

A Study on the Centralization  
Trend of Police Administration in  
England

Ki Soo--Kim

1. The General Background of Centralization in England.

The autonomy of local government has been regarded as the fundamental of democracy. Therefore, it follows that every democratic country should decentralize it's authority to local government as much as it can.

One of the best paradigms of the decentralization can be found in the local government system of the United State of America as well as England. Generally, it was a big trend that every country sought for the ideal form of local autonomy by patterning it's local government after those of the United States of America and British models.

In particular, if we narrow down our point of view to the police administration, we may get the more clear picture of local autonomy in the United State of America. The 10th Amendment to the Constitution of America specially denies general police powers to the federal government and reserve them for the states or local governments.

Prior to American Revolution, British Police and militia engaged in abuses such as arbitrary searches and denial of due process of law. When the Bill of Rights was adopted, congress gave the responsibility and authority for the protection of persons and property to the state governments and to

---

다음은 筆者가 1977 영국 cambridge Trinity 大學 夏季學校에서 修學할 당시 실제보고 수집한 資料를 토대로 作成한 것으로 후에 미국 미시간大學 刑事司法大學院 재학시 제출한 Term paper의 원본임.

the representative of local government.

In the meantime, many other countries including England have experienced a different situation from that of the United States of America.

Therefore, it is worthwhile to note another fairly strong trend of what they call a "New Centralization", which is going on in many countries in the world, even if the degree and type of central interference are varied with the political and economical situations of countries involved.

The present situation of diminishing local authorities cannot be fully appreciated without reference to the economic and political situation since world war second.

Equally, the need for a new style of the centralization of local government cannot be shown without a survey of the defects in the present local autonomous systems including locally controlled police.

The devastating world war brought about serious damages on the national economy of most countries involved in the war except the United States of America and the unprecedented increase of population, which resulted in poverty, to many countries.

The challenges were formidable; in reconstructing and developing the overall economy ; in keeping the society from a tremendously increasing crime rate; and in dealing with many other demands for better housing, education, health and social welfares. Thus, overall demands for government services markedly increased in both quantity and quality-technical complexity-to such an extent that what the local governments were asked to do transcends by a great degree what they could do for these awful demands.

Furthermore, the international tension deriving from the ideological differences among the countries since the world war threatened most of countries to jump into competition for military build-up.

The most local governments, if not all, were financially and technically very poor enough to be able to do nothing for these challenging demands. They have only demonstrated so far the total inability and inefficiency in dealing with these problems.

Notwithstanding, if we insist that the traditional sense of local government should be maintained and local governments must be left uninterfered by any means by central government, which is in much better position to find financial resources and have an advanced knowledge on modern technologies necessary for coping with these situations, some latent weakness in local government would come out into actual existence.

Some local governments, which are wealthy, may survive these challenges but most others will be bankrupted, resulting in intolerable inequality to the citizen's right to equal opportunity for the government services, which in turn run against the basic spirit of democracy, and also unestimable waste of financial resources may be entailed, because every local government has to maintain their own services and facilities for self-supporting all the functions, Some of which may be provided more efficiently in the way of collective performance by the central government. For the effective solution of these problem, it is needed to develop the 'national' economy, to strengthen the military forces, and to set up the uniformity throughout country to some extent, in order to provide the equal opportunity to the people wherever they live in the country-urban or rural.

These are the main factors which push some countries in modern world to move toward the new centralization in forming their relations with local government. These factors cannot be dealt with successfully at all without having highly expert knowledges, advanced modern scientific techniques and financial ability which can be much better provided and developed by the central government than local government.

Usually, the centralization takes the form of the undertaking of one or more functions of local government by the central government, or of supervising and controlling the local government in accordance with some guidelines which are set up by the central government.

It seems to me that the great Britain has by large followed these predominant trend of centralization in other countries after World War I. Since the last quarter of 19 century, when the strongest British naval

forces in the world for the first time experienced an unprecedented crushing defeat at Boer in Africa, the supremacy of the great Britain over all the countries in the world in the arena of international politics as well as in the field of economy, which they had enjoyed since the collapse of Napoleonic France, had significantly diminished.

Greatly disappointed by the Britain's decline as a great power in the world, the English people began to doubt about the ideology of unbounded liberalism which underlies the British political system. And the confidence in the liberalism and the British Constitutional practice, which places a big emphasis on the local autonomy and the decentralization of political authorities, has been switching over to the criticism of them. On one hand, the liberalism limited the functions of government to only those of maintenance of order or social peace, on the other hand, extremely autonomous local government makes the central government a do-nothing and powerless in every aspect including foreign policy. As a result there has taken place an introspective and self-critical debate about the proper ordering of the national life that anticipates certain features of the later Boer War outcry about the need for greater "National Efficiency". (1) They have had to give up the pre-eminence in almost all areas to newly emerged America and their continental neighbors.

Rather, the exalting complacency over the supremacy was soon shattered by the revelations of the appalling military and administrative blunders in many occasions-internally or internationally- and by poverty problem resulted from the declining economic situation.

In fact, there was already unmentioned but prevailed doubts among intelligent people in the pre-war England as to whether or not they might be able to maintain the international predominance under such a political system-weak central government. It required some great crisis to bring these latent doubts and feelings of insecurity to the surface. The terrible reverse suffered by the British Army during the second Boer War fulfilled this role, in which the lives of more than 2,000 British soldiers were lost.

---

(1) G.R. Searle, *The Quest for National Efficiency*, P.-5 (1971)

This war had confirmed their growing sense of unease at the gigantic dangers that were gathering against Britain across the narrow seas.

For looking at the cause of the shameful defeat by which the national complacency received a severe jolt from which it never fully recovered, it should be noted that some complaints from the authorities of central government at that time had been made over the incompetence of the central government strictly bridled by the liberalism and local autonomy.

Arthur Balfour, the first Lord of the Treasury, greatly angered at the news of the British Army's total defeat and explained the reason of defeat, saying that it would have been absolutely impossible to reinforce the south African garrisons well in advance because public opinion would not have agreed to it.

On the other hand, within the war office, the commander-in chief, Lord Wolsely, interpreted the setbacks as a vindication of his ineffectual stand against the subordination of his office to civilian control. (3)

As pessimism about Britain's political and commercial future settled upon many intelligent people at the nineteenth and the start of the twentieth centuries, longing eyes were cast back on to the happier mid-Victorian period, when British naval and industrial supremacy was still unchallenged, a rational movement set off for greater "National Efficiency" and the practices of government which would promote the greater "National Efficiency" to restore their past glory. Accordingly, the majority of public opinions stands for the searching of the alternative theory and practice of government.

So they defined the most modern periods in Britain history have been dominated by a political catchery, some phrases or slogans which sum up the hopes and fears of the hour when they was or may be defeated by continents enemy.

Thus, in the early 1900s politicians of all parties, columnists and other public figures were vying with one another to proclaim their commitment to

---

(2) G.R. Searle, P-54.

the simplication and rationalization of the area of local government. (3)

The ideology of National Efficiency, brought together at least two important strands of thinking that had been elaborated in the late 19th century, in reaction against orthodox liberalism. The first of these was imperialism.

India and the other overseas dependencies became the object of growing enthusiasm and interest in the 1880s and 1890s, and these were territories which faced Englishmen with the necessity of providing forceful autocratic and centralized administration. It is scarcely surprising that many people with the experience of imperial administration began to wonder whether similiar methods, modified of course, to meet the different circumstances, might not also have beneficial consequences if applied within Britain itself.

James Fitzjams stephen, who once was in India as legal member of the Viceroy's Council, believed that India was the best corrective in existence to the fundamental fallacies of Liberalism. Another source of National Efficiency ideas can be located in the Broad Church' tradition of social thought. Writers and the theologians of this persuasion were concerned to attack the atomistic and mechanistic Utilitarianism and to commend an ordered and hierachial society held together by natural relationships and a set of common values. These values, they argued, could best be represented and expressed by a National Church, a comprehensive institution under the auspices of which new developments in secular thought could be synthesized with Christian dogma.

The ideology of National Efficiency thus has a somewhat complex intellectual ancestry. But though the ideas out of which it was formed were varied and disparate, they were fused into a common substance by the alarm belt about Britain's great power status; and this alarm had been slowly but steadily mounting throughout the late nineteenth century, pushing the British government eventually to moving toward the new centralization.

If one were to sum up its meaning in a single sentence, one might

---

(3) G.R. Searle, P-15.

describe the national efficiency ideology as an attempt to discredit the habits, beliefs and institutions that put the British at a handicap in their competition with foreigners and to commend instead a social organization that more closely followed the German model. It was contended by one journalist that the key to the internal policy of the German Empire was the central idea of national efficiency, just as the key to British rational life was to be found in the idea of personal liberty. (4)

## 2. The Impact of Centralization Movement On the Police Administration in England

It is obvious that by the 19th century the parish was far too small a unit for the efficient administration of the rural police from the view point of "National Efficiency". In 1836, the government appointed a royal commission of three persons, to consider the best means of establishing a rural constabulary. The Commission saw many advantages in the police not being recruited locally.

They therefore recommended that the counties of England and Wales should be policed by a force whose members appointed, organized, and managed by the Metropolitan Commissioners who would assign contingents to the different localities for employment under the orders of justices in quarter session. This scheme was not adopted by the government but by the County Police Act enacted later on in 1839, based upon the key idea of the commission, gave the Home Secretary far wider powers of control over the administration of the county police than he had over the borough police. In this time, obviously the focus for the reform of police organization was placed on the county and town which were under the control of local government, rather than the policing of provinces, because it was difficult, if not impossible, for the smallest places to maintain efficient forces, as their size did not warrant the employment of more than two or

---

(4) G. R. Searle, P 53 and "Round Table" 1919. Vol. 1, P. 10.

describe the national efficiency ideology as an attempt to discredit the habits, beliefs and institutions that put the British at a handicap in their competition with foreigners and to commend instead a social organization that more closely followed the German model. It was contended by one journalist that the key to the internal policy of the German Empire was the central idea of national efficiency, just as the key to British rational life was to be found in the idea of personal liberty. (4)

## 2. The Impact of Centralization Movement On the Police Administration in England

It is obvious that by the 19th century the parish was far too small a unit for the efficient administration of the rural police from the view point of "National Efficiency". In 1836, the government appointed a royal commission of three persons, to consider the best means of establishing a rural constabulary. The Commission saw many advantages in the police not being recruited locally.

They therefore recommended that the counties of England and Wales should be policed by a force whose members appointed, organized, and managed by the Metropolitan Commissioners who would assign contingents to the different localities for employment under the orders of justices in quarter session. This scheme was not adopted by the government but by the County Police Act enacted later on in 1839, based upon the key idea of the commission, gave the Home Secretary far wider powers of control over the administration of the county police than he had over the borough police. In this time, obviously the focus for the reform of police organization was placed on the county and town which were under the control of local government, rather than the policing of provinces, because it was difficult, if not impossible, for the smallest places to maintain efficient forces, as their size did not warrant the employment of more than two or

---

(4) G. R. Searle, P 53 and "Round Fable" 1919. Vol. 1, P. 10.

three men. In rural area, however, the results of the act of 1839 were disappointing to those who had hoped for much from it. The main deterrent against adopting the new act was the expenses anticipated, as the people was not willing to pay the rate under the principle of "no taxation without representation".

In 1856, the County and Borough Police Act required the Justices to establish a paid police force for the whole of each county. Crown Inspectors of Constabulary were to visit the county and borough forces and to report on their efficiency to the Home Secretary.

The government would provide one quarter of the cost of the pay and clothing of every county and borough force which was certified by an inspector to be efficient in numbers and discipline.

It was natural at that time that the bill attempting the centralization of police was attacked in the most virulent and exaggerated terms from the protagonists of local autonomy; it took away the right of self-government and destroyed local institutions by requiring Chief Constable to make annual reports to the Home Secretary as to the state of crime; it was no better than the continental spy system. On the whole, however, the Inspectors' advice was welcomed and taken, though a few forces were so suspicious of interference that they declined to accept any financial assistance from the government. This did not, however, save them from inspection.

From the start, the inefficient forces, of course, received no grant, and it was not until 1890 when many of the smaller boroughs had disappeared that every force in the country, except the city of London, was in receipt of Exchequer Grant. Between 1890 and 1919 the Exchequer contribution was not financially withheld from any police authority, but the threat to withhold was frequently used to enforce the Home Secretary's will.

From 1890 onwards the government also contributed to the pension fund of each force. But the limitation of the grant to these items restricted

grant of one-quarter of expenditure, and under the general scheme for the relief of local taxation, the Exchequer contribution towards the police was increased to on-half of the cost of pay and clothing.

The conditions which had to be satisfied before grant was paid were also strengthened from that of the efficiency in numbers and discipline to one that the management and efficiency of the force had also to be satisfactory before grant could be paid from 1890 onwards. But even these conditions did not enable the Home Office to bring pressure to bear upon police authorities who had not made plans to cooperate with others in an emergency. Moreover, the system was cumbrous because the Home Secretary could not deprive an authority of part of grant : it was all or nothing. Police authorities were indeed empowered by the police Act, 1890, to enter into agreements as to the terms upon which members of one force might be lent to another in an emergency, but these agreements did not bind one police authority to help another : each authority remained free to refuse or accede to requests for assistance. Likewise, the system suffered severely from the fact that each of the 190 forces exercised almost complete autonomy on the operational side and there were difficulties in providing good police services to the community due to poor and varying conditions of each forces. Moreover, they had no common services, e.g. forensic science laboratories or central training schools; nor had they made adequate provision for assisting each other in times of crisis.

