

경찰공무원 이해충돌 회피에 관한 연구

A Study on Avoidance of Conflict of Interests of Police Officer

김 영 식(Kim, Young Sik)*

ABSTRACT

Conflicts of interest can arise for police in a number of ways. In police work most conflicts of interest involve a conflict between an police officer's role and an his private interest, or between two roles of an police officer.

A police officer whose judgement is clouded by a conflict of interest may be led into inappropriate or illegal conduct. Even when an officer acts completely impartially, conflicts of interest tend to create the appearance of bias in the discharge of his duties. The appearance of bias in policing is a significant problem in positions of public trust.

Policing is only truly effective when police personnel are respected and trusted by the community. The problem caused by conflicts of interest may make erode that trust and diminish the authority, reputation and effectiveness of Police.

Thus the priority should be given to the issue of the avoidance of conflicts of interest in policing. There is a shared responsibility between individual officers and police organization to manage all conflicts of interest. And it requires more specific and detailed strategies to manage conflicts of interest.

Key words: Conflicts of interest, police officer, avoidance, policing

* 서원대학교 경찰행정학과

I. 서론

오늘날 윤리적 경찰활동(ethical policing)은 경찰의 능률성 못지않게 중요한 화두가 되고 있다. 윤리적 경찰활동이 강조되고 있는 이유는 여러 가지로 설명될 수 있다. 우선 지난 십수년간 경찰의 역할은 과거의 질서유지와 범죄진압형(crime-fighting and order maintenance)모델에서 소위 범죄예방과 지역사회경찰(crime prevention and community policing) 모델로 옮겨왔다. 새로운 경찰활동 모델에서는 경찰이 시민들의 협력에 더욱 의존하게 되고, 경찰의 서비스업무에 대한 중요성이 커졌다. 또한, 신공공관리론(New Public Management)의 등장으로 경찰업무에서의 서비스 질(quality of services)과 업무 효율성이 강조되었고, 경찰책임(accountability)은 변화된 환경에서 새롭게 재정립되었다.

이런 변화 속에서 윤리적 경찰활동의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 그리고 이러한 공직 윤리를 제고하기 위한 방안의 하나로서 강조되고 있는 것이 바로 “이해충돌(Conflict of Interest) 회피”제도이다. 이해충돌 회피는 사익과 공익이 서로 충돌할 경우, 자칫 공익이 침해되고 공정한 직무수행이 방해될 가능성이 있기 때문에, 충돌 이전에 회피시키기 위한 제도적 장치이다. 이해충돌 회피제도는 많은 OECD 국가들이 활용하고 있는 대표적인 공직윤리 확보수단이다. OECD 국가들이 활용하고 있는 공무원 윤리강령들도 조항의 대부분이 이해충돌 회피와 관련된 것들이라고 해도 과언이 아니다(윤태범, 2005:112).

우리나라의 경우, 1981년도에 제정된 「공직자윤리법」이 제한적으로 이해충돌 회피를 위한 내용들을 담고 있으며, 2003년에 제정된 「공무원행동강령」에서 또한 부분적으로 반영하고 있지만, 외국의 경우와 비교하여 아직까지 매우 부족한 것으로 평가된다.¹⁾ 경찰관의 이해충돌 회피에 관한 규정은 경찰청 훈령인 「경찰청 공무원 행동강령」²⁾에 이해관계 직무의 회피에 대한 일반적 사항이 규정되어 있다. 그러나 이해충돌 회피에 관한 구체적인 절차나 조치를 포함하고 있지 않고 일반적인 내용만을 규정하고 있어 실상 대통령령의 위임규정에 불과할 뿐 이해충돌 회피를 위한 실효성있는 규범의 역할에는 한계가 있다.

사실, 그 동안 공직자의 이해충돌에 대해서는 공직부패에 비해 상대적으로 미미한 관심을 받아온 탓에 아직까지 많은 연구가 축적되어 있지 못하고 있다. 특히, 경찰관의 이해충돌에

1) 2003. 2. 18. 대통령령으로 행정부 소속 공무원에게 적용되는 「공무원의 청렴 유지 등을 위한 행동강령」이 제정·공포되어 2003. 5. 19. 시행되었고, 동 대통령령을 기준으로 모든 중앙행정기관과 지방자치단체도 2003. 5. 19. 기관별 행동강령을 제정·시행하였다. 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등 헌법기관 역시 각각의 규칙으로 소속공무원에게 적용되는 행동강령을 제정·시행하고 있다. 이후 시행 운영과정에서 나타난 문제점을 보완하여 2005. 12. 9. 공무원 행동강령을 1차 개정하였다. 2008. 2. 29. 새 정부의 출범과 함께 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」의 제정으로 2차 개정하였고, 2008. 11. 5. 종교편향 금지를 추가하여 3차 개정을, 2008. 12. 31. 직무 관련자 범위와 이해관계 직무 범위의 확대 등을 반영하여 4차 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다(국민권익위원회, 2013: 13-13).

2) 경찰청훈령 제577호, 2009.12.22.

대하여는 관련 연구가 극히 드물고 경찰조직 자체도 경찰관의 부패나 비위행위에 대한 내·외부통제제도에만 관심을 기울여왔고 일상적으로 경찰 직무수행과정에서 발생하는 이해충돌의 관리는 전적으로 경찰관 개인의 양심에 맡겨져 왔다고 해도 과언이 아니다.

그러나 경찰은 직무과정에서 수시로 이해충돌 상황에 직면할 수밖에 없으며 이해충돌 회피에 실패하게 되면 비위행위로 발전하게 되거나 직무수행의 공정성에 의심을 받게 되어 국민의 지탄을 받을 수 있다. 따라서 경찰에게 있어 이해충돌 회피의 문제는 경찰부패 감소와 국민 신뢰도 향상을 위해 우선적으로 철저히 관리되어야 할 문제이다.

