

경찰공무원의 부패실태와 통제방안

A Study on the police public official's corruption and control way

김상균(Kim, Sang Gyun)* · 송병호(Song, Byung Ho)**

ABSTRACT

The police is criminal justice agency that protect people's life and property at front line. Therefore, necessity of more decomposition prevention is emphasized than other institution.

But, police formation's corruption index stands in center of public office decomposition as can know various statistical datas and little peoples' awareness actually.

Also, ring of the decomposition is not expired recently still in spite of brought much police decomposition countermeasures.

Do that the actuality National Police Agency commits in modern research and "The police is not getting belief from citizens" is like this to 65.4% response in question investigation that enforce.

Also, since police's corruption is serious in various statistical datas that present from lower part that is show .

This research wishes to divide and grasp induction factor of decomposition at the same time that investigate police public officials' corruption cause through crime theory for factor, organizational structure factor, environmental factor form. Also, I wish to grasp police public official's corruption actual conditions from following datas For instance, formula statistical data, country integrity committee's public institution integrity of the National Police Agency and Prosecutor-General's Office, and that close wishes to argue way to grasp police public official's corruption actual conditions, police public official's public official crime ramification, police public official's neglect of duty ramification, police public official's misconduct ramification, police public official's bribe crime ramification, comparison with general crime processing, police public official reprimand, class police public official punishment present condition etc.,

Preceded police public official decomposition control present condition examination of priority van abroad to present police public official's corruption prevention countermeasure.

And Before present South Korea policeman's corruption prevention countermeasure, introduced van abroad police's case. And presented these analysis result decomposition prevention countermeasure.

First, Inspector utensil must behave exact intermittence with strong anti-corruption. Second, strong specie effort is required in police organizational structure interior. and Finally, Inhabitants participation system and expansion of reporter protectorate are required by whole society.

Key Words : police's corruption, official crime

* 백석대학교 법경찰학부 교수

** 백석대학교 법경찰학부 교수

I. 서론

우리 사회에서 부패의 문제는 어느 특정 집단이나 특정시기에 국한된 것이 아니라 사회전반에 걸쳐 광범위하게 일어나고 있는, 총체적이며 일상적인 사회문제가 되고 있다. 국가와 사회, 기업 등의 노력에도 불구하고 아직까지 정치, 경제, 사회, 교육, 군사, 기업에 이르기까지 부패는 하나의 사회적 현상으로 자리 잡고 있다해도 과언이 아닐 것이다. 국제비교통계를 보더라도 한국의 부패 수준이 매우 높다는 것은 쉽게 알 수 있다. 국제투명성위원회(TI:Transparency International)¹⁾가 매년 발표하는 부패지수(CPI : Corruption Perception Index)²⁾를 보면, 대한민국은 40위를 기록하였다(제 258회 임시 국회 업무현황보고서: <http://www.kicac.go.kr>). 2003년 50위에서 그나마 개선된 순위라고 평가되지만 세계 교역 12위, 세계수출국 12위라는 경제대국의 명성과는 걸맞지 않는 불명예스런 성적표라 할 수 있다³⁾.

경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하며, 최일선에서 법집행을 하는 형사사법기관으로서 여타의 공공기관에 비해 훨씬 높은 직업윤리가 강조되는 바 경찰부패의 통제 필요성은 대단히 중요한 문제라고 할 수 있다. 그러나 경찰 조직의 부패지수는 각종통계자료와 일반시민들의 인식에서 알 수 있듯이 공직부패의 중심에 서있으며, 그 동안 제기되어온 많은 문제점과 해소방안의 노력에도 불구하고 여전히 부패의 고리가 끊어지지 않고 있다⁴⁾.

한편 경찰청은 행정기관 중에서는 최초로 경찰청인터넷 홈페이지의 경찰관전용사이트에 내부비리를 고발할 수 있는 “내부공익신고센터”를 개설한 바 있다.⁵⁾ 이 전용방을 중심으로 자정운동」코너가 운영되고 있는 바 2004년 12월말까지 부조리해소 738건, 불합리한 행태 및 제도개선 1,005건, 성실근무다짐 810건, 적벌절차준수 411건, 인권 237건, 기타 1,134건 등의 실적을 올렸다고 한다.(경찰청, 2005:412-13) 또한 2004년 4월 “반부패 종합 교육,홍보 계획”을 수립하여 저명강사 특강, 수범사례발표, 역할연기 등의 교육과 신입순경교육과정 및 각종 재직교육과정에 부패방지 윤리교육시간을 편성하여

1) 국제투명성위원회는 국내적·국제적 부패척결을 목적으로 1993년 설립된 국제적 비정부기구(NGO)로서, 베를린에 본부를 두고 있으며, 1999년 한국지부(반부패국민연대)가 설립되었다.

2) 부패지수는 각 나라의 부패정도를 전문가들의 평가와 설문조사를 기초로 숫자로 나타낸 것으로서, 연구기관, 비정부기구, 민간 신용평가기관, 정부기구 등 다양한 기관에 의해 작성되며, 대표적인 것으로 국제 투명성기구가 매년 작성하여 발표하는 부패 인식지수가 있다.

3) 한편, 동 위원회의 2002년도 뇌물공여지수(BPI : Bribe Payers Index)를 보면 한국은 21개국 중 18위로, 경제협력개발기구(OECD : Organization for Economic Cooperation and Development) 뇌물방지협약국 중 최하위였다.

4) 경찰청이 현대리서치에 의뢰하여 실시한 설문조사에서 “경찰이 시민들로부터 믿음을 얻지 못하고 있다”는 응답이 65.4%에 이른다고 한다. 불신 이유로 응답자의 27%가 부정부패 비리 때문이라고 답했으며 다음으로 과잉단속(26.7%) 권위주의적 태도(20.8%) 불친절(13.9%) 등을 뽑아 국민들이 경찰을 신뢰하지 않는 가장 큰 이유로 부정부패를 들고 있었다(한겨레신문, 1999.5, 문화일보, 2004. 10).

5) <http://www.hani.co.kr>.

반부패청렴운동을 실시하는 등 나름대로의 노력을 기울이고 있다. 예컨대, 2004년 9월 「범죄신고자등보호 및 보상에관한규칙」을 개정, 범죄신고와 더불어 경찰비리행위 신고자에 대해서도 최고 1,000만원의 보상금을 지급할 수 있도록 근거규정을 마련하고 사이버홈페이지에 콘텐츠를 신설하여 뇌물, 향응 수수 등을 신고할 수 있는 외부통제장치를 마련하고 있다.

최근까지도 그 동안 제기되어왔던 경찰부패의 문제점과 대책을 제시하기위한 관련 연구들이 활발히 수행되고 있으며 경찰 내부에서도 윤리기강을 확립하고 또한 각종 규제장치 강화 등 부패를 근절하기 위한 나름대로의 개선책을 제시하고 있다는 점에서 기대가 되고 있지만 기대만큼의 효과를 거두고 있지 못하고 있는 실정이다.

따라서 이러한 시점에서 본 연구에서 제시하고자 하는 경찰부패에 대한 통제전략은 나름대로의 연구가치가 충분히 있다고 할 것이다. 본 연구에서는 경찰공무원들의 부패 유형을 범죄이론을 통하여 고찰해 봄과 동시에 부패의 유발요인을 개인적, 조직적, 사회구조적 원인으로 구분하여 파악하고자 한다. 또한 경찰청과 대검찰청, 그리고 감사원 등의 공식통계자료를 이용하여 경찰공무원의 부패 실태를 파악하고, 경찰부패의 통제방안을 마련하는데 본 연구의 목적이 있다. 본 연구는 문헌고찰과 2차 통계자료를 활용하여 연구하였다.

II. 경찰공무원의 부패에 대한 이론적 논의

1. 경찰부패의 개념

‘부패’의 개념을 일의적으로 논하기는 어렵다. 일반적으로 관료부패라 함은 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기회로 영향력을 직접, 간접으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무 불이행 또는 부당행위(비윤리적 행위 포함)등 규범적 의무를 이탈한 경우를 총칭하는 개념으로 파악하고 있다. 여기에는 개인의 이득뿐만 아니라 개인이 속해 있는 집단을 위한 권한 남용의 행위, 범죄행위는 물론이려니와 직무와 관련된 공직의 의무에 대한 사회적 기대를 저버리는 행위도 포함된다(한국형사정책연구원, 1999:16). 사전적 의미로는 부패, 혹은 부정부패(Corruption)의 개념을 “생활이 깨끗하지 못하고 썩을 대로 썩었다”라고 정의하고 있다.

