

2005 | 연구보고서

선진 각국의 경찰부패방지 제도에 대한 연구

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

선진 각국의 경찰부패방지 제도에 대한 연구

- 미국 · 영국 · 일본 · 홍콩 · 싱가포르를 중심으로 -

《研究陣》

연구 위원: 이 상 수 (서울시립대 반부패행정시스템연구소 선임연구원)

연구 실 장: 김 영 조 (총 경)

연구 관: 윤 성 철 (경 감)

목 차

요 약 문	i
제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	3
제3절 연구방법 및 내용	4
제2장 경찰부패의 의의 및 경찰활동에 있어서 시민참여의 이론적 배경	6
제1절 경찰 부패의 개념정의	6
제2절 경찰 부패의 원인	11
제3절 경찰 부패의 유형	19
제4절 경찰 부정부패의 특성	21
제5절 경찰 부패방지에 있어서 시민참여의 이론적 배경	23
제3장 경찰부패 실태 및 경찰부패방지제도 평가	37
제1절 양적인 측면	37
제2절 부패 유형적인 측면	40
제3절 부패인지도 측면	47
제4절 경찰 부패방지제도 및 대책의 점검	52
제4장 선진 외국의 경찰부패방지제도의 비교	56
제1절 미 국	56
제2절 영 국	68
제3절 일 본	82
제4절 홍콩	94
제5절 싱가포르	104
제6절 선진 외국 경찰부패방지제도의 시사점	108

제5장 투명한 경찰행정 구현방안	110
제1절 경찰부패방지 대책의 기본방향	110
제2절 법제도적 개선방안	117
제3절 조직문화 및 근무환경 개선방안	133
제6장 경찰부패방지를 위한 시민참여 실천방안	136
제1절 민·경 반부패협력의 추진체계 구축	136
제2절 시민단체와의 연대 강화 방안	138
제3절 시민참여 확대를 위한 제도적 방안	140
제7장 결론 및 단계적 실현방안	153
제1절 결 론	153
제2절 단계적 추진계획	155
참고문헌	158
부 록	170

표 차 례

<표 2-1> 주요 외국의 지역사회 경찰활동(Community Policing; COP) 프로그램	28
<표 2-2> 시민의 경찰비리 신고접수현황	35
<표 2-3> 유형별 처리현황	36
<표 2-4> 조치별 현황	36
<표 3-1> 연도별 경찰공무원의 징계현황	37
<표 3-2> 연도별 국가 및 지방공무원 대비 경찰공무원의 정원 현황	39
<표 3-3> 1990년 이후 징계종류별 경찰징계 현황 추이(1990-2004. 7 현재)	40
<표 3-4> 2001년 이후 계급별·비위유형별 비리경찰관 징계현황	42
<표 3-5> 최근 3년간 계급별 징계빈도	43
<표 3-6> 비위유형별 현황(2000년 기준)	44

<표 3-7> 비위유형별 현황(2001년 기준)	45
<표 3-8> 비위유형별 현황(2002년 기준)	45
<표 3-9> 최근 3년간 기능별 징계 현황	46
<표 3-10> 부패유발요인에 대한 인식	50
<표 3-11> 역대 한국경찰의 반부패 활동	52
<표 3-12> 경찰청의 부패방지대책 실행계획의 기능별 추진항목	54
<표 6-1> 부적격 공무원 배제를 위해 적합한 전략	145
<표 6-2> 사이버 지역사회경찰 네트워크(CPCN)의 구성 체계	146

그림 차례

<그림 3-1> 공무원 종류별 징계현황(1997-2002)	38
<그림 3-2> 공무원 종류별 징계현황(1997-2002)	38
<그림 3-3> 국가 및 지방공무원 대비 경찰공무원 정원현황(1989-2003)	39
<그림 3-4> 1990년 이후 경찰공무원 징계조치별 현황 추이(1990-2004. 7 현재)	41
<그림 3-5> 비위유형별 공무원 징계현황 추이(2000~2004)	46
<그림 3-6> 2003년도 부패방지위원회의 청렴도 측정결과	48
<그림 4-1> 영국의 경찰대상 민원 접수·처리 과정	76
<그림 4-2> ICAC 조직도	99
<그림 4-3> IPCC의 경찰민원조사 모니터링 절차	101
<그림 4-4> 홍콩경찰 조직체계	102
<그림 5-1> 경찰 부패방지의 목표 및 추진전략	110
<그림 5-2> 경찰 부패방지를 위한 체계적 대응방안	111
<그림 5-3> 경찰부패 위험성 진단 절차	119
<그림 5-4> 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선의 기본방향과 절차	120
<그림 5-5> 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선 로드맵 수립 주요 내용	121
<그림 5-6> 경찰인사의 투명성 제고를 위한 공개추천 처리절차	124
<그림 5-7> 경찰청렴도 조사의 단계적 실현방안	129
<그림 6-1> 경찰음부즈만(청문감사담당관)과 시민단체-경찰협력 위원회간 민원처리 흐름도	144
<그림 6-2> 사이버 지역사회경찰 네트워크(CPCN)의 소프트웨어 구성도	147
<그림 7-1> 경찰부패의 단계적 추진 계획	155

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

경찰은 국민생활과 직접 관련이 있는 최일선에서 법을 집행하고 다양한 서비스를 제공하고 있기 때문에 경찰부패는 다른 어떤 공직사회의 부패보다도 기회가 많을 뿐만 아니라 다른 사람들에 의해서 쉽게 노출되는 특성을 가지고 있다.

공식통계상에 나타난 공무원 범죄율을 보더라도 경찰의 공무원범죄율은 전체공무원의 공무원범죄율보다 두 배 가량 많은 것으로 나타나고 있는 것이 이를 반증한다. 이와 같이 법집행관들의 부패는 법의 역할에 직접적인 위협을 가할 소지가 상대적으로 크다는 점에서 경찰부패는 다른 부패취약 분야보다도 더욱 중요성을 갖는다.

이 같은 인식 아래 국민의 정부 출범 이후인 1999년에 경찰분야 부패방지 종합대책을 수립하여 불합리한 행정절차 간소화, 민원인 접촉기회 축소 등의 제도를 개선함으로써 일상업무의 부패수준은 상당히 개선되고 있으나 아직까지도 사건수사, 풍속업무 등과 관련한 비리가 근절되지 않고 있다.

이 같은 실태는 2003년 부패방지위원회의 청렴도 조사('03. 3월) 결과가 보여주고 있는 바, 동 조사에서 일반 국민들은 경찰분야(58.1%)가 건설·건축, 법무, 세무분야 다음으로 부패가 많다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 2002~2003년간 부정부패로 인해 건책이상 징계조치된 경찰공무원이 343명으로 중앙부처에서 제일 많은 수준이다.

취약분야는 경찰업무 중 계약(물품, 용역, 공사), 총포 등 소지허가, 교통사고 처리, 유해업소 단속 업무의 청렴도가 상대적으로 낮고, 인사의 투명성 확보가 필요한 것으로 나타나고 있다.

부패요인은 전체적으로 개인적 차원의 부패는 줄어들고 있는 추세이나 열악한 근무여건, 운영경비 부족 등 제도·행정의 불합리성에 기인한 관행화된 부조리는 아직도 남

아 있는 것으로 조사되었으며, 법규정 및 기준·절차의 비현실성(특히, 유해업소 단속업무), 과도한 재량권 부여, 적극적인 정보공개 노력 부족, 이의제기의 어려움 등이 주요 원인으로 분석되고 있다.

이와 함께 자체감사 기능 등 부패통제장치의 미흡도 지적된다. 즉, 부패 적발율도 낮고 대부분 주의·경고 처분에 그치는 형식적·미온적 감사로 내부통제의 실효성이 낮고, 학연·지연 등의 연고주의, 조직내 보호장치 미흡 등으로 인해 내부 공익신고 분위기가 미형성되어 있다.

경찰은 공정한 법집행과 신뢰를 바탕으로 한 대국민 봉사의무를 수행하는 위치에서 국민생활과 직접 관련있는 최일선에서 법을 집행하고, 다양한 서비스를 제공하고 있기 때문에 경찰부패는 국민이 피부로 느낄 수 있는 공직사회 부패의 바로미터로 인식되고, 법을 집행하는 경찰이 법을 어기거나 제대로 집행하지 않는 것은 법과 권위를 스스로 깨뜨리는 행위가 된다는 점이다.

그러나 경찰행정 과정의 부패문제를 한국사회의 다른 부패와 마찬가지로 경찰 개개인의 행태문제 탓으로만 돌릴 경우 근본적인 해결이 불가능하고 부패가 계속 재발될 가능성이 높다.

따라서 행정의 투명성을 제고하여 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 감사·감찰을 통한 적발·처벌(사후적 통제)과 더불어 부패를 유발하는 제도적·환경적 요인을 적극적으로 개선하는 등 자기혁신적인(self-renovating) 노력이 필수적이며, 특히 시민참여를 통한 부패통제 방안의 수립과 정착이 필요하다.

이를 위해 국민으로부터 신뢰를 받고 있는 미국·영국·일본·싱가포르 등 선진 각국 경찰의 부패방지제도 및 감사부서의 운영실태를 비교·고찰하여 한국 경찰의 부패통제 방안 수립에 적극 활용하는 것이 필요하다.

이 점에서 주요 선진 외국의 감찰부서 운영실태 및 경찰부패 방지를 위해 시행 중인 각종 제도와, NGO를 비롯한 다양한 시민참여 사례를 기초로 한국경찰의 부패방지 제도의 개발에 적극 활용할 것이 요청되는 것이다. 본 연구는 이와 같은 관점 하에서 선진 외국의 경찰부패 방지제도에 대한 분석을 토대로 한국 경찰의 부패통제를 위한 실천방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 목적

참여정부 출범 이후 강력한 경찰부패근절방안에도 불구하고 경찰비리가 끊임없이 발생하고 있으며, 기존 감찰·감사부서의 활동만으로는 한계에 이르고 있다. 이에 따라 국민으로부터 신뢰받는 경찰로 거듭나기 위하여 경찰분야 부패방지 대책은 다른 어느 분야에 우선하여 이루어져야 할 것이며, 특히 21세기 새로운 거버넌스(new governance) 시대를 맞이하여 시민참여를 중심으로 한 경찰 부패방지 제도의 도입 및 수립을 위한 제 방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적이다.

아울러 본 연구는 경찰의 부패행위에 대한 방지대책을 종합적으로 제시하여 경찰의 부패를 줄이고, 나아가 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립하는 데 또다른 목적이 있다. 이를 위해 구체적으로 다음과 같은 사항에 연구의 초점을 두었다.

첫째, 향후 경찰의 청렴도 향상 및 부패근절로 대국민 신뢰도 증진을 위한 방안을 제시하였다. 요컨대, 경찰의 도덕성 회복, 국민들의 경찰에 대한 신뢰와 격려·지지를 확보할 수 있는 경찰공무원 직업윤리를 확립하기 위한 제반 제도적 개선방안 제시와 경찰 조직문화 및 근무환경 개선방안 함께 시민참여를 통한 경찰 부패방지 제도적 방안을 도출하였다.

둘째, 선진 외국의 경찰부패방지를 위한 법제도와 경찰민원에 대한 처리절차 등을 분석하여 한국경찰의 부패방지 제도에 적극 반영토록 한다. 즉, 선진 경찰의 감사부서 활동실태 및 부패방지제도를 비교·연구하여 향후 한국경찰 감사부서의 바람직한 부패방지 대책의 기반을 제시하였다.

셋째, 경찰부패 방지를 위한 정책 추진상황 등 주요 정보를 자발적·능동적으로 공개하여 시민참여를 활성화함으로써 경찰행정의 투명성을 제고할 수 있는 실천적 방안도 제시하였다.

마지막으로 21세기 새로운 거버넌스(new governance) 시대를 맞이하여 시민참여를 중심으로 한 경찰 부패방지 제도의 도입 및 수립을 위한 제 방안과 함께 정책적 보완 방향을 제시하는 등 다각적이고 입체적인 경찰부패방지 대책을 제시하도록 한다.

제3절 연구방법 및 내용

1. 연구의 방법

본 연구의 주요 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 국·내외 문헌연구 및 관련자료 수집이다. 경찰공무원의 부패실태 및 개선방안 수립을 위한 문헌조사 및 현행 법제도 분석, 경찰공무원의 공직윤리 관련 법령 및 운영 지침·연차보고서의 수집 및 분석을 통해 경찰의 공직윤리 및 부패방지 대책을 검토하였다.

둘째, 행정자치부의 통계연보와 경찰청 내부의 비위경찰관 통계 등 공식통계 자료를 검토하여 경찰부패 실태에 대한 시계열적 분석을 포함하여 심층적 분석을 하였다. 또한 경찰관계 연구문헌, 기존 경찰대상 설문조사 결과 자료, 그리고 정부개혁안과 자료집에 대한 검토 등 다양한 방법을 통해 경찰부패의 현황과 문제점을 파악하고 경찰부패 방지방안을 모색하였다.

셋째, 현직 경찰관들에 대한 심층면접, 관계 전문가들을 대상으로 한 브레인스토밍(brain storming) 및 워크숍을 병행하여 합리적인 경찰부패 통제방안을 도출하는 동시에 이 과정에서 시민참여 방안을 제시하여 경찰 실무자와 관계 전문가의 의견수렴을 병행하였다

특히, 2004년 11월 12일 경찰청 감사관실이 주관하는 『경찰부패방지 세미나』를 본청과 전국 지방경찰청 감사담당부서 경찰공무원들을 대상으로 경찰청 대강당에서 개최하였다. 이 세미나를 통해 경찰부패의 실태와 문제점, 그리고 경찰부패 방지를 위한 시민참여 방안에 대한 실무자와 전문가들의 열띤 논의가 진행되어 상당한 공감대를 확보하였다.

넷째, 외국의 경찰부패방지 최근동향과 경찰활동에 있어서 시민참여 사례를 비교연구(comparative study)하여 우리나라 경찰부패 방지 대책 수립 및 시민참여를 통한 경찰활동 구현방안을 모색하는 데 정책적 시사점을 얻고자 하였다.

본 연구는 위와 같은 비판적 복수주의(critical multiplism)적 접근방법을 통해 경찰부패 문제에 대한 체계적 접근과 실현 가능성 높은 실천적 대안을 제시하고자 노력하였다.

2. 연구의 내용

본 연구의 구체적 연구내용은 다음과 같다. 연구내용은 크게 경찰부패의 의의 및 이론적 배경, 경찰부패의 실태 분석 및 경찰부패방지제도의 평가, 선진 외국의 경찰부패방지 법제도 비교·검토, 경찰부패 방지를 위한 기존의 제반 정책 및 제도적 노력 진단, 그리고 경찰부패 통제 및 투명한 경찰행정 구현을 위해 법제도적 개선방안과 조직문화 및 근무환경 개선방안, 그리고 시민참여를 통한 경찰부패 통제방안으로 크게 구성되었다.

특히, 경찰부패방지를 위한 구체적인 제도적 방안을 제시하는 데 있어 국가종합부패방지 기구인 부패방지위원회의 경찰부패 통제방안과 관련된 계획과 연동하여 관련 대책을 수립함과 동시에, 경찰청 감사관실과의 워크숍 및 세미나 개최를 통해 실천적인 부패방지대책을 제시하도록 주의를 기울였다. 이와 같은 연구 결과를 토대로 경찰부패방지를 위한 정책적 실현 가능성이 높은 실천적 방안 제시와 각 대안의 단계적 추진계획을 제시하여 경찰부패방지 구현을 위한 로드 맵(road-map)을 제시함으로써 향후 경찰청의 부패방지 대책 추진의 청사진을 제시하고자 하였다.

제2장 경찰부패의 의의 및 경찰활동에 있어서 시민참여의 이론적 배경

제1절 경찰 부패의 개념정의

1. 일반적인 부패에 대한 정의

경찰부패에 대한 명확한 개념적 정의는 아직 정립되지 않고 있으나 여러 학자들의 정의를 토대로 경찰부패에 대한 접근을 시도하면 다음과 같다.

먼저 일반적으로 논의되는 공무원 부패에 대한 정의는 다음과 같이 구분된다. Heidenheimer는 부패가 일어나는 영역을 넓게 보는가 좁게 보는가에 따라서 공직중심의 정의와 시장이론 중심의 정의, 공익중심의 정의로 구분하고 있다.

첫째, 공직 중심적 정의로 금전이나 지위 획득 혹은 영향력의 확대나 사적 이득을 위해 법적·공공의 의무 규범에서 이탈하는 것으로 보는 견해이다. Bayley는 부패를 특히 뇌물 수수 행위와 관련하여 이익에 치중한 나머지 공권력을 오용하는 행위를 총칭하는 개념으로 파악하고 있다¹⁾. 한편 나이(J. S. Nye)는²⁾ 부패의 개념을 넓은 의미로 규정하는 것을 피하고 실제로 적용할 수 있도록 좁은 의미로 정의 내리고 있다. 그의 견해에 따르면 “사적분위의 행위 다시 말해, 자신은 물론 가족 친지 및 사적 도당 위주의 금전적 또는 신분상의 이익 때문에 공직의 규범적 의무에서 이탈하는 행위 혹은 사적 분위로 어떤 유형의 영향력을 행사함으로써 법규를 위반하는 경우”에 부패가 된다고 한다.

1) David H. Bayley, "The Corruption in a Development Nation", Western Political Quarterly, Vol. XIX, No. 4(December 1966), pp. 719-732.

2) J. S. Nye "Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis", American Political Science Review, Vol. LXI:2(June 1967)

둘째, 시장중심의 정의이다. 이는 시장이론을 기초로 한 경제학자들은 관료제가 경제에 대하여 광범위한 조정자의 역할을 수행하면서 공공의 이익을 분배함에 있어 부패 공무원이 자신의 지위를 개인의 이익을 극대화하는 수단으로 생각할 때 부패가 발생(Robert Tilman, Nathaniel H. Leff, Jacob Van Kleveren)한다고 보는 입장이다. 부패의 개념을 공직윤리나 공익 이외의 차원 즉, 경제적 측면에 초점을 맞추고 부패현상을 “교환되지 말아야 할 특수이익(pecuniary gains)을 추구하는 시장교환관계”로 보는 입장이다. 이러한 시장중심적 정의는 합법적 시장기구가 고객의 수요에 적절히 대응하지 못함으로써, 부패라는 초합법적인 제도가 배분적 의사결정에 참여하게 된다고 보는 입장이다. 따라서 부패의 기준이 매우 상대적일 수밖에 없다. 그러나 이러한 개념 정의는 왜 부패가 신생국이나 후진국에서 더욱 성행하고 있는가에 대해 설득력 있는 견해를 제시한다. 일반 시민의 정부활동에 대한 기대와 수요는 다양해지고 증가하는 데 비하여 정부의 중앙집권적 배분체계가 그러한 기대와 수요를 제대로 충족시키지 못하기 때문에 부패가 하나의 대체수단으로 작용한다는 논의는 후진국에서의 부패의 고질화 현상을 설명하는데 강점이 있다. 예컨대, 반 크레베린(Jacob Von Kleveren)은³⁾ 부패를 규정함에 있어 엄격한 의미에서 시장이론을 적용하고 있다. 즉 부패란 “공무원이 일반 국민들로부터 별도의 수입을 얻기 위해서 그의 권한을 남용하는 경우를 의미하는 것”으로 본다.

셋째, 공익중심의 정의로, 이는 국민들의 다수의 이익과 행복을 위하여 노력하여야 할 공직자들이 그들의 공익적 책임을 위반하여 사익을 추구함으로써 파생하는 일탈(Carl Friedrich, Arnold A. Rogow, H.D.Lasswell)행위로 공무원 부패를 규정짓는다. 프리드리히(Carl Friedrich)⁴⁾는 “어떤 일을 수행할 책임 있는 공직자가 법적으로 규정되지 않은 금전 또는 기타 보상을 제공한 자에게는 누구나 혜택을 주는 행위를 함으로써 국민대중의 이익에 손해를 끼치는 경우”에 부패가 된다는 것이다. 한편, 로고우(Arnold A. Rogow)와 라스웰(H. D. Lasswell)은⁵⁾ 부패행위는 적어도 공공질서 체제에 대한 책

3) Jacob Von Kleveren, "The Concept of Corruption, in Heidenheimer" , New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970, pp. 38-40

4) Carl Friedrich, "Political pathology", Political Quarterly, Vol. 37(1996), p. 74

5) Arnold A. Rogow and H. D. Lasswell, Power, Corruption and Rectitude(Englewood Cliffs, N.

임을 위반한 것이고 실제로 그러한 체제와는 양립될 수 없다고 보았다. 공공질서 체제는 특수이익 보다 공동이익이 우선되어야 하고, “특수이익을 위해서 공동의 이익을 위반”하면 부패하다고 보았다. 그들은 재래식 정의와 기능상의 정의에 차이를 고려해야 한다고 환기시키고 있다. 기능상의 용어로 볼 때 뇌물수수행위를 부패라 말한다. 재래식 정의에 따르면 뇌물수수 행위에 대한 공공제도의 처방은 크게 달라질 수 있다는 것이다.

넷째, 제도적 접근설이다. 부패를 주로 후진국가나 개발도상국가에서 발생하는 제도적 취약성이나 사회적 기강 해이의 결과적 부산물로 취급(Myrdal)하는 입장이다.

다섯째, 법학적 정의이다. 이는 형법상의 범죄요건인 행위의 구성요건 해당성, 위법성 그리고 책임성의 3요소에 의해 성립되며 국가가 보호하는 사회생활의 이익가치를 침해하는 반사회적 행위를 공직부패로 정의하고 있다.

2. 개별 학자들의 경찰부패 정의

이제 개별 학자들의 경찰부패에 대한 정의를 보면 다음과 같다.

Richard Ward같은 학자는 경찰부정부패(police corruption)를 “그 대가로 경찰관이 가치 있는 어떤 것을 받든 받지 않든, 법을 집행하고 치안 서비스를 제공함에 있어 불편부당하고 공정해야 할 경찰관으로써의 권한을 옳지 않게 사용하여 경찰력 행사의 대상이 되어야 할 부정행위를 보호해 주거나, 어느 한편을 유리하게 해주고 다른 한편을 불리하게 하는 것⁶⁾”이라고 규정하여 그 대가성에 상관없이 경찰관이 그 권한을 불순한 의도로 사용한 모든 경우를 부정부패로 간주하고 있다.

Golden Misner 역시 무엇을 받고 안받고가 중요한 것이 아니라 그 ‘동기’가 중요함을 강조하여 “경찰관이 선물 등을 받음에 있어 그 ‘직무’와 관련이 있으면 그것은 ‘뇌

J:Prentice-Hall, 1963), pp. 132-134.

6) Richard H. Ward, “Police Corruption: An Overview”, in *Police Corruption - ‘A symposium presented to the 82nd Annual Convention of the American Psychological Association’*, published by the Police Journal, Sussex, 1975, p. 34

물'이지만 '단순한 호의 내지는 친선(friendship)'이 동기일 경우엔 '뇌물'로 봐선 안된다7)"라고 주장하고 있다.

문성호(2002b)는 경찰부패를 '뇌물이라고 하는 것과 결부된 경찰의 일탈행위전반'으로 정의하고 있으며, 김택(1998)은 기존 학자들의 정의를 중심으로 '법을 집행하는 경찰관들이 법규를 남용하거나 재량권을 일탈하여 부정한 방법으로 재화가치를 획득하거나 수수하는 행태'로 정의하고 이와 같은 부정부패가 성립되기 위한 요건으로 권한의 남용이 의도적이어야 하며 특정인에 귀속되는 사적 이익 또는 불이익이 있어야 하고, 특정한 사익 또는 불이익이 권한의 활용과 직간접적으로 연결되어야 한다고 주장하고 있다.

표창원(1999)은 경찰부패란 '경찰관이 그 지위와 권한을 불법적으로 부당하게 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위(그 대가성에 상관없이)와 이를 알면서도 방관하는 행위 및 이의 원인이 되거나 이에 조력하는 경찰관 아닌 자의 행위까지 포함'하는 것으로 규정하고 있다.

이에 비해 Gerald Lynch는 경찰부패는 '경찰절차법이나 형법을 위반한 것'으로 소극적으로 규정하고 있다.

전주수(2000)는 경찰부패를 '국민의 생명을 보호하는 공익수호자로서 법에 정해진 권한과 책임을 이탈하여 개인의 사적 이익을 추구하고 공익을 저해하여 국민들로부터 경찰에 대한 신뢰성을 저하시켜 국가의 치안력을 약화시키는 행위'로 규정하고 있어 경찰공무원이 직무와 관련하여 주어진 규정이나 규범으로부터 일탈하여 사익을 취하거나 기도하는 행위와 사회적·공적 신뢰를 저해시키는 행동으로 보는 직책 중심의 정의를 내리고 있다.

이러한 견해들을 종합해 볼 때, "개인적인 이득을 얻기 위한 경찰관의 불법적인 행동"이 널리 인정되는 경찰부정부패의 개념8)이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 Charles Bahn이 지적하듯, '피의자를 엮어내기 위해 증거를 조작하는(illegal planting of evidence)' 등의 잘못된 행위들도, '개인적인 이득을 얻기위함'이라고 보기는 어렵지만, 부정부패의 범주

7) Gordon E. Misner, "The organisation and social setting of police corruption", 상계서, p. 27

8) 우리나라에서도 관료부패를 논할 때 이러한 개념이 통용되고 있다. 김해동, "부패의 작용", 행정논총 제30권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1992, p. 119 참조

에 포함시켜야 할 것이다⁹⁾.

또한 Gerald Lynch는 '동료가 부정부패를 저지르고 있는데도 모른척하는 경찰관의 행위도 그로 인해 이득을 얻지는 않는다 하더라도, 직업윤리와 도덕적 의무를 팔아 동료의 환심을 샀기 때문에, 역시 부정부패의 공범으로 보아야 한다¹⁰⁾'고 주장한다. 이러한 Lynch의 적극적 견해는 내부고발(Whistle blowing)이 보호받아야 할 행위임을 넘어서 '행하지 않으면 부패의 공범으로 처벌받아야 하는 의무'로 간주될 수 있음을 시사한다는 점에서 주목할 만하다.

호주 New South Wales 州의 반부패위원회는 부정부패의 범위에 '공무원으로 하여금 권한이나 지위를 잘못 사용하도록 그 원인을 제공하는 공무원 아닌 자의 행위'도 포함시키고 있는데¹¹⁾, 이는 경찰(또는 공무원) 부정부패 행위의 수혜자 혹은 교사·방조 행위를 한 관련 민간인도 부정부패의 공범으로 간주해야 함을 의미한다.

여기에서는, 한국 경찰부정부패에 대한 실효성 있는 치유책을 찾는다는 의미에서 가장 광범위한 부정부패의 개념, 즉, '경찰관이 그 지위와 권한을 불법적으로, 부당하게, 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위(그 대가성에 상관없이)와 이를 알면서도 방관하는 행위 및 이의 원인이 되거나 이에 조력하는 경찰관(공무원) 아닌 자의 행위'라고 상정을 하고 논의를 하겠다.

다만, 뒤에 구체적인 경찰부정부패 방지제도를 논의하기 위해 이러한 폭넓은 경찰부정부패 개념을 민원제기의 잠재성에 따라 둘로 나누어 보고자 한다. 그 첫째는, 관계당사자 모두가 이익을 보는 측면이 있어 불만이나 민원제기가 쉽게 일어나지 않는 부정부패(예를 들면, '뇌물이나 향응을 받는 행위')이고, 둘째는, 경찰관의 일방적인 권력·지위 남용이나 잘못된 일처리 태도로 인권, 재산 또는 신체를 침해하거나 정신·물질적 피해를 입혀 불만이나 민원제기의 잠재성이 큰 행위이다.

9) Charles Bahn, "The Psychology of Police Corruption : Socialisation of the Corrupt", 상계서, p. 12

10) Gerald W. Lynch, "Police Corruption from the United States Perspective" in Police Studies Vol. 12, No. 4, Winter 1989, p. 166

11) 호주 New South Wales 반부패위원회(ICAC) 인터넷 홈페이지 <http://www.icac.nsw.gov.au/> 또한, NSW의 반부패위원회법(ICAC Act) 제7조와 8조에는 이러한 공무원 아닌 자의 행위를 포함한 구체적인 부정부패행위들이 나열되어 있다.

제2절 경찰 부패의 원인

1. 개별 학자들의 경찰부패요인

1) 경찰부패에 대한 접근방법

경찰 청렴도 저해요인은 경찰조직에서 부패를 유발하거나 발생하게 하는 다양한 근거를 의미하고 있으며, 요소나 변수들은 경찰 청렴도에 대한 개념정의와 접근방법 만큼이나 복잡하고 다양하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 먼저 각 학자들마다 다양하고도 광범위하게 제시하고 있는 경찰 청렴도 저해요인을 살펴본 후 이를 종합하여 개인적 요인, 조직특성적 요인, 환경문화적 요인 등 3개의 범주로 나누어 보고자 한다.

경찰부정부패의 원인에 대해서는 대표적으로 두 가지의 접근방법이 있는데, 그 하나는 전통적인 ‘썩은 사과식 개인윤리적 접근법(traditional rotten apple theory of individualistic approach)¹²⁾ 즉 ‘사과케작 안의 표면에 드러나 보이는 몇 개의 썩은 사과는 다른 대부분의 사과와는 달리 케작에 넣기 전에 이미 상처가 나 있던 것이거나 이동 중에 부딪쳐서 상처가 난 것이므로 그 몇 개의 썩은 사과만 제거하면 케작 안에는 깨끗한 사과만 남게 된다’라는 접근방법이다.

이러한 접근방법은 주로 경찰이나 법조실무에 종사하는 사람들이 취하는데, 이들은 부정부패의 원인을 부패행위자 개인의 탐욕성과 이기심에서 찾는다. 런던수도경찰청장을 지낸 맥니(MacNee)경은 ‘경찰에 부정부패가 있는 것은 인간사회에 죄와 악이 있는 것과 같은 이치이며 이는 인간본성의 탐욕과 이기심에 기인한다¹³⁾’고 주장하였으며 홍콩의 대법관을 지낸 로버츠(Denys Roberts)경은 ‘아무리 건전한 사회일지라도, 아무리

12) ‘rotten apple theory’를 주장하는 대표적 학자로는 Vollmer, German, Tappan, Sutherland와 Cressey를 들 수 있다. 참조 : E. R. Stoddard, “Blue-Coat Crime”, in R. J. Lundman(ed.), *Police Behaviour - a sociological perspective*, New York, Oxford University Press, 1980, pp. 226-9

13) Sir David McNee, *McNee’s Law*, London, Collins, 1983, p. 205

높은 도덕적·윤리적 원칙이 강조되고 지켜지는 조직이라 할 지라도 반드시 탐욕적인 자, 권한을 악용하는 자, 야망은 크나 참을성이 없어 힘든 노력 대신 뇌물을 택하고 인간적 덕목대신 부정부패에 빠지는 자가 상당수 있게 마련이다¹⁴⁾라고 토로하였다. 한편 영국 내무부 경찰감사관(Home Office Inspector of Constabularies)을 지낸 윌리엄슨(Frank Williamson)은 범법자의 유혹을 받기 쉬운 경찰업무의 특성을 강조하며 ‘법을 위반하는 자들은 경찰관의 코를 꿰기위해 부단한 노력을 경주하며 일단 한번 매수에 성공하면 그 효과가 지속되도록 끊임없이 압박하며 그런 환경 하에서 일부 경찰관들은 다른 보통사람과 마찬가지로 탐욕스러워질 수 있다¹⁵⁾’고 주장하였다.

다른 하나는 ‘구조주의적, 사회학적 접근방법(structural, sociological approach)’으로 경찰부정부패의 원인은 개인의 도덕적 결함이 아니라 ‘그 조직의 구조적이고 사회학적인 문제때문¹⁶⁾’이라는 태도다. ‘구조주의 접근론자’들은 ‘개인윤리 접근론자’들의 ‘썩은 사과론’이 경찰지휘자나 위정자들에게 편안한 변명거리를 제공해 주며 근본적인 문제해결책 강구라는 골치아픈 과제로부터 비껴갈 수 있는 명분이 되고 있다고 비판한다. 이들이 꼽는 주요한 경찰부정부패의 원인은 다음과 같다.

- 경찰업무의 특성 : 불법영업자들은 경찰관에게 뇌물을 줌으로써 더 큰 이득을 봄
- 과중한 업무와 책임 : 분쟁의 조정자, 가정문제 상담자, 청소년 선도자, 범죄 예방 및 퇴치자인 동시에 군대식 조직의 갖은 명령 수명자로서 필요한 모든 지식과 기술, 덕성의 습득이 불가능하여 청렴이라는 직업윤리 포기, 부패의 유혹에 쉽게 승복.
- 사회적 환경 : 경찰관의 인성과 가치관 형성에 큰 영향을 끼치는 가정환경 및 주변환경과 소속 사회집단의 도덕적 분위기.
- 경제적 여건 : 가족생계, 자녀양육 비용 및 문화적 욕구 대비 급여수준.
- 비현실적인 법률의 존재 : 도박, 매매춘, 풍속영업 관련법 등 많은 사람이 어기는

14) Sir Denys Roberts, "Corruption, Law and the Community" in Police Studies, Vol. 11, No.1, Spring 1988, p. 2

15) E. Fletcher, Corruption within the Police Force, Advanced C.I.D. Course Project, Metropolitan Police Detective Training School, December 1977., p. 2

16) 상계서, pp. 229-34.

법적 규제조항의 존재는 경찰관의 묵인 없이는 제대로 장사를 할 수 없는 현실을 초래.

- 경찰 문화 : 폐쇄적이고 경직된 조직구조와 비밀주의, 충성주의 및 지나치게 동료애를 강조하는 분위기는 부정부패 만연의 비옥한 토양이며 부패경찰관 적발 및 조사에 장애요인.
 - * 런던 경시청의 고참형사 Fletcher는 "경찰관이 돈을 먹는 이유중 하나는 동료직원들에 대한 충성심의 표시다. 소액일지라도 받아서 동료들과 나누는 것은 그 집단의 일원임을 증명하는 것이고, 용기있게 이를 거절하는 사람은 골치덩이로 취급받는다¹⁷⁾"라고 토로.
- '검거'와 '단속'위주의 '강력 대응' 정책 : 각 경찰서별 또는 부서별로 '건수'경쟁을 시키며 강력한 단속과 검거를 강요하는 지휘관의 정책은 '격무'를 핑계로 그 대가로서의 부정부패를 합리화시키는 분위기를 조장하며 경찰관간에 서로를 전장에서 의 '전우'처럼 보호하고 비밀을 지켜줘야할 대상으로 여기게 함.

2) 김택의 경찰부패 원인

김택(1998)은 경찰부패의 원인을 다음과 같이 세 가지로 제시하고 있다.

(1) 경찰문화적 원인

- ① 유교적인 규범문화의 전통은 경찰권위주의의 등장을 용이하게 했음.
- ② 의리중시주의 특히 경찰의 지나친 패거리적 가족주의관과 동료애를 강조하는 의리온정주의는 부패를 더욱 조장.
- ③ 경찰의 폐쇄적·수직적인 의사체계, 경직된 경찰조직구조, 덜 민주화된 명령만능주의
- ④ 경찰내부의 비밀우선주의와 상급기관의 무사안일한 행태

17) E. Fletcher, 1977, 전제서, p. 3.

(2) 경찰제도적 원인

① 경찰의 규제

기업과 주민은 官의 규제의 그물을 뚫어야 하고 그러기 위해 손쉬운 뇌물공세에 호소하려는 유혹을 받게 되는데 경찰공무원에게 있어 경찰의 규제권으로 인해 업자와의 관계는 부패라는 공생관계로 변질될 수 있음(경찰서나 파출소가 운영비란 명목으로 방범위원, 관내유지, 고물상, 전당포, 운수회사, 주차장, 병원, 각종 유흥업소와 음식점 등의 관내 대상업소에 협조명목으로 매월 정기적인 금품 요구), 따라서 법령 등에 의한 경찰규제 기준이 철저하게 지켜질 수 있도록 기준의 설정을 현실화시켜야 함.

② 경찰공무원 보수 및 신분의 불안정

보수 수준이 낮으면 부정이 야기되기 쉬움, 신분의 불안정(자기가 맡은 직책에서 언제 물러날 지 모른다는 생각)은 그 자리에 있는 동안 생활에 대한 최소한의 재정적인 기반을 만들어 놓자는 생각을 유도.

③ 감사기관의 비효율성

감사원이나 경찰청자체 감찰기관의 감사 비효율성(형식감사, 건수위주감사, 처벌위주 감사 등), 봐주기감사가 많고 감사원 징계요청에 불이행이 많으며 경찰자체감사를 통해 경찰공무원의 부정을 적발하고도 고발하지 않고 내버려둔다든지 징계사항을 미온적으로 처리함으로써 부정 척결에 어려움이 있음.

(3) 경찰조직 내부특성

① 경찰조직윤리

경찰조직 윤리는 경찰공무원의 개인적 윤리나 동기와는 관계없이 충성심을 보여줄 것을 요구하는데 그것의 가장 정형화된 형태는 복종의 형태. 경찰공무원들이 국가의 이익을 위해 희생하기보다 조직 동료들을 위해 패거리체제를 구축하며 오히려 내부고발은

동료들 사이에서 소외되고 정신병자로 취급된다고 여김으로써 부패의 원인.

② 구조적 뇌물관행

경찰조직에서 구조적 관행으로 정착화되거나 내면화된 병적 도덕 관료제에 서 기인. 경찰부패는 경찰이 경무, 보안, 수사, 교통, 정보, 방범 등의 전반에 걸쳐서 담당하고 있기 때문에 경찰과 우리 사회의 광범위하게 걸친 뇌물 구조시스템 때문.

3) 유명현의 경찰부패 원인

한편, 유명현(2002)는 경찰부패의 원인을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 경찰업무는 대민업무 중심 - 이해관계자와 실질적인 접촉을 하는 업무를 수행하기 때문에 권력의 직접적인 작용이 이루어짐으로써 부패발생 가능성이 높다.
- 경찰행정은 '규제'라고 할 정도로 대부분의 업무가 단속이나 인·허가 등 규제중심으로 이루어져 있어 규제기능에 수반된 부정적 권력작용으로 인하여 부패발생.
- 경찰공무원들의 재량권 행사로 인하여 부패발생.
- 경찰조직내 계급제적 구조(엄격한 상명하복 체계)권위주의적 풍토나 전인격적 지배체제가 형성될 경우 경찰 조직을 강한 1차 집단 중심의 폐쇄구조를 형성함으로써 부패발생.
- 단속이나 수사 등 다양한 규제업무를 수행함에 있어 독점적 공권력 행사와 법적 전문성이 부여됨으로써 시민과의 관계에서 절대적 우위 차지.
- 경찰공무원은 상당 부분 범죄자 혹은 범죄 피의자들을 상대하는데 이들은 일반국민과 달리 경찰공무원을 유혹하여 부패관계를 형성하고자 하는 의욕이 강함.

4) 전주수의 경찰부패 원인

전주수(2000)는 경찰부패의 원인을 환경적·구조적·개인적 차원으로 구분하고 있다.

(1) 환경적 차원

- 한국 공직사회의 부정부패 일반화 - 행정의 한 분야인 경찰도 한국 공직사회의 부정부패 문화에서 자유로울 수 없음.
- 고객의 부패 유인 문제 - 경찰이 뇌물을 요구하는 것도 원인이 되지만 고객이 스스로 상납하는 시스템도 중요한 요인
- 정치권 및 국민들의 경찰개혁에 대한 무관심

(2) 구조적 차원

- 낮은 보수와 신분의 불안정 - 생계비에도 미치지 못하는 보수와 시험위주의 승진
- 부패견제의 장치의 미흡 - 경찰청 자체 감찰기관과 감사원 등 외부 감사기관의 비효율성, 공직과 부정부패에 대한 종합적인 규제법령 미비
- 과도한 규제권한 부여 - 업무집행의 무력감과 책임회피를 만연시켜 부패의 원인
- 경찰인사의 투명성 및 객관성 저하가 내부상납 비리의 원인

(3) 개인적 차원

- 경찰관 개인 및 조직의 윤리의식 부재 - 경찰의 폐쇄적이고 수직적인 의사체계 및 경직된 조직구조, 덜 민주화된 명령만능주의와 경찰내부의 비밀우선주의 행태 등 (김택, 1999)
- 부패문제에 대한 인식부족 - 대가성 없는 성의표시라는 미명 아래 관행화된 금품수수가 결국 공직사회전반에 대한 국민들의 불신과 더 큰 부정부패로 연결된다는 인식 부족

2. 경찰청렴도 저해의 요인별 원인

1) 개인적 요인

경찰관 개인적인 차원에서의 경찰 청렴도 저해요인은 첫째, 경찰관 개인의 윤리 의식

부패를 들 수 있다. 권위주의적 공직문화속에 있는 우리나라 공직사회에서 주민들을 대상으로 통제하고 규제하는 집행권한을 갖고 있는 경찰관들이 책임성과 윤리성이 전제되지 않을 경우 부정부패로 연결되기 쉽다.

둘째, 청렴도에 대한 인식부족이다. 경찰공무원 뿐만 아니라 거의 모든 공무원들은 관행화된 상납이나 뇌물에 대해서는 죄의식 없이 수수하고 있는 것이 오늘날 공직사회의 분위기이다. 특히 민생치안을 책임지고 있는 경찰관들은 부정부패가 엄정한 법집행과 국가기강 확립에 걸림돌이 된다는 사실을 심각하게 인식하고 있지 않다는 점이다(전주수, 2000 : 257).

셋째, 개인적 탐욕이다. 영국의 런던수도경찰청장을 지낸 McNee(1983)경은 “경찰에 부패가 있는 것은 인간사회에 죄와 악이 있는 것과 같은 이치이며, 이는 인간본성의 탐욕과 이기심에 기인한다”고 주장했다(표창원, 1999 : 4-5).

2) 조직특성적 요인

조직특성적인 요인으로는 첫째, 낮은 보수와 신분의 불안정을 들 수 있다. 경찰관 보수수준은 예전보다는 현저히 증가했지만 아직까지도 민간분야에 비하면 상당한 격차를 보이고 있다. 이러한 상황하에서 뇌물의 유혹을 뿌리치기란 한계가 있을 수 밖에 없다. 또한 불안정한 신분으로 인해 계급정년을 앞둔 경찰관들은 퇴직이후를 걱정해야 하기 때문에 부패의 유혹에 쉽게 빠져들게 된다(김택, 1999: 47).

둘째, 과도한 단속 및 규제권한이다. 경찰의 단속과 규제가 많으면 상납과 같은 조직적인 부패구조가 발생하게 된다. 이러한 과도한 단속 및 규제권한 부여는 경찰관 본연의 임무에 충실하지 못하게 하는 결과를 초래하게 된다. 도박, 풍속영업 관련법 등 많은 사람이 어기는 법적 규제조항의 존재는 경찰관의 묵인없이 제대로 장사를 할 수 없는 현실을 초래하고 있으며, 교통경찰관의 과도한 단속으로 인해 적발된 운전자들은 뇌물을 써서라도 단속망에서 벗어나려고 한다.

셋째, 미흡한 부패 통제 시스템이다. 형식적인 감사와 건수위주의 감사 등은 부정부

패를 척결하는데 도움을 주지 못하고 있는 실정이며, 경찰 상하 조직원들간의 의리의식을 중심으로 한 충성심 조장주의가 부정부패를 묵인하고 있다(전주수, 2000 : 286).

넷째, 경찰인사의 투명성 및 객관성 저하이다. 이로인해 경찰내부의 상납비리가 발생한다고 할 수 있는데, 인사이동 및 승진심사에 있어서 투명성과 객관성이 결여되어 있기 때문에, 상납비리가 잔존하고 있으며, 상납 경찰관은 민원인들을 비롯한 단속 대상업소 등에 대해 금품을 수수하는 결과를 초래한다고 볼 수 있다.

3) 환경문화적 요인

환경문화적인 요인에는 첫째, 경찰의 폐쇄적이고 수직적인 의사전달체계와 경직된 경찰조직 문화를 꼽을 수 있는데, 권위주의적인 문화, 경직된 조직구조, 무사안일주의, 비밀주의 등으로 인해 부패를 유발한다고 할 수 있다.

둘째, 고객들의 부패유인 문제로 각종 유흥업소의 풍속지도나 탈·불법시설을 단속하고 규제할 경우 업주들은 경찰관에게 상납을 하는 것이 오히려 경제적인 이익이 될 뿐만 아니라 소위 '고객과 후원자'관계를 형성할 수 있기 때문에 적극적인 뇌물공세를 펴게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 경찰공무원이 뇌물을 요구하는 것도 문제이지만 업주 등 소위 '고객'들이 경찰에게 스스로 상납하는 환경도 하나의 요인으로 작용하고 있다(전주수, 2000 : 285).

셋째, 청탁압력으로 경찰관들은 조직내 동료 및 상관들 뿐만 아니라 친지 및 지인들로부터 청탁압력을 받고 있는 것으로 나타났다(전수일, 2001 : 166). 이 같은 청탁압력의 결과는 가해자와 피해자 맞바꾸기 등 사건의 본질을 호도해 경찰부패 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 한국 사회의 부패의 전형이라 할 수 있는 인간관계 중심적 문화에 그 뿌리를 두고 있는 의리의식과 답례문화, 경조사 문화가 부패 요인으로 작용 한다고 할 수 있다(한국행정학회, 1999 : 20).

제3절 경찰 부패의 유형

1. 일반적인 경찰부패의 유형

전통적으로 경찰부패는 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분되고 있다.

- (1) 전통적인 부패(Corruption) 유형 - 무엇인가를 주고받으면서 직무에 반하는 작위 혹은 부작위 행위
- (2) 위법행위(misconduct)유형 - 다른 노동자들과 마찬가지로 내부 규정과 절차를 어기는 것(근무 중에 잠을 잔다든가 건강한데도 아프다고 병가를 낸다든가 경비지출내역을 조작한다든가 하는 것들)
- (3) 범죄(police crime) 유형 - 경찰관이 뇌물을 받을 뿐만 아니라 중대한 법률위반행위를 함께 저지르는 것(살인행위를 포함한 과도한 폭력행위, 마약밀매 연루, 강·절도, 피의자 혹은 동료경찰관에 대한 성적 학대, 다른 사람의 인권침해 등)

2. 동기에 기인한 경찰부패의 유형

한편, 동기와 관련된 외부 당사자가 누구인가 등에 따라 경찰부패의 유형을 분류하면 다음과 같다.

- (1) 위법행위 : 경찰직무수행 규정이나 절차를 어기는 직업상의 일탈행위(근무 중 잠자기, 결근, 경비 빼먹기, 직무상 부수입 챙기기 등)
- (2) 적나라한 부패 : 전통적인 부패를 일컫는 것으로서 대가를 바라고 무슨 일을 하거나 하지 않거나 하는 것, 대체로 기존의 경찰문화에 순응하여 수동적으로 눈에 띄지 않게 소규모로 이루어지는 경우가 많지만 때로 대대적으로 저질러지기도 한다.
- (3) 전략적 부패 : 경찰과 조직범죄집단이 서로 자신의 이익에 입각하여 범집행을 하지 않는 안정적인 상호편의를 보장하는 합의를 이룬 것(도박장과 매춘과 같이 불법 시장을 규제하는 과정에서 경찰과 조직범죄집단이 겉으로 급습하는 척하면서 하

은 가공의 인물만 붙잡는다든지 경쟁자를 처벌하기 위한 방편으로 이용하는 것)

- (4) 약탈적 부패 : 경찰이 범죄를 오히려 조장하여 돈을 뜯고 뇌물을 받아내려고 사건을 겪는 것
- (5) 고상한 명분을 내세운 부패 : 경찰조직과 전체사회에게 좋은 것이라고 인정되는 목표를 위해서 경찰이 불법적인 수단을 동원하는 것(유죄 판결 혹은 평결을 받아내기 위하여 진실인 증언을 거짓 증언으로 뒤바꾼다든지 증인을 위협한다든지 불법적으로 입수한 마약류에 대해서 정보 제공자에게 수당을 지급한다든지 증거를 확보하기 위해 첩자를 심는 형태, ‘더러운 해리’의 ‘절차상’ 부패라고 불리기도 한다)
- (6) 직접 경찰이 저지른 범죄 : 지하범죄세계와 연루되거나 고상한 명분과는 아무런 상관이 없으며, 경찰이 주도하는 범죄(직권남용, 인종차별, 성적 학대, 강·절도, 극도의 폭력행위, 마약 투약, 마약 밀매, 심지어 강간이나 동료경찰 살해 등 경찰 제복을 입은 범죄자가 저지르는 범죄)
- (7) 국가와 연계되어 경찰이 저지르는 범죄 : 여러 나라에서 공직자들이 경찰관에게 압력을 가하여 정치적 목적의 중대한 범죄를 저지르도록 하는 경우(국가가 철저히 통제 하에 있는 준군사화된 경찰을 동원하여 경찰부패를 조장하는 사례로 우리나라에서도 과거 군부독재시대 민주화운동과 관련하여 고문치사나 각종 의문사 사건들)

3. 전수일 교수의 경찰부패 유형 구분

전수일 교수(2001)는 다음과 같이 세 가지 유형으로 경찰부패를 구분하고 있다.

(1) 교통단속과 관련된 부정부패 유형

- 음주운전 및 교통법규 위반 차량의 단속시 음성적 뒷거래와 사고처리와 관련된 비리
- 운수회사 등의 위법행위 단속시 교통위반 행위를 묵인하는 조건으로 또는 주·정차 위반차량이 많은 업소로부터 정기적인 금품수수행위

(2) 풍속영업의 규제와 관련된 부정부패 유형

- 불법영업을 묵인하는 행위
- 대상업소를 비호해 주는 행위
- 지·파출소의 운영비 수금행위

(3) 사건청탁과 관련된 부정부패 유형

- 각종 경찰 민원사건을 처리하면서 특정인을 비호하여 사건의 은폐, 묵인 혹은 축소한다든가 혹은 특정인에게 유리한 편파적 수사를 하는 경우.

제4절 경찰 부정부패의 특성

경찰 또는 공무원의 부정부패는 다른 직종 종사자의 편중된 업무처리나 부당이득 획득, 또는 일반적인 범죄행위와 무엇이 어떻게 다르며 왜 달리 취급되어야 하는가? 이에 대해 학자들은 "부정부패가 '공적 신뢰(public trust)'와 관련되는 독특한 특성을 갖고있기 때문¹⁸⁾"이라고 주장한다. 즉, 공무원이 부여받는 독특한 권한과 지위는 사회구성원 모두가 보다 원활하고 편리하고 안전한 생활을 할 수 있도록 공동체 운영에 필요한 부분을 공영역으로 정하고 사회구성원 모두가 그 공영역에 해당하는 업무에 대해 우선권과 어느정도의 강제력을 부여하고 있음으로 인해 부여된 것이며, 그렇기 때문에 사회구성원들은 공무원이 모두를 대표하여 불편부당하고 효율적으로 일할 것을 기대하고 있기 때문에 이러한 신뢰를 위반하는 행위는 자신의 이윤추구를 위해 사적인 영역에서 경쟁의 원리에 따라 움직이는 私人的 부당하고 불법적인 행위와는 그 기대가능성과 침해법익에 있어 큰 차이가 난다는 의미이다.

18) Albert J. Reiss, Jr., Foreword to Scandal and Reform - Controlling Police Corruption by Lawrence W. Sherman, Los Angeles, University of California Press, 1978.

또한, 홍콩의 부정부패특위 위원장(the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption)이 "뇌물을 주는 자와 받는자 모두가 뇌물수수를 통해 이득을 보는 위법행위의 공범자이기 때문에 이를 제보하거나 신고할 리 없고, 금품의 수수는 남이 보지 않는 곳에서 행해지며, 특히 최근에는 자금의 출처를 숨기는 복잡한 기법이 발달해서 비리행위에 대한 적발과 구증이 무척 어렵다¹⁹⁾"고 주장하고 있듯이 적극적인 反부패정책의 실행 없이는 부패현상이 확산되고 일상화될 위험성이 있다.

그런 의미에서 경찰부정부패도 공무원(관료) 부정부패에 속하며 관료부패의 일반적인 요소들을 공유하고 있지만, 경찰이라는 업무가 가지고 있는 특성 - 합법적인 무력을 사용하는 유일한 非軍事조직, 그로인해 생성된 독특한 하위문화 및 특정직종 종사자만이 아닌 모든 사회구성원이 생활현장(특히 교통)에서 접하는 대상인 점 등 -을 고려하여 부패의 원인과 과급효과를 논해야 한다는 점과, 규제위주의 활동이기 때문에 여타 공무원부정부패에 비해 불만이나 민원제기의 잠재성이 큰 부정부패가 일어나기 쉽고 이로 인해 외부기관이나 언론에 노출되기 쉬우며 불만이나 민원의 접수 또는 처리가 용이하고 공정하지 않을 경우 그 불만이 전파되고 증폭될 가능성이 크다는 점에서 별도로 논의할 실익이 있으며 이에 대한 일반의 관심이 높다고 할 수 있다. 아울러, 법의 완전한 집행이 불가능하며 때로는 바람직스럽지 않다는 경찰업무의 특성으로 인해 부여받는 재량권(discretion)²⁰⁾의 범위 안에서 허용되는 행위와 허용되어선 안되는 부정부패행위 사이의 구분이 매우 어려운 때가 많다는 특성이 있다.

이러한 특성들로 인해, 경찰부정부패를 논함에 있어 빠지기 쉬우나 반드시 피해야하는 두 가지 함정이 있다.

첫째는 부정부패 문제를 지나치게 단순하게 생각하는 것이고, 다른 하나는 이를 지나치게 복잡하게 생각하는 것이다. 즉, 단순히 부정부패 행위자를 비도덕적이라고 비난하고 손가락질을 하는 것은 그 부패의 고리가 시작되고, 형성되며 고착되어 개혁과 정화의 칼날을 피해 나가고 때로는 반격을 해 오는 복잡한 과정과 역학관계를 무시하는 오

19) D. G. Jeaffreson, "The Importance of a Three-Pronged Attack on Corruption and an Assessment of its Effectiveness", in *Police Studies*, Vol. 12, No. 4, Winter 1989, p. 150

20) 경찰의 재량권에 대한 더욱 자세한 설명은 Robert Reiner, *The Politics of The Police*, London, Harvester Wheatsheaf, 1992, Chapter 6 "Police Powers and Accountability" 참조

류를 범하는 것이다.

반대로, 부정부패 문제의 복잡성을 지나치게 강조하는 것은 부정부패에 연루된 자들이 흔히 사용하는, 개혁과 정화의 의지를 꺾으려는 변명이며 논리이다. 부정부패를 연구한 학자들은 한결같이 ‘부정부패에 이르게 되는 복잡한 과정과 미묘한 상황을 핑계로 부정한 행위를 용인하거나 합리화시켜주어서는 안된다’고 주장한다²¹⁾ 예를 들어, 경찰관들의 부정부패는 흔히 처음에는 ‘이 정도쯤은’이라 생각될 만한 아주 보잘것없는 규칙위반이나 미미한 탈선에서 시작된다. 또한 많은 경찰관들이 ‘동료들 사이에서 소외되지 않기 위해’, ‘바보로 취급받지 않으려고’, ‘혼자 깨끗한 척 하기 싫어서’, ‘뭘 모르는 첩부지 취급받기 싫어서’, 또는 ‘썩은 세상에 혼자 맞서봐야 소용이 없어서’ 잘못된 것인 줄 알면서도 부정부패의 대열에 동참하게 되는데, 이러한 이유들은 물론 일리가 있고 반드시 신중한 논의를 거쳐 극복되어야 하지만 그렇다고 해서 이러한 태도로 부정부패를 합리화하도록 허용되어서는 안된다.

제5절 경찰 부패방지에 있어서 시민참여의 이론적 배경

1. 새로운 거버넌스 시대 경찰부패에 대한 접근방식의 전환

1) 자치경찰제 도입과 경찰활동에 있어서 시민참여의 필요성

경찰조직 출범이후 56년 만에 자치경찰제가 2005년 시범실시 후 2006년 전면실시를 계획하고 있어 기존 경찰조직과 경찰활동에 커다란 변화가 예고되고 있다. 정부혁신지방분권위원회에 따르면 현재 자치경찰의 기능은 교통 단속, 방범, 불량식품, 보건위생 등 민생과 직결되는 분야에 대한 구속 수사와 검찰 송치 기능이 부여될 것으로 보인다.

이에 따라 경찰활동에 있어서도 지역사회 중심의 치안활동에 대한 수요가 폭증할 것으로 예상된다. 즉, 경찰활동에 시민참여가 확대될 가능성이 높고, 지역치안 수요를 경

21) Gerald W. Lynch, Introduction for Police Corruption, 1975, 전계서, p. 3.

찰과 시민간 동반자적 협조관계에 기초하여 치안서비스가 제공될 가능성이 높다. 따라서 향후 지역사회의 공동 안전에 대한 시민참여 방안을 구체적으로 강구해야될 필요성이 요청되는 것이다.

2) 새로운 거버넌스 시대의 경찰부패 접근 방향

이는 새로운 거버넌스(new governance)에 요구되는 좋은통치(good governance)의 핵심요소로 궁극적으로 경찰에 대한 신뢰 향상에 기여하고, 민주주의의 질을 고양하며, 시민의 경찰활동에 대한 수용능력을 강화시켜줄 것이다²²⁾.

즉, 공·사 조직의 경계가 무너짐에 따라 나타난 새로운 상호협력적인 조정양식을 의미하는 좋은 거버넌스는, 국가·시장·시민사회간의 수평적 네트워크의 구축과 파트너십을 통한 새로운 협력양식으로 요약된다(김태룡, 2003; 라영재·이태영, 2003, World Bank, 2004). 세계은행의 거버넌스와 반부패 전략(governance and anticorruption strategy)은 공공부문의 역기능을 극복하기 위해 민간 및 시민단체 등 다양한 부문들간의 참여와 협력을 기초로 한 파트너십(partnerships) 구축을 전제로 한다. 즉, 세계은행의 성공적인 거버넌스의 개선과 부패방지 프로그램은 공공의 지식과 정보의 가용성(availability), 정치적 리더십, 그리고 협력적 행동에 달려 있다고 한다²³⁾.

