

경찰업무영역 확장에 따른 경찰윤리 강화방안

이 하 섭 (Lee, Ha-sub)*

(E-mail : Sublh@daum.net)

논문접수일 : 2012년 9월 24일
논문심사일 : 2012년 10월 5일
게재확정일 : 2012년 11월 7일

* 학위취득대학 : 한성대학교
현직: 한성대학교 강사

경찰업무영역 확장에 따른 경찰윤리 강화방안

<국문요약>

경찰의 임무는 국민의 생명과 신체·재산을 보호하고 국민에게 교통질서유지·각종 민원서비스 등과 같은 치안서비스를 제공한다. 초기 경찰의 임무는 국민의 안전과 생명·재산을 보호하는 제한적인 업무가 대부분이었으나, 1945년 광복이후 미 군정기를 거치며 영미법계 경찰의 치안서비스가 도입됨에 따라 교통질서유지 및 각종 치안서비스 제공과 같이 업무영역이 증가하게 되었다.

경찰은 국민에게 강제할 수 있는 공권력을 가지는 등 경찰 업무의 특수성으로 인해 높은 윤리 수준이 요구되고 있다. 게다가, 경찰의 업무영역 증가에 따라 더욱 높은 수준의 경찰윤리 수준이 요구되고 있다.

그러나 감소되지 않고 발생하는 경찰의 부정·부패, 경찰의 반윤리적인 행위에 대한 호의적인 문화, 업무의 특수성으로 인한 반윤리적인 행위의 발생 등으로 인해 우리나라의 경찰윤리 수준은 높지 않은 것으로 나타났다.

그래서 이 연구에서는 현재 업무영역 증가로 인하여 발생하는 높은 윤리수준의 요구와 현재 윤리 수준을 기존의 문헌연구 및 관련 통계로 알아보고, 경찰윤리 강화를 위한 방안으로 경찰윤리에 대한 접근의 변화·경찰윤리의 방해요소의 제거·내부 감시활동의 강화·자율적인 형태의 청렴한 조직문화 조성·경찰윤리 교육의 강화와 같은 방법을 제안하였다.

[주 제 어] 경찰윤리, 치안서비스, 내부고발제도, 경찰윤리교육, 경찰징계.

I. 문제제기

경찰은 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하고 사회의 평화를 위하여 법률을 집행하며, 사회공공의 질서를 유지하면서 국민에게 봉사하는 공무원이다. 경찰관은 국민의 수입자로서 공직을 담당·수행한다는 점에서 다른 직업인보다 더욱 윤리적인 행동규범이 요구된다(이상원 1993; 이상원 2008, 144).

특히 경찰의 업무영역 확장에 따른 윤리적인 행동규범이 더욱 강조되고 있다. 과거 경찰의 업무 영역은 범죄예방·범죄수사·범죄 진압과 같은 제한적인 업무에 국한되었으나, 최근에는 기존의 업무에 교통행정·민원행정 등 각종 치안서비스를 제공하는 등 업무영역이 확장되어 이에 걸맞은 윤리의식이 필요하다.

이에 따라 경찰은 일반 시민들이 확립해야 할 이상의 행동윤리를 요구받게 되었다. 행정에 있어서 최고의 가치는 윤리성에 있으며, 새로운 가치의 형성은 새로운 행정윤리를 만드는 것이 되며, 사명과 기대의 척도가 되는 것인데, 이를 다른 의미로 경찰관의 행동규범이라고 할 수 있다(이상안 2005; 이상원 2008, 145).

다시 말해 이러한 경찰의 행동규범은 경찰을 윤리적인 삶으로 살도록 요구하고 있다. 윤리적인 삶이라는 것은 높은 수준의 도덕 능력을 요구하는 것으로서, 인간으로서의 삶에 안주하지 않고, 공자(孔子)와 같은 선인(善人)의 삶을 요구하는 형태로서, 인간으로서 최고의 경지에 오르는 삶을 이야기하고 있는데, 경찰로서 최소한의 법을 지키라고 요구하는 것이 아니라, 경찰로서 최선의 모습을 보이려고 요구하는 것이다.

반드시, 윤리적인 삶을 살지 않고 최소한의 도덕인 법을 지키는 일반 하더라도 충분함에도 불구하고, 경찰활동에서 윤리적인 삶을 강조하는 것은 경찰은 다른 여타 국가공무원과 달리 공권력을 사용하며, 시민에게 많은 모습을 보이는 등 경찰업무 고유의 특수성으로 인해,

이들에 대한 높은 윤리성이 요구되고 있다.

따라서 경찰에서는 경찰관으로써 기본적으로 유지해야하는 윤리성에 대한 교육과 유지를 위한 활동들을 실시하고 있다. 그러나 경찰에 대한 윤리적 수준을 평가함에 있어서 경찰의 윤리적 수준이 높다고 단언하기는 어렵다.

그러한 이유는 지속적으로 발생하고 있는 경찰의 부패문제, 부패에 포함되지 않는 반윤리적 행동, 과거 경찰의 반윤리적 행동, 업무영역의 증가로 지적되는 경찰윤리문제 등으로 인해, 경찰의 윤리문제가 지속적으로 제기되고 있다.

특히 최근 들어 경찰의 업무영역의 확대에 의해 발생하는 경찰윤리수준의 상승이 필요하다. 따라서 이 연구에서는 경찰의 업무 영역 확대에 따른 경찰윤리방안에 대해서 기존의 선행연구와 관련 문헌·통계를 활용하여 강화방안에 대해서 살펴보고자 한다.

II. 선행연구 논의 및 이론적 고찰

1. 경찰윤리의 개념

일반적으로 윤리라는 것은 ‘인간으로서 가장 기본적으로 지켜야 할 도리’라고 한다. 윤리라는 것은 동양에서 도덕이란 말은 유교적인 어감이 강하고, 실상 유교의 이상을 나타내는 것이기도 하여 근대에 이르러서는 흔히 윤리라는 용어로 쓴다.

윤리의 어원은 그리스어의 ‘ethos’, 라틴어의 ‘mores’, 독일어의 ‘Sitte’ 등이 있는데, 이는 모두 ‘습속’이라는 뜻인 것처럼, 원래 도덕이란 자연환경의 특성에 순응하고 각기 그 집단과 더불어 생활하여 온 인간이 한 구성원으로서 살아간 방식과 습속에서 생긴 것이다 (<http://100.naver.com/100.nhn?docid=47588>, 2012/06/29).

즉 생활양식이나 생활관습의 경험을 정리해서 공존(共存)을 위해

인간집단의 질서나 규범을 정하고 그것을 엄격하게 지켜나간 데서 도덕은 생긴 것이다. 이러한 점에서 도덕과 법은 같은 근원에서 나온 것이라 할 수 있다. 다만 사회가 복잡해짐에 따라 법은 사회적 외적(外的) 규제로, 그리고 도덕은 개인적 내적(內的) 규제로 자연히 분화되었을 뿐이다. 계급사회의 성립과 함께 법과 도덕은 정치 지배의 유력한 수단이 되기도 하였으며 그와 함께 법이 국가권력을 지배하고, 도덕이 보편적 원리를 지배하는 영역이 되었다(http://100.naver.com/100.nhn?docid=47588, 2012/06/29).

윤리의(ethics)의 본래적 기능은 일반적으로 사람이 지켜야 할 행위의 규범으로서 사회생활을 하는 사람들이 무엇을 어떻게 할 것인가에 대한 외적 준거를 제공하는 것으로 볼 수 있다. 가장 바람직한 상태는 사회적·외적윤리와 내적 윤리가 일치하는 것이지만, 양자가 일치하지 않기 때문에 윤리문제가 생기고 그에 따른 윤리교육의 강화 등이 요구되는 것이다(이황우·김진혁 외 2007, 431).

