

**뉴거버넌스 시대의 경찰발전 패러다임과  
신뢰행정 구현방안**

**뉴거버넌스 시대의 경찰발전 패러다임과  
신뢰행정 구현방안**

치안정책연구소 정책기획연구실

연구관 이상수

# 目 次

I . 문제제기 및 연구의 목적 .....	5
II . 이론적 배경과 분석의 틀 .....	7
1. 분석의 틀 .....	7
1) 신제도주의적 접근을 통한 경찰 신뢰행정 구현 .....	7
2) 신제도주의에서 정의하는 制度와 制度化的의 개념규정 .....	8
3) 신제도주의의 분석수준 .....	12
(1) 신제도주의의 연구방법 .....	12
(2) 역사적 신제도주의의 의의 .....	14
2. 새로운 거버넌스와 경찰 신뢰행정에 대한 이론적 검토 .....	17
1) 정부신뢰 및 경찰신뢰의 의의와 선행연구 검토 .....	17
(1) 정부신뢰에 대한 관심 고조의 배경 .....	17
(2) 정부신뢰 및 경찰신뢰의 개념정의 .....	17
(3) 정부신뢰에 대한 선행연구 검토 .....	20
2) 새로운 거버넌스와 경찰신뢰와의 관계 .....	23
(1) 협력적 거버넌스를 통한 경찰행정 추진 .....	23
(2) 좋은 거버넌스와 경찰조직의 신뢰행정 구현 .....	26
3) 경찰 거버넌스(police governance)의 주요내용 .....	28
3. 고객만족행정과 신뢰행정 .....	31
1) 참여정부 정부혁신의 의의 .....	31
2) 고객만족행정에서 신뢰행정으로의 전환 .....	34
3) 행정혁신의 목표와 실현 가능성 .....	35
4) 경찰신뢰체계 구축 방향: 투명성 제고 .....	37

### Ⅲ. 경찰 신뢰상 구현을 위한 정책의 현황 분석 ..... 39

1. 치안환경의 변화와 패러다임 변화의 기본방향 ..... 39
  - 1) 치안환경의 변화 ..... 39
  - 2) 새로운 치안행정 패러다임 변화의 기본방향 ..... 40
2. 경찰 신뢰상 구현을 위한 대책과 한계 ..... 42
  - 1) 경찰 신뢰상 구현을 위한 대책의 검토 ..... 42
  - 2) 경찰 신뢰상 구현을 위한 대책의 한계 ..... 48

### Ⅳ. 경찰 신뢰행정 구현을 위한 방향과 전략 ..... 50

1. 경찰 신뢰행정 구현을 위한 기본방향 ..... 50
  - 1) 경찰 신뢰격차와 신뢰도 향상을 위한 기본방향 ..... 50
  - 2) 경찰 신뢰행정 구현 전략의 틀 ..... 56
2. 경찰 신뢰행정 구현 방안 ..... 61
  - 1) 투명한 경찰행정 구현방안 ..... 62
    - (1) 외부감시 시스템의 확립방안 ..... 64
    - (2) 내부통제 강화방안 ..... 64
  - 2) 내부통제 및 자체감사 기능의 실효성 확보방안 ..... 65
    - (1) 자체감사 역량 강화를 위한 감사 혁신 ..... 65
    - (2) 자체감사 역량 진단 모델 개발 및 평가 ..... 66
    - (3) 감사인력 교류제 실시 ..... 67
    - (4) 징계의결 전 사표수리 금지 ..... 67
    - (5) 책임있는 지휘감독체계의 확립 ..... 68
    - (6) 업무처리의 공정성·투명성 확보를 위한 Manual 작성 ..... 69
  - 3) 적발·처벌 시스템 구축방안 ..... 69
    - (1) 경찰 청렴도 조사 실시 ..... 69
    - (2) 징계 양정 기준 확립과 엄격한 시행 ..... 73

4) 점검·평가·환류기능의 강화방안 .....	75
(1) 경찰부패 제도개선 로드맵 수립 .....	75
(2) 경찰부패 위험성 진단 및 부패유발분야 제도개선 .....	77
(3) 부패기회의 차단 및 관리제도 도입 .....	78
(4) 제도개선 집행상황 사후관리(Follow-up Audit) 실시 .....	79
(5) 내부통제 자체평가(CSA; Control Self Assessment) 인증제 시행 .....	80
5) 시민참여의 강화방안 .....	83
(1) 경찰옴부즈만(Police Ombudsman)제도 도입 .....	83
(2) 경찰부패방지 시민감시단 구성 .....	85
(3) 사이버 명예시민감사관(사이버 옴부즈만) 구성·운영 .....	86
(4) '경찰부패유발 제도개선청구권 제도' 도입 .....	87
 V. 결 론 .....	 88
 참고문헌 .....	 90

## 표 목 차

〈표 1〉 신제도주의에서의 제도화 과정 .....	11
〈표 2〉 2006년도 신뢰(信賴) 경찰상 구현을 위한 세부 추진계획 .....	45
〈표 3〉 2007년도 신뢰(信賴) 경찰상 구현을 위한 세부 추진계획 .....	47
〈표 4〉 징계양정기준(안) .....	74

## 그 림 목 차

〈그림 1〉 파트너십 형성을 통한 협력적 거버넌스 .....	24
〈그림 2〉 행정혁신의 필요성과 의미 .....	32
〈그림 3〉 참여정부 행정혁신의 비전과 추진전략 .....	33
〈그림 4〉 행정혁신의 추진절차 .....	34
〈그림 5〉 신뢰격차와 경찰 신뢰도 향상전략 .....	51
〈그림 6〉 경찰 신뢰행정 구현을 위한 비전과 목표 및 추진전략 .....	56
〈그림 7〉 내부통제 및 자체감사 역량 강화의 기본방향 .....	57
〈그림 8〉 신뢰행정 구현 전략의 추진과정 및 성공전략 .....	58
〈그림 9〉 반부패 청렴 전략의 추진방법 .....	60
〈그림 10〉 신뢰행정 구현전략의 단계별 실현방안 .....	61
〈그림 11〉 경찰 투명성 제고를 위한 체계적 대응방안 .....	63
〈그림 12〉 새로운 감사패러다임 정립을 통한 정부혁신 기반 구축 .....	65
〈그림 13〉 경찰청렴도 조사의 평가구조 .....	71
〈그림 14〉 경찰청렴도 조사의 단계적 추진방향 .....	72
〈그림 15〉 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선의 기본방향과 절차 .....	76
〈그림 16〉 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선 로드맵 수립 주요 내용 .....	77
〈그림 17〉 경찰부패 위험성 진단 절차 .....	78

## I . 문제제기 및 연구의 목적

경찰 출범 62돌을 맞아 대내외적 경찰조직에 대한 위상 재정립과 국민적 신뢰상을 회복하기 위해 비상한 각오와 새로운 방향전환이 강력히 요청되고 있다. 수사권 조정, 인권경찰 강화, 자치경찰제 도입 등 최근 경찰 현안과 치안수요에 능동적·적극적으로 대응하기 위한 새로운 발전 방향의 기본틀 모색이 절실한 상황이다. 특히, 새로운 거버넌스 시대를 맞이하여 현재 경찰의 당면과제와 조직전반에 걸친 중장기적이고 거시적인 관점에서 발전방향을 모색하고 새로운 경찰발전 패러다임 정립이 긴요하다.

새로운 물꼬를 트기 위한 커다란 방향의 핵심은 경찰 신뢰행정 구현이라 할 수 있다. 즉, 경찰조직과 치안행정에 대한 대국민 신뢰도 제고를 통해 경찰의 기관 신뢰적자(trust deficit)를 최소화함으로써 경찰의 국민적 신뢰향상을 위한 다각적인 방안수립과 실천이 요청되고 있는 것이다.

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

이때 경찰 변화와 혁신의 최종 지향점은 과연 현재의 고객만족행정이어야 하는가? 본 연구는 고객만족행정보다는 신뢰행정 구현이 공공기관이 추구해야 할 보다 바람직한 혁신의 지향점이라고 보고 치안행정과 경

찰서비스에 대한 국민적 신뢰를 재정립하기 위한 제 방안을 검토하고자 한다. 즉, 경찰 신뢰회복을 위해서는 관련 전략수립과 집행을 통해 경찰 행정의 투명성·책임성·공정성을 확보하는 등 신뢰행정 구현을 통하여 경찰에 대한 불신 해소 및 치안행정에 대한 국민만족도 제고가 무엇보다 절실하다.

본 연구는 이러한 문제인식 하에 새로운 거버넌스(new governance) 시대에 요청되는 경찰 투명성(transparency)과 책무성(accountability) 확보를 위해 경찰신뢰 구축이 필요하다는 가정 하에 사회적 자본(social capital)으로서 경찰신뢰 구축의 중요성을 역설하고 그 개념적 정리를 시도하는 한편, 경찰발전 패러다임의 전환방향과 경찰 공무원 청렴성 확보를 위한 경찰신뢰체계 구축방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 나아가 협력적 거버넌스 시대의 새로운 경찰발전 패러다임의 성공을 위한 제반 요소를 제시코자 한다. 이때 경찰 신뢰행정 구현을 위한 접근방법은 신제도주의적 관점에서 실효성 있는 제도도입과 정착방안을 도출하도록 한다.

## II. 이론적 배경과 분석의 틀

### 1. 분석의 틀

#### 1) 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 등을 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 構造的 母數(parameter)를 제시해 준다는 것이다.

---

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.

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.

## 2) 신제도주의에서 정의하는 制度와 制度化의 개념규정

### (1) 제도의 개념

신제도주의에서 의미하는 제도의 개념을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제도란 사회적으로 정당화된 인간행동유형이며 사람들 사이에서 당연한 것으로 받아들여지는 하나의 사실구조(structure of reality)이다.

둘째, 제도는 한 사회에서 지속적으로 유지되는 한편 안정되고 조직화된 행동유형으로서 개인들을 규제하는 환경으로 작용한다.

셋째, 제도가 통용되는 사회의 범위는 세계전체, 국가사회, 국가사회 내 특정지역이나 부류의 사람들로 구별될 수 있다. 그리하여 제도를 채택하고 있는 사회는 그 제도가 하나의 속성이나 상수로 작용한다. 그러나 그 제도를 아직 채택하고 있지 않은 사회에서는 그 사회가 자발적으로 또는 외부사회에 의하여 그 제도를 채택하게 된다. 이러한 제도의 확

---

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.

산은 제도화의 한 측면이다.

넷째, 제도는 사회적 문제해결의 도구로서 기능한다. 즉, 사람들과 조직들은 그들의 생존과 환경에 적응하기 위하여 제도를 채택하고 이를 이용한다. 이때 제도는 실제의 문제해결을 위한 기술적 도구로 채택되기도 하지만, 보다 일반적으로는 정당성의 도구로써 신화나 상징으로 채택된다.

이와 같은 제도의 개념은 제도화에 의해 더 명확해질 수 있는데 제도화란 제도가 형성되는 과정, 형성된 제도가 특정의 개인이나 집합체에 확산되는 과정, 그리고 제도가 변경되고 해체되는 과정을 검토할 경우 제도의 개념이 더 명확해 진다.

## (2) 제도화의 개념

그렇다면 제도화란 무엇인가? 앞서 논의한 제도가 정태적 개념이라 한다면 제도화 개념은 동태적 개념이다. 즉, 일반적으로 제도화란 위에서 말한 제도로의 확립과정을 의미한다. 제도화를 제도 전반에 걸친 과정으로 볼 경우 제도화란 새로운 제도의 형성, 기존 제도의 확산·변화·해체 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.

이때 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 기초

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.

한다고 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 사상과 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>.

이와같은 제도화에 대한 논의를 정리하면, 첫째, 제도화란 개인이나 집합체가 상호작용하는 가운데 일정의 제도가 형성되어 안정화되는 과정(이하 형성과정), 그것이 다른 행위자에게 확산되는 과정, 그리고 안정

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, p.15에서 재인용.

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, pp.16-17에서 재인용.

된 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 일정한 행동유형이 유용한 것으로 판명되어 전형화되는 단계이며, 3단계는 제도의 안정화단계로서 개인이나 집합체가 제도를 주어진 사실구조로 내재화하는 단계이다.

셋째, 제도형성 과정인 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>. 이와 같은 제도화 과정을 표로 제시하면 다음과 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>

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

### 3) 신제도주의의 분석수준

#### (1) 신제도주의의 연구방법

이와 같이 거시적 틀로서 제도를 보기 때문<sup>7)</sup>에 신제도주의는 구체적인 연구방법으로 비교론적 방법론과 함께 역사적인 분석방법을 주로 채택하고 있다. 제도적 틀은 개별국가의 특성과 연결되기 때문에 정책현상을 설명하는 데 비교론적 방법을 활용하지 않게 되면 결정론적 설명의 함정에 빠지게 된다. 하지만 제도적 특성들을 이론적인 개념으로 치환하여 비교분석을 하게 되면 인과관계의 분석이 가능한 설명구조로 바뀌게 되어 의미있는 이론으로 승화될 수 있다. 즉, 제도에 의해 정치적 현상이나 정책이 설명된다고 할 때 제도는 비교적 독자성과 일관성을 유지해야 된다는 전제가 필요하다. 만약 제도가 상황에 따라 상이하게 변모한다고 하면 설명구조에서 독립변수로서 받아들이기가 매우 어렵다. 상황에 따라 설명구조가 변한다고 하면 동어반복적 서술(tautological discription)에 그치고 마는 한계를 드러내게 된다. 이곳에서 역사적인 분석방법이라고 하는 것은 제도가 형성된 과정의 특수한 상황을 이해하고 이를 사회적 맥락하에 인식하는 것<sup>8)</sup>을 말한다. 즉, 역사적 분석방법

7) John Ikenberry는 제도를 크게 세 가지 수준에서 이해해야 한다고 본다. 먼저 정부 조직기구의 특성을 그 대상으로 하고, 다음으로 국가구조를 제도의 한 측면으로 이해해야 하며, 끝으로 국가의 규범적 사회질서도 제도로 보아야 한다는 것이다. G. John Ikenberry, "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake & Michael Mastanduno(eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 1988, pp.219-243.

8) 행정이란 문명의 전개과정과 불가분의 관계를 가지며, 문명의 전개과정은 역사적 사실에서 구체화될 뿐만 아니라 이러한 전개과정은 경험적이고 검증된 자료가 될 수 있기 때문이다. Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, (Novato, C.A.: Chandler and Sharp Publishers,

을 통해 장시간에 걸쳐 사회적 맥락하에 형성된 구조적 틀은 사회현상을 설명하기 위한 하나의 독립변수로서 파악한다는 것이다<sup>9)</sup>. 이는

Inc.,1980),pp.1-3. 그러므로 과거의 현상을 관찰함으로써 미래지향적 입장을 강화할 수 있고, 보다 과학성을 체계화할 수 있다고 하겠다. 사회현상은 과거의 원인에 의하여 제약을 받기 때문에 행정학도 그 연구대상인 행정현상을 보다 적절하게 분석하고 이해하기 위해서는 역사적 문헌을 분석하여야 할 필요성이 높다. 현대사회의 정치, 행정, 예산 및 경제등의 여러 제도를 이해하는데 있어서 그러한 제도가 어떠한 조건 아래서 생성되고, 어떠한 변천을 거쳐서 오늘날에 이르렀는가를 파악하는 것은 그 제도가 앞으로 어떻게 변화할 것이며, 혹은 어떻게 개선될 수 있는가 하는 예측과 처방의 가능성을 제공하는 기초가 될 수 있기 때문이다. 이러한 시도는 단순히 과거의 사회현상을 연구하는 입장과는 달리 현재의 문제의식에 비추어 과거를 분석함으로써 역사적 의식을 찾고 미래의 나아갈 방향을 설정 가능하게 하는데 있다. Robert H.Simmers & Eugen P.Dvorin, Public Administration: Values, Policy and Change,(Port Washington,New York: Alfred Publishing Co.,1977),pp.75-114. 이와 관련하여 Mosher가 편저한 다음의 책도 비록 여러 학자들의 논문을 조합해 놓은 것이나 미국행정학의 흐름을 시대순으로 구분함으로써 행정이론과 제도의 변천사를 쉽게 이해할 수 있게 해 준다. Fredrick C.Mosher(ed.), American Public Administration:Past, Present, Future,(Alabama:The University of Alabama Press,1975).:Jay M.Shafritz & Albert C.Hyde,Classics of Public Administration(Moore Publishing Company,Inc.,1978).

