

# 신제도주의 접근을 통한 경찰 신뢰행정의 구현방안 연구

- 경찰 감사체계의 효율성 제고를 중심으로

이 상 수\*

## 차 례

- |                                 |                              |
|---------------------------------|------------------------------|
| I. 문제제기 및 연구의 목적                | IV. 경찰 신뢰행정 구현을 위한<br>방향과 전략 |
| II. 이론적 배경과 분석의 틀               | V. 경찰 신뢰행정 구현방안              |
| III. 경찰 신뢰상 구현을 위한 기존<br>대책과 한계 | VI. 결론                       |

## I. 문제제기 및 연구의 목적

오늘날 새로운 거버넌스(new governance) 시대를 맞이하여 경찰의 당면과제와 조직 전반에 걸친 중장기적이고 거시적인 관점에서 발전방향을 모색하기 위해 새로운 경찰발전 패러다임 정립이 요청되고 있다. 이때 경찰 변화와 혁신의 궁극적 방향은 경찰 신뢰행정 구현이라 할 수 있다. 즉, 경찰조직과 치안행정에 대한 국민의 신뢰적자(trust deficit)를 최소화함으로써 국민적 신뢰향상을 위한 다각적인 방안수립과 실천으로 구체화되어야 한다.

\* 경찰대학 치안정책연구소 선임연구관(행정학박사)

그럼에도 불구하고 최근 일선 경찰관에 의해 자행된 강도·폭력·강간·사기 등 내부 비리 사건은 경찰의 대국민 신뢰를 심각하게 훼손시키는 행위이다. 이에 따라 경찰 자긍심 고취와 경찰 법집행의 엄정성을 확보하는 차원에서 일대 혁신이 강력하게 요청되고 있다. 요컨대, 경찰은 대국민 신뢰회복을 위하여 구조적 경찰부패의 제거와 위법·탈법·편법행위, 그리고 민중의 지팡이이자 정의사회 구현의 선봉에 서야 할 경찰 본연의 자세를 망각한 도덕적 해이 현상을 일소해야 할 시대적 소명을 부여받고 있는 것이다.

이에 본 연구는 신뢰행정 구현이 공공기관이 추구해야 할 바람직한 혁신의 지향점이라고 보고 치안행정과 경찰서비스에 대한 국민적 신뢰를 재정립하기 위한 제 방안을 검토하고자 한다. 즉, 경찰 신뢰회복을 위해서는 관련 전략수립과 집행을 통해 경찰행정의 투명성·책임성·공정성을 확보하는 등 신뢰행정 구현을 통하여 경찰에 대한 불신 해소 및 치안행정에 대한 국민만족도 제고가 무엇보다 절실하다.

따라서 새로운 거버넌스 시대에 요청되는 경찰 투명성과 책무성 확보방안 등 경찰 신뢰행정 구축 전략을 모색하고, 경찰 감사체계의 효율성을 제고하기 위한 방안을 도출하는 데 본 연구의 목적이 있다.

본 연구의 방법은 기존 경찰 감사대책 및 치안행정 투명성 강화를 위한 경찰의 대책 및 성과관리 계획과, 뉴거버넌스와 신뢰행정 등에 대한 선행연구 검토 등의 문헌연구를 기초로 다양한 연구방법을 병행하였다. 관계 전문가들의 의견수렴을 통한 브레인스토밍(brainstorming)방법, 그리고 경찰실무자와의 심층면접을 병행하여 관련 대책의 실태 검토와 한계 및 문제점 분석, 그리고 실천가능한 경찰 신뢰행정 구현방안을 도출하고자 하였다. 이때 접근방법은 신제도주의적 관점에서 실효성 있는 제도도입과 정착방안을 도출하였다.

## II. 이론적 배경과 분석의 틀

### 1. 분석의 틀 : 신제도주의적 접근을 통한 경찰 신뢰행정 구현

본 연구는 신제도주의적 접근법(New Institutional Approach)을 사용하여 경찰의 신뢰행정 구현방안 수립과 그 실효성을 확보하고자 한다. 전통적인 제도연구가 특정 정부제도-정부구조, 조직, 직무 및 기능 등-를 단순히 기술하고 설명하는데 그쳤다면<sup>1)</sup>, 신제도주의(New Institutionalism)는 단순히 제도를 상세히 묘사하는데 그치는 것이 아니라 제도적 구조와 그 특징들이 사회적 의사결정에 어떻게 영향을 미치는가를 체계적으로 이해하려는 시도이다. 즉, 제도는 무엇이 허용되고 무엇이 금지되는가에 대한 구조적 모수(parameter)를 제시해 준다라는 것이다.

신제도론은 과거의 제도론자와 마찬가지로 제도가 인간행동에 영향을 미치는 중요한 요인이며, 인간의 사회적 행동이란 원자적 개인이 아니라 제도적 배열과 사회적 과정에 의하여 설명될 수 있다는 점을 중시한다<sup>2)</sup>. 여기서 제도란 집단 또는 조직의 특성, 전통, 관습, 관례 등의 비공식적 규범과 법을 중심으로 공식적 규칙이 인간의 행위 및 집단생활에 미치는 영향에 주요한 관심을 갖는 것을 말한다.

한편 제도화(institutionalization)는 제도로의 확립과정을 의미하는 동태적 개념으

1) 기존에 이러한 접근법을 법률적·제도론적 접근방법으로 분류하였다. 이 접근법을 통한 연구는 입법부, 행정부, 사법부 사이의 관계는 물론 각 부처간의 관계, 중앙정부와 지방정부 사이의 권한과 사무의 배분 등을 헌법과 정부조직법 등 관련법규를 중심으로 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 정부의 각종 인사제도나 예산제도 등을 관련법규를 중심으로 연구하는 것은 이러한 법률적 제도론적 접근방법에 기반을 두고 있는 것이다. 오늘날 행정의 많은 부분들이 관련 법규나 제도에 기반을 두고 이루어지고 있으므로 행정학 연구에 이 접근방법의 중요성은 자명한 것이다. 그러나 이 접근방법은 공식적 제도나 법률에 기반을 두고 있어서 제도 이면의 행정의 동태적 측면을 파악하는 데 어려움이 있다는 비판을 받고 있다. 특히, 전후 미국으로부터 각종 행정제도가 도입되었으나 성공하지 못하고, 오히려 제도와 실제간의 불일치나 괴리 현상이 초래된 것은 이 접근방법의 한계를 단적으로 드러낸 것이다.

2) Paul J. Dimaggio, and Walter Powell, "Introduction," in Paul J. Dimaggio and Walter Powell(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1991), pp.1-38.

로 새로운 제도의 형성과정, 기존 제도의 확산과정, 그리고 변화·해체과정 등 모든 과정을 의미한다<sup>3)</sup>. 제도의 해체는 기존의 제도가 더 이상 존재하지 않게 되는 것이고 변경은 기존제도가 그 본질을 변하지 않은채 약간의 수정이 가해지는 것이다. 이와 같은 제도화 과정을 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 신제도주의에서의 제도화 과정

1. 형성과정	2. 확산과정	3. 변화·해체 과정
<ul style="list-style-type: none"> <li>○1단계 :개인이나 집합체가 행동을 취하는 단계</li> <li>○2단계: 전형화되는 단계</li> <li>○3단계: 제도의 안정화단계, 내재화하는 단계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○사회 전범위에 걸쳐 특정 제도가 당연시된 사실구조로 계속 인식·확산되는 과정</li> <li>○정착된 제도에 대한 조직의 순응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○기존 제도와의 이해관계의 상충과 충돌로 발생</li> </ul>

요컨대, 제도화는 초기의 형성과정에서 성숙되고 안정되어 확고한 제도로 정착하기까지의 과정을 의미한다. Berger와 Luckman은 제도화 개념을 사회적 질서에 대한 논의에서부터 시작하는 데 사회적 질서란 사회적 상호작용에서 형성된 인간의 구성물로서 공유된 사회적 사실에 기초한다고 한다. 즉, 사회적 질서는 개인들이 행동하고 그러한 행동을 해석하며 그러한 해석을 타인과 공유할 때 발생한다는 것이다. 결국 그들은 행동과 그에 대한 해석이 반복되어 상호적으로 습관화된 행동이 전형화될 경우 제도가 발생하는데 그러한 과정이 제도화라고 본다<sup>4)</sup>.

Mayer와 Rowan은 Berger와 Luckman의 제도화 개념에 기초하여 제도화된 규칙이란 사회속에서 구축된 행동범주로서 상호적으로 전형화된 해석이라고 정의하고 제도화란 사회적 과정(social process), 책무(obligations), 실행(actualities)이 사회적 사

3) Paul Dimaggio, "Interest and Agency in Institutional Theory," in Lynne G.Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations*(Cambridge, Massachusetts Ballinger Publishing Company, 1988), pp. 3-21.

4) Peter L. Berger and Thomas Luckman, *The Social Construction of Reality: A Treatise in The Sociology of Knowledge*(Garden City:Double-Day, 1967), pp. 47-92. 김영근, "제도화된 환경과 조직의 변화-한국방송통신대학의 제도화 과정을 중심으로," 고려대학교 대학원 박사학위논문, 1994, 15면에서 재인용.

상과 행동에서 하나의 규칙과 같은 지위를 획득해 나아가는 과정이라고 정의한다.

Zucker는 제도화는 과정변수와 속성변수 두 가지를 가지고 있다고 보고 전자는 사회적 행위자들이 사회적 관계와 행동을 상호주관적으로 정의하고 단연한 것으로 수용하고 전수하는 현상학적 과정을 말하며, 후자는 특정 시점에서 하나의 행동유형이 당연한 것으로 받아들여지는 사실구조는 제도가 안정화된 단계에 있는 상태를 의미한다고 볼 수 있다. 나아가 그는 당연시된 사실구조로부터 개인이나 조직이 영향을 받는 경우 외부적인 제재보다는 개인이나 조직의 내재화기제가 작용한다고 한다<sup>5)</sup>.

이와 같은 제도화에 대한 논의를 정리하면, 첫째, 제도화란 개인이나 집합체가 상호작용하는 가운데 일정의 제도가 형성되어 안정화되는 과정(이하 형성과정), 그것이 다른 행위자에게 확산되는 과정, 그리고 안정된 제도가 부분적으로 수용되거나 일정 시점에서 더 이상 존재하지 않게 되는 변화 및 해체과정을 모두 포함하는 과정이다.

둘째, 제도의 형성과정은 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 1단계는 개인이나 집합체가 행동을 취하는 단계이고, 2단계는 점차적으로 일정의 행동유형이 유용한 것으로 판명되어 전형화되는 단계이며, 3단계는 제도의 안정화단계로서 개인이나 집합체가 제도를 주어진 사실구조로 내재화하는 단계이다.

셋째, 제도형성과정인 사회적 상호작용과 형성된 제도의 확산에서 개인과 집합체들은 내재화기제 및 설득기제 뿐 아니라 억압기제 및 유인기제를 사용한다. 따라서 제도형성과정과 제도의 확산은 이들 과정에 관여하는 사람들이 사용하는 다양한 기제의 함수이다.

넷째, 각각의 제도화 과정에는 생존과 정당성의 문제, 또한 이해관계가 대립된다<sup>6)</sup>.

본 연구에서는 역사적 신제도주의 관점에서 경찰의 신뢰행정 구현방안을 모색하고자 한다. 역사적 제도주의에서 제도란 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”으로, “개개인의 동기를 결정하고, 수정하는” 역할을 한다<sup>7)</sup>. 즉, 제도란 개개인이 타인의 행동에 대해 갖고 있는 기대치에 영

5) Lynne G. Zucker, “Organizations as Institutions,” in Samuel B. Bacharach(ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, Vol.2,(1983), pp.1-47: 김영근, 앞의 논문, 16-17면에서 재인용.

