

단속·규제 및 민원업무를 중심으로 한 경찰 청렴도 향상 방안*

Strategies of Improving Police Integrity Focused on the Areas of
Surveillance, Regulation and Civil Affairs.

박종구(Park, Chong Goo)**

ABSTRACT

It is very difficult to have sympathy from the people when a corrupt police carry out one's mission in the public security establishment and security maintenance of the nation, then they are to be suffer from cynical censure, and blame of the people. The police integrity is very important either substantive integrity or imaginative integrity to the normal people recognized. If a image integrity is low which remains in the image corrupt group like the past, the police group to be in the high integrity compare to the past. The police integrity to be upgraded have many elements but the simplification of business process and reinforcement of the introduction of abroad police popular enmity system are important. Then image improvement from the people can be achieved through the improvement of the police image.

Key Words : Police integrity, Substantive integrity, Imaginative integrity, Simplification of business process and reinforce

1. 서론

대한민국 경찰은 ‘건국경찰’ ‘구국경찰’ ‘호국경찰’로 수많은 우여곡절을 겪어 오면서 지난해 뜻 깊은 ‘창경 60주년’을 맞이했다. 경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하며, 최일선에서 법을 집행하는 권력기관으로서 여타의 공공기관에 비해 훨씬 더 청렴성이 요구되는 조직이다. 이러한 맥락에서 미국의 전 법무부장관이자 양심적인 지식인으로 알려진 Ramsey Clark는 “경찰이 법을 어기면 어느 누가 국민을 보호하겠는가?”라는 말로 경찰의 부패를 지적한 바 있다(남재성, 2004 : 343).

이러한 가운데 국가청렴위원회에서 발표한 2005년도 공공기관 청렴도 측정결과를 보면 공공기관의 청렴도는 꾸준히 상승하고 있는 가운데 경찰청은 단속 및 규제업무¹⁾를 담당하고 있는 11개 부서의 청렴도 평균 8.54점에 미치지 못하는 8.48점을 기록하여 ‘분

* 이 연구는 2005년도 광운대학교 교내연구비에 의해 수행되었음.

** 광운대학교 교수

1) 단속·규제기관이란 국민의 경제·사회적 활동을 제한하거나 각종 의무부과 기능을 수행하는 기관을 말한다.

발 필요 기관'으로 명시되었다.

경찰의 부패는 공권력을 바탕으로 치안유지를 주요임무로 하는 경찰조직의 위상을 심각하게 훼손할 수 있다. 경찰공무원의 부패는 경찰기강의 해이를 가져오고 경찰공무원의 본연의 임무를 게을리 할 뿐만 아니라 일반 국민들로부터 불신의 대상이 되고 이로써 국가경쟁력을 저하시키는 물론 국민의 생명과 안전까지도 위협하기 때문이다(전수일, 2001 : 162). 특히 국가의 안보유지와 치안질서 확립이라는 임무를 수행하는 경찰이 부패하면 정당한 법집행시 국민으로부터 공감을 받기 어려울 것이며 국민들의 비난과 규탄, 냉소를 받게 될 것이다.

경찰업무는 대민접촉의 기회가 다른 공직 사회보다 많고 업무속성이 단속과 규제를 근간으로 하고 있기 때문에 부패에 노출될 수 있는 기회도 그만큼 많다고 볼 수 있다. 또한 다른 사람들에 의해 쉽게 노출되는 특성이 있으며, 시민의 불만과 민원이 정상적으로 접수되고 처리되지 않을 경우 경찰 전체에 대한 사회적 불신으로 확산될 가능성이 많다는 특징을 내포하고 있다(이상열, 2004 : 2). 이러한 점들을 미루어 볼 때 단속 및 규제업무에 대한 경찰 청렴도의 실태와 개선방안에 대한 철저한 분석과 연구가 필요할 것으로 판단된다.

II. 경찰 청렴도의 이론적 배경

1. 경찰 청렴도의 의의

경찰은 국민생활과 직접 관련있는 최 일선에서 법을 집행하고 각종 다양한 대국민 서비스를 제공하고 있기 때문에 경찰임무의 중요성은 재론할 여지가 없고 업무처리에 있어 성실과 신뢰, 그리고 청렴을 바탕으로 해야 한다.

경찰 청렴도는 추상적인 개념으로서 정의하는 사람들이 중점을 두는 시각에 따라 다양한 정의가 가능하기 때문에 일반화된 정의가 쉽지 않다. 부패가 갖는 다양하고 복합적인 속성 등으로 인해 일반화 된 경찰부패의 개념정의에 대해서는 아직 일치된 학문적인 정의와 명확히 규정한 학자들은 극소수에 불과한 실정이다. 표창원(2003;177)은 경찰부패의 광의적인 개념으로 “경찰관이 그 지위와 권한을 불법적으로 부당하게 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위(대가성에 관계없이)와 이를 알면서도 방관하는 행위 및 이의 원인이 되거나 이에 조력하는 경찰관이 아닌 자의 행위”로 규정했다. 또한 협의적인 개념으로 “경찰부패는 개인적인 이득을 얻기 위한 경찰권한의 남용으로 그러한 이득은 금전적인 것일 수도 있고 비금전적일 수도 있으며, 부패행동을 함에 있어 자신들이 수행하도록 요구받는 서비스를 행하지 않음으로써 또는 경찰관이 주어서는 안 될 서비스를 제공함으로써 금전적으로 이득을 얻는 행위”라고 정의했다.

한편 외국 학자들의 경우 역시 경찰부패에 대한 개념을 정의한 학자들은 많지 않다. Richard Ward(1975; 214)는 경찰부정부패를 “그 대가로 경찰관이 가치있는 어떤 것을

받은 받지 않든, 법을 집행하고 치안서비스를 제공함에 있어 불편부당하고 공정해야 할 경찰관으로써의 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 사용하는 모든 경우를 부정부패로 간주하고 있다. 그러나 Golden Misner(1975)는 “경찰관이 선물 등을 받음에 있어서 그 직무와 관련이 있으면 뇌물이지만 단순히 호의 내지는 친선이 동기일 경우엔 뇌물로 봐서는 안 된다”며 동기의 중요성을 강조하고 있다. 한편 Charles Bahn(1975)은 “피의자를 엮어 넣기 위해 증거를 조작하는 등의 잘못된 행위들도, 개인적인 이득을 얻기 위함이라고 보기는 어렵지만 부정부패의 범주에 포함시켜야 한다”고 주장하고 Gerald Lynch(1989) 역시 “동료가 부정을 저지르고 있는데도 모른척하는 경찰관의 행위도 그로 인해 이득을 얻지 않는다 하더라도, 직업윤리와 도덕적 의무를 팔아 동료의 환심을 샀기 때문에, 역시 부정부패로 보아야 한다”고 주장했다. 대체로 외국학자들은 경찰부패의 기준을 비교적 엄격하게 설정하고 있는 편이다.

이 같은 개념을 종합해 볼 때 경찰 청렴도는 ‘경찰공무원들이 직무수행에 있어서 뿐만 아니라 직무외적으로도 공권력을 집행하는 국가공무원에게 보편적으로 기대되는 도덕적 기준의 준수정도’라고 규정할 수 있을 것이다.

2. 경찰공무원의 윤리와 청렴의무

경찰공무원은 일반국민이 확립해야 할 이상의 행동윤리를 요구받게 된다. 즉 정부조직의 성원으로서 정부조직이 요구하는 규범 외 대국민관계에서도 정립되어야 할 방향이 따로 주어지기 때문이다. 그러므로 행정에 있어 최고 가치는 윤리성에 있으며, 새로운 가치의 형성은 새로운 행정윤리를 만드는 것이 되며, 사명감과 기대의 척도가 되는 것이다. 이를 다른 의미로는 경찰공무원의 행동규범이라고 할 수 있다(이상안, 2001 : 472).

경찰공무원의 윤리란 경찰관이 경찰업무를 수행하면서 지켜야 할 행동규범이다. 경찰관은 치안전문가로서 국민들을 위해 권한과 재량권의 한계 내에서 공평하고 책임있게, 민주적이고 합리적인 방법으로 직무를 통해 봉사해야 한다. 여기에 강조되는 덕목은 봉사성, 민주성과 합리성 및 청렴성이 강조된다. 또한 민주주의 사회에서 경찰조직인이 가져야 하는 윤리적 표준으로 공중의 신뢰, 시민의 생명과 재산의 안전, 역할한계와 팀워크, 공정한 접근, 객관성을 들 수 있다(전용찬, 2000 : 228).