특히 시민과 경찰간 공동으로 치안문제 해결을 위해 단결과 협력을 통해 民·警協力 체제를 구축할 경우, 상대방의 입장에 대한 이해를 촉진할 수 있고, 상호 이익이 되는 공동선의 발견이 용이해지며, 이렇게 발견된 공동선을 함께 추구하는 과정에서 공동체의 유대가 강화될 수 있다.

22) OECD에 따르면 최근 정부정책은 지역주민과 조직이 그들의 지역사회의 행정에 보다 많이 참여하는 것을 적극적으로 유도·조장하는 방향으로 변화되고 있다(OECD, 2002). 참여정부도 '국민과 함께 하는 행정'을 행정개혁의 5대 목표의 하나로 제시하며, 국민 참여를 국정운영의 중요한 기반으로 삼고 있다. 이를 위해 청와대에 국민참여수석실을 설치하는 등 국정과정 전반에 걸쳐 국민참여 활성화를 적극 도모하고 있다.

23) $GI \ \& \ AC = F (KI, LE, CA)$ This formula summarizes our approach: Successful Governance Improvement (GI) and Anti-Corruption programs (AC) are dependent on the public availability of Knowledge and information (KI) plus political Leadership (LE) plus Collective Action(CA).
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/about.html#approach2>

이는 기존에 경찰조직만으로 공급되던 치안서비스를 시민과의 공동생산(coproduction)을 통해 제공하는 방식으로의 전환을 의미한다. 즉, 시민사회와 경찰간의 協治를 강조하여 경찰과 시민간의 관계에 있어 상호 이해증진과 지역사회 치안활동에 시민참여를 제고할 수 있는 경찰조직을 구현하고자 하는 것이다.

경찰활동에 있어 시민참여의 기능은 다음과 같이 정리할 수 있다(Sullivan and Skelcher, 2002: 164)²⁴⁾. 첫째, 시민이 파트너로써 치안정책개발 및 집행에 관여하여 치안서비스를 공동생산하는 것이다. 둘째, 치안목표 달성의 수행방법으로서 지역공동체(communitiy)를 개발하고, 셋째, 치안서비스제공에 있어 사용자의 관여를 촉진·유도한다. 넷째, 시민에게 관련 정보를 제공하고 시민의 지원을 받기 위한 의사소통 및 각종 전략의 실현을 통해 경찰활동에 대한 이해를 높이고 동반자적 협조관계를 강화한다. 다섯째, 시민이 지역치안 활동의 주체가 되도록 참여를 통한 주인의식 증대 및 애항심을 고취할 수 있다. 이러한 새로운 거버넌스(new governance) 개념은 최근 UN, OECD 등 국제기구에서 반부패 정책 추진의 중요한 이론적 틀로서 공통적으로 활용되고 있다.

따라서 경찰활동의 투명성을 제고하여 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 좋은 거버넌스(good governance)를 구축하는 것이 필수적이다. 요컨대, 경찰부패 방지 시스템 구축에 있어서도 경찰과 시민간 쌍방향적 의사소통과 파트너쉽에 기초한 경찰부패방지시스템을 구축할 필요가 있는 것이다. 경찰부패방지에 있어 시민참여란 경찰의 조직구성이나 업무처리 과정 등을 주민들에게 공개하고 정책결정 과정에 주민의사를 반영하며 각종 범죄예방 및 퇴치 활동을 주민 및 관계기관 단체들과 함께하는 동반자적 접근(partnership approach) 및 다자협력적 접근(multi-agency approach)에 중점을 두는 것으로써 비밀스럽고 권위적인 경찰문화가 빚어내는 비리환경 자체를 근절하는 기저가 된다고 할 수 있다.

24) 이는 Sullivan과 Skelcher(2002)가 제시한 공공서비스의 협동생산에 대한 개념을 경찰활동에 접목해 본 것이다.

2. 경찰활동에 있어서 시민참여의 접근방법

1) 지역사회 경찰활동의 프로그램

경찰 치안활동에 있어서 문제에 대한 근원적 해결을 시도하는 문제지향적 접근법(problem-oriented policing approach)이 Herman Goldstein(1979)에 의해 제시되면서, 1980년대 이후 지역사회 지향적 접근법(community-oriented policing approach)이 미래 치안활동의 수단으로서 서구 선진국에서 각광을 받고 있다(Willard M. Oliver, 2004; Herman Goldstein, 1979). 즉, 경찰이 신고를 받고 현장에 출동하는 수준의 수동적 경찰활동이 아니라 주민들의 요구에 대해 능동적으로 반응하는 적극적 치안활동을 그 핵심으로 하는 문제중심 경찰활동(Problem Solving Policing)과 지역사회경찰활동(Community Policing)은 시민참여를 중심으로 한 경찰부패방지를 위한 매우 유용한 방안으로 이미 주요 외국에서 상당한 실적과 효과를 보이고 있는 것으로 조사되었다²⁵⁾(조병인, 2001).

지역사회경찰활동(community policing)은 지역공동체의 치안활동에 있어 경찰과 지역주민들이 상호협력적 동반자 관계를 유지함으로써 지역사회 치안의 질적 수준을 제고하고, 경찰에 대한 신뢰를 확보하는 데 있다. 또한 지역사회 내 치안문제 해결을 위해 공동노력하는 가운데 경찰이 발휘할 수 있는 역량과 지역의 잠재력을 유기적으로 결합시켜 범죄예방 및 질서유지 효과의 극대화를 도모한다는 데 있다. 결국, 지역사회와의 긴밀한 관계를 구축하고 그 신뢰관계에서 경찰과 시민이 공조하여 지역사회내의 범죄율을 낮추고 삶의 질을 향상시키기 위한 방안인 것이다.

미국은 이미 지난 1980년대부터 지역사회 경찰활동이 활발하게 추진되고 있으며 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 1993년 미국 법무부(U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance (BJA))의 재정적 지원에 의해 설립된 지역사회경찰활동협회(Community Policing Consortium)는 지역사회경찰활동의 구체적 실천을 위한 보고서로 “Understanding Community Policing: A Framework for Action”을 발간하고, 이에 대한 교육

25) 미국의 경찰행정연구포럼(The Police Executive Research Forum : PERF)의 연구에 따르면 1990년대 초반에 이미 5만명 이상을 관할하는 경찰기관의 약 41%가 지역사회 경찰활동을 채택하고 약 30%가 시민참여 지향적인 지역사회 경찰활동 관련 정책들을 개발하고 있는 것으로 조사되었다.

과 훈련, 기술적 지원을 해 주고 있다²⁶⁾(Community Policing Consortium, 1994).

미국의 지역사회 경찰활동에서 시민참여가 유도되는 프로그램의 유형은 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다(조병인, 2001: 70). 첫째는 경찰중심의 지역사회 경찰활동 프로그램(Police-initiated community-oriented policing program)으로 세 가지 접근방식 중 가장 보편적인 형태이며 경찰의 주도적인 역할과 시민의 소극적인 참여로 프로그램이 운영된다.

둘째, 경찰·시민 연대 지역사회 경찰활동(police and community-initiated COP programs)은 시민과 경찰이 동등한 협력자로서 범죄와 범죄예방에 대한 서로의 관점을 프로그램 운영 전반에 반영하는 형태이다. 지역사회 구성원으로서의 시민은 공적기관 또는 사적 조직의 형태 등 다양한 유형으로 지역사회 경찰활동에 참여하고 있어, 지역사회 경찰활동 중 가장 이상적인 형태로 볼 수 있다.

마지막으로 드물긴 하지만 가장 적극적인 형태로 시민중심 지역사회 경찰활동(community-initiated COP programs)을 들 수 있다. 이러한 형태의 경찰활동에서는 시민이 프로그램의 계획과 의사결정과정에서 직접적인 영향력을 행사하기도 하며 시민조직이 지방자치정부에 정치적 영향력을 행사하는 경우도 있다.

아래 <표 2-1>은 주요 외국의 지역사회 경찰활동 프로그램을 제시하고 있다.

26) 지역사회경찰활동협회(Community Policing Consortium)는 5개의 경찰조직의 협력체이다. 구체적으로 국제경찰서장협회(International Association of Chiefs of Police ; IACP), National Organization of Black Law Enforcement Executives (NOBLE), National Sheriffs' Association (NSA), Police Executive Research Forum (PERF) 등이다. 동 협회에 따르면 지역사회경찰활동에 의해 치안서비스를 받고 있는 미국 국민은 1993년에 15%이던 것이 2002년에는 미국 국민의 약 86%가 지역사회 경찰활동에 의한 치안서비스를 제공받고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-1> 주요 외국의 지역사회 경찰활동(Community Policing; COP) 프로그램

국가	COP 프로그램	주요 내용	유형
미국	지역사회 자치경찰서 (Community-Operated Police Substations: COPS) 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> - 실시지역: 미국 서부 Washington에 위치한 Spokane시 - 800명의 훈련된 자원봉사자로 구성된 COPS발족 - COPS의 운영결과 Spokane시내 25개 지역에서 160여 개에 이르는 지역사회 경찰활동 프로그램 시행 및 시민으로 구성된 비영리 사회단체의 협조 도출 - 지역사회의 공공안전 증진을 위해 시민방범순찰대(Neighbors-on-patrol units) 조직: 학교주변 및 주택가 순찰활동과 불법주차단속 및 마약밀거래 단속 활동 실시 - 시행결과, 시의 범죄율이 대폭 하락 - 1998년 국제경찰협회(International Association of Chiefs of Police)에 의해 지역사회 경찰활동 우수 프로그램으로 선정 	민·경 연대 COP
	이웃 지킴이 프로그램(Save a Neighborhood Program: SNP)	<ul style="list-style-type: none"> - SNP는 미국 메릴랜드주 볼티모어에서 창안 - 볼티모어시의 공공안전을 저해하고 범죄를 유발할 수 있는 유해환경을 정화하기 위해 지역사회 자원의 활용과 지역주민의 참여 유도 - 42개의 시민조직과 6개의 지역사회 공공기관, 해당지역 경찰국, 그리고 10개의 비영리 지역단체를 중심으로 운용 - 6개의 중점감시지역(Hotspot clusters)을 선정하여 지역주민과 도보순찰 경찰로 구성된 합동 순찰조를 조직하여 집중 감시 - 빈집철거, 잡초 및 쓰레기 제거, 담장보수 등 공공안전을 저해하는 도시환경 정화에 초점을 맞춘 지역경찰활동 실시 - 일반 시민 참여자들을 위한 훈련프로그램을 개발·제공 - 중·고등학생들의 봉사활동프로그램 기회 제공 	민·경 연대 COP
	시민경찰학교 (Citizen's Police Academy: CPA) 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> - 플로리다주에서 1980년대 후반 경찰업무 전반에 대한 시민의 이해 증진 및 경찰과 시민의 관계 발전으로, 경찰에 협력하고 여론에 영향력을 행사할 수 있는 준법시민 육성 계획 - 주민대상 각종 경찰활동에 대한 직접적인 시민참여의 기회를 제공하는 심층 교육프로그램 - CPA프로그램은 13주 과정으로 진행되며 매주 1회 3시간의 교육과정 이수 - 교육내용: 교통법규집행, 총기사용, 비행 청소년 문제 및 경찰관의 안전 등 시민의 주된 관심사 및 경찰활동 전반에 대한 토론 및 교육 실시, 인근지역 순찰 등 현장실습의 기회 제공 - CPA 이수자의 경찰활동에 대한 호의적 이미지 제공 및 잠재적 경찰활동 자원으로 활용 	경찰 중심 COP
	안전학교 프로젝트(The Safe Schools Project: SSP)	<ul style="list-style-type: none"> - 미국 중부 Nebraska주에 위치한 Metro-Omaha시 - 학교주변 폭력 감시 및 범죄환경 제거를 위한 민경간 공조 - “학교폭력퇴치 동반자”(Partners Against School Violence) 캠페인 실시 및 시민조직망(Neighborhood-based networking)을 구성하여 주민들의 의견청취와 업무지원 - 등·하교길 순찰, 휴가철 빈 주택 보호·감시 등 시민의 자발적 참여 순찰활동 활성화 - 우리나라의 「자녀안심하고 학교보내기운동」과 유사 - 민경간 의사소통의 원활화 및 생산적인 공조관계형성 - 학교주변 폭력감시를 공동체 공동책임과제로의 인식 확산 	민·경 연대 COP

출처: 조병인. (2001). 경찰활동과 시민참여에 관한 연구. 한국형사정책연구원 연구보고서 01-02.를 토대로 재구성.

<표 2-1> 주요 외국의 지역사회 경찰활동(Community Policing; COP) 프로그램

국가	COP 프로그램	주요내용	유형
일본	요망과약활동 (要望把握活動)	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰 내 순회상담조를 편성하여 일반 가정과 시민단체 등을 방문, 지역 치안업무 전반에 대한 의견·건의 및 정보청취 후 도출된 문제점 적극 해결 시도 - 부인간담회, 학생간담회 및 자원봉사자간담회 등 각종 회의를 통하여 주민과 협의한 지역치안에 관한 문제점들을 해당 관청에 알려 해결·후속조치 - 민경간 긴밀한 유대관계 형성 및 만족도 제고 	경찰 중심 COP
	정보발신활동 (情報發信活動)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민협력과 지원을 얻기 위한 수단으로서 행정기관의 서비스활동을 지역사회 안전센터가 도입 - 지역경찰활동의 홍보를 위한 신문 발간, 팩스네트워크, 각종 홍보매체·CAT V·인터넷 통신망 구축 등을 활용한 정보발신활동 추진 - 각급 기관들과의 매체를 활용한 광범위한 네트워크 구성 - 우리나라의 '택시기사 네트워크' 활용 뺑소니 및 각종 범죄감시체계 구축, 성매매 신고(신고시 보상금 지급) 	경찰 중심 COP
	문제해결활동 (問題解決活動)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회에 존재하는 치안 및 공공안전에 관한 문제 사항들을 경찰과 지역주민 그리고 지역사회가 연대하여 해결해 나가는 지역사회 경찰활동 - 라이온스 클럽, 로터리 클럽 등 섭외, 공동치안활동 추진 - 우범지역에 방범등, 감시카메라 설치 기부금 모금(아름다운재단 등 NGO와 공동연대 사업 추진) - 주민 자치 기구로써 자율방범순찰대 활동 추진 	경찰 중심 COP
영국	대민연락관제도 (Community Relations Branch and Community Liaison Officer)	<ul style="list-style-type: none"> - 민원전담부서 및 대민연락관제도를 통해 지역주민과 경찰간의 협력관계 형성 - Home Beat Officer(지역담당관)와 Village Bobby(마을경찰)의 활동 강화로 경찰과 지역주민간 관계개선 및 경찰활동에 대한 시민의 이해와 참여 유도 - 일반시민이나 지역사회 내 각종 단체와의 창구역할, 지역시민자문회의(District Citizens Advisory Council)의 활동계획 수립 등 지역실정에 알맞은 민생치안 추진 	경찰 중심 COP
	스페이스 프로그램 (Staffordshire Police Activity And Community Enterprise Program : SPACE)	<ul style="list-style-type: none"> - 여름방학동안의 청소년비행을 방지할 위한 공조 - 시골지역 범죄순찰박람회(Rural Crime Patrol County Fair), 카니발(Carnival Day) 등 다양한 이벤트 진행, 청소년비행 및 범죄 예방, 약물방지 등의 홍보 프로그램들을 민·경 공동 진행 	경찰 중심 COP
	이웃상호감시 범죄예방 프로그램 (Neighborhood Watch Program)	<ul style="list-style-type: none"> - 이웃감시조 구성, 운영방법은 시민이 중심이 되어 구성된 모임을 조직하여 대표자를 선정하고 유인물을 나누어 보며 지역의 문제에 대해서 토의 - 프로그램의 운영기금은 경찰자체 지원금 이외에 각종 사회단체나 기업체 후원금으로 지원 	경찰 중심 COP
	안전도시 프로그램 (Safer Cities Program)	<ul style="list-style-type: none"> - 내무성의 범죄예방부서 주도하에 지방의 각 기관들과 협력하여 도시지역에서의 범죄와 범죄의 공포를 감소시키려는 프로그램 - 자동차관련 범죄와 주거침입절도 등의 범죄율이 높은 20개 이상의 도시지역에 이웃감시활동조를 구성하여 순찰 강화 - 지방정부 대표와 함께 지역주민으로 구성된 추진위원회, 경찰, 보호관찰기관, 지역사회조직, 소수인종조직, 기업 및 경영주 등 여러 이해집단이 함께 참여하여 공동으로 추진 	경찰 중심 COP

<표 2-1> 주요 외국의 지역사회 경찰활동(Community Policing; COP) 프로그램

국가	COP 프로그램	주요 내용	유형
호주	이웃감시프로그램 (Neighborhood Watch Program)	<ul style="list-style-type: none"> - 빅토리아주에서 적-극적인 주민들의 활동을 통해 주거절도를 방지하려는 경찰-지역사회 연계프로그램 (Police-Community Involvement Program) - 구체적 방법: 가정물품에 대한 기명표시와 사진촬영, 의심스러운 행위를 경찰에 신고하도록 하는 주민교육, 주민들의 방법의식 및 참여강화, 이웃감시가 운영되는 지역임을 나타내는 표지판 설치 등 - 경찰은 의견의 중재·조정자, 자문자, 관찰자의 자격으로 이웃감시위원회에 참여 	경찰 중심 COP
	안전한 집 프로젝트(Safety House Project)	<ul style="list-style-type: none"> - 아동들이 등하교길에 위험한 상황을 직면한 경우 당황하지 않고 곧바로 찾아가 도움을 요청할 수 있는 안전한 집들을 지정해 놓는 것으로 학교로부터 사전 고지 - 안전한 집에 들어온 아동이 있을 경우 집주인은 아동을 보호하고 경찰 출동 요청 	경찰 중심 COP
뉴질랜드	통합계획(Corporate Plan)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 경찰활동 센터(Community Policing Center)를 설치하는 등 경찰활동의 수단을 지역화 - 주민의 자발적 참여 순찰임무 부여 및 지역사회 기반의 수사관을 배치 - 해병대전우회 등을 활용한 순찰 공조 	경찰 중심 COP

한편, 부패방지를 위한 주요 외국의 민관협력 사례를 보면 다음과 같다. 홍콩의 엄정공서(廉政公署, ICAC)는 부패와의 싸움을 위해 지역사회와의 파트너십을 강조하고 있다. 부패예방을 위해 홍콩내의 부패문제에 관하여 엄정공서에 자문을 행하는 4개의 자문위원회를(Advisory Committees)를 두고, 시민들 중에서 행정장관의 임명에 의하여 40여명의 자문위원을 구성하였다²⁷⁾. 아울러 1998년부터 ‘공동체 참여 프로그램(Community Involvement Programme)’을 개발하여 공동체 조직들이 여러 종류의 활동을 통해 반부패 활동을 수행하고 있다.

우리나라의 경우 부패방지위원회 교육홍보국에 시민협력팀을 설치하여 민·관간 공동부패방지 노력을 도입하고자 다양한 시도가 이루어지고 있다.

27) 즉, 부패에 대한 자문위원회(Advisory Committee on Corruption), 조사검토 위원회(Operations Review Committee), 부패예방지문위원회(Corruption Prevention Advisory Committee), 연대협력에 대한 시민자문위원회(Citizens Advisory Committee on Community Relations)등이다.

2) 지역사회 경찰활동에 대한 비판과 시사점

이상 살펴 본 주요 외국의 시민참여 프로그램은 대체로 지역사회 경찰활동이 경찰과 시민간의 관계에 있어 상호 이해를 증진하고 경찰활동의 協治를 제고하였다는 성공적인 평가를 받고 있다.

기존 외국의 지역사회 경찰활동이 경찰과 시민간의 관계를 긍정적으로 유대시키고 성공적인 반응을 가져왔음은 자명한 사실이나 프로그램에 대한 평가에 있어 방법론상의 한계가 있음은 부인할 수 없다. 대체적으로 이러한 한계는 두 가지 요소를 공유하는 것으로 나타나 있다(조병인, 2001).

첫째는 프로그램과 평가가 실험적 성격을 띠고 있다는 것이다. 여러 변수에 대한 조작과 통제가 다양하지 못하고 일관성 없게 실행되었기 때문에 그 결과의 성공 여부만 가지고는 이를 다른 국가나 다른 지역사회에 직접 적용하는 데에는 무리가 따른다는 것이다.

두 번째 방법론상의 문제는 일부 경찰기관들이 프로그램을 통해 경찰전략과 활동들을 실험해 보려고 했다는 것이다. 특히 실험적 연구에서는 어떤 개념의 영향과 결과가 알려지지 않으면 그 실험에는 모험이 따를 수밖에 없다. 따라서 시민들은 안전과 권리를 보호받기 위해 많은 위험부담과 주의를 감수해야만 한다. 그러므로 최근 지역사회 경찰활동을 위한 국가 센터와 국가사범연구소, 그리고 경찰행정연구포럼에서 수행하고 있는 추행연구는 이전의 연구를 통해 알게 되었던 교훈에 비추어서 더욱 엄격한 방법론을 사용하고 있다.

3) 한국경찰에서의 응용 가능성

지역사회 경찰활동은 분권화와 일선 경찰관의 재량권 강화를 기본으로 한다. 이 같은 관점에서 한국경찰을 비추어 보았을 때 경찰조직 전반이 경직되어 있고 상부기관에 권한이 집중되어 있으므로 대체로 경찰관이 타율적인 근무방식에 익숙해 있다고 볼 수 있다. 이러한 실정 하에서는 창의성을 발휘하여 새로운 제도를 도입하기 어려우며 지역

사회의 급변하는 치안환경에 효과적으로 대응하기에 적합하지 않다.

경찰에 대한 시민의 인식과 평가에 대한 그 동안의 조사연구를 종합해 보면 시민들은 경찰관을 전폭적으로 지지하거나 신뢰하지 않는 것으로 나타나고 있다. 주민들이 경찰에 대해 적대감을 갖고 있다면 아무리 효과적인 프로그램이 준비되어 있어도 경찰의 업무수행에는 곤란이 뒤따를 것이다. 또한 경찰활동이 왜곡되고 부정적으로 평가된다면 경찰의 사기는 저하 될 것이며 건설적인 업무수행을 두려워하는 심리상태를 낳게 될 것이다. 효과적인 프로그램을 도입하기에 앞서 경찰과 시민의 긍정적인 유대가 우선이 되어야 할 것이다. 지역사회 및 지역주민과 경찰의 신뢰회복 및 ‘협조적 제휴관계’를 이끌어 내기 위한 노력이 기본적으로 수행되어야 할 것이다.

국립경찰의 경우 각 지역실정에 적합한 지역사회 프로그램의 개발이 절대적으로 부족한 형편이다. 주목할 만한 프로그램으로는 최근 경찰청이 기획한 『청소년명예경찰프로그램』이 있고 경찰서 단위에서 농촌지역의 절도를 방지하기 위한 『영주경찰서의 RASS 프로그램』등을 들 수 있다. 전국적으로 229개의 경찰서가 있지만 지역사회관계 개선 및 지역 실정에 맞고 시민의 직접적 참여를 가능케 하는 지역사회 경찰프로그램을 개발하는 경찰서는 많지 않다.

그러나 우리나라에서도 2006년부터 지방자치경찰제 도입이 본격화되고 지역중심의 자치경찰 활동 시대가 도래할 예정에 있으므로 지역사회 중심의 경찰활동이 본격적으로 도입되어야 할 것이다. 특히, 경찰부패통제 접근방식에 있어서 시민의 적극적 참여를 통한 부패근절 방안이 적극적으로 모색되어야 한다.

3. 우리나라의 경찰활동에 있어서 시민참여의 실태평가

우리나라에서도 이미 시민참여를 통한 치안체계 정립의 일환으로 『시민단체·경찰협력위원회』를 설치하여 다양한 활동을 하고 있으며, 시민경찰학교와 명예경찰 포돌이 소년단을 운영하고 있다. 아울러, 경찰 업무의 감독을 위한 제도로 경찰위원회, 지역주민 경찰자문단, 주민 유치장 감시단 등 주민대표에 의한 경찰업무 처리과정의 참여를 보장하고 있다.

경찰에서도 시민단체와 상호 관심사항을 긴밀하게 협의하고 치안정책에 반영하고자 2000년 7월 4일 「시민단체-경찰 협력위원회」를 창립하여 민·경 협력치안체제를 제도화하였다. 경찰청, 지방경찰청 전국 15개 관서에 102개 시민단체 280명으로 구성되어 있는 「시민단체-경찰 협력위원회」는 청소년·환경·마약·가정폭력·교통문제 등 경찰력만으로는 대처하기 어려운 치안활동 분야에 시민을 참여시켜 범국민적인 ‘사회안전망’을 구축하는 역할을 하고 있으며, 분야별로 전문성을 가진 시민단체의 의견을 적극 수렴하여 이를 치안행정에 반영하고 있다.

또한 경찰과 학계가 상호발전하고 한 걸음 더 나아가 사회 및 국가발전을 위하여 인적·물적 및 제반 가용자원을 교육·연구 등에 상호보완적으로 교류하는 경찰·학계 협력체제(Police-Education Partnership)의 개념을 도입하였다. 이에 따라 전국 126개 경찰관서와 126개 대학이 「경학교류협정」을 체결하고 「경학교류협력위원회」를 구성하였으며, 상호교류도 703회에 이르고 있다.

이를 통하여 일반대학 교수들을 치안연구소 세미나 개최시 발표자 또는 토론자로 참여토록 하고 치안시책 개발에 동참케 하는 한편, 각종 논문집 및 주요 치안시책 자료 등의 교환을 활성화하고 있으며, 일반대학에 각종 치안시책 및 개혁성과를 알리고 희망 학생에 대하여 방학기간을 이용, 소재지 경찰관서에서 ‘경찰관서실습’ 또는 ‘견학’을 할 수 있도록 지원하고 있다.

아울러 기존의 유착의혹이 있는 3종 3,535개의 경찰협력단체를 폐지하고 4종 730개의 협력단체를 순수봉사단체로 전환하였으며, 229개서 5,816명의 시민이 참여하는 「경찰행정발전위원회」를 구성하여 「지역방법 세미나」, 「과출소 현장체험」을 통해 시민감시와 통제를 활성화하고 있다.

「민·관 합동 단속반」이 자발적으로 단속현장에서 동참하여 범집행의 투명성 및 경찰의 신뢰도를 제고시키는 한편, 민간경비업체로 구성된 「민간경비발전협의회」운영을 통해 민간과 공동치안생산체제를 구축하는 등 국민과 함께 ‘범국민적 사회안전’을 구축하여 치안활동을 전개하고 있다.

주민과 마음의 벽을 제거하고, 고압적 ‘일제순사’풍에서 ‘든든한 친구’이미지로 다가가

기 위하여 「쌈지공원 조성」·「담장 허물기」등 전국 경찰관서의 벽면·담장 2,320개소를 새롭게 도색하거나 경찰이미지를 형상화한 벽화를 그려 넣고, 경찰관서내에 예술작품 전시 및 민원인·장애이용 편의시설 1,771개소를 확대 설치하는 등 경찰관서를 시민친화적으로 개선하여 주민들에게 개방한 결과 좋은 호응을 얻고 있다. 아울러 전국 과출소 단위까지 인터넷 환경을 구축하여 열린 치안행정을 구현하였다. 또한 보도자료를 적극 제공하고, 「사건·사고 현장브리핑제」를 도입하여 적시성 있게 국민의 알 권리를 충족시키는 등 자연스럽게 경찰개혁을 홍보한 결과, 경찰에 대한 긍정정보도가 98.9%(일일 평균 100여건)에 이르는 등 경찰이미지를 긍정적으로 전환시켰다.

특히 소외 계층을 지속적으로 보호하기 위하여 비행청소년 재범방지와 사회적응을 적극지원, 비행청소년 조사자료 전산관리 및 보호기관과 협조체제를 구축하고 경찰체험 기회를 제공함으로써 올바른 자성을 유도하였다. 또한 경찰전산망을 활용하여 「헤어진 가족 찾아주기」서비스를 제공, 1,064명의 헤어진 가족 상봉을 주선하였으며, 지방경찰청 별로 「112봉사대」를 창설하여 2000년 12월 현재 16개대, 505명의 다양한 봉사활동을 전개함으로써 생산적 복지경찰을 지향하고 있다.

국민은 규제와 단속의 대상이 아니라 치안 공공재의 소비주체(고객)라는 새로운 발상하에 기존 서비스의 모호한 개념·내용·방법 등 이행기준을 명확히 하고, 서비스 기준을 위반하거나 불이행시 구체적 조치사항을 명시하여 249개 관서 13개 기능, 총 352개 「경찰서비스헌장」을 제정·시행하고 있다. 또한 제도의 내실화를 도모하기 위하여 년 2회 경찰서비스헌장제의 운영실태를 종합적·체계적으로 평가하여 고객의 요구에 부응하는 치안서비스를 제공체제를 구축하기 위해 노력하였다.

새천년 전자정부 시대를 맞아 전 경찰서 민원실에 근거리통신망(LAN)이용, 각 부서에 네트워크를 구성하여 각종 민원서류를 신속히 발급하고, 민원사무 처리시 경찰관서 내부에서 할 수 있는 자료의 확인, 관계기관·부서와의 협조 등에 따른 모든 절차는 담당 경찰관이 직접 행하도록 하는 「ONE-STOP」민원서비스를 적극 실천하고 있다.

아울러 유실물 무료안내 「인터넷 사이트(www.lost114.com)를 개설하여 경찰관서에 직접 방문하지 않고도 가정이나 사무실에서 인터넷을 이용, 최대한 빠른 시간내에 간편하고 편리한 방법으로 분실물을 찾을 수 있도록 함으로써 유실물 반환율이 96.4%

(341,241건 중 329,017건)에 이르게 되었다.

법집행 과정에서 인권을 최우선시 하는 풍토를 확립하고 신뢰도를 제고하기 위하여 2000년 10월 23일 「국민인권보호 실천다짐대회」를 개최하였으며, 관서별·기능별 인권보호종합대책을 수립·시행하였다. 또한 변호인 접견실·면회실·유치인 신체검사실의 총체적인 환경개선을 단행하여 유치인 인권보호를 강화하는 한편, 「E-mail 진술」을 활성화하여 피조사자의 불편을 최소화하였다.

또한 공권력 경시풍조를 차단하고 법과 상식에 적합한 공권력 행사를 위하여 과출소 등 공무집행 방해 빈발장소에 CCTV 등 구증장비를 설치하여 공무집행방해자는 엄정 사법처리하고, 151개 경찰서에 「주취자 안정실」을 운영하여 주취자 소란방지와 신병보호 조치를 강구하였다.

아울러 사정주체로서의 도덕성 회복을 위하여 3禁 (금품수수·인사청탁·정보유출) 운동을 적극 전개하고, 「포돌이 양심방」운동을 통하여 일선현장에서 반환이 어려운 금품 576건을 접수, 518건을 반환하고, 58건을 습득물 처리함으로써 조직내 자발적 자정 운동을 확산하였다.

한편, 경찰비리 척결을 위해 경찰청 내부적으로 시민신고 활성화 방안을 수립하여 추진해 오고 있는 바, 시민들의 신고접수 및 처리현황을 보면 다음과 같다.

먼저 신고접수현황을, 각 기관(청·서 등 253개 기관) 홈페이지 “기관장과의 대화방” 및 사이버경찰청 “인권침해·불친절 신고센터” 등을 통한 온라인 접수와, 우편·전화·팩스 등 오프라인 접수로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-2> 시민의 경찰비리 신고접수현황

구 분	계	인 터 넷	전 화	팩 스	우 편
04. 1~5	5826	2095	1814	26	1891
03. 1~5	5567	2167	1543	25	1832
대 비	259(▲)	-72(▽)	271(▲)	1(▲)	59(▲)

한편 <표 2-3>은 시민 신고접수를 유형별로 처리한 현황을 <표 2-4>는 조치현황을 각각 보이고 있다.

<표 2-3> 유형별 처리현황

구 분	계	금품수수	부당처리	업무지연	지시위반
04. 1~5	5826	17	1937	553	3319
03. 1~5	5567	34	1941	426	3166
대 비	259(▲)	-17(▽)	-4(▲)	127(▲)	153(▲)

<표 2-4> 조치별 현황

구 분	계	배제	정직	감봉	견책	계고	특고	무혐의	조사중
04. 1~5	5826	8	3	11	12	217	777	3993	809
03. 1~5	5567	3	12	11	13	205	643	4198	482
대 비	259(▲)	5(▲)	-9(▽)	-4(▽)	-1(▽)	12(▲)	134(▲)	-205(▽)	327(▲)

하지만 경찰 부패방지에 있어서 시민참여를 적극적으로 모색한 사례는 미미한 형편이다. 따라서 경찰조직에 일대 변혁의 흐름이 자치경찰제 도입으로 이미 가시화되고 있고, 참여정부 출범이후 국가통치시스템 또한 적극적인 시민의 참여를 제도적으로 보장하는 방향으로 전환되고 있음을 감안할 때 경찰활동과 경찰부패방지 대책 추진에 있어 다양한 시민참여 프로그램을 적극적으로 개발하여 시행할 필요성이 대단히 높다하겠다.

이미 한 연구결과에 따르면(박종구, 2003), 현직 경찰의 51.8%가 경찰청렴도 제고를 위하여 시민이나 시민단체들의 경찰업무 참여나 모니터링하는 제도의 도입을 찬성하고 있어 경찰 내부적으로도 시민참여에 대한 긍정적 기대를 읽을 수 있다.

제3장 경찰부패 실태 및 경찰부패방지제도 평가

경찰공무원의 부패실태를 양적인 측면과 부패유형적 측면, 그리고 국민의 인지도 측면의 세 가지로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

제1절 양적인 측면

경찰공무원의 연도별 징계현황을 보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 연도별 경찰공무원의 징계현황

(단위: 명, %)

구분	합 계	일반직	기능직	특 정 직				별정직	고용직
				교 육	경 찰	소 방	외 무		
1997	5,689 (100.0)	2,077 (36.6)	808 (14.3)	174 (3.0)	2,406 (42.4)	156 (2.8)	1 (0.0)	50 (0.9)	17 (0.3)
1998	6,140 (100.0)	2,120 (34.5)	739 (12.0)	145 (2.4)	2,912 (47.4)	157 (2.6)	3* (0.0)	34 (0.6)	30 (0.5)
1999	5,866 (100.0)	2,747 (46.8)	814 (13.9)	128 (2.2)	2,082 (35.5)	1 (0.0)	1 (0.0)	75 (1.3)	19 (0.3)
2000	4,507 (100.0)	1,927 (42.8)	735 (16.3)	87 (1.9)	1,492 (33.1)	171 (3.8)	1 (0.0)	62 (1.4)	32 (0.7)
2001	3,682 (100.0)	1,657 (45.0)	525 (14.2)	193 (5.2)	1,090 (29.6)	161 (4.3)	- (0.0)	37 (1.0)	19 (0.5)
2002	3,898 (100.0)	1,747 (44.8)	779 (19.9)	337 (8.6)	855 (21.9)	135 (3.4)	5 (0.1)	23 (0.5)	17 (0.4)

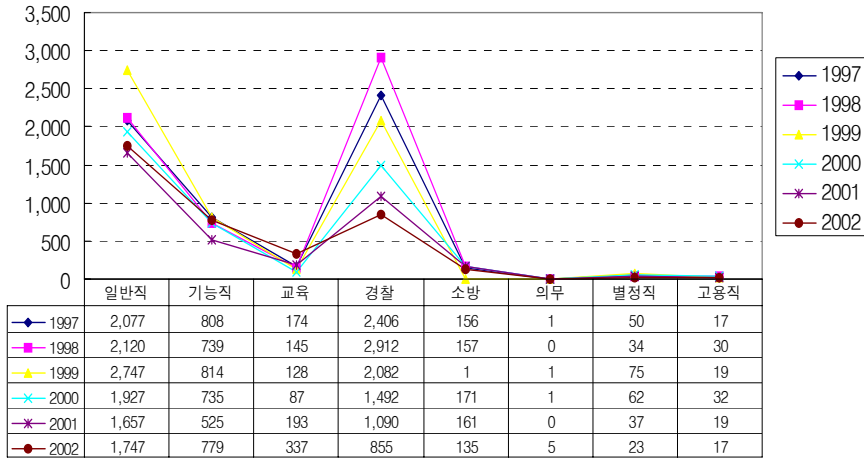
* 1998년도는 외무직이 아닌 검찰직의 징계수치임

자료 : 행정자치부, 『통계연보』, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003

<표 3-1>과 <그림 3-1>에서 보듯이 1997년부터 2002년까지 지난 6년간 경찰공무원의 징계현황 추이는 매년 감소되는 경향을 보이고 있다. 이는 경찰공무원의 비리가 점진적으로 감소하고 있음을 보여주는 긍정적 신호로 해석할 수 있으나 그럼에도 불구하고 전체 공무원에서 경찰공무원이 점유하는 징계수는 여전히 매우 높은 실정이다. 동시에 <그

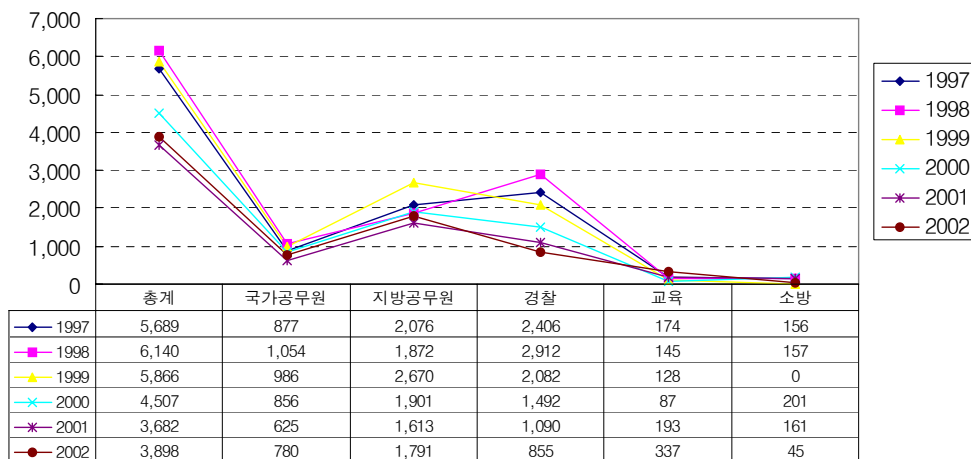
림 3-1>에서 보다시피 다른 직렬에 비해 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<그림 3-1> 공무원 종류별 징계현황(1997-2002)



<그림 3-2>에서 보듯이 지난 6년간(1997년부터 2002년까지) 경찰공무원의 징계 추이는 행정부국가공무원 징계와 지방공무원 징계총수에 비해 지난 1998년까지 더 많이 발생하다가 이후 눈에 띄는 축소경향을 보이고 있으나 경찰공무원 총정원 대비 징계수치는 여전히 높다고 할 수 있다.

<그림 3-2> 공무원 종류별 징계현황(1997-2002)

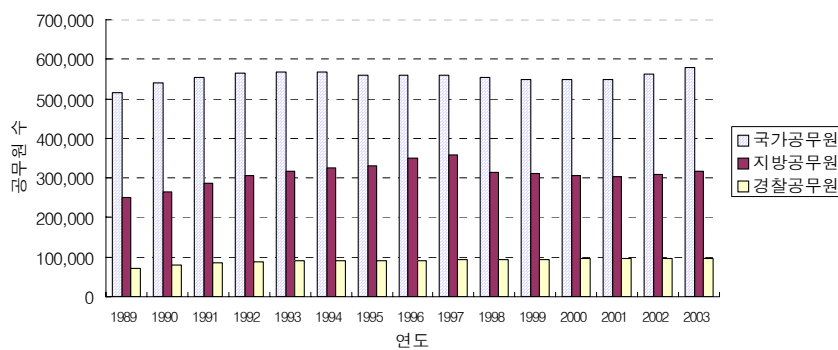


이는 연도별 행정부 국가공무원과 지방공무원 총정원과 비교할 때에도 확연히 드러나는 바, 아래 <표 3-2>와 <그림 3-3>에서 보는 바와 같다. 즉, 대폭적인 경찰공무원 징계수치가 감소된 2002년도를 기준으로 할 때에도 전체정원 대비 징계인원이 국가공무원의 경우 562,373명 중 780명이 징계되어 0.0014%를 보이고 있고, 지방공무원의 경우 308,693명 중 1,791명이 징계되어 0.005%를 보인 반면, 경찰공무원의 경우 96,324명 중 855명이 징계되어 0.008%의 징계비율을 보이고 있다는 점에서 확인할 수 있다.

<표 3-2> 연도별 국가 및 지방공무원 대비 경찰공무원의 정원 현황

	국가공무원	지방공무원	경찰공무원
1989	516,008	252,123	70,551
1990	539,869	264,375	80,025
1991	553,104	286,697	84,929
1992	565,115	306,295	89,092
1993	568,413	316,415	90,108
1994	567,435	325,028	90,558
1995	558,489	331,273	90,657
1996	560,645	349,157	91,427
1997	559,063	357,202	93,799
1998	553,561	315,370	94,819
1999	549,502	310,053	94,873
2000	548,120	305,994	95,150
2001	548,003	302,029	95,377
2002	562,373	308,693	96,324
2003	579,448	317,131	96,980

<그림 3-3> 국가 및 지방공무원 대비 경찰공무원 정원현황(1989-2003)



제2절 부패 유형적인 측면

경찰공무원의 연도별 징계현황을 보면 <표 3-3>과 같다. <표 3-3>과 <그림 3-4>에서 보듯이 1990년 이후 경찰공무원 징계인원은 1998년까지 증가추세를 보이다가 1999년을 기점으로 지속적으로 감소하고 있다.

<표 3-3> 1990년 이후 징계종류별 경찰징계 현황 추이(1990-2004. 7 현재)

년도	징계인원	징 계 종 류 별				
		파 면	해 임	정 직	감 봉	견 책
1990	1,332	44	72	56	320	840
1991	1,382	49	63	61	317	892
1992	1,527	61	1014	114	394	857
1993	2,398	83	177	221	584	1,333
1994	2,322	100	201	191	564	1,266
1995	1,989	90	161	221	459	1,058
1996	2,411	88	228	282	486	1,327
1997	2,344	106	210	359	509	1,160
1998	2,858	138	288	429	608	1,395
1999	2,108	76	178	418	487	949
2000	1,443	67	128	262	399	587
2001	1,055	30	93	168	325	439
2002	828	30	111	189	293	304
2003	900	37	138	208	175	342
2004	632	47	133	109	93	250
총계	25,529	1,046	3,195	3,288	6,013	12,999

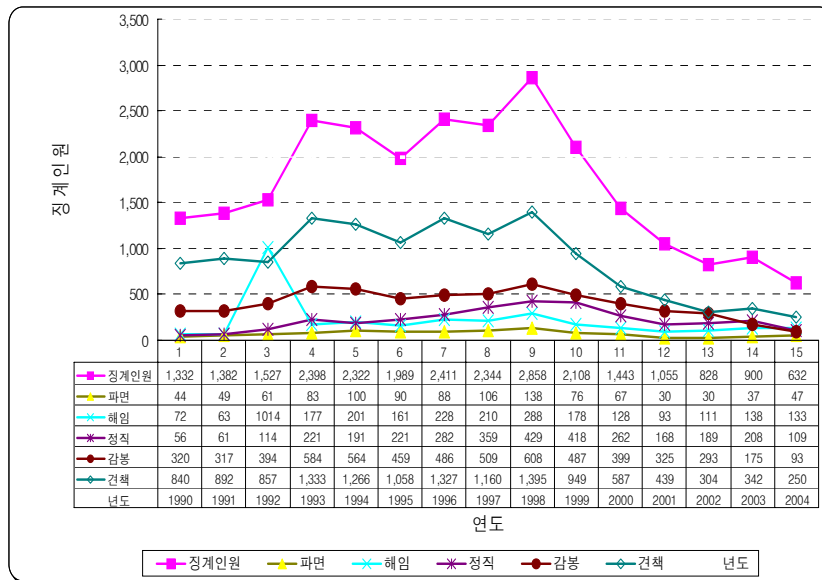
※ 경찰청 내부자료 등을 참조하여 재구성

※ 경찰백서(2000, 2001, 2002, 2003)

그런데 2001년 이후 비리경찰관 징계조치별 현황을 보면 파면, 해임 등의 중징계자가 지속적으로 증가하고 있음을 발견할 수 있다. 구체적으로 2001년의 경우 파면 30, 해임 93이고, '02년은 파면 30, 해임 109, '03년은 파면 37, 해임 138, 그리고 '04년 7월말 현재 파면 47, 해임 133으로 중징계 비율이 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 징계 양형별로 보면 경징계가 가장 많은 비율을 차지했으며, 징계 양형이 중징계로 올라갈수록 작아지는 비율을 나타내고 있다.

이와 같은 현상은 경찰 자체적으로 비리경찰관에 대한 엄정한 처리가 이루어진 측면으로 해석할 수도 있으나 상대적으로 중징계 대상 경찰공무원의 부정부패행위가 그만큼 증가했다는 것을 반증하는 것이다.

<그림 3-4> 1990년 이후 경찰공무원 징계조치별 현황 추이(1990-2004. 7 현재)



그러나 전체 비율에서 볼 때는 최근 4년 동안 경징계가 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 징계 양형이 중징계로 올라갈수록 작아지는 비율을 나타내고 있음도 아울러 지적된다. 이에 따라 전체 징계건수를 기준으로 볼 때, 1998년 이후 경찰관 징계가 지속적으로 감소하고 있음도 발견할 수 있다.

이와 같은 감소의 원인으로 강도 높은 사정, 지속적인 경찰개혁, 그리고 IMF이후 경찰공무원 시험에 고학력자들이 대거 지원하는 등 자질 향상이 그 주요 원인으로 작용하여 청렴도가 향상(박종구, 2003)되었다는 지적이다. 그러나 일각에서는 비판적인 평가도 제기된다. 예컨대, 2003년 경찰청 국정감사에서 각종 비리와 범죄에 연루된 경찰관의 증가 수에 비해 내부 징계 수위는 형식적으로 이루어져 기대에 못미치는 것으로 지적되고 있다²⁸⁾.

그러나 지난 15년간의 경찰관 징계인원을 볼 때 징계총원은 점진적으로 감소경향을 시현하고 있는 가운데 2001년 이후 해임과 파면의 중징계가 완만한 상승세를 보이고 있어 징계의 강도가 높아지고 있음을 알 수 있다.

한편, <표 3-4>에서 2000년 이후 계급별 비리경찰관 징계현황을 보면 경위이하 계급에서 80% 이상 징계가 발생하고 있어 중하위직 경찰공무원들의 일선 법집행 과정에서의 징계가 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 2003년의 경우 전체 900명의 징계인원 중 경위이하 계급이 750명으로 83%에 달하고 있는 것이다²⁹⁾.

<표 3-4> 2001년 이후 계급별·비위유형별 비리경찰관 징계현황

(단위 : 명)

구 분		00년	01년	02년	03년	04년9월말 현재
계		1,443	1,055	828	900	702
징 계 조 치 별	파 면	67	30	30	37	47
	해 임	128	93	111	138	142
	정 직	262	168	189	208	124
	감 봉	399	325	194	175	102
	견 책	587	439	304	342	287
계 급 별	총경이상	2	7	10	7	6
	경 정	10	6	11	11	9
	경 감	23	12	12	24	23
	경 위	99	97	74	91	68
	경 사	482	371	329	313	259
	경 장	665	436	304	346	256
	순 경	161	126	88	108	81
비 위 유 형 별	금품수수	246	98	113	124	83
	부당처리	89	66	42	42	23
	직무태만	275	219	178	175	145
	품위손상	193	139	143	150	143
	지시위반	640	533	352	409	308

자 료 : 2004년 정기국정감사 자료(경찰청이 양형일의원에게 제출한 '비리경찰관 징계현황')
경찰청 내부자료를 토대로 재구성

28) 서울경찰청이 국회 행정자치위 홍미영(열린우리당)의원에게 제출한 국감자료 및 서울경찰청이 이명규(한나라당) 의원에게 제출한 국감자료에 기초함.

29) <표 1>의 비리경찰관 징계통계 수치와 약간의 불일치한 면이 있으나, 경찰청 자체적으로 파악하고 있는 비리경찰관의 징계유형과 계급별·비위유형별 징계현황은 지난 4년여에 걸쳐 비슷한 패턴을 보이고 있다.

<표 3-5>는 다시 계급별 징계빈도를 구체적으로 보여주고 있다.

<표 3-5> 최근 3년간 계급별 징계빈도

년도	구 분	총 계	총경이 상	경 정	경 감	경 위	경 사	경 장	순 경
2000	정 원	90,670	451	1,206	1,997	8,590	11,904	30,204	37,128
	징계빈도	1,443	2	10	23	99	483	665	161
	징계율(%)	1.6	0.4	0.8	1.1	1.1	4.3	2.2	0.4
2001	정 원	91,184	452	1,214	2,012	8,626	11,492	30,254	37,134
	징계빈도	1,056	7	6	12	98	372	438	123
	징계율(%)	1.2	1.5	0.5	0.6	1.1	3.2	1.5	0.3
2002	정 원	91,592	453	1,216	2,027	8,849	11,659	30,254	37,134
	징계빈도	828	10	11	12	73	330	304	88
	징계율(%)	0.9	2.2	0.9	0.6	0.8	2.8	1.0	0.2
평균(%)		1.2	1.4	0.7	0.8	1.0	3.4	1.6	0.3

※ 인력은 경찰통계연보(2000)와 <http://www.police.go.kr>을 활용하고, 경찰공무원 계급별 징계 빈도는 원유철 의원의 국정감사요구자료를 참조하였으며, 연도별 징계율은 징계빈도를 인력으로 나누어 추출하였음.

출처: 박종구(2003), p. 13. 참조.

위 <표 3-5>에서 보듯이 2000년도의 경우 평균 징계율 보다 경사급 부패율이 2배 이상 높고, 다음으로 경장급이 높은 수치를 나타내는데 이는 경사급과 경장급은 국민들과 가장 많은 접촉이 있기 때문에 부패의 유인과 기회가 상대적으로 많기 때문으로 지적된다. 이는 2001년, 2002년, 2003년도에도 비슷하게 나타나고 있다.

2001년도와 2002년도에 총경이상 고위간부들이 징계빈도가 각각 1.5%, 2.2%로 나타난 것은 대부분의 경찰 고위간부들이 수십년간 경찰조직에서 생활해오면서 지인이나 혹은 후원자들로 부터 호의와 청탁을 거절하지 못하고 부패의 늪으로 빠져든 것으로 보인다.

한편, 파출소 근무를 이루고 있는 순경급 경찰관들의 징계율이 낮은 이유는 다음과 같다.

순경급의 경우는 대부분이 경찰경력 7년 미만이기 때문에 경찰입문 초기에 가졌던 소신을 그대로 지키려는 경향이 많기 때문으로 판단되며, 경찰행정학과 출신들이 대부분 경찰에 입문하는 등 경찰인력이 과거에 비해 고학력화되었기 때문으로 분석된다. 또한 부족한 인력에도 불구하고, 전국의 과출소를 거의 3부제화 하면서 대민 접촉의 기회가 종전보다 줄어들었기 때문이기도 하다.

<표 3-6> 비위유형별 현황(2000년 기준)

(단위 : 명)

구 분	합 계	국가공무원	지방공무원	교육공무원	경찰·소방공무원
합 계	4,507(100.0)	856(100.0)	1,901(100.0)	87(100.0)	1,663(100.0)
복무규정위배	1,010(22.4)	186(21.7)	145(7.6)	11(12.6)	668(40.2)
품위손상	1,454(32.3)	293(34.2)	804(42.3)	70(80.6)	287(17.3)
비밀누설	1(0.0)	1(0.1)	-	-	-
공문서위조 및 변조	52(1.2)	17(2.0)	35(1.8)	-	-
직권남용	108(2.4)	4(0.5)	13(0.7)	-	91(5.5)
직무유기 및 태만	867(19.2)	123(14.4)	473(24.9)	1(1.1)	270(16.2)
감독불충분	110(2.5)	15(1.8)	50(2.6)	1(1.1)	44(2.6)
공금유용	70(1.6)	17(2.0)	51(2.7)	1(1.1)	1(0.1)
공금횡령	47(1.0)	5(0.6)	39(2.1)	-	3(0.2)
중수뢰	610(13.5)	150(17.5)	191(10.0)	-	269(16.2)
기 타	178(3.9)	45(5.2)	100(5.3)	3(3.5)	30(1.7)

자료 : 행정자치부, 「통계연보」, 2001

그러나 2001년도와 2002년도에 총경이상 고위간부들이 징계빈도가 각각 1.5%, 2.2%로 나타난 것은 대부분의 경찰 고위간부들이 수십년간 경찰조직에서 생활해오면서 지인이나 혹은 후원자들로 부터 호의와 청탁을 거절하지 못하고 부패의 늪으로 빠져든 때문으로 분석된다.

경찰공무원의 비위유형별 현황을 보면 공무원 종류별로 보면 <표 3-6><표 3-7><표 3-8>과 같다. 이들 표에서 보듯이 경찰공무원의 비위유형 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 복무규정위배로 40.2%에 이르고 있다. 다음으로 품위손상(17.3%)과 직무유기 및 태만(16.2%), 중수뢰(16.2%) 등이 유사한 수준으로 높은 비중을 점유하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-7> 비위유형별 현황(2001년 기준)

(단위 : 명)

구 분	합 계	국가공무원	지방공무원	교육공무원	경찰·소방공무원
합 계	3,682(100.0)	625(100.0)	1,613(100.0)	193(100.0)	1,251(100.0)
복무규정위배	577(15.6)	132(21.1)	137(8.4)	23(11.9)	285(22.7)
품위손상	1,275(34.6)	181(28.9)	724(44.8)	133(68.9)	237(18.9)
비밀누설	20(0.5)	-	8(0.4)	1(0.5)	11(0.8)
공문서위조 및 변조	37(1.0)	6(0.9)	29(1.7)	2(1.0)	-
직권남용	76(2.0)	-	8(0.4)	-	68(5.4)
직무유기 및 태만	677(18.3)	94(15.0)	372(23.0)	9(4.6)	202(16.1)
감독불충분	122(3.3)	14(2.2)	57(3.5)	7(3.6)	44(3.5)
공금유용	34(0.9)	10(1.6)	20(1.2)	4(2.0)	-
공금횡령	41(1.1)	5(0.8)	27(1.6)	5(2.5)	4(0.3)
증수뢰	351(9.5)	119(19.0)	83(5.1)	8(4.1)	141(11.2)
기 타	472(11.5)	64(10.2)	148(9.1)	1(0.5)	259(20.7)

자료 : 행정자치부, 「통계연보」, 2002

<표 3-8> 비위유형별 현황(2002년 기준)

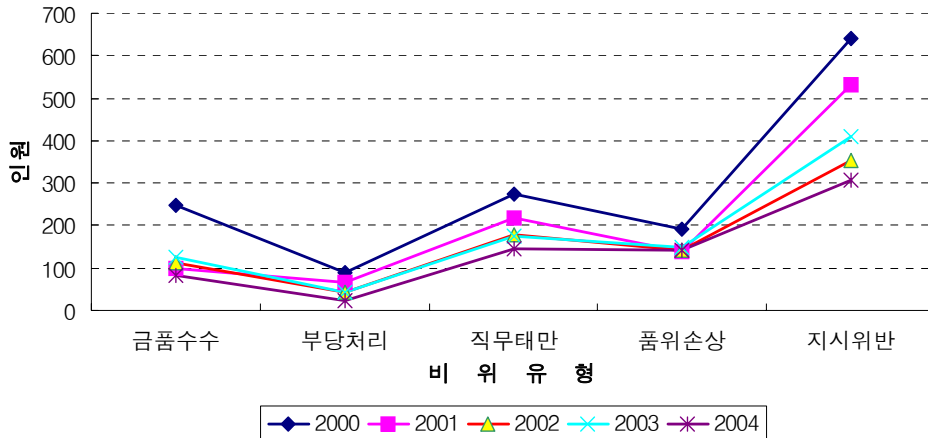
(단위 : 명)

구 분	합 계	국가공무원	지방공무원	교육공무원	경찰·소방공무원
합 계	3,898(100.0)	780(100.0)	1,791(100.0)	337(100.0)	990(100.0)
복무규정위배	645(16.5)	193(24.7)	173(9.6)	46(13.6)	233(23.5)
품위손상	1,538(39.4)	272(34.8)	865(48.2)	213(63.2)	188(18.9)
비밀누설	22(0.5)	6(0.7)	3(0.1)	11(3.2)	2(0.2)
공문서위조 및 변조	61(1.5)	6(0.7)	27(1.5)	2(0.5)	26(2.6)
직권남용	18(0.4)	3(0.3)	15(0.8)	-	-
직무유기 및 태만	624(16.0)	143(18.3)	309(17.2)	17(5.0)	155(15.6)
감독불충분	110(2.8)	15(1.9)	58(3.2)	6(1.7)	31(3.1)
공금유용	42(1.0)	15(1.9)	22(1.2)	5(1.4)	-
공금횡령	22(0.5)	5(0.6)	15(0.8)	2(0.5)	-
증수뢰	432(11.0)	106(13.5)	154(8.5)	24(7.1)	148(14.9)
기 타	384(9.8)	16(2.0)	150(8.3)	11(3.2)	207(20.9)

자료 : 행정자치부, 「통계연보」, 2003

<그림 3-5>의 비위유형별로 보면 복무규정 위배 등 지시위반이 가장 높고, 다음으로 직무태만과 품위손상, 그리고 금품수수의 순서로 나타나고 있다.

<그림 3-5> 비위유형별 공무원 징계현황 추이(2000~2004)



따라서 비위유형별로 볼 때 단순 지시위반과 직무태만을 원인으로 한 견책과 정직이 가장 높은 징계조치로 나타날 수밖에 없는 것이다. 이는 내부적으로 비위동료를 감싸안아주려는 조직 내 문화가 확산된 결과로도 평가된다.

