

경찰 부패의 요인에 관한 연구: 썩은 사과가설과 조직구조를 중심

A Study on Causes of Police Corruption and Countermeasures:
Focused on rotten apple's hypothesis and organizational structure.

김 택(Kim, Taek)*

ABSTRACT

Korean Police has been struggling to provide an moral and transparent public service for the citizens and to curb Police corruption. Corruption, in its form, as well as in its new expressions, hampers the progress of national development and necessarily results in the economic disorder and non-competitiveness. Police corruption study can be dealt with approach rotten apple's theorys. The characteristic of korea police corruption shows that organized crime, ethical problems and not strong regulations. Beyond corruptions and briberys, Anti police corruptions are subject to mandatory strong sanction and to curbing impulsive rules and ethical behavior. I have studied that it must be imposing strict penalties, convicted public officials would get few favors in terms of amnesties and sentence reductions. Also, confiscation of illegal gains will be done more thoroughly, while the re-employment of such police officials will be restricted.

This research paper is trying to cast light on corruption from many different viewpoints. The key points the author emphasize are as follows: First, to examine the causes of corruption which were noted for their police organization.

Second, to define each of the causes and problems of those police organizational systems, which are the police society in Korea.

Lastly, to build we review rotten apples and rotten apple box theory with respect to police corruption, and to find out possible countermeasures by focusing on the police of Korea.

Key words: police corruption, rotten apple's and rotten apple box, rules and regulations, corruption organization structure, bribery and gratuity

* 중원대 경찰행정학과 교수(Jung Won University)

I. 서론

1. 연구목적

우리가 살고 있는 한국사회에는 과거나 현재나 권력층의 부정부패로 인해서 국민들의 분노와 실망이 대단하였다. 과거 김대중 정부부터 박근혜 정부까지 권력형 부정부패로 여론이 흔들거렸다. 부패라는 말은 성경에도 나온다. 창세기부터 나타난 부패(corruption)라는 용어는 ‘씩어 공멸하다, 함께 망하다’라는 의미를 지니고 있다. 라틴어 corrumpere에서 나온 이 말은 공멸하다는 뜻으로 창녀와 함께 유구한 역사를 지니고 있다. 인간이 생존하는 한 부패는 사라지지 않고 요동친다고 한다. 나라도 망하게 한다. 소련이나 중국 장개석 정부, 베트남 티우 정권, 필리핀 마르코스 정권, 니카라과와의 소모사 정권 등은 권력부패로 부침했고 사라졌다. 우리나라도 고려시대 왕들의 무능과 부패로 몰락했고 조선시대 임진왜란이나 일제침략 등이 부패로 기인했다. 이승만 정권은 어떤가? 4.19혁명으로 무너졌다.

왕조시대에는 왕이나 군주에게 생살여탈권(生殺與奪權)이 있었다. 이조시대에도 삼사(三司)가 들고 일어나면 군주는 맘대로 권력을 휘두를 수 없었다고 한다. 만약 전횡을 일삼고 부패로 국권을 문란시키면 신하는 자신의 목숨을 걸고 충언과 고언으로 무능을 깨우치고 사악함을 바로잡으려 했다고 한다. 조선시대 신하는 군주로부터 녹(綠)봉을 받고 군주에 감읍했다. 하지만 작금의 관료들은 국민의 세금을 먹고 산다. 공직자 정신이나 공복관이 투철하지 않으면 견책해야 하는데 법은 느슨하다. 오늘날 관료들이 공복관을 지니고 국민들에게 무한 봉사를 해야 하지만 이들의 부패행태는 거간꾼처럼 전락해, 떡고물을 챙기고 호의호식하려고 한다. 이들은 국가와 국민에 대한 충성이나 공직윤리도 없고 영혼도 없다. 그저 개인의 영달과 축재만 생각하니 나라가 얼룩져 간다. 대통령이 아무리 반부패 청렴을 외치고, 술선수범하고 나서봐야 측근이나 관료들이 부정한 돈을 챙기는데 앞장서는 현실에서 척결은커녕 일선 관료부패와 비리는 창궐할 수밖에 없다. 작년의 세월호 사태에서 보듯 공직자들의 얽히고 설킨 유착부패가 꽃다운 젊은이를 저세상으로 보냈지 않은가? 국민의 생명과 안전을 팽개치고 사리사욕을 챙기니 국민들은 정부를 어떻게 신뢰할 수 있겠는가 하는 의구심마저 들지 않을 수 없다.

국가치안을 담당하는 경찰관들은 평소 윤리관으로 무장하고 처신을 잘하도록 노력하여야 한다. 경찰공직자가 공직자로서 그 역할을 다 하지 못한다면 어찌 국민이 공직자를 신뢰하겠는가? 그 공직자 밑에는 그 나라도 존재하지 않는 다는 사실을 알아야 할 것이다. 이와 같은 측면에서 본 연구는 경찰공무원의 부패문제를 해소하고 국가윤리관 정립을 가로막고 있는 역기능적인 부패원인을 분석하고 바람직한 변화의 반부패 유발문화로 승화시킬 수 있는 대응방안은 무엇인지 모색하고자 한다. 본 연구는 부패발생요인을 개인적 측면과 조직

문화적 측면에 국한하여 연구하였으며 경찰의 반부패 청렴을 정립하기 위한 대안을 발굴하려는 데에 그 목적이 있다고 할 수 있다.

2. 선행연구 검토

일반적 관료부패를 연구한 김영중(1996)의 부패학과 전수일(2000)의 관료부패론은 공직부패의 원인과 유형별 대안을 선구적으로 제시했다고 본다. 먼저 김영중(1996)은 아시아 국가의 반부패정책을 비교하였으며, 관료부패 원인분석을 통합적 방법을 사용하여 한국에 적실한 반부패 대안을 창출하여야 한다고 주장했다. 그리고 전수일은 다양한 반부패 접근방법을 사용하여 관료부패의 원인을 분석하였다.

