

자치경찰의 부패방지를 위한 개선방안

A Study on the Improvement Plan for the Prevention of Corruption in Local Police

이 건 수(Lee, Keon Su)*

ABSTRACT

The self-governing police system centered on metropolitan cities and provinces (hereinafter referred to as “city and province”) such as Seoul, Daejeon, Sejong, and Chungcheongnam-do was implemented. The implementation of the self-governing police system has the advantage of promoting customized public security necessary for the needs of residents according to the characteristics of each region. It is to form a self-governing police committee to manage autonomous police affairs in each city and province, and to have certain authority over police personnel, budget, appointment, evaluation, and personnel management committee to take responsibility for the entire local police affairs. Therefore, unlike the operation of the national police, the composition and operation of the autonomous police committee is an important task that protects the lives, bodies and property of residents and is directly related to the well-being and order of the community. In addition, various residents' demands and proper enforcement are more important. In 2019, a total of 1,672 police crimes were reported. Among them, various problems were identified, including 300 cases of abuse of authority, 120 cases of dereliction of duty, and 36 cases of bribery. So far, police's prevention of corruption has not only been limited legally and systematically, but also has been unable to operate efficiently. Police corruption shall greatly impair the police's ability to perform their duties efficiently and undermine the trust of residents necessary for the administration of security. It is important to understand what causes police corruption in the autonomous police system and how those factors affect the level of police corruption and what is appropriate for corruption control. Police corruption factors can be seen in various ways, including internal factors, work environmental factors, and personal factors. Therefore, thorough analysis of the impact factors of police corruption and preliminary research on the control of police corruption are needed, and continuous prevention efforts are urgently needed throughout the police work. Regarding police corruption, it is necessary to identify the environmental impact factors and various conditions of police corruption, and to seek ways to improve police corruption.

Key words: Local police, corruption prevention, corruption control, influencing factors, and improvement measures

* 백석대학교 경찰학부 교수, 범죄학박사

I. 문제의 제기

서울시·대전시·세종시·충청남도 등 광역시·도(이하 ‘시·도’) 중심의 자치경찰제도가 시행되었다. 자치경찰제도 시행은 민생치안에 지역별 특성에 따른 주민들의 수요에 필요한 맞춤형 치안을 추진할 수 있는 장점이 있다. 각 시·도마다 자치경찰사무를 관장할 자치경찰위원회를 구성하고 자치경찰사무에 관한 경찰인사, 예산, 임용, 평가 및 인사위원회 운영 등에 관하여 일정한 권한을 갖고 지역의 자치경찰사무 전반에 관한 책임을 지는 것이다. 따라서 국가경찰 운영과는 달리 자치경찰위원회의 구성과 운영은 주민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 주민공동체의 안녕과 질서유지에 직결되는 중요한 일이다. 또한 다양한 주민 수요와 적절한 집행이 더욱 중요시 된다. 2019년도 경찰청 발표 경찰범죄 현황을 살펴보면 총 1,672건이 발생하였다. 그 중에 직권남용이 300건, 직무유기 120건, 증수뢰 36건 등 다양한 문제점이 확인되었다. 지금까지의 경찰의 부패 예방이 법적, 제도적으로 한계가 있었을 뿐만 아니라 효율적으로 운영되지 못하고 있는 부분도 많다. 경찰부패는 경찰의 효율적인 업무수행 능력을 크게 손상시키고 치안행정에 필요한 주민의 신뢰를 손상시킨다. 자치경찰 제도에서 발생할 경찰의 부패 요인에는 어떤 것이 있고 그 요인들은 경찰부패 수준에 어떠한 영향을 미치고 있는지와, 부패통제를 위해서 어떠한 것들이 적합한지를 파악하는 일은 중요하다. 경찰부패 요인은 조직내재적 요인, 업무환경적 요인, 개인적 요인 등 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 경찰부패의 영향요인에 대한 철저한 분석과 경찰 부패의 통제에 대한 사전 연구가 필요하며 경찰업무 전반에 걸쳐 지속적인 예방 노력이 절실하다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 경찰부패와 관련하여 경찰부패의 환경적 영향요인과 여러 가지 실태를 파악한 후 이를 바탕으로 자치경찰의 부패방지를 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 경찰부패에 대한 기준과 원인

1. 경찰부패의 개념과 원인

경찰부패에 관한 개념은 상황에 따라 매우 다양하게 정의되고 있다. 부패의 개념으로 “부패는 공직자가 사적 이익을 추구하기 위해 공직을 남용하는 행위”를 의미한다. 공직자는 국가로부터 받은 공권력을 적법하게 사용하지 않고 개인이 사리사욕을 위해서 권한을 남용하거나, 의무 불이행, 부당하게 처분 등을 하는 경우이다. 경찰 부정부패를 그 대가로 경찰관이 가치 있는 어떤 것을 받든 받지 않던, 법을 집행하고 치안서비스를 제공함에 있어 불편 부당하고 공정해야 할 경찰관으로서의 권한을 옳지 않게 사용하여 경찰력 행사의 대상이

되어야 할 부정행위를 보호해 주거나, 어느 한편을 유리하게 해주고 다른 한편을 불리하게 하는 것이다.¹⁾ 부정부패로 인해 처벌되는 경우는 뇌물수수, 부당한 처신, 의무위반, 공직의무이탈 행위 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 경찰은 공공의 안녕과 질서를 위해 법을 집행하고 예방하는 권한을 가지고 있다. 그러나 이러한 권한을 소지하고 사건관련 거래행위, 범죄행위에 공모하는 등 일탈의 행위는 사회에 큰 악영향을 미치고 있다.

