

# 경찰 감사시스템의 한계와 실효성 제고방안 - 감사의 효율성과 신뢰성 제고를 중심으로

## A Study on the Limitations and Proactive Measures of Police Audit and Inspection System in Korea

이상수(Lee, Sang Soo)\*

### ABSTRACT

This paper seeks to present the results of a critical analysis of major issues surrounding the ongoing debate on reform of police audit and inspection system in South Korea. After a brief review of the theory of police audit and inspection and current practice, a set of important issues was reviewed and analyzed through a comparative perspective. The purpose of this study is to explore the enhancing of police audit and inspection system in Korea. Especially, the directions for reform were made for improving police audit and inspection. Specific policy recommendations were suggested performance audit, internal audit, system audit, risk-management audit and control self-assessment. The study will help identify detailed approaches about how to enhance police audit and inspection system in South Korea.

Key words: 경찰 감사시스템(Police Audit and Inspection System), 자체감사(Internal Audit), 성과감사(Performance Audit)

## 1. 문제의 제기 및 연구의 목적

최근 경찰관들에 의한 자체사고가 끊이지 않고 발생하면서 급기야 2009년 3월 26일 “경찰 기강확립 및 사정역량 강화 종합대책”이 발표되기에 이르렀다. 그러나 그 이후에도 자체사고는 끊이지 않았고, 이에 따라 경찰의 총체적 근무 태만과 기강 해이에 대한 언론의 질타가 쏟아졌다. 예컨대, 근무 중 성인오락실에서 강도 행각을 하고, 압수한 유사석유제품을 시중에 유통하는가 하면, 성매매 업주에게서 뇌물을 받고 단속정보를 제공하거나 오락실 단속무마 대가로 향응 및 금품수수행위, 요금시비 끝에 택시 운전기사를 폭행해 사망케한 사건, 총경급 간부의 비리 적발과 사건중단·무마 혐의로 감사받던

\* 경찰대학교 치안정책연구소 선임연구원, 행정학 박사

중 사표 제출, 유치장에 수감 중인 피의자 도주에 이어 불법 오락실을 단속하고도 증거서류를 불태우고 은폐-직무유기와 공용서류 훼손-하는 등 최근 경찰의 기강해이가 바닥을 향하고 있다.

국민의 생명·신체의 안전과 재산의 보호, 범죄의 예방·진압을 통한 공공의 안녕과 질서유지의 최일선에서 국민으로부터 신뢰받는 경찰로 거듭나야 할 경찰조직이 되려 각종 자체사고로 만신창이(滿身瘡痍)가 되고 있다. 이 같은 현실은 ‘바로선 법질서와 안전한 사회를 위해 정성을 다하는 국민의 경찰이 되겠습니다’라는 구호를 아연(俄然) 무색케 하고 있는 실정이다.

이 같이 민중의 지팡이로써 국민의 생명과 안전·재산 보호를 최우선 가치로 삼아야 할 경찰관에 의한 범죄행위가 연이어지면서 법집행 기관인 경찰에 대한 국민적 비판과 불신이 비등하고 있다. 최근 5년간 기소유예 이상 경찰관 범죄 유죄비율은 전반적인 감소추세에 있으나, 경찰관에 의한 부녀자 납치 강간·총기사고·노래방 방화·성폭행 등 사회적 비난이 높은 범죄는 근절되지 않고 있는 현실이 이를 반증한다. 급기야 지난 1월에는 인천공항경찰대 소속의 경찰관이 금괴 밀반출 혐의로 파면조치되고, 전직원의 93%가 물갈이됐다. 서울경찰청의 경우, 울들어 대대적인 인사혁신이 단행되며 유흥업소 단속부서인 생활질서과·여성청소년과에서 1년 이상 근무한 232명 전원을 교체하기도 했다.

주지하다시피 경찰활동이란 항상 도덕적으로 위험한 직업이다. 경찰관 직무의 본래적 특징은 그 지위와 직책이 부여하는 권한행사와 직결되어 있기에 경찰활동은 항상 도덕적으로 위험성을 내포하고 있는 것이다. 다른 일반조직의 업무와는 달리 경찰조직의 업무는 경찰관이 순간적으로 판단을 내려야 할 때도 있고, 또 위험한 많은 사건들에 대응하기 위해서 신속하고 정확한 조치를 취해야 하는 경우도 많다. 또한 경찰관들이 정부활동의 최일선에서 국민에게 직접 명령, 강제하는 권력작용을 행사하고 있다고 볼 때 업무처리 과정에서 부적절한 행위는 일반 국민에게 더욱 부정적으로 인식될 가능성이 높다.

본 연구의 목적은 위와 같은 문제인식을 토대로 경찰 감사시스템 개선방안을 제시하는 데 있다. 보다 구체적으로 기존 적발·처벌위주의 사후적이고 단편적인 감사시스템을 획기적으로 전환하기 위한 사전 예방감사의 활성화 및 성과감사제도를 비롯한 선진 감사시스템의 비교 연구를 토대로 경찰행정의 효율성과 신뢰성을 높일 수 있는 감사시스템 개선방안을 연구하여 경찰의 대국민 신뢰도를 증진하고자 하는 데 있다.

이 같은 연구목적 달성을 위해 선진외국의 경찰 감사제도의 실태 분석을 토대로 신뢰경찰 구현을 위한 경찰 감사의 기본 틀과 구체적 정책대안, 그리고 한국 경찰의 감사시스템 개선방안을 제시하도록 한다<sup>1)</sup>.

1) 이하의 내용은 이상수, 「경찰 감사시스템의 개선방안 연구」, 치안정책연구소 연구보고서, 2009.를 요약 발췌하여 논문화하였음을 밝혀 둔다.

## II. 감사이론에 관한 이론적 검토

공공감사(public audit)란 정부·공공부문이 주어진 기능과 역할을 제대로 수행하고 있는지를 독립적인 제3자가 확인·평가·검증하는 활동으로 법령이나 계약 등에 의하여 임명된 감사인이 어떤 조직체의 운영 활동이나 회계 등 부여된 감사범위 안에서 합법성·합목적성 등 설정된 판단기준에 따라 독립적으로 제반 정보·자료·기록 등을 수집·평가·확인·분석하고, 그 증거에 의하여 입증된 조사결과를 보고·처리하는 일련의 과정을 말한다. 감사의 주된 목적은 행정의 적법성·타당성을 확보하고 행정질서를 유지하며, 행정조직의 자기반성을 촉구하고 행정개선에 기여하도록 함에 있다.

정부는 전통적으로 법률에 근거하여 자원이 적절히 관리되었는가, 또는 부정부패 방지를 위해서 감사활동을 해왔다(Peters, 1998: 223-242). 그러나 오늘날 공공감사의 방향은 기존의 합법성감사(mpliance-based accountability)에서 성과중심 감사활동(performance-based accountability)으로 변화하고 있다. OECD 국가의 경우 성과감사의 중요성에 대해 깊이 인식하여 정부활동에 대한 감사 중 성과감사의 역할과 비중이 점차 늘어나는 추세를 보이고 있다. 성과감사는 지난 1990년대 중후반 이후 성과지향적 행정패러다임이 본격화되면서 감사의 방향과 전략도 이에 상응하는 변화와 전환이 이루어지는 가운데 강조된 것으로 정부행정의 성과에 대한 공공책임성(public accountability)을 강조하는 감사라고 할 수 있다. 성과지향적 패러다임으로의 변화는 정부활동을 "시장"과 "경쟁" 논리로 평가하고, 환류하는 역할을 중시한다. 이에 따라 성과감사(performance audit) 역시 감사활동의 초점이 기존의 법규 해석과 재정활동의 정확성을 감사하는 소극적 입장인 절차적 책임성(procedural accountability)으로부터, 공공기관의 제도개선과 재정적 활동의 사회적 효과까지 고려하는 성과책임성(performance accountability)확보 방향으로 전환되고 있음을 의미한다(이상수, 2009: 53-56). 미국의 회계검사원(GAO; Government Accounting Office)의 정부감사기준을 보면, 성과감사는 정부의 조직 및 활동 전반을 독자적으로 평가하여 공공책임성을 높이고, 적정한 행정이 되도록 감독하거나 잘못을 교정하여야 할 책임이 있는 자의 의사결정에 도움을 주기 위한 객관적이고 체계적인 검토행위로서 경제성·능률성 감사 및 사업감사를 포함한다<sup>2)</sup>.

