

# 경찰 부패방지제도 개선방안의 모색 : 영국과 홍콩의 사례를 중심으로

A search for better police corruption prevention programs  
Original

표 창 원(Pyo, Chang won)\*

## Abstract

The concept of police corruption can be divided into two different sub categories. The one is the misconducts rarely accompany reports or complaints because all of the involved parties take some sort of benefits, such as bribery in return for turning blind eye to illegal business. The other is, on the contrary, police misconducts usually result in complaints or reports made by members of the public, such as rudeness and misuse of power. Based upon this two-tier concept of police corruption, this article briefly reviews the anti-corruption policies and initiatives introduced during the presidency of Kim, Dae-Jung, analyse the anti-corruption systems and policies of the police in Britain and Hong Kong as model cases and tries to suggest directions for change the Korean Police should consider.

◆ 핵심어 : 경찰부패, 영국경찰, 홍콩경찰

---

\* 경찰대학 조교수

## I. 서론 - 경찰부패의 개념에 대한 이론적 고찰

사전적 정의의 부정부패(corruption)는 “뇌물이나 향응(bribery or favour)에 의한, 공무를 수행함에 있어 수반되어야 할 도덕성(integrity)의 오염이나 파괴<sup>1)</sup>”라고 정의되며 그 ‘대가성’에 중점을 두는 반면, Richard Ward같은 학자는 경찰부정부패(police corruption)를 “그 대가로 경찰관이 가치 있는 어떤 것을 받든 받지 않든, 법을 집행하고 치안 서비스를 제공함에 있어 불편 부당하고 공정해야 할 경찰관으로써의 권한을 옳지 않게 사용하여 경찰력 행사의 대상이 되어야 할 부정한 행위를 보호해 주거나, 어느 한편을 유리하게 해주고 다른 한편을 불리하게 하는 것<sup>2)</sup>”이라고 규정하여 그 대가성에 상관없이 경찰관이 그 권한을 불순한 의도로 사용한 모든 경우를 부정부패로 간주하고 있다. Golden Misner 역시 무엇을 받고 안 받고가 중요한 것이 아니라 그 ‘동기’가 중요함을 강조하여 “경찰관이 선물 등을 받음에 있어 그 ‘직무’와 관련이 있으면 그것은 ‘뇌물’이지만 ‘단순한 호의 내지는 친선(friendship)’이 동기일 경우엔 ‘뇌물’로 봐선 안 된다<sup>3)</sup>”라고 주장하고 있다. 이러한 견해들을 종합해 볼 때, “개인적인 이득을 얻기 위한 경찰관의 불법적인 행동”이 널리 인정되는 경찰부정부패의 개념<sup>4)</sup>이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 Charles Bahn이 지적하듯, ‘피의자를 엮어 넣기 위해 증거를 조작하는(illegal planting of evidence)’ 등의 잘못된 행위들도, ‘개인적인 이득을 얻기 위함’이라고 보기는 어렵지만, 부정부패의 범주에 포함시켜야 할 것이다. 5) 또한 Gerald Lynch는 ‘동료가 부정부패를 저지르고 있는데도 모른척하는 경찰관의 행위도 그로 인해 이득을 얻지는 않는다 하더라도, 직업윤리와 도덕적 의무를 팔아 동료의 환심을 샀기 때문에, 역시 부정부패의으로 보아야 한다<sup>6)</sup>’고 주장한다. 이러한

1) *Oxford English Dictionary*, second edition, 1989

2) Richard H. Ward, “Police Corruption: An Overview”, in *Police Corruption - ‘A symposium presented to the 82nd Annual Convention of the American Psychological Association’*, published by the Police Journal, Sussex, 1975, p. 34

3) Gordon E. Misner, “The organisation and social setting of police corruption”, 상계서, p. 27

4) 우리나라에서도 판료부패를 논할 때 이러한 개념이 통용되고 있다. 김해동, “부패의 작용”, 행정논총 제30권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1992, p. 119 참조

5) Charles Bahn, “The Psychology of Police Corruption : Socialisation of the Corrupt”, 상계서, p. 12

Lynch의 적극적 견해는 내부고발(Whistle blowing)이 보호받아야 할 행위임을 넘어서 '행하지 않으면 부패의 공범으로 처벌받아야 하는 의무'로 간주될 수 있음을 시사한다는 점에서 주목할 만하다.

여기에서는, 구체적 反경찰부정부패제도를 논의하기 위한 필요상 경찰부정부패 개념을 민원제기의 잠재성에 따라 둘로 나누어 보고자 한다. 그 첫째는, 관제당사자 모두가 이익을 보는 측면이 있어 불만이나 민원제기가 쉽게 일어나지 않는 부정부패(예를 들면, '뇌물이나 향응을 받는 행위')이고, 둘째는, 경찰관의 일방적인 권력·지위 남용이나 잘못된 일 처리 태도로 인권, 재산 또는 신체를 침해하거나 정신·물질적 피해를 입혀 불만이나 민원제기의 잠재성이 큰 행위이다.

이렇게 경찰부패개념을 이원적으로 분류하는 이유는 각 경우의 부패행위가 그 양태나 정도, 성격 면에서 차이가 있으며 그렇기 때문에, 대책의 강구에 있어서도 구분되어 논의되어야 하기 때문이다.

이러한 2원적 경찰부패개념을 바탕으로, 그 동안 김대중 정부에서 추진한 경찰부패 방지 정책의 성과와 한계에 대하여 간략히 알아본 후 성공적인 부패방지제도와 정책을 시행하고 있는 것으로 잘 알려진 영국과 홍콩의 경찰부패 방지제도와 비교를 통해 한국의 경찰 부패방지제도의 바람직한 개선책은 무엇인지를 모색해 보고자 한다.

## II. 김대중 정부의 경찰부패 방지 정책

김대중 정부의 경찰부패방지 정책은 1999년 11월부터 시행된 이무영 경찰청장의 "경찰대개혁 100일 작전"으로 대표된다고 할 수 있다. 이 청장은 그 동안 한국경찰이 '권력의 하수인'이라는 오명과 '부정부패' 및 '인권침해' 사례들로 인해 일그러져 왔으며 그로 인해 국민들로부터 외면당하는 '고립무원'의 처지에 놓여 있었다고 평가하면서 "제2의 창경"을 목표로 대대적 개혁을 추진하겠다고 선언하였다.<sup>6)</sup> 이후 진행된 경찰개혁 작업은 경찰 전 분야에 걸쳐 총 221개의 개혁과제를 추진하였는데, 이들을 분야별로

6) Gerald W. Lynch, "Police Corruption from the United States Perspective" in Police Studies Vol. 12, No. 4, Winter 1989, p. 166

7) 경찰청, 경찰백서 2001 (특집: 경찰개혁 1년 성과), 경찰청, 2001. pp. 3-4

나누어 보면 “기강확립” 16개 과제, “인사관리” 26개 과제, “근무여건 선진화” 92개 과제, “민생치안 강화” 25개 과제, “사회안전 확보” 6개 과제, “경찰이미지 개선” 19개 과제 및 “민원행정 개선” 37개 과제 등이다.<sup>8)</sup> 이 중 부패방지와 직접적으로 연관된 개혁 내용은 경찰대상 민원을 접수·해결하는 “청문감사관제도”의 도입 및 활성화, “3禁(금품수수 금지, 인사청탁 금지, 정보유출 금지) 운동”의 전개 및 금품 등을 수수한 경찰관 스스로 이를 반납하는 “포돌이 양심방” 운영이라고 할 수 있으며 간접적이며 부패에 영향을 끼치는 환경과 구조를 개선하는 개혁내용으로는 ‘일선 현장 근무의 3교대 근무 정착’, ‘자율근무체제’, ‘수당 인상 등 처우 개선’ 및 ‘경찰복지후생 종합대책’의 수립 시행과 ‘업무유공자 즉시 포상제’의 시행 등을 통한 “근무여건의 개선”과 “능력과 실적에 입각한 합리적인 인사원칙” 등이라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

