

## 경찰부패사태에 대한 연결망 이론적 접근 \*

### Network Theory and Police Corruption in Korea

전 수 일 (Jeon, Soo-il)\*\*

#### ABSTRACT

Network theory explores the relationship between the corruptor, the corrupted, and other participants in police corruption. More specifically, it provides a map indicating the shared role and the degree or direction of influence among the corruption participants. The three major forms of police corruption are the corrupt practices linked to traffic control, the regulation of disciplinary shops and business : and incident solving requests. These forms of police corruption are reported in South Korean newspapers and are analysed by using network theory. The article concludes by suggesting that training and public relations in the police should be improved, and that salaries and morale should also be improved to raise the status of the policemen.

\* 이 연구는 2000년 교내 학술연구비에 의해서 이루어짐.

\*\* 광운대학교 행정학과 교수(行·博)

## I. 연구의 목적과 방법

경찰공무원은 국민의 재산과 생명을 보호하며 사회의 질서와 안전을 유지하기 위해 국민생활과 직접 관련이 있는 최 일선에서 법을 집행하고 각종 서비스를 제공하는 것을 임무로 하고 있다. 따라서 국민과의 직접적인 접촉에서 임무를 수행해야 하기 때문에 부패의 유혹에 빠지기도 쉽고 현장에서 노출되는 위험성이 매우 높다. 일반적으로 공무원 범죄통계를 보면 경찰공무원의 범죄율이 전체 공무원의 범죄율보다 두 배 가량 많은 것으로 집계되고 있다.

오늘날 경찰 공무원의 부정부패의 특징은 첫째, 총체화, 둘째, 구조화 및 관행화, 셋째, 일상화되어 있다고 규정할 수가 있다. 경찰부패현상은 어느 특정부문에 국한된 것이 아니고 경찰사회 전반에 걸쳐 있는 관행화된 생활방식이라 해도 과언이 아니다. 다시 말해서 경찰부패현상은 먹이사슬과 뇌물 고리로 연결된 여러 조직의 다수의 행위자에 의해 행해진다는 것이고 또 하나는 개인적 양심보다 구조적 압력에 의해 발생하는 측면이 강하다는 것이다. 이는 우리 사회에서 합법적인 수단이나 혹은 사회적으로 인정된 수단을 통해 부패행위가 대규모로 빈번히 행해지고 있다는 것을 의미한다.

국회 행정자치위원회의 경찰청에 대한 국정감사(1999년 10월 13일)에서, 김대중 대통령의 강력한 공직사회 부패척결 의지에도 불구하고 정권교체 이후 경찰 공무원의 비리는 오히려 늘어났으며, 강력 범죄가 급증하는 등 민생치안에 큰 허점이 있는 것으로 드러났다. 경찰 공무원의 부패현상이 문제가 되는 것은 경찰기강이 해이해져 경찰 공무원의 본연의 임무를 게을리 할뿐만 아니라 일반국민들로부터 불신의 대상이 되고 이로써 국가 경쟁력을 저하시키는 물론 국민의 생명과 안전까지도 위협하기 때문이다. 뿐만 아니라 경찰부패의 만연과 관행화는 국민의 준법 정신마저 해이하게 만든다. 이처럼 경찰부패의 심각성에도 불구하고 역대정부의 부패척결 노력은 그다지 성과를 보지 못했던 것이 사실이다. 그것은 정부의 반부패 정책이 부패유형에 따른 철저한 연구와 대책이 마련되지 못하였고 포괄적이고 일괄성의 대중요법에 지나지 않았기 때문이다. 따라서 일정한 기간이 경과하면 또다시 부패의 악령이 되살아나는 악순환을 되풀이할 뿐이었다.

이 연구는 경찰부패(Police Corruption)의 개념규정과 유형을 이론과 실제의 관점에서 살펴보고 최근 언론보도를 통해 빈번히 나타난 경찰관이 간여된 대표적인 부패사례를 제시하고 이를 연결망 이론(Network Theory)에 입각하여 부패행위자와 연결고리 및 자원 등 그 속성을 밝혀 봄으로써 반부패를 위한 대응전략을 마련코자 하는 것이다. 여기서 경찰 공무원의 부패사례는 대민 접촉이 많은 교통단속과 풍속영업의 규제 및 사건처량과 관련하여 발생 가능한 부패사례들을 연구대상으로 한다. 이 연구를 위해 각종 문헌연구와 통계 그리고 일간신문 등 언론보도 내용을 활용하고자 한다.

## II. 경찰부패의 개념규정과 유형

### 1. 경찰부패의 개념규정

지난 1999년 4월, 서울 경찰청이 (주)현대 리서치에 의뢰, 일반국민 3천명을 대상으로 실시한 설문조사에서 조사대상의 65.4%가 “경찰이 시민들로부터 믿음을 얻지 못하고 있다”고 답했으며, “신뢰를 받고 있다”는 응답은 34.6%에 그쳤다.(한겨레신문, 1999. 5.11일자 사회면). 불신 이유에 대해 응답자의 27%가 부정부패·비리 때문이라고 답했으며 다음으로 과잉단속(26.7%), 권위주의적 태도(20.8%), 불친절(13.9%) 등을 뽑아 부정부패현상이 경찰을 신뢰하지 않는 가장 큰 이유라고 국민들이 생각하고 있었다.

그러면 우리는 여기서 과연 경찰부패란 무엇이며 그 범위는 어떻게 잡아야 할 것인지 먼저 규정해 둘 필요가 있다. 일반적으로 관료부패라 함은 공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직접, 간접으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무 불이행 또는 부당 행위(비윤리적 행위 포함)등 규범적 의무를 일탈한 경우를 총칭하는 개념으로 파악하고 있다(전수일, 1999: 22-26). 여기에는 개인의 이득뿐만 아니라 개인이 속해 있는 집단을 위한 권한남용의 행위나 범죄행위는 물론이려니와 직무와 관련된 공직의 의무에 대한 사회적 기대를 저버리는 행위도 포함된다(한국형사정책연구원, 1999 :16). 경찰 공무원도 여타의 일반공무원과 다를 게 없다. 다만 경찰공무원은 국민생활과 직접 관련 있는 최 일선에서 법을 집행하고 다양한 서비스를 제공하고 있기 때문에 경찰부패는 국민이 피부로 느낄 수 있는 공직사회부패의 바로미터가 되는 만큼 그 일차적 중요성을 내포하고 있다. 대개 부정부패는 도덕적 관점에서 파악하여 “뇌물이나 향응 등에 의하여 공무를 수행함에 있어 수반되어야 할 도덕성의 오염이나 파괴”라고 일반적으로 규정하여 그 ‘대가성’에 중점을 두는가 하면, 경찰관이 “그 대가로 가치 있는 것을 받든, 받지 않든 법을 집행하고 치안 서비스를 제공함에 있어 불균부당하고 공정해야 할 경찰관으로서의 권한을 옳지 않게 사용하여 경찰력 행사의 대상이 되어야 할 부정한 행위를 보호해 주거나, 어느 한편을 불리하게 하는 것”이라고 규정하여 그 대가성에 상관없이 경찰관이 그 권한을 불순한 의도로 사용한 모든 경우를 경찰부패로 간주하고 있다(Richard Ward, 1975: 34). 경찰 공무원에 대한 실효성 있는 반부패 전략을 감안하여 경찰부패의 개념을 광의로 해석하는 경우도 있다. 즉, 「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 행위」까지 포함하고 있다(표창원, 반부패국민연대, 2000, : 50). 또 한편, 경찰부패를 법적인 차원에서 표현한다면 경찰 절차법이나 형법을 위반한 것으로 파악할 수 있다. (Gerald Lynch, 1986 : 166). Lynch의 주장에 의하면, 동료 경찰관이 부정을 저지르고 있는 것을 알면서도 못 본척하는 것은 비록 그 행위로 대가가 게재되지 않더라도 부패행