The period 1919-1921 saw many reforms . The Police Federation was set up. The pay and condition of service of the lower ranks in all forces were standardised and substantially improved, and the administration of discipline was made less arbitrary by the institution of a common discipline code. Consultative machinery in the form of the Police Council was instituted.

could not maintain the necessary specialized departments and equipment. Promotion for efficient policemen should be better in a bigger force, and the larger forces should be more economical in overhead and man-power than

Exchequer grant was increased so as to amount to half the cost of all expenditure on the police.

The Home Secretary, having more powers, was able to put more pressure than previously on police authorities to make their forces efficient and more able to help each other.

There was thus from 1919 onwards increased centralization in the administration of the police, but this was mainly concerned with pay and conditions of service. Little effort was made to secure more uniform action in the enforcement of the law. The Home Secretary might with advantage have tried to secure more uniformity on the technical side of police work-eg. standardised methods of recording crimes and criminals. It would, however, have been difficult for him to have done much in face of the uncooperative attitude of many police authorities and chief constables. Reforms on these matters were made to a considerable extent after the late nineteen-thirties. For this there seemed little justification : standardization and centralization on such matters do not endanger the personal liberty of the law abiding citizen or infringe local autonomy on vital issue : They seemed merely to do it for making it rather easier for the police to do their work of detecting and catching criminals.

### **3. The more Reforms of Police Organization for Centralization in Britain.**

As we have seen above, so long as small forces in the country remained unchanged in size or number, any attempt for promoting the efficiency of police service would end in merely waste of labor. Just as reductions in pay put a brake between the wars on improvements in morale, so the continued existence of the smaller forces put a brake on improvements in efficiency.

These forces maintained their independence in spite of recommendations to the contrary. Thus the Desborough Committee recommended the abolition of all police forces in non-county boroughs in England and Wales and ideally a town with a population of less than 100,000 should not have

Exchequer grant was increased so as to amount to half the cost of all expenditure on the police.

The Home Secretary, having more powers, was able to put more pressure than previously on police authorities to make their forces efficient and more able to help each other.

There was thus from 1919 onwards increased centralization in the administration of the police, but this was mainly concerned with pay and conditions of service. Little effort was made to secure more uniform action in the enforcement of the law. The Home Secretary might with advantage have tried to secure more uniformity on the technical side of police work-eg. standardised methods of recording crimes and criminals. It would, however, have been difficult for him to have done much in face of the uncooperative attitude of many police authorities and chief constables. Reforms on these matters were made to a considerable extent after the late nineteen-thirties. For this there seemed little justification : standardization and centralization on such matters do not endanger the personal liberty of the law abiding citizen or infringe local autonomy on vital issue : They seemed merely to do it for making it rather easier for the police to do their work of detecting and catching criminals.

### **3. The more Reforms of Police Organization for Centralization in Britain.**

As we have seen above, so long as small forces in the country remained unchanged in size or number, any attempt for promoting the efficiency of police service would end in merely waste of labor. Just as reductions in pay put a brake between the wars on improvements in morale, so the continued existence of the smaller forces put a brake on improvements in efficiency.

These forces maintained their independence in spite of recommendations to the contrary. Thus the Desborough Committee recommended the abolition of all police forces in non-county boroughs in England and Wales and ideally a town with a population of less than 100,000 should not have

a separate force except with the consent of the Home Secretary. (5) But they were not embodied in Police Act, 1919.

The Royal Commission on Local Government in 1923 took a good deal of evidence about the optimum size of police areas. And The Home office viewed a reasonable unit of administration for police purposes would be a quarter of a million persons for county and borough forces alike. But apparently no Home Secretary threatened to withhold the Exchequer grant between the wars in order to bring about amalgamations. It was probably considered that they should be specifically sanctioned by parliament. The result was that very few amalgamations took place.

As a result, a select committee of the House of Commons was set up in 1932. The committee reported that the minimum population for the unit of police force was 20,000 in 1877. Between 1932 and 1939 the government was constantly pressed to implement the committee's report. But it needed the second world war to embolden a government to take action which had been recommended by many different bodies.

The police service survived the war of 1939-1945 without being nationalized. But the Defence Regulations gave the Home Secretary wide powers of control over all forces; the police had to fit themselves into the civil defence regional organization, and to prepare for the war. Thus preparations were made in most forces; strengths were increased, auxiliaries were recruited and trained; plans for fitting into the Civil Defence Services were worked out with amalgamating 21 out of 183 forces, and the ordinary arrangements for mutual aid between the forces were improved. In order to encourage the local police to build up adequate reserves of auxiliaries, the government announced it would bear the whole cost of the pay of the bulk of the auxiliaries, that is, of the Police War Reserve, the full-time Special Constables, and the Women's Auxilliary Police Corp.

---

(5) (Geoffrey Marshall), J.M. Hart, *The British Police* 1961. P.53

Volunteers were at first available in sufficient number, but, as local sources of recruitment dried up, the action by the central authority became necessary to maintain establishments. Powers of Home Secretary were taken under the National Service Act, 1941, to call up men for service in the Police War Reserve as an alternative to service in the armed forces. These conscripts were allocated by the Home Office to the forces, transferred from force to force and discharged from the police service by the Home Secretary. The system was a new departure from the normal recruitment by local authorities. These measures could be regarded as instances of war-time encroachment by the central authority into the sphere of local police authority.

On the outbreak of War, England and Wales were divided for civil defence purposes into 11 regions each one of which was in charge of a Regional Commissioner. Close co-operation between the police and the Civil Defence Services was to be secured at the local level by the Regulation.

Therefore, it was necessary to fit the police into the regional machinery. It is not, however, true that this police regional machinery was a great experiment in regional government because Chief Constables were not subordinated to Regional Commissioners except on operational matters in air raids. In so far as there was a shift of power in police matters during the war, it was much more to the Home Secretary than to regions.

In spite of the regional machinery, it was thought necessary to amalgamate a number of forces with each other in certain districts. The Defence (Amalgamation of Police Forces) Regulations 1942, empowered the Home Secretary to make an order amalgamating two or more forces in any area in which he was satisfied that this was necessary for facilitating naval, military or air force operations.

The armed forces often found it difficult with so many small police forces to know with which one they should deal. So simpler organization of the police service would help them and would ensure rather more uniformity of policy in strategically important areas.

In 1943 the Home Secretary made orders under the regulations reducing by 21 the number of forces in the south of England.

In peace time it might not matter vitally if the 183 police forces all pursued different policies, but in war-time there might well be matters on which uniformity was essential and the local police authorities might not succumb to gentle persuasion. The government therefore armed itself with powers of a most comprehensive character.

By Defence Regulation 39, the Home Secretary could give to any police authority or Chief Constables such general or special instructions as appeared to him necessary or expedient in the interests of the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order or the efficient prosecution of the war. The regulation also specifically provided that the Home Secretary could require a chief officer of police to retire if he did not consider him fit to perform his duties in the conditions which prevailed or might be expected to prevail in his area. Undoubtedly, this power put the Home Secretary in a strong position to control all the local polices.

When the war came to an end, it was necessary to decide what to do with the forces which had been amalgamated under the defence regulation. Out of three possible courses, that is, to revert to the pre-war position, to perpetuate in peace-time the war-time mergers, and to readjust the amalgamation in the light of the ideal size for a force, the Home Secretary chose the last course. He introduced a bill into parliament to do three things in 1945; to permit amalgamations between two county forces or two borough forces; and to give him powers to initiate compulsory amalgamation schemes subject to certain specified safeguards.

In support of the bill, the Home Secretary said that in the light of the facilities which were available to the modern criminal, there was an ever-increasing need for specialization among police officers. The smaller forces the range of matters on which the government could bring successful pressure on local police authorities.

The Police Expenses Act, 1874, removed the maximum limit to police

smaller. The maintenance of order and the prevention and detection of crime throughout the country were matters of "national importance". There must therefore be a proper balance between civil pride and the claims of efficiency. The bill was hotly criticized both outside the parliament. The most critical point was that he might use this power to nationalize the police : he might combine more and more forces together until there was only one left. Ultimately the Home Secretary accepted an amendment that no county or county borough with a population of 100,000 or over should be compulsorily combined with an authority larger than itself. Under this police Act, 45 non-county borough police forces were abolished, 4 voluntary amalgamation schemes have been made, and two compulsory orders have been given in 1947 and 1949. It is important to realize that the police Act, 1946, distinguishes between abolition and amalgamation. The police authorities of non-county boroughs were abolished and did not elect representatives to send to the county police authority which took over their forces. But amalgamated authorities do.

#### 4. How Does the British Government Control the Local Polices for Centralization ?

As discussed above, the historical development of British Police indicates a clear trend of a "New Centralization" by the government. But the question as to how far they have gone for centralization may require another discussion to answer it.

The many people recognize that the police is not a local service. Every force in the Britain is controlled from beginning to end by the Home Office. On this point, Lord Blackburn articulated in *Coomber V. Berkshire Justices* that the administration of justice . . . . . and the preservation of order and 1920, the Home Secretary did not closely supervise the strengthes of the various forces. But it was recognised that there was a case for rather more central supervision of the strengthes of police forces than had been exercised

smaller. The maintenance of order and the prevention and detection of crime throughout the country were matters of "national importance". There must therefore be a proper balance between civil pride and the claims of efficiency. The bill was hotly criticized both outside the parliament. The most critical point was that he might use this power to nationalize the police : he might combine more and more forces together until there was only one left. Ultimately the Home Secretary accepted an amendment that no county or county borough with a population of 100,000 or over should be compulsorily combined with an authority larger than itself. Under this police Act, 45 non-county borough police forces were abolished, 4 voluntary amalgamation schemes have been made, and two compulsory orders have been given in 1947 and 1949. It is important to realize that the police Act, 1946, distinguishes between abolition and amalgamation. The police authorities of non-county boroughs were abolished and did not elect representatives to send to the county police authority which took over their forces. But amalgamated authorities do.

#### 4. How Does the British Government Control the Local Polices for Centralization ?

As discussed above, the historical development of British Police indicates a clear trend of a "New Centralization" by the government. But the question as to how far they have gone for centralization may require another discussion to answer it.

The many people recognize that the police is not a local service. Every force in the Britain is controlled from beginning to end by the Home Office. On this point, Lord Blackburn articulated in *Coomber V. Berkshire Justices* that the administration of justice . . . . . and the preservation of order and 1920, the Home Secretary did not closely supervise the strengthes of the various forces. But it was recognised that there was a case for rather more central supervision of the strengthes of police forces than had been exercised

prevention of crime by means of what is now called police are among the most important functions of Government and by the constitution of this country these functions do of common right belong to the Crown, ..... and that police were the servants of the crown. (6) While some others argue that it is a local service in that they are permitted to pay half the cost of it. Likewise, different views are still held, so it may be difficult to lay clearly the truth. The best thing will be as a start to examine the forms of control, apart from the Home Secretary's powers to amalgamate two or more forces which have already been discussed.

#### **A) The Home Secretary's Regulations**

Under the Police Act, 1919, the Home Secretary may make regulations as to the government, mutual aid, pay, allowances, clothing, expenses and conditions of services of the members of all police forces in England and Wales, and every police authority is to comply with the regulations so made. The regulations prescribed too wide a range of service conditions for local police authorities to have room to regulate the conditions in their own way. The following matters are prescribed in the regulations : names of ranks, qualifications for appointment, disciplinary procedure, rules for promotion, hours of duty, annual leave, scales of pay for the lower ranks, some allowances and issues of clothing. The regulations also require that various matters which are settled in the first places by the police authority shall be subjected to the Home Secretary's approval.

These include the size of force and the numbers in each rank, appointments to the post of Chief Constable, scales of pay for the higher ranks, rent allowances and other allowances not prescribed in the regulations.

The supervisory power of the Home Secretary over the local police force is strong enough to overwhelm the autonomy of local police. Before

---

(6) (1883) 9 App. Case 61. 71

before, not only in order to safeguard the Exchequer by restraining any police authority which policed its area on too generous a basis or adopted an extravagant organization, but also to secure the maintenance of sufficient numbers for efficient policing. Fairly close control over strengths is therefore now exercised. Changes in strengths are normally discussed at some length by the Chief Constable, H.M. Inspector, and the police authority before they are submitted to the Home Office for approval. Since 1839 it has been necessary for a county or borough police authority to obtain the Home Secretary's approval to their choice of Chief Constable. The Home Secretary had powers to require a Chief Constable to retire if he did not consider him fit to perform his duties, but it was obviously better to try to avoid difficulties by preventing the appointment of unsuitable men. Police authorities were, therefore, in 1941, asked to report the short list of candidates to the Home Secretary. He would take H.M. Inspector's views on it and pass them on to the police authority. Sometimes he would suggest that another name should be added to the candidates for interview; Sometimes he would inform the police authority that he would not in any event be prepared to approve Mr. X. In 1947, the Home Secretary refused to approve Salford Watch Committee's Choice of the deputy as chief constable, and it was not until he threatened to withhold the relatively large sum of £100,000 from the Exchequer grant that the committee rescinded its decision and chose a man who was acceptable to the Home Secretary. The action of the Home Secretary was described as the vicious bludgeoning of the Salford people into submission to the dictates of the central government. While the Home Secretary justified his action on the ground that the law placed a certain responsibility on him and that he had to discharge it in accordance with his conscience.