이러한 윤리의 개념정의를 대해서 학자들은 그 표현만 달리하고 있지 특정의 올바른 방향으로 행위를 인도하는 규범적 가치라는데 의견을 같이하고 있다(이종복 1996: 이상원 ibid.).

이러한 윤리의 정의를 바탕으로 직업적공무원이 지켜야 할 공직 윤리라는 것은 공무원을 직업으로 하는 공무원이 직무를 수행함에 있어서 그 전문적인 능력을 발휘하여 최선을 다하며, 국민전체의 봉사자로서 공공목적 달성을 위하여 할 의무 또는 준수해야 할 행동규범이라고 할 수 있다(경찰대학 2001; 이상원 ibid.).

경찰윤리의 개념은 경찰철학이라고 하는 개념과 밀접한 연관성을 갖는다. 고전철학에서 바라보는 경찰윤리라고 하는 것은 경찰철학의 한 하부영역으로 파악되어진다(이황우·김진혁 외 ibid.).

따라서 위에서 언급한 윤리의 정의를 바탕으로 경찰윤리를 정의해 본 결과 경찰윤리란 법과 같이 반드시 지켜져야 하는 것은 아니지만, 경찰로서 일반사람들에게 모범을 보여야 하는 기본적인 규칙과 같은 것이라고 정의할 수 있다.

2. 경찰윤리의 근원

경찰윤리의 근원은 크게 개인적 통제에 의한 기준과 외부적 통제에 의한 기준으로 나눌 수 있다. 개인적 통제에 의한 기준으로는 정의(justice), 사회적 규범 및 개인적 가치, 가치의 갈등에 의한 기준으로 나눌 수 있으며, 외부에 의한 통제의 기준은 법(law), 기관의 정책, 전문화된 윤리강령으로 나눌 수 있다.

1) 개인적인 통제에 의한 기준

(1) 정의

대부분의 사람들에게 있어서 정의는 공정성(fairness)을 의미한다. 우리들은 정의가 무엇인지 그 개념을 정립하는 것이 불가능할지라도 정의가 부족한 예들을 쉽게 인식할 수는 있다. 이는 또한 상대적인 개념이다. 즉 정의의 개념은 각자의 관점과 환경에 의존한다는 것이다. 경찰관에게 있어서 피의자가 법률적인 기교로 인하여 석방된다면 정의는 존재하지 않을 것이고, 피고인(defendant)에게 있어서 만약 경찰관이 책임 있는 행위를 한 것으로 밝혀진다면 정의는 존재하는 것이다(임창호 2004, 308).

일반적으로 정의는 경찰공무원의 자율적 행동윤리에 해당한다. 자율적 행동윤리는 외부의 제재나 간섭 없이 공무원들 자신이 직접 윤리를 설정하고, 이를 자율적으로 규제하여 스스로 행동윤리 및 규범을 유지·발전시켜 나가는 규범내용을 말한다(이상원 2008, 147).

경찰공무원은 1991년에 제정·선포된 경찰헌장을 바탕으로 규범성, 연대성, 성실성, 근면성, 공정성, 청렴성, 합리성, 하명감에 대해서 규정하여 경찰공무원 스스로가 양심에 의해 지켜지는 것을 강조하고 있다.

따라서 경찰윤리에서 말하는 정의는 법이나 규제를 통한 윤리의 준수가 아닌 스스로가 자신이 가지는 정의에 대한 기준에 따라 지켜지는 것이며, 이것은 일반인이 생각하는 정의의 기준보다 강화된 의미의 정의라 볼 수 있다.

(2) 사회적 규범 및 개인적 가치

개인적 가치들(personal values)은 사회화과정을 통하여 개발된다. 사회화과정에서 사회의 구성원들은 어떤 행동이 적절하다고 여겨지는지를 배운다. 개개인들은 그들 가치를 발전시키는 데 있어서 문화·가족·학교·종교와 다른 사람들과의 관계 및 직업을 포함한 몇몇 근원들로부터 영향을 받는다. 한 사람에 대한 법집행직업의 영향은 가치의 발전과 관련된 논의에 있어서 종종 중점이 된다(임창호 2004, 311).

특히 경찰은 공권력을 가지고 있는 국가기관 활동을 실행하기 때문에 다른 공권력을 행사하는 기관에 비해 사회적 규범에 대한 가치가 높은 편이다. 강한권력을 가지고 있기 때문에 강한 윤리적 수준을 요구하고, 이에 따라야 하는 것을 의미한다.

(3) 가치의 갈등

가치들은 서로와 갈등상태에 있으며, 경찰관은 가치들 사이에서 선택해야만 한다. 다른 가치보다 어떤 한 가치를 선택하는 것은 경찰관이 그 가치를 우선시하도록 요구한다. 법집행에 있어서 우월적인 가치는 정의(justice)이고, 경찰관들은 항상 법률을 준수해야 한다는 것에 동의하지 않는 사람들은 거의 없을 것이다.

법률은 폐지되어야 하는 기관정책에 대하여 항상 우선권을 가져야 하나, 기관정책은 직업윤리강령에 기초해야 한다는 것에 사람들은 쉽게 동의할 것이다. 어떤 다른 지침이 없다면, 사회적 규범이나 개인적 가치들이 결정을 위한 기초가 되어야만 한다. 그러나 실제적인 사회의 결정에 있어서 그 가치들은 관련된 개개인 및 환경에 따라서 상이한 우선권을 지니고 있어야 한다. 예를 들면, 법률이 올바르게 없을 때 또는 어떤 정책이 법률적으로 문제될 수 있을 때 당신은 어떤 결정을 하겠는가(임창호 2004, 313).

2) 외부통제에 의한 윤리적 기준

(1) 부패예방 관련 법안

법과 윤리는 항상 비교 대상이 되고 있다. 법은 항상 “최소한의 윤리 혹은 도덕”이라고 정의되어 진다. 특히, 경찰윤리의 경우 법으로서 통제할 수 있는 대상이 되는 것은 아니지만, 경찰공무원으로서 부끄럽지 않은 모습을 보일 수 있도록 자율적 행동 윤리에 대한 보완적 장치라고 볼 수 있다(이상원 2008, 148).

특히 경찰의 경우 공권력을 행사하는 특수성으로 인해 부패예방 및 윤리강화를 위한 관련 법안으로 윤리적 기준을 설정하였다. 관련 법안으로는 「감사원법」, 「공공감사에 관한 법률」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」, 「경찰공무원 징계령」, 「경찰청공무원행동강령」 등이 여기에 해당한다.

위 내용에서는 경찰관으로서 지켜야할 행동과 아울러, 처벌에 관한 내용을 다루고 있다.

경찰공무원으로 지켜야할 행동과 자세에 대해서는 경찰관련 법뿐 만 아니라 일반 공무원법에서도 다루고 있으며, 처벌에 관한 내용에서는 「형법」을 비롯하여 「경찰공무원 징계령」등에서 다루고 있다.

(2) 기관의 정책

모든 법집행기관은 일련의 정책이나 지침 아래에서 운영된다. 몇몇 기관들이 여전히 규제의 비공식적인 체계에 의존할지라도 대부분은 공식적인 정책과 표준운용절차들을 채택해왔다. 어떤 임무들을 수행하는 장치들을 일일이 열거하는 것 외에 이러한 규제들은 서약된 임무들을 수행하려는 경찰관의 행동을 수용 가능한 범위 내에서 제약한다. 이러한 제약을 발전시킬 때에 그 가치들을 알게 된다. 또한 공식적인 정책들은 경찰활동을 제시, 광범위한 목표를 분명히 하고, 그 기관에 대한 지역사회를 기대를 반영하고, 조직상 융통성의 제한을 확인, 운용전략을 선택하기 위한 기초를 제공, 경찰관의 직무수행을 판단하고 기관을 평가하기 위한 틀을 제공하는 등의 많은 목적에 기여한다(임창호 2004, 309).

