

경찰공무원 청렴성제고를 통한 신뢰도 회복방안

Way of Trust Restoration through Uplifting Police Integrity

이효민

영산대학교 경찰행정학과

Hyo-Min Lee(policead98@ysu.ac.kr)

요약

최근 경찰공무원의 청렴성에 관한 우려의 목소리가 언론매체를 통해 끊임없이 회자되고 있으며, 이는 경찰조직 전체에 대한 신뢰를 저하시키는 요인으로 작용된다고 할 수 있다. 경찰공무원은 여타 직군에 비해 국민에게 법적 강제력을 행사함으로써 높은 수준의 청렴성과 도덕성을 요구하고, 경찰청에서는 청렴성 제고를 위한 다양한 정책을 시행하고 있으나 부정부패가 근절되지 못하는 현실에 처해있다. 이러한 시점에서 본 연구는 경찰부패와 청렴도 제고에 관련되는 국내·외의 선행연구 및 통계자료를 활용하여 청렴도 제고를 위한 시사점을 도출하도록 하였다. 경찰공무원의 청렴도 제고를 위한 제도적 장치의 문제점으로 내부고발을 통한 감찰시스템의 운영을 지적하고 경찰공무원을 잠재적 범죄자로 바라보는 인식 또한 문제점으로 지적하였다. 이와 더불어 경찰공무원 징계시 징계양형의 기준제시가 명확하지 않으며, 조직충성도를 제고하기 위한 징계경험자에 대한 배려가 이루어지지 않는다는 점 등을 문제점으로 제시하였다. 이를 토대로 청렴성 제고를 위한 대국민 신뢰를 회복하기 위한 정책적 제언을 제시토록 하였다. 그 내용으로는 부패행위의 유형별 분류를 명확히 제시하여 경찰공무원에게 경종을 울릴 필요가 있으며, 적발위주의 감찰 제도를 탈피하기 위해 미국 및 호주경찰의 조기경보체계시스템(EWS : early warning system)도입을 통해 문제경찰관을 조기에 발견하여 보다 큰 과오를 저지르지 않도록 방지장치를 마련하는 제도에 대한 검토의 필요성을 피력하였고, 신규채용과정에서 청렴성 검증을 강화하도록 해야 할 것이다.

■ 중심어 : | 경찰청렴성 | 부정부패 | 경찰신뢰회복 | 경찰징계 | 경찰윤리 |

Abstract

Recently, Police integrity has been issued on the media, which cause discredit of police organization.

Although high level of morality and integrity are required compared to other occupational groups due to their authority to exert legal force to the citizens and a variety of policies have been enforced by the National Police Agency for the purpose of uplifting the integrity of the officers, in reality, corruption had not yet been eradicated. At this point in time, this study attempted to draw implications for uplifting integrity by utilizing domestic and foreign preceding studies and statistical data related to police corruption and uplifting integrity. The inspection system through whistle-blowing was pointed out as a problem in the institutional framework that hinders uplifting integrity of the police officers and the perception in which police officers are regarded as potential criminals was also pointed out as a problem. Also, vague standards of disciplinary action in examining an offense of a police officer and lack of care for those who were disciplined in the past which affects loyalty to the organization were presented as problems. Based on such suggested concerns, policies for uplifting integrity and restoring citizens' trust in the policies officers were proposed. The proposed agenda were warning the police officers by presenting clear and specific category of corruptive behaviors, expressing the necessity of devising a system that prevents the officers from committing serious crimes by discovering problematic officers earlier through introduction of Early Warning System(EWS) of US and Australian police in order to break away from exposure-oriented inspection system, and reinforcing the testing of integrity in the new employment process.

■ keyword : | Police Integrity | Corruption | Trust Restoration in Police | Police Discipline | Ethics of Police |

* 본 연구는 2014년도 영산대학교 교내연구비지원사업에 의해 수행되었음.

* 본 논문은 한국콘텐츠학회 2014 추계 종합학술대회 우수논문입니다.

접수일자 : 2015년 01월 05일

심사완료일 : 2015년 02월 12일

수정일자 : 2015년 01월 29일

교신저자 : 이효민, e-mail : policead98@ysu.ac.kr

I. 서론

한 경찰관이 길거리에 버려진 자전거를 주인에게 찾아주었다가 주인의 답례로 음료수 값으로 2500원 가량의 금전을 수수한 경우가 있었다. 이 경찰공무원은 250배인 약67만원의 벌금을 내고 부패경찰관으로 낙인이 찍혔다. 이 사건은 2009년 핀란드에서 실제로 발생되었던 사건이다. 최근 동아일보의 의뢰로 한국경제연구원이 실시한 설문조사(시민 802명을 대상)에서 응답자의 95.8%가 ‘음료수정도는 받아도 된다고 생각 한다’고 응답하였다[1]. 그러나 공무원행동강령 제14조에서는 금품 등을 받는 행위를 제한하고 있으며, 공무원은 직무관련자로부터 금전, 부동산, 선물 또는 향응을 받아서는 안 된다고 규정하고 있다. 핀란드의 사례를 놓고 보았을 때 반부패에 관한 선진국의 태도는 우리나라의 온정주의적 인식과 많은 차이를 보이고 있으며, 이는 경찰공무원의 청렴성인식 수준에도 많은 영향을 미치게 될 것이므로, 이에 대한 제도적 장치의 마련 등을 통해 청렴성을 제고할 수 있도록 하며, 국민의 신뢰를 회복할 수 있는 방안을 검토해 보도록 한다.