한편, 최근 감사의 경향은 자체감사를 강조하고 있다. 경찰의 경우 '행정감사규정'과 '경찰행정사무감사 규칙'에 근거를 두고 있는 바, 경찰행정사무 감사규칙 제4조 제1항의 감사의 종류는 종합감사, 부분감사, 특별감사, 자체감사 및 일상감사로 구분한다. 자체감사는 조직의 내부통제와 운영을 평가하는데 기여하는 관리통제로서, 자율적 기능과 사전 예방적 통제기능에 초점을 두며, 행정기관의 업무수행 결과에 대한 처벌보다는 시정이나 개선에 중점을 둔다. 따라서 자체감사기구의 운영은 건전한 조직관리와 운영을

2) <http://www.gao.gov/govaud/ybk01a.htm>

위해 필수적이라 할 수 있으나 자체감사부서의 독립성 부족, 감사기구 및 감사담당자의 독립성·전문성 부족, 그리고 감사중복으로 인한 업무과중 등과 같은 현실적 여건의 제약으로 인해 아직까지 운영상의 실효성이 확보되고 있지 못한 것으로 평가되고 있다(이상수, 2009: 108-110). 요컨대, 최근 감사의 방향은 엄정한 내부 사정활동을 강화하는 자체감사 실효성 확보와 성과감사 역량 강화로 모아지고 있다고 할 수 있다.

### III 경찰 비리의 실태와 감사시스템의 현황 및 한계 분석

#### 1. 경찰 비리의 실태

‘2007, 2008년 소속 기관별 공무원 범죄 현황’에 따르면 경찰이 검찰에 기소 의견을 제시한 총 4,748건의 공무원 범죄 중 경찰청이 675건(14.2%)으로 2위를 기록하였다. 이 가운데 직무유기 및 직권남용, 뇌물수수 등의 혐의에 해당하는 국가 공무원은 경찰청 소속이 522명(54.3%)으로 가장 큰 비중을 차지한 것으로 나타났다. 또한 '08년 국가직 공무원 범죄자 총 460명 중 절반이 넘는 237명이 경찰이었다. 이는 '09년 현재 경찰공무원 수가 9만5613명(전·의경 제외)으로 전체 국가공무원의 37.4%인 데 비해, 범법 공무원 중 경찰의 비중은 51.5%로 절반 이상을 차지한 것으로 나타났다<sup>3)</sup>. 2007~2009년 6월 기준 국가직 공무원 범죄 1만501건 중 5대 범죄 비율은 21%였다. 특히, 부처별 5대 강력범죄(살인·강도·강간·절도·폭력) 발생빈도에서도 경찰이 494건으로 가장 많은 것으로 드러났다<sup>4)</sup>.

이와 같이 경찰관에 의해 발생한 일련의 불미스러운 사건은 경찰의 개혁노력을 무색하게 하고 전체 다수 경찰관들의 변화열정과 근무의욕을 저하시키는 요소로도 작용하게 된다. 뿐만 아니라 경찰관 범죄로 국민이 오히려 경찰조직을 불안하게 생각하여 국가공권력의 상징인 경찰의 법집행력 약화를 초래하는 부정적 결과를 양산하게 된다.

경찰비리의 발생원인은 경찰업무의 상당부분이 사건현장에서 경찰관리 재량권을 행사할 수 있는 경찰업무 특성상 외부 유혹이 상존하고, 개인의 도덕성이나 사명감 결여로 돌발성 자체사고가 빈발할 가능성이 있기 때문이다. 또한 채용에서 퇴직시까지 체계적 검증과 관리가 미흡하여 자질이 의심되는 자의 경찰임용·재직으로 경찰비위 예방

3) 한편, 법무부의 범죄분석 자료에 따르면 2008년 유형별 공무원 범죄는 교통사고처리특례법 위반이 2천195건으로 가장 많았고, 음주운전 1천664건, 폭행 675건, 상해 635건, 직무유기 591건 등으로 나타났다. 기관별로는 경찰청이 1천273건으로 1위를 차지한 것으로 조사되었다.

4) '2008년 정부 중앙부처 공무원 100명당 범죄 발생 건수 대비 징계비율'을 보면, 29개 기관 공무원범죄건수 총 3,721건 대비 징계건수는 1,956건으로 평균 56.6% 징계율을 보였다. 경찰의 경우 범죄 건수는 1,273건으로 가장 많았으나 100명당 범죄 건수는 1.25명으로 중간 수준이었고, 징계 건수 비율은 61.3%로 가장 높아 대체로 엄정한 징계가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 한겨레신문, 2009년 10월 23일자 보도.

에 한계가 있었으며, 나아가 폐쇄적인 수사경과제 운영으로 부적격자 퇴출이 곤란하였고, 금품비위 등 유착비리가 일부 잔존해 있는 것도 경찰비리가 끊이지 않고 발생한 원인이라 할 수 있다.

이에 경찰청에서는 이들 문제유발 경찰들을 구속하고 감독자를 직위해제 하는 등 즉각적이고 엄정한 조치를 취하는 동시에 2010년 초에 전국 경찰지휘관 워크숍 개최를 통해 선진일류경찰 실현을 위한 비전을 공유하고, ‘국민을 섬기는, 새롭게 달라진 경찰상’ 확립을 위해 현안과제를 선정, 구체적인 실천계획을 수립하여 추진하고 있다. 구체적으로 경찰 청렴도 제고, 부적격 경찰관에 대한 퇴출 강화, 신규채용 후보자에 대한 면접 강화 및 공직윤리·인성교육 강화, 징계 처분자의 타 경찰서·지방청 즉시 전출 등 비교적 강력한 내용을 담고 있다.

그럼에도 불구하고 잊을만하면 터지는 각종 금품수수, 알선수재, 향응 접대행위, 고리사채 등 경찰관 관련 비리는 끊이지 않고 있어 국민의 경찰 신뢰도에 부정적 영향을 지속적으로 미치고 있다. 물론 대부분의 경찰공무원은 윤리적 기준을 준수하는 가운데 성실하게 맡은 바 임무를 수행하고 있다. 그러나 일부 소수자의 비윤리적 행위가 전체 경찰공무원에 대해 부정적 인식을 심화시키는 요인으로 작용하는 것이다. 왜냐하면 대부분의 사람들은 다른 사람들을 인식할 때 개인적으로 보는 것이 아니라 집합적으로 유형화해서 판단하는 경향이 있다. 특히 공무원 집단에 대해서는 더욱 그렇다 (Goodman, 2008: 2).

## 2. 경찰 감사시스템의 현황과 특징

경찰의 감사기능은 대체로 감사기능보다는 감찰기능에 중점이 있다. 즉, 경찰관 비위 조사 및 예방대책, 감찰 및 기강확립과 관련된 사정업무 등 주로 감찰기능이 강조되고, 행정사무감사와 취약분야 등 특별감사, 일상감사, 지도·예산집행과 지출의 계산증명서류 감사, 공직윤리와 관련된 감사기능은 상대적으로 덜 강조되어 왔다고 할 수 있다.

감사활동의 법적 근거는 행정감사규정(1998. 9. 12 대통령령 제15879호)과 경찰행정사무감사규칙(2003.7.23 경찰청훈련 제404호)에 의거, 각 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관의 업무 운영실태를 파악하여 정부시책의 모든 단계에서의 적정 여부와 공무원의 기강위배사항을 검토·분석하고 그에 대한 시정 또는 개선방안을 마련하는 작용을 말한다. ‘경찰행정사무감사규칙’ 제4조 제1항에 의거 감사의 종류는 크게 4가지로 구분되는 바, 사무 전반에 대하여 정기적으로 실시하는 종합(사무)감사, 사무 일부에 대하여 수시로 실시하는 부분감사, 특정사무에 대하여 사실조사를 목적으로 특히 필요한 사유가 있을 경우에 실시하는 특별감사, 그리고 사무의 전부 또는 일부에 대하여 사실조사를 목적으로 특히 필요한 사유가 있을 경우에 실시하는 자체감사로 구분된다(경찰청, 2005: 71-72).

경찰청 감사관실은 대개 정기감사 및 부분감사를 통해 불편·불합리한 제도를 발굴,

주무기능에 통보하여 개선을 유도하는 일상감사를 실시하고 있다. 각급 경찰기관에 대한 순회감사인 종합사무감사는 1년 내지 3년 주기로 치안수요 등을 고려하여 조정 실시하고 있다. 종합사무감사의 중점 감사방향은 청장 주요 지시사항 이행실태, 조직관리 및 예산집행 적정여부 등 업무전반에 대한 처리실태, 현안업무 및 취약분야에 대한 테마 감사, 공직기강 확립 및 청렴도 이행 실태, 지역경찰 근무실태 및 전·의경 자체사고 방지대책 실태, 그리고 제도개선 발굴 및 건의사항 청취 등 현장중심 감사에 두고 있다.