이런 배경 하에 본 연구는 경찰관 이해충돌 회피를 위한 근본적인 대책을 제시함을 목적으로 경찰관의 직무수행에서 나타나는 이해충돌의 특성과 현행 이해충돌 방지에 관한 법제도를 분석하여 문제점을 도출하고 외국 경찰의 사례로서 호주 지방경찰(New South Wales Police)의 이해충돌 관리체계를 분석하여 개선점을 찾고자 한다.

Ⅱ. 경찰관 이해충돌 회피에 관한 이론적 논의

이해충돌(conflict of interest)³⁾은 공직자가 자신의 업무와 관련하여 공익보다 사익을 우선시하는 갈등상황을 일컫는다. 이해충돌은 특성에 따라 실제적 이해충돌(actual conflict of interest), 외견상 이해충돌(apparent conflict of interest), 잠재적 이해충돌(potential conflict of interest)로 분류할 수 있다(OECD, 2003:24-25).

실제적 이해충돌은 현재 혹은 과거부터 공무원의 사익이 공무원의 공적 임무 수행에 실질적으로 부정적 영향을 미치는 상황을 의미한다. 즉, 개인으로서 지니는 사적 이익과 공무원으로서 지니는 공적 의무간의 수용기 어려운 갈등이 현존하는 경우이다. 반면, 외견상 이해충돌은 실질적 갈등은 없으나 갈등의 소지가 있는 경우이다. 즉, 공무원의 사익이 공적 임무 수행에 부적절한 영향을 줄 것으로 보여 지나, 사실은 그렇지 않은 경우를 말한다. 마지막으로 잠재적 이해충돌은 공무원이 현 직무를 수행할 때는 문제가 없으나 향후 일정 직무를 수행하게 되면 이해충돌을 야기할 것으로 보여지는 사익을 소유하는 경우를 말한다(국가청렴위원회, 2005:77-79).

이해충돌의 문제는 대리인 관계를 맺고 있는 경우 공적영역과 사적영역에서 모두 발생할 수 있다. 그러나 이해충돌의 문제는 공공부문에서 그 중요성이 더욱 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 공무원의 사익과 공적 의무 간의 갈등이 적절히 인지되고 통제되지 않으면, 부패로 발전할 수 있고 결과적으로 민주주의의 근간이라고 할 수 있는 시민과 공직자의 선택관계

3) 이익충돌, 이익갈등, 이익상충, 이해상충 등 다양하게 불리는데 일반적으로 이해충돌이라는 용어를 다수가 사용하고 있다(윤대범, 2005:113).

에서의 신뢰성이 유지되지 않음으로써 공무원, 정부정책, 그리고 정부의 도덕성과 신뢰에 막대한 손상을 입히기 때문이다. 이러한 이유로 외국에서는 윤리조항이나 행동강령 외에 이해충돌을 중심으로 한 윤리법규를 별도로 마련하는 것이 일반적 추세이고, 사실상 이해충돌의 내용이 공직자 윤리의 핵심을 이루고 있다.

OECD 국가 등 주요 선진국들은 공직자에게 있어 사익과 공익이 서로 충돌할 경우, 자칫 공익이 침해되고 공정한 직무수행이 방해될 가능성이 있기 때문에 대표적인 공직윤리 확보 수단으로서 ‘이해충돌 회피제도’를 활용하고 있다. ‘이해충돌 회피제도’는 공직윤리 제고와 부패방지를 위한 기존의 사후 적발식·훈계식 접근방식에서 탈피해 사전 예방적인 접근을 강조하고 있으며, 제도적인 처방과 윤리성 제고를 강조하는 방안이다. 즉 이해충돌 가능성을 사전에 공개하고 회피함으로써 공직자의 공정한 직무수행과 윤리성을 확보하는 제도적 장치라고 말할 수 있다(윤태범, 2005:112).

한편, 경찰업무에서 발생하는 이해충돌은 보통 경찰관으로서의 역할과 개인적 이해관계 사이의 충돌 또는 한 명의 경찰관이 갖는 두 가지 역할 사이의 충돌에서 발생된다. 예를 들면, 법집행자인 경찰관으로서의 역할과 사적 친분을 유지해야 하는 경찰관의 사적 이해관계 사이의 충돌의 경우가 첫 번째의 경우이다. 그리고 예를 들면, 경찰관이 비영리 민간단체, 학술단체의 임원이거나 미국처럼 경찰근무시간 이외에 다른 직업을 영위하는 경우가 두 번째의 경우로서 한 명의 경찰관이 공직자로서의 역할과 그 이외에 다른 역할을 담당함으로써 두 가지 역할 사이에서 이해충돌이 발생하는 경우이다.

Davis(2001)는 일반적인 관점에서 이해충돌(Conflict of Interest)을 다음과 같이 정의하고 있다. “만일, P(사람 또는 법인)와 관련이 있는 사람이 P로 하여금 자신의 이익을 위해 어떠한 판단(Judgement)을 하도록 요구하고 있고, P가 그 사람과의 관계에서 공정한 판단을 저해할 수 있는 이해관계를 가지고 있다면, P는 이해충돌 상황에 있는 것이다.” 또한 이때 P가 갖는 이해관계란 모든 형태의 영향력(Influence), 충성심(loyalty), 관심(Concern), 감정(Emotion) 및 P가 처한 특수한 상황으로서 P의 판단에 대한 외부의 신뢰를 저해하는 것을 말한다. 즉, P가 이러한 이해관계에 있지 않고 정상적인 상황에서 판단하였다면 공정성에 대한 의심이 없는 경우를 말한다.

한편, 경찰공무원의 이해충돌은 3가지 관점에서 경찰활동에 있어 문제를 야기한다(Stephen Coleman, 2005:6).

첫째, 다른 직업과 마찬가지로 경찰관이 공정하고 합리적인 판단에 의해 직무를 수행하는 것은 경찰 직업윤리에 해당하는 것이다. 이해충돌은 이해관계에 있는 경찰관의 올바른 판단에 영향을 미치게 되고 결국 해당 경찰관으로서는 직업윤리 위반의 문제에 직면하게 되는 것이다.