한편 경찰공무원의 윤리관은 크게 소극적 의미에서의 윤리관, 적극적 의미의 윤리관, 전문직업인으로서의 윤리관 등 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

1) 소극적 의미에서의 경찰공무원의 윤리관

이는 경찰공무원이 국민의 공복(公僕)이라는 규범적 명제하에서 합법적인 권력행사

를 강조하는 것이다. 여기에는 청렴성, 합법성과 민주성, 공정성 및 가혹행위금지 등의 덕목을 들 수 있다. 여기에서는 무엇보다 먼저 사적 이익을 추구하기 위한 공권력 행사를 제한하는 것으로, 경찰공무원의 공권력 사용과정에서 부조리의 방지와 제거에 윤리관의 관점이 주어지게 되어 부정부패의 방지가 1차 목적이 된다. 즉, 직·간접적으로 공무와 관련하여 부당한 이익을 취하거나 취하려 할 때 부패는 성립되며, 부정부패가 만연되면 정부의 업무수행이 비효율적으로 되고 자원을 낭비하게 되어 정부를 국민이 의심하게 되는 풍조가 조상될 뿐만 아니라, 경찰업무 집행의 정당성이 의심받고 국민의 신뢰도가 하락하게 된다. 이러한 의미에서 볼 때 경찰공무원은 민주적인 자세를 유지하고 누구에게나 형평성있게 봉사하며 조직 내에서도 민주적인 행정행태가 이루어져야 함을 의미한다.

2) 적극적 의미의 경찰공무원의 윤리관

이는 경찰공무원이 자율적으로 업무를 집행함을 전제로 하여 요구되는 규범으로, 소극적 의미의 윤리관이 합법성을 강조한 것에 비해 봉사성·합목적성과 합리성 및 책임성과 권한남용 금지가 강조된다. 경찰공무원은 재량권을 공익의 추구와 공공에 대한 봉사정신으로 행사하여야 하며, 남용하지 말아야 한다는 봉사성 및 공공성과 책임성, 재량권 행사에 대한 권한남용 금지가 중요한 덕목으로 표현된다. 여기에서 경찰공공의 원칙, 재량권의 零으로의 수축이론 등의 파생원칙이 나온다.

또한 경찰공무원은 관례화된 일상업무 수행에 그치지 않고 적극적으로 새로운 아이디어를 개발하고 보다 나은 민생치안 확보에 진력하는 변화의 역군을 기대하는 것이다. 그리고 경찰공무원의 공무집행에 있어서 창의성을 들 수 있다. 공무원의 행동규범의 하나인 공무원의 신조와 공무원 윤리현장, 경찰현장, 경찰서비스 현장에도 창의적인 노력을 강조하고 있다. 아울러 오늘날 복잡하고 격변하는 사회환경의 변화를 파악하는 통찰력과 미래를 예측하고 계획하는 미래지향적인 가치관을 형성하고, 무사안일주의적인 행태를 버려야 할 것이다.

3) 전문 직업인으로서의 경찰공무원의 윤리관

경찰공무원은 직업상 전문가로서 업무의 능률성과 효과성을 위하여 전문능력을 구비한 직업윤리관을 지녀야 한다. 이러한 전문 행정인의 행태와 관련된 문제로서 기본적인 문제로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 청렴의무

경찰직무는 업무특성상 공직 중에서도 대민접촉이 가장 많은 특징을 지니고 있다. 그 중에서도 특히 단속과 규제, 민원업무는 전적으로 대면행정에 의해 처리가 진행된다. 이러한 특성으로 인해 부패와 부정의 가능성이 다른 직무보다 높으며 그러기 때문에 경찰공무원은 보다 높은 수준의 청렴의무가 요구된다고 보겠다.

(2) 정치적 중립성 · 독립성

경찰공무원은 특정 정당이나 정치권력으로부터 독립하여 중립을 지켜야 하며 정쟁에 개입해서는 안된다. 이는 국가의 지속성과 안정을 확보하기 위함이다.

(3) 국가이념과 목표에 대한 충성

이는 정부가 근거하고 있는 정치, 행정의 이념에 헌신하며 신념을 갖는 것을 말하며, 그 내용은 공무원의 신조, 공무원의 윤리헌장, 경찰헌장, 경찰서비스헌장 등에 천명되고 있다.

(4) 책임성

경찰공무원이 전문행정인으로서 업무수행의 과정과 결과에 대하여 지는 책임으로서 책임성의 요청 근거는 다음과 같다.

- ① 경찰업무의 비정형성과 다양성 및 경찰공무원의 역할증대
- ② 경찰행정에 관한 전문지식, 기술, 정보의 획득과 유지에 있어 독립성과 배타성
- ③ 경찰공무원의 정확한 지식의 습득과 전달의 필요성 및 공익을 위한 사용의 필요성
- ④ 공개행정의 요청

3. 경찰 청렴도 연구의 접근방법

경찰 청렴도에 대한 개념정의와 더불어 청렴도에 대한 연구는 기본적으로 청렴도를 어떤 시각에서 보느냐에 따라 다르게 접근되고 있다. 청렴도 연구의 접근방법은 다음과 같이 유형화 할 수 있다.

1) 도덕적 접근방법

도덕적 접근방법(moralistic approach)은 부패현상을 분석함에 있어서 초점을 개인의 규범행위(당위)와 실제행위(존재)에 맞춘다. 무엇이 그 사회의 도덕률에서 일탈된 행위인가 하는 문제는 도덕률 그 자체의 중요성과 범위 및 위반에 대한 제재의 성격여하에 따라 정해지며, 도덕적 요구에 따르지 못하는 개인(관료)과 그것에 맞게 생활하지 못하는 사회는 부도덕을 면치 못한다는 입장을 취하는 접근방법이다. 이 같은 접근방법을 주장한 학자들로는 Banfield(1975)와 Wraith(1963)가 대표적인데, 이들은 부패의 근본적인 원인이 사회적 · 경제적 요인에 있는 것이 아니고 인간의 만족할 줄 모르는 탐욕(insatiable avarice)에 있다고 주장한다.

2) 제도적 접근방법

제도적 접근방법(institutional approach)에서는 조직과 현존하는 가치체계간의 조화

에 초점을 맞추고 있으며, Huntington(1977)이 대표적인 학자로 그는 부패를 “정치적·사회적 제도화의 결함의 표명”이라고 정의했다.

이 접근방법은 급격한 사회변동이 이루어지고 있고 공공복지와 개인의 이익간의 구별이 주요 집단에 의해서 받아들여지지 않고 명료하지 않은 과도기 사회에서는 공직자가 부패에 몰두하게 된다는 주장을 펴고 있다. 또한 사회의 법과 제도상의 결함이나 이러한 것들에 대한 관리기구들과 그 운영상의 문제들, 또는 이러한 것들의 예기치 않았던 부작용 등이 부정부패의 원인으로 작용한다는 논리이다.

이 같은 주장은 법적·제도적 결함을 지적하고 그 개선책을 제시할 수 있다는 이점이 있으나, 법이나 제도를 전체적인 맥락에서 파악하기 보다는 그 법과 제도 자체만을 들여다보는 경향이 있다는 단점을 지니고 있다(장난주, 1999 : 13). 이러한 접근방법의 또 다른 단점으로는 보다 폭 넓은 정치·사회적 맥락을 무시한 채 조직이나 법규를 분석한다는 것이며, 또 조직·법규의 운영은 정치·사회의 커다란 영향을 받을 수밖에 없다는 점 등을 들 수 있다(김해동, 1992 : 84).

3) 시장 및 교환관계의 접근방법

시장 및 교환관계의 접근방법(market and exchange approach)은 사회적 상호작용의 과정에 초점을 두고 개인 또는 집단이 어떤 상품을 어떤 방식으로 교환하는가를 설명하는 것으로 교환의 범위와 이용되는 상품의 속성은 사회적 문화의 수준에 달려 있으며, 부패문제는 교환되지 않아야 할 물품이 교환되는 경우에 생긴다.

이 같은 접근방법을 주장한 Heidenheimer(1978)는 전통적 가족주의에 입각한 제도, 전통적 후원자 대 고객관계에 기초를 두는 제도, 현대적 상관-부하에 기초한 제도, 시민·문화제도 등 4개의 상이한 유형의 사회에서 부패를 설명하고 있다. 여기서 그는 사회적 상호작용의 계통이 복잡해지고 유형적 이익을 교환할 수 있는 방법이 보다 다양해지고 복잡해질수록 어떤 특정한 행위를 부패로 명백히 낙인을 찍기가 더욱 어렵게 된다고 주장했다.