특히, '09년도 이후 대상업소 유착비리, 경찰관 범죄행위 등이 이어지면서 경찰에 대한 국민신뢰 저하요인으로 작용함에 따라 자체사고 차단을 위한 비리 내사 업무를 강화하기 위하여 '비리내사전담반'을 설치하면서 감찰시스템은 더욱 강화되고 있다. 엄정한 내부 사정활동을 통해 비리를 척결하고, 국민에게 정성을 다하여 신뢰받는 경찰을 만들겠다는 각오로 비리예방 감찰 및 사정위주 감찰활동을 강화하는 방향으로 전환한 것이다.

### 3. 경찰 감사시스템 및 내부통제의 한계

현행 경찰의 내부통제 유형은 감찰과 감사를 중심으로 이루어지고 있다. 특히 최근 빈발하고 있는 자체사고 근절과 경찰 청렴도 향상을 통하여 경찰에 대한 대국민 신뢰도를 제고하고 조직내 각종 비리와 부조리를 척결, 원칙과 질서가 바로선 건강한 조직문화 구현을 위해 성과와 정책 중심의 감사로 업무효율성 제고 및 치안서비스 품질향상을 유도하고자 계획하고 있으나 현실은 여의치 않은 실정이다.

전반적으로 현 경찰조직의 감사는 사정역량 강화를 통해 국민신뢰 제고를 목적으로 한다는 점에서 최근의 흐름을 잘 파악하고 제도개선을 위해 노력 중이나 감사기능의 방향, 감사조직과 인력 및 소극적 감사문화 등으로 인해 실질적인 성과로는 이어지지 못하고 있는 것으로 보인다. 특히, 경찰의 감사·감찰시스템은 주로 자체사고 예방을 위한 사정역량 제고에 치중한 결과, 체계적이고 지속적인 감사시스템의 구축은 상대적으로 미흡한 것으로 평가된다. 현행 경찰조직의 감사시스템이 안고있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시스템적 차원의 감사접근이 부족하다. 최근 경찰관 비리 등이 연이어지면서 자체사고 예방을 위한 비리내사전담반까지 구성하는 등 내부감찰 사정역량을 대대적으로 강화하였다고는 하나 시스템적 차원의 접근이란 관점에서는 미흡한 측면이 있다. 이는 감사조직의 편제에서도 지적되는 바, 자체감사와 성과감사 및 시스템 감사 기능이 강화되기 위해서는 무엇보다도 감사기능이 실효성있게 작동되어야 한다. 물론 감찰기능 강화를 통해 비리를 차단하고 내부사정역량을 강화하는 것도 중요하지만 이는 돌발적 상황이나 자체사고나 사건 발생을 사전·사후적으로 감시·통제하는 데 치중할 수 밖에 없어 경찰조직 전반에 걸친 제도적이고 시스템적인 감사역량 증진에는 긍정적 영향

을 미치지 못한다고 볼 수 있다.

둘째, 상설 감사부서의 부재로 인한 감사의 취약성이다. 위와 같은 상황임에도 불구하고 16개 지방청 중 8개 지방청(대구, 인천, 울산, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)에는 상설 감사기구(감사계)가 없어 감사단을 감찰외근 및 각 기능에서 차출하고 있어 전문성 부족으로 인해 단편적 지적 위주 및 해당 기능 봐주기식 감사 등 구조적 문제의 소지가 내포되어 있는 실정이다. 사정이 이렇다보니 정기적인 종합감사 위주로만 운영되고 여타 주요시책에 대한 정책감사·취약분야 테마감사 등은 제대로 실시하지 못하고 있는 실정이다. 그 마저 종합감사도 치안수요 등을 고려하여 1년에서 3년 주기로 조정 실시하고 있어 그 취약성을 면치 못하고 있다.

셋째, 감사업무의 과중도 문제점으로 지적된다. 현재 감사계 단 1개 부서에서 감사원 감사수감 뿐만 아니라 지방청 16개, 산하단체 6개 및 교육기관 4개 등 총 26개 기관에 대한 종합감사를 전담하고 있어 1개월에 1~2개 기관에 대한 감사를 실시하는 감사일정으로 인해 매년 2~3개 기관이 다음해로 순연되고 있는 등 심도있는 감사에 한계가 있다.

넷째, 기획감사 역량이 부족하다. 또한 급격한 치안환경 변화와 다양한 정책추진에 따라 주요 치안시책 추진상황 점검 및 불합리한 제도개선 과제 발굴 등 감사업무가 과중되고 있어 보다 내실있는 감사를 실시하는 데 애로사항으로 작동하고 있는 것이다.

다섯째, 감사의 문제해결기능 및 내부제보 활성화 기능이 미흡하다. 현행 정기 종합사무감사는 수십년간 똑같은 방식으로 진행되어왔으나 수평적 조직문화 추세에 비추어 볼 때 감사시 비리제보를 청취하고, 내부직원이 감사단에 원하는 사항을 적극 개진할만한 통로도 없고 내부비리를 제보할만한 인센티브(특진, 표창 등)도 부여되지 않는 실정이다. 특히, 동료경찰관의 비리에 대해 온정주의적 문화가 일반화되어 있는 상황에서 정기적인 감사단에 비리정보를 제공하기를 기대하기는 어렵다.

여섯째, 감사요원의 전문성이 부족하다. 일선 경찰관서에서는 청문감사관이 한직으로 인식되어 정년 임박자 내지 자질미흡자를 배치하여 사정업무에 대한 의지가 희박하고 사명감 또한 저하되어 있는 실정이다. 또한, 감사요원 1인당 1~4개 기능을 병행 담당하고 있어 업무부담이 큰데다가 인원도 부족한 실정이다. 더구나 전문분야의 감사를 위한 감사요원 역시 부족하다. 따라서 청문감사관 인력증원과 함께 자격요건을 강화하여 자질있는 청문감사관을 배치, 현장 비리에방의 선도적 역할을 제고할 필요가 있다.

일곱째, 현행 감찰활동에 대한 일선 경찰관의 불만족이 높다는 점이다. 감찰활동에 대한 경찰의 만족도 조사결과를 보면<sup>5)</sup>, 전적으로 불만이라는 응답자가 14.8%, 상당히 불만이라는 응답자가 17.9%, 다소 불만이라는 응답자가 32.3%로 나타나 현행 감찰활동에 불만족한다는 응답자가 65%에 달하고 있다(이동원·양문승, 2006: 11-58). 그런데

5) 이동원·양문승 교수가 공동으로 2005년 10월 24일부터 11월 11일까지 각 지방경찰청 소속 경찰서와 지구대 등 47개 경찰관서에 근무하는 경찰관 1,358명을 대상으로 우편설문을 조사한 결과이다.

감찰유형별 만족도를 보면 경찰서 감찰활동에 대한 만족도가 가장 높고 이어 본청, 지방경찰청 감찰활동 순으로 만족도 순위를 보이고 있어 상급기관의 감찰일수록 불만족이 크고 소속 관서의 자체감사에 대해 좀 더 우호적인 입장을 갖고 있는 것으로 나타난 것은 의미있는 해석이 가능하다. 물론 상급기관의 감찰일수록 더욱더 고압적이고 권위적이며, 근무현실에 대한 이해가 부족하기 때문에 불만족 정도가 높게 나타난 것이라고는 하나 향후 소속관서 중심의 자체감사 역량 강화가 피감사자 입장에서 왜 필요한지를 반증해 준다 하겠다.

여덟째, 실질적 성과감사 수행이 미흡하다. 앞서의 조사에서 감찰활동에 대한 평가를 보면, 일선 경찰관들은 감찰의 활동 및 처리과정에 대해서 대체로 부정적인 평가를 내리고 있는 것으로 조사되었다. 구체적인 불만 이유로 사소한 근무상황이나 근무태도에 치우치는 감찰, 피감찰자 소속부서나 관서 전체로 확대되는 감찰, 현실을 무시한 지나친 규정과 규칙 적용 등에 대한 불만이 큰 것으로 나타났다(이동원·양문승, 2006: 44-52).

한편, 감찰이 경찰업무의 지휘감독과 기강확립에 긍정적으로 기여한다는 점에 대해서는 상당부분 수긍하고 있는 반면에 감찰활동 과정이나 처리과정에 불만이 높게 나온 것으로 나타났다는 점에서 향후 감찰시스템 개선의 방향을 시사해 주고 있다. 특히, 감찰활동의 개선사항에 대한 응답에서 불합리한 제도나 관련 사항의 개선을 건의하는 감찰 결과 환류기능을 강화하는 것이 가장 높게 나타났고, 선행·수범경찰관의 발굴·포상을 건의하는 감사활동을 강화하자는 데 그 다음으로 높은 응답결과를 보여 개인의 비리행위에 대한 적발·처벌보다는 비리행위를 유발할 소지가 있는 환경이나 제도 및 관행의 개선이 더욱 중요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 요컨대, 향후 경찰 감사시스템의 개선은 적발·처벌식 감찰활동보다 사전예방 위주의 시스템감사와 성과감사 기능이 강화되어야 함을 시사해 주고 있다.