The extent to which the Home Secretary should control appointments to the post of Chief Constable is bound to be a controversial issue. If local police authorities are to remain responsible for maintaining police forces in their districts and are to have more than a shadow of power, they must

clearly be allowed a considerable measure of discretion in selecting their Chief Officers of police; but there is little doubt that the appointments made in the past have often left much to be desired.

It has not followed that first-rate men will be appointed to the head of every forces. Some observe this experience requires that police authority be given an advice from the Home Secretary who is in a position to know more about the candidates than local authority do and able to take a more detached view of the matter. Obviously this observation is also based upon the idea that the interference of central government with the appointment of Chief Constable by local authority is highly needed to promote the "efficiency" of police administration.

#### **B. Disciplinary Appeals**

Discipline is, it will be recalled, one of the matters dealt with in the Home Secretary's regulations. These regulations prescribe the offenses against discipline for which a member of a police force may be punished the procedure (in considerable detail) which is to be followed in such cases, and the punishments which may be inflicted. The Home Secretary also has certain appellate functions in connection with discipline. Under the Police (Appeals) Acts, 1927 and 1943, a member of a police force who is dismissed or required to resign or reduced in rank or pay, is entitled to appeal to the Home Secretary.

The Home Secretary decides at his complete discretion whether to allow or to dismiss the appeal or to vary the punishment by reducing or increasing it as he sees fit. Ignoring the recommendation of the Desborough Committee that the appeal should lie to a barrister of standing or a judge, the government, when it came to legislation on this matter preferred an appeal to the Home Secretary. There is certainly much to be said for this decision. But in sum, it would seem that the Home Office is more fitted to advise the Home Secretary on this kind of issue than is an ad hoc tribunal of

outsiders, even if assisted by a technical assessor. One might be able to say that his appellate powers enable him to secure a reasonable measure of uniformity in the administration of discipline by chief officers and police authorities.

### C. Inspection

The Home Secretary is considerably aided in his task of supervising the police services of the country by H.M. Inspectors of Constabulary. The duties of these Inspectors are laid down in the County and Borough Police Act, 1856. They are to visit and inquire into the state and the efficiency of police appointed for every county and borough, and whether the provisions of the acts under which such police are appointed are duly observed and carried into effect, and also into the state of police stations, charges, rooms, cells, or lock up, or other premises occupied for the use of such police. Each Inspector normally inspects every force in the district to which he has been assigned once a year, but he will also visit most of the forces on other occasions, and if a force is in trouble of some kind, he will be in constant touch with the Chief Constable and also probably with the chairman and clerk of the police authority.

The Inspectors concern themselves with almost every aspect of police organization and work; the allocation of the work and the responsibilities given to the various ranks; the strength of the force, with particular regard to its adequacy; police buildings and houses; methods of communication; the maintenance of discipline; training; equipments; uniform; and last, but not least, the methods and success of the force in preventing and detecting crime. The matters raised by the Police Federation also must be the subjects of their concerns. By their knowledges, they give useful advice to Chief Constables, both on particular points of police administration affecting individual forces, and on general questions affecting the police as a whole. The Act of 1856 required each of the Inspectors to report generally upon

the matters into which he had to inquire to the Secretary of State who was to lay such reports before parliament. But since 1914, the reports are only submitted to the Home Secretary who takes appropriate action on them.

#### **D. Financial Control**

The ultimate sanction behind most other forms of control over police authorities is financial. If they refuse to comply with the Home Secretary's regulations, if they choose a Chief Constable who is not acceptable to him, if they fail to appoint enough policemen, or to maintain discipline impartially and properly, in the last resort when all other methods have failed the Home Secretary can withhold the government grant in aid of police expenditure. It is like a resort to force between nations, and as one of the parties is much stronger than other, it always wins.

The Exchequer grant to police authorities is equal to one-half of all their approved expenditure on police purposes. In administering this grant the Home Secretary is not tied by any statutory conditions. He may withhold the grant in whole or in part, by rules laid down by himself, if he is not satisfied that the police service is efficiently and properly administered or if his approval has not been obtained for the rates of pay and allowances of the force.

But before going into the examination of control through the Exchequer grant, we must examine control through the audit. In the counties expenditure on the police is audited as part of the accounts of county councils which are all required by statute to be audited by the District Auditors of the Ministry of Health. The auditor will not only see that the accounts have been properly kept and that there has been no embezzlement or dishonest practices; he will also scrutinize them to see that all expenditure has been authorized by statute or regulation or specifically by the Home Secretary; but he is not concerned with the wisdom of expenditure. He

would finally report to the Home Office anything irregular if it affected the claim for police grant.

The next step is for the claims for grant to be submitted to the Home Office. Much detail has to be submitted concerning some of the expenditure of police authority, and the Home Office will check every pension and allowance paid down to the last penny, persuing relentlessly any authority which does not agree with its view as to the correct sum. On other matters comparatively little detail is submitted with claims for police grant.

Where an unauthorized payment is discovered, the matter will be taken up with the police authority who will be asked to explain their action, and unless they can do so satisfactorily, the amount paid in excess of the authorized figure will be disallowed for grant. The excess already paid will, unless recovered from the recipient, probably be born by the police fund of the police authority who will be asked by the Home Office to see that no overpayments are made in future.

The control over expenditure described above is not as spectacular as the instances which occur from time to time of the withholding of large sums not merely on some item of expenditure which has been disallowed, but as an instrument to induce a police authority to take, or to refrain from taking, some action. But the number of occasions on which the Home Office has applied this sanction during the last 20 years does not probably exceed ten or twelve, because the Home Secretary has been satisfied that most of forces have been efficiently maintained and properly administered. However, as appears to be the case, the Home Secretary is prepared to withhold all grant in aid from a police authority indefinitely, it is obvious that the weapon will be effective.

### E. Centrally Run Services

It has been found necessary during recent years to supplement, by centrally run services, the services which the local police authorities provided in connection with such things as technical aids to the detection of crime and the training of the police.

The police have made increasing use recently of scientific aids in the detection of crime, but it is obviously unnecessary and too expensive for each force to have its own scientific staff and a laboratory. During the last ten years or so, therefore, the Home Office has established laboratories for the use of regional groups of forces. The staff of the laboratories, which consists mostly of scientists is appointed by the Home Office by whom the service is administered.

The financial arrangements which were adopted encouraged their use, as police authorities wished to get something in return for the contributions they all had to make.

Similar arrangements were made shortly before 1939 for a regional wireless service to be used by groups of police forces. Wireless stations were set up, staffed and administered by the Home Office and paid for in the same way as the forensic science laboratories. More recently still, arrangements on rather similar lines have been made for the training of recruits and of the higher ranks at a police college. Several district training schools for recruit were set up by the Home Office at the end of the second world war and are still in existence.

The way in which these centrally run services is one thing indicating the centralization. They are paid for by the Home Office, but about half the cost is reclaimed from police authorities, not according to the actual use they make of the services, but according to the strength of each force. Devices such as these enable a higher standard of technical efficiency to be attained than would be possible if in such matters each force was left to do

the best. These regional services are, of course, of the greatest use to the smaller forces who have less resources at their disposal than the larger ones.

Thus, they are certainly a useful way of counteracting the weaknesses due to the existence of many separate forces. Arrangements such as these usually create suspicions among those who automatically see Whitehall as the enemy. However, a recent article in the *Economist* stated that the trend towards centralization which this change, the establishment of recruit-training schools, suggest is not so sinister as might appear. (7)

#### **F. Other Controls**

No account of the role played by the central authority would be complete without the mention of the less formal methods by which the police service is supervised and guided. First and perhaps the most important are the personal contacts between the Home Office and Chief Constables. Such contacts develop a relation of partnership rather than one of control: the official is less likely to issue peremptory, authoritarian instructions if he knows personally the man to whom he is writing, and the Chief Constable will better appreciate the sort of considerations which have to be taken into account when a decision of national importance is being made, if the matter has been talked over freely and frankly with the persons responsible for making the decision.

Most police authorities would expect their Chief Constable to keep in fairly close touch with the Home Office, though some would guard more closely than others against the danger of the Chief Constable regarding the White Hall and not the police authority as his master. Rather more formal relations with Chief Constables are maintained through the machinery of their district and central conferences. These conferences are a useful piece of administrative machinery. Originally they were intended to enable Chief Constables to discuss with government officials

---

(7) J.M. Hart, p. 90.

matters arising from the executive duties of the police, and they are still used for this purpose, particularly to discuss the more intricate parts of the criminal law.

There is no corresponding machinery for consultations with police authorities, apart from the police Council. Home Office officials will, of course, always be prepared to see the clerk or chairman or other members of a police authority on any issue they wish to raise. But clerks do not maintain such close contacts with the Home Office as Chief Constables, though they often ask for advice on legal issues connected with the administration of the police. Most advice to police authorities and Chief Constables is given by the issuance of an official circular letter. Since 1919, when the Home Secretary was given greatly increased powers in connection with the police, the Home Office inevitably issued many more circulars than it did previously. These circulars cover a great range of subjects. They may draw attention to new legislation of interest to the police, or explain the effect of legal decisions or the meaning of statutes or orders which the police will have to enforce. Other circulars may ask police authorities to review some matter such as the strength of their forces in the light of an emergency, or to estimate their housing needs. Others announce changes in the police regulations or give advice about the administration of the police discipline code. Nobody can deny that the above three practices have also served as a means of securing the uniformity in the police administration of local governments and thereby controlling them.

## 5. Conclusion

The police function in Britain has traditionally been localized, and basically it remains so today. This is true at least from the theoretical point of view and in particular from the views of many liberalists who recognize the traditional sense of local autonomy as the only form of the local government system in England. But as we minutely discussed, in actuality England

matters arising from the executive duties of the police, and they are still used for this purpose, particularly to discuss the more intricate parts of the criminal law.

There is no corresponding machinery for consultations with police authorities, apart from the police Council. Home Office officials will, of course, always be prepared to see the clerk or chairman or other members of a police authority on any issue they wish to raise. But clerks do not maintain such close contacts with the Home Office as Chief Constables, though they often ask for advice on legal issues connected with the administration of the police. Most advice to police authorities and Chief Constables is given by the issuance of an official circular letter. Since 1919, when the Home Secretary was given greatly increased powers in connection with the police, the Home Office inevitably issued many more circulars than it did previously. These circulars cover a great range of subjects. They may draw attention to new legislation of interest to the police, or explain the effect of legal decisions or the meaning of statutes or orders which the police will have to enforce. Other circulars may ask police authorities to review some matter such as the strength of their forces in the light of an emergency, or to estimate their housing needs. Others announce changes in the police regulations or give advice about the administration of the police discipline code. Nobody can deny that the above three practices have also served as a means of securing the uniformity in the police administration of local governments and thereby controlling them.

## 5. Conclusion

The police function in Britain has traditionally been localized, and basically it remains so today. This is true at least from the theoretical point of view and in particular from the views of many liberalists who recognize the traditional sense of local autonomy as the only form of the local government system in England. But as we minutely discussed, in actuality England

has admittedly followed after the centralization of local police force by having made a considerable change in police system. In a sense, the decentralization in England may be nothing but a political slogan or the hopes of people who are in fear of the autocracy of the central government. Although locally controlled, county and borough forces have since 1856 come more and more under the supervision of the Home Secretary as shown earlier, and some functions of local police forces, such as training, regulation of conditions of service, etc. have been turned over to the central government.

As a result, very few powers are left entirely in the hands of the local police authorities. While they are responsible for the organization of the force subject to the Home Secretary's approval and for providing it with accommodation and equipment the day-to-day work of each force is controlled by its Chief Constable who is totally responsible for its efficiency to the Home Secretary. Thus, the long trend is towards uniformity, enforced by the very wide powers which the Home Secretary possesses.

As pointed out earlier, there were the good reasons why England police has moved toward the centralization : first, a demand for great equality of opportunity has emerged and been accepted. This entails action at the national level, in general, both in insistence on minimum standards in certain local services and in increased financial assistance to poorer areas. Another strong impetus having given to the central intervention in local administration is that Britain is now more vulnerable than ever before both to economic forces and to military aggression. The relative safety in which the British developed their self-governing institutions and their individual liberties has sensibly diminished. To be secure as they were in the time of their prosperity, they want to be economically and militarily stronger than they are now, which they believe can be achieved only by "National Efficiency" movement, also they believe that this efficiency requires a strong intervention of central government with local authorities.

In addition to the needs for efficiency and uniformity, a due attention

should be paid to the fact that in recent years the increased mobility of crime have presented unique enforcement problems to local police forces. Because the criminal element does not recognize political or geographic boundaries, effective crime control requires close inter-local government relations coordinated by the central government. But the autonomous system of local police would make the coordination as well as modernization of police difficult. If widespread fragmentation of police forces prevails in the country, complicated police interrelationship would often result in overlapping services across jurisdictional boundaries. Consolidation or centralization of police forces must be feasible alternatives for local police.

