

경찰일탈 통제제도의 개선방안에 관한 연구 -경찰관 인식조사를 중심으로-

A Study on the Improving Measures of Control System for Police deviance
-Focused on police officers' awareness research -

홍 태 경(Hong, Tae Kyung)*

ABSTRACT

The subjects of this study were police deviance preventing measures which were applied in the current police organization. In particular, the purpose of the study was to find the operating state of ethics education, vocational aptitude test, whistle-blowing, and inspect and their related problems, and to present improving measures for them. Based on the purpose, the survey of police officers found several problems from the current control system.

First, police officers satisfaction on ethics education, vocational aptitude test, whistle-blowing, and inspection was generally low. Second, in particular, police officers showed a negative view of operating methods related with inspection. Third, there was a considerable gap between police officers' thinking measures and the current control system. The organization of police focused on deterrence measures such as inspect and disciplinary tightening, but police officers regarded the betterment of salary and welfare system, the improvement of solicitation culture, and the provision of correct standard of deviance behavior as important measures.

Based on the above analysing results, the study proposed such improving measures as the strengthening and qualitative improvement of ethics education, the positive application of vocational aptitude test, the enhancement of guaranteeing anonymity of whistle-blowing, the movement of preventive inspect, the improvement of solicitation culture, the provision of correct standard of deviance behavior and the consistency of punishment, and so forth.

Key words : 경찰일탈(police deviance), 경찰부패(police corruption), 윤리교육(ethics education), 적성검사(vocational aptitude test), 내부고발(whistle-blowing), 감찰(inspection)

* 가야대학교 경찰행정학과 초빙교수

1. 서론

경찰은 시민의 자유와 권리를 보호하고 공공질서를 유지·증진시키는 중요한 기능을 담당하는 기관이다. 더욱이 경찰은 다른 형사사법기관과는 달리 법을 집행하는 대표적인 기관이자 최일선 기관으로써 시민들의 일상생활에 깊숙이 관여하고 있다. 때문에 시민들은 다른 어떤 조직보다 경찰이 청렴하고 공정하며 모범적이기를 기대한다.

그러나 최근 경찰관에 의한 사건사고가 끊이지 않으면서 경찰에 대한 신뢰가 바닥 수준으로 추락하고 있다. 가장 고질적인 문제인 뇌물수수를 비롯하여, 불공정 수사, 부당한 무력사용, 음주운전이나 뺑소니사고, 나아가서는 강도나 강간, 살인, 방화와 같은 범죄에 이르기까지 행위의 유형도 매우 다양하다. 최근에는 감찰을 담당하는 경찰관이 음주사고를 일으켜 물의를 빚기도 하였으며,¹⁾ 서울 양천경찰서는 실적을 위해 고문수사까지 벌이다 언론의 스포트라이트를 받기도 하였다.²⁾ 특히 과거에는 정치적 사건이나 고위간부의 권력형 부패가 뉴스를 장식하였다면 이제는 일선경찰관들 개개인의 일탈행위까지도 뉴스거리가 되고 있다. 게다가 인터넷의 일상화 및 스마트폰의 보급으로 경찰일탈에 대한 시민들의 민감도는 앞으로도 지속적으로 높아질 것으로 예상된다. 따라서 경찰일탈에 대해 신속하고 적극적으로 대처하지 못한다면 경찰에 대한 신뢰도는 회복하기 어려운 수준으로 떨어지고 국민과의 관계는 더욱 소원해질 것이다.

경찰청은 부패를 비롯한 각종 일탈행동들을 통제하기 위하여 내부고발제도, 해피콜 제도, 포돌이 양심방, 감찰 및 징계제도 등을 운영하고 있으나 최근 몇 년간의 통계수치는 경찰일탈이 오히려 증가하고 있음을 보여준다. 굵직한 사건이 터질 때마다 감찰 강화나 청렴결의대회, 적성검사 강화 등 백화점식 대책을 내어놓고 있지만 뚜렷한 성과를 보여주지 못하고 있는 현실은 일련의 反일탈정책들이 제 기능을 다하지 못하고 있음을 반증하는 셈이다. 따라서 이 연구는 현재 경찰일탈 통제제도의 중심이 되고 있는 윤리교육과 적성검사제도, 내부고발제도와 감찰제도의 운영실태와 문제점을 살펴보고 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 공식통계와 정보공개청구제도를 이용하여 일탈의 유형과 발생빈도를 파악하고 통제제도의 운영실태 등을 살펴보았으며, 문제점과 개선방안을 제시하기 위해 경찰관을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

1) 매일경제, 2010.07.29, 경찰 감찰간부가 만취 음주사고...‘입단속’

2) 한겨레, 2010.06.16, 경찰서에서 조사받은 피의자 22명 “경찰이 고문·가혹행위”

II. 이론적 논의

1. 경찰일탈에 대한 정의

경찰관들의 부적절한 행태에 대해 지금까지는 ‘경찰부패’라는 용어를 가장 흔히 사용하여 왔다. 학문적 견지에서 경찰부패란 주로 경찰관이 자신 혹은 타인의 이익을 위해 경찰로서의 권한을 남용한 경우를 말한다(Goldstein, 1977: 188). McMullan(1961: 183-184)은 경찰관이 합법적인 재량을 행사하거나 혹은 행사하지 않는 대가로 돈이나 금전적 가치가 있는 것을 수수하는 행위를 경찰부패로 보았고, 김충남(2002: 60)은 “경찰공무원이 사적인 이익을 추구하기 위하여 자신의 직무와 관련하여 부여된 규범을 벗어난 것”이라고 정의하였다. 또한 이황우는 “경찰공무원이 자신의 사적인 이익을 위해, 또는 특정 타인의 이익을 도모하기 위해 경찰력을 의도적으로 오용하는 것”라고 정의하면서 경찰공무원이 자기에 주어질 경찰권을 부적절하게 행사하고 돈이나 물질적인 가치가 있는 것을 받는다면 그 경찰은 부패한 것이라고 하였다(2005: 425).

대체로 경찰부패에는 ‘개인적인 이익추구’와 ‘공적으로 부여받은 권한의 사용’이라는 개념이 포함되어 왔다. 학자에 따라서는 개인적 이익추구를 넘어 조직차원의 이익추구(Punch, 1985: 14; Kleinig, 1996: 166; Newburn, 1999: 7-8)나 공익에 대한 침해 및 손실(전주수, 2000: 284; 이상안, 2005: 136)을 경찰부패의 영역에 포함시키기도 하나 좀 더 보편적인 정의는 ‘경찰관이 개인적 이익을 위해 경찰관으로서의 지위 및 권한을 이용하는 행위’로 규정된다.

그러나 경찰부패의 정의가 이와 같다면, 비난받을 행위임에도 불구하고 경찰부패의 영역에는 속하지 않는 수많은 행위들이 존재한다는 사실을 알게 된다. 예를 들어 경제적인 이익을 수수하지는 않았으나 사건을 불공정하게 처리한 사례, 근무시간 중 사적인 일로 근무지를 이탈한 경우, 용의자 체포과정에서 불필요한 무력을 사용한 경우, 나아가 경찰관이 범죄현장에서 절도를 범하였거나 혹은 비번 중에 강도나 강간, 살인을 범한 경우 등도 부적절한 행위임은 분명하나 경찰관이 부패한 사례는 아니다. 또한 경찰관이 비번 중에 음주운전을 하거나 도박을 하였거나 부적절한 이성 관계로 시민들의 지탄을 받게 되는 행동(일명 ‘자체사고’) 역시 마찬가지이다. 이 연구에서는 뇌물 수수와 같은 전통적인 부패행위뿐만 아니라 여타의 부적절한 행위까지 포함할 수 있는 개념으로 ‘경찰일탈’이라는 용어를 사용하고자 한다.

경찰부패와 경찰일탈을 구분하여 정의하려는 시도는 국내에서 거의 발견되지 않으며, 국외에서도 견해차이가 존재한다. 그러나 많은 학자들이 경찰부패를 비롯하여 여타의 부적절한 행위까지 포괄하는 개념으로 ‘경찰일탈’이라는 용어를 빈번하게 사용하고 있다(Ivokovic, 2005: 31-32; Miller, 2003: 1-2; Punch, 2000: 304-306). 기본적으로 일탈(deviance)이란 ‘길이나 기준으로부터 빗나가는 것’으로 해석되나(Matza, 1969: 10), 사회적 의미를 부여한다면 사회적 규범을 벗어난, 즉 사회적으로 용납되기 어려

은 행동을 말한다. 결국 경찰일탈을 규정하기 위해서는 시민들의 평가와 같은 외부적 잣대가 고려되기 마련이며 경찰관의 특정행동이 일탈인지 아닌지를 판단함에 있어서는 법규나 조직 내 규칙과 같은 공식적인 규율뿐만 아니라 도덕적 규범과 직업적 규범을 함께 고려할 필요가 있다.