9) 역사적 접근이 의미있는 접근방법인 이유는

- 1) 역사적 접근은 행태주의에서 할 수 없었던 제도적 연속성이나 정책결정에 대해 설명을 가능하게 하고 명확하게 해준다. 즉, 시기적으로 장기간에 걸쳐 형성된 제도적 틀에 의해 미시적 수준의 행위가 제도에 의해 영향을 받는 것을 설명해 줄 수 있다
- 2) 역사적 접근은 통치능력, 제도적 제약, 국가형성 등과 같은 새로운 개념을 도입함으로써 기존에 간과되었던 사회현상들을 보다 명확히 분석해 준다.
- 3) 정부내 정책결정을 단순히 행태주의적 현상으로만 보는 것이 아니라 사회적 맥락과 연결시킴으로써 새로운 가설과 이론적 일반화를 가능하게 한다. 따라서 역사적 접근방법을 통해 미시적 수준의 객관적 사실을 제공하는 것만이 아니라 이를 거시적 수준의 보편적 법칙으로 확장시켜 이론으로 승화시킨다는 것이다.
- 4) 역사적 접근을 통해 도출된 이론적 틀을 미시적 수준의 현상에 대해 인과의 논리로 추론해 낸다. 결국 현존하는 제도가 그 사회의 역사적, 문화적 산물로서 형성되어 일정한 기간 변하지 않고 정책결정에 영향을 미치는 주요한 변수로서 작용한다면 그와 같은 제도가 형성된 역사적 맥락을 이해함으로써 현상을 보다 명확히 분석할 수 있다는 것이다. Douglas E. Ashford, "Historical

Krasner가 주장하듯, “어느 한 시기에서의 제도적 양식은 시기 t에서의 종속변수인 동시에 시기 t+1에서의 독립변수가 된다”는 것<sup>10)</sup>과 일맥상 통한다고 볼 수 있는데 이전의 제도적 선택이 이후 행위자의 선택폭을 조건지운다는 점을 강조한 것이다. 아래에서 역사적 제도주의에 대해 보다 구체적으로 살펴보자.

## (2) 역사적 신제도주의의 의의

역사적 제도주의에서 제도란 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”으로 (Hall 1986, 19), “개개인의 동기를 결정하고, 수정하는” 역할을 한다 (March and Olsen 1989, 4) 즉, 제도란 개개인이 타인의 행동에 대해 갖고 있는 기대치에 영향을 끼침으로써 또는 개개인이 타인과 갖는 관계를 정립함으로써 개개의 행위를 구체화할 수 있다. 역사적 제도주의는 합리적 선택 제도주의의 효용극대화라는 가정을 거부하며, 인간이 단순한 경제적 논리보다는 훨씬 더 복잡한 세트의 동기에 의해 영향을 받을 수 있다는 가능성에 주목하고 있다. 인간의 목표나 선호를 분석하는데 있어 사상이나 문화와 같은 개념을 통합하여 본성적으로 복잡다단한 인간의 행위를 설명하고 있다.

역사적 제도주의에서 개인의 행위란 제도적 맥락 안에서 의미가 주어지며 설명되기 때문에 제도적 환경이 인간행위의 동기와 선택에 있어 차지하는 위치가 절대적이다. 이러한 제도적 환경은 역사를 통해 형성되고

---

Context and Policy Studies,” in Douglas E. Ashford(ed.), *History and Context in Comparative Policy*, (Pittsburgh:University of Pittsburgh Press,1992), 염재호, 앞의 논문, 25면 참조.

10) S. D. Krasner, “Sovereignty : An Institutional Perspective,” *Comparative Political Studies*, Vol.21 ,(1988),p.71.

발전하기 때문에 역사적 배경 역시 핵심적 개념이 된다. 또한 행위자들의 의도된 행동에 의해 제도가 다시 '종속변수'로서 영향을 받게 된다. 이렇듯 역사적 제도주의에서는 독립변수와 종속변수로서의 제도의 다면성을 인정한다. 개인의 행위를 설명하는데 있어 다양한 요인의 결합과 그것이 존재하는 제도적 맥락을 강조하기 때문에 동일한 변수들의 결합도 역사적 시점에 따라 다른 결과를 낳을 수도 있다. 그렇기 때문에 시공의 벽을 넘어 모든 사례에 적용가능한 일반화된 이론을 구축하기 보다는 역사적 맥락의 중요성을 강조하며 중범위이론을 추구한다는 특징을 지니고도 있다 (하연섭 2000).

마지막으로 역사적 제도주의에서는 인간행동의 선택에 있어 '선택'이 제도적 맥락에 의해 내성적(endogenous)으로 형성되어 행위자들의 동기에 부합하는 수단을 선택하는데 있어 선별적인 해석을 가능하게 하는 여과기능을 수행한다고 설명하고 있다 (Immergut 1998, 22).

또한 제도는 개인의 행동에 동기를 부여하고 제약하기 때문에 효과적인 제도의 구축은 향후 개인이 부패행위를 유발할 수 있는 동기를 변화시킴으로써 긍정적인 효과도 낳을 수 있다.

제도의 변화를 설명하기 위해 역사적 제도주의의 노력은 Krasner (1984)의 "단절된 균형모형" (punctuated equilibrium)으로 대표되고 있는데 그는 제도변화를 설명하기 위해 "위기"(crisis)의 개념을 도입하고 있다. 제도는 고착적이지만 일련의 위기나 중대한 전환점을 계기로 시스템이 중단되게 되면 이미 존재하는 제도 내에 급격한 변화를 야기하게 되고 새로운 제도가 시작된다고 설명하고 있다. 그는 제도의 고착적 성질 때문에 변화하기가 어렵고 변화를 일으킬 수 있는 유일한 힘은 외적인 위기상황이라고 주장한다. 제도적 고착주의는 Ikenberry에 의해서도 강조되고 있는데 그는 일단 성립된 제도는 변화하기가 어렵고, 변화가 일어난다고 한다면 전쟁이나 경제공황과 같은 위기상황에 간헐적으로 일어나기 쉽다고 주장한다(Ikenberry, 1988: 224).

제도를 통해 정책의 일관성과 예측성에 근거하여 정부의 공신력 (credible commitment)이 신장되면 정책집행에서의 거래비용을 감소 시키게 하여 효율성(efficiency)의 증대효과로 나타난다.

본 연구에서는 이렇듯 역사적 신제도주의 관점에서 경찰의 신뢰행정 구현방안을 모색하고자 한다. 즉, 신제도주의 접근에 기초하여 경찰 신뢰행정 구현을 위한 제도적 방안의 수립과 집행, 집행결과에 대한 성과 평가와 환류체계 작동을 통한 혁신성과 창출이 가능하다고 보고 신뢰행정 구현을 위한 제 방안을 제시토록 한다.

## 2. 새로운 거버넌스와 경찰 신뢰행정에 대한 이론적 검토

### 1) 정부신뢰 및 경찰신뢰의 의의와 선행연구 검토

#### (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 증시되면서 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.

#### (2) 정부신뢰 및 경찰신뢰의 개념정의

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 나뉘어 질 수 있기 때문이다(박통희, 1999; 원숙연, 2001).

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(Cook and Wall, 1980). Rousseau(1998) 등은 신뢰란 '상대방의 의도 혹은 행위에 관한 긍정적인 기대에 기초하여, 자신의 취약가능성을 수용하는 의도를 포함하는 심리적 상태'라고 개념을 집약하고 있다. 이와 비슷하게 Mayer(1995: 712) 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.

한편, 신뢰를 사회적 자본으로 보고 개념접근을 시도하고 있는 바, Coleman(1990)은 사회적 자본이란 개인들간의 신뢰관계에 내재한 것이라고 정의하였으며, Fukuyama(1995)는 민주주의와 자본주의 제도가 제대로 작동하려면 그 기능을 원활하게 해 주는 특정한 문화적 관습인 호혜성, 도덕률, 공동체에 대한 의무, 신뢰 등이 가미되어야 한다고 주장한다. Putnam(1993)은 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.

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 기

구나 제도에 대한 신뢰를 말한다(박병진, 2004: 44). 따라서 일반적인 정부신뢰는 '국민들이 정부에 대해 가지고 있는 정치적 태도' 또는 '정부나 정부행위에 대한 국민의 신뢰'로 정의되나 학자마다 조금씩 다른 정의를 내리고 있다.

이시원(1993)은 정부신뢰를 '정치적 태도로서 인지적 측면, 감정적 측면, 그리고 개개인의 가치기준을 토대로 정부에 대한 판단이나 견해를 가지는 평가적 태도'로 규정한다.

오경민·박홍식(2000)은 '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, 김태룡(2003) 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.

반면, 안희남·송건섭(1999)은 신뢰란 정치적 책임성과 행정적 권위라는 두 가지 상충된 관점에서 생겨난다고 하였다. 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 Tomas(1998)는 신용적 신뢰(fiduciary trust), 상호적 신뢰(mutual trust), 사회적 신뢰(social trust)로 구분하고, 정부신뢰는 사회적 신뢰의 대상이 정부조직이 되었을 때를 말한다고 한다. 이에 비해 Rousseau(1998) 등은 신뢰의 가변성을 주장하면서 신뢰유형을 제재중심신뢰(deterrence-based trust), 계산중심신뢰(calculus-based trust), 관계신뢰(rational trust), 그리고 제도중심신뢰(institution-based trust)로 범주화하였

으며 이러한 신뢰유형은 신뢰관계가 처해있는 맥락과 신뢰객체에 의해서 발생한다. 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 정의(서상용, 1982)하고 있다. 이상원·송건섭(2001)은 경찰신뢰를 신용적 신뢰, 상호적 신뢰, 사회적 신뢰로 나누고, 경찰신뢰에 영향을 미치는 요인으로 공무원의 업무태도 요인, 청렴성 요인, 공익성 요인, 조직의 안전성 요인, 공무원의 희생성 요인, 자질성 요인 등으로 분류하여 조사한 결과 경찰공무원의 신뢰는 주로 경찰관의 업무태도, 경찰관의 자질성, 경찰관의 안전성에 의해 형성되는 것으로 주장하고 있다.

이상의 논의를 토대로 본 연구에서 경찰신뢰는 '경찰조직이나 법제도·규범적 기대 또는 경찰행위에 대하여 국민들이 적극적으로 수용하고 지지하는 태도'로 정의하고자 한다.

### (3) 정부신뢰에 대한 선행연구 검토

지난 1990년대 접어들면서 정부신뢰에 대한 다양한 연구가 제시되고 있는 바, 이들 연구는 대체로 내용적 측면에서 정부신뢰의 중요성에 대한 이론적 논의, 정부신뢰의 개념 구성과 측정에 관한 연구, 그리고 정부신뢰에 영향을 주는 요인에 관한 연구 등 세 가지 방향으로 논의가 전

개되고 있다(오경민·박홍식, 2000).

이를 연구 접근방법을 중심으로 구분하면 크게 정부신뢰의 결정요인을 도출하는 경험적·실증적 연구와, 규범적·기술적 연구로 양분할 수 있다. 연구접근방법을 중심으로 정부신뢰에 대한 연구경향을 보면 다음과 같다. 그리고 최근 새로운 거버넌스적 관점에서 사회자본으로써 부패방지를 중심으로 한 연구가 제시되고 있다.

먼저, 기존 정부 신뢰에 대한 연구는 대부분 조사자가 가설을 검증하고, 자료수집과 분석을 토대로 경험적 일반화를 하는 실증적 연구였다. 특히 정부신뢰의 결정요인 또는 영향요인에 대한 실증적 분석을 토대로 한 논문이 다수를 이루고 있다(박병진, 2004; 안희남·송건섭, 1999; 오경민·박홍식, 2000; 원숙연, 2001; 이헌수, 1999). 그러나 이들 논문에서 신뢰의 결정요인 또는 영향요인들이 신뢰에 대한 개념적 다차원성으로 인해 제각각이어서 정부신뢰의 주요 결정요인이 무엇인지 일반화된 이론을 정립하기는 어려운 실정이다. 예컨대, 이헌수(1999)는 국민과 공무원의 신뢰문제를 통해 종래의 국민과 정부간 신뢰라는 정치적 맥락의 연구에 더하여, 조직에서의 신뢰 연구분야에서 이루어지고 있는 대인간 신뢰 현상을 접목시키고 있다. 그는 신뢰에 대한 영향요인을 신뢰자 요인, 피신뢰자 요인 및 규제 요인으로 나누고 이들 변수들이 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 경험적 분석을 하고 있다. 여기서 다시 신뢰자 요인으로는 인구학적 요인·사회경제적 요인·신뢰성향으로 구분하고, 피신뢰자 요인으로는 능력·성실·공정·호의·규제시행 등을 들고 있다.

한편, 오경민·박홍식(2000)은 정부신뢰 수준의 측정과, 정부신뢰의 개념적 성분 요소로써 피해감수 의지·믿음·순응적 태도, 그리고 신뢰의 두 가지 차원으로 권한남용 자체·대응성·절약·능률·전문적 지식 등 기능적 차원의 신뢰항목과, 윤리적 차원의 신뢰항목으로 도덕성·정

직·청렴 등을 신뢰 구성요소로 제시하고 이상 세 가지 다차원적 척도의 측정을 통해 신뢰수준을 제시하고 있다.

안희남·송건섭(1999)은 행정신뢰의 본질은 무엇이고, 이를 결정하는 영향요인은 무엇인지를 한국적 상황에서 실증적으로 규명하고자 하였다. 원숙연(2001)은 신뢰를 인지, 감정, 행동의 차원으로 구성된 다차원적 개념으로 규정하고 대인간 신뢰 중 정부조직 내 직속부하에 대한 상관의 신뢰를 중심으로 경험적 검증을 시도하고 있다.

이시원(1993)은 정부신뢰를 인구사회학적 요인, 개인심리적 요인, 경제적 상황요인, 정치행정적 요인으로 구분하여 제6공화국의 정부신뢰를 분석한 결과 정치행정적 요인이 가장 중요하다고 하였다. 박병진(2004)은 설문조사를 토대로 공정성과 제재의 확실성간의 관계를 다중회귀분석을 통해 분석한 결과, 공적 신뢰에 영향을 주는 요인으로 국가기구 신뢰, 전문직 신뢰 및 비정부 조직 신뢰를 들고, 국가기구에 대한 신뢰는 보상의 공정성이 보장될 때, 일상범죄보다는 엘리트계층의 비리와 부정에 대한 엄격한 처벌이 강화될 때 높게 나타난다고 주장하고 있다(박병진, 2004).

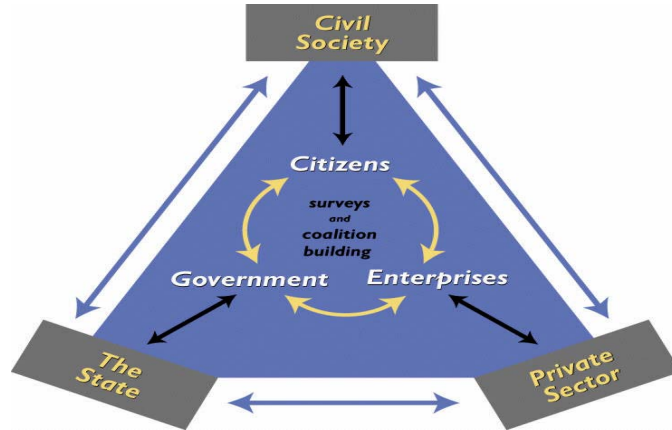
그러나 이들 연구는 신뢰수준의 고저에 따른 조직성과와의 관련성과 단순한 신뢰 영향요인(trust influence factors)에 대한 것으로 국한되어져 있기 때문에 현실성이 약하다. 즉, 이들 연구의 정부신뢰에 미치는 영향은 분석수준과 분석대상에 따라 다양하게 검토되고, 그 결과 역시 매우 상이한 영향요인을 제시하고 있다. 이에 따라 정부신뢰의 결정요인에 대한 일반화 가능한 변수 제시에 실패하고 있고, 정부신뢰 확보를 위한 구체적 내용이나 방안에 대해서는 뚜렷한 방향과 구체적 대안을 제시해 주지 못하고 있다.

## 2) 새로운 거버넌스와 경찰신뢰와의 관계

### (1) 협력적 거버넌스를 통한 경찰행정 추진

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(new governance) 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 네트워크 주체간 조정메카니즘(coordination mechanism)이 새로운 거버넌스의 핵심이라 할 수 있다(Peters, 2000; Pierre, 2000). <그림 1>에서 보듯이 정부·시민사회·민간부문 3주체의 파트너십 형성을 통한 경찰행정 패러다임의 전환이 새로운 거버넌스 시대 하에 요청되는 것이다.

〈그림 1〉 파트너십 형성을 통한 협력적 거버넌스



이는 Kooiman(2000)의 공동 거버넌스(co-governing), 계층제 거버넌스(hierarchical governing), 자기 거버넌스(self-governing)의 거버넌스 유형 분류 중 네트워크·파트너십 등 자발적인 상호작용에 의해 이루어지는 공동 거버넌스를 의미하며, 경찰행정에 있어서 각 네트워크 주체간 상호 조정을 통한 문제 해결을 지향하는 것을 의미한다(이명석, 2002). 아울러 Gray(1989)의 ‘어느 당사자도 혼자서 해결할 수 없는 문제를 해결하기 위하여 둘 이상의 이해당사자의 협의에 의하여 이루어가는 통치과정’인 협동 거버넌스와 유사한 의미라고 할 수 있다.

