『영미연구』
제42집 (2018): 261-284

# 영국의 정보주도형 경찰활동 분석

이 주 락

**[국문초록]**

문재인 정부는 출범 초기에 국가정보원을 해외안보정보만을 다루는 기관으로 개편하겠다는 계획을 발표하였다. 국가정보원의 국내정보 기능이 사실상 폐지된다면 그 동안 국가정보원과 더불어 정보기능의 한 축을 담당하고 있던 경찰의 국내정보 활동이 그만큼 중요해지는 상황이 된다. 그러므로 경찰의 정보활동도 향후 어떠한 방향으로 변화되어야 할지에 대한 종합적인 검토와 연구가 시급하다고 할 것이다.

본 연구에서는 영국 경찰의 국내 정보활동을 문헌고찰과 심층면담기법을 통해 분석하였다. 영국은 사회안전 확보를 위해 정보주도형 경찰활동(Intelligence Led Policing)을 활발히 전개하고 있으므로, 영국사례의 분석을 통해 한국적 현실에 맞는 대안을 찾는데 도움이 될 수 있기 때문이다.

영국은 국내정보의 경우 경찰이 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며 최고정책결정권자의 의사결정에 필요한 치안정보도 적극적으로 제공하고 있다. 다만 이러한 정보들을 독점하는 것이 아니라 정보공동체와 공유하고 상호 협력하도록 하고 있다. 결과적으로 영국 경찰은 정보주도형 경찰활동을 통해 정보 수집과 분석을 체계적으로 수행하고 있으며, 효과적인 국내정보활동을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 연구에서는 우리나라에서도 국가정보원의 개편과 더불어 정보주도형 경찰활동의 본격적인 도입을 제안하였다.

**주제어: 영국 경찰, 정보주도형 경찰활동, 정보활동, 국내정보, 치안정보**

# I. 서론

과거 국가정보원은 정치개입과 같은 문제점을 야기하였고, 이러한 문제에 대하여 문재인정부는 출범 초기에 국가정보원을 해외안보정보만을 다루는 기관으로 개편하겠다는 계획을 발표하였다. 이와 관련하여 최근 민주당 김병기 의원은 국정원의 대공수사권을 경찰로 이관하고 국정원 예산과 정보활동에 대한 감시·감독을 대폭 강화한 국정원법 개정안을 대표 발의한다고 밝혔다. 개정안에서는 국정원의 직무 범위를 '국외·북한 정보 및 방첩·대테러·국제범죄조직 및 형법상 내란·외환죄 등과 관련되고 북한과 연계된 안보침해 행위 등'으로 한정해 직권남용 가능성을 차단했다.[1)]

이처럼 국가정보원의 국내정보 기능이 사실상 폐지된다면 그 동안 국가정보원과 더불어 정보기능의 한 축을 담당하고 있던 경찰의 국내정보 활동이 그만큼 중요해지는 상황이 된다. 이와 더불어 세계 각국에서 각종 테러에 의해 인명피해가 발생하고 있으며, 우리나라도 각종 사건사고로 인해 국민안전이 위협받고 있는 시점에서 국민안전확보를 위한 국내정보활동 강화의 필요성도 점차 커지고 있다. 따라서 경찰의 정보활동도 향후 어떠한 방향으로 변화되어야 할지에 대한 종합적인 검토와 연구가 시급하다고 할 것이다.

본 연구에서는 영국의 국내 정보활동 사례를 분석하고자 한다. 영국의 경우 국민의 안전은 확보하면서 정치 개입이나 기타 바람직하지 못한 활동을 억제하기 위해 여러 방안을 효과적으로 마련하였기 때문이다. 특히, 영국은 사회안전 확보를 위해 정보주도형 경찰활동 (Intelligence Led Policing)을 활발히 전개하고 있다. 따라서 영국 경찰의 국내정보활동 시스템을 분석한다면 한국적 현실에 맞는 대안을 찾는데 좋은 기초자료로 쓰일 수 있을 것이다.

아직까지 우리나라에서 영국의 경찰정보활동을 심도 있게 분석한 연구는 전무하다. 최근 문경환(2014)과 윤태영(2015)이 영국을 포함한 주요국의 국내정보활동에 대하여 분석하였으나, 경찰의 정보활동을 중심으로 하지 않았고, 또 하나의 연구에서 영국, 미국, 프랑스, 이스라엘 등 여러 국가를 한꺼번에 다루다보니 심도 있는 분석이 되지

못하였다. 이러한 연구의 필요성에 근거하여 본 연구에서는 문헌자료 분석을 중심으로 연구를 진행하였다. 그러나 기밀성을 강조하는 정보활동의 특성상 자료가 충분치 않아 필요한 사항에 대하여 경찰 전문가인 형사사법학 영국 교수 1인, 정보활동과 관련 있는 영국 경찰관 4인을 2017년 5월~6월 중 영국 포츠머스에서 심층면담하여 문헌자료를 통해 얻을 수 없는 부분을 보완하였다. 심층면담은 사전에 준비된 개방형질문지를 통해 이루어졌고, 면담내용은 동의하에 녹취되어 분석되었다.

## II. 경찰활동에 대한 관점 전환 - 위험 관리활동

영국에서는 경찰의 치안대응시스템이 본질적으로 변하고 있다. 시민들의 신고를 기반으로 하는 개별 사건에 대응하는 형태가 아닌 위험에 대한 인식 (perceived risks) 및 시민들의 불안감에 적극적으로 대응하는 형태로 변모하고 있다 (Maguire & John, 2006). 범죄 통제의 본질에 대한 이론가들도 이러한 변화를 논의하였으며, 그 중에서 특히 Ericson과 Haggerty (1997)는 경찰의 핵심 업무를 '위험을 관리하는 활동 (risk business)'이라는 새로운 틀 (framework)을 제시하고 있다. Ericson과 Haggerty (1997)는 캐나다 경찰을 조사한 자료를 바탕으로 현대사회의 경찰의 역할을 '위험 통신요원 (risk communicator)'로 규정하면서, 기존의 경찰이 범죄자, 통제, 질서유지에 초점을 맞추었다면, 현대의 경찰은 위험, 감시, 그리고 보안 (security)에 중점을 두고 운용되고 있다고 주장한다. 이러한 주장은 Beck (1992) 이 말한 현대사회는 '위험사회'라는 이론을 바탕으로 하고 있고, 결국 국가의 모든 정부 부처 및 민간 기업 등 단체들도 소관 분야에서 갖고 있는 위험을 줄이기 위해 위험 관리 (risk management)를 이행하고 있다. 다른 기관들과의 관계에서 경찰은 정보를 요구받는 입장이며, 현대사회에 만연해있는 위험을 줄이기 위해 다른 정부부처의 요구 사항에 맞추어 통신 요원처럼 필요한 정보를 배포한다는 것이다. 즉, 타 기관들의 위험 관리를 지원하기 위해 그 핵심적인 정보 제공을 경찰이 하고 있다고 주장한다. 사실, 그 동안 학자들은 경찰 활동이

