

우리나라 경찰의 잠재청렴도 향상방안

The improvement of a potential integrity on Korean Police

조호대, 한상암*
순천향대학교, 원광대학교*

Cho ho-dae, Han sang-am*
Soonchunhyang Univ, Wonkwang Univ.*

요약

우리나라는 범국가적 차원에서 2002년 국가청렴위원회(과거 부패방지위원회)를 출범하여 부패방지를 위한 과학적이고 체계적인 접근 방법과 법률적·제도적 장치를 마련하고 부패의 사전 예방을 위한 홍보 및 교육프로그램을 운영하고 있으며, 공공기관별 부패 취약분야 및 유방요인을 파악하여 공공기관의 자율적인 반부패 대책수립과 개선노력을 적극 유도 하고 있다.

이에 따라 경찰청에서는 다양한 강도 높은 자체 사정활동과 부단한 윤리교육의 실시, 경찰공무원 행동강령 제정 등 다양한 부패방지 시책을 발굴하고 시행하여 왔음에도 불구하고 경찰에 대한 일반 국민은 아직도 경찰의 청렴도에 대하여 부정적인 평가를 하고 있는 실정이다. 경찰이 일반 국민들에게 청렴도에 있어서 부정적인 평가를 받고 있는 이유는 금품·향응 수수와 직결되는 부패인식과 부패경험이라는 체감청렴도보다 기준절차의 현실성, 업무태도, 업무처리의 공정성 등과 같은 잠재청렴도와 밀접한 관계가 있다. 실제 국가청렴위원회에서 조사한 대국민인식도 조사에서 경찰청이 낮은 지수를 받은 것도 체감청렴도에 비해 잠재청렴도의 중요성에 대한 인식이 부족하여 종합적 청렴도 지수를 향상시키지 못한 가장 큰 이유이다.

본 연구에서는 잠재청렴도를 향상시키기 위하여 경찰공무원 행동강령 준수意識의 정착, 민원 모니터링 확대 실시, 공정한 업무처리에 대한 신뢰 확보, 업무행태의 자가진단 시스템 도입, 온라인 고객평가 시스템 구축 등에 관하여 고찰함으로써 잠재청렴도 향상방안을 알아보기로 한다.

Abstract

Today, in order to cope with the changing security environments and the citizen demand actively and efficiently, the Korean police is attempting a great change inside and outside such as the practical application of decentralized police system and investigation structure regulation.

Compares to continuous upright improvement effort and evaluation of the inside of the police system, the citizens recognition against it is evaluated lowly. The difference of recognition on police potential integrity between members of the police organization, the citizen and the external agency points the insufficiency of police improvement, deficiency of effective system and policy, organization culture as causes.

I. 서론

우리나라는 부패문제에 대한 국내외적인 흐름에 능동적으로 대처하고 부패문제를 획기적으로 개선하기 위한 체계적인 대책의 필요성이 제기되어, 부패문제를 종합적·체계적으로 담당할 전담기구의 설치 필요성이 대두되었다. 이에 따라 2001년 7월 부패방지법이 제정 공포됨으로써 2002년 1월 범국가적 차원에서 국가청렴위원회(과거 부패방지위원회)를 출범하여 부패방지를 위한 과학적이고 체계적인 접근 방법과 법률적·제

도적 장치를 마련하고, 부패의 사전 예방을 위한 홍보 및 교육 프로그램을 운영하고 있으며, 공공기관별 부패 취약분야 및 유방요인을 파악하여 공공기관의 자율적인 반부패 대책수립과 개선노력을 적극 유도 하고 있다.

경찰청에서는 다양한 강도 높은 자체 사정활동과 부단한 윤리교육의 실시, 경찰공무원 행동강령 제정 등 다양한 부패방지 시책을 발굴하고 시행하여 왔음에도 불구하고 경찰에 대한 일반 국민은 아직도 경찰의 청렴도에 대하여 부정적인 평가를

하고 있는 실정이다.

경찰이 일반 국민들에게 청렴도에 있어서 부정적인 평가를 받고 있는 이유는 금품·향응 수수와 직결되는 부패인식과 부패경험이라는 체감청렴도보다 기준절차의 현실성, 업무태도, 업무처리의 공정성 등과 같은 잠재청렴도와 밀접한 관계가 있다. 실제 국가청렴위원회에서 조사한 대국민인식도 조사에서 경찰청이 낮은 지수를 받은 것도 체감청렴도에 비해 잠재청렴도의 중요성에 대한 인식이 부족하여 종합적 청렴도 지수를 향상시키지 못한 가장 큰 이유이다.