4) 기능적 접근방법

기능적 접근방법(functional approach)을 주장하는 학자들은 부패가 특히 후진사회에 있어서 통합적 내지는 안정제적 역할을 수행한다고 주장했다. 기능주의자인 Leff(1964)는 관료부패의 결과에 관심을 갖고 있는데, “부패는 도덕적인 비난에도 불구하고 어떤 조건이 주어질 때 경제발전에 긍정적이 될 수 있다”고 주장했다. Nye(1967)는 어느 사회를 막론하고 부패의 효과는 부패 엘리트 성원의 안정성 정도, 관대한 문화와 지배집단, 부패행위에 대한 사회 및 제도적 견제의 억제책 등의 존재여부에 따라 부패가 발전을 강화시킨다는 논리를 전개했다. Hoselitz(1967)는 발전도상에 있는 사회는 통합적 문제, 목표성취 및 적응문제를 순차적으로 당면하게 되며, 초기의 통합단계에서는 목표성취나 적응문제가 전혀 존재하지 않는 것은 아니나 그것들 보다는 구성원의 연대감 또

는 시민정신의 통합문제가 압도적으로 중요하다고 주장했다.

5) 사회문화적 접근방법

사회문화적 접근방법(social-cultural approach)은 부패는 사회·문화적 환경과 역사적 전통의 부산물로서 부패의 양태와 그것을 보는 관점은 문화적으로 조건 지워 지는 것이라고 주장한다. 전수일(1999)은 “부패는 사회·문화적 환경과 역사적 전통의 부산물이며 부패의 양태와 그것을 보는 관점은 문화적으로 조건 지워 지는 것이라 할 수 있다. 그 결과 부패의 범위와 강도는 나라마다 차이가 있게 마련이다”라고 주장했다. 즉, 부패란 기본적으로 그 조직과 사회를 둘러싼 문화와 매우 밀접히 연계된 것으로 사회문화적 산물이라는 것이다.

이와 함께 전통적인 가부장적 가족제도는 결국 업무처리에 있어 연고주의에 기초하여 업무를 수행하는 등 공사구분을 흐리게 하고 있으며, 또한 예로부터 내려오는 관준 민비문화는 공직자의 업무 수행 태도에 있어서 권위주의적이고 시혜적인 태도를 유발함으로써 결국은 부패를 유발시키게 된다.

이상에서 살펴보았듯이 경찰부패 연구의 접근방법은 주로 도덕적 접근방법을 비롯하여 다양한 접근방법으로 유형화 되고 있다. 부패의 원인에 대해 도덕적 접근방법에서는 인간의 만족할 줄 모르는 탐욕을, 제도적 접근방법에서는 낮은 보수수준과 신분의 불안정 등 법·제도상의 결함을, 시장 및 교환관계의 접근방법에서는 교환되지 않아야 할 물품이 교환되는 경우를, 사회문화적 접근방법에서는 선물관행 등을 지적하고 있다. 한편 기능적 접근방법에서는 부패가 후진사회에 있어서 통합적 내지는 안정제적 역할을 수행한다고 주장하고 있다. 결국 경찰청렴도 연구의 접근방법은 어느 특정한 접근방법 위주로 연구하는 것이 아니라 다양한 접근방법을 유기적으로 연계해 연구되어야 한다고 판단된다. 그러나 이 연구에서는 그중에서도 제도와 사회문화적 요인들의 분석을 통한 접근이 주로 사용될 것이다. 이는 단속과 규제, 민원업무의 속성에 비추어 볼 때 법제도의 미비와 결함을 이용하거나 사회문화적 토양에서 배태된 부패행위가 많은 측면을 고려한 결과이다.

III. 단속 및 규제업무 청렴도 제고방안

1. 단속 및 규제업무의 특성

단속이란 광의의 개념으로는 법령으로서 일정한 법률 행위 또는 사실 행위를 금지하거나 필요한 조치를 강구하는 등 행정목적 달성을 도모하는 것을 말한다. 협의의 개념으로는 법령에 의하여 단속권한이 부여된 행정기관 또는 당해 공무원이 그 권한에 기

하여 단속법규의 준수여부를 감시하며 필요한 처분을 행하고 단속법규 위반유무를 조사하여 위반 사실을 적발하는 행위를 말한다(중앙경찰학교, 2000: 135).

한편 규제란 공공행정이 공익실현을 위하여 일정한 규범에 따라 상대방의 사적행위를 감독, 통제함을 의미한다. 경찰정책은 그것이 결정되고 집행되면 개인이나 집단에 비해 행동의 자유나 권리를 구속·억제하여 반사적으로 다른 사람을 보호하는 목적을 지닌 규제정책(Regulatory policy)으로 경찰의 법집행은 순수한 사회 봉사적인 직무를 제외하고는 강제력에 의존하는 것을 원칙으로 하기 때문에 경찰정책은 규제정책의 유형을 띤다(이상안, 2001 : 603-612). 규제정책은 본질상 강제력의 적용 가능성이 직접적·즉시적이고 적용 대상은 한정적이고 개별적이며, 가장 중요한 것은 처벌의 필요성과 보호주의철학이라 할 수 있다. 사회질서의 유지는 규범의 내면화에 의한 자발적 순응에 의해 확보되는 것이 가장 바람직하지만 이의 확보는 공공재적 특성으로 인해 불가능한 경우가 많기 때문에 질서유지의 목표는 강제력, 즉 처벌에 의존할 수밖에 없는 경우가 많다. 일반적으로 경찰의 단속 및 규제업무의 특성은 다음과 같다.

1) 광범위한 업무영역

경찰업무는 본연적으로 단속과 규제의 속성을 지니고 있다. 따라서 경찰업무의 거의 대부분이 다소의 차이는 있지만 단속과 규제의 측면을 지니고 있다. 이러한 단속과 규제중심의 활동은 경찰업무의 필수기능임에도 불구하고, 단속과 규제기능에 수반된 부정적 권력 작용으로 인하여 경찰공무원과 시민간의 거리를 멀게 한다.

경찰부패 가운데 가장 많은 비율을 차지하는 것이 바로 단속과 관련된 뇌물의 수수이다. 이와 같은 뇌물수수는 업소의 단속에서부터 교통단속에 이르기 까지 다양한 부문에서 발생할 개연성이 있으며, 경찰-시민간의 일방적 관계를 고려한다면 부패의 개연성이 높을 수밖에 없다. 특히 경찰의 교통단속 규제가 부정소지가 많은 것은 과학적인 조사 원칙과 공정성이 중시되어야함에도 불구하고 재량의 여지가 있기 때문에 가능하다.

2) 독점적 공권력 행사

경찰공무원은 단속이나 수사 등 다양한 규제업무를 수행함에 있어서 독점적 공권력을 행사하고 있다. 독점적 공권력의 행사는 경찰공무원의 업무집행의 용이성을 확보하기 위하여 불가피한 것이기도 하지만, 한편에서는 경찰공무원의 권력을 더욱더 강화시켜 남용의 가능성이 커지는 문제점도 지니고 있다. 이러한 독점성에다 추가적으로 법적 전문성까지 부여됨으로써 경찰공무원은 대민 업무를 수행함에 있어서 시민과의 관계에서 절대적으로 우위를 점하고 있다(윤태범, 2001 : 96-97).

3) 유착 가능성의 상존

각종 유흥업소의 풍속지도나 탈·불법 시설을 단속하고 규제하는 경찰공무원에게 있

어 업자와의 관계는 부패라는 공생관계로 변질될 수 있다. 경찰서나 지구대가 운영비와 협조비란 명목으로 관내유지, 고물상, 전당포, 자동차 정비업소, 운수회사, 주차장, 병원, 유흥업소와 음식점 등의 관내 대상업소에 매월 정기적인 금품을 요구하는 것은 경찰의 규제권이 있기 때문에 가능하다(김택, 1999 : 46-47). 이러한 과도한 단속 및 규제에 의한 업무특성으로 인해 경찰공무원과 업자와의 유착가능성이 상존할 수밖에 없다고 판단된다.

2. 단속 및 규제업무의 실태 및 처리절차

본 연구에서는 생활질서, 수사(형사), 교통 등 3개 부서를 중심으로 단속 및 규제업무의 실태 및 처리절차에 관해 살펴보려고 한다.