대체적으로 범죄에 대응하는 활동에 초점을 맞추어져있다는 것을 기정사실로 받아들여 왔다. 하지만, 실제적으로 경찰은 '지식중개인 (knowledge broker)'으로서 역할을 하고 있고 (O'Malley 2015), 한 국가의 국정운영 (Governance)을 담당하는 중추적인 기관으로 이해되어야 한다 (Ericson & Haggerty 1997). 이러한 새로운 틀 속에서 정보중심 경찰활동 및 타기관 협력모델이 생성된 것으로 이해된다. (Maguire & John 2006).

또한, 기존에 명확했던 국가 안보 영역과 법집행 영역을 구분하는 선이 점차 흐려지고 있다 (Best 2010). 이러한 분위기는 현실적인 필요성에서 나타날 뿐만 아니라, 정부차원의 전략수립측면에서도 여실히 느껴지고 있다. 우선 현실적 필요성을 살펴보면, 경찰기관에서 대응하는 강력 혹은 초국가적 범죄 중에서도 국가 안보 영역과 중첩되는 사건이 늘어나고, 이로써 정보기관들과 협력해서 해결해야 할 사건들이 증가하였다. 또한, 전쟁을 유발하는 지역간 정치 분쟁이 줄어들면서 전통적인 안보 패러다임과 현재 이행되는 안보 정책은 상당한 괴리가 생겼다. 대부분의 서방 선진국들은 점차 안보이익 (security interests)이라는 개념을 기존의 전쟁, 군사개입의 관점이 아닌 법집행, 범죄감소의 관점으로 재정의하고 있다 (Andreas & Price 2001). Andreas와 Price (2001)는 국가 간의 전쟁이 급격히 줄면서 안보의 개념이 바뀌고 있고, 미국의 연방정부 중에 가장 빠르게 확장하는 기관은 형사사법체계에 관련된 기관이라고 설명하면서, '법집행기관들과 정보공동체간[2]에 중첩되는 영역과 연결고리가 점차 늘고 있다 (the increased linkages and overlap between the law enforcement and intelligence communities)'고 지적하였다. 구체적으로, 법집행기관들과 정보기관들이 임무, 전략, 제도적 틀, 기술 등을 서로 공유하는 경향을 보이고 있다. 정보기관이 법집행기관의 영역에 개입하는 한편, 법집행기관도 정보기관의 역할과 기능을 담당하게 되었다. 가령, 영국뿐만 아니라 미국에서도 9/11사건 이후 법집행기관의 보안화 (securitisation) 및 군사화 (militarisation)되는 경향을 보이고 있다 (Best 2010).

둘째로, 정부 차원에서 이러한 현실적 분위기를 받아들이고 있다. 영국 내각사무처는 정보기관의 임무 중에 '중대 범죄에 대한 예방과 탐지 (the prevention and

detection of serious crime)'를 명시함으로써 (Cabinet Office 2010), 전통적인 국가 안보를 담당하는 정보기관들이 법집행 영역에서도 활동하도록 전략적인 목표를 제시해주고 있다. 어떠한 정보기관이라도 중대 범죄의 영역에 대해서 정보를 수집, 분석, 배포할 수 있도록 임무를 분명하게 제시해주고 있다. 특히, 보안부가 보안활동법 1989, 1996을 근거로 하여 '중대한 범죄 (serious crime)' 에 대해서도 대응해야 할 실정법상 책임을 부여받아 법집행기관들의 중대 범죄 예방과 대응에 지원을 해야 한다. 가령, 시리아나 이라크 지역에 ISIS요원으로 지원하려는 조짐이 보이는 영국인들에 대하여 일차적으로 경찰 정보 파트에서 이러한 사람들의 프로필을 갖고 감시하고 있다가 이들이 실제적으로 출국을 하면 정보기관에서 자료를 이첩 받아 추적·관리하게 된다.

# III. 영국경찰의 정보활동 도입

## 1. 도입 배경

법집행기관에서 정보 기능을 활용하는 범죄 유형은 테러, 사이버범죄, 경제범죄, 마약밀매, 인신매매, 불법이민 등 국제 조직범죄 (Transnational organised crime, TOC) 이다. 국제 조직범죄의 활동은 매우 복잡한 구조를 지니고, 새로운 기술을 사용하여 기회를 최대화시키기 때문에 법집행기관으로서도 정보 기능의 역량을 높여야 대응이 가능하다. 이외에 경찰서 단위 혹은 광역단위에서 범죄 대응을 효율적으로 수행하기 위해 정보를 체계적으로 수집, 분석, 배포하고 있다. 이러한 정보중심의 활동을 정보주도적 경찰활동 (Intelligence-led Policing ILP)이라고 일컫는다. ILP 모델은 이미 영국 경찰기관 및 법집행기관에 스며들었으며, 지역경찰활동과도 잘 융합되어 운용되고 있다. 경찰활동이 기존의 전통적인 단속 중심의 활동에서 이제는 정보 중심의 적극적 접근으로 변화하였다 (Coyne & Bell 2011). 영국에서는 일선 경찰관이 밑바닥부터 수집

한 정보가 경찰서급, 지방경찰청급, 혹은 국가범죄수사청에서 범죄 대응 혹은 범죄 예방에 적극 활용될 수 있는 시스템을 갖추었다.