둘째, 경찰관이 직무수행 중 이해충돌에 의해 내린 판단은 부당하거나 불법적인 직무수행으로 나타난다.

셋째, 경찰조직과 같이 직무수행에 있어 엄격한 공정성과 합법성이 요구되는 조직의 경우 설령 경찰관이 철저하게 공평무사(公平無私)하게 직무를 수행했다고 하더라도 이해충돌은 경찰관의 직무수행을 외형상 편파적인 직무수행으로 보이게 만든다.

경찰관은 구체적인 직무를 수행하는 과정에서 자신에게 부여된 여러 가지 권한을 적절하게 행사하여 필요한 조치를 취할 수 있는 재량권이 있다(대법원 2003다49009). 이러한 재량권 행사 과정에서 상대적으로 빈번하게 이해충돌에 노출될 수 있고, 이해충돌 회피에 실패할 경우 직무수행의 공정성을 훼손하거나 부패행위로 발전될 수 있는 것이다. 경찰관에 대한 이해충돌 관리를 위해 실효성 있는 법제도가 마련되어야 한다.

Ⅲ. 현행 이해충돌 회피에 관한 법체계

『공직자윤리법』 제2조의2는 공무원의 이해충돌 방지에 관한 포괄적인 규정으로서 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 야기되지 않도록 직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선시해야 한다고 규정하고 있다.⁴⁾ 이것은 국가 및 지방자치단체, 공직자 개인에게 이해충돌 방지의무를 부여함으로써 공무원의 공정성을 확보하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립하기 위한 것이다. 이러한 이해충돌 방지의무와 함께 공직자윤리법은 이해충돌 방지를 위한 다양한 제도적 장치를 포함하고 있다(김영식, 2011:3).

그리고 2008년 2월 29일 기존의 『부패방지법』 및 『국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』을 대체하면서 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하, ‘부패방지권익위법’)]이 제정되었다. 동법은 국민의 권익구제 창구를 일원화하여 신속하고 충실한 서비스를 제공하려는 것을 주된 목적으로 함과 동시에 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지하기 위한 공직자의 책무·의무를 규정하면서 공직자가 준수해야 할 행동강령의 제정을 규정하고 있다(부패방지권익위법 제8조). 이에 따라 『공무원 행동강령』⁵⁾ 이 제

4) 이해충돌 방지의무는 2005년 5월 18일 공직자윤리법 제2조의2가 신설되어 직접적으로 규정되었다. 공직자윤리법 제2조의2 제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다”라고 규정하며 국가 또는 지방자치단체의 이해충돌 방지의무를 규정하고 제2항은 “공직자는 자신이 수행하는 직무가 자신의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선으로 성실하게 직무를 수행하여야 한다”고 규정하며 공직자 스스로의 이해충돌 방지의무를 함께 규정하고 있다.

5) 2003년 5월 19일에 시행된 『공무원 행동강령』은 시행 이후 변화된 공직환경과 높아진 국민의 기대수준을 반영함과 아울러 기존의 행위기준을 구체화하면서 일부 미비점을 보완함으로써 공무원의 직무 공정성을 높이고 부패 예방기능을 강화하기 위해 2005년 12월 9일, 2008년 11월 5일, 같은 해 12월 31일 등 3차례에 걸쳐 개정되었다. 또한 2011년 2월 3일 『지방의회의원 행동강령』이 시행됨에 따라 지

정되어 운용되고 있고, 적용대상 공공기관들은 「공무원 행동강령 운영지침」⁶⁾에 따라 이 영의 시행에 필요한 범위에서 해당 기관의 특성에 적합한 세부적인 기관별 공무원 행동강령을 제정하였다.

아래 <표 1>는 「공직자윤리법」 및 「공무원 행동강령」에서 규정하고 있는 이해충돌 회피에 관한 규정이다.

<표 1> 「공직자윤리법」과 「공무원 행동강령」상 이해충돌회피 규정

구분	공직자윤리법(법률)	공무원 행동강령(대통령령)
이해 충돌 회피	<p>제2조의2(이해충돌 방지 의무)</p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 공직자는 자신이 수행하는 직무가 자신의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선으로 성실하게 직무를 수행하여야 한다.</p> <p>③ 공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니 되며, 재직 중 취득한 정보를 부당하게 사적으로 이용하거나 타인으로 하여금 부당하게 사용하게 하여서는 아니 된다.</p> <p>④ 퇴직공직자는 재직 중인 공직자의 공정한 직무수행을 해치는 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다.</p>	<p>제5조(이해관계 직무의 회피)</p> <p>① 공무원은 자신이 수행하는 직무가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 직무의 회피 여부 등에 관하여 직근 상급자 또는 행동강령책임관과 상담한 후 처리하여야 한다. 다만, 중앙행정기관의 장등이 공정한 직무수행에 영향을 받지 아니한다고 판단하여 정하는 단순 민원업무의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 자신, 자신의 직계 존속·비속, 배우자 및 배우자의 직계 존속·비속의 금전적 이해와 직접적인 관련이 있는 경우</p> <p>2. 4촌 이내의 친족(「민법」 제767조에 따른 친족을 말한다. 이하 같다)이 직무관련자인 경우</p> <p>3. 자신이 2년 이내에 재직하였던 단체 또는 그 단체의 대리인이 직무관련자인 경우</p> <p>4. 그 밖에 중앙행정기관의 장등이 공정한 직무수행이 어려운 관계에 있다고 정한 자가 직무관련자인 경우</p> <p>② 제1항에 따라 상담요청을 받은 직근 상급자 또는 행동강령책임관은 해당 공무원이 그 직무를 계속 수행하는 것이 적절하지 아니하다고 판단되면 소속 기관의 장에게 보고하여야 한다. 다만, 직근 상급자가 그 권한의 범위에서 그 공무원의 직무를 일시적으로 재배정할 수 있는 경우에는 그 직무를 재배정하고 소속 기관의 장에게 보고하지 아니할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따라 보고를 받은 소속 기관의 장은 직무가 공정하게 처리될 수 있도록 인력을 재배치하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p>

방의회의원은 「공무원 행동강령」의 적용 대상에서 제외되었다(국민권익위원회, 2013:383-384).