1) 생활질서 부서

(1) 업무실태

생활질서 부서에서 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것이 바로 풍속영업단속²⁾이다. 여기에는 윤락 및 음란행위 알선 및 제공, 도박, 사행행위 등이 포함되어 있다. 특히 풍속영업의 규제 및 단속은 경찰 고유의 단속권한이 아니라 시·군·구청과 중복 단속 또는 합동단속을 하고 있는 실정으로 전문성이 결여된 행정관청에서는 단속 및 규제를 경찰에만 의존하고 있는 경우가 다반사이다. 단속 및 규제권한이 중복되어 있음으로 인해 책임소재와 원성은 결국 경찰 측으로 돌아오게 된다.

(2) 업무 처리절차

생활질서계 직원의 순찰을 통해, 혹은 일반 시민의 범죄신고가 들어와서 범죄가 인지되거나 적발되면 당사자를 관할 지구대에 인계하게 된다. 이때 간단한 범죄조서를 작성하여 형사계(폭력팀)³⁾에 인계하게 된다. 그 후 배당받은 담당형사가 조사를 실시하여 조치방향에 대해 팀장, 과장의 결재를 받으며 구속영장 청구가 필요할 시 서장의 결재를 받는다.

(3) 부패발생 가능단계

경찰서 생활질서계의 직원의 순찰시 적발된 풍속영업단속에 있어서 단속의 재량권을

2) 이 같은 유형의 대표적인 사례는 지난 1999년 10월 30일 발생한 인천 호프집 화재사건은 호프집 실소유주가 관내 경찰서와 파출소에 정기적으로 뇌물을 제공한 뒤 이들의 비호아래 불법영업을 해오다 화재로 인해 엄청난 인명피해를 발생케 한 경우이다.

3) 경찰청이 지난 2005년 1월 1일부터 '수사경찰의 전문화'를 위해 기존의 형사계와 강력계 등의 명칭을 팀제로 전환, 폭력팀과 강력팀으로 재편성해 운영해 오고 있다.

가진 생활질서계 직원의 묵인이 있을 경우에는 적발(사건) 자체가 무효화 될 수 있다. 또한 생활질서계 직원의 적발로 인해 지구대 인계시 당사자(피의자)는 평소 아는 경찰관이나 지인 등을 통해 사건에 대한 청탁을 할 개연성이 많다. 특히, 풍속영업에관한법률위반혐의로 입건될 경우 당사자(피의자)는 사안의 경중에 따라 구속을 면하기 위해서 혹은 벌금을 적게 내려고 담당형사 - 팀장 - 과장으로 이어지는 결재과정에서 청탁을 할 개연성이 많다고 볼 수 있다.

2) 수사부서 (고소사건)

(1) 업무실태

현재 고소제도의 가장 큰 문제점으로는 부당하게 제기되는 고소건수가 과중하다는 것을 들 수 있다. 이러한 고소남발 현상으로 인해 경찰 특히 조사담당 경찰관들의 과중한 업무로 인해 친절성이 현저히 떨어지고 있는 실정이다.

(2) 업무처리절차

고소사건의 일반적 업무처리절차를 보면 우선 경찰서 민원실로 고소장이 접수되면 고소내용을 보고 수사과 조사계에서 범죄접수를 한다. 이어 담당형사가 배정되고 고소인 보충진술조서를 작성한 다음 피고소인을 소환해 조사를 실시한다. 필요하면 대질신문을 벌이고 범죄성격에 따라 기소, 불기소를 결정한다. 이후 결재과정을 거치며 구속영장 청구 시에는 서장의 결재를 받는다.

(3) 부패발생 가능단계

대부분의 고소사건은 이해당사자간의 분쟁해결이 주된 목적이다. 이러한 고소사건의 경우에 있어서 부패발생 가능단계는 고소장 접수시 고소인은 사건화가 되지 않을 수 있는 사건이나 소명자료가 부족한 사건에 대해 소기의 목적달성을 위해 사건화 시켜달라는 청탁을 하는 경우가 많다. 사건화가 되었을 경우 담당형사의 조사과정에서 고소인과 피고소인에 대한 범죄사실이 불명확하거나 혹은 어느 한쪽이 불리한 경우 담당형사의 재량이 개입될 소지가 많다. 또한 담당형사의 조사후 팀장 - 과장으로 이어지는 결재과정에서 이해당사자간의 청탁으로 인해 부패가 발생할 소지가 높다고 할 수 있다.

3) 수사부서(형사사건)

(1) 업무실태

형사사건은 경찰업무 중에서도 치안유지와 주민을 보호하기 위해 가장 중요한 업무영역이라고 볼 수 있다. 형사사건을 처리하는 과정에서 나타나는 문제점은 용의자(범죄자) 검거 및 체포시 담당자의 1차조서시 재량의 여지가 과다하다는 점이 자주 지적되

고 있다.

(2) 업무처리절차

형사사건이 발생하여 범인이 검거되거나 체포되면 체포서를 작성하고 피의자에게 미란다원칙을 고지하고 확인서를 받아야 한다. 다음, 피해자 진술조서를 작성하고 피의자를 대상으로 신문조서를 작성한다. 범죄인지보고서와 수사결과 보고서를 작성한 후 결재라인을 통해 최종 처리방침이 결정된다.

(3) 부패발생 가능단계

강력사건을 제외한 대부분의 형사사건은 신고 또는 담당형사의 인지에 의해 사건화가 되고 있다. 이러한 경우 신고에 의한 사건은 묵인할 수 없으나 담당형사에 의해 인지된 형사사건은 담당형사의 재량에 의해 사건화 시키지 않을 수 있는 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 형사사건을 접수한 담당형사는 가해자와 피해자 모두를 조사하는 과정에서 각종 청탁압력을 동원한 이해당사자들로부터 부패의 유혹에 넘어갈 개연성 또한 높다. 특히, 사건에 대한 담당형사의 의지와는 관계없이 소위 ‘데스크’⁴⁾라고 일컬어지는 또 다른 결재라인을 통해 사건의 경감⁵⁾을 청탁하는 경우도 발생할 소지가 있다. 타 부서 결재라인과 마찬가지로 팀장 - 과장으로 이어지는 결재라인에서 부패가 발생할 소지가 다분히 내재하고 있다.

4) 교통부서(단속)

(1) 업무실태

교통단속이 적발 및 건수위주의 단속으로 인해 과잉단속 및 함정단속 등의 문제가 되고 있으며, 특히 무작위 음주운전 단속과 금품수수, 업소주변 중심의 단속활동 등으로 인해 교통경찰은 경찰비리의 대명사로 낙인찍혀 왔다.

(2) 업무처리절차

교통단속 업무는 위반차량이 적발되면 차량을 유도하여 정차시키고 당사자에게 위반사실을 고지한다. 그 다음 면허증 제시를 요구하여 해당 스티커 발부한다. 음주단속의 경우도 비슷한 절차를 거치며 혈중 알콜 농도에 따라 처리방향이 달라진다.

4) 데스크란 1급지 경찰서의 경우 대부분 경사급 경찰관이 담당하고 있으며, 임무는 주로 사건이 접수될 경우 담당 형사에게 배당하는 역할을 담당하는 형사를 말하는 경찰내부적인 용어이다.

5) 지난 2003년 2월 경북 A경찰서 관내에서 발생한 도박사건을 수사지휘하던 경찰간부가 도박관에서 사용했던 증거물을 찾아내고도 없었던 것으로 사건을 무마한 경우가 대표적인 사례이다.

(3) 부패발생 가능단계

교통단속처리의 경우 담당 교통경찰관의 재량이 상당히 많다고 할 수 있다. 교통단속 적발 시 담당 경찰관은 상관이나 동료의 청탁 압력 없이 스스로 재량권을 행사할 수 있기 때문에 위반자(민원인)로부터 각종 청탁(뇌물수수, 향응접대)을 받을 개연성이 다른 경찰업무보다 높다고 할 수 있다. 음주단속⁶⁾의 경우는 명확한 증거에 입각하여 처리할 수밖에 없기 때문에 청탁이나 부정의 소지가 거의 없다.

5) 교통부서(교통사고 조사)

(1) 업무실태

교통사고 조사처리 시 가장 큰 문제점으로 대두되고 있는 경우가 공정치 못한 조사로 가해자와 피해자 바뀌어지는 경우이다. 이로 인해 민원의 대상이 되는 경우가 많으며, 업무특성으로는 처벌보다는 피해보상이 중요시되고 있다.