2002년 1월 28일 시행한 「부패방지법」은 부패를 “그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 개인의 이익을 도모하거나 공공의 법리를 침해 또는 침해할 염려가 있는 일체의 행위”로 규정하고 있다.

윤태범(2001: 89)의 경우는 부패의 개념을 “공직자의 사적 이익 추구를 위한 직무상 권력의 부당한 사용”으로 정의하고 있다.

한편 좀 더 세부적으로 공직사회 또는 사회전반의 부패를 지칭하는 일반적 개념에서 벗어나 경찰조직상의 부패에 국한된 개념을 설명한 선행 연구로 이상열(2003: 8-9)은

경찰부패를 “경찰관들이 경찰관으로 재직하는 동안 개인적이든, 조직적이든 업무와 관련된 행위뿐만 아니라 업무외적인 탈·불법적인 행위까지를 총망라해 금전적인 이익은 물론 탈·불법적인 각종 서비스를 제공하거나 제공받는 행위”로 규정하고 있다.

그리고 문성호(2002: 167)는 “뇌물이라고 하는 것과 결부된 경찰의 일탈행위 전반”에 대하여 경찰부패라고 정의하였으며, 표창원(2003: 177)은 경찰부패의 개념을 민원제기의 잠재성에 따라 이원적으로 나누어 그 하나는 “관계당사자 모두가 이익을 보는 측면이 있어 불만이나 민원제기가 쉽게 일어나지 않는 부정부패”로, 또 다른 하나는 “경찰관의 일방적인 권력·지위남용이나 잘못된 일 처리 태도로 인권, 재산 또는 신체를 침해하거나 정신적·물질적 피해를 입혀 불만이나 민원제기의 잠재성이 큰 행위”로 정의했다.

국의 연구들에서 논의된 개념정의를 살펴보면, Holloway(2002)는 경찰부패에 대하여 “사적 혹은 조직적인 이익을 위해 경찰자신의 권한을 남용하는 행위”로 정의하고 범죄행위”를 경찰부패로 정의하고 있으며, Roebuck and Barker(1974)의 연구에서는 경찰관에 의해 일어나는 이상행위, 부도덕한 행위 및 비윤리적인 행위, 혹은 범죄행위”를 경찰부패로 정의하였다. 그리고 Newburn(1999)에 따르면 경찰부패는 “사적인 혹은 조직적 권력을 남용하여 발생하는 위법 행위 또는 과실행위”로 정의하고 있다.

이와 같은 선행연구들을 기초로 경찰부패에 대한 개념정의를 내린다면, 결국 경찰부패란 “경찰관이 사적 혹은 조직적인 이익을 추구하기 위해 경찰관의 신분, 즉 지위를 이용하여 행하는 금전적인 거래행위를 포함한 모든 불법행위의 총칭”이라 할 수 있을 것이다.

2. 경찰공무원의 부패유형

경찰부패의 유형을 규정하는 것 역시 단순하게 논의될 수는 없다. Newburn(1999)은 경찰부패의 유형에 대하여 9가지로 구분하고 있는바 첫째, 자신의 지위나 권한을 이용한 권력적 부패, 둘째, 금품 등의 상납과 관련한 부패, 셋째, 체포된 피의자나 교통사고의 피해자, 범죄의 피해자 혹은 변사자의 재산이나 시신을 절취하는 경우, 넷째, 민원처리를 제대로 하지 않거나 혹은 체포를 행하지 않고 불법적으로 재산을 압수 또는 몰수하는 경우이다. 그리고 다섯 번째의 유형은 외부의 불법적인 행위들에 대한 비호, 여섯째, 위법한 수사 및 형사소송절차 혹은 불법적인 교통 위반스티커 발부, 일곱째, 형법에 위반되는 직접적인 범죄행위, 여덟째, 내부에서의 상납이나 뇌물수수, 아홉째, 마약 등의 수사과정에서의 증거물의 불법적 횡령 등이다.

한편 문성호(2002)의 경우 경찰부패를 크게 3가지의 관점에서 제시하고 있다. 그에 따르면 경찰부패는 첫째, 전통적인 부패의 유형으로서 무언가를 주고받으면서 직무에 반하는 작위 혹은 부작위 행위라는 것을 말하며, 둘째, 다른 노동자들과 마찬가지로 내부규정과 절차를 어기는 것을 말한다. 그리고 세 번째 유형은 경찰관이 저지르는 범죄(Police Crime)로서 경찰관 스스로가 법률에 위반되는 중대한 범죄행위를 저지르는 경

우를 말한다.(문성호, 2002: 167-168) 또한 이상열은 경찰부패의 유형을 사례별로 제시하면서 단속관련 사례유형, 규제관련, 사례유형, 알선수뢰관련 사례유형, 사건무마 관련 사례유형, 편의 및 정보관련 사례유형으로 구분하고 있다.(이상열, 2003: 22-25)

Susan-Rose Ackerman은 경제적 문제로서의 부패, 문화적 문제로서의 부패, 정치적 문제로서의 부패로 구분한다.(정동진 외, 2000: 250-61) 한편 김해동, 윤태범은 부패수단에 의한 분류로서 정실형 부패, 위협형 부패, 사기성 부패, 거래형 부패로 구분하고 있다. 첫째, 정실형은 후진사회에서 상대적으로 많은 유형으로 혈연, 지연, 학연 등 친한 관계에 있는 사람들에게 다른 일반인들에 우선하여 유리한 조치나 결정을 취하는 경우를 말한다. 즉 처벌을 경감하여 주거나, 유리한 정보를 제공하거나, 인사상 유리한 결정을 하는 사례들이 그것이다. 둘째, 위협형은 갈취형 또는 공갈형이라 할 수 있는데, 상대방에게 불리한 조치나 결정을 예방한다는 조건으로 금품 등을 직·간접적으로 강요하는 부패유형을 말한다. 셋째, 사기형은 공직자가 자신의 직위를 이용하여 사기나 횡령을 행하는 유형이다. 공공재산 횡령, 회계부정, 공문서위조, 기밀정보제공 등이 이에 해당한다. 넷째, 거래형은 가장 전형적인 부패유형으로 어떤 조치나 묵인으로 대가를 받는 유형이다. 대가는 금전이나 그에 상응하는 모든 것이며, 정실형과는 달리 상대방을 가리지 않는다는 것이다. 마약사범, 매춘조직, 소매치기, 조직폭력단 등과도 묵인하는 조건으로 흥정하는 부패가 존재한다는 것이다.

또한 해당 공무원에 대한 비난가능성과 책임성을 기준으로 생계형, 치부형, 권력형으로 구분한다(홍근영, 2001). 첫째, 생계형은 주로 하위직 경찰관이 저지르는 유형으로 정당한 보수만으로 기본적 생계를 영위하기 어려워 양심의 가책을 느끼면서도 부정의 유혹을 뿌리치지 못하여 발생하는 부패유형이다. 이를 조영재(1980)는 부정소득으로 기본적 가계의 적자를 메우는 정도의 범죄형태라고 한다. 이러한 유형도 불법이며 따라서 면책될 수 있는 것은 아니지만, 타 유형에 비해 정상이 참작될 가능성이 높은 범죄유형이다. 둘째, 치부형은 하위직 경찰관이 자신의 직위를 치부나 축재의 수단으로 삼는 유형이다. 이는 하위공무원의 범죄이지만 그 규모, 범의의 간악성과 적극성, 타인에 대한 영향, 책임성 및 치유가능성 등의 정상참작사유를 볼 때, 그 고려 여지가 생계형보다는 적다고 할 수 있다. 셋째, 권력형은 고위직 경찰관이 직·간접적으로 그 직무와 관련하여 자신의 직위를 이용하여 치부와 축재 혹은 자기와 관련된 타인의 이익을 도모하는 유형을 말한다. 고위직 공무원은 하위직에 비해 생활이 안정되어 있고, 권한 또한 크므로 준법정신이나 도덕성 등을 그만큼 크게 요구하는 측면이 있다. 그런데 이들에 의한 범죄규모를 다액성과 거액성 등으로 인해 사회에 끼치는 파장은 심각한 경향이다.

3. 경찰공무원 부패의 유발요인

경찰공무원의 부패를 유발하는 요인 또는 원인은 제시하는 각 학자들마다 견해가 다르며, 그에 따른 다양한 유발요인이 제시되고 있다.

표창원(1998: 21)은 경찰부패의 원인을 경찰업무의 자체적인 특성, 과중한 업무와 책임, 그리고 가정 및 주변환경 등의 사회적 환경, 경제적 환경, 비현실적 법률, 경찰문화 등으로 설명하고 있다. 또한 김택(1999: 126-146)은 사회문화적인 원인, 제도적인 원인, 경찰 조직의 내적 원인으로 구분하고 있으며 이상열(2003: 37-40)은 개인적, 조직내재적, 업무환경적인 측면으로 구분하고 있다.

