DOI :http://dx.doi.org/10.52663/kcsr.2022.27.3.91

시민참여를 통한 자치경찰 청렴성 제고방안*

A Study on the Improvement of the Integrity of Municipal Police through Citizen Participation

김 영 식(Kim Young Sik)**

ABSTRACT

Citizen participation in police activities is an indispensable means of achieving the purpose of police administration and functions to increase the efficiency and legitimacy of police administration. In addition, the integrity of the police can be improved through citizen participation, and trust in police work can be increased. On the other hand, it acts as a corruption factor for the police and can undermine trust in the fairness of police activities. In the perspective of corruption, this study aims to derive fundamental problems through theoretical discussions on citizen participation and police corruption, and to present countermeasures considering the ambivalence of citizen participation in police activities.

The method of citizen participation to prevent corruption can be designed with the operating structure from the perspective of opportunities to participate in police activities, qualifications of participants and their roles in the process of participation. First of all, the principle of participation in police activities, which can guarantee transparent procedures and fair opportunities, should be established and then operated in a way that secures diversity and expertise in each field. Next, it is important to define the qualifications of participants and their roles in the participation process. Depending on the type of citizen participation, a clear basis should be established with laws, autonomous laws, and internal regulations, and disclosed not only inside the police but also outside. In particular, establishing a clear basis for the role of citizens in the participation process can contribute to the substantialization of citizen participation in police activities and increase the reliability of police work.

Key words: Citizen Participation, Integrity of Municipal Police, Police Corruption, Police Regulation

* 이 논문은 2022년 한국부패학회·국민권익위원회가 공동개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것임.

** 서원대학교 경찰학부 부교수, 행정학박사

Ⅰ. 서론

오늘날 경찰활동에의 시민참여는 공동체치안의 관점에서 필수불가결한 요소이다. 특히, 범죄예방과 위험방지를 주요 내용으로 하는 자치경찰사무는 지역사회의 범죄와 안전에 대한 위험 문제를 탐색하고, 분석, 대응 및 평가하는 과정에서 지역 주민의 참여 없이는 성공할 수 없다. 경찰활동의 목표 달성을 위해서는 경찰, 시민, 지방자치단체, 민간단체 및 이해관계자 간 협력관계를 형성하고 필요한 자원과 참여를 확보해야 한다.

시민참여는 현대 민주주의 사회에서 경찰이 추구해야 할 중요한 과제이며, 지역사회와 경찰의 매개체 역할을 한다는 점에서 의미가 크다. 지역치안확보를 위해 시민들과 함께 지역치안문제를 해결하는 것은 경찰행정의 민주성과 효율성을 제고할 수 있다. 그러나 구색 맞추기식의 형식적인 시민참여는 오히려 경찰조직에 대한 불신과 비우호적인 인식을 가지게 함으로써 시민에 대한 경찰의 편협성을 유발시키는 악순환을 가져올 수 있다. 이로 인해 시민과 경찰 간에 협조체계가 무너지고 지역사회 관계유지(Community Relationship)가 악화되기 쉽다(이상안, 2005).

시민과 경찰의 상호작용(접촉)은 경찰행정의 필수불가결한 요소이지만 근본적으로 갈등관계와 양면성을 가지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 참여의 방식과 절차, 참여의 내용과 역할을 시민참여의 유형에 따라 체계적으로 준비해야 한다. 또한, 시민참여로 인한 부작용을 최소화 할 수 있는 요건과 제한조치를 함께 고려해야 한다. 특히, 시민참여는 경찰부패의 관점에서 또 다른 문제를 야기할 수 있다. 규제행정기관으로서 경찰의 법집행 업무와 이해충돌의 문제가 발생할 우려가 있고, 법집행의 외형적 공정성을 저해할 수 있기 때문이다. 경찰은 참여하는 시민뿐만 아니라 참여하지 않는 시민들에게도 조직의 청렴함을 증명해야 한다.

한편, 우리는 2020년 광역단위 일원화모델의 자치경찰제를 법제화하고 이듬해 7월부터 본격 실시하고 있다.[1] 자치경찰제는 주민 의사와 지역 특성을 반영하여 자주적으로 치안정책을 결정하고 집행하는 민주성을 기본 이념으로 하고 있다.[2] 그리고 자치경찰사무는 ①주민 생활안전, ②지역교통, ③지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리, ④학교폭력 등 소년범죄, 가정폭력, 아동학대 범죄, 교통사고 및 교통 관련 범죄 등 자치경찰 수사사무로 분류된다. 각 시·도 자치경찰위원회는 경찰서별 주민협의체를 구성하여 주민의 의사

1) 2020년 8월 4일 김영배 의원이 「경찰법」 전부 개정안을 대표 발의하였고, 12월 9일 국회 본회의 의결을 거쳐 2021년 1월 1일부터 시행되고 있다. 상반기 시범실시 후 2021년 7월1일부터 전국적으로 자치경찰제가 본격 실시되고 있다.

2) 민주성의 관점에서 자치경찰을 정의하는 견해는 자치경찰은 주민의사를 치안정책의 기준으로 하는 경찰제도로서, 중앙정부의 국정방향에 따른 치안행정보다 주민생활에 필요한 경찰행정을 수행하는 것에 의미가 있는 제도로 정의하며, 자치경찰제의 도입에 있어 가장 중요한 요소로서 치안행정에의 주민참여와 지역특성에 맞는 주민 밀착형 치안서비스 제공을 강조한다.(박상민, 2018).

를 수렴하고, 시민참여를 활성화하고 있다.

자치경찰제 시행 이전에도 경찰은 다양한 시민참여 제도를 운영하였다. 그러나 시민참여를 통한 경찰활동이 실효성이 없다는 비판을 받아 왔고, 많은 프로그램들이 일회성의 전시행정으로 끝나거나 유명무실하게 운영되는 경우가 많았다(김영식, 2016). 치안 거버넌스 이념을 구현하고 경찰활동에 참여하는 시민들이 능동적인 주체가 되기 위해서는 명확한 역할 부여와 그에 따른 권한과 책임이 주어져야 한다(김영식, 2012). 이를 통해 시민참여의 실질화가 가능하고, 시민참여의 양면성에서 제기될 수 있는 부정적 영향을 차단할 수 있다.