한편, 2000년 이후 경찰의 각 기능별 징계 현황을 보면 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 최근 3년간 기능별 징계 현황

년도	계	경무 (%)	방법 (%)	교통 (%)	경비 (%)	수사 (%)	정보 (%)	보안 (%)	파출소 (%)	기타 (%)
2000	1,443	4.6	5.2	11.2	2.3	18.9	1.2	2.8	49.4	4.1
2002	1,056	4.1	6.3	10.7	3.2	19.8	2.3	3.7	45.1	4.4
2002	828	4.1	10.6	8.8	2.3	19.7	3.0	3.8	46.7	4.8
총계	3,327	4.3	5.9	10.5	2.6	19.4	2.0	3.3	47.4	4.4

출처: 원유철 의원 국정감사자료(2002)

<표 3-9>에서 보듯이 경찰기능 전분야에 걸쳐 경찰비리가 발생하고 있으나, 수사, 교통, 방법 등 규제 및 단속분야 경찰관들이 아직까지도 경찰비리 부분에서 절대적인 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 교통경찰의 징계가 감소한 이유는 무인속도 측정기 등 첨단 교통장비의 운영 등으로 인해 대민접촉 기회가 줄어든 때문으로 분석된다.

이상 경찰공무원 부패실태 조사 결과 다음과 같은 특징을 추출해 낼 수 있다. 먼저 양적인 측면에서 경찰공무원 부패가 최근에 이르러 점차 감소(경찰공무원의 부패발생건수에서 직접적으로 나타남)하고는 있으나, 전반적인 공직부패가 최근 점차 감소하는 경향을 보이고 있기에 경찰공무원에 대해서도 그대로 반영되고 있다는 점에서 부패발생건수의 감소를 경찰만의 독특한 현상으로 보기는 어렵다.

유형적 측면에서는 경찰공무원의 부패는 주로 품위손상, 직무유기 및 태만, 중수뢰 등 3가지 유형이 지배적인 부패유형으로 나타나고 있었고, 국민의 의식도 측면에서는 최근까지도 가장 부패가 만연한 기관으로 경찰이 지목되고 있다는 점이다. 다만 부패발생율과 마찬가지로 최근에 경찰공무원의 부패에 대한 국민의 인식이 다소 개선되고 있다는 점이 긍정적으로 평가된다.

그러나 비리공무원에 대한 징계유형을 보면 파면·해임 등의 중징계를 받은 공무원이 점진적으로 증가하고 있어 경찰 내부의 엄정한 부패척결 의지를 엿볼 수 있는 한편으로 비리의 정도가 심각해져 가고 있음을 유추할 수 있다는 점에서 보다 강력하고 전방위적인 부패척결 노력을 기울여야 함을 알 수 있다.

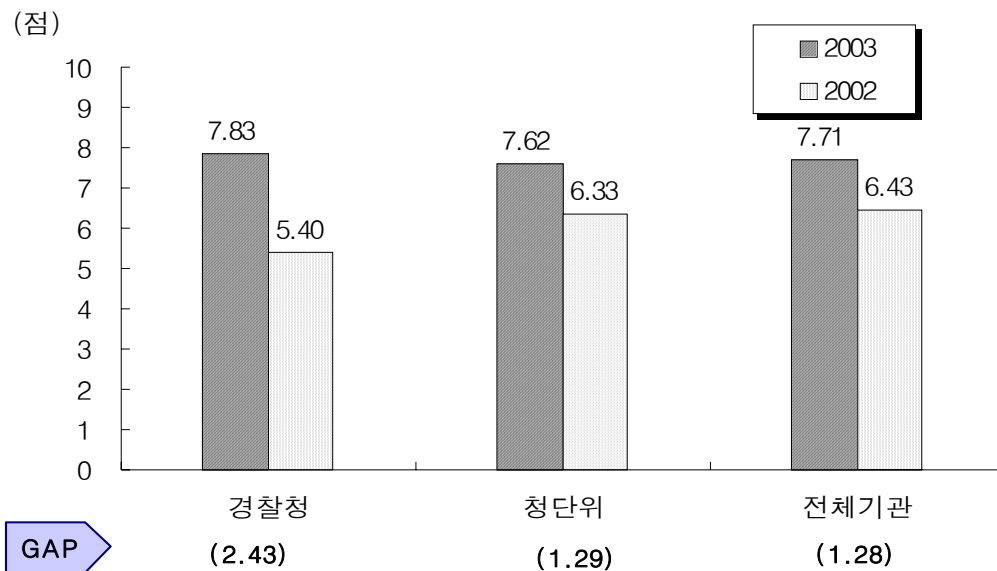
제3절 부패인지도 측면

경찰의 청렴도란 실제적으로 경찰조직이 얼마나 청렴한가 하는 실제적 청렴성도 중요하지만 일반 국민에게 인식되는 이미지성 청렴도 매우 중요하다. 이미지성 청렴도가 낮으면 아무리 경찰조직이 과거에 비해 청렴해졌다고 해도 일반 국민에게는 별로 와닿지 않기 때문에 여전히 과거와 같은 부패한 집단이라는 이미지로 남아있게 되는 것이다.

부패방지위원회의 청렴도 조사('03. 3월) 결과를 토대로 경찰부패에 대한 우리나라 국민들의 인지도를 보면 다음과 같다.

부패방지위원회의 청렴도 수준(공공기관 민원 경험자 대상 조사) 조사 결과, 경찰청의 2003년도 청렴도는 7.83점(10점 만점)으로 廳단위 중앙부처의 평균보다는 높고, 部·處단위 보다는 낮은 것으로 나타났다. 이는 2002년 청렴도 5.40점에 비해 상당히 개선(+2.43점)되고 있는 점은 긍정적으로 평가되나 비교대상 청단위 정부기관에 비해 높게 인식됨으로써 개선의 필요성이 높음을 알 수 있다.

<그림 3-6> 2003년도 부패방지위원회의 청렴도 측정결과



분야별로 국민의 부패인식도를 보면 일반 국민들은 경찰분야(58.1%)가 건설·건축, 법무, 세무분야 다음으로 부패가 많다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 2002~2003년간 부정부패로 인해 견책이상 징계조치된 경찰공무원이 343명으로 중앙부처에서 제일 많은 수준이다.

취약분야는 경찰업무 중 계약(물품, 용역, 공사), 총포 등 소지허가, 교통사고 처리,

유해업소 단속 업무의 청렴도가 상대적으로 낮고, 인사의 투명성 확보가 필요한 것으로 나타났다.

경찰부패를 유발하는 요인분야로는 전체적으로 개인적 차원의 부패는 줄어들고 있는 추세이나 열악한 근무여건, 운영경비 부족 등 업무환경과 행정제도 등의 불합리성에 기인한 부패와 관행화된 부조리는 아직도 남아 있는 것으로 조사되었다.

이에 따라 부패통제장치에서 미흡한 측면은 다음과 같다. 구체적으로 법규정 및 기준·절차의 비현실성(특히, 유해업소 단속업무), 과도한 재량권 부여, 적극적인 정보공개 노력 부족, 이의제기의 어려움 등이 주요 원인으로 분석되고 있다. 또한 떡값·접대 등과 같은 관행들이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

특히 자체감사 기능 등 경찰 내부 부패통제장치의 미흡도 지적된다. 즉, 부패 적발율도 낮고 대부분 주의·경고 처분에 그치는 형식적·미온적 감사로 내부통제의 실효성이 낮을 뿐더러, 학연·지연 등의 연고주의, 조직내 보호장치 미흡 등으로 인해 내부 공익신고 분위기가 미형성되어 있다고 분석되고 있다.

이와 같은 조사결과는 5년 전에 비해 별반 달라진 게 없다. 1999년 박중훈의 조사에 따르면, 경찰부패를 유발하는 요인분야로는 업무환경과 행정제도가 보다 크게 영향을 미치는 것으로 조사되었다³⁰⁾. <표 3-10>은 이를 보여 주고 있는 것으로 부패유발요인에 대한 인식을 각 분야별로 제시한 것이다.

뒤의 <표 3-9>에서 보듯이 경찰부패를 유발하는 요인분야로는 업무환경과 행정제도가 보다 크게 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 구체적으로 인적요인과 부패통제는 상대적으로 적은 영향요인으로 나타난데 반해 부패유발 요인항목으로는 떡값·접대 등과 같은 관행들이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 과도한 재량권, 미약한 내부통제 및 내부고발제도 등과 같은 요인항목은 비교적 영향력이 적은 것으로 나타났다.

30) 박중훈, “한국의 부패실태 및 요인분석”, 『1999년도 특별세미나 발표논문집: 공직부패 어떻게 해소할 것인가』, 한국행정학회, 1999. p.38.

<표 3-10> 부패유발요인에 대한 인식

(단위 :%)

요인 분야	요인항목	건설/건축/토지	세무	환경	보건/식품/위생	경찰	소방	조달 발주	사회보조/금융지원	전체
업무 환경	-떡값, 접대	35.4	33.3	19.4	20.4	40.0	37.8	43.3	10.0	30.2
	-전반적 풍토	37.5	42.2	47.2	28.6	34.3	42.2	43.3	33.3	38.4
	-민원인 유혹	8.3	22.2	25.0	20.4	20.0	6.7	16.7	10.0	16.0
	-연고우대	25.0	24.2	13.9	26.5	20.0	17.8	23.3	43.3	23.9
행정 제도	-각종 규제	20.8	20.0	25.0	28.6	37.1	28.9	16.7	30.0	25.8
	-기준 불명확	12.5	15.6	16.7	20.4	11.4	2.2	10.0	6.7	12.3
	-기록과 공개	6.3	4.4	5.6	6.1	5.7	4.4	10.0	13.3	6.6
	-이의제기	20.8	17.8	19.4	14.3	31.4	22.2	13.3	13.3	19.2
인적 용인	-낮은 보수	8.3	13.3	11.1	16.3	11.4	13.3	6.7	16.7	12.3
	-개인 탐욕	37.5	31.1	30.6	34.7	25.7	31.1	43.3	30.0	33.0
	-권위적 태도	27.1	15.6	30.6	24.5	11.4	20.0	23.3	33.3	23.0
	-과다한 재량권	4.2	8.9	19.4	20.4	5.7	8.9	10.0	10.0	11.0
부패 통제	-내부통제 미약	4.2	6.7	5.6	4.1	5.7	6.7	3.3	0	4.7
	-내부고발제도	6.3	4.4	8.3	0	2.9	4.4	0	3.3	3.8
	-사정의 비효과	10.4	6.7	2.8	4.1	11.4	6.7	3.3	13.3	7.2
	-관대한 처벌	33.3	33.3	19.4	30.6	25.7	33.3	23.3	33.3	29.6

주 : 상기 비율은 기능별 부패유발 효과가 가장 큰 요인에 대한 중복응답결과를 합산한 것임

자료 : 박중훈, “한국의 부패실태 및 요인분석”, 『1999년도 특별세미나 발표논문집: 공직부패 어떻게 해소할 것인가』, 한국행정학회, 1999. p.38.

한편, 박종구(2003)교수가 경찰청렴도 조사를 한 결과에 따르면³¹⁾ 다음과 같다.

첫째, 경찰조직 전체의 부정부패 수준에 대하여 일반시민은 조사대상의 과반수(47.3%)가 심각하거나 그 이상이라는 응답을 보여 시민들이 느끼는 경찰조직의 부패수준은 아직도 매우 높게 나타났다. 이러한 연장선상에서 일반시민들의 약 과반수인 58%가 경찰공무원 중 30~70%가 청렴하지 않다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 일반시민들은 대체로 경찰조직의 청렴도 수준에 대해 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

31) 2003년 9월 단속 및 규제업무를 담당하고 있는 경찰공무원과 일반시민들을 대상으로 한 설문조사로, 경찰공무원 대상 설문지는 서울과 지방으로 나누어서 5개의 지방경찰청 산하 7개 경찰서에 걸쳐서 표본을 추출한 524명의 경찰과, 일반시민 315명을 대상으로 한 조사결과이다.

둘째, 청렴도가 가장 떨어지는 부서에 대한 응답결과 교통(37.2%), 형사(19.6%), 수사(14.8%), 방법(4.1%), 파출소(3.8%) 순으로 나타나 일반시민들은 대민접촉도가 가장 높은 교통분야가 가장 청렴도가 떨어진다고 인식하고 있었다.

셋째, 경찰 부정부패의 가장 큰 원인으로 ‘부정부패가 만연한 사회분위기’라는 응답이 전체 응답자의 46.1%인 146명으로 가장 많은 비율을 차지했다. 다음으로 ‘부당한 청탁을 행하는 민간인(이해당사자)’이 82명으로 25.9%, ‘은연중에 부정부패를 눈감아 주라는 상급자’가 14.2%, ‘부정부패를 일삼는 경찰공무원 자신’이 13.9% 순으로 나타났다. 일반 시민들은 경찰 자신보다는 전체적으로 사회부패 관행과 부패를 유인하는 이해당사자가 더 큰 원인으로 보고 있다.

이 같은 경찰부패에 대한 인지도 조사결과를 종합해 볼 때, 경찰행정 과정의 부패문제를 한국사회의 다른 부패와 마찬가지로 경찰 개개인의 행태문제 탓으로만 돌릴 경우 근본적인 해결이 불가능하고 부패가 계속 재발될 가능성이 높다.

따라서 행정의 투명성을 제고하여 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 감사·감찰을 통한 적발·처벌(사후적 통제)과 더불어 부패를 유발하는 제도적·환경적 요인을 적극적으로 개선하는 등 자기혁신적인(self-renovating) 노력이 필수적이며, 특히 시민참여를 통한 부패통제 방안의 수립과 정착이 필요하다.

이 점에서 주요 외국의 경찰부패방지 제도에 대한 검토를 토대로 우리나라 경찰부패방지 제도에 대한 대책을 정비하는 한편, 국가 종합적 부패방지 기구인 부패방지위원회의 경찰부패 방지 정책과의 유기적 연계성을 확보하는 것이 필요하다.

따라서 본 연구는 경찰부패를 통제하는 과정에서 다양한 시민참여 방안 확대를 포함한 종합적인 관점에서 경찰의 투명성 제고를 위한 다양한 개선방안을 제시하고자 하며, 이와 같은 관점 하에서 경찰부패 방지를 위한 법제도적 개선방안, 조직문화 및 근무환경 개선방안, 그리고 민·경협력을 통한 경찰부패방지 실천방안을 제시하고자 한다.

제4절 경찰 부패방지제도 및 대책의 점검

1. 역대 경찰의 부패방지 활동

1990년대 들어 경찰은 다양한 부패방지 대책을 추진해 오고 있는 바 역대 한국 경찰의 반부패 활동을 요약하면 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 역대 한국경찰의 반부패 활동

시기별	제 도 명	제 도 내 용	비 고
간헐적 제도 도입기	검문소 폐지	검문소에서 통행차량에 대해 세금 아닌 세금을 받고 있다는 사실이 밝혀짐에 따라 폐지	1956년
	경찰윤리헌장 제정	경찰내부적인 자기교정과 정신적인 재무장 강조	1966년
	계고장 발부제도	징계규정에 의한 징계 이전의 행위자의 주위를 환기	1969년
	정풍운동 전개	유신경찰상 구현을 위해 2회에 걸쳐 부패경찰관 숙정 단행	1976년
	인사관리 쇄신방안	고질적인 인사비리를 예방하고 공정한 인사관리를 지향	1976년
부패인 식 및 체계적 접근기	경찰헌장 제정	경찰청 개청과 더불어 신뢰받는 국민의 경찰로 다시 태어나는 계기 마련	1991년
	경찰행정쇄신기획단 운영	심사승진시 복수의 심사위원회 구성, 경찰관 재교육, 교통사고 조사시 운전면허증 회수 관행 개선 등	1993년
	수사경찰 부조리척결 결의대회	고질적인 수사경찰의 비리를 과감히 척결, 경찰수사의 공신력 제고와 수사경찰의 체질개선	1993년
	청문감사관제 운영	일체의 사건·사고 및 민원처리 과정에서 경찰관의 불친절이나 부당한 업무처리 등에 대한 예방과 색출	1999년
반부패 활동 정착단 계기	포들이 양심방 운영	경찰관이 업무상 부득이 직·간접적으로 금품을 받았을 경우, 반환할 방법이 없을 경우에는 이를 신고받아 제공자에게 우편으로 반환하거나 제공자를 알 수 없는 경우 유실물법에 의거, 습득물로 처리	2000년
	사건청탁 안하고 안받기 운동	사건조사자가 청탁을 받지 않고 법에 따라 소신껏 사건을 처리	2001년
	3불(不)추방운동	불친절, 불공정, 불성실 등 부정적인 모습 혁파	2002년
	특진예고제·자기추천제	특진계획을 사전에 예고하고 자신 또는 동료직원 등의 공개추천을 받아 특진대상자를 선발	2003년
	청렴계약 이행제	경찰청에서 발주하는 입찰(계약)에 참여하는 업체에 대해 '일체의 불공정 행위를 하지 않는다'는 등 3개항에 대한 서약	2003년
	내부공익신고센터 콘텐츠 개설	경찰조직내 구조적이고 은밀한 부패행위 척결을 위해 사이버 경찰청에 부패행위를 신고할 수 있는 제도적인 장치	2003년

출처 : 박종구. (2003). 경찰 청렴도 제고를 위한 방안 연구-단속 및 규제업무를 중심으로. 『치안연구소 연구보고서』.

2. 참여정부 경찰의 부패방지 활동 평가

이후 참여정부 들어 강력한 부패방지 정책을 추진하면서 경찰 내외부적으로 다양한 대책을 추진하고 있는 바, 경찰청의 자체적인 경찰부패 대응책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구조적 부조리 척결을 위한 시스템 구축을 위해 자체 사정역량을 제고하고 부패방지시책을 지속적으로 추진하고 있다. 먼저 자체 사정역량 제고를 위해 자체 감사부서 우수인력 확보 및 부적격자 교체, 감찰·감사요원 신분보장을 통한 전문성 확보(2년간 전보 제한), 기능별 비리 발생요인에 대한 제도적인 개선책 마련, 관행적·일상적인 부조리부터 차단을 추진하고 있다. "깨끗한 경찰"을 위한 부패방지시책으로는 사건청탁 안하고 안 받기 운동, 내부공익신고센터 운영, 회계분야 청렴계약제, 포돌이 양심방 제도 등이 있다.

둘째, 한 단계 높은 경찰윤리의식의 함양을 위한 대책으로 경찰공무원 행동강령 준수를 체질화하고 현실에 맞지 않는 조항의 정비 및 이행실태 점검과 함께, 각급 경찰교육 과정에 윤리교육프로그램을 개발하고 내실화를 유도하고 있다.

셋째, 엄정한 공직기강 확립을 위해 취약부서에 대한 주기적인 테마식 점검을 실시³²⁾하고, 모범·선형경찰관은 적극 발굴하여 포상 및 인사상의 혜택을 부여하고 있다.

넷째, 합리적인 징계제도 운영을 위해 고질적·상습적인 금품·향응수수, 공금 횡령·유용 행위자에 대해서는 징계양정기준을 엄격히 적용하여 형사고발을 병행하고, 비위 면직자의 경우 경찰산하단체 취업금지를 강화해 나가고 있다. 한편 적극적 업무수행 과정에서 발생한 사소한 행위는 과감히 관용하되 금품수수·음주운전 등 고질적 비리는 가중 처벌하고 있다.

이 같은 반부패 정책을 추진하기 위하여 경찰청 내부적으로 2004년 5월부터 경찰청 차장을 위원장으로 구성·운영중인 「복무점검위원회」와 이를 실무적으로 보좌하기 위한 「반부패대책 추진실무위원회」를 구성·운영하고 있다.

32) 중점 점검대상은 선거관련 행위 등 정치적 중립 저해행위·무사안일·복지부동 행태·책임회피·도덕성 미약자·음주운전 등 복무기강 해이사례·전의경 구타 등 관서별 자체사고 등이다.

<표 3-12> 경찰청의 부패방지대책 실행계획의 기능별 추진항목

추진항목	부서	기간
<ul style="list-style-type: none"> ○ 「복무점검위원회」의 반부패 활동강화 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰 부패취약분야에 대한 자체진단 - 부패방지 핵심과제 선정 및 경찰 특성에 맞는 프로그램 개발 ※ 「복무점검위원회」구성·운영 	감찰·총무(각 국·관) (지방청) (국·관 서무계장)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 경찰청 감사관실 조직개편, 사정역량강화 <ul style="list-style-type: none"> - 감찰활동 강화 및 특별감찰활동 실시 - 비위정보 수집활동강화, 비위발생부서 집중감찰실시 등 	감사관실 (지방청)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 부패위험성 진단 및 제도개선 <ul style="list-style-type: none"> - 고질적인 부패발생부서·업무에 대한 위험성 진단 실시 - 법·제도상의 부패유발요인분석, 개선과제발굴 ※ 1차선정 17개 과제에 대한 추진 철저 - 시스템적 제도개선 및 사후관리 추진 	국·관 공통(지방청) ※ 수사·교통·생활안전, 경무, 총무 국·관 공통(지방청)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지휘감독자 행위책임제 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 관리태만한 지휘·감독자 행위 책임으로 엄중문책 - 무소신·무사안일·보신주의 행태의 감독자 책임가중조치 	감사관실 (지방청)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패유공자 특진 등 포상실시 <ul style="list-style-type: none"> - 자정운동, 내부공익신고자 특진 등 실시 - 제도개선, 정책감사, 비위공직자 사정 우수자 등 선정 	감사관실 (국·관 및 지방청 홍보)	반 기
<ul style="list-style-type: none"> ○ 민·경 반부패협력체제 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰협력단체와의 토론 등 신고협력체제 구축 - 반부패 시민단체 등과 부조리 신고 HOT 라인 구축 	감사관실 (지방청)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 실무자 중심의 「자정운동」 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 직원들의 자발적인 참여유도로 자정분위기 확산 - 하위직 및 중간 관리감독자들의 적극적인 참여 유도 ※ 우수참여자에 대한 특진 등 인센티브 지속 확대 	감사관실 (국·관 및 지방청 홍보)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 「사건청탁안하고 안받기 운동」지속추진 <ul style="list-style-type: none"> - 사건관련문의는 청문감사관실로 일원화 - 교육, 발표 등 홍보활동 지속전개로 청탁근절 분위기 확산 - 국민들의 적극적인 동참 유도 	감사관실 (국·관 홍보 및 지방청)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 징계 적정성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 금품·향응수수시 징계위원회 의결 요구 - 금품·향응수수 징계시 참작 기준 마련 - 금품·향응수수자에 대한 의원면직제한 	감사관실 (지방청)	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요사업계획 수립시 「부패방지계획」 첨부 <ul style="list-style-type: none"> - 총사업비 500억 이상 사업시 각 단계별 부패예방대책 수립 - 아산 경찰중합학교에 대한 「부패방지계획」작성 	감사관실 (국·관 공통) 경찰중합학교	연 중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패세미나 실시, 반부패 청렴 물결운동 전개 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰청 주관, 부패방지 세미나 개최 - 지방청 주관, 부패방지 워크숍(토론회) 개최 	감사관실 (지방청, 경찰서)	반 기
<ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패 교육·홍보 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 행동강령·내부공익신고에 대한 지속·다양한 교육 - 경찰시책, 행동강령 등 대국민 홍보필요사항 적극홍보 	감사관실 (지방청)	반 기
<ul style="list-style-type: none"> ○ 공직비리 등 반공익사범 엄단 <ul style="list-style-type: none"> - 공직비리 수사전담반의 활성화 및 첩보수집 강화 - 수행복구비 관련사범 단속 - 공공사업 공사일찰, 준공검사 관련 비위사범 단속 	수사국 (지방청)	연 중 (7월~) (9월~)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 비리신고보상금제 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰비리를 신고하는 국민에서 최고 1,000만원 한도 보상금 지급 	감사관실 (국·관 및 지방청 홍보)	(10월~)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 경찰민원 「전화모니터링제」 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰민원에 대해 청문감사관실에서 전화모니터링 실시 - 민원처리 적정성 및 부패여부 확인 	감사관실 (지방청, 경찰서)	(11월~)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 징계처분시 「부패원인분석평가」 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 금품(향응)수수로 인한 징계처분시마다 개별사건에 대한 부패발생 원인분석 평가 실시 	감사관실	(12월~)

복무점검위원회는 반부패대책 추진활동을 강화하기 위해 경찰 부패취약분야에 대한 자체진단과, 부패방지 핵심과제 선정 및 경찰 특성에 맞는 반부패프로그램 개발, 정기적으로 추진상황 점검 및 효과적인 이행수단 확보 등을 담당하고 있다. 실무위원회 구성은 본청의 경우 감찰과장을 위원장으로 주요 국·관 계장급으로 구성되어 있고, 지방청은 청문감사담당관을 위원장으로 주요 과의 계장급으로 구성되어 복무점검위원회 개최 전·후 및 필요시 수시 회의를 개최하고 있다.

경찰청의 이 같은 조치는 참여정부가 국정과제의 하나로 ‘부패없는 사회, 봉사하는 행정’을 제시하고 부패척결을 위한 노력에 박차를 가하는 가운데, 기존 통제방법의 한계를 극복하고 조직의 부패를 척결하여 그동안 실추된 국민의 신뢰를 회복하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. <표 3-12>는 현재 경찰에서 추진하고 있는 부패방지 대책을 보이고 있다.

이상에서 보듯이 현재 경찰은 부패방지 대책을 보다 강력히 추구하는 한편, 시민들이 부패방지에 참여할 수 있는 제도적 대책도 강구하고 있다. 하지만 기존 경찰 내부적으로 부패방지에 있어 시민참여를 적극적으로 유인하기 위한 대책은 미미했다고 할 수 있다.

제4장 선진 외국의 경찰부패방지제도의 비교

제1절 미 국

미국식 反경찰부패 제도의 핵심은 강력하고 적극적인 부패·비리 색출기법을 사용하는 내부 감찰기능(Internal Affairs)이다. 1980년대 이후에는, 경찰 외부적인 환경변화와 아울러 이러한 내부감찰기능과 비리색출기법의 부작용이 널리 지적되면서 부패·비리를 포함한 경찰대상민원에 대한 외부기관 조사제도를 시험해 보기도 하였으나 대부분 실패로 돌아갔다.³³⁾

한편, 미국에 비해 현저히 부패·비리 방지가 잘 되고 있는 것으로 알려진 영국제도에 대한 70년대 중반이후 계속된 검토³⁴⁾와 경찰과 주민간의 관계가 위험수위에 오른 80년대부터 불기 시작한 지역공동체 경찰활동(community policing)³⁵⁾의 영향, 그리고 그치지 않고 발생하는 경찰의 인종·성·계층 차별 시비 등의 종합적 영향으로 경찰위원회나 외부 독립기구에서 인권침해나 차별 등 경찰대상 민원을 접수하고 조사하기 시작하였으며 그런 가운데에서도 경찰부패·비리(corruption)에 대한 예방·색출·조사 및 징계 처리 등은 계속적으로 내부 감찰기능을 통해 이루어지고 있다.

33) John Dombrink, 1988, 전제서, p. 227.

34) Philip John Stead, 1975, "Some notes on police corruption: The English experience" in *Police Corruption*, 1975, 전제서, p. 5; Richard H. Ward, 1975, 전제서, p. 34 및 Dorothy H. Bracey, "Police Corruption in Britain and America: A Functional Approach" in *Police Studies*, Vol. 1, No. 4, December 1978, p. 16 참조.

35) S.D. Mastrofski, "Community Policing as Reform: A Cautionary Tale", in C.B. Klockars & S.D. Mastrofski (eds.), *Thinking about Police*, New York, McGraw-Hill, Inc. 1991, pp. 515-529 참조.

1. 경찰부패방지의 법적 근거

1) 美 연방법(United States Code)

미연방법에(Title 42/ Chapter 136/ Subchapter IX/ Part B/ Section 14141) 「정부를 대신해 법을 집행하는 공무원이 美 연방법과 연방 헌법에 의해 보장된 개인의 권리를 침해·탄압 등 위반했을 때에는 연방검찰은 민사소송을 제기할 권리를 갖는다」고 규정하여 법적 소송을 통해 경찰부패에 대한 접근을 연방법에 두고 있다.

2) 캘리포니아 형법(Title 5)³⁶⁾

캘리포니아 형법 제68조에 “공무원이 자기업무와 관련, 뇌물을 요구하거나 받을 경우 징역 2~4년의 형을 선고할 수 있고, 추후 캘리포니아주에서 공무원이 될 수 없다”고 규정되어 있으며, 이어 제69조에 “다른 공무원에게 폭력행사 및 협박을 하여 공무를 방해한 자는 1만달러 이하 벌금이나 1년 이하의 징역을 선고” 할 수 있도록 규정되어 있고, 그리고 제70조에 “경찰이 업무와 관계없이 뇌물을 요구하거나 수수할 경우 경범죄에 해당”한다고 규정하여 경찰 부패방지와 관련된 구체적 규정을 두고 있다.

3) 경찰윤리헌장

한편, 미국 경찰(법집행기관 : Law Enforcement Agency)은 윤리규정(Code of Ethics)을 채택하여 경찰공무원으로서 이행하여야 할 바람직한 자세를 담고 있다.

36) 미국의 경찰제도 및 법규는 각 지역별로 상이하므로, 본문에서는 LA 경찰과 뉴욕경찰을 중심으로 고찰하면서 워싱턴 등의 경찰을 가미하는 방식으로 서술하도록 한다. 同法도 LA가 속한 캘리포니아주의 법적근거이다.

2. 미국경찰의 부정부패 실태와 인식

1) 경찰 부정부패 실태

1869년 창설된 LA 경찰국의 경우 1950년까지 각종 부정부패가 만연하였으나 1950년 ‘파커’ 경찰국장이 부임하면서 당시 「경찰관 월급을 3배로 인상」하는 한편, 「부정부패 경찰관들을 단호히 퇴출」시킴으로써 현재의 깨끗한 경찰상 구현하는 기틀을 다졌다.

미국 경찰의 부정부패 유형은 대체로 다음과 같다.

- 경찰관의 마약류 사용이나 마약류 거래자들과의 연계
- 영장집행·범인체포·구조행위 등 업무중 타인의 물건을 절취하는 행위
- 금품수수·폭행·성폭행·매춘·사기 등 각종 범법행위³⁷⁾
- 허위보고서 작성·가정사 문제
- 기타 性·인종·계층 차별 시비 등이 주를 이룬다.

부정부패 주요 사례를 보면 다음과 같다.

- '91. 3. 3. LA경찰 4명이 흑인운전사를 경찰봉 등으로 집단폭행하는 장면이 TV에 방영, 폭행 경찰관 2명 30개월 실형 선고(로드니킹 사건)
- '99. 5. 7. 「연방 인권위원회」에서 LA경찰 소속 경찰관이 증거물로 압수된 마약 8 파운드를 절취하여 판매한 행위로 적발, 同 사건 조사 중 同人이 99명에 대해 증거물 조작으로 살인·강도 등 실형을 선고받게 한 사실도 추가로 적발

이를 계기로, '00. 8월 연방검찰에서는 LA경찰국을 「연방조직폭력배처벌법」 위반으로 기소하였으며, 형사소송 중 '00. 9월 LA市의회에서 연방검찰에서 제시한 「합의서」(Consent Decree)³⁸⁾를 수용키로 결정, '01. 4월 연방법원에서 이를 이행하도록 명령한 바 있다.

☞ LA경찰 Consent Decree 부정부패 방지 내용 발췌본

37) 금품수수의 경우 주로 교통단속이나 마약사건 등과 관련해 발생한다.

38) 두 당사자들 사이에 합의사항이 이서된 법원의 명령이나 판결

- '00. 7. 26. LA경찰위원회의 경찰 내부수사 결과, 6명의 경찰관을 증거조작 혐의 등으로 처벌
- 뉴욕 경찰 마약거래자들로부터 세금을 걷다 적발
- 마이애미 경찰 마약판매 조직을 직접 운영하다 구속
- 보스턴 경찰 「사창가 포주」들로부터 상납받다 입건
- 필라델피아 경찰 31명을 도박·매춘·유혹업소과 유착·상납관계로 입건

2) 경찰에 대한 사회적 인식

대부분의 경찰관들이 현재의 「보수」 및 「퇴직금제도」, 「기타 처우」에 대해 만족하고 있어, 정신질환자나 마약 복용자 등 특별한 경우 이외에는 부정부패 행위를 하는 경찰관은 거의 없는 실정이다.

이에 따라, 시민들도 경찰에 대한 신뢰도가 높으며, 일례로 공무원 중 가장 선호하는 직종으로 경찰공무원(월 평균 급여 5천달러)이 소방공무원(월 평균 급여 6천달러)에 이어 2번째를 차지하고 있다.

미국 경찰부패가 비교적 성공할 수 있었던 기저에는 보수 등 처우가 양호했기 때문이다. LA 경찰의 보수체계('03년 기준)를 보면 다음과 같다.

- 기본급
 - 최고 말단 계급인 PO-I의 경우 1년차 기본급이 3천972달러(약 452만원)이며, 2년차의 경우에는 4천136달러(약 470만원)에 이릅니다.
- 퇴직금
 - 20년 근속후 퇴직시 마지막 월급의 1/2을 본인 사망시까지 연금으로 지급받을 수 있고,
 - 20년 근속을 초과할 경우 초과 1년마다 3%씩 연금이 증가, 30년 근속 경찰관은 퇴직 당시 월급의 80%를 지급

- 시간외수당

주 40시간 근무가 철저히 지켜지고 있으며, 시간외 근무시 시간당 보수의 1.5배를 전액 현금으로 지급

위에서 본 바와 같이 보수나 처우 등에 있어 만족할 만한 수준을 유지하고 있어 경찰이 부패행위에 개입할 심리적 유혹을 느끼지 못하도록 인사행정 제도 전반이 비교적 잘 갖추어져 있을 뿐만 아니라 아래에서 보는 바와 같은 강력한 경찰부패 통제수단을 함께 병행함으로써 경찰부패 근절에 비교적 성공했다는 평가를 받고 있다.

3. 미국의 경찰부패방지제도

미국의 경찰조직은 마을, 시, 군, 주, 연방 등 단위별로 그 종류와 형태가 천차만별이고 그에 따라 구체적인 반부패제도 역시 다양하지만, 여기에서는, 동부를 대표하는 뉴욕시경(NYPD)과 서부를 대표하는 로스앤젤레스 경찰국(LAPD)의 경우를 살펴보기로 하겠다.

1) 뉴욕시경찰국(NYPD³⁹)의 반부패제도

뉴욕시경의 반부패제도는 크게 세 가지로 나뉠 수 있다. 즉, 폭력, 권력남용, 불친절, 공격적 언어사용 등 위에서 살펴본 경찰부패의 두 가지 개념 중 ‘불만이나 민원의 대상이 잘되는 경찰관의 일방적인 권력남용이나 불친절 등’에 대해서는 시장 소속의 (경찰로부터) 독립된 “민원조사 민간위원회(Civilian Complaint Review Board 이하 CCRB라 칭함)”에서 민원신고를 접수하고, 조사하고, 사실을 파악하여 경찰국장에게 징계를 건의한다.

뉴욕시 경찰국 소속 경찰관들의 높은 도덕성과 업무효율 제고를 위한 내부적 통제기

39) LA, Detroit, Chicago 등 서부와 중부의 대도시 경찰과 달리 동부를 대표하는 뉴욕시경에는 경찰위원회(Board of Commissioners)를 두지 않고 있으며 단지 시장이 임명하는 1명의 경찰국장(Police Commissioner)이 전적으로 책임지는 “독임제”로 운영되고 있다.

능으로 「내부감찰국」(IAB : Internal Affairs Bureau)과, 「경찰부패척결위원회」(The Commission to Combat Police Corruption)가 운용되고 있다. 불만이나 민원이 제기되기 어렵고 첩보수집 등 적극적 색출조치가 필요한 부패·비리 행위에 대해서는 시경찰국장(Police Commissioner)직속의 내부감찰국(Internal Affairs Bureau)에서 담당한다.

이와 함께, 부패방지를 위한 市警의 활동과 노력을 감시·평가하는 외부적 통제기능으로서 시장직속의 「경찰부패척결위원회」(The Commission to Combat Police Corruption)가 운용되고 있다.

(1) 민원조사 민간위원회 (CCRB)⁴⁰⁾

경찰위원회를 두지 않고 있는 뉴욕시경에 대한 유일한 민간통제기구라 할 수 있는 CCRB의 기본적 기능은 그 업무의 특성상 불만과 민원이 많이 야기될 소지가 있는 경찰활동에 대한 주민불만 및 신고를 접수하여 경중을 가리고 오해나 사소한 실수로 인해 생긴 불만이나 민원일 경우, 영국경찰의 당직 경위·경감이 ‘비공식 절차(사과, 해명, 보상 등)’로 해결하듯 ‘중재(mediation)’라는 ‘대안적 분쟁 해결법(alternative dispute resolution)’을 사용해 경찰과 주민간 다툼을 해결해 주고, 부상이나 재산 손괴 등 심각한 피해가 수반된 민원사건일 경우 자체 조사관⁴¹⁾을 통해 중립적이고 객관적인 위치에서 사안을 철저히 조사한 후 경찰국장에게 징계요구 등의 절차를 밟는 것이라고 할 수 있다. CCRB는 경찰관의 ‘부당한 무력사용’, ‘권력남용’, ‘불친절’ 및 ‘공격적 언어사용’의 4가지 민원에 대해서만 관할을 하며 부패·비리 등 이 이외의 민원에 대해서는 경찰 내부감찰국(Internal Affairs Bureau) 등으로 사안을 이첩한다.

40) <http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/html/home.html>

41) CCRB의 민간인 조사관들은 그 채용에 있어 ①고졸학력과 4년이상 정부나 민간업체에서 수사, 법집행, 보안, 조사 관련업무를 성공적으로 수행한 경력이 있거나, ②대졸 학력에 1년 이상의 수사나 조사업무 경험자를 조건으로 하고 있으며 채용후에도 뉴욕시경과 CCRB 합동으로 실시하는 조사요원 교육을 이수하여 조사의 전문성을 갖춘 사람들이다. “Mayor Giuliani Announces Additional Funding and Personnel for CCRB”, 뉴욕시 보도자료, September 16, 1997 및 CCRB의 조사관 채용 공고, “Civilian Complaint Review Board Job Vacancy Notice #054-00-0005”, July 1, 1999 참조

① 중재 (mediation) : ‘대안적 분쟁 해결(alternative dispute resolution)’

부상이나 재산 손해 등 심각한 피해가 수반되지 않은 경찰관의 행위에 대한 불만민원에 대해 CCRB는 양자(민원인과 해당 경찰관)가 동의할 경우, 정식 조사절차가 아닌 중재절차에 들어가게 된다. 훈련된 중재전문가 입회 하에 양측이 서로 만나서 의견차이를 해소하고 화해하려는 시도를 하게 되는데, 중재전문가는 양측의 대화를 도와줄 수는 있지만 결코 어떤 쪽으로든 ‘결정’을 내릴 수는 없다. 중재절차의 내용은 비밀로 유지되며 어떠한 법적, 행정적 절차에도 이용될 수 없다. 상호 합의와 화해에 도달하게 되면 민원인과 경찰관은 합의서에 서명하게 된다. 합의에 도달해서 불만이 해소되면, 해당 경찰관에 대한 CCRB 민원접수 기록은 삭제된다. 합의에 도달하지 못하면, 이 사안은 다시 조사 등 공식적인 CCRB 민원처리절차를 밟게 된다.

② 조사 (investigation)

CCRB에 폭력, 권력남용, 불친절, 공격적 언어사용 등 경찰관의 부당행위 혐의에 대한 민원이 접수되면, 바로 CCRB의 민간인 조사관이 민원인을 면담, 사안을 파악한 후 조사에 착수하게 된다. CCRB소속 민간인 조사관에게는 대상 사건 현장을 조사하고, 경찰기록을 제출받아 검토·분석하고, 기타 증거를 수집할 권한이 부여되어 있다. 또한, 민간인 조사관은 조사를 위해 필요한 증거나 정보를 구하기 위해 CCRB(민원조사 민간위원회)가 가지고 있는 “소환장(subpoenas)”발부권을 행사하도록 요청할 수 있다. 조사관의 조사가 종결되면 그 조사결과는 3인의 위원으로 구성된 평가위원회로 넘겨지게 되는데, 평가위원회의 3인은 각각 CCRB위원 추천권을 행사하는 3개 기구(시장, 시의회, 시경국장)를 대표하는 위원으로 구성하여 완전한 객관성을 보장한다. 평가위원회의 판단기준은 철저한 ‘증거주의(preponderance of the evidence)’이다. 이러한 ‘증거’에 입각한 평가결과 위원회는 “부당행위 입증(substantiated)⁴²⁾”, “입증 안됨(unsubstantiated)⁴³⁾”, “정당행위 입증(exonerated)⁴⁴⁾”, 및 “잘못된 민원(unfounded)⁴⁵⁾” 중 하나의 결정을 내리게 된다.

42) 민원 대상 경찰관이 부당행위를 했다고 믿기에 충분한 신뢰할 수 있는 증거들이 있음.

43) 부당행위가 있었는지 여부를 판단할 수 있는 증거가 충분하지 않음.

44) 대상 경찰관이 행한 행위가 적법하고 정당한 행위였음이 입증.

조사결과 해당 경찰관의 부당행위가 입증되면 CCRB는 경찰국장에게 벌칙 또는 징계를 건의하게 되는데 CCRB가 건의할 수 있는 벌칙 또는 징계의 종류는 “교양(instruction)⁴⁶⁾”, “지휘관 벌칙(command discipline)⁴⁷⁾” 및 “징계처벌(charges and specifications)⁴⁸⁾” 이다.

(2) 뉴욕시경 내부감찰국(Internal Affairs Bureau, 이하 IAB라 칭함)⁴⁹⁾

뉴욕시경국장 직속기관인 내부감찰국(IAB)은 조직의 통제와 반부패제도의 수립 및 그 시행을 책임지고 있다. 그 스스로를 “뉴욕시경의 명예를 수호하는 자(a guardian of the Department’s reputation)”라 칭하는 IAB는 뉴욕시경에서 가장 청렴한 경찰관들로 구성되어 있고 계급고하를 막론하고 부패·비리 혐의자에 대해서는 철저하고 확실한 조사와 조치를 취한다. 주민들에 대한 부패·비리 경찰관 신고 홍보활동도 적극적으로 실시하며 전화, 우편 및 email 과 인터넷으로 신고를 받고 정보를 수집한다.

① 기 능

시민의 제보나 자체 파악한 경찰관 부정부패 행위에 대한 수사, 각종 정보수집 뿐만 아니라 경찰을 사칭한 민간인·단체의 범죄행위에 대한 수사활동도 병행

② 조직체계

· 내사국장 하에 지휘관급(captain) 이상 간부들의 부패행위 수사를 위한 「특별수사대」(Special Investigations Unit), 부정부패 관련 수사를 지휘하는 「집행부」(Executive Officer), 부패관련 정보수집을 위한 「정보과」(Intelligence

45) 민원대상이 된 행위자체가 일어나지 않았음.

46) 가장 가벼운 벌로 지휘관이 해당 경찰관에게 관련된 사안에 대한 “올바른 경찰업무처리 절차”에 대해 교양을 실시하게 된다.

47) 두 번째 단계의 벌로 지휘관이 해당 경찰관에게 최고 10일 까지의 휴가를 반납하도록 요구하게 된다.

48) 가장 엄중한 벌로, 경찰관에 대한 정식 징계요구가 있게 되고 징계법정에 회부된다. 민원인도 징계공판에 출석하여 진술하게 되고, 징계법정의 판사는 휴가몰수, 감봉, 정직(최고 30일) 및 해임이나 파면 등의 징계처분을 경찰국장에게 권고하게 된다.

49) 뉴욕시경 공식 홈페이지 내부감찰국 코너 <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/iab/iabindex.html> 참조

Section)로 구성

- 또한, 부패유형 파악 및 정보수집의 효율성을 제고하기 위해 소속 수사팀별로 담당지역을 설정하는 한편, 광역 수사를 위해 市 전체를 담당하는 별도의 팀을 두고 있음.

③ 수사방법

- 내사국 소속 수사관은 자체 훈련프로그램에 의해 다양한 수사기법을 습득
- 민원제기 및 비위첩보 입수시 주변인물 조사, 대상자에 대한 감시·미행·함정수사·감청 등의 방법으로 부패 행위를 수사하며, 경우에 따라서는 타지역 경찰이나 연방 경찰과의 정보공유 및 수사협조를 하기도 함.

④ 부정부패방지를 위한 사전적 조치

- 부정기적 마약류 투여 조사
채용 경찰관 전원에 대해 마약류 사용여부에 대한 검사를 실시하는 한편, 현직 경찰관들에 대해서도 부정기적으로 컴퓨터로 무작위 추출해 검사를 실시
- 정직성 검사
자체조사 결과 또는 민원제기 등 부패 연루 가능성이 있는 경찰관을 대상으로 정직성에 대해 조사하는 제도로, 조사관이 가상으로 민원을 해당 경찰관에 신고한 후, 同 신고에 대해 적정한 처리·보고서의 정확성 등에 대해 조사를 하는 방식으로 실시
- 경찰서 지휘관들의 감시
일선 지휘관들이 문제성 있는 경찰관을 사전에 발견하고 그들의 업무수행에 대해 감독을 강화

(3) 경찰부패척결위원회(CCPC)

경찰부패척결위원회(The Commission to Combat Police Corruption)는 1995년 뉴욕시장

산하에 설립된 「부정부패 감시위원회」로, 직접 수사를 실시하지는 않지만 뉴욕경찰의 부패방지 등을 위한 활동과 특별한 사안에 대한 수사결과 등을 보고 받아, 이에 대한 평가와 일정한 권고 등을 수행하는 기관이다.

시장에 의해 선임된 4인의 위원으로 구성되어 있으며, 同 위원들은 정기적으로 「내부 감찰국(IAB) 간부회의」에 참석하고, 내사국 직원들에 대한 교육도 실시한다.

2) 로스앤젤레스 경찰국(LAPD)의 反부패제도⁵⁰⁾

로스앤젤레스 경찰국은 시장 소속의 경찰관리기관인 경찰위원회(the Board of Police Commissioners)⁵¹⁾ 직속의 감사관실(Office of the Inspector General, 이하 OIG라 칭함)이 영국의 “경찰민원소(Police Complaints Authority)”나 뉴욕시경의 CCRB가 행하는 기능을 수행한다. 다만, OIG는 CCRB와 달리 ‘특별한 경우를 제외하고는’ 직접 조사기능을 수행하지 않는다. 시경국장직속의 내부감찰단(Internal Affairs Group, 이하 IAG라 칭함)은 부패·비리 혐의뿐만 아니라 모든 종류의 경찰대상 민원에 대한 조사기관이다. 또한, 뉴욕의 CCRB가 수행하는 “중재(mediation)”기능을 포함한 분쟁해결(dispute resolution) 기능을 수행하는 부서로 시경국장 직속의 경찰옴부즈만실(Ombuds Office)이 있다.

요컨대, LA 경찰국의 경찰 사정기관으로는 시장 산하기관인 경찰위원회 「감사관실」(OIG : Office of the Inspector General)과 분쟁해결 기구인 「옴부즈만실」(Ombudsman Office), 그리고 市警 경찰국장 직속의 「내부감찰단」(IAG : Internal Affairs Group)이 있다.

(1) 경찰위원회 감사관실(OIG)

시경찰국의 내부 기강·징계절차(disciplinary process)에 대한 감독기능을 수행하는 OIG는 1991년 “로드니킹 사건”이후 구성된 크리스토퍼 조사위원회(Christopher Commission)의 경찰 개혁 권고안⁵²⁾에 따라 ‘경찰과 관련성이 없는 민간인을 경찰의 기강과 징계와 관련한 사항

50) 로스앤젤레스 경찰국의 공식 홈페이지 <http://www.lapdonline.org/index.htm> 참조.

51) LAPD의 경찰위원회는 5명의 민간인으로 구성되며 회사의 이사회 같은 기능을 하며 “대표이사”격인 경찰국장과 협력하여 정책을 입안하고 경찰활동 전반을 점검한다.

에 대해 모니터하고 감사하고 점검할 수 있는 위치인 감사관(Inspector General)에 임명'하게 되어 설치되었는데, 경찰 감사관은 '공무원으로서의 의무에 구속받지 않으며(exempt from civil service)', 경찰위원회에 바로 보고를 하는 경찰위원회의 눈과 귀(eyes and ears) 역할을 한다. OIG는 경찰관에 대한 모든 민원사항의 사본(寫本)을 보고 받으면서, 경찰내부조사에 대한 불복(resultant litigation)사건을 포함하여 조사가 필요한 특별한 사건에 대해 자세히 조사를 실시한다.

또한, OIG는 경찰국 내부감찰단이 행하는 부패·비리혐의 조사 중 일부를 선정하여 조사과정의 타당성을 검토하고, 공정성과 타당성을 담보하기 위해 경찰내부 기강·징계 절차 전반에 대한 체계적인 감사를 실시한다.

OIG는 이렇게 조사한 자료를 경찰위원회에 보고하는 기능을 수행한다. 그러나, 경찰위원회 자체에는 직접 징계를 부과할 권한이 없고 다만 기강과 징계관련 정기 보고를 받으며 특별한 경우에 직접 조사를 행할 권한이 부여되어 있다.

(2) 경찰 옴부즈만실 (The Ombuds Office)

1997년 경찰국의 위기관리와 경찰관 복지향상 차원에서 설치된 옴부즈만은, 사소한 갈등이 민원, 불만, 또는 소송제기로 악화되지 않도록 방지하는 것을 목적으로 삼고 있다. 옴부즈만실은, 경찰국장 직속으로, 총경급(commander) 경찰관인 옴부즈만실장(Ombudsofficer) 밑에 고도의 훈련을 받은 중립적인 민간인 중재전문가(third-party neutral impartial mediators)들로 구성되어 있으며, 경찰업무현장에서 발생하는 충돌과 갈등상황에 임장해서 '중재(mediation)'와 '분쟁해소(facilitation of disputes)'활동을 한다. 옴부즈만실장은 또한 경찰국 복지담당관(wellness coordinator)과 여성담당관(women's coordinator)을 감독한다.

52) 최근에 발생한 LAPD 강력계 형사들의 연이은 마약절도, 폭행, 증거조작, 살인 등의 충격적인 부패·비리 혐의에 대해 경찰위원회 경찰감사관(Inspector General)이 철저한 조사를 시도하자 시검찰국(the City Attorney)에서 "경찰 감사관에게는 경찰의 부당행위나 무력사용에 대해 직접 조사하거나 범죄수사를 행할 권한이 없다. 감사관이 경찰을 대체할 수는 없는 것이다"라는 견해를 밝히고 경찰국장이 이 견해를 인용한 "특별명령(special order)"을 하달하자 LAPD의 '민간 감시 및 통제' 제도에 대한 논란이 거세어지고 있다. Matt Lait & Beth Shuster, "Accord Unravels on Role of LAPD Watchdog", Los Angeles Times, October 20, 1999 참조.

옴부즈만실은, 분쟁해결관련 사항에 대한 비밀을 철저히 유지하며, 분쟁발생 및 처리 결과를 분석, 경찰국 정책 및 운용에 환류(feedback)시키고 경찰관들에게 조언함으로써 경찰국 업무환경을 긍정적으로 개선하는 역할도 수행하고 있다. 옴부즈만실에서 주로 담당하는 사안들은, 모든 종류의 차별(discrimination), 괴롭힘(harassment), 성격·의견 차이(personality conflicts), 열악한 근무여건(difficult working conditions) 및 개인간 갈등·충돌(interpersonal conflicts) 등이다.

(3) 내부감찰단 (IAG)

1949년, 경찰에 대한 주민의 신뢰를 유지하기 위해 모든 경찰관련 민원과 의혹을 철저히 조사한다는 목표 하에 감찰과로 출발한 이후 최근 확대 개편되어 “내부감찰단”이 되었다.

기능과 업무는 NYPD 등 다른 경찰국 감찰과와 같은데, LAPD 감찰단의 특징은 “단” 산하에 ‘감찰과’뿐만 아니라 ‘법무과(the advocate section)’ 및 경찰관의 불법행위와 관련이 있는 일반 범죄사건을 수사하는 ‘수사과(the investigation section)’를 두고 있다는 것이다.

경찰국 소속 경찰관은 다른 경찰관의 부정부패 사실 취득시 보고의무가 있는 바⁵³⁾, 이를 통해 수집된 자료를 토대로 부정부패 행위 조사와, 경찰관 비리첩보에 대한 확인·증거수집 등을 위해 합정수사·도청·미행 등도 실시한다. 또한, 부정부패 혐의 경찰관에 대해서는 영장없이 마약·소변검사, 거짓말 탐지기 분석 등도 병행한다.

한편, IAG는 연방경찰(FBI)의 감시 정보의 처리기능도 수행하고 있다. FBI 요원들이 정기적으로 구치소에 진출, 市警 경찰국에서 체포한 피의자들에게 검거경위·범죄사실 등을 질문함으로써, 수사과정에서의 불법행위·인권탄압·인종차별·금품수수 등을 조사하여 LA경찰관의 부정부패 사실을 발견시 LA 경찰국 IAG에 통보하고 있다.

53) 이를 위반시 중징계 대상이며, 신고유도를 위해 IAG에서 관할경찰서에 경찰관 비리사실을 신고한 후, 翌日 同 사실이 내사과에 통보되지 않으면 신고접수 경찰관을 중징계한다.

제2절 영 국

1. 경찰부패방지의 법적 근거

영국 경찰의 부패방지를 위한 관련 법률은 다음과 같다.

1) 공공기관부패관행에관한법(Public Bodies Corruption Practices Act)

- 뇌물공여·수수, 공여약속 등은 관계당사자의 국적을 불문하고 형사처벌
- 뇌물에 대해 ‘공무원의 직무에 영향을 미치기 위한 또는 공무원이 정직·순수성에 반하는 행동을 하도록 유도하기 위한 부적절한 보상의 수수행위’로 규정
- 국가기관으로부터 계약을 얻어내기 위해 공무원에게 금품·선물 등을 공여한 경우 뇌물로 제공하지 않았다는 것을 입증하지 못하면 不正授受로 추정한다는 것 등 규정

2) 경찰관행동강령규칙(Code of Conduct)

- 인종차별금지, 경찰정보 보호, 품위유지, 직위 및 직권남용 금지, 동료경찰 행동강령 위반행위 신고의무 등을 규정
- 경찰관 부정부패를 다음의 3가지 유형으로 구분
 - 부패행위(Corruption) : 경찰관 자신 및 타인의 이득을 위해 지위·직권을 남용하는 행위
 - 부정행위(Dishonesty) : 절도·거짓말·속임수 등 개인의 정직성에 위배되는 행위
 - 비윤리행위(Uuethical behavior) : 경찰관 행동강령에 부합하지 않는 행위

3) 기타 법률

- 부패방지법(Prevention of Corruption Act)

- 경찰및형사증거법(Police and Criminal Evidence Act)
- 정보보호법(Data Protection Act)
- 인권법(the Human Rights Act) 등 총 17개 관련법률 시행 중

2. 경찰 부정부패 실태와 요인

1) 경찰 부정부패 실태와 인식

(1) 부정부패 관련 처분 현황

'99년 이후 최근 5년간 총 민원접수는 감소('99년 3만1천653건 → '03년 2만4천526건)한 반면, 징계건수는 증가('99년 476건 → '03년 1천529건)추세를 보이고 있으며, 특히 근무태만, 위증·증거조작으로 인한 징계의 증가세가 두드러짐.

(2) 부정부패 유형

- 단속관련 등 경찰정보 유출행위가 다발하고 있으며, 특히 런던 경찰내 형사들에 의해 다발
- 금전·성욕 충족 등을 위한 직위남용
- 교통사고·변사사건 등 경찰업무 수행 중 절도행위
- 범법자에 대한 묵인 행위
- 매춘·마약거래·음란물 판매행위 등의 범죄보호
- 교통단속 및 사법처리과정에서의 고의적 누락
- 경찰관의 개인적 이익을 위한 범법행위
- 보직·승진 관련 경찰관간 비리행위 등

(3) 경찰에 대한 사회적 인식

- 1990년대 이후 일련의 부정부패 사건으로 시민들로부터 공무원 전체가 많은 비난을 받고 있으며, 특히 일류大 출신자들로 구성된 공무원조직의 「학벌중심의 부패 고리」(Old Boys Network)가 부패의 주요 요인으로 작용
- 이에 따라, ‘토니 블레어’ 정부는 ’03. 4월 공직사회의 부정부패 척결의지를 강력히 천명하고, 기존 20개의 부패방지 관련법을 통합, ‘부패’ 개념을 확대하는 내용을 골자로 하는 「부패에관한법」(the Law of Corruption)을 국회에 상정, 현재 심의 중
- 한편, 영국경찰은 국민의 신뢰회복을 위해 ’01년 「경찰 개혁안」을 발표하고, ‘조직 전반에 대한 혁신’, ‘경찰관 비리척결’, ‘인권보호 강화’ 등 개혁 추진 중

2) 경찰 부정부패 요인

(1) 주변환경 요인

① 근무환경

- 경찰 데이터베이스 시스템에 대한 용이한 접근
- 비리행위에 대한 정밀 감시 기능 결여
- 경찰관과 범죄정보 제공자간 비리 가능성 상존
- 불법영업자 및 범죄조직의 경찰관 매수 등

② 조직문화

보안의식 취약, 실적 우선주의, 부패경찰관에 대한 동료들의 묵인 등

(2) 개인적 요인

- 채무, 가정불화, 알콜·마약 중독
- 실적 우선주의에 따른 실적 거양 목적의 비리 가담

- 경찰 사명감 부족 등

(3) 보수 개선

영국에서는 '03.4월 경찰관 사기진작 및 부정부패 방지 등을 위해 경찰관 보수 인상 조치를 하였던 바, 구체적 내용은 다음과 같다.

- 초임 순경의 경우 연봉 3천7백여만원⁵⁴⁾
- 경사 1호봉은 연봉 6천여만원
- 경위 1호봉은 연봉 7천500여만원 등의 수준으로 인상

3. 영국의 경찰부패방지제도

영국에는, 전통적으로 경찰관의 업무나 행태를 감시하고 잘못된 행위를 적발해 내는 감찰(미국의 internal affairs)제도가 없었다. 단지, 경찰관의 잘못된 행위에 대해 주민이 '불만(complaint)'을 접수시키면 해당 지방경찰청(Constabulary) 차장(Assistant Chief Constable)직속의 '민원처리 및 기강담당부서(complaints and discipline department)'에서 이를 조사하는데, 중대한 사안인 경우엔 그 조사에 있어 내무부 산하의 독립기구인 경찰민원소(Independent Police Complaints Authority)의 감독을 받는다.