경찰청에서는 이러한 경찰개혁의 결과 개혁추진 1년 후에는 이전에 비해 경찰관에 대한 징계가 57.7% 감소하는 등 경찰부패 문제 해결에 성과를 거두었다는 자체평가를 내리기도 하였다.<sup>10)</sup>

그러나 이러한 경찰개혁은 “100일 동안” 마치 군사작전을 하듯 급하게 추진되어 각 개혁 과제별 조율이나 장기적인 파급효과에 대한 예측이 부족했다는 문제점과 아울러, 1년 남짓에 불과했던 역대 청장의 재임기간의 압박에서 오는 ‘단기간에 결과가 나와야 한다’는 조급함이 반영되어 ‘모든 부문에 있어 가능한 모든 것을 바꾼다’는 백화점식 개혁이 이루어졌기 때문에 ‘어느 것 하나 제대로 바뀌지는 않았다’는 비판의 여지를 남겼다는 한계를 떨 수 밖에 없었다. 특히 부패방지 차원에서는 근무여건 개선 등의 간접적인 환경개선효과를 거두었다는 것 말고는 뚜렷한 개선책이 제시되지 않아 아쉬움을 남긴다. 무엇보다, 이러한 경찰개혁은 그 시작이 그랬던 것처럼 주창자인 이무영 청장이 퇴진하자 중단되고 새로운 청장의 부임과 함께 “기본에 충실한 국민의 경찰”이라는 새로운 슬로건이 표방하는 ‘고전적인 경찰본연의 업무에 충실’한 모습으로 돌아가고 있다.<sup>11)</sup> ‘개혁의 피로감’이라는 표현이 유행을 타듯, 항상 개혁을 부르짖으며 변화만을 강조할 수는 없겠지만 단숨에 모든 것을 바꾸듯 개혁 열풍이 몰아치다가 갑자기 ‘기본

8) 경찰청, 경찰개혁 성과와 발전방향 - [경찰대개혁 100일 작전] 평가분석 중심 -, 경찰청, 2000, p. 17

9) 경찰청, 21C 한국경찰의 비전, 경찰청, 2001년, pp. 16-21

10) 경찰청, 2000, 전거서, p.14

11) 경향신문 2001-12-11, “취임 한 달 맞은 이팔호 경찰청장 - ‘기본에 충실한 생활치안 역점’”

에 충실한 모습'으로 가라앉는 모습은 정책의 연속성이나 기대가능성 면에서 문제를 드러낼 수 있고 개혁작업에 투입된 수많은 자원과 인력 등을 감안한다면 국가적인 손실이 아닐 수 없다.

이러한 김대중 정부의 경찰부패방지 정책은 뒤에서 살펴 볼 외국의 사례에서 볼 수 있는 '외부 민간 감시기구'의 도입이나 '채용에서 승진까지 전 과정에 걸친 반부패 제도의 도입' 등 종합적인 "반부패 개혁"없이 '청문감사관 제도 도입' 및 '포돌이 양심방' 등 가시적이고 단기적인 '이벤트성 개혁'에 그쳤다는 아쉬움을 남기고 있다. 아울러, 감찰 기능의 획기적 개선이나 인사제도의 근본적 개혁 등 경찰내부 개혁은 물론, 자치경찰 제의 도입 등 경찰통제제도의 민주화도 이루어 내지 못했고 실효성 있는 반부패기구의 확립 등 국가적 반부패제도 정착의 성과도 이루어 내지 못했다는 점에서 큰 아쉬움과 함께 부패문제의 해결이 여전히 다음 정권의 중요한 숙제로 남게 되었음을 확인하게 된다.

### III. 영국과 홍콩경찰의 부패방지제도

수많은 나라들 중에서 영국과 홍콩을 비교대상 국가로 선택한 이유는 두 나라가 공히 세계투명성기구(Transparency International)의 국가청렴도 측정에서 높은 순위(영국 10위, 홍콩 14위, 한국 40위, 2002년)를 차지하고 있음은 물론, 경찰부패 척결을 위한 제도개혁을 가장 성공적으로 이루어 낸 것으로 평가받고 있기 때문이다.

#### 1. 영국경찰의 사례

영국에는, 전통적으로 경찰관의 업무나 행태를 감시하고 잘못된 행위를 적발해 내는 감찰제도가 없었다. 단지, 경찰관의 잘못된 행위에 대해 주민이 '불만(complaint)'을 접수시키면 해당 지방경찰청(Constabulary) 차장(Assistant Chief Constable)직속의 '민원처리 및 기강담당'부서(complaints and discipline department)에서 이를 조사하는데, 중대한 사안인 경우엔 그 조사에 있어 내무부 산하의 독립기구인 경찰

민원소(Independent Police Complaints Authority)의 감독을 받는다. 이러한 제도는, 앞에서 살펴본 경찰부패의 특성 중 “불만이나 민원의 대상이 되는” 일방적 부패나 권력남용행위가 많다는 데에 착안을 하여 외부로 잘 드러나지 않는 ‘관계당사자가 모두 이익을 보는’ 뇌물 수수 등의 비리 보다 권력남용이나 불친절, 부당·편파적 업무처리 등 민원의 대상이 되는 행위의 조사·처리에 치중함으로써 경찰에 대한 국민의 불만을 최소화하여 경찰의 정통성(legitimacy)을 높이려는 경찰전략(police strategy)의 일환으로 여겨진다.

최근에는, 이런 영국의 소극적인 부정부패 대응책이 최근에 불거져 나온 거액 수뢰사건의 원인이 되고 있다고 지적되기도 하여 런던수도경찰청 등 대도시 경찰에서는 기존의 경찰대상민원을 조사하는 부서(런던의 경우에는 complaints investigation branch)에 경찰비리관련 첩보를 수집하고 내사하는 등 민원이 제기되지 않더라도 적극적으로 부패·비리 경찰관을 색출해 내는 기능을 신설, 운영하는 등 대대적인 반부패 개혁을 실시해 오고 있다. 여기에서는 영국경찰의 전통적 反부패제도인 민원조사처리제도와 런던수도경찰청에서 시작된 최근의 반부패 개혁사례에 대해서 알아보기로 한다.

### (1) 전통적 부패방지제도 - Complaints Investigation System<sup>12)</sup>

영국경찰에는 평상시 경찰관들의 근무상태를 점검하고 비위사실을 적발하기 위한 통상 직무감찰이 없는데 그 이유는 대부분의 깨끗한 경찰관의 사기저하를 막고 전체적 비리혐오 분위기 조성에 의한 소수 비리 경찰관 격리가 소수 감찰반의 활동보다 비리 척결에 훨씬 효과적이라는 전통적 믿음 때문이며, 주민신고에 의한 비리경찰관 색출이 감찰활동보다 효과적이며 경찰조직은 사회전체와 공동으로 소수 비리경찰관 척결에 노력한다는 의식확산으로 비리사건 발생시 조직전체의 사기저하를 방지하는 효과도 동시에 거둘 수 있기 때문이다.