2019년도 경찰청 발표 경찰범죄 현황을 살펴보면 총 1,672건이 발생하였다. 그 중에 직권남용이 300건, 직무유기 120건, 중수뢰 36건 등 다양한 문제점이 확인되었다. 지금까지의 경찰의 부패 예방이 법적, 제도적으로 한계가 있었을 뿐만 아니라 효율적으로 운영되지 못하고 있는 부분도 많다. 지금까지 경찰공무원의 부패사태를 살펴보면, 경찰의 담당지위를 이용하여 뇌물을 받은 경우, 금품수수, 부당하게 사건을 처리하는 경우, 권한을 남용하는 경우, 법규남용, 재량권을 일탈하는 경우, 증거를 조작하는 경우, 불법적인 서비스를 받는 경우 등 다양하게 나타나고 있다. 부패통제 시스템은 공무원 윤리강령, 재산등록과 공개, 정보공개 등 스스로의 규제 강화를 통해 부패를 억제하고 축소하려는 자율적 통제와 부패전담기구, 회계감사기관, 법 집행기관 등과 같이 법적 강제력을 통해 부패에 대한 억제력을 강화하고자 하는 법적 통제로 형성되며, 부패통제 시스템의 운영효과는 자율적 통제와 법적 통제의 균형에 의해 배가된다고 할 수 있다.²⁾ 이러한 경찰부패행위에 대하여 원인을 규명하고 대책에 대한 방향을 법적 제도적으로 보완 할 필요가 있다.

경찰은 2021년 7월부터 자치경찰과 수사경찰로 분리가 된다. 지방자치단체의 소속으로 업무를 처리하는 자치경찰의 경우 지역주민, 토착민과의 연계를 통해 부패행위가 더 나타날 수도 있다. 부패원인을 사안별로 세부적, 구체적으로 규명하고 대책방안을 마련해야 한다고 본다. 경찰의 부패를 단순히 개인적인 부패행위로 접근하는 경우도 있다. 개인적인 본성, 개인의 도덕적·윤리적 측면에서 부패행동을 접근하는 경우이다. 그러나 부패원인을 타인에게서 찾는 경우도 있다. ‘찍은 사과이론’은 사과상자 안에 찍은 사과로 인해 모두 부패하게 된다는 이론이다. 마지막으로 사회구조적인 원인에서 찾는 경우도 있다. 경찰관이 가정과 사회생활 할 수 없도록 열악한 보수지급, 부패된 승진구조, 법적 및 제도적 통제장치 부족 등을 살펴볼 수 있다.

1) Richard.H.Ward. 1975, "PoliceCorruption:AnOverview", in the Police Corruption-'A symposium to the 82th Annualconvention of the American Psychological Association', published by the poilce Journal, Sussex.

2) 심재승, "영국 부패통제시스템의 형성과 운영에 관한 고찰", 한국부패학회보 제12권 제4호, 한국부패학회, 2007, 112면.

2. 경찰 부패의 구조적 특징

첫째 과거 우리나라 문화에는 손님이 오면 식사대접을 하고 선물을 보내는 것을 유교적인 전통과 도덕으로 이해하는 경우를 많이 보아왔다. 이러한 유교적인 문화는 결국 경찰부패와 관련이 있다고 본다. 업무처리에 있어서도 연고주의, 온정주의로 인해 공정하게 사건 처리가 이루어지지 않고 부정부패의 결과로 이어지고 있다.

둘째 경찰은 법에 기초한 권력을 소유하고 있으며, 이러한 권력을 어떻게 행사하는 가에 대한 구조적인 특징을 가지고 있다. 경찰공무원의 권력행사는 상황에 대처하는 재량적인 권한을 행사하는 경우가 많다. 주로 위법한 행위에 대한 단속, 범죄의 수사, 범죄의 예방과 진압, 위험 발생의 방지, 안전의 유지, 교통의 지도와 단속, 현행범의 단속질서유지를 위한 예방과 규제 등 포괄적인 권한이 주어져 있다. 이러한 행사는 지방자치제도의 경우 토착민과 경찰권력이 결속이 될 경우에는 조직적이고 장기적인 부패의 연결고리가 될 수 있다.

셋째 조직의 성격이나 구조상의 문제로 인해 발생하게 된다. 경찰은 계급적인 구조를 가지고 있다. 계급에 따라 인사, 소득, 업무가 주어진다. 이러한 우위를 선점하기 위해 오랫동안 상납, 하납, 분배를 통해 이루어져서 조직의 문화로 이미 자리 잡은 경우이다. 과거 연초 경찰의 정기인사철 마다 승진, 전보인사를 위해 금품수수, 줄서기, 지역안배 등 문제가 발생하곤 했다.

다섯째 경찰업무는 관련 업무 대상자와 유착가능성이 높다. 경찰관이 예방하고 단속하는 유흥업소는 다양하다. 풍속업무, 음식점, 불법 시설, 전당포, 자동차 정비업소, 고물상 등 광범위하고 다양하다. 이러한 업소를 단속하고 규제하는 고유한 업무를 경찰만 전담할 경우, 과도한 권한을 부여한 경우에는 유착관계로 변질될 우려가 크다.