이렇게 정보주도적 경찰활동 모델이 자리 잡게 된 배경은 다양하다. 범죄의 양상이 지역기반형 범죄유형을 벗어나 국가이상의 단위로 확장함에 따라, 기존의 경찰활동 모델로는 초국가적인 범죄에 대응하기 역부족이다라는 인식이 크게 작용하였다. 또한, 당시 경찰기관의 평가방식이 실적 중심으로 변화하였고, 1980년대로 오면서 범죄율이 급증하는 반면 검거율이 급격하게 감소하면서 경찰활동에 대한 비난이 고조되었다 (Bell 2007). 이렇게 외부적 혹은 내부적인 환경이 변하면서, 경찰활동의 운영 패러다임도 사회의 위험을 통제하는데 있어 신고대응 방식이 아닌 위기를 관리하는 방향으로 변화하였다 (Maguire 2000). 즉, 범죄양상과 경찰활동의 환경이 변하면서 기존의 대응적 역할에서 위기와 목표 (피해자) 관리 역할로 전환하게 되었으며, 이러한 환경 변화에 대응하기 위해서는 정보의 역할이 가장 중요하다고 판단된 것이다.

영국에서 정보주도적 경찰활동을 도입하게 된 결정적인 역할을 한 두 개의 보고서가 있다. 하나는 감사원 (Audit Commission)에서 1993년에 발표한 '조사를 통해 도움주기: 범죄에 효율적 대처 (Helping with Enquiries: Tackling Crime Effectively) 이고 다른 하나는 왕립 경찰감찰관실 (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary HMIC)에서 1997년에 발표한 '정보를 통한 경찰활동 (Policing with Intelligence)' 이다. 첫 번째 보고서에서는 경찰이 자원을 효율적으로 사용하지 못하고 있고, 정보 기능에 대한 관심과 지원이 적다는 것을 지적하면서, 상당수의 범죄가 적은 수의 범죄자에 의해 저질러지고 있기 때문에, 고위험 범죄집단에 초점을 맞춰야 한다고 진단하고 있다 (Kleiven 2007; Ratcliffe 2003). 두 번째 보고서에서는 정보주도적 경찰활동 도입을 촉구하면서, 지휘부에서 이를 적극적으로 수용하고, 조직 체계상 정보 기능을 중심에 위치시켜 경찰의 실제적인 활동에 적극적인 역할을 할 수 있도록 주문하였다 (Ratcliffe 2016).

## 2. 경찰 정보활동의 근거 법률

경찰 정보활동에 있어서 근거되는 법률은 두 가지이다. 첫 번째는, 경찰법 1997 (Part III Police Act 1997)이고 두 번째는 수사권규율법 (the Regulation of Investigatory Powers Act 2000, RIPA)이다 (James 2016). 경찰법 1997의 Part III (Authorisation of Action in Respect of Property)에서는 경찰에 막강한 감시 (surveillance) 권한을 부여하였다. 관련 조항이 제정되기 전까지는 경찰의 비밀 정보활동이 내무부의 가이드라인에 근거하였다. 이러한 법적 미비로 인해 경찰의 도감청, 가택무단침입 등 사례가 영국 내 법원 및 유럽인권재판소 (European Court of Human Rights) 소송으로 붉어지자, 관련 조항을 제정하게 되었다. 수사권규율법은 경찰뿐만 아니라 정보기관, 그리고 그 외 정부기관이 활용 가능한 법률로, 무질서 혹은 범죄 예방, 국가 안보, 공공 안전, 경제적 안녕 등을 도모하기 위해서 감시, 수사, 그리고 도감청 등을 허용하는 법률이다. 이 법률이 제정된 취지는 테러범, 마약조직 등 범죄조직의 활동이 최신의 기술을 활용하고 있기 때문에 이에 상응하는 권한을 부여한다는 것으로, 인터넷 자료 및 통신자료 확보가 중요한 취지 중의 하나로 꼽힌다.

## 3. 국가정보모델의 도입

이러한 패러다임의 변화 하에, 정보 중심의 의사결정 시스템을 확립하기 위해서 영국 전국 경찰기관에서는 '국가정보모델(National Intelligence Model NIM)'을 운용 중이다. 2000년대에 들어서서 캐나다, 뉴질랜드, 미국 등이 정보주도적 경찰활동을 도입한 가운데, 영국에서도 2000년에 3개의 지방경찰청에서 시험 도입한 후, 한발 더 나아가서 2004년 4월에 법령 제정을 통해 전 경찰기관이 국가정보모델을 도입하도록 하였다 (Ratcliffe 2016).

영국의 정보주도적 경찰활동은 단순히 범죄를 소탕하기 위한 도구로서 사용된 것이 아니라, 경찰업무의 우선순위를 결정하고 그에 따른 자원 배분을 결정하는데 정보

가 객관적인 자료로서 중대한 역할을 한다 (Ratcliffe 2016). 협의적으로 범죄 수사나 특별 경찰활동을 지원하는 범위를 넘어서는 한편, 타 기관들과 함께 문제를 해결하는 일종의 '사업 모델 (business model)'로 받아들여져 광범위하게 해석되고 있다 (John & Maguire 2003). Carter와 Phillps (2015)는 미국과 영국의 정보주도적 경찰활동에 대하여, 미국은 발생 가능한 위험에 대비하여 적극적으로 정보를 생산하고 공유하는 것에 초점 (전방위적인 위험관리)을 두는 반면에, 영국은 범죄 문제 해결을 위한 의사결정을 보조하기 위해 상황적인 범죄 (situational crime)와 상습범 (habitual offender)에 초점을 두어 정보를 수집, 분석하고 있다고 비교하였다.