(2) 업무처리절차

교통사고가 발생하면 교통경찰관이나 파출소 직원이 현장으로 출동하여 초동조치를 취하게 된다. 이때 가벼운 사고이면 현장에서 종결처리하고 보다 중대한 사고일 경우 경찰서로 넘겨 교통사고조사계의 조사⁷⁾를 받는다. 사고관계자를 대동하여 현장 임장실황조사⁸⁾를 거치고 가해자와 피해자를 결정한다. 이때 형사사건 유무를 판단하며 사건 합의여부나 보험처리 여부를 참작하여 공소권 없음과 불기소 처분을 내리거나 결재과정을 거쳐 구속영장을 청구하게 된다.

(3) 부패발생 가능단계

교통사고조사의 경우는 가해자와 피해자의 명백한 구분을 판단하기 어려운 경우가 비일비재하다. 특히 교통사고발생시 일반인(민원인)들이 교통법규를 제대로 숙지하지 못하는 상황 하에서 담당 경찰관의 재량이 개입될 소지가 다분하며 청탁을 받은 담당 경찰관으로 인해 ‘가해자와 피해자 맞바꾸기’가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 교통사고처리특례법에 해당하는 중대한 사건의 경우 가해자와 피해자의 합의기간이 15일이기 때문에 이 기간에 가해자는 평소 아는 지인이나 경찰관을 통하거나 혹은 직접적으로 담당 경찰관에게 사건의 원활한 처리를 부탁하게 된다. 결국 이러한 가해자와 피해자의 합의기간 단계에서 부패발생의 개연성이 높다고 할 수 있다.

6) 2003년 10월 음주운전으로 단속된 가정주부의 혈액을 바꿔치기 한 경기도 P경찰서 경찰관이 적발된 경우가 이 같은 유형에 해당한다.

7) 1997년 서울 방배동에서 발생한 뺑소니 사고를 무마해 달라는 청탁을 받은 경찰간부가 교통사고 담당 경찰관에게 사고자체를 묵살토록 한 경우가 대표적인 사례이다.

8) 사건의 대소 또는 경중을 막론하고 사고신고가 접수되면 교통경찰관은 현장에 출동해 피해자 구호나 현장보존에 주력하는 경찰활동을 말한다.

3. 단속 및 규제업무 개선방안

1) 생활질서

경찰은 풍속영업의 본래 임무인 미풍양속을 보존하는 업무에 치중하고, 단속 및 규제는 해당 행정관청에서 실시하도록 하는 방식으로 업무를 이원화할 필요가 있다. 또한 생활질서부서 뿐만 아니라 모든 경찰업무에 동일한 문제점이지만 사건처리 방침에 대한 결재과정에서 결제라인의 과다로 인해 청탁 들어올 수 있다. 따라서 결재과정에서 사건담당자의 의견과 다른 방침이 결정될 때는 이유를 명기하여 기록으로 남길 필요가 있다.

2) 수사

(1) 고소사건

대부분의 고소사건은 형사화 할 수 없는 미미한 사건이나 당사자들 간의 합의로 종결되는 경우가 다반사인 것을 감안할 때, 고소업무에 있어서의 고소절차 및 해당업무 등을 자세하게 소개하는 대국민 홍보활동이 적절한 방안의 하나이다. 또한 고소사건 처리 시 피고소인의 인권이 침해되거나 억울한 점이 없도록 담당 경찰공무원들을 정기적으로 교육시키고, 피고소인에게 조사 후 조사과정에 대한 설문조사를 받도록 하는 방식도 고려해 볼 만하다. 뿐만 아니라 ‘고소·고발 즉일조사제’ 실시에 대한 확대 운영과 함께 홍보활동을 강화, 신뢰받는 조사민원행정을 구현하는데 주력해야 한다.

(2) 형사사건

형사분야 업무의 개선을 위해서는 우선 피의자 신문 시 변호인 참여를 더욱 활성화해야 하며, 형사업무의 신뢰성과 공정성 제고를 위해 ‘자문변호사제’를 활성화 할 필요가 있다.

3) 교통

(1) 교통단속

음주운전 단속 시 실시해 오고 있는 ‘시민단체 참관제도’를 확대 시행, 단속과정에서의 부조리요인을 제거하는데 총력을 기울여야 한다. 특히, 제도적으로 첨단 교통장비를 도입, 교통경찰의 과중한 업무를 해소함과 동시에 공정성과 신뢰성을 겸비한 단속방향으로의 전환이 필요하다.

(2) 교통사고조사

현재 운영 중인 ‘교통사고조사 자격증제’를 확대 실시하는 한편 시민들에게 ‘교통사고이의조사제’를 널리 홍보, 활용토록 해야 한다. 또한 교통사고조사장비의 과학화와 완벽한 사고현장중심의 사고조사체계를 확립, 공정성을 확보해야 한다.

IV. 민원조사업무 처리실태 및 개선방안

1. 경찰 내부감찰기능의 실태

우리나라 경찰 부패방지제도는 기본적으로 내부감찰기능에 의존하고 있다. 즉 경찰 부패와 비리를 발견하고 처리하는 기능을 내부감찰활동에 의하여 수행하며 그동안 많은 실적을 올려 왔다. 그런데 이러한 감찰실적의 상당부분은 관련 시민의 민원제기, 진정과 신고에 의해 이루어져 왔다.

2. 경찰관련 민원처리의 문제점

경찰민원처리 문제는 경찰에 대한 국민 이미지 형성에 매우 중요한 영향을 미친다. 경찰공무원이 사건·사고를 처리할 때 금품이나 향응을 요구하거나 이를 받고 부당하게 처리했다면 부패한 경찰당사자만을 문제 삼으면 될 수 있다. 그러나 이와 관련하여 시민이 경찰조직에 민원을 제기했을 때 공정하고 객관적인 절차에 의해 투명하게 처리되지 않는다면 경찰조직 전체에 대해 매우 부정적인 이미지가 형성될 수 있다. 국가청렴위원회나 기타 여론조사에서 유달리 경찰청의 청렴도가 낮게 평가되는 것도 경찰민원처리를 둘러싼 공정하지 못한 처리도 큰 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

경찰청은 1999년 6월부터 일선 경찰서에 경찰관련 민원을 접수하고 해결해 주는 청문감사관실을 운영하여 경찰 옴부즈만의 역할을 하고 있다. 그러나 경찰대상 민원을 공정하게 조사·처리하는 독립적인 외부 감독기관이 없기 때문에 민원인들은 청와대, 국가청렴위원회, 고충처리위원회, 검찰 등 각종 공공기관에 중복적으로 진정서 등을 제출하고 있는 실정이다. 이는 시민들에게 청문감사관에 대한 홍보가 제대로 되지 않았고, 내부기관인 청문감사관실 조사에 있어서 객관성과 신뢰성을 확신하지 못하고 있다는 반증일 수도 있다. 또한 경찰관에 대한 민원 이의제기의 경우 민원해소 용이성이 낮아 민원의 대상이 된다는 국가청렴위원회의 지적이 있었다.

3. 민원업무 처리절차 개선방안

1) 기본방향

한국의 경우 영국, 홍콩과 같은 독립적인 외부 민원감독기관이 없으므로 이를 설립

하기 위한 관련 예산의 확보 및 법규 재·개정까지의 단기계획을 생각해 볼 수 있고 장기적으로는 독립된 외부의 경찰민원 감독기관을 신설하는 방향으로 이원적인 검토가 필요하다.

2) 검토대안

(1) 청문감사실의 옴부즈만 기능 강화

① 처리절차

시민과 경찰 간의 사소한 갈등이 민원, 불만 또는 소송제기로 악화되지 않도록 방지하기 위하여 중재와 분쟁해소 활동을 중심으로 하는 현재 청문감사관실의 옴부즈만 기능을 강화하는 방안이다. 그리하여 중대한 사안이 아닌 경우 청문감사관의 면담과 중재를 통하여 민원이 완벽하게 해소할 수 있도록 옴부즈만 기능을 강화한다. 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. 2003년 7월부터 경찰청 감사관실에서는 사이버경찰청에 ‘내부공익신고센터’ 콘텐츠를 개설하여 구조적 부패와 관련한 내부신고 활성화를 유도하고 있다.

② 기대효과 및 문제점

철저하고 공정하게 민원사건을 조사처리하고 그 결과를 경찰제도·행태·문화 개선으로 연계시킴으로써 궁극적으로 경찰에 대한 국민의 신뢰를 증진할 수 있다. 뿐만 아니라 오해나 악의에 의한 민원일 경우 경찰민원조사위원회의 결정에 따라 해당 경찰관의 법집행에 대한 정당성을 입증할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 민원인 입장에서는 청문감사관도 결국 경찰공무원이기 때문에 객관적이고 공정한 처리여부에 대해 회의적일 수밖에 없다.