요컨대, 본 논문에서 경찰신뢰 구축을 위해서는 Rhodes(1996, 2000)가 분류한 새로운 거버넌스 유형 중 신공공관리론과 자유민주주의의 이념을 결합한 ‘좋은 거버넌스(good governance)’구축이 추진되어야 한다는 입장을 취하고자 한다<sup>11)</sup>. 좋은 거버넌스란 능률적인 공공

11) Rhodes(2000)는 기업 또는 국가의 감사, 투명성, 정보공개 등의 절차를 강조하는 ‘기업지배구조(corporate governance)’와 ‘좋은 거버넌스(good governance)’, 민

서비스, 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(Leftwich, 1993: 610; Rhodes, 1996: 656).

Leftwich(1993)는 좋은 거버넌스를 체계적·정치적·행정적 요소로 구분하고 있다. 거버넌스의 체계적 요소란 정부보다 광범위한 의미로 내외부적인 정치경제적 권력의 배분을 포함하는 의미로 사용하는 것이고, 정치적 요소는 국가가 민주적 수단으로부터 도출된 정당성과 권위를 사용하는 것을 말하고, 행정적 요소는 공공서비스에 대한 책임성을 확보하기 위해 공공부문에 경쟁과 시장원리를 도입하고 공기업의 민영화, 행정개혁, 분권화, 비정부 조직의 참여 확대를 통한 공공서비스 생산과 공급주체의 다양화 등을 포함하는 세계은행(World Bank)의 권고사항과 일치한다(Williams et al, 1994: 87). 요컨대, 좋은 거버넌스는 신공공관리와의 결합을 통해 자유민주주의를 옹호하는 것이다(Rhodes, 1996: 656)

즉, 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 확보하고 치안서비스가 사회적 자본을 축적하는 데 기여해야 함을 의미한다.

---

간경영기법에 의한 정부관료제 관리효율성 제고를 강조하는 '신공공관리론(New Public Management)', 정부·시민사회·시장 간의 경계변화를 강조하는 '신정치경제(new political economy)', 단일권력 중심의 부재를 강조하는 '국제적 상호관계(international interdependence)'와 '사회-사이버네틱 체계(socio-cybernetic system)', 그리고 '네트워크(network)' 등의 7가지 정의를 제시하고 있다(이명석, 2002).

## (2) 좋은 거버넌스와 경찰조직의 신뢰행정 구현

‘좋은 거버넌스’는 국가발전을 위한 기본적 요구사항이다. 신뢰는 통제의 중요한 메카니즘으로 인식되어지고 있으며 주인-대리인 이론(principal-agent theory)과 거래비용이론에 대한 대응책으로 기능하기도 하며, 관리적 믿음과 조직관리 철학의 중요 요소로서 인식되기도 한다.(김양호, 2003).

조직에서의 신뢰는 조직이라는 공동체(community)를 유지하고 성장시키는 기초가 되는 것으로서 조직의 성과(organizational performance)를 촉진하는 역할을 수행한다. 또한 조직구성원간의 신뢰적 수준(trust level)이 높을수록 조직의 목표를 달성하기 위해서 행사하는 권한을 자발적이고 적극적으로 수용함으로서 자율적으로 직무를 수행하게 된다(김양호, 2003). 즉, 조직 차원의 신뢰는 조직효율성과 장기적 생존능력을 위한 필수요건이며, 또한 신뢰는 조직과 그들 구성원에게 아주 많은 이점을 제공한다(Kramer, 1999).

예컨대, Rousseau 등(1998)은 조직 내에서의 신뢰의 중요성을 구성원 및 집단간 협력적 행동을 가능하게 하며, 네트워크 조직과 같은 새로운 조직구조에의 적응을 촉진하며, 조직 내 갈등을 감소시키고, 거래비용을 감소시키며, 유동적 조직의 형성을 신속하게 하고, 위기에 효율적으로 대처할 수 있게 한다고 주장하였다(Rousseau, 1998). 아울러, 오늘날 정부불신에 대한 위기 고조를 극복하고 정부신뢰 회복(restore trust in government)을 위해 정부 사업에 대한 성과측정과 평가를 통해 정부 책임성(accountability) 확보가 필요하다고 주장되기도 한다.(Halachmi, 2002).

결국, 새로운 거버넌스 시대에 경찰조직의 신뢰 회복을 위해서는 치안행정의 생산성 제고를 비롯하여 투명성·책임성 확보가 가장 중요한 최우선 정책순위를 갖는다고 할 수 있다. 특히, 경찰행정의 투명성은 시

민들이 치안서비스를 공정하게 대우받고 있다는 것을 신뢰하는데 도움을 주며, 책임성은 치안정책의 실패를 바로잡고 경찰서비스가 국민의 기대에 충족된다는 것을 확신시킨다. 즉, 높은 투명성은 부패나 부정행위(wrongdoing)의 포착 가능성을 증대시켜 경찰에 대한 사회적 신뢰를 증진시킬 수 있는 것이다(Bac, 2001: 87-95).

따라서 경찰신뢰 구축을 위해서는 좋은 거버넌스의 증진을 통해 효과적으로 달성할 수 있다는 것을 알 수 있다. 이런 의미에서 투명성·책임성·공정성 구현을 통한 신뢰라는 사회적 자본은 좋은 거버넌스를 구축하는 데 필수적이다(Rhodes, 2000; 김태룡; 2003: 14).

한편 신뢰를 형성하는 요인에 대해 살펴보면 Mayer(1995: 718) 등은 여러 학자들의 신뢰가치 결정요인들을 분석한 결과, 공통적인 신뢰가치 요인으로 전문성(능력), 개방성, 성실성, 일관성, 배려 등이 포함된 것으로 나타났다. 전문성(ability)이란 어느 특정 영역 내에서 한 집단으로 하여금 영향력을 가지도록 할 수 있는 기술과 역량 그리고 특성들의 집합체이다. 성실성(integrity)은 정직하고 진실함을 의미하는 것으로 규범준수, 원칙 수용 등을 포함하는 요인이다. 배려(benevolence)는 어떠한 호의적인 일을 하기 원한다고 하는 것으로 피신뢰자가 신뢰자에 대해서 가지고 있는 애착을 의미한다. 개방성(openness)은 상대에게 진실한 정보를 제공하는 것을 의미하며 상호 비밀을 소유하지 않고 대화하는 것을 의미한다. 일관성(reliability)은 시종일관 변함이 없음을 의미하는 것으로 예측가능성과도 관련되며 명시적이든 묵시적이든 약속을 이행하는 것과 관련된다(김양호, 2003: 23-24).

따라서 경찰신뢰를 증진시키기 위해서는 위의 신뢰가치를 경찰 차원에서 실현하여 국민들의 기대와 믿음을 획득할 때 구현 가능한 것이라 할 수 있다.

이 점에서 경찰의 신뢰행정은 경찰발전의 핵심적인 결정요인이 된다

고 할 수 있으며, 이는 새로운 거버넌스 시대에 경찰신뢰 구축을 위한 다양한 제도적 수단을 통해 가능한 것이다.

### 3) 경찰 거버넌스(police governance)의 주요내용

앞서 살펴본 바와 같이 최근 대두되고 있는 거버넌스의 개념은 공·사 조직의 경계가 무너지짐에 따라 나타난 상호협력적인 조정양식을 의미하는 것으로, 국가·시장·시민사회간의 수평적 네트워크의 구축과 파트너십을 통한 새로운 협력양식이라고 볼 때, 투명성을 통한 신뢰라는 사회적 자본은 좋은 거버넌스(good governance)를 구축하는데 필수적이다.

한편, 수직적·폐쇄적 신뢰체계를 뛰어 넘은 신뢰체계로 설명되는 사회적 자본(social capital)은 신뢰·규범·연결망 등과 같은 사회조직과 관련된 것으로서, 집단행동의 딜레마를 해결하고 사회구성원의 상호이익을 위해 조정과 협력을 가능하게 한다<sup>12)</sup>. 따라서 사회적 자본은 시민사회의 성숙과 밀접한 관계가 있는데, 이는 성숙한 시민사회에서 주민참여의 규범이 형성되며 효과적인 정부를 위한 선행조건이기 때문이다. 이에 따라 사회적 자본으로서 좋은 거버넌스를 구축하기 위해 신뢰체계 형성이 필수적인 것이다.

따라서 사회전체의 신뢰 회복을 위하여 우선 정부가 국민의 신뢰를 회복해야 하며 이를 위한 방안을 도출할 필요가 절실하다. 한국 경찰 또

12) 이는 사회자본이론과 거버넌스이론에 의해 이론적 근거를 제공받고 있는 바, 사회자본 이론에 따르면 시민공동체(civic community)의 건전한 가치를 민주주의와 사회발전을 위한 사회적 자본으로 파악하는 이론으로서, 다양한 자발적 결사체 활동을 통해 형성된 신뢰와 참여적 규범, 협력적 네트워크를 사회 자본으로 규정하면서, 자발적 결사체는 신뢰, 참여, 협력적 네트워크를 학습시키는 주요한 사회적 자산임을 강조한다.

한 대내·외적으로 새로운 패러다임의 전환이라는 시대적 조류에 적응해야 하는 상황에 직면해 있다. 요컨대, 이제 새로운 거버넌스적 시각에서 경찰행정과 치안정책의 패러다임 전환이 이루어져야 한다.

이 같은 시대적 상황을 반영하여 최근 자유민주주의사회에서는 '법에 의한 지배(rule of law)'와 '좋은 거버넌스(good governance)'를 강조하고 이 일환으로 '경찰 책무성(police accountability)'을 다각적인 의미에서 중시하고 있다(Eugene McLaughlin, 2007: 172-196). 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>13)</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(조철욱, 2003: 293)<sup>14)</sup>.

영국에서는 경찰 책무성을 내부와 외부요소로 구분하고 있는 바, 전자는 조직정책, 보고체계, 윤리기준과 행동강령, 조직문화(cultural ethos), 점검·평가메커니즘(appraisal mechanism), 교육훈련규칙, 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, 언론미

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

14) 조철욱, 2003. 「경찰행정론」. 서울: 대영문화사.

디어 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.

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>15)</sup>.

---

15) 본 연구에서는 경찰 부패를 '경찰관이 그 지위와 권한을 남용하거나 관계 법령을 일탈하여 사적인 이익을 도모하는 행위 또는 불법부당하게 사건을 은폐·묵인·축소하거나 특정인에게 유리하도록 편파적으로 사용하는 행위'로 정의하도록 한다(이상수, 2004a).

### 3. 고객만족행정과 신뢰행정<sup>16)</sup>

여기서는 고객만족행정에서 신뢰행정으로의 전환 필요성에 대해 논하도록 한다(이상수, 2006c: 170-179).

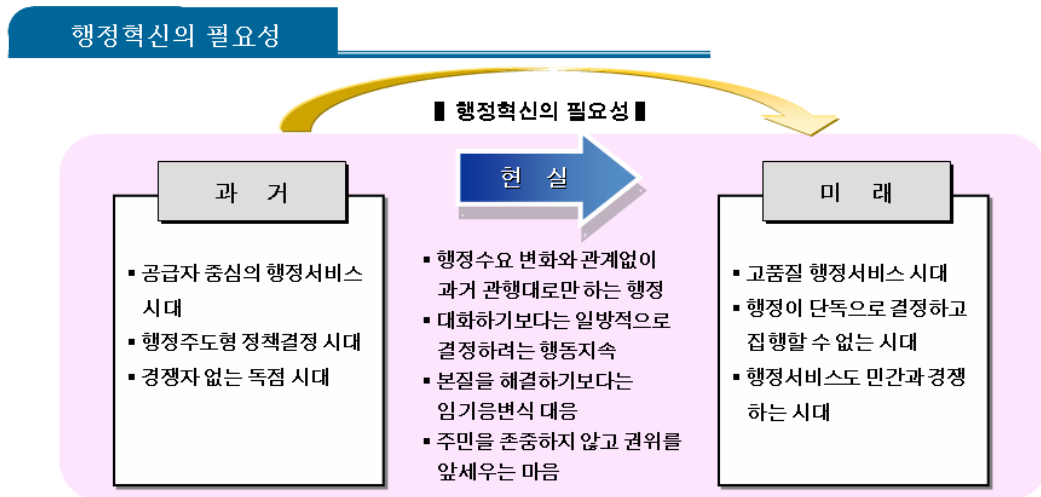
#### 1) 참여정부 정부혁신의 의의

참여정부 출범 이후 행정환경의 급변으로 주민행정수요의 복잡·다양성과 행정 서비스에 대한 기대수준이 높아지면서 행정에 대한 불신과 불만이 고조되고 있는 실정을 감안하여 서비스수혜자인 국민의 만족을 극대화하기 위해 고객만족(CS: Customer Satisfaction)행정을 도입하는 데 역점을 두고 추진되었다. 이는 행정의 패러다임을 고객관점으로 전환코자 하는 것으로 고객의 니즈(Needs)를 적극 수렴하여 고객의 기대수준을 충족시켜줄 수 있도록 고객관점에서 행정서비스를 획기적으로 개선하는 총체적 혁신활동을 의미한다. 즉, 정책의 목표달성을 위해 혁신역량 강화 및 지속가능한 혁신시스템 구축으로 행정혁신을 통한 고객만족도 제고에 박차를 가하는 것으로 요약된다.

---

16) 이하의 내용은 이상수. (2006c). 『행정자치부 중장기 청렴도 제고방안』. 행정자치부, 2006. 9. 170-179의 내용을 요약·정리한 것임.

〈그림 2〉 행정혁신의 필요성과 의미

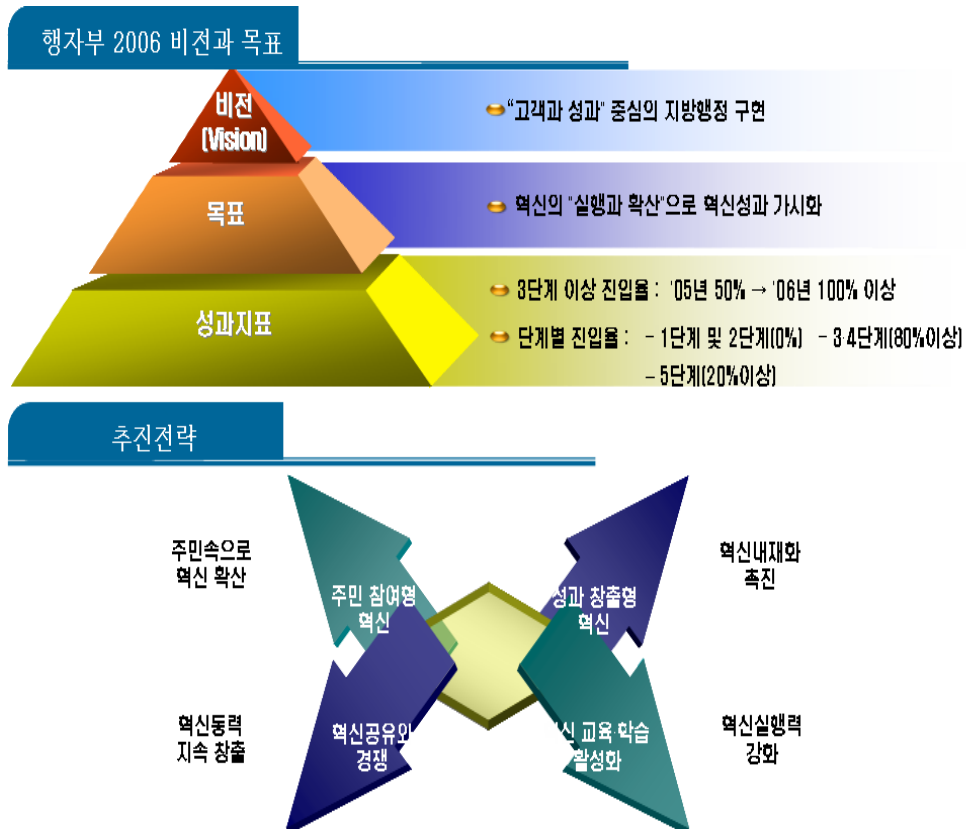


**행정혁신의 의미**



- 행정서비스를 창출하는데 효율적인 방법과 주민의 요구에 효과적으로 반응할 수 있는 전략을 모색하는 과정
- 기업가 정신과 민간 경영관리 기법을 지방자치단체의 업무에 도입하여 행정서비스의 질을 높이기 위한 활동
- 지방자치 전반에 걸쳐 관리개선을 통해 지역의 경쟁력 강화 및 행정서비스에 대한 주민의 만족과 행정신뢰를 높이기 위한 총체적 활동
- 지방정부의 비효율성, 지방재정 취약성, 정책성과에 대한 지방자치단체장의 비책임성, 지방자치단체간 비경쟁성, 공공서비스에 대한 고객선택권의 제한 등을 개선하여
- 지방행정의 효율성과 민주성을 제고하기 위한 활동
- 결국, 지방행정혁신이란 새로운 행정관행을 지방행정 내에 성공적으로 정착시키는 것을 의미

〈그림 3〉 참여정부 행정혁신의 비전과 추진전략



이와 함께 혁신주무부처인 행정자치부에서는 전 공공기관에서 고객만족 행정을 추진하는데 도움이 될 수 있는 ‘고객만족 행정혁신 모델’을 개발하고 모델 실행 기본 매뉴얼을 발간하여 고객만족 행정 추진 확산에 나서고 있다. 이는 공공서비스에 대한 고객의 기대와 요구가 커지고, 고객중심적인 행정의 모습으로 행정 패러다임이 변화하고 있는 상황에서 조직관리가 예측 가능하고 신속·공정하게 처리될 수 있도록 행정환경과 고객의 변화에 중점을 두고 공공서비스의 추진 방향을 제시하고자 하는



을 맞춘 것으로 결국 혁신성과를 창출하자는 것이다. 다만 일하는 프로세스의 혁신을 고객인 국민 관점에서 추진하고, 국민중심의 만족도 측정을 정기적으로 진단·분석하여 이 결과를 다시 행정프로세스에 환류시켜 실제로 주민이 체감할 수 있는 혁신성과를 창출코자 하는 것이다. 이를 위한 수단으로 균형성과표(Balanced Score Card)와 6시그마 등 행정에 경영관리기법의 도입, 그리고 정보전략계획과 행정업무처리절차의 재설계(ISP/BPR) 등에 중앙행정기관·지방자치단체 구분없이 열을 올리고 있는 상황이다. 이들 도구들은 단지 행정처리절차의 개선과 그 결과의 향상에 주로 기여할 뿐 지방행정에 대한 국민들의 신뢰 확보를 보장해 주지는 못한다.