정보의 역할이 공식적으로 경찰 조직에 자리 잡음에 따라 경찰활동의 전략적 (strategic), 운영적 (operational), 전술적 (tactical) 측면에 골고루 영향을 미치게 되었다. 국가정보모델의 절차는 더 많은 정보를 중심으로 조직화된 의사결정을 하고, 이를 통해 경찰 지휘관들이 공공 안전 분야에서 위험과 위협을 이해하고 예측하는 한편, 법집행 환경에 산재해있는 위험 (risks)을 더 효율적으로 관리할 수 있도록 고안되었다 (Flood & Gaspar 2004). 경찰 간부급 이상에서는 이 모델을 숙지하고 단순히 범죄 대응, 혹은 정보 수집 차원이 아닌 모든 경찰활동 영역에서 의사결정 모델로 사용하도록 강조하고 있다.[3)]

국가정보모델은 적용 단계를 3개로 분류하여 1단계는 지역경찰단위 (Local/Basic Command Unit, BCU)에서 지역사회 문제를 해결하고, 2단계는 경찰서 이상 수준 (Force and/or regional)에서 광역문제를 다루며, 3단계는 국가 혹은 초국가 단위에서 중대 범죄 혹은 조직범죄를 대응하는데 적용할 수 있도록 설계하였다.

〈표 1〉 국가정보모델의 적용 단계

| | 적용 범위 | 해당 범죄 |
|---|---|---|
| 1단계 | 지역 문제 (Local issues) | 무질서 및 지역에서 발생하는 문제 (저가의 절도, 강도, 살인 등), 대량 발행하는 범죄 |
| 2단계 | 광역 수준의 문제 (Regional issues) | 관할이 경찰서나 지방청을 넘어서는 범죄 (네트워크가 광역적인 범죄) |
| 3단계 | 국가/초국가적 문제 (National/International issues) | 지방청 관할을 넘어서거나 국가 수준에서 관심을 갖아야 하는 범죄, 대부분의 중대 및 조직범죄 |

출처: (NCIS, 2000)

"정보는 범죄 및 사회문제 해결에 있어서 중요한 역할을 한다. 지역기반의 문제해결에서 국가단위까지 관련된다. 가령 마약문제의 경우, 1단계로 지역경찰서에서 피해규모와 피해자를 파악하고, 시청 직원들 (housing officers, health cares 등)과 함께 문제해결을 위해 접근한다. 그리고 2단계로 마약이 외부에서 유통된 것으로 판단되면, 지방경찰청 차원에서 특별대응팀을 지원해서 마약 유통자들을 추적, 검거한다. 끝으로, 3단계, 전략적인 단계로, 국가범죄수사청과 함께 감시 등 비밀스러운 정보수집을 통해 마약범죄조직을 추적하여 와해를 시킨다." (햄프셔 지방경찰청 소속 경찰정보관)

# IV. 영국 경찰의 국가 정보 체계

영국 경찰의 국가 정보 체계는 최하위의 지역경찰의 정보로부터 최상위의 국가범죄수사청까지 일원화된 형태를 띠고 있다. 즉, 밑바닥 정보가 모아져 국가정보모델의 최상위 정책결정자들에게도 흘러가는 구조를 띠고 있다. 우선, 지역경찰단위 부서 (Local Intelligence Units, LIU)에서 정보가 모아지고 일차적으로 분석을 하여 지방청 단위의 정보분석 부서 (Force Intelligence Bureau, FIB)로 보고가 된다. 이후 광역 조직범죄

부서 (Regional Organised Crime Units, ROCUs)로 보고가 되고, 최종적으로 국가범죄수사청으로 보고가 된다.

## 1. 지역경찰서 단위에서의 정보활동

지역사회는 '정보의 저장소' 라고 일컬어진다 (Tilley 2008). 지역사회 경찰활동의 기본 원칙 중의 하나가 지역기반 정보를 통해 주변 환경을 이해하고, 문제점에 대해서 우선순위를 정하고 경찰 자원을 효율적으로 분배하는 것이다. 지역사회 경찰활동 소속 경찰관들은 지역 정보를 수집함으로써 국가정보모델을 지원한다. 지역 경찰관들이 수집한 정보를 통해 그 지역의 위험이나 취약점을 분석하고, 지역사회와 더욱 연대할 수 있는 가능성을 높일 수 있으며, 지역주민들로부터 신뢰를 더 받을 수 있게 된다.

> "제 생각에는 저희처럼 순찰하는 사람들이 정보 모델을 지원해야 하는 중요한 역할을 갖고 있죠. 저희는 직접 걸어 다니면서 주민들과 소통하는 반면에, 999 신고대응팀은 이미 벌어진 사건에 출동해서 피해자, 범죄자를 대응하는 역할이라서 이미 늦은 감이 있죠. 사실 범죄자는 경찰한테 크게 말해주지도 않구요. 저희가 매일 사람들을 만나고 얘기하면서 관계도 훨씬 가까워지고, 그러다보면 알짜 정보들을 가끔 말해주거든요. 시민들이 경찰에 모든 것을 신고하지 않잖아요. 그런 것들이 저희들 귀로 들어오죠." (포츠머스 경찰서 소속 순찰팀 요원)

지역경찰활동팀 경찰관들은 지역에서 벌어지는 무질서 행위, 환경적인 문제점으로부터, 주민들의 걱정거리 및 인식 그리고 두려움, 특이한 행동, 위험, 범죄, 범죄자까지 다양한 정보를 수집한다. 이렇게 수집된 정보는 내부 정보보고시스템을 활용하여 정식 보고 절차를 밟게 된다.

> "보통 지역경찰활동 경찰관들이 수집하는 정보를 말하자면, 크게 세 가지이다. 시민들을 관찰해서 얻는 정보, 지역경찰활동 도중에 다른 경찰관들로 부터 얻은 정보, 그리고  교사나 의사와 같은 민간 영역에서 근무하는 사람들로 부터 얻은 정보이다."

(포츠머스대학교 형사정책학과 교수)

지역정보팀은 상급 분석관, 일반정보 분석관, 민간 신분 연구원, 현장 정보원, 홍보요원으로 구성되며, 적극적인 정보를 생산, 처리하는 한편 연구 및 분석을 한다. 각 경찰기관의 예산 및 관심에 따라서 적게는 5명에서 10명 내외로 구성된다. 지역경찰관들이 보고한 정보를 수집 및 분석하는 한편, 자체 정보원을 통해 정보를 확인 및 수집하기도 한다.

