

영국 치안기구의 역할분담에 관한 고찰

서진석 *

◇ 목 차 ◇

-
- I. 서론
 - II. 치안기구의 활동영역
 - III. 치안기구의 역할분담 유형
 - IV. 치안기구의 역할분담 현황
 - V. 결론
- 참고문헌
ABSTRACT
-

I. 서론

개인의 생명과 신체·재산을 위협하고 사회 불안 요인으로 작용하는 범죄에 대한 통제 정책은 세계 각국에서 '범죄와의 전쟁'이라는 형태로 시행되고 있다. 이를 위한 각국의 노력은 나라마다 그 형태와 방식은 다르지만 실정에 맞는 범죄 통제 정책을 수립하여 집행하고 있으며, 다양한 유형의 공공부문과 민간부문의 조직을 구성하고 이를 상호 보완적 조정과 통제를 통하여 관리하고 있다. 선진 외국에서는 변화하는 치안 환경에 효율적으로 대응하기 위하여 공공부문과 민간부문의 다양한 치안 조직들을 활용함으로써 자국의 치안 수준의 향상에 크게 기여하고 있다.

* 중부대학교 안전경호학과 겸임교수, 행정학박사

다른 모든 분야와 마찬가지로 범죄 예방에 관해서도 공공부문과 민간부문의 다양한 부문들이 함께 참여함으로써 관련된 문제를 해결할 수 있다고 본다. 특히, 범죄에 관한 문제는 직접 국민의 생명, 신체 및 재산과 관련되므로 다른 어떤 분야보다도 전문성에 기초한 역할분담이 요구되고 있다. 그러나 실제 범죄 예방에 관한 정책은 공공부문인 경찰에 국한되어 있거나 민간경비 분야에 극히 제한적 참여를 부여하고 있을 뿐이다.

본 연구는 사회 치안 지수의 향상을 통하여 국민의 삶의 질을 높이기 위한 방안으로, 영국의 치안기구들을 대상으로 치안 서비스 공급 주체인 경찰과 민간경비의 상호 역할 분담의 분석에 초점을 맞추고 있다¹⁾. 오늘날 사회 환경은 세기말적 위기 의식과 새로운 세기에 대한 두려움과 기대가 교차하는 상황에 놓여 있다. 이러한 환경은 치안 환경에도 광범위하게 영향을 미치며, 국민들의 치안 수요도 다양하게 분출되고 있다. 그러나 선진 각국의 정부는 공공부문의 비효율성을 극복하기 위하여 개혁적 차원에서 경찰력을 축소하고 있다. 따라서 경찰력의 감축으로 생긴 공백은 민간부문의 자원을 활용하여 사회 안전을 도모하고 있다. 민간 자원의 활용 방법에 있어서도 민간경비 분야가 단순히 경찰의 보조적 역할에 한정된 것이 아니라, 비록 영역상 한계가 있긴 하지만 경찰과 유사한 법적 권한을 가진 기구들로 세분화되어 가고 있다.

영국의 치안 활동에 관한 최근의 연구 동향을 보면, 1970년대 전까지만 해도 내무성 장관이나 경찰 관련 업무에 종사하는 인사들의 연구보고서가 주류를 이루고 있었다. 그것은 영국의 치안이 1880년대부터 1950년대까지 약 70여 년간은 주로 공경찰의 활동에 의존하고 있었다는 사실을 반영한 것이라 추정된다. 그러나 1970년대 이후에는 공권력 확대에 따른 경찰의 책임성(policy accountability) 문제 그리고 급증하는 민간경비 회사와 함께 새로운 치안 체제의 확립 문제 등이 활발하고 광범위하게 논의되고 있다.

이러한 관점에서 본 연구의 목적을 다음과 같이 크게 두 가지로 정리하고자 한다.

첫째, 영미법계의 종주국이라 할 수 있는 영국 치안기구들의 최근 역할분담 실태를 분석하고자 한다.

둘째, 다양성을 특징으로 하는 영국 치안기구들을 고찰함으로써 선진국 치안기구들의 최근 경향을 살펴보고자 한다.

본 연구의 방법은 관련 문헌자료를 중심으로 한 문헌연구에 의존하고자 한다.

1) 영국은 영미법계 경찰제도의 종주국으로서 다른 나라에 비하여 근대경찰제도가 가장 먼저 발달한 국가이다. 이러한 영국의 경찰제도는 미국을 비롯한 많은 국가의 경찰제도에 영향을 미친 바 있다. 또한 경찰과 치안의 개념정의 및 구분이 영국의 치안제도를 사례로 연구되어졌다.

II. 치안기구의 활동영역

오늘날 치안 활동의 영역은 다양성을 그 특징으로 한다. 치안 활동의 다양성은 다양한 치안기구들의 출현을 야기한다. 이러한 현상은 치안기구의 공·사 이분법적 구분에 혼란을 준다.²⁾ 치안 활동의 영역에 대하여 다음과 같이 살펴보고자 한다.

영국의 치안기구들은 공적 치안기구, 사적 치안기구 그리고 혼성적 치안기구들로 구분된다. 따라서 치안 활동의 영역도 공적 영역, 사적 영역 그리고 혼성적 영역이 존재한다.

치안 활동의 영역에 대한 고찰에서, 다양한 치안기구들의 활동이 어디에서 일어나는가? 혹은 어느 영역까지 자신들의 '자연 영역(natural domains)'으로 인정하는가 하는 측면을 고려하고자 한다. 즉, 치안기구들은 주로 공적 영역에서 활동하는가, 아니면 사적 영역 또는 이 두 공간에서 모두 활동하는가이다.

첫 번째로 고려할 사항은 공간들이 얼마나 다양하게 정의될 수 있는가이다. 사적 치안에 대한 논의에서 치안 활동 영역의 중요성은 Shearing과 Stenning의 '재산 관계의 변화, 특히 거대 사적 재산의 형성이 나타나는 현상은 사적 치안이 늘어나는 것을 이해하는 데 핵심적이다'라는 주장 이후부터 인식되기 시작했다.³⁾ 그들의 거대 사적 재산에 대한 분석은 치안에서 영역의 중요성을 강조한다.

치안 활동의 영역에 대한 고찰을 하기 위하여 영국의 치안기구들을 '내무성 소속 경찰', '공적 치안 담당관', '다른 공적 치안기구들', '사적 치안기구들'로 분류하여 설명하고자 한다. 런던 경찰 같은 내무성 소속 경찰과 다른 공적 치안기구들과의 차이는, 내무성 소속 경찰은 활동 영역에 있어 거의 공간적으로 제한받지 않는다는 것이다. 이 두 종류의 기구들은 모두 공적이기는 하지만 그들이 활동하는 공간은 상당히 다르다. <표 2-1>에서 여러 치안기구들의 영역별 경계들을 확인할 수 있다. 이 표는 다양한 치안기구들이 활동하고 있는 영역의 구분과 영역의 비교를 보여주고 있다.

2) Jones, T. and Newburn, T., *Private Security and Public Policing*, Oxford : Clarendon Press, 1987.

3) Shearing, C. D. and Stenning, P. C., *Private Policing*, Newbury Park, Cal. : Sage, 1987.

<표 2-1> 치안기구들의 활동영역

치안 기구 활동 영역	내무성 소속 경찰	다른 공적 치안 담당관들	다른 공적 치안기구들	민간 치안 기구들
공적 영역	- 수도경찰 : 순찰, 공중 질서유지, 교통 정리 업무	- 공원경찰/BTP: 관할 구역 밖에 서의 체포 업무	- 주택 순찰 서비 스 기구 : 재산 보호 순찰	- 강독(공적 공간) 에서의 사적 보안 업무 담당 기구
사적 영역	- 가정 폭력, 아동 학대 조사관 : 공적 요청으로 부터의 책임	- 주차 경찰: 의 회건물 내에서 의 활동 - BTP: 사적 공간 내의 조사관들	- HSE, 검열관, EH Os : 사적 시설과 업무공간 내에서의 시행	- 유적지 보안원 - 나이트클럽 경호원 - 주택 내부 보안 담당 기구
혼성적 영역	- 쇼핑몰 내의 임시 순찰대 - 대학에서의 합동 치안대	- 공원경찰 : 공 원 내부와 다 른 공개된 장 소에서 치안 업무 - BTP: 역, 다른 철도 재산 보호	- 주택 순찰 서비 스 기구 : 의회 구역 내부 순찰 업무	- 쇼핑몰 보안 담당자 - 대학·병원 보안 담당 기구

* 자료 : Jones and Newburn(1998 : 218).

1. 내무성 소속 경찰 - 런던 경찰

런던 경찰의 핵심 활동은 '공적 영역'에서 행해진다. 공적 공간에서 제복(uniform)을 입고 수행하는 순찰, 교통 정리, 공중 질서 유지 등의 활동은 거의 런던 경찰에서 수행한다. 만약 다른 치안기구들이 공적인 영역에서 활동하고 있다면, 이들의 권한이 내무성 소속 경찰의 관할권을 능가하지 못한다는 점에서 이들의 활동은 런던 경찰에게 허가를 받고 이루어지는 것이다.