따라서 차제에 현 단계 행정의 좌표와 지향점이 제대로 설정되어 있는 것인지 꼼꼼하게 진단해 볼 필요가 있다. 고객만족행정은 성과와 고객중심 행정을 위한 정부혁신의 틀을 마련하기 위해 정부조직·인력운영을 통제·계층제 중심에서 자율·성과·고객지향으로 전환하는 것으로 대표적으로 본부와 팀제 확산이다. 또한 성과에 대한 진단·평가를 통해 경쟁을 유도하고 혁신 수준의 향상을 목표로 한다.

### 3) 행정혁신의 목표와 실현 가능성

그렇다면 혁신의 끝은 어디인가?

행정 혁신의 추진 결과, 고객만족행정이 온전하게 달성가능할 것인가? 도식적으로 보면 국민만족도 점검·평가결과를 반영하여 혁신추진에 반영한다는 측면에서 행정의 대응성·적실성 향상에는 기여할 가능성이 높다. 하지만 고객만족행정은 다분히 가시적 성과창출에 일차 목표가 있다.

특히 그 추진과정에서 공정하고 합리적인 인력관리체제의 부족, 성과

와 보상의 연계 부족, 또는 혁신 공감대 부족이 존재할 경우 고객접점이 주로 이루어지는 일선 민원부서에서는 단순히 성과평가를 통한 인센티브제나 페널티제(incentive or penalty system) 이상의 효과를 기대하기 힘든 경우가 현실적으로 왕왕 발생하기 쉽다.

실사 고객만족행정 구현이란 정책목표가 어느 정도 실현가능하다 할지라도 개별 정책이나 사업추진과정에서는 담당공무원의 가시적 실적과 성과거양을 위해 행정이 추구하는 궁극적 가치인 공익(public interest)은 부차적인 목표로 전락하거나 다양한 차원과 내용의 갈등관리·해소를 하는 과정에서 우선순위가 뒤쳐질 가능성이 없지 않다. 예를 들어 중앙과 지방간·지방정부간 갈등과, 지역이기주의로 인한 혐오갈등인 님비즘(NIMBYISM)과 선호갈등인 핼피즘(PIMBYISM) 등의 사례에서 어렵잖게 찾아볼 수 있다.

즉, 공공재(public goods)를 지나치게 민간재(private goods)화하는 현재의 정부혁신은 궁극적으로 국민의 신뢰를 확보하는 데 소홀해 질 수 있다는 점을 경계해야 한다.

따라서 고객만족행정보다는 신뢰행정 구현이 정부 행정이 추구해야 할 보다 바람직한 지향점이라고 본다. 신뢰행정이란 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. 요컨대 공공기관에 대한 신뢰행정은 정부기관을 대상으로 하여 행정행위나 법제도 뿐만아니라 시민들이 행정기관이 어떻게 운영되어야 하는가의 규범적 기대에 따라 운영되고 있다고 생각하는 신념을 의미한다고 할 수 있다. 또한 새로운 거버넌스(new governance)의 확산으로 인해 정부기관의 역할, 운영체제, 사회문제 해결방식 등에 있어서 근본적인 시각의 변화를 중심으로 한 새로운 패러다임의 대두와도 연계된다.

다시 말해 신뢰행정 구현은 행정정보 공개의 확대와 행정의 투명성·공정성 강화, 정책의 일관성 증대, 행정책임성 강화, 행정통제의 실효성 확보와 이 일환으로 자체감사의 역량 강화 등이 요청된다. 물론 이들 요소는 고객만족행정을 구현하기 위한 선결조건이 되기도 한다.

하지만 양자가 구성내용의 모든 부분에서 일치하는 것은 아니다. 즉, 행정혁신의 미래상은 단순히 국민들로부터 만족을 얻는 수준에 머물러서는 안된다. 한 걸음 더 도약하여 정책이해관계자들과 국민들로부터 신뢰를 받을 수 있는 신뢰행정이 궁극적으로 지향해야 될 정부기관 행정의 미래상이 아닐까! 이 점에서 고객만족행정이 신뢰행정 구현과 현실적으로 얼마나 부합하는지 면밀한 검토를 거쳐 필요한 경우 정책목표와 주요 정책 추진계획의 방향수정이 요청되는 바이다.

#### 4) 경찰신뢰체계 구축 방향: 투명성 제고

경찰신뢰체계 구축을 위해서는 무엇보다 경찰청렴시스템(Police Integrity System)을 구축하여 경찰행정의 투명성을 제고시켜야 한다. 투명성(transparency)은 정보의 흐름의 공개로서 정부내면(구조, 과정, 내용 등)을 시민들이 속속들이 들여다 볼 수 있는 ‘공개적, 장막이 없는, 명료한, 정직한, 숨김없는’ 조건이나 상태를 의미한다. 정치·행정 분야에서의 투명성은 국민의 알 권리, 공공부문 책임성 논의와 관련한 정보공개, 접근성, ‘열린 정부’, 공개성 등의 표현이 투명성 개념으로 발전, 수렴되고 있다.

따라서 경찰의 “투명성” 제고가 핵심 가치로 설정되어 추진될 때, 경찰에 대한 국민적 신뢰형성의 기반이 마련된다. 즉, 치안정책 과정과 성과가 투명할수록 국민들의 경찰신뢰도는 높아질 것이다. 신뢰받는 경찰상 정립을 위해서는 정책과정이 민주적이고 투명해야 하며 국민이 원하

는 기대 수준에 맞추어 문제를 해결할 수 있는 역량있는 경찰조직으로 개혁되어야 한다. 이를 위해 새로운 개혁환경 변화를 고려한 지속적인 개혁체제를 구축해야 한다.

### Ⅲ. 경찰 신뢰상 구현을 위한 정책의 현황 분석

#### 1. 치안환경의 변화와 패러다임 변화의 기본방향

##### 1) 치안환경의 변화

최근 치안환경의 변화와 주요 현안은 다음과 같다.

첫째, 과학기술 발달, 개방화 등 급속한 사회변동에 따른 치안수요의 양적·질적 변화로 인해 경찰의 역할이 증대하고 있다.

둘째, 지식정보화 시대를 맞이하여 범죄수법 등이 정보통신시스템을 통해 급속히 확산되고 그 양상도 초스피드화·상시화·지능화되고 있다.

셋째, 전 세계적으로 테러가 확산되고 재난·사고 등 위험요인이 증가하는 한편 사회병리 현상으로 치안문제의 복잡성이 가중되고 있다.

넷째, 이념·계층·지역·직역(職域)간 사회적 갈등이 고조되고 국가정책과 국책사업 등을 둘러싼 사회적 긴장과 대립이 지속되고 있어 이에 대한 적극적·능동적인 치안수요가 요구되고 있다.

다섯째, 자치경찰제가 지난 2005년 제주특별자치도에 시범 실시되고 향후 전면 실시를 앞두고 있어 기존 경찰조직과 경찰활동에 커다란 변화가 예고되고 있다. 현재 자치경찰의 권한은 경찰관직무집행법에 의해 국가경찰에 준하는 권한을 행사하며 주민생활과 직결되는 식품·위생·환경 등 법규 위반사범을 직접 수사할 수 있고 기초질서 및 교통법규 위반사범을 단속 등 17종의 '특별사법경찰업무'를 수행하는 법집행 기관으로써 권한을 가지고 있다. 이에 따라 경찰활동에 있어서도 지역사회 중심의 치안활동에 대한 수요가 폭증할 것으로 예상된다. 즉, 경찰활동에 시민

참여가 확대될 가능성이 높고, 지역치안 수요를 경찰과 시민간 동반자적 협조관계에 기초하여 치안서비스가 제공될 가능성이 높다. 따라서 향후 지역사회와 공동 안전에 대한 시민참여 방안을 구체적으로 강구해야될 필요성이 요청되는 것이다.

## 2) 새로운 치안행정 패러다임 변화의 기본방향

이 같이 급변하는 상황을 맞이하여 치안과 경찰행정의 패러다임 또한 재정립이 요구되고 있으며 그 대강의 변화의 방향은 기존 치안서비스가 공급자 위주에서 수요자 중심으로 전환되어야 한다는 점이다. 구체적으로는 다음과 같다<sup>17)</sup>.

첫째, 규제와 단속의 중시로부터 보호와 봉사 중시로,

둘째, 획일적·일방적 치안서비스 제공에서 맞춤형·국민참여형 치안서비스 제공으로,

셋째, 베푸는 입장에서의 친절을 고객의 기대를 넘어서는 감동행정 구현으로,

넷째, 권위적·독점적·일방적 행정에서 인본주의적·경쟁적 쌍방향 행정으로의 전환이 시급히 요청되고 있는 것이다(경찰청, 2007).

이를 실현시키기 위해서는 기존의 획일적·일방적 치안서비스 제공 개념으로부터 탈피하여 본격적인 서비스 경쟁체제로 돌입해야 한다. 이미 사설경호업체의 민간안전서비스 제공 범위가 점증하고 있는 상황에서 경찰 치안서비스가 경쟁우위를 확보하기 위해서는 수요자인 고객의 입장에서 치안서비스의 내용이 결정되고 고객요구에 민감하게 반응하는 방향

17) 경찰청. (2007a). 「성과관리 전략계획」. 2006. 12.을 요약 기술함.

으로 경찰행정과 치안서비스 제공이 구체화되어야 하는 것이다.

또한 지방화·분권화의 진전으로 정책과정에 지역특성과 주민정서를 반영할 수 있도록 다양한 참여의 기제와 통로를 필요로 한다. 이를 통해 전문가적인 실력을 갖춘 믿음직한 경찰로서 국민의 요구에 부응하는 안전한 나라 실현이 사명으로 대두되고 있는 것이다.

이 같은 시대적 요청에 대응하기 위한 경찰조직의 향후 정책방향은 다음과 같이 추진되어야 할 것이다.

첫째, '믿음직한 경찰 안전한 나라'를 구현하기 위해 법집행에 대한 국민신뢰를 바탕으로 대립과 갈등을 극복하고 법과 원칙이 확고히 지켜지는 성숙한 민주질서 확립이 요청된다.

둘째, 인권가치를 최우선으로 실현하고 권력기관이 아닌 서비스 기관에 걸맞게 고객감동을 창출하는 고품격 봉사치안 구현을 위해 인권경찰 내재화, 사회적 약자 보호활동, 맞춤형 고객관리체계 등이 요청된다.

셋째, 경찰특성과 강점에 기초한 차별화된 전략으로 변화대응력과 치안경쟁력을 높일 수 있도록 창의적 조직혁신 추진이 체질화·생활화되어야 할 것이다<sup>18)</sup>.

넷째, 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 것 뿐만 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 제고방

18) 이상 세 가지 정책방향은 이미 2007년 경찰청 '성과관리 시행계획'에 설정되어 있다(경찰청, 2007b).

향으로 전환되는 것이 바람직하다.

다섯째, 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.

여섯째, 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.

## 2. 경찰 신뢰상 구현을 위한 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 개혁목표 달성을 위한 구체적인 전략은 경찰조직내·외부로 구분하여 추진되었다. 경찰조직내부는 조직관리분야의 개혁전략에 초점을 맞추었고, 외부의 개혁전략은 경찰과 국민과의 관계 개선을 위한 치안활동분야와 대민서비스분야로 구분되어 추진되었다.

참여정부 출범 이후에는 고객만족행정과 성과관리를 강력하게 추진해 오고 있다. 참여정부 혁신의 중점은 업무프로세스의 개선과 지속적·체계적인 혁신기반 구축을 토대로 혁신문화를 형성하여 중장기적인 시계(視界)에서 정책품질과 행정서비스 향상을 통해 고객만족을 극대화하고자 하였다고 할 수 있다. 특히 참여정부 정부혁신의 추진은 정부주도의 일방적인 개혁이 아니라 국정운영의 모든 주체들이 실질적으로 참여하는 협력적 거버넌스 개혁을 강조하고 있다.

참여정부의 경찰청 역시 '06년 혁신의 주요성파로 치안서비스의 패러다임을 고객중심으로 전환하기 위해 경찰청행정에 '고객만족' 가치를 도입하고 이를 추진할 고객만족 전담부서 설치, 즉일조사제·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.

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.

특히, 현장과 고객중심의 치안서비스 정착·고도화 전략의 일환으로 고객만족 모니터센터를 설치하여 정기적인 수요자 점검을 통해 정책별 보완점 분석 후 관계부서에 환류하여 개선조치하고 이 반영도에 대해 성과평가를 실시하는 한편, 현직 경찰관의 직무만족도 조사를 실시하고 있다.

아울러 새로운 거버넌스(new governance) 시대를 맞이하여 기존 경찰청의 독점적·폐쇄적인 치안서비스 제공과 그 성과평가를 하던 것로부터 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 성과관리 시스템을 구축·추진 중이다.

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 정책 인지도·이해도 및 경찰이미지 제고, 범조직적인「3S(Speed, Simple, Soft)」운동을 전개하여 업무효율성 제고 및 조직문화 혁신을 추진하였다. 이를 위한 분기별 세부추진계획은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 2006년도 신뢰(信賴) 경찰상 구현을 위한 세부 추진계획

과제명	추진계획		비고		
행과제명	국민기대에 부응하는 신뢰 경찰상 구현				
‘청렴물결’ 운동으로 청신한 직무풍토 조성	1/4분기	○화상회의 개최	○주관 -감찰담당관		
		○자체사고 방지대책 수립			
		○지휘관 청렴서약			
		○음주운전 근절방안 공모			
	2/4분기	○전국 순회 토론회			
		○청렴 결의대회 및 행동강령 바로알기 캠페인			
		○부패방지 가이드 발간			
	3/4분기	○청렴동아리 활성화			
		○반부패 유공자 포상			
	4/4분기	○지휘관 청렴서약			
		○휴가철 행동강령 준수 캠페인			
		○추석절 행동강령 준수 캠페인			
○반부패 수기 등 공모					
		○청렴 경찰인 선발			
감찰(사)요원 전문성 강화 및 정책감사 활성화	1/4분기	○감찰(사)요원 심사제 추진	○주관 -감사관		
		○일하는 분위기 조성을 위한 특별감찰·감사			
		○정기감사 1회			
	2/4분기	○시민감사위원회 개최			
		○정기감사 5회			
	3/4분기	○시민감사위원회 개최			
		○정기감사 2회			
	4/4분기	○취약분야 특별감찰·감사			
		○시민감사위원회 개최			
		○정기감사 3회			
				○시민감사위원회 개최	
	전략적 홍보 활동을 통한 정책효과 제고	1/4분기		○영상홍보 지원관리팀 구성	○주관 -홍보관리관
○KTV와 정기뉴스 제작·방송 계약					
○영어뉴스 제작 계약 및 전문 아나운서 선발					
2/4분기		○작가·PD·영화제작자 초청 간담회			
		○경찰관 및 일반인 대상 「경찰뉴스 명예기자」 선발·운영			
3/4분기		○영상물 제작 관련 매뉴얼 작성			
		○2006 홍보영상물 제작			
4/4분기		○뉴스사이트 개편			
		○뉴스사이트 연계 사이버경찰청 개편 추진			
		○메스미디어·인터넷 광고			
		○경찰의날 홍보영상물 방송 추진			
			○추진실적 분석·평가		
업무생산성 제고를 위한 「3S운동」추진	1/4분기	○「3S운동 추진 기본계획」수립·하달	○주관 -경찰혁신팀		
	2/4분기	○관서별 3S 실천과제 선정			
	4/4분기	○3S 운동 추진실적 평가 3회			

한편, 2007년 신뢰(信賴) 경찰상 구현을 위한 주요 내용은 다음과 같다(경찰청, 2007b).