연성진(1999)의 국무총리실 “경찰부패연구보고서”는 경찰 조직 전 분야에 대하여 경찰부패의 원인과 대책을 제시했는데, 일선 경찰관의 실증적인 연구조사를 통해 그 대책을 제시했다. 최상일(2006)의 “경찰부패 통제전략 효과성연구”는 계층절차의 조사방법을 활용하여 부패통제 전략들 간 상대적 중요성을 강조하였다. 즉 반부패 정책효과의 극대화를 달성하기 위한 방안으로 우선순위가 높은 통제 전략을 사용할 필요가 있다고 강조했다. 남형수(2009)의 “경찰공무원 부패인식연구”는 경찰부패 영향요인을 분석하였고 경찰부패의 통제요인의 실효성을 검증하고 정책적 우선순위를 도출하였는데 그 의의가 있다고 본다. 경찰관의 윤리와 책임, 일탈, 부패 등을 연구한 조철옥의 “경찰윤리학연구”(2012)는 경찰관으로서 윤리적으로 바람직하지 못한 행위가 경찰에 대한 신뢰 상실의 주된 요인이라고 주장했으며 바람직한 경찰윤리를 정립하기 위해 동서양 이론을 제시하였는데 그 특징과 의의가 있다. 그러나 이들 연구가 경찰부패의 실태와 인식도를 기준으로 하지 않은 점이라든지 상황맥락적 측면에서 부패요인이 상이하다는 점이 지적된다.

3. 연구방법

본 연구의 주요 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 먼저 부패관련 문헌연구를 통해 자료를 수집하려고 노력했다. 경찰부패만이 아니라 일반 행정부패, 권력 부패, 정경 유착 관련 논문 그리고 정부보고서 등을 중심으로 분석하였다.

둘째, 외국의 경찰부패이론과 반부패 대안 등을 분석하였다. 외국이론은 미국경찰 부패이론이나 번역한 자료를 중심으로 검토하였다.

셋째, 정부 부처나, 연구기관에서 실태 조사한 설문조사를 고찰하였고, 경찰부패에 대한 대학생들의 인식도를 살펴보기 위해서 설문 조사를 분석하였다. 이와 같은 연구방법을 토대로 하여서 경찰부패의 개인적인 면과 조직적인 원인을 분석하였고 바람직한 통제방안이 무

엇인지 도출하고자 하였다.

II. 경찰부패의 논리

부패가 갖는 다양하고 복합적인 속성 때문에 경찰부패를 단일한 개념으로 일반화된 정의를 찾기는 어렵다고 할 것이다. 경찰부패 현상은 복합적이고 다면적 현상이며 주관과 객관의 세계가 혼합된 행정 현상이며, 경찰제도·경찰공무원 그리고 경찰의 특수한 문화적 환경의 주요 변수의 부적응에서 발생하는 일탈 행위이다. 따라서 부패 문제를 통합적 시각에서 개념 정립화하여야 한다는 시각도 있다.(김영중,1988) 경찰부패는 “법을 집행하는 경찰관들이 법규를 남용하거나 재량권을 일탈하여 부정한 방법으로 재화 가치를 획득하거나 수수하는 행태”라고 본 연구자는 정의하고자 한다. 그리고 이와 같은 부정 부패가 성립되기 위한 요건으로는 권한의 남용이 의도적이어야 하며 특정인에 귀속되는 사적 이익 또는 불이익이 있어야 하고 특정한 사적 이익 또는 불이익이 권한의 활용과 직·간접적으로 연결되어야 한다. 에드윈 델라트르(Edwin J. Delattre)는 경찰부패의 원인을 전체사회가설, 구조적원인, 썩은 사과이론, 윤리적 냉소주의가 있다고 주장한다. 조철옥의 연구를(2012) 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전체사회가설이다. 사회전체가 부패를 용인한다거나 부패문화로 인하여 사회전체가 부패하게 되며 부패를 묵인한다든지 조장할 때 자연스럽게 부패행위를 하게 된다고 한다. 1960년대 시카고 경찰국장 윌슨은 시민들이 작은 대가를 치르고 받는 대우는 범죄인들과 조직들이 더 큰 액수를 주고서 사는 특별한 대우와 마찬가지로 나쁜 것이라고 하면서 작은 호의가 부패현상으로 발전한다고 주장했다.(조철옥,2012:398) 전체사회가설과 유사한 것으로서 “미끄러지기 쉬운 경사로” 논증이 있는데 사소한 행위가 점차적으로 큰 부패로 이어지며 작은 호의의 수용은 경사로 위에 행위자를 올려놓는 것과 같이 미끄러지듯 빠진다는 이론이다.(조철옥,2012:398)

구조적 원인으로 대표적인 학자는 니더호퍼(Niederhoffer)와, 뢰벅(Roebuck) 바커(Barker)가 있다. 니더호퍼는 신참 경관이 나이든 경찰관의 뇌물부패에 세뇌된다고 보았고, 뢰벅은 경찰부패는 각 경관이 저지르는 것이 아니라 조직의 모순과 규범의 일탈로 비롯된다고 보았다.(조철옥,2012:399) 그리고 썩은 사과가설(rotten apple's theory)은 윤리성이나 인성 등 자질이 부족한 경찰관이 경찰이 됨으로써 부패를 저지르게 되며, 이러한 자질을 가진 경찰관은 모집과정에서부터 배제되어야 한다고 주장한다. 이 이론은 개인에게만 부패원인을 찾으려는 문제점이 있다.(조철옥,2012:400) 점진적 흑화가설은 경찰조직부패의 특징인 의리주의나, 정리주의가 지나쳐 경찰부패발생시 경찰징계가 경징계나, 사면 복권 등으로 다시 비

리경찰관이 조직에 복귀하게 되어 경찰부패가 내부통제의 문제점과 사면 제도 탓으로 인하여 모든 경찰이 점진적으로 검은 부패 고리를 나타난다고 보았다(최상일:136, 조철옥, 2005: 397-412)

그런데 연성진의 연구에 의하면(1999), 경찰의 부패는 경찰조직 및 업무의 특수성에서 비롯된다고 인식되고 있다고 한다. 문제는 이러한 부패문제를 개인적 특성의 문제로 파악할 것인가 하는 점이다. 1970년 뉴욕경찰부패를 조사한 「Knapp 위원회」는 부패문제를 소위 ‘썩은 사과이론’으로 설명하려는 것은 잘못이었다고 결론지었다. 부패는 도덕적으로 문제있는 소수의 사람들이 다른 사람들까지 부패시키기 때문이 아니고, 그것은 바로 구조의 결과라는 것이다. 즉, 불법적 행위에 대한 보상이 합법적 행위에 따른 보상보다 더 크게 나타나는 상황에 경찰이 처하게 된 구조적 결함 때문이다. 거기에서는 부적절한 행위를 인식하고 고발하고자 하는 동기와 메커니즘이 매우 약하거나 아예 존재하지 않는다고 한다.