이 연구에서는 경찰관의 일탈행동을 ‘직업경찰관으로서 기대되는 행동규범을 벗어난 행위’로 정의하고자 한다. 따라서 경찰일탈은 경찰조직 차원에서 관리할 필요성이 있는 모든 문제행위를 포함하는 광범위한 개념이며, 구체적으로는 경찰부패를 비롯하여 과도한 경찰장구나 무기의 사용, 강압적이고 권위적인 태도, 불친절한 민원응대, 근무태만, 명령불복종, 음주운전, 나아가 절도, 성범죄와 같은 범죄행위까지 포함한다.

2. 경찰일탈의 발생현황

<표 1>은 2000년에서 2010년까지 경찰일탈의 발생 및 조치현황을 정리한 표이다. 지난 11년간 경찰의 일탈행위는 대체적으로 감소하였으나 2008년과 2009년 들어 전년 대비 각각 72%와 69%증가하였고³⁾ 2010년 역시 2009년과 비슷한 수준으로 나타나, 최근 3년간 경찰일탈이 오히려 증가한 것으로 파악되었다. 이에 대해 일부에서는 경찰조직의 청렴성이 높아지는 과정이라고 평가하고 있으나 결국에는 경찰조직 내에서 발생하는 일탈행위의 수가 여전히 상당함을 보여주는 자료이기도 하다.

행위의 유형별로는 규율위반의 비중이 가장 높았고, 직무태만과 품위손상이 다음으로 높게 나타나 비교적 가벼운 일탈행위의 발생빈도가 높았다. 그러나 2008년부터 금품수수의 건수가 과거에 비해 오히려 늘어난 현상은 뇌물수수관행이나 유혹업자들과의 유착이 여전히 근절되지 못하고 있음을 보여준다.

일탈행위에 대한 조치로는 견책이 가장 많았고 파면이 가장 적어 대체로 가벼운 징계의 비중이 높았다. 이러한 결과는 적발된 경찰관의 일탈행위가 부패보다 직무태만이나 규율위반과 같은 가벼운 일탈 비중이 높은 것과 관련이 있을 것이다. 그러나 경찰의 일탈행위가 전반적으로 감소하였고, 일탈행위의 유형에 있어서도 비교적 가벼운 일탈행위의 비중이 높음에도 불구하고 중징계의 비율은 2000년대 초반보다 높아 징계수위는 다소 높아진 것으로 확인되었다.

3) 2009년 금품수수 적발건수가 2008년 대비 두 배 이상 증가하였는데, 이는 감찰강화의 영향이 큰 것으로 추정된다. 2009년 초 강남지역 경찰들이 관내 유혹업소 업주들과 부적절한 관계를 맺고 금품 등을 수수한 사건이 연이어 터지자 경찰청은 감찰인력을 추가 배치하여 비리내사 전담팀을 운영하는 것으로 내부감찰을 강화하였다. 추가된 감찰인력은 전체 경찰관 비리의 절반이 발생하는 서울·경기·인천경찰청에 집중 투입되어 주로 비리 첩보와 정보 수집, 금품수수 적발 등의 업무를 담당하였다(세계일보, 2009.03.27, 비리경찰 꼼짝마 암행감찰단 뜬다).

<표 1> 지난 10년간 경찰일탈행위의 유형과 징계

(명)

	일탈행위의 유형					조치의 유형					계
	금품 수수	부당 처리	직무 태만	품위 손상	규율 위반	파면	해임	정직	감봉	견책	
2000년	246	89	275	193	640	67	128	262	399	587	1,443
2001년	98	66	219	139	533	30	93	168	325	439	1,055
2002년	113	42	178	143	352	30	111	189	194	304	828
2003년	124	42	175	150	409	37	138	203	175	342	900
2004년	129	29	208	230	473	69	198	191	164	447	1,069
2005년	96	20	211	169	446	28	157	163	153	441	942
2006년	78	19	162	143	282	34	92	158	112	288	684
2007년	58	15	156	132	219	41	82	120	96	241	580
2008년	72	8	251	140	330	67	127	165	168	274	801
2009년	178	12	236	282	461	150	174	209	237	397	1,169
2010년 ⁴⁾	86	5	292	228	455	98	96	158 ⁵⁾	228	487	1,066

출처: 경찰청에 대한 정보공개 청구자료(2010.12.20)

<표 2>는 기능별 징계현황을 요약한 것이다. 경찰이 담당하는 업무와 일탈과의 관계에 있어서는 대민접촉기회가 많은 부서에 근무할수록 일탈적 행동, 특히 부패를 범할 확률이 높다는 인식이 보편적이었다(남재성, 2004; 이상열, 2004; 윤일홍, 2009). <표 2>를 참고하면, 지구대·파출소, 수사, 교통 등의 부서에 징계비율이 높게 나타나 그와 같은 주장이 일견 타당해 보인다. 그러나 부서별 근무인원비율과 징계비율을 비교해 보면(2009년 기준), 근무인원에 비하여 징계비율이 높게 나타난 부서는 경무, 생활안전, 경비, 지구대·파출소로 나타났다. 대표적인 대민접촉부서로 손꼽히는 교통은 근무인원(9.8)에 비하여 징계율(5.2)이 오히려 낮았고, 수사부서는 근무인원율(18.6)과 징계율(18.5)이 유사하였으며, 지구대·파출소만이 근무인원(42.4)에 비하여 징계율(50.1)이 높은 것으로 나타났다. 따라서 대민부서의 징계비율이 타부서에 비하여 특별히 높은 것은 아님을 알 수 있었다.

그러나 국민권익위원회의 민원처리(고충처리) 결과에 따르면,⁶⁾ 수사와 교통부서의 민원이 경찰청에 대한 민원 중 78.6%를 차지하였다. 이는 비록 대민부서에 근무하는

4) 2010년 자료는 11월까지의 통계자료이다.

5) 2010년부터 새로이 추가된 징계종류인 강등 1명이 포함된 수치이다.

6) 2009년 고충처리 현황에 따르면, 경찰에 대한 민원 중 수사부서가 37.2%, 교통부서가 41.4%, 치안(범죄예방 집회시위)부서가 6.7%, 경찰일반이 14.3%, 기타가 0.4%를 차지하였다(국민권익위원회, 2009: 179).

경찰관들이 타부서에 비하여 일탈행위를 더 많이 저지르는 것은 아니라 할지라도 민원제기를 받을 확률은 확실히 높다는 사실을 보여준다. 따라서 대외적 신뢰도를 향상시키기 위해서는 대민부서에서 근무하는 경찰관들의 행동에 더 큰 주의를 기울일 필요가 있다.

<표 2> 경찰공무원의 기능별 징계현황

(%)

연도	총징계 인원(명)	경무	생활 안전	교통	경비	수사	정보	보안 외사	지구대 파출소	기타
2000	1,443	4.6	5.2	11.2	2.3	18.9	1.2	2.8	49.4	4.1
2001	1,055	4.1	6.3	10.7	3.2	19.8	2.3	3.7	45.1	4.4
2002	828	4.1	0.6	8.8	2.3	19.7	3.0	3.8	46.7	4.8
2003	900	6.8	6.3	10.4	5.7	22.8	2.0	2.5	41.7	2.0
2004	1,069	8.3	1.7	7.6	7.4	22.1	2.0	2.4	48.1	0.4
2005	942	4.9	4.5	10.7	5.1	25.2	2.1	2.6	42.9	2.0
2006	684	2.3	4.4	7.0	5.6	30.7	2.5	2.5	43.5	1.5
2007	580	4.7	5.0	7.0	10.5	29.5	2.2	2.6	38.0	0.5
2008	801	3.4	5.2	4.7	8.1	21.7	1.5	1.4	47.6	5.8
2009	1,169 ⁷⁾	5.6	7.0	5.2	5.5	18.5	2.3	0.5	50.1	4.9
	100,050 ⁸⁾	3.9	5.9	9.8	2.4	18.6	3.6	2.9	42.4	10.5

출처: 경찰청에 대한 정보공개 청구자료(2010.12.20)

III. 경찰일탈 통제제도의 운영실태와 문제점

1. 윤리교육

윤리교육은 공직자로서의 태도와 자질함양을 위한 가장 기초적인 방법임과 동시에 경찰일탈을 미연에 방지하기 위한 사전 통제적 기능을 가진 제도이다. 특히 경찰업무는 그 특성상 시민들의 자유와 권리를 제한하는 침익적 권한을 행사하는 경우가 많고 외근근무 중 긴박한 상황에 자주 노출될 뿐만 아니라 상급자의 지휘 없이 단독적으로 의사결정을 해야 하는 경우가 대부분이다. 만약 불공정수사나 금품수수와 같은 명확한 부패행위라면 가치판단이 용이하겠지만 재량권에 관련되거나 단순한 일탈에 해당한다면 시간적으로 촉박한 상태에서 항상 올바른 판단을 내리기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 지속적이고 실용적인 윤리교육이 반드시 필요하다.