지역경찰단위에서 근무하는 999 신고대응팀 혹은 지역경찰순찰팀 경찰관들은 자신들이 현장에서 청취한 내용을 내부 정보보고시스템에 정리해서 올린다. 이렇게 올라온 보고서는 경찰서의 정보요원들이 확인해서 필요한 부분은 추가 분석 작업을 하게 된다.

> "우리가 신고에 대응하면서 그 지역에 대한 정보를 얻게 되면, 가령, 이상한 사람들이 최근 자주 나타난다든지, 마약이 유통된다든지, 바로 정보보고시스템에다가 들은 내용을 정리해서 올리죠. 어떠한 정보를 수집하고 보고해야하는지 주기적으로 지방경찰 정보요원이 경찰서로 와서 교육을 하고 토론을 해요." (포츠머스 경찰서 소속 999 신고대응팀 소속 경찰관)

## 2. 지방경찰청 단위에서의 정보활동

영국에는 45개의 독립된 경찰기관 (이하, 지방청(지방경찰청)으로 통칭)이 있다. 이 중에서 잉글랜드와 웨일즈 지역에는 총 43개의 지방경찰청이 한다. 지역경찰서에서 수집한 정보는 크게 범죄정보, 일반정보로 두 가지로 분류된다. 범죄정보는 지방청 범죄관리부서 (Crime Management Unit, CMU)로 통보가 되고, 일반정보는 지방청 정보국으로 통보된다.[4] 범죄정보든 일반정보든 모두 기록, 관리 (유지, 폐기 등)는 경찰 정보관리 지침 (Management of Police Information, MoPI)에 근거한 자체 규정을 수립하여 이를 따르게 된다.

> "전국 평균으로 영국 지방경찰이 정보기능에 배분하는 예산은 통상 전체 예산의 1.5% 정도예요. 저희도 그 정도로 배분되고 있고, 저희 지방경찰은 약 2,800명가량의 경찰관이 근무하고 있는데, 정보 기능 인원은 약 180명 정도죠. 지역 경찰서에서 파악한 정보를 시스템 상에 올리면, 지방청 단위에서 확인을 하고 필요한 정보는 광역 경찰기관으로 보내게 되죠. 그러면 최종 국가범죄수사청까지 가게 되는 구조예요." (포츠머스 경찰서 소속 정보관)

지방청 정보국은 국가정보모델에서 제시하는 전략적 우선순위를 지원하는 한편, 수집된 모든 정보, 첩보, 소문 등을 총괄하는 구심점 역할을 하게 된다. 여기에서는 단순히 지역에서 수집된 정보만이 아니라 다른 경찰기관, 경찰 외의 법집행기관 등에서 전달받은 정보도 처리하게 된다. (James 2016).

## 3. 광역 단위에서의 정보활동

광역조직범죄부서는 지방 경찰기관들과 연방조직인 국가범죄수사청을 잇는 중요한 가교 역할을 한다[5]. 시민들의 감시를 받지 않기 때문에, 때로는 민감한 비밀 작전을 수행하기도 한다. 현재 잉글랜드 지역에는 10개의 광역조직범죄부서가 권역별로 설치되어있고, 대부분 2-4개의 지방경찰청을 포함하고 있다. 본래적인 설립목적은 국가 내의 지방청 관할을 넘어서는 광역 조직범죄를 효율적으로 대응하기 위함으로, 내부적으로 여러 개의 특별팀[6]을 갖고 있다. 그 중에서 광역정보팀 (Regional Intelligence Unit)에서 광역 단위의 정보 기능을 담당하고 있다.

출처: (HMIC, 2015)

〈그림 1〉 광역 조직범죄 부서 관할지도

## 4. 국가범죄수사청의 정보활동

전신이었던 중대범죄수사청과 달리, 국가범죄수사청은 경찰의 국가정보모델을 받아들여 업무를 추진하겠다고 발표하였다 (James, 2016). 국가범죄수사청이 영국 경찰기관에서는 유일하게 인터폴, 유로폴, 해외 보안 및 경찰기관과 연결되는 연락 창구라는 점에서 국내에서 수집된 정보와 해외 기관에서 수집한 정보를 총괄한다는 중요한 의미를 지닌다. 국가범죄수사청장은 지역 경찰기관들이 국가범죄수사청을 지원하라고 지시할 권한을 갖고 있으나, 지역경찰과 협력관계를 유지하기 위해서는 국가범죄수사청이 지역경찰을 어떻게 지원해 줄 수 있는지가 더욱 중요한 요소로 꼽힌다 (James, 2016).

# V. 범죄정보 수집 형태 및 분석 방식

경찰 내부에서 범죄정보를 수집하고 분석하는데 있어서 중요한 기준은 '전략적' 정보인지 '전술적'인 정보인지를 구분하는 것이다. 전자의 경우는, 국가적, 초국가적 혹은 광역적인 문제, 특히, 중대 범죄 및 조직범죄를 논의하는 반면에, 후자의 경우 지역 단위의 문제를 다루고, 세부적인 경찰 법집행활동을 제안하는 경우가 많다. 두 가지 형태의 보고서에서 모두 다음과 같은 요소를 담고 있다 (Innes et al., 2005).

- 범죄 용의자 특정에 대한 요소
- 공범과 용의자의 연결고리에 대한 요소
- 범죄 패턴 및 추세에 대한 요소
- 범죄들 간의 공통점 혹은 유사점에 대한 요소
- 지역 혹은 물건이 범죄 혹은 용의자와 관련 있는지의 요소

분석요원들은 범죄정보보고서에서 이러한 요소들이 담겨있는지 파악하는 동시에, 정보 분류를 실시한다. Innes et al. (2005)은 영국의 2개 지방경찰청 산하의 4개 정보부서를 연구한 논문에서 분석요원들이 다음 4가지 형태로 분류된 정보를 생산해 낸다고 제시하고 있다.