이러한 제도는, 앞에서 살펴본 경찰부패의 특성 중 “불만이나 민원의 대상이 되는” 일방적 부패나 권력남용행위가 많다는 데에 착안을 하여 외부로 잘 드러나지 않는 '관계당사자가 모두 이익을 보는' 뇌물 수수 등의 비리 보다 권력남용이나 불친절, 부당·편파적 업무처리 등 민원의 대상이 되는 행위의 조사·처리에 치중함으로써 경찰에 대한 국민의 불만을 최소화하여 경찰의 정통성(legitimacy)을 높이려는 경찰전략(police strategy)의 일환으로 여겨진다.

최근에는, 이런 영국의 소극적인 부정부패 대응책이 최근에 불거져 나온 거액 수뢰사

54) 프랑스 경찰 초임 순경의 연봉은 3천만원 정도임.

건의 원인이 되고 있다고 지적되기도 하여 런던수도경찰청 등 대도시 경찰에서는 기존의 경찰대상민원을 조사하는 부서(런던의 경우에는 complaints investigation branch)에 경찰비리관련 첩보를 수집하고 내사하는 등 민원이 제기되지 않더라도 적극적으로 부패·비리 경찰관을 색출해 내는 기능을 하는 「反부패그룹」(the Anti-Corruption Group)을 신설, 운용 중이다.

이외에도 경찰 부정부패 방지를 위해 「경찰관직외 활동 서면 신고제 시행」, 「경찰관 채용에 신용상태 등 반영」 등 다양한 제도·시책을 시행하고 있다.

하지만 영국경찰의 부정부패 방지제도의 특징은 역시 비리의 조직화와 일상성을 제거하기 위해 사전예방책과 구조적 건강성에 초점을 맞추고 있다는 것이다.

영국경찰의 대내외 사정기관 활동은 다음과 같다.

1) 대내외 사정기관 활동

(1) 경찰민원처리위원회(Police Complaint Commission)

- 민간인 위원으로 구성되어 「경찰 옴부즈만」(Police Ombudsman) 기능 수행
- 감찰부서인 「경찰규율국」(Director of Professional)의 민원처리를 통제·확인·감독하며, 중대 민원에 대하여는 직접 처리

(2) 반부패 그룹(the Anti-Corruption Group)

- 종래 민원처리 위주의 소극적 부패근절 활동에서 벗어나 적극적으로 비리 경찰관을 색출하기 위해 부패경찰관에 대한 정보수집을 주임무로 함.
- 각 지방청별로 운용되고 있으며, 런던 경시청의 경우 현재 180여명의 경찰관이 활동 중

(3) 부정경제행위 단속반(the Fraud Squad of Police Force)

- 돈세탁· 신용카드 위조· 사기 등 부정경제행위 대한 정보수집 및 조사를 하는 부서로
- 각 지방청별로 운영되면서 경찰관 부정부패와 연관된 사건에 대해서도 정보수집 및 조사

(4) 중앙범죄정보국(National Criminal Intelligence Service)

- '97년 『경찰법』에 의해 창설된 내무부 산하 독립기구로, 경찰·국세청·내무부 등에서 파견된 500여명으로 구성
- 전국적 규모의 범죄를 취급하면서 특히 공무원 부패행위에 대한 정보수집에도 주력

2) 『경찰관 職外 활동 서면 신고제』 시행

- '00년 『지방정부법』에 의해 신설된 제도로, 경찰관 본인이 관여하고 있는 경제활동에 대해 회사명·역할·투자내용 등 전반을 신고하는 한편,
- 관여하고 있는 비영리 사회단체의 단체명·직위·역할 등도 신고토록 함.

3) 경찰관 채용기준에 신용상태 등 반영

- 경찰관 채용기준을 ‘연령’, ‘건강상태’, ‘교육정도’에서 ‘업무수행능력’과 ‘신체조건’으로 변경
- 특히, 신용상태가 불량하거나 영업을 하고 있는 자는 경찰지원 자체가 불가능한 바, 구체적 사유로는
 - 파산선고를 받은 자가 이를 해제하지 않은 경우
 - 현재 영업행위자 및 부인이나 친척이 지원지역에서 영업행위를 하고 있는 경우
 - 부인이나 친척이 주류판매·간이주점·유흥장 등의 영업행위중이거나 허가를 득하고 있는 경우 등임.

4) 기타 경찰 부정부패 방지 시책

- 「정의를 위한 전화」(the Right Line) 설치 등 동료경찰관에 대한 비리제보제 시행⁵⁵⁾
- 부정부패 우려가 높은 직책에 대한 적격심사제
- 감찰조사 중 또는 완료된 사안에 대한 상급 관리들과의 「정보공유제」 도입 등

한편, 영국경찰의 전통적 反부패제도인 민원조사처리제도와 런던수도경찰청에서 시작된 최근의 변화에 대해서 알아보기로 한다.

5) 영국경찰의 전통적 反부패제도

영국 경찰은 전통적으로 주민신고에 의존하는 경찰대상 민원조사제도 (Complaints Investigation System)⁵⁶⁾를 중심으로 경찰부패에 접근하고 있었다. 즉, 영국경찰에는 평상시 경찰관들의 근무상태를 점검하고 비위사실을 적발하기 위한 통상 직무감찰이 없는데 그 이유는 대부분의 깨끗한 경찰관의 사기저하를 막고 전체적 비리혐오 분위기 조성에 의한 소수 비리 경찰관 격리가 소수 감찰반의 활동보다 비리척결에 훨씬 효과적이라는 전통적 믿음 때문이며, 주민신고에 의한 비리경찰관 색출이 감찰활동보다 효과적이며 경찰조직은 사회전체와 공동으로 소수 비리경찰관 척결에 노력한다는 의식확산으로 비리사건 발생 시 조직전체의 사기저하를 방지하는 효과도 동시에 거둘 수 있기 때문이다.

영국경찰은 각 지방경찰청 次長직속으로 “경찰민원조사과”(complaints and discipline department, 런던수도경찰청은 complaints investigation branch)를 두고 민원사건을 조사하며 중대한 비리 민원에 대해서는 독립된 “경찰민원소(Police Complaints Authority)⁵⁷⁾”

55) 이와 함께, 내무부에서는 내부비리 고발자 보호를 위한 법 제정 추진중

56) 영국경찰의 주민신고 위주의 비리통제제도에 대한 더욱 자세한 설명은 Mike Maguire and C. Corbett, A Study of the Police Complaints System, London, HMSO, 1991 및 M. Maguire, "Complaints against the Police : The British Experience", in Andrew J. Goldsmith (ed) Complaints Against the police - The trend to External Review, Oxford, Clarendon Press, 1991 참조.

에서 조사를 감독하도록 법제화되어 있는데, 그 절차를 보면, 모든 민원은 각 경찰관서 경위 또는 경감급 담당자가 접수, 일단 모두 기록한 후 “경찰민원 조사과”에서 조사토록 하며, 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 “경찰민원소”에 보고하고 각 지방경찰청 “연례보고서”에도 포함시켜야 하고, “경찰민원소”는 필요하다고 판단될 때 조사관을 교체 지정하거나 재조사를 요구할 수 있으며 형사소추의 대상이라고 판단될 때에는 국립기소청장(우리의 검찰총장)에게 통보할 수 있다. 지방경찰청장은 조사 과정과 처리결과를 신속히 민원인에게 통보해 주어야 하며, 민원인이 그 결과에 만족하지 않을 시 “경찰민원소”에 제소할 수 있고, “경찰민원소”는 관계서류를 검토 후 “재조사” 또는 “처리결과에 하자 없음”결정을 내리거나 해당 경찰청장이 아닌 타 지역 경찰청장에게 해당 사건의 조사를 명령할 수 있다.

이러한 경찰대상 민원 접수·처리 과정을 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 경찰서 : 민원인 민원제기 → 경찰서 경위 또는 경감인 당직관이 기록, 면담, 처리 절차 설명 후 민원인이 비공식 절차(사과, 해명, 보상 등) 와 공식절차(지방경찰청 민원조사과 보고) 중 선택 → 비공식 절차 선택할 경우 : 해당 경찰관 또는 상급자의 사과, 해명 또는 피해 원상복구, 보상 등 민원인이 만족할 만한 조치 → 민원인이 공식절차 선택할 경우 : 지방경찰청 민원조사과에 보고
- ② 지방경찰청(공식절차) : 경찰서 당직관이 지방경찰청 감사 담당관에 즉보(Fax 등) → 민원조사과 : 사안확인, 관계자료 확보, PCA(독립경찰민원처)에 통보 여부 결정, 조사관(Complaints Investigation Officer - CIO) 선정(PCA 통보사건은 PCA

57) PCA (독립경찰민원처, Independent Police Complaints Authority) : 법조인, 교육자 등 신망있는 20인의 상임위원으로 구성, 경찰대상민원사건에 대한 경찰자체조사처리를 감독, 중요사건(뇌물수수, 사망사건 등)에 대해서는 직접 조사경찰관 선정, 경찰민원자체조사처리결과와 타당성 여부 최종 판정. 각 지방경찰청은 매년 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 “경찰민원소”에 보고하여야 한다.

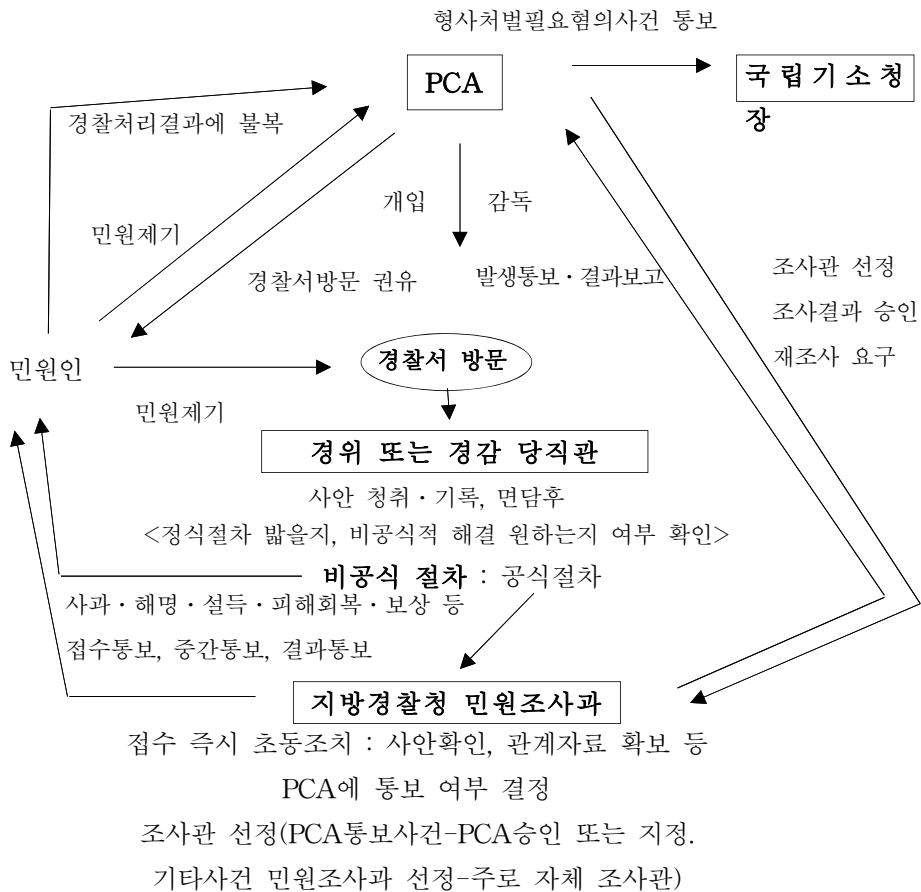
※ 독립경찰민원처(PCA) 보고 관련 PACE(영국 경찰과 범죄증거법)규정 :

- 경찰관의 행위가 사망 또는 중상을 야기한 경우 - 반드시 PCA에 보고되어야 하고 PCA가 조사를 감독해야 함
- 경찰관이 부상을 야기하였거나 부정부패와 관련사항 및 기타 중대한 체포당할 행위를 한 혐의 - 반드시 PCA에 보고되어야 하고 PCA는 조사를 감독할 수 있다
- 기타 지방경찰청장이 필요하다고 판단되는 사안 - PCA에 보고할 수 있고 PCA도 조사를 감독할 수 있다
- PCA는 인지한 다른 어떤 민원사건 조사에대해서도 개입할수 있고 조사를 감독할 수 있다

승인 또는 지정, 기타사건은 민원조사과가 주로 자체 조사관 중에서 선정) → 사건조사 → 조사결과 민원인에 통보 → 조사 처리결과에 민원인이 만족하지 않으면 PCA에 항소 → PCA가 “타당” 판정 내리면 사건 종결. “재조사” 결정 내리면 해당 경찰청 또는 타 지방경찰청에 재조사 청구.

이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 4-1> 영국의 경찰대상 민원 접수·처리 과정



6) 런던수도경찰청의 反부패전략(Corruption and Dishonesty Prevention Strategy)

최근에 영국경찰을 둘러싼 거액의 비리혐의사건이 연이어 터지면서 영국경찰에 대한 대중적 지지와 신뢰가 흔들리고 있다고 판단한 정부와 경찰은, 주민의 민원제기와 신고에만 의존하는 기존의 수동적(reactive) 反부패제도만으로는 효과적인 부패억제와 통제를 할 수 없다는 인식 하에 1998년 새로운 종합적 反부패전략을 내어놓게 된다. 당시 런던수도경찰청장 폴 콘돈 卿은 새로운 反부패전략이 ‘세계 그 어느 곳에서도 찾아볼 수 없는 포괄적인 反부패전략(comprehensive Anti-corruption Strategy, which we believe has no peer anywhere in the world)’이라고 자부하면서 그 목적이 ①부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 자가 결코 숨을 곳이 없도록 하고 ②경찰을 배신한 부패한 자들에 대한 잘못된 동료애와 충성심을 근절하며 ③부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 행동을 보는 즉시 신고하는 것이 경찰관들의 의무임을 확실히 하고 ④경찰관들이 비리나 부정직한 행위에 유혹 당할 가능성을 최소화하는 동시에 ⑤경찰관을 부패와 비리의 늪으로 빠트리는 자들 역시 강력히 응징하며 ⑥경찰관을 상대로 한 악의적이고 잘못된 민원제기에 강력히 대응하기 위함이라고 천명하였다⁵⁸⁾.

여기에서는 “예방과 색출(prevention and detection)”, “폭넓은 참여(inclusion)”, “커뮤니케이션·홍보와 책임성 확보(focus and accountability)”, “관리와 지휘(supervision and leadership)”, “안전장치, 걸러내기 및 검사(security, screening and vetting)” 및 “부패차단(corruption and dishonesty proofing)”의 여섯 개 영역으로 나뉘어지며 각 영역들이 서로 유기적으로 연결되어 경찰관의 채용으로부터 은퇴까지 전과정에 걸쳐 입체적으로 反부패제도가 기능하도록 설계되어 있는 이 ‘새로운 전략’의 구체적 내용을 살펴보기로 한다.⁵⁹⁾

(1) 예방과 색출(prevention and detection)

새로운 反부패 전략은 계속적으로 부패·비리와 부정직하고 비윤리적인 행위를 예방

58) Sir Paul Condon, Forward for “Corruption and Dishonesty Prevention Strategy”, London, London Metropolitan Service, 1999.

59) 상계서, “The Strategy”

하고 색출해 낼 수 있는 기법과 시스템을 개발하고, 경찰조직전반에 걸쳐 부패를 척결하는 시스템을 확충하며 '정보'에 의한 효과적인 비리조사 능력을 증가시키고 지속적으로 '성실성 검사(integrity tests)'를 실시함으로써 부패·비리, 부정직 또는 비윤리적인 행위를 행하려고 생각하는 자들로 하여금 심한 공포심을 느끼게 한다는 것이다. 그 내용을 보면,

- ① '민원조사국(CIB)'에 접수된 사건에 대해 극도로 철저하고 세심하게 조사함으로써 확실한 형사입건 또는 징계처분을 받도록 함.
- ② 계속적으로 혁신적이고, 창의적이며 실험적인 동시에 합법적이고 윤리적인 조사기법과 시스템을 개발.
- ③ 부패·비리와 부정직한 행위를 예방할 수 있도록 계속적으로 전 런던경찰을 대상으로 하는 '윤리성 검사(ethical testing)'를 기획하고 실시.
- ④ '성실성검사(integrity tests)'프로그램의 대상범위를 확대하여 비윤리적 행동과 비윤리적 지휘·감독, 인종차별, 성차별 행위들도 포함.
- ⑤ 지속적으로 정보수집 시스템을 향상시켜 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위들을 색출해 낼 수 있는 가능성을 극대화.
- ⑥ 전 경찰관들이 이러한 새로운 변화를 완전히 알 수 있도록 홍보.
- ⑦ 문제를 인식하는 경찰관이 언제라도 이를 제기할 수 있는 (공식 지휘계통 이외의) 대체적 네트워크를 개발
- ⑧ 직원들이 문제를 제기하고 이를 극복할 수 있는 조치를 취하지 못하도록 만드는 조직문화상의 문제점들을 연구하여 규명.
- ⑨ 내부고발 장려정책을 개발하고 시행하며 내부고발자를 지원해 주는 제도적 장치를 마련.
- ⑩ 모든 민감한 전산 및 문서자료에 대한 적절한 열람등급을 정하고, 열람기록이 반드시 남도록 하며 보이지 않는 경보시스템을 마련함으로써 경찰자료의 남용이나 악용을 방지.
- ⑪ '민원조사국(CIB)'과 지역 '민원조사대(complaints units)'직원들은 가장 높은 수준의 정직성·윤리성을 유지하고 있음을 확실히 할 것.

(2) 폭넓은 참여(inclusion)

새 반부패 전략은 또한, 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위의 예방과 색출 작업에 대한 런던경찰 소속 전 관리자들과의 동참을 목표로 삼고 있다. 종래에는 反부패업무의 특성상 비밀유지가 중시되었었고 이로 인해 폭넓은 참여가 이루어지지 않아 전 소속원의 공감대를 얻는 실효성 있는 종합적 反부패제도가 확립되지 못하였다. 이제부터는 모든 중·상급 관리자들이 적극적으로 부패·비리 원인과 현상 확인 및 예방과 색출에 나서도록 하여 매우 어렵고 복잡한 부패문제에 대한 대응능력을 제고하고자 하는 것이다. 그 내용을 살펴보면,

- ① 특정한 개인과 진행중인 부패·비리 사건 조사에 대한 민감한 정보를 적절한 관리자층 간부들과 공유하기 위한 규칙들과 시스템을 만들어 시행함으로써 이들을 어떤 형태로든 反부패 과정에 동참시킴.
- ② 조직내의 각 계급에 어울리는 ‘부패·비리의 성격과 징후에 따른 예방기법과 색출 시스템’ 교육·훈련 패키지들을 작성, 실시.

(3) 커뮤니케이션·홍보와 책임성 확보(focus and accountability)

새로운 反부패전략은 또한 그 중요성을 널리 인식시키고 인정받도록 널리 알리고 이해를 구함으로써, 그 성공을 위해 모두가 책임을 지고 적극적으로 참여하도록 유도하고자 하는 데, 그 내용을 보면,

- ① 조직내외에 대한 커뮤니케이션 향상과 홍보전략 개발.
- ② 새 反부패전략이 전체적인 런던경찰발전계획에 부합하고 조화될 수 있도록 함.
- ③ 범죄 예방, 범죄 진압 및 대민관계 등 전 경찰업무분야에 걸쳐 질적 서비스, 정직성 및 정통성이 확실히 유지되도록 함.
- ④ 모범사례 선정, 점검 및 감사 등을 효과적으로 활용하여 새 反부패전략이 경찰의 모든 업무의 핵심요소로 스며들 수 있도록 함.

(4) 관리와 지휘(supervision and leadership)

새 반부패전략은 관리자들과 지휘자들이 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위의 실태를 파악하고, 예방하며 이에 대응하여 조치를 취하며 조직문화를 올바르게 발전시킬 수 있도록 지원하고 개발시키고자 하는데, 그 내용은,

- ① 각 업무분야와 전문기능에 맞는 체계적이고 치방적인 다양한 관리·지휘 모형을 개발.
- ② 포상 및 승진제도에 있어 윤리적 기준의 비중을 더욱 확대.

(5) 안전장치, 걸러내기 및 검사(security, screening and vetting)

새 반부패 전략은 아울러, 가장 높은 수준의 정직성과 성실성을 갖춘 사람들을 경찰관으로 채용하고 경찰의 전문성을 제고하며, 이러한 런던경찰의 높은 수준에 미달하는 자들을 효과적으로 가려내고 재정과 예산의 낭비와 유출을 막고자 하는데, 그 내용을 보면 다음과 같다.

- ① 경찰관 신규채용 대상자에 대한 심사와 조회를 보다 엄격히 실시.
- ② 경찰관들의 신상자료에 대한 열람을 보다 합리화하고 관리·지휘자들이 참고하도록 하여 문제의 여지가 있거나 잠재적인 부패가능성이 있는 직원에 대한 특별관리 체제를 개발.
- ③ 부패·비리의 잠재성이 큰 자리나 부서 혹은 계약업체에 대한 관리·감독 조사 제도를 도입.
- ④ 정직성과 성실성에 문제가 있다고 판단할 만한 합리적 이유가 있는 직원에 대해, 기본권을 보장하면서도, 관리·감독자가 특별히 관찰하고 발전시킬 수 있는 제도를 개발.

(6) 부패차단(corruption and dishonesty proofing)

새 반부패전략은 경찰 정책, 업무 및 절차에 있어서의 높은 수준과 정직·투명성과 정통성·합법성을 확고히 함으로써 부패·비리와 부정직한 행위가 발생할 기회를 감소시키고자 하는데, 그 내용을 보면,

- ① 새로이 도입된 정보원 활용제도의 적극적 활용
- ② 현재 개발중인 새로운 ‘조사와 감사제도(inspection and review system)’에 의한 모든 감사와 점검시 부패·비리, 부정직 및 윤리적 사항들을 필수 조사대상으로 포함.
- ③ 약물오남용 관련 정책을 개발하여 경찰관 대상 약물검사 시행.
- ④ 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위 관련 정보관리 체계를 개선
- ⑤ 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위 관련 측정지수 개발
- ⑥ 모든 기존 또는 새로운 정책, 업무 및 절차에 대한 지속적인 점검을 통해 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위가 스며들 틈이 없도록 보장하는 시스템을 개발.
- ⑦ 내부감사의 예방적 기능을 강화하고 잠재적인 권력남용, 공금횡령 및 비리 요소가 있는 부서나 지역에 대한 적극적 감사방법을 개발.

이 ‘새로운 反부패전략’의 핵심은, 그러나, ‘완전히 새로운 것’이라기 보다는 앞에서 설명한 기존의 ‘조직의 건강성과 경찰관 개인의 청렴성 향상·유지’라는 종합적 “부패 사전예방책”을 더욱 강화하고 민원제기와 신고에 의존하는 “경찰대상민원조사제도(Police Complaints Investigation System)”에 한시적이고 부분적인 “적극적 비리색출기법”을 도입하는 것으로 정리될 수 있다.

그렇지만, 부패·비리의 개념을 부정직, 비윤리적인 행위 및 모든 규칙 위반행위로 확대하고, 부패척결을 위한 공동의 합심노력을 담보하기 위해 조직내외의 커뮤니케이션과 대안적 네트워크 구축을 강조한 점 및 경찰활동의 전 부분에 ‘反부패 드라이브’를 걸어 ‘녹슨 부분을 닦아내는 정도’가 아니라 ‘전 부분에 방청제를 치는’ 전방위 부패예

방 시스템화를 구축했다는 것이 주목되며 이러한 접근방법은 앞에서 살펴본 이제까지의 경찰부패 이론들을 거의 모두 수렴한 결과로 보여진다.

이러한 영국 경찰의 새로운 시도가 그야말로 획기적인 부패근절 및 예방효과를 거두어 그 성공적인 사례가 국제적 경찰학 교과서가 될지, 아니면 또 다른 허울좋은 전시효과(window dressing)로 그쳐 “경찰외부기관에 의한 경찰비리조사”요구를 막기 위한 공여지책으로 평가될 지는 그 시행결과를 두고 보아야 할 것이다.

제3절 일 본

1. 경찰부패방지의 법적 근거

1) 경찰관의 직무윤리 및 복무에 관한 규칙

- 국가공안위원회 규칙 제1호('00. 1. 25.)
- 경찰법시행령(1954년 政令 제151호) 제13조1항에 근거, 경찰청 및 국가공안위원회에서 경찰관의 직무윤리 및 기준을 규정
- 주요내용

< 직무윤리 > (제2조)

- 자긍심과 사명감을 가지고 국가와 국민에게 봉사할 것
- 인권을 존중하며 공정하고 친절하게 직무를 집행할 것
- 규율을 엄정하게 保持하여 상호연대를 강화할 것
- 인격을 연마하고, 능력을 향상시켜 자기 충실에 노력할 것
- 청렴하고 건실한 생활태도를 유지할 것

< 직무의 근본기준 > (제3조)

경찰관은 공공의 이익을 위해 근무하며, 그 직무의 수행에 있어서는 不偏不

黨하고, 公平中正을 염두에 두지 않으면 안된다.

< 직무공정의 保持 > (제7조)

경찰관은 직무에 지장을 미칠 우려가 있다고 인정되는 금전·물품·기타 재산상 이익의 공여 또는 향응접대를 받거나 직무에 이해관계를 가지는 자와 직무의 공정이 의심될 만한 방법으로 교제해서는 안된다.

2) 국가공무원윤리법('99. 8. 13. 법률 제129호)

- 증여 등 보고(제6조)

本省 계장급 이상 공무원이 사업자 등으로부터 금전·물품·재산상이익·접대 등을 받았을 경우 각 분기별로 그 價額·일자·원인된 사실·사업자 명칭 및 주소 등 보고

- 주식거래 등 보고(제7조)

本省 심의관급 이상 공무원은 전년도 주식 취득·양도사항 대해 매년 3월말까지 주식종류·액면가·거래일자 등을 기재한 「주식거래보고서」를 소속 省廳의 장에게 보고

- 소득 등 보고(제8조)

本省 심의관급 이상 공무원은 전년도의 총소득금액 및 과세 내역을 기재한 신고서를 매년 3월말까지 소속 省廳의 장에게 보고

3) 국가공무원윤리규정('00.3. 28. 政令 제109호)

- 이해관계자 범위(제2조)

인허가·보조금지급·출입검사·감사·감찰·직급 및 정원 조정권을 갖는 상대방 등을 이해관계자로 규정

※ 경찰청직원의이해관계자에관한훈령('00. 3. 24 경찰청 훈령 제2호)에 의하면, 국가공무원 윤리규정에서 정하는 이해관계자는 물론 수사대상인 피의자(피의자가 법인인 경우 임원·종업원 포함)와 변호인·대리인도 포함

- 금지행위(제3조)

- 이해관계자로부터 금전·물품·부동산을 증여 받는 행위
- 금전대출·물품 또는 부동산 무상임대·미공개 주식 양수·접대 받는 행위
- 함께 식사·골프·여행 금지, 전별금·축의금·조의금·화환을 받는 행위

- 강연 등 규제(제6조)

이해관계자의 의뢰로 보수를 받고 강연·토론·강습·연수 지도·저술·감수·편찬·라디오 및 TV 출연 등을 하고자 할 때는 사전에 「윤리감독관」의 승인을 얻어야 함.

2. 일본 경찰의 부정부패 실태 및 인식

1) 경찰 부정부패 실태

(1) 개 황

- 일본 경찰은 '99년까지 최고의 권력·사정·정보기관으로 국회·언론·시민단체조차도 내부비리에 대해 접근하기 어려운 폐쇄성을 가진 조직으로써, 사정의 무풍지 대라는 비판을 받고 있었으나
- '99년말 「가나가와(神奈川) 縣警 각성제 사용 조직적 은폐 사건」⁶⁰⁾을 계기로 부정부패⁶¹⁾ 등 경찰조직의 문제점이 사회이슈화 되기 시작

경찰쇄신에 관한 긴급지시

○ 경찰부정부패의 배경

- 범죄수사의 비닉성(秘匿性)을 강조한 나머지 공개해야할 정보가 공개되지 않고 있음.
- 일선 간부에 대한 교육훈련의 질적·양적 부족
- 캐리어경찰관 일부의 국가와 국민에 대한 봉사의식·책임감 결여
- 국민의 비판이나 의견을 받아들이지 않는 조직문화
- 시대변화에 대한 대응능력 부족

○ 긴급 지시

- 투명성 확보와 적절한 시정조치를 위한 대책
 - △ 정보공개 적극 추진 △ 부정한 직무집행에 대한 고충신고제도 실시
 - △ 감찰 강화 △ 공안위원회에서 제3자적인 감사 기능 확행
- 국민요구에의 부응 대책
 - △ 일선 경찰의 ‘민사불개입’이라는 잘못된 인식을 불식, 주민상담 등에 적절한 응대
 - △ 민원담당 경찰관 명찰 패용으로 책임감 고취
 - △ 주민요구 수렴을 위한 「경찰서 평의회」 설치
- 시대 변화에의 적응 대책
 - △ 캐리어경찰관의 경시(경정) 임용 기간을 2배로 연장, 경찰본부장으로서의 일률적 등용 배제 △ 지방경찰관 증원

※ 캐리어 경찰관 : 우리나라의 행정고시에 해당하는 1종 국가공무원 합격자들로 경부보(경위)로 채용되어 4년차에 경시(경정)까지 승진, 일본 경찰의 수뇌부는 전원 캐리어 경찰 출신임.

- 이에 따라, 경찰청 및 국가공안위원회에서는 上記의 「경찰관의직무윤리및복무에관한규칙」을 제정·시행하는 등 자체 사정체제를 강화
- '00. 1월 니이가타현(新潟)에서 발생한 「여성감금 허위발표사건」⁶²⁾을 縣警 경찰본부장이 묵인한 사실과 함께, 이를 특별감찰 중이던 관동管區 경찰국장이 온천관광지

60) '96. 11월 가나가와현 경찰본부 외사과 경부보(경위)의 각성제 사용사건을 인지하고도 이를 조직적으로 은폐했던 것이 '99년말 발각되어, 해당 경찰관이 구속되고 당시 縣警 경찰본부장은 ‘범인은닉 및 증거인멸’ 혐의로 징역 1년6월에 집행유예 3년형을 선고받은 사건

61) 일본에서는 흔히 ‘不祥事’라는 용어를 사용하는 바, 본문에서는 이를 ‘부정부패’로 의역

62) '00. 1월 니이가타 縣警에서 「경찰이 '90년 행방불명되었던 여자아이를 9년만에 발견, 보호하고 있다」고 발표하였으나, 얼마 후 발견자가 경찰이 아닌 보건소 직원이었으며, 경찰은 同 직원의 신고에 출동을 거부한 것이 드러나 사회문제화되었던 사건

에서 同 縣警 간부들로부터 접대를 받은 것이 드러나면서, 경찰쇄신 문제를 본격 논의되게 되었음.

- 이 같은 일련의 불상사를 계기로 '00. 3월 외부 저명인사들을 중심으로 「경찰쇄신회의」 구성하였는 바, 同 회의에서 '00. 7. 13. 「경찰쇄신에 관한 긴급제언」를 마련 경찰청 및 국가공안위원회에 제언하였으며, 이를 토대로 2000.8. 25. 後述하는 「경찰개혁요강」을 제정하기에 이룸.

(2) 부정부패 관련 처분 현황

상반기 기준 면직·정직·감봉·계고가 '02년 318건, '03년 219건, '04년 166건으로 최근 3년간 감소 추세

(3) 부정부패 유형

① 1980년대

- 효고(兵庫) 縣警 현직 경부보(경위)에 의한 은행강도 사건('84. 3월), 同 현경 巡査長(경사)에 의한 은행강도 사건('84. 4월), 아키타(秋田) 縣警 운전면허증 위조사건('84. 5월) 등
- 80년대의 경찰부정부패는 △ 동기에 있어 사채 및 금융대출 등을 위한 경우가 많고 △ 윤리의식 결여 등 경찰관 개인의 문제라는 영역을 크게 벗어나지 않았음.

② 1990년대

- 군마(群馬)·교토(京都)·나가사키(長崎) 縣警에서 잇따라 발생한 「권총압수 날조 사건」, 아이치(愛知)현경 「부정경리 의혹 사건」, 東京 경시청 「부정지급 공금 반환 소송」 등 일련의 경찰 부정부패 사건이 대부분 경찰직무에 직접 관련된 것으로
- 업무실적·승진 등에 대한 경쟁심리를 비롯, 경리조작 및 이중장부에 의한 비자금

조성 등 기업들과 유사한 조직적 부패현상이 경찰조직에 깊숙이 침투하기 시작

③ 최근 경향

- 오늘날에도 경찰 부정부패는 끊이지 않고 발생하고 있는 바, 그 유형도 강제추행·음주운전·교통사고·정보누설·폭행·공갈·약물사범·공문서위조·수뢰 등 다양한 형태로 나타나고 있으며
- 특히, 최근에는 금품을 받고 수사정보를 유출하는 등의 「기브 앤 테이크」(give and take) 방식으로 외부와의 밀접한 상부상조에 의한 비리가 다발하고 있음.

④ 최근 부정부패 주요사례

<수사비 유용 사건>

'04. 2. 10. 홋카이도(北海道) 아사히가와(旭川) 경찰서장 등을 지낸 '하라다 코지'(原田 宏二) 前 警視長(치안감)이 '道警이 수사협조자에게 지급하는 신고보상비 등을 조직적으로 유용, 비자금을 만들어 썼다'고 폭로, 사회적 파문 확산

이러한 수사비 유용 비리는 홋카이도뿐만 아니라 후쿠오카, 시즈오카에서도 발생되었으며, 기타 지방경찰본부에 대한 의혹 보도도 지속 이어지고 있음.

이에 따라, 日 경찰청에서는 都道府縣 경찰에 직접 회계감사를 실시할 수 있도록 훈령을 제정하는 한편, 「예산집행검토위원회」 설치 등 同 사건의 조사와 예산집행의 투명성 확보를 위한 대책을 강구 중

<기타 최근 사례>

- 사이타마(埼玉) 縣警의 한 경부보(경위)가 탐정사무소장과 공모, 60대 남자에게 '이성관계 관련 비디오와 사진을 찍어 두었다'며, 100만엔(약 1천만원)을 요구한 혐의로 체포
- 치바(千葉) 縣警 경부보(경위)가 9차례에 걸쳐 담당사건 용의자 부인에게 음란전화 및 문자메세지를 보낸 혐의로 징계처분을 받고, 사직

2) 경찰에 대한 사회적 인식

(1) 개 황

- 과거와 비교할 때, 하위직급의 경찰관련 부정부패가 지속 증가함으로써 경찰에 신뢰도는 점점 낮아지고 있는 실정
- 다만, 캐리어경찰관의 경우 일정 직급 승진을 보장함에 따라 부정부패 사례가 상대적으로 적음.

(2) 경찰개혁에 대한 인식

'03. 9월 실시한 「경찰개혁 추진상황에 대한 국정모니터 조사」 결과, 최근 경찰에 대한 인식에 대해 △ '좋아졌다'가 24.3%, △ '변함없다' 또는 '나빠졌다'가 26.7%, '모른다'가 13.5%를 차지

(3) 경찰 신뢰도에 대한 인식

'04. 5월 실시한 기관·단체에 대한 신뢰도 조사에서

- '국민의 신뢰를 받기 위해 더욱 노력해야 할 기관'으로 경찰이 1위로 국회의원(81%)에 이어 2번째(46%)를 차지
- '폐쇄적인 조직' 문항에서는 관료(36%), 국회의원(29%)에 이어 경찰이 3번째(26%)를 차지하였는 바

일반적으로 알려진 바와 달리 경찰이 국민의 높은 신뢰를 받지는 못하고 있는 것으로 나타남.

3) 일본 경찰 부정부패 요인

(1) 경찰의 구조적 병리(행정경찰 강화와 사법경찰 약화)

- 日 경찰은 2차세계대전 전에는 행정의 모든 분야에서 강력한 권한을 행사하였으나, 戰後 범죄수사만을 주된 사명으로 하는 사법경찰로 변화
- 이후 고도 경제성장에 따라 경찰도 교통·산업·위생 등 영역에서 다시 권한이 확대되기 시작해 사법경찰에서 행정경찰로 변모⁶³⁾함으로써, 권한강화에 따른 부정부패 우려가 상대적으로 증대
- 한편, 2015년까지 시장경제 규모 약 50~60억조엔(약 500~600조원)에 이를 것으로 추정되는 교통분야가, 경찰 고위간부의 관련기업 낙하산 인사 등으로 인해 비리의 온상이 될 가능성이 농후해지고 있음.

(2) 내부 온정주의

- 경찰은 내부의 부정부패 사건에 대해 약하게 처벌하는 경향이 있는 바
 - 이는 고위직 독점 등 많은 인사상 특권을 누리는 캐리어 그룹이 이로부터 소외되어 있는 非캐리어 그룹의 부정부패를 엄히 처벌하지 못하고 있는 데서 비롯됨.
 - 이에 따라 경찰 부정부패 발생시 조직적으로 은폐하는 사례가 대부분이며, 부정부패 당사자를 처벌하더라도 사안을 축소해 처리를 하는 관행이 조직의 不文律처럼 굳어진 실정임.
- ※ 경찰에서 내부 부정부패 수사후 송치한 사건에 대해서는 검찰이 재차 수사하거나 불구속 사건을 구속 기소하는 예가 거의 없을 만큼 경찰의 의견이 존중됨.

63) '84년 『풍속영업등의규제및업무의적정화등에관한법률』이 제정되면서 경찰 대상 영역이 확대되었고, '94년 조직개편에 의해 생활안전경찰을 발족시키면서 행정 경찰로 비약 발전, '92년 행정제제를 골자로 하는 『폭력단 대책법』이 제정되면서 조직범죄조직에 대한 막강한 권한을 갖게 됨.

3. 경찰 부정부패 방지 대책

국가 공안위원회와 경찰청, 도도부현 공안위원회와 경찰본부가 공존하는 半자치-半중앙집권의 특이한 구조를 가지고 있는 일본 경찰⁶⁴⁾은, 앞에서 살펴본 영국·미국·홍콩과는 사뭇 다른 反부패제도를 유지하고 있다.

우선, 경찰대상 민원을 접수하거나 그 처리를 감독(자체조사는 물론이고)할 외부 민간기구를 두고 있지 않으며, 공안위원회가 있으되 미국 로스앤젤레스의 경우와는 달리 경찰의 민원조사처리 및 기강·징계절차에 전혀 관여하지 않고 또 할 수 없는 구조와 인력을 가지고 있다⁶⁵⁾.

경찰의 내부 감찰기능 역시 지나치게 왜소한 조직과 권한부족으로 실효성 있는 감찰 활동이 이루어지지 못하고 있다는 지적을 받고 있는데, 일본 경찰의 내부 감찰기능은, 경찰청 장관관방 소속 인사과에 수석 감찰관이 1명, 관구경찰국 총무부 경무과에 감찰관 1명, 도도부현 경찰본부 감찰실에 (도도부현 마다 조례에 따라 차이는 있지만) 감찰실장 1명과 감찰관 2-3명이 전부다. 또한, 감찰활동을 하는 도도부현 감찰관들의 계급이 산하 경찰서장 보다 낮아서 서장급에 대한 감찰을 삼가고 있으며, 자체 수사능력이 없어 비리혐의를 인지할 경우 수사기능으로 이첩하고 있어 하위직 순찰 경찰관을 제외한 형사나 간부급 경찰관에 대한 감찰활동은 불가능하다고 할 수 있다⁶⁶⁾.

하지만, 이러한 민원조사처리·내부감찰기능의 불비에도 불구하고 일본 경찰을 둘러싼 부패스캔들을 접하기는 매우 어려운데, 이는 현실적인 경찰보수·합리적인 조직운영과 업무구조·강도 높고 실효성 있는 교육훈련·명예와 자부심을 중시하는 조직문화 등 부패방지 기본조건의 충족과 윤리와 도덕이 중시되고 실천되는 전체적인 사회분위

64) Raymond Lamont-Brown, "Samurai to Father Confessor: a History of the Japanese Police Force", The Police Journal, July 1993.

65) 일본의 공안위원회는 독자 사무국을 가지고 있지 않으며 경찰청장관이나 도도부현 경찰본부장 등 경찰직회자의 인사에만 관여할 뿐 경찰직원에 대한 직접명령권을 보유하고 있지 않기 때문에 사실상 경찰을 통제할 능력과 권한을 부여받고 있지 못하다는 지적을 받고 있다. 일본 변호사 연합회, 제37회 인권변호대회 자료집 "경찰활동과 시민의 인권", 제3장 제6절 경찰의 통제, 1994, pp. 354-372.

66) 상계서.

기가 조화를 이루고 있기 때문이라고 보여진다⁶⁷⁾. 또한, 서로 대등한 위치에서 상호 독자적인 수사권을 가지고 견제와 균형을 이루고 있는 검찰과 비리혐의가 발견되면 교차조사를 실시하는 관행이 독립된 외부감시기능의 부재로 인한 공백을 어느 정도 대체 해 주고 있다고도 볼 수 있다.

그러나, 일본에서 가장 두드러진 인권구제 활동을 하고 있는 변호사 연합회가 지적하듯, 민주적 외부통제와 적절한 민원조사처리 제도를 갖추지 않고 있는 일본 경찰은 ‘인권보다 검거를 우선시’하고, ‘불상사를 표면화하는데 소극적이기 때문에 문제가 있어도 해결되지 않고 잠복할 가능성이 높으며’, ‘장시간 시간외 근무를 하는 등 경찰관의 기본권이 침해되어 그 결과가 시민에 대한 불친절로 돌아가는’ 등 해결해야할 숙제를 안고 있다⁶⁸⁾고 할 수 있다.

여러 가지 측면에서 우리와 유사한 일본 경찰에 대해 일본 변호사 연합회가 제안한 다음에 열거하는 10개 개선안은 우리에게 시사하는 바가 많다고 생각된다.

경찰제도 개선을 위한 제언

1. 경찰 음부즈만 제도의 도입
2. 경찰고충처리 위원회/경찰심사회(영국의 PCA, 뉴욕의 CCRB 또는 홍콩의 IPCC와 유사한 기능)제도의 도입
3. (진정한) 자치경찰제의 부활
4. 공안위원회의 권한 강화
5. 경찰관의 노동3권 보장
6. 경찰관 명찰 패용
7. 경찰 정보 공개
8. 헌법(인권) 교육 강화
9. 실적평가·경쟁 제도 폐지
10. 경비·공안 경찰 편중 지양 - 형사경찰 중시

67) Lamont-Brown은 일본경찰이 사회에서 높은 지위를 인정받고 있으며, 채용시 철저하고 까다로운 조회를 통해 걸러지며 엄한 가부장적 훈련과 사무라이 윤리를 교육받는 데다가 일본사회 자체가 범죄율이 낮은 전통적이고 가부장적인 분위기 이기 때문에 부패가 적고 경찰과 주민관계가 원만하다고 이해하고 있다. Raymond Lamont-Brown, 전계서pp. 320-321.

68) 상계서.

최근 일본 경찰의 부패방지를 위한 대책을 살펴보면 다음과 같다.

1) 보수 등 우수한 처우

- 日 경찰의 초임 순경의 경우 '99년 기준 월 약164만원, 순경 10호봉의 경우 275만 원을 지급 받으며, 총경 15년 호봉은 368만원, 총경 25년 호봉은 515만원을 지급 받는 등 보수체계 양호
- 이는 일반 사기업 보다 우위의 수준이며, 이 같은 높은 보수체계는 「낮은 부패도」를 유지하는데 기여하고 있음.
- 한편, 「급여법」(제10조)에 따르면, 경찰업무의 특수성을 인정해 다른 공무원에 비해 25%까지 더 지급받을 수 있도록 규정하고 있음.

※ 日 공무원 급여제도

- 국가공무원과 지방공무원으로 대별되며, 계급제를 채용하여 직무와 복잡성, 책임의 정도에 따라 1~11단계로 분류
- 경찰관의 급여도 이에 따르고 있으나 지방경찰의 경우 지방자치단체의 재정규모에 따라 급여액이 다소 차이를 보임.
- 日공무원의 보수결정 원칙으로는 「민간부문과의 균형원칙」과 「생계비 원칙」이 있는데, 「생계비 원칙」은 참고사항에 불과하고, 주로 「민간부문과의 균형원칙」에 입각해 공무원 임금을 조정
- 경찰의 경우 시민의 안전과 재산을 지키는 공안직으로서의 업무특수성을 고려, 일반 행정직 공무원보다 비교적 높게 책정되어 있으며, 특히 상위직보다는 하위직의 경우 그 편차가 크게 나타남.

2) 경찰개혁 추진

- 日 경찰청에서는 上記의 국가쇄신위원회의 「경찰쇄신에 관한 긴급제언」에 따라, 「경찰개혁요강」(’00. 8. 25.)을 제정하였는 바
- ① 경찰행정의 투명성 확보와 자정기능 강화 ② 「국민을 위한 경찰상」 확립 ③ 새로운 시대 요청에 부응하는 경찰상 구축 ④ 경찰 인적기반 강화 등 4개 과제를 실천목표로 선정하고, 각 과제 달성을 위해 과제별 세부시책을 수립, 경찰개혁을 추진해 나가고 있으며
- 부정부패 관련 주요 시책으로는
 - 경찰청 훈령·지시 등을 홈페이지에 게재, 투명한 경찰행정 구현
 - 경찰관 부정부패 관련 징계 내용 발표기준 명확화
 - 경찰관 직무집행에 대한 고충신고 및 처리시스템 구축
 - 감찰체제 정비 및 감찰활동 강화
 - 인사·교육제도 개선을 통한 경찰관 자질향상 등임.

3) 감찰기능 강화(上記 경찰개혁 내용중 일부)

- 공안위원회의 경찰 감찰기능 강화

’00년 국가공안위원회 및 각 都道府縣 공안위원회가 경찰에 대해 감찰기능과 관련, 구체적인 지시를 할 수 있도록 「경찰법」을 개정
- 자체 감찰활동 강화
 - 경찰청장관 및 각 都道府縣 경찰본부장이 년 1회 「감찰실시계획」을, 분기 1회 이상 그 「시행 상황」을 각 공안위원회에 보고토록 함으로써 자연스럽게 자체 감찰활동 강화를 유도
 - 이와 함께, 각 管區경찰국에서도 관할 경찰본부에 대한 감찰활동 강화
 - 현재 경찰청에서는 수석감찰관 이하 18명, 7개 管區 경찰국에서는 총 131명의 감찰요원이 감찰활동을 펼치는 한편, 47개 都道府縣 경찰 수석감찰관을 지방경무관

으로 임명하는 등 감찰체제 강화

※ 지난 한해 경찰청에서는 200회, 管區 경찰국에서는 1,234회의 감찰활동을 실시하였으며, 都道府縣 경찰에서는 같은 해 4~5월중 5,695회를 실시한 것으로 집계됨.

4) 「징계처분 발표지침」 확립

- 경찰의 감찰기능에 대한 투명성 확보로 對국민 신뢰를 증진시키고자, 부정부패로 인해 경찰관 징계시 외부 발표 기준을 명확히 하였던 바
- 구체적으로
 - ① 직무집행 및 이에 관련된 징계처분
 - ② 사적인 행위와 관련된 징계 중 정직이상 처분
 - ③ 공무내외에 미치는 영향, 경찰관 직책 등을 감안, 對국민 신뢰 확보를 위해 발표 함이 적당하다고 인정되는 징계처분에 대해 사건개요·처분일자·내용을 발표하도록 「징계처분 발표 지침」을 마련

제4절 홍 콩

1. 홍콩경찰 부패방지의 법적 근거

1) 뇌물방지조례(Prevention Public Bodies Corruption Practices Act)

- 제4조 : ‘뇌물’의 정의에 대한 규정과 함께 특히 뇌물공여자에 대한 처벌을 명시
- 제10조: 공무원이 급여수준 이상의 재산을 소유하면서 부정부패 관련 혐의가 있는 경우, 법원에 그 사유를 소명하지 못하면 처벌토록 규정

2) 경찰일반예규(Police General Orders)

뇌물공여시 제공자 체포의무 및 뇌물공여 약속을 받은 경우 지휘관 및 廉政公署(우리나라의 부패방지위원회)에의 보고의무 등 규정

3) 경찰내규(Forces Procedures Manual)

- '04년 『행정장관 지침』에 의거, 모든 공무원은 편익 수수시 상급자의 허가를 받아야 하며 예외적인 특별허가 절차를 상세히 규정
- 제12조(일반원칙)
 - 선물공여는 거절이 원칙이나, 공식행사에서의 선물 등 거절이 곤란한 경우 소속기관에 제출
 - 선물을 반납해서는 안 된다고 간주되는 경우 개인이 소유하거나, 음료수·꽃 등인 경우 경찰관 공유 또는 자선단체에 기증, 1천홍콩달러(약 15만원) 미만인 경우 행사시 경품으로 기증
- 제17조(선물의 개인 소유)

수수 경찰관 이름이 새겨진 300홍콩달러(약 4만원) 미만인 기념품, 행사 주최자의 이름·로고가 새겨진 50홍콩달러(약 7천원) 미만 기념품은 별도 허가 없이 개인 소유 가능
- 제28조(경찰기관에 대한 선물·기증)

개인 및 단체로부터 1만홍콩달러(약 150만원), 한 행사에서 3만홍콩달러(약 450만원) 이상 기증받는 행위 금지
- 제43조(公私의 이익충돌)

공과 민간 이익충돌 발생우려가 있는 투자 또는 이익추구를 삼가며, 특정인에게 지원·충고·정보제공 등의 부당한 특혜 부여 금지

4) 경찰 행동강령(Code of Conduct)

경찰관의 채무·보증·공무상 비밀누설·금품모금을 통한 행사개최·게임장 출입을 금지하는 등의 경찰관 의무를 광범위하게 규정

2. 경찰 부정부패 실태 및 인식

1) 부정부패 관련 처분 현황

- 廉政公署에 접수된 경찰 부정부패 신고건수는 '00년 602건, '01년 513건, '02년 502건, '03년 451건으로 지속 감소추세를 보이고 있으며, '04년에는 8월 기준 310건이 접수된 상태임.
- 한편, 부패와 관련 파면 또는 해임된 경찰관은 '00년 22명, '01년 21명, '02년 28명, '03년에는 26명으로 나타남.

2) 부정부패 유형

- 마약 또는 윤락가 단속 정보를 알려준 대가로 뇌물을 수수하거나 性상납을 받는 사례가 주로 이루고 있으며
- 특히, 사복부서인 마약과·조직범죄과 등에서 부정부패가 많은 실정

3) 경찰에 대한 사회적 인식

- 홍콩경찰은 높은 보수 및 사회적 평가로 자부심이 강해 부정부패 행위가 거의 없는 것으로 알려져 있으며
- 시민들도 경찰에 대해 청렴하고 不偏不黨한 공무원으로 인식

4) 경찰 부정부패 요인

- 홍콩경찰의 경우 보수나 처우, 조직운동, 제도 등의 여건이 우수해 조직환경에 의한 부정부패는 거의 없으며, 대부분 비리사건은 개인채무 과다 경찰관들에 의해 발생
- 과다채무의 원인으로는 가정문제가 60%, 무절제한 낭비 14%, 투자실패 13.5%, 도박이 3.3%를 차지하고 있는 것으로 나타남.

3. 홍콩 경찰의 부패방지제도 및 대책

1) 높은 수준의 처우 유지

- 홍콩경찰 '경정' 계급 월급은 최하 7만7천450홍콩달러(약 1천130만원)에서 최고 8만6천435홍콩달러(약 1천260만원)에 이르는 등 보수가 높고
- 이외에도 각종 주택 및 자녀 학자금 지원 등 각종 복지 혜택이 제공되고 있음.
- 이러한 높은 수준의 처우 등으로 인해 '01년 『세계 투명성위원회』 발표 '부패지수' 순위에서 91개 평가대상국중 14번째로 선정되는 등 깨끗한 경찰상을 유지하고 있음.⁶⁹⁾

2) 강력한 사정기구(廉政公署) 운용

홍콩 경찰부패방지제도의 특징은, 경찰뿐만이 아닌 공공부문 전반의 부패·비리에 대한 종합적인 접근을 한다는 것이다. 즉, 영국과 미국에서와 같이 경찰내부 감찰기능과 '독립된 민간 경찰민원담당부서'를 설치·운영하고 있음은 물론, "독립 反부패청 (Independent Commission Against Corruption, 이하 ICAC라 칭함)"을 통해 공공부문 전체의 부정·부패·비리 등 불법부당한 행위 관련 민원을 접수하여 독자적 조사 및

69) 당시 우리나라는 부패지수 4.2로 91개국 평가대상국 중 42위를 차지

수사를 행하며, 홍보와 교육 및 부정부패 예방대책 수립등 종합적인 反부패활동을 행한다는 것이다.

홍콩경찰은 높은 보수 및 처우, 경찰관 개개인의 강한 자부심 등으로 세계적으로 깨끗한 경찰로 알려져 있으며, ‘내부감찰 기능’, ‘외부 민원담당 기능’, ‘독립기구’인 廉政公署 운용을 통해 부정부패에 대해 종합적으로 접근하고 있다.

(1) 廉正公署(ICAC, 廉政公署)⁷⁰⁾

홍콩은 ‘내부 감찰기능’, ‘외부 민원담당 기능’과 함께 독립 反부패위원회인 廉政公署(ICAC : Independent Commission Against Corruption)를 운용하는 등 공무원 부정부패 근절을 위해 종합적 접근을 행하고 있다. 특히, 廉政公署의 경우 부정부패의 색출·조사·기소, 부정부패 기회 차단 등 사전예방활동, 주민대상 反부패 홍보활동 등 강력한 권한을 가지고 활동하고 있다.

경찰과 기타 정부기관으로부터 독립되어 있는 ICAC는 1974년 설립되어 강력한 반부패 활동을 전개하고 있는데, 그 부패척결 성과가 전 세계적으로 알려져 호주의 뉴사우스웨일즈에서도 1989년, 유사한 기능을 수행하는 같은 이름의 독립 反부패청(ICAC)을 설치, 운영하고 있다⁷¹⁾.

ICAC는 그 성공의 비결로 ‘ICAC와 홍콩주민들간의 긴밀한 동반자관계(a close partnership between the community and the ICAC)’를 꼽고 있으며 ①부정부패의 효과적인 색출, 조사 및 기소 ②부정부패의 유혹과 기회를 차단하는 사전예방 활동 ③주민들을 대상으로 한 반부패 홍보활동 및 교육 실시로 전 사회적인 反부패 분위기를 조성할 동시에 추진하는 부패에 대한 “3중 공격(three-pronged attack)”을 기본 전략으로 삼고 있다.

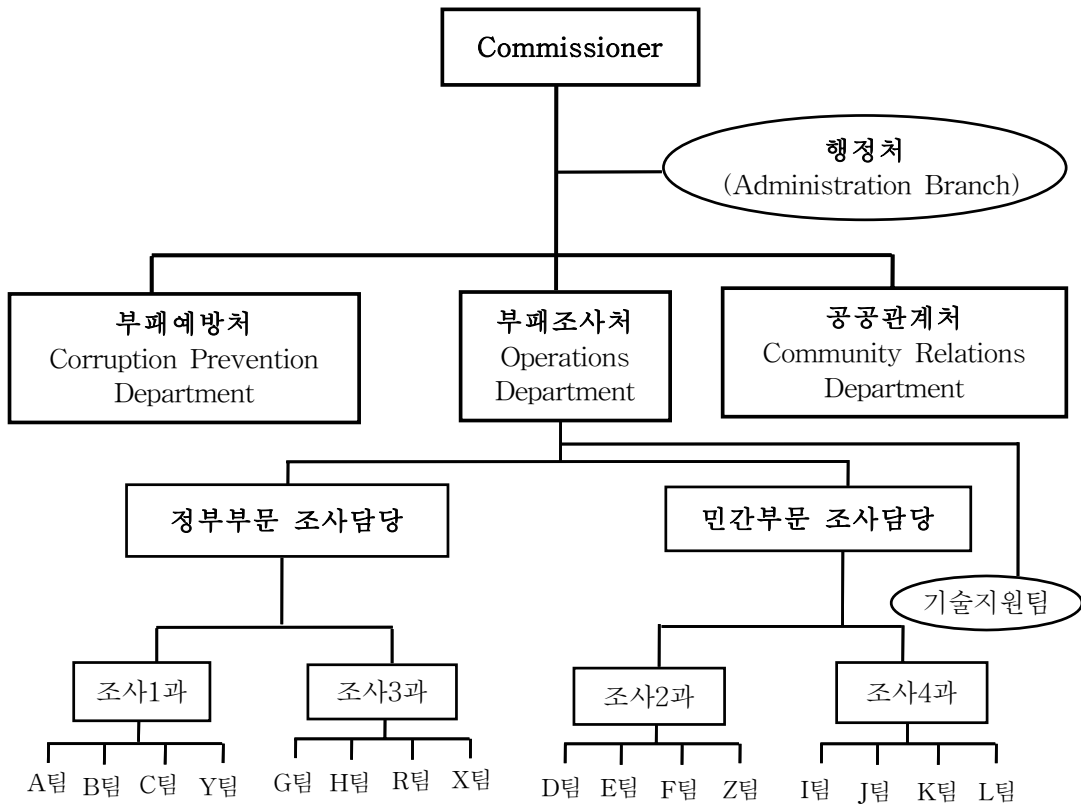
홍콩 ICAC는 경찰부패문제를 해결하기 위해 탄생되었는데, 1970년대에 들어서 경찰

70) 홍콩 독립 反부패위원회 공식 홈페이지 <http://www.icac.org.hk/> 참조.

71) 호주 뉴사우스웨일즈 ICAC의 공식 홈페이지 <http://www.icac.nsw.gov.au/> 참조.

을 포함한 공직 전반에 걸친 만연한 부패와 부정에 염증을 느낀 홍콩주민들이 시위대를 형성하여 거리로 나서기 시작하여 국가적 문제로 대두되자 당시 홍콩 총독 Sir Murray MacLehouse는 신망받던 판사인 블레어-커 卿(Sir Alastair Blair-Kerr)을 단장으로 하는 조사위원회를 구성, 해결책을 제시하도록 하였고 조사위원회는 ‘부정부패와의 싸움을 이끌어 나갈 독립적이고 강력한 기구의 창설’을 권고하여 1974년 2월, 경찰을 포함한 어떤 정부부서로 부터도 독립된 총독(Governor, 현재는 Chief Executive)직속의 ICAC가 탄생하였다.