Therefore, it has to be recognized that the cases for a stronger and more interventionist system of central government have increased. However, there has been persistent oppositions to the stronger intervention of central government, largely from the liberalists. Mr. C. H. Wilson, in his recent essay on the "Foundations of Local Government" (Blackwell, 1948) suggests that local government is valuable because it enables many people to participate in governing or policing, and because it provides political education. The increase of control by central government or the abolition and amalgamation of police authorities for the mere reason of efficiency result in a fewer people participating in local government, acquiring political education and thereby diminishing the area of the self government.

But many others refute this arguments by saying that in deciding what should be done when the ideas of 'efficiency' and 'political education' conflicts, as of course they may, we should not be misled into maintaining tens of thousands of expensive policemen in order to give ourselves opportunities to exercise civic responsibility and to educate ourselves politically. In considering how to organize our police forces, our chief objective should be to enable them to fulfil police functions more efficiently; if incidentally we can learn to exercise civic responsibility and to understand the society in which we live, this will be to the good. So the 1962 Royal Commission on the Police was urged to abandon the surviving elements of local control

in favor of a single national force such as exists in Northern Ireland, Holland, Denmark, Norway, and the states of Australia. Professor Arthur Goodhart, a member of the commission, favored this result, but the majority endorsed a continuation of local administration. However, this view was in part embodied in the police Act 1964.

Although the act retained the principle of local administration, it strengthened the arrangements for central supervision over the police, and enlarged the powers of the Home Secretary, including the power to amalgamate police forces. Amalgamation has been proceeding, although against resistance, for some boroughs seem as anxious to have their own forces as independent nations are to possess their own airlines. Nevertheless, continued amalgamation appears to be likely course of future development.

Recently in U.S.A, there are also advocates, if not so much in Britain, for the system of central coordination that each state should bear responsibility for coordinating intra-agency law enforcement efforts within its boundaries. The advisory commission on Intergovernmental Relations, in its 1971 report, urged that States assure effective interstate and intrastates crime control. It recommended that states authorize the creation of special task forces to operate throughout multi-county or interstate metropolitan areas to deal with extra local and organized crime. Therefore, it may cautiously mentioned that centralization trend, whatever they call it is one of universal phenomenon throughout world nowadays.

### Bibliography

- Peter G. Richards, *The New Local Government system*, London; George Allen & Unwin LTD, 1970.
- G.R. Searle, *The Quest for National Efficiency, A study in British Politics and Political Thought*, Oxford; London; Oxford Basil Black well, 1971
- J.M. Hart, *The British Police*, Meseum Street London; George Allen & Unwin LTD, 1961.
- Geoffrey Marshall, *Police and Government The Status and Accountability of the English Constable*, New Fetter lane London; Methuen & Co., Ltd. 1965
- Tony Bunyan, *The Police in Britain, The History and Practice of the Political police in Britain*, 4 Perrin's Lane, London (NW31Qy); Julian Friedmann Publisher, 1977.
- National Advisory Commission on Criminal Justice Standards land Goals, *Police*, Washington D.C.; NACCJSG. 1973.
- Peter G. Richards, *The New Local Government System*, London; George Allen & Unwin LTD. 1970.
- G.R. Searle, *The quest for National Efficiency J.A. Study in British Politics and Political Thought, 1899-1914* Oxford, London : Oxford Basil Blackwell, 1971.



# 英國警察制度的 中央集權化趨勢에 關한 研究

警察大學 教授部長 金 基 洙

..... < 目 次 > .....	
1. 英國에서의 中央集權化 傾向의 背景	進前狀況
2. 英國의 中央集權化 傾向이 警察行政에 미치는 影響	4. 英國政府의 地方警察에 대한 中央集中的 統制狀況
3. 英國警察組織 中央集權化改革의 二후	5. 結 論

## 1. 英國에서의 中央集權化 傾向의 背景

地方自治는 民主主義政治原理의 基本으로 간주되어 왔다. 그러므로 모든 民主主義國家는 그 權力을 가급적 地方政府에 分散하여야 하는 것이 當然한 原理이다. 그 가장 좋은 例는 美國과 英國의 地方統治制度에서 찾아볼 수 있는데 일반적으로 各國은 理想的인 地方政府型態를 追求하기 위하여 美英의 地方自治制度를 모방하려는 傾向이 있었다. 특히 경찰행정의 지방자치적 傾向은 美國제도에서 더욱 뚜렷이 알 수 있다. 美國修正憲法 第 10 條는 警察權이 聯邦政府에 귀속되는 것을 부인하고 이를 州나 地方政府에 留保하고 있다. 美國의 獨立革命前 미국에 倣한 英國警察과 市民層은 恣意的不法搜索과 法の 適法節次를 거부하는등 權力을 남용했었다. 그리하여 權利章典이 採擇되어 개인의 生命과 財產보호의 責任과 權限을 州나 地方政府의 代表에게 부여하였다.

이에 反하여 영국등 다른나라의 사정은 미국과는 달랐었다. 즉 各國의 정치적 사정에 따라 차이가 있긴하나 상당히 강력한 “新中央集權化” 경향이 나타나고 있다. 이와같은 地方自治權의 감소위축현상은 2차대전후의 정치 경제적 상황을 고찰하면 더욱 분명해진다. 동시에 地方自治制警察等 현재의 지방자치제도의 결점을 고찰해 보면 위 국가들에서의 새로운 형태의 集權化必要性을 理解할 수 있다.

2次大戰은 美國을 除外한 대부분의 戰爭관련국가들의 國民經濟이 심각한 被害를 가져왔고 경제적 貧困의 原因이 된 未曾有의 人口增加를 招來했다. 國民經濟를 再建하고 發展시키는 문제라던가 貧困으로 인하여 크게 增加하는 犯罪로부터 社會를 지키는 일이라던가 기타 住宅 教育 및 保健社會福祉問題등 해야할 일이 엄청났었다. 따라서 地方政府에 대한 시민들의 要求는 質과 量 및 技術의 複雜性이란 面에서 현저히 증가했으나 지방정부가 이 엄청난 행정수요를 감당한다는 것은 불가능한 것이었다. 더욱이 2차대전후 東西陣營간의 理念對立에서 비롯되고 있는 國際的緊張은 각국으로 하여금 불가피하게 軍備競争에 뛰어들지 않을 수 없게 했다.

지방자치정부들은 재정적으로나 기술적으로 이와같은 挑戰에 對應할 하등의 능력을 가지고 있지 못했으며 이러한 사태에 직면하여 오직 전적으로 그 無能과 非能率만을 露呈하고 만 것이다. 그럼에도 불구하고 傳統的意味의 地方自治政府가 維持되야 하고 위와같은 문제해결에 必要한 財政的能力和 現代産業社會의 先進的技術에 관한 高度의 知識을 가지고 있는 中央政府가 지방정부 일에 干涉해서는 안된다고 고집한다면 地方自治政府가 안고 있는 취약점들이 일시에 노출되고 말 것이다. 或 自治政府 中에는 財政的能力이 있어 주민들에게 위 일부의 서비스를 제공할 수 있을지 모르나 대부분의 自治政府는 곧 破産狀態에 빠져 住民들에게 行政서비스를 제공하지 못하게 되고 또 그 서비스의 질과 양도 全國的으로 볼 때는 自治정부에 따라 큰 差異가 날 것이므로 政府로부터 同一한 서비스를 받아야 할 국민의 權利를 侵害하는 결과를 야기하여 機會均等이라고 하는 民主主義의 根本理念에 위배되는 사태를 가져오게 된다.

뿐만 아니라 철저한 地方自治制 아래서는 中央政府에 의해서 集團的이고 集台的으로 수행하면 더욱 能率的일 수 있는 기능도 各地方政府가 수행코자 獨자의 人力과 시설을 維持할 경우 재정과 人力의 낭비는 이루다 測定키 곤란할 것이다.

現代各國이 당면하고 있는 문제들을 대처하기 위해서는 國家經濟를 發展시키고 行事力을 強化하며 또 국민이 全國 어디에 거주하거나에 關係없이 均一한 行政서비스를 받을 수 있도록 어느정도 全國統一基準을 定立하는 등이 必要하다.

이와같은 要因이 現代各國으로 하여금 地方정부와의 關係를 定立함에 있어 新中央集權化로 移行하지 않을 수 없게 하는 要因들이다.

통상 中央集權은 2 가지 型態로 進行된다. 첫째는 中央政府가 地方政府의 기존 權限 1~2 가지를 中央으로 移轉시키는 方法이고, 둘째는 中央政府가 一定한 指針에 의거 地方政府를 감독 통제하는 것이다.

英國의 自治制度의 變遷과정을 살펴보면 英國에서도 제 1 차대전후 세계 각국에서 일어난 中央集權化 趨勢에 따라 歷史적으로 中央集權化경향을 찾아볼 수 있다.

英國은 19 세기 초엽 세계최강을 자랑하던 英國海軍이 아프리카 보아(Boer) 海戰에서 미증유의 大慘敗를 당한 이후부터 나폴레옹 沒落후에 영국이 누렸었던 國 家社會에서의 政治經濟의 優位가 크게 衰退하여 왔다. 國際強國으로서의 地位가 떨어지는데 크게 失절한 英國國民들은 英國政治制度를 뒷받침하고 있는 無節制한 自由主義에 대해 회의를 갖기 시작, 自由主義와 地方自治와 政治權力의 地方分散을 強調하고 있는 憲法制度에 對한 國民의 信念은 批判적으로 바뀌고 있다. 즉 자유주의는 政府效能을 社會秩序와 平穩의 維持에만 限定시키고 極端의인 地方自治는 中央政府를 활일없는 存在 또는 國政全般에 對하여 無權力의 存在로 만들고 만다는 것이다.

결국 國民生活의 適正한 新秩序의 必要性에 관한 自己反省의이고 자기비판적인 論議가 대두하여 이는 國家의 能率을 增大하여야 할 必要性에 대한 Boer 戰爭이래의 國民적 절규라는 특징으로 발전했다. 英國國民은 그들이 누렸던 모-든 면에서의 우월성을 신생 美國과 大強의 隣邦에 넘겨주지 않으면 안되었다. 오히려 國際的 優位에 대한 憧憬하는 自慢心은 國內外的으로 수다하게 경험한 엄청난 軍事적 정치적 실수로 인해 그리고 經濟의 衰退로 말미암아 밀어닥친 貧困問題로 크게 動요되기에 이르렀다. 知識人間에는 그와같은 政治制度 즉 弱體中央政府下에서 과연 大英帝國의 영광을 지탱해 갈 것인가에 관한 의문이 지배적 현상이었다. 이와같은 의혹과 不安感이 現實의인 것으로 나타난 것은 약 2,000 여명의 영국군이 일시에 사망한 第二次 Boer 戰爭이 契機가 되었다. 이 戰爭으로 말미암아 거대한 危機가 좁은 海峽을 건너 英國으로 밀어 닦치고 있다는 不安感이 증대하게 된 것이

다. 國民的自矜心을 다시 회복할 수 없을 정도로 크게 흔들어 놓은 이 치욕적인 敗戰의 原因이 傳統的自由主義와 地方自治制에 의해 中央政府의 地位와 權限이 엄격히 抑制되어 中央政府가 效果的인 對應을 하지 못한데 있음이 지적되었다. 당시 大藏省長官이었던 Arther Balfour는 영국군의 慘敗소식에 激憤하면서 敗北의 原因을 輿論의 反對로 남아프리카 守備隊增員이 불가능했었기 때문이라고 설명했다한다. 한편 國防省長官이 있던 Wolseley 경은 그 敗戰은 국방성이 民間統制(Civilian Control)에 예속되어 있기 때문에 그의 地位가 아무것도 할 수 없는 無氣力한 立場이 있음을 실증하는 사례라고 주장했다.

19세기 및 20세기초에 이르러 영국知識人들 사이에는 英國의 國際政治 및 産業發展의 状態에 대한 悲觀論이 깊게 만연되어 英國의 海上 및 産業經濟的 優位가 不動의 地位에 있던 빅토리아女王시대의 번영에 대한 憧憬心이 평면해지게 됨에 따라 과거의 영광을 되찾기 위하여 大國家能率(Greater National Efficiency) 및 이 國家能率을 增進하는 統治制度를 위한 一大運動이 展開되었다. 그 결과 일반국민들의 여론도 새로운 代案과 政府型態의 追求를 지지하게 되어 英國歷史上 처음으로 각종 政治的인 呼號와 標어와 슬로건들이 쏟아져 나왔는데 모두가 국민들의 새로운 희망과 영국이 大陸의 敵國들에게 敗했었던가 또 장차 敗할지도 모를 時期에 관한 공포로 뒤범벅이 된 것들이었다.

그리하여 1900年代初에는 모든 政黨 政治人, 新聞寄稿家 기타 公共機關人들은 다투어 地方自治制度의 再檢討 單純化 및 合理化를 제창했다.