3. 경찰부패의 사례유형

그동안 경찰이 현장에서 부패로 처벌된 사례유형을 살펴보면 일탈 및 권한남용, 수뢰, 사건업무, 정보유출 등 다양하게 나타났다. 경찰관이 현장에서 교통업무 처리 중에 친분관계 있는 자를 위해 음주운전자 혈액 바꿔치기, 수배자를 도피하도록 돕는 경우가 있었으며, 경찰관이 윤락행위 또는 음란행위를 알선하거나 도박 행위에 가담하는 경우도 볼 수 있다. 관내에서 안마시술소를 운영하면서 정기적으로 상납하고 불법행위를 눈감아 주도록 요구하는 경우, 불법행위에 대해 청탁을 받고 입건조차 하지 않고 사건처리를 종결하는 경우이다. 또한 경찰관이 업무를 처리하면서 사전에 단속 관련 정보를 제공하고 금품을 수수하는 경우도 나타났다. 경찰의 교통단속·규제가 부정 소지가 많은 것은 과학적인 단속원칙과 공정성이 중시되어야 함에도 이보다는 단속과정에서의 재량의 여지가 많았기 때문이다.³⁾

국민권익위원회가 2020년도 경찰청의 청렴도 조사결과 1단계 하락해 4등급을 받았다. 공

공기관 업무 경험이 있는 국민(15만3천141명) 대상의 외부 청렴도 조사와 기관 소속 공직자(5만5천11명) 대상의 내부 청렴도 조사 점수를 합산하고 부패사건 발생 현황을 반영해 1~5등급으로 평가한 결과이다. 경찰의 부패는 일반의 눈에 띄면 국회의원들이 내부로부터 변화를 법제화하라는 압력을 증가시킨다. 지난 2013년 유타주 웨스트밸리시 경찰 마약단속반은 경찰관들의 만연한 부패로 해체됐다. 이들 경찰관은 압수된 차량에서 소형 물품을 훔치고 증거를 인수한 뒤 영장 없이 용의자의 차량에 추적장치를 부착한 것으로 드러났다⁴⁾

전국 공무원 중에 경찰공무원의 수가 가장 많고 지역주민 등 일반 국민들과의 접촉빈도가 많은 공무원이 경찰공무원이기 때문에 경찰공무원이 가장 부패한 것으로 인식될 수도 있다.

Ⅲ. 외국의 부패통제제도

1. 미국의 경찰부패 통제제도

미국은 내부 감찰기구(InternalAffairs)를 통해 부패·비리를 조사하고 색출하고 있다. 뉴욕경찰의 경우 권력남용 형태의 사건관련 민원이 접수되는 경우, 상식이하의 불친절에 대해 경찰로부터 독립된 뉴욕시장 소속의 경찰비리심사 민간위원회(Civilian Complaint Review Board:CCRB)에서 관련민원을 조사한다. 경찰비리심사 민간위원회는 모두 민간인으로 구성되어 있으며, 이러한 구성은 객관적 판단을 가능하게 하고, 시민의 신뢰를 받게 한다. 즉 뉴욕 경찰의 경우 내부 감찰기구와 외부 경찰비리심사 민간위원회를 통해 상호 견제와 균형을 통해 정확한 조사와 처벌, 신뢰를 부여하고 있다. 로스앤젤레스 경찰국(LAPD)도 시장 소속 경찰위원회 소속의 감사관실 제도를 운영하고, 외부적으로 경찰옴부즈만 제도를 운영하고 있다. 우리나라는 각 경찰서와 경찰청에 청문감사실을 운영하고 있다. 그러나 이러한 운영구성은 경찰 내부인력만으로 구성되어 있어서 시민들의 신뢰를 받지 못하고 있으며, 불신을 조장하고 민원인 업무처리에 한계를 나타내고 있다.

2. 영국의 경찰부패 통제제도

영국은 경찰 내부적으로 민원접수센터 또는 내부 감찰부서에서 조사하고 불법적인 사실

3) 김 태, “경찰공무원의 부패에 관한 연구”. 한국부패학회보 제3권, 한국부패학회, 1999, 46면.

4) “A ‘Pandora’s Box of Problems’ From a Police Shooting and Drugs in a Utah Town”. The New York Times. 18 May 2013.

이 발견되면 형사처벌이 되며, 외부적으로 내무부 산하의 독립기구인 경찰비리조사처에서 사건을 조사하고 법적 처리를 담당을 하고 있다. 영국은 경찰부패사건에 대해 인터넷, 전화, 방문, 서류 등 다양한 방법으로 접수하고 있다. 영국 런던 수도경시청은 내부적으로 비리수사국, 경찰민원 조사과를 두고 민원사건을 조사하고, 외부적으로 경찰로부터 독립된 경찰비리조사처에서 조사와 감독하도록 되어 있다. 중대한 비리 사안에 해당하는 경우에는 그 조사에 있어 내무부 산하의 독립기구인 경찰비리조사처(Police Complaints Authority:PCA)에서 담당하였으며, 그 이후 '2002년 경찰법'에 따라 IPCC(Independent Police Complaints Commission)가 설립되었다. IPCC는 경찰 비리 민원처리의 효율성을 제고 시켜야 하기 때문에 수사착수 조건의 명확화, 수사핵심의 견지, 증거를 갖춘 결론도출을 위한 독립적 감시노력의 극대화, 필요한 경우 수사방식 변경의 유연화, 수사 전반을 통하여 독립성 견지 및 모든 당사자의 입장을 감안하고, 시민의 경찰비리 민원제기가 없더라도 필요한 경우 수사하도록 하는 것 등의 입장을 견지하고 있다.⁵⁾ 공공기소국(CPS:Crown Prosecution Service)은 경찰관이 형사 관련 범죄혐의를 입증할만한 증거가 있는지 확인하고 이에 따라 기소를 담당하고 있다.