위에 가담한 것으로 된다. 그는 전문성과 도덕적 책무를 저버리고 동료를 봐주는 꼴이 되기 때문이다. 경찰부패의 유형을 보다 구체적으로 사례를 열거하고 있는데 ① 돈을 받고 재판정에서 피고인에게 유리한 증언을 해주는 일, ② 돈을 받고 결정적인 증거를 누락시키는 일, ③ 변사 사건 발생시 특정 장의사에게 연락시키는 일, ④ 교통사고가 났을 때 특정 정비업소나 견인업자에게 연결해 주는 일, ⑤ 예정된 단속이나 검거의 정보를 사전에 알려 주는 일, ⑥ 강도 등 사건현장에서 귀중품을 슬쩍 가로채는 일, ⑦ 가게, 식당 혹은 술집에서 공짜로 물건이나 술 혹은 음식을 대접받거나 특별할인을 받는 일 등 실무적 차원에서 규정하고 있다(E. Fletcher, 1977: 2; changwon Pyo, 1994, ). 사실 경찰 업무는 그 특성상 경찰공무원이 부패기회에 접하기가 쉽고 또 부패 거래가 다른 사람에 의해 쉽게 노출되는 경향이 있다. 경찰부패문제가 중요한 특성을 갖는 것은 국민의 생활과 직접적인 관계가 있기 때문에 국민의 신뢰(public trust)와 밀접한 관계가 있다. 따라서 공무원 범죄 통계를 보면 경찰공무원의 경우 일반공무원보다 훨씬 높은 범죄율을 보여준다. 이러한 경향은 경찰공무원이 일반공무원보다 범죄를 더 많이 저지르거나 아니면 경찰공무원의 경우 단순 징계에 그치지 않고 보다 더 강도 높은 처벌을 받는다는 사실을 반영한다고 볼 수 있다. 1998년도 한해동안 징계를 받은 공무원 통계를 살펴보면 경찰공무원이 징계를 받은 확률은 다른 공무원보다 훨씬 높은 것으로 나타난다. 당해 연도 징계 받은 전체 공무원 수는 그 어느 해보다도 많은 7,420명으로 나타났는데 그 중에서 경찰공무원은 모두 3,378명으로 전체 공무원의 45.5%나 차지하였다. 처분별로 보면 징계를 받은 3,378명 중 파면·해임·면직이 941명(27.9%)를 차지하였으며 정직이 426명(12.7%), 그리고 감봉·견책이 2,011명(59.5%)였다. 유형별로 보면, 징계 받은 경찰공무원 총 3,378명 중 금품수수 624명(18.5%), 무사안일이 789명(23.4%), 업무부당처리가 107명(3.2%), 기타가 1,858명(55.0%)였다. 이를 전체 공무원과 대비해 보면 경찰공무원의 비리가 금품수수와 무사안일에 집중되어 있다는 것을 보여준다(한국형사정책연구원, 1999: 18 참조).

## 2. 경찰부패의 유형

경찰부패의 유형은 여러 각도에서 보는 관점에 따라 여러 가지 형태를 갖고 있다. 경찰의 업무는 일반적으로 경무, 보안, 수사, 교통, 정보, 방법, 형사기능으로 분류해 볼 수 있기 때문에 업무별로 일반화되어 있는 부정부패의 유형을 제시하기도 한다(부정방지대책위원회, 1993: 18~30). 그러나 여기서는 언론보도를 통해 가장 빈번하게 나타나는 경찰공무원의 부정부패 유형을 첫째, 교통단속과 관련된 부패, 둘째, 풍속영업의 규제와 관련된 부패, 셋째, 사건청탁과 관련된 부패로 구분해 보기로 한다.

주지하는 바와 같이 경찰 업무의 상당 부분은 대민 업무를 중심으로 구성되어 있다. 따라서 수많은 이해 관계자와 실질적인 접촉을 하는 업무를 수행하기 때문에 권력의 직접적인 작용이 이루어짐으로써 부패의 유혹에 빠질 가능성이 다른 직종에 비하여 상대적으로 높다고 할 수 있다. 또 한편 경찰행정은 곧 “규제”라고 할 정도로 대부분의 업무가 단속이

나 인·허가 등 규제 중심으로 이루어져 있다고 할 수 있다. 경찰부패 중 가장 많은 비율을 차지하는 것이 바로 단속과 관련된 뇌물의 수수라고 할 수 있다.

### 1) 교통단속과 관련된 부정부패 유형

#### 가) 음주운전 및 교통법규 위반 차량의 단속

경찰관 직무의 주요한 활동내용 가운데는 교통단속과 위해방지가 있다(경찰관 직무집행법 제2조 제4항). 따라서 경찰관은 교통에서 발생되는 모든 위해를 방지하고 제거하여 교통의 안전과 원활한 소통에 제1차적인 책임을 지고 있다. 그럼에도 불구하고 경찰관의 재량권을 일탈하고 권한을 남용하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 일반 직장인을 대상으로 한 부패실태조사에 의하면 교통단속 및 교통사고처리와 관련한 금품수수 내지 청탁이 가장 많은 것으로 나타났다(한국형사정책연구원, 1998: 164, 172). 비리 유형의 첫 번째가 음주운전 등 교통위반차량 단속시의 음성적 뒷거래와 교통사고조사·처리와 관련한 비리이다.

#### 나) 운수회사 등의 위법행위 단속

관할지역에 있는 운수회사(버스, 택시, 화물차) 또는 관내를 통과하는 운수회사로부터 교통위반행위를 목인하는 조건으로 정기적인 금품 수수행위를 하거나, 큰 빌딩 상가 등 주, 정차 위반차량이 많은 업소로부터 정기적으로 금품을 수수하는 행위가 있다.

### 2) 풍속영업의 규제와 관련된 부정부패 유형

경찰은 본래 업무인 범죄를 예방하고 미풍양속을 보존하고 청소년을 보호하기 위하여 각가지 규제와 단속을 할 수 있도록 '풍속영업의 규제에 관한 법률' 등의 법적 근거를 두고 있다. 풍속영업법상 경찰의 단속대상행위가 되는 것은 율락행위 또는 음란행위 및 알선·제공행위, 음란물반포·판매·대여·관람·진열·보관행위, 도박 기타 사행행위로 되어 있다.

#### 가) 불법영업을 목인하는 행위

경찰은 풍속영업법 외에도 공중위생법이나 미성년자보호법 등에 의하여 율락행위, 음란행위, 사행행위 등에 대한 위반사항을 사실상 단속하고 있다. 유흥업소, 이용업소, 숙박업소 등에서 관행적으로 이루어지는 향락퇴폐행위, 미성년자 접대부 고용행위는 분명히 불법영업임에도 불구하고 업주로부터 정기적으로 뇌물을 받고 묵인해 주는 경우이다.

#### 나) 대상업소를 비호해 주는 행위

관내 유흥업소 등의 업주들과 결탁하여 정기적으로 금품을 상납 받거나 향응을 제공받으면서 일제단속 시에 미리 단속정보를 특정 업주들에게 유출시켜 단속의 효과를 거두지 못하게 하는 경우가 있다.

#### 다) 지·파출소의 운영비 수금행위

지·파출소의 운영비가 부족하다는 이유로 관내 대상업소로부터 협조명목으로 매월 일정액의 금품을 징수하는 경우 등이다.

### 3) 사건청탁과 관련된 부정부패 유형

각종 경찰 민원사건을 처리하면서 특정인을 비호하여 사건의 은폐, 묵인 혹은 축소한다든가 혹은 특정인에게 유리한 편파적 수사를 하는 경우이다. 여기에는 반드시 사건청탁과 관련하여 경찰관과 민원인 사이에 금품이나 향응이 제공되기 마련이다. 부패유발자는 일반 민원인 일수도 있고 담당 경찰관이나 상급 직위에 있는 공무원이나 전직 경찰관 등이 포함될 수 있다. 통보된 사건을 경찰관이 개인적으로 수령하여 접수조차 하지 않고 임의로 처리하는 경우가 있다.

