

# 외국경찰의 부패통제 전략이 한국경찰의 부패통제 전략에 미치는 시사점에 관한 연구

A Study Focus on the Foreign Police Corruption Control Strategy being  
Fluence to Korea Police Corruption control strategy

이상열(Lee, Sang Yeol)\*

## ABSTRACT

Nowday, The watch and control of civil society and the police system by themself work can say police muckrake to be disappear.

Although, It is not mistress of corruption in police system, it's true unable to deny that reported by broadcast and news paper many kinds of the police Corruption.

The meanwhile, Police have been contributed to livelihood public peace but still be extant police corruption in which the police system be morale down not only in side police but also out side.

The meanwhile, Governmet be try so many time to expose a police corruption but until now it's not be disapper that why we still have a doubt that police control ability.

It is still insufficiency in which control system and systematic strategy need new method to the control of the police corruption.

Speack again, Until now the police corruption control strategy is not only law and institutional limit, but also do not run efficiently.

In this point, this study propose that is set more good control police corruption compare with korea police corruption strategy and foreign police corruption strategy.

Key Words : 경찰부패(Police corruption), 통제전략(Control strategy), 경찰통제능력(Police control ability), 윤리의식(Sense of ethic), 제도적인 한계(Institutional limit).

## I. 서론

대학생 두 명 중 한 명은 공무원에 대해 부정적 이미지를 가지고 있으며 국민과 공직자간 불신의 가장 큰 원인을 ‘공직자의 부정부패’를 꼽았으며, 공직자 스스로는 부정부패의 예방과 감소를 위해 ‘공직자 보수현실화와 부패 연루자에 대한 엄한 처벌’이 필요하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다<sup>1)</sup>(연합뉴스, 2006년 8월 22일).

\* 대불대학교 경찰행정학과 겸임교수

- 1) 이 같은 결과는 박영종 산업자원부 총괄정책팀 사무관이 지난해 3~8월 초·중·고 및 대학생, 기업인 공기업 직원, 공무원 등 모두 1천670명을 대상으로 실시한 설문조사에서 나타났다. 설문조사 결과 국민과 공직자간 불신의 가장 큰 원인으로 대학생 75%는 공직자의 부정부패 만연율, 11%는 직무태만 등에 따른 대형사고를 지적했으며, 업무불친절 7% 즉흥적 행정에 따른 불안감 조성 7% 등으로 각각 나타났다.

국가청렴위원회가 지난 2006년 9월 발표한 자료에 따르면 지난 2002년 이후 연평균 359명의 공직자가 뇌물수수나 공금횡령 등 비리에 연루돼 비위면직됐다고 밝혔다. 분야별로는 건설·토지·교통(220명), 경찰(214명), 재정·경제·금융(146명), 교육(94명), 세무(75명) 순으로 나타났다(문화일보, 2006년 9월 14일).

대다수의 국민들은 연일 터져나오는 각종 부정부패 소식에 대해 그저 담담하리 만큼 별다른 관심을 보이지 않고 있다. 이 같은 사실은 그만큼 각종 부정부패가 사회도처에 만연하고 있다는 것을 반증하고 있다는 것이라 볼 수 있다.

특히 이 가운데 경찰의 부패는 공권력을 바탕으로 치안유지를 주요임무로 하는 경찰조직의 위상을 심각하게 훼손할 수 있다. 경찰공무원의 부패현상이 문제가 되는 것은 경찰기강이 해이해져 경찰공무원의 본연의 임무를 게을리 할 뿐만 아니라 일반 국민들로부터 불신의 대상이 되고 이로써 국가경쟁력을 저하시키는 물론 국민의 생명과 안전까지도 위협하기 때문이다(전수일, 2001: 162). 범법행위를 막아야 하는 경찰관이 범법행위를 저지르는 것은 심각한 사회문제이자 공동체 자체의 존립을 위협하는 행위이다(전용찬, 2000: 139).

경찰부패는 경찰업무에 있어서 심각한 문제로 대두되고 있다. 이것은 단순히 그 업무를 규율하는 윤리적 규범을 위반하기 때문만이 아니라 경찰의 업무수행 능력을 손상시키기 때문이다. 또한 그 업무의 효과적인 수행을 위해서 시민의 신뢰와 협력을 필요로 하는 경찰에 대한 시민의 신뢰를 손상시킨다(중앙경찰학교, 2000: 135).

현재 시민사회의 감시와 통제, 그리고 경찰조직 자체의 노력으로 경찰부패 현상이 많이 사라졌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 비록 경찰조직에 부패현상이 지배적인 것은 아니지만 방송과 신문지상에 주기적으로 각종 부정부패가 보도되고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 그동안 국가안보와 민생치안 확립에 커다란 기여해 왔지만 아직까지도 잔존하고 있는 고질적인 경찰공무원들의 각종 부패로 인해 조직 내부에서는 사기저하와 조직 외부에서는 신뢰감을 상실해 온 점이 있다.

경찰업무는 대민접촉의 기회가 다른 공직 사회보다 많기 때문에 부패에 노출될 수 있는 기회도 그만큼 많다고 볼 수 있다. 또한 다른 사람들에 의해 쉽게 노출되는 특성이 있으며, 시민의 불만과 민원이 정상적으로 접수되고 처리되지 않을 경우 경찰 전체에 대한 사회적 불신으로 확산될 가능성이 많다는 특징을 내포하고 있다.

그동안 범정부 차원이나 경찰내부에서 수많은 부패척결 시도가 있었지만 현재까지도 경찰부패가 빈번하고 있는 것은 경찰의 부패 통제전략의 실효성에 의문을 가지게 한다. 이것은 통제제도와 그 운영상의 한계로 인해 경찰부패의 체계적인 전략이 아직 미흡하다는 것을 반증하는 것으로 부패 통제를 위한 새로운 모색이 필요하다는 점을 시사하고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 지금까지의 경찰의 부패 통제전략이 법적, 제도적으로 한계가 있었을 뿐만 아니라 효율적으로 운영되지 못하고 있다는 것을 의미한다.

본 연구는 바로 이러한 맥락에서 그동안 이론적인 논의는 많았지만 접근 가능성의

어려움으로 인해 심도있게 분석되지 않았던 경찰부패와 관련해 외국경찰의 부패통제 전략이 한국경찰의 부패통제 전략에 미치는 시사점에 관한 연구를 통해 보다 실효성 있는 부패통제 전략을 구축하는데 목적이 있다.

## II. 경찰부패의 이론적 배경

### 1. 경찰부패의 개념

부패에 관한 개념은 매우 다양하게 정의되고 있는데 본 연구에서는 경찰부패의 개념을 ‘광의’와 ‘협의’ 그리고 ‘작은 호의에 대한 논쟁’ 등 세 가지로 분류하고자 한다.

#### 1) 광의의 경찰부패

표창원(1999)은 경찰부패의 광의적인 개념으로 “경찰관이 그 지위와 권한을 불법적으로 부당하게 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위(대가성에 관계없이)와 이를 알면서도 방관하는 행위 및 이의 원인이 되거나 이에 조력하는 경찰관이 아닌 자의 행위”로 규정했다.

한편 외국 학자들의 경우 역시 경찰부패에 대한 개념을 정확하게 정의한 학자들은 소수에 불과하다. Ward는 경찰 부정부패를 “그 대가로 경찰관이 가치있는 어떤 것을 받든 받지 않든, 법을 집행하고 치안서비스를 제공함에 있어 불편 부당하고 공정해야 할 경찰관으로써의 권한을 옳지 않게 사용하여 경찰력 행사의 대상이 되어야 할 부정 한 행위를 보호해 주거나 어느 한편을 불리하게 하는 것”<sup>2)</sup>이라고 규정하여 그 대가성에 상관없이 경찰관이 그 권한을 불순한 의도로 사용하는 모든 경우를 부정부패로 간주하고 있다. Bahn(1975)은 “피의자를 엮어 넣기 위해 증거를 조작하는 등의 잘못된 행위들도 개인적인 이득을 얻기 위함이라 보기는 어렵지만 부정부패의 범주에 포함시켜야 한다”고 정의했다. Lynch(1986)는 “동료가 부정을 저지르고 있는데도 모른척하는 경찰관의 행위도 그로 인해 이득을 얻지 않는다 하더라도 직업윤리와 도덕적 의무를 팔아 동료의 환심을 샀기 때문에 역시 부정부패로 보아야 한다”고 주장했다(표창원, 1999: 1-2).