7) 징계 총인원과 부서별 징계비율(%)

8) 경찰 총정원과 부서별 근무인원 비율(%)

현재 경찰은 신입교육과정, 기본교육과정, 직무교육과정 중에 윤리교육을 포함시키고 있으며 ‘경찰서비스헌장’을 제정하여 경찰관들의 윤리의식 제고에 힘쓰고 있다. <표 3>은 경사에서 총경까지의 기본교육과정 중 윤리관련 과목을 표로 정리한 것이다. 모든 과정에서 소양과목으로 공직윤리나 인권관련과목을 교육하고 있으나 윤리관련 교과목의 비중은 상당히 낮은 것으로 나타났다. 특히 시민들과 접촉이 잦은 경찰관의 계급이 주로 경위 이하라는 점을 고려할 때 경위와 경사 계급에 대한 윤리교육이 지나치게 부실하지 않은지 생각해볼 일이다. 이들에 대한 민원제기 횟수가 경찰민원의 절대다수를 차지할 뿐만 아니라 일선경찰관들의 행태가 경찰에 대한 신뢰나 이미지 형성에도 큰 영향을 미치기 때문이다.

<표 3> 기본교육과정 중 윤리관련 교과목의 현황

과정	대상	구분	교과목	시간	계(%)
치안 정책 과정	총경 및 총경승진 후보자 (770시간)	직무핵심교육	· 자체사고예방을 위한 지휘관 역할	2	8(1.0)
		기본소양교육	· 조직갈등관리	2	
			· 경찰과 인권	2	
			· 관리자(공직자)의 리더십	2	
기본 교육 과정	경정(142시간)	소양과목	· 인권의 현주소, 피해자 인권보호	4	9(6.3)
		직무과목	· 부조리 예방과 감독자의 역할	3	
			· 리더십 향상방안	2	
	경감(107시간)	소양과목	· 인권의 현주소, 피해자 인권보호	4	12(11.2)
		직무과목	· 지역경찰과 지구대장의 역할	2	
			· 부조리예방과 감독자의 역할	2	
			· 리더십 향상방안	2	
			· 조직갈등관리	2	
	경위(70시간)	소양과목	· 공직윤리	2	5(7.1)
		직무과목	· 리더십 개발	3	
	경사(70시간)	소양과목	· 공직윤리	2	2(2.9)

출처: 경찰대학, 경찰교육원 홈페이지 자료를 참고하여 재구성(2010.10.22)⁹⁾

한편 경감, 경정, 총경의 직무과목에서 ‘부조리예방과 감독자의 역할’이나 ‘자체사고 예방을 위한 지휘관 역할’과 같은 현실성 있는 과목이 개설되는 것은 고무적인 일이다. 그러나 지휘자나 중간관리자로서 부하들에 대한 감독업무가 많은 부분을 차지하고 있음에도 불구하고 윤리과목의 비중이 상당히 낮게 나타났는데, 총경의 경우에는 전체 교육시간 중 윤리교육이 차지하는 비중이 1%에 그쳤다. 또한 지휘관이나 중간관리자

9) 경찰대학(<http://www.police.ac.kr/information/edu.jsp>)과 경찰교육원(구경찰종합학교)(<http://www.pti.go.kr/>)의 기본교육과정을 참고하여 윤리와 관련이 있다고 판단되는 과목만을 추렸다.

로서 일탈통제를 위한 역량이 달리 요구되고 있음에도 불구하고 과목이 유사하고 중복되어 차별화가 부족한 점도 보완이 필요해 보인다.

<표 4>는 직무교육과정 중 윤리관련 과목을 포함하고 있는 과정만을 추린 것이다. 전체 56개의 과정 중에 윤리과목을 포함하고 있는 과정은 일부로 나타났다. 그나마 2010년 교육과정 개편으로 모든 직무교육과정에 ‘공직윤리’가 포함되었으나, 「자기계발향상과정」이나 「고객만족전문화과정」 등 몇몇 과정을 제외하고는 별도의 윤리교과목을 찾아보기 힘들었다. 특히 일탈발생의 가능성이 높거나 민원제기가 빈번한 것으로 지적되는 수사, 교통외근 및 교통사고조사, 풍속 등의 단속, 경비, 지역경찰과 관련된 직무교육과정에서는 윤리과목을 거의 찾아볼 수 없었다. 그나마 수사부문에서는 「인권강사양성과정」이나 「피해자서포터전문과정」이 개설되어 있었으나 그 외 교통이나 생활안전 분야에서는 업무에 대한 전문지식만을 가르칠 뿐, 부적절한 행동이 무엇이고 특정한 실제 상황에 부딪혔을 때 어떻게 대처하는 것이 옳은 것인지 등에 대한 실용적인 윤리교육이 전무한 실정이었다. 경비분야의 직무교육 역시 전의경 관리나 사격훈련에 집중되어 있었으며 집회시위현장에서의 과잉진압 방지나 시위자 인권보호 등에 대한 교육이 전무하였다.

요약하면, 기본교육이나 직무교육 모두 경찰윤리에 관한 교육시간이 적고, 교과목 역시 ‘공직윤리’라는 과목이 지나치게 반복되며, 부서별 업무특성을 반영한 실용적인 윤리교육이 부재한 실정이다. 그나마 개설된 윤리과목들도 일방적인 전달식 수업에 그치는 수준이라 향후 윤리교육시스템을 전반적으로 개선할 필요가 있어 보인다.

<표 4> 직무교육과정 중 윤리관련 교과목의 현황

과정		구분	교과목	시간	계(%)
경무	고객만족전문화과정 (총 70시간)	소양과목	• 공직윤리	2	8 (8.7)
		직무과목	• 고객만족(CS) 기본매너	3	
			• 갈등해결능력 향상	3	
	일반·기능직역량향상과정 (총 70시간)	소양과목	• 공직윤리	2	5 (14.3)
		직무과목	• 고객만족(CS) 치안행정의 이해	3	
	자기계발향상과정 (총 152시간)	소양과목	• 공직윤리	2	60 (39.5)
		직무과목	• 의식쇄신 및 인성함양(위탁)	41	
			• 친절봉사 및 이미지 메이킹	3	
			• 민원응대기법	3	
			• 경찰공무원 행동강령	2	
			• 청렴·부패방지	2	
			• 財에 대한 이해	2	
			• 경찰과 인권	2	
			• 갈등관리	3	
생활 안전	지역경찰관리자과정 (총 35시간)	소양과목	• 공직윤리	2	5 (14.3)
		직무과목	• 인권보호와 대처요령	3	

과정		구분	교과목	시간	계(%)
수사	인권강사양성과정 (총 70시간)	소양과목	• 공직윤리	2	23 (32.9)
		직무과목	• 피해자 상담원리와 기법	3	
			• 인권 관련 법령	3	
			• 경찰실무상 인권보호와 대처요령	4	
			• 인권 NGO의 이해	3	
			• 갈등과 조정 훈련	8	
	피해자서포터 전문과정 (총 35시간)	소양과목	• 공직윤리	2	8 (22.9)
		직무과목	• 피해자 상담원리와 기법(실습)	3	
			• 갈등과 조정훈련	3	
교통	교통외근과정 (총 35시간)	소양과목	• 공직윤리	2	5 (14.3)
		직무과목	• 민원대화기법	3	

출처: 경찰교육원 홈페이지 교육과정을 참고하여 재구성(2010.10.22)

2. 적성검사

사과상자 안의 사과 중 애초에 흠 있는 사과(bad apples)가 썩는다는 ‘썩은 사과이론’에 따르면, 자질이 없거나 인성이 바르지 못한 사람이 경찰관으로 채용됨으로써 경찰부패의 원천이 된다(김호섭, 2004b: 362; Roberg & Kuykendall, 1993: 195-196). 때문에 윤리의식이 낮고 물질적인 탐욕이 강한 사람이 경찰직으로 유입되지 않도록 채용단계에서부터 철저히 검증하는 과정은 필수적이다. 이에 경찰 조직적 차원에서도 부적합한 인력이 경찰관으로 채용되는 것을 막기 위해 채용단계의 적성검사와 면접시험을 지속적으로 강화하고 있다.¹⁰⁾

그러나 채용단계에서의 적성 및 면접검사만으로 문제가 있는 후보자를 완전히 걸러내는 데에는 한계가 있고 또한 입직 후 경찰관으로 재직하면서 인성이 변화할 가능성도 존재한다. 동료 간 의리의식이나 청탁문화에 익숙해지면서 청렴성이 떨어질 수도 있고 승진이나 업무에 대한 스트레스, 과도한 채무의 발생, 이혼과 같은 개인 신상의 문제가 심리적 불안정 상태를 야기할 수도 있다. 이에 경찰청은 2005년부터 ‘경찰공무원 직무적성검사’ 제도를 도입하여 재직경찰관들의 인성 및 적성을 정기적으로 점검하고 있다.