## Ⅲ. 부정부패문제와 연결망 이론적 접근

공직자의 부정부패사례를 살펴보면 대개 권력을 행사할 수 있는 지위에 있는 공무원을 움직여 공직규범에서 일탈된 행위를 하게 함으로써 특정한 민원인에게 유리한 배려를 해주는 것을 알 수 있다. 공직규범에서 일탈된 행위를 하도록 공무원을 움직이는데는 여러 가지 자원이 동원될 수 있다. 여기에는 우선 뇌물수수를 비롯해서 지연, 혈연, 학연 등의 연고관계가 중요한 몫을 차지한다. 대개 부정부패문제는 공직자와 민원인 간의 직거래 행태에서부터 연결고리(먹이 사슬)가 하나에서 2개 이상의 복잡하게 얽히고 설킨 관계를 통해서 이루어진다.

### 1. 연결망 이론의 특성과 내용

최근 부패문제를 다룸에 있어 연결망 이론(network theory)에 입각하여 원초적으로 부패를 유발한 자(the corruptor)와 부패 가담자인 여러 개의 연결고리를 통해 결국 부패된 자(the corrupted), 즉 포섭대상자와의 관계를 규명함으로써 해당 부패사례의 속성과 규모 및 범위를 일목요연하게 파악할 수 있다는 장점 때문에 연결망 이론(network theory)적 접근이 관심을 모으고 있다.

연결망 이론이란 조직간 또는 개인간을 연결시켜주는 구조(연결고리)를 발견함으로써 조직간 또는 개인간의 관계를 분석하는 것이다(백완기 외, 2000: 81~84)

특히 공직부패문제를 다룸에 있어 이 이론은 다음과 같은 4가지 장점을 지니고 있다. 첫째, 부패행위자들간의 상호의존성과 그 성격에 대하여 일목요연하게 확인할 수 있다. 둘째, 부패행위자들간의 연계를 연결망 지도(network map)를 통하여 파악함으로써 부패유발 현상에 대한 전체적인 모습의 이해에도 도움을 준다. 셋째, 공직부패를 일으키는 유발요인과 행위자의 내면현상을 종합적으로 분석할 수 있다. 넷째, 현실성 있는 처방의 도출을 가능하게 한다.

연결망을 형성하기 위해서는 기본적으로 네가지 구성요소를 필요로 한다(Aldrich & Whetten, 1981; Easton & Hakansson, 1996).

① 부패유발자 : 공식부패의 연결망을 형성하려고 시도하는 자를 말한다.

② 포섭대상자 : 부패유발자의 포섭대상이 되는 사람으로 부패를 유발하는 사람이 취득하고자 하는 자원을 가지고 있다.

③ 부패가담자 : 부패유발자의 로비를 도와주는 부패행위의 가담자들로 정치권력, 관료, 기업, 이익단체, 개인 등 지연, 학연, 혈연 등으로 연결되거나 업무나 금전적으로 직·간접적인 영향을 미칠 수 있으며, 부패행위자와 포섭대상자를 서로 연결할 수 있는 능력을 가진 사람들을 의미한다.

④ 자원 : 민원인이나 공무원이 부패행위자나 포섭대상자가 되는 이유는 특정한 목적을 달성하는데 필요한 자원을 상대가 제공하여 줄 수 있기 때문에 자원 또한 연결망의 주요한 구성요소가 된다.

여기서 연결망 지도를 그리는데 있어 연결망의 역동적 속성을 감안한 몇가지 전략을 간추려 볼 필요가 있다.

첫째, 행위자 선정이다. 이는 주도적 역할을 수행할 연결망 설치 주체(부패유발자)와 포섭대상자의 설정 및 가담자들의 선정작업을 말한다. 특히 공식부패는 사람을 중심으로 발생하는 것이기 때문에 행위자 중심의 연결망 구성이 중요하다(Easton & Hakansson, 1996 : 407).

둘째, 연결고리(가담자·node)의 성격 파악이다. 연결망 설치 주체와 포섭대상자를 연결해 줄 수 있는 고리로서 부패 가담자들의 특성을 파악할 수 있다.

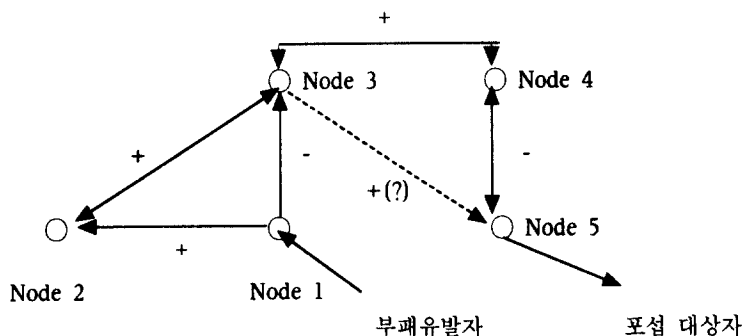
셋째, 연결망의 연결방향과 영향력 파악이다. ① Node 1, 2, 3, 4, 5는 부패 가담자가로서 연결고리의 역할을 한다. ② + / →은 연결고리간 우호적이면서 영향력 행사가 가능한 방향을 의미한다. ③ - / →은 연결고리간 비우호적이나 영향력행사가 가능한 방향을 의미한다. ④ .....은 연결고리가 우호적이면서 영향력을 행사할 수 있는 연결망을 형성하기 위해서는 새로운 가담자를 탐색하는 것이다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다. (그림 3-1 참조)

넷째, 행위자간 관계자료 분석 및 인적 관계군 형성(social circles)이다. 연결망 지도를 중심으로 연결고리간 관계자료에 대하여 분석한다. 그 다음, 부패유발자와 직접 연결되는 가담 예상자를 하나의 범위(1차 인적관계군:social circle 1)로 묶어 이를 1차 연결망(network 1)이라고 이름한다. 1차 연결망 내 가담 예상자들과 포섭대상자 또는 포섭대상자를 연결시켜 줄 수 있는 가담 예상자들을 또 다른 하나의 범위(2차 인적 관계군 : social circle 2)로 묶어 이를 2차 연결망으로 구성한다. 포섭대상자를 비롯하여 이를 2차 인적 관계군과 연결시켜주는 가담 예상자들을 하나로 묶어(social circle 3) 3차 연결망이라 한다.

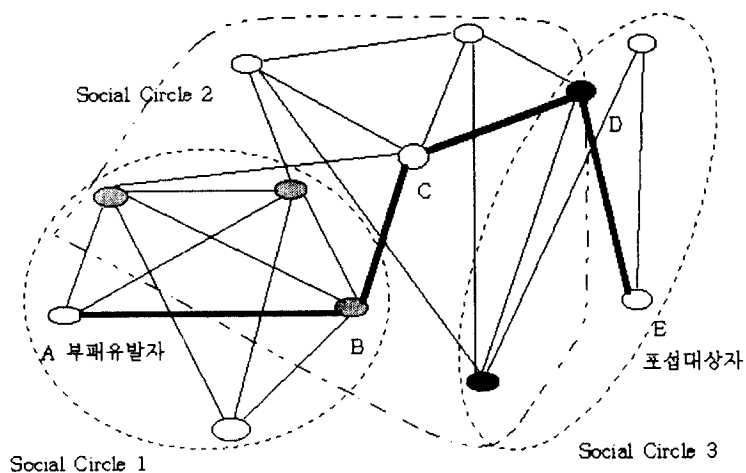
이와 같이 연결망 지도를 그려보면 몇 개의 인적 관계군이 형성되고 그 가운데서 핵심적인 연결고리 역할을 한 A, B, C, D, E, 등의 노드가 발견되어 문제 부패 사례의 성격과 규모 및 부패행위 가담자의 전모를 일목요연하게 볼 수 있다(그림 3-2 참조). 연결망 접근의 구체적인 기여는 부패행위자들(corruption actors)간의 상호의존성과 그 성격에 대한 확인이다. 또 부패행위자들간 연계(connections)의 지도(mapping)를 통해 부패유발 현상에 대한 전체적 모습의 이해에도 도움을 준다는 점이다. 이와 같이 연결망 이론적 접근은 공

직부패가 일어나는 복잡한 유발 메커니즘과 그 내면의 현상을 분석자의 의도에 따라 구분하고 풀어서 정리해 볼 수 있는 기회를 준다는 장점이 있다. 또 이러한 장점은 특히 현실에 대한 규범적 처방의 도출하는데도 도움이 된다(한국행정학회, 1999: 22~26).