이러한 측면에서 본 연구에서는 시민참여와 경찰부패에 대한 이론적 논의를 통해 근본적인 문제점을 도출하고, 시민참여의 양면성을 고려한 대응방안을 제시하고자 한다. 또한, 국내외 경찰부패 조사결과를 분석하여 우리나라 경찰부패의 수준과 문제점은 무엇인지를 도출한 후 부패방지를 위해 시민참여를 통해 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 경찰활동과 시민참여

경찰활동에의 시민참여는 현대 경찰활동에서 하나의 기본 원칙이 되었다. 특히, 지역사회 경찰활동(Community Policing)이 경찰활동의 패러다임으로 자리매김하면서 주민들이 경찰활동의 협력자로서 역할을 확대하였고, 다양한 지역사회 경찰활동 프로그램이 추진되면서 경찰과 주민과의 접촉은 이전과 달리 큰 폭으로 증가하였다. 그리고 과거의 전통적인 행정체제로는 급변하는 행정환경에 효과적으로 대응할 수 없게 되었고, 이런 상황에서 '거버넌스(Governance)'가 새로운 대안으로 등장했다. 이런 현상은 경찰행정에도 적용되어 '치안거버넌스(Security Governance)'가 대두되었다. 이것은 치안확보라는 거시적인 공동목표를 달성하기 위해 경찰, 지방자치단체, 민간부문, 시민사회가 상호의존적으로 협력하는 치안활동 방식으로 단순한 시민참여를 넘어 책임과 권한을 갖는 시민의 역할을 강조한다.

또한, 경찰활동에 있어 시민참여는 치안서비스의 공동생산이라는 관점에서 시민이 파트너로서 치안정책개발과 집행에 참여하고, 경찰행정의 궁극적 목표 달성을 위한 지역공동체를 강화하는데 기여할 수 있다. 그리고 경찰활동의 투명성을 높여 시민들의 이해를 높이고 동반자적 협조관계를 강화할 수 있다. 이를 통해 궁극적으로는 경찰에 대한 신뢰 향상에 기여하고, 민주주의의 질을 고양하며, 시민들의 경찰활동에 대한 수용능력을 강화시켜 줄 수 있다. 그리고 경찰부패의 관점에서 시민참여는 경찰의 조직구성이나 업무처리 과정 등을 주민들에게 공개하고 정책결정 과정에 주민의사를 반영하며, 경찰활동에 있어 동반자적 접근

(partnership approach) 및 다자협력적 접근(multi-agency approach)에 중점을 둠으로써 비밀스럽고 권위적인 경찰문화가 빚어내는 비리환경 자체를 근절하는 기능을 할 수 있다(이상수, 2006).

2. 부패와 시민참여

이런 경향에 대하여 경찰부패의 관점에서 부정적으로 바라보는 시각이 있다. 즉, 지역 주민과의 끈끈한 유대와 잦은 접촉이 경찰 부패나 일탈을 조장할 수 있다는 견해이다(윤성혜, 2017). 경찰업무는 대민업무 중심으로 구성되어 있어 경찰관이 이해관계자와 실질적인 접촉을 하며 업무를 수행하고(부정방지대책위원회, 1993), 권력의 직접적인 작용이 이루어짐으로써 부패로의 유인가능성이 다른 분야에 비하여 상대적으로 높다. 이러한 직무 특성상 경찰은 관내의 유관 업소나 단체와의 유착 가능성이 상대적으로 높다고 평가된다. 따라서 경찰활동에의 시민참여가 확대되면서 다양한 경찰업무의 이해관계자들이 참여할 개연성이 높아 졌고, 경찰부패의 가능성을 우려하지 않을 수 없다.

한편, 경찰의 사회적 역할은 전통적인 법집행 임무 이외에 서비스, 복지, 교육 등 다양한 분야로 확대되어 경계가 모호해졌다. 경찰의 역할 변화가 궁극적으로는 국민의 안전을 지키고, 지역사회의 위험을 예방하고 제거하는 것이라고 하더라도 확대된 주민과의 접촉은 부패의 가능성을 높일 수 있다. 왜냐하면, 우리 사회에서 경찰은 국민생활과 직접 관련 있는 현장에서 규제적 업무를 수행하고 일정한 범위 내에서 허용 여부에 대한 재량권을 부여 받고 있기 때문이다.

경찰행정은 성격상 대부분 단속이나 인허가 등 규제 중심으로 이루어져 있다. 규제중심의 활동은 경찰 업무의 필수기능임에도 불구하고 규제기능에 수반된 부정적 권력 작용으로 인하여 경찰과 시민간의 거리가 멀어지게 만들고 경찰부패의 요인이 되고 있다. 규제행정의 과정에서 경찰관은 자신의 직무상 재량권을 남용하여 부당하게 처리하거나 부정적 재량권을 행사할 수도 있다.

OECD는 규제를 '정부가 기업이나 국민에게 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단'이라고 정의하면서 규제는 '법령과 정부가 발령하는 공식적·비공식적 명령 및 하위 규칙을 포함하고, 정부가 규제권한을 위임한 비정부단체나 자율규제단체의 규칙'도 포함된다고 한다(OECD, 1997). 현행 행정규제기본법(제2조)은 "행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다."고 정의하고 있다. 규제는 성격상 기본적으로 개인, 기업, 단체의 권리행사에 제한을 가하거나 금지하는 과정에서 절차적으로 또는 실체적으로 집행 공무원의 재량이 개입할 수밖에 없다.