#### 2) 협의의 경찰부패

표창원은 또 경찰부패에 대한 협의적인 개념으로는 “경찰부패는 개인적인 이득을 얻기 위한 경찰권한의 남용으로 그러한 이득은 금전적인 것일 수도 있고 비금전적일 수도 있으며, 부패행동을 함에 있어 자신들이 수행하도록 요구받는 서비스를 행하지 않음

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.

으로써 또는 경찰관이 주어서는 안될 서비스를 제공함으로써 금전적으로 이득을 얻는다”고 정의했다. 이와 함께 김택(1999)은 “경찰부패는 법을 집행하는 경찰관들이 법규를 남용하거나 재량권을 일탈하여 부정한 방법으로 재화가치를 획득하거나 수수하는 행태”라고 정의했다.

외국의 학자들 가운데 Misner(1975)는 “경찰관이 선물 등을 받음에 있어서 그 직무와 관련이 있으면 뇌물이지만 단순히 호의 내지는 친선이 동기일 경우엔 뇌물로 봐서는 안된다”며 동기의 중요성을 강조하고 있다.

### 3) 작은 호의에 대한 논쟁

지역주민들은 경찰관에게 호의의 표시로 공짜 커피나 음식을 대접하는 경우가 있다. 이러한 것을 부패로 볼 것인지에 대해서는 경찰학자들간에 오랫동안 논란이 있어 왔다. 작은 호의(gratuities)를 부패로 보아서는 안된다는 입장은 작은 호의가 경찰관과 지역주민 사이의 유대관계를 증진시키는데 도움이 된다는 점을 지적하고 있다.

한편 작은 호의를 찬성하는 입장은 첫째, 작은 사례나 호의는 인간의 자연스러운 행태로서 경찰인이 비록 자신이 해야 마땅한 일을 한 것이지만, 그 일로 인해 도움을 받은 시민이 경찰관에게 고마움을 표시하는 것은 당연하다는 것이다. 둘째, 작은 사례나 호의는 강제된 것이 아니며 자발적인 것이다. 셋째, 현실적으로 작은 사례나 호의는 우리 사회의 일상관행처럼 여겨지고 있기 때문에 이를 금지시키는 것 자체가 불가능하다는 것이다. 넷째, 경찰관이 사회에서 약간의 특별한 대접을 받는 것은 오히려 당연하다는 것이다(전용찬, 2000: 131-132).

반면에 작은 호의를 부패로 보아야 한다는 주장은 작은 호의가 나중에 심각한 부패로 발전할 가능성이 크다는 것이다. 이렇게 작은 호의가 심각한 부패로 발전할 수 있다고 보는 주장을 ‘미끄러지기 쉬운 경사로 이론’(slippery slope theory)이라고 한다. Reiman(1997)은 시민이 단순한 성의의 표시로 커피나 음식을 대접하는 것이라고 하지만, 시민은 은연중에 경찰의 호의와 보호를 기대하게 된다는 것이다(김상호외, 2005: 350-352).

반대하는 입장에서도 그 근거를 다양하게 제시하고 있다. 첫째, 작은 사례나 호의를 제공하는 사람들이 가질 수 있는 의식과 기대에 관련시키고 있다. 둘째, 작은 사례나 호의를 제공하는 것을 보는 제3자의 인식문제이다. 셋째, 경찰관에게 사례나 호의를 제공하는 사람의 사회적 형편과 관련된 문제이다. 넷째, 치안서비스 제공의 형평성 문제이다. 다섯째, 바늘도둑이 소도둑 된다는 관점이다. 여섯째, 작은 사례나 호의를 자꾸 받게 되면, 마치 경찰관이 자신이 뭐라도 되는양 생각하게 되는게 문제라는 것이다(전용찬, 2000: 132-134).

결론적으로 경찰부패는 “경찰관들이 경찰관으로 재직하는 동안 개인적이든, 조직적이든 업무와 관련된 행위 뿐만 아니라 업무외적인 탈·불법 행위까지를 총망라해 금전적인 이익은 물론 탈·불법적인 각종 서비스를 제공하거나 제공받는 행위”로 규정할

수 있다.

### III 한국경찰의 부패 통제전략

#### 1. 부패통제에 관한 선행연구

국내 행정학 분야에 있어서 부패연구는 주로 정부부패를 주제로 부패의 원인과 실태를 분석하고 부패통제의 방안을 제시하는 경향을 보이고 있다. 행정학자들에 의한 부패연구는 1970년을 전후하여 행정문화적 접근연구로 시작되었으나 1980년 후반에 이르기까지 비교적 소수의 학자들에 의해 정부부패에 관한 연구들이 산발적으로 발표되었다.

1990년대 중반 이후부터는 정부부패에 대한 연구가 매우 활발해졌는데, 공직윤리 및 행정문화적 접근, 정부규제 및 제도적 개선에 관한 제도적 접근, 관료부패에 대한 행태적 접근, 국민 및 기업을 대상으로 한 연구 등이 주를 이루고 있다(전영평, 2002: 2-3).

대부분의 국가들은 행정을 통제하는 독특한 제도적 배열상태를 발전시켜 왔다. 이때 부패통제 전략으로 지칭되는 제도적 배열상태의 핵심적 구성요소는 크게 내부통제와 외부통제로 구분해 볼 수 있다.

부패통제의 주체들이 매우 다양한 가운데 최근 들어 부패통제의 주체로 떠오르고 있는 경실련, 참여연대, 반부패국민연대 등 시민단체는 지난 10여년간 시민감사관제도, 내부고발자 보호제도, 고발보상제도, 부패방지법 제정, 대국민 홍보강화, 납세자 소송 등 많은 부패방지활동을 수행하였다. 이러한 시민단체의 활동은 시민사회 및 언론의 호응을 받아 정치권 특히 대통령으로 하여금 부패개혁을 위한 가시적인 노력을 기울이게 하였다(전영평, 2002: 19).

부패통제 과정의 구체적인 양상은 통제주체들 간의 배열상태나 상황조건에 따라 달라지기 마련이다. 하지만 통제과정은 일반적으로 통제기준의 확인, 정보수집, 평가 및 시정조치 등을 포함한다(한국행정연구원, 1999: 13). 첫째, 통제기준의 확인은 목표수행의 상황, 목표수행의 과정과 결과 등을 명시하는 것으로 이때 통제의 기준에는 양적 기준도 있고 질적 기준도 있다. 둘째, 정보수집은 통제기준의 실천상황에 관한 정보를 수집하고 선별하는 기능이다. 셋째, 평가는 통제기준과 실적에 관한 정보를 평가하여 기준과 실적의 차질유무를 확인하고 시정의 필요성에 관한 결정을 내리는 과정을 의미한다. 넷째, 시정조치란 평가결과에 따른 시정행동을 의미한다.

#### 2. 부패통제의 전략유형<sup>3)</sup>

- 3) 배재현·문상호(2006)는 공무원의 부정부패 방지를 위한 통제전략을 크게 장기적인 통제와 단기적인 통제로 구분했다. 단기적인 통제정책에 관심을 갖는다는 것은 짧은 시간에 부정부패의 방지효과를 얻기 위한 정책을 사용하는 것을 말하고, 장기적인 통제정책에 관심을 갖는다는 것은 일시적인 충격에 의해 단시간내에 가시적인 효과를 바라는 것이 아니라 지속적인

### 1) 사전적 통제전략

부패발생을 사전에 예방하고 차단하는 등의 사전 예방적 통제전략을 강화시키는 요소들 중에서 무엇보다 중요한 것이 부패발생 소지에 대한 정밀한 탐색작업이다. 부패발생을 유도하는 다양한 제도와 환경을 조사하여 이를 공개하고 관련기관이나 조직에 대해 모순되는 구조와 제도에 대해 이를 개선하도록 이행권고를 하는 한편 개선이행 상황에 대하여 일관되게 감시·통제할 수 있는 메카니즘이 마련되어야 한다(강성남, 2003: 112).