본 연구는 총5장으로 구성하였으며, 제1장에서는 본 연구의 논의에 관한 필요성을 언급하였다. 제2장에서는 청렴성과 부정부패에 관한 개념적 정의를 검토하고, 경찰조직내의 청렴성 제고가 중요한 이유를 설명하였으며, 대표적으로 분류될 수 있는 경찰부패의 사례유형을 정리하였다. 제3장에서는 경찰청렴도(부정부패) 실태에 관하여 검토하였으며, 이를 위해 경찰공무원의 범죄현황과 경찰공무원의 징계 및 소청구제율, 징계대상자 비율 등에 관한 현황을 살펴보고, 경찰청렴도가 낮은 이유 등을 네가지로 정리하여 제시하였다. 제4장에서는 앞서 제3장에서 도출된 내용을 중심으로 경찰청렴도를 제고하여 대국민 신뢰회복을 위한 방안을 모색하기 위한 정책적 제언을 제시했다. 마지막으로 제5장에서는 본 연구의 내용을 종합하여 결론을 제시하도록 하였다.

II. 경찰공무원의 청렴성과 부정부패에 관한 논의

1. 청렴도와 부패에 관한 논의

2002년 설치된 국가청렴위원회는 2014년 현재 국민권익위원회로 통합되어 운영되고 있으며, 국가청렴도를 높이고 부패방지 관련업무를 수행하고 있다. 이는 부패방지라는 소극적인 목표보다 국가청렴도라는 적극적인 목표를 달성하기 위한 것이다. 2014년 12월 8일에 발표된 국민권익위원회의 정부기관 청렴도에서 만년 최하위권을 맴돌았던 경찰청이 12년 만에 최하위권에서 벗어났다는 점은 바람직한 현상으로 이해될 수 있다. 청렴도 평가에서 17개 기관중 13위를 기록하여, 경찰청의 청렴도 향상의 노력이 조금씩 성과를 나타내는 것으로 보인다. 그러나 청렴도 제고에 관한 문제는 과거부터 꾸준히 제기되어온 해결과제라고 할 수 있으며, 비단 최근 몇 년 사이의 문제만은 아니라는 것을 기억해 두어야 할 것이다.

청렴도에 대한 개념을 명확하게 정의한 학자는 극소수에 불과하며, 청렴의 사전적 정의는 “성품과 행실이 높고 맑으며, 탐욕이 없는 것”을 의미한다. 김용근(2007)은 경찰청렴도의 개념 규정을 “경찰공무원 및 경찰조직이 직무 내·외적으로 국가 공무원에게 일반적으로 기대되는 도덕적 기준인 공직윤리를 지키고, 부정부패를 방지하기 위한 자세 및 의지의 정도”[2]라고 하였다.

부패행위에 관한 정의는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에서 다음과 같이 규정하고 있다. ①공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로서 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③ 상기행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있다[3].

이 밖에도 부패인식지수는 국가의 공공부문 청렴도를 측정하는 것으로서, 다른말로 ‘국가청렴도 지수’라고 한다. 따라서 청렴은 좁게는 반부패와 동일어로 사용되고 있으며, 넓게는 투명성과 책임성을 포괄하는 통합적인 개념으로 사용되고 있다[4].

청렴성은 국가경쟁력 제고를 위한 기본요소이자 핵심적 가치로서, 청렴도가 높아질수록 국가경쟁력과 국

민소독은 증가하는 경향을 보이며, 선진국일수록 청렴도가 높고 후진국일수록 청렴도가 낮은 현상을 보이고 있다.

우리나라의 사례에서도 세월호 사건을 계기로 우리 사회 공직자의 부정부패의 경종을 울린 해피아(해양수산부+마피아)의 합성어로서 해양수산부 출신 관료들의 이기적 집단을 일컫는 신조어(를 비롯한 판피아(판료+마피아), 철피아(철도+마피아), 도피아(한국도로공사+마피아) 등의 신조어 등장은 우리에게 고도의 청렴성을 지닌 관료조직으로 가기에는 문제점이 많다는 것을 보여주는 등 우리나라는 청렴도가 높다고 볼 수는 없을 것이다. 이는 선진국으로 진입하기 위해서는 무엇보다도 청렴도를 높이는 것이 선결과제라는 점을 여실히 보여준다.

부정부패로 인한 가장 큰 피해는 사회적 신뢰가 무너지게 된다는 점을 꼽을 수 있다. 모든 상거래행위와 계약관계에서 부정부패가 만연하게 되면 뇌물 등으로 인한 거래비용이 증가하고, 이것이 악순환 될 수 있는 여지가 매우 크다. 경찰의 경우, 국민의 신뢰를 얻는 일은 매우 중요하므로, 청렴성 제고에 보다 많은 노력을 기울여야 할 필요가 있다.

2. 경찰청렴의 중요성

경찰조직내의 청렴성은 매우 중요한 문제이다. 특히 경찰조직의 특수성에 따라 다양한 문제가 발생 될 수 있는데, 이와 관련하여 청렴성 제고의 필요성을 언급하고자 한다.

첫째, 경찰은 상명하복의 관계가 명확한 준군대식 계급조직이다. 따라서 폐쇄적인 성격을 가진 조직이며 구성원간의 결속력이 매우 높아서 다른 지역의 경찰공무원의 행위까지도 깊은 관심을 보일 정도로 서로의 부정적인 모습을 감추려는 태생적인 구조를 가지고 있다.