Shearing과 Stenning 같은 학자들이 공적 치안의 '자연 영역'이 줄어들고 있다는 점에 초점을 맞춰왔으나, 영국에서는 공적 치안의 영역이 최근 몇 년간 증가하고 있는 사례를 볼 수 있다. 런던 경찰은 전통적으로 사적 영역으로 치부되었던 가정과 가족의 영

역에서 일어나는 범죄에 보다 적극적으로 개입하라는 압력을 받고 있다.⁴⁾ 결과적으로 경찰 업무는 가정 폭력 사건에 보다 적극적으로 개입하게 되었고, 아동 보호 복지사와 함께 전문 경찰관이 아동 학대 사건을 조사하는 경우가 많이 늘어나게 되었다. 영국에서는 런던 경찰의 가정 폭력 전담반과 아동 보호 전담 복지사가 동시에 활동하고 있다.

런던 경찰의 사적 재산에 대한 접근은 공적 재산에 대한 접근에 비해 많은 제약을 받고 있다. 비록 공적 치안 담당관의 '자연 영역'이 공적 영역이라 하더라도, 치안 담당관은 1984년의 '경찰과 범죄 증거에 대한 조약(Police and Criminal Evidence Act, PACE)' 제1장에 근거해서, 수색 영장 없이 건물을 수색하거나 사람들을 정지시켜 조사할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 대부분의 경찰 활동은 도와달라는 요청을 받고 출동하는 것임을 알 수 있다. 이렇게 출동하는 것은 경찰이 다양한 영역에서 활동한다는 것을 의미한다. '신고를 받고 출동(response policing)'하게 되면 분야별로 역할을 나누어서 치안 활동을 하는 것이 어려워질 뿐만 아니라 공적 영역에 대한 일상적인 순찰 업무에 지장을 주게 된다.

혼성적 성격의 공간에 대한 설명은 거대 사적 재산의 사례들을 통하여 가능하다. 사적으로 소유된 쇼핑몰에서는 공적 경찰관이 순찰하는 것을 꺼리지 않으며, 오히려 지역 경찰과 쇼핑몰 경영진과는 밀접한 협력 관계를 유지한다. 경영진은 경찰이 쇼핑몰을 순찰하는 것을 좋아한다. 이것은 '비록 경찰이 사적으로 소유된 공적 장소들에서 치안 활동을 할 여력이 있다고 하더라도, 경찰은 그렇게 하지 않을 것이다'라는 Shearing과 Stenning의 주장을 확인해 주는 것으로 해석될 수도 있다.⁵⁾ 쇼핑몰을 순찰하게 된 최초의 민간경비 회사는 특별히 요청했을 때를 제외하고는 경찰이 쇼핑몰에 들어오는 것을 원하지 않는다. 쇼핑몰이 사적 재산임을 감안하면 쇼핑몰의 주인은 경찰의 일상적인 순찰을 거부할 수 있다. 그러나 일반적으로 쇼핑몰의 경영진은 런던 경찰의 순찰 활동을 환영하며, 더 많은 경찰이 순찰하기를 바라고 있다. 예를 들면 한 쇼핑몰의 경영진은 경찰이 특수 치안 담당관을 모집할 때 경찰 측에게 쇼핑몰 안에서 홍보할 수 있는 장소를 빌려주기도 한다. 근래에 와서 쇼핑몰 안에서 순찰하고 있는 경찰관이 별로 없는 것은 그곳에는 민간경비 회사가 치안을 담당하고 있으며, 따라서 경찰은 다른 곳에 자신들의 여력을 사용할 수 있게 되었기 때문이라는 것이다.⁶⁾

마찬가지로 런던 경찰이 대학이나 NHS Trust(National Health Service Trust) 같은 혼성적 성격의 공간에도 다소간 개입하고 있다. 한 대학은 비밀 경찰이 대학 내에서 범죄 감시 활동을 하는 것을 허용해 주고 있었다. 또 한 대학의 대표는 대학 측에서 요구

4) Jones, Newburn, 1998; Smith, D., *Democracy and Policing*, London: Policy Studies Institute, 1994.

5) Shearing, C. D. and Stenning, P. C., *Private Policing*, Newbury Park, Cal.: Sage, 1987, p. 496.

6) Jones, Newburn, 1998, p. 221.

하지 않았음에도 불구하고 경찰이 대학에 들어와서 학생을 체포해 갔다고 말한다. 경찰은 이러한 혼성적 공간에서도 (때로는 요구에 따라, 때로는 요구 없이도) 활동하고 있다.⁷⁾

런던 경찰 같은 내무성 소속 경찰과 다른 공적 치안 담당관들과의 차이는 후자는 특정한 공간에서만 활동한다는 것이다. 또 한 가지 차이는 내무성 소속 경찰은 지리적으로도 별 제약이 없다는 것이다. 다른 지역에서 질서 유지를 위해 인력이 필요하다면 이들은 자신의 관할 지역이 아닌 런던의 다른 지역에서도 일시적으로 근무할 수 있다. 더 나아가 런던 경찰은 내무성 소속이므로 국가 단위의 행사나 국제적 협력 사업에 따라 이들의 활동 영역은 확장될 수 있다. 결과적으로 두 지역간에 합의만 이루어진다면 런던 경찰은 다른 지역에서도 활동을 할 수 있는 것이다.

2. 다른 공적 치안 담당관들

내무성 소속 경찰과 다른 치안 담당 기관들 사이의 중요한 차이는 후자의 경우 관할권이 여러 가지 방식으로 제한되어 있으며, 그 제한 중 핵심적인 것이 활동 영역인 것이다. Parks Police는 공원과 공터에서 활동하고 있다. 일반적으로 이들의 치안 담당관으로서의 권한은 이 지역 내부에서만 인정된다고 받아들여지고 있다. Parks Police가 임무를 수행하기 위해서 공원과 공원을 다닐 때와 의회 건물에 출동할 때, 그리고 현금을 호송할 때는 공원이 아닌 지역을 지나기 마련이다. Parks Police가 이런 상황에서 범인을 체포할 경우는 범행을 직접 목격한 경우이며, 이때 이들의 권한은 치안 담당관으로서의 권한이 아니라 일반시민의 한 사람으로서 범인을 체포하는 것이다.

BTP(British Transport Police)도 관할권이 활동 영역상 제한되어 있는 기구이다. 이들의 권한은 기차 안, 정거장 등의 철도 재산에서 일어나는 범죄에 대한 조사와 예방이다. 하지만 이들은 철도 재산 안에서 일어난 범죄에 대해서는 영국과 웨일즈 지방 전체에서 조사 활동을 펼 수 있다. 만일 용의자가 집에 있을 때라도 그가 철도 범죄 용의자라면 BTP가 체포할 수 있다. BTP 경찰관은 런던 경찰과 유사한 제복을 착용하고 있으며, 경찰차를 타고 이동한다. 이들의 권한은 철도 재산이 아닌 곳에서는 애매해진다. 시민들은 철도 재산이 아닌 곳에 출동한 BTP에게 BTP는 이곳에서는 권한이 없다고 따질 수 있다.

7) Jones, Newburn, 1998, p. 221.

3. 다른 공적 치안기구들

EHOs(Environmental Health Officers)나 HSE(Health and Safety Executive) 조사관들의 자연 영역은 앞에서 나온 기구들보다 훨씬 더 제한되어 있다. 이들의 임무는 주로 사적인 공간에서 오염, 소음, 위생, 안전 등의 문제에 대해 조사하는 것이기 때문이다. 때로는 이들이 사적 공간 속에서 공적 영역에 속하는 임무를 수행하기도 한다. 예를 들면 식당이나 상점에서 공공의 안전이 위협받는 경우이다. EHOs는 특히 공적 영역에 속하는 권한을 가지고 있다. EHOs는 1984년 공적 보건 조약에 근거해서 전염병 환자가 입원을 거부할 경우라도 입원시킬 수 있는 권한이 주어져 있다. 이것은 치안 담당관의 권리로 행해진 것은 아니지만 내용상 체포와 동일한 것이다.⁸⁾

Housing Patrollers는 보통 의회 소유의 주택 단지에서만 활동하도록 제한되어 있다. 그러나 단지에서 단지로 이동할 때 이들은 자신의 관할이 아닌 공적 장소에 있게 된다. 그리고 이들의 업무상 사적인 주택에 출동할 때도 있다. 예를 들면, Housing Patrollers가 물이 새는 집에 신고를 받고 출동하여, 그 위층의 허가를 받고 들어가서 물이 새는 원인을 제거하는 경우이다. 주택 순찰대는 긴급 경보 호출 장치를 누른 노인이나 장애자들의 집에 출입할 수 있다. 그리고 Housing Patrollers는 매우 위급한 상황에서는 공적인 공간에서 임무를 수행할 수도 있다.

BFI(Benefit Fraud Investigators)는 여러 종류의 공간에서 업무를 수행한다. 이들은 공적인 공간에서 사람들을 감시할 수 있고, 개인의 집에 허락을 받고 출입하여 조사할 수 있다.⁹⁾

POID(Post Office Investigation Department)는 모든 형태의 공간에서 활동할 수 있다. 이들은 물론 우체국 재산에 접근할 수 있다. 하지만, 이들은 사적인 공간에서 (허락을 받고 용의자의 집을) 조사 활동을 할 수도 있으며, 때로는 공적인 영역에서 활동할 수도 있다. 만약 시민들이 조사를 거부하게 되면 체포할 수 있고 수색 영장을 발부 받을 수 있다.