사전적 통제전략의 일환으로 교육 및 홍보강화를 들 수 있는데, 공무원들을 대상으로 한 교육·홍보 기능의 강화 방안으로 청렴한 공직자를 적극 발굴하여 특별포상과 특별승진을 실시하고, 전 공직자를 대상으로 반부패 교육을 체계적으로 실시하여 건전한 공직관과 의식전환을 추진함과 아울러 부패경험이 있는 공직자에 대해서는 특별 교육프로그램을 개발해야 한다. 일반국민들을 위한 교육·홍보 기능의 강화방안으로는 반부패 세미나 개최를 비롯 인터넷 등을 통한 부정부패와 관련된 정보를 제공해 주어야 한다. 다음으로 신고·고발 전략의 일환으로 내부고발의 활성화<sup>4)</sup>를 비롯 각종 인센티브 부여로 시민과 시민단체의 참여와 시민고발의 활성화를 기해야 한다(한국행정연구원, 1999: 15). 이밖에도 사전적 통제전략<sup>5)</sup>으로는 부정부패 관련 자료를 통합한 DB(데이터베이스) 부정부패 정보전략의 구축과 부정부패 담당기관의 인원 및 예산 보강, 담당 공무원에 대한 전문성 강화 등이 요청된다.

### (2) 사후적 통제전략

아무리 부패발생의 사전차단과 사전 예방적 통제전략을 구사한다 해도 부패 발생을 완벽하게 억제한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 부패발생후에 이를 신속하게 적발할 수 있는 체제의 가동과 처벌체계의 일관성 유지가 제도적으로 보장되어야 한다.

현재 거론되고 있는 사후적 통제전략의 문제점으로는 첫째, 조사·수사의 비효율성을 들고 있다. 조사·수사를 담당하는 공무원의 독립성과 전문성 확보가 전제되어야 한다. 하지만 부패통제 기관들의 독립성과 전문성 결여는 기관에 소속된 공무원들의 독립

로 부패통제를 이루어 가는 것을 말한다.

- 4) 한국일보 2002년 12월 23일자에 따르면 미 시사주간지 타임은 ‘올해의 인물’로 9·11테러 전 미연방수사국(FBI)의 미흡한 대처를 폭로한 전 FBI요원 라울리(48)와 월드컴 회계부정을 사전보고했던 월드컴의 회계직원 신시아 쿠퍼(38), 엘론사의 부적절한 회계상태를 미리 경고했던 세론 왓킨스(43) 등 3명의 여성 내부자를 선정했다.
- 5) 반부패 국민연대는 2003년 5월 25일 서울에서 개최된 반부패국제회의(IACC) 행사의 일환으로 청소년을 대상으로 조기 반부패 교육을 위해 “한 때 전직 대통령의 비자금을 숨겨 두는데 유용한 과일 상자는?” ①사과 상자 ②바나나 상자 ③수박 상자 ④복숭아 상자 등의 문제를 인터넷 홈페이지를 통해 공모하는 등 ‘맑은 사회 만들기’ 퀴즈프로그램을 개최해 가시적인 성과를 거두었다는 평가를 받았다.

성과 전문성 결여로 표출되고 있는 실정이다. 둘째, 처벌의 확실성과 엄격성의 결여로 우리나라의 경우 공무원들의 부정부패에 대한 처벌강도가 기대수준에 미달하기 때문에 부패통제 정책이 대국민 홍보용에 불과하다는 비판까지 제기되고 있다. 셋째, 환류 및 평가기능의 결여를 들 수 있는데 적발과 처벌에 초점을 부여해 왔을 뿐 발생한 부정부패의 원인에 대한 분석기능과 분석결과를 제도개선으로 연결시키는 환류 및 평가기능이 소홀히 취급되어 왔다(한국행정연구원, 1999: 85-89).

사후적 통제전략의 확립을 위해서는 첫째, 처벌의 확실성과 엄격성을 제고해야 한다. 이의 실천을 위해 뇌물수수액에 부가하여 정부예산의 손실까지 징수, 추징금 제도의 강화 등 부패관료에 대한 실질적인 책임주의를 강화해야 한다. 둘째, 부패 공무원에 대해서는 교정당국이 행사하는 가석방이나 감형 등의 조치에서 제외시키는 양형의 내실화를 기해야 한다. 셋째, 부패 당사자에 대한 수사과 형사처벌을 비롯 반부패 대처비용을 증대함과 아울러 평가 및 환류기능 강화 등이 선행되어야 한다.

한편 사후적 통제전략의 효율성을 극대화하기 위해서는 부패방지 기구들을 유기적으로 연계시키는 네트워크를 만들고, 이들 기구들간의 상호 긴밀한 정보교환이 이루어지도록 해야 한다.

### 3. 한국경찰의 부패 통제전략

#### 1) 한국경찰의 반부패 활동 변천

1945년 10월 한국경찰이 창립된 이래 경찰공무원의 크고 작은 부정부패로 끊임없이 사회적 문제가 되어왔으며, 이로 인해 국민들로부터 불신의 대상이 되어 왔다. 역대 경찰수뇌부는 부정부패를 발본색원하기 위해 각종 노력을 해왔지만 그 성과는 일회성에 그치거나 혹은 홍보용 전략으로 취급되는 등 미미한 실정이었다.

본 연구에서는 한국경찰의 반부패 활동을 경찰의 역사와 함께 변화시기 등을 고려해 간헐적 제도 도입기, 부패 인식기 및 체계적 접근기, 반부패 활동 정착단계기 등 3단계로 나누어 설명하고자 한다.

##### (1) 간헐적 제도 도입기 (구한말 시대 ~ 치안본부 시대)

이 시기의 경찰관 부정부패는 대부분 부족한 보수와 일선 경찰관의 부족한 생활비에 그 발생원인을 찾을 수 있다. 경비부족은 일선 경찰서의 경우 그 정도가 심할 정도였는데 문제는 정부예산부족도 원인이 있지만 이는 일선에서 근무하는 경찰관들이 업무를 수행하는 과정에서 부정한 방법으로 운영경비와 생활비용을 마련할 기회가 많은 것을 고려해 예산을 제대로 배정해 주지 않은 정부측에 문제가 있다. 즉 정부가 제도적으로 경찰부패를 방조 내지 조장한 측면이 있다고 볼 수 있다.

치안국 시대인 1955년 2월에는 교통경찰관들이 택시나 화물차의 운전자들에게 손을 내밀고 있다는 불만이 폭증하자 이같은 비리를 막기 위해 전국 교통경찰관의 동원급식

비를 매일 세끼씩 지급하는 조치를 취했다. 1956년 6월 12일에는 전국 주요 도로상에 설치된 약 100여개의 검문소를 폐지했는데, 이는 일부 검문소에서 통행차량에 대해 세금 아닌 세금을 받고 있다는 사실이 밝혀졌기 때문이다. 1966년에는 사회적·정치적인 대변혁을 거치면서 경찰관의 자질에 대한 요구가 날로 높아져 경찰 내부적인 자기교정과 정신적인 재무장을 위해 ‘경찰윤리헌장’을 제정했다. 감찰기능의 강화 일환으로 1969년에는 징계규정에 의한 징계 이전의 행위자의 주의를 환기시키는 의미에서 ‘계고장 발부제도’를 활용하는 한편 경찰의 오랜 민원을 일소하고 기강을 확립하기 위해 수사·교통·보안부서의 장기 근속자를 단계적으로 교체했다.