3. 싱가포르의 경찰부패 통제제도

싱가포르는 1950년도 초까지만 하더라도 부패가 심한 나라였다. 이에 따라 공직자의 월급 수준을 높이고 부패의 온상이 되고 있는 공직자의 부채수준을 수시로 파악하고 관리함으로써 예방조치를 시행하고 있다. 싱가포르 예방조치의 하나로 공무원들의 부패행위를 차단하기 위해 대기업과 비교하여도 부족함이 없을 정도의 보수수준을 유지하고 있다.

싱가포르 경찰은 내부적으로 '반부패국(Anti-Corruption)'을 운영하고 있으며, 외부적으로는 경찰로부터 독립된 조직인 총리실 직속의 '부패행위조사국(CPIB :Corrupt Practice Investigation Bureau)'을 운영하고 있다. CPIB는 공직자 등 모든 일탈행위 및 부패행위에 대해 신고를 접수받고 수사를 진행한다. 우리나라의 경우 경찰조직 내부의 감사실에서 우선 민원접수 및 조사를 진행하고 있다. 이러한 방법은 한계가 있다. 싱가포르 경찰에 대해 높은 월급수준을 제시하고 부채가 없도록 관리한다는 점에서 우리나라의 경찰월급에 대한 조정의 필요성이 요구되고, 매년 경사이상의 일률적으로 공직자 재산등록 관리 보다는 부채가 없도록 하는 관리방법도 요구된다.

5) 문성호, "경찰부패와 경찰음부즈만: 각국 사례를 중심으로". 한국부패학회보 제26권 제2호, 한국부패학회, 2002, 146면.

Ⅵ. 경찰 부패에 대한 문제점

1. 경찰부패에 대한 개인적인 부패문제

경찰관이 되기 위해서는 경찰시험을 통해 합격을 하고, 중앙경찰학교에서 6개월의 과정을 통해 경찰에 임용된다. 경찰에 임용되는 과정에 있어서 어릴적부터 자라왔던 교육의 정도, 자라왔던 부모와 형제의 영향, 가정환경, 경조사, 답례문화 등 많은 개인적인 요소에도 기인한다고 본다. 특히 경찰관에 입직한 이후 나타나는 여러 가지 개인의 법적 및 윤리의식에도 중요한 영향을 주고 있다고 본다. 또한 개인적으로 부패에 대한 인식이 많이 부족한 경우도 많다. 어릴적 학습된 문화를 통해서 상납을 받거나 뇌물에 대해 탐욕이 많고 특별한 죄의식이 없는 경우이다. 이러한 문제에 대해 자기식구감싸기, 온정주의로 인해 경찰내부적으로 적절한 감찰기능 발동과 처벌이 제대로 이루어지지 않은 문제점이 있다. 동양의 유교문화권 국가의 사회규범으로 가족우선주의, 의리주의, 정실주의 등이 있다. 그중 의리의식은 경찰사회에 커다란 영향을 미치고 있다. 특히 경찰의 지나친 패거리적 가족주의관과 동료애를 강조하는 의리와 온정주의는 부패를 더욱 조장케 해 왔다. 이러한 전통적인 유교문화는 관준민비와 권력지향적 가치관으로 공직자들의 의식구조를 지배하게 되고 권위주의적 경찰행태가 권력오용과 남용이란 결과를 가져와서 역시 부패의 좋은 서식처가 되어왔던 것이다.⁶⁾

2. 경찰부패에 대한 조직적인 부패문제

경찰문화는 조직문화이다. 과거 조직을 배신한 경우에는 낙오자 취급을 하며 경찰생활을 유지하기가 힘들 정도로 고통을 받는 경우를 볼 수 있다. 과거 우리나라 경찰조직 문화속에서 일정부분 상납을 정기적으로 받고 업소의 불법형태를 눈감아 주고 있는 사례가 많이 발견되었다. 이러한 조직부패 문화는 개인의 의지와 관계없이 조직의 일원이 되었을 경우 자연적으로 따라가야 하는 경우이다. 경찰공무원은 조직에 대한 충성심을 가장 높은 차원의 도덕성으로 간주하게 되고 경찰공무원들이 국가의 이익을 위해 희생하기보다는 조직 동료를 위해 패거리 체제를 형성하며 오히려 내부고발은 동료들 사이에서 소외되고 아웃사이더로 취급된다고 여겨 이 또한 부패의 한 원인이 되고 있다.⁷⁾

2000년도 초까지는 경찰은 낮은 보수와 신분의 불안정으로 인해 경찰의 일탈 행위를 많이 발견해왔다. 또한 경찰은 그 지역사회에서 절대적인 권력자로서 군림할 수 있는 이유는 과도한 단속 및 규제권한을 소유하고 있기 때문이다. 풍속영업자는 경찰을 통해 안정적인

6) 김영중, “지방행정 부패방지를 위한 중장기 정책”, 한국부패학회보 제2권, 한국부패학회, 1988, 10면.

7) 김택, “경찰공무원의 부패에 관한 연구”, 한국부패학회보 제3권, 한국부패학회, 1999, 48면.