〈그림 3-1〉 연결망 형성 전략



〈그림 3-2〉 인적 관계군과 핵심노드연결





## 2. 연결망 이론에서 본 부패 유형

경찰관의 부정부패유형을 구분하는데는 정설이 없다. 부패사태의 속성은 매우 다양하고 복잡하기 때문에 일률적으로 규정하기가 어렵다. 다만 연구의 편의상 연결망 이론과 관련해서 부패유발자와 부패가담자 및 포섭대상자에 초점을 맞추고 몇 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 직거래형이다. 부패유발자와 포섭대상자간에 직접적으로 거래가 이루어지는 경우이다. 단속, 취재의 임무를 띤 경찰관이 공적인 규범적 의무에서 이탈하여 뇌물을 받고 묵인하는 경우가 이에 해당된다. 부패유발자는 법규를 어긴 민간인이 되는 경우도 있고 경찰관이 되는 경우도 있다. 교통법규 위반으로 적발된 시민은 범칙금과 벌점이 부과되는 2중 부담을 피하기 위해 단속 경찰관에게 적정한 금품을 건네줌으로써 그 현장을 모면하려 드는 경향이 있다. 직거래는 대개 1대 1로 행하여지거나 한정된 공간에서 이루어지게 마련이다. 이러한 행태가 만연되면 대체로 공정가격이 형성되어 경찰관 쪽에서 금품을 강요하는 경우도 발생한다.

둘째, 연결고리형이다. 이는 부패유발자와 포섭대상자간에 연결고리를 통해 접촉을 시도하는 경우이다. 연결고리의 역할을 수행하는 사람을 부패가담자라고 칭한다. 연결고리는 민원의 성격에 따라 다양한 형태를 갖고 고리의 수가 1개에서 여러 개가 동원되기도 한다. 부정부패의 규모와 범위에 따라 연결고리가 확장된다. 연결망 지도에서 연결고리의 방향과 영향력을 파악하여 역할을 부여하며 그 수행 역량에 따라 핵심적인 연결고리들을 발견할 수 있다.

연결고리는 가급적 단순화시키는 것이 바람직하기 때문에 일의 추진과정에서 역할의 비중을 따져 탈락되는 경향이 있다. 연결고리는 바로 부패가담자로 되기 때문에 연결고리를 줄이는 것은 비용을 줄이는 방법이기도 하지만 부정부패행위가 외부에 노출되는 위험부담을 가급적 줄이는데 목적이 있다.

부정부패의 규모와 범위에 따라 연결고리가 많아지면 부패행위자간 인적 관계군(social circle)이 여러 개 존재하는 연결망이 형성된다.

여기서 우리는 연결고리와 결부해서 후원자와 고객관계를 살펴 볼 필요가 있다. 다시 말해서 부패행위자간에는 후원자와 고객관계(patron-client relation)가 형성된다. 후원자와 고객관계의 특성은 첫째, 이 관계를 형성하고 유지하는데는 양자간에 이득이 된다. 즉, 호혜성(reciprocity)의 관계이다. 둘째, 근접성(proximity), 또는 당사자간의 대면접촉(face-to-face contact)등도 역시 중요한 요소이다. 친밀한 관계를 유지하며 비밀과 상호신뢰가 필요하게 되는 이른바 근접성은 이 양자의 관계를 유지하는데 도움이 된다. 그러나 이는 제3자(중개인)를 통해서도 유지될 수 있다. 셋째, 양자는 불평등한 신분(unequal status)으로 후원자는 지위나 재력에 있어 우월자가 될 필요는 없지만 영향력에 있어서는 반드시 우월자가 되어야 한다(전수일, 1999, : 89-91). 가장 값있는 후원자는 가장 훌륭한 연줄을 갖고 있는 사람을 말한다.

공직자의 일탈된 행위는 첫째, 의무불이행(nonfeasance)이요, 둘째, 불법행위(malfeasance), 그리고 부당행위(misfeasance)로 요약해 볼 수 있다(Gardiner, et al, 1967: 66~70, 74~76).

공무원이 규정된 의무를 무시하고 불법으로 명백히 단속, 취재의 대상이 되는 행위(예컨대, 매춘, 도박, 밀수행위 등)를 눈감아 주는 경우는 의무 불이행이 된다. 이러한 행위의 이면에는 그에 상응한 금품의 수수가 예정되어 있거나, 정기적으로 금품을 상납 받는 조직범죄(organized crime)를 형성하고 있는 경우가 많다.

불법행위는 명백히 불법적인 행위를 저질은 경우이고 부당행위는 적절히 수행할 수도 있는 어떤 행위를 부적절하게 수행하는 경우를 의미한다.

## IV. 경찰부패사례와 연결망 분석

### 1. 경찰부패의 실례

앞에서 지적한 바와 같이 경찰부패의 유형을 발생빈도가 비교적 높은 것을 범주화해서 ① 교통단속과 관련된 부패, ② 풍속영업의 규제와 관련된 부패, ③ 사건청탁과 관련된 부패 등으로 구분해서 언론보도를 통해 나타난 대표적인 실례를 제시하고자 한다.

#### 1) 교통단속과 관련된 부패사례

##### 〈사례 1〉 고속도 순찰대 “매달 상납”

뇌물수수사건의 감독 책임을 지고 사임했던 전직 경찰간부 2명이 고속도로 순찰대들이 적발한 운전자들로부터 돈을 받는데 주력하고 있으며, 간부들에게 관행적으로 상납하고 있다고 폭로했다. 경실련 부정부패추방운동본부는 15일 “지난 7월 이른바 ‘칼부림 사건’으로 불리는 고속도로 순찰대원의 뇌물수수 사건으로 사임한 전 ○○고속도로 순찰대원 박모(59), 이모(49)경위가 고속도로 순찰대원들의 뇌물수수와 상납관행, 당시 경찰의 축소수사를 밝히는 증언을 했다”고 말했다. 이들 전직 경찰간부는 “대원들이 하루에 마음만 먹으면 과속이나 통행방법 위반자를 1백건 이상 적발한다”며 이중 90% 정도는 스티커를 떼지 않는 대가로 운전자로부터 차량당 1만~2만원씩 받은 뒤 보내준다”고 말했다. 이들은 운전자들로부터 받아 모은 돈을 고속도로 순찰대 본대 반장에게 매달 20만~30만원씩, 지방청 교통계와 감찰에게 격월로 20만원씩, 내근자에게 매달 30만원씩 상납해 왔다고 주장했다(조선일보, 1998. 10. 16)

##### 〈사례 2〉 교통 위반자 돈받고 누락

서울 ○○경찰서는 10일 무인속도카메라에 찍힌 운전자들에게 금품을 받고 속도위반 사실을 누락시킨 ○○경찰서 경비교통과 소속 장모(45)경사에 대해 뇌물수수 및 허위공문서

작성 혐의로 구속영장을 신청했다. 경찰에 따르면 장경사는 지난해 7월 중순부터 지난 4월까지 서울 ○○경찰서 교통사고 조사계 무인 속도카메라 담당으로 있으면서 속도위반 운전자들로부터 1인당 2~3만원씩 모두 22차례에 걸쳐 50여만 원의 금품을 받고 위반 사실을 눈감아 준 혐의다. 조사결과 장경사는 다른 이름으로 이미 발부된 속도위반 스티커 번호를 이중으로 기재하는 수법으로 자신에게 돈을 준 사람들의 명단은 누락해온 것으로 드러났다(연합뉴스, 2000. 5. 10).