현재 경찰에서는 감찰활동 및 재직 경찰관을 대상으로 대국민 신뢰도를 제고하기 위하여 기강확립 종합대책을 추진하고 있다.

그 방안으로 “부적격자 인적쇄신 방안”을 수립하여, 단계별 부적격자 심사를 강화하고 부적격 경찰관에 대해서는 교육을 통해 자율적 의식개혁을 유도하여 직무 적응도를 제고하였다. 특히 징계 전력 누적자·사고요인 잠재자 등 ‘재직자 부적격자’를 대상으로 “자기개발 향상과정”을 운영하고 개선교육 이후에도 대상자에 대한 감독자 면담 등의 집중관리를 실시하고 있다(경찰청 2011, 435).

(3) 전문화된 윤리강령

경찰의 경우 윤리에 대한 기준은 공권력을 행사하는 경찰의 특성으로 인해 다른 일반인이나 일반 공무원보다 윤리의 기준과 기대치는 높다고 할 수 있다. 따라서 경찰에서는 윤리에 대해서 성문화된 형태의 윤리강령을 규정하고 있다. 이러한 윤리강령(code of ethics)의 존재는 어떤 직업이 전문직(profession)인지 아닌지를 결정하기 위하여 종종 사용되는 여러 기준들 중의 하나이다. 윤리강령은 전문직 구성원들의 행동을 유도하고 억제하는 데 기여한다. 새로운 경찰행동강령(police code of conduct)은 초기 윤리강령의 철학을 확대시키고 있다. 새로운 강령은 전의 것보다 더 광범위한 문제에 대하여 많은 관심을 반영하고 있다(임창호 2004, 310-311).

경찰의 전문화된 윤리강령은 2003년에는 경찰청 훈령 제 396호로 경찰청공무원의 청렴유지등을위한행동강령규칙이 제정되었다. 부패방지법 제 8조의 규정에 따라 공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령(2003. 2. 18. 대통령령 제 17906호)이 제정되었으며, 이에 근거하여, 경찰청소속 공무원이 지켜야 할 구체적 행동 기준을 마련하기 위하여 제정되었다. 이는 2005년 경찰청공무원행동강령으로 제명 변경되어, 시행 중에 있다.

경찰청공무원행동강령에서는 공정한 직무수행을 위하여, 공정한 직무수행을 저해하는 지시에 대한 처리(이해관계 직무의 회피·특혜

의 배제·인사 청탁 등의 금지·기타 예산의 목적 외 사용 금지, 정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리 등), 부당이득의 수수금지(공용물의 사적사용, 수익의 금지·금품 등을 받는 행위의 제한·기타 이권개입 등의 금지·알선 청탁 등의 금지·직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한 등), 건전한 공직풍토의 조성(외부강의 등의 신고·금전의 차용금지 등·경조사의 통지와 경조금품의 수수 제한 등)에 대해서 규정하고 있다.

3. 경찰윤리에 반하는 경찰의 행위

경찰윤리에 반하는 행위는 경찰범죄, 경찰권의 오용과 남용, 직무상 이탈, 경찰부패 등 경찰관으로서 국민에게 부끄러운 행위가 경찰윤리에 반하는 행위로서, 이 중에서도 가장 많은 형태를 차지하는 경찰권의 오용과 남용 그리고 경찰부패를 중심으로 살펴보도록 한다.

1) 경찰권의 오용과 남용

경찰권의 오용과 남용은 경찰의 재량권(discretion)에 기인한다. 경찰의 재량은 “가장 적절한 행동에 대한 개인의 판단에 기초한 경찰의 공식적인 행위”로 정의될 수 있다(Kenneth C. Davis 1971; 김상호·신현기 외 2005, 89).

경찰은 다른 국가기관과 달리 국민을 통제할 수 있는 공권력을 가진 기관으로서, 권한의 남용 가능성이 높은 기관이다. 이러한 경찰의 권한 남용에 대해서 카터(David Carter)는 경찰의 권한남용(abuse of authority)을 “부상을 입히고, 모욕을 주고, 인간의 존엄을 짓밟고, 열등감을 표현하고, 경찰선 거주민의 내재적인 합법적 권리를 침해하는 경향이 있는, 동기·의도·악의와는 관계없는, 경찰관에 의한 행위”라고 정의하였다(임창호 2004, 314).

경찰의 권한남용의 유형을 크게 네 가지로 나눠 볼 수 있다. 첫째, 피의자 진압 혹은 일반시민을 통제하는 데 있어서 과도한 무력

의 사용을 통해 물리적으로 피의자 및 일반시민에게 위해를 가할 수 있다.

두 번째, 경찰의 과격한 언어의 사용 및 무형의 폭력사용이 있다. 과격한 언어의 사용은 민원인들에게 위화감을 조성하고, 일반시민으로 하여금 경찰과의 관계에 어려움을 유발하는 원인이 되기도 한다. 그리고 무형의 폭력사용은 물리적 형태의 폭력이 아닌, 광의의 폭력형태를 자행하는 것을 말한다. 광의의 폭력형태는 과격한 언어의 사용을 비롯하여, 피의자에게 행해지는 조롱 및 욕설 등이 여기에 해당한다.

세 번째, 합법을 가장한 학대로 나뉘 수 있다. 경찰은 일반시민들에게는 서비스를 제공하고 피의자에게는 법을 바탕으로 공권력을 사용하여 통제하는 임무를 가지고 있는데, 공권력은 법을 근거로 하기 때문에, 상대적으로 법을 많이 접하지 않아, 법에 무지한 일반시민들에게 법을 들먹이며 학대할 수 있는 형태를 말한다.

네 번째, 편의의 불법적 활용이 있다. 경찰관 개인적으로 친분이 있는 사람들에게 편의를 불법적으로 제공하는 것이 여기에 해당한다. 시민에게 공평한 대우 및 권한 집행을 해야 하지만, 개인적 친분으로 인해 피의자와 피해자를 바꿔버리거나, 혹은 역 차별 하는 것이 여기에 해당한다.

이러한 경찰권한 남용의 유형들 각각은 경찰의 권한에 의해서 가능하게 된다. 그러나 필연적으로 개개인의 경제적 이득과 관련 있는 것은 아니다. 사실 경찰권한남용의 상당한 부분은 개인의 경제적 이득을 확보하기보다는 조직적 목표를 성취하려는 시도의 결과라고 보는 시각도 있다(임창호 2004, 315).

그러나 경찰의 권한남용은 개인적 욕망에 의하여 남용되는 부분도 상당부분 존재하기 때문에, 반드시 경찰조직의 목표를 성취하기 위해 존재하는 것은 아니라, 경찰의 조직적 목표와 개인적 욕망이 합치된 것이라 볼 수 있다.

2) 경찰 부패

경찰은 다른 기관과 달리 시민들을 대상으로 권력적 작용을 하는 사법기관이기 때문에, 항상 부정·부패의 유혹에 노출되어 왔다. 특히, 경찰윤리와 경찰의 부정·부패는 서로 반대되는 개념으로서, 부정·부패를 막을 수 있는 것이 철저한 경찰윤리에서 나온다는 진리를 바탕으로 경찰윤리의 중요성을 강조하고 있다.

부패의 어원은 썩을 ‘부(腐)’ 무너질 ‘패(敗)’라는 한자어를 연결하여 ‘썩어 무너지다’라는 의미에서 왔으며, 영어의 어원은 라틴어 cor(함께)와 rupt(파멸하다)의 합성어로서 ‘함께 파멸하다’라는 의미에서 왔다(이황우·남형수 2008, 75).

부패에 대한 초기의 학자별 입장을 살펴보면, 베이레이(David H. Bayley 1966)는 부패에 대해서 “뇌물 수수해위와 관련해서 이익에 치중한 나머지 공권력을 오용하는 행위를 총칭하는 개념”으로 정의하였다(신현기·김택 2004, 214-215).