또한 홍근영(2004: 43-63)은 경찰부패에 대하여 정치·경제적 요인, 법체계 및 부패대응의 정책적 요인, 경제적 요인, 사회 문화적 요인, 개인적 요인으로 분류하였다.

하지만 다음과 같이 개인적요인, 조직내부적 요인, 사회구조적 요인 등 크게 세 가지 요인으로 분류할 수 있다.

1) 개인적 요인

개인적 요인은 주로 경찰공무원의 도덕성과 책임성과 관련된 문제로서, 만족할 줄 모르는 개인의 탐욕에서 부패가 발생한다는 것이다. 소득 수준이 향상되었음에도 불구하고 공무원의 부패가 사라지지 않는 것은 인간의 욕구나 가치관의 개인적 차이에서 비롯된 탐욕이 원인이라는 것이다. 다시 말해, 경찰공무원 개개인의 윤리의식 부족 및 지나친 욕심의 결과로 범죄가 양상 된다는 것이다. 인간에게는 누구에게나 욕망을 추구할 권리가 있지만, 동시에 그것을 적절히 통제해야만 하는 의무도 동시에 가지고 있다. 그러나 부패 경찰관들의 경우 자신의 욕망을 적절히 통제하기 위해 요청되는 윤리의식이 미비하며, 또한 부패행위가 잘못되었다고 생각하는 인지도가 낮아 부패행위를 당연시하고 특별한 죄의식 없이 받아들이는 경향이 강하다.

또한 공무원개인의 사생활적 차원에서 부패원인을 파악해 볼 수 있다. 우리사회가 급격한 변화를 겪어 오면서 사회구성원의 생활양식 및 의식체계도 크게 변하였다. 잘살고 가진 자들의 불로소득 등으로 근검, 성실, 절약 등이 더 이상 미덕이 아니게 되고, ‘겉치레’, ‘외모지상주의’, ‘없어도 있는 것처럼 하는 형태’ 등이 만연하여 과소비 모방소비 풍조가 확산되고 있다. 수입이 변변찮아도 외식은 해야 하고, 자가를 전세로 바꾸고 서라도 자녀의 사교육비를 대야한다. 이러한 경찰관 개인의 생활에서 오는 요인들이 부패의 원인으로 작용하기도 한다. 물론 어떠한 범죄를 설명함에 있어 구조적, 환경적 요인을 분리시킨 채 설명될 수는 없다. 그러나 무엇보다도 개인의 윤리와 가치관과 관련된 문제는 결코 배제할 수 없는 문제로 보인다.

2) 조직 내부적 요인

경찰부패가 발생하는 가장 주요한 원인은 조직 내부적 요인일 것이다. 물론 부패라고 하는 것이 본인의 확고한 윤리의식 앞에서는 발생할 수 없지만, 인간이 확고한 윤리의식을 갖기가 어려운 이상 무엇보다 경찰관이 속해 있는 집단 내부의 요인들이 가장 크게 작용한다고 생각된다. 경찰 조직 내부에서 부패를 유발시키는 요인들로는 첫째, 상대적으로 낮은 보수와 승진기회의 부족이다. 경찰관들은 타 공무원들에 비해서는 대

체적으로 많은 보수를 받고 있지만, 교대제 및 잦은 야간근무로 인한 각종 스트레스, 그리고 수시로 위험에 노출되는 업무의 특성상 상대적으로 낮은 보수라 인식되고 있다. 또한 실질적으로 하위직 경찰관들이 상위직 경찰관으로 승진할 수 있는 기회가 제한되기 때문에, 하위직 경찰공무원들은 조직 내의 지위향상 대신 다른 선택 수단으로써, 금전적인 부분과 관련되는 각종 부패에 연루될 가능성을 내포하고 있다.

구체적으로 경찰공무원으로의 입직경로가 다양화됨에 따라 비간부 출신의 경우 상위 계급, 특히 경위급 이상의 간부로 승진하는데 매우 어려움을 겪을 수밖에 없다. 그것은 간부급이라고 할 수 있는 경위급 이상의 신규채용자가 그 직위에 비해 너무나도 많이 채용되고 있기 때문이다. 이러한 현실은 비간부 출신의 경찰관들에게 상위직으로의 승진기회를 줄이는 결과를 초래하고 있으며 따라서 이것은 하위직 경찰관들에게 많은 스트레스요인으로 작용함과 동시에 사회적 지위 향상을 위한 부패와 관련될 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.⁶⁾

둘째, 미흡한 내부 통제 시스템이다. 현재 경찰의 부패방지 시스템은 지나치게 사후진압적인 측면, 즉 감찰이나 감사와 같은 ‘사정’에 치우쳐 있기 때문에 사전에 부패를 통제하거나 장기적인 안목에서 사전, 사후적인 대책이 포괄되는 방식의 통제가 이루어지지 못하고, 사후에 미봉책에 그치는 행태를 보이고 있다는 점이다.

셋째는 과도한 업무량과 책임이다. 경찰은 법집행자로서, 대민 서비스의 봉사자로서, 범죄의 예방자로서 상당히 다양한 업무를 수행할 뿐만 아니라 제한된 인력으로 감당하기 힘든 업무량을 소화하고 있다. 특히 하위직 경찰공무원의 경우 대민 관계가 필요한 최일선에서 과도한 업무량을 부여받고, 부패의 유혹에 노출되기 때문에 부패관련자가 많다고 하겠다.

넷째, 경찰내부의 하위문화이다. 어느 조직이나 조직 자체의 하위문화가 존재하기 마련이다. 그러나 경찰조직은 타 조직에 비하여 더욱 폐쇄적이고 경직된 구조와 비밀주의, 충성주의 및 지나친 동료애 등으로 부정부패가 만연할 온상지로서 기능하게 된다. 동료가 징계받은 것은 ‘재수가 없어 걸린 것’으로 여기며, “나도 언젠가 저렇게 될 수 있다”는 어긋난 동료의식 때문에 봐주기 수사나 편법수사 나아가 불처벌 내지 경미한 재제 등이 행해질 가능성이 높다는 것이다.

3) 사회구조적 요인

경찰관의 생각과 가치관 및 행동에 영향을 미치는 사회전반의 도덕적 분위기나 시대적 상황과 관련된 구조적인 요인들이 부패의 원인이라는 것이다. 첫째, 정.경.관 유착구조, 고비용 정치구조, 관주도형 경제체제, 시장진입을 제약하는 요소들이 상존하는 사회구조일수록, 둘째, 각종 사회적 부조리가 만연하고, 권력이 남용되며 물질만능주의와 인명경시풍조 등의 가치관이 팽배한 사회환경일 수록, 셋째, 도덕적 불감증이 만연할수록

6) 최근에 이러한 구조적인 문제를 해결하기 위하여 경위계급까지 근속승진을 가능하게 하여 일정부분 해소된 측면도 있다.

경찰관들 또한 부패에 빠지기 쉽다는 것이다.

4. 각국의 경찰부패 통제전략의 검토

1) 각국의 반부패 기본전략

세계 각국의 반부패 대책은 다양하나 공통적인 대책은 정부윤리법, 부패방지법 등의 윤리강령 또는 행동강령 등 공무원의 구체적인 행위준칙을 정하고, 정부윤리국 또는 부패조사국 등 전담조사기구를 설치운영하고 있다(백형조, 1999:38-39).

<표 1> 각국의 반부패 전략

국가	부패방지법	부패방지기구	부패통제특성
미국	정부윤리법, 양심선언자보호법, 해외부패방지법	정부윤리국, 감찰관	공직자의 윤리강령확립, 미국기업의 외국에서의 뇌물제공자 조사
영국	공공단체부패행위방지 법	경찰, 검찰	공직자의 이권개입, 뇌물수수의 조사
호주	부패방지위원회법	부패방지위원회	공직자및 기업경영자 부패행위조사
싱가폴	부패방지법	부패행위조사국	공직자의 뇌물수수조사
말레이시아	부패방지법	반부패청, 국립수사국	공직자및 공공기관임원의 뇌물수수조사
홍콩	뇌물방지법	부패방지독립위원회	공직자, 공사, 기업인의 뇌물수수조사
일본	정치윤리위원회의 규정	경찰, 검찰	의원및 공직자 뇌물수수조사

※자료 : 한국행정연구원, 부패통제개선방안(1999, 111-112면, 138면 참고)

2) 주요국의 경찰부패 통제전략

한국 경찰공무원의 부패방지대책을 논의하기 이전에 비교적 깨끗한 이미지로 국민의 존경의 대상이 되고 있는 영국과 일본 경찰의 부패방지방안들을 간략하게 살펴보고 그 시사점을 한국경찰공무원의 방지대책으로 활용하고자 한다.