치안본부 시대인 1975년에는 고정배치로 부조리의 원인이 되어온 교통조소를 폐지하고 윤번근무제로 근무시간을 전환하고 월정금 수급 및 면허증 보관행위를 폐지하였다. 교통외근감독관을 이유로 관행적으로 존재하던 수석제도도 공과금 할당 등 부조리를 사전에 예방하는 차원에서 폐지했다. 1976년 10월 유신과 더불어 경찰도 유신경찰상 구현을 위해 부패 경찰관을 숙정하는 경찰자체의 정풍운동을 2회 실시해 1차에서는 1,013명, 2차에서는 445명 등 총 1,458명을 숙정하는 조치를 단행했다. 1988년에는 그동안 존재해 오던 위민실을 민원실로 확대·개편함과 동시에 공정한 인사관리를 위해 인사관리쇄신방안을 마련했다.

이 시기의 경찰의 반부패 활동은 적발 징계위주 보다는 지도계몽에 치중하여 부패사건을 미연에 방지하는데 노력하고 이미 적발된 비위에 대해서는 일벌백계주의로 엄중징계하려고 노력했지만 경찰 전 분야에 거친 반부패 활동은 미흡했다고 할 수 있다.

## (2) 부패 인식기 및 체계적 접근기 (1991년 8월 ~ 1999년)

17년 동안의 치안본부 시대를 마감하고 1991년 8월 1일 경찰의 오랜 숙원이던 경찰청이 정식 발족되었다. 경찰청 개청과 더불어 경찰의 본분을 다하여 정의사회를 구현하고 사회안녕과 질서를 유지하며, 국민에 봉사하는 새로운 경찰상을 정립하여 모든 경찰관이 공사생활의 규범으로 삼아 실천함으로써 신뢰받는 국민의 경찰로 다시 태어나는 계기를 마련하고자 ‘경찰헌장’을 제정했다.

1993년 2월에는 문민정부 출범 이후 참된 민본행정체제를 구축하고 깨끗하고 정의로운 경찰문화를 창출함은 물론 조직 내외의 비능률적 파행적인 요소를 과감히 제거하여, 조직역량을 극대화하는 등 새로운 경찰상을 정립하기 위해 ‘경찰행정쇄신기획단’을 운영했다. 이러한 경찰행정쇄신기획단에서는 조직의 안정과 부정부패를 예방하기 위해 인사에 있어 심사승진의 경우 복수의 심사위원회를 구성, 인사의 공정성을 확보토록 하는 한편 2만여명의 경찰관들을 대상으로 재교육을 실시, 실무능력 배양은 물론 자발적인 의식과 행태의 변화를 유도하고자 했다. 교통 부조리 예방을 위해 교통사고 조사시 운전면허증 회수관행을 개선하여 교통 부조리를 예방하고자 했다. 또한 그동안 수사경찰의 비리로 국민의 신뢰를 저하시키고 있는 현실을 직시하여 수사경찰의 체질개선을 위해 1993년 9월 15일 ‘수사경찰 부조리 척결 결의대회’를 개최했다. 1995년 5월에는 고물



영업법을 폐지하여 허가제였던 고물영업을 자유업으로 전환하였고, 카지노 영업 및 신용조사업의 허가 등 감독권한을 문화체육부와 재정경제원으로 각각 이관하는 등 규제 완화 조치를 단행했다. 1995년 7월에는 경찰 3대 부조리 부서의 하나로 오명을 쓰고 있던 교통경찰의 부조리 척결과 면모를 일신하고자 ‘교통경찰관 인사운영 요강’을 개정하여 교통 부조리로 인한 징계처분자는 교통경찰 심사 선발 대상에서 배제토록 했다. 경찰청은 특히 1999년 5월 24일 9개 지방경찰청 감사담당관 직급을 경정에서 총경으로 격상시켰으며, 1999년 6월 일체의 사건·사고 및 민원처리 과정에서 경찰관의 불친절이나 부당한 업무처리 등에 대한 예방과 색출을 위해 ‘청문감사관제’를 도입해 현재 운영 중에 있다.

이 시기에 있어서 경찰의 반부패 활동의 특징은 경감이하 직원들이 신분상 안정감을 가지고 직무에 전념할 수 있도록 계급정년을 연장했으며, 경찰관의 복지 증진과 생활안정을 기하기 위해 경찰공제회법을 제정하는 등 경찰관의 사기진작 차원에서 부패를 일소하려는 경향을 꼽을 수 있다.

### (3) 반부패 활동 정착단계기(2000년 ~ 현재)

경찰은 부정부패 추방의 일환으로 2000년 4월부터 전국 경찰관서에 ‘포돌이 양심방’을 설치 운영하여 경찰관이 금품의 유혹을 뿌리치고 공정한 업무처리를 할 수 있는 여건을 마련하는데 상당한 기여를 한 것으로 평가받고 있다(연합뉴스, 2001년 2월 19일). ‘포돌이 양심방’은 경찰관이 업무와 관련하여 직·간접적으로 부득이 금품을 받았으나 반환할 방법이 없는 경우에 이를 신고받아 제공자에게 우편으로 반환하거나 제공자를 알 수 없는 경우는 유실물법에 의거, 습득물로 처리하는 제도이다. 포돌이 양심방 운영 결과 2000년도에는 576건의 금품이 접수되어 처리되었으며, 2001년도에는 1,001건의 금품이 신고되어 이 가운데 882건은 제공자에게 돌려주고, 제공자를 알 수 없는 119건은 유실물법에 의해 처리하는 실적을 거두었다. 또한 지난 2001년 12월 10일부터는 깨끗하고 공정한 경찰상을 정립하기 위해 사건 조사자가 청탁을 받지 않고 법에 따라 소신껏 사건을 처리할 수 있도록 ‘사건청탁 안하고 안받기 운동’을 전개해 경찰내부는 물론 국민들과의 공감대 형성에도 한 몫을 담당하고 있다. 2002년부터는 국민에게 봉사하는 민중의 지팡이로서의 역할을 다하고, 국민과 함께 하는 국민의 경찰이 되기 위해 불친절·불공정·불성실 등 부정적인 모습을 혁파하고, 공무원으로서의 기본적인 자세인 친절, 공정, 성실한 근무태도를 정착시키기 위해 ‘3不(不친절, 不공정, 不성실) 추방운동’을 전개해 정착시켜 나가고 있다.

경찰청은 지난 2003년 4월 25일 교육부에 이어 두 번째로 일선 경찰관의 청렴 유지를 위한 24개항의 행동강령을 발표했다. 행동강령에는 경찰관은 상급자의 부당한 업무지시를 거부할 수 있다고 규정해 상급자의 지시가 법에 맞지 않을 때는 물론이고 형평성이나 사회통념을 깨는 경우에도 소속 기관장에게 보고하고 거부할 수 있도록 했다(중앙일보, 2003년 4월 26일자 8면)<sup>6)</sup>. 또한 경찰청은 그동안 고질적인 관행으로 여겨져

오면서 일부 경찰서에서 자행되어 사회문제화 되었던 경리비리를 발본색원하기 위해 2003년 5월 11일부터 경찰청에서 발주하는 입찰(계약)에 참여하는 업체에 대해서는 “일체의 불공정한 행위를 하지 않는다”, “관계 공무원에게 금품이나 향응 등의 뇌물이나 부당한 이익을 제공하지 않는다”는 내용의 ‘청렴계약 이행 서약서’를 받는 등 ‘청렴계약 이행제’를 시행하고 있다.

부패척결을 위한 이러한 제도의 시행과 함께 서울지방경찰청은 2003년 7월 14일 경찰서간 인적 교류를 통해 근무기강 확립과 청렴성을 제고하기 위해 노력했고 직원간 균등한 기회 부여를 위해 그동안 선호도가 높았던 강남, 서초경찰서에 중부, 종로, 동대문경찰서 등 도심내 경찰서 직원들을 교체 투입하는 대대적인 인사쇄신을 단행했다. 서울지방경찰청은 또한 지난 2003년 7월 18일 교통사고차량 견인 또는 환자이송 사례비 명목으로 금품을 받는 ‘교통비리’를 뿌리뽑기 위해 근절대책을 마련하여 시행에 들어갔다. 이를 위해 우선 외근 교통경찰관에 대해 엄격한 선발요건을 적용하여 심사위원회 심의를 통해 발령하는 한편 투명하고 공정한 교통사고처리를 위해 경미한 교통사고에는 소통에 지장이 없을 경우 반드시 사고 당사자가 보험사를 통해 보험사 지정업소에서 견인토록 했다.