아홉째, 경찰관 비리근절 제도의 활성화가 아직 부족하다. 지능화·대범화하는 경찰관의 유흥업소 유착비리를 근절하기 위해서는 내부고발제도의 활성화와 보다 강력한 비리수사가 이루어져야 함에도 여전히 한계가 있다. 서울·경기·인천 지역 경찰관 342명을 대상으로 경찰관의 부패인식조사에 대하여 설문조사한 결과, 동료의 부패를 인지했을 때 “묵인하겠다”는 답변이 36.3%로, “묵인하지 않겠다”는 응답(32.5%)보다 높게 나와 동료의 부정행위에 대해 묵인·방조하겠다는 조직문화가 여전히 높은 게 현실이기 때문이다<sup>6)</sup>. 사정이 이렇다보니 최근 유흥업소 업주들을 불러 자정 결의대회를 열거나 유흥업소 밀집지역 경찰관의 ‘물같이 인사’를 단행하는 것은 ‘땀질식 처방’에 불과하다는 것이다. 이는 비리 행위자에 대한 감찰조사가 조사 대상자, 참고인에 대한 임의적 조사에 그쳐 지능적 비리 행위자들이 ‘버티기’ 식으로 나오면 강제할 권한이 없기 때문으로 지적된다. 따라서 비리행위자에 대한 형사고발 활성화, 감찰 부서의 사실조사권

6) 경찰청 감사관을 역임한 남형수 치안감이 동국대 박사학위 논문으로 제출한 ‘경찰관 부패인식 연구’의 조사결과이다. 세계일보, 2009년 3월 18일자.

및 강력한 수사권 동원 등이 요청된다.

열 번째, 성과감사에 대한 규정 미비 및 이행이 결여되어 있다. 성과감사에 대해서는 경찰행정사무감사 규칙 어디에도 관련 규정이 없다. 종합감사, 부분감사, 특별감사, 자체감사 및 일상감사 등 감사의 종류만 규정되어 있을 뿐 성과감사에 대한 개념정의나 성과감사를 강화하는 내용을 골자로 하는 규칙이나 지침이 없는 것이다. 다만 종합감사와 부분감사·특별감사를 실시하는 과정에서 사업추진의 투명성·타당성 등을 확보하기 위한 일상감사와 각종 불합리한 제도나 행태를 발굴·개선하는 정책감사로 전환하고자 계획하고 있으나 실질적으로 시행되고 있지는 못한 실정이다. 그렇다보니 각 기능별 사업추진 성과에 대한 감사는 거의 이루어지고 있지 못하고 있는 것이다. 물론 각 연도별 ‘치안 액션플랜’의 실행과제를 각 기능별로 소관국관을 배정하여 추진성과를 점검·평가하고, 정부업무평가기본법 제14조에 의거 운영되고 있는 ‘경찰청 자체평가위원회’가 각 기능별 성과목표 대비 업무평가를 하고는 있으나 자체평가는 형식적으로 이루어지고 있는 경향이 다분하여 사전·사후적으로 사업이나 과제의 문제점을 개선하는데 한계가 있다.

따라서 경찰조직 내부적으로 성과감사가 이루어지고 있지는 못하다고 하겠다. 또한 액션플랜 점검과 자체평가는 자체감사가 갖는 내부통제기능 및 자율적 기능과 사전예방적 기능 및 환류기능과는 성격이 다를 뿐만 아니라 주로 외부전문가들에 의해 형식적으로 이루어져 한계가 있다고 할 수 있다.

열한번째, 자체 청렴도 평가 결과의 환류기능이 부족하다. 2008년도에는 사고다발관서 등을 중심으로 60개 경찰서를 대상으로 조사가 이루어졌고, '07년에는 44개 관서를 대상으로 평가가 이루어졌다. 그러나 조사결과의 공개적인 발표나 시상 등이 없이 사장(死藏)되고 말았다. 자체 청렴도 평가는 조사대상 경찰관서의 반부패·청렴역량에 대한 조직 구성원들의 인식과 경험의 정도에 대한 조사를 통해 객관적인 사실 그 자체를 파악하는 것이 1차적인 목적이나, 그 보다는 측정 결과 산출된 정보를 환류(feedback)하여 취약부문에 대한 효율적인 개선방안의 수립과 추진을 지원하는 치안정책 자료로 적극 활용하는 데 더 큰 목적이 있다. 그럼에도 불구하고 적지 않은 시간과 비용을 들여 조사한 결과를 감사·감찰시스템의 문제 개선과 구조적 취약분야에 대한 해당관서 스스로의 자발적·집중적인 제도 개선으로 반영되지 않고 있는 것은 대단히 안타까운 현실이다.

열두번째, 실적 위주 감사 강조로 인한 문제가 지적된다. 최근 경찰기강확립을 위한 사정역량이 대폭 강화되면서 감찰부서에 너무 힘이 쏠리다 보면 내부에서 감찰에 대한 역작용으로 반발이 불거질 수도 있다. 특히 감찰요원 사정실적 평가기준을 비리경찰관 적발건수와 징계강도에 따른 가점 부여 등의 사정실적만을 강조할 경우 자칫 ‘감사를 위한 감사’ ‘실적 위주의 감사’가 나타날 우려가 있어 이를 경계해야 할 것이다. 하지만 감찰요원들의 소신있는 사정 및 기강확립 활동을 위해 다면평가에서 배제를 추진하는 것은 대단히 바람직한 방향이라 하겠다. 때문에 ‘감사를 위한 감사’ ‘실적 위주의 감사’

가 아닌 부패를 유발하는 제도와 환경을 개선할 수 있는 감사시스템이 구축될 수 있도록 새로운 제도 도입과 효과적인 운영이 이루어질 수 있는 방향으로 경찰 감사시스템의 개선이 요청된다.

마지막으로 자체감사기구의 독립성·전문성이 부족하고 설치 및 감사활동에 대한 법적근거도 부족하여 내실 있는 감사활동이 곤란한 실정이다. 또한 자체감사책임자의 신분이 보장되지 않고, 전문성이 낮은 등으로 자체감사를 효율적으로 수행하기 곤란하다. 뿐만아니라 순환보직제도 등에 따라 전문성이 낮은 감사담당자가 임용되고 감사담당자의 감사역량 제고를 위한 제도가 미흡하여 자체감사의 전문성이 낮은 실정이고, 자체감사를 내실 있게 수행하기 위한 절차와 원칙, 감사권한 등에 대한 법적 근거가 미비하여 자체감사의 효율성과 적정성 확보가 곤란한 실정이다. 하지만 자체감사의 중요성에도 불구하고 감사전담기구의 설치비율(중앙행정기관 82%, 지방자치단체 27%)이 낮은 뿐만아니라 독립성도 없어 실효성 있는 내부통제가 곤란한 문제점이 일반적으로 지적되고 있다.

#### IV. 선진 외국 경찰 감사제도의 특징과 시사점

선진 외국의 경찰 감사시스템은 크게 다음과 같은 특징을 갖는다(이상수·표창원, 2004: 40-108). 첫째, 엄격한 감찰·감사를 통한 내부통제시스템을 가동하는 공통점을 띠고 있다. 선진외국의 경찰내부 감찰조직은 기본적으로 경찰 내부범죄 수사팀이라고 할 수 있다. 민간인 범죄를 수사하는 경찰 수사팀보다 오히려 더 엄격하게 경찰부패혐의를 수사하고 처벌하고 있기 때문에 경찰조직 전체의 투명성과 공정성에 대한 국민의 신뢰를 확보할 수 있는 것으로 평가되고 있다.

둘째, 독립적이고 중립적인 외부기관의 경찰감시를 작동하고 있다. 먼저 미국은 정부단위별로 다양한 제도를 운영하면서 자치경찰제를 시행하고 있다. 그 중 뉴욕시경의 경우, 경찰 부패에 대해 강력하고 적극적인 부패·비리 색출기법을 사용하는 내부 감찰기능(Internal Affairs)과 함께, 불만이나 민원의 대상이 잘되는 경찰관의 일방적인 권력남용이나 불친절 등에 대해서는 시장 소속의 경찰로부터 독립된 ‘민원조사 민간위원회(Civilian Complaint Review Board; CCRB)’를 운용하고 있다. 구체적으로 뉴욕시 경찰국 소속 경찰관들에 대한 내부통제 기능으로 시장 직속의 「내부감찰국」(IAB : Internal Affairs Bureau)과, 「경찰부패척결위원회」(The Commission to Combat Police Corruption)가 운용되고 있다.