영국경찰은 각 지방경찰청 次長직속으로 “경찰민원조사과”(complaints and discipline department, 런던수도경찰청은 complaints investigation branch)를

12) 영국경찰의 주민신고 위주의 비리통제제도에 대한 더욱 자세한 설명은 Mike Maguire and C. Corbett, *A Study of the Police Complaints System*, London, HMSO, 1991 및 M. Maguire, "Complaints against the Police: The British Experience", in Andrew J. Goldsmith (ed) *Complaints Against the police - The trend to External Review*, Oxford, Clarendon Press, 1991 참조

두고 민원사건을 조사하며 중대한 비리 민원에 대해서는 독립된 “경찰민원소(Police Complaints Authority)<sup>13)</sup>”에서 조사를 감독하도록 법제화되어 있는데, 그 절차를 보면, 모든 민원은 각 경찰관서 경위 또는 경감급 담당자가 접수, 일단 모두 기록한 후 “경찰민원 조사과”에서 조사토록 하며, 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 “경찰민원소”에 보고하고 각 지방경찰청 “연례보고서”에도 포함시켜야 하고, “경찰민원소”는 필요하다고 판단될 때 조사관을 교체 지정하거나 재조사를 요구할 수 있으며 형사소추의 대상이라고 판단될 때에는 국립기소청장(우리의 검찰총장)에게 통보할 수 있다. 지방경찰청장은 조사 과정과 처리결과를 신속히 민원인에게 통보해 주어야 하며, 민원인이 그 결과에 만족하지 않을 시 “경찰민원소”에 제소할 수 있고, “경찰민원소”는 관계서류를 검토 후 “재조사” 또는 “처리결과에 하자 없음”결정을 내리거나 해당 경찰청장이 아닌 타 지역 경찰청장에게 해당 사건의 조사를 명령할 수 있다.

## (2) 反부패 개혁(Corruption and Dishonesty Prevention Strategy)

최근에 영국경찰을 둘러싼 거액의 비리혐의사건이 연이어 터지면서 영국경찰에 대한 대중적 지지와 신뢰가 흔들리고 있다고 판단한 정부와 경찰은, 주민의 민원제기와 신고에만 의존하는 기존의 수동적(reactive) 反부패제도만으로는 효과적인 부패억제와 통제를 할 수 없다는 인식 하에 1998년 새로운 종합적 反부패전략을 중심으로 한 경찰 개혁안을 내놓게 된다. 당시 런던수도경찰청장 폴 콘돈 卿은 새로운 反부패전략이

13) PCA (독립경찰민원처, Independent Police Complaints Authority) : 법조인, 교육자 등 신망있는 20인의 상임위원으로 구성. 경찰대상민원사건에 대한 경찰자체조사처리를 감독, 중요사건(뇌물수수, 사망사건 등)에 대해서는 직접 조사경찰관 선정, 경찰민원 자체조사처리결과와 타당성 여부 최종 판정. 각 지방경찰청은 매년 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 “경찰민원소”에 보고하여야 한다.

※ 독립경찰민원처(PCA) 보고 관련 PACE(영국 경찰과 범죄증거법)규정 :

- 경찰관의 행위가 사망 또는 중상을 야기한 경우 - 반드시 PCA에 보고되어야 하고 PCA가 조사를 감독해야 함
- 경찰관이 부상을 야기하였거나 부정부패와 관련사항 및 기타 중대한 체포당할 행위를 한 혐의 - 반드시 PCA에 보고되어야 하고 PCA는 조사를 감독할 수 있다
- 기타 지방경찰청장이 필요하다고 판단되는 사안 - PCA에 보고할 수 있고 PCA도 조사를 감독할 수 있다
- PCA는 인지도 다른 어떤 민원사건 조사에 대해서도 개입할 수 있고 조사를 감독할 수 있다

‘세계 그 어느 곳에서도 찾아볼 수 없는 포괄적인 反부패전략(comprehensive Anti-corruption Strategy, which we believe has no peer anywhere in the world)’이라고 자부하면서 그 목적이 ①부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 자가 결코 숨을 곳이 없도록 하고 ②경찰을 배신한 부패한 자들에 대한 잘못된 동료애와 충성심을 근절하며 ③부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 행동을 보는 즉시 신고하는 것이 경찰관들의 의무임을 확실히 하고 ④경찰관들이 비리나 부정직한 행위에 유혹 당할 가능성을 최소화하는 동시에 ⑤경찰관을 부패와 비리의 늪으로 빠트리는 자들 역시 강력히 응징하며 ⑥경찰관을 상대로 한 악의적이고 잘못된 민원제기에 강력히 대응하기 위함이라고 천명하고 있다.<sup>14)</sup>

여기에서는 “예방과 색출(prevention and detection)”, “폭넓은 참여(inclusion)”, “커뮤니케이션·홍보와 책임성 확보(focus and accountability)”, “관리와 지휘(supervision and leadership)”, “안전장치, 걸러내기 및 검사(security, screening and vetting)” 및 “부패차단(corruption and dishonesty proofing)”의 여섯 개 영역으로 나누어지며 각 영역들이 서로 유기적으로 연결되어 경찰관의 채용으로부터 은퇴까지 전 과정에 걸쳐 입체적으로 反부패제도가 기능하도록 설계되어 있는 이 ‘새로운 전략’의 구체적인 내용을 살펴 보기로 한다.<sup>15)</sup>

## 1) 예방과 색출(prevention and detection)

새로운 반부패 전략은 계속적으로 부패·비리와 부정직하고 비윤리적인 행위를 예방하고 색출해 낼 수 있는 기법과 시스템을 개발하고, 경찰조직전반에 걸쳐 부패를 척결하는 시스템을 확충하며 ‘정보’에 의한 효과적인 비리조사 능력을 증가시키고 지속적으로 ‘성실성 검사(integrity tests)’를 실시함으로써 부패·비리, 부정직 또는 비윤리적인 행위를 행하려고 생각하는 자들로 하여금 심한 공포심을 느끼게 한다는 것이다. 그 내용을 보면,

- ① ‘민원조사국(CIB)’에 접수된 사건에 대해 극도로 철저하고 세심하게 조사함으로써 확실한 형사입건 또는 징계처분을 받도록 함.

14) Sir Paul Condon, Forward for “Corruption and Dishonesty Prevention Strategy”, London, London Metropolitan Service, 1999

15) 상계서, “The Strategy”



- ② 계속적으로 혁신적이고, 창의적이며 실험적인 동시에 합법적이고 윤리적인 조사기법과 시스템을 개발.
- ③ 부패·비리와 부정직한 행위를 예방할 수 있도록 계속적으로 전 런던경찰을 대상으로 하는 '윤리성 검사(ethical testing)'를 기획하고 실시.
- ④ '성실성검사(integrity tests)'프로그램의 대상범위를 확대하여 비윤리적 행동과 비윤리적 지휘·감독, 인종차별, 성차별 행위들도 포함.
- ⑤ 지속적으로 정보수집 시스템을 향상시켜 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위들을 색출해 낼 수 있는 가능성을 극대화.
- ⑥ 전 경찰관들이 이러한 새로운 변화를 완전히 알 수 있도록 홍보.
- ⑦ 문제를 인식하는 경찰관이 언제라도 이를 제기할 수 있는 (공식 지휘계통 이외의) 대체적 네트워크를 개발
- ⑧ 직원들이 문제를 제기하고 이를 극복할 수 있는 조치를 취하지 못하도록 만드는 조직문화상의 문제점들을 연구하여 규명.
- ⑨ 내부고발 장려정책을 개발하고 시행하며 내부고발자를 지원해 주는 제도적 장치를 마련.
- ⑩ 모든 민감한 전산 및 문서자료에 대한 적절한 열람등급을 정하고, 열람기록이 반드시 남도록 하며 보이지 않는 경보시스템을 마련함으로써 경찰자료의 남용이나 악용을 방지.
- ⑪ '민원조사국(CIB)'과 지역 '민원조사대(complaints units)' 직원들은 가장 높은 수준의 정직성·윤리성을 유지하고 있음을 확실히 할 것.