워드(Richard H. Ward 1975)는 “대가성에 상관없이 경찰이 그 권한을 불순한 의도로 사용한 모든 경우”라고 하여 보다 넓은 관점에서 부패를 정의하였다(이황우·남형수 2008, 75-76).

국내 학자들은 부패에 대한 정의를 살펴보면, 표창원(2001, 329)은 경찰부패에 대해서 “경찰관이 그 지위와 권한을 불법적으로 부당하게 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위와 이를 알면서도 방관하는 행위 및 이의 원인이 되거나 이에 조력하는 경찰관이 아닌 자의 행위”라고 정의하였다.

다른 전문직과 마찬가지로 법집행기관은 범죄를 범하는 일정비율의 구성원을 갖게 될 것이다. 이러한 행위들이 부패의 증거로 여겨지기 위해서는 그것들은 개인적 이익을 위한 경찰관의 권한남용과 관련되어야 한다. 경찰관에 의해서 범해지는 부패인 것으로 여겨지는 행위들의 유형에는 뇌물·강탈·마약 그리고 기타 범죄행위들이 있다(임창호 2004, 320).

따라서 이러한 내용을 종합해본 결과 경찰부패라는 것은 경찰이

가지는 지위와 권한 등을 악용하여 저질러지는 범죄로서, 경찰 자신뿐만 아니라, 주변인의 이익을 위하여 지위와 권한을 불순한 위도로 사용하는 모든 행위로 정의할 수 있다.

3) 기타 경찰윤리 해이 요인

경찰의 윤리 해이 요인으로는 민주주의의 도덕성 결여와 경찰행정의 비공개성, 인사관리의 불합리성과 경찰관 처우의 비현실성 등이 지적되고 있다.

첫 번째, 민주주의의 도덕성 결여와 경찰행정의 비공개성은 경찰행정의 특성 상 국가사회와 국민생활 존립의 기본적 사항에 관한 것이며, 경찰의 활동은 국민생활과 그 기본적 인권에 직접영향을 미치는 성질의 것이므로 민주주의의 정신에 입각해야 함에도 일부 경찰관이 민주주의의 도덕성이 결여되는 권위주의 의식과 행태를 갖고 있어 경찰윤리 확립의 저해요인으로 볼 수 있다(이황우 1994: 이종복 2002, 190).

그리고 경찰행정에 있어서의 권위주의적 행정형태는 경찰공무원이 직무수행 상 요구되는 국민에 대한 봉사, 원만한 대민 관계, 경찰공무원의 권한과 책임범위의 준수라는 경찰윤리관 확립에 저해요인으로 작용하는 것이다(천사령 1990: 이종복 2002, 190).

따라서 도덕성의 결여 경찰행정의 비공개성은 경찰의 특성에 기인한다고 하지만, 실제 경찰의 윤리관에는 부정적인 영향을 미치며, 이러한 윤리관 형성은 그릇된 경찰윤리관을 형성하여, 부정·부패를 유발하는 요인이 되기도 한다.

두 번째, 인사관리의 불합리성과 경찰관 처우의 비현실성을 꼽을 수 있다. 경찰관의 사기와 윤리성에 보수와 함께 중요한 영향을 미치는 요인으로는 승진제도와 보직관리 그리고 운영실태를 지적할 수 있다(천사령 1990: 이종복 2002, 188).

불공정한 승진결정이 불만스런 보직결정은 경찰관의 사기와 직접적으로 관련이 있으며, 경찰관 자신의 윤리에도 부정적인 영향을 미칠

수 있다(이종복 ibid.).

따라서 경찰의 업무 수준에 맞는 복지 및 인사관리는 경찰윤리관 형성에 큰 영향을 주는 요인이라고 볼 수 있다. 직업공무원제 실시 이후, 경찰을 직업으로 택해 생활을 하기 때문에, 직업적인 좌절과 어려움은 또 다른 생존을 위한 방편으로 고려되며, 결국 윤리관의 타락으로 이끌게 되는 요인으로 지적된다.

그 밖에 경찰윤리 교육의 약화, 법집행의 불공정성, 인권보장 의식의 결여, 주민 봉사의 미흡과 같은 요인이 경찰윤리의 해이에 미치는 요인이라고 지적할 수 있다.

III. 경찰업무영역 확장에 따른 경찰윤리 실태

초창기에 경찰윤리는 불법적인 행위에 대한 위반행위를 강조하였다. 다시 말해 경찰업무의 특성으로 발생하는 부패를 비롯하여 경찰권한의 오용과 남용의 문제에 대해서 집중적으로 몇몇 전문가들에게 있어서 부패(corruption)는 선물을 받는 것부터 살인에 이르기까지 모든 잘못된 행동을 포함할 것이다. 반면에 다른 전문가들은 상당히 많은 불법행위(illegal behavior)들을 제외하여 부패의 개념을 매우 좁게 정의할 수 있다(임창호 2004, 313)

경찰윤리에 반하는 이러한 경찰비행에는 여러 가지 유형이 존재한다. 가장 대표적으로 꼽을 수 있는 것이 경찰권한의 남용과 경찰의 부정·부패라고 할 수 있겠다. 그 외에도 경찰범죄와 직무상 일탈이 있다.

1. 경찰의 업무영역확장

경찰의 주요업무는 1981년에 제정된 경찰관직무집행법에 나타난 바와 같이 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및

수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지로 명시되어 있다.

이는 대륙법계 경찰을 표방하고 있는 우리나라 경찰의 뿌리에서 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 만들어졌으며, 경찰의 주요업무를 범죄진압·수사에 대해서 자세하게 규정하여, 범죄수사를 주요 업무라고 인식하고 있다.

경찰의 업무영역을 크게 범죄예방과 범죄 진압·수사로 규정하였을 때, 우리나라 경찰의 주요업무는 범죄에 대한 진압·수사에 초점을 맞추고 있다. 따라서 1945년 미군정기 이후 우리나라 경찰은 범죄수사 위주의 경찰활동에서 범죄예방과 치안서비스를 제공하는 형태의 업무영역으로 점점 확장하고 있다.

최근 들어 이러한 경찰의 업무영역은 점점 변화 및 확장되어 가고 있다. 이러한 변화에 대해서 경찰의 범죄예방 측면과 치안서비스 제공의 업무로 나누어 경찰업무영역의 확장에 대해서 살펴본다.

1) 경찰의 업무변화

경찰의 업무는 정부의 역할에 따라 업무영역이 달라진다. 특히, 우리나라처럼 정치적 요인에 의해서 경찰의 영역이 영향을 많이 받는 경우에는 정권별로 경찰의 업무영역을 분석해서 변화과정을 살펴볼 필요가 있다.

제 1·2공화국에는 국가의 기본적인 기초가 다져지지 않고, 6·25동란 등으로 인해 범죄감소를 위한 역할보다는 사회 안전 유지를 위한 활동이 강조되었으며, 제 3공화국에는 북한의 남침가능성 또는 대비정규전에 대한 대비를 위해 사회 안전 유지관련 업무가 집중되었으며, 처음으로 ‘소방·수난구조’ 등 범죄예방이 아닌 응급서비스 영역을 경찰의 업무에 포함하여, 기존의 경찰업무에서 늘어나는 모습을 보였다.

제 4공화국에서는 불안한 정국으로 인해, 시위가 급증하였으며, 안보치안을 강조하는 경찰활동을 실시하였으며, 대공문제 예방을 위한 정보경찰의 역할이 강화되었으며, 부족한 경찰력을 보강하기 위하여, 시설경비·수송경비 등을 위하여 청원경찰제를 도입하였다.

제 5공화국에서는 불안한 시국으로 인하여, 정보경찰활동이 제 4공화국 때보다 강화되었으며, 정보경찰의 업무영역이 증가하였으며, 민간경비 활동이 본격적으로 시도되어, 경비경찰활동이 민간경비에 대한 지도업무가 늘어나게 되었다.