6) 국민권익위원회 예규 제51호(2012.8.14)

경찰청은 2005년 12월 21일 「부패방지법」 및 「공무원 행동강령」에 근거하여 소속 공무원이 준수하여야 할 행동기준을 규정하는 「경찰청 공무원 행동강령규칙」⁷⁾을 제정하였다. 동 규칙은 여러 차례 개정을 거쳐 현행 「경찰청 공무원 행동강령(경찰청훈령 제772호, 이하 ‘동 규칙’)」이 2015년 7월 29일부터 시행되고 있다.

한편, 경찰청, 소속기관, 지방경찰청 및 경찰서에는 동규칙의 시행을 담당하는 행동강령책임관을 둔다. 행동강령책임관은 경찰청에 감사관, 지방경찰청에 청문감사담당관, 경찰서에 청문감사관으로 하고, 소속기관 및 청문감사관제 미운영 관서는 감사(운영지원)업무담당 과장으로 한다. 행동강령책임관은 소속기관의 공무원에 대한 행동강령의 교육·상담, 준수여부에 대한 점검 및 위반행위의 신고접수·조사처리에 관한 업무를 담당한다(동 규칙, 제23조).

그리고 동 규칙에서는 경찰공무원의 이해관계 직무의 회피에 대하여 일반적 규정을 두고 있다. 또한, 경찰관과 사적 이해관계가 있는 직무수행을 사전에 차단하기 위하여 경찰관의 직무수행 과정에서 사적 이해관계가 개입될 소지가 높은 유형을 구체적으로 규정하고 있다.

동 규칙 제5조에 의하면 경찰공무원은 자신이 수행하는 직무가 ①자신, 자신의 직계 존속·비속, 배우자 및 배우자의 직계 존속·비속의 금전적 이해와 직접적인 관련이 있는 경우, ②친족(「민법」 제767조에 따른 친족을 말함)이 직무관련자인 경우,⁸⁾ ③자신이 임용이나 파견 복귀 등이 있는 때로부터 2년 이내에 재직하였던 민간단체 또는 그 단체의 대표자나 임원이 직무관련자인 경우, ④지속적인 만남 또는 연락 등으로 친분관계가 형성되어 공정한 직무수행이 어렵다고 판단되는 자가 직무관련자인 경우, ⑤그 밖에 소속기관의 장이 공정한 직무수행이 어려운 관계에 있다고 정한 자가 직무관련자인 경우에는 그 직무의 회피 여부 등에 관하여 직급 상급자 또는 행동강령책임관과 상담한 후 처리하여야 한다. 여기서 경찰관의 이해충돌회피의 대상으로서 직무관련자는 아래 <표. 2>와 같다.

<표. 2> 「경찰청 공무원 행동강령」상 ‘직무관련자’ 유형(제2조 제1항)

가. 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 제2조제2항제1호 및 제4호에 따른 민원사무를 신청한 상태에 있거나 신청하려는 것이 명백한 개인 또는 단체
나. 인가·허가 등의 취소, 영업정지, 과징금 또는 과태료의 부과 등으로 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 개인 또는 단체
다. 수사, 감사(監査), 감독, 검사, 단속, 행정지도 등의 대상인 개인 또는 단체
라. 재결(裁決), 결정, 검정(檢定), 감정(鑑定), 시험, 사정(査定), 조정, 중재 등으로 이익 또는 불

7) 경찰청훈령 제473호(2005.12.21.)

8) 민법상 친족은 배우자, 혈족 및 인척을 말한다(제767조). 자기의 직계존속과 직계비속을 직계혈족이라고 하고 자기의 형제자매와 형제자매의 직계비속, 직계존속의 형제자매 및 그 형제자매의 직계비속을 방계혈족이라 한다(제768조). 혈족의 배우자, 배우자의 혈족, 배우자의 혈족의 배우자를 인척으로 한다(제769조).

이익을 직접적으로 받는 개인 또는 단체
 마. 징집·소집·동원 등의 대상인 개인 또는 단체
 바. 국가 또는 지방자치단체와 계약을 체결하거나 체결하려는 것이 명백한 개인 또는 단체
 사. 장부·대장 등에의 등록·등재의 신청(신고)중에 있거나 신청(신고)하려는 것이 명백한 개인이나 단체
 아. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청중에 있거나 신청하려는 것이 명백한 개인이나 단체
 자. 법령해석이나 유권해석을 요구하는 개인이나 단체
 차. 경찰관서에 복무중인 전투경찰순경·의무경찰의 부모·형제자매
 카. 시책·사업 등의 결정 또는 집행으로 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 개인 또는 단체
 타. 그 밖에 경찰관서에 대하여 특정한 행위를 요구중인 개인이나 단체

상담요청을 받은 직근 상급자 또는 행동강령책임관은 해당 공무원이 그 직무를 계속 수행하는 것이 적절하지 아니하다고 판단되면 소속 기관의 장에게 보고하여야 한다. 다만, 직근 상급자가 그 권한의 범위에서 그 공무원의 직무를 일시적으로 재배정할 수 있는 경우에는 그 직무를 재배정하고 소속 기관의 장에게 보고하지 아니할 수 있다(동 규칙 제5조 제2항). 보고를 받은 소속 기관의 장은 직무가 공정하게 처리될 수 있도록 인력을 재배치하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(동 규칙 제5조 제3항).