## 2) 폭넓은 참여(inclusion)

새 반부패 전략은 또한, 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위의 예방과 색출 작업에 대한 런던경찰 소속 전 관리자들의 동참을 목표로 삼고 있다. 종래에는 反부패업무의 특성상 비밀유지가 중시되었었고 이로 인해 폭넓은 참여가 이루어지지 않아 전 소속원의 공감대를 얻는 실효성 있는 종합적 反부패제도가 확립되지 못하였다. 이제부터는 모든 중·상급 관리자들이 적극적으로 부패·비리 원인과 현상 확인 및 예방과 색출에 나서도록 하여 매우 어렵고 복잡한 부패문제에 대한 대응능력을 제고하고자 하는 것이다. 그 내용을 살펴보면,

- ① 특정한 개인과 진행중인 부패·비리 사건 조사에 대한 민감한 정보를 적

절한 관리자층 간부들과 공유하기 위한 규칙들과 시스템을 만들어 시행함으로써 이들을 어떤 형태로든 反부패 과정에 동참시킴.

- ② 조직내의 각 계급에 어울리는 '부패·비리의 성격과 징후에 따른 예방기법과 색출 시스템' 교육·훈련 패키지들을 작성, 실시.

### 3) 커뮤니케이션·홍보와 책임성 확보(focus and accountability)

새로운 反부패전략은 또한 그 중요성을 널리 인식시키고 인정받도록 널리 알리고 이해를 구함으로써, 그 성공을 위해 모두가 책임을 지고 적극적으로 참여하도록 유도하고자 하는 데, 그 내용을 보면,

- ① 조직내외에 대한 커뮤니케이션 향상과 홍보전략 개발.
- ② 새 反부패전략이 전체적인 런던경찰발전계획에 부합하고 조화될 수 있도록 함.
- ③ 범죄 예방, 범죄 진압 및 대민관계 등 전 경찰업무분야에 걸쳐 질적 서비스, 정직성 및 정통성이 확실히 유지되도록 함.
- ④ 모범사례 선정, 점검 및 감사 등을 효과적으로 활용하여 새 反부패전략이 경찰의 모든 업무의 핵심요소로 스며들 수 있도록 함.

### 4) 관리와 지휘(supervision and leadership)

새 反부패전략은 관리자들과 지휘자들이 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위의 실태를 파악하고, 예방하며 이에 대응하여 조치를 취하며 조직문화를 올바르게 발전시킬 수 있도록 지원하고 개발시키고자 하는데, 그 내용은,

- ① 각 업무분야와 전문기능에 맞는 체계적이고 처방적인 다양한 관리·지휘 모형을 개발.
- ② 포상 및 승진제도에 있어 윤리적 기준의 비중을 더욱 확대.

## 5) 안전장치, 걸러내기 및 검사(security, screening and vetting)"

새 반부패전략은 아울러, 가장 높은 수준의 정직성과 성실성을 갖춘 사람들을 경찰관으로 채용하고 경찰의 전문성을 제고하며, 이러한 런던경찰의 높은 수준에 미달하는 자들을 효과적으로 가려내고 재정과 예산의 낭비와 유출을 막고자 하는데, 그 내용을 보면,

- ① 경찰관 신규채용 대상자에 대한 심사와 조회를 보다 엄격히 실시.
- ② 경찰관들의 신상자료에 대한 열람을 보다 합리화하고 관리·지휘자들이 참고하도록 하여 문제의 여지가 있거나 잠재적인 부패가능성이 있는 직원에 대한 특별관리 체제를 개발.
- ③ 부패·비리의 잠재성이 큰 자리나 부서 혹은 계약업체에 대한 관리·감독 조사 제도를 도입.
- ④ 정직성과 성실성에 문제가 있다고 판단할 만한 합리적 이유가 있는 직원에 대해, 기본권을 보장하면서도, 관리·감독자가 특별히 관찰하고 발전시킬 수 있는 제도를 개발.

## 6) 부패차단(corruption and dishonesty proofing)

새 반부패전략은 경찰 정책, 업무 및 절차에 있어서의 높은 수준과 정직·투명성과 정통성·합법성을 확고히 함으로써 부패·비리와 부정직한 행위가 발생할 기회를 감소시키고자 하는데, 그 내용을 보면,

- ① 새로이 도입된 정보원 활용제도의 적극적 활용
- ② 현재 개발중인 새로운 '조사와 감사제도(inspection and review system)'에 의한 모든 감사와 점검시 부패·비리, 부정직 및 윤리적 사항들을 필수 조사대상으로 포함.
- ③ 약물오남용 관련 정책을 개발하여 경찰관 대상 약물검사 시행.
- ④ 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위 관련 정보관리 체계를 개선
- ⑤ 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위 관련 측정지수 개발
- ⑥ 모든 기존 또는 새로운 정책, 업무 및 절차에 대한 지속적인 점검을 통해 부패·비리, 부정직 및 비윤리적 행위가 스며들 틈이 없도록 보장하는 시

시스템을 개발.

- ⑦ 내부감사의 예방적 기능을 강화하고 잠재적인 권력남용, 공금횡령 및 비리 요소가 있는 부서나 지역에 대한 적극적 감사방법을 개발.

### (3) 평가

이 '새로운 反부패전략'의 핵심은, 그러나, '완전히 새로운 것'이라기 보다는 앞에서 설명한 기존의 '조직의 건강성과 경찰관 개인의 청렴성 향상·유지'라는 종합적 "부패 사전예방책"을 더욱 강화하고 민원제기와 신고에 의존하는 "경찰대상민원조사제도 (Police Complaints Investigation System)"에 한시적이고 부분적인 "적극적 비리 색출기법"을 도입하는 것으로 정리될 수 있다. 그렇지만, 부패·비리의 개념을 부정직, 비윤리적인 행위 및 모든 규칙 위반행위로 확대하고, 부패적결을 위한 공동의 합심노력을 담보하기 위해 조직내외의 커뮤니케이션과 대안적 네트워크 구축을 강조한 점 및 경찰활동의 전 부분에 '反부패 드라이브'를 걸어 '녹슨 부분을 닦아내는 정도'가 아니라 '전 부분에 방청제를 치는' 전방위 부패예방 시스템화를 구축했다는 것이 주목된다. 특히, 앞서 언급한 '잘 드러나고 민원의 대상이 되기 쉬운 부패행위'들은 여전히 전통적인 민원처리시스템을 통해 처리하면서 독립 외부기관인 PCA의 검증과정을 거침으로써 대국민 신뢰를 유지하는 한편, '잘 드러나지 않는 뇌물, 비리 등 심각한 부패행위'에 대해서는 적극적인 색출기법을 사용하는 이원화된 접근방법을 채택했다는 점이 눈에 띈다.