6) 배병룡, “중간조직의 제도화에 관한 연구-한국의 농업협동조합을 중심으로,” 고려대 박사학위 논문, 1992, 8-11면 참조.

향을 끼침으로써 또는 개개인이 타인과 갖는 관계를 정립함으로써 개개의 행위를 구체화할 수 있다. 제도는 개인의 행동에 동기를 부여하고 제약하기 때문에 효과적인 제도의 구축은 향후 개인이 행위를 유발할 수 있는 동기를 변화시킴으로써 긍정적인 효과도 낼 수 있다. 또한 제도를 통해 정책의 일관성과 예측성에 근거하여 경찰의 공신력(credible commitment)이 신장되면 정책집행에서의 거래비용을 감소시키게 하여 효율성(efficiency)의 증대효과로 나타난다.

이러한 신제도주의 접근에 기초하여 경찰 신뢰행정 구현을 위한 제도적 방안의 수립과 집행, 집행결과에 대한 성과평가와 환류체계 작동을 통한 혁신성과 창출이 가능하다고 보고 신뢰행정 구현을 위한 제 방안을 제시토록 한다.

## 2. 뉴거버넌스와 경찰 신뢰행정에 대한 선행연구 검토

### 가. 경찰 신뢰행정의 의의

#### 1) 정부신뢰에 대한 관심 고조의 배경

신뢰 및 정부신뢰에 대한 연구는 1990년대 들어 비교적 활발하게 이루어지고 있는 상황이다. 이는 정부의 투명성(transparency)과 책무성(accountability)이 중시되면서 이를 담보하기 위해 정부불신을 제거하고 정부 정책과 제도, 공무원에 대한 신뢰성 확보가 중요한 관건으로 대두하고 있는 시대적 배경과 무관치 않다. 또한 행정환경의 변화양상에 따른 신공공관리론(new public management theory)의 대두와 새로운 거버넌스(new governance)의 확산으로 인해 정부의 역할, 운영체제, 사회문제 해결방식 등에 있어서 근본적인 시각의 변화를 중심으로 한 새로운 패러다임의 대두와도 연계된다고 할 수 있다. 아울러 정부 투명성 확보와 관련하여 국제적인 부패척결 공조 움직임이 조직화·체계화되고 있는 것도 정부신뢰에 대한 학문적·정책적 관심을 제고시키는 중요한 요인이라 할 수 있다.

7) James G. March & Johan P. Olsen, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. Vol. LXXVIII(1984), pp. 734-49.

## 2) 정부신뢰 및 경찰신뢰의 개념정의와 선행연구 검토

신뢰란 다차원적으로 정의될 수 있기에 그 개념 정의 또한 다양하다. 이는 신뢰가 대인간·조직간·개인과 조직간·개인과 사회제도간에 발생할 수 있는 대상적 다차원성을 갖고 있을 뿐만 아니라 내용적 측면에서 인지적 차원, 감정적 차원, 행태적 차원의 내용적 다차원성으로 나뉘어질 수 있기 때문이다.<sup>8)</sup>

신뢰의 사전적 의미는 ‘사람이나 사물의 질 및 특성, 혹은 진술의 진실에 관한 확신 혹은 의존’이라고 정의되고 있다. 즉, 신뢰란 어떤 사람이나 집단의 의도나 행동에 나타난 신념 및 자신감으로서 사회적 교환관계에서 다른 사람들의 권리에 대해 윤리적으로 행동하고 공정한 관심을 보여주는 기대라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> Rousseau 등은 신뢰란 ‘상대방의 의도 혹은 행위에 관한 긍정적 기대에 기초하여, 자신의 취약가능성을 수용하는 의도를 포함하는 심리적 상태’라고 개념을 집약하고 있다.<sup>10)</sup> 이와 비슷하게 Mayer 등은 ‘피신뢰자를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 무관하게 신뢰자에게 중요한 특정한 행위를 피신뢰자가 수행할 것이라는 기대에 근거하여 피신뢰자의 행위에 기꺼이 자신의 취약함을 노출시키고자 하는 행동’이라고 규정하고 있다.<sup>11)</sup>

한편, 신뢰를 사회적 자본으로 보고 개념접근을 시도하고 있는 바, Coleman은 사회적 자본이란 개인들간의 신뢰관계에 내재한 것이라고 정의하였으며,<sup>12)</sup> Fukuyama는 민주주의와 자본주의 제도가 제대로 작동하려면 그 기능을 원활하게 해 주는 특정한 문

8) 박통희, “신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성”, 『한국행정학보』, 제33권 제2호. (한국행정학회, 1999). 원숙연, “정부개혁과 행정학 연구: 신뢰의 개념적 다차원성과 영향요인의 차별성”, 『2001년도 춘계학술 대회 발표 논문집』. (한국행정학회, 2001).

9) J. Cook & T. Wall, New York Attitude Measures of Trust, Organization Commitment, and Personal Need Non-Fulfillment, *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 53, (1980), pp. 39-52.

10) D. M. Rousseau, S. B. Sitkin, R. S. Burt & C. Camerer, Not so Different After All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, (1998), pp. 393-404.

11) R.C. Mayer, J.H. Davis & F.D. Schoorman, An Integrative Model of Organizational Trust, *Academy of Management Review*, (1995), p. 712.

12) James Coleman, *Foundations of Social Theory*(London: Harvard University Press, 1990).

화적 관습인 호혜성, 도덕률, 공동체에 대한 의무, 신뢰 등이 가미되어야 한다고 주장한다.<sup>13)</sup> Putnam은 신뢰를 사회적 자본의 가장 핵심적 요소라고 규정하며, 도덕적 자원(moral resource)이라는 점을 강조하고 있는 바, 그 특징은 사용하면 할수록 그 공급이 많아지고 사용되지 않으면 고갈되는 속성을 지닌 자원이라고 주장한다.<sup>14)</sup>

정부신뢰 역시 신뢰 개념과 마찬가지로 연구자들의 관점에 따라 다양하게 정의내려질 수 있는 다차원적 개념이며, 연구 초점에 따라 다양한 견해가 나타나고 있다. 정부신뢰는 민간부문의 사적 신뢰와 차별되는 공적 신뢰라 할 수 있다. 즉, 정부신뢰는 일반적으로 국가, 시장, 시민사회 영역의 주요 조직이나 규범에 대한 공적 신뢰를 의미한다고 할 수 있으며, 보다 협의적으로 국민이 국가의 주요 제도들에 부여하는 공적 기구나 제도에 대한 신뢰를 말한다.<sup>15)</sup> 따라서 일반적인 정부신뢰는 ‘국민들이 정부에 대해 가지고 있는 정치적 태도’ 또는 ‘정부나 정부행위에 대한 국민의 신뢰’로 정의되나 학자마다 조금씩 다른 정의를 내리고 있다.

이시원은 정부신뢰를 ‘정치적 태도로서 인지적 측면, 감정적 측면, 그리고 개개인의 가치기준을 토대로 정부에 대한 판단이나 견해를 가지는 평가적 태도’로 규정한다.<sup>16)</sup> 오경민·박홍식은 ‘정부를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 상관없이, 국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도’라고 정의하고 있고,<sup>17)</sup> 김태룡 역시 정부신뢰를 ‘정부가 자신에게 중요한 행동을 할 것이라고 예견되는 상황에서 정부를 감독 또는 통제할 수 있느냐의 여부와 관계없이 정부의 행동에 대한 자신의 취약성을 기꺼이 수용하는 것’이라고 규정하고 있다.<sup>18)</sup>

13) F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*(New York: The Free Press, 1995).

14) R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*(Princeton University Press, 1993).

15) 박병진, “공적 신뢰의 조건: 공정성과 처벌의 엄격성”, 『신뢰연구』, 제14권 제1호, (한림과학원, 2004), 44면.

16) 이시원, “정부신뢰의 개념적 논의”, 『경상대학교 논문집』, 제32권 제1호 (경상대학교, 1993).

17) 오경민·박홍식, “정부신뢰의 측정과 비교에 관한 연구”, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, (한국행정학회, 2000).

반면, 안희남·송건섭은 신뢰란 정치적 책임성과 행정적 권위라는 두 가지 상충된 관점에서 생겨난다고 하였다.<sup>19)</sup> 따라서 신뢰수준이 높다는 것은 정치책임의 메커니즘을 제거시키는 것도 아니고, 그렇다고 행정관료의 자유재량권을 박탈시키는 것도 아니라는 것이다. 바로 이 둘 사이의 중간점(zone of indifference)의 상태가 최고수준의 신뢰라고 주장한다.

신뢰의 유형 또한 다양하게 제시되고 있는데 Tomas는 신용적 신뢰(fiduciary trust), 상호적 신뢰(mutual trust), 사회적 신뢰(social trust)로 구분하고, 정부신뢰는 사회적 신뢰의 대상이 정부조직이 되었을 때를 말한다고 한다.<sup>20)</sup> 이에 비해 Rousseau 등은 신뢰의 가변성을 주장하면서 신뢰유형을 제재중심신뢰(deterrence-based trust), 계산중심신뢰(calculus-based trust), 관계신뢰(rational trust), 그리고 제도중심신뢰(institution-based trust)로 범주화하였으며 이러한 신뢰유형은 신뢰관계가 처해있는 맥락과 신뢰객체에 의해서 발생한다고 한다.<sup>21)</sup> 이들 신뢰 유형 중 정부신뢰는 기본적으로 제도중심신뢰이자, 신뢰주체와 신뢰객체간의 지속적인 상호 관계에 기초한 상호적 신뢰가 정부조직과 국민간에 형성되는 것을 그 특징으로 한다고 할 수 있다.

따라서 이상의 개념을 종합하면, 정부신뢰는 정부조직을 그 대상으로 하여 정부행위나 법제도 뿐만아니라 국민들이 정부가 어떻게 운영되어야 하는가의 규범적 기대에 따라 운영되고 있다고 생각하는 신념을 의미한다고 할 수 있다.

한편, 경찰신뢰는 국민의 경찰에 대한 업무집행의 공정성, 준법성, 공익성, 청렴성, 민원처리에 관한 공평성 등에 관한 만족도로 정의하고 있다.<sup>22)</sup> 이상원·송건섭은 경찰신뢰를 신용적 신뢰, 상호적 신뢰, 사회적 신뢰로 나누고, 경찰신뢰에 영향을 미치는 요인으로 공무원의 업무태도 요인, 청렴성 요인, 공익성 요인, 조직의 안전성 요인, 공무

18) 김태룡, “역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적인 관점에서”, 『2003년 행정학회 학술 세미나 발표논문집』, (한국행정학회, 2003).

19) 안희남·송건섭, “행정신뢰의 결정요인에 관한 경험적 연구”, 『한국행정논집』, 제11권 제4호, (서울 행정학회, 1999).

20) Craig W. Thomas, Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees. Administration & Society, Vol. 30, No. 2(1998), pp. 166-182.

21) D. M. Rousseau, S. B. Sitkin, R. S. Burt, & C. Camerer, op. cit., pp. 393-404.

22) 서상용, 한국경찰에 대한 국민의 의식구조 조사연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1982.