<그림 4-2> ICAC 조직도



- | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| A팀: 경찰담당. | B팀: 관세청, 이민국, 교정국, 소방, 국세청 담당. | C팀: 공공건설 현장 |
| Y팀: 기타 정부부문 | G팀: 정보수집, 정보원 관리, 국제협력 | H팀: 감시, 추적 |
| R팀: 정보연구 및 분석, 통계 생산 및 분석, 증인 보호 | | X팀: 선거 및 공공기관 |
| D팀: 운송, 화물, 항공업 및 관련산업. 연료 및 대형 유통업 | | E팀: 언론기관, 마을대표기구 |
| F팀: 건설업 및 부동산업 | Z팀: 은행 및 금융업 | I팀: 조사과 행정, 정책, 법무, 번역 |
| J팀: 신고센터, 구금시설, 긴급출동반, 모집 및 훈련 | | K팀: IT, 컴퓨터 체증, 재무조사 |
| L팀: 내부 조사, 감찰. | | |

ICAC의 조직구조는, “3중 공격”전략에 입각하여 “작전국(department of operations)”, “예방국(department of prevention)” 및 “주민 협력국(department of community relations)”으로 구성되어 있다. “작전국”에서는 부정부패 혐의에 대한 신고와 제보를 접수하고, 이를 분석·평가하고, 조사한다. “예방국”에서는 모든 정부기관과 공공기관의 업무와 절차에 대해 부정부패 기회를 감소시키기 위한 점검을 실시하며, 요청이 있을 경우 민간기업·단체에게 부정부패 예방 자문을 제공한다. “주민협력국”에서는 부정부패의 폐해에 대한 주민교육을 실시하고, 부패척결을 위한 주민의 참여와 지지를 고양시키는 업무를 수행한다. 2004년 현재 ICAC에는 총 1,374명의 직원이 근무하고 있으며, 이들 대부분이 계약직으로 이들 중 절반 이상은 ICAC에서 10년 이상 장기 근무자이자 부정부패 조사 등에 전문적인 지식과 능력을 겸비하고 있다.

ICAC 직원들은 법, 행정, 화법 및 컴퓨터 교육을 공동으로 이수하고 각 분야별로 전문교육을 이수하는데, “작전국”직원은 ‘수사기법’, “예방국”직원은 ‘시스템 점검’·‘감사’·‘정보 관리’ 및 ‘모범적 관리기법’, “주민협력국” 직원은 ‘마케팅’ 및 ‘공동체 활동’에 대한 전문교육을 받게 된다. 특히, 가장 방대한 인원을 보유하고 있는 ICAC의 핵심조직인 “작전국”에서는 민원접수나 신고 이외에도 ‘첩보수집’, ‘정보원 활용’ 및 ‘위장잠입 작전(under-cover operation)’ 등의 ‘적극적 색출기법’기법을 활용한다.

한편, 기관간 협력을 위해 경찰·교정청·세관·이민국·소방국이 참여하는 ‘反부패 협력단’을 구성, 운용하고 있다.

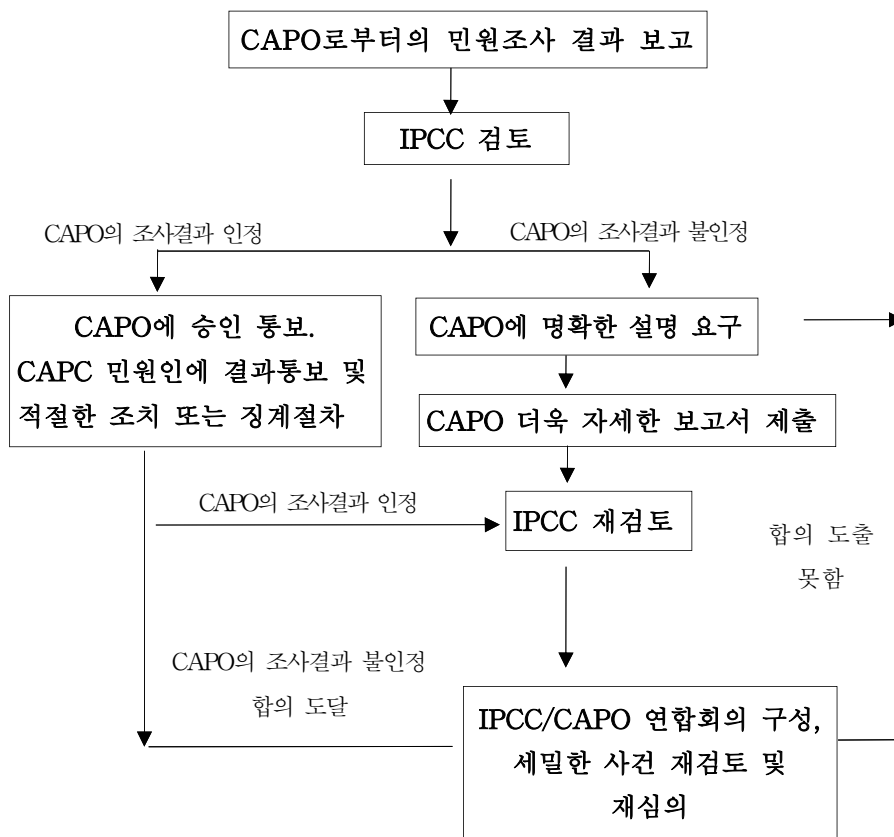
(2) 독립 경찰민원위원회(IPCC)

독립 경찰민원위원회(Independent Police Complaints Council 이하 IPCC라 칭함)⁷²⁾의 조직, 임무와 기능 등은 영국의 PCA와 거의 흡사한데, 이는 홍콩이 영국의 식민지였음을 감안하면 쉽게 이해된다. 홍콩행정장관(the Chief Executive)직속 기관인 IPCC는

72) 홍콩 독립 경찰민원위원회의 공식 홈페이지 <http://www.info.gov.hk/ipcc/> 참조.

경찰로부터는 ‘완전히 독립’되어 있으며 경찰에 제기된 민원에 대해 홍콩경찰청 민원조사실(the Complaints Against Police Office, 이하 CAPO라 칭함)⁷³⁾의 조사과정과 결과를 모니터하고 점검하여 경찰대상 민원조사의 ‘공정성(impartiality)’과 ‘객관성(objectivity)’을 확보하는 것을 그 존재 목적으로 삼고 있다. 또한, 경찰민원조사절차를 더욱 ‘철저(thorough)’하고, ‘투명(transparency)’하고, ‘공정(fairness)’하고 ‘신속(speed)’하게 할 수 있는 수단과 방법을 찾아내고 권고하는 정책적 임무도 수행한다.

〈그림 4-3〉 IPCC의 경찰민원조사 모니터링 절차



73) 홍콩경찰청 민원조사·감찰과(Complaints and Internal Investigation Branch)소속으로 경찰관, 전의경, 주차단속원 및 경찰소속 민간인들의 불친절, 불공정 행위 등에 대한 민원을 접수, 조사한다.

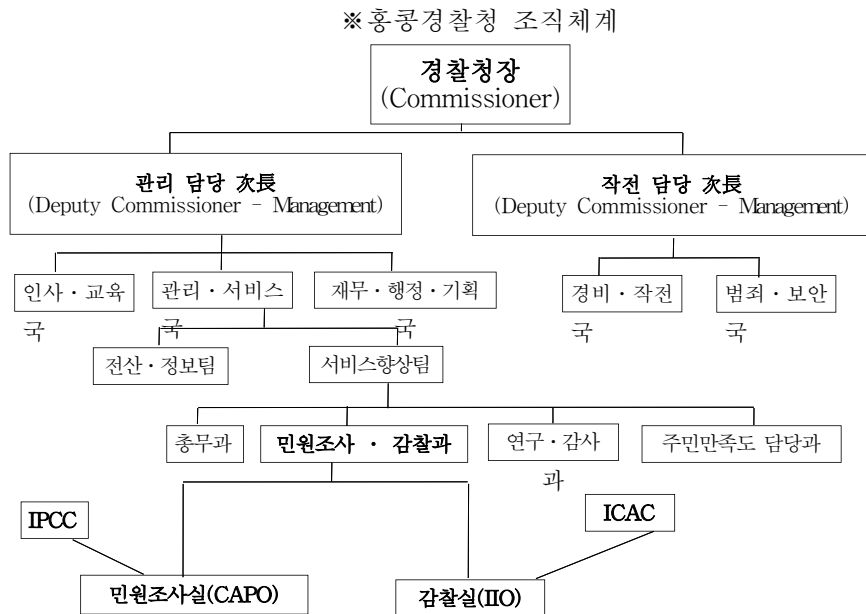
(3) 경찰청 민원조사감찰과(Complaints and Internal Investigation Branch)⁷⁴⁾

미국 경찰의 내부감찰기능(Internal Affairs)이 대부분 경찰국장직속이고, 영국경찰의 민원조사과(Complaints and Discipline Department)가 차장직속인데 반해, 홍콩경찰의 민원조사·감찰과는 민원조사실(CAPO)과 감찰실(Internal Investigations Office, 이하 IIO라 칭함)을 함께 두고 있으면서도 청장으로부터 3단계의 결재라인(차장-국장-부국장)및 인 “서비스 향상팀(Services Quality Wing)”에 ‘연구·감사과(research and inspection branch)’ 및 ‘주민만족도 담당과(Performance Review Branch)’와 함께 위치하고 있다.

이는, 부분적으로는, CAPO가 IPCC, IIO는 ICAC 라는 독립 민간기구에 의해 감독을 받고 협력관계를 유지하고 있기 때문이라고 풀이된다. CAPO와 IIO의 구체적 기능 및 업무는 앞에서 자세히 논의한 미국, 영국의 경우와 대동소이하기 때문에 자세한 설명은 생략하겠다.

이상에서 설명한 홍콩경찰청 조직체계는 <그림 4-4> 와 같다.

<그림 4-4> 홍콩경찰 조직체계



74) 홍콩경찰청 공식 홈페이지 <http://www.info.gov.hk/police/> 참조.

3) 기타 부정부패 방지 시책

기타 경찰공무원의 부패방지 시책으로 경무관 이상 매년 재산변동 신고(재산신고제)를 실시하고 있으며, 경찰관 채용시 필기·면접 합격자에 대해 성장배경·학교생활·대외활동·교우관계 등 광범위한 청렴도 조사를 통해 책임자만 최종 선발하는 채용제도를 통해 경찰관으로써 인성과 자격요건을 갖춘 자를 선발하고 있다.

이상 살펴본 홍콩 경찰의 부패방지 제도를 종합적으로 평가하면 다음과 같다. 미국이나 영국의 경우에서도 그랬지만, 홍콩 경찰의 경우에는 더욱 분명히 앞에서 논의한 광의적 경찰부패 중 ‘주로 불만과 민원의 대상이 되는 경찰의 부당행위’와 ‘관계 당사자들이 서로 이익을 보기 때문에 적발하기 어려우나 그 피해는 더욱 심각한 뇌물 수수 등 혐의의 부패·비리행위’에 대한 담당부서와 처리방법이 구분된다는 것을 알 수 있다.

즉, 불친절·무례·폭언·부당한 처분 등 ‘주로 불만과 민원의 대상이 되는 경찰의 행위’에 대해서는 CAPO가 민원제기 당사자의 주장에 대한 사실확인을 중심으로 조사하고 IPCC가 이를 감독하여 중재·민원철회·징계 등의 결과를 도출함으로써 민원을 해결하거나 의혹을 해소하여 주민 만족도를 높이고 경찰에 대한 신뢰를 유지·향상시키며, ‘뇌물 수수 등 부패·비리’에 대해서는 경찰의 IIO와 강력한 독립 反부패기관인 ICAC가 협력·연계 하에 종합적이고 적극적인 색출·예방·인식전환 전략을 사용하여 대처한다.

제5절 싱가포르

1. 싱가포르 경찰 부패방지의 법적 근거

- 부패행위방지법(The Prevention of Corruption Act, 1960)
 - 부정부패의 의의 및 이를 방지하기 위한 제반 대책 규정

- 부패재산압류법(The Corruption Confiscation of Benefits Act, 1989)
 - 부정부패로 취득한 이익을 압류하기 위해 '89년 마련된 법률

2. 경찰 부정부패 실태

- '50년대 초까지는 부정부패가 만연하고 있었는데, 당시 싱가포르 경찰에 「반부패국」(Anti-Corruption Branch)에서 부패행위 단속 수사책임을 수행하고 있었으나, 비효율성 및 부정부패 경찰관의 연계 등으로 인해 제기능을 발휘하지 못하고 있었음.
- 이에 따라, 싱가포르 정부는 '52년 경찰로부터 독립된 조직인 총리실 직속의 「부패행위조사국」(CPIB : Corrupt Practices Investigation Bureau)을 설립
- 설립초기 국민들의 지지 및 공무원들의 개혁의지 미흡으로 많은 실효를 거두지 못하였으나, '59년 리관유(李光耀) 정권이 부패관리들에 대한 해임 등 강력한 반부패 정책을 추진하면서 제기능을 발휘하게 되어
- 현재 전세계적으로 가장 청렴한 국가 중 하나로 평가되기에 이룸.

3. 경찰 부정부패 방지 대책

싱가포르는 높은 수준의 보수, 「부패행위조사국」(CPIB)의 강력한 反부패 정책 등으

로 현재 가장 청렴한 국가중 하나로 평가되고 있으며, 이에 더해, 경찰에서는 '99년 「부패척결을 위한 新조치」를 통해 다각적인 자체 부패방지 대책을 추진 중이다.

1) 높은 수준의 보수 등 처우 유지

싱가포르 공무원의 보수는 세계 최고 수준으로, 대기업 임원 연봉의 2/3에 맞춰져 있으며, 기업연봉이 인상되면 자동적으로 오르게 되어 있다. 구체적으로, 장관의 경우 은행가·회계사·공학자·변호사·국내 대기업·다국적 기업 등 6개 직종의 상위 4명의 평균보수를 보수로 책정하며, 고위 관료의 경우 상기 6개 직종의 32세 연령군에서 상위 15번째 평균소득을 기준으로 삼고 있다. 이 같은 높은 보수체계로 인해 공직을 자랑스러운 천직으로 받아들이고 있다.

한편, '94년 싱가포르 정부는 「유능하고 정직한 정부를 위한 경쟁력 있는 보수제도」라는 백서를 발간, 의회에 보고한 바 있는데, 同 백서를 통해 「훌륭한 정부라는 국가적 목표달성을 위해 민간과 비견할 정도의 공무원 보수를 유지해야 할 필요성」을 제시한 바 있다.

2) 부패행위조사국(CPIB) 운용

(1) 역 할

- 공공 또는 민간부문에서의 부패행위 신고 접수 및 수사
- 공직자의 부정행위(malpractices) 및 직권남용(misconduct)수사
- 공무상 부패행위 여부 진단 및 사전예방 조치

(2) 조직의 구조

① 기능국(Operations Division)

- 특별수사팀(SIT : Special Investigation Team) 등 4개과로 나누어져 활동하며,

SIT는 여타 3개과(Unit)보다 비교적 복잡하고 중한 범죄를 취급

- 4명의 국장보(Assistant Director)가 각각 1개과를 지휘
- 수사결과보고서를 CPIB 국장에게 제출하며 국장은 同 보고서를 검토, 검사에게 기소 또는 불기소등의 적절한 의견을 제시
- 공직자 범죄 수사결과 공소유지에 충분한 증거가 확보되지 못한 경우에는 소속기관장에게 통보, 적절한 징계조치를 요구할 수 있음.

② 행정 및 특별지원국(Administration of Specials Support Division)

- 부국장(Deputy Director) 1명의 지휘하에 기능국(Operations Division)의 수사기능을 지원하기 위해 비리정보의 수집·분석·연구, 행정 등 업무를 수행
- 정보과(Intelligence Department)와 행정기획과(Administration Projects Planning Department)로 구성되는 바
- 정보과에서는 정보 수집 및 분석, 현장조사, 연구활동 등으로 수사업무를 지원하는 기능을 수행하며
- 행정기획과에서는 △ 행정 및 인사기능 △ 정부부처 및 정부 산하기관의 주요행정 및 인사에 대한 검증(screening) 자료 제공, 부정부패 소지가 있는 행정업무의 취약성 발견 및 방지책 제시 △ 정보·자료 관리, 프로젝트 개발 등의 기능을 수행

(3) 주요 기능

① 민원(complaints) 접수

- △ 記名·匿名 불문, 범죄가능성이 있는 것으로 판단되면 수사의 단서로 삼아 증거자료 수집 및 조사활동 개시
- △ 잘못된 신고이거나 무고로 판명될 경우 허위신고자 또는 무고인은 1년 이하의 징역 또는 1만홍콩달러(약 150만원) 이하 벌금에 처하거나 병과처분(부패방지법 제 28조)

② 공공부문 부패 수사

- △ CPIB는 공공부문 부패 수사를 최우선시 하고 있는 바, 특히 법집행 공무원들에 대해 특별한 주의를 기울이고 있음.
- △ 부정부패에 연루된 경우 지위고하를 막론하고 철저히 조사·처벌

③ 부패예방 활동

- △ 주로 인·허가 관련 업무에 대해 불필요한 절차 및 지연유무 등 검토, 공직자의 급행료 수수 등 부정행위 예방
- △ 無負債 신고(Declaration of Non-Indebtedness)
모든 공직자는 자신의 재정적 수입에 비추어 순부채가 과도하지 않음을 신고, 소명해야 함.
- △ 재산신고(Declaration of Assets and Investment)
모든 공직자는 매년 자신의 재산과 투자내역을 신고해야 함.
- △ 선물수수금지(Non-Acceptance of Gifts)
공무로 인해 거래관계에 있는 자로부터 금전 또는 어떤 형태의 선물도 받을 수 없으며, 방문인사로부터 기념품 등을 받았을 경우 소속 기관장에게 신고·제출하고, 이에 대한 소유를 원할시 상당금액을 지불하여야 함.
- △ 부정부패 예방교육(Public Education)
필요에 따라 공직자 대상 부정부패 관련 정신교육 실시

3) 경찰 자체의 부패방지 대책

경찰에서는 일부경찰이 부패 및 범죄활동에 개입되어 있다는 지적이 제기됨에 따라 '99. 6. 11. 「경찰 부패척결을 위한 조치」들을 발표하였는 바, 구체적 내용은 다음과 같다.

(1) 예방적 조치

- 순환보직 : 부패유혹이 큰 보직에 대해서는 순환보직 기간을 종전의 5년에서 3년으로 단축
- 신상필별 확행 : 부패경찰관은 강력 처벌, 뇌물을 거부한 경찰관에 대하여는 포상 조치
- 철저한 사전심사 : 경찰관 채용시부터 정신상태와 스트레스 대처 능력을 심사하고, 음주·도박·여성편력이 있는 자는 채용대상에서 배제
- 감성적 지원 : 심리적 고통을 받고 있는 경찰관에 대해 상담·대출·재정 등 지원
- 신입 경찰관 교육 : 신규 채용된 경찰관에게 형무소를 방문케 하여 부정부패가 본인 및 가정에 어떠한 결과를 가져오게 하는지 인식시킴.

(2) 「부패행위조사국」과의 공조 강화

- 경찰과 부패행위감시국이 공동으로 전담팀을 구성해 감찰
- 부정부패 공무원과 그 가족이 겪는 고통 및 극복과정을 담은 비디오를 제작, 모든 경찰관에게 방영

제6절 선진 외국 경찰부패방지제도의 시사점

1. 독립적이고 중립적인 외부기관의 경찰감시

위에서 살펴보았듯이, 선진각국은 검찰 등의 권력기관에 의한 경찰감시나 통제를 행하는 우리나라와 달리 CCRB 혹은 OIG (미국), IPCA(영국), IPCC(홍콩) 등 독립된 경찰문제 전문 민간기구에서 경찰부패를 감시하고 통제, 조사, 처리하고 있다. 이러한 제도적 장치는 정치적 이해관계나 권력적 통제욕구에 의해 경찰을 지배하고 조정하는 수단으로써 선별적인 부패행위 적발이 이루어지는 부작용을 원천봉쇄하는 효과가 있을

뿐만 아니라, 국민에게 경찰을 대상으로 한 민원이나 진정, 불만 등이 공정하고 투명하게 조사되고 처리된다는 믿음을 주게 되는 효과도 있음을 주목해야 할 것이다.

2. 엄격한 감찰·감사부서 운영

선진외국의 경찰내부 감찰조직은 기본적으로 “경찰 내부범죄 수사팀”이라고 할 수 있다. 민간인 범죄를 수사하는 경찰 수사팀보다 오히려 더 엄격하게 경찰부패혐의를 수사하고 처벌하고 있기 때문에 경찰조직 전체의 투명성과 공정성에 대한 국민의 신뢰를 확보할 수 있는 것으로 평가되고 있다. 다만, 이러한 경찰내부 감찰조직은 “범죄적인 부패 및 비리” 혐의에 대해서만 수사를 행하며 사소한 규칙위반에 대한 징계나 민원 및 진정에 대한 조사 등은 행하지 않는다. 이러한 사례를 통해 경찰내부 감찰팀이 사소한 규정위반이나 민원사항 조사를 대상으로 할 경우 “동료의 꼬투리를 잡아 실적을 올리려 한다”는 오명을 쓰게 되어 그 활동의 정당성을 부여받지 못하고 조직전체의 지지와 신뢰를 얻지 못한다는 점을 인식해야 할 것이다.

3. 종합적인 경찰부패방지 제도 및 정책 시행

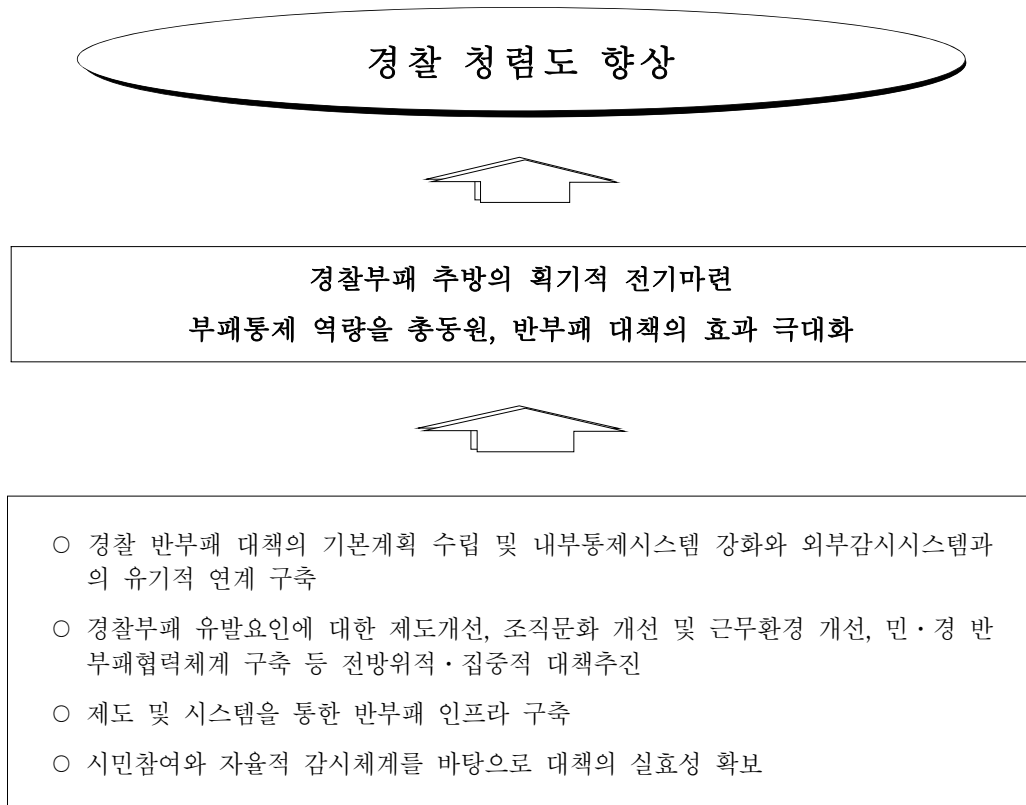
경찰 부패문제는 어느 한 부분에 대한 개혁이나 단발적인 정책입안을 통해 해결할 수 있는 문제가 아니다. 영국의 사례에서 볼 수 있듯이, 경찰관의 채용절차에서부터 교육훈련, 보직배치, 근무감독 및 성과측정, 상벌과 승진 등 인사관리 전반에 걸친 반부패 차원의 고려와 지휘감독의 효율화, 정보체계의 확립 및 상시 점검체계 구축 등 종합적인 부패방지 제도 및 정책이 함께 수립되고 시행되어야 한다.

제5장 투명한 경찰행정 구현방안

제1절 경찰부패방지 대책의 기본방향

1. 경찰부패방지의 목표 및 추진전략

<그림 5-1> 경찰 부패방지의 목표 및 추진전략

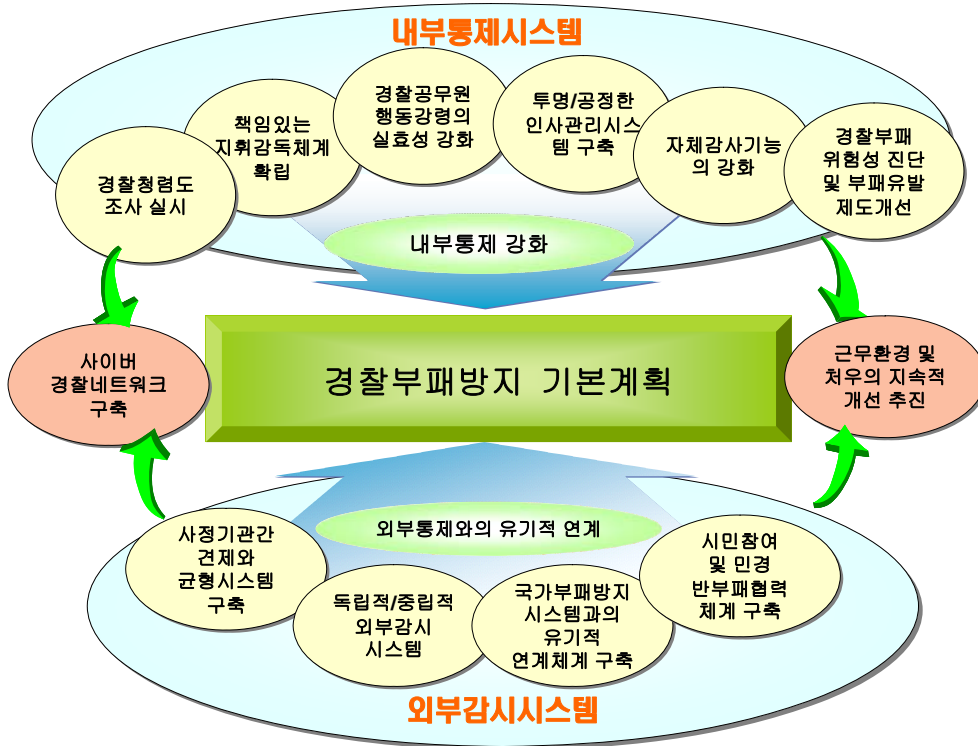


2. 경찰부패방지를 위한 체계적·종합적 대응방안

경찰 부패방지는 단편적인 제도 도입이나 일회성 행사로 개선되어질 수 있는 것이 아니다. 근본적으로 경찰 근무환경에 있어서 부패유발 환경을 개선시켜 나감으로써 경찰 내 청렴한 조직문화를 형성시켜 나가는 구조적이고 체계적인 접근이 병행되어야 한다.

구체적으로 경찰부패 통제를 위해 경찰조직 내·외부를 중심으로 조직 내부통제 강화방안과 외부의 견제와 감시시스템의 확립방안으로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다.

<그림 5-2> 경찰 부패방지를 위한 체계적 대응방안



1) 외부감시 시스템의 확립방안

경찰조직 외부의 감시시스템 확립을 위한 방안으로는 국가부패방지시스템과의 유기적 연계체제 구축, 사정기관간 견제와 균형시스템 구축을 위해 사법개혁을 통한 경찰 수사권의 독립성 확보, 중장기적으로 독립적·중립적 외부감시 기구 설립, 그리고 시민 참여를 통한 민·경 반부패협력 체계 구축으로 나뉘볼 수 있다.

이 중 민·경 반부패협력을 통한 부패방지 방안은 절을 달리하여 보다 상세히 대안을 제시하도록 하고, 여기서는 다른 외부감시시스템에 대하여 기술하도록 한다.

(1) 실효성 있는 국가 부패방지기구의 확립

① 부패방지위원회의 기능과 한계

우리나라에서는 2002년 1월 부패방지법이 시행됨에 따라 부패방지위원회가 설치되어 활동하고 있다. 부패방지위원회는 그 동안 공직사회의 윤리의식 확립 및 부패 예방차원에서 공무원행동강령 권고안을 마련하고, 공공기관 청렴도 측정모델을 개발하는 등 종합적이고 중립적인 부패방지 대책의 기틀을 마련하고, 중·장기 부패방지 기본계획을 수립하고 시행하고 있다. 아울러 지방공무원 및 교사비리 개선방안 등 부패 취약분야에 대한 제도개선 활동도 활발히 전개해 나가고 있으며, 부패신고·제도개선·교육홍보·평가 등 4대 주요 기능을 유기적으로 연계할 수 있는 통합정보시스템도 구축하는 등 우리 사회의 부패문제 해결을 위해 노력하고 있다.

그럼에도 불구하고 부패척결에 있어 가장 중요한 수단인 “부패혐의 인지 및 조사권”이 없어 부패방지위원회의 출범에 따른 국민의 기대에 부응하는 가시적인 성과를 거두기에는 아직 미흡하다는 지적이 제기되고 있다.

즉, 현재 부방위는 공익제보자에게 가해지는 보복행위에 대한 조사권을 제외하고는 어떠한 조사권도 갖고 있지 못하며 부방위에 접수된 부패행위신고사건은 모두 검찰과 감사원 등으로 이첩될 뿐이다. 한마디로 비리고발접수센터의 역할에 머물고 있는 것이다. 또한 고발의 내용과 관련한 사실확인권도 불충분하기에 피고발자, 참고인 등의 진

술은 듣지도 못하고 오로지 고발자의 진술과 증빙서류에만 의존해야 한다. 견제와 균형의 원칙 하에 설계된 부방위도 막상 그 기능을 수행하는 과정에서 법제도적인 장치의 미흡으로 인해 효율적 기능수행에 장애를 안고 있는 것이다.

이와 같은 부패통제시스템의 불완전성은 부패통제의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 낳는다. 특히 고위공직자의 비리를 적절히 통제하고 처벌할 수 있는 신뢰성 있는 부패통제장치가 마련되고 있지 못하다는 데 문제의 심각성이 있다. 이러한 구조적 한계를 극복하지 못한다면 부패통제의 효율성을 기대하기란 어려운 일로 보인다. 그 구조적 한계란 부방위가 지니고 있는 현행 법적 권한을 일컫는 것이다.

② 부패방지위원회의 권한 강화

따라서 부방위의 효율적인 운영을 위해 해결해야 할 문제들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미약한 부방위의 권한을 강화하는 조치로서 조사권 부여가 이루어져야 한다. 부패방지위원회가 위에서 살펴 본 홍콩의 ICAC처럼 독립적이면서도 강력한 부패혐의 인지 및 수사기능과 권한을 보유한 실효성 있는 국가 부패방지기구로 그 위상이 정립될 때 경찰부패방지의 근본적인 토대 역시 마련될 것이다.

둘째, 부방위에 제한적이거나 계좌추적권을 부여하고, 비리발생기관에 대한 자료제출 요구권도 주어져야 한다. 선거관리위원회, 공정거래위원회, 국세청 등 비리고발권이 있는 국가기관에는 예외 없이 조사권이 부여되고 있는 실정임을 감안할 때 부방위가 고위공직자 비리에 대해 고발권을 갖고 있는 만큼 조사권까지도 가져야 하는 것은 당연한 것으로 받아들여진다.

셋째, 부방위의 실질적 중립성과 독립성이 담보되어야 한다. 기관의 독립성과 중립성은 조직과 인사, 예산과정에 대한 간섭으로부터의 '책임있는 자유'를 전제로 한다. 정치권과 정권담당자들로부터 유·무형의 간섭과 압력이 가해지는 것을 원천적으로 막기 위해서는 부방위에 대해 준입법 기능과 예산편성권 및 조직권을 부여해야 한다. 그리고 부방위원장에 대한 인사청문회 실시와 국회에 대한 보고의무화 등이 검토되어야 한다.

특히 최근 법원·검찰 등의 고위공직자 및 대통령 친인척의 비리가 연이어지면서 이들에 대한 독립적인 외부기관의 강도 높은 감시·감찰을 강화하는 방안을 강구해야 한다는 국민적 동의가 형성되고 있다. 다행히 현재 부패방지위원회 외청으로 설립이 추진되고 있는 공직부패수사처(공수처)가 효과적인 대안으로 기능할 수 있을 것이다.

현재 고위공직자비리 수사전담기구로서 「공직부패수사처의설치에관한법률안」이 11월 2일에 국무회의에서 의결되어 금년 정기국회에 상정되어 입법을 기다리고 있다. 정부안은 고위공직자의 범위를 차관급 이상 공무원, 국회의원, 지방자치단체장, 법관·검사, 감사원, 국세청 등 사정기관의 국장급 이상 공무원과, 그 가족까지 포함하고 있다. 이 법안은 물론 고위공직자의 범위에 대통령과 그 친인척까지 포함하고 있다. 가족의 범위는 배우자와 직계존비속을 비롯해 형제자매까지 아우르고 있어 향후 이 법이 통과될 경우 고위공직자와 그 가족들에 대한 감시와 통제가 더욱 촘촘하게 진행될 수 있을 것이다.

따라서 공직부패수사처에 의해 고위공직자를 비롯한 대통령 주변과 친인척이 관련된 부정비리에 대한 엄정한 수사와 사전예방적 관리가 이루어진다면 획기적 개선을 기대할 수 있다.

공직부패수사처의 법적 지위는 부패방지위원회 소속이나 별도기관으로 설치·운영함으로써 공수처의 독립성과 중립성을 보장하고, 수사업무에 관해서는 일체 간섭을 배제하고 위원회의 공수처에 대한 지휘감독은 일반사무에 국한시키고 있다. 또한 공수처 수사권의 독자성 및 불기소처분에 대한 불복방법을 최대한 보장하기 위해 특별사법경찰관을 부여하여 형사소송법상의 임의·강제수사권을 행사할 수 있도록 하고, 특별사법경찰관이 작성한 피의자신문조서의 증거능력을 인정하는 한편 검찰에 대한 보고의무를 배제시키도록 되어 있다.

그러나 법안 제정과정에서 시민단체 주장 및 당정간 협의의 쟁점이 되었던 기소권 부여는 현재 정부안에서 제외되어 있다. 따라서 검찰의 기소독점주의와 기소편의주의를 견제할 수 있는 권한은 정부안에서 담아내지 못하고 있는 것이다. 기소권이 사실상 수사의 방향, 대상, 강도를 좌우하게 되는 점을 고려한다면 기소권을 갖지 않는 공수처는 검찰과 대등한 관계가 아니라 실질적으로는 지휘와 종속의 관계로 전락할 가능성이 없

지 않아 있다.

또한 정부안 제18조의 수사결과의 처리에서 ‘공직부패수사처에서 수사한 사건은 지체 없이 관할 검찰청 또는 군 검찰부에 송치하여 이들 기관으로 하여금 종결하도록 함’으로써 검찰 또는 군검찰이 공직부패수사처에 대한 통제기능을 행사할 수 있도록 함으로써 검찰에 대한 실질적인 견제와 균형기능을 행사하기가 힘들게 되어 있다. 특히 판사·검사 등의 법조비리에 관하여 검찰이 은폐·축소하려는 경향을 보일 경우, 공수처가 공정한 수사를 하기가 힘들 것이다. 따라서 법조비리 사안에 대해 공수처를 통해 판사·검사 등의 부패를 수사하는 것이 수사과정에서 발생할 수 있는 이해충돌(Conflict of Interests)의 문제를 회피할 수 있으므로 하위 법령(대통령령) 제정시 이에 대한 분명한 언급이 필요하다. 이것이 보장될 때 사정기관간 견제와 균형 기능도 작동 가능한 것이다.

다만 검찰의 불기소 처분에 대한 공정성 확보를 위하여 공직부패수사처에 재정신청권을 부여하는 것으로 되어 있다. 그러나 재정신청의 대상이 한정되어 있을 경우 실질적으로 공수처의 재정신청권은 약화될 가능성도 없지 않아 있다.

그러나 그럼에도 불구하고 공수처는 한국사회에 구조화되어 있는 권력형 부패 및 고위공직자 부패를 정화·예방하고, 권력기관간 견제와 균형시스템을 확립하는 데 중추적 역할을 수행할 수 있으리라 기대한다.

위에서 기술한 부패방지위원회의 종합적인 국가부패방지 기능이 효율적으로 작동되어야, 경찰부패에 대한 외부의 감시시스템도 제대로 작동될 수 있는 것이다. 예컨대, 앞서 제시한 ‘경찰부패방지 로드맵’이 국가의 종합적인 그것과 상호 연계성과 정합성(整合性)을 확보하고 있을 때 경찰의 부패방지 대책도 실효성을 확보할 수 있는 것이며 추진 동력도 얻을 수 있는 것이다. 이 점에서 경찰 부패방지를 위한 다양한 내부통제 방안과 외부감시 시스템간의 상호 유기적 연계체계 구축을 통해 경찰조직의 청렴성 확보 대책이 집행될 수 있어야 한다.

(2) 사법개혁 및 경찰 수사권의 독립성·전문성 확보

경찰부정부패와 인권유린의 최후저지선은 검찰과 법원이며, 그렇기 때문에, 현재 우리 경찰의 부패와 인권보호 수준에 심각한 문제가 있다면 우리 사법제도가 깊은 병에 빠져 있다는 징후이다. 경찰에 대한 수사지휘권을 가지고 경찰이 처리하는 모든 형사 사건을 검토하고 재조사하는 검찰이 마치 허리춤에 감춰둔 낫감을 빼먹듯 (경찰수사권 독립요구 제기 등) 필요할 때만 한 두건씩 경찰비리 사건을 ‘터뜨리는’ 것은, 그리고 그 스스로 적지 않은 비리와 인권유린 의혹을 받고 있으면서 결코 어떠한 외부의 감시나 견제도 용인하지 않으려는 태도는, 가히 대한민국의 ‘총체적 부패 상태’를 방치한, 적어도 부작위에 의한 방조책임을 져야 할 것이며 그 원인이 된 기형적인 검찰중심의 수사 구조는 바뀌어야 한다.

법원 역시 불법원인행위에 의해 취득된 것이라 의심되는 증거들을 채택해 오지 않았다면 (전혀 ‘의심’을 갖지 못했다면 능력과 자질의 문제가 대두되어야 할 것이다), 자백과 조서에 의존하는 후진적 심리관행을 일찍이 타파했었다면, 그 스스로가 변호사 등 유착해서는 안 될 사람들과 유착하지 않았던들, 우리 경찰과 사회의 부정부패 문제가 개선되었을 것이라는 비판에서 자유롭지 못하다.

경찰부정부패 방지를 위한 근본적인 개선책 마련을 위해서는 위에서 살펴 본 영국, 미국, 홍콩, 일본의 사법제도가 그러하듯, 수사와 기소가 분리되어 기소기관이 수사기관의 부패와 권력남용행위를 객관적 시각으로 감시하고 견제할 수 있으며, 기소기관 역시 수사기관의 감시와 견제의 대상이 되며, 법원이 최고의 심판기관으로서의 역할을 충실히 하는 민주적 사법구조를 갖추어야 할 것이다.

2) 내부통제 강화방안

경찰조직 내부의 통제시스템 강화를 통한 부패방지 대책으로는 무엇보다도 자체 감찰·감사 기능의 확립을 위한 제반 대책을 강구하고, 투명하고 공정한 인사관리시스템 구축, 책임있는 지휘감독체계의 확립, 경찰공무원 행동강령의 실효성 강화, 경찰부패 위

협성 진단 및 부패유발 제도개선, 그리고 경찰청렴도 조사의 실시 등이 요청된다. 위에서 제시된 이러한 제반 대책들 중 일부는 이미 경찰청 감사관실에서 추진되고 있는 사안이기도 하다. 내부통제 방안 각각의 구체적 내용은 다음 절에서 보도록 한다.

아래에서는 부패방지의 내용 측면을 중심으로 부패방지를 위한 법제도적 개선방안, 부패방지를 위한 조직문화 및 근무환경 개선방안, 그리고 시민참여를 통한 부패방지 방안 수립의 세 차원으로 구분하여 종합적·체계적인 대응방안을 모색해 보도록 한다.

제2절 법제도적 개선방안

1. 자체감찰·감사기능의 강화

자체감사 기능의 강화를 위해 다음과 같은 조치가 수반되어야 할 것이다.

1) 감찰활동 강화를 위한 조치

구체적으로 감찰활동 강화 및 특별감찰활동을 실시하고, 감찰요원의 적격여부를 심사하여 적격자를 배치하도록 하는 한편, 외근 감찰요원을 강화하여 첩보수집 등 사정역량을 제고하고 근무지를 순환시켜 한 곳에 오래 근속함으로써 발생할 지도 모르는 유착관계의 고리를 단절시키는 것이 필요하다. 아울러 자체사고, 비위발생관서는 집중감찰을 실시하고, 취약시기 및 취약분야 부조리 척결을 위한 특별감찰활동 전개가 요청된다.

2) 징계 양정 기준 확립과 엄격한 시행

이와 함께 금품·향응수수에 대한 징계시 참작할 수 있는 기준 등을 마련하여 시행함으로써 온정주의적 문화 하에 징계 대상자가 미온적으로 처리되지 않도록 구체적인

기준안을 마련하여 징계시 첨부 기준안을 참조하여 기준안 미만으로 징계하는 일이 없도록 조치하는 것도 필요하다.

만약 징계 적정성 기준에 미달하는 경징계가 이루어졌거나, 징계대상 행위가 명백함에도 불구하고 징계위원회에 징계의결을 요구하지 않았을 경우, 해당 기관의 청문감사담당관과 기관장(청장)에게 ‘지휘·감독자 행위책임’을 묻도록 할 것을 제안한다. 이와 같이 부패 공직자에 대한 엄격한 처벌기준을 확립함으로써 징계권한 남용을 방지하고, 자체 징계위원회를 방패막이로 사용하는 것을 금지하기 위함이다.

3) 징계의결 전 사표수리 금지

이와 함께 금품·향응수수 또는 경찰공무원의 직권남용이 명백할 경우, 관련 혐의자의 자의적 사표수리를 받지 말고, 징계위원회의 의결 후 적절한 조치를 취하도록 한다. 이는 기준에 부정비리 혐의자가 징계위원회에 회부되어 파면 조치가 내려지기 전에 해직처리함으로써 퇴직금과 연금을 받을 수 있도록 온정적으로 처리해 온 관행이 공직사회 전반에 확산되어 있어 사전에 이를 방지하기 위함이다. 이 방안은 이미 노무현대통령의 지시에 의해 관계 부처에서 시행방안이 추진 논의되고 있음을 감안할 때 경찰청의 부패방지 의지를 대내외에 알리는 차원에서라도 자체적으로 우선 적용하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있는 것이다.

위와 같은 자체감찰·감사 기능의 강화는 기존의 조직 보호적 역할에서 과감히 탈피, 외부통제가 필요성이 그리 높지 않도록 내부 부패통제에 있어서 주도적 역할을 수행하게 하기 위함이다. 나아가 중장기적으로 국민으로부터 신뢰받는 경찰상 구현과, 경찰 수사권의 독립에 대한 국민적 지지를 확보하기 위해서도 대단히 필요한 것이다.

2. 책임있는 지휘감독체계의 확립

경찰조직 내 부패 등으로 인한 징계는 70% 이상이 경사 이하의 중하위직 직원들에게서 발생한다. 그런데 이와 같은 결과는 자체사고 발생시 하위직 직원에게만 책임을

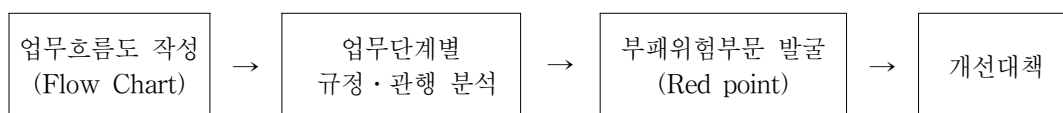
지우는 문책관행에 의해 상당부분 비롯되는 경우가 많다. 이는 감독자의 경우 문책범위에서 벗어난다는 점을 악용하고 있는 것으로 결과적으로 지휘감독자들의 감독 소홀을 야기하여 적극적인 조직관자로서의 역할을 태만하게 하는 현상을 부채질하고 있는 것이다.

따라서 자체사고 발생시 지휘·감독자들의 관심도·노력 등을 면밀히 점검, 관리태만 행태 발견시 행위책임 차원의 엄중문책이 수반되어야 한다. 이를 위해 이미 2004년부터 ‘지휘·감독자 행위책임제’를 실시하고 있는 바, 그간 하위직에게만 책임을 묻던 관행을 탈피하여 지휘감독자도 귀책사유에 따라 책임을 부과하고자 하는 것이다. 특히 무소신·무사안일·보신주의 행태의 감독자에 대하여는 책임을 가중하여 인사에 반영하고, 직위해제 등 적절한 조치를 취하는 것이 바람직하다.

3. 경찰부패 위험성 진단 및 부패유발분야 제도개선

수사와 풍속업무 등 고질적인 부패발생 부서·업무에 대한 부패위험성 진단을 실시하여 선정된 분야에 대해서는 그에 따른 제도개선 등 대책을 수립하여 실질적·근원적으로 개선해 나가도록 한다. 즉, 소관 업무 중 부패가 빈발하고 청렴도가 낮은 업무의 처리과정을 분석한 후, 부패를 유발하는 제도(절차·법규정)를 투명하게 개선시켜 나가는 것이다.

<그림 5-3> 경찰부패 위험성 진단 절차



이때 주요 개선대상 업무는 다음과 같다.

- ▷ 외부의 청탁을 많이 받는 업무
- ▷ 특정한 또는 특정 사업자에게 특혜(큰 이익)가 돌아가는 업무
- ▷ 외부평가에서 청렴도가 낮고, 감사에 자주 지적되는 업무 등

구체적으로 최근 3년간 징계통계, 민원접수, 이의제기 등을 분석, 고질적인 부패발생 부서 및 업무를 선정하여 법·제도상의 부패유발요인을 분석하여 개선과제를 지속적으로 발굴하고, 개선안에 대해서는 「복무점검위원회」에 회부하여 실효성 여부 등을 심사 후 확정하고 추진실적 등을 점검해 나가야할 것이다.

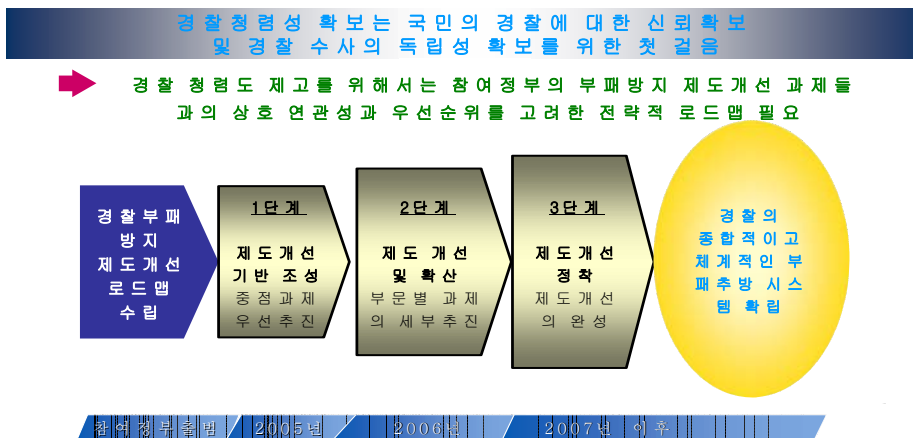
4. 경찰부패 제도개선 로드맵 수립

이를 위해서는 경찰조직 전체에 걸친 종합적이고 체계적인 『경찰부패방지 로드맵』 수립이 요청된다. 「제도개선 로드맵」은 경찰부패방지 정책이 체계적으로 추진되어 지향하는 목적이 효과적으로 달성될 수 있도록 이행절차와 일정을 안내해 주는 종합적이고 세부적인 지침서라고 할 수 있다.

따라서 로드맵에는 참여정부 부패방지 정책추진의 기본방향, 부패방지 정책 추진전략, 부패방지를 위한 부문별 제도개선 과제의 선정과 각 과제별 단계적 실천프로그램의 개발, 과제별 추진일정, 개선과제 추진상의 고려사항 등이 종합적이고 체계적으로 제시되어야 할 것이다.

경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선의 기본방향과 절차는 다음 <그림 5-5>와 같다.

<그림 5-4> 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선의 기본방향과 절차



로드맵 수립의 단계적 이행절차는 먼저 제도개선 과제 발굴 후 중점과제를 중심으로 우선적으로 개선을 추진해 나간 후, 2단계에 접어들어서는 지속적으로 경찰분야의 각 세부업무 분야별로 개선과제를 도출하여 개선을 확대해 나가는 것이다. 이러한 단계가 지속되면 3단계에는 개선된 과제가 실질적으로 정착될 수 있도록 사후관리를 해 나가는 것이다.

이미 국가 종합 부패방지기구인 부패방지위원회는 세무, 공사·계약, 지도·점검, 공기업, 대외신인도분야 등 5대 과제와 24개 세부과제와, 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 89개 기관에서 부패유발요인 일제조사를 통해 자체적으로 발굴한 682개 과제를 검토하여 이 중 450개 과제를 선정하여 이들 과제를 다시 공통과제, 개별과제, 중점과제로 구분 후 기관별·단계별로 추진절차 및 추진일정을 종합한 「국가 중장기 제도개선 로드맵」을 수립 중에 있다. 여기에 경찰청도 부패유발 법령·제도개선 과제 17개를 선정하여 개선을 추진 중에 있다.

따라서 부패방지위원회가 추진 중인 제도개선 로드맵과 상호 유기적으로 작용하고 부합하는 경찰분야 제도개선을 위한 단계별 실천전략을 수립하여 종합적이고 체계적인 경찰 청렴도 확보방안을 추진해 나가야 할 것이다.

<그림 5-5> 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선 로드맵 수립 주요 내용



이러한 『경찰분야 제도개선 로드맵』이 작성됨으로써, 중장기적인 시각과 일관성있는 효과적인 부패방지 정책 추진은 물론 제도개선 과제의 추진과정과 결과에 대한 평가와 환류가 가능하며, 이를 통하여 경찰 청렴도 제고를 위한 부패방지 정책의 실효성·신뢰성 확보가 가능하게 될 것이다.

5. 투명하고 공정한 인사관리시스템 구축

공정하고 투명한 인사행정은 조직 건전성 확보의 기초로 구성원의 조직 몰입도(organizational commitment)를 결정하는 핵심요소이다. 그러나 현재 경찰조직은 인사관리에 있어 정실주의 등 불합리한 모순과 낙후성을 면치 못하고 있으며, 이로 인해 직원의 사기는 냉소와 보신주의로 가득하고 인사상의 불만이 적지 않다.

따라서 자율성과 창의력을 토대로 소신껏 일할 수 있는 풍토를 조성해 주는 것이 경찰활동의 효율성을 극대화하는 데 필수적인 바, 인사관리의 공정성·객관성·투명성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하고 강화하고자 다음과 같은 인사제도 개선이 요청된다.

1) 전문 계약직화 및 감사관의 개방형 직위 전환

비경찰 업무 및 중립성이 요청되는 업무의 경우 전문 계약직 공무원으로 전환할 것을 제안한다. 비경찰 업무의 경우 외부 민간인을 전문직 계약제 공무원으로 채용하여 전문성과 효율성을 제고하고 경찰은 본연의 경찰업무만을 수행하는 체제로의 전환이 요청된다.

특히, 청문감사담당관의 경우 외부 민간인을 개방형 직위로 임명하거나 전문직공무원으로 채용하여 감사업무의 공정성과 객관성을 확보할 수 있도록 한다. 이미 ‘공공감사에 관한 법률(안)’ 제6조 제2항에 ‘감사기구의 장을 개방형 직위로 한다’고 명시하고 있어 동법안이 통과될 경우 중앙행정기관과 지방자치단체 감사기구의 장은 개방형 직위로 전환되어야 한다. 이미 일부 중앙부처의 경우 감사관을 개방형 직위로 전환했음을

감안할 때 경찰 조직에서도 이를 적극 고려할 필요가 있다.

이때 개방형 임용 대상 직위 공모시 추천위원회를 구성하여 적극적으로 인재를 발굴하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 아울러 개방형직위 임용자가 안정적으로 직무에 전념할 수 있도록 제반 여건을 정비하는 것이 바람직하다.

아울러 공무원행동강령 이행과 관련하여 행동강령책임관을 청문감사담당관이 겸직하고 있어 업무의 중립성·독립성이 약화될 우려가 있으므로 감사관을 개방형 직위 또는 전문계약직으로 임용하여 신분보장 및 중립성을 보장해 주어야 한다.

2) 직위공모제 실시

업무의 공정성과 투명성이 요구되는 직위나 조직구성원들의 관심이 높은 직위는 ‘직위공모제’를 실시하여 적격자가 적재적소에 임용될 수 있도록 한다.

3) 격무·기피부서 근무자에 대한 인사상 우대

격무·기피부서 근무자는 인사상의 우대조치를 강구하고, 격무·기피부서 장기근속자에게는 희망보직제를 운영하도록 한다. 아울러 특정부서 근무를 위한 인사청탁 배제, 인사의 공정성·객관성 확보를 위한 제반 제도적 장치를 강구토록 한다.

4) 인사청탁·추천 기록관리 및 공개제도 시행

‘인사청탁·추천 기록관리 및 공개제도’ 시행을 권고한다. 청탁을 배제하고 능력과 도덕성을 원칙으로 한 깨끗하고 공정한 인사로 유능하고 성실한 경찰공무원들이 인정받고 배려받는 인사풍토를 조성하여 시민과 직원들로부터 신뢰받는 공직사회를 구현하도록 한다. 이미 서울시의 경우 지난 2003. 1. 제도 시행 중이다. 이를 통해 인사청탁자 및 대상공무원 기록관리 및 공개로 인사청탁은 해서도 안되고, 하면 오히려 손해가 된다는 인사풍토를 조성할 수 있을 뿐만아니라 공개추천제도를 활성화하여 부적격자에 대한 부당한 인사청탁은 없애고 유능하고 성실한 경찰공무원이 인정받고 배려받을 수

있는 여건을 조성할 수 있다.

참고로 공개추천 처리절차는 다음과 같다.

<그림 5-6> 경찰인사의 투명성 제고를 위한 공개추천 처리절차

<p>① 공개추천</p>	<p>② 추천된 내용 공개열람</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 방 법 : “e-인사마당” 공개추천코너에 추천 · 추 천 자 : 경찰 간부, 부서장, 동료, 본인, 외부인사 · 기재내용 : 인적사항, 추천경위, 업무실적 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 인사부서, 근무희망부서, 본인, 기타 직원 이면 누구나 추천된 내용 수시 열람가능
<p>③ 인사시 인사자료로 활용</p>	<p>④ 인사결과 및 추천자 공개</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 인사부서 및 근무희망부서에서 자료출력하여 인사참고자료로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · e-인사마당, 행정전산망 게시판 활용

5) 경찰관 채용제도의 개선

경찰관의 채용에 있어 무엇보다 그 정직성과 성실성을 가장 중요한 기준으로 삼아 주위사람의 평을 포함한 철저하고 까다로운 조회와 확인 과정을 거쳐 선발하여야 할 것이다. 이를 위해서는 경찰관 채용방식을 현재의 ‘시험위주’에서 경찰관련학과 졸업 등 ‘자격위주’로 전환하고 대신 면접 및 환경조사, 경력조회 등을 중요한 선발기준으로 삼는 획기적인 제도개혁이 필요할 것이다.

6) 경찰교육제도의 개선

현재 6개월인 신입순경교육 기간을 대폭 늘리고, 강의와 집단훈련 위주의 교육방식을 ‘실습과 체험 위주’로 전환하며, 교육 기간 중 실질적인 ‘역할연기’, ‘모의상황훈련’ 및 현재 경찰대학에서 운용중인 ‘명예제도’ 등을 통한 反부패 훈련을 통해 부패저항력을 키워나가도록 하여야 할 것이다.

7) 전문화 및 인사의 투명성 확보

수사 등 전문분야의 경과제(警科制) 도입 등 경찰업무를 전문화하고, 이러한 전문성에 기반한 객관적 평가방법을 도입하여 일선배치와 보직 결정과정의 투명성과 공정성을 극대화하여야 할 것이다. 2005년 1월부터 경찰청에 도입되는 수사경과제⁷⁵⁾는 이러한 맥락에서 매우 환영할 만한 조치다.

8) 승진과 포상제도의 개선

시험과 연공서열, 상사의 주관적 평가에 의존하는 현재의 승진과 포상제도를 개선하여 정직성과 성실성 등 윤리적 측면을 가장 중요한 기준 중의 하나로 삼고 업무성과와 실적에 따라 신상필벌이 이루어지는 방향으로의 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

9) 기타 인사제도의 개선

기타 다음과 같은 사항에서 인사제도 개선이 요망된다. 승진심사기준선정위원회를 구성하여 운영하고 인사기준을 사전 공개하도록 한다. 아울러 인사고과 평정결과를 공개하고, 인사예고제 시행 및 의무화, 인사고충 상담을 위한 인사도우미 운영 등의 도입·추진을 제안한다. 물론 이와같은 인사제도 개선시에 외부민간 전문가의 참여 통로가 개방되어 있어야 할 것이다.

6. 경찰공무원 행동강령의 실효성 강화

지난 2003년 5월부터 대통령령으로 공무원행동강령을 시행하면서 경찰청도 자체 「기

75) 경찰이 수사역량 강화와 전문성 제고를 위해 2005년 1월부터 도입하는 수사경과(警科)제는 기존 형사계와 수사 2계·조사계 등 '계' 단위 조직에서, 강력수사팀·지능수사팀 등 '팀' 단위로 재편됐다. 이는 기존에 폭력·강도·살인 등 강력범죄부터 재산 관련 경제범죄, 변사·화재 등 발생 범위에 이르기까지 백화점식으로 사건·사고를 다뤄오던 수사 단서별 체제방식에서, 강·절도와 사기, 횡령, 환경 등 주요 죄종(罪種)별 체제로 전환하게 되는 것이다.