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.

즉, 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 3>과 같은 세부계획이 추진되었다.

〈표 3〉 2007년도 신뢰(信賴) 경찰상 구현을 위한 세부 추진계획

과제명	추진계획		비고
이행과제명 성과목표	국민기대에 부응하는 신뢰 경찰상 구현		
업무처리 의 투명성 확보	사건관리 및 통지체계 확립  업무처리 기준의 명확화	<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, 범죄첩보 접수·진행 자동관리</li> <li>○ 직무집행의 명확한 기준 및 근거 마련, 제약요인 개선</li> <li>○ 업무분야별 매뉴얼 추가 발간 및 매뉴얼 관리시스템 드를 활용한 일처리 정착 도모</li> <li>○ 정보공개관련 절차 및 기간준수</li> </ul>	○ 주관  -감사관
경찰의 청렴성 제고	청렴도 제고를 위한 내부 자정분위 기 확산  내부감찰 · 감사역 량 및 활 동 강 화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신임과정 및 각급 직무교육 과정에 의무적으로 청렴성 제고를 위한 반부패 윤리교육 실시(연중)</li> <li>○ 청렴물결 운동 지속 추진, 내부적 자정풍토 정착(지휘관 청렴서약제, 청렴동아리, 사이버 자정운동방, 현장 의견 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> <li>○ 취약분야 테마위주의 감찰(사) 활동 -취약분야 중심의 선택적·목표지향적 감사 -정책감사로 근원적 문제점 분석 및 개선 -비리행위자 총원제한 등 인사상 불이익강구</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	전략적 홍보활동 전개  경찰과거사 진상규명 적극추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 홍보역량 및 대응활동 강화</li> <li>○ 온라인 홍보·현장홍보 활성화 -웹사이트 및 PCRМ운영 활성화를 통한 홍보강화 -UCC를 활용한 경찰이미지 홍보</li> <li>○ 위원회 운영활성화</li> <li>○ 진상규명 조사활동 강화 및 발표</li> </ul>	○ 주관  -홍보관리관

## 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 국가청렴위원회의 '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 감소하고는 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(이상수, 2004a).

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(이상수, 2004b).

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(이상수, 2004a).

특히 제도적 접근을 통한 근원적인 경찰 신뢰행정 구현을 위한 방안 추진은 미흡한 것으로 평가된다. Krasner(1984)의 “단절된 균형모형”(punctuated equilibrium)이 제시하듯이 기존 경찰내부의 관행적 부패구조를 단절시키기 위해서는 단편적·임시방편적·대증적 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

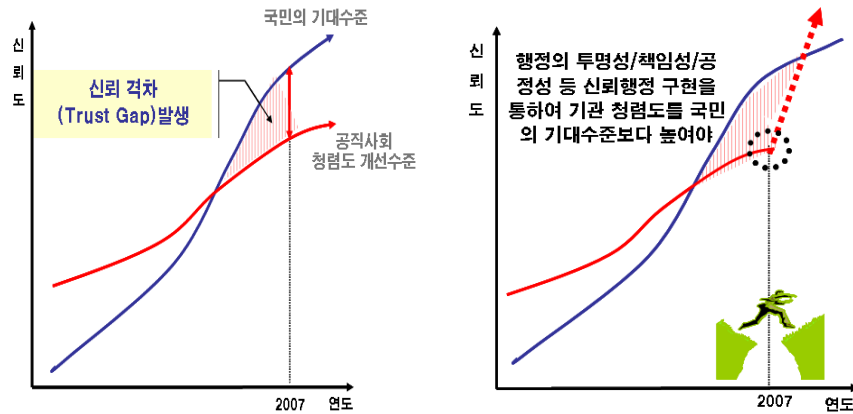
### 1. 경찰 신뢰행정 구현을 위한 기본방향

#### 1) 경찰 신뢰격차와 신뢰도 향상을 위한 기본방향

현재, 일반국민은 공직부문이 부패되어 있기 때문에 전반적으로 사회 자체도 부패해 있다고 인식하고 있다. 특히 경찰청의 청렴도 수준은 '06년 국가청렴위원회의 공공기관 청렴도 조사에서 10점 만점에 8.35점을 기록(전년대비 -0.13점)하여 청단위 기관 14개 중 13위를 기록하고 있는 실정이다.

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 기대 수준에 맞추어 문제를 해결할 수 있는 역량있는 경찰로 혁신되어야 한다.



〈그림 5〉 신뢰격차와 경찰 신뢰도 향상전략

'07년 치안고객만족도조사 결과에서도 일반국민과 정책고객들의 경찰 신뢰행정구축에 대한 강한 요청을 얻을 수 있다. 치안고객만족도조사 결과, 개선사항에 대한 의견으로 경찰관 태도와 관련하여 친절한 태도와 봉사정신 함양, 권위의식 타파, 국민들을 대하는 민주적 태도, 원칙 준수와 적극적인 업무 태도, 투명하고 공정한 업무 처리, 경찰의 사회적 책임 강화, 경찰 행정의 객관성과 투명성, 경찰관의 청렴성 유지 및 강화, 경찰관들의 청렴성과 투명성, 경찰관의 본분 유지와 적극적인 업무 태도, 국민들로부터의 신뢰, 내부 감시제 강화, 직권남용 금지 등이 요구되고 있다. 이들 개선 요망사항은 대체로 경찰의 투명성과 책무성, 업무처리의 공정성 등 신뢰행정을 요구하고 있는 것이다(경찰청, 2007c). 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, 경찰 신뢰행정 구현의 최우선 과제로서 “투명성” 제고가 경찰혁

신의 핵심 가치로 설정되어 추진될 때, 경찰에 대한 국민의 신뢰형성의 기반이 마련될 수 있다. 즉, 경찰혁신의 추진을 통하여 가시적인 성과를 거둘 경우에도, 비밀주의, 정보 비공개, 부패, 불신, 정보의 조작 등에 의하여 경찰의 투명성이 약화될 경우 혁신의 성공과 신뢰제고를 담보하기는 어려울 것이다. 따라서 경찰조직 관리와 운영에 관한 정보를 광범위하게 공개하고, 공개되는 정보의 질 제고와 정보의 완전성을 확보하며, 부패수준을 낮추는 노력 등이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 새로운 거버넌스(new governance) 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<sup>19)</sup>. 예컨대 경찰음부즈만제 도입이나 '민·경 협력'을 통한 지역치안 역량 강화 등을 적극 추진토록 한다. 이는 새로운 거버넌스(new governance)에 요구되는 좋은 거버넌스(good governance)의 핵심요소로 궁극적으로 경찰에 대한 신뢰 향상에 기여하고, 민주주의의 질을 고양하며, 시민의 경찰활동에 대한 수용능력을 강화시켜줄 것이다<sup>20)</sup>. 시민과 경찰간 공동으로 치안문제 해결을 위해

19) 세계은행의 거버넌스와 반부패 전략(governance and anticorruption strategy)은 공공부문의 역기능을 극복하기 위해 민간 및 시민단체 등 다양한 부문들간의 참여와 협력을 기초로 한 파트너십(partnerships) 구축을 전제로 한다. 즉, 세계은행의 성공적인 거버넌스의 개선과 부패방지 프로그램은 공공의 지식과 정보의 가용성(availability), 정치적 리더십, 그리고 협력적 행동에 달려 있다고 한다.

GI & AC = F ( KI, LE, CA ) This formula summarizes our approach: Successful Governance Improvement (GI) and Anti-Corruption programs (AC) are dependent on the public availability of Knowledge and information (KI) plus political Leadership (LE) plus Collective Action(CA).

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/about.html#approach2>

20) OECD에 따르면 최근 정부정책은 지역주민과 조직이 그들의 지역사회의 행정에 보다 많이 참여하는 것을 적극적으로 유도·조장하는 방향으로 변화되고 있다

단결과 협력을 통해 民·警協力체제를 구축할 경우, 상대방의 입장에 대한 이해를 촉진할 수 있고, 상호 이익이 되는 공동선(共同善)의 발견이 용이해지며, 이렇게 발견된 공동선을 함께 추구하는 과정에서 공동체의 유대가 강화될 수 있다. 이는 기존에 경찰조직만으로 공급되던 치안서비스를 시민과의 공동생산(coproduction)을 통해 제공하는 방식으로의 전환을 의미한다. 즉, 시민사회와 경찰간의 協治를 강조하여 경찰과 시민간의 관계에 있어 상호 이해증진과 지역사회 치안활동에 시민참여를 제고할 수 있는 경찰조직을 구현하고자 하는 것이다(이상수, 2006b).

셋째, 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.

넷째, 소수가 다수를 감시하는 전략에서 다수가 소수의 잠재적 부패 행위자를 감시하는 전략으로 방향을 선회해야 한다. 부패의 다층성에 대한 인식에 기초한 전략마련이 요구된다. 이를 현실화시킬 수 있는 가장 유효한 전략은 경찰 자체청렴도 수준평가를 매년 정기적으로 시행하는 것이다.

다섯째, 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.

---

(OECD, 2002). 참여정부도 '국민과 함께 하는 행정'을 행정개혁의 5대 목표의 하나로 제시하며, 국민 참여를 국정운영의 중요한 기반으로 삼고 있다. 이를 위해 청와대에 국민참여수석실을 설치하는 등 국정과정 전반에 걸쳐 국민참여 활성화를 적극 도모하고 있다.

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.

일곱째, 경찰공무원 개인의 윤리수준을 향상시키기 위해 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(이상수, 2006b).

여덟째, 엄격한 감찰·감사부서 운영과 엄정한 집행이 이루어져 한다. 선진외국의 경찰내부 감찰조직은 기본적으로 “경찰 내부범죄 수사팀”이라고 할 수 있다. 민간인 범죄를 수사하는 경찰 수사팀보다 오히려 더 엄격하게 경찰부패혐의를 수사하고 처벌하고 있기 때문에 경찰조직 전체의 투명성과 공정성에 대한 국민의 신뢰를 확보할 수 있는 것으로 평가되고 있다. 다만, 이러한 경찰내부 감찰조직은 “범죄적인 부패 및 비리” 혐의에 대해서만 수사를 행하며 사소한 규칙위반에 대한 징계나 민원 및 진정에 대한 조사 등은 행하지 않는다(이상수, 2004b).

아홉째, 종합적인 경찰부패방지 제도 및 정책을 시행해야 한다. 경찰부패문제는 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.

마지막으로 경찰활동의 투명성을 제고하여 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 좋은 거버넌스(good governance)를 구축하는 것이 필수적이다. 요컨대, 경찰부패 방지 시스템 구축에 있어서도 경찰과 시민간 쌍방향적 의사소통과 파트너십에 기초한 경찰부패방지시스템을 구축할 필요가 있는 것이다<sup>21)</sup>. 경찰부패 방지에 있어 시민참여란 경찰의 조직구성이나 업무처리 과정 등을 주민들에게 공개하고 정책결정 과정에 주민의사를 반영하며 각종 범죄예방 및 퇴치 활동을 주민 및 관계기관 단체들과 함께하는 동반자적 접근(partnership approach) 및 다자협력적 접근(multi-agency approach)에 중점을 두는 것으로써 비밀스럽고 권위적인 경찰문화가 빚어내는 비리환경 자체를 근절하는 기저가 된다고 할 수 있다.

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.

21) Sullivan과 Skelcher(2002)가 제시한 공공서비스의 협동생산에 대한 개념을 경찰활동에 접목하여 경찰활동에 있어 시민참여의 기능은 다음과 같이 정리할 수 있다(Sullivan and Skelcher, 2002: 164). 첫째, 시민이 파트너로써 치안정책개발 및 집행에 관여하여 치안서비스를 공동생산하는 것이다. 둘째, 치안목표 달성의 수행방법으로서 지역공동체(communitiy)를 개발하고, 셋째, 치안서비스제공에 있어 사용자의 관여를 촉진·유도한다. 넷째, 시민에게 관련 정보를 제공하고 시민의 지원을 받기 위한 의사소통 및 각종 전략의 실현을 통해 경찰활동에 대한 이해를 높이고 동반자적 협조관계를 강화한다. 다섯째, 시민이 지역치안 활동의 주체가 되도록 참여를 통한 주인의식 증대 및 애향심을 고취할 수 있다. 이러한 새로운 거버넌스(new governance) 개념은 최근 UN, OECD 등 국제기구에서 반부패 정책 추진의 중요한 이론적 틀로서 공통적으로 활용되고 있다.

## 2) 경찰 신뢰행정 구현 전략의 틀

경찰의 신뢰행정 구현을 위한 기본적 방향과 미래 비전 및 목표, 개략적인 추진방향과 중점과제를 제시하면 <그림 6>과 같다(이상수, 2007a).

<그림 6> 경찰 신뢰행정 구현을 위한 비전과 목표 및 추진전략



### □ 비 전

- 국민에게 신뢰받는 경찰 위상 확립
- 경찰 투명성·책무성 확보와 청렴도 제고를 통한 신뢰행정 구현

## □ 목 적

- 투명하고 공정한 열린 신뢰행정 구현
  - 지속가능한 투명시스템 정착으로 예측가능한 안정된 조직관리 실현
  - 경찰의 신뢰도와 조직구성원들의 상호이해와 책임수준 제고
  - 지속가능한 투명시스템 공고화
- 친절하고 청렴한 경찰 공직자상 구현
- 책임행정 구현과 치안정책과제의 성과 제고
- 엄정한 공직기강 확립 및 깨끗한 공직풍토 조성
- 좋은 거버넌스(Good Governance)구현
- 경찰과 사회 각 분야와의 네트워크 활성화

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.

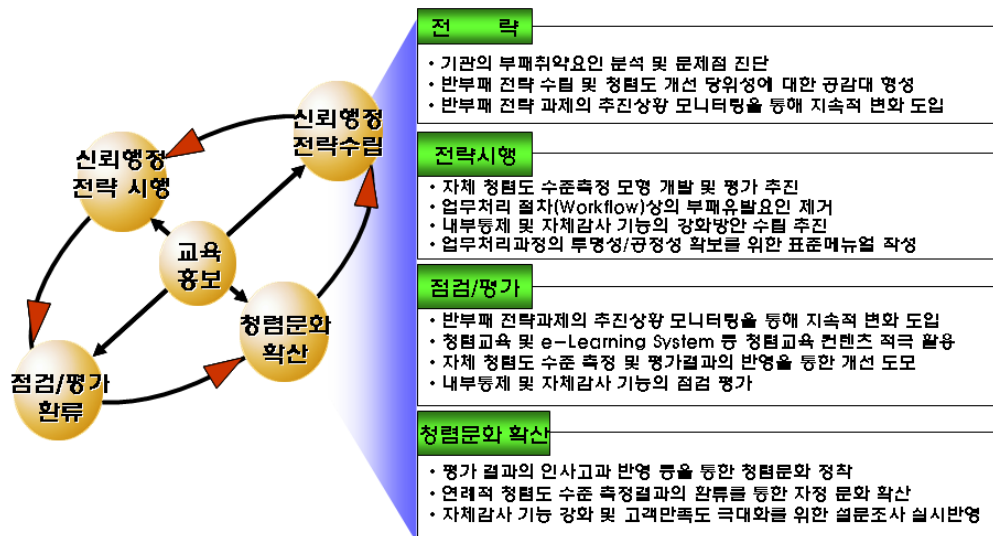
〈그림 7〉 내부통제 및 자체감사 역량 강화의 기본방향



이상에서 살펴본 경찰의 신뢰행정 구현을 통한 투명성·책임성 제고와 반부패 청렴문화 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 8〉 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

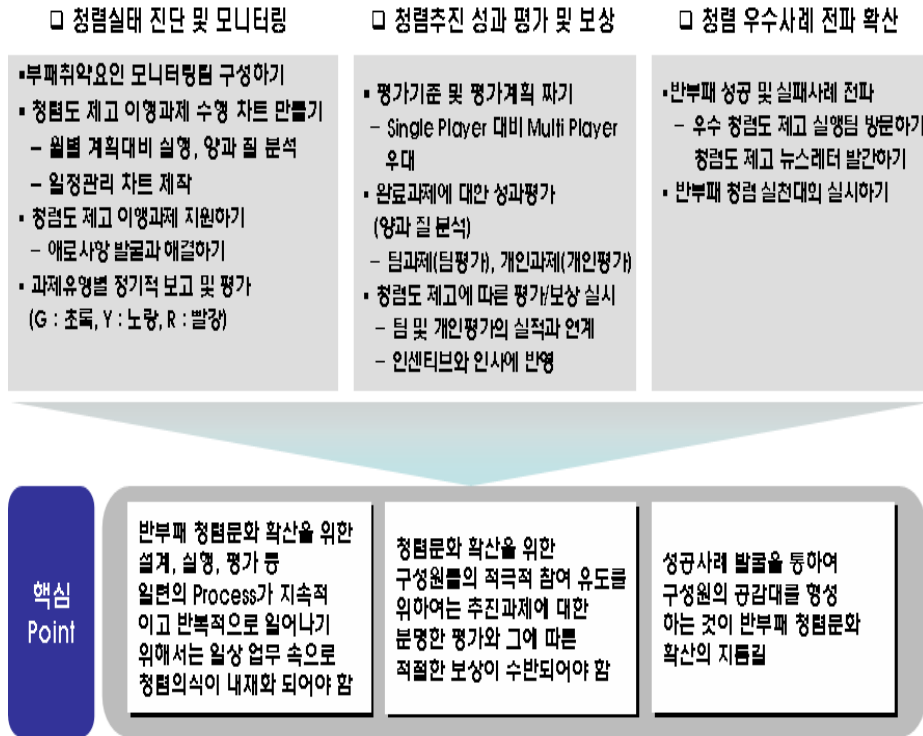
(See)의 유기적 연계체계를 감안하여 전략계획 수립, 집행추진, 추진성과 평가·확산으로 구분하여 추진하는 것이 바람직하다(이상수, 2007a).