## 3. 홍콩

홍콩 경찰부패방지제도의 특징은, 경찰뿐만이 아닌 공공부문 전반의 부패·비리에 대한 종합적인 접근을 한다는 것이다. 즉, 영국에서와 같이 경찰내부 감찰기능과 '독립된 민간 경찰민원담당부서'를 설치·운영하고 있음은 물론, "독립 反부패청 (Independent Commission Against Corruption, 이하 ICAC라 칭함)"을 통해 공공부문 전체의 부정·부패·비리 등 불법부당한 행위 관련 민원을 접수하여 독자적 조사 및 수사를 행하며, 홍보와 교육 및 부정부패 예방대책 수립등 종합적인 反부패활동을 행한다는 것이다.

### (1) 독립 반부패위원회(ICAC, 廉政公署)<sup>16)</sup>

경찰과 기타 정부기관으로부터 독립되어 있는 ICAC는 1974년 설립되어 강력한 반부패 활동을 전개하고 있는데, 그 부패척결 성과가 전 세계적으로 알려져 호주의 뉴사우스웨일즈에서도 1989년, 유사한 기능을 수행하는 같은 이름의 독립 反부패청(ICAC)을 설치, 운영하고 있다.<sup>17)</sup> ICAC는 그 성공의 비결로 'ICAC와 홍콩주민들간의 긴밀한 동반자관계(a close partnership between the community and the ICAC)'를 꼽고 있으며 ①부정부패의 효과적인 색출, 조사 및 기소 ②부정부패의 유혹과 기회를 차단하는 사전예방 활동 ③주민들을 대상으로 한 반부패 홍보활동 및 교육 실시로 전 사회적인 反부패 분위기 조성을 동시에 추진하는 부패에 대한 "3중 공격(three-pronged attack)"을 기본 전략으로 삼고 있다.

홍콩 ICAC는 경찰부패문제를 해결하기 위해 탄생되었는데, 1970년대에 들어서 경찰을 포함한 공직 전반에 걸친 만연한 부패와 부정에 염증을 느낀 홍콩주민들이 시위대를 형성하여 거리로 나서기 시작하여 국가적 문제로 대두되자 당시 홍콩 총독 Sir Murray MacLehouse는 신망받던 판사인 블레어-커 卿(Sir Alastair Blair-Kerr)을 단장으로 하는 조사위원회를 구성, 해결책을 제시하도록 하였고 조사위원회는 '부정부패와의 싸움을 이끌어 나갈 독립적이고 강력한 기구의 창설'을 권고하여 1974년 2월, 경찰을 포함한 어떤 정부부서도 부터도 독립된 총독(Governor, 현재는 Chief Executive)직속의 ICAC가 탄생하였다.

ICAC의 조직구조는, "3중 공격"전략에 입각하여 "작전국(department of operations)", "예방국(department of prevention)" 및 "주민 협력국(department of community relations)"으로 구성되어 있다. "작전국"에서는 부정부패 혐의에 대한 신고와 제보를 접수하고, 이를 분석·평가하고, 조사한다. "예방국"에서는 모든 정부기관과 공공기관의 업무와 절차에 대해 부정부패 기회를 감소시키기 위한 점검을 실시하며, 요청이 있을 경우 민간기업·단체에게 부정부패 예방 자문을 제공한다. "주민협력국"에서는 부정부패의 폐해에 대한 주민교육을 실시하고, 부패척결을 위한 주민의 참여와 지지를 고양시키는 업무를 수행한다. 2002년 현재 ICAC에는 총 1,314명의 직원이 있으며 대부분 계약직이고, 이들 중 절반 이상은 ICAC에서 10년 이상 근무하고 있다. ICAC 직원들은 법, 행정, 화법 및 컴퓨터 교육을 공동으로 이수하고 각 분야별로

16) 홍콩 독립 反부패위원회 공식 홈페이지 <http://www.icac.org.hk/> 참조.

17) 호주 뉴사우스웨일즈 ICAC의 공식 홈페이지 <http://www.icac.nsw.gov.au/> 참조.

전문교육을 이수하는데, “작전국”직원은 ‘수사기법’, “예방국”직원은 ‘시스템 점검’·‘감사’·‘정보 관리’ 및 ‘모범적 관리기법’, “주민협력국” 직원은 ‘마케팅’ 및 ‘공동체 활동’에 대한 전문교육을 받게 된다. 특히, 가장 방대한 인원을 보유하고 있는 ICAC의 핵심조직인 “작전국”에서는 민원접수나 신고 이외에도 ‘첩보수집’, ‘정보원 활용’ 및 ‘위장잠입 작전(under-cover operation)’ 등의 ‘적극적 색출기법’기법을 활용한다.

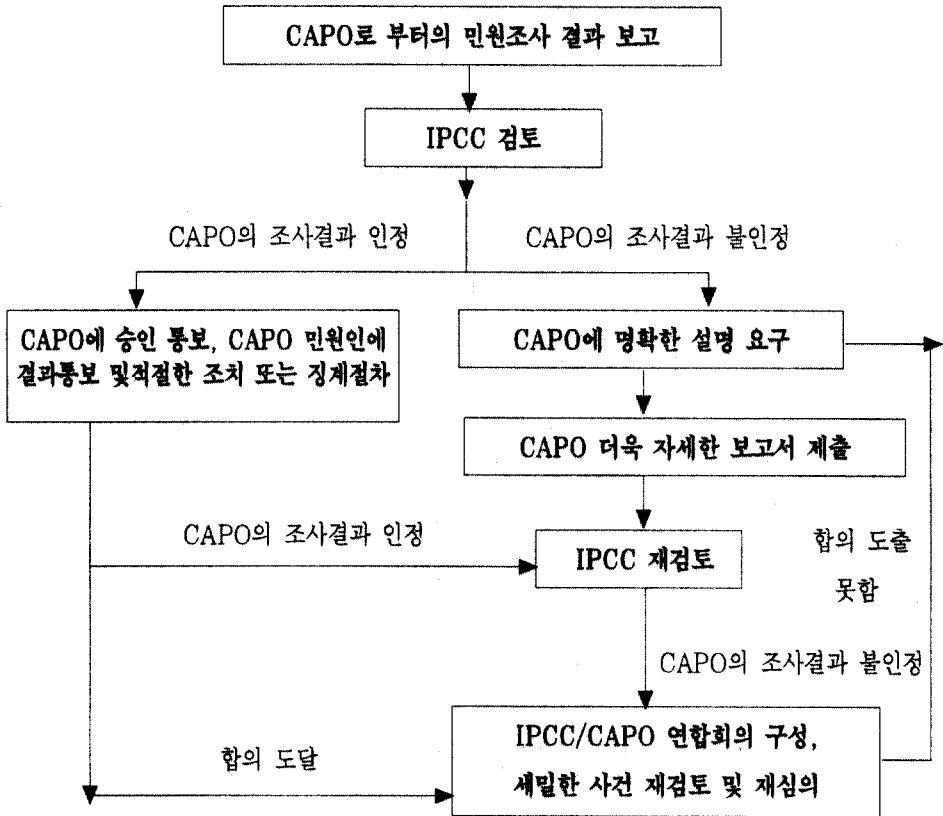
## (2) 독립 경찰민원위원회(Independent Police Complaints Council, IPCC)18)

IPCC의 조직, 임무와 기능 등은 영국의 PCA와 거의 흡사한데, 이는 홍콩이 영국의 식민지였음을 감안하면 쉽게 이해된다. 홍콩행정장관(the Chief Executive)직속 기관인 IPCC는 경찰로부터는 ‘완전히 독립’되어 있으며 경찰에 제기된 민원에 대해 홍콩 경찰청 민원조사실(the Complaints Against Police Office, 이하 CAPO라 칭함)19)의 조사과정과 결과를 모니터하고 점검하여 경찰대상 민원조사의 ‘공정성(impartiality)’과 ‘객관성(objectivity)’을 확보하는 것을 그 존재 목적으로 삼고 있다. 또한, 경찰민원조사절차를 더욱 ‘철저(thorough)’하고, ‘투명(transparency)’하고, ‘공정(fairness)’하고 ‘신속(speed)’하게 할 수 있는 수단과 방법을 찾아내고 권고하는 정책적 임무도 수행한다.