둘째, 여타 행정공무원과는 다르게 단속과 규제업무를 수행함에 있어서 검찰 또는 법원을 통한 통제장치가 마련되어 있다고 하지만, 대국민 관계에서 독점적인 공권력을 행사하고 여기에 복잡한 법적 절차와 규제에 대한 지식에서 압도적인 우위를 점하고 있으므로, 일반시민의 입장에서는 상대적으로 평등하다고 볼 수 없다는

구조적 문제점을 가지고 있다.

셋째, 경찰의 업무는 경찰관직무집행법 등 여러 가지 법령에 근거가 마련되어 직무를 수행하지만, 최근 들어 '감성정부'의 등장과 더불어, 경찰소극목적의 원칙을 실현하기보다는 경찰적극목적의 원칙을 실현하는 데 가까운 활동을 하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 이는 사회 전부문에 영향력을 미치고 시민들의 생활에 깊숙이 관여하고 있는 상황에서 법령만으로는 설명되지 않는 많은 예외적 상황에 직면하게 되므로, 경찰공무원의 재량적 판단에 기대지 않을 수 없다는 것이다. 바로 이러한 문제점으로 인해 경찰공무원에게 부여되어 있는 직무상 재량권한을 남용하거나 넘어서는 업무처리를 통한 부패의 가능성이 상존하게 된다. 따라서 여타 공무원에 비해 보다 높은 청렴성과 반부패 의식이 요청된다고 할 것이다[5].

3. 경찰부패의 유형

경찰관의 부당한 직무수행 및 권력행사로서의 경찰부패는 부패의 개념규정과 범위를 어디까지로 둘 것인가에 따라 다양하게 분류되고 있다.

Prenzler(2009)는 경찰부패를 여섯가지로 유형화 하였는데, ① 전통적인 경찰부패 및 부당취득(graft or classic corruption), ② 형사사법 운영절차 내 경찰부패(Process corruption), ③ 과도한 경찰권 사용(excessive force), ④ 사소한 경찰부정행위(miscellaneous misconduct), ⑤ 조직내부 경찰부패 및 직장비행(internal corruption or workplace deviance), ⑥ 근무시간 이외의 경찰 부정행위(unprofessional conduct off duty)로 나누어 경찰부패를 고찰하였다. 이러한 분류는 미국의 경찰조직의 특성과 국가특성이 포함되어 있기 때문에 한국 경찰에 완벽하게 대입하여 비교할 수는 없지만, 기본적인 경찰업무의 공통적인 특성상 몇 가지 유형은 우리나라에서도 동일하게 인지되고 있는 부패의 유형으로 나누어 볼 수 있다[6].

우리나라의 실정에 맞게끔 재구성한 유형은 이상열(2004)의 연구로 경찰부패의 사례유형을 다섯 가지로 분류하였으며, 단속관련, 규제관련, 알선수뢰관련, 사건 무마 관련, 편의 및 정보제공 유형 등으로 살펴보았다.

1.1 단속관련 사례유형

국가경찰은 교통의 단속과 위해의 방지 임무를 경찰법 제3조에 규정하고 있다. 특히 교통단속을 실시하는 경비교통과에서 가장 많이 나타나고 있는 단속관련 사례유형은 교통경찰관의 재량권을 남용하는 사례가 대다수를 차지하고 있다.

1.2 규제관련 사례유형

경찰은 주된 업무로써 범죄예방과 미풍양속의 보존 및 청소년을 보호하기 위해 ‘풍속영업의 규제에 관한 법률’등을 법적 근거로 규제활동을 하고 있으며, 풍속영업법상 경찰의 단속행위가 되는 것은 윤락행위 또는 음란행위 및 알선·제공행위, 도박 기타 사행행위로 되어 있다[7]. 풍속영업은 영업자체가 사회의 선량한 풍속을 해하는 것은 아니나 그 영업 행위로 인하여 공공의 질서와 미풍양속에 악영향을 끼칠 우려가 있으므로 규제를 가하는 것이다.

1.3 알선수뢰관련 사례유형

금품을 받고 다른 사람의 직무에 관해 잘 처리해주도록 알선한 죄를 알선수뢰죄라고 하는데 이러한 경우의 처벌규정은 형법상 알선수뢰죄, 특정범죄가중처벌법상 알선수뢰죄 등이 있다.

특히 형법상 알선수뢰되는 공무원이 지위를 이용, 다른 공무원의 직무처리에 직간접적 영향을 미쳤을 경우 적용되며 관련 공무원은 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처하게 되며, 뇌물죄는 공무원 자신의 직무에 관해 청탁을 받는 다는 점에서 알선수뢰죄와는 다르다.

1.4 사건무마관련 사례유형

사건무마란 사건을 손으로 어루만진다는 뜻으로 분쟁이나 사건 등을 편법을 동원하여 적당한 선에서 문제가 되지 않게 처리하는 것을 의미한다. 이는 매우 포괄적인 의미를 담고 있기 때문에 이에 관한 사례유형을 예를 들자면, 2011년 4월부터 2012년 9월까지 부동산 중개업체 D사의 대표로부터 수사 무마 및 수사편의 제공에 관한 청탁과 함께 마사지, 유흥, 골프접대, 상품권,

연간 골프회원권 등을 15차례에 걸쳐 제공받아 1,614만원의 금품과 향응을 수수한 혐의로 서울지방경찰청 강남경찰서에 재직했던 G경감을 구속하였으며, H경감, I경위에게 현금500만원 및 50만원 상당의 상품권을 각각 전달해준 사건이 2014년 7월에 검찰에 적발된 사건이 있었다[8].

1.5 편의 및 정보제공관련 사례유형

편의 및 정보제공 관련 사례유형은 대부분의 경찰관들이 수행하는 업무과정에서 취득한 정보를 사전에 제공하고 금품 및 향응을 제공받은 경우이다.