(1) 영국

영국경찰은 전통적으로 경찰관의 업무나 행태를 감시하고 잘못된 행위를 적발해 내는 감찰제도가 없었다. 단지, 주민이 민원을 제기하면 민원처리전담부서에서 조사하게 되고, 중대한 사안인 경우엔 내무부 산하의 경찰민원국(Independent Police Complaints

Authority)에서 처리하게 된다.

하지만 최근에는 이런 소극적인 부정부패 대응책이 최근의 거액 수뢰사건의 원인이 라는 비판이 제기되고 있어 보다 적극적인 방향으로 선회하고 있다. 즉 경찰비리관련 첩보를 수집하고 내사하는 등 민원이 제기되지 않더라도 적극적으로 부패나 비리 경찰관을 색출해 내는 기능을 신설, 운영하고 있다.

보다 구체적으로 살펴보면 영국경찰은 보다 철저한 민원사건 조사로 경찰민원조사 과정에서 대 국민 신뢰 확보하고 있다. 즉 영국경찰은 각 지방경찰청 차장직속으로 "경찰민원조사과"(complaints and discipline department, 런던수도경찰청은 complaints investigation branch)를 두고 민원사건을 조사한다. 다만 중대한 비리사건의 민원에 대해서는 독립된 "경찰민원국(Police Complaints Authority)"에서 조사하도록 법제화되어 있다. 그 절차를 보면, 모든 민원은 각 경찰관서 경위 또는 경감급 담당자가 접수·기록한 후 "경찰민원조사과"에서 조사하는데, 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 "경찰민원국"에 보고하고 각 지방경찰청 "연례보고서"에도 포함시켜야 한다. "경찰민원국"은 필요하다고 판단될 때 조사관을 교체 지정하거나 재조사를 요구할 수 있으며 형사소추의 대상이라고 판단될 때에는 국립기소청장에게 통보할 수 있다. 한편 지방경찰청장은 조사 과정과 처리결과를 신속히 민원인에게 통보해 주어야 하며, 민원인이 그 결과에 만족하지 않을 시 "경찰민원국"에 제소할 수 있고, "경찰민원국"은 관계서류를 검토 후 "재조사" 또는 "처리결과에 하자 없음" 등의 결정을 하거나 해당 경찰청장이 아닌 타 지역 경찰청장에게 해당 사건의 조사를 명령할 수 있다.

한편 경찰을 둘러싼 거액의 비리혐의사건이 연이어 터지면서 영국경찰에 대한 대중적 지지와 신뢰가 흔들리자, 런던수도경찰청을 중심으로 1998년 새로운 종합적 반부패 전략을 내어놓게 된다. 이 종합적 반부패전략은 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 천명하고 있다.

이 '새로운 반부패전략'은, 완전히 새로운 것은 아니지만, 부패의 개념을 부정직, 비윤리적인 행위 및 모든 규칙 위반행위로 확대하고, 부패척결을 위한 공동의 합심노력을 담보하기 위해 조직내외의 커뮤니케이션과 대안적 네트워크 구축을 강조한 점 및 경찰 활동에 있어 전방위적 부패예방 시스템화를 구축했다는 점이 주목된다.

(2)일본

일본경찰은 경찰대상 민원을 접수하거나 그 처리를 감독(자체조사는 물론이고)할 외부기구를 두고 있지 않다. 경찰의 내부 감찰기구가 있지만 조직규모나 권한부족 등으로

실효성 있는 감찰활동이 이루어지지 못하고 있다. 일본경찰의 내부 감찰기구인 경찰청 장관관방 소속 인사과에 수석 감찰관 1명, 관구경찰국 총무부 경무과에 감찰관 1명, 도도부현 경찰본부 감찰실에 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 수사기관으로 이첩하고 있어 하위직 순찰 경찰관을 제외한 형사나 간부급 경찰관에 대한 감찰활동은 불가능하다고 할 수 있다.(표창원, 2001)

하지만, 이러한 민원조사처리, 내부감찰기능의 불비에도 불구하고 일본경찰을 둘러싼 부패사건들을 접하기는 쉽지 않다고 한다. 이러한 이유로 표창원(2001)은 현실적인 경찰보수, 합리적인 조직운영과 업무구조, 강도 높고 실효성 있는 교육훈련, 명예와 자부심을 중시하는 조직문화 등 부패방지를 위한 기본조건이 충족된 현실과 윤리와 도덕이 중시되고 실천되는 전체적인 사회분위기가 조화를 이루고 있기 때문이라고 한다. 하지만, 적절한 민주적 외부통제장치와 적절한 민원조사처리 제도를 갖추지 않고 있는 일본경찰은 제도적 한계로 인해 다음과 같은 부작용을 안고 있기도 하다. 즉 “인권보다 검거를 우선시”하고, “내부적 부패나 비리를 표면화하는데 소극적이기 때문에 문제가 있어도 해결되지 않고 잠복할 가능성” 등을 내포한다는 것이다.

III. 경찰공무원부패의 실태분석

본 장에서는 공식통계를 중심으로 경찰공무원의 공무원범죄양상과 징계추이를 중심으로 경찰공무원의 부패실태를 분석하며 이를 근거로 부패 발생요인을 제시할 것이다.

1. 국가청렴위원회의 공공기관 청렴도 조사결과

국가청렴위원회는 정부 부처별 공공기관의 청렴도에 대하여 조사를 하고 있다. 이 조사는 공무원에 대한 부패정도에 대한 인식도조사로 일반국민 만20세 이상 1,400명, 공무원 700명, 외국인 200명⁷⁾을 대상으로 조사된다. 그 결과 공무원들은 “부패하지 않다”는 응답이 2002년 7월 59.7%에서 2005년 9월 82.0%로 20%이상의 청렴해진 것으로 인식하였다. 하지만 일반국민의 경우 “공무원이 부패하다”는 응답이 2002년 7월 59.7%이던 것이 2005년 9월 60.8%로 지난 2년간 부패정도가 더 심해진 것으로 인식하는 것으로 나타났다.⁸⁾

위 위원회의 경찰청 청렴도 조사결과를 보면, 공공기관 전체의 청렴도가 2002년 6.43, 2003년 7.71, 2004년 8.38, 2005년 8.68인데 반해 경찰청의 청렴도는 2002년 5.40,

7) 조사대상인 외국인은 주한외국인투자기업, 주한상공회의소, 주한 외국공관에 근무하는 주한 고위경영자급 외국인을 말한다.

8) <http://www.kicac.go.kr/open-content/img>.

2003년 7.28, 2004년 7.98, 2005년 8.48로 분발이 필요한 기관으로 분류되고 있다.⁹⁾

2. 경찰공무원의 공무원범죄실태

1) 연도별 공무원의 총범죄 건수 추이

1964년부터 2003년도까지의 연도별 공무원의 총 범죄와 같은 기간에 발생했던 경찰공무원의 범죄행위를 분석하였다. 공무원범죄, 전체 공무원이 저지른 형법상의 범죄행위는 1998년 13,490건을 기점으로 점차 줄어들어 2002년도에 9,056건, 그리고 2003년도에는 9,373건으로 1만 건 이하의 수치를 보이고 있다. 하지만 2004년 10,342건으로 다시 증가하는 추이를 보이고 있다(대검찰청, 2005). 경찰이 저지른 범죄는 2004년 말 기준으로 전체의 10.1%(총 10,342건 중 1,044건)을 차지한다. 그런데 이 범죄건 수는 2원 5처 16부17청 1실 즉 총 41개 중앙행정기관 국가공무원에 의한 총 4,952건 중 21.1%에 해당한다.(대검찰청, 2005) 경찰공무원에 의한 범죄는 여러 행정기관의 공무원 중 지방공무원을 제외하고는 가장 많은 비율을 차지하고 있었다.

2) 범죄유형별 경찰의 공무원 범죄추이

여기서 논의되는 공무원범죄는 재산범죄, 강력범죄, 위조범죄, 풍속범죄 등 형벌법령에 저촉되는 일반적인 범죄의 개념과는 달리 직무유기, 직권남용, 뇌물과 같은 유형에 국한되어 설명되는 개념이다. 이하에서는 전체적인 공무원범죄의 추이와 더불어 직무유기, 직권남용, 뇌물 등의 추이를 세분화하여 살펴보겠다.