비호를 받고 불법을 자행함으로써 영업이익을 극대화 하고 수뢰자인 경찰은 이로인해 영리를 취하고 각종 이권에 개입하는 범위가 확장되는 악순환이 이어져 왔다.

3. 경찰부패에 대한 통제시스템 부족

경찰조직에 대한 비리발견과 처벌은 아주 어렵다. 불법 풍속업자 등은 사후 보복에 대한 두려움으로 침묵으로 일관하고, 경찰조직 내부에서는 의리의식, 조직에 대한 잘못된 충성심, 낙오자로 인식되는 것을 피하기 위하여 철저하게 불법을 숨기는 경우가 많다. 과거 경찰은 매일 반복되는 야근, 비상소집, 수배자 검거, 갑작스런 관내 대형사건 발생등으로 근무를 하였지만 이에 비해 낮은 보수수준, 신분 불안정으로 피해의식 속에 근무하는 경우도 많았다. 따라서 이에 대한 보상심리가 많이 자리잡고 있었다. 최근 강남 클럽의 미성년자 출입 사건을 무마해주는 대가로 금품을 받은 경찰관이 구속되었다. 버닝썬 사건으로 시작된 강남 클럽과 경찰 간 금품으로 인한 유착사건이다.⁸⁾ 경찰업무 권한의 집중으로 인한 남용, 월급의 비현실적인 지급으로 인한 생계어려움, 복지부족, 제3자 통제시스템 부족 등 실질적인 문제점 여부를 확인해 볼 필요가 있다. 실질적인 부패방지를 위해서는 경찰조직과 외부의 협조를 통한 부패방지 관리시스템을 구축하여 자율적인 실천이 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

4. 경찰부패에 대한 환경적인 부패문제

경찰의 부패에 대해 환경적인 요인으로는 경찰조직은 중앙집권적 권력구조와 명령에 따르는 폐쇄적, 수직적 경직된 구조로 이루어져 있어서 상급자의 부패에 따르고 감싸주는 환경적 요인도 작용하고 있다. 경찰의 이러한 문화는 권력을 바탕으로한 권위주의, 경직된 계급주의, 비밀주의, 단체주의 속성들이 부패에 큰 영향을 미치고 있다고 보아야 한다.

경찰조직이 이러한 수직적 관료주의로 인해 인사청탁, 사건에 대한 압력, 조직내 보복주의 등으로 인해 경찰내부의 부패는 쉽게 드러나지도 않으며, 처벌 또한 쉽지 않다. 경찰승진제도가 자주 불합리하게 운용되어 구성원의 욕구불만이 쌓이게 되고, 많은 유능한 경찰관들은 상급자와의 친분정도, 정치적 배려 또는 뇌물 등에 의해 불합리하게 승진되는 사람들로 인해 피해를 보게 되는 경우도 있다.⁹⁾

8) <https://news.joins.com/article>(중앙일보 2019. 5. 19일자 기사)

9) 임창호, “경찰승진제도의 실태분석 및 개선방안”, 한국공안행정학회보 제22호, 한국공안행정학회, 2006, 425면.

5. 경찰부패에 대한 외부 조사기구 부재

우리나라는 영국, 미국, 싱가포르 나라 등과 같이 내부의 감찰제도는 있으나, 경찰로부터 독립된 외부의 민간인 구성의 경찰부패조사전담 부서가 없다는 부분은 문제이다. 모든 권력은 한 기관에서 독점해서도 안되며, 기구에 대한 감시제도도 상호 견제차원에서 구성되고 운영되어야 한다. 이러한 경찰의 부패에 대한 견제제도가 없다는 것은 모든 민원인과 시민들의 불신의 원인이 되고 있다. 그동안 경찰부패와 민원에 대한 조사기구는 경찰내부로 운영되면서 시민의 눈높이와는 다른 경찰내부 편의주의적 조사, 온정주의 조사, 내식구 감싸기가 만연하였다. 이러한 경찰 부패 및 민원조사제도에 대한 구조적인 문제가 경찰부패 문제를 해결하지 못하고 있다.

V. 자치경찰의 부패방지를 위한 제언

1. 경찰개인에 대한 의식변화와 입직과정에 대한 개선

경찰은 권력집행을 하는 곳이고 이에 대한 경찰공무원은 법과 도덕의식으로 무장되어야만 한 업무를 할 수 있다. 따라서 경찰관 임용에 대해 모든 경찰관을 일정기간 교육과 평가, 적응기간을 거쳐서 경찰관을 임용할 수 있도록 경찰임용 교육시스템을 개선해야 할 것이다. 전국에 190여개의 경찰학관 관련 학과가 있다. 이러한 학과에 일정기간 교육과 적응훈련을 가점으로 평가하고 최종 경찰교육기관에서 인증테스트를 통해 경찰관을 임용할 필요가 있다. 지금의 교육구조는 대학교육과 별개로 경찰관은 영어와 법과목을 통해 임용하는 자체는 이러한 부패과정과 관련없이 훈련되지 않은 후보생을 통해 경찰관에 임용한 것으로 보아야 한다. 경찰개인에 대한 업무처리과정에서 민원이 접수되었을 경우 제3의 견제기관에서 철저한 민원사건을 조사하고 합법적인 처리에 대해서는 경찰관에 대한 포상으로 이어져야하고, 경찰관에게 고통을 주기위한 민원으로 파악되었을 경우에는 그에 대한 민원인에 대한 조사와 처벌이 이루어져야 경찰의 사기와 호응을 얻을 수 있다.