김홍주·이은국·이강래(2012)는 정부규제는 법과 제도를 통하여 이루어진 것으로서 국

민의 기본권 및 재산권의 영역에 영향을 미치게 되고 이러한 과정에서 지대를 만들어내는 속성을 지니게 된다고 한다. 그리고 이러한 과정에서 관료는 유형, 무형의 사적 이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용할 수 있게 된다고 한다. 즉, 규제와 공무원의 집행과정에서의 자의적 재량권이 부패의 주요 원인이 될 수 있다는 점에 주목하고 있다. 중앙행정기관인 경찰도 규제기관의 기능을 하고 있고, 경찰과 주민과의 접촉 확대는 경찰 부패나 일탈을 조장할 수 있다. 현재 정부 규제정보포털에 등록된 경찰청 소관 법령은 총 11개 이다.

〈표 1〉 경찰청 규제 현황

연번	법률명
1	사행행위 등 규제 및 처벌 특례법
2	사격 및 사격장 안전관리에 관한 법률
3	청원경찰법
4	경비업법
5	집회 및 시위에 관한 법률
6	도로교통법
7	총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률
8	경찰공무원법
9	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률
10	경찰제복 및 경찰장비의 규제에 관한 법률
11	풍속영업의 규제에 관한 법률

출처 : 규제정보포털(https://www.better.go.kr/)

현행 법령상 국가경찰이 수행하는 자치경찰사무는 경찰의 임무 범위에서 관할 지역의 생활안전・교통・경비・수사 등에 관한 사무로서 아래 <표 2>와 같다. 자치경찰사무 내용 중에서 '주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도・단속', '교통법규 위반에 대한 지도・단속', '통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무'등은 관련 법령에 따른 규제행정의 성격을 갖는다. 또한, 자치경찰사무 내용으로 주민참여 방범활동과 주민참여 지역 교통활동이 포함되어 있는 바, 앞서 논의한 지역사회 경찰활동으로의 패러다임 전환, 경찰의 역할 변화로 확대되고 있는 주민참여형 치안활동이 법제화되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 자치경찰 사무 내용

사무분류	세부 내용
지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방범활동의 지원 및 지도 3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원 4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등의 예방 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속. 다만, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무는 제외한다. 6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무
지역 내 교통활동에 관한 사무	1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속 2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무
지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리	
수사사무	1) 학교폭력 등 소년범죄 2) 가정폭력, 아동학대 범죄 3) 교통사고 및 교통 관련 범죄 4)「형법」제245조에 따른 공연음란 및「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제12조에 따른 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위에 관한 범죄 5) 경범죄 및 기초질서 관련 범죄 6) 가출인 및「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」제2조제2호에 따른 실종아동등 관련 수색 및 범죄

출처 :『국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률』제4조

그러나 위에서 검토한 바와 같이, 오늘날 경찰활동의 추진전략과 업무특성 속에서 시민들은 경찰행정의 협력적 동반자인 동시에 규제행정의 잠재적 통제 대상자라는 이중적 지위를 갖게 된다. 따라서 시민과의 관계설정 방식에 따라 경찰 부패의 가능성이 높아질 수 있고, 경찰행정에 대한 시민들의 공정성, 신뢰성을 저해할 수도 있다. 반면, 시민참여 방식에 따라 부패 가능성을 차단하고, 투명성과 객관성을 높임으로써 일반 시민들의 경찰활동에 대한 공정성과 경찰권 행사의 정당성을 강화할 수도 있다.

Ⅲ. 경찰 청렴도 실태분석

1. 국내 경찰 청렴도 조사 결과 분석

우리나라 경찰부패의 수준과 실태를 객관적으로 파악하기 위해서 다양한 국내외 공식 자료를 분석할 필요가 있다. 국내의 공식적인 경찰 청렴도 조사는 국민권익위원회가 실시하는 공공기관 청렴도 측정이 가장 대표적이다.[3] 경찰청은 조사대상인 중앙행정기관 Ⅰ 유형(2,000명 이상)에 해당하고, 2021년 평가에서 중앙행정기관 47개 중 유일하게 최하위 등급인 5등급을 받았다.[4] 최근 5년간 평가결과를 보더라도 2019년 이후로 종합청렴도가 지속 하락하고 있다.

〈표 3〉 최근 5년 경찰청 공공기관 청렴도 등급 현황

연도	종합청렴도	외부청렴도	내부청렴도	정책고객평가
2021	5	5	3	-
2020	4	4	2	-
2019	3	3	2	3
2018	4	4	2	4
2017	3	3	2	3

출처 : 국민권익위원회, 2017년~2021년 공공기관 청렴도 측정 결과 재구성

종합청렴도는 설문조사를 통한 외부청렴도(0.763)와 내부청렴도(0.237)를 가중합산하고, 해당 기관에서의 부패사건 발생현황을 고려하여 감점을 적용하여 산출한다. 외부청렴도는 해당 공공기관의 측정 대상 업무와 관련하여 직접 업무경험이 있는 국민을 대상으로 설문조사 방식으로 측정한다. 경찰청은 2021년 외부청렴도에서 최하위 등급을 받았고, 2019년부터 외부청렴도 평가가 지속적으로 하락했다. 외부청렴도는 부패인식과 부패경험으로 구성된

3) 국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조(기능) 및 제27조의2(공공기관 부패에 관한 조사·평가), 제27조의3(조사·평가 결과의 공개)에 근거하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 공직유관단체를 대상으로 매년 청렴도를 측정하여 발표하고 있다.

4) 각급 기관별 등급은 기관유형별 평균점수와 표준편차를 이용하여 기관유형별 등급구간을 산정하고, 기관의 청렴도 점수에 따라 1~5등급으로 산정한다. 1등급은 기관유형별 평균점수보다 유형별 표준편차의 1.5배 이상 점수가 높은 기관, 5등급은 기관유형별 평균점수에서 유형별 표준편차의 1.5배를 뺀 점수 미만인 기관이고, 기관유형 내에서 5등급이더라도 청렴도 점수를 기준으로 전체 기관 분포에서 4등급 기준 이상인 기관은 4등급으로 조정하여 형평성을 제고한다(국민권익위원회, 「2021년도 공공기관 청렴도 측정 결과」).