본 연구에서는 지속적인 경찰발전의 추동력으로서 청렴성 제고를 위하여 우리나라 경찰의 잠재적 청렴도향상방안에 관하여 알아보기로 한다.

II. 청렴도에 대한 이론적 배경

1. 부패의 개념

부패의 일반적인 정의는 불법적이거나 부당한 방법으로 재물, 지위, 기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이득을 얻거나 또는 다른 사람으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 행위를 말한다.

또한 부패가 일어나는 영역에 따른 정의를 살펴보면 공직자가 개인적인 이익을 위해 공직을 남용하는 행위인 공직중심의 정의, 공직자가 업무수행과정에서 공익을 위반하는 행위인 공익중심 정의, 일반 경제주체들이 행정부의 경제정책을 입안하고 관리하는 책임을 맡고 있는 공직자들로부터 특혜를 구매하는 행위로 나눌 수 있다.

부패방지법 제2조에서는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제 3자의 이익을 도모하는 행위와 공공기관의 예산사용, 공공기관의 재산 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위로 정의되어 있다[1].

경찰부패는 경찰공무원이 자신의 이익을 위해, 또는 특정 타인의 이익을 도모하기 위해 경찰력을 의도적으로 오용하는 것이라고 볼 수 있으며, 경찰공무원이 자기에게 주어진 경찰권의 부적절한 행사를 하면서 돈이나 물질적인 가치가 있는 것을 받는다는 것을 의미한다[2].

2. 부패의 발생원인

부패는 동서고금을 막론하고 정도의 차이는 있지만 어느 국가나 사회, 집단에서나 인간의 이기심과 제도상의 허점이 존재하고 사회집단의 목적함수가 서로 다른 이상 항상 존재하고 있다. 부패는 개인의 욕심 등 인간본성이 부패를 유발한다고 보는 개인적 발생원인과 사회집단은 각각의 목적 함수를 가지

며 집단의 이익극대화를 위해 활동함으로써 발생한다는 사회적 발생원인과 같이 크게 두가지 원인으로 나누어 설명할 수 있다.

경찰의 부패원인도 두가지로 나누어 설명할 수 있는데 첫째, 경찰행태의 개인적 성향에 기반을 둔 것으로 경찰공무원으로 채용되기 전에 부정직한 사람이 경찰조직에서도 부패경찰이 된다는 것이고, 둘째, 경찰공무원이 경찰활동 중의 사회화 과정에서 부패된다는 것이다.

3. 청렴도의 종류

일반적으로 기관의 청렴도는 체감청렴도와 잠재청렴도 두가지로 나누어 측정되어 진다. 체감청렴도는 금품·향응 제공인식인 부패인식과 금품·향응 제공빈도와 금품·향응 제공규모인 부패경험을 말하는 것이고, 잠재청렴도는 금품·향응 제공 관행화와 추가면담 필요성인 업무환경, 기준·절차의 현실성과 정보공개 정도인 행정제도, 업무처리 공정성과 금품·향응 수수기대인 개인태도, 부패방지 노력도와 이의제기 용이성을 측정하는 부패통제를 말한다.

III. 청렴인식도 현황 및 분석

1. 내국인(일반국민, 공무원) 조사결과

1) 부패수준 및 실태에 관한 인식

(1) 공무원의 전반적인 부패수준

공무원의 전반적인 부패수준에 대해 일반국민은 “부패하다”는 응답이 59.0%로 ‘부패하지 않다’는 응답 8.1%에 비해 7배 이상으로 조사되었으며, 공무원의 부패수준에 대한 일반국민의 부정적 시각이 매우 높은 것으로 나타났다.

[표 1] 일반국민 중 공무원이 부패하다고 응답한 비율 추이

날짜	03.3월	03.6월	03.9월	03.12월	04.4월	04.7월
비율	59.3%	58.2%	64.6%	64.6%	60.9%	59%

(2) 1년 전과 비교한 공무원의 부패수준

과거 1년전과 비교한 공무원의 부패수준에 대해 일반국민은 “감소했다”는 의견(39.6%)이 “증가했다”는 의견(15.9%)에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 또한 감소했다는 으음은 2003년 12월 조사시 24.6%보다는 15%p가 높게 나타났으며, 특히, 공무원의 경우 감소했다는 응답은 77.4%로 일반국민에 비해 37.8%p나 높게 나타났다.