IV. 외국의 경찰관 이해충돌 관리 사례: 호주 뉴사우스웨일스주 경찰(New South Wales Police)

호주의 뉴사우스웨일스주에서는 일선 경찰관들의 이해충돌 관리능력을 향상시켜 이해충돌을 회피하게 함으로써 경찰부패 및 비위행위를 차단하기 위해 각별한 노력을 기울이고 있다. 뉴사우스웨일스주 경찰은 경찰활동 중 이해충돌이 발생할 수 있는 고위험 상황을 다음과 같이 열거하고 있다(NSW Police Force, 2012:12).

- 경찰재량 행사의 경우(예: 가족, 친구 또는 동료경찰관이 관계된 사건을 담당하게 되는 경우)
- 경찰규제 업무의 경우(예: 운전면허 업무관련)
- 비밀정보의 수집, 보유, 접근 및 사용의 경우(예: 사적 용도로 경찰정보를 사용하거나 허가 없이 부적절하게 정보를 활용하는 경우)
- 부적절한 정보 누설이 될 수 있는 언론과의 접촉이나 관계(예: 비밀 경찰작전정보의 누설)
- 고립된 작은 지역에서의 경찰활동(예: 지역구성원과의 사적관계의 형성)

- 직원관리업무의 경우(예: 다른 부서 직원과의 관계 형성)
- 지인에 대하여 수사를 하는 경우(예: 친구에 대한 수사)
- 전에 자신이 처리한 업무를 재검토하게 되는 경우

뉴사우스웨일스주 경찰은 이해충돌 회피를 해당 경찰관과 소속기관의 공동책임의 문제로 여긴다. 따라서 해당 경찰관과 소속 기관(지휘관, 관리자 그리고 상관)은 이해충돌 회피를 위한 관리전략을 수립하고 실행하는데 함께 노력해야 한다. 어느 한 쪽의 이해충돌 관리의 실패는 행정적 책임이 따를 수 있는 행동강령 위반에 해당된다.

우선, 뉴사우스웨일스주 경찰은 경찰관 개인이 효과적으로 이해충돌 상황을 회피하기 위한 5단계의 이해충돌 회피 지침을 제시한다(NSW Police Force, 2012:14-17).

1단계는 경찰관 개인이 업무 중 실제적 또는 잠재적 이해충돌을 확인하는 것이다. 경찰관은 지침에서 규정하고 있는 자가 질문사항을 확인하고, 자신의 이해충돌 상황을 평가해야 한다.

2단계는 이해충돌의 회피이다. 경찰관은 이해충돌 상황을 확인하고 이것을 회피해야 한다. 그리고 이해충돌의 구체적 상황을 근무수첩이나 다이어리에 기록해야하고, 적절한 기회에 상관에게 비공식적으로 조언을 구해야 한다.

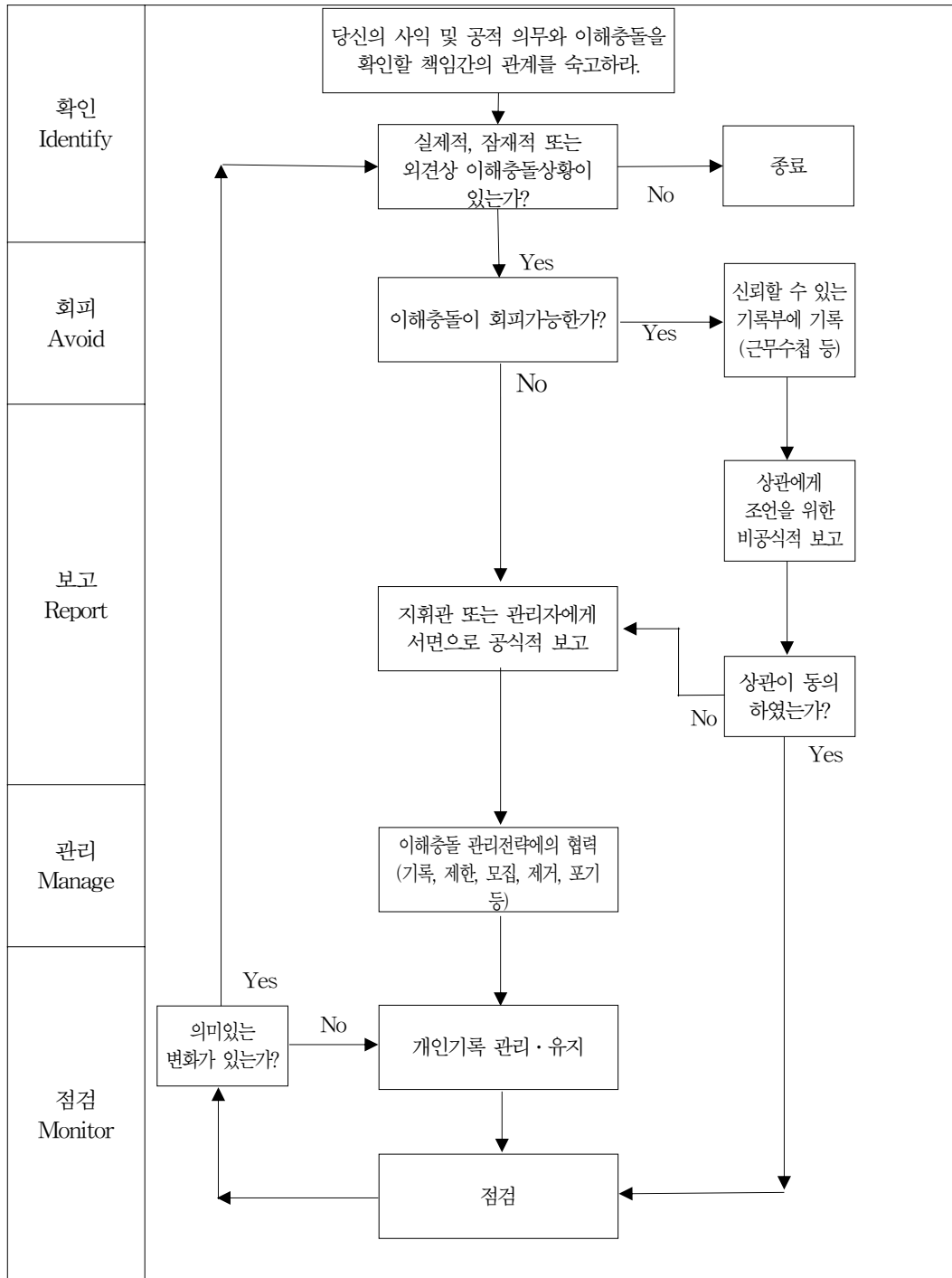
3단계는 이해충돌을 회피할 수 없는 경우 공식적으로 보고하는 단계이다. 보고는 지휘관 또는 관리자에게 즉시 서면으로 상황을 구체적으로 기술하여 보고한다. 긴급하거나 서면보고가 부적합한 경우 구두로 상관에게 보고하고 이해충돌 관리에 대하여 상담할 수 있다. 한편, 경찰관은 서면보고를 한 경우 사본을 보관해야 한다.