- 범죄자정보 (criminal intelligence): 알려진 용의자들의 활동에 대한 상세한 정보
- 범죄정보 (crime intelligence): 특별한 유형의 범죄 혹은 연쇄범죄에 대한 경찰의 이해를 돕는 정보
- 지역사회정보 (community intelligence): 시민들 중 일반인들에 경찰에 제공하는 자료를 바탕으로 하는 정보
- 상황정보 (contextual intelligence): 범죄 수준 및 위반 패턴에 영향을 주는 광범위한 사회적, 경제적, 문화적 요인들에 대한 정보

영국 경찰 및 법집행기관에서는 범죄 (crime) 및 보안 (security)과 관련된 사회 위협요

소에 대한 정보를 수집 및 배포하고 있다. 이 범위를 벗어나는 기타 정부 기관들의 정책결정을 지원하기 위한 광범위한 정책 정보를 수집한다는 내용의 자료는 발견되지 않았다. 하지만 이 중에서 '상황정보' (contextual intelligence)는 경찰이 범죄에 직접적으로 관련된 정보만이 아니라 범죄에 간접적으로 영향을 줄 수 있는 사회, 경제, 문화 등 거시적인 요소를 담고 있어서 매우 유연한 정보 형태라고 볼 수 있다. 영국 경찰에서 과연 어떠한 범위까지 '상황정보'로 보고 있는지는 구체적으로 제시되어 있지 않다.

영국에서는 이러한 정보를 생산하기 위하여 다음 9가지의 분석기법을 사용한다. (National Criminal Intelligence Service 2000).

- 결과분석 (results analysis): 다양한 경찰활동이 문제 해결에 영향을 주었는지를 측정하는 것
- 범죄패턴분석 (crime pattern analysis): 범죄와 다른 유형의 위반행위간의 연결고리를 분석하여 유사점, 차이점을 찾아내는 것
- 시장프로파일 (market profile): 특정한 상품과 관련된 범죄의 경우 시장 구조를 평가하는 것이 중요 (예: 마약, 차량절취 등)
- 인구학적 / 사회적 추세분석 (demographic / social trend analysis): 범죄와 범행 패턴에 영향을 줄 요소들을 찾아내는 것 (예: 실직률 등)
- 범죄사업 프로파일 (criminal business profiles): 기업 분석처럼 범죄 활동이 어떻게 이루어지고 있는지 혹은 얼마나 조직적인지를 분석하는 방식
- 네트워크분석 (network analysis): 범죄, 사람, 장소, 물건 등의 관계를 설정하고 이런 요소가 어떤 역할을 하는지를 분석하는 방식
- 위험분석 (risk analysis): 특별한 위험요소가 발생할 확률을 분석하는 방식
- 목표물 프로파일분석 (target profile analysis): 범인에 초점을 맞추어 범행, 생활습관, 주변관계 등 관련 요소를 살펴보는 방식
- 활동 정보평가 (operational intelligence assessment): 현재 수행되고 있는 활동이 목적에 부합하는지 혹은 제대로 이행되고 있는지를 감독하기 위한 분석 방식

# VI. 경찰과 정보기관과의 관계

영국 경찰과 정보기관의 관계는 생산적이고 상호협조적인 모습을 띤다. 영국의 정보기관도 체포권한은 없고, 조사와 분석 기관의 성격을 띠기 때문에, 법집행기관과의 협력이 매우 중요하다. 따라서 정보기관과 법집행기관간의 협력 모델을 효율적으로 설정하는 것이 중요하며, 정보기관도 법집행기관의 성격이 어떻게 변하는지, 어떤 패러다임에 의해 운영되는지 알아야 한다.

비밀정보부는 해외 정보를 수집하기 때문에 경찰과 중첩되는 분야가 거의 없는 반면, 영국 내 대테러 활동에 있어서 경찰과 보안부의 관계는 상호보완적이다. 사실 대테러는 업무범위를 보면 중첩되는 분야이다. 국내 대테러의 경우 보안부 외에도 국가범죄수사청, 그리고 런던수도경찰청 (The Met) 이 중첩되어 실무적으로 업무마찰이 있을 것으로 보인다. 하지만 이것은 그만큼 중요한 분야라는 반증이기도 하다. 중요하고 광범위한 문제를 여러 개의 기관이 함께 담당하게 하고, 대신에 선도하는 기관을 지정해둔다. 선도하는 기관에서 우선적으로 업무 담당권한을 갖게 된다. 국내 대테러의 경우 보안부에서 선도하고 이를 국가범죄수사청과 런던수도경찰청에서 뒷받침한다. 이러한 우선순위에 따라서 권한을 갖고 담당한다. 2017년 5월 23일 밤에 영국 맨체스터 공연장에서 발생한 테러의 경우에도 이러한 업무 우선순위와 권한을 잘 보여준다. 테러의 사망자가 22명으로 대규모의 테러였다는 점과 자폭한 가해자 및 가해자의 남동생이 '이슬람국가 (IS)'와의 관련이 의심된 점 등으로 인해 보안부에서 수사를 선도하며 공범의 유무 및 IS와의 연관성 등을 직접 파악하는 한편, 가해자 자택 수색 및 검거 등은 맨체스터경찰에서 담당하였다. 또한, 테러 발생에 대한 국회나 정부차원의 문책도 경찰이 아닌 보안부를 대상으로 한다. 하지만, 보안부, 국가범죄수사청, 런던수도경찰청의 담당자들끼리 업무 파트너로 지정되어 정보를 먼저 인지할 경우 서로 공유하고 업무를 조율하게 된다.