설문조사(총 11개 항목) 결과에 외부 부패사건 발생현황 감점을 적용하여 도출한다.

〈표 4〉 공공기관 외부청렴도 세부 측정항목

측정부문	세부항목(가중치)
부패인식 (0.480)	연고관계 등으로 특정인에게 특혜 제공(0.249)
	권한을 남용한 부당한 요구·처분(갑질행위) (0.204)
	부정청탁에 따른 업무처리 (0.240)
	업무처리의 투명성 (0.156)
	업무처리의 적극성·책임성(적극행정) (0.151)
부패경험 (0.520)	금품 경험률 (0.126)
	향응 경험률 (0.113)
	편의 경험률 (0.107)
	금품·향응·편의 경험빈도 (0.296)
	금품·향응 경험규모 (0.283)
	권한을 남용한 부당한 업무처리(갑질행위) 경험률 (0.075)

출처 : 국민권익위원회, 「2021년 공공기관 청렴도 측정 결과」

경찰업무를 경험한 국민들이 평가한 부패인식과 부패경험은 우리나라 경찰의 부패수준과 실태를 가장 객관적으로 평가할 수 있는 지표이다. 이러한 외부청렴도 평가에서 경찰청이 최하위 등급으로 선정되었다는 것은 경찰의 임무수행의 정당성과 국민 신뢰도 측면에서 매우 위험한 신호이다.

한편, 내부청렴도는 조사 기준일 현재 경찰청에 근무하고 있는 공직자를 대상으로 청렴문화 10개 항목과 업무청렴 8개 항목에 대하여 설문조사를 하고, 조직 내부 운영과 업무와 관련하여 발생한 부패사건 현황을 감점으로 반영하여 산출한다.

중앙행정기관 I유형 25개 기관 중 경찰청의 2021년 내부청렴도는 3등급으로 직전년도 대비 1개 등급이 하락하였다. 2021년 평가에서 내부청렴도 1등급은 2개 기관(국세청, 병무청), 2등급은 5개 기관(고용노동부, 농림축산식품부, 법무부, 보건복지부, 통계청)이다. 3등급에는 경찰청을 포함한 10개 기관이 있다(국민권익위원회, 2021).

평가영역과 세부항목이 다르므로 2가지 청렴도를 획일적으로 비교하는 것은 적절하지 않고, 경찰청의 외부청렴도가 5등급이라고 하여 절대적 부패수준이 낮다고 평가할 수는 없다. 그러나 동일 그룹 내 행정기관들과의 상대적 평가에서 경찰청의 외부청렴도가 최하위 등급으로 선정되었다는 것은 법집행기관으로서 경찰의 청렴도 수준이 국민적 기대에 미치지 못

하고 있음을 간접적으로 보여주는 것이다.

〈표 5〉 공공기관 내부청렴도 세부 측정항목

평가영역		세부항목(가중치)
청렴 문화 (0.465)	조직 문화 (0.631)	연고관계 등으로 특정인에게 특혜 제공 (0.161)
		권한을 남용한 부당한 요구·영향력 행사(갑질행위) (0.161)
		부정청탁에 따른 업무처리 (0.167)
		업무처리 투명성 (0.133)
		업무처리 책임성 (0.130)
		직무상 비밀·미공개 정보를 이용한 사익추구 (0.135)[5]
		퇴직자의 부적절한 영향력 행사 (0.113)
	부패방지 제도 (0.369)	부패행위·공익 신고자 보호 실효성 (0.364)
		부패행위 적발·처벌의 적절성 (0.447)
		이해충돌방지 제도 운영의 실효성 (0.189)
업무 청렴 (0.535)	인사 업무 (0.413)	금품·향응·편의 경험률 (0.196)
		금품·향응·편의 경험빈도 (0.415)
		금품·향응·편의 경험규모 (0.389)
	예산 집행 (0.330)	예산의 위법·부당 집행 경험률 (0.209)
		예산의 위법·부당 집행 경험빈도 (0.420)
		예산의 위법·부당 집행 경험규모 (0.371)
	업무지시 (0.257)	공정한 직무수행 저해 업무지시 경험률 (0.282)
		공정한 직무수행 저해 업무지시 경험빈도 (0.718)

출처 : 국민권익위원회, 「2021년 공공기관 청렴도 측정 결과」

2. 국제 조사기관의 경찰부패 조사결과 분석

다음으로, 국제적 조사기관의 우리나라 경찰 부패수준 측정을 검토한다. 경찰기관을 대상으로 한 조사는 2018년 Index Mundi(https://www.indexmundi.com/)의 100개국 경찰부패 인식지수(Police Corruption Perceptions Index)를 검토한다. 그리고 세계 각국의 부패수준을 평가하고 있는 World Justice Project(이하, 'WJP'라고 함)의 최근 3년 평가(2019

5) 직무상 비밀·미공개 정보를 이용한 사익추구, 퇴직자의 부적절한 영향력 행사, 이해충돌방지 제도 운영의 실효성 항목은 2021년에 신설된 항목임.

년~2021년)를 추가로 검토한다. 우선, Index Mundi의 경찰부패인식지수(Police Corruption Perceptions Index)는 'How big of a problem is police corruption in the country where you live(당신이 살고 있는 국가에서는 경찰 부패가 얼마나 심각한 문제인가)?에 대한 설문을 점수화하여 측정한다. 우리나라는 100개 국가들 중 20위로 4.18로 나타난다.