4단계는 이해충돌 관리단계이다. 지휘관과 관리자는 이해충돌 상황을 해소하기 위한 관리전략을 수립하고 실행해야 한다. 해당 경찰관도 관리전략에 적극 협조해야 한다.

마지막 5단계는 검토단계로서 이해충돌 상황에 대한 모니터링을 통해 이해충돌 상황이 재발하거나 다른 경로로 해당 경찰관에게 영향을 미치는 것을 차단하는 것이 핵심이다. 경찰관은 이해충돌 상황에 어떤 변화가 있거나 재발했을 경우 다시 보고를 해야 한다.

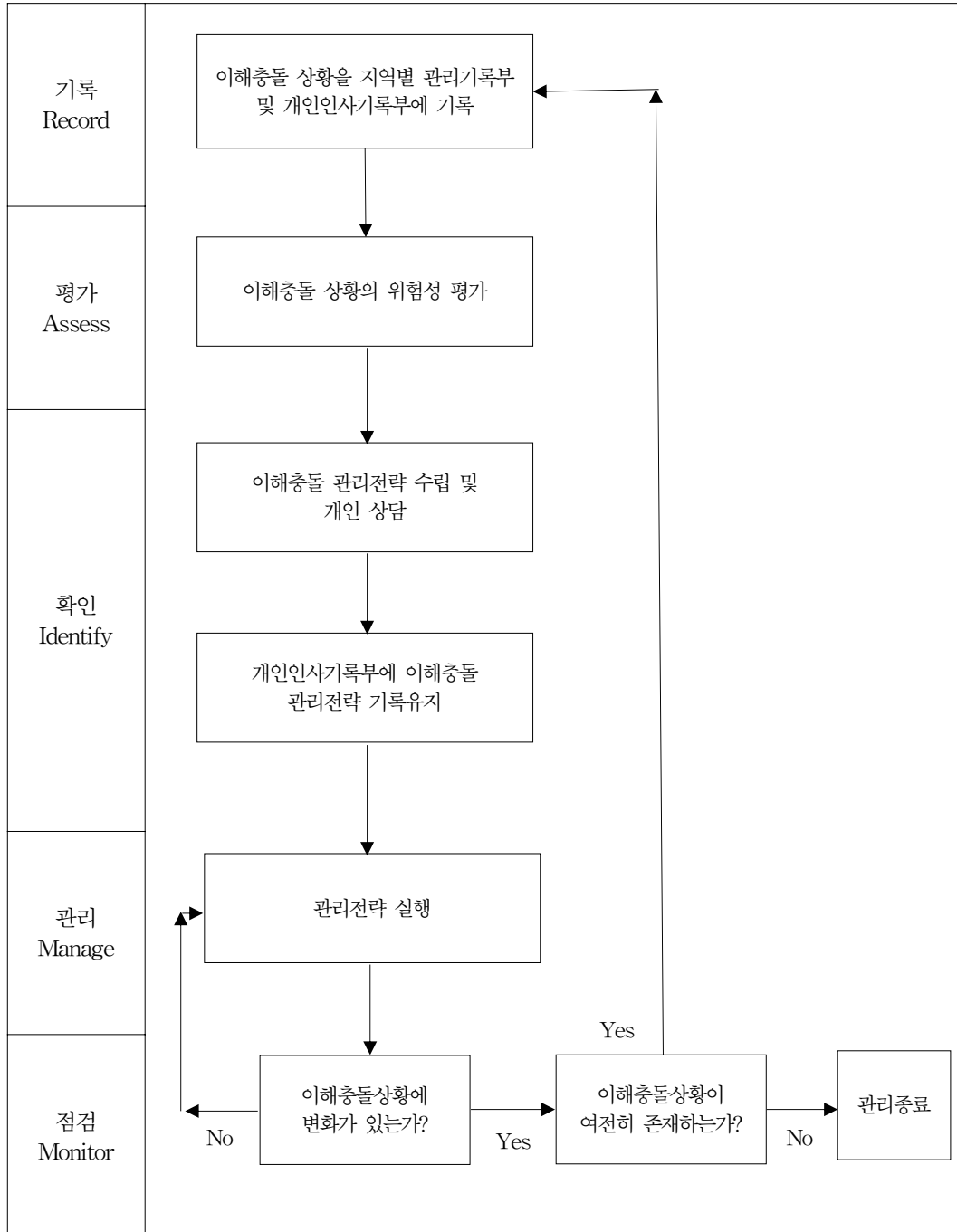
다음으로, 이해충돌 관리에 있어 공동 책임자인 소속 경찰기관의 지휘관, 관리자와 상관은 이해충돌 회피를 위해 적극적으로 해당 경찰관을 관리해야 한다. 이해충돌 보고를 받은 경우 이해충돌 상황을 기록하고 충실한 위험성 평가가 이루어질 수 있도록 적절한 조사를 해야 한다. 이해충돌과 관련된 위험성 평가와 함께 관련된 경찰관에 대한 상담을 통해 위험 수준에 따른 적절한 관리전략을 수립해야 한다. 또한 당사자인 경찰관과 공동협력하에 이해충돌 관리 전략을 실행하고, 해당 경찰관에 대한 관리책임이 있는 동안에는 이해충돌이 해소 될 때까지 지속적인 점검을 해야 한다. 한편, 이해충돌과 관련된 보고서와 개인기록은 엄격한 보안이 유지된다.