이 國家能率이란 理念은 2가지 重要한 思想을 싹트게 했는데 이는 正統自由主義에 對한 反動으로 19C末 英國을 풍미했다. 그 첫째사상은 帝國主義論이었다. 인도 및 餘他海外屬國은 1880年代 및 1890年代에 와서 英國人들의 熱情과 관심의 對象이 되었었는데 英國人들은 이 지역들에는 抑壓的專制와 自治를 인정치 않고 中央集權的統治를 실시해야 할 必要性을 認定하고 있었다.

이에 帝國主義的統治經驗을 가지고 있는 많은 사람들은 자연 植民地統治方式을 英國사정에 맞게 조정하여 英國內政에 適用할 수 있는지를 探索하기 始作했다. Viceroy 위원회 法律委員으로 인도에 派遣된 바 있는 Jane F. Stephen은 인도에서의 統治方式이야말로 自由主義의 根本的인 오류에 對한 最善의 矯正策이다. 第2의 國家能率思想의 源頭은 社會思想에 관한 광범한 社會傳單에서 찾아볼 수 있다. 이런 생각을 가지고 있는 知識人 및 新學者들은 原子論的인 關係와 共通의

價値體系에 의해 결속되어 있는 秩序와 階層構造를 가지고 있는 社會를 찬양하고 있다. 社會形成의 根幹이 되고있는 共通價値는 하나의 國敎制度(National church)에 잘 反映되어 있고 또 表現되어 있다 하겠다. 그리고 이 國家敎會는 그 機能에 의하여 社會의 새로운 諸思想을 基督教敎理에 統合시킬 수 있는 하나의 綜合制度라는 것이다.

그러므로 國家能率理念은 相當히 複雜한 知識의 統合을 가지고 있다. 그러나 國家能率理念을 構成한 知識이나 思想들이 多樣하고 서로 共通點이 없는 相異한 것들이었지만 英國의 大國으로서의 地位에 對한 危機感에 의하여 造成된 「警告帶」(alarm belt)에 의하여 國家能率이라고 하는 하나의 思想으로 融合된 것이다. 이 警覺心은 19세기末까지 평배해져 마침내 英國으로 하여금 「新中央策權」으로 向하게 한 것이다.

國家能率思想을 要約한다면 英國을 外國과의 競爭에서 不利한 立場에 놓이게 하는 行爲습관, 信念 制度등을 不定하고 代身 당시 獨逸 全體主義制度에 類似한 社會組織을 支持 찬양하는 意向이라고 할 수 있다. 某言論人의 表現에 의하면 英國의 國民生活의 觀念적 思想이 個人의 自由인것 처럼 獨逸帝國의 國內政策의 中心的思想이 國家能率思想이었는데 이것이 英國能率思想의 中心思想이 되었다.

## 2. 英國의 中央集權化 傾向이 警察行政에 미친 影響

19 C말까지 英國敎區(Parish)는 國家能率이라는 觀點에서 볼 때는 地方警察의 能率的運營을 위해서는 너무 적은 單位였다. 1836年 英國政府는 3名으로 된 王立委員會를 構成하여 最善의 地方警察機構 構成方案을 檢討하게 하였다. 이 委員會는 警察官임용에 있어 地方別募集보다 中央集中式募集이 여러가지 利點이 있다는 사실을 發見, 잉글랜드와 웨일즈 兩州의 治安을 하나의 單一警察廳이 담당토록 하고 런던 首都警察廳長이 그 청장이 되어 組織管理 및 募集등을 실시하여 그청 몇개지역에 派遣官을 두어 警察官募集을 실시할 것을 建議했다. 이 勸告案은 採擇되지 않았으나 그후 1839年에 制定된 州警察法은 동위원회 根本構想을 反映하여 內務省長官에게 그가 總전에 런던區경찰에 대하여 가지고 있던 權限

價値體系에 의해 결속되어 있는 秩序와 階層構造를 가지고 있는 社會를 찬양하고 있다. 社會形成의 根幹이 되고있는 共通價値는 하나의 國敎制度(National church)에 잘 反映되어 있고 또 表現되어 있다 하겠다. 그리고 이 國家敎會는 그 機能에 의하여 社會의 새로운 諸思想을 基督教敎理에 統合시킬 수 있는 하나의 綜合制度라는 것이다.

그러므로 國家能率理念은 相當히 複雜한 知識의 統合을 가지고 있다. 그러나 國家能率理念을 構成한 知識이나 思想들이 多樣하고 서로 共通點이 없는 相異한 것들이었지만 英國의 大國으로서의 地位에 對한 危機感에 의하여 造成된 「警告帶」(alarm belt)에 의하여 國家能率이라고 하는 하나의 思想으로 融合된 것이다. 이 警覺心은 19세기末까지 평배해져 마침내 英國으로 하여금 「新中央策權」으로 向하게 한 것이다.

國家能率思想을 要約한다면 英國을 外國과의 競爭에서 不利한 立場에 놓이게 하는 行爲습관, 信念 制度등을 不定하고 代身 당시 獨逸 全體主義制度에 類似한 社會組織을 支持 찬양하는 意向이라고 할 수 있다. 某言論人의 表現에 의하면 英國의 國民生活의 觀念적 思想이 個人의 自由인것 처럼 獨逸帝國의 國內政策의 中心的思想이 國家能率思想이었는데 이것이 英國能率思想의 中心思想이 되었다.

## 2. 英國의 中央集權化 傾向이 警察行政에 미친 影響

19 C말까지 英國敎區(Parish)는 國家能率이라는 觀點에서 볼 때는 地方警察의 能率的運營을 위해서는 너무 적은 單位였다. 1836年 英國政府는 3名으로 된 王立委員會를 構成하여 最善의 地方警察機構 構成方案을 檢討하게 하였다. 이 委員會는 警察官임용에 있어 地方別募集보다 中央集中式募集이 여러가지 利點이 있다는 사실을 發見, 잉글랜드와 웨일즈 兩州의 治安을 하나의 單一警察廳이 담당토록 하고 런던 首都警察廳長이 그 청장이 되어 組織管理 및 募集등을 실시하여 그청 몇개지역에 派遣官을 두어 警察官募集을 실시할 것을 建議했다. 이 勸告案은 採擇되지 않았으나 그후 1839年에 制定된 州警察法은 동위원회 根本構想을 反映하여 內務省長官에게 그가 總전에 런던區경찰에 대하여 가지고 있던 權限

보다 더 廣範圍한 郡警察에 관한 統制權을 賦與했다. 이 때의 警察機構改革의 焦點은 分明히 州警察보다는 地方自治政府의 統轄下에 있던 郡 및 邑警察에 있었는데 그 理由는 이들 지방경찰은 一時募集人員이 2~3명을 초과하지 못할 정도로 소규모 경찰이어서 그 能率的 運營이 不可能했기 때문이었다. 그러나 시골 지역에서 이 1839年 法을 施行結果는 이 法에 많은것을 期待했던 사람들에게는 失望的인 것이었다. 이 法의 效果的 實施를 가로막은 主要因은 이 法施行에 必要한 예산등 재정 문제였다. 즉 사람들은 “代表없이 税金없다”는 傳統的 原理에 따라 住民이 直接선출하지 않고 수도청장이 任命하는 경찰을 위하여 警察稅를 納付할 수 없다 했던 것이다.

1856에는 「郡 및 런던首都區」警察法이 制定되어 各郡 治安判事가 都廳法에 單一警察을 창설하고 그 費用을 支拂도록 했다. 國立警察管區總長은 各郡 및 首都區警察을 訪問, 그 能率性을 조사하고 結果를 內務省長官에게 前報도록 했었다. 그대신 中央政府는 이 地方警察의 波服費와 人件費의 1/4에 해당하는 經費를 補助했는데 이 支援金은 前記管區警察長이 人力 및 기강등 이 能率的으로 運營되고 있다고 認定하는 地方警察에 限하여 支給되있었다. 地方警察의 中央政府에로의 集權化를 피하였던 지방자치제를 옹호하는 자치제지지자들로 부터 신랄하고 과도한 表現으로 공격당했음은 물론이었다. 이 法에 의하여 地方警察署長으로 하여금 犯罪狀況등에 關하여 每年內務省長官에게 報告케 했는데 이것은 地方自治權을 褫奪하고 地方政治組織을 파괴하는 행위이며 그것은 獨逸의 간첩제도보다 나을게 없다고까지 酷評했다.

그러나 中央政府統制의 能率性에 회의를 갖고 中央政府의 財政補助金을 거부하였던 몇몇地方政府를 除外하고 大部分의 地方警察이 官구장의 各종 是正 勸告를 받아들여 수용했었다. 또 前記 財政補助를 거절한 地方警察도 결국은 中央政府, 특히 官구장의 檢사를 면하지는 못했다. 처음부터 규모가 적어 非能率的이었던 警察은 補助金을 받지 못했는데 1890年에 와서는 소규모 地方警察은 모두 사라지고 런던시경을 除外한 영국에 全地方警察이 中央政府인 大藏省교부금을 받게 되었다. 1890~1919年 사이에는 實際로 行使된 積은 없었지만 너무성장관은 내무성의 의사를 地方政府에 강제하기 위하여 이 財政補助金의 不支給危脅을 手段으로 자주 使用하곤 했다. 1890年 以後에는 中央政府는 前記人件費外에 年金基 金을 支援했다. 그러나 中央政府의 補助가 이들 經費에 限定되었기 때문에 勿論

地方政府에 대한 中央政府의 壓力에도 一定한 限界가 있었다.

그리하여 1874 年에 제정된 警察豫算法은 警察補助金を 實費用의 1/4 로 했던 上限線을 廢止하고 「地方稅의 輕減을 위한 一般計劃」에 의하여 大藏省의 警察經費寄與金を 人件費 및 波服費全額의 1/2 로 增員시켰다. 대신 支給條件도 尙前보다 強化하여 「人員과 紀綱의 能率」이란 條件의 基準을 1890 年부터는 「組織等 警察全體의 能率」이란 基準으로 바꾸었다. 그러나 이러한 要件의 強化에도 불구하고 非常時 他地方警察에 協力할 수 있는 措置와 計劃을 가지고 있지 않는 輕減을 內務省이 강제할 方途가 없었다. 더욱이 內務省이 必要한 경우 一部의 支給을 保留 또는 거부할 수 있는 것이 아니고 全額에 대해서 可否만 결정할 수 있는 것이어서 實際 拒絶權을 행사하는데는 문제가 있었다. 실로 1890 年 警察法은 「非常時 他警察을 支援할 應援條件에 關한 協約」에 加入할 수 있는 權限을 各地方警察當局에 賦與했다. 그러나 이 協約도 協約에 加入치 않은 타 警察에 대해서는 구속력이 없고 應援與否는 어디까지나 해당경찰의 自由의사에 달렸었다. 또 이 制度는 設사 應援에 參與한다 하더라도 190 개 지방경찰 전부가 實地 非常時 業務執行에는 完全獨立된 자율권을 行使했으며 또 各 警察의 不利한 條件과 상이한 條件때문에 문제된 地域에 對한 좋은 治安協을 실시한다는 것은 어려운 일이 었다. 더욱이 各 경찰간에는 法醫學的試驗검사소나 中央教育機關등의 共通施設이 없고 비상시 相互援助를 위한 적절한 규정도 없었다.

1919 ~ 1921 年 期間, 많은 改革이 있었던 시기다. 警察聯盟이 창설되어 全國 模- 倣된 警察의 下級警察官俸給과 근무조건이 標準化되었고 상당히 上向되었으며 경찰官의 징계행정도 統一懲戒法규정에 의하여 恣意的要素가 輕減되었다. 경찰위원회라는 型態로 協議機關가 發足되었다. 補助金은 各 경찰의 全經費예산의 1/2 로 擴大됐다. 內務省長官은 더 많은 權力을 갖게 되어 地方警察의 能率化와 相互 원조를 강제하기 위한 더 큰 壓力을 地方政府에 행사할 수 있게 됨에 따라 1919 年이후 警察行政의 中央集權化는 더욱 進前되었다. 그러나 이는 主로 俸給이나 봉사조건에 關한 것이고 法執行의 全國統一을 기한다는 點에는 별 進前이 없었다. 內務省長官은 犯罪와 犯罪人 記錄의 標準化등 경찰업무의 技術의 面에서는 어느 정도 統一을 기할수도 있었으나 多數의 地方警察의 非協調的態度 때문에 結局 實現을 보지 못한 것이다. 그러나 1930 年代말후에는 이 문제에 關한 改革이 상당한 정도로 이루어졌다. 즉 이 때는 이들 問題에 對한 改革을 正當視하는 몇가지 根

換가 提示되었다. 즉 위와같은 문제에 관한 標準化나 中央集權化는 個人의 自由나 重要問題에 關하여 地方自治를 침해하는 것이 아니고 단지 犯人의 체포라는 경찰업무의 수행을 더욱 용이하게 하기 위한 것이라는 것이 그것이다.

### 3. 英國警察組織 中央集權化改革의 그후 進前狀況

위에서 고찰한 바와같이 영국지방경찰이 그 규모面에서 어떤 變化(擴大)가 없는 한 경찰서비스의 能率을 증진키 위한 어떤 試圖도 無爲로 그칠 것이라는 것이 支配的인 생각이었다.