현재 경찰은 그 반대로 민원접수가 되었을 경우, 경찰관 개은 적법절차대로 처리하였으나 각종 경찰 민원에 시달려 고통을 받은 후에 무혐의로 단순히 끝났을 경우, 담당 경찰은 오히려 이러한 민원을 피하기 위해 소극적인 조사, 업무처리, 불법적인 민원 야기자를 회피하는 경우가 늘고 있는 것이다.

2. 경찰부패 예방을 위한 공개주의적 조직개방

경찰문화는 조직적인 부패를 막기 위해서는 조직문화를 대대적 변화시켜야 한다. 경찰은 ‘포돌이 양심방’을 설치 운영하여 사건관련 금품을 받을 수 없게 하였다. ‘시민감시 포돌이 양심방과 포돌이 조사방’을 통해 경찰조직의 부패문화를 바꾸고 통제를 하여야 한다. 경찰의 비밀주의적 조직문화를 개방주의적 조직문화로 바꾸어 나가야 한다. 이러한 개방주의적 조직문화는 사건에 대해 깨끗하고 공정하게 업무를 처리할 수 있고 또한 양심에 따라 업무 처리를 소신 것 할 수 있는 기반이 되는 것이다.

사건관련 업무처리에 대해서는 상급자는 업무절차 외에는 사건내용에 대해서는 관여할 수 없도록 제도적·법적 장치가 마련되어야 한다. 또한 4대 범죄 등 강력 사건에 대해서 담당자의 조사이후에 3인의 상급자가 객관적이고 법적 보장된 지휘권을 통해 사건내용을 검토하고 처리할 수 있는 절차를 마련하여 서로 견제하고 권한을 분산 할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

경찰의 조직적인 부패를 개선하기 위해서는 근무여건에 대한 처우개선이 이루어져야 한다. 경찰의 야간근무에 대한 수당을 현실화하여야 하고, 각종 비상출동과 근무에 대한 적절한 보상 또한 이루어져야 한다. 경찰의 일원화된 계급구조를 개선하여 일정기간과 개관적인 기준을 통해 누구나 승진하고 계급구조적인 변화도 주어져야 한다. 오늘날 우리나라 경찰은 상급자에 따라 승진하는 구조가 중심적인 형태이다. 이러한 구조적인 문제는 조직적인 부패가 유지될 수밖에 없는 것이다.

3. 경찰부패에 대한 시민통제시스템

경찰조직에 대한 비리발견과 처벌은 아주 어렵기 때문에 현재 운영되고 있는 ‘청문감사관제도’를 경찰관이 아닌 자격요건을 갖춘 지자체 시민들의 공모를 통해 모집을 하고 이러한 30명 정도의 법조인, 학계, 시민 등으로 구성된 “경찰민원처리 부서”를 통해 올바르게 감시 및 통제를 할 필요가 있다. 지금까지 운영되어오고 있는 경찰내부의 ‘청문감사관제도’는 시민들의 공감을 얻지 못하고 있으며, 어떤 결론을 내더라도 ‘청문감사관제도’는 경찰관들과 한담이고 시민들의 부당한 처분에 대해 구제를 해주지 못한다라는 인식이 강하다.

향후 ‘청문감사관제도’를 지방자치단체 시민들에게 개방·참여하도록 하고 전문인사들로 구성된 부서를 통해 운영해야 할 필요가 있다. ‘지자체 청문감사관제도’는 정확한 지역실정 파악과 문제점, 경찰의 부패행위등을 적발할 수 있고 온정주의나, 주관주의가 아닌 객관적 처벌과 배제, 인권을 보호하고 유지하는 역할이 가능하다고 본다. 시민참여는 행정기관의 정책결정 및 집행과정에서 공식적인 권한을 가지지 아니한 시민이 그 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사하기 위하여 행사하는 일련의 행동 등을 말한다.¹⁰⁾ 이러한

과정을 통해서 신뢰성 회복이 이루어지고 믿고 공감하는 협력을 만들어 낼 수 있다. 2016년도에 제정된 ISO37001은 162개국이 참여하는 국제표준화기구(ISO)가 제정한 부패방지시스템 국제표준 규격이다. 기업에서 발생 가능한 부패 관련 리스크를 사전에 식별하고 통제하도록 시스템을 말한다. 공정하고 엄격한 심사를 거쳐 부패방지와 공정거래 등에 대한 리스크 예방 체계를 갖춘 기업에 부여되는 인증이다.¹¹⁾ 이러한 모니터링 심사를 통한 각 부문별 부패를 식별 관리하고 담당함으로써 문제를 해결하는 방안 등을 적극 도입 할 필요가 있다.

4. 경찰부패에 대한 경찰내부 수평문화 확산

경찰의 부패에 대해 환경적인 요인으로는 경찰조직은 중앙집권적 권력구조와 명령에 따르는 폐쇄적, 수직적 경직된 구조로 이루어져 있어서 상급자의 부패에 따르고 감싸주는 환경적 요인도 작용하고 있다. 경찰의 이러한 문화는 권력을 바탕으로한 권위주의, 경직된 계급주의, 비밀주의, 단체주의 속성들이 부패에 큰 영향을 미치고 있다고 보아야 한다. 경찰조직이 이러한 수직적 관료주의로 인해 인사청탁, 사건에 대한 압력, 조직내 보복주의 등으로 인해 경찰내부의 부패는 쉽게 드러나지도 않으며, 처벌 또한 쉽지 않다. 따라서 이러한 경찰조직 문화를 수평주의, 평등주의, 존중문화로 법적·제도적으로 개선안이 마련되어야 한다.