〈표 6〉 Police Corruption Perceptions Index(https://www.indexmundi.com/)

순위	국가	평균	응답자 수	오차 한계 (95%)
1	덴마크	1.86	317	5.50%
2	핀란드	2.04	178	7.35%
3	스위스	2.07	290	5.75%
4	싱가폴	2.10	415	4.81%
5	노르웨이	2.20	182	7.26%
6	네덜란드	2.24	990	3.11%
7	스웨덴	2.49	242	6.30%
8	뉴질랜드	2.85	201	6.91%
9	독일	3.05	776	3.52%
10	아랍에미레이트	3.19	183	7.24%
11	호콩	3.21	134	8.47%
12	오스트레일리아	3.27	1524	2.51%
13	캐나다	3.54	1929	2.23%
14	영국	3.56	1715	2.37%
15	벨기에	3.67	404	4.88%
16	프랑스	3.74	1218	2.81%
17	아일랜드	3.89	273	5.93%
18	일본	4.14	100	9.80%
19	칠레	4.15	1024	3.06%
20	대한민국	4.18	98	9.90%

출처 : Police Corruption Perceptions Index(https://www.indexmundi.com/)

WJP는 매년 세계 각국의 법의 지배 지수(Rule of Law Index)를 발표하고 있다. 하위지표 중에 '부패의 부재(Absence of Corruption)'가 있고, 세부지표로 '경찰과 군의 공권력을 이용한 사익추구'에 대한 조사항목이 있다.[6] 그리고 또 다른 하위지표로 '형사사법정의

6) GOVERNMENT OFFICIALS IN THE POLICE AND THE MILITARY DO NOT USE PUBLIC OFFICE FOR PRIVATE GAIN(경찰과 군인이 사적 이익을 위해 공권력을 사용하지 않는가)?

(Criminal Justice)'가 있고 세부지표로 '형사사법기관의 부패'에 대한 조사항목이 있다.[7] 2021년 조사에서는 139개 국가를 대상으로 시민, 변호사 설문조사와 전문가 평가를 통해 지수를 산출하고 있다.[8]

세부항목인 '경찰과 군의 공권력을 이용한 사익추구'에서는 기본적인 경찰업무 수행이나 범죄수사 과정에서 경찰관이 금품수수나 청탁을 회피하는지, 경찰과 군인이 사익이나 범죄조직의 압력에 부당한 영향을 받는지를 평가한다. 2021년 평가에서 '경찰과 군의 공권력을 이용한 사익추구' 세부항목에서 우리나라는 0.77로 139개 국가들 중 35위로 나타났다.

〈표 7〉 2019년~2021년 '경찰과 군의 공권력을 이용한 사익추구' 세부항목 평가

항목	2019	2020	2021
점수	0.76	0.76	0.77
세계 순위	33/126	33/128	35/139
지역순위	6/15	6/15	6/15

출처 : World Justice Project, 2019~2021 Rule of Law Index 재구성

2021년 형사사법기관의 부패 수준에 대한 항목에서는 139개 국가들 중 48위로 조사되었고, 점수는 전년도 대비 0.01 낮아 졌다. 형사사법기관은 법원, 검찰, 경찰이 해당되고, 이들 기관들이 뇌물이나 사익에 의한 부당한 업무처리는 없는지를 조사한다.

〈표 8〉 2019년~2021년 '형사사법기관의 부패' 세부항목 평가

항목	2019	2020	2021
점수	0.66	0.66	0.65
세계 순위	42/126	43/128	48/139
지역순위	6/15	6/15	6/15

출처 : World Justice Project, 2019~2021 Rule of Law Index 재구성

경찰 부패에 대한 국제적 조사는 부패 인식조사의 성격이 강하지만, 그 결과는 대한민국의 국제적 위상과 격차를 보이고 있다. 결론적으로, 경찰에 대한 국내 및 국제 부패인식 조사결과는 우리나라 경찰이 국민적 기대 수준을 충족시키지 못하고 있고, 선진국 대열에 진입한 대한민국의 국제적 위상에 부합하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

7) CRIMINAL SYSTEM IS FREE OF CORRUPTION(형사사법시스템이 부패했는가)?
8) https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/

Ⅳ. 부패방지를 위한 시민참여 방안

경찰활동의 패러다임 변화와 경찰의 사회적 역할 확대는 다양한 형태의 시민참여를 유발했다. 시민참여는 경찰활동의 투명성을 제고할 수 있고, 시민들의 경찰에 대한 이해를 높여 법집행에 대한 순응도와 신뢰도를 높이는 장점이 있다. 현대 민주주의 사회에서 경찰활동에의 시민참여는 선택의 문제가 아니라 필수불가결한 요소가 되었다.

그러나 시민참여로 경찰과 주민과의 접촉이 확대되면서 부패나 일탈의 가능성을 경험적으로 추정할 수 있다. 또한, 한정된 인원만이 경찰활동에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있고, 이로 인해 그 외의 주민들에게 경찰활동의 공정성에 대한 의심을 유발할 수밖에 없다. 이처럼 경찰활동에의 시민참여는 양면성을 지니고 있다.

2021년 국민법의식조사 연구 결과에 따르면, 국민 10명 중 6명(60.7%)은 '법은 힘 있는 사람의 이익을 대변한다.'고 생각하는 것으로 조사되었다. 반면에 '공정하게 집행된다.'고 응답한 사람은 53.8%로 상대적으로 낮게 조사되었다. 특히, 법집행의 공정성에 대해 주관적 계층 수준에서 하위 계층 47.7%, 중위 계층 53.0%, 상위 계층 65.6%로 하위 계층이라고 생각하는 응답자의 법집행의 공정성에 대한 긍정 응답이 가장 낮게 나타났다(한국법제연구원, 2021). 법집행이 경찰활동만을 의미하는 것은 아니지만 조사결과를 통해 대표적인 법집행기관인 경찰의 법집행에 대해 많은 국민들이 불공정하다는 인식을 가지고 있다는 것을 유추할 수 있다. 그리고 경제적, 사회・문화적으로 하위계층으로 스스로를 인식하는 응답자들이 법집행의 공정성에 대해 부정적 정서가 높다는 것은 이들에 대한 경찰의 특별한 인식 개선 노력이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

시민참여 과정에서 개인의 사회・경제활동이 참여하는 경찰활동과 이해충돌 문제가 발생할 우려가 있는 경우가 있고, 시민참여 경찰활동으로 경찰관들은 유대관계를 맺게 된 시민에 대하여 재량권을 남용할 수 있다. 그리고 무엇보다 폐쇄적이고 비밀주의로 운용되는 시민참여 경찰활동은 참여하지 않는 시민들에게 경찰업무의 공정성과 신뢰성에 대한 의구심을 갖게 할 수 있다. 따라서 부패방지를 위한 시민참여 방식의 구조를 재설계해야 하고, 이를 위해서 시민들의 ①경찰활동에의 참여 기회, ②참여자의 자격 ③참여 과정에서의 역할에 대한 기준 마련이 필요하다.