俸給減額이 경찰사기 振作 努力을 저해하듯이 小規模警察을 그냥 놔두고서는 效率의 進은 기대하기 어렵다. 소규모의 地方自治警察들은 能率化를 위한 여러 勸告에도 抗구하고 各々 독립성을 固執하여 왔었다. 그러므로 「레스보로우」 委員會는 런던과 웨일즈의 모든 區의 경찰을 廢止할 것과 人口 10 萬이하의 小도시는 內務省長官의 同意없이 는 獨自의 경찰을 갖을 수 없도록 하는 것을 內容으로 하는 勸告案을 제출한바 있다. 이 勸告案은 1919 年의 警察법에는 반영이 되기 못했으나 1923 年 지방자치정부에 關한 立法委員會는 最適規模의 警察管轄地域범위에 關한 상당한 實證的 資料를 入手했다. 이에 의거 內務省은 合併의 警察行政 單位는 都·區 平均 人口 25 萬名 規模라고 규정했다. 그러나 戰爭期間 中에도 補助金을 무기로 하여 小單位警察의 統合을 강제한 內務省長官은 없었다. 이 문제는 議會決議사항이라는 생각 때문이었을 것이다. 그 결과 小單位地方 警察制의 統合이 이루어진 것은 극소수에 不遇했다. 1932 年에는 드디어 下院에 特別委員會가 設립되고 경찰組織規模는 最少限 人口 2 萬명이상이어야 한다는 검토報告를 냈다.

1932 ~ 1939 年間 의회는 政府에 對해 이 報告內容을 施行하라고 꾸준히 努力을 가했으나 이에 對하여 各 警察이 구체적 조치를 취한 것은 第2次大戰이 契機가 되었다. 地方警察組織이 統合化됨이 없이 大戰期間을 무사히 넘기진 못하니 國家防衛法은 內務省長官에게 全警察에 對한 광범한 統制權을 賦與하였다. 즉 各 地方警察은 戰時民防衛地域法制에 적응한 체계를 갖추고 戰爭에 對備해야 할 의무를 부과했던 것이다. 이에 따라 各 警察은 戰時對備策을 마련, 人力을 增強하

換가 提示되었다. 즉 위와같은 문제에 관한 標準化나 中央集權化는 個人의 自由나 重要問題에 관하여 地方自治를 침해하는 것이 아니고 단지 犯人의 체포라는 경찰업무의 수행을 더욱 용이하게 하기 위한 것이라는 것이 그것이다.

### 3. 英國警察組織 中央集權化改革의 그후 進前狀況

위에서 고찰한 바와같이 영국지방경찰이 그 규모面에서 어떤 變化(擴大)가 없는 한 경찰서비스의 能率을 증진키 위한 어떤 試圖도 無爲로 그칠 것이라는 것이 支配的인 생각이었다.

俸給減額이 경찰사가 振作 努力을 저해하듯이 小規模警察을 그냥 놔두고서는 效率의進은 기대하기 어렵다. 소규모의 地方自治警察들은 能率化를 위한 여러 勸告에도 불구하고 각자 독립성을 고집하여 왔었다. 그러므로 「레스보로우」 委員會는 런던과 웨일즈의 모든 區의 경찰을 廢止할 것과 人口 10萬이하의 소도시는 內務省長官의 동의없이는 獨自의 경찰을 갖을 수 없도록 하는 것을 내용으로 하는 勸告案을 제출한바 있다. 이 勸告案은 1919年의 경찰법에는 반영이 되지 못했으나 1923年 지방자치정부에 관한 立法委員會는 最適規模의 警察管轄地域범위에 관한 상당한 實證的 資料를 入手했다. 이에 의거 內務省은 合併의警察行政 單位는 都·區 공히 人口 25萬名 規模라고 규정했다. 그러나 戰爭期間 中에도 補助金을 무기로 하여 小單位警察의 統合을 강제한 內務省長官은 없었다. 이 문제는 議會決議사항이라는 생각 때문이었을 것이다. 그 결과 小單位地方 警察制의 統合이 이루어진 것은 극소수에 不遇했다. 1932년에는 드디어 下院에 特別委員會가 설립되고 경찰組織規模는 最少限 人口 2萬명이상이어야 한다는 검토報告를 냈다.

1932~1939年間 의회는 政府에 대해 이 報告內容을 施行하라고 꾸준히 壓力을 가했으나 이에 對하여 各 警察이 구체적 조치를 취한 것은 第2次大戦이 契機가 되었다. 地方警察組織이 統合化됨이 없이 大戰期間을 무사히 넘기진 못하니 國家防衛法은 內務省長官에게 全警察에 對한 광범한 統制權을 賦與하였다. 즉 各 地方警察은 戰時民防衛地域法制에 적응한 체계를 갖추고 戰爭에 對備해야 할 義務를 부과했던 것이다. 이에 따라 各 警察은 戰時對備策을 마련, 人力을 增強하

고 補助警察官을 고용, 訓練했으며 183개 警察中 21개 地方警察을 統廢合하였고 警察間의 相互應援措置도 크게 進전되었다. 各 警察이 적정 규모의 예비 補助人力을 確保토록 권장키 위하여 中央政府는 戰時豫備警察, 特別警察, 女子補助警察隊등 소위補助警察官들의 俸給經費全額을 政府가 負擔하겠다고 發表했다. 처음에는 이 補助警察官 支援者가 많았으나 各地方의 모집자원이 고갈됨에 따라 補助警察隊를 維持하기 위하여는 中央政府에 의한 措置가 必要해 졌다. 그리하여 1941年의 兵役法은 內務省長官에게 現役 服務 代身으로 戰時豫備警察勤務를 위해 장정을 소집할 수 있는 權力を 부여, 내무성은 징집된 자를 각 경찰에 配置하고 한경찰에서 타경찰로 轉轉도 시키며 除隊도 시켰다. 이 새로운 제도는 地方自治機關에 의한 종래의 通常的 모집方法으로부터 크게 方向轉換을 하는 것이 었다. 이런 措置들은 戰時 中央政府가 地方政府警察權을 장악하는 例의 하나였다. 爭戰의 悖發로 웨일즈와 런던을 民防衛目的上 11개 地域(Region)으로 分割하고 各 地域에 地域長官(Regional commissioner)을 두었으며, 경찰과 民방위대間에 緊密한 協力關係가 維持되도록 法으로 規定하였다. 그러므로 警察組織도 이 地域民防衛體制에 卽應할 수 있도록 調整할 必要가 生겼다.

그러나 이 신설 地域機關이 아직도 地域內 多數警察機關을 統合한 새로운 地域政府役務을 한 것은 아니므로 地方警察廳들은 對空防衛作戰의 경우를 除外하고는 새로 設置된 地方行政官에게 服從할 義務가 없었다.

戰時中 地方警察權에 關한 變化는 地方行政官에 對한 關係에 있어서 보다도 內務省長官에 對한 關係에서 더 많이 일어났다고 볼 수 있다. 이 地域防衛機構가 存在하였음에도 불구하고 어떤 地域에서는 그 地域에 存在하는 多數의 自治警察을 몇 個로 統合시켜야 할 必要性은 여전히 尙存하고 있었다. 그리하여 1942年에 制定된 國家防衛法의 地方警察統合에 關한 規定은 內務省長官에게 그가 陸海空作戰을 容易하게 하기 위하여 必要하다고 認定하는 地域內에 있는 2 個以上의 地方警察에 對하여 상호간에 統合할 것을 命할 수 있는 權限을 賦與하였다.

이는 말할 必要도 없이 作戰中에 있는 各軍이 地方自治警察이 너무 많고 그 規模가 너무 적어 과연 어느 警察과 協力關係를 가져야 할지를 쉽게 알 수 없었으므로 地方警察의 組織을 더욱 單純化하여 軍의 作戰을 容易하게 할 必要가 있었고 또 戰略적으로 중요한 地域에서는 政策의 統一性이 요구된다는 점 등에서 緣由하는 것이었다.

1943年 당시 內務省長官은 이 規定에 의거 南部「잉글랜드」地方의 數多한 自治警察을 統廢合하여 21個로 그 數를 大幅減縮하였다. 平時에는 183個나 되는 地方警察이 모두 서로 다른 政策을 追求한다 해도 크게 問題가 되지 않을지 모르나 戰時에는 政策의 統一이 不可避한 경우가 많은데, 만약 政策의 統一性이 要求되는 問題에 對하여 各地方警察들이 順順히 그 步調를 맞춰주지 않는다면 戰爭의 成功的 遂行이 어려워 질 것이다.

그러므로 政府는 이 法の 制定에 의하여 地方自治團體 및 警察을 統制할 수 있는 거의 完全한 權限을 獲得하게 된 것이다. 위 方衛法에 의하여 內務省長官은 어떤 特定한 地方警察局이나 警察廳長에 對하여 公共의 安全과 秩序의 維持, 地方防衛 및 戰爭의 成功的 遂行을 爲하여 必要하다고 생각되는 一般的 指示命令이나 特別命令을 할 수 있게 되었다. 同法은 또한 內務省長官이 特定地方警察의 長이 그 管轄地域의 普遍的 事情으로 보아 그 任務遂行이 不適當하다고 判斷할 때는 그의 辭任을 要請할 수 있는 特別規定을 두고 있다. 確實히 이 權限으로 內務省長官은 全地方自治警察을 統制할 수 있는 強力한 地位를 갖게 되었다.

戰爭이 끝난 후에는 자연히 戰時中の 國家防衛法에 의거 統合되었던 各地方警察을 어떻게 할 것인가에 관한 問題가 提起되었다. 이 問題에 對해서 당시 3가지 方案이 檢討되었는데, 첫째는 戰前狀態로 復歸하는 것이고, 둘째는 戰時統合體制를 平時에도 그대로 持續하는 案이고 마지막으로 各警察別로 理想的인 規模가 어떤 것인가를 검토한 다음 이에 따라 既統合되었던 組織을 다시 調整하는 案이었다. 당시 內務省長官은 이 세가지 方案中에서 마지막 案을 擇하고 1945年 議會에 法案을 提出하여 2個郡 또는 2個 自治市區警察을 統合시킬 수 있는 權限과 統合命令에 不應할 때는 特別保護條項에 따라 統合을 強制할 수 있는 權限을 內務省長官에게 賦與할 것을 要請하였다.

內務省長官은 이 法案의 提案설명에서 다음과 같이 주장하였다.

現代 各種犯人들의 發達된 犯罪手法에 비추어 警察官들도 專門化되어야 할 必要性은 날로 增加하고 있으나 영세한 少規模의 地方自治警察은 必要한 專門機構나 裝備를 維持할수 없다. 유능한 경찰관의 昇進機會는 組織規模가 클수록 有利하고 또 經費面에서도 組織이 크면 클수록 間接經費나 人件費가 節約된다. 뿐만 아니라 秩序의 維持라던가 犯罪의 豫防과 搜查는 國家全體의 重要視되어야 할 問題이다. 그러므로 自治에 관한 市民들의 公지와 國家의 能率의 慾求 사이에 合理

的인 均衡이 維持되어야만 한다는 것이었다. 이 法案은 議會 안팎에서 激烈한 論爭과 批判을 불러 이르게했는데 그 중 가장 注目할 점은 이 權限이 警察을 國有化하는데 使用될 것이라는 것이었다. 즉 內務省長官은 地方警察을 하나 하나 統合시켜나아가다가 최종적으로 하나의 警察로 一元化시킬 것이라는 것이다. 結局 內務省長官은 人口 10萬以上の 郡이나 市의 自治警察은 그 意思에 反하여 自身보다 큰 他警察에 統合되도록 強要당하지 않는다는 修正案을 받아들였다. 이 警察法에 의하여 1947年과 1949年 사이에 45個의 非市郡 警察이 廢止되고, 4個 警察이 자인 통합하였으며 2件의 強制命令이 발령되었다. 1946年 警察法은 廢止와 統合을 구별하고 있는데 유의할 必要가 있다. 警察署가 廢止된 非市郡自治區域에서는 그들을 管轄하는 郡 警察에 과견할 代表를 선출하지 않는데 반해서 警察署가 統合된 地域에서는 대표를 선출하여 郡 警察에 과견하고 있다.

#### 4. 英國政府의 地方警察에 대한 中央集中的 統制方法

前述한 바와 같이 英國警察의 歷史的 發展過程을 살펴보면 “新中央集權化” 傾向이 뚜렷하였음을 알 수 있다. 그러나 어느 程度까지 集中化시킨 것인가에 대한 疑問을 풀기 위해서 다른 각도에서 討議하기로 한다.

많은 사람들이 警察은 地方業務가 아니라고 認識하고 있다. 英國의 모든 警察은 처음부터 끝까지 內務省의 統制를 받는다. 이 點에 對하여 「블랙번」(Blackburn) 卿은 「콴버」事件 (Coomber V. Berkshire Justices)에서 다음과 같이 判決하였다.