(2) 청문분과위원회

① 개선 민원처리 절차

가) 경찰서 청문감사관실에 민원이 접수된 경우 청문감사관은 민원인과 상담을 실시하여 민원관련 오해를 풀거나 담당 경찰관과 합의 또는 중재가 된 경우에 사안을 종결 처리한다.

나) 민원인이 공식조사를 원하는 경우 청문감사실에서 민원인의 주장을 근거로 필요한 사항을 직접 조사하여 주무 기능부서에 통보하거나 담당자를 교체하여 재조사하도록 해당 과장에게 통보한다(청문감사관운영지침 제18조 제2항).

다) 청문감사관은 민원인과 중재·합의가 되지 아니하거나 경찰관의 경미한 직무태만, 권력남용 등에 대해서는 행정발전위원회 산하 청문분과위원회에 조사 결과에 대한 상정여부를 결정하고, 중대한 경찰 대상 민원인 경우 반드시 위원회에 상정하고, 위원회에 상정하지 아니할 경우 사안 종결 및 민원인에게 결과를 통지한다.

〈위원회에 상정하지 아니하는 경우〉

- ㉠ 신고 내용이 명백히 허위이거나 정당한 이유가 없다고 인정되는 경우
- ㉡ 청문감사관의 민원사항 보완요구를 받은 민원인이 일정기간 내에 보완하지 아니하고, 그 보완이 이루어지지 아니하면 신고사항을 확인할 수 없는 경우
- ㉢ 동일한 사항에 대하여 정당한 사유 없이 경찰서에 반복하여 신고를 한 경우로써 그 처리 결과를 이미 통지한 경우
- ㉣ 동일한 사항에 대하여 2인 이상이 각각 신고를 하고 먼저 접수된 신고에 관하여 조사기관의 감사·수사 조사가 진행 중이거나 종료된 경우로써 새로운 증거가 없는 경우
- ㉤ 법령의 규정에 의하여 화해·알선·조정·중재 등 당사자 간의 이해 조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 경우
- ㉥ 민원내용이 업무지시 등 경찰행정 행위에 관련된 경우
- ㉦ 당해 민원에 관계되는 사실이 발생한 날부터 12개월이 경과한 경우
- ㉧ 민원내용이 중대한 경찰대상 민원⁹⁾에 해당하지 아니하는 경우

라) 청문분과위원회는 상정된 민원조사 결과에 대해 심사 후 조사 과정이나 결과가 공정한지 여부에 대해 결정한다. 이 경우 위원회에서 적절하다고 결정시 사안을 종결하고 부적절 또는 재조사 결정시 청문감사관에게 재조사를 권고한다. 재조사 실시 후 위원회에 결과보고 후 사안을 종결한다. 이러한 과정을 그림으로 표시하면 <그림 1>과 같다.

② 예상 문제점

우선 행정발전위원회는 경찰 협력기관으로서 청문분과위에서 민원조사 결과를 심의할 경우 민원인이 위원회의 결정에 대해 신뢰할 수 있을지가 문제될 수 있으므로 이안의 실효성 여부를 확신하기 어렵다.

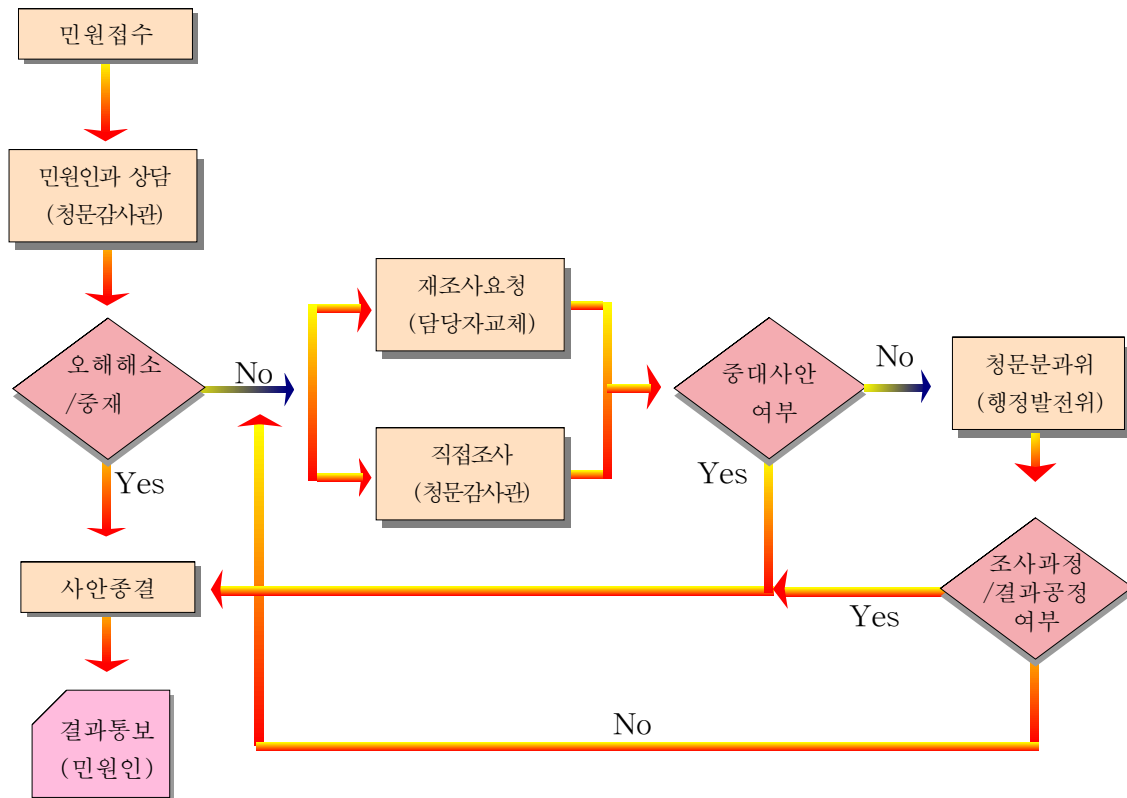
또한 영국 PCA 소속 위원은 경찰경력이 없는 민간 공무원, 변호사, 교수, 형사사법 전문가 등으로 구성되어 있으나, 우리의 경우 행정발전위원회 위원 중 자영업자 구성비

9) 중대한 경찰대상 민원이란 (1) 경찰관의 법집행 과정(유치장 구금시, 총기 사용시 등)에서 사망 또는 중상을 야기한 경우, (2) 경찰관이 체포당할 비리를 저지른 경우, (3) 민원이 야기될 것을 예상하여 경찰이 자발적으로 조사의뢰를 한 경우(연행·구금시 사망, 경찰 차량이 치명적인 교통사고에 관련된 경우)등 이다.

율이 약 35.8%에 달하여 경찰행정을 잘 이해하지 못하는 위원이 많아 전문성이 부족한 편이다.

뿐만 아니라 민간인 신분인 분과위 위원이 민원조사에 관여하여 경찰관 신상 등에 대해 지독한 사실을 누설하였을 경우 이를 처벌할 근거 없다. 참고로 서울시 시민감사 모니터제의 경우 시민감사를 계약직으로 채용·운용함으로써 이러한 문제소지가 없다.

<그림 1> 검토대안2 : 청문분과위원회 안



(3) 시민단체 · 경찰협력위원회

① 개선 민원처리 절차

가) 경찰서 청문감사관실에 민원이 접수된 경우 청문감사관은 민원인과 상담을 실시하여 민원 관련 오해를 풀거나 담당 경찰관과 합의 또는 중재가 된 경우에 사안을 종결 처리한다.