[표 2] 1년전과 비교한 공무원의 부패수준

구분	국민('04.4)	국민('03.12)	공무원('04.4)
감소	39.6	24.6	77.4
비슷	42.6	49.9	18.9
증가	15.9	15.6	0.7

(3) 공무원 행동강령의 준수 수준 및 중점과제

공무원 행동강령 시행 후 공직사회의 청렴도 준수여부에 대해 '지켜지고 있다'는 응답이 78.3%였고, '지켜지고 있지 않다'는 응답도 19.1%나타났다.

한편, '지켜지고 있지 않다'는 응답자 134명을 대상으로 공무원 행동강령의 조기 정착과 실효성을 확보하기 위한 중점과제에 대해 조사한 결과, 고위공직자의 관심우도가 29.9%로 가장 높았고, 다음으로 교육 및 홍보강화(22.4%), 위반행위 적발/처벌강화(14.2%) 등의 순으로 조사되었다.

[표 3] 공무원 행동강령의 준수 수준과 중점과제

매우 잘 지켜지고 있음	다소 지켜지고 있음	별로 지켜지고 있지 않음	전혀 지켜지고 있지 않음	안 지켜	모름/무응답
24.9%	53.4%	16.6%	2.6%	19.1%	2.6%

(4) 행정 분야별 부패수준

일반국민을 대상으로 정부의 행정기능을 10개 분야로 구분하여 분야별로 부패수준에 대한 인식을 조사한 결과, 소방분야가 최상위 평가를 받았으며, 이는 지난해 조사결과와 동일한 추세를 보이고 있다.

[표 4] 행정 분야별 부패수준

구분	소방	병무/국방	검찰/교정/출입국관리	식품/위생	경찰	세무
부패하지 않음	47.4%	11.4%	10.9%	10.9%	10.6%	9.4%
보통	34.5%	31.1%	36.4%	38.1%	33.0%	28.1%
부패함	11.3%	51.9%	46.0%	47.3%	54.9%	59.4%
모름/무응답	6.8%	5.6%	6.6%	3.8%	1.6%	3.1%

2. 외국인 조사결과

1) 부패수준 및 실태에 관한 인식

(1) 공무원의 전반적인 부패수준

주한 고위경영자급 외국인들은 공직 부문의 부패수준에 대해 50.5%가 '부패하다'고 응답하였으며 이는 지난해 6월보다 12.9%p감소된 것으로 나타났다.

[표 5] 외국인 부패인식도(부패하다고 응답한 비율) 추이

03년 6월	03년 12월	04년 9월
63.30	54.50	50.50

(2) 분야별 부패수준

민간분야의 부패수준에 대해서는 36.8%가 부패하다고 인식하고 있으며, 2003.12월 조사결과와 비교해보면 '부패함'은 8.7%p 감소한 반면, '청렴함'은 1.9%p 증가하였다.

[표 6] 민간분야 부패수준

	부패	보통	부패하지 않음	잘 모름
'04. 9월	36.8%	41.2%	12.3%	9.7%
'03. 12월	45.5%	35.1%	10.4%	9.0%

분야별로는 정책결정분야(35.8%)가 '부패하다'는 응답률이 가장 높았으며, 공공계약(31.9%), 세무/관세(24.5%), 물류/유통(22.1%) 등의 순으로 나타났다

[표 7] 분야별 부패응답율

응답내용	정책결정	공공계약	세무/관세	물류·유통	공기업	수출입통관
비율	35.8	31.9	24.5	22.1	21.6	19.1

2) 국제투명성기구(TI)의 부패지수와 실제부패수준

국제투명성기구(TI)에서 발표한 부패지수와 실제 부패수준의 인식차이에 대해서는 '더 청렴하다'(14.7%)는 응답률이 '더 부패하다'(9.8%)는 응답률보다 다소 높게 나타났다.

[표 8] TI 부패지수와 실제 부패수준

응답내용	더 청렴	비슷	더 부패	잘모름
비율	14.7	49.5	9.8	26.0

IV. 잠재청렴도 향상방안

1. 경찰공무원 행동강령 준수인식의 정착

다양하고 효과적인 청렴도 향상을 위해 윤리교육을 강화하여 청렴한 경찰관 윤리의식을 함양하고, 업무수행 태도와 인식을 개선하는 것과 더불어 경찰공무원 행동강령 준수인식을 각종 교육시 중점적으로 교육하여야 한다. 경찰공무원 행동강령은 신입교육 과정에서부터 교육을 강화하고, 재직훈련이나 직장훈련시에도 지속적인 교육을 실시하여야 한다.

경찰공무원 행동강령을 올바르게 시행되고 있는지의 여부

또한 정기적으로나 수시적으로 점검하여야 한다.