〈표. 4〉 경찰공무원 개인의 이해충돌 관리 책임 체계도



출처: 출처: NSW Police Force (2012), *Procedures for Managing Conflicts of Interest*, 13p.

〈표. 5〉 지휘관 및 관리자의 소속기관 경찰관 이해충돌 관리 체계도

출처: NSW Police Force (2012), *Procedures for Managing Conflicts of Interest*, 18p.

V. 결론: 시사점 및 현행 이해충돌 회피제도 개선방안

1. 시사점

사례에서 살펴 본 바와 같이 뉴사우스웨일스주 경찰청의 이해충돌 회피 제도는 경찰관 개인과 소속기관(지휘관, 관리자 그리고 상관)의 책무성을 각각 부여함으로써 적극적인 이해충돌 회피를 유도하고 있고, 해당 경찰관과 소속기관의 역할을 구체적으로 규정하고 있어 상황에 따른 명확한 지침이 가능하다.

경찰관 개인은 이해충돌의 확인(Identify) → 회피(Avoid) → 보고(Report) → 관리(Manage) → 점검(Monitor)의 과정에서 공식적 또는 비공식적 절차로 문제를 해결 할 수 있다. 공식적 보고를 통해 이해충돌 관리전략이 실행되는 경우 경찰관 개인도 관리전략에 협력할 의무가 존재하고, 이해충돌 상황과 실행된 관리전략에 대한 개인적인 기록 관리 및 유지도 요구된다.

지휘관이나 관리자의 경우 기록(Record) → 평가(Assess) → 확인(Identify) → 관리(Manage) → 점검(Monitor)의 이해충돌 관리 책임이 있다. 이것은 소극적인 이해충돌 회피에 대한 책임이 아니라 이해충돌 상황에 대한 위험성을 다양한 관점에서 평가하고, 적극적으로 해당 경찰관에게 적합한 이해충돌 관리전략을 수립하여 시행해야 할 적극적인 이해충돌 회피제도 운영 책임이다. 이들은 소속 경찰관의 이해충돌 상황을 관리기록부 및 개인인사기록부에 기재하여야 하고, 관리전략 실행 이후에도 소속기관의 책임자로 있는 한 해당 경찰관의 이해충돌상황에 대한 변화를 지속적으로 점검할 책무가 주어진다. 지휘관과 관리자의 이해충돌 관리의 적정성 여부는 이들에 대한 행정적 책임과 직결되도록 함으로써 책무를 강화하고 있다.

뉴사우스웨일스주 경찰청의 이해충돌 회피 제도에서 우리가 찾을 수 있는 가장 큰 시사점은 이해충돌 상황의 위험성에 대하여 경찰관 개인과 소속기관이 모두 인식할 수 있는 시스템이라는 것이다. 부패행위로 나아가기 전인 이해충돌 상황에 대한 대응과 사후관리가 실제 비위행위가 이루어진 것만큼이나 철저하게 관리되고 있다는 점이다.

2. 개선방안

그 동안 경찰윤리 확보와 부패방지를 위한 노력들은 대부분 사후적발식이거나 혹은 훈계식 접근에서 벗어나지 못했다. 이로 인해 많은 정책들이 일회성으로 끝나거나 기대하였던 성과에 크게 미치지 못하곤 하였다.

반면, 이해충돌 회피제도는 사전 예방적인 접근을 강조하고 있으며, 제도적인 처방과 윤

리성 제고를 강조하는 방안이라고 할 수 있다. 즉 이해의 충돌 가능성을 사전에 공개하고, 또한 이를 통하여 이해 충돌의 가능성을 사전에 회피하도록 함으로써, 경찰관의 공정한 직무수행과 윤리성을 확보할 수 있기 때문이다.

위에서 검토한 바와 같이 이해충돌은 공직부패의 전단계로서 체계적인 관리가 필요하다. 특히, 최일선 현장에서 시민들과 직접 대면하는 경찰관들의 공정한 법집행과 경찰권행사는 공직 전체에 대한 국민들의 신뢰도와도 직결되기 때문에 이해충돌 회피를 위한 체계적인 관리가 필요하다.

하지만 우리나라 경찰관 이해충돌 회피제도는 사전 예방보다는 비위행위나 범죄에 대한 징계나 형사처벌 등 주로 결과중심의 대처가 주를 이루고 있다. 경찰관의 이해충돌 문제가 직무수행과정에서 어떻게, 얼마나 부패나 비위행위로 이어지는지 정확히 파악하는 것은 대단히 어려운 일이다. 또한, 이해충돌은 경찰관들의 직무수행 과정에서 일상적으로 발생될 수 있고, 정도나 형태가 각양각색으로 다양해서 일률적인 관리기준을 만드는 것이 사실상 불가능하다.

그러나 경찰관들이 직무수행과정에서 자신의 사적 이해관계를 인식하고 어떠한 방식으로든 외부에 보고가 될 수 있다면 대부분의 이해충돌 상황은 자연스럽게 해결된다. 중요한 것은 경찰관들이 직무수행 과정에서 늘 이해충돌 문제를 인식하도록 조직문화가 형성되어야 하는 것이다. 그러한 조직문화를 만들기 위해서는 징계와 처벌 보다는 지속적인 홍보와 교육이 효과적이다. 또한, 인식 된 이해충돌에 대해 경찰관이 어떻게 대처해야하는지 구체적인 행동강령이 마련되어야 한다.