원의 희생성 요인, 자질성 요인 등으로 분류하여 조사한 결과 경찰공무원의 신뢰는 주로 경찰관의 업무태도, 경찰관의 자질성, 경찰관의 안전성에 의해 형성되는 것으로 주장하고 있다.<sup>23)</sup>

이상의 논의를 종합하면 경찰신뢰는 국민의 경찰에 대한 업무집행의 공정성, 준법성, 공익성, 청렴성, 민원처리에 관한 공정성 등에 관한 만족도로 정의할 수 있다. 본 연구에서 경찰신뢰는 '경찰조직이나 법제도·규범적 기대 또는 경찰행위에 대하여 국민들이 적극적으로 수용하고 지지하는 태도'로 정의하고자 한다.

## 나. 새로운 거버넌스와 경찰 신뢰행정 확보와의 관계

### 1) 뉴거버넌스와 경찰거버넌스(police governance)의 개념정의

경찰의 신뢰상 구현에 대한 최근 관심의 증폭 이유는 기존 경찰 주도의 독점적·폐쇄적·일방적 치안서비스 제공방식에서 이제 민간부문 및 시민사회와 대등한 관계에서 참여하는 새로운 거버넌스 시대의 도래에 따라 협력적 거버넌스를 요청받고 있다는 데 있다. 즉, 정부와 시민간 파트너십 형성 및 네트워크의 기능 제고를 위해 정책결정 및 집행과정에 대한 정보공개와 시민참여를 중심으로 한 협력적 동반자 관계(cooperative partnership relation)를 기초로 한 네트워크 주체간 조정메카니즘(coordination mechanism)이 새로운 거버넌스의 핵심이라 할 수 있다.<sup>24)</sup> 즉, 정부·시민사회·민간부문 3주체의 파트너십 형성을 통한 경찰행정 패러다임의 전환이 새로운 거버넌스 시대에 요청되는 것이다.

이는 Kooiman의 공동 거버넌스(co-governing), 계층제 거버넌스(hierarchical governing), 자기 거버넌스(self-governing)의 거버넌스 유형 분류<sup>25)</sup> 중 네트워크·파트

23) 이상원·송건섭, "국민의 경찰신뢰에 관한 영향요인 분석", 『한국경찰학회보』, 제2호, (한국경찰학회, 2001).

24) G. Peters, Contracts as a Tool for Public Management: Their Strange Absence in North America. In Y. Fortin and H. Van Hassel (eds.), *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*(Amsterdam: IOS Press, 2000).

J. Pierre, *Debating Governance*(Oxford University Press, 2000).

너집 등 자발적인 상호작용에 의해 이루어지는 공동 거버넌스를 의미하며, 경찰행정에 있어서 각 네트워크 주체간 상호 조정을 통한 문제 해결을 지향하는 것을 의미한다<sup>26)</sup>. 아울러 Gray의 ‘어느 당사자도 혼자서 해결할 수 없는 문제를 해결하기 위하여 둘 이상의 이해당사자의 협의에 의하여 이루어가는 통치과정’인 협동 거버넌스와 유사한 의미라고 할 수 있다<sup>27)</sup>.

본 논문에서 경찰신뢰 구축을 위해서는 Rhodes가 분류한 새로운 거버넌스 유형<sup>28)</sup> 중 신공공관리론과 자유민주주의의 이념을 결합한 ‘좋은 거버넌스(good governance)’ 구축이 추진되어야 한다는 입장을 취하고자 한다. 좋은 거버넌스란 능률적인 공공서비스, 독립적인 사법체계와 법제도 기틀, 정부 예산에 대한 독립적 감사기구에서의 감시, 의회의 책임성, 전정부 차원에서의 법과 인권에 대한 존중, 다원주의적 제도 구조, 그리고 언론의 자유 등이 보장된 상태를 포함하는 의미이다.<sup>29)</sup>

## 2) 경찰 신뢰행정 구현의 기본방향

따라서 경찰신뢰를 증진시키기 위해서는 경찰 차원에서 신뢰가치를 실현하여 국민들의 기대와 믿음을 획득할 때 구현 가능한 것이다. 이 점에서 경찰의 신뢰행정은 경찰발전의 핵심적인 결정요인이 된다고 할 수 있으며, 이는 새로운 거버넌스 시대에 경찰신뢰 구축을 위한 다양한 제도적 수단을 통해 가능한 것이다.

한국 경찰은 현재 대내외적으로 새로운 패러다임의 전환이라는 시대적 조류에 적응해

25) J. Kooiman, “Societal Governance: Levels, Mods, and Orders of Social-Political Interaction,” in Pierre, J.(ed.), *Debating Governance*(Oxford University Press, 2000).

26) 이명석, “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』, 제36권 제4호, (한국행정학회, 2002).

27) Barbara Gray, *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*(San Francisco: Jossey-Bass, 1989).

28) R. Rhodes, The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, Vol. 44, 1996, pp. 652-667., R. Rhodes, The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC’s Whitehall Programme. *Public Administration*. Vol. 78, No. 2, 2000, pp. 345-363.

29) Adrian Leftwich, Governance, Democracy and Development in the Third World, *Third World Quarterly*, Vol. 14, 1993, p. 610., R. Rhodes, 1996, op. cit., p.656.

야 하는 상황에 직면해 있다. 요컨대, 이제 새로운 거버넌스적 시각에서 경찰행정과 치안정책의 패러다임 전환이 이루어져야 하는 것이다.

이 같은 시대적 상황을 반영하여 최근 선진 국가에서는 ‘법에 의한 지배(rule of law)’와 ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 강조하고 이 일환으로 ‘경찰 책무성(police accountability)’을 다각적인 의미에서 중시하고 있다.<sup>30)</sup> 특히, 현대국가에서 경찰 책무성 메커니즘 확보를 위해 경찰관은 공권력 집행과정에서 공정한 업무처리절차와 시민의 인권 확보, 치안의 질적 수준 제고 등 치안서비스 제공에 있어 책임있는 역할이 요청되고 있다.<sup>31)</sup> 일반적으로 책무란 직무 또는 역할을 수행함에 있어서 법령이나 규칙 등 객관적인 규범과 조직계층의 다른 상위자의 정당한 지시와 명령에 따라야 할 의무를 의미하며, 또한 행위의 결과에 대해 객관적인 규범에 의해 평가를 받게 되거나 제재를 받아야 할 상태에 있는 것을 의미한다.<sup>32)</sup>

이를 새로운 거버넌스에서의 경찰 신뢰행정 구현에 적용하면 경찰·민간부문·시민단체 등 사회 각 부문의 유기적 협력과 조정을 통한 협력체제 구축·확대를 통해 경찰 신뢰상 확립을 시도함으로써, 경찰에 대한 국민의 신뢰를 확보해야 함을 의미한다.

#### 다. 경찰 신뢰행정 구축 방향

경찰 신뢰행정 구축을 위해서는 무엇보다 경찰청렴시스템(Police Integrity System)을 구축하는 것이 급선무이다. 이를 위해서는 경찰행정의 “투명성”제고가 핵심 가치로 설정되어 추진될 때, 경찰에 대한 국민적 신뢰형성의 기반이 마련될 수 있다.

30) Eugene McLaughlin, *The New Policing*(SAGE Publications Ltd, 2007), pp. 172-196.

31) 영국에서는 경찰 책무성을 내부와 외부요소로 구분하고 있는 바, 전자는 조직정책, 보고체계, 윤리 기준과 행동강령, 조직문화(cultural ethos), 점검·평가메커니즘(appraisal mechanism), 교육 훈련규칙, 감사·감찰제도(inspection regime) 등 내부지배구조(internal corporate governance)의 구체화를 의미한다. 후자는 입법부와 사법부(법정소송(law courts) 및 삼권분립구조(tripartite constitutional structure))에 의한 외부감시, 경찰이의제기시스템, 압력집단, 언론 미디어 등 외부감시(external oversight)를 달성하기 위한 것으로 구분하고 있다. 즉, 경찰 책무성은 경찰공권력 행사에 따른 법률적 권한(bureau-legal rights), 보안(protections), 의무(obligations), 책임성(responsibilities) 등이 복합적으로 구성된 것을 말한다. Eugene McLaughlin, *op. cit.*, pp. 172-196.

32) 조철욱, 『경찰행정론』(서울: 대영문화사, 2003), 293면.

신뢰받는 경찰상 정립을 위해서는 정책과정이 민주적이고 투명해야 하며 국민이 원하는 기대 수준에 맞추어 문제를 해결할 수 있는 역량있는 경찰조직으로 개혁되어야 한다. 이를 위해 새로운 개혁환경 변화를 고려한 지속적인 개혁체제를 구축해야 한다. 특히, 경찰신뢰상 정립에 있어 해악으로 작용하는 부패통제를 위해서는 시민들의 자발적 참여를 촉진하기 위한 제도를 도입하고, 통제와 감시를 위한 협력적 네트워크를 통한 사회적 신뢰체계 구축을 통해 효과적인 부패통제 전략을 수립할 수 있다.<sup>33)</sup>

### Ⅲ. 경찰 신뢰상 구현을 위한 기존 대책과 한계

#### 1. 경찰 신뢰상 구현을 위한 대책의 검토

이미 한국 경찰은 “경찰의 기본을 바로 세워 국민으로부터 신뢰와 사랑받는 경찰상 정립”이라는 경찰개혁의 목표를 설정하고 1999년 12월부터 2000년 3월까지 ‘경찰대개혁 100일 작전’을 실행한 바 있다. 이 당시 ‘생각을 바꾸면 미래가 보인다’는 대명제와 ‘개혁을 해야 살아남을 수 있다’는 역사적 소명의식을 갖고 자율·창의·책임의 제2의 창경정신으로 무장하여 총체적 변혁을 추진한다는 기치 아래 혁신을 도모했었다. 당시 개혁 목표 달성을 위한 구체적인 전략은 경찰조직내·외부로 구분하여 추진되었다. 경찰조직 내부는 조직관리분야의 개혁전략에 초점을 맞추었고, 외부의 개혁전략은 경찰과 국민과의 관계 개선을 위한 치안활동분야와 대민서비스분야로 구분되어 추진되었다.

참여정부 출범 이후에는 고객만족행정과 성과관리를 강력하게 추진했다. 참여정부의 경찰청 역시 '06년 혁신의 주요성과로 치안서비스의 패러다임을 고객중심으로 전환하기 위해 경찰행정에 ‘고객만족’ 가치를 도입하고 이를 추진할 고객만족 전담부서 설치, 즉일

33) 본 연구에서는 경찰 부패를 ‘경찰관이 그 지위와 권한을 남용하거나 관계 법령을 일탈하여 이익을 도모하는 행위 또는 불법부당하게 사건을 은폐·묵인·축소하거나 특정인에게 유리하도록 편파적으로 사용하는 행위’로 정의하도록 한다. 이상수, “뉴거버넌스 시대의 경찰부패방지 방안에 관한 연구”, 『한국부패학회 2004 동계학술대회 발표논문』, 135-169면. 2004. 12. 18.

조사제·운전면허 재발급 간소화 등 민원프로세스 혁신을 추진하고 있는 동시에, 경찰활동의 중심을 단속·규제에서 보호·봉사로 전환하고자 인권보호센터 설치와, 여성피해자 One-Stop 지원서비스, 배움터지킴이 등을 실시하고 있다.