4. 사적 치안기구들

사적 치안기구들은 다양한 공간에서 활동한다. 학자들은 사적 치안기구는 경찰이 잘

8) 우리나라의 경우 청원 경찰에게 이와 동일한 긴급 피난 권한이 주어져 있다.

9) Rowlingson, K., Whyley, C., Newburn, T. & Berthoud, R., *Social Security Fraud : The role of penalties*, London : Stationery Office, 1997.

순찰하지 않는 사적 재산에서 주로 활동한다고 주장하면서, 이것이 바로 사적 치안기구의 특징이라고 주장한다.¹⁰⁾ 사적 치안기구의 직원들은 자신들의 임무가 공적 영역까지 확장된다고 생각하지 않았다. 예를 들면, 대학의 민간 경비원들은 대학 정문 안에서 일어나는 일만을 담당하고, 대학 밖의 일은 런던 경찰의 소관이라는 것이다. 하지만 대학 경비원이 대학 밖에서 범죄를 저지른 용의자를 대학 내에서 체포하는 일은 가능하다.

쇼핑몰에서는 쇼핑몰의 정문이 활동 권한의 경계이다. 쇼핑몰 경영진은 민간 경비원에게 범인이 쇼핑몰 밖으로 도망가면 되도록 쫓지 말 것을 권고한다. 그 이유는 쇼핑몰 밖에서는 민간 경비원끼리의 통신이 두절되며, 따라서 이들의 안전이 위협받을 수 있기 때문이다. 또 하나의 이유는 경비원들이 만약 밖에서 사고를 당하게 되면 보험 처리가 되지 않는다는 것이다. 그러므로 민간 경비원들에게는 쇼핑몰 안이 안전한 영역이다.

슈퍼마켓의 상점 경비원(store detectives)에게도 활동 영역의 제한이 따른다. 이들도 쇼핑몰의 경비원과 마찬가지로 범인을 추적하지 말 것 등을 권고받는다. 보통 상점 경비원들은 손님이 의도적으로 값을 치르려고 하지 않는 것이 확실하다고 판단될 경우에만 용의자를 체포하도록 훈련받는다.

의회는 '전문적 증인(professional witness)' 계획에 의해 고용된 사적 조사 회사들은 공적인 공간 안에서 감시 활동을 한다. 예를 들어 신용 조사 업무의 경우 물리적 공간에서의 이동은 거의 없고 여러 전자화된 정보만을 다룰 뿐이다. 이러한 정보 중에는 공적인 것과 사적인 것이 있다. 사무실에 가만히 앉아서도 사적 조사관은 사적인 공간에 침입할 수 있는 것이다.¹¹⁾

의회는 사적인 주차 단속반을 고용한다. 이들은 비록 공적 영역에서 활동하지만 이들의 활동 범위는 런던 경찰(교통 정리)의 활동 범위와 구분된다. 이 두 영역은 red route에서 30야드 거리를 두고 하얀색으로 그려진 삼각형에 의해 구분된다. 이 삼각형은 잘 보이지 않고 따라서 공적인 경찰과 민간 단속반들 사이에 분쟁의 소지가 될 가능성이 있다. 공적 경찰은 교통 정리를 위해 활동하고 사적 단속반은 세금 수입을 더 늘리기 위해 활동하기 때문에, 사적 단속반이 공적인 공간을 침입할 수도 있다는 의견이 제시되었다.¹²⁾

위에서 사적인 공간 밖에서 활동하는 사적 치안기구들의 예들을 살펴보았다. 이러한 예들은 제한된 성격을 갖고 있다. 사적 치안기구의 자연 영역은 거의 대부분이 아직도

10) Shearing, & Stenning, 1981, p. 213.

11) Reiss, A. J., *The legitimacy of intrusion into private space*, Calif : sage, 1987.

12) Jones & Newburn, 1998, p. 227.

사적인 공간이다.

위의 사례들을 통하여 영국의 치안 활동 영역은 상당한 양의 ‘공간적 중첩(spatial overlap)’이 있다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 ‘공간적 중첩’에는 여러 유형의 패턴들이 있다. 첫째로 부문적 경계를 관찰했을 때, 런던 경찰(Metropolitan Police)의 ‘자연적 영역’이 공적 장소임에도 불구하고 그들의 광범위한 업무는 사적, ‘혼성적(hybrid)’ 영역까지 접근하고 있는 것이 사실이다. 공적 치안 담당관의 대부분 임무 수행은 주로 공적 장소에서 행해지지만, 일반적으로 그들의 관할권이 담당 영역 밖으로 점차 늘어나고 있다고 볼 수 있다. 사적인 부문은 주로 사적 장소에서 행해진다. 그러나 장소의 실체는 매우 복잡해서 그것이 공적-사적 이분법에 의해서 포괄적으로 다 설명될 수는 없다는 것이다.

혼성적 영역이란 어떤 의미에서는 명백하게 공적이지도 않고 명백하게 사적이지도 않다. 그들이 더 사적이 될수록 그들은 사적 기구들 - 혹은 공적이자 동시에 사적인 기구들 - 에 의해 치안이 유지된다. 물론 치안이 유지되는 방식은 치안 유지 기구들의 공적-사적 위치에 의해서 뿐만이 아니라, 그 기구들의 활동에 필요한 힘이나 능력에 의해서도 결정된다.

Ⅲ. 치안기구의 역할분담 유형

치안의 공공부문과 민간부문은 통상 국가와 시장이라는 용어로 구분된다. 공공부문과 민간부문이라는 용어에 실제적 의미를 갖게 되는 것은 주로 부문적 접근에서라고 할 수 있는데, 여기서 치안의 ‘공공부문’은 세수에 의해 비용이 조달되고, 국가 공무원에 의해 서비스가 수행되는 반면, 치안의 ‘민간부문’은 이윤을 추구하는 민간 회사들에 의해 시장을 통하여 판매된다.

치안의 부문적 유형은 혼성적 치안기구의 공공성, 공적 치안담당관, 다른 공적 치안기구들, 민간 치안기구들로 구분하여 설명하고자 한다.

1. 혼성적 치안기구의 공공성

Johnston은 혼성적 치안기구는 ‘공식적 위상과 활동 영역이 공공부문과 민간부문의 영역에 걸쳐 있는 일련의 복잡한 치안기구들로 구성된다’고 정의한다. 즉 혼성적 치안기구들은 민간경비회사나 내무성 소속 경찰 같은 공경찰기구들과는 다른 기구들로 구성

되는 치안기구들이라고 말할 수 있다.¹³⁾

‘혼성적’이라는 용어는 ‘공공’의 것과 ‘민간’의 것의 조합이라는 것을 시사한다. 그러나 혼성적 기구들은 부문적 차원에서는 공적인 것으로 간주할 수 있는 이유들이 있다. 영국에는 다양한 치안기구들이 활동하고 있고, Johnston이 ‘혼성적’이라고 부르는 기구들도 있다. 여기에는 공원 경찰(Parks Police), 환경 보건 담당관(EHOs : Environmental Health Officers), 소득 사기 조사관(Benefit Fraud Investigators), 주택 순찰대(Housing Patrollers), 영국 교통 경찰관(BTP: British Transport Police), 보건과 안전 행정(HSE : Health and Safety Executive)조사관, 우편 조사 담당부서(POID : Post Office Investigation Department) 조사관 등이 포함된다.

사실상 이 기구들은 모두 혼성적 의미에서 공적인 기구들이다. 즉 이 기구들의 비용은 주로 세금으로 충당되고, 직원은 공무원이며, 조직의 생존을 위해 민간경비회사처럼 시장에서 서비스를 판매하지 않는다. 물론 이 기구들의 활동 중에는 민간부문의 특성을 갖는 것도 있기는 하다. 예를 들면 Johnston은 POID를 ‘시장에다 조사 서비스를 판매하는 공공기관’이라고 묘사한다. 많은 기관들(Royal Mail, Post Office Counters Ltd, Parcelforce 등)이 POID에서 서비스를 구매한다. 그리고 POID는 국가 경찰 컴퓨터에 접근할 수 있는 중요한 공적인 권한을 보유하고 있다.

비슷한 사례는 영국 교통 경찰관(BTP)에도 발견된다. 몇몇 사람들이 BTP를 민간 경찰이라고 부르기는 하지만 이것은 BTP를 내무성 경찰과 구분하여 부르기 위한 것에 지나지 않는다. BTP는 전적으로 세금으로 비용이 충당되고, 직원은 공무원들이다. 그러나 정부에서 민간의 경영방식 도입 정책을 시행하면서 민간기업이 철도 업무를 맡게 되었고, 민간업체들은 경찰 업무 협정을 체결하고 BTP의 비용을 조달하기로 했기 때문에 BTP의 부문적 성격이 애매해지게 되었다.