(1) 경찰공무원의 공무원범죄 추이

1994년에 폭발적으로 증가했던 경찰공무원의 공무원범죄는 이후 급격히 감소하는 추세를 보인 이후 2000년도에는 다시 증가하는 양상, 그리고 이후 2001년 238건, 2002년 236건, 2003년 214건, 2004년 181건 등 등락을 반복하고 있다.(대검찰청, 2005) 그러나 중앙행정기관의 공무원 범죄 273건 중 경찰공무원은 181건으로 66.3%를 차지하여 중앙행정기관에 종사하는 공무원 중 경찰공무원에 의한 공무원범죄가 가장 많은 비중을 차지하였다.

(2) 경찰공무원의 직무유기 추이

경찰공무원에 의한 공무원범죄 발생건수를 세부유형별로 파악해보았을 때, 우선 직무유기의 경우 2000년 59건, 2001년 54건, 2002년 66건, 2003년 58건, 2004년 59건으로 비교적 안정적인 추세를 유지하고 있었다.(대검찰청, 2005)

9) 공공기관 청렴도 측정결과 보도자료: <http://www.kicac.go.kr/open-content/img>.

(3) 경찰공무원의 직권남용 추이

직권남용은 경찰공무원에 의해 발생하는 공무원범죄의 대부분을 차지하고 있는 범죄 유형이다. 41건의 발생빈도를 보였던 1998년을 계기로 급등하고 있는 직권남용은 2001년 184건으로 가장 높은 발생빈도를 보인 이후 2002년 132건 2003년 161건, 2004년 108건 등 매우 높은 수치를 보여주고 있다.(대검찰청, 2005) 그러므로 향후 경찰관의 직권남용사태에 대한 철저한 대응이 요구된다 하겠다.

(4) 경찰공무원의 뇌물범죄추이

경찰공무원의 뇌물범죄는 증죄와 수죄가 합쳐진 개념이다. 일반적인 인식과 달리 뇌물범죄는 경찰공무원의 공무원범죄에 있어 가장 적은 부분을 차지하는 유형이다. 1994년도에 97건의 발생빈도를 보인 이후 2002년 58건으로 잠시 증가하였으나, 이후 2003년도에 16건, 2004년도에 22건, 2005년 14건으로 전체의 10%안팎에서 발생하고 있다.(대검찰청, 2005) 또한 뇌물죄 중 증죄는 거의 없고 주로 수죄가 행해지는 특성이 있다. 사실상 뇌물죄의 경우 적발되면 처벌을 받을 확률이 매우 높지만, 그 은밀성으로 인하여 적발률이 매우 낮다고 볼 수 있다.(김성호, 2003)

3. 일반범죄 처리와의 비교

아래 그림에서 보는바와 같이 경찰공무원 직무범죄의 기소율은 일반범죄에 비하여 현저히 낮음을 알 수 있다. 2005년 대검찰청 범죄분석에 의하면 국가공무원에 의한 직무관련 공무원범죄 273건 중 경찰청 소속공무원에 의한 181건 중 기소 10(5.5%), 불기소 166(91.7%), 기소중지·참고인중지 4건(2.2%) 등의 처분이 이었다. 이에 반해 일반형법범죄자의 경우, 2004년 한 해 동안 총 950,089명의 형법범 중 기소 32.0%, 불기소 50.9%, 기소중지·참고인중지·소년보호송치·가정보호송치 등이 17.1%로 일반형법범죄자의 기소율이 매우 높았다.

4. 경찰공무원 징계현황

1) 연도별 경찰공무원 징계추이

연도별 경찰공무원의 징계추이를 분석하면 다음과 같다. 경찰공무원의 징계는 해마다 감소하는 추세를 보여 2002년도의 경우 990건으로 전년도의 1,251건에 비하여 크게 감소하였다. 그리고 2003년도 782건으로 전년도와 비슷한 수치를 보이고 있는 등 전체적인 경찰공무원의 징계건수는 감소하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 점은 경찰공무원의 부패가 이전보다는 조금씩 개선되고 있는 현상이라 할 수 있다.

10) <http://www.kicac.go.kr/PORTAL>

2) 유형별 경찰공무원 징계추이

경찰공무원의 징계는 금품수수, 부당처리, 직무태만, 품위손상, 지시위반 등이 원인인데 징계유형으로는 감봉, 견책, 정직, 파면 등으로 구분된다. 아래 표에서 보는 바와 같이 감봉의 경우 2001년도에 351건으로 전체 28.0%, 2002년 229건으로 전체 23.1%, 2003년도에 160건으로 전체 20.5%로 감소추세에 있다. 견책의 경우 2001년 564건으로 전체 45.1%, 2002년 383건으로 전체 38.7%, 2003년 296건으로 전체 37.9%로 징계유형 중 가장 많이 받는 것으로 나타났다. 정직의 경우 2001년 204건으로 전체 16.3%, 2002년 223건으로 전체 22.5%, 2003년 202건으로 전체 25.8% 발생하여 점차 증가하는 것으로 또한 파면의 경우 2001년 31건에서 2003년 34건으로 경미하나마 증가하고 있다. 이러한 경향은 공무원에 대한 파주기 수사에 처벌에 대한 각계각층의 비판과 경찰조직의 각성 등으로 청렴한 조직으로 거듭나기 위한 노력이 반영된 결과로 보여 진다.

<표 2> 경찰공무원의 징계현황

	합계	감봉	견책	정직	파면
2001	1,251	351	564	204	31
	100.0	28.0	45.1	16.3	2.5
2002	990	229	383	223	37
	100.0	23.1	38.7	22.5	3.7
2003	782	160	296	202	34
	100.0	20.5	37.9	25.8	4.3

자료: <http://www.kicac.go.kr/PORTAL/INFORMATION-Center/img/>

3) 계급별 경찰공무원 처벌현황

최근 5년간 계급별 경찰공무원의 처벌현황을 보면, 아래 표에서와 같이 경사 이하 하위직 경찰공무원에서 집중적으로 공무원범죄가 발생하는 것으로 나타나고 있다. 이렇게 공무원범죄가 하위직 경찰공무원에게 집중되어 나타나는 원인으로는, 경찰 인력구조에서 기인 한 바 크다고 생각된다.¹¹⁾ 경찰력의 대부분은 비간부, 즉 하위직 경찰공무원이 차지하고 있기 때문인 것이다. 하지만 비슷한 모집단을 차지하는 경위와 순경을 비교할 경우 2002년과 2003년을 제외하고 최 하위직인 순경이 많은 비율을 차지하는 것

11) 2006년 3월 말 당시 계급별 경찰인력현황다음과 같다.

총계	치안총감	치안정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
95,156	1	4	21	41	413	1,374	3,217	10,656	41,999	26,480	10,950

자료: <http://www.police.go.kr/assembly/index.jsp>.

으로 나타났다. 구체적으로 하위직 경찰공무원 중에서 가장 많이 공무원범죄를 저지르는 계급은 국가공무원 8급에 해당하는 경사와 경장계급이며, 다음으로 9급 순경과 7급 경위 순으로 이어지고 있다.

<표 3> 최근 5년간 경찰공무원범죄 계급별 현황

	계	총경이상	경정	경감	경위	경사- 경장	순경	기타
2000	238	4	3	15	45	91	72	8
	100.0	1.6	1.26	6.3	18.9	38.2	30.2	3.36
2001	291	8	4	38	85	103	44	9
	100.0	2.7	1.37	13.0	29.2	35.3	15.1	3.0
2002	214	11	7	16	44	73	58	5
	100.0	5.1	3.2	7.5	20.5	34.1	27.1	2.3
2003	236	1	3	16	62	90	54	10
	100.0	0.4	1.2	6.7	26.2	38.1	22.8	4.2
2004	181	2	3	4	39	70	40	23
	100.0	1.1	1.6	2.2	21.5	38.6	22.0	12.7

자료 : 대검찰청, 범죄분석, 2001-, 2005 재구성.

IV. 경찰공무원 부패의 통제방안

한 국가에 있어 국가공무원 특히 법집행의 최일선기구인 경찰관이 부패할 경우 그 효과란 표현하기 어려울 정도라 할 수 있다. 즉 시민들의 경찰에 대한 태도와 경찰업무에 대한 협조, 경찰행위의 정통성 인정 등은 모두 경찰의 부정부패정도와 높은 상관관계를 가지고 있어 경찰의 업무성과에도 직결된다. 또한 부정부패문제가 심각하다고 알려진 경찰조직은 대개 그 조직이 경직되어 있어 개혁적인 정책의 도입이나 청렴하고 개혁적인 유능한 경찰관을 조직에서 배척하는 결과를 가져온다. 뿐만 아니라 이러한 조직속의 경찰관도 자신의 업무와 조직에 대해서 자부심을 가질 수 없게 될 것이다.