구체적으로 '06년 경찰청의 국민기대에 부응하는 「신뢰(信賴) 경찰상」구현을 위한 과제와 성과목표는 다음과 같다. 먼저 과제의 목표는 '경찰 청렴도 향상과 더불어 자체사고를 근절하여 경찰행정에 대한 대국민 신뢰도를 제고하고 조직내 각종 비리와 부조리를 척결, 원칙과 질서가 바로선 건강한 조직문화 구현'에 두고 있다. 이를 위해 성과와 정책 중심의 감사로 업무효율성 제고 및 치안서비스 품질향상 유도, 경찰의 홍보활동을 기존 언론매체 보도중심에서 탈피, 다양한 매체를 활용한 정책홍보활동을 전개하여 정책인지도·이해도 및 경찰이미지 제고, 범조직적인 「3S(Speed, Simple, Soft)」운동을 전개하여 업무효율성 제고 및 조직문화 혁신을 추진하였다.

2007년에는 '믿음직한 경찰 안전한 나라' 달성이란 비전을 구현하기 위해 8대 전략목표와 27개 성과목표를 설정하여 성과관리를 시행하였다. 이 중 '국민이 믿고 의지하는 신뢰받는 경찰상 확립'이란 전략목표 달성을 위해 3개 성과목표와 6개 관리과제를 설정하고 추진하였다. 구체적으로 '업무처리의 투명성 확보' 목표달성을 위해 사건관리 및 통지체계 확립과 업무처리기준의 명확화, '경찰의 청렴성 제고' 목표 달성을 위해 내부적인 자정운동 분위기 확산과 감찰·감사 역량 및 활동 강화, '경찰의 대국민 이미지 제고' 목표 달성을 위해 전략적 홍보활동 전개와 경찰 과거사 진상규명 적극 추진 등의 과제가 추진되었다. 아울러 새로운 거버넌스(new governance) 시대를 맞이하여 기존 경찰청의 독점적·폐쇄적인 치안서비스 제공과 그 성과평가를 하던 것으로부터 경찰혁신위원회(19명)·시민모니터단(2,300여명) 등을 새로이 구성하여 국민과 시민사회단체와의 공동협력을 통한 「열린혁신」을 전개해 나가고 있다. 나아가 자율적 혁신과 성과중심의 업무문화 조성을 위해 일선 경찰서까지 혁신선도그룹(총857명)을 형성하고 혁신실행기법(BPR)을 보급하는 등 '현장자율혁신'의 역량 제고를 하는 등 성과관리시스템을 구축·추진 중이다.<sup>34)</sup>

34) 경찰청, 「성과관리 전략계획」, 2006. 12.

<표 2> 2007년도 신뢰(信賴) 경찰상 구현을 위한 세부 추진계획

과 제 명	추진계획	비고	
이행과제명	국민기대에 부응하는 신뢰 경찰상 구현		
업무처리의 투명성 확보	사건관리 및 통지체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○SMS자동통지시스템을 통한 사건진행 및 처리결과 통지 고도화</li> <li>○사건관계인으로 사건처리 경과조회 대상 확대, 접수·송치·이송 등 내용 다양화</li> <li>○범죄정보분석시스템 개발, 범죄정보 접수·진행 자동관리</li> </ul>	○주관
	업무처리 기준의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○직무집행의 명확한 기준 및 근거 마련, 제약요인 개선</li> <li>○업무분야별 매뉴얼 추가 발간 및 매뉴얼 관리시스템 드을 활용한 일처리 정착 도모</li> <li>○정보공개관련 절차 및 기간준수</li> </ul>	-감사관
		청렴도 제고를 위한 내부 자정분위기 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>○신입과정 및 각급 직무교육 과정에 의무적으로 청렴성 제고를 위한 반부패 윤리교육 실시(연중)</li> <li>○청렴물결 운동 지속 추진, 내부적 자정풍토 정착(지휘관 청렴약속제, 청렴동아리, 사이버 자정운동방, 현장의견 수렴을 위한 순회토론회 개최 등 실시)</li> <li>○행동강령 이행방안 확보</li> <li>○경찰청렴위원회 정기 개최, 기능별 비리요인 진단 후 감찰활동 반영 및 제도적 개선책 마련</li> <li>○온정주의 등 부패친화적 관행 일소 캠페인 전개</li> <li>○사이버청 포돌이 양심방 활성화</li> <li>○반부패 유공 및 청렴경찰 대상 포상 등 인센티브 확대</li> <li>○사이버경찰청 비리신고센터 내 '시민제안코너'신설, 시민참여 보장 및 부패방지 대책으로 적극 활용</li> </ul>
경찰의 청렴성 제고	내부감찰·감사역량 및 활동 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○취약분야 테마위주의 감찰(사) 활동                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-취약분야 중심의 선택적·목표지향적 감사</li> <li>-정책감사로 근원적 문제점 분석 및 개선</li> <li>-비리행위자 층원제한 등 인사상 불이익강구</li> </ul> </li> <li>○자체감찰 역량 강화</li> <li>○내부고발제 활성화, 비위감시체계 강화</li> <li>○시민신고 보상금을 통한 외부감시 유도</li> <li>○시민감사위원회 활성화 및 실질적 역할</li> <li>○징계양정 합리적 개선방안 강구</li> <li>○수범·선행 경찰관 발굴 활성화로 사기진작</li> </ul>	○주관 -감찰담당관
	경찰의 대국민 이미지 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>전략적 홍보활동 전개                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○홍보역량 및 대응활동 강화</li> <li>○온라인 홍보·현장홍보 활성화                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-웹사이트 및 PCRM운영 활성화를 통한 홍보강화</li> <li>-UCC를 활용한 경찰이미지 홍보</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>경찰 과거사 진상규명 적극 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○위원회 운영활성화</li> <li>○진상규명 조사활동 강화 및 발표</li> </ul> </li> </ul>	○주관 -홍보관리관

한편, 2007년 신뢰(信賴) 경찰상 구현을 위한 주요 내용은 다음과 같다.<sup>35)</sup> 첫째, 공정성 확보를 위해 명확한 업무처리기준을 제시하고, 처리절차 및 결과 공개를 제고하기 위해 사전 진행상황 SMS문자메시지 통지, 매뉴얼에 의한 일처리, 정보공개 활성화 등을 통한 업무처리 투명성 제고와, 홍보영상물 제작·배포, 경찰뉴스 등을 활용한 적극적 시책소개로 정책홍보활동의 강화를 추진하였다. 둘째, 청렴한 조직풍토 정착을 위해 전조직적인 청렴물결운동을 전개하고 시민신고보상금제 및 시민감사위원회 활성화 등을 통한 반부패 분위기 확산을 추진하고, 취약분야·테마위주의 감찰·감사활동과 감찰행태의 지속적인 개선 등을 통한 내부수용성 제고를 기하였다. 셋째, 국민과 확고한 신뢰관계를 구축하여 경찰활동에 자발적 협력을 확보함으로써 성공적인 임무수행에 기여하는 것을 주요 골자로 추진되었다.

요약하면, 2007년도 경찰 신뢰상 정립을 위한 사업추진 역시 '06년도에 구축된 기반을 바탕으로 조직내 자정운동을 활성화, 전 조직원에게 체질화될 수 있도록 전년도에 이어 청렴도 향상 대책을 지속 추진, 경찰 이미지 쇄신과제 완성단계로 진입하는데 목표를 두고 <표 2>와 같은 세부계획이 추진되었다.

## 2. 경찰 신뢰상 구현을 위한 대책의 한계

앞서 본 바와 같이 신뢰 경찰상 확립을 위한 경찰청의 성과목표와 과제들은 대체로 업무처리과정상의 투명성 확보와 경찰관의 청렴성 제고를 위한 내부 자정분위기 확산과 자체감사역량 강화로 모아지고 있다. 그 방향성도 좋고 다양한 전방위적 대책을 통해 경찰의 투명성과 청렴성을 제고하기 위한 세부대책들도 대체로 짜임새있게 구성된 것으로 평가된다.

그러나 국가청렴위원회(현 국민권익위원회)의 '분야별 국민의 부패인식도 조사결과'를 보면 일반 국민들은 경찰분야(58.1%)가 건설·건축, 법무, 세무분야 다음으로 부패가 많다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 경찰공무원의 비리가 점진적으로 감소하

35) 경찰청, 『성과관리 시행계획』, 2006. 12.

고는 있으나 그럼에도 불구하고 국민의 기대수준에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 취약분야는 경찰업무 중 수사, 교통, 방범 등 규제 및 단속분야와 계약(물품, 용역, 공사), 총포 등 소지허가, 교통사고 처리, 유해업소 단속 업무의 청렴도가 상대적으로 낮고, 인사의 투명성 확보가 필요한 것으로 조사되고 있다.<sup>36)</sup>

경찰부패를 유발하는 요인분야로는 전체적으로 개인적 차원의 부패는 줄어들고 있는 추세이나 열악한 근무여건, 운영경비 부족 등 업무환경과 행정제도 등의 불합리성에 기인한 부패와 관행화된 부조리는 아직도 남아 있는 것으로 조사되었다.

이에 따라 부패통제장치에서 미흡한 측면은 다음과 같다. 구체적으로 법규정 및 기준·절차의 비현실성(특히, 유해업소 단속업무), 과도한 재량권 부여, 적극적인 정보공개 노력 부족, 이의제기의 어려움 등이 주요 원인으로 분석되고 있다.

특히 제도적 접근을 통한 근원적인 경찰 신뢰행정 구현을 위한 방안 추진은 미흡한 것으로 평가된다. Krasner의 “단절된 균형모형”(punctuated equilibrium)이 제시하듯이<sup>37)</sup> 기존 경찰내부의 관행적 부패구조를 단절시키기 위해서는 단편적·임시방편적·대중적 요법 보다는 체계적·구조적 대책 중심으로 전환할 필요가 있다. 예컨대, 부패수준에 대한 객관적 점검·평가와 평가결과 환류를 통해 경찰 신뢰행정 구현을 보다 공고히 하도록 평가제도 도입을 통한 경찰조직 전체의 청렴문화를 유도할 필요가 있는 것이다.

## IV. 경찰 신뢰행정 구현을 위한 방향과 전략

### 1. 경찰 신뢰행정 구현을 위한 기본방향

#### 가. 경찰 신뢰격차와 신뢰도 향상을 위한 기본방향

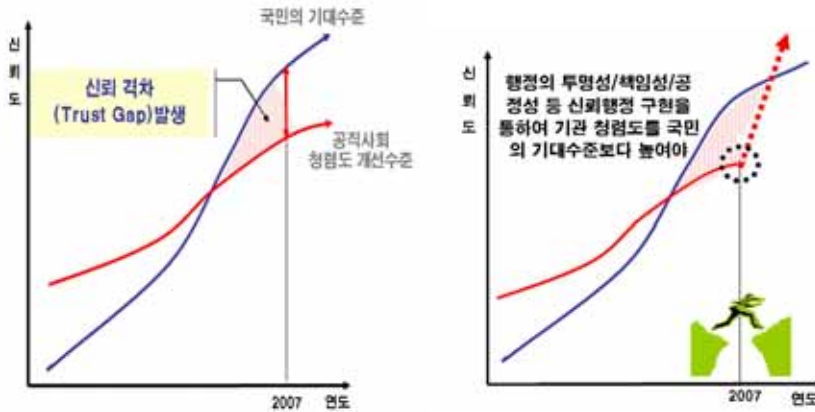
현재 일반국민은 공직부문이 부패되어 있기 때문에 전반적으로 사회자체도 부패해 있

36) 이상수, 2004, 위의 논문, 135-169면.

37) Stephen Krasner, Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics*. Vol. 16, 1984, pp. 223-46.