세번째 예인 공원 경찰은 여러 가지 중요한 점에서 런던 경찰, 내무성 경찰과 구별된다. 그러나 결정적 차이점들은 부문적인 것이 아니다. 공원 경찰은 공적 기관이다. 공원 경찰은 지방세에서 비용이 조달되며, 지방의회의 위원회에 대해 책임을 진다. 공원 경찰은 취업선서에서 공원 안에서의 자신의 업무가 공적 치안담당관으로서의 임무임을 선서한다. 공원 치안담당관들은 지방 정부에 의해 고용되고, 국회제정법에 근거한 법적 권한을 갖는다는 의미에서 공적으로 고용된 사람들(public employees)이다.

공적 치안기구라는 분류항 안에서 가장 유용한 구분은 ‘공적 치안담당관(public constabulary)’과 ‘다른 치안기구들(other policing bodies)’이라는 구분이다. 이 구분은

13) Johnston, L., *The Rebirth of Private Policing*, London : Routledge, 1992, p. 114.

치안담당관으로서의 권한을 갖고 스스로를 경찰이라고 부르는 치안기구와 그렇지 못한 치안기구를 구분하는 것이다. 하지만 이 공적 치안기구들은 이윤을 얻기 위해 자유 시장에서 서비스를 판매하는 민간기업과는 분명히 구별된다.

물론 부문적 차원에서 '혼성적'이라는 용어가 유용하지 않다고 해서, 부문적 경계들이 전혀 흐려지고 있지 않다는 것은 아니다. 사실 완즈워스에서 다양한 제도적 형태들이 공공부문과 민간부문의 양쪽에 걸쳐 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 경계의 흐려짐은 <표 3-1>에서 잘 알 수 있다.

<표 3-1>에서는 치안서비스의 제공자와 구매자의 종류를 구별하여 만든 것이다. 공적 구매자와 사적 구매자라는 항목은 별 설명이 필요 없다. 하지만 우리는 準私的(quasi-private)이라는 항목을 추가했는데, 이 항목에는 비록 비용은 공적으로 조달되고 있지만 계속적으로 사적 기업 운영 방식을 도입할 것을 요구받고 있는 병원 트러스트(Hospital Trust)와 고등 교육 대학(Higher Education Colleges) 같은 기관이 포함된다.

<표 3-1> 치안의 부문적 경계

구 매 자	제 공 자		
	공적치안담당관	다른 공적 치안기구들	민간 치안기구들
공적구매자	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰 : 활동의 대부분 - 공원경찰 : 활동의 대부분 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국적인 POID, HSE 활동의 대부분 - 지역 주택순찰, EHOs, 소득사기조사관 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국적인 죄수 호송 서비스 - 지역자치구의 주차원, 직업적 증인계획
사적구매자	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰 : 비용은 세금에 의하여 조달하며, 서비스는 판매 - BTP : 민간철도회사와 함께 경찰서비스 구매 - 공원경찰 : 공원 내 사건에 대한 사적 경찰활동 	<ul style="list-style-type: none"> - POID : 범죄예방에 대한 서비스판매 - 사적소유의 주택순찰서비스 판매 	<ul style="list-style-type: none"> - 나이트클럽 경호인 - 유적지 보안요원 - 쇼핑센터 보안요원
준 사 적 구 매 자	<ul style="list-style-type: none"> - 병원트러스트들 	<ul style="list-style-type: none"> - 공동소유주택의 순찰서비스 판매 	<ul style="list-style-type: none"> - 대학의 보안요원 - 병원의 보안요원

* 자료 : Jones & Newburn, 1998, p. 209.

2. 공적 치안 담당관

런던 경찰의 대부분의 활동은 공적인 것으로 분류된다. 런던 경찰은 비용을 국가 세금과 지방 세금에서 충당하고, 관료적인 조직 형태를 취하고 있으며, 직원은 모두 공무원 신분이다. 그러나 경찰에서도 1980년대부터 민간 기업 경영 방식을 채용하여 3Es(economy, efficiency, effectiveness)를 재고하도록 하는 '재정 관리 발의권(Financial Management Initiative)'을 도입하면서부터 공적인 측면이 흐려지고 있다.

이러한 예는 첫째, 민간의 후원이 늘어나면서 런던 경찰이 민간 구매자들에게 서비스를 파는 영역이 확대되고 있는 것이다. 이것은 계약에 의한 경찰 서비스 판매는 아니지만, 공적 서비스의 민간비용 조달이라는 관행을 도입함과 동시에 반대급부로 치안서비스를 판매하는 것이다.

공적 재원이 제한되어 있는 반면, 공적 서비스에 대한 수요는 계속 늘고 있기 때문에 런던 경찰은 특정한 영역에서는 민간의 후원을 바라고 있다. 민간의 후원은 경찰의 총비용과 비교해 볼 때 상대적으로 작은 부분이고, 분야도 젊은이를 위한 경찰의 행사나, 범죄 예방 캠페인 등에 한정되어 있다. 민간의 후원을 받는 많은 행사들은 경찰은 아니지만 경찰과 관련된 범죄 예방 위원회와 같은 단체들의 후원을 받아 열리고 있다.

둘째, 1964년의 경찰 조약 이후로 경찰이 요금을 부과하고 특정한 서비스를 판매하는 것은 가능해졌다. 대표적인 예는 축구 경기장에서와 같은 대규모의 질서 유지 활동이다. 최근에는 치안 담당관들이 이익을 목적으로 여러 활동을 하고 있다. 예를 들면 싸우스웨일즈와 웨스트 요크셔 지방 경찰은 그들의 관할 구역 내에 직접 민간경비 회사를 세우는 것을 고려하고 있다는 보고가 있었다. 최근에는 이러한 활동을 보장해주는 법의 제정이 많아지고 있다. 1994년의 '경찰과 치안 법정 조약'의 24장에는, 별도의 치안을 위해서 지방 당국이 경찰과 계약을 맺을 수 있다고 명시하고 있다. 이러한 조약은 지정된 경찰관의 특정한 역할과 기능을 규정한다. 토베이(Torbay) 지역의회는 별도의 경찰이 도심을 순찰하는 계약을 체결하였다. 노스앰튼셔의 코비 지역구 의회는 별도의 경찰 서비스를 구매한 최초의 의회 중 하나이다. 코비지역구 의회는 4명의 경찰관이 도심을 순찰하는 데 110,000파운드를 지급하기로 계약하였다.

BTP와 완즈위스 공원 경찰 같은 다른 치안담당 기구들도 최근에 '민영화'를 추진하게 되었다. 철도가 사유화되면서 BTP와 같은 기구는 사적으로 비용을 조달하게 되었다. 하지만 BTP와 같은 기구들을 공적인 치안기구로 간주할 만한 중요한 이유들이 있다. 공원 경찰도 마찬가지이다. '민영화'는 공원 경찰뿐 아니라 런던 경찰과 다른 치안기

구들에게도 확산되고 있다. 공원 경찰은 자체적으로 예산을 마련하고 서비스를 제공하는 대가로 지방 의회의 담당부서로부터 서비스 요금을 받는다. 공원 경찰은 또한 의회 건물의 경보장치가 울리면 바로 출동할 의무도 있다. 그리고 공원 경찰은 의회 건물에 출동하는 대가로 다른 민간경비업체보다 훨씬 싼 요금을 받고 있다. 비록 실제로 서비스를 판 적은 없으나, 공원 경찰이 민간기업에 자신의 서비스를 파는 것은 이론상으로는 가능하다.

3. 다른 공적 치안기구들

HSE 조사관이나 EHOs 같은 기구는 공적 기구이다. 그러나 치안담당관으로서의 법적 권한을 갖고 있지 않은 '다른 공적 치안기구들'의 부문적 경계는 아마도 덜 흐려졌을 것으로 본다. 예를 들면 이 기구들은 사적인 구매자를 위해 서비스를 파는 예는 거의 없다. 그러나 '시장형태(market-style)'로의 개혁은 다른 공적 치안기구들에도 다양한 영향을 미쳤다. 주택 순찰 서비스가 한 예이다.

주택 순찰대는 의회 소유의 재산에 직접적으로 서비스를 제공한다. 이러한 현상은 공적 구매자들(지역구 의회)의 요구를 충족시키는 공적 공급자들(주택 순찰대)에게는 동일하다. 그러나 지방의회의 주택 부서는 순찰 서비스를 민간회사(사적 구매자)의 건물에 제공하기로 계약을 체결했고, 주택 조합(준사적 구매자)과도 계약을 맺었다. 구매자들이 자신의 건물을 경비하는 방식에는 여러 조건이 있다. 구매자들은 의회의 주택 순찰 서비스를 살수도 있고, 직접 사적인 순찰대를 고용할 수도 있으며 또는 다른 기구들의 서비스를 구매할 수도 있는 것이다.

4. 민간 치안기구들

민간 치안기구들은 경쟁 시장에서 이윤 획득을 목적으로 서비스를 판매하는 치안기구로 정의된다. 대부분의 민간 치안 업무는 사적 구매자에게 제공된다. 민간 치안기구들의 경비 유형은 자체경비와 계약경비 형태로 구분할 수 있다. 또한 기계경비 장비를 공급하는 판매상들이 있다. 이들은 대규모 상업 지구의 건물뿐 아니라, 개인 건물에도 장비를 팔고 있다.