제 6공화국에서는 1990년 ‘범죄와의 전쟁’선포로 인한 수사업무가 강화되었으며, 일반시민을 위한 민생치안이 강조되어, 경찰 본연의 임무를 강화하였다.

김영삼 정부에는 경찰의 보안부서가 축소되었으며, 일반적인 범죄를 예방하기 위한 예방활동 및 범죄를 진압하는 경찰의 업무가 늘어나게 되었다.

김대중 정부에서는 사이버테러 대응센터, 마약수사과 등 범죄예방을 위한 영역을 증가시켰으며, 정치적으로 논란이 되는 조사과를 폐지하여 경찰의 정치영역에의 개입을 줄여주었으며, 시민들에게 치안서비스를 제공하는 형태의 업무로 변화하였다.

노무현 정부에서는 인권보호센터를 개청하는 등 인권을 강조하기 시작하였으며, 치안서비스를 제공하기 위한 활동이 강화되었다. 이로 인해 홍보 업무 및 사회적 약자를 위한 경찰활동, 인권보호 강화 등 경찰의 업무영역이 확장되었다(이승호·김석범 2009, 9-23).

이렇듯 우리나라 경찰의 업무는 최초 사회 안전 유지를 위한 경찰 업무에서, 집회·시위를 진압하기 위한 활동 및 정보경찰활동, 범죄예방활동, 인권강화 및 치안서비스 제공강화 순으로 업무영역이 확장되었다.

2) 경찰의 범죄예방활동

1981년 경찰관직무집행법의 제정 이후 경찰의 직무는 크게 범죄수사와 범죄예방에 중점을 둔 활동으로 나누었다. 특히 범죄예방을 위한 활동을 규정하여, 경찰의 업무영역을 경찰이 사회공동체의 구성원 및 시민문제 해결의 해결자, 서비스제공자로서의 역할을 강조하였다.

경찰의 범죄예방활동은 사전활동으로서, 사전에 범죄가 발생할 만한 상황을 제거하는데 중점을 두어 활동하고 있다. 경찰의 범죄예방활동은 순찰 및 방법활동 등을 포함하여, 최근 관심이 집중되고 있는 환경설계를 통한 범죄예방활동(CPTED)상담, 청소년 비행예방활동 등이 해당된다.

실제 이러한 활동을 강화하기 위하여 경찰교육원에서는 직무교육으로, 환경설계를 통한 범죄예방활동 교육, 지역경찰 실무과정, 청소년 범죄 대책과정, 경비전문화 과정, 교통관리자 과정 등을 통해 넓어진 경찰업무영역에 대한 교육을 실시하고 있다.

3) 경찰의 서비스

경찰서비스는 경찰이 행하는 모든 업무를 포함하는 의미이지만 우리나라의 경우 경찰서비스를 치안서비스와 동의적으로 사용하는 경우가 많다. 그 이유는 역사적으로 1960년 치안국 시대에 경찰의 기본 목적이 치안에 중점을 두었으므로 경찰의 역할 중 가장 핵심인 치안을 경찰서비스로 상징화하여 사용했기 때문이다(이병중 2006; 김지선 2006, 128).

특히 최근 구체화되고 있는 현대적 경찰개념은 경찰의 역할과 기능을 명령하고 강제하는 권력 작용으로만 이해하는 것이 아니라 안전유지를 하면서 주민에게 봉사하는 서비스맨이라는 측면이 강조되었다(최종술 2002, 48).

경찰의 서비스적 활동은 경찰의 기본적인 활동인 범죄예방을 바탕으로 직접적 봉사업무인 대시민 안내 및 교시, 대시민 조력 및 지원, 긴급구호 및 보호, 미야·가출인 찾아주기, 대민상담, 지역사회경찰활

동 등이 있으며, 간접적 봉사업무를 방법상담활동, 방법진단, 순찰, 교통관련봉사업무, 112신고 센터 등의 업무로 나누어 활동하고 있다.

최근에는 범죄와 관련된 서비스 업무 뿐만 아니라, 시민들의 평온한 삶을 영위하고, 서비스적 기능이 추가되어 경찰의 업무영역이 증가하고 있다.

4) 업무영역 확장에 따른 경찰윤리의 해이

치안서비스제공의 수준은 경찰의 업무와 관련 있는 것으로서, 과거의 경찰의 임무가 단순히 범죄예방 및 범죄수사·범죄 진압을 중심으로 실시하는 업무 중심에서 최근에는 일반시민을 대상으로 교통서비스, 각종 민원서비스를 제공한 업무로 영역이 확장하고 있다.

따라서 경찰의 윤리성도 업무영역의 확장과 함께 변화해야 한다. 서비스는 물질적 재화를 생산하는 노동과정 밖에서 기능하는 노동을 광범위하게 포괄하는 개념으로서, 서비스를 제공하는 일반 기업의 경우 서비스가 하나의 이윤추구를 위한 방법으로서 이윤추구를 강화하기 위하여 종업원을 비롯한, 직원·대표의 윤리를 강조하고 있다.

경찰도 치안서비스 제공에 따른 경찰윤리를 강조하고 있으나, 전통적인 관료제도에서 벗어나지 못한 경찰의 윤리의식으로 인해 시민과의 충돌이 빈번하게 발생하고 있는 실정이다.

따라서 경찰의 윤리적 해이(解弛)는 앞에서 언급한 부정·부패와 경찰권 오·남용 문제와 달리 명확한 기준이 불분명하며, 경찰윤리 영역에 대한 기준이 변화하고 있으며, 물리적인 증거가 없으며, 이러한 윤리를 측정할 수 없는 기준이 불분명하기 때문에, 다양한 논지의 대상이 될 수 있으나, 최근 변화하고 있는 경찰윤리 수준으로 인해 부정·부패·경찰권 오·남용 문제와 같이 다루어야 할 것이다.

전통적인 경찰 관료제는 계층이 많고 규모가 커서 개인의 책임을 희석시키고 시민의 요구에 대한 대응성이 부족하게 되기 때문에 계층적이고 절차 중심적인 경찰은 의사전달의 채널이 길기 때문에 관리자

들에게 필요한 정보를 적시에 제공하지 못하고 있다.

또한 통제위주의 관리 철학에 바탕을 두고 있기 때문에 과도한 내부규제로 인한 업무의 성취감이나 만족도 저하되어 있는 상태이며 경찰과 시민과의 관계를 비롯한 경찰조직 내부에 무수히 많은 경계의 존재로 인해 중요한 문제가 특정 부서에서 해결될 수 있는 경우가 거의 없으며, 관할 영역 간의 갈등과 조정의 과정에서 경찰조직의 관리성과와 시민에 대한 대응성을 저해하는 결과를 가져오기 쉽다(이영남·신현기 2003; 김양현 2011, 15-16).

이러한 문제로 인해 전통적인 형태의 경찰에서 나타났던 부패·경찰권 오남용과 다른 경찰윤리의 해이와 같은 문제가 발생하고 있다.

따라서 업무영역의 변화로 인한 경찰윤리의 해이는 법과 제도의 허점을 악용한 이익 추구, 자기 책임을 소홀히 하는 태도, 집단이기주의 등을 의미하는 것으로서, 경찰로서 지켜야 할 마음가짐을 소홀히 하는 것으로 정의할 수 있다.

2. 경찰의 부패현황

경찰의 윤리성을 평가하는 것은 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 특히, 과거에 비해 경찰윤리에 대한 정의가 넓어짐에 따라 경찰윤리성을 판단하는 것은 단순히 경찰만을 판단하기는 어려운 문제이다.

따라서 경찰윤리성을 판단하는 데 있어서 가장 기본이 되는 경찰의 부패현황과 처벌에 관한 내용을 바탕으로 우리나라 경찰의 윤리수준에 대해서 살펴보도록 한다.