특히, 경찰청은 지난 2003년 7월 22일부터 경찰조직내 구조적이고 은밀한 부패행위를 척결하기 위해 사이버경찰청에 부패행위를 신고할 수 있는 ‘내부공익신고센터’ 콘텐츠를 개설하고 신고자를 보호하기 위해 ‘경찰청내부공익신고센터운영 및 신고자보호에 관한 규칙’을 제정하여 시행하고 있다.<sup>7)</sup> 내부공익신고제도는 2001년 7월 제정된 부패방지법에서 최초로 도입되어 시행되고 있으며, 행정기관이 자체적으로 사이버상에 신고센터를 개설하고 신고자 보호를 위한 훈령을 제정한 것은 경찰청이 처음이다.

경찰청의 이 같은 조치는 참여정부가 국정과제의 하나로 ‘부패없는 사회, 봉사하는 행정’을 제시하고 부패척결을 위한 노력에 박차를 가하는 가운데 기존 통제방법의 한계를 극복하고 조직의 부패를 척결하여 그동안 실추된 국민의 신뢰를 회복하기 위해 전격 시행하게 되었다.

이와 함께 경찰청은 지난 2005년 6월 19일 감찰활동을 과감히 공개하고 그동안 제기되어 왔던 ‘제식구 감싸기’라는 비판적 시각을 일소하기 위해 사회 각계각층의 저명인사 8명으로 구성된 ‘시민감사위원회’<sup>8)</sup>를 발족하고 본격적인 활동에 나서고 있다.

6) 행동강령은 경조사비와 화환관련 규정을 현실화 했는데, 직무 관련자(직무 관련 공무원)로부터 금전·선물·향응 등을 원칙적으로 받지 못하지만 부득이한 경우 직무와 관련된 민간인에게서 간소한 식사나 교통·통신 편의를 제공받을 수 있게 했으며, 직무 관련 공무원에게서 3만원 이내의 식사와 편의는 받을 수 있도록 했다. 또한 경조사비로 받을 수 있는 금품은 최고 3만원에서 5만원으로 상향조정했다.

7) 이 규칙은 크게 ▲부패행위 신고의무 ▲사이버경찰청에 내부공익신고센터 개설 ▲신고자 비밀 보장 ▲신고자 보호 ▲책임의 감경 등으로 구성되었으며 특히, 신고자 보호와 관련하여 신고자는 신고 등을 이유로 소속 기관으로부터 인사·징계 등 신분상 불이익 처분 등을 받지 아니하도록 하였으며, 신고자가 신분상 불이익 처분을 당하였을 경우에는 원상회복 조치를 요구할 수 있고, 신고자 불이익 처분 금지를 위반한 경우에는 징계 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 했다.

## 2) 한국경찰의 부패 통제전략

한국경찰의 부패 통제전략을 요약하면 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 윤리의식 강화 방안으로 1966년 경찰 내부적인 자기교정과 정신적인 재무장을 위해 경찰윤리헌장을 제정했으며, 1991년 8월 경찰헌장 제정, 2000년 4월 포돌이 양심방 운영, 2001년 1월 경찰혼 재정립 운동, 2001년 12월 사건청탁 안하고 안받기 운동 등의 통제전략이 대표적이라 할 수 있다.

둘째, 감찰기능 강화 방안으로 1969년 계고장 발부제도를 실시했으며, 1976년에는 2회에 걸쳐 정풍운동을 펼쳤으며, 1999년 6월에는 청문감사관제<sup>9)</sup>를 도입해 현재 운영해 오고 있다.

셋째, 법규정 현실화 방안으로 1988년 공정한 인사관리를 위해 인사관리채신방안을 시행했으며, 1993년 인사의 공정성 확보를 위한 경찰행정채신기획단 운영, 1995년 고물영업법을 폐지하는 한편 카지노 영업 및 신용카드업에 대해서는 해당 부처로 이관 등 규제완화 조치를 단행했다.

넷째, 반부패정보망 구축 방안으로 2003년 5월 경찰청 입찰(계약)에 관여하는 민간업체에 대한 청렴계약이행제를 실시해 오고 있다.

다섯째, 내부고발자 보호체제 확립 방안으로 2003년 7월 경찰조직내 은밀한 부패행위 척결을 위한 내부공익신고센터<sup>10)</sup> 콘텐츠를 개발해 운영해 오고 있다.

여섯째, 감찰업무의 투명성 제고를 위해 2005년 6월부터는 시민감사위원회를 발족·운영해 오고 있다.

## IV. 외국경찰의 부패 통제전략

국제적으로 부패현상을 보는 시각은 1960년대는 기능주의적 입장이 강했는데 이는 부패는 마치 발전과정에서 불가피하게 발생하는 필요악(necessary evils)으로 간주되었다. 1970년대에 이르러 부패는 세계 어느 나라에서나 존재하는 보편적인 현상으로 이해하게 되었고, 1980년대에 들어서는 부패현상은 개발도상국이나 후진국 등에서 유발되는 보편적인 현상으로 인식되었다.

특히 1990년대 이후 세계는 사회주의 국가들의 몰락과 쇠퇴로 인해 자본주의적 물질

8) 시민감사위원회는 감찰·감사업무의 기본방침, 계획 및 그 추진방안, 주요비위사건의 조사결과 및 조치에 관한 사항 등을 심의하고 그 결과를 경찰청장에게 권고하는 역할을 담당하고 있다.

9) 청문감사관은 경찰서의 감찰·감사업무도 관장하면서, 민원인의 고충 등을 상담·해소해 주고 경찰서내의 안권보호 상황을 확인 점검하는 임무를 띠고 있다.

10) 경찰청 내부공익신고센터 운영 및 신고자 보호에 관한 규칙은 크게 ▲ 부패행위 신고의무 ▲ 신고자 비밀보장 ▲ 신고자 보호 ▲ 책임의 감경 등으로 구성되어 있으며, 특히 신고자 보호와 관련해 신고자는 신고 등을 이유로 소속 기관으로부터 인사나 징계 등 불이익 처분 등을 받지 아니하도록 했다.

주의가 우세하기 시작하여 부패현상이 전세계 각국에서 더욱더 만연하게 되었다(김영중, 1996: 385-386). 이같이 전세계적으로 보편화되어 있는 부패문제에 적극적인 대처와 방안을 모색하고자 지난 2001년 5월 28일 제2차 반부패 세계포럼이 네덜란드 헤이그에서 개최됐다. 반부패 세계포럼은 1999년 2월 미국 워싱턴에서 엘 고어 전 미국 부통령 주도로 시작된 국제 회의로 180개국이 참가하고 있다(매일경제신문, 2001년 5월 29일).<sup>11)</sup>

우리나라도 전세계적인 부패와의 전쟁에서 보다 역동적인 역할을 하기 위하여 지난 2003년 5월 29일부터 31일까지 ‘2003 서울반부패세계회의’라는 이름으로 제11차 반부패 국제회의와 제3차 반부패세계포럼을 함께 주최하게 되었는데, 부패현상이 민간부문과 공공부문 모두에 걸쳐 만연하고 있는 현실을 감안할 때, 민간 주도의 민관합동 연대 회의인 반부패국제회의가 정부간 각료급 회의인 반부패 세계포럼이 세계 최초로 순차 통합 개최된다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다(글로벌포럼, 2003년 5월).