민간경비 업체들이 공적 구매자들을 위해 서비스를 제공하는 경우들 또한 존재한다. 공적인 구매자들에게 치안 서비스를 판매하는 사적 공급자의 경우는 다음의 세 가지가

있다. 첫번째, 공적 구매자는 내무성이다. 1995년 1월부터 Securior Custodial Services가 런던 경찰과 HIM 교도 경찰로부터 권한을 넘겨받아 죄수호송업무를 하고 있다. 두번째, 공적 구매자는 지역 의회이다. 런던의 Wandsworth 지역에서는 1994년 11월부터 주차 위반 단속의 업무를 지방 당국이 수행하게 되었다. Wandsworth 지방 의회는 Control Plus Ltd라는 민간 회사와 계약하여 이 업무를 넘겨주었다. 세번째 경우는 의회에 의해 추진된 '직업적 증인' 계획이다. 이 계획은 보복이 두려워서 증언을 피하고 있는 증인들 문제로 시달리고 있는 지방 법 집행 기관들로부터 많은 환영을 받았다. Wandsworth 의회는 직접 의회 직원을 고용하기보다는 민간 조사 회사와 계약을 체결하여 주택 단지에서 은밀한 감시활동을 하였다. 민간회사가 공적 기구를 위해 일하는 것은 새로운 사실이 아니다. 영국 국방성은 1980년대 동안 몇몇 군사기지를 경비하는 서비스를 민간경비회사로부터 구매하였다. 또 민간경비업체들은 런던 경찰청 건물을 포함한 내무성의 몇몇 건물들을 경비하는 계약을 체결하였다.¹⁴⁾

IV. 치안기구의 역할분담 현황

1. 경찰의 역할

영국에 있어서 경찰의 기본적 관념은 경찰관이 동료 시민을 보호하고 원조하는 직무에 종사하는 시민이라고 하는 데 있다. 따라서 이를 실현하기 위하여 영국 경찰에는 다섯 가지의 기본원칙이 있다.¹⁵⁾ 제1의 원칙은 런던의 중앙경찰을 제외하면 전영국의 경찰은 정부로부터 독립한 자치 경찰이다. 즉 경찰관은 시민을 위한 봉사자이고 어떠한 정부의 명령에 대해서도 모든 경찰관은 독립권을 가지고 있다.

제2의 원칙은 경찰관은 무기를 휴대하지 않는 것이다. 영국의 경찰은 군중에게 둘러싸인 경우에도 이 원칙을 고집하였고 그것은 경찰관이 곧 시민이라는 것과 무기의 남용을 경계하는 배려에서 나온 것이었다.

제3의 원칙은 경찰관은 반드시 시민의 속에서 생활하지 않으면 안 된다는 원칙이다. 경찰관에게는 시민에게서 떨어진 곳에 집단주택이나 고립된 기숙사를 짓는 것을 허용하지 않는다. 시민은 그로 하여금 경찰관의 생활이 자신의 생활과 다르지 않다는 것을

14) 최근 보고서에 따르면 민간경비업체와 계약경비로 지불한 금액이 1994년 한해에 4천만 파운드에 달하였다.

15) 법무부, 각국의 사법경찰제도, 서울 : 법무부, 1988, 551~552쪽.

알게 되는 것이다.

제4의 원칙은 경찰관이 위법행위를 할 때에는 형벌을 받는 것 외에 손해배상의 책임을 부담하는 것이다. 이로써 시민은 경찰관의 위법행위로부터 직접 보호되고 있을 뿐 아니라 경찰의 군대화를 방지하고 있는 것이다.

끝으로 경찰관은 부대로서 행동하지 않고 개인으로서 행동한다. 다시 말하면 경찰의 기동부대는 허용되지 않는 것이고 여하한 경우에도 개인으로서 행동하지 않으면 안 되기 때문에 최하급의 경찰관에 대하여도 교양과 상식과 유모어가 철저히 요구되고 있다.

영국의 경찰조직은 잉글랜드와 웨일즈(England and Wales)의 경찰제도와 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Nothern Ireland)의 경찰제도가 각각 다름으로 인해 그 경찰의 조직도 잉글랜드와 웨일즈에 공통인 조직과 스코틀랜드의 조직, 북아일랜드의 조직 등 상이한 세 조직으로 구분된다.

영국의 경찰조직은 수도경찰대(Metropolitan Police Force)와 특별경찰을 제외한 모든 경찰조직은 지방자치단체별로 운영되고 있는 자치체경찰이다. 수도경찰대는 내무성장관 소속의 국가경찰로서 수도경찰대장(Commissioner of Police of Metropolice)은 내무성장관의 제청으로 국왕이 임명하며 런던 수도지역의 치안유지와 범죄수사 및 형사소추를 담당하고 있다.

그 외의 경찰조직으로는 지역사회의 경찰위원회가 지휘·감독하고 경찰조직을 유지하는 자치체경찰의 지방경찰대로서 런던시티경찰대, 카운티경찰대, 특별시경찰대, 지역연합경찰대 타인강경찰대 등이 있다. 이러한 지방경찰대는 잉글랜드와 웨일즈에 43개, 스코틀랜드에 8개가 있다. 영국의 경찰조직은 경찰대를 유지관리하는 경찰관리기관, 경찰을 운영하는 경찰대장과 그 지휘·감독자인 내무성장관¹⁶⁾의 3개 기관의 견제와 균형에 의하여 운영되는 지방경찰조직이다. 또한 영국의 경찰조직은 행정경찰과 사법경찰을 분리하지 않고, 일원주의를 취하여 범죄의 수사 및 소추권도 가지고 있다.

영국경찰의 임무에 대해서는 성문법상의 아무런 규정이 없으나, 전통적으로 인정되는 경찰관 임무는 다음과 같다.¹⁷⁾

16) 영국의 내무성장관(Secretary of State for the Home Department)의 임무는 경찰, 소방 등 일반 내무행정사항 뿐 아니라, 사법 및 형사행정, 범죄인 인도, 이민, 외사, 감옥, 보호관찰 및 사후관리 등 법무행정 전반에 관한 사항까지도 관장하고 있다. 따라서 우리나라의 내무부장관과 법무부장관의 겸직에 해당하며, 영국에는 법무성장관이 따로 존재하지 아니한다(Stead, 1985, p.4).

17) 정진환, “주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구”, 연구보고서, 97~20, 치안연구소, 1998, 8쪽.

- ① 법과 질서를 유지하고 국민의 생명과 재산의 보호
- ② 범죄의 예방
- ③ 범인이 추적 검거
- ④ 피의자에 대한 기소여부의 결정
- ⑤ 비교적 중하지 않은 범죄에 대한 공소유지
- ⑥ 도로교통에 대한 통제 및 지방정부에게 도로교통문제에 대한 조언
- ⑦ 이민신청인에 대한 조사를 비롯한 특별한 경우 중앙정부임무의 대리수행
- ⑧ 국민에 대한 긴급구조 등이다.

경찰관은 법과 질서를 유지하기 위하여 신속 정확하게 임무를 수행해야 하며, 직무범위 내에 속한 모든 사항에 관하여 책임있는 처리가 요구된다. 그 밖에 고유한 경찰관의 임무에는 해당되지 않으나 특별근무수당을 지급받고 행하는 특별법상의 부과된 특수한 임무가 있다.

2. 민간경비의 역할 현황

영국 민간경비산업의 규모와 특성을 파악하기 위해서는 3가지의 문제에 직면한다.¹⁸⁾ 첫째는 일종의 '개념정의'의 문제이다. 다시 말해서 민간경비라는 분야에 포함될 것에 대한 합의된 개념정의가 없다는 것이다. 두 번째 문제는 기초적인 평가를 위한 공식적인 자료의 부족이다. 영국은 민간경비에 대한 공적인 규제나 허가제를 시행하지 않기 때문에 공식적인 통계나 자료가 극히 부족하다. 세 번째 문제는 민간경비회사들의 기능상 다양화와 관련된다. 예를 들면 Securicor의 경우 수송산업으로 이동해 가는 과정에 있다.

따라서 영국의 민간경비산업 규모는 다른 산업분야의 자료를 통하여 추정하거나 학자들의 연구조사에 의존할 수밖에 없다.

Johnston과 South은 민간경비산업의 유형을 인력경비업무, 기계경비업무, 조사업무 등 세 가지로 구분하였다.¹⁹⁾

18) Jones, T. and Newburn, T., How Big is the Private Security Sector?, *Policing and Society*, vol. 5, 1995, pp. 221~232.

19) Johnston, L., *The Rebirth of Private Policing*, London : Routledge; South, N.(1988), *Policing for Profit*, London : Sage, 1992, p. 23.