### 〈사례 3〉 뺑소니 사고 목인

서울지검 형사5부(김수민 부장검사)는 10일 뺑소니 교통사고를 눈감아 주고 뇌물을 받은 전남 ○○경찰서 교통사고 조사계장 정모(경감.48)씨와 서울 ○○경찰서 교통사고 조사계 경사 이모(43)씨에 대해 특정범죄가중처벌법상 알선수재와 직무유기 혐의로 구속영장을 청구했다.

경찰에 따르면 정씨는 서울 ○○경찰서 경무계장으로 근무하던 지난 97년 5월 방배동에서 발생한 승용차 뺑소니 사고 조사를 무마해달라는 청탁과 함께 브로커 송모씨로부터 350만을 받고 당시 담당경관이던 이씨에게 조사를 묵살토록 한 혐의다. 이들은 당시 사고를 묵살하고 돈을 챙겼으나 지난 6월 ○○경찰서 청문감사관실에 제보가 접수되는 바람에 3년여만에 비위사실이 들통났다(경향신문, 2000. 8. 29)

## 2) 풍속영업의 규제와 관련된 부정부패 유형

### 〈사례 4〉 불법영업 목인

대구지역 경찰관과 검찰, 구청직원 등 20명이 오락실 업주로부터 불법영업 목인 및 단속정보 제공 등의 대가로 뇌물을 받은 것으로 드러났다. 대구지검 강력부는 26일 사행성 오락실 업주 이모(50. 구속)씨로부터 압수한 뇌물수수자 명단에 대구지방경찰청 소속 경찰관 18명과 검찰직원 1명, 중구청 직원 1명 등 20명이 기재됐다고 밝혔다. 이로써 이번 오락실 업주 뇌물 수수사건으로 검찰직원 1명과 경찰관 2명이 구속되거나 구속영장이 청구됐으며 경찰관 15명이 징계 통보됐다(세계일보, 2000. 4. 2).

### 〈사례 5〉 오락실 업주 비호 경찰관

서울지검 서부지청은 2일 불법오락실 단속과정에서 업주를 비호한 혐의로 서울 서대문경찰서 이모(33)경장을 비롯한 경찰관 3명을 공문서 위조 등 혐의로 수사하고 있다고 밝혔다. 검찰에 따르면 이들은 지난 4월 서울 서대문구 신촌 소재 G오락실의 불법영업에 대해 수사하면서 종업원의 진술서를 조작하고 검찰에 제출하는 압수품을 바꾼 혐의를 받고 있다. 검찰조사결과 이들은 종업원에게 “일을 한지 얼마 되지 않아 잘 모르고 사행행위를 한 적이 없다”는 거짓진술서를 쓰도록 하고 검찰에 제출하는 개당 30만~40만 원 짜리 오락기 핵심부품(키판) 40여 개를 개당 1만~2만원 짜리 제품으로 바꿔 업주의 죄를 경감시키려 한 것으로 드러났다(세계일보, 2000. 6. 2).

### 〈사례 6〉 인천 호프집 화재사건

1999년 10월 30일 인천 인현동 소재 상가 화재 참사사건은 실제 건물의 소유주이자 라이브 호프집 업주와 경찰 공무원과의 광범위한 유착비리가 빚은 엄청난 사건이다. 화재로 1백여 명의 사상자를 낸 이 사건은 라이브 호프 및 히트 노래방의 실 소유주인 정모(34세)씨가 인천 ○○경찰서와 파출소 등에 수시로 상납한 내역이 기록된 경리장부 일부가 공개됨으로써 알려졌다. 정씨로부터 업소 비호 명목으로 금품을 받은 혐의로 구속된 피의자만 모두 22명, 인천지방검찰청의 감찰 조사를 받은 인원을 포함하면 수사대상에 오른 사람만 50여명에 이르렀다. 더욱이 인천 ○○경찰서는 5년 전 올림포스 호텔 사건의 악몽이 되살아나 참담한 분위기로 전전긍긍하는 상태에 놓여 있었다. 이 호텔 슬롯머신 사건 때도 동업 사장간의 알력 속에서 슬롯머신 업소 전무가 폭로한 3년 치 뇌물장부로 ○○서를 비롯해서 검찰, 세무서 직원들의 수뢰 사실이 드러났었다. 특히 업소 허가 및 단속 기관인 ○○서는 밝혀진 수뢰자중 대부분을 차지, 경찰사상 단일 사건에 가장 많은 직원이 연루되는 오명을 기록하기도 했다. 비리관련 경찰관이 너무 많아 업무 마비를 우려한 검찰이 사법처리 기준 하한 액수(1백만 원)를 정하고 구속 7명, 징계 통보 37명 선에서 수사를 마무리했었다. 당시 ○○서는 뼈아픈 사과와 함께 반성을 다짐하는 등 재발 방지를 약속했기도 했었다. 그러나 호프집 사건의 수사 과정에서 소속 경찰관들의 업주와의 유착 고리가 속속 드러나면서 ○○서가 다시 '부패의 온상'으로 지목되는 홍역을 치르게 되었다. 뿐만 아니라 경찰관이 다수 연루된 이 사건을 수사하는 경찰도 '경찰 감싸안기', 와 '늦장 수사'를 함으로써 '제식구 봐주기' 아니냐는 등 세인의 지탄을 받기도 했다(중앙일보, 1999. 11. 5.).

### 〈사례 7〉 경찰관, 윤락업주로부터 뇌물 받아

서울 ○○경찰서 소속 경찰관 50여명이 '미아리 텍사스촌' 윤락업주에게 정기적으로 뇌물을 받은 것으로 밝혀졌다. 특히 일부 경찰관은 지난 1월 6일 김강자(55) 서장이 부임해 '미성년자 매매춘과의 전쟁'을 벌이던 중에도 뇌물을 받은 것으로 알려졌다. 서울지검 소년부는 26일 미아리 윤락업주 남모(45)씨가 운영하는 업소에서 '영업장부'를 압수, 남씨가 1997년부터 최근까지 ○○서 소년계와 방범지도계, 형사·수사계, 관할 파출소 등에 근무하던 경찰관 50여명에게 떡값, 휴가비 등 명목으로 1인당 10만~100만씩을 건넨 사실을 확인했다고 밝혔다. 이에 따라 검찰은 1998년 10월부터 올 2월까지 ○○서 형사계에 근무하면서 불법영업 등을 눈감아주는 대가로 남씨에게 월 100만원씩 1000여만원을 받은 서울경찰청 지령실의 안모(42)경사와 남씨에 대해 각각 뇌물수수와 뇌물공여 등의 혐의로 구속영장을 청구했다(세계일보, 2000. 5. 26).

### 〈사례 8〉 경호실 청탁받고 무허가오락실 묵인한 경찰서장

청와대 경호실 과장의 청탁으로 무허가 오락실의 불법행위를 눈감아 준 경찰서장이 퇴직 후 이 같은 사실이 뒤늦게 밝혀지면서 검찰에 구속됐다. 서울지검 특수3부(부장 이귀남)는 28일 전 서울 ○○경찰서장 박 모(63), 전 ○○서 형사반장 김 모(53), 서울 ○○구청

위생과 직원 김 모(6급,45)씨 등을 특정경제범죄가중처벌법 위반(뇌물수수)혐의로 구속하고 전 ○○세무서 6급 직원 김 모(44)씨를 같은 혐의로 수배했다.