경찰의 부패는 광범위하고 지속적인 문제로 가장 선진적인 경찰로 평가받고 있는 영국 경찰로부터 후진국의 경찰에 이르기까지 모든 경찰은 부패 가능성이라는 문제에 직면하고 있다. 이러한 가운데 지난 2002년 4월에는 호주 뉴 사우스 웨일스 주정부가 경찰 부패척결을 위해 지난 97년 스카우트한 영국인 피터 라이언 경찰위원장이 경찰관들의 독직 및 기강문란 사례가 속출한데 따른 주변의 압력을 견디다 못해 총수직에서 물러나기도 했다(연합뉴스, 2002년 4월 12일). 또한 2002년 6월 태국 산사루타는 경찰청장이 “대부분의 태국경찰이 봉급이 낮아 뇌물을 받고 있다”며 경찰부패를 스스로 시인하는 발표를 서슴없이 해 충격을 주었다(연합뉴스, 2002년 6월 23일).

본 연구에서는 외국 경찰의 반부패 통제전략<sup>12)</sup> 가운데 영국식 모델을 비롯 미국식 모델, 홍콩식 모델 그리고 일본식 모델을 살펴보기로 한다.

## 1. 영국식 모델

영국에는 경찰관의 업무나 행태를 감시하고 잘못된 행위를 적발해 내는 감찰제도가 없고 단지 경찰관의 잘못된 행위에 대해 주민의 불만을 접수시키면 해당 지방경찰청 차장 직속의 민원처리 및 기강담당 부서에서 이를 조사하는데 중대한 사안인 경우에는 그 조사에 있어 내무부 산하의 독립기구인 경찰민원소(Independent Police Complaints Authority : IPCA)의 감독을 받는다(표창원, 1999: 21).

영국경찰은 법률과 경찰기율규칙(Police Discipline Code)<sup>13)</sup> 두 가지를 준수토록 되어

11) 반부패 세계포럼은 부패척결이라는 주제로 열리는 각국 정부간 국제회의로 부패문제에 공동으로 대처하기 위해 각국의 선출직 공직자와 사정담당 각료, 공공윤리 및 반부패 전문가들이 함께 모이는 회의이다.

12) 외국경찰의 반부패 통제 전략에 관해서는 표창원(1999)의 “경찰부정부패-바람직한 한국형 경찰 부정부패 방지책의 모색”과 문성호(2002)의 “경찰부패와 경찰옴부즈만-각국 사례를 중심으로”에서 인용 요약하였다.

있다. 즉 경찰은 법률을 어길 수 없으며, 임무를 수행하기 위해 법률을 어겼다고 핑계삼을 수도 없다. 경찰이 형사범죄를 저지른 증거가 있을 경우 그것이 임무수행 중에 일어난 것이든 아니든 간에 관계없이 기소당국에 기소되어 법정에 서게 된다. 유죄가 확정되면 일반 형사범과 마찬가지로 꼭 처벌받도록 되어 있다. 기율규칙은 경찰이 임무수행 시 그리고 보다 사적인 개인생활에 있어서 지켜야 하는 행동양식의 기준이다. 기율규범은 근무태만이나 단정치 못함 등과 같은 잘못된 처신에서부터 직무유기와 억압적 행위와 같은 보다 중대한 사항에 이르기 까지 기강에 관한 사항들이 총망라되어 있다(문성호, 2002: 159).

영국경찰의 부패 통제전략의 특징은 비리의 조직화와 일상성을 제거하기 위해 사전 예방책과 구조적 건강성에 초점을 맞추고 있다는 것이다. 이를 위해 까다로운 모집 절차를 통해 청렴성과 성실성을 갖춘 경찰관 후보를 모집하고 2년 동안의 수습 기간을 거쳐 자질을 면밀히 평가한 후 적격자만 순경으로 채용하고 있다. 또한 교육훈련의 강화로 명예심을 고취하고 건전한 생활방식을 체질화시킨후 높은 보수와 수당을 지급하여 부정부패의 유혹을 사전에 차단시키고 있으며, 인사·경리 등 경찰 지원업무를 계약직 민간인에게 맡기고 경찰관은 고유 업무에 전념케 하여 내부비리 요소를 사전에 차단하고 있다.

### 1) 영국경찰의 전통적 반부패 통제전략

영국경찰에는 평상시 경찰관들의 근무 상태를 점검하고 비위 사실을 적발하기 위한 통상적인 직무 감찰이 없는데 그 이유는 대부분의 깨끗한 경찰관의 사기를 저하시키는 것을 막고 전체적 비리 혐오 분위기 조성에 의한 소수 비리 경찰관의 격리가 소수 감찰반의 활동보다 비리 척결에 더 효과적이라는 믿음 때문이다. 또한 철저한 민원사건 조사로 경찰 민원 조사 과정에서 대국민 신뢰를 확보하고 있는데 각 지방경찰청 차장 직속으로 경찰민원조사과(Compliants and Discipline Department : CDD)를 두고 민원 사건을 조사하며 중대한 비리 민원에 대해서는 독립된 경찰민원소(Police Compliants Authority : PCA)에서 조사를 감독하도록 법제화했다.<sup>14)</sup>

### 2) 런던수도경찰청의 새로운 반부패 전략

지난 1998년 런던수도경찰청의 새로운 반부패 전략으로 제시된 구체적인 내용은 예방과 색출, 폭넓은 참여, 커뮤니케이션·홍보와 책임성 확보, 관리와 지휘, 안전장치 걸러내기 및 부패차단의 여섯 개의 영역으로 나누어지며 이러한 각각의 영역들이 서로

13) 정균환, 경찰개혁 중권(中卷) 인사교육제도, 좋은세상, 1998. 213-220.

14) 경찰 민원소(PCA)는 법조인, 교육자 등 신망있는 20인의 상임 위원으로 구성되어 있으며, 경찰대상 민원 사건에 대한 경찰자체조사 처리를 감독하고, 중요사건(뇌물수수, 사망사건)에 대해서는 직접 조사 경찰관을 선정하는 한편 경찰민원자체조사 처리결과의 타당성 여부 등을 최종 판정하는 역할을 수행한다.

유기적으로 연결되어 경찰관의 채용부터 퇴직까지 전과정에 걸쳐 입체적으로 부패 통제전략이 가능하도록 설계되었다.

Sir Paul Condon<sup>15)</sup>은 이 전략의 목적은 ① 부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 자가 결코 숨을 수 없도록 하고 ② 경찰을 배신한 부패한 자들에 대한 잘못된 동료애와 충성심을 근절하며 ③ 부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 행동을 보는 즉시 신고하는 것이 경찰관의 의무를 확실히 하고 ④ 경찰관들이 비위나 부정직한 행위에 유혹당할 가능성을 최소화하는 동시에 ⑤ 경찰관을 부패와 비리의 늪으로 빠뜨리는 자들을 강력히 응징하며 ⑥ 경찰관을 상대로 한 악의 적이고 잘못된 민원제기에 강력히 대응하기 위한 것이라고 소개하고 있다.

## 2. 미국식 모델

미국식 부패 통제전략의 가장 큰 특징은 강력하고도 적극적인 부패와 비리를 색출하는 내부 감찰기구(Internal Affairs)를 두고 있는 것이다. 1980년대 이후에는 경찰 외부적인 환경변화와 함께 이러한 내부감찰 기능과 비리색출 기법의 부작용이 널리 지적되면서 부패와 비리를 포함한 경찰대상 민원인에 대한 외부기관 조사제도를 시험해 보기도 하였으나 대부분 실패로 돌아갔다.

한편 1980년대부터 일기 시작한 지역공동체 경찰활동(community policing)의 영향과 그칠줄 모르고 발생하는 경찰의 인종과 성·계층 차별 시비 등의 종합적인 영향으로 경찰위원회나 외부 독립기구에서 인권침해나 차별 등 경찰대상 민원을 접수하기 시작했다.

### 1) 뉴욕시 경찰국의 반부패 통제전략

뉴욕시경의 반부패 통제전략은 불만이나 민원의 대상이 자주 되는 경찰관의 일방적인 권력남용이나 불친절 등에 대해서는 시장 소속의 경찰로부터 독립된 민원조사 민간위원회(Civilian Complaint Review Board : CCRB)<sup>16)</sup>에서 민원신고를 접수·조사하고 있다.<sup>17)</sup> 이어 사실여부를 파악하여 경찰국장에게 징계를 건의하며, 불만이나 민원이 제기되기 어렵고 첩보수집 등 적극적인 색출 조치가 필요한 부패·비리행위에 대해서는 시경찰국장 직속의 내부감찰국(Internal Affairs Bureau : IAB)에서 담당한다(문성호, 2002: 162).