한편, 로스앤젤레스 경찰국은 시장 소속의 경찰관리 기관인 경찰위원회(the Board of Police Commissioners) 직속의 감사관실(Office of the Inspector General, OIG)이 뉴욕시경의 CCRB의 기능을 수행한다.

영국경찰은 각 지방경찰청 次長직속으로 경찰민원조사과(complaints and discipline

department, 런던수도경찰청은 complaints investigation branch)를 두고 민원사건을 조사하며 중대한 비리 민원에 대해서는 독립된 경찰민원소(Police Complaints Authority)에서 조사를 감독하도록 법제화되어 있다<sup>7)</sup>. 요컨대, 독립된 경찰문제 전문 민간기구에서 경찰부패를 감시하고 통제·조사 처리하고 있다. 이러한 제도적 장치는 정치적 이해관계나 권력적 통제욕구에 의해 경찰을 지배하고 조정하는 수단으로써 선별적인 부패 행위 적발이 이루어지는 부작용을 원천봉쇄하는 효과가 있을 뿐만 아니라, 국민에게 경찰을 대상으로 한 민원이나 진정, 불만 등이 공정하고 투명하게 조사되고 처리된다는 믿음을 주게 되는 효과도 있다.

셋째, 종합적인 경찰부패방지 제도 및 정책을 시행하고 있다는 점이다. 경찰 부패문제는 어느 한 부분에 대한 개혁이나 단발적인 정책입안을 통해 해결할 수 있는 문제가 아니다. 영국의 사례에서 볼 수 있듯이, 경찰관의 채용절차에서부터 교육훈련, 보직배치, 근무감독 및 성과측정, 상벌과 승진 등 인사관리 전반에 걸친 반부패 차원의 고려와 지휘감독의 효율화, 정보체계의 확립 및 상시 점검체계 구축 등 종합적인 부패방지 제도 및 정책이 함께 수립되고 시행되어야 성과를 기대할 수 있는 것이다.

## V. 향후 경찰 감찰시스템의 개선 방향

한국 경찰이 당면한 현재의 기관 신뢰적자(Police Agency's Trust Deficit)를 극복하기 위해서는 대대적인 감사시스템의 혁신(革新)이 절실하다. 혁신이란 말이 의미하듯 가죽을 벗겨내는 자기고통의 감내(堪耐)와, 내부비리에 대해 뼈를 발라내고 썩은 살을 도려내는 척결(剔抉)을 거쳐 환골탈태(換骨奪胎)하는 모습을 국민에게 보여주어야 국민적 신뢰회복이 가능할 것이다.

조직 내부의 부정비리가 밝혀져도 오히려 쉬쉬하며 가벼운 징계로 미봉한 과거 관행과 달리 형사고발까지 하고 나섬으로써 말이 아닌 행동으로 부패 척결 의지를 보여야 한다. 조직 내부의 썩은 살을 과감히 도려내지 않으면 경찰 신뢰도, 경찰 개혁도 어렵다는 점을 명심해야 한다. 끊임없는 내부감시와 자정(自淨)노력, 경찰 수뇌부의 배수진을 친 부패척결 의지, 그리고 감찰·감사시스템 개혁을 통해서만이 ‘나사빠진 경찰, 썩은 경찰, 탈선 경찰’이라는 오명(汚名)을 벗고 경찰관의 타락을 막아낼 수 있을 것이다.

이를 위해서는 조직 내부에 구조화된 부패 체질과 대상업소 유착비리를 근본적으로 바꿔내는 감사시스템의 개편이 요청된다. 특히 자체사고 발생 이후 사후감찰과 징계 위주의 감찰·감사시스템을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 문제가 터지면 이를 처리하

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

기에 급급한 국소(局所)적 대응 방식에서 문제 발생의 근원을 개선해 나가는 시스템적 접근방식이 요청되는 것이다. 즉, 자체사고나 경찰관 비리를 예방하기 위해서는 사후적발과 징계 위주의 감찰방식을 벗어나 사전 예방과 지도 위주의 감찰·감사가 필요하다. 나아가 사건 처리 위주의 감찰에서 제도와 시스템, 관행의 개선을 중심으로 하는 감찰기능의 변화가 요청되는 것이다.

결국, 감사시스템 개선의 구체적 방안은 크게 자체감사 역량 강화와 성과감사 활성화로 집약될 수 있다. 기존에 경찰관의 비리를 비롯한 부정한 행동을 억제하기 위하여 많은 통제장치들이 개발되어 활용되고 있으나 음성화·지능화·유착화 되어 있는 비리에는 여전히 한계를 지니고 있는 것으로 평가된다. 이 때문에 더 많은 비리통제 장치들이 개발되고 있지만 결국 기관손실(agency lost)만 유발하는 등 비효율적 대응에 그치고 있는 실정이다.

또한, 조직 내부통제와 관련하여 자체감사·감찰이 이루어지고 있으나 대개 형식적 운영에 그치고 있어 실질적인 통제기능 수행에 한계가 있다고 지적되고 있다. 이는 결과적으로 감사원감사·정부합동감사·검찰·언론감시 등의 외부통제를 강화시키는 결과를 초래하여 경찰의 신뢰를 갉아먹는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 궁극적인 행정통제는 외부통제 보다는 내부통제가 더욱 바람직하기에 무엇보다도 기존에 형식적으로 운영되고 있는 경찰 자체감사·감찰의 역량 강화가 급선무라 할 수 있다.

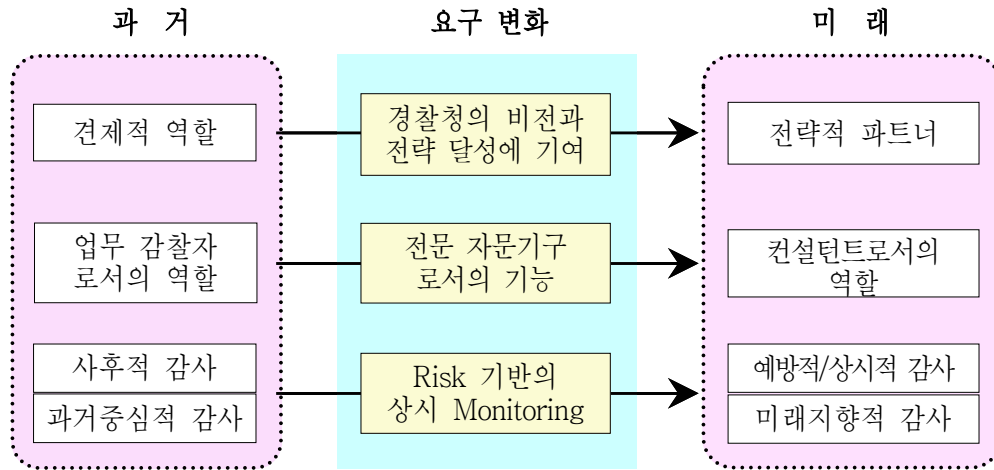
일반적으로 자체감사 역량 강화를 위해서는 감사기관이 무엇보다도 기관장으로부터 독립하여 감사기능을 전문적으로 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 가급적 기존 감사관실을 독립화하여 운영하는 것이 필요하다. 이를 위해 감사위원회제도를 도입하여 활용하는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있다. 그리고 감사의 방향도 지적과 적발·처벌 위주에서 사전예방적·윤리적 조언, 권고, 안내 등 긍정적 기능으로 전환할 수 있어야 자체감사의 활성화가 가능할 것이다.

나아가 합법성의 시각에서 정책집행 혹은 행정관리의 과정에 초점을 맞추는 통제 및 관리지향적 감사접근 방식으로 부터 정책이 궁극적으로 창출한 성과에 대한 평가를 중시하는 성과감사로 접근방식이 대폭 전환될 필요가 있다. 물론 현재 치안종합성과평가제도 자체가 치안정책의 당초 계획 대비 추진결과를 평가하는 것이기는 하나 이를 감사와 연계하여 운영하고 있지는 못한 실정이다. 따라서 성과감사 시스템의 도입이 활성화될 필요가 여기에 있는 것이다.

요컨대, 부정비리에 대해 사전예방적 기능을 갖는 자체감사의 역량강화와 함께 성과감사의 활성화로 연계될 수 있는 경찰의 신(新) 감사시스템 구축과 실천이 현재 각종 경찰관 비리로 얼룩져 땅에 떨어진 경찰의 대국민적 신뢰를 회복하는데 급선무이다. 이는 단기적으로 자체사고를 차단하는 데도 매우 유효(有效)할 뿐만 아니라 효과적인 경찰 조직관리 능력 제고와 복무기강 확립에도 기여할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 실질적 내부통제 및 사정 역량 강화를 위해 향후 경찰 감사시스템이 개선되어야 할 몇 가지 방향들을 요약하면 <그림 1>과 같다.