18) 홍콩 독립 경찰민원위원회의 공식 홈페이지 <http://www.info.gov.hk/ipcc/> 참조.

19) 홍콩경찰청 민원조사·감찰과(Complaints and Internal Investigation Branch)소속으로 경찰관, 전의경, 주차단속원 및 경찰소속 민간인들의 불친절, 불공정 행위등에 대한 민원을 접수, 조사한다.

〈그림 1〉 IPCC의 경찰민원조사 모니터링 절차



### (3) 경찰청 민원조사·감찰과(Complaints and Internal Investigation Branch)<sup>20)</sup>

영국경찰의 민원조사과(Complaints and Discipline Department)가 차장직속인 데 반해, 홍콩경찰의 민원조사·감찰과는 민원조사실(CAPO)과 감찰실(Internal Investigations Office, 이하 IIO라 칭함)을 함께 두고 있으면서도 청장으로부터 3단계의 결재라인(차장-국장-부국장)밑인 “서비스 향상팀(Services Quality Wing)”에 ‘연구·감사과(research and inspection branch)’ 및 ‘주민만족도 담당과

20) 홍콩경찰청 공식 홈페이지 <http://www.info.gov.hk/police/> 참조.

(Performance Review Branch)'와 함께 위치하고 있다. 이는, 부분적으로는, CAPO가 IPCC, IIO는 ICAC 라는 독립 민간기관에 의해 감독을 받고 협력관계를 유지하고 있기 때문이라고 풀이된다.

#### (4) 평가

영국의 경우에서도 그랬지만, 홍콩 경찰의 경우에는 더욱 분명히 앞에서 논의한 광의적 경찰부패 중 '주로 불만과 민원의 대상이 되는 경찰의 부당행위'와 '관계 당사자들이 서로 이익을 보기 때문에 적발하기 어려우나 그 폐해는 더욱 심각한 뇌물 수수 등 협의의 부패·비리행위'에 대한 담당부서와 처리방법이 구분된다는 것을 알 수 있다. 다시 말하면, 불친절·무례·폭언·부당한 처분 등 '주로 불만과 민원의 대상이 되는 경찰의 행위'에 대해서는 CAPO가 민원제기 당사자의 주장에 대한 사실확인을 중심으로 조사하고 IPCC가 이를 감독하여 중재·민원철회·징계 등의 결과를 도출함으로써 민원을 해결하거나 의혹을 해소하여 주민 만족도를 높이고 경찰에 대한 신뢰를 유지·향상시키며, '뇌물 수수 등 부패·비리'에 대해서는 경찰의 IIO와 강력한 독립 反부패 기관인 ICAC가 협력·연계 하에 종합적이고 적극적인 색출·예방·인식전환 전략을 사용하여 대처한다.

### IV. 결 론 - 한국 경찰부패 방지제도 개선 방안

경찰의 부패는 중요하고 심대한 인권침해와, 때로는, 생명의 상실로 연결이 되는 위험성을 내포하고 있다. 경찰의 입장에서 본다면, 부패가 만연하다는 의혹과 이에 따른 대중의 불신은 어떠한 경찰의 노력과 업적도 인정받고 받아들여지지 않는 서글픈 현실로부터 벗어나지 못하게 하는 족쇄이다.

이제 우리 경찰의 부정부패문제를 해결할 바람직한 대책은 무엇인지를 구체적으로 살펴보아야 할 때가 되었다. 물론 김대중 정부 들어 전에 없는 경찰개혁 작업을 수행하였고 상당한 제도개선 효과도 거양되었다. 하지만, 앞에서 고찰한 외국 경찰부패방지 제도와 비교해 본다면 아직 부족한 점이 많다 하겠다. 이에 한국경찰의 부패방지 제도



를 국제적 기준에 걸 맞는 수준으로 끌어올린다는 목표 하에 한국의 실정과 외국 제도의 시사점을 중심으로 하여 제도개선 방안을 제시해 보고자 한다.

## 1. 경찰의 통제와 감시 대책

부정부패의 예방과 척결을 위한, 그리고 경찰을 대상으로 하는 민원과 불만의 효율적이고 만족스러운 해결을 위한 핵심인 경찰통제·감시와 관련해서 짚고 넘어가야 할 문제는 영국의 PCA나 홍콩의 IPCC같은 “외부 독립 민간 경찰민원 담당기구”의 신설 여부이다. 결론부터 이야기하자면, 우리에게도 경찰대상 민원 조사의 공정성과 타당성을 보장해 줄 수 있는 독립 민간기구가 필요하다. 그러나, 앞에서 살펴본 “부패방지위원회”, 또는 현행 “국민고충처리위원회”나 “경찰위원회”와의 중복성 내지 역할구분의 문제가 대두되므로 현행 “경찰위원회”가 이런 기능을 수행하는 것이 더 효율적이고 바람직할 것이다. 분명한 것은, 경찰을 대상으로 한 민원이 제대로 처리되는지, 경찰의 자체 조사결과가 타당한 지를 점검하고 감독하는, 그래서, 궁극적으로 주민 만족도를 높이고 경찰에 대한 주민 신뢰도를 향상시키는 한편, 악성 민원으로 피해를 입는 억울한 경찰관이 발생하지 않도록 보장해 주는, 독립된 외부 민간 기구의 존재는 반드시 필요하다는 것이다.

## 2. 경찰의 내부개혁 방안

무엇보다도 중요한 것이 경찰내부의 개혁과 부패방지제도 확립 노력이며 경찰내부개혁은 확실하고 강력하게 추진되어야 한다. 김대중 정부에서 한 때 추진되던 경찰개혁작업이 그 성과와 문제점에 대한 심도 깊은 분석을 통한 새로운 개혁작업으로의 전환과정 없이 중단된 것은 문제라고 보여진다. 여기에서는, 김대중 정부에서 추진된 경찰개혁의 한계를 보완하기 위해 외국의 사례를 참고로 한 구체적인 개혁과제들에 대해 논의해보고자 한다.