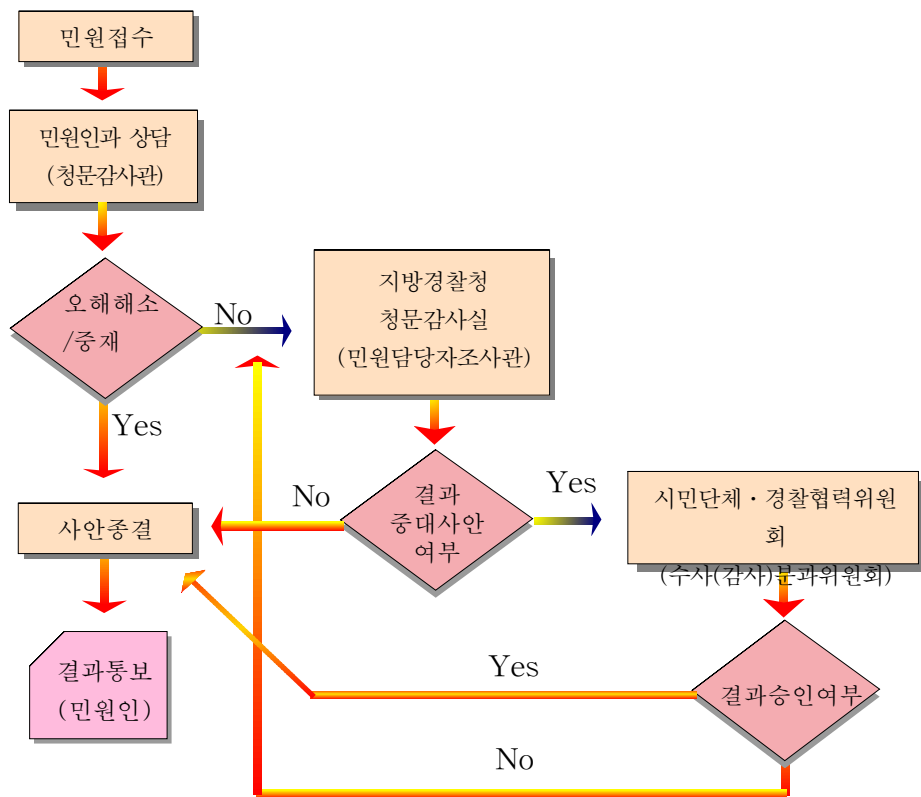
나) 민원인이 공식조사를 원하는 경우 청문감사관은 지방경찰청 청문감사실에 민원사항을 보고한다.

다) 지방경찰청 청문감사담당관실에 민원조사반을 신설하여 경찰서 청문감사관실에

보고된 중대한 경찰대상 불만과 민원접수사안을 민원담당 조사관이 조사한다. 조사관은 <검토대안2>③항의 ‘위원회에 상정하지 아니하는 경우’를 참고하여 사안종결 처리 또는 지방청 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 다음과 같다.

<그림 2> 검토대안3 : 시민단체 경찰협력 위원회



② 예상 문제점

경찰서에 접수된 민원을 상급기관인 지방청 청문감사담당관실에서 조사함으로써 조사의 실효성은 향상되나, 시민단체·경찰협력위원회는 경찰협력기관으로써 수사(감사)분과위에서 민원조사결과를 심의할 경우 민원인이 그 결과에 대해 신뢰할 수 있을지에 대한 실효성 여부가 문제된다.

(4) 경찰민원조사위원회

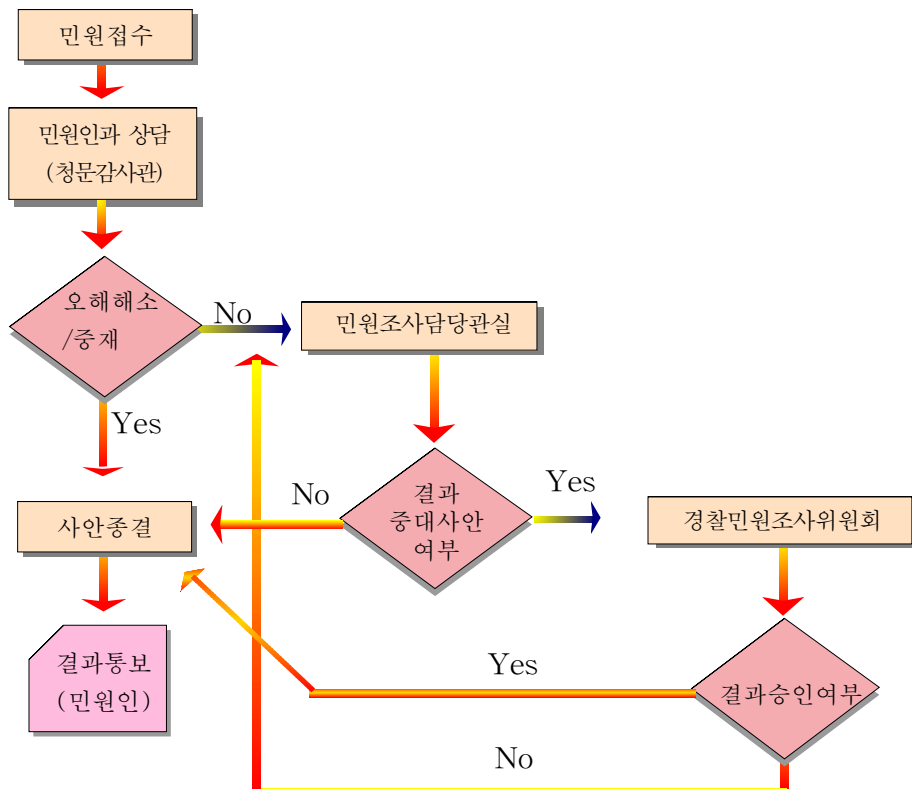
① 개선민원처리절차

가) 경찰서 청문감사관실에 민원이 접수된 경우 청문감사관은 민원인과 상담을 실시하여 민원관련 오해를 풀거나 담당 경찰관과 합의 또는 중재가 된 경우에 사안을 종결처리한다.

나) 지방경찰청 차장 직속으로 ‘민원조사 담당관실’을 신설하여 민원사건을 조사하며 중대한 비리 및 민원에 대해서는 행정자치부에 법조인, 교육자, 형사사법 전문가 등으로 구성된 독립된 경찰민원 감독기관으로 ‘경찰민원조사위원회’(가칭)를 신설해서 민원 처리 결과를 감독하도록 한다. 위원회 위원장은 대통령이 임명하고, 위원 구성은 공정성 확보를 위해 경찰 경력이 없는 자로서 각 분야 전문가 7~10명을 위촉하여 행정자치부장관이 임명하도록 한다.

다) 민원인이 공식조사를 원하는 경우 경찰서 청문감사관은 지방청 민원조사담당관실에 민원사항을 보고한다.

<그림 3> 검토대안4 : 경찰 민원조사위원회



라) 민원조사담당관실 조사관은 경찰서 청문감사관실에서 보고된 중대한 경찰대상 불만과 민원접수 사안을 조사하고 개선방안 1단계<검토방안2>③항의 ‘위원회에 상정하지 아니하는 경우’를 참고하여 사안종결 처리한다. 조사결과 중대한 경찰대상민원일 경우 ‘경찰민원조사위원회’(가칭)에 반드시 상정하며, 경미한 민원중 민원인과 합의 또는 중재가 되지 아니한 경우에 대해 상정여부 결정한다. 이 경우 위원회는 처리 결과 및 관계서류 심사후 “재조사” 또는 “처리결과에 하자 없음”결정을 내리도록 한다. 위원회의 재조사 결정이 있을 시 민원조사담당관은 필요한 경우 담당 조사관을 교체하는 등 적절한 조치를 취하여 재조사를 하도록 한다.

이 과정을 그림으로 나타내면 <그림 3>과 같다.

② 예상 문제점 및 기대효과

위원회 설립에 관한 당위성 인식부족으로 인해 관련 예산확보에 어려움이 예상되나 청렴도 제고와 대국민 이미지 쇄신을 위하여 반드시 필요한 제도로 판단된다. 전문성 있는 위원회의 공정한 민원처리 결과 감독을 통하여 중복 민원해소 및 청렴경찰상 확립에 큰 기여를 할 수 있다.

(5) 검토방안 종합 및 결론

일반시민의 경찰에 대한 이미지는 크게 세 가지 경로를 통해 형성된다고 볼 수 있다. 첫째, 본인이 직접 사건사고나 고소·고발의 당사자로서, 혹은 단속·규제의 대상으로서 경찰과 접촉했을 때이다. 이때 담당 경찰관이 규정과 원칙에 입각하여 업무를 공정하게 처리한다면 매우 긍정적 이미지가 자리 잡을 것이다. 둘째, 본인이 접촉한 경찰 공무원이 조사나 업무처리과정에서 편파적으로 처신한다거나 부당한 권력을 행사한다거나 금품향응을 요구한다면 이에 대한 민원이 제기될 수 있는데, 이때 얼마나 공정하고 객관적으로 민원이 처리되는가 여부에 따라 경찰조직 전체에 대한 이미지에 매우 큰 영향을 미칠 것이다. 셋째, 대부분의 일반 시민들은 경찰과 관련된 비리나 권력남용, 부정부패에 대해 매스컴 보도를 통해 사실을 알게 되고, 이를 통해 경찰조직의 이미지가 형성된다. 부패자체는 문제지만 일부 소수의 케이스를 전체 경찰의 문제인양 확대하는 매스컴의 선정적 보도태도 때문에 경찰의 이미지는 부정적으로 형성되게 되고, 경찰하면 연상되는 이미지가 부정부패, 청렴하지 못한 집단이라는 이미지가 자리 잡게 되는 것이다.