현행 이해충돌 회피에 관한 「경찰청 공무원 행동강령」은 경찰관이 수행하는 직무가 자기 또는 가족의 금전적 이해와 관련이 있거나 일정한 직무관련자와 관계된 경우 직근 상급자 또는 행동강령책임관(경찰서의 경우 ‘청문감사관’)과 상담하여 처리하도록 포괄적으로 규정하고 있다. 해당 규정의 실효성을 확보하기 위해 경찰업무의 각 분야별 구체적인 이해충돌 회피 세부지침을 마련할 필요가 있고, 이해충돌을 인지한 경찰관이 취해야할 조치를 단계별로 명확히 제시하여 이행가능성을 높여야 한다.

또한, 경찰의 이해충돌 회피제도는 수사 분야에 편중되어 있다. 이것은 경찰수사권 조정을 염두해 두고 경찰조직 내에서 경찰수사의 대국민 신뢰성 확보를 위해 집중적인 제도개선 노력을 기울였기 때문이다. 그러나 상대적으로 경찰관이 직무수행 중 최일선 현장에서 맞닥뜨릴 수 있는 이해충돌 문제를 해결하려는 노력은 부족했다. 이 부분에 대해서는 선언적 규정만 만들어 놓고 직무를 수행하는 일선 경찰관들의 양심에 맡겨놓다시피 하고 있다. 그러나 경찰에 대한 국민의 신뢰도는 수사의 공정성 못지 않게 최일선 경찰관들의 현장에서의 공정한 법집행과 불편부당(不偏不黨)한 경찰권행사에 의해 큰 영향을 받는다.

일선 경찰관들이 일상적인 경찰활동에서의 이해충돌은 다양한 형태로 나타난다. 이러한 이해충돌 유형을 일일이 열거하고 합리적인 기준을 제시하는 것은 사실상 불가능하다. 그렇

다고 지금처럼 경찰관 개인의 양심에 맡기는 것은 자칫 재량권의 범위내에서 이루어지는 편파적인 경찰권행사를 조직전체에 만연하게 할 위험이 있고, 사회전체의 구조적 부패를 조장할 우려가 있다. 따라서, 경찰관 이해충돌의 특성과 윤리적 측면을 고려하여 경찰관 개개인이 이해충돌을 관리(managing conflict of interest)할 수 있는 이해충돌 회피제도를 마련해야 한다.

참고문헌

I. 국내문헌

- 국가청렴위원회(2005), 부패방지 표준 교육교재.
 국민권익위원회(2013), 공직자 행동강령 사례집.
 _____ (2013), 정책자료집.
 김영식, “퇴직경찰공무원 취업제한의 범위와 한계: 개정 공직자윤리법을 중심으로”, 경찰법연구 제9권 제2호, 2011, 3면
 윤태범, “공무원 윤리 확보를 위한 직무상 이해충돌 회피에 관한 연구: 미국, 일본, 한국의 비교를 중심으로”, 한국인사행정학회보 제4권 제2호, 2005, 111-142면
 「공직자윤리법」(법률 제11845호, 2013.5.28.)
 「공무원 행동강령」(대통령령 제22471호, 2010.11.2.)
 「경찰청 공무원 행동강령」(경찰청훈령 제577호, 2009.12.22.)
 「공무원 행동강령 운영지침」(국민권익위원회 예규 제51호, 2012.8.14.)
 대법원 2003다49009

II. 국외문헌

- Michael Davis, Andrew Stark (2001), *Conflict of Interest in the Profession*, New York: Oxford University Press.
 NSW Police Force (2012), *Procedures for Managing Conflicts of Interest*.
 OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview*, Paris: OECD.
 Stephen Coleman(2005), “Conflict of Interest and Police: An Unavoidable Problem”, *Criminal Justice Ethics*, Vol.24 n°2.

투고일자 : 2016. 03. 20

수정일자 : 2016. 03. 29

게재일자 : 2016. 03. 30

<국문초록>

경찰공무원 이해충돌 회피에 관한 연구

김 영 식

본 연구는 경찰관 이해충돌 회피를 위한 근본적인 대책을 제시함을 목적으로 경찰관의 직무수행에서 나타나는 이해충돌의 특성과 현행 이해충돌 방지에 관한 법제도를 분석하여 문제점을 도출하고 외국 경찰의 이해충돌 관리체계를 분석하여 개선점을 찾고자 한다.

경찰업무에서 발생하는 이해충돌은 보통 경찰관으로서의 역할과 개인적 이해관계 사이의 충돌 또는 한 명의 경찰관이 갖는 두 가지 역할 사이의 충돌에서 발생된다. 경찰공무원의 이해충돌은 경찰활동에 있어 많은 문제를 야기한다. 경찰관이 직무수행 중 이해충돌에 의해 내린 판단은 부당하거나 불법적인 직무수행으로 나타날 수 있고, 경찰조직과 같이 직무수행에 있어 엄격한 공정성과 합법성이 요구되는 조직의 경우 설령 경찰관이 철저하게 공평무사(公平無私)하게 직무를 수행했다고 하더라도 이해충돌은 경찰관의 직무수행을 외형상 편파적인 직무수행으로 보이게 만든다.

경찰관은 구체적인 직무를 수행하는 과정에서 자신에게 부여된 여러 가지 권한을 적절하게 행사하여 필요한 조치를 취할 수 있는 재량권이 있다. 이러한 재량권 행사 과정에서 상대적으로 빈번하게 이해충돌에 노출될 수 있고, 이해충돌 회피에 실패할 경우 직무수행의 공정성을 훼손하거나 부패행위로 발전될 수 있는 것이다. 따라서, 경찰관 이해충돌의 특성과 윤리적 측면을 고려하여 경찰관 개개인이 이해충돌을 관리(managing conflict of interest)할 수 있는 이해충돌 회피 제도를 마련해야 한다.

주제어: 이해충돌, 경찰공무원, 회피, 경찰활동