경찰청이 실시하는 직무적성검사는 인성검사와 적성검사로 구성된다. 인성검사는 검사대상자의 성격구조와 기질 및 정신건강상태를 파악해 비정상적인 상태로 진전될 가능성 등을 예측하기 위한 검사이며, 적성검사는 다양한 경찰직무 중 해당 경찰관에

10) 경찰청은 보도자료(2010.10.25)를 통해 2011년도 하반기 경찰공채부터 면접비율을 10%에서 20%로 늘리고 이상심리에 대한 검사확대와 경찰관직무적격성 검사 도입 등 인성과 적성검사의 개선안을 제시하였다.

게 적합한 분야가 무엇인지 파악하기 위한 검사이다. 적성 및 인성 검사의 결과는 개인에게 통보되며 인사자료로도 활용된다. 만약 인성검사에서 부적합 등급을 받게 되면, 당해 경찰관의 충격을 회수하고 비민원부서에 배치하며 감독자인 상급자에게 알려 관리상 주의를 기하도록 하는 기본조치를 취한다. 그리고 본인이 희망에 따라 관련 직무교육을 받을 수 있도록 우선 배려하며 정신과 정문의의 상담과 심리상담센터의 심리검사도 권고한다. 만약 해당경찰관이 이와 같은 조치를 거부한다면 다음해에 인성검사만 다시 받도록 하는 후속장치를 마련해두고 있다(정보공개 청구자료, 2010.08.20).

<표 5> 재직경찰관 직무적성검사 수검 현황

(명)

연도	2005	2006	2007	2008	2009
수검인원	15,613	17,458	18,423	18,903	17,284

출처: 경찰청에 대한 정보공개 청구자료(2010.12.20)

도입당시 직무적성검사제도는 경찰업무의 전문성을 제고하고, 직무수행에 부적합한 경찰관을 별도로 관리함으로써 경찰관의 일탈행위를 예방하는 효과가 있을 것으로 기대를 모았다. 그러나 일선에서는 직무적성검사의 결과가 인사나 보직 등에 제대로 활용되지 못한다는 인식이 강하여 직무적성검사에 대한 신뢰도가 낮은 편이다. 실제로 직무적성검사에 대한 내용과 사후조치의 현황 등이 공개되지 않고 있어 활용여부나 활용수준은 확인되지 않고 있다. 운영실태가 이와 같다 보니 경찰관들의 역시 무성의한 태도로 수검에 임하게 되어 적성검사의 정확도가 떨어지는 악순환이 반복되고 있다.

다른 한편으로 효율적인 시스템을 도입하는 것 못지않게 사후관리 역시 중요하다. 그러나 현재는 경찰관 개인의 인성 및 적성에 대한 자료가 통일적으로 관리되지 못하고 있다. 현재 인성자료는 모집기관, 교육훈련기관, 근무기관 등에서 각각 분산 관리되고 있을 뿐만 아니라 경찰기관 간 자료의 공유가 전혀 이루어지지 않고 있어 활용도가 떨어지는 것으로 지적되고 있다(장석현, 2009, p. 22).

3. 내부고발제도

내부고발제도는 2001년 제정된 부패방지법에서 최초로 도입되었다. 경찰청은 정부기관 가운데 처음으로 경찰청 홈페이지에 ‘내부공익신고센터’를 개설하고 신고자를 보호하는 등의 조치를 취하기 위해 ‘경찰청 내부공익신고센터 운영 및 신고자 보호에 관한 규칙’을 따로 제정하였다. 동 규칙은 내부공익신고센터의 설치 및 운영(제5조-제6조)뿐만 아니라 신고자 보호를 위한 신고자 비밀보장, 신고자 보호(제8조-제9조)와 같은 내용을 담고 있다.

<표 6>은 내부공익신고제도가 실시된 2004년 이래 내부고발로 접수된 사건 수와 처리현황을 보여준다. 도입당시의 기대와는 달리, 센터에 접수된 신고건수는 매년 20건에도 미치지 못하였고 정식 징계건수도 매년 1명 수준에 그치고 있다. 이러한 수치는 경찰관의 연도별 징계현황과 비교해 볼 때 극히 일부에 지나지 않아 경찰의 내부고발제도가 대외홍보용에 불과하다는 비난이 끊이지 않고 있다.

<표 6> 경찰청 내부공익신고 센터 접수 및 처리결과

(명)

연도	계	파면	해임	정직	감봉	견책	계고이하	내사종결	기타
2004	14	0	1	0	0	0	4	8	1
2005	14	0	1	1	0	1	1	9	1
2006	11	0	0	0	0	0	3	4	4
2007	7	0	0	0	0	0	2	2	3
2008	9	0	0	0	1	1	3	3	1
2009	16	0	0	0	1	0	2	3	10
2010.11	14	0	1	0	0	0	6	6	2

출처: 경찰청에 대한 정보공개 청구자료(2010.12.20)

내부공익제도가 활성화되지 못하고 있는 이유는 무엇보다 동료애와 가족주의가 강한 조직문화의 영향이 큰 것으로 짐작된다. 게다가 실명으로 신고해야 한다는 점도 부담으로 작용할 것이다. 관련법규에서 신고자를 신분보호를 명시하고 있지만 신분노출의 가능성을 완전히 배제할 수 없는 상황에서 동료의 부정행위를 신고하기가 쉽지는 않을 것이다. 그리고 내부공익신고센터를 거의 방치하다시피 하는 경찰청의 소극적인 자세 역시 내부고발제의 활성화를 저해하고 있다.¹¹⁾ 따라서 향후 신고를 익명으로 할 수 있게 하거나 내부공익신고센터를 외부인사로 구성하는 등 경찰청 내부적으로 내부고발제도에 대한 강력한 의지를 보이지 않는 이상 실효성 문제는 지속적으로 제기될 수밖에 없을 것이다.

11) 이에 반해 다른 기관이나 지자체에서는 부패척결을 위해 익명의 제보를 받거나 신고포상금을 크게 늘인다는 뉴스가 잇따라 보도되고 있어 경찰청의 행보와 대조를 보이고 있다. 서울시 교육청은 부패척결을 위해 내부고발자와 시민에게 최고 1억원의 보상금을 지급하고, 내부고발자에게는 승진 등에 인센티브를 주는 한편 중대 비리자에 대해서는 승진·중임 대상에서 영구적으로 배제하겠다는 반부패 대책을 마련했다(세계일보, 2010.01.29, 서울교육청, 고강도 반부패대책 왜 나왔나). 경기도 역시 홈페이지에 익명의 내부신고란을 마련하면서 이를 한국기업윤리경영연구원(KBEI)에서 직접 관리하게 해 IP 추적과 조회 등을 할 수 없도록 내부고발자를 보호했다. 또한 내부교환망을 거치지 않는 감사관 직통전화를 설치해 유선으로도 고발이 가능하게 했다(연합뉴스, 2009.12.22, 경기도 “내부고발 활성화로 부패척결”).

4. 감찰제도

우리나라 경찰의 일탈방지제도는 내부감찰에 대한 의존도가 매우 높은 편이다. 경찰의 직무감찰에 대한 개념이 학자들 간에 일치되지는 않으나 대체로 공무원의 비위를 시정·방지하고 행정운영의 개선 및 향상에 기여하는 행정의 내부적 통제수단으로 보고 있다(양문승, 이동원, 2006: 297-299). 경찰감찰규칙 제2조에서는 “복무기강 확립과 경찰행정의 적정성을 확보하기 위해 경찰기관 또는 경찰공무원등의 제반업무와 활동 등을 조사·점검·확인하고 그 결과를 처리하는 활동”을 ‘감찰’이라 정의하고 감찰을 담당하는 공무원을 ‘감찰관’이라 규정하고 있다.