이 위원회에서는 무엇보다 부패행위를 근절하기 위해서는 경찰조직의 전근대성과 관료주의를 타파하고, 부패 조장적이거나 부패통제에 무기력한 제도 및 운영상의 문제점을 개혁하여 조직의 유인체계를 합리화함으로써, 부패저항력을 강화해야 한다고 보았다.(연성진, 1999)

Ⅲ. 실태와 원인분석

1. 경찰부패실태

경찰부패는 과거부터 현재에 이르기까지 별반 달라진 게 없다. 1994년에 발간된 경찰통계 연보에 의하면 1993년 경찰의 전체 징계자는 2,398명이 징계를 받았고 1994년에는 2,322명이 금품수수 직권남용 위신실추 등으로 징계조치를 받은 것으로 나타났다. 또한 1995년 행정자치부가 발표한 공직자 비리 중 경찰공무원이 1,486명이 징계를 받은 것으로 나타났다. <표 3-1>의 2012년 경찰백서의 내용을 보면 2009년 경찰관의 징계가 전체 1169명을 차지하고 있고 경위, 경사계급이 가장 많이 차지하고 있다.

또한 2011년에는 전체 1256건 중 경위, 경사가 다수를 점하고 있다.

〈표 3-1〉 경찰공무원 징계현황

	계	계급별						
		총경이상	경정	경감	경위	경사	경장	순경
2009	1169	6	32	44	384	511	155	37
2010	1154	7	15	56	339	500	181	56
2011	1256	11	18	69	429	429	192	68

출처: 2012년 경찰백서, pp.363-365

경찰부패 유형은 금품수수뿐만 아니라 다양하게 나타나고 있다. <표 3-2>의 경찰부패 유형을 보면 직무태만과 근무규율 위반으로 징계를 받았는데 금품수수도 2009년 178건, 2011년 100건을 차지하고 있다.

〈표 3-2〉 경찰부패 유형

연도	유형별					조치별					
	금품 수수	부당 처리	직무 태만	품위 손상	규율 위반	파면	해임	강등	정직	감봉	견책
2009	178	12	236	286	461	150	174	2	209	237	397
2010	94	5	319	256	480	104	101	7	171	246	525
2011	100	5	365	320	466	87	116	28	196	312	517

출처: 2012년 경찰백서

2013년 한국행정연구원 공직부패 조사에서 우리나라 일반기업인과 자영업자 등 1,000여 명은 정치인이 가장 부패한 집단이라고 응답했는데,(<표 3-3> 참조) 경찰부패도 69%를 차지하고 있다.

〈표 3-3〉 정부부문부패실태조사
기업인이 생각하는 공직분야 부정부패

분야	심한 정도(%)
정치인	91.9
고위공직자	82.6
법조인	78.0
건축 건설공무원	71.5
세무공무원	69.9
경찰관	69.4
조달 발주공무원	65.1
공기업임직원	59.5
식품위생공무원	53.1
교육공무원	48.7
관세공무원	45.0
보건 의료공무원	40.4
군인	40.3
교정공무원	38.9
환경공무원	36.5
사회복지공무원	34.5
소방관	33.4

자료: 한국행정연구원, 정부부문부패실태조사, 2013

이와 같이 경찰부패사건은 상당하고 국민들도 이들이 저지른 부정부패에 대해 상당한 혐

오감내지 불만을 인식하고 표출하고 있는 실정이다. 경찰의 부정부패는 상당히 오랫동안 축적되어 왔고 그들이 검은 커넥션이나 비리는 근절되지 못하고 있는데 이는 그들 스스로 한국사회의 부패집단화 되어 구조적 부패병에 오염되고 있는 실정이다. 이런 경찰부패 환경하에서 개혁이나 처벌 법안을 입안한 들 아무런 개선이나 효과가 없는 것은 당연하다고 본다.

우리나라 경찰부패에 대하여 100명의 대학생들의 부패인식도조사를 보면 다음과 같다. (<표 3-4> 참조) 먼저 설문조사를 실시해 응답한 186명의 인식도 내용을 분석한 결과에 따르면 응답자의 95%가 '경찰 부패가 존재한다'고 답하였다. 그리고 그 원인에 있어서는 43%가 개인적 측면을, 26.3%가 사회적 요인을 지적하고 있다.

〈표 3-4〉 대학생들의 경찰부패인식 설문조사분석

질문 : 우리 경찰 부패가 존재한다고 보는가 ?

존재한다-----95%

존재하지 않는다-----5%

질문 : 경찰부패의 부패원인은 ?

개인의 탐욕과 욕심-----43%

경찰부패를 용인하는 경찰조직사회적 풍토-----26.3%

경찰의 재량권-----3.2%

편의를 바라는 구조적 모순점-----8.6%

경찰사회의 구조적 모순점-----6%

불필요한 경찰규제-----3.2%

인사 및 승진불만-----10%

출처: 김택, 대학생의 경찰부패인식조사 (2013년 10월)

2. 원인 분석

경찰부패의 원인은 여러 분야에서 그 원인을 찾을 수 있겠지만 본고에서는 경찰조직문화, 경찰개인윤리에 주안점을 두고자 한다.

1) 썩은 사과상자: 조직구조적 측면¹⁾

경찰조직은 전통적으로 개인책임보다는 소위 조직윤리를 강조한다. 조직윤리는 공무원이

1) 사회문화적 측면에서 보면 사회의 역사성이나 가치규범 특수성 그리고 시민의 행태 또는 정치문화적 특수성 등이 어울어져 부패현상을 발생시킨다고 본다. 부패원인이 관료개인의 행태에만 원인을 규정할 수 없다고 본다. 결국 관료의 부패행태는 사회 환경적 변수의 측면을 고려하지 않을 수 없다고 본다.