따라서 다양한 경찰부정부패 척결을 위한 노력들이 요구되고 있다. 강력한 부패척결 의지 및 엄정한 사정, 경찰 내부적인 통제대책, 부패방지법의 제정 및 외국의 부패척결의 성공례에 따른 우리 경찰에 맞는 대안을 정리해 보고자 한다.

1. 엄정한 단속과 강력한 처벌

아무리 훌륭한 법규와 제도를 갖추고 있다고 하더라도 권력형 부정부패는 있기 마련이므로 이에 대한 철저하고도 엄정하며 공정한 사정이 제대로 이루어지지 않으면 공직

부패는 차단되기 어려울 것이다. 따라서 이러한 권력형 부패척결을 위해서는 사정기구의 강력한 부패척결의 의지가 필요하다고 본다. 또한 다음과 같은 점들이 고려되어 강력한 단속이 이루어져야 할 것이다.

첫째는 지속적인 단속이 요구된다. 공무원부패나 범죄에 대한 단속사례를 보면, 정권 초기에 강력한 조치들이 시행되다가 이후에는 간헐적으로 이루어지는 경우가 많았다. 이러한 사정행태는 공무원들로 하여금 “재수가 없어서 적발되었다는 생각”과 함께 단속기간만 회피하고자하는 심리상태를 심어주어 사정의 실효성을 찾기 어렵게 만든다. 결국 공무원범죄에 대한 사정은 어떤 정치적 고려나 특정한 시기에만 실시 될 것이 아니라 시기에 관계없이 지속적으로 시행될 때 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

둘째는 예외없는 사정이 요구된다. 어떤 공직자든지 단속되고 부패행위를 저지르면 반드시 처벌받아야 할 것이다. 예컨대 경찰, 검찰 등 법집행기관의 공무원의 비리는 소위 ‘한술밥 먹는 처지’라는 의식에서 덮어두거나 봐주기 식으로 처리된다면 결국 권력형 부패행위는 결코 방지될 수 없게 된다. 결국 사정공무원의 부정부패가 제대로 처리되지 못한다면 어떤 부정부패도 제대로 사정될 수 없기 때문에, 특히 사정공무원인 검찰, 법원, 감사원 및 경찰 공무원의 사정은 더욱 엄하게 이루어져야 할 것이다.

셋째는 공정성 처벌이 요구된다. 공무원 부정부패에 대한 처벌이 보다 엄격해지고 공정해질 때 감소될 수 있을 것이다. 위의 공무원범죄자와 일반형법범죄자의 처벌결과에서와 같이 공무원범죄자들은 일반범에 비해 불기소율이 높고 형량이 경감되며, 쉽게 사면되는 형태를 보인다. 이러한 불공정한 처벌로 인해 공무원범죄에 한해서 처벌의 범죄예방효과는 거의 전무한 현실이다. 결국 어떠한 지위나 신분에 관계없이 법 앞에서 평등하게 공정한 처벌이 이루어 질 때 비로소 공무원의 부패는 감소할 것이다.

2. 경찰의 내부감시기능 강화

1) 내부통제기능의 강화

한국 경찰부패의 근본적인 원인 중하나인 내부적 통제기능이 지나치게 사후 적발에 치우친 나머지, 사전예방기능이 제대로 수행되지 못하고 있다는 점이다. 일선경찰관의 비위행위를 적발하는 청문감사관의 경우 사전 예방기능은 단순한 교양이나 홍보에 그치고 있으며, 외부 혹은 내부인의 신고나 첩보 없이는 사전에 적발하는 경우가 거의 없다고 할 수 있다.

또한 ‘경찰감찰첩보처리규칙’이라 하여 1999년부터 경찰청예규로 경찰관으로 하여금 각종비위사건 등의 첩보를 수집, 보고하도록 하고 있다. 하지만 이 보고는 건문보고서에 실명으로 소속관서장이나 상급기관의 장에게 보고하도록 하고 있어 제보의 특성상 익명성을 요구하는 방법이 모색되어야 한다.

따라서 소속경찰관의 비위행위를 사전에 적발, 차단할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다. 구체적 방안으로는 고발자에 대한 익명성 및 신분 보장으로 내부 고발을

적극적으로 장려할 필요가 있는 것이다. 이를 보완하는 장치로서 경찰청은 2003년 7월부터 사이버경찰청에 내부공익신고센터를 설치하고 전담책임관을 두어 그 운영과 신고자 보호임무를 맡기고 있다. 사이버상으로나마 제도적 장치를 마련한 것은 큰 진전이지만 off-line 상으로도 신고와 그 보호절차가 완비되어 실효성 있게 행해질 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 조직 내의 부정, 비리와 관련된 정보를 외부에 공표함으로서 사회정의를 실천하고 공익에 이바지하려는 내부고발자의 행위는 참으로 용기 있고 의로운 행위가 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 그들은 조직과 상관의 배신자로 낙인찍히고 갖가지 불이익을 감수해야 하는 것이 현실이기도 하다. 경찰청에서는 신고자보호에 관한 규칙을 두어 신고자비밀보장 등을 규정하고 있지만, 무엇보다도 조직 구성원들의 윤리적 인식과 도덕적 책임감을 조직문화로 정착시키는 것이 중요하다. 이리하여 조직의 윤리강령을 확산하고 발전시키는 일, 윤리적 직장과 내부의 이의표시통로를 개선하려는 경찰자체의 노력이 필요하다. 이러한 정책적 배려는 비용을 최소화하면서 내부고발행위의 사회의 이익을 극대화하는데 이바지 할 수 있다.

또한 사실상 대부분의 경찰공무원의 부패가 경위이하 하위직에서 발생하므로 정기적인 인성검사 및 부패도 측정검사를 개발하여 상담 등 관리에 활용하거나 극단적인 경우 인사나 승진 등에도 반영하도록 하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

2) 경찰인사제도의 개선을 통한 부패통제

경찰의 인사제도 역시 하위직 경찰 공무원의 부패를 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 인사상의 문제에 있어 개선되어야 할 부분으로는 채용, 승진 부분에 있어 고려될 수 있다. 현재 경찰관 채용은 ‘필답식 시험’이 당락에 절대적인 영향을 미치고 있다. 그러나 이러한 시험 위주의 경찰관 채용은 해당 경찰관의 배경조사 및 인성검사를 통한 청렴성을 보다 세밀하게 검증할 수 없어, 즉 향후 부패행위를 저지를 위험을 내포하고 있는 경찰관을 선발할 위험을 안고 있는 것이다.

그러므로 현행 시험위주의 채용제도를 지양하고, 다양한 종류의 인성검사와 응시자의 배경조사를 보다 철저히 하는 방향으로 채용제도를 개선해야 할 것이다.

첫째, 모집 시 청렴성을 평가할 수 있는 장치를 강화해야 한다. 즉 경찰관 지원 자격요건 중에 전과(previous convictions)또는 범죄나 부정직한 행위와 관련된 경찰경고(cautions)를 받은 사실이 없는 자, 운전면허 취소 처분을 받은 사실이 없는 자, 건전한 재정 상태를 유지하고 있는 자(대출금연체나 신용카드 대금 연체 등의 상태에 있지 않은 자)를 명시하여 청렴성과 정직성 및 준법성을 중요한 채용조건으로 삼고 있고, 채용과정에서 까다로운 적성검사는 물론, 심리분석가(psychiatrist)와의 면담 분석조사를 통해 부적격자를 사전에 배제해야 할 것이다.

둘째, 중앙경찰학교 교육과정에 교육생 상호간 규범적 생활을 조성하는 명예제도(honor systems)나 역할연기훈련(role modeling)등을 집중 배정하여 명예심이나 건전한

생활방식의 가치를 체질화할 수 있도록 해야 한다.

또한 경찰관 승진제도의 개선을 통한 통제방안도 생각해 볼 수 있다.

승진은 경찰조직의 능률성뿐만 아니라 경찰관의 사기제고에 직접적인 관련이 있고, 부패의 한 유발요인이 될 수 있기 때문에 매우 엄격하고, 공정하게 이루어져야 한다.

그런데, 현행 승진제도는 두 가지 관점에서의 부패 유발요인을 안고 있는바 그것은 첫째, 승진의 불공정으로 인한 조직 내부적 부패의 유발 둘째 승진기회의 부족으로 인한 조직 내, 외부적 부패의 유발요인이다.

구체적으로 첫째, 현행 경찰승진제도는 심사승진, 특별승진, 시험승진, 근속승진 등으로 구분되어 있다. 이 중 시험승진과 근속승진의 경우 별다른 부패 행위가 나타나고 있지 않지만, 심사승진이나 특별승진의 경우 상급자와의 친분관계, 내·외부의 정치적 영향, 뇌물 등 내부적 부패의 가능성이 상존하고 있다.