<표 7>은 2009년 12월과 2010년 11월을 기준으로 작성된 감찰관 현황표이다. 2009년 말 전국적으로 1,000명의 경찰이 감찰관으로 활동하고 있었던 것에 비하여 2010년 말에는 1,546명으로 감찰인원이 대폭 증원되었다. 감찰인원이 증원되면서 2009년 당시 지방청별로 감찰관별 담당인원이 최대 2배 이상의 차이를 보였던 불균형 문제도 상당부분 개선된 것으로 확인되었다.

<표 7> 2009년과 2010년 지방경찰청별 감찰·감사인력 분석(2010.11.30기준)

(명)

2009	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
근무인원	24,626	7,762	4,832	4,866	2,855	2,403	1,902	16,432	3,658	2,900	3,899	4,536	4,966	5,704	5,515	1,377
감찰인원	164	75	46	50	30	24	24	162	47	36	47	50	55	58	75	15
1인당 담당인원	150	103	105	97	95	100	79	101	78	74	83	91	90	98	74	92
2010	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
근무인원	24,750	7,746	4,866	4,970	2,858	2,407	1,961	17,483	3,643	3,015	3,875	4,533	4,928	5,678	5,520	1,362
감찰인원	307	110	71	75	41	44	37	290	69	54	69	74	80	101	102	22
1인당 담당인원	81	70	69	66	70	55	53	60	53	56	56	61	62	56	54	62

출처: 경찰청에 대한 정보공개 청구자료(2010.12.20)

그러나 감찰관이 증원되어 감찰이 강화되었음에도 불구하고 경찰에 대한 감찰은 여전히 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 자체감찰활동으로써 투명성과 공정성을 담보하기 어렵다. 충성심과 의리심을 강조하는 경찰문화가 자체감사를 무기력하게 만들기도 하며(전주수, 2000: 286), 자체

감찰활동이다 보니 하급자의 부패행위에 대한 적발과 처벌은 용이할지 몰라도 고위간부들에 대한 감찰활동은 제대로 이루어지기 어렵다.

둘째, 중복적 감찰활동이 비효율적이라는 지적이 있다. 현재 내부감찰은 경찰청에 의한 감찰, 지방경찰청에 의한 감찰, 경찰서에 의한 감찰로 구분된다. 그러나 감찰의 내용이나 권한이 각 기관별로 크게 다르지 않아 일선조직에서는 반복되는 감찰로 오히려 업무효율이 떨어지는 결과를 낳는다고 지적한다.¹²⁾

셋째, 형식적 감사, 건수위주의 감찰활동을 비롯하여(전주수, 2000: 286), 사후 적발위주의 감찰이 비효율성을 증가시킨다. 감찰의 제 기능은 각종 일탈행위들을 예방하는 데에 있어야 하나 실제 감찰활동은 사전 예방기능보다 사후적 감찰에 집중되고 있다. 게다가 현재의 감찰활동은 일탈행위를 야기할 가능성이 농후한 경찰관을 집중관리하지 못하고 전체경찰관을 관리의 대상으로 삼고 있어 그 효율성이 높다고 볼 수 없다. 특히 여전히 적발건수 위주로 감찰실적이 산정되다 보니 심각한 부패문제를 발견하기보다 근무태도와 같은 사소한 일탈행동을 감찰대상으로 삼고 있어 일선직원들의 불만의 대상이 되고 있다.

IV. 경찰일탈 통제정책에 대한 인식조사 결과

1. 조사방법과 조사대상자의 특성

이 연구는 현재 경찰조직 내에서 실시되고 있는 대표적인 일탈통제정책에 대한 경찰관들의 인식을 파악하고 그들의 의견을 수렴하여 바람직한 통제정책을 제시하고자 시작되었다. 설문조사는 2009년 12월 28일부터 2010년 1월 30일 사이에 실시되었으며, 우편 및 대인면접방법을 병행하였다. 표본추출은 편의표집방법을 활용하였다. 경찰관들의 징계빈도수가 높은 서울과 경기를 포함하여 충북, 대전, 대구, 경북, 울산의 7개 지역을 조사대상에 포함시켰다. 각 지역별로 약 2개의 경찰서와 3개의 지구대(혹은 파출소)를 선정하였으며, 외근근무자와 내근근무자의 비율을 고려하여 경찰서와 지구대(파출소)의 비율을 4:6으로 조정하였다. 총 31곳의 경찰관서에 675부의 설문지를 배포하였고, 이 가운데 616부의 설문지가 회수되어 회수율은 91.3%로 나타났다. 회수된 616부 중 부실하게 작성된 설문지를 제외하고 602부를 최종분석에 사용하였다.

조사대상이 된 경찰관들의 일반적인 특성은 <표 8>에 나타난 바와 같다. 총 602명의 응답자 중 남자경찰관은 516명으로 85.7%를 차지하였으며 여자경찰관은 86명으로 14.3%를 차지하였다. 연령은 30대가 38.5%, 40대가 35.0%로 높은 비율로 보였고 다음

12) 이에 대해 경찰청이 2009년 비리척결대책을 추진하면서 본청과 지방청은 비리사정에 집중하고, 일선경찰서의 감찰관은 복무기강 점검에 힘쓰도록 감찰시스템을 전환하겠다고 발표하나 실제로는 여전히 중복적인 감찰이 행하여지고 있다.

으로 20대와 50대의 비중이 높았다. 계급은 경사가 32.1%로 가장 많았고 다음으로 경장, 경위, 순경, 경감이상의 순으로 나타났다. 한편 학력은 대학교(휴학재학포함)가 73.3%, 고등학교 이하가 20.1%, 대학원 이상(휴학재학포함)이 6.6%로 조사되어 대학교 이상이 높은 비중을 차지하였다. 근무부서는 지구대 및 파출소가 56.0%로 가장 많았고, 경찰서 중에서는 수사·형사가 12.8%로 다소 비중이 높았다. 그 외 정보·보안, 경무, 생활안전, 경비교통은 8% 내외로 유사한 비율이었다. 한편 조사대상자의 근무지역은 대구 22.8%, 경기 17.1%, 경북 16.6%, 서울 15.6% 등으로 나타났으며, 충청이 6.3%로 가장 낮은 비율이었다. 마지막으로 최근 5년 이내의 징계경험(계고이상)을 질문한 결과, 징계경험이 '있다'라고 응답한 경우가 12.1%, '없다'라고 응답한 경우가 87.2%로 나타났다.

<표 8> 조사대상자의 일반적 특성

항 목	종 류	빈도(명)	비율(%)	항 목	종 류	빈도(명)	비율(%)
성별	남	516	85.7	근무 부서	지구대·파출소	338	56.2
	여	86	14.3		생활안전	44	7.3
	합 계	602	100.0		수사·형사	77	12.8
연령	20대	67	11.1		경비·교통	43	7.1
	30대	232	38.5		경무	49	8.1
	40대	211	35.0		정보·보안	50	8.3
	50대	92	15.3		합 계	602	100.0
	합 계	602	100.0	근무 지역	서울	94	15.6
계급	순경	117	19.4		경기	103	17.1
	경장	150	24.9		대전	48	8.0
	경사	193	32.1		충청	38	6.3
	경위	126	20.9		대구	137	22.8
	경감이상	14	2.3		경북	100	16.6
	무응답	2	0.3		울산	82	13.6
	합 계	602	100.0		합 계	602	100.0
학력	고등학교 이하	121	20.1	징계 경험	있다	73	12.1
	대학교	441	73.3		없다	525	87.2
	대학원이상	40	6.6		무응답	4	0.7
	합 계	602	100.0		합 계	602	100.0

2. 일탈 통제제도에 대한 경찰관들의 인식

1) 윤리교육에 대한 인식

각종 윤리교육에 대한 경찰관들의 인식은 <표 9>에 제시되었다. ‘현재 기본교육, 직무교육, 직장교육 중에 실시되는 각종 윤리교육은 효과가 있다’라는 질문에 대하여 ‘보통이다’가 47.5%로 가장 높은 비율을 보였고, 25.4%는 ‘그렇지 않다’, 27.1%는 ‘그렇다’라고 응답하여 대체적으로 중립적인 태도가 강했다. 한편 ‘윤리교육이 제대로 이루어지면 경찰관의 부정행위를 줄일 수 있을 것이다’에서는 ‘그렇다(42.7%)’가 ‘그렇지 않다(21.3%)’에 비하여 두 배가량 높은 수치를 보였다. 따라서 다수의 경찰관이 윤리교육의 필요성에는 공감하고 있으나 윤리교육의 내용이나 방법 등의 미비로 인하여 그 효과가 낮다고 생각하고 있는 것으로 추정된다.