III. 경찰청렴도 실태와 저해요인

1. 공무원범죄자 현황 및 실태

다음의 [표 1]은 대검찰청에서 2013년도에 발간한 범죄백서의 내용중에서 2012년에 발생된 범죄 중에서 공무원 범죄 현황만을 발췌하여 재정리 한 내용이다.

표 1. 공무원 범죄자 현황

(단위: 명)

소속 기관	계	국세청	법무부	검찰청	경찰청
계	13,308	96 (0.7%)	250 (1.9%)	50 (0.4%)	871 (6.5%)
형법 범계	7,028	44 (0.6%)	178 (2.5%)	34 (0.5%)	529 (7.5%)
재산	1,271	6 (0.5%)	22 (1.7%)	8 (0.6%)	59 (4.6%)
강력 (홍약)	310	5 (1.6%)	5 (1.6%)	1 (0.3%)	24 (7.7%)
강력 (폭력)	1,741	11 (0.6%)	42 (2.4%)	5 (0.3%)	94 (5.4%)
위조	606	- (0.0%)	8 (1.3%)	1 (0.2%)	48 (7.9%)
공무원	2,026	15 (0.7%)	63 (3.1%)	17 (0.8%)	244 (12.0%)
풍속	202	- (0.0%)	1 (0.5%)	- (0.0%)	17 (8.4%)
과실	74	1 (1.4%)	2 (2.7%)	- (0.0%)	1 (1.4%)
기타 형법	899	8 (0.9%)	36 (4.0%)	2 (0.2%)	51 (5.7%)

경찰청이 공공기관청렴도에서 6년간 연속최하위를 차지하고 있으며, 가장 높은 비중인 6.5%인 점에서 국

민의 신뢰를 받고 모범이 되어야 할 경찰조직의 청렴성 제고라는 측면은 반드시 이루어져야 할 과제임을 알 수 있다.

2. 경찰공무원 징계및 소청구제율 현황분석

경찰공무원은 국가공무원법 및 국가공무원법에 의한 명령을 위반한 때, 직무상 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때, 직무의 내·외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 경우에 징계처분을 받게 된다.

우리나라의 경찰공무원징계령에는 파면, 해임, 강등, 정직, 감봉, 견책의 여섯 가지 종류의 징계처분을 규정하고 있다. 다음의 [표 2]는 최근 4년간 경찰공무원 징계유형별 현황을 나타낸 것이며, [표 3]은 경찰공무원의 인원현황에 따른 징계비율을 나타낸 것이다.

표 2. 경찰공무원 징계유형별 현황

(단위: 명)

년도	계	중징계				경징계		
		파면	해임	강등	정직	감봉	견책	
2010	1,099	79	64	13	195	262	486	
2011	1,146	64	94	48	191	282	467	
2012	1,118	65	64	61	175	260	493	
2013	774	47	42	42	169	190	284	
계	4,137	255	264	164	730	994	1,730	

출처 : 경찰청(2014) 내부자료.

표 3. 경찰공무원 전체인원 대비 징계대상자 비율

(단위 : 명, %)

년도	총인원	징계대상자	징계대상자 비율
2010	101,108 명	1,099명	1.09%
2011	101,239 명	1,146명	1.13%
2012	102,386 명	1,118명	1.09%
2013	102,387 명	774명	0.76%

출처 : 경찰청(2014) 내부자료.

위에 나타난 [표 2]와 [표 3]의 현황을 살펴보면, 경찰공무원 약 100명중에 1명은 징계대상자로 볼 수 있으며, 경찰공무원의 총정원이 여타 공공기관과 비교하여 월등히 높다고 하더라도, 직무수행의 성격이 국민에게 법적 강제력을 행사하는 공무원이라는 점에서 청렴성 제고를 위한 노력이 매우 중요하다는 것을 알 수 있게 한다. 연구의 진행에서 아쉬운 점은 현황에 제시될 수

없었던 부분 중 하나로 2회 이상의 징계경험은 개인정보보호에 따라 자료를 취득하기 어렵다는 점이였다. 그러나 실제적으로 2회 이상의 징계경험을 가진 자는 많지 않기 때문에, 누적된 징계경험자의 수는 조직구성원의 1%가 아니라 훨씬 더 많은 인원으로 추정해볼 수 있을 것이다.

다음의 [표 4]는 최근 5년간 경찰공무원이 제기한 소청심사 현황과 소청심사위원회가 정상참작 등으로 인해 무효, 감경 등 소청인의 주장을 받아들여 징계를 감경한 비율이다.

표 4. 최근5년간 경찰공무원 소청심사현황 및 인용률

(단위: 건, %)

년도	징계사유별					소청심사건수	인용	인용률
	금품수수	직무태만	감독태만	품위손상	기타비위			
2010	84	203	60	335	14	696	306	43.9%
2011	71	177	139	262	19	668	292	43.7%
2012	105	186	36	316	10	653	318	48.7%
2013	67	165	36	345	10	623	299	48.0%
2014. 6.	23	85	9	145	1	263	120	45.6%

출처 : <http://blog.daum.net/wraenoh> (국회의원 노웅래 공식블로그)

경찰공무원이 징계처분을 받았다고 해서 모두가 부패된 경찰로 낙인찍기는 어렵다. 억울한 경우를 구제받기 위해서 소청심사를 제기하거나 소송을 통해 억울함을 풀어내는 경우도 있기 때문이다.