여기서 경찰관련 민원처리 과정의 투명성과 공정성은 경찰의 청렴이미지 형성에 매우 중요하다. 이미 경찰공무원이 부정이나 불법한 행위를 했다고 이의제기를 하는 민원인에게 민원처리 과정과 절차가 공정하지 않고 자기 식구 감싸는 인상을 준다면 이는 경찰에 대한 불신을 더욱 가속화 시키게 될 것이다 이러한 연유로 많은 민원인들이 청와대나 국가청렴위원회, 검찰과 같은 공공기관에 중첩적으로 민원을 제기하고 있는 것이다. 따라서 무엇보다도 경찰관련 민원처리는 객관성과 공정성을 담보할 수 있는 독립

적인 외부기관에 의해 처리하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 영국의 PCA나 홍콩의 IPCC처럼 독립된 외부기관에 의해 경찰민원을 처리하는 것이 처리결과에 대한 순응성을 확보하고 경찰의 이미지를 제고하는데 가장 바람직한 방안이라고 볼 수 있다. 따라서 민간인으로 구성되는 ‘경찰민원조사위원회’(검토대안 4)의 설립이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 예산확보 등의 문제는 그 당위성만 잘 홍보한다면 큰 문제가 되지 않으리라 보며 법규의 개정을 통해 하루 빨리 조속한 설치가 필요하다고 보여 진다.

독립적인 외부기관 설립에 시간이 걸린다면 단기적인 경과조치로 ‘시민단체·경찰협력위원회’(검토대안 3)를 잠정적으로 시행해 볼 수 있다. 행정발전위원회 산하의 청문분과위원회(검토대안2)를 통해 처리하는 방안은 〈검토대안3〉의 ‘시민단체·경찰 협력위원회’방식보다 객관성이나 공정성이 더 떨어진다고 일반시민들이 믿을 수 있기 때문에 〈검토대안3〉이 보다 나은 대안으로 판단된다. 물론 이 경우도 현재 관련 운영예산이 전무한 실정이고, 위원들의 경찰행정에 대한 이해가 부족한 상황에서 민원조사 결과를 제대로 심사할 수 있을 지가 문제다. 또한 이 경우 민원인이 처리결과를 얼마나 순순히 받아들일지에 대한 실효성 문제도 제기될 수 있다. 그러나 이는 〈검토대안2〉의 경우도 마찬가지이기 때문에 그래도 일반 민간인이 심사에 참여할 수 있는 〈검토대안3〉이 보다 나은 대안으로 볼 수 있다.

〈검토대안1〉은 현행제도의 변경없이 민원해소와 중재에 더욱 적극적으로 임하여 가능하면 대부분의 민원을 일선경찰서의 청문감사관실에서 사안을 종결 처리하도록 하는 것이다. 청문감사관실의 설립취지가 바로 여기에 있으며 본래의 기능이기 때문에 대안으로서는 의미가 없다. 청문감사관제도는 내부적인 민원처리 담당부서나 외부적인 독립감독기관의 신설여부와 관계없이 민원처리의 1차단계로 거쳐야 할 과정이기 때문이다. 다만 청문감사관은 항상 친절하고 공정한 자세로 민원인에게 신뢰를 심어 주어야 하며, 적극적인 중재로 민원인의 오해나 감정을 해소하기 위해 노력해야 한다. 사건처리 결과는 정기적으로 분류·분석하여 경찰공무원들에게 교육시키는 자료로 활용하도록 한다.

V. 결론 및 정책 제언

본 연구는 그동안 접근의 어려움으로 인해 심도있게 분석되지 못했던 경찰 청렴도 가운데 단속·규제 및 민원업무를 중심으로 한 경찰 청렴도 제고를 위한 방안을 살펴 보았다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 경찰업무의 대부분은 단속 및 규제업무적 속성을 내포하고 있어 그만큼 부패유발의 개연성이 높다고 볼 수 있다. 단속 및 규제업무의 절차 개선은 경찰조직의 청렴도 제고뿐만 아니라 대국민 신뢰향상을 위해서도 현실성있게 재조정되어야 한다. 따라서 경찰업무 처리절차를 단계별로 명확히 구분해 부패발생의 개연성이 높은 단계에 대해 특별히 관리·감독하고 사건처리방침이 단계별 결재를 득하는 과정에서 사건관련자

의 청탁에 의해 변질되는 경우가 자주 있는 만큼, 결재라인을 축소하거나 담당자의 입장과 결재권자의 처리방침이 다를 경우 반드시 기록을 남겨 향후 책임소재를 명백히 할 필요가 있다.

둘째, 외국경찰의 우수한 경찰민원처리제도를 한국경찰의 실정에 맞게 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이를 위하여 단기적으로는 경찰관련 민원이 발생했을 때 현재의 일선 경찰서 청문감사관실에서 민원인을 면담하여 적극적으로 오해를 해소시키거나 사과·화해 등의 중재 방식을 통해 민원이 악화되지 않도록 최대한 노력하도록 한다. 만일 민원인이 공식조사를 계속 요구할 경우나, 중대한 사안일 경우 시민단체·경찰협력위원회 산하의 수사(감사)분과위원회에 상정하여 처리하는 안(검토대안3)이 바람직 할 것으로 보인다. 이는 시민단체를 위원회의 구성원으로 포함시킴으로써 처리결과에 대한 민원인의 순응성을 높일 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

이외에도 중요한 점은 청렴도 제고를 위한 경찰의 제도적 노력과 그를 통해 달라진 경찰의 모습을 적극적으로 국민들에게 알리고 홍보하는 일이다. 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 와 닿지 않기 때문에 여전히 과거와 같은 부패한 집단이라는 이미지로 남아있게 되는 것이다. 국가청렴위원회 등의 청렴도 조사에서 경찰조직이 항상 하위를 면치 못하고 있는 것은 바로 이러한 측면에 기인하는 점이 많은 것이다. 따라서 제도적 개선과 함께 적극적으로 홍보활동을 강화하여 대국민 이미지를 개선시키고, 개선된 이미지를 통해 경찰공무원들은 경찰직무에 대한 자긍심과 함께 스스로와 조직을 부패로 부터 차단시키는 자정노력의 강화로 이어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김 택. (1999). 경찰공무원의 부패에 관한 연구. 「한국부패학회보」. 3
- 김해동. (1992). 부패의 작용. 「서울대학교 행정대학원 행정논총」. 30(2)
- 남재성. (2004). 하위직 경찰공무원의 부패통제에 관한 연구. 「치안정책연구」. 18
- 윤태범. (1999). 경찰공무원 부패의 구조에 대한 탐색적 논의. 「한국정책학회보」. 10(2) : 87-109.
- 이상안. (2001). 「신 경찰행정론」. 대명출판사. 472-612.
- 이상열. (2004). 경찰부패의 영향요인과 통제전략에 관한 연구. 광운대 대학원 박사학위논문. 2.
- 장난주. (1999). 경찰공무원의 부패에 관한 연구. 서울대 행정대학원 석사학위 논문. 13-27.
- 전수일. (2001). 경찰부패사례에 대한 연결망 이론적 접근. 「한국부패학회보」. 5
- 전용찬. (2000). 「경찰윤리」. 경찰대학. 17-251.

- 중앙경찰학교. (2000). 「경무」. 정양사. 135-152.
- 표창원. (2003). 경찰 부패방지제도 개선방안의 모색. 「한국부패학회보」.8(1)
- 한국행정연구원. (1999). 한국의 부패실태 및 요인분석.
- Banfield, Edward C. "Corruption as a Feature of Governmental Organization." *Journal of Law and Economy*. Vol. XVIII(December, 1975), 587-615.
- Heidenheimer, Arnold J.(ed.). *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*. New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1978.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Society*. New Haven : Yale Univ Press, 1977.
- Leff, Nathaniel H. "Economic Development through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist*, Vol. VII(November, 1964), 8-14.
- Lynch, Gerald W., "Police Corruption from the United States Perspective" in *Police Study*, Vol. 12, No. 4(Winter, 1989), 166.
- Nye, J.S. "Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*, Vol. LXII, No.2(June, 1967), 417-427.
- 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. 34

저자 약력 : 저자는 경희대학교에서 수학하였으며, 미국 플로리다 대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하였다. 현재 광운대학교 행정학과 교수이며, 광운대학교 교무처장을 맡고 있다.