2008년부터 2010년까지 집계된 경찰공무원 계급별 징계현황을 살펴보면, 고위직 경찰관보다는 경위이하 일선에서 국민과 접촉빈도가 높은 경찰관의 징계가 많은 것으로 나타났다. 가장 하위직인 순경과 경장의 경우 경위·경사계급보다 낮은 것으로 나타나 전체적으로 향아리형의 빈도를 나타냈다.

<표 1> 2008~2010년 경찰공무원 계급별 징계현황 (단위 : 명)

연도	계	계급별						
		총경이상	경정	경감	경위	경사	경장	순경
'08	801	5	18	37	201	387	117	36
'09	1,169	6	32	44	384	511	155	37
'10	1,154	7	15	56	339	500	181	56

출처 : 경찰청 2011, 436, 표수정

2008년부터 2010년까지 집계된 경찰공무원 징계조치별 현황을 살펴보면, 2009년에 처음 신설된 강등을 제외하고 고른 분포를 나타내고 있다. 파면·해임과 같은 중징계역시 높은 빈도를 나타내고 있으며, 전체적으로 견책이 가장 높은 빈도수를 보이고 있다. 그 다음이 감봉·정직 순으로 나타났다.

<표 2> 2008~2010년 경찰공무원 징계조치별 현황 (단위 : 명)

연도	계	조치별					
		파면	해임	강등	정직	감봉	견책
'08	801	67	127	-	165	168	274
'09	1,169	150	174	-	209	237	397
'10	1,154	104	101	7	171	246	525

출처 : 경찰청 2011, 436 표수정

2008년부터 2010년까지 경찰공무원의 유형별 징계현황을 살펴보면, 직무태만이 가장 많은 비율로 나타났으며, 그 다음으로 품위손상, 규율위반, 금품수수, 부당처리 순으로 나타났다. 경찰윤리를 논함에 있어 윤리성과 관련이 있는 직무태만, 품위손상, 규율위반이 전체의 88%정도 차지하여 경찰윤리성과 관련한 처벌이 대다수로 나타났으며, 부패와 관련이 있는 내용인 금품수수 및 부당처리에 대한 처벌은 12%로 나타났다.

<표 3> 2008~2010년 경찰공무원 유형별 징계현황 단위 : 명)

연도	계	유형별				
		금품수수	부당처리	직무태만	품위손상	규율위반
'08	801	72	8	251	140	330
'09	1,169	178	12	236	282	461
'10	1,154	94	5	319	256	480

출처 : 경찰청 2011: 436, 표수정

2009년부터는 시행된 재직 경찰관 인적 쇄신 및 직무 적응도 제고를 위한 '부적격자 인적 쇄신 방안'을 통한 자기개발 향상과정을 개설하였다. 자기개발 향상과정은 경찰관으로서 기본적인 소양이 부족한 경찰관을 대상으로 경찰윤리를 강화하기 위한 목적 실시된 교육으로서, 2009년에는 135명, 2010년에는 154명이 이 과정을 교육받았다.

수료자 현황을 살펴보면, 경사, 경위, 경장, 순경, 경정, 경감 순으로 나타나, 시민과의 접촉이 많은 계급의 경찰관이 윤리교육이 필요한 것으로 나타났다.

<표 4> 2009~2010년 자기개발 향상과정 수료자 현황 단위 : 명)

구분	총인원	경정	경감	경위	경사	경장	순경
'09	135	3	2	35	63	26	6
'10	154	6	4	51	67	16	10

출처 : 경찰청 2011, 435 표수정

IV. 경찰윤리 확립방안

1. 경찰윤리에 대한 접근의 변화

경찰은 사회 전체의 필요에 의해서 생겨난 기구이므로 경찰 서비스에 대한 공정한 접근(fair access)을 허용해야 한다. 또한 사회계약론적 관점에 따라, 경찰은 질서의 유지를 위하여 시민을 대신해서

수사상의 권한을 사용하고, 강제적인 수단을 사용할 권한을 가지고 있으므로, 경찰관은 공공들의 신뢰(public trust)에 합당한 방식으로 권한을 사용해야 한다.

그리고 시민의 생명과 재산의 안전(safety and security)이 사회계약의 목적이며, 법집행 자체가 사회계약의 궁극적인 목적은 아니다. 법은 생명과 재산의 안전을 도모하기 위한 하나의 수단이며, 법의 집행은 사회의 질서와 평화를 유지하는 데 사용되는 많은 기법들 중의 하나라는 사실을 인지해야 하며, 범죄행위로부터 사회를 제대로 보호하기 위해서는 경찰은 행정부에 속하는 다른 기관들(검찰에 대해 공소제기에 충분한 증거를 제공하는 행위)뿐만 아니라, 입법부(법의 제정 및 개정과 관련된 자료의 제출) 등과도 협력(teamwork)하여야 한다. 협력하여야 할 의무는 경찰이 대외적으로 지켜야 할 의무일 뿐만 아니라, 내부적으로도 지켜야 할 의무이다(임창호 2004, 335-336).

최근 경찰윤리는 경찰업무의 변화 그리고 사회의 변화에 대응하도록 변화하여야 한다. 1945년 광복이후 미 군정기를 통해 영미법계 경찰 시스템의 도입으로 시민들을 통제하기 위한 형태의 경찰에서 시민들에게 서비스를 제공하는 형태의 경찰로 변화하였다.

따라서 시민들에게 제공하는 경찰의 치안서비스는 범죄예방·범죄진압이 아닌 교통서비스 제공 및 각종 민원서비스를 제공하는 진정한 '민중의 지팡이'로서 업무영역이 증가하고 있다. 이에 따라 기존의 경찰윤리에서 보다 서비스적 요소를 강조하고 있는 경찰윤리에 대한 접근의 변화가 필요하다.

이러한 경찰윤리의 변화는 신입 경찰관을 비롯한 재직 중인 경찰관의 교육의 목적에 영향을 줄 수 있으며, 경찰의 업무영역 전반에 영향을 주기 때문에, 경찰윤리성을 강조하기에 앞서 경찰윤리에 대한 인식부터 변화가 필요하다.

2. 경찰윤리의 방해요소의 제거

2000년 이후 정부는 작은 정부를 지향하는 등 자원의 중요성이 날로 강조됨에 따라 국가가 가지고 있는 제한적인 자원을 바탕으로 국민에게 서비스를 제공하고 있다. 경찰 역시 제한된 자원에 의하여 업무영역이 제한을 받고 있다.

제한된 자원에 반해 넓은 업무영역으로 인해 경찰윤리에 부정적인 요소들이 증가하게 되어 경찰윤리 저해의 원인으로 지적받고 있다. 따라서 경찰 업무에 있어서 비현실적이고 비효율적인 문서처리, 불명확한 관련규정 등은 경찰관의 윤리관 확립을 저해하는 요소라 할 수 있다.

특히 경찰관의 업무는 그 특성상 어쩔 수 없이 방대한 재량권을 위임받는 것이지만 그것이 끝없이 확장되어서는 곤란하다. 이에 경찰관의 재량권은 종전과 같이 유지하되, 그 업무 처리에 있어서는 명문화된 처리절차를 규정함으로써 경찰관이 혼란에 빠지지 않게 하고 나아가 경찰관이 재량권을 남용하여 부정·부패를 일으킬 소지를 사전에 제거해야 할 필요성이 증대되고 있다.

따라서 경찰윤리의 방해요소를 제거하기 위한 방안을 제시해야 한다. 경찰의 윤리관에 영향을 미칠 수 있는 경찰의 업무영역을 보다 명확하게 제한하도록 하는 방안을 강구해야 한다. 특히 경찰관직무집행법에서는 경찰의 수권영역을 보장하고 있는데, 이러한 수권영역의 증가는 경찰의 재량권 행사에 영향을 주어 경찰윤리에 방해가 되는 요소로 작용할 수 있기 때문에, 보다 명확한 경찰의 직무실행을 할 수 있도록 해야 한다.