우선 경찰활동의 참여 기회는 원칙적으로 자격이 있는 사람 누구에게나 공평하게 주어져야 한다. 특정 전문분야의 경우 해당 전문분야 단체의 추천을 공식적으로 요청하거나 공개적으로 신청을 받는 방법이 있다. 물론 특정분야의 경우 경찰기관에서 직접 당사자에게 참여 요청을 할 수도 있다. 중요한 것은 원칙을 어디에다 두고 운영하느냐에 달려 있다. 투명한 절차와 공정한 기회가 보장된 경찰활동에의 참여라는 원칙을 정하고, 분야별 다양성과 전문성을 확보하는 방법으로 운영해야 한다.

다음으로 참여자의 자격과 참여 과정에서의 역할을 규정하는 방식이다. 시민참여의 종류에 따라 법령이나 자치법규, 내부규정으로 명확한 근거를 마련하고, 경찰 내부뿐만 아니라 대외적으로도 공개해야 한다. 특히, 참여 과정에서의 시민의 역할에 대하여 명확한 근거를 마련하는 것은 경찰활동에서 시민참여의 실질화에 기여할 수 있고, 경찰업무의 공정성에 대한 신뢰성을 높이는데 기여할 수 있다.

이를 위해 시민참여 경찰활동을 운영함에 있어서 개인사정에 따른 활동의 제척, 기피, 회피의 사유를 구체화하여 공개해야 한다. 그리고 해당 사유가 발생한 경우 조치 내용에 대한 근거를 마련하고 관련 규정을 통해 경찰의 각 기능별 시민참여 활동에 있어서 신청자격, 위촉자격, 지원자격 등 일정한 기준을 마련하여 공개해야 한다.

현재 자치경찰 차원에서 시민참여관련 별도의 규정을 마련한 곳은 인천광역시이다.[9] 인천광역시는 자치경찰의 시민참여와 협력 내실화를 위한 민관협력시스템 구축을 위해 자치경찰 시민참여 협의체 구성 및 운영에 관한 규정을 시행하고 있고, 자치경찰 사무와 관련 있는 생활안전, 여성・청소년, 교통 분야에 대한 정책 및 의견을 수렴하는 기능을 하고 있다. 협의체의 당연직 위원은 자치경찰위원회 사무국장이 되고, 위촉직 위원은 자치경찰업무와 관련 있는 전문가와 단체의 추천으로 균형 있게 구성하여 자치경찰위원회 위원장이 위촉한다. 별도의 자격요건이나 결격사유가 정해져 있지 않고, 해촉 사유로 '①위원 스스로 위촉의 해제를 원하는 경우 ②위원이 임무를 성실히 수행하지 아니한 경우 ③그 밖에 위원으로서 품위손상 등으로 위원직의 유지가 부적절하다고 인정되는 경우'를 규정하고 있다.[10] 시민참여 과정에서의 이해충돌과 관련한 규정이 포함되어 있지 않고, 위촉을 위한 구체적 기준이 마련되어 있지 않다.

한편, 2008년부터 각 지방자치단체에서는 민(民)・관(官)・경(警) 협력 강화를 통해 지역사회 안전망을 구축・확대하고자 지역치안협의회를 설치・운영하고 있다. 지역치안협의회는 지역 주민과 경찰, 그리고 자치단체 간 가교 역할을 수행하며 지역 맞춤형 치안 의제 발굴, 유관기관과의 원활한 협업을 통한 치안 인프라 확대, 지역 주민 여론 수렴 및 치안 정책 홍보 등에 기여해 왔다. 2022년 3월 기준 지역치안협의회는 전국 237개(광역자치단체 16곳, 기초자치단체 221곳)가 운영되고 있고, 주로 지방자치단체 조례에 근거하여 구성되며, 자치단체장이 의장을 맡고 있다. 자치단체 이외에 경찰, 교육, 소방 등 지역치안관련 공공기관이 참여하고 언론 및 시민단체 등에서 추천된 지역주민들이 참여한다(경찰청, 2022).

지역치안협의회 규정을 보면 대부분 전문분야별 위원구성의 범위를 정하고 해촉 사유로 본인 의사, 형의선고, 품위손상, 불성실한 협의회 활동 등을 규정하고 있다. 특별한 직업적 제한이나 범죄경력, 이해충돌 규정을 두고 있는 자치단체는 찾아볼 수 없다. 한편, 청주시의 경우 다른 지방자치단체와 달리 해촉 사유로 '심의 안건과 이해관계가 있음을 알게 되었음

9) 「인천광역시 자치경찰 시민참여 협의체 구성 및 운영에 관한 규정(2021-12-31 예규 제 7호)」
10) 규정 제5조 제3항.

에도 불구하고 회피하지 않은 경우'와 '위원회 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하거나 그 내용을 개인적으로 이용한 경우'가 포함되어 있다.[11] 시민참여 활동과 본인 직업과의 이해충돌에 관한 규정을 포함시킴으로써 시민들의 책무성을 강화하고, 대외적으로 직무의 공정성을 보여줄 수 있는 내용이라고 평가할 수 있다.