조직내에서 구성원간의 공동의 이익을 공유하는 대가로 충성과 기관의 정책을 수용할 것을 요구한다.(윤재풍,1987:458) 이 윤리는 경찰공무원의 개인적 윤리나 동기와는 관계없이 충성심을 보여줄 것을 요구하는데 그것의 가장 정형화된 형태는 복종의 형태이다. 그 결과 경찰공무원은 조직에 대한 충성심을 가장 높은 차원의 도덕성으로 간주하게 되고 건설적인 이의제기나 반대는 위배되는 것이 되기 때문에 조직은 이를 허용하지 않게 된다. 결국 경찰부패는 개인의 일탈이 이 나라 조직의 일탈로 보고 신참경찰관들이 고참 경찰관들의 부패관행과 충성심, 의리, 영향에 주목받고 부패의 길로 빠져들게 되는 것이다. 조직윤리는 조직의 비공식 규범이 되고 조직구성원을 지배하게 되기 때문에 공무원은 이 윤리를 위배함으로써 자신의 지위와 수입을 잃게 되는 모험을 시도하려고 하지 않게 된다. 사회분위기의 도덕적 타락은 경찰의 부정이 잉태되며 조직과 개인의 부패에 대해서 공무원 자신은 저항하지 않고 침묵한다. 대다수의 경찰관들은 침묵과 복종으로 행동한다. 우리나라의 행정문화는 관료제 역기능이라고 할 수 있는 권위주의적 요소가 자리잡아 공직자가 국민에게 봉사하는 공복의 정신이 아니라 인허가 등의 행정권력을 가진 집단으로서 행동하려는 속성을 가지고 있다고 한다.(조철옥,2012:35-327) 그런데 경찰조직의 거대화화 관료제화는 상하계층으로 복잡한 수직적 문화를 형성하곤 하였고 경찰권위주의, 형식주의, 동조과잉, 할거주의 경향이 경찰조직문화로 자리 잡았다. 경찰조직은 상명하복문화가 중요한데 상관과 부하가 의리주의를 중시하고 조직의 투명성을 저해하는 병폐로 드러나곤 한다. 경찰문화가 한국행정이 지닌 지배적인 통치 이데올로기를 그대로 수용했다는 점이다. 우리나라 공직부패의 대부분이 개인적 청탁이나²⁾ 의리관계를 이용한 것들이 대부분이다. 특히 경찰의 지나친 패거리적 가족주의관과 동료애를 강조하는 의리온정주의가 부패를 더욱 조장케 한다. 경찰의 동료애는 어떤 조직보다 강한 것으로 알려져 있는데 이것은 경찰하위문화를 통해서 경찰관들이 동료애를 형성시키고 유지하기 때문이라고 한다. 경찰하위문화는 경찰그룹내부의 독특한 가치와 행동패턴이고 경찰관들은 경찰의 독특한 전통과 업무수행 때문에 고유한 나름대로의 문화를 형성시킨다고 한다. 이런 조직문화로 인하여 동료경찰관들의 비리행위를 용인 또는 묵과하는 경우가 많고 동료경찰관과의 긴밀한 관계를 가진다고 볼 수 있다.(윤일홍,2009:6)

경찰의 폐쇄적이고 수직적인 의사체계라든지 경직된 경찰조직구조, 덜 민주화된 명령 만능주의가 문제라고 볼 수 있다. 또한 경찰내부의 비밀우선주의와 상급기관의 무사안일한 행태도 부패를 발생케 할 수 있다.

오늘날에도 경찰서, 지구대나 파출소에서 근무하는 경찰관들이 순찰이라는 명목으로 돈을 거두어 조직활동비로 쓰고 연말연시 등 전통적 명절이나 관혼 상제시의 ‘떡값’ 명목이나 ‘춘

2) Henderson은 유교문화가 권위주의적 관료행태의 주요한 요인으로 보고 있고 이것이 관료부패의 한 원인중의 하나라고 지적하고 있다. Henderson, Gregory, Korea : The Politics of the Vortex Cambridge : Harvard university Press, 1968, p. 921, 김영종 교수는 최고 지도자들의 장기집권의 병폐와 카리스마적 leadership 또는 권력 남용으로 인한 역기능이 관료부패의 주요 변수라고 주장한다.

지'의 행태로 경찰부패가 잔존하고 있는 실정이다. 이러한 경찰조직문화에 바탕을 둔 관행이나 행태는 공무원과 경찰부패의 토양이 되어 있는 것이다.(윤우곤,1988:210-218)

3) 썩은 사과: 개인 윤리적 측면

경찰관은 법의 테두리 내에서 경찰업무를 수행하여야 하고 경찰업무의 수행과정상에 나타나는 오류가능성에 책임을 져야 한다.(조철옥,2012:280) 경찰이 경찰법에 규정된 법과 규정에 복종할 시 윤리적 의사결정을 준수해야 한다. 경찰이 법집행 과정상에 뇌물이나 편의를 시민들에게 행한다면 개인적 일탈행위로서 비난받게 되므로 공정한 업무수행이 필수적이라고 본다. 결국 경찰관 개인의 청렴, 의지, 윤리, 도덕, 자질 등이 중요하다고 본다.

경찰부패를 신참경찰관들이 기존 구성원의 부패한 문화에서 학습된 결과라고 주장한 니더호퍼(Author Niederhoffer)³⁾는 “경찰관들은 탐욕 등의 이유로 뇌물을 받는다. 경찰관의 탈선은 사소한 과오로부터 갈취와 중범죄로 이어진다”고 주장했다. 반면에 썩은 사과 가설에 따르면 윤리관이나 가치관 등 자질없는 경찰관들이 문제이고 기본 인성이 결여된 경찰관은 모집과정에서 면접 등으로 걸러내고 배제되어야 한다고 강조한다. 사과상자의 사과라는 것이 원래 흠이 있어서 곧 썩어버리기 때문에 인성이나 자질, 윤리관이 없는 사람은 배제되어야 한다고 보는 것이다. 이것은 경찰의 조직문화에 원인이 아니라 개인의 비윤리나 탐욕에서 찾으려는 시각이다.(조철옥:326-327) 결국 경찰 개개인의 윤리적인 소양, 국가관, 공지서비스를 강조하고 경찰책임과 의무를 준수하는 것이 중요하다고 본다. 원래 부패라는 것이 전체 공무원의 일탈이 아니라 개인의 위법과 탈선적 비리행태라고 주장하는 것이다. 과거 생계형비리가 만연했을 때는 경찰개인의 문제보다도 공무원 전체 조직구조에 초점을 두고 부패원인을 찾지만 최근에는 개개인의 윤리의식저하, 탐욕, 그릇된 배금주의 의식이 문제라는 지적이다. 이와같은 측면에서 공무원행동강령이나 치안서비스 헌장같은 규정은 개인의 책임을 이행하라는 포괄적 권고를 담고 있는데, 법적 규율이 자율적인 윤리관 형성을 위해 필요하다고 본다. 경찰 윤리교육은 공직자로서의 태도와 자질함양을 위한 기본적인 것이라 사견을 내는 것이 어렵다. 경찰 윤리교육은 통제기능을 지닌다. 경찰업무를 시민들의 자유와 권리를 제한하고 침해하는 권한이 많고 외근 근무 중 긴박한 상황에 자주 노출되고 상급자의 지휘없이 단독적인 의사결정을 해야 하는데 불공정 수사나 금품수수나 같은 명확한 부패행위라면 모르지만 재량권에 관련되거나 단순 일탈행위는 경찰관 스스로 바른 가치판단을 내리기가 어렵기 때문에 청렴윤리교육이 중요하지만 우리나라 경찰 경위이하 비간부에 대한 청렴윤리교육은 매우 부실한 점이 문제라고 본다. 따라서 청렴윤리교육의 실종은 개인적 부패요인을