2014년 10월 2일 국회 안전행정부위원회 소속의 노웅래 의원실에서 발표한 자료에 따르면 5년간 부패행위나 각종 비위로 징계나 인사상 불리한 처분을 받은 비리공무원 10명 중 4명은 구제를 받은 것으로 분석하고 있으며, 비리공무원을 구제해주는 역할을 한다는 문제점을 제기하였다. 그러나 이러한 결과분석은 오히려 반대입장에서 생각해볼 여지가 있다. 즉, 타 공무원 직군과 비교하여 징계수위가 높다는 문제점을 내포하는 것이다.

현실적으로 경찰학관련 선행연구 중 과도한 징계와 징계위원회 구성에 관하여 문제점으로 꼽는 학자들이 매우 많다는 점은 징계양형이 상대적으로 높다는 것을 반증한다고 볼 수 있다. 선행연구들을 살펴보면, 김상운(2013)은 경찰공무원의 징계결과에 따른 소청제기에 관한 실증연구를 통해 과도한 징계문제를 지적하였으며,

연구의 결론에서 경찰공무원의 징계기준이 일반직 공무원에 비해 지나치게 엄격하여 비위에 비해 받는 징계가 크기 때문에 징계결과를 받아들이지 못하고 소청심사, 행정소송을 제기한다고 언급하였다[9]. 성도경(2011)은 경찰공무원 징계제도 개선방안에 관한 연구를 통해 징계위원회의 구성상의 문제점과 높은 징계율에 관하여 문제점을 지적하였는데, 타 기관 공무원과의 징계현황을 비교하여 경찰공무원의 소청제기율이 일반 공무원에 비해 5-6배 높다는 사실을 근거로 높은 징계율의 문제를 지적했다. 이와 더불어 경찰징계위원회 구성에서 총경이하 경찰공무원의 징계의결시 위원은 징계심의대상자보다 상위 계급인 경위 이상의 소속경찰 공무원 중에서 당해 경찰기관장이 임명하도록 되어 있어서 정실, 압력, 지휘체계 등으로부터 완전히 자유로울 수 없어 공정하고 객관적인 판단을 내리는데 한계가 있다고 지적하였다. 이는 경찰공무원은 일반공무원에 비해 복종의 의무를 더욱더 강조하는 직무특성과 계급제도를 택하고 있기 때문이며, 징계의결 요구권자의 의중에 의존한 위원회 구성으로 징계위원회의 독립성, 중립성이 보장되기 어렵고, 상설기구가 아닌 임의기구로 해놓아 징계사안이 발생할 때마다 징계의결요구권자가 새로이 위원을 임명하도록 함으로써 징계의결 요구권자의 의중에 의존한 형식적인 위원회의 구성이 쉽다고 문제점을 지적하였다[10].

이와 관련하여 2014년 세월호 침몰사고로 관련 복무기강 확립기간 중에 OO경찰서 과장이 음주운전으로 가로수와 충돌하여 도로교통법 위반으로 입건된 사안에 관하여 경찰징계위원회에서는 비난가능성이 높기 때문에 파면처분을 받았다. 그러나 경찰공무원 징계양정기준에 해당하지 않기 때문에, 불복하여 소청심사를 제기하여 인명피해가 없고, 가로수와 부딪힌 가벼운 접촉사고였던 점 등을 고려하여 정직 3개월로 감경한 경우는 대표적인 사례라고 볼 수 있을 것이다[11].

김정규(2013)는 경찰공무원의 징계 및 의사에 반하는 불리한 처분에 대한 연구에서 높은 징계율로 인한 불복신청으로 소청신청이 과도하게 이루어지면서 경찰행정의 낭비가 된다고 지적하였다[12]. 이상열(2008)은 경찰청렴도 제고를 위한 정책제언을 연구하면서 경찰공무

원의 징계율을 다루며 문제점을 제기하였다[13].

물론 경찰공무원 징계령에 규정되어 있는 파면, 해임, 강등 및 정직, 감봉, 견책 이외에도 권고사직 등으로 온정주의를 베풀기도 한다는 견해가 있다[14]. 그러나 본 연구에서 온정주의에 관한 문제점은 다수의 학자들의 견해에 따라 검토되는 사항이 아니므로 논의에서 배제하도록 하였다.

[표 4]의 내용에서 검토되는 바와 같이 소청심사위원회에 제기된 소청심사 청구건수의 증가는 경찰공무원 징계제도의 공정성에 관하여 의구심을 가지며, 징계양형의 형평성을 신뢰하지 못하므로, 이에 대한 불복의 의미를 내포한다고 할 것이다.

특히 경찰공무원의 업무의 특수성으로 인한 현상 상황에서 발생하는 다양한 돌발 변수가 있음에도 불구하고 능동적, 긍정적 활동으로 인해 발생하는 경미한 사실에 대해서도 문책하는 성향이 나타나는 점 등은 경찰조직 구성원들이 징계가 과도하다고 느낄 수 있게 만드는 중요한 문제이다.

2. 경찰청렴도 저해요인

앞서 살펴본 경찰부패의 사례유형은 경찰조직내에 청렴성제고가 매우 중요한 부분임을 보여주는 것이다. 이처럼 직무와 관련된 다양한 부패행위를 근절시키기 위해서 경찰에서는 다양한 제도를 시행하고 있으나 많은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 내부고발을 통한 감찰시스템의 운영이다. 경찰청내 수사관들이 항시 사용하고 있는 KICS(형사사법정보시스템)에 청탁신문고시스템을 운영하고 있다. 이는 개개의 수사과정에서 청탁, 개입 등을 방지할 목적으로 개설되었지만, 현실적으로는 사용하기에는 제약이 있다는 점이다. 감찰부서에 첩보를 제공하기 위해서는 수사관 개개인에게 부여되는 ID를 통해 접속한 후에 이루어지기 때문에 같은 부서 혹은 인접부서에 근무하는 동료 경찰을 고발하게됨으로써, 내부고발자와 같은 형태를 취하게 된다는 점이다. 따라서 이에 관한 익명성을 보장할 필요가 있다.