### (1) 경찰활동 전 과정에 걸친 反부패 시스템의 구축 및 기능

부패라는 질병에 대한 가장 확실한 치료는 조직의 건강성을 회복하여 저항력을 높임으로써 부패균을 몸에서 몰아내는 것이다. 다시 말해서, 앞에서 살펴 본 영국의 새로운 종합적 反부패 전략에서 추구하듯이, 경찰관의 채용에서부터 퇴직 시까지 전 과정에 걸쳐 反부패 드라이브를 거는 것이다. 그 구체적인 방안들은 다음과 같다 :

- ① 경찰관 채용제도의 개선 : 경찰관의 채용에 있어 무엇보다 그 정직성과 성실성을 가장 중요한 기준으로 삼아 주위사람의 평을 포함한 철저하고 까다로운 조회와 확인 과정을 거쳐 선발하여야 할 것이다. 이를 위해서는 경찰관 채용방식을 현재의 '시험위주'에서 경찰관련학과 졸업 등 '자격위주'로 전환하고 대신 면접 및 환경조사, 경력조회 등을 중요한 선발기준으로 삼는 획기적인 제도개혁이 필요할 것이다.
- ② 경찰교육제도의 개선 : 현재 6개월인 신입순경교육 기간을 대폭 늘리고, 강의와 집단훈련 위주의 교육방식을 '실습과 체험 위주'로 전환하며, 교육기간 중 실질적인 '역할연기', '모의상황훈련' 및 현재 경찰대학에서 운용 중인 '명예제도' 등을 통한 反부패 훈련을 통해 부패저항력을 키워나가도록 하여야 할 것이다.
- ③ 전문화 및 인사의 투명성 확보 : 수사 등 전문분야의 경과제 도입 등 경찰업무를 전문화하고, 이러한 전문성에 기반한 객관적 평가방법을 도입하여 일선배치와 보직 결정과정의 투명성과 공정성을 극대화하여야 할 것이다.
- ④ 승진과 포상제도의 개선 : 시험과 연공서열, 상사의 주관적 평가에 의존하는 현재의 승진과 포상제도를 개선하여 정직성과 성실성 등 윤리적 측면을 가장 중요한 기준 중의 하나로 삼고 업무성과와 실적에 따라 신상필벌이 이루어지는 방향으로의 제도개선이 이루어져야 할 것이다.
- ⑤ 부패기회의 차단 및 관리제도 도입 : 무작위 윤리성 검사(ethical testing)와 성실성 검사(integrity tests)<sup>21)</sup> 등을 통해 부정부패의 기회를 차단하는 동시에 부정부패의 기회를 엿보는 자들에게 공포심을 불러일으키며, 내부고발 장려정책을 수립하여 시행하고, 부패의 전력이나 잠재성이 있는 경찰관에 대해서는 특별한 관리와 지속적인 상담 및 반부

21) 대상을 무작위로 선정하여 처리하는 모든 업무, 서류, 주변집기 등을 철저히 조사하고 감사하며 면담함으로써 업무수행능력과 정직·성실도를 점검하는 제도.

패 교육을 실시하며, 각 계급과 분야별 '부패·비리 징후 식별법'을 개발하여 징후 발견시 예방 또는 색출하는 시스템을 구축하여 시행하고, 정기적 순환배치와 지휘·감독자의 부패예방 활동을 중요한 평가의 기준으로 삼는 등 가능한 모든 부분에 '부패방지'의 관점에서 필요한 모든 조치를 취하고 이들 조치의 진행상황을 점검하는 反부패 담당관을 지정, 지속적으로 점검하여 확실한 실행을 담보해야 한다.

## (2) 二元的 경찰부패 개념의 확립 - “민원조사”와 “감찰”의 분리

앞에서도 이야기했지만, 경찰부패의 특징은, '불만과 민원제기의 잠재성이 큰 일방적 부당행위'가 많은 부분을 차지하고 있다는 것이고 이러한 잠재적 불만과 민원이 제대로 접수되고 처리되지 않을 경우 경찰전체에 대한 전 사회적 불신으로 확산될 가능성이 많다는 것이다. 아울러, 경찰에도 거의 모든 공공부문이 공유하는 “뇌물수수 등 관계당사자가 모두 이익을 보는, 그래서 신고나 적발이 어려운” 부정부패도 상존하고 있다. 이제까지의 한국 경찰 내부감찰에 대한 대체적 평가는, 후자의 부패적발과 해결을 목적으로 하고 있으면서 실제 실적의 많은 부분은 민원과 진정, 신고에 의한 전자의 부패로 울리고 있다는 것이다.

위에서 살펴본 외국의 경우에서와 같이, 이제 한국경찰도 경찰부패의 개념자체를 새로이 정립하여야 한다. 그래서, 감찰과와 민원조사과를 분리시켜 각 특성에 맞는 업무를 분장, 실시해야 한다. 경찰청과 지방청 감사관실에 민원조사과를 설치하고 경찰서에는 현행 “청문감사관실”로 민원실을 이관하여 민원의 접수와 철저한 조사, 정확한 진상규명이 이루어지도록 함으로써 “주민의 경찰에 대한 불만과 민원”이 한 점 의혹 없이 다루어지고 진실규명 후에는 ‘중재’, ‘사과’, ‘합의’, ‘화해’, ‘보상’ 등 적절한 비공식적 해결과 필요한 경우 징계 등 공식적 조치, 그리고 오해나 악의에 의한 민원일 경우 해당 경찰관의 정당성을 입증해 주도록 하여야 한다. 또한, 민원조사결과를 제도나 태도·문화 개선으로 연결시킴으로써 궁극적으로 경찰의 대 국민 서비스 수준의 향상을 도모하고 경찰에 대한 국민의 신뢰를 증진시키는 원동력 역할을 하도록 해야 할 것이다. 또한, 장기적으로는, 청문감사관실이 ‘직원간 갈등 등 분쟁해결’, ‘경찰관 복지 향상’ 및 ‘여성 및 소외계층 지원’ 업무를 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 기능은 분명히 “감찰”과는 다른 기능이며 무엇보다 모든 관계당사자의 말을 “잘 들어주고”, “정확하게 상황을 파악”하는 자세와 “중재” 등 전문적 기법이 필요한 고유의 업무영역이다.

그렇기 때문에 현재 “청문감사관실”에서 “감찰”기능은 빨리 제거해 내야 한다.

경찰청과 지방경찰청의 감찰과는 지금의 기능에서 “민원조사과”에서 수행할 민원접수 처리 기능을 제외하고 보다 적극적이고 장기적인 “비리색출기법”을 사용하여 ‘지위고하를 막론하고’ 비리혐의자를 가려내어 “한국경찰의 명예를 수호한다”는 절대이념을 지켜야 할 것이다. 이를 위해서는, 감찰직을 전문경과로 분류하든지 하는 인사상 특례조항을 마련하여 가장 “깨끗하고 성실하며 능력 있는” 경찰관만이 감찰과에 들어 올 수 있도록 하여야 하며 처우나 승진 등의 혜택을 통해 ‘옆도 뒤도 돌아보지 않고 오로지 비리척결에만 전념하는’ 감찰과의 “전통”을 수립하여야 한다. 검찰에 적발되거나 언론에 보도되는 경찰비리혐의자들(실수나 사고로 인한 경우가 아닌)이 발생할 경우 치욕으로 알고 ‘근무평정’의 감점요인이 되는 감찰제도가 형성되어야 한다.

아울러, 감찰관이 파출소나 검문검색 근무감독을 하는 등 ‘정규 업무감독체제’를 통해 해야 할 ‘일반적 통제’를 위해 남용되는 사례와 지휘관이 특정 인물을 지목·표적감찰 하거나, 민원이 제기된 사건에 희생양을 찾아 무리하게 규칙위반 사실을 찾아내는 행태는 감찰에 대한 근본적 신뢰를 무너뜨리는 원인이므로 어떤 경우에라도 결코 행해서는 안 될 것이다.

### (3) 부패방지를 위한 커뮤니케이션·홍보의 강화

여기서 ‘커뮤니케이션’이란 활발하고 자유로운 의사소통을 의미한다.