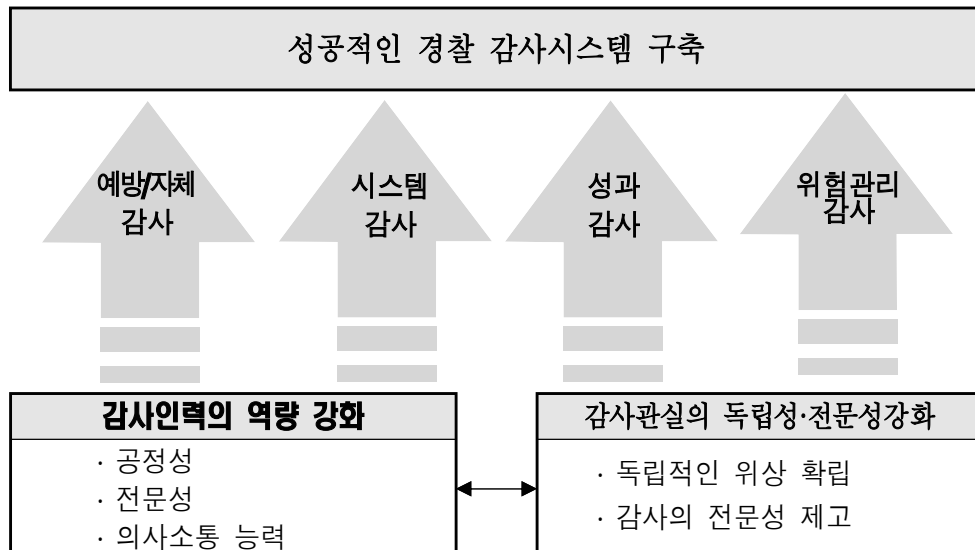
&lt;그림 1&gt; 경찰 감사시스템의 역할 변화 추진 방향



첫째, 사후 적발·처벌 위주의 감사가 여전히 큰 비중을 차지하고 있어 시스템감사, 예방감사, 위험관리감사 등 새로운 감사방향을 적극 모색할 필요가 있다. 행정환경의 변화에 따라 국민과 경찰내부의 감사부서에 대한 역할 기대가 변화하고 있다. 과거에는 견제적 역할, 업무감찰자로서의 역할, 사후적 감사, 과정중심적 감사에 치중해왔다면 앞으로는 감사기구의 역할이 치안정책을 효과적으로 수행하는 데 필요한 전략적 파트너와 컨설턴트로서의 역할이 강조되고, 예방적·상시적 감사와 미래지향적 감사로 변해야 한다. 이러한 역할의 변화기대에는 최근 빈발한 자체사고로 인해 언론과 일반국민의 경찰 감사시스템의 문제에 대한 지적과 경찰조직 내부의 피감사기관과 경찰관들의 감사에 대한 변화 요구가 작용하고 있다. 즉, 감사부서가 경찰청의 미션과 전략달성에 기여할 수 있는 방향으로 운영되기를 원하며, 전문자문기구로서의 기능과 위험관리(risk management) 기반의 상시 점검(Monitoring)을 수행해 주기를 원한다.

따라서 경찰청 감사시스템의 개선방향도 사전예방중심의 자체감사, 업무프로세스 진단중심 감사, 성과감사, 그리고 전사적 위험관리 중심의 감사로 발전하는 것이 바람직할 것이다.

&lt;그림 2&gt; 경찰 감사시스템의 개선방향과 성공요인



이러한 개선된 감사시스템이 체계적으로 정립되기 위해서는 선진화된 감사기법들을 도입하여 환경변화와 조직특성에 맞도록 발전시키는 것이 필요하다. 경찰청의 경우 감사개선 기법들로 사전예방 중심의 자체감사 역량 강화, 시스템 감사의 도입, 성과감사 활성화, 그리고 위험관리 감사의 체계적인 도입이 이루어져야 한다. 이 중 자체감사와 성과감사 기능을 더욱 강화해 나가는 것이 바람직하다.

둘째, 치안종합성과평가와 연계한 성과감사의 강화가 필요하다. 성과감사는 정책, 사업 및 기관운영의 경제성, 효율성 및 효과성 등을 체계적이고 객관적으로 검토·분석·평가하는 활동을 강조한다. 따라서 명확한 성과 평가를 통해 치안행정의 성과가 향상될 수 있다. 경찰 각 기능별 사업 및 치안정책 활동의 효과성을 평가하여 성과가 부족한 부분을 찾아내어 수정하고, 성과가 많은 부분을 고무시키는 것은 경찰행정 발전의 기초가 되는 부분이다. 성과감사는 의도한 목표를 얼마나 잘 달성하였는가 하는 책임성이 강조되며, 경찰활동의 합리성과 생산성을 제고하는 것을 목표로 하고 있다. 특히, 성과감사의 특징은 치안정책의 효율성 및 효과성을 평가하고, 목적이 어느 정도 실현되었는가를 판단하는 것이므로 치안종합성과평가 과정에서 성과감사 요소를 적극 가미하는 것이 필요하다<sup>8)</sup>. 따라서 경찰청 감사관실에서도 이러한 관점에서 주요 치안정책과 과제를 대상으로 성과감사 실시를 적극 추진할 것을 제안한다<sup>9)</sup>.

8) 성과감사의 접근방법은 감사를 통해 달성하려는 목적과 핵심질문을 명확히 한 후, 감사계획 과정에서 미리 설정한 판단기준에 비추어 실태를 점검하고 격차가 발견되면 그 격차의 정도와 그로 인한 영향을 밝힌 후 격차가 발생한 원인을 분석하여 결론을 도출하고 개선대안을 제시하는 것이다. 이러한 성과감사의 기본 접근방법은 감사계획 수립, 자료수집, 자료분석과 감사의 결론을 도출하는 과정에서 항상 염두에 두어야 하는 감사의 기본틀이다(문호승, 2003: 53-57).

셋째, 각 지방경찰청과 경찰관서별 자체감사의 독립성·전문성을 적극 강화할 필요가 있다. 자체감사역량 강화는 각 지방청 및 경찰관서 내부적으로 자체사고 및 경찰관 비리방지를 위한 통제시스템을 정비하기 위한 제도적 기반을 확립하고, 경찰관서별 부패감시와 통제를 위한 노력정도를 평가하는 데 그 목표가 있다. 또한 자체감찰 역량강화는 경찰관의 비리행위를 방지하는데 있어 외부적인 노력보다는 내부적인 노력정도에 평가의 초점을 맞추고 있다. 이를 위해서는 자체감사 시스템의 제도적 틀(institutional framework)이 잘 정비되어 있어야 한다. 즉, 감사역량을 강화할 수 있는 제도적 장치가 구비되어 있어야 하며, 계획적이고 체계적인 감사가 이루어져야 한다.

자체감사가 봐주기식, 숨방망이 감사라는 비판이 지속적으로 제기되어 온 바, 이를 극복하기 위한 자체감사의 효율성 제고방안을 간략히 제시하면 ① 감사결과 이행조치 및 사후관리를 지속적으로 강화해 나가고, ② 감사결과 및 시정조치 이행현황에 대한 공개도 의무화할 필요가 있으며, ③ 민간전문가, 관련 분야 외부전문가 등 감사 참여제도 확립이 요청된다. 예컨대, ‘감사자문위원회’ 등 민간 참여 자체감사 모니터링 기구를 설치하여 전문가의 전문적 경험과 식견을 적극 참고하도록 한다<sup>10)</sup>. 즉, 지방자치단체의 감사기구를 외부인사가 포함된 감사위원회(합의제감사기구)를 구성하여, 자치단체 자체 감사부서의 감사기능을 보완하고, 부패방지시책, 주민감사 청구사항, 제도개선 청구사항 등 관련기능을 종합적으로 심의·자문하는 기능을 수행함으로써 감사의 독립성과 전문성을 강화하고자 하는 제도이다<sup>11)</sup>.

또한, 이미 상당수의 정부공공기관에서 시민감사관 또는 시민옴부즈만 등을 위촉하여 감사과정에 민간참여를 확대함으로써 감사의 전문성과 독립성·공정성 등을 확보해 나가고 있음을 감안할 때 경찰에서도 이 제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있는 것이다. 이와 함께 필요시 외부 전문기관에 감사의뢰 등 민간 전문역량 활용방안을 마련할 필요도 있을 것이다.