둘째, 경찰공무원이 잠재적으로 부정부패를 저지를 것이라고 바라보는 시각은 경찰청렴도를 저해하는 요

소로 작용된다. 영국경찰의 경우 평상시에 경찰공무원의 근무상태를 점검하고 비위사실을 적발하기 위한 통상적인 직무감찰이 없다. 그 이유로 대부분의 정직한 경찰관의 사기를 저하시키는 것을 막고, 전체적 비리혐오 분위기 조성에 의한 소수 비리경찰관의 격리가 소수 감찰반의 활동보다 비리척결에 더욱 효과적이라는 믿음 때문이다[15]. 이와 더불어 부패통제를 위해 사전 예방책과 구조적 건강성에 초점을 맞추고, 이를 위해 엄격한 선발절차를 통해 청렴성과 성실성을 갖춘 후보자를 모집하고 2년간 수습기간을 거쳐 자질을 면밀히 평가한 후 적격자만을 경찰공무원으로 임용하고 있다는 점도 우리에게 시사하는 바가 크다고 볼 것이다.

셋째, 경찰징계양형의 기준제시가 제대로 이루어지지 않는다는 점이다. 앞서 언급된 경찰공무원의 소청심사 인용률 만으로도 경찰조직의 징계 적정성이 확보되지 않은 징계처분 현황은 증명될 것이라 판단된다. 특히 소청심사위원회에서 인용되지 않은 경찰공무원의 30%가량이 징계기관을 상대로 행정소송을 제기하고 있으며, 대법원 확정판결까지 2-3년의 기간에 걸쳐 소송이 진행된다[16].

‘경찰공무원은 공무원이기 때문에 존중받아야 하며, 이와같은 이유로 어떠한 사안에 있어서 민간인은 그냥 넘어갈 수 있어도 경찰공무원은 징계처분을 받아야 한다’는 사고는 고루한 전근대적인 사고라고 할 수 있으며, 민주주의와 법치주의를 수호하는 대한민국에서는 죄형법정주의의 정신이 지켜져야 할 것이다. 단지 품위 유지의 의무라는 차원에서 언론 등에 노출되거나 민간인과 소란을 피웠다는 이유로 경찰공무원에게 징계처분을 한다는 것은 시대착오적 발상이라고 할 수 있다 [17].

따라서 합리적인 징계양형이 실현될 수 있는 조직분위기를 조성하는 것이 시급하다고 할 것이다.

넷째, 조직충성도를 높이기 위해 필요한 징계경험자에 대한 배려는 이루어지지 않는다는 점이다. 경찰공무원에게 조직충성도는 매우 중요한 요인이다. 두 번째 요인으로 언급된 내용에 나타난 영국경찰의 사례와 [표 3]에서 언급된 징계대상 경찰공무원의 비율에서 나타난 바와 같이 1%가량이 징계를 받게 되지만, 실질적으

로 누적된 수는 이보다 훨씬 많은 수치일 것으로 예견한 바 있다. 실질적으로 경찰관련법령에 규정된 내용에 따른 불이익 이외에도, 한번의 실수로 인한 문제경찰관으로서의 낙인은 바람직하지 못하며, 다양한 인사상의 불이익이 존재하고 있는 것이 현실이다.

이상의 내용에서 밝힌 경찰청렴도를 저해하는 요인 이외에도 많은 문제점은 상존한다. 그러나 경찰의 청렴도 제고는 조직충성도를 제고시키고, 경찰공무원 스스로가 조직에 애착을 느끼게 하는 부분에서 시작되어야 할 것으로 판단된다.

IV. 경찰청렴도 제고와 대국민 신뢰회복을 위한 제언

경찰청에서는 다양한 형태로 경찰공무원의 청렴성을 강화하고 부패방지를 위한 다양한 프로그램 등을 도입 및 개발하고 있다. 그러나 본 연구에서는 다음과 같이 검토된 내용을 중심으로 4가지의 정책적 제언을 제시하였다.

첫째, 부패행위의 유형별 분류를 제시하여, 경찰공무원들이 이러한 유형에 해당될 경우 징계 및 처벌을 받게 될 수 있다는 점을 조직구성원에 널리 알려야 한다는 것이다.

둘째, 경찰청렴도를 저해하는 요인으로 언급된 적발 위주의 감찰제도를 탈피하고, 영국 또는 호주경찰에서 실시하고 있는 조기경보시스템의 도입에 관한 논의가 필요하다는 점이다.

셋째, 경찰청렴의 중요성에서 밝힌바와 같이 단속과 규제를 행하는 경찰공무원으로서 보다 높은 준법의식과 청렴성을 강조해야 하므로 신규채용시 엄격한 선발이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 경찰부패 현황에서 검토된 바와 같이 매년 전체경찰공무원의 1%가량이 징계를 경험하고 있다. 한번의 실수로 조직에서 낙인을 받지 않고 정년에 이르기까지 국민을 위해 근무할 수 있는 분위기를 조성하기 위한 방안을 검토해야 한다.