관별 행동강령』을 제정하여 시행하고 있다⁷⁶⁾. 그러나 행동강령이 구체적인 상황에서 적용될 수 있는 실천강령으로 구체화되어 경찰공무원들에게 내면화되어 있다고는 할 수 없다⁷⁷⁾.

즉, 경찰 행동강령이 내용 면에 있어서는 대체적으로 『표준강령』수준에 머물고 있어, 기관별 특성을 반영토록 한 당초 취지에 미흡하다. 구체적으로 행동강령책임관 지정, 위반행위 신고 및 처리절차 등 이행관리체계를 갖추고는 있으나, 대체로 형식적으로 운영되고 있어 강령의 구체적 이행을 담보할 수 있는 실효성 있는 제도적 장치가 필요하다.

아울러 강령에 대한 교육·지도가 전반적으로 실시되고 있으나 접대기준, 경조금품 등 관행위주로 이해되고 있고, 알선·청탁, 이권개입, 직무관련 정보의 이용행위, 공정한 직무수행을 위한 절차 등 중요한 사항에 대한 인식이 부족한 실정이라 할 수 있다.

주지하다시피 공무원 행동강령은 사후적 처벌보다는 사전적 예방기능을 주목적으로 하고 있는 바, 각 지방청별로 이행정도를 엄정하게 측정·평가하여 제도의 안정적 정착을 앞당길 필요가 있다. 구체적으로 외부로부터의 일정 금액 이상 선물수수의 신고 현황, 외부취업과 소득 제한 규정 위반 현황 등과 관련된 처리실적이 얼마나 체계적으로 이루어지고 있는지 각 지방경찰청별로 자체적인 평가와 본청에서의 점검, 그리고 외부기관(부패방지위원회)의 평가를 병행함으로써 조기 제도정착 도모가 필요하다.

이때 ‘① 제도도입 및 추진체계의 실효성 확보와 관련된 평가’와 ‘② 추진실적에 대한 평가’로 구분하여 내외부 평가를 시행함으로써 제도정착의 조기 정착률을 유도해야 할 것이다.

76) 공무원행동강령은 기관장이 4급 이상인 기관에 행동강령책임관 지정, 금품반환절차, 위반행위 신고·처리 절차 등 이행관리체계 구축 등으로 구성되어 있다.

77) 강령체계상 현재 대통령령으로 제정된 행동강령이 표준강령의 성격을 지니고 있다면, 개별 기관들이 자율적으로 제정하는 행동강령은 기관의 특수성을 반영하여 보다 구체화된 것으로서 실천강령적 성격을 지니고 있다. 행동강령(code of conduct)은 윤리강령을 보다 구체화하여, 가치별로 구체화되고 세분화된 내용과 절차를 담고 있어서, 구체적인 행동의 표준으로 작용하는 것을 말하고, 실천강령(code of practice)은 행동강령을 보다 구체화한 것으로서, 가치의 표현을 넘어서, 특정 영역 혹은 행위와 관련하여 공무원들이 따라야 하는 표준화된 구체적인 기준과 절차 등을 명료하게 규정하고 있는 것을 가리킨다.

이를 위해 행동강령의 구체적 이행을 담보할 수 있는 실효성 있는 제도적·단계적 장치로써 첫째, 행동강령 개별규정의 이행을 담보할 수 있는 구체적인 세부운영지침을 경찰 조직의 특수성을 감안하여 마련할 필요가 있다⁷⁸⁾.

둘째, 행동강령 위반자에 대한 구체적인 징계양정기준 수립 및 엄정한 집행과 처리결과에 대한 심사·평가가 수반되어야 하며, 만약 엄정한 조치가 취해지지 않았을 경우 ‘지휘·감독자 행위책임제도’에 의해 상급자와 행동강령책임관(청문감사담당관)에게 책임을 묻도록 조치하는 것이 필요하다.

셋째, 금품반환 신고 및 위반행위 신고자에 대한 철저한 신분보장 방안 마련 및 신고자에 대한 인사상 우대가 필요하다.

넷째, 행동강령책임관을 청문감사담당관이 겸직하고 있어 업무의 중립성·독립성이 약화될 우려가 있으므로 감사관을 개방형 직위 또는 전문계약직으로 임용하거나, 중장기적으로 감사직렬 신설을 통해 전문화해 줄 필요가 있다.

다섯째, 행동강령 이행 및 위반실태에 대한 지도·점검을 지속적으로 실시하고, 휴가철·명절전후·연말연시 등 부패 취약시기에 일제 점검 또는 취약분야에 대한 수시점검을 실시하여 위반행위에 대해서는 엄정조치를 취하는 것이 필요하다.

여섯째, 행동강령 적용기준의 명확화가 요청된다. 추상적인 내용의 경우 윤리적 갈등 상황에서 판단기준으로 삼기가 곤란하므로 구체적 행위기준을 명확화하는 것이 필요하다. 예컨대, 대통령령에서 위임해 놓은 사항인 직무관련자 범위, 직무관련 정보를 이용한 거래의 제한, 금품수수금지의 예외 인정범위, 경조금 수수가능 범위, 금지된 금품의 처리·반환기준 등 현실에 맞지 않거나 경찰조직의 특성이 고려되지 않은 부분은 경찰조직의 특성이나 현실적 실천가능성을 고려하여 지속적인 개정을 추진해 나가야 할 것이다. 아울러 간단한 식사의 범위, 부당한 지시거부 등 추상적인 규정들은 각 기관별로 구체적이고 명료한 기준을 제시하여 오해를 미연에 방지하기 위해 ‘각 기관별 행동강령세부운영지침’을 마련하는 것이 필요하다.

78) 이는 각급 기관별(본청, 지방청, 경찰서)로 서로 다른 행동강령세부운영지침을 제정하라는 의미가 아니라 공무원행동강령을 보다 구체화시킨 ‘세부실천강령’ 제정을 의미한다.

마지막으로 각 지방경찰청장의 추진의지와 리더십 평가를 강화하는 것이 요청된다. 경찰조직의 부패척결을 위해서는 청장의 부패척결에 대한 확고한 의지와 강력한 실천 리더십이 무엇보다도 중요하다.

따라서 기관장 스스로의 반부패 선언과 실천을 통하여 경찰조직에 대한 신뢰와 청렴의 대외 이미지를 확실하게 형성하게 된다면 정당하지 않은 방법을 이용하여 이익을 얻고자 하는 기대심리를 차단하는 외부효과를 거둘 수 있을 뿐만 아니라 정당성·형평성 등 행정원리에 따른 업무처리와 정책과정의 투명성을 확보하는 내부효과를 함께 거양할 수 있어 조직외부적으로는 청탁관행을 차단하고, 조직내부적으로는 공무원의 직무 만족을 고양할 수 있을 것이다.

7. 경찰 청렴도 조사 실시

부패문제와 관련되어 '측정없이 통제없고, 통제없이 개선없다'는 금언(金言)은 대단히 정확한 표현이다. 이는 부패문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 부패의 수준을 정확히 진단할 수 있는 부패측정지수의 개발이 요구된다는 뜻이다. 기존 부패에 대한 대응방식은, 대체로 단기적인 대응이나 임시방편적 처방에 치우친 경우가 많았다.

따라서 부패 측정모형의 개발과 적용을 통해 특정 경찰조직의 부패정도나 수준을 측정·이해하고, 측정결과 도출된 정보는 통제방안 수립을 위한 기초자료로 사용하는 것이 필요하다. 다시 말해, 경찰부패의 측정과 발표는 경찰공무원 스스로 부패문제의 심각성을 인식시켜 관심을 고조시킬 수 있고, 부패의 원인과 문제를 진단함으로써 통제수단과 대응전략을 수립할 수 있는 정책적 자료를 제공해 준다.

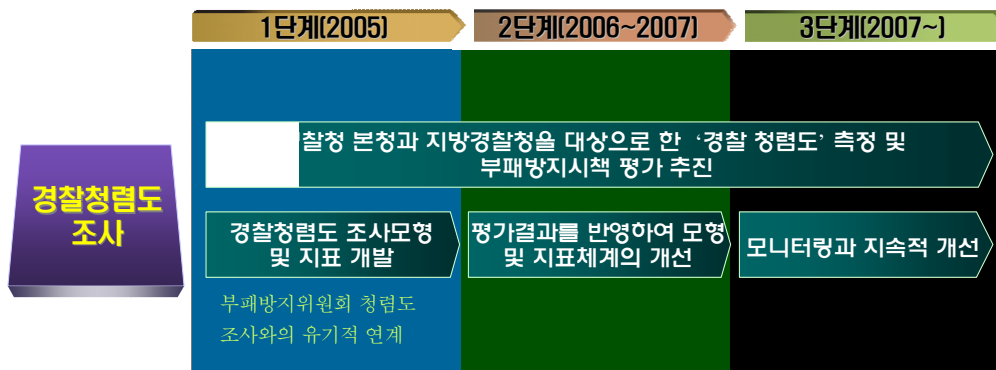
요컨대, 체계적인 부패방지대책을 추진하기 위해서는 부패의 수준과 투명성 정도를 객관적이고 적실한 평가지표체계로 측정하고, 이 결과를 부패통제 전략과 제도개선 방안 제시, 점검·평가의 수단으로 적극 연계·활용하는 것이 필요하다.

이를 위해 부패방지위원회의 청렴도 모형을 토대로 경찰 자체적인 반부패지수모형(Anti-Corruption Index Model)을 개발하여 정기적으로 본청과 지방경찰청을 대상으로 부패수준 조사를 함으로써 반부패 정책 추진을 위한 경쟁적 분위기를 조성하도록 한다.

아울러 조사결과 보상체계(reward system)을 엄격히 적용하여 지방경찰청별로 자발적인 부패방지 노력을 기울이도록 유도하는 것이 필요하다. 또한 조사결과는 해당 경찰청의 부패정도 및 치안활동 자료로 활용함은 물론 자발적인 부패 예방노력을 강구할 수 있도록 환류(feedback)시켜 지방경찰청간 반부패 제도개선과 실천을 이행케 하는 장치로써 유용하게 활용할 수 있다.

이때 시민단체 또는 민간 연구기관이 평가과정에 평가주체로 참여함으로써 공정한 평가와 시상이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다. <그림 5-7>은 경찰청렴도 조사의 단계적 실현방안을 보이고 있다.

<그림 5-7> 경찰청렴도 조사의 단계적 실현방안



8. 부패기회의 차단 및 관리제도의 도입

무작위 윤리성 검사(ethical testing)와 성실성 검사(integrity tests)⁷⁹⁾ 등을 통해 부정 부패의 기회를 차단하는 동시에 부정부패의 기회를 엿보는 자들에게 공포심을 불러일으킬 수 있는 제반 대책을 병행해 나가야 한다.

79) 대상을 무작위로 선정하여 처리하는 모든 업무, 서류, 주변집기 등을 철저히 조사하고 감사하며 면담함으로써 업무수행능력과 정직·성실도를 점검하는 제도

구체적으로, 내부고발 장려정책을 수립하여 시행하고, 부패의 전력이나 잠재성이 있는 경찰관에 대해서는 특별한 관리와 지속적인 상담 및 반부패 교육을 실시하도록 한다. 또한, 각 계급과 분야별 ‘부패·비리 징후 식별법’을 개발하여 징후 발견 시 예방 또는 색출하는 시스템을 구축하여 시행하고, 정기적 순환배치와 지휘·감독자의 부패예방 활동을 중요한 평가의 기준으로 삼는 등 가능한 모든 부분에 ‘부패방지’의 관점에서 필요한 모든 조치를 취하도록 한다.

아울러 이들 조치의 진행상황을 점검하는 反부패 담당관을 지정, 지속적으로 점검하여 확실한 실행을 담보해야 한다.

9. 이원적 경찰부패 개념의 확립을 위한 민원조사와 감찰의 분리

경찰부패의 특징은 ‘불만과 민원제기의 잠재성이 큰 일방적 부당행위’가 많은 부분을 차지하고 있다는 것이고 이러한 잠재적 불만과 민원이 제대로 접수되고 처리되지 않을 경우 경찰전체에 대한 전 사회적 불신으로 확산될 가능성이 많다는 것이다.

아울러, 경찰에도 거의 모든 공공부문이 공유하는 “뇌물수수 등 관계당사자가 모두 이익을 보는, 그래서 신고나 적발이 어려운” 부정부패도 상존하고 있다. 이제까지의 한국 경찰 내부감찰에 대한 대체적 평가는, 후자의 부패적발과 해결을 목적으로 하고 있으면서 실제 실적의 많은 부분은 민원과 진정, 신고에 의한 전자의 부패로 올리고 있다.

앞서 살펴본 외국의 경우에서와 같이, 이제 한국경찰도 경찰부패의 개념자체를 새로이 정립하여야 한다. 그래서, 감찰기능과 민원조사 기능을 분리시켜 각 특성에 맞는 업무를 분장, 실시해야 한다.

이를 위해 경찰청과 지방청 감사관실에 민원조사과를 설치하고 경찰서에는 현행 “청문감사관실”로 민원실을 이관하여 민원의 접수와 철저한 조사, 정확한 진상규명이 이루어지도록 함으로써 “주민의 경찰에 대한 불만과 민원”이 한 점 의혹 없이 다루어지고 진실규명 후에는 ‘중재’, ‘사과’, ‘합의’, ‘화해’, ‘보상’ 등 적절한 비공식적 해결과 필요한 경우 징계 등 공식적 조치, 그리고 오해나 악의에 의한 민원일 경우 해당 경찰관의 정

당성을 입증해 주도록 하여야 한다.

또한, 민원조사결과를 제도나 행태·문화 개선으로 연결시킴으로써 궁극적으로 경찰의 대 국민 서비스 수준의 향상을 도모하고 경찰에 대한 국민의 신뢰를 증진시키는 원동력 역할을 하도록 해야 할 것이다. 아울러, 장기적으로는, 청문감사관실이 로스앤젤레스 경찰국의 Ombuds Office가 담당하는 ‘직원 간 갈등 등 분쟁해결’, ‘경찰관 복지 향상’ 및 ‘여성 및 소외계층 지원’ 업무를 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 기능은 분명히 “감찰”과는 다른 기능이며 무엇보다 모든 관계당사자의 말을 “잘 들어주고”, “정확하게 상황을 파악”하는 자세와 “중재” 등 전문적 기법이 필요한 고유의 업무 영역이다. 그렇기 때문에 현재 “청문감사관실”이 수행하는 “감찰”기능은 빨리 제거해 내야 한다. 경찰서 단위에서 운용하는 “감찰”의 의미를 발견할 수 없고 위에서 살펴본 어떤 나라에서도 경찰서 단위에서 그 스스로를 “감찰”하는 경우는 없다.

경찰청과 지방경찰청의 감찰과는 지금의 기능에서 “민원조사과”에서 수행할 민원접수 처리 기능을 제외하고 보다 적극적이고 장기적인 “비리색출기법”을 사용하여 ‘지위고하를 막론하고’ 비리혐의자를 가려내어 “한국경찰의 명예를 수호한다”는 절대이념을 지켜야 할 것이다. 이를 위해서는, 감찰직을 전문경과로 분류하든지 하는 인사 상 특례조항을 마련하여 가장 “깨끗하고 성실하며 능력 있는” 경찰관만이 감찰과에 들어 올 수 있도록 하여야 하며 치우나 승진 등의 혜택을 통해 ‘옆도 뒤도 돌아보지 않고 오로지 비리척결에만 전념하는’ 감찰과의 ‘전통’을 수립하여야 한다. 검찰에 적발되거나 언론에 보도되는 경찰비리혐의자들(실수나 사고로 인한 경우가 아닌)이 발생할 경우 치욕으로 알고 ‘근무평정’의 감점요인이 되는 감찰제도가 형성되어야 한다.

아울러, 감찰관이 순찰지구대나 검문검색 근무감독을 하는 등 ‘정규 업무감독체제’를 통해 해야 할 ‘일반적 통제’를 위해 남용되는 사례와 지휘관이 특정 인물을 지목·표적 감찰 하거나, 민원이 제기된 사건에 희생양을 찾아 무리하게 규칙위반 사실을 찾아내는 행태는 감찰에 대한 근본적 신뢰를 무너뜨리는 원인이므로 어떤 경우에라도 결코 행해서는 안 될 것이다.

10. 내부공익신고의 활성화

2003년 7월 개설한 경찰청의 내부공익신고센터를 활성화하기 위한 제 방안 모색이 이루어져야 한다. 이를 위해 경찰청 내부적으로 센터를 적극적으로 홍보하고, 신고자에 대한 철저한 신분보장과 신고에 따른 혜택을 적극 알릴 필요가 있다. 이에 대한 계도를 위해 내부공익신고 활성화를 위한 교육프로그램을 체계적으로 시행할 필요가 있다. 즉, 역할연기나 사례발표 등을 시민단체와 연대하여 추진하거나, 내부고발 사례에 대한 토론을 통해 자각할 수 있도록 해 주어야 할 것이다.

아울러 내부공익신고센터를 사이버경찰청 ‘인권침해·불친절 신고센터’와 연계하여 신고시스템에 대한 홍보와 시민단체와 연계한 대시민 계도(啓導)를 강화하고, 신고사항은 즉시 조사하여 엄중처리한 후 그 처리결과를 신고자에게 회신하도록 한다. 아울러 신고자의 신분은 철저히 비밀을 보장하고 불이익이 없도록 예방조치를 취하도록 하고, 비리신고보상금의 한도(최고 1천만원)⁸⁰⁾를 홍보하는 한편 매년말 우수신고자를 선발하여 신고보상금을 지급함으로써 신고활성화를 도모하도록 한다. 이때 대시민 홍보과정에서 신고대상 사항을 분명하게 적시하여 시민들의 이해를 도움으로써 신고를 용이하게 하도록 한다.

- 직무관련자나 직무관련 공무원으로부터 금품·선물 또는 향응 수수
- 직위를 이용한 이권개입이나 공정한 직무수행을 저해하는 알선·청탁 행위
- 예산의 낭비, 업무추진비 등의 목적외 용도 사용
- 무사안일, 복지부동, 책임전가 등 근무태만 행위
- 기타 경찰 공무원행동강령 위반행위 등

80) 현재 부패방지위원회의 부패행위 신고자 보상금은 최고 2억원까지 지급하고 있다. 부방위는 보상 관련 규정을 ‘300억원 상당의 예산 낭비가 예상되는 부패행위가 신고자의 부패행위로 국고환수’ 될 경우 최고 20억원까지 보상금을 지급할 수 있도록 하는 법개정안을 제정하여 국회에 상정할 예정이다.

제3절 조직문화 및 근무환경 개선방안

1. 조직문화적 개선

1) 민간과의 공동사업 추진을 통한 경찰 조직문화 개선

부정부패의 토양은 경찰조직내의 비밀주의, 빗나간 맹목적 충성주의, 외부인을 불신하는 배타주의, 정의실현을 믿지 않는 냉소주의, 야간근무와 긴 대기시간 등으로 인한 지나친 음주와 불건전한 오락 행위 등 어둡고 칙칙한 하위문화이다.

경찰관 개개인이 삶을 사랑하고 가족과 많은 시간을 함께 보내며 사회의 밝은 쪽을 바라보는 긍정적 가치관을 가질 수 있도록 건전한 문화를 진작시켜야 한다. 이러한 건전한 경찰문화의 진작을 위해서는, 경찰관이 문화활동을 할 수 있는 기본적 여건이 구비되어야 하며, 상관이 주재하는 강제적 술자리나 불합리한 장기간 대기 등의 잘못된 ‘후진적 집단문화’를 빨리 탈피하여야 한다.

선진외국의 경찰관들이 밴드를 조직해서 마을 노인들에게 무료 연주회나 댄스파티를 열어주기도 하고 스포츠클럽을 형성, 불우 청소년들과 운동경기 등을 하며 선도효과를 거두고 있다는 소식들은 그러한 건전한 문화진작이 홍보효과 뿐만 아니라 경찰관 개개인의 긍지와 자부심을 높이고 부패저항력을 극대화시키는 효과가 있음을 인식해야 한다.

2) 경찰조직 내 각종 비공식 집단 활성화 및 의사소통 제고

경찰부패의 방지효과를 높이기 위해서는 경찰 내에서나 경찰과 바깥사회 사이에서나 자유롭고 활발한 의사소통과 정보교환이 가능한 다양한 “네트워크”가 구성되어야 한다.

경찰부패의 중요한 원인중의 하나이며 부패를 고질화시키는 요인이기도 한 것이 조직 내의 “비밀주의(secretcy)”이다. 내부의 일을 외부에 알리면 “배신자”요, 아랫사람이 단계를 뛰어넘어 지휘관에게 문제를 토로하면 “월선 보고”로 치부되는 ‘커뮤니케이션의 단절상태’야 말로 부정부패의 자양분이다.

그러므로, 경찰관들이 공식적인 업무상 상하관계 만이 아닌 경찰내외의 동호인 모임, 봉사회, 독서회, 학회 등을 통한 다양한 ‘커뮤니케이션 네트워크’에 소속되어 자연스럽게 경찰내부의 문제들이 사회 각 부문에 알려지고 점검되어 경찰조직이 공개화·투명화 되고 동료나 상사의 비리도 지휘자나 감찰과, 또는 외부 네트워크를 통해 알려져 조치될 수 있는 분위기가 조성되어야 한다.

3) 지역주민에게 적극적 홍보

아울러, 경찰이 주민과 함께 부패·비리를 추방할 결연한 의지를 가지고 있음을 지역 사회와 주민들에게 널리 알려 주민들이 감시하고 신고할 수 있도록 적극적인 홍보를 하여야 소수 부패 경찰관이 발붙일 여지를 획기적으로 줄여 나갈 수 있다.

2. 경찰보수 및 처우의 개선

경찰부패방지를 위한 시민참여 방안은 경찰내부의 자체 부패통제 노력과 함께, 경찰 처우와 보수제도의 개선이 이루어지지 않는다면 지속적으로 발생할 가능성이 높다. 경찰 보수의 현실화 요구는 어제오늘의 이야기가 아니다. 하지만, 국가전체가 경제적 어려움에 직면해 있는 상황에서 박봉에 시달리는 다른 모든 근로자들을 외면하고 경찰의 보수만 무조건 올릴 수도 없는 노릇이다.

그러나, 분명한 것은, 주어진 경찰예산의 합리적 사용으로 경찰관이 ‘일한 만큼’ 받게 해 주려고 노력하는 자세가 필요하며, ‘줄 돈이 없으면’ 시간외근무를 시키지 말아야 한다는 평범한 경제논리를 다시 상기시킬 필요가 있다.

미국이나 영국 등 선진국 경찰의 시간외근무수당은 정규근무시간의 2-3배이며, 한정된 지방자치경찰의 예산 범위 내에서 비싼 경찰관 인건비를 충당해야 하기 때문에 시간외근무의 필요성과 타당성이 인정되어 ‘승인을 받은’ 경찰관만 시간외근무를 할 수 있다. 많은 시간의 시간외 근무가 가능한 형사과(CID)에 우수인재가 경쟁적으로 몰리는 이유 중의 하나이다.

그 동안 경찰관 사기진작 방안으로 계급을 신설(경장)하고 근속승진 제도를 도입하는 등 주로 '계급주의적 사고'에서 나온 개선책은 결국 '계급인플레이'와 특정계급에서의 '승진적체현상'을 유발시켜 오히려 '사기저하'의 요인이 되고 있다. '사기'라는 것은 하고 싶은 일을 기분 좋게 하고 인간다운 대접을 받으며 일한 만큼의 보수를 지급 받고, 잘 할 때 합당한 상을 받고 못할 때 그에 맞는 불이익을 당해야 상승되고 유지된다.

국민에게 양질의 경찰서비스가 제공될 수 있는 합리적 경찰비용의 단가를 계산하여 국가 예산의 범위 내에서 적당한 경찰력을 선발, 유지하고 도구와 장비를 현실화하고 충분한 보수와 합리적인 근무방식 및 쾌적한 업무환경을 조성할 계획은 추진하지 않고 그저 '되도록 많은 수의 경찰관을 최대한 근무시켜 사회질서를 유지'하겠다는 극도로 비정상적이고 비상식적인 사고를 가지고 있는 정치권과 행정고위관리 및 경찰 고위층의 '기본 철학'이 바뀌지 않는 한 경찰의 부패와 비리행진은 중단 없이 계속 될 것이다.

따라서 앞서 미국, 영국 등 주요 외국의 경찰관의 경우 사기진작 및 부정부패 방지를 위해 보수와 연금의 인상조치를 취하고 있음을 감안할 때 업무시간과 강도에 비례하는 처우개선이 지속적으로 이루어져야 할 필요가 있다.

제6장 경찰부패방지를 위한 시민참여 실천방안

이때 시민참여는 시민신고 및 시민단체와 부조리 신고 협력체제를 구축하는 데만 한정되지 않는다. 경찰 활동 전반에 걸쳐 시민들의 적극적인 참여를 유도하여 업무 수행과정에서 투명하고 공정한 의사결정과 집행이 이루어질 수 있도록 다양한 시민참여방안에 대한 제도적 기반을 확립하는 것이다.

구체적으로 경찰활동에 대한 감시·감독을 비롯하여 인사운영시스템의 투명성·공정성 확보, 공무원행동강령의 실효성 제고를 위한 합법성 확보 등 경찰조직의 인사·재정·조직관리 등 운영 전반에 걸쳐 시민의 참여를 제도화하고 활성화하는 것이다.

경찰활동에 시민참여를 제도화하기 위한 실천가능한 조치들을 살펴보면 다음과 같다.

제1절 민·경 반부패협력의 추진체계 구축

부정부패의 예방과 척결을 위한, 그리고 경찰을 대상으로 하는 민원과 불만의 효율적이고 만족스러운 해결을 위한 경찰 통제와 감시대책과 관련해서 짚고 넘어가야 할 문제는 영국의 경찰민원소(Independent Police Complaints Authority; PCA)⁸¹, 미국 뉴욕경찰의 민원조사 민간위원회(Civilian Complaint Review Board; CCRB)⁸², 홍콩의 독립경찰민원위원회(Independent Police Complaints Council; IPCC) 같은 외부 독립 민간경찰민원 담당기구의 신설 여부이다.

81) 경찰관의 잘못된 행위에 대해 주민이 '불만(complaint)'을 접수시키면 해당 지방경찰청(Constabulary) 차장(Assistant Chief Constable)직속의 '민원처리 및 기강담당부서(complaints and discipline department)'에서 이를 조사하는데, 중대한 사안인 경우엔 그 조사에 있어 내무부 산하의 독립기구인 경찰민원소(Independent Police Complaints Authority)의 감독을 받는다.

82) 뉴욕시경찰의 경우, '불만이나 민원의 대상이 잘되는 경찰관의 일방적인 권력남용이나 불친절 등'에 대해서는 시장 소속의 (경찰로부터) 독립된 "민원조사 민간위원회(Civilian Complaint Review Board)"에서 민원신고를 접수하고, 조사하고, 사실을 파악하여 경찰국장에게 정계를 건의한다.

따라서 중장기적으로 우리에게도 경찰대상 민원 조사의 공정성과 타당성을 보장해 줄 수 있는 독립 민간기구가 필요하다. 그러나, 앞에서 살펴본 “부패방지위원회”를 포함하여 감사원, 국민고충처리위원회, 검찰, 국무총리 국무조정실 그리고 “경찰위원회” 등 외국과 달리 다양한 외부 감독 통제기관이 존재하는 우리 현실에서 추가적으로 또 다른 기관을 신설한다는 것이 타당할 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다.

하지만 분명한 것은, 경찰을 대상으로 한 민원이 제대로 처리되는지, 경찰의 자체 조사결과가 타당한 지를 점검하고 감독하는, 그래서, 궁극적으로 주민 만족도를 높이고 경찰에 대한 주민 신뢰도를 향상시키는 한편, 악성 민원으로 피해를 입는 억울한 경찰관이 발생하지 않도록 보장해 주는, 독립된 외부 민간 기구의 존재는 반드시 필요하다는 것이다.

현재의 복잡하고 중첩되는 권력적 외부 경찰통제장치를 모두 정리하고, 위에서 살펴본 영국이나 미국, 홍콩의 사례와 같이 단일한 독립된 민간 감독기구로 대체하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

이를 위해 경찰청 및 지방경찰청 단위에 설치되어 있는 ‘인권보호특별위원회’를 ‘인권·반부패(청렴)특별위원회’로 변경하거나 가칭 ‘투명성위원회’를 신설하여 민경 공동 반부패협력사업을 추진하도록 한다. 경찰서 단위에서는 행정발전위원회 산하 ‘청문분과위원회’가 이 역할을 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이 때 위원회 위원 구성시 부패방지 관련 민간전문가·시민단체 인사·전직 공무원 등 외부 민간위원이 과반수를 넘도록 구성하고, 위원장은 외부인사중에서 호선하도록 한다.

위원회의 기능은 부패방지 관련 다양한 협력방안을 논의하고, 시민참여에 대한 심의 및 평가, 시민의 신고 활성화 방안 등에 대한 협의 등의 역할을 담당하도록 한다. 이 때 『복무점검위원회』의 반부패 활동과의 연계를 통해 경찰청 내 종합적인 부패방지 대책이 수립될 수 있도록 한다.

제2절 시민단체와의 연대 강화 방안

현재 부패신고 채널은 부패방지위원회를 비롯하여, 감사원, 각급 기관 감사담당부서, 언론기관의 시사프로그램 등 매우 다양하다. 그러나 시민들의 신뢰를 확보하고 있는 시민단체로 접수되는 각종 부패행위에 대한 신고가 양적으로 훨씬 우세한 실정이다. 따라서 시민단체와의 협조체제를 강화하여 경찰부패방지 대책을 공동 모색하고, 시민들의 참여를 유도하여 경찰에 대한 신뢰를 확보하는 중장기적 대책이 요청된다.

이를 위해 다음과 같은 사항에 걸쳐 시민단체와의 협력체제 구축이 요청된다.

첫째, 시민단체로 제보된 경찰부패 관련 신고사항을 청문감사관실로 이첩하여 처리할 수 있도록 핫 라인(Hot-line)을 개설하고 적극적인 연대를 구축하는 것이 필요하다⁸³⁾. 일반적으로 경찰부패의 경우 경찰과 대상업소간 유착으로 인해 인지가 곤란한 데다가 신원노출과 불이익을 우려하여 신고기피 현상이 높다. 따라서 시민단체로 제보된 경찰부패를 경찰청으로 이관하여 처리하는 것이 신고자의 심리적 부담을 덜어줄 수 있는 하나의 방법이다. 이때 신고자의 신분은 철저한 비밀보장을 해 주도록 하고 조사과정에서 신분이 노출되지 않도록 해야 한다.

제보된 비리신고 사항은 신고자의 실명·비실명을 가리지 않고 청문감사담당관실에서 적극적인 조사를 실시하도록 함으로써 실명신고에 따른 부담감을 줄여주고, 신고채널에 대한 홍보부족 문제를 극복하도록 한다.

접수된 신고사항은 본청과 지방경찰청 단위에서는 인권·반부패특별위원회에 경찰서 단위에서는 청문분과위원회에 보고하여 처리결과와 실적을 점검·평가받도록 하고, 위원회는 분기별로 보고서를 작성하여 복무점검위원회에 보고하도록 한다. 또한 연말에

83) 영국 북아일랜드 경찰은 Safecall이라는 별도의 법인을 설립하여 이곳에 독립적이고 비밀이 보장되는 전화를 이용하여 경찰내부의 부패를 경찰관이 직접 신고할 수 있도록 하는 핫 라인 제도를 도입하여 경찰 자체 사기 및 국민신뢰감 회복을 도모하였다. 이 제도는 2003년 2월 시행된 영국경찰윤리강령(Article Seven of the code)을 보완하는 것이며, 이 전화는 영국경찰 감찰팀과 경찰 옴부즈만(Police Ombudsman)조직에 영향을 받지 않는다. 이 Safecall을 통해 경찰관의 비윤리적 행위에 대하여 신고할 수 있도록 함으로써 경찰 공무원의 부패를 척결코자 하는 정책을 추진하였다.

본청과 전 지방경찰청이 참여하는 ‘부패방지 보고대회’를 개최하여 우수기관에 시상과 포상을 하도록 한다.

둘째, 시민단체와 공동으로 정기적인 반부패 토론회를 개최하여 청렴의식과 문화를 고양시키도록 한다. 이때 경찰청 및 지방경찰청 감사담당직원이 참여하여 의견을 진술할 수 있도록 하고, 문제점과 개선방안에 대한 공동의 논의를 발전시켜 나가도록 한다.

셋째, 청렴한 경찰관과 기관을 대상으로 가칭 ‘청렴 경찰상’을 제정하여 시민단체와의 공동심사를 통해 연말에 개최되는 ‘부패방지 보고대회’ 때 시상하도록 한다.

넷째, 각 경찰조직의 부패방지 활동에 대하여 시민단체가 점검(monitoring)·평가하도록 한다. 박종구 교수의 조사에 따르면 경찰청렴도 제고를 위한 시민이나 시민단체의 참여 또는 모니터링 제도에 대해서 51.8%가 찬성한다는 응답을 보여 시민단체에 의한 모니터링 제도를 도입하여 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이는 후술할 경찰부패지수 측정과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다.

다섯째, 경찰공무원행동강령의 감독과 이행체계 점검 등을 통해 내실있는 제도로 자리매김할 수 있도록 외부 민간전문가나 시민단체가 점검과 평가역할을 담당하도록 한다. 현재 행동강령책임관을 형식적으로 지정해 놓는 한편 상담실이나 상담전용전화를 설치하지 않고 기존의 고충상담실이나 전화를 이용하는 경우가 많아 익명성을 담보해 주지 못하고 있는 실정이다.

따라서 행동강령이 경찰공무원에게 내면화될 수 있도록 지속적인 정비를 외부 시민단체와 연대하여 점검·평가하고 부적절한 조항은 지속적으로 개선해 나가도록 한다. 예컨대, 현재 행동강령 위반행위 신고 및 처리절차 등 형식적 이행관리체계는 갖추고 있으나, 행동강령의 구체적 이행을 담보할 수 있는 실효성 있는 제도적 장치가 미흡하다. 구체적으로 금품반환절차, 행동강령 세부운영규정, 위반행위에 대한 징계 규정, 상담실 전화, 행동강령책임관 및 실무담당자 지정 등 행동강령의 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미진한 상태이므로 이에 대한 정비를 시민단체와의 공동연대를 통해 해결해 나가도록 한다. 시민단체와 공동으로 행동강령의 구체적 이행을 담보할 수 있는 실효성 있는 제도적·단계적 장치 마련을 위한 사항은 다음과 같다.

- 행동강령 개별규정의 이행을 담보할 수 있는 구체적인 세부운영지침을 각 기관의 특수성을 감안하여 마련
- 행동강령 위반자에 대한 구체적인 징계양정기준 수립 및 엄정한 집행과 처리결과에 대하여 인권·반부패특별위원회에 보고
- 금품반환 신고 및 위반행위 신고자에 대한 철저한 신분보장 방안 마련 및 신고자에 대한 인사상 우대 권고
- 행동강령 이행 및 위반실태에 대한 지도·점검을 지속적으로 실시하고, 휴가철·명절전후·연말연시 등 부패 취약시기에 일제 점검 또는 취약분야에 대한 수시점검을 실시하여 위반행위에 대해서는 엄정조치를 취함

마지막으로, 시민과의 협력적 부패방지체계를 추진시 보도자료·정책자료 등을 NGO에 제공하여 정책홍보 및 이해도를 제고하고, 주요 계획·사업 추진시 사전에 NGO 자문회의를 개최하여 의견을 수렴하도록 한다.

위와 같이 반부패관련 시민단체와 반부패공동사업을 공동 추진하기 위해서는 관련 예산확보가 선행되어야 한다. 따라서 ‘민간단체보조금 예산확보’가 이루어져야 한다.

제3절 시민참여 확대를 위한 제도적 방안

1. 인사행정의 투명성·공정성 구현을 위한 시민참여 방안

인사의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 인사위원회 구성시 외부민간위원을 일정한 비율을 높이고, 민간위촉인사위원의 경우 단임제를 실시하여 정실로 흐를 가능성을 차단하는 것이 필요하다. 아울러 외부 민간위원의 경우에도 기관장의 영향력 아래에 있는 경우 실질적으로 기관장의 독단적인 인사권 견제가 어려우므로 기준을 제정하여 배제하도록 한다.

또한 인사위원회 회의의 폐쇄적 운영에 따른 인사청탁과 관련한 부정비리 개입소지

가 있으므로 인사위원회 회의결과와 참석위원 명단 등 회의내용 공개를 의무화한다.

단, 징계표결 사항 등 인사위원의 소신 결정이 필요한 사안에 대해서만 예외를 적용하여 부분적으로 공개를 추진하는 방향으로 투명성을 높이는 것이 바람직하다.

2. 경찰옴부즈만(Police Ombudsman)제도 도입

옴부즈만이 부패와 연관되는 것은 그 기능 때문이다. 옴부즈만의 주요 기능은 크게 다음과 같은 2가지 내용을 조사하는 것인데, 첫째, 행정의 의사결정, 절차, 권고사항, 행정작위 및 부작위에 관한 사항으로서 선의 또는 타당한 이유 없이 법과 규칙 또는 규정에 위배되거나 정착된 관행 또는 절차에 위배되는 행위로서 보다 구체적으로 다음과 같은 행위에 대하여 시정조치와 개선을 요구할 수 있다.

- 부적절한 근거에 기초한 행위, 규정에 위배되거나 정착된 관행 또는 절차에 위배되는 행위
- 왜곡, 자의적, 비합리적, 불공평, 편협적, 강제적, 차별적인 행위
- 뇌물, 독직, 정실주의, 연고주의, 직권남용 등과 같은 부정부패와 부적절한 동기를 이유로 권력을 행사하거나, 행사하지 않거나, 거부하는 행위

둘째, 직무유기 및 행정행위에 있어서 태만, 부주의, 지연, 무능력, 비효율과 부조리행위가 그것이다.

이러한 옴부즈만의 기능을 살펴보면, 많은 부분이 부패방지법에서 규정하고 있는 부패행위에 대한 조사와 관련되어 있음을 알 수 있다. 옴부즈만은 시민들의 불만사항이 들어오면 단순히 조사를 하는 일종의 신문고 같은 소원수리 기관이 아니다. 좀 더 적극적으로 행정기관의 처분 등이 위법·부당하거나 잘못되었다고 판단할 때 이의 시정조치 요구뿐만 아니라 법령·제도·정책에 대한 개선을 권고하기도 한다. 또한 핀란드와 같은 곳에서는 권력층의 비리에 대한 강력한 사법기구의 역할까지 담당하고 있다고 한다. 이 때문에 옴부즈만은 한 국가에서 부패방지 시스템의 잘못된 틈새와 약점을 찾아내고 예방조치를 권고하는 독특한 위치에 있다고 한다.

따라서 옴부즈만은 기존의 행정기관이나 의회, 법원 등을 대체하는 것이나 중복되는 것이 아니라 오히려 보완적 성격을 가지는 것이 본질적이라고 한다. 그러므로 부패방지를 위해 기존의 부패감시기구들을 보완할 수 있는 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이런 점에서 반부패 옴부즈만은 국가권력기구가 감시할 수 없는 부분에 참여하여 감시하고 예방하는 역할을 담당해주어야 한다.

일례로 미국의 경우는 부정부패 수사에 있어서 옴부즈만을 모니터위원으로 위촉해서 의견을 듣는 절차를 제도화하였다고 한다. 우리나라 수원지방검찰청에서도 시민옴부즈만제를 시행하고 있으며, 이보다 앞서 수원지방검찰청 안산지청에서는 검찰시민옴부즈만제를 도입하기도 하였다.

그러므로 경찰옴부즈만 제도를 도입하여 그 독립성을 보장하도록 한다. 옴부즈만은 철저하고 공정하게 민원사건을 조사처리하고 그 결과를 경찰제도·행태·문화 개선으로 연계시킴으로써 궁극적으로 경찰에 대한 국민의 신뢰를 증진할 수 있다. 뿐만아니라 오해나 악의에 의한 민원일 경우 경찰민원조사위원회의 결정에 따라 해당 경찰관의 법집행에 대한 정당성을 입증할 수도 있을 것이다.

따라서 경찰옴부즈만의 기능은 위법부당한 경찰의 행위에 대한 시민의 민원제기나 고발 또는 감사요구를 확인하고 그 결과를 시민에게 통보하도록 의무화하며, 경찰 금품수수사건 조사권을 부여하도록 한다.

이미 많은 지방자치단체에서 시민감사관제도를 시행하고 있는 현실을 감안할 때, 경찰내부 징계절차를 보완하는 옴부즈만제도 도입을 통해 경찰비리 민원처리 등에 공정한 심사를 할 수 있도록 하는 한편, 감사담당부서를 감시·감독하고 전문적인 자문과 조언을 해 줄 경찰옴부즈만을 시민단체 인사나 민간 전문가로 충원하여 운영하도록 한다. 전임직으로 할 경우 경찰옴부즈만의 지위는 계약직공무원으로 임용하는 것이 업무수행의 효율성 제고와 업무전담을 위해 바람직하다. 이때 경찰옴부즈만의 권한이 관련규정에 명문으로 구체적으로 지정되어야 한다. 아울러 이들의 신분보장이 확보되어야 하고, 이들의 복무조건 및 의무사항 규정이 필요하다.

단, 경찰옴부즈만의 도입이 여의치 않을 경우, 청문감사관이 옴부즈만 기능을 담당하는 것도 고려할 수 있다. 단, 앞서 인사부문에서 지적한 바와 같이 외부 민간인을 청문감사관으로 임용하여 공정한 심사와 객관적인 업무처리를 보장할 것을 전제로 한다. 즉, 개방형 직위 또는 전문계약직으로 청문감사관을 선발하는 것을 전제로 해야 한다는 점이다. 왜냐하면 청문감사관이 경찰공무원일 경우 객관적이고 공정한 처리여부에 대해 회의적일 수밖에 없기 때문이다.

이때 옴부즈만으로써 청문감사관의 기능은 시민과 경찰간의 사소한 갈등이 민원, 불만 또는 소송제기로 악화되지 않도록 방지하기 위하여 중재와 분쟁해소 활동을 중심으로 소극적 차원에서 옴부즈만 기능을 수행할 수 있을 것이다. 이 경우 청문감사관은 분쟁관련사항에 대한 비밀을 철저히 유지하고 분쟁발생 및 처리 결과를 분석하여 경찰청 정책 및 운용에 반영시키고, 경찰관들에게 조언함으로써 경찰업무환경을 긍정적으로 개선하는 역할을 수행하도록 한다.

이때 옴부즈만으로써 청문감사관의 민원처리 절차는 다음과 같이 개선하도록 한다(박종구, 2003)⁸⁴. 이 과정에서 ‘시민단체·경찰협력위원회’의 심사를 거침으로써 민원처리의 공정성을 기할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

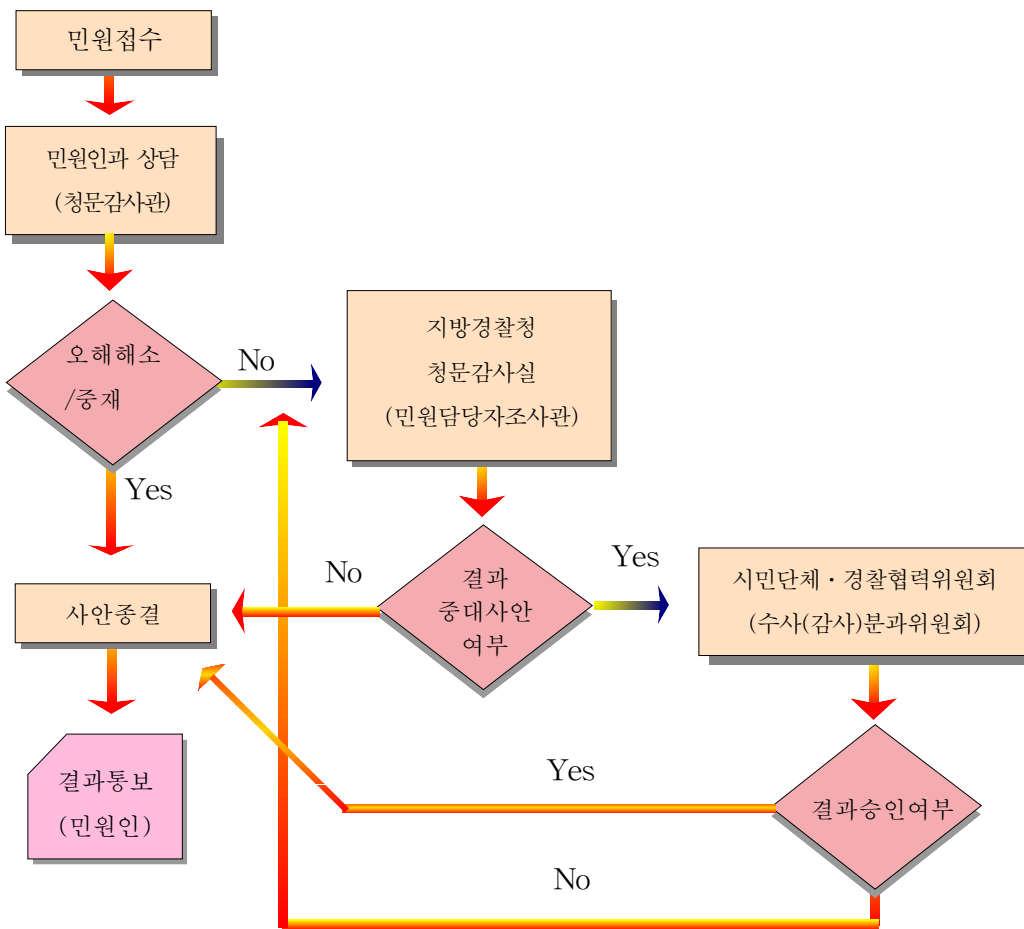
- ① 경찰서 청문감사관실에 민원이 접수된 경우 청문감사관은 민원인과 상담을 실시하여 민원관련 오해를 풀거나 담당 경찰관과 합의 또는 중재가 된 경우에 사안을 종결처리한다.
- ② 민원인이 공식조사를 원하는 경우 청문감사관은 지방경찰청 청문감사실에 민원사항을 보고한다.
- ③ 지방경찰청 청문감사담당관실에 민원조사반을 신설하여 경찰서 청문감사관실에 보고된 중대한 경찰대상 불만과 민원접수사안을 민원담당 조사관이 조사한다. 조사관은 ‘위원회에 상정하지 아니하는 경우’를 참고하여 사안종결 처리 또는 지방

84) 박종구 교수의 조사결과(2003)를 보면, 청문감사관제도의 경찰 청렴도 제고 기여에 대한 응답결과 ‘약간 그렇다’는 응답이 전체 응답자의 44.1%, ‘매우 그렇다’가 16.6%로 나타난 반면, ‘그렇지 않다’는 응답은 30.3%로 나타났다. 경찰공무원의 60%정도가 청문감사관제도가 경찰의 청렴도를 높이는데 긍정적 기여를 하고 있는 것으로 응답하고 있다.

청 시민단체·경찰협력위원회 산하 수사(감사)분과위원회에 보고할지 여부를 결정한다. 중대한 경찰대상 민원은 반드시 위원회에 조사결과를 상정하고 위원회는 상정된 민원조사 결과에 대해 심사하여 승인시 사안종결, 부결시 청문감사 담당관에게 재조사를 권고한다. 이 경우 재조사 실시후 위원회에 결과보고 후 사안을 종결한다.

이 과정을 그림으로 표시하면 <그림 6-1>과 같다.

<그림 6-1> 경찰음부즈만(청문감사담당관)과 시민단체-경찰협력 위원회간 민원처리 흐름도



3. 사이버 지역사회경찰 네트워크(CPCN; Cyber Policing Community Network) 구축

최근 인터넷의 급속한 확산은 시민들을 연대시켜 공동체 의식을 형성시키는 데 어느 정도 기여를 하고 있어 정보통신기술(ICT)을 활용한 활발한 시민참여를 적극적으로 모색해 볼 필요성이 높다⁸⁵⁾. 정보통신기술이 정부 정책결정자와 시민간 의사소통을 원활히 해 준다는 것은 많은 연구결과에서 이미 증명된 사실이다. 따라서 ICT를 활용한 경찰활동의 시민참여 활성화로 경찰활동 과정의 투명성을 배가시킬 필요성이 있는 것이다. 이는 사이버 공간을 통하여 시민참여를 위한 경찰 정보공개를 확대하고, 시민참여에 의한 경찰행정 구현 및 시민과 행정의 공동생산을 통한 지역문제 해결에도 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 경찰에 대한 국민인식 전환을 위해서도 사이버 경찰네트워크 구축이 필요하다.

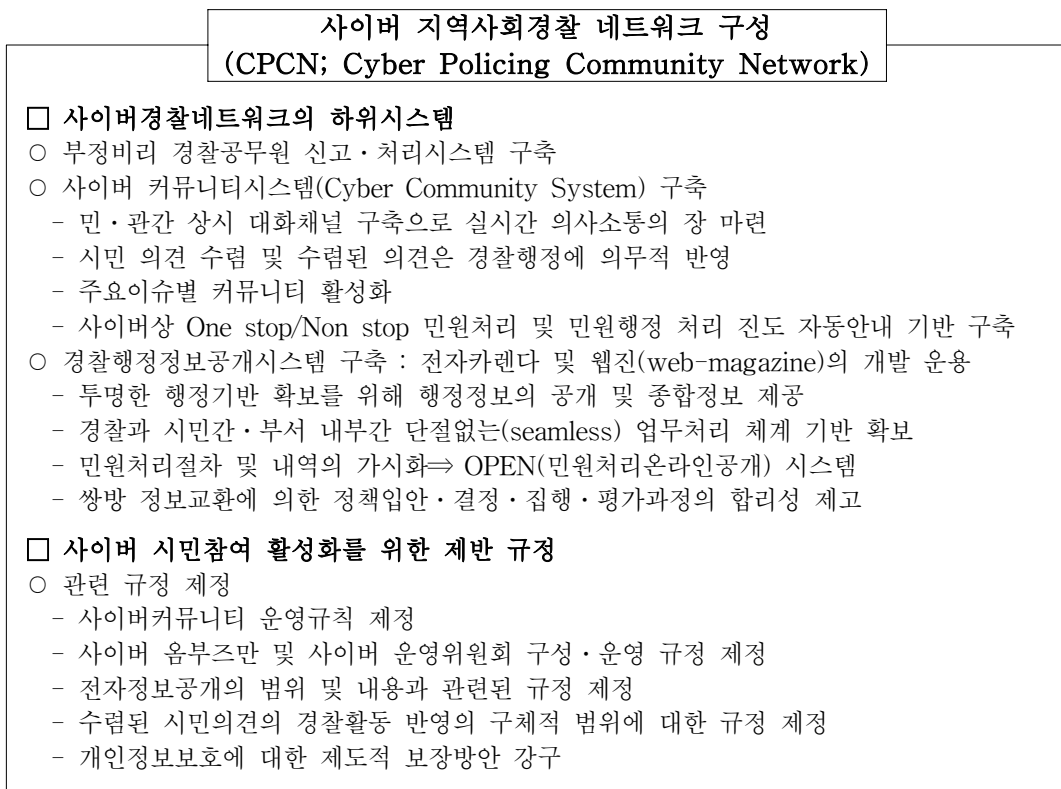
<표 6-1> 부적격 공무원 배제를 위해 적합한 전략

응답범주	빈도	응답비율
반부패정보시스템 구축	106	16.9
실질책임주의 강화	90	14.4
내부고발자보호체제 확립	89	14.2
홍보/감찰 강화	69	11.0
비리에 대한 연대책임 강화	49	7.8
윤리교육 강화	45	7.2
보수 현실화	35	5.6
양형의 내실화	34	5.4
법규정 현실화	30	4.8
평가 및 환류기능 강화	28	4.5
시민단체 활동 강화	27	4.3
반부패 대처비용 증대	15	2.4
신분보장	9	1.4
총 계	626	100.0

85) 이 경우 시민과의 관계를 강화하기 위해 정보(공개)는 완전하고, 객관적이고, 신뢰할만하고, 적절하고, 찾기 쉽고 이해하기 쉬워야 한다. 시민들의 자문은 분명한 목적을 가져야 하고, 실행의 한계를 규정하고, 시민의 투입을 정책과정에 고려(사용)한다는 경찰조직의 의무가 수반되어야 한다.

반부패정보시스템 구축의 유용성은 선행연구에서 이미 검증된 바이다. <표 6-1>에서 부적격 공무원을 배제하는데 가장 적합한 전략에 대한 현직 경찰공무원의 응답을 보면 반부패정보시스템 구축이 106건으로 전체의 16.9%를 차지해 가장 높은 비율을 보이고 있어 정보시스템 구축을 통해 경찰부패 통제에 접근하는 것이 상당한 실효성을 거둘 것으로 조사되었다(박종구, 2003)⁸⁶⁾. 이 조사결과에 따르면, 부적격 공무원을 배제하기 위해서는 반부패정보시스템을 구축하여 부패와 비리를 적발해 내고, 실질책임주의를 강화함과 아울러 내부고발자보호체제를 확립하는 것이 바람직한 것으로 조사되었다. 또한 홍보와 감찰활동도 강화해야함을 말해 주고 있다.

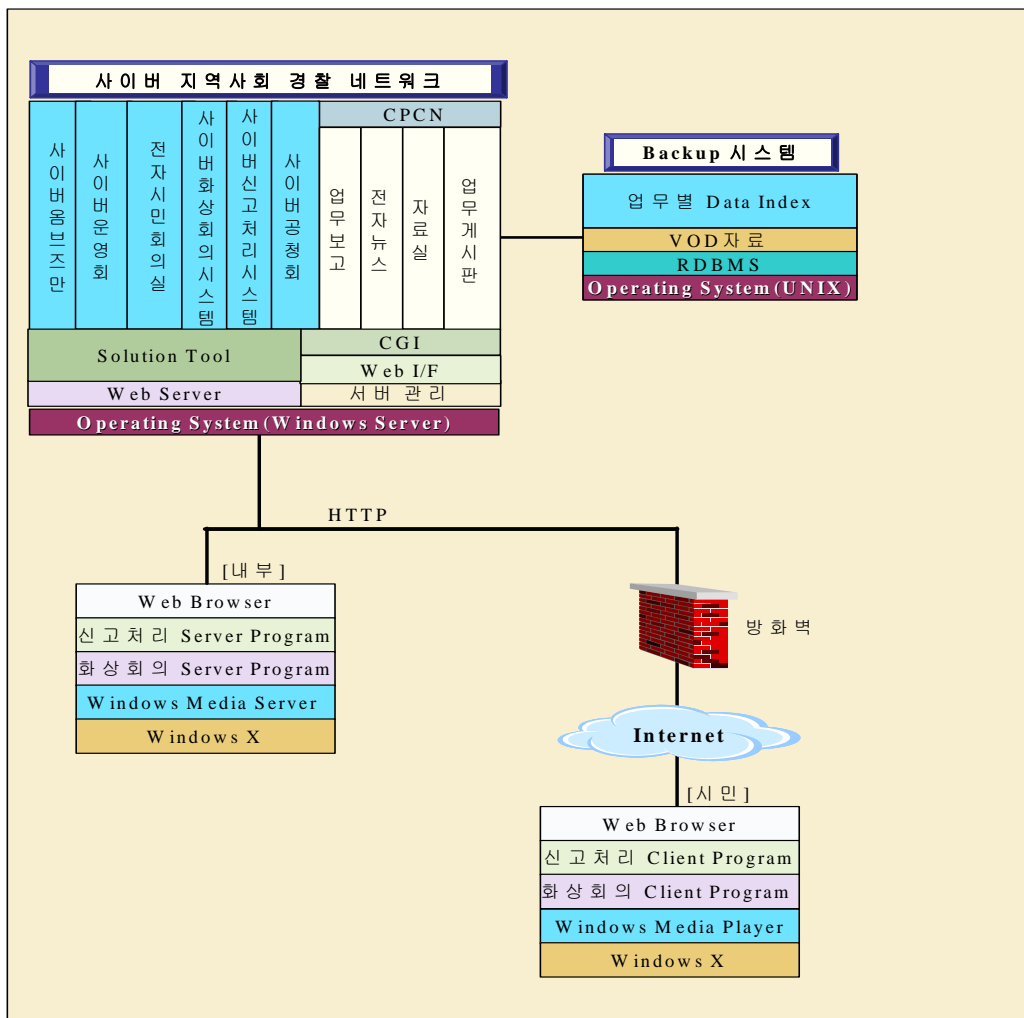
<표 6-2> 사이버 지역사회경찰 네트워크(CPCN)의 구성 체계



86) 다중응답분석 결과 464명이 복수응답을, 60명은 어느 곳에도 응답을 하지 않았다.

이를 위해 본청과 14개 지방경찰청별로 지역사회 주민들이 직접 지역사회 치안활동에 적극적으로 참여할 수 있는 사이버 공간을 마련하도록 한다. 아울러 CPCN을 통해 경찰부패 방지를 위한 정책 추진상황 등 주요 정보를 자발적·능동적으로 공개하여 시민참여를 활성화함으로써 경찰행정의 투명성을 제고하도록 하고, 지역주민들이 참여할 수 있는 토론방 등도 개설하도록 한다. 물론 부정비리 행위를 한 경찰공무원에 대한 사이버상의 신고·접수도 가능해야 할 것이다.

<그림 6-2> 사이버 지역사회경찰 네트워크(CPCN)의 소프트웨어 구성도



4. 사이버 명예시민감사관(사이버 옴부즈만) 구성·운영

사이버 명예시민감사관(사이버 옴부즈만)을 위촉하여 운영할 것을 제안한다. 경찰청 및 지방경찰청 소속하에 독립적으로 감사업무를 수행하는 시민감사제도를 인터넷상에서 운영함으로써 시민의 경찰활동의 참여를 확대하도록 한다. 이는 시민이 참여하는 열린감사 확대로 감사의 공정성과 객관성을 확보하고, 위법·부당한 행정처분으로부터 시민의 권익보호를 강화하고자 하는 데 그 목적이 있다.