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.

- ① 1단계: 자기통제장치의 확립과 자체감사 기능의 강화
- ② 2단계: 부패행위 적발·처벌 시스템 구축
- ③ 3단계: 신뢰행정 인프라 운영상의 실효성 확보를 위한 점검·평가·환류기능의 강화
- ④ 4단계: 새로운 거버넌스 시대(New Governance) 경찰 신뢰제고를 위한 시민참여 제도 도입 및 활성화 추진(예 : 경찰청렴음부즈만 도입, 민·경 협력강화 프로그램 확대, 부패유발제도개선 청구권 제도 등)

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.

〈그림 9〉 반부패 청렴 전략의 추진방법

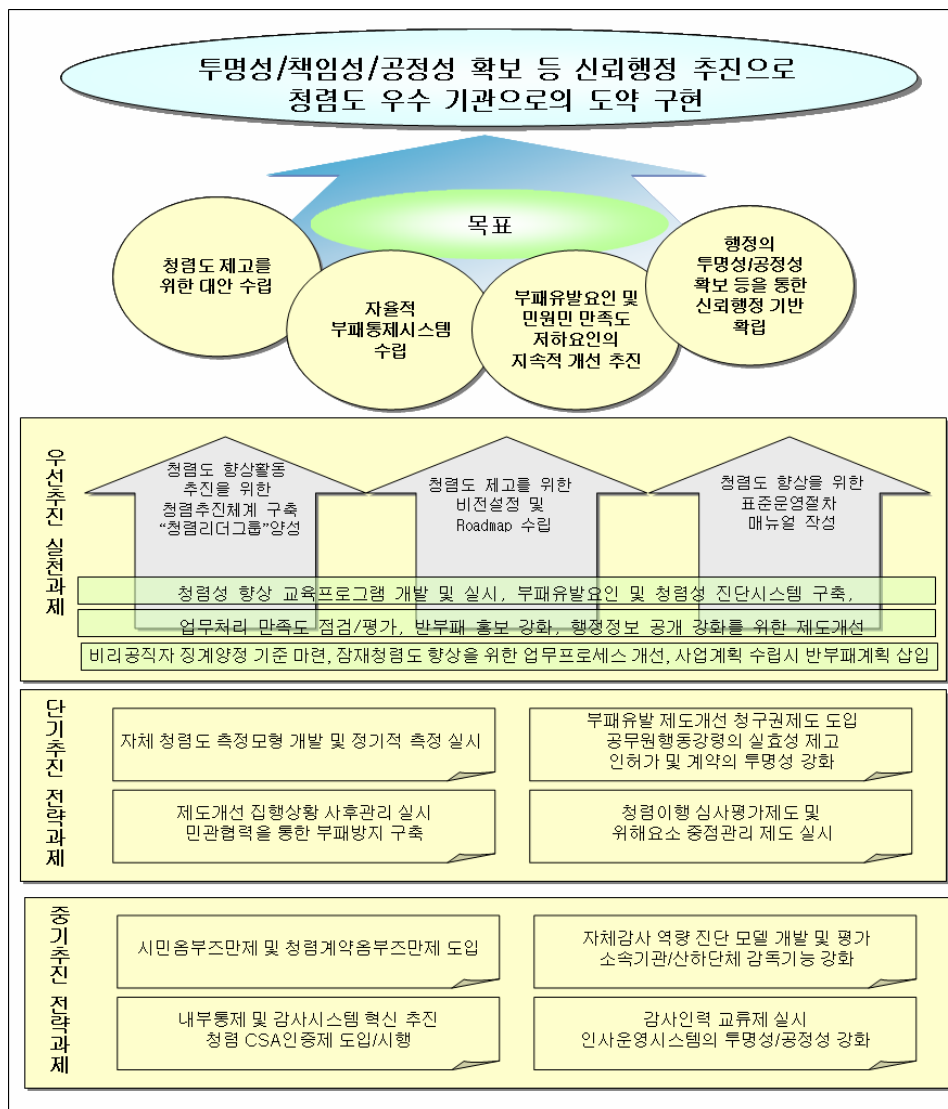


그러나 법제도만을 제정한다고 해서 모든 문제가 한꺼번에 다 풀리는 것은 아니다. 공직자뿐만 아니라 전체 국민의 의식변화까지 도모해야 진정한 개혁이 성공가능하다. 요컨대, 경찰 신뢰제고 정책의 효율적 집행을 담보하고, 신뢰사회 발전을 위한 기틀을 다지기 위해서는 제도적 개선을 지속적으로 전개해 나가는 한편 이를 위한 경찰 내·외부의 공감대도 확산시켜 나가야 할 것이다. 그리하여 경찰공무원의 의식과 관행을 뒤바꾸는 종합적 신뢰행정체계를 구축함으로써 제도적 안정성을 구현하여 '경찰 전기관에 걸쳐 투명성·책임성 향상을 위한 제도가 당연시된 사실구조로 확산'되도록 해야 할 것이다.

## 2. 경찰 신뢰행정 구현 방안

경찰의 신뢰행정 향상방안은 구체적으로 다음과 같다.

〈그림 10〉 신뢰행정 구현전략의 단계별 실현방안



※ 각 추진전략은 상황의 변동에 따라 유효 적절히 운용 가능.

경찰은 공정한 법집행과 신뢰를 바탕으로 한 대국민 봉사의무를 수행하는 위치에서 국민생활과 직접 관련있는 최일선에서 법을 집행하고, 다양한 서비스를 제공하고 있기 때문에 경찰부패는 국민이 피부로 느낄 수 있는 공직사회 부패의 바로미터로 인식되고, 법을 집행하는 경찰이 법을 어기거나 제대로 집행하지 않는 것은 법과 권위를 스스로 깨뜨리는 행위가 된다. 이와 같이 법집행관들의 부패는 법의 역할에 직접적인 위협을 가할 소지가 상대적으로 크다는 점에서 경찰부패는 다른 부패취약 분야보다도 더욱 중요성을 갖는다. 그렇다고 경찰행정 과정의 부패문제를 한국사회의 다른 부패와 마찬가지로 경찰 개개인의 행태문제 탓으로만 돌릴 경우 근본적인 해결이 불가능하고 부패가 계속 재발될 가능성이 높다.

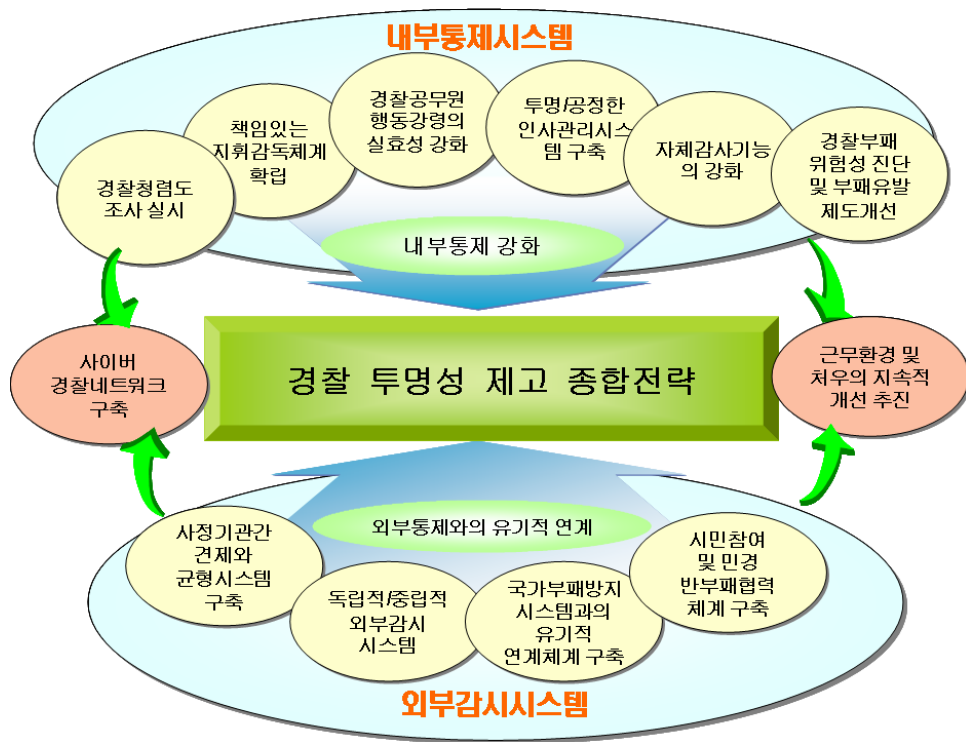
따라서 경찰행정의 투명성을 제고하여 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 감사·감찰을 통한 적발·처벌(사후적 통제)과 더불어 부패를 유발하는 제도적·환경적 요인을 적극적으로 개선하는 등 자기혁신적인(self-renovating) 노력이 필수적이며, 특히 시민참여를 통한 부패통제 방안의 수립과 정착이 필요하다(이상수, 2006b).

## 1) 투명한 경찰행정 구현방안

경찰 투명성 향상은 단편적인 제도 도입이나 일회성 행사로 개선되어 질 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 내부통제 강화방안과 외부의 견제와 감시시스템의 확립방안으로 구분하여 접근하는 것이 바람

직하다. <그림 11>에서 보듯이, 경찰 반부패 대책의 기본계획 수립 및 내부통제시스템 강화와 외부감시시스템과의 유기적 연계 구축이 우선되어야 할 것이다. 이를 위해 경찰부패 유발요인에 대한 제도개선, 조직문화 개선 및 근무환경 개선, 민·경 반부패협력체계 구축 등 전방위적·집중적 대책추진이 요청된다(이상수, 2004b).

<그림 11> 경찰 투명성 제고를 위한 체계적 대응방안



출처: 이상수(2004)

이는 크게 제도 및 시스템을 통한 반부패 인프라 구축과 시민참여와 자율적 감시체계를 바탕으로 대책의 실효성을 확보하는 방안으로 양분할 수 있다.

### (1) 외부감시 시스템의 확립방안

경찰조직 외부의 감시시스템 확립을 위한 방안으로는 국가 부패방지 시스템과의 유기적 연계체제 구축, 사정기관간 견제와 균형시스템 구축을 위해 사법개혁을 통한 경찰 수사권의 독립성 확보, 중장기적으로 독립적·중립적 외부감시 기구 설립, 그리고 시민참여를 통한 민·경 반부패협력 체제 구축으로 나뉘볼 수 있다.

### (2) 내부통제 강화방안

경찰조직 내부의 통제시스템 강화를 통한 부패방지 대책으로는 무엇보다도 자체 감찰·감사 기능의 확립을 위한 제반 대책을 강구하고, 투명하고 공정한 인사관리시스템 구축, 책임있는 지휘감독체계의 확립, 경찰공무원 행동강령의 실효성 강화, 경찰부패 위험성 진단 및 부패유발 제도개선, 그리고 경찰청렴도 조사의 실시 등이 요청된다. 이러한 제반 대책들 중 일부는 이미 경찰청 감사관실에서 추진되고 있는 사안이기도 하다.

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

## 2) 내부통제 및 자체감사 기능의 실효성 확보방안

자체감사 기능의 강화를 위해 다음과 같은 조치가 수반되어야 할 것이다.

### (1) 자체감사 역량 강화를 위한 감사 혁신

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 지자체 등 피감사기관의 자율적 통제시스템 강화방안 강구도 필요하다. 이를 위해서는 감사수준의 「레벨업」을 통한 감사서비스의 고품질화 실현이 수반되어야 한다(이상수, 2007a).

〈그림 12〉 새로운 감사패러다임 정립을 통한 정부혁신 기반 구축



이와 함께 감찰활동 강화를 위한 조치도 병행 추진토록 한다. 구체적으로 감찰활동 강화 및 특별감찰활동을 실시하고, 감찰요원의 적격여부를 심사하여 적격자를 배치하도록 하는 한편, 외근 감찰요원을 강화하여 첩보수집 등 사정역량을 제고하고 근무지를 순환시켜 한 곳에 오래 근속함으로써 발생할 지도 모르는 유착관계의 고리를 단절시키는 것이 필요하다. 아울러 자체사고, 비위발생관서는 집중감찰을 실시하고, 취약시기 및 취약분야 부조리 척격을 위한 특별감찰활동 전개가 요청된다.

위와 같은 자체감찰·감사 기능의 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 노력정도를 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 평가기준으로 구성되었으며 각 기준 내 평가지표 구성하여 평가할 수 있을 것이다.

- 감사의 계획성 평가기준 : 계획적인 감사계획 수립에 기초한 체계

적인 감사의 계획정도에 대한 평가를 위해 기관별 자체감사계획 수립 여부와 실천정도와, 감사계획 사전승인 여부에 대한 평가지표로 구성

- 감사인력의 충실성 평가기준 : 감사인력의 충실성 및 전문성을 평가하기 위해 전체 정원 대비 감사인력 비율 지표와, 감사인력의 전문교육 이수율 지표로 구성
- 감사실적 및 적발·처벌실적 평가기준 : 평가지표로 감사부서 활동실적, 내부 부조리 적발(금품수수)실적, 기관장의 반부패 관련 지시 정도, 자체감사 결과 제도개선 발굴정도, 자체 기강감찰반 운영실적, 상위감사 결과 조치요구 이행정도 평가를 위해 조치이행율과 징계유지율을 평가하고, 감사결과 징계조치요구에 따른 징계유지율 정도를 평가하는 평가지표로 구성

### (3) 감사인력 교류제 실시

지방경찰청간 감사부서 전문인력을 상호 교류함으로써 감사의 독립성·전문성 제고를 추진토록 한다. 현재 감사인력은 대부분 내부에서 충원·운용함으로써 문제 적발시에도 엄정한 처리에 한계가 있다. 따라서 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

이와 함께 금품·향응수수 또는 경찰공무원의 직권남용이 명백할 경

우, 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

경찰조직 내 부패 등으로 인한 징계는 70% 이상이 경사 이하의 중하위직 직원들에게서 발생한다. 그런데 이와 같은 결과는 자체사고 발생시 하위직 직원에게만 책임을 지우는 문책관행에 의해 상당부분 비롯되는 경우가 많다. 이는 감독자의 경우 문책범위에서 벗어난다는 점을 악용하고 있는 것으로 결과적으로 지휘감독자들의 감독 소홀을 야기하여 적극적인 조직관리자로서의 역할을 태만하게 하는 현상을 부채질하고 있는 것이다.

따라서 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 돕으로써 치안서비스에 대한 고객만족을 증가시킬 수 있을 것이다.

## 3) 적발·처벌 시스템 구축방안

### (1) 경찰 청렴도 조사 실시

부패문제와 관련되어 '측정없이 통제없고, 통제없이 개선없다'는 금언(金言)은 대단히 정확한 표현이다. 이는 부패문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 부패의 수준을 정확히 진단할 수 있는 부패측정지수의 개발이 요구된다는 뜻이다.

기존 부패에 대한 대응방식은, 대체로 단기적인 대응이나 임시방편적

처방에 치우친 경우가 많았다. 따라서 부패 측정모형의 개발과 적용을 통해 특정 경찰조직의 부패정도나 수준을 측정·이해하고, 측정결과 도출된 정보는 통제방안 수립을 위한 기초자료로 사용하는 것이 필요하다. 다시 말해, 경찰부패의 측정과 발표는 경찰공무원 스스로 부패문제의 심각성을 인식시켜 관심을 고조시킬 수 있고, 부패의 원인과 문제를 진단함으로써 통제수단과 대응전략을 수립할 수 있는 정책적 자료를 제공해 준다.