물론 시험위주의 승진제도에 대한 비판여론이 높은 것이 사실이다. 따라서 경찰관 승진제도에 있어 중요한 점은 심사나 특별승진에 있어 보다 확대된 인사위원회를 구성하고, 승진심사의 과정이 공개되어 투명하게 이루어져야 한다. 그리고 승진점수의 배분에 있어 실적과 함께 윤리성, 청렴성의 비율을 보다 확대할 필요가 있다.

또한 투명한 승진제도로 인해 유발되는 부패를 방지하기 위한 제도적 보완책으로 ‘다면평가제’ 나 ‘직위 공모제’와 같은 제도가 하위직 경찰에게까지 확대 실시할 필요가 있다.

둘째, 순경(일반직의 9급)에서 경감(일반직의 6급에 해당)까지의 승진 연한이 평균 24년이 소요되는 등의 지나치게 더딘 승진속도, 그리고 승진 연차의 제한에 따른 승진기회의 부족에 대한 개선이 필요하다.

일반직 공무원의 경우 9급에서 6급에의 승진 기간이 평균 17년이 소요되는데 비하여, 경찰은 이 보다 7년이나 더 소요되고 있다.

이러한 점은 하위직 경찰의 사기 및 승진의욕을 저하시킬 뿐만 아니라, 동시에 이들이 상위직으로 승진하기 위한 내부적인 부패행위, 그리고 상위직으로의 승진을 대신할 사회적 지위 상승 수단으로서의 외부의 금전적 부패와 관련될 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

그러므로 하위직 경찰관들이 부패 행위 없이도 자신의 목표를 이룰 수 있도록 경찰 내부적으로 보다 승진기회를 확대해야 하며, 청렴하고 효과적인 직무 수행능력을 보여줄 때에는 해당 계급으로의 승진 연차에 관련 없이 과감하게 승진할 수 있는 제도적 장치를 해야 할 것이다.

3) 적절한 처우의 보장

처우의 개선은 부패를 사전에 차단할 수 있는 예방적인 조치이다. 특히 보수는 승진제도와 더불어 이론적 배경으로 제시한 Merton의 ‘Anomie이론’을 가장 잘 대변해 주는 요인 중 하나이다. 앞서 언급한 바와 같이 지위나 경제적 수준 등의 사회적 성공지표를

위해 합법적인 수단을 강구하지만, 하위직 경찰관들은 타 업종종사자들에 비해 합법적인 수단으로 사회적으로 용인된 ‘성공’이라는 목표에 접근하기가 수월하지 않기 때문이다.

경찰관의 보수와 처우 수준은 경찰관들이 부정부패의 유혹에 대해 얼마만큼의 저항력을 갖느냐를 결정하는 기본조건이라는 관점에서 볼 때 영국경찰은 세계에서 가장 강한 부패저항력을 갖고 있다고 할 수 있다. 1994년 3월 영국 내무부 경찰보수협상위원회(the Police Negotiating Board)에서 합의된 경찰 보수안을 보면 신입 순경의 초임이 연봉 13,585 파운드(한화 약 3,125만원), 고참순경은 연봉 21,500 파운드(한화 약 4,945만원), 경사 승진 후 초봉은 20,750 파운드(한화 약 4,773만원), 그리고 고참경사의 연봉은 24,200 파운드(한화 약 5,566만원)에 달하며 이러한 본봉에 덧붙여서 상당한 액수의 의료수당, 피복수당, 형사 외근수당, 승진시험 준비수당, 외국어 학습수당, 차량 유지비 등 각종 수당을 지급 받는다. 지리적으로 가깝고 경제수준이 유사한 벨기에를 비교대상으로 삼아 살펴보면, 1인당 GNP는 벨기에(16,790 달러 = 9,570 파운드 92년 PC Globe 수록 자료)가 영국(15,387 달러 = 8,771 파운드 동일 자료)보다 많으나 벨기에 경찰관의 보수수준은 영국경찰 보다 훨씬 낮다. 즉, 1인당 GNP가 9,750파운드에 달하는 벨기에 신입순경의 연봉은 6,667 파운드(한화 약 1,533만원), 고참경사 연봉은 13,131 파운드(한화 약 3,020만원)에 불과한데 비해 1인당 GNP가 8,771파운드에 불과한 영국의 경찰관 보수는 벨기에의 두 배에 육박하는 등 세계최고 수준의 대우를 받는 영국경찰에는 대 상업소 업주나 교통법규 위반자들로부터의 금품수수등 일상적 부정부패는 거의 없다고 할 수 있다.

현재 경찰관들의 보수를 살펴보면, 2003년도 순경 1호봉의 경우 기본급 623,800원으로 9급 일반행정직의 571,400원보다 53,400원이 많은 수치이며, 경장 1호봉의 경우 기본급 678,000원으로 일반직 공무원 651,600원보다 26,400원이 많다.

그러나 업무의 위험도 교대제근무로 인한 스트레스, 잦은 야간 근무 등을 고려할 때 업무대비 보수는 오히려 적은 수준이라 여겨진다. 또한 하위직 경찰공무원의 부패와 보수와의 관계를 파악함에 있어 또 하나 중요한 점은 계급별 보수 수준의 차이이다. 앞서 논한 바와 같이 입직경로가 다른 순경과 정위의 보수에 있어 2003년도 순경 1호봉의 기본급은 623,800원인데 반하여, 경위 1호봉의 기본급은 813,900원으로 약 20여 만원의 차이가 발생하고 있다.

이러한 보수에 있어서의 큰 격차는 하위직 경찰공무원에게 ‘상대적 박탈감’을 초래함과 동시에 불법적인 부패행위의 유혹에 쉽게 빠지도록 하는 원인으로 작용하고 있다.

따라서 하위직 경찰공무원의 부패 근절을 위한 보수적 인 측면의 노력으로는 타 공무원들에 비해 업무량과 업무의 위험도 스트레스 등을 고려한 실질적인 보수 인상이 필요하며, 경찰 내부적으로 계급 간 보수차이를 최소화하여 하위직 경찰공무원들의 사기함양과 더불어 금전적인 이유로 인해 부패의 늪에 빠지지 않도록 하는 제도적 개선이 필요하다.

4) 건전한 내부문화의 확립

경찰조직의 특성상 야기되는 폐쇄성, 부패행위를 저지른 동료 혹은 상급자 및 하급자에 대한 맹목적 감싸주기 풍토, 부패의 만연을 인식하지 못하고 당연시하는 풍토, 인사청탁 등을 위한 상납관행 등 경찰 문화는 하위직 경찰공무원들의 내부부패를 유발시키고 있는 요인이다.

Sutherland는 차별적 접촉이론에서 범위반에 호의적인 사람과의 친밀한 접촉을 통해 비행가치나 태도를 학습하게 되면 범죄를 저지를 가능성이 높아진다고 주장했다.

이러한 점에 비추어 볼 때 하위직 경찰공무원의 경우, 경찰내부의 친밀 집단과의 접촉으로 인해 부패를 학습하게 되며 부패행위를 심각한 문제로 인식하지 못하는 내부의 풍토를 자연스럽게 학습하게 되어 부패불감증에 걸리게 된다.

그러므로 경찰내부에서의 건전한 문화가 확립될 필요가 있다. 동료나 상급자, 하급자를 떠나 부패행위에 대해서는 내부고발을 활발히 하며, 서로 견제와 감시의 기능을 수행해야 할 것이다. 또한 부패의 개념과 폐해를 철저히 교육시켜 경찰조직 내부에 반부패 정서가 파급될수 있어야 하며, 인사청탁 등에 있어서의 상납관행을 타파할 수 있는 공정한 인사행정의 분위기가 조성되어야 한다.

3. 조직외적의 감시기능의 강화

1) 옴부즈만제 등 주민참여제도 확대

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 제도적 장치는 비밀스럽고 권위적인 경찰문화가 빚어내는 비리환경 자체를 근절하는 기저가 된다고 할 수 있는데, 현재 영국경찰에서는 지역주민 경찰자문단(Police and Community Consultative Groups), 특별자원경찰(Special Constabulary), 이웃 지켜주기(Neighbourhood Watch), 학교 지키기(Schools Watch)등의 각종 주민참여 제도를 실시하고 있다. 따라서 우리나라도 주민참여 확대로 불특정 다수 주민에 의한 업무의 감독은 앞서서도 살펴보았듯이 경찰위원회, 지역주민 경찰자문단, 주민 유치장 감시단 등 주민대표에 대한 경찰업무 처리과정의 참여 보장으로 비리요소를 근절하고 있고 전 경찰관에게 고유번호를 부여하고 근무복에 부착케 하여 주민에게 언제든지 경찰관 개인에 대한 불만이나 고마움을 신고하도록 적극 홍보하고 있다. 실제로 경찰의 효율성은 국민적 동의에 뿌리를 둘 필요가 있다는 점에서 경찰의 부패통제를 위해 시민참여와 민주적 통제장치의 확립이 필요하다(문성호, 2005:76).