9) 경찰조직에서 성과감사의 운영방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 변화하는 치안환경 속에서 성과감사는 이러한 변화에 대처할 수 있는 좋은 대안으로 작동되어야겠으며, 둘째, 명확한 성과 평가를 통해 치안행정의 성과를 향상시키는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 셋째, 국민이 요구하는 치안서비스를 제공하는 것은 경찰행정의 궁극적인 목표이자 이념이라는 점에서 성과감사는 국민의 요구를 수용하고 이를 해결하는데 일조하는 수단으로 작용해야 할 것이다. 넷째, 경찰 각 기능별 사업 및 치안정책 활동의 효과성을 평가하여 성과가 부족한 부분을 찾아내어 수정하고, 성과가 많은 부분을 고무시킴으로써 치안행정 발전전략의 중추가 되도록 해야 한다.

10) 감사위원회의 직무는 부패방지를 위한 주요감사업무에 관한 사항, 부패방지 시책에 대한 심의 및 평가, 부패방지 제도개선에 관한 사항 심의, 지방의회 및 주민감사 청구사항에 대한 감사, 소속 직원의 부패행위 처리결과 심의 등이고, 권한은 감사를 위하여 필요한 경우, 감사대상기관 또는 그 기관에 속한 자에 대하여 출석 또는 답변 요구, 관련자료 제출요구, 전산정보 시스템에 입력된 자료 조사 등이다(이상수 외, 2005).

11) 감사위원회의 위원은 자치단체장이 지방의회 또는 민관협의회의 동의를 얻어 위촉한다. 법조계(2인), 학계(2인), 시민단체(3인) 등 각 분야별 전문가(7인)와, 도(시, 군) 소속공무원(2인) 등 9명의 위원으로 구성되며, 위원장은 민간위원 중에서 호선한다. 간사(1인)는 그 기관의 감사관이 담당함으로써 감사의 공정성·독립성을 확보하기 위한 인적 구성과 운영방식을 갖고 있다.

아울러 자체감사의 실질적 실효성 확보를 비롯하여 감사결과 비리공직자에 대한 엄정한 징계조치가 수반되어야 하며, 16개 지방경찰청과 일선 경찰관서 차원에서 본청의 상위감사 결과 조치요구사항을 얼마나 성실하게 이행하고 있는지를 평가하고자 하는 것이다. 동시에 내부적발을 위해 자체감찰인력의 전문성과 사기양양을 통한 각 기관 자체의 감찰역량을 확대해야 할 것이며, 기관장의 부패적결에 대한 적극적 실천의지도 대단히 중요하다.

이를 위해 ‘자체감사 역량 강화’ 평가모형을 개발하여 운영할 필요가 있다<sup>12)</sup>. 자체감사 역량강화 평가모형은 지방경찰청과 일선 경찰서의 자체감사시스템 구축 및 실효성을 평가하기 위해 감사의 계획성, 감사인력의 충실성, 감사실적 및 적발·처벌 실적 등의 세 가지 평가기준을 중심으로 내부적인 자체감찰역량 강화를 위한 제도 정비 정도와 그 이행 정도에 대한 점검·평가를 통해 자체감사시스템의 적실성과 실효성 정도에 대한 지속적 평가를 실시함으로써 궁극적으로 자체감사 역량을 강화해 나가는 것이다.

이와 함께 감사인의 독립성 확보를 위해 경찰청 감사관을 개방형 직위로 전환하는 것도 적극 검토할 필요가 있다. 이미 지난 2010년 7월 1일부터 시행되고 있는 「공공감사에 관한 법률」에 따라 감사관을 개방형직위로 선정하여 외부감사업무 전문가로 채용하는 것으로 관련 법령이 개정되었다<sup>13)</sup>. 구체적으로 자체감사책임자의 신분보장 및 적격자 임용과 관련하여 제7조 내지 제16조에 걸쳐 자체감사책임자에 대해 개방형직위 임용원칙과 임기제, 신분보장 등과 함께 임용자격과 결격사유를 규정하여 독립성과 전문성을 갖춘 감사책임자가 자체감사기구를 내설 있게 운영할 수 있도록 제도화하고 있다. 따라서 경찰청과 16개 지방경찰청에서도 자체감사의 효율성을 제고시키기 위하여 감사관 자리를 개방형직위로 전환할 것이 요청된다<sup>14)</sup>.

넷째, 경찰 관서별 자체 청렴도 평가 결과의 환류기능을 강화하여 자체감사의 역량 제고로 연계시켜 나갈 것을 제안한다. 지난 '09. 3월말에 발표된 ‘경찰 기강확립 및 사정역량 강화 종합대책’에서 지난해 부터 관서별 청렴도 평가를 전 경찰관서로 확대·실

12) 서울특별시 감사관실에서는 이미 2005년부터 매년 산하 25개 자치구를 대상으로 청렴시책평가 중 하나의 과제인 ‘자체감사 역량 강화 부문’의 평가를 시행하고 있다(서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 2005: 27-42).

13) 공공감사에 관한 법률의 주요 골자는 자체감사기구 조직과 활동, 감사책임자의 임면 등에 있어 자체감사기구의 독립성과 전문성 제고 및 효율적인 운영에 필요한 사항을 정하여 공공부문의 내부통제제도를 내설화하고, 감사원의 공공감사 발전에 대한 책임과 자체감사 지원, 감사원과 자체감사의 역할분담 및 중복 감사방지 등 효율적인 공공감사체계의 확립에 필요한 제반사항을 규정하여 공공부문 운영의 적정성과 효율성, 국민에 대한 책임성 등을 확보하려는 것이다.

14) 이 외에도 자체감사담당자의 전문성 제고 등(제17조 내지 제19조)과 관련하여 ① 자체감사담당자에 대한 장기근속방안과 우대조치, 전문성 제고를 위한 기관장의 노력 및 임용결격 사유 등을 규정하고, ② 전문성을 갖춘 감사담당자가 장기간 감사업무를 수행하게 됨으로써 감사의 전문성 제고를 의도하고 있다. 또한 자체감사활동의 실효성 확보(제20조 내지 제25조)를 위해 ① 자체감사활동(실지감사, 일상감사)의 근거를 마련하고 자료제출요구 등 감사활동에 필수적인 권한과 함께 감사결과와 보고 및 처리절차를 규정하고, ② 자체감사의 법적 근거가 마련되고 일반적인 감사활동 절차와 원칙이 규정됨에 따라 향후 법시행 이후 자체감사가 내설 있게 수행되고 성과가 높아질 것으로 기대된다.

시하고, 평가결과를 지휘관 성과평가와 연계하여 자율경쟁을 유도하겠다는 계획이 계획으로 그치지 않고 반드시 실행되어야 할 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 자체청렴도 조사 그 자체보다 조사결과의 환류를 극대화한 감사시스템 개선으로 이어져야 한다는 점이다. 이를 위해서는 조사결과에 대한 심도있는 분석을 통해 부패취약분야와 청렴도 저조 관서에 대한 집중적인 컨설팅과 관련 제도개선으로 반영되어야 한다. 구체적인 조사결과의 활용방법으로 조사결과를 기관장(경찰서장) 인사 및 성과급(치안종합성과평가)에 일정비율 반영하고, 청렴지수가 낮은 업무분야 및 경찰서에 대해서는 기관주의(2회 연속 선정시 기관경고) 및 소속 상급기관(지방청) 감사관실에 자체 청렴도 향상대책과 이를 반영한 감사계획을 의무적으로 작성·보고하고 특별감찰을 지속적으로 추진하도록 한다. 각 지방청 감사관실은 주기적으로 소속 경찰서의 이행정도 및 개선정도를 점검·평가하고, 본청 감사관실에 경과조치사항 및 성과를 분기별로 보고토록 조치한다. 한편, 본청 감사관실은 경찰청장께 특별 보고하고 청장은 지휘관 회의시 수시로 관련 지시·독려를 통해 경찰 투명성·청렴성과 기강확립에 대한 강한 의지를 지속적으로 보여줄 필요가 있다(이상수, 2008).

## VI. 결 어

경찰 감사시스템의 개선은 단편적인 제도 도입이나 일회성 행사로 개선되어질 수 있는 것이 아니다. 근본적으로 경찰 근무환경에 있어서 부패유발 환경을 개선시켜 나감으로써 경찰 내 청렴한 조직문화를 형성시켜 나가는 구조적이고 체계적인 접근이 병행되어야 한다. 이를 통해 경찰 기강확립과 사정역량 강화를 뛰어 넘어 경찰조직의 신뢰행정 구현을 위한 적극적 노력을 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다.