3. 내부 감시 활동의 강화

경찰윤리를 확립하는 방안으로써 내부감시제도와 외부감시제도의 활동을 강화해야 한다. 내부 감시제도는 경찰 자체적으로 실시하는 감시제도에 대한 패러다임의 변화와 함께 감시제도를 강화함과 동시에 내부고발제도를 적극 도입할 필요가 있다.

기존의 감시제도는 '자체사고·경찰관 비위'라는 명목으로 전 방위적 활동을 전개하였으나, 실제로는 국민 불신의 요인인 금품수수·강력범죄 등 비리·범죄 척결에 소홀한 측면과 함께 제한된 감찰인원과 비리사정 등 업무분산으로 인해 부정·부패 예방 및 부패비리 척결에 충분히 집중하지 못한 문제점이 있었다(경찰청 2011, 435).

따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여, 기존의 '자체사고·경찰관 비위' 적발 중심의 패러다임에서 업무 상 발생하는 구조적인 문제 해결을 위하여, 고질적·구조적 잔존 비리를 척결할 수 있는 패러다임의 변화가 필요하다.

그리고 경찰윤리 확립방안으로써 내부고발제도를 확립시켜야 한다. 내부고발이란 영국경찰관이 호루라기를 불어 시민의 위법행위와 동료의 비리를 경계하던 것에서 유래된 것으로, 한 집단의 부정과 비리를 공익을 위해 외부에 고발하여 알리는 그 집단의 조직원, 즉 내부고발자를 이르는 속뜻을 갖고 있다. 일반적으로 공무원 내부의 동료가 동료의 부정·부패를 고발하는 일종의 양심선언으로서, 경찰의 윤리성에 대한 감시활동을 실시하는 제도이다(정재화 1999, 29-30).

4. 자율적인 형태의 청렴한 조직문화 조성

현재 경찰에서는 청렴한 조직문화 조성을 위하여 '청렴 동아리' 중심의 자정운동 활성화 활동을 시행하고 있다. 2010년 전국 경찰관서 7,726명으로 구성된 '청렴동아리'를 통해 청렴소식지 발산, 음주문화 개선 캠페인 등 실정에 맞는 자율적 청렴문화 운동을 전개하고 있다고 한다(경찰청 2011, 439).

그러나 현재의 '청렴동아리' 활동만으로는 부족해 보인다. 경찰의 윤리적 해이와 같은 문제는 외부의 강제적인 영향보다는 자발적인 활동이 효과가 더 높기 때문이다. 특히, '청렴 동아리'와 같은 문화는 좋은 방법이라고 보여지나, 경찰 업무의 특성상 이러한 내용들을 전부 지키기는 어려운 실정이며, 부정·부패 및 경찰권 남용, 경찰의 도덕

적 해이와 같은 문제를 해결하기 위한 방안으로 청렴한 조직문화 조성을 위한 방안이 필요하다.

특히 이러한 조직문화는 자율적인 형태일 때 가장 효과성이 높기 때문에 자율적인 형태가 될 수 있도록 하는 환경을 조성해야 한다. 특히, 경찰 업무 별로 도덕적 해이 문제가 다르게 발생할 가능성이 높기 때문에, 업무 분야별 '청렴 동아리' 활동을 달리 하여야 할 것이다.

그리고 현재의 '청렴 동아리' 활동이 자발적인 형태로 진행될 수 있도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다. 현재의 '청렴 동아리' 활동은 경찰 자발적인 형태보다는 의무적인 성격이 있어 자율적인 활동을 강화시켜야 한다.

마지막으로 이러한 청렴한 조직문화를 지속적으로 유지하기 위한 방안을 강구해야 한다. 청렴한 문화는 특정 계층이나, 특정 부서에서 만들어지는 것이 아니라, 모두가 함께 만들어 지는 것이기 때문에, 청렴한 조직문화를 이어 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 경찰윤리의식의 고취를 위한 윤리교육의 강화

경찰을 신뢰하고 자신들의 안전을 맡긴 시민보호를 위해 우리 경찰이 자율적인 역할을 발휘할 때, 경찰은 시민들로부터 신뢰를 받을 것이다. 자율은 그것을 가능케 하는 권한의 분배를 전제로 한다. 즉응성을 요구하는 경찰업무의 특성상 일선근무자들에게 자율성이 요구되고, 이를 위해서는 권한이 대폭 이양되어야 한다. 이렇듯 경찰은 그 구성원 개인에게 자율에 바탕을 둔 임무수행을 요구하지만, 경찰관이 이에 자발적으로 따르지 않을 때 책임을 묻게 된다.

여기서 강조해야 할 것은 경찰관의 위법행위나 비위에 대해서 형사책임·민사책임·징계책임 등의 책임을 묻는 데 있는 것이 아니라 경찰관 스스로 책임감을 가지고 임무를 수행하는 것에 있다. 또한 경찰은 임무수행에 있어 광범위한 재량을 가지고 있으므로 경찰목표를 달성하는 다양한 방법의 개발을 통하여, 그 중에서 가장 비용이

적게 들면서 생산성이 가장 높은 방안을 강구하고, 그러면서도 국민들로부터 지지를 받을 수 있는 방법을 고안해 내는 등 창의적인 자세가 필요하다.

그리고 우리나라의 경찰윤리현장은 '오직 양심에 따라 법을 집행' 하는 공정한 경찰을 천명하고 있는데, 여기서 양심은 직업인으로서의 경찰관에게 요구되는 기본적인 마음가짐을 말한다. 그러한 양심에는 정직·책임의식·사명감 등이 포함된다(임창호 2004, 335-337).

현재 경찰에서는 윤리교육을 입직과 함께 근무하는 동안 지속적으로 윤리교육을 실시하고 있으나, 실무에서 활동할수록 윤리교육의 양과 질이 그에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그로 인해 경찰윤리 문제가 지속적으로 지적되고 있는 상황이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 현재 경찰교육원에서 실시하고 있는 보수교육의 양과 질을 늘리는 방안을 제시한다. 기존의 '자기개발향상과정'과 같이 처벌하는 개념의 윤리교육이 아닌 업무의 보수교육 성격의 윤리교육이 필요하다.

그리고 현장에서 부서장이 주도하는 형태의 윤리교육을 강화할 필요가 있다. 현재의 '청렴동아리'와 같이 보여주기 식의 윤리교육이 아닌 실질적으로 운용할 수 있는 시뮬레이션 상황을 활용한 교육 등 기타 다양한 교육방법을 활용하여 윤리교육의 양적·질적 강화를 제안해 본다.

V. 결론

경찰의 윤리는 경찰이 처음 생겨남과 동시에 현재까지 지적되는 경찰의 문제 중에 하나이다. 그러한 이유로는 경찰에게는 시민을 보호하고, 범죄자를 수사 및 체포하기 위하여 시민들을 대신하여 시민을 강제할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문이다.

따라서 시민을 대신하여 범죄를 예방하고·범죄를 진압·수사하기

위한 수단으로 부여된 공권력에 힘을 더 강화시키기 위해서는 보다 높은 신뢰도를 위하여 높은 윤리 수준은 반드시 확보해야 한다.

이렇게 높은 신뢰도가 필요한 경찰윤리는 법과 같이 반드시 지켜야 하는 것은 아니지만, 경찰로서 일반시민들에게 모범을 보여야 하는 기본적인 규칙과 같은 것이라고 정의할 수 있는 것으로서 경찰윤리는 개인적인 통제에 의한 기준과 외부통제에 의한 윤리적 기준에 의해 판단이 된다.