<표 9> 윤리교육에 대한 인식

(%)

내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
현재 기본교육, 직무교육, 직장교육 중에 실시되는 각종 윤리교육은 효과가 있다.	4.8	20.6	47.5	22.9	4.2	3.01
윤리교육이 제대로 이루어지면 경찰관의 부정행위를 줄일 수 있을 것이다.	3.7	17.6	36.0	35.7	7.0	3.25

2) 적성검사에 대한 인식

다음의 <표 10>은 재직경찰관 직무적성검사에 대한 인식조사 결과이다. 먼저 현재 실시되고 있는 적성검사를 알고 있는냐는 질문에 ‘그런 편이다’라고 응답한 경우가 43.4%, ‘매우 그렇다’라고 응답한 경우가 18.8%로 직무적성검사에 대한 인지도는 비교적 높게 나타났다. 그러나 2009년까지의 수검자가 8만 7천여 명을 넘어선 점을 고려해 본다면 적성검사 제도에 대한 취지나 활용 등에 대한 홍보가 다소 미흡했던 것으로 보인다. 다음 질문은 ‘근무하다보면 경찰관으로서 인성에 문제가 있어 보이는 사람들이 있다’였다. 응답자 중 48.7%가 ‘그런 편’이라고 응답하였으며, ‘매우 그렇다’고 응답한 비율도 13.6%나 되어 62.3%가 인성에 문제가 있어 보이는 사람들이 경찰관으로 근무하고 있다는 점에 동의하였다. 한편 ‘재직경찰관 직무적성검사는 문제발생의 가능성이 높은 경찰관을 발견하는데 도움이 될 것이다’라는 문항에 대해서는 긍정적인 응답이 21.6%, 부정적인 응답이 37.8%로 직무적성검사의 효율성에 대해서는 부정적인 견해가 더 많았다. 이러한 결과는 적성검사제도 자체에 대한 신뢰도가 비교적 높지 않

고 적성검사 결과의 활용도가 떨어지는 현실을 반영하는 것으로 보인다.

<표 10> 직무적성검사에 대한 인식

(%)

내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
현재 실시되고 있는 재직경찰관 직무적성검사에 대해 알고 있다.	1.5	7.1	29.2	43.4	18.8	3.71
근무하다보면 경찰관으로서 인성에 문제가 있어 보이는 사람들이 있다.	0.7	8.1	28.9	48.7	13.6	3.66
재직경찰관 직무적성검사는 문제발생의 가능성이 높은 경찰관을 발견하는데 도움이 될 것	8.1	29.7	40.5	19.3	2.3	2.78

3) 내부고발제도에 대한 인식

다음으로 내부고발제도에 대한 인식을 설문하였다. 먼저 내부고발제도를 알고 있는지 질문한 결과 ‘매우 그렇다’고 응답한 경우가 20.3%, ‘그런 편’이라고 응답한 경우가 44.4%로 나타나 내부고발제도에 대한 인지는 높았다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 실제 이용건수는 매우 낮아 내부고발제도를 알고 있으면서도 이용하지는 않는다는 사실을 알 수 있었다.

후속장치로써 익명으로 신고할 수 있다면 내부고발제도의 효과가 높아질 것이라고 생각하는 지를 질문하였다. 이에 19.2%는 부정적인 응답을, 52.7%는 긍정적인 응답을 보여 익명으로 신고할 수 있다면 효과가 높아질 것이라고 생각하는 경찰관이 절반이 넘는 것으로 나타났다. 한편 신고자에게 금전이나 특진과 같은 보상이 주어질 경우 제도가 더욱 활성화 될 것이라고 생각하는 지를 질문한 결과, 긍정적 응답이 37.2%로 부정적 응답(33.9%)보다 많았다. 그러나 익명성 보장에 비하여 그 효과에 대한 기대는 낮은 수준으로 나타나, 조직 내 부패를 가장 잘 알고 있는 내부자들의 고발을 활성화시키기 위해서는 금전적인 보상보다는 철저한 익명성 보장이 더욱 중요하다는 사실을 보여준다.

<표 11> 내부고발제도에 대한 인식

(%)

내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
내부고발 제도에 대해 알고 있다.	1.7	10.5	23.3	44.4	20.3	3.71
내부고발을 익명으로 할 수 있다면 효과가 더 높아질 것이다.	4.7	14.5	28.2	37.7	15.0	3.44
내부신고자에게 금전이나 특진과 같은 보상이 주어진다면 활성화 될 것이다.	7.8	26.1	28.9	27.7	9.5	3.05

4) 감찰제도에 대한 인식

<표 12>는 감찰제도에 대한 인식조사 결과이다. 먼저 감찰제도의 필요성에 대해서는 어느 정도 공감을 하는 것으로 나타났다. ‘필요하다’는 의견이 33.4%로 ‘필요없다’는 의견(28.3%)보다 다소 많았고 38.4%는 중립적인 입장을 보였다.

그러나 감찰제도 운영과 관련하여서는 부정적인 평가가 많았다. ‘감찰관련 사건이 발생하면 소속부서나 관서 전체로 불뚝이 튀어 업무에 지장이 생긴다’라는 질문에 대해서는 ‘그런 편이다’가 45.5%로 가장 높은 비율을 보였고 ‘매우 그렇다’는 응답도 33.6%로 높게 나타났다. 또한 ‘현재 감찰활동은 부정부패행위보다는 근무상황이나 근무태도와 같은 사소한 문제에 치우치고 있다’라는 질문에 대해서도 ‘그런 편이다’라고 응답한 비율이 43.5%, ‘매우 그렇다’라고 응답한 비율이 27.2%로 나타나 감찰의 대상에 대한 공감도도 떨어지는 것으로 나타났다. 감찰과정과 처리의 공정성을 질문한 문항에서도 공정하게 이루어진다고 응답한 경우(16.8%)보다 그렇지 않다고 응답한 경우(50.3%)로 훨씬 높게 나타나 전반적으로 현재의 감찰제도에 대한 부정적 시각을 보여 주었다.

<표 12> 감찰제도에 대한 인식

(%)

내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
현재 청문감사관제도는 경찰의 부정행위를 견제하기 위해 필요한 제도이다.	10.0	18.3	38.4	29.1	4.3	3.00
감찰관련 사건이 발생하면 소속부서나 관서 전체로 불뚝이 튀어 업무에 지장이 생긴다.	0.7	5.1	15.1	45.5	33.6	4.06
감찰활동이 부패행위보다 근무상황이나 근무태도와 같은 사소한 문제에 치우치고 있다.	1.3	9.8	18.1	43.5	27.2	3.86
감찰과정과 처리결과는 계급, 성별, 보직 등에 관계없이 공정하게 이루어지고 있다.	15.4	34.9	32.9	14.1	2.7	2.54

5) 일탈통제제도에 대한 만족도

<표 13>은 현재 운영 중인 각 통제제도에 대한 만족도를 설문한 결과이다. 통제제도에 대한 만족도는 하나의 문항으로 질문하였으며, 5점 척도에 응답하게 하였다. 윤리교육에 대한 만족도는 2.84점, 내부고발제도 및 감찰제도에 대한 만족도는 2.60점, 직무적성검사에 대한 만족도는 2.66점으로 나타났다. 각 통제제도에 대한 만족도가 전반적으로 낮게 나타난 가운데, 내부고발제도와 감찰제도에 대한 만족도가 특히 낮았고 윤리교육에 대한 만족도가 비교적 높았다. 그러나 전반적으로 만족한다는 응답보다 불만족한다는 응답비율이 높아 현재의 일탈통제제도에 대해서는 부정적인 시각이 우세하였다. 그 중에서도 내부고발제도와 청문감사제도에 대해서는 불만족(매우 불만족+대체로 불만족)한다는 의견이 비중이 각각 42.0%와 42.4%로 높게 나타났다.