(1) 인력 경비 업무

「Business Round Table」은 1990년대 초반까지 민간경비원으로 계약된 직원 중 약 70%가 상주경비원이고, 20%는 순찰경비원이며, 10%가 귀중품 이송 등 호송경비, 약 1%가 경보장치 점검업무 종사자라고 보도한 바 있다.²⁰⁾

영국에서는 민간 기업들이 정부와 계약을 통하여 교도소를 경영하고 있다. 최초의 민간 교도소는 Humberside주와 계약한 Wolds Remand Centre이며, 그 뒤에 Blakenhurst 와 Doncaster 교도소로 이어졌다. 동시에 정부는 죄수이송업무와 구류서비스에 대한 업무도 계약에 의한 외부위탁을 검토하여 최초의 죄수이송업무에 대한 계약을 East Midlands, Humberside와 체결하였고, 1993년부터 다른 민간기업들과도 확대하였다.

인력경비의 또 다른 업무영역은 주차위반 단속업무이다. 'Part II of the Road Traffic Act 1991'은 런던에서 거리주차에 대한 통제업무를 런던경찰로부터 지방 정부로 이양하였으며, 지방정부는 민간경비회사와 하청계약을 체결하여 주차단속 업무를 위탁하였다. 이러한 민간위탁은 다른 지역으로도 확대되었으며, 민간경비산업분야에서 주차단속에 대한 시장규모만도 1년에 약 5천만 파운드로 추정하고 있다.²¹⁾

인력경비는 일반인들의 출입이 잦은 술집과 나이트클럽의 출입통제업무를 비롯하여, 경기장이나 공연장 등의 혼잡경비업무도 담당한다. 특히 경기장이나 공연장의 혼잡경비에 있어서 경찰은 외곽경비만 담당하고 무질서상태가 발생하였을 때만 통제를 실시한다. 그리고 신변보호업무와 사내 사복 조사업무종사자도 인력경비에 포함된다. 사내 사복 조사업무경비원은 사내의 안전상담, 위협평가, 외부범죄로부터의 사내시설보호뿐 아니라, 화재안전과 내부횡령 조사업무까지 담당하고 있다.

인력경비의 또 다른 중요한 업무는 현금과 귀중품의 호송업무이다. 호송업무는 전문화된 영역으로 안전차량과 첨단통신시설을 갖춘 회사들이 담당하고 있다. Securicor, Security Express, Group 4 등의 회사들이 호송업무시장을 지배하고 있다. 호송업무는 최근 급속한 성장을 보였으며, 신용카드 보관 및 배달, 이동 은행업무, 24시간 배달업무 등의 증가와 은행들의 경영합리화로 인한 지점의 폐쇄, 현금지급기의 증가에 따라 더욱 성장할 것으로 예측하고 있다.

인력경비는 기계경비의 발전에 도전을 받을 것이라는 일부의 주장에도 불구하고 성장을 계속하고 있다. 특히 순찰경비는 1991년에서 1995년 사이 33%의 성장을 기록하였다.²²⁾

20) Business Round Table, *The Growing Demand for Security : Opportunities for UK Suppliers*, London : Business Round Table Ltd, 1994.

21) Business Round Table, 1994.

22) International Fire and Security Directory, 1993.

영국의 대표적인 인력경비회사는 Group 4, Securicor Guarding Ltd, Reliance, Securiguard, Shorrocks Guards 등이다. 최근에 이들 회사들은 상주경비, 순찰경비, 24시간 대응 경비체제, 기계경비와의 혼합 등 토탈 경비서비스를 제공하고 있다.

(2) 기계 경비 업무

전자장치와 기계안전설비로 대표되는 기계경비업무는 영국민간경비 시장에서 가장 큰 규모를 차지하고 있다. 1995년 기준으로 전체 26억 파운드의 민간경비시장에서 19억 8천5백만 파운드를 기계경비업무가 차지하고 있으며, 6억 천 5백만 파운드(23%)를 순찰경비와 호송경비가 차지하고 있다.²³⁾

기계경비업은 주로 잠금 장치가 대부분을 차지하고 있으며, 그 외에 금고, 안전울타리, 출입문 등의 감지기기와 강화유리 등이 포함된다. 잠금장치는 1980년대에 시장규모가 상당한 성장을 하였으나, 전자 잠금장치의 수입으로 국내시장이 한때 위축되기도 하였다. 그러나 국내 상위 3개 자물쇠 제조업체가 영국시장의 70%를 점유하고 있다.

침입경보장치는 기계경비업 중에서 단일 영역으로는 가장 큰 시장규모를 형성하고 있다. 1991년까지 총 1,489,000개의 경보장치가 전국에 설치되었으며, 1993년에는 500,000만 개의 원격 경보신호장치가 설치되었고, 2,000,000만 개의 음성신호경보장치가 설치되었다.

차량경보도 빠른 속도로 그 수요가 증가하고 있다. 차량경보산업은 상품의 가격인하와 전문화를 통하여 상업용 차량을 위한 경비로 수요를 확대하고 있으며, 국내시장보다는 주로 이탈리아 등 해외시장에 수출하고 있다.

CCTV 시스템의 제조와 설비는 지난 10년 동안 꾸준히 증가하고 있다(Jordan & Sons, 1992). 1993년 BSIA(British Security Industry Association)는 150,000개의 CCTV 시스템이 소매점, 관공서, 학교, 병원 등에 설치되었다고 추정하였다.

최근에는 통합안전 시스템(integrated security system)에 대한 시장이 급속도로 성장하고 있다. 통합안전 시스템은 CCTV, 출입통제 장치, 침입경보 장치 등의 감시 컴퓨터의 모든 기능을 통신 네트워크와 연결하여 화재안전, 난방, 통풍, 조명기능 등을 함께 통제한다. 통합안전시스템의 시장규모는 1991년에서 1995년 사이에 2배로 성장하였다.

기계경비업은 첨단기술의 발달에 따라 절도차량 추적 시스템, 경보조회, 화상경비 등의 분야로 확대하고 있다.

23) International Fire and Security Directory, 1993.

(3) 조사 서비스

민간 조사 업무는 민간경비 산업 분야에서 큰 부분을 차지하고 있지는 않다. 그 이유는 민간 조사 업무 종사자들의 경우 조사 업무에 대한 필요한 정보의 접근이 일반적으로 어렵기 때문이다. 민간 조사업은 업체 규모가 대부분 작고, 주로 개인 활동으로 수행한다.

Institute of Professional Investigators(1992)에 의하면 1990년대 초까지 약 500개의 민간조사조직이 활동하고 있는 것으로 추정하고 있다. 고용인력은 약 6천명이 사립탐정이나 보조자로 고용되어 있다. South와 Johnston²⁴⁾은 민간조사업무의 대부분이 사무변호사(solicitor)²⁵⁾에 속해있어 직접적인 업무의뢰가 드물다고 한다. 대부분의 민간조사회사들의 주요업무는 소송절차에 대한 서비스이며, 그 중에서 영장과 소환장 집행에 관련된 업무와 범의자의 추적, 신용조사 및 집행관(bailiffing)²⁶⁾의 업무를 포함한다.

일부 사립탐정회사들은 산업분야에서 산업스파이, 불법파업, 내부절도, 산업 사기, 보험회사들에 대한 신용조사와 같은 전문적인 서비스를 제공한다. IPI(Institute of Professional Investigators : 1991)의 보고서는 민간 조사업의 다양한 기능들로, 소송절차서비스, 소송정보, 결혼-부양비 조사, 양자결연 조사, 판매손실 조사, 조사훈련 제공, 사고 조사, 배상 변호, 방화조사, 산업스파이 조사, 보험사기 조사, 법인 사기 조사, 불공정거래 조사, 그리고 안전상담 등을 제시하였다.

(4) 민간경비 산업의 규모

1970년대 초반 McClintock과 Wiles는 250,000명의 제복경비원이 고용되었다고 추정한다. 같은 시기에 Randall과 Hamilton은 보다 적은 40,000명이 민간경비산업 분야에 종사하고 있다고 추정하였다.²⁷⁾ 1992년에 George 와 Watson은 약 250,000명이 민간경비분야에 종사하고 있다고 주장하였다. House of Commons Home Affairs Committee의 1994년도 자료에 근거한 George와 Button은 300,000명 이상의 민간경비원들이 고용

24) Johnston, L.1992, ; South, N.1988.

25) 사무변호사는 법정변호사(barrister)와 소송의뢰인 사이에서 재판사무를 취급하는 하급 변호사로서 직접 법정에 나서지 않음.

26) 집행관(bailiffing)은 보안관(sheriff) 밑에서 범인의 체포, 영장, 형 등의 집행을 보조함.

27) McClintock, F. H and Wiles, P. (eds), *The Security Industry in the UK : Papers presented to the Cropwood Round-Table Conference, July 1971* : Cambridge Institute of Criminology : Cambridge, 1972.

28) Randall, P. & Hamilton, P., *The security industry in the United Kingdom*, in McClintock and Wiles, 1972.

되어 있다고 하였다.²⁹⁾

업체의 현황에 대해서는 Bunyan에 의하면 약 7,000개의 회사를 추정하고 있다.³⁰⁾ 1983년 민간경비산업에 대한 MATSA의 조사는 천 개 이상으로 추정하고 있다. 1994년 BSIA의 조사에서는 인력경비업체의 수를 700개라고 주장하였다. ABI(Association of British Investigators)는 1994년 4월에 450여개의 업체가 회원등록을 하였다고 보고하고 있다.