3) 니더호퍼는 구조가 부패원인이라고 주장하고 있으며 로벅이나 마커도 구조적인 측면을 한 원인으로 보았다. 이에 반해 시카고 경찰국장 윌슨은 작은 호의가 더 큰 부패로 발전하게 되는 전체사회가설을 주장하였다.

키우는 한 측면이라고 본다.(홍태경,2011:116) <표 3-5>를 보면 총경의 윤리교육은 전체 1%도 채 되지 않고 있으며 경위나 경사도 7%,3%를 차지하고 있을 정도로 윤리교육이 저평가 되고 있는 실정이다. 썩은 사과가설에 따라 모집과정에서 윤리성도 중요하지만 재직중인 경찰관들의 윤리성 함양교육도 더욱 필요하다고 본다.

〈표 3-5〉 윤리 교육 교과목 현황

과정	대상	구분	교과목	시간	계(%)
치안정책 과정	총경 총경승진후보자 (770시간)	직무핵심교육	자체사고예방을 위한 지휘관 역할	2	8(1.0)
		기본소양교육	조직갈등관리	2	
			경찰과 인권	2	
			관리자의 리더쉽	2	
기본교육 과정	경정(142시간)	소양과목	인권의 현주소,피해자 인권보호	4	9(6.3)
		직무과목	부조리예방과 감독자 역할	3	
			리더쉽향상방안	2	
	경감(107시간)	소양과목	인권의 현주소,피해자 인권보호	4	12(11.2)
		직무과목	지역경찰과 지구대장의 역할	2	
			부조리예방과 감독자의 역할	2	
			리더쉽향상방안	2	
			조직갈등관리	2	
	경위(70시간)	소양과목	공직윤리	2	5(7.1)
		직무과목	리더쉽개발	3	
	경사(70시간)	소양과목	공직윤리	2	2(2.9)

출처: 경찰대학, 경찰교육원자료(2010), 홍태경 앞의 논문에서 재인용(2011), 117쪽

Ⅳ. 경찰부패 방지를 위한 대안

1. 법·제도적 방안

1) 처벌 및 감찰강화

경찰부패를 통제하기 위한 현행 제도는 감사원의 직무감찰, 청와대, 국무총리실, 행정자치부, 경찰청 등의 감찰이 주로 실시되고 있지만 효율적인 집행이나 엄정한 감찰이 이루어지고 있다고 보는 경찰관은 드물다. 신상필벌의 시스템을 정착해야 하지만 우리나라 감찰부서는 끼리끼리 봐주기식의 감사로 인하여 부패근절의 경각심이 부족하고 감사 부작용이 많다는 시각이다. 이른바 감감비리가 자리잡고 있다고 한다. 이를 시정하기 위해서는 외부통제장치가 새롭게 마련되어야 한다. 시민단체출신의 시민감사관제도의 신설, 부패로 징계 받는 자를 구제하지 않도록 외부인사위주로 경찰청내 부패방지위원회를 구성하여 엄정하게 처리하여야 한다. 경찰조직의 평가뿐만 아니라 경찰간부의 청렴도 평가를 통해 간부의 리더쉽과, 청렴도를 진단하고 체계화하여 부패방지에 노력하여야 한다고 본다.

경찰청렴도 강화를 위한 방안을 마련하여 시행하여야 하는데 다음과 같은 제도를 시행해 보는 것도 필요하다고 본다.

- 지방경찰청 청렴지수 개발 시행 발표
- 경찰공무원 청렴윤리원(가칭) 설치
- 경찰공무원행동강령 적용의 적실성 내실화
- 반부패 경찰청렴위원회 설치(가칭) 징계강화
- 총경이상 고위간부 청렴성 강화 및 청렴순위발표
- 경찰 정보공개강화
- 경찰부패 익명신고제 실시
- 경찰관의 이익충돌예방 및 전관 예우금지강화: 전직원 재산등록 DB화

<표 4-1>은 대학생들의 경찰부패인식을 설문조사한 것인데 우리나라 대학생들의 경찰부패 근절방안으로 처벌이나 감찰을 응답한 비율이 40%로 가장 높았다. 또한 불필요한 규제개혁(20%), 경찰윤리강화(19.3%), 경찰보수(17.7)순으로 나타났다.

〈표 4-1〉 대학생들의 경찰부패인식 설문조사분석

대책: 경찰 부패 방지를 위해서 바람직한 방안?

경찰의 보수강화-----17.7

경찰의 윤리강화-----19.3

경찰청탁문화 풍토 개선--12.9

경찰의 재량권 축소--3.2

내부고발강화---6.4

경찰의 처벌 강화---25.9

불필요한 경찰규제개혁--20

감찰강화-----15

출처: 김택, 대학생의 경찰부패인식조사 (2013년 10월)