15) Sir Paul Conden, Forward for *"Corruption and Dishonesty Prevention Strategy"*, London, London Metropolitan Service, 1999.

16) The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December 1998* Vol. IV. No. 2, p. 1.

17) 민원조사 민간위원회(CCRB)의 조사관은 고졸학력과 4년 이상 정부나 민간 업체에서 수사 등의 업무를 성공적으로 수행한 경력이 있거나, 대졸 학력에 1년 이상 수사 등의 경험을 조건으로 하고 있으며, 채용후에도 별도의 교육 과정을 이수해야 한다.

한편 경찰위원회를 두지 않고 있는 뉴욕시경에 대한 유일한 민간통제 기구라 할 수 있는 민원조사 민간위원회(CCRB)의 기본적인 기능은 그 업무의 특성상 불만과 민원이 많이 야기될 소지가 있는 경찰활동에 대한 주민 불만 및 신고를 접수하여 경중을 가리고 오해나 사소한 실수로 인해 생긴 불만이나 민원의 경우에는 ‘중재’라는 대안적 분쟁 해결법을 통해 경찰과 주민들 간의 다툼을 해결해 주고 있다.

특히 뉴욕시 경찰은 CCRB의 존재와 사명, 민원처리절차 등에 관한 홍보를 위하여 다양한 언론매체를 통해 홍보효과를 극대화 하고 있다.

## 2) 로스앤젤레스 경찰국의 반부패 통제전략

로스앤젤레스 경찰국은 시장 소속의 경찰관리기관인 경찰위원회 직속의 감사관실(Office of the Inspector General : OIG)을 두고 있는데 특별한 경우를 제외하고는 직접적으로 조사기능을 수행하지 않는다. 시경찰국의 내부기강 및 징계절차에 대한 감독기능을 수행하는 경찰위원회 감사관실은 경찰관에 대한 모든 민원사항을 보고받게 되는데 경찰내부조사에 대한 불복사건을 포함한 일부 특별한 사건에 대해서는 자세히 조사한다. 이와 함께 1997년 경찰국의 위기관리와 경찰관 복지향상 차원에서 설치된 ‘경찰 옴부즈만’은 사소한 갈등이 민원과 불만 또는 소송제기로 악화되지 않도록 방지하는 것을 목적으로 삼고 있다.

옴부즈만실은 경찰국장 직속으로 총경급인 옴부즈만실장과 고도의 훈련을 받은 중립적인 민간인 중재 전문가들로 구성되어 있으며, 경찰업무 현장에서 발생하는 충돌과 갈등 상황에 대해서 중재와 분쟁해소의 역할을 한다. 한편 옴부즈만실에서는 모든 종류의 차별과 괴롭힘, 성격과 의견 차이, 열악한 근무 여건과 개인간의 갈등 업무 등을 수행하며, 분쟁해결과 관련된 모든 사항에 대해서는 비밀을 유지하고, 분쟁과정 및 처리결과를 분석하여 정책에 환류하며, 경찰관들에게 조언을 해준다(표창원, 1999: 33).

## 3. 홍콩식 모델

홍콩식 모델은 경찰뿐만 아니라 공공부문에 대한 전반적인 부패와 비리에 대한 종합적인 접근을 한다는 특징을 지니고 있다. 이를 위해 경찰내부 감찰기능과 독립된 민간 경찰민원 담당부서를 설치·운영하고 있으며, 독립 반부패위원회를 통해 공공 부문 전체의 부패와 비리 등 불법 부당한 행위와 관련된 민원을 접수, 독자적인 조사를 행하고 있다.

### 1) 독립 반부패위원회(ICAC, 廉政公署)

1974년 설립되어 강력한 반부패 활동을 전개하고 있는 독립 반부패위원회(Independent Commission Against Corruption : ICAC)는 경찰과 기타 정부기관으로부터

터 독립되어 있으며 부패척결의 성과가 전세계적으로 알려져 있다. 독립 반부패위원회는 공공 부문 부패를 방지하기 위한 기관간 협의체를 구성하여 이끌어 나가고 있는데, 독립 반부패위원회와 관계 기관 감사담당관이 공동대표로 구성된 반부패 협력단에는 경찰, 교정청, 세관, 이민국, 소방국 등이 참여하고 있다.

ICAC의 성공비결은 'ICAC와 홍콩주민들 간의 긴밀한 동반자 관계(a Close partnership between the community and the ICAC)'를 꼽고 있으며, ① 부정부패의 효과적인 색출, 조사 및 기소 ② 부정부패의 유혹과 기회를 차단하는 사전예방 활동 ③ 주민들을 대상으로 한 반부패 홍보활동 및 교육실시로 전 사회적인 반부패 분위기 조성을 동시에 추진하는 이른바 부패에 대한 '3중 공격(three-pronged attack)'을 기본전략으로 삼고 있다(표창원, 2003: 187).

한편 독립 반부패위원회는 외국 법집행 기관과의 상호 정보·기법 및 훈련 교류와 수사공조체제 구축을 통한 부패방지과 척결효과를 높이기 위해 현재 미 연방수사국(FBI), 마약수사국(DEA)과 캐나다 왕립기마경찰, 호주의 연방경찰과 협조관계를 유지하고 있다.

## 2) 독립 경찰민원위원회

독립 경찰민원위원회(Independent Police Complaints Council : IPCC)는 경찰로부터는 완전히 독립되어 있으며, 경찰에 제기된 민원에 대해 홍콩경찰청 민원조사실(the Complaints Against Police Office : CAPO)의 조사 과정과 결과를 모니터하고 점검하여 경찰대상 민원 조사의 공정성과 객관성을 확보하는 것을 그 존재 목적으로 삼고 있다. 또한 경찰민원 조사 절차를 더욱 철저하고, 투명하고, 공정하고, 신속하게 처리할 수 있는 수단과 방법을 찾아내고 권고하는 임무를 수행하고 있다.

## 3) 경찰청 민원조사 · 감찰과

홍콩경찰의 민원조사·감찰과는 민원조사실과 감찰실(Internal Investigations Office : IIO)을 함께 두고 있으면서도 청장으로부터 3단계의 결재 라인(차장-국장-부국장) 아래인 '서비스 향상팀'에 연구·감사과 및 주민 만족도 담당과와 함께 위치하고 있다.

## 4. 일본식 모델

일본경찰은 국가 공안위원회와 경찰청, 도도부현 공안위원회와 경찰본부가 공존하는 반자치-반중앙집권의 특이한 구조를 지니고 있다. 일본경찰은 경찰대상 민원을 접수하거나 그 처리를 감독할 외부 민간기구를 두고 있지 않으며, 공안위원회가 존재하지만 경찰의 민원 조사 처리 및 기강과 징계 절차에 전혀 관여하지 않고 있다. 일본의 공안



위원회는 별도의 하부 기구를 두고 있지 않으며, 단지 경찰청 장관, 도도부현 경찰본부장 등 경찰지휘부의 인사에만 관여할 수 있을 뿐이며, 실질적인 통제기관으로서의 역할을 하지 못하고 있다는 지적이 있다(일본변호사협회, 1994: 354-372).

내부 감찰기능은 경찰청장관 관방 소속 인사과에 수석 감찰관 1명, 관구경찰 국 총무부 경무과에 감찰관 1명, 도도부현 경찰본부 감찰실에 감찰실장 1명과 감찰관 2~3명이 근무하고 있으며, 감찰활동을 하는 도도부현 감찰관들의 계급이 낮아서 서장급에 대한 감찰을 삼가고 있는 실정이다. 또한 자체 수사 능력이 없어 부패나 비리 혐의를 인지할 경우는 수사기능으로 이첩하고 있어 하위직 경찰관을 제외한 형사나 간부급 경찰관에 대한 감찰 활동이 불가능하다고 할 수 있다.