이에 관한 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 부패행위 구별을 위한 가이드 라인 제시와 청렴 교육의 실시

경찰공무원은 타 기관의 행정직 공무원들과는 많은 차이를 보이고 있다. 국민에게 법적 강제력을 행사할 수 있는 권한과 책임을 가진 이유에서 경찰행정의 특수성이 언급되는 것이다. 경찰공무원이 범죄사건과 관련 되었을 경우 처벌하는 것이 당연하다. 하지만 어디까지를 범죄 내지는 비위행위로 볼 것인가에 대한 기준점의 제시가 반드시 필요할 것으로 보인다. 경찰징계에 대한 처벌수위는 유사한 사건의 경우에도 계급별, 지역별, 처벌당시의 사회적 분위기 등에 따라 크게 차이를 보이는 것은 문제점으로 지적될 수 있을 것이다. 따라서 어떠한 행위가 부패행위인지 가이드라인을 확실히 결정하고 이에 대한 청렴교육이 강화되어야 할 것이다.

2. 조기경보시스템의 도입을 통한 부패방지 노력

업무를 수행하는 과정에서 잘못된 행동 또는 부적절한 조치로 인해 시민들에게 피해를 주고 경찰조직의 명예와 신뢰를 심각하게 훼손시킬 수 있는 가능성을 가진 문제경찰관을 조기에 발견하여 이들에 대한 감독을 강화, 교육훈련과 상담 등의 기법을 통하여 더 심각한 문제로 발전하지 않도록 인사관리시스템상 조기경보체계를 도입해야 할 것이다[18].

3. 신규채용과정에서의 청렴성 검증 강화

개인적 소질론을 주장하는 학자들은 썩은사과가설이론, 미끄러운 경사면 이론 등을 주장한다. 즉 조직에 문제가 있는 구성원을 받아들여지게 되면 안된다는 내용을 중심으로 하고 있다. 그러나 현실적으로 경찰공무원의 신규채용과정은 개인면접과 집단면접의 형태로 이루어지고 있으나, 청렴성에 관한 부분을 검증하기에는 많은 시간과 비용이 들고 있는 현실에 비추어 많은 부분들이 검증될 수 없다는 문제점을 가지고 있다. 현재 신입경찰관 채용 면접에서 이루어지는 질문지의 형태는 대외 비로 되어 있지만, 외부에 유출되어 학원가에서 수험생들에게 배부되는 것이 현실이다. 따라서 보다 심층적인 문항의 개발 등이 필요할 것이며, 우리나라 경찰공무원

채용과정에서 현재 사용되지 않는 거짓말탐지기 등을 도입을 검토하는 것 또한 하나의 방법이 될 것으로 보이며, 형식적인 시보임용기간을 운영하는 방식에서 탈피하여, 영국경찰의 2년간의 시보임용기간 도입 등도 참고할 수 있을 것으로 보인다.

이 밖에도 미국의 현장훈련 경찰관(Field Training Officer:FTO) 프로그램의 도입의 검토가 필요할 것으로 보인다. FTO 프로그램은 선임경찰관이 시보경찰관을 일정기간동안 교육 및 평가를 통해 그 결과를 토대로 정식임용하거나 해고 또는 재 시보여부를 결정하는 시보교육 및 평가제도이다[19].

4. 징계경험자에 대한 조직충성도 제고를 위한 상벌점 상계제도 마련

최일선에서 국민과 가장 밀접하게 접촉하고, 법적 강제력을 행사하는 권한을 가진 경찰공무원에게 조직에 대한 충성도 제고는 매우 중요한 문제이다.

이를 위해 강등, 정직, 감봉, 견책 등의 교정징계를 받게 되는 경우, 공로를 인정받아 표창을 받는 등의 모범적인 근무형태를 보일 경우, 인사상의 불이익을 감경해 줄 수 있는 시스템을 개발해야 할 것이다. 가령 징계경험을 벌점으로 환산하여, 징계이후의 근무태도 및 성적을 평가한 후 문제경찰관으로서의 낙인을 벗을 수 있도록 제도를 마련하자는 것이다. 물론 모든 징계의 유형에 해당되는 것은 아니며, 부패의 유형에 따라 차등을 두는 것은 당연할 것이다.

상벌을 상계할 수 있는 제도를 마련함으로써, 정년에 이르기까지 열심히 노력하며, 조직에 충성할 수 있는 기회를 주어 조직구성원의 근무의욕을 고취시키는 것은 청렴성 제고에도 커다란 도움이 될 것으로 판단한다.

V. 결론

경찰공무원의 대국민 신뢰형성은 여타 공직과 비교하여 매우 중요한 부분이다. 이는 국민에게 법적 강제력을 행사하는 공무원으로서 지위 때문에 보다 엄격하고 높은 수준의 윤리의식과 청렴성이 강조되기 때문이다.

경찰공무원의 청렴도 제고를 위한 노력은 오랜기간 연구되었고, 경찰에서도 역량을 결집시켜온 분야 중 하나이다. 특히 경찰공무원의 부정부패는 징계와 밀접한 관련을 가지는 요소로 파악된다. 징계는 조직구성원의 행동규범을 준수하도록 촉진하는 활동으로서 이는 최후에 의존해야 할 활동으로 학자들의 견해가 모아지고 있다. 따라서 징계의 필요성이 있는 경우 항상 긍정적인 징계로, 알려진 결함을 교정하는 방법으로 h사용되어야 한다고 보는 것이 바람직하다.

경찰의 청렴성을 제고하고 이를 통해 대국민 신뢰를 회복하기 위해서는 조직구성원의 사기관리가 매우 중요한 요인으로 작용된다.

본 연구에서는 경찰의 청렴성을 제고를 저하시키는 인식적·구조적 측면의 문제를 지적해 보았다.