2) 인사개선

우리나라는 그동안 필기 성적위주로 경찰승진을 실시하다가 경찰 사기제고 등을 위해 심사성적을 반영하여 승진에 반영하고 있다. 또한 2006년부터는 경사계급에서 8년 재임기간 중 3년간 근무성적이 40점 이상일 경우 경위로 자동 근속 승진하는 제도를 실시하고 있다. (최상일, 2006:141) 이 제도는 경찰의 인사적체를 해소하는데 유용하고 상당수의 경사들이 경찰간부라고 할 수 있는 경위로 승진하여 승진 적체를 해소하였다고 볼 수 있다. 그러나 현재 제도 50대 경사가 있는 등 경위계급 진출은 쉽지 않다. 경찰승진의 스트레스는 이만저만이 아니다. 특히 경사에서 경위로 경위에서 경감으로 승진하는데 수천만원의 뇌물이 오간다고 한다.⁴⁾ 경찰대 졸업생들이 경정에서 또는 총경에서 계급정년으로 끝나 버려 그 불만도 상당하다고 한다. 이를 개선하기 위해서는 총경까지 계급정년제도를 폐지한다든지 대폭적으로 경감승진을 늘려 사기 양양이나 불만을 차단해야 한다. 경찰대나 경찰간부후보생 출신의 경우 곧바로 경위계급을 달고 임관하는데 이같은 경우 기존 직원들과의 위화감을 조성하고

4) 경찰 간부가 경찰 내부의 인사비리에 돈거래가 만연해 있다는 내용의 유서를 남기고 자살했다. 이 간부는 자신에 대한 수사가 불공정하게 이뤄졌으며 억울함을 호소하기도 했다. 광주지방경찰청은 14일 광역수사대 소속 ㄱ경감이 스스로 목숨을 끊어 경위 파악에 나섰다고 밝혔다. ㄱ경감은 이날 오후 1시쯤 광주 북구 자신의 집에서 농약을 마시고 쓰러진 채 발견돼 병원으로 옮겨졌지만 숨졌다. ㄱ경감은 A4용지 6장의 유서에서 “경찰 심사승진에서 뺀 필수요 돈은 당연한 거래가 된 것이 공공연한 사실이다”며 “각 심사 승진을 확인해보면 사실로 드러날 것이다. 일 잘해서 심사 승진하는 직원은 단 한 명도 없다. 돈은 필수 지참금이다”라고 썼다. 그는 “고졸인 탓에 시험 승진은 어려워 특진을 위해 열심히 일을 했다”며 “특진은 열심히 하면 진급할 수 있는 길이 열려 있지만 심사 승진은 그렇지 않다”고 덧붙였다. ㄱ경감은 자신을 음해하거나 무고한 경찰 동료와 사건관계자, 일부 언론에 대한 철저한 조사를 통해 진실을 밝혀 줄 것을 사건 담당 검사에게 요청하기도 했다. (강현석, 경향신문, 2014년 8월 14일)

계급간 부조화를 가져오기 때문에 이를 개선하는 작업도 필요하다. 이제는 경찰행정학과출신 대졸자들을 훈련시켜 순경으로 임관하고 경찰간부나 경찰대출신들을 최소화하는 방안이 필요하다. 현재의 경찰대학을 경찰대학원으로 개편한다든지 재직자 교육훈련기관으로 바뀌어야 할 것이다. 또한 경찰 보직 인사 시 객관적 검증을 강화하여 업무능력을 중시하는 인사 제도가 필요하다. 일부경찰관의 부패문제가 경찰 조직의 사기와 직결되고 있으므로 각별한 유의가 필요하다.

3) 내부고발 활성화

내부비리의 부정적인식이 많은 한국행정내에서 조직부패의 고발은 쉽지 않다. 그러나 청렴하고 투명한 조직을 만들기 위해서 이들의 활성화와 고발자의 제도적 인적 보호가 필요하다. 이를 위해 익명고발의 법제도 장치가 새로 만들어져야 하고 활성화돼야 한다. 작년에 행정자치부는 지방공기업의 비리에 대하여 익명고발을 실시하였는데 공직기관에도 확대해야 할 것이다. 경찰 구성원간의 온정주의, 신고자에 대한 배타적 시선 등으로 인하여 신고 자체에 소극적인 분위기를 해소하기에는 한계가 있고 신고자의 신분노출은 부패 신고의 주요 장애요인으로 작용하고 있다. 이를 위해 익명보장을 강화하고 내부고발을 경찰청내 조직에서만 접수할 것이 아니라 제 3의 독립된 기관이나 시민단체가 받아 처리하도록 하는 장치가 제도적으로 보장되어야 한다. 또한 내부고발자에 대해서 신분보장과 고발 후 소송을 제기한 경우에는 내부비리 고발과 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정하여 변호사의 소송 보호 및 강제주의 제도를 실시해야 한다.(경찰청,2012:30)

2. 조직청렴문화의 개선

경찰관의 청렴성은 국민의 신뢰와 직결되고 경찰발전을 위한 가장 기초가 되는 덕목이라고 할 수 있다. 경찰의 질서화합, 리더쉽, 경쟁력, 생산성 등이 청렴성과 직결되기 때문에 이를 제고하는 방안이 필요하다고 본다.

국민권익위원회가 조사한 공무원의 부패문제 해결 최우선 과제로(<표 4-2> 참조) 연고주의, 온정주의 사회문화 척결'(18.8%), 사회지도층 및 고위공직자의 부패 감시활동 강화(18.2%), 부패행위적발 처벌강화(16.4%)순으로 응답하였고, 부패를 유발하는 법제도와 각종 행정규제의 개선'을 선택한 비율은 전년보다 4.4%p 감소하였다.

〈표 4-2〉 부패문제 해결을 위한 최우선 과제

항목	08년	10년	전년대비
연고주의, 온정주의 사회문화적결	19.1	18.8	0.3
사회지도층 및 고위공직자의 부패 감시활동 강화	18.7	18.2	0.5
부패행위에 대한 적발, 처벌의 강화	13.6	16.4	2.8
투명한 기업활동을 위한 제도적 장치마련	14.3	15.5	1.2
부패를 유발하는 법 제도와 각종 행정규제의 개선	19.0	14.6	4.4
공직자의 부패범죄에 대한 사전 예방활동	14.0	13.1	0.9
기타	0.7	1.6	0.9
없음/모름	0.6	1.9	1.3