<표 13> 현재 실시되고 있는 일탈통제 정책에 대한 만족도

(%)

질 문 문 항	매우 불만족	대체로 불만족	보통	대체로 만족	매우 만족	평균
현재 실시되고 있는 각종 윤리교육	5.8	21.4	57.5	14.0	1.3	2.84
현재 운영 중인 내부고발제도	9.8	32.2	48.3	9.8	0.8	2.60
현재의 청문감사제도	14.0	28.4	42.2	14.3	1.2	2.60
재직경찰관 직무적성검사	10.8	26.2	50.0	12.0	1.0	2.66

3. 바람직한 통제방안에 대한 경찰관들의 인식

마지막으로 경찰관이 생각하는 바람직한 통제방안에 대해 질문하였다. 응답범주에는 윤리교육의 강화, 내부고발제도의 활성화, 감찰제도의 강화 등을 포함하여 10가지의 방안이 제시되었다. 그리고 ‘경찰관들의 부적절한 행위를 예방하기 위한 개선방안으로 귀하께서 중요하다고 생각하는 두 가지를 순서대로 적어주세요’라고 질문하였다. 가장 중요하다고 생각하는 대책과 그 다음으로 중요하다고 생각한 대책을 그대로 보여주기 위하여 중복응답으로 처리하지 않고 ‘대책1’과 ‘대책2’로 요약하였다.

우선 가장 중요하게 생각하는 대책방안으로 ‘보수 및 복지정책 강화’가 꼽혔다. 응답자 중 302명인 50.2%가 부적절한 행위를 예방하기 위해서는 보수를 상향하고 복지정책을 강화해야 한다고 응답했다. 다음으로 12.1%는 ‘부적절한 행위를 용납하지 않는 조직 내 문화, 청탁하지 않는 문화’가 가장 중요한 개선책이라고 지적하였다. 그리고 ‘부적절한 행위 및 부패행위에 대한 명확한 기준마련과 홍보(11.8%)’와 ‘윤리교육의 강화(8.5%)’가 각각 3위와 4위로 나타났다. 다음으로 두 번째로 중요하다고 생각하는 대

책 역시 유사하게 나타났는데, 청탁문화의 개선(36.4%), 부적절한 행위 및 부패행위에 대한 명확한 기준마련과 홍보(16.1%), 보수 및 복지정책의 강화(15.4%), 처벌(징계)의 일관성(11.8%), 윤리교육의 강화(6.1%) 등이 의미있는 개선안이 될 것이라 응답하였다.

이상의 대책1과 대책2를 종합해보면, 경찰관들이 일탈방지를 위해 중요하다고 생각하는 대책은 보수 및 복지정책의 강화, 청탁문화 개선, 부적절한 행위 및 부패행위에 대한 명확한 기준마련, 처벌의 일관성, 윤리교육의 강화 등의 순임을 알 수 있었으며, 감찰 및 처벌의 강화나 적성검사에 대한 기대는 매우 낮은 수준으로 나타났다.

<표 14> 바람직한 통제방안에 대한 경찰관들의 인식

순위	대책1			대책2			종합(대책1+대책2)	
1	보수복지 강화	302	50.2	청탁문화 개선	219	36.4	보수복지 강화	32.8
2	청탁문화 개선	73	12.1	명확한 기준마련	97	16.1	청탁문화 개선	24.3
3	명확한 기준마련	71	11.8	보수복지 강화	93	15.4	명확한 기준마련	14.0
4	윤리교육 강화	51	8.5	처벌의 일관성	71	11.8	처벌의 일관성	9.2
5	처벌의 일관성	40	6.6	윤리교육 강화	37	6.1	윤리교육 강화	7.3
6	내부고발 활성화	19	3.2	내부고발 활성화	23	3.8	내부고발 활성화	3.5
7	감찰 강화	12	2.0	처벌수준 강화	21	3.5	재량권 축소	2.4
8	재량권 축소	11	1.8	재량권 축소	18	3.0	처벌수준 강화	2.4
9	처벌수준 강화	8	1.3	적성검사	12	2.0	적성검사	1.7
10	적성검사	8	1.3	감찰 강화	3	0.2	감찰 강화	1.2
	무응답	7	1.2	무응답	8	1.3	무응답	1.2
	합계	602명	100%	합계	602명	100%	합계	100%

V. 결론 및 정책적 제언

이 연구는 경찰일탈 통제제도에 대한 운영실태와 문제점을 살펴 향후 反일탈정책의 발전에 기여하고자 하는 데에 그 목적이 있었다. 특히 조직 구성원들의 목소리를 반영하고자 경찰관들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사결과 전반적으로 경찰관들이 생각하는 대책과 현재 운영 중인 통제정책 간의 괴리감이 큰 것으로 나타났다. 경찰 내부적으로는 감찰 및 징계를 강화하는 억제책에 주안점을 두고 있으나 경찰관들은 보수 및 복지수준의 강화나 청탁문화의 개선, 일탈행동에 대한 명확한 기준 마련 등을 중요한 대안으로 꼽았다. 특히 조직적 차원에서 강조하고 있는 감찰 및 처벌의 강화나 적성검사 강화와 같은 대책에 대한 경찰관들의 태도는 매우 회의적인 것으로 나타났

다. 전술한 경찰일탈 통제정책에 대한 문제점과 인식조사결과를 바탕으로 다음과 같은 개선책을 제시하였다.

첫째, 윤리교육의 강화와 더불어 질적 개선이 필요하다. 윤리교육에 대한 경찰관들의 인식을 종합해보면 윤리교육의 필요성에 공감하고 있으나 현재 이루어지고 있는 윤리교육 자체에 대해서는 불만족하고 있는 것으로 나타났다. 기본교육과정이나 직장 교육과정 중에 이루어지는 각종 윤리교육은 지나치게 교과서적인 수준에서 유사하게 반복되고 있으며, 대상자의 참여과정이나 피드백과정 없이 일방적 강의수준에 그쳐 윤리교육의 효과를 기대하기 어려운 실정이다.¹³⁾

따라서 윤리교육의 방법을 개선하고 피교육자의 특성에 따라 세분화·차별화할 필요가 있다. 예를 들면, 현장경험이 전무한 신입교육과 조직문화에 익숙한 재직경찰관들의 직장교육은 그 내용이 서로 달라야 하며, 교통, 민원, 수사, 지역경찰 등 담당업무에 따른 교육내용도 차별화되어야 할 것이다. 또한 중간감독자와 상급감독자가 서로 권한과 책임이 다르듯이 계급에 따른 윤리교육의 내용도 달라야 할 것이다. 즉, 윤리교육은 근무경험, 담당업무, 계급 등에 따라 차별화되는 동시에 그 내용이 서로 연계되고 발전적이도록 구성되어야 할 것이다. 더불어 교육의 방법 역시 일방적 강의위주에서 벗어나 다양한 시도를 병행하여야 할 것이다. 예컨대 일탈 및 징계사례연구나 판례연구, 상황극 등의 참여식 수업, 수업 후 강의평가실시와 같은 보완책도 고려해 볼 만하다.

둘째, 직무적성검사제도의 활용도를 높여야 한다. 재직경찰관 직무적성검사는 문제발생의 여지가 높은 경찰관을 조기에 발견하기 위한 사전통제장치로 도입되었다. 직업경찰관에게 적합한 검사 도구를 개발하고 해마다 약 18,000명의 경찰관을 검사하여 그 결과를 분석하는 데에 많은 예산이 소요됨에도 불구하고 실제로 도입취지에 맞게 잘 운영되고 있는지 의구심이 든다. 특히 직무적성검사에 대한 운영실태가 공개되지 않고 있어 인성검사 부적격자에 대한 후속조치가 적절하게 이루어지고 있는지 확인할 길이 없다. 이러한 현실을 반영이라도 하듯 경찰관들이 꿈은 바람직한 통제방안에서도 적성검사는 9위를 기록하였는데, 무엇보다 적성검사 결과가 실제로 보직이나 승진 등에 미치는 영향은 매우 미미하기 때문인 것으로 풀이된다.

따라서 향후에는 적성검사결과를 적극 활용하여 인사나 보직에 활용하고, 개인신상을 보호할 수 있는 수준에서 그 결과를 공개하여 적성검사제도에 대한 인지도를 높여 나가야 할 것이다. 적성검사제도의 적극적인 활용은 적성검사에 임하는 경찰관들의 의례적인 태도를 변화시켜 검사결과의 정확도를 높이고 결국 일탈행위를 사전에 발견하기 위한 적성검사제도의 취지도 살릴 수 있게 될 것이다.

13) 기존의 윤리교육의 효과는 대개 부정적으로 평가되고 있으며, 윤리교육이 경찰부패행위를 예방하지 못하는 것으로 나타나고 있다(남형수, 2009: 118-119). 그러나 경찰관을 대상으로 윤리교육을 실시하는 것이 실제로 경찰관의 일탈행동을 억제하는데 도움이 되지 못하는 것인지, 아니면 윤리교육의 내용과 방법상의 비효율으로 인하여 그 효과가 나타나지 못하는 것인지에 대해서는 후속연구가 필요한 상황이다.