즉 司法行政과 소위 警察의 機能이라고 불리는 秩序維持와 犯罪豫防은 政府의 가장 重要한 機能에 속하는데, 大英帝國의 憲法에 의하여 이러한 機能은 英國國王의 全權에 屬하는 것이라고 宣稱하고 따라서 警察은 國王의 臣下라고 規定했다. 反面에 다른 사람들은 地方(自治團體)에서 警察經費의 半을 支拂하도록 되어있기 때문에 警察이 地方自治團體의 機關이라고 主張한다. 마찬가지로 다른 의

的인 均衡이 維持되어야만 한다는 것이었다. 이 法案은 議會 안팎에서 激烈한 論爭과 批判을 불러 이르게했는데 그 중 가장 注目할 점은 이 權限이 警察을 國有化하는데 使用될 것이라는 것이었다. 즉 內務省長官은 地方警察을 하나 하나 統合시켜나아가다가 최종적으로 하나의 警察로 一元化시킬 것이라는 것이다. 結局 內務省長官은 人口 10萬以上の 郡이나 市의 自治警察은 그 意思에 反하여 自身보다 큰 他警察에 統合되도록 強要당하지 않는다는 修正案을 받아들였다. 이 警察法에 의하여 1947年과 1949年 사이에 45個의 非市郡 警察이 廢止되고, 4個 警察이 자인 통합하였으며 2件의 強制命令이 발령되었다. 1946年 警察法은 廢止와 統合을 구별하고 있는데 유의할 必要가 있다. 警察署가 廢止된 非市郡自治區域에서는 그들을 管轄하는 郡 警察에 과견할 代表를 선출하지 않는데 반해서 警察署가 統合된 地域에서는 대표를 선출하여 郡 警察에 과견하고 있다.

#### 4. 英國政府의 地方警察에 대한 中央集中的 統制方法

前述한 바와 같이 英國警察의 歷史的 發展過程을 살펴보면 “新中央集權化” 傾向이 뚜렷하였음을 알 수 있다. 그러나 어느 程度까지 集中化시킬 것인가에 대한 疑問을 풀기 위해서 다른 각도에서 討議하기로 한다.

많은 사람들이 警察은 地方業務가 아니라고 認識하고 있다. 英國의 모든 警察은 처음부터 끝까지 內務省의 統制를 받는다. 이 點에 對하여 「블랙번」(Blackburn) 卿은 「콴버」事件 (Coomber V. Berkshire Justices)에서 다음과 같이 判決하였다.

즉 司法行政과 소위 警察의 機能이라고 불리는 秩序維持와 犯罪豫防은 政府의 가장 重要한 機能에 속하는데, 大英帝國의 憲法에 의하여 이러한 機能은 英國國王의 全權에 屬하는 것이라고 宣稱하고 따라서 警察은 國王의 臣下라고 規定했다. 反面에 다른 사람들은 地方(自治團體)에서 警察經費의 半을 支拂하도록 되어있기 때문에 警察이 地方自治團體의 機關이라고 主張한다. 마찬가지로 다른 의

것들이 많기 때문에 어떤것이 명확하게 옳은 것인지 판단하기 힘들다. 여기서는 既述한 바와 같이 內務省長官이 두개 또는 그 이상의 地方自治警察을 統合할수 있는 등의 權限을 가지고 있는 外에 地方自治團體에 대해 어떤 影響力을 행사하고 있는가 하는 統制方法을 살펴보는 것이 좋겠다.

#### 가) 內務省規則 (The Home Secretary's Regulations)

1919年 警察法에 의하여 內務省長官은 잉글랜드와 웨일즈에 있는 모든 警察의 相互授助, 報酬, 手當, 被服, 費用(經費), 勤務條件等에 관한 規則을 制定할 수 있게 되어있다. 이 規則은 그 範圍가 거의 全般에 亘하여 地方警察이 自治的으로 定할 餘地가 크게 制限되었다. 이 規則에 명시되어 있는 內容中에는 다음과 같은 事項을 規定하고 있는데, 階級名稱, 任用資格, 訓練過程, 昇進節次, 勤務時間, 年暇, 下位職級에 대한 報酬, 各種手當, 服裝問題 등이 이에 속한다. 이 規則은 또 特定한 問題에 關하여는 內務省長官의 事前承認을 받도록 規定하고 있다. 이에 속하는 問題들로 代表的인 것은 各地方警察力의 規模, 各階級別 定員, 警察廳長의 任命, 高位職階級에 대한 報酬수준, 주택수당과 기타 規則에 명시되지 않은 手當의 지급 등에 관한 事項이다. 이처럼 內務省長官의 地方警察統制監督權은 莫強한 것이어서 그 自治權을 압도하고 있다고 하겠다. 1920年 前에는 內務省長官이 自治警察의 權限을 이처럼 철저히 監督하지는 않았다.

그러나 各 地方警察이 지나치게 방대한 機構를 組織運營한다거나 業務를 너무 방만하게 處理하여 豫算을 浪費하는 事例가 있었기 때문에 이를 統制하여 中央政府 財務省支援金負擔을 輕減하고 나아가서 地方警察業務를 能率的으로 할 必要가 있었던 것이다. 따라서 이제 철저한 統制가 행해지게 되었다. 權限의 變更은 대개 警察廳長과 그 地方에 派遣되어 있는 內務省監督官(H.M. Inspector)의 協議를 거쳐 內務省에 報告하여 承認을 받는다.

1839年부터 市郡自治警察委員會가 그들의 警察廳長을 任命할 때에는 內務省長官의 承認을 받도록 하였다. 內務省長官은 特定地方警察廳長이 그 業務를 適切히 遂行치 못하여 계속 그 任務를 擔當케 하는 것이 不適當하다고 생각할 때에는 그 辭任를 要求할 수 있다. 그러나 不適任者의 任用을 미리 豫防하는 것이 어려운 문제의 발생을 회피할 수 있는 더 좋은 方策이다. 그래서 1941年 內務省長官은 地方警察들에게 警察廳長 任用候補者名單을 미리 提出할 것을 命하였다. 長官은 內

務省監査擔當官의 의견을 듣고 警察委員會에 通報하는데, 어느때는 特定 適正 人物을 特히 指命하거나 忌避人物을 明示하고 그는 絶對로 承認하지 않을 것임을 通告할때도 있다. 1947년에는 「셀포드」(Saifard) 警察委員會가 任用承認을 要求한데 對하여 內務省長官이 그가 願하는 人物을 任命하지 않으면 巨金인 10萬 파운드 의 補助金を 支給하지 않겠다고 위협, 결국 그 意圖를 實現하였다. 이는 「셀포드」의 舍市民을 中央政府의 命令에 掘服시킨 惡意的인 恐喝行爲라 하여 糾彈되었으나 당시 內務省長官은 그가 法에 의해 莫重한 任務를 負擔하고 있고 그 任務를 充實히 遂行키 爲하여는 그의 方針에 對한 同調者가 必要하다는 것과 自身의 良識에 따라 어느 程度의 裁量的判斷이 不可避하다는 理由를 들어 그 措置를 正當化하였다.

內務省長官의 警察廳長 任命統制는 論難의 이슈가 되었다. 地方自治體 警察들이 그들 管轄구역내의 警察力을 維持할 責任과 形式的인 權限이상의 것을 行使하기 爲해서는 자기들의 警察長을 選出하는데 相當한 程度의 裁量권이 부여되어야 한다는 논리가 明白하다. 그러나 전에 이루어진 任命行爲는 자주 만족스럽지 못한 경우도 없지 않았다. 地方委員會가 獨自的으로 任用할 때는 政治的 偏見 또는 實情 등에 의하여 반 드시 一級適任者가 任用될 수 없었으며 實際 不適格者任用의 事例가 許多했으므로 地方警察委員會보다도 候補者를 더욱 널리 알수 있고 任用이 더욱 中立的立場을 堅持할 수 있는 內務省長官의 意見을 들어야 한다는 것이다. 確實히 이러한 視點은 地方警察長의 任命에 對한 中央政府의 統制는 警察行政 能率를 提高시키기 爲하여 相當히 必要하다는데 根據를 두고 있다.

#### 나. 懲戒異議決定權 (Disciplinary Appeals)

懲戒도 內務省長官의 規制手段의 하나이다. 內務省規則은 懲戒對象行爲의 種類 懲戒節次 및 處罰範圍 등을 비교적 상세하게 規定하고 懲戒決定에 對하여 異議가 있는 者는 內務省長官에게 抗訴할 수 있는 權限을 규정하고 있다. 1927年과 1947年의 警察法에 의하면 罷免 辭職要求나 降等 減俸 등의 處分을 받은 者는 內務省長官에게 上訴할 수 있고 上訴에 對하여 內務省長官은 請求를 容認 또는 却下하거나 處罰을 輕減 또는 加重할 것인가를 決定할 裁量權을 갖는다고 規定하고 있다.

이 權限은 원래 常任辯護士 또는 判事에게 주어져야 한다는 主張이 있었으나 內務省長官에게 一任하는 것이 보다 合理的이라는 견지에서 이와같이 立法化하게

된 것이다. 要約하면 懲戒는 組織目的 達成을 위한 手段의 一環이고 內部紀綱問題이므로 局外者의 中立의 審理를 받는것보다는 內務省長官에게 一任하는 것이 合理的이라고 생각하는데 있는것 같다. 다른 측면에서는 內務省長官의 이 權限은 地方警察長 및 警察委員會의 懲戒權行使에 있어서 合理的인 懲戒制度를 全國에 걸쳐 統一시킬 수 있는 法的 手段이 되고 있다고도 말할 수도 있을 것이다.

#### 다. 監査制度(Inspection)

內務省長官은 各 地方別 國王監査官의 助力를 받아 地方警察의 職務를 監督하고 있다. 이 監査官들의 任務는 1856年의 警察法에 규정되어 있는데 그는 地方警察의 能率性檢査를 主任務로 하고 있다. 主監査對象은 各種 警察法의 遵守實態 및 法令執行事項으로부터 廳舍運營, 유치장, 보호실 관리상태등 까지 포괄한다.

監査回數는 年一回의 定期監査와 特別한 問題가 발생 하는 警察署에 대한 特別監査 外에도 必要하면 수시로 언제 어느警察에 대해서나 監査를 行할 수 있다. 監査官들은 警察의 組織과 職務의 全般에 걸쳐 감사권을 行사한다. 예를들면 供給별 업무분담과 책임한계, 權限과 그의 精確한 行사, 경찰청사와 주택, 통신수단, 규율준수, 교양, 장비, 복장, 犯罪의 예방과 수사 등에 관한 事項이 包含된다. 警察委員會에서 제기된 問題들도 역시 包含된다.

監査官들은 감사를 통하여 不法 不當한 事項을 是正하는 外에 그들의 學識과 경험을 배경으로 警察行政에 影響을 미치는 제반분야에 걸쳐 警察長들에게 有益한 忠告와 助言을 하고 있다. 監査結果는 1856年의 警察法에서는 內務省長官에게 報告하고 內務省長官은 이를 議會에 報告하도록 되어있었으나 1914年 이후에는 內務省長官의 의회보고의무는 삭제되고 內務省이 獨自의 으로 處理하게 되었다.

#### 라. 財政統制(Financial Control)

中央政府에 의한 地方統制의 최후의 堡壘는 역시 財政統制이다. 만약 地方警察들이 內務省長官의 指示命令을 따르지 않거나, 內務省長官의 동의하지 않는, 人物을 警察長으로 選출하거나 규율을 公正하고 적절하게 유지하지 못할때에는 內務省長官은 최후의 手段으로 地方警察에 交付할 支援金을 支給치 않고 留保시킬 수 있다. 이것은 國家間 또는 政黨間에 힘센편이 상대방을 제압하는 힘의 논리와 같은 것이다. 地方警察에 대한 財政支援金은 警察目的으로 사용된 公인된 全費用의 1/2에 해당한다. 財政支援金行使는 內務省長官의 完전한 재량에 속하여 支給할 수도 있고 支給치 않을 수도 있으며 또 그 一部分만 支給할 수

도 있다.

그리고 이 財政支援金交付制와 關連하여 特記할 것은 地方警察會計監査制度인데 이는 交付金制와 더불어 中央政府의 莫強한 地方警察統制 手段이 되고 있다.

地方警察의 各種 경비는 市郡委員會 會計의 一部로서 會計檢査를 받는데 市・郡의 會計는 法이 定하는 바에 따라 中央政府保健省 地方檢査官의 檢査를 받게 되어 있는 것이다. 이 會計檢査官은 그 結果를 內務省에 보고한다. 會計檢査가 끝나면 各 地方警察은 內務省에 交付金을 申請하게 되는데, 申請書에는 지출한 경비의 상세한 內譯과 疎明資料를 添附하여야 한다.

內務省은 檢査結果보고서와 同 申請書를 엄밀히 檢토히 正當한 事由없이 承認을 받지 않고 支出한 事實이 發見된 때에는 責任追窮 또는 承認支出額에 해당하는 金額을 다음 支給金에서 控除하는등 強力한 措置를 취한다. 이러한 方法으로 內務省은 地方警察로 하여금 어떤 行爲를 하게 하거나 하지 못하도록 誘導한다. 이는 地方統制의 有力한 手段이 되고 있다. 內務省이 지금까지 이와같이 支援金支給 保留등의 權限을 행사한 것은 10回정도로 그리 많지는 않다. 이는 위 制度가 그만큼 地方統制威力를 가지고 있어 아무도 이에 對항하지 못했다는 증거인 것이다.