출처: 국민권익위원회 부패인식도자료, 2011

3. 윤리교육적 방안

우리사회의 생활 전반에 관행화 되고 일상화 되어 버린 경찰부패문화를 일소하는 첫번째 개혁과제는 경찰의 의식전환이라고 볼 수 있다. 의식의 변혁이 없는 부정 부패의 척결은 단지 형식적이고 일과성이 될 가능성이 크다. 아무리 철저하게 부정과 부패, 그리고 비리를 찾아내어 척결한다고 하여도 왜곡된 의식이 상존하는 한 그것은 계속적으로 부정 부패와 비리를 만들어 낼 것이기 때문이다.(공보처,1995:8-21) 윤리의식이 높은 개인을 경찰로 채용하기 위해서 채용시점부터 적성검사와 심층면접을 강화하는 방안을 마련해야 한다. 그리고 재직경찰관에 대한 직무적성이나 검사방법을 정교화하고 근무기간이 긴 경찰관과 대민부서에 근무하는 경찰관에 대한 윤리교육에 중점을 두어야 한다.(홍태경,2011) 반부패 교육은 경찰 개개인의 의식개혁을 활성화하는데 유용한 방안이라고 본다. <표 4-3>은 경찰인성교육 현황인데 인성교육과 함께 반부패청렴교육도 필요하다고 본다. 따라서 경찰이 운영하고 있는 교육과정에 경찰공무원의 행동강령이나, 내부비리신고 교육프로그램을 반드시 이수하도록 하는 방안이 모색되어야 한다. 청렴교육은 부패예방차원 뿐만 아니라 내부조직의 공감대를 확산시키는 기능도 할 수 있다. 독일의 경우, 공공기관이나 정부기관에 근무하는 공직자들이 반부패 행동규범을 숙지하도록 하는 교육훈련을 하고 있다고 한다.(경찰청,2012:22) 경찰인성교육도 강화하여 공복관, 국가관, 가치관, 경찰혼 등을 함양하고 제고할 수 있도록 경찰관의 교육프로그램을 강화하여야 한다. 국민들이 뇌물을 주지도 않고 경찰공무원 역시 받지도 않는 자세가 확립되는 의식개혁의 전환이 중요하다고 볼 수 있다.지속적인 반부패교육을 통해서 경찰의 가치관과 의식을 바꾸어야 할 것이다. 경찰관의 공복의식과 도덕적 윤리관을 함양하고 반부패의식을 고취시키기 위하여 경찰공무원교육의 혁신과 변화가 필요하다.

〈표 4-3〉 경찰인성교육 현황

구분		내용
경찰대학(신입)		<ul style="list-style-type: none"> · 전체 시간 중 인성관련 교육은 688시간(18%) · 인성교육은 주로 훈육시간을 통해 이루어지며 매 학기 48시간 교육 · 학기당 봉사활동 16시간
경찰교육원	신입간부 후보생	<ul style="list-style-type: none"> · 인성교육은 총 185시간(10%) · 봉사활동 총35시간
	재직	<ul style="list-style-type: none"> · 교육 과정별 다르나 시책교육 특강, 공직가치, 안보교육 등 강의가 전체 교육과정 중 약 10%차지
경찰중앙학교(신입)		<ul style="list-style-type: none"> · 인성교육 324시간(27%) · 교육기간 확대에 따라 인성교육시간을 195시간 추가편성 · 월2회 이상 자기 주도적 봉사활동 실시 수사
연수원		<ul style="list-style-type: none"> · 과정별 차이가 있으나 공직가치 등 인성교육의 비율은 10%내외

출처: 경찰청, 2012년 경찰채신권고안, p.66

V. 결론

지금까지 경찰부패를 고찰하였다. 경찰부패의 실태, 요인 및 대응방안 등을 연구하였다. 부패원인이 개인적인 측면인가, 조직구조적 측면인가 하는 문제는 경찰의 특수성을 고려해야 하고 경찰이 추구하는 목적과 가치나 조직문화, 공익적인 판단을 생각해야 한다. 경찰관계개인의 일탈과 권력오용은 개인의 성격이나 습성에서 비롯된다고 볼 수 있겠지만 경찰조직의 복종이나 조직문화로 기인한 부패발생은 구조 원인에 비유할 수도 있다. 즉 어느 한 측면만을 그 요인으로 간주할 수도 없다고 본다. 부패라는 것이 다양한 속성을 내포하기 때문에 거시적이고 통합적인 요인 고찰이 필요하다고 본다. 또한 부패라는 것이 단시일에 해결되는 것이 아니기 때문에 지속적인 중장기 반부패 프로그램을 실행하여야 한다. 최근 경찰관들의 부패행위에 대하여 많은 국민들이 비판하고 있다. 이것은 선진경찰상을 구현하려는 취지에도 맞지 않고 경찰관료의 자세나 도리가 아닌 부끄러운 행위라고 볼 수 있다.

조선시대 다산 정약용은 목민심서에서 “관리는 너그럽고 엄정하게 처리하라”고 하였다. 그는 “엄정하게 하는 근본은 자기 몸을 바르게 하는 것이다. 자기 몸이 바르면 명령을 내지 않아도 바로 행해질 것이고, 그 자신이 바르지 못하면 명령은 행해지지 않는다”(東吏之本在於律己 其身正 不令而行 其身不正 雖令不行)고 주장했다. 또한 다산은 이끌어주어도 깨우치지 못한다면, 가르쳐도 개전이 나타나지 않는다면 마침내 거짓을 행해 큰 해악을 끼치거나 농간을 부리는 자는 형벌로써 처리해야 한다“(誘之不牖 教之不悛 怙終欺詐 爲元惡大奸者 刑以臨之)고 강조했다. 일제 및 미군정시의 경찰문화 잔재라고 볼 수 있는 찰라주의, 권력지상주의, 이기주의, 경찰만능주의, 무사안일주의, 권위주의, 연고주의, 배금주의 등 부

정적인 의식과 관행을 버리고 새로운 탈권력 탈권위주의를 형성하여 공익과 서비스 정신, 공복관, 민주주의, 합리주의, 시민우선주의, 투명한 경찰행정으로 변화 개혁해야 하는 것은 시대적 요구이고 당위라고 본다.

부패문제는 이제 경찰 내부의 문제가 아니라 국가생존의 문제요 세계의 문제로 부각되고 있다. 이러한 상황에서 우리 정부가 경찰부패문제를 해결함으로써 점증적으로 국가투명성을 제고하는 견인차 역할을 하여야 하고, 향후 국가 치안경쟁력을 강화 및 주도해 나갈 수 있는 전기를 마련하도록 하는 것이 필요하다고 본다.