감사접근 방식에 있어서도 기존의 사후적발·처벌 위주 감사전략에서 사전예방 위주 감사전략으로 방향을 전환하여야 한다. 아울러 경찰관의 의식 및 가치관의 개선을 위해 기존의 임시대증적·단편적·부정적(negative) 대응에서, 지속적·종합적·긍정적(positive) 감사 접근 방식으로 전환하여야 할 것이다. 아울러 자체사고 및 비리행위에 대한 엄정한 처벌 등 사후통제와 함께 제도개선, 교육·의식개혁 강화 등 사전예방적 대책이 병행되어야 하는 것이다.

이를 위한 구체적인 감사기법으로 시스템감사, 예방감사, 위험관리감사 등 새로운 방향을 적극 모색할 필요가 있으며 특히 성과감사와 자체감사 기능을 대폭 강화해 나갈 것을 제안한다. 이 점에서 '09년 3월 경찰 기강확립 종합대책에서 제시하고 있는 적발·처벌 위주의 실적위주 감사는 제도적·시스템적 감사시스템을 도입·운영하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 특히, 성과감사 역량을 강화하기 위하여 성과감사를 담당할 인력의 규모와 전문성 확보, 성과감사에 대한 수감기관의 이해도 및 준비 철저, 감사대상 선정, 성과감사 측정지표 개발 등 관련 제도가 구비되어야 할 것이다. 이를

위해서는 치안종합성과평가, 자체평가위원회의 자체평가와 연계한 성과감사의 강화가 필요하다.

결국, 경찰 감사시스템의 개선은 현재의 단순 지적 및 자체사고 방지를 위한 감찰위주의 소극적 접근방식으로부터 탈피하여 현행 감사실태의 문제점 분석을 토대로 경찰 감사의 기본방향을 재설정하고, 근본적인 개선방안을 마련하기 위해 선진화된 감사시스템의 근간(根幹)을 새롭게 도입하여 내실있게 정착시켜야 하는 숙제를 안고 있다.

따라서 새로운 경찰 감사역량의 제고 비전은 존경받는 경찰·신뢰받는 경찰을 감사시스템 차원에서 구현하기 위해 '공감(共感)받는 감사, 생산적(生産的)인 감사 구현'으로 기본방향을 설정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 우선 경찰조직 내에서 감사에 대한 불신과 저항을 최소화하기 위해서 조직내부 구성원들로부터 '공감(共感)받는 감사'로 전환되어야 하고, 나아가 감사시스템의 획기적 개선을 통해 치안정책의 성과를 제고시키는 '생산적인 감사'로 탈바꿈해야 하기 때문이다. 이 과정에서 본 연구결과 경찰 감사시스템의 개선방향으로 제시한 사전예방 중심의 자체감사, 시스템감사, 성과감사, 위험관리감사 중심의 감사제도가 적극 도입되고 내실있게 운영될 수 있어야 할 것이다.

특히, 경찰 주요사업에 성과감사 도입을 위해서는 액션플랜을 중심으로 성과감사 대상과제 선정, 성과감사 계획 수립, 성과감사 실시와 결과 보고 등이 수미일관(首尾一貫)하게 체계적으로 운영될 때 치안정책과 활동의 투명성(transparency)과 책무성(accountability) 확보가 가능할 것이다. 이때 중요한 점은 성과감사는 상당한 전문성을 필요로 하기 때문에 당분간 감사시 외부전문가와 감사실무자가 함께 성과감사를 수행함으로써 실천적인 감사기법을 공유하는 체제가 되어야 하며, 일정한 경험과 지식이 축적된 후에 감사관실이 독자적으로 수행하는 것이 바람직하다.

또한 자체감찰·감사기능의 강화를 위해 다음과 같은 조치가 수반되어야 할 것이다. 구체적으로 각 지방경찰청에 감사부서(감사계) 설치 및 본청 기획감사계 신설 등의 조직재편과 인력증원이 전제된 가운데 자체감사경찰관 실적 가점제 시행, 자체감사 법령의 대폭적인 정비, 자체감사 요원의 전문성과 효율성 강화를 위한 전문교육 참여 및 실시와 워크숍 개최 등이 수반되어야 할 것이다<sup>15)</sup>.

아울러 감찰활동 강화 및 특별감찰활동을 실시하고, 감찰요원의 전문성 강화 및 적격여부를 심사하여 적격자를 배치하도록 한다. 한편, 외근 감찰요원을 강화하여 첩보수

15) 2008년 감사원으로부터 자체감사 우수기관으로 선정된 통계청의 경우, 자체감사 인프라 구축 및 역량강화를 위해 다음과 같은 노력을 경주하였다. ① 통계청 내 자체정원 조정으로 6급 1명, 7급 1명 등 정규직 인력 2명 추가정원 확보, ② 특정 직위 근무경력으로 자체감사부서 근무경력자에 대한 매월 0.025점의 자체감사공무원 실적 가점제 시행, ③ 자체감사부서의 독립적인 관서운영경비 출납을 위한 회계직 지정 및 운영, ④ 전년도 대비 자체감사 예산 30% 이상 증액 편성, ⑤ 자체감사부서에 대한 성과평가 및 역량평가 실시, ⑥ 국장간담회 등 감사부서장 주요회의 참석, ⑦ 자체감사 법령의 대폭적인 정비, ⑧ 자체감사 관계관 워크숍 및 각종 회의 개최 등을 추진한 바, 경찰청에서도 이를 적극 벤치마킹하여 잘된 점, 개선할 점 등에 대하여 철저하게 비교·분석하여 경찰청의 실정에 맞게 도입·운영해 나가는 것이 필요할 것이다(임철규, 2008: 62-65).

집 등 사정역량을 제고하고 근무지를 순환시켜 한 곳에 오래 근속함으로써 발생할 지도 모르는 유착관계의 고리를 단절시키는 것이 필요하다. 아울러 자체사고, 비위발생관서는 집중감찰을 실시하고, 취약시기 및 취약분야 부조리 척결을 위한 특별감찰활동 전개가 요청된다.

이때 이를 제도적으로 견인(牽引)하기 위해서는 ‘경찰 자체감사 역량강화 평가제도’ 및 ‘감사위원회제’ 등이 도입되어 자체감사부서에 대한 성과평가 및 역량평가 실시를 통한 지속적 개선을 유도함으로써 자체감사부서의 위상 강화 및 적절한 내부통제의 확고한 기반을 확립하고, 실질적 성과를 거양하도록 하는 것이 중요하다.

### <참고문헌>

- 경찰청 (2005). 「경찰서 청문감사관 매뉴얼」.
- 남형수 (2009). 경찰관 부패인식 연구. 동국대학교 박사학위논문.
- 문호승, 감사원의 평가기능 수행방향, 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 2003. 11.
- 법무부 (2008). 범죄분석.
- 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 (2005). 「2005 자치구 반부패시책 평가」, 서울시 연구보고서.
- 이동원·양문승 (2006). 감찰활동에 대한 경찰관 의식조사 연구, 「한국공안행정학회보」, 제23호.
- 이상수·표창원, 「선진 각국의 경찰 부패방지제도에 관한 연구」, 치안정책연구소 연구보고서, 2004.
- 이상수 외 (2005). 「지방자치단체 투명성 제고를 위한 제도개선 시범사업」, 서울: 국가청렴위원회 연구용역보고서.
- 이상수 (2008). 「경찰 관서별 청렴도 평가모형 개발 및 조사설계 연구」, 치안정책연구소 연구보고서.
- 이상수 (2009). 「경찰 감사시스템의 개선방안 연구」, 치안정책연구소 연구보고서.
- 임철규 (2008). 자체감사 인프라 구축 및 역량 강화, 감사원 「계간 감사」.
- 조은경 외 (2004). 「행정 투명성 제고를 위한 감사시스템 개선방안」, 서울시립대 반부패 행정시스템연구소, 서울특별시 용역보고서.
- 한국농촌공사 (2006). 「Clean\_KRC 구현을 위한 청렴-HACCP 관리매뉴얼」.
- 한국지방행정연구원 (1995). 「지방자치단체의 자체감사기능 효율화 방안」, 연구보고서.
- 행정감사규정(1998. 9. 12 대통령령 제15879호)
- 경찰행정사무감사규칙(2003.7.23 경찰청훈련 제404호)
- 세계일보, 2009년 3월 18일자.
- 한국일보, 2009년 9월 25일자 보도.
- 한겨레신문, 2009년 10월 23일자 보도.
- Goodman, Debbie J. (2008). *Enforcing Ethics-A Scenario-Based Workbook for Police and Corrections Recruits and Officers(3rd ed.)*, New Jersey: Prentice Hall.
- Peters, B Guy. (1998). Governance without government? Rethinking public administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), pp. 223-242.

투고일자 : 2010.08.06

게재확정 : 2010.09.14