다고 인식하고 있다. 특히, '07년 국가청렴위원회의 공공기관 청렴도 측정 결과, 경찰청은 10점 만점에 8.48점으로 전년대비 0.13점 상승하였으나 비교대상 12개 청단위 기관 중 11위로 청렴도가 매우 저조한 실정이다. 2006년도 역시 8.35점으로(전년대비 -0.13점) 청단위 기관 14개 중 13위를 차지하였다. 더욱 심각한 문제는 공공기관이 자체적으로 구축·운영하고 있는 부패통제제도의 실효성과 반부패 규범 등의 내면화 수준을 측정하는 청렴역량지수는 7.61점으로 청단위 기관 18개 중 17위를 기록하고 있어 내부 부패통제시스템이 비교대상기관 중 최하위권을 기록하고 있다.<sup>38)</sup>

<그림 1> 신뢰격차와 경찰 신뢰도 향상전략



출처 : 이상수, “반부패 청렴전략수립과 운영방안”, 『2007 청렴교육 전문가과정 교육교재』(국가청렴위원회, 2007).

특히, 청렴수준 향상에 대한 국민의 공직사회에 대한 기대수준은 과거에 비해 비약적으로 상승하고 있으나 공직사회의 청렴성 수준변화는 이에 부응하지 못하여 국민의 기대와 공직사회 청렴도 수준간에 신뢰격차(trust gap)가 좁혀지지 않고 있는 점을 감안할 때 경찰청에 대한 국민적 신뢰도도 이와 연장선상에 있다 하겠다.

따라서 경찰은 국민으로부터 신뢰받는 ‘신뢰행정’ 구축이 최우선 과제라 할 수 있다. 신뢰받는 경찰 구현을 위해서는, 정책과정이 민주적이고 투명해야 하며 국민이 원하는

38) 국가청렴위원회, 『2007년 공공기관 청렴도 측정결과』, 2007. 12.

기대 수준에 맞추어 문제를 해결할 수 있는 역량있는 경찰로 혁신되어야 한다. '07년 치안고객만족도조사 결과에서도 일반국민과 정책고객들의 경찰 신뢰행정구축에 대한 강한 요청을 읽을 수 있다.<sup>39)</sup> 이로 미루어 판단하건데 대부분의 국민들은 경찰 변화와 혁신의 최우선 순위로 신뢰행정 구현을 희망하고 있다고 평가된다.

그렇다면 경찰의 신뢰행정 구현을 위한 기본방향은 어떻게 설정되는 것이 바람직한가? 첫째, 치안행정이 '좋은 거버넌스(good governance)'를 통해 신뢰행정을 구현하기 위해서는 무엇보다도 투명성(transparency)과 '경찰 책무성(police accountability)'을 강화하지 않으면 안된다. 직접적으로는 경찰공무원에 의한 부정비리를 최소화하는 것뿐만 아니라 경찰 법집행 과정의 투명하고 공정한 업무처리절차와 기준의 확립, 경찰공무원의 청렴성 확보를 위한 제반 제도수립과 개선 등이 수반되어야 한다. 이때 부패통제는 기존의 타율적 통제에서 자발적·자율적 자정분위기 제고방향으로 전환되는 것이 바람직하다.

둘째, 경찰의 신뢰행정 추진은 새로운 거버넌스하에서 효율적인 조정자 혹은 전달자로서의 역할을 강화하여야 한다. 시민의 치안수요와 사회갈등관리의 효과적인 중재자로서의 역할을 제고하기 위해 제반 대책을 정비해 나가야 할 것이다.

셋째, 새로운 거버넌스 시대를 맞이하여 정부·기업·시민단체 등 사회 각 부문의 유기적 협력을 통한 범국민적 협력체제 구축과 이를 위해 행정정보공개 및 시민참여를 확대해 나가야 한다. 기존 관주도 정책 추진 방식에서 민·관협력을 통한 전방위적 대책으로 전환하여야 하는 것이다. 예컨대 경찰음부즈만제 도입이나 '민·경 협력'을 통한 지역치안 역량 강화 등을 적극 추진토록 한다. 이는 기존에 경찰조직만으로 공급되던 치안서비스를 시민과의 공동생산(coproduction)을 통해 제공하는 방식으로의 전환을 의미한다. 즉, 시민사회와 경찰간의 협치(協治)를 강조하여 경찰과 시민간의 관계에 있어 상호 이해증진과 지역사회 치안활동에 시민참여를 제고할 수 있는 경찰조직을 구현하고자 하는 것이다<sup>40)</sup>. 요컨대, 요컨대, 경찰부패 방지 시스템 구축에 있어서도 경찰과 시민간

39) 경찰청, 『치안고객만족도 조사결과』, 2007. 9.

40) 이상수, "뉴거버넌스 시대 경찰부패방지과 시민참여 방안", 『국가정책연구』, 제20권 제1호, (서울: 중앙대학교 국가정책연구소, 2006).

쌍방향적 의사소통과 파트너십에 기초한 경찰부패방지시스템을 구축할 필요가 있는 것이다.

넷째, 경찰조직의 관리운영과 인사관리 전반에 걸쳐 책무성 제고를 추진해야 한다. 이를 위해서는 직접적으로는 경찰공무원에 의한 비리행위나 금품·향응 수수 등의 부패를 최소화하는 것이 필요하다. 이때 부패통제접근 방식에 있어서도 이제는 사후 처벌적 통제전략에서 사전 예방적 통제전략으로 방향을 바꾸어야 한다. 사전 예방적 부패통제전략은 부패의 ‘가지치기 전략’이 아니라 근본적인 ‘뿌리제거 전략’이다. 즉, 기존의 감사·감찰을 통한 적발·처벌 중심의 사후통제방식에서 시민의 참여와 내·외부 통제를 추진하는 체계적·종합적인 경찰부패 접근방식을 통해 국민에게 신뢰받는 적실성있는 경찰부패 통제방안을 수립할 필요가 있다.

다섯째, 소수가 다수를 감시하는 전략에서 다수가 소수의 잠재적 부패행위자를 감시하는 전략으로 방향을 선회해야 한다. 이를 위해 부패에 대한 엄격한 규제장치를 마련하고 행정정보의 공개를 통한 행정과정의 투명성 확보와, 행정규제의 완화와 규제 법령의 이중성을 배제하고, 근무 여건을 개선함으로써 부정부패를 통한 물질적 욕구에 집착하지 않도록 해야 할 것이다. 특히, 이를 현실화시킬 수 있는 가장 유효한 전략은 경찰 자체청렴도 수준평가를 매년 정기적으로 시행하는 것이다.

여섯째, 경찰공무원의 의식 및 가치관의 개선을 위해 기존의 임시대증적·단편적·부정(Negative)적 대응에서, 지속적·종합적·긍정(Positive)적 접근 방식으로 전환하여 부패행위에 대한 엄정한 처벌 등 사후통제와 함께 제도개선, 교육·의식개혁 등 사전예방적 대책을 병행하고, 처우와 인사시스템 개선 등 부패예방적 사기진작책을 강화해 나가야 한다. 이를 위해서는 외적 통제를 강화하는 제도적 개선 방법 뿐만 아니라 자율규제를 강조하는 방향의 개선이 요망된다. 예컨대, 채용과정에서 윤리의식을 강조하고, 체계적인 윤리교육과 함께 공무원행동강령에 대한 내면화도 필요하다. 또한 적절한 보상을 제공하고 사기제고를 위한 다양한 인사처우 개선도 따라야 할 것이다.

일곱째, 엄격한 감찰·감사부서 운영과 엄정한 집행이 이루어져 한다. 경찰내부 감찰조직은 “범죄적인 부패 및 비리” 혐의에 대해서만 수사를 행하며 사소한 규칙위반에 대한 징계나 민원 및 진정에 대한 조사 등은 행하지 않는다.

여덟째, 종합적인 경찰부패방지 제도 및 정책을 시행해야 한다. 경찰 부패문제는 어느 한 부분에 대한 개혁이나 단발적인 정책입안을 통해 해결할 수 있는 문제가 아니다. 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 한다.

따라서 이를 구체화시키기 위해서는 일정한 시계(視界)를 가지고 장단기 실천프로그램을 개발해야 한다. 그럼으로써 경찰행정 전반에 걸쳐 ‘그래삼 법칙’이 작동하는 것을 멈추도록 해야 한다.

#### 나. 경찰 신뢰행정 구현 전략의 틀

경찰의 신뢰행정 구현을 위한 기본적 방향과 미래 비전 및 목표, 개략적인 추진방향과 중점과제를 제시하면 다음과 같다.<sup>41)</sup>

<그림 2> 경찰 신뢰행정 구현을 위한 비전과 목표 및 추진전략



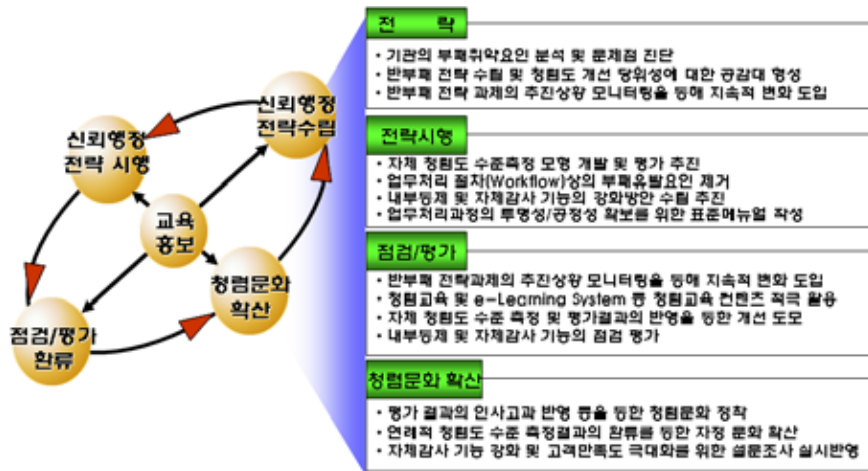
이상에서 살펴본 경찰의 신뢰행정 구현을 통한 투명성·책임성 제고와 반부패 청렴문

41) 이상수, “반부패 청렴전략수립과 운영방안”, 『2007 청렴교육 전문가 과정 교육교재』, (국가청렴위원회, 2007).

화 확산을 위해서는 전략의 설계, 실행, 평가 등 일련의 신뢰행정 제고를 위한 프로세스가 조직 내부에서 지속적으로 가동될 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 한다.

이는 앞서 신제도주의적 접근방법에서 제시한 바와 같이 신뢰행정 구현을 위한 제반 제도가 경찰조직 내에서 '표준화된 관행'으로 정착되도록 하기 위해서는 신뢰행정 구현을 위한 전략과 대책의 체계적 관리를 통해 지속적·순환적·반복적으로 작동될 수 있을 때 보다 높은 성과창출을 기대할 수 있기 때문이다. 즉, 경찰신뢰 제고활동을 조직 내에 체질화시키는 단계적 접근방식이 효과적인 접근방법이다.

<그림 3> 신뢰행정 구현 전략의 추진과정 및 성공전략



신뢰행정 구현을 위한 종합적·체계적·유기적 평가를 위해 경찰신뢰 향상을 위한 전략수립과 운영은 계획(Plan)수립→집행(Do)→성과평가(See)의 유기적 연계체계를 감안하여 전략계획 수립, 집행추진, 추진성과 평가·확산으로 구분하여 추진하는 것이 바람직하다.