검찰에 따르면 박씨는 ○○서장으로 근무한 지난 95년 2월~96년 6월 ○○구 일대에서 무허가 오락실 4곳을 운영하던 임 모(41.구속)씨에게 불법영업을 묵인해주는 대가로 월 1000만원씩 1억7000만원을 받아 챙긴 혐의를 받고 있다. 박씨는 또 95년 8월 임씨의 아들이 오토바이를 훔친 사건을 무마해주면서 2000만원을 받은 것으로 드러났다. 또 김씨는 ○○서 형사반장으로 근무하면서 94년 말부터 월 200만원씩 4800만원 등 금품 350만원율, ○○구청 위생과 직원 김씨는 월 100만원씩 1700만원을 받아 챙긴 혐의를 받고 있다. 구청 직원 김씨는 특히 임씨가 운영하던 주점 '시골집'에 대한 영업정지처분을 과징금 처분으로 바꿔주면서 2700만원을 받은 것으로 드러났다(세계일보, 1999. 12. 28).

### 3) 사건청탁과 관련된 부패사태

#### 〈사례 9〉 치안감의 알선수뢰

서울지검 특수2부(김인호 부장검사)는 19일 아파트 관리업체로부터 뇌물을 받은 경찰청 정보국장 박 모(57)치안감을 특정범죄가중처벌법상 알선수뢰 혐의로 구속 수감했다. 검찰에 따르면 박 치안감은 지난 3월 22일 경찰청 정보국장실에서 아파트 관리 비리와 관련해 서울 ○○경찰서의 수사를 받고 있던 공동주택 관리용역업체 D사 사장 김 모씨로부터 '경찰수사를 무마해 달라'는 청탁과 함께 2천만 원을, 4월 24일 사례비 명목으로 200만원을 각각 받은 혐의다. 조사결과 박 치안감은 친구의 소개로 처음 알게된 김씨의 청탁을 받아 ○○서 배 모 서장에게 직접 전화를 걸어 압력을 넣었으며 이에 따라 경찰은 D업체의 고용 사장을 입건하는 선에서 수사를 끝낸 것으로 드러났다(동아일보, 1999. 5. 19)

#### 〈사례 10〉 돈 받고 '대리업주' 구속시킨 경찰관

서울지검 소년부는 7일 미성년자 고용 혐의로 적발된 속칭 미아리 텍사스촌 업주로부터 돈을 받고 대리업주를 구속시킨 ○○경찰서 소속 박 모(57)경사를 수뢰 후 부정처사 혐의로, 박 경사에게 돈을 제공한 백모(57)씨를 뇌물공여 등 혐의로 구속했다. 검찰은 또 백씨의 부탁을 받고 박 경사에게 청탁과 함께 돈을 전달한 조모(63. 사채업자)씨에 대해 뇌물공여 등 혐의로 구속영장을 청구했다.

검찰에 따르면 박 경사는 ○○경찰서 소년계에 근무하던 지난해 12월초 미아리 텍사스촌에서 미성년자 고용사실이 적발된 '올림피아' 업주 이 모씨의 어머니와 조씨로부터 "'대타(대리주)'를 넣을 테니 잘 봐달라'는 청탁과 함께 백씨가 마련해준 300만원을 받은 혐의다. 박 경사는 돈을 받은 뒤 올림피아 업주 이씨를 구속하지 않고 이씨의 의붓아버지인 백씨가 대리업주로 소개한 남 모씨를 올림피아 실제업주인 것처럼 꾸며 청소년 보호법 위반 등 혐의로 구속시킨 것으로 드러났다. 조사결과 조씨는 97년 9월부터 백씨 등 미아리 율락업주 10여명에게 53차례에 걸쳐 20여억 원의 율락업소 운영자금을 제공한 것으로 드러났다. 검찰은 백씨가 작년 12월말 자신이 운영하는 술집 '유토피아'에서 미성년자를 고

용한 사실이 경찰에 적발됐을 때도 다른 사람을 대리업주로 자수시킨 혐의를 포착. 여죄를 추궁중이다(연합뉴스, 2000. 7. 7).

#### 〈사례 11〉 폭력배 돈 받은 경찰관

대구지검 강력부는 4일 대구지방경찰청 강력계 오 모(44)경위에 대해 수뢰 후 부정처사 혐의로 구속영장을 청구했다. 검찰에 따르면 오 경위는 대구 ○○경찰서 형사계에 근무하던 지난 95년 1월 대구 최대 폭력조직인 동성로 파 부두목 홍 모(36, 구속수감)씨로부터 “조직원 관련 사건이 생기면 잘 봐달라”는 부탁과 함께 지난 97년 7월까지 매월 30만원~50만원씩 17차례에 걸쳐 680여만 원을 상납 받은 혐의를 받고 있다. 오 경위는 또 대구지방경찰청 ○○수사대에서 근무하던 지난 95년 1월 대구 최대 폭력조직인 향촌동파 행동대장 박 모(32, 구속수감)씨로부터 “경영하고 있는 림싸롱의 시간의 영업 단속을 미리 알려달라”는 부탁과 함께 지난 98년 1월까지 13차례에 걸쳐 870여만 원을 받은 혐의다. 오 경위는 지난 94년 11월에도 중구 도원동 사창가 윤락녀 이모(26)씨 등 2명의 소변검사에서 히로뽕 성분이 검출되자 이를 봐달라는 사창가 업주의 부탁을 받고 다른 피의자의 소변으로 대체해 사건을 무마시킨 뒤 업주로부터 550만 원을 받은 혐의도 받고 있다(세계일보, 1999. 11. 4).

#### 〈사례 12〉 경찰 신분 이용 사기

서울지검 특수1부 김경수 검사는 24일 ○○그룹 계열 (주) 서울스키리조트 회원권 사기분양 사건과 관련해 금품을 받은 혐의로 구속 기소된 전 경찰청 특수○○과장 박 모(52)씨에 대해 특정범죄가중처벌법의 알선수재를 적용해 징역 1년6월에 추징금 1천만 원을 구형했다.

검찰은 또 ○○그룹쪽 브로커 권 모(60)씨에게 징역 2년6월에 추징금 9500만 원, 손 모(39)씨에게 징역 1년을 각각 구형했다. 박씨는 이날 서울지법 형사합의21부(재판장 이윤승 부장판사) 심리로 열린 공판에서 “○○그룹 장모 부회장과 손씨를 권씨에게 소개해 주고 억울한 사정을 부탁해 보라고 했을 뿐 서울경찰청에 영향력을 행사한 적은 없다”고 말했다. 박씨는 지난 6월 25일 ○○그룹쪽 브로커 손씨한테서 “서울경찰청이 수사중인 서울스키리조트 회원권 사기분양 사건이 잘 마무리되도록 해달라”는 청탁과 함께 3천만 원을 받아 이 가운데 1천만 원을 챙기고 나머지 2천만 원을 브로커 권씨에게 건넨 혐의로 구속 기소됐다(경향신문, 1998. 9. 24)

## 2. 사례 분석

1) 교통단속과 관련하여 〈사례 1〉과 〈사례 2〉는 부패유발자와 포섭대상자 간에 직거래로 이루어지는 관계다. 교통법규위반으로 적발된 운전자는 단속 경찰관에게 금품을 건네줌으로써 여러 가지 불이익처분을 모면할 수 있다고 생각한다. 금품은 위반의 성격에 따라 차이가 생긴다. 음주운전으로 적발 시에는 면허 정지 혹은 취소될 뿐만 아니라 벌과금도 높기 때문에 상당한 대가를 필요로 한다. 단속 경찰이 눈만 감으면 되기 때문에 금품의 유혹에 넘어갈 가능성이 높다. 여기서 부패유발자는 교통법규를 위반한 운전자가 되고 포섭

대상자는 단속경찰관이 될 가능성이 높지만 항상 그런 것은 아니다. 다시 말해서, 금품수가 관행화 되고 나면 단속경찰관이 교통위반자에게 금품을 요구할 수 있다는 것이다.