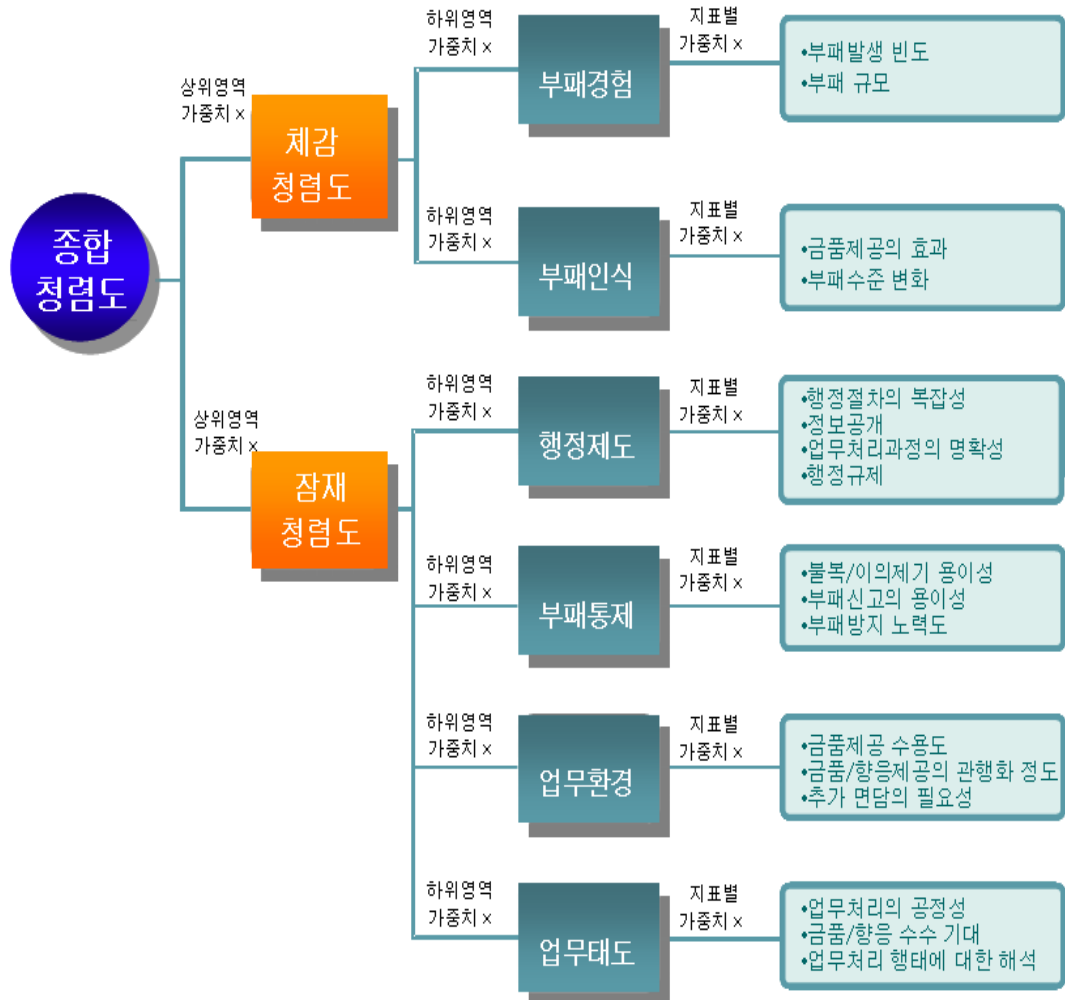
요컨대, 체계적인 부패방지대책을 추진하기 위해서는 부패의 수준과 투명성 정도를 객관적이고 적실한 평가지표체계로 측정하고, 이 결과를 부패통제 전략과 제도개선 방안 제시, 점검·평가의 수단으로 적극 연계·활용하는 것이 필요하다.

이를 위해 <그림 13>에서 보는 바와 같이 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 조장하도록 한다<sup>22)</sup>.

---

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

〈그림 13〉 경찰청렴도 조사의 평가구조



조사비용 등에 따른 어려움을 감안할 때 초기에는 각 지방청별로 사 고다발관서 3개 내외를 표본추출하여 조사하고, 연차적으로 확대해 나 가도록 한다. 측정 대상업무는 경찰의 대민업무 중 우월적 결정이나 처 분 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(이상수, 2005).

향후 이 모형을 적용한 정기적인 자체 청렴도 측정을 실시함으로써 일선 경찰관서 지휘관을 비롯한 쏘 경찰관의 부패척결에 대한 관심도를 제고하며, 매년 실시하는 국가청렴위원회의 청렴도 측정에도 적극적으로 대비할 수 있을 것이다. 아울러 조사결과, 보상체계(reward system)를 엄격히 적용하여 지방경찰청별로 자발적인 부패방지 노력을 기울이도록 유도하는 것이 필요하다.

〈그림 14〉 경찰청렴도 조사의 단계적 추진방향



요컨대 조사결과를 해당 경찰관서의 부패정도 및 치안활동 자료로 활용함은 물론 자발적인 부패 예방노력을 강구할 수 있도록 환류(feedback)시켜 지방경찰청간 자율적 청렴도 향상시스템 수립과 투명성 제고를 위한 수단으로 활용할 수 있다. 아울러 측정결과 정보를 부서장 인사 및 성과급 지급시 기초자료로 활용하고 경찰관서간 청렴도 지수를 상호 비교함으로써 경찰청 내 경쟁시스템을 구축하도록 한다.

이를 통해 경찰관서 부패수준을 정량화된 척도를 통해 측정하여 지수

화함으로써 평가대상기관의 부패지수에 따른 특성을 분석하고, '경찰관 서별 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.

결론적으로 부패수준 측정의 궁극적인 목적이 부패에 대한 처벌위주의 기존 관행에서 탈피하여 부패예방을 위한 자정노력을 유도하는 데 있다는 점을 감안할 때 평가결과 정보가 부패통제에 반영될 수 있도록 하기 위해서는 환류체계(feedback system)가 원활하게 작동되는 것이 필요하다. 이는 곧 각 경찰관서의 자체감사시스템과의 연계·운용을 의미하며, 구체적으로 자체감사 계획수립 및 감사역량 제고방안으로 발전되어야 하는 것이다.

따라서 행정의 수요자인 민원인의 입장에서 해당 경찰서의 청렴도를 측정함으로써 기관별 취약분야를 발굴, 자율적인 제도개선을 유도하고, 전년도의 청렴도 측정결과 나타난 부패취약분야 및 기관별 청렴도를 해당기관에 통보하여 해당 경찰서의 자발적인 반부패 노력을 유발하여 부패통제를 개인차원에서 기관차원으로 전환할 수 있는 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 징계시 <표 4>의 징계양정기준안을 참조하여 기준안 미만으로 징계하는

일이 없도록 조치하는 것도 필요하다(이상수, 2007a).

〈표 4〉 징계양정기준(안)

비위정도 및 과실 비위의 유형	비위의 도가 무겁고 고의가 있는 경우	비위의 도가 무겁고 중과실이거나 비위의 도가 가볍고 고의가 있는 경우	비위의 도가 무겁고 경과실이거나 비위의 도가 가볍고 중과실인 경우	비위의 도가 가볍고 경과실인 경우
1. 성실의무 위반 가. 직무태만 또는 회계 질서 문란 나. 직무유기, 심의 및 규제의 부실, 업무방해 다. 기타	파면  파면 파면-해임	해임  해임 정직	정직-감봉  해임-정직 감봉	견책  감봉-견책 견책
2. 복종의무 위반	파면	해임	정직-감봉	견책
3. 직장이탈금지 위반	파면-해임	정직	감봉	견책
4. 친절공정의무 위반	파면-해임	정직	감봉	감봉-견책
5. 비밀엄수의무 위반	파면	해임	정직	감봉-견책
6. 청렴의무 위반 가. 금품수수 나. 기타(업무상 횡령, 배임, 허위공문서 작성 등)	파면  파면	해임  해임	해임-정직  정직	감봉-견책  감봉-견책
7. 품위유지의무 위반 가. 성희롱 나. 성폭력 다. 불법 성행위 위반 라. 기타	파면-해임  파면 파면 파면-해임	해임-정직  해임 해임 정직	정직-감봉  해임-정직 해임-정직 감봉	견책  감봉-견책 감봉-견책 견책
8. 영리업무 및 겸직금지 의무 위반	파면	정직	감봉	견책
9. 정치운동금지 위반	파면	해임	정직	감봉-견책
10. 집단행위금지 위반	파면	해임	정직	감봉-견책

출처: 교육인적자원부 ‘교육공무원 징계양정기준 등에 관한 규칙(2005.10.6 교육  
인적자원부령 870호)’를 참고하여 재작성.

만약 징계 적정성 기준에 미달하는 경징계가 이루어졌거나, 징계대상 행위가 명백함에도 불구하고 징계위원회에 징계의결을 요구하지 않았을 경우, 해당 기관의 청문감사담당관과 기관장(청장)에게 '지휘·감독자 행위책임'을 묻도록 할 것을 제안한다. 이와 같이 부패 공직자에 대한 엄격한 처벌기준을 확립함으로써 징계권한 남용을 방지하고, 자체 징계 위원회를 방패막이로 사용하는 것을 금지하기 위함이다. 또한 금품수수·이권청탁 등 부적격 직원에 대한 실효성 있는 대책을 마련하고 부패 취약부서에서 배제함으로써 성실한 직원들의 사기를 진작하고 조직에 대한 신뢰를 제고시킬 수 있을 것이다.

#### 4) 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(이상수, 2004a).

따라서 로드맵에는 국가 부패방지 정책추진의 기본방향, 부패방지 정책 추진전략, 부패방지를 위한 부문별 제도개선 과제의 선정과 각 과제별 단계적 실천프로그램의 개발, 과제별 추진일정, 개선과제 추진상의 고려사항 등이 종합적이고 체계적으로 제시되어야 할 것이다. 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선의 기본방향과 절차는 다음 <그림 15>와 같다.

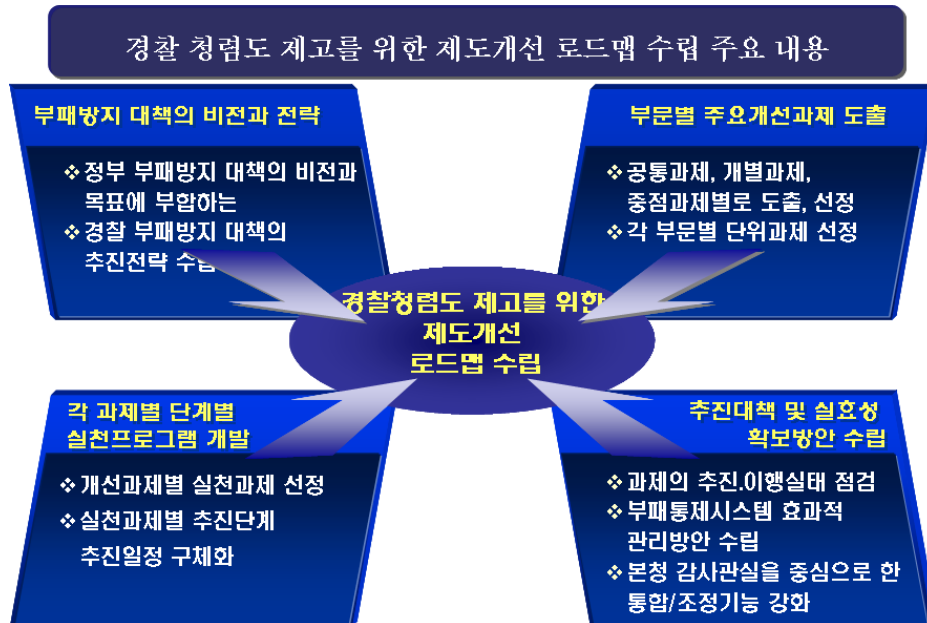
〈그림 15〉 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선의 기본방향과 절차



로드맵 수립의 단계적 이행절차는 먼저 제도개선 과제 발굴 후 중점 과제를 중심으로 우선적으로 개선을 추진해 나간 후, 2단계에 접어들어서는 지속적으로 경찰분야의 각 세부업무 분야별로 개선과제를 도출하여 개선을 확대해 나가는 것이다.

이러한 단계가 지속되면 3단계에는 개선된 과제가 실질적으로 정착될 수 있도록 사후관리를 해 나가는 것이다. 이때 국가청렴위원회가 추진 중인 제도개선 로드맵과 상호 유기적으로 작용하고 부합하는 경찰분야 제도개선을 위한 단계별 실천전략을 수립하여 종합적이고 체계적인 경찰 청렴도 확보방안을 추진해 나가야 할 것이다.

〈그림 16〉 경찰 청렴도 제고를 위한 제도개선 로드맵 수립 주요 내용



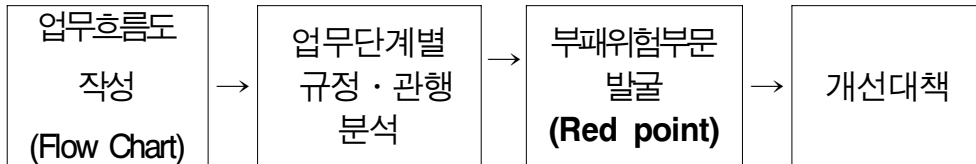
이러한 「경찰분야 제도개선 로드맵」이 작성됨으로써, 중장기적인 시각과 일관성있는 효과적인 부패방지 정책 추진은 물론 제도개선 과제의 추진과정과 결과에 대한 평가와 환류가 가능하며, 이를 통하여 경찰 청렴도 제고를 위한 부패방지 정책의 실효성·신뢰성 확보가 가능하게 될 것이다.

## (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, 부

패를 유발하는 제도(절차·법규정)를 투명하게 개선시켜 나가는 것이다.

〈그림 17〉 경찰부패 위험성 진단 절차



구체적으로 최근 3년간 징계통계, 민원접수, 이의제기 등을 분석, 고질적인 부패발생 부서 및 업무를 선정하여 법·제도상의 부패유발요인을 분석한 후 개선과제를 지속적으로 발굴하고, 개선안에 대해서는「복무점검위원회」에 회부하여 실효성 여부 등을 심사 후 확정하고 추진실적 등을 점검해 나가야 할 것이다(이상수, 2006b).

### (3) 부패기회의 차단 및 관리제도 도입

무작위 윤리성 검사(ethical testing)와 성실성 검사(integrity tests)<sup>23)</sup> 등을 통해 부정부패의 기회를 차단하는 동시에 부정부패의 기회를 엿보는 자들에게 공포심을 불러일으키도록 한다. 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.

또한 정기적 순환배치와 지휘·감독자의 부패예방 활동을 중요한 평가의 기준으로 삼는 등 가능한 모든 부분에 ‘부패방지’의 관점에서 필요

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

한 모든 조치를 취하고 이들 조치의 진행상황을 점검하는 反부패 담당관을 지정, 지속적으로 점검하여 확실한 실행을 담보해야 한다.

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

부패문제 발생시 부패환경 개선을 위한 노력도 중요하지만 제도개선을 요구한 사항이 제대로 집행되는 지 여부에 대한 사후관리가 필요하다. 기존 투명성 제고를 위한 제도 도입·운영상의 문제점은 제도개선인 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.

- 업무부서 및 소속기관장 등에 부패환경개선을 요구한 경우 동 내역을 반부패추진전담팀에게 송부
- 개선안별 적정 주기별로 집행상황 및 문제해결 여부를 지속적으로 추적하여 점검하고 관리
- 「문제발생⇒ 개선방안 마련⇒ 개선요구⇒ 조치결과확인⇒ 개선효과 분석⇒ 추가개선(미흡시)⇒문제해결」의 해결구조
- 제도개선/조치사항 등의 D/B 관리

추진절차는 제도개선 요구사항을 D/B화하여, 미해결 제도개선 건에 대한 사유를 분석한 후, 개선효과가 미흡한 건에 대한 추가 개선을 하는 흐름을 갖는다.

특히 청렴도 평가대상업무 관련 부서를 대상으로 한 의견수렴을 통해

업무처리 과정상의 부패유발 요인 사전분석 및 제거시스템 구축, 부패환경 발굴 모니터링 시스템의 구축·운영을 위한 기초자료 수집과 부패유발 환경 개선의 집행상황에 대해 사후관리(Follow-up Audit) 방안을 수립하도록 한다.

구체적으로 청렴도 취약업무는 부패방지 종합평가, 부패위험성진단(BPR) 등을 통해 중점관리한다. 새로운 부패방지시스템이나 제도를 새롭게 도입할 경우, 먼저 기대수준을 제시하고 정기적인 모니터링을 통해 차이(gap)를 극복하여야 한다. 그런 의미에서 고객만족도조사를 정기적으로 실시하여 민원인들의 만족도를 점검함과 동시에 부패발생 소지를 사전 차단하는 것이 필요하다.

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

기존의 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·수동적 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 워크숍 등을 통해 취약점을 진단하여 개선방안을 도출·실행 및 평가하는 방법으로 전 기관, 소속기관·단체별로 자체적인 취약분야 업무분석 및 개선방안 모색이 가능하다.

이 제도 시행으로 기관 내부의 각 실국별, 소속기관·단체별로 자체적인 부패유발요인 발굴과 점검·평가를 통해 해당기관 직원을 청렴활동의 수동적 객체에서 능동적 주체로 전환함으로써 전 조직 차원에서 청렴도 향상 도모가 가능하다.

구체적인 추진내용은 다음과 같다.