이런 배경에서 2022년 4월 26일 법률 제18848호로 제정된 「자율방범대 설치 및 운영에 관한 법률」에서 부패방지를 위한 시민참여 경찰활동을 위한 시사점을 찾을 수 있다. 우리나라의 자율방범대는 명실상부한 대표적 시민참여 경찰활동이라고 평가할 수 있다. 자율방범대는 지역주민들이 자율적으로 조직하여 야간 취약시간대에 순찰활동을 하면서 범죄신고, 청소년 선도 등 범죄예방활동을 지원하는 자원봉사조직으로, 2021년 10월 기준 전국 약 10만 442명, 4,225개 조직으로 구성되어 있다.[12]

〈표 9〉 2021년 5월말 기준 전국 자율방범대 조직 및 인원 현황

기관	조직수	인원
서울청	426	9954
부산청	171	2719
대구청	164	3961
인천청	142	3381
광주청	82	1714
대전청	141	2658
울산청	70	2439
세종청	27	562
경기남부청	527	13211
경기북부청	198	4723
강원청	252	7653
충북청	214	5240
충남청	331	7079
전북청	286	7338
전남청	349	7694
경북청	434	10410
경남청	376	8637
제주청	23	647

출처 : 공공데이터포털(https://www.data.go.kr/)

11) 「청주시 지역치안협의회 설치 및 운영 조례(2016.12.23 조례 제582호)」
12) 법제처 국가법령정보센터, 「자율방범대 설치 및 운영에 관한 법률」 제정이유.

「자율방범대 설치 및 운영에 관한 법률」은 '자율방범대의 설치·운영과 체계적인 관리 및 지원에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 자율방범대의 활동을 증진하고 치안유지·범죄예방·청소년 선도 등 지역사회 안전에 기여함'을 목적으로 한다(법 제1조). 이를 위해 자율방범대의 설립 신고제를 규정하고 있고, 자율방범대원의 결격사유, 위촉 및 해촉에 관하여 명문화 하고 있다.

동 법에서는 일정한 범죄경력을 가진 사람과 청소년보호법 상 청소년 출입·고용금지업소에 종사하는 사람을 결격사유로 정하고 있다.[13] 그 중에서 특정 업종 종사자에 대한 결격사유는 경찰 규제업무와 관련된 부패 가능성을 차단하기 위한 입법적 규정으로 평가할 수 있다. 자율방범대원 결격사유에 해당하는 업종 종사자는 아래 <표 10>과 같다.

〈표 10〉 자율방범대원의 결격사유에 해당하는 청소년 출입·고용금지업종

- 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 일반게임제공업 및 복합유통게임제공업 중 대통령령으로 정하는 것
- 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」에 따른 사행행위영업
- 「식품위생법」에 따른 식품접객업 중 대통령령으로 정하는 것
- 전기통신설비를 갖추고 불특정한 사람들 사이의 음성대화 또는 화상대화를 매개하는 것을 주된 목적으로 하는 영업. 다만, 「전기통신사업법」 등 다른 법률에 따라 통신을 매개하는 영업은 제외한다.
- 불특정한 사람 사이의 신체적인 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 행위가 이루어지거나 이와 유사한 행위가 이루어질 우려가 있는 서비스를 제공하는 영업으로서 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것
- 청소년유해매체물 및 청소년유해약물등을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것

출처 : 「자율방범대 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조

자율방범대원은 자율방범대장이 추천한 사람 중에서 결격사유가 없는 사람을 경찰서장이 위촉한다. 그리고 자율방범대원이 법에서 정하는 결격사유에 해당하거나 자율방범대법 또는

13) 제5조(자율방범대원의 결격사유 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 자율방범대원이 될 수 없다.
1. 미성년자 및 피성년후견인
2. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 사람
3. 금고 이상의 형의 집행유예 또는 선고유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 사람
4. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항에 따른 성폭력범죄 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 아동·청소년대상 성범죄로 형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)된 날 또는 집행이 유예·면제된 날부터 10년이 지나지 아니한 사람
5. 「청소년 보호법」 제2조제5호가목1)·2)·3)·7)·8)·9)에 해당하는 청소년 출입·고용금지업소에 종사하는 사람

동 법에 따른 명령을 위반한 경우 경찰서장은 지구대장 또는 파출소장의 요청에 따라 해당 자율방범대원을 해촉하여야 한다. 한편, 자율방범대원은 시·도경찰청장등이 지역사회의 안전을 위하여 요청하는 활동이나 지방자치단체장등이 지역사회의 안전을 위하여 요청하는 활동을 함에 있어 「형법」 제127조(공무상 비밀의 누설) 및 제129조(수뢰, 사전수뢰), 제130조(제삼자뇌물제공), 제131조(수뢰후부정처사, 사후수뢰), 제132조(알선수뢰)까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다(법 제6조 및 제17조).

이와 같이 자율방범대법은 시민참여 경찰활동에서 자율방범활동이 경찰 규제업무와 이해충돌의 우려가 있거나 부패나 일탈을 유발할 가능성이 있는 경우를 대비하여 일부 업종 종사자에 대한 제한을 두고 있다. 또한, 금지사항과 처벌사항을 명문화함으로써 자율방범대원의 책무성을 제고하고 있다. 결국, 입법화를 통해 시민참여 경찰활동의 양면성을 보완하고 있다.

Ⅴ. 결론

지금까지 시민참여 경찰활동의 확대로 인한 경찰부패 위험성과 이에 대한 대처방안을 검토하였다. 시민참여를 활성화하고 지원하는 한편, 시민참여로 인한 부패와 일탈의 가능성을 최소화하는 것이 필요하다. 경찰활동에의 시민참여를 어떻게 운영하느냐에 따라 이를 통해 경찰의 청렴성을 제고할 수 있고 시민들의 경찰업무에 대한 신뢰를 높일 수 있다. 그리고 역(易)으로 경찰의 부패 요인으로 작용할 수 있으며 경찰활동의 공정성에 대한 신뢰를 저해할 수 있다. 이제는 형식적인 시민참여를 넘어서 실질적인 시민참여 경찰활동으로서 그 운영 방식에 대한 고민을 해야 할 시점이다.