#### 마. 內務省直掌業務 (Centrally Run Services)

근래에 와서 警察官의 教育訓練이나 犯罪搜査등의 業務遂行에 있어서 科學的 知識 技術을 授用하는 事例가 점점 늘어 나고 있으나, 各 地方警察이 그 自體의 獨自的 科學技術진과 실험실을 갖추는데 所要되는 經費가 너무 많아 效用面에서 불때 不適當할 뿐 아니라 事實上 不可能하여 이에대한 集中管理運營의 必要性이 제기되었다. 그리하여 內務省이 최근 10여년간 地方警察을 위한 科學實驗室을 設置運營해 오고 있다. 試驗所職員은 모두 유능한 科學者들인데 內務省이 任用하고 그 運營費는 이를 利用하는 地方警察이 그 人員의 비율에 따라 分擔토록 되어있다.

이와같이 經費를 各 地方警察이 分擔케한 제도는 地方警察로 하여금 이 試驗所利用을 促進하는 役割을 할 것이다. 왜냐하면 各 地方警察은 그들이 分擔한 만큼의 代價등이 시험소의 적극 利用을 통해 보상받고자 하기 때문이다.

또 이와 비슷한 方法으로 1939年 地方無線局을 設立 各 地方警察이 공동으로 이용토록 했다.

2次大戰末에는 內務省이 數個의 地方警察訓練院을 設置하여 地方警察이 新規採用者를 訓練시키는 한편 警察大學校에서는 地方警察의 初級 및 高級幹部에 대한 教育을 실시하고 있다. 各 地方警察의 自體教育도 中央에서 과정된 警察官이 擔當하고 있다.

위와같은 諸施設 및 訓練機關을 中央政府가 集中運營하는 것은 그 시설의 이용방법 절차와 내용을 中央政府가 統一規制하므로 사실상 中央集權化를 促進하는 重大한 要因이 되고 있다.

이상의 諸施設은 확실히 各 地方警察이 各자 獨自的으로 설치운영할 때보다는 훨씬 높은 水準의 知識과 技術을 갖춘 유능한 人事와 좋은 設備施設等을 갖추어 全體적으로 그 能率을 크게 向上시킬 수 있는 것이다. 뿐만 아니라 이 制度는 獨立인 地方自治警察이 너무 많이 存在함으로 말미암아 야기되는 脆弱點을 克服할 수 있는 좋은 手段이 되고 있어 地方自治團體의 統廢合必要性을 그만큼 緩化해 주는 役割도 한다. 따라서 이는 明白한 中央集權化措置라 하여 極口反對하는 者들이 있으나 「이커노미」誌 등 有力한 言論과 여론은 肯定的 態度를 보이고 있다.

#### 바. 其他의 統制方法 (Other Controls)

英國의 警察은 위에 언급한 公式的 諸關係外에 여러가지 形態의 非公式的關係를 形成維持하고 있는데 이 非公式的關係도 中央集權化의 一要因이 되고 있음을 注目할 必要가 있다.

가장 重要視되는 非公式的 關係는 內務省과 各 地方警察廳長等 간부의 비공식적이고 個人的인 접촉을 통하여 형성되는 관계이다. 이러한 관계는 統制 보다는 協力關係의 형태로 이루어진다. 빈번한 개인적 접촉을 통하여 地方政府 간부들은 그들의 事情을 전달할 수 있고 동시에 中央政府의 意圖를 알게되고 中央政府管理 들은 地方實情을 자세하게 把握하여 政策等 重要決定에 反映할 수 있을뿐 아니라 中央의 政策과 決定을 받아들일도록 說得할 수 있는 것이다.

事前에 充分한 意見交換을 통해 樹立되는 中央의 方針은 權威的이고 硬直된 中央의 一方的 指示보다는 지방경찰에서 훨씬 능률적으로 執行되고 있는 것이다. 이 때문에 몇몇 地方警察委員會는 地方警察廳長이 委員會보다는 內務省을 그의 감독자로 생각할 위험이 있다 하여 그 접촉을 경계하는 일이 있으나 대부분의 지방경찰위원회는 그 경찰장이 內務省 財務省등 中央政府와 긴밀한 關係를 유지

해주기를 바라고 있다.

비교적 公非的인 關係는 中央과 地方의 協議會를 통하여 이루어진다. 이 會議은 유용한 하나의 行政機構이다. 본래는 지방경찰장들이 그 업무집행 과정에서 야기되는 문제 중 자체적으로 해결이 不可能한 문제의 決定을 위하여 內務省관리들과 協議하는 것이었다.

그런데 注目해야 할 것은 個人的 接觸이나 協議會制度에 의한 非公式的 接觸은 주로 警察廳長에 의해 이루어지고 있고 其他職員이나 地方警察委員과의 사이에는 이루어지지 않고 있어 그 接觸이 사실상 制限的인 性格을 띄게 되었다는 점이다.

그래서 內務省은 中央의 影響力이나 指導力을 擴大하기 위하여 公的인 內務省 回覽書를 發行 各地方警察에 配付하여 中央의 意圖를 地方政府가 받아들여도록 間接的으로 유도하는 方法을 이용하고 있다. 1919年 이후 內務省長관이 각 法律에 의하여 경찰에 관한 방대한 權限을 賦與받은 후에도 公式的으로 이를 行使하기 보다는 이 회람서를 적극 이용함으로써 非公式的으로 지도력을 발휘해 왔다. 이 回覽書가 다루는 內容의 範圍는 광범하여 特定法令의 制定을 勸告하거나 어떤 결정사항의 구체적 의미와 효력을 설명하기도 하고 비상시 확보해야 할 人力 및 施設을 갖추도록 促求하는 등 거의 모든 사항이 이에 수록되고 있다.

이상 세가지 方法은 비록 公式的인 效力은 없으나 각 지방자치경찰을 調整 統制하여 統一을 기하는 效果的인 方法임이 立證되고 있다.

## 5. 結 論

英國의 警察行政은 傳統的으로 地方分權主義에 立脚하여 왔고 現在에도 理論的으로는 그 基本的 性格에는 變化가 없다고 할 수 있다. 이는 특히 영국 地方自治制의 本來的 意味가 英國地方自治制度의 唯一한 形式으로 보는 自由主義者들의 立場에서는 더욱 그러하다.

그러나 우리가 상세하게 檢討한 바와 같이 실제에 있어서는 英國 地方自治警察制度에 重大한 變化가 일어나므로써 中央集權化의 길을 걷고 있다는 사실 또한 不認할 수 없다. 어떤 意味에서는 英國의 地方自治權 내지 地方自治制라고 하는 것은 단지 하나의 「슬러건」이나 中央政府의 專制를 두려워하는 사람들의 한낱 희망에 불과할 뿐이다. 어쨌든 1956年 이래 모든 지방자치단체가 內務省長官의 監督下에 들어오게 되어, 警察官의 訓練, 勤務條件에 대한 規制 등 多數의 地方自治警察機能이 中央政府에 이관되었다. 결과적으로 地方自治警察機能의 많은 部分이 中央政府의 手中으로 넘어간 反面 地方政府는 겨우 몇가지의 小數權限만 獨自의으로 行使할 수 있게 되었는데 그것은 地方政府가 自治警察을 組織하고 施設과 裝備를 供給하며 日常業務는 該當 警察廳長이 行하되 內務長官에게 그 管理의 能率을 期할 策任을 지도록 하고 있다.

따라서 英國의 地方警察制度는 長期的으로 볼 때 統一化 中央集權化의 길로 加速化 되고 있다고 볼 수 있다.

앞에서 指摘한 바와 같이 英國警察이 中央集權化하게 된 데는 몇가지 重要한 原因들이 있다. 즉, 實質的인 意味에 있어서의 機會均等의 要求가 대두되고 이 要求가 收容되었다는 것이다. 이것은 特定한 地方에서의 奉仕行政에 대한 最小限度의 標準化와 財政的으로 不利한 地域에 대한 增加된 經濟的 援助라는 側面에서 國家次元에서의 行政을 수반하게 되었다. 地方行政에 있어서 中央의 介入을 誘發시킨 또 하나의 重要한 계기는 英國의 現在狀況이 經濟力이나 軍事的인 侵略에 대한 對應能力에 있어서 不實해졌다는 것이다. 영국이 그의 自治制度和 個人의 自由를 發展시킬 수 있었던 시대의 對外的 安全性은 현저하게 감소되었다. 영국이 번영을 누렸던 시대와 마찬가지로 현재에도 번영을 유지하기 위해서는 지금보다 經濟的 軍事的으로 더 強해져야만 한다. 이것은 단지 國家能率運動(National Efficiency Movement)

을 통해서만 달성 가능한데 이 운동은 필연적으로 中央政府의 地方政府에 대한 強力한 統制를 수반한다.

能率性和 統一性外에도 最近의 犯罪性向, 즉 犯罪의 機動性增大는 地方警察行政에 대한 새로운 문제를 提示하게 되었다. 왜냐하면 犯罪要因은 政治的 또는 地形的인 境界를 무시하여 存在하고 있으며 能率的인 犯罪鎮壓을 위해서는 中央政府에 의하여 비로서 조정이 가능한 地方警察當局의 眞摯한 相互協造가 요구되어지기 때문이다. 그러나 地方自治警察制度를 고수하고 있으면 地方警察間의 調整은 물론 警察現代化도 어렵게 된다. 만약 警察力이 全國에 걸쳐서 그 機能이 分斷된 狀態로 있다면 警察行政에 있어서 重複이 자주 일어날 것이다. 이러한 면에서 警察의 統合 내지 中央集權化는 不可避한 것이다. 따라서 中央政府의 더욱 強力한 統制制度가 增加하게 된 것이다. 그러나 自由主義者들은 中央政府의 더욱 強力화된 經制에 끊임없이 反발하여 왔다. 윌슨(C.H. Wilson)씨는 最近 그의 論文 ‘地方政府의 基礎’(Black well, 1948)에서 地方政府의 眞價는 그것이 많은 市民들로 하여금 統治와 政策形成에 參與할 수 있게 하고 또 政治教育의 場을 提供해 준다는 점에 있다고 보고 따라서 中央政府에 의한 統制를 增加하거나 機能의 效率性이라는 단순한 이유로 地方警察을 統廢合한다는 것은 地方政府에 參與하는 市民의 數를 감소시키고 政治教育을 받을 機會를 박탈하며 나아가서는 地方政府의 自治領域을 축소시키게 된다고 주장하였다.

그러나 다른 많은 사람들은 이와같은 論據에 反박하면서, “效率性”과 “政治教育”의 두가지 서로 상치된 理念中에서 무엇을 選擇할것인가를 결정해야 될 때 市民의로서의 義務를 다하게 하고 市民들을 政治적으로 教育한다는 目的을 위해 수천수만의 값비싼 警察力을 組織하는 쪽으로 잘못 인도되어서는 안된다고 주장한다. 警察力을 組織함에 있어서 우선적으로 考慮되어야 할 것은 警察本來의 機能을 效率적으로 수행할 수 있는 能率性이 강조되어야 한다. 이와 더불어서 부수적으로 우리가 市民의 權限을 어떻게 行使하고 우리가 살고있는 社會를 이해하는 방법을 터득하게 된다면 더할나위없이 좋을 것이다. 이러한 견해에 따라서 1926年 “警察에 관한 王立委員會”에서는 地方統制的 要素를 살리는 방법을 지양하고 북부아일랜드, 홀랜드, 덴마크, 노르웨이 그리고 오스트렐리아와 같이 단일한 國立警察組織을 採擇할 것을 勸告하였다. 이 위원회위원인 아더교수(Arthur Goodhart)는 이 案에 찬성하였으나 나머지 다수의 위원은 地方自治行政의 계속

적인 실시를 지지하였다. 여하튼 이 案은 1964年 警察法에 의해서 部分的으로 實現되었다. 비록 이 法案이 地方自治行政原理를 그대로 고수하진 하였으나 警察에 대한 中央政府의 統制機能을 強化할 계기를 마련해 주었으며, 內務省長官이 地方警察을 統合할 수 있는 權限을 포함한 諸權限을 擴大強化시켜 주었다. 경찰의 統合은 이를 反對하는 몇몇 自治市(borough)에서 獨立國家가 그들의 獨自的인 航空路線을 保有하고 있듯이 그들 自身의 警察力을 가져야 한다고 저항했음에도 불구하고 지금도 계속 진행되고 있다. 그리고 미래에도 계속해서 경찰통합의 추세는 지속될 것으로 展望된다.

최근 미국내에서도, 비록 영국처럼 그리 많지는 않지만 中央調整機構制度를 옹호하는 사람들이 있다. 즉 각 洲內 各 法執行機關 相互間에 일어나는 문제를 조정통제할 수 있는 警察機構를 설치해야 한다는 것이다. “對政府關係에 대한 자문위원회”는 1971年의 報告書에서 洲政府는 주상호간(intenstate) 또는 洲內(intrastate)의 犯罪문제에 대한 效率的인 대처방안을 강구할 것을 촉구했다. 이 委員會는 여러개의 郡 또는 여러주에 걸쳐있는 大都市地域에서 發生하는 管轄區域을 초월한 組織犯罪에 對處할 수 있도록 特殊 警察力을 設置運營할 것을 권고한 바 있다. 따라서 集中化 傾向은 그것이 어떠한 名稱으로 불려지든간에 오늘날 세계도처에서 진행되고 있는 普遍的인 현상이라고 감히 말할 수 있을 것이다.