〈사례 3〉은 뺑소니 사고를 낸 피의자가 사건 브로커를 통해 조사 담당 경찰관에게 접근해서 뇌물을 건넸고 또 관계 경찰관과 연계해서 사건을 무마토록 한 사건인데 3년 여 만에 ○○경찰서 청문 감사관실에 접수된 제보로 알려지게 된 사건이다.

2) 풍속영업의 규제와 관련하여 〈사례-4〉는 오락실 업주가 불법영업을 묵인해 주며 단속정보의 제공 등을 조건으로 단속경찰관, 검찰직원 및 구청직원 등에게 뇌물을 제공한 경우이다. 부패유발자는 불법영업을 운영하는 업주가 되며 포섭대상자는 단속경찰관과 구청직원이며 검찰직원 및 기타 이들과 연계를 갖는 몇몇 사람들이 연결고리를 형성함으로써 부패가담자가 된다. 이들은 몇 개의 인적 관계군(social circles)을 형성하기도 한다.

〈사례 5〉는 불법영업을 단속하면서 관계 경찰관들이 업주의 죄를 경감시키기 위해 각가지 불법을 저지르고 있다. 업주와 경찰관 사이에는 평소 뇌물수수 관계로 유착되어 있다.

〈사례 6〉는 악명 높은 인천 호프집 화재사건인데 업주와 경찰관의 광범위한 유착비리가 빛은 엄청난 사건이다. 1백 여명의 사상자를 낸 이 사건은 업주가 경찰서와 파출소 등에 수시로 상납한 내역이 기록된 경리장부 일부가 공개됨으로써 알려지게 되었다. 업주가 부패유발자이나 포섭대상자와 연결고리가 많은 연결망 지도를 그리고 있다. 상관과 부하간에도 상납고리가 형성되고 영향력의 향방을 읽을 수 있다.

〈사례 7〉은 윤락업주 남 모씨가 불법영업을 묵인해 달라는 대가로 경찰청 안 모 경사를 비롯해서 소년계, 방범지도계, 형사수사계, 관할 파출소 등 소속 경찰관 50 여명에게 떡값, 휴가비 명목으로 금품을 지급해 온 경우이다. 부패유발자는 윤락업주 남 모씨가 되고 영업 보호막으로 관계 경찰관들에게 떡값, 휴가비 명목으로 금품을 지급하면서 연결망을 형성하고 있으면서 특정한 사건이 불거지면 영향력 있는 경찰관에게 뇌물 공세로 문제를 해결하려고 한다. 포섭대상자 및 연결고리도 모두 경찰 공무원들이다.

〈사례 8〉은 무허가 오락실 4곳을 운영하는 임 모씨가 고위층에 있는 사람을 움직여 불법영업을 묵인해 주도록 경찰서장 박 모씨에게 압력을 행사했고 박 모씨는 형사반장 김 모씨와 또 어떤 경로를 통해 구청직원 김 모씨를 연결고리로 하는 협조체제를 형성하였다. 이들은 불법영업 묵인대가로 매월 금품을 받았을 뿐만 아니라 박씨는 임씨의 아들 사건을 무마해 주고, 구청 직원 김씨는 임씨의 주점에 대한 영업정지처분을 과징금 처분으로 바꿔주면서 뇌물을 받았다. 업주 임씨가 부패유발자이고 포섭대상자가 관계 공무원이나 나중에는 공무원이 부패유발자이며 포섭대상자가 되는 경우이다.

3) 사건청탁과 관련해서 〈사례 9〉는 고위 경찰관이 친구의 소개로 알게된 공 동주택 관리용역업체의 사장으로부터 '경찰수사를 무마해 달라'는 청탁과 함께 뇌물을 받고 해당기관에 압력을 행사한 경우이다. 부패유발자는 용역업체 사장이며 제1차 포섭대상자는 고위 경찰관이며 이의 연결고리는 그의 친구이다. 제1차 포섭대상자로 하여금 해당 핵심 포섭대상자에게 압력을 행사한 경우이다.

〈사례 10〉은 미성년자 고용 혐의로 적발된 업소 주인이 담당 경찰관에게 뇌물을 제공하

여 대리업주를 구속시키도록 한 경우이다. 부패유발자는 업주 이 모씨이고 연결고리는 백 모씨와 조 모씨가 되고 포섭대상자는 박 모 경사이다. 실제 업주 이 모씨 대신에 이 모씨의 의붓아버지인 백 모씨가 소개한 남 모씨로 둔갑된 사건이다.

〈사례 11〉은 강력계 오 모 경위가 대구의 2대 폭력조직으로부터 사건 무마 및 단속정보의 청탁과 함께 각각 정기적으로 금품을 받아온 경우이다. 또 오 경위는 윤락업주로부터 히로병이 검출된 윤락녀의 소변검사를 잘 해결해 달라는 청탁을 받고 다른 사람의 것으로 대체함으로써 무마시키고 금품을 받았다.

〈사례-12〉는 전 경찰청 박 모씨가 모 그룹의 장 모 부회장과 손씨를 브로커 권 모씨에게 소개해 주고 서울 경찰청이 수사중인 서울스키리조트 회원권 사기분양 사건을 잘 마무리되도록 해달라는 청탁과 함께 뇌물을 받아 챙긴 경우이다. 박씨는 전직 경찰관의 신분으로서 현재 수사중인 모 그룹의 사건을 무마시켜 준다는 목적으로 그룹 관계자들을 브로커 권씨에게 알선해 주고 금품을 받았다. 부패유발자는 전직 경찰관이고 포섭대상자는 브로커 권씨를 통해 관계 경찰관들을 연결고리로 삼아 영향력을 행사하는 경우이다. 전직 경찰관과 브로커 사이에는 이권관계 청탁을 누가 먼저 주도권을 갖느냐에 따라 부패유발자와 포섭대상자가 바뀔 수 있다.

사례 / 번호		부패유발자	포섭대상자	부패가담자 (연결고리)	연결망 유형	특 성
교 통 단 속	① ~ ③	- 민간인 - 경찰관	- 경찰관 - 민간인	없음	- 직거래형	- 일회성, 유동성 부패 - 상납 - 스티커 면제 - 뺑소니 사고목인
	④ ~ ⑧	- 민간인 (업주)	- 경찰관 - 검찰직원 - 구청직원 - 세무직원	- 경찰관	연결노드형 (인적관계군 복수)	- 불법영업 목인 - 단속정보 제공 - 압수증거품목 허위기재 - 관계 공무원 유착 비리 - 정기적 상납 - 업주 비호 - 인적 관계군별 직거래
사 건 청 탁	⑨ ~ ⑫	- 민간인 - 전직경찰관	- 경찰관 - 상급기관 공무원 - 민간인	- 브로커 - 대리업주	연결노드형 (인적관계군 복수)	- 사건 무마 - 단속정보 제공 - 알선 수뢰 - 정기적 금품수수 - 허위 공문서 작성 - 인적 관계군별 직거래



## V. 종합논의와 결론

공직자의 부정부패문제를 다룸에 있어 최근 주목을 받고 있는 연결망 이론에 의한 접근을 시도해 보았다. 권력이 있는 곳에 부패문제가 따르기 마련이다. 국민과 가장 가까운 거리에서 법규위반을 단속하는 경찰 공무원에게는 부정의 유혹에 빠질 가능성이 도처에 도사리고 있다. 법을 집행하는 현장도 단독이나 극소수의 경찰관에 의해서 비교적 특별한 절차나 제약을 받지 않은 채, 비공개리에 행하여지는 특성을 갖고 있다. 공무원 가운데서 경찰 공무원의 비리 건수가 많은 이유도 바로 이러한 특성에 기인한다고 볼 수 있다.