그 동안 우리는 경찰활동에 시민을 참여시키는 것 자체를 목표로 하였다. 시민참여가 형식적이든 실질적이든 크게 개의치 않았다. 그러나 시민참여는 민주주의 국가에서 경찰행정 목적 달성을 위한 필수불가결한 수단이면서 경찰행정의 효율성과 정당성 높여주는 기능을 한다. 이제는 시민참여의 형식과 내용을 변화시켜 경찰과 시민이 공동의 목표를 가지고 같은 방향을 바라보게 해야 한다. 경찰의 나아가야 할 방향은 시민들이 원하는 경찰의 모습과 같기 때문이다.

시민참여의 형태는 경찰 각 기능별로 매우 다양하다. 비상설 임시회의체부터 자율방범대와 같은 법적 근거에 의한 단체나 협의체까지 시민참여의 권한과 활동 내용이 질적·양적으로 다양하다. 따라서 획일적인 방안을 도출할 수는 없지만 시민참여의 활성화, 경찰활동 참여의 공정한 기회보장, 책무성의 강화, 경찰규제업무와의 이해충돌 및 법집행의 객관적 공정성 확보를 위한 제한요건의 설정 기준을 바탕으로 시민참여의 유형별 가이드라인을 마

련해야 한다.

또한, 경찰활동에의 시민참여는 시민들의 경찰 부패인식을 개선할 수 있는 방안이 될 수 있지만 그 이외의 시민들에게는 오히려 역효과를 나타낼 수 있다. 그리고 형식적인 시민참여 경찰활동의 운영은 시민과 경찰 양쪽 모두에게 부정적 효과를 가져 올 수 있다. 시민참여의 방식, 절차, 책임과 의무, 유·무형의 정당한 보상, 효능감 등을 고려하여 세밀한 방안을 마련해야 한다. 근대경찰의 창시자 로버트 필(Robert Peel)경이 '경찰이 곧 시민이고, 시민이 곧 경찰이다'라고 천명한 것은 경찰과 시민은 항상 함께해야 하는 필연적인 공동체이기 때문이다. 경찰부패 예방도 경찰과 시민 모두의 책임과 의무로 달성될 수 있다.

참고문헌

경찰청(2022),「자치경찰 소식」, 2022년 5월호.
국민권익위원회,「2021년 공공기관 청렴도 측정 결과」
_____,「2020년 공공기관 청렴도 측정 결과」
_____,「2019년 공공기관 청렴도 측정 결과」
_____,「2018년 공공기관 청렴도 측정 결과」
_____,「2017년 공공기관 청렴도 측정 결과」
김영식(2012). 유럽 주요 국가의 자원경찰제도에 관한 연구 : 영국, 프랑스, 독일 사례를 중심으로.「경찰학연구」, 12(3): 177-197
김영식(2016). 안전도시를 위한 치안 거버넌스 사례 분석 : 파리안전협약을 중심으로.「한국공안행정학회보」, 63: 55-76.
김홍주・이은국・이강래(2012). 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙행정부처를 중심으로.「한국정책학회보」, 21(4): 343-377
박상민(2018). 우리 실정에 맞는 자치경찰제 도입 방안 연구.「치안정책연구」, 32(3): 144-162.
윤성혜(2017). 경찰부패에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.「한국경찰학회보」, 19(6): 207-231.
이상수(2006). 뉴거버넌스 시대의 경찰부패방지와 시민참여 방안 연구.「국가정책연구」, 20(1): 101-130.
이상안(2005).「알기 쉬운 경찰행정학」제7판. 대명출판사.
한국법제연구원(2021),「2021년 국민법의식조사 연구」
「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」
「자율방범대 설치 및 운영에 관한 법률」
「인천광역시 자치경찰 시민참여 협의체 구성 및 운영에 관한 규정(2021-12-31 예규 제 7호)」
「청주시 지역치안협의회 설치 및 운영 조례(2016.12.23 조례 제582호)」
공공데이터포털(https://www.data.go.kr/)
규제정보포털(https://www.better.go.kr/)
OECD(1997). The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, Paris.
Police Corruption Perceptions Index(https://www.indexmundi.com/)
World Justice Project (https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/)
World Justice Project,「2021 Rule of Law Index」
_____,「2020 Rule of Law Index」
_____,「2019 Rule of Law Index」

투고일자 : 2022. 09. 09
수정일자 : 2022. 09. 24
게재일자 : 2022. 09. 30

<국문초록>

시민참여를 통한 자치경찰 청렴성 제고방안

김 영 식

경찰활동에의 시민참여는 경찰행정 목적 달성을 위한 필수불가결한 수단이면서 경찰행정의 효율성과 정당성 높여주는 기능을 한다. 또한, 시민참여를 통해 경찰의 청렴성을 제고할 수 있고, 경찰업무에 대한 신뢰를 높일 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 경찰의 부패 요인으로 작용하며 경찰활동의 공정성에 대한 신뢰를 저해할 수 있다. 이런 배경 하에 부패의 관점에서는 본 연구는 시민참여와 경찰부패에 대한 이론적 논의를 통해 근본적인 문제점을 도출하고, 시민참여의 양면성을 고려한 대응방안을 제시하고자 한다.

부패방지를 위한 시민참여 방식은 ①경찰활동에의 참여 기회, ②참여자의 자격 ③참여 과정에서의 역할의 관점에서 운영 구조를 설계할 수 있다. 우선, 투명한 절차와 공정한 기회가 보장된 경찰활동에의 참여라는 원칙을 정하고, 분야별 다양성과 전문성을 확보하는 방법으로 운영해야 한다. 다음으로 참여자의 자격과 참여 과정에서의 역할을 규정하는 방식이다. 시민참여의 종류에 따라 법령이나 자치법규, 내부규정으로 명확한 근거를 마련하고, 경찰 내부뿐만 아니라 대외적으로도 공개해야 한다. 특히, 참여 과정에서의 시민의 역할에 대하여 명확한 근거를 마련하는 것은 경찰활동에서 시민참여의 실질화에 기여할 수 있고, 경찰업무의 공정성에 대한 신뢰성을 높이는데 기여할 수 있다.

주제어: 시민참여, 자치경찰 청렴성, 경찰부패, 경찰규제