2) 부패행위 신고자 보호제도의 확충

(1) 내부 신고자보호철저

현행 부패방지법은 신고자 보복행위에 대한 처벌 규정이 없고 다만 경미한 과태료만 부과하도록 하고 있다. 공익제보자 보호를 위해 보복행위자에 대해서는 형사처벌이 불가피하다고 판단된다.

또한 신분보장에 대해서 공직자인 신고자는 소속기관장에 요구와 조치를 강제할 수 있지만, 민간인인 신고자는 신분보장조치를 권고할 수 있을 뿐이다. 물론 민간인 신고자가 신고로 불이익을 당했다면, 동법 제32조(신분보장)를 근거로 소송이 가능하다고 보며, 노동법상 부당해고 소송도 가능할 것이다. 하지만 동일한 공직부패문제에 대하여 신고자가 누구냐에 따라서 신분보장에 차별을 받는다는 것은 타당성의 근거를 상실하였다고 보아야 할 것이다. 따라서 동일한 신분보장이 이뤄질 수 있도록 전향적인 검토가 필요할 것이다.

또한 보복행위를 당했을 때 그 입증책임을 신고자가 지도록 하고 있는 점도 문제이다. 공익신고자를 진심으로 보호하려면 신고자는 제보사실과 불이익처분의 존재사실만 입증하면 되고, 보복인지 아닌지는 보복피해자(신고자)가 아닌 보복가해자(관계기관장 등)가 지도록 해야 한다.

(2) 보복행위 조사담당 부서의 설치

신고자에 대한 보복에 대해서는 부패방지위원회가 조사권을 행사할 수 있도록 하고 원상회복 권고를 할 수 있게 한 점은 다행스러운 일이지만, 부패방지위원회에 보복행위를 조사할 아무런 실무역량이 없다는 점도 문제로 되고 있다. 부패방지법 제32조 제2항은 신분상 불이익처분을 당하였을 경우에는 신분보장조치를 요구할 수 있도록 하고 있고, 제3항은 위원회는 조사에 착수하여야 한다고 명시하고 있으며 동법 시행령에서 그 방법과 절차를 규정하고 있다. 그러나 직접 조사를 담당할 전문적인 실무체계에 대한 규정이 없다. 불이익 조치에 대한 위원회의 조사권은 신고자 신분 보장의 주된 수단이며, 부패행위에 대한 포상 및 보상 등과 함께 부패행위 신고기관으로서 위원회가 갖는 가장 중요한 권한이라 할 수 있다 할 것이므로 이러한 기능을 온전히 수행할 수 있도록 이를 전담할 실무체계를 시행령에 명시해야 할 것이다(김성호, 2003).

V. 결론

경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하며, 최일선에서 법집행을 한 기관으로서 여타의 공공기관에 비해 훨씬 부패방지의 필요성이 제기됨에도 불구하고 부패가 만연한 것은 개인적, 조직내부적, 사회구조적인 모든 측면에서 부패방지를 위한 실질적인 활동이 이루어지지 못했기 때문이다. 이 연구에서 논의된 경찰공무원은 대국민 접촉이 가장 활발

하고, 다양하고 많은 업무를 수행하고 있기 때문에 부패에 연관되기 쉽다. 특히 경찰공무원은 각종 통계수치에서 알 수 있듯이 경찰의 부패건수에 절대적인 영향을 미치고 있으며, 최근까지도 그 건수는 줄어들지 않고 있다.

이러한 경찰공무원의 부패에 대한 대책을 다음의 세 가지 측면에서 논의해 보았다. 즉 개인적인 측면과 조직 내부적 측면, 구조적 측면에서의 통제방안이 필요하다고 판단되었다. 개인적인 측면에서는 경찰관 스스로의 자정노력과 윤리의식의 강화가 필요하며, 조직 내부적으로는 내부통제기능을 강화하고 경찰인사제도의 개선이 필요하다. 인사제도의 측면에서 제시될 수 있는 구체적인 통제방안으로는 경찰관 채용에 있어 인사검사와 배경조사를 보다 활성화 할 필요가 있고, 경찰관 승진제도에 있어 승진기회를 확대함과 동시에, 심사승진이나 특별승진에 있어 보다 확대된 인사위원회를 구성하고, 승진심사의 과정이 공개되어 투명하게 이루어져야 한다. 또한 적정한 부수체계를 확립하여 하위직 경찰공무원의 실질적인 생계보장과 사기증진을 이루어야 할 것이며, 조직 내부의 경찰문화를 보다 건전하게 이룩할 수 있는 분위기조성이 필요하다.

끝으로 사회구조적인 측면에서는 정치, 경제, 관료조직, 시민단체 및 일반시민 모두의 반부패 의식강화와 부패척결을 위한 다양한 제도적 정치의 마련이 필요하다고 판단되었다. 연구를 마치며 이러한 분석과 대안들이 조금은 피상적인 수준에 머문 점에서 연구의 한계가 있다. 차후 보다 좁은 범위의 연구대상을 설정하고 보다 심도 있는 연구결과를 약속하며, 관심 있는 연구가들의 후행연구를 기대합니다.

참고문헌

경찰청, 2005국정감사자료

경찰청, (2005). 「경찰백서」, 서울: 경찰청.

김택, (1999), 「관료부패론」, 서울: 학문사.

김상균, 송병호, (2005). 「형사사법행정론」, 경기: 학현사.

김성호, (2003). 「공직부패방지를 위한 제도개선에 관한 연구」, 건국대학교 박사학위논문.

김영재, (1997). 「관료부패방지를 위한 내부고발자의 보호」, 군산대학교 지역개발연구소, 지역개발연구.

대검찰청, (2005). 2005 범죄분석.

문성호, (2002). 「경찰부패에 대한 범죄학적 접근」, 국가경영전략 연구소.

_____, (2005). 「경찰활동에 대한 시민참여와 민주적 통제」, 인권실천시민연대 발표문.

박성수, (2001). 「경찰공무원의 스트레스가 조직에 미치는 영향에 관한 연구」, 동국대 대학원 박사학위논문.

윤태범, (2001). 「경찰공무원 부패의 구조에 대한 탐색적 논의」, 한국정책학회.

이상열, (2003). 「경찰부패의 영향요인과 통제전략에 관한 연구」, 광운대 대학원 박사학위논문.

- _____, (2005), 「효율적인 경찰윤리의 정립방안에 관한 연구」, 한국부패학회보 제10권4호.
- 이운호, (2002). 「범죄학개론」, 서울: 박영사.
- 전수일, (2001). 「경찰부패사태에 대한 연결망 이론적 접근」, 한국부패학회보.
- 표창원, (1998). 「경찰부정부패에 관한 학술적 이론들과 영국경찰의 부정부패 방지책에 대한 고찰」, 치안연구소.
- _____, (2001). 「외국의 경찰부패방지제도 고찰」, 한국경찰학회.
- _____, (2003). 「경찰 부패방지제도 개선방안의 모색: 영국과 홍콩의 사례를 중심으로」, 한국부패학회.
- 한겨레신문. 1999. 5. 11일자 사회면.
- 홍근영, (2004). 「공무원범죄론」, 서울: 도서출판 헤르메스.
- Brandon, Holloway, (2002). "Police Corruption", International Encyclopedia of Justice Studies.
- Hagan, Frank E.(2002). Introduction to Criminology: Theories, Methods and Criminal Behavior, 5th ed..
- Susan-Rose Ackerman, (2000). 「부패와 정부」, 정동진 외 역, 서울: 동명사.
- <http://www.kicac.go.kr>.
- <http://www.hani.co.kr>.

저자 약력 : 저자 김상균은 동국대학교 경찰행정학과에서 박사학위를 취득하였으며, 한국민간경비학회 총무이사, 한국공안행정학회 상임이사, 한국범죄심리학회 감사, 한국경찰학회 감사 등을 역임하였으며, 현재 백석대학교 법정학부 교수로 재직중이다.

저자 송병호는 동국대학교 경찰행정학과에서 박사학위를 취득하였으며, 한국범죄심리학회 편집이사, 한국공안행정학회 이사, 한국경찰학회이사, 한국지방경찰경비학회 연구이사, 한국민간경비학회 이사 등을 역임하였으며, 현재 백석대학교 법정학부 교수로 재직중이다.