위의 신뢰행정 구축의 단계적 절차 및 방향은, 우선적으로 내부통제 및 자체감사 기능의 실효성 확보와, 부패행위 적발·처벌 시스템 구축, 반부패 인프라 운영상의 실효성 확보를 위한 점검·평가·환류기능의 강화, 그리고 민·경협력을 통한 경찰 신뢰 제고로 이어져야 할 것이다. 이를 각급 경찰 청렴도 제고를 위한 전략개발 차원에 적용해 보면,

내부 감사역량 강화 및 다양한 부패통제시스템의 기반 구축, 그리고 부패방지 제도의 체계적 구축과 엄정한 집행을 위한 전략개발이 요청된다. 특히, 경찰의 투명성·책임성 제고 전략의 일환으로 내부통제 및 자체감사 역량강화를 위한 감사혁신의 기본방향은 다음과 같다. 선진 감사시스템의 구축을 위해 성과중심 감사시스템 강화, 구조적·고질적 취약분야에 대한 전략감사 강화, 반부패 청렴시책의 체계적 추진, 감사 실효성 확보를 위한 엄정한 관리체계 확립 등이 내실있게 추진되어야 할 것이다.

## V. 경찰 신뢰행정 구현방안

### 1. 종합적 신뢰행정체계 구축 방향

경찰의 신뢰행정 향상을 위해서는 경찰공무원의 의식과 관행을 뒤바꾸는 종합적 신뢰행정체계를 구축함으로써 제도적 안정성을 구현하여 '경찰 전기관에 걸쳐 투명성·책임성 향상을 위한 제도가 당연시된 사실구조로 확산'되도록 해야 한다.

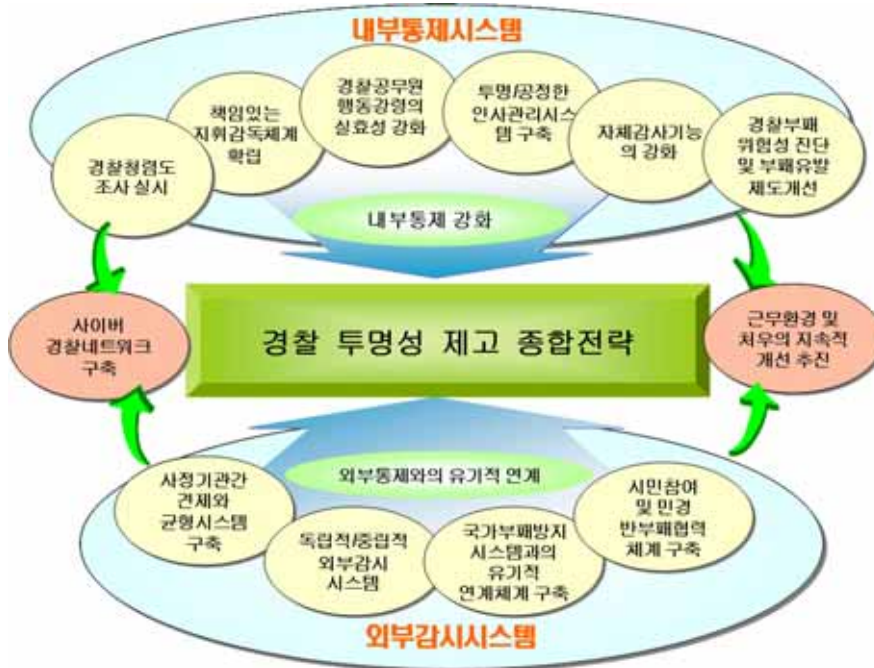
그러나 경찰 투명성 향상은 단편적인 제도 도입이나 일회성 행사로 개선되어질 수 있는 것이 아니다. 근본적으로 경찰 근무환경에 있어서 부패유발 환경을 개선시켜 나감으로써 경찰 내 청렴한 조직문화를 형성시켜 나가는 구조적이고 체계적인 접근이 병행되어야 한다. 구체적으로 경찰부패 통제를 위해 경찰조직 내·외부를 중심으로 조직 내부 통제 강화방안과 외부의 견제와 감시시스템의 확립방안으로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다. 이는 크게 제도 및 시스템을 통한 반부패 인프라 구축과 시민참여와 자율적 감시체계를 바탕으로 대책의 실효성을 확보하는 방안으로 양분할 수 있다<sup>42)</sup>.

본 논문에서는 경찰 신뢰행정 제고를 위해서 경찰행정 전반에 걸쳐 투명성·책임성 향상이 필요하다고 보고 주로 제도적 접근을 중심으로 신뢰행정 구현방안을 제시토록 한다. 크게 내부통제 및 자체감사 기능의 실효성 확보와, 부패행위 적발·처벌 시스템

42) 이상수, 「선진 각국의 경찰부패방지제도에 대한 연구」(경찰대학 치안연구소, 2004).

구축, 반부패 인프라 운영상의 실효성 확보를 위한 점검·평가·환류기능의 강화, 그리고 민·경협력을 위한 시민참여 강화방안 등을 위한 제도와 관련 전략을 중심으로 주요 신뢰행정 구현방안을 살펴보도록 한다.

<그림 4> 경찰 투명성 제고를 위한 체계적 대응방안



출처 : 이상수, “뉴거버넌스 시대 경찰부패방지와 시민참여 방안”, 『국가정책연구』. 20권 1호, (서울: 중앙대학교 국가정책연구소, 2006).

## 2. 분야별 신뢰행정 구현방안

### 가. 내부통제 및 자체감사 기능의 실효성 확보방안

#### 1) 자체감사 역량 강화를 위한 감사 혁신

경찰행정의 투명성을 제고하여 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 감사·감

찰을 통한 적발·처벌(사후적 통제)과 더불어 부패를 유발하는 제도적·환경적 요인을 적극적으로 개선하는 등 자기혁신적인(self-renovating) 노력이 필수적이며, 시민참여를 통한 부패통제 방안의 수립과 정착도 필요하다.

경찰혁신을 감사분야에서 적극 뒷받침하기 위해서는 단편적인 위법·부당사례를 적발하여 시정하는 차원을 넘어 정책이나 사업이 안고 있는 근본적 문제점을 진단·분석하고 업무개선책을 제시(consulting)하는 감사운영의 패러다임 전환이 요구된다. 아울러, 한정된 감사자원으로 감사성과를 극대화하기 위해서는 감사운영방식의 획기적 개선과 함께 피감사기관의 자율적 통제시스템 강화방안 강구도 필요하다. 이를 위해서는 감사수준의 『레벨업』을 통한 감사서비스의 고품질화 실현이 수반되어야 한다. 자체감찰·감사기능의 강화는 기존의 조직 보호적 역할에서 과감히 탈피, 외부통제가 필요성이 그리 높지 않도록 내부 부패통제에 있어서 주도적 역할을 수행하게 하기 위함이다. 나아가 중장기적으로 국민으로부터 신뢰받는 경찰상 구현과, 경찰 수사권의 독립에 대한 국민적 지지를 확보하기 위해서도 대단히 필요한 것이다.

## 2) 자체감사 역량 진단 모델 개발 및 평가

자체감사 역량진단모델을 개발하여 연 1회 이상의 자체감사 역량 진단을 실시하여 감사역량을 강화토록 한다. 자체감사역량 강화방안은 내부적으로 부패방지를 위한 통제시스템을 정비하기 위한 제도적 기반을 확립하고, 각 관서별 부패감시와 통제를 위한 노력 정도를 평가하는 데 그 목표가 있다. 부패공직자 내부적발 및 자체감찰 역량강화는 경찰공무원의 부정을 방지하는데 있어 외부적인 노력보다는 내부적인 노력정도에 평가의 초점을 맞추는 것이다. 이를 위해 자체감사 역량 평가의 초점은 감사의 계획성, 감사인력의 충실성, 감사실적 및 적발·처벌실적의 3개 평가기준 내 세부평가지표를 구성하여 평가할 수 있을 것이다.

## 3) 감사인력 교류제 실시

지방경찰청간 감사부서 전문인력을 상호 교류함으로써 감사의 독립성·전문성 제고를

추진토록 한다. 지방경찰청간 또는 경찰관서간에 관련 전문인력을 파견받아 감사팀을 구성·운영함으로써 내부감사의 엄정성·투명성을 확보하도록 한다. 나아가 각급 단위 감사부서장의 개방형직위제 또는 계약직으로의 전환을 통해 감사의 전문성·독립성·엄정성 확보 장치도 마련하는 것이 필요하다.

#### 4) 징계의결 전 사표수리 금지

금품·향응수수 또는 경찰공무원의 직권남용이 명백할 경우, 관련 혐의자의 자의적 사표수리를 받지 말고, 징계위원회의 의결 후 적절한 조치를 취하도록 한다. 이는 기존에 부정비리 혐의자가 징계위원회에 회부되어 파면 조치가 내려지기 전에 해직처리함으로써 퇴직금과 연금을 받을 수 있도록 온정적으로 처리해 온 관행이 공직사회 전반에 확산되어 있어 사전에 이를 방지하기 위함이다.

#### 5) 책임있는 지휘감독체계의 확립

자체사고 발생시 지휘·감독자들의 관심도·노력 등을 면밀히 점검, 관리태만 행태 발견시 행위책임 차원의 엄중문책이 수반되어야 한다. 이를 위해 이미 2004년부터 ‘지휘·감독자 행위책임제’를 실시하고 있는 바, 그간 하위직에게만 책임을 묻던 관행을 탈피하여 지휘감독자도 귀책사유에 따라 책임을 부과하고자 하는 것이다. 특히 무소신·무사안일·보신주의 행태의 감독자에 대하여는 책임을 가중하여 인사에 반영하고, 직위해제 등 적절한 조치를 취하는 것이 바람직하다.

#### 6) 업무처리의 공정성·투명성 확보를 위한 Manual 작성

행정업무에 대한 처리기준의 표준화와 절차의 투명화는 민원인들이 행정업무에 대한 청렴성을 평가하는 기준이 될 수 있기 때문에 객관적인 기준이 되는 업무처리과정의 기준과 절차의 투명성은 청렴성 제고에 필수적이다. 이를 위해 업무처리과정의 부패유발요인 진단을 위한 표준운영절차(SOP) 매뉴얼을 작성·비치토록 한다. 이미 기존에 각 부서별로 작성된 업무처리과정 매뉴얼을 업무처리과정상의 부패유발 요인 진단과 점검·

개선을 위한 사항을 추가 개정하여 활용 가능할 것이다.

구체적으로 복잡한 행정업무처리에 대한 명확한 기준과 표준화 및 절차의 투명성 확보를 위해 부서별 업무처리절차 매뉴얼을 작성·배포하여 업무에 대한 이해도도 높이고, 매뉴얼을 통해 자의적인 업무처리의 재량 범위를 최소화함으로써 기준과 절차의 현실성과 업무처리의 공정성을 강화할 수 있다. 아울러 민원인에 대한 업무처리가 부당하다고 판단될 경우, 이에 대해 신속하고 용이하게 대응할 수 있는 이의제기 처리절차도 덧붙여서 치안서비스에 대한 고객만족을 증가시킬 수 있을 것이다.

## 나. 적발·처벌 시스템 구축방안

### 1) 경찰 청렴도 조사 실시

체계적인 부패방지대책을 추진하기 위해서는 부패의 수준과 투명성 정도를 객관적이고 적실한 평가지표체계로 측정하고, 이 결과를 부패통제 전략과 제도개선 방안 제시, 점검·평가의 수단으로 적극 연계·활용하는 것이 필요하다.