경찰부패의 방지효과를 높이기 위해서는 경찰 내에서나 경찰과 바깥사회 사이에서나 자유롭고 활발한 의사소통과 정보교환이 가능한 다양한 “네트워크”가 구성되어야 한다. 경찰부패의 중요한 원인중의 하나이며 부패를 고질화시키는 요인이기도 한 것이 조직 내의 “비밀주의(secretcy)”이다. 내부의 일을 외부에 알리면 “배신자”요, 아랫사람이 단계를 뛰어넘어 지휘관에게 문제를 토로하면 “월선 보고”로 치부되는 ‘커뮤니케이션의 단절상태’야 말로 부정부패의 자양분이다. 그러므로, 경찰관들이 공식적인 업무상 상하관계 만이 아닌 경찰내외의 동호인 모임이나 학회 등을 통한 다양한 ‘커뮤니케이션 네트워크’에 소속되어 자연스럽게 경찰내부의 문제들이 사회 각 부문에 알려지고 점검되어 경찰조직이 공개화·투명화 되고 동료나 상사의 비리도 지휘자나 감찰과, 또는 외부 네트워크를 통해 알려져 조치될 수 있는 분위기가 조성되어야 한다. 아울러, 경찰이 주민과 함께 부패·비리를 추방할 결연한 의지를 가지고 있음을 지역사회와 주민들에

게 널리 알려 주민들이 감시하고 신고할 수 있도록 적극적인 홍보를 하여야 소수 부패 경찰관이 발붙일 여지를 획기적으로 줄여 나갈 수 있다.

#### (4) 건전한 조직문화의 진작

부정부패의 토양은 경찰조직내의 비밀주의, 빗나간 맹목적 충성주의, 외부인을 불신하는 배타주의, 정의실현을 믿지 않는 냉소주의, 야간근무와 긴 대기시간 등으로 인한 지나친 음주와 불건전한 오락 행위 등 어둡고 칙칙한 하위문화이다. 경찰관 개개인이 삶을 사랑하고 가족과 많은 시간을 함께 보내며 사회의 밝은 쪽을 바라보는 긍정적 가치관을 가질 수 있도록 건전한 문화를 진작시켜야 한다. 이러한 건전한 경찰문화의 진작을 위해서는, 경찰관이 문화활동을 할 수 있는 기본적 여건이 구비되어야 하며, 상관이 주재하는 강제적 술자리나 불합리한 장기간 대기 등의 잘못된 '후진적 집단문화'를 빨리 탈피하여야 한다.

#### (5) 처우개선·사기 진작

경찰 보수의 현실화 요구는 어제오늘의 이야기가 아니다. 하지만, 국가전체가 경제적 어려움에 직면해 있는 상황에서 박봉에 시달리는 다른 모든 근로자들을 외면하고 경찰의 보수만 무조건 올릴 수도 없는 노릇이다. 그러나, 분명한 것은, 주어진 경찰예산의 합리적 사용으로 경찰관이 '일한 만큼' 받게 해 주려고 노력하는 자세가 필요하며, '줄 돈이 없으면' 시간외근무를 시키지 말아야 한다는 평범한 경제논리를 다시 상기시킬 필요가 있다. 영국 등 선진국 경찰의 시간외근무수당은 정규근무시간의 2-3배이며, 한정된 지방자치경찰의 예산 범위 내에서 비싼 경찰관 인건비를 충당해야 하기 때문에 시간외근무의 필요성과 타당성이 인정되어 '승인을 받은' 경찰관만 시간외근무를 할 수 있다. 많은 시간의 시간외 근무가 가능한 형사과(CID)에 우수인재가 경쟁적으로 몰리는 이유중의 하나이다.

그동안 경찰관 사기진작 방안으로 계급을 신설(경장)하고 근속승진 제도를 도입하는 등 주로 '계급주의적 사고'에서 나온 개선책은 결국 '계급인플레이'와 특정계급에서의 '승진적체현상'을 유발시켜 오히려 '사기저하'의 요인이 되고 있다. '사기'라는 것은 하고 싶은 일을 기분 좋게 하고 인간다운 대접을 받으며 일한 만큼의 보수를 지급 받고, 잘 할 때 합당한 상을 받고 못할 때 그에 맞는 불이익을 당해야 상승되고 유지된다. 국민에게

양질의 경찰서비스가 제공될 수 있는 합리적 경찰비용의 단가를 계산하여 국가 예산의 범위 내에서 적당한 경찰력을 선발, 유지하고 도구와 장비를 현실화하고 충분한 보수와 합리적인 근무방식 및 쾌적한 업무환경을 조성할 계획은 추진하지 않고 그저 '되도록 많은 수의 경찰관을 최대한 근무시켜 사회질서를 유지'하겠다는 극도로 비정상적이고 비합리적인 사고를 가지고 있는 정치권과 행정고위관리 및 경찰 고위층의 '기본 철학'이 바뀌지 않는 한 경찰의 부패와 비리행진은 중단 없이 계속 될 것이다.

## 참고문헌

### - 국내문헌 -

- 경찰청, 21C 한국경찰의 비전, 경찰청, 2001년  
경찰청, 경찰개혁 성과와 발전방향 - (경찰대개혁 100일 작전) 평가분석 중심 -, 경찰청, 2000  
경찰청, 경찰백서 2001 (특집: 경찰개혁 1년 성과), 경찰청, 2001.  
경향신문 2001-12-11  
김해동, "부패의 작용", 행정논총 제30권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1992  
표창원, "영국경찰의 사례를 통해서 살펴본 우리 실정에 맞는 자치경찰제 정립을 위한 전제 조건", 시민을 위한 경찰발전 연구회 제1회 학술회의 논문집, 1999.5.14

### - 외국문헌 -

- Goldsmith, Andrew J. (ed) *Complaints Against the police - The trend to External Review*, Oxford, Clarendon Press, 1991 - M. Maguire, *"Complaints against the Police : The British Experience"*  
Hornby, A.S. and Ruse, Christina, *Oxford English Dictionary*, second edition, 1989  
Jeaffreson, D. G., *"The Importance of a Three-Pronged Attack on Corruption and an Assessment of its Effectiveness"*, in *Police Studies*, Vol. 12, No. 4, Winter 1989

- London Metropolitan Service, "Corruption and Dishonesty Prevention Strategy", London, 1999
- Lynch, Gerald W., "*Police Corruption from the United States Perspective*" in Police Studies Vol. 12, No. 4, Winter 1989
- Maguire, Mike and Corbett, C., *A Study of the Police Complaints System*, London, HMSO, 1991
- McAulay, Ronald Peter, "*The Impact of Management Practices on Corruption*" in Police Studies, Vol. 12, No. 4, Winter 1989
- Reiner, Robert, *The politics of The Police*, London, Wheatsheaf, 1992
- Roberts, Sir Denys, "*Corruption, Law and the Community*" in Police Studies, Vol. 11, No.1, Spring 1988
- The Police Journal, Police Corruption - 'A symposium presented to the 82nd Annual Convention of the American Psychological Association', Sussex, 1975

#### - 웹사이트 -

- 머씨사이드 경찰청(영국) <http://www.merseyside.police.uk/recruit.htm>
- 런던수도경찰청(영국) <http://www.met.police.uk/>
- 홍콩 경찰청 <http://www.info.gov.hk/police/>
- 홍콩 독립 반부패위원회(ICAC) <http://www.icac.org.hk/>
- 홍콩 독립 경찰민원위원회 (IPCC) <http://www.info.gov.hk/ipcc/>