사실 시민들이 자발적으로 경찰활동에 참여를 기대하는 것은 지나치게 이상적이다. 구체적인 자격과 참여의 통로를 열어주지 않는 이상 현재의 시민의식 수준과 생계에 급급한 현실에서 자신의 시간을 할애하면서 적극적인 감시자(watch-dog)역할을 크게 기대하는 것은 어렵게 현실이기 때문이다.

따라서 시민들에게 ‘사이버 명예시민감사관(사이버 옴부즈만)’ 자격을 부여하여 이들이 정기적·규칙적으로 다양한 의견을 제도개선 아이디어를 제시할 수 있도록 제도화시켜 줘야 한다. 이때 사이버 옴부즈만의 자격조건과 기준을 제시하여 일정기간 공고 후 심사를 거쳐 경찰청장 명의의 임명장을 수여하고, 이들에게는 각종 경찰행사에 초청하는 등 참여의식을 제고시켜 주도록 한다.

이를 위해 사이버상 「옴부즈만」 콘텐츠를 구축하여 시범운영할 것을 제안한다. 경찰청 및 지방경찰청 홈페이지에 「사이버 옴부즈만」 코너를 설치하여 경찰부패에 대한 감시와 함께 다양한 의견을 제시할 수 있도록 하고, 연간 두 차례 상하반기로 구분하여 운영결과의 분석·평가 및 문제점 보완과 개선으로 이어지도록 한다. 또한 시민감사 실적 제고 및 감사결과 미비점에 대한 법령개정과 제도개선으로 반영될 수 있도록 관련 규정(가칭 ‘사이버 명예시민감사관 운영에 관한 규정’)을 제정하는 것이 필요하다.

5. 시민 참여를 통한 경찰청렴도 평가조사 실시

부패방지위원회의 청렴도모형을 토대로 경찰 자체적인 반부패지수모형(Anti-Corruption Index Model)을 개발하여 정기적으로 본청과 지방경찰청을 대상으로 부패수준 조사를 함

으로써 반부패 정책 추진을 위한 경쟁적 분위기를 조장하도록 한다.

아울러 조사결과 보상체계(reward system)을 엄격히 적용하여 지방청별로 자발적인 부패방지 노력을 기울이도록 유도하는 것이 필요하다. 또한 조사결과는 해당 경찰청의 부패정도 및 치안활동 자료로 활용함으로써 지방경찰청간 반부패 제도개선과 실천을 이행케 하는 장치로써 유용하게 활용할 수 있다.

이때 시민단체 또는 민간 연구기관이 평가과정에 평가주체로 참여함으로써 공정한 평가와 시상이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

6. '경찰부패유발 제도개선청구권 제도' 도입

경찰 부패방지를 위한 일환으로 시민참여를 통한 법제도 개선방안의 하나로써 부패유발 제도개선청구권 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이 제도는 제도가 불비하거나 불투명 또는 지나친 규제에 부패가 빈번히 발생하는 경우, 해당 기관의 경찰공무원과 시민들이 일정한 요건을 갖추어 부패유발 관련제도 개선청구를 인권·반부패특별위원회에 제출하면 위원회가 심사하여 제도개선 여부를 결정하고, 해당기관 기관장은 동 위원회의 결정에 따라 제도개선에 착수·반영한 후 그 결과를 청구인에게 통보하여 주는 제도이다. 이 경우 제도개선청구권 심사기능을 인권·반부패특별위원회에 부여할 경우 관련 권한 부여를 위한 규정 제정이 수반되어야 할 것이다.

이 제도 도입의 의의는 다음과 같은 점에서 찾아볼 수 있다. 현대행정의 기능이 복잡·전문화되어 감에 따라 공무원의 권한남용으로 인한 시민권의 침해사례가 증가되고 있으나, 소송·행정심판 등 기존의 권리구제제도는 비용, 절차, 시간 면에서 현실적으로 이용하기가 어려운 실정이고, 부패를 유발하는 제도의 개선에는 이르지 못해 근본적 문제해결을 위한 처방은 하지 못해 오고 있었다.

따라서 지역주민과 해당기관 공무원에게 직접 부패유발 제도 개선 청구권을 부여하여, 지역주민이 직접 관련 제도 개선의 주체가 되도록 함으로써 그들의 권익을 보호해 주기 위해 부패유발제도개선청구권 제도 도입이 필요한 것이다.

그간 일반국민이 제도개선을 요구할 수는 있어도 권리로서는 인정되어 있지 않기 때문에, 제도개선 여부는 행정기관의 의지에 따르는 수밖에 없는 실정이었다. 특히 행정 절차와 과정의 투명성과 책임성이 보장되지 않아 국민의 불만과 반발이 누적되어 왔으며, 각종 행정처분 처리결과에 대한 이의제기에 있어 불복절차가 복잡하거나 보장되어 있지 않아 시민의 권리구제가 정상적으로 작동되어 오지 않았음을 감안할 때 이 제도 도입은 제도상의 문제점을 시민이 직접 참여하여 개선하게 하는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

7. '내부 공익신고센터' 활성화

2003년 7월 개설한 경찰청의 내부공익신고센터를 활성화하기 위한 제 방안 모색이 이루어져야 한다. 이를 위해 경찰청 내부적으로 센터를 적극적으로 홍보하고, 신고자에 대한 철저한 신분보장과 신고에 따른 혜택을 적극 알릴 필요가 있다. 이에 대한 계도를 위해 내부공익신고 활성화를 위한 교육프로그램을 체계적으로 시행할 필요가 있다. 즉, 역할연기나 사례발표 등을 시민단체와 연대하여 추진하거나, 내부고발 사례에 대한 토론을 통해 자각할 수 있도록 해 주어야 할 것이다.

아울러 내부공익신고센터를 사이버경찰청 '인권침해·불친절 신고센터'와 연계하여 신고시스템에 대한 홍보와 시민단체와 연계한 대시민 계도(啓導)를 강화하고, 신고사항은 즉시 조사하여 엄중처리한 후 그 처리결과를 신고자에게 회신하도록 한다. 아울러 신고자의 신분은 철저히 비밀을 보장하고 불이익이 없도록 예방조치를 취하도록 하고, 비리신고보상금의 한도(최고 1천만원)⁸⁷⁾를 홍보하는 한편 매년말 우수신고자를 선발하여 신고보상금을 지급함으로써 신고활성화를 도모하도록 한다. 이때 대시민 홍보과정에서 신고대상 사항을 분명하게 적시하여 시민들의 이해를 도움으로써 신고를 용이하게 하도록 한다.

- 직무관련자나 직무관련 공무원으로부터 금품·선물 또는 향응 수수

87) 현재 부패방지위원회의 부패행위 신고자 보상금은 최고 2억원까지 지급하고 있다. 부방위는 보상 관련 규정을 '300억원 상당의 예산 낭비가 예상되는 부패행위가 신고자의 부패행위로 국고환수' 될 경우 최고 20억원 까지 보상금을 지급할 수 있도록 하는 법개정안을 제정하여 국회에 상정할 예정이다.

- 직위를 이용한 이권개입이나 공정한 직무수행을 저해하는 알선·청탁 행위
- 예산의 낭비, 업무추진비 등의 목적외 용도 사용
- 무사안일, 복지부동, 책임전가 등 근무태만 행위
- 기타 경찰 공무원행동강령 위반행위 등

8. 경찰부패방지 시민감시단 구성

『경찰부패방지사민감시단』 구성을 제안한다. 경찰음부즈만제도 도입시 경찰음부즈만과 시민단체 대표, 그리고 관련분야 외부전문가 등 약 10~15명 내외로 구성된 시민감시단을 구성하여 경찰부패와 관련된 사항을 점검하도록 한다. 이는 본청과 지방경찰청 단위로 구성할 수 있다.

점검대상은 각종 민원처리와 관련한 경찰공무원의 금품·향응수수 등 비리행위, 부당한 행정처리로 시민에게 불편을 주는 사항 및 불친절한 사례, 각종 행정규제 및 제도 점검 등을 통한 개선대책 발굴 등에 대하여 점검·평가하고 분기별로 1회 정도 평가보고회를 구성하여 청문감사관실에 점검활동 분석 및 개선 방안을 제시하도록 한다.

운영방법은 4~5명으로 점검반을 편성, 주 1~2회 취약분야를 주기적으로 모니터링하고, 분기별로 평가보고회 개최시 제시된 점검평가 결과분석을 반영한 개선방안을 청문감사관실에서 이행하도록 의무화하는 것이다.

이때 시민감시단의 자격은 ‘시민감시 자문위원’으로 위촉하고, 시민점검단 활동일수에 따라 수당을 지급하도록 한다. 이는 앞서 제시한 시민단체와의 공동연대사업의 일환으로도 추진될 수 있다.

9. 퇴직 경찰공무원의 적극적 활용

경찰부패는 경찰조직의 폐쇄성 및 특수성으로 인해 외부에서 감지하기가 쉽지 않다. 특히, 비리경찰관간 비밀유지가 엄격하고 특정 부서 내부직원들의 공모나 암묵적인 동조가 있다면 부정비리 포착 자체가 대단히 힘들다. 나아가 구조적인 부패고리가 형성되

어 있다면 이를 단절시키기 위한 경찰부패 방지 대책의 실효성은 약화될 수밖에 없는 것이다.

따라서 퇴직 경찰공무원을 활용한 경찰비리 제보의 접수와 정보수집을 강화해 나갈 것을 제안한다. 예컨대, 경찰경우회 내에 부패방지센터를 설치하거나 ‘경찰청렴 모임’을 구성하여 이들이 체계적으로 경찰 투명성을 제고할 수 있도록 다양한 제안 통로를 개설해 두도록 한다.

왜냐하면 경찰업무에 대한 민간의 이해부족을 보완하는 동시에 퇴직 경찰에 의해 경찰조직의 투명성을 유도할 수 있는 봉사의 기회를 부여한다는 의미에서도 퇴직공직자를 적극적으로 활용한 경찰내부 비리척결 방안이 구체화되는 것이 필요하다.

제7장 결론 및 단계적 실현방안

제1절 결 론

이상에서 경찰부패의 실태와 문제점, 주요 선진국의 경찰부패 방지를 위한 제도연구 등을 토대로 우리나라 경찰부패 방지를 위한 내·외부 통제방안을 살펴보고, 법제도적 개선방안, 조직문화 및 처우의 개선방안, 그리고 시민참여를 통한 부패방지 방안으로 구분하여 각 방안별로 구체적 대안을 살펴보았다.

이상 제시한 각 대안을 단편적으로 시행해서는 경찰부패 방지라는 목표는 달성하기 어렵다. 법제도적 개선과 함께 경찰의 근무환경과 처우의 개선, 그리고 무엇보다도 새로운 거버넌스 시대를 맞이하여 시민참여를 통한 경찰과 민간부문 공동으로 반부패 노력을 추진할 때 경찰부패는 저감될 수 있는 것이며 근원적인 접근이 가능하다.

요컨대, 이상 제시한 각 대안을 단계별로 추진하되 종합적으로 병행하여 체계적으로 접근할 때 해결이 가능하다는 것이다.

경찰부패방지제도 구현방안을 단계별로 보면, 단기방안으로는 엄격한 자체감찰활동, 지휘관 책임 강화를 통한 효과적 근무 감독, 시민참여 활성화, 경찰움부즈만 제도 도입, 시민감시단 구성, 경찰 청렴도 조사 실시를 위한 모형 및 지표 개발, 부패유발요인 분석 및 제도개선 등을 우선 추진하도록 한다.

중기적 방안으로는 이상의 제도 도입과 개선사항에 대한 이행실태 점검과 함께 실효성 있는 윤리교육, 투명하고 공정한 인사관리 시스템 강화, 윤리성 검사제 도입, 경찰공무원 행동강령의 실효성 강화를 위한 점검과 평가 등이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 장기적 방안으로는 부패방지 대책의 효율적인 운영 정착단계로써 부패방지 제도 점검 및 확산 시행, 민관 반부패 네트워크의 안정적 정착, 시민의 부패방지

에 있어서 제도적 정책참여 시스템 구축, 연차별 경찰 청렴도 측정 및 평가결과의 반영, 경찰음부즈만 제도의 점검 및 정착, 경찰부패방지 시민감시단 운영 결과를 평가하여 효과가 있을 경우 전 경찰조직에 확대 시행할 것을 제안한다.

그리고 장기적으로 독립적인 외부 민간 경찰민원 감독기구 설치를 제안한다. 외국의 경찰부패방지 제도에서 살펴보았듯이, 선진 각국은 검찰 등의 권력기관에 의한 경찰감시나 통제를 행하는 우리나라와 달리 CCRB 혹은 OIG (미국), IPCA(영국), IPCC(홍콩) 등 독립된 경찰문제 전문 민간기구에서 경찰부패를 감시하고 통제, 조사·처리하고 있다. 이러한 제도적 장치는 정치적 이해관계나 권력적 통제욕구에 의해 경찰을 지배하고 조정하는 수단으로써 선별적인 부패행위 적발이 이루어지는 부작용을 원천봉쇄하는 효과가 있을 뿐만 아니라, 국민에게 경찰을 대상으로 한 민원이나 진정, 불만 등이 공정하고 투명하게 조사되고 처리된다는 믿음을 주게 되는 효과도 있음을 감안할 때 독립적이고 중립적인 외부기관의 경찰감시 시스템이 작동될 수 있도록 독립적인 외부 민간 경찰민원 감독기구 설치를 고려해야 할 것이다.

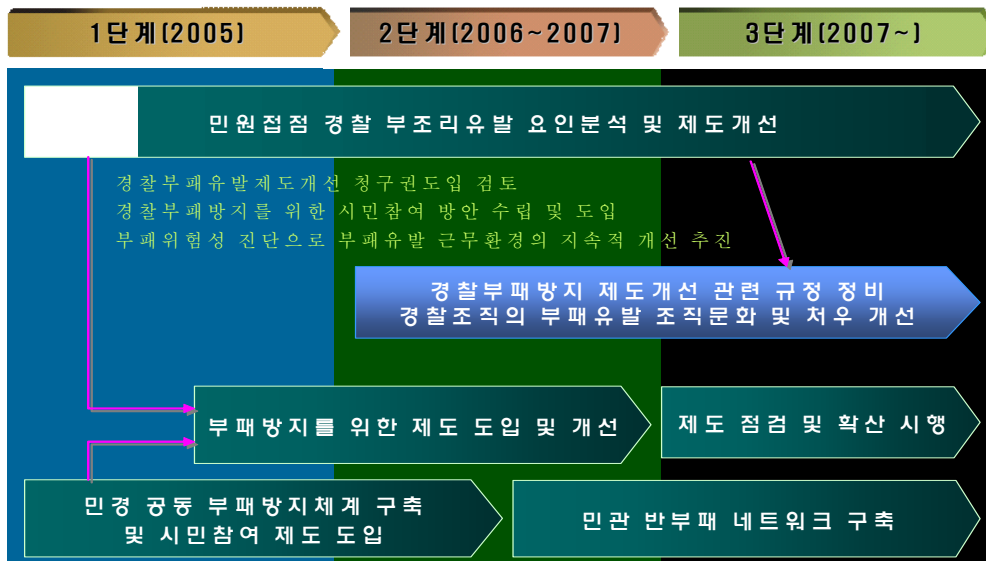
그러나 경찰부패 방지를 위해 단속·적발과 처벌 위주의 통제중심적 접근은 그 실효성을 보장할 수 없다. 궁극적으로 경찰조직 전반에 걸쳐 청렴한 조직문화 구현이 실현될 때 국민으로부터 신뢰받는 경찰로 거듭날 수 있는 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 경찰공무원의 근무환경과 보수 수준의 인상이 지속적으로 이루어져야 한다.

선진 외국의 경우에서 보듯 경찰이 외부 이해관계자로부터 금품수수와 향응·접대 등의 유혹을 극복하고 경찰 본연의 임무를 충실히 수행케 하기 위해서는 업무의 강도와 위험성 등에 부합하는 보수의 재조정과 처우의 개선이 선행되고 있다는 점이다. 따라서 경찰의 처우와 보수수준의 개선이 지속적으로 수반되는 가운데 경찰부패통제와 관련된 제반 대책이 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

제2절 단계적 추진계획

경찰 부패방지를 위한 기본계획의 추진을 중심으로 다음과 같이 3단계로 구분하되 과제별 추진 연도는 국가 부패방지 추진 일정과 유기적으로 연동될 수 있도록 약간의 변동이 감안되어야 한다.

<그림 7-1> 경찰부패의 단계적 추진 계획



□ 1단계(기본계획 수립 및 제도 도입단계) : 2004년부터 2005년까지

- 부패방지를 위한 기본계획 수립 및 제도 도입 단계
- 경찰부패 방지를 위한 종합적이고 체계적인 기본계획 수립
- 민원접점 경찰 부패 유발 요인분석 및 제도개선
- 경찰부패유발제도개선 청구권도입 검토
- 경찰음부즈만 제도 도입방안 수립

- 경찰부패방지 시민감시단 도입방안 설계
- 부패위험성 진단으로 부패유발 근무환경의 지속적 개선 추진
- 경찰부패방지를 위한 시민참여 방안 수립 및 도입
 - 민·경 반부패 협력체제 기반 구축 및 관련 제도 도입
 - 민·경 반부패협력 추진체제 구축
- 경찰 청렴도 조사를 위한 모형개발 및 평가지표 개발과 시범 측정
 - 부패방지위원회 청렴도 조사와의 유기적 연계
- 지휘감독자 행위책임제 실시

㉔ 2단계(확대·발전 및 추진단계) : 2006년부터 2007년까지

- 1단계 부패방지 대책의 정착·발전 및 구체적 추진 단계
- 민·경 반부패협력 확대 시행 및 점검
 - 경찰업무분야별 정책공동체 활성화 및 민·경 연결망 구축
- 경찰조직의 부패유발 조직문화 및 처우 개선
 - 부패유발 근무환경 및 처우의 지속적 개선 추진
- 경찰부패방지 제도개선 관련 규정 정비
- 경찰음부즈만 제도화 및 시범 적용
- 경찰부패방지 시민감시단 시범 운영
- 부패방지 제도의 모니터링과 지속적 개선
 - 지휘감독자 행위책임제의 운영실태 점검·평가
 - 부패유발요인 제도개선

- 경찰청렴도 조사의 확대 시행
 - 경찰청 본청과 지방경찰청을 대상으로 한 경찰 청렴도 측정 및 부패방지시책 평가 전면 추진
 - 1차 평가결과를 반영하여 모형 및 지표체계의 개선

③ 3단계(운영 정착단계) : 2007년 이후

- 부패방지 대책의 효율적인 운영 정착단계
- 부패방지 제도 점검 및 확산 시행
- 민관 반부패 네트워크의 안정적 정착
 - 시민의 제도적 정책참여 시스템 구축
- 연차별 경찰 청렴도 측정 및 평가결과의 반영(인센티브 및 근무평정 등)
- 경찰음부즈만 제도 점검 및 정착
- 경찰부패방지 시민감시단 전 경찰조직에 확대 시행

참고문헌

- 권기철. (2003). 네트워크 정책의 접근법에 관한 연구. 『경제연구』, 제21권 제4호.
- 권해수. (2003). 효과적인 부패방지를 위한 정부와 시민단체간 역할체계 정립방안. 『2003년 행정학회 학술세미나 발표논문집』. 한국행정학회.
- 김광식. (1999). 사회자본 형성에서의 NGO의 역할. 『제13회 대도시행정세미나: 사회적 자본과 시민사회의 발전』. 서울시립대학교 도시행정학과.
- 김상목·박희봉·강제상. (2001). 지적자본 형성 및 효과: 조직내 사회자본과의 관계를 중심으로. 『2001년도 행정학회 학술세미나 발표논문집』. 한국행정학회.
- 김선혁. (2004). 국제행정과 초국가적 거버넌스. 『한국행정학보』, 제38권 제2호.
- 김일태. (1999). 21세기 시민사회를 위한 사회적 자본의 필요성과 역할. 『제13회 대도시행정세미나: 사회적 자본과 시민사회의 발전』. 서울시립대학교 도시행정학과.
- 김우락. (2002). 경찰부패 방지를 위한 내부통제 기구에 관한 연구. 석사학위논문, 성균관대학교 행정대학원.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 『한국행정학보』, 제34권 제1호.
- 김정렬. (2001a). 거버넌스와 행정국가. 『2001년 동계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 김정렬. (2001b). 영국 블레어 정부의 거버넌스. 『한국행정학보』, 제35권 제3호.
- 김지명. (2003). 규제개혁과 경찰부패 통제: 규제개혁조치와 부패감소 사이의 인과관계 분석. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김충남. (2002). 경찰공무원의 부패실태와 대책. 『한국부패학회보』.
- 김태영. (1999). 한국의 행정문화와 사회적 자본. 『도시행정연구』, 제14집. 서울시립대학교.
- 김태룡. (2003). 역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적인 관점에서. 『

- 2003년 행정학회 학술세미나 발표논문집」. 한국행정학회.
- 김택. (1998). 경찰공무원의 부패에 관한 연구: 원인과 방지방안을 중심으로. 『한국부패학회보』.
- 김택. (2000). 한국 NGOs(시민단체) 행정부패의 감시기능. 『2000년 행정학회 학술세미나 발표논문집』. 한국행정학회.
- 김필두. (2002). 주민자치센터의 활성화 방안에 관한 연구. 『2002년 하계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 남궁근. (2000). 반부패를 위한 국내 NGO 활동 분석. 『2000년 행정학회 학술세미나 발표논문집: 정부와 NGO』. 한국행정학회.
- 노병철. (2003). 사회적 자본으로서의 공직윤리: 공직윤리확립을 통한 신뢰의 회복. 『학생생활연구』, 제10호. 충주대학교 학생생활연구소.
- 라영재·이태영. (2003). 부패방지 거버넌스에 관한 연구. 『2003년 하계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회
- 문성호. (2000). 각국 경찰 내부의 반부패 대책: 경찰음부즈만 제도도입 논의를 중심으로. 『한국부패학회보』.
- 문성호. (2002a). 경찰부패와 경찰음부즈만: 각국 사례를 중심으로. 『한국부패학회보』.
- 문성호. (2002b) 경찰부패에 대한 범죄학적 접근. 성균관대학교 국가전략경영연구소.
- 박상필. (2001). 사회문제 해결을 위한 제3의 길: 지방자치단체의 NGO간의 협력. 『21세기 한국행정 및 행정학회 비전 세미나』. 한국행정학회.
- 박상필. (2002). 거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축 NGO의 역할과 한계. 『2002년도 춘계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 박영주. (2000). 뉴 거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색. 『한국행정학회』, 제34권 제4호.
- 박종구. (2003). 경찰 청렴도 제고를 위한 방안 연구-단속 및 규제업무를 중심으로.

- 『치안연구소 연구보고서』.
- 박통희. (1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 『한국행정학보』, 제33권 제2호.
- 박홍식. (2000). 해외 반부패 NGO 활동의 의미. 『2000년 행정학회 학술세미나 발표논문집』. 한국행정학회.
- 박희봉. (2001). 사회자본과 지방정부 경쟁력. 『2001년 행정학회 학술세미나 발표논문집』. 한국행정학회.
- 박희봉. (2002). 시민단체와 사회자본. 『NGO의 활동현황과 발전과제: NGO의 영역확장과 사회자본』. 한국NGO학회.
- 박희봉. (2000a). 우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도. 『한국정치학회보』, 제34권 제4호.
- 박희봉·김명환. (2000b). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 『2000년도 추계학술대회발표 논문집: 관료제의 반성과 대안』. 한국행정학회.
- 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우. (2000). 공직부패에 대한 연결망 이론적 접근. 『한국행정학보』, 제34권 제2호.
- 서순탁. (2001). 사회자본 접근방법의 정책적 함의: 도시계획을 중심으로. 『2001년도 하계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 소진광. (2000). 지방자치와 사회적 자본. 『한국지방자치학회보』, 제12권 제4호.
- 신경희. (2002). 평생학습을 통한 서울시 사회적 자본 형성에 관한 연구. 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원.
- 안승일. (1999). 사회적 자본 증진을 위한 도시정부의 역할. 『제13회 대도시행정세미나: 사회적 자본과 시민사회의 발전』. 서울시립대학교 도시행정학과.
- 이상열. (2003). 경찰부패 영향요인과 통제전략에 관한 연구. 박사학위논문, 광운대학교 대학원.

- 임재강. (2004). 경찰혁신의 방향과 과제. 『한국행정학보』.
- 유영현. (2002). 인적자원 쇄신을 위한 공직자부패의 원인과 방지방안: 경찰공무원을 중심으로. 『인적자원관리연구』.
- 유재원. (2000). 사회자본과 자발적 결사체. 『한국정책학회보』, 제9권 제3호.
- 윤태범. (2000). 우리나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속성의 확보 관점에서. 한국행정학보, 33권 4호.
- _____. (2001a). 거버넌스와 부패문제의 인식: 확장 가능성 모색. 『한국행정학회 창립45주년 기념 국제학술회의 발표논문』.
- _____. (2001b). 경찰 공무원 부패의 구조에 대한 탐색적 논의: Klitgaard 모델의 응용. 『한국정책학보』.
- _____. (2001c). 공무원의 직무특성별 부패가능성과 방지전략에 관한 연구. 한국행정논집 13권1호.
- _____. (2001d). 행정윤리의 연구 : 이론과 현실적용. 한국행정학회 2001년도 동계학술대회 발표논문집.
- 원숙연. (2001). 정부개혁과 행정학 연구: 신뢰의 개념적 다차원성과 영향요인의 차별성. 『2001년도 춘계학술 대회 발표 논문집』. 한국행정학회.
- 원준연. (2001). 사회적 자본과 도시성장간의 관련성 분석. 행정학 석사학위 논문, 서울시립대학교 대학원.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 『2001년도 춘계학술 대회 발표 논문집』. 한국행정학회.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적조정으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 제36권 제4호.
- 이명석·E. 오스트롬·J. 위커. (2004). 제도, 이질성, 신뢰 그리고 사회적 딜레마 상황에서 협동가능성. 『한국행정학보』, 제38권 제1호.

- 이상수 외. (1999). 『부패행위 신고자 보호 및 보상제도에 관한 연구』. 국무총리실 반부패특별위원회 보고서.
- 이상수. (2000a). 專門家責任 강화를 위한 방안 및 立法 가능성 검토. 『참여연대 정책사업단 주최 민간부패 척결을 위한 토론회』 발표논문. 서울: 대한성공회 서울주교좌 대성당. 2000. 10. 18.
- _____. (2002b). 공직사회 부패통제 전략과 방안. 『自治發展』. 한국자치개발연구원, 2002년 4월호.
- _____. (2002c). 권력형 부패 진단과 통제방안. 『한나라당 정책위원회 주최 국민대토론회 발표논문』. 국회 의원회관 소회의실, 2002년 5월 7일.
- _____. 외. (2002d). 『주요국가의 부패행위 신고자 보호보상제도 개선방안』. 부패방지위원회 보고서.
- _____. (2003a). 신제도주의적 관점에서 본 부패방지법의 한계와 제도적 개선방안 연구. 『한국부패학회보』, 8(1): 115-146, 2003. 1.
- _____. (2003b). 국정과제에 나타난 반부패 청정사회 실현을 위한 현안과 과제. 『새시대 정책광장』, 제4권: 48-77, 새시대전략연구소, 2003. 8.
- 이상수 · 박홍식. (2003c). 내부공익신고자보호법의 국제적 비교를 통한 법제도 개선 연구. 『한국정책학회보』, 12(2): 187-210.
- 이상수. (2003d). 행정부패측정모형의 설계와 실증조사를 통한 평가-7대 광역시 행정부패 측정을 중심으로. 『한국부패학회 2003년도 동계학술대회 발표논문집』, 91-133. 2003. 12. 5.
- _____. (2004a). 2003년도 국제사회 반부패 동향. 『2003 부패방지백서』. 부패방지위원회.
- _____. (2004b). 주요 외국의 내부공익신고 법제도 비교. 『2003 부패방지백서』. 부패방지위원회.
- _____. (2004c). 지방행정부패 수준측정을 통한 부패통제 전략. 『서울시립대 반부패행

- 정시스템연구소 개소4주년 기념 학술세미나 발표논문집]. 2004. 1. 29.
- 이재혁. (1996). 신뢰, 거래 비용, 그리고 연결망. 『한국사회학』, 제30집. 한국사회학회.
- 이종원. (2001). 거버넌스의 연구방법론과 형성전략: 시론적 이해. 『2001년도 동계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 이종원. (2003). 자치단체의 정책혁신과 거버넌스: 부천시와 광명시의 사례. 『2003년도 하계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 이헌수. (1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 『한국행정학보』, 제33권 제2호.
- 임상연. (2003). 도시지역에서의 사회적 자본 형성에 관한 실증적 연구: 서울시 우수 주민자치센터를 대상으로. 행정학 석사학위 논문, 서울시립대학교 대학원.
- 장란주. (1999). 경찰공무원 부패에 관한 연구. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 전수일. (2001). 경찰부패사태에 대한 연결망 이론적 접근. 『한국부패학회보』.
- 전주수. (2000). 한국 경찰의 反 부패정책 평가와 개혁 전략. 『한국공안행정학회보』.
- 전영평. (2003). 시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석. 『한국행정학보』, 제37권 제3호.
- 정영택. (2003). 사회정책 연구의 분석틀로서 사회적 자본: 가능성과 한계. 『사회과학연구』, 제14권. 충남대학교 사회과학연구소.
- 조은경외. (2001). 『Clean Korea 21: 부패방지 기본계획안』. 서울시립대 반부패행정시스템연구소.
- 주성수. (2000). 사회자본에 대한 이해. 『NGOZINE』. 한양대학교 제3섹터연구소.
- 주성수. (2003). 정부의 신뢰 위기와 NGO와의 파트너십 대안. 『한국행정연구』, 제12호 제2호.
- 채원호. (2001). 참여형 정책분석과 거버넌스. 『2001년도 추계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 최용섭. (2000). 한국경찰제도의 발전방향에 관한 연구. 석사학위논문, 대진대학교 법무행정대학원.

- 표창원. (2000). 부정부패방지를 위한 경찰교육 개선책의 모색. 『한국부패학회보』.
- 표창원. (2001). 외국의 경찰부패방지제도 고찰. 『한국경찰학회보』.
- 표창원. (2003). 경찰 부패방지제도 개선방안의 모색: 영국과 홍콩의 사례를 중심으로. 『한국부패학회보』.
- 국무조정실. (2000). 『깨끗하고 투명한 정부구현을 위한 공공분야 행정제도 개혁』. 내부자료
_____. (2001). 『깨끗한 정부 구현을 위한 행정개혁방안(부처별 보고서)』.
- 부패방지위원회. (2004a). 『부패방지 시책 및 제도개선 수범사례집』. 2004. 6.
- 부패방지위원회 · 한국행정연구원. (2004). 『2003년도 부패방지 시책 평가결과』. 2004. 1.
- 부패방지위원회. (2004b). 『지방자치단체의 투명성 제고를 위한 제도개선 시범사업 기본계획서』. 2004. 3.
- 부패방지위원회. (2004c) 『지방자치단체의 투명성 제고를 위한 제도개선 시범사업 세부시행계획』. 2004. 5.
- 부패방지위원회. (2003) 『참여정부 부패방지 정책 로드맵』. 내부자료. 2003. 7.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 『행정개혁 로드맵』. 2003. 7.
_____. (2003). 『참여정부의 재정세계개혁 로드맵』. 2003. 7.
_____. (2003). 『참여정부의 인사개혁 로드맵』. 2003. 8.
_____. (2003). 『참여정부의 지방분권 로드맵』. 2003. 8.
_____. (2003). 『참여정부의 전자정부 로드맵』. 2003. 8.
- 한국형사정책연구원. (1999). 경찰분야 부정부패 방지대책. 연구보고서 99-34.
_____. (2001a). 경찰활동과 시민참여에 관한 연구. 연구보고서 01-02.
_____. (2001b). 규제개혁정책과 부정부패 - 총론 및 경찰·소방분야. 연구보고서 01-21.
- 한 준. (2001). 신뢰와 조직간 연결망. 『신뢰연구』, 제11권. 한림과학원.

- Ades, A. & Tella R. D., 1997, "The New Economics of Corruption: A Survey of some New Results", *Political Studies*, pp. 496-515.
- Anechiarico, 1996, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, IL: University of Chicago.
- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development". *Journal of Economic Literature*. 35-3.
- Becker, Gary S.. 1994. "To Root Out Corruption, Boot Out Big Government", *Business Week*, 31, Jan.
- Bliss, C. & Di Tella, R. D., 1997, "Does Competition Kill Corruption?", *Journal of Political Economy* 105(5), pp. 1001-1023.
- Cartier-Bresson, Jean. 1997. "Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange", in Paul Heywood. ed., *Political Corruption*. Blackwell.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, London.
- Coleman, James. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94.
- Eigen, Peter. 1996. "Combating Corruption Around the World", *Journal of Democracy*, Vol.7, No.1, pp.158-68.
- Elliot, Kimberly Ann. ed.. 1997. *Corruption and the Global Economy*, Washington, DC : Institute of International Economies(IIE).
- _____, 1997, "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendation", in Elliott ed.
- Fine, ben. 2000. *Social versus Social Theory: Political economy and social science at the turn of the millennium*. Routledge, London.

- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, The Free Press.
- Galtung, Fredrik. ed.. 1993, *Accountability and Transparency in International Development*, Berlin : Transparency International.
- Girling, J., 1997, *Corruption, Capitalism and Democracy*, Routledge.
- Glynn, P., S. Kobran and M. Naim, 1997, "The Globalization of Corruption," in Elliott ed.
- Goldstein, Herman., 1979, "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. policing approach," *Crime and Delinquency* 25, no. 2: 236-658.
- Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & Victor T. Levine. ed..(1989). *Political Corruption : A Handbook*, New Brunswick, NJ. : Transaction Books.
- Hickock, Eugene W.. 1995. "Accountability of Public Officials", in S. M. Lipset. ed..*The Encyclopedia of Democracy*, London : Routledge.
- Jain, A. ed, 1998, *Economics of Corruption*, Kluwer Academic Publishers.
- Johnson, M., 1998, "Fighting Systemic Corruption: Social Foundation for Institutional Reform", in Robison ed.
- Keefer, Philip. 2004. *A review of the political economy of governance: From property righty rights to voice*. The World Bank.
- Lambsdorff, J., 1999, "Corruption in Empirical Research: A Review", TI Working Paper.
- _____, 1998a, "Corruption in Comparative Perception, " in Jain ed.
- _____, 1998b, "An Empirical Investigation of Bribery in International Trade", in Robinson ed.
- Lucian W. Pye. 1990. *Civility, Social Capital Society: Three Powerful Concepts for Explaining Asia*. *Journal of Interdisciplinary History*, XXIX: 4.

- Mauro, P., 1998, "Corruption: Cause, Consequences and Agenda for Further Research, " *Finance & Development*, vol. 35, pp1-5.
- _____, 1997, "The Effects of Corruption on Growth: Investigation, and Government Expenditure: A Cross Country Analysis", in Elliott ed.
- _____, 1995, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3.
- Oliver, Willard M., 2004(3rd ed.), *Community-Oriented Policing- A Systemic Approach to Policing*, Prentice Hall.
- OECD. 2001. *Civil Society and the OECD - November 2002 update*. Paris.
- OECD. 2002. *Good Governance and Best Practices for Investment Policy and Promotion*. Paris.
- OECD. 2003. *Fighting Corruption: What Role For Civil Society? The Experience of The OECD*. Paris.
- OECD. 2004. *OECD Principles of Corporate Governance*. Paris.
- Ostberg, O. 2000(8), "Kontakt-N: One Contact-Simplified Registration of Business Enterprises via Internet," Presented at the Seoul Anti-Corruption Symposium 2001: The Role of Online Procedures in Promoting Good Governance, Seoul, Korea.
- Putnam, Robert D. 1993. *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*. The American Prospect. 13.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Putnam, R. . 1995. Turning in Turning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS: Political Science & Politics*. 28(December).

- Quah, J., 1999, "Corruption in Asia Countries: Can It Be Minimized?" *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 6, pp. 483-494.
- Rhodes, R. A.W. 1977. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Robinson, M., 1998, "Corruption and Development: An Introduction", in Robinson (ed.) *Corruption and Development*, Frank Cass Publishers.
- Rose-Ackerman, Susan. 1996. "The Political Economy of Corruption : Causes and Consequences", *Viewpoint*, No.74.
- _____, 1999, *Corruption & Government: Causes, Consequence, and Reform*, Cambridge University Press.
- Shelley, L. I., 1998, "Crime and Corruption in the Digital Age", *Journal of International Affairs*, 51(2), pp. 605-620.
- Silverman. Eli B. 1998. *The Price of Controlling Corruption*. *Public Administration Review*. 58(2).
- Stuart C. Gilman. 2001. *Organizations, Transparency and the Fight Against Corruption: Institutions of Integrity in the United States*. OECD.
- Tanzi, V., 1998a, "Road to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth?" ISSN 1020-5098, IMF.
- _____, 1998b, "Road to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth?" ISSN 1020-5098, IMF.
- Wedeman, A., 1997, "Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines," *The Journal of Developing Areas*, Vol. 31, Summer.
- Wei, S., 1999, "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?", *The World Bank, Policy Research*

Working Paper, No. 2048.

_____and R. Zeckhauser, 2000, "How Taxing is Corruption on International Investor", The Review of Economics and Statics, Vol. 82, No. 1.

World Bank. 1999. "A Multipronged Strategy for Combatting Corruption".

_____, 1999. "Fostering Institutions to Contain Corruption", PREM Notes, No.24.

_____, 1997. Helping Countries Combat Corruption : The Role of the World Bank, Washington, DC : World Bank.

_____, 1992, Governance and Development, Washington, DC : World Bank.

【부록 1】

주요 외국의 경찰 부패방지대책 최근동향

1. 미 국

미국의 경찰 부정부패 방지대책의 핵심은 LA경찰국의 내사과(IAG), 뉴욕경찰국의 내사국(IAB) 등과 같은 강력한 권한을 가진 「내부 감찰제도」이며, 80년대 이후 「경찰위원회」 등 외부 독립기구에서 경찰비리 관련 민원접수 등의 제한적 역할 수행

※ IAG (Internal Affairs Group) : 市警 경찰국장 직속의 내사과

※ IAB(Internal Affairs Bureau) : 내사국

□ 법적근거

○ 美 연방법(United States Code)

- Title 42/ Chapter 136/ Subchapter IX/ Part B/ Section 14141
- 「정부를 대신해 법을 집행하는 공무원이 美 연방법과 연방 헌법에 의해 보장된 개인의 권리를 침해·탄압 등 위반했을 때에는 연방검찰은 민사소송을 제기할 권리를 갖는다」고 규정

○ 캘리포니아 형법(Title 5)⁸⁸⁾

- 제68조: 공무원이 자기업무와 관련, 뇌물을 요구하거나 받을 경우 징역 2~4년의 형을 선고할 수 있고, 추후 캘리포니아주에서 공무원이 될 수 없음.
- 제69조: 다른 공무원에게 폭력행사 및 협박을 하여 공무를 방해한 자는 1

88) 미국의 경찰제도 및 법규는 각 지역별로 상이하므로, 본문에서는 LA 경찰을 중심으로 고찰하면서 워싱턴·뉴욕 등 경찰을 가미하는 방식으로 서술. 同法도 LA가 속한 캘리포니아주의 법적근거임.

만달러 이하 벌금이나 1년 이하의 징역을 선고

- 제70조: 경찰이 업무와 관계없이 뇌물을 요구하거나 수수할 경우 경범죄에 해당

○ 경찰윤리헌장

- 美 경찰(법집행기관 : Law Enforcement Agency)이 채택하고 있는 윤리규정(Code of Ethics)

□ 경찰 부정부패 실태

○ 부정부패 유형

- 경찰관의 마약류 사용이나 마약류 거래자들과의 연계
- 영장집행·범인체포·구조행위 등 업무중 타인의 물건을 절취하는 행위
- 금품수수·폭행·성폭행·매춘·사기 등 각종 범법행위⁸⁹⁾
- 허위보고서 작성·가정사 문제
- 기타 性·인종·계층 차별 시비 등이 주를 이룸.

○ 부정부패 주요 사례

- '91. 3. 3. LA경찰 4명이 흑인운전사를 경찰봉 등으로 집단폭행하는 장면이 TV에 방영, 폭행 경찰관 2명 30개월 실형 선고(로드킹 사건)
- '99. 5. 7. 「연방 인권위원회」에서 LA경찰 소속 경찰관이 증거물로 압수된 마약 8파운드를 절취하여 판매한 행위로 적발, 同 사건 조사 중 同인이 99명에 대해 증거물 조작으로 살인·강도 등 실형을 선고받게 한 사실도 추가로 적발

※ 이를 계기로, '00. 8월 연방검찰에서는 LA경찰국을 「연방조직폭력배처벌법」 위반으로 기소하였

89) 금품수수의 경우 주로 교통단속이나 마약사건 등과 관련해 발생

으며, 형사소송 중 '00. 9월 LA 市의회에서 연방검찰에서 제시한 「합의서」(Consent Decree)⁹⁰⁾를 수용기로 결정, '01. 4월 연방법원에서 이를 이행하도록 명령한 바 있음.

☞ LA경찰 Consent Decree 부정부패 방지 내용 발췌본

- '00. 7. 26. LA경찰위원회의 경찰 내부수사 결과, 6명의 경찰관을 증거조작 혐의 등으로 처벌
- 뉴욕 경찰 마약거래자들로부터 세금을 걷다 적발
- 마이애미 경찰 마약판매 조직을 직접 운영하다 구속
- 보스턴 경찰 「사창가 포주」들로부터 상납받다 입건
- 필라델피아 경찰 31명을 도박·매춘·유혹업소과 유착·상납관계로 입건

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- 대부분의 경찰관들이 현재의 「보수」 및 「퇴직금제도」, 「기타 처우」에 대해 만족하고 있어, 정신질환자나 마약 복용자 등 특별한 경우 이외에는 부정부패 행위를 하는 경찰관은 거의 없음.
- 이에 따라, 시민들도 경찰에 대한 신뢰도가 높으며, 일례로 공무원 중 가장 선호하는 직종으로 경찰공무원(월 평균 급여 5천달러)이 소방공무원(월 평균 급여 6천달러)에 이어 2번째를 차지하고 있음.

□ 경찰 부정부패 근절 요인⁹¹⁾

○ 역사적 배경

- 1869년 창설된 LA 경찰국의 경우 1950년까지 각종 부정부패가 만연하였으나
- '50년 「파커」 경찰국장이 부임하면서 당시 「경찰관 월급을 3배로 인상」하는 한

90) 두 당사자들 사이에 합의사항이 이서된 법원의 명령이나 판결

91) 미국경찰의 경우 그 청렴성 등을 고려, 다른 국가들에 있어서의 「부정부패 요인」이 아닌 「부정부패 근절 요인」으로 목차를 달리하였음.

편, 「부정부패 경찰관들을 단호히 퇴출」시킴으로써 현재의 깨끗한 경찰상 구현

○ 보수 등 처우 양호

< LA 경찰 보수체계('03년 기준) >

- 기본급

최고 말단 계급인 PO- I 의 경우 1년차 기본급이 3천972달러(약 452만원)이며, 2년차의 경우에는 4천136달러(약 470만원)에 이릅니다.

- 퇴직금

- 20년 근속후 퇴직시 마지막 월급의 1/2을 본인 사망시까지 연금으로 지급받을 수 있고
- 20년 근속을 초과할 경우 초과 1년마다 3%씩 연금이 증가, 30년 근속 경찰관은 퇴직 당시 월급의 80%를 지급

- 시간외수당

주 40시간 근무가 철저히 지켜지고 있으며, 시간외 근무시 시간당 보수의 1.5배를 전액 현금으로 지급

□ 경찰 부정부패 방지 대책

< LA 경찰국 >

○ 개 황

LA 경찰국의 경찰 사정기관으로는 시장 산하기관인 경찰위원회 「감사관실」(OIG : Office of the Inspector General)과 분쟁해결 기구인 「옴부즈만실」(Ombudsman Office), 그리고 市警 경찰국장 직속의 「내사과」(IAG : Internal Affairs Group)가 있음.

○ 경찰위원회 감사관실(OIG)

- '91년 경찰위원회 산하에 설치된 OIG는 경찰관의 모든 민원사항의 寫本을 보고 받으면서 조사가 필요한 특별한 사건에 대해 자세히 조사를 실시

- 또한, 경찰국 내부 감찰단의 부정부패 조사사건중 일부를 선정, 조사의 타당성을 검토하는 한편, 경찰내부 기강·징계절차에 대해 감사를 실시
- 이렇게 조사한 자료를 경찰위원회에 보고하는 기능 수행
- 경찰 옴부즈만실(The Ombudsman Office)
 - '87년 사소한 갈등이 민원·소송제기 등으로 악화되는 것을 방지하기 위한 목적으로 市警 경찰국장 직속하에 설치
 - 고도의 훈련을 받은 민간 중재 전문가들로 구성
 - 분쟁발생 및 처리결과를 분석, 치안정책에 반영토록 하는 「feed-back」 기능도 수행
- 내사과(IAG)
 - '49년 철저한 부정부패 조사 및 경찰에 대한 신뢰제고를 위해 「감찰과」 설치 후 확대개편된 내사기능
 - 경찰국 소속 경찰관은 다른 경찰관의 부정부패 사실 취득시 보고의무가 있는 바⁹²⁾, 이를 통해 수집된 자료를 토대로 부정부패 행위 조사
 - 경찰관 비리첩보에 대한 확인·증거수집 등을 위해 함정수사·도청·미행 등도 실시
 - 또한, 부정부패 혐의 경찰관에 대해서는 영장없이 마약·소변검사, 거짓말 탐지기 분석 등도 병행
- 연방경찰(FBI)의 감시
 - FBI 요원들이 정기적으로 구치소에 진출, 市警 경찰국에서 체포한 피의자들에게 검거경위·범죄사실 등을 질문함으로써, 수사과정에서의 불법행위·인권탄압·인종차별·금품수수 등을 조사
 - 경찰관 부정부패 사실 발견시 同 경찰국 IAG에 통보

92) 이를 위반시 중징계 대상이며, 신고유도를 위해 IAG에서 관할경찰서에 경찰관 비리사실을 신고한 후, 翌日 同 사실이 내사과에 통보되지 않으면 신고접수 경찰관을 중징계

< 뉴욕 경찰국 >

○ 개 황

뉴욕시 경찰국의 경우 소속 경찰관들의 높은 도덕성과 업무효율 제고를 위한 내부적 통제기능으로 「내사국」(IAB : Internal Affairs Bureau)이 있으며 이와 함께, 부패방지를 위한 市警의 활동과 노력을 감시·평가하는 외부적 통제기능으로서 시장직속의 「경찰부패척결위원회」(The Commission to Combat Police Corruption)가 운용되고 있음.

○ 내사국(IAB)

- 기 능

시민의 제보나 자체 파악한 경찰관 부정부패 행위에 대한 수사, 각종 정보수집뿐만 아니라 경찰을 사칭한 민간인·단체의 범죄행위에 대한 수사활동도 병행

- 조직체계

- 내사국장 하에 지휘관급(captain) 이상 간부들의 부패행위 수사를 위한 「특별수사대」(Special Investigations Unit), 부정부패 관련 수사를 지휘하는 「집행부」(Executive Officer), 부패관련 정보수집을 위한 「정보과」(Intelligence Section)로 구성
- 또한, 부패유형 파악 및 정보수집의 효율성을 제고하기 위해 소속 수사팀별로 담당지역을 설정하는 한편, 광역 수사를 위해 市 전체를 담당하는 별도의 팀을 두고 있음.

- 수사방법

- 내사국 소속 수사관은 자체 훈련프로그램에 의해 다양한 수사기법을 습득
- 민원제기 및 비위첩보 입수시 주변인물 조사, 대상자에 대한 감시·미행·함정수사·감청 등의 방법으로 부패 행위를 수사하며, 경우에 따라서는 타 지역 경찰이나 연방 경찰과의 정보공유 및 수사협조를 하기도 함.

- 부정부패방지를 위한 사전적 조치

- 부정기적 마약류 투여 조사

채용 경찰관 전원에 대해 마약류 사용여부에 대한 검사를 실시하는 한편, 현직 경찰관들에 대해서도 부정기적으로 컴퓨터로 무작위 추출해 검사를 실시

· 정직성 검사

자체조사 결과 또는 민원제기 등 부패 연루 가능성이 있는 경찰관을 대상으로 정직성에 대해 조사하는 제도로, 조사관이 가상으로 민원을 해당 경찰관에 신고한 후, 同 신고에 대해 적정한 처리·보고서의 정확성 등에 대해 조사를 하는 방식으로 실시

· 경찰서 지휘관들의 감시

일선 지휘관들이 문제성 있는 경찰관을 사전에 발견하고 그들의 업무수행에 대해 감독을 강화

○ 경찰부패척결위원회(CCPC)

- '95년 뉴욕시장 산하에 설립된 『부정부패 감시위원회』로, 직접 수사를 실시하지는 않지만 뉴욕경찰의 부패방지 등을 위한 활동과 특별한 사안에 대한 수사결과 등을 보고 받아, 이에 대한 평가와 일정한 권고 등을 수행하는 기관
- 시장에 의해 선임된 4인의 위원으로 구성되어 있으며, 同 위원들은 정기적으로 『내사국 간부회의』에 참석하고, 내사국 직원들에 대한 교육도 실시

2. 영 국

영국 경찰은 전통적으로 내부감찰보다는 '민원제기에 의한 소극적 비리행위 색출'이라는 기조를 유지해오고 있었으나, 최근 이같은 소극적 대응이 부정부패 증가요인이 되고 있다는 지적이 제기됨에 따라 부패경찰관을 적극적으로 색출해 내는 『反 부패그룹』을 운용

□ 법적근거

○ 공공기관부패관행에관한법(Public Bodies Corruption Practices Act)

- 뇌물공여·수수, 공여약속 등은 관계당사자의 국적을 불문하고 형사처벌
- 뇌물에 대해 ‘공무원의 직무에 영향을 미치기 위한 또는 공무원이 정직·순수성에 반하는 행동을 하도록 유도하기 위한 부적절한 보상의 수수행위’로 규정
- 국가기관으로부터 계약을 얻어내기 위해 공무원에게 금품·선물 등을 공여한 경우 뇌물로 제공하지 않았다는 것을 입증하지 못하면 不正授受로 추정한다는 것 등 규정

○ 경찰관행동강령규칙(Code of Conduct)

- 인종차별금지, 경찰정보 보호, 품위유지, 직위 및 직권남용 금지, 동료경찰 행동강령 위반행위 신고의무 등을 규정
- 경찰관 부정부패를 다음의 3가지 유형으로 구분
 - 부패행위(Corruption) : 경찰관 자신 및 타인의 이득을 위해 지위·직권을 남용하는 행위
 - 부정행위(Dishonesty) : 절도·거짓말·속임수 등 개인의 정직성에 위배되는 행위
 - 비윤리행위(Uuethical behavior) : 경찰관 행동강령에 부합하지 않는 행위

○ 기타 법률

- 부패방지법(Prevention of Corruption Act)
- 경찰및형사증거법(Police and Criminal Evidence Act)
- 정보보호법(Data Protection Act)
- 인권법(the Human Rights Act) 등 총 17개 관련법률 시행중

□ 경찰 부정부패 실태

○ 부정부패 관련 처분 현황

'99년 이후 최근 5년간 총 민원접수는 감소('99년 3만1천653건 → '03년 2만4천526건)한 반면, 징계건수는 증가('99년 476건 → '03년 1천529건)추세를 보이고 있으며, 특히 근무태만, 위증·증거조작으로 인한 징계의 증가세가 두드러짐.

○ 부정부패 유형

- 단속관련 등 경찰정보 유출행위가 다발하고 있으며, 특히 런던 경찰내 형사들에 의해 다발
- 금전·성욕 충족 등을 위한 직위남용
- 교통사고·변사사건 등 경찰업무 수행 중 절도행위
- 범법자에 대한 묵인 행위
- 매춘·마약거래·음란물 판매행위 등의 범죄보호
- 교통단속 및 사법처리과정에서의 고의적 누락
- 경찰관의 개인적 이익을 위한 범법행위
- 보직·승진 관련 경찰관간 비리행위 등

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- '90년대 이후 일련의 부정부패 사건으로 시민들로부터 공무원 전체가 많은 비난을 받고 있으며, 특히 일류大 출신자들로 구성된 공무원조직의 「학벌 중심의 부패고리」(Old Boys Network)가 부패의 주요 요인으로 작용
- 이에 따라, '토니 블레어' 정부는 '03. 4월 공직사회의 부정부패 척결의지를 강력히 천명하고, 기존 20개의 부패방지 관련법을 통합, '부패' 개념을 확대하는 내용을 골자로 하는 「부패에관한법」(the Law of Corruption)을 국

회에 상정, 현재 심의중

- 한편, 영국경찰은 국민의 신뢰회복을 위해 '01년 「경찰 개혁안」을 발표하고, '조직전반에 대한 혁신', '경찰관 비리척결', '인권보호 강화' 등 개혁 추진중

□ 경찰 부정부패 요인

○ 주변환경 요인

- 근무환경
 - 경찰 데이터베이스 시스템에 대한 용이한 접근
 - 비리행위에 대한 정밀 감시 기능 결여
 - 경찰관과 범죄정보 제공자간 비리 가능성 상존
 - 불법영업자 및 범죄조직의 경찰관 매수 등
- 조직문화
 - 보안의식 취약, 실적 우선주의, 부패경찰관에 대한 동료들의 묵인 등

○ 개인적 요인

- 채무, 가정불화, 알콜·마약 중독
- 실적 우선주의에 따른 실적거양 목적의 비리 가담
- 경찰 사명감 부족 등

○ 보수 개선

영국에서는 '03.4월 경찰관 사기진작 및 부정부패 방지 등을 위해 경찰관 보수 인상조치를 하였던 바

- 초임 순경의 경우 연봉 3천7백여만원⁹³⁾

93) 프랑스 경찰 초임 순경의 연봉은 3천만원 정도임.

- 경사 1호봉은 연봉 6천여만원
- 경위 1호봉은 연봉 7천500여만원 등의 수준으로 인상

○ 개 황

- 영국경찰은 전통적으로 경찰관의 부정부패를 감시하거나 적발해내는 내부 감찰제도보다는 '민원제기에 의한 비리행위 색출'을 기본방침으로 하고 있음.
- 주민들이 경찰관의 비위행위에 대해 불만(Complaint)을 제기하면 해당 지방청 「민원처리 및 기강담당 부서」(Complaint and Discipline Department)에서 이를 조사, 비리경찰관을 색출
- 중대한 민원인 경우에는 「경찰민원처리위원회」(Police Complaint Commission)가 직장하여 처리
- 하지만 최근 이 같은 소극적 대응으로 인해 부정부패가 증가하고 있다는 지적이 제기됨에 따라, 민원이 제기되지 않더라도 비리첩보 수집 등 부정부패 경찰관을 적극적으로 색출해 내는 기능을 하는 「反부패그룹」(the Anti-Corruption Group)을 신설, 운용 중
- 이외에도 경찰 부정부패 방지를 위해 「경찰관직외 활동 서면 신고제 시행」, 「경찰관 채용에 신용상태 등 반영」 등 다양한 제도·시책을 시행하고 있음.

○ 대내외 사정기관 활동

- 경찰민원처리위원회(Police Complaint Commission)
 - 민간인 위원으로 구성되어 「경찰 옴부즈만」(Police Ombudsman) 기능 수행
 - 감찰부서인 「경찰규율국」(Director of Professional)의 민원처리를 통제·확인·감독하며, 중대 민원에 대하여는 직접 처리
- 반부패 그룹(the Anti-Corruption Group)

- 종래 민원처리 위주의 소극적 부패근절 활동에서 벗어나 적극적으로 비리경찰관을 색출하기 위해 부패경찰관에 대한 정보수집을 주임무로 함.
- 각 지방청별로 운용되고 있으며, 런던 경시청의 경우 현재 180여명의 경찰관이 활동중
- 부정경제행위 단속반(the Fraud Squad of Police Force)
 - 돈세탁· 신용카드 위조· 사기 등 부정경제행위 대한 정보수집 및 조사를 하는 부서로
 - 각 지방청별로 운영되면서 경찰관 부정부패와 연관된 사건에 대해서도 정보수집 및 조사
- 중앙범죄정보국(National Criminal Intelligence Service)
 - '97년 「경찰법」에 의해 창설된 내무부 산하 독립기구로, 경찰·국세청·내무부 등에서 파견된 500여명으로 구성
 - 전국적 규모의 범죄를 취급하면서 특히 공무원 부패행위에 대한 정보수집에도 주력

○ 「경찰관 職外 활동 서면 신고제」 시행

- '00년 「지방정부법」에 의해 신설된 제도로, 경찰관 본인이 관여하고 있는 경제활동에 대해 회사명·역할·투자내용 등 전반을 신고하는 한편
- 관여하고 있는 비영리 사회단체의 단체명·직위·역할 등도 신고토록 함.

○ 경찰관 채용기준에 신용상태 등 반영

- 경찰관 채용기준을 '연령', '건강상태', '교육정도'에서 '업무수행능력'과 '신체조건'으로 변경
- 특히, 신용상태가 불량하거나 영업을 하고 있는 자는 경찰지원 자체가 불가능한 바, 구체적 사유로는

- 파산선고를 받은 자가 이를 해제하지 않은 경우
- 현재 영업행위자 및 부인이나 친척이 지원지역에서 영업행위를 하고 있는 경우
- 부인이나 친척이 주류판매·간이주점·유흥장 등의 영업행위중이거나 허가를 득하고 있는 경우 등임.

○ 기타 경찰 부정부패 방지 시책

- 「정의를 위한 전화」(the Right Line) 설치 등 동료경찰관에 대한 비리제보 제 시행⁹⁴⁾
- 부정부패 우려가 높은 직책에 대한 적격심사제
- 감찰조사 중 또는 완료된 사안에 대한 상급 관리들과의 「정보공유제」 도입 등

3. 일 본

높은 경찰보수 및 합리적 조직문화 등으로 인해 内外의 감찰기능 미비에도 불구하고 청렴도가 높은 것으로 인식되어 왔으나, '사건 허위발표' 등의 부정행위가 잇따르면서 '00년 「경찰개혁요강」을 제정, 대대적인 개혁을 추진

□ 법적근거

○ 경찰관의직무윤리및복무에관한규칙

- 국가공안위원회 규칙 제1호('00. 1. 25.)