민간 경비업의 연간 시장 규모에 대해서 Randall과 Hamilton은 1972년에 약 5,500만 파운드라고 추정하였다.³¹⁾ 1979년 내무성은 1976년 연간 시장규모를 1억 3천 5백만 파운드로 추정하였다.³²⁾ 1980년대 초반에 Jordan과 Sons는 4억 파운드를 넘어섰다고 주장하였다. 가장 최근의 조사에서는 1990년까지 총 판매액은 12억 2천 5백 6십만 파운드로 성장했다고 주장하였다.³³⁾ BSIA는 최근 몇 년 사이에 민간경비산업은 시장규모 면에서 상당한 성장을 보였으며, 1993년 거래규모는 2조 8천억 파운드 이상이라고 추정하였다. 아래 <표 4-1>은 1986년부터 1990년까지의 민간경비시장규모이다.

<표 4-1> 민간경비산업의 시장규모 (1986-1990)

(단위: 백만 파운드)

구 분	1986	1987	1988	1989	1990
금고, 자물쇠업	106.1	125.4	146.1	160.7	148.3
침입경보, 출입통제, CCTV	326.2	373.2	457.8	462.2	488.3
안전요원	151.0	195.0	248.0	320.0	370.0
인력경비-수송경비	144.0	158.0	184.0	196.0	219.0
합 계	727.3	851.6	1035.9	1138.9	1225.6

* 자료 : Jordan and Sons(1993).

29) George, B. & Button, M., The need for regulation of the private security industry, A submission to the House of Committee Home Affairs Select Committee, Nov. 1994.

30) Bunyan, T., *The Political Police in Britain*, London : Quartet, 1977, p. 230.

31) Randall & Hamilton, 1972.

32) Shearing & Stenning, 1981, p. 207.

33) Jordan & Sons Ltd, Britain's Security Industry, London : Jordan & Sons Ltd, 1993.

V. 결 론

1. 연구결과의 요약

본 연구는 영미법계의 종주국이라 할 수 있는 영국의 치안기구들이 어떻게 그들의 역할분담을 통하여 국민들을 범죄의 위협으로부터 벗어나게 하고 있는가를 살펴봄으로써, 한국의 치안정책수립에 기여하는 데 그 의의가 있다.

따라서 본 연구는 제2장에서 영국의 다양한 치안기구들의 활동 영역을 고찰하였다. 영국의 공적-사적 치안기구들은 전통적인 활동영역을 넘어서 공적인 영역과 사적인 영역의 벽을 허물어 가고 있는 특징을 보이고 있다.

제3장에서는 영국 치안기구들의 역할분담 유형에 대하여 살펴보았다. 역할분담상 특징은 공적 치안기구와 사적 치안기구의 중간 형태인 혼성적 치안기구라는 새로운 치안기구의 등장이다. 그리고 공적-사적 치안기구들이 계약, 업무이양, 민영화, 민간위탁 등의 다양한 방법으로 서로의 가용 자원을 최대한 활용하여 사회적 치안수준의 극대화를 꾀하고 있다.

제4장에서는 영국 치안기구들의 역할상 현황에 대하여 살펴보았다. 영국은 전통적으로 주민자율 방법의식이 강한 국가이다. 영국의 치안제도는 미국의 치안제도에 많은 영향을 끼쳤으며, 자치경찰제의 실시를 앞두고 있는 한국의 치안제도에도 그 시사하는 바가 클 것으로 사료된다.

2. 연구결과의 시사점

세계 각국은 개방화·자율화의 추세 속에 무한경쟁시대를 맞이하고 있다. 각 나라들은 국가경쟁력을 높이고 국민에게 최선의 서비스를 제공하기 위하여 정치·행정개혁을 추진하고 있다. 선진국을 포함한 대부분의 국가들이 이를 개혁적 차원에서 효율성 중심으로 추진하고 있다는 점에서 공통성을 지니고 있다. 전통적으로 국가의 사회적 책임을 강조하던 유럽에서도 규제완화, 민영화, 민간위탁, 재정지출감축 등을 통해 정부영역을 축소하고 민간영역을 확대하고자 하는 노력이 곳곳에서 나타나고 있다.

한국사회도 현재의 경제난국을 타개하고 국가경쟁력을 높여야 하며, 또한 점증하는 국민들의 요구 속에서 국민생활의 질을 개선해야 하는 과업에 직면해 있다. 특히 한국은 해방 후 급속히 진행된 산업화·도시화, 그리고 권위주의적 시대상황에서 문민·자

유·개방시대 상황으로 전환되면서 필연적으로 나타나는 각종 범죄로부터 국민을 어떻게 보호할 것인가의 사회문제를 현안과제로 갖게 되었다.

근대경찰제도가 도입된 이래 대륙법계의 경찰제도를 채택해 온 우리나라의 경우 대체로 이와 같은 사회문제는 강한 경찰력, 법집행력의 강화로 대응하였고, 이 대응구조의 효과성은 대체로 국민의 경찰에 대한 신뢰와 사회적 지지형태에서 찾았다.

그러나 작고 강한 정부를 지향하는 세계적 추세 속에 치안수요의 증가에 비례하여 무한정 경찰력을 강화하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 날로 늘어나는 각종 범죄로부터 국민들을 안전하게 보호하기 위해서는 치안활동에 대한 새로운 패러다임이 모색되어야 한다. 범죄는 국민의 안전과 직결되고 삶의 질을 평가하는 주요한 기준이 되고 있기 때문이다.

그러기 위해서는 먼저, 치안활동에 대한 새로운 개념정립이 필요하다. 즉 치안활동의 개념을 사회통제수단으로의 개념으로 확대해야 한다. 치안활동의 주체에 있어 국가의 전유물로 생각하던 기존의 사고에서 탈피하여 공공부문과 민간부문, 그리고 자원봉사까지 포함한 전 사회적인 총체적 집단대응을 포함한다. 치안활동의 영역에 있어서도 공적인 영역과 사적인 영역 뿐 아니라 새롭게 조망되고 있는 혼성적 영역에 대한 치안활동의 영역도 함께 고려해야 한다.

두 번째는 치안환경 변화에 대한 치안서비스 공급주체들의 의식전환이다. 현재 우리 경찰에 대한 대부분의 평가는 비능률과 비리가 많은 것처럼 비추어지기도 한다. 따라서 이러한 경찰의 비능률에 대한 시민들의 비판이 거세지고 있는 것이 현재 우리의 경찰행정 환경일 것이다. 그러므로 이제 관 주도의 치안이 아닌 고객지향적인 치안으로 우리의 치안환경을 변화시켜야 한다.

고객지향적 치안으로의 환경변화는 첫째, 한국은 권위주의 정치체제에서 처음으로 평화적인 정권교체를 실현함에 따라 민주 대 반민주의 대결구도에서 벗어나 민주화의 실질적인 의미를 일상생활에서 찾고자 하는 노력이 나타나고 있다. 이러한 흐름은 민원업무 중심으로 한 치안분야의 민주화에 대한 요구에서 찾아볼 수 있다. 이러한 요구는 대부분 행정편의적인 체제의 개선과 권위주의의 종식을 요구하는 동시에 한 걸음 더 나아가 치안서비스의 질적 제고와 고객으로서의 주민들의 권리주장으로 나타나고 있다. 둘째, 지방자치의 본격적인 실시로 치안활동에 주민의 의사, 이익, 요구 등을 다양하게 반영하지 않으면 주민들의 불만이 표출된다. 셋째, 이제 우리 국민들의 가치관도 '양'보다 '삶의 질'을 중시하고 있고, 이러한 추세는 치안에서도 고품질 치안서비스에 대한 요구로 연결되고 있으며, 이러한 기대에 부응하지 못하는 치안에 대한 불만이 상대적으로

심화되고 있다. 즉 국민의 기대수준이 상승하는 속도를 치안의 질적 개선이 따라잡지 못하고 있다.

따라서 사회의 치안주체들은 고객지향적 치안서비스의 제공에 치안활동의 방향을 맞추어야 한다. 고객지향적이란 고객을 만족시키려면 그들 사업의 일부가 되어야 하고, 그들에게 구체적 도움이 되어야 한다는 것이다.³⁴⁾ 즉 공급중심적 관행에서 민간자율적이고 수요중심적인 것으로 전환하자는 것을 의미한다. 고객지향적 치안서비스를 제공하기 위해서 치안주체들은 첫째, 치안서비스 제공에 있어 고객의 선호를 적절하게 반영해야 한다. 특히 경찰은 전체국민이 고객이다. 그러므로 전체와 부분간의 갈등이 발생하였을 때 타당한 고객의 선호를 우선적으로 반영하여야 한다. 둘째, 정당한 절차에 따라 수행하여야 한다. 셋째, 능률을 추구하여야 한다. 경찰은 현재 수행하고 있는 업무 중에서 공공성이 약한 것과 예방적 보조적인 것은 과감하게 민간위탁하거나 민영화하여야 한다. 또한 경찰이 불필요하게 규제하고 있는 분야에 관한 경찰의 영역을 축소하여야 하고, 새로운 규제에 관한 한 그 정당성의 근거를 규제자가 입증하여야 한다.

