
	비상사태 시 특별조치 (제23조)	경찰청장·지방경찰청장은 국가비상사태 등 사유가 있는 경우 시·도지사에게 통보 및 자치경찰공무원 지휘·명령
치안분야 과학기술 진흥 (제24조)		치안에 필요한 연구개발의 지원 등
제3장 자치경찰	시·도경찰위원회 (제25~제32조)	△시·도지사 소속 합역제 행정기관 설치 및 독립적 직무수행 △위원회 구성·운영(위원장1·상임위원1 포함 5명) 및 자격요건·결격사유, △시·도경찰위원회 주요 사무, △시·도 경찰의 의결에 대한 행안부장관·경찰청장의 재의요구 요청 등
	자치경찰 조직·사무 (제33~제39조)	△자치경찰본부 및 자치경찰대 설치 △자치경찰본부장(자치치안정감~경무관)·자치경찰대장(자치경무관~경정) 임용자격 및 절차 △자치경찰 사무 및 수사권 범위 명시 등
	자치경찰의 직무수행 (제40~제42조)	「경찰관 직무집행법」 준용, 무기와 장비의 사용, 범죄 발견 시 조치(적절한 초동조치 후 국가경찰에 인계 등)
제4장 경찰상호간 관계 (제43조~제48조)		상호 협조 및 응원, 112 신고출동 및 응원, 경찰통계, 치안행정협의회, 자치경찰 상호간의 분쟁조정 등
제5장 자치경찰에 대한 지원·감독 (제49조~제57조)		△국가의 재정적 지원의무 △자치경찰사무 지도·지원 △시정명령·직무이행명령 △자치경찰사무 감사 △재의요구 △시·도지사의 법률안 의견제출 등
부칙 (제1조~제6조)		△공포 후 6개월이 경과한 날로부터 시행 △대통령령으로 정하는 대상·기간 동안 시범운영 실시 △경찰청·행안부의 공동소관 시행(제3~제5장) 등

< ABSTRACT >

A Study on the Transformation of the Governance Structure of the British Police

Yeo, Ke-Myung

The study aims to explore the structure of the British police governance, which is the first mover in the world to set up a modern police system. The study confirmed that the police system in Britain was self-structured by citizens, and that in 1835 a watch committee was established as an organization to control the police by enacting the Municipal Corporation Act of 1835 to introduce the modern police system. The enactment of the Police Act in 1964, the police commission emerged as an official legal system and was functioning to secure the political neutrality and the democratic policing. Another reform efforts were continued to enhance the democratic policing by electing the Police and Crime Commissioner through the enactment of the Police Reform and Social Responsibility Act in 2011. In brief, the British police's governance structure has enabled them to strengthen democratic control over police, to secure police independence and accountability, and to pursue checks and balances through decentralization. Furthermore, based on these implications, the research analyzed the contents of the current government's revision of the Police Act and developed the argument that the National Police Commission should be designed as an administrative committee for a desirable sense of police governance structure. This study drew implications for the change in the UK's police governance structure

and presented policy suggestions to enhance the completeness of the Republic of Korea's police governance structure.

◆ Key words : the British Police, Municipal Police, Local Self-Government