94) 이와 함께, 내무부에서는 내부비리 고발자 보호를 위한 법 제정 추진중

- 경찰법시행령(1954년 政令 제151호) 제13조1항에 근거, 경찰청 및 국가공안위원회에서 경찰관의 직무윤리 및 기준을 규정

- 주요내용

< 직무윤리 > (제2조)

- 자공심과 사명감을 가지고 국가와 국민에게 봉사할 것
- 인권을 존중하며 공정하고 친절하게 직무를 집행할 것
- 규율을 엄정하게 保持하여 상호연대를 강화할 것
- 인격을 연마하고, 능력을 향상시켜 자기 충실에 노력할 것
- 청렴하고 건실한 생활태도를 유지할 것

< 직무의 근본기준 > (제3조)

경찰관은 공공의 이익을 위해 근무하며, 그 직무의 수행에 있어서는 不偏不黨하고, 公平中正을 염두에 두지 않으면 안된다.

< 직무공정의 保持 > (제7조)

경찰관은 직무에 지장을 미칠 우려가 있다고 인정되는 금전·물품·기타 재산상 이익의 공여 또는 향응접대를 받거나 직무에 이해관계를 가지는 자와 직무의 공정성이 의심될 만한 방법으로 교체해서는 안된다.

○ 국가공무원윤리법('99. 8. 13. 법률 제129호)

- 증여 등 보고(제6조)

本省 계장급 이상 공무원이 사업자 등으로부터 금전·물품·재산상이익·접대 등을 받았을 경우 각 분기별로 그 價額·일자·원인된 사실·사업자 명칭 및 주소 등 보고

- 주식거래 등 보고(제7조)

本省 심의관급 이상 공무원은 전년도 주식 취득·양도사항 대해 매년 3월 말까지 주식종류·액면가·거래일자 등을 기재한 「주식거래보고서」를 소속 省廳의 장에게 보고

- 소득 등 보고(제8조)

本省 심의관급 이상 공무원은 전년도의 총소득금액 및 과세 내역을 기재한 신고서를 매년 3월말까지 소속 省廳의 장에게 보고

○ 국가공무원윤리규정('00.3.28. 政令 제109호)

- 이해관계자 범위(제2조)

인허가·보조금지급·출입검사·감사·감찰·직급 및 정원 조정권을 갖는 상대방 등을 이해관계자로 규정

※ 경찰청직원의이해관계자에관한훈령('00.3.24 경찰청 훈령 제2호)에 의하면, 국가공무원 윤리규정에서 정하는 이해관계자는 물론 수사대상인 피의자(피의자가 법인인 경우 임원·종업원 포함)와 변호인·대리인도 포함

- 금지행위(제3조)

- 이해관계자로부터 금전·물품·부동산을 증여 받는 행위
- 금전대출·물품 또는 부동산 무상임대·미공개 주식 양수·접대 받는 행위
- 함께 식사·골프·여행 금지, 전별금·축의금·조의금·회환을 받는 행위

- 강연 등 규제(제6조)

이해관계자의 의뢰로 보수를 받고 강연·토론·강습·연수 지도·저술·감수·편찬·라디오 및 TV 출연 등을 하고자 할 때는 사전에 「윤리감독관」의 승인을 얻어야 함.

□ 경찰 부정부패 실태

○ 개 황

- 일본 경찰은 '99년까지 최고의 권력·사정·정보기관으로 국회·언론·시민단체조차도 내부비리에 대해 접근하기 어려운 폐쇄성을 가진 조직으로써, 사정의 무풍지대라는 비판을 받고 있었으나
- '99년말 『가나가와(神奈川) 縣警 각성제 사용 조직적 은폐 사건』⁹⁵⁾을 계기로 부정부패⁹⁶⁾ 등 경찰조직의 문제점이 사회이슈화 되기 시작
- 이에 따라, 경찰청 및 국가공안위원회에서는 上記의 『경찰관의 직무윤리 및 복무에 관한 규칙』을 제정·시행하는 등 자체 사정체제를 강화
- '00.1월 니이가타현(新瀉)에서 발생한 『여성감금 허위발표사건』⁹⁷⁾을 縣警 경찰본부장이 묵인한 사실과 함께, 이를 특별감찰 중이던 관동管區 경찰국장이 온천관광지에서 同 縣警 간부들로부터 접대를 받은 것이 드러나면서, 경찰쇄신 문제를 본격 논의되게 되었음.
- 이 같은 일련의 불상사를 계기로 '00.3월 외부 저명인사들을 중심으로 『경찰쇄신회의』 구성하였는 바, 同 회의에서 '00. 7.13. 『경찰쇄신에 관한 긴급제언』를 마련 경찰청 및 국가공안위원회에 제언하였으며, 이를 토대로 8.25. 後述하는 『경찰개혁요강』을 제정하기에 이룸.

95) '96. 11월 가나가와현 경찰본부 외사과 경부보(경위)의 각성제 사용사건을 인지하고도 이를 조직적으로 은폐했던 것이 '99년말 발각되어, 해당 경찰관이 구속되고 당시 縣警 경찰본부장은 '범인은닉 및 증거인멸' 혐의로 징역 1년6월에 집행유예 3년형을 선고받은 사건

96) 일본에서는 흔히 '不祥事'라는 용어를 사용하는 바, 본문에서는 이를 '부정부패'로 의역

97) '00. 1월 니이가타 縣警에서 『경찰이 '90년 행방불명되었던 여자아이를 9년만에 발견, 보호하고 있다』고 발표하였으나, 얼마 후 발견자가 경찰이 아닌 보건소 직원이었으며, 경찰은 同 직원의 신고에 출동을 거부한 것이 드러나 사회문제화되었던 사건

경찰쇄신에 관한 긴급지시

○ 경찰부정부패의 배경

- 범죄수사의 비닉성(秘匿性)을 강조한 나머지 공개해야할 정보가 공개되지 않고 있음.
- 일선 간부에 대한 교육훈련의 질적·양적 부족
- 캐리어경찰관 일부의 국가와 국민에 대한 봉사의식·책임감 결여
- 국민의 비판이나 의견을 받아들이지 않는 조직문화
- 시대변화에 대한 대응능력 부족

○ 긴급 지시

- 투명성 확보와 적절한 시정조치를 위한 대책
 - △ 정보공개 적극 추진 △ 부정한 직무집행에 대한 고충신고제도 실시
 - △ 감찰 강화 △ 공안위원회에서 제3자적인 감사 기능 확행
- 국민요구에의 부응 대책
 - △ 일선 경찰의 '민사불개입'이라는 잘못된 인식을 불식, 주민상담 등에 적절한 응대
 - △ 민원담당 경찰관 명찰 패용으로 책임감 고취
 - △ 주민요구 수렴을 위한 「경찰서 평의회」 설치
- 시대 변화에의 적응 대책
 - △ 캐리어경찰관의 경시(경정) 임용 기간을 2배로 연장, 경찰본부장으로서의 일률적 등용 배제 △ 지방경찰관 증원

※ 캐리어 경찰관 : 우리나라의 행정고시에 해당하는 1종 국가공무원 합격자들로 경부보(경위)로 채용되어 4년차에 경시(경정)까지 승진, 일본 경찰의 수뇌부는 전원 캐리어 경찰 출신임.

○ 부정부패 관련 처분 현황

상반기 기준 면직·정직·감봉·계고가 '02년 318건, '03년 219건, '04년 166건으로 최근 3년간 감소 추세

○ 부정부패 유형

- 1980년대

- 효고(兵庫) 縣警 현직 경부보(경위)에 의한 은행강도 사건('84. 3월), 同 현경 巡查長(경사)에 의한 은행강도 사건('84. 4월), 아키타(秋田) 縣警 운전면허증 위조사건('84. 5월) 등
- 80년대의 경찰부정부패는 △ 동기에 있어 사채 및 금융대출 등을 위한

경우가 많고 △ 윤리의식 결여 등 경찰관 개인의 문제라는 영역을 크게 벗어나지 않았음.

- 1990년대

- 군마(群馬)·교토(京都)·나가사키(長崎) 縣警에서 잇따라 발생한 「권총 압수 날조 사건」, 아이치(愛知)현경 「부정경리 의혹 사건」, 東京 경시청 「부정지급 공금 반환 소송」 등 일련의 경찰 부정부패 사건이 대부분 경찰직무에 직접 관련된 것으로
- 업무실적·승진 등에 대한 경쟁심리를 비롯, 경리조작 및 이중장부에 의한 비자금 조성 등 기업들과 유사한 조직적 부패현상이 경찰조직에 깊숙이 침투하기 시작

- 최근 경향

- 오늘날에도 경찰 부정부패는 끊이지 않고 발생하고 있는 바, 그 유형도 강제추행·음주운전·교통사고·정보누설·폭행·공갈·약물사범·공문 서위조·수뢰 등 다양한 형태로 나타나고 있으며
- 특히, 최근에는 금품을 받고 수사정보를 유출하는 등의 「기브 앤 테이크」(give and take) 방식으로 외부와의 밀접한 상부상조에 의한 비리가 다발하고 있음.

- 최근 부정부패 주요사례

< 수사비 유용 사건 >

'04. 2. 10. 홋카이도(北海道) 아사히가와(旭川) 경찰서장 등을 지낸 '하라 다 코지'(原田 宏二) 前 警視長(치안감)이 '道警이 수사협조자에게 지급하는 신고보상비 등을 조직적으로 유용, 비자금을 만들어 썼다'고 폭로, 사회적 파문 확산

이러한 수사비 유용 비리는 홋카이도뿐만 아니라 후쿠오카, 시즈오카에서도 발생되었으며, 기타 지방경찰본부에 대한 의혹 보도도 지속 이어지고 있음.

이에 따라, 日 경찰청에서는 都道府縣 경찰에 직접 회계감사를 실시할 수 있도록 훈령을 제정하는 한편, 「예산집행검토위원회」 설치 등 同 사

건의 조사와 예산집행의 투명성 확보를 위한 대책을 강구 중

< 기타 최근 사례 >

- 사이타마(埼玉) 縣警의 한 경부보(경위)가 탐정사무소장과 공모, 60대 남자에게 ‘이성관계 관련 비디오와 사진을 찍어 두었다’며, 100만엔(약 1천만원)을 요구한 혐의로 체포
- 치바(千葉) 縣警 경부보(경위)가 9차례에 걸쳐 담당사건 용의자 부인에게 음란전화 및 문자메세지를 보낸 혐의로 징계처분을 받고, 사직

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- 개 황

- 과거와 비교할 때, 하위직급의 경찰관련 부정부패가 지속 증가함으로써 경찰에 신뢰도는 점점 낮아지고 있는 실정
- 다만, 캐리어경찰관의 경우 일정 직급 승진을 보장함에 따라 부정부패 사례가 상대적으로 적음.

- 경찰개혁에 대한 인식

’03. 9월 실시한 『경찰개혁 추진상황에 대한 국정모니터 조사』 결과, 최근 경찰에 대한 인식에 대해 △ ‘좋아졌다’가 24.3%, △ ‘변함없다’ 또는 ‘나빠졌다’가 26.7%, ‘모른다’가 13.5%를 차지

- 경찰 신뢰도에 대한 인식

’04. 5월 실시한 기관·단체에 대한 신뢰도 조사에서

- ‘국민의 신뢰를 받기 위해 더욱 노력해야 할 기관’으로 경찰이 1위로 국회의원(81%)에 이어 2번째(46%)를 차지
- ‘폐쇄적인 조직’ 문항에서는 관료(36%), 국회의원(29%)에 이어 경찰이 3번째(26%)를 차지하였는 바

일반적으로 알려진 바와 달리 경찰이 국민의 높은 신뢰를 받지 못하고 있는 것으로 나타남.

□ 경찰 부정부패 요인

○ 경찰의 구조적 병리(행정경찰 강화와 사법경찰 약화)

- 日 경찰은 2차세계대전 전에는 행정의 모든 분야에서 강력한 권한을 행사 하였으나, 戰後 범죄수사만을 주된 사명으로 하는 사법경찰로 변화
- 이후 고도 경제성장에 따라 경찰도 교통·산업·위생 등 영역에서 다시 권한이 확대되기 시작해 사법경찰에서 행정경찰로 변모⁹⁸⁾함으로써, 권한 강화에 따른 부정부패 우려가 상대적으로 증대
- 한편, 2015년까지 시장경제 규모 약 50~60억조엔(약500~600조원)에 이를 것으로 추정되는 교통분야가, 경찰 고위간부의 관련기업 낙하산 인사 등으로 인해 비리의 온상이 될 가능성이 농후해지고 있음.

○ 내부 온정주의

- 경찰은 내부의 부정부패 사건에 대해 약하게 처벌하는 경향이 있는 바
 - 이는 고위직 독점 등 많은 인사상 특권을 누리는 캐리어 그룹이 이로부터 소외되어 있는 非캐리어 그룹의 부정부패를 엄히 처벌하지 못하고 있는 데서 비롯됨.
 - 이에 따라 경찰 부정부패 발생시 조직적으로 은폐하는 사례가 대부분이며, 부정부패 당사자를 처벌하더라도 사안을 축소해 처리를 하는 관행이 조직의 不文律처럼 굳어진 실정임.
- ※ 경찰에서 내부 부정부패 수사후 송치한 사건에 대해서는 검찰이 재차 수사하거나 불구속 사건을 구속 기소하는 예가 거의 없을 만큼 경찰의 의견이 존중됨.

98) '84년 『풍속영업등의규제및업무의적정화등에관한법률』이 제정되면서 경찰 대상 영역이 확대되었고, '94년 조직개편에 의해 생활안전경찰을 발족시키면서 행정 경찰로 비약 발전, '92년 행정제제를 골자로 하는 『폭력단 대책법』이 제정되면서 조직범죄조직에 대한 막강한 권한을 갖게 됨.

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 보수 등 우수한 처우

- 日 경찰의 초임 순경의 경우 '99년 기준 월 약164만원, 순경 10호봉의 경우 275만원을 지급 받으며, 총경 15년 호봉은 368만원, 총경 25년 호봉은 515만원을 지급 받는 등 보수체계 양호
- 이는 일반 사기업 보다 우위의 수준이며, 이 같은 높은 보수체계는 「낮은 부패도」를 유지하는데 기여하고 있음.
- 한편, 「급여법」(제10조)에 따르면, 경찰업무의 특수성을 인정해 다른 공무원에 비해 25%까지 더 지급받을 수 있도록 규정하고 있음.

※ 日 공무원 급여제도

- 국가공무원과 지방공무원으로 대별되며, 계급제를 채용하여 직무와 복잡성, 책임의 정도에 따라 1~11단계로 분류
- 경찰관의 급여도 이에 따르고 있으나 지방경찰의 경우 지방자치단체의 재정규모에 따라 급여액이 다소 차이를 보임.
- 日공무원의 보수결정 원칙으로는 「민간부문과의 균형원칙」과 「생계비 원칙」이 있는데, 「생계비 원칙」은 참고사항에 불과하고, 주로 「민간부문과의 균형원칙」에 입각해 공무원 임금을 조정
- 경찰의 경우 시민의 안전과 재산을 지키는 공안직으로서의 업무특수성을 고려, 일반 행정직 공무원보다 비교적 높게 책정되어 있으며, 특히 상위직 보다는 하위직의 경우 그 편차가 크게 나타남.

○ 경찰개혁 추진

- 日 경찰청에서는 上記의 국가채신위원회의 「경찰채신에 관한 긴급제언」에

따라, 「경찰개혁요강」(’00. 8. 25.)을 제정하였는 바

- ① 경찰행정의 투명성 확보와 자정기능 강화 ② 「국민을 위한 경찰상」 확립 ③ 새로운 시대 요청에 부응하는 경찰상 구축 ④ 경찰 인적기반 강화 등 4개 과제를 실천목표로 선정하고, 각 과제 달성을 위해 과제별 세부시책을 수립, 경찰개혁을 추진해 나가고 있으며
- 부정부패 관련 주요 시책으로는
 - 경찰청 훈령·지시 등을 홈페이지에 게재, 투명한 경찰행정 구현
 - 경찰관 부정부패 관련 징계 내용 발표기준 명확화
 - 경찰관 직무집행에 대한 고충신고 및 처리시스템 구축
 - 감찰체제 정비 및 감찰활동 강화
 - 인사·교육제도 개선을 통한 경찰관 자질향상 등임.

○ 감찰기능 강화(上記 경찰개혁 내용중 일부)

- 공안위원회의 경찰 감찰기능 강화

’00년 국가공안위원회 및 각 都道府縣 공안위원회가 경찰에 대해 감찰기능과 관련, 구체적인 지시를 할 수 있도록 「경찰법」을 개정
 - 자체 감찰활동 강화
 - 경찰청장관 및 각 都道府縣 경찰본부장이 년 1회 「감찰실시계획」을, 분기 1회 이상 그 「시행 상황」을 각 공안위원회에 보고토록 함으로써 자연스럽게 자체 감찰활동 강화를 유도
 - 이와 함께, 각 管區경찰국에서도 관할 경찰본부에 대한 감찰활동 강화
 - 현재 경찰청에서는 수석감찰관 이하 18명, 7개 管區 경찰국에서는 총 131명의 감찰요원이 감찰활동을 펼치는 한편, 47개 都道府縣 경찰 수석감찰관을 지방경무관으로 임명하는 등 감찰체제 강화
- ※ 지난 한해 경찰청에서는 200회, 管區 경찰국에서는 1,234회의 감찰활동을 실시하였으며, 都道府縣 경찰에서는 같은 해 4~5월중 5,695회를 실시한 것으로 집계됨.

○ 「징계처분 발표지침」 확립

- 경찰의 감찰기능에 대한 투명성 확보로 對국민 신뢰를 증진시키고자, 부정 부패로 인해 경찰관 징계시 외부 발표 기준을 명확히 하였던 바
- 구체적으로
 - ① 직무집행 및 이에 관련된 징계처분
 - ② 사적인 행위와 관련된 징계중 정직이상 처분
 - ③ 공무내외에 미치는 영향, 경찰관 직책 등을 감안, 對국민 신뢰 확보를 위해 발표함이 적당하다고 인정되는 징계처분에 대해 사건개요·처분 일자·내용을 발표하도록 「징계처분 발표 지침」을 마련

4. 중 국

공안의 막강한 권력 및 私的 關係(관시)를 중시하는 사회 분위기 등으로 인해 아직 부정부패가 만연, 이에 따라 「부정부패 前歷의 인사 반영」, 「자질향상을 위한 교육강화」, 「암행감찰활동 강화」 등의 다양한 대책을 추진 중

※ 관시(關係) : 혈연·학연·지연·직장 관계 등에 기초하여 맺어진 인맥을 의미하며, 영어로 'Connection', 'Relationship', 우리나라의 '뺨', '인맥' 등과 유사하나, 사회구조 및 문화의 상이성으로 인해 의미에 약간의 차이가 있음.

□ 법적근거

○ 중국공산당원간부청렴준칙

- 개혁개방과 경제건설 촉진을 위한 공산당 간부의 청렴성을 강조
- 권한남용 이익취득 금지, 사적 영리활동 금지, 인사규율 준수 등 부패방지를 위한 제반내용 규정

□ 경찰 부정부패 실태

○ 개 황

- 중국 공안은 개혁개방 이후 경제발전을 목표로 그 기능을 적극 발휘하는 한편, 국가안전과 사회안전을 성공적으로 수호하면서 중국의 현대화 건설 추진에 중요한 기여를 해 왔음.
- 특히, 공안들의 높은 자질과 강한 경찰집행력으로 엄격하면서도 공정한 치안업무를 수행해 오고 있음.
- 반면, 공안들의 막강한 권한 및 여러 사회요인으로 인해 직무태만·법률위반·뇌물수수·권한남용 등의 부정부패가 만연해 있어, 국민들로부터 많은 불신을 받고 있는 실정임.

○ 경찰 부정부패 특징

- 사회분위기 반영
 - 중국에서는 아직 제반 분야에 있어 규정화된 시스템이 정착되지 못하고 있어, 사적 관계에 의해 많은 일들이 좌우되는 사회분위기가 팽배해 있음.
 - 특히 국가 지도부의 권력이 일선 행정에까지 영향을 줌으로써 공안에서도 자연스럽게 부정부패가 상존하게 되는 결과를 초래
- 계급별 부패상 상이
 - 상위 계급 공안들은 성숙한 인격과 조직에 대한 높은 비전·사명감으로 깨끗한 조직이 되고자 노력하고 있는 반면
 - 하위 계급층 특히, 경찰분국(경찰서) 및 파출소 근무 공안들은 대민 치안업무 처리과정에서 많은 부정부패 행위를 하고 있는 것으로 알려짐.

□ 경찰 부정부패 요인

○ 보수 등 처우 문제

- 중국 공안은 경찰관의 보수가 사회전반의 물가수준 등을 고려할 때 상당히 낮은 편임.
- 예컨대, 산둥성(山東省) 공안청의 경우 최하위 계급인 순경의 경우 월 1천 위안(약 13만7천원), 경정급 간부의 경우 월 2천500위안(약 34만4천원) 정도를 지급받고 있는 바
- 이같은 낮은 보수는 부정부패의 주요 요인으로 작용하고 있음.

○ 공안의 강력한 권력

공안의 무소불위의 강력한 권력 및 이에 의한 오만 등으로 인해 사건처리 과정에서 사적인 이익을 우선시 하는 경향이 나타남.

○ 私的 關係 중시의 사회분위기

소위 '되는 것도 없고, 안되는 것도 없다'라는 문구로 대변되는 사적 관계 중시 풍토가 공안의 법집행 분야에 자연스럽게 영향을 미침으로써, 부정부패의 요인이 되고 있음.

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 고위간부 인사에 부정부패 前歷 반영

- 省 공안청장 이상의 고위 공안간부 임명시 사전에 일정기간 후보자를 대내외에 공표하고, 후보자가 과거 부정부패 사실이 있었는지 여부를 인사위원회에 신고토록 유도

- 부패 행위자에 대하여는 그 직에 임명하지 않음은 물론, 부패행위가 심각할 경우 일정한 제재를 가하도록 하고 있음.

○ 자질향상을 위한 교육강화

- ‘후진타오’(胡錦濤) 국가주석이 제시한 「권력은 국민을 위해 행사하고, 國政은 국민을 근본으로 하며, 이익은 국민을 위해 도모해야 한다」는 지침하에
- 전국의 공안들을 대상으로 ‘특권의식을 버리고 국민의 이익을 최우선으로 치안업무를 수행’토록 직무수행 교육을 강화

○ 경찰 직무수행 범위 규범화 등 제도 개선

- 직무수행 절차의 세부적 규정
헌법 및 제반 법률 규정에 따라 직무수행 절차를 세부적으로 규정함으로써 직무수행의 자의성을 약화시킴.
- 「5개 금지명령」 하달
 - 공안부에서는 '03년초 총기·차량·음주·도박 등과 관련해 부정부패가 만연하고 있다는 점을 인식, 「5개 금지명령」을 전국 공안청에 하달하였는 바
 - 주요 금지내용은 ① 총기관리 및 사용규정 준수 ② 총기소지 상태로 음주 금지 ③ 음주운전 금지 ④ 근무시간 음주 금지 ⑤ 도박행위 금지 등이며
 - 이를 위반한 자는 해고를 포함한 징계처분을 받게 된다는 것 등임.

○ 암행감찰 활동 강화

- 공안부에서 지난 '03년 37만7천여 차례에 걸쳐 암행감찰 활동을 벌인 결과
- 11만6천건의 시정명령, 1만4천여건의 감찰통지서 및 건의서를 발송한 바 있음.

5. 태 국

경찰관 중 80% 이상이 채무에 시달리고 있을 정도의 열악한 처우가 부정부패로 이어지고 있다는 인식하에 경찰청에서는 경찰 처우개선을 위해 노력하고 있으나, 정부의 예산지원 미흡 등으로 인해 크게 개선되지는 못하고 있는 실정

□ 경찰 부정부패 실태

○ 부정부패 유형

- 교통위반·금지장소에서 흡연 등 단속관련 금품수수, 사건 청탁, 이권개입, 업소 비호, 범법자와의 유착 등 성행
- 특히 방콕·치앙마이 등 일부 대도시와 파타야·푸켓 등 관광도시를 중심으로 경찰관 부패정도가 심한 것으로 나타남.
- 미얀마·캄보디아·라오스 등과의 국경지역에서는 불법출입 관련 부정부패가 심각

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- 공무원들의 부정부패가 국가발전을 저해할 정도로 심각하다는 것은 국민뿐만 아니라 공무원 자신도 인정
- 특히 경찰은 일반시민들에게 직접적인 영향을 주는 강력한 권력을 행사하고 있어 국민들에게 부정부패 정도가 가장 심각한 것으로 인식됨.

□ 경찰 부정부패 요인

○ 보수 등 처우 미흡

- 최하위 계급인 순경 3호봉의 경우 월 4천500바트(약 12만원)를 지급받고

있으며, 경위 19호봉의 경우 월 2만3천660바트 (약 65만원) 가량의 급여를 수령

- 특히, 각종 수당이 거의 없으며, 경찰장비·제복 등도 개인이 구입해야 할 정도로 처우 미흡
- 최근 태국 통계청 조사에 따르면 공무원 80% 이상이 채무에 시달리고 있는 것으로 나타남.
- 이같은 경찰에 대한 보수 등 처우 미흡은 부정부패의 주요 요인으로 작용하고 있음.

○ 조직체계상 요인

- 계급을 막론하고 금품수수가 많은 부서에 근무하기 위해 인사청탁을 하는 관행 만연
- 경찰 상하간 상납문화 상존으로 부정부패 근절에 한계 노출
- 경찰 지휘부의 처우개선 의지 미약 및 경찰예산 과소 책정

○ 제도적 요인

- 경찰은 수사권 등 막대한 권력을 행사하고 있으며, 국민들사이에 부정부패를 고발해도 처벌되지 않는다는 인식 팽배
- 인사운용의 투명성이 확립되지 못해 인사청탁 만연
- 공무원 이익과 국가이익 충돌시 공무원 개인의 이익을 우선시 하는 인식 팽배
- NGO 등 외부감시 기능 미흡

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 보수 및 근무여건 개선 노력

'03년 당시 경찰청장이 언론과의 인터뷰에서 '경찰관의 열악한 보수가 부정

부패의 주요 원인으로 작용하고 있다'며, 보수 등 근무여건 개선을 위해 노력하였으나, 정부의 예산지원 미흡 등으로 현재까지 별다른 후속조치가 없는 실정

○ 대내외 사정기관 활동

- 감찰기능은 적극적인 사정활동 보다는 사후 처리식 소극적 활동을 위주로 하고 있고
- 「부정부패방지위원회」가 설립되어 있으나, 인력 및 의지부족 등으로 유명 무실한 실정

6. 필리핀

보수 등 처우 미흡과 '73년 계엄령 선포에서 비롯된 경찰의 강력한 권력 등으로 부정부패가 만연, 이에 따라 최근 취임한 경찰청장은 부패경찰관에 대한 강력한 처벌을 시사하는 한편, 「뇌물수수 금지 캠페인」 등의 부정부패 방지 대책을 추진중

□ 법적근거

○ 헌법 제11조 제1항

- 공직자의 청렴의무 명시

○ 부정부패방지법(Anti-Graft and Corrupt Practice Act)

- 공무원 부정부패 유형, 재산신고 의무, 형사처벌에 관한 사항 규정 및 자격정지·부당이득 몰수 등의 처벌 명시

○ 형법(Penal Code)

- 제210조 : 공무원 뇌물수수시의 벌칙으로 10년이상 12년 이하의 징역형 및 수수금품의 최고 3배에 해당하는 벌금형을 규정
- 제212조 : 뇌물공여자를 제210조의 처벌대상으로 규정

○ 경찰징계관련지침

- 경찰위원회가 부패 경찰관을 파면할 수 있는 권한 부여

□ 경찰 부정부패 실태

○ 부정부패 유형

- 뇌물수수 : 행정절차가 복잡하고 대기시간이 길어 공무수행중 급행료 등의 명목으로 금전·물품·서비스 수수 사건 다발
- 비호 : 마약제조·거래, 도박 등의 불법행위를 비호하는 대가로 금품수수
- 갈취 : 단속 등을 빙자, 금품을 요구하는 행위 만연
- 사건무마 : 교통·마약 등 단속시 사건무마 조건으로 금품수수, 특히 증거물을 조작, 무고한 시민들에게 무마조건으로 금품을 요구하는 사례도 발생

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- 경찰 발표에 따르면 최근 1년간 마약관련 적발된 비리 경찰만 300여명에 이르는 등 경찰의 부정부패 만연
- 이에 따라, 시민들은 경찰을 ‘국민들을 갈취하는 공무원’으로까지 인식하고 있으며, 이같은 현상은 경찰뿐만 아니라 쏠 공무원 조직에 해당

□ 경찰 부정부패 요인

○ 보수 등 처우 미흡

- 최하위 계급인 순경의 초임 월급은 기본급 8천605폐소(약 18만원)와 諸수당 3천550폐소(약 7만원)를 합쳐 최고 1만2천155폐소(약 25만원) 가량 수령
- 수사비·초과근무 수당은 미지급
- 이 같은 열악한 보수 및 처우가 부정부패의 주요 요인으로 작용

○ 역사적 요인

- '73년 이전에는 軍警⁹⁹⁾의 윤리의식은 비교적 높은 편이었으며, 시민들도 경찰에 대한 존경과 신뢰를 보이고 있었으나
- '마르코스' 독재정권의 계엄령('73. 9. 21.) 선포 후 경찰이 강력한 권한을 행사하게 됨에 따라 인권침해 및 금품수수 등 권한남용에 의한 부정부패가 만연하기 시작

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 概況

- 최근 취임한 신임경찰청장은 경찰신뢰회복을 위해 강력한 개혁정책을 추진하고 있으며, 특히 경찰내 비리행위 척결을 강조하면서 뇌물수수 금지 캠페인 등 다각적인 대책을 모색 중
- 이와 함께, 뇌물수수로 적발된 경찰관에 대해서는 현장에서 체포, 형사 입건토록 지시하는 등 부패경찰관에 대한 강력처벌 시사

99) 당시에는 경찰과 군이 분리되지 않았음.

○ 대내외 사정기관 활동

- 경찰청내 감찰부서(IAS : Internal Affairs Services)
 - 경찰청장 직속기구이며, 부정부패 관련 경찰관이나 국민들로부터 받은 제보에 대해 조사
 - 同 부서에서 피조사자가 경찰규범 위반시 충분한 증거가 있을 경우에만 한해 직위해제·파면 등의 징계조치
- 경찰위원회(Napolcom)
 - 「경찰법」 제13조에 경찰위원회의 조직과 기능에 대해 규정하고 있으며, 위원장은 행정자치부장관으로 하고, 이하 4명의 민간 위원으로 구성
 - 경찰행정 조정, 경찰서비스 향상을 위한 정책·법률·규칙 제정, 기타 제도개선 등의 역할 수행
 - 직무관련 비리·권한남용·의무불이행 등 부정부패 신고를 접수하면 위원회내의 특수조사팀이 이를 직접 조사, 결과에 따라 행정벌 부과
- 옴부즈만(Office of Ombudsman) 제도 시행
 - 「옴부즈만법」(법률 제6770호, '89년 제정)에 의해 시행
 - 우리나라의 감사원과 같은 독립기구로 공무원 근무기강을 점검하는 한편, 부정부패 관련 외부의 제보나 자체 정보수집 사안을 조사

○ 「지휘관 책임」 관련 경찰위원회 규칙제정(' 04. 9월)

- 경찰위원회에서는 경찰지휘관이 부하직원의 부정부패를 예방하거나 사전에 적절한 조치를 취하지 않은 경우, 연대책임을 물어 지휘관을 처벌토록 하는 새로운 규칙(경찰위원회 규칙 2004-007)을 제정
- 同 규칙 주요내용
 - 수도경찰청장은 한 관區에서 8건이상의 금품수수 사건 발생시, 해당 관區長에게 일정한 조치를 취해야 하며, 미조치시 직무소홀로 본인이 징계 처분을 받게 됨.

- 마찬가지로 管區長은 한 경찰서에서 6건이상의 금품수수 사건 발생시 해당 경찰서장에게, 경찰서장은 치안센터에서 4건이상 발생시 치안센터장에게, 치안센터장은 자체에서 2건이상 발생시 해당 직원에게 적절한 조치를 취해야 하며, 위반시 징계처분

○ 「재산신고제」 시행

- 「부정부패방지법」 제7조에 규정되어 있으며, 同法 제8조에 의해 불성실 신고시 해임조치
- 「대통령령」(’75년)에서는 재산신고 시기를 명시
 - 최초 부임 후 30일 이내에 재산 등록
 - 재직기간 매년 1월 재산변동사항 신고
 - 퇴직 즉시 재산 변동사항 신고

7. 흥 공

높은 보수 및 처우, 경찰관 개개인의 강한 자부심 등으로 세계적으로 깨끗한 경찰로 알려져 있으며, ‘내부감찰 기능’, ‘외부 민원담당 기능’, ‘독립기구’인 廉政公署 운용을 통해 부정부패에 대해 종합적으로 접근

□ 법적근거

○ 뇌물방지조례(Prevention Public Bodies Corruption Practices Act)

- 제4조 : ‘뇌물’의 정의에 대한 규정과 함께 특히 뇌물공여자에 대한 처벌을 명시

- 제10조: 공무원이 급여수준 이상의 재산을 소유하면서 부정부패 관련 혐의
가 있는 경우, 법원에 그 사유를 소명하지 못하면 처벌토록 규정

○ 경찰일반예규(Police General Orders)

뇌물공여시 제공자 체포의무 및 뇌물공여 약속을 받은 경우 지휘관 및 廉政
公署(우리나라의 부패방지위원회)에의 보고의무 등 규정

○ 경찰내규(Forces Procedures Manual)

- '04년 『행정장관 지침』에 의거, 모든 공무원은 편익 수수시 상급자의 허가
를 받아야 하며 예외적인 특별허가 절차를 상세히 규정
- 제12조(일반원칙)
 - 선물공여는 거절이 원칙이나, 공식행사에서의 선물 등 거절이 곤란한
경우 소속기관에 제출
 - 선물을 반납해서는 안 된다고 간주되는 경우 개인이 소유하거나, 음료
수·꽃 등인 경우 경찰관 공유 또는 자선단체에 기증, 1천홍콩달러(약
15만원) 미만인 경우 행사시 경품으로 기증
- 제17조(선물의 개인 소유)

수수 경찰관 이름이 새겨진 300홍콩달러(약 4만원) 미만인 기념품, 행사
주최자의 이름·로고가 새겨진 50홍콩달러(약 7천원) 미만 기념품은 별도
허가 없이 개인 소유 가능
- 제28조(경찰기관에 대한 선물·기증)

개인 및 단체로부터 1만홍콩달러(약 150만원), 한 행사에서 3만홍콩달러
(약 450만원) 이상 기증받는 행위 금지
- 제43조(公私의 이익충돌)

공과 민간 이익충돌 발생우려가 있는 투자 또는 이익추구를 삼가며, 특정
인에게 지원·충고·정보제공 등의 부당한 특혜 부여 금지

○ 경찰 행동강령(Code of Conduct)

경찰관의 채무·보증·공무상 비밀누설·금품모금을 통한 행사개최·게임장 출입을 금지하는 등의 경찰관 의무를 광범위하게 규정

□ 경찰 부정부패 실태

○ 부정부패 관련 처분 현황

- 廉政公署에 접수된 경찰 부정부패 신고건수는 '00년 602건, '01년 513건, '02년 502건, '03년 451건으로 지속 감소추세를 보이고 있으며, '04년에는 8월 기준 310건이 접수된 상태임.
- 한편, 부패와 관련 파면 또는 해임된 경찰관은 '00년 22명, '01년 21명, '02년 28명, '03년에는 26명으로 나타남.

○ 부정부패 유형

- 마약 또는 윤락가 단속 정보를 알려준 대가로 뇌물을 수수하거나 性상납을 받는 사례가 주로 이루고 있으며
- 특히, 사복부서인 마약과·조직범죄과 등에서 부정부패가 많은 실정

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- 홍콩경찰은 높은 보수 및 사회적 평가로 자부심이 강해 부정부패 행위가 거의 없는 것으로 알려져 있으며
- 시민들도 경찰에 대해 청렴하고 不偏不黨한 공무원으로 인식

□ 경찰 부정부패 요인

- 홍콩경찰의 경우 보수나 처우, 조직운동, 제도 등의 여건이 우수해 조직환경에 의한 부정부패는 거의 없으며, 대부분 비리사건은 개인채무 과다 경찰관들에 의해 발생
- 과다채무의 원인으로는 가정문제가 60%, 무절제한 낭비 14%, 투자실패 13.5%, 도박이 3.3%를 차지하고 있는 것으로 나타남.

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 높은 수준의 처우 유지

- 홍콩경찰 '경정' 계급 월급은 최하 7만7천450홍콩달러(약 1천130만원)에서 최고 8만6천435홍콩달러(약 1천260만원)에 이르는 등 보수가 높고
- 이외에도 각종 주택 및 자녀 학자금 지원 등 각종 복지 혜택이 제공되고 있음.
- 이러한 높은 수준의 처우 등으로 인해 '01년 「세계 투명성위원회」 발표 '부패지수' 순위에서 91개 평가대상국중 14번째로 선정되는 등 깨끗한 경찰상을 유지하고 있음.¹⁰⁰⁾

○ 강력한 사정기구(廉政公署) 운용

- 개 관
 - 홍콩은 '내부 감찰기능', '외부 민원담당 기능'과 함께 독립 反부패위원회인 廉政公署(ICAC : Independent Commission Against Corruption)를 운용하는 등 공무원 부정부패 근절을 위해 종합적 접근을 행하고 있으며
 - 특히, 廉政公署의 경우 △ 부정부패의 색출·조사·기소 △ 부정부패 기

100) 당시 우리나라는 부패지수 4.2로 91개국 평가대상국 중 42위를 차지

회 차단 등 사전예방활동 △ 주민대상 反부패 홍보활동 등 강력한 권한을 가지고 활동

- 역 사

- '60~'70년대 홍콩의 인구가 폭증하고, 상공업 중심지로 발전하는 과정에서 공무원 사회 전반에 부패가 만연하던 가운데
- '73년 430만홍콩달러(약 6억원)의 자산을 보유한 현직 총경이 해외로 도주한 사건이 발생, 경찰로부터 독립적인 부패전담기구의 필요성이 대두됨에 따라 '74년 설립

- 조직 구성

현재 1천374명의 직원이 근무하고 있으며, 이들 대부분이 계약직 공무원으로 10년이상 장기 근무자이자 부정부패 조사 등에 전문적인 지식과 능력을 겸비

- 조직 및 업무

- 廉政公署는 '작전국', '예방국', '주민협력국'으로 구성되어 있는 바
- 작전국에서는 부정부패 혐의에 대한 신고 및 제보 접수, 이의 분석·평가·조사
- 예방국에서는 모든 정부기관과 함께 부정부패 여건 감소를 위한 점검을 실시하고
- 주민협력국의 경우 부정부패 폐해에 대한 주민교육과 부패척결을 위한 주민 참여 및 지지 유도 활동 등을 펼침.

- 기관간 협력

경찰·교정청·세관·이민국·소방국이 참여하는 '反부패 협력단'을 구성, 운용

○ 기타 부정부패 방지 시책

- 경무관 이상 매년 재산변동 신고(재산신고제)
- 경찰관 채용시 필기·면접 합격자에 대해 성장배경·학교생활·대외활동·교우관계 등 광범위한 청렴도 조사를 통해 책임자만 최종 선발

8. 싱가포르

높은 수준의 보수, 「부패행위조사국」(CPIB)의 강력한 반부패 정책 등으로 현재 가장 청렴한 국가중 하나로 평가되고 있으며, 이에 더해, 경찰에서는 '99년 「부패척결을 위한 新조치」를 통해 다각적인 자체 부패방지 대책을 추진중

□ 법적근거

○ 부패행위방지법(The Prevention of Corruption Act, 1960)

- 부정부패의 의의 및 이를 방지하기 위한 제반 대책 규정

○ 부패재산압류법(The Corruption Confiscation of Benefits Act, 1989)

- 부정부패로 취득한 이익을 압류하기 위해 '89년 마련된 법률

□ 경찰 부정부패 실태

- '50년대 초까지는 부정부패가 만연하고 있었는데, 당시 싱가포르 경찰에 「반부패국」(Anti-Corruption Branch)에서 부패행위 단속 수사책임을 수행하고 있었으나, 비효율성 및 부정부패 경찰관의 연계 등으로 인해 제기능을 발휘하지 못하고 있었음.
- 이에 따라, 싱가포르 정부는 '52년 경찰로부터 독립된 조직인 총리실 직속의 「부패행위조사국」(CPIB : Corrupt Practices Investigation Bureau)을 설립
- 설립초기 국민들의 지지 및 공무원들의 개혁의지 미흡으로 많은 실효를 거두지 못하였으나, '59년 리관유(李光耀) 정권이 부패관리들에 대한 해임 등 강력한 반부패 정책을 추진하면서 제기능을 발휘하게 되어
- 현재 전세계적으로 가장 청렴한 국가중 하나로 평가되기에 이룸.

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 높은 수준의 보수 등 처우 유지

- 싱가포르 공무원의 보수는 세계 최고 수준으로, 대기업 임원 연봉의 2/3에 맞춰져 있으며, 기업연봉이 인상되면 자동적으로 오르게 되어 있음.
- 구체적으로, 장관의 경우 은행가·회계사·공학자·변호사·국내 대기업·다국적 기업 등 6개 직종의 상위 4명의 평균보수를 보수로 책정하며, 고위 관료의 경우 상기 6개 직종의 32세 연령군에서 상위 15번째 평균소득을 기준으로 삼고 있음.
- 이같은 높은 보수체제로 인해 공직을 자랑스러운 천직으로 받아들이고 있음.
- 한편, '94년 싱가포르 정부는 「유능하고 정직한 정부를 위한 경쟁력 있는 보수제도」라는 백서를 발간, 의회에 보고한 바 있는데, 同 백서를 통해 「훌륭한 정부라는 국가적 목표달성을 위해 민간과 비견할 정도의 공무원 보수를 유지해야 할 필요성」을 제시한 바 있음.

○ 부패행위조사국(CPIB) 운용

- 역할
 - 공공 또는 민간부문에서의 부패행위 신고 접수 및 수사
 - 공직자의 부정행위(malpractices) 및 직권남용(misconduct)수사
 - 공무상 부패행위 여부 진단 및 사전예방 조치
- 조직의 구조

<기능국>(Operations Division)

- 특별수사팀(SIT : Special Investigation Team) 등 4개과로 나누어져 활동하며, SIT는 여타 3개과(Unit)보다 비교적 복잡하고 중한 범죄를 취급
- 4명의 국장보(Assistant Director)가 각각 1개과를 지휘
- 수사결과보고서를 CPIB 국장에게 제출하며 국장은 同 보고서를 검토,

검사에게 기소 또는 불기소등의 적절한 의견을 제시

- 공직자 범죄 수사결과 공소유지에 충분한 증거가 확보되지 못한 경우에는 소속기관장에게 통보, 적절한 징계조치를 요구할 수 있음.

<행정 및 특별지원국>(Administration of Specials Support Division)

- 부국장(Deputy Director) 1명의 지휘하에 기능국(Operations Division)의 수사기능을 지원하기 위해 비리정보의 수집·분석·연구, 행정 등 업무를 수행
- 정보과(Intelligence Department)와 행정기획과(Administration Projects Planning Department)로 구성되는 바
- 정보과에서는 정보 수집 및 분석, 현장조사, 연구활동 등으로 수사업무를 지원하는 기능을 수행하며
- 행정기획과에서는 △ 행정 및 인사기능 △ 정부부처 및 정부 산하기관의 주요행정 및 인사에 대한 검증(screening) 자료 제공, 부정부패 소지가 있는 행정업무의 취약성 발견 및 방지책 제시 △ 정보·자료 관리, 프로젝트 개발 등의 기능을 수행

- 주요 기능

- 민원(complaints) 접수
 - △ 記名·匿名 불문, 범죄가능성이 있는 것으로 판단되면 수사의 단서로 삼아 증거자료 수집 및 조사활동 개시
 - △ 잘못된 신고이거나 무고로 판명될 경우 허위신고자 또는 무고인은 1년 이하의 징역 또는 1만홍콩달러(약 150만원) 이하 벌금에 처하거나 병과처분(부패방지법 제 28조) · 공공부문 부패 수사
 - △ CPIB는 공공부문 부패 수사를 최우선시 하고 있는 바, 특히 법집행 공무원들에 대해 특별한 주의를 기울이고 있음.
 - △ 정부패에 연루된 경우 지위고하를 막론하고 철저히 조사·처벌
- 부패예방 활동
 - △ 주로 인·허가 관련 업무에 대해 불필요한 절차 및 지연유무 등 검

토, 공직자의 급행료 수수 등 부정행위 예방

△ 無負債 신고(Declaration of Non-Indebtedness)

모든 공직자는 자신의 재정적 수입에 비추어 순부채가 과도하지 않음을 신고, 소명해야 함.

△ 재산신고(Declaration of Assets and Investment)

모든 공직자는 매년 자신의 재산과 투자내역을 신고해야 함.

△ 선물수수금지(Non-Acceptance of Gifts)

공무로 인해 거래관계에 있는 자로부터 금전 또는 어떤 형태의 선물도 받을 수 없으며, 방문인사로부터 기념품 등을 받았을 경우 소속 기관장에게 신고·제출하고, 이에 대한 소유를 원할시 상당금액을 지불하여야 함.

△ 부정부패 예방교육(Public Education)

필요에 따라 공직자 대상 부정부패 관련 정신교육 실시

○ 경찰 자체의 부패방지 대책

경찰에서는 일부경찰이 부패 및 범죄활동에 개입되어 있다는 지적이 제기됨에 따라 '99. 6. 11. 「경찰 부패척결을 위한 조치」들을 발표하였는 바, 구체적인 내용으로는

- 예방적 조치

· 순환보직 :

부패유혹이 큰 보직에 대해서는 순환보직 기간을 종전의 5년에서 3년으로 단축

· 신상필벌 확행 :

부패경찰관은 강력 처벌, 뇌물을 거부한 경찰관에 대하여는 포상 조치

· 철저한 사전심사 :

경찰관 채용시부터 정신상태와 스트레스 대처 능력을 심사하고, 음주·도박·여성편력이 있는 자는 채용대상에서 배제

- 감성적 지원 :

- 심리적 고통을 받고 있는 경찰관에 대해 상담·대출·재정 등 지원

- 신입 경찰관 교육 :

- 신규 채용된 경찰관에게 형무소를 방문케 하여 부정부패가 본인 및 가정에 어떠한 결과를 가져오게 하는지 인식시킴.

- 『부패행위조사국』과의 공조 강화

- 경찰과 부패행위감시국이 공동으로 전담팀을 구성해 감찰

- 부정부패 공무원과 그 가족이 겪는 고통 및 극복과정을 담은 비디오를 제작, 모든 경찰관에게 방영

9. 러시아

여론기관 조사결과, 공무원이 받은 뇌물이 정부예산의 70%에 이르는 등 공무원 부패가 만연해 있고, 그중 경찰의 부패도가 2번째로 높은 것으로 드러날 정도로 경찰 부정부패가 심각, 「보수 등 치우 개선」, 「관계기관간 상호 감시체계 구축」 등의 부정부패 방지 대책 추진

□ 법적근거

○ 연방형법 제200조(수뢰죄)

- 제1호 : 단순 수뢰는 1~3년 징역형
- 제2호 : 수뢰후 부정처사는 3~7년 징역형
- 제3호 : 연방공무원의 제1호 내지 제2호의 행위는 5~10년 징역형
- 제4호 : 사전모의, 조직적 수뢰, 강요, 대규모 수뢰¹⁰¹⁾ 등은 7~12년 징역형

□ 경찰 부정부패 실태

○ 부정부패 관련 처분 현황

'04. 7월말 러시아 내무성 발표에 따르면, 금년 상반기중 총 6천240건의 공무원 수뢰행위를 적발, 이중 2천913명을 형사 입건한 것으로 나타남.

○ 부정부패 유형

'04. 7월 연해주에서 교통경찰 2명이 한국교포를 협박, 현금 100달러(약 12만원)를 강취하는 등 특히 교통경찰의 부패지수가 높게 나타남.

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- '02. 5월 IDEM이라는 여론조사기관이 설문조사 결과를 토대로 추론해 낸 보고서에 따르면
- 러시아 공무원들이 '01년 한해동안 뇌물로 받은 돈은 360억달러(약 46조 원)로, 정부예산 수입의 70%에 이르며
- 조사대상자의 절반 이상이 한차례 이상 뇌물을 요구받은 경험이 있고, 민간인의 76%, 사업가의 82%가 실제로 뇌물을 줬다고 답변
- 한편, 민간인들의 경우 교육기관에 이어 교통경찰을 2번째로 부패도가 높은 것으로 평가

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 보수 등 처우 개선

- 연해주 경찰청 기준 9년차 소령 월급은 9천루블(약 36만원), 5년차 대위는

7천루블(약 28만원) 정도로 보수가 열악한 바

- 러시아 정부에서는 공무원 부패가 국가발전의 걸림돌로 작용하고 있음을 인식, 부정부패 척결을 위해 공무원 보수인상을 추진

○ 관계기관간 상호감시체계 구축

경찰 단속시 세관·국경수비대·국가정보기관 등과 합동단속으로, 상호 감시 체계 구축

○ 「조정심리위원회」 운용

내무부 산하 「조정심리위원회」에서 공무원의 부정부패 정보를 통합·분석하는 한편, 관련 대책을 수립하는 기능 수행

10. 멕시코

연방경찰이 마약사범과의 연계, 납치범죄 가담, 수송차량 강취 등 강력범죄에 가담하는 사례가 다발하는 등 경찰의 부정부패가 심각한 지경에 이르고 있는 바, 경찰 처우 개선 등의 부패방지 대책을 추진

□ 법적근거

○ 공무원행정책임에대한연방법

- 공직자 부정부패 방지를 위한 기본법

○ 공공안전부내부규칙

경찰의 조직과 운용에 관한 사항을 규정

□ 경찰 부정부패 실태

○ 부정부패 관련 처분 현황

- 멕시코시티 경찰청에서 발표한 ‘연례보고서’에 따르면, ’03. 3월~04. 2월간 부정부패 행위로 처벌을 받은 경찰관은 총 2천940명으로 이중 파면 1천 270명, 정직 203명, 구속 174명, 경고 1명, 사면이 116명을 차지
- 한편, ’04년 상반기 중에는 총 127명을 조사, 이중 조직범죄 가담 혐의 3명, 살인사건 관련 혐의 2명을 적발

○ 부정부패 유형

- 연방수사청이나 경찰특수팀의 경우 마약사범과의 연계, 납치범죄 가담, 사건묵살, 수송차량 강취 등 강력범죄에 가담하는 비리행위가 많고
- 그 외의 경찰은 교통경찰 금품수수, 순찰경찰의 관할구역 보호비 상납비리, 범죄묵인 조건 금품수수 등이 주를 이룸.

○ 경찰에 대한 사회적 인식

- 멕시코 경찰의 경우에도 다른 중남미 경찰과 마찬가지로 부정부패로 인한 국민들의 불신이 심각한 수준인 바
- 특히 최근 연방검찰부 요원들의 마약조직과의 연계, 납치범죄에의 가담 사실이 밝혀지면서 불신감이 최고조에 달한 상태임.
- 이 같은 경찰에 대한 불신감은 범죄신고 기피현상으로 이어지고 있는 바

- 55%이상의 국민들이 치안에 대한 불안감을 느끼면서도 경찰에 대한 불신으로 인해 대부분 범죄신고를 포기하고 있는 실정이며
- 특히 납치범죄의 경우 최근 3년간 400여건이 발생한 것으로 알려져 있으나, 피해자의 80% 이상이 경찰이 납치와 연계되어 있을 것으로 판단, 신고를 기피하고 있어 실제로는 1천200여건을 상회할 것으로 전문가들은 분석

□ 경찰 부정부패 요인

○ 낮은 보수 및 경찰간 차등

- 연방과 각 주별, 직능별로 보수수준의 차이가 현격한 바
 - 연방경찰의 경우 월평균 약 3만페소(약 300만원)로 비교적 높은 수준인 반면
 - 멕시코시티 경감의 경우 월 평균 약 1만8천페소(약 180만원)의 보수를 수령
- 이 같은 일부 경찰의 낮은 보수와 경찰간 차등으로 인해 상대적 박탈감에 의한 부정부패 행위 만연

○ 사회적 요인

- 당초 멕시코의 사법체계는 스페인·프랑스 등의 영향을 받아 자치제를 채택하였으나, 이후 미국의 영향으로 많은 분야에서 규제를 가하고 있는 바
- 준법의식이 약한 상태에서 강한 규제를 가하는 기형적 사회분위기가 부정부패를 조장한다는 지적이 많음.

□ 경찰 부정부패 방지 대책

○ 경찰관 처우 개선

- 최근 '줄리아니' 前 뉴욕시장의 이끄는 연구팀이 「멕시코시티 치안환경 연구보고」를 통해 '경찰시스템 개혁'과 함께 '경찰관에 대한 처우 개선'을 강력 권고함에 따라
- '05년 치안관련 예산을 대폭 증액하는 한편, 범인체포시 포상금 지급제도 시행

○ 인권위원회 운용

연방 및 각 주의 인권위원회에서 공직자의 부정부패 및 직권남용 행위, 가혹 행위, 직무수행 절차상 위법, 수사 지연 등에 대한 신고를 접수, 처리하는 역할을 수행

○ 내부통제단 운용

- 정직·투명한 경찰 조직문화 형성을 위해 설립된 부서로 연방경찰에 대한 통제·평가·행정발전강화 등의 역할을 수행
- 「연방행정조직법」 제37조 제2항의 규정에 의해 내부통제관을 임명하며, 각종 청문·소청 민원 기능 長들의 협조를 받고 있음.
- 한편, 同 부서에서는 소속 경찰관들의 적극적 참여를 위해 「연방경찰 행동강령」을 제정 시행하고 있음

11. 브라질

○ 감찰국 운용

- 民警 본부장 산하에 간부 65명, 비간부 380명으로 구성된 감찰국을 두고, 그 아래에 5개과를 두고 있는 바
- 1과는 경찰관 비리 단속, 2과는 경징계, 3과는 중징계, 4과는 시민들의 진정·고소·고발 사건, 5과는 경찰관 특수 유치장 운영(일반시민과 분리 수감)을 각각 분담
- 한편, 軍警에서는 총사령관 산하에 감사관실을 두고 있으며, 상파울로주를 20개 지역으로 구분해 지역사령부를 두고 있는데 각 지역사령부 역시 총무과 산하에 감찰계를 두고 있음.

○ 신속 징계제도(Via-Rapida)¹⁰²⁾ 시행

상파울로 경찰에서는 징계대상자를 직위해제 한 후 3년정도에 걸쳐 행하던 징계조사 기간을 6개월 이내로 단축하는 「신속 징계제도」를 도입, 운용

12. 아르헨티나

○ 고위직 경찰에 대한 대대적 사정

- ‘키르츠네르’ 대통령은 취임(’03.5월) 이후 군·경찰 고위직 인사에 대한 대대적 사정을 단행하고 있으나
- 이에 대해 前職 대통령 계열의 고위직 인사들만을 대상으로 하고 있다는

102) ‘빠른 길’이란 뜻

지적이 제기되고 있음.

○ 「부에노스 아이레스」 州경찰의 대대적 개혁

- 「부에노스 아이레스」 州에서는 '04. 4월 '악셀 블룸버그' 청년 피살사건¹⁰³⁾ 이후 치안장관을 교체하는 한편, 경찰에 대한 대대적 사정과 개혁 단행
- 주요 개혁추진 내용으로는
 - 치안장관에게 부정부패 경찰관 적발시 행정절차를 거치지 않고 바로 해임할 수 있는 권한을 부여, 同 장관 취임 후 현재까지 비리와 연루된 5천여명의 경찰관을 해임
 - 인구 7만명 이하의 市에서는 시민들이 직접 경찰서장을 선출할 수 있도록 하여 경찰에 대한 주민통제 강화
 - 경찰관 부정부패 신고전화를 개설, 변호사 등이 민원인과 상담 후 비리 혐의 발견시 고발할 수 있는 제도 마련

103) '04. 3월 경찰과 정보부 요원이 납치범들을 미행하는 과정에서 경찰과 범인들의 총격전으로 납치되어 있던 '악셀 블룸버그' 청년이 범인들에 의해 살해된 사건
 이와 관련, 국민들은 州경찰이 일부러 범인을 도피시키기 위해 총격전을 벌여 同 청년이 살해되었다고 믿는 등 경찰에 대한 불신이 극에 달한 바 있음.

【부록 2】

2000년 이후 경찰관 징계처분 현황

○ 계급별

구 분	징계인원	계 급 별						
		총경이상	경정	경감	경위	경사	경장	순경
2000	1443	2	10	23	99	483	665	161
2001	1055	7	6	12	97	371	436	126
2002	828	10	11	12	74	329	304	88
2003	900	7	11	24	91	313	346	108
2004	632	6	9	22	67	234	226	68

자 료 : 경찰청 내부자료

○ 비위유형별

구 분	징계인원	비 위 유 형 별				
		금품수수	부당처리	직무태만	품위손상	지시위반
2000	1443	246	89	275	193	640
2001	1055	98	66	219	139	533
2002	828	113	42	178	143	352
2003	900	124	42	175	150	409
2004	632	78	22	129	128	275

자 료 : 경찰청 내부자료

○ 징계종류별

구 분	징계인원	징 계 종 류 별				
		파 면	해 임	정 직	감 봉	견 책
2000	1443	67	128	262	399	587
2001	1055	30	93	168	325	439
2002	828	30	109	189	196	304
2003	900	37	138	208	175	342
2004	632	47	133	109	93	250

자 료 : 경찰청 내부자료

연구보고서 2005

선진 각국의 경찰부패방지 제도에 대한 연구

- 미국 · 영국 · 일본 · 홍콩 · 싱가포르 중심으로 -

2005년 8월 발행

2005년 8월 인쇄

발행인 : 김 길 배

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : (주) 대한피앤디

(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며

치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE