

부패신고자 보호·보상제도 운영 현황 평가

An Evaluation on the Implementation of Protections and Rewards for Whistleblowers

반 호 준(Van, Ho-Joon)** · 이 선 중(Lee, Sun-Joong)*** · 이정주(Lee, Chung-joo)****

ABSTRACT

The goal of this study is to evaluate the status of protection and rewards system of whistleblower. To do so, we establish three evaluation criterion. The criterion are the degree of vitalization of reporting corruption, integrity of organization and building the autonomous system of reporting corruption. The result of this study shows that the figure of protection and rewards system of whistleblower increases but the performance of protection and rewards system is low.

Key words: Whistleblower, Protection system, Reward system, Policy evaluation

I. 서론

최근 부패에 대한 국제가이드라인 및 국제기구의 대응은 사후 통제적 접근보다는 사전 예방적 접근에 방향을 맞추는 경향으로 흐르고 있다(OECD, 2005; 유엔반부패협약, 2003). 우리나라에서의 부패방지 주무기관인 국민권익위원회서도 이와 관련하여 반부패 중장기전략 수립, 반부패경쟁력평가, 공공기관 청렴도 조사, 부패방지 교육, 부패신고자 보호·보상제도, 부패영향평가, 공무원 행동강령 등과 같은 제도적 장치 등을 통해 사전 예방적 정책을 강조하고 있다.¹⁾

특히 사전 예방적 정책 중 부패의 속성상 외부로 잘 드러나지 않는 은밀성을 고려한 다면 조직 내부적인 비리를 공익적 차원에서 알릴 수 있는 부패신고자 보호제도가 중요한 위상을 차지하고 있다. 최근 원전 비리도 내부의 부패신고자에 의해 밝혀져 원전 비리로 인한 일어날 수 이 있는 막대한 피해를 최소화 했다는 점에서 부패신고자 보호 제도가 얼마만큼 중요한지 알 수 있다.

그러나 현실적으로 집단주의 문화가 강한 한국적 상황에서 부패신고자 보호제도의 중요성은 공감하면서도 제도적으로 활성화되어 있지 못한 것이 부패신고자 보호제도의

* 본 연구는 국민권익위원회의 ‘부패신고자 보호·보상제도의 반부패 효과성 분석’ 연구용역 결과를 토대로 작성된 글임을 밝힙니다.

** 서울시립대학교 행정학과 박사 수료

*** 서울시립대학교 반부패시스템연구소 수석연구원

**** 서울시립대학교 반부패시스템연구소 연구위원(교신저자)

1) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조

현실이다. 또한 부패신고자 보호제도의 연장선상에 있는 보상제도 역시 그러하다.

결국 이러한 현실이 부패신고자 보호 및 보상제도에 대한 회의적 시각을 갖게 하여 부패신고자 보호 및 보상제도가 정책적으로 어떻게 이루어지고 어떠한 개선효과를 보이는지에 대한 학문적인 관심이 상대적으로 부족할 수밖에 없는 여건을 초래하게 되었다.

어떠한 제도이든 시간의 경과에 따라 일정부분의 개선의 효과가 존재할 수 있다. 즉 부패신고자 보호·보상제도의 실효성에 대한 부정적인 시각이 존재하더라도 과거와 달리 개선된 부분이 있을 수 있다는 점에서 부패신고자 보호·보상의 전반적인 현황분석을 통한 개선효과에 대한 분석을 시도할 필요가 있을 것이다. 시기상으로도 부패신고자 보호·보상제도가 시행된 지 10년이 지난 시점에서 더욱 그러하다고 본다.

본 연구에서는 이러한 인식하에 부패예방을 위한 제도적 장치 중 부패신고자 보호·보상제도에 대한 운영현황을 평가하고 부패신고자 보호·보상제도가 부패예방이라는 목적을 달성하는데 얼마나 효과적으로 운영되고 있는지를 검토하고자 한다.

특히 부패신고자 보호·보상제도 현황은 국민권익위원회의 부패신고자 보호·보상제도 운영현황뿐만 아니라 각 공공기관(중앙부처, 지방자치단체, 교육청, 공직유관단체)의 부패신고자 보호·보상제도의 운영현황을 구체적으로 살펴봄으로써 부패신고자 보호·보상제도가 얼마나 제도화되어 운영되는지를 살펴보고자 하겠다.

본 연구의 시간적 범위는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 시행 이후 부패신고자 보호·보상제도의 시행 시점인 2002년을 기점으로 2013년 9월까지로 설정하고자 한다.

본 연구의 주제인 부패신고자 보호·보상제도의 현황에 대한 평가는 세 가지 이유에서 그 의미가 있을 것이다.

첫째, 국제사회의 부패통제 흐름을 들 수 있다. 앞서서도 언급하였듯이 국제사회에서는 행정통제와 관련하여 사전 예방적 통제를 강조하고 있다. UN반부패협약에서는 부패 행위 및 공익침해행위가 은밀해지고 교묘해지고 있기 때문에 사후적 적발장치만을 통한 부패예방의 한계를 지적하면서 부패신고행위 및 공익신고행위의 제도적 보호를 중요한 사안으로 설정하고 있다. 또한 1998년 OECD 권고와 2003년 OECD 권고에는 부패행위 신고에 대한 중요성과 이에 대한 정책적 입안 가이드라인이 제시되고 있다(이지문, 2013). 이렇게 세계기구들이 부패신고 및 내부공익신고 등에 대한 보호활성화를 위해 노력하는 것은 부패신고자 보호제도가 부패예방에 도움을 줄 수 있기 때문이다.

둘째, 부패행위 신고 및 공익신고행위를 한 자를 보호 및 보상함으로써 부패통제기구의 감시와 적발능력의 한계를 극복하는 하나의 수단으로 활용될 수 있다는 점이다. 외부에서는 내부의 부패문제를 적발하기 어렵다는 점에서 부패문제해결을 위해서는 내부의 문제를 잘 알고 있는 내부의 정보제공자가 필요하다. 내부의 부패행위 신고는 부패를 감시하고 적발하기 위한 행정기관의 물리적 비용 및 예산낭비를 감소시키고 효율적인 부패통제장치로 작용할 수 있다.

셋째, 김병섭(1999)은 부패방지전략으로 도입된 제도들이 얼마나 효과적으로 집행되었는지를 검토하는 것이 중요함에도 불구하고 이에 대한 평가가 부족한 현실을 비판하였다. 이는 현재 도입되어 집행되고 있는 부패방지 제도 등에 대한 정확한 평가가 부재하다는 것을 의미하는 것으로 부패방지를 위해 도입된 제도적 장치가 반부패 및 청렴향상에 기여했는지에 대한 평가 및 환류가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 현재의 부패신고자 보호·보상제도 현황과 평가는 매우 필요한 시점이라고 할 수 있다.

II. 이론적 논의

1. 부패신고자 보호·보상제도의 의의 및 필요성

보호·보상제도의 의의를 논의하기 위해서 우선적으로 보호·보상제도의 대상이 되는 부패신고자의 의미를 살펴보고 부패신고자 보호·보상제도의 의의에 대한 논의를 할 필요가 있다.

부패신고란 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제4호에서 규정하고 있는 부패행위를 알리는 행동으로 신고의 대상이 되는 부패행위는 ①공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ②공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③위의 두 행위에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위의 세 가지 행위가 대상이 된다. 이러한 부패행위의 정의에 따르면 부패신고 대상에는 사기업 등 민간부문의 부패 및 비리행위는 신고대상에서 제외가 된다.

이러한 부패행위에 대한 신고는 누구든지 할 수 있으나 공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 된 경우에는 반드시 신고를 하도록 하여 공직자에게 신고의 의무를 지우고 있다.²⁾

부패행위 신고에 특별한 제한을 두고 있지는 않지만 은밀하게 발생하는 부패행위의 특성을 고려하여 본다면 부패행위가 발생한 조직 내부의 구성원이 부패행위를 인지하고 신고할 가능성이 높다고 할 수 있다.³⁾ 조직의 구성원이나 구성원이었던 사람이 자신이 몸담고 있는 조직에서 위법 부정한 방법으로 국민 또는 정부를 속이는 활동을 하고 있다는 사실을 발견하고 이에 대해 거부하거나 항의하는 행위를 내부고발이라고 한

2) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제55조, 제56조

3) 2002년부터 10년간 부패 적발로 환수한 금액 총 1,885억 중 내부 고발로 환수한 금액 1,174억 여 원(‘내부고발자의 법적 보호, 그 후 10년’ 포럼(2013.3.18.); KBS 추적 60분(2013.9.17.) 재인용)

다.

부패신고는 내부고발의 특징을 갖게 될 가능성이 높음으로 내부고발의 성격을 살펴봄으로써 부패신고의 의미를 확인할 수 있다. 박홍식(1999)은 내부고발의 성격을 내부고발인 부패신고는 공익적 행위의 성격을 갖으며 공공의 이익을 훼손하는 부패행위를 공개적으로 밝히려는 이타적 행위이며, 내부고발은 도덕적 행위로 개인의 양심, 직업윤리, 사회에 대한 책임에 기반을 둔 윤리적 행위의 성격을 갖는 것으로 설명한다.

부패신고를 공익적 행위, 윤리적 행위로 파악한다면 부패신고자를 보호하고 부패신고를 유도하는 보호·보상제도는 사회 구성원의 공익적 행위를 보호하고 그 행위에 대한 보상을 통해 사회에 대한 책임을 강화시키는 결과를 유도하는 제도적 목적이 있다.

부패신고자 보호·보상제도가 시행된 지 10여 년의 세월이 경과한 현재 부패신고제도 및 부패신고자 보호·보상제도가 공직사회의 청렴성 강화를 위한 제도적 목적을 달성했는지에 대한 평가는 부패신고자 보호·보상제도의 발전적 대안을 검토하기 위한 기본적 출발점이 될 수 있다. 따라서 반부패·청렴을 위한 사전 예방적 정책으로 10여 년간 시행되어온 부패신고자 보호·보상제도의 가치와 의미를 확인하고 지속적인 부패신고자 보호·보상제도의 운영을 위해서는 제도의 실태파악을 통한 효과성 검토가 필요한 시점이다.

박홍식(1999)은 내부고발 사례 검토를 통해 우리나라에서 발생하는 내부고발은 관료제의 구조적 부패환경으로 인해 내부고발에 대한 제도적 관리가 어렵다는 점을 지적하고 있다. 부패는 권력구조와 연결되는 정치적 성격으로 인해 내부고발이 체제에 대한 저항 내지는 반항으로 비추어지고, 이는 현 체제(조직 혹은 정치권력)에 대한 도전이라는 인식이 지배적이어서 이에 대한 보복으로 이어지는 악순환의 고리를 형성하기 때문에 제도적 관리가 어렵다는 것이다. 또한 구조적 부패는 동양권 문화의 의리주의 및 집단주의 문화와 결합하여 개인의 고발 가능성을 저하시키고 부패행위에 대해 고발을 한 개인을 영웅주의로 미화하거나 한 개인의 무모한 행위로 치부하여 부패신고에 대한 개인의 심리적 부담을 가중시키고 있다고 지적한다.

내부고발은 현 체제에 대한 도전이라는 인식이 강하고 특히 의리문화로 인하여 조직에 대한 배신이라는 인식을 받을 가능성이 크다. 부패신고에 대한 신고자들의 심리적 압박감을 완화시켜 부패행위를 사전에 예방할 수 있는 관리적 차원의 제도적 장치가 필요하며 이러한 장치로 부패신고자 보호·보상제도가 필요하다.

부패신고 제도 및 부패신고자 보호·보상제도 의의를 고려할 때 이러한 제도가 조직과 사회에 필요한 이유는 부패신고자 보호·보상제도의 목적과 결부되어 있다.

부패신고자 보호·보상제도의 목표에 의하면 내부고발은 신고문화 정착에 기여할 수 있다. 국가 및 조직의 부패행위 등을 외부에 알리는 것을 밀고자 혹은 배신자라는 사회문화가 지배적인 상황에서 내부고발의 제도적 정착과 신고자를 보호하는 제도는 신고문화를 사회에 정착시킬 수 있다.

부패행위에 대한 사전예방 효과를 가져 올 수 있다. 부패신고자 보호·보상제도는 부

패행위 신고를 조금 더 용이하게 하며 이러한 신고는 조직의 비리가 알려질까 두려워 하거나 비리가 발생할 가능성이 높은 잠재적 부패행위자들이 부패행위를 실행에 옮기는 것을 사전에 예방할 수 있다.

부패행위자 보호·보상제도는 양심의 자유와 인간의 존엄성을 확보하는 기능을 한다. 조직에 부패가 만연하게 되면 한 개인은 부패상황에서 부패를 저지를 수밖에 없는 상황으로 내몰리게 되고 이는 자신의 의지와 상관없이 강제 당하게 될 가능성이 높다. 따라서 부패신고자를 보호하는 제도는 우리 헌법에서 보장하고 있는 양심의 자유와 인간의 존엄성을 확보하는 기능을 하게 된다(국민권익위원회, 2013).

2. 부패신고자 보호·보상제도에 관한 선행연구 검토

부패신고자 보호·보상제도에 대한 선행연구 검토 결과 보호·보상제도 보다는 내부고발자 보호에 좀 더 초점을 맞추어 연구가 진행되고 있는 것을 알 수 있다.

부패신고자 보호·보상제도에 대한 연구는 다음의 몇 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 외국과의 비교를 통해 한국의 내부고발자 및 부패신고자 보호·보상제도의 문제점에 대해 지적한 연구들(이상수, 박흥식, 2003; 장화익, 2007; 권창국, 2012)이다. 두 번째는 헌법적 논리나 이전 제도와의 비교 등 법리적 관점에서 내부고발의 정당성에 대한 연구들(박경철, 2008; 2011; 김승태, 2010; 최정학, 2003)이다. 세 번째로는 실증 분석을 한 연구들로 내부고발에 영향을 미치는 요인이나 공무원들의 내부고발에 대한 인식, 혹은 조직내 내부고발에 대한 문화 등을 조사한 연구들(장용진 외, 2012, 배재현·문상호, 2006; 박흥식, 2005; 오광성, 1997)이다.

<표 1> 부패신고자 보호·보상제도 관련 선행연구

구분	연구자
외국의 제도와 비교	이상수·박흥식(2003), 장화익(2007), 박흥식(2004) 권창국(2012)
법리적 연구	김승태(2010), 박경철(2008, 2011), 최정학(2003)
영향요인 연구	장용진 외(2012), 배재현·문상호(2006), 박흥식(2005) 오광성(1997)
기타	박광국 외(2001), 장용진 외(2011)

이상수·박흥식(2003)의 연구는 내부공익신고자 보호법에 대한 미국, 영국, 호주 퀸즈랜드주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 캐나다, 아일랜드의 관련법과 한국의 부패방지법과의 비교를 통해 한국의 부패신고자 보호·보상제도에 개선되어야 할 점들을 지적하고 있다.

권창국(2012)은 이전의 부패방지법에 의한 부패신고자 보호·보상제도보다 2011년 제

정된 공익신고자보호법이 부패신고자 보호·보상을 위해 더 나은 제도이지만 영국, 일본의 내부고발자제도와 비교하며 2011년 제정된 공익신고자보호법에서 보완되어야 할 점들을 지적하고 있다.

김승태(2010)는 일본, 미국, 영국의 보호법에 대한 간단한 소개와 더불어 한국의 내부고발자 보호의 허점을 지적하고 있다. 신고주체 및 신고대상 확대와 기명이 필요한 신고방법, 정신적 배상과 강제력이 없는 보호조치 규정, 늦을 수밖에 없는 보상제도의 문제점, 국민권익위원회의 법적지위와 권한의 문제점들을 지적하고 있다.

박경철(2011) 역시 법리적 검토를 통해 김승태(2010)와 비슷하게 신고대상, 신고방법, 국민권익위원회의 권한, 강제력이 없는 보호조치 규정, 가구제가 불가능한 보상제도 등과 더불어 공익신고자 비밀보장의 허점을 지적하고 있다.

장용진 외(2011)는 K군 군수의 건축불허가 사례와 계룡대 사건, 적십자사 혈액관리 사건의 3가지 내부고발 사례를 분석하여 내부고발자의 특성 내부고발 담당기관의 특성, 부정행위자의 특성, 부패의 특성, 조직의 특성에 따라 내부고발의 효과성이 달라진다고 주장한다. 내부고발 사건의 효과성을 분석한 부분은 본 논문이 설명하려는 부패신고 제도와 보호·보상제도의 효과성과 유사한 부분이지만 계량적 분석이 아닌 사례분석으로 내부고발의 효과성의 정도에 따라 대표적인 사례를 특정하여 분석한 연구라는 점에서 본 논문과 차이가 있다.

장용진 외(2012)의 연구에서는 내부고발에 관한 영향요인 분석을 하였다. 내부고발에 유의한 영향을 미치는 변수로 공공서비스 동기, 기관의 내부고발지지 여부가 영향을 미쳤다. 즉, 내부고발자 개인의 사명감, 도덕성과 같은 개인의 내부적 동기와 기관의 내부고발자에 대한 태도가 내부고발에 유의한 확률에서 영향을 주었다.

선행연구 검토 결과 부패신고자 보호·보상제도와 부패신고자에 초점을 맞추어 현재 운영되고 있는 보호·보상제도의 효과성을 연구한 선행연구는 많지 않았다. 2001년 이후 부패신고자 보호제도를 시행해온 현 시점에서 그동안 제도의 운영성과를 살펴보고 10년 이상 부패신고자 보호·보상 제도를 운영한 결과에 대해 논의할 필요성이 있다.

III. 연구 분석틀

1. 보호·보상제도 운영현황 평가를 위한 접근 방법 및 분석틀

1) 정책평가를 위한 접근 방법

정책평가는 1960년대 미국의 존슨 행정부가 지향한 'Great Society'의 사업에 대한 평가를 위해 확산, 정착된 정책학의 한 분야이다. 이러한 정책평가 이론으로 Palumbo와 Nachmias의 이상적 정책평가론, Hofferbert의 정책결정변수이론, Weiss의 정책평가

연구의 정치적 성향론, Patton의 활용성중심 평가이론⁴⁾ 등 많은 이론이 있었으며 정책 평가를 위한 다수의 시도도 있었다. 하지만 하나의 정책은 다수의 사회현상들의 원인이 되기도 하고 그런 사회현상들에 대한 데이터 수집이 어려웠으며 데이터의 분석 방법론에도 제약이 심하였다. 또한 정책평가결과의 활용 역시 과학적 방법에 의해서라기보다는 정치적 판단에 의해 좌우되는 경우가 많았다. 이러한 점들로 인해 정책평가의 경우 구체적인 산출을 중심으로 이루어지는 경향이 있다(유훈, 2007).

정책평가를 산출에 한정해서 보는 것은 사회에 정책이 미치는 다각적인 영향을 고려하지 못하는 방법이기도 하지만 한 가지 정책의 다양한 효과를 모두 고려하는 것은 방법론상의 제약이 심하고 효과의 실제적 데이터를 구하는 것에 문제가 있다. 따라서 본 논문에서는 보호·보상제도의 효과를 보호·보상제도에 의한 성과와 보호·보상정책 목표와 관련된 산출로 한정하여 살펴 볼 것이다.

특히 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정 단계부터 부패신고자 보호·보상제도가 도입되어 시행된 지 10여년이 지났다는 점에서 보호·보상제도의 운영현황 분석 자료를 통해 부패신고자 보호·보상제도가 반부패 청렴 향상에 어느 정도 기여했는지를 살펴보고자 한다.

2) 보호·보상제도 운영현황 평가방법

보호·보상제도의 운영현황 분석을 위해선 우선 보호·보상제도의 효과를 무엇으로 볼 것인가에 대한 논의가 필요하다. 정책평가에서 효과로 설정하는 평가기준을 고려하여 보호·보상제도가 달성하고자 하는 목표를 보호·보상제도의 효과성으로 설정하고 이에 대한 운영현황에 대한 분석을 실시하도록 할 것이다.

효과성이란 앞에서 논의하였듯이 그 제도가 달성하고자 하는 목표의 달성정도를 의미하므로 보호·보상제도가 시행되고 지금 현재까지 제도의 실질적인 집행이 어떻게 이루어졌는지를 살펴봄으로써 설계된 제도의 집행 정도를 평가할 수 있을 것이다.

따라서 보호·보상제도의 시행을 통해 나타날 수 있는 제도적 결과 및 영향을 ① 부패신고 활성화 정도, ② 조직의 자율적 시스템 구축의 정도, ③ 조직 건전성 확보 정도를 보호·보상제도의 결과 및 영향으로 나타나는 효과로 설정할 것이다. 또한 각 평가영역별 내용을 국민권익위원회의 운영현황과 이 중 각 급 기관(중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 공공기관)등의 보호·보상제도 운영현황을 살펴보도록 하겠다. 특히 조직의 자율적 시스템 구축 정도와 조직 건전성 확보 정도의 경우 각 급 기관의 운영현황을 주되게 검토하도록 하겠다.

이러한 기준으로 보호·보상제도가 목표를 얼마나 달성하고 있는지의 평가를 통해 향후 보호·보상제도의 발전방향에 대한 개선방안 등을 제시하도록 하겠다.

4) 오석홍 외, 2000, 정책학의 주요이론, 법문사

<표 2> 부패신고자 보호·보상제도 평가 기준

영역	평가기준
부패신고 활성화	- 부패신고 접수 현황(각 급 기관별 부패신고자 접수 현황) - 부패신고자 신분보장 위반 과태료
조직의 자율적 시스템 구축 정도	- 행정기관별 신고시스템·규정 유무 - 행정기관별 보호규정 유무 - 행정기관별 보상제도 유무
조직건전성 확보 정도	- 부패신고자에 대한 보호조치 현황(각 급 행정기관 포함) - 부패신고자 보상 및 포상금 현황(각 급 행정기관 포함)

IV. 분석 및 논의

1. 부패신고 활성화

부패신고 현황을 통해 부패신고의 활성화 정도를 살펴보았다. 부패신고가 조직의 배신 혹은 항명으로 여겨지는 한국사회에서 부패신고가 활성화 된다는 것은 조금 더 건전한 사회와 정당한 경쟁을 위한 바탕이 될 것이다.

부패신고 활성화를 살펴보기 위한 지표로 부패신고 접수 현황(각 급 기관별 부패신고자 접수 현황)과 부패신고자 신분보장 위반 과태료를 통해 살펴볼 것이다.

1) 부패신고 접수 현황

2002년부터 2013년 9월까지 신고접수 된 부패신고 접수 및 처리 현황을 살펴보면 매년 평균 약 2,271건의 부패신고가 접수되는 것으로 나타났으며, 부패신고접수는 부패방지위원회 출범 초기(2002년)과 국민권익위원회 개편 초기(2008년)과 같은 특징적인 역사적 사건이 있는 해를 제외하고 일률적이지는 않지만 증가하는 추세를 보이고 있다. 부패신고 증가 추세는 부패신고제도가 정착이 되고 있으며 부패신고자 보호제도가 부패행위에 대한 신고를 실천하도록 유도하는 것으로 판단할 수 있다.

<표 3> 부패신고 접수 현황

구 분	합 계	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013.9.	
접 수	27,262	2,572	1,679	1,763	1,974	1,745	2,544	1,504	2,693	3,099	2,529	2,527	2,633	
처 리	합 계	27,177	2,469	1,650	1,784	1,970	1,797	2,549	1,521	2,695	3,066	2,546	2,601	
	이 첩	992	74	100	66	82	83	92	65	106	81	73	96	
	행동강령위 반통보	419	-	-	4	10	23	40	31	47	73	80	79	32
	기관송부	9,570	648	650	1,226	1,407	936	1,396	820	820	524	528	469	146
총 결	16,196	1,747	900	488	471	755	1,021	605	1,722	2,388	1,865	1,907	2,327	

출처: 국민권익위원회 내부자료(2013)

부패신고의 효과를 알 수 있는 것은 부패신고 중 내부고발에 의한 부패혐의 적발률을 통해 알 수 있다. 국민권익위원회에 접수된 부패신고 중 내부신고의 경우, 부패혐의 적발률이 약 67%에서 85%로 평균적으로 70%에 이르는 것을 볼 때 부패신고자에 대한 보호제도가 공직사회의 부패를 통제하는데 일정부분 기여할 수 있음을 알 수 있다. 특히 2002년에서 2012년 사이에 부패신고로 인한 부패혐의 적발률과 추정환수대상액의 상관분석을 실시한 결과 10%의 유의수준 하에서 정(+)의 유의미한 상관관계를 보임에 따라 부패신고가 예산낭비를 막을 수 있는 정책적 대안으로 작용할 수 있음을 알 수 있었다.

<표 4> 내부신고 사건의 부패혐의 적발률 현황

구 분	고 발 · 이 접	조사결과			조사종	조치내용					
		합계	혐의 적발(률)	무형 의		기소 (명)	징계 (명)	고발 면직 (명)	기관 주의 (건)	기타 (건)	추징·환수 대상액 (백만원)
합계	992	878	626(71.3)	252	114	1,932	1,197	49	117	52	466,974
2002	74	74	47(63.5)	27	-	54	153	3	14	-	8,026
2003	100	100	67(67.0)	33	-	89	119	15	35	-	40,460
2004	66	66	48(72.7)	18	-	62	106	-	9	-	1,859
2005	82	82	53(64.6)	29	-	103	75	7	5	6	1,195
2006	83	83	63(75.9)	20	-	148	156	-	4	4	9,713
2007	92	92	70(76.1)	22	-	236	176	3	14	3	44,622
2008	65	65	44(67.7)	21	-	199	42	1	12	4	35,541
2009	106	106	73(68.9)	33	-	161	131	5	8	13	26,520
2010	81	81	57(70.4)	24	-	517	59	4	6	7	8,486
2011	73	60	47(78.3)	13	13	237	84	3	3	5	16,584
2012	74	55	45(81.8)	10	19	102	78	8	6	9	273,279
2013.9.	96	14	12(85.7)	2	82	24	18	-	1	1	689

출처: 국민권익위원회 내부자료(2013)

<표 5>를 통해 각 급 기관의 부패신고 현황을 알 수 있는데 '08년 이후로 6,927건의 부패신고가 접수되었으며 이는 국민권익위원회에 접수된 부패신고 건수('08년 이후의 부패신고 접수 건수 14,985건, <표 3>참조)의 약 46%에 해당하는 부패신고가 각 급 기관에 접수되어 처리되는 것을 확인할 수 있다. 전체 부패신고 측면에서 살펴보면 기관 별로는 공직유관단체가 5,043건으로 가장 많았고, 중앙행정기관의 부패신고 접수가 478건으로 가장 적었다.

각 급 기관의 부패신고 또한 연도별로 차이는 있지만 지속적으로 증가하는 추세임을 확인할 수 있으며 각 급 기관에서도 부패신고가 활발히 이루어지고 있는 경향을 확인할 수 있다.

<표 5> 기관별 부패신고 접수 현황

구분	중앙행정기관	지방자치단체		교육자치단체	공직유관단체	전체
		광역시	기초			
계	478	675	182	549	5,043	6,927
2008	40	49	22	10	283	404
2009	72	50	19	8	365	514
2010	66	56	40	36	1,284	1,482
2011	93	100	38	259	1,214	1,704
2012	120	231	26	214	1,012	1,603
2013. 9	87	189	37	22	885	1,220

출처: 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

2) 부패신고자 신분보장 위반 과태료 현황

부패신고 활성화에 대해 신분보장 위반 행위 건수 및 과태료 부과 건수를 토대로 살펴볼 수 있다. 부패신고자에 대한 신분보장 요구조치를 위반하여 과태료를 부여 받았다는 것은 부패신고자에 대한 보호가 조직 내에서 제대로 이루어지고 있지 않다는 것을 의미하며, 이는 조직 내에서 부패신고자를 밀고자 혹은 배신자로 보는 경향이 있음을 의미한다.

신분보장과 관련된 보호규정 위반사항에 대한 과태료 부과는 2002년에서 2013년 사이에 총 16건 6,750만 원으로 1건당 평균 약 420만원의 과태료가 부과되었다.

수치상으로 보면 부패신고자 원상회복과 관련된 과태료 부과건수는 그리 많은 수치는 아니다. 하지만 작은 수치라도 원상회복과 관련된 과태료 부과 건수는 조직 내에서 밝혀지지 않는 부패신고자에 대한 신분과 신분에 대한 위협이 항시적으로 존재하고 있으며 조직 내에서 부패신고자에 대한 원상회복이 제대로 이루어지고 있지 못하다는 것을 보여주는 수치이다. 동시에 보호·보상 제도의 목적인 부패예방과 부패신고 활성화에 부정적인 영향을 주고 있음을 보여주는 수치라고 할 수 있다.

<표 6> 부패신고자 신분보장 위반 과태료

(단위 : 만원)

구분	합계	'02.	'03.	'04.	'05.	'06.	'07.	'08.	'09.	'10.	'11.	'12.	'13.
건수	16	2	-	4	-	1	2	-	3	1	-	1	2
금액	6,750	850	-	1,500	-	150	1,200	-	1,600	350	-	350	750

※ 평균 1건 약 420만원 부과

출처: 국민권익위원회 내부자료(2013)

3) 소결

전체적인 부패신고 접수는 장기적인 관점에서는 지속적으로 증가하는 것으로 볼 수 있다. 또한 이러한 부패 신고 중에서 내부고발에 의한 부패신고가 그 혐의에 대한 적발율이 높은 것을 알 수 있었다. 각 급 기관별 부패신고 현황에서도 부패신고는 기관별로

지속적으로 증가되고 있는 것을 알 수 있었다.

그리고 부패신고자 신분보장에 대해 위반한 건수는 비록 작은 수치이지만 아직도 부패신고자에 대한 보호가 제대로 이루어지지 않는 경우가 있다는 것을 의미하며 부패신고자에 대한 위협이 존재하고 있음을 보여주고 있다.

2. 조직의 자율적 시스템 구축 정도

부패신고자를 기관 스스로 보호하고 부패신고를 독려하는 시스템을 얼마나 구축했는가와 관련된 현황을 살펴보도록 한다. 개별 기관의 부패신고자 보호를 위한 자율적 시스템은 조직 건전성을 확보하고 공직사회의 부패를 예방하는데 기여할 수 있다. 또한 집단주의 문화적 성격이 강한 한국사회 특히 공직사회에서 부패신고자를 보호하기 위한 개별 기관의 부패신고자 보호·보상제도의 운영은 조직문화의 건전성을 제고하는데 그 효과가 있을 것으로 보인다. 자율적 시스템 구축과 관련된 현황지표는 부패신고자 보호·보상제도 및 신고시스템의 유무 그리고 보호·보상제도의 종류 및 신고시스템 및 신고 규정의 유무를 통해 유추해 볼 수 있을 것이다.

본 조사는 중앙행정기관 42개 기관 중 41개 기관, 광역자치단체 17개 기관, 기초자치단체 227개 기관, 광역교육청 17개 기관, 기초 교육청 191개 기관, 공직유관단체 811개 기관 중 437개 기관을 대상으로 한 결과이다.

1) 행정기관별 신고시스템 규정 유무

2013년 각 행정기관별 부패신고자 보호·보상제도 실태 조사 결과를 살펴보면 전체 행정기관의 약 94%가 신고규정을 제정하고 있었다. 주로 신고관련 규정을 두거나 행동강령으로 규정하는 행태로 나타났다.

중앙행정기관의 경우, 조사기관 41개 중 39개 기관이 신고규정을 제도화하고 있어 전체의 95.1%가 규정을 도입하고 있는 것으로 나타났다. 광역자치단체의 경우, 조사기관 17개 모두 신고제도를 규정하고 있었고, 기초자치단체의 경우, 219개 조사기관 중 신고규정을 제도화하고 있는 기관은 208개로 조사되어 전체 기초자치단체의 약 91.6%가 신고제도를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 교육청의 경우, 광역단위 교육청은 17개 모두 신고규정이 제정되어 있으며, 기초단위의 지방교육청 또한 조사된 191개 기관 모두 신고 규정이 제정되어 있었다. 공직유관단체는 조사기관 437개 기관 중 411개 기관이 제도를 제정하여 운영하고 있는 것으로 나타났다.

일부 기관의 경우 부패신고시스템을 구축하지 않은 이유에 대해 부패신고 사례가 거의 존재하지 않는다는 점을 언급하는데 이는 부패신고시스템의 정책적 목적을 이해하지 못하는 측면을 보여주고 있다. 부패신고 문화가 활성화되어 있지 않은 한국적 상황에서 부패신고시스템과 같은 제도적 장치마저도 없다면 부패신고가 거의 이루어지기 힘들 것이다. 따라서 부패신고시스템의 구비는 부패신고의 첫 단계로 선택사항이 아니

라 필수사항이다. 따라서 신고시스템을 구비하지 않은 기관은 하루속히 규정을 마련하여 조직의 청렴성을 제고하여야 할 것이다.

<표 7> 행정기관별 신고시스템 유무

행정기관	신고시스템 규정		구분	개수
중앙행정기관 (41개 기관)	신고시스템 있음	신고규정 있음	행동강령으로 규정	9개
			신고 관련 규정	26개
		신고규정 없음	행동강령/신고 모두 규정	4개
			근거규정 없음	2개
광역자치단체 (17개 기관)	신고시스템 있음	신고규정 있음	행동강령으로 규정	0개
			신고 관련 규정	16개
		신고규정 없음	행동강령/신고 모두 규정	1개
			근거규정 없음	0개
기초자치단체 (219개 기관)	신고시스템 있음	신고규정 있음	행동강령으로 규정	51개
			신고 관련 규정	141개
			행동강령/신고 모두 규정	13개
			기타	3개
		신고규정 없음	근거규정 없음	11개
광역교육청 (17개 기관)	신고시스템 있음	신고규정 있음	행동강령으로 규정	1개
			신고관련 규정	16개
			행동강령/신고 모두 규정	없음
기초교육청 (191개 기관)	신고시스템 있음	신고규정 있음	행동강령으로 규정	14개
			신고관련 규정	166개
			행동강령/신고 모두 규정	11개
공직유관단체 (422개 기관)	신고시스템 있음	신고규정 있음	행동강령으로 규정	213개
			신고관련 규정	132개
			행동강령/신고 모두 규정	58개
			기타 - 무응답	8개
		신고규정 없음	근거규정 없음	11개

출처: 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

2) 행정기관별 보호규정 유무

각 행정기관별 보호제도의 현황을 살펴보면 전체기관의 90.4% 가량이 보호규정을 두고 있는 것으로 나타났다.

중앙행정기관의 경우, 41개 기관 중 37개 기관이 보호규정을 제정하여 운영하고 있는 것으로 나타났다. 광역자치단체 조사기관 17개 기관 중 17개 기관이 보호규정을 제정하여 운영하고 있으며 기초자치단체의 경우, 조사기관 227개 기관 중 180개 기관이 보호규정을 제정하여 운영하고 있는 것으로 조사되었다. 교육청의 경우, 모든 조사기관이 보호규정을 제정하여 운영하고 있으며 공직유관단체의 경우, 조사기관 437개 기관 중 399개 기관이 보호규정을 제정하여 운영하고 있는 것으로 나타났다.

신고시스템의 신고규정과 비교하여 보면 중앙행정기관은 신고규정이 있는 기관은 39개 이지만 보호규정이 있는 기관은 37개이다. 기초자치단체 역시 신고규정이 있는 기관은 208개 이지만 보호규정이 있는 기관은 180개이다. 공직유관단체도 신고시스템이 있는 기관은 411개 이지만 보호규정이 있는 기관은 399개이다. 즉 많지는 않지만 신고규

정만 존재하고 보호규정이 없는 기관들이 존재하고 있었다. 보호 규정이 없는 부패신고 시스템은 부패신고를 활성화시키고 부패를 예방하려는 제도의 목적을 달성하지 못할 가능성이 크다는 점에서 신고시스템구비와 동시에 부패신고자를 보호할 수 있는 규정도 함께 마련할 필요성이 있다.

<표 8> 행정기관별 보호규정 유무

행정기관	보호규정	개수	구분	개수
중앙행정기관 (41개 기관 조사)	보호규정 있음	37개	행동강령으로 규정	11개
			신고 관련 규정	25개
			행동강령/신고 모두 규정	1개
광역자치단체 (17개 기관 조사)	보호규정 있음	17개	행동강령으로 규정	0개
			신고 관련 규정	17개
			행동강령/신고 모두 규정	0개
기초자치단체 (227개 기관 조사)	보호규정 있음	180개	행동강령으로 규정	28개
			신고 관련 규정	145개
			행동강령/신고 모두 규정	7개
광역교육청 (17개 기관 조사)	보호규정 있음	17개	행동강령으로 규정	0개
			신고 관련 규정	17개
			행동강령/신고 모두 규정	0개
기초교육청 (191개 기관 조사)	보호규정 있음	191개	행동강령으로 규정	0개
			신고 관련 규정	164개
			행동강령/신고 모두 규정	0개
			무응답	27개
공직유관단체 (437개 기관 조사)	보호규정 있음	399개	행동강령으로 규정	240개
			신고 관련 규정	133개
			행동강령/신고 모두 규정	26개

출처 : 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

3) 행정기관별 보상제도 유무

보상제도의 경우, 중앙행정기관은 41개 기관 중 33개 기관이 규정을 운영하는 것으로 나타났으며, 광역자치단체는 17개 조사기관 모두 부패신고자 보상에 관한 규정을 제정하여 운영하고 있다. 기초자치단체 227개 기관 중 160개 기관이 보상제도를 규정한 것으로 나타났으며 공직유관단체 437개 중 268개 기관이 보상제도를 운영하는 것으로 파악되었다. 이에 반해 교육청은 광역과 기초 모두 보상제도와 관련된 규정을 마련하여 부패신고자에 대한 보상을 제도적으로 시행하고 있었다.

한편 전체 조사기관 930개 중에 보·포상금 제도를 시행하고 있는 기관은 519개 기관 이었고, 기타 인센티브 제도를 도입한 기관은 42개 기관이었으며, 두 제도를 모두 도입한 기관은 133개 기관으로 나타났다. 이를 토대로 보·포상금이나 기타 인센티브 중 하나라도 도입한 기관은 694개로 74.6%의 기관만이 보상제도를 도입하고 있었다. 그러나 보상제도가 없다고 응답한 기관도 236개로 25.4%에 이르러 앞선 보호제도(90.4%)보다 보상제도에 대한 개선책 마련이 더욱더 필요한 것으로 나타났다.

<표 9> 행정기관별 보상제도 운영 현황

행정기관	보상제도	구분	개수
중앙행정기관 (41개 기관 조사)	보상제도	보·포상금	9개
		기타인센티브	4개
		모두도입	20개
		없음	8개
	보상제도 규정 (규정 제정 33개 기관)	신고관련 규정	28개
		행동강령으로 규정	3개
행동강령/신고 모두 규정		2개	
광역자치단체 (17개 기관 조사)	보상제도	보·포상금	14개
		기타인센티브	0개
		모두 도입	3개
		없음	0개
	보상제도 규정 (규정 제정 17개 기관)	신고관련 규정	17개
		행동강령으로 규정	0개
행동강령/신고 모두 규정		0개	
기초자치단체 (227개 기관 조사)	보상제도	보·포상금	139개
		기타인센티브	4개
		모두도입	17개
		없음	67개
	보상제도 규정 (규정 제정 160개 기관)	신고관련 규정	157개
		행동강령으로 규정	2개
행동강령/신고 모두 규정		0개	
근거 없음		1개	
광역교육청 (17개 기관 조사)	보상제도	보·포상금	15개
		기타인센티브	0개
		모두도입	2개
		없음	0개
	보상제도 규정 (규정 제정 17개 기관)	신고관련 규정	17개
		행동강령으로 규정	0개
행동강령/신고 모두 규정		0개	
기초교육청 (191개 기관 조사)	보상제도	보·포상금	170개
		기타인센티브	0개
		모두도입	21개
		없음	0개
	보상제도 규정 (규정 제정 191개 기관)	신고관련 규정	191개
		행동강령으로 규정	0개
행동강령/신고 모두 규정		0개	
공직유관단체 (437개 기관 조사)	보상제도	보·포상금	172개
		기타인센티브	34개
		모두도입	70개
		없음	161개
	보상제도 규정 (규정 제정 276개 기관)	신고관련 규정	153개
		행동강령으로 규정	115개
행동강령/신고 모두 규정		0개	
기타 및 무응답		8개	

출처 : 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

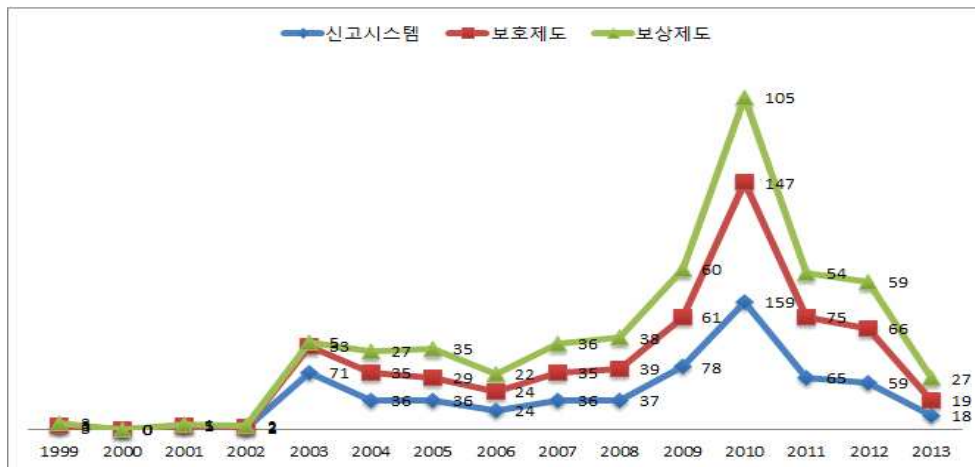
4) 소결

신고시스템 및 제도의 경우 조사대상 기관의 90% 이상이 갖추고 있었고 보호규정 역시 90% 이상을 갖추고 있었다. 하지만 보상규정의 경우 조사대상의 75%만이 구비하고 있고 1/4 정도의 기관들이 갖추고 있지 않은 것으로 나타났다.

또한 신고시스템의 경우, 공직유관단체에서는 다수가 행동강령을 통해 규정하고 있으나 교육청과 자치단체, 중앙행정기관의 경우에는 다수가 행동강령 보다는 신고규정을 통해 부패신고제도를 규정하고 있는 것을 알 수 있다. 보호제도 역시 공직유관단체는 다수가 행동강령을 통해 규정하고 있으며 그 외에는 다수가 신고관련 규정을 통해 보호제도를 운영하고 있음을 알 수 있다.

중앙행정기관, 지방자치단체, 공직유관단체 등의 부패신고시스템 및 보호·보상제도 구축 정도를 보면, 연도별로 신고시스템 및 보호·보상제도는 비슷한 추세로서 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다.

특히, 2002년부터 2007년까지 부패신고 시스템, 보호제도, 보상제도가 차츰 마련되기 시작하는 ‘제도 도입기’ 시기라 한다면 2007년을 시점으로 2010년까지 부패신고시스템, 보호제도, 보상제도가 지속적으로 가파르게 증가추이를 보이는 것으로 나타나 각 기관별로 조직의 부패를 척결하기 위해 신고시스템을 구축하고 부패신고자를 보호하고 보상하기 위한 노력을 경주한 시기로 ‘제도 성장기’로 평가해 볼 수 있다. 그리고 2010년을 기점으로 신고시스템, 보호제도, 보상제도 등이 둔화되는데 이는 각 행정기관이 신고시스템, 보호제도, 보상제도 등을 지속적으로 시행한 제도적 결과로 부패신고자를 위한 부패신고자·보호·보상제도의 기반이 정착되어 가는 초창기로 ‘제도 정착기 진입’ 단계로 파악해 볼 수 있다. 그리고 향후 제도 정착기 단계를 뛰어넘어 성숙단계로 접어들기 위해서는 현재 미흡한 것으로 평가받는 부패신고자 보상규정에 대한 기관의 제도적 준비가 보다 요구된다고 할 것이다.



<그림 1> 신고시스템, 보호제도, 보상제도 연도별 시행 기관수

3. 조직건전성 확보 정도

부패신고를 통해 조직건전성이 얼마나 확보되었는지를 살펴보도록 한다. 조직건전성 확보의 정도를 살펴보기 위한 지표로 부패신고자에 대한 보호조치 현황(각 급 행정기관 포함)과 부패신고자 보상 및 포상금 현황(각 급 행정기관 포함)을 통해 조직건전성이 확보정도를 살펴볼 것이다. 부패신고자에 대한 보호와 신고자에 대한 보상 및 포상은 부패신고를 활성화 및 부패예방과 관련되어 있다고 할 수 있다.

1) 부패신고자 및 협조자 보호조치 현황

2002~2013년 사이에 부패신고자 보호조치가 이루어진 것은 총 180건이고 보호조치 요구 중 부패신고자의 신분보장 요청이 전체의 약 80.56%의 비중을 차지하는 것으로 나타나 부패신고자의 신분보장 요구가 가장 많은 것으로 나타났다.

또한 보호조치 180건 중 보호규정 위반 건수는 16건(<표 10> 참고)으로 이는 국민권익위원회 보호조치요구 중 9%가 실제로 보호가 이루어지지 않아 과태료 처분을 받은 것을 알 수 있다. 비록 과태료의 처분의 비율이 낮다고 하지만 집단문화가 강한 한국사회에서 부패신고가 적극적으로 이루어질 가능성이 낮다는 점에서 이들에 대한 철저한 제도적 보호 장치 마련이 필요할 것이다.

<표 10> 연도별 신고자·협조자 보호조치요구 현황

(단위 : 건, %)

연 도	합계	'02.	'03.	'04.	'05.	'06.	'07.	'08.	'09.	'10.	'11.	'12.	'13.
합계	180	7	2	6	22	15	17	20	14	13	11	27	26
신분보장	145	4	2	4	20	12	15	18	12	9	11	19	19
신변보호	22	3	-	2	1	2	1	2	2	3	-	2	4
신분공개	13	-	-	-	1	1	1	-	-	1	-	6	3

출처: 국민권익위원회 내부자료(2013)

부패신고자의 보호조치 중 신분보장에 대한 처리 내용을 살펴보면 전체 140건 중 약 31.4%가 신분상 원상회복, 혹은 취업 알선, 신고자의 책임감면, 인사교류 등이 실시되었으며 이 중 부패신고자의 신분상의 원상회복이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 11> 보호조치 중 신분보장에 대한 처리내용

(단위 : 건, %)

합계	인 용					기 각	취 하	종 결	조사중	
	원상 회복	취업 알선	책임 감면	인사 교류	소계					
전체	140 (100)	35	2	2	5	44 (31.4)	17 (12.1)	36 (25.7)	35 (25.0)	8 (5.7)
'08. 이후	83 (100)	25	0	0	0	25 (22.4)	0 (8.6)	19 (18.4)	31 (17.9)	8 (4.1)

출처: 국민권익위원회 내부자료(2013)

국민권익위원회 보호조치 현황에서 기관유형별 보호조치 현황을 살펴보면 <표 12>와 같다. 전체 보호조치 중 공공부문이 73.8%, 민간이 26.2%로 나타났으며 신분보장이 보호조치의 대다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 보호조치 요구와 관련하여 공직유관단체가 전체의 21.1%인 38건으로 가장 높은 빈도를 차지하는 것으로 나타났으며 그 다음으로 중앙행정기관이 전체의 20%인 36건으로 집계되었다.

<표 12> 기관유형별 부패신고 및 보호조치 현황('02~'13. 6)

구 분	계	중앙행정기관	지방자치단체	교육자치단체	공직유관단체	민간부문
보호조치 요구 피신고기관	170 (100%)	36 (20.0%)	31 (17.2%)	38 (21.1%)	38 (21.1%)	27 (26.2%)
유 형 별						
신분보장	145	32	28	36	9	40
신변보호	22	3	1	-	-	18
신분공개	13	1	2	2	-	8

출처: 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

<표 13>의 기관별 보호사건 유형 현황을 살펴보면 전체 178건 중 위원회에 접수된 건은 110건으로 전체 178건의 61.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 위원회가 아닌 다른 기관의 경우 전체의 38.2%로 나타나 각 급 기관에서의 신고자에 대한 보호요구가 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 13> 기관별 보호사건 유형 현황

(단위: 건수, %)

접수기관	합계	위원회	소속기관	감독기관	수사기관	기타
합계 (구성비율)	178 (100%)	110 (61.8%)	23 (12.9%)	31 (17.4%)	11 (6.2%)	3 (1.7%)
신분보장	145 (100%)	84 (57.9%)	22 (15.2%)	27 (18.6%)	10 (6.9%)	2 (1.4%)
신변보호	21 (100%)	20 (95.2%)	- (0%)	- (0%)	1 (0%)	- (0%)
신분공개	12 (100%)	6 (50.0%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)	- (0%)	1 (8.3%)

출처: 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

'08년 이후의 신분보호 실적을 갖고 있는 행정기관은 13개 기관으로 '08년 이전 신분보호신고 건수가 62건임을 감안하면 그 실적이 저조한 것으로 나타났다(국민권익위원회, 내부자료). 앞의 부패신고 활성화에 제시되었던 기관별 부패신고 접수현황과 비교하여 보면 공직유관단체와 지방자치단체가 부패신고 건수에 비해 신분보호 실적이 적은 것을 알 수 있다.

<표 14> 기관별 신분보호 실적 보유 기관 현황

구분	중앙행정기관	지방자치단체		교육자치단체	공직유관단체	전체
		광역시	기초			
기관 수	2	1	1	2	7	13

출처: 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

2) 보상 및 포상제도 운영현황

부패신고자에 대한 보상은 2002년부터 보상(포상)금이 지급되었으며 지급현황은 아래의 <표 15>와 같다. 부패신고자 보상은 220건에 대해 지급되었으며 포상은 63건이 지급되었다. 금액은 그 규모가 60억이 넘는 액수를 보상(포상)금으로 지급하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 15> 보상(포상)금 지급현황

(단위 : 천원)

구분	보상				포상금			합 계	
	건수	예산액	보상대상가액	지급액	건수	예산액	지급액	건수	지급액
합계	220	6,723,000	60,313,857	6,228,664	63	710,000	487,000	283	6,715,664
02년	1	400,000	7,430	743			-	1	743
03년	2	400,000	1,114,962	73,744			-	2	73,744
04년	5	300,000	1,609,321	98,298			-	5	98,298
05년	17	400,000	3,669,620	268,868			-	17	268,868
06년	19	335,000	1,037,070	84,654	3	100,000	35,000	22	119,654
07년	26	288,000	2,049,584	277,340	8	50,000	50,000	34	327,340
08년	18	200,000	2,149,407	328,175	6	100,000	100,000	24	428,175
09년	20	300,000	5,811,771	642,146	6	100,000	77,500	26	719,646
10년	23	600,000	4,505,568	603,641	10	100,000	59,000	33	662,641
11년	12	900,000	18,834,014	1,499,401	5	100,000	25,000	17	1,524,401
12년	40	1,100,000	11,131,730	1,400,444	14	80,000	80,000	54	1,480,444
13년	37	1,500,000	8,393,380	951,210	11	80,000	60,500	48	1,011,710

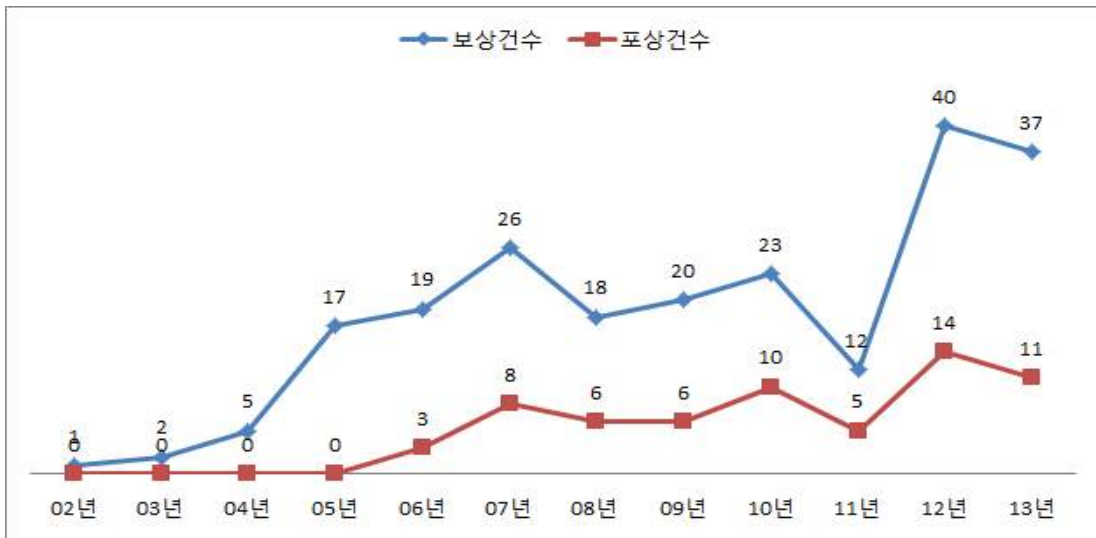
※'06년부터('05.12.30 이후) 보상금 기준액 2배 상향 조정, 포상금은 '05. 7. 21.부터 시행

※ 보상금 평균 28,028천원(최고 405,021천원), 포상금 평균 7,730천원(최고 50,000천원)

출처: 국민권익위원회 내부자료(2013)

보상금 건수는 220건에 예산액은 67억 원 가량의 예산에 실제 지급된 보상액은 6백억 원 이상이 지급되었다. 예산액의 9배 정도를 지급하고 있었다. 하지만 2006년부터 지급되기 시작한 포상금의 지급액은 예산 총액의 69% 수준으로 사용되는 것으로 나타났다.

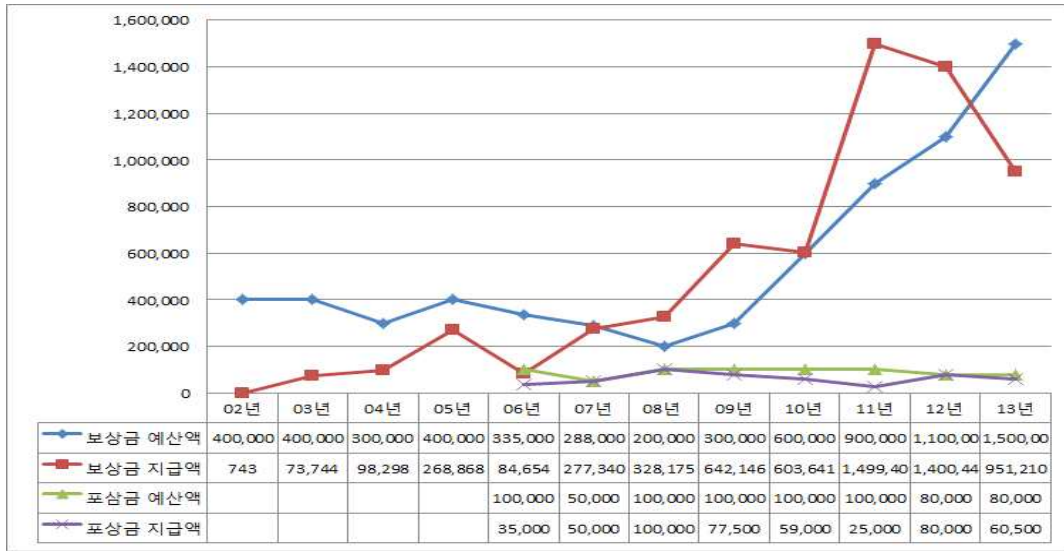
부패신고자 보·포상 현황 추이를 살펴보면 지속적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이는 부패신고가 활성화됨에 따라 부패신고자에 대한 보상과 포상 등의 수요가 지속적으로 증가할 수 있다는 것을 의미한다.



<그림 2> 연도별 보상 및 포상 건수

아래의 연도별 보상금 예산 및 지급액 추이를 보면, 2007년 이후 보상금 예산액보다 보상금 지급액이 상회하고 있음을 확인할 수 있다. 부패신고 보상금의 액수가 증가한다는 것은 부패신고에 대한 대가가 증가한다고 해석될 수 있다. 이렇게 부패신고에 대한 대가가 증가한다는 것은 부패신고를 적극적으로 유도하는 효과와 더불어 잠재적 부패를 줄여주는 효과가 나타나게 할 수 있다. 하지만 보상금 예산에 비해 지급액이 커져서 부패신고 보상금의 지급불능사태가 발생할 가능성이 존재함에 따라 보상금 예산을 안정적으로 확보할 수 있도록 기금제도와 같은 법적인 제도 장치마련이 시급하다고 할 것이다.

한편 2005년 처음으로 도입된 포상금 제도를 살펴보면, 보상금 제도와 달리 예산의 범위 내에서 포상금이 지급되고 있어 보상금에서와 같이 지급불능상태가 발생할 가능성은 없지만, 포상금 제도 역시 적극적인 부패신고 활성화 및 부패예방을 위해 필요한 만큼 1억 미만인 현 포상금에 대한 예산액을 좀 더 증액할 필요가 있을 것이다.



<그림 3> 연도별 포상금 예산 및 지급액(단위: 천원)

각 급 행정기관에서 부패신고자 보상과 관련된 예산집행 내역을 살펴보면 <표 16> 과 같다. '08년 이후 보·포상금에 대한 예산배정이 제대로 되지 않고 있어 적극적인 부패신고에 대한 인센티브를 제공하기에는 어려운 것으로 나타났다. 또한 예산이 배정되었더라도 실제 지급한 기관을 살펴보면 총 21개 기관으로, 부패신고자에 대한 보상이 각 급 기관에서 적극적으로 이루어지지 못하는 것으로 파악되었다.

이는 국민권익위원회의 부패신고자 보상·포상이 증가하는 것과 비교해 볼 때 각 급 기관이 부패신고를 장려할 수 있는 보상 및 포상 제도를 원활히 운영할 수 있는 예산 확보가 어렵다는 것을 확인할 수 있다.

<표 16> 기관유형별 부패신고자 예산배정 및 집행실적 현황

구분	예산배정		계	예산집행	
	유	무		유	무
계	297 (31.9)	633 (68.1)	930 (100)	21 (2.3)	909 (97.7)
중앙행정기관	7 (17.1)	34	41 (100)	4 (9.8)	37
지방자치단체	광역	3	17 (100)	4 (23.5)	13
	기초	82 (36.1)	145	227 (100)	2 (0.9)
교육자치단체	122 (58.7)	86	208 (100)	6 (2.9)	202
공직유관단체	72 (16.5)	365	437 (100)	5 (1.1)	432

출처: 국민권익위원회 보호·보상제도 실태조사 자료(2013)

3) 소결

부패신고자 보호조치가 이루어진 것은 총 180건이고 보호조치 요구 중 부패신고자의 신분보장 요청이 가장 많았다. 또한 보호조치 180건 중 보호규정 위반 건수는 16건으로 이는 국민권익위원회 보호조치요구 중 9%가 실제로 보호가 이루어지지 않았다는 것을 확인 할 수 있었다. 가장 많은 신분보장 요청에 대한 처리 내용을 살펴보면 약 31.4%가 신분상 원상회복, 혹은 취업 알선, 신고자의 책임감면, 인사교류 등이 실시되었으며 이 중 부패신고자의 신분상의 원상회복이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 전체 보호조치 중 공공부문이 73.8%, 민간이 26.2%로 나타났다.

기관별 보호사건 유형 현황을 살펴보면 전체 178건 중 국민권익위원회에 접수된 건은 110건으로 전체 178건의 61.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 위원회가 아닌 다른 기관의 경우 전체의 38.2%로 나타나 각 급 기관에서의 신고자에 대한 보호요구가 있는 것을 확인할 수 있다. 앞의 부패신고활성화를 통해 보았던(<표 3>, <표 5> 참조) 신고의 경우 각급 기관에서 46%가 신고되고 있는데 비해 부패신고자 보호조치의 경우 38.2%가 이루어져 신고에 비해 보호가 다소 미흡함을 알 수 있다.

2002년부터 지급된 보상은 220건 이었으며 2006년부터 지급된 포상은 63건 이었다. 보상금은 총 67억 원의 예산이었지만 실제로 지급된 것은 600억 원 이상이 지급되었지만 포상금은 7억 천만 원의 예산 총액 중 69% 정도만 사용되었다. 부패신고자 보·포상금은 지속적으로 증가하는 추세인 것을 확인할 수 있다. 이는 부패신고가 활성화됨에 따라 부패신고자에 대한 보상과 포상 등의 수요가 지속적으로 증가할 수 있다는 것을 의미한다. 하지만 보상금은 예산에 비해 지급액이 커져서 부패신고 보상금의 지급불능 사태가 발생할 가능성이 존재하고 있다. 포상금 제도는 보상금 제도와 달리 예산의 범위 내에서 포상금이 지급되고 있지만 적극적인 부패신고 활성화 및 부패예방을 위해 1억 미만인 현 포상금에 대한 예산액을 좀 더 증액할 필요가 있을 것이다.

한편 각 급 행정기관에서는 '08년 이후 보·포상금에 대한 예산배정이 제대로 되지 않고 있어 적극적인 부패신고에 대한 인센티브를 제공하기에는 어려운 것으로 나타났다. 또한 예산이 배정되었더라도 실제 지급한 기관을 살펴보면 총 21개 기관으로, 부패신고자에 대한 보상이 각 급 기관에서 적극적으로 이루어지지 못하는 것으로 파악되었다.

국민권익위원회의 부패신고자 보상·포상이 증가하는 것과 비교해 볼 때 각 급 기관이 부패신고를 장려할 수 있는 보상 및 포상 제도를 원활히 운영할 수 있는 예산 확보가 이루어지고 있지 않는 것을 확인할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 지난 10년간 부패신고자 보호·보상제도의 운영현황을 살펴보고 보호·보상제도의 효과를 검토하는 것을 목적으로 하였다. 이러한 연구목적에 맞추어 보호·보상제도의 효과를 부패신고 활성화, 조직의 자율적 시스템 구축, 조직 건전성 확보 정도의 세 가지 영역으로 구분하고 각 영역을 평가할 수 있는 기준을 설정하여 부패신고자 보호·보상제도의 운영현황을 분석하였다. 분석결과를 세 가지로 나누어 요약하면 다음과 같다.

부패신고 활성화 측면에서 살펴보면, 부패신고자 보호·보상제도가 직접적으로 부패신고 활성화에 어떤 효과를 갖는지를 부패신고 접수현황을 통해 확인하기는 어려운 점이 있다. 하지만 부패신고접수 현황 특히 기관의 부패신고접수 현황과 부패신고자 보호·보상제도 규정 추세를 비교했을 때 제도적 구축이 부패신고를 활성화시키는데 일정 정도 영향을 주는 것을 확인할 수 있었다. 특히 2002년에서 2012년 사이에 부패신고로 인한 적발률과 추정환수대상액의 상관분석을 실시한 결과 정(+)의 유의미한 상관관계를 보임에 따라 부패신고활성화가 예산낭비를 막을 수 있는 정책적 대안으로 작용할 수 있음을 알 수 있었다.

조직의 자율적 시스템 구축 측면에서 살펴보면, 부패신고제도, 부패신고자 보호는 각급 기관들이 90%이상 규정을 마련하여 운영하는 것으로 나타났지만 보상제도의 경우 규정한 기관이 76.4%에 그쳐 보상제도가 좀 더 구비되어야 할 것으로 판단된다. 연도를 기준으로 살펴보면 2002년부터 2007년도까지는 '제도 도입기', 2007년에서 2010년까지는 부패신고 관련 제도가 지속적으로 가파르게 증가하는 추이를 보여 '제도 성장기'로 평가해 볼 수 있다. 그리고 2010년을 기점으로 보호·보상의 제도적 기반이 정착되어 가는 초창기로 '제도 정착 진입기'로 파악해 볼 수 있다. 그리고 현 제도 정착기 단계를 뛰어넘어 성숙단계로 접어들기 위해서는 현재 미흡한 것으로 평가받는 부패신고자 보상규정에 대한 기관의 제도적 정비가 보다 요구된다고 할 것이다.

조직 건전성 확보 정도 측면에서, 부패신고자 보호와 관련하여 '08년 이후 실제 실적을 갖고 있는 기관은 전체 13개 기관으로 시스템을 구축 정도와 비교했을 때 실적이 미비한 것으로 판단된다. 특히, <표 13>의 기관별 보호사건 유형에서 소속기관의 보호조치 현황은 전체 178건 중 23건인 12.9%로 수사기관을 제외한 다른 기관과 비교했을 때 낮은 것을 알 수 있다. 즉 이는 부패신고자 보호조치 요구를 자신의 소속기관에 하기는 어려운 관행들이 여전히 남아 있다는 추론을 해 볼 수 있다. 따라서 부패신고자 보호·보상제도의 구축을 통한 하드웨어적 측면은 잘 구축했으나 이를 운영하고 지원하는 소프트웨어적 측면인 기관장의 의지, 기관의 조직문화가 이들을 보호할 수 있을 정도로 구축되어 있다고 평가하기는 어려울 것으로 보인다. 그리고 최근 국민권익위원회의 부패신고자 보호조치 등에 대한 기관의 불복소송 등이 이루어지는 등 부패신고자를 일선에서 적극적으로 보호하고 장려해야 할 조직이 이를 받아들이지 않는 경향도 나타나고 있다⁵⁾.

한편 보상금의 경우 국민권익위원회의 경우 2007년 이후 부패신고 보상금 예산액보

다 보상금 지급액이 상회하고 있는 것으로 나타났다. 이는 보상금 제도가 부패신고를 활성화할 수 있는 정책적 수단이 될 수 있음과 동시에 부패신고 보상금의 지급불능사태가 발생할 가능성으로 보상금 예산을 안정적으로 확보할 수 있는 재원 마련 방안이 필요함을 알 수 있게 한다. 각급 행정기관의 경우 930개 기관 중 32%정도만 예산을 배정하고 68%는 부패신고자를 위한 예산배정이 제대로 되고 있지 않으며, 예산이 배정되더라도 실제 이를 집행한 기관이 2.3%에 그쳐 각급 행정기관의 경우 국민권익위원회에 비해 부패신고 보상메커니즘이 매우 미흡한 것으로 나타났다.

본 연구는 부패신고자 보호·보상제도의 운영현황에 대한 평가를 통해 부패신고자 보호·보상제도의 효과성을 검토하였지만 제도에 대한 조직구성원들이 인식변화 부분을 반영하지 못했다. 향후 부패신고자 보호·보상제도가 내실 있는 발전을 이루기 위해서는 제도에 대한 평가 및 환류를 통해 제도의 효과성에 대한 지속적인 검증이 필요할 것으로 판단된다. 일례로 미국의 연방실적제보호위원회는 내부고발과 관련하여 연방공무원의 인식을 주기적으로 조사하여 이를 발표하고 있으며, 내부고발제도의 시행에 대해 긍정적인 평가가 증가한 것으로 나타났다(Miceli, et al., 1999; Near & Miceli, 2008; U.S. MSPB, 2011; 장용진 외, 2012, 재인용). 또한 본 연구가 제도시행 결과에 초점을 두어 제도적 효과와 조직문화간의 연계성에 대한 심층적인 분석이 부족한 것이 사실이다.

하지만 학문적으로나 실무적으로 부패신고자 보호·보상제도가 얼마나 효과적이었는지에 대한 분석이 부족한 만큼 지난 10년간의 부패신고자 보호·보상제도의 실태에 근거한 효과성 분석을 토대로 부패신고자 보호·보상제도의 활성화를 위한 개선방안을 제시했다는 점에서 의의가 있을 것이다.

5) 2012년 2건, 2013년 1건 등의 부패신고자 보호조치 관련 국민권익위원회의 조치에 대해 해당 기관이 행정소송을 제기한 것으로 나타났다(국민권익위원회 내부자료)

참 고 문 헌

- 국가청렴위원회. 2006. 신고자 보호보상제도 강화 방안. 국가청렴위원회.
- 국민권익위원회. 2013. 2013년 부패신고자 보호·보상제도 실태조사 자료. 국민권익위원회
- 권창국, 2012, 내부고발자 보호제도에 관한 연구, 형사정책 제24권 제3호: 187~216
- 김나영·최진욱. 2010. 내부고발제도의 반부패 효과. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김병섭. 1999. 부패통제 방법의 변천과 방향. 한국행정학회 비정기학술대회 발표논문집.
- 김승태, 2010, 한국의 공익신고자 보호법안 평가, 외법논집 제34권 제3호: 195~213
- 노상헌. 2004, 내부고발과 근로자의 법적 보호, 노동법학 제18호: 157~184
- 노화준. 2007. 정책학원론. 서울: 박영사.
- 박경철, 2008, 내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점, 법학연구 18권3호: 151~190
- 박경철, 2011, 공익신고자보호법의 의의와 문제점, 공법연구 제40집 제1호: 163~199
- 박광국, 주효진, 김옥일, 2001, 조직내 내부고발에 대한 인식유형 분석: Q방법론적 접근, 한국행정학보 제35권 제1호, 109~125
- 박정훈, 2013, 미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점, 경희법학 제48권 제4호: 209~256
- 박홍식, 2004, 내부고발에 대한 유교 윤리 및 집단주의 태도의 영향, 행정논총 제41권 제3호: 105~126
- 박홍식, 2004, 내부고발자 보호를 위한 아시아 각국의 입법적 노력과 사회적 관심, 한국공공관리학보 제18권 제2호, 149~168
- 박홍식, 2005, 내부고발 의도의 설명과 예측: 계획된 행동이론을 중심으로, 한국행정연구 제14권 제2호, 233~257
- 박홍식, 이지문, 1999, 내부고발과 부패 심각성간의 관계: 내부고발 인지구조의 이해를 중심으로, 한국부패학회보 Vol.4 No.1: 123~140
- 박홍식. 1999. 내부고발의 논리. 서울: 나남출판.
- 배효진, 2011, 미국의 내부고발자 보호 법안, 국제노동브리프 2011년 1월호 pp.52~59
- 오광석, 1997, 내부고발의 적대감과 문제해결에 관한 실증적 연구: 미국 연방정부의 사례를 중심으로, 한국행정학보 제31권 제3호 241~253
- 오석홍, 김영평 편저, 2000, 정책학의 주요이론[제2판], 법문사, 서울
- 유훈. 2007. 정책집행론. 서울: 대영문화사.
- 이상수, 박홍식, 2003, 내부공익신고자보호법의 국제적 비교를 통한 법제도 개선 연구, 한국정책학회보 제12권 2호: 187~210
- 이중수, 윤영진 외 공저, 2012 새행정학[6정판]. 대영문화사, 서울
- 이지문·장용진. 2013. 한국과 캐나다의 내부고발자보호법 비교 연구. 한국부패학회보 18(1):83-114.
- 장용진, 박성은, 민지혜, 2011, 한국의 내부고발자 사례를 통해 본 효과적인 내부고발의 조건과 함의, 행정논총 제49권 제4호: 111~144
- 장용진, 윤수재, 조태준, 2012, 내부고발의 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지자체

- 공무원을 중심으로, 한국인사행정학회보 제11권 제1호: 131~150
- 장용진, 윤수재, 조태준, 2012, 지방자치단체 공무원의 내부고발 인식에 관한 연구, 한국공공
관리학보 제26권 제2호:113~136
- 장화익, 2007, 근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점, 노동정책연구
제7권 제2호: 227~264
- 최정학, 2003, 내부고발자 보호제도의 법적 문제점, 형사정책 제15권 제1호: 315~339
- OECD, 1998, The 1998 OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the
Public Service including the Principles for managing Ethics in the Public
Service
- OECD, 2003, The 2003 OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of
Interest in the Public Service

투고일자 : 2014. 05. 26

수정일자 : 2014. 06. 16

게재일자 : 2014. 06. 26

국문초록

부패신고자 보호·보상제도 운영 현황 평가

반호준(서울시립대 행정학과 박사 수료)

이선중(서울시립대 반부패시스템연구소 수석연구원)

이정주(서울시립대 반부패시스템연구소 연구위원)

본 연구는 부패신고자 보호·보상제도 운영현황을 평가하고 그 효과성을 검토하는 것을 목적으로 하였다. 부패신고자 보호·보상제도에 대한 평가기준으로 부패신고 활성화, 조직건전성 제고, 조직의 자율적 시스템 구축의 세 가지 항목을 설정하고 부패신고자 보호·보상제도를 평가하였다. 보호·보상제도 운영 현황 평가 결과 하드웨어적인 규정 등의 제정 등은 증가한 것으로 나타났으나 각 급 기관의 부패신고자 보호·보상제도 운영실적은 미비한 것으로 나타났다. 본 연구의 결과를 토대로 본 연구는 부패신고자 보호·보상제도 활성화와 관련된 정책대안을 제시하였다.

주제어 : 부패신고자, 보호제도, 보상제도, 정책평가