"영국의 국가 안보 체계에서 경찰이 차지하는 위치는 확고하다. 정보기관 요원들이

> 사람을 검거하거나 구류할 수 없고 경찰의 손을 빌려야 하기 때문이다. 따라서 경찰이 정보 수집, 체포, 지역사회에 유해 요소 예방 등 역할에 우선적인 위치를 차지하는 것이 사실이다. 물론, 이러한 역할을 수행하는데 있어서 경찰도 정보기관의 정보를 제공받아 활용하게 된다. 쉽게 말하면, 상호보완적인 관계라고 볼 수 있다." (햄프셔 지방경찰청 소속 경찰정보관)

경찰과 정보기관의 협력에서 중요한 문제 중의 하나가 정보기관의 정보가 경찰기관에 얼마나 배포되어 경찰활동을 지원할 것인가이다. 정보기관의 정보가 경찰기관에 전달될 경우 두 가지 문제점이 있다. 첫째는 정보기관의 정보 수집 및 분석의 방법론이 유출될 수 있다는 것이고, 둘째는, 경찰기관에 전달될 경우 언제든지 형사 재판 증거로서 활용될 가능성이 있다는 것이다. 이에 대한 해결책으로, 정보기관의 정보가 경찰기관에 배포되기 전에는 '기밀정보부서 (Confidential Intelligence Unit, CIU)'에서 정보 필터링을 거친다 (James 2016). 민감한 내용 및 출처 등을 제거하는 일종의 '살균절차 (sanitisation)'를 거치는 것이다. 기밀정보부서는 국가 경찰기관 혹은 지방청 단위의 경찰기관에서 운용되고 있으며, 국가 정보 체계 운용에 있어서 중대한 역할을 하고 있다. 이부서의 목적은 두 가지이다. 첫째는 지역에 산재해 있는 경찰 정보 시스템을 국가범죄수사청, 대테러 부대, 그리고 해외경찰기관들과 연결해주는 것이고, 둘째는, 경찰에 제공되기 전에 민감한 정보를 필터링하여 살균 처리하는 것이다. 두 번째 역할은, 일종의 방화벽으로서, 정보 내용을 출처로부터 분리하여 정보제공자 혹은 정보작성자를 보호하는 역할을 한다.

# VII. 결론

국가정보원의 국내 정보활동이 폐지될 가능성이 높아짐에 따라, 국내의 정보활동을 어느 기관이 어떠한 방식으로 담당할 것인가에 대한 심도 깊은 논의가 필요한 시점이 되었다. 본 연구에서는 이와 관련하여 영국 경찰의 국내정보활동에 대하여 살펴보았

다.

앞서 설명한 바와 같이, 영국 경찰은 위험관리 (risk management)를 기반으로 정보주도적 경찰활동 (ILP)을 수행하고 있다. 정보주도적 경찰활동은 주로 범죄정보에 중심을 두는데 2000년대에 들어서면서 테러가 증가하고 사회의 안전을 위협하는 요소가 증가하면서 법령 제정을 통하여 국가정보모델 (NIM)을 도입하여 시행하고 있다. 이는 단순히 범죄와 관련된 정보만을 수집, 분석하는 것이 아니라 사회에 산재되어 있는 잠재적 위험과 갈등에 관련된 정보도 수집하여 분석을 하는 것이다. 또한, 국가정보모델은 지역문제, 광역 수준의 문제, 국가/초국가적 문제 등 3단계로 구분하여 각 수준에 맞게 대응하도록 하고 있다. 또 영국의 전문정보기관은 체포 권한이 없기 때문에 경찰 등 법집행기관과의 협조가 필수적이며, 상호 협조적이며 생산적인 관계를 유지하고 있다. 미국과 마찬가지로 영국의 정보기관과 경찰은 정보가 통합적으로 연결이 되어 있으며, 상호 필요한 정보들을 공유하고 있다.

이처럼 영국은 국내정보의 경우 경찰이 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며 최고 정책결정권자의 의사결정에 필요한 치안정보도 적극적으로 제공하고 있다. 다만 이러한 정보들은 독점하는 것이 아니라 정보공동체와 공유하고 상호 협력하도록 하고 있다. 결과적으로 영국 경찰은 정보주도형 경찰활동을 통하여 정보 수집과 분석을 체계적으로 수행하고 있으며, 효과적인 정보활동을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

우리나라에서도 국가정보원의 개편과 더불어 정보주도형 경찰활동의 본격적인 도입을 검토할 필요가 있다. 특히, 영국의 사례처럼 우리의 경찰정보 활동도 국내정보를 주도하며 국민의 안전과 관련된 범죄, 테러, 재난 등을 아우르는 광범위한 치안정보를 포함하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 더불어 정책결정권자들을 위한 정책정보의 활용의 활성화도 필요할 것으로 보인다. 정보활동의 추세는 이제 국가 이익 및 위기관리의 틀에서 진행이 되고 있는데, 정책정보는 이러한 틀에서 핵심적인 역할을 수행하고 있기 때문이다. 다만, 정책정보의 경우 정치적인 목적과 결부될 수 있는 가능성이 있기 때문에 이에 대한 법적인 근거와 통제장치를 미리 마련하여야 할 것이다. 이는 이러한 장치가 마련되어 있지 않으면 경찰의 정보활동이 정치에 악용될 가능성

을 배제할 수 없기 때문이다.

향후 국내정보 활동을 경찰이 주도하며 수행하는 것이 타당한지에 대한 보다 깊은 논의가 필요할 것으로 보인다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 국내정보활동의 목적은 국민의 안전과 국가의 이익이라고 할 수 있다. 경찰의 국내정보활동에 관한 논의는 반드시 국민의 안전과 국가의 이익이라는 바탕에서 출발을 하여야 하며, 경찰 정보활동의 개혁도 이에 근거하여야 할 것이다.

---

**Notes**

1) 노용택. 「'국정원 대공수사권' 경찰에 넘긴다」. 『국민일보』, 2018년 1월 8일, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923880865.

2) 영국의 정부 기관 중 정보활동 기관은 순수한 정보기관과 정보 기능을 가진 법집행기관으로 구분된다. 순수정보기관으로는 보안부(Security Service, MI5), 비밀정보부(Secret Intelligence Service, MI6), 정보통신본부(Government Communications Headquarters), 국방정보부(Defense Intelligence)가 있고, 정보 기능을 가진 법집행기관으로는 국가범죄수사청(National Crime Agency), 국가사기범죄정보국(National Fraud Intelligence Bureau) 및 국세청(HM Revenue & Customs)이 있는데, 이처럼 정보 기능을 하는 기관들의 집단을 '정보공동체 (Intelligence Community)'라고 한다.

3) https://ict.police.uk/national-standards/intel/ 참조.

4) https://sussex.police.uk/policies-and-procedures/management-of-crime-and-intelligence/ 참조.