자치경찰제도 시행은 민주주의 발전에 크게 기여할 것으로 기대된다. 왜냐하면 지금까지 우리문화 속에 관준민비사상이 있으며, 관청의 문은 높고 공무원도 만나기 어렵다. 자치경찰은 우선 지역주민들과 소통을 통한 치안을 펼칠 수가 있다. 지역주민 중심 지방자치로 변화하면서 진정한 지역주민이 주인이 되고 적극적인 주인의식을 통한 참여를 기대할 수 있다. 이러한 모습은 지역주민과 경찰이 수평문화 속에서 치안에 참여하면서 부정부패, 권력남용, 경찰일탈에 대한 통제 등을 할 수 있다.

5. 경찰부패 예방과 처벌을 위한 독립된 민간인 구성 부패전담국 설치

우리나라는 2021년 7월부터 지방자치단체 소속의 자치경찰제도가 시행된다. 이에 따른 소속 자치경찰의 품위위반, 일탈, 권한남용, 지역 풍속영업자와 유착, 뇌물수수 등 다양하게 경찰의 부패가 만연할 수도 있다. 이에 대한 대처방안으로 영국, 미국, 싱가포르 등과 같이 지방자치단체 내부의 경찰 소속의 감찰제도를 운영하고, 외부적으로 민간인들로 구성된 부

10) 최창호, 지방자치학, 삼양사, 1999, 54면.

11) <https://www.donga.com/news/It/article/all>(동아닷컴 2020. 8. 26일자 기사)

패조사국을 설치하여야 한다. 독립된 부패조사국은 경찰의 부패행위에 대한 민원접수, 조사, 증거수집 등을 통해서 위법행위가 발견 될 경우, 증거조사 자료와 함께 형사처벌과 징계를 요구 할 수 있어야 한다. 이러한 제도 개선은 경찰의 부패행위를 사전에 예방하고 청렴한 자치경찰을 운영 할 수 있다. 현대는 인공지능, 빅데이터 등을 활용한 4차 산업혁명 시대에 살고 있다.¹²⁾ 기술혁신은 막대한 정보를 활용한 최적화된 의사결정의 가능성을 제시하고 있다. 경찰부패의 예방과 처벌 등을 위하여 행정분야에서도 스마트 시티, 디지털 트윈, 블록 체인 등 기술을 활용해서 국민의 생명과 신체의 안전, 재산을 보호해야 한다.

VI. 결론

우리나라 경찰은 지금까지 중앙집권적 국가경찰제도를 유지해왔으나, 2021년 7월부터 자치경찰과 국가경찰로 분리되고 법적·제도적 변화가 이루어졌다. 이에 따른 자치경찰의 부패행위에 대한 예방과 처벌이 적절하게 이루어져야 한다. 첫째 경찰개인에 대한 의식변화와 입직과정에 대한 개선이 이루어져야 한다. 경찰은 권력집행을 하는 곳이고 이에 대한 경찰 공무원은 법과 도덕의식으로 무장되어야만 한 업무를 할 수 있다. 따라서 경찰관 임용에 대해 모든 경찰관을 일정기간 교육과 평가, 적응기간을 거쳐서 경찰관을 임용할 수 있도록 경찰임용 교육시스템을 개선해야 할 것이다. 경찰개인에 대한 업무처리과정에서 민원이 접수 되었을 경우 제3의 견제기관에서 철저한 민원사건을 조사하고 합법적인 처리에 대해서는 경찰관에 대한 포상으로 이어져야하고, 경찰관에게 고통을 주기위한 민원으로 파악되었을 경우에는 그에 대한 민원인에 대한 조사와 처벌이 이루어져야 경찰의 사기와 호응을 얻을 수 있다. 둘째 경찰부패에 대한 공개주의적 조직개방이 이루어져야 한다. 경찰문화는 조직적인 부패를 막기 위해서는 조직문화에 대대적으로 변화시켜야 한다. ‘시민감시 포돌이 양심방과 포돌이 조사방’을 통해 경찰조직의 부패문화를 바꾸고 통제를 하여야 한다. 경찰의 비밀주의적 조직문화를 개방주의적 조직문화로 바꾸어 나가야 한다. 이러한 개방주의적 조직문화는 사건에 대해 깨끗하고 공정하게 업무를 처리할 수 있고 또한 양심에 따라 업무처리를 소신 것 할 수 있는 기반이 되는 것이다. 셋째 경찰부패에 대한 시민통제 시스템 마련이다. 경찰조직에 대한 비리발견과 처벌은 아주 어렵기 때문에 현재 운영되고 있는 ‘청문감사관제도’를 경찰관이 아닌 자격요건을 갖춘 지자체 시민들의 공모를 통해 모집을 하고 이러한 30명 정도의 법조인, 학계, 시민 등으로 구성된 “경찰민원처리 부서”를 통해 올바르게 감시 및 통제를 할 필요가 있다. 지금까지 운영되어오고 있는 경찰내부의 ‘청문감사관제도’는 시민들의 공감을 얻지 못하고 있으며, 어떤 결론을 내더라도 ‘청문감사관제도’는 경찰

12) 장광호, 스마트치안(4차 산업혁명시대, 혁신적 경찰활동), 박영사, 2020, 7면.