참고문헌

- 국민권익위원회(2012), 정책보고서.
- 경향신문(2014), 강현석, 8월14일.
- 경찰청(2012), 「경찰백서」.
- 경찰청(2012), 경찰채신권고안, 경찰채신위원회 30면.
- 김병진 외(1999), 「생활과 직업윤리」, 법문사, 285-295면.
- 김영종(1988), “민주사회발전을 향한 행정 부패의 방지 전략”, 「민주 사회의 성숙을 위한 공공 행정」, 한국행정학회 제1차 국제학술대회, 400면.
- 김영종(1993), 「부패학: 원인과 대책」, 숭실대출판부.
- 김해동(1994), 「관료 부패와 통제」, 집문당, 24면.
- 김인영 외(1999), 「비리와 합리의 한국사회」, 소화.
- 김 태(2010), 「공직윤리와 관료부패」, 한국학술정보.
- 김 태(1999), “경찰공무원의 부패에 관한 연구”, 한국부패학회보3권, 한국부패학회.
- 김해동(1978), “한국관료형태의 전통문화적 요인,” 「행정논총」 제16권1호, 57-68면.
- 남형수(2009), “경찰공무원의 부패인식에 관한 연구”, 동국대박사학위논문.
- 동아일보, 2010.4.19, 1996.1.16.
- 박종두(1991), “행정윤리에 관한연구”, 「현대사회와 行政」, 제2집, 연세행정연구회, 67면.
- 신유근(1992), 「한국의 경영 : 그 현상과 전망」, 법문사, 172면.
- 연성진(1999), “경찰분야 부패방지 대책” 국무조정실 경찰부패연구보고서.
- 유종해(2010), 「행정의 윤리」, 박영사, 187면.
- 윤일홍(2009), “경찰비리에 대한 경찰관의 견해 연구”, 장기유학훈련 연구보고서, 행정안전부 교육훈련정보센터, 6면.
- 윤우곤(1988), “현대 한국관료의 의식구조”, 「계간 경향」, 봄호, 210~218면.
- 조철옥(2012), 「경찰윤리학」, 대영문화사, 2012.
- 정진현 · 박상규(1999), “복잡성 이론의 조직환경연구에 대한 적용가능성,” 한국행정논집 제11집 2호, 267-286면.
- 최상일(2006), “경찰부패 통제전략의 효과성 제고에 관한 연구”. 한국정책과학학회보 제10권제2호, 129-152면.
- 테리 L. 쿠퍼, 신재명 역(1993), 「공직자의 행정책임과 윤리」, 대학사.
- 한국부패학회(1997), “기업부패 : 원인과 대책”, 제3회 부패학회 학술대회 논문집.
- 한상진(1988), 「한국사회와 관료적 권위주의」, 문학과 지성사, 93면.
- 홍태경, 류준혁(2011), “경찰일탈에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 한국지방정부학회.
- 홍태경(2011), “경찰일탈 통제제도의 개선방안에 관한 연구”-경찰관 인식조사를 중심으로. 한국부패학회보 제16권 제1호, 한국부패학회, 111면.
- Bayley, David H.(1966), “The Effects of Corruption in a Developing Nations,” Western Political Quality, vol.12, no.4.
- G. Myrdal(1968), Asian Drama (N.Y. : Pantheon Books), pp.200-210.

- Henderson(1968), The Politics of The Vortex, Cambridge : Harvard University Press, p.921.
- James C. Scott(1972), Comparative political Corruption (Englewood Cliffs, N.T. : Prentice -Hall), p.3.
- Johnston, Michael(1982) Political Corruption and Public Policy in America. Brooks and Cole.
- Simcha B. Werner(1983), "New Directions in the Study of Administrative Corruption", PAR, Vol. 43, No. 2, p.146.
- Transparency International(2012), "The Corruption Perception Index".

투고일자 : 2015. 05. 28

수정일자 : 2015. 06. 28

게재일자 : 2015. 06. 29

<국문초록>

경찰 부패의 요인에 관한 연구: 썩은 사과가설과 조직구조를 중심

김 태

오늘날 공직부패는 과거의 생계형비리에서 출발하여 거대화 은밀한 과정을 거치며 조직화되고 있다. 그동안 역대정부에서 공직부패를 척결하려고 여러 방안이나 반부패 정책을 시도했지만 그 효과는 효율적이지 못하고 국민의 불신만 가중되었다. 특히 경찰은 법집행이 가지고 있는 재량행위권으로 인하여 부패가능성이 어느 직위보다 농후하고 경찰업무의 특수성으로 인한 윤리성 저하가 나타나고 있다. 경찰부패의 원인을 개인에 초점을 두느냐 조직에 두느냐에 따라 그 대안도 달라질 수 있지만 어느 한 측면만 중시할 수 없는 상태이고 통합적인 반부패정책을 적용하는 것이 중요하다고 본다. 그러나 싱가포르나 유럽 등 투명한 국가의 사례를 보더라도 장기적이고 지속적인 노력이 필요하다고 본다. 본 연구는 경찰부패의 요인과 대응방안을 분석하였는데 이를 위해 부패인식도와 부패요인에 끼치는 원인은 무엇인지 살펴보았다. 본 논문은 경찰부패의 양대 원인이라 할 수 있는 썩은 사과이론에서 나오는 개인적 요인과 경찰조직구조로 귀결되는 썩은 사과상자이론을 분석하여 고찰하였다. 먼저 부패요인으로 조직구조적 측면은 다음과 같은 데 한국 경찰조직문화의 특수성이라 할 수 있는 경찰조직의 폐쇄성, 비밀주의, 권위주의, 조직상하관계의 의리 등이 문제라고 하지 않을 수 없다. 경찰 개인적 측면에서는 청렴성과 윤리성이 중요한 요소인데 이를 어떻게 입직경로에서 걸러내고 경찰기관에서 어떤 윤리교육을 통해 함양되고 제고될 수 있는지 문제가 아닐 수 없다. 즉 썩은 사과가설은 자질이 부족한 경찰관이 경찰이 됨으로써 부패를 저지르게 되며, 이러한 자질을 가진 경찰관은 모집과정에서부터 배제되어야 한다고 주장하는 것을 말하는데 이 이론은 개인에게만 부패원인을 찾으려는 데 문제점이 있다. 본 논문은 경찰부패의 실태분석 등을 인용하여 요인과 개선방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 법제도적 방안과 교육 윤리적 방안이 무엇인지 제시하고 고찰하였다.

주제어: 경찰부패, 부패요인, 썩은 사과와 사과상자, 경찰조직구조, 호의와 뇌물