이를 위해 이미 지난 2005년도에 개발한 경찰청렴도모형(Police Integrity Index Model)을 이용하여 정기적으로 본청과 16개 지방경찰청을 대상으로 부패수준 조사를 함으로써 반부패 정책 추진을 위한 경쟁적 분위기를 조성하도록 한다<sup>43)</sup>. 조사비용 등에 따른 어려움을 감안할 때 초기에는 각 지방청별로 사고다발관서를 중심으로 표본추출하여 조사하고, 연차적으로 확대해 나가도록 한다. 측정 대상업무는 경찰의 대민업무 중 우월적 결정이나 처분 등으로 부패발생 소지가 높은 업무를 선정한다. 예를 들어 인·허가, 지도단속, 검사 등 경찰서가 우월적 지위에서 행하는 업무 외에 대등한 지위에서 행하는 계약업무도 포함하도록 한다.<sup>44)</sup>

43) 이미 2007년 경찰청 감사관실에서는 고객만족 모니터센터를 이용해 전국 16개 지방청에 걸쳐 34개 경찰관서를 대상으로 시범적으로 자체청렴도 측정을 하였다.

44) 이상수, 『경찰관서 청렴도 측정 모델 개발 연구』(경찰대학 치안정책연구소, 2005).

<그림 5> 경찰청렴도 조사의 단계적 추진방향



출처 : 이상수, 『경찰관서 청렴도 측정 모델 개발 연구』(경찰대학 치안정책연구소, 2005).

이를 통해 경찰관서 부패수준을 정량화된 척도를 통해 측정하여 지수화함으로써 평가 대상기관의 부패지수에 따른 특성을 분석하고, ‘경찰관서별 맞춤형 부패통제정책 수립과 시행’을 위한 정책적 대안을 제시하기 위한 제도적 기반을 마련할 수 있을 것이다. 나아가 평가결과를 토대로 사전적 예방차원의 부패통제 전략과 제도적 개선방안을 도출함으로써 경찰비리와 부조리의 개선에 기여하며, 경찰 신뢰행정 향상을 위한 정책대안을 개발·제시할 수 있는 기틀을 지속적으로 정비해 나갈 수 있을 것이다.

## 2) 징계 양정 기준 확립과 엄격한 시행

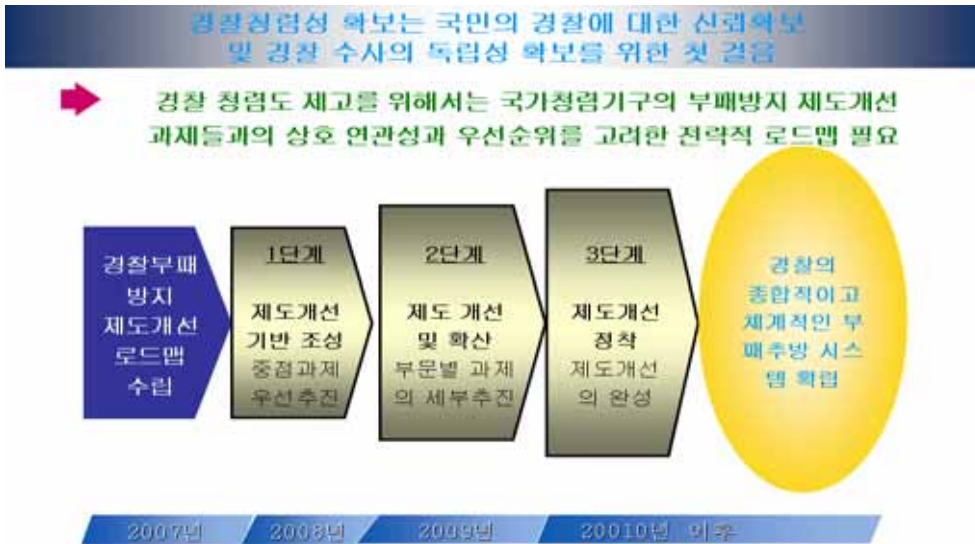
자체감사의 실질적 실효성 확보를 위하여 감사결과 비리공직자에 대한 엄정한 징계조치가 수반되어야 한다. 금품·향응수수에 대한 징계시 참작할 수 있는 기준 등을 마련하여 시행함으로써 온정주의적 문화 하에 징계 대상자가 미온적으로 처리되지 않도록 구체적인 기준안을 마련하여 기준안 미만으로 징계하는 일이 없도록 조치하는 것도 필요하다. 또한 금품수수·이권청탁 등 부적격 직원에 대한 실효성 있는 대책을 마련하고 부패취약부서에서 배제함으로써 성실한 직원들의 사기를 진작하고 조직에 대한 신뢰를 제고시킬 수 있을 것이다.

## 다. 점검·평가·환류기능의 강화방안

### 1) 경찰부패 제도개선 로드맵 수립

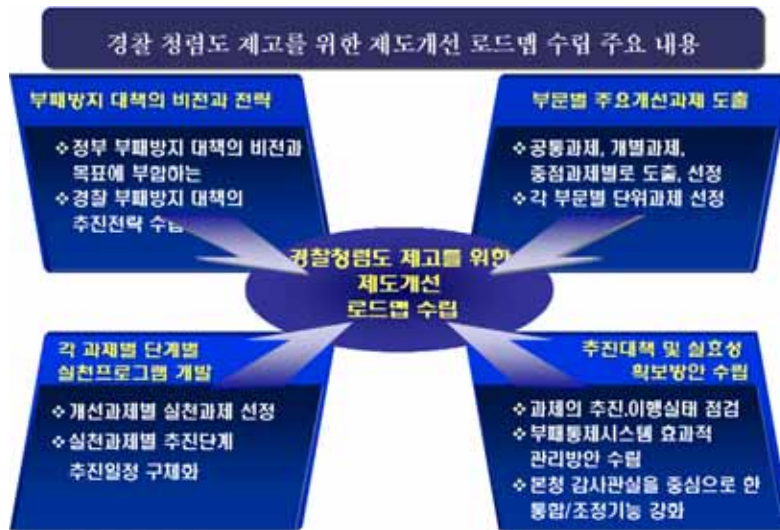
경찰조직 전체에 걸친 종합적이고 체계적인 『경찰부패방지 로드맵』 수립이 요청된다. 「제도개선 로드맵」은 경찰부패방지 정책이 체계적으로 추진되어 지향하는 목적이 효과적으로 달성될 수 있도록 이행절차와 일정을 안내해 주는 종합적이고 세부적인 지침서라고 할 수 있다.

<그림 6> 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선의 기본방향과 절차



이러한 「경찰분야 제도개선 로드맵」이 작성됨으로써, 중장기적인 시각과 일관성있는 효과적인 부패방지 정책 추진은 물론 제도개선 과제의 추진과정과 결과에 대한 평가와 환류가 가능하며, 이를 통하여 경찰 청렴도 제고를 위한 부패방지 정책의 실효성·신뢰성 확보가 가능하게 될 것이다.

<그림 7> 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선 로드맵 수립 주요 내용



2) 경찰부패 위험성 진단 및 부패유발분야 제도개선

수사와 풍속업무 등 고질적인 부패발생 부서·업무에 대한 부패위험성 진단을 실시하여 선정된 분야에 대해서는 그에 따른 제도개선 등 대책을 수립하여 실질적·근원적으로 개선해 나가도록 한다. 즉, 소관 업무 중 부패가 빈발하고 청렴도가 낮은 업무의 처리과정을 분석한 후, 부패를 유발하는 제도(절차·법규정)를 투명하게 개선시켜 나가는 것이다. 구체적으로 최근 3년간 징계통계, 민원접수, 이의제기 등을 분석, 고질적인 부패발생 부서 및 업무를 선정하여 법·제도상의 부패유발요인을 분석하여 개선과제를 지속적으로 발굴하고, 개선안에 대해서는 「복무점검위원회」에 회부하여 실효성 여부 등을 심사 후 확정하고 추진실적 등을 점검해 나가야 할 것이다.<sup>45)</sup>

45) 이상수, “뉴거버넌스 시대 경찰부패방지와 시민참여 방안”, 『국가정책연구』, 제20권 1호, (중앙대학교 국가정책연구소, 2006).

### 3) 부패기회의 차단 및 관리제도 도입

무작위 윤리성 검사(ethical testing)와 성실성 검사(integrity tests) 등을 통해 부정부패의 기회를 차단하는 동시에 부정부패의 기회를 엿보는 자들에게 공포심을 불러일으키도록 한다.<sup>46)</sup> 내부고발 장려정책을 수립하여 시행하고, 부패의 전력이나 잠재성이 있는 경찰관에 대해서는 특별한 관리와 지속적인 상담 및 반부패 교육을 실시하며, 각 계급과 분야별 ‘부패·비리 징후 식별법’을 개발하여 징후 발견 시 예방 또는 색출하는 시스템을 구축하여 시행하도록 한다.

### 4) 제도개선 집행상황 사후관리(Follow-up Audit) 실시

부패문제 발생시 부패환경 개선을 위한 노력도 중요하지만 제도개선 요구한 사항이 제대로 집행되는 지 여부에 대한 사후관리가 필요하다. 기존 투명성 제고를 위한 제도 도입·운영상의 문제점은 제도개선이 된 경우 실효적 개선여부를 반복적으로 해결하고 개선효과 분석을 통해 문제가 해결될 때까지 추적관리(Tracing Management)하는 기능이 미흡했다는 점이다. 이를 개선하기 위해 『집행상황 사후관리(Follow-up Audit) 시스템』을 도입하여 다음과 같이 운영토록 한다. 추진절차는 제도개선 요구사항을 D/B화하여, 미해결 제도개선 건에 대한 사유를 분석한 후, 개선효과가 미흡한 건에 대한 추가 개선을 하는 흐름을 갖는다. 이 같은 제도개선 사후관리시스템 도입을 통해 문제해결 중심의 부패방지활동 체계 구축과 부패환경의 근본적이고 실효적인 개선 도모가 가능할 것이다.

### 5) 내부통제 자체평가(CSA; Control Self Assessment) 인증제 시행

기존 부패유발요인의 적발·개선은 대체로 부패위험요소를 실제 업무를 수행하는 직원이 아닌 제3자(외부기관 또는 감사인)가 부패유발요인 등을 발굴·개선하는 방식으로 운영되는 실정이다. 이 경우 다음과 같은 문제점을 양산한다. 우선 기존의 소극적·수동

46) 대상을 무작위로 선정하여 처리하는 모든 업무, 서류, 주변집기 등을 철저히 조사하고 감사하며 면담함으로써 업무수행능력과 정직·성실도를 점검하는 제도이다.

적 자체감찰 접근방식은 반부패 청렴활동의 형식화 또는 흉내내기식으로 전락될 가능성이 상존한다. 제3자에 의한 부패위험요소 발굴 및 진단방식으로는 효과적인 개선에 한계가 있고, 감사부서의 부족한 감사인력으로 복잡한 업무전반에 대한 통제 실효성 또한 미흡한 편이다. 아울러 강력한 인센티브 부여 등 동기부여 없이는 근본적인 개선 및 투명성 제고가 어려운 실정인 것이다.

이 같은 문제점을 개선하기 위해 '내부통제 자체평가(CSA: Control Self Assessment) 기법'을 청렴도 개선업무에 도입하여 이를 평가·인증하고 강력한 성과 보상을 실시하는 「청렴-CSA 인증제」를 실시하도록 한다. 내부통제 자체평가(CSA: Control Self Assessment) 기법은 Facilitator(진행자 또는 촉진자)와 실무진이 공동으로 참여하는 워크샵 등을 통해 취약점을 진단하여 개선방안을 도출·실행 및 평가하는 방법으로 전 기관, 소속기관·단체별로 자체적인 취약분야 업무분석 및 개선방안 모색이 가능하다. 또한 「청렴-CSA 인증제」실시 결과, 다양한 인센티브를 부여함으로써 제도의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

## 라. 시민참여의 강화방안

### 1) 경찰옴부즈만(Police Ombudsman)제도 도입

경찰옴부즈만 제도를 도입하여 철저하고 공정하게 민원사건을 조사처리하고 그 결과를 경찰제도·행태·문화 개선으로 연계시킴으로써 궁극적으로 경찰에 대한 국민의 신뢰를 증진할 수 있다. 뿐만아니라 오해나 악의에 의한 민원일 경우 경찰민원조사위원회의 결정에 따라 해당 경찰관의 법집행에 대한 정당성을 입증할 수도 있을 것이다. 이때 경찰옴부즈만의 기능은 위법부당한 경찰의 행위에 대한 시민의 민원제기나 고발 또는 감사요구를 확인하고 그 결과를 시민에게 통보하도록 의무화하며, 경찰 금품수수사건 조사권을 부여하도록 한다.