관들과 한팀이고 시민들의 부당한 처분에 대해 구제를 해주지 못한다라는 인식이 강하다. 향후 '청문감사관제도'를 지방자치단체 시민들에게 개방하고 전문인사들로 구성된 부서를 통해 운영해야 할 필요가 있다. 마지막으로 경찰부패예방을 위한 수평문화 확산이다. 경찰의 부패에 대해 환경적인 요인으로는 경찰조직은 중앙집권적 권력구조와 명령에 따르는 폐쇄적, 수직적 경직된 구조로 이루어져 있어서 상급자의 부패에 따르고 감싸주는 환경적 요인도 작용하고 있다. 경찰의 이러한 문화는 권력을 바탕으로 하는 권위주의, 경직된 계급주의, 비밀주의, 단체주의 속성들이 부패에 큰 영향을 미치고 있다고 보아야 한다. 따라서 이러한 경찰조직 문화를 수평주의, 평등주의, 존중문화로 법적·제도적으로 개선안이 마련되어야 한다. 국가경찰에서 지방자치경찰로 경찰은 변화하고 있다. 이제 경찰은 지역시민의 지팡이로서 올바른 역할을 이행하기 위해서 대대적으로 변화와 구조개선이 필요하다고 할 것이다.

참고문헌

- 김영중, “지방행정 부패방지를 위한 증장기 정책”, 한국부패학회보 제2권, 한국부패학회, 1988.
- 김 태, “경찰공무원의 부패에 관한 연구”, 한국부패학회보 제3권. 한국부패학회, 1999.
- 문성호, “경찰부패와 경찰음부즈만 : 각국 사례를 중심으로”, 한국부패학회보 제6권 제2호, 한국부패학회, 2002.
- 심재승, “영국 부패통제시스템의 형성과 운영에 관한 고찰”, 한국부패학회 제12권 제4호, 한국부패학회, 2007.
- 임창호, “경찰승진제도의 실태분석 및 개선방안”, 한국공안행정학회보 제22호, 한국공안행정학회, 2006.
- 장광호, 스마트치안(4차 산업혁명시대, 혁신적 경찰활동), 박영사, 2020.
- 최창호, 지방자치학, 삼양사, 1999.
- Richard. H. Ward. 1975, “Police Corruption: An Overview”, in the Police Corruption-‘A symposium to the 82th Annualconvention of the American Psychological Association’, published by the poilce Journal, Sussex.
- “A ‘Pandora’s Box of Problems’ From a Police Shooting and Drugs in a Utah Town”. The New York Times. 18 May 2013.
- <https://news.joins.com/article>(중앙일보 2019. 5. 19일자 기사)
- <https://www.donga.com/news/It/article/all>(동아닷컴 2020. 8. 26일자 기사)

투고일자 : 2021. 03. 08

수정일자 : 2021. 03. 26

게재일자 : 2021. 03. 31

<국문초록>

자치경찰의 부패방지를 위한 개선방안

이 건 수

서울시·대전시·세종시·충청남도 등 광역시·도(이하 '시·도') 중심의 자치경찰제도가 시행되었다. 자치경찰제도 시행은 민생치안에 지역별 특성에 따른 주민들의 수요에 필요한 맞춤형 치안을 추진할 수 있는 장점이 있다. 각 시·도마다 자치경찰사무를 관장할 자치경찰위원회를 구성하고 자치경찰사무에 관한 경찰인사, 예산, 임용, 평가 및 인사위원회 운영 등에 관하여 일정한 권한을 갖고 지역의 자치경찰사무 전반에 관한 책임을 지는 것이다. 따라서 국가경찰 운영과는 달리 자치경찰위원회의 구성과 운영은 주민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 주민공동체의 안녕과 질서유지에 직결되는 중요한 일이다. 또한 다양한 주민 수요와 적절한 집행이 더욱 중요시 된다. 2019년도 경찰청 발표 경찰범죄 현황을 살펴보면 총 1,672건이 발생하였다. 그 중에 직권남용이 300건, 직무유기 120건, 증수뢰 36건 등 다양한 문제점이 확인되었다. 지금까지의 경찰의 부패 예방이 법적, 제도적으로 한계가 있었을 뿐만 아니라 효율적으로 운영되지 못하고 있는 부분도 많다. 경찰부패는 경찰의 효율적인 업무수행 능력을 크게 손상시키고 치안행정예 필요한 주민의 신뢰를 손상시킨다. 자치경찰 제도에서 발생할 경찰의 부패 요인에는 어떤 것이 있고 그 요인들은 경찰부패 수준에 어떠한 영향을 미치고 있는지와, 부패통제를 위해서 어떠한 것들이 적합한지를 파악하는 일은 중요하다. 경찰부패 요인은 조직내재적 요인, 업무환경적 요인, 개인적 요인 등 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 경찰부패의 영향요인에 대한 철저한 분석과 경찰 부패의 통제에 대한 사전연구가 필요하며 경찰업무 전반에 걸쳐 지속적인 예방노력이 절실하다고 할 수 있다. 이에 따라 경찰부패와 관련해 경찰부패의 환경적 영향요인과 여러 가지 실태를 파악한 후 자치경찰의 부패방지를 위한 개선방안을 제시하였다.

주제어: 자치경찰, 부패예방, 부패통제, 영향요인, 개선방안