셋째, 내부고발제도의 익명성을 확실하게 보장하여야 한다. 업주와의 유착이나 뇌물 수수와 같은 부패행위는 당사자와 조직구성원들이 가장 잘 알고 있기 마련이다. 그러나 가족주의와 동료애, 조직에 대한 충성심을 강요하는 조직문화 속에서 배신자라는 낙인을 각오하고 동료들의 부정행위를 고발하기란 쉽지 않을 것이다. 따라서 다른 어떤 보상보다 내부고발자의 익명성을 확실히 보장할 수 있는 장치마련이 시급하다. 경기도의 사례와 같이 익명의 내부신고란을 만들면서 IP추적 및 조회가 불가능하게 하거나, 접수된 사례를 경찰청 외부의 독립된 감찰기구가 전담하도록 하는 방안 등이 고려되어야 할 것이다.

넷째, 감찰제도의 공정성을 높이고 예방적 차원의 감찰활동을 강화하여야 한다. 기존연구(이동원, 양문승, 2006) 뿐만 아니라 이 연구에서도 감찰제도의 공정성에 의문을 제기하는 경찰관들이 많았다. 다수의 경찰관들은 인맥이나 계급에 따라 감찰결과가 달라진다고 생각하고 있었다. 더 큰 문제는 내부감찰이 주로 사후적 통제장치로 사용되고 있다는 점이다. 감찰은 대개 부패사건이나 자체사고와 같은 사건이 벌어지고 나면 해당 관서나 부서에 집중되는 경향이 있다. 그러나 가장 효율적인 방법은 사전감찰활동을 강화하여 경찰일탈의 발생자체를 막는 것이다. 이를 위하여 적성검사결과나 개인 신상자료 등을 활용하여 문제발생의 소지가 높은 경찰관에 대하여 예방감찰을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 경찰조직 내 하위문화를 개선하기 위한 장기적인 접근이 필요하다. 비록 이 연구에서 경찰문화에 대해 깊이 있게 다루지는 못하였으나 많은 선행연구에서 동료의식, 가족주의, 청탁과 같은 경찰조직 내 문화가 경찰일탈을 조장하거나 묵인한다는 사실을 검증해 내었다(김호섭, 2004a; 남형수, 2009; 이상열, 2004; Klockars, et al., 2000). 바람직한 통제방안을 질문한 인식조사 결과에서도 ‘청탁문화의 개선’은 10가지 항목 중 2위로 뽑혔다. 이러한 결과는 그동안 지적되어 온 조직 내 청탁문화나 가족주의가 경찰부패나 불공정한 업무처리에 상당한 영향을 미치고 있음을 시사한다. 조직 내 문화를 변화시킨다는 것이 쉬운 일은 아니지만 청탁문화나 지나친 가족주의와 같은 하위문화를 개선할 수 있다면 사건청탁, 불공정수사 등의 문제도 자연스럽게 해결될 수 있을 것이며, 내부고발제도도 활성화될 수 있을 것이다.

여섯째, 경찰관으로서의 부절절한 행태에 대한 명확한 기준이 제시되어야 한다. 구체적으로 어떠한 행위가 부패행위이고 규율위반인지, 나아가 그러한 행동을 하였을 때 어떠한 불이익을 받게 되는 지에 대하여 세부지침을 마련하고 이를 공식화하여야 한다. 그리고 이러한 지침은 경찰관들을 대상으로 하는 각종 윤리교육을 통해 반복적으로 교육되어야 한다. 이와 같은 노력은 일선경찰관들이 직무수행 중 겪을 수 있는 혼란을 최소화시킬 뿐만 아니라 징계의 일관성과 정당성을 높여 감찰과 징계에 대한 불만과 불신을 완화시켜 줄 것이다.

마지막으로 경찰관들에 대한 보수 및 복지수준을 향상시켜야 한다. 경찰보수가 사기업 수준으로 향상되었다고는 하나 근무의 위험성이나 스트레스, 특히 빈번한 야간근

무와 같은 업무강도를 고려한다면 여전히 부족한 수준이다. 게다가 국제적 행사나 대규모 집회시위, 선거철이라도 되면 정규근무 이외에 많은 초과근무까지 맡게 되지만 그에 대한 보상은 제대로 이루어지지 않는 것이 현실이다. 충분하지 못한 보수와 열악한 근무환경, 잦은 동원근무 등은 경찰관들의 사기를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 정신적 스트레스와 체력 저하 등의 심각한 문제를 야기한다. 따라서 보수수준과 근무환경을 지속적으로 향상시키고 순직 및 공상에 대한 보상도 강화하여 경찰관들로 하여금 보상 심리나 반발심 혹은 스트레스로 인하여 일탈행위를 저지르는 일이 없도록 경계하여야 할 것이다.

<참고문헌>

- 경제투데이. (2009. 12. 30). 내년 경찰관 채용 늘고 채용시험 강화된다.
- 김 택. (2003). 경찰 공무원의 국가윤리정립에 관한 연구. 한독사회과학논총, 13, 97-115.
- 김충남. (2002). 경찰공무원의 부패실태와 대책. 한국공안행정학회, 14, 57-79.
- 김호섭. (2004a). 경찰비리의식의 실태와 사회화 과정에 관한 실증 분석. 한국정책학회보, 13(1), 87-106.
- 김호섭. (2004b). 경찰조직의 윤리성 제고를 위한 인사관리 방안: 채용과 윤리교육을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 14(4), 361-377.
- 남재성. (2004). 하위직경찰공무원 부패의 통제방안에 관한 연구. 치안정책연구, 18, 343-367.
- 남형수. (2009). 경찰공무원의 부패인식에 관한 연구. 박사학위논문, 동국대학교.
- 매일경제. (2010. 7. 29). 경찰 감찰간부가 만취 음주사고...‘입단속’?
- 세계일보. (2009. 3. 27). “비리경찰 꼼짝마” 암행감찰단 뜬다.
- 세계일보. (2010. 1. 29). 서울교육청, 고강도 反부패대책 왜 나왔나.
- 연합뉴스. (2009. 12. 22). 경기도 “내부고발 활성화로 부패척결”.
- 윤일홍. (2009). 경찰비리에 대한 경찰관의 견해 연구. 서울: 행정안전부 교육훈련정보센터.
- 이동원, 양문승. (2006). 감찰활동에 대한 경찰관 의식조사 연구. 한국공안행정학회보, 23, 13-57.
- 이상안. (2005). 경찰행정학. 서울: 대명출판사.
- 이상열. (2004). 경찰부패의 영향요인과 통제전략에 관한 연구. 박사학위논문, 광운대학교.

- 이황우. (2005). 경찰행정학. 서울: 법문사.
- 장석현. (2009). 경찰공무원 임용과정에서의 부적격자 배제방안. 한국공안행정학회보, 36, 227-254.
- 전주수. (2000). 한국 경찰의 반(反) 부패정책 평가와 개혁 전략. 한국공안행정학회보, 9, 281-316.
- 파이낸셜뉴스. (2009. 10. 12). 경찰비리 고발, 내부공익신고센터 유명무실.
- 한겨레. (2010. 6. 16). 경찰서에서 조사받은 피의자 22명 “경찰이 고문·가혹행위”.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. NY: McGraw Hill.
- Ivkovic, S. K. (2005). *Fallen blue knights: Controlling police corruption*. NY: Oxford University Press.
- Kleinig, J. (1996). *The ethics of policing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klockars, C. B., Ivkovich, S. K., Harver, W. E., & Haberfield, M. R. (2000). *The measurement of police integrity*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Marx, G. T. (1992). When the guards guard themselves: Undercover tactics turned inward. *Policing and Society*, 2(3), 151-172.
- Matza, D. (1969). *Becoming deviant*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- McMullan, M. (1961). A theory of corruption. *The Sociological Review*, 9, 181-201.
- Miller, J. (2003). *Police corruption in England and Wales: An assessment of current evidence*. Home Office Online Report, Retrived September 6, 2008, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr1103.pdf>
- Newburn, T. (1999). *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. Police Research Series. Paper 110. Published: London: Home Office. Retrieved June 9, 2009.
- Punch, M. (1985). *Conduct unbecoming*. London: Tavistock.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8, 301-324.
- Roberg, R. R., & Kuykendall, J. (1993). *Police and society*. Belmont, California: Wadsworth Publishing.
- Whisenand, P. M., & Rush, G. E. (1998). *Supervising police personnel: The fifteen responsibilities*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.

투고일자 : 2011.02.07

게재일자 : 2011.03.15