### 2) 경찰부패방지 시민감시단 구성

「경찰부패방지사민감시단」 구성을 제안한다. 경찰옴부즈만제도 도입시 경찰옴부즈만과

시민단체 대표, 그리고 관련분야 외부전문가 등 약 10-15명 내외로 구성된 시민감사단을 구성하여 경찰부패와 관련된 사항을 점검하도록 한다. 점검대상은 각종 민원처리와 관련한 경찰공무원의 금품·향응수수 등 비리행위, 부당한 행정처리로 시민에게 불편을 주는 사항 및 불친절한 사례, 각종 행정규제 및 제도 점검 등을 통한 개선대책 발굴 등에 대하여 점검·평가하고 분기별로 1회 정도 평가보고회를 구성하여 청문감사관실에 점검활동 분석 및 개선 방안을 제시하도록 한다.

### 3) 사이버 명예시민감사관(사이버 옴부즈만) 구성·운영

사이버 명예시민감사관(사이버 옴부즈만)을 위촉하여 운영할 것을 제안한다. 경찰청 및 지방경찰청 소속하에 독립적으로 감사업무를 수행하는 시민감사제도를 인터넷상에서 운영함으로써 시민의 경찰활동의 참여를 확대하도록 한다. 이는 시민이 참여하는 열린감사 확대로 감사의 공정성과 객관성을 확보하고, 위법·부당한 행정처분으로부터 시민의 권익보호를 강화하고자 하는 데 그 목적이 있다.

### 4) ‘경찰부패유발 제도개선청구권 제도’ 도입

경찰 부패방지를 위한 일환으로 시민참여를 통한 법제도 개선방안의 하나로써 부패유발 제도개선청구권 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이 제도는 제도가 불비하거나 불투명 또는 지나친 규제로 부패가 빈번히 발생하는 경우, 해당 기관의 경찰공무원과 시민들이 일정한 요건을 갖추어 부패유발 관련제도 개선청구를 해당기관에 제출하면 이를 심사하여 제도개선 여부를 결정하고, 해당기관 기관장은 동 위원회의 결정에 따라 제도 개선에 착수·반영한 후 그 결과를 청구인에게 통보하여 주는 제도이다.

## VI. 결 론

이상에서 경찰 신뢰행정 구현을 위한 방안을 주로 제도와 관련 전략을 중심으로 여러

대안들을 살펴보았다. 구체적으로 신제도주의 접근방법에 기초하여 내부통제 및 자체감사 기능의 실효성 확보, 부패행위 적발·처벌 시스템 구축, 점검·평가·환류기능의 강화, 그리고 민·경협력을 위한 시민참여 강화방안 등 4개 단계별로 구분하여 실천가능한 대책과 제도들을 고찰하였다.

이상 제시한 각 대안을 단편적으로 도입·시행해서는 경찰 신뢰상 정립이라는 목표는 달성하기 어렵다. 제도적 개선과 함께 경찰의 근무환경과 처우의 개선, 그리고 새로운 거버넌스 시대를 맞이하여 시민참여를 통한 공동의 개선노력을 추진할 때 경찰신뢰는 제고될 수 있는 것이며 근원적인 접근과 처방이 가능하다. 요컨대, 이상 제시한 각 대안을 단계별로 추진하되 종합적으로 병행하여 체계적으로 접근할 때 해결이 가능하다는 것이다. 이미 지적했듯이 단속·적발과 처벌 위주의 통제중심적 접근은 그 실효성을 보장할 수 없다.

궁극적으로 경찰조직 전반에 걸쳐 청렴한 조직문화 구현이 실현될 때 국민으로부터 신뢰받는 경찰로 거듭날 수 있는 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 경찰 내 각 기관의 투명성 제고를 위한 자발적·적극적인 노력을 제고시킬 수 있는 제도 도입과 집행·평가·환류체계가 필요하다.

구르지 않는 바위에는 이끼가 끼게 마련이다. 지속적으로 페달을 밟지 않으면 자전거는 넘어지는 것과 마찬가지로 경찰의 변화와 혁신도 이와 같다. 이 점에서 경찰의 투명성·책무성을 제고할 수 있는 신뢰행정 구현 인프라가 실효성을 확보할 수 있기 위해서는 경찰 신뢰제고를 위한 전략의 설계·실행·평가 등 프로세스가 지속적·순환적·반복적으로 가동될 수 있어야 할 것이다.

주제어(Key Words): 뉴거버넌스(new governance), 신제도주의(New Institutionalism), 경찰신뢰행정(Trust Police Administration), 투명성(transparency), 책무성(accountability), 경찰감사체계(police audit and inspection system)

〈논문접수 2008.10.15, 심사개시 2008.10.23, 게재확정 : 2008.11.14〉

## 참 고 문 헌

### I. 국내 문헌

#### 1. 단행본

경찰청, □성과관리 전략계획□, 2006. 12.

경찰청, □성과관리 시행계획□, 2006. 12.

경찰청, □치안고객만족도 조사결과□, 2007. 9.

이상수, □선진 각국의 경찰부패방지제도에 대한 연구□(경찰대학 치안연구소, 2004).

이상수, □경찰관서 청렴도 측정 모델 개발 연구□(경찰대학 치안정책연구소, 2005).

조철욱, □경찰행정론□(서울: 대영문화사, 2003).

#### 2. 논 문

김영근, “제도화된 환경과 조직의 변화-한국방송통신대학의 제도화 과정을 중심으로,”  
고려대학교 대학원 박사학위논문, 1994.

김태룡, “역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적인 관점에서”, □2003년  
행정학회 학술세미나 발표논문집□, (한국행정학회, 2003).

박병진, “공직 신뢰의 조건: 공정성과 처벌의 엄격성”, □신뢰연구□, 제14권 제1호,  
(한림과학원, 2004).

박통희, “신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성”, □한국행정학보□, 제33권 제2호.  
(한국행정학회, 1999).

배병룡, “중간조직의 제도화에 관한 연구-한국의 농업협동조합을 중심으로,” 고려대 박  
사학위 논문, 1992.

서상용, 한국경찰에 대한 국민의 의식구조 조사연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위  
논문, 1982.

안희남·송건섭, “행정신뢰의 결정요인에 관한 경험적 연구”, □한국행정논문집□, 제11권  
제4호, (서울행정학회, 1999).

- 오경민·박홍식, “정부신뢰의 측정과 비교에 관한 연구”, □한국행정학회 동계학술대회 발표논문집□, (한국행정학회, 2000).
- 이명석, “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”, □한국행정학보□, 제36권 제4호, (한국행정학회, 2002).
- 이상수, “뉴거버넌스 시대의 경찰부패방지 방안에 관한 연구”, □한국부패학회 2004 동계학술대회 발표논문□, 135-169면. 2004. 12. 18.
- 이상수, “뉴거버넌스 시대 경찰부패방지과 시민참여 방안”, □국가정책연구□. 제20권 제1호, (서울: 중앙대학교 국가정책연구소, 2006).
- 이상수, “반부패 청렴전략수립과 운영방안”, 『2007 청렴교육 전문가 과정 교육교재』, (국가청렴위원회, 2007).
- 이상원·송건섭, “국민의 경찰신뢰에 관한 영향요인 분석”, □한국경찰학회보□, 제2호, (한국경찰학회, 2001).
- 이시원, “정부신뢰의 개념적 논의”, □경상대학교 논문집□, 제32권 제1호. (경상대학교, 1993).
- 원숙연, “정부개혁과 행정학 연구: 신뢰의 개념적 다차원성과 영향요인의 차별성”, □2001년도 춘계학술 대회 발표 논문집□. (한국행정학회, 2001).

## II. 외국문헌

- Berger, Peter L. and Thomas Luckman, *The Social Construction of Reality: A Treatise in The Sociology of Knowledge*(Garden City:Double-Day, 1967).
- Coleman, James, *Foundations of Social Theory*(London: Harvard University Press, 1990).
- Cook, J. & T. Wall, New York Attitude Measures of Trust, Organization Commitment, and Personal Need Non-Fulfillment, *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 53, (1980).
- Dimaggio, Paul., “Interest and Agency in Institutional Theory,” in Lynne G.Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations*

- (Cambridge, Massachusetts Ballinger Publishing Company, 1988).
- Dimaggio, Paul J. and Walter Powell, "Introduction," in Paul J. Dimaggio and Walter Powell(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1991).
- Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*(New York: The Free Press, 1995).
- Gray, Barbara, *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*(San Francisco: Jossey-Bass, 1989).
- Leftwich, Adrian, Governance, Democracy and Development in the Third World, *Third World Quarterly*, Vol. 14, 1993.
- Kooiman, J., "Societal Governance: Levels, Mods, and Orders of Social-Political Interaction," in Pierre, J.(ed.), *Debating Governance*(Oxford University Press, 2000).
- Krasner, Stephen, Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics*. Vol. 16, 1984.
- McLaughlin, Eugene, *The New Policing*(SAGE Publications Ltd, 2007).
- March, James G. & Johan P. Olsen, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. Vol. LXXVIII(1984).
- Mayer, R.C., J.H. Davis & F.D. Schoorman, An Integrative Model of Organizational Trust, *Academy of Management Review*, 1995.
- Peters, G., Contracts as a Tool for Public Management: Their Strange Absence in North America. In Y. Fortin and H. Van Hassel (eds.), *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*(Amsterdam: IOS Press, 2000).
- Pierre, J., *Debating Governance*(Oxford University Press, 2000).

- Putnam, R. D., *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*(Princeton University Press, 1993).
- Rhodes, R., The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, Vol. 44, 1996, pp. 652-667.
- Rhodes, R., The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme. *Public Administration*. Vol. 78, No. 2, 2000.
- Rousseau, D. M., S. B. Sitkin, R. S. Burt & C. Camerer, Not so Different After All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 1998.
- Thomas, Craig W., Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees. *Administration & Society*, Vol. 30, No. 2(1998).
- Zucker, Lynne G., "Organizations as Institutions," in Samuel B. Bacharach(ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, Vol.2, 1983.

[ABSTRACT]

## Improving Police Audit and Inspection System and Building Trust Police Administration in Korea

- focusing on New Institutional Approach

Lee, Sang Soo

Transparency and accountability in police administration have become an important issue during the last years. Not with standing, unfortunately, corruption in the Korea police organization is not reduction and police audit and inspection system has been unfunctional.

Therefore, the main purpose of this study is improving police audit and inspection system and building trust police administration in Korea. New Institutionalism is applied as an approaching method.

In order to achieve this aim, this article is to explore proactive measures against police corruption. As a result of this study suggests that build a new paradigm as a strategy of trust police administration. Concretely, suggests that should necessary strengthening of internal control and self-inspection functions, construction of corruption disclosure and punishment system, strengthening of monitoring · evaluation and feedback system, and strengthening of citizen's participation.