마지막으로, 치안서비스의 형평성과 능률성의 조화 문제이다. 이는 경찰과 민간경비의 역할분담에 있어 가장 중요한 이념이 될 수 있다. 경찰은 국가공권력을 기반으로 일반국민을 대상으로 폭넓은 치안서비스를 제공한다. 반면에 민간경비는 한정된 구역 내에서 의뢰자로부터 위임된 관리권의 범위 내에서 전문화된 치안서비스를 제공한다. 따라서 경찰은 치안서비스의 공평한 분배, 즉 형평성의 확보를 위해 역할의 중요성을 인정받아야 한다. 아울러 민간경비는 전문화·과학화를 기반으로 한 치안서비스의 능률성을 확보할 수 있는 제도적 장점을 지니고 있다.

따라서 형평성과 능률성의 조화 내지는 상호보완적인 관계가 역할분담의 바람직한 이념이 될 수 있다.

34) 정충식, 멀티미디어 시대의 행정, 서울 : 나남출판, 1999, 63쪽.

參 考 文 獻

▣ 국내문헌

1) 단행본

- 강형기, 「관의 논리·민의 논리」, 서울 : 비봉출판사, 1998.
경찰대학, 「경찰경비론」, 용인 : 경찰대학, 1998.
박병식, 「민간경비론」, 서울 : 법률출판사, 1996.
_____, 「용역경비업법」, 서울 : 법률출판사, 1996.
박종화 역, 「민영화의 길」, 서울 : 한마음사, 1998.
법무부, 「각국의 사법경찰제도」, 법무자료 제98집, 서울 : 법무부, 1988.
백완기, 「한국의 행정문화」, 서울 : 고려대출판부, 1982.
이상원·남궁 구 공역, 「현대경찰행정학」, 서울 : 진명출판사, 1992.
이윤근, 「사회안전관리론」, 서울 : 동국대학교 행정대학원, 1997.
_____, 「민간경비론」, 서울 : 육서당, 1999.
정진환, 「미국경찰론」, 서울 : 양영각, 1994.
_____, 「정해용역경비업법」, 서울 : 학문사, 1996.
_____, 「경찰행정론」, 서울 : 대영문화사, 1998.
_____, 「비교경찰제도론」, 서울 : 학문사, 1998.
정충식, 「멀티미디어시대의 행정」, 서울 : 나남출판, 1999.
총무처직무분석기획단(1997), 「신정부혁신론」, 서울 : 총무처직무분석기획단, 1997.
치안본부, 「외국경찰제도」, 서울 : 치안본부, 1988.

2) 논 문

- 김기수, 영국경찰제도의 중앙집권화추세에 관한 연구, 「치안논총」, 제3집, 1984.
삼성경제연구소, 21세기 범죄와 대응방향, 「치안정책연구」, 제6호, 치안연구소, 1996.
서진석, 치안환경변화에 따른 경찰과 민간경비의 역할분담에 관한 연구, 박사학위논문,

1999, 경원대학교

- 이윤근, 한국민간경비 발전방안에 관한 조사연구, 박사학위논문, 동국대학교, 1989.
- , 2000년대 민간경비의 전망과 경찰과 민간경비경비의 협력강화 방안에 관한 연구, 동국대학교 「동국논집」, 1994.
- , 각국 민간경비산업의 발달과정과 향후전망, 「논문집」, 한국경호경비학회, 1997.
- 정진환, 영국의 경찰제도, 「치안문제」, 10월호, 치안연구소, 1980.
- , 대륙법계 국가의 경찰제도 연구, 「논문집」, 제11집, 인천대학교, 1987.
- , 영미법계 국가의 경찰제도연구, 「논문집」, 제11집, 인천대학교, 1988.
- , 주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구, 「연구보고서」, 97-20, 치안연구소, 1998.
- , 민간경비와 경찰 연구의 새방향, 「한국경찰학회보」, 창간호, 한국경찰학회, 1999.

■ 외국문헌

1) Books

- Bozeman, B., All Organizations are Public, San Francisco, 1987.
- Bittner, E., The Function of the Police in Modern Society, Cambridge, Mass : Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1980.
- Cramer, J., The World's Police. London : Cassel & Co, 1964.
- Fosdick, R. B., European Police System. Montclair : Patterson Smith, 1972.
- Johnston, L., The Rebirth of Private Policing, London : Routledge, 1992.
- Jones, T. and Newburn, T., Private Security and Public Policing, Oxford : Clarendon Press, 1998.
- Lipietz, A., Towards a New Order: PostFordism, Ecology and Democracy, Cambridge : Polity Press, 1992.
- Miller, J. P. and Luke, D. E., Law Enforcement by Public Officials and Special Police Forces, London : Home Office, 1977.
- Oliver, Ian., Police, Government and Accountability(Second edition). London : McMillan Press LTD, 1970.

- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *The Challenge of Crime in a Free Society*. New York : Avon Books.
- Reiner, R., *Chief Constables*, Oxford : Oxford University Press, 1991.
- _____, *The Politics of the Police*, Hemel Hempstead : Harvester, 1992.
- Reiss, A. J., *The Police and the Public*, New Haven: Yale University Press, 1971.
- _____. *The legitimacy of intrusion into private space*, Calif: sage, 1987.
- Rowlingson, K., Whyley, C., Newburn, T. & Berthoud, R.. *Social Security Fraud : The role of penalties*, London : Stationery Office, 1997.
- Savas, E. S., *Privatising the Public Sector*, New Jersey : Chatham House, 1982.
- Smith, D., *Democracy and Policing*, London: Policy Studies Institute, 1994.
- Shearing, C. D. and Stenning, P. C., *Private Policing*, Newbury Park, Cal. : Sage, 1987.
- Steedman, C., *Policing the Victorian Community : The formation of English provincial police forces 1856-80*, London : Routledge and Kegan Paul, 1984.
- South, N., *Policing for Profit*, London : Sage, 1988.

2) Articles

- Bayley, D. H., *The police & political development in Europe*, Charles Tilly ed. *The Formation of National States in Europe*, Princeton University Press, 1975.
- Bittner, E., *The Functions of the police in Modern Society*, Washington D. C. : National Institute of Mental Health, 1970.
- _____, *Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton : A theory of the police*, in H. Jacob, ed. *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Newbury Park, Cal.:Sage, 1974.
- Bunyan, T., *The Political Police in Britain*, London : Quartet, 1977.
- Business Round Table, *The Growing Demand for Security : Opportunities for UK Suppliers*, London: Business Round Table Ltd, 1994.
- Critchely, T. A, *A History of Police in England and Wales*, 2nd ed. rev. Montclair: Patterson Smith, 1972.

- Ericson, R., The division of expert knowledge in policing and security, *British Journal of Sociology*, 1994.
- Garland, D., *The Limits of the Sovereign State*, The British, 1996.
- George, B. & Button, M., The need for regulation of the private security industry, A submission to the House of Committee Home Affairs Select Committee, Nov. 1994.
- Hoogenboom, A. B., Grey policing: a theoretical Framework, *Policing and Society*, 2, 1, 1994.
- Hutter, B., *The Reasonable Arm of the Law*, Oxford : Clarendon Press. *Journal of Criminology* 36(4), Autumn, 1988.
- Jones, T. and Newburn, T., How Big is the Private Security Sector?, *Policing and Society*, vol. 5, 1995.
- Jordan & Sons Ltd., *Britain's Security Industry*, London : Jordan & Sons Ltd, 1996.
- Loader, I., Policing and the social, *British Journal of Sociology*, 48, 1, 1977.
- McClintock, F. H and Wiles, P. (eds), *The Security Industry in the UK : Papers presented to the Cropwood Round-Table Conference, July 1971* : Cambridge Institute of Criminology : Cambridge, 1972.
- Randall, P. & Hamilton, P., The security industry in the United Kingdom, in McClintock and Wiles, 1972.
- Spitzer, S. and Scull, A., Privatisation and capitalist development: the case of private police, *Social Problems* 25, 1, 1977.
- Weintraub, J., Varieties and Vicissitudes of Public Space, in Kasinitz, P. ed. *Metropolis : Centre and Symbol of our Times*, Basingstoke: Macmillan, 1995.

ABSTRACT

A study on the Role Sharing Policing Organization in Britain.

By Seo, Jin Seok

Not only has there been movement along the sectoral continuum, Johnston argues, but changes in the spatial balance of policing are also visible. More concretely, he suggests that British policing has been undergoing a century-long process that has gathered pace since the 1960s.

Three factors have been central to this process. First, legislative centralization brought about by the Police Act 1964 - which established the tripartite structure for police governance and amalgamated forces - and the Local Government Act 1972 which reorganized local government.

Secondly, the political and industrial unrest of the 1970s and early 1980s led to the establishment of new levels of national police co-operation and, in the words of one author, to the establishment of a 'de facto national police force'.

Thirdly, increasing European influence has further internationalized police co-operation and organization.

Johnston concludes that the spatial restructuring that appears to be taking place in British policing is indicative of a broader process of fragmentation of social structures and systems for maintaining order.