- 현업부서 : 실제 업무를 수행하는 실무진이 Facilitator 주도하에 워크숍(실무진 2/3이상 참석, 3시간 이상 개최) 등을 거쳐 부패유발요인을 분석·진단하고 개선방안을 마련하여 시행하는 시스템 운영
- 감사담당관실: 「청렴-CSA 인증」기본계획 수립 및 평가를 통한 「청렴 인증」 또는 「청렴 노력 인증」실시, 인증부서 및 유공자에 대하여는 강력한 인센티브 실시

또한 「청렴-CSA 인증제」실시 결과, 다음과 같은 다양한 인센티브를 부여함으로써 제도의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

- ① 기관장 명의의 청렴인증서 및 청렴엠블렘 수여
- ② 내부평가(목표관리 및 근무성적평정)시 특별 가산점 부여

(15-30%범위 내)

- ③ 정기감사 1년 면제
- ④ 부패행위관련 연대책임 완화
- ⑤ 유공자 포상(기관장 표창, 청렴메달 수여, 해외연수, 인사상 가산점 부여, 특별 승진기회 부여 등)

## 5) 시민참여의 강화방안

### (1) 경찰옴부즈만(Police Ombudsman)제도 도입

옴부즈만이 부패와 연관되는 것은 그 기능 때문이다. 이러한 옴부즈만의 기능을 살펴보면, 많은 부분이 부패방지법에서 규정하고 있는 부패행위에 대한 조사와 관련되어 있음을 알 수 있다. 옴부즈만은 적극적으로 행정기관의 처분 등이 위법·부당하거나 잘못되었다고 판단할 때 이의 시정조치 요구뿐만 아니라 법령·제도·정책에 대한 개선을 권고하기도 한다. 이 때문에 옴부즈만은 한 국가에서 부패방지 시스템의 잘못된 틈새와 약점을 찾아내고 예방조치를 권고하는 독특한 위치에 있다고 한다. 즉, 옴부즈만은 기존의 행정기관이나 의회, 법원 등을 대체하는 것이나 중복되는 것이 아니라 오히려 보완적 성격을 가지는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 반부패 옴부즈만은 국가권력기구가 감시할 수 없는 부분에 참여하여 감시하고 예방하는 역할을 담당해주어야 한다.

따라서 경찰옴부즈만 제도를 도입하여 그 독립성을 보장하도록 한다. 옴부즈만은 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.

이미 많은 지방자치단체에서 시민감사관제도를 시행하고 있는 현실을

감안할 때, 경찰내부 징계절차를 보완하는 ombudsman제도 도입을 통해 경찰비리 민원처리 등에 공정한 심사를 할 수 있도록 하는 한편, 감사담당 부서를 감시·감독하고 전문적인 자문과 조언을 해 줄 경찰ombudsman을 시민단체 인사나 민간 전문가로 충원하여 운영하도록 한다. 전임직으로 할 경우 경찰ombudsman의 지위는 계약직공무원으로 임용하는 것이 업무수행의 효율성 제고와 업무전담을 위해 바람직하다. 이때 경찰ombudsman의 권한이 관련규정에 명문으로 구체적으로 지정되어야 한다. 아울러 이들의 신분보장이 확보되어야 하고, 이들의 服務조건 및 의무사항 규정이 필요하다.

단, 경찰ombudsman의 도입이 여의치 않을 경우, 청문감사관이 ombudsman 기능을 담당하는 것도 고려할 수 있다. 단, 앞서 인사부문에서 지적한 바와 같이 외부 민간인을 청문감사관으로 임용하여 공정한 심사와 객관적인 업무처리를 보장할 것을 전제로 한다. 즉, 개방형 직위 또는 전문 계약직으로 청문감사관을 선발하는 것을 전제로 해야 한다는 점이다. 왜냐하면 청문감사관이 경찰공무원일 경우 객관적이고 공정한 처리여부에 대해 회의적일 수밖에 없기 때문이다.

이때 ombudsman으로써 청문감사관의 기능은 시민과 경찰간의 사소한 갈등이 민원, 불만 또는 소송제기로 악화되지 않도록 방지하기 위하여 중재와 분쟁해소 활동을 중심으로 소극적 차원에서 ombudsman 기능을 수행할 수 있을 것이다. 이 경우 청문감사관은 분쟁관련사항에 대한 비밀을 철저히 유지하고 분쟁발생 및 처리 결과를 분석하여 경찰청 정책 및 운용에 반영시키고, 경찰관들에게 조언함으로써 경찰업무환경을 긍정적으로 개선하는 역할을 수행하도록 한다(박종구, 2003)<sup>24)</sup>. 이 과정에서

24) 박종구 교수의 조사결과(2003)를 보면, 청문감사관제도의 경찰 청렴도 제고 기여에 대한 응답결과 '약간 그렇다'는 응답이 전체 응답자의 44.1%, '매우 그렇다'가 16.6%로 나타난 반면, '그렇지 않다'는 응답은 30.3%로 나타났다. 경찰공무원의 60%정도가 청문감사관제도가 경찰의 청렴도를 높이는데 긍정적 기여를 하고 있는

‘시민단체·경찰협력위원회’의 심사를 거침으로써 민원처리의 공정성을 기할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

## (2) 경찰부패방지 시민감시단 구성

「경찰부패방지시민감시단」 구성을 제안한다. 경찰음부즈만제도 도입 시 경찰음부즈만과 시민단체 대표, 그리고 관련분야 외부전문가 등 약 10-15명 내외로 구성된 시민감시단을 구성하여 경찰부패와 관련된 사항을 점검하도록 한다. 이는 본청과 지방경찰청 단위로 구성할 수 있다.

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.

운영방법은 4~5명으로 점검반을 편성, 주 1~2회 취약분야를 주기적으로 모니터링하고, 분기별로 평가보고회 개최시 제시된 점검평가 결과분석을 반영한 개선방안을 청문감사관실에서 이행하도록 의무화하는 것이다.

이때 시민감시단의 자격은 ‘시민감시 자문위원’으로 위촉하고, 시민점검단 활동일수에 따라 수당을 지급하도록 한다. 이는 앞서 제시한 시민단체와의 공동연대사업의 일환으로도 추진될 수 있다.

---

것으로 응답하고 있다.

### (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 권익 보호를 강화하고자 하는 데 그 목적이 있다. 사실 시민들이 자발적으로 경찰활동에 참여를 기대하는 것은 지나치게 이상적이다. 구체적인 자격과 참여의 통로를 열어주지 않는 이상 현재의 시민의식 수준과 생계에 급급한 현실에서 자신의 시간을 할애하면서 적극적인 감시자(watch-dog)역할을 크게 기대하는 것은 어려운 게 현실이기 때문이다.

따라서 시민들에게 ‘사이버 명예시민감사관(사이버 옴부즈만)’ 자격을 부여하여 이들이 정기적·규칙적으로 다양한 의견을 제도개선 아이디어를 제시할 수 있도록 제도화시켜 줘야 한다. 이때 사이버 옴부즈만의 자격조건과 기준을 제시하여 일정기간 공고 후 심사를 거쳐 경찰청장 명의의 임명장을 수여하고, 이들에게는 각종 경찰행사에 초청하는 등 참여의식을 제고시켜 주도록 한다.

이를 위해 사이버상 「옴부즈만」 콘텐츠를 구축하여 시범운영할 것을 제안한다. 경찰청 및 지방경찰청 홈페이지에 「사이버 옴부즈만」 코너를 설치하여 경찰부패에 대한 감시와 함께 다양한 의견을 제시할 수 있도록 하고, 연간 두 차례 상하반기로 구분하여 운영결과의 분석·평가 및 문제점 보완과 개선으로 이어지도록 한다. 또한 시민감사 실적 제고 및 감사결과 미비점에 대한 법령개정과 제도개선으로 반영될 수 있도록 관련 규정(가칭 ‘사이버 명예시민감사관 운영에 관한 규정’)을 제정하는 것이 필요하다.

#### (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 관련 제도개선 청구를 해당기관 반부패추진전담조직(가칭)에 제출하면 이를 심사하여 제도개선 여부를 결정하고, 해당기관 기관장은 동 기구의 결정에 따라 제도개선에 착수·반영한 후 그 결과를 청구인에게 통보하여 주는 제도이다.

이 경우 제도개선청구권 심사기능을 반부패추진전담조직에 부여할 경우 관련 권한 부여를 위한 규정 제정이 수반되어야 할 것이다.

## V. 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 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 이

와 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.

## 참 고 문 헌

- 경찰청. (2007a). 『성과관리 전략계획』, 2006. 12.
- 경찰청. (2007b). 『성과관리 시행계획』, 2006. 12.
- 경찰청. (2007c). 『치안고객만족도 조사결과』, 2007. 9.
- 김양호. (2003). 신뢰가 조직시민행동과 공유학습에 미치는 영향에 관한 연구. 경희대학교 경영학 박사학위논문.
- 김영근. (1994). 제도화된 환경과 조직의 변화-한국방송통신대학의 제도화 과정을 중심으로. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 김태룡. (2003). 역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적인 관점에서. 『2003년 행정학회 학술세미나 발표논문집』. 한국행정학회.
- 박병진. (2004). 공적 신뢰의 조건: 공정성과 처벌의 엄격성. 『신뢰연구』, 제14권1호, 한림과학원.
- 박통희. (1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 『한국행정학보』, 제33권 제2호. 한국행정학회.
- 박종구. (2003). 경찰 청렴도 제고를 위한 방안 연구-단속 및 규제업무를 중심으로. 『치안연구소 연구보고서』.
- 배병룡. (1992). 중간조직의 제도화에 관한 연구- 한국의 농업협동조합을 중심으로. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (1994). 조직의 제도환경론-신제도화 이론을 중심으로. 『경상대논문집』, 33(1).
- 서상용. (1982). 한국경찰에 대한 국민의 의식구조 조사연구. 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 안희남·송건섭(1999). 행정신뢰의 결정요인에 관한 경험적 연구. 『한

- 국행정논집」, 제11권 제4호.
- 오경민·박홍식. (2000), 정부신뢰의 측정과 비교에 관한 연구, 「한국행정학회 동계학술대회」, 한국행정학회
- 원숙연. (2001). 정부개혁과 행정학 연구: 신뢰의 개념적 다차원성과 영향요인의 차별성. 「2001년도 춘계학술 대회 발표 논문집」, 한국행정학회.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적조정으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 제36권 제4호. 한국행정학회.
- 이상수. (2004a). 뉴거버넌스 시대의 경찰부패방지 방안에 관한 연구. 「한국부패학회 2004 동계학술대회 발표논문」, 135-169. 2004. 12. 18.
- 이상수. (2004b). 「선진 각국의 경찰부패방지제도에 대한 연구」. 경찰대학 치안연구소, 2004. 12.
- 이상수. (2005). 2004년도 국제사회 반부패 동향. 「2004 부패방지백서」, 509-555. 부패방지위원회.
- 이상수. (2005). 「경찰관서 청렴도 측정 모델 개발 연구」. 경찰대학 치안정책연구소, 2005. 12.
- 이상수. (2006a). 거버넌스 시대의 정부신뢰체계 구축과 부패방지 연구. 한국유럽행정학회, 「한국유럽행정학회보」, 3(1), 2006. 3.
- 이상수. (2006b). 뉴거버넌스 시대 경찰부패방지과 시민참여 방안. 중앙대학교 국가정책연구소, 「국가정책연구」, 20권 1호, 2006. 7.
- 이상수. (2006c). 「행정자치부 중장기 청렴도 제고방안」. 행정자치부, 2006. 9.
- 이상수. (2007a). 반부패 청렴전략수립과 운영방안. 「2007 청렴교육 전문가 과정 교육교재」, 국가청렴위원회. 2007. 3.

- 이상수. (2007b). 2006년도 국제사회 반부패 동향. 『2006 청렴백서』, 국가청렴위원회. 2007. 3.
- 이상수 외. (2007c). 뉴거버넌스 시대와 사회적 자본 형성: 신뢰체계 구축을 위한 전략 평가. 『정부평가의 이해와 실제』, 대영문화사. 2007. 4.
- 이상원·송건섭. (2001). 국민의 경찰신뢰에 관한 영향요인 분석. 『한국경찰학회보』, 제2호.
- 이시원. (1993). 정부신뢰의 개념적 논의. 『경상대학교 논문집』, 32(1).
- 이헌수. (1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 『한국행정학보』, 제33권 제2호.
- 전영평. (2003). 시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석. 『한국행정학보』, 제37권 제3호.
- 주성수. (2003). 정부의 신뢰 위기와 NGO와의 파트너십 대안. 『한국행정연구』, 제12권 제2호.
- 조철욱. (2003). 경찰행정론. 서울: 대영문화사.
- 하연섭. (2000). 역사적 제도주의. 정용덕 편 〈신제도주의 연구〉 서울: 대영문화사
- Ashford, Douglas E. (1992). "Historical Context and Policy Studies," in Douglas E. Ashford(ed.), *History and Context in Comparative Policy*, (Pittsburgh:University of Pittsburgh Press.
- Bac, Mehmet. (2001). Corruption, Connection and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?. *Public Choice*, 107: 87-96. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Berger, Peter L., and Thomas Luckman. (1967). *The Social*

- Construction of Reality: A Treatise in The Sociology of Knowledge.* Garden City:Double-Day, pp.47-92.
- Coleman, James. (1990). *Foundations of Social Theory.* Harvard University Press, Cambridge, London.
- Cook, J., Wall, T. (1980). New York Attitude Measures of Trust, Organization Commitment, and Personal Need Non- Fulfillment. *Journal of Occupational Psychology*, 53: 39-52.
- Dimaggio, Paul J.(1998). "Interest and Agency in Institutional Theory," in Lynne G.Zucker(ed.), *Institutional Patterns and Organizations*(Cambridge, Massachusetts Ballinger Publishing Company. pp. 3-21.
- Dimaggio, Paul J. and Walter Powell. (1991). "Introduction," in Paul J. Dimaggio and Walter Powell(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (Chicago: The University of Chicago Press. pp.1-38.
- Hall, Peter & Taylor, C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Science Association*. Vol. XLIV: 936-57.
- Fukuyama. F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York, The Free Press.
- Gray, Barbara. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Halachmi, A. (2000). Franchising in Government: Can a Principal-Agent Perspective be the First Step Toward

- the Development of a Theory?. In V. R. Johnston (ed.), *Entrepreneurial Management and Public Policy*. Huntington, NY: Nova Science Publisher, Inc.
- Halachmi, A. (2002). Who Gets What, When, And How: Performance Measures for Accountability? For Improved Performance?. *International Review of Public Administration*, Vol. 7(1).
- Ikenberry, G. John. (1988). "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake & Michael Mastanduno(eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca : Cornell University Press., pp.219-243.
- Immergut, E. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*. 26(1): 5-34.
- Kooiman, J.(2000). "Societal Governance: Levels, Mods, and Orders of Social-Political Interaction," in Pierre, J.(ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Kramer, R. M.(1999). Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions, *Annual Review of Psychology*, Vol. 50.
- Krasner, Stephen. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. Vol. 16: pp. 223-46.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty : An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, Vol.21,

p.71.

- Leftwich, Adrian. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14: 605-624.
- March, James G. & Johan P. Olsen. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. LXXVIII: 734-49.
- McLaughlin, Eugene. (2007). *The New Policing*, SAGE Publications Ltd. 172-196
- Meyer, J.W. & B.Rowan.(1977). Institutionalized Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol.83, pp.340-363.
- Meyer, John W., John Boli, and George M. Thomas. (1987). "Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account," in George M.Thomas, John Boli(eds.), *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*, Beverly Hills, CA: Sage., pp.12-32.
- Mayer, R.C., Davis, J.H. & Schoorman, F.D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*, 709-734.
- Mosher, Fredrick C. (1978)(ed.). *American Public Administration: Past, Present, Future*, Alabama: The University of Alabama Press.
- OECD. (2001). *Civil Society and the OECD* - November 2002

- update. Paris.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Good Governance and Best Practices for Investment Policy and Promotion*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Fighting Corruption: What Role For Civil Society? The Experience of The OECD*. Paris.
- Peters, G. (2000). 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.
- Pierre, J. (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44: 652-667.
- \_\_\_\_\_. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme. *Public Administration*. 78(2):345-363.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not so Different After All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 393-404.
- Shafritz, Jay M. & Albert C. Hyde. (1975)., *Classics of Public Administration*, Moore Publishing

Company, Inc.

Simmers, Robert H. & Eugen P. Dvorin. (1977). *Public Administration: Values, Policy and Change*, (Port Washington, New York; Alfred Publishing Co., pp.75-114.

Sullivan, H. and C. Skelcher. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. London: Palgrave Macmillan.

Waldo, Dwight. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, (Novato, C.A.: Chandler and Sharp Publishers, Inc., pp.1-3.

Williams, D., T. Young. (1994). Governance, the World Bank and Liberal Theory. *Political Studies*, 42.

Zucker, Lynne G. (1983). "Organizations as Institutions," in Samuel B. Bacharach (ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, Vol.2, pp.1-47.

책임연구보고서 2007-01

## **New Governance시대의 경찰발전 패러다임과 신뢰행정 구현방안 연구**

---

2007년 12월 발행

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.





Police Science Institute