5) 영국은 지방자치경찰제로 인해 전국을 관할하는 국가범죄수사청, 중대사기단속청 등을 경찰기관이 아닌 법집행기관으로 분류하고 있다.

6) 예를 들어, South East ROCU에는 하위 부서로 Regional Investigation Unit, Regional Asset Recovery Unit, Regional Intelligence Unit, Regional Protected Persons Unit, ACPO Regional Cyber Crime Unit가 있다 (출처: http://www.serocu.org.uk/about.aspx).

# 인 용 문 헌

문경환. 「주요 국가의 국내정보활동 및 조직체계 연구 : 영국, 미국, 프랑스, 우리나라의 국내 정보 기구를 중심으로」. 『한국경호경비학회지』 41호, 2014, pp. 153-83.

윤태영. 「주요국 정보기관의 국내정보활동: 영국, 미국, 이스라엘 사례와 한국에 대한 함의」. 『한국치안행정논집』 12권 3호, 2015, pp. 69-90.

Andreas, P., & R. Price. "From war fighting to crime fighting: Transforming the American national security state." *International Studies Review,* vol. 3, no. 3, 2001, pp. 31-52.

Beck, U. "Risk society: Towards a new modernity" *Sage, v*ol. 17, 1992.

Bell, S. "The UK's risk management approach to national security" *RUSI,* vol. 152, no. 3, 2007, pp. 18-23.

Best Jr, R. A. *Intelligence and Law Enforcement: Countering Transnational Threats to the US (No. CRS-RL30252).* Federation of American Scientists Washington DC, 2010.

Carter, J. G., & S. W. Phillips. "Intelligence-led policing and forces of organisational change in the USA" *Policing and Society,* vol. 25, no. 4, 2015, pp. 333-57.

Coyne, J. W., & P. Bell. "The role of strategic intelligence in anticipating transnational organised crime: A literary review" I*nternational Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 39, no. 1, 2011, pp. 60-78.

Ericson, R. V., & K. D. Haggerty. *Policing the risk society.* Oxford UP, 1997.

Flood, B., & R. Gaspar. "Strategic aspects of the UK national intelligence model." *Strategic thinking in criminal intelligence,* 2004, pp. 37-52.

*Helping with Enquiries: Tackling Crime Effectively*. UK Audit Commission. 1993.

Innes, M., N. Fielding, & N. Cope. "The Appliance of Science?': The Theory and

Practice of Crime Intelligence Analysis" *The British journal of criminology,* vol. 45, no. 1, 2005, pp. 39-57.

James, A. *Understanding police intelligence work.* Policy Press, 2016.

John, T., & M. Maguire. "Rolling out the national intelligence model: key challenges." *Crime reduction and problem-oriented policing*, edited by K. Bullock and N. Tilley, Willan, 2003.

Kleiven, M. E. "Where's the intelligence in the National Intelligence Model?" *International Journal Of Police Science & Management,* vol. 9, no. 3, 2007, pp. 257-73.

Maguire, M. "Policing by risks and targets: Some dimensions and implications of intelligence led crime control. Policing and Society." *An International Journal,* vol. 9, no. 4, 2000, pp. 315-36.

Maguire, M., & T. John. "Intelligence led policing, managerialism and community engagement: Competing priorities and the role of the National Intelligence Model in the UK." *Policing & society,* vol. 16, no. 1, 2006, pp. 67-85.

National Criminal Intelligence Service. *The National Intelligence Model.* London: NCIS Corporate Communications, 2000.

*National Intelligence Machinery*. UK. Cabinet Office, 2010.
www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/nim-november2010.pdf.

*National Intelligence Model*. UK. NCIS, 2000.
www.intelligenceanalysis.net/ National%20Intelligence%20Model.pdf.

O'Malley, B. P. "Revisiting the Classics:'Policing the Risk Society'in the Twenty-first Century" *Policing and Society, v*ol. 25, no. 4, 2015, pp.426-431.

*Policing with Intelligence*. UK. HMIC, 1997.

Ratcliffe, J. H. "Intelligence-led policing." *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, vol. 248, 2003, pp.1-6.

_____. *Intelligence-led policing*. Routledge, 2016.

*Regional Organised Crime Units: A review of capability and effectiveness*. UK. HMIC.2015. https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp.../regional-organised-crime-units.pdf.

Tilley, N. "The development of community policing in England: networks, knowledge and neighbourhoods." *The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions*, edited by T. Williamson, John Wiley and Sons, 2008.

## Abstract

# An Analysis of Intelligent-Led Policing in the UK


Lee, Julak (Kyonggi University)


The Moon Jae-in administration announced plans to reorganise the National Intelligence Service (NIS) as an agency that deals only with foreign security intelligence at the beginning of his term. If the NIS' domestic intelligence function is virtually abolished, the domestic intelligence activities of the National Police, which is also in charge of the intelligence function along with the NIS, become more important. Against this backdrop, there is a growing need for strengthening domestic intelligence activities to secure the safety of Korean people. Therefore, it is urgent that the future direction of police intelligence activities should be examined and researched comprehensively.

In this study, the intelligence activities of the UK police were analysed through literature review and in-depth interview techniques. As the UK is actively engaged in Intelligent-Led Policing (ILP) to secure social safety, an analysis of UK cases can help find an alternative which fits into the Korean situation.

The UK police play a very important role in domestic intelligence and actively provide top decision-makers with crime intelligence necessary for decision-making. However, these intelligence are not monopolised, but are shared with the intelligence community (IC) with full cooperation. As a result, the UK police systematically conduct intelligence gathering and analysis through ILP and it can be said that it is carrying out effective domestic intelligence activities. Based on the results of this

analysis, this study proposed the adoption of ILP in the Korean police as well as the reorganisation of the NIS.

**Key Words: UK police, Intelligent-Led Policing, intelligence activities, domestic intelligence, crime intelligence.**

논문접수일: 2018.01.20
심사완료일: 2018.02.01
게재확정일: 2018.02.08

이름: 이주락
소속: 경기대학교
주소: 경기 수원시 영통구 광교산로 154-42 경기대학교 성신관 2201호
이메일: julaklee@kyonggi.ac.kr