교통단속의 경우는 단속지점이 항상 일정하지도 않거니와 경찰관과 위반 운전자간에는 단 1회 성의 금품수수로 끝나버리는 유동성을 띠고 있다. 금품을 건넨 운전자도 찾을 길 없고 증거가 없으니 처벌할 방도가 없다.

풍속영업의 규제는 일정한 지역에 소재 하는 대상업소를 상대로 하기 때문에 고정성을 띠고 있고 업주와 단속경찰관 사이에는 신분이 확인되며 관계가 지속성을 갖는다. 업주는 자기 사업의 보호를 위해 가능한 유력한 연결고리를 확보하려 한다. 후원자는 민간인이든 공무원이든 가리지 않는다. 그때 그때의 상황에 대처하기 위해서 적절한 연결고리를 활용한다.

연결망 이론은 하나의 부패사건을 심층적으로 분석하여 부패유발자와 포섭대상자 및 부패가담자 간의 역할, 영향력의 정도와 방향 그리고 핵심적인 연결고리 및 자원의 내용 등을 확연하게 나타내 보인다는 장점을 갖고 있다. 그러나 이 이론은 부패유발자와 포섭대상자 및 부패가담자도 고정된 것이 아니라 시시각각 변할 수 있는 역동성을 지니고 있기 때문에 어느 시점의 정태적인 연결망 지도로서 감성적인 내용을 나타낼 수 없다는 한계를 지니고 있다.

경찰부패사례를 연결망 분석을 한 결과 교통단속의 경우 경찰관과 위반자간에는 1 대 1의 직거래형이고 대상업소 단속의 경우는 1 대 다수로 상이한 인적 관계군을 형성하고 있으나 각기 개별적으로 직거래 형태를 선호하고 있는 것 같다. 연결고리와 별도로 상납 관행이 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

또한 사건청탁을 위해 민간인 부패유발자는 연결고리로서 민간인뿐만 아니라 전직 공직자를 활용하기도 한다. 따라서 전직 경찰관이 사건 청탁을 받아 부패유발자로서 역할을 하고 현직 경찰관을 포섭대상자로 삼는데 유력한 위치에 놓이는 경우도 있다.

요컨대, 경찰부패사례를 연결망 이론적 차원에서 분석해 보면 교통단속과 관련된 부패사례는 직거래형이 대부분이고 풍속영업의 규제와 사건청탁과 관련된 부패사례는 연결노드형인데 연결고리가 복잡한 것이 아니라 역할분담과 영향력 행사의 강도에 따라 쉽게 탈락되고 인적 관계군에 핵심노드만이 남게 되어 인적 관계군별 직거래형으로 단순화되는 경향이 있다.

이러한 점을 감안해 볼 때, 우리나라 경찰 공무원의 반부패 대응전략을 모색할 필요가 있다. 무엇보다도 우리 국민 모두가 공정성의 논리와 엄정한 법의 집행이 이루어진다고 믿을 수 있는 사회환경의 조성이 시급하다. 공직자뿐만 아니라 일반국민들 사이에 만연되어 있는 부패불감증을 치유해야 한다. 공정하고 투명한 사회로 가기 위해서는 경찰 공무원에 대

한 교육훈련과 대국민 홍보활동이 지속적으로 추진되어야 한다. 1999년 12월 1일부터 시행된 「경찰 대개혁 100일 작전」은 다소 성과를 거둔 것으로 평가되고 있지만 일회성으로 그쳐서는 효과가 오래 가지 않는다. 물론 경찰 공무원의 처우개선과 근무여건의 향상을 통해 경찰 본연의 자세로서 치안업무와 대민 봉사에 헌신함으로써 자긍심을 갖도록 유도해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 감사원, 부정방지대책위원회.(1993). 「경찰부조리 실태 및 방지대책, 보고서」 제3집
- 강성남. (1999). 「관료부패의 통제전략: 비교론적 시각」, 서울: 장원출판사
- 경찰백서. (1998). 서울: 경찰청
- \_\_\_\_\_. (1999). 서울: 경찰청
- \_\_\_\_\_. (2000). 서울: 경찰청
- 김영중. (1996). 「부패학(개정증보판)」, 서울: 숭실대 출판부
- 김 태. (1999). “경찰공무원의 부패에 관한 연구: 원인과 방지방안을 중심으로”  
「한국부패학회보」 제3호
- \_\_\_\_\_. (1999). 「관료부패론: 공직범죄, 유착부패」, 서울: 학문사
- 김형청. (1991). 「경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안」, 한국형사정책연구원
- 문정식. (2000). “경찰공무원의 사기증진 방안”, 수사연구 11: 27-33
- 반부패국민연대. (2000). 「경찰관 직무관련 부정부패 사례와 개선대책」. 서울 반부패 국민신문고 1차 기획사업
- 백완기 외.(2000). “공직부패에 대한 연결망 이론적 접근” 「한국행정학보」, 제34권 제2호
- 유종해. (1995). 개정판 「행정의 윤리」, 서울: 박영사
- 이은영.(1997). 「부정부패의 사회학」, 서울: 나남출판사
- 전수일 외. (2000). 「공무원 관리론」, 서울: 대영문화사
- 전수일. (1999). “공무원의 윤리규범과 행동기준에 관한 연구: 선물, 접대 및 이익수수의 한도를 중심으로” 「한국부패학회보」 제4호
- \_\_\_\_\_. (1999). 「관료부패론(수정판)」, 서울: 선학사
- \_\_\_\_\_. (1998). “행정윤리의 속성과 기대효과에 관한 연구” 「한국부패학회보」 제2호
- 표창원. (2000). “경찰 부정부패: 바람직한 한국형 경찰부정부패 방지책의 모색”, 「경찰관 직무관련 부정부패 사례와 개선대책」 보고서 9
- 한국형사정책연구원. (1995). 「경찰관직무집행법에 관한 연구」. 연구보고서 93-29.
- \_\_\_\_\_. (1999). 「경찰 분야 부패방지 대책」 국무조정실 의뢰 연구용역 보고서 4.

- Auster, Ellen R. (1990). The Interorganizational Environment : Network Theory, Tools, and Application. in William and Gibson(eds.), *Technology Transfer*, 67-77. Newbury Park, CA : Sage
- Avery, Christopher M., & Raynold W. Smilor. (1990). Research Consortia : The Microelectronics and Computer Technology Corporation. in Williams & Gibson(eds.), *Technology Transfer*, 93-107. Newbury Park, CA : Sage
- Cooper, Terry. (1998). *Responsible Administrator : An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Gardiner, John A. & David Olsen. (1967). *Wincanton : The Politics of Corruption in U.S.*, The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report : Organized Crime (Washington, U.S. Government Printing Office).
- Gardiner, John A. (1970). *The Politics of Corruption : Organized Crime in an American City*. New York : Russell Sage Foundation.
- Hakansson, H., & J. Johanson. (1996). Political Actions in Business Networks : a Swedish Case. *International Journal of Research in Marketing*, 13 : 431- 447
- Lynch, Gerald W. (1989). "Police Corruption from the United States Perspective" in *Police Studies*. Vol. 12, No.4, Winter.
- Pyo, Changwon. (1994). Limitations and Problems in Investigation into Police Corruption Cases in England and Wales. *University of Exeter, MA Thesis*.
- Scott, John. (1991). *Social Network Analysis : A Handbook*. London : Sage.
- Sherman, Lawrence W.(ed.), (1974). *Police Corruption : A Sociological Perspective*. New York : Anchor Books
- Ward, Richard H. (1975). "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*.