첫째, 무엇이 부패인가에 관한 규정을 명확하게 하여, 가이드라인을 제공해야 할 필요성이 제기된다.

둘째, 신규채용자의 청렴의식의 강화를 위한 노력이 필요하며, 기존재직자의 교육에도 청렴의식 향상을 위한 제도적 장치가 필요하다.

셋째, 경미한 잘못으로 인해 경찰공무원들이 낙인찍히지 않도록 구제방안이 검토되어야 할 것이다. 특히 징계경험자에 대한 조직충성도 제고를 위한 상·벌점상계제도를 도입해야 할 필요가 있다.

다섯째, 징계양형을 합리적으로 결정할 수 있는 제도의 개선이 필요하다.

우리나라의 경찰공무원 징계제도는 전통적으로 적발 및 처벌위주의 구조를 가지고 운영되어왔다. 사전에 문체경찰관을 조기에 발견하여 보다 큰 과오로 연결되지 않도록 관리감독을 하며, 경미한 사고 및 실수로 인한 문제를 부패로 보지 않는 시각의 전환도 필요한 시점이라고 할 수 있겠다.

경찰청렴도 제고에 관련되는 선행연구들은 많은 학자들에 의해 진행되었다. 본 연구에서는 정책적 제언으로 미국, 호주 경찰등에서 활용되는 조기경보체계시스템(EWS)의 도입으로, 문제성향을 가질 수 있는 경찰관을 조기에 판별하여, 부서 배치 등의 인사효율성에 기여할 수 있는 바를 제시해서, 부패의 고리를 단절시키기 위한 방안을 논의하였고, 경미한 사건 등으로 징계

경험을 받은 자들에게 정년에 이르기까지 경찰조직 구성원으로 활동하는동안, 한번의 낙인으로 경찰공무원으로서의 삶에 희망을 갖지 못하게 되어, 수동적으로 대처하는 근무형태를 막아야 한다는데 다른 연구들과의 차별성을 두고 있다.

경찰청렴성의 제고는 개개인의 직무만족도 및 조직만족도에 따라 영향을 미칠 수 있는 요소를 많이 포함하고 있다. 경찰공무원들이 자신의 업무를 사랑하고 조직에 대한 애착을 가질 수 있도록 조직분위기를 쇄신하고 이를 통해 대국민 신뢰를 회복하는 방안을 강구하도록 노력해야 할 것이다.

참고 문헌

- [1] 동아일보, '부패없는 대한민국', 2014. 10. 27. 보도 자료 참조.
- [2] 김용근, *경찰청렴도와 조직유효성과의 관계에 관한 연구*, 원광대학교, 박사학위논문, pp.137-138, 2007.
- [3] 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조의 4.
- [4] 서기용, *경찰공무원의 직무특성과 젠더(gender)가 부패인식에 미치는 영향 연구*, 서울대학교, 석사학위논문, p.21, 2014.
- [5] 양한솔, *경찰문화에 대한 경찰공무원의 인식이 부패의향에 미치는 영향*, 서울대학교, 석사학위논문, pp.22-23, 2014.
- [6] 이상열, *경찰부패의 영향요인과 통제전략에 관한 연구*, 광운대학교, 박사학위논문, 2004.
- [7] 풍속영업의 규제에 관한 법률 제2조.
- [8] 본 사건은 속칭 '아르누보시티 분양사기 사건'으로 알려져 있다.
- [9] 김상운, "경찰공무원의 징계결과에 따른 소청제기에 관한 연구", 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제11호, p.892, 2013.
- [10] 권장훈, 성도경, "경찰공무원 징계제도 개선방안에 관한 연구", 한국균형발전연구, 제2권, 제1호,

pp.130-131, 2011.

- [11] 소청심사위원회, 사건번호 20140382 결정문.
- [12] 김정규, “경찰공무원의 징계 및 의사에 반하는 불리한 처분에 대한 비판적 논의”, 한국콘텐츠학회 2013 춘계종합학술대회 자료집, p.182, 2013.
- [13] 이상열, *경찰부패의 영향요인과 통제전략에 관한 연구*, 광운대학교 박사학위논문, 2004.
- [14] 이황우, *경찰행정학*, 법문사, p.374, 2013.
- [15] <http://www.opi.vic.gov.au/file.pfp?5>
- [16] 김정규, “경찰공무원의 징계 및 의사에 반하는 불리한 처분에 대한 비판적 논의”, 한국콘텐츠학회 2013 춘계종합학술대회 자료집, p.182, 2013.
- [17] 고시면, “공직윤리상 ‘경찰인의 사생활’과 관련한 징계처분의 정당성 여부; 품위유지의무를 중심으로”, *사법행정*, 제50권, 제8호, pp.12-13, 2009.
- [18] 한상암, “문제경찰관의 발견을 위한 조기경보체계에 관한 연구”, *한국공안행정학회보*, pp.209-240, 2006.
- [19] 김정규, “신임 경찰공무원의 채용절차상 적격성 검증 강화방안”, *한국콘텐츠학회논문지*, 제7권, 제9호, p.146, 2007.

저 자 소 개

이 효 민(Hyo-Min Lee)

정회원



- 2002년 2월 : 원광대학교 경찰행정학과(법학사)
- 2004년 8월 : 원광대학교 경찰행정학과(경찰학석사)
- 2008년 8월 : 원광대학교 경찰행정학과(경찰학박사)

▪ 2009년 9월 ~ 현재 : 영산대학교 경찰행정학과 교수
 <관심분야> : 다문화경찰활동, 범죄예방, 경찰인사관리