2. 민원 모니터링 확대 실시

경찰청은 2004년 하반기부터 전화 모니터링을 실시해오고 있고 민원 모니터링제도가 긍정적인 효과를 가져오고 있음에도 불구하고 전반적인 실시에는 미흡한 실정이다. 특히 경찰서의 경우 자체 모니터링의 경우, 온정주의적 경향으로 인해 결과의 인위적 조작이나 사후조치를 이행하지 않음으로써 모니터링의 역기능마저 가져오고 있다. 생활안전이나 교통, 수사 등과 같이 민원업무를 취급하는 부서에는 필연적으로 실시하여 문제점이 제기되면 즉각적인 환류를 통해 수정되어야 한다.

3. 공정한 업무처리에 대한 신뢰 확보

경찰관서에 출석하는 민원인의 막연한 두려움, 사전에 청탁을 하지 않으면 불이익을 볼 것 같은 피해의식을 없애고 신뢰도를 증진시켜야 한다. 또한 민원인 조사 등 각종 처리업무 처리시 처리 담당자의 이의제기 절차 고지를 의무화하고, 최종 결과 통지시 처리결과 뿐만 아니라 이에 대한 이의 제기방법을 알려주어 경찰관서를 출입한 이후 경찰에 대한 깨끗한 이미지를 가질 수 있도록 하여야 한다.

4. 업무행태의 자가진단 시스템 도입

각종 민원업무를 처리하고 난 후 업무과정에서의 공정성과 투명성 및 친절성을 업무담당자가 직접 자가 진단 함으로써 자신의 업무태도를 자각하게 하고, 감독 및 감사에 대비하는 형식의 수동적 태도에서 능동적인 태도로 변화를 유도하여야 한다.

또한 업무 담당자가 자가진단을 할 수 있는 시스템을 개발하여 구축함으로써 통일되고 체계적인 자가진단을 이룰 수 있도록 하여야 한다.

5. 온라인 고객평가 시스템 구축

현재 경찰청에서 시행하고 있는 민원처리 시스템은 민원 분만요소에 대한 신고 또는 재조치 요구 등과 같이 사후조치에만 편중되어 있다. 민원만족도나 청렴도에 관한 사항들을 실시간으로 평가할 수 있는 시스템을 구축하여 처리과정의 신속성이나 업무 담당자의 태도, 이의제기에 관한 부분들을 간편하게 평가할 수 있도록 하여야 한다.

V. 결 론

국가청렴위원회에서는 공직부문의 부패분제를 근절하기 위

해 비리공직자에 대한 적발과 처벌에 의존하는 사후 통제방법을 벗어나 부패발생 요인을 사전에 제거하는 예방적인 반부패 방법으로 매년 객관적인 활동지표와 더불어 결과측면에서 부패유발 요인들을 계량화하여 공공기관에 대한 청렴도를 측정하고 있다

경찰의 경우 범집행기능과 함께 국민들과 가장 빈번한 접촉을 하는 분야로서 그 동안 지속적으로 일반시민들을 비롯한 사회전체적인 관심의 대상이 되어왔으며, 뇌물수수 등과 관련된 부패 부문에 있어서는 많이 깨끗해진 반면 경찰기능의 특수성으로 인한 단속 및 사건 처리과정에서의 권위주의, 편파수사 등에 대한 불신은 여전히 존재하고 있다. 국가청렴위원회에서 측정된 결과를 분석해 보면 금품과 향을 제공하는 빈도와 경험 등을 측정하는 체감청렴도에 있어서는 개선의 노력이 눈에 띄게 보일만큼 점수가 높아져 가고 있으나 부패인식도와 이의제기 용의성 그리고 기준절차 현실성등을 측정하는 잠재청렴도에서는 항상 낮은 점수를 받고 있는 것이 현실이다.

경찰이 신뢰회복 기반을 조성하고 깨끗한 경찰상을 국민들에게 심어주기 위해서는 경찰공무원 행동강령 준수이식의 정착, 민원 모니터링 확대 실시, 공정한 업무처리에 대한 신뢰 확보, 업무행태의 자가진단 시스템 도입, 온라인 고객평가 시스템 구축과 같이 잠재청렴도를 향상시켜야 한다.

■ 참고 문헌 ■

- [1] 국가청렴위원회, 공직자 청렴도 향상 및 부패방지 가이드, p. 8, 국가청렴위원회, 서울, 2005.
- [2] 이황우, 경찰행정학, p. 372, 법문사, 2007.