개인적인 통제에 의한 기준으로는 사회에 대한 정의, 사회적 규범 및 개인적 가치, 가치의 갈등에 의하여 판단되며 외부통제에 의한 윤리적 기준은 「감사원법」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「경찰공무원 징계령」과 같은 부패예방 관련 법안을 비롯하여, 경찰에서 실시하고 있는 “부적격자 인적 쇄신 방안”과 같은 기관의 정책, 「경찰청공무원행동강령」과 같이 전문화된 윤리강령에 의해 판단이 되어 진다.

이렇듯 경찰윤리에 대한 기준이 있음에도 불구하고 경찰윤리가 위협받는 원인으로는 경찰권의 오용과 남용·경찰부패·업무영역 확장에 따른 경찰윤리의 해이·민주주의 도덕성 결여와 경찰행정의 비공개성·인사관리의 불합리성과 경찰관 청우의 비현실성·경찰윤리 교육의 약화·법집행의 불공정성·인권보장 의식의 결여·주민 봉사의 미흡과 같은 요인에 의해 경찰윤리가 위협받고 있다.

실제로 국민의 경찰윤리 인식실태를 살펴보면 가장 높은 수준의 부패가 발생하는 것으로 인식하지는 않지만 경찰 역시 부패가 발생하고 경찰윤리 수준이 낮다고 국민들이 인식하는 것을 간접적으로 확인할 수 있었으며, 부패와 부정·낮은 윤리수준을 반증하는 경찰관 징계현황을 살펴보면, 2008년 이후 2010년 까지 지속적으로 증가하는 모습을 보였으며, 부패와 같은 중한 문제보다 직무태만·품위손상·규율위반과 같은 가벼운 윤리 문제가 많이 발생하는 것으로 나타났다.

이러한 문제에 대해서 업무영역 확장에 따른 경찰윤리 확대방안으로 첫 번째, 기존의 경찰윤리에 대한 접근을 변화시켜야 한다. 시민의

안전과 재산·신체보호와 같은 업무영역에서 치안서비스 제공으로까지 업무영역이 변화하였기 때문에, 경찰의 업무는 시민을 지배하는 마음가짐에서 시민에게 봉사하는 형태의 마음가짐의 변화와 함께 공공의 신뢰를 얻을 수 있는 윤리에 대한 접근의 변화가 필요하다.

두 번째, 경찰윤리의 방해요소를 제거해야 한다. 넓어진 업무영역에 비해 한정된 인원과 자원을 사용하기 때문에 상대적으로 윤리 및 부정·부패의 유혹이 많아짐에 따라, 이러한 경찰윤리 방해요소를 제거하여 경찰이 유혹을 이겨 낼 수 있는 환경을 조성해야 한다.

세 번째, 내부 감시 활동을 강화해야 한다. 외부에 의한 감시활동보다 스스로 자정하는 모습의 내부 감시 활동을 강화해야 한다. 기존의 ‘자체사고·경찰관비위’적발 중심의 내부 감시 활동에서 고질적·구조적 잔존비리 및 낮은 윤리의식을 높일 수 있는 패러다임의 변화를 위해 내부고발 제도와 같은 내부 감시 활동을 강화해야 한다.

네 번째, 자율적인 형태의 청렴한 조직문화를 형성해야 한다. 경찰의 부패에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중에 하나가 바로 조직문화인데, 이러한 조직문화를 청렴하게 개선해서 윤리수준을 높일 수 있어야 한다.

다섯 번째, 윤리교육을 강화해야 한다. 기존의 윤리교육은 형식적인 경향이 강하고, 신입경찰 입직이후 지속적인 교육이 되지 않은 문제와 함께 현장에서의 지속적인 교육이 되지 않는 문제점을 개선하여 윤리교육을 강화해야 한다.

최근 경찰윤리는 넓어지는 경찰의 업무영역에 따라 높은 윤리 수준을 요구받고 있다. 그러나 지속적으로 발생하는 부정·부패, 국민의 부패인식 등으로 인해 낮은 윤리수준이 높아 질 것을 요구받고 있다. 이러한 문제에 대해서 경찰의 윤리수준을 높일 수 있는 방안을 통해 시민의 신뢰를 받을 수 있는 경찰이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 경찰청, 2011, 『2011 경찰백서』, 서울: 경찰청.
- 김상호 외, 2005, 『경찰행정학』, 서울: 법문사.
- 김보환, 2006, “한국경찰의 패러다임 변화와 역사기록의 쟁점과 과제”, 『한국경찰학회보』 11권, pp. 3-24.
- 김양현, 2011, “경찰과 시민의 갈등관리 개선방안”, 『한국경찰학회보』, 30권, pp. 3-26.
- 김지선, 2006, “지역경찰제 실시에 따른 경찰서비스 향상방안”, 『경찰학논총』, 1권 1호, pp. 119-157.
- 김진혁, 2005, “한국경찰체제의 역사적 특성”, 『한국법학회』, 20권, pp. 245-262.
- 신현기·김택, 2004, “국가경찰공무원의 부패원인과 방지에 관한 연구”, 『한국유럽행정학회보』, 1권 1호, pp. 212-234.
- 이미정, 2006, “경찰윤리교육의 실효성 확보를 위한 제언”, 『한국경찰학회보』, 12권, pp. 167-193.
- 이상원, 2008, “경찰관의 윤리성이 직무요인에 미치는 영향에 관한 연구”, 『한국경찰학회보』, 10권 2호, pp. 143-170.
- 이승호·김석범, 2009, “정부수립 후 한국경찰의 업무변화 분석”, 『경찰학연구』, 9권 1호, pp. 3-45.
- 이종복, 2002, “경찰윤리 정립방안에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』, 12권 1호, pp. 175-204.
- 이황우·김진혁·임창호, 2007, 『경찰인사행정론』, 서울: 법문사.
- _____, 2008, “각국의 경찰부패통제제도에 관한 비교 연구”, 『사회과학연구』, 15권 1호, pp. 73-108.
- 임창호, 2004, 『경찰학의 이해』, 서울: 대왕사.
- 정재화, 1999, “내부고발자보호법 제정을 위한 기초연구”, 『한국부패학회보』, 4권 1호, pp. 61-80.
- 조철욱, 2012, 『경찰윤리학』, 서울: 대영출판사.

- 최선우, 2001, “치안서비스의 공동생산론적 접근”, 『한국공안행정학회보』 Vol. 11, No. 1, pp. 375-411.
- 최종술, 2002, “경찰서비스 기능의 향상 방안”, 『한국경찰연구』, 1권 1호, pp. 45-67.
- 표창원, 2001, “외국의 경찰부패방지제도 고찰”, 『한국경찰학회보』, 제3호, pp. 327-355.
- 경찰교육원 홈페이지, <http://www.pti.go.kr/>
- 경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr/>
- 국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/main.html/>

A Study on Strengthened Police Ethics by Expansion of Police Work

Lee, Ha-sub
(Hansung University)

Abstract

The mission of the police is to protect people's lives as well as to protect property, public order maintenance and transportation, such as providing civil policing services.

The initial mission of the police is to preserve public safety and to protect life and property; but most of the limited work, after the liberation forces in 1945 and undergo regular security service of Anglo-American legal system the introduction of police order maintenance and other transportation services such as police was an increase in work areas.

Due to the fact that the police may enforce their power to the people, which is a characteristic of the police, high ethical standards required. Furthermore, depending on the high levels of ethical standards of the police, an increase in the realm of police work is required.

However, although there has been a decline, corruption of police, anti-ethics activities favorably on the cultural, business due to the uniqueness of the occurrence of anti-ethics activity due to the level of our country were not high levels of police ethics.

Therefore, in this study occurred in the current business area

due to the increased demands of high ethical standards and ethical level of current research and existing literature to find out the relevant statistics, police ethics as a way to enhance access to police ethics and police ethics of the change removal of the interfering element and strengthen internal surveillance activities and composition of the organizational culture of integrity in the form of voluntary ethics training and the strengthening of the police the same way as proposed.

Keywords : police ethics, police service, whistle-blowert system, police ethics training, police disciplinary.