이러한 환경속에서도 일본경찰의 부패발생이 거의 전무한 것은 현실적인 보수와 합리적인 조직운영과 업무구조, 강도높고 실효성 있는 교육훈련, 명예와 자부심을 중시하는 조직문화 등 부패방지 기본조건의 충족과 윤리와 도덕이 중시되고 실천되는 전체적인 사회분위기가 조화를 이루고 있기 때문이라는 것이 지배적이다. 또한 서로 대등한 위치에서 상호 독자적인 수사권을 가지고 견제와 균형을 이루고 있는 검찰과 비리혐의가 발견되면 교차 조사를 실시하는 관행이 독립된 외부감시 기능의 부재로 인한 공백을 어느 정도 대체해 주고 있다고도 볼 수 있다(표창원, 1999: 41).

## V. 결론

최근 발표된 중앙일보와 동아시아연구소(EAI)가 공동으로 실시한 우리 사회의 24개 파워조직에 대해 조사한 결과 경찰청에 대한 국민들의 신뢰도(공동 6위) 및 영향력(6위)이 모두 상승한 것으로 나타났다. 경찰에 대한 국민들의 신뢰도가 상승한 것은 경찰이 구태로부터 벗어나 빠른 속도로 변화하고 있음을 입증하는 것이며, 또한 경찰의 영향력 상승은 복잡 다기한 현대사회에서 안전에 대한 욕구와 경찰의 역할과 비중이 날로 증가하고 있음을 의미하고 있다고 할 수 있다.

하지만 이 같은 호평에도 불구하고 아직까지도 경찰 내·외부에서 잔존하고 있는 각종 부패로 인해 경찰조직 전체는 물론 경찰관들의 사기를 저하시키고 있음은 부인할 수 없는 주지의 사실이다.

본 연구는 한국경찰의 부패통제 전략에 대해 다음과 같이 정책적인 제언을 하고자 한다.

첫째, 개인적인 측면에서의 자정노력과 윤리의식 강화를 들 수 있다. 즉, 경찰부패의 근절을 위해서는 경찰관 스스로의 책임의식과 사명감의 제고와 함께 형식적이고 시간 때우기식 교육에서 과감하게 탈피해 실질적인 윤리의식 함양을 위한 교육이 절대적으로 필요하다.

둘째, 조직내부 측면에서는 내부통제 기능의 강화, 영국경찰의 경우처럼 경찰관 채용에 있어서의 통제방안, 경찰관 승진제도에 있어서의 통제방안, 감사·감찰요원즉, 통제

인력의 증원, 부패척결을 위한 경찰 조직문화의 재정립 등을 꼽을 수 있다.

셋째, 사회구조적인 측면에서의 반부패 분위기 조성이다. 즉, 경찰의 부패를 척결하기 위해서는 국민들의 인식전환과 함께 시민단체들의 보다 적극적인 역할이 요구된다 하겠다.

다음으로 외국경찰의 부패 통제전략과 활동 등 특성이 한국경찰의 부패 통제전략에 미치는 시사점은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 경찰의 통제와 감시대책이다. 한국경찰도 경찰대상 민원조사의 공정성과 타당성을 보장해 줄 수 있도록 영국의 경찰민원소(PCA), 뉴욕의 민원조사 민간위원회(CCRB), 홍콩의 독립경찰민원위원회(IPCC) 같은 외부독립 민간경찰민원 담당기구의 신설이 요구된다. 이는 경찰업무에 대한 공정성과 시민신뢰도를 높일 수 있는 제도화로 볼 수 있다.

둘째, 경찰 내부개혁 방안의 하나로 경찰활동 전 과정에 걸친 반부패 전략의 구축 및 가동이다. 영국경찰의 경우처럼 경찰관 채용시 까다로운 모집절차를 통해 정직성과 청렴성을 가장 중요한 기준으로 삼고, 부패전력이나 잠재성 있는 경찰관에 대해서는 특별한 관리와 지속적인 상담 및 반부패 교육을 실시해야 한다.

셋째, 민원조사와 감찰의 분리이다. 한국경찰도 민원조사과를 설치해 민원의 접수와 철저한 조사, 정확한 진상규명이 이루어지도록 함으로써 궁극적으로 경찰의 대 국민 서비스 수준의 향상을 도모하고, 신뢰받는 경찰상을 확립하는데 원동력 역할을 해야 할 것이다.

넷째, 처우개선과 사기진작이다. 일본경찰의 경우처럼 부패발생이 거의 전무한 것은 현실적인 보수수준과 합리적인 조직운영과 업무구조, 명예와 자부심을 중시하는 조직문화가 있기에 가능한 일이다. 한국경찰도 무조건적인 보수현실화가 아닌 업무의 특성과 강도 등을 고려한 보수체계가 이루어 져야 한다.

외국경찰의 반부패 통제전략의 사례는 한국경찰보다 무조건 우수한 것이 아니라 비교대상이 될 수 있다. 다만, 외국경찰의 반부패 통제전략 가운데 우수한 사례에 대해서는 한국경찰의 실정에 맞게 객관적인 비교분석을 통해 도입의 필요성이 요구된다.

## 참고문헌

- 강성남. (2003). 체계적인 부패방지를 위한 부패방지기구의 설계와 운영방안. 한국행정학회 2002년 동계학술대회 발표논문. 107-167.
- 김상호외. (2005). 「경찰학개론」. 법문사. 350-352.
- 김영종. (1996). 「부패학」. 송실대 출판부. 385-386.
- 김 태. (1999). 경찰공무원의 부패에 관한 연구. 「한국부패학회보」. 3 : 41-45.
- 문성호. (2002). 경찰부패와 경찰음부즈만. 「한국부패학회보」. 6 : 143-174.
- 배재현외. (2006). 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석. 「한국부패학회보」.

11(1) : 95.

- 전수일. (1999). 「관료부패론」. 선학사. 13-137.
- 전수일. (2001). 경찰부패사례에 대한 연결망 이론적 접근. 「한국부패학회보」.5 : 161-179.
- 전영평. (2002). 시민단체에 의한 부패통제. 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문. 1-36.
- 전용찬. (2000). 「경찰윤리」. 경찰대학. 131-139.
- 정균환. (1998). 「경찰개혁」 중권 (인사교육제도). 좋은세상. 213-220.
- 중앙경찰학교. (2000). 「경무」. 정양사. 135-152.
- 표창원. (2003). 경찰 부패방지제도 개선방안의 모색. 「한국부패학회보」.8(1) : 176-197.
- CCRB. (1998). The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December 4(2)* : 1.
- Lynch Gerald W., (1986). Police Corruption from the United States Perspective. *Police Studies* 12 : 166.
- Herman Goldstein. (1975). Police Corruption. *Police Foundation* : 3.
- London Metropolitan Service. (1999). *Corruption and Dishonesty Prevention Strategy*. London.
- Reiman Jeffrey . (1997). The Scope and Limits of Police Ethics. *Criminal Justice Ethics* 16(2) : 42.
- Reiss, A. J. (1984). Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion. *Law and Contemporary Problem* 47(Autumn) : 89.
- Richard H. Ward. (1975). “ 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, p. 34.
- 한국행정연구원. (1999). 부패통제 개선방안.
- 글로벌포럼. 2003. 5.
- 매일경제신문. 2001. 5. 29.
- 문화일보. 2006. 9. 14.
- 연합뉴스. 2006. 8. 22. 2003. 5. 19. 2002. 6. 23. 2001. 2.19.
- 중앙일보. 2003년 4. 26.
- 경찰청. <http://www.police.go.kr/>
- 반부패국민연대. <http://www.ti.or.kr/clean/>
- 부패방지위원회. <http://www.kiac.go.kr/>
- 한국부패학회. <http://www.iir.net/corruption/>

저자약력 : 이상열은 광운대학교에서 행정학박사를 취득하였으며, 현재 대불대학교 경찰행정학과 겸임교수, 중앙경찰학교 외래교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 경찰인사조직, 경